



2022.12.31.

국회미래연구원 | 연구보고서 | 22-13호

세계질서 변화와 주요국의 대전략

- 미래질서 전망과 한국 중장기 외교전략에의 함의 -

차정미, 박성준, 민병원, 이상환, 김태균
신성호, 신범식, 최진우, 서승원, 박인휘



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

세계질서 변화와 주요국의 대전략

-미래질서 전망과 한국 중장기 외교전략에의 함의-



연구진

■ 내부 연구진 ■

차정미 부연구위원(연구책임)

박성준 부연구위원

■ 외부 연구진 ■

민병원 교수(이화여자대학교)

이상환 교수(한국외국어대학교)

김태균 교수(서울대학교)

신성호 교수(서울대학교)

신범식 교수(서울대학교)

최진우 교수(한양대학교)

서승원 교수(고려대학교)

박인휘 교수(이화여자대학교)

- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

발 | 간 | 사

국회미래연구원은 국제질서의 급격한 변화 속에서 다가올 미래 국제질서를 전망하고 한국의 중장기 외교전략을 연구하는 데 중점을 두고 있습니다. 탈냉전 질서의 변화와 급격한 기술혁신이 초래하고 있는 국제질서의 변화는 높은 불확실성과 함께 다가올 미래질서에 대한 연구의 필요성을 제고하고 있습니다.

국회미래연구원 국제전략연구센터는 이러한 국제질서의 대전환과 미래질서의 불확실성 속에서 국내외 권위 있는 학자들과의 공동연구를 통해 현재 질서의 변화와 미래질서에 대한 다양한 의견을 모으고 토론하면서 중장기적 관점의 외교전략을 수립하고자 하고 있습니다. 2021년 미중 기술패권경쟁의 미래에 대한 연구에 이어 2022년은 주요 강대국들이 인식하는 국제질서 변화와 대전략을 토대로 미래 질서 변화에의 함의와 한국 외교전략에의 시사점을 찾는 연구를 진행하였습니다.

국회미래연구원은 2022년 한국국제정치학회와 세계질서 변화와 주요국의 대전략을 토론하는 학술회의를 공동주최하여 오늘날의 국제질서와 미래 질서에 대한 대토론회를 개최한 바 있습니다. 본 연구는 토론에 참여한 국내 최고의 국제정치학자와 지역전문가들이 함께 참여한 공동연구의 결과물이라고 할 수 있습니다. 국제질서 격변기, 정보와 지식은 물론이고 통찰과 지혜가 필요한 시대에 다양한 공간과 주제로 고견을 모아주신 학자분들께 다시 한번 감사의 말씀을 전합니다.

대전환의 시대, 불확실성의 시대에 무겁고 깊은 사유의 필요성과 멀리 그리고 넓게 짚어보는 대토론의 중대성이 그 어느 때보다도 크기에 오랜 기간의 학문과 경험으로 쌓아온 내용들을 풀어내 주신 연구참여자들께 감사드립니다. 앞으로 더 많은 난제들에 직면할 수 있는 미래 국제질서 속에서 국내 전문가, 학자분들의 지속적인 관심과 참여가 국회미래연구원의 국제전략 연구와 더 나은 미래를 위한 협력 연구를 발전시키는 데 크게 기여할 것입니다. 앞으로도 국회미래연구원 국제전략연구센터의 연구에 많은 관심과 참여 부탁드립니다. 감사합니다.

2022년 12월

국회미래연구원장 김 현 곤

목 차

제1장 서론	1
제1절 대전환과 불확실성의 시대, 미래 국제질서 전망	3
제2절 국제정치의 미래 예측 : 방법론적 고찰	6
제3절 미래질서 전망의 분석틀 : 강대국의 대전략과 상호작용	29
 제2장 힘의 이동과 국제질서의 변화	35
제1절 글로벌 패권질서의 변동과 미중세력전이	37
제2절 글로벌 남반구의 부상과 남북 세력전이	66
제3절 글로벌 힘의 이동과 2050 미래질서 전망	93
 제3장 주요 강대국의 미래질서 전망과 대전략	99
제1절 미국의 미래질서 인식과 대전략, 한국외교에의 제언	101
제2절 중국의 미래질서 인식과 대전략, 한국외교에의 제언	126
제3절 러시아의 미래질서 인식과 대전략, 한국외교에의 제언	150
제4절 유럽의 미래질서 인식과 대전략, 한국외교에의 제언	179
제5절 일본의 미래질서 인식과 대전략, 한국외교에의 제언	208

제4장 결 론	233
제1절 미래 국제질서와 한국의 중장기 외교전략	235
제2절 종합분석 및 결론	257
참고문헌	265
Abstract	311

표 목 차

[표 2-1] 2020년 미국-중국-러시아 군사력 비교(추정치)	39
[표 2-2] 신개발은행의 초기 출자금 규모와 비상예치금 출자 규모	78
[표 3-1] 탈냉전 이후 미-러-중 전략적 협력 및 전략적 경쟁 구도	158
[표 3-2] NATO 멤버십에 대한 유럽 7개국 여론	200
[표 3-3] NATO 회원국 현황: 인구 1억, 회원국 30개국(미국, 캐나다, 유럽 28개국)	201
[표 4-1] 미중 갈등의 단계적 변화	246
[표 4-2] 외교안보 전략과 핵심 과제	252

[그림 1-1] 대전략의 형성과 구조	32
[그림 2-1] 2023년 세계 군사력 국가 순위(Military Strength Ranking)	38
[그림 2-2] 세계에 대한 주요국의 영향력 평가(긍정/부정)	41
[그림 2-3] 주요 국가 및 지역의 구매력(PPP) 비교평가	67
[그림 2-4] 코로나-19 이후 K자 경제회복 전개 양상	69
[그림 2-5] 2050년 GDP 순위 전망 (PPP 기준, OECD)	93
[그림 2-6] 2050년 GDP 순위 전망 (EIU)	94
[그림 2-7] 2050년 진영별 경제력 변화 전망 (EIU 추계 기준)	95
[그림 2-8] 2050년 진영별 경제력 변화 전망 (OECD 추계 기준)	96
[그림 2-9] 미국의 대중 교역규모 (2011-2021)	97
[그림 2-10] 미국의 대중 수입 규모 (2016.8-2022.8)	97
[그림 2-11] 미국의 첨단 기술 관련 대중 수입 규모 (2017-2022.8, 첨단기술 관련 품목) ...	98
[그림 3-1] 중국의 대전략 : 세기의 대변화-중국몽-일대일로 연계분석틀	128
[그림 3-2] 중국의 대전략, 중화민족의 위대한 부흥의 목표	130
[그림 3-3] 구매력 기준 GDP 세계점유율 변화 전망(2000년-2050년)	135
[그림 3-4] 일대일로 협력 문건 체결국 지도	142
[그림 3-5] 유럽에서 NATO의 확대(1949-2020)	170

요 약

1 서론

□ 대전환과 불확실성의 시대, 미래 국제질서 전망

● 탈냉전 질서의 종언과 탈냉전 이후 국제질서?

- 미국은 2022년 국가안보전략보고서에서 '탈냉전 시대가 끝나고, 미래 질서 형성을 둘러싼 강대국간 경쟁의 시대가 도래했다'고 선언
- 중국 또한 2차 대전 이후의 국제질서가 끝나고, '백년 간 본 적 없는 대격변의 시기(百年未有之大变局)'에 있다고 규정
- 세계가 탈냉전 질서의 종언을 인식하고 있으나, 다가올 다음 질서의 모습은 여전히 불투명한 '불확실성의 시대(Age of Uncertainty)'에 있음
- 미중 전략경쟁과 우크라이나 전쟁, 급속한 기술의 발전과 기존 가치규범의 위기 등이 복합적으로 불확실성의 시대와 혼돈의 시대 초래

● 대전환과 불확실성 시대, 미래 국제질서 전망의 필요성과 분석틀

- 미래 국제질서 전망의 요구와 다양한 논의가 전개되고 있는 현실 속에서 본 연구는 국제정치의 미래예측에 대한 방법론적 성찰과 함께, 강대국들의 미래인식과 대전략을 토대로 미래 국제질서 전망과 한국 중장기 외교전략에의 제언 도출
- 본 연구는 국제질서 전망에 있어 '국가' 특히 강대국을 주요 행위자로 간주하면서 이들 강대국들이 인식하는 미래질서와 대응전략을 중심으로 미래 질서의 양상을 분석함
- 미래 국제질서 전망 연구의 방법론적 차원에서, 본 연구는 데이터에 근거한 과학적 방법에 의존하는 대신 전통적 서술기법을 통해 주요 강대국들의 인식과 대전략(grand strategies)을 심층 분석하고, 이를 토대로 미래 국제질서에 대한 전망과 한국의 외교전략 제언을 도출함

□ 힘의 이동과 강대국의 대전략(grand strategies), 미래질서

● 힘의 이동과 미래 국제질서

- 국제구조적 측면에서 미중 양대 강국 간의 힘의 이동, 선진국과 개발도상국간의 힘의 이동, 서구와 아시아 간의 힘의 이동 등 다양하게 전개되는 힘의 이동과 분산의 구조 속에서 미래 국제질서의 구조를 전망할 수 있음
- 본 연구 2장은 이러한 글로벌 힘의 이동과 분산을 중심으로 분석하고, 이를 토대로 미래 국제질서를 전망함

● 강대국의 대전략과 미래 국제질서

- 미어샤이머(Mearsheimer)는 국제질서가 강대국들에 의해 만들어지고 관리된다고 강조
- 미래 국제질서 전망에 있어 강대국들의 궁극적 목표와 중장기 전략을 포괄하는 ‘대전략’은 미래 질서를 전망하는 데 있어 주요한 요소임. 대전략은 국가가 어디로 가고자 하는지, 어떻게 그곳에 갈 것인지를 결정하는 데 도움을 주는 인식의 틀이자 외교정책의 형태와 구조를 결정하는 지적 틀에 해당
- 이에 본 연구 3장은 미국, 중국, 러시아, 유럽, 일본 중심으로 강대국의 대전략을 고찰하고, 이를 토대로 강대국들이 추구하는 미래 질서 비교분석

2 힘의 이동과 국제질서의 변화

□ 미중 간, 선진국과 개도국 간 힘의 이동과 미래 질서전망

● 미래 국제질서는 다극 구조 속의 양극 구조가 될 가능성 높으나, 글로벌 경제와 지정학적 요인으로 불확실성 높음

- 미중 패권경쟁 속에서 한국의 자주적 외교공간 확보를 위한 새로운 외교패러다임 필요. 균형(balancing) 혹은 편승(bandwagoning) 아닌 상쇄(offset) 전략 필요. 이슈 중심의 균형전략으로 양극단적 이견과 이해를 상

쉐시키면서 의견수렴과정을 주도하는 리더십 발휘

- **글로벌 남반구의 부상과 함께 힘의 균형이 초래될 수 있으나, 남북 간 세력전이 혹은 중국 중심의 남반구 그룹화와 서구질서 도전은 불확실**
 - 글로벌 남반구 내 중국과 인도 간 패권경쟁, 전략적 연대보다는 자국이익 중심의 남남협력 기조, 남반구 내 경제 불평등과 위계질서의 부상, 코로나로 인한 남반구의 경제침체 지속 가능성 등으로 남반구 내부의 위기 존재
 - 포스트 코로나 시대 국제정치경제 질서의 양대 전선은 △미국/G7과 중국 간 글로벌 남반구 영향력 경쟁 △글로벌 남반구 역내에서의 중국과 인도 간 패권경쟁으로 남남협력이 극도로 정치화되는 전략 예상
 - 인도의 급부상과 미국-EU의 반중 연대 속에서, 인도에 대한 서구의 지원이 남반구 내 중국-인도 간 경쟁과 갈등 심화 촉진 전망
 - 인도는 중국과의 갈등과 경쟁 속에서 모든 강대국과 이슈, 의제별로 연대하는 ‘다원적 연결성(multi-connectivity)’을 추구
 - 이러한 복합적 경쟁전선과 글로벌 남반구에 대한 영향력 경쟁 속에서 한국 또한 독자적인 글로벌 남반구 전략, 한국판 인태 전략 구상 필요

3 주요 강대국의 대전략과 미래 국제질서

□ 주요 강대국의 미래질서 형성 경쟁과 다극질서의 부상

- **강대국의 서로 다른 선호미래와 다양한 경쟁 전선의 부상**
 - 미국, 유럽, 일본과 중국, 러시아의 서로 다른 선호미래질서가 경제, 기술, 외교 등 분야별 갈등과 경쟁을 초래하고, 동시에 영향권 경쟁의 심화를 초래. 국제질서 변화에 대한 인식의 격차와 선호미래의 차이가 보여주는 갈등적 경쟁적 질서의 미래를 주요국의 미래질서 인식과 대전략을 통해 살펴볼 수 있음

- **미국, 글로벌 리더십 부활 위한 대중 전방위 견제. 중산층을 위한 외교**

- 미국은 미국 주도 자유주의 국제질서 유지를 위해 전방위 대중압박과 함께 중산층을 위한 외교 강조. 미국 경제 및 민주주의 회복과 내부 결집이 미국 경쟁력 제고와 패권 유지의 최우선 과제로 인식
- 다만, 미국 내 정치분열과 산업경쟁력 약화, 군사력 투사 제약 등으로 대중국 견제를 위한 미국의 실질적 역량 한계
- 미중 양극체제가 아닌 불균등한 다극체제 부상 가능성 존재. 다양한 세력 간에 다양한 영역에서 이합집산 전개 전망

- **중국, 세계일류 강국화와 개발도상국 연대 통한 글로벌 거버넌스 개혁**

- 중국은 세계가 다극화되고, 글로벌 거버넌스 시스템과 국제질서 개혁이 가속화될 것으로 전망. 세기의 대변화론의 핵심으로 중국과 개발도상국의 부상 강조. 신흥강대국의 부상이 국제경제질서 재편을 초래하고 글로벌 경제 거버넌스와 규칙 주도 경쟁이 심화될 것으로 전망
- 21세기 중엽 사회주의의 현대화 강국 건설을 목표로, 중국 특색의 대국외교, 과학기술강국, 사회주의 문화강국, 세계일류 강군 건설 등을 강조
- 중국은 서구 민주주의와 자본주의의 쇠락을 강조하고 중국 사회주의 모델의 경쟁력을 강조하면서 미래 국제질서가 경제, 가치규범, 기술, 제도, 문화, 군사 등 복합적 측면에서 전방위적인 경쟁 부상 가능

- **러시아, 서구 주도 질서 대항 다극화, 다지역(multi-regional) 질서 구축**

- 러시아는 서구 주도 질서가 한계를 드러내고 있으며, 원칙 없는 간섭과 경쟁의 심화를 초래하고 있다고 비판. 브릭스, 상하이협력기구 등 대안적 다자기구의 역할을 강조
- 지역 강대국들이 상호 영향권을 인정하는 모자이크적 구조인 ‘다지역적(multi-regional) 세계질서’로의 전환에 중점. 대미, 대서방 대립구도에 입각한 정책기조를 강화하면서, 러시아를 대항자유주의 다극화 및 다지역 질서의 구축을 위한 세계질서의 중요한 축으로 자리매김하려는 대외정책 지속 전망

- EU, 자유주의 국제질서 회복을 위한 대서양동맹 강화와 like-minded 국가협력 확대

- 유럽의 미래질서 인식과 대전략은 우크라이나 전쟁을 계기로 대전환의 시기에 직면. 자유주의 국제질서 회복을 위해 대내 결속을 도모하고 역량을 강화하는 한편, 대외적으로는 미국과의 대서양동맹을 강화하면서 뜻을 같이 하는 국가들과의 협력 확대에 주력
- 유럽 주요국들 다수가 독자적인 인도태평양 전략을 발표하면서 지역전략의 중점 변화. 중국을 구조적 도전으로 규정하고, 인도태평양을 핵심 전략 공간으로 인식하면서 미국과 유럽의 전략이 수렴되는 양상

- 일본, 미일동맹 강화로 인태지역 영향력과 역할 강화, 중국과의 실용적 협력 지속

- 인태지역에서 중국을 배제한 미국-일본-인도가 중심이 되는 공동통치 체제를 추구하면서 일본의 영향력과 역할 강화. 그러나, 중국과의 협력을 완전히 차단하지는 않을 것으로 전망
- 인태지역에서 미국의 지배적 위치가 변화하고 미국의 대일 안보공약에 대한 불신이 증대할 경우 급격한 군비증강과 독자적인 대외전략을 강구할 수 있음. 일본은 경제회복을 통해 영향력을 확대하면서 한편으로 정세변화의 시기 전략적 전환을 할 수 있는 실용적 접근을 견지할 것으로 전망

4 미래질서 전망과 한국의 중장기 외교전략

□ 경쟁적·논쟁적 미래질서의 부상

- 미국 국가안보전략이 명시한 탈냉전 시대의 종언, 중국이 강조하는 백년 간 본 적 없는 세기의 대변화, 독일 외교안보정책의 “시대적 전환”(Zeitenwende) 등에서 보듯 세계 주요 강대국들은 대전환의 시대로 규정. 전환적 질서 이후 불확실한 미래를 대비하기 위해 그 어느 때보다 기술력, 군사력, 외교력 강화에 집중하면서 미래를 주도하기 위한 종합적·전면적 전략 구상

- 주요 강대국의 미래질서 인식과 대전략을 종합할 때, 미국, 유럽, 일본은 전통적인 미국·서구 주도의 자유주의 국제질서 회복을 강조하는 반면 중국과 러시아는 서구주도 질서의 모순을 비판하면서 글로벌 거버넌스의 개혁과 남남협력의 필요성을 강조하고 있음. 미래질서는 경제, 기술, 제도, 가치문화, 외교, 군사 등 복합적 경쟁의 양상을 띠면서 논쟁적이고 경쟁적 질서의 부상 전망
- 미국의 인도태평양 전략, 중국의 일대일로, 러시아의 동방정책, 유럽의 글로벌게이트웨이 구상 등 강대국들이 영향권을 확대하고 개발도상국에 대한 관여경쟁을 강화하면서 중첩적 경쟁적 공간이 확대. 인도태평양 지역을 둘러싼 영향권 경쟁이 집중되면서 지정학적 불안정성과 충돌 가능성 확대
- 다만, 주요국들의 보호주의적 중상주의적 정책이 부상하고 진영 내 경쟁과 이견이 존재하는 상황에서 냉전 시기와 같은 완전한 블록화와 진영 간 균열의 가능성은 제한적. 어느 한 쪽의 압도적이고 완전한 우위를 전망하기 어려운 다양한 요소 및 변수들 존재

□ 한국의 중장기 외교전략 제언

● 국가정체성과 목표

- 민주주의 발전과 경제성장을 동시에 이뤄낸 개방적 통상국가적 정체성
- 5대 국가목표 : ①한반도 비핵화와 평화정착 ②글로벌 거점국가 ③동북아 평화번영 위한 다자협력체 구축 ④세계평화와 성장기여 모범적 리더십 확보 ⑤자유주의 포용 국제규범 준수 및 주도(핵심가치-민주주의, 인권, 평화, 사회통합, 다원성)

• 외교안보 정책 영역과 핵심 과제

양자 관계	다자 주의	한반도 문제	지역 외교	글로벌 리더십
안정적이고 호혜적인 강대국 관계	다자외교 역량 강화와 한국형 다자주의 모델	영구적이고 신뢰할만한 한반도평화 정착	세계 주요 지역과 상시적인 안보 및 경제 협력	세계 주요 지역과 상시적인 안보 및 경제 협력

□ 종합분석 및 결론

• 대전환의 시대, 불확실성의 시대 속 한국의 대전략, 한국 외교의 새로운 패러다임 필요

- 미중 전략경쟁의 심화로 탈냉전 질서의 종언이 회자되고 있으나, 미소냉전기와 같은 블록화와 진영균열의 가능성은 상대적으로 낮음. 다만 미래 질서 주도권을 둘러싼 경쟁이 심화되면서 갈등과 불협화음, 충돌의 개연성 높음
- 전환적 질서 이후 불확실한 미래를 대비하기 위해 그 어느 때보다 기술력, 군사력, 외교력 강화에 집중하면서 미래를 주도하기 위한 종합적·전면적 전략을 담아낸 한국의 대전략, 한국외교구상 필요

• 핵심제언

- ① 진영화 질서 속에서도 다자협력 틀 주도, 매개적·중간자적 연계 역할
- ② 국익에 기반한 외교적 균형점 모색 및 실용적·실리적 접근. 이분법적 담론과 논리에 좌우되기 보다는 환경조건과 능력에 대한 정확한 이해에 기반한 전략 추진
- ③ 개도국에서 선진국그룹으로 전환한 유일한 국가로서, 남반구와 북반구를 연계하는 역할과 리더십 모색
- ④ 국내정치와 국제정치의 밀접한 연계 속에서 미래 일자리와 중산층을 위한 외교에 집중
- ⑤ 신기술·첨단기술 경쟁력 강화를 위한 외교 확대
- ⑥ 규칙 주도 경쟁과 거버넌스 경쟁에서의 역할과 리더십 발휘

- ⑦ 인도태평양 전략경쟁 심화 속에서 군사안보 협력 외교 강화
- ⑧ 광범위한 국민적 공감대와 합의에 기반한 외교전략 모색

제1장

서론

제1절 대전환과 불확실성의 시대, 미래 국제질서 전망

제2절 국제정치의 미래예측 : 방법론적 고찰

제3절 미래질서 전망의 분석틀 : 강대국의 대전략과 상호작용

제 1 절

대전환과 불확실성의 시대, 미래 국제질서 전망

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

오늘날 국제정치와 외교에 있어 가장 흔하게 언급되고 주목받고 있는 화두는 ‘대전환’이다. 국제질서 대전환 논의의 핵심 요소는 중국이라는 새로운 힘의 부상, 강대국 경쟁의 부활과 이로 인한 탈냉전 시대의 종언이다. 2022년 10월 발표된 미국 국가안보전략보고서(NSS)는 오늘날 세계가 직면한 전략적 도전의 첫 번째는 “탈냉전 시대가 명백히 끝났으며, 미래질서 형성을 둘러싼 주요 강대국 간 경쟁이 전개되고 있다”는 것이라고 강조하였다.¹⁾ 중국도 오늘날의 국제질서를 백 년간 본 적 없는 대격변의 시기(百年未有之大变局)로 규정하고 있다. 시진핑 주석은 대격변의 핵심요소로 개발도상국의 부상과 세계의 다극화, 국제적 힘의 균형을 강조한 바 있다.²⁾ 중국 베이징대 국제관계학원 원장 자칭궈는 오늘날 심화되고 있는 미중 양국 간의 긴장이 2차대전 이후의 전후 국제질서가 끝나고 있음을 말해준다고 강조하였다.³⁾ 미중 양국 모두 전후 질서와 탈냉전의 일극질서가 쇠락하고 있음을 강조하면서 국제질서의 대전환을 주요한 화두로 내세우고 있다.

2022년 9월 포린어페어즈지 100주년 기념호의 표제는 ‘불확실성의 시대(The Age of Uncertainty)’였다. 세계는 1990년대 초 소련이 해체된 이래로 지난 약 30년 간의 탈냉전 질서가 근본적이고 중대한 변화에 직면해 있다는 점에 인식을 같이하고 있으나, 그 변화의 방향과 다가올 다음 질서의 모습은 여전히 불투명한 상황이다. 강대국 간 경쟁과 전쟁에 이르기까지 다양한 갈등과 충돌이 확대되고 있고, 미래 첨단기술을 둘러싼 주도권 경쟁이 세계화의 흐름을 역전시키며 모두가 자국기술의 우위와 경쟁력 제고를 위한 보호주의적 국가주의적 접근을 강조하는 중상주의가 힘을 얻어가고 있다. 여기에 더해 민주주의의 위기와 자본주의의 모순에 대한 논쟁이 부상하면서 탈냉전 시대 자유민주주의와 시장자본주의 가치에 대한 도전이 제기되고 있다. 중국의 부상과 함께 전개된 세계 속 힘의

1) The White House, “National Security Strategy,” October 2022. p.6.

<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf> (검색일: 2022.10.30.)

2) “习近平：放眼世界，我们面对的是百年未有之大变局,” 2017.12.29.

<https://www.chinanews.com.cn/gn/2017/12-29/8412268.shtml> (검색일: 2022.12.12.)

3) Paul B. Stares, Qingguo Jia, Nathalie Tocci, Dhruva Jaishankar, and Andrey Kortunov, “Perspectives on a Changing World Order,” Council on Foreign Relations (June 2020),

이동은 미래에 누가 어떠한 힘을 가지고 어떠한 영향력을 투사하게 될지, 그리고 미국 일극체제 이후의 질서는 다극체제일지 양극체제일지, UN, IMF와 같은 세계 국제기구의 힘과 영향력은 어떻게 변화할지, 현재 진행되는 급격한 기술의 발전과 이를 군사화하고자 하는 강대국들의 의지 속에서 군사력 경쟁이 어떠한 방향으로 나아가고 또한 미래 전쟁의 양상은 어떠한 모습일지 등 국제질서의 미래에 대한 다양한 질문들에 명확한 답을 제시하기 어려운 혼란과 변동의 질서를 경험하고 있다.

이렇듯 국제질서 대전환의 시대, 불확실성과 불예측성의 시대에 직면한 오늘날 세계는 미래 국제질서 전망을 둘러싼 다양한 논쟁을 전개하고 있다. 한편으로 주요 강대국들은 지금의 변화를 자국의 외교안보적 목표와 전략적 방향에 근거하여 해석할 뿐만 아니라 미래질서에 대한 전망 또한 전략적 목표와 필요에 영향을 받기도 한다. 강대국들은 지금의 변화를 어떻게 규정하고 이 변화의 질서가 귀결되는 미래는 어떠한 것인지에 대한 전망에 근거하여 중장기 전략의 방향을 제시하고 그에 대한 세계의 공감을 얻어가고자 미래질서에 대한 각자의 서사를 만들어가고 있다.

중국은 오늘날의 국제질서 변화를 ‘100년간 한번도 본 적 없는 대변화(百年未见的大变局)’라고 규정하고, 이러한 변화를 이끄는 핵심주체는 바로 중국이라고 강조한다. 그리고 이러한 100년간 본 적 없는 세계의 대변화는 중국적으로 중국이 세계일류 강국으로 부상하는, 중화민족의 위대한 부흥이 실현되는 미래로 이어진다고 전망하고 있다. 또한, 신흥기술의 부상과 이에 기반한 경제성장을 중국이 주도할 것이라고 전망하고, 이에 더해 개발도상국의 부상이 미래 경제를 이끌어갈 것이라고 전망한다. 중국은 현재 선진국들과 개발도상국들의 경제적 위상이 변화할 것이라고 전망하면서 미래의 국제질서는 다극화되고 다원화될 것이라고 강조하고 있다. 중국은 이러한 미래질서 전망을 제시하면서 중국의 외교전략은 이러한 다극질서의 주도과 개발도상국과의 협력 강화, 새로운 다자체제의 형성 등 다양한 방법으로 자국 선호의 미래질서를 만들어가는 데 무게를 두고 있다.

2022년 10월 13일 공표된 미국 바이든 정부의 ‘국가안보전략(National Security Strategy)’은 미국의 가치와 이익이 파괴되는 새로운 시대(New Age of Disruption)에 있다고 강조하고, 미국의 가치와 이익을 보호하기 위한 적극적 전략을 제시하였다. 여기에서 무려 44번 언급된 단어는 바로 ‘경쟁(competition)’이다. 미국은 새로운 기술의 부상과 이러한 기술에의 접근으로 미국의 패권에 도전하는 중국, 러시아와 같은 국가들을 현 국제질서에 대한 수정주의 국가들로 규정하고, 이러한 도전국들과의 경쟁에서 승리하기

위한 기술주도 전략과 외교전략을 강조하고 있다. 또한 탈냉전 시대의 개방된 자유주의적 규범에 기반한 국제질서가 이러한 권위주의 국가들의 부상으로 위협받고 있다고 강조하면서 급격한 질서의 변화에 직면하고 있는 역사적 시기를 바로 ‘오늘’로 규정하고 있다. 이외에 오늘날 국제질서를 민주주의 대 권위주의 세력의 경쟁 질서로 규정하면서 중국과 러시아 등 권위주의 국가의 부상을 억지하는 것을 미래질서 형성의 주요한 과제로 제시하고 있다. 이렇듯 미국은 이러한 혼돈의 시대에 미국의 리더십이 그 어느 때보다 필요하며, 개방된 자유로운 규범에 기반한 국제질서가 유지되는 미래를 위해서는 여전히 미국의 강력한 리더십이 필요한 시대라고 규정한다. 또한 미국의 이와 같은 리더십 유지를 위한 기술주도 전략과 동맹협력 확대 등을 미래질서 주도의 주요한 과제로 제시하고 있다.

이렇듯 미중 전략경쟁과 우크라이나 전쟁, 급속한 기술의 발전과 기존 가치규범의 위기 등이 복합적으로 불확실성의 시대와 혼돈의 시대를 이끌어가고 있다. 탈냉전 질서를 지탱해 왔던 패권도, 제도도, 가치도 모두 중대한 변화의 가운데 놓여있다. 이러한 대전환과 불확실성의 시대 속에서 미래 국제질서에 대한 다양한 연구와 논의가 전개되고 있다. 이에 본 연구는 국제정치의 미래예측에 대한 방법론적 성찰과 함께 미래 국제질서를 바라보는 데 주요한 요소라고 할 수 있는 강대국들의 미래인식과 대전략을 검토하고, 이를 토대로 한국의 중장기 외교전략을 제언하고자 한다. 또한 본 연구는 미래 국제질서를 바라보는 경제적·군사적 관점, 그리고 통계와 데이터에 근거한 양적 방법론과 시나리오에 근거한 시뮬레이션 접근을 넘어, 주요한 행위자들의 미래 인식과 대전략을 통해 미래에 형성될 국제관계를 추론하고, 이에 근거한 한국의 중장기 외교전략을 제시할 것이다.

제2절

국제정치의 미래 예측 : 방법론적 고찰

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

민병원 (이화여자대학교)

1 들어가는 말

국제정치는 인간이 만들어낸 가장 광범위하면서 알기 어려운 사회 현상으로 꼽힌다. 인간의 다양한 공동체 중에서도 국가는 가장 효과적이면서 강력한 정치 단위체로 자리 잡고 있으며, 나아가 국가들 사이의 관계로서 국제정치는 그 규모와 복잡성에서 인간의 인지능력을 압도하고 있다. 그런 까닭에 국제정치의 미래를 예측하는 일은 지극히 어렵다. 그럼에도 다가올 미래에 어떤 일이 벌어질 것인지를 미리 알고 싶어 하는 인간의 욕망은 국제정치의 미래 예측에 대한 수요를 꾸준히 창출해왔다. 국제정치 현상과 국가 및 지역의 변화를 탐색하고, 이와 더불어 미래의 모습을 진단하기 위한 수많은 도구와 이론들이 등장한 이유도 여기에 있을 것이다. 만약 국제정치의 미래를 조금이라도 더 정확하고 적절하게 예측할 수 있다면 우리는 수많은 난제들을 손쉽게 해결할 수 있을지도 모른다. 국제정치를 연구하고 관련된 지식을 축적하면서 끊임없이 노력하는 이유도 바로 여기에 있다. 미래를 아는 일은 곧 현재의 문제를 파악하고 그것을 해결하기 위한 출발점이기 때문이다.

국제정치 현상에 대한 탐구는 크게 서술(description), 분석(analysis), 그리고 예측(prediction)으로 나눌 수 있다. 그동안 국제정치에 대한 논의가 주로 서술과 분석에 치중해왔고, 특히 분석을 위한 과학적 방법론이 도입되면서 어느덧 과학주의 또는 실증주의가 주류를 이루고 있다. 그런 만큼 국제정치의 미래를 예측하는 데 과학적 모델과 분석기법들이 적극 활용되어 왔고, 그에 대한 기대도 매우 높다. 이런 맥락에서 이 논문은 그동안 국제정치의 미래를 예측하기 위한 노력들이 어떤 경로를 겪어왔고, 또 어떤 특징과 한계를 지니고 있는지를 살펴본다. 특히 ‘과학’의 이름으로 이루어지고 있는 국제정치 현상에 대한 연구와 예측이 어떤 목표를 지향하고 있으며, 이것이 미래를 올바르게 파악하는 데 얼마나 긍정적인 영향을 미치고 있는지를 검토한다. 아쉽게도 과학적 접근방법이 국제정치의 미래를 진단하고 대응하는 데 반드시 바람직한 영향을 미치고 있는지를 아직 확신하기 어려운 것이 현실이다.

이런 점을 염두에 두고 제2항 ‘국제정치와 미래 예측’에서는 국제정치의 예측이 실패로

돌아간 몇 가지 사례들을 소개하고, 과학에 대한 과도한 집착이 이러한 실패와 어떻게 연결되는지를 짚어본다. 제3항 ‘냉전기와 탈냉전기의 국제정치 예측’에서는 냉전기와 탈냉전기에 걸쳐 광범위하게 이루어진 국제정치의 유형화 작업과 시뮬레이션 및 공리주의 접근 등 예측과 시나리오 구축 작업이 어떻게 전개되었는지를 살펴본다. 냉전기 미래 예측이 현실주의 모델을 기반으로 국가와 시스템 차원의 변수에 집착하면서도 기존 질서를 지지하는 경향을 보이면서 미래 예측에 큰 성과를 내지 못한 배경을 살펴본다. 이어 탈(脫)냉전기에 들어와 복잡성과 불확실성에 대한 관심이 커지면서 다양한 이론적 패러다임과 규범 등에 대한 관심이 커지는 추세를 다룬다. 이러한 비교를 통해 근대 국제정치질서를 근간으로 하는 국제정치의 예측 기조가 점차 바뀌어가고 있다는 점을 부각시키고자 한다. 또한 제4항 ‘미래연구의 미래’에서는 이와 같은 논의를 기반으로 향후 바람직한 미래 예측의 노력이 국제정치 분야에서 어떤 방향으로 전개되어야 하는지, 또한 그 함의는 무엇인지 짚어보고자 한다.

2 국제정치와 미래 예측: 실패 사례와 메타이론적 논의

가. 냉전의 종식과 정보실패

1980년대 말부터 공산권이 무너지고 냉전체제가 해체되면서 자연과학적 실증주의가 주류를 이루어온 정치학과 국제정치학의 방법론적 경향에 새로운 변화가 감지되기 시작했다. 냉전사를 연구해온 역사학자 개디스(John Lewis Gaddis)는 1992년 발간된 논문에서 정치학의 ‘과학적’ 접근이 세계사의 분수령이라고 할 수 있는 냉전의 종식을 제대로 예측하지 못했다는 점을 비판하면서 과학적 방법이 전통적인 방법에 비해 더 나은 것인지 의문을 제기했다. 그는 행태주의, 구조주의, 그리고 진화론적 접근을 주축으로 한 과학주의가 냉전체제의 갑작스러운 붕괴를 왜 사전에 알지 못했는가를 집중적으로 파헤쳤다. 개디스는 정치학자들이 ‘과학자’로서 우월한 학문적 지위를 차지했음에도 ‘비유(analogy)’에 의존하는 소설가나 역사가들에 비해 더 나은 예측을 하지 못해왔다고 비판했다. 예를 들어 과학적 연구들이 조지 오웰의 ‘1984’ 이상으로 권위주의 체제의 등장을 정확하게 예견했다고 말할 수 없다는 것이 그의 주장이다.⁴⁾ 이와 같은 개디스의 비판은 정치 현상

4) John Lewis Gaddis, "International Relations Theory and the End of the Cold War," *International Security*, 17-3 (1992), p. 56.

을 설명하고 예측하는 데 있어서 과학적 실증주의가 보여온 한계를 인식하고 다양한 대안을 추구할 필요가 있다는 성찰로 이어졌다.

많은 정치학자들은 과학의 영향 아래 엄밀한 분석과 설명, 그리고 이를 통한 미래 예측을 하는 데 매진해왔다. 이러한 노력은 국제정치학에서도 예외가 아닌데, 현실주의 패러다임의 원조라고 할 수 있는 모겐소(Hans Morgenthau)와 더불어 구조현실주의의 완성자인 월츠(Kenneth Waltz) 모두 정치학의 ‘과학화’를 통한 보편법칙의 수립을 중요한 학문적 목표로 간주해왔다.⁵⁾ 1960년대에 벌어진 ‘제2의 논쟁(Second Debate)’은 국제정치학을 역사적으로 연구할 것인지, 또는 과학적으로 연구할 것인지를 둘러싸고 치열한 방법론적 공방전으로 이어졌다. 정치학의 오랜 전통이 역사와 철학을 근간으로 축적되어 왔다면, 20세기에 들어와 미국을 중심으로 발전하기 시작한 국제정치학은 ‘과학적 학문’을 지향해왔다는 점에서 이러한 방법론적 갈등은 예견된 것이기도 했다. 이후로도 서로 다른 세계관과 접근방법 간의 대화와 통합은 제대로 이루어지지 않았고, 과학적 실증주의가 압도적으로 우세한 상황에서 양 진영 간의 대립은 오늘날까지도 계속 이어지고 있다.⁶⁾

분석과 예측을 위한 과학적 방법과 그 성과에 대한 논란이 학계의 전유물에 그치지 않았다. 냉전의 종식 이상으로 충격적이었던 2001년의 9/11 테러는 거대한 정치적 변화를 사전에 감지하지 못했다는 ‘정보실패(intelligence failure)’의 논의로 이어졌다. 2003년에 일어난 미국의 이라크 침공 역시 후세인 정권이 대량살상무기(WMD)를 은닉하고 있다는 잘못된 첩보에 의존했는데, 이 역시 ‘정보실패’의 문제를 전면에 부각시킨 대표적 사례였다. 사실상 냉전기나 탈냉전기에 걸쳐 정보활동의 주요 목표는 장기적 추세보다도 단기적 상황을 예측하는 데에만 집중되어 있었다. 정보기관들은 구체적이고 세밀한 정보를 수집하고 분석하는 데에만 몰두했는데, 이러한 한계는 정보수집 자체의 문제라기보다 그것을 대하는 인적 요소나 조직 문제에서 초래되었다는 것이 일반적인 평가였다. 그만큼 정보실패는 정보를 소비하는 정치인들의 판단 오류에서 기인하는 경우가 많다고 할 수 있다.

1941년 일본의 진주만 기습 공격, 1979년 이란혁명 발발 등의 사례 역시 정보실패의 주요 원인이 정보를 접하는 정책결정자들의 인지적 요인이라는 점을 잘 드러내주고 있다.

5) Hans Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. 5th Edition (New York: Alfred A Knopf), pp. 16-17; Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Reading: Addison-Wesley, 1979), p. 13.

6) 당시의 ‘제2의 논쟁’에서 과학적 접근방법을 옹호했던 학자들로는 캐플란(Morton Kaplan), 싱어(J. David Singer), 저비스(Robert Jervis) 등을 꼽을 수 있다. Klaus Knorr and James Rosenau, eds. *Contending Approaches to International Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1969).

이와 같이 정보수집과 분석이 이루어지는 과정에서 인간적 요소, 즉 ‘인지적 선입견(cognitive predisposition)’이 판단과 예측에 중대한 영향을 미친다. 정보기관 종사자들은 기존에 지니고 있는 인지적 프레임의 일관성을 지키려는 경향이 강하기 때문에 새롭게 유입되는 정보가 그에 부합할 경우 손쉽게 받아들이는 경향이 있다. 이에 반해 새로운 정보가 기존의 프레임과 부합하지 않을 경우에는 변형 또는 조작하여 받아들일 가능성이 크다.⁷⁾ 이와 같은 심리적 압박요인을 일컬어 ‘인지적 폐쇄(cognitive closure)’라고 부르는데, 이로 인해 정책 결정이 신속하게 이루어지기도 하지만 잘못된 결정을 초래할 가능성도 커진다.⁸⁾ 이런 맥락에서 테러 공격의 징후가 발견되었음에도 미국 정보기관들의 조직문화가 그에 효과적으로 대응하지 못하게끔 만들었다는 비판에 주목할 필요가 있다.⁹⁾ 정보 수집이나 분석 과정에서 아무리 과학적 수단을 동원한다 하더라도 테러나 전쟁과 같이 중대한 사안에서 올바른 정치적 판단을 내릴 수 없다면 정보실패라는 재앙으로 이어질 수 있기 때문이다.

결국 냉전의 종식을 예측하지 못한 국제정치의 과학주의적 접근방법이나 9/11 테러를 예측하지 못한 정보실패의 사례 모두에서 공통적으로 나타나는 문제는 연구자 또는 정보 분야 종사자들이 사전에 가지고 있는 패러다임 또는 인지적 선입견에 크게 좌우된다고 할 수 있다. 국제정치 연구나 정보활동이 과학적 분석이나 수단에 의존하고 있기는 하지만, 객관성과 신뢰성에 대한 과도한 확신으로 말미암아 예측의 실질적 결과보다 과정에 매몰되거나 적실성을 훼손할 위험도 안고 있는 것이다. 이처럼 과학적 방법에 대한 맹신은 객관적이라고 간주되는 자료 수집 및 분석 방법이 주관적 편향성 또는 불완전성이라는 인간적 요인으로 인해 올바른 판단에 방해가 될 수도 있다. 이러한 문제는 국가와 국가 간 관계에서도 자주 나타나고 있는데, 많은 경우 국가 지도자들과나 정책결정자들은 타 국가의 행동과 사고를 자신들의 기존 이미지 또는 프레임에 투영하여 해석하려는 경향을 보인다. 그로 인해 동일한 현상에 대하여 서로 다른 해석과 설명이 경합하는 ‘라쇼몽 효과(Rashomon Effect)’가 나타나곤 한다.¹⁰⁾ 따라서 우리는 국제정치를 분석하거나 정보를

7) Richard Betts, "Two Faces of Intelligence Failure: September 11 and Iraq's Missing WMD," *Political Science Quarterly* 122-4 (2007), p. 600.

8) Kjetil Hatlebrekke and M. L. R. Smith, "Towards a New Theory of Intelligence Failure? The Impact of Cognitive Closure and Discourse Failure," *Intelligence and National Security* 25-2 (2010), p. 157.

9) Amy Zegart, "September 11 and the Adaptation Failure of U.S. Intelligence Agencies," *International Security* 29-4 (2005), pp. 93-94.

10) Robert Jervis, *Why Intelligence Fails: Lessons from the Iranian Revolution and the Iraq War* (Ithaca: Cornell University Press, 2010), p. 177.

수집하는 데 있어 어느 정도의 수준에서 ‘과학적 절차’에 의존해야 하는지, 또는 다른 형태의 대안을 찾아야 하는지를 고민할 필요가 있다.

나. 과학적 진보의 환상과 국제정치

국제정치의 미래 예측이 ‘과학적 방법’을 통해 이루어져야 한다는 믿음은 오랫동안 국제정치학자들 사이에 자연스럽게 공유되어왔다. 이는 전통적인 예측 작업이 비(非)과학 또는 유사과학(pseudo-science)에 크게 의존해온 원시적 관행을 넘어서겠다는 20세기 국제정치학의 의지를 반영한 것이기도 했다. 근대 과학의 역사에서 과학적 방법에 대한 논의는 주로 인간의 경험과 관찰을 바탕으로 일반화를 추구하는 ‘귀납(induction)’에 치중해왔다. 로크(John Locke)로 대변되는 ‘경험주의(empiricism)’는 관찰된 사실과 경험만이 지식의 근원이라고 간주했다. 이와 같은 상향식(bottom-up) 추론 방법은 규칙적이며 반복적으로 경험하게 되는 패턴(patterns)에서 보편법칙을 추출하는 절차를 중시한다. 실제로 인간의 수많은 지식은 이와 같은 귀납적 방법을 통해 축적되어온 것이라고 보아 무방하다. 과거와 현재의 경험적 사례를 바탕으로 이루어지는 미래 예측, 그리고 생생한 정보를 수집하고 분석하는 정보활동은 분명 귀납적 방법에 크게 의존하고 있다.

하지만 귀납적 방법이 지닌 고질적인 문제로 인하여 미래 예측에 어려움을 겪기도 한다. 이것은 인간이 ‘경험한 것’만을 바탕으로 하여 장차 다가올 일을 추론한다는 전제로부터 생겨나는데, 그로 인해 과거의 범위를 넘어서는 것에 대해서는 결코 상상할 수 없도록 만든다. 또한 이러한 한계는 실제 관찰과 경험을 기반으로 하는 일반화 작업이 논리적 차원에서도 쉽사리 정당화되기 어렵다는 문제로 이어진다. 이른바 ‘흄(David Hume)의 문제’라고 알려진 이러한 귀납적 추론의 문제는, 아무리 많은 사례와 자료를 수집하더라도 보편적인 진술을 완벽하게 입증할 수 없다는 데에 있다. 예를 들어 “백조는 희다”는 진술을 입증하기 위해 얼마나 많은 현실의 백조를 조사해야 할 것인지에 대한 명확한 기준이 없다. 수많은 입증 사례에도 불구하고 소수의 예외적인 사례만으로도 “백조는 희다”는 진술이 ‘참’이라고 주장하기 어려울 것이기 때문이다. 특히 귀납적 추론으로는 지금까지 한 번도 일어나지 않은 미래의 가능성에 대해서 결코 예측할 수 없다. 경험해보지 못한 일을 상상할 수는 없기 때문이다.

따라서 과학적 방법이 ‘귀납’에만 의존한다면 그에 의존한 예측이 잘못될 가능성은 상존한다. 이는 곧 귀납적 과학에 대한 그동안의 확신과 의존도가 지나친 정도로 과장되어

왔다는 사실을 말해준다. 즉 우리는 ‘과학’이라는 기치 아래 이루어지는 설명이나 예측 과정에서 보편적 법칙이나 규칙을 맹신하면서 실증적 관찰과 실험에만 과도하게 의존하고 있는 것이다. 그로 인해 인간의 행동에 잠재하는 우연성과 예측 불가능성을 충분히 다루지 못하고 있다.¹¹⁾ 이런 점에서 포퍼(Karl Popper)는 지식의 원천으로서 ‘경험’이 오로지 확률적으로만 의미를 지니며, 이러한 확률적 지식은 완전한 이성적 판단이 아니라 ‘관습’에 의해 인정되어왔을 따름이라고 주장하였다. 따라서 그는 과학적 방법을 판단하는 기준으로서 단순한 ‘귀납’을 넘어 ‘연역(deduction)’을 통한 가설 수립과 그에 대한 검증 여부, 즉 ‘반증 가능성(falsifiability)’의 개념을 제시하였다.¹²⁾

하지만 과학적 추론 방법으로서 귀납과 연역의 상반된 입장 중에서 어느 쪽이 더 우월한 지위를 차지한다고 보기 어려운 것이 현실이다. 연역의 방법은 강력한 논리적 추론을 통해 거부할 수 없는 방식으로 진실에 도달하는 데 목표를 둔다. 이에 비해 귀납의 방법은 많은 데이터를 통해 일반화된 법칙을 도출하고자 한다. 이러한 두 접근은 분명 미래 예측이나 정보수집 및 분석에서 빼놓을 수 없는 기본적인 요소라 할 수 있다. 다만 귀납의 문제가 안고 있는 불확실성만큼이나 연역의 방법도 그것을 지탱하는 전제(assumptions)가 얼마나 타당한가에 따라 그로부터 도출된 결론의 적정성이 판별된다는 제약을 안고 있다. 대부분의 연역적 추론이 출발점으로 삼고 있는 전제조건이 잘못되거나 지극히 제한적일 경우 추론의 결과가 현실 세계에서 충분한 의미를 갖기 어렵기 때문이다.

이와 같은 추론의 두 유형을 고려할 때, 그동안 국제정치 연구는 서술, 분석, 예측이라는 세 가지 목표를 지향해왔다고 할 수 있다. 일반적으로 ‘서술’은 있는 그대로의 경험을 묘사하는 방법으로서, 역사학이나 지역연구, 정치학 등 전통적인 분야에서 많이 이루어지고 있다. 서술의 최종적인 목표는 객관적 진실을 드러내는 데 있다는 점에서 이 방법을 둘러싼 논란의 여지는 크지 않다. 다만 ‘객관성’의 기준이 무엇인지, 우리가 객관적으로 사물과 현상을 서술할 수 있는 것인지에 대해서는 과학철학적 논쟁이 지속되고 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 특히 ‘서술’이 그것을 수행하는 사람의 주관적 인식에서 자유로운가에 대해서는 일찍이 탈(脫)구조주의 학자들이 본격적으로 문제를 제기해왔다. 다시 말해 ‘객관적 사실’이 존재하는가에 대해서 절대주의자와 상대주의자들 사이에 관점이 대

11) Woodrow Kuhns, “Intelligence Failures: Forecasting and the Lessons of Epistemology,” in Richard Betts and Thomas Mahnken, eds. *Paradoxes of Strategic Intelligence: Essays in Honor of Michael I. Handel* (London: Frank Cass, 2003), p. 84.

12) Karl Popper, *Conjectures and Refutations: The Growth of Scientific Knowledge* (London: Routledge, 2002), pp. 51–54.

립하는데, 중요한 점은 앞서 ‘라쇼몽 효과’에서도 언급되었듯이 동일한 현상을 다르게 해석할 여지는 늘 존재한다는 사실이다. 이런 맥락에서 우리가 미래를 예측할 때 ‘사실’ 자체 보다는 그것을 해석하는 사람들의 ‘관점’이 더 큰 영향을 미칠 수 있음을 기억해야 한다.

서술과 관련한 이런 논란을 차치한다면, 우리는 나머지 두 가지 작업, 즉 ‘분석’과 ‘예측’에서 어떻게 ‘과학적 방법’을 적용할 수 있는가에 대해서 좀 더 논의할 필요가 있다. 사회과학의 ‘과학적 방법’은 실증주의 인식론을 그 토대로 삼고 있는데, 이는 분석과 설명, 그리고 예측 작업에서 우리가 그동안 몰랐던 것을 새롭게 밝혀내는 데 큰 기여를 해왔다. 그렇지만 실증주의 방법이 충분하게 다룰 수 없는 영역, 특히 인간과 사회의 다양한 모습 중에서 ‘측정할 수 없는 것(unmeasurables)’을 어떻게 다룰 것인지, 그리고 이를 어떻게 설명할 것인지 등이 방법론 논쟁에서 핵심적인 이슈로 떠올랐다. 실증주의는 관찰과 실험이 가능한 대상에 대해서만 일반화를 추구하며, 그렇지 않은 경우 탐구 대상으로 간주하지 않기 때문이다. 이러한 차이 때문에 학문적 엄밀성과 객관성을 요구하는 과학적 연구가 현실 세계의 모든 면에 그대로 통용되기 어려운 점이 있다.

이와 같은 상황에서 그동안 실증주의 연구자들을 중심으로 추진된 방법론적 통합 노력은 중요한 의미를 지닌다고 하겠다. 대표적인 저작으로서 킹(Gary King), 코헤인(Robert Keohane), 버바(Sidney Verba)의 『사회과학연구의 설계(Designing Social Inquiry)』를 꼽을 수 있다. 물론 이 책의 저자들이 질적 연구자들의 과학적 추론을 권장하기 위해 연구 사례의 수를 늘리도록 권유하고 있다는 점에서 실증주의적 편향성을 띠고 있다는 비판을 받고 있기는 하다. 그럼에도 『사회과학연구의 설계』는 보편법칙의 수립에 어려움을 겪는 질적 연구자들에 대하여 과학적 연구방법을 어떻게 수행할 수 있는지를 적극 소개한다는 점에서 방법론적 통합의 새로운 출발점이기도 하다. 특히 저자들은 사회과학의 과학적 연구가 지향해야 할 목표로서 ‘설명력의 극대화(maximizing leverage)’를 제안하고 있다. 이것은 최소한의 변수로 최대한 많은 현상을 설명하게끔 연구 디자인을 설계해야 한다는 것을 뜻하며, 이론의 적용 범위를 확장하기 위해 ‘관찰 가능한 함의(observable implications)’를 가능한 한 늘려야 한다는 요구이기도 하다.¹³⁾

이처럼 『사회과학연구의 설계』의 저자들은 과학적 가설 또는 이론을 통해 새로운 현상을 더 많이 설명하도록 권장하고 있는데, 이러한 설명력의 증대는 일찍이 라카토스(Imre

13) Gray King, Robert Keohane and Sidney Verba, *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research* (Princeton: Princeton University Press, 1994), p. 29.

Lakatos)가 제시한 ‘과학적 진보’의 기준인 ‘긍정적 발견법(positive heuristic)’의 조건을 충족하는 것이기도 하다. 어떤 이론이 이전의 이론에 비해 더 많은 경험적 현상을 설명할 수 있다면, 이 새로운 이론이 ‘과학적 진보’의 요건을 충족한다는 것이다. 라카토스의 기준에 따르면 과학적 이론은 새로운 사실을 예측할 수 있어야 하며, ‘임의적(ad hoc)’이지 않은 방식을 통해 설명과 예측이 이루어져야만 한다. 또한 과학적 이론은 이론적 일관성을 유지하면서 동시에 경험적으로 확증(corroboration)되어야만 한다.¹⁴⁾ 이러한 조건을 갖춘 이론이야말로 과학적 진보를 이룬 것으로 판단할 수 있다는 것인데, 실제로 여러 분야의 국제정치학자들이 이와 같은 라카토스의 기준을 채택하여 국제정치이론이 이론 성과를 평가하기도 했다.¹⁵⁾

이상의 논의를 바탕으로 우리는 국제정치의 설명과 분석에서 ‘과학화’ 또는 ‘진보’를 위한 노력이 지속적으로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 이러한 경향은 특히 현상의 인과관계를 찾거나 작동 메커니즘을 밝히는 분석 작업에서 두드러지게 나타나고 있다. 또한 실증주의적 경향에 치우치기는 했지만, 다양한 형태의 연구방법을 ‘과학’의 기치 아래 통합하려는 시도도 지속되고 있음을 알 수 있다. 그렇지만 국제정치의 연구가 분석과 설명의 차원을 뛰어넘어 ‘예측’이라는 목표를 지향할 경우 과연 이러한 ‘과학적 진보’에 대한 평가가 바람직한 것인지를 진지하게 고민해볼 필요가 있다. 개디스가 비판한 대로, 과학적 작업이 미래 예측에 도움이 되지 않는다면 우리는 왜 사회 현상을 연구하는 데 과학에 의존해야 하는지 되묻지 않을 수 없기 때문이다. 과학은 지나간 과거와 현재만을 연구 대상으로 삼는 것이 아니라, 그것을 바탕으로 미래를 예측하는 기능도 수행할 것을 요구받고 있다. 결국 국제정치의 서술, 분석, 예측이라는 각 차원에서 우리는 과학적 접근법이 얼마만큼의 성과를 거두고 있는지를 재차 물어야 할 것이다. 다음 장에서는 이러한 문제의식을 바탕으로 그동안 국제정치학에서 실제로 이루어져 온 미래 예측의 성과를 살펴보기로 한다.

14) Imre Lakatos, *The Methodology of Scientific Research Programme* (Cambridge: Cambridge University Press, 1978), pp. 49–52.

15) Colin Elman and Miriam Elman, eds. *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*. Cambridge: MIT Press, 2003.

3 냉전기와 탈냉전기의 국제정치 예측

가. 냉전기 미래 예측과 과학적 접근

국제정치의 미래를 예측하는 데 있어 그동안 논리적 추론을 이용한 공리적 접근, 데이터 수집을 기반으로 한 경험적 접근, 그리고 양자의 방법을 포함하여 가상의 실재를 구현하기 위한 시뮬레이션 접근 등이 실증주의적 방법으로 주로 사용되어왔다. 그중에서 공리적 접근과 경험적 접근은 정치학을 포함한 사회과학 전반에 걸쳐 널리 활용되고 있으나, 시뮬레이션 방법은 공리적 접근을 통해 도출된 모델(이론)과 경험적 접근을 통해 수집한 데이터를 모두 이용하여 미래의 특정한 모습을 실험적으로 만들어내는 특수한 작업으로 간주된다. 이와 같은 실험은 대부분 방대한 규모의 패라미터와 변수를 다루어야 하므로 컴퓨터를 활용하곤 한다. 이와 같은 변화는 컴퓨터의 성능이 비약적으로 발전하기 시작한 1950~60년대부터 시작되었다.

1970년대에 들어와 사회과학 전반에 걸쳐 컴퓨터 시뮬레이션이 더욱 활발하게 이루어졌는데, 대표적인 성과로서 로마클럽 보고서를 꼽을 수 있다. 또한 후속 시뮬레이션 프로그램으로서 포레스터-메도우즈(Forrester-Meadows) 모델, 남아메리카의 정치 현실을 예측하기 위한 바릴로쉬(Bariloche) 모델과 더불어 미국의 학자들을 중심으로 글로벌 차원의 미래 시나리오를 구현하기 위한 게츠코우(Harold Guetzkow)의 INS, 브레머(Stuart Bremer)의 SIPER 및 GLOBUS 모델도 본격적으로 미래를 예측하기 위한 과학적 시도였다.¹⁶⁾ 이와 같은 컴퓨터 시뮬레이션 작업들은 인구 증가, 환경, 자원, 분쟁 등 세계가 직면해있는 수많은 문제들이 미래에 어떤 영향을 미치는가를 계산하고 예측하려는 목적을 지니고 있었다. 따라서 복잡한 세부 모델과 공식, 그리고 수천 개의 변수를 동원하여 포괄적이고 복합적인 미래 예측을 전개하였다.¹⁷⁾ 하지만 글로벌 차원의 미래를 예측하겠다는 야심찬 목표와는 달리 대규모의 미래 예측 프로젝트는 큰 성과를 거두지 못했는데, 가장 큰 이유로서 복잡한 현실을 인간의 인지능력만으로 충분히 추적할 수 없다는 점을 들 수 있다. 이후 국제정치학에서는 이와 같은 대규모의 컴퓨터 시뮬레이션의 효용성에 대한 부정적 인식이 점차 커지게 되었다.

16) Stuart Bremer, *Simulated Worlds: A Computer Model of National Decision Making* (Princeton: Princeton University Press, 1977); Stuart Bremer, ed. *The GLOBUS Model: Computer Simulation of Worldwide Political and Economic Developments* (Boulder: Westview Press, 1987).

17) Richard Ashley, "The Eye of Power: The Politics of World Modeling," *International Organization*, 37-3 (1983).

이러한 시행착오를 거치면서 국제정치학에서는 소규모의 컴퓨터 시뮬레이션을 통해 국제정치의 핵심적인 모습을 이론적으로 규명하는 작업에 치중하기 시작했다. 이것은 현실 문제를 그대로 모사하여 해결책을 찾으려는 목표보다는, 국제정치의 특징적인 요소를 반복적 실험을 통해 재현하고 그로부터 이론적 시사점을 끌어내기 위한 시뮬레이션이라고 할 수 있다. 이와 같은 변화는 국제정치의 연구를 한 단계 높이는 데 크게 이바지했는데, 특히 방법론 차원에서 공리적 방법과 경험적 방법을 예측 모델로 통합하려는 시도는 큰 의미를 지닌 것이었다. 이러한 예측 작업은 주로 과거 데이터에 의존하기는 했지만, 미래 예측도 일정한 범위 내에서 가능할 것이라는 기대로 이어졌다. 1980년대 이후 소규모의 컴퓨터 시뮬레이션 연구들은 ‘세포자동자(cellular automata)’라는 프레임워크를 이용하여 국제정치의 공간적이고 지정학적인 작동원리를 생생하게 구현하기도 했다. 이러한 프레임워크는 한 공간을 차지한 정치적 단위체가 어떻게 다른 단위체와 연합 또는 경쟁하면서 국제정치의 공간적 변화를 만들어내는지를 실험하는 데 매우 유용한 도구로 간주되었다.

이처럼 컴퓨터를 이용한 시뮬레이션 예측 작업은 국제정치의 핵심적인 요소들을 가상 공간에서 구현함으로써 실제 국제정치의 모습을 컴퓨터 화면에서 반복적으로 실험하도록 해주는 유용한 도구로서 간주되어왔다. 현실 세계에 대한 반복적인 실험이 사실상 불가능한 상황에서 다양한 변수와 패러미터 값의 조합을 반복함으로써 미래에 어떤 ‘추세’가 나타날 것인지를 예측할 수 있도록 해준다는 점에서 이러한 방법은 통합적 과학이라고도 할 수 있다. 다만 1980년대 이후의 시뮬레이션 작업은 현실 문제를 해결하기 위한 실천적 목표보다는 국제정치의 핵심 원리를 검증하기 위한 ‘계몽적(heuristic)’ 도구로서의 성격을 강하게 지니고 있었다는 점에 주목해야 한다. 예를 들어 브레머(Stuart Bremer)와 미헨카(Michael Mihalka)는 “다양한 국가들 사이의 국제체제는 어떤 조건 하에서 안정을 유지하는가?”라는 질문에 대한 해답을 모색하기 위해 ‘기계 속의 마키아벨리(Machiavelli in Machina)’라는 모델을 구축하고 그 실행 결과를 분석한 바 있다. 이들의 시뮬레이션이 구현해낸 가상의 국제정치에는 간단한 현실주의 원칙이 적용되었는데, 이를 통해 통합, 세력균형, 제국 등 국제정치의 대표적인 현상들을 생생하게 표현해낼 수 있었다.¹⁸⁾

18) Stuart Bremer and Michael Mihalka. “Machiavelli in Machina: Or Politics among Hexagons,” in Karl Deutsch et al. eds., *Problems of World Modeling: Political and Social Implications* (Cambridge: Ballinger, 1977).

국제정치의 현실주의 원칙을 확대 적용한 쿠삭(Thomas Cusack)과 스톨(Richard Stoll)의 시뮬레이션 모델도 국가들 사이의 이익 추구 경향을 반영한 가상의 공간을 창출하려는 시도였다. 이 모델에서 국가들은 서로 간에 전쟁과 동맹을 통해 권력관계를 변동시켜가는 동적 과정을 연출해냈다. 이와 같은 소규모의 공간적 시뮬레이션을 무수하게 반복함으로써 쿠삭과 스톨은 상당히 높은 확률로 국제체제가 궁극적으로 한 나라에 의해 정복 또는 통합되는 현실주의적인 시나리오로 귀결되는 모습을 보여주었다.¹⁹⁾ 비록 모델의 세부 사항들이 국제정치의 현실을 그대로 반영할 수는 없었지만, 핵심적인 국제정치의 작동 원리를 다양한 환경에 따라 반복적으로 조합 및 실행함으로써 이론적 원리들이 궁극적으로 국제정치의 미래에 어떤 추세로 연결되지를 살펴보는 데 큰 도움을 주었다.

이러한 방법론적 측면과 더불어 냉전기의 국제정치 예측에서 두드러지게 나타난 또 하나의 특징은 전통적인 근대 국제정치질서의 패러다임에서 크게 벗어나지 못했다는 점이다. 17세기 이후 국제정치체제의 표준으로 자리 잡은 베스트팔렌(Westfalen) 체제는 국가의 주권(sovereignty)과 영토 보전, 불간섭 원칙 등을 근간으로 하여 합의된 국제질서의 원형으로서, 오늘날에도 이러한 요소들은 여전히 국제정치의 핵심원리를 이루고 있다. 냉전기는 이와 같은 ‘국가중심적(state-centric)’ 사고가 극에 달했던 시기라고 할 수 있다. 또한 세계 대부분이 초강대국을 중심으로 하는 위계질서적 구조 속에 편입되어 있었다는 점에서 냉전기 국제정치는 거시적 차원의 ‘시스템(system)’으로 이해되고 있었다. 이것은 국제정치를 이해하는 데 있어 국가뿐 아니라 그들 간의 상호작용, 행동규범, 권력 분포 등 ‘구조’의 측면이 동시에 고려되고 있었음을 의미한다.

이처럼 냉전기의 국제정치를 분석하는 작업들은 ‘국가’와 ‘시스템’이라는 핵심적인 요소에 집중되어 있었고, 그런 까닭에 국제정치의 미래 예측도 국가를 주요 행위자로 간주하면서 국가들이 만들어내는 구조적 양상을 추적하는 데 주안점을 두었다. 앞서 언급했던 시뮬레이션 모델들도 대부분 이러한 프레임워크 안에서 만들어졌다. 국제정치 분야에서 이러한 시스템 사고는 캐플란(Morton Kaplan)과 불(Hedley Bull)의 저작을 중심으로 전개된 바 있다. 캐플란의 경우 여러 형태의 국가들 사이에 힘의 배분이 어떻게 형성되는지를 여섯 가지 유형으로 분류하였는데, 이는 역사적 경험을 기반으로 국가들이 만들어낼 수 있는 국제질서의 전형적인 모습이었다.²⁰⁾ 또한 불의 경우에도 ‘국제사회(international

19) Thomas Cusack and Richard Stoll, *Exploring Realpolitik: Probing International Relations Theory with Computer Simulation* (Boulder: Lynne Rienner, 1990).

20) Morton Kaplan, *System and Process in International Politics* (New York: John Wiley & Sons, 1957), p

society)’ 개념을 체계적으로 정립하면서 냉전기 및 그 이후에 등장할 여러 질서를 유형화 하였다.²¹⁾ 캐플란의 ‘시스템’ 개념과 달리, 볼의 ‘국제사회’ 개념은 국가들 사이의 힘의 분포 뿐 아니라 공통의 규범을 포함하는 유기체적 관념으로서 제시되었다는 점에서 차이를 지니고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 냉전 시기 국제정치의 미래를 예측하는 데 활용된 방법들은 대체로 분석과 설명 작업을 기초로 하여 구축된 국제정치 모델에 다양한 현실 정치의 패러미터를 적용한 과학적 모델을 지향했다. 이들은 비록 눈에 띄는 성과를 내지는 못했지만, 국제정치의 모습을 설득력 있게 재현하고 예측하려는 최초의 시도였다는 의미를 지닌다. 또한 이론적 차원에서 이러한 노력들은 전통적인 국가 행위자를 주축으로 하는 냉전기의 국제정치질서를 넘어설 가능성에 대한 진지한 시도였다. 이러한 논의는 대체로 현실주의의 시각을 기반으로 행위자로서 ‘국가’와 거시적 관념인 ‘시스템’ 또는 ‘국제사회’를 근간으로 하고 있었다.

여기서 한 가지 추가적으로 언급할 점은, 시스템이나 국제사회라는 관념이 국제정치의 기존 질서에 내재된 ‘안정’ 또는 ‘균형’의 가치를 지지하는 속성을 지니고 있다는 것이다. 즉 거시적 사고는 자칫 체제옹호적이면서 보수적인 경향으로 치우칠 수 있는데, 이는 현실 분석이나 미래 예측에서 왜곡된 결과로 이어지기도 한다. 따라서 냉전기 국제정치학에서 시도되었던 과학적이고 실증주의적인 예측 작업의 결과들이 당시의 국제질서를 정당화하거나 그에 순응하도록 만들기 위한 ‘이데올로기’로서의 역할을 수행했다는 비판에도 귀를 기울일 필요가 있다. 이런 맥락에서 냉전기의 국제정치 분석과 예측 작업이 근대 이후의 표준화된 국제정치질서의 프레임을 벗어나지 않으려 했다는 점, 그리고 냉전의 고착화된 상황에 대한 비판적 검토에 소극적이였다는 점 등은 이후의 국제정치학에서 중요한 과제로 남게 되었다. 개디스가 과학적 국제정치학을 비판한 것도 바로 이러한 한계와 밀접하게 연관되어 있다.

나. 탈냉전기의 변화: 다양성과 불안정성에 대한 고려

냉전기의 미래 예측 모델로 활용되기 시작한 시뮬레이션 방법은 탈냉전기에 들어와 컴

p. 46-57.

21) Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1977), pp. 234-249.

퓨터 기술이 발전하면서 한층 더 정교하면서도 신뢰성 있는 모의실험을 가능하게 해주었다. 예를 들어 현실주의 국제정치의 모델에 집단안보의 규칙을 추가하거나 합리적이지 않은 정책결정자들의 모습을 구현할 수도 있다. 그럼으로써 수많은 변수 사이에 가능한 조합을 통해 만들어지는 다양한 현상들을 비교 검토하는 것이 가능해졌다.²²⁾ 특히 직렬형(serial) 연산을 기반으로 하는 컴퓨터의 특성상 복잡한 현실의 상호작용을 유사하게 구현하는 데 제약이 있었던 반면, 새로운 기술은 이를 넘어서 동시다발적인 현실의 모습도 자연스럽게 처리할 수 있게 되었다.²³⁾ 최근에는 국제정치의 상호작용 모델을 소프트웨어적으로 구현할 수 있도록 해주는 ‘멀티쓰레딩(multi-threading)’ 기술과, 다수의 컴퓨터 중앙처리장치(CPU)들을 연결하여 병렬연산을 해주는 ‘분산처리(distributed computing)’ 기술도 도입되어 한층 복잡하면서도 세련된 시뮬레이션이 가능해졌다.

그뿐 아니라 국제정치의 다양한 행위자들 사이에 인식 능력과 정보 처리 능력에서 차이가 있다는 점을 고려하여 행위자의 다양성이 만들어내는 편차에도 주목하고 있다. 기존의 게임이론이나 합리적 행위자 패러다임이 행위자의 동질성을 전제조건으로 삼고 있었던 데 비하여, 다양하고 복잡한 행위자들이 상호작용하는 가상공간에 대한 관심이 점점 커지고 있다. 예를 들어 시더맨(Lars-Erik Cederman)의 컴퓨터 시뮬레이션 모델은 국제정치의 행위자들이 오직 ‘지역’ 범위의 정보 능력과 활동 영역을 가지고 있다고 전제하고, 이들의 상호작용이 어떻게 국제정치의 거시적 현상으로 이어지는지를 동적으로 실험하고 있다. 이와 같은 ‘행위자 기반 모델(agent-based model)’은 기존의 게임이론과 같이 엄밀한 전제조건의 제약을 받지 않으면서도 다양한 상황에서 일어날 수 있는 상호작용의 결과를 무한대로 실험할 수 있다는 장점을 지닌다. 특히 ‘행위자 기반 모델’은 국제체제의 구조적인 요인들을 미리 전제하지 않으면서도 행위자들 간의 미시적 상호작용으로부터 국제정치의 거시적 현상이 만들어지는 상향식(bottom-up), 창발적(emergent) 과정을 구현하는 데 효과적이다.²⁴⁾

또한 게임이론을 포함하는 합리적 선택 패러다임에서도 탈냉전기의 변화를 적극 수용

22) Thomas Cusack and Richard Stoll, "Collective Security and State Survival in the Interstate System," *International Studies Quarterly* 38 (1994).

23) Gavan Duffy, "Concurrent Interstate Conflict Simulations: Testing the Effects of the Serial Assumption," *Mathematical and Computer Modelling* 16 (1992).

24) 시더맨은 ‘국가’와 ‘민족’이라는 정치적 단위체들이 저절로 주어진 것이 아니라 국제체제의 구조와 상호작용하면서 만들어진다고 보는 구성주의적 시각에서 시뮬레이션을 전개하고 있다. Lars-Erik Cederman, *Emergent Actors in World Actors: How States and Nations Develop and Dissolve* (Princeton: Princeton University Press, 1997).

함으로써 예측 모델을 정교하게 발전시키려는 노력이 전개되었다. 여기에는 부에노 드 메스키타(Bruce Bueno de Mesquita)를 중심으로 하는 공리주의 학자들이 큰 역할을 담당했는데, 이들은 역사적 사건을 합리적 행위자들의 전략적 선택으로 치환함으로써 특정한 역사적 분기점에서 그들의 선택이 어떤 변화를 낳는지를 추론한다.²⁵⁾ 부에노 드 메스키타는 이런 방법을 이용하여 기후변화 협약이 좌초될 것이라는 실험 결과를 예측한 바 있다.²⁶⁾ 또한 냉전의 역사적 경로를 실제 데이터와 기대효용이론으로 모의 실험한 결과, 약 67~78%의 확률로 소련에 대한 미국의 승리를 예측할 수 있었다.²⁷⁾ 이러한 공리주의적 접근은 최근 방법론의 통합이라는 목표 아래 전통적인 서술방법을 통합한 ‘분석적 서사(analytic narratives)’ 방법을 제안하기도 했다. 분석적 서사는 특수한 상황 속에 존재하는 행위자(actors)를 추출하고 그들의 선택지(choices)를 모형화한 후, 이들 간의 상호작용 결과를 게임이론을 통해 추정한다. 이 과정에서 행위자와 선택지는 추상적인 방식이 아니라 국지적(local) 상황에 맞게끔 재구성된다. 이와 같은 방식으로 ‘분석적 서사’를 통해 특수한 사건이나 현상의 역사적 경로를 설명하거나 미래를 예측할 수 있다는 것이 공리주의자들의 주장이다.²⁸⁾

이와 같은 발전은 그동안 패러다임 간의 교류가 드물었던 사회과학과 정치학 분야에서 학제적 연구를 활성화하면서 방법론적 통합의 효과를 향상시키는 출발점으로 볼 수 있다. 또한 앞서 언급한 것처럼 실증주의와 탈(脫)실증주의 사이의 간극을 좁히면서 범(汎)사회과학의 소통과 통약을 위한 초석이라는 의미를 부여할 수 있다. 그럼에도 미래 예측의 방법으로서 이와 같은 과학적 또는 실증주의적 방법이 지닌 한계는 여전히 크다. 컴퓨터 시뮬레이션이나 공리주의 접근방법 모두 사전에 설정한 ‘전제조건’에 의해 예측 결과가 크게 달라질 수 있기 때문이다. 예를 들어 컴퓨터 모델이나 분석적 서사 모델은 특정한 상황을 어느 정도 재현할 수 있지만, 모델링 기법상 추론 전 단계에서 일정한 전제조건을 반드시 충족해야 한다. 여기에는 행위자의 합리성과 같은 조건이 포함되는데, 이러한 행위자는 특정한 상황에서 자신의 ‘기대효용(expected utility)’을 극대화할 것이라고 가정된

25) Bruce Bueno de Mesquita, *The Predictioneer's Game*, 김병화 옮김, 『프리딕셔니어: 미래를 계산하다』 (서울: 웅진지식하우스, 2010), p. 259.

26) 부에노 드 메스키타는 대부분의 미래 예측 연구자들과 달리 자신은 사전에 미래 예측의 결과를 공개한다는 점을 내세우고 있다. Bruce Bueno de Masquita, "Recipe for Failure," *Foreign Policy*, November (2009), pp. 78-79.

27) Bruce Bueno de Mesquita, "The End of the Cold War: Predicting an Emergency Property," *Journal of Conflict Resolution* 42-2 (1998), pp. 131-134 & 153-154.

28) Robert Bates, et al., *Analytic Narratives* (Princeton: Princeton University Press, 1998).

다. 그런데 최근의 많은 연구에 따르면 이러한 가정이 타당하지 않은 상황으로 말미암아 추론의 결과가 무용지물이 되는 경우가 자주 발생한다.²⁹⁾ 또한 개인들을 대상으로 설정된 합리적 행위자 가설을 집단 행위자에게도 동일하게 적용하는 것은 지나친 일반화라는 비판도 제기되고 있다.³⁰⁾

한편 이와 같은 방법론적 변화와 한계에 더하여 탈냉전기 국제정치 연구의 지향점에도 서서히 변화가 감지되고 있다. 냉전기의 국제정치에 대한 탐구가 ‘국가’와 ‘시스템’을 중심으로 전개되었던 것에 비해, 이 시기에는 공산권의 붕괴와 그에 따른 구조적 변화를 반영하여 한층 더 복잡한 모델에 대한 수요가 증가하고 있기 때문이다. 대표적으로 양극 질서를 넘어서는 단극화 또는 다극화의 구조를 포함하는 유형화 작업을 꼽을 수 있는데, 여기에는 나이(Joseph Nye), 하카비(Robert Harkavy) 등의 연구가 포함된다. 이들에 따르면 탈냉전기의 국제정치질서는 현실주의뿐 아니라 자유주의의 모습도 반영하고 있으며, 지역주의와 집단화 등 국가 차원을 넘어서 ‘권역’의 영향을 더욱 크게 받고 있다.³¹⁾ 이러한 이론화 작업은 국제정치가 점차 근대국가 중심의 패러다임에서 벗어나 다양한 행위자를 포괄하면서 점점 복잡해지는 과정으로서 이해되고 있음을 뜻한다.

탈냉전기 국제정치의 이론적 논의에서 나타난 또 다른 특징으로서, 현실정치의 전략적 측면보다 세계화에 따른 ‘공동의 문제’에 대한 관심이 높아지고 있고, 이를 해결하기 위한 규범적 논의가 증가했다는 점을 꼽을 수 있다. 이것은 미래의 질서가 인류가 원하는 방향으로 진행되지 않을 수도 있다는 불안감과 더 나은 질서를 향한 열망을 동시에 반영한 것이기도 하다. 로즈노(James Rosenau)나 월쩌(Michael Walzer)와 같은 학자들은 이런 점에서 ‘세계공화국(world republic)’을 논하면서 미래의 국제정치가 직면한 과제로서 다원주의를 강조하고 있다.³²⁾ 또한 탈냉전기의 변화를 탐구하는 국제정치학자들은 과거에 비해 더욱 복잡해진 현실 세계와 그에 내재된 불확실성 및 예측 불가능성에 주목하면서 미래를 예견하는 일이 한층 어려워질 것이라는 점을 지적하고 있다. 따라서 앞으로의

29) Anna Alexandrova, “When Analytic Narratives Explain,” *Journal of Philosophy of History* 3 (2009), pp. 2-3.

30) Jon Elster, “Rational Choice History: A Case of Excessive Ambition,” *American Political Science Review* 94-3 (2000), pp. 685-695.

31) Joseph Nye, Jr., “What New World Order?” *Foreign Affairs* 71-2 (1992), pp. 86-88; Robert Harkavy, “Images of the Coming International System,” *Orbis* 41-4 (1997), pp. 570-586.

32) James Rosenau, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity* (Princeton: Princeton University Press, 1990), pp. 446-451; Michael Walzer, *Arguing about War* (New Haven: Yale University Press, 2004), pp. 44-49.

국제정치 연구 및 예측은 더욱 다양한 이론적 패러다임과 정교한 방법론적 도구를 필요로 할 것이다.

4 미래 연구의 미래: 국제정치적 의미와 새로운 방향

사회과학자들이 미래 예측에 실패하는 데에는 크게 두 가지의 이유가 있다. 첫째 이유는 정보가 충분하지 않다는 점인데, 다양한 변수에 걸쳐 반복적인 패턴을 나타내는 데이터가 적을수록 예측의 정확도는 떨어질 수밖에 없기 때문이다. 둘째 이유는 예측 모델의 속성에 대한 이론화가 불충분하다는 점인데, 이는 정보 부족의 문제보다 더 심각한 결과를 초래하기도 한다.³³⁾ 예를 들어 앞서 소개한 개디스의 비판처럼 냉전이라는 거시적인 흐름의 변화를 읽어내지 못하거나, 9/11 테러와 같은 일시적 사건과 연관된 정보실패를 꼽을 수 있다. 이를 통해 우리는 예측의 실패가 정보나 사실 자체의 문제라기보다 그것을 대하는 인간적 차원의 문제로 귀결될 수 있다는 점을 깨닫게 된다. 이러한 진단을 바탕으로 여기에서는 미래 국제정치의 연구와 관련한 몇 가지의 방법론적, 이론적 논의를 전개한다. 앞서 살펴본 기존 미래 예측방법의 특징이 국제정치적으로 어떤 의미를 갖는지를 논의하고, 향후 이것이 어떻게 바람직한 방향으로 전환될 수 있는지에 대한 몇 가지 시사점을 제시하고자 한다.

첫째, 미래 예측에 불가피하게 포함되는 ‘불확실성’을 어떻게 인식하는가의 문제가 중요하다. 왜냐하면 미래 예측 모델을 통해 ‘무엇’을 알고자 하는지, 그리고 어떤 성격의 불확실성을 염두에 두는지가 예측의 결과를 좌우하기 때문이다. 즉 미래를 예측하는 데 있어 알고자 하는 불확실한 대상의 범위를 먼저 설정해야 한다. 이와 관련하여 나이트(Frank Knight)가 언급한 두 가지의 ‘불확실성’, 즉 ‘알려진 불확실성(known unknowns)’과 ‘알려지지 않은 불확실성(unknown unknown)’ 개념을 살펴볼 필요가 있다. 알려진 불확실성은 상당한 정보와 지식이 어느 정도 축적되어 있는 상태에서 추정(estimation)이 이루어지므로 예측이 상대적으로 용이한 편이다. 우리가 알고자 하는 예측의 대상이 일정한 규칙성이나 반복성을 보일 경우 이를 확률적으로 예측해낼 수 있기 때문이다. 과거에 축적된 지식을 바탕으로 수량화나 객관화가 가능하며, 이러한 불확실성의 정도를 확

33) John Freeman and Brian Job, "Scientific Forecasts in International Relations: Problems of Definition and Epistemology," *International Studies Quarterly* 23-1 (1979), p. 114.

률적으로 계산할 수 있는 것이다. 나이트에 따르면, 이러한 예측은 불확실성을 확실한 수치로 변환시키는 과정, 즉 불확실성에 내재된 ‘위험(risk)’을 계산 가능한 형태로 바꾸는 과정에 다름 아니다.³⁴⁾ 그러므로 일정한 빈도로 나타나는 현상이나 주기적으로 반복되는 규칙성에 대하여 발생 빈도를 추정하는 일은 충분히 가능하며, 사회적으로도 중요한 의미를 지닌다. 예를 들어 보험은 개인 차원에서 감지되는 불확실성을 사회적 확실성으로 환산하여 운용하는 미래 예측의 응용 사례이다.³⁵⁾

그런데 이와 같이 예측 가능한 것과 전혀 다른 종류의 불확실성, 즉 ‘알려지지 않은 불확실성’도 존재한다. 이것은 실증적으로 다룰 수 있는 불확실성과는 그 성격이 다른데, 특히 어떤 일이 일어날지 사전에 알 수 없다는 점에서 큰 차이를 보인다. 이러한 불확실성은 우리가 미래 예측을 하는 데 가장 처리하기 어려운 부분으로서, 사실상 ‘범주(categories)’의 문제를 야기한다. 즉 ‘알려진 불확실성’의 경우에는 어떤 종류의 위험이나 불확실성을 가리키는지에 대한 합의가 가능하지만, ‘알려지지 않은 불확실성’의 경우에는 발생할 사건이나 현상을 어떤 ‘범주’로 구분할 것인가가 명확하지 않기 때문에 미래 예측을 더욱 어렵게 만든다.³⁶⁾ 예를 들어 국제정치의 미래 예측에서 ‘힘의 분포’나 ‘군사비 수준’ 또는 ‘경제력 집중도’ 등과 같이 우리가 알고자 하는 불확실성의 범주가 확실하게 설정된 경우에는 개념상의 오류나 측정의 문제가 생기지 않는다. 하지만 무엇을 예측할 것인가의 ‘범주’에 관한 충분하고도 명확한 합의가 존재하지 않을 경우 ‘냉전의 종식’이나 ‘9/11 테러’ 또는 ‘후쿠시마 원전 사태’와 같은 충격을 사전에 상상하기란 불가능할 것이다.

이와 같이 불확실성을 ‘알려진 불확실성’과 ‘알려지지 않은 불확실성’으로 구분할 경우 우리는 지금까지 국제정치학에서 빈번하게 이루어진 미래 예측이 주로 전자를 대상으로 이루어져 왔다는 점을 알 수 있다. 그렇지만 개디스의 비판이나 정보실패의 사례에서 보았듯이, 기존의 과학적 방법이나 모델링으로 쉽사리 다루기 어려운 부분은 바로 후자에 해당한다. 미래 예측에서 사실상 두 가지의 불확실성을 모두 다루기는 하지만, ‘알려진 불확실성’에 관한 예측의 경우 오히려 ‘전망(forecasting)’에 가깝다고 할 수 있다. 이 경우 미래의 불확실한 상황에 대하여 이미 알려진 보편법칙을 적용함으로써 확률적인 예측을

34) Frank Knight, *Risk, Uncertainty and Profit* (Boston: Houghton Mifflin, 1921), pp. 197-200.

35) Darryl Jarvis, “Theorizing Risk and Uncertainty in International Relations: The Contributions of Frank Knight,” *International Relations* 25-3 (2011), pp. 299-300.

36) Frank Knight (1921), pp. 224-225; Darryl Jarvis (2011), pp. 304-305.

시도한다. 많은 사전 정보와 모델링을 기반으로 하는 이러한 ‘전망’은 경기 예측이나 일기 예보처럼 고도의 전문성을 요구한다.³⁷⁾ 하지만 ‘알려지지 않은 불확실성’의 경우에는 전문가조차도 예측하기 어려운 경우가 많은데, 일반적으로 국제정치 분야에서 요구되는 미래 예측이 여기에 해당한다. 그만큼 어떤 일이 일어날지에 대한 ‘범주’ 차원의 정보나 합의가 부족하다면 미래 예측에서 큰 성과를 거두기 어렵다는 점은 분명하다.

둘째, 지금까지의 국제정치 미래 예측 경향을 고려할 때, 과학적 접근이나 학술적 차원의 엄밀성에 집착하기보다는 현실에서의 적실성(relevance)을 향상시키는 일이 중요하다. 그동안 국제정치학 연구는 다른 사회과학 분야와 마찬가지로 고도의 엄밀성과 객관성을 지향하는 실증주의 접근방법을 채택해왔는데, 그럼에도 데이터 분석과 가설 검정을 기초로 한 설명 작업, 수리 모델을 바탕으로 한 공리적 연구가 미래 예측에서 큰 성과를 이루지 못했다는 사실에 대한 진지한 성찰이 필요하다. 이처럼 정치에 대한 학문적 분석이 현실정치에 큰 도움이 되지 못하는 이유는 무엇일까? 무엇보다 정치분석의 방법이 지나치게 자연과학적 방법에 경도되어 왔다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 그 결과 국제정치의 예측 작업이 일반 대중이나 현실정치에 다가가지 못하면서 고립적이고 배타적인 학문 패러다임 내부에 국한되는 결과로 이어졌다.³⁸⁾ 따라서 방법론적으로 엄밀한 기법을 사용함에도 불구하고 데이터의 신뢰성 문제, 개념의 타당성 문제, 취약한 모델링 문제 등으로 인해 잘못된 예측을 양산해왔다. 이런 까닭에 과학주의 기반의 학술적 성과와 현실 세계 사이의 간극은 점점 확대되어왔다.³⁹⁾

그런 만큼 미래 예측의 성과가 지지부진한 문제에 대하여 ‘과학’과 ‘일반화’의 과정적 엄밀성보다는 그것이 현실정치에서 어떻게 적실성을 확보할 수 있는가에서 해답을 찾아야 할 것이다. 자연과학적 방법을 답습하려는 노력보다는 인식론적 다양성과 이론적 확장성을 담보하는 일이 무엇보다 시급한 것이다.⁴⁰⁾ 특히 정책적 관점에서 광범위한 영역에

37) Freeman and Job (1979), pp. 117-118.

38) 오렌(Ido Oren)은 퍼트넘(Robert Putnam)의 연구를 사례로 들면서 자연과학적 지식의 축적과 현실 정책에 대한 기여를 동시에 추구하는 일이 어떻게 모순으로 이어지는지를 파헤치고 있다. Ido Oren, “Can Political Science Emulate the Natural Sciences? The Problem of Self-Disconfirming Analysis,” *Polity* 38-1 (2006), pp. 84-98.

39) Jon Mearsheimer and Stephen Walt, “Leaving Theory Behind: Why Simplistic Hypothesis Testing Is Bad for International Relations,” *European Journal of International Relations* 19-3 (2013), pp. 437-445.

40) 이와 관련하여 오렌은 실증주의의 인식론적 오류에 빠지지 않으면서도 정책적 적실성을 잘 유지한 연구의 사례로서 벨라(Robert Bellah), 부르디외(Pierre Bourdieu), 플뤼비예그(Bent Flyvbjerg) 등을 들고 있다. Oren (2006), p. 99.

걸친 일반적 예측 대신에 특수한 시기와 맥락을 고려한 구체적 예측의 필요성이 커지고 있다. 이와 같은 ‘상황적 예측(contingent prediction)’이 보편 법칙의 발견보다 정책결정자들에게 더 생생하게 전달될 수 있기 때문이다. 예를 들어 1940년대 후반 케넨(George Kennan)이 ‘소련 행동의 기원’이라는 논문을 통해 소련의 피해망상적이고 공격적인 심리구조를 구체적으로 파헤친 것이 좋은 사례이다. 그는 국가 행동의 일반적인 법칙을 제시하는 대신, 소련의 취약성과 적대감으로 인하여 미국-소련 관계가 악화될 것이라는 점을 지적했다.⁴¹⁾ 이러한 상황적 예측을 기반으로 케넨은 소련에 대한 점진적인 ‘봉쇄(containment)’ 정책을 제안하게 된다.

이와 같이 80여년 전 케넨의 미래 예측을 언급하는 이유는, 그의 주장이 과학적이거나 실증적으로 이루어진 것이 아님에도 20세기 미국 외교정책의 향방을 결정짓는 중요한 전환점이 되었기 때문이다. 당시 케넨이 고발했던 소련의 팽창주의와 공격성은 여러 기원을 지니고 있는데, 여기에는 공산주의라는 적대적 이데올로기, 소련 내부의 권위주의적 지배집단, 소련의 지정학적 위치 등이 복합적으로 작용한 결과였다. 그는 이러한 팽창주의적 성향에 대하여 미국이 전방위적인 봉쇄조치로 대응해야 한다고 보았는데, 이후 NSC-68과 한국전쟁 등을 거치면서 이것이 냉전기 미국 외교정책의 근간을 이루게 되었다. 물론 미국의 봉쇄정책 범위가 어디까지 이루어질 수 있는가를 둘러싸고 국내적으로 논란이 벌어지기도 했다.⁴²⁾ 중요한 점은 제2차 세계대전 종전 무렵 미국과 소련의 우호적인 관계에도 불구하고 소련과 공산주의 체제의 불안한 성격을 진단하고 그에 대한 강력한 처방을 요구한 케넨의 통찰력이 과학주의와는 무관했음에도 불구하고 현실정치와 외교정책에 지대한 공헌을 해왔다는 사실이다.

한편, 케넨의 경우와 유사한 사례로서 1990년대에 들어와 ‘문명의 충돌’ 담론에 포함된 헨팅턴의 예측도 주목할 가치가 있다. 그는 냉전기에 상대적으로 위축되어 있던 문화변수가 탈냉전기에 들어와 부상하기 시작하면서 서구 문명에 대한 비서구 문명의 도전, 특히 이슬람 지역과 중국의 도전이 커질 것이라고 예측했다.⁴³⁾ 또한 미어세이머(John

41) George F. Kennan, “The Sources of Soviet Conduct,” *Foreign Affairs* 25-4 (1947), p. 581.

42) 케넨의 봉쇄정책에 대하여 리프만(Walter Lippmann)은 미국의 전략이 ‘필수 이익(vital interests)’을 보호하는 데 국한되어야 한다는 취지 아래 ‘전면방어(perimeter defense)’ 또는 ‘거점방어(strongpoint defense)’ 개념을 대안으로 제시하기도 했다. Walter Lippmann, *The Cold War: A Study in U. S. Foreign Policy* (New York: Harper and Brothers, 1947), pp. 22-23; John Mearsheimer, “Introduction,” in George F. Kennan, *American Diplomacy* (Chicago: Chicago University Press, 2012), pp. xx-xxi.

43) Samuel Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York: Simon and Schuster, 1996), pp. 103-120; J. David Singer, “Prediction, Explanation, and the Soviet Exit from

Mearsheimer)가 『강대국 국제정치의 비극』에서 보여준 국제정치의 미래에 관한 예측도 눈여겨 보아야 할 부분이다. 21세기 초에 들어와 발간된 이 저술에서 미어셰이머는 강대국 사이의 관계가 궁극적으로 경쟁과 갈등에 빠질 수밖에 없는 ‘비극’이라고 강조하면서, 유럽에서는 러시아가, 동아시아에서는 중국이 서방에 대한 도전국가가 될 것이라고 예측하였다.⁴⁴⁾ 20여 년 전 미국의 관심이 테러와의 전쟁에 집중되어 있던 시기에 이루어진 이러한 예측은 오늘날 놀라우리만치 국제정치의 현실을 꿰뚫고 있다. 이처럼 헨팅턴이나 미어셰이머는 케넌과 마찬가지로 실증주의적 접근이 아닌 방식으로 냉전 시기 또는 탈냉전 시기의 국제정치의 미래를 내다보면서 국제정치의 이론과 정책 분야 모두에서 큰 영향을 미쳤다는 점은 미래 예측이 과학적 방법으로 이루어져야만 하는가의 질문과 관련하여 시사하는 바가 크다.

셋째, 국제정치의 미래 예측이 현실에서 높은 적실성을 확보하기 위해서는 시간과 장소에 부합하는 ‘상황적 타당성(contextual validity)’이 요구된다. 이처럼 ‘상황’에 대한 고려는 미시적 차원에서 상대적으로 용이한 편이지만, 분석수준을 집단이나 국가, 국제체제로 확장시킬 경우 예측의 타당성은 줄어들 수밖에 없다. 예를 들어 국제체제의 변화와 관련하여 상상하기 어렵거나 설명할 수 없는 사건을 제대로 예측하기란 쉽지 않을 것이다.⁴⁵⁾ 따라서 우리는 국제정치의 미래를 전망하는 데 있어서 거시적 요소와 상황적 요소를 동시에 포함하는 방식을 고민해야 할 것이다. 거시적 요소의 경우 기존의 국제정치이론에서 정립된 원칙들을 섭렵하되, 주류 이론인 현실주의 이외에 자유주의와 구성주의, 탈근대주의 등 다양한 패러다임을 넘나들 수 있는 모델링이 요구된다. 그동안 현실주의 기반의 예측 작업이 근대 국제정치질서의 근간을 이루는 ‘국가’와 ‘시스템’ 사고에 지나치게 몰두해온 까닭에 ‘알려지지 않은 불확실성’을 충분히 예측하지 못했기 때문이다. 이런 맥락에서 시스템과 구조 등 거시적 차원의 변수를 넘어 개별 지역과 국가 내부 및 비국가 행위자에 관한 상황 정보를 더욱 보강하여 예측의 적실성을 높이려는 노력이 필요하다.

국제정치학의 현실주의 패러다임이 그동안 과학적 접근을 선호해온 것은 인간본성이나 국제체제 등 등 보편적 변수들이 어떤 패턴을 만들어낼 것이라는 전제 아래 가능한 일이었다. 이는 거시적 차원의 흐름을 예측하기 위한 당연한 선택이었을 것이다. 하지만 단

the Cold War,” *International Journal of Peace Studies* 4-2 (1999), p. 57.

44) John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, 이춘근 옮김, 『강대국 국제정치의 비극』 (서울: 나남, 2004), pp. 692-692 & 725-731.

45) Freeman and Job (1979), pp. 132-133.

순 서술이나 인과성 분석과 설명의 차원을 뛰어넘어 정책적으로 도움이 되는 미래 예측의 경우 국제정치의 구체적이면서 고유한 상황에 대한 심층적인 고찰이 요구된다.⁴⁶⁾ 보편성보다 ‘상황의존성(contingency)’을 더 강조하는 이러한 입장은 냉전의 갑작스러운 붕괴 이후 소련 연구자들을 겨냥하여 강조된 바 있다. 당시 소련 연구자들이 공산권 붕괴와 소련의 해체를 제대로 예측하지 못한 데에는 그들 사이에 소련이 영구적으로 존재할 것이라는 믿음을 공유하고 있었기 때문이었다는 지적이 그것이다. 자본주의 세계와 대립해오던 공산주의 체제가 궁극적으로 붕괴될 가능성에 대해서는 어느 누구도 관심을 기울이지 않았다는 것이다.⁴⁷⁾ 그만큼 소련의 붕괴를 설명하거나 예측하기 위해서는 소련 내부의 사정에 대한 심층적 진단과 더불어 예측 불가능한 ‘알려지지 않은 불확실성’에 대한 고찰이 동반되어야 할 것이다.

결국 상황적 변수에 대한 관심을 높이기 위해서는 행위자 차원에서 국가나 지역에 대한 더 많은 정보와 식견이 추가되어야 한다. 그래야 국제정치의 거시적 흐름이나 미래 현상을 예측하는 일이 용이해질 것이기 때문이다. 과거 냉전기의 예측 작업이 현실의 데이터보다 구조적 차원의 모델링에 집중했다면, 오늘날의 복잡한 국제정치 속에서는 예측 모델에 투입될 현실의 파라미터와 서술적인 내용들이 한층 풍부해질 필요가 있다. 그럼으로써 국가와 지역, 국제체제 수준에서 적실성을 지닌 미래 예측이 가능할 것이다.⁴⁸⁾ 과학적 연구방법을 강조했던 저비스(Robert Jervis)는 미래를 예측하기 위해서는 우선 예측이 가능한 현상, 즉 ‘알려진 불확실성’을 대상으로 해야 한다는 점을 강조한 바 있다. 우리가 말 발굽 소리를 듣는다면 그것은 ‘얼룩말’이 아니라 ‘말[馬]’이라고 예측해야 한다는 것이다. 일반적인 ‘말’은 보편적이면서 예측 가능한 경우를 가리키지만, ‘얼룩말’은 지극히 예외적인 경우를 비유하기 때문이다.⁴⁹⁾ 이러한 주장은 분명 타당한 면이 있지만, 오늘날 국제정치의 복잡성을 모두 담아내기에는 제약을 안고 있다. 결국 예측하기 어려운 현상, 즉

46) 바킨(Samuel Barkin)은 현실주의 이론가들이 추구하는 국제정치의 거시적 예측이 개별 국가들의 외교정책에 대하여 구체적인 처방을 내리는 데 실패했다는 점을 강조하고 있다. Samuel Barkin, "Realism, Prediction, and Foreign Policy," *Foreign Policy Analysis* 5 (2009), pp. 237-238.

47) Michael Cox, "Why Did We Get the End of the Cold War Wrong?" *British Journal of Politics and International Relations* 11 (2009), pp. 172-173.

48) 물론 합리적 효용이론과 같은 공리적 접근에서 많이 이루어지고 있는 ‘확률적 진단’이 상당한 정도로 ‘상황적 요인’의 편차에 대한 설명과 유사하다는 점은 주목할 만하다. 하지만 일반적인 서술 방법에 비해 여전히 구체성이 떨어진다는 점도 부인할 수 없다. James Lee Ray and Bruce Russett, "The Future as Arbiter of Theoretical Controversies: Predictions, Explanation, and the End of the Cold War," *British Journal of Political Science* 26 (1996), p. 455.

49) Robert Jervis (2010), p. 189.

‘알려지지 않은 불확실성’을 가늠할 수 있는 식견이 추가적으로 요구되지만, 과학적 접근만으로 이를 확보하기는 쉽지 않을 것이다.

5 맺는 말

이 절에서는 국제정치의 예측 작업이 그동안 주목할만한 성과를 거두지 못한 배경을 집중적으로 살펴보았다. 그동안 ‘과학’에 대한 열망이 국제정치학을 포함하여 사회과학 전반에 걸쳐 확산되어 왔지만, 이는 데이터 분석과 인과적 설명을 주축으로 하는 실증주의적 접근방법에 국한되고 있다. 그럼에도 국제정치학에서 가장 과학적인 방법이 활용되고 있는 ‘예측’의 영역에서 거둔 성과는 미미하기만 했다. 이런 상황에서 가장 비과학적이라는 비판을 받아온 역사학자들이 냉전의 종식을 제대로 예측하지 못한 정치학자들의 과학적 방법론을 역으로 비판했다는 점은 되새겨볼 필요가 있다. 그뿐 아니라 9/11 테러나 이라크의 대량살상무기와 관련된 정보실패 역시 유사한 맥락에서 거센 비난의 대상이 된 바 있다. 이러한 사례들은 그동안의 미래 예측이 안고 있던 근본적인 문제들을 다시 되새겨보게끔 하는 계기로 이어졌다. 특히 국제정치의 미래 예측에서 ‘과학’이 과연 어느 정도의 긍정적인 역할을 할 수 있을 것인지에 대한 고민도 커졌다.

이런 점에서 냉전기와 탈냉전기에 걸쳐 국제정치에서 이루어진 시뮬레이션과 이론적 유형화 작업은 미래 예측의 성과를 진단하는 시금석이라 할 수 있다. 본 장에서 소개한 바와 같이, 냉전기 국제정치학은 주로 근대 국제정치질서의 핵심적인 요소, 특히 국가 행위자와 더불어 그들 사이의 구조적 측면에 집중하는 경향이 있었다. 방법론상으로 컴퓨터를 이용한 시뮬레이션도 활발하게 이루어지기는 했지만, 거대한 국제정치의 모습을 제대로 구현하는 데에는 이러한 방법이 상당한 제약을 안고 있었다. 또한 대부분의 예측 작업이 주로 현실주의 패러다임 내에서 전개된 까닭에 국제정치의 다양한 모습을 그려내는 데 만족스러운 성과를 내지 못한 것도 사실이다. 이에 비해 탈냉전기의 분위기는 다소의 변화를 보이고 있는데, 시뮬레이션의 기법도 정교해졌지만 합리적 선택이론을 적용한 공리주의적 접근도 미래 예측에 상당한 가능성을 보여주기 시작했다. 또한 다양한 이론적 패러다임에 대한 관심과 더불어 국제정치에 내재된 복잡성과 불확실성을 포함시키려는 노력도 주목할 만하다.

이러한 논의를 기반으로 본 장에서는 미래 예측과 관련한 몇 가지 시사점을 제시하였다. 첫째, 미래 예측에 있어 불확실성의 개념을 명확하게 적용해야 할 필요가 있는데, 특

히 ‘알려진 불확실성’에 비해 ‘알려지지 않은 불확실성’에 대한 관심과 수요가 더 크다는 점을 고려하고, 단순한 실증주의적 분석에 의존하는 대신 다양한 시각과 식견을 바탕으로 한 예측 방법이 요구된다. 둘째, 과학적 방법에만 의존하는 대신 전통적인 서술 기법을 병행할 수 있어야 한다. 케넌이나 헌팅턴, 미어셰이머의 전통적인 접근방법에서 이루어진 미래 전망이 상당한 수준의 예측력과 더불어 정책적으로도 유용하다고 밝혀졌는데, 이는 과학적 접근만이 능사가 아니라는 반증이기도 하다. 셋째, 이를 위해 맥락 또는 ‘상황의존성’을 미래 예측 모델에 보강하려는 노력이 요구된다. 여기에는 구체적 정보를 많이 확보함으로써 과학적 모델링의 추상적인 예측 기법이 현실정치와 정책결정 과정에서 더 적실성을 가질 수 있도록 담보해줄 복합적 접근도 필요하다. 이와 같은 노력을 통해 국제정치의 예측은 기존의 방법론적 제약을 극복하면서 새롭게 다가올 불확실한 미래 상황에 더욱 효과적으로 대응할 수 있을 것이다.

제 3 절

미래질서 전망의 분석틀 : 강대국의 대전략과 상호작용

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 불확실한 미래 국제질서 전망과 강대국의 대전략

오늘날 국제질서의 중대한 변화에 직면한 가운데 우리는 미래 국제질서를 어떻게 전망해야 하는가? 앞서 서술한 바와 같이 세계는 미중 전략경쟁과 우크라이나 전쟁으로 경쟁과 갈등, 충돌과 전쟁이라는 다양한 위기와 도전에 직면해 있으며, 힘의 변화와 함께 기술혁신이 전개되고 있는 오늘날의 세계는 그 어느 때보다 미래에 대한 다양한 전망들이 부상하고 있다.

앞 절에서 본 바와 같이 이러한 불확실성의 시대, 대전환의 시대를 바라보는 국제정치 학자들은 다양한 방법론으로 미래 질서에 대한 전망을 제시하고 있다. 과거 냉전시대에 대한 역사적 비유를 통해 미래를 전망하기도 하고, 국력변화 관련 데이터를 근거로 세력전이 이론 등을 통해 미래 국제관계를 전망하기도 한다. 이렇듯, 불확실한 미래를 예측하기 위해 다양한 분석과 전망들이 제기되고 있는데, 앞 절에서 제기한 바와 같이 미래 예측에 있어 ‘알려진 불확실성’에 비해 ‘알려지지 않은 불확실성’의 중요성을 인식하고 다양한 시각과 식견을 바탕으로 한 예측 방법이 요구된다. 또한, 과학적 방법론 뿐만 아니라 전통적인 서술 기법을 활용하고 맥락 또는 ‘상황의존성’을 미래 예측 모델에 보강하려는 노력으로 불확실한 미래를 더욱 효과적으로 대응할 수 있다.

전통적 서술기법과 다양한 정보를 취합한 맥락 또는 상황의존성에 대한 분석, 그리고 알려지지 않은 불확실성에 대한 문제까지 다양한 요소들을 포괄하는 미래국제질서 전망에 있어 중요한 것은 미래 국제질서의 중요한 행위자인 강대국들의 인식과 전략, 외교행위라고 할 수 있다. 미어샤이머(Mearsheimer)는 국제질서는 강대국들에 의해 만들어지고 관리된다고 강조한다. 국제질서는 지역적 차원의 혹은 글로벌 차원의 제도들로 형성되고 이러한 것들을 강대국들이 만들고 운영한다는 것이다.⁵⁰⁾ 1945년 이후 미국은 국제경제기구와 양자적 지역적 안보기구를 만들어내면서 글로벌 이익을 추구해 왔다.⁵¹⁾ 이후

50) John Mearsheimer (2019), "Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order," International Security Vol. 43, No. 4, p.8.

미국은 소련의 해체와 미국 일극체제 하에서 세계화와 자유무역을 기치로 자유주의 국제 질서를 주도하여 왔다.

강대국들이 저마다 생각하는 탈냉전 질서의 도전이 무엇인지, 그리고 어떠한 미래질서가 바람직하고 어떠한 미래질서가 국익에 부합하는지는 서로 다르게 나타날 수 있다. 결국 국제질서가 강대국들이 창조하고 운영하는 제도들에 의해 구성된다고 하면 과연 강대국들이 미래 질서에서 창조하고자 하는 질서가 무엇인지에 대한 분석이 미래질서를 전망하는 데 있어 주요한 요소가 될 수 있다.

따라서, 본 연구는 미래 국제질서를 전망하는 데 있어 국제질서 변화를 추동하는 힘의 이동의 주요한 축인 중국의 부상과 미중 간 세력전이, 글로벌 남반구의 부상과 남북간 세력전이의 미래를 전망하고, 이와 함께 이러한 질서변환기에 대응하는 주요 강대국들의 대전략을 비교분석함으로써 미래질서를 형성하는 힘들이 어떻게 작동하고 있는지를 분석하고, 이러한 서로 다른 대전략의 경쟁과 충돌 속에서 어떠한 미래질서가 부상할 수 있는지를 전망한다. 미국, 중국, 러시아, EU, 일본 등 5개국을 중심으로 강대국의 대전략을 분석하고, 이에 근거한 미래 질서 전망을 토대로 한국의 중장기 외교전략에 대한 시사점과 정책적 제언을 도출하고자 한다.

2 대전략의 개념과 분석틀

대전략(grand strategy)은 국가가 어디로 가고자 하는지, 어떻게 그곳에 갈 것인지를 결정하는 데 도움을 주는 인식 틀이고, 외교정책의 형태와 구조를 결정하는 지적 구조로, 목표와 수단을 연계하는 정책의 큰 틀이고 과정이라고 할 수 있다.⁵²⁾ 대전략은 또한 국가 이익을 증진하기 위한 큰 틀의 비전 하에 장기 목표와 수단을 연결하는 과정이다. 국가가 어떻게 군사적, 경제적, 정치적 수단 등 다양한 수단을 활용하여 통합된 안보 목표를 달성할 수 있을 것인가에 대한 이론이라고 할 수 있다.⁵³⁾

51) Michael J. Mazarr, Miranda Priebe, Andrew Radin, Astrid Stuth Cevallos (2016), Understanding the Current International Order, RAND corporation.

52) Hal Brands (2014), *What good is grand strategy?: power and purpose in American statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*, (New York: Cornell University Press), p. 3.

53) Rush Doshi (2021), *The Long Game : China's Grand Strategy to Displace American Order*, (New York: Oxford University Press), p. 16.

대전략은 국가가 직면하고 있는 국제환경과도 밀접히 연계되어 있다. 브랜즈(Brands)는 대전략이 한 국가가 세계에서 달성하고자 하는 목적과 연관된 아이디어의 총합으로, 국제환경의 본질에 대한 분명한 이해를 바탕으로 그 환경에서 국가가 추구하는 가장 높은 목표와 이익이라고 강조하였다.⁵⁴⁾ 대전략의 중점은 궁극적으로 실현하고자 하는 장기목표라는 점에서 대전략이 바탕으로 하고 있는 국제환경은 현재뿐만 아니라 미래의 변화까지를 포함하고 있는 것이라 할 수 있다. 즉, 대전략은 오늘날의 국제환경뿐만 아니라 변화 추세를 토대로 유추하는 미래환경에 대한 전망이 주요한 배경이 된다고 할 수 있다. 중국을 핵심 위협으로 규정하는 미국의 국가안보전략이 머지않은 미래에 중국의 힘이 미국을 추월하고, 중국이 기존 질서를 변경시킬 것이라는 전망을 토대로 하고 있는 바와 같이 대전략은 현재의 국제환경에 대한 이해뿐만 아니라 미래의 국제질서에 대한 전망을 토대로 한다고 할 수 있다.

대전략은 또한 국가의 목적을 달성하기 위한 목표와 수단의 전체적 틀이라고 할 수 있다. 대전략은 장기 목표를 분명히 하면서 이를 위한 다양한 분야의 목표를 통합하는 수단들을 연결하는 것이다.⁵⁵⁾ 이렇게 보면 대전략은 현재와 미래의 국제환경에 대한 인식을 바탕으로 자국의 궁극적 목표를 수립하고, 그 목표에 다다르기 위해 활용하는 핵심적 자원, 분야별 실천전략을 포괄하는 개념이라고 할 수 있다. 아래 [그림 1-1]은 이러한 대전략의 개념을 토대로 대전략의 전체 틀을 구조화한 것이다. 즉, 대전략이 토대하는 국제환경과 미래전망, 그리고 대전략을 위한 국가전략, 이를 이행하기 위한 분야별 전략의 상호연계를 보여주고 있다.

54) Hal Brands (2014), *What good is grand strategy?: power and purpose in American statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*, (New York: Cornell University Press).

55) David Denoon, *China's Grand Strategy: A Roadmap to Global Power?* (New York: New York University Press, 2021). p. 8.



[그림 1-1] 대전략의 형성과 구조⁵⁶⁾

대전략은 국가가 어디로 가고자 하는지, 어떻게 그곳에 갈 것인지를 결정하는 구조라는 점에서 국제질서의 대전환기, 불확실한 시대의 미래 국제질서 전망에 있어 주요한 결정요소라고 할 수 있다. 이는 주요 강대국들이 오늘의 변화를 어떻게 인식하고 있으며, 오늘날의 국제정세에 대한 인식을 바탕으로 어떻게 국가목표를 설정하고 각 하위분야의 전략적 과제들을 수행 및 이행해 나가는지를 포괄적으로 분석하는 것이 강대국 대전략에 대한 내용들이라 할 수 있다.

본 연구는 이러한 국제질서의 변화와 주요 강대국들의 대전략을 근거로 한 미래 질서 전망과 한국의 중장기 외교전략을 분석하는 데 있어 한국의 권위있는 국제정치 학자, 지역연구자들이 각자 자신의 연구분야를 토대로 견해를 제시하고 한국외교에의 제언을 도출한 내용이라고 할 수 있다.

제2장은 국제질서의 변화와 관련한 핵심 주제인 미중 간 세력전이와 글로벌 남반구의 부상, 남북세력전이의 내용을 중심으로 글로벌 힘의 이동을 조망하였다. 1절은 글로벌 힘의 이동에 있어 핵심축인 미중 세력전이에 대한 분석과 전망, 이에 근거한 한국외교에의 제언(이상환 한국외국어대 교수), 2절은 글로벌 남반구의 부상과 남북세력전이에 대한 분석과 전망, 한국외교에의 제언(김태균 서울대 교수)을 토대로 글로벌 힘의 이동과 미래 질

56) Andrew Scobell, Edmund J. Bruke, Cortez A. Cooper III, Sale Lilly, Chad J. R. Ohlandt, Eric Warner, J.D. Williams (2020). *China's Grand Strategy* (RAND Corporation). p. 11.의 그림과 대전략 개념의 내용을 반영하여 저자 작성.

서 전망을 제시하였다.

제3장은 국제질서 전환기 주요 강대국의 대전략을 중심으로 최근 지정학 경쟁의 부상과 함께 심화되고 있는 지정학 경쟁의 미래를 분석하였다. 특히, 미국, 중국, 러시아, EU, 일본을 5개의 주요 강대국으로 설정하고, 이들의 대전략을 분석하였다. 미, 중, 일, 러의 4대 강국에 유럽을 포함한 것은 최근 미중 전략경쟁의 심화와 인도태평양이라는 지리적 공간의 부상 속에서 유럽이 주요한 행위자로 부상하고 있기 때문이며, 따라서 유럽을 포함하여 주요 강대국들의 대전략이 어떻게 충돌하고 어떻게 조화되는 지를 분석하고자 하였다. 여기에서는 각 지역 전문가들이 분석하는 미국의 대전략과 한국외교에의 제언(신성호 서울대 교수), 중국의 대전략과 한국외교에의 제언(차정미 국회미래연구원 부연구위원), 러시아의 대전략과 한국외교에의 제언(신범식 서울대 교수), 유럽의 대전략과 한국외교에의 제언(최진우 한양대 교수), 일본의 대전략과 한국외교에의 제언(서승원 고려대 교수)을 토대로 미래 질서 변화와 한국외교에의 함의를 도출한다.

제4장은 미래질서 전망에 근거하여 한국의 중장기 외교전략을 제시하고 의회의 외교적 역할에 대한 제언을 도출한다. 1절은 한국의 중장기 외교전략에 대한 제언(박인휘 이화여대 교수)을 제시하고, 2절은 강대국들의 대전략에 대한 종합분석을 토대로 미래 질서의 도전과 기회요인을 도출하고 한국 의회의 역할에 대한 제언을 도출한다.

본 연구는 미래질서 전망에 있어 과학적 방법론이 아닌 전통적인 서술기법에 근거하면서 미래 질서를 형성하게 될 주요 강대국들의 의지와 전략을 중심으로 미래질서의 모습을 전망하고자 하였다. 물론, 과학적 방법론과 시뮬레이션 등의 방법론을 보완하지 못한 한계가 존재하나, 주요 강대국들의 대전략이 구상하고 목표하는 미래 질서를 통해 어떠한 질서가 경쟁하고 있는지를 조망하고 한국외교에의 함의와 전략을 제시하고자 한다.

제2장

힘의 이동과 국제질서의 변화

제1절 글로벌 패권질서의 변동과 미중 세력전이

제2절 글로벌 남반구의 부상과 남북 세력전이

제3절 글로벌 힘의 이동과 2050 미래질서 전망

제 1 절

글로벌 패권질서의 변동과 미중세력전이

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이상환 (한국외국어대학교)

1 서론: 패권(hegemony)에 대하여

패권(hegemony)은 무엇을 의미하는가? 맥키온(Timothy Mckeown)은 패권과 연관된 개념적 어려움 몇 가지를 지적한다. 첫 번째 의제는 “어느 시점에 국가가 패권적 지위에 있다고 할 수 있는가?”이다. 패권적 지위를 규정할 때 세계 역량(군사력, 경제력 등) 중 정확히 몇 퍼센트를 점유해야 하는지 명료화할 수 없을지라도 최소한 패권적 지위(hegemony), 패권에 가까운 지위(near-hegemony), 비패권적 지위(nonhegemony)로 구분할 필요는 있다. 두 번째 의제는 “패권안정이론이 규정하는 국력이란 무엇인가?”이다. 길핀(Robert Gilpin)은 군사력의 중요성에 초점을 맞추고, 크래스너(Stephen Krasner) 또한 군사력을 언급하나 패권국의 성패를 좌우하는 토대로 잠재적인 경제력을 강조한 바 있다.⁵⁷⁾

UN 체제 75주년이었던 2020년을 기준으로 미국의 패권적 지위의 변화를 경성국력(hard power) 측면에서 파악하면 다음과 같다. GFP(Global Fire Power)가 2023년 발표한 2022년 세계 군사력 국가 순위(Military Strength Ranking)에 의하면, 1위 미국(.0712), 2위 러시아(.0714), 3위 중국(.0722), 4위 인도(.1025), 5위 영국(.1435), 6위 한국(.1505), 7위 파키스탄(.1694), 8위 일본(.17112), 9위 프랑스(.1848), 10위 이태리(.1973)이다. 이 군사력 지수는 50여 개의 개별적인 요소를 고려하여 산출된 것으로 0.0에 가까울수록 일국의 군사력이 강한 것이다.⁵⁸⁾ 핵무기 능력은 감안하지 않고 재래식 전쟁 능력만 산정한 것으로 위 10개국 중 핵보유국은 한국과 일본 및 이태리를 제외한 7개국이다. 구 냉전기인 냉전1기의 공산진영 패권국인 소련과 신 냉전기인 현 냉전2기에 패

57) Mckeown, Timothy J. 1983. “Hegemonic Stability Theory and 19th Century Tariff Levels in Europe.” *International Organization*, 37: 73-91.; Gilpin, Robert. 1975. *US Power and the Multinational Corporation: The Political Economy of Foreign Direct Investment*. Basic Books.; Krasner, Stephen D. 1976. “State Power and the Structure of International Trade.” *World Politics*, 28: 317-348.; Krasner, Stephen D. 1985. *Structural Conflict: The Third World Against Global Liberalism*. The University of California Press.

58) 이상환. 2022. “포스트 코로나19 시대의 미·중 패권 경쟁: 가치공유냐? 이익공유냐?.” 『아태연구』. 제29권 3호. p.22.

권국으로 부상하는 중국이 미국의 군사패권을 위협하는 상황이다.⁵⁹⁾ 오늘날 군사패권은 미-러-중 3각 경쟁구도이나 군사비 지출규모를 보면 2020년 기준 미국이 7,780억 달러를 지출하고 이는 군사비 지출규모 2위인 중국(2,523억 달러)을 비롯한 11위 브라질까지의 군사비를 합산한 액수를 상회한다. 핵전력을 제외하면 우리나라의 군사력이 일본과 프랑스를 능가하는 세계 6위라는 점은 주목할만하다.⁶⁰⁾ 안보적 측면에서 보면 미-러, 미-중 세계패권경쟁과 함께 동아시아에서는 중-일, 남아시아에서는 중-인 지역패권경쟁이 진행되고, 이 틈바구니에서 한국은 남북한 대결구도를 관리해나가야 하는 형국이다.⁶¹⁾

1	United States	↔
	PwrIdx: 0.0712	
2	Russia	↔
	PwrIdx: 0.0714	
3	China	↔
	PwrIdx: 0.0722	
4	India	↔
	PwrIdx: 0.1025	
5	United Kingdom	▲
	PwrIdx: 0.1435	
6	South Korea	↔
	PwrIdx: 0.1505	
7	Pakistan	▲
	PwrIdx: 0.1694	
8	Japan	▼
	PwrIdx: 0.1711	
9	France	▼
	PwrIdx: 0.1848	
10	Italy	↔
	PwrIdx: 0.1973	

[그림 2-1] 2023년 세계 군사력 국가 순위(Military Strength Ranking)

출처: GFP PowerIndex('PwrIdx') score (<https://www.globalfirepower.com/>)

59) 이상환. 2022. "포스트 코로나19 시대의 미·중 패권 경쟁: 가치공유냐? 이익공유냐?" 『아태연구』. 제29권 3호. pp. 22.

60) 위의 글. p.23.

61) 위의 글. p.23. ; McKeown, op. cit.

군사력 측면에서 한정하여 판단하면, [그림 2-1]과 [표 2-1]이 보여주듯이 미국이 패권에 가까운 지위(near-hegemony)를 차지하고 있음을 알 수 있다. 하지만 이들 국가가 모두 핵보유국이다보니 핵억지 전력을 유지하면서 직접적인 대결을 피하는 구조이다. 2022년 발발한 러시아의 우크라이나 침공이 이를 잘 대변해준다.⁶²⁾

[표 2-1] 2020년 미국-중국-러시아 군사력 비교(추정치)

	미국	중국	러시아
GDP 대비 군사비 지출	3.7% (7,780억 달러)	1.7% (2,523억 달러)	4.0% (620억 달러)
병력 규모	140만 현역병	200만 현역병	85만 현역병
의무 복무 기간	없음	2년	1년
핵탄두 수	5,600개	350개	6,257개
주요 군사 동맹	NATO / ANZUS / 한국, 일본, 필리핀	공식 군사동맹 없음	CSTO (러시아, 아르메니아, 벨라루스, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄)
군사 장비	-군용기: 13,247대 -장갑차: 45,193대 -항공모함: 20척 -잠수함: 68척 -구축함: 75척	-군용기: 3,285대 -장갑차: 35,000대 -항공모함: 3척 -잠수함: 79척 -구축함: 89척	-군용기: 4,173대 -장갑차: 30,122대 -항공모함: 1척 -잠수함: 70척 -구축함: 15척

출처: Voice of America (<https://www.voanews.com/>)

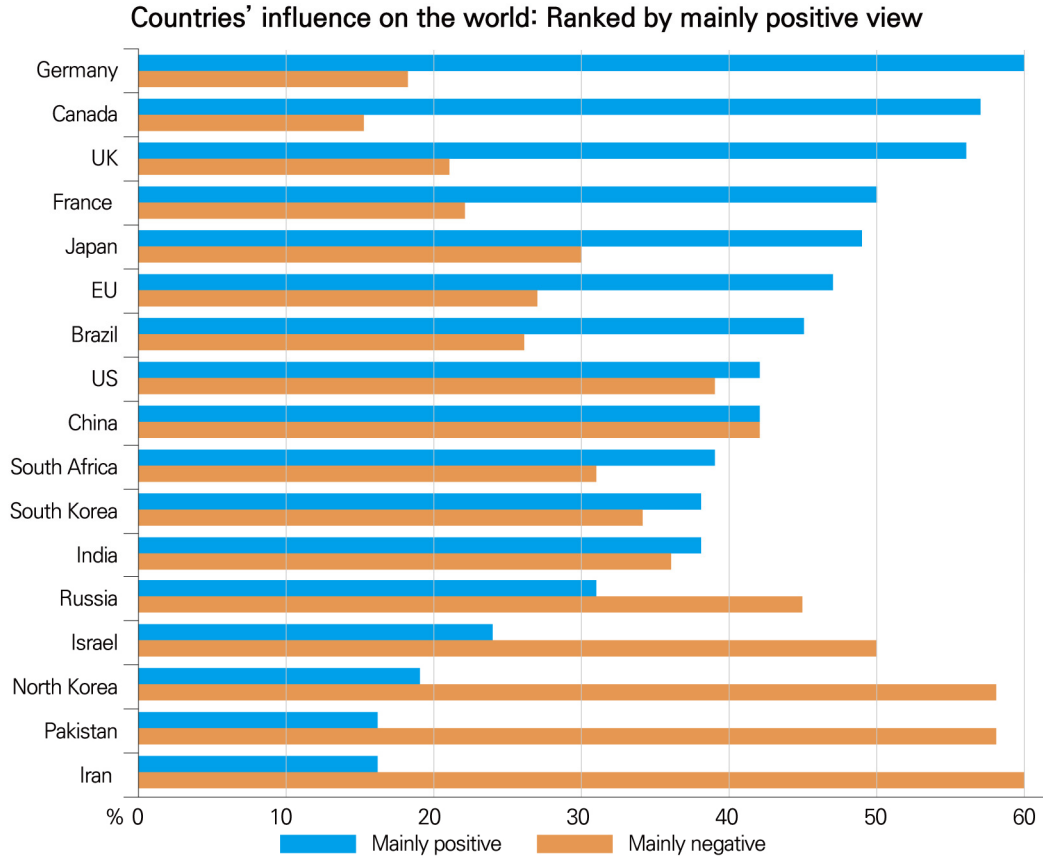
한편, IMF의 세계 10대 경제강국(2021년 명목 GDP 기준)은 1위 미국(22조 9,395억 달러), 2위 중국(16조 8,629억 달러), 3위 일본(5조 1,031억 달러), 4위 독일(4조 2,301억 달러), 5위 영국(3조 1,084억 달러), 6위 인도(2조 9,460억 달러), 7위 프랑스(2조 9,404억 달러), 8위 이태리(2조 1,202억 달러), 9위 캐나다(2조 159억 달러), 10위 한국(1조 8,238억 달러) 순이다. 무역 규모(2021년 수출액+수입액)에 따른 세계순위는 1위 중국(6조 471억 달러), 2위 미국(4조 5,990억 달러), 3위 독일, 4위 네덜란드, 5위 일본, 6위 한국(1조 2,596억 달러), 7위 러시아, 8위 이태리, 9위 벨기에, 10위 홍콩으로 중국이 미국을 훨씬 능가했음을 나타내고 있다. 2016년 위안화가 편입된 이후 통화별 SD

62) 위의 글. p. 23.

R63) 바스켓 비중은 달러화가 1위로 41.73%, 유로화는 2위로 30.93%, 위안화는 3위로 10.92%, 엔화는 4위로 8.33%, 파운드화는 5위로 8.09%이다. 2022년에 IMF는 위안화 편입 이후 처음으로 SDR 통화 바스켓에서 달러화의 비중을 기존 41.73%에서 43.38%로, 위안화는 10.92%에서 12.28%로 상향 조정했다. 반면에 유로화(30.93%→29.31%), 엔화(8.33%→7.59%), 파운드화(8.09%→7.44%)의 비중은 하향 조정했다. 이에 중국 중앙은행인 인민은행은 위안화의 비중 상승이 '위안화 국제화'의 결과라고 해석했다. 다음 조정은 2027년에 있을 예정이다. 또한 2021년 기준 각국 외환보유액의 통화별 비중은 1위 미국 달러화 58.81%, 2위 유로화 20.64%, 3위 일본 엔화 5.57%, 4위 영국 파운드화 4.78%, 5위 중국 위안화 2.79%, 6위 캐나다 달러화 2.38%, 7위 호주 달러화 1.81%, 8위 스위스 프랑화 0.2%이다. 2022년 국제결제은행(BIS) 자료에 의하면 가장 많이 거래되는 통화는 미국 달러화로 88.5%를 차지(비중 합계 200%)했다. 이어 유로화(30.5%), 일본 엔화(16.7%), 영국 파운드화(12.9%), 중국 위안화(7.0%) 순이었다. 중국 위안화의 경우 2019년 8위에서 5위로 상승했다. 한국 원화는 거래 비중이 1.9%로 2019년과 같은 12위를 기록했다. 요약하면, 통상패권은 중국, 통화패권은 미국, 그리고 이를 모두 고려한 경제패권은 미국과 중국이 공유하고 있음을 알 수 있다. 오늘날 양국의 심화된 경제적 상호의존으로 인해 보다 균형적인 역학 구도로 나아가고 있다. 경제력 측면에서 판단하면 미국과 중국이 패권 지위(hegemony)를 공유하며 새로운 진영 논리로 경쟁하고 있음을 알 수 있다.

다른 한편, 연성국력(soft power)에 해당하는 영국 BBC 방송이 조사한 주요국의 국가 이미지 혹은 호감도 결과를 살펴보면, 독일, 캐나다, 영국, 프랑스, 일본 순으로 호감도가 높고 미국과 중국은 호감도가 유사하나 미국이 조금 우위에 있다. 특히 러시아, 이스라엘, 북한, 파키스탄, 이란 등의 나라는 긍정 평가에 비해 부정 평가가 월등히 많은 국가들이다.

63) IMF 회원국이 출자 비율에 따라 보유하는 권리로, 외화 유동성이 부족할 때 이를 달러 등 주요 통화로 교환할 수 있음. 2022년에 국제통화기금(IMF)이 특별인출권(SDR)을 구성하는 5종의 통화 중 달러화와 위안화 비율을 높이고 나머지 유로화, 엔화, 파운드화의 비중을 내림.



[그림 2-2] 세계에 대한 주요국의 영향력 평가(긍정/부정)⁶⁴⁾

출처: GlobeSCAN/PIPA

패권과 관련하여 위에 언급한 경성국력과 연성국력을 감안했을 때, 안보적인 맥락에서 미국-러시아-중국의 3국 구조이나 미국이 상대적으로 우위에 있는 양상을 보이고 있고, 경제적인 맥락에서는 미국-중국의 양국 구조이나 EU와 일본이 미국의 패권을 지지하는 구조이다. 미국의 통화패권과 중국의 통상패권이 향후 어떻게 진전되느냐에 따라 세계 경제패권의 향방을 판단할 수 있다. 현재의 안보적·경제적 비대칭적인 G2 구조가 향후 대칭적으로 전환한다면 중국의 near-hegemony 혹은 hegemony 지위도 가능할 수 있다. 문제는 오늘날 신냉전의 흐름 속에서 미국을 중심으로 한 서구 자본주의 국가들과 관련

64) 본 그래프는 GlobeScan/PIPA가 2013-2014년도 24개 국가 24,542명의 국민들을 대상으로 16개 국가와 EU에 대한 선호도 조사를 실시한 결과임.

주요 경제 강국들이 미국과 '가치공유'에 따른 진영화를 이루고 진영 내 네트워크화를 강화한다면, 즉 중국을 견제하고 고립화한다면 미국에서 중국으로의 세력전이가 가능할지 알 수 없다.

2 패권(질서) 이론

가. 패권안정론과 패권전쟁론

패권안정(hegemonic stability) 이론은 현존 국제정치질서의 불안정의 원인을 패권 국가인 미국의 상대적 쇠퇴로 설명하고자 한다. 국제정치경제적 시각에서 보면, 패권 국가가 존재해야만 국제경제질서가 안정되고 자유로운 개방적 무역이 가능해진다는 것이다. 이 이론에서는 패권 국가가 쇠퇴할수록 국제경제질서는 불안정해지고 폐쇄적으로 바뀐다고 주장한다.

킨들버거(Charles P. Kindleberger)는 국제경제체제의 안정을 위해서는 공공재를 공급할 패권국이 필요하다고 주장한다. 국제체제에서 공공재는 바로 자유무역이고 압도적 경제능력을 지닌 패권국은 자유무역질서를 수립할 동기와 능력을 가지며 패권국이 존재해야만 공공재인 자유무역질서가 유지될 수 있다고 한다. 이에 비해 길핀(Robert Gilpin)은 국제체제에 패권국이 존재할 경우 자유무역질서가 형성된다고 보며 패권국은 자신의 이익을 증진시킬 수 있는 국제질서를 자국의 힘을 이용해서 다른 국가에게 강요하고 강제함으로써 자유무역질서를 유지할 수 있다고 한다. 패권의 속성에 있어서 길핀은 패권국 행위의 이기적이고 강압적인 측면(패권국의 강제력에 중점을 두는 경우; 패권국이 자신의 이익을 위해 질서를 유지)을 강조한 반면 킨들버거는 패권국 행위의 시혜적인 측면(패권국의 경제력에 중점을 둔 경우; 패권국이 다른 국가에게도 유익한 공공재를 공급)을 강조한다. 패권의 힘의 성격에 있어서 길핀은 정치·군사적 힘을 의미하는 반면에 킨들버거는 무역·자본 등 경제적 힘을 강조한다. 자유무역 질서의 혜택에 있어서 길핀의 패권안정이론은 지배국을 제외한 나머지 국가들은 손해를 감수하고 자유무역질서를 강제당한다고 하나 킨들버거의 패권안정이론은 모든 국가가 자유무역질서의 혜택을 공유한다고 한다.

킨들버거에 의하면, 1930년대의 세계공황은 패권국의 부재에 기인한 것으로 당시 영

국은 패권국 의사는 있으나 능력이 부족했고 미국은 패권국 능력은 있으나 의사가 없었다. 그는 패권국의 의사와 능력을 국제체제의 안정과 협력에 연관지어 패권국의 지배적인 경제력을 강조했다. 이는 은혜적 헤게모니 관점(benign view of hegemon)으로 불리운다. 패권국은 국제체제로부터 이익을 얻기 때문에 공공재를 기꺼이 제공하고, 국제체제의 안정은 모든 국가에 이익을 가져다주며 대국보다 소국이 더 많은 이득을 챙길 수 있다는 것이다.⁶⁵⁾

길핀은 많은 국가의 일반적 이익이 아닌 패권국가 자신의 이익을 강조하고, 패권국가의 행위가 필연적으로 공공재의 공급과 연관되는 것은 아니라고 한다. 패권국이 자국의 이익을 위해 국제체제의 규칙을 제재하기도 하고, 또한 이러한 국제체제를 유지하기 위해 작은 국가들로부터 대가의 지불을 강제하기도 한다는 것이다. 패권체제 내에서 유지되는 국제체제를 패권국가의 경제적 능력의 국제적 배분이 아닌 패권국가의 정치적·군사적 힘의 배분 결과로 본다. 패권국이 타국을 강제할 수 있는 능력, 즉 패권국의 지배적으로 월등한 힘 때문에 타국이 복종한다는 것이다. 이는 악의적 헤게모니 관점(malign view of hegemon)으로 일컬어진다.⁶⁶⁾

이러한 패권안정이론의 한계는 자유무역질서의 제공에 있어 패권국의 존재가 필수적인가 하는 것이며, 핵심 개념인 패권의 정의가 모호하다는 것이다. 패권을 경제적 차원에서 정의할 것인지 군사적 차원에서 정의할 것인지, 그리고 어느 정도의 지배 상황(30%, 50%, 70%, 90%...)이 패권인지가 명확하지 않다는 것이다.

패권전쟁(hegemonic war) 이론은 국제정치체제 차원에서의 근본적인 변화가 패권전쟁의 기본적인 요인이라고 한다. 안정된 체제에서는 체제의 변화가 체제 내 주도 국가들의 사활적 이익에 위협이 되지 않아서 그들 간 전쟁을 초래하지 않는다. 이러한 체제에는 명백한 힘의 위계질서와 지배적인 패권국이 존재한다. 반면 불안정한 체제에는 힘의 위계질서를 해치는 다른 요인이 작동하고 패권전쟁이 촉발된다. 패권전쟁은 국제정치체제의 구조를 변형시킨다. 대전쟁들은 특징적인 징후들이 되풀이되어 나타나는 현상이고, 힘의 위계질서와 지배적인 패권국의 존재가 체제안정의 조건이다. 국가 간 권력분포가 체제구조를 형성하고, 권력분포의 변화가 체제구조 변화의 원인이라고 할 수 있다.

65) Kindleberger, Charles P. 1973. *The World in Depression, 1929-1939*. The University of California Press.; Kindleberger, Charles P. 1981. "Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides." *International Studies Quarterly*, 25: 242-254.

66) Gilpin, Robert. 1975. *US Power and the Multinational Corporation: The Political Economy of Foreign Direct Investment*. Basic Books.

이러한 패권전쟁이론은 세력전이이론과 장주기이론 등의 이론적 기초를 제공한다. 패권전쟁은 그 규모(체제 내 모든 국가), 걸려있는 목적(국제체제의 구조와 리더십), 그리고 그러한 목적을 이루기 위해서 사용된 수단(무제한)의 견지에서 다른 전쟁과 구별된다. 핵무기 개발은 전쟁의 본질에 있어 변화를 가져와서 핵보유국은 국가이익을 보호하는 동시에 핵전쟁을 회피하려 한다. 제2차 세계대전 후 장기간의 평화(Long Peace)는 이를 잘 반영한다. 이렇듯, 패권안정이론과 패권전쟁이론은 국제체제 내 안정성과 대전쟁 발발의 인과성을 설명하는 데 좋은 설명을 제공한다.

나. 장주기론과 강대국의 흥망

모델스키(George Modelski)는 세계정치를 분석함에 있어 분석단위를 세계체제로 설정하고, 세계체제는 세계적 단위의 문제와 세계적 상호의존을 관리하기 위한 구조라고 말한다. 이러한 세계체제는 100년 주기로 상승과 하강을 거듭한다. 세계체제는 세계 대국과 이에 대항하는 도전국 및 여타 세계 강국 간의 상호작용 체제로 구성되며, 세계 대국은 세계체제의 가장 핵심적인 단위이다. 세계 대국은 사회에서 요구하는 질서, 안보 등의 공공재를 독점적으로 공급하고, 세계 대국은 주로 해양 진출이 용이한 위치에 있으며 군사적으로도 범세계적 범위의 조직을 갖추고 안보를 담당하고 경제 분야에서는 세계경제를 주도한다. 그는 세계 대국이 제국주의적이고 착취적이기보다는 시혜적이라고 주장한다. 도전국은 지리적으로 대륙에 위치하고 세계 운영 능력도 미비하다고 한다. 모델스키는 세계체제가 100년을 주기로 상승과 하강을 반복한다고 주장하면서 패권성쇠 과정은 세계 대국(이행), 비정통화(안건설정), 탈집중화(연합), 세계전쟁(대결정)의 네 단계를 거친다고 한다. 세계 대국은 권력이 재집중화되고 이 단계에서 가장 많은 서비스와 재화가 세계 대국에 의해 공급되며 세계체제는 안정적으로 발전한다. 세계 대국은 해군력을 바탕으로 한 해양지배를 통해 체제의 안보를 점검하고 공공재를 독점적으로 공급한다. 비정통화 단계에서는 패권국가의 능력은 저하되고 타국의 능력이 상승하며 경쟁자로 등장한다. 세계체제는 다극화되고 탈집중화 단계에서 세계 대국의 패권은 더욱 쇠퇴하며 세계 질서를 유지할 능력을 잃게 된다. 하지만 아직은 세계 대국을 대체할만한 힘을 가진 도전국이 존재하지 않는다. 이후, 세계 전쟁 단계에서는 패권을 잃어버린 세계 대국과 도전국 간 전쟁이 벌어지며 새로운 세계 대국이 나타난다. 모델스키는 세계체제가 진행되는 과정에서 세계 전쟁의 회피가능성도 존재한다고 주장한다. 하지만 장주기의 여러 단계를 야기하는 요인들은 개연성이 있긴 하나, 이는 합리적 근거에 기초한 것이 아닌 결과론적 해석이다. 이

주장은 해양력을 패권과 연결지어 지나치게 강조하고 16세기의 패권적 지도국가로 포르투갈을 상정해서 의문의 여지가 있다. 해양력을 지나치게 강조하다보니 현실 적합성이 떨어진다고 할 수 있다.⁶⁷⁾

‘강대국의 흥망(The Rise and Fall of the Great Powers)’을 저술한 역사학자인 케네디(Paul Kennedy)는 강대국의 조건을 다음과 같이 설명하고 있다.⁶⁸⁾ 그는 16세기부터 20세기에 이르는 500년의 역사를 고찰한 끝에 역대 강대국의 번영과 몰락이 경제력과 군사력의 균형에 있음을 주장했다. 그는 1980년대에 소련의 몰락과 미국의 쇠퇴, 중국의 부상을 예고했다. 그가 가진 문제 제기는 “강대국은 어떻게 탄생하는가? 어떻게 세상을 관리하고 권력을 유지하는가? 쇠퇴하는 이유는 무엇인가?”이다.

국제 사회에서 강대국 체제는 어떻게 탄생하는가. 17세기에 근대 국가의 체제를 갖춘 스페인, 프랑스, 영국 등이 등장하면서 유럽에서 강대국 체제가 시작된다. 이들 국가는 해양으로 세력을 확장하고, 식민지 개척을 통해 부를 축적하며, 산업혁명을 통해 세계를 지배하는 단계를 밟았다.

오늘날 세계 제일의 강대국은 미국이다. 하지만 불과 200여 년 전만 하더라도 미국은 아메리카 대륙에 13개의 자치령으로 존립하던 영국의 식민지였다. 독립 이후 남북전쟁이 끝나면서 산업화가 진행됐고, 일자리를 찾아온 이민자들로 경제발전을 이루었다. 미국은 제2차 세계대전에 승리하며 세계 강대국으로 부상한다. 하지만 강대국으로서 세계 전역에 군사력을 배치하고 분쟁지역에 개입하며 경제력과 군사력의 균형을 깨트리다 보니 쇠락할 위기에 처하고 있다. 케네디가 지적한 미국의 ‘지나친 해외 군사개입(imperial overstretch)’이 미국의 패권적 지위를 약화시킨 것이다. 제2차 세계대전 직후 초강대국에서 이제 상대적으로 약화된 모습을 보이는 강대국인 미국이 (초)강대국으로서 남기 위해 어떻게 해야 하는가.

G2 시대의 또 다른 강대국은 중국이다. 서구유럽에서 근대국가 체제가 형성되기 전에 영토와 인구수를 기준으로 세계 제일의 강대국은 중국이었다. 하지만 20세기에 아편전쟁과 제2차 세계대전, 내전을 겪으면서 세계 제일의 강대국이 식민지 저개발국으로 전락했다. 이랬던 중국이 21세기 경제 대국이자 강대국이 된 비결은 무엇인가. 1970년대 후반, 중국의 덩샤오핑은 새로운 국가발전전략을 세웠다. 강대국이 되기 위해 군사력보다는 경

67) Modelski, George. 1987. *Long Cycles in World Politics*. University of Washington Press.

68) Kennedy, Paul. 1989. *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. Vintage Books.

제력을 키우겠다는 것이다. 그의 계획대로 중국은 급속한 경제발전을 이뤘고 통상규모에 있어서 세계 제일의 강국인 미국을 따라잡았다. 그렇다면 과연, G2인 중국이 향후 패권국이 될 것인가. 혹은 지금의 강대국 지위를 계속 유지할 것인가. 혹은 그 지위를 잃고 쇠락할 것인가.

모든 국가는 강대국이 되기를 바란다. 오늘날 미국과 중국 외에 러시아, 영국, 프랑스, 독일, 일본 등이 강대국에 속한다. 구시대의 패권국 혹은 강대국이었던 이들 중 미래의 패권국이 또 나올는지 모른다. 미국 패권시대 이후에 어느 국가가 패권을 쥘지 알 수 없다. 미국 패권시대가 얼마나 지속될지도 미지수다. 하지만 하나의 패권강국이 100년 이상 세계를 지배하기는 쉽지 않다. 이는 역사가 보여주는 교훈이다.

다. 세력전이론과 (신)지정학

세력전이(power transition) 이론⁶⁹⁾의 기본 가정은 국력 증강의 주요한 방식으로 동맹이 아닌 산업능력 제고를 강조하고 국제체제는 국력 수준에 따라 위계적(패권국, 강대국, 중소국, 약소국의 구조)으로 구성된다고 한다. 또한 일국은 국력 전환의 세 국면을 맞는데 이는 잠재적 힘의 단계, 과도기적 성장의 단계, 힘의 성숙 단계를 거치면서 발전한다고 한다. 국제 체제는 체제 만족도에 따라 체제 만족국과 체제 불만국으로 나뉘고, 체제를 만족 국가군에서 패권국에 도전하는 국가가 등장하고 이러한 도전국이 힘의 성숙단계에 이르기 전에 패권국에 도전할 때 패권전쟁이 일어난다는 것이다.

세력전이론자인 오간스키(A.F.K. Organski)는 세력균형 이론은 산업화 이전 시대에만 적용될 수 있는 이론이며 세력전이 이론이 국제질서를 지배하는 패권국이 자주 바뀔 가능성이 있는 산업화 이후의 국제 질서를 더 잘 설명할 수 있다고 주장한다. 오간스키는

69) 강택구. 2008. “동아시아 지역 내 강대국간 경쟁과 세력전이: 21세기 중국의 대일정책.” 『국제정치논총』. 제48집 2호.; 김우상. 2000. “미·중관계의 미래와 동아시아 안보질서 전망.” 『국제정치논총』. 제40집 4호.; 김태운. 2009. “미·중간 세력전이 가능성과 동북아 안보협력질서.” 『아시아연구』. 제12권 1호.; 김현규. 2014. “21세기 중국의 부상과 세계질서: 다층적 세력전이이론으로 본 중·미·일 삼각구조.” 〈한국외국어대학교 대학원 석사학위 논문〉.; 황영배. 1996. “군사동맹의 지속성: 세력균형론(Balance of Power)과 세력전이론(Power Transition).” 『한국정치학회보』. 제29집 3호.; Chan, Steve. 2005. “Is There a Power Transition between the U.S. and China?: The Different Faces of National Power.” *Asian Survey*, 45(5).; Kim, Woosang. 1991. “Alliance Transitions Great Power War.” *American Journal of Political Science*, 35(4).; Lemke, Douglas and William Reed. 1996. “Regime Types and Status Quo Evaluations.” *International Interactions*, 22(2).; Organski, A. F. K. 1958. *World Politics*. New York: Alfred. A. Knopf.; Organski, A. F. K. and Jacek Kugler. 1980. *The War Ledger*. Chicago: University of Chicago Press.

국력의 증강은 산업능력의 증강과 연관이 있다고 주장하며, 산업화의 진행에 따라 국가가 세 단계를 거쳐 강대국이 된다고 이야기한다. 우선, 산업화 이전의 잠재적 힘의 단계에서는 국가가 인구나 영토의 크기가 클 경우 잠재적 가능성을 가지고 있다고 본다. 힘의 과도기적 성장 단계에서 각국은 산업화 이전에서 산업화 단계로 넘어가면서 도시로의 인구이동, 공업 생산력의 증가 등을 경험한다는 것이다. 이는 대외적 영향력의 증강을 가져오고 힘의 성숙 단계에서 산업화는 완성되며 성숙기에 들어선 강대국의 힘은 상대적으로 감소한다. 이러한 국제체제는 위계적 구조로서 상층부로 갈수록 상대적으로 체제에 만족하고, 하층부로 갈수록 체제에 불만족스러워 한다. 즉, 전쟁은 현 체제에 불만을 가진 도전국(강대국)이 현상 유지를 지지하는 초강대국(패권국)에 버금가는 힘의 균형 상태에 이를 때 일어날 가능성이 높은 것이다. 따라서 현존 질서에 만족하는 패권국과 그의 동맹국의 힘이 도전국보다 압도적으로 클 때 평화가 유지될 가능성이 높다. 또한, 도전국의 성장속도가 빠를수록 지배국이 그에 대처할 방안을 마련할 시간이 부족해지기 때문에 전쟁의 위험성이 높아진다. 영국에서 미국으로의 패권 교체처럼 패권국이 현존 체제 만족국 내에서 변동이 있을 경우 전쟁 가능성은 낮아진다는 것이다.

이러한 세력전이 이론의 한계는 이 이론이 글로벌 전쟁에만 적용되고 소규모 지역전쟁에는 적용되기 어렵다는 것이며, 패권국과 도전국의 역학관계에만 초점을 맞춰 동맹의 중요성에 대해 간과하고 있다는 것이다. 또한 패권국은 무조건 위협을 피하려는 행위자이고 도전국은 위협을 받아들이려는 행위자로만 설정하고 있는데, 패권국이 도전국을 사전에 제거하기 위해 예방전쟁을 할 가능성도 있음을 간과하고 있다. 나아가 일국의 체제 만족도와 국력을 정확히 파악하는 것은 불가능하다는 것도 문제이다.

한편, 지정학⁷⁰⁾은 지리적 속성이 국가의 정치적 문제에 어떠한 영향을 미치는가를 연구하는 학문으로 인간의 권력관계를 다루되 시공간과 인간의 권력관계가 지니는 상관성

70) 서인원. 2016. "일본정치의 우경화와 영토정책의 변화, 그리고 동북아 안보." <한국외국어대학교 박사학위논문>; 신범식. 2003. "유라시아 지정학적 환경변화와 러시아의 대응." 『국제정치논총』. 제43집 4호.; 이영형. 2004. "시베리아 공간의 지정학적 의미와 러시아: 지정학적 요소/분석단위를 중심으로." 『한국과 국제정치』. 제20권 4호.; 이영형. 2006. 『지정학』. 서울: 엠애드.; Agnew, J. 1998. *Geopolitics: Re-visioning World Politics*. New York: Routledge.; Dodds, Klaus. 2007. *Geopolitics: A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press.; Flint, Colin. 2007. *Introduction to Geopolitics*. New York: Routledge.; Haas, Ernst B. 1980. "Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes." *World Politics*. 32 (3): 357~405.; Hartshorne, R. 1950. "The Functional Approach in Political Geography." in Jackson, W. A. D. ed., *Politics and Geographic Relationships*. Englewood Cliffs. NJ: Prentice-Hall.; Sempa, Francis P. 2007. *Geopolitics*. NJ: Transaction Publishers.

에 주목한다. 그 기본 성격은 공간에 관한 연구로서의 지정학(지리학과의 통섭), 시간에 관한 연구로서의 지정학(역사학과의 통섭), 인간에 관한 연구로서의 지정학(인문학과의 통섭) 등이다. 그 기본 가정은 일정한 공간 내에서 발생하는 크고 작은 사건들은 공간의 중앙으로 취합되며 중앙은 그러한 정보를 통해 그와 같이 크고 작은 사건들을 통제한다는 것이다. 현재 국제사회의 공간은 서유럽 중심으로 이뤄진 공간 정복의 산물이며 시간에 대한 지정학적 관심은 현재를 지배하는 자가 과거를 지배하고 과거를 지배하는 자가 다시 미래를 지배한다는 점에 착안한다. 이러한 지정학은 결국 그 영토에 살고 있는 사람에 대한 연구이기도 하다.

마한(Alfred Mahan)은 미국이 그동안 대륙적 팽창을 완수하였으므로, 앞으로는 해양 제국 건설을 위한 기지의 확보에 매진해야 한다고 주장한다. 바다는 지구의 4분의 3을 덮고 있기 때문에, 바다를 지배할 수 있는 해양 지배력이 국가의 번영과 팽창에 필수적이라고 보는 것이다. 마찬가지로 그는 대표적 해양세력인 영국이 성장한 이유로 번영하는 대외통상, 상품을 운반하는 견실한 상선, 막강한 해군, 해군함정에 연료 등을 보급하는 해외기지망, 원료공급원 및 상품판매 시장을 제공하는 광범위한 식민지 등을 언급한다.⁷¹⁾ 반면, 맥킨더(Halford J. Mackinder)는 대륙세력을 강조하고 발트해로부터 몽고에 이르는 유라시아 지역을 심장 지역이라 지칭한다. 동부유럽을 지배하는 국가가 심장 지역을 지배하고 심장 지역을 지배하는 국가가 세계를 지배하게 된다는 것이다. 이러한 심장지역론은 다음과 같은 이론에 근거한다. 국가의 불균등한 성장은 토지의 생산력과 전략적 기회가 불평등하게 분포된 결과, 많은 사람의 다양한 습관이 서로 결합됨으로써 사회는 하나의 구조를 형성하며 관심을 가진다는 것이다. 역사상 큰 전쟁은 국가 간의 불균등한 성장의 결과이며, 육지, 바다, 생산력 및 자연적 통행로가 서로 뭉쳐지면 제국이 되고 종국적으로는 하나의 세계제국으로 성장하는 것이다.⁷²⁾

오늘날 지정학의 새로운 흐름으로는 지경학과 지문화 연구 그리고 우주시대의 지정학 연구가 있다. 지경학은 공적인 경제이익의 창출을 극대화하기 위해 공간과 거리를 어떻게 정책적으로 재편할 것인가에 관한 주제들을 다루고, 지문화는 국익이 문화에 따라 다르게 인식되고 정의 될 수 있음을 주장한다. 우주 시대의 지정학은 냉전시대 미국과 소련의 경

71) Mahan, Alfred. 1962. "The Influence of Sea Power upon History." in Sprout, Harold Hance, and Margaret Tuttle Sprout. 1962. *Foundations of International Politics*. New York: D. Van Nostrand Co.

72) Mackinder, Halford John. 1919. *Democratic Ideals and Reality: A Study in the Politics of Reconstruction*. London: Constable and Co. Ltd.

쟁적인 우주개발로부터 진행되었으며 지금까지도 강대국 간 우주공간에 대한 경쟁은 계속되고 있다.

신지정학이란 탈냉전 이후, 전 세계적으로 재론되고 있는 모든 지정학적 흐름을 의미하며, 이는 갈등보다는 평화와 협력을 강조하고, 현대과학기술의 발전에 따른 국제정치적 변화들을 수용한다는 점에서 전통적 지정학과 구별된다. 전통적 지정학과 신지정학의 차이를 좀 더 자세히 살펴보면, 전통적 지정학에서는 민족국가와 영토주권, 하드 파워, 위계적 국제질서가 주요 핵심 개념이다. 전통적 지정학에서는 영토 및 자원을 통제함에 있어서 발생하는 경쟁상황을 주로 분석하며, 지정학적 경쟁에서 우위를 점하는 수단으로서 경제력이나 군사력 같은 하드파워를 강조한다. 이는 공간에 대한 직접적 통제방식의 강조와 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 또, 수평적인 국제질서보다는 국력에 따른 위계적 국제질서를 가정한다.⁷³⁾

신지정학은 비국가 행위자의 증가, 영토의 의미 희석화, 소프트파워, 소셜파워, 관계적 권력(relational power), 네트워크 파워, 네트워크 국제질서를 핵심 개념으로 강조한다. 탈냉전 이후에는 개별국가들이 영토 및 자원에 대한 통제를 비교적 간접적으로 하고자 하기 때문에 국가 간 갈등보다는 간접적 통제의 수단으로 나타나게 되는 협력 및 제도가 신지정학의 주요 연구대상이 된 것이다. 또, 전통적 지정학은 군사력이나 경제력을 주요 개념으로 보는 것에 비해, 신지정학에서는 공간에 대한 간접적 통제를 용이하게 해주는 소프트파워, 소셜파워, 관계적 권력, 네트워크 파워 등의 권력들이 더욱 주목을 받게 된다. 같은 맥락에서, 공간을 통제함에 있어서 개별 국가의 경제력이나 군사력보다는 다른 국가와의 협력 및 제도화에 필요한 힘이 더욱 중요해지면서 신지정학에서는 위계적 국제질서보다는 네트워크 국제질서가 더욱 부각된다.⁷⁴⁾

전통적 지정학과 마찬가지로 신지정학도 공간에 대한 지정학적 요소를 고려하고, 평가하며, 공간에 대한 통제를 위한 지정전략을 세운다. 다만, 상호의존성이 증대되고 국제법 및 제도가 발달하였을 뿐만 아니라 대부분의 영토획정이 안정적으로 달성된 상태이기 때문에 전통적 지정학과 비교했을 때 신지정학이 보이는 중요한 차이로 전략적 가치를 가지는 공간에 대한 통제 방식이 직접적 통제 방식에서 레짐이나 제도를 이용한 간접적 통제 방식으로 변했다는 점을 들 수 있다. 직접적 통제 방식을 선호했을 때는 직접적 통제를 용

73) 권오국. 2011. “남북한 상생의 신지정학.” 『북한연구학회보』. 제15권 2호.

74) 김태환. 2014. “‘신 북방정책’으로서의 유라시아 이니셔티브: ‘신 지정학적 접근’의 외교전략적 함의.” 『주요국제문제분석』. 2014-가을호.

이하게 하는 군사력이나 경제력과 같은 하드파워를 강화하는 방향으로 국가들의 지정전략이 수립된다. 하지만 개별국가가 간접적 통제 방식을 선호하게 되면서, 제도를 이용한 간접적 통제를 보다 용이하게 해주는 네트워크 파워, 소셜파워가 지정전략에서 중요한 역할을 하게 된다. 달리 말하면, 특정 공간에 대한 제도, 특히, 특정 지역에 대한 쟁점 영역을 중심으로 형성된 지역적 레짐의 경우, 그 형성과 유지의 이면에는 공간에 대한 간접적인 통제를 추구하는 개별국가의 지정전략이 숨어있다는 것을 의미한다.⁷⁵⁾

세력전이 이론은 세력전이 즉 패권국의 변동 과정을 설명하는 시각으로 그 과정은 평화적일 수도 있고 전쟁을 수반할 수도 있다고 설명하며 그 조건을 제시하고 있다. 오늘날 미·중 패권경쟁 상황에서 중국에서 미국으로의 세력전이가 일어날 것인지, 일어난다면 이는 평화로울 것인지 혹은 전쟁을 초래할 것인지 등 그 물음에 대한 해답을 줄 수 있는 시각인 것이다. 이와 함께 (신)지정학은 패권국이 취해야 할 세계·지역적 패권을 위한 전략적 선택을 제안한다. 결국 두 이론의 주장을 고려하면 미래를 예측하는 근거가 될 수 있는 것이다.

3 패권국과 패권질서

고대의 페르시아 제국, 로마 제국, 14세기 대몽골국과 16세기 에스파냐 제국, 19세기 초부터 제2차 세계대전 종전까지의 대영 제국, 그리고 냉전기의 미국과 소련처럼 전 세계적으로 자신의 목적과 의지를 관철하고 자국의 이익을 적극적으로 추구할 수 있는 능력을 갖춘 국가를 패권국이라고 한다.⁷⁶⁾ 소련이 해체되어 냉전이 종식된 이후에는 미국이 세계 유일의 패권국이 되고 오늘날은 미국과 중국이 비대칭적인 패권국 지위를 유지하고 있다.

17세기 초 네덜란드는 동인도회사를 설립해 세계 제패를 추진해 나간다. 당시 동인도회사는 대규모 자금을 조달하고 외국과의 전쟁 선포나 군인 모집 같은 국가 권력을 위임 수행하기도 한다. 유럽의 소국인 네덜란드는 지금의 북미, 중남미, 아시아로 진출하여 그 영향력을 확대하고 이권을 장악한 것이다. 하지만 이러한 패권은 오래가지 않았다. 네덜란드는 17세기에 영국과 세 차례나 싸우며 승리하지만 국력을 소진하여 18세기 말에 접

75) 정보라. 2015. “북극해 레짐과 신지정학: 동북아 국가들과 북유럽연안국들 간의 협력을 중심으로.” 〈한국외국어대학교 석사학위논문〉.

76) 이주희. 2014. 『강자의 조건: EBS 다큐프라임 강대국의 비밀』. 서울: EBS미디어 기획, MID(엠아이디).

어들어 영국 해군에 패하고 만다. 당시 네덜란드는 경제력을 키우기는 했으나 군사력 증강에 소홀하여 패권국의 지위를 영국에 물려줘야 했다. 19세기에 ‘해가 지지 않는 나라’ 영국의 패권이 시작된 것이다. 영국은 1차 산업혁명을 주도하고 증기 기관 등 과학기술 혁명에 힘입어 해외 식민지를 개척해 나간다. 하지만 20세기에 들어 대영 제국도 세계 패권을 미국에 물려줘야 했다. 영국의 과학기술 혁명을 뛰어넘은 미국이 전기 발명과 대량 생산체제를 앞세우며 2차 산업혁명을 주도한 결과 때문이었다. 당시 미국은 광활한 영토와 풍부한 자원, 그리고 큰 내수시장으로 인해 해외로 진출할 필요성이 요구되지 않았다. 그러나 제1차 세계대전이 발발하고 고립주의 외교노선이 한계에 직면하자 자연스럽게 그 외연을 확장하게 된다. 결국 제1차 세계대전은 그 후유증으로 세계 경제 대공황을 초래하고 제2차 세계대전의 빌미를 제공하게 된다. 제2차 세계대전은 미국을 명실상부한 패권국으로 만들었다. 전쟁 과정에서 미국 기업들은 무기 시장에 뛰어들어 기술혁신과 실익을 챙겼다. 대표적인 회사가 자동차 회사인 ‘포드(Ford)’이다. 포드는 제2차 세계대전 기간 중 B-24 폭격기를 대량생산하면서 호황을 맞이했다. 20세기 양차의 세계대전이 북미의 미국을 패권국으로 급부상시킨 것이다. 하지만 이러한 미국도 21세기 들어 흔들리고 있다. 2008년 글로벌 금융위기는 미국 자본주의의 한계를 드러내며 중국이라는 새로운 강자의 등장을 예고했다. 중국은 미국이 흔들리는 사이에 국가 주도형 기술혁신을 통해 비약적인 경제발전에 성공한다. 2016년을 전후하여 통상패권이 미국에서 중국으로 넘어가고 미국은 통화·금융 패권을 아직 유지하며 경제패권의 쇠락을 우려하고 있다. 따라서 향후 미·중 패권경쟁은 과학기술혁명 즉 4차 산업혁명의 토대가 되는 첨단기술 개발에 달려 있는 것이다. 현재 중국은 미국의 과학기술력을 따라잡기 위해 다양한 경로로 기술격차를 줄이려는 노력을 하고 있으나, 미국의 ‘기술가치동맹’ 전략에 따른 견제로 최근 어려움을 겪고 있다.

패권국이 되기 위해서는 월등한 군사력과 경제력이 요구되며, 패권국의 지위를 유지하기 위해서는 우수한 제도와 문화가 필요하다. 즉, 힘으로 패권국이 될 수 있으나 힘만 가지고 얻은 패권은 오래가지 못한다는 것이다. 여기서 우수한 제도와 문화란 이민족·타국민에 대한 관용과 포용 역량의 기반이 된다. 예를 들어, 영국은 힘으로 식민지를 개척했으나 포용적 제도를 식민지에 심어준 결과 다수의 구 식민지가 독립 이후에도 영연방(British Commonwealth of Nations: BCN)의 일원으로서 대영제국과의 연대감을 보이고 있다. 반면에 일본은 그러한 제도와 문화 없이 힘으로만 식민지를 지배하려다가 결국 실패한 것이다. 또한, 닫힌 사회보다는 열린 사회가 패권국이 될 가능성이 크다. 배타

적인 단일 민족국가는 패권국이 될 수 없다. 포용적인 다민족·다문화 사회만이 패권국으로서의 지위를 오래 유지할 수 있다. 오늘날 미국의 패권도 이러한 열린 사회의 강점에 토대를 두고 있다. 세계의 우수한 젊은이들이 미국으로 유입되고 그들이 미국사회를 위해 기여하는 구조가 미국의 성장동력이 되어 미국의 역량을 떠받치고 있는 것이다. 이 점은 향후 중국이 군사력과 경제력을 키운다 할지라도 패권국이 되거나 된다고 하더라도 지금의 제도와 문화 즉 닫힌 사회로는 유지하기 어렵다는 논리가 타당해 보이는 대목이다. 역사상 패권국은 대부분 개방사회(로마, 몽골, 네덜란드, 영국, 미국)였다.

가. 세계제국 로마와 몽골

로마가 세계제국이 될 수 있었던 것은 동맹국들이 로마를 배신하지 않았고 전쟁에서 진 패자에 대해 포용력을 발휘했기 때문이다. 예를 들어, 로마는 전쟁에서 진 부족 및 노예에게도 시민권을 부여했다. 시민권을 가진 사람들은 누구나 정계에 진출할 수 있었고, 능력에 따라 다양한 일을 할 수 있었다. 반대로 아테네는 순수한 혈통주의 국가였다. 시민권은 아테네 도시 국가 사람들에게만 주어졌으며, 귀족에 오르는 사람들도 순수 혈통을 가진 사람들에 한정됐다. 결국 이러한 차이 즉 로마는 시민권이 무너지지 않는 튼튼한 사회구조를 형성하고 패자를 동화시킨 것이다.

징기스칸은 세계에서 가장 큰 영토의 몽골 제국을 건설했다. 징기스칸의 몽골은 종교와 민족 상관없이 관용으로 감싸안고 거대한 무리로 확장해나갔고 때로는 유목민이라는 공통의 정체성을 기반으로 하나의 민족을 형성했다. 원래 몽골에서 부족끼리 전쟁을 하면 패배한 부족은 모두 말살하는 것이 원칙이었다. 하지만 징기스칸은 달랐다. 여기서 주목할 것은 승자가 패자에 베푸는 관용이 패권국의 조건이라는 것이다. 패권국은 타민족에 대한 배척과 이분법의 법칙을 따르지 않으며, 관용의 정신으로 이들을 끌어안았다. 또한 징기스칸은 중국 등 다른 나라를 정복하면서 화약·신식 무기 등 정복지의 신식 문물을 받아들였고 이를 활용하여 영토를 확대해나갔다. 관용과 함께 열린 사고가 제국의 강점이었다.

나. 스페인, 포르투갈, 네덜란드

근대 초 유럽의 팽창을 선도했던 국가는 스페인과 포르투갈이다. 이들은 경쟁국들보다 먼저 유럽 밖으로 눈을 돌려 아시아와 아메리카에서 엄청난 부를 축적했다. 특히 이를 통해 스페인은 광대한 제국을 구축했다. 하지만 스페인(에스파냐) 제국은 한 세기를 넘기지

못했다. 이러한 스페인과 포르투갈의 부상과 쇠퇴는 유럽의 여타 국가들에게 자본 축적과 더불어 다른 세상으로 눈을 돌리는 기회를 제공했다. 당시 스페인의 산업은 근본적으로 농업 사회에 바탕을 두고 있었으나 더 많은 경제적 잉여를 생산하고 새로운 영토를 확보하기 위해 정치권력을 동원한 대외 농업제국적 팽창과 식민지 정복사업을 추구했다. 이른바 대항해 시대를 거치면서 유럽 각국은 분권화된 중세 정치의 틀을 벗어나 근대국가 형성에 매진하게 된다.

최초의 상업 국가인 네덜란드는 16세기 후반부터 17세기 중반까지 막강한 스페인 제국에 맞서 제국을 이루었다. 네덜란드는 영토의 중심 지역인 해안 지대의 상당 부분이 해수면보다 낮고, 곡물 경작이 아니라 화훼 등 상업 작물 경작이 주를 이루었다. 당시 네덜란드에서는 여러 도시들을 내륙 하천과 바다로 연결하는 운송망이 발달했기 때문에 상업, 해운업, 어업이 빠르게 발전하고 있었다. 네덜란드는 유럽 역사상 처음으로 1568~1648년의 80년 전쟁을 통해 상업 세력이 주축이 된 제국을 건설했다. 이를 통해 축적한 부를 활용하여 네덜란드는 군사력을 증진하였고, 유럽을 벗어나 새로운 시장을 개척할 수 있었다. 인구도 영토도 작은 네덜란드가 당시 패권적 지위를 획득할 수 있었던 것은 종교적 자유를 인정하고 상업과 금융업에 능했던 유대인 및 이민자를 흡수함으로써 가능했다. 이는 열린 사회의 강점이 작동한 것이다.

다. 영국

영국은 스페인의 무적함대를 무찌르고 해상 장악권을 획득함으로써 식민지 개척을 통해 대제국이 되었다. 화약과 포탄 기술 개발이라는 과학기술혁명이 영국을 패권국으로 등극시킨 것이다. 18세기를 지나면서 유럽은 상업 사회에서 산업 사회로 이행해갔고 이를 주도한 것은 영국이었다. 영국은 상업 혁명 즉 국제 무역에서 축적한 자본을 다시 투자해 더 큰 자본을 축적함으로써 국부를 증진해나갔다. 이는 군사력을 키우는 밑거름이 되었고, 이를 통해 영국의 상업과 식민지를 보호함으로써 영국이 유럽에서 패권을 확보하는 기반이 되었다. 이러한 영국이 월등한 경제력을 갖게 된 것은 산업혁명 덕분이었다. 산업혁명을 가능하게 하는 선결 조건은 확대 재투자 체제인데 당시 영국은 경제적인 잉여가 자본으로 축적되어 상업에 투자되고 이를 통해 경제 전체가 성장하는 혁신을 이루었다. 산업혁명을 이끈 산업은 면직물업이었다. 영국은 이를 해외에 수출하고 부를 축적해나갔다. 또한 증기기관의 개발도 이러한 영국 패권체제에 힘을 더해주었다.

라. 미국

19세기 중반 이후 북미의 미국이 경제적으로 부상하기 시작한다. 그 이유는 우선 광활한 영토와 풍부한 천연자원을 들 수 있다. 독립 이후 영토가 확장되어 오늘의 모습을 하면서 그 잠재력은 커졌다. 한편 또 다른 이유는 유럽 사회와는 달리 근대화·산업화를 지연시킬 정치·경제·사회문화적 장애물이 거의 없었기 때문이다. 미국인들은 애당초 당시 다른 유럽사회에 비해 개인의 자유를 제한하는 각종 규제가 거의 없었기 때문에 처음부터 능력에 따른 경쟁 원칙이 미국 사회를 지배할 수 있었다. 개인의 자유, 사유재산 보장, 법치주의를 근간으로 하는 자유민주주의·시장자본주의 체제가 먼저 자리 잡았기 때문에 비약적인 경제발전과 이를 바탕으로 한 군사력 증진이 가능했다.

또한, 미국은 이민자의 나라이다. 보스턴으로 이주한 이민자들이 미국의 자유민주주의를 꽃피웠다면 뉴욕으로 이주한 이민자들은 미국의 시장자본주의를 발전시켰다. 인종, 종교, 민족에 따른 차별은 헌법상 인정되지 않으며 실질적으로도 역사적 시련을 겪어내며 제도화하여 가장 앞선 제도와 문화를 형성해왔다. 세계의 우수한 젊은 두뇌들이 미국에 유입되는 것도 미국 사회의 우수성 즉 우수한 제도와 문화가 그 이유인 것이다. 미국은 선진강국 중 유일하게 젊은 인구가 줄지 않는 역동성을 아직 유지하고 있다. 이는 출산을 통해서라기보다는 이민을 통해서 가능한 것이었다. 나이(Joseph Nye)는 미국의 패권을 이민정책에서 찾은 바 있다. 미국이 성장동력을 유지할 수 있는 것은 바로 우수한 젊은 인구의 유입에 있다는 것이다.

18세기 이후의 시기를 모두 산업혁명의 시대로 규정하면, 제1차 산업혁명(18세기)은 18세기 중반에 시작되었고 이는 ‘기계 혁명’으로 불리운다. 제2차 산업혁명(19~20세기 초중반)은 전기의 발명과 더불어 ‘에너지 혁명’으로 대량생산체제가 가능해졌다. 제3차 산업혁명(1970년대 이후)은 정보통신기술(ICT)의 발전으로 인한 ‘디지털혁명’을 일컬으며 이를 통해 정보화·자동화 시스템이 마련되었다. 지금은 AI, Big Data, Robot 등 융합적인 제4차 산업혁명시대에 돌입했고 이를 주도하는 국가가 패권국으로서의 지위를 차지하게 된다. 과연 미국이 UN체제 100주년인 2045년을 앞두고 이러한 과학기술혁명을 계속 선도할지는 확신할 수 없으나 그 가능성은 충분하다. 과학기술력이 패권국이 되기 위한 필요조건인 경제력과 군사력의 토대가 되기 때문이다.

한편, 미국은 미국식 민주주의와 자본주의를 보편화하려고 노력하며 국제사회 내 리더십을 유지해나가고 있다. 미국식 민주주의와 자본주의는 이식된 제도와 문화가 아니라 역

사성을 갖고 있어서 그 우수성을 부인할 수 없다. 예를 들어, 미국식 자유민주주의는 맥퍼슨(C.B. Macpherson)이 언급한 보호적 민주주의 → 발전적 민주주의 → 균형적 민주주의 → 참여적 민주주의의 과정을 겪으며 진화해온 것이다. 그중에서도 특히, 1960년대 후반 흑인 참정권의 실질적 보장은 미국 민주주의의 제도적 완성을 의미하는 것이다. 한편 미국식 자본주의는 역사적으로 밴더빌트(Cornelius Vanderbilt; 철도) → 록펠러(John D. Rockefeller; 석유) → 카네기(Andrew Carnegie; 철강) → 포드(Henry Ford; 자동차) → 모건(John Pierpont Morgan; 금융·주식)으로 이어지고, 자본축적과 기술 혁신을 통해 발전을 거듭하며 미국이 경제·군사 패권국이 되는데 기여해왔다.

4 패권경쟁과 세력전이 사례 분석

가. 20세기 팍스브리태니카에서 팍스아메리카나로의 이행(移行)

팍스브리태니카(Pax Britannica)는 영(英) 제국이 강력한 해군력으로 세계 대부분의 해양(해상 무역로)을 지배·관리하며 유럽이 상대적으로 평화로웠던 시기(1815년~1914년)를 일컫는다. 영국은 1815년 워털루 전투 이후 제국주의를 본격적으로 추구하기 시작했다. 이러한 영국에 의한 세계 패권은 18세기부터 20세기 초까지 100년을 넘게 지속했다.

영국은 유럽대륙 국가보다 앞서 산업혁명에 성공했고, 산업자본이 독점화하는 과정에서 제국주의를 강화했다. 전세계 해양을 장악한 영국은 무역을 통해 값싼 원료와 자원을 들여와 이를 가공하여 공산품을 해외에 되팔았다. 당시 영국 런던의 금융가는 오늘날 뉴욕 월가처럼 세계 금융의 중심지였다. 영국의 로이터 통신은 전세계 무역 상황, 국가 간 환율 변동, 금값 시세 등을 서비스했고 세계 뉴스의 본부였다. 즉, 영국은 전세계 무역을 선도했으며, 한마디로 ‘해가 지지 않는 나라’였다. 오늘날 사용하는 용어인 ‘세계화’ 혹은 ‘글로벌라이제이션(globalization)’은 당시 해양 제국이자 중상주의 국가인 영국을 두고 한 말이다. 대영 제국의 세계 지배전략은 가급적 직접적인 지배를 피하고, 현지 정부에 영향력을 행사할 시 간접적인 지배를 선호했다. 하지만 뚜렷한 정부가 없는 곳에는 총독을 보내 직접 통치했다. 영국이 전쟁을 일으켜 직접 통치한 곳은 남아프리카와 인도, 이렇게 2개국이다.

팍스아메리카나(Pax Americana)는 제2차 세계대전 이후 미국이 강력한 국력을 바탕

으로 국제정치질서를 이끈 시기이며 팍스브리태니카에 뒤이은 시기를 말한다. 이 용어가 일반적으로 사용되기 시작한 것은 제2차 세계대전이 끝난 1945년 이후이고 이는 미국의 패권체제를 일컫는다. 그러나 20세기 후반 동안 미국은 소련과 체제 경쟁을 통해 냉전을 수행했고, 냉전의 승리는 세기말 새로운 팍스아메리카나를 구가하게 했다.

20세기 전반부 팍스브리태니카에서 팍스아메리카나로의 이행은 양차 세계대전의 결과였고 패권국인 영국에서 미국으로의 세력전이는 패권전쟁 없이 이뤄졌다. 세력전이 이론에 의하면 기존 체제에 만족(satisfied; status quo power)하는 패권국(hegemonic power)과 강대국(great power) 간의 세력전이는 평화롭게 진행된다는 설명이 가능하다. 당시 영국과 미국은 상당 부분 제도와 문화를 공유하는 ‘가치공유(value sharing)’가 되는 국가(사회)로 서로에 대한 적대감이나 위협 인식이 거의 존재하지 않았다. 팍스아메리카나의 시대에도 양국은 상호협력을 견지하며 국제정치질서를 이끌어 갔던 것이 현실이다.

나. 21세기 팍스아메리카나에서 팍스시니카로의 혼돈(混沌)

팍스아메리카나(Pax Americana) 시기는 두 단계로 하나는 미·소 간 냉전 갈등을 겪으며 미국과 소련이 각각 진영 내에서 패권적 지위를 누리고 진영 간 패권경쟁을 했던 시기를 말하고, 다른 하나는 1989년 베를린 장벽 붕괴 후 소련의 해체 및 동구 사회주의권 붕괴 이래 세계화 시대에 미국이 패권적 영향력을 행사했던 시기를 말한다. 팍스시니카(Pax Sinica)란 경제대국이 된 중국이 향후 세계질서를 재편한다는 것을 전제로 한다. 이는 미국 주도의 세계질서를 일컫는 ‘팍스아메리카나’에 이어 나온 용어다. 팍스시니카는 세계의 패권이 서서히 중국으로 쏠리고 있음을 함의한다.

세력균형이론은 ‘힘의 균형(power parity)’이 유지될 때 체제의 안정을 기할 수 있다고 보는 반면, 세력전이이론은 ‘힘의 압도적 우위(power preponderance)’가 존재할 때 분쟁의 발생가능성이 낮다고 본다. 김우상은 지역체제에서 지역패권국과 이에 도전하는 강대국의 세력전이 현상이 일어날지라도, 세계체제에서의 세계패권국의 영향으로 갈등이 억제될 수 있다고 한다. 세력전이이론은 국력으로 대표되는 능력(capability)과 만족도로 대표되는 의도(intention)로 나누어 살펴볼 수 있다. 오늘날 일국의 능력 즉 국력을 평가하기 위해서는 다양한 지표가 활용가능하다. 경제력을 측정하는 지표로 국내총생산(GDP), 경제성장률 등이 있으며, 군사력을 측정하는 지표로는 군사비 지출액, GDP대비

군사비지출비중 등이 있다. 물론, 일국의 의도(현존 체제 만족도)를 평가한다는 것은 쉬운 일이 아니다. 이를 간접적으로 추정할 수 있는 방법은 최고정책결정권자와 정부 및 국민의 해당 국가에 대한 인식을 파악할 수 있는 설문조사 결과를 활용하는 것이다.⁷⁷⁾

김우상은 동아시아 안보질서를 전망함에 있어 미국과 중국의 관계를 여섯 가지 시나리오로 예측하고 있다. 즉 중국이 사회주의 불만세력일 경우의 국력 급성장 성공 유무와, 이에 따라 미국이 국제주의 혹은 고립주의를 견지하였을 때, ‘체제위기 시나리오’, ‘패권안정 시나리오’, ‘편승 시나리오’, ‘세력균형 시나리오’, 중국이 자유민주주의 시장경제로 체제변환이 이루어질 경우의 국력 급성장 성공 유무와 이에 따라 미국이 국제주의를 견지하였을 때, ‘미·중 공동리더십 시나리오’와 ‘미국주도의 패권안정 시나리오’ 등이다.⁷⁸⁾ 박홍서는 김우상의 동맹전이 모델을 사용하여 중·미 양국이 대한반도 정책을 어떻게 펼쳐 나갈 것인지 분석하고 있다. 특히 중국과 미국은 각각 북한과 한국과의 기존 동맹을 강화시켜가는 상태에서 상대방의 동맹국에게 접근하여 견제하는 전략적인 방법을 택할 것이라고 분석하고 있다.⁷⁹⁾ 김태운은 중미 간의 국력을 비교해보았을 때 중국의 국력은 미국의 국력에 비해 약하고, 현 상황에 대하여 불만족하는 모습도 보이지 않기 때문에 세력전이일이 일어나지 않을 것이라 전망하고 있다.⁸⁰⁾ 또한 강택구는 중·일 관계를 세력전이이론의 틀 속에서 분석하면서, 양국의 세력이 동등해지고 중국의 불만족한 경향이 있을지라도 미국의 영향력으로 인해 양국이 심각한 군사적 충돌을 일으키지 않을 것이라 전망한다.⁸¹⁾

1) 능력(capability): 국력(national power)

모겐소(Hans J. Morgenthau)는 국력의 요소로 ‘지리적 요소’, ‘천연자원’, ‘산업능력’, ‘군비’, ‘인구’, ‘국민성’, ‘국민의 사기’, ‘외교의 질’, ‘정부의 질’을 이야기하고 있다.⁸²⁾ 오간스키는 힘이란 자기 자신의 목적에 부합하게끔 다른 사람들의 행동에 영향을 끼치는 능력이라 정의하고 있다. 이러한 인식 하에 국력의 요소를 ‘자연적인 결정요소’와

77) Lee, Sang-Hwan. 2015. “Global and regional orders in the 21st century in terms of multi-layered power transition theory: The cases of US-China and China-Japan relations.” *International Area Studies Review*, 18(3).

78) 김우상. 2000. “미·중관계의 미래와 동아시아 안보질서 전망.” 『국제정치논총』 제40집 4호, 11-20.

79) 박홍서. 2008. “중국의 부상과 탈냉전기 중미 양국의 대한반도 동맹전략: 동맹전이 이론의 시각에서.” 『한국정치학회보』 제42집 1호, pp. 299-317.

80) 김태운. 2009. “미·중간 세력전이 가능성과 동북아 안보협력질서.” 『아시아연구』 제12권 1호, pp. 33-50.

81) 강택구. 2008. “동아시아지역 내 강대국간 경쟁과 세력전이: 21세기 중국의 대일정책.” 『국제정치논총』 제48집 2호, pp. 7-26.

82) Morgenthau, Hans. 1948. *Politics Among Nations*. New York: Alfred. A. Knopf, pp. 113-149.

‘사회적인 결정요소’로 나누어, 자연적 결정요소를 ‘지리적 요소’, ‘천연자원’, ‘인구’로, 사회적 결정요소를 ‘경제발전’, ‘정치구조’, ‘국민의 사기’로 설명하고 있다.⁸³⁾ 미어샤이머(John J. Mearsheimer)는 국력의 요소로서 ‘잠재력(latent power)’과 ‘군사력(military power)’을 언급하고 잠재력은 군사력을 확충하는 데 필요한 사회경제적 요소라고 말한다. 이 두 가지는 상호연관 되어 있고 국력의 요소로서 잠재력보다는 군사력을 그는 강조한다.⁸⁴⁾ 신자유주의적 제도주의자인 나이(Joseph Nye)는 국력을 경성국력과 연성국력으로 나누어 연성국력은 문화, 정치적 가치, 외교 정책과 같은 요소에 기초를 두면서 강제가 아닌 매력으로 영향력을 행사하는 것이라고 설명한다. 이어 그는 경성국력과 연성국력을 결합한 스마트파워(smart power)라는 개념을 소개한 바 있다.⁸⁵⁾

이상으로 대표적인 학자인 모겐소, 오간스키, 미어샤이머, 나이의 국력에 대한 논의와 그 요소에 대해 살펴보았다. 결국 국력이란 타국에게 영향력을 행사할 수 있는 일국의 능력이라고 정의할 수 있다.⁸⁶⁾ 이들이 공통적으로 중요시하는 국력의 요소는 경제력과 군사력 두 가지로 축약할 수 있다.⁸⁷⁾

21세기 첫 20년간 세계질서는 미국과 중국 간 안정된 관계 구조를 유지해왔다. 경제력과 군사력으로 대별되는 경성국력을 기준으로 미국과 중국의 위상을 통계 자료에 기초하여 살펴보면 다음과 같다.⁸⁸⁾ 영국 싱크탱크 경제경영연구소(CEBR) 2019년 기준 자료에 의하면 미국은 세계 GDP에서 24.8%를 차지하는 최대 강국이고 중국은 세계 GDP에서 2위(16.3%)를 차지하는 강국이다. CEBR이 예측한 미·중 경제 규모의 역전 시점은 2033년이다. 한편 미국이 2033년 중국에 세계 최대 경제대국의 지위를 내주지만 2056년 중국을 제치고 다시 세계 1위에 올라설 것이란 전망도 있다.⁸⁹⁾ 또한 1인당 명목 GDP는 2020년 기준 미국은 67,427 달러이고, 중국은 10,873 달러이다. 경제적 차원의 경성국력 측면에서 중국의 위상을 평가하면 아직 초강대국인 미국과 거리감이 있으나 최근 일본, 독일을 따라잡은 것을 보면 그 상승세를 무시할 수 없다.⁹⁰⁾ 한편, 본 절 1항에서 설명

83) Organski, A. F. K. 1958. *World Politics*. New York: Alfred. A. Knopf, pp. 115-184.

84) Mearsheimer, John J. 2001. *The Tragedy of Great Politics*. New York: W. W. Norton, pp. 55-56.

85) Nye, Joseph. 2004. "Soft Power: The Means to Success in World Politics." *Foreign Affairs*. May/June 2014 Issue, pp. 1-18.

86) 이상환. 2015. "세계 질서와 동북아 지역질서의 안정성에 대한 전망." 『정치정보연구』. 제18권 1호, p. 6.

87) 위의 글, p. 6.

88) 이상환. 2016. "한반도 주변 국제질서의 불안정성과 한국의 외교전략." 『한국정치외교사논총』. 제37권 2호, p. 250.

89) 한국경제TV, '세계 1위 경제대국'...돌고 돌아 결국 미국 (2021.12.16.)

<https://www.wowtv.co.kr/NewsCenter/News/Read?articleId=2021121637291>

한 바와 같이 군사력 지표에 따르면 중국의 위상은 인정할만하나 아직 미국과는 큰 거리감이 있다.⁹¹⁾

요약하면, 경제력과 군사력의 측면에서 미국과 중국의 국력을 비교할 경우 중국은 미국과 더불어 양극 구조를 형성하고 있다고 판단할 수 있다. 물론 아직 그 격차가 존재한다는 점은 부인할 수 없으나 지금의 성장속도가 지속될 경우 세력전이가 머지않아 가능할 수 있다는 예상을 하게 한다. 그렇다면 중국이 세계질서의 구조를 바꾸려는 현상타파 세력일지, 아니면 미국과 평화로운 공존을 추구하는 현상유지 세력일지를 파악해야 한다. 그 의도를 파악하는 대안적인 지표로 양국 간 상대국가 인식 자료를 활용할 필요가 있다. 미국이 인식하는 중국과 중국이 인식하는 미국이 긍정적인가, 아니면 부정적인가. 그러한 인식은 개선되고 있는가, 아니면 악화되고 있는가. 체제 만족도를 상대국에 대한 인식으로 파악한다면 세계질서의 안정성은 미국과 중국 상호 간 인식에 달려있는 것이다.⁹²⁾

2) 의도(intention): 만족도(satisfaction)

세력전이이론을 적용함에 있어 가장 어려운 점은 만족도를 측정하는 것이다.⁹³⁾ 한 국가가 급속한 경제성장을 이루어 강대국의 지위에 있을지라도 지배국이 만들어 낸 체제에 순응한다면 아무런 문제가 없다. 하지만 기존 체제에 불만족한다면 지배국과의 전쟁을 일으킬 가능성이 커진다.⁹⁴⁾

체제에 대한 만족도를 측정하는 방법은 다양하다. 예를 들어, 김우상은 '동맹유사성(alliance similarity)'을 기준으로 어떤 강대국이 패권국의 동맹구조와 유사한 점을 지니고 있으면 만족국가군에 속한다고 보는 반면, 상이한 점을 지니고 있으면 불만족국가군에 속한다고 본다.⁹⁵⁾ 또한 램키(Douglas Lemke)와 리드(William Reed)는 '레짐 유형 유사성(regime type similarity)'을 기준으로 패권국과 강대국의 레짐 유형이 유사한 경우 만족국가군에 속한다고 보는 반면, 레짐 유형이 상이한 경우 불만족국가군에 속한다고 본다.⁹⁶⁾ 이러한 관점에 의하면 중국은 세계질서와 동아시아 지역질서 모두에 있어서 현

90) 이상환, 앞의 글(2022), p. 25.

91) 이상환, 앞의 글(2016), p. 248.

92) 위의 글, pp.248-249.

93) 이상환, 앞의 글(2015), p. 6.

94) 위의 글, p. 7.

95) Kim, Woosang. 1991. "Alliance Transitions Great Power War." *American Journal of Political Science*, 35(4): pp. 833-849.

96) Lemke, Douglas and William Reed. 1996. "Regime Types and Status Quo Evaluations." *Internatio*

상타파 세력으로 규정될 수 있다. 하지만 중국의 국력 신장이 아직 미국과는 거리감이 있고 관계구조가 상호의존적이기 때문에 세계질서에서 중국을 현상유지 세력으로 보는 것이 보다 타당하며, 다만 동아시아 지역 질서에서 일본의 국력을 따라잡아가고 있고 관계가 갈등적이기 때문에 여기서는 현상타파 세력으로 보는 것이 적실성이 있다.

영국 BBC 방송이 발표하는 각국의 상대국의 영향력에 대한 인식 설문조사(Views of Different Countries' Influence)⁹⁷⁾에 의하면, 미국인이 중국에 대해 주로 긍정적(mainly positive)으로 평가하는 비율은 26%, 주로 부정적(mainly negative)으로 평가하는 비율은 60%로 부정적인 인식이 대다수이다. 즉 미국이 중국을 우방으로 인식하고 있지 않다고 볼 수 있다. 한편 중국인이 미국에 대해 주로 긍정적(mainly positive)으로 평가하는 비율은 31%, 주로 부정적(mainly negative)으로 평가하는 비율은 61%로 마찬가지로 부정적인 인식이 대부분이다. 중국이 미국을 우방으로 인식하지 않는다고 볼 수 있다. 결과적으로 보면 양국 간 인식은 부정적이며 이는 중국이 현존 세계질서에 불만을 가질 가능성이 크고 미국도 중국으로의 세력전이를 받아들이기 가능성이 크지 않음을 드러내고 있다. 특히 중국의 부상과 함께 중국의 영향력에 대한 국제사회의 인식도 전반적으로 기대보다는 우려로 확산하고 있음을 알 수 있다.

3) 세계 및 동아시아 지역 질서에서의 패권경쟁

오늘날 세계질서에서 패권국은 미국이라고 할 수 있다. 현존 세계질서를 다극 속의 양극구조라고 명명할지라도 양극 즉 G2 구조 하에서 미국과 중국 간의 국력을 비교하면 아직 거리감이 있다. 중국을 잠재적인 도전국가로 예견할 수 있을는지 모르나 지금 이 시점에서 중국을 오간스키가 규정한 패권국으로 보기에 한계는 있다. 또한, 세력전이의 시점이 근접하더라도 중국을 체제 만족국가인지, 불만족국가인지를 예단하기는 쉽지 않을 것이다. 따라서, 세계질서에서 미국을 패권국으로, 중국을 세력전이를 모색하는 강대국으로 전제하고자 한다.

한편, 2차 세계대전 이후 21세기 초에 이르기까지 미국과 소련을 배제한 가운데 동아시아 지역질서의 패권국은 일본이라고 해도 과언이 아니다. 2차 세계대전 패전국으로서 일본은 국가 위기상황에 직면하였지만, 냉전 구조를 적절히 활용하면서 한국전쟁으로 인

nal Interactions, 22(2): pp. 143-164.

97) BBC World Service & Globe Scan. Global Poll. <http://www.globescan.com>; Pew Research. Global indicators database. <http://www.pewglobal.org/database>

한 전쟁특수 등 경제발전을 통해 동북아시아, 나아가 세계적인 경제강국으로 부상하였다. 군사적 측면에서도 일본은 헌법상 전투부대를 보유할 수 없긴 하나, 자위대를 기반으로 군사기술과 무기의 현대화를 통해 우수한 군사력을 보유하고 있다. 하지만 1990년대 이후 급속도로 국력을 증가해 온 중국에 맞서 동아시아 지역 패권을 지키는데 어려움을 보이고 있다. 중국의 국력을 군사적 및 경제적 측면에서 규모로 보면 이미 일본을 능가했다고 볼 수 있다. 아무튼 동아시아에서 일본과 중국 간의 갈등 구조는 어제오늘의 일이 아니며 세력전이의 흐름 속에서 불안정한 갈등관계가 증폭되고 있는 것이 현실이다. 이러한 배경 속에서 일본은 중국에게 동아시아 지역 패권을 빼앗기지 않으려 세계패권국인 미국을 끌어들이는 것이다.⁹⁸⁾

앞으로의 동아시아 지역 질서는 더욱 예측 불가능한 모습을 띠는 것이다. 따라서 중국의 부상에 따른 지역 패권국인 일본의 경계, 그리고 이에 대응하는 세계패권국인 미국의 행태 등 복합적인 상황을 고려하여 동아시아 지역 질서는 물론 세계질서의 미래를 파악해야 할 것이다.⁹⁹⁾

5 2020년대 미·중 패권경쟁과 미래 시나리오

가. 2020년대 미·중 패권경쟁

1994년에 맥레이(Hamish McRae)는 『The World in 2020: Power, Culture and Prosperity』라는 책에서 2020년의 세계를 전망하며 미국과 중국을 다음과 같이 예견했다. 미국은 최고의 부유한 국가는 아니나 유일한 초강대국 지위를 계속 유지할 것이고, 세계최고의 인재를 끌어모음으로써 지식산업 분야에서 최고의 위치를 차지할 것이다. 또한 동아시아에서 21세기 첫 25년은 중국과 일본의 패권경쟁이 있을 것이며 그 승자는 중국이 될 것이다. 하지만 이를 통해 중국은 동아시아 내 경제적 영향력 강화가 기대되나 패권적 위치를 갖기는 어려울 것이다. 동아시아의 모방능력이 창의력으로 이어져야 경제 성장을 지속할 것이다. 일본의 성장동력이 약화되면서 중국이 세계 최대 경제강국이 될 것이 거의 확실하다. 중국은 하나의 느슨한 연방형태가 될 것이고 그때까지 중앙집권적 정치체

98) 김상준. 2013. “지역과 헤게모니: 미국 헤게모니의 쇠락과 일본의 지역주의 전략 변화를 중심으로.” 『국제정치논총』. 제53집 1호, pp. 141-142.

99) 이상환, 앞의 글(2016), p. 256.

제를 유지하기는 어려울 것이며 자유를 요구하는 정치적 변화를 겪을 것이다. 변화의 과정이 잘못되면 중국은 내전 혹은 혼란과 기아를 경험할 것이나 잘되면 세계지도국이 될 수 있을 것이다. 대만은 궁극적으로 중국과의 통합으로 나아갈 것이며 그 형태는 연방제가 될 것이다. 홍콩은 중국의 금융중심지로서 세계의 금융허브가 되거나 가난한 소도시로 전락할 것이며 그 여부는 중국의 정치적 선택에 달려 있다. 세계질서는 미국의 패권적 지위가 약화될 것이고 미·중 패권경쟁 결과 정치적 분권화와 경제적 발전을 달성한 중국이 그 지위를 얻을 것이다. 중국에 대한 맥레이의 전망이 어긋난 점이 있으나 중국이 패권적 지위를 얻으려면 정치적 분권화라는 변화와 창의력에 기초한 경제발전이 요구된다는 지적은 시사하는 바가 크다.¹⁰⁰⁾

최근 세계질서는 미국과 중국 간의 세력다툼이 자리를 잡아가고 있다. 세기말 세계질서는 다극 속의 단극 구조, 즉 안보 측면에서 미국, 중국, 러시아의 3극 구조와 경제 측면에서 미국, 독일, 일본의 3극 구조가 중첩되어 5극 구조 속에 미국이 팍스아메리카나를 구가하는 양상이었다. 하지만 오늘날의 모습은 G20 속의 G2 구조라고 할 수 있다. 기존의 G7 혹은 G8 강대국과 더불어 10여 개국의 지역거점 강국이 영향력을 행사하는 다극 구조 속의 양극 구조가 그것이다. 동아시아 지역 질서는 냉전기 북방 삼각구조(소련-중국-북한)와 남방 삼각 구조(미국-일본-한국)가 잔존하는 가운데 중국과 일본 간의 패권경쟁이 가속화되고 있다. 20세기 동안 미국과 러시아(소련) 간 세계적 패권경쟁의 틈바구니 속에서 주목을 받지 못했던 일본과 중국 간의 힘겨루기가 탈냉전적 이완된 삼각구조와 신 냉전의 흐름 속에서 그 갈등 양상을 증폭하고 있다. 한마디로 말하여, 전세계적 차원에서의 미국과 중국 간 G2 경쟁과 지역적 차원에서의 중국과 일본 간 지역패권 경쟁이 동시에 진행되고 있는 것이다.¹⁰¹⁾

오늘날 국가 간 인적·물적 교류는 복합적인 상호의존 양상을 보여주고 있으나 세계 차원에서 중국이 미국과 함께 가는 길을 택할 것인지, 아니면 갈등을 증폭하며 파국으로 갈지는 알 수 없다. 세계질서에서 중국이 현상유지 세력(status quo power)의 모습을 보이지 않고 현상타파 세력(revisionist power)의 모습을 보인다면 그 시점은 언제가 될 것인가도 우리의 관심사다. 한편 중국의 부상과 함께 동아시아 지역 내 패권 경쟁은 가속화되어 온 것이 사실이다. 예를 들어, 중국과 일본 간 해양·영토 분쟁은 양국의 군함과 전투기

100) McRae, Hamish. 1994. *The World in 2020: Power, Culture and Prosperity*. Harvard Business School Press.

101) 이상환, 앞의 글(2016), p. 256.

까지 동원되는 극도의 긴장과 갈등 상황으로 전개되기도 하였다.¹⁰²⁾ 이는 중국이 과거 일본이 주도한 동아시아 지역 질서에 변화를 주려는 움직임에 적극적으로 나설 것이라는 주장을 하게 한다. 동아시아 지역 질서에서 중국의 모습은 점점 더 현상타파 세력이 되어간다고 할 수 있다.

나. 미-중, 중-일 세력전이와 미래 시나리오

세계질서 차원에서 중국은 아직 미국을 능가하는 세력으로서의 모습을 보여주지 못하고 G2로서 현존 체제를 받아들이고 있다. 따라서 세력전이이론이 말하는 전쟁을 야기하는 세력전이 가능성을 전망하기는 어렵다. 하지만 동아시아 지역질서 차원에서 중국은 일본을 능가하는 세력으로서의 모습을 보이고 있으며 지역 패권국으로서의 지위를 얻기 위해 노력하고 있다. 이는 세력전이이론이 주장하는 최악의 경우를 상정할 수 있을 정도로 우려를 야기한다고 볼 수 있다. 즉, 미-중간 세력전이 양상과 중-일간 세력전이 양상은 상충되게 진행되고 있다고 말할 수 있다. 문제는 이러한 상반된 이중적 세력전이 상황에서 어떠한 결과가 발생하느냐 하는 점이다.¹⁰³⁾

첫 번째 시나리오는 세계질서의 안정성이 동아시아 지역 질서의 불안정성을 억지(deterrence)하여 중-일간의 관계를 관리하는 경우이다. 이러한 상황 하에서 미국, 중국, 일본은 현상유지 정책을 택하게 될 것이고 동아시아 질서는 안정적인 모습을 보일 것이다. 남북관계도 대화의 분위기 속에서 북한을 제도적으로 변화시킬 수 있는 국제사회의 방안이 마련될 가능성이 크다. 물론 북한이 기댈 수 있는 파트너가 없다는 점이 자칫 단기적으로 북한의 핵개발과 강경외교노선을 부추길 가능성은 있으나 그러한 자세를 지속적으로 취하기는 어려울 것이다.¹⁰⁴⁾

두 번째 시나리오는 동아시아 지역 질서의 불안정성이 세계질서의 안정성을 압도하여 동아시아 지역의 패권 경쟁이 가속화되고 중-일간 무력 충돌이 발생하는 경우이다. 이러한 상황 하에서 미국이 어떠한 외교정책을 취할지, 일본에 대해 어떠한 입장을 견지할지가 문제이다. 고립주의나 국제주의나, 개입이나 방임이나 등 미국의 세계전략이 선택의

102) 이상환, 앞의 글(2016), p. 257..

103) 이상환. 2015. “세계질서와 동북아 지역질서의 안정성에 대한 전망: 세력전이 시각을 중심으로.” 『정치정보연구』. 제18집 1호.; 이상환. 2017. “북한 핵무기 개발과 한국의 외교전략 : 미국 실행정부의 대외정책에 대한 대응을 중심으로.” 『정치정보연구』. 제20집 1호.; 이상환. 2022. 『국제관계개론』. 서울: 박영사.

104) 이상환, 앞의 글(2016), p. 255.

기로에 직면하게 되는 상황이 발생할 것이다. 중국의 입장에서 보면 세계질서에서는 현상 유지 세력, 동아시아 질서에서는 현상타파 세력으로서의 행동을 하게 되는 것이며 이는 미국의 목인이 없으면 성공 가능성이 희박한 것이다. 이런 불안정성 속에서 남북관계도 불투명한 상황이 발생할 것이다. 따라서 한국은 편승이나 균형이나, 편승한다면 누구한테 편승하느냐 하는 전략적 선택상황에 직면할 것이다.¹⁰⁵⁾

세 번째 시나리오는 세계질서의 불안정성과 동아시아 지역 질서의 불안정성이 동시에 작동하여 미-중 간 및 중-일 간 충돌이 발생하는 경우이다. 이러한 상황 하에서 미국과 일본은 중국을 견제·봉쇄하는 선제적 조치를 취하게 될 것이고 세계질서 및 동아시아 질서는 불안정한 모습을 보일 것이다. 남북관계도 냉전적 남방 3각 구도와 북방 3각 구도 속에서 대결 구도로 가게 될 것이다. 단기적으로 북한을 통제할 수 있는 강국이 없다는 점이 자칫 북한의 도발을 초래할 가능성을 증폭할는지 모른다.

위와 같은 세 가지 시나리오 중, 첫 번째로 갈 경우 남북관계의 미래도 낙관적 전망을 할 수 있으나 두 번째 혹은 세 번째로 갈 경우 비관적 전망을 할 수밖에 없다. 중국이 세계질서 속에서는 현상유지 세력으로서 동아시아 지역 질서 속에서는 현상타파 세력으로서의 자세를 취할 경우 미국이 어떠한 외교적 자세를 취하느냐가 향후 동아시아 지역 질서 및 세계질서, 그리고 한반도 통일을 전망하는 데 중요한 판단기준이 된다고 할 수 있다. 더욱이 중국이 세계질서 및 동아시아 지역 질서에 있어서 모두 현상타파적 전략을 취할 경우 국제질서는 파국으로 갈 가능성이 커진다고 할 수 있다.

6 결론: 미래 패권질서 전망과 한국의 미래에 대하여

오늘날 국제질서는 미·중 간 세력전이 양상과 중·일 간 세력전이 양상이 진행되고 있다. 우리가 바라는 세계질서 및 동아시아 지역 질서 상황은 세계질서의 안정성이 동아시아 지역 질서의 불안정성을 제어하여 중·일간의 갈등 관계를 협력 관계로 전환하는 경우이다. 이러한 상황 하에서 중국은 세계질서에서는 물론 동아시아 지역 질서에서도 현상유지 세력으로서의 외교적 자세를 취할 것이다. 남북관계도 이러한 조건이 갖춰질 경우 대화의 분위기 속에서 북한을 제도적으로 변화시킬 수 있는 기회가 올 것이다. 이 시점에서 우리가 취할 수 있는 대안적 선택은 상쇄(offset) 전략이다.¹⁰⁶⁾ 균형(balancing) 전략과

105) 이상환, 앞의 글(2016), p. 255.

편승(bandwagoning) 전략 및 헤징(hedging) 전략이 주로 행위자를 중심으로 한 전략이라면, 상쇄 전략은 이슈 중심의 균형 전략으로 균형 기제로서 다수 국가의 지지를 받는 제도 즉 국제적 규범을 제시하는 가치의 중재자로서의 지위를 얻는 방식으로 즉 양 극단적 이견과 패권적 이해관계를 상쇄시키는 의견 수렴과정을 주도함으로써 우리나라가 리더십을 발휘하는 것을 말한다.

그렇다면 2020년대 한국의 외교전략은 어떠해야 하는가. 미국과 중국 사이에서 휘둘리며 한 쪽을 선택해야 하는 행위자 중심의 외교를 견지할 것인가. 아니면 행위규범(원칙)을 세우고 이에 근거한 외교를 추진해 나갈 것인가. 미·중 패권경쟁 상황에서 우리가 자주적인 외교 공간을 확보하기 위해 새로운 ‘외교 패러다임’이 필요하다. ‘안미경중(安美經中)’ 외교가 불가능함을 인식했다면, 이를 ‘안민경자(安民經資; 안보는 민주주의, 경제는 자본주의 가치공유에 부합하는 국가와 함께함)’ 외교로 인식을 새로이 해야 한다. 가치공유 우선과 이익공유 우선이라는 선택의 기로에서 각국은 어떤 길을 가야 할 것인가. 가치공유에 따른 진영화와 진영 내 네트워크화로 특징지어지는 신냉전 상황에서 우리의 활로는 가치공유 우선의 원칙에 근거한 외교노선에 있다.¹⁰⁷⁾

106) 이상환, 앞의 글(2016), p. 257.

107) 세계일보, [이상환칼럼] ‘가치공유 우선’ 외교 독트린 천명해야 (2022.03.13.)
<https://www.segye.com/newsView/20220313507601>

제2절

글로벌 남반구의 부상과 남북 세력전이¹⁰⁸⁾

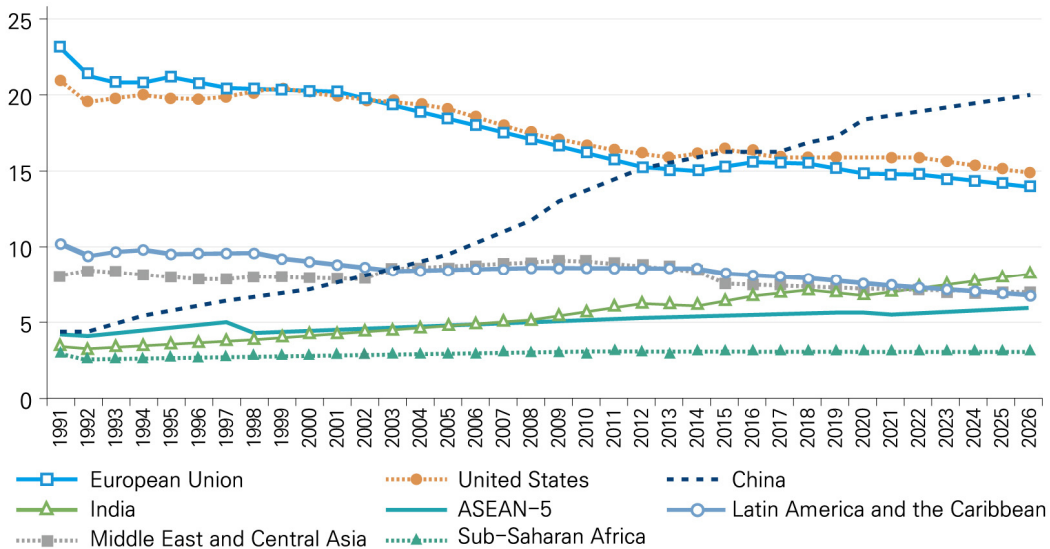
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

김태균 (서울대학교)

1 서론 : 글로벌 남반구의 부상?

과거 냉전시대에 ‘제3세계’로 지칭되었던 글로벌 남반구(global South)는 가난과 질병, 그리고 저발전으로 점철된 집합체로 인식되어 왔다. 남반구는 부국의 그룹인 글로벌 북반구(global North)의 원조와 경제지원이 없이는 자국의 국정을 운영하기 어려울 정도로 저발전과 종속상태가 지속되어 온 반면, 경제성장과 국제정치 측면에서 볼 때 남반구의 정체성과 영향력이 강화되고 있다는 평가도 동시에 받고 있다. 특히, 2000년대에 들어와 이른바 ‘남반구의 부상(rise of the South)’이라고 평가될 정도로 경제적으로, 정치적으로 국제사회에 주요 행위그룹으로 등장하고 있다. 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF)의 분석에 따르면, 구매력 평가(Purchasing Power Parity: PPP)로 세계 전체 국내총생산(GDP)에 차지하는 중국의 GDP 비율이 2013년에 EU를, 2016년에 미국을 추월하게 된다([그림 2-3] 참조). 또한, 2026년에 글로벌 남반구의 대표 주자인 중국과 인도의 PPP 총합이 미국과 EU의 PPP 합과 거의 동일하게 될 전망이다. 이는 2020년에 발발한 코로나-19 팬데믹 변수가 반영된 이후라 볼 수 있는 2026년 전망이라는 점에서 더욱 주목할 필요가 있다.

108) 본고는 글로벌 남반구의 부상에 관한 분석을 위해 저자가 다음과 같은 기출판한 두 편의 논문을 토대로 새로운 사실관계를 포함하여 재구성한 결과임. 김태균, “코로나19와 글로벌 남반구 정치경제의 질서변화: 미중 전략 경쟁의 심화와 중국-인도 간의 역내 갈등,” 『EAI 워킹페이퍼』 2022-02-09 (2022); 김태균·이일청, “반동 이후: 제3세계론의 쇠퇴와 남남협력의 정치세력화, 『국제정치논총』 제58권 3호 (2018).



[그림 2-3] 주요 국가 및 지역의 구매력(PPP) 비교평가

자료: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, October 2021 (<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/October>, accessed 5 March 2022).

* 여기서 ASEAN-5는 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 태국, 그리고 싱가포르를 의미함.

남반구의 부상은 중국과 인도의 급격한 경제성장이 대표적인 이유로 설명되고 있지만 경제적 변수와 함께 정치적 변수도 부상의 주요 원인으로 포함시킬 수 있다. 이를테면 중국이 주축국가인 BRICS의 남남협력(South-South Cooperation: SSC)은 신개발은행(New Development Bank: NDB)의 출범을 통해 남반구 개도국에 대한 중국의 경제협력과 함께 정치적 영향력을 확장하는데 일조하고 있다. 즉, NDB 내 중국의 투표권이 다른 회원국들에 비해 비대하게 배정되어 있다는 점에서 NDB가 지원하는 사업을 결정할 때 중국의 정치적 입김이 작동할 가능성이 크다는 의미이다.¹⁰⁹⁾ 이러한 정치적 변수는 UN과 같은 국제기구 내에서 오랜 기간 동안 축적해 온 남반구의 정치적 영향력에도 찾아볼 수 있으며, 최근 UN 산하기구의 수장으로 중국 인사들이 대거 등용되고 있다는 사실

109) 김태균, 『대항적 공존: 글로벌 책무성의 아시아적 재생산』(서울: 서울대학교출판문화원, 2018). BRICS의 NDB가 보유한 기능 중 긴급외환준비협정(Contingency Reserve Arrangement: CRA)의 규모가 1,000억 달러인데, 이 중 중국이 410억 달러, 러시아·인도·브라질은 각 180억 달러, 그리고 남아공은 50억 달러를 분담액으로 투입하기로 하여 중국이 CRA 전체 자금규모의 41%를 장악하고 이에 준하는 투표권도 보유하고 있다. <https://www.forbes.com/sites/realspin/2014/12/22/brics-new-development-bank-threatens-hegemony-of-u-s-dollar/?sh=22cadab27f89> (2022년 9월 9일 검색).

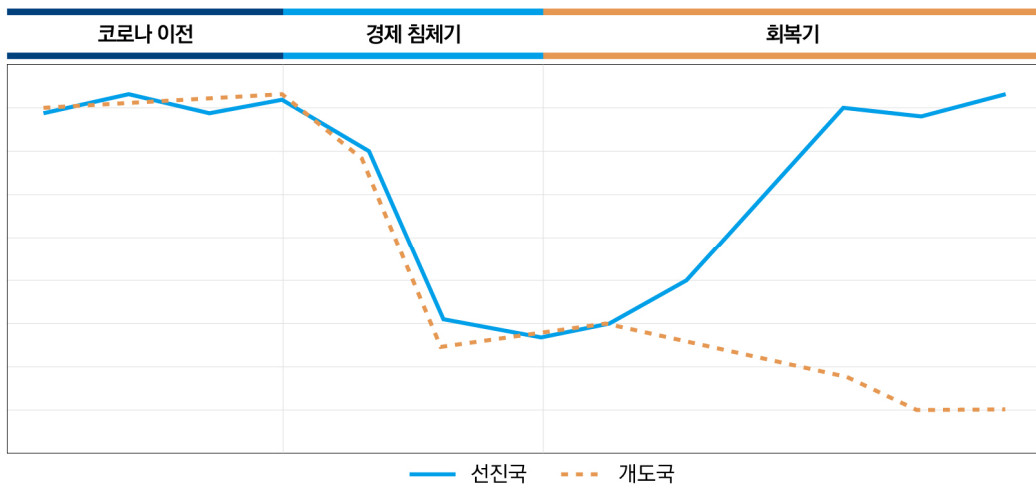
도 국제무대에서 중국을 비롯한 남반구의 정치력이 확장되고 있다는 근거가 될 수 있다.¹¹⁰⁾ 글로벌 남반구의 정치적 영향력 행사는 작금의 일시적인 현상이 아니라 1955년 반둥회의 이후 G77과 신국제경제질서(New International Economic Order: NIEO) 등을 통해 비동맹주의와 탈식민화 운동으로 확산되었던 역사적 산물의 연장선으로 간주해야 한다. 물론 제3세계 또는 남반구의 정치력은 1980년대 신자유주의적 세계화와 탈냉전시대로의 진입 등으로 미국 중심의 자유주의 국제질서(liberal international order: LIO)에 복속되거나 편입되어 점차 힘을 잃어가는 경향을 보이게 된다. 그럼에도 불구하고, 중국과 인도 간에 발생하는 글로벌 남반구 내부의 헤게모니 경쟁뿐만 아니라, 미국과 중국 간의 전략경쟁으로 중국의 남반구가 미국과 글로벌 북반구에 도전하는 정치적 전략경쟁도 첨예해지고 있다.

글로벌 남반구의 부상은 2015년 UN의 이른바 ‘지속가능발전목표(Sustainable Development Goals: SDGs)’ 이행과정에서도 확인할 수 있다. 2030년까지 SDGs 이행이 인류공동의 목표로 공포됨에 따라 국제사회는 지난 15년의 2000년 ‘새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)’를 SDGs가 승계·발전하는 것으로 강조하였다. SDGs는 8개 목표로 구성된 MDGs에 비해 두 배가 넘는 17개 목표를 담고 있으며 MDGs가 개도국에 초점이 맞춰져 있다면, SDGs는 UN 회원국 전체에 적용되기 때문에 기존의 개발재원을 넘어서는 새로운 대안이 필요했으며 글로벌 남반구의 남남협력은 SDGs를 이행할 수 있는 기존의 남북협력(North-South Cooperation: NSC)의 대체제로 유엔에 의해 공식적으로 거론되었다. 또한 전통적인 개발원조가 북반구에서 남반구로 이전되었다면, SDG 시대에는 남북협력과 함께 대안적인 원조방식인 개도국 간의 남남협력력이 부상하였고, 이를 주로 중국·인도·브라질 등의 핵심적인 남반구 국가들이 지휘하게 되었다.

하지만, 이러한 글로벌 남반구의 성공적인 경제적·정치적 데뷔에도 불구하고, 남반구의 부상으로 남북 간의 세력전이가 발생하거나, 미중 전략경쟁 과정에서 중국이 미국의 패권을 손상시켰다거나, 중국을 중심으로 남반구 개도국들이 하나의 그룹으로 북반구에 도전할 것이라는 전망은 아직 설부른 예견일 수 있다. 이러한 예단이 문제인 이유는 크게

110) UN의 15개 전문기구 수장 중 4명이 중국인으로서, 식량농업기구(FAO), 국제민간항공기구(ICAO), 국제전기통신연합(ITU), 유엔산업개발기구(UNIDO)가 이에 속한다.
https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2020/04/20/2020042000160.html (2022년 9월 10일 검색).

세 가지로 정리할 수 있다.¹¹¹⁾ 첫째, 남반구 권역 내 중국과 인도 간의 역내 패권경쟁이 미중 간의 전략적 경쟁과 동시에 진행되고 있다. 둘째, 개도국의 남남협력은 남남협력의 전통적 가치이자 원칙이었던 연대와 상호존중에서 벗어나 다분히 현실주의적 이해관계에 따라 전략화되고 있다. 대표적인 사례가 중국의 일대일로(Belt and Road Initiative: BRI) 전략의 공격적인 확장이라 할 수 있으며, 탈냉전 시대에 전통적인 제3세계의 비동맹주의는 크게 힘을 받지 못하고 있다. 셋째, 2020년 이후 전 세계로 확산된 코로나-19 변수에 의해 글로벌 남반구 내에 백신보급 등 불평등 구조가 확대되어 아래 [그림 2-4]와 같이 코로나 팬데믹 이후 세계 경제는 이른바 'K자' 방식의 경제회복 양상이 진행될 가능성이 높고, 이는 곧 개도국의 남반구는 코로나 팬데믹으로 인한 경제 침체가 지속되어 영구적인 현상으로 일상화될 가능성을 배제할 수 없다.



[그림 2-4] 코로나-19 이후 K자 경제회복 전개 양상¹¹²⁾

이를 토대로, 본 절에서는 2040년 미래 국제질서 전망에 있어 글로벌 남반구가 어떠한 궤적으로 발전될 것인가를 추적하는 국제정치사회학적(international political sociology) 상상력을 동원하여 크게 네 쪽지로 남반구와 북반구 간의 세력전이 가능성에 관한 분석을 다각도에서 시도한다.¹¹³⁾ 첫째, 글로벌 남반구의 역사적 형성과정을 요약한

111) 김태균, “코로나19와 글로벌 남반구 정치경제의 질서변화: 미중 전략 경쟁의 심화와 중국-인도 간의 역내 갈등,” 『EAI 워킹페이퍼』 2022-02-09 (2022).

112) <https://www.uschamber.com/series/above-the-fold/k-shaped-recovery-gives-way-great-resurgence> (2022년 8월 21일 검색).

다. 글로벌 남반구의 시초인 제3세계 프로젝트가 19세기부터 시작된 유럽의 식민주의와 제국주의에 그 원류를 두고 있으며, 양차 대전 이후 탈식민화 과정에서 종속이론과 1955년 반둥회의에서 비롯된 비동맹주의, G77, NIEO 등의 역사적 변천을 거쳐 작금의 남남협력 중심의 글로벌 남반구 입지가 구축되는 역사적 경로를 분석한다.

둘째, 제3세계 프로젝트의 쇠퇴와 남남협력의 정치세력화를 분석한다. 탈냉전 이후 글로벌 남반구는 전통적인 비동맹주의에서 벗어나 남반구 권역 내에 강대국들이 연합하여 BRICS와 같은 정치력의 권역화가 형성되며, 전통적인 연대의 결실인 남남협력이 남반구 공여국의 정치적 이익에 맞게 또 다른 남반구 수원국에 투입되는 전략자산으로 활용되기 시작한다. 또한, 권역화 내부에서도 중국과 인도가 선택적으로 협력하고 경쟁하는 글로벌 남반구 내부의 전략적 경쟁이 남반구 자체에도 큰 변화를 가지고 올 뿐만 아니라 글로벌 거버넌스 측면에서도 북반구의 관계설정에 변화를 초래할 전망이다.

셋째, 2020년부터 시작된 코로나 팬데믹 변수로 인하여 남반구 내 권역질서의 변화를 가진 전망인데, 이는 남반구 구성 국가들 간의 경제발전 및 보건의료 시스템 등 불평등과 격차의 심화를 초래하고 남반구 내 중국-인도 간 패권경쟁을 가속화할 가능성이 크기 때문에 세심한 분석이 필요하다. 코로나 팬데믹은 단순히 글로벌 거버넌스의 보건위기만을 초래한 것이 아니라, 보건위기에서 식량위기로, 식량위기에서 기후환경위기로, 궁극적으로는 남반구의 개발위기에까지 이어지는 복합위기의 총체적인 ‘신데믹(syndemic)’으로 인식해야 한다.¹¹⁴⁾

넷째, 이를 토대로 차후 남반구의 미래질서를 크게 세 가지 측면에서 전망할 예정이다. 우선, 전통적인 비동맹주의가 약화되고 국제사회의 요구에 걸맞게 남남협력이 강화되고 있는데, 이러한 흐름이 중국의 일대일로 정책, 그리고 인도의 동방진출 정책 등으로 전략화되어 앞으로 미중 전략경쟁과 어떠한 관계성을 유지할 것인가에 대해 경쟁과 협력이라는 두 가지 측면에서 살펴본다. 또한, 무엇보다 남반구 미래질서는 권역 내 중국-인도 간

113) 국제정치사회학(IPS)은 유럽 국제관계학과 사회학 학자들 사이에서 새롭게 정착되고 있는 대안적인 사회과학 이론적 접근이다. 마치 국제정치를 경제학 프레임워크에서 해석하려는 국제정치경제(IPE)와 유사하게 기존의 경직된 국제관계이론을 극복하기 위하여 정치사회학적 이슈와 시각을 적극적으로 도입함으로써, 국제정치사회학은 현실주의적 국제관계이론이 설명을 거부하거나 하지 못하는 현상을 대안적으로 시도한다. Didier Bigo, “International Political Sociology: Rethinking the International through Dynamics of Power,” in Tugba Basaran, Didier Bigo, Emmanuel-Pierre Guittet, and R. B. J. Walker (eds.), *International Political Sociology: Transversal Lines* (Abingdon: Routledge, 2017).

114) 김태균, “신데믹Syndemic과 신공공외교: 통합적 이슈연계 전략을 위하여,” 『공공외교: 이론과 실제』 제2호 (2021).

패권경쟁의 심화에 영향을 받을 것으로 예상되기 때문에 중-인 패권경쟁을 둘러싸고 미국, EU, 일본 등과의 복합적 관계 설정에 관한 분석이 필요하다. 마지막으로 남반구의 패권을 장악하기 위해 미국과 중국이 전략적으로 움직이고 있는 2021년의 ‘더 나은 세계 재건(Building Back Better World: B3W)’ 혹은 2022년의 ‘글로벌인프라투자파트너십(Partnership for Global Infrastructure and Investment: PGII)’과 BRI 간의 경쟁관계에 대해 인도의 전략적 행보를 연결하는 분석이 필요하다.

마지막 결론으로, 글로벌 남반구의 중장기적 세력전이 전망에 관한 분석을 토대로 한국이 취할 수 있는 남반구 외교전략을 제언한다. 문재인 정부의 신남방정책과 신정부의 정책노선 변경, 그리고 새롭게 추가해야 되는 국제정치적 변수들을 고려하여 한국의 글로벌 남반구 외교정책을 위한 가이드라인을 제시하고자 한다. 새로운 가이드라인의 핵심은 중국과 인도 등 남반구의 핵심세력을 유엔 등 다자기구 및 선진공여국과 함께 삼각협력(triangular cooperation) 등의 전략을 통해 한국의 외교적 입지를 확장해 나가는 것이다.

2 제3세계 프로젝트와 글로벌 남반구론: 역사적 진화

제3세계론의 역사적 기원은 역설적이게도 식민화의 쓰라린 경험을 갖고 있는 제3세계 스스로에 의해 주창된 것이 아니라 식민지를 경영한 제국주의 국가들에 의해 시작되었다. 대표적으로 ‘제3세계’라는 담론의 경연장은 프랑스의 파리였고, 프랑스 역사인류학자 소비(Albert Sauvy)가 1952년 미국과 NATO 중심의 자유진영(제1세계)과 소련 중심의 공산진영(제2세계)과 동맹관계가 없는 신생독립국 그룹을 지칭하기 위하여 제3세계라는 개념을 사용하게 되었다.¹¹⁵⁾ 물론 정확하게 평가하자면, 제2차 세계대전 이후에 제3세계론이 형성되었다기보다는 파리 이전 벨기에 브뤼셀 등 다른 유럽 도시에서 양차 대전 중에도 반제국주의 운동의 일환으로 구축되었던 국제연대 조직들의 노력이 축적되어 전후 제3세계의 정체성을 구현하는 토대가 되었다.¹¹⁶⁾ 비록 식민지를 경영했던 구 제국주의 국

115) Vijay Prashad, *The Poorer Nations: A Possible History of the Global South* (New York: Verso, 2012). 소비는 프랑스혁명의 역사에 등장하는 제1계급(clergy)·제2계급(aristocracy)과 구별되는 사실상 혁명의 주역이었던 제3계급(Third Estate)에서 힌트를 얻어 제3세계의 개념을 사용하게 된다. 프랑스의 구체제(ancien régime)를 허물고 새로운 공화정을 세우기 위해 제3계급은 의회를 건립하고 인민 전체가 의회의 주인이 되는 시민혁명을 추구했고 이를 위하여 계급 간의 단결을 강조하였던 점에서 소비는 프랑스혁명이 제3세계에게 계몽된 미래를 보여준다고 강조했다. 따라서 제3세계의 개념적 기원은 식민주의의 극복과 제3세계 국가의 자주독립과 단결의 희망적 메시지를 담고 있다.

가들에 의해 수동적으로 제3세계의 개념이 생성되었음에도 불구하고, 실제로 제3세계론을 현실정치에서 대안 프로젝트로 발전시킨 주체는 제2차 세계대전 후 식민지에서 독립한 신생 남반구 개도국들이었다.

제3세계로 지칭되는 신생독립국의 집합적 정체성(collective identity)은 일부 학자 혹은 연대조직에 의해 인위적으로 형성되는 것이 아니라 신식민주의, 탈식민주의, 국제민족주의 등 다양한 반제국주의 이데올로기가 중첩적으로 교차하면서 수많은 시행착오를 통해 제3세계 그룹 내부에서 사회적 사실(social fact)로 인정되는 일종의 승인투쟁의 결과이다.¹¹⁷⁾ 다시 말해, 제3세계의 기원과 정체성의 형성은 아시아, 아프리카, 라틴아메리카 등의 남반구를 오랫동안 잠식했던 식민지 제국주의의 불편한 과거를 청산하기 위하여 다층적으로 동원된 제3세계의 문명화 프로젝트이자 제3세계라는 상상공동체(imagined community)의 구현으로 이해할 수 있다.¹¹⁸⁾ 집합적 정체성으로서의 제3세계는 남반구 내부적으로 식민주의 청산과 독자적인 근대화 이행, 그리고 외부적으로는 비동맹주의(Non-Aligned Movement: NAM)와 탈식민주의를 토대로 과거 제국주의 국가들에 대한 이데올로기적 연대(G77)와 새로운 국제정치질서(NIEO)를 주창하게 된다.

이러한 제3세계 프로젝트가 글로벌 남반구의 사상적 그리고 실천적 대표성을 갖게 된 역사적 계기가 1955년 인도네시아 반둥에서 개최된 아시아와 아프리카를 대표하는 29개국의 ‘아시아-아프리카회의(Asian-African Conference)’라는 평가에 이론이 없을 것이다. 반둥회의 이후의 제3세계를 이른바 ‘반둥체제’라고 통칭할 수 있을 정도로 반둥회의는 아래 세 가지 측면에서 남반구 신생독립국가들에게 구체적인 실천과 연대의 플랫폼

116) 파리 이전 제3세계를 대표할 수 있는 최초의 국제적 연대체는 1927년 세계 각지에서 온 남반구의 공산주의단체 및 반식민주의단체 활동가와 북반구의 반제국주의자로 구성된 175명의 대표들이 브뤼셀에서 결성한 ‘반제국주의연맹(League Against Imperialism: LAI)’로 대표된다. LAI는 좌우의 이데올로기적 스펙트럼과 상관없이 식민주의의 타파와 반제국주의 운동이라는 공동의 목표를 위한 정치세력을 규합하는 초국가적 연대체로서 활동하면서, 제3세계 프로젝트가 본연의 정체성을 확보하기 위한 특유의 근대 민족주의를 형성하는데 일조하게 된다. Michele L. Louro, “Where National Revolutionary Ends and Communist Begins”: The League against Imperialism and the Meerut Conspiracy Case,” *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East* 33-3 (2013), pp. 331-44.

117) Aimé Césaire, *Discourse on Colonialism* (New York: Monthly Review Press, 2000); W. E. B. Du Bois, *Color and Democracy: Colonies and Peace* (New York: Harcourt, Brace and Co, 1945); Jean-Paul Sartre, *Black Orpheus* (New York: French & European Publications, 1948); Frantz Fanon, *Black Skin, White Masks* (New York: Grove Press, 1952[2008]); Albert Memmi, *The Colonizer and the Colonized* (Boston: Beacon Press, 1957[1965]).

118) Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* (London: Verso, 1983).

품으로 대단한 영향을 주게 된다. 무엇보다, 반둥회의는 제3세계의 반제국주의·탈식민주의 담론과 비동맹주의와 경제·문화협력 등의 실천적 방향성을 결합한 거시적 플랫폼이자 남남협력의 집합적 정체성을 제3세계뿐만 아니라 국제사회에 주창하였다.¹¹⁹⁾ 또한 반둥회의의 결과물로 세계평화와 남남협력 증진을 위한 10대 선언이 포함된 ‘반둥 아시아-아프리카회의 최종커뮤니케(Final Communiqué of the Asian-African Conference of Bandung)’를 채택하였다.¹²⁰⁾ 둘째로, 반둥회의는 비동맹주의를 제3세계 국가들의 정치적 행동원칙으로 공유하고 이를 정기적인 NAM 회의로 공식화하는 역사적 계기가 되었다. 1961년 베오그라드에서 NAM 회의가 개최된 후 3년에서 5년 단위로 현재까지 이어져 온 NAM 정상회의는 제3세계의 전통적인 연대체 역할을 수행하고 있으나, 냉전 이후 NAM 회원국 사이에 반둥정신의 연대에서 점차 비동맹주의 원칙을 형식적으로 준용하는 현실주의적인 모습이 보이고 있다.¹²¹⁾ 셋째, 반둥회의를 계기로 유엔은 제3세계 프로젝트의 정치적 기회공간으로 인정받게 되어 제3세계의 정치세력화를 조직하고, 그 결과 유엔은 제3세계 국가들 간의 경제협력과 문화협력의 토대를 구축하는 데 중요한 플랫폼으로 작동하게 된다. 제3세계는 유엔이 제공하는 다양한 의제와 협의과정에 적극적으로 참여함으로써, 유엔에 독자적인 플랫폼 구축에 성공하게 되고 이를 토대로 제3세계의 단일된 목소리가 반영되도록 전략화하였다. 이와 관련하여 1964년에는 제3세계 국가들이 유엔

119) Richard Wright, *The Color Curtain: A Report on the Bandung Conference* (New York: World Publishing Company, 1956); Dipesh Chakrabarty, “The Legacies of Bandung: Decolonization and the Politics of Culture,” *Economic and Political Weekly* 40–46 (2005), pp. 45–68.

120) 반둥커뮤니케는 우선적으로 독립 이후 아시아-아프리카 간의 경제적·문화적 개발을 위한 상호이익과 우호증진의 필요성을 전면에 부각하면서 앞으로 제3세계 신생국들이 중점적으로 추진해야 할 목표로 경제발전과 문화발전을 강조하였다(A, B 조항). 이는 반둥체제에서 그리고 반둥 이후 지속적으로 남반구 국가들 사이에서 강화되어 온 남남협력의 토대로 작동한다. 경제·문화발전과 함께 반둥커뮤니케는 각국 관계 및 사회정치문화 문제의 검토를 제3세계 프로젝트가 다루어야 할 중요한 의제로 강조하고 있는데, 여기에 국가주권, 인권, 민족문제, 식민주의 등 아시아-아프리카 국가에게 특히 중요한 여러 문제의 검토가 포함되어 있다(C, D, E 조항). 특히, 본 커뮤니케에 핵무기를 비롯한 군비축소 및 식민주의 근절을 직접적으로 표방하는 독립된 조항이 채택되지는 않았지만 미국과 소련 중심의 군비경쟁을 경계하는 원칙을 고수하고 있으며, 팔레스타인·인도네시아·예멘에서 발생하는 식민주의 청산 작업을 지지하는 선언을 담아내고 있다. 마지막으로, 반둥커뮤니케는 현대 세계, 특히 아시아-아프리카 국가들의 지위와 세계 평화 추진을 위하여 제3세계가 공헌할 수 있는 10대 선언을 커뮤니케의 일부로 포함함으로써, 반둥체제가 반제국주의·탈식민주의·포스트식민주의 담론과 함께 제3세계 프로젝트의 구체적인 실천 목표를 접목하여 원칙화하는데 성공하였다고 평가할 수 있다(F, G조항). 따라서 10대 선언을 비롯한 반둥커뮤니케는 반둥 이후 제3세계가 국제정치질서에 도전할 수 있도록 인도하는 나침반 역할을 하게 된다.

121) Matthieu Rey, “‘Fighting Colonialism’ versus ‘Non-Alignment’: Two Arab Points of View on the Bandung Conference,” in Nataša Mišković, Harald Fischer-Tiné and Nada Boškovića (eds.), *The Non-Aligned Movement and the Cold War: Delhi-Bandung-Belgrade* (Abingdon: Routledge, 2014).

에서 GATT 대항체인 유엔무역개발회의(UN Conference on Trade and Development: UNCTAD)를 창설하는 데 주도적으로 참여하였고, 1964년 제1차 UNCTAD 총회에서 개도국의 대선진국 협상능력을 강화하기 위하여 G77 공동선언을 채택하고 유엔 내 개도국 중심의 제3세계 플랫폼을 구축하였다. 특히, G77은 남반구와 북반구 간 경제발전의 격차문제에 집중하여 UNCTAD와의 긴밀한 협력으로 개도국 의견을 단일하게 조정하고 선진국에게 종합적인 경제적 요구를 하는 등 새로운 세계경제질서를 주창하는 데 공헌하였다. 또한 1973년 알제리에서 개최된 제4차 NAM 정상회의는 G77과 UNCTAD 노력의 결과물인 NIEO를 제안하게 되고 이듬해 1974년 제6회 유엔특별총회에서 인정을 받게 되어 ‘신국제경제질서 수립선언’이 채택되었다. 그러나 1970년대 후반으로 가면서 두 차례의 오일쇼크로 인하여 NIEO에 대한 신자유주의에 입각한 미국과 영국 주도의 서구 선진국의 대대적인 반격이 시작되고 결국 NIEO는 미완성 프로젝트로 역사의 뒤편길로 사라지게 된다.¹²²⁾

요컨대, 전후 제국주의에서 독립한 수많은 남반구의 신생국가들은 1955년 반둥회의를 계기로 비동맹주의, 탈식민주의를 위한 제3세계의 연대, 발전격차를 좁히기 위한 NIEO 선언 등 제3세계 프로젝트가 냉전 시대의 제1세계와 제2세계에게는 위협적인 남반구의 부상으로 인식되었을 것이다. 이러한 남반구의 부상을 실제 사실로 인정할 경우에도 제3세계론은 글로벌 북반구에게 경제적 위협보다는 정치적 위협요인으로 인식되었을 가능성이 크다. NIEO의 실패와 심해지는 제3세계의 원조의존도 등의 이유로 국제정치에서 남반구의 경제적 위치권력은 북반구 국가들에게 위협으로 다가오기보다 남반구의 빈곤 문제를 해결하기 위하여 투입되어야 하는 경제원조에 대한 부담요소로 인식되었을 것이다. 그럼에도 불구하고, 반둥체제의 형성으로 제3세계는 NAM 중심의 정체성을 구축하고 이를 토대로 남반구의 독자적인 노선을 집합행위로 유엔이라는 다자무대에서 구현하려 했던 역사적 궤적에 위치하게 되었고, 이러한 역사적 발전은 북반구가 무시할 수 없는 정치적인 도전이 되었을 것이다.

122) Ervin Laszlo, Jorge Lozoya, A. K. Bhattacharya, Jaime Estevez, Rosario Green and Venkata Ram an, *The Obstacles to the New International Economic Order* (New York: Pergamon, 1980).

3 제3세계 프로젝트의 종언과 남남협력의 정치도구화:

글로벌 남반구와 남남협력의 대체효과, BRICS의 갈등적 협력

1970년대 중반까지만 해도 제3세계 프로젝트는 제1세계의 미국, 혹은 제2세계의 소련이 단순하게 국제정치 이슈 중 하나로 치부하기에 쉽지 않은 대상이었다. 그러나 두 차례 오일쇼크와 신자유주의의 대두 등 국제정세의 급변에 의해 제3세계론은 무서운 속도로 서구의 신자유주의적 세계화 프로젝트에 무기력하게 되어가고, 제3세계 외부에서 발생하는 원인에 의해 신자유주의 세계화의 부속품으로 제3세계론이 전락하는 위기상황이 발생하게 된다.¹²³⁾ 브레튼우즈 체제의 쌍두마차인 세계은행과 국제통화기금이 처방하는 신자유주의적 구조조정에 멕시코를 시작으로 복수의 라틴아메리카 국가들이 연쇄부도가 발생함에 따라, NAM으로 대표되었던 제3세계의 집합적 정체성은 쇠퇴하고 글로벌 시장주의에서 생존하기 위한 목표 하에 남반구 연대의식이 아닌 각자생존을 위한 신자유주의적 개혁을 통해 전통적인 제3세계론에서 신자유주의에 동화되는 경향을 강하게 보이게 된다.¹²⁴⁾ 이러한 맥락에서 탄자니아의 니에레레(Julius Nyerere) 대통령이 1979년 제6차 하바나 NAM 정상회의에서 비동맹운동 자체는 “진보적인 운동이지만, 진보적인 국가들의 운동은 아니다”라고 언급하면서 NAM을 도모하는 제3세계 주체들의 분열과 쇠퇴를 예고하였다.¹²⁵⁾ 결국, 1970년대 후반부터 본격적인 행보로 옮겨진 영국의 대처리즘(Thatcherism)과 미국 레이건노믹스(Reaganomics)의 글로벌 확장과 1990년 독일 통일을 필두로 냉전이 붕괴함에 따라 신자유주의적 세계경제질서는 더욱 가속화되었고, 시장중심의 개혁과 신자유주의적 구조조정이 모든 남반구 국가들에게는 금과옥조와 개선책이자 생존전략으로 작동하게 되었다.¹²⁶⁾

한편, 외부에서 제3세계에 깊이 이식된 신자유주의 사조와 함께, 글로벌 남반구 내부에서도 제3세계 프로젝트가 쇠락하는데 직접적으로 영향을 준 핵심적인 원인들이 있었다.

123) South Commission, *The Challenge of the South: The Report of the South Commission* (New York: Oxford University Press, 1990).

124) Hokyung Hwang, “Planning Development: Globalization and the Shifting Locus of Planning,” in Gili S. Drori, John W. Meyer and Hokyung Hwang (eds.), *Globalization and Organization: World Society and Organizational Change* (New York: Oxford University Press, 2006).

125) Singham, A. W. and Shirley Hume, *Non-Alignment in the Age of Alignment* (London: Zed Books, 1986), p. 92.

126) Mohammed Ayoob, *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1995).

우선, 반동회의 이후 NAM 정상회의 등 제3세계를 운영하는 국가 간 다자제도가 구축되었지만, 반동체제의 운영이 실제로 국제수준에서의 제도장치에 의해 지속되는 것이 아니라 이집트 나세르, 인도 네루, 인도네시아 수카르노 등 소수의 지도자들에 의해 지속되었다는 한계가 있다. 개인 지도자의 카리스마에 기반한 리더십에서 발생하는 불안정성은 포스트-식민지 정치공간에서 발생하는 사회계급 간의 과거청산을 상대적으로 등한시하고 기계적으로 농민과 노동자들의 계급적 이해관계를 지주와 산업엘리트에 맞추어 무리하게 사회주의적 국제연대를 동원하는 결과로 이어지게 된다.¹²⁷⁾ 이러한 도구적 연대는 결국 사회주의 이상과 달리 신생 독립국 내부에 계급차별을 초래하게 되고, 식민지 시대 척결의 대상이었던 구엘리트 계급이 독립 이후에도 기형적으로 권력을 이어가게 되는 원인이 되었다. 또한, 신자유주의적 세계화의 압력을 받게 되면서 제3세계 내부의 식민주의 잔재를 청산하지 못한 채 시장중심의 경제정책 개혁을 위하여 구체제의 제도를 다시 원용하면서, 카브랄(Amilcar Cabral)이 기니비사우 무장투쟁 당시 제3세계의 근본적인 내재적 문제에 관해 주장했었던 “우리 내연의 나약함에 대한 투쟁(struggle against our own weaknesses)”을 위한 노력이 점차 사라지게 되었다.¹²⁸⁾ 이는 곧 제3세계론이 냉전 시대에 핵심원칙으로 강조했던 남반구 연대의식이 약화되는 동시에 신자유주의 시대에 각자도생하는 현실주의적 선택이 보편화되었다는 것을 의미하며, 제3세계라는 상상공동체는 식민시대의 과거 제도와 사회주의의 실천적 경험이 혼재되면서 결국 제3세계라는 대안적인 프로젝트는 사람들의 기억에서 사라지게 되었다.

냉전시기 이후에 간헐적으로 표출되었던 제3세계론은 남반구에 잔존하는 낭만적인 문화민족주의로 간주될 정도로 제3세계의 입지는 좁아져 갔고, 급기야 2010년 세계은행 줄릭(Robert Zoellick) 총재는 아래와 같이 제3세계 종말을 공식화하였다:

“2009년에 우리는 ‘제3세계’라고 알려져 있는 존재의 끝을 보았다: 우리는 이제 동·서·남·북이 경제발전의 종착역이 아닌 나침반의 방향으로 인식되는 새롭고 빨리 움직이며 다극화된 세계경제 - 일부 개도국들은 이미 신흥 경제국으로 부상하고 있으며, 일부는 글로벌 성장의 주요 축으로 진화하고 있고, 일부는 새로운 국제경제 환경 안에서 경제발전의 잠재력을 확보하기 위하여 노력하고 있는 - 안에 살고 있다.”¹²⁹⁾

127) 무리한 도구적 연대의 도입은 순도 높은 사회주의가 아니라 사회의 위계질서 유지를 위한 계급차별과 계급평등이 교묘하게 공존하는 아랍사회주의, 아프리카사회주의, 인도의 사르보다야(Sarvodaya), 인도네시아의 나사콤(NASAKOM) 등의 교조적 사회주의이었다. Robert J. C. Young, *Postcolonialism: A Very Short Introduction* (New York: Oxford University Press, 2003).

128) Amilcar Cabral, *Revolution in Guinea: Selected Texts* (New York: Monthly Review Press, 1972).

이러한 줄릭의 주장에는 단순히 제3세계의 종말만이 담겨 있는 것은 아니다. 제3세계 개도국 그룹 내부에 경제적 분화가 나타나고 있다는 새로운 현상을 언급하면서, 줄릭은 얼마나 개도국이 신자유주의적 세계화에 적극적으로 부응하여 세계경제의 일부분으로 적응하는가에 따라 국제경제질서에서 자국의 위치권력을 다른 남반구 개도국과 차별화시킬 수 있다는 점을 시사하고 있다. 글로벌 남반구 역내에서의 경제발전 차이에 따라 남반구 내 경제 불평등 문제와 동시에 남남협력의 공여국과 수원국 관계가 과거 반동체제보다 더 명확하게 상호 원조관계로 공식화되고 유엔도 탈냉전 이후 이러한 남남협력의 중요성을 지속적으로 강조해 왔다. 그 결과 NAM 중심의 전통적 남남협력에서 현실주의적 자국 이익을 위한 신자유주의적 남남협력으로의 변질과정에서 제3세계 프로젝트는 글로벌 남반구의 상상공동체에서 점차 퇴색되어가고 경제성장에 성공한 남반구 개도국들이 남남협력을 전략적인 도구로 활용하는 역내 경제 불평등의 시대로 진입하게 된다.¹³⁰⁾

과거 반동체제에서는 남남협력이 남반구 역내의 정치적 연대를 상징하는 경우가 대다수였다면, 신자유주의 세계화 시대에는 남반구 공여국은 북반구 공여국과 같이 원조제공의 위치권력을 보유하게 되어 협력국에 대한 일정 정도의 영향력을 행사할 수 있게 된다. 경제협력을 위한 실리적인 남남협력으로 정치적 연대의 남남협력을 대체한다면, 자연스럽게 글로벌 남반구 내에서 경제협력을 둘러싼 위계서열이 형성될 가능성이 커진다. 역설적으로 남반구 내에 형성된 개도국 간의 경제적 위계질서로 인하여 제3세계가 구 식민통치국가들에게 종속되었던 신식민주의 관계를 종식시키려 했던 과거 반동체제의 노력은 더 이상 글로벌 남반구의 주요 관심사가 아닐 가능성이 크다. 이러한 글로벌 남반구의 새로운 움직임을 가장 명확하게 보여주는 사례가 중국, 인도, 러시아, 브라질, 남아프리카공화국이 출범한 남남협력의 공여주체로서 BRICS와 수원주체로서의 역내 개도국 그룹 간의 분화과정이다.¹³¹⁾

BRICS는 남반구 개도국 가운데 경제발전 생태계의 정상에 위치한 5개 국가의 연대체이며, 제1세계 중심의 브레턴우즈 체제에 저항하는 대안적인 글로벌 거버넌스로 BRICS의 정치적 리더십과 경제적 지원을 전략화하고 있다. BRICS가 보유하고 있는 남남협력

129) Robert Zoellick, *The End of the Third World? Modernizing Multilateralism for a Multipolar World*(Washington, D. C.: World Bank, 2010).

130) Jacqueline Anne Braveboy-Wagner (ed.), *The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks* (Boulder: Lynne Rienner, 2003).

131) Emma Mawdsley, *From Recipients to Donors: Emerging Powers and the Challenging Development Landscape* (London: Zed Books, 2012).

의 재원으로 글로벌 남반구의 정치적인 리더십을 집합적으로 강화할 수 있으며, 중국과 같이 개별 회원국이 일대일로와 같은 대규모 인프라개발사업을 투자하면서 지정학적 권력을 확장할 수도 있다. BRICS가 시사하는 글로벌 남반구의 역사적 변화는 신자유주의 세계화 시대에 경제적 성장을 통해 남반구의 경제적 불평등과 함께 경제적 실리를 위한 남남협력이 확산되었다는 함의뿐만 아니라, BRICS의 원조그룹 내부 회원국들 간에 벌어지는 정치적 경쟁과 갈등에서 정치적 협력과 경합이 교차하는 시공간이 글로벌 남반구와 북반구 사이에서만 형성되는 것이 아니라 남반구 역내에서, 특히 BRICS에서 가능하다는 함의를 아우른다.

[표 2-2] 신개발은행의 초기 출자금 규모와 비상예치금 출자 규모¹³²⁾

(단위: 10억 달러)

회원국	초기출자금규모	투표권 (%)	예치금 출자금규모	투표권 (%)
브라질	10	20	18	18.10
중국	10	20	41	39.95
인도	10	20	18	18.10
러시아	10	20	18	18.10
남아프리카공화국	10	20	5	5.75
총합	50	100	100	100.00

BRICS 내부의 정치적 경쟁과 갈등은 BRICS 안팎에서 동시에 목격된다. 조직 내부에서는 대표적으로 BRICS의 신개발은행(New Development Bank: NDB)에서 발생하는 구조적인 경쟁관계이다. 2014년 7월에 설립된 NDB는 남남협력 중심의 다자개발은행으로 기존 미국과 유럽 중심의 세계은행과 국제통화기금의 대안으로 설립한 은행이다. NDB 운영에 관한 재정구조는 장기대여 중심의 개발프로젝트를 위한 초기 출자금과 국제수지의 단기적 위기에 대비하는 비상예치금(Contingency Reserve Currency) 출자라는 두 가지의 방식으로 구성되어 있다([표 2-2] 참고). NDB 회원국은 각각 100억 달러의 초기 자본을 제출하고 투표권을 각각 20%씩 동등하게 배분함으로써 기존 브레튼우즈 다자기구의 지분출자방식 및 투표권 배분방식과 차별성을 강조하고, 특정 회원국이 거부권

132) 비상예치금은 <http://news.biharprabha.com/2014/07/brics-development-bank-top-on-agenda-of-6th-brics-summit/>, 그리고 NDB의 초기출자금규모는 <http://www.ndb.int> (검색일: 2022. 5. 9).

을 행사할 수 없는 평등한 구조로 NDB가 제도화되었음을 강조하였다.¹³³⁾ 그러나 2015년 제7차 BRICS 정상회의에서 설립된 비상예치금의 경우 410억 달러를 지급한 중국과 50억 달러를 지급한 남아프리카공화국을 제외하고 러시아·인도·브라질은 각각 180억 달러를 제공하는 구조로 되어 있어 회원국 간의 차등적인 출자액이 발생하였다. 따라서 중국이 41% 규모의 예치금을 지급하는 구조에서 비상예치금에 관한 중국의 투표권은 39.95%에 해당하게 되었다. 이는 중국이 비상예치금 결정과정에서 실질적인 거부권을 보유하게 되는 것을 의미하며, NDB 내 중국의 정치적 위치는 다른 4개국보다 우세하다고 해석할 수 있다.

BRICS 국가들의 정치적 경합과 갈등은 아프리카에서 자주 충돌을 빚고 있는 중국과 인도의 남남협력의 경쟁적 원조투자에서 쉽게 찾아볼 수 있다.¹³⁴⁾ 특히, 인도의 경우 BRICS 내에서는 중국과 협력관계를 유지하고 있지만 중국의 일대일로 정책을 아직까지 공식적으로 인정하지 않고 있으며 미국 주도의 쿼드(Quad)에 일본과 호주와 함께 참여하고 있어 중국의 공격적인 확장정책에 대항하는 선택을 취하고 있다. 스웨덴의 ‘아프리카정책(Africa Policy)’에서 연구한 결과에 따르면, BRICS가 설립된 이후에도 아프리카 지역에서 중국과 인도의 남남협력 원조가 상호 경합하는 영역이 수출·산업투자·보건·농업·무역·에너지 등 거의 다양한 분야에서 형성되고 있다.¹³⁵⁾ 이로써, 중국과 인도가 BRICS 내부에서는 협력관계에 있을지 모르지만, 외부에서는 개별 국가로서 남남협력을 통해 국익을 극대화하는 대립관계에 종종 노출된다는 사실을 확인할 수 있다. 중국-인도 경합 이외에 아프리카에서 식량자원 확보를 위하여 브라질과 중국이 농업생산에 경쟁적으로 중복투자를 하고 있다는 또 하나의 남남협력 경쟁관계의 사례가 있다. 신흥남반구 공여국인 브라질은 40년 이상 아프리카에 공을 들여온 중국과 마찰을 일으키면서까지 아프리카 식량자원 경쟁에 합류하고 있다는 해석이다.¹³⁶⁾

133) New Development Bank, *Agreement on the New Development Bank - Fortaleza, July 15* (Shanghai: New Development Bank, 2014).

134) Timothy M. Shaw, "China, India and (South) Africa: What International Relations in the Second Decade of the Twentieth-first Century?" in Fantu Cheru and Cyril Obi (eds.), *The Rise of China & India in Africa* (London: Zed Books, 2010).

135) Fantu Cheru and Cyril Obi, "Introduction - Africa in the Twenty-first Century: Strategic and Development challenges," in Fantu Cheru and Cyril Obi (eds.), *The Rise of China & India in Africa* (London: Zed Books, 2010).

136) Mark Tran, "Brazil and China Scramble for Agricultural Influence in Africa," *Guardian* (27 August 2013).

결국, 중국, 인도, 브라질 등의 남반구 공여국들이 인도적 지원(humanitarian assistance) 또는 기술협력(technical cooperation)과 같은 전통적인 남남협력이 아닌 에너지·광물 등 자원투자에 집중하는 경향이 강하다는 현상은 아프리카 협력대상국들로 하여금 19세기 제국주의 국가들의 자원탈취에 대한 악몽이 되살아나게 하는 부정적인 동기가 되고 있다.¹³⁷⁾ 실제로 아프리카에서 형성되고 있는 BRICS의 경쟁적인 개발 프로젝트는 많은 경우 중복지원 또는 남발되는 경향이 강해지고 있어 원조효과성 측면에서 심각한 대립과 문제를 양산하고 있다. 이러한 경쟁 구도 속에서도 중국을 위시한 BRICS의 남남협력은 반동체제를 대체하는 대안적인 글로벌 남반구의 연대 플랫폼으로 작동하고 있기 때문에 북반구의 전통적인 개발원조에 남반구가 종속될 필요성이 약화되고 점차 북반구의 글로벌 거버넌스에 도전할 수 있는 중요한 토대가 될 것이라는 긍정적인 메시지를 예상할 수 있다. 그럼에도 불구하고, BRICS 내 중국의 거부권, BRI를 통한 중국의 공격적 인프라 투자, 그리고 이에 대응하는 인도의 등거리 남남협력 및 서구와의 전략적 협력 등 빠르게 변화하는 불확실성의 현상들이 글로벌 남반구의 연대보다는 역내의 갈등과 분열이라는 부정적인 화두를 꺼내게 만드는 원인이 되고 있다.

4 코로나 팬데믹 변수와 남반구 질서의 변화: 복합위기의 도래와 중국 일대일로 의 명암

제3세계론의 쇠퇴와 남남협력의 정치세력화 현상은 2020년 코로나 팬데믹을 조우하면서 남반구 역내 경제성장의 심각한 격차와 역내 중국의 BRI 정책 심화로 이어지면서 글로벌 남반구 전체의 거시적인 균열이 더욱 팽창하는 문제를 야기하고 있다. 이러한 남반구의 균열현상은 남반구에만 한정되는 것이 아니라 팬데믹의 총체적 난국은 글로벌 거버넌스 전체에 해당되었다. 2019년 12월 중국 우한에서 발생한 코로나-19라는 신종감염병이 2020년 3월 세계보건기구(World Health Organization: WHO)에 의해 글로벌 팬데믹으로 선포됨에 따라 선진국-공여국 또는 민주주의-전제정치 등의 전통적인 구분과 상관없이 글로벌 남반구뿐만 아니라 글로벌 북반구까지 보건안보의 위기상황에 빠지게 된다. 자국민의 보건안보를 위하여 세계화 중심주의에서 국가주의로의 회귀가 보편화

137) Cyril Obi, "African Oil in the Energy Security Calculations of China and India," in Fantu Cheru and Cyril Obi (eds.), *The Rise of China & India in Africa* (London: Zed Books, 2010).

되는 한편, 국제사회 질서를 유지해 온 서구식의 LIO가 쇠퇴하고 미중 전략경쟁을 통해 자국의 발전 개념과 목표, 그리고 작동원리가 새로운 글로벌 규범으로 코로나 이후의 세계질서를 선도하도록 유도하고 있다. 선진국과 개도국 간의 코로나 팬데믹 이후의 경제적 불평등은 미중 전략경쟁의 심화와 연동되어 백신공급, 기후변화, 경제회복 등을 위한 글로벌 거버넌스 작동에 심각한 걸림돌이 되고 국제분업구조와 공급망의 변화를 초래할 수 있기 때문에 코로나 팬데믹은 남반구 부상과 남북간 세력전이에 상당히 불리한 변수로 작용하게 된다.

코로나 시대의 글로벌 남반구가 처한 보건위기는 단순히 남반구 저개발국가에 국한된 질병의 문제가 아니라, 이른바 ‘신데믹’의 이슈로 인식하여야 한다.¹³⁸⁾ 안토니우 구테흐스(António Guterres) UN 사무총장은 2020년 보건위기는 곧 식량위기로, 기후위기로, 그리고 중국에는 국가발전 전체의 위기로 확대되어 보건위기에 대한 글로벌 차원의 대응 방안이 마련되지 않으면 국제사회의 총체적인 위기상황에 처할 것이라고 경고하였다.¹³⁹⁾ 즉, 남반구 개도국에게 코로나 팬데믹은 단지 보건위기 차원에서 백신 공급으로 완치될 사안이 아니라, 코로나 충격이 감염병 문제를 넘어 개도국 정부 부채에 심각한 타격을 주게 되고 부채 문제 해결은 결국 포스트-코로나 시기의 경제회복까지 밀접하게 연결된 복합적인 이슈인 것이다. 개도국 정부가 부채 문제 해결에 실패하게 되면 경제회복에 타격을 줄 수밖에 없고, 경제회복의 실패는 기아와 빈곤, 보건, 교육 등 사회문제로 불거지며 사회적 불안정의 증가로 분쟁과 내전까지 발발하게 되는 등 모든 이슈가 복합적으로 연계되어 있다. 이러한 남반구의 코로나 충격이 갖는 복합성은 개도국 내부와 남반구라는 지역 차원에 국한되지 않고 팬데믹이라는 초국경적 특성으로 빠른 속도로 국경을 넘어 글로벌 이슈로 전환된다.¹⁴⁰⁾

결국, 이러한 코로나 팬데믹의 후폭풍을 저지하기 위하여 북반구를 대표하는 미국과 남반구를 대표하는 중국이 글로벌 남반구의 복합위기에 개입하게 되는데, 팬데믹 이후 국제정치질서를 기획하는 차원에서 미국과 중국은 개입 방식과 수위에 있어 온도차가 보이고

138) Anne Applebaum, "When the World Stumbled: COVID-19 and the Failure of the International System," in Hal Brands and Francis J. Gavin (eds.), *COVID-19 and World Order: The Future of Conflict, Competition, and Cooperation* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2020).

139) https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_on_covid_impact_on_food_security.pdf (2022년 9월 1일 검색).

140) Su-ming Khoo, "COVID-19 Pandemic Ignorance and the 'Worlds' of Development," in Pádraig Carmony, Gerard McCann, Clodagh Collieran and Ciara O'Halloran (eds.), *COVID-19 in the Global South* (Bristol: Bristol University Press, 2020).

있다. 중국은 지정학적인 국제질서를 강조하며 미국에 비해 남반구 저개발국가들에게 공격적으로 중국이 개발한 백신을 공급하고 일대일로 등 전략적 인프라 투자 프로젝트를 강화하고 있는 움직임을 보이고 있다. 이와 달리, 미국은 상대적으로 자국의 코로나 피해 복구와 백신개발 및 보급에 집중했기 때문에 미국의 개도국에 대한 백신공급은 초기에 제한적으로 시행되다가 중국의 개입주의에 대항하는 전략은 뒤늦게 2021년 6월 영국 콘월에서 개최된 G7 정상회의에서 B3W로 구체화되었다. 또한 미국은 유럽과 공조하여 남반구의 핵심 국가인 인도를 전략적 파트너로 선택하여 남반구 내부에 중국의 대항마를 세우는 전략을 도모하게 된다. 따라서, 미국과 서유럽의 이른바 ‘백신전쟁(vaccine war)’은 백신이 자국에서 유출되는 것을 막는 목적에서 진행되었던 반면, 중국은 백신을 개도국에 발 빠르게 공급하는 다른 차원의 전쟁을 추진했다는 대조적인 해석이 나오게 되었다.

코로나 팬데믹을 계기로 중국의 글로벌 남반구 정책이 중국식 백신외교라는 새로운 긍정적인 국면을 맞게 되는 반면, 팬데믹으로 인하여 기존의 중국식 공격적 해외 인프라 투자정책에 제동을 초래하는 부정적인 영향도 동시에 목도되고 있다. 특히, 중국의 BRI는 코로나 팬데믹 때문에 받은 충격과 이에 대한 대응을 동시에 보여주고 있다는 점에서 팬데믹에 의한 중국 개발외교의 명암이 다음과 같은 세 가지 측면에서 확실히 드러나는 사례이다. BRI 구상은 시진핑 주석이 2013년 아시아인프라투자은행(Asian Infrastructure Investment Bank: AIIB) 출범과 함께 중국몽을 실현하기 위한 실천방안으로 제시한 것으로, 2013년부터 최근까지 130여 개국과 30여개의 국제기구가 BRI 프로젝트에 참여하였고 중국은 약 3,300억불을 지출하는 동시에 참여 개도국의 부채규모는 약 3,800억불로 추정되고 있다. 이런 맥락에서, BRI의 문제는 구조적으로 내재된 이슈들이기 때문에 단순히 코로나 팬데믹 때문에 새롭게 거론되는 것이 아니라 이전부터 진행된 문제들이 코로나19가 기폭제가 되어 외부로 가시화되었다고 평가할 수 있다.

첫째, BRI 프로젝트가 제공하는 자금의 융자금리를 일반적인 양허성 차관보다 높게 책정함으로써 사업을 시행하는 개도국에게 심각한 부채문제를 조장하게 되고 결국은 부패합정에 빠지게 만든다는 문제가 지적된다.¹⁴¹⁾ 통상적으로 국가위험도가 고위험국가군에 해당하는 협력대상국에게는 양허상 차관을 제공하지 않고 무상원조 프로젝트를 제시하는 것이 당연한 수순인데 반해, 중국은 OECD 기준 국가리스크의 고위험국가군에게 BRI 유사원조를 제공하여 왔다. 대표적으로 파키스탄, 이란, 베네수엘라, 라오스, 스리랑카,

141) John Hurley, Scott Morris, and Gailyn Portelance, “Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective,” *CGD Policy Paper* 11, March 2018.

잠비아 등과 같은 고위험국가에게 인프라 건설 자원을 지원하여 부채상환이 실패하자 최근 이 참여국들은 국가부채의 폭증에 시달리고 있다. 파키스탄의 경우, 중국-파키스탄 경제회랑(China-Pakistan Economic Corridor: CPEC) 프로젝트로 인한 부채상환의 지불유예(moratorium)를 선언하며 국제통화기금의 구제금융을 신청하기에 이르렀으며, 스리랑카와 잠비아도 결국 2022년 9월 BRI 부채 채무조정이 실패하여 국제통화기금과의 구제금융 예비협상이 타결되었다.¹⁴²⁾

둘째, BRI의 원조 방식은 높은 비율의 구속성 원조(tied aid) 속성을 띠고 있다.¹⁴³⁾ BRI 인프라 프로젝트는 참여국의 인프라 건설을 위해 중국 정부가 자금을 대출해주고, 해당 인프라 건설은 중국 기업이 시행하며 중국인 노동자를 고용하고 현지 지역의 노동자 고용은 이행되기 어려운 상황에서 인프라 건설 프로젝트가 완료되면 모두 부채는 수원국이 중국정부에게 상환을 해야 되는 순서로 진행된다. 중국 기업이 중국 본토로부터 인프라 사업에 필요한 기자재를 공수하고, 중국인 노동자가 건설 공사를 시행하며, 사업이 종료된 이후 중국 노동자들이 자국으로 귀국하지 않고 현지에 차이나타운을 만들어 지역경제를 장악하는 악순환이 빈번하게 발생하고 있다.¹⁴⁴⁾ 대표적으로, 에콰도르에서는 최근 중국 광산기업들이 에콰도르 정부와 결탁해서 현지 토착민의 터전을 수탈하고 광물생산이 지속가능하지 못한 방향으로 고갈되고 있어 원주민의 반발을 사고 있다.¹⁴⁵⁾ 한편, 코로나 팬데믹은 사업 현장에 직접 노동인력을 보내고 중국기업과 기자재가 투입되는 기존 대면중심의 사업방식에 치명적인 제약조건이 되었고, 코로나 국면에서 비대면 방식의 개발원조로 사업방식의 전환이 요구되어 구속성 원조의 성격이 강한 중국 BRI 사업은 대단히 위협적인 도전과제를 안고 있다.

마지막으로, 무리한 BRI 인프라 투자로 인하여 공여 주체인 중국의 내부적인 재원확보와 외환보유액에 문제가 연동되어 발생하게 된다.¹⁴⁶⁾ BRI를 통해 중국기업의 해외투자

142) Shebonti Ray Dadwal and Chithra Purushothaman, "CPEC in Pakistan's Quest for Energy Security," *Strategic Analysis* 5, 2017.

143) 김태균(2018).

144) Deborah Brautigam, and Haisen Zhang, "Green Dreams: Myth and Reality in China's Agricultural Investment in Africa," *Third World Quarterly* 34(9), 2013.

145) https://carnegieendowment.org/2021/09/20/chinese-mining-and-indigenous-resistance-in-ecuador-pub-85382?utm_source=carnegieemail&utm_medium=email&utm_campaign=announcement&mkt_tok=MDk1LVBQVi04MTMAAAF_p6ZDi5O931NE9_D_vj0H3mgUqrvWcBZtCUO4PhlwXYoH3fKELNjJKNURVZ-yukULGHpDZYInlDK9upqNqSTULWb_bQLSgkFQrUNQ39UJZnhl (2022년 9월 22일 검색).

146) Min Ye, *The Belt Road and Beyond: State-Mobilized Globalization in China, 1998-2018*(Cambridge: Ca

가 증가하고 BRI로 투자된 자금이 개도국의 국가부채 증가로 인하여 기한 내에 회수되지 않아 중국의 외환보유액이 빠르게 감소하고 있다. 따라서, 중국 자체의 금융역량에 문제가 발생하게 되고 재원과 제도적 지원에서 중국 정부가 계속해서 BRI를 인프라 사업 중심으로 수행할 수 있는가에 대한 회의적인 시각이 나오고 있다. 더욱이 코로나 팬데믹 이후에는 중국 자국의 경제회복으로 재원의 무게중심이 옮겨지면서 BRI의 기획을 전체적으로 재수정할 수밖에 없는 단계에 이르게 된다.

5 글로벌 남반구 역내 중국-인도 갈등 심화: 연대적 공존에서 패권 경쟁으로

코로나 팬데믹 이후 앞으로 전개될 글로벌 남반구의 전략적 확장성과 미국과 G7 중심의 북반구가 조우하는 국제정치경제 질서의 전선은 크게 두 가지로 형성될 것으로 예상된다. 첫째, 코로나 충격이라는 독립변수가 포스트-코로나 시대에 글로벌 남반구 영역에서의 영향력을 장악하기 위한 미국-중국 간 또는 미국/G7-중국 간의 경쟁적 전선을 형성한다. 미국의 문명표준과 중국의 문명표준 간의 충돌 및 절충 과정에서 남반구 개도국 그룹이 경제회복과 보건안보를 달성하기 위해 미국과 중국 사이에서 전략적으로 어떤 선택을 할 것인가에 대한 논의가 필요하다. 둘째, 글로벌 남반구 역내에서의 패권경쟁이 중국과 인도 사이에서 나타나고 있다는 점에서 남반구 역내 새로운 갈등과 협력의 전선이 구축되고 있다.¹⁴⁷⁾ 중국은 2013년부터 BRI 정책을 통해 남반구의 패권을 확장하기 위한 플랫폼을 다져 왔고, 코로나 팬데믹을 통해 치명적인 충격을 받았지만 이를 업그레이드하는 수정전략을 추진하고 있다. 반면, 인도는 코로나 국면에서 미국과 유럽과 경제협력 관계를 강화하는 동시에 미국 주도의 인도-태평양(이하, 인태) 지역협력 플랫폼에 참여하고 있어 중국과는 다른 행보를 보이고 있다. 따라서, 중국과 인도가 남반구 권역 내에서 전략 경쟁을 추진하면서 각각 우호적인 그룹을 구축하여 남남협력이 극도로 정치화되는 연대 전략을 예상할 수 있다.

mbridge University Press, 2020).

147) Bertil Lintner, *China's India War: Collision Course on the Roof of the World*(New Dehli: Oxford University Press, 2018); Jeff M. Smith, *Cold Peace: China-India Rivalry in the Twenty-First Century*(Lanham: Lexington Books, 2014).

먼저 중국의 경우, 코로나 팬데믹 이전부터 글로벌 남반구 지역에 장기간 동안 남남협력 방식의 교류와 경제협력을 BRI를 통해 공격적으로 확장해 왔다. 그러나 앞서 논의했듯이 BRI의 구조적인 문제들로 인하여 파트너 개도국들의 불만과 비판이 속출하면서 중국의 글로벌 남반구 리더십에 문제가 발생하게 된다. 그럼에도 불구하고, 2019년 시진핑은 일대일로 2.0을 표방하면서 파트너 국가들과 부채문제 해결의 노력을 진행하는 가운데 2020년 발생한 코로나 팬데믹은 일대일로에 위협적인 장애물이 되는 동시에 보건실�크로드(Health Silk Road: HSR)와 백신외교 등을 통해 BRI가 개선할 수 있는 기회로 활용되는 중요한 역사적 계기를 제공하였다. 코로나 팬데믹으로 인하여 자국의 방역과 백신이 필요한 글로벌 남반구 국가들에게 중국의 방역기술과 보건의료인프라 및 백신의 지원은 파트너 국가의 체제와 사회질서 유지에 절대적으로 도움이 된다. 중국이 일대일로 2.0으로 대표되는 부채탕감과 HSR, 디지털실�크로드(Digital Silk Road: DSR)를 통해 팬데믹 시대상황에 맞게 조정된 개발협력을 지속한다면 BRI 참여국을 비롯한 글로벌 남반구 국가들의 리더이자 패권국가로 안착될 가능성이 커질 것이다. 글로벌 수준의 침체된 글로벌 거버넌스와 미중 전략경쟁으로 팬데믹에 대응하는 글로벌 공공재 제공이 어려운 상황을 중국의 리더십 중심으로 재편하기 위하여 중국정부는 중국식 방역기술을 공세적으로 지원하고 UN기구 등 국제기구에 중국의 영향력을 확장하기 위한 다각도의 노력을 하고 있다.¹⁴⁸⁾ 이는 최근 2021년 1월에 발간된 중국정부의 세 번째 해외원조 백서가 강조하고 있는 ‘중국식 국제개발’과 ‘국제사회 다자기구(특히, UN)에 적극적 참여 및 개입’ 원칙 등에서도 중국정부가 코로나 팬데믹 이후 공격적 개입을 통한 중국의 글로벌 리더십과 글로벌 남반구의 패권국으로서의 위치를 공고히 하려는 전략을 취하고 있음을 확인할 수 있다.¹⁴⁹⁾

한편, 미국 바이든 행정부도 2021년 G7 정상회의에서 중국의 글로벌 남반구 전략에 대응하는 B3W를 표방하고 개도국 인프라 사업에 대규모 지원을 약속했고, 2022년 G7 정상회의에서는 B3W를 업그레이드한 GPII를 선포하여 더욱 보강된 인프라 지원 예산과 높은 수준의 투명성과 양질의 인프라 사업을 글로벌 남반구에 제공하기로 하였다. GPII

148) Jennifer Hillman and David Sacks, *China's Belt and Road: Implications for the United States* (Independent Task Force Report, No. 79) (New York: Council on Foreign Relations, 2021); Zhang Jiuan and Li Xing, "“Chineseness” as Socialization: China and the ASEAN in East Asian Regionalism," in Li Xing (ed.), *The BRICS and Beyond: The International Political Economy of the Emergence of a New World Order* (Abingdon: Routledge, 2014).

149) <https://carnegieendowment.org/2021/03/23/chinese-development-assistance-new-approach-or-more-of-same-pub-84141> (2021년 9월 1일 검색).

의 궁극적인 목표는 중국의 BRI에 대한 견제책으로 활용하는 것으로, 미국과 G7은 양질의, 지속가능한, 투명한 인프라 구축을 남반구에 제공함으로써 삶의 질을 향상시키고 공급망을 다원화시키며 미국의 노동자와 기업이 진출할 수 있는 기회를 만들어 자국의 국가 안보를 증진시키는 데 세부적인 목표가 있다.¹⁵⁰⁾ GPII의 사업이행을 위하여 미국은 자체적으로 향후 5년 안에 2천억 달러를 동원할 계획이며, G7도 이에 동참하여 2027년까지 총 6천억 달러를 동원하여 글로벌 인프라 시스템과 공급망을 미국과 G7 중심으로 재편하려는 전략을 가지고 있다. 그러나 중국이 코로나 국면에서 백신외교와 부채탕감을 전면에 내세워 남반구에 개입했던 것에 비해, 상대적으로 미국은 적극적인 노력이 부족하였고 GPII 발족도 실제로 중국 BRI에 대한 빠른 대응이라 보기 어려운 측면이 있다. 따라서, 글로벌 남반구의 정치경제와 남반구와 북반구 간의 관계성이 코로나 팬데믹이라는 역사적 프리즘을 통과하면서 변화의 속도가 빨라지거나 변화의 경로가 확장되는 등 코로나 충격은 글로벌 남반구 정치경제의 복합적인 변화의 촉매제 역할을 하고 있다.

코로나 팬데믹 이후에 더욱 심화되고 있는 남반구에 대한 미중 전략경쟁의 지형을 정확하게 이해하기 위해서는 다음과 같은 두 가지 변수를 포함하여 고차방정식을 풀어야 한다. 첫째는 EU가 미국과 같이 반(反)중국 전선에 적극적으로 관여할 것인지 여부이고, 둘째는 남반구에서 중국 대항마로서 인도의 부상 여부이다. 이 두 변수는 EU가 중국의 부상을 견제하기 위하여 인도에 대규모 투자와 지원을 하기 때문에 사실상 인도의 남반구 역내 패권 확장으로 상호 연계되어 수렴된다. 또한 인도 스스로도 미국의 쿼드와 중국의 브릭스 사이에서 전략적 모호성을 토대로 협력과 견제의 선택을 교차적으로 함으로써 인도라는 국가의 몸값을 올리는 형국이다. 코로나 팬데믹 변수로 인하여 새롭게 나타난 현상은 아마도 인도의 급부상과 EU 중심으로 인도에 대한 대대적인 지원으로 글로벌 남반구 역내에 중국-인도 경쟁과 갈등의 전개라고 정리할 수 있다.¹⁵¹⁾

미국과 EU에게 인도는 LIO에 입각한 다자협력의 모든 이슈에서 이해관계가 완전히 일치되는 파트너는 아니지만, 국제사회의 다자무대에서 인도와 미국 및 EU가 많은 부분에서 서로 보편적 가치를 공유하고 자유민주주의의 규칙기반(rule-based) 국제질서를 같이 도모할 수 있는 남반구와 북반구의 전략적 동반자라고 평가할 수 있다.¹⁵²⁾ 또한 인도

150) <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/26/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-formally-launch-the-partnership-for-global-infrastructure-and-investment/> (2022년 10월 1일 검색).

151) https://www.foreignaffairs.com/china/china-has-lost-india?fbclid=IwAR2SvgMTIZks1dDWEo1PCKZ-9-H3Sikq22RFngMsPAKL4bZibrATr6za_8 (2022년 10월 1일 검색).

는 BRICS의 멤버로서 그리고 반동회의부터 오래된 제3세계 프로젝트의 동반자로서 중국과 협력관계를 유지해 온 반면, 미국 주도의 인태전략에 협력하며 EU ‘글로벌 게이트웨이(Global Gateway)’ 프로젝트의 최대 수혜자인 동시에 모디(Narendra Modi) 총리의 ‘신동방정책(Act East Policy)’ 추진으로 쿼드 및 한국의 신남방정책과 조우하게 되는 등 중국을 견제하는 인태지역 복수의 협력체에 인도가 가입되어 있다. 특히, 인도는 쿼드에 참여하는 유일한 글로벌 남반구 국가이기 때문에 미국의 인태전략에 있어 대단히 중요한 전략적 파트너 국가이다. 인도가 미중 사이에 이러한 이중적인 관계를 유지하는 것은 장기간 동안 인도가 구축해 온 외교정책의 전략적 모호성에 기인하고, 특정 강대국과의 단일한 양자관계에만 국가의 외교를 집중하지 않고 일정 수준의 등거리 외교로서 복수의 강대국과 협력관계를 설정하도록 전략화하는 것이 인도 외교정책의 정체성이다.¹⁵³⁾ 또한, 2021년 6월 영국 G7 정상회의에 초청된 민주주의 국가(D11) 중 하나가 인도이며 민주주의 연대에 있어 앞으로 인도가 글로벌 남반구의 민주주의를 대표한다는 리더십은 더욱 강조될 것으로 예상된다. 2021년 8월부터 인도가 유엔안전보장이사회 의장국으로 활동하고 있다는 측면에서도, 미국과 EU는 다자협력체에 규칙기반의 국제질서를 공고하게 만들기 위하여 글로벌 남반구 맹주국가 중 하나인 인도와의 긴밀히 협력관계가 필요한 상황이다.

한편 신종감염병이라는 보건위기의 외생변수는 EU 등의 글로벌 북반구 주체가 대인도 원조의 확대와 인도의 역할 확대를 강조할 수 있는 정치적 기회와 정당성을 부여하였다. EU의 대인도 지원과 협력증진은 미국보다 적극적이며 중국의 BRI를 견제하기 위한 기획 의도가 명확하게 나타난다.¹⁵⁴⁾ EU는 2021년 5월 ‘유럽연합-인도연계파트너십(EU-India

152) <https://www.cfr.org/blog/united-states-and-india-multilaterally-abridged-allies> (2021년 9월 20일 검색).

153) Pooja Jain, and Danilo Marcondes, “Malleable Identities and Blurring Frontiers of Cooperation: Reflection from India’s “Distinct” Engagement with Senegal and Mozambique,” in Isaline Bergamaschi, Phoebe Moore and Arlene B. Tickner (eds.), *South-South Cooperation Beyond the Myths: Rising Donors, New Aid Practices?* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017); David M. Malone, and Rohan Mukherjee, “From High Ground to High Table: The Evolution of Indian Multilateralism,” *Global Governance* 17(3), 2011.

154) 미국 바이든 행정부는 인도가 생산하는 아스트라제네카 백신인 ‘코비실드(covishield)’ 생산에 긴급히 필요한 특정 원재료를 확인하고 이를 즉시 인도가 이용할 수 있도록 승인함으로써 트럼프 행정부가 국방물자생산법으로 인도에 백신원료 수출을 금지했던 문제를 해결하고 연대 관계를 복원하였다. 또한, 인도의 코로나19 환자치료제, 신속진단키트, 인공호흡기, 개인보호장구 제공과 함께 인도 백신제조업체인 바이오이(BioE)가 2022년 말까지 10억 회분을 제조할 수 있도록 미국 국제개발금융공사(Development Finance Corporation)가 자금을 조달하는 등 백악관은 인도에게 백신 완제품 지원을 제외한 모든 가능한 지원을 약속하였다.

Connectivity Partnership: EICP)’을 기획하고, 제15차 인도-EU 정상회의에서 “투명하고, 포용적이며, 지속가능하고, 포괄적이며, 규칙기반의 접근법을 연계성 제고”한다는 계획안에 두 주체가 합의하였다.¹⁵⁵⁾ 규칙기반 접근법을 강조함으로써, EICP는 중국의 BRI와 달리 국제사회의 보편적인 표준을 수용한다는 차별성을 부각시켜 상대적으로 중국의 수정주의적 다자주의를 견제하고 있다. EICP를 통해 EU와 인도는 제3국에 에너지와 교통망 건설, 5G 통신망 구축, 지속가능한 금융 지원, 법치구축 지원 등을 EU가 인도에 제공할 계획을 담고 있다.¹⁵⁶⁾ 이러한 연계파트너십은 2018년 EU가 일본과도 체결한 바 있어서, EU-일본-인도의 연결 전략은 마치 미국의 쿼드와 유사한 네트워킹 파워를 EU가 확보하는 과정의 일환으로 이해할 수 있다. 이후 2021년 9월에는 EU가 천명한 ‘글로벌 게이트웨이’ 프로젝트를 통해 EU의 중국 견제와 인도와 결속의 의도가 담긴 인태 지역과의 새로운 인프라 연결 구상이 구체화되었다.¹⁵⁷⁾ 폰테어라이엔(Ursula von der Leyen) EU 집행위원장은 글로벌 게이트웨이 출범을 통해 파트너 국가에게 투명성과 거버넌스를 제공하는 가치기반 접근법을 취하여 종속성이 아닌 연결성을 도모할 것을 강조하면서, 개도국을 부채함정에 빠뜨린다는 비판을 받는 BRI와 글로벌 게이트웨이 간의 차별성 역시 강조하였다.¹⁵⁸⁾ 또한, EU는 지금까지 교착상태에 있었던 인도와의 자유무역협정에 관해 재논의하기로 인도 모디 총리와 합의하였다. 이와 관련하여, 거대한 경제주체인 EU와 인도와의 자유무역협정 체결은 중국 견제의 목적이 포함되어 있다는 해석이 나오고 있다.¹⁵⁹⁾

결국, EU의 인도에 대한 지원은 인도와 중국의 갈등구조를 이용하고 코로나 국면에서

<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/25/statement-by-nsc-spokesperson-emily-horne-on-national-security-advisor-jake-sullivans-call-with-national-security-advisor-ajit-doval-of-india/> (2021년 9월 22일 검색).

155) <https://www.consilium.europa.eu/media/49508/eu-india-connectivity-partnership-8-may-2.pdf> (2021년 9월 22일 검색).

156) <https://www.ft.com/content/2e612c38-aba9-426a-9697-78e11ab1c697> (2021년 8월 15일 검색).

157) <https://www.politico.eu/article/eu-launches-global-gateway-to-counter-chinas-belt-and-road/> (2021년 9월 22일 검색).

158) EU는 강제노동으로 생산되는 제품의 판매를 금지하는 방안을 추진할 계획이며, 이 역시 중국 신장·위구르 지역의 강제노동 의혹을 겨냥한 조치로 2021년 3월 신장지역 인권침해의 핵심인물인 중국 간부 4인에게 EU 입국 금지를 결정한 것과 무관하지 않다.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2021:099I:FULL&from=EN> (2021년 9월 22일 검색).

159) <https://www.politico.eu/article/eu-and-india-revive-stalled-trade-talks/> (2021년 9월 22일 검색).

새롭게 인도의 역할을 재조명하여 남반구 역내에 중국과 경쟁할 수 있는 자유민주주의 파트너 국가를 확보하기 위한 노력이라는 해석이 가능하다. 실제로 2013년 BRICS가 출범하여 중국과 인도는 BRICS의 핵심 국가들로서 남남협력을 통한 연대와 협력을 인도하며 거대한 인구를 보유하면서 경제성장을 이루어 낸 두 아시아 맹주국가였다. 그러나 인도는 자유민주주의 체제인데 반해, 중국은 사회주의이자 권위주의 국가이기 때문에 중국과 인도는 ‘긴장 속의 평화(cold peace)’로 표현할 수 있는 연대적 공존 관계를 유지하여 왔다.¹⁶⁰⁾ 또한 BRICS 내에서도 사무국 유치 문제와 인프라 사업 선정 등과 관련하여 중국과 인도 간의 경쟁적인 관계가 감지되고 있었다.¹⁶¹⁾ 이러한 불안한 평화는 중국과 인도 간의 국경문제로 깨지게 되고, 중국의 공격적인 BRI로 인해 두 남반구 강대국들은 상호 신뢰구축에 실패하게 되면서 인도는 공식적으로 BRI를 인정하지 않게 된다. 또한 2020년 6월에는 양 국가 국경에서 인도 군인 20명이 사망하고 중국 인민해방군은 4명이 사망하는 분쟁이 발생하였고, 그 이후 구체적인 해결 논의가 부재했다.¹⁶²⁾ 또한 중국이 파키스탄과 CPEC를 BRI 사업으로 진행하였으며, 이는 역사적으로 파키스탄과 갈등관계에 있는 인도에게는 환영할만한 일이 아니었기 때문에 CPEC 사업을 추진하는 중국에 신뢰를 표출하기 어렵게 되었다.¹⁶³⁾

인도의 입장에서는 중국과 협력함과 동시에 견제와 경쟁을 안정적으로 확보하기 위한 전략적 선택을 도모해 왔고, 코로나 팬데믹 국면에서는 보건위기와 인도의 백신생산 역량을 정치적 기회로 이용하여 자국의 위치를 강화하고 있다. 인도가 미중 전략경쟁에서 미국 및 중국과 파트너 관계를 유지하고 있으나, 최근 쿼드 참여와 G7의 민주주의 초청대상 국가로 선택되어 미국 중심의 국제정치경제 질서 재편 쪽으로 기울어 가는 것이 아닌가라는 해석이 주목받고 있다. 전통적 남남협력의 파트너인 중국을 적대시하기 어렵기 때문에 인도는 중국만을 겨냥한 미국 주도의 인태전략이 보여주는 배타성에는 반대하며 동시에 포용적·개발지향적 지역협력을 추구하는 방향을 지지하고 있다. 그러나 공세적인 중국의

160) Smith (2014).

161) Cynthia Roberts, Leslie Elliott Armijo, and Saori N. Katada, *The BRICS and Collective Financial Statecraft* (New York: Oxford University Press, 2018); Alexandra Morozkina, "The New Development Bank in the Global Financial and Economic Architecture," in Marina Larionova and John J. Kirton (eds.), *BRICS and Global Governance* (Abingdon: Routledge, 2020); 김태균(2018).

162) <https://www.theguardian.com/world/2021/apr/29/border-dispute-casts-shadow-over-china-as-offers-of-covid-help-for-india> (2021년 8월 31일 검색)

163) Gulshan Sachdeva, "Indian Perceptions of the Chinese Belt and Road Initiative," *International Studies* 55(4), 2018.

BRI에 부채문제 등 곤경에 빠지는 글로벌 남반구 국가들의 입장을 대변하면서 모디 정부는 다양한 연계파트너십을 EU 및 미국, 일본, 호주 등 자유민주주의 진영의 핵심 주체들과 함께 추진하고 있다.¹⁶⁴⁾ 이러한 인도와 중국 간의 상호견제는 앞으로 인도가 더욱 글로벌 남반구의 리더로서 위치를 공고히 하거나 적어도 중국과 경쟁할 수 있는 하나의 독립된 세력을 구축하는데 중요한 근거가 될 것이며, 이를 위하여 인도는 자국 외교의 기본 원칙인 모든 강대국과 이슈와 의제에 맞게 다원적 연결성(multi-connectivity)을 추구할 것이다.¹⁶⁵⁾

6 결론: 한국의 외교전략 제언

지금까지 논의한 글로벌 남반구의 중장기 세력전이 전망에 관한 분석을 토대로 한국이 선택할 수 있는 대남반구 외교전략을 제언하고자 한다. 지난 문재인 정부는 ‘신남방정책’으로 수립되는 남반구 외교정책이 있었지만 2022년 5월 윤석열 신정부는 신남방정책을 승계하지 않고 한국판 인태전략을 발표하겠다고 공식적으로 표방하였다. 따라서 문재인 정부 신남방정책의 성패에 대한 평가는 차치하더라도, 그 이후 윤석열 정부는 구체적으로 미국 주도의 인태전략에 대한 한국의 입장과 신남방정책이 포함했던 동남아시아 및 인도에 대한 신정부의 전략을 밝혀야 할 것이다. ‘글로벌 남반구의 부상과 남북관계의 세력전이’라는 거시적 대주제는 최종적으로 한국의 글로벌 남반구 전략, 특히 한국판 인태전략에 대한 소주제로 귀결될 것이다. 본 절에서는 제3세계론, 남남협력, 미-중 전략경쟁 및 남반구 역내 중-인 패권경쟁 등이 코로나 팬데믹이라는 외부의 매개변수에 의해 어떻게 진화하는가를 천착하고 있지만, 러시아-우크라이나 전쟁(이하, 러-우 전쟁) 등 새롭게 추가해야 되는 국제정치적 변수들을 고려하여 한국의 글로벌 남반구 외교정책을 위한 가이드라인을 제시하는 노력이 필요하다.

한국 인태전략의 새로운 가이드라인이 보유해야하는 핵심전략은 중국과 인도 등 남반구의 핵심세력을 유엔 등 다자기구 및 선진공여국과 함께 연계하는 ‘삼각협력(triangular cooperation)’의 전략을 통해 한국의 외교적 입지를 확장해 나가는 것이다. 현재 미국

164) Sachdeva (2018).

165) Anil Sigdel, *India in the Era of China's Belt and Road Initiative: How Modi Responds to Xi*(Lanham: Lexington Books, 2020); Sanjay K. Bhardwaj (ed.), *The Chinese Shadow on India's Eastward Engagement: The Energy Security Dimension* (Abingdon: Routledge, 2022).

주도의 인태전략과 쿼드는 공식적으로 설정하지는 않지만 최종적으로 중국의 BRI 등 공세적인 확장과 개도국의 부채문제를 겨냥하여 미중 전략경쟁에서 미국과 G7이 우위를 점하려는 전략적 목표가 깔려 있다. 앞으로 미국 중심의 쿼드 및 인태전략과 중국의 BRI가 경쟁적 관계로서 상호 충돌할 가능성을 배제할 수 없다. 또한 한국이 미국 주도의 지역 전략에 완전히 포섭되는 인식을 주게 되면 중국으로부터 경제보복 등 부정적인 반응을 받게 되어 미국과 중국 간에 균형있는 외교전략을 수립하는 것이 관건이 될 것이다. 여기에 러-우 전쟁이라는 새로운 변수가 등장하여 쿼드 내에서도 인도는 공식적으로 러시아에게 불법 전쟁에 대한 책임을 묻지 않고 있을 정도로 러-우 전쟁 이후에 인태지역에서의 협력 관계가 변화될 가능성도 배제할 수 없다.

한국은 인태지역뿐만 아니라 전 지구상에서 제2차 세계대전 이후 가난한 빈곤국가에서 산업화와 민주화를 단기간 내에 성공하여 선진국 그룹에 가입한 유일한 국가일 것이다.¹⁶⁶⁾ 따라서, 한국 역시, 글로벌 남반구가 공유하고 있는 역사적 경험과 정체성을 일정 정도 공감할 수 있고 남반구의 요구를 대신하거나 같이 협력할 수 있는 정치적 기회공간에 글로벌 북반구 선진국들보다 한국이 더 자주 노출될 수 있을 것이다. 동시에 한국은 북반구의 정체성과 글로벌 거버넌스의 목표를 공유하고 자유민주주의 국제질서를 위해 남반구의 중국과 같은 지정학적 국제질서를 견제하는 역할을 미국과 G7과 같이 도모할 수 있다. 이러한 한국의 이중적인 정체성과 역할은 남반구와 북반구를 연계하는 중요한 위치 권력을 한국에게 제공한다. 미국 주도의 인태전략과 쿼드에 연착륙을 한국이 시도하더라도 중국과 쿼드를 어떻게 연계할 것인가에 대한 고민, 그리고 고민에서 나오는 외교전략이 미국의 인태전략과 조응해야 할 것이다. 이를 토대로 삼각협력 방식이 한국 인태전략의 기본적인 프레임이 되어야 할 것이다.

한국의 인태전략은 남반구의 맹주국가인 중국과 인도를 포함한 삼각협력을 미국의 인태전략에 녹아내고, 미국과 G7이 중국과 연계하는 전략에 한국을 주요 행위자로 인지하게 만들어야 한다. 중국은 G7과 눈에 보이지 않는 BRI 대 GPII 경쟁을 하고 있으며, 인도와도 남반구 역내 경쟁관계에 노출되어 있다. 인도는 G7과는 쿼드 등을 통해 협력관계를 유지하고 있으나, 협력의 강도는 다른 북반구 행위자들에 비해 떨어진다고 평가할 수 있으며 중국과도 협력과 경쟁이 교차되는 관계성을 가지고 있다. 이렇게 복잡다단한 인태지역의 다중연계성을 전략적으로 활용하기 위해서는 삼각협력에 기반한 프로젝트를 양산

166) 김태균, 『한국 비판국제개발론: 국제개발의 발전적 성찰』(서울: 박영사, 2019).

하는 것이 바람직하며, 이를 추진할 수 있는 적절한 행위주체는 남반구와 북반구를 모두 아우를 수 있는 한국이 될 수 있다. 예를 들어 BRI 사업으로 중국이 동남아시아 협력국과 개발프로젝트를 기획할 경우, 한국이 제3자로 본 프로젝트에 참여하거나 쿼드의 회원국 또는 GPII의 행위자가 중국의 BRI 프로젝트와 직간접적으로 연계될 수 있도록 전략적인 접근방안을 만들어야 한다.

이러한 삼각협력의 전략은 인태지역에만 국한되는 것이 아니라, 인태지역으로 근간으로 하여 아프리카 및 라틴아메리카까지 확대되는 지구적 전략으로 확장되어야 한다. 특히, 글로벌 남반구의 핵심 지역은 아프리카이고 앞으로 아프리카는 무한한 발전가능성과 풍부한 자원을 토대로 북반구 국가들과 과거 식민주의를 넘어서 새로운 협력관계를 세워야 하고, 중국과 인도가 오랜 기간 동안 아프리카에 남남협력을 통해 협력관계에 공을 들여왔기 때문에 인태전략의 다음 행선지는 아프리카가 될 가능성이 크다. 인태지역에서 미중 간, 그리고 중인 간에 협력관계를 도모하지 못하면, 아프리카에서의 경쟁과 갈등은 보다 높은 수위에서 미국과 G7, 그리고 중국 간에 벌어질 가능성이 크고, 마찬가지로 중국과 인도 사이에 아프리카에서의 갈등 수위도 높아질 가능성이 농후하다.

인태지역에서 한국이 강조할 수 있는 삼각협력의 구체적인 내용을 본 연구에 자세하게 답을 수는 없지만, 기본적으로 삼각협력은 남남협력의 양자관계를 토대로 제3의 행위자가 재정적으로 기술적으로 양자관계에 지원하는 방식의 개발협력 프로젝트이기 때문에 중국 및 인도가 남남협력을 구현할 때 한국, 미국 등 개별 국가뿐만 아니라 유엔 등의 국제기구가 합류하여 공동의 개발문제를 지원하고 해결할 수 있는 통로가 생성된다. 물론 미국 방식의 쿼드와 GPII가 중국의 BRI와 차별성을 갖게 되고 중국의 패권확장을 견제하는 역할을 수행하겠지만, 중국에 미국이 중국과 공생이 아닌 물리적 충돌을 상정하는 산법을 하지 않게 하기 위해서는 사전에 미국과 중국이 소통할 수 있는 통로가 필요하고 이 통로를 설치하는데 한국이 일조할 수 있게 만드는 것이다. 글로벌 남반구가 북반구에 도전할 정도의 역량이 갖춰지지 않은 상태에서 남반구 역내 중국과 인도가 경쟁하는 형국은 한국이 대남반구 외교전략을 수립할 때 삼각협력이라는 전략적 해법을 북반구와 남반구를 연계하거나 남반구 내 중국과 인도를 연계할 때도 유용하게 활용할 수 있을 것이다. 차후 한국의 대남반구 주요 외교전략으로 삼각협력에 대한 심층적인 연구와 분석이 있기를 희망한다.

제3절

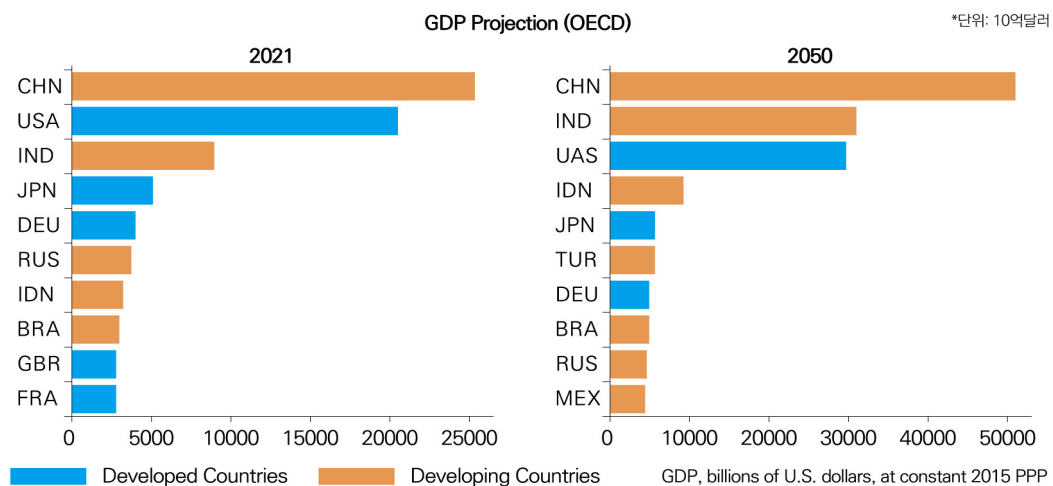
글로벌 힘의 이동과 2050 미래질서 전망

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

차정미, 박성준(국회미래연구원)

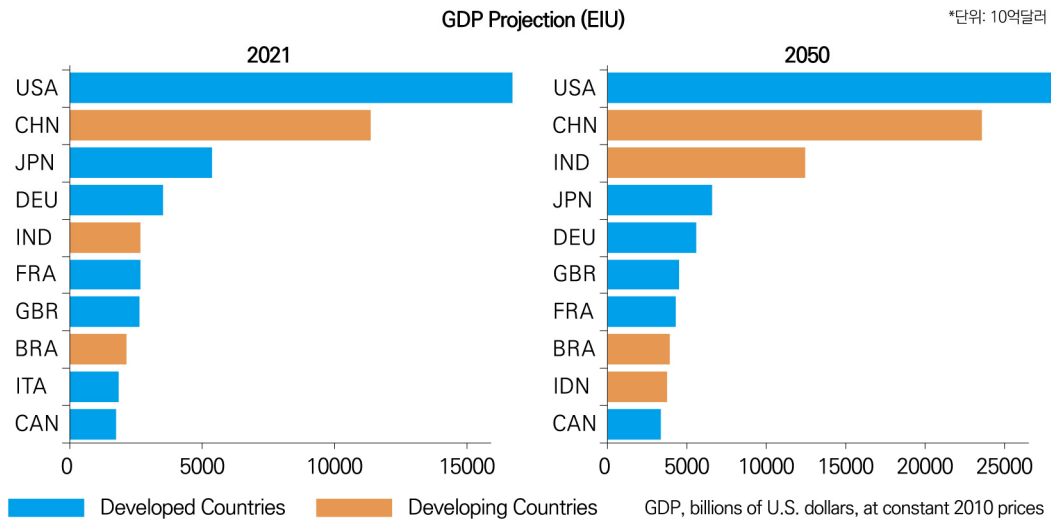
미중 양대 강국 간 힘의 이동, 개발도상국의 부상에 따른 남북 간 힘의 이동을 분석한 본 장은 국제질서 변화의 추세를 분석하고 미래 질서를 전망하는 데 있어 주요한 요소인 힘의 이동에 주목하였다. 앞서 제1절의 미중 세력전이의 양상에 대한 분석에서는 현재 안보적 측면에서 미국-러시아-중국의 3극 구조이나 미국이 상대적으로 우위에 있고, 경제적 측면에서 미국-중국 양극 구조이나 EU와 일본이 미국과 협력하여 신뢰기반의 공급망 재편에 나서는 상황에서 미국이 상대적으로 우위에 있다고 강조하고 있다. 또한 다양한 경제전망에서 중국이 미국을 추월하여 세계 1위의 경제대국이 될 것이라고 제시하고 있으나, 미국을 중심으로 한 서구 자본주의 국가들이 중국을 견제하고 고립화한다면 미중간 세력전이의 가능성은 미지수라고 강조하고 있다.

추계를 기준으로 2050년 미래 GDP 순위를 전망할 때 아래 OECD 통계 기준으로 구매력평가 기준에서 중국은 이미 미국을 추월하였고, 2050년이면 미국과의 격차가 더 벌어질 뿐만 아니라 미국은 인도에도 뒤처져 3위로 하락하는 것으로 나타나고 있다.



[그림 2-5] 2050년 GDP 순위 전망 (PPP 기준, OECD)

EIU(Economist Intelligence Unit)의 추계 기준으로 실질GDP에서 미국은 2050년에도 여전히 세계 1위이나 중국과의 격차가 급격히 좁혀지는 것을 확인할 수 있다. 또한 인도가 급격히 부상하여 일본과 독일을 제치고, 중국에 이어 제3위의 경제대국이 되는 것을 볼 수 있다.

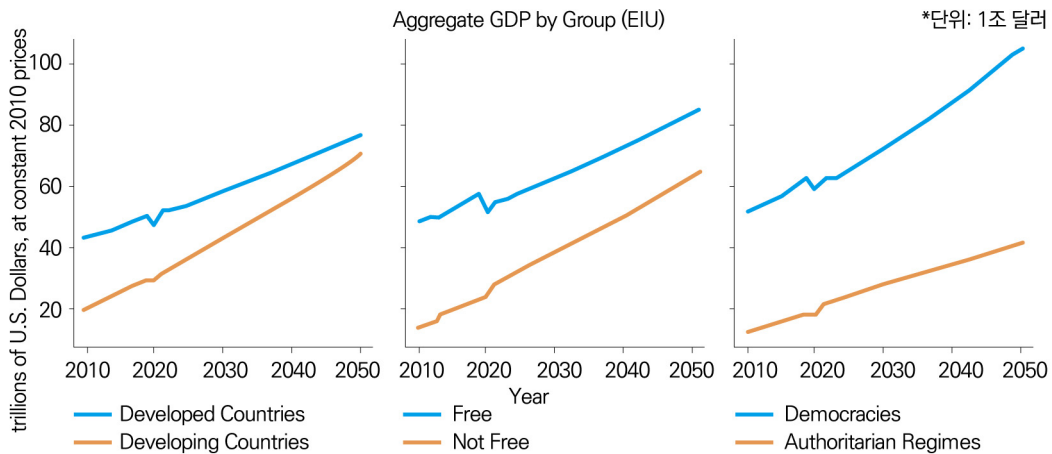


[그림 2-6] 2050년 GDP 순위 전망 (EIU)

위의 두 그래프에서 모두 개발도상국들의 경제적 부상이 두드러지게 나타나고 있으며, 특히 OECD 추계 기준으로 구매력평가 기준 GDP를 근거로 할 때 글로벌 10위의 경제권에는 미국, 일본, 독일만 남고 나머지 7개국은 개발도상국이 차지하는 것으로 나타나고 있다. 이는 개발도상국이 상대적으로 높은 경제성장률을 기록하면서 기존의 선진국들을 제치고 신흥 강국으로 부상할 수 있음을 보여준다고 할 수 있다. 한편, 중국이 미국을 제치고 세계1위의 경제대국으로 부상할 것인지는 추계 기준에 따라 다르게 나타나나 여전히 미중 간 국력격차가 급격히 좁혀진다는 점은 공통적이며, 개발도상국의 경제적 부상으로 일정 부분 남북 간 격차가 축소될 것이라는 전망은 실현가능성이 높다고 할 수 있다. 즉, 미래 2050년까지 미국에서 중국으로, 선진국에서 개발도상국으로, 서구에서 아시아로 글로벌 힘의 이동과 분산이 이뤄질 것으로 전망된다. 또한, 선진국 간, 개발도상국 간에도 힘의 분산이 전개되면서 국력배분의 구조가 변화할 수 있다. 결국 제2절의 연구에서도 강조하였듯 남북 간 불균형 뿐만 아니라 글로벌 남반구 국가 간의 경제적 격차와 불균형이 부상하

면서 남북 간 균열은 물론 남남 간 균열과 경쟁이 전개되면서 미래 질서는 다극화되고 다원화될 뿐만 아니라 균열과 경쟁의 복합적으로 나타날 가능성이 높아지고 있다.

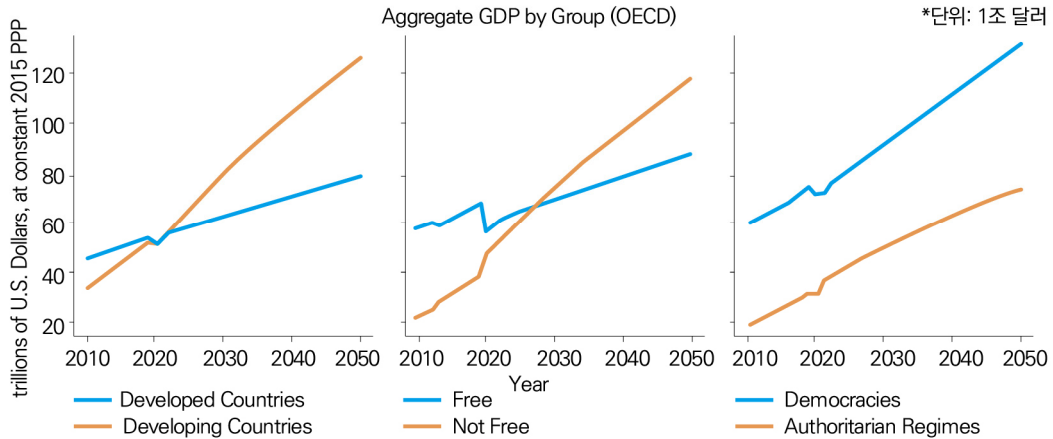
최근 미중 전략경쟁 속에서 민주주의 대 권위주의, 자유주의 대 비자유주의라는 진영구분과 디커플링 전략이 심화되는 가운데 이러한 그룹화 기준으로 2050년 미래 GDP를 비교 분석한 결과 아래와 같이 개발도상국과 비자유주의 국가들의 성장률이 높게 나타나 격차가 축소되는 경향을 보이니, 여전히 선진국과 자유주의 국가들을 추월하지는 못하는 것으로 나타났다. 특히, 권위주의 국가그룹은 경제성장 측면에서도 상대적으로 격차를 축소하지 못하는 것으로 나타났다.



[그림 2-7] 2050년 진영별 경제력 변화 전망 (EIU 추계 기준) 167)

OECD 추계에 포함되어 있는 국가들을 대상으로 할 때, 선진국 대 개발도상국, 자유주의 대 비자유주의, 민주주의 대 권위주의 진영의 경제력 격차는 다르게 나타났다. 개발도상국이 선진국을 추월하고 그 격차는 점점 더 벌어지게 됨은 물론, 비자유주의 국가들이 자유주의 국가들을 추월하여 경제력 격차가 점점 더 크게 벌어지는 것을 볼 수 있다. 다만 권위주의 국가의 경우, 민주주의 국가와의 경제력 격차는 지속적으로 유지되지만 민주주의 국가 그룹과의 경쟁에서 계속해서 뒤쳐지는 것으로 나타났다.

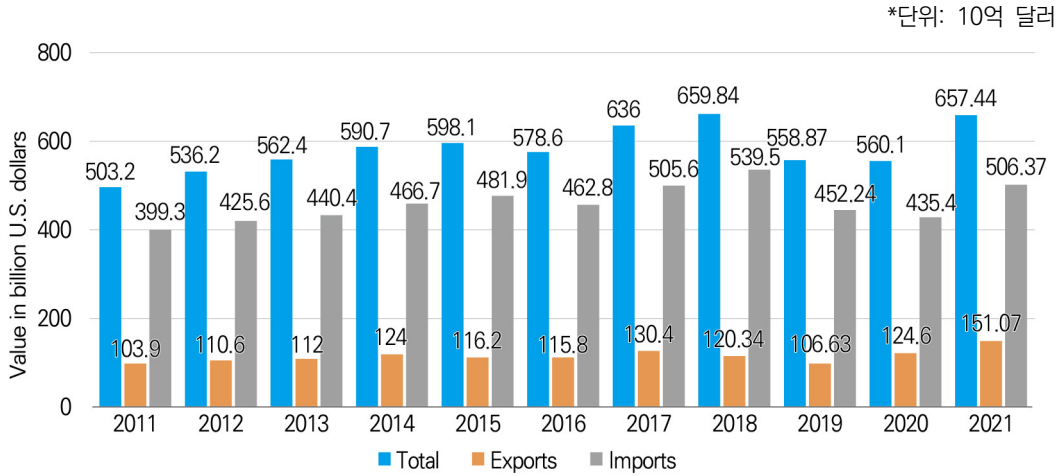
167) 본 그래프는 EIU의 추계를 근거로 하였으며, 자유주의 대 비자유주의의 구분은 Freedom House의 World Index를, 민주주의 대 권위주의의 구분은 EIU의 Democracy index를 차용하였음. Not Free와 Partly Free를 Not free로 통합하였고, Authoritarian Regimes, Hybrid Regimes를 권위주의의 그룹으로 Flawed Democracies와 Democracies를 민주주의의 그룹으로 통합하여 구분하여 국가구분에 일부 임의성이 있을 수 있음.



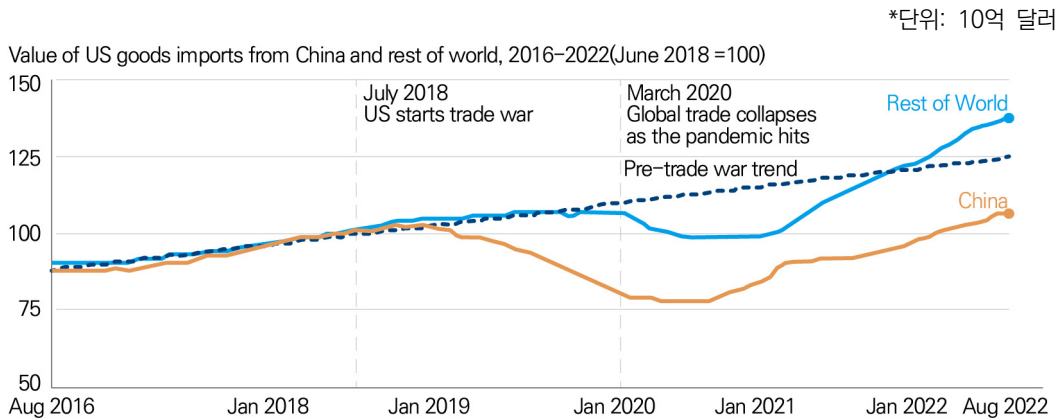
[그림 2-8] 2050년 진영별 경제력 변화 전망 (OECD 추계 기준)

위 [그림 2-8]의 그래프들에서 보여지듯, 추계의 기준과 대상에 따라 중국이 미국을 추월하게 될지, 개발도상국들이 선진국들을 추월하게 될 지는 여전히 불확실성이 존재하나, 그럼에도 불구하고 중국, 인도 등 개발도상국들의 상대적 부상과 함께 선진국들의 정체 혹은 상대적 쇠락이 전개될 가능성이 높으며 이로 인한 국력격차가 축소되고 글로벌 힘의 분산이 확대될 것으로 전망된다. 다만, 미국 등 서구선진국들이 중국과의 디커플링 전략을 추구하는 주요한 균열구조인 민주주의 대 권위주의의 측면에서 볼 때 권위주의 국가들의 성장이 민주주의 국가들과의 격차를 좁히지 못할 뿐만 아니라 상대적으로 낮은 성장률을 보이는 것으로 나타났다.

또한 미중 간 경제력 역전 혹은 격차 축소의 가능성이 높은 상황에서 미중 간 디커플링은 현실화하고 있는지를 살펴볼 때, 아래 [그림 2-9]의 그래프와 같이 양국 간 교역량은 2021년을 기준으로 무역전쟁 이전과 유사한 수준으로 회복된 것으로 나타났다.



[그림 2-9] 미국의 대중 교역규모 (2011-2021)¹⁶⁸⁾



[그림 2-10] 미국의 대중 수입 규모 (2016.8-2022.8)¹⁶⁹⁾

그러나 [그림 2-10]에서 보는 바와 같이 중국으로부터의 수입이 다른 국가들 보다는 상대적으로 낮은 상승률을 보이는 것으로 나타났다. Peterson Institute의 분석에 따르면,

168) Statista 2022.

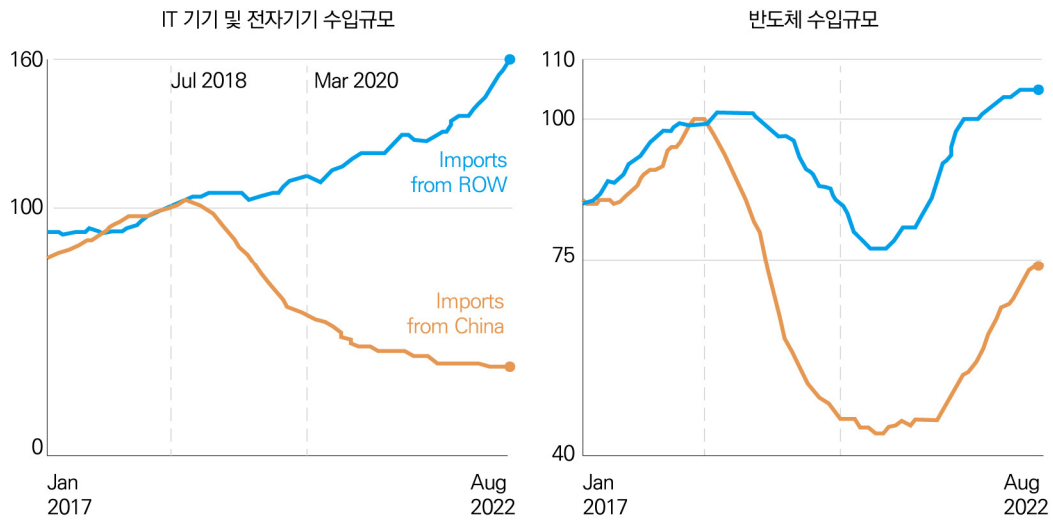
<https://www.statista.com/statistics/277679/total-value-of-us-trade-in-goods-with-china-since-2006/>

169) Chad P. Bown, "Four years into the trade war, are the US and China decoupling?" Peterson Institute for International Economics, 2022.10.20.

<https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/four-years-trade-war-are-us-and-china-decoupling>

특히 IT 하드웨어와 전자기기, 반도체 등 높은 관세가 적용되는 제품들의 수입이 상대적으로 하락한 것으로 나타났다.

*단위: 10억달러



[그림 2-11] 미국의 첨단 기술 관련 대중 수입 규모 (2017-2022.8, 첨단기술 관련 품목)¹⁷⁰⁾

위의 조사들에서 보는 바와 같이 미중 전략경쟁의 심화 속에서 일부 첨단기술 분야와 높은 관세가 적용되는 품목의 수입 규모 하락에도 불구하고, 미중 양국 간의 경제적 상호 의존도는 여전히 일정 정도 지속되고 있다고 볼 수 있다. 종합적으로 미래 경제력 측면에서 미중 간 힘의 이동, 남북 간 힘의 이동이 일정하게 실현될 가능성이 높으나 실제 역전 가능성은 여전히 불확실성이 높다고 할 수 있다. 종합적으로 미래 질서는 글로벌 힘의 이동과 분산이 확대되는 한편, 미중 전략경쟁 속에서도 완전한 디커플링이 아닌 일정한 상호의존이 지속되면서 특정 첨단기술분야의 디커플링의 질서가 부상할 것으로 전망된다.

170) Chad P. Bown, "Four years into the trade war, are the US and China decoupling?" Peterson Institute for International Economics, 2022.10.20.
<https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/four-years-trade-war-are-us-and-china-decoupling>

제3장

주요 강대국의 미래질서 전망과 대전략

제1절 미국의 미래질서 인식과 대전략, 한국외교에의 제언

제2절 중국의 미래질서 인식과 대전략, 한국외교에의 제언

제3절 러시아의 미래질서 인식과 대전략, 한국외교에의 제언

제4절 유럽의 미래질서 인식과 대전략, 한국외교에의 제언

제5절 일본의 미래질서 인식과 대전략, 한국외교에의 제언

제 1 절

미국의 미래질서 인식과 대전략, 한국외교에의 제언

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

신성호 (서울대학교)

1 서론

본 절에서는 21세기 한국 외교 전략을 좌우할 국제정세의 근본적인 변화로 나타나는 미국 주도 자유주의 국제질서 쇠퇴와 그에 따른 미국의 대전략의 변화를 분석, 고찰한다. 이를 통해 21세기 미중 경쟁과 급변하는 세계질서 속에서 한국 외교안보 정책의 나아갈 바를 전망한다. 1941년 미국 루즈벨트 대통령과 영국 처칠 수상과의 대서양 헌장 이후 20세기 국제정세는 2차 세계 대전을 승리로 이끈 미국에 의해 주도되었다. 미국이 주창하는 자유민주주의, 자유무역, 인권 등의 근본가치를 중심으로 한 자유주의 국제질서는 정치적으로는 민주주의, 경제적으로는 시장경제에 입각한 자유무역의 기치 아래 전개되었다. 그리고 20세기 중반이후 냉전과 소련 공산 진영의 몰락을 거쳐 약 70년간 팍스아메리카나의 모습으로 전개되었다.

그러나 2001년 9/11 테러를 기점으로 미국이 테러와의 전쟁에 나서면서 미국과 세계 질서가 동시에 변질되기 시작하였다. 미국의 자유를 지키기 위한 테러와의 전쟁이 중동이나 아프가니스탄에서 미국의 일방주의, 미국식의 민주주의를 강제하는 자유적 억압(Liberal Leviathan)의 형태로 전개된 것이다. 한편 테러와의 전쟁으로 미국의 외교정책이 소진되는 사이, 국내적으로는 2008년 금융위기를 계기로 양극화의 심화, 세계화로 인한 중산층의 몰락으로 이어지면서 미국도 내부 불안, 인종과 사회적 갈등, 민주 공화 간 의회정치의 대립이 심화하는 모습을 보인다. 2016년 트럼프의 대통령 당선은 중서부를 중심한 전통적인 중산층 백인들의 몰락과 상실감 및 우경화와 여기에 편승하려는 공화당의 왜곡된 정치행태가 극단적인 대중주의와 영합한 것이었다. 이는 곧 미국 사회 및 정치의 극심한 분열과 민주주의의 위기로 이어졌다.¹⁷¹⁾

2008년 금융위기 이후 2020년 코로나로 인한 또 다른 위기 속에 당선된 바이든 대통령은 전통적인 미국 주도 국제질서의 회복을 외치고 있으나 그 전망은 불투명하다. 2001

171) NRC 2021 세계전략연구회. “2. 신흥 선도국의 대외전략(대외전략팀).” 『NRC 2021 세계전략연구회 최종보고서』(세종: 경제·인문사회연구회, 2022), p. 23.

년 이후 20년간 누적된 미국 경제의 양극화, 정치적 민주주의 위기를 동시에 치유하기에는 오늘날 미국 내의 상황이 매우 혼란스러운 모습이다. 코로나 위기와, 기후 변화와 같은 전대미문의 도전 속에 중국의 부상과 우크라이나 침공으로 인한 유럽의 혼란이라는 숙제를 함께 다루어야 하는 미국의 미래와 대응전략은 20세기 2차 대전 이후 수립된 미국 주도 세계질서의 근본적인 변화의 가능성을 가늠하는 중요한 변수가 될 것이다. 따라서 본 절에서는 이러한 21세기 미국이 당면한 도전과 이것이 가지는 국제질서와 미중경쟁에의 함의, 그리고 이에 대응하는 미국의 대전략을 분석하고 그것이 한반도, 한미와 한중관계, 그리고 글로벌 이슈에 대응하는 한국에 가지는 외교 전략적 시사점을 제시코자 한다.

2 미국 주도 자유주의 국제질서의 쇠퇴

가. 21세기 신대서양 헌장과 서구의 위기

2021년 독일 히틀러의 침공에 홀로 고분 분투하던 영국의 윈스턴 처칠 수상이 1941년 급하게 미국의 루즈벨트 대통령과의 만남을 통해 대서양 헌장을 선언한 지 정확히 70주년이 되었다. 미국이 아직 2차 대전 참전을 미루던 시기에 프랑스를 비롯한 대부분의 유럽 대륙이 독일에 점령당한 상태에서 런던에 대한 독일군의 로켓 공세를 외로이 막아내던 처칠은 미국의 도움이 절박한 상황이었다. 뉴펀들랜드 근처 대서양의 선상에서 만난 루즈벨트와 처칠은 식민지배 철폐, 민족 자결주의, 항해의 자유 등 8개 조항을 담은 대서양 헌장을 발표한다. 지금으로서는 당연한 보편적 원칙을 공표한 선언적 합의에 불과해 보이는 내용이었다. 그러나 당시의 대서양 헌장은 지금까지 국제질서를 주도하던 영국의 패권이 미국으로 넘어가는 상징적인 사건이었다. 즉 해양에 대한 지배적 패권을 바탕으로 전 세계 각지에 식민지를 구축하여 중상주의 무역을 주도한 영국 주도의 제국주의 질서를 부정하고, 항해의 자유, 민족 자결, 자유무역 등 미국이 내세우는 새로운 원칙에 기반한 국제질서의 탄생을 당시 몰락하는 패권국 영국과 신흥 패권국으로 부상하던 미국이 공식적으로 합의한 역사적 사건이었다. 이후 이들 간의 합의는 그해 12월 일본의 진주만 기습으로 2차 대전 참전을 선언한 미국 주도로 1945년 미-영 연합군이 각각 유럽과 태평양 전쟁에서 승리하면서 전후 자유주의 세계질서의 수립이라는 모습으로 현실화되었다. 이 자유주의 세계질서는 소련이 추구하는 공산주의 세계 질서와의 경쟁과 대립이라는 냉전 시기를 거치면서 더욱 공고해진다. 그리고 마침내 1990년대 초, 소련 제국이 붕괴하면서 두 질

서 간의 경쟁은 자유주의 진영의 승리로 귀결된다.

냉전의 종식 이후 미국은 세계의 유일한 초강대국으로 부상하였다. 초강대국 미국이 주도하는 자유주의 국제질서는 그야말로 새로운 황금기를 맞이한다. 많은 이들이 탈냉전의 국제질서가 어떠한 모습을 보일지 궁금해하는 가운데, 전 세계적으로 미국식의 자유민주주의가 퍼져나가고 동시에 미국 주도의 자유시장경제체제와 자유무역이 확산하는 모습을 보였다. 아버지 부시 행정부에 의해 시작되고 클린턴 대통령이 비준한 북미자유무역협정이 체결되었고, 동시에 전 세계적인 자유무역협상이 세계무역기구(WTO)의 출범으로 이어졌다. 중국의 WTO 가입은 소련 패망 이후 공산체제가 자본주의 자유시장과 자유무역에 편입되는 극적인 사건이었다. 한편 미국 주도의 국제질서는 국제외교안보에서는 1990년대 초 후세인의 쿠웨이트 침공 이후 안보리의 만장일치로 미국 주도의 유엔군이 이라크 침략군을 새로운 군사기술과 항공전력을 이용하여 전광석화로 격퇴하는 새로운 모습을 보여 주었다. 동시에 유럽의 코소보와, 아프리카의 소말리아, 중미의 하이티 등의 내전에 미국이 주도하는 다국적군이 개입하여 인권과 법질서 확립이라는 인류보편가치의 수호자로서 미국의 위상이 드러나는 계기가 되기도 하였다. 결국 자유시장과 민주주의라는 자유주의 국제질서가 전 세계적으로 확산하면서 인류의 삶에서 극한의 이념대결이나 대규모 전쟁이 사라지는 역사의 종언이 현실화하는 모습을 보이기도 하였다.¹⁷²⁾

그러나 미국과 자유주의 국제질서는 2001년 9/11테러가 가져온 충격과 공포 속에 새로운 위기에 직면한다. 어떠한 국가나 군대도 도전할 수 없었던 패권국 미국의 정치와 경제의 심장부인 뉴욕과 워싱턴에 19명의 중동테러분자로 구성된 알 케이다가 충격적인 테러를 감행하여 3천명에 가까운 미국 시민이 희생된 것이다. 부시 행정부는 테러와의 전쟁을 선포하고 알 케이다와 오사마 빈 라덴의 은신처를 제공한 아프가니스탄의 탈레반에 대한 무력 침공을 감행한다. 이어서 이라크의 사담 후세인 정부가 핵개발과 동시에 테러조직과의 연계가능성을 제기하면서 이라크에 대한 침공을 감행한다. 초기에는 아프가니스탄과 이라크에서의 군사작전들이 성공적이었으나, 이후 점령군 미국이 이들 국가에 새로운 정부건설과 민주주의 확산을 시도하면서 반군과의 지루한 대반군 작전으로 전개된다.

하지만 문제는 이라크와 아프가니스탄에 수립된 친미 정권이 결국 현지인들의 전폭적인 지지를 받지 못하는 가운데 반란 세력이 확장되면서 베트남 전쟁 이후 또다시 미국이

172) G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2011)

게릴라전의 수렁에 빠지게 되었다는 것이다. 이라크에서의 혼란 상황을 이용하여 이슬람 국가라는 더욱 급진적인 테러세력이 탄생하고, 이들이 이웃 시리아의 내전을 이용하여 더욱 세력을 확장하면서 이라크와 시리아를 포함한 중동정세는 건잡을 수 없는 혼란에 빠지게 된다. 한편 20년간 아프가니스탄에 2조 달러가 넘는 천문학적인 전비와 국가 건설비용을 쏟아 부은 미국은 친미정권의 부정부패와 탈레반 반군의 지속적인 게릴라전에 의해 초기의 전폭적인 지지와는 달리, 국내의 반전여론이 비등하는 상황을 맞이하게 된다.¹⁷³⁾

2016년 당선된 트럼프 대통령은 이라크와 아프칸의 내전상황에 대해 미국이 더 이상 관여하지 않을 것을 공언하며 철군을 선언하고 미군 철수를 시작한다. 2020년 트럼프를 이기고 백악관을 탈환한 민주당의 바이든 대통령도 트럼프의 정책을 이어받아 아프칸 철군을 2021년 8월까지 종료하고 뉴욕에서 열린 9/11 20주년 추도행사에서 아프칸 전쟁의 종식을 선언한다. 이는 미 국민의 60퍼센트 이상이 철수를 지지하는 여론을 반영한 것이었다. 그러나 문제는 갑작스런 철수과정에서 나타난 아프칸 정부의 무능과 붕괴, 그리고 탈레반의 신속한 복귀로 인한 혼란스런 미군의 철군이 국제사회에 보여준 미국의 지도력에 대한 회의감과 의심으로 이어졌다는 것이다. 이는 장기적으로 미국의 지도력과 동맹에 대한 신뢰의 손상으로 이어질 수 있다는 관측으로 나타났다.¹⁷⁴⁾

2021년 6월 영국에서 열린 G7정상회담에서 미국의 바이든 대통령은 보리스 존슨 영국 수상과 신대서양 헌장을 선언하였다. 1941년 미국 주도 자유주의 국제질서의 출범을 알린 루즈벨트와 처칠의 대서양 헌장 70주년을 맞아 미영의 지도자가 자신들이 수립한 국제질서를 21세기에다 수호해 나가겠다는 다짐을 한 것이었다. 문제는 냉전의 승리로 확고해 보이던 자유주의 국제질서가 정작 21세기 들어 흔들리고 있다는 것이다. 1990년대 초 공산주의의 몰락으로 끝난 냉전의 종식은 미국 패권과 자유주의 질서가 본격적으로 확산되는 모습으로 나타났다. 세계 각국에서 민주화의 물결이 일어나고, 동시에 자유시장 경제와 자유무역이 확산된 것이다. 북미 자유무역 협정과 세계 무역기구의 수립은 자유주의 시장경제와 자유무역이 세계 경제를 움직이는 기본 원칙으로 자리 잡았음을 알리는 사건이었다. 공산주의 중국의 세계 무역기구 회원가입과 각종 양자 및 지역 내 자유무역협정의 확산은 이러한 흐름을 반영하였다. 나아가 유럽은 유로의 채택으로 시장통합과 국경철폐를 통해 경제통합은 물론 국경을 초월한 정치적 인적, 물적 교류의 확대로 자유

173) Deirdre Shesgreen, "‘War rarely goes as planned’: New report tallies trillions US spent in Afghanistan, Iraq," USA TODAY, September 1, 2021. <https://www.usatoday.com/story/news/politics/2021/09/01/how-much-did-war-afghanistan-cost-how-many-people-died/5669656001/>

174) Richard Haass, "The Age of America First, Foreign Affairs, November/December 2021.

주의적 제도 확산과 통합의 모범을 보여주었다.

그러나 2001년 9/11 테러를 통해 미국이 테러와의 전쟁을 나서면서 이러한 통합과 세계화에 새로운 의문이 생기기 시작하였다. 부시 대통령의 이라크 침공은 미국식 자유주의를 중동지역에 강제로 이식하려는 민주건설이 난항에 부딪치면서 오히려 중동 지역이 더 혼란에 빠져드는 결과를 초래하였다. 이라크를 시발로 리비아, 시리아 등으로 확산된 중동의 혼란과 내전을 피해 수많은 난민이 유럽으로 쏟아지면서 이들에 위기감을 느낀 유럽 각국에서는 극우 민족주의가 준동하였다. 마침내 2016년 영국이 브렉시트를 선언하면서 유럽 통합은 커다란 타격을 받게 되고 배타적 민족주의와 경제적 보호주의의 움직임이 각국에 퍼지게 된다. 영국의 브렉시트와 미국의 트럼프 대통령 등장으로 상징되는 정치적 사건은 지금까지 자유민주주의와 자유무역을 기치로 한 미국 주도의 자유주의 세계 질서가 흔들리고 있다는 것으로도 연결된다. 2022년 2월 러시아의 우크라이나에 대한 전격적인 침공은 전후 자유주의질서를 정면으로 부정하는 충격적인 사건이었다. 호모 사피엔스와 21세기의 교훈 등 인류 문명사에 관한 저작으로 유명한 이스라엘의 유발 하라리(Yuval Harari) 교수는 우크라이나 침공이 2차 대전 이후 지난 70년간 유럽을 중심으로 이어져 왔던, 파괴적 전쟁을 근본적으로 반대하는 인류의 역사적 운동을 후퇴시키는 계기가 될 것이라고 경고하기도 하였다.¹⁷⁵⁾

2021년 바이든과 존슨 총리의 신대서양 헌장은 자칫 중국의 부상으로 상징되는 국제 정치의 세력전이에서 미국과 영국으로 상징되는 서구주도의 국제질서가 급속히 쇠락하는 것을 막으려는 기존 두 패권국의 노력으로 이해된다. 즉 중국이라는 강력한 새로운 도전에 직면하여, 이를 막으려는 미국의 이해와 브렉시트를 통해 유럽에서 떨어져 나온 영국이 자신들의 위상과 이해를 지키려는 각자의 이해를 상호 협력으로 관철시키려는 공동의 이해가 발현된 것이다. 특히 영국은 서구의 제국 가운데 19세기 아편전쟁을 시발로 중국의 정치, 경제에 오랜 기간 관여한 역사를 가지고 있다. 영국의 중국에 대한 이해는 홍콩 문제를 통해 그 어떤 국가보다도 직접적으로 나타나고 있으며, 이러한 영국의 주장은 미국이 내세우는 민주주의, 인권의 가치와 일맥 상통한다. 이와 같은 미영을 중심으로 하는 서구 패권국의 대중 견제는 홍콩, 신장, 위구르의 인권 문제를 비롯하여, 인도태평양의 쿼드, 화웨이에 대한 공동 대응을 통한 파이브 아이즈 국가 간 결속, 그리고 가장 최근의

175) Yuva Noah Harari, "Yuval Noah Harari argues that what's at stake in Ukraine is the direction of human history," The Economist, Feb. 9, 2022. <https://www.economist.com/by-invitation/2022/02/09/yuval-noah-harari-argues-that-whats-at-stake-in-ukraine-is-the-direction-of-human-history>

호주, 영국, 미국 간의 새로운 군사동맹인 AUKUS의 탄생으로 구체화되고 있다. 그러나 미국 주도 세계질서의 위기는 중국의 부상과 더불어 미국 자체 자유민주주의의 위기에 의해 더욱 불안한 모습을 보인다.

나. 트럼프 현상과 미국 민주주의 위기

작금의 미국의 혼란상은 직접적으로는 트럼프라는 매우 부도덕하고 기만적인 지도자의 무책임과 무능력이 원인이라고 할 수 있으나, 그 기저에는 미국 민주주의의 기본적인 문제점과 한계가 트럼프를 통해 극적으로 표출되는 것으로 보인다. 즉 선거인제도라는 미국 민주주의 고유의 역사적 제도가 20세기 후반과 21세기 들어 미국의 인구와 사회구조 변화를 제대로 담보하지 못하고 오히려 소수가 다수를 억압하는 퇴행적인 모습을 보이고 있는 것이다. 이것의 전조는 이미 2000년 대선에서 알 고어 민주당 후보가 50만 표 차이로 전체 대중투표에서는 더 많은 유권자의 표를 얻었음에도 불구하고 플로리다 선거인단을 극소한 차이로 빼앗기면서 당시 공화당 조지 부시 후보에게 패배하는 상황에서 드러나기 시작되었다. 이후 2016년 대선에서 힐러리에게 300만 표 차이로 대중투표에서 밀린 트럼프 후보가 위스콘신, 펜실베이니아, 플로리다 등의 접전지역에서 근소한 차이로 이기며 선거인단을 독식하여 미국 전체를 대표하는 대통령에 당선되는 또 다른 이변으로 나타난 것이다. 즉 선거인단 제도를 통해 표출된 특정 지역 백인 중심의 소수의 민심이 미국 전체 다수 대중의 지지를 뒤엎는 결과가 나타난 것이다.

이것은 분명 민주주의의 가장 기본 원칙인 다수결에 위배되는 것이었다. 이전까지는 미국 선거에서 대중선거의 다수결과 선거인단 제도 사이의 불일치가 거의 나타나지 않았다. 그러나 최근 들어 백인을 중심으로 결집한 공화당이 소수의 인구지만 기형적으로 더욱 큰 대표권을 가진 백인 중심의 중서부와 남부 지역의 주 단위 선거를 장악하면서 다양한 다수 인종이 집중된 대도시와 양 해안 지역의 절대다수의 민의를 부정하는 파행적인 선거결과가 나타나기 시작한 것이다. 문제는 이러한 백인 대 유색인종 대결의 선거구도가 공화당대 민주당으로 전개되면서, 지식인층을 중심으로 백인과 더불어 다양한 유색인종의 지지를 받는 민주당이 백인 중심의 공화당에게 대통령은 물론 의회선거에서도 다수를 점하지 못하는 현상으로 나타나고 있다. 그 결과 미국 정치의 극심한 불신과 분열, 그리고 도시에 농촌, 내륙과 해안 간의 지역주의, 백인 우월주의가 득세하는 민주주의의 퇴행이 전개되고 있다. 트럼프는 이러한 미국 민주주의의 문제를 교묘하게 활용하며 자신의 정치적

이익을 위해 인종 갈등과 사회 분열을 극대화 하는 정치를 추구하였다. 여기에 미국 정치의 가장 중요한 기관인 의회에서 노예해방의 원조인 링컨의 공화당 정치인들이 자신들의 단기적 정치적 이익을 좇아 트럼프의 행태를 묵인, 방조, 혹은 적극 지원하면서 미국 민주주의의 위기를 자초하는 모습을 보인다.¹⁷⁶⁾

그리고 많은 전문가들이 우려했듯 지난 대선에서 바이든이 명백하게 승리했음에도 트럼프는 결과에 승복하기 않고 부정선거로 몰아가는 행태를 보였다. 실제 트럼프가 지지자들을 결집하여 선거 불복 집회와 법정 소송을 벌이면서 미국정치가 그야말로 내전에 준하는 최악의 상황을 맞을지도 모른다는 비관론이 심각하게 제기되었다. 급기야 2021년 1월 6일 바이든 대통령 당선을 확인하는 의회의 비준 과정에 트럼프가 선동한 군중대회의 지지자들이 미국 민주주의의 상징인 의사당에 난입하여 경찰관 2명이 숨지는 헌정사상 초유의 사태가 벌어지기에 이른다.

문제는 명백한 헌정 위기에도 불구하고 원칙에 입각한 전통 보수 원류의 공화당과 그 주류 정치인들이 여전히 트럼프의 대중적 인기에 눌러 올바른 목소리를 내지 않고 있다는 것이다. 의사당 내란 선동에 대해 민주당의 중심으로 트럼프를 재탄핵 절차가 이루어졌으며, 실제 트럼프는 사상 초유로 2번에 걸쳐 탄핵이 되는 미국 최초의 대통령으로 임기를 마쳤다. 그러나 이 과정에서도 대부분의 상하 양원의 공화당 의원들은 트럼프의 헌정 위협 사태에 대한 탄핵 동참을 거부하였다. 오히려 트럼프가 퇴임 이후에도 지속적으로 대통령 부정선거를 주장하며 재기의 움직임을 보이자 이들은 또다시 트럼프의 명백한 거짓말과 선동에 동조하는 모습을 보이면서 트럼프를 중심으로 결집하는 모습을 보인다. 현재 많은 전문가들은 트럼프의 명백한 국가내란 행위에도 불구하고 감옥에 가거나 정치적 사법적 대가를 치르기는커녕 오히려 2024년 대선에 다시 유력한 대선후보로 나올 가능성이 충분하다고 예견한다. 문제는 다음번 대선에서 또다시 트럼프가 나올 경우 결과에 상관없이 자신의 대선 승리를 주장할 것이며, 이를 위해 온갖 부정행위를 저지를 것이 예견된다. 민주, 공화 후보 모두 부정선거와 대선 승리를 주장하는 초유의 헌정위기가 다가올 수 있으며, 혹시라도 트럼프가 당선되는 경우 트럼프의 본격적인 독재체제가 수립될 것으로 우려하는 목소리도 있다. 바이든 당선 이후에도 트럼프즘(Trumpism)과 트럼프 현상으로 드러난 미국 민주주의의 퇴행이 여전히 진행형이며 과연 회복될 수 있을지 여전히 불확실한 상황이 전개되고 있다.¹⁷⁷⁾

176) 차태서, “예외주의의 종언? 트럼프 시대 미국패권의 타락한 영혼,” 『국제·지역연구』, 28권 3호. (2019), pp. 1-30.

다. 양극화와 중산층을 위한 외교 현실주의

탈냉전 이후 서구 자본주의의 승리로 인한 자유시장과 자유무역의 확산은 세계 경제가 하나로 통합되며 급속한 글로벌 생산망의 구축과 다국적기업의 글로벌 공급망의 확충으로 이어지면서 부의 확대 재생산과 중국을 위시한 아시아 경제가 새로운 생산기지 및 경제활동의 중심으로 부상하는 결과를 낳았다. 문제는 이러한 세계화와 아시아의 부상이 미국과 유럽 내의 제조업과 산업기반의 쇠퇴로 이어지며 전통 중산층이 몰락하고 양극화가 심화되는 결과를 초래하였다는 것이다. 양극화는 서구와 미국에만 국한된 것이 아니고 21세기 본격 등장한 4차 산업혁명 신기술과 이를 기반한 새로운 산업구조가 등장하면서 전 세계적인 현상으로 나타난다. 그러나 미국의 경우 2008년 금융위기 이후 급속한 가계 부채 조정과 파산으로 개인과 메인스트리트의 일반 서민들이 양극화와 세계화의 희생양으로 내몰리는 상황이 더욱 가속화되는 모습을 보인다.

세계화와 탈산업화로 자신들의 경제적 입지가 좁아진 전통 중산층의 백인들은 기성 정치권에 대해 소외감을 느끼게 된다. 특히 최초의 흑인 대통령으로 당선된 민주당의 오바마 행정부에서 8년간 진행된 이민자 보호정책, 성소수자 인권보호, 보편적 의료개혁 등의 진보 정책에 대한 강한 반감을 가지게 된다. 미국 중부를 중심으로 자동차, 에너지, 철강 등의 쇠락하는 전통 제조업 산업에 종사하던 백인들 사이에서는 중국의 대미 수출증가와 더불어 국내적으로는 중남미의 라티노를 중심한 제3세계의 이민자들이 자신들의 일자리를 뺏어가고 있다는 인식이 광범위하게 퍼져나갔다. 그 결과 모든 이에게 열린 자유와 기회와 땅이요, 각양각색 인종 간 화합의 용광로로 불리던 미국 사회에 백인을 중심한 배타적 국수주의와 인종주의가 확산되는 모습이 나타났다. 이러한 배경에서 2016년 미국 대선에서는 민주당을 중심한 기성 정치권 전체를 비판하며 백인 중심의 서민을 위한 정책을 펴겠다고 공언한 트럼프가 공화당 후보에 지명되며 대통령에 당선되는 대이변이 연출된다. 미국 역사상 최초로 공직 경험이나 군 경험이 전혀 없이 대통령에 당선된 트럼프는 정치와 외교의 모든 면에서 기존의 전통과 제도, 정책을 무시하고 오로지 미국의 국익을 우선하겠다는 주장 하에 자신의 정치적 이익만을 추구하는 권위적 패악 정치를 추구하였다.¹⁷⁷⁾

177) Derek Thompson, "The Deep Story of Trumpism," The Atlantic, December 29, 2020 <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/12/deep-story-trumpism/617498/>; Rebecca Solnit, "Donald Trump's power is fading: Trumpism is the clear and present danger now," The Guardian, March 8, 2022. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2022/mar/08/donald-trump-power-trumpism-danger-now>

4년의 재임 기간 동안 술한 기행과 스캔들 속에 트럼프 대통령이 보여준 여러 가지 지도력의 부재, 부패와 무능력, 부정직의 문제는 코로나 위기 사태에서 정점에 달하였다. 결과는 전 세계 최악의 감염률과 80만이 넘는 세계 최대의 사망자라는 전대미문의 비극을 초래하였다. 이 와중에도 트럼프 대통령은 여전히 현실부정과 기만의 모습을 보이면서 마스크도 없이 열리는 대규모 군중집회를 주도하며 오히려 감염을 악화시키는 행태를 보였다. 동시에 백인 경찰의 흑인에 대한 무도한 살인행위로 촉발된 인권시위가 연일 격화되어 1968년 인권시위 이후 최대의 사회불안과 혼란이 가중되었다. 더욱이 코로나로 일반 서민의 경제활동이 급속도로 위축되고 실업자가 양산된 가운데, 그나마 이들에게 보조해 주었던 정부지원금도 민주-공화당 간의 의견충돌로 더 이상 추가 지원이 불투명해지며 그 동안 트럼프의 치적으로 내세운 경제마저 대공황의 위기설이 나오는 등 국가 자체가 총체적 난국으로 빠져드는 상황이 전개되었다.

바이든 대통령은 미국 지도력의 부활을 외치며 대통령에 당선되었지만 그가 펼치는 외교는 여전히 트럼프의 현실주의에 닿아있다. 단, 트럼프의 현실주의가 미국 우선주의를 외치며 충분한 방위비를 지불하지 않으면 동맹의 파기, 국제사회의 각자도생을 주장하거나, 푸틴이나 김정은과 같은 독재자와 거리낌 없이 비밀거래를 주고받는 국수적 외교를 추구하였다면, 바이든은 정제된 언어로 국제협력과 다자외교, 동맹 존중, 인권과 민주주의를 앞세운 세련되고 포장된 현실주의 외교를 추구한다.¹⁷⁹⁾ 이렇게 너무나 다른 배경의 두 미국 대통령이 공통으로 추구하는 현실주의 외교 전략의 바탕은 경제적으로 중국에 밀리고 정치, 사회적으로 분열된 미국의 현실을 반영한다. 특히 바이든은 오늘날 미국 정치의 혼란과 분열을 중산층의 경제적 몰락과 양극화에 그 근본 원인이 있다고 생각한다. 미국이 세계 질서와 인권, 보편가치를 위해 국외의 문제에 힘을 쏟으면서 정작 국내의 국민들을 제대로 돌보지 못했다는 것이다. 그 결과 중산층의 몰락이 오늘날 미국 민주주의의 위기로 나타난 것이라는 분석이다.¹⁸⁰⁾

178) 차태서·서정건, “트럼프 행정부와 미국외교의 잭슨주의 전환,” 『한국과 국제정치』, 33권 1호, (2017), pp. 63~91.

179) Joseph R. Biden, Jr., “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump,” Foreign Affairs (March/April 2020)

180) Antony J. Blinken, “A Foreign Policy for the American People,” US Department of State (March 3, 2021)

3 21세기 미중경쟁과 미국의 대전략

가. 중산층 살리기 외교

바이든 행정부의 국가안보전략 중간보고서는 미국과 세계 질서는 “역사의 변곡점 (Inflection Point)”에 서 있으며, 미국의 민주주의를 회복하는 것이 가장 중요한 급선무라고 제시한다. 그리고 미국의 민주주의를 회복하기 위해서는 무너져 버린 중산층을 되살려 트럼프에 의해 손상된 건전한 시민사회와 이를 통한 민주주의의 기반을 회복해야 한다고 주장한다.¹⁸¹⁾ 바이든 행정부를 통해 드러나고 있는 21세기 미국의 대전략은 몰락한 중산층을 살리기 위한 국내 경제와 산업기반, 기술 경쟁력의 제고에 우선순위를 둔다. 20세기 냉전과 탈냉전 이후 자유진영의 맹주로서 과도한 해외 군사, 외교 개입으로 초래된 국력 소진, 세계화와 중국의 값싼 노동력에 의존하는 과정에서 나타난 국내 제조업과 산업의 공동화는 경제 양극화와 중산층의 몰락이라는 근본적인 위기로 연결되었다. 그로 인한 사회 및 정치의 극심한 분열과 트럼프즘으로 나타난 민주주의의 위기는 미국의 지도력을 지탱해온 내부 역량의 붕괴로 귀결되었다. 따라서 장기적인 미국 경제 및 민주주의 회복과 내부 결집을 위해서는 미국 내의 경제력과 경쟁력 제고가 최우선 과제로 인식된다. 바이든 행정부의 ‘중산층을 위한 외교 (Foreign Policy for the Middle Class)’라는 슬로건이 나온 이유이다.¹⁸²⁾ 바이든 행정부는 ‘보다 나은 재건 (Build Back Better)’을 국내 정책의 우선 과제로 내세운다.

미국이 코로나 전염병으로 90만이 넘는 세계 최고의 희생자 수를 기록하며 과학, 의료의 최선진국 지위에 치명적 오점을 남긴 것은 미국의 지도력에 이미 커다란 손상을 가져왔다. 특히 중국이 초기 코로나 바이러스의 근원 지역으로 의심됨에도 불구하고, 신속하고 전면적인 사회통제를 통해 미국 인구의 4배가 넘는 14억 인구에 대한 확산을 통제하고 희생자를 최소화한 것은 일사불란한 사회주의 권위주의 체제의 효과성을 보여준 사례로 분석되기도 한다. 트럼프 행정부의 무책임하고 무능한 대응도 문제이지만 바이든 행정부의 백신 정책에 반대하는 개인주의 성향과 정치 혼란은 21세기 감염병이나 기후 위기에 대처하는 민주사회 대응력의 근본적인 한계를 드러낸 것으로 해석되기도 한다.

181) White House, Interim National Security Strategic Guidance (March 3, 2021)

182) James Traub, “Biden’s ‘Foreign Policy for the Middle Class’ Is a Revolution,” *Foreign Policy*, March 17, 2021. <https://foreignpolicy.com/2021/03/17/bidens-foreign-policy-middle-class-revolution/>

실제로 이번 코로나 위기에서 나타난 미중의 대응은 경제활동에도 중요한 차이를 가져왔다. 2년의 코로나 위기로 인해 미국의 경제 성장이 첫째 마이너스 성장을 기록하며 발생한, 전례가 없는 9조 달러의 적자 재정을 통해 미국 경제의 장기적 침체를 초래할 지도 모른다는 우려가 있다. 반면 중국의 경우 코로나 상황에서도 여전히 2년 연속 플러스 성장을 기록하며 미국 경제를 더욱 빠르게 추격하였다. 그 결과 이미 2018년에 실질구매력 기준으로 미국 경제를 따라잡은 중국 경제가 공식 GDP에서도 미국을 추월할 시기가 2030년 이전으로 더욱 빨라질 것이라는 예상도 지배적이다.¹⁸³⁾

바이든 행정부의 경제 전략은 미국 내부의 생산 잠재력과 기술 경쟁력을 높이기 위해 자체적인 공급망 구축, 이를 통한 중국경제에 대한 과도한 의존과 대중 무역적자의 감축, 그리고 21세기 4차 산업혁명 기술의 경쟁력 제고와 중국의 기술 경쟁력 견제를 통한 경제 봉쇄 정책을 채택한 것으로 보인다. 이를 위해 민주주의를 공동의 가치로 삼는 서구와 아시아의 주요 동맹국과 파트너 국가들을 대상으로 기술, 경제 연합을 한층 강화하려는 모습을 보인다.¹⁸⁴⁾

나. 인도태평양의 민주동맹 강화

21세기 미국 대전략의 전환은 오바마 행정부를 통해 본격화 되었다. 9/11 사태로 부시 행정부가 전세계 테러와의 전쟁을 선포하고 아프가니스탄과 이라크 침공을 감행하면서, 미국의 세계 전략은 중동에 집중하는 모습을 보였다. 민주주의 확산이라는 부시 행정부의 과도한 이상과 군사개입을 비판하며 등장한 오바마 행정부는 해외 군사개입을 축소하고 대신 새로이 부상하는 중국과 아시아로 미국 전략의 중심을 옮기는 재균형(Rebalancing) 전략을 추구하였다. 여기서 나타난 구체적 전략은 아시아의 기존 동맹 강화, 군사력 배치의 재균형과 확장을 통해 아시아에 대한 미국의 안보적 책무 보장이 추구되었다. 여기에 더욱 중요하게는 환태평양경제동반자협정(TPP)의 추구, 아세안과 동아시아 정상회의 등 다자주의 협력, 그리고 중국을 포함한 여타 주요국과의 협력 추구, 그리고 민주주의 인권 등의 기본 가치 진작 등이 추진되었다.¹⁸⁵⁾

183) "China to leapfrog U.S. as world's biggest economy by 2028: think tank," Reuters, December 26, 2020. <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-china-economy-idUSKBN29000C>

184) Matthew P. Goodman, "Toward a T12: Putting Allied Technology Cooperation into Practice," CSIS Brief, October 13, 2021 <https://www.csis.org/analysis/toward-t12-putting-allied-technology-cooperation-practice>

트럼프 행정부는 오바마 행정부의 아시아 중시 전략을 인도-태평양 전략으로 계승하였다. 그러나 문제는 트럼프 대통령의 미국 우선주의와 경제 이익 추구가 대통령 개인의 파행적 지도력과 결합하면서 많은 부작용이 드러났다. 일본과 한국 같은 동맹국에 대한 과도한 분담금 요구로 전통적 동맹과 미국의 지도력에 대한 신뢰가 크게 훼손되었다. 또한 오바마 행정부에서 추진했던 TPP에 대한 일방적 탈퇴와 다자주의 경시, 김정은이나 시진핑 주석의 권위에 대한 찬사 등은 미국이 추구한 인권, 민주주의의 기본 가치와 지도력을 손상시켰다. 마지막으로 대중국 무역전쟁 선포와 대만에 대한 하나의 중국 정책을 부인하는 태도와 언사, 그리고 중국 공산당 체제에 대한 고위 관료들의 원색적인 비난으로 인해 이전에 구축해왔던 중국과의 건설적 협력 관계는 갈등과 경쟁이 본격화되는 미중 관계의 악화로 이어졌다.¹⁸⁶⁾

오바마 행정부의 부통령을 지내고 트럼프에 이어 등장한 바이든 행정부는 오바마와 트럼프 행정부에서 이어진 아시아 중시 전략을 여전히 계승하고 있다. 동시에, 중국과의 건설적 협력 관계를 내세운 오바마에 비해 트럼프가 추구한 중국과의 전략 경쟁을 더욱 중시하는 모습이다. 그러나 그 방법에 있어서는 오바마 행정부의 정책을 회복하려는 모습을 보인다. 특히 중국과의 군사적 경쟁에 대해 직접적인 미국의 내적 견제(Internal Balancing)와 더불어 동맹을 통한 외적 견제(External Balancing)를 적극 활용하려는 모습을 보인다. 따라서 트럼프 행정부에서 손상된 동맹 복원이 추구되었으며, 이는 일본, 한국과의 신속한 방위비 분담 협상 체결, 2021년 취임 후 첫 백악관 정상회담에 일본과 한국을 가장 먼저 초대하여 양국 정상화 포괄적인 동맹 협력을 선포한 것에서 드러난다. 동시에 일본, 호주와 더불어 인도를 포함하는 쿼드(QUAD) 협의체를 기존의 실무 협의 수준에서 정상간 회담과 협의체로 격상시키고, 호주에 대한 원자력 잠수함 판매를 매개로 영국, 호주와의 오키스(AUKUS) 3자 동맹도 출범시켰다. 바이든 행정부는 기존 동맹과 더불어 인도와 아세안, 남태평양 도서 국가 등의 광범위한 지역 국가들과도 군사는 물론 거버넌스, 사이버, 기후와 에너지, 보건과 개발 등 포괄적 분야의 지원과 협력 관계 증진을 통한 대중국 견제를 추구한다.¹⁸⁷⁾

185) Hillary Clinton, "America's Pacific Century," Foreign Policy, (November 2011).

186) Michael D. Swaine, "Creating an Unstable Asia: the U.S. 'Free and Open Indo-Pacific' Strategy," Foreign Affairs, MARCH 02, 2018 <https://carnegieendowment.org/2018/03/02/creating-unstable-asia-u.s.-free-and-open-indo-pacific-strategy-pub-75720>

187) The White House, Indo-Pacific Strategy of the United States, February 2022 <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>, pp. 15-17.

다. 미중 경쟁: 견제 (Balancing), 경쟁 (Competition), 협력 (Cooperation)

현재 바이든 행정부의 대중 정책과 대전략은 2008년 오바마 행정부의 아시아 재균형을 설계하고 현재 바이든 안보실의 인도태평양 정책을 총괄하는 커트 캠벨 (Kurt Campbell)이 담당하고 있다. 오바마 행정부 당시 커트 캠벨은 중국의 평화로운 부상을 환영하며 새로이 들어선 시진핑 지도부와 미중 전략대화를 통해 아태 지역에서의 미중 협력을 도모하였다. 이러한 그의 입장은 지난 10여 년간 드러난 중국의 공세적 모습과 국제질서의 변화와 함께 부정적으로 바뀌었다. 캠벨은 중국이 미국의 도움으로 평화와 번영을 누리는 혜택을 받았으나, 오히려 권위주의 정권을 강화하면서 신장 위구르 지역의 인권 탄압과 군사력 현대화를 추진해 주변국을 위협하고, 미국에 도전하는 모습을 보이고 있다고 판단한다. 이러한 중국의 미국에 대한 도전은 2012년 중국 당, 정, 군권을 장악한 시진핑 주석 이후 더욱 표면적으로 나타났으며, 이는 시진핑 주석의 강성 발언과 슬로건으로 표출되었다. 특히 미국이 2001년 이후 테러와의 전쟁과 아프간에서의 반군 퇴치 작전에 집중해 어려움을 겪고 2008년 금융위기로 혼란을 겪는 동안, 중국은 미국과의 격차를 급속히 좁히며 이득을 챙겼다. 그런데도 미국 정책입안자들은 마치 중국이 미국식 민주주의를 지향하는 것으로 착각하고 있었다. 그러나 실제 중국의 행동과 정책은 공산독재의 유지 및 강화와 함께 지역 내 패권주의적 공세외교와 군비확장으로 나타났다. 여기에 2017년 취임한 도널드 트럼프 대통령이 대책 없이 ‘미국 우선주의(America First)’를 통한 실질적 ‘고립주의(Isolationism)’를 지향하는 모습을 보였다. 중국이 인도-태평양 지역에서 미국의 동맹국과 주요 파트너 국가, 그리고 주변의 취약국들에 거친 공세적 외교와 압박을 통해 전략적 이득을 취할 유용한 기회를 제공한 것이다.¹⁸⁸⁾

동시에 지난 기간 미국 경제의 중국 의존도는 강화되었다. 지난 20여 년간 미국과 서방의 주요 국가들은 중국의 저렴한 노동력을 활용한 대량의 저가 상품에 익숙해졌다. 심지어 기술개발 연구진조차 중국 전문 인력에 의존하는 모습을 보이는 등 미국의 중국 의존 현상은 심화되고 있었다. 문제는 이러한 중국의 부상과 공세적 외교에 냉전 시기와 같은 대결적 군사 대응이나 민주주의 대 권위주의의 극단적 이념 대결을 미국 국민들이 원하지 않는다는 것이다.¹⁸⁹⁾ 중국과의 군사적 충돌은 양국모두에게 재앙이 될 뿐 아니라, 미국이

188) Kurt M. Campbell and Ely Ratner, "The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations," Foreign Affairs March/April 2018 <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-02-13/china-reckoning>

189) Salman Ahmed and Rozlyn Engel, MAKING U.S. FOREIGN POLICY WORK BETTER FOR THE MIDDLE CLASS (Carnegie Endowment for International Peace, 2020), <https://carnegieendowment.org>

또 다시 자유진영의 수호자로 일극체제의 주도권을 추구하는 국력소모의 함정에 빠질 수 있기 때문이다. 따라서 미국이 중국의 위협한 부상을 견제하면서도 자신의 내부 역량을 축적하기 위한 전략으로 견제와 균형 (Balancing) 전략을 제시한다.¹⁹⁰⁾ 미국의 균형전략은 중국과의 재앙적인 직접 충돌을 피하고 대신 중국과의 경쟁을 관리하여 공생하면서, 동시에 전염병이나 기후위기 같은 인류공동의 위협에 함께 협력하여 대처하는 복합적인 접근을 제시한다.¹⁹¹⁾

실제로 취임 후 바이든 대통령은 중국에 대한 견제와 균형을 강조하면서도 중국과의 전략 대화를 통해 소통을 갖는 모습을 보였다. 2021년 대통령 취임 직후 2월 춘절(春節) 전날에 시진핑 주석과의 미·중 첫 정상 통화를 가진 이후 9월에는 7개월여 만에 두 번째 통화를 가졌다. 중국 정부는 바이든 대통령이 먼저 통화 요청을 해왔음을 강조하며 미국이 중국과 여전히 실질적 관계 안정과 정상화에 관심이 있다고 강조하였다. 두 번의 양 정상 통화 간 3월에는 알래스카에서 바이든 정부 출범 이후 첫 미·중 고위급 회담이 열렸다. 존 케리 기후변화 특사가 두 차례 중국을 방문하기도 했다. 7월에는 웬디 셔먼 국무부 부장관이 고위급 현직 인사로는 처음으로 중국을 방문하여 현안을 논의했다. 이 과정에서 중국은 “미국은 중국과 경쟁하면서도 충돌할 이유가 없다”라고 양국의 직접 대결 방지를 강조하는 모습을 보였다. 반면, 미국은 양국 협력 필요성을 언급하면서도 “중국이 경쟁 관리 노력을 책임감 있게 할 것”을 주문하면서 동시에 “미국의 이익, 가치, 관점”을 강조하는 모습을 보였다.¹⁹²⁾

바이든의 대 중국 정책은 이중적인 모습을 보인다. 한편으로는 적극적인 인도태평양 전략, 쿼드의 강화, 신장, 위구르 인권 문제에 대한 강한 비판 등을 통해 중국을 적극 견제하

nt.org/files/USFP_FinalReport_final1.pdf pp. 2-3.

190) KURT M. CAMPBELL AND RUSH DOSHI, “How America Can Shore Up Asian Order: A Strategy for Restoring Balance and Legitimacy,” *Foreign Affairs*, January 12, 2021

191) Kurt M. Campbell and Jake Sullivan, “Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China,” *Foreign Affairs*, September/October 2019 <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/competition-with-china-without-catastrophe>

192) Evelyn Cheng, “Tense U.S.-China meeting ends, Beijing official says relations are in a ‘stalemate’,” *CNBC*, July 25, 2021. <https://www.cnb.com/2021/07/26/us-china-tianjin-meeting-wendy-sherman-xie-feng-wang-yi.html>; ” 중국, 고위급회담서 美에 ‘3대 마지노선’ 강력 경고,” 매일경제, 2021년 7월27일, <https://www.mk.co.kr/news/world/view/2021/07/722425/> 중국은 7월 왕이 외교부장과 셔먼 부장관과의 회담에서 미국이 넘어서는 안될 세 개의 레드라인을 제시하였다. 첫째, 중국 특색 사회주의의 길과 제도에 도전하거나 비방하거나 전복을 시도해서는 안됨. 둘째, 중국의 발전과정을 방해하거나 끊어내려고 시도해서는 안됨. 셋째, 중국의 국가주권을 침해해서는 안되고, 특히 중국의 영토완정(完整)을 파괴해서는 안됨 등 세 가지를 제시한 것이다.

는 정책을 펴고 있다. 2021년 9월에 새로이 발표한 영국, 호주와의 오키우스 (AUKUS) 동맹과 호주에 대한 원자력 추진 잠수함 판매 결정은 바이든 행정부의 대중국 강경정책의 대표적인 사례이다. 그런가 하면 바이든은 오키우스 동맹 발표 직후 열린 유엔 총회에 대통령으로서의 처음 행한 연설에서 그 어떤 세력과도 신냉전을 추구하는 것이 아니라고 선포하며 중국과의 직접 충돌을 피하려는 모습을 보이기도 하였다.¹⁹³⁾ 한편 바이든의 유엔 연설 직후 미국 법무부는 캐나다에 3년간 억류상태에 있던 화웨이 창립자 런정페이 회장의 딸인 멩완저우 부회장에 대한 기소를 일시 연기하며, 미중 대립의 상징적인 사건이었던 화웨이 사건의 당사자가 중국으로 귀국할 수 있도록 조치하였다.

바이든 대통령과 시진핑 주석은 2021년 11월15일 화상 정상회의를 통해 처음으로 심도 깊은 대화를 가졌다. 예정보다 두 배나 긴 3시간 반 동안 진행된 정상회담에서 바이든 대통령은 ‘하나의 중국’ 원칙을 재확인하며 그동안 양국 간 긴장의 주요한 불씨로 등장한 대만문제에 대한 중국의 입장을 수용하는 모습을 보였다. 대신 자유로운 인도태평양과 규칙기반 국제질서, 신장, 위구르의 인권문제 등을 제기하며 중국을 여전히 압박하는 모습도 보였다. 시진핑 주석은 상호존중, 평화공존, 공동번영의 기존 신행대국관계를 강조하며, 대신 대만문제에 관해 불장난을 하지 말 것을 강력 경고하였다. 두 정상은 양국 간 경제문제를 협의하며 기후문제, 팬데믹 등의 글로벌 위기와 이란, 북한 등의 지역문제에 대한 양국 간 협력 의지를 확인하였다.

미중 정상의 전략적 소통은 2022년 2월 24일에 전격 감행된 러시아의 우크라이나 침공에 관한 논의로 이어졌다. 바이든 대통령과 시진핑 주석은 3월 18일 1시간 50분간 두 번째 화상회의를 갖고 러시아의 우크라이나 침공 등을 비롯해 양국 간 현안에 대해 논의했다. 백악관은 통화 후 성명을 통해 바이든 대통령이 우크라이나 위기에 대한 미국과 동맹국, 파트너들의 견해를 개략적으로 설명했고, 러시아에 비용을 부과하는 것을 포함해 침공을 예방하고 대응하려는 미국의 노력을 상세히 설명했다. 백악관은 특히 “바이든 대통령은 중국이 우크라이나의 도시와 민간인을 상대로 잔인한 공격을 감행하는 러시아에 물질적 지원을 제공할 경우 그 영향과 결과에 대해 설명했다”고 강조했다. 이를 두고 미 주요 언론은 바이든 대통령이 중국이 러시아에 대한 경제적·군사적 지원을 하지

193) The White House, “Remarks by President Biden Before the 76th Session of the United Nations General Assembly,” SEPTEMBER 21, 2021 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/09/21/remarks-by-president-biden-before-the-76th-session-of-the-united-nations-general-assembly/>

못하도록 강력한 경고 메시지를 발신한 것으로 해석하였다.¹⁹⁴⁾ 관련하여 “바이든 대통령은 시 주석에게 중국이 러시아에 물질적 지원을 할 경우 미국 뿐만 아니라 전 세계로부터 대가를 치를 것이라고 경고했다”고 고위당국자가 브리핑을 통해 전했다.¹⁹⁵⁾ 고위 당국자는 “미국은 앞으로 며칠, 몇 주 동안 중국이 어떤 결정을 내릴지 지켜볼 것”이라고 밝혔고, 젠 사키 백악관 대변인은 브리핑에서 바이든 대통령이 향후 유럽 순방 때 러시아와 협력하려는 중국의 움직임에 대해 논의할 것이라고 밝혔다.¹⁹⁶⁾

이에 맞서 시 주석은 우크라이나 전쟁이 “하루라도 빨리 종식돼야 한다”면서 “미국과 나토가 우크라이나 사태의 ‘핵심 요인’과 러시아 및 우크라이나 쌍방의 안보 우려를 해결하기 위해 러시아와 대화할 필요가 있다”고 밝혔다. 이는 나토 확장에 대한 러시아의 우려를 미국과 나토가 존중하지 않아 전쟁을 개시할 수밖에 없다는 블라디미르 푸틴 러시아 대통령의 입장을 에둘러 지지한 것으로 풀이된다. 시 주석은 이어 “모든 이가 러시아와 우크라이나가 대화와 담판을 해서 결과를 내고 평화를 이끌어내는 것을 지지해야 한다”고 말했다. 나아가 “전방위적이고 무차별적인 제재로 고통받는 것은 역시 인민들”이라며 자칫 “글로벌 무역·금융·에너지·식량·산업망·공급망 등에 심각한 위기가 발생해 가뜩이나 어려운 세계 경제에 설상가상으로 돌이킬 수 없는 손실을 초래할 것”이라고 경고했다. 이는 현재 미국 등 서방이 러시아에 대한 경제 제재와 미국이 경고한 대(對)중국 제재에 대한 반대 입장을 분명히 한 것으로 해석된다. 시 주석은 또 “대화과 담판을 통한 외교적 노력으로 민간인의 인명 피해와 인도주의적 위기를 막고 조기에 정전을 이루는 것이 급선무”라며 “우크라이나 위기는 누구도 원치 않으며 ... 평화와 안보는 국제사회가 가장 중시해야 할 재산”이라고 강조했다.

한편 양 정상은 양국 간의 주요 현안에 대해서도 논의하였다. 바이든 대통령은 재차 “미국은 중국과의 ‘신냉전’, 중국의 체제변화, 동맹 강화를 통한 반중, 대만 독립을 지지하지

194) Christina Wielkie, “Biden warns Xi of global backlash if China helps Russia’s attack on Ukraine,” CNBC March 18, 2022. <https://www.cnbc.com/2022/03/18/china-says-xi-biden-call-focused-on-the-need-for-peace-in-ukraine.html>

195) Alex Leary and Lingling Wei, “White House Says Biden Warned China’s Xi of Consequences if Beijing Supports Russia on Ukraine,” The Wall Street Journal, March 18, 2022. <https://www.wsj.com/articles/biden-xi-talk-as-u-s-threatens-actions-if-china-backs-russia-in-ukraine-war-11647611124>

196) MELISSA QUINN, KATHRYN WATSON, White House says Biden described consequences to Xi of providing support to Russia, “CBS News, March 18, 2022. <https://www.cbsnews.com/news/joe-biden-xi-jinping-china-russia-ukraine-call/>

않으며, 중국과 충돌할 의사가 없음”을 재확인하고 “미국은 중국과 허심탄회하게 대화하고 협력을 강화하고 ‘하나의 중국’ 정책을 견지함”을 밝혔다. 이에 대해 시 주석은 바이든 대통령의 언급을 “매우 중요하게 받아들인다”고 환영하는 한편, “미중 관계가 이전 (트럼프) 행정부가 초래한 어려움에서 벗어나는 대신 더욱 증가하는 새로운 도전들을 겪고 있다”고 토로했다. 특히 이와 관련하여 “미국 일부 인사들이 대만의 독립 세력에게 잘못된 신호를 보내는 것은 대단히 위험하다. 대만 문제를 제대로 다루지 않으면 중미 관계에 파괴적인 영향을 미칠 것”이라고 경고했다.¹⁹⁷⁾

시 주석은 “유엔 안전보장이사회 상임이사국이자 세계 양대 경제대국으로서 우리는 중미 관계가 올바른 궤도로 발전하도록 이끌어야 할 뿐 아니라 국제적으로 책임을 다함으로써 세계의 평화와 안정을 위해 노력해야 한다”고 강조했다. 또한 백악관은 “두 정상은 양국 간 경쟁을 관리하기 위해 열린 소통 라인을 유지하는 것이 중요하다는 데 의견을 같이 했고, 중요한 시기인 만큼 양국 실무진에게 이번 통화에 대한 후속 대화를 이어갈 것을 지시했다”고 전했다.

이처럼 미·중은 표면적으로는 대립과 갈등의 모습을 보이면서도 한편으로는 대화와 외교를 지속하는 이중적 모습을 보였다. 특히 양국의 대화는 주로 바이든 행정부의 요청에 의해 이루어진 것이었다. 즉 미국은 중국의 부상과 이해충돌을 경계하면서도 여전히 ‘갈등을 통제하고 관리’하는 것에 대해 중국 지도부와 공감대를 갖고 있다는 것이다. 이와 같이 미중은 미중의 충돌방지라는 총론에서는 인식을 함께하면서도 각론에서는 이견을 표출하는 양면적인 행태가 나타나고 있다.¹⁹⁸⁾

한편 우크라이나 전쟁을 계기로 중국과 러시아의 전략적 제휴가 새로운 주목을 받고 있다. 뉴욕 타임즈에 의하면 최근 중국과 러시아 간 밀월관계는 유럽에서 러시아와 미국의 나토 동맹에 도전하는 상황과 아시아에서 중국이 미국의 강대국 지위에 도전하는 상황이 동시에 펼쳐지면서 생겨난 정략결혼의 관계다. 이는 1970년대 미·중 관계 개선 당시 정치·군사·경제적으로 힘이 약하던 중국이 미국과 관계를 증진함으로써 구소련을 견제하고 미국 주도의 자유주의 국제질서 구도에 합류해 경제적이며 군사적 부상을 이뤘던 상황에 대비된다. 현재의 중·러 밀월관계는 양국 사이의 간극을 이용하여 주도권을 추구한

197) Huaxia, “Xi has candid, in-depth exchange of views with Biden,” Xinhua News, 2022-03-19 <https://english.news.cn/20220319/3e721d52bec440dc913f4ffdc68106c7/c.html>

198) Richard N. Haass and Charles A. Kupchan, “The New Concert of Powers: How to Prevent Catastrophe and Promote Stability in a Multipolar World,” Foreign Affairs, March 23, 2021

미국의 과거 전략을 21세기 중국이 과감하게 차용함으로써 중국 주도의 새로운 국제질서 개편을 시도하는 것으로 해석된다. 즉 권위주의 속성을 가진 중러 양국은 미국 견제를 위한 공감대를 형성하며 자유 민주주의를 위협하는 ‘새로운 양대 권위주의 축(new axis of autocracy)’을 구축하며 미국 주도의 자유주의 세계 질서를 위협하고 있다.¹⁹⁹⁾

이러한 상황에서 특히 심각한 문제는 미국 동맹국들의 ‘이탈’이다. 중국 시진핑 주석은 “세계에는 2가지 민주주의가 있으며, 서방 민주주의가 만능은 아니다”라는 논리를 전개 하면서 중남미, 동아시아, 아프리카와 중동 국가들에게 중국식 민주주의도 장점이 있다고 강조하고 있다. 실제로 중국은 미국의 힘의 공백이 생긴 중동으로 진출하고 있으며, 과거 단순 석유 수입에서 코로나바이러스 백신 제공, 중동 국가의 국가기반사업 구축 투자와 기술 협력 등으로 확대되고 있다. 한편 이번 우크라이나 전쟁 이후 중국 뿐 아니라 미국이 쿼드 등을 통해 대중국 견제에 공을 들인 인도도 러시아 제재에 동참하지 않고 러시아의 원유를 수입하는 조치를 취하고 있다. 사우디는 러시아 석유 금수로 생긴 고유가와 공급차질을 해소하기 위한 미국의 증산 요구에 불응하면서 러시아 제재에 불참하는 모습을 보였다.

따라서 이번 사태가 중국에게 새로운 기회로 작용할 것이라는 관측도 가능하다. 첫째, 트럼프 행정부에 이어 바이든 행정부도 대중국 견제를 강화하는 과정에서 러시아와 유럽의 돌발 사태로 미국의 대중국 압박전략에 차질이 생기게 되었다는 것이다. 즉 미국의 대중국 견제를 위한 외교적, 군사적 노력이 당분간은 유럽 상황에 분산되는 시간적, 공간적 제약이 생겼다는 점이다. 둘째, 미국을 위시한 서방과 자유진영의 러시아 제재가 중국의 협조 없이 실질적 효과가 있을 지 미지수라는 점이다. 러시아에 대한 서방의 다양한 무역 제재와 경제 고립 노력을 중국 상품과 교역이 대체할 수 있다. 또한 러시아 경제의 생명줄인 천연가스와 석유, 혹은 농산물 수출에 대한 서방의 제재는 오히려 중국에게 중요한 에너지와 식량 공급원을 장기적으로 확보할 수 있는 기회가 될 수 있다. 서방의 경제제재로 파산 위기에 처한 많은 러시아의 에너지 관련 회사들을 중국이 사들일 수 있다는 보도도 있다.²⁰⁰⁾

또한 푸틴도 이미 서방의 제재를 예상하며 대규모로 보유하던 미국 달러의 외환보유량

199) Farah Stockman, “This is the Russian-China Friendship that Nixon Feared,” The New York Times, February 21, 2022. <https://www.nytimes.com/2022/02/20/opinion/nixon-china.html>

200) “China Considers Buying Stakes in Russian Energy, Commodity Firms,” Bloomberg News, 2022.03.08. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-03-08/china-considers-buying-stakes-in-russian-energy-commodity-firms>

을 줄이고 오히려 금과 유로화, 위안화로 60퍼센트 이상을 대체하고 있었다는 보도도 있었다. 더불어 이번 사태를 계기로 푸틴을 비롯한 러시아뿐만 아니라 중국이 기존의 미국 달러에 의존하는 국제통화체제를 벗어나려는 본격적인 정책을 펼칠 수 있다. 이미 위안화를 중심으로 아프리카 등 자원국들에게 결제망을 넓혀온 중국에 의한 새로운 국제 결제 시스템이 탄생할 수 있다는 것이다. 지금까지 미국의 장기적인 패권을 지탱해온 원천은 압도적인 군사력보다도 경제 체제가 더 중요하다는 분석이다. 미국 경제의 전 세계적 지배력은 기축통화 역할을 하는 달러에 기반을 두고 있다. 따라서 향후 미중 경쟁의 핵심은 중국이 어떻게 달러 패권에 도전하는 것이며 이것이 우크라이나 사태를 계기로 본격화될 수 있다는 것이다. 만약 일부 보도처럼 미국의 전통우방이자 국제 달러 결제의 핵심역할을 하는 사우디아라비아마저 중국과의 위안화 결제를 시작한다면 미국의 달러 패권은 새로운 도전에 직면할 것이다.²⁰¹⁾ 여기에 21세기를 좌우할 4차 산업혁명 기술 분야의 혁신과 경쟁이 결합되어 미중 패권의 향배를 가를 경쟁이 이제 본격화될 것이다.

그렇다면 과연 미국은 중국과 어디까지 경쟁할 수 있을까? 시진핑 주석이 3연임을 위해 정치, 사회, 경제 전반에 걸쳐 규제를 강화하는 중국과, 그리고 홍콩, 대만, 신장, 위구르의 인권과 민주주의를 주창하는 바이든 대통령과 미국은 과연 전면적인 충돌로 나아갈 것인가? 그 대답은 여전히 미지수이다. 미국의 중국에 대한 전방위적인 압박은 기술경쟁, 공급망 사슬구축, 인도태평양 지역의 민주, 군사 동맹 강화를 통해 다양하게 나타나고 있다. 이에 대해 중국은 자신들의 주권을 침해하는 어떤 세력의 시도도 결국 15억 중국인의 철의 장성에 머리가 깨지고 피가 터질 것이라는 경고를 보내고 있다.

관건은 과연 미국이 이 지역에서 부상하는 중국에 대해 얼마나 실질적인 견제를 할 능력과 의지가 있느냐이다. 이에 대한 대답은 불투명하다. 첫째, 지금 겉으로 보기에 강력해 보이는 미국이 냉전 시기와 달리 내적인 정치 분열에 시달리고 있으며, 경제적으로도 인프라나 제조업의 산업경쟁력 등에서 이전과 같지 않은 많은 문제를 가지고 있다는 것이다. 아마존이나 애플, 구글, 테슬라와 같은 새로운 시대의 첨단 기업이 여전히 미국과 세계 경제의 혁신을 주도하지만 한편으로 반도체나 5G, 자동차, 철강, 조선, 화학, 등의 주요 기간산업은 이미 그 주도권을 상실한 채 중국과 한국, 대만을 비롯한 아시아의 주요 생

201) Summer Said and Stephen Kalin, "Saudi Arabia Considers Accepting Yuan Instead of Dollars for Chinese Oil Sales," The Wall Street Journal, March 15, 2022. <https://www.wsj.com/articles/saudi-arabia-considers-accepting-yuan-instead-of-dollars-for-chinese-oil-sales-11647351541>

산국에 의존하는 실정이다.

둘째, 중국의 안방인 남중국해나 인도태평양에서 진행 중인 중국의 군사력 건설에 대하여 수천 킬로미터 떨어진 미국 본토에서 군사력을 투사해야 하는 미국의 힘과 영향력은 시간이 갈수록 불리할 수밖에 없는 조건을 가진다. 아프간에서 압도적 무기와 2.26조 달러 (우리 돈 2700조)가 넘는 전쟁비용을 사용했음에도 불구하고 결국 20년 만에 철군하는 미군의 모습에서 과연 탈레반보다 훨씬 강한 군사력과 그에 못지않은 핵심이익과 의지를 가진 중국에 미국이 얼마나 대응할 수 있을지에 대한 근본적 의문이 제기된다. 즉 중국 입장에서는 사활적 이익으로 정의되는 대만 문제를 두고 중국과 대만 사이에 무력 충돌이 벌어질 경우 과연 미국이 이익만리 대만의 민주주의 수호를 위해 무력 개입을 감행할 것인지에 대한 의문이 제기되는 것이다.²⁰²⁾

하버드 대학의 스티븐 월트 교수는 바이든 행정부의 야심찬 미국 리더십의 부활 정책이 여러 면에서 어려움에 처해 있다고 진단한다. 무엇보다 현 국제정세는 더 이상 미국 주도의 일극 체제나 미중의 양극 체제도 아닌, 불균등한 다극체제라는 것이다. 또한 이 속에서 벌어지는 힘의 역학관계는 양극 체제에 비해 매우 복잡하게 전개되어 다양한 세력 간에 다양한 영역에서 이합집산이 벌어지면서 연루와 방기의 전형적인 동맹 문제가 심화되는 경향이 있다고 분석한다. 그리고 이러한 상황 속에서 세계가 처한 기후문제나 전염병, 국제테러 문제가 새로운 차원의 지구적 해결과 협력을 요구하기 때문에 중국과의 단순한 경쟁이 더욱 어렵다고 주장한다. 문제는 이러한 새로운 현실을 바이든 행정부도 여전히 인지하지 못하고 이전의 오만한 접근이 나오는 경향이 있으며, 동시에 미국 내부적으로는 분열된 정치 혼란 속에 미국의 외교 정책 인력의 선정과 임명 시스템은 오히려 이전에 비해 더 악화되고 정비가 안된 모순적인 상황에 처해 있다고 진단한다.²⁰³⁾

한편 미국의 지정학적 딜레마는 한반도 문제에도 장기적으로 심대한 변화를 예고한다. 최근 미국의 핵 전문가는 한미동맹의 근본적인 신뢰구조가 흔들리고 있다고 진단하면서 최악의 경우 미국이 한국의 자체 핵무장을 용인해야 한다고 주장하였다. 미국 다트머스대학의 제니퍼 린드와 대릴 프레스 교수는 워싱턴포스트(WP)에 공동 기고한 ‘한국은 자체 핵폭탄을 만들어야 하는가’라는 제목의 칼럼에서 두 가지 변수가 한미동맹의 근본을 흔들고 있다고 주장하였다. 첫째는 중국의 부상으로 인해 이를 견제하려는 미국과 중국과 경

202) Charles L. Glaser, “Washington Is Avoiding the Tough Questions on Taiwan and China: The Case for Reconsidering U.S. Commitments in East Asia,” *Foreign Affairs*, April 28, 2021

203) Stephen Walt, “Is Biden’s Foreign Policy Failing?” *Foreign Policy*, SEPTEMBER 30, 2021

제·지리적으로 밀접한 한국 사이에 심각한 입장차가 나타나는 현상이다. 두 번째는 북한의 핵 능력이 고도화되면서 유사시 한반도 군사충돌에 미국의 개입 위험이 심대하게 커졌다는 것이다. 북한 핵을 동원한 남북 간 전면전 발생 시, 과연 미국이 북한의 핵 공격 위협을 무릅쓰고 군사개입을 할 지 의문이라는 것이다. 이들은 중국의 부상과 북한의 핵 고도화에 대한 한미 양자의 입장 차이는 결국 한미동맹 약화의 심각한 원인이라고 분석하고, 따라서 장기적으로 한국이 핵무장을 하더라도 미국이 이를 용인해야 한다고 주장을 제기한다. 결국 현재 걸으로는 한국과 미국의 유대가 견고해 보이지만, 한미 동맹은 사실 강력한 지정학적 힘들에 의해 분열되고 있다는 것이다.²⁰⁴⁾

4 21세기 미국과 한국

가. 미중 경쟁과 한미동맹

미중 경쟁 속에 한국의 선택이 날로 어려워지고 있다. 중국은 트럼프에 이은 바이든 행정부의 인도태평양 정책을 주시하며 주변 국가들에게 미칠 영향을 우려하고 있다.²⁰⁵⁾ 중국은 쿵드가 가치 기반 동맹이라고 주장하지만, 그 멤버들이 분명히 논쟁에 휘말리는 것을 알고 있고 전략적 위험을 만들고 있다는 것도 알고 있다고 지적한다. 특히 중국은 미국이 쿵드와 오커스를 중국을 견제하는 '조폭 집단'으로 만들려 한다고 주장하면서, 한편으로는 쿵드를 통해 중국 제재를 강화하려 하고 다른 한편으로는 이 지역의 다른 나라를 쿵드와 같은 반중국 세력으로 유인하려 한다고 비판했다. 또한 중국은 역내의 다른 나라들이 미국의 속임수에 걸리지 않기를 호소한다며 미국의 반중국 정책에 따른 지정학적 장기말이 되지 않아야 한다고 경고 하고 있다. 한편 바이든 행정부는 미중이 전략적 경쟁관계에 돌입했음을 분명히 한다. 동시에 중국과의 군사적 충돌을 원치 않으며 대신 21세기 패권 경쟁은 기술과 경제를 중심으로 전개될 것을 강조하며 민주주의 가치를 공유하는 동맹과의 공동대응을 주장한다.

한국은 미중경쟁이 격화될수록 여기에 휘말리지 않도록 더욱 조심해야 한다. 한미동맹이 한국 외교안보의 주축인 것은 주지의 사실이고 중국도 이를 잘 인지하고 있다. 동시에

204) Jennifer Lind and Daryl G. Press, "Should South Korea build its own nuclear bomb?," The Washington Post, October 7, 2021

205) NRC 2021 세계전략연구회. 앞의 글(2022), p. 37.

미국과의 격차를 좁히면서 남북과 군사/경제적으로 긴밀한 네트워크를 구축한 중국이 한반도의 지정학에 가지는 중요성도 부정할 수 없는 현실이다. 한국의 외교 전략은 흑백논리의 미중선택보다는 양측의 이해와 입장을 복합적으로 조화하는 양자 모두와의 공생의 접근을 취해야 한다. 이 과정에서 양자 간의 패권경쟁이라는 단순 이분법적 논리나 거대담론에 빠지기 보다는 한국과 양자 사이의 정치, 군사, 안보, 경제, 기술 등의 각 분야의 구체적 현안에 현실적인 대안을 가지고 접근하려는 노력을 기울여야 한다.²⁰⁶⁾

나. 남북관계와 한반도 평화구축

바이든 대통령은 2021년 9월 유엔 총회 연설에서 무력 사용은 미국 안보정책의 최후의 수단으로만 사용되어야 하며, 대신 외교적 노력의 중요성을 강조하였다. 북한에 대해서도 대화를 제시하며 북한 인민의 삶을 개선하기 위한 대북제재 해제와 지원 가능성을 암시하였다. 이에 대해 문재인 대통령은 한국전쟁 종전선언을 촉구하며 남북미 혹은 중국이 참여하는 4자 간의 구체적 방안을 제시하였다.²⁰⁷⁾ 그러나 기대했던 미북 대화나 남북관계의 재개는 나타나지 않았다. 코로나 확산으로 내부 결속에 다급한 김정은 위원장은 기존의 자주 노선을 강조하며 미사일 시험과 대규모 열병식으로 군사력 과시에 치중하였다. 2022년 새로이 들어선 윤석열 정부는 한미동맹 강화를 주창하며 북한에 대한 강경노선을 예고하였다. 그러나 동시에 북한이 비핵화에 진정한 모습을 보인다면 과감한 관계 개선과 경제지원을 약속하고 있다.

분단 이후 지난 70년간 남북관계는 미소 및 미중관계의 종속변수로 작용하였다. 냉전 이후 핵을 앞세워 통미봉남 정책을 펼 북한의 전술에 한국의 목소리와 역할은 더욱 쪼그라들었다. 그러나 이제 한반도 문제는 한국이 주도하여 풀어 나가야 할 사명과 기회를 동시에 제기한다. 세계 6위권의 군사력과 국민 소득 3만 불, G7의 경제력 속에 21세기 소프트 파워의 신주류로 부상한 한국이 우리 경제의 50분의 1에도 못 미치는 북한에 더 이상 끌려가서는 안 된다. 인도태평양을 둘러싼 전략경쟁의 위험과 부담 속에 15억의 인구를 끌어안고 경제발전을 지속해야 하는 중국과, 분열되고 혼란스러운 미국의 지도력을 회복하려는 미국은 누구보다 한반도의 안정을 바란다. 한국이 주도하여 남북관계와 북미관계의 선순환, 그리고 이를 통해 북한 비핵화 협상을 다시 가동하여 비핵화를 진전시키고,

206) NRC 2021 세계전략연구회. 앞의 글(2022), p. 38.

207) 위의 글, p. 38.

이 속에서 종전선언을 넘어서 남북평화협정, 한반도 평화체제의 구축을 위한 평화 프로세스가 재개될 수 있도록 노력하여야 한다.²⁰⁸⁾

다. 글로벌 위기와 글로벌 코리아

21세기 국제정치는 미중 경쟁이라는 패권경쟁의 등장과 함께 팬데믹과 기후위기라는 전대미문의 글로벌 위기가 동시에 발현하는 특징을 가진다. 미중 패권 전쟁과 기후위기와 같은 글로벌 위기 중 어느 것이 인류에게 더욱 큰 위협이 될지 아직은 모른다. 그러나 금번 코로나 확산으로 미국에서만 100만 명 이상 사망하면서 남북전쟁이후 1, 2차 대전 포함 미국이 겪은 모든 전쟁의 전사자 보다 많은 사망자가 발생하였다. 수년 전 이미 글로벌 전염병을 경고한 빌 게이츠는 다가올 기후 위기는 인류 전체에게 더욱 큰 재앙이 될 수 있다고 경고한다. 전염병은 그나마 국경 봉쇄로 국가 간 전염을 어느 정도 통제할 수 있지만 전 지구적 기후변화는 누구도 봉쇄나 통제할 수 없는 파급력을 가질 것이다. 미중을 포함한 전 세계가 늦기 전에 머리를 맞대고 협력해야 하는 이유이다.

이번 코로나 위기와 같은 새로운 형태의 글로벌 위기는 세계에서 영향력이 가장 큰 미중 두 나라가 공동의 위기에 대응하여 협력해야 하는 것은 모두가 아는 현실이다. 그러나 전략 경쟁의 틀 속에서 파생하는 불신과 반목으로 양국이 협력하기란 쉽지 않다. 그렇다고 미중 경쟁의 압박 속에서 나머지 국가들이 마냥 미중이 협력하기만을 기다리기도 상황은 녹록치 않다. 글로벌 위기의 여파는 결국 이들 제3의 국가들에게도 같은, 아니면 더 많은 피해를 끼칠 것이기 때문이다. 21세기 국제정치는 미중의 패권경쟁과 더불어 이들 제3의 중간국가들이 보다 적극적인 목소리와 역할을 낼 수 있는 책임과 기회를 제공할 수도 있다. 특히 한국과 같이 미중 모두의 입장을 잘 이해하면서 양자 모두와 중요한 관계를 가진 중견 국가의 역할이 중요할 수 있다. 한국이 미중 경쟁의 중간에 놓인 제3국가들의 목소리를 대변하면서 미중간의 공동협력을 견인하는 촉매제의 역할을 모색할 수 있다는 것이다.

그 점에서 한국의 코로나 위기 대응은 중요한 시사점을 가진다. 지금까지 한국의 코로나 대처가 모범사례로 등장하면서 한국의 국제적 위상이 매우 높아진 것은 부인할 수 없는 사실이다. 정부의 코로나 대응 정책에 전 국민이 방역과 백신 접종 등을 통해 적극 참여한 것은 미국이나 서구의 개인주의가 드러낸 한계점과 대비되는 사례이다. 동시에 이러

208) NRC 2021 세계전략연구회, 앞의 글(2022), pp.38-39.

한 집단 면역과 방역과정이 중국식의 일방적 정부 주도 전체주의 정책에 의한 것이 아니라 투명하고, 자율적이고, 민주적인 참여에 의해 이루어진 것은 한국식 모델이 가지는 또 다른 장점이다. 즉 한국식 모델이 글로벌 전염병 위기에서 미국과 중국 모두가 가지는 한계를 극복하는 중요한 사례로 전 세계에 새로운 기준과 역할을 제시할 수 있다는 것이다. 이러한 한국의 모범 사례는 한국식 경제발전 경험이나 민주주의 제도화와 함께 기후위기나 빈부격차 심화, 각종 사회갈등 심화 등과 같은 여타의 중요한 글로벌 과제에 중요한 시사점을 제시할 수 있다. 한국이 더 이상 고래 싸움 속의 새우가 아닌 글로벌 신흥 선도국으로서 활약할 수 있는 시간과 공간의 기회가 나타나고 있는 것이다. 코로나 위기 이후 선진경제 가운데 최고의 경제회복을 기록하고, 영화, 드라마, 음악 등에서 세계 최고의 활약을 보이고 있는 소프트 파워로 무장한 한국이 한반도를 넘어 세계 평화와 번영에 더욱 적극적인 목소리와 역할을 할 수 있을지 세계가 주목하고 있다.

5 결론 209)

2022년 여전한 코로나 여파속에 세계는 그야말로 혼돈 상태로 빠져들고 있다. 러시아 푸틴 대통령의 우크라이나 침공은 유럽 대륙을 충격과 공포로 몰아넣었다. 뒤이은 서방의 경제제재와 러시아의 석유 및 천연가스 무기화는 40년 만의 최악의 글로벌 인플레이 현상을 초래하면서 전 세계 경제침체의 그림자가 드리우고 있다. 전 세계적 혼란과 미국의 위기가 한반도에 가질 영향과 의미는 무엇일까? 첫째, 미국과 중국 모두 대만은 물론 한반도에서도 군사적 긴장이나 충돌이 발생하는 것을 더욱 원치 않을 것이다. 미중 모두 코로나 이후 경제회복이 가장 중요한 사안인 상태에서 이미 우크라이나 사태는 세계적인 경제 불안정성과 석유 등 원자재 가격 폭등으로 인한 인플레이의 공포를 가중시키고 있다. 여기에 동북아를 위시한 아시아의 군사적 긴장과 충돌은 세계 경제를 불안과 공포의 소용돌이를 몰아넣을 것이다.

둘째, 따라서 한반도의 안정이 더욱 중요해질 것이며, 이를 위해 남북 모두에게 양국 지도부의 외교적 노력과 협력이 강조될 것이다. 특히 미국의 대북 정책도 공세적 접근보다는 외교적 노력이 강조될 가능성이 크다. 올해 초, 바이든 대통령이 취임 후 첫 국정연설

209) 본 결론은 저자의 원고-신성호, 2022. “우크라이나 사태와 미중 관계 및 한반도.” 『서울대학교 아시아연구소 아시아 브리프』 2권 19호(통권58호)- 내용 일부를 포함하고 있음.

에서 북한 문제를 전혀 언급하지 않은 것은 북한을 자극하지 않으려는 미국 정부의 입장을 반영한다. 우크라이나 사태를 계기로 미국이 이란과의 핵 협상을 더욱 중시하는 것도 같은 맥락이다. 문재인 정부의 대북 정책을 비판하며 보다 강경한 대응을 주장한 윤석열 정부도 바이든 대통령과 한미정상회담 및 이후 개최된 한미일 외무장관 회담에서 북한의 도발에는 강력대응을 경고하면서도 유연한 외교적 접근법을 강조한 배경이다.

셋째, 문제는 북한과 남한 정부의 태도이다. 현재 북한이 다시 핵실험과 장거리 미사일 실험을 재개할 움직임이 관측되고 있다. 대미 협상력을 높이려는 북한의 이러한 움직임이 현실화될 경우 한국 정부가 어떠한 자세로 반응하는지가 한반도 상황의 바로미터가 될 것이다. 물론 북한의 도발이나 핵 능력 강화에 원칙적이고 강력한 대응이 필요하겠지만 동시에 북한을 먼저 자극하거나 상황을 필요이상으로 고조시키는 군사적, 외교적 대응은 신중해야 할 것이다.

넷째, 장기적 미중 경쟁의 틀 속에서 한국에 대한 미중 양국의 구애와 협조 노력이 강화될 가능성이 크다. 국내 정치, 경제 문제에 집중하면서 중국을 견제해야 하는 미국에게 아시아 동맹의 협조는 매우 중요하다. 특히 최근 급부상한 한국의 정치, 군사, 경제, 외교적 위상을 고려할 때 한국의 협조는 일본과 호주 못지않게 더욱 중요해질 것이다. 바이든 행정부의 한국 중시 정책이 강화될 수밖에 없는 이유이다. 중국의 경우도 당장 미국의 강력한 압박을 받는 입장에서 주변국과의 협력이 더욱 중요해질 것이다. 특히 최근 한국을 포함한 세계적인 반중정서의 부작용을 절감하면서 과거 사드 사태 등을 통해 악화된 한국 국민의 여론을 돌리려는 노력이 올해 한중 수교 30주년을 계기로 새로이 시도될 수 있다. 한미동맹의 중요성을 지속적으로 인정하고 강조하면서도 중국과의 관계를 원만히 유지하려는 신중하고 균형 잡힌 외교가 한국의 장기적 국익을 위해 필요한 시점이다.

제2절

중국의 미래질서 인식과 대전략, 한국외교에의 제언²¹⁰⁾

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

차정미 (국회미래연구원)

1 서론

2012년말 시진핑 체제가 출범한 직후 새로운 지도부가 방문한 곳은 국립박물관의 ‘부흥의 길(复兴之路)’ 전시관이었다. 아편전쟁부터 현재까지의 역사가 전시된 이 곳에서 시진핑은 “아편전쟁 이후 170년 이상 계속된 투쟁 끝에 이제 우리는 중화민족의 위대한 부흥이라는 목표에 가까워졌다”고 강조했다.²¹¹⁾ 시진핑 체제 출범 이후 중국은 21세기 중엽 세계일류 강국이 되겠다는 중화민족의 위대한 부흥을 기치로 중국의 강대국화를 위한 로드맵과 분야별 전략들을 구체화하고 있다.

중국의 국제질서 변화에 대한 인식과 미래전망 또한 중국의 강대국화 실현의 필연성을 뒷받침하고 있다. 중국은 오늘날의 국제질서 변화를 ‘한 세기 동안 보지 못했던 대변혁(百年未有之大变局)’으로 규정하면서 그 중심에 중국의 부상이라고 존재한다고 강조하고 있다. 2017년 제19차 당대회 이후 지속 강조되고 있는 이 ‘세기의 대변화론’은 중화민족의 위대한 부흥이라는 전반적인 전략적 상황을 바탕으로 중국 공산당이 내린 중대한 판단이며 세계발전의 총체적 경향과 변화에 대한 과학적 분석으로 인식되고 있다.²¹²⁾ 중국은 이러한 대변화가 코로나19 대유행으로 더욱 급격히 심화되고 가속화되고 있다고 강조한다.²¹³⁾ 본 절에서는 이러한 중국의 국제질서 인식과 국가목표를 토대로 중국의 대전략을 분석한다.

중국의 부상과 강대국화 속에서 많은 연구들은 중국이 강대국으로서 대전략을 가지고 있을 것으로 보고 있다.²¹⁴⁾ 중국의 강대국화와 함께 중국의 대전략에 대한 연구들 또한

210) 본 절의 내용은 본 연구과제 수행 중 연구결과 일부가 『국가안보와 전략』 제22권 2호(2022)에 게재된 바 있음.

211) 尤里·塔夫罗夫斯基, “习近平对中国发展战略有深刻见解—《习近平：正圆中国梦》选载,” 中国共产党新闻网, 2016.02.15.

<http://cpc.people.com.cn/n1/2016/0215/c64387-28123372.html?from=singlemessage>

212) 求是网, “百年未有之大变局, 总书记这些重要论述振聋发聩,” 2021.08.27.

http://www.qstheory.cn/zhuanqu/2021-08/27/c_1127801606.htm?ivk_sa=1024105d

213) 천종성(陈宗胜 2021, p. 106.)은 서구에서 부상하는 포퓰리즘, 코로나19 대응실패, 반인종주의를 서구문명의 모순과 쇠퇴, 중국문명의 우위와 부상의 배경으로 설명하고 있다.

증대되고 있다. 그러나, 중국의 대전략에 대한 연구는 중국의 대미 전략, 중국의 글로벌 진출전략, 중국의 군사전략 등 특정한 분야를 다룬 분절적 연구 혹은 역대 지도자들의 전략을 고찰하는 통시적 접근의 역사 서술이 다수이다. 대전략 개념의 모호성과 광의성만큼이나 중국 대전략 연구 또한 구조적이고 체계적인 분석은 취약하다고 할 수 있다. 레베렛(Leverett)과 우(Wu)는 중국의 대전략이 21세기 국제관계를 형성하는 핵심결정요소라고 강조한 바 있다.²¹⁵⁾ 중국의 전략이 지역패권 추구인지 글로벌 패권 추구인지, 기존 질서에 대한 수정주의인지 순응주의인지에 대한 학계의 논쟁은 결국 중국의 대전략이 미래 국제질서에 미치는 결정적 영향요소라는 인식에 근거한 것이라 할 수 있다. 이에 본 절에서는 21세기 국제관계의 핵심결정요소인 중국 대전략을 국제환경 인식, 국가의 장기목표, 핵심 전략과 자원이라는 차원에서 ‘세기의 대변화-중국몽(중화민족의 위대한 부흥)-일대일로’를 연계 분석하고, 이를 통해 중국 대전략의 목표와 내용을 분석해 보고자 한다.

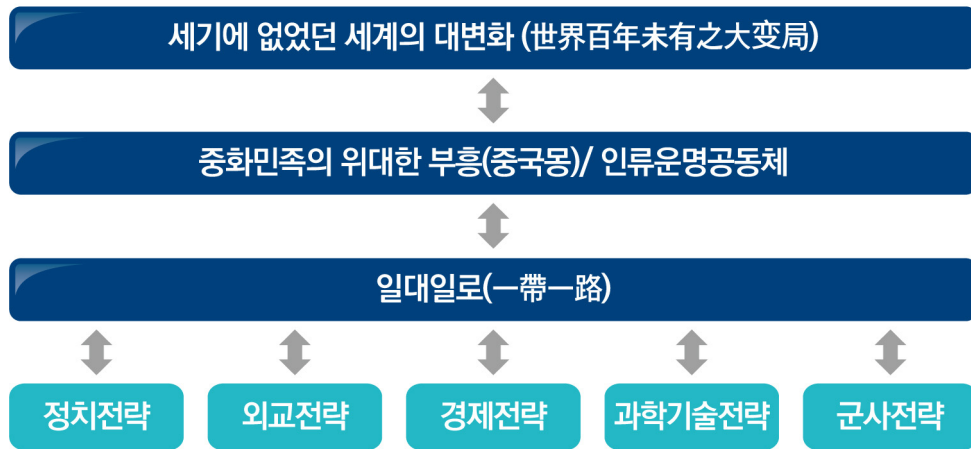
2 중국의 대전략 : ‘세기의 대변화론-중국몽-일대일로’의 연계

가. 중국의 대전략 : 분석틀과 내용

대전략 개념과 구조에 따라 중국의 대전략을 분석할 때 핵심질문은 ‘중국은 현재와 미래의 국제환경을 어떻게 이해하고 있는가’ ‘중국은 어디로 가고자 하는가’, ‘어떻게 그곳에 가고자 하는가’, ‘어떠한 수단들을 활용하여 목표를 달성하고자 하는가’에 있다. 아래 [그림 3-1]은 이러한 대전략의 핵심요소들-중국의 국제환경 인식과 미래전망, 대전략(장기목표), 실천전략이라는 구조에서 중국의 대전략을 보여주는 것이다.

214) Andrew Scobell, Edmund J. Burke, Cortez A. Cooper III, Sale Lilly, Chad J. R. Ohlandt, Eric Warner, J.D. Williams (2020), *China's Grand Strategy, Trends, Trajectories, and Long-Term Competition*. (RAND Corporation), p. 5.

215) Flynt Leverett and Wu Bingbing (2016), “The New Silk Road and China's Evolving Grand Strategy,” *The China Journal* 77.



[그림 3-1] 중국의 대전략 : 세기의 대변화-중국몽-일대일로 연계분석틀

위의 [그림 3-1]과 같이 중국의 대전략이 바탕으로 하고 있는 국제환경 인식은 ‘100년 간 보지 못한 거대한 변화(百年未有之大变局)’ 담론으로 대표된다. 세계가 세기에 없는 근본적 변화를 경험하고 있으며 그 중심에 중국의 부상이 존재한다는 것이다. 이러한 세기의 대변화론은 2017년말 개최된 해외공관장회의에서 시진핑이 “오늘날 세계가 100년 동안 보지 못한 거대한 변화(百年未有之大变局)에 직면해 있다”고 시대의 변화를 규정하면서 중국이 공식화하고 있는 국제질서의 현재와 미래에 대한 인식이라고 할 수 있다.²¹⁶⁾ 리저천(季哲忱)과 천양(陈阳)은 ‘세기의 대변화’는 시진핑의 외교사상에서 매우 중요한 이념적 사상으로 현 국제정세에 대한 판단일 뿐만 아니라 중국이 직면한 국제환경에 대한 해석이라고 강조하였다.²¹⁷⁾

나. 중국의 대전략과 ‘세기의 대변화론-중국몽-일대일로’

세기의 대변화 담론은 중화민족의 위대한 부흥이라는 중국의 대전략 목표와 밀접히 연계되어 있다. 시진핑은 “중화민족의 위대한 부흥과 100년간 보지 못한 세계의 대변화라는 총체적 전략을 조율하고 복잡한 국제환경이 초래한 새로운 모순과 도전을 깊이 이해해야

216) 求是网, “百年未有之大变局, 总书记这些重要论述振聋发聩,” 2021.08.27.

http://www.qstheory.cn/zhuanqu/2021-08/27/c_1127801606.htm?ivk_sa=1024105d (검색일: 2022.03.23.)

217) 季哲忱, 陈阳 (2021), “在世界百年未有之大变局中深刻理解中国共产党的百年奋斗历程—“深入学习贯彻党的十九届六中全会精神专家学者座谈会”会议综述,” 『当代中国与世界』 2021年第4期, p.105.

한다”고 강조한 바 있다.²¹⁸⁾ 이는 세기의 대변화라는 국제질서 인식과 중화민족의 위대한 부흥이라는 목표의 연계 속에 중국의 대전략이 존재함을 보여주는 것이라 할 수 있다.

시진핑 집권 이후 중국은 2049년 세계일류강국을 목표로 중장기의 단계별·분야별 로드맵을 구체화하고 있다. 2035년까지 전면적 소강사회의 기초 위에 사회주의 현대화를 기본적으로 실현하고, 경제력과 과학기술력의 비약적 향상으로 혁신국가의 최전선에 오를 것을 목표로 하고 있다. 이후 21세기 중엽까지 사회주의 현대화 강국 건설을 목표로 하면서, 세계선두의 종합국력과 글로벌 영향력을 갖춘 국가를 목표로 하고 있다.²¹⁹⁾ 이는 중국의 대전략이 세기의 대변화라는 국제환경 인식과 중화민족의 위대한 부흥이라는 전략이 연계된 포괄적 구조에 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

세기의 대변화론과 중국몽은 중국의 부상뿐만 아니라 중국이 지향하는 국제관계를 포괄하고 있다. 이를테면, 중국은 세기의 대변화 시기 인류운명공동체(人类命运共同体) 구축을 강조하고 있다. 시진핑은 인류운명공동체를 2013년 모스크바 국제관계학원 강연에서 처음으로 제기한 이후, 2017년 유엔총회 연설에서 〈인류운명공동체 공동건설〉을 강조하기도 하였다.²²⁰⁾ 인류운명공동체 건설은 중화민족의 위대한 부흥이 실현되는 미래 국제관계의 모습이라고 할 수 있다.

중국의 국가전략은 5년마다 개최되는 당대회와 5개년계획보고를 통해 구체화되고 있다고 할 수 있다. 2017년 19차 당대회 보고, 14차 5개년계획 등 정부보고를 토대로 중국의 분야별 국가전략과 목표를 구체화해보면 정치전략은 공산당 영도의 강화와 중국 특색의 사회주의제도 견지를 목표로 하고 있다. 그리고 사회주의 민주정치의 우월성과 특성을 발휘하여 인류정치문명의 진보에 공헌하는 것을 내세우고 있다. 외교전략은 중국특색의 대국외교로 전방위 다층적 입체적 외교로 우호적 대외환경을 구축하는 것이다. 또한 중국의 문화소프트파워를 향상시키는 것을 목표로 하고 있다. 경제전략은 구조개혁과 인터넷, 빅데이터, 인공지능 등을 통합한 선진제조업 강국을 실현하고, 중국의 산업이 글로벌 가치사슬에서 상위를 점할 수 있도록 글로벌 수준의 선진제조업군을 육성한다는 목표를 가

218) 张雨寒 (2021), ““习近平关于“世界百年未有之大变局”重要论述研究,” 『大庆社会科学』 2021年12月, p. 28.

219) 共产党员网, “习近平: 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告,” 2017.10.18.
<https://www.12371.cn/2017/10/27/ART11509103656574313.shtml>

220) 陈艳艳(2022), “中国共产党对百年未有之大变局的阐释及其贡献,” 『西南交通大学学报』 2022年1月, p.22.

지고 있다. 인터넷강국과 디지털 강국, AI강국의 목표 또한 디지털경제 시대 세계주도를 위한 주요한 목표이다. 과학기술전략은 과학기술 자립자강을 국가발전의 전략적 토대로 하고 과교흥국(科教兴国), 인재강국, 혁신형 발전전략을 심화시켜, 국가혁신체계를 완성하고 과학기술강국 건설의 가속화를 목표로 한다. 중국의 사회주의 현대화 건설의 목표에서 과학기술은 핵심적 위치에 있음을 강조하고 있다.²²¹⁾ 또한 사회주의 문화강국 건설을 목표로 하며, 중화문화의 새로운 영광을 창조해갈 것이라고 강조하였다. 나아가 대만통일은 중국의 근본이익으로 중화민족의 위대한 부흥을 위한 핵심요소로 강조되고 있다. 군사전략은 군사현대화를 통해 2035년까지 군사력을 강화하고 21세기 중엽 인민해방군을 세계일류 강군으로 건설한다는 목표를 제시하였다. 과학기술이 전투력의 핵심이라는 점에서 군사기술혁신과 자주혁신을 추진하고 실전에서 승리할 수 있는 군대를 건설한다는 것이다.²²²⁾

아래 [그림 3-2]는 중국의 대전략 하에 전개되는 분야별 전략과 목표를 정리한 것이다. 아래 그림에서 보듯 중국은 전 분야에서 세계 제1의 강국을 목표로 하고 있으며, 공산당 일당영도의 사회주의 체제를 유지하면서 세계일류 강국으로 부상하는 것을 목표로 하고 있음을 알 수 있다.



[그림 3-2] 중국의 대전략, 중화민족의 위대한 부흥의 목표²²³⁾

221) 中国政府网, “中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议,” 2020.11.3.

http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm

222) 共产党员网, “习近平：决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告,” 2017.10.18.

<https://www.12371.cn/2017/10/27/ART11509103656574313.shtml>

223) 본 대전략의 목표와 분야별 목표는 당대회보고, 14차 5개년계획, 차세대 인공지능 발전전략, 중국제조2025 등 각종 분야별 정부공식보고에서 제기된 목표들을 종합한 것임

일대일로로 세기의 대변화라는 국제질서 인식, 중화민족의 위대한 부흥과 인류운명공동체 건설이라는 대전략 목표, 그리고 분야별 전략 모두에 밀접히 연계된 핵심 국가전략으로 강조되고 있다. 장안인(姜安印)과 류보(刘博)는 일대일로가 세기의 대변화의 중요한 구성 부분으로, 세기의 대변화의 의미를 더욱 심화시키고 있다고 강조하고 있다.²²⁴⁾ 야오친화(姚勤华)는 시진핑 체제 이후 대국은 대전략이 필요하다는 인식이 부상하는 가운데 일대일로는 중국이 추구하는 21세기 전반 50년의 대전략이라고 강조하고 있다. 즉, 일대일로가 단순히 집권 10년이 아닌 중장기 발전의 전략이고, 경제적 고려만이 아닌 중화민족의 위대한 부흥이라는 중국몽 실현의 계획이라는 것이다.²²⁵⁾ 주귀런(朱国仁)은 일대일로 전략은 중화민족의 위대한 부흥이라는 중국몽을 실현할 세기의 프로젝트라고 강조하였다.²²⁶⁾ 푸단대 ‘일대일로와 글로벌거버넌스연구원’ 부원장 황런웨이(黄仁伟)는 일대일로가 인류운명공동체의 이상을 구현하는 최대의 인류운명공동체 실험실이라고 강조한 바 있다.²²⁷⁾ 장원링(张蕴岭)은 일대일로는 중국의 발전뿐만 아니라 지역과 세계 발전에 대한 대전략 설계라고 주장하였다.²²⁸⁾ 이렇듯 일대일로는 중국의 대전략의 주요한 구성부분으로 세기의 대변화론과 중화민족의 위대한 부흥이라는 목표의 구현이며 실천의 플랫폼이라고 할 수 있다.

본 절에서는 대전략이 국제환경에 대한 정확한 인식을 토대로 중장기적 목표와 목표실현을 위한 전략과정을 포괄한다는 점에서 ‘세기의 대변화론-중화민족의 위대한 부흥-일대일로’의 연계 분석을 통해 중국 대전략의 목표와 내용을 분석한다. 중국이 현재와 미래의 국제환경을 이해하는 틀이라고 할 수 있는 ‘세기의 대변화’ 담론을 통해 중국이 보는 국제질서의 변화와 미래를 분석하고, 이를 토대로 중국이 중화민족의 위대한 부흥이라는 장기목표 실현을 위해 일대일로를 중심으로 세기의 대변화 인식을 어떻게 풀어가고 있는지를 분석하는 데 중점을 둔다. 그리고 중국의 대전략 실현을 위한 핵심 국가전략으로 일대일로가 자리하고 있음에 주목하고, 일대일로를 통한 대전략 실천이 어떻게 전개되고 있는지를 분석한다.

224) 姜安印, 刘博, “世界百年未有之大变局视野下的‘一带一路’研究,” 『上海经济研究』 2021年第1期, p. 105.

225) 姚勤华 (2015), “‘一带一路’系中国崛起大战略,” 『社会观察』 2015年第6期, p. 20.

226) 朱国仁, “‘一带一路’是中国全方位对外开放的新战略,” 2015.08.04.

<http://theory.people.com.cn/n/2015/0804/c40531-27407729.html>

227) 上观新闻, “中国学论坛 | 黄仁伟: “一带一路”不是海市蜃楼, 而是对这一理念的成功实践,” 2021. 10.20. <https://export.shobserver.com/baijiahao/html/415982.html>

228) 张蕴岭, “如何认识“一带一路”大战略,” 『中国经济报告』 2015年第5期, p. 24.

3 중국의 국제질서 인식과 미래 전망 : “세기의 대변화론”

중국은 오늘날의 국제질서가 근본적이고 혁신적인 변화의 국면에 있다고 강조하고 있다. 2017년 19차 당대회 이후 중국은 세계질서와 관련한 ‘100년간 보지 못한 거대한 변화(百年未有之大变局)’라는 세기의 대변화론을 지속 언급하고 있다. 시진핑은 19차 당대회에서 “세계는 큰 발전, 큰 변화, 큰 조정의 시대에 있다”고 강조하고, “세계 다극화, 경제 세계화, 사회 정보화, 문화 다양화가 심화되고, 글로벌 거버넌스 시스템과 국제 질서의 개혁이 가속화되고 글로벌 세력균형이 확보되고 있다”고 강조한 바 있다.²²⁹⁾ 2017년 말 해외공관장회의에서도 시진핑은 오늘날 세계가 “신흥국, 개발도상국들의 발전이 가속화되고, 세계 다극화가 빠르게 진전되고, 세계질서가 점차 균형을 찾아가고 있다”고 설명하였다.²³⁰⁾ 이와 같이 시진핑의 연설을 통해 본, 세기의 대변화 담론의 핵심은 바로 중국의 부상, 세력균형과 힘의 이동, 개발도상국의 부상, 다극화와 다원화, 글로벌 정치경제 거버넌스의 개혁이라고 할 수 있다.

가. 과학기술 혁신과 중국의 부상

국제질서의 대전환을 강조하는 세기의 대변화 담론의 주인공은 중국이다. 중국의 부상이 오늘의 거대한 변화를 촉진하는 핵심 동력이 되고 있다는 것이다. 그리고 중국 부상의 핵심동력은 과학기술에 있다. 왕샤오취안(王晓泉)은 중국이 패자에서 경제 세계화의 리더로 변모하는 역사적 시기라는 것이 세기의 대변화의 핵심특징이라고 강조한다. 중국의 과학기술, 경제 및 정치적 영향력이 점점 더 확대되고 있는 것은 세기의 대변화를 창출하는 핵심동력이라는 것이다.²³¹⁾ 즉, 중국이 서구와의 과학기술 격차를 급격히 좁혀가면서 세기의 대변화가 전개되고 있다고 분석한다. 시진핑은 “미래 10년은 세계 경제 신구(新舊) 에너지의 대전환이 일어나는 결정적 10년”이라고 언급하고 “인공지능, 빅데이터, 양자정보, 바이오기술 등 새로운 과학기술 혁명과 산업혁명이 부상하면서 신산업, 신모델이 출현하고 전 세계 발전과 인류생산력에 혁명적 변화를 만들어 내고 있다. 우리는 이 중

229) 共产党员网, “习近平: 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告,” 2017.10.18.

<https://www.12371.cn/2017/10/27/ART11509103656574313.shtml>

230) 求是网, “百年未有之大变局, 总书记这些重要论述振聋发聩,” 2021.08.27.

http://www.qstheory.cn/zhuanqu/2021-08/27/c_1127801606.htm?ivk_sa=1024105d

231) 王晓泉(2021), “中国崛起视域下的‘百年未有之大变局’及其应对,” 『北方论丛』 2021年第3期, p.109.

대한 기회를 잡아 신흥시장국과 개발도상국의 비약적 발전을 촉진할 수 있도록 해야 한다”고 강조한 바 있다. 역사가 증명하듯, 과학기술 주도권을 잡는 국가가 반드시 세계강국이 된다는 것이다.²³²⁾

2019년초 중국 국무원 발전연구중심(发展研究中心)의 〈국제경제 질서 변화와 중국의 전략(国际经济格局变化和中国战略选择)〉 보고서는 향후 15년이 중국 비교우위의 전환점이고, 신흥대국으로 부상하는 결정적 시기로 중국이 2030년경 미국을 제치고 세계 1위의 경제대국이 될 것으로 전망하고 있다. 변화의 핵심요소로 새로운 과학기술혁명, 글로벌 경제 거버넌스의 변혁, 강대국 경쟁 등을 제시하였다.²³³⁾ 중국의 이러한 미래전망은 과학기술혁신이 초래할 미래 경제성장을 중국이 주도할 것이라는 강한 믿음과 중국의 과학기술주도가 글로벌 질서의 대변화를 초래할 것이라는 전망에 근거한다. 중국의 연간 과학 및 기술 투자는 2030년경 미국을 능가할 것으로 예상되고, 2030년까지 인공지능 분야에서 세계 최고 수준에 도달하는 것을 목표로 하고 있다.²³⁴⁾

나. 글로벌 힘의 이동, 개발도상국의 부상

중국이 강조하는 세기의 대변화론은 과학기술혁명으로 인해 글로벌 힘의 이동, 세력균형이 가속화할 것이라고 인식하고 있다. 특히, 신흥경제국과 개발도상국들에게로 힘이 이동하는 전환기가 될 것으로 강조하고 있다. 시진핑은 “16세기 이래 세계가 경험한 몇 차례의 과학기술혁명은 모두 세계 힘의 구조에 근본적 영향을 초래하였다”고 강조하였다. 과학기술이 세기의 대변화의 진전과 미래방향에 있어 모두 중추적 역할을 하고, 세기의 대변화론에 있어 최고의 혁명역량이라는 것이다.²³⁵⁾ 또한 새로운 과학기술혁명과 산업혁명의 심화로 100년간 보지 못한 생산력 발전이 전개될 것이며, 이를 통해 국제 세력 균형에 급격한 변화가 초래되고 있다는 것이다.²³⁶⁾ 위안신웨(袁新月)는 4차산업혁명은 지능혁명이며, 지능혁명은 데이터가 발전의 핵심이라고 강조하고 인구가 많은 중국, 인

232) 王晓泉(2021), p.111-112.

233) “国务院发展研究中心报告未来15年国际经济格局变化和中国战略选择,” 2019.01.02.

https://www.sohu.com/a/286219328_825056

234) 王晓泉(2021), “中国崛起视域下的“百年未有之大变局”及其应对,” 『北方论丛』 2021年第3期, p. 12.

235) 刘睿, 王越(2022), “世界百年未有之大变局的科学应对方略探析-基于正确对待科技的视角,” 『江汉论坛』 2022年2月, p. 56-57.

236) 王遐见, 高园园(2022), “在百年未有之大变局中开创人类命运共同体新局面,” 『西华大学学报』, 2022年1月, p.10.

도와 같은 국가들이 미래 발전의 기회를 만들어 갈 수 있다고 강조하고 있다.²³⁷⁾ 세기의 대변화론과 중국의 미래전망은 새로운 기술혁명과정에 미중 양국이 디지털 경제발전을 주도할 것으로 예상하며, 향후 15년 동안 정보기술의 발전과 신흥디지털 경제가 후발 경제주자들의 추격과 개발도상국 부상의 기회를 제공할 것으로 전망하고 있다.²³⁸⁾

최근 몇 년 동안 중국으로 대표되는 신흥시장국과 개발도상국의 경제총량은 전 세계 총량의 거의 40%를 차지하며 세계 경제 성장의 기여율이 80%에 도달하여 세계 경제 성장의 주요 원동력이 되고 있다.²³⁹⁾ 2019년 중국 국무원 발전연구중심 보고서는 향후 15년간 전개될 힘의 이동을 명확히 하고, 신흥강대국의 부상이 국제경제질서 변화의 핵심요소가 될 것이라고 강조하고 있다. 일부 아시아 및 아프리카 국가들이 세계 경제 성장의 주역이 될 것이고, 그 중 인도, 나이지리아, 이집트, 필리핀은 5% 이상의 경제성장률을 유지하여 2035년까지 개발도상국의 GDP가 선진국을 뛰어넘어 세계 경제의 60%를 차지할 것으로 전망하고 있다. 상대적으로 향후 15년 동안 유럽과 일본 등의 위상이 하락하고, 2035년까지 세계 7대 경제대국 중 유럽은 독일만 남고 일본은 5위로 순위가 하락할 것으로 전망하였다. 결국 세계 경제성장의 중심이 유럽과 미국에서 아시아로 이동하고, 개발도상국 및 지역으로 확대될 것이라고 강조하고 있다.²⁴⁰⁾

중국의 저명한 경제학자인 후안강(胡鞍鋼) 또한 중국의 제1 경제대국화와 개발도상국의 부상을 세기의 대변화의 핵심으로 강조하고 있다. 아래 [그림 3-3]의 그래프는 후안강이 2035년 2050년까지 구매력 기준의 GDP 세계점유율 변화를 분석, 전망한 것이다.

237) 袁新月(2021), “论百年未有之大变局背景下的中国发展,” 『现代商贸工业』 2021年第21期, p.103.

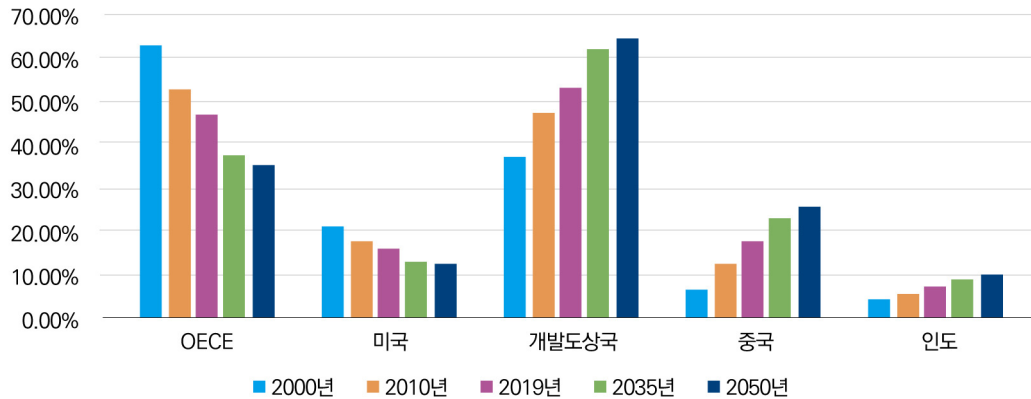
238) “国务院发展研究中心报告未来15年国际经济格局变化和中国战略选择,” 2019.01.02.

https://www.sohu.com/a/286219328_825056

239) 杨河(2021), ““世界处于百年未有之大变局”的哲学思考,” 北京大学学报, 第58卷第5期, p.49.

240) “国务院发展研究中心报告未来15年国际经济格局变化和中国战略选择,” 2019.01.02.

https://www.sohu.com/a/286219328_825056



[그림 3-3] 구매력 기준 GDP 세계점유율 변화 전망(2000년-2050년)²⁴¹⁾

위의 그래프는 21세기 중엽까지 미국과 서구의 상대적 하락과 중국과 개발도상국의 부상이라는 경제적 힘의 이동을 분명하게 보여주고 있다. 후안강은 2017년 GDP에 따라 세계를 크게 3개로 구분하였다. 제1세계는 미국, 일본, 독일, 영국, 프랑스, 이탈리아, 한국, 스페인, 캐나다 등 9개의 주요 선진국으로 세계 전체의 36.1%를 차지하면서 세계점유율이 지속 하락하는 그룹이고, 제2세계는 중국, 인도, 러시아, 브라질, 인도네시아, 멕시코, 터키, 사우디, 이란, 이집트 등 10대 신흥경제국으로 세계 전체의 38.7%로 점유율이 지속 증가하는 그룹이며, 제3세계는 다른 모든 중소국가와 지역으로 세계 전체의 25.2%를 차지한다고 설명하였다. 후안강은 향후 선진국과 신흥국의 세력균형은 남북이 한층 더 수렴되는 것을 촉진할 것으로 전망하였다.²⁴²⁾

중국 국무원 발전연구중심의 미래전망보고서는 중국이 글로벌 가치사슬에서의 위치가 상승하고 신흥국이 부상하면서 선진국과 신흥국간의 정면경쟁이 심화되고 이로 인한 불확실성이 제고될 것으로 전망하였다.²⁴³⁾ 중국이 적극적으로 신흥국 개발도상국과의 연대를 공고히 하고자 할 경우 이는 미중 양자 간 경쟁을 넘어 진영 간 경쟁으로 확대될 수 있다.

241) 胡鞍钢(2021). “中国与世界百年未有之大变局：基本走向与未来趋势,” 『新疆师范大学学报』 2021年05期, p.11의 표를 토대로, 저자가 그래프화한 것임.

242) 胡鞍钢(2021), “中国与世界百年未有之大变局：基本走向与未来趋势,” 『新疆师范大学学报』 2021年05期, p.11.

243) “国务院发展研究中心报告未来15年国际经济格局变化和中国战略选择,” 2019.01.02.
https://www.sohu.com/a/286219328_825056

다. 세기의 대변화와 다극화, 글로벌 거버넌스의 개혁

중국은 세기의 대변화의 핵심특징으로 다극화를 강조하고 있다. 그리고, 신흥국의 부상과 다극화의 추세는 서구 주도의 기존 글로벌 거버넌스에 대한 개혁의 필요성을 높일 것으로 전망하고 있다. 2018년 중국-아프리카 협력포럼 베이징 정상회의에서 시진핑은 “오늘날 세계는 100년 만에 볼 수 없는 중대한 변화를 겪고 있다. 세계의 다극화, 경제 세계화, 사회 정보화, 문화적 다양성이 심화되고, 글로벌 거버넌스 체계와 국제질서의 개혁이 가속화되고 신흥시장 국가와 개발 도상국이 빠르게 부상하고 국제 힘의 균형이 보다 균형을 이루고 세계의 운명이 밀접하게 연결되고 있다”고 강조하였다.²⁴⁴⁾

한성(韩升, 2022)은 오늘날 세기의 대변화 국면에서 세계질서는 다극화의 추세가 가속화되고 국제질서의 근본적인 변화를 경험하고 있으며 세계가 대변혁 대조정의 시기에 진입했다고 강조하였다.²⁴⁵⁾ 중국 국무원 발전연구중심의 미래전망보고서도 향후 15년간 글로벌 경제구조의 다극화가 더욱 분명해질 것으로 전망하였다.²⁴⁶⁾ 21세기 초부터 중국, 인도 등 신흥공업국의 부상과 함께 2008년 세계금융위기의 영향으로 세계경제의 중점이 역전되었고, 비서구국가들의 발언권이 점차 강화되었다는 것이다.²⁴⁷⁾ 해당 보고서는 국제경제질서와 중국 대외환경에 있어 글로벌 경제거버넌스가 가장 중요한 제도적 영향을 가진 요소라고 강조하면서, 이 또한 근본적 변화의 과정에 있다고 주장하고 있다. 글로벌 경제거버넌스의 다양화, 다극화 추세로, 거버넌스 체계와 플랫폼이 점점 더 풍성해지고 있다는 것이다. 또한, 새로운 글로벌 거버넌스 이념과 규칙 제정의 필요성이 높아지는 상황에서 신흥경제국과 개발도상국의 협력체가 중요한 보완책이 되고 있으며, 글로벌 경제 거버넌스와 규칙 주도 경쟁이 점점 더 심화되고 있다고 강조하고 있다.²⁴⁸⁾

한편 세기의 대변화와 관련 국제금융의 중심, 국제화폐도 다원화될 것이라는 전망이 존

244)求是网, “百年未有之大变局, 总书记这些重要论述振聋发聩,” 2021.08.27.

http://www.qstheory.cn/zhuanqu/2021-08/27/c_1127801606.htm?ivk_sa=1024105d (검색일: 2022.03.23.)

245) 韩升, 段晋云, “百年未有之大变局下全人类共同价值的国际传播机制建构,” 『学习论坛』, 2022年3月, p.68.

246) “国务院发展研究中心报告未来15年国际经济格局变化和中国战略选择,” 2019.01.02.

https://www.sohu.com/a/286219328_825056

247) 王遐见, 高园园, “在百年未有之大变局中开创人类命运共同体新局面,” 西华大学学报, 2022年1月, p.10.

248) “国务院发展研究中心报告未来15年国际经济格局变化和中国战略选择,” 2019.01.02.

https://www.sohu.com/a/286219328_825056

재한다. 미국 달러 가치 하락으로 달러의 지배력이 흔들리고, 2008년 국제 금융 위기의 강력한 영향과 함께 세계 경제의 전통적인 중심이 역전되기 시작했고 비서구 국가들이 점차 높은 발언권을 획득했다는 것이다.²⁴⁹⁾ 중국 국무원 발전연구중심의 보고서도 2035년까지 미국의 글로벌 영향력과 달러의 국제통화 중심지위는 여전히 유지될 것이나, 국제통화 또한 점점 더 다원화 추세가 확대될 것으로 전망하고 있다. 뿐만 아니라, 국제금융의 중심도 다원화되면서 상하이로 대표되는 신흥시장국의 금융도시가 글로벌 금융거버넌스에서 중요한 지위를 확보하고 지역별 금융중심지가 분할되는 다극화 추세로 나아갈 것으로 분석하였다.²⁵⁰⁾

라. 세기의 대변화와 가치질서 변화 : 사회주의 문명의 확산

중국의 세기의 대변화론은 자본주의의 모순과 사회주의 가치의 부상을 주요한 요소로 하고 있다. 서구 문명의 모순과 쇠퇴, 중국 문명의 우위와 부상을 주요한 변화의 내용으로 강조하고 있다. 중국은 지난 세기 서구가 주도한 질서는 빈부격차 확대 등 내재된 모순을 심화시켰다고 주장한다.²⁵¹⁾ 중국은 전 인류의 공동가치가 국제화되는 과정에서 가장 관건은 대중의 이해와 인정을 받는 것이라고 강조하고, 현재 서구의 보편적 가치에 대한 한계가 확대되는 상황에서 전 인류 공동가치에 대한 관심이 높아지는 현상향을 중국의 전 인류 공동가치 주도의 주요한 기회로 인식하고 있다.²⁵²⁾ 중국은 그 어느 때보다 사회주의 이념과 중국 문화의 우월성을 강조하고 있다.

시진핑은 2019년 라오스 인민혁명당 총서기와의 회담에서 “오늘날 세계는 한 세기 동안 보지 못한 심오한 변화를 겪고 있으며, 세계 사회주의의 위업은 새로운 발전의 기회에 직면하고 있다”고 언급한 바 있다.²⁵³⁾ 세기의 대변화는 사회주의의 부상과 연계되어 있다는 것이다. 또한 중국의 세기의 대변화는 사회주의가 점점 더 세계의 지지를 받을 것으

249) 王遐见, 高园园, “在百年未有之大变局中开创人类命运共同体新局面,” 西华大学学报, 2022年1月, p.10.

250) “国务院发展研究中心报告未来15年国际经济格局变化和中国战略选择,” 2019.01.02.
https://www.sohu.com/a/286219328_825056

251) 杨河(2021), ““世界处于百年未有之大变局”的哲学思考,” 北京大学学报, 第58卷第5期.

252) 韩升, 段晋云, “百年未有之大变局下全人类共同价值的国际传播机制建构,” 『学习论坛』, 2022年3月, p.68.

253) 环球网, “习近平: 放眼世界, 我们面对的是百年未有之大变局,” 2017.12.29.

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1588086197016249556&wfr=spider&for=pc> (검색일: 2022.03.23.)

로 전망하고 있다. 이러한 사회주의 가치의 부상 속에서 중국 특색의 사회주의는 중화민족의 위대한 부흥의 핵심 방향이라고 강조하고 있다. 2019년 인민일보는 새로운 시대는 중국특색의 사회주의가 세계에서 위대한 가치를 펴먹이면서, 사회주의가 자본주의와 함께 치열한 경쟁을 벌이는 시대라고 규정하고, 이 치열한 경쟁 속에서 중국 특색 사회주의가 점점 더 우세를 드러낼 것이라고 강조하였다.²⁵⁴⁾ 중국은 세기의 대변화를 서구사회 내부모순으로 인한 문명쇠퇴와 중국 특색의 사회주의 문명의 부상으로 해석하고 있다. 중국은 중국 특색의 제도우위를 활용하여 경제에서 후발우위를 점하였고, 동시에 다방면의 제도우위를 이용하여 사회주의 경제문명의 토대를 닦았고, 지능화 정보화 전선에서 자본주의 산업문명을 대체할 새로운 문명체계를 창조했다는 것이다.²⁵⁵⁾

한편 중국은 시대의 대변화 속에 중국의 문화적 자신감을 강조하고 있다. 왕샤오취안은 점점 더 많은 국가들이 중국의 통치와 행정 경험을 배우고 있고 중국이 제기한 안보관, 발전관, 글로벌 거버넌스관이 전세계적으로 널리 수용되고 있으며, 이를 바탕으로 점차 수많은 개발도상국의 이익에 부합하는 공통가치가 형성되는 데 강력한 영향을 주고 있다고 강조한다. 또한 중국의 평화굴기는 국제관계 민주화를 촉진하는 핵심요인이고 이것이 세기의 대변화의 중요특징이라는 것이다.²⁵⁶⁾ 이렇듯 중국이 이해하는 세기의 대변화는 서구 가치문명의 쇠락과 중국 사회주의 문명의 부상 중국식 모델의 글로벌화라고 할 수 있다. 강대국 간 세력균형의 변화가 추동하는 세기의 대변화는 중국 문화가 세계로 나아가는 귀중한 기회를 제공하고 문화적 자신감을 강화할 수 있는 지평을 넓히고 있다는 것이다.²⁵⁷⁾

경제적 측면에서도 미국 주도의 자본주의 위기가 심화되고 있다고 강조하고 있다. 사회주의 시장경제는 점차 성숙해지고 있으며, 국가자본주의는 사회화된 형평성 개혁에 직면하여 점점 더 대중화되고 있다는 것이다.²⁵⁸⁾ 중국 공산당은 오늘날 변화에 기초해 인류운명의 미래를 조망하면서 전 인류 공동의 가치이념을 제기하였다고 강조하고 있다. 중국은 18차 당대회 이후 중국 공산당이 적극적으로 인류공동의 가치를 이행하고 있다는 점을 내세우며 국제사회 내 중국의 담론 주도권을 강화하고 있다.

254) 辛向阳, “科学社会主义视野下百年未有之大变局,” 《世界社会主义研究》2019年第10期

255) 陈宗胜(2021), “百年未有之大变局与人类文明的更替演进—兼及新冠肺炎疫情全球蔓延加剧大变局进程,” 学术前沿 2021.07, p. 106.

256) 王晓泉, “中国崛起视域下的‘百年未有之大变局’及其应对,” 北方论丛 2021年第3期, p. 113.

257) 王天民, 张骄阳, “刍论在百年未有之大变局中坚定文化自信,” 思想文化教育 2022年第1期, p.112.

258) “国务院发展研究中心报告未来15年国际经济格局变化和中国战略选择,” 2019.01.02.

https://www.sohu.com/a/286219328_825056

4 중국의 대전략과 일대일로

일대일로는 중국이 중화민족의 위대한 부흥과 인류운명공동체 건설의 목표를 향해 나아가는 핵심적 국가전략이라고 할 수 있다. 중국은 2017년 19차 당대회 보고를 통해 외교전략의 방향으로 중국 특색의 대국외교를 강조한 바 있다. 이는 전방위, 다층적, 입체화된 외교로 우호적 대외환경을 구축하는 것을 주요한 목표로 하고 있으며, 일대일로 구상을 이러한 전략목표의 주요한 실천전략으로 제시하고 있다.²⁵⁹⁾ 중국 국방대 전략연구부장인 런톈요우(任天佑)는 해방군보에서 “일대일로는 중국의 미래 국가대전략”이라고 강조한 바 있다. 그는 일대일로 안에 경제, 외교, 기술, 문화, 군사 등 전 영역의 전략을 포괄하고 있고, 특히 중국이 대국이 되더라도 패권추구가 아닌 윈윈 방식의 평화적 부상을 할 것이라고 설명한다.²⁶⁰⁾ 이렇듯 일대일로는 중국의 세기의 대변화라는 전략적 기회를 적극 활용하여 중국의 부상과 글로벌 영향력의 확대, 인류운명공동체라 건설이라는 대전략을 이행해갈 실천전략이라고 할 수 있다.

가. 일대일로와 중국의 글로벌 영향력 확대

일대일로는 중국이 추구하는 인류운명공동체 건설을 위한 국제관계 전략의 핵심제도로 할 수 있다. 환칭즈(郝庆治)는 중국의 일대일로가 과거 미국의 ‘유럽부흥계획’ ‘색깔혁명 전략’의 연계선상에 있는 주요한 전략이라고 해석하였다. 일대일로는 중국이 개혁개방 이후 최초로 제안한 경제적 외교전략 혹은 국제적 지역적 영향력을 가진 전략으로서 중요한 의의를 갖는다는 것이다.²⁶¹⁾

일대일로는 중국의 영향력 범위를 확대하면서 중국에 우호적인 글로벌 환경과 토대를 구축하는 핵심적인 전략적 토대라고 할 수 있다. 중국은 일대일로를 통해 중국 ‘대주변(大周边)’의 안전환경을 조성하고, 아시아 유럽 아프리카 등 연해국가들의 국가통치 수준을 제고하고, 협력을 통한 안보증진 및 세계 평화유지에 기여한다고 강조하고 있다.²⁶²⁾

259) 共产党员网, “习近平: 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告,” 2017.10.18.

<https://www.12371.cn/2017/10/27/ART11509103656574313.shtml>

260) 中国军网, “‘一带一路’: 连通中国梦与世界梦的大战略,” 2015.04.17.

“一带一路”: 连通中国梦与世界梦的大战略_大闽网_腾讯网 (qq.com)

261) 郝庆治 (2017), “理解人类命运共同体的三个重要层面,” 中国共产党新闻 2017.08.15.

http://theory.people.com.cn/GB/n1/2017/0815/c40531-29470252.html?ivk_sa=1024320u

중국의 발전과 안정을 위해 중시해왔던 주변외교가 시진핑 체제 들어와서 그 범위가 세계로 확대된 것이다. 1989년 천안문 사건 이후 서구의 대중국 제재 상황에서 중국은 주변국 외교로 정세를 돌파하였고, 1990년대 동아시아 지역주의 부상으로 주변외교의 중요성이 더욱 부상하였다.²⁶³⁾ 21세기 들어 중국의 부상과 함께 중국의 지정학 전략은 육해통합으로 해상과 대륙을 통합하는 확장적 전략을 추구하고 있다. 이에 따라 중국의 주변외교의 범위는 훨씬 더 확대되었고, 일대일로는 중국의 부상을 위한 우호적 대외환경 조성에 핵심적 전략구상이라고 할 수 있다.

시진핑은 2015년 아시아 보아오 포럼 연설에서 “미래를 공유하는 공동체로 나아가기 위해서는 공동의, 포괄적인, 협력적인, 지속가능한 안보의 실현을 견지해야 한다”고 강조한 바 있으며, 일대일로 구상은 경제발전 전략 뿐만 아니라 안보전략의 큰 구상이기도 하다. 일대일로는 중국의 발전을 억지하는 전략적 봉쇄를 깨고 ‘동쪽 바다로’ ‘서쪽 대륙으로’ 확장하는 육로와 해상의 전략병합이다.²⁶⁴⁾ 또한 일대일로는 글로벌한 경제통합과 연결을 지향하며, 이는 나아가 정치적 유대와 문화적 교류의 확대까지 목표로 하고 있다.

나. 일대일로와 과학기술혁신, 미래경제 주도

중국은 과학기술 자주혁신을 세기의 대변화 속에서 중국의 전략적 기회를 추구하는 데 핵심요소라고 강조하고 있다.²⁶⁵⁾ 중국의 14차 5개년 계획도 세기의 대변화와 관련 “새로운 과학기술혁명”의 시대임을 강조하고 2035년 중국이 세계일류 혁신국가로 부상할 것임을 목표로 제시하고 있다.²⁶⁶⁾ 일대일로 또한 이러한 세기의 대변화 인식과 세계일류 혁신국가 목표와 연계하여, 적극적으로 과학기술기반의 협력을 확대하면서 중국 주도의 혁신네트워크 구축을 강조하고 있다. 중국은 14차 5개년 계획에서 ‘일대일로’의 질적 발전 추진을 강조한 바 있다. 이 계획에서는 일대일로 국가들이 전략, 계획, 체계의 일치성을

262) 中国军网, ““一带一路”: 连通中国梦与世界梦的大战略,” 2015.04.17.

“一带一路”: 连通中国梦与世界梦的大战略_大公网_腾讯网 (qq.com)

263) 韩爱勇(2020), “百年未有之大变局下中国周边外交的策略选择,” p. 79.

264) 中国军网, ““一带一路”: 连通中国梦与世界梦的大战略,” 2015.04.17.

“一带一路”: 连通中国梦与世界梦的大战略_大公网_腾讯网 (qq.com)

265) 刘睿, 王越, “世界百年未有之大变局的科学应对方略探析-基于正确对待科技的视角,” 江汉论坛, p. 57.

266) 中国政府网, “中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议,” 2020.11.3.

http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm

추진하고, 정책, 규칙, 표준의 상통을 강화하는 것을 목표로 제시하고 있다. 특히, 디지털 경제, 공중보건, 녹색발전, 과학기술교육협력을 심화하는 것을 강조하고 있다.²⁶⁷⁾ 또한 일대일로는 미래 성장의 핵심분야로 네트워크의 중점을 지속 확대하고 있다.

2017년 ‘일대일로과학기술행동계획(“一带一路”科技创新行动计划)’ 추진 이후, 중국은 일대일로 84개국과 과학기술협력 관계를 구축하고, 1118개 과제의 공동연구를 지원하였다. 농업, 신에너지, 위생건강 등 53개의 공동실험실을 구축하고, ‘혁신실크로드(创新丝绸之路)’ 건설을 가속화하고 있다.²⁶⁸⁾ 특히, 중국의 과학기술협력은 중국이 전략중점을 두고 있는 분야를 중심으로 협력을 확대해 가고 있다. 최근 중국과학원 마이크로위성혁신연구소와 포르투갈 과학기술재단이 해양과 우주분야 협력을 추진하는 ‘블루파트너십(蓝色伙伴关系)’을 체결한 것은 대표적인 사례라고 할 수 있다.²⁶⁹⁾

이외에도 2018년 중국과학원이 주도하여 창설한 ‘일대일로 국제과학조직연맹(“一带一路”国际科学组织联盟)’은 2021년 11월 현재 원래 37개 기관에서 67개로 회원기관이 확대되어 아시아, 아프리카, 유럽, 남미 및 오세아니아의 50개 국가 및 지역에 걸쳐있다.²⁷⁰⁾ 이들 중 대다수의 국가가 개발도상국으로, 일대일로는 개발도상국에 대한 과학기술 관여의 중요한 채널이 되고 있다.

다. 일대일로와 신흥국, 개발도상국 연대

중국의 세기의 대변화론은 글로벌 힘의 이동에 주목하면서, 서구경제의 쇠락과 개발도상국의 부상을 강조하고 있다. 일대일로는 중국이 미래에 새로운 성장의 동력이 될 것으로 강조하고 있는 개발도상국에 대한 전략적 관여 및 상호의존 강화의 핵심 채널이 되고 있다. 또한, 개발도상국은 중국 주도의 글로벌 영향권을 구축하는 데 있어 중점 외교전략 대상이 되고 있다. 아래 [그림 3-4]는 일대일로 회원국을 표시한 세계지도이며, 대다수가

267) 中国政府网, “中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议,” 2020.11.3.

http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm

268) 半岛科技报, “中国已与84个共建“一带一路”国家开展科技合作,” 2022.2.17.

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1725074552556025508&wfr=spider&for=pc>

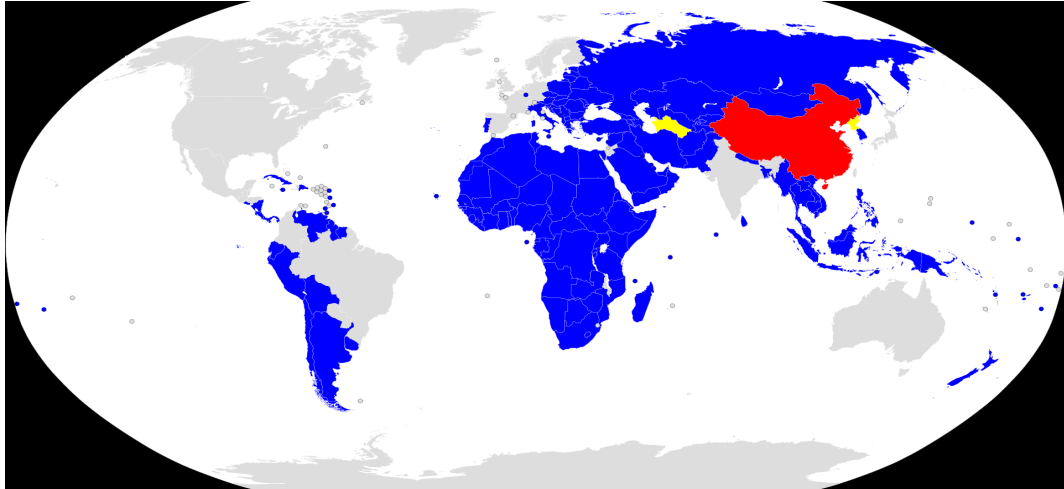
269) 半岛科技报, “中国已与84个共建“一带一路”国家开展科技合作,” 2022.2.17.

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1725074552556025508&wfr=spider&for=pc>

270) 新华网, “密切国际科技交流合作更好造福人类——专访“一带一路”国际科学组织联盟(ANSO)主席白春礼,” 2021.12.13.

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1719025450744977290&wfr=spider&for=pc>

개발도상국임을 볼 수 있다.



[그림 3-4] 일대일로 협력 문건 체결국 지도²⁷¹⁾

세기의 대변화론이 강조하듯 오늘날 국제질서의 변화와 미래 질서 속에서 개발도상국의 부상은 중국의 대전략이 주목하는 핵심요소이다. 일대일로는 전세계적으로 광범위한 영향을 미치는 것으로, 인류공동운명체 건설의 이념 하에 중국을 중심으로 한 개발도상국을 위한 발전 계획이다. 일대일로 구상은 개발도상국가들에게 중국경제성장의 편리함을 제공하고 저소득국가들에게 저가의 공산품과 서비스를 제공하고, 개발도상국들에게 실용기술, 기반시설건설을 제공할 수 있다.²⁷²⁾ 미래 경제력의 핵심주체로 개발도상국을 강조하고 있는 후안강 또한 중국이 개발도상국가들을 위해 중국의 기회를 창조해야 한다고 강조하고, 일대일로 건설을 통해 중국기술, 중국혁신, 중국제조, 중국투자, 중국시장, 중국서비스 등을 제공해야 한다고 강조하고 있다.²⁷³⁾ 신상양(辛向阳)은 중국이 주도하는 경제세계화는 불평등한 경제질서를 변화시키고 국제적 의무를 다하며 서구의 경제, 무역, 첨단기술의 위협에 맞서 싸우고 있다면서 China StarTimes의 사례를 제시하였다. 서구

271) Wikipedia, "Belt and Road Initiative," https://en.wikipedia.org/wiki/Belt_and_Road_Initiative

2022년 기준, 중국 일대일로 공식홈페이지에 게재된 협력국은 150개 정도이다.(2022년 새로 협약체결한 말라위 포함)

272) 姜安印, 刘博, "世界百年未有之大变局视野下的“一带一路”研究," 上海经济研究 2021年第1期, 113-114.

273) 胡鞍钢. 2021. "中国与世界百年未有之大变局：基本走向与未来趋势," 『新疆师范大学学报』 2021年05期. p.23.

국가들이 아프리카 TV시장을 독점했을 때 50-100달러의 시청료를 지불했는데, China StarTimes가 3-5달러의 시청료로 2019년 초 2,200만의 사용자를 보유한 디지털TV사업자로 성장한 사례를 들며 중국은 발전의 열매를 공유하고 있다고 주장하였다.²⁷⁴⁾

라. 다자주의와 글로벌 다극화, 글로벌 거버넌스 개혁

중국의 국제질서 비전의 핵심은 인류운명공동체에 있다. 인류운명공동체는 세기의 대변화 담론과 밀접히 연계되어 힘의 이동과 다극화, 다원화의 추세 속에서 중국이 추구하는 새로운 국제관계의 모습을 표현하고 있다. 시진핑은 2018년 브릭스(BRICS) 비즈니스 포럼에서 ‘골든타임 10년(金色十年)’이라는 용어로 향후 10년 동안 세계가 직면하게 될 거대한 변화를 간접적으로 설명하였다. 글로벌 질서의 세력균형이 가속화되고 신구 간의 동력이 전환되고, 글로벌 거버넌스 시스템이 전환될 것이라는 것이다.²⁷⁵⁾ 양허(杨河)는 국제관계에서 신흥시장과 개발도상국의 부상으로 오랫동안 선진자본주의 국가들이 지배하던 공정성과 합리성이 결여된 국제관계 규칙이 재편될 것으로 전망하고, 중국의 인류운명공동체 건설은 상생협력, 공동발전을 향한 글로벌 거버넌스 체계의 방향이며, 새로운 국제관계 형성의 의미라고 강조하고 있다.²⁷⁶⁾ 또한 중국은 세기의 대변화 시기의 기본 원칙이며 중국이 전개하는 세계체제 혁신으로, 다자주의 수호와 실천을 강조하고 있다.²⁷⁷⁾ 그리고 이러한 다자주의는 인류운명공동체 비전과 연결되어 중국이 추구하는 미래 국제 질서의 모습으로 강조되고 있다. 일대일로로 중국이 경제, 환경 및 전략적 과제를 해결하는 데 우호적 대외환경을 구축하기 위해 어떻게 다극질서를 촉진하면서 대전략을 도입하는지를 보여주는 것이라고 할 수 있다.²⁷⁸⁾

일대일로로 중국이 주도적으로 새로운 글로벌 거버넌스를 구축하고, 중국이 추구하는 다자주의를 실현하는 핵심 플랫폼으로 자리하고 있다. 니우웨이건(钮维敦)은 일대일로가 다극적 글로벌 거버넌스를 요구하는 세력을 대표한다고 강조하고, 중국은 일대일로를 통해 글로벌 거버넌스의 합리화와 진화를 위한 중추적 역할을 하고 있다고 주장하였다.²⁷⁹⁾

274) 辛向阳, “科学社会主义视野下百年未有之大变局,” 《世界社会主义研究》2019年第10期

275) 陈艳艳(2022), “中国共产党对百年未有之大变局的阐释及其贡献,” 西南交通大学学报 2022年 1月, p.12.

276) 杨河(2021), ““世界处于百年未有之大变局”的哲学思考,” 北京大学学报, 第58卷第5期, p.49.

277) 丑则静, “维护践行多边主义 破解全球治理之困,” p. 44.

278) Flynt Leverett and Wu Bingbing (2016), “The New Silk Road and China’s Evolving Grand Strategy,” *The China Journal* 77, p. 124.

279) 钮维敦(2020), “中国特色全球治理观视域下的“一带一路”倡议及其特点” 宁夏社会科学 2020年第

중국은 글로벌 다극화 추구의 대전략으로 세계 주요 강대국이 될 수 있는 준강대국과의 우호적 관계 구축을 주요한 과제로 하여 왔고, 특히 러시아는 중국이 글로벌 다극화를 추구해 가는 데 있어 가장 핵심 파트너로 인식되고 있다. 예쁘청은 러시아의 부상이 중국의 부상에 연결될 수 있는 만큼, 중국은 러시아 스스로 글로벌 강국으로 재부상하려는 노력을 지원해야 한다고 강조하고 있다.²⁸⁰⁾ 그는 또한 글로벌 다극질서를 촉진하기 위해 반드시 유럽과 협력을 지속해야 한다고 강조한 바 있다.²⁸¹⁾ 중국은 또한 기존의 서구질서가 소수의 국가가 주도하는 단극구조로 다수의 개발도상국들과 저발전 국가들이 발언권과 주도권을 갖지 못하는 구조로, 중국이 점점 더 개발도상국들이 새로운 국제관계에서 중요한 주도권을 가질 수 있도록 하는 역할을 할 것이라고 강조한다.²⁸²⁾ 일대일로라는 이러한 중국의 다극화 전략이 전방위적으로 이행되어가는 주요한 실천 플랫폼이 되고 있다.

한편 중국은 글로벌 경제 거버넌스가 국제경제구조 변화에 부응하지 못하고 대표성과 공정성이 부족하며, 신흥경제그룹 부상과 주도권이 제고되는 상황을 반영하지 못하고 있다고 비판한다.²⁸³⁾ 중국은 글로벌 경제 거버넌스 개혁을 주요한 과제로 목표하고 있다. 14차 5개년계획도 글로벌 경제거버넌스 개혁에 대한 적극 참여를 주요 과제로 제시하였다. 해당 계획은 구체적으로 G20 등 국제경제협력을 강화하면서 세계 무역조직 개혁에 적극 참여하고, 공정하고 합리적인 글로벌 경제거버넌스 체계 개선을 추동하면서, 특히 다자의 지역투자무역협력체계에 적극 참여하고, 신흥 분야 경제거버넌스 규칙 제정을 주도하는 것을 주요한 과제로 내세우고 있다.²⁸⁴⁾ 일대일로라는 이러한 글로벌 경제거버넌스 개혁의 주요한 토대가 될 수 있다.

중국은 일대일로를 중심으로 위안화의 글로벌화를 추구하고 있다. 샤먼대학 경제학과와 신화인텍스가 공동으로 발간한 <글로벌 환율전송지수보고서(2020)>에 따르면, 일대일로 구상 이후 위안화의 영향력은 지속 증대되고, 위안화의 영향을 받는 통화유형이 증가하여 일대일로 통화영향력 네트워크의 중심 위치로 이동한 것으로 나타났다.²⁸⁵⁾ 국제

3期.

280) Zhicheng Ye (2011), *Inside China's Grand Strategy: the Perspective from the People's Republic*, (Kentucky: The University Press of Kentucky), p.138.

281) Zhicheng Ye (2011), *Inside China's Grand Strategy: the Perspective from the People's Republic*, (Kentucky: The University Press of Kentucky), p.143.

282) 袁新月(2021), “论百年未有之大变局背景下的中国发展,” 现代商贸工业 2021年第21期, p.103.

283) “国务院发展研究中心报告未来15年国际经济格局变化和中国战略选择,” 2019.01.02.

https://www.sohu.com/a/286219328_825056

284) 中国政府网, “中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议,” 2020.11.3. http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm

은행간통신협회(SWIFT) 발표에 따르면, 2022년 1월 글로벌 결제에서 위안화의 비중이 3.2%로 한 달 사이 0.5%가 증대하면서 2015년 이후 최고치를 경신했다. 최근 사우디아라비아가 중국 수출 원유 일부를 위안화로 결제하는 방안을 검토하면서 위안화의 글로벌화에 대한 기대가 높아지고 있다.²⁸⁶⁾

마. 중국 제도와 가치문화의 확산과 공유

최근 중국은 적극적으로 자본주의의 실패와 서구 민주주의의 모순, 나아가 서구 문명의 쇠락을 강조하고 있다. 또한 세기의 대변화 시기, 자본주의와 사회주의간의 치열한 경쟁이 지속되는 과정 속에서 중국 특색의 사회주의가 우세를 드러낼 것이라고 자신하고 있다. 천종성(陈宗胜)은 자본에 통제되는 극단적 민주주의와 극단적 개인 자유를 비판하면서 세기의 대변화 시기 ‘자본주의 산업문명의 종말’을 강조하였다.²⁸⁷⁾ 중국 공산당은 19기 6중전회의 역사결의에서 “시진핑 체제 들어 중국의 사회주의 민주제도화, 규범화, 질서화가 전면적으로 추진되고 중국 특색의 사회주의 정치제도의 우월성이 더욱 발휘되었다”고 평가하고 있다.²⁸⁸⁾ 2019년 4월 시진핑은 충칭의 좌담회에서 “중국 공산당이 왜 능력있는지, 마르크스주의가 왜 실천적인지, 중국 특색 사회주의가 왜 좋은지 등의 중대 문제들을 광범위하게 선전 및 교육하고 사상 여론 주도를 강화해야 한다”고 강조하였다.²⁸⁹⁾ 중국은 중국의 사회주의 제도, 문화가치에 대한 대내적 자신감을 바탕으로 사회주의 가치문화의 확산을 주요한 과제로 하고 있다.

사회주의 가치 문화에 대한 자신감의 강조는 중화민족의 위대한 부흥과도 밀접히 연계되어 있다. 시진핑 체제 들어 중국은 중국 특색 사회주의의 새로운 시대로 진입했다고 강조하고 있다. 21세기 중엽 세계일류 강국을 목표로 한 중국몽은 사회주의 강국을 강조하고 있다.²⁹⁰⁾ 시진핑은 “높은 문화적 자신감과 문화적 번영 없이 중화민족의 위대한 부흥

285) 中国金融新闻网, “全球汇率传导指数报告首发 揭开国际货币体系变局,” 2020.01.11.

https://www.financialnews.com.cn/gc/sd/202001/t20200111_175032.html

286) 新浪网, “沙特推进对华石油贸易人民币结算‘多米诺效应’:助力人民币储备地位提升, 各国银行加快接入CIPS,” 2022.03.23.

http://k.sina.com.cn/article_1651428902_626ece26020010aof.html (검색일: 2022.03.25.)

287) 陈宗胜(2021), “百年未有之大变局与人类文明的更替演进—兼及新冠肺炎疫情全球蔓延加剧大变局进程,” 学术前沿 2021.07, p. 108.

288) 中国政府网, “中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议,” 2021.11.16.

http://www.gov.cn/zhengce/2021-11/16/content_5651269.htm (검색일: 2021.03.12.)

289) 辛向阳, “科学社会主义视野下百年未有之大变局,” 《世界社会主义研究》2019年第10期

290) Niv Horesh (2021), *China's Grand Strategy under Xi Jinping*, (New York: Routledge), p. 33.

도 있을 수 없다”고 말했다. 중국은 세기의 대변화 시기 문화적 자신감을 강화하는 것을 중국 특색의 사회주의 문화강국 건설의 주요한 요소로 강조하고 있다.²⁹¹⁾

일대일로라는 이러한 중국의 제도, 가치문화의 확산과 공유에도 중요한 기반이 되고 있다. 왕징생(王京生)은 유구한 역사를 지닌 실크로드는 중국 문명이 세계로 나아가는 탐험의 길이며, 세계 문명의 통합과 발전의 길이었다는 점에서 오늘날 일대일로는 중국의 강대국화에 따른 문화적 자신감을 반영한 것이라고 강조하였다.²⁹²⁾ 중국은 세기의 대변화 속에서 중국의 문화 우위와 가치사상 우위를 확대하기 위해 중국 문화와 중국 가치규범, 중국 모델의 글로벌화를 추구하고 있으며, 일대일로는 이러한 중국 대전략의 핵심 공간이 되고 있다. 2012년 18차 당대회 이후 시진핑은 국제사회에서 문명간 교류와 상호학습을 적극 옹호하며 “문명 간 교류와 학습은 인류문명의 발전과 세계의 평화로운 발전을 위한 중요한 원동력”이라고 강조하였다.²⁹³⁾ 일대일로는 연선국가들 사이의 정책, 사람들의 마음을 상호연결하고, 중화민족의 문화적 자신감을 토대로 다른 문화의 교류와 상호학습을 촉진하는 주요한 매개가 되고 있다. 2021년 8월 라오스외교연구소와 시진핑외교사상연구센터는 공동으로 심포지엄을 개최하고 시진핑외교사상과 인류운명공동체 토론을 진행하는 등 중국은 일대일로 국가들과의 경제, 기술 뿐만 아니라 가치사상 협력을 확대해 가고 있다.²⁹⁴⁾

개발도상국은 중국의 사회주의 문화강국 목표와 중국 모델 확산의 주요한 파트너로 인식되고 있으며, 일대일로는 이러한 중국의 전략적 목표를 실천해가는 데 주요한 공간이 되고 있다. 중국은 일대일로 건설을 통해 세기의 대변화에 주어진 전략적 기회를 포착하고 중국 문화발전을 추구하고 있다.²⁹⁵⁾ 뤼젠보(罗建波)는 중국과 개발도상국 간 지속적인 교류, 특히 거버넌스와 정치경제교류가 중국의 발전모델과 발전경험을 대외에 보여줄 수 있다고 강조하였다.²⁹⁶⁾ 중국이 사회주의 문화강국으로, 글로벌 소프트파워를 제고하는 데 있어 일대일로는 주요한 전략자원이 되고 있다.

291) 王天民, 张骄阳, “刍论在百年未有之大变局中坚定文化自信,” 思想文化教育 2022年第1期, p.111.

292) 王京生, “文化自信与‘一带一路’建设,” 中国政府网, 2021.09.07.

http://www.gov.cn/xinwen/2021-09/27/content_5639549.htm (검색일: 2022.03.26.)

293) 王天民, 张骄阳, “刍论在百年未有之大变局中坚定文化自信,” 思想文化教育 2022年第1期, p.113.

294) 人民网, “共建一带一路倡议和人类命运共同体理念为国际社会作出突出贡献,” 2021.08.28

295) 王天民, 张骄阳, “刍论在百年未有之大变局中坚定文化自信,” 思想文化教育 2022年第1期, p.113.

296) 罗建波, “中国与发展中国家关系为什么很重要,” 中国投资2018年第19期, 31.

5 결론 : 중국의 대전략과 논쟁적 미래 국제질서

중국은 국제질서의 근본적 변화라는 세기의 대변화론을 토대로, 개발도상국에 대한 경제적 기술적 관여를 적극 확대해 하고 있다. 중국의 세기의 대변화론이 보여주고 있는 국제환경 인식은 중국의 세계일류강국화와 개발도상국으로의 힘의 이동이라는 미래전망에 근거하여, 중국의 국력, 제도, 가치, 규범의 우세를 강조하면서, 중국의 대서구 경쟁과 중화민족의 위대한 부흥에 우호적인 다극질서를 추구하는 대국 외교를 적극 전개해 가고 있다.

중국이 전망하는 미래질서와 중국의 대전략은 선진국과 개발도상국 간의 경쟁이 단순히 경제분야뿐만 아니라, 기술, 제도, 가치문화 등으로 확대되고, 서구 주도의 글로벌 정치경제 거버넌스 개혁을 위한 중국 주도의 글로벌 거버넌스 개혁 요구가 본격화하면서 외교경쟁이 심화될 수 있음을 보여주고 있다. 중국이 세기의 대변화로 주장하는 자본주의의 쇠퇴와 사회주의경제의 부상, 서구 민주주의 가치의 모순과 사회주의 문화의 확대 등의 논의는 전략적 방향과 선호가 기반이 된 미래전망이라고 할 수 있다. 그리고, 일대일로는 중국의 국가대전략을 실현하고, 중국이 전략적으로 선호하고 추구하는 국제환경을 구축하는 데 있어 핵심적인 실천플랫폼이 되고 있다.

중국의 대전략과 국제환경 인식, 그리고 일대일로의 외교전략에 대한 분석의 결과는 중국 대전략 연구의 주요한 논쟁 중 하나인 ‘중국이 미국의 패권을 대체하려고 하는가? 중국은 수정주의 국가인가?’ 라는 물음에 대해 ‘점점 더 가능성이 높아지고 있다’는 것을 보여주고 있다. 또한 일대일로의 영향력 지도와 세기의 대변화 담론은 점점 더 중국이 지역 패권을 넘어 글로벌 패권을 추구하고 있음을 보여주고 있다. 중국은 기존 서구주도의 국제체제와 경제거버넌스의 문제를 세기의 대변화의 핵심 현상으로 인식하고, 이에 대한 대안적 질서의 부상을 시대적 요구와 당위적 목표로 강조하고 있다.

중국은 중국을 중심으로 한 개발도상국의 부상을 미래변화의 핵심으로 강조하고 있다. 중국은 과학기술 기반의 혁신성장을 목표로 개발도상국에 대한 기술적 관여, 경제적 관여를 점점 더 확대해 가고 있다. 지속 성장하는 그룹에 중국의 영향력을 확대하고, 중국과의 동조화를 제고하기 위한 적극적 주도적 조치들을 확대해 가고 있다. 또한 중국은 미래 다극질서의 부상을 강조하면서 개발도상국과의 다양한 다자체제를 구축하면서 개발도상국에 대한 외교적 관여 역시 적극 확대해 가고 있다. 그러면서 이러한 변화가 기존의 서구 주도의 글로벌 거버넌스의 문제를 보완하는 주요한 발전이라고 평가하고 있다.

중국의 개발도상국에 대한 관여는 경제적·기술적·외교적 관여를 넘어 제도적 관여, 가치문화적 관여와 동조화 전략으로 확대되고 있다. 최근 중국은 서구 민주주의의 모순을 비판하면서, 중국 특색의 민주주의를 전과정민주주의(全过程人民民主)로 적극 홍보하고 있다. 2021년 말 〈중국의 민주주의 백서(中国的民主白皮书)〉를 중문·영문판으로 발간하고, 중국 특색의 민주주의의 우월성을 강조하면서 글로벌 소통에 적극 나서고 있다.²⁹⁷⁾

중국의 미래질서 인식과 대전략은 미래 세계가 다분히 논쟁적, 경쟁적 국제질서에 직면할 수 있는 가능성이 높음을 보여주고 있다. 도쉬(Doshi, 2021)는 중국이 초기에는 지역적 차원에서 미국 질서를 대체하고자 하는 대전략을 추구하였으나, 현재는 글로벌 차원에서 미국 질서를 대체하고자 하는 대전략을 추구하고 있다고 주장한다.²⁹⁸⁾ 나아가 현재 중국의 국제환경 이해와 미래질서 담론, 중화민족의 위대한 부흥을 향한 목표와 일대일로 외교전략으로 바라보는 중국의 대전략은 전면적·복합적 경쟁과 글로벌 영향력 경쟁의 확대를 전망하게 한다. 미중 전략경쟁이 글로벌 차원의 패권경쟁이면서, 경제, 기술, 제도, 가치문화, 군사 등 전방위적·복합적 경쟁일 수 있음을 보여주고 있다.

대전략의 근본적 목적은 목표와 수단 사이의 균형을 확보하는 것이다. 목표를 달성하기 위해 수단을 동원하나, 수단을 과도하게 사용하지 않기 위해 목표를 조정하기도 한다.²⁹⁹⁾ 그리고 대전략은 외교상대의 대응에 따라 조정되기도 혹은 실현하지 못할 수도 있다. 최근 미국과 유럽 등 서구 선진국들은 중국의 부상을 위협으로 규정하고 연대를 강화하고 있다. 중화민족의 위대한 부흥이 세계 일류 강국, 세계 일류 과학기술 강국, 사회주의 강국을 목표로 하고 있으나, 실제 이러한 것들이 직면하게 될 대외적 환경에 따라 중국의 대전략의 지속가능성 또한 제약이 따를 수 있다. 한국이 직면하고 있는 미래에 직면하게 될 국제질서는 다분히 경쟁적이고 논쟁적일 뿐만 아니라, 그 경쟁이 국가 간 경쟁일지 진영 간 경쟁일지, 나아가 경쟁 그룹의 형성이 어떻게 전개될지 등 불예측성과 불확실성이 매우 높은 현실에 직면해 있다.

논쟁적인, 경쟁적인 국제질서 속에서 미래 불확실성과 불예측성이 높아지는 상황에서 한국 또한 미래질서에 대한 예측, 나아가 우리가 추구하는 미래질서에 대한 선호를 토론

297) 2022년 3월 중국-파키스탄 '전과정민주주의와 발전경험교류' 세미나, CGTN방송의 글로벌좌담회 등 중국은 적극적으로 중국민주주의 홍보에 나서고 있다.

298) Rush Doshi (2021), *The Long Game : China's Grand Strategy to Displace American Order*, (New York: Oxford University Press), p. 10.

299) Liddell Hart (1957), *Strategy* (New York : Praeger) 336, 366-372. ; Har Brands (2014) 2-3에서 재인용.

하고, 이에 근거하여 중장기적 관점의 외교전략을 수립해갈 필요가 있다. 중국을 포함한 주요 국가들이 중장기 전략을 수립하는 데 있어, 자국이 선호하고 추구하는 미래의 질서를 구체화하고 이를 위해 큰 틀의 대전략과 분야별 전략들을 종합적으로 구상하고 추진해가고 있다는 점에서 한국에 주는 전략적 함의를 발견할 수 있다. 과연 한국은 한국이 직면하고 있는 국제질서를 어떻게 규정하고 해석할 것이고, 그 안에서 한국의 장기목표는 무엇이며, 그 목표에 가기 위해 어떠한 자원을 어떻게 활용할 것인지에 대한 총합적 전략사고를 하고 있는가? 중국의 국제질서 인식과 대전략이 다분히 중국 중심적이고 중국의 선호가 반영된 내용일 수 있으나, 여전히 국제환경과 장기목표, 전략과정과 수단을 긴밀히 연계시키고 이를 위한 국내적 동력을 지속적으로 확보해가고 있다는 점에서 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

제 3 절

러시아의 미래질서 인식과 대전략, 한국외교에의 제언

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

신범식 (서울대학교)

1 머리말

우크라이나 전쟁으로 국제정치가 요동치고 있다. 우크라이나 전쟁은 아직 진행 중이며, 그 결과 및 해법에 따라 상당히 다른 국제정치의 미래가 펼쳐질 것으로 보인다. 따라서 그에 대해 판단을 내리기에는 아직 선부를 수 있지만, 이 전쟁이 제기하는 다음과 같은 질문에 대해서 주목할 필요가 있다. 그것은 다름 아니라, 미국이 주도해 온 자유주의 국제정치 질서의 미래에 관한 질문이다.

1990년 이후 냉전 체제가 해체되고 미국은 지구적 유일 패권국의 지위를 구가하게 되었으며, 자유주의적 국제질서를 공고히 하기 위해 노력했다. 미국이 주도하는 신자유주의 시장질서의 지구적 확장을 목표로 국제경제질서의 운용을 위해 다자 레짐을 구축하기 위한 노력이 경주되었으며, 국제안보질서와 관련해서는 유럽에서의 나토(NATO)와 아시아에서의 축-살(hub and spokes)형 동맹 체제가 미국의 패권에 대항하는 도전 세력을 억제하여 국제정치적 안정을 보장하는 주요 수단으로 인식되었다.

하지만 탈냉전 이후 국제정치는 테러 등으로 대변되는 새로운 비대칭적 위협의 도전으로 불안정성이 높아졌고, 결국 9/11테러 사태는 미국이 주도하는 국제정치가 지구를 얼마나 통합시켰는가보다는 얼마나 분열시켰는가를 인식하게 했으며, 미국은 이러한 분열을 테러와의 전쟁이라는 이름으로 극복하고자 노력하였다. 미국 주도 국제정치 질서에 대한 도전은 거기서 멈추지 않았다. 지구적 공공재를 제공하며 자유주의적 국제질서를 주도해 온 미국의 패권적·중심적 지위는 중국의 부상에 의해 도전받게 되었다. 이 같은 도전은 경제 분야로부터 점차 외교·안보·군사 분야로 확산되었고, 기술, 문화, 이념에 이르는 국제정치 전반에서 미-중 전략경쟁을 촉발함으로써 세력전이와 관련된 불협화음이 전 지구적 불안정성을 고조시키게 되었다.

2022년 2월 발발한 우크라이나 전쟁은 미-중 전략경쟁이 고조되고 있는 불안정한 국제정치에 대하여 더욱 근본적인 도전과 질문을 제기한다. 러시아는 미국이 복원·유지하

려는 자유주의 국제질서에 대항하여 다른 종류의 국제질서의 필요성을 국제법에 반하는 무력 수단을 통해 항변하고 있다. 일부에서는 이를 국제정치적 ‘다극화의 심화’로 이해하려고 하지만, 러시아가 요구하는 바는 ‘지정학적 현실주의’에 입각한 ‘다지역적(multi-regional) 세계질서’로의 전환이다. 이는 전통적 지정학에서 말하는 지역 강대국(들)이 상호 세력권을 인정하면서 만들어내는 지역 질서가 모자이크적으로 세계를 구성해 가는 틀을 상정하며 구축되는 것이다. 이들 강대국은 국제적 영향력 경쟁을 다차원적으로 벌일 수는 있지만, 그 과정에서 지구적 내지 지역적 강대국의 핵심이익을 심각히 침해하지 않는 범위에서 용인될 수 있다는 것이다. 따라서 지역정치의 안정성의 기초는 강대국 간 상호이해와 세력균형에 근거하게 된다. 러시아와 중국의 전략적 협력관계의 발전은 바로 이 같은 원칙에 따라 구축되어 왔음을 알 수 있다. 중국이 미국에 요청하는 바인 ‘신형대국관계(新型大國關係)’는 바로 이와 같은 강대국 관계를 의미하는 것으로 알려져 있다.

본 절의 제3항 본문에 제시된 [표 3-1]에서는 미국이 주도한 세계질서에 대하여 유럽과 러시아 그리고 중국이 어떻게 상호작용하였는가가 정리되어 있다. 이를 통해 미국의 세계전략과 미-중 전략경쟁의 틀 안에서만 세계질서를 이해하던 기존 방식으로부터 우리의 시각을 조금 더 확장해 볼 수 있다. 이런 시각의 전환을 통해 국제사회 내에 존재하는 이질성과 미국 주도 국제질서에 대한 불만, 그리고 지구적 영향력에 대한 불협화음과 경쟁성의 고조가 탈냉전 국제정치 과정에서 확산·고조되어 왔음을 알 수 있다.

현재 진행 중인 우크라이나 전쟁을 두고 다니엘 벨의 “이데올로기의 종언”과 프란시스 후쿠야마의 “역사의 종언”을 퇴색시킬 새로운 국제질서의 도래라는 해설이 쏟아지고 있다. 미국을 위시한 서방세계를 비롯한 다수의 국가가 러시아의 일방적인 침략 전쟁을 비난하고 사상 유례없는 제재를 가하고 있지만, 다른 한편으로는 콰드(QUAD) 체제의 일원인 인도나 나토 회원국인 튀르키예(터키), 그리고 미국의 우방인 사우디를 비롯한 중동·아프리카 국가들과 중남미 다수 국가들이 대러시아 제재에 참여하지 않으면서 취하는 태도는 신중하다기보다는 대단히 이례적으로 보인다. ‘지구촌’이라 일컬어져 온 국제사회의 여러 지점에서 지난 탈냉전 30여 년간 적지 않은 불만과 반감들이 쌓여왔음을 보여주고 있는지도 모른다. 세계질서의 변곡점이 될 것으로 보이는 이 위기의 시간에 우크라이나 전쟁을 두고 분열된 국제사회는 미국의 리더십을 따라 자유주의 국제질서의 대강(大綱) 원칙들에 다시 합의하면서 타협과 조정을 통한 안정을 달성할 수 있을 것인가, 아니면 이 같은 기대가 얼마나 현실과 괴리되어 있는가를 질문하고 있다. 하지만 타협과 통합의

정치가 점차 증발해가고 있는 미국의 국내정치적 분열상은 미국이 국제사회에서 할 수 있는 역할에 대한 의문이 커지고 있으며, 우크라이나 전쟁으로 불거진 국제사회의 이질성과 지역적 다원성을 포용하는 새로운 국제질서의 구축자로서 미국이나 중국이 어떤 역할을 할 수 있을 것인지에 대한 검토 필요성을 강력히 제기하고 있다.

러시아는 이런 국제질서의 변곡점을 지나며 여전히 중요한 국제정치의 강대국 내지 유라시아의 강대국으로서의 위상을 굳힐 것인지, 아니면 우크라이나 전쟁의 여파로 고립주의적 노선을 걸으며 점차 고립·쇠퇴하는 국가로의 여정에 들어설 것인지 기로에 서 있는 것으로 보인다. 변화의 조짐들과 함께 불안정성이 고조되는 국제질서를 안정화시키기에 버거워하고 있는 미국이나 어떤 의미에서 시대착오적인 강대국 정치의 지정학의 논리에 포획된 러시아는, 모두 함께 살아가야 할 세계의 미래를 위해 이성적 사고에 기초한 외교의 장을 회복해야 할 것이다.

이러한 문제의식 하에 본 절에서는 러시아의 국제질서 변동에 대한 인식과 대전략 및 그 실현 과제들을 살펴보고, 그런 러시아의 시각에서 현재 진행 중인 우크라이나 전쟁을 조망함으로써 3중 전쟁의 구조 속에서 유추해 볼 수 있는 전쟁의 원인을 분석해 보려 한다. 그리고 이런 러시아의 대전략 및 우크라이나 전쟁의 한국 외교에 관한 시사점을 고찰해 볼 것이다.

2 러시아의 국제질서 인식

러시아는 그간 다양한 대외정책, 군사 및 안보의 공식 문건을 통해 국제질서에 대한 인식을 표명해 왔다. 「대외정책개념」, 「국가안보개념」, 「군사독트린」이 가장 대표적 문서이다. 지난 30여년 간 꾸준히 개정되어 온 이 문건들을 보면, 러시아가 국제정세의 변동을 어떻게 인식해 왔는지를 보여준다. 최근에 발표되고 있는 일련의 문건들은 우크라이나 전쟁이 발발할 즈음 국제 및 지역질서에 대한 인식이 매우 공세적으로 변화되어 왔다는 점을 알 수 있다. 「新군사독트린」(2014년 12월 개정)을 비롯해 「해양·독트린」(2015년 7월 제정, 2022년 7월 개정), 「국가안보개념」(2015년 12월 개정, 2021년 7월 개정), 「대외정책개념」(2016년 11월 개정), 「2030 러시아연방 경제안보 전략」(2017년 5월 제정) 등에 주목할 필요가 있다. 특히 2021년에 개정된 「국가안보전략」³⁰⁰⁾에 주목

300) Указ Президента РФ от 02.07.2021 N 400 "О Стратегии национальной безопасности"

할 필요가 있는데, 이 문서 2장에는 최근 국제정세 변동에 대한 인식과 그 안에서 러시아의 역할에 대한 판단들이 집중적으로 분석되고 있기 때문이다. 이 문건에 그간 러시아가 안보 분야에서의 서방과의 타협 내지 조정을 위해 기울여 온 주요 노력들과 관련된 사안들이 거의 사라졌다는 점은 최근 우크라이나 전쟁과 중첩되면서 향후 러시아의 대외관계에 대한 많은 우려가 커 가고 있다.³⁰¹⁾

최근 안보 관련 문건들에 나타나는 러시아의 국제정세 인식의 특징을 살펴보면 다음과 같은 점에 주목할 필요가 있다. 우선, 푸틴 정부는 국제체제의 구조가 변화하고 새로운 국제질서가 점차 등장하고 있다는 강한 인식을 가지고 있는 것으로 보인다. 세계는 급변하고 있으며, 지구적 및 지역적 수준에서 새로운 주도 국가들이 그 세력을 강화하고 있으며, 이는 국제질서의 구조가 변화하면서 향후 새로운 국제질서와 그에 따른 새로운 규범이 형성되고 있다는 것이다. 특히 미국을 위시한 서방 국가들의 패권 체제 유지 노력은 지구적 발전격차의 증대에 따른 양극화와 개별 국가들 내 사회적 불평등의 강화 그리고 위기에 대한 적절한 대응 체제가 작동되지 못하는 현실 속에서 기존 서방이 주도하는 국제질서는 한계를 드러내고 점차 와해되고 있다는 것이다.

강화된 불평등, 원칙 없는 간섭 그리고 경쟁의 심화는 새로운 도전을 야기하여 각 수준에서 높아가는 불안정성과 이에 대응하는 급진주의의 확산은 이 변동의 시기의 중요한 특징이며, 이에 적절히 대응하기 위해서는 유엔 및 그 산하 기구, 상하이협력기구(SCO), 브릭스(BRICS), 아세안(ASEAN), 집단안보조약기구(CSTO), 유라시아경제연합(EAEU) 등 지구적 및 지역적 다자기구의 적극적 역할이 필요하다는 입장을 보인다.

또한 러시아는 이 같은 국제정세상의 불안정성의 증대는 핵보유국을 포함한 무력 충돌이 국지전 수준에서 발생할 위험이 증대되고 있으며, 우주 및 정보공간이 새로운 전쟁의 영역으로 부상하고 있다는 점에도 주목하고 있다. 국제법 규범과 원칙의 훼손, 기존 국제법 제도의 약화 및 파괴, 군비 통제 조약 및 협정 시스템의 지속적인 해체 역시 군사·정치적 긴장과 악화를 가져오고 있다는 점에 우려를 보여주고 있다.

특히 러시아와 국경을 접하고 있는 일부 국가들의 행동에 대한 러시아의 인식은 전통적인 우방국과 러시아의 관계를 훼손하기 위한 서방의 노력이 지속되고 있으며, 이는 소련 붕괴 이후 러시아의 주변국과의 관계 악화를 통해 독립국가연합(CIS) 와해를 추

и Российской Федерации”(http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271/) 301) 2021년 러시아 안보문건에 대한 상세한 내용은 서동주(“러시아의 국제안보·국방환경의 변화에 대한 인식과 한반도”, 2022)의 분석을 참조.

구해 온 서방의 노력이 지속되어 왔을 뿐만 아니라 최근 들어 더욱 격화되고 있다는 위기 의식을 반영하고 있는 것으로 보인다.

결국 러시아는 미국을 비롯한 서방이 주도하는 국제질서에 대한 불신 및 반감을 가지고 있으며, 이런 서구식 자유주의 질서가 위기를 맞으면서 새로운 다극적 국제질서가 등장하는 거대한 변동이 진행되고 있다고 판단하고 있는 것으로 보인다. ‘신냉전’이 이미 시작되었고 러시아와 중국이 약화되고 있는 서방에 대해 승리해 나가고 있다는 러시아 전문가의 평가는 이 같은 국제질서 재편에 대한 러시아 시각의 특징을 잘 보여주고 있다고 할 수 있다.³⁰²⁾

3 러시아 대전략의 기초: 유라시아 신거대게임으로의 집중

이러한 국제질서에 관한 인식은 러시아가 점차 유라시아 질서에서 자신의 힘의 중심성을 강화하고, 이를 보호하기 위한 노력을 적극적으로 기울일 것임을 시사하고 있다. 따라서 유라시아 신거대게임의 상황이 변화하고 있는 러시아의 전략에 의해 어떻게 변화하고 있으며, 유럽 방면과 중앙유라시아 방면 그리고 동북아시아 방면에 영향을 미치는지 파악할 필요가 있다. 이는 신거대게임의 전개 과정에 대한 고찰이 향후 유럽 안보질서와 동아시아 안보질서에 대한 그 영향을 고찰하는데 중요한 출발점이 될 수 있기 때문이다.

가. 신거대게임의 제1면: 미국의 중앙유라시아 진격과 러-중 전략 협력에 따른 후퇴

[표 3-1]에서 보듯이 미국은 2000년대 초반 테러와의 전쟁을 통해 중앙유라시아에 진출하였다. 미국은 우즈베키스탄과 키르기스스탄 내 군사 기지 임차를 통하여 해양 세력으로서 역사상 최초로 유라시아 ‘심장부(heartland)’ 지역에 군사 기지를 보유·운용하며 역내에서 전략적 우위를 점유할 수 있게 되었다. 이를 바탕으로 부시 시기 동안 미국은 중앙유라시아 지역에서 테러와의 전쟁을 계속해서 펼쳐나갈 수 있었다.

그러나 지역적 상황에 대한 충분한 이해가 부재했던 부시 정부의 중앙아시아 정책은 제한적 성과만을 거두게 된다. 특히 미국은 우즈베키스탄 및 아프가니스탄의 파슈툰족과의 공조 체제 구축을 이뤄내지 못하고 중앙아시아 및 남아시아 정책의 주요 전략적 목표였던

302) Sergei Karaganov, “A ‘New Cold War’ has already started, but Russia and China are winning against a ‘weakening’ West.” *Global Affairs* (04.08.2021). <https://eng.globalaffairs.ru/articles/new-cold-war-has-already-started>

아프가니스탄 안정화도 달성하지 못하게 된다.

오바마 시기 들어서 미국은 기존의 정책을 수정하고 중앙유라시아에서 상실한 영향력을 다시 한 번 회복하기 위해 노력한 모습을 보인다. 이를 위해 미국은 새로운 육로 수송로 개척을 위해 투르크메니스탄을 제외한 중앙아시아 4개국과 2009년 1월부터 협상에 들어갔으며, 그 결과 아프가니스탄으로 들어가는 보급품의 상당 부분을 중앙아시아 4개국으로부터 구매한다는 조건으로 ‘북부 보급 네트워크(Northern Distribution Network)’를 구축하는 데 성공한다.³⁰³⁾

동시에 오바마 행정부는 아프가니스탄에서 승리하기 위해 주변국들과의 관계 개선에 나서는 모습을 보였다. 특히 오바마 행정부는 기존 행정부가 적절한 관계를 구축하지 못하였던 파키스탄, 이란, 그리고 러시아 등과 관계 개선을 시도하였는데, 일례로 파키스탄에는 재정적인 지원을 해준다거나 이란과는 적대적인 관계를 우호적으로 전환하기 위해 노력하였다. 대러 관계 역시 ‘리셋 외교’의 틀 속에서 긍정적인 기류를 형성하고자 하였다.

그러나 오바마 행정부 역시 부시 행정부와 마찬가지로 중앙유라시아에 대한 적극적인 접근을 시도하지 않았다. 오바마 행정부가 아프가니스탄 문제의 해결을 위해서 중앙아시아 지역 및 주변 국가들과의 협력을 강화하려 했지만, 미국이 중앙아시아 국가들에 느끼는 경제적·전략적 인식을 고려한다면, 적극적인 정책이 펴기가 쉽지 않았음을 알 수 있다. 이러한 현상의 원인으로는 중앙아시아 역내 국가들이 러시아의 우월성을 암묵적으로 인정하고 있기 때문으로 판단된다. 이러한 상황에서 중앙아시아 국가들에 미국이 자국의 영향력을 확대하고자 하는 것은 현실적으로 매우 어려울 뿐만 아니라 아프가니스탄 문제를 해결하는 데 있어서 러시아의 지원이 끊길 가능성도 결코 작지 않았기 때문이다. 따라서 오바마 행정부는 중앙아시아로 세력을 확대해 나가는 것보다는 일단 중앙아시아 지역의 맹주인 러시아의 협력을 얻어 아프가니스탄에 안정적이고 친미적인 정부를 세움으로써 중앙유라시아 진출의 발판을 확고히 구축해 내려는 기회를 포착하는 데 집중하고자 했던 것은 자연스러운 선택이었을 것이다.³⁰⁴⁾

한편 2008년 금융 위기 이후 중국의 부상이 본격적으로 가시화됨에 따라 중앙유라시아에 방점을 두고 전개된 미국의 대외정책은 ‘아시아 중시 정책(Pivot to Asia)’으로 전환하게 되었다. 경제력에서 일본을 추월한 중국이 2010년에 G2로 불리게 되었고, 이러한

303) 김지용, “미국의 대(對)중앙아시아 안보정책,” 『주요국제문제분석』 (11)호 (2012), p. 7.

304) 성동기, 최준영, “탈냉전기 미국의 대중중앙아시아 정책의 변화와 연속성 오바마 정부에 미치는 교훈을 중심으로,” 『21세기정치학회보』 19권 (2)호 (2009), pp. 454-455.

상황 속에서 미국은 중앙아시아가 아닌, 동아시아에 전략을 집중하면서 중국 견제를 위한 노력을 본격화하게 된다. 이와 같은 미국의 글로벌 안보전략에서의 무게중심의 이동은 자연스럽게 중동 및 중앙 유라시아 지역정책에 대한 미국 외교에 투여할 수 있는 외교적 수단과 자원을 제약하게 되었고, 이는 자연스레 아프가니스탄 문제 해결에 대한 한계적 상황으로 이어졌으며, 결국 부시 때부터 시작되어 계속되어 온 테러와의 전쟁은 불완전하게 종결되는 결과를 낳게 되었다. 따라서 중앙유라시아 지역에서 미국의 영향력은 부침을 겪으며 급속히 약화되게 된다. 2014년 6월 키르기스스탄의 마나스 미국 공군 기지의 폐쇄를 끝으로 미국의 중앙아시아 내 부대 주둔이 공식적으로 종료된 것은 미국이 중앙아시아에서 경험한 영향력 쇠퇴를 상징적으로 보여주는 사건이라고 할 수 있을 것이다.

2017년 트럼프 행정부의 등장과 함께 그간 급격한 부상을 이룩한 중국과 미국 사이에 첨예한 '전략 경쟁'이 점화되면서 미국 대외정책의 무게중심은 중앙유라시아보다 동아시아로 급속히 이동하게 된다. 트럼프 행정부는 오바마 시기 이란과의 핵 협상을 통해 체결하였던 '포괄적 공동행동 계획(JCPOA)'의 효력을 상실시키는 수순을 밟았으며 아프가니스탄 사태의 조속한 종결을 위해 미군을 철수하기로 결정한다. 이 같은 미국의 대외정책은 미국이 대외적 고립주의 노선으로 돌아서는 것으로 해석되면서 미국의 지구적 영향력의 급속한 쇠퇴에 대한 예측들이 쏟아지게 만들었다.

아프가니스탄에서 탈레반에 의한 예상을 넘어선 신속한 권력 장악에 놀라 2021년 8월에 쫓기듯이 철군을 단행한 미군의 모습은 질서있는 퇴장과는 거리가 먼 모습이었다. 이로써 미국의 중앙유라시아에서의 영향력은 러-중 전략적 협력에 따른 견제에 의해 차단되었고, 나아가 중동에서의 미국의 영향력은 상당한 약화를 경험하게 될 것으로 보인다. 이 같은 방식으로 테러와의 전쟁을 마무리하게 된 바이든 행정부는 미국의 대외정책과 관련된 고립주의에 대한 예측과 우려를 불식하기 위해 노력을 기울이게 되는데, 이는 자유주의 국제질서의 회복을 위한 기본축을 강화하기 위하여 미국 외교의 중요한 한 축인 다자주의에 기반을 둔 전통적 동맹 중시 외교로의 선회로 나타났다. 이러한 미국의 정책은 특히 유럽 및 아시아의 동맹세력과의 연대를 강화하여 러시아와 중앙유라시아의 여러 국가들 그리고 중국으로 연결되는 대륙을 포위하는 지정학적 대립 구도를 다시 재연함으로써 유라시아와 해양 간 지정학적 긴장감은 증가되었으며, 미국과 러시아 및 미국과 중국 간의 전략적 경쟁은 더욱 첨예화되었다. 코로나19 팬데믹으로 위축된 경제를 회복시키는 과정에서 미국과 중국은 지구적 수준에서 공급망 재편을 둘러싼 경쟁과 갈등을 고도화하는 한편 미국의 인도-태평양 전략은 본격적인 대중국 포위망을 압박하는 양상을 강화하

였다. 특히 미국과 러시아는 상호 레드라인을 설정함으로써 관리하려는 노력이 있었으나, 결국 우크라이나 전쟁이 발발함으로써 유럽은 미-러 갈등의 본격적인 진원지가 되었다.

결국 유라시아를 둘러싼 신거대게임의 중요 행위자인 미국과 중국 그리고 러시아의 전략적 협력과 경쟁은 유라시아 질서를 변화시키는 기본적인 틀을 구축해 왔으며, 미국의 유라시아 진출을 향한 노력과 성과는 유라시아의 강대국인 러시아와 중국의 전략적 협력을 통하여 견제를 받으면서 제한되는 상황으로 귀결된다.

[표 3-1] 탈냉전 이후 미-러-중 전략적 협력 및 전략적 경쟁 구도

구분	1기 (소련해체 이후~)	2기 (9/11 이후~)	3기 (색깔혁명 이후~)	4기 (세계경제위기 이후~)	5기 (2017년 이후~)
국제 질서	미국 패권에 의한 단극적 세계질서 확립기	미 주도 테러전쟁과 강대국 협력기	미 패권의 상대적 후퇴와 새로운 균형 모색기	중국의 부상과 세계질서의 전환기	미-중 전략경쟁과 우크라이나전쟁 갈등기
미·러·유럽	클린턴 1·2기: 지구적 다자주의 확대 및 지역질서 재편 노력	부시 1기: 대테러 전쟁과 자유·민주주의 연대	부시 2기: 이라크전과 지역별 영향력 침식	오바마 1·2기: 불완전 테러전 종식과 아시아 재균형화 정책	트럼프, 바이든기: 아프가니스탄 철수 대중 포위 인·태전략
	유럽연합 통합기: 역외영향력 확장을 위한 NATO 1차 확대 (비셰그라드그룹)	유럽안보제도구축기: 유럽신속대응군 창설 NATO 2-3차 확대 (빌뉴스/아드리아그룹)	단일 공동외교안보 정책 추진기: NATO 4차 확대 시도(Ukr, Mol, Gor) 에너지헌장조약 확산 추진		포스트브렉시트기: 영 탈퇴 이후 EU 유럽-중국 접근 우크 전으로 실패
	미국 패권과 미-러 비대칭 협력	테러전쟁 전략 협력과 미-러 간 실용주의적 대칭성 모색	미국 일방주의와 러시아의 적극적 균형화 간 불협화음	관계악화와 리셋정책 실패에 따른 미-러 전략적 갈등	신냉전 기류 형성과 레드라인의 설정 노력 불발 → 전쟁
러시아	NATO-Russia Founding Act & Permanent JC (1997 ~ 1999)	NATO-Russia Council (2002 ~ 2014)		우크라이나 사태 이후 NATO·유럽-러시아 협의 채널 중단	제재 체제 지속과 러-독 채널 유지 노력 병존 → 전쟁
	옐친 시기: '방어적 방어' 전략 영향력 보존 노력 한계	푸틴 1기: 실용적 및 중층적 전방위 외교	푸틴2기·메드베데프: 강대국 외교 다극적 균형화 정책	푸틴 3·4기: '공세적 방어' 전략에 기반한 세력의 유지·강화 정책 및 지구적 강대국 외교	
	전략적 동반자관계 선언 (1996)	러-중 선린·우호 협력조약 (2001)	21C 신(新)국제질서 선언 (2005.7.)	러-중 정상 선언 (2014.9.)	신시대 러-중 전면적·전략적 협력동반자 관계 ※(2019.7).
세계	비대칭적 전략협력	조율적 전략협력	수렴적 전략협력	포괄적·전면적 전략협력	
	러: 지구적 균형화 중: 양자적 필요성	러: 지역적 필요+ 지구적 필요 중: 양자적 필요+ 지역적 필요	지구적 다극질서 + 지역적 대미균형 + 양자적 필요성	지구적 다극질서 + 지역적 균형화 + 양자적 필요성의 복합화를 통한 신형대국관계 구축	
	장저민: 韜光養晦	후진타오: 有所作為 / 和平屈起	후진타오: 和平發展 / 調和世界	시진핑: 中國夢 / 新型大國關係	시진핑: 新時代中國特色社會主義外交思想/ 奮發有為
유라시아 질서	미국 주도의 현상변경적 지역질서변동 시기	테러전수행과 단·다극적 지역 강대국협조체제 시기	러-중 연대 통한 역내 미국 견제 시기	역내 미국 약화와 러-중 전략적 협력의 고도화 시기	

출처: 신범식(2008)의 <표 1>과 신범식(2017) <표 1>의 내용을 기초로 재구성.

※ 이 관계의 러시아어 표현은 'отношения всеобъемлющего партнерства и стратегического взаимодействия, вступающих в новую эпоху'이고, 중국식 표현은 '新时代中俄全面战略协作伙伴关系'임. 중국의 경우 '협력'보다 '협작'이라는 표현을 주로 사용함.

나. 신거대게임의 제2면 : 러시아의 대미 대응과 부상하는 중국과의 전략 협력

1990년대 소련 붕괴 이후 국내적 체제전환의 혼란과 대외적 영향력의 위축을 경험한 러시아는 2000년대 들어 푸틴 대통령의 등장과 함께 실용주의에 기반을 둔 대외정책적 틀 속에서 미국과의 협력을 모색한다. 대표적으로 러시아는 중앙아시아 지역에서 미국이 수행한 테러와의 전쟁을 적극적으로 지원하는 모습을 보였다. 동시에 러시아는 이 지역에서 열린 시기부터 심화된 탈소비에트 공간에서의 ‘지정학적 다원주의(geopolitical pluralism)’를 견제하는 한편 자국 주도 아래서 지역의 안보 및 경제의 통합을 달성하고자 하였다. 이러한 목표 달성을 위해 중앙아시아 지역에서의 러시아 외교정책은 양자주의, 소지역주의, 다자주의를 동시에 활용하는 중층적 접근을 적극적으로 구현하게 된다.

2003년부터 중앙유라시아 지역에서 연쇄적으로 발생한 색깔혁명 이후 러시아는 자국의 역내 영향력 침식에 대한 우려와 위기감을 강하게 인식하게 되었으며, 점차 미국을 견제하고 지역적으로는 자국의 지정학적 우월성을 유지할 수 있는 방향으로 대외정책을 전환하게 되었다. 이 과정에서 러시아는 중앙아시아에서 미국의 영향력을 차단 내지 약화시키려는 목표로 설정하고 우선적으로 독립국가연합(CIS) 회원국들에 대한 영향력 강화를 추구하게 된다. 이를 위해 러시아는 자국의 에너지 자원을 대외정책을 위한 수단으로 적극 활용하는 것과 더불어 지속적으로 반러시아 성향을 보였던 우즈베키스탄에게 대외관계 노선의 수정을 요구하며 관계 강화를 위한 노력을 기울였다. 이로써 우즈베키스탄과 키르기스스탄 등지에 진출한 미국을 견제하고, 나아가 2005년 7월 중국과의 ‘21세기를 향한 신국제질서’ 구상을 발표함으로써 러-중 전략 협력을 통한 유라시아 지역질서의 주도권을 확립하기 위한 노력을 본격화하게 된다.

러시아는 중앙아시아에 진출하여 군 기지를 구축하고 민주주의 확산을 위해 노력하던 미국을 견제하기 위해 정책적 수단을 강화하려는 노력을 기울이게 되는데, 이는 ‘상하이 협력기구(SCO)’의 적극적 강화 및 활용으로 구현된다. 소련 붕괴 이후 중국과 국경 문제, 테러방지, 분리주의 방지 등을 해결하기 위해 운영되었던 대화체제였던 ‘상하이 5국(Shanghai Five)’은 2001년 6월 다자간안보기구로 한 단계 격상되어 지역의 이슬람 테러주의 및 분리주의와 관련된 안보 문제를 중점적으로 다루게 되었고, 테러와의 전쟁 이후에는 러-중 관계발전을 기반으로 역내 미국을 견제하는 기능을 강화하게 되었다.³⁰⁵⁾

한편 러시아는 과거 CIS의 ‘집단안보조약(CST)’을 2002년 기구로 승격시켜 ‘집단안보조

305) 성동기·최준영(2009), pp. 448-449.

약기구(CSTO)’로 재창설하게 되고, 2009년 2월에는 ‘CSTO 신속대응군’을 창설한다. 이를 통해 러시아는 벨라루스, 아르메니아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄 등 6개국과 함께 구소련지역에서의 안보협력을 지속할 수 있는 기반을 다지게 된다. 실제로 CSTO는 NATO와 유사하게 집단안보 동맹체의 역할을 지향하고 있으며, 어느 한 회원국이 외부로부터 침략을 받게 되면 이는 모든 회원국에 대한 침략으로 간주해 여타 회원국들은 군사적 원조를 포함하여 그러한 침략에 대한 방어 조치에 개입할 수 있음을 명시하고 있다.³⁰⁶⁾

더불어 러시아는 벨라루스, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄을 포함하는 ‘유라시아경제공동체(EurAsEC)’를 2000년 10월 창설하고, 2010년에는 러시아, 카자흐스탄, 벨라루스 사이의 ‘관세동맹(Customs Union)’을 출범시켰다. 그리고 2015년에는 전술한 두 다자주의 협의체를 발전적으로 통합하여 러시아, 벨라루스, 카자흐스탄, 아르메니아 등의 국가들과 ‘유라시아경제연합(EAEU)’을 출범시켰다. EAEU는 중국과의 협력 강화에도 깊은 관심을 가지고 있는데, 러시아와 중국은 2015년 5월 ‘유라시아경제연합과 실크로드 공동사업 협력에 관한 공동성명’을 체결함으로써 EAEU와 일대일로(BRI) 사업의 전략적인 연계를 위한 노력을 본격적으로 모색하게 된다. 2017년에도 중국 상무부는 두 국가 간 양자 사업 연계 추진에 관한 연구를 진행할 것이라고 밝혔으며, 2018년 5월에는 중국-EAEU 간 자유무역협정(FTA)가 체결되었다.

트럼프 및 바이든 시기 미국과 중국 간의 전략경쟁이 심화되는 상황에서 러시아와 중국의 전략적 협력은 역사상 최고의 단계에 도달하였다는 평가를 받게 되었으며, 양자는 군사협력을 포함하는 포괄적이며 전면적인 전략 협력을 통하여 유라시아에서 미국의 영향력을 차단하고 지구적 다극화 및 다지역화 질서를 추구하는 신형대국관계의 전형적 모델을 발전시키고 있다. 특히 우크라이나 전쟁의 발발은 양국 간 협력을 더욱 강화시키는 계기가 될 것이라는 전망이 강하게 제기되고 있으며, 이는 미국을 위시한 자유주의 국제질서 지지세력과 러·중을 중심으로 하는 대항자유주의 세력 사이에 신냉전을 촉발하고 있다는 분석까지 나오고 있다.

결국 중앙유라시아 지역에서 중국과의 전략적 협력은 러시아가 원하는 지역질서 창출

306) ОДКБ, “Статья 2 в Соглашении о порядке формирования и функционирования сил и средств системы коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности”; https://en.odkb-csto.org/documents/documents/soglasenie_o_poryadke_formirovaniya_i_funktsionirovaniya_sil_i_sredstv_sistemy_kollektivnoy_bezopas/ (검색일: 2021년 11월 8일).

을 위해 활용하는 수단으로 출발하였지만, 러-중관계는 시기에 따라 2000년대 초반 ‘조율적 전략협력’에서 ‘수렴적 전략협력’을 거쳐 현재의 ‘포괄적·전면적 전략협력’에 이르기까지 급속히 발전해 왔음을 알 수 있다. 특히 러시아와 중국 양자 간 지구적·지역적·양자적 차원에서의 각기 다른 전략적 목표를 바탕으로 협력이 이뤄졌던 조율적 전략협력 시기와는 달리 현재에는 세 차원에서 양국이 공유하는 전략적 비전과 목표의 일치 정도가 높아지고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 러-중 양국은 지구적으로 다극질서를 창출하고, 지역적으로는 균형을 달성하며, 양자적으로는 신형대국관계로 불리는 21세기형 동맹관계를 구성하면서 전략적 협력을 지속하고 있다.

이와 같은 양국 간 전략 협력은 우크라이나 전쟁 이후 러시아와 대서방 관계의 지속적인 악화가 예상되는 미래에도 더욱 심화될 것이라는 예상은 적절하다고 판단된다. 이런 협력을 통하여 러시아는 중앙유라시아에서 자국 영향력을 유지하는 한편, 중국은 러시아와의 긴밀한 협의를 통해서 러-중 갈등의 원인이 될 수 있는 중앙아시아의 불안정성을 관리하고 일대일로 사업의 성과를 담보해낼 중앙아 국가들과의 협력을 성공적으로 강화해 가게 되었다. 러시아와 중국은 러시아의 역내 영향력의 약화를 방지하면서도 중국의 영향력의 확장을 동시에 양국 간 공유 이익의 극대화를 모색하는 다중적 전략을 관리해 나갈 수 있을 것으로 예측된다. 러시아는 미국과 중국의 사이에서 양측에 대한 견제와 협력을 상호 연동하여 구사함으로써 소극적으로는 동북아 구성원으로서의 입지를 강화하고, 적극적으로는 역내 영향력을 확대해 나가는 대외정책을 구사해 왔으나, 우크라이나 전쟁 이후 러시아의 이 같은 전략적 자율성의 영역은 축소될 것으로 보인다. 기존 러시아의 신거대게임 전략은 신동방정책을 통한 동향성 강화 정책을 통해 구체화되었으나, 점차 대(大)유라시아 정책의 구현으로 그 무게중심을 옮겨 가면서 유라시아 강대국의 면모를 확고히 하는 방향으로 전개되어 왔다. 이 같은 지향은 우크라이나 전쟁 이후 더욱 강화될 것으로 보인다. 유라시아 제국(帝國)의 정체성 및 강대국 지위와 위신을 지향하는 ‘유라시아주의’를 기반으로 지정학적 현실주의에 입각한 강대국 정치를 펼치게 된 러시아는 이후 전쟁의 여파로 흔들리고 있는 유라시아에서의 입지를 관리·강화하여 유라시아의 주도국으로서의 위상을 더욱 강화하려는 정책을 펼치게 될 것으로 보인다. 이같은 지향으로 보건대 러시아는 당분간 대미국 및 대서방 대립 구도에 입각한 정책적 기조를 강화하면서 자국을 자유주의 국제질서의 약화 및 대항자유주의 다극화·다지역질서의 구축을 위한 세계질서의 중요한 축으로 자리매김하려는 대외정책적 지향성을 지속할 것이라는 전망은 타당해 보인다.

4 대전략에 따른 러시아 대외정책의 핵심적 과제

가. 러시아의 안보 위협에 대한 대응

푸틴 대통령의 러시아가 추구하는 국가안보 개념을 잘 이해하기 위해서는 상호 연관이 적어 보이지만 실제로는 밀접하게 연관된 네 개념-주권(суверенитет), 독립(независимость), 국가(государство), 영토적 통합성(целостность)-을 이해할 필요가 있다.³⁰⁷⁾ 러시아의 새로운 공식적 그리고 국가적 이데올로기로 등장한 ‘주권 민주주의(sovvereign democracy)’는 국가가 정치적 주권을 가지고 있어야 한다는 관념에 바탕을 두는데, 이는 국가가 경제적 독립성과 정치적이며 경제적인 엘리트와 군사력을 보유하며 국가가 곧 주권의 수호자이자 영토의 통합성을 지키는 보호자임을 천명한다.³⁰⁸⁾ 즉 러시아에서 민주주의가 가능하기 위해서는 러시아의 정치 체제를 파괴하려고 하거나 러시아의 독립성을 제한하려고 하는 세력들로부터 국가가 보호받을 수 있는 최대치의 주권이 존재하는 상황에서만 가능하다는 것이다.³⁰⁹⁾

군사안보적으로 러시아에게 NATO와의 관계는 소련 붕괴 이래로 러시아와 서방 국가 간의 관계 변화의 핵심 사안이었다.³¹⁰⁾ 소련 붕괴 직후인 1992년부터 1994년까지 국제 정치에 대해 러시아가 자유주의적 사고를 바탕으로 유럽과의 통합을 시도하였으나, 이후 1995년부터 2000년 사이의 기간 동안 NATO에 의한 베오그라드 폭격 그리고 유럽과의 경제 협력 좌절의 여파에 따른 1998년 러시아 모라토리움 선언으로 러시아는 유럽으로의 통합을 불가능한 것으로 인지하기 시작하였다.³¹¹⁾ 그럼에도 불구하고 러시아는 자국을 유럽의 일부로 인식하며 그에 따라 유럽의 지역 안보를 구축해나가는 과정에서 중요한 역할을 하고자 항상 노력해왔다.

307) A. A. Анохина, “КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ СООТНОШЕНИЯ ПОНЯТИЙ «СУВЕРЕНИТЕТ», «НЕЗАВИСИМОСТЬ» И «ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЦЕЛОСТНОСТЬ»,” *Экономика, Управление, Право* 15-3 (2015), p. 333.

308) Graeme Herd, “Security Strategy: Sovereign Democracy and Great Power Aspirations,” in Mark Galeotti (ed.), *The Politics of Security in Modern Russia* (Burlington, VT: Ashgate, 2010), pp. 8-9.

309) Vladislav Surkov, “Russian Political Culture: The View from Utopia,” *Russian Politics and Law* 46-5 (2008), pp. 10-26; Katri Pynnöniemi, “Russia’s National Security Strategy: Analysis of Conceptual Evolution,” *The Journal of Slavic Military Studies* 31-2 (2018), pp. 246-247 참조.

310) Sharyl Cross, “NATO-Russia security challenges in the aftermath of Ukraine conflict: managing Black Sea security and beyond,” *Southeast European and Black Sea Studies* 15-2 (2015), p. 153.

311) Christian Thorun, *Explaining Change in Russian Foreign Policy* (London: Palgrave Macmillan 2009), p. 32.

푸틴 집권 이후 러시아의 가장 중요한 안보 이슈는 NATO의 동진과 확장을 중단시키는 것이었다.³¹²⁾ 스웨덴과 핀란드가 NATO의 ‘평화의 동반자 프로그램(PfP: Partnership for Peace program)’에 참여하는 것에 대해 러시아는 매우 비판적인 태도를 표명했으며, 이를 유럽에 탄도미사일방어체제를 구축하려는 미국과 NATO의 노력을 러시아의 전략적 공격력을 무력화하려는 시도로 여긴 러시아는 칼리닌그라드를 포함한 러시아의 주요 전략 지역에 탄도미사일을 배치함으로써 반격에 나섰다.³¹³⁾ 러시아는 NATO의 확장을 러시아에 대한 공세의 징후로 여기며 안보에 대한 위협으로 여기는 입장을 일관되게 견지하고 있다.³¹⁴⁾ 이 같은 러시아의 입장은 우크라이나 전쟁에 대한 반응으로 핀란드와 스웨덴이 NATO 가입을 추진한 것에 대해서 이를 심각한 군사적·정치적 위협으로 인식하여³¹⁵⁾ 이에 대한 대응태세를 갖추는 것임을 표명하게 된다.³¹⁶⁾

전술적으로 주목할 점은 러시아는 비군사적 목표를 달성하기 위해 군사적 수단을 사용하거나, 군사적 수단을 달성하기 위해 비군사적 수단을 사용하고, 때로는 두 가지 방식을 동시에 사용하거나 혹은 결합하여 활용하는 전술을 구사한다는 점이다. 이는 이해관계의 당사자들과의 정치적 협상에서의 이익 획득을 목표로 하는 서방에서 말하는 ‘하이브리드 전쟁(hybrid warfare)’ 혹은 러시아에서 말하는 ‘신세대 전쟁(New Generation Warfare)’을 의미한다.³¹⁷⁾ 프로파간다와 러시아의 관점에서 말하는 문화적 외교라 불리는 정책 수단은 러시아의 안보 전략과 결합되면서 크렘린과 친밀한 관계의 행위자들에 의해 복잡한 정책으로 실현되기 시작했다.³¹⁸⁾ 러시아는 국내적으로는 푸틴 정권에 저항하거나 러시

312) Ingmar Oldberg, “Foreign policy priorities under Putin: a *tour d’horizon*,” in Jakob Hedenskog, Vihelm Konnander, Bertil Nygren, Ingmar Oldberg, and Christer Pursiainen (eds.), *Russia as a Great Power: Dimension of security under Putin* (New York: Routledge, 2005), pp. 32–34.

313) Dmitri Trenin, “Russian policies toward the Nordic–Baltic region,” *Nordic–Baltic Security in the 21st Century. The Regional Agenda and the Global Role*, Atlantic Council (2011), p. 47; Karen–Anna Eggen, “Russia’s strategy towards the Nordic region: Tracing continuity and change,” *Journal of Strategic Studies* 45–3 (2022), p. 376 참조.

314) Samuel Layton, “Reframing European security: Russia’s proposal for a new European security architecture,” *International Relations* 28–1 (2014), p. 28.

315) “Круг НАТО ширится: Когда может начаться процедура по вхождению Финляндии и в Североатлантический альянс”(https://www.kommersant.ru/doc/5348525?ysclid=i7b9q48xpv720873200)(2022.5.12.)

316) Дарья Дмитрова, “Медведев: РФ симметрично ответит на военную инфраструктуру НАТО в Швеции и Финляндии”(https://www.gazeta.ru/politics/news/2022/07/28/18220070.shtml)(2022.7.28)

317) Jānis Bērziņš, “The Theory and Practice of New Generation Warfare: The Case of Ukraine and Syria,” *The Journal of Slavic Military Studies* 33–3 (2020), pp. 379–380.

아에 대한 서구 사회의 비판을 지지하고 혹은 러시아 정부로부터 독립적으로 활동하려고 하는 모든 잠재적인 혹은 실질적인 조직들을 러시아가 새로이 구축하고자 하는 안정과 번영을 비난하고 해를 가하는 행위자들로 여기기 시작했다.³¹⁹⁾

그렇지만 러시아의 가장 큰 전략적 실수는 EU의 동진에 대해서 몽상적인 낙관주의로 일관했다는 것인데, 러시아 정부의 지도층은 EU의 복잡한 특성에 대해서는 무지한 채 어차피 막을 수 없었던 NATO의 확장에만 대응하려고 했다는 것이다.³²⁰⁾ 또한 포스트산업 사회 시대의 전쟁을 수행하기엔 러시아 군대의 경제적 기반이 빈약하다는 점은 기술적으로 후진적인 군대가 필연적으로 가질 수밖에 없는 문제를 발생시키게 된다는 취약점을 가진다는 점도 주목할 필요가 있다.³²¹⁾ 이같은 러시아의 취약점은 자국의 경제와 과학기술의 발전을 위한 동력을 창출하는 혁신(innovation)이라는 과업을 국가적 과제로 설정하게 된 기본적 동기가 되었다.

나. 러시아의 경제·번영·과학기술 전략과 과제

러시아 경제를 지탱하고 있는 중요한 기초는 세계적으로 경쟁력 있는 분야가 창출해내는 수익을 통해 경쟁력이 뒤처지는 분야의 적자를 메꾸는 이윤 배부(rent distribution)의 기제가 잘 작동하는 데에 있다. 이에 따라 천연자원이 창출하는 수익을 성장시키는 데 과도하게 집중하고 있으며, 러시아 정부는 이러한 경제체제에서 권력을 행사하는 최고 행위자로 존재해 왔다.³²²⁾ 러시아 정부에게 있어서 에너지 자원은 시장에 맡겨 두기에는 전략적으로 중차대한 분야인 만큼 에너지 분야는 매우 광범위한 국가적 통제 아래 두려는 원칙이 작동하게 된다. 에너지 외의 분야에 있어서는 국가와 기업 간의 밀접한 연대감을 형성함으로써 경제적으로 취약한 분야에 대해 국가 차원의 직접적인 관리, 감독, 지원을 실현하게 된다.³²³⁾

318) Andrey Makarychev and Alexandra Yatsyk, "The Sword and the Violin: Aesthetics of Russia's Security Policy," *Journal of Slavic Military Studies* 30-4 (2017), p. 559.

319) Aglaya Snetkov, *Russia's Security Policy under Putin: A critical perspective* (New York: Routledge, 2015), p. 107.

320) Vilhelm Konnander, "What prospects for Russia in the Baltic Sea region?: Cooperation or isolation?," in Jakob Hedenskog, Vilhelm Konnander, Bertil Nygren, Ingmar Oldberg and Christer Pursiainen, *Russia as a Great Power: Dimension of security under Putin* (New York: Routledge, 2005), p. 119.

321) Stephen J. Cimbala and Roger N. McDermott, "Putin and the Nuclear Dimension to Russian Strategy," *The Journal of Slavic Military Studies* 29-4 (2016), p. 550.

322) Richard Connolly, *Russia's Response to Sanctions* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2018), p. 54.

한편 러시아 에너지기업들은 석유·가스 탐사와 시추에 있어서 외국기업들의 기술에 의존해 왔다. 그렇기에 러시아에 대한 제재는 러시아의 석유와 가스 분야에 대한 투자를 제한할 뿐 아니라 러시아가 석유와 가스를 탐사하고 추출할 수 있는 장비와 기술에 대한 러시아로의 이전까지도 모두 금지하면서 러시아 에너지 기업들과 더불어 러시아의 대외정책에 있어서 전략적으로 중요도가 높았던 러시아의 석유와 가스에 대한 부정적인 인식까지 발생하게 되었다.³²⁴⁾

2008년 푸틴이 제시한 현대화 전략의 초창기 모델은 국가기관의 개혁, 국가개발프로젝트의 추진, 그리고 나노기술 같은 최첨단 분야에서 선두주자로 나설 국영기업체의 설립을 통한 경제개혁을 목표로 하였다. 특히 2008년 글로벌 경제위기 이후 러시아는 정치적으로 민감한 영역에 대한 외국의 간섭을 최소화하고 경제적 충격을 최소화하는 것을 목표로 정책적 초점을 맞추게 된다.³²⁵⁾ 메드베데프 시기에 일종의 슬로건처럼 주창된 ‘현대화(modernization)’ 전략은 에너지 자원에 대한 러시아 경제의 의존도를 낮춤으로써 러시아 경제 전반의 성장을 도모하고 기술적 발전을 추진하는 것을 골자로 하였다.

2014년 우크라이나 위기에 따른 서방의 대러시아 제재와 유가의 하락은 국가에 대한 기업의 의존도를 강화시키는 계기가 되었고, 이는 러시아 경제를 시장에 기반한 경쟁 체제에서 국가에 의존하는 신조합주의(neo-corporatist)의 형태를 띠도록 변화시켰다는 평가도 있다.³²⁶⁾ 크림 합병 사태를 계기로 서구와의 관계가 단절되면서 러시아를 은행 간 거래 시스템인 SWIFT에서 배제하고 마스터 카드와 엑세스카드의 러시아 내 사용을 중지시키겠다는 제재가 가해질지도 모른다는 우려는 러시아가 이에 대비하여 서구 사회와는 분리된 대체 금융을 모색하도록 하였다. 이를 위해 비(比)달러화 거래를 활성화하면서 특히 중국과의 경제적 협력을 강화하였고, 대외경제은행(VEB)과 러시아 관계 부처에 의해 개발된

323) Andreas Wenger, "Russian business power as a source of transnational conflict and cooperation," in Andreas Wenger, Jeronim Perović, and Robert W. Orttung (eds.), *Russian Business Power: The role of Russian business in foreign and security relations* (New York: Routledge, 2006), pp. 16-19.

324) Boris Ananyev, Bruno S. Sergi, and Yan Vaslavskiy, "The Impact of International Sanctions on Russia's Sustainable Development," in Bruno S. Sergi (ed.), *Exploring the future of Russia's economy and markets: towards sustainable economic development* (Bingley, UK: Emerald Publishing Limited, 2019), p. 208.

325) Neil Robinson, "The Contexts of Russia's Political Economy: Soviet Legacies and Post-Soviet Policies," in Neil Robinson (ed.), *The Political Economy of Russia* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 2013), pp. 42-43.

326) Richard Connolly, "Stagnation and Change in the Russian Economy," *Russian Analytical Digest* 213 (2018), pp. 5-8.

블록체인 기술을 통해 국제은행결제정보교환체제(SWIFT)와 서구의 은행들 그리고 미국의 영향력에서 벗어난 금융 결제 시스템을 도입하게 되었다.³²⁷⁾ 즉 2015년 대러시아 제재 체제가 작동한 이후 러시아 내부에서 경제 정책에 대한 논의의 흐름은 러시아 외부로부터의 위협에서 러시아를 최대한 벗어나게 하려는 시도를 포괄하는 경제 정책과 더불어 안보라는 이름 아래 자급자족을 강조하는 형태의 경제 체제를 강화하도록 만들었다.³²⁸⁾

유라시아 국가로서 러시아가 가지는 지정학적 특징을 활용한 유라시아경제연합(EAEU)은 유라시아 지역의 분열을 극복하고 동서양 사이에서 중간자적 정체성에 기반한 러시아 국가발전 벡터를 상실하고 방황했던 긴 시간을 극복하고 러시아를 세계 경제로 편입할 수 있도록 하는 새로운 ‘현대화’의 모델로 등장하였다.³²⁹⁾ 친(親)러시아적 국가들 위주의 EAEU을 강화하려는 러시아의 노력은 유라시아에서 단일 에너지시장 및 루블 존을 강화해 나가는 정책을 통해 상당 부분 성과를 거두고 있는 것으로 평가된다.

모스크바가 전지하는 다자외교(multilateral diplomacy)는 회원국들이 공통으로 관여된 정책들의 가치관을 기반으로 일관성을 추구하는 EU식 다자주의보다는 이익을 기반으로 한 위계적 권력 체제의 형태에 가깝다.³³⁰⁾ 이러한 러시아의 외교적 특징은 러시아의 지역전략과 군사경제·과학기술 등의 분야에서 개별적으로 추구하는 다자외교 전략에서도 잘 드러나고 있다.

다. 러시아의 지역 전략과 과제

1) 구소련 지역

러시아의 ‘문화적, 정치적 그리고 경제적 정체성’의 파괴와 소비에트 시절로부터의 단절이 발생한 유라시아 지역에서 영향력과 주도적 지위를 회복하려는 러시아의 주요 관심사는 정치·군사적 균형과 국가 주도적인 지정학적 프로젝트를 통해 유라시아를 안정화하

327) Richard Sakwa, *Russia's Futures* (Cambridge, UK: Polity, 2019), p. 110.

328) Richard Connolly, “The Empire Strikes Back: Economic Statecraft and the Securitisation of Political Economy in Russia,” *Europe-Asia Studies* 68-4 (2016), p. 770.

329) Yaroslav Lissovolik and Aleksei Kuznetsov, “Regional economic integration as a gateway to economic modernization,” in Torbjörn Becker and Susanne Oxenstierna (eds.), *The Russian Economy under Putin* (New York: Routledge, 2019), p. 81.

330) Andrei Zagorski, “Multilateralism in Russian foreign policy approaches,” in Elana W. Rowe and Stina Torjesen, *The Multilateral Dimension in Russian Foreign Policy* (New York: Routledge, 2009), p. 47.

는 데에 집중되었다.³³¹⁾

중앙아시아 국가들과의 관계를 긴밀히 유지하고자 하는 러시아의 시도는 러시아의 국제적인 지위를 회복하기 위한 푸틴의 ‘근외’(Near Abroad, 구소련 공화국들)에 대한 정책에서 1차 전선의 성격을 지닌 탈소비에트 지역에 대한 러시아의 지배력을 강화하는 것을 주요 목표로 삼아 추진되었다.³³²⁾

러시아는 석유와 가스 자원을 카스피해 지역과 중앙아시아 지역 국가들과의 관계를 관리하는 전략적 자산이자 정책적 수단으로 여긴다. 카스피해 지역과 중앙아시아 지역에 대한 러시아 헤게모니가 가진 연성 권력은 군사 정책보다는 에너지 정책 측면에서 모스크바에 대한 해당 지역 국가들의 의존도를 높이는 결과를 도출하도록 활용되었고, 이는 비교적 성공적인 결과를 얻은 것으로 평가된다.³³³⁾

‘근외’에 대한 러시아의 이익 추구는 경제적 이익에서 출발하여 안보적 이익에 대한 집중으로 전환되는 성격을 보여주었다.³³⁴⁾ 러시아는 이 지역에서의 탈(脫)러시아적 경향성의 증대를 지원하는 미국정책과 서방과 관계강화를 통해 독자성을 강화하려는 지역 국가들의 시도를 견제하는 적극적 정책을 폈으며, 동시에 실용주의적으로 유라시아 지역에 대한 미국 투자를 유인하는 지역 국가들의 정책을 수용하면서 지역 경제발전을 러시아 발전에 연계시키려는 실용적 정책을 추진하기도 하였다.

푸틴 시기 러시아는 기존에 추진하던 CIS 틀에서 다자적 안보협력과 경제협력을 가속화해 역내 통합을 제도화하려는 정책과 러시아에 우호적인 국가들(벨로루시, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄 등)을 중심으로 하는 소지역적 통합을 강화하는 정책 그리고 역내 각국들과의 양자적 관계를 강화하는 세 수준의 복합적 정책을 통해 유라시아 국가들에 대한 전통적 관계성을 복원함으로써 영향력의 회복을 꾀하였다.³³⁵⁾

331) A. P. Tsygankov, "Mastering space in Eurasia: Russia's geopolitical thinking after the Soviet break-up," *Communist and Post-Communist Studies* 36-1 (2003), pp. 105-108.

332) Carla P. Freeman, "New strategies for an old rivalry? China-Russia relations in Central Asia after the energy boom," *The Pacific Review* 31-5 (2018), p. 644.

333) Roy Allison, "Strategic Reassertion in Russia's Central Asia Policy," *International Affairs* 80-2 (2004), p. 290.

334) Ria Laenen, "Russia's 'Vital and Exclusive' National Interests in the Near Abroad," in Maria R. Freire and Roger E. Kanet (eds.), *Russia and its Near Neighbours: Identity, Interests and Foreign Policy* (London: Palgrave Macmillan, 2012), p. 33.

335) 신범식, "푸틴 러시아의 근외정책: 중층적 접근과 전략적 균형화 정책을 중심으로," 서울대학교 국제지역원. 『국제·지역연구』 14권 4호 (2005).

또한 러시아는 이 지역의 영향력을 유지하고자 하는 시도로 ‘무기화된 언술’(weaponized narrative)을 사용하였다는 평가가 있다.³³⁶⁾ ‘무기화된 언술’은 전략적 언어로써 충돌하는 세력 간의 대립적 성향을 서술하는데 사용되었는데 공격이나 반격 혹은 억제 전략의 일부로 활용되었다. 러시아는 이러한 언술의 확산 전략은 근외 지역, 특히 EU와 서방의 프로파간다가 유입된 우크라이나와 같은 국가에서 집중적으로 사용하였던 것으로 나타났다.³³⁷⁾ 이러한 러시아의 전략은 일찍이 색깔혁명과 같은 사태를 통해 탈소비에트 지역 내에서 민주주의 가치와 이념을 전파함으로써 러시아의 영향력을 약화시키려 했던 비정부기구 등을 지원하고 민주주의 담론을 확산시킨 미국의 전략에 대항하는 성격을 띤 것으로 이해되기도 한다.

유라시아 지역의 통합을 추구하려는 러시아의 시도와는 무관하게 독자적인 지향성을 강화하려는 국가들도 존재한다. 조지아, 우크라이나, 아제르바이잔 그리고 몰도바는 러시아를 배제한 채 미국의 후원 아래 1997년 GUAM을 설립하였고, 우즈베키스탄은 1999년 GUAM에 가입하였다가 탈퇴한 후 유라시아경제공동체(EurAsEC)에 가입하였다. 그러나 여전히 두 지역기구에서 독특한 지위를 가지고 있다는 점, 그리고 투르크메니스탄은 그 어떠한 친러시아 성향의 기구에도 정회원국으로 가입되어있지 않다는 점 등은 러시아의 유라시아 지역 통합의 노력이 소련의 완전한 대체제를 실현하는 시도가 성공과는 거리가 멀다는 점을 보여준다.³³⁸⁾

2) 아시아·태평양지역

아시아를 향한 러시아의 회귀는 밀접하게 경제적으로나 전략적으로 아시아에 연결된 유라시아 지역의 글로벌 세력으로 성장하기 위한 러시아의 새로운 글로벌 전략의 통합적 노력으로 이해될 필요가 있다.³³⁹⁾ 아시아·태평양 지역에서 주요한 세력을 형성하는 국가로 자국의 입지를 확고히 하려는 것이 러시아의 주요 대아시아 정책 목표 중 하나이며, 이는 세계적 수준에서의 강대국 지위를 굳건히 하기 위해서 필수적인 조건이라는 판단이 작

336) Andriy Tyushka, “Weaponizing narrative: Russia contesting EUrope’s liberal identity, power and hegemony,” *Journal of Contemporary European Studies* 30-1 (2022), pp. 120-131.

337) Ibid.

338) Andrei Kazantsev, “Russian Policy in Central Asia and the Caspian Sea Region,” *Europe-Asia Studies* 60-6 (2008), p. 1078.

339) Alexander Korolev, “Russia’s Reorientation to Asia: Causes and Strategic Implications,” *Pacific Affairs* 89-1 (2016), pp. 59.

동했던 것으로 보인다.³⁴⁰⁾ 소련 붕괴 이후 러시아 외교가 아시아 방면에서 경험한 실패는 한반도와 동북아에서 영향력의 채널을 상실하는 데서부터 시작했다는 뼈아픈 반성이 러시아의 신동방정책을 통해 만회하려는 노력으로 연결되었다.

러시아의 크림반도 합병으로 인한 서방의 제재가 러시아의 경제에 심각한 타격을 입히고 국제 유가가 하락하던 2014년에서 2015년, 러시아 정부는 중국의 일대일로(BRI) 프로젝트에 시베리아횡단철도(TSR)를 포함시킴으로써 아시아·태평양지역에 대한 러시아의 통합을 도모하고 극동 러시아 지역의 인프라 및 산업 발전을 가속하는 것뿐만 아니라 아시아와 유럽을 연결하는 가교 국가로서의 역할을 강화하고자 하였다.³⁴¹⁾

2014년 크림 사태에 대한 대응으로 러시아를 정치적 그리고 경제적으로 고립시키려는 서구의 정책과 이에 따른 러시아와 서구의 관계 악화는 모스크바와 베이징 사이를 더욱 밀접한 관계로 발전시키게 만들었고 양국 간 전략적 동반자관계의 구축으로까지 이어졌다. 한편 양국이 대외정책 아젠다에 있어서 의견 일치를 도출하고 군사적 교류와 군사기술 차원의 협력을 강화하려는 태도는 중국에 대해 반감을 보이는 일본 등 일부 아시아·태평양 국가들과 러시아의 협력을 제한하는 요인으로 작용하게 되었다.³⁴²⁾ 또 다른 제약요인으로 극동 러시아 지역의 빈약한 인프라는 아시아·태평양지역과의 무역에서 높은 위험도 대비 낮은 수익 창출이라는 한계를 여전히 지니고 있었다.³⁴³⁾ 따라서 푸틴 러시아가 추진한 신동방정책을 통한 아시아 지역으로 진입 노력은 미완으로 프로젝트로 남게 되었다.

5 러시아 대전략과 러시아-우크라이나 3중 전쟁

우크라이나 전쟁은 러시아가 우크라이나에 대하여 벌이고 있는 전쟁이다. 하지만 전쟁의 원인을 따져보면 여러 가지 복잡한 국제정치적 상황 및 양국의 국내정치적 요인들이 동시에 작용하고 있음을 알 수 있게 된다. 우크라이나 전쟁은 미국과 서방에 대한 러시아

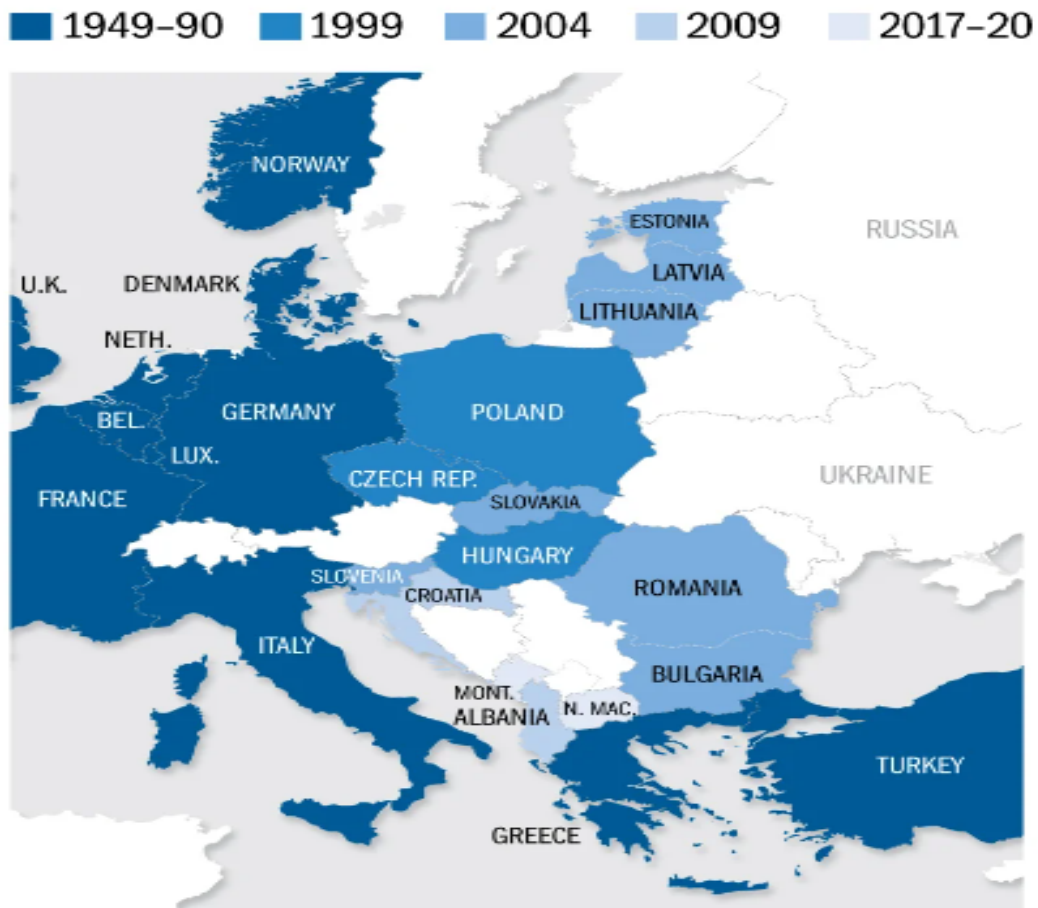
340) Anthony V. Rinna, "Russia-South Korea Relations and the U.S. Indo-Pacific Strategy," *Asia Policy* 15-4 (2020), p. 97.

341) Jacopo M. Pepe, "The 'Eastern Polygon' of the Trans-Siberian rail line: a critical factor for assessing Russia's strategy toward Eurasia and the Asia-Pacific," *Asia Europe Journal* 18 (2020), p. 309.

342) Oleg Paramonov and Olga Puzanova, "Russia's Policy toward Japan and Regional Security in the Asia-Pacific," *Asian Politics & Policy* 10-4 (2018), p. 683.

343) Stephen Fortescue, "Russia's economic prospects in the Asia Pacific Region," *Journal of Eurasian Studies* 7 (2016), pp. 56-58.

의 ‘공세적 방어’ 전략을 넘어 상술한 러시아의 대전략을 무력을 동원한 세력권 확보라는 전략 목표의 달성을 통해 실현하려는 단계에 접어들었음을 강렬하게 보여주었다. 따라서 우크라이나 전쟁이 가진 3중 전쟁으로서의 복합적 성격은 각각의 층위가 지니는 의미를 개별적 및 종합적으로 해석함으로써 잘 드러날 수 있을 것이다. 그리고 이러한 3중 전쟁의 성격은 일반적으로 전쟁의 원인(原因)을 설명할 때 원인(遠因)과 근인(近因) 그리고 촉발요인(觸發要因)을 이해하는 데 중요한 실마리를 제공한다.



[그림 3-5] 유럽에서 NATO의 확대(1949-2020)

출처: <https://time.com/6151115/nato-russia-ukraine-article-4/>

* 지도에는 미국, 캐나다, 아일랜드, 포르투갈, 스페인이 제외됨

* 나토는 1949년 창설 이래 18개 국가를 추가하여 총 30개국이 가입함

우선, 이 전쟁의 배경과 관련된 설명은 주로 탈냉전 유럽 안보질서의 재편 과정에서 러시아의 안보적 이해에 대한 고려가 배제됨에 따라 러시아가 갖게 된 불만으로 이해된다. 소련 붕괴 후 러시아가 체제 전환의 혼란에 따라 국력이 하강하던 시기에 미국은 동맹국들과 함께 자국 중심의 유럽 안보질서를 구축하였으며, 소련 해체로 인하여 유라시아에 발생한 광범위한 지정학적 공백을 미국 주도의 영향력으로 채워가고자 했다. 이 과정에서 미국은 냉전의 유산인 나토(NATO)를 그 수단으로 활용하였다. 1989년 베를린 장벽 붕괴 이후 독일의 통일을 논의하던 시기 나토가 동진(東進)하지 않을 것이라는 서방의 약속은 잊혀졌으며 탈냉전기 나토는 중동부 유럽을 넘어 우여곡절 끝에 구(舊)소비에트연방의 일원인 조지아와 우크라이나까지 확장을 시도하였다.

나토의 동진은 러시아 서부의 안보딜레마를 고조시키는 동시에 러시아에 정권 변화의 위협을 가중시켰다. 나토 프로그램은 군사·안보적 멤버십 확장뿐만이 아니라 정치·사회적으로 민주주의 체제의 수용 및 변화를 요청한다. 구소련 공화국으로의 확장을 위해 나토, 특히 미국은 해당국의 시민단체를 지원하고 민주주의 이식을 위해 특별한 노력을 기울였으며, 그 결과 2003년 이후 조지아, 우크라이나, 키르기스스탄에서는 소위 ‘색깔 혁명’으로 불리는 민주화 혁명이 발생하였다. 푸틴 대통령은 이러한 서방의 시도가 자국의 ‘핵심적 이해’ 지역에 대한 영향력을 심각히 훼손할 뿐만 아니라 러시아 국내 정치의 안정을 해치려는 행위로 파악하며 그 배후에 정권을 흔들고 약화시키려는 미국의 기획이 있다고 확신하고 있는 것으로 보인다.

90년대 탈냉전기의 총체적 혼란 속에서 서방의 확장 및 국익 침해에 적절히 대응하지 못했던 러시아는 특히 나토의 확대에 대응하지 못했다. 하지만 푸틴 대통령 등장 이후 에너지·자원을 통한 국부의 축적을 바탕으로 ‘강대국 정치’(great power politics)의 원리에 충실한 방향으로 서방에 대한 적극적 대응을 모색하게 되었다. 국력 약화로 서방에 의한 현상변경을 강요당하고 핵심 국익을 침해당하던 옐친 대통령 시기 러시아가 ‘수세적 방어 전략’으로 대응할 수밖에 없었다면, 푸틴 대통령 취임 이후 러시아는 국력을 회복하면서 핵심 국익의 침해를 더 이상 용인하지 않고 군사력을 포함한 적극적 수단을 동원하는 ‘공세적 방어 전략’으로 전환했다. 이러한 러시아의 지전략적 변화는 2008년 조지아가 자국 내 분리주의 정치체 또는 유사(類似) 국가인 남오세티아를 공격했을 당시 러시아가 군사적으로 개입하여 조지아군을 격퇴한 전쟁으로 표출되었다. 그리고 2013년 우크라이나의 유로마이단으로 친러시아 성향의 야누코비치 정권이 축출되고 우크라이나의 반러/친서방 정서가 극대화되자, 크림반도를 합병하고 돈바스 분리주의자들을 지원하고

돈바스 전쟁을 일으켜 우크라이나 동부 지역을 분쟁지역화함으로써 자국의 지정학적 이익을 확보하려는 방식으로 다시 표출되었다.

다음, 나토의 확장과 러시아 대전략의 변화가 전쟁의 배경이 되는 원인(遠因)이라면 전쟁의 근인(近因)은 우크라이나의 나토 가입을 위한 노력과 이를 저지하려는 러시아 간의 갈등이다. 1990년대 나토의 일방적 동진에도 활성화되지 않던 ‘지정학적 단층대’는 2000년대 중반 이후 활성화되었고, 그 사이에 끼인 우크라이나는 지정학적 중간국의 딜레마에 전면적으로 노출되었다. 우크라이나의 나토 가입에 대해 독일이나 프랑스 등의 주요 국가들은 신중한 생각을 보인 반면, 미국은 2008년 나토정상회의의 부쿠레슈티 선언으로 우크라이나의 나토 가입을 적극적으로 추진하려는 의지를 보였다. 특히 2014년 크림을 잃게 된 우크라이나의 반러시아 정서의 격화는 포로셴코 우크라이나 대통령이 민족주의적 정치를 기반으로 나토 가입만이 우크라이나의 안보를 달성할 것이라는 확신 하에 2019년 헌법 개정을 통해 나토 가입을 대외정책의 핵심적 목표로 천명하는 기반이 되었다. 포로셴코 대통령 시기 미국은 우크라이나에 25억 달러 상당의 군사원조를 제공했고, 대전차 미사일 등 주요 무기를 지원했다. 영국은 해군 기지 건설을 지원했고 미국으로부터 제공된 감시선이 배치되었다. 나토와 미국 군사고문단도 파견되었다. 순항미사일 장착 나토 군함의 흑해 순환배치가 지속되었고, 전략폭격기 기동도 증가했다. 지원에 힘입은 우크라이나 역시 돈바스 접경지역에 방어선을 강화하고 전차 등의 전력을 증파했다. 2020년 6월 나토는 우크라이나에 ‘강화된 기회의 동반자(EOP: Enhanced Opportunities Partner)’ 지위를 부여하여 양자관계를 격상했다. 2021년 4월 젤렌스키 대통령은 돈바스 분리주의자들과의 싸움을 끝낼 유일한 방법은 나토 가입뿐이라 강변했다. 특히 조속한 나토 가입을 목표로 양측은 공동 군사훈련을 확대해 갔다. 2015년 우크라이나에서 나토 연합훈련을 처음 진행한 이후, 2021년 6월 흑해에서 연합훈련을 2주간 진행했고, 9월에 미군 등 다국적군과 우크라이나군의 합동훈련도 진행했다. 훈련센터의 설치라는 명분으로 우크라이나 내 서방이 사용할 수 있는 군사기지의 건설도 진행하게 되었다. 러시아는 이런 우크라이나의 움직임을 위협스러운 것으로 보았고, 적절한 대응이 없다면 나토 가입은 시간문제라는 판단을 하게 된 듯하다. 유로마이단과 크림합병 이후 미국의 지원을 힘입어 나토 가입을 적극적으로 추진한 우크라이나의 대외정책에 대하여 이를 어떤 식으로든 막으려는 러시아의 의도가 강하게 충돌하게 된 것이다.

그렇다면 이런 멀고 가까운 충돌의 배경을 두고 어떤 문제가 군사적 충돌을 직접적으로 촉발한 요인으로 작용한 것인가? 러시아의 침략 전쟁과 민간인의 희생이 따르고 있는 전

쟁의 발발 이후 세계는 주로 전쟁의 전개 과정과 전망에 대해서만 주목하고 있지만, 전쟁이 발발하게 되는 과정에서 외교의 시간이 왜 그리고 어떻게 무위로 돌아갔는지, 그리고 어떤 촉발요인이 전쟁을 발발하게 만들었는지를 돌아볼 여유는 거의 없어 보인다. 하지만 이 부분은 향후 국제질서의 변화와 관련된 중요한 몇 가지 논점들을 내포하고 있으므로 조만간 면밀히 검토되어야 할 것이다.

후일 전쟁 원인에 대한 보다 본격적인 연구가 필요할 것으로 보이지만, 전쟁의 촉발요인과 관련하여 제기되는 몇 가지 주장들은 주목해 볼 만하다. 가장 일반적인 주장은 푸틴 대통령이 우크라이나 전역을 지배하기 위해 처음부터 전쟁을 기획하고 적당한 구실을 찾아 전쟁을 시작했다는 설명이다. 그런데 그렇게 기획된 전쟁치고는 러시아군이 초기 상당히 어설픈 모습을 보였고, 전쟁의 목표와 작전의 전개가 다소 들어맞지 않는 측면이 있는 것도 사실이다. 결국 단시일 내 우크라이나를 제압하려 했던 러시아의 1단계 작전의 목표는 서방의 지원에 힘입은 우크라이나의 성공적 방어로 실패하게 되었다.

한편 일부에서는 러시아가 우크라이나에 의한 민스크협정의 지속적인 위반에 대해 피로감을 느끼던 중 2021년 우크라이나의 나토 가입 노력과 우크라이나-나토 및 우크라이나-미국 간 군사훈련이 증대하면서 한층 더한 위기감을 느끼게 되었다는 점에 주목한다. 이런 시각에 따르면, 2021년 12월 이후 본격화된 미국의 정보전과 심리전에 말려 러시아가 군사력을 결집하면서 위협을 고조시키는 대응으로 우크라이나와 서방의 양보를 받아 내려 했지만, 이런 러시아의 맞대응이 먹히지 않게 되자 최후 수단으로 군사력의 사용을 적극적으로 고려하게 되었다는 것이다. 이런 시각은 특히 지난 2022년 2월 돈바스 지역 주변에 16만 명에 달하는 우크라이나 정부군이 결집하여 전쟁을 대비하고 있었다는 점과 러시아의 전쟁 개시 전 2주간 우크라이나 정부군에 의한 돈바스 반군 지역으로의 포격과 공세를 급격하게 강화하였다는 점에 주목한다. 민스크협정의 이행을 감시하는 역할을 맡은 유럽안보협력기구(OSCE) 감시단의 보고도 우크라이나 군대의 돈바스에 대한 공세가 2월에 강화되었다는 정황을 보여준다. 당시 전쟁의 발발 가능성을 비교적 낮게 예상하던 많은 전문가들도 돈바스 반군 지역에 대한 우크라이나 정부군의 공세가 강화되는 상황은 러시아의 군사적 개입의 빌미가 될 수 있다고 우려하며 전쟁 발발 가능성을 높이는 이런 군사적 조치가 자제되어야 한다는 의견들이 표명되었다. 하지만 분리주의 반군 지역에 대한 우크라이나 정부군의 공세는 강화되었고, 이에 푸틴 대통령은 돈바스의 두 공화국(토네츠크인민공화국, 루간스크인민공화국)의 독립을 승인하고 이 지역을 보호하기 위한다는 명분에 따라 파병을 결정하면서 전쟁이 시작되었다.

결국 미봉책으로 위태로운 상황을 지속해 온 돈바스 전쟁은 우크라이나와 러시아 그리고 서방이 참여하는 복잡한 전쟁으로 순식간에 비화하였다. 이 같은 전쟁의 촉발요인과 근인 그리고 원인의 관점에서 생각해 볼 때, 우크라이나 전쟁은 3중의 전쟁이라는 구조와 특성을 가지며, 이러한 중층적 성격을 모두 고려하여야 비로소 그 실체를 제대로 파악할 수 있는 전쟁이다. 정리해 보자면, 첫째, 이 전쟁은 국내정치적 이질성을 통합하는데 성공하지 못한 우크라이나 내에서 서방을 지향하는 다수의 서(西)와 친러시아적 지향을 추구하는 소수의 동(東)이 충돌하면서 벌어진 돈바스 전쟁이 확산된 전쟁이다. 둘째, 이 전쟁은 독립 우크라이나가 주권적 대외노선의 실현을 위한 나토 가입을 고조된 민족주의의 힘으로 관철하려는 의지와 이를 저지하여 우크라이나를 ‘대러시아 민족’의 세력권 아래 묶어 두려는 러시아의 제국 국제정치적 욕망이 충돌한 전쟁이다. 셋째, 이 전쟁은 유럽 안보 질서를 둘러싼 서방과 러시아, 특히 미국과 러시아 간의 이질적 국제정치가 충돌하면서, 자유주의적 국제질서를 재구축해 보려는 미국과 전통적인 지정학적 현실주의에 입각해 자국의 지역적 세력권을 재확보하려는 러시아가 충돌하면서 확장된 지역 전쟁이다. 그리고 이 각각의 층위는 상호 긴밀한 영향을 미치면서 갈등의 양상을 더욱 복잡하게 만들고, 전쟁 해결의 실마리를 찾아서 풀어내기에 대단히 난해한 복잡하고 커다란 전쟁이 되었다.

6 맺음말: 한국외교와 한-러관계에 대한 시사점

가. 우크라이나 전쟁과 지정학적 중간국 외교, 그리고 한국

중-러 전략협력 연대가 미국과 대립하는 지구적 안보 구도와 나토 동진 및 그에 대한 반작용으로 지정학적 긴장이 고조되는 유럽 지역정치가 우크라이나의 내부적 균열 구조와 중층적으로 맞물리면서 불거진 우크라이나 사태는 유라시아 맞은편에 형성되고 있는 지정학적 단층대에서 본질상 동일한 구조적 압력을 마주하고 있는 한국에게도 많은 시사점을 준다.

우크라이나는 유라시아에서 형성되고 있는 지정학적 활성 단층대의 서쪽에 위치한 대표적 ‘중간국(中間國)’이며, 그 반대편에 한반도가 있다. 1945년 얄타 회담에서 한민족의 의지와 상관없이 그 운명이 결정되었던 것처럼 수십 년이 지난 2022년에 우크라이나의 의지가 무시되고 그 미래가 결정될 가능성이 커 가고 있다. 결국 우크라이나 사태가 지

정확적 중간국 외교에 대해 이야기하는 가장 비극적 교훈은 핵심 이익에 위협이 가해질 때 강대국이 무엇을 할 수 있는지를 보여주고 있다는 점이다.

미국이 재부흥시키려는 자유주의 국제질서와 이에 도전하는 지정학적 현실주의에 입각한 강대국 정치의 충돌로 유라시아의 동서남북에는 다양한 전선들이 형성될 것으로 보인다. 이는 지정학적 단층대 상에 위치한 많은 국가들에게 자강(自強)을 위한 노력의 중요성과 더불어 고도의 균형감을 갖춘 다층적 외교를 실천할 역량을 요구하는 시대로 우리가 집입하고 있음을 강변하고 있다.

또한 우크라이나 전쟁은 중간국 외교의 본질과 관련된 중대한 교훈을 들려준다. 무엇보다 우크라이나 전쟁은 지정학적 단층대가 활성화되는 상황에서 중간국의 갑작스러운 외교·안보 노선의 변경이 초래할 수 있는 위험에 대해 경고한다. 전방위적 미중 전략경쟁의 상황에서 정밀하게 계산이나 준비가 되지 않은 외교지향 및 균형점의 변동은 심각한 지정학적 손실로 귀결될 수 있음에 유의해야 한다.

그리고 동과 서로 나뉜 우크라이나의 분열적 정치구도는 대립하는 두 세력에게 개입의 동기를 제공했음을 보여준다. 우크라이나의 국내정치적 분열은 친서방과 친러시아 간 외교안보 노선의 커다란 진폭을 노정했고, 지정학적 단층대의 활성화와 맞물리면서 강대국 개입의 조건을 제공하여 영토 통합성과 주권 훼손의 뼈아픈 결과로 이어지게 될 것으로 보인다. 지정학적 중간국의 외교는 신중해야 하고 폭넓은 국내정치적 합의에 기반이 필요하다는 점을 보여준다. 우크라이나는 자유주의 국제질서와 강대국 지정학 간의 충돌이라는 환경에 대비하지 못했고, 국내적으로 동과 서의 이질성을 가진 모든 국민을 포용하는 외교정책을 마련하지 못했다. 지정학적 환경 변화를 정확히 읽어내는 능력과 더불어 통합적 외교안보 정책의 국내정치적 기반을 마련하는 일이 얼마나 중요한가를 보여준다.

따라서 미중 전략경쟁이 고조되고 있는 상황에서 중간국 외교의 딜레마를 경험하고 있는 한국은, 첫째, 외교적 균형점에 관한 질문에 대해 답을 찾아야 한다. 한미동맹은 한국 외교의 근간이다. 하지만 중국이나 일본과의 관계도 중요하다. 양자택일적 사고에서 벗어나, 환경 조건과 능력에 대한 정확한 이해에 기반한 균형점을 찾아야 한다. 철저히 국익에 기반한 실용적 외교를 실현해야 한다. 둘째, 중간국 외교의 성패를 가를 수 있는 외교적 자율성의 공간을 어떻게 확보할 것인가에 답해야 한다. 어떻게든 모순적 상황을 소화하면서 지정학적 중간국 연대나 소다자협력과 같은 창조적 전략으로 다층적 국제정치구도에서의 균형을 모색해야 한다. 셋째, 외교 이슈 관련 국내정치적 분열을 관리할 과제이

다. 이를 위해 한국도 이제는 가치와 정체성 외교에 대한 논의를 시작해야 한다. 한국외교 지향의 기반으로 정체성 외교가 필요하다. 예컨대 선진적 산업화와 성공적 민주화를 성취한 유일한 한국의 경험은 가치 있는 자산이며, 이는 곧 한국적 정체성의 주요한 근간이 될 수 있다.³⁴⁴⁾

결국 이런 외교를 실현하기 위해 자강의 노력도 중요하다. 경향모나 핵잠수함 또는 한국형 미사일방어체계를 구비하는 것도 필요하지만, 대외정책의 국내정치적 합의의 기반을 확장하고 든든히 하는 것이 긴요하다. 독일의 통일로 결실을 맺은 서독의 동방정책은 튼튼한 국내정치적 합의로 정초된 원칙 위에 흔들림 없는 일관성으로 추진된 외교적 성취의 성공사례이다. 한국에서도 우리 정체성에 기반한 외교에 대한 논의가 시작해야 한다. 선진적 산업화와 성공적 민주화를 바탕으로 한 한국적 외교의 원칙을 마련하고 일관된 외교를 통해 주변국의 신뢰와 인정을 받는 것이 중요하다. 이런 외교안보적 과제는 신냉전의 파고가 높아가는 시기 한국의 새 정부가 진력해야 할 핵심적 숙제가 되어야 한다.

나. 한-러 전략적 협력의 난관과 새로운 모색

우크라이나 침공으로 인한 대러시아 제재에 한국도 동참하게 됨에 따른 한-러 전략적 협력에 난관이 예상되는 가운데 새로운 대러 접근 전략을 검토할 필요성이 제기된다. 가장 중요한 것은 한국정부가 신냉전의 여파가 신북방-신남방 대립구도로 재현되는 것을 방지하기 위한 외교적 과제를 설정하는 것이다.

한국은 연성 이슈를 중심으로 러시아와의 협력의 가능성을 지속적으로 타진할 필요성이 존재한다. 한국은 대러시아 정책에서, 첫째, 한반도 안정과 평화를 구축하고, 더 나아가 평화적 통일의 달성을 위한 러시아의 건설적 역할을 확보하고, 둘째, 러시아의 풍부한 에너지·광물 자원, 첨단 과학기술, 극동·시베리아 지역의 개발 잠재력 등의 활용을 위한 호혜적 경제·과학기술 협력기반을 확대하고, 셋째, 역내 문제와 국제 문제 해결을 위한 협력을 강화하고, 넷째, 사회·문화·예술 교류의 확대 등을 통한 상호 이해의 심화를 우선적인 정책 목표로 추구해 왔다.³⁴⁵⁾ 하지만 우크라이나 전쟁 이후 이러한 목표들을 적극적으로 추진하기에는 어려운 상황이 되었다.

344) 한국경제신문, '중간국 딜레마'가 한국 외교에 주는 시사점 [신범식의 국제정치 읽기] (2022.01.19.)

<https://www.hankyung.com/international/article/202201198382i>

345) 고재남, 『러시아 외교정책의 이해: 대립과 통합, 푸틴의 길』 (서울: 역사공간, 2019), p. 392.

그러나 ‘동쪽으로 회귀(turn to the East)’하는 과정에서 크렘린은 ‘개발을 수단으로 한 안보’의 개념뿐만 아니라 극동 러시아 지역이 동아시아의 주요 경제 강국들과의 경제적 협력에 적극적으로 나설 수 있도록 만드는 이니셔티브를 포함하여 러시아의 아·태지역을 개발하기 위한 여러 정책을 추진해 왔으며,³⁴⁶⁾ 이런 노력을 유럽 지역과는 분리된 아태지역에서의 협력 분위기를 만드는 노력을 기울일 필요가 있다.

가령, 북극시대 도래를 대비한 동아시아 국가들과 러시아 간의 협력이 중요 의제로 부상하고 있었는데, 한국은 러시아와의 협력이 가능한 이 같은 의제들을 적극적으로 발굴하고 차분히 준비하는 노력을 기울일 필요가 있다. 2020년 3월 발표된 문건 ‘2035년까지 러시아연방 북극 정책의 기초’(러시아 북극 전략)에 따르면 북극을 ‘평화 공간’으로 보존하는 것은 러시아의 중요한 국익으로 밝히고 있다. 러시아는 북극 및 비북극 국가와의 상호 이익이 되는 경제 협력 촉진을 북극 협력의 목표로 인식하여 중국뿐만 아니라 비북극 국가와의 협력을 도모하려 한다.³⁴⁷⁾ 이런 러시아의 노력과 관련하여 한국은 북극항로를 통한 컨테이너 운송 서비스 개시 방안에 대하여 러시아 북극 항로 관련 기관과 한국 선사 및 물류기업 그리고 북극 연구기관이 공동으로 컨테이너 운송 서비스 개시 방안을 민간협력의 차원에서 연구해 볼 수 있을 것이다. 그 외에 이런 연구를 바탕으로 한국과 러시아 및 유관 국가들의 상회사들이 참여하는 물류합작회사 설립에 관한 협력 사업을 모색해 볼 수도 있다.³⁴⁸⁾

결국 중요한 것은 한-러 간 전략적 소통의 채널을 재구축하고 전략적 대화틀을 유지하려는 노력을 지속해야 한다는 점이다. 한반도 평화는 극동 러시아 지역을 발전시킬 수 있는 안정적이고 필수적인 외부 환경을 제공할 것이며, 러시아가 영토의 통합성을 보전하는데 기여할 것이다. 한반도의 대립 구도를 완화하는 것은 러시아 이익과 부합한다. 문제는 이것을 실현해 낼 외교적 역량이 한국에게 있는가이다. 양국은 서로에게 유익한 파트너가 될 수 있다.³⁴⁹⁾ 우크라이나 전쟁 이후 러시아의 아태지역으로의 진출과 관련된 다양한 노

346) Anthony V. Rinna, “Russia–South Korea Relations and the U.S. Indo–Pacific Strategy,” *Asia Policy* 15–4 (2020), p. 104.

347) 최우익, 라승도, 김승철, 『북극의 이해』 (서울: 한국외국어대학교 지식출판콘텐츠원, 2021), p. 286.

348) 김엄지, 유지원, 김민수, “점-선-면 전략 기반 러시아 북극개발전략 분석 및 한러협력 방향,” 『중소연구』 제45권 3호 (2021), pp. 244–245; 백영준, “한국의 러시아 북극개발 협력 가능성 모색: 일본과 한국의 대러시아 정책 비교분석을 중심으로,” 『한국 시베리아연구』 제25권 3호 (2021), p. 104.

349) Sun-Woo Lee and Hyungjin Cho, “A Subtle Difference between Russia and China’s Stances toward the Korean Peninsula and Its Strategic Implications for South Korea,” *Journal of International and Area Studies* 25–1 (2018), p. 127.

력이 제약되는 상황에서도 한국은 러시아의 극동 지역이 역내 국가들과 협력할 수 있는 방안을 연구하고 낮은 수준에서라도 교류와 협력을 지속하는 것을 포기해서는 안 된다. 그런 과정을 통해 러시아는 한국의 중요한 조력자로서의 역할과 자국의 이해를 충족시키는 방법을 조화시키기 위한 협력에 나설 수 있기 때문이다.³⁵⁰⁾ 준비된 자만이 기회의 창이 열릴 때 그것을 잡을 수 있다.

350) Paradorn Rangsimaporn, *Russia as an Aspiring Great Power in East Asia: Perceptions and Policies from Yeltsin to Putin* (New York: Palgrave Macmillan, 2009), p. 144.

제4절

유럽의 미래질서 인식과 대전략, 한국외교에의 제언

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

최진우 (한양대학교)

1 서론

유럽이 마주하고 있는 가장 중요한 대외적 현안은 크게 네 가지다. 러시아의 도발, 중국의 부상, 지중해 이남의 불안정성, 그리고 기후변화와 같은 글로벌 현안이 그것이다. 러시아는 우크라이나의 서방 편입을 저지하기 위해 전쟁을 일으켰고, 중국은 공격적인 수정주의적 외교 행보로 유럽연합 및 유럽 국가들과의 관계가 경색 국면이다. 지중해 이남의 중동·아프리카 지역은 전통적으로 유럽의 주요 대외정책 현안으로서 이 지역의 불안정성은 유럽의 경제적 이익에 부정적 영향을 미칠 뿐만 아니라 난민 유입의 증가를 촉발할 수 있고 테러 발생의 가능성을 높일 수 있다는 점에서 유럽의 대외정책에 있어 높은 우선순위를 차지하고 있다.³⁵¹⁾ 글로벌 차원에서는 기후변화의 가속화에 따른 위기의식이 고조되면서 기후변화 대응을 위한 국제 공조체제 구축이 시급하고 중차대한 과제로 부상하고 있다. 특히 기후변화는 다양한 원인의 위기 상황과 불안정성에 위협의 승수효과(threat-multiplier effect)를 수반하는 것으로 간주되고 있다.³⁵²⁾

본 절에서는 위의 네 가지 현안 가운데 러시아 문제와 중국 문제에 대한 유럽의 대응에 초점을 맞춘다. 러시아와 중국은 현재 진행 중인 국제정치의 구조적 변동의 주요 진원지로서 가장 시급하고도 심대한 도전을 제기하기 때문이다. 우크라이나 전쟁의 발발과 전개 과정에서 나타나고 있는 러시아의 행동은 국제정치의 문법을 다시 쓰게 하고 있고, 중국의 부상은 글로벌 세력균형의 무게중심을 이동시켜 기존 국제질서에 중대한 변화를 초래하고 있다. 나아가 미국 패권 기반의 국제질서에 누수 현상이 나타나는 가운데 진행되고 있는 중국과 러시아의 연대 구축 움직임은 신냉전의 도래로 이어질 수 있다는 점에서 장기적인 전략적 대응이 요청되는 사안이다.

러시아와 중국 문제는 사안의 중대함에도 불구하고 그 대응에 있어 유럽은 지금까지 단

351) EU 대전략 수행의 우선순위에 있어 가장 중요한 대상 지역으로 러시아, 중국, 중동, 아프리카를 들고 있는 견해의 예로는 Szewczyk, 2021, p. 7 참조.

352) EU, "Strategic Compass," p. 10.

합된 모습을 보이지 못했다. 지리적 위치, 경제적 상호의존도, 러시아 및 중국 두 나라와의 역사적 관계 등에서 차이가 있어 국가별로 이해관계를 달리 하고 있기 때문이다. 아울러 양국의 위협에 대한 대응은 대대적인 군사력 증강과 경제적 자원의 동원을 필요로 하는데다 민감한 주권 사안인 안보 분야에서의 협력이 요청됐던 관계로 유럽적 차원에서 합의 구축이 극히 어려웠던 것이다.

그러나 급변하는 국제정세에 따라 유럽이 달라지고 있다. 일관된 목소리로 결집된 힘을 발휘하는 지정학적 행위자로 변모하고 있다. 급변하는 국제정세 속에서 장단기적 안보 위협에 적극 대응하기 위해 유럽은 대전략의 수립과 수행을 모색하고 있다.

유럽연합 대전략의 장기적 목표는 무엇보다 자유주의적 국제질서의 안정적 유지다.³⁵³⁾ 이 질서의 요체는 유엔을 비롯한 다양한 국제기구의 활성화에 기반을 둔 다자주의적 거버넌스, 그리고 상품·서비스·자본·노동의 자유로운 이동을 지향하는 개방적 국제경제체제다. 유럽은 자유주의적 국제질서 하에서 번영과 평화, 그리고 자유를 구가할 수 있었다. 유럽은 러시아와 중국 같은 수정주의 세력에 의해 기존 질서에 기반을 둔 핵심이익과 가치가 위협받고 있다는 인식 하에 유럽이 가진 소프트파워는 물론 하드파워까지 동원하는 대응태세를 강구하고 있다. 유럽 대전략의 실행 수준에서의 방향성은 두 갈래다. 대내적으로 결속을 도모하고 역량을 강화하는 한편, 대외적으로 미국을 비롯한 ‘뜻을 같이 하는’ 국가들과 효과적인 협력 구도를 구축하려는 노력이 바로 그것이다.

말하자면 유럽은 자유주의적 국제질서의 유지를 대전략의 목표로 삼고 있으며, 러시아와 중국이 기존 질서에 대한 가장 중대한 위협 또는 도전으로 인식하는 가운데, 이에 대응해 기존 국제질서를 유지하기 위한 구체적 방법으로 자체적 역량 구축과 아울러 파트너십 강화 및 확대를 도모하고 있는 것이다.

이하에서는 우선 대외정책의 기반으로서 ‘대전략’이 갖는 의미를 토론한 다음, 유럽(또는 EU)의 ‘행위자성’(actorness) 관점에서 유럽의 대전략이 갖는 의의를 검토한다. 이어서 러시아의 우크라이나 침공에 따른 유럽안보지형의 급격한 변화가 유럽의 대전략 형성에 어떻게 영향을 미치고 있는지를 살펴본다. 다음으로는 중국의 부상에 따른 미중전략경쟁의 심화가 유럽에게 어떠한 대외정책적 도전을 구성하는지, 이러한 도전에 당면한 유럽

353) 자유주의적 국제질서(liberal international order)는 규칙기반의 국제질서(rules-based international order)와 대체로 같은 의미로 혼용된다. 물론 엄밀하게 구분하자면 규칙기반의 국제질서는 개념상 자유주의적 가치와는 무관하다고 할 수 있으나 실제 용법에서는 둘 다 2차 대전 이후 미국 주도로 형성된 국제질서를 지칭하고 있다는 점에서 같은 의미로 사용되고 있다고 할 것이다.

의 선택은 무엇인지를 논의한다. 마지막으로 유럽의 선택이 갖는 의미를 반추하는 가운데 한국외교에 대한 함의를 토론한다.

2 대전략과 유럽

대전략(grand strategy)은 무엇인가? 대전략이라는 용어는 다양한 의미로 사용된다. 다양한 분야를 아우르는 장기적·포괄적 계획(grand plans)일 수도 있고, 대원칙(grand principles)일 수도 있으며, 거시적으로 중대한 함의를 갖는 주요 행위(grand behavior)일 수도 있다.³⁵⁴⁾ 대전략의 개념에 대해서는 다양한 의견이 있고 논쟁이 있지만 이 글에서는 대전략이란 국가가 처한 환경에 대한 인식과 전망을 기반으로 향후 무엇을 어떻게 성취할 것인지에 대한 장기적 계획 및 준비태세를 일컫는 것으로 한다.

대전략의 수립 과정에서는 전략 수립 및 수행 주체의 정체성이 중요하다. 목적과 수단의 선택에 있어 특히 그러하다. 예컨대 민주주의국가로서의 정체성은 다른 민주주의 국가들의 이익을 현저히 침해하는 정책적 목표를 억제하게 되는 경향을 유발할 것이고, 평화주의적 정체성은 국가이익 실현을 위한 무력사용의 가능성을 현저히 감소시키는 효과를 수반할 것이다.

한편 대전략은 매우 추상적인 수준에서의 국익의 극대화를 기치로 내거는 경우를 제외하고는 주로 강대국들의 경우에 적용될 수 있는 개념이다. 물론 대전략이 강대국만의 전유물일 수는 없다. 중소규모의 국가도 대전략을 수립할 수 있고 또 필요할 수도 있다. 그러나 대전략은 자칫 국가행동에 경직성을 가져다 줄 수 있다. 사고와 행동의 가이드라인이 되는 대원칙, 이에 입각한 목표, 여기에서 파생되는 행동계획 등은 한 번 정해지면 바꾸는 것이 쉽지 않을 수 있다. 행위자들의 의식 속에 침윤되고 다층적 수준에서 제도화를 거치면서 관성이 생기고 도그마로 변질될 수 있기 때문이다.

강대국도 국제환경의 구조적 변화에 유연하게 적응하는 것이 필요하다. 하지만 강대국은 자신의 구상에 따라 국제정세의 변화를 유도하거나 초래하는 능력을 가지기도 한다. 시장의 비유를 들자면 강대국은 가격결정자(price-setter)이며 약소국은 가격수용자(price-taker)다. 강대국은 시장지배력(market power)을 가지고 있으면서 가격 결정력

354) Nina Silove, "Beyond the Buzzword: The Three Meanings of 'Grand Strategy,'" *Security Studies*, 27:1, 2018, pp. 27-57.

을 행사해 다른 시장 참여자들에게 적응을 요구하며 이에 따른 조정의 비용을 전가한다. 반면 가격 결정력 없이 시장에 참여하는 가격수용자인 약소국은 강대국 정치의 추이에 유연하게 대응하는 것이 더 중요할 수 있다. 요컨대 강대국은 의도적으로라도 대전략을 천명함으로써 다른 국가들의 적응을 유도할 수 있다. 그러나 강대국이 아닌 중견국이나 약소국의 경우 대전략은 자칫 불확실성이 큰 유동적 국제정세 속에서 기민하고 창의적인 상황 대응을 어렵게 할 수 있다. 대전략이 인식과 행동의 경직성을 초래함으로써 외교안보 정책결정자의 상상력과 유연성의 범위를 제한할 수 있기 때문이다.

이와 같은 맥락에서 살펴볼 때 유럽의 경우에도 과연 대전략의 수립이 가능한지, 바람직한지, 그리고 현재 대전략이 존재하는지 등에 대한 의문이 제기될 수 있다. 유럽통합의 중심점인 EU(European Union, 유럽연합)는 외교안보 영역에서 강대국의 반열에 포함되고 있다고 보기는 어렵기 때문이다. EU는 유럽의 평화와 번영을 목표로 1950년대 6개국의 회원국으로 출범한 유럽석탄철강공동체, 유럽경제공동체, 유럽원자력공동체가 기능적 확대, 지리적 확장, 제도적 심화 과정을 거치면서 27개 회원국, 4억 5천만의 인구, 그리고 미국과 중국 다음 가는 거대경제 규모로 거듭난 중량급 국제정치 행위자다.³⁵⁵⁾ 그러나 EU는 경제적으로는 ‘거인’이라 하더라도 외교안보적으로는 ‘소인’에 지나지 않는다는 것이 중론이다. 무엇보다 대외정책 분야에 있어서는 투여할 수 있는 자원의 규모가 제한적일뿐더러 의사결정과정의 복잡하고 느리며 회원국 간 합의가 어려운 관계로 최소주의적 결정을 산출하는 경향을 보이고 있어서다. 이러한 외교안보정책 행위자(actor)로서의 한계를 감안할 때 EU가 과연 국제정세의 변화를 주도해나가는 역할을 수행할 수 있을지, 선제적으로 비전을 제시하고 타 행위자들의 적응을 요구했을 때 타 국제행위자들의 신뢰와 순응을 유도해낼 수 있을지, 심지어는 EU 자체가 이를 일관되게 수행해나갈 수 있을지는 회의적이다. 즉, EU가 과연 행위자성(actorship)을 갖추었는가의 문제라 할 것이다.

이에 따라 EU는 1990년대까지만 하더라도 문건화된 형태의 대전략이라 할 만한 것이 없었다. EU가 글로벌 무대에서 의미 있는 행위자로 자리매김하기 위한 노력을 경주하기 시작한 것은 1990년대 들어서다. 냉전 종식 후 유럽은 ‘유럽의 시간’이 도래했음을 야심차게 선언했던 것이다. 그러나 바로 이어진 유고 내전에서 드러난 유럽의 무력성은 유럽이 안보문제의 독자적 해결역량을 갖추기는 아직 요원하다는 것을 여실히 보여줬고, 사실상 지금까지도 외교안보 분야에서 유럽의 대미의존성은 지속되고 있다. 독자적 안보역량

355) EU 회원국은 28개국에 달했으나 영국이 2016년 국민투표와 의회 입법절차를 거쳐 2020년 1월 31일부로 EU를 탈퇴해 2022년 현재 회원국 수는 27개국으로 줄어들었다.

을 갖추지 못하고 있는, 그리고 행위자성을 결여하고 있는 EU에 대전략의 수립이 반드시 필요한 것인지, 그리고 복잡한 의사결정과정을 고려할 때 수립 자체의 가능성이 얼마나 되는지 미지수가 아닐 수 없는 일이다.

하지만 2000년대 들어 EU는 대전략에 준하는 원칙, 계획, 행동방안을 잇달아 내놓고 있다. 냉전의 종식, 테러와의 전쟁, 글로벌 금융위기, 트럼프 행정부와 마찰, 미중전략 경쟁의 심화, 코로나 팬데믹, 우크라이나 전쟁 등 국제질서의 재편을 촉발하는 일련의 사건들을 경험하면서 유럽은 독자적 행위자로서 국제사회의 변화와 위협에 적극적으로 대응해야 할 필요성을 자각하게 됐기 때문이다. 물론 유럽연합의 대전략이 얼마나 실행에 옮겨질지, 기대했던 결과로 얼마나 이어질지는 미지수다. 전술한 바와 같이 의사결정과정도 복잡하고 느리며 자원의 동원이 쉽지 않기 때문이다.

EU 차원에서 대전략이라고 부를 만한 최초의 문건은 2000년대 들어 처음 윤곽을 드러낸다. 2003년 공표된 유럽안보전략(European Security Strategy)이 바로 EU 대전략 구상을 담은 첫 문서였으며³⁵⁶⁾ 이를 더욱 심화 발전시킨 것이 2016년 글로벌 전략(EU Global Strategy)이다.³⁵⁷⁾ 이후 중국의 일대일로 사업에 대한 대응책의 일환으로 마련된 2018년 EU-아시아 연계성 전략(EU-Asia Connectivity Strategy)과³⁵⁸⁾ 이를 더 발전시킨 2021년 글로벌게이트웨이구상(Global Gateway Initiative)이 발표됐으며³⁵⁹⁾ 2021년 인도-태평양전략(Indo-Pacific Strategy), 2022년 전략적 나침반(Strategic Compass) 등이 잇달아 선을 보여 현재 EU 대전략의 대강(大綱)을 구성하고 있다.

한편 유럽의 대전략 수립과 수행에 있어 NATO의 존재도 중요하다. 사실상 냉전기 유럽의 안보기능은 NATO가 전적으로 담당했다고 해도 과언이 아니다. 냉전 종식 후 소련과 바르샤바조약기구의 해체로 주적이 사라진 탓에 NATO의 존재 이유와 정체성에 대한 많은 논란이 제기됐으나 NATO는 회원국 인근 지역의 안정화를 위한 유사시 개입 기능을 추가하면서 명맥을 유지했다. 새로운 기능에도 불구하고 대규모 병력과 장비의 운용에 대한 회의론은 끊임없이 제기됐고 최근까지 NATO의 역할과 위상을 평가 절하하는 경향이 있어 왔다. 그러나 러시아의 우크라이나 침공으로 NATO의 존재 가치가 재평가되면서

356) Council of the European Union, 2003. *European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World*.

357) European Union, 2016, "Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe," A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy.

358) European Commission, September 19, 2018, "Connecting Europe and Asia – Building blocks for an EU Strategy." JOIN(2018) 31 final.

359) European Commission, December 1, 2021, "The Global Gateway." JOIN(2021) 30 final.

NATO는 화려하게 부활하고 있다. 더욱이 NATO는 2022년 6월 새로운 '전략 개념(Strategic Concept)'을 발표해 사이버 공간과 우주 공간에서의 안보 기능으로 역할 범위를 넓히고 있으며 중국에 대한 견제 의사를 표명함으로써 과거 지리적으로 유럽과 유럽 인근 지역에 국한됐던 활동 범위가 그 너머로 확대되고 있는 양상이다. 다만 NATO는 미국과 캐나다를 포함하는 대서양동맹관계라는 점에서 유럽적 행위자성을 갖고 있는 것은 아니다. 오히려 NATO는 미국의 글로벌 대전략을 수행하는 하나의 수단으로 볼 수 있다. 그럼에도 NATO는 유럽 안보에 있어 지대한 역할을 하고 있고 대다수 유럽 국가들이 참여하고 있다는 점에서 유럽적 행위자성을 완전히 결여하고 있는 것도 아니다. 따라서 본 절에서는 EU를 중심으로 유럽의 대전략을 검토하는 가운데 NATO의 동향과 의의에 대해서도 일부 지면을 할애한다.

이하에서는 러시아의 도발과 중국의 부상에 따른 국제정치의 지각 변동에 유럽이 어떻게 대응하고 있는지, 향후 유럽의 대전략이 무엇인지를 EU를 중심으로 살펴보는 가운데 NATO의 변화도 함께 소개한다.

3 러시아의 우크라이나 침공과 유럽 안보지형의 변화

가. EU 안보태세의 강화

2022년 2월 24일 군사적 초강대국 러시아가 아무런 도발을 하지 않은 이웃나라 우크라이나를 전격 침공했다. 우크라이나는 냉전이 끝나고 1991년 주권 국가로 독립한 이후 2004년 오렌지 혁명과 2014년 유로-마이단 혁명을 거치며 민주주의 국가로 발돋움하면서 서방 친화적인 대외정책적 성향을 보여 왔다. 러시아는 우크라이나의 친서방화 경향에 대한 불만에서 우크라이나의 중립화, 비무장화, 탈나치화를 목표로 전쟁을 시작한 것이다.³⁶⁰⁾ 이 전쟁은 1990년대 초 사회주의 국가 유고슬라비아 해체 과정에서 발생했던 참혹하기 그지없었던 유고 내전 이후 약 30년 만에 유럽대륙에서 일어난 대규모 전쟁으로,³⁶¹⁾ 투입된 군비 규모, 인명 피해 규모, 각종 시설물 포함 국토 파괴 규모 어느 모로 보

360) 이 세 가지 목표는 각각 i) EU 및 NATO 가입 추진 등의 친서방화 경향 중단; ii) 군사적 무력화 및 러시아에 의한 우크라이나의 괴뢰화; iii) 집권세력의 축출 및 제거를 뜻하는 것으로 해석할 수 있다.

361) 러시아의 우크라이나 침공으로 지난 30년간 유지돼 온 유럽의 평화가 깨진 것을 두고 '30년간의 휴일이 끝난 것'으로 일컬어지기도 한다. Otte 2022, p. 1 참조.

나 2차 대전 이후 유럽에서 발발한 최대의 국제전이다.³⁶²⁾

러시아의 우크라이나 침공은 유럽은 물론 전 지구적 차원에서 국제정치적 지각변동을 일으키는 한편 유럽 국가들의 안보경각심을 최대치로 끌어올리면서 유럽 외교안보정책에도 근본적인 변화를 촉발하고 있다. 특히 냉전 종식과 함께 소련으로부터 독립한 발트해 연안 국가들이나 소련의 세력권에서 서방으로 편입된 중동부 유럽 국가들에게는 극도로 심각한 존재론적 안보 불안을 야기하고 있다.

EU의 미래질서 인식과 대외전략 비전은 러시아-우크라이나 전쟁을 계기로 대전환기를 맞이하고 있다. 러시아의 위협은 이전에도 줄곧 있었다. 러시아는 2008년 러시아 민족 보호를 명분으로 조지아를 침공해 압하지아(Abkhazia) 지역과 남(南)오세티아(South Ossetia) 지역을 사실상 분리시켜 자치지역을 만들었고, 2014년 국제법상 우크라이나 영토인 크림반도를 강제로 병합했다. 동시에 러시아는 2014년부터 우크라이나 동부 돈바스 지역에서 친러 분리주의 세력을 지원해 우크라이나 정부군과 반군 사이에 내전이 이어져 오고 있었다. 이에 따라 러시아가 우크라이나에 대해, 그리고 유럽 전체 안보에 대해 심대한 위협이라는 점에 대해서는 이미 공감대가 만들어져 있었다. 그럼에도 불구하고 러시아의 우크라이나 전면 침공을 예견하는 목소리는 거의 들리지 않았다. 실제 대규모 무력을 동원한 실력행사로서까지 이어질 수 있다는 가능성에 대해서는 애써 외면했던 것이다.

유럽 각국 사이에서는 러시아의 위협에 대한 대응 방안에 있어 이해관계에 따라 입장 차이가 컸고³⁶³⁾ 대체로 신중론과 유화론이 우세했다. 대표적 예가 독일이다. 독일로서는 제2차 세계 대전 당시 소련에 가한 인적·물적 피해에 대한 부채의식도 있었고, 1990년 통일을 지지해준 것에 대한 고마움도 있었을 것이다. 독일은 사실 냉전기에도 소련에 대해 온건한 정책을 추구했다. 1970년대 동방정책, 1980년대 가스 파이프라인 건설 시도

362) 1980년 티토 대통령의 사망, 1990년대 초반 냉전의 종식으로 사회주의 이념에 기반을 둔 유대가 희석되면서 진행된 유고슬라비아 분리 과정에서 일어난 일련의 무력충돌, 즉 크로아티아 내전, 보스니아 내전, 코소보 내전은 모두 '내전'이었다. 반면 우크라이나-러시아 전쟁은 국가 간 대규모 전면전이다.

363) 러시아에 대한 입장에 있어 EU 회원국들은 오래전부터 큰 차이를 보여 왔다. 예컨대 Leonard and Popescu에 따르면 키프로스나 그리스는 러시아의 트로이 목마에 비유되며 프랑스, 독일, 이탈리아, 스페인은 전략적 동반자로 분류된다. 오스트리아, 벨기에, 불가리아, 핀란드, 헝가리, 몰타, 룩셈부르크, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아는 우호적 실용주의 노선으로 알려져 있으며, 체코, 덴마크, 에스토니아, 아일랜드, 라트비아, 스웨덴, 네덜란드, 루마니아, 영국은 비판적 실용주의 노선인 것으로 평가되고 있다. 한편 리투아니아와 폴란드는 거의 신냉전 노선이라 할만큼 강경한 입장인 것으로 파악된다. Leonard and Popescu, 2007, p. 2 참조. 물론 시간이 지나면서 러시아에 대한 인식과 입장은 계속 변화되고 있다. 러시아에 대한 EU 회원국의 다양한 입장에 대한 소개로는 Russo 2016, p. 199도 참조할 것.

가 그 예다. 냉전 종식 후에도 마찬가지로의 정책 기조가 이어졌다. 앙겔라 메르켈(Angela Merkel) 전 총리가 재임 당시 푸틴과 돈독한 관계를 유지하면서 미국의 강력한 반대에도 불구하고 북해를 가로지르는 천연가스 파이프라인 노르트스트림 II를 추진해 건설을 완료한 데서도 볼 수 있는 것처럼 독일은 대체로 러시아에 대한 우호적 입장을 견지했다.³⁶⁴⁾

독일뿐 아니라 다른 회원국들 또한 러시아의 반복된 도발에도 외교적 해법에 무게를 싣기는 마찬가지였다. 우크라이나 침공 직전 2022년 2월 7일 모스크바에서 푸틴과 대면 정상회담을 가진 프랑스의 마크롱 대통령도 대화를 통한 긴장 해소에 희망을 버리지 않고 있었다. 그러나 외교적 노력은 무위로 돌아가고 전쟁이 현실화되자 새로운 현실을 마주하게 된 유럽의 외교안보전략은 근본적 변화의 국면으로 접어들게 됐다.

냉전 시대 유럽은 사회주의 진영 국가들과의 적대적 경쟁으로 막대한 국방예산을 지출했다. 냉전이 끝나고 유럽은 이른바 ‘평화 지분’(peace dividend)을 누리면서 각국 국방예산을 급격히 감소했다. 별다른 안보 위협이 없었으며 미국의 안보우산이 계속 유지됐기 때문이었다. 하지만 이제 ‘평화 지분’의 시대는 저물고 있다. 러시아가 실재적이고 즉각적이며 심대한 위협임이 백일하에 드러났기 때문이다. 이에 따라 국방예산 증액에 지극히 소극적이던 독일을 비롯해 유럽 각국들이 국방예산 규모를 빠르게 늘리고 있고, 기본적으로 분쟁지역에 대해서는 군수물자 제공을 금해왔던 EU도 우크라이나에 대해 무기를 포함한 군사적 지원을 위한 예산을 책정하는 등 새로운 면모를 보여주고 있다. 러시아의 우크라이나 침공은 유럽안보질서의 총체적 재편의 신호탄이 되고 있다.

우크라이나 전쟁을 계기로 EU는 전에 없이 단합된 모습을 보이고 있다. 이견과 분열로 점철됐던, 그래서 별다른 행동에 나서지 못했던 유럽이 환골탈태한 모습을 보이고 있는 것이다.³⁶⁵⁾ 유럽은 전쟁 발발 후 우크라이나를 적극 지원하면서 러시아를 강도 높게 비판하는 한편 미국과 함께 러시아 경제에 치명타를 가할 수 있는 고강도 제재 조치를 쏟아내고 있다.³⁶⁶⁾ 러시아에 대한 에너지 의존도가 매우 높고 교역 규모가 큰 유럽으로서는 쉽지 않

364) 노드스트림 II는 우크라이나 전쟁이 나기 전 2022년 초 마지막 단계에서 최종 승인을 받지 못해 가동이 무산됐고, 이후 전쟁이 터지면서 그간의 막대한 투자에도 불구하고 향후 상당기간 가동되기 어려울 것으로 보인다.

365) *Economist*, March 19, 2022, “A risk-averse Germany enters an age of confrontation.”

366) 러시아의 우크라이나 침공 이후 EU가 실행 중인 제재조치에 대해서는 European Commission, “Sanctions adopted following Russia’s military aggression against Ukraine” 참조. https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine_en (검색일: 2022.9.30.).

은 결단이었다. EU는 2021년 신설된 평화기금(Peace Facility)을 활용해 전쟁 수행 중인 우크라이나에 2022년 9월까지 26억 유로에 달하는 무기와 의약품을 포함한 군수품을 지원했다.³⁶⁷⁾ 지금까지 EU가 대외적으로 군사적 지원에 나선 것은 유례가 없었다는 점을 감안하면 이는 커다란 변화가 아닐 수 없다. 이와 함께 EU는 러시아 항공기에 대해 회원국 영공 통과를 금지시켰고, 러시아 정부와 연계된 언론 보도 또한 차단하는 조치를 취했다. 전쟁을 피해 우크라이나를 탈출하는 난민들에게 최소 1년, 최대 3년까지 체류를 허가하는 방안을 마련했으며, 아동보호, 교육, 의료, 직업 알선, 주거공간 제공 등의 서비스를 제공하기로 했다. 나아가 우르줄라 폰 데어 라이엔 EU 집행위원장은 공개적으로 우크라이나의 EU 가입을 지지함을 밝혀 우크라이나의 서방 편입을 적극 추진하겠다는 입장을 확고히 했으며³⁶⁸⁾ 이에 대한 후속조치가 빠르게 진행돼 우크라이나는 2022년 6월 EU 이사회에서 가입후보국 지위를 부여받게 됐다. 러시아의 도발에 대한 EU의 이와 같은 단호하고도 신속한 대응은 EU가 ‘지정학적 행위자’로 거듭나고 있음을 알리고 있다.

EU의 향후 외교안보정책의 비전과 방향성은 2022년 3월 발표된 안보와 방위를 위한 가이드라인 ‘전략적 나침반: EU의 시민, 가치, 이익의 보호와 국제평화와 안보에 대한 기여를 위해’(Strategic Compass)에서 엿볼 수 있다.³⁶⁹⁾ ‘전략적 나침반’은 유럽이 처한 지정학적 현실에 대한 각성, 즉 상호의존성을 포함한 모든 것이 무기화되고 치열한 다툼은 투쟁이 수반되는 적나라한 ‘힘의 정치’가 국제질서의 근간을 위협하고 있다는 현실 인식에서 마련된 전략문서다.

유럽은 러시아의 위협, 특히 상호의존성의 무기화 가능성에 대해서는 이미 인지하고 있었으나 이에 대한 대응태세를 갖추는 데까지는 이르지 못했다. 전략적 나침반은 이러한 위협에 대응해 EU의 역량과 의지를 어떻게 동원하고 사용할 것인가에 대한 구체적 로드맵이다. 전략적 나침반은 EU의 지정학적 각성을 전략적 태세로 응축시키려는 노력으로서 향후 10년 정도를 내다보면서 EU의 안보방위정책 개발을 위한 가이드라인을 제공한다.

367) EU 평화기금은 2021년 신설된 안보정책기구로서 EU 본예산과는 별도로 회원국들의 기여금으로 조성된다. 평화기금은 회원국이 아닌 제 3국 지원을 목적으로 하며 무기와 탄약 등을 지원할 수 있게 돼 있어 EU가 연성 안보의 영역을 벗어나 경성안보의 영역으로까지 활동의 범위를 넓히고 있음을 보여주는 대표적 사례로 꼽힌다. 최진우 2022, pp. 466-477 참조.

368) 물론 우크라이나 전쟁의 휴전 혹은 종전협상의 결과에 따라 우크라이나의 EU 또는 NATO 가입은 매우 어려운 일일 수 있다. 그러나 전쟁 종료 후에도 우크라이나의 친서방화 경향에는 큰 변화가 없을 것으로 예상돼 서방과 우크라이나 간의 관계는 계속 돈독할 것으로 전망된다.

369) European Union, 2022. *A Strategic Compass for Security and Defence: For a European Union that Protects its Citizens, Values and Interests and Contributes to International Peace and Security.*

이 문서에서 EU는 자유를 위한 대가를 지불할 만반의 태세가 돼 있음을 천명하고 있으며 상호의존성의 무기화에 적극 대응할 것이라는 의지를 확고히 하고 있다. 아울러 EU는 안보환경이 급격히 변화하고 있음에 주목하면서 행동과 준비에 있어 회원국 간 공동보조의 필요성을 강조하고 있다. 나아가 EU 안보 향상을 위해 조기경보, 정보전 수행, 하이브리드 위협 방어, 테러리즘 대응, 군축, 비확산, 군비통제, 기후변화 및 자연재해 대응 등에 있어서의 역량 제고를 꾀할 것임을 밝힘과 아울러 이를 위해 전략적 판단에 입각한 재원의 투자와 ‘뜻을 같이 하는 파트너’와의 연대 및 협력을 추구할 것임을 천명하고 있다.

전략적 나침반은 무엇보다도 위협인식에 있어서의 공감대가 형성됐음을 보여주고 있으며 나아가 위협에 대응하기 위해 무엇을 해야 하는지에 대해서도 일치된 견해가 만들어지고 있음을 보여주고 있다. 전략적 나침반은 굳건한 안보역량을 확보하고 다양한 위협과 도전에 대응해 이를 적극적으로 사용하겠다는 강력한 의지를 표현하는 가운데 어떤 행동을 취할 것인지를 구체적으로 밝히고 있다는 점이 특기할 만하다. 물론 전략적 나침반이 향후 얼마나 실효성을 발휘하는지는 두고 볼 일이다. 하지만 러시아의 위협에 대한 EU의 유례없는 신속한 대응태세는 앞으로의 EU가 지금까지의 EU와는 다를 것임을 예고하고 있다.

러시아의 우크라이나 침공 후 EU는 러시아에 대한 강력한 제재 부과, 분쟁 당사국에 대한 전례 없는 군비 지원, 국제적 연대 구축 및 적극적 동참에 있어 전에 없이 발 빠른 움직임을 보였다. 전광석화 같은 EU의 움직임을 두고 우르줄라 폰 데어 라이엔 EU 집행위원장은 전쟁 발발 8일 후인 2022년 3월 1일 가진 회견에서 “EU 안보 및 방위정책은 지난 6일 동안 과거 20년 동안보다 더 많은 진척을 이루었다”고 자평할 정도였던 것이다.

향후 관건은 제도화다. 변화하고 있는 국제정세에 적극적으로 대응하기 위해서는 신속하고 효율적인 결정을 내리고 이를 효과적으로 실행에 옮길 수 있는 제도적 장치의 마련 문제다. 정부간주의(intergovernmentalism)에 함몰돼 합의 도출이 어려웠던 지금까지의 의사결정 메커니즘을 보다 초국가주의적 제도로 개혁하고 EU 차원에서 의미 있는 행동이 가능하도록 하기 위한 병력, 장비, 예산의 확보가 제도화돼야 한다. 이와 아울러 EU와 NATO 간의 역할 분담 및 협업 메커니즘의 정비도 과제다. 지금까지 NATO의 주요 군사작전은 대체로 미국을 중심으로 이루어졌고 주요 군사작전 이후의 평화유지활동 등의 보완적 역할은 EU가 수행하는 방식으로 분업이 이루어졌다. 하지만 1990년대 발칸사태 때와 같이 미국이 유럽에서의 모든 문제에 관여하는 것이 용이하지 않을 수도 있다. 지금

까지 NATO 활동은 사실상 미국 없이는 수행이 불가능한 경우가 많았으나 미국이 유럽과 유럽 인근지역에서의 모든 돌발 상황에 관여할 의지와 능력과 명분을 확보하는 것이 항상 가능하지는 않다는 점에서 유럽이 독자적으로 대응주체의 역할을 수행해야 하는 경우들이 있을 것이며, EU는 이에 대한 태세가 돼 있어야 한다는 것이다.

나. 독일 대외정책의 시대적 전환(Zeitenwende)과 EU 외교안보정책

EU의 변화는 독일의 극적인 정책변화와 궤를 같이 한다. 그간 러시아에 대해 유화적 입장을 취하던 독일은 우크라이나 전쟁 발발 불과 3일 만에 대러 강경정책으로 급선회하면서 국방능력 강화를 위한 국방비 대폭 증액 방침을 천명했다. 러시아가 유럽의 잠자던 거인 독일 대외정책의 혁명적 변화를 촉발한 것이다.³⁷⁰⁾

독일은 2차 대전 전범국가라는 역사의 굴레 속에서 줄곧 평화주의를 지향해 왔다. 냉전 시절 소련에 대해서도 유화적 입장을 취했으며 탈냉전 후 러시아와 가장 우호적인 관계를 유지한 서방국가였다. 러시아로부터 송유관과 가스관을 통해 석유와 천연가스를 대량 수입함으로써 에너지 문제를 해결하는 한편 러시아와의 경제적 상호의존을 심화시켜 평화적 관계를 발전시키고자 했다. 이른바 ‘교역을 통한 변화(Wandel durch Handel)’를 추구한 정책이었다. 독일의 이러한 유화적 접근은 집권정당에 상관없이 연속성을 가졌다. 사민당 출신 게르하르트 슈뢰더(Gerhard Schröder) 전 총리는 러시아 국영 석유회사 가즈프롬의 사외이사일 정도로 친러 성향을 보이고 있으며, 기민당 앙겔라 메르켈(Angela Merkel) 전 총리 또한 푸틴과 매우 우호적인 관계를 형성한 바 있음은 앞에서 밝힌 바와 같다.

2021년 가을 독일 총선에서 승리해 새로 집권한 사민당 연립정부의 수장이 된 올라프 쉘츠(Olaf Scholz) 총리도 기존의 대러 정책 노선을 그대로 유지할 것으로 관측됐다. 그러나 우크라이나 전쟁은 독일외교정책의 근본적 변화를 초래하는 결정적 계기가 됐다. 독일은 그간 평화주의에 입각해 자국에서 생산된 무기를 수입한 나라가 이를 제 3국으로 반출하는 것을 엄격히 금지해 왔으나 2022년 2월 24일 우크라이나 전쟁 발발 후 3일 만인

370) Jeff Rathke, 2022, “Putin Accidentally Started a Revolution in Germany—The invasion of Ukraine is triggering a dramatic reversal of Berlin’s grand strategy,” Foreign Policy, Feb. 27.
https://foreignpolicy.com/2022/02/27/putin-war-ukraine-germany-scholz-revolution/?utm_source=PostUp&utm_medium=email&utm_campaign=Editors%20Picks%20OC&utm_term=39977&tpcc=Editors%20Picks%20OC

2월 27일 총리 의회연설을 통해 이 조치를 해제했다. 1,000억 유로의 긴급예산을 국방비로 추가 편성하는가 하면 그간 미국의 줄기찬 압력에도 불구하고 2021년까지도 총 GDP 1.5%에 머물고 있던 국방비 규모를 2025년까지 NATO 권고 기준인 2%로 증액할 것임을 공표했다. 대러 에너지 의존도를 낮추기 위한 조치로 오랫동안 논의해 왔던 대형 액화 천연가스 터미널 2개를 건설하기로 결정했고, 러시아로부터의 화석연료 수입을 빠르게 줄여 2022년 말까지 러시아산 원유 도입을 중단하고 2024년 중반까지 러시아로부터 천연가스 수입을 중단할 것이며 2022년 가을 내 러시아산 석탄 수입을 종료할 것임을 밝혔다.³⁷¹⁾ 한편 구형 토네이도 전투기 교체를 위해 미국으로부터 신형전투기 F-35를 도입하기로 했으며 프랑스와 함께 전투기를 개발하기로 하는가 하면 독일군에 무장 드론을 도입하기로 했다.³⁷²⁾ 아울러 독일은 지금까지 교전 국가들에게는 자국산 무기 제공을 제한했으나 러시아 침공을 받은 우크라이나에 대해서는 1,000기의 대전차 미사일과 500기의 지대공 미사일을 제공하기로 했으며 다른 나라들이 독일산 무기를 우크라이나에 제공하는 것도 막지 않기로 하는 등 획기적인 조치를 전격 실행하고 있다.³⁷³⁾ 독일 외교안보정책의 ‘시대적 전환(Zeitenwende)’이 진행되고 있는 것이다.³⁷⁴⁾

독일의 입장은 확고하다. 솔츠 총리는 우크라이나를 끝까지 도울 것이며 러시아에게는 제재를 통해 책임을 묻는 한편 독일의 군사력을 증강할 것임과 아울러 대러 에너지 의존성에 변화를 주겠다는 의지를 밝혔고, 이를 꾸준히 실천해 가고 있다.³⁷⁵⁾ 이러한 솔츠 총리의 시대적 전환은 독일 내에서 초당적 지지를 받고 있다. 오랜 기간 평화주의 노선을 견지해온 녹색당의 경우에도 베어복(Annalena Baerbock) 당수가 러시아의 우크라이나

371) 2022년 현재 독일의 대러 에너지 의존도는 매우 높다. 에너지 수입에 있어 러시아의 비중은 석유 1/3, 천연가스 55%, 석탄 약 50%에 달한다. *New York Times*, March 25, 2022, “Germany says it is moving quickly to cut the cord on Russian energy.”

372) *Economist*, March 19, 2022, “A risk-averse Germany enters an age of confrontation.” <https://www.economist.com/europe/2022/03/19/a-risk-averse-germany-enters-an-age-of-confrontation>

373) 다만 독일은 우크라이나가 9월 반격으로 동부 하르키우 지역 일부를 수복해 전황이 달라진 다음, 보다 공세적인 전쟁 수행을 위해 반복적으로 지원해줄 것을 요청하고 있는 레오파드 탱크(Leopard tank)와 마르더 보병전투장갑차(Marder infantry fighting vehicle)는 인도하지 않고 있어 우크라이나를 비롯한 러시아와 인접한 중동부 유럽 국가들의 불만과 항의를 사고 있고 독일 내부에서도 이에 대한 비판의 목소리가 적지 않다. 솔츠 총리는 공격용 탱크 및 장갑차 지원은 러시아-우크라이나 전쟁이 NATO와 러시아의 직접 충돌로 격화(escalate)될 계기가 될 위험성이 있다는 이유로 이를 거부하고 있다(*New York Times*, September 25, 2022, “Germany’s Chancellor Has ‘a Lot’ for Ukraine. But No Battle Tanks”).

374) Otte, 2022.

375) *Economist*, August 13–19, 2022, pp. 14–15.

침공을 ‘자유, 민주주의, 인권에 대한 공격’으로 규정하며 단호하게 대처할 것을 강력 촉구하고 있으며, 솔츠 총리와 함께 사회민주당 공동의장을 맡고 있는 라아스 클링바일(Lars Klingbeil)도 친러 성향의 사회민주당 전통을 벗어나 군사력은 평화를 위한 정당한 도구라는 견해를 밝히면서 전쟁 방지를 위해서는 현실을 직시하고 도발에 대해서는 적극 대응할 필요가 있음을 주장하고 있다.³⁷⁶⁾ 여론도 마찬가지다. 일부 이견이 없지 않으나 대다수 독일 국민들은 러시아에 대한 제재와 우크라이나에 대한 지원으로 초래되는 경제적 어려움은 충분히 감수할 가치가 있다는 의견을 표명하고 있다.³⁷⁷⁾

독일의 정책 변화에 발맞춰 EU 회원국들은 러시아에 대해 초강력 제재조치를 이행하고 있고 우크라이나 지원에 적극적으로 동참하고 있으며 우크라이나 난민을 적극 수용하고 있다. 대러정책을 포함한 외교안보정책에 있어 심각한 분열상과 무력성을 노정하던 EU로서는 가히 환골탈태의 변화가 아닐 수 없다. 러시아는 우크라이나 침공으로 이해관계를 달리 하는 유럽연합 회원국 간 분열 심화가 초래될 것으로 기대했는지 모르나 결과적으로는 이 전쟁이 분열된 유럽을 단합시켜주는 결과를 낳고 있다.

러시아의 우크라이나 침공에 대한 유럽의 대응은 향후 EU 외교안보정책의 근본적이고도 지속적인 변화로 이어질 전망이다. 국방안보 예산 증액의 움직임은 상기한 바와 같다. EU의 향후 과제는 우크라이나 전쟁으로 형성된 결속력과 외교안보행위자로서의 위상 강화에 대한 의지를 계속 재생산하는 방안을 찾는 일이다. 유럽의 의지와 결속력이 얼마나 굳건하게 유지되는가에 따라 우크라이나 전쟁의 향후 전개는 물론이요, 국제사회에서 외교안보행위자로서의 EU의 위상, 그리고 진영화의 경향이 강화되고 있는 국제질서의 패러다임에 큰 영향을 미칠 것으로 보인다.

4 미중전략경쟁의 심화와 유럽의 선택

가. EU와 중국 : 불편한 동거

러시아의 우크라이나 침공을 계기로 EU의 외교안보태세가 빠르게 강화되고 있는 가운데 유럽의 강화된 외교안보기능과 역할의 수행이 유럽지역을 넘어 지구상의 다른 지역으

376) Ibid., p. 15.

377) Ibid., p. 16.

로도 확대 적용될 것인지 여부 또한 관심거리다. 2022년 현재 유럽의 최대 외교안보정책 현안은 단연 러시아지만 앞으로는 부상하는 중국이 중요한 사안이 아닐 수 없다는 점에서다.³⁷⁸⁾ 중장기적으로 대외정책 분야에서 유럽의 최대 관심사는 미중 경쟁구도의 전개 속도 및 방향, 그리고 이에 대한 대응방안이 될 가능성이 높다.

유럽은 미국과는 혈맹의 안보협력관계를 구축하고 있고 중국과는 밀접한 경제교류관계를 발전시켜 왔다. 유럽 입장에서는 미국이나 중국 어느 쪽도 포기하기 어려운 노릇이다. 군사안보적으로는 미국과의 동맹 관계, 경제적으로는 중국과의 상호의존 관계가 중요한 우리 입장과 크게 다르지 않다. 이런 점에서 미국과 중국이 글로벌 공급망, 무역, 금융, 첨단 기술, 이념과 가치 등 다차원적으로 대결 국면에 돌입하고 있는 모습을 바라보는 유럽의 심경은 복잡할 수밖에 없다. 유럽은 미중 전략경쟁의 심화로 미중 간 선택을 강요받는 상황은 가능한 한 피하거나 적어도 최대한 연기시키기를 원해 왔다. 또는 유럽이 제3의 세력으로서 미중 갈등을 순치시키는 역할을 수행할 수 있게 되기를 희망해 왔다. 그러나 만일 선택이 불가피하다면 그 선택은 미국이 될 가능성이 높다.

사실 유럽과 중국은 이미 오래전부터 불편한 관계다. 양자 간 경제교류는 꾸준히 빠른 속도로 확대돼 왔지만 정무적으로는 오히려 더욱 소원해지고 있는 것이 현실이다.³⁷⁹⁾ 신장 위구르 지역과 홍콩의 인권문제, 대만문제, 남중국해와 동중국해 해상 영유권 문제, 코로나19 발원지 논쟁 등을 둘러싸고 양자 간의 거리가 좁혀지지 않고 있다. 그러던 중 2021년 1월 EU와 중국 양자관계에 획기적인 전환점이 마련된 것으로 해석할 수 있는 사건이 있었다. 양측이 2013년부터 협상을 진행해오던 ‘포괄적 투자협정(EU-China Comprehensive Agreement on Investment)’을 체결한 것이다.

이 협정의 협상 및 체결 과정에서는 EU 내 적지 않은 반발과 회의론이 있었다. 그러나 독일의 메르켈 전 총리의 강력한 의지로 협상이 진척돼 마침내 2021년 초 미 바이든 행정부의 출범을 목전에 두고 협정 체결이 성사되기에 이르렀다.³⁸⁰⁾ 이 투자협정은 특히 중국에게 중요한 의미가 있다. 중국 수출 시장 의존성 증가에 대한 세계 각국의 우려, 코로나19의 발원지 논쟁 및 초기대응의 적절성에 대한 논쟁, 국력 증가에 따른 위상 변화의

378) 세브칙에 의하면 러시아는 국가 쇠퇴 과정에서 나타날 수 있는 부작용을 최소화시켜야 할 관리대상의 국가인 한편, 중국은 향후 반복적으로 맞서 대응해야할 상대라고 한다. Szewczyk, Bart M. J. 2021. *Europe's Grand Strategy: Navigating a New World Order*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, pp. 7-8.

379) EU와 중국 간의 이러한 관계는 서로 간 '불신과 불만이 내재된 불가피한 교류 확대'였던 것으로 표현할 수 있을 것이다. 최진우 2015 참조.

380) Bütikofer 2022, "CAI: Merkel's Choice" 참조.

인정을 거칠게 요구하는 중국의 공격적인 ‘늑대외교(Wolf Warrior Diplomacy, 戰狼外交)’에 대한 거부감으로 국제사회에서의 고립의 가능성이 점쳐졌던 중국에게는 하나의 외교적 개가일 수 있기 때문이다. 특히 바이든 행정부가 트럼프 행정부에 이어 대중 강경 정책을 천명하면서 미중 갈등이 쉽사리 진정될 기미를 보이지 않고 있는 가운데 미국의 전통적 우방인 유럽이 중국과의 경제협력 관계를 심화시키기로 한 것은 미국 중심의 반중 전선에 균열적 요소가 될 수 있다는 점에서 중국의 외교적 승리로, 미국에게는 당혹스런 외교적 실패로 해석될 수 있는 일이었다. 이런 맥락에서 중국은 유럽의 ‘전략적 자율성(strategic autonomy)’ 추구에 큰 기대를 걸기도 했다.

사실 유럽은 중국을 협력과 협상의 파트너(a partner for cooperation and negotiation)이자 경제적 경쟁자(an economic competitor)로 보기도 하지만 동시에 유럽의 핵심 이익과 핵심가치를 위협할 수 있는 체제적 각축 대상(a systemic rival)으로 간주한다.³⁸¹⁾ 그렇다면 유럽은 왜 체제적 각축 대상인 중국과 투자협정을 체결했는가?

첫 번째 이유는 양측 간 투자협정 체결 협상의 시작이 2013년도였다는 데서 찾을 수 있다. 당시만 하더라도 유럽은 중국을 심각한 위협적 존재로 보고 있지 않았다. 당시 유럽의 주된 관심사는 대 중국 시장 접근성 개선과 경쟁의 공정성 확보였지 중국과의 패권 각축이 아니었던 것이다. 더욱이 글로벌 금융위기와 유로존 재정위기의 충격으로부터의 회복을 위해 경제의 성장 동력을 필요로 했던 당시 유럽의 입장에서 중국의 거대 시장은 큰 매력에 아닐 수 없었다. 말하자면 2021년 EU-중 투자협정은 양측 간 협상이 시작됐던 시기의 정책적 유산이었던 것이다. 둘째, 유럽의 또 하나의 동기는 경제적 이익, 유럽의 근원적인 힘의 한계에 대한 자조적 분위기, 그리고 트럼프 행정부 당시 촉발된 미국 정부에 대한 신뢰감 저하 등에서도 찾을 수 있다. 이러한 상황에서 경제 활력 회복의 계기를 찾고 있던 유럽과 외교적 고립 탈피를 모색하던 중국의 이해관계가 맞아떨어진 결과가 포괄적 투자협정이었던 것이다.

그러나 EU-중국 포괄적 투자협정은 비준 과정에서 암초를 만나게 된다. 2021년 5월 유럽의회가 협정 비준을 무기한 연기한 것이다. 중국의 인권문제를 둘러싸고 유럽과 중국이 주고받은 제재가 문제의 발단이였다.³⁸²⁾ EU는 2021년 3월 22일 미국, 영국, 캐나다와 함께 신장·위구르 지역 주민들에 대한 광범위한 인권탄압에 대한 책임을 물어 중국에

381) European Commission, March 12, 2019. “EU-China—A Strategic Outlook.” JOIN(2019) 5 final; *Economist* Jan. 9~15, 2021, p. 26.

382) Hamilton 2022, pp. 65-66.

대한 제재 조치를 발표했다. EU는 왕견정 신장 생산건설병단 당위원회 서기, 천밍거우 신장 공안국장, 주하이룬 전 신장 당위원회 부서기, 왕밍산 신장 정치법률위원회 서기 등 신장 관련 인사 네 명과 신장생산건설병단 공안국을 제재 대상에 올렸다. EU가 인권 문제로 중국을 제재 대상으로 삼은 것은 1989년 베이징 톈안먼 광장 사태 당시 중국 정부의 인권 탄압에 대한 항의와 비판의 일환으로 대중 무기 금수 조치를 취한 이래 처음이었다.³⁸³⁾ 중국도 가만있지 않았다. 유럽의회 의원을 포함한 10명의 유럽 측 인사들에 대해 맞불 제재를 가했다. 중국 외교부는 “중국의 주권과 이익을 심각히 침해하고, 악의적으로 거짓말과 가짜정보를 퍼뜨린 유럽 측 인사 10명과 단체 4곳을 제재하기로 했다”고 주장했다.³⁸⁴⁾ 2021년 5월 유럽의회가 포괄적투자협정 비준을 연기하기로 한 것은 비례성을 넘어서는 중국의 반발에 대한 맞대응이었던 것이다.

EU와 중국이 서로에게 적지 않은 경제적 이익을 가져다줄 수 있는 포괄적 투자협정의 비준 과정을 재개하기 위한 양보의 기미가 전혀 보이지 않는 가운데 유럽과 중국의 관계는 더욱 벌어지고 있다. 유럽은 중국이 자유주의적 국제질서에 변경을 가하려는 수정주의적 행위자로서 유럽의 가치와 이익에 중대한 도전을 제기하고 있는 것으로 인식하고 있기 때문이다. 더욱이 유럽은 중국이 러시아와의 우호적 관계에 한계가 없음을 공공연히 밝히는 가운데 러시아의 우크라이나에 대한 불법적 전쟁 행위를 묵인 및 방조하고 있는 것에 큰 거부감을 가지고 있다.

EU와 중국의 관계가 경색 국면임은 2022년 4월 1일 EU-중국 간 양자 정상회담에서도 여과 없이 드러난 바 있다. 유럽연합 측에서는 집행위원회 우르줄라 폰 데어 라이엔 위원장과 유럽이사회 샤를르 미셸 상임의장, 중국 측에서는 시진핑 주석과 리커창 총리가 참석해 비대면으로 진행된 회담에서는 우크라이나 전쟁, 대러 제재, 중국의 인권 문제, EU 인사에 대한 중국의 인적 제재, 리투아니아 등의 EU 회원국에 대한 중국의 간섭과 압력 등 여러 사안을 놓고 각자 입장만 밝힌 채 서로 아무런 의견 접근을 이루지 못하고 회담이 종료됐다. EU 외교안보 고위대표 요셉 보렐(Josep Borrell Fontelles)이 이 회담을 가리켜 ‘불통의 대화(dialogue of the deaf)’라고 평할 정도로 서로 평행선을 달렸던 것이다.³⁸⁵⁾ 특히 유럽은 중국이 러시아와 거리를 두기를 희망했고 중국은 유럽이 자율적 행

383) 연합뉴스. 2021.3.23. “서방의 중국 협공...미·EU 등 “위구르 인권탄압” 동시다발 제재.”

384) 위의 기사.

385) Stuart Lau, “China Direct: What next after EU summit?—Indo-Pacific plans from Prague—Good job, Viktor,” *Politico*, April 7, 2022.

<https://www.politico.eu/newsletter/china-direct/what-next-after-eu-summit-indo-pacific>

위자로서 미국과 갈라서기를 기대했으나 국제정치의 지정학적 중력의 현실상 이는 기대하기 어려운 일이었다. 중국의 공세적 외교, 인권문제, 일대일로 사업, 중-러 밀월관계 등과 관련해 상호간 이견과 의구심이 커지면서 벌어질 대로 벌어진 양자관계의 붕합이 불가능했던 것이다. 이런 추세는 당분간 지속될 것으로 보인다.

중국이 유럽에게 심대한 위협이라는 인식은 그간 유럽에서 꾸준히 확산돼 왔고 중국에 대한 위협인식이 커지면서 유럽은 미국의 입장에 수렴해 가고 있다. 물론 유럽과 미국 간 관계가 항상 우호적이지는 않다. 2021년에만 해도 오키스(AUKUS) 출범 과정에서처럼 미국과 유럽(특히 프랑스)은 이해관계의 충돌로 마찰음을 낸 바 있다. 그러나 유럽은 대중 견제를 위해 미국과 한 배를 탈 가능성이 높아지고 있다. 중국의 권위주의적 성향이 계속 강화되고 인권 침해에 대한 우려가 지속되는 한 중국에 대한 유럽의 현실주의적 사고가 불식될 가능성은 점차 줄어들고 있기 때문이다. 중국은 분명 유럽에게 도전이자 기회의 양면성을 가지고 있다.³⁸⁶⁾ 하지만 지속적 경제성장에서 비롯되는 중국의 점증하는 외교적 공격성, 경제적 대중의존성 심화에 따른 위험성 증대 등으로 중국은 점차 도전으로서의 비중이 커지고 있다. 이러한 지정학적 중력은 유럽에게 미국 이외의 선택지를 남겨놓지 않고 있다.

나. EU의 선택과 인도태평양 전략

미중 전략경쟁이 심화돼 가고 있는 가운데 EU의 선택은 미국이라는 점을 확연히 보여주는 것이 바로 EU 인도태평양전략이다. 2021년 9월 유럽연합 집행위원회는 ‘인도태평양협력전략(The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific, 이하 EU 인도태평양전략)’을 발표한다.³⁸⁷⁾ EU는 이 문서에서 인도태평양 지역이 전 세계 GDP의 60%를 차지하고 있고 중요한 해상 수송로인 인도양, 말라카 해협, 남중국해를 포함하고 있을 뿐 아니라 G20 국가 중 호주, 중국, 인도, 인도네시아, 일본, 한국, 남아공 등 7개국이 포진해 있음을 상기시키면서 이 지역의 경제적 중요성을 강조하고 있다. 아울러 최근 미중 간 지정학적 경쟁이 격화되면서 남중국해와 대만해협 등지에서의 긴장이 고조되고 인근

-plans-from-prague-good-job-viktor/ (검색일:2022.9.27.).

386) Ibid.

387) European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, September 16, 2021, "The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific," Joint Communication to the European Parliament and Council, JOIN(2021) 24 final.

국가들 사이에 빠른 속도로 군비증강이 진행되고 있는 등 안보적 관점에서도 커다란 도전을 제기하고 있음을 지적하고 있다.

EU는 인도태평양지역에서 '규칙기반 국제질서 강화, 글로벌 현안 대응, 신속하고 공정하며 지속가능한 경제 회복의 기반 조성'을 위한 파트너십 구축과 이를 기반으로 한 역할 강화를 추구할 것임을 선언하고 있다. 이를 위해 EU는 이 지역 국가들과의 양자 간 또는 다자 간 협력관계 증진을 통해 규칙기반의 국제질서를 발전시키고 교역과 투자의 다변화를 모색하며 글로벌 공급사슬의 회복탄력성을 강화할 것임을 밝히고 있다. 아울러 EU 인도태평양 전략은 민주주의와 법치, 인권과 지속가능발전, 그리고 기후변화 등에 있어 개선과 진전을 추구하고 있으며 보편적 가치의 공유와 확산이 이 전략의 중요한 목표이자 전제 조건임을 분명히 함으로써 유럽이 사실상 대중 견제를 핵심으로 하는 미국의 인태 전략에 동참하고 있음을 보여준다.³⁸⁸⁾

사실 2021년 9월 발표된 인도태평양 전략은 EU 집행위원회의 저항에도 불구하고 주요 회원국의 강력한 의지와 요청에 따라 수립된 것이다. 불과 1년 전인 2020년에만 해도 EU 집행위원회는 인도태평양 전략을 채택하는 것에 소극적이었다.³⁸⁹⁾ EU가 인도태평양 전략을 수립한다는 것 자체가 대중 견제가 주목적인 미국의 인도태평양 전략을 수용하고 이에 동참하는 것임을 인정하는 것일 수밖에 없다는 판단에서였다.

아울러 유럽 내에서도 국가별로 인도태평양 전략에 대한 선호가 달랐다. 독일은 미중 갈등 심화에 따른 지정학적 리스크가 독일의 경제적 손해로 이어질 수 있음을 우려해 인도태평양 지역에서의 관여를 통해 미중 갈등을 완화하거나 인도태평양 지역을 양국에 대한 의존성을 대체하는 수단으로 활용하는 데 주된 관심이 있었다. 러시아의 위협이 최대 관심사인 중동부 유럽 국가들과 발트해 연안 국가들 입장에서는 러시아의 위협에 대응하기 위해 투여돼야 할 자원이 인도태평양 지역으로 분산될 수도 있다는 우려로 인해 EU 차원의 인도태평양 전략에 대해서는 부정적 입장이었다.³⁹⁰⁾

반면 인도태평양 지역에 영토를 보유하고 있는 프랑스는 EU 차원의 인도태평양 전략에

388) 앞의 문서, p. 3.

389) Frédéric Grare, "The EU's Indo-Pacific strategy: A chance for a clear message to China and Europe's allies," *Commentary*, European Council on Foreign Relations, April 22, 2021. (<https://ecfr.eu/article/the-eus-indo-pacific-strategy-a-chance-for-a-clear-message-to-china-and-europes-allies/>) (검색일자: 2021.11.11.)

390) Harsh V Pant and Tom Milford, "The UK Shifts to the Indo-Pacific: An Opportunity for India-UK Ties," *Issue Brief*, Observer Research Foundation (ORF), No. 444, February 2021, p. 5.

적극적이며, 영토주권, 항행 자유, 지역안정성 등 안보 문제에 보다 무게중심을 두고 있다는 점에서 독일과 차이를 보인다.³⁹¹⁾ 2021년 작성된 EU의 인도태평양 전략은 안보문제를 중요한 아젠다로 다루고 있다는 점에서 프랑스 입장이 좀 더 반영된 것으로 보인다.

더 이상 EU 회원국은 아니지만 프랑스와 함께 핵을 보유하고 있는 NATO 회원국이자 유엔 안보리 상임이사국으로서 유럽 안보에 있어 큰 비중을 갖고 있는 영국은 인도태평양 전략에 매우 적극적이며, 대 중국 견제를 기조로 하고 있는 미국의 인도태평양전략과 궤를 같이 한다. 영국 정부는 최근 기존 국제개발협력 담당 부처였던 국제개발부(DFID: Department for International Development)를 외무성(Foreign and Commonwealth Office)과 통합했는데, 이는 국제개발협력 기금을 전략적으로 보다 중요한 지역에 할당할 수 있게 하기 위한 조치로서 특히 중국이 인도태평양 지역 국가들에게 뿌리는 대가성 원조의 대체재를 제공하는 것이 주된 목적인 것으로 파악되고 있다.³⁹²⁾

2021년 9월 발표된 EU의 인도태평양협력전략은 이러한 개별 국가들 간의 차이점을 뛰어 넘어 과거에 비해 중국에 대한 입장을 명료하게 밝히고 있다. 그 입장이란 바로 대중 견제에 동참하겠다는 것이며, 이를 위해 ‘뜻을 같이 하는 국가’들과 연대를 강화하겠다는 것이다. EU의 인도태평양전략은 미중 갈등의 심화라는 국제정치의 구조적 변화 속에서 특히 중국의 공격적인 외교 행태와 EU 회원국의 대외정책에 대한 중국의 간섭 증가가 유럽 국가들의 대중 위기의식을 고조시키고 있으며, 또한 코로나 팬데믹 상황에서 야기됐던 글로벌 공급사슬의 문제점에서 드러났듯이 중국에 대한 경제적 의존이 지나치게 심화됐던 것에 대한 경종을 수용한 결과다. 중국의 전랑외교에 대응해 유럽의 이익과 외교정책적 정체성을 지키려는 노력인 동시에 경제적 상호의존의 다변화를 통해 대중의존 심화에 따른 리스크를 분산시키는 것이 그 목적인 것이다.

그러한 목적의 달성을 위한 EU의 구체적 이행 방안은 서로 연관된 두 목표를 지향한다.³⁹³⁾ 첫째, 인도태평양 지역에서 유럽의 존재감을 강화하는 것, 둘째, 인도태평양 지역 주요 국가들과의 연대 및 협력을 강화하는 것이 그것이다.³⁹⁴⁾

391) 심성은, “유럽의 인도-태평양 전략: 프랑스의 역할을 중심으로,” 『정치정보연구』 제24권 2호, 2021 참조.

392) Harsh V Pant and Tom Milford. “The UK Shifts to the Indo-Pacific: An Opportunity for India-UK Ties.” *Issue Brief*, Observer Research Foundation (ORF), No. 444, February 2021, p. 12. 다만 영국을 포함한 유럽이 인도태평양으로 행동의 범위를 넓히는 것은 국력과 분수를 뛰어넘은 과도한 팽창(overstretch)일 수 있다는 우려도 존재한다.

393) 아산정책연구원. 『2022 아산 국제정세전망』(서울: 아산정책연구원, 2021), p. 68.

394) 아산정책연구원. 위의 글, p. 68.

우선 존재감 강화를 위해 EU는 해군력을 투사하는 한편 투자와 원조를 확대할 예정이다. 해군력의 투사는 개별 회원국 차원에서 이루어진다. 인도태평양 지역에까지 파견할 수 있는 해군력을 EU가 자체적으로 보유하고 있지 않기 때문이다. 대신 프랑스, 독일, 네덜란드, 그리고 영국이 인도태평양 지역에서의 해군력을 늘리거나 새로 전개해 중요한 해로의 안정성을 확보하는 데 역점을 둘 예정이다. 이는 구체적으로 남중국해를 포함한 인도태평양 지역에서의 자유롭고 개방된 항행(FOIP: Free and Open Indo-Pacific)을 보장하기 위한 노력의 일환이다.

투자과 원조도 확대된다. 특히 이 지역과의 연결성(connectivity) 강화를 위한 다양한 조치들이 구상되고 있다.³⁹⁵⁾ 물리적인 인프라 구축에 관여해 인적, 물적 이동을 촉진하고 경제활성화 및 인적 교류 증진을 도모하는 한편 디지털 인프라 개선에도 적극 참여해 이 지역 국가들의 디지털 전환을 촉진하고 이를 유럽과의 소통과 협력의 채널로 활용할 계획이다. 이는 중국의 일대일로 정책에 대한 대응이라 할 수 있다.

인도태평양 지역 주요국가들과의 연대 강화를 위한 프레임워크로 유럽연합은 ‘뜻을 같이 하는 파트너(like-minded partners)’와의 협력을 강조하고 있다. 이는 민주주의, 법치(rule of law), 인권, 시장경제 등 규범적 가치를 공유하는 국가들과의 연대를 구축하겠다는 의지의 표명이라 하겠다. EU 인도태평양 전략이 대중 견제의 성격이 강하다는 점이 바로 여기에서 잘 드러나고 있다.³⁹⁶⁾

EU의 인도태평양 전략에 담긴 중국에 대한 유럽의 우려는 앞서 소개한 2022년 3월 발표된 EU 전략문서 ‘전략적 나침반’에서도 반복되고 있다. ‘전략적 나침반’에서 EU는 러시아와 함께 중국을 또 하나의 중대한 도전세력으로 지목하고 있다. 중국의 반시장적 행위, 해양과 사이버공간에서의 공격적 행태, 중국시장 접근 제한, 국제표준 설정 주도권 장악 시도, 사이버 도구를 이용한 하이브리드 전술, 군 현대화 등의 움직임이 유럽의 이익과 충돌하고 있음을 밝히고 있는 것이다. 따라서 ‘전략적 나침반’은 유럽과 중국의 관계가 경색되고 있으며 대중 정책에 있어 유럽과 미국이 입장이 수렴되고 있음을 보여주는 또 하나의 징표라고 할 수 있다(Stec 2022, p. 5). ‘전략적 나침반’을 통해 시도되고 있는 EU 안보태세의 강화는 향후 중국에게 있어 미국과의 대결에 더해 또 하나의 큰 부담으로 작용할 것으로 보인다.

395) 아산정책연구원. 위의 글, p. 68.

396) 아산정책연구원. 위의 글, p. 68.

5 NATO의 부활과 변용

가. 러시아-우크라이나 전쟁과 NATO

러시아의 우크라이나 침공을 계기로 한때 소원하던 유럽과 미국과의 관계도 개선되고 있다. 대서양관계가 결속 모드로 전환되고 있고 NATO의 전력 강화가 빠르게 진행되고 있다. 트럼프 행정부 시절의 불화를 뒤로 하고 굳건한 동맹관계를 재건하는 가운데 공동의 위협에 대한 탄력적 대응태세(resilience)를 업그레이드하는 노력을 기울이고 있다.

트럼프 행정부 시절 유럽은 미국에 대해 많은 의구심을 가질 수밖에 없었다. 트럼프 대통령은 NATO를 구시대의 유물(obsolete)로 폄하하는가 하면 유럽통합을 ‘독일에게만 좋은 일 시키는(vehicle for Germany)’ 어리석은 짓이라고 조롱하기를 주저하지 않았던 것이다. 대통령 당선인 시절에는 가장 먼저 만난 해외 정치인이 영국의 EU 탈퇴(Brexit)를 앞장서 주창했던 당시 영국 독립당 대표 나이젤 패라지(Nigel Farage)였던 것처럼³⁹⁷⁾ 트럼프 대통령은 유럽통합에 대해 부정적 견해를 여과 없이 표출했다. 심지어 트럼프 대통령은 영국 정부에게 패라지 당수를 주미 영국대사로 파견할 것을 종용하는 외교적 결례를 범함으로써 영국 정부를 당혹스럽게 하는 등³⁹⁸⁾ 트럼프 대통령 재임기간은 유럽에게는 거의 악몽과 같은 시간이었다.³⁹⁹⁾ 트럼프 퇴임 후에도 유럽은 악몽을 완전히 벗어날 수 없었다. 제2, 제3의 트럼프가 나오지 말라는 법이 없기 때문이다. 그러나 이제 우크라이나 사태로 미-유럽 간의 불화와 의구심은 상당 기간 수면 아래 머물 것으로 보인다. 새로운 위기 의식이 미국과 유럽의 파트너십, 나아가 민주주의 동맹을 강화시키고 있기 때문이다.

러시아의 우크라이나 침공은 NATO의 존재 이유를 더욱 강화시키고 NATO 내부의 불

397) *Time*, Nov. 14, 2016, “Donald Trump’s Meeting with Nigel Farage Leaves Britain’s Leaders Red-Faced.” (<https://time.com/4569416/donald-trump-nigel-farage-meeting-theresa-may/>).

398) *Washington Post*, Nov. 22, 2016. “Trump, breaching protocol, suggests his buddy Nigel Farage as ambassador to U.S. ‘No vacancy,’ says British P.M.” (<https://www.washingtonpost.com/news/morning-mix/wp/2016/11/22/british-p-m-dismisses-trumps-extraordinary-suggestion-of-nigel-farage-as-ambassador-to-u-s/>).

399) 트럼프 행정부에 대한 유럽의 불만과 우려는 도널드 투스크(Donald Tusk 전 EU 이사회 상임의장이 2017년 언론에 공개된 서한에서 유럽이 당면하고 있는 위협으로 러시아, 중국, IS와 함께 트럼프행정부를 꼽고 있는 데서 잘 나타난다. European Council, Press release, January 31, 2017, “United we stand, divided we fall”: letter by President Donald Tusk to the 27 EU heads of state or government on the future of the EU before the Malta summit 참조.

협화음을 가라앉히는 데 큰 기여를 하고 있다. NATO의 필요성과 중요성에 대한 회원국들의 공감대가 확산되고 있으며 NATO의 유럽 측 회원국들의 재원 투입 규모도 커지고 있다. 특히 러시아와 인접한 동쪽 지역의 NATO 회원국들에는 병력과 장비가 눈에 띄게 증강되고 있다.

우크라이나 전쟁 발발 후 NATO 멤버십에 대한 회원국 국민들의 지지율도 빠르게 상승했다. 이는 NATO 중심의 유럽안보체제에 계속 문제를 제기하며 유럽의 ‘전략적 자율성’을 앞장서 주창하고 있는 프랑스에서도 마찬가지다. 2019년 NATO와 유럽의 동맹국에 ‘등을 돌린’ 트럼프 행정부의 대 유럽정책을 강도 높게 비판하면서 미국이 더 이상 버팀목이 되지 못하는 NATO는 이제 ‘뇌사상태’에 있게 됐다는 진단을 내리며 유럽의 독자적 안보태세의 강화 필요성을 피력했던 프랑스 마크롱 대통령조차⁴⁰⁰⁾ 전쟁 발발 후 러시아가 ‘전치충격’으로 NATO를 되살렸다는 논평을 내놓기에 이르렀다.⁴⁰¹⁾ 한편 여론조사기관 유고브(YouGov)의 조사에 따르면 아래 [표 3-2]와 같이 프랑스 국민들의 NATO에 대한 긍정 여론이 2019년 3월에는 약 37%에 머물러 있었으나 2년이 지난 2022년 3월 47%로 높아진 것으로 나타나고 있다.⁴⁰²⁾

[표 3-2] NATO 멤버십에 대한 유럽 7개국 여론

(단위: %)

	2019년 3월			2022년 2월			2022년 3월		
	찬성	반대	모름	찬성	반대	모름	찬성	반대	모름
폴란드							77	3	20
영국	59	2	39	59	4	36	68	5	27
독일	54	13	34	60	14	26	64	13	34
스페인				53	15	31	64	12	24
이태리				45	14	42	51	16	32
프랑스	38	15	47				47	16	37
스웨덴*	36	27	38				44	22	33

* 스웨덴은 미가입국이므로 가입 여부에 대한 여론 조사 결과임.

(출처: Economist, March 23, 2022, “Putin’s aggression has bolstered support for NATO: It helps to have a common enemy”)

400) *Economist*, November 7, 2019, “Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead.”

401) *Politico*, March 17, 2022, “War in Ukraine is ‘electroshock’ for NATO, says Emmanuel Macron.” <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-tells-russia-war-causes-electroshock-for-nato/> (검색일: 2022.9.29.).

402) *Economist*, March 23, 2022, “Putin’s aggression has bolstered support for NATO: It helps to have a common enemy.”

뿐만 아니라 그간 중립국으로서의 입장을 견지하던 스웨덴, 핀란드에서도 NATO 가입 찬성 여론이 높아졌다. 스웨덴과 핀란드는 러시아의 우크라이나 침공을 계기로 NATO 지지 확산 여론에 힘입어 NATO 가입을 결정해 가입신청서를 제출했고, 2022년 6월 마드리드 정상회담에서 만장일치로 가입안이 승인돼 2022년 12월 현재 총 30개 회원국 중 28개 회원국이 두 나라의 가입안을 비준했으며, 머지않은 시기에 모든 회원국에서 비준 절차가 완료되고 두 나라의 가입이 마무리될 것으로 전망된다.⁴⁰³⁾ NATO의 확대 저지, 그리고 NATO의 분열과 약화가 러시아의 우크라이나 침공 의도 중 하나였음을 감안한다면 스웨덴과 핀란드의 NATO 가입은 원래 러시아의 의도와는 정반대 현상이라는 점에서 매우 역설적인 결과가 아닐 수 없다.

[표 3-3] NATO 회원국 현황: 인구 1억, 회원국 30개국(미국, 캐나다, 유럽 28개국)

가입연도	회원국
1949	벨기에, 캐나다, 덴마크, 아이슬란드, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈, 영국, 미국, 프랑스
1952	그리스, 터키
1955	서독(1990년 통일 이후 독일)
1982	스페인
1999	체코, 폴란드, 헝가리
2004	불가리아, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아
2009	크로아티아, 알바니아
2016	몬테네그로
2020	북마케도니아
	총 30개국
2022	스웨덴, 핀란드 (가입 절차 진행 중)

403) 2022년 12월 20일 현재 비준이 완료되지 않은 회원국은 헝가리, 튀르키예이다. 이 중 튀르키예는 스웨덴과 핀란드에 거주하고 있는 쿠르드족 분리독립 무장단체 소속 구성원의 신병 처리 문제를 둘러싸고 협상을 벌이고 있어 최종 비준 가능성 여부가 다소 유동적이다. 그러나 NATO 규정에 따르면 가입안이 회원국 정부에 의해 승인되는 순간부터 신규 회원국은 NATO의 모든 회의에 초청을 받아 참석할 수 있다.

나. NATO와 중국

한편 NATO의 대외적 위협 대응태세 강화는 러시아만을 향하고 있지 않다. NATO는 대중 견제 노선에도 동참하고 있다. 중국에 대한 위협 인식이 서방 국가들 사이에서 날로 높아지고 공유되면서 NATO의 활동 대상에 중국도 포함되고 있는 것이다. NATO 회원국 시민들의 중국에 대한 위협 인식 또한 크게 높아졌다. 2022년 여론조사에 따르면 중국을 안보 위협으로 인식하는 시민들은 52%로 1년 전에 비해 11%p 상승한 것으로 나타났다.⁴⁰⁴⁾ 이러한 인식 변화를 반영하듯 NATO는 중국을 ‘전략적 도전(strategic challenge)’으로 규정하고 있다.⁴⁰⁵⁾

NATO는 2022년 6월 29-30일 마드리드 정상회담에서 향후 10년간 NATO 활동의 청사진을 담은 전략구상(Strategic Concept)을 발표해 러시아를 가장 큰 위협으로 지목하는 한편 중국 또한 ‘도전(challenge)’임을 밝혀 중국의 강력한 비난과 반발을 촉발했다. 러시아가 가장 큰 위협임이 강조되는 가운데 중국 또한 우려 대상으로 포함되고 있는 것은 곧 NATO의 작전 범위가 두 차원에서 확대되고 있음을 의미한다. 즉, 지리적으로는 NATO 활동의 범위가 아시아로 확대될 수 있음을 의미하며 기능적으로는 우주 및 사이버 공간으로도 활동 범위가 넓어지고 있다는 것이다.

원래 NATO는 유럽의 북대서양의 영토적 안보를 보장하기 위한 집단방위기구로 출범했다. NATO의 원래 목적은 초대 사무총장이었던 이스메이 경(Lord Ismay)이 간결하고 정확하게 요약하고 있는 것처럼 유럽 땅에서 ‘미국과 함께 러시아를 몰아내고 독일을 제어하는 것’이었다.⁴⁰⁶⁾ 냉전 종식 후에는 NATO 역할 범위가 확대돼 회원국 영토 보전뿐만 아니라 인접국의 불안정성에서 비롯되는 부정적 안보외부효과를 관리하는 데까지 이르렀다. 하지만 냉전 종식 후에도 NATO 활동의 지리적 범위는 어디까지나 유럽과 북대

404) Brzozowski, et al. “European NATO allies harden China stance but cracks remain,” *EURACTIV*. June 27, 2022.

https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/european-nato-allies-harden-china-stance-but-cracks-remain/?utm_source=piano&utm_medium=email&utm_campaign=22265&pnespid=tLhnWXIFNrIBgeXFqWXqFIDXphGsTsV0KeG6wPlp.kJmk3jWzbz1s6sKO2wnoZeJYfJWNaW9TQ (검색일: 2022.9.20.).

405) *New York Times*, June 22, 2022, “A More Muscular NATO Emerges as West Confronts Russia and China.” NATO가 중국을 ‘위협’(threats)이라기보다는 ‘도전(challenge)’으로 표현한 것은 중국을 노골적으로 적대시하기보다 협력의 여지를 남겨두고자 하는 고민의 산물인 것으로 보인다.

406) 이스메이 경의 영어 원문은 훨씬 직관적이고 명료하다. NATO의 목적은 ‘Keep the Americans in, the Russians out, and the Germans down’이라는 것이다.

서양 인근지역으로 국한돼 있었다.

그러나 최근에는 안보위협이 양상이 지상, 공중, 해양에서의 물리적 경계에 대한 위협만이 아니라 사이버 공간이나 우주 공간으로도 확대되고 있다는 인식 하에 NATO의 활동 범위가 사이버 및 우주공간으로 확장되고 있다. 이에 따라 NATO의 집단방위체제로서의 특성을 명료하게 보여주는 규약 제5조가 과거에는 물리적 경계에 대한 침범에 적용되는데 국한됐다면 이제는 사이버 및 우주 공간에서의 위협과 충돌에도 적용될 수 있음을 밝히는 데에 이르렀다. 이렇게 본다면 과거 NATO의 작전 범위는 회원국들과 물리적 경계를 공유하고 있는 인근 지역 국가들에 국한됐었던 반면 이제는 중국, 북한 등 보다 광범위한 적대적 국가들까지도 포함하게 된 것이다. 이러한 맥락에서 NATO가 중국을 전략적 도전으로 규정하는 것은 중대한 의미가 있다. 중국이 구사하는 하이브리드 전술로 인한 안보 위협 상황에서 나토 규약 제5조를 발동해 공동으로 대응할 수 있는 기반이 마련된 것이기 때문이다.

요약하자면 NATO는 냉전기 소련으로부터 서유럽 보호를 위한 군사안보동맹에서 시작해 탈냉전기 회원국 인근 지역 위기관리와 비회원국과의 협력안보 기능을 추가했고 미중 전략경쟁 시대에는 우주 및 사이버 공간 안보위협 대응 기능과 함께 대중 견제 기능까지 갖추어가고 있는 것이다.⁴⁰⁷⁾

2022년 마드리드 정상회담에서 합의된 NATO의 ‘전략 구상’에 나타난 대중 인식은 매우 부정적이다. NATO는 중국의 위협적 언사와 강압적 정책은 나토 회원국의 이익, 안보, 가치를 위협하고 있으며 중국의 악의적인 하이브리드 작전 및 사이버 작전, 그리고 대결적 레토릭과 정보조작 공작은 동맹국의 안보를 훼손하고 있음에 우려를 표명하고 있다. 뿐만 아니라 중국은 주요 기술 및 산업 분야, 주요 인프라, 그리고 전략 물자 및 공급망을 자신의 통제 하에 두려는 의도를 가지고 있는 것으로 인식되고 있다. 아울러 경제력을 레버리지로 활용해 다른 국가들의 전략적 의존성을 높이고 자신의 영향력을 확대하려 하는 한편 우주, 사이버 공간, 해양에서 규칙 기반 국제질서를 와해시키려 하고 있는 것으로 간주된다. 중국과 러시아가 우크라이나 전쟁 발발 직전 양국 간 우호적 관계는 ‘한계가 없다’는 점을 선언한 것도 경계심을 높이는 요인이다. 중국과 러시아간의 전략적 파트너십의 강화와 규칙 기반 국제질서의 와해를 위한 공동보조는 나토의 가치와 이익을 침해할

407) NATO. 2022. “NATO’s approach to space.”

https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_175419.htm (검색일: 2022.9.26.).

것이기 때문이다. 이에 따라 NATO는 중국의 NATO 분열 책동에 맞설 것이며 중국이 위협하고 있는 항행의 자유와 같은 공유된 가치와 규칙 기반 국제질서의 수호를 위해 대동단결할 것임을 밝히고 있다. 특히 NATO는 사이버 공간에서의 경합이 치열해지고 있음에 주목해 중국을 NATO 회원국 인프라 약화, 정부 서비스 불법 개입, 첩보 탈취, 지적재산권 도용, 군사행동 방해 등을 시도하고 있는 악의적 행위자인 것으로 파악하고 있다. 따라서 NATO는 중국과 같은 적대세력에 대해 기술적 우위를 점하는 것이 매우 중요한 것으로 인식한다. 기회와 위험성을 동시에 수반하는 기술의 발전은 국제사회 갈등의 양상을 근본적으로 변화시킬 것이라는 점에서 그 전략적 중요성이 날로 커져가고 있기 때문이다. 다시 말해 기술 분야가 글로벌 경쟁의 주된 전장이 되고 있는 것이다. 이에 NATO는 중국을 경제, 안보, 기술 등 다방면에서 동맹국의 이익을 침해하는 복합적 도전국가로 인식하면서 이에 대한 대응책 마련에 부심하고 있는 상황이다.

6 결론

러시아의 도발과 중국의 도전은 유럽을 지정학적 행위자로 거듭나게 하고 있다. 유럽은 내부적 결속을 다지고 ‘뜻을 같이 하는 국가들’과의 연대를 구축해 러시아의 도발에 신속하게 대응하며 중국의 ‘악의적’ 행보에 단호하게 맞서는 형국이다.

유럽 대전략의 목표는 자유주의적 국제질서의 유지 및 발전에 있다. 이를 위해 최근까지 유럽은 러시아와 중국을 자유주의적 국제질서에 편입시키려는 노력을 경주했다. 그러나 러시아의 도발과 전 방위에 걸친 중국의 공세적 굴기에 따라 유럽은 이제 이 두 나라를 자유주의적 국제질서에 도전하는 수정주의적 세력으로 간주한다. 유럽은 이들의 도전에 대응해 내부적 결속을 다지고 뜻을 같이 하는 국가들과의 연대를 강화하고 있다. 특히 유럽은 러시아의 우크라이나 침공을 계기로 개별 국가 차원에서는 물론 EU 차원에서의 안보역량을 대폭 강화하고 있고 NATO의 가치에 대한 재평가가 이루어지면서 대서양 관계의 결속 또한 빠르게 복원되고 있다. 즉, 유럽의 외교안보정책적 ‘행위자성’이 강화되고 있다.

유럽의 강화된 행위자성은 대 러 정책뿐만 아니라 대 중 정책에서도 나타나고 있다. 특히 인도태평양 지역에서의 유럽의 존재감이 커지고 있다. 인도태평양 지역은 미중 전략경쟁이 가장 치열하게 전개되는 지리적 공간이라는 점에서 유럽의 향배가 가지는 의의가 크

다. 유럽 내부적으로 이견과 온도차가 없지 않으나 대다수 EU 회원국들은 중국의 도전과 위협에 공감하면서 적극적 대응에 동참하고 있다. 중국은 유럽의 가치와 이익에 대한 위협세력으로 간주되기 때문이다. 그럼에도 물리적 공간으로서의 인도태평양 지역에서 EU는 미국에 대한 보완적 역할을 수행하는 데 머무를 가능성이 크다. 인도태평양 지역에까지 힘을 투사하기에는 의지와 역량이 아직 제한적이며, 무엇보다 러시아의 위협이 가장 급박한 사안이기 때문이다.

그렇다면, 미중 전략경쟁이 심화되고 있는 국제정치의 구조적 변화 시기에 한국과 EU는 함께 무엇을 할 수 있을 것인가? 한반도 문제에 있어 어떠한 역할을 할 수 있으며 한-EU 협력관계는 어디에 초점을 맞추어야 할 것인가?

이 시점에서 한국과 유럽이 가장 적극적인 협력을 모색해야할 지점은 다자주의의 강화일 것으로 보인다. 신냉전의 도래는 누구도 원하지 않는 시나리오다. 설령 신냉전의 시대가 온다 하더라도 각축의 양상과 대립의 정도가 과열되지 않도록 하는 것이 필요하다. 미중 간 대결구도가 지나치게 경색되지 않도록 하려면 전 세계가 두 개의 진영으로 양분되는 것은 바람직하지 않으며 한반도에서는 더더욱 그러하다. 진영화의 순화를 위해서는 한국과 유럽이 다자주의 연대를 구축해 글로벌 차원에서는 물론이요 한반도에서도 공고한 협력 관계를 발전시키는 것이 필요하다.

한국과 EU는 국제 규범과 보편적 가치에 있어 ‘뜻을 같이 하는(like-minded)’ 전략적 동반자다. 한국과 EU는 자유무역협정(Free Trade Agreement), 기본협력협정(Framework Agreement), 위기관리활동참여 기본협정(Framework Agreement for the Participation of the Republic of Korea in European Union Crisis Management Operation) 등 경제, 정부, 안보 분야의 조약을 기반으로 교역과 투자뿐만 아니라 기후변화와 에너지, 교육과 문화, 국제개발협력, 사이버 안보, 평화유지활동, 지속가능발전, 감염병 대응과 같은 다양한 분야에서 서로의 경험과 기술을 공유하고 꾸준히 인적교류를 확대하고 있다.

한국과 EU 회원국들은 공히 ‘중견국가’에 해당한다. 중견국가는 상당한 수준의 국력을 보유하고 있으면서 국제사회의 보편적 규범을 수용하고 글로벌 공공재의 제공에 적극적인 역할을 수행할 의지와 능력이 있는 국가들을 일컫는다.⁴⁰⁸⁾ 한국과 유럽은 ‘뜻을 같이 하는’ 중견국가의 일원으로서 이른바 ‘다자주의 연합’을 구성해 강대국 중심의 국제정치

408) 한국이 글로벌 중견국가로 자리매김하고 있음은 G7 정상회담과 NATO 정상회담에 협력파트너로 잇달아 참여하고 있는 데서 나타나고 있다.

질서를 순화시키면서 갈등과 대립을 조정하는 역할을 수행하는 방안을 모색해야 할 것이다. 무엇보다 EU가 대전략의 목표로 삼고 있는 자유주의적 국제질서는 다자주의적 거버넌스를 근간으로 한다. 유럽과 마찬가지로 한국이 구가하고 있는 번영과 평화도 자유주의적 국제질서에 적극적으로 동참한 결과다. 자유주의적 국제질서, 즉 다자주의적 거버넌스를 유지 및 확대재생산하는 것이 우리의 이익에 부합하는 일이며 유럽이 원하는 바이기도 하다는 점에서 양자가 함께 다자주의 연대를 구축하는 방안을 진지하게 모색할 필요가 있다.

한반도 문제 또한 미중 양자 구도의 블랙홀로 빨려 들어가게 되면 해결이 더욱 요원해질 것이며, 그보다는 다자주의 원칙이 작동하도록 하는 데 한국과 유럽이 협력할 필요가 있다. 북한의 핵문제와 인권문제는 물론이요, 대북 인도적 지원의 문제에 있어서도 마찬가지다.

EU는 민주주의, 법치, 인권, 시장경제, 비확산 등의 가치 확산을 외교정책의 목표로 상정하고 있는 규범세력이라는 점에서 우리와는 ‘가치동맹’을 구성한다. 따라서 EU는 북한 인권문제 및 핵문제 등 한반도의 중요한 외교안보 사안에 있어 우리와 입장을 같이 하고 있어 함께 보조를 맞추는 가운데 북한의 개혁과 개방을 유도해 내는데 중요한 역할을 할 수 있다. 북한은 인권문제와 핵문제에 있어 EU가 강경한 입장을 취하는 것에 많은 불편함을 느끼고 있겠지만, 그럼에도 불구하고 트럼프 행정부 시절 잠깐의 이완기를 제외하고는 지속적으로 극도로 경색된 미-북관계를 고려했을 때 EU는 미국보다 덜 위협적이라는 인식을 가지고 있을 가능성이 크다. 따라서 지금은 EU와 북한의 관계가 소원하지만, 그럼에도 우호적 관계의 복원이 상대적으로 용이할 것으로 기대된다는 점에서 EU의 소프트파워에 의한 북한의 변화 유도 가능성을 배제할 필요는 없다. EU 또한 한반도 문제에 지대한 관심을 지속적으로 표명하고 있음을 고려한다면 EU가 한반도 문제에 보다 적극적으로 개입하고자 하는 의지가 있다고 볼 수 있다.

물론 한반도에서의 EU의 역할은 제한적이고 보완적인 것에 그칠 가능성이 크다. 유럽의 안보 역량과 의지가 크지 않으며, 특히 미국과의 비대칭성이 크기 때문이다. 유럽은 한반도에 큰 이해관계를 갖고 있지만 그렇다 하더라도 사활적 이익은 아니다. 나아가 EU는 내부적으로 산적한 문제들이 대외 역량에 제약을 가하고 있으며, EU 차원에서 한반도 문제 개입을 위한 충분한 자원 동원의 가능성은 높지 않다. 요컨대 유럽은 역량과 의지의 한계로 한반도에서 부차적 행위자 이상의 의미를 갖기 어렵다. 미중 갈등이 고조되고 있고

유럽과 중국의 관계가 소원해지고 있는 지금 시점에서는 더더욱 그렇다.

특히 유럽과 중국의 불편한 관계는 한반도 문제에서 유럽의 입지를 축소시킬 가능성이 있다. 미국과의 강력한 제휴 세력인 유럽이 발언권을 행사하는 것에 대해 중국이 민감해 할 수 있으며 한반도정책에 있어 미국과의 차별성 부재 또한 유럽의 독자적 역할 공간의 확보를 어렵게 할 것이기 때문이다. 물론 북한이 중국의 선호에 따라 외교정책이 결정되는 것은 아니지만, 중국이 유럽을 거부한다면 유럽의 운신의 폭은 줄어들 수밖에 없을 것으로 보인다. 북한 또한 유럽을 독자적 세력으로 간주하기보다는 점차 미국의 협력자로 인식하고 있다. 대북 제재 국면에서의 유럽의 단호한 입장 또한 그러한 인식을 강화시켰을 수 있다.

그렇지만 EU 국가들은 엄중한 제재 국면 속에서도 북한과 대화 채널을 포기하지 않고 있으며 지금도 제한된 숫자이나마 북한 내에서 활동하고 있는 유럽의 NGO가 있다. 이에 따라 유럽은 앞으로도 북한이 바깥세상과의 소통이 필요할 때 대화의 창구로 활용될 가능성이 여전히 남아있다. 그러나 미중 진영화가 심화된다면 소통의 창구로서의 유럽의 역할이 현저히 위축될 것이며 유럽의 대안을 찾기는 매우 어려울 것이다. 한반도 문제의 안정적인 관리를 위한 중재자로서의 유럽의 역할을 유지하기 위해서라도 우리는 유럽과 함께 다자주의 거버넌스 활성화를 위한 노력을 경주해야 할 것이다.

제5절

일본의 미래질서 인식과 대전략, 한국외교에의 제언

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

서승원 (고려대학교)

1 서론

일본은 높은 교육 수준과 기술혁신에 기인한 경제 규모를 유지하는 데다 무역과 공급망 조직을 통합하는 자리에 있기에 아시아와 아시아를 넘어 강력한 영향력을 계속 유지할 것이다. 일본은 가장 큰 무역 파트너이자 지역의 주요 경쟁 상대인 중국에 매우 높은 경제적인 의존도를 계속 유지할 것으로 보인다. 그리고 미국과 가까운 동맹 관계를 계속 유지할 것으로 보인다. 특히 안보 및 경제관계를 다양하게 확보하려고 호주와 인도, 대만, 베트남과의 관계를 넓히기 위해 노력할 것이다. 또한 일본은 선진국 가운데 노령인구가 가장 많아서 유연한 이민 정책으로 해결해야 할 노동인구 감소, 수요 감소와 경제성장, 디플레이션, 저축률 감소, 정부 부채의 증가를 비롯하여 갈수록 심각해지는 인구 문제와 거시 경제 문제에 직면할 것이다.⁴⁰⁹⁾

앞의 『글로벌 트렌드 2040』 발췌문은 가까운 미래 일본의 대외전략 기초가 현재의 그것과 크게 다르지 않을 것이라고 전망한다. 현재와 같은 경제적 영향력 유지, 중국과의 긴밀한 경제적 상호의존 관계 중시, 미일동맹 강화 노선 지속과 인도·태평양 지역 주요국들과의 전략적 제휴 확대·심화, 그리고 국내의 엄중한 과제들에 대한 미해결 상태의 계속 등이 그것이다. 물론 사안별로 들여다보면 현재와 같은 기초를 유지하는 것도 결코 쉬운 일은 아니다. 예를 들면 중국과 한국, 그리고 동남아시아국가연합(ASEAN) 등의 경제성장을 배경으로 일본의 동아시아 역내에서의 경제적 영향력은 급속도로 저하되고 있다. 일본의 ‘대중 견제’라는 표어가 빈번하게 국내 언론보도를 장식하고 있지만 이것이 외교·안보가 아닌 경제영역에서 실행된 적은 거의 없었다. 경제영역과 관련하여 만약 미일동맹이 본격적인 반중 기술·경제동맹으로 나아갈 경우, 한국보다 더욱 강력한 정치적 영향을 행사하며 대중 경제관계를 전통적으로 중시해 온 일본 경제 행위자들의 저항은 거세질 것이다. 전략적 제휴에 있어서도 주로 해양안보와 보편적 가치를 강조하면서 공적개발원조

409) 미국 국가정보위원회, 『글로벌 트렌드 2040: 코로나 이후, 다시 쓰는 경쟁 구도』 (서울: 투나미스, 2021), p.169.

(ODA)를 수단으로 이들의 대중 순응·동조·편승—이른바 중국경사—을 저지하려는 시도는 그다지 만족할 만한 성과를 내지 못하고 있다.

앞의 전망이 대체로 들어맞는다면 우리는 다행스럽게도 일본이 앞으로 취해나가는 국가적 진로와 대외 전략을 상당 부분 예측할 수 있을 것이며 그에 대한 적절한 대응 태세를 마련할 수도 있을 것이다. 여기서 일본의 대외행동에 대한 보다 깊은 이해가 필요해진다. 권위 있는 미국의 일본 전문가인 제럴드 커티스(Gerald Curtis)가 예리하게 지적한 것처럼 일본의 대외정책은 ‘플뤼 사 샹즈(plus ca change)’, 즉 변한 것처럼 보여도 근본적으로는 변하지 않는 속성을 갖는다. 자세히 말하자면, 근대 이후 일본의 거시적 대외전략 기조는 미국의 ‘명백한 운명(manifest destiny)’ 추구나 프랑스의 문명적 가치 확산과는 거리가 멀었으며, 그들이 고수해온 것은 다름 아닌 국가적 생존을 위한 실용주의라는 의미다.⁴¹⁰⁾ 필자의 이해를 덧붙여 부연하면 국가적 생존을 위한 실용주의를 견지하는 주된 행위자는 집권 보수 정치세력이며, 이들의 실용주의는 국제사회에서의 권력정치 향방, 내지는 대세(大勢: 일이 진행되어 가는 결정적인 형세)에 매우 민감하게 반응한다. 이러한 속성은 국제질서 안정기에는 현상 변경보다는 현상 유지에 대한 선호로, 다른 한편 국제질서의 전환기나 변동기에는 양극단을 오가는 이른바 ‘전환적 변환’으로 이어지곤 한다. 전환적 변환이란 중대한 국제질서 변동기에 직면하여 초기에는 완고하게 기존 질서 유지에 집착하다가 특정 시점에 이르면—공기(空氣), 다시 말하면 대세가 바뀌었다고 인식하거나 그렇다고 오판하면—자신의 지정학적 자세를 극단적으로 바꾸는 경향을 말한다.⁴¹¹⁾ 일본의 근현대 외교사를 보더라도 양쪽 극단을 오가는 이러한 전환적 변환은 결코 적지 않았다.⁴¹²⁾

이상은 어디까지나 일본 대외행동의 장기적인 추이를 이해하기 위한 것으로 현재, 그리고 가까운 미래의 행동을 설명하기에는 무리가 따른다. 따라서 이번 기획에서 주어진 주제—‘일본의 대전략과 미래질서, 그리고 한국외교에의 제언’—를 수행하기 위해 편의적으로 ‘리질리언스’(resilience)라는 개념을 원용하고자 한다.⁴¹³⁾ 이 개념에 대해 가네시 시

410) Gerald L. Curtis, “Japan’s Cautious Hawks: Why Tokyo is Unlikely to Pursue an Aggressive Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, Vol.92, No.2 (March/April 2013), pp.77–79.

411) Kenneth B. Pyle, “Japan’s Return to Great Power Politics: Abe’s Restoration,” *Asia Policy*, Vol.13, No.2 (April, 2018), pp.69–90.

412) 자세히는 다음을 참조. 서승원, 『근현대 일본의 지정학적 상상력: 야마가타 아리토모-아베 신조』 (서울: 고려대학교출판문화원, 2018).

413) 본 연구의 취지 가운데 하나는 정책제언이다. 따라서 이 글은 이론적이 아닌 정책론의 성격이 강한 점에 대해 미리 양해를 구한다.

타라만(Ganesh Sitaraman)은 <포린어페어스>(Foreign Affairs) 기고문에서 다음처럼 알기 쉽게 설명한다: “당신은 굴복하는가 아니면 극복하는가?”⁴¹⁴⁾ 이어 그는 리질리언스 구축이 대내외의 다양한 도전과 위기를 극복하기 위한 최선의 방법이라고 주장한다. 부단한 정치·경제·사회적 혁신을 통한 국가적(대내적) 리질리언스, 그리고 동맹국, 파트너국, 우호국들과의 집단적 리질리언스가 그것이다.

이 시점에서 보면 일본의 대내적 리질리언스에 대해서는 높은 평가를 내리기 어렵다. 지난 한 세대 동안 집권 자민당은 정치, 경제, 사회 등 제반 분야에서 충분한 개혁 의지와 역량을 보여주지 못했다. 역대 내각 가운데 최장수 임기를 누렸으며 외교·안보정책에서 적지 않은 전환을 이뤄낸 아베 신조(安倍晋三) 내각(2006년 9월-2007년 9월, 2012년 12월-2020년 9월)도 이른바 ‘아베노믹스(Abenomics)’—확장적 통화정책, 유연한 재정 정책, 노동유연성으로 구성된 ‘3개의 화살 정책’—를 천명하면서 일본경제의 장기침체를 극복하기 위해 많은 노력을 기울였음에도 불구하고 그다지 만족할 만한 성과를 거두지 못했다. 그에 더하여 여전히 현재진행형인 동일본대지진과 후쿠시마(福島) 원전 사고의 여파, 코로나 팬데믹에 대한 일본정부의 미숙한 대응, 경제부흥의 토대로 삼고자 했으나 25조 엔 이상의 손실만 남긴 도쿄하계올림픽 등은 일본이란 국가의 유연성, 회복력, 기민성, 강인함에 의문을 품게 하였다.

한편, 그와 대조적으로 최근 자민당 리더십, 특히 아베 내각은 집단적 리질리언스 차원에 있어서는 상당한 노력—특히 정치·안보 협력 및 지역 안보 아키텍처 구축—을 기울여 왔으며, 그로 인해 소기의 성과도 거둔 것으로 판단된다. 예를 들면 미일동맹은 전례 없는 수준으로 강화되었으며 인도, 호주, 뉴질랜드, 서유럽 국가들과의 양자 간 전략적 파트너십이나 ‘4자 안보대화(QUAD)’를 비롯한 소다자 간 안보협력도 적지 않은 진전을 이루었다. 아베 내각이 내건 ‘자유롭고 열린 인도-태평양(FOIP)’ 비전은 일본의 지경학적, 지정학적 영향력이 아시아·태평양을 넘어 인도양 지역으로 확대되고 있음을 보여주었다. 또한, 국내에는 잘 알려져 있지 않으나 동아시아 역내 국가들, 그 가운데에서도 ASEAN 및 메콩(Mekong)지역 국가들과의 다자 간 관계, 그리고 동남아 각국과의 양자 간 관계의 확대·심화는 상당히 높은 수준으로 진행되고 있다. 뒤에서 다시 다루겠지만 이러한 집단적 리질리언스 구축 시도의 배후에는 다름 아닌 ‘중국의 그림자’가 존재한다.

414) Ganesh Sitaraman, “A Grand Strategy of Resilience: American Power in the Age of Fragility,” *Foreign Affairs*, Vol.99, No.5 (September/October 2020), p.165.

아래의 본문에서는 다음 세 가지 질문을 중심으로 논지를 전개한다.

첫째, 일본의 대외전략에 있어서 중국은 과연 어떤 존재인가? 근현대 일본의 대외전략에 있어서 ‘중국 요인’(내지 ‘중국 문제’)은 항상 최대의 화두 중 하나였다. 2010년대 이래 본격화한 거대 중국의 대두는 마치 블랙홀처럼 일본외교를 빨아들이고 있는 듯하다. 본 절의 2항(‘중국의 충격’과 그 함의)에서 최근 일본의 중국 인식, 그리고 장래 일본외교의 전환적 변환의 가능성을 검토한다.

둘째, 최근 일본은 지역 질서의 현상유지를 위해 어떤 시도를 해왔는가? 일본은 동아시아 역내에서 기존 국제질서의 현상유지를 그 어느 국가에 비해서도 사활적 국익으로 간주한다. 중국의 현상변경 시도를 저지하기 위해 일본 측은 주로 지정학 게임에 의존하고 있는 것으로 보인다. 3항(지정학 게임에 의존한 지역 질서의 현상 유지)에서 일본외교의 동북아에서의 입지, 그리고 대외전략 축의 서남방으로의 이동에 대해 살펴본다. 참고로 첫 번째와 두 번째 질문은 각각 대내적 리질리언스, 집단적 리질리언스에 관련된다.

셋째, 한일관계가 예전의 파트너십을 복원하고 한 단계 더 업그레이드할 수 있는 방안은 무엇인가? 전문가에게도 가장 어려운 질문이다. 한일 양자 간 관계에 천착하다 보면 객관화·상대화가 곤란해지고 게다가 정치적 당파성까지 작용하는 관계로 일본과 과연 협력해야 할 것인가를 둘러싼 찬반(贊反) 논쟁에 휘말리기 쉽다. 4항(한일 파트너십의 복원·발전을 위한 제언)에서는 전략적 파트너십이란 틀로 한일관계의 어제와 오늘을 상대화시킨 다음 한일 파트너십의 복원 방안을 논의해 보겠다.

2 ‘중국의 충격’과 그 함의

가. 거울로서의 중국

주변국의 존재는 자국 이미지나 정체성 형성과 불가분의 관계를 갖는다. 우리가 그렇듯이 근대 이전 시대부터 일본인들도 대륙의 중국을 자신들을 비추는 거울로 삼아왔다. 중국—넓은 의미로 보면 중국으로 대표되는 아시아에는 조선도 포함되었다—을 보면서 이를 거울로 삼아 자국의 이미지와 정체성을 형성해왔다는 의미다. 19세기 말 강병부국(強兵富國)을 기치로 근대화해 돌입하던 일본인들에게 기존의 관습을 고수하며 쇠퇴의 길을 걷던 청(淸)과 조선(朝鮮)은 마땅히 부정해야 할 대상이었다. 제2차 세계대전이 끝난 뒤

이번에는 미국이 또 다른 거울로 등장했다. 정국의 주도권을 장악한 보수 정치세력은 대미 자주 내지 독립의 충동을 간직하면서도 미국의 안전보장 아래에서의 경제성장 노선을 국시로 선택했다.

그로부터 일본은 자국을 미국과 중국 양국 사이에 놓고 이익이나 가치에 따라 거리의 원근(遠近)을 조율하기 시작했다. 냉전 초기 요시다 시게루(吉田茂) 내각(1946.5-1947.5, 1948.10-1954.12)은 미국과 동맹관계를 체결했음에도 불구하고 가급적이면 중국에 다가가고자 하는 실용주의 자세를 견지했다. 중일관계의 발전이 미중 간 냉전적 대결을 극복하는데 기여할 수 있으며 일본의 경제적 부흥을 달성하기 위해서라도 중국과의 경제관계를 재개할 필요가 있다는 전략적 판단에 의한 것이었다.⁴¹⁵⁾ 냉전 시기 자민당 내에서 주류를 차지해온 보수본류 세력은 대체로 이러한 ‘요시다 노선’을 비교적 충실하게 계승했다.⁴¹⁶⁾

요시다 노선의 실용주의가 가장 빛을 발한 것은 1970년대 후반 덩샤오핑(鄧小平)이 주도하는 중국 공산당 실무파 세력이 ‘개혁·개방노선’을 천명했을 때였다. 요시다의 후배들, 그중에서도 다나카 가쿠에이(田中角榮), 오히라 마사요시(大平正芳), 그리고 다케시타 노보루(竹下登) 등은 서방의 그 어느 정부에 비해서도 적극적으로 개혁·개방노선을 지원하면서 1980년대에는 이른바 ‘중일관계의 황금기(golden age)’를 이뤄냈다. 이러한 황금기는 다음 세 가지 축에 의해 지탱되었다.

첫 번째는 자민당 보수본류 세력과 중국 실무파 세력 사이의 정치적 우호 관계였다. 덧붙여, 자민당 내에서 비주류의 입장을 차지하던 보수우파 세력—예를 들면 기시 노부스케(岸信介) 내각(1957년 2월-1960년 7월) 및 사토 에이사쿠(佐藤栄作) 내각(1964년 11월-1972년 7월) 등—은 한국의 보수정권, 그리고 대만의 국민당 정권과 느슨한 반공연대를 지향했다.

두 번째는 한일관계와 유사하게 국교정상화 과정에서 대만 문제, 과거사 문제, 그리고

415) 이에 대해서는 요시다가 퇴임 후 발간한 회고록 〈회상 10년〉(제1권-제4권), 특히 제3권에서 자세히 논하고 있다. 吉田茂, 『回想十年(第三卷)』(東京: 新潮社, 1957).

416) 자민당은 1955년 요시다 시게루가 이끄는 자유당과 하토야마 이치로(鳩山一郎) 등이 중심이 된 일본민주당의 통합으로 탄생했다. 자유당은 구 외무관료, 경제관료 출신들이, 일본민주당은 구 보수정계 인사들이 중심을 이뤘다. 자민당으로 통합한 뒤 자유당계는 보수본류, 일본민주당계는 보수우파 또는 보수방계로 불렸다. 덧붙여 보수본류는 중국에 유화적 자세를 취한 데 비해 보수우파는 반공을 주창하면 대중 대결적 자세를 취했다. 이러한 경향은 다소 이완되긴 했지만 오늘날에도 이어지는데 예를 들면 아베 신조 수상은 보수우파, 기시다 수상은 보수본류에 속한다.

센카쿠열도(중국명 다오위다오) 영유권 문제가 기본적으로 미해결의 '보류' 상태로 남겨지게 되었다는 점이다. 과거사 문제는 한일 간 그것에 비해 일정 정도 진전을 보았지만 센카쿠/다오위다오와 대만 문제(이른바 '하나의 중국' 문제)는 여전히 양국 간 긴장을 고조시키는 주된 안건으로 남아있다.

세 번째는 경제협력, 정확히 말하면 일본의 대중 경제 지원으로, 이는 양자 관계를 실질적으로 지탱하는 중심축으로 작용했다. 대표적으로 1980년대 초부터 1990년대 초반까지 누적 총액 200억 달러에 달하는 일본의 공적개발원조(ODA)는 중국이 국제사회에서 받아들인 정부자금의 약 60%를 차지했다. 일본 측은 중국의 연안 경제특구 지정에 대해 가장 앞서 투자보호협정을 체결했으며, 중국의 국제금융기관이나 국제무역기구 가입에 대해서도 적극적인 측면 지원을 펼쳤다. 1989년 6월 톈안먼(天安門) 사건 이후 서방 국가들 가운데 가장 먼저 경제제재를 해제한 것도 다름 아닌 일본이었다.⁴¹⁷⁾ 중국을 오늘날과 같은 경제 초강대국 지위에 올라설 수 있게 한 외부적 요인 가운데 가장 먼저 일본 측의 전면적 지원을 꼽지 않을 수 없다. 덧붙여 각종 지원의 공헌도를 평가하자면 ODA와 같은 직접적이고 물리적인 지원보다는 무역, 투자, 금융 등 제도적 차원에서 중국의 국제경제체제로의 편입을 지원한 점이 더욱 중요했다.

냉전기 일본의 대중 정책을 비교적 자세하게 언급한 까닭은 탈냉전기, 특히 21세기 이후의 일본의 진로가 이전과는 적지 않게 상이한 방향으로 진행되고 있으며 그 배경에는 중국요인이 작용하고 있다는 점을 강조하기 위해서다. 외교·안보 분야에 한정하면 일본은 중국과는 멀어지면서 미국 쪽에 한층 더 가깝게 다가섰다. 앞서 언급한 중일관계의 기본 축 가운데 첫 번째와 세 번째에서의 현격한 변화가 그 물리적 배경을 이룬다. 첫 번째 축은 자민당 내 보수분류의 쇠락과 보수우파의 득세, 그리고 중국 공산당 지도부의 세대교체로 인해 양국 주류 세력 사이의 정치적 우호 구호는 더 이상 유효하지 않게 되었다. 게다가 양국에서 새로 등장한 대외적 강경파 세력은 동북아 인접국에 대한 배외적 민족주의를 강조하면서 적대적 공생관계를 선호하게 되었다. 세 번째 축에서의 변화는 더욱 강렬했다. 중국은 더 이상 일본 ODA의 수혜국이 아니게 되었음은 물론 2010년에는 명목 국내총생산(GDP)에서 일본을 역전하고 세계 2위의 경제대국으로 부상했다. 그 이후 경제력, 군사력 등과 같은 하드파워에 있어서 양국 사이의 격차는 현격하게 벌어지고 있다.

417) 덧붙여 같은 시기 일본 측의 민간 컨소시움에 의한 개발금융 지원 규모는 ODA의 약 2-3배에 달했다. 일본 역대 내각의 경제외교를 중심으로 한 대중 정책에 대해서는 다음을 참조: 서승원, 『북풍과 태양: 일본의 경제외교와 중국, 1945-2005』 (서울: 고려대학교출판부, 2012).

2022년 4월 발표된 IMF(World Economic Outlook) 데이터베이스에 따르면 중국의 2022년 명목 국내총생산(GDP)은 19조 9,115억 달러, 일본은 4조 9,121억 달러로 일본은 중국의 4분의 1정도에 불과한 실정이다.⁴¹⁸⁾ 더욱 심각한 문제는 그 추이로, 일본의 GDP는 2010년의 5조 7,590억 달러 이래 감소 추세를 보이는 반면 중국은 2010년의 6조 338억 달러에서 급속한 신장세를 보였다.⁴¹⁹⁾ 한편, 스톡홀름국제평화연구소(SIPRI)의 2021년도 국방비 지출규모에 따르면 중국이 약 2,700억 달러, 일본이 약 557억 달러로 일본은 중국의 약 5분의 1 수준이다.⁴²⁰⁾

나. 증대되는 인지적 부조화와 일본외교의 전환적 변환

중국의 부상이 일본인들에게 안겨준 것은 심대한 인지적 부조화였다. 일본의 중국사상 연구자인 미조구치 유조(溝口雄三)는 이를 19세기 후반의 ‘서양의 충격(Western Impact)’에 빗대어 ‘중국의 충격’(China Impact)이란 표현으로 문제화했다. 주지하는 바와 같이 근대 이후 일본인들은 서구화=‘탈아입구(脫亞入歐)’를 지향해 왔다. 여기서 아시아란 단순한 지리적 개념이 아닌 선진적인 서양 문명에 대비되는 열등한 중국 문명(조선을 포함)을 말한다. 일본인들의 이와 같은 우열 구도의 탈아입구적 시각은 여전히 견재하다. 미조구치는 “탈아시아에 의해 이끌려왔다고 할 수 있는 아시아, 뒤에서 쫓아왔던 것으로 보였던 아시아에 의해, 이제는 어느새 일본이 리드당하기 시작했다는 상황, 일본인의 탈아시아 인식과 현실적인 아시아 사이의 갭, 게다가 대부분의 일본인이 그 현실을 깨닫지 못하고 있는 인식상의 이중적인 갭”을 지적한다.⁴²¹⁾ 조금 덧붙이면 서구화=근대화라는 시간적 선후관계를 민족성과 역사과정 등의 우열 관계로 보는 사고방식, 일본과 중국을 서구세계와 중화세계로 분류하는 이분법적 사고는 그동안 일본의 국가적 정체성을 만족시키는데도 효과적인 도구로 작용했다.

중국의 충격과 더불어 인지적 부조화에 한층 더 박차를 가한 것은 일본 자신의 정치경제적 퍼포먼스였다. 아래에서 두 일본인 교수의 글을 간략하게 소개하고자 한다. 다소 혹

418) 참고로 세계 1위의 다국적 회계감사 기업인 프라이스워터하우스쿠퍼스(PwC)의 2030년 예측은 중국 약 38조 80억 달러, 미국 약 23조 4,750억 달러, 인도 약 19조 5,110억 달러, 일본 5조 6,060억 달러 순이다.

419) International Monetary Fund(IMF), “World Economic Outlook (April 2022),” <https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/WEO>

420) 다음 데이터에서 국가별 지수 추출. Stockholm International Peace Research Institute(SIPRI), “SIPRI Military Expenditure Database,” <https://milex.sipri.org/sipri>

421) 미조구치 유조(서광덕 외 옮김), 『중국의 충격』(서울: 소명출판, 2009), pp.12-18.

독한 평가라고도 할 수 있으나 자국 일본에 대한 충심(衷心)에서 비롯된 고언(苦言)에 다름 아니다. 먼저, 런던정경대 명예교수 모리시마 미치오(森嶋通夫)는 1999년의 저서 『왜 일본은 몰락하는가』에서 일본이 당면한 위기의 본질은 경제적인 것이 아니라 정치적 혁신의 부재에 있다고 일침을 날린 바 있다. 국가 운영을 주도하는 세력이 있고 그 세력 내부에서 관료적으로 승진하여 그 세력의 정상 지위에 도달한 집단 경쟁의 승리자들은 정치적 혁신보다 관료적 지배를 선호한다는 것이다. 일본 정계의 혁신 부재와 관료주의적 정치 운영에 대한 날선 비판이라 하겠다. 이와 관련하여 그는 “일본 정계의 윤리는 당인파의 시대가 오면서 근대 이전으로 되돌아가 버렸다. (중략) 이리하여 일본 정계의 윤리는 마침내 촌락사회의 감각이나 철학에 의해 지배될 정도까지 땅에 떨어져 타락하고 만 것”이라고 부연한다.⁴²²⁾ 유감스럽게도 모리시마 교수가 이십 년 전에 언급한 인구, 직업윤리, 금융, 산업, 교육 등에서의 각종 난제들은 2020년대 현재에 있어서도 크게 달라지지 않았다.

다음으로 2020년 요시미 순야(吉見俊哉) 도쿄대 교수의 외침은 더욱 더 처절하다. 그는 1989년부터 2019년까지의 헤이세이(平成) 30년간은 한마디로 ‘실패의 시대’ 또는 ‘잃어버린 30년’이었다고 혹평한다. 금융권은 여전히 경쟁력이 없고 쇠퇴 일로에 처한 산업계는 반전의 계기를 마련하지 못하고 있으며 양대 정당제와 작은 정부를 지향한 구조개혁도 자민당식 연고주의에 농락당하면서 기능부전을 노정하고 있다. 또한 초소자화를 막지 못했으며 도쿄 일극 집중과 격차 확대로 인한 빈곤 증대, 그리고 연이은 쇼크들—1989년 버블경제 붕괴, 1995년 한신·아와지(阪神·淡路) 대지진, 2011년 동일본대지진과 후쿠시마 원전 사고 등—이 이어지는 가운데 자민당 정권은 그저 포퓰리즘으로 대응하기에 급급했다는 것이다.⁴²³⁾ 저서의 마침글에서 요시미 교수는 일본이 그 사회의 존재 방식을 뿌리부터 변화시키지 않는다면 ‘잃어버린 30년’은 장차 ‘잃어버린 반세기’의 서곡이 될지도 모른다는 경고를 덧붙인다. 참고로 유엔 산하기구인 세계지식재산기구(World Intellectual Property Organization, WIPO)의 2021년 글로벌 혁신지수에 따르면 아시아 주요국 가운데 한국 5위, 싱가포르 8위, 중국 12위, 일본 13위 순이었다(자유방송, 2021.9.21.)

이렇듯 갈수록 위축되는 일본의 자국 이미지 및 인식은 대외관계에 대한 정책결정자들의 기본적인 자세를 질적으로 변화시켰다. 여기서 다시 커티스가 말한 ‘플루 사 상즈’를

422) 모리시마 미치오(장달중 외 옮김), 『왜 일본은 몰락하는가』 (서울: 일조각, 1999), pp.168-183.

423) 요시미 순야(서의동 옮김), 『헤이세이 일본의 잃어버린 30년』 (서울: AK, 2020), pp.10-35, pp.304-305.

상기해보자. 이 논지에 따르면 요시다 노선—경무장 통상국가 노선—을 따르는 자민당 보수분류 세력이나 그 노선을 부정하는 것처럼 보이는 보수우파 세력 사이에 큰 차이는 없다. 보수우파 세력을 대표하는 아베 내각은 분명히 일본 국내의 급격한 우경화를 주도했다. ‘전후 체제의 탈각’을 기치로 장기 정체 상태의 경제를 소생시키기 위해 아베노믹스를 정열적으로 추진했고 여론과 시민단체의 거센 반발에도 불구하고 집단적자위권 행사와 안보법제 성립 등을 통해 안보태세를 한층 더 강화했다. 한국, 중국 등 주변국과의 마찰에도 불구하고 과거사 문제에 관해서는 역사수정주의적 자세를 견지했다. 하지만 동시에 아베 내각은 대미 동맹을 전례가 없을 정도로 강화시켰다. 자신이 역사적 사명으로 내걸던 헌법 개정도 끝내 완수하지 못했다.

대외정책에 있어서 대미 자주를 갈망해 온 보수우파 세력은 결국 요시다 내각 시기에 형성된 대미 협조(경무장) 노선을 넘어서지 못한 것이다. 오히려 역설적으로 일본의 대미 안보 의존은 한층 더 심화되었다. 이러한 구도 속에서 자국의 안보를 지키려면 최소한 두 가지 조건이 충족되어야 한다. 하나는 아시아·태평양 내지 인도·태평양 지역에서 미국의 지배적 위치가 유지되어야 하며, 다른 하나는 일본이 미국의 대일 안보 공약을 충분히 신뢰해야 한다. 만약 이러한 두 가지 조건이 충족되지 않는다면 일본은 현재의 궤도에서 벗어나 급격한 군비증강으로 치달거나 독자적인 대외전략을 강구할 수밖에 없다.

위에서 독자적인 대외전략이란 중국과의 전략적 ‘제휴’ 또는 ‘협상(entente)’ 가능성도 포함한다. 돌이켜보면 21세기에 들어선 이래 특히 고이즈미 준이치로(2001년 4월 -2005년 10월) 내각과 아베 내각은 중국·한국과의 갈등·대립이 심화될수록 미국과의 관계를 강화해 왔다. 따라서 앞으로 미중 간 전략경쟁이 격화될수록 미일관계도 예전처럼 강화될 것이라는 전망이 일반적이다. 하지만 미중 경쟁의 격화가 반드시 미일관계의 강화로만 이어질 것으로 보는 것은 단견이다. 인권이나 민주주의 등과 같은 보편적 가치에 대해 그다지 투철하지 않은 일본의 보수정치 리더십은 미중 양자 사이에서 중국으로 가는 길을 완전히 차단해 놓지는 않는다. 냉전기 미국 측 전략가들이 가장 우려한 부분도 일본의 미국으로부터의 이반, 그리고 대중 접근이었다. 친미적 행보로 인해 가려져 있긴 하지만 미일관계에 심각한 문제가 발생했을 때 일본의 대중 접근이나 그러한 의도의 표명이 미국에 대한 최대의 전략적 카드가 될 수 있다는 점을 보수 정치세력은 숙지하고 있다. 한 발 더 나아가 장차 미중 간에 파워의 역전이 발생할 경우 일본의 전략적 선택은 과거에 그들이 해온 생존을 위한 실용주의 방식을 답습할 여지도 없지 않다. 이러한 전환적 변환과 관련하여 모리시마 교수는 다음처럼 말한다. 즉, “자민당 정권의 외교의 방향 전환 노력

이 지금까지만 보면 근본적인 문제의 재검토는 미뤄둔 채 환경변화에 대한 합리적 적응에 모든 것을 환원시키고 있다. (중략) 관심은 오로지 방향 전환의 엔지니어링에 집중된다.”⁴²⁴⁾

3 지정학 게임에 의존한 지역 질서의 현상 유지

냉전 시대의 경계선은 군사력이 정했다. 하지만 현대의 경계선은 기본적으로 군사 배치로 정해서는 안 된다. 군사적 요소가 균형 상태를 규정하는 유일한 요소로, 심지어 주요한 요소로도 간주되어서는 안 될 것이다. 특히 아시아에서는 역설적이게도 파트너십(역주: 본문 중 동반자관계)이라는 개념이 현대적인 세력균형의 요소가 되어야 한다. 이는 대단히 중요한 원칙으로서 그 실행이 중요한 만큼, 전례가 없는 접근법이다. 세력균형 전략과 외교술을 결합하면 대립 양상을 모두 없애 버리지는 못해도 그것들이 미치는 충격을 완화시킬 수 있다. 질서를 유지하려면 자제력, 힘, 정당성이 늘 미묘하게 균형을 이루어야 한다. 아시아의 질서는 세력균형과 동반자 개념을 결합시켜야 한다. 균형을 순전히 군사적으로 정의하면 대립 관계가 점점 더 변해 갈 것이다. 파트너십을 순전히 심리적으로 접근하면 패권에 대한 두려움이 커질 것이다. 따라서 지혜로운 정치가라면 그 균형점을 찾으려고 노력해야 한다. 그 균형을 벗어나면 재앙이 유혹하기 때문이다.⁴²⁵⁾

가. 동북아에서의 외교적 고립, 그리고 원교근공 전략

위에서 저명한 현실주의자인 헨리 키신저(Henry Kissinger)의 글을 인용해 보았다. 최근까지 아베 내각과 스가 요시히데(菅義偉) 내각(2020년 9월-2021년 10월)은 동맹국, 파트너국, 우호국들과의 ‘집단적 리질리언스’—전략적 파트너십 및 지역 안보 아키텍처—를 구축하기 위해 많은 공을 기울여왔다. 현 기시다 후미오(岸田文雄) 내각(2021년 11월-2023년 1월 현재)도 기본적으로는 이러한 대외전략 기초를 계승하고 있는 것으로 보인다. 사실 이 기초는 대부분이 역대 최장수 정권(약 7년 8개월)을 지낸 아베 내각 시기에 마련되었다. 아베 내각은 키신저의 말처럼 세력균형 전략과 파트너십 외교를 결합하여 동아시아 역내의 기존 질서를 유지하고자 했다. 다만 균형을 군사적으로 정의하지 말라는 키신저의 경고는 심각하게 받아들여지지 않은 것으로 보인다.

424) 山本満, “日中復交・革新外交の次の課題,” 『中央公論』(1972.12.).

425) 헨리 키신저(이현주 옮김), 『헨리 키신저의 세계질서』(서울: 민음사, 2016), pp.264-265.

아베 내각의 대외전략 기조를 관통하는 키워드는 바로 ‘강대국 간 지정학 게임’이었다. 지정학 게임의 요체는 대중 억지 전략으로, 한층 더 강력한 미일동맹을 구축하여 부상하는 중국, 특히 중국의 해양 진출을 저지하는 것을 목표로 한다. 여기서 해양은 유라시아 동남부 림랜드, 즉 한반도, 동중국해, 대만, 남중국해, 그리고 인도양을 지칭한다. 역사의 데자뷰처럼 보이는데 아베를 비롯한 일본의 보수파 전략가들은 1세기 전에 일본이 영일 동맹을 통해 러시아의 남하를 성공적으로 저지했던 것처럼 미일동맹, 그리고 해양 민주주의 국가들과의 전략적 파트너십을 강화함으로써 중국의 세력권 확대를 방지할 수 있을 것으로 기대하고 있다.⁴²⁶⁾

부연하면 아베 내각은 안보 기축으로서의 미일동맹을 강화하기 위해 미국의 확장억지, 미일 방위협력지침(가이드라인) 개정, 오키나와(沖縄) 미군기지 이전 문제에 대해 그 어느 역대 정부에 비해서도 전향적으로 임했다. 가장 핵심적인 것은 2014년 7월 일본의 집단적 자위권 행사를 허용하는 각료회의 결정이었다. 집단적 자위권은 미국을 비롯한 동맹국·우방국이 무력공격을 당했을 때 이를 자국에 대한 공격으로 간주하고 일본이 반격할 수 있는 권리를 말한다. 몇 가지 단서조항이 붙기는 했으나 기존의 헌법해석을 변경하여 무력행사의 가능성을 열었다는 점에서 획기적인 것이었다. 아베 내각은 그 논거로 ‘중국 억지’를 제시했다. 일본이 미국을 지키려는 각오를 보여주지 않는다면 가령 센카쿠열도에서 중일 간 무력 충돌이 발생하더라도 미국이 반드시 도와줄 것이라는 보증이 없으므로 미국을 연루시켜야 한다는 논리였다. 이 논리에는 중국의 군사력이 일본보다 강해지더라도 대중 위협인식을 공유하는 미일 양국의 연합전력이 중국에 대한 억지력이 되며 이를 통해 세력균형을 유지한다는 발상도 내재했다.⁴²⁷⁾

한편, 일본 측은 대내외적 명분을 선점하기 위해 능수능란한 프레임의 정치를 구사했다. 우선 미래질서에 대해 미중 양국 중심의 ‘G2론’이나 ‘이중적 위계질서론’에 부정적인 입장을 취했다. 미중 양강론은 미국의 ‘일본 배제(Japan Passing)’라는 뼈저린 역사적 경험을 상기시켰다. 예를 들어 1940년대 중후반 미국의 아시아판 티토주의 구상, 1970년대 초반 미중 양국의 전격적인 화해, 그리고 1990년대 초반 빌 클린턴(Bill Clinton) 미국 대통령의 도쿄를 경유하지 않은 베이징 방문 등에 대해 일본 측은 미국이 중국을 가까이 하는 대신 일본을 배제하는 행보를 취하는 것으로 받아들였다.⁴²⁸⁾ 그에 대한 일본 측

426) 서승원, 『근현대 일본의 지정학적 상상력』, p.302.

427) 서승원, “아베 정권 시기 일본의 대중국 전략적 사고: 관념화된 외교와 강대국 간 지정학 게임의 불편한 동거,” 서승원 외, 『중국은 우리에게 무엇인가』 (서울: 트리펍, 2017), pp.296-297.

의 방안은 ‘미국·일본 vs. 중국’ 구도를 중심으로 아시아·태평양, 또는 인도·태평양의 국제질서의 진로를 설명하고자 하는 것이었다. 전자는 기존의 국제질서를 유지하려는 중심적인 국가들, 그리고 후자는 국제질서의 현상을 변경하려는 수정주의 국가로 간주되었다. 중국의 센카쿠열도 영유권 주장, 남중국해에서의 군사적 행보, 해양 실크로드 구상 등은 거의 모두 패권을 위한 ‘팽창’의 시점에서 해석되었다. 그에 더해 보편적 가치, 엄밀히 말하면 정치체제 요인과 지리적 요인을 기준으로 피아(彼我)를 식별하는 방식을 채택했다. 이는 냉전 종언 이후 미국의 신보수주의자들이 교리(tenet)처럼 간주했던 ‘해양·민주주의 vs. 대륙·권위주의’ 구도와 매우 흡사했다.⁴²⁹⁾

인과관계를 설명하기에 용이하지는 않으나 아베 내각의 국가주의를 지향한 역사수정주의와 앞에서 언급한 프레임의 정치는 결코 무관하지 않은 것으로 생각된다. 아베 내각 출범 후 한일관계와 중일관계가 아베 내각의 주요 각료들에 의한 도쿄재판 부정, 침략전쟁 부인 발언, 일본군 위안부, 야스쿠니신사 참배 등과 같은 과거사 문제, 그리고 독도 및 센카쿠열도(중국명 다오위다오) 영유권 문제 등을 배경으로 급속히 악화된 것은 아직도 기억에 새롭다. 북일 관계도 북한의 지속적인 핵·미사일 실험과 일본인 납치문제 미해결, 그리고 아베 내각의 경제제재를 위시한 대북 강경 자세로 인해 한 발짝도 진전을 이루지 못했다. 게다가 중국 시진핑(習近平) 체제와 한국 박근혜 정부(2013년 3월-2017년 3월)는 과거사 문제를 매개로 대일 연대를 꾀하기에 이르렀다. 참고로 아베 내각은 집권 초기 미일동맹 강화 다음으로 한미일 안보협력을 증시했었다. 하지만 한일 간 일본군위안부 문제를 둘러싼 갈등을 배경으로 한미일 안보협력은 거의 한 발짝도 진전되지 못했다.

이렇듯 동북아에서 일본의 외교적 고립이 심화되는 가운데 아베 내각은 법의 지배, 민주주의, 인권 등 보편적 가치를 강조하면서 친미 일변도 노선을 취함으로써 스스로 출구를 만들어냈다. 이는 아시아·태평양, 더 나아가 인도·태평양에서 중국을 배제한 형태로 미일 양국 또는 미국-일본-인도가 중심이 되는 ‘공동통치(condominium)’ 체제를 유지하고 자신들의 역사 수정주의=국가주의에 대한 국내외의 비판을 희석시키는 데 있어서도 효과적이었다. 한편, 역사수정주의와 독도문제에 대해 단호한 입장을 거두지 않는 한국

428) 아시아판 티토주의(Titoism) 구상이란 1940년대 후반 미국의 동아시아 지역구상으로 중국 국민당 정부와의 협력관계를 바탕으로 지역질서를 유지하자는 구상을 말한다. 이 구상은 중국 대륙의 공산화로 폐기되었지만 제2차 세계대전 이후 최초의 미중 공동통치 구상이란 점에서 유의미하다.

429) 예를 들면 다음을 참조. Harvey Starr, *On Geopolitics: Space, Place, and International Relations* (New York: Taylor & Francis, 2013); Robert Kagan, “Law of Jungle,” *ASPEN Review*, August 28, 2019, <https://www.aspen.review/article/2019/robert-kagan-new-liberal-order-law-jungle/>.

에 대해서는 기회가 있을 때마다 워싱턴을 향해 ‘미일 vs. 한중’ 구도를 제기하면서 한국이 중국에 경사되고 있으며, 머지않아 중국의 세력권 내에 편입될 것이라는 점을 강조해 온 했다. 이러한 경향은 문재인 정부(2017년 5월-2022년 5월)에 들어선 이후에도 지속되었다. 시야를 한일관계 밖으로까지 넓혀 보면 아베 내각의 문재인 정부에 대한 수출규제라는 강수는 긴밀한 대미관계를 유지하고 대중관계에서는 전술적인 타협을 꾀하면서 취해진 것이었다.

나. 지정학적 중심 축의 서남방 이동과 전략적 파트너십

미일 동맹 강화 외에 아베 내각이 심혈을 기울인 것은 전략적 파트너십 외교였다. 전략적 파트너십은 실질적·규범적 이해관계의 공유, 정치·안보·경제·사회문화 분야에 걸친 다차원적 협력, 연성 제도화된 유연한 구조, 가치의 공유 등을 지향한다. 통상적인 외교관계와 동맹의 중간 정도에 위치하는 제휴관계라 할 수 있다. 『글로벌 트렌드 2040』도 국가 간 관계가 안보와 경제적 이해관계의 균형을 맞추기 위해 융통성이 큰 파트너십이나 느슨한 제휴 쪽으로 기울어질 수 있다고 전망한다.⁴³⁰⁾ 일본의 전략적 파트너십은 제1차 및 제2-4차 아베 내각 시기에 집중적으로 체결되거나 강화되었다. 그 대상 국가·국제기구로는 동아시아 역외의 인도, 호주, 뉴질랜드, EU, 터키, 멕시코 등, 그리고 역내의 ASEAN/메콩지역, 인도네시아, 필리핀, 베트남, 태국, 캄보디아, 라오스, 말레이시아 등이 포함된다. 이들과의 전략적 파트너십에서 일본은 일반적으로 경제협력은 물론 해양 안보, 기본적 가치, 그리고 다자주의적 어프로치에 역점을 둔다. 이는 다분히 중국을 의식한 행보였다.⁴³¹⁾

일본 측은 전략적 파트너십을 미국의 파트너십(partnership) 개념과 유사한 시각에서 본다. 즉, 동맹을 보완하는 새로운 안보적 제휴의 핵심 수단 또는 지역 안보 아키텍처 구축의 일환으로 보는 것이다.⁴³²⁾ 사실 아베 내각은 오바마(Barak Obama) 정부의 재균형

430) 미국 국가정보위원회, 『글로벌 트렌드 2040』, p.174.

431) 일본을 비롯한 한국, 그리고 중국의 전략적 파트너십 외교에 대해서는 다음 참조. 정찬·서승원, “한중일 3국의 대 동남아시아 전략적 동반자관계 외교 비교 연구: 동맹의 대체재인가, 아니면 보완재인가?” 『일본연구논총』 제55호(2022), pp.9-38.

432) 미국은 파트너십을 공통의 안보적 도전에 대응하기 위한 책임을 분담하고 아시아·태평양 국가들과의 관계를 제도화, 구조화하기 위한 기제로 간주한다. Prashanth Parameswaran, “Explaining U.S. Strategic Partnerships in the Asia-Pacific Region: Origins, Developments and Prospects,” *Contemporary South East Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, Vol.36, No.2 (2014), p.263.

(Rebalancing) 전략이나 트럼프(Donald Trump) 정부의 인도·태평양 전략에 대해 어느 국가에 비해서도 적극적으로 호응해 왔다.⁴³³⁾ 미국 중심의 차륜형(hub-and-spoke) 안보 체제가 네트워크화된 지역 안보 아키텍처 구축 방향으로 나아가는 상황에서 일본이 그 안에서 일종의 소형 차륜형(mini hub-and-spoke) 모델, 즉 중간 허브 역할을 맡으려는 계산에 의한 행보였다. 한편 앞에서 언급한 전략적 파트너십 가운데 가장 수준이 높은 안보적 제휴는 일본-호주 관계이다. 일본-인도 관계도 상당한 잠재적 역량을 가진 것으로 간주된다. 그에 더하여 일본의 안보적 제휴는 한-미-일, 미-일-호, QUAD(미-일-인-호)와 같은 소다자주의 형태를 지향한다. 이들과의 해양 축을 잇는 지정학적 제휴는 적극적으로는 중국의 공세적인 해양 진출을 저지하고, 소극적으로는 중국의 해양 전략에 변형을 유인하는 효과도 기대되었다.⁴³⁴⁾

이상은 일본 측이 구상하는 안보 아키텍처 구축에서 동북아 국가들보다는 동남아 국가들, 그리고 동아시아 역외 국가들의 비중이 상대적으로 크다는 점을 보여준다. 그렇다면 역내 국가들, 특히 동남아 국가들과의 전략적 파트너십의 현황은 어떨까? 아베 내각은 이들과의 전략적 파트너십을 확대·강화함과 동시에 광역 지역 정책으로서 ‘자유롭고 열린 인도·태평양(FOIP)’ 전략/비전을 제시했다. FOIP 전략은 태평양과 인도양을 국제공공재로 발전시켜나가기 위한 3가지 축으로 ①법의 지배, 항행의 자유, 자유무역 등의 보급·정착, ②경제적 번영의 추구, 그리고 ③평화와 안정 확보를 제시한다. 아베 수상이 2013년 1월 동남아 방문 중에 천명한 ‘대 아세안 외교 5원칙’은 ①보편적 가치의 정착·확대를 위한 노력, ②법이 지배하는 자유롭고 열린 해양 수호, ③다양한 경제적 연계 네트워크를 통한 공동 번영 등이었다. 그리고 베트남, 필리핀, 인도네시아 등과의 양자 간 전략적 파트너십에서는 해양 안보협력 분야—순시선 공여 등 안보적 측면의 ODA 공여와 자위대의 능력구축 지원 등—에 방점이 찍혀 있다. 이들은 대부분이 남중국해 영유권 문제를 둘러싸고 중국과 대립하는 분쟁 당사국들이다. 하지만 동남아 국가들의 군사적 역량의 대중 열세, 일본의 직접적인 군사적 지원의 한계 등으로 인해 일본의 해양 안보협력이 대중 군

433) QUAD나 FOIP 등과 같은 사례는 일본 측이 미국 측이 마련한 지역 전략에 대해 단순히 호응하는 차원을 넘어 워싱턴의 전략적 선택에 대해서도 깊은 영향을 미치고 있다는 점을 보여준다.

434) 白石隆, 『海洋アジア vs. 大陸アジア: 日本の国家戦略を考える』(東京: ミネルヴァ書房, 2016), p.240. 참고로 윌킨스(Wilkins)는 장기적 관점에서 보면 일본의 전략적 파트너십 구축 시도는 미국이 아시아에서 철수하고 중국이 미국의 힘에 의한 제지를 받지 않고 자국의 의사를 자유롭게 강제할 수 있게 되는 상황에 대비한 일종의 중견국 간 해징(보험) 전략을 반영하는 것이기도 하다고 주장한다. Thomas Wilkins, “From Strategic Partnership to Strategic Alliance? Australia-Japan Security Ties and the Asia-Pacific,” *Asia Policy*, No.20 (July, 2015), p.106.

사적 균형에 미치는 효과는 그다지 크지 않다.

일본은 해양 안보협력과 더불어 국제적 가치와 규범의 강조, 그리고 경제협력 및 지원을 통해 ASEAN 및 메콩지역, 그리고 동남아 각국과의 전략적 파트너십의 확대·심화를 꾀해왔다. 동아시아 역내의 국가들, 특히 동남아 각국의 친일적 성향을 최대한 장려하고, 동남아 시장에서의 일본의 우월적 지위를 유지하며, 장기적으로 이 지역이 중국 중심적 질서에 편입되는 것을 방지하기 위해서이다. 사실 시진핑 체제는 ‘아시아는 운명공동체’, 톱다운형 권위주의적 발전모델 등과 같은 중국식 가치와 규범을 강조하면서 나름대로의 지역질서 구축을 시도하고 있다. 주지하는 바와 같이 해양 일대일로 프로젝트 등은 동남아 국가들과의 관계 강화, 그리고 영향력 확대를 위한 주된 수단이다. 경제협력개발기구(OECD)의 개발원조위원회(DAC) 통계와 미국 윌리엄&메리대학 글로벌리서치연구소(Global Research Institute)의 AidData에 따르면 2000-2017년 중국의 ODA 수원국 상위 25개국 가운데 동남아 국가는 4개국—4위 인도네시아(44.2억 달러), 10위 미얀마(27.2억 달러), 14위 캄보디아(22억 달러), 20위 베트남(13.7억 달러)—이 포함되어 있으며, 같은 시기 기타 정부자금(OOF) 수원국 상위 25개국 가운데는 6개국—6위 인도네시아(299.6억 달러), 8위 베트남(163.5억 달러), 10위 라오스(123.6억 달러), 13위 말레이시아(96.7억 달러), 18위 캄보디아(77.6억 달러), 25위 미얀마(66.3억 달러)—이 포함되어 있다. 같은 시기 중국이 ASEAN 8개국을 대상으로 공여한 ODA와 OOF의 합산 총액은 약 2,476억 달러에 달한다. 참고로 동남아에 대한 최대의 ODA공여국으로 불려왔던 일본의 동 시기 ODA와 OOF 합산 총액은 약 876억 달러이다.⁴³⁵⁾

한편 일본과 ASEAN 및 동남아 국가들 사이의 관계는 여전히 중국의 그것들에 비해 긴밀하며 보다 안정적인 상황이다. 하지만 동남아 국가들은 미국, 중국, 일본 등 역외 강대국들의 지정학 게임으로부터 자율성을 확보하기 위해 ‘ASEAN 중심성’ 내지 ‘ASEAN 중립성’이라는 방패를 내세운다. 대체로 친일적 성향을 가지고 있다고는 해도 미중 간 전략적 경쟁이나 중일 간 외교적 경합 상황에 휘말리는 것을 무엇보다 경계한다. 게다가, 일본의 전략적 파트너십 네트워크는 중국의 그것에 비하면 정치 리더십의 정책적 의지, 파트너 국가들의 수, 경제적 발전을 위한 상호 전략적 기회의 여지, 지역 경제통합 프로세스 등 거의 모든 측면에서 열세에 처해있다.⁴³⁶⁾ 중국 측의 전략적 파트너십 외교의 전략적

435) 허원영, “2010년대 한중일의 동남아시아에 대한 자금흐름 개관,” 미발표 보고서(2022.7).

436) 중국은 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 브루나이와 ‘전면 전략적 파트너십’, 한국과 ‘전략적 협력 파트너십’, 베트남, 캄보디아, 미얀마, 라오스, 태국과 ‘전면 전략적 협력 파트너십’을 맺고 있다. 전략적 파트너십을 맺지

목표 가운데 하나는 안보 차원에서 동남아 국가들이 미국 주도의 반중 전선에 참여하는 것을 저지하는 것이다. 동남아 국가들 사이에는 미일 양국이 주도하는 반중 전선에 참여하지 않는 것이 보다 더 합리적인 선택이라는 넓은 공감대가 존재한다.⁴³⁷⁾

현 기시다 내각이 아베 내각 시기에 마련된 위와 같은 대외전략 기조에 어떠한 변화를 가져올 수 있을지는 여전히 미지수다. 기시다 수상은 취임 당시 미일관계를 기축으로 하면서도 중일관계도 함께 중시할 것이며 북일 대화의 가능성을 열어놓겠다는 내용의 ‘전방위 외교’를 천명했다. 아베 내각의 기조와 미묘하게 결이 다른 것을 알 수 있다. 따라서 기시다 현 수상과 아베 전 수상으로 대표되는 보수본류와 보수우파 세력 사이의 외교적 주도권 쟁탈전이 마무리될 경우 기시다 내각은 아베-스가 내각이 상대적으로 경시했던 대중 관계 개선에 나설 공산도 없지 않다. 덧붙여 2022년 7월 아베 전 수상의 사망으로 자민당 내의 권력 지형이 기시다 수상에게 유리한 방향으로 전개될 소지도 적지 않다. 그렇게 되면 일본정부의 전략 기조가 대미 동맹과 대중 협력 사이의 조화로운 관계를 모색해 온 한국 문재인 전 정부의 그것과 유사해질 가능성도 있다. 다만, 한국은 미중 간 균형을 모색하던 문재인 정부에서 친미·반중 성향의 윤석열 정부로 정권이 바뀌었다.

사실 국내에서 잘 알려져 있지 않지만 아베 내각은 2017년 후반 무렵부터 대중 강경 일변도에서 ‘경쟁·협력 병행’ 전략으로 조심스럽게 궤도 수정을 꾀하기 시작했다. 그 연장선에서 2018년 10월 아베 수상이 시진핑 주석과의 회담에서 FOIP와 일대일로 사이의 조화를 거론하면서 중국 측과 제3국 인프라 개발 협력에 합의했다. 일본 측의 이러한 대중 지경학적 협력 자세는 미 트럼프 정부가 추진하던 군사·안보 중심의 대중 균형전략과는 다소 차별되는 것이었다. 이는 아베노믹스의 성과를 내기 위해 중국과의 경제관계 및 세계시장에서의 경제협력은 불가피했기 때문으로 사료된다. 아베 수상이 2013년 1월에 발표한 ‘대 ASEAN 외교 5원칙’의 본문에는 다음과 같은 내용이 담겨있다. 즉, “일본은 세계에 대해 떠맡아야 할 숭고한 책임이 있으며, 수행해야 할 수많은 과제가 있다. 그러나 우리 경제가 약해지는 가운데에서는 어떠한 의욕도 실현시킬 수가 없다. 본인에게 가장 중대한 과제는 일본경제를 다시 힘찬 성장의 궤도에 올려놓는 것이다.”⁴³⁸⁾ 대 ASEAN 관

많은 곳은 싱가포르가 유일하다. 일본은 싱가포르, 브루나이(포괄적 경제파트너십), 미얀마를 제외한 7개국과 전략적 파트너십을 맺고 있다. 정찬·서승원, “한중일 3국의 대 동남아시아 전략적 동반자관계 외교 비교 연구,” pp.12-13.

437) 동남아 국가들 가운데 가장 반중 성향을 갖는 것으로 알려진 베트남조차 대중 적대시 정책을 취하지 않는다는 ‘3불 정책’을 고수한다: ①군사동맹을 체결하지 않는다, ②외국의 군사기지를 허용하지 않는다, ③어느 한편에서 다른 편을 반대하지 않는다.

계 강화도 대중 전략도 일본경제의 부흥 없이 물거품에 불과하다는 의미이다. 이러한 궤도 수정에는 당시 자민당 이인자이자 보수본류 친중파인 니카이 도시히로(二階俊博) 간사장의 역할이 적지 않았다. 한중 관계와는 다르게 자민당 보수본류 세력과 경제산업성, 그리고 경제계의 중국과의 유대관계는 그 역사가 깊고 또한 상당히 공고하다.⁴³⁹⁾

4 한일 파트너십의 복원·발전을 위한 제언

가. ‘김대중-오부치 공동선언’은 초보적 수준의 파트너십

문재인 정부 시기의 한일 관계가 수교 이래 최악의 상태에 빠졌다는 비판이 적지 않았다. 사실 지난 5년 동안 양자 관계는 악순환의 전형적인 패턴을 보여주었다. 한국 측에서 한일 일본군위안부 합의의 실질적 파기, 더 나아가 대법원의 강제징용 배상 판결이 이뤄지자 일본 아베 내각은 2019년 여름 반도체 소재 등 3개 품목에 대한 수출규제, 그리고 화이트 리스트 명단 제외라는 초강수 조치를 취했다.⁴⁴⁰⁾ 그에 대해 한국 측에서는 범국민적인 ‘노재팬’(No Japan) 불매운동이 전개되는 가운데 문재인 정부가 2016년 11월에 체결한 한일군사정보보호협정(GSOMIA)을 종료할 것이라고 통보함으로써 맞대응했다. 그 후 문재인 정부는 대일 ‘투 트랙’—과거사 문제에 대한 장기적 해결 모색, 그리고 대북 문제, 중국의 부상, 동북아의 전략적 불안정성 등과 같은 문제에 대한 미래지향적 협력—기조를 유지한 반면, 아베 내각은 철저하게 비타협적인 자세와 한국 ‘패싱’ 자세를 견지했다. 문재인 정부와 아베 내각 사이의 ‘강 대 강’ 대립 구도가 지속된 셈이다.

부연하면 양자 관계는 한일 수교 이후의 ‘1965년 체제’, 그리고 김대중-오부치 선언 이후의 ‘1998년 체제’로 전개되어 왔다. 전자가 과거사 및 독도문제 해결을 보류하고 정치 리더십 사이의 우호와 불균등한—실질적으로 위계적인—경제협력 관계를 특징으로 했다

438) 安倍晋三, “開かれた、海の恵み: 日本外交の新たな5原則,” (2013년 1월 18일), https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/25/abe_0118j.html

439) 기시다 내각은 미 바이든(Joe Biden) 정부의 대중 무역·기술 경쟁에 대해 일단은 전향적으로 대응하고 있다. 이와 관련하여 경제안보법 정비, 경제안보담당실 신설, QUAD와 전략물자공급망의 일체화, 동아시아 공급망 허브 지위 탈환 등을 목표로 내세우고 있다. 하지만 그렇다고는 하더라도 미국 측이 요구하는 대중 경제관계의 안보화를 전면적으로 수용하기는 어려울 것이다.

440) 화이트리스트(white list)는 자국의 안보에 위협이 되는 기술 및 부품 등의 전략물자를 정부의 승인을 거치지 않고 수출할 수 있는 대상국 리스트를 말한다. 이 리스트에서 제외되면 상대국은 전략물자 수입에 있어서 일일이 일본정부의 승인을 받아야 한다. 일본정부는 2004년 한국을 화이트리스트에 등록한 바 있다.

면, 후자는 수평적 관계로의 이행과 진정한 화해 프로세스의 출발점이라는 의미가 부여되었다. 전술한 김대중-오부치 선언이란 1998년 10월 양측이 합의·발표한 <21세기를 향한 새로운 한일 파트너십 공동선언> 및 <21세기의 새로운 한일 파트너십을 위한 행동계획>을 말한다.

한일 파트너십 공동선언에 있어서 김대중 대통령의 이니셔티브가 절대적으로 중요한 역할을 했다는 점은 잘 알려져 있다.⁴⁴¹⁾ 당시 김대중 대통령은 한일관계 발전의 모델로 과거사 문제에 대해 성공적인 화해를 이루고 유럽연합(EU)의 산파 역할을 한 독일·프랑스 관계를 상정했다. 그가 주로 고려했던 사항은 경제적 상호의존을 통해 시장경제에 대한 기득권을 창출하고, 양측의 대미 동맹을 기반으로 한 새로운 전략적 파트너십을 구축하며, 대북 햇볕정책에 대한 일본 측의 지지를 확보하면서 북일 수교를 촉진하는 것이었다. 또한 이 선언은 자유민주주의와 시장경제의 확산이 이 지역의 평화와 번영을 가져올 것이며 이를 위해 한일 양국이 능동적인 역할을 해야 한다는 그의 신념을 반영하는 것이기도 했다.⁴⁴²⁾ 앞에서 언급한 전략적 파트너십이라는 표현은 파트너십 이후에 추진해야 할 장기적 지향점이라는 성격을 갖는다.

여기서 ‘김대중-오부치 선언’을 좀 더 상대화시켜 보자. 이 선언은 먼저 영문인 ‘파트너십(partnership)’을 사용한다. 여기에는 파트너십을 구축하기 위한 한일 양측의 공약, 그리고 협력의 내용 등이 담겨 있다. 조약이나 협정은 아니지만 문서화되고 양국 정상의 서명이 들어간 공동선언이므로 일종의 국가 간 양해각서(MOU)와 유사하다고도 할 수 있다. 그렇기 때문에 조약이나 협정에 비해서는 구속성은 상대적으로 떨어진다. 파트너십의 종류는 한국의 경우 대개 파트너십, 포괄적 파트너십, 전략적 파트너십, 전략적 협력 파트너십, 특별 전략적 파트너십 등이 있다. 전자에서 후자에 갈수록 파트너십의 수준이 높아지는 것으로 간주된다. 물론 국가별로 파트너십의 앞에 붙이는 수식어의 종류가 중국처럼 십여 가지 이상에 이르는 경우도 있고 일본처럼 두세 가지에 불과한 경우도 있다.

이로 보면 ‘김대중-오부치 선언’은 가장 초보적 수준의 파트너십 합의 문서였음을 알 수 있다. 참고로 동북아에서 양자 간 파트너십은 전술한 한일 파트너십, 한중 전략적 협력 파트너십, 그리고 중일 전략적 호혜관계—일본에서는 이를 전략적 파트너십으로 간주하

441) 김대중-오부치 공동선언 20주년 기념행사위원회, 『김대중-오부치 게이조 공동선언 20주년과 동아시아 미래 비전』(서울: 트리펄, 2018).

442) 서승원, “김대중-오부치 선언 소고: 한일관계 패러다임 근본적 전환, 함께 공감하고 행동할 것부터 찾아야,” 『통일시대』 Vol.132 (2017년 10월), pp.55-56.

는 연구자도 있다—가 존재한다. 부연하면 한일 간 파트너십은 앞서 언급한 한일 간 갈등으로 인해 장기 정체 상황에 처해 있으며, 한중 간 전략적 파트너십의 경우도 2016-7년 고고도미사일방어체계(THAAD) 배치를 둘러싼 대립으로 인해 사실상 후퇴를 면치 못했다. 중일 간 전략적 호혜관계는 2018년 가을 아베-시진핑 정상회담 이후 서서히 복원되고 있다.

따라서 앞으로 대일 관계의 개선·발전을 위한 이론적 로드맵으로 ①단기적으로 파트너십을 복원하면서 관계의 정상화를 꾀하고, ②중기적으로 한국의 ASEAN, 태국, 베트남 등과의 관계처럼 전략적 파트너십으로 격상을 모색하며, ③장기적으로 호주, 인도네시아, UAE 등과의 관계처럼 특별 전략적 파트너십으로 진화시키는 방안을 상정해 볼 수 있을 것이다. 이러한 로드맵이 모두 큰 무리 없이 진행된다면 그 이후에 나아갈 수 있는 단계는 물론 대미 관계와 같은 ④동맹 관계일 것이다. 물론 관계 개선에 대한 양국의 강력한 정치적 의지와 리더십, 그리고 넓은 국민적 공감대가 마련된다면 ①에서 ③으로 곧바로 발전시키는 것도 가능할 수도 있다.⁴⁴³⁾ 다만, 이는 어디까지나 로드맵으로 반드시 그와 같이 추진해야 한다는 의미는 아니다. 작금의 한일 관계의 추이, 양국의 여론 및 국내정서 등을 감안하면 사실 ①의 파트너십을 복원하는 일조차도 결코 용이하지는 않아 보인다.

나. ‘김대중-오부치 선언 2.0’의 지향점은 전략적 파트너십인가?

2021년 가을 당시 야당 윤석열 대통령 후보 측은 대일 관계 개선을 위해 “한일 ‘김대중-오부치 선언 2.0 시대’ 실현”을 기치로 내걸은 바가 있다. 원론적이긴 하나 당시 국민의 힘 측도 “영토, 주권, 과거사에 관한 사항은 당당한 입장을 견지하되 자유민주주의와 시장경제의 가치를 공유하는 이웃으로서 공영의 미래를 위한 새로운 비전을 담겠다.”는 내용의 외교·안보 공약을 발표했다. 윤석열 정부의 범상치 않은 의욕이 드러나는 대목이다. 또한 2022년 3월 대통령 선거 직후에는 GSOMIA, QUAD 플러스 등을 거론하면서 한미 동맹 강화는 물론 한미일 안보협력을 다시 활성화시키고 더 나아가 한일 간 안보협력도 재개하려는 행보를 보이고 있다.⁴⁴⁴⁾ 새 정부가 지향하는 방향이 최근 미국이나 일본, 그

443) 참고로, 국제관계에서 ‘파트너십’은 1990년대 중후반 이래 세계적으로 확산되었다. 갈수록 글로벌화하는 세계 속에서 고전적인 균형이나 편승보다는 관여-저항 또는 헤징 전략에 무게를 둔 상대적으로 유연한 파트너십이 주요국들에게 선택하기 용이한 정책 옵션으로 등장한 것이 배경이었다. Vidya Nadkarni, *Strategic Partnerships in Asia: Balancing with Alliances* (Taylor & Francis Group, 2010), p.45; H.D.P. Envall and Ian Hall, “Asian Strategic Partnerships: New Practices and Regional Security Governance,” *Asian Politics and Policy*, Vol.8, No.1 (June 2016), p.90.

리고 호주 등이 선호하는 군사·안보 협력이 중심이 된 ‘전략적 파트너십’과 상당히 유사한 셈이다. 이를 고려하면 전략적 파트너십의 구성 요소에 비추어 ‘김대중-오부치 공동선언 2.0’의 실현 가능성과 그에 따르는 문제점을 다음과 같이 미리 짚어보는 것은 유의미할 것으로 판단된다.⁴⁴⁵⁾

첫째, 전략적 파트너십의 개념은 아직 모호하고 다양하지만 윌킨스(Thomas Wilkins)의 정의가 비교적 널리 받아들여진다. 그는 전략적 파트너십을 “단독으로 달성할 수 있는 것에 비해 더욱 효과적으로 경제적 기회를 이용하거나 안보적 도전에 대응하기 위한 국제적 행위자들 사이의 구조화된 협업”으로 정의한다.⁴⁴⁶⁾ 구조화된 협업(내지는 제휴)에는 명확한 정책목표를 천명한 공식화된 서면 합의, 다양한 정부 및 비정부 차원의 제도적 연계, 다양한 수준의 정치적·정책적 대화(내지는 회의), 그리고 이를 통한 전략적 파트너십의 장기적 설계와 진화 과정 등이 포함된다. 덧붙여 공식화된 서면 합의는 대체로 공동선언 형태로 이뤄지는데 이는 일반적으로 파트너십을 실천하기 위한 매니페스토로 간주된다.

2022년 5월 새 정부 출범 직후에 곧바로 정상회담을 개최하고 또한 ‘김대중-오부치 선언 2.0’을 발표할 가능성은 크지 않다. 하지만 윤석열 대통령과 기시다 수상의 정상회담에서 ‘김대중-오부치 선언’을 관계 개선을 위한 출발점으로 설정하고 동 선언 2.0의 실현을 위해 노력하기로 합의할 가능성은 적지 않다. 그렇다면 지금부터라도 동 공동선언을 현 상황에 비추어 점검하고 업그레이드를 위한 노력이 필요하다. 참고로 동 공동선언의 골자는 일본의 식민지 지배 사과와 한국의 화해 수용, 한국 경제발전 및 민주주의에 대한 일본 측의 평가와 일본의 전후 평화주의에 대한 한국 측의 평가, 양자 관계를 넘어선 지역적, 글로벌 차원의 평화와 번영을 위한 역할, 양자 간 협의와 대화 강화, 대미 안보체제 강화 및 다자간 대화 노력, 대화를 통한 대북 건설적 자세 및 KEDO 유지, 자유롭고 개방된 국제경제체제 유지·발전, 지구환경 등 글로벌 현안 대응 등으로 이루어져 있다. 각 항목

444) QUAD 플러스(Plus)는 미국, 인도, 일본, 호주가 참여하는 비공식 안보대화체 QUAD에 한국, 베트남, 뉴질랜드를 더한 구상을 말한다. QUAD 참여국들은 중국의 해양, 특히 인도양 진출을 염두에 두고 대화·협업, 합동 해상훈련 등을 실시하고 있다. 하지만 QUAD의 핵심국이자 인도양의 지역대국인 인도가 전방위적인 외교 자세, 그리고 중러 양국에 대한 협력적이고 실용주의적 행보를 보임으로써 미일 등의 대중 견제 의도는 기대만큼 실현되고 있지 않다.

445) 전략적 파트너십의 전형적인 구성 요소에 대해서는 다음 참조. A. Tsyushka and L. Czechowska, “Strategic Partnerships, International Politics and IR theory,” L. Czechowska et al. (ed.), *States, International Organizations and Strategic Partnerships* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2019), pp.20-22.

446) Thomas Wilkins, “The Russo-Chinese Strategic Partnership: A New Form of Security Cooperation?,” *Contemporary Security Policy*, Vol.29, No.2 (August 2008), p.306.

별로 재확인 또는 수정 작업을 해야 하며 필요하다면 추가 항목의 삽입도 고려해야 한다.

둘째, 전략적 파트너십은 통상적인 양자 관계에 비해 부가가치가 높아야 한다. 양측은 전략적 파트너십이 없으면 활용할 수 없는 물질적·비물질적 자산에 대한 접근이 가능해야 하며, 다양한 분야에서 동등하고 호혜적이며 긴밀한 상호작용을 지향한다. 이를 위한 출발점이 공통의 관심사와 전략적 목표의 수렴이다. 일반적으로 전략적 이해를 공유한다고 하면 이는 개념적으로 크게 두 가지 동기를 기반으로 한다. 하나는 기회이고 다른 하나는 위협이다. 예를 들면 자유무역협정(FTA)이나 경제파트너십협정(EPA) 등은 공통의 경제적 기회를 활용하기 위한 전형적인 예이다. 한편, 파트너 국가 사이의 안보협력이나 국방 협력은 전통 또는 비전통 안보 위협에 대응한다. 후자의 경우 보통 특정 제3국에 대해 실명을 거론하며 적국이나 위협국으로 상정하는 일은 거의 없지만, 제3국에 대한 간접적이거나 암묵적인 대응을 전적으로 배제하지는 않는다.

경제적 차원에서 볼 때 일본과의 양자 간 또는 한중일이나 ASEAN+3(한중일)과 같은 다자 간 FTA 체결이나 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTTP), 그리고 인도·태평양경제프레임워크(IPEF) 가입은 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)과 마찬가지로 한국경제에 또 하나의 전략적 기회를 마련해 줄 수 있다. CPTTP나 IPEF 등 참여하기 위해서는 일본정부의 협력적 자세가 필요하다. 한편, 안보적 차원에서 보면 윤석열 정부는 동맹, 안보협력 강화 등 전통적 안보 위협을 중시하는 듯한 태도를 보인다. 2022년 2월의 〈포린어페어즈〉(Foreign Affairs) 기고문에서 윤석열 당시 대통령 후보는 새로운 외교·안보 기조로 한미 관계는 포괄적 전략동맹 구축, 한중 관계는 핵심이익 불가침 및 사드 추가 배치 가능성, 한일 관계는 과거사, 무역, 안보협력을 포함한 포괄적 해법 모색, 그리고 지역 및 글로벌 전략은 한미일 안보 공조 활성화, 자유롭고 개방적이며 포용적인 인도·태평양 질서 촉진, QUAD 참가 등을 제시했다.⁴⁴⁷⁾ 하지만 이와 같은 기조는 ‘김대중-오부치 선언’의 인식론적 패러다임에서 상당히 벗어나는 것이다. 김대중 대통령이 추진했던 한일 간 안보협력은 어디까지나 기존의 냉전 질서를 극복하기 위한 한반도 탈전장화 전략 차원에 의한 것이지 동북아의 지정학적 대결 구도를 조장하거나 한층 더 심화시키기 위한 것은 아니었다.

셋째, 전략적 파트너십에서 ‘가치의 공유’(shared values)는 중요하긴 하지만 필수 불

447) Suk-yeol Yoon, “South Korea Needs to Step Up: The Country’s Next President on His Foreign Policy Vision,” *Foreign Affairs*, (February 8, 2022), <https://www.foreignaffairs.com/articles/south-korea/2022-02-08/south-korea-needs-step>

가결한 구성 요소는 아니다. 양측이 가치를 공유할 경우 ‘선택에 의한 파트너십’을 구축하기가 용이하며, 가치를 공유하지 않고 공동된 이해관계가 증시된 된다면 ‘필요에 의한 파트너십’이 체결될 가능성이 높다.⁴⁴⁸⁾ 물론 두 당사국이 가치나 규범을 공유한다면 그렇지 않을 때보다 더욱 강력하고 공고한 파트너십을 맺을 수 있을 것이다.⁴⁴⁹⁾ 김대중-오부치 공동선언 당시 김대중 대통령이 한일 간의 공동된 가치로 자유민주주의, 시장경제, 대미 동맹을 내세웠던 점에 대해서는 앞에서 언급한 바 있다.⁴⁵⁰⁾ 그로부터 한동안 양국의 정치 리더십 사이에선 가치의 공유가 한일 관계를 파악하는 기본 용어로 정착되었다.

하지만 최근 일본정부는 한일 관계를 규정할 때 가치의 공유에 대한 언급은 하지 않은 채 단순히 ‘중요한 이웃국가’라는 표현만 사용하고 있다. 게다가 가치의 공유가 한일 양자 간 관계를 어느 정도 공고하게 할 수 있는지에 대해서도 반드시 낙관적인 전망을 내놓기는 힘들다. 한일 관계의 복마전(伏魔殿)이라고도 할 수 있는 양측 국민 간 상호 배타적 민족주의 감정이 여전히 건재하고, 또한 이를 국내 정치적 자원으로 오용 내지 남용하는 양국의 정치 리더십 사이의 적대적 공생관계가 부활할 수도 있다. 한국 국내적으로 보면, 일본군 위안부, 강제징용, 독도, 후쿠시마 수산물 수입, 역사교과서 문제 등 일본에 대해 부정적 감정을 배태하는 자양분은 여전히 풍부하다. 또한 일본 사회와 미디어, 그리고 정계 일각의 ‘혐한/반한’의 소비도 아직 왕성하다. 곳곳에 숨어있는 이러한 지뢰들은 윤석열 정부의 대일 안보협력 강화 시도를 언제든 전복시킬 수 있을 정도로 강력하다. 따라서 최소한 김대중 정부-오부치 내각 시기처럼 이러한 문제들을 관리할 수 있는 정치적 역량이 전제되어야 한다.

넷째, 전략적 파트너십은 지역적, 글로벌 이슈에 대해 적극적으로 참여하고자 하는 의지와 역량을 갖추고 국제법과 국제 거버넌스를 강화하기 위해 함께 실천할 것을 요구한다. 국제법과 국제 거버넌스의 지향점은 평화, 안보, 번영 및 지속가능한 발전이다. 이를 위한 실천으로는 대량살상무기 확산 방지, 테러리즘 척결, 기후변화 및 글로벌 팬데믹 대응, 개방형 국제무역 및 투자 시스템 구축, 제반 갈등 예방, 에너지 안보를 비롯한 지속가능성 보장 등이다. 따라서 전략적 파트너십은 정치, 안보, 경제, 사회 등 제반 분야를 아우르는 다차원적인 협력, 양자 관계의 차원을 넘어 지역적·세계적 영향력을 행사할 수 있는

448) 미하엘 라이터러, “한-EU 전략적 동반자관계 10주년,” 『EU연구』 제56호 (2020년), p. 6.

449) Tysshka and Czechowka, “Strategic Partnerships, International Politics and IR theory,” p. 24.

450) 그는 민주주의 확산이 이 지역의 지속적인 평화를 구축할 수 있는 핵심적 디딤돌이 될 것으로 보았다. 다만 민주주의 문제는 과거사 문제와 마찬가지로 타국에 강제할 수 있는 것은 아니라고 보았다. 서승원, “김대중-오부치 선언 소고,” pp. 35-37.

다자간 협력을 지향한다.

일본 정부, 특히 아베 내각은 전략적 파트너십을 동맹을 보완하는 안보적 제휴의 핵심적 수단으로 간주하는 경향이 강했다. 아베 내각이 이를 위해 가장 역점을 둔 대상국은 호주, 인도 등과 같은 해양 민주주의 국가들과의 QUAD 구축이었다. 동남아 국가들에 대해서도 거시적 안보 아키텍처 구축 차원에서 규범 및 가치를 강조하면서 포괄적인 역내 안보 네트워크 구축을 추진하고자 했다. 그리고 이러한 전략적 파트너십을 지역 구상인 FOIP와 연결시켰다. 물론 이를 관통하는 키워드는 중국 억지, 그리고 해양 안보였다. 앞의 윤석열 기고문은 “자유롭고 개방적이며 포용적인 인도-태평양 질서 촉진, QUAD 참가”에 대해 언급한다. 이 중 특히 QUAD 참가를 언급한 부분은 한국의 지역 안보 패러다임이 미일 양국의 그것에 수렴되어 갈 것이라는 점을 시사한다. 다만, 다행스럽게도 인도-태평양 질서의 ‘포용성’에 대한 언급은 신남방정책과 미국의 인도-태평양전략 사이의 조화로운 관계, 신남방정책과 중국의 일대일로 구상 사이의 조화로운 관계를 강조한 문재인 정부의 입장, 그리고 중국에 배타적이 되어서는 안 되며 군사·안보 협력보다는 경제협력을 중시하겠다는 동남아 국가들의 ‘인도-태평양에 관한 ASEAN의 관점(AOIP)’과 크게 다르지 않다.⁴⁵¹⁾ 아베 내각이 2018년 가을 무렵 기존의 군사·안보 중심의 대중 경쟁 전략에서 군사·안보와 경제 사이의 균형을 의식한 경쟁·협력 병행 전략으로 궤도를 수정한 점에서 우리는 적지 않은 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

다. 신남방정책을 가칭 신남방전략으로 진화시켜야

지금으로부터 한 세대 전 미국 지정전략가 브레진스키(Z. Brzezinski)는 유라시아 동부의 안정을 위해 미중일 3국 사이의 삼차원적 조정이 모색되어야 한다고 역설한 바 있다. 그는 동시에 미일 군사협력의 현명하지 못한 팽창(내지는 강화)이 그러한 광범위한 전략적 조정을 잠식할 수 있다고 지적했다. 그리고 그러한 오도된 노력은 자칫 미국을 아시아 본토에서 떼어내는 결과를 초래할 것이며, 중국과의 전략적 합의에 도달할 수 있는 전망을 약화시킬 것이라는 경고를 덧붙였다.⁴⁵²⁾ 그 이후의 전개는 유감스럽게도 브레진스키가 우려했던 방향으로 진행되어 왔다. 특히, 지난 10년간 미중 간 전략적 경쟁은 아시

451) ASEAN, “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific,” Statement and Communiques, June 23, 2019, <https://asean.org/speechandstatement/asean-outlook-on-the-indo-pacific/>

452) 즈비그뉴 브레진스키(김명섭 옮김), 『거대한 체스판: 21세기 미국의 세계 전략과 유라시아』(서울: 삼인, 2010), pp.265-266.

아·태평양에서 사실상 ‘미일 vs. 중’ 구도의 지정학 게임 형태를 띠어 왔다.

일본 정부도, 특히 아베 내각 이래 오바마-트럼프 정부의 아시아전략에 대해 때로는 적극적으로 호응하면서, 때로는 워싱턴의 전략적 선호에 직간접적인 영향을 끼치면서 지정학 게임의 심화에 일조해 왔다. 그와 같은 대외전략 패러다임 하에서 한일 관계는 사실상 미중일 관계—미중 관계, 미일 관계, 그리고 중일 관계의 조합—의 종속변수일 수밖에 없었다. 제2차 아베 내각이 출범한 직후인 2013년, 그리고 2015년 12월 한일 일본군 위안부 합의 이후 일본 측이 중국위협론을 제기하면서 한국 측에 대해 한미일 안보협력의 필요성을 역설했던 일이 기억에 새롭다. 박근혜 정부 시기인 2016년 11월 갑작스럽게 체결한 GSOMIA는 그 연장선에서 이루어진 것이었다.

그렇다면 우리 입장에서 한일 외교·안보 협력이 지향해야 할 방향은 무엇인가. 첫째, 미중 간 전략경쟁, 특히 지정학적 경쟁을 조장하거나 가담하는 것이 아니라 가능한 한 이를 저지·완화하기 위한 노력을 기울여야 한다. 일본은 이미 냉전 시기 자민당 보수본류 세력 주도로 미중 양국 사이에서 균형을 취하거나 가교 역할을 수행한 경험이 있다. 아직 지배적인 견해는 아니지만 기시다 내각 안팎에서는 대미 동맹과 대중 협력관계를 조화시켜야 한다는 목소리도 들린다. 동아시아의 핵심 중견국인 한일 양국이 전략적 제휴 관계를 맺고 가교역할을 하면서 미중 양국 가운데 어느 한쪽이 지나친 대립 자세를 취하지 않도록 유연한 균형책을 취할 필요가 있다.⁴⁵³⁾ 이와 반대로 한미일 안보협력이 북한에 머물지 않고 중국까지 그 대상으로 삼을 경우 동북아의 안보 딜레마가 심화되는 것은 물론 역내 전체가 정치·안보적 긴장과 대결 기운으로 팽배해질 것이다.

둘째, 다만 한일 간의 전략적 제휴만으로 역내 최대의 지정학적 리스크인 미중 간 전략적 경쟁을 관리하기는 현실적으로 어렵다. 따라서 한일 양국은 물론 ASEAN까지도 아우르는 일종의 확대균형 전략이 필요하다. 그동안 한반도, 동중국해, 대만 해협, 그리고 남중국해는 나름대로 완충지대 역할을 수행해 왔지만 미중 간 전략적 경쟁의 여파로 그 역할은 갈수록 취약해지고 있다. 주지하는 바와 같이 ASEAN과 대부분의 동남아 국가들은 ‘아세안 중심성/중립성’을 내걸면서 미국 중심의 반중 연대(또는 중국 배제)나 중국의 친중화 시도에 미온적인 반응을 보여 왔다. 미중 경쟁이라는 전략적 딜레마에 처한 한일 양국과 강대국 간 권력정치에 휘말리는 것을 우려하는 동남아 국가들은 정치·안보 차원에서 서로 전략적 이해관계를 공유한다. 다행히 한일 양국은 이들과의 전략적 파트너십을 강화함과 동

453) 添谷芳秀, 『米中の狭間を生きる』(東京: 慶應義塾大学出版会, 2015), p.158.

시에 신남방정책과 FOIP 비전이라는 지역정책을 적극적으로 실행하고 있다. 이러한 움직임은 동남아의 경제성장뿐 아니라 이들의 대외적 균형 역량의 증대에 이바지하고 있다. 단 기적으로 ASEAN/동남아의 대미, 대중 정치·안보적 역할이 보다 공고해질 수 있도록 한일 양국이 적극적으로 협력·지원하고 이를 통해 장기적으로는 ASEAN/동남아가 동북아의 정치·안보적 긴장을 일정 정도 흡수할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 한국은 기존의 동남아 및 인도를 대상으로 한 ‘신남방정책’을 일본까지 포함한 가칭 ‘신남방전략’으로 격상시킬 필요가 있다. 문재인 정부는 한중 사드 갈등의 여파 속에서 대외 경제관계의 다변화—특히 대중 경제의존도의 완화—, 그리고 한반도의 지정학적 딜레마—이른바 미중 사이의 대리 경쟁 상황—를 우회하기 위해 신남방정책을 천명했다. 외교·안보의 공간을 동남아 및 남아시아로 확장하여 전체적인 균형을 맞추려는 시도였다.⁴⁵⁴⁾ 하지만 한반도에서의 지정학적 딜레마를 신남방 지역과의 관계·유대 강화를 통해 우회(엄밀히 말하면 완화)하겠다는 정책적 발상은 높이 평가할 수 있지만 정책적 우선순위는 어디까지나 경제적 아젠다에 놓여있었다. 그 결과 군사·안보 아젠다는 후 순위에 밀려있었으며, 그마저도 전통 안보가 아닌 비전통 안보에 초점을 맞춘 것이었다. 동남아 측도 요구하는 바와 같이 한국은 광역 동아시아의 지역안보 현안에 대한 소극적 자세에서 탈피하여 본격적으로 아세안 및 동남아 각국과 공통의 지역안보 정책을 협의·형성할 시점이다.⁴⁵⁵⁾

덧붙여, 2022년 11월 한국·ASEAN정상회담에서 윤석열 정부는 신남방정책 대신 ‘인도태평양 전략’과 ‘한-아세안 연대 구상’을 제시하였다. 새 정부가 자신들의 성향이나 색채를 가미하여 이름을 바꾸는 것은 자연스러우며 하등 비판할 일은 아니다. 다만 김대중 정부가 출발점을 마련하고 문재인 정부가 본격화한 한국 최초의 대 동남아 관여정책의 모멘텀은 견고하게 유지하고 더욱 발전시켜 나가야 한다. 동북아의 군사·안보적 아젠다에 지나치게 몰입할 경우 그동안의 대 동남아 관여정책은 사실상 와해될 가능성이 크며, 만약 그렇게 된다면 2020년대 최대의 외교적 손실로 기록될 수도 있다.

454) 서승원, “한국과 일본의 대 아세안 안보정책: 신남방정책과 자유롭고 개방된 인도·태평양 비전, 그리고 역외 중간국의 전략적 영향력,” 『비교일본학』 제48집 (2020.6.), p.64.

455) Nguyen Thi Huong Giang, “The Importance of ASEAN-Korea Relationship to the Indo-Pacific’s Regional Security,” *The Future of ASEAN-Korea Partnership*, Vol.4 (2020), p.70.

제4장

결론

제1절 미래 국제질서와 한국의 중장기 외교전략

제2절 종합분석 및 결론

제 1 절

미래 국제질서와 한국의 중장기 외교전략

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

박인휘 (이화여자대학교)

1 머리말

17세기 말 유럽을 중심으로 근대 국제질서가 등장한 이래로, 대부분의 국가들은 두 가지 목표를 달성하고자 노력했다. 하나는 경제발전(산업화)이고, 다른 하나는 정치발전(민주화)이다. 비록 ‘산업화’와 ‘민주화’라는 몇 개의 글자만으로 근대국가의 목표를 표현하고 있지만, 지난 수백 년의 시간 동안 이 두 개의 목표를 달성하기 위해 동서양에 걸쳐 때로는 유사한 방식으로, 또 때로는 개별 지역과 국가만의 고유한 방식으로, 거의 모든 국가들과 그들 국가 내부의 다수 국민들의 무한한 노력과 분투가 있었다.

한국도 물론 예외는 아니었다. 특히 근대 국가형성 시기가 유럽지역에 비해 상대적으로 늦었던 대부분의 동아시아 국가들처럼, 산업화와 민주화를 달성하는 과정에서 ‘속도’와 ‘효율성’이 강조되었고, 관련한 국가 자원 발굴을 위해 많은 노력을 기울였다. 그 과정에서 한미동맹이라는 외교안보 자산을 잘 활용하기도 했고, 권위주의 정부이지만 아프리카, 중동, 남미의 일부 사례처럼 권력의 사유화에만 몰두하지 않고 국가 성장을 고민한 ‘연성 권위주의(soft authoritarianism)’적 행태를 보이면서, 한국이 직면했던 인권 문제, 경제 양극화, 지역 갈등 등의 문제에도 불구하고, 현 시점 아시아 권역에서 최고 수준의 ‘산업화’와 ‘민주화’를 달성하는 데에 성공했다.⁴⁵⁶⁾

‘산업화’와 ‘민주화’ 과제를 넘어서 대부분의 국가들이 설정한 세 번째 국가 목표는 ‘외교 잘하는 국가’이다. ‘외교 잘하는 국가’라는 표현이 산업화와 민주화에 비해서는 다소 담론적인 얘기처럼 들리는 경향이 있지만, 국제사회에서 ‘존경받는 영향력’을 행사하는 지위를 확보하기 위해서는 무엇보다도 산업화와 민주화가 전제가 되지 않고서는 불가능하다는 점에는 모두가 동의할 것이다. 서구 문명에 속한 대부분의 강대국과 일본은 물론 심지어 중국까지 이러한 경로를 밟아 왔거나 추구하고 있다.⁴⁵⁷⁾ 이런 맥락에서 한국은 특

456) 1948년 현대 정부 수립 이후 한국 사회의 발전 과정을 일관된 분석틀로 설명한 연구가 많지는 않지만, 대표적으로 참고, 임혁백, 『비동시성의 동시성: 한국 근대정치의 다중적 시간』 (서울: 고려대출판부, 2014); 장훈, 이승주, 『한국형 발전국가의 정치경제사』 (서울: 인간사랑, 2018).

히 과거 김영삼 정부 때인 1995년 ‘세계화 원년 선언’ 이후 국가의 외교안보 역량 강화를 위해 많은 노력을 기울여왔다. 하지만 한반도의 지정학적 장애 요인들과 북한 문제를 포함한 여러 가지 이유로 인해 여전히 달성이 어려운 목표로 남아 있다.⁴⁵⁸⁾ 특히 현 시점에서 보자면, 제2차 세계대전 이후 70여 년간 지속된 ‘자유주의 국제질서’(the liberal international order)의 균열, 우크라이나 전쟁으로 인한 강대국 정치의 부활, ‘포스트-코로나’와 새로운 다자주의 질서 가능성, 그리고 미중 갈등의 구조적 악화 등과 같은 요인으로 인해 한국의 중장기 외교전략 수립은 더욱 중요한 의미를 가지게 되었다.

이러한 배경에서 본 절에서는 한반도가 국제질서 변화와 얼마나 밀접하게 연관되어 있는지, 중장기적 관점에서 예상되는 국제사회의 주요 특징은 무엇인지, 결과적으로 한국 외교안보의 ‘목표, 전략, 과제’는 각각 무엇인지, 그리고 이러한 정책의 추진 과정에서 핵심적으로 고려해야 할 변수들은 무엇인지에 대해서 차례로 설명하고자 한다.

2 한국 사회와 국제질서의 연결성

1945년 이후 한국 사회가 국제정치질서와 얼마나 밀접하게 결합하였는지를 분석하는 일은 중장기 외교안보전략을 구상하는 데에 핵심적인 전제 조건이다. 이에 따라 ‘한국-국제사회’ 사이에서 발견되는 연결성을 안보, 성장, 그리고 민주주의라는 세 가지 측면에서 설명하고자 한다.

가. 한국 사회와 국제질서: 국가안보 이익의 관점

제2차 세계대전 이후 새롭게 독립한 한국은 ‘주권 및 안보’ 문제를 해결하는 것이 최우선 과제였고, 한국이 마주한 이러한 숙명적 과제와 맞물린 국제 환경은 글로벌 차원의 냉전 질서의 ‘태동 및 고착화’ 시기였다. 결과적으로 전후 질서에서 독일, 베트남, 예멘, 중국 등과 함께 국제정치적 요인으로 인해 동일 민족국가가 분단된 대표적인 사례로 남았

457) 중국의 경제성장과 관련하여, 근대 국제사회의 보편적인 경향과는 차별적인 ‘산업화-민주화’ 간 불일치에 대해서는 논의(論外)로 하겠다.

458) 특히 소위 ‘코리아 디스카운트(the Korea Discount)’로 알려진 한반도 안보 불안정성은 한국의 국제적 지위에 결정적인 변수로 작용하고 있다. 국제정치적 요인은 물론 외국인 투자, 방문 관광, 국제 행사 등 다양한 차원에 걸쳐서 영향을 미쳐왔다. 관련한 대표적인 연구로는 참고, 김치욱, “남북관계와 코리아 디스카운트 상관성 분석: 외국인 증권거래형태를 중심으로,” 『통일과 평화』 3권 1호 (2011), pp. 219-252.

다. 특히 한국의 경우 다른 분단국들과 비교할 때, 냉전질서 정착을 주도한 미국과의 관계를 국내정치적 목적으로 활용한 수준이라든지, 혹은 국제 안보환경과 연동된 ‘반공 이데올로기’가 리더십의 핵심 가치로 작동한 배경 등을 고려할 때, 한국의 현대 국가 건설(nation-building) 과정과 세계질서 사이의 연결성은 매우 두드러졌다.⁴⁵⁹⁾ 당시 북한 및 거대한 공산주의 종주국들로부터 오는 안보위협을 해소하는 일은 다른 어떤 국가 이익보다도 중요한 목표였고, 무엇보다도 다른 분단국 사례에서 발생하지 않았던 냉전 초기 ‘한국전쟁’의 경험은 남북한 간 무력충돌이면서 동시에 ‘국제전’ 성격을 가지게 되는데, 결과적으로 주권의 ‘안보적 측면’은 주권이 가지는 다른 어떤 속성에도 우선하는 핵심 가치로 자리 잡게 되었다.⁴⁶⁰⁾

한국전쟁을 겪으면서 가장 핵심적인 국가 이익으로 등장한 국가안보를 지키기 위해 한국이 선택한 생존전략은 ‘한미동맹’이었다. 이론적으로 논쟁의 소지가 있기는 하지만, ‘동맹(alliance)’은 타국의 힘을 활용한 ‘타력구제(other-help)’로 무정부적 국제질서에서 단위 국가가 생존을 확보하고자 하는 국가안보전략이다. 한반도 분단이라는 매우 독특한 조건과 맞물린 한미관계는 냉전체제의 주요 사건 및 과정과 밀접하게 결합했다. 냉전 질서 하에서 양자적 안보제도와 자유무역을 포함하여 미국이 제공한 각종 ‘국제 공공재(international public goods)’는 한국의 안보 중심적인 주권 문제를 해결하는 핵심적인 수단이 되었고, 결과적으로 한국 사회와 세계질서 사이의 공고한 상호의존을 가능케 했다.

안보가 주권과 동일한 의미를 가지면서, 가장 중요한 근대국가 과제 영역으로 자리 잡은 한국의 경험은 우리 사회과학 연구의 대표적인 주제인 ‘국가성격 및 국가론’ 문제와 필연적으로 맞물렸다. 최소한의 논의만을 전제로, 한국의 국가론 논쟁의 중심에는 한국전의 위기와 외부의 냉전 질서를 적극적으로 활용한 보수주의 시각의 ‘정통주의’ 관점 혹은 이를 비판적으로 계승한 ‘네오 베버리안(Neo-Weberian)’적 관점, 그리고 상대적으로 진보적 접근법인 ‘과대성장국가론’ 혹은 ‘파시즘 국가론’이 자리 잡고 있다.⁴⁶¹⁾ 그런데 흥미롭게도, 한 가지 분명한 점은 어떤 관점에서 한국의 현대 국가형성을 분석하더라도, 미

459) 임혁백, 『비동시성의 동시성』, 7장.

460) 박인휘, “제2차 세계대전 후 분단국가들의 국가형성과 국제정치환경 분석,” 김기정 외, 『현대 동아시아 국가의 형성과 발전』 (서울: 대한민국역사박물관, 2016), p. 73.

461) 대표적인 연구로는 참고, 이택선, 『취약국가 대한민국의 탄생』 (서울: 미지북스, 2020); 박명림, “한국의 48년 체제: 정치적 대안이 봉쇄된 보수적 패권체제의 기원과 구조,” 『의정연구』, 제17권 2호 (2011); 이진경, 『사회구성체론과 사회과학방법론』 (서울: 그린비, 2008); 박찬표, 『한국의 국가형성과 민주주의: 냉전 자유주의와 보수적 민주주의의 기원』 (서울: 후마니타스, 2007); 최장집, 『한국민주주의의 조건과 전망』 (서울: 나남, 1996).

국의 지원과 국제사회의 관심이라는 조건에서 한국이 다른 후진국들 사례보다 더 특별한 측면이 없었음에도 불구하고, 한국의 괄목할 만한 경제성장에는 미국이 주도한 냉전질서 속에 우리 스스로 성공적으로 안착한 측면이 있다는 사실이다. 남북관계는 냉전에 기반한 극단적인 ‘대결 지상주의’로 치달았고, 특히 남한의 경우 국내 정치적으로 북한과 공산주의를 제약하고 거부하는 ‘배제의 정치(politics of exclusiveness)’를 통한 국가이익과 안보를 추구했다. 냉전 기간 동안 한국전과 함께 유이(有二)한 국제전이었던 베트남전에 참가한 논리, 1965년 한일국교정상화의 성사 배경, 1972년 글로벌 수준의 데탕트를 유신독재로 전환시킨 논리 등은 이러한 냉전 세계질서가 국내정치로 투영된 ‘배제의 정치’를 잘 보여주는 대표적인 사례들이다.

나. 한국 사회와 국제질서: 산업화와 민주화의 관점

다음으로는 한국이 경험한 ‘경제성장’과 세계질서 사이의 연결성 부분을 검토해보고자 한다. 이와 관련하여 베트남전 참전 사례를 살펴보면, 한미동맹을 통해 안보 문제를 어느 정도 해결했다고 판단한 박정희 대통령에게 다음 목표는 안보에서 산업화로의 이동이었다. 연구자의 관점에 따라 이견이 있을 수는 있지만, 베트남전이 한국의 초기 성장 과정에 일정 부분 기여했다는 점, 그리고 베트남의 전황(戰況)이 박정희로 하여금 중화학공업과 자주국방에 대한 강한 의지를 다지게 만들었다는 관점에서 냉전적 국제질서 환경과 한국 사회 사이에는 매우 강한 연결성을 확인하게 된다.⁴⁶²⁾ 이 부분은 특히 당시 저발전국가에서 사례를 찾아보기 어려운 중화학공업 발전 전략이 후일 결과적으로 한국형 중산층의 등장과 민주화로 이어졌다는 점에서 한국사회에 지대한 영향을 미쳤음은 불문가지이다. 산업화를 통한 경제성장을 핵심 국가 과제로 설정한 박대통령의 입장에서 한미동맹을 연결고리로 한 한일국교정상화와 베트남전 참전 결정은, 의지와 계획 차원에 머물던 한국 정부의 계획이 구체적인 실행으로 전환되게 만드는 가용 자원(usable resources) 제공에 결정적으로 기여했다.⁴⁶³⁾

또한 냉전 질서의 정점에서 발생한 데탕트(Detente) 역시 한국 정치 상황과 국제정치 환경 사이의 연결성을 보여주는 좋은 예이다. 다시 말해, 세계적 및 아시아 차원에서 전개

462) 박태균, 『우방과 제국, 한미관계의 두 신화』 (파주: 창작과비평사, 2014), 6장; Gregg A. Brazinsky, *Nation Building in South Korea: Koreans, Americans, and the Making of Democracy* (Chapel Hill, NC: The University of North Carolina Press, 2009), Ch. 4.

463) 참고 박태균, 『변형과 원용: 한국경제개발계획의 기원』 (서울: 서울대학교출판문화원, 2013).

된 데탕트는 한반도에 투명하게 투영되지 않았다. 한반도 안보 현실의 특수성에 따라 왜곡되어 반영되었다.⁴⁶⁴⁾ 데탕트가 수용된 한국과 일본 상황의 비교는 이와 같은 서로 다른 투영방식을 잘 설명하는 좋은 예이다. 남북관계 개선에 대한 박정희의 진정한 의도를 파악하기는 어렵지만, 주지하는 바와 같이 한국은 데탕트를 남북관계 개선보다는 권위주의 질서의 강화(유신체제)로 전환시켰고, 유신 체제의 지배구조는 역설적으로 박정희 시대의 몰락으로 귀결되었다. 중화학공업과 수출지향정책을 선택한 박정희의 발전 전략은 결과적으로 보릿고개를 극복한 ‘리더십’으로 상징되었지만, 이러한 박정희의 성장 리더십은 냉전질서 하에서 미국 주도의 자본주의 진영과 적극적인 통합이 있었기에 가능했다. 한국과 같은 반공 정체성이 강한 국가에게 ‘자유무역’은 일방적으로 주어진 일종의 편익이었고, 거대한 미국 국내시장은 조악한 한국 상품의 진출을 가능하게 만든 일종의 국제 공공재로 작용했기 때문이다.

한편, 다음으로 한국의 정치 발전과 ‘민주주의’가 국제정치질서와 결합한 부분을 살펴볼 수 있다. 이 부분은 너무도 광범위한 이슈들을 포함하는 논의이기 때문에, 경제성장과 냉전 종식 이후 일부 정치적 특징만을 살펴보기로 하겠다. 특히 1990년의 ‘3당 합당’은 한국 국내정치와 세계화적 환경 사이의 연동을 보여주는 좋은 예이다. 탈냉전으로 인한 세계화 및 신자유주의 질서의 시작은 1990년 13대 국회에서 진행된 ‘3당 합당’의 결정적인 원인을 제공했기 때문이다.⁴⁶⁵⁾ ‘3당 합당’의 외형적 결과는 당시 보수정당이었던, 민주정의당, 통일민주당, 신민주공화당이 호남을 기반으로 한 제1 야당인 평민당을 고립시킨 것이었지만, ‘이념적’ 및 정치 현상적으로는 한국 유권자들의 선택권을 인위적으로 제약한 것이었고, 정치경제적 관점으로는 신자유주의적 세계화를 ‘찬성하는’ 세력과 이에 비해 ‘비판적인 수용’ 입장을 밝힌 세력 간의 세력 재편으로 해석할 수 있다.

특히 3당 합당은 한국전쟁부터 탈냉전기에 이르기까지 한국 사회의 안보 담론을 구성하는 내용이 ‘반공보수’적 정체성으로 일관되었음을 의미한다. 냉전 종식을 계기로 ‘반공보수’의 안보담론은 ‘시장 보수’의 안보담론으로 전환되는데, 안보와 성장을 최우선 가치로 내세웠던 정치세력이 ‘글로벌 생존 전략, 세계시장으로의 진출, 국제사회에서의 지위 향상’ 등과 같은 가치를 내세운 세력으로 전환할 수 있었던 것은 세계질서 변화인 ‘탈냉

464) 김용호, 『민주공화당 18년, 1962년~1980년』 (서울: 대우학술총서, 2020), 4장; Don Oberdorfer, *The Two Koreas: A Contemporary History* (NY: Basic Books, 2013), Ch. 2; Victor Cha, *Alignment Despite Antagonism: The United States-Korea-Japan Security Triangle* (Palo Alto, CA: Stanford University Press, 1999), p. 110~120.

465) 참고 강원택 편, 『노태우 시대의 재인식: 전환기의 한국 사회』 (서울: 나남, 2012).

전'과 '세계화'가 결정적인 요인으로 작용했기 때문이다. 결과적으로 냉전 종식에 따른 세계질서변화를 인식 및 수용하는 한국 정치의 지배담론 역시 외부환경에 종속되는 모습을 보였는데, 특히 최초의 문민 대통령이었던 김영삼의 세계질서 인식은 1995년 세계화 선언, 이듬해인 1996년 OECD 가입 등의 사례에서 보듯이, 세계질서변화와 한국사회의 연결성을 어떤 구조로 이끌 것인가에 대한 고민은 부재한 채, 세계질서변화에 편승 자체가 곧 무한한 이익과 기회라는 협소한 인식에서 이뤄졌다.⁴⁶⁶⁾ 1990년대 이후 지난 30년의 시간 동안 우리 사회의 다양한 자원이 세계화전략에 투입되었고, 일부 유의미한 성과가 있었던 것은 사실이지만, 코로나 19 위기에서 보는 바와 같이 자유주의 국제질서의 구조적 조정에 대한 다양한 분석이 제기되는 상황에서 한국이 국제사회를 대표하여 이와 관련한 주도적인 담론을 제시하지 못하고 있음은, 한국사회와 국제질서 사이의 연결성이 얼마나 전략이 부재한 상태해서 진행되었고, 결과적으로 수동적이고 반응적인 입장이었는지를 잘 보여주고 있다. 이와 관련한 보다 상세한 설명은 논외로 하겠다.⁴⁶⁷⁾

이상에서 살펴본 바와 같이 1948년 현대 정부 수립 이후 한국의 안보, 성장, 민주주의는 국제정치환경 변화와 밀접하게 연동되어 왔다. 대부분의 모든 국가들이 국제정치환경과 연동되는 측면은 있겠지만, 한국전쟁을 포함한 한국사회가 경험한 특수한 조건들이 국제정치환경과의 결합을 더욱 가속화시킨 측면이 인정된다. 특히 세계화 30년 동안 한국사회가 극대화한 '자유무역질서' 활용 전략이 자유주의 국제질서의 조정기를 맞닥뜨리고 있는 현 시점에서 한국이 고민해야 할 외교안보전략의 중요성은 더욱 커지고 있다. 미중 갈등과 같은 구조적인 환경변화를 지켜보면서, 외교안보전략에 대한 고민은 생존과 발전의 문제를 넘어 한국의 존재론적 차원의 문제가 된 것이다.

그런데 1948년 이후 한국이 경험한 안보, 성장, 민주주의 경로가 마주했던 거의 모든 문제들은 한국이 가지고 있는 '분단된 동북아 지역의 반도국가'로서의 정체성에서 비롯되었다고 해도 과언은 아니다. 통상적으로 알려진 8개의 동북아 행위자(국가) 중에서 미국, 중국, 일본 등 대부분의 나라들은 동북아적 이해관계와 이익을 가지기는 하겠지만, 스스로를 '동북아 국가'로 부르지는 않는다. 동북아 지역의 안정성이 한국의 외교안보전략

466) 참고, 김영삼 대통령 1995.1.1. 신년사, "세계화는 우리 민족이 세계의 중심에서는 유일한 길 ... 우리가 이 경쟁에서 한발 뒤떨어진다면, 우리 자녀들의 시대에서는 10년, 100년 뒤떨어질지도... '세계화'는 결코 일부만의 것, 모아지지 않는 것이 되어서는 안 되고, 온 국민이 주역이 되는 '참여'의 정신이자 운동 ... 계층과 지역, 정파와 세대를 뛰어넘어 온 국민이 하나가 되어 힘을 합하는 '단합'의 정신이자 운동 ..."

467) 참고, 윤정현. "신흥안보 위협으로서 코로나 19와 글로벌 거버넌스." 『한국정치학회보』. 56권 3호(2022). p. 37-68.

추진에 가장 핵심적인 전제조건인 셈이다. 물론 여기서 한국은 동북아 지역에 함몰될수록 국가이익을 침해당할 위험성은 더욱 커지고, 대외적인 균형감 없이 동북아에 집착할 경우 미국과 중국 모두로부터 외면당할 가능성이 있으므로, 동북아 국가로서의 정체성을 확보하는 일은 반드시 고도의 외교적 지혜와 전략적 고민을 전제로 해야 한다.

3 미래 국제질서의 특징

가. 최근 국제질서변화의 흐름

앞서 잠시 설명한 바와 같이, 1945년 이래로 정착되고 성장했으며 동시에 주요 국면마다 조정된 자유주의 국제질서(Liberal International Order는 제도(다자주의), 행위자(민주주의), 이념(자유주의), 그리고 미국이 제공한 ‘국제공공재’를 핵심적인 구성 요인으로 포함하고 있다. 이 중에서도 자유주의와 상호의존의 확산이라는 차원에서, 제도와 공공재의 결합을 중요하게 꼽을 수 있는데, 특히 국제안보와 국제무역 부분에서 두드러지게 발휘된 미국의 국제 공공재 제공은 자유주의 국제질서를 지탱한 핵심 축이었다.⁴⁶⁸⁾ 이론적인 차원에서 미국의 노력은 공공재가 아니라 결과적으로 미국에게 더 큰 이익을 보장해주는 사유재(private goods)였다는 논쟁도 있었지만, 브레튼우즈 시스템 붕괴, 1985년의 플라자 합의(Plaza Accord), 냉전 종식 직후의 공격적 무역 협상 등에서 보듯이 자유주의질서의 이면에는 미국의 출혈이 상당했던 사실을 부인할 수는 없을 것이다.

그런데 전후 질서에서 미국은 지속적으로 1) 제도에 기반한 다자주의, 2) 민주적이고 투명한 관행의 국가 행위자, 3) 자유주의와 시장의 원리가 지배하는 이념적 뒷받침을 추구했지만, 이 과정에서 많은 예외적 사례를 허용해야만 했다. 예를 들어, 사우디 및 이스라엘과 같은 중동 국가, 싱가포르나 한국과 같은 과거 동아시아 권위주의 국가들, 남미와 아프리카에 산재한 경성 권위주의(독재국가)까지도 일정 부분 자유주의 질서에 편입시켰는데, 여기에는 냉전대결이라는 국제질서 운영의 핵심 원리가 작동했기 때문이다. 더욱 흥미로운 점은 냉전 시기 동안의 ‘예외적 행위자’가 친미적 성향의 권위주의였다면, 세계화 이후 시기에는 ‘중국’이라는 예외적 행위자(비민주적, 국제관행 수용 거부, 반자유무역적 일탈행위 등)가 등장했고 결과적으로 미국은 이를 수용했다. 전자의 경우 미국의 경

468) 미국 주도의 국제안보는 대부분의 경우 비대칭적(asymmetric) 안보 제공이 일반적이었고, 국제경제의 경우 각종 국제기구를 통한 자유무역 질서 유지가 일반적이었다.

제적 국제적 부담이 컸던 것이 사실이지만, 결과적으로 그러한 과정을 통한 미국의 지지 세력 확보를 통해 냉전에서 승리를 거두는 토대가 되었던 것이다. 하지만 세계화 30년의 경우 중국이라는 ‘예외 국가’를 자유주의 국제시스템 안에 수용한 미국의 전략적 판단을 설명하기가 쉽지 않다. 과거 2000년도를 전후로 한 미국의 중국 수용 논리는 궁극적으로 국제사회와의 관행이 쌓이면 중국이 ‘글로벌 스탠다드’를 수용할 것이라는 논리였는데, 냉전의 종말로 미국이 유일한 초강대국이 된 사실과 달리, 세계화 30년의 마감이라는 지금의 관점에서 보면 미국의 예상과 달리 미중 간 구조적 갈등이 악화되고 있고 동시에 미국의 대외안보 자원 고갈이라는 부정적 현실이 부각되고 있다.⁴⁶⁹⁾

2008년을 전후로 전개된 ‘글로벌 금융위기’는 세계화 질서에 근본적인 변화를 야기하는 결정적인 모멘텀을 제공했는데,⁴⁷⁰⁾ 특히 본 연구와 관련하여 2040년을 전후로 한 국제 외교안보환경을 전망하는 데에 중요한 단서를 제공하고 있다. 사실 자유주의 국제질서 균열에 대한 본격적인 관심이 등장한 시점 역시 2008년을 전후로 볼 수 있는데, 첫째는 주요국에서 나타나기 시작한 국가 이기주의의 심화이고, 또 다른 하나는 미국이 국제안보 유지에 투입할 자원(resources)이 고갈되기 시작했다는 점이다. 먼저 전자의 경우, 브렉시트, 중국과 일본의 보수주의 국내정치, 포퓰리스트들의 정치적 등극, 외교와 경제 사이에 더욱 뚜렷해지는 단절 등을 예로 들 수 있다. 한편 후자의 경우에는, 전통적으로 미국이 국제안보 유지에 투입하는 두 개의 자원인 ‘국내적 동의’와 ‘해외 동맹국들과의 연대’가 점차 영향력을 잃어가는 듯한 경향을 보이기 시작했다는 것을 들 수 있다. 국내정치에 과다 투입된 다양한 정치경제적 자원은 미국 밖으로 전환되지 못했고, 해외 주요 동맹국들과의 공조체제에서도 미국은 리더십을 발휘하지 못했다. 예를 들어, ‘아시아 재균형’ 정책이나 북한을 상대로 보인 ‘전략적 인내’, 특히 트럼프 행정부 등장 이후 미국이 테러리즘, 중동문제, 미래 이슈 등에 대처한 태도와 능력은 ‘미국과 국제질서 안정성’ 사이의 연결성을 근본적으로 의심케 만들기에 충분했던 것이다.

469) 물론 여기에서 사용한 ‘세계화 30년의 마감’이라는 표현이 지금부터 전개될 향후의 세계화가 전혀 다른 질서라는 의미는 아니다. 대신 대체로 두 가지 의미를 모두 포함하는데, 1) 자유주의 국제질서 비판의 관점에서 세계화(세계통합)와는 다른 최소한의 개방과 통합을 추구하는 방향의 일종의 ‘반-세계화적’ 국제질서가 등장할 것이라는 의미와, 이와 달리 2) 오히려 더욱 적극적인 법, 제도, 관행, 문화에 기반한 더욱 적극적인 세계화를 통해 오랜 인류의 목표였던 ‘하나의 인류공동체’ 형성이 가시화될 수 있다는 의미를 동시에 가진다.

470) Joseph S. Nye, Jr. “American and Chinese Power after the Financial Crisis,” *The Washington Quarterly*, Vol. 33, no. 4(2010), pp. 143-153; Joseph S. Nye, Jr. “The Future of American Power: Dominance and Decline in Perspective,” *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 6 (Nov/Dec 2010); Joseph S. Nye, Jr., Brent Scowcroft, Martin Feldstein, *The Global Economic Crisis: and Potential Implications for Foreign Policy and National Security* (Washington, D.C.: Aspen Institute Publisher, 2010).

나. 국제자유주의 질서의 변화 가능성: 제도, 행위자, 이슈를 중심으로

이상의 설명을 바탕으로 미래 국제질서의 특징을 전후(戰後) 자유주의국제질서의 지속성과 변화 가능성이라는 차원에서, ‘제도, 행위자, 이슈’, 이렇게 세 가지 관점에서 살펴보고자 한다. 먼저 ‘제도’의 경우, 가까운 미래에 제도주의의 효율성을 전제로 한 다자주의를 대체할 국제질서가 등장하지는 않을 것이다.⁴⁷¹⁾ 국제사회에서 발생하는 여러 가지 위기로 인해 국제사회 자체에 일종의 ‘재사회화(re-socialization)’를 경험할 수는 있겠지만, 자유주의, 개방성, 그리고 호혜주의에 기반한 다자주의 정신을 대체할 새로운 원칙이 등장하려면 오랜 시간이 소요될 것으로 보인다. 다만, 서로 다른 가치(혹은 이익)를 추구하는 서로 다른 다자주의들 간 경쟁은 예상해 볼 수 있다. 예를 들어 큰 틀에서 공유하는 바는 있겠지만, 미국을 동심원으로 한 다자주의, 중국을 동심원으로 한 다자주의, 유럽 혹은 러시아를 중심으로 한 다자주의 질서 등과 같은 유형이 동시에 전개될 수 있는데, 이는 기존의 지역 간 블록 개념이나 자본주의 영향력 하의 연대와는 다른 방식으로 볼 수 있다. 왜냐하면, 과거처럼 서로 ‘다름’이나 ‘배제’를 전제로 한 진영대결이 아니라, 지구화 문제와 같은 사안들에서는 일체감을 가지는 글로벌 공동체 의식을 전제로 하면서, 동시에 개별 국가가 속한 다자주의에서의 이익 극대화를 동시에 추구할 것이고, 또한 국가가 하나의 다자주의에 얽매이지 않고 다양한 다자주의와 연결되면서, 서로 다른 종류의 국가이익을 확보하고자 노력하게 될 것이다.⁴⁷²⁾

다음으로 ‘행위자’의 경우, 기본적으로 비국가 행위자의 중요성은 세계화 이후 급속도로 확산되었고, 이러한 경향은 미래에도 지속될 것이기 때문에 여기서는 국가 행위자만을 고려하고자 한다. 시간이 흐르면서 국가들의 힘과 영향력은 더욱 다양해지고 차별화될 것이다. 과거처럼 국제사회의 힘은 단일한 모습을 가지지 않는다는 사실은 잘 알려져 있지만, 미래의 시점에서는 더욱 다양한 힘의 종류와 영향력의 종류를 경험하게 될 것이다. 4차 산업혁명과 AI 기반의 경제활동은 국가들이 국제경제질서에서 각자 고유한 경제적 지위를 차지하게 만들 것이고, 미국 지위의 상대적 하락과 강대국 정치의 일부 부활은 한국처럼 중견국 지위

471) 대표적인 주장으로는 참고, G. John Ikenberry, “The End of Liberal International Order?,” *International Affairs*, Vol. 94, No. 1 (2018), pp. 7-23; Beate Jahn, “Liberal Internationalism: historical trajectory and current prospects,” *International Affairs*, Vol. 94, No. 1 (2018), pp. 43-61.

472) 이와 관련하여 한국은 이미 좋은 사례인데, ‘동북아 국가’ ‘한-아세안 네트워크’ ‘G7 플러스’ ‘한미동맹(쿼드 플러스)’ 등은 모두 조금씩 다른 국제 네트워크이고, 각자 추구하는 다자주의 원칙 역시 조금씩 다르다. 결과적으로 한국이 추구하는 이익이 서로 다르고, 그러한 참여가 서로 배타적이지도 않고, 또한 한국은 배타적인 이해관계에 얽매이지 않도록 외교적으로 정교한 노력이 필요하다.

에 있는 국가들의 국제안보적 발언권을 더 강화시켜 줄 것으로 전망된다. 결과적으로 ‘레토릭’ 수준에서만 존재해 오던 한국의 ‘중견국 or 강소국’ 비전의 실체는 의도하든 의도하지 않든 점차 구체화될 것으로 보인다. 과거 냉전기 동안 힘은 ‘집중적’이었고, 세계화 30년 동안 힘은 ‘분산적’이었다면, 향후에 힘(파워)은 ‘개별적이면서도 일면 공유되는’ 성격을 가지게 될 전망이다. 이런 관점에서 안보 영역에서는 ‘협력안보(cooperative security)’나 ‘일상적 안보(common security)’와 같은 개념이 더욱 중요하게 다뤄질 전망이다.

한편 행위자와 관련하여 추가적으로, 비국가 행위자의 행동 반경이 더욱 넓어지고, 결과적으로 정치 영역과 시장 영역이 더욱 차별화되는 계기는 되겠지만, 여전히 조정자(moderator 혹은 facilitator) 역할이 강화되는 ‘국가’의 역할을 대체할 행위자는 등장하지 않을 것이고, 비국가 행위자가 공적 권위를 인정받는 데에도 한계가 있을 것이다. 다만, 글로벌 시민사회(global civil society)의 형성은 더 가시화될 수 있는데, 한 국가 안에서의 시민사회가 정부의 부당한 권력남용에 대항하면서 오랫동안 정당성과 영향력을 키워왔듯이, 글로벌 시민사회 역시 특정 강대국이나 국가군(群)의 과다한 영향력 행사에 맞서는 상황이 가능할 수 있다.

마지막으로 국제사회에서 ‘이슈’의 중요성과 관련하여 가장 중요한 사실은, 미래에는 인권, 양극화, 지구화 문제(기후변화 등), 국제 보건 등과 같이 어떤 나라도 독점적으로 해결책을 제시할 수 없는 이슈들이 지배적으로 등장할 것이라는 점이다. 결과적으로 개별 국가가 각자의 역량에 따라 국제사회에서 얼마만큼 ‘문제해결능력’과 영향력을 확보할 것인가의 문제인데, 국가는 각자의 외교안보 자산을 바탕으로 국제사회에 기여하는 고유한 모델을 확보할 전망이다. 그런데 미래 이슈들의 특징을 고려할 때 국제사회의 제도적 장치만 잘 만들어 놓는다고 해서 해결할 수 없는 경우가 대부분이다. 따라서 미국과 같은 강대국이 행사하는 리더십에 대한 평가는 글로벌 행위자들의 협조를 이끌어 내는 능력, 각 국가들의 의지(commitment)를 실천으로 전환시키게 만드는 능력에 집중하게 될 것이다.

한편, ‘이슈’와 ‘구조’가 어떻게 결합하는지의 문제 역시 매우 중요한 문제인데, 과거 냉전 시기 실용주의자 중국 지도자 등소평의 등장이라는 이슈는 냉전 구조(미-중-소 삼각게임)와 만나면서, 데탕트와 미중관계의 변화를 만들었다. 또한 한국전쟁이라는 이슈는 냉전 초기 질서 정착이라는 ‘구조’와 결합하면서 미국의 동아시아 전략 변화(병렬적 양자동맹의 정립)라는 결과로 이어졌다. 이런 맥락에서 향후 예를 들어, ‘기후변화에 따른 특

정지역의 가뭄'이라는 이슈가 '다중적 다자주의의 공존 혹은 모든 행위자의 영향력 행사'라는 미래 국제정치의 '구조'와 결합하여 어떤 결과를 만들 것인지, 전략가들은 이러한 전망 능력을 가져야 할 것이다.

다. 강대국정치(power politics)의 전망과 특징: 미중관계를 중심으로

미래 국제질서 변화에 따른 한국의 외교전략 제안과 관련하여, 마지막으로 '미중 갈등'을 중심으로 한 강대국 정치 부활의 가능성에 대해서 잠시 살펴보려고 한다. 유럽과 달리 동아시아는 지역 차원에서 작동하는 세력균형이 존재하지 않는다. 동아시아 세력균형의 부재는 근대는 물론 전근대 시기 동안에도 마찬가지였는데, 오랜 기간의 중화질서가 청일전쟁(러일전쟁)으로 깨지면서 일본이 동아시아 패권국가가 되었고, 2차 대전 이후 자유주의 국제질서가 정착됨과 동시에 미국이 동아시아의 세력균형자(power balancer)로 작동하게 된다.⁴⁷³⁾ 전후 질서에서 동아시아 질서는 지금까지 크게 네 차례의 단계를 경험해 왔는데, 1) 1945년부터 테탕트까지 중국을 배제한 미국 주도의 지역질서, 2) 테탕트 이후 1990년대초까지 중국이 편입되었지만 미국의 절대적 영향력 하의 지역질서, 3) 1990년부터 2010년대 중반까지 한반도에서 전개된 '소(小) 테탕트'를 포함하여 동아시아 역내 국가들 간 상호의존이 심화되는 가운데 미국의 리더십이 새롭게 정립된 시기, 4) 2010년 무렵부터 현재 진행 중인 중국의 부상에 따른 미중갈등이 구조적으로 구체화되고 있는 시기, 이렇게 네 가지로 구분해 볼 수 있다.

물론 아직까지 글로벌 차원에서 볼 때 '복합 국력(Overall power)' 관점에서는 여전히 미중 사이에 상당한 격차가 존재하는 것이 사실이지만, GDP와 같은 산업생산력에 초점을 둔 국력을 기준으로 하면, 2040년을 전후로 중국이 미국을 제치고 세계 1위를 차지할 것이 분명해 보인다. 그런데, 동아시아 지역에서 전개되는 두 국가 사이의 경쟁구도가 다른 어느 지역보다도 구체적이고 심각하다는 점을 상기할 때⁴⁷⁴⁾, 한국의 외교안보 이익에 미치는 미중 갈등의 심각성은 매우 중대하다. 미중 갈등 구조에서 한국의 외교 스탠스가 중요하다는 주장이 담론적 차원에서 진행되다가, 우리에게 매우 구체적인 국가 이익 차원의 현실로 다가온 것은 2016년의 '사드 배치 사태'와 2019년의 '화웨이 사태'이다. 1953

473) 참고, Michael Yahuda, *The International Politics of the Asia-Pacific* (London: Routledge, 2019); Samuel Kim, eds., *The International Relations of Northeast Asia* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 2003).

474) 특히 많은 국내외 전문가들은 동아시아 안보질서 차원에서 미중 갈등의 상징적인 지역으로 '대만, 한반도, 남중국해', 이렇게 세 개 지역을 꼽고 있다.

년 한미동맹 체결 이후 한국의 관점에서 과거 미국은 ‘관대한 안보 보장 지원국’이었다면 현재는 ‘상호주의적 초강대국’이 되었고, 중국은 ‘강력한 이익 추구형 확장국가’로 이해된다. 미중 갈등이 구조화되면서 호주, 싱가포르, 프랑스 등과 같이 미중 갈등으로 인해 외교적 난제들을 겪고 있는 국가들이 속속 등장하고 있지만, 북한 문제를 안고 있는 관계로 한국만큼 난처한 처지의 나라는 없을 것이다.

한편 향후 2040년을 전후로 한 외교안보환경을 미중경쟁이라는 관점에서 전망할 때, 과거부터 지금까지 전개된 미중 갈등의 단계적 변화를 확인하는 일은 중요한 의미를 가진다. 구체적으로 1990년대 후반 이후부터 발견되기 시작했던 ‘사건 중심적인 경쟁(event-driven competition)’, 2010년 전후를 시점으로 가시화되기 시작한 ‘제도 중심적인 경쟁(institution-driven competition)’, 그리고 최근에 와서는 글로벌 질서 수립의 주도권을 놓고 다투는 ‘표준지향적인 경쟁(global standard-driven competition)’에 이르기까지 미중경쟁은 일정한 시간적 격차를 보이면서 흥미로운 변화를 보여 왔다.⁴⁷⁵⁾(참고 [표 4-1])

[표 4-1] 미중 갈등의 단계적 변화

시기	핵심 특징	갈등의 내용	등장 배경
1단계 (1990년대 말)	이슈 중심 대결 (event-driven)	- 특정 사안을 중심으로 한 충돌 - 대중국 포용전략 견지 - 미국 질서에 대한 자신감	- 소련 붕괴 - 문명 간 충돌 - ‘중국 활용론’
2단계 (2010년 전후)	제도 중심 대결 (institution-driven)	- 경제성장이 군사성장으로 전환 - SCO, AIIB, NDB, CICA 등 - system-building에서 오는 이익에 관심 급증 → G2 경쟁	- ‘테러와의 전쟁’ - 중동문제 악화 - 미국 힘의 한계
3단계 (2020년 전후)	글로벌 표준 대결 (global standard-driven)	- 5G 사태(화웨이) 등으로 표출 - 충돌의 양상이 점점 구체화 - 협력/대결의 극단적 공존 - 플랫폼 경쟁	- 트럼프즘 - 일대일로(BRI) - 강대국 이기주의
(~2040년까지)	“새로운 모델의 국제협력력을 누가 주도?”	- 새로운 협력 모델의 주도권 - 국제기구/변형된 다자주의 중요성 부각 - 다양한 & 새로운 이익을 공유하는 국가군(群) 의 출현 - 미래 이슈에 대한 문제해결능력 제공과 선점	- 새로운 위협 - 글로벌 신안보 - 국가들 간 다양한 연대의 출현

475) 박인휘. “강대국정치(Power politics)와 미중갈등 : 한반도 문제의 연계성.” 『국가안보와 전략』. 제20권 4호 (2020). p. 15.

흥미로운 사실은 바로, 2010년을 전후로(2단계) 중국은 미국이 전후 질서에서 만들어 놓은 국제질서의 각종 제도적 장치에서 벗어나 자국 중심의 국제제도를 직접 설계해야만 국가이익의 극대화가 가능하다고 판단했다는 점이다. 중국의 이러한 노력은 국제안보, 국제경제, 문화 등과 같이 각 영역별로 분리되어 매우 정교하게 진행되었는데, 상하이협력력기구(SCO), 아시아인프라투자은행(AIIB), 신개발은행(NDB) 등과 같은 안보협력, 무역거래, 국제통화와 같은 차원에서 더 이상 미국 주도의 제도적 영향력 아래에 머물 수 없다고 판단한 것이다.⁴⁷⁶⁾ 특히 과거 부시 행정부와 오바마 행정부 시절 미국은 국제테러리즘과 중동문제의 동시 다발적 발생으로 인해 외교안보 자원을 중동에 집중적으로 투입한 상태였고, 결과적으로 아시아 지역에서 발생한 힘의 공백은 중국에게 국제제도를 활용한 성장을 가능케 한 결정적인 기회를 제공했던 것이다. 오바마 행정부 이후 ‘아시아 재균형(Asia Re-balancing)’이라는 정책으로 대중국 전략을 다시 정렬(rearrange)하고자 했지만, 가용 외교자원의 한계, 중국의 급속한 성장, 지역별로 차별화된 중국의 대외전략 등의 이유로 인해 미국의 전략은 의미 있는 성과로 이어지지 못했다.⁴⁷⁷⁾

한편 이러한 미중 갈등과 관련하여, 2040년을 전후로 한 논의에서 한국은 두 가지 중요한 문제를 생각해 볼 수 있는데, 먼저 향후 미중 사이에서 더 강한 압박을 받게 될 경우, 우리가 취해야 할 외교 스탠스는 무엇일까 하는 문제이다. 이는 즉답이 불가능한 매우 어려운 외교 과제인데, 기본적으로는 지금까지 우리가 취해왔던 것처럼 ‘한국 외교는 가치와 원칙에 입각해서 글로벌 스탠다드를 존중한다’는 원칙론적 입장을 계속 강조해야 한다. 물론 이 과정에서 중국으로부터 ‘글로벌 스탠다드’는 곧 ‘미국식 스탠다드’를 의미한다는 오해를 받을 여지가 크지만, 그렇다고 하더라도 한 개인이건 국가이건 정체성은 ‘말과 행동’에서 비롯되기 때문에, 새롭게 등장하는 각종 글로벌 신안보 사안들에 일관된 입장을 표명하면서, 한국 스스로 외교적 입지를 넓혀나가는 노력을 해야만 할 것이다. 다시 말해 한국은 미국과 중국 사이에서는 ‘외교적 거리’의 균형이 아니라, ‘국가 이익적’ 균형을 잡아야 하고, 한국과 유사한 고민을 하는 나라들과의 적극적인 연대를 통해서 ‘자강과 연대’의 입지를 강화해야 해야만 한다.

476) 참고, David Arase, ed., *China's Rise and Changing Order in East Asia* (New York: Palgrave Macmillan, 2017); Jin Kai, *Rising China in a Changing World: Power Transitions and Global Leadership* (New York: Palgrave Macmillan, 2016).

477) Robert G. Sutter, *US-China Relations: Perilous Past, Uncertain Present* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 2017); Thomas J. Christensen, *The China Challenge: Shaping the Choices of a Rising Power* (New York: W. W. Norton & Company, 2016).

두 번째로는 흥미롭게도 최근 아시아 국가들은 물론 국제사회 일부에서 확산되는 반중 정서에 대해서 주목하고, 이 부분이 향후 국제외교안보환경에 어떤 영향을 줄 것인가에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 미국과의 거대한 게임을 벌이는 상황에서 중국의 공격적 외교 행태에 대한 거부감이 일정 부분 불가피한 측면이 있겠지만, 상호주의와 다자주의 정신을 위반하는 중국의 외교 관행은 의도하지 않게 중국을 ‘일정한 영향력’ 이상의 국가로 성장하지 못하게 만드는 굴레로 작용할 수 있다. 특히 과거 국제사회에 만연했던 ‘반미 정서’가 1980년을 중심으로 미국의 패권적 힘이 정점에 달했을 때 유행했던 점과 비교할 때, 중국을 향한 반중감정 발생 시기를 고려하면 중국의 외교 가치와 정책 자체에 문제점이 있다는 점을 스스로 증명하라는 해석이 가능하다.

한편, 최근의 우크라이나 전쟁과 지정학의 부상을 둘러싸고, 전쟁 이후 러시아를 중심으로 한 새로운 강대국 갈등구조가 등장할 것이고, 이와 관련한 한반도적 영향력에 대한 다양한 분석이 제기되고 있다. 어떤 형태로든 향후 국제환경에서 현재 제기되고 있는 러시아 변수가 당분간 영향력을 행사할 가능성은 매우 높아 보인다. 두 가지 시나리오가 가능한데, 1) 러시아와 중국의 연대 강화를 통해 러시아는 미국이 아시아 지역에서 중국과 경쟁에 몰두하게 만들면서, 유럽 지역에서 자신들을 위한 전략적 공간이 확보되기를 희망할 것이다. 또한 2) ‘미중러 삼각 게임’이 과거보다 훨씬 복잡하게 전개될 가능성이 높아진 관계로, 과거 냉전기와 직접적인 비교는 불가능하지만, 어떤 형태로든 미중 사이에 협력과 갈등의 방식이 훨씬ダイナ믹하게 전개될 것은 분명해 보인다. 특히 이와 관련하여, 국제사회의 비난을 받는 러시아를 지원한다는 중국의 심리적 부담감이 오히려 아시아 속 미중 갈등 구조에서 특정 영역(인권 문제, 에너지 문제)에 대한 미국과 중국의 의도하지 않은 협력으로 이어질 가능성 역시 존재하는 것으로 판단된다.

4 중장기 국가 목표, 외교전략, 핵심과제

중장기 한국의 외교전략 분석 관련하여, 먼저 한국이 지향하는 ‘국가 위상’을 설정해 본 후, 앞서 분석한 내용들을 토대로 1948년 이후부터 지금까지의 국가성장 경로 및 국민적 공감대를 고려할 때, 다음과 같은 국가정체성, 외교안보 목표, 전략 및 과제를 제시해 볼 수 있다.

가. 중장기 국가 위상: 국가정체성과 외교안보 목표

국제사회에서 한국의 국가위상은 우리의 태생적인 ‘국가정체성’, ‘국가 목표’, 그리고 한국이 추구하는 ‘핵심 가치’, 이렇게 세 가지 요인을 통해서 살펴볼 수 있다. 먼저 한국의 국가 정체성 중에서 외교안보 측면에서 가장 중요한 부분은 전후 질서에서 비롯된 ‘분단 상태’의 지속이다. 독일이나 베트남과 같은 다른 분단국 사례들과 비교해 보더라도, 한반도 안보 상태는 매우 이례적이고 미중 갈등과 같은 강대국정치의 투영이 매우 구체적이라는 특징을 보인다. 이러한 한반도의 불안정한 안보 상태는 대륙과 해양 및 동양과 서양 사이의 교차점에 위치한 반도 국가라는 정체성에서 비롯된다는 점은 주지의 사실이다. 그리고 반도 국가적 정체성을 가진 국가는 한국 말고도 다른 사례가 있기는 하지만, 특히 한반도의 경우 북한 문제가 포함된 동북아에 위치했다는 사실이 중요한 국가 정체성 요인으로 작용하고 있다. 또한 한국은 아시아를 대표하는 민주주의 발전과 경제성장을 이룩했다는 점이 현재는 물론 미래 시점에서도 가장 중요하게 작용할 국가정체성이다. 이러한 아시아를 대표하는 성장은 한국 경제활동의 대부분이 국제사회와의 적극적인 결합을 통한 ‘상시적 및 개방적’ 통상국가적 정체성을 통해 이뤄졌다는 점 역시 적극 고려해야 한다.

그렇다면 한국의 중장기 ‘국가 목표’는 어떻게 정의될 수 있을까? 다음과 같은 다섯 가지 목표를 제시하고자 한다. 첫째는, 한반도 비핵화의 달성과 평화 정착인데, 지난 30여 년동안 추진한 북한 비핵화 정책의 실패와 한계에도 불구하고, 한반도 비핵화 달성과 이에 연동된 남북한 사이의 영구적인 평화 정착은 가장 중요한 국가 목표이다. 둘째, 지정학적 이점을 활용한 글로벌 거점국가이다. 한국이 오랜 외교 활동을 통해 확보한 안정적인 지역 네트워크(주요 4강, 유럽, 동남아, 인도, 중앙아 등)는 더욱 활성화하고, 이를 통해 이들 지역들과의 관계에서 ‘가치 기반’ 네트워크를 더욱 강화한다면, 한국의 외교안보 환경은 매우 안정적으로 구축될 것이다. 셋째는 동북아에 상시적인 평화와 번영이 가능한 다자협력체 구축이고, 넷째는 세계 평화와 성장에 기여하는 모범적인 리더십을 확보하는 것이다. 특히 넷째 목표의 경우 한국이 이룩한 아시아 최고 수준의 정치발전과 경제발전을 바탕으로 지구화(기후변화 등), 정의(justice), 인권, 빈곤, 에너지 등의 이슈에서 문제 해결 방안을 적극적으로 제시해야만 한다. 다섯째로, 자유주의를 포함한 인류 보편적 원칙에 기반 한 국제규범 준수 및 주도를 꼽을 수 있다. 이러한 목표를 추구하는 과정에서 원칙으로 삼아야 할 핵심 가치는 ‘민주주의, 인권, 평화, 사회 통합, 다원성’, 이렇게 네 개를 고려할 수 있다.

물론 국가 비전, 목표, 가치, 이익 등과 관련하여 연구자에 따라 접근하는 방식에 조금씩 차이가 있다. 어떤 학자들은 지역적 범주(한반도, 동아시아, 글로벌)에서 비전, 목표 등을 도출하는 경향이 있고, 또 다른 일군의 학자들은 국가 정책 영역을 중심으로(안보, 경제, 사회문화, 과학기술 등) 분석하는 경향을 보인다.⁴⁷⁸⁾ 본 절에서는 이러한 경향들을 종합하여 가능한 통합적인 차원에서 정의해 보고자 노력했다.

나. 외교안보전략과 핵심과제

1) 외교안보 원칙⁴⁷⁹⁾

외교안보 분야의 ‘전략’과 ‘핵심과제’를 제시하기에 앞서 우선 다음과 같은 다섯 가지의 “외교안보 원칙”을 제시하고자 한다. 한국의 주권과 이에 연동된 영토 존중은 가장 중요한 원칙이고, 이러한 원칙이 국제사회의 다른 국가의 이익을 훼손하지 않는 평화공존이라는 원칙을 전제로 해야 한다. 또한 한반도의 국제성에 유념하여 국제사회의 다양한 지역과의 국제협력을 중시하고, 이 과정에서 투명하고 신뢰할만한 국제제도에 기반한 다자주의에 앞장섬은 물론 동시에 국제규범을 지지하여 국제사회에서 리더십을 확보해야 할 것이다. 이러한 외교안보 원칙은 궁극적으로 우리 내부적으로도 국민통합 원칙에 기여해야 함은 물론이다. 즉, ‘주권과 영토 존중’, ‘평화공존’, ‘지역주의와 국제협력 중시’, ‘다자주의와 국제규범 지지’, ‘국민 통합’ 이렇게 다섯 가지의 외교안보 원칙을 설정했다.

2) 외교안보정책 영역별 전략과 과제

이상과 같은 원칙을 실현하기 위해 구체적인 ‘전략’과 ‘과제’가 선정되어야 하는데, 논의의 효율성을 위해 다섯 개의 외교안보정책 영역(양자 관계, 다자 관계, 한반도 문제, 지역 외교, 글로벌 리더십)으로 구분하여 접근하겠다. 즉, ‘양자 관계’에서의 외교안보 핵심 ‘전략과 과제’, 또 ‘다자 관계’에서의 외교안보 핵심 ‘전략과 과제’ 등과 같이 각 정책 영역별로 설정하는 것이 효율적일 것으로 판단된다.

478) 참고, 이상현 외, 『세종정책총서-한반도 평화대전략』 (성남: 세종연구소, 2022); 전재성, “미래 50년 한반도 국제정치와 한국의 선택,” 『한국과 국제정치』, 제38권 1호(2022), pp. 257-95; 이상현, 김태현, “훈돈시대 대한민국 대전략,” 『국가전략』, 제25권 3호(2019), pp. 5-32; 박인휘, “동북아시아와 한반도 문제의 국제성,” 『한국동북아논총』, 제26권 3호(2021), pp. 23-41; 김성한, “미국의 신질서 구상과 한미동맹 2030,” 『신아세아』, 제26권 3호(2019), pp. 71-94.

479) 전봉근교수의 자료에서 재인용. 참고, 전봉근, 『미중경쟁 시대 한국의 중간국 외교전략 모색』, 정책연구시리즈 2019-03.

첫째, ‘양자 관계’의 핵심 전략은 ‘안정적이고 호혜적인 강대국 관계’이다. 한반도를 상징하는 지정학적 특성 중 가장 대표적인 것을 꼽으라면 글로벌 4강에 둘러싸여 있다는 점이다. 세계화 이후 지금까지 과거 모든 정부들은 한반도에 영향력을 행사하는 각 강대국의 국가이익구조를 분석하고, 그러한 분석이 한국의 대 4강 외교에 조응하도록 노력해왔다. 한미 동맹의 특수성으로 인해 한미 관계가 다른 강대국 관계보다 더 우위에 있다는 주장이 있을 수 있으나, 향후 한국외교가 국제사회에서 리더십을 확보해야 한다는 목표를 고려할 때, 각 나라의 사정에 따른 ‘국가이익의 균형’을 이룰 수 있도록 호혜적인 ‘강대국 외교’ 전략이 수립되어야 한다.

둘째, 다자외교 영역과 관련해서는 ‘다자외교 역량 강화와 한국형 다자주의 모델’이라는 외교전략이 제시되었다. 한국은 전통적으로 ‘한-아셈 정상회의’ ‘한-아세안 정상회의’ 등과 같이 소위 ‘원 플러스 다자주의(One + 다자주의)’ 외교에 많은 노력을 기울여왔고, 세계화 2.0 단계에서는 서로 다른 성격의 다양한 다자주의 간 경쟁이 예상되므로, ‘한국형 다자주의 모델’ 개발을 전략으로 제시하고 있다.

셋째, 한반도 문제의 상징성과 시급성을 고려할 때, 하나의 독립적인 외교안보 정책 영역으로 설정되는 것이 필요해 보이고, 본 연구에서는 ‘영구적이고 신뢰할만한 한반도 평화 정착’이라는 외교전략을 수립하였다. 냉전기 및 세계화 시기 동안 남북한 사이에 많은 합의가 있었지만, 지켜지지 못한 경우가 많았기에 향후의 약속과 합의는 지속 가능한 ‘영구성(永久性)’을 가져야 하고, 국제사회와의 지지와 관여 속에서 평화가 정착되어야 한다는 관점에서 ‘신뢰할 만한’이라는 목표 의식이 중요하다고 판단된다.

넷째, 지역외교 영역 관련해서는 ‘세계 주요 지역과 상시적인 안보 및 경제 협력’을 제시했다. 지역외교 관련해서는 두 가지 점을 특히 고려해야 하는데, 하나는 한국이 속한 동아시아 안보협력의 주도권을 확보하기 위해 노력해야 한다는 점, 그리고 다른 하나는 과거 정부들이 지역외교 차원에서 낸 성과를 적극적으로 계승해야 한다는 점이다.

다섯째, 한국의 국제사회 리더십과 관련한 영역에서는 ‘한국형(型) 중견국 글로벌 리더십’이라는 전략을 제안하고자 한다. 외교 영역 별로 ‘외교전략’과 각각의 핵심 ‘외교 과제’는 아래 [표 4-2]와 같이 정리할 수 있다.

[표 4-2] 외교안보 전략과 핵심 과제

외교 안보 정책 영역과 핵심 과제	양자 관계	안정적이고 호혜적인 강대국 관계	1. 한미관계의 새로운 정립과 상호존중의 글로벌 파트너십 2. 아시아-글로벌 협력을 위한 한일, 한중 간 새로운 파트너십 3. “한미중 정책 협의체” 설립
	다자 주의	다자외교 역량 강화와 한국형 다자주의 모델	1. 새로운 국제 규범 제공: 가치 기반 다자주의 모델 제공 2. 국제기구, 글로벌 거버넌스 주도(한국 주도 설립) 3. 소다자주의 및 ‘1+다자’ 외교관계 발전(한국형 모델 개발)
	한반도 문제	영구적이고 신뢰할만한 한반도평화 정착	1. 북한 문제 해결, 혹은 적어도 핵무용론(불용론) 공감대 확산 2. 한반도 평화레짐 정착을 위한 국민 공감대 형성 및 로드맵 제시 3. 동북아 지역 내 버추얼 한민족(경제) 공동체 가시화
	지역 외교	세계 주요 지역과 상시적인 안보 및 경제 협력	1. 동북아평화협력포럼 창설: 기능적 & 안보적 확산 효과 2. 기존 지역주의 외교 적극 계승 및 상시 협력 체제 구축: 아세안, 중동, 인도, 중앙아시아 등 목표 3. 새로운 지역외교 모델 개발: 기능적 이익 & 외교안보적 이익
	글로벌 리더십	한국형 중견국 글로벌 리더십	1. 중견국 이미지 확실하게 각인: 평화와 공공외교의 결합 2. 동아시아 기후변화 협의체 주도 3. 인권, 젠더, 기근, 질병 등의 영역에서 상시적 해결책 제시 전담 부서 설치

위 표에서 보는 바와 같이, 외교전략마다 세 개의 핵심 과제가 선정되었는데, 양자관계 정책 영역에서는 ‘한미관계의 미래지향적 파트너십’, ‘아시아-글로벌 연계를 통한 한일 및 한일 협력’, 북한 및 동북아 안보에 방점을 둔 ‘한미중정책협의체’가 채택되었다. 다자주의 정책 영역의 핵심과제로는 ‘가치 기반 다자주의의 의미와 개념’, ‘한국이 주도하고 디자인하는 국제기구의 설립’, ‘원플러스다자(One+다자) 모델 개발’과 같은 정책과제가 제안되었다. 한편 한반도 문제 관련 정책 영역에서는 ‘북한의 완전한 비핵화 추진 혹은 상당한 수준의 핵무용론(불용론)’, ‘한반도 평화체제의 국민적 동감 및 로드맵’, ‘동북아 버추얼 한민족경제공동체’와 같은 과제를 선정했다. 지역외교와 관련해서는, ‘동북아평화협력포럼 창설’, ‘기존 정부의 성과를 계승한 각 지역별 장점을 극대화한 상시 협력’, ‘한국의 상황을 고려한 세계 각 지역별 지역외교 모델 개발’이 제안되었다. 마지막으로 글로벌 리더십을 위한 정책 영역에서는 ‘한반도평화와 공공외교 간 결합’, 미래 지구화 문제를 선점하기 위한 ‘동아시아 기후문제 협의체 창설’, ‘각종 지구화 문제에 대한 상시적인 문제해결 방안 제시’를 핵심 과제로 꼽았다.

5 주요 고려사항

가. 외교와 민주주의

‘외교’ 역시 민주주의를 실천해야 할 영역이다. 이 경우 ‘외교-민주주의’의 연결성은 두 가지 차원으로 전개되는데, 1) 하나는 외교정책결정 과정이 민주적이어야 한다는 의미이고, 2) 또 다른 하나는 한국이 추진하는 외교정책의 대상(subject)이 ‘민주주의’여야 한다는 의미이다. 전자의 경우, 정책결정 참여자의 확대, 정보의 공개와 투명한 프로세스, 국민적 지지와 동의를 확보하기 위한 행정부의 책임감(accountability) 등을 포함하고 있는데, 한국 사회의 전반적인 민주화 진행과 함께 외교정책 결정 과정의 민주화 역시 상당 부분 확보된 측면이 있다. 물론 외교안보 정책은 국가의 안위와 관련한 사안인 관계로 일정한 수준의 ‘비밀주의’ 및 ‘신속한 처리’가 불가피한 경우가 많지만, 그럼에도 불구하고 한국이 아시아 국가들을 대표해서 이룩한 민주주의의 보편적 성과는 정책 영역을 막론하고 적용되어야 할 것이다. 다만 이 과정에서, 현재 한국 정치문화에서 ‘대의 민주주의’의 한계를 ‘참여 민주주의’적 요소로 해소하려는 시도가 강하고, 결과적으로 ‘거리의 정치’를 통해 각종 정책 이슈(외교안보 포함)들이 논의되는 경향이 있는데, 이러한 정치과정상의 문제점이 ‘외교정책결정 과정의 민주화’를 훼손시켜서는 안 될 것이다.

외교정책 ‘대상’으로서의 민주주의는 전자의 사안보다 해석의 여지가 더 클 뿐만 아니라, 외교의 대상이 있는 문제이므로 더 어려운 과제이다. 본 연구에서는 세계 민주주의 향상에 기여하는 외교 이슈의 선정으로 정의하고자 한다. 이론의 여지가 있지만 한국은 지난 30여년의 역사에서 세계화의 혜택을 가장 많이 누린 국가로 분류된다. 이 시기 동안 국제사회의 적극적인 상호의존으로 인해 한국의 경제성장은 물론 외교적 위상이 강화된 측면이 강하다. 자유주의 질서의 부분적인 균열과 포스트-코로나 질서 도래 등으로 말미암아 향후에는 구조적으로 일부 조정된 세계화가 예상되는 상황에서, 인권, 인종, 젠더, 질병, 폭력, 기후변화 등과 같은 미래 이슈들에 대한 실질적인 대안을 제시하는 역량이 국가 위상을 의미하는 핵심 기준이 될 것으로 전망된다. 이러한 관점에서 한국은 세계 민주주의의 보편적인 향상에 기여하는 국가로 성장해야 한다.

나. 평화를 위한 자기 실천적 노력

본 절에서는 일관되게 한반도 국가정체성 및 안보 상황이 국제사회와 매우 긴밀한 연계성을 가진다는 점을 반복적으로 강조하고 있다. 이것은 한반도에서 ‘평화, 성장, 안보, 통일’을 서로 분리해서 이해해서는 안 된다는 사실을 의미한다. 1987년 이후 보수주의 성향의 정치세력과 진보주의 성향의 정치세력이 반복적으로 교차 집권하면서, 한반도 평화 및 주요 외교안보 사안은 대통령 고유의 정책 영역이 되었고, 이 과정에서 의도하지 않게 특히 ‘평화’와 ‘안보’가 상반되는 개념으로 이해되는 경향이 있었다. 평화를 실천하는 일은 일정 부분 안보(특히 한미동맹)를 포기하는 시도로 이해되는 가하면, 안보를 강화하는 노력은 평화(특히 남북관계)를 포기하는 시도로 이해되곤 했다.

서로 다른 정체성과 정책 영역을 커버하는 다자주의의 출현 및 경쟁이 가사화되는 시점에서 평화와 안보에 대한 고정관념에서 벗어나야 한다. 우리 사회의 다양한 차원과 영역에서 평화를 실천하는 일이야말로 안보와 통일을 이룩하기 위한 가장 적극적인 노력이라는 점을 이해할 필요가 있다. 좀 더 적극적으로 얘기해서, 정치세력들 간 극단적 다툼, 세대 및 젠더 간 갈등, 지역 간 대결 등은 모두 한반도 평화를 방해하는 매우 위험한 현실이고, 특히 향후 궁극적으로 북한 문제가 평화적으로 해결되어야 한다는 당위성이 강할수록, 우리 스스로 다양한 방식으로 평화를 실현하는 자기 실천적 모습은 국제사회를 향한 가장 중요한 노력(메시지)이 될 것이다. 우리 스스로 평화를 실천하지 못한다면, 국제사회의 그 어떤 국가도 한반도 문제의 평화로운 해결 가능성을 기대하지 않을 것이다. 소위 ‘세계화 1단계’로 평가되는 지난 30년의 시간이 과도한 상호의존으로 인해 국제사회가 적극적인 의미의 평화를 실천할 기회를 놓쳤다고 평가한다면, 한국 사회 내부에서의 적극적인 평화 실천은 더욱 중요한 의미를 가진다.

다. ‘관리 가능한’ 북핵 접근법

2040년 한국의 외교전략을 전망하는 과정에서 가장 어려운 과제의 하나는 ‘북핵 문제’이고, 본 연구에서는 의도적으로 ‘북핵 문제’와 관련한 세부적인 논의는 배제한 채 ‘한반도 평화와 비핵화’의 당위성만을 언급하고 있다. 본문에서도 잠시 언급한 바와 같이, 1992년 북한 핵문제가 국제안보 사안으로 부상하기 시작한 이래로 지난 30년의 시간 동안 한국과 국제사회는 다양한 북한 비핵화 정책을 채택했지만, 완전한 해결에는 모두 실패했다. 여기에는 여러 가지 원인이 있겠지만, 핵무기 보유에 대한 북한의 강한 집착과 비

핵화를 위한 대북정책의 등가성 문제 등이 핵심 요인으로 자리 잡고 있는 것으로 판단된다.⁴⁸⁰⁾ 결국 2017년 북한은 국제사회를 향해 핵무력 완성을 선언했고, 이후 역사상 최초로 두 차례에 걸쳐 북미정상회담이 개최되었지만, 북한 비핵화에 대한 진전을 이루지는 못했다.

결과적으로 비핵화에 대한 한국과 국제사회의 회의감은 팽배해졌고, 시간이 갈수록 북한 핵문제는 남북관계 및 북한과 국제사회 사이에서 다른 어떤 사안보다도 우선하는 가장 중요한 해결과제이자 동시에 걸림돌이 되었다. 결국 현재와 같은 상황에서는 핵문제를 제외한 어떤 사안도 대북정책의 중요한 어젠다로 세팅되기 어려운 국면에 처해 있다. 물론 북핵 문제가 중요하지 않아서가 결코 아니고, 현재와 같이 모든 사안이 핵문제로 전환되는 ‘북핵 환원주의’로는 한반도 문제가 절대로 해결될 수 없음을 지적하고자 한다. 한 마디로 ‘관리 가능한(manageable)’ 북핵 접근법의 개발이 긴요히 요구되는 상황이다.

관련하여 몇 가지 대안이 있을 수 있는데, 1) 비핵화단계를 좀 더 현실화하는 방안이 있을 수 있다. 예를 들어, 이런 2019년 북미 2차 정상회담의 실패를 교훈 삼아 북한의 하노이 쟁점을 현실적 범주 안에 포함시키는 방법이 있는데, 관련해서는 ‘핵불용론’ 혹은 ‘핵무용론’과 같은 우리 대북정책에 있어서의 개념적(철학적) 기반 정립이 우선되어야 할 것이다.⁴⁸¹⁾ 혹은 2) 보수정부에서는 현실성이 높지 않겠지만, 적극적인 관여주의 정책 역시 대북 억지정책과 동일한 효과를 가진다는 이론적 배경에서, 지금까지의 수준을 훨씬 뛰어넘는 대규모 관여주의 정책 수단을 개발하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 또한 3) 한-미-중-일 사이에서 북한 문제를 둘러싼 확실한 ‘국제분업구조’를 만드는 방안 등을 고려할 수 있는데, 이 경우 한반도 문제에 이해 관계를 가지고 있는 관련국들이 한반도 평화정착 및 통일과 관련하여 각각 어떤 이익구조(interest structure)를 가지고 있는지, 그러한 고유한 구조에서 한국 정부가 희망하는 북핵문제 해결이 어떻게 맞닿을 수 있는지 등에 대한 매우 정교한 사전 분석이 필요할 것이다.

480) 박인휘, “비핵평화 프로세스와 대북 관여정책의 지속성,” 『국가안보와전략』, 제19권 1호, (2019), pp. 3-20.

481) 핵불용론 및 핵무용론은 소위 ‘북한 비핵화’의 개념을 좀 더 확장하는 차원인데, 남북 사이에서 또한 북한-국제사회 사이에서 일정한 수준의 상호의존이 이뤄진다면, 북핵 문제가 더 이상 문제가 되지 않을 수 있다는(북한이 핵을 사용하지 못하는 무용론 및 불용론 개념) 입장의 이론적 구축 작업이 선행되어야 할 것임.

6 맺음말

외교는 특정 분야에 치우치지 않고 국가 정책 전 영역을 포괄하기 때문에 외교정책의 모든 사안에 있어서 전문가가 필요하다. 이러한 경향은 선진국들도 예외는 아니고, 주요 외교 강국의 경우 특히 외교관의 정무적인 능력을 중요하게 여기는 특징이 있다. 최근 우리 정부의 방향성에서도 잘 나타나듯이, 예를 들어 ‘안보’는 ‘경제안보’ ‘기술안보’ ‘문화안보’ 등의 개념으로 확장되고 있다. 한국이 성공적으로 달성한 두 개 근대국가 목표였던 ‘산업화’와 ‘민주화’를 넘어서 다음 목표인 ‘외교가 강한 국가’라는 국가 목표가 설정되어야 하는 시점이다.

세계화 30년의 여러 문제점들이 대두되고 있고, 자유주의 국제질서와 균열과 코로나 위기를 겪으면서 소위 ‘세계화 2단계’ 수준의 국제질서 등장을 예고하고 있다. 단언컨대 미래 국제 외교안보환경 하에서 한국의 외교안보 정책의 전문성은 고도로 복잡하고 어려워질 것이다. 현재 신정부 출범에 즈음하여 제기되는 각종 관련 논의들인, 통상 업무의 부처 조정, 경제안보의 중요성, 신안보 이슈의 정책적 관리, 공공외교의 전문성 제고 등은 향후 한국외교의 방향성을 가늠할 핵심 좌표라고 해도 과언은 아닐 것이다.

국제질서변동과 워낙 밀접하게 연동된 한국의 국가정체성을 고려할 때, 각종 주요 사안들이 어떻게 전개될 것인지를 전망하는 일은 매우 어렵다. 핵심적으로, 미중갈등의 구조적 심화는 더욱 본격화되어 어떤 형태로든 미국과 중국 각자를 중심으로 한 국가들 간 연대가 나타날 것인데, 이 과정에서 자유주의 국제질서의 조정에 따른 새로운 유형의 ‘다자주의’가 본격화될 것이다. 또한 강대국의 개념이 바뀌면서 모든 국가들은 각자의 고유한 역량에 기초한 국제사회 속에서 고유한 역할을 담당할 것으로 전망되는데, 이러한 배경에서 협력안보(cooperative security) 및 일상적 안보(common security)의 개념이 더욱 중요해질 것이다. 결국 누가 어떤 이슈에 어떤 해법(역량)을 제공하고, 그것을 활용하여 어떤 다자주의 연대를 주도(형성)할 것인가의 문제로 압축된다. 예를 들어 북한 문제의 경우, 대체로 핵포기 시점을 점칠 수는 없으나 남북한 공존과 레짐 보장의 틀만 확보된다면 북한이 핵이 아닌 경제성장에만 집중해야 하는 상황이 도래할 수도 있을 것으로 보인다.

제2절

종합분석 및 결론

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 절은 제2장과 제3장에서 제시된 국제질서의 변화와 강대국들의 대전략에 대한 학자들의 분석과 제언을 토대로 한국외교에의 도전과 기회를 분석하고, 한국의 중장기 외교전략에 대한 핵심제언을 도출한다.

1 전환기 질서와 한국외교의 새로운 패러다임

중국의 부상에 따른 국제질서의 변화는 미래 질서에서의 위상과 경쟁력을 확보하기 위한 복합적인 경쟁과 연대의 구조가 부상하고 있다. 미중 간 국력격차의 축소와 함께 글로벌 남반구의 부상은 전지구적 힘의 균형을 새롭게 변화시키고 있다. IMF의 분석에 따르면, 2026년 중국과 인도의 PPP 총합이 미국과 EU의 PPP 합과 거의 동일해질 것으로 전망된다. 중국과 글로벌 남반구의 부상은 미국과 글로벌 북반구 주도의 국제질서에 도전이 부상하면서 미중 전략경쟁과 함께 중국 인도간의 글로벌 남반구 내부 헤게모니 경쟁이 전개되고 있다. 서구에서 아시아로, 북반구에서 남반구로의 힘의 이동, 나아가 글로벌 남반구 내에서 확대되는 힘의 불균형까지 다양한 요소들이 미국 주도 자유주의 국제질서의 변화를 초래하고 있다.

그러나, 글로벌 남반구의 부상에도 불구하고 남북 간의 세력전이가 발생하거나, 중국을 중심으로 남반구 개도국들이 하나의 그룹으로 북반구에 도전할 가능성을 논하기는 이르다고 할 수 있다. 경제성장에 성공한 남반구 개도국들이 남남협력을 전략적인 도구로 활용하면서 비동맹운동 중심의 전통적 남남협력은 점차 퇴색되어가고 역내 경제 불평등이 심화되고 있다. 남반구 내 경제지원국이 위치권력을 확보하면서 글로벌 남반구 내에서 경제협력을 둘러싼 위계서열이 형성될 가능성이 커진다는 것이다. 이렇듯 중국과 인도 간의 역내 패권경쟁, 남반구 권역 내 경제 불평등 구조 심화, 현실주의적 이해에 기반한 개도국의 남남 협력 전략, 코로나-19 이후 남북 간 경제회복 격차 등이 글로벌 남반구의 부상과 그룹화라는 기존의 전망을 불투명하게 하고 있다.

힘의 이동과 분산, 글로벌 패권경쟁과 남반구 내부의 패권경쟁 등이 전개되는 질서 속에서 미래 국제질서는 미소 냉전시기와 같은 진영화된 양극질서보다는, 다수의 지역거점 강국이 영향권을 확보하고 영향력을 행사하는 가운데 미중 양국이 글로벌 리더십 경쟁을 지속하는 양상을 띄게 될 가능성이 높다. 본 연구에 참여한 학자들 다수는 이러한 미중 리더십 경쟁과 다극화의 추세 속에서 한국은 미래 질서에서의 위상과 경쟁력을 확보하기 위한 새로운 외교 패러다임이 필요하다는 데 인식을 같이하고 있다.

2 주요국의 대전략과 미래

3장에서 제시된 미국, 중국, 러시아, 유럽, 일본 등 강대국들의 미래 인식과 대전략에 대한 분석을 종합하면 미국과 일본, 유럽의 미래질서에 대한 위협인식과 대전략이 중국, 러시아의 미래 전망 및 대전략과 일정한 차이가 있음을 볼 수 있다. 미소 냉전기와 같은 블록화와 진영화의 가능성은 낮다 하더라도 미래 질서 주도권을 둘러싼 진영 간 경쟁이 심화될 수 있고, 그 가운데 갈등과 불협화음, 충돌의 개연성이 높음을 알 수 있다.

미국은 세계질서가 “역사의 변곡점 (Inflection Point)”에 서 있다고 인식하고 있으며, 미국 민주주의 회복을 위한 중산층 살리기가 가장 중요한 급선무라고 제시하고 있다. 따라서 외교전략 또한 “중산층을 위한 외교 (Foreign Policy for the Middle Class)”를 내세우며 일자리 창출에 중점을 두고 있다. 첨단기술 투자 확대와 기술제조업의 미국 현지화를 목표로 한 정책과 외교를 펼치고 있다. 또한 중국을 핵심 위협으로 강조하고 첨단기술 디커플링, 공급망재편, 인도태평양 지역의 민주, 군사 동맹 강화 등 복합적 견제를 확대해 가고 있다.

중국은 오늘날의 국제질서 변화를 ‘한 세기 동안 보지 못했던 대변혁(百年未有之大變局)’으로 규정하면서 그 중심에 중국과 개발도상국의 부상이라고 강조하고 있다. 또한 중장기적으로 힘의 분산과 다극화 질서의 부상으로, 미국 주도의 전후 국제질서는 개혁의 요구에 직면하게 될 것이라고 전망하고 있다. 중국은 서구 자본주의의 모순과 쇠퇴, 중국문명의 우위와 부상으로 세계는 다원화될 것이며 사회주의의 위업이 새로운 발전의 기회를 맞이하고 있다고 인식하고 있다. 이러한 새로운 질서를 가속화하기 위해 중국은 과학기술 강국화와 일대일로, 남남협력 등 다양한 틀을 통한 중국 주도의 경제, 정치질서를 구축하는 데 주력하고 있다. 또한, 21세기 중엽 세계일류강국화를 목표로 하면서 대

만통일을 핵심요소로 강조하고 있다.

러시아 또한 세계질서의 급변과 새로운 국제질서의 등장을 강조하고 있다. 지구적 및 지역적 수준에서 새로운 주도 국가들이 등장하면서 국제구조가 변화하고 그에 따른 새로운 규범이 형성되고 있다는 것이다. 러시아는 세계의 다양한 위기에 적절한 대응체제가 작동되지 못하는 현실 속에서 서구 주도 국제질서가 한계를 드러내고 있으며 원칙 없는 간섭과 경쟁의 심화를 초래하고 있다고 비판하면서, 브릭스, 상하이협력기구 등 대안적 다자기구의 역할을 강조하고 있다. 또한, 단순한 다극화가 아닌 지역 강대국들이 상호 영향권을 인정하는 모자이크적 구조인 ‘다지역적(multi-regional) 세계질서’로의 전환에 중점을 두고 있다. 러시아는 당분간 대미, 대서방 대립구도에 입각한 정책적 기조를 강화하면서 러시아를 대항자유주의 다극화·다지역질서의 구축을 위한 세계질서의 중요한 축으로 자리매김하려는 대외정책적 지향성을 지속할 것으로 전망된다.

한편 EU의 미래질서 인식과 대전략 또한, 우크라이나 전쟁을 계기로 대전환의 시기에 직면해 있다. 유럽은 수정주의 세력에 의해 자유민주주의 국제질서와 가치가 위협받고 있다고 인식하고, 자유주의 국제질서의 회복을 위한 대응에 주력하고 있다. 유럽은 대내적으로 결속을 도모하고 역량을 강화하는 한편, 대외적으로는 미국과의 대서양동맹을 강화하면서 뜻을 같이 하는 국가들과의 협력 확대에 주력하고 있다. 또한 EU, 독일, 영국 등 유럽 주요국들 다수가 독자적인 인도태평양 전략을 발표하면서 지역전략의 중점을 변화시켜가고 있다. 즉, 중국을 구조적 도전으로 규정하고 인도태평양을 핵심 전략공간으로 인식하면서 미국과 유럽의 전략이 수렴되는 양상을 보이고 있다.

일본은 미중 전략경쟁이 심화될수록 미일 관계와 미일 안보체제를 강화하면서, 역내 인태지역에서 중국을 배제하고 미국-일본-인도가 중심이 되는 공동통치 체제를 유지함으로써 일본의 영향력과 역할을 강화할 전망이다. 또한 미국 중심의 hub-and-spoke의 역내 안보체제 속에서 일본은 호주, 인도, 유럽 등 유사입장국들과의 양자 혹은 소다자체제를 통해 일본의 역내 역할을 강화하고자 할 것이다. 그러나, 일본은 미국과의 동맹 강화 속에서도 중국과의 협력을 완전히 차단하지는 않을 것으로 전망된다. 나아가 인태지역에서 미국의 지배적 위치가 변화하고 미국의 대일 안보공약에 대한 불신이 증대할 경우 현재의 궤도에서 벗어나 급격한 군비증강으로 치달거나 독자적인 대외전략을 강구할 수 있다. 또한 일본은 경제회복을 통해 영향력을 확대하면서, 한편으로는 정세변화의 시기 전략적 전환을 할 수 있는 실용적 접근을 견지하게 될 것이다.

이상과 같이 주요국들의 미래인식과 대전략은 미래 국제질서가 경제력, 가치규범, 과학기술, 글로벌 거버넌스, 개발도상국 외교 등의 측면에서 다분히 경쟁적이고 논쟁적인 양상으로 전개될 수 있음을 보여주고 있다. 경쟁적·논쟁적 질서가 글로벌 차원의 미중 리더십 경쟁이면서, 경제, 기술, 제도, 가치문화, 외교, 군사 등 전방위적·복합적 경쟁일 수 있음을 보여주고 있다. 미국, 일본, 유럽은 전통적인 미국 주도, 서구 주도의 자유주의 국제질서의 회복을 외치고 있으나 그 전망은 불투명하다. 정치적 민주주의 위기는 물론 경제적 불평등과 역량의 문제들이 드러나고 있는 상황에서 군사, 경제, 외교 등 복합적 우위의 한계가 나타날 수 있고, 다른 한편으로는 자유민주주의 진영 내에서 전개되고 있는 보호주의적, 중상주의적 정책들이 실제 진영간 협력을 제약하거나 각국이 공동의 이익을 추구하는 데 있어 의문이 제기될 수도 있다. 중국 또한 과학기술 자립자강과 개발도상국 연대를 통한 세계일류강국화의 대전략이 국제사회의 대중국 견제와 개발도상국 진영내 경쟁과 균열 등의 도전에 직면할 수 있다. EU가 독자적 비전으로 미래질서에서의 역할을 강화하고자 하나 이를 일관되게 수행해나갈 수 있는 내적 동력과 결속이 지속될 수 있을지 이 또한 확신하기 어렵다. 이처럼 미국·서구와 중국 간의 경쟁적이고 논쟁적인 미래질서 속에는 결국 어느 한쪽의 완전하고 압도적인 우위를 전망하기 매우 어려운 다양한 요소와 변수들이 존재한다.

또한, 중국의 일대일로, 러시아의 동방정책, 유럽의 글로벌게이트웨이 구상과 인도태평양 양전략 등 강대국들이 영향권을 확대하고 개발도상국에 대한 관여경쟁을 강화하면서 중첩적 경쟁적 공간이 늘어나고 있다. 유럽이 인태지역과의 연결성 강화를 위해 다양한 조치들을 구상하고 자원을 동원하는 것은 물론, G7국가들이 개발도상국에 대한 지원을 확대하는 등의 양상은 중국의 부상과 일대일로 정책에 대한 대응의 차원으로 이해할 수 있다. 이처럼 강대국들이 상호영향권을 인정하기보다는 인도태평양의 부상이 보여주듯 영향권 경쟁의 중심공간이 부상하고 있으며, 이 지역에 대한 강대국들의 이해와 자원이 집중되면서 타이완 이슈, 남중국해 이슈 등 다양한 불안정과 충돌의 지점들이 부상하고 있다.

우크라이나 전쟁은 강대국간 세계질서에 대한 전망과 세계관의 격차가 단순히 경쟁의 차원을 넘어 무력충돌로 이어질 수 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다. 위기에 직면한 서구주도 자유주의 국제질서를 회복하고 강화하려는 미국과 이에 대항하는 대안적 질서를 구축해보고자 하는 중국과 러시아가 각자의 세력권을 확대하려는 의지 속에서 지역적 혹은 범지구적 충돌의 가능성을 완전히 배제하기는 어렵다고 할 수 있다. 서로 다른 선호 미래를 구축하려는 강대국 간 경쟁과 분야별, 지역별, 진영별로 다양한 경쟁과 협력의 공간

들이 부상하는 질서 속에서, 다수의 국가들은 미래 생존과 국익을 위한 중장기적 관점의 외교전략과 이를 실천할 역량을 갖추기 위한 치열한 토론을 이어가고 있다.

미국 국가안보전략이 명시한 탈냉전 시대의 종언, 중국이 강조하는 백 년간 본 적 없는 세기의 대변화, 독일 외교안보정책의 “시대적 전환”(Zeitenwende) 등에서 보듯 세계 주요 강대국들은 오늘날 국제질서의 대전환의 시대를 강조하고 있다. 전환적 질서 이후 불확실한 미래를 대비하기 위해 그 어느 때보다 기술력, 군사력, 외교력 강화에 집중하면서 미래를 주도하기 위한 종합적·전면적 전략을 구상해 가고 있는 것이다.

3 연구종합과 핵심제언

본 연구에 참여한 연구진들이 각 분야와 지역별로 분석한 미래질서와 대전략을 토대로 제시한 핵심적인 한국외교 전략을 종합하면 다음과 같이 정리할 수 있다. 대체로 강대국 간, 남북 간 균열과 진영화의 추세가 확대되는 질서 속에서, 협력과 조화의 공간을 만들고 주도해 가는 ‘매개적’, ‘중간자적’ 연계의 역할을 강조하고 있다.

첫째, 미중 전략경쟁의 심화에도 불구하고 다면적 협력의 공간을 모색하고, 세계가 직면한 위기와 도전을 극복해 가기 위한 담론과 방안을 창출하는 리더십을 발휘해야 한다. 미중 주도의 진영화 질서 속에서 중간국가들이 보다 적극적인 목소리와 역할을 낼 수 있는 책임과 기회가 있음을 인식하고, 한국이 미중 경쟁의 중간에 놓인 다수 국가들의 목소리를 대변하면서 협력을 견인하는 촉매제의 역할을 모색할 수 있다는 것이다. 한국의 담론과 방안으로 다자적 협력의 틀을 만들어 내면서 공동의 이익을 모색할 수 있는 공간을 만들어 가야 한다. 미래질서는 미국 주도의 일극 체제나 미소 냉전시기와 같은 완전한 미중 양극질서도 아닌, 불균등한 다극체제가 될 가능성이 높다. 불균등한 다극질서에서는 경쟁과 협력의 네트워크가 단순하지도 명료하지도 않을 뿐만 아니라, 다양한 세력 간에 다양한 영역에서 이합집산이 벌어질 가능성이 높다. 또한 기후위기와 전염병, 테러 등 초국적 협력과 해결방안이 필요한 글로벌 이슈들이 부상한다는 점에서 중국에 대한 디커플링에도 한계가 존재한다. 따라서 다양한 글로벌 이슈들이 부상하고 강대국들이 유사입장국과의 연대와 협력을 강화해 가는 오늘날 국제질서 속에서 한국 또한 다양한 분야 및 구조의 연대와 협력을 주도해 가야 한다. 미중 주도의 진영화를 억지하기 위해서는 한국과 유럽 등 중견국들이 다자주의 연대를 구축해 글로벌 차원에서는 물론, 북한 문제, 한반

도 문제에서도 공고한 협력 관계를 발전시키는 것이 필요하다. 이러한 차원에서 한국은 EU, 일본, 아세안 등과 협력의 접점들을 확대해 가는 동시에, 다자주의 연대 등 외교적 공간들을 구축해 나가야 한다.

둘째, 미중 전략경쟁의 심화 속에서 국익에 기반한 외교적 균형점을 모색하고 실용적 실리적 접근을 해야 한다. 양자택일적·이분법적 담론과 논리에 좌우되기보다는 환경 조건과 능력에 대한 정확한 이해에 기반한 균형점을 찾아야 한다. 기술, 정치, 군사, 안보, 경제 등 각 분야의 구체적 현안에 현실적인 대안을 가지고 각국과의 협력을 모색하고 조화시켜 가는 노력이 필요하다. 특히 한국은 경제력, 군사력, 문화력, 기술력 등 복합적인 역량을 갖춘 중견국으로서, 미중 양국은 물론 유럽 등 모두에게 중요한 협력파트너로 인식될 수 있다는 점에서 이를 적극 활용하면서 미중 양국과의 관계를 조화시키는 외교가 필요하다.

셋째, 개도국에서 선진국 그룹으로 전환한 유일한 국가로, 남반구와 북반구를 연계하는 ‘브릿지 역할’을 모색할 수 있다. 글로벌 남반구의 정체성과 요구를 이해하는 동시에 북반구와 함께 자유민주주의 국제질서 유지를 위해 협력하는 이중적인 정체성과 역할은 중요한 위치권력을 한국에게 제공할 수 있다는 것이다. 산업화와 민주화를 모두 이뤄낸 한국의 경험은 가치 있는 자산이며, 이는 곧 한국적 정체성의 주요한 근간이 될 수 있다. 이러한 한국 고유의 경쟁력 있는 정체성을 기반으로 한 외교적 역할을 모색할 수 있다. 글로벌 남반구에 대한 미중 간의 영향력 경쟁이 심화되고 글로벌 남반구 내에서도 중국 인도 간 영향력 경쟁이 확대될 것으로 전망되는 가운데, EU 등 중견국들도 ‘글로벌 게이트웨이(Global Gateway)’ 프로젝트 등으로 인도와의 협력을 강화하고, EU-일본-인도의 연계가 강화되고 있다. 한국 또한 인도 등 남반구 핵심세력과 유엔, EU 등 선진국들과의 3각협력을 연계하고 주도하는 역할을 검토할 필요가 있다. 인도태평양 지역의 다중연계성을 전략적으로 활용하면서 남반구와 북반구를 연결하는 역할과 리더십을 모색할 수 있다.

넷째, 국내정치와 국제정치의 밀접한 연계 속에서 한국 역시 중산층과 미래 일자리를 위한 외교에 집중해야 한다. 국내정치와 국제정치의 밀접한 연계 속에서 민주주의 위기와 양극화는 자유민주주의 국제질서의 미래에 대한 핵심 도전이라고 할 수 있다. 미국 등 서구의 대전략이 국내 경제와 산업기반, 기술 경쟁력을 핵심으로 하는 이유는 이러한 경제적 기술적 경쟁력이 자유민주주의 국제질서 수호의 물질적 자원이기도 하면서 한편으로 정치적 자원이기도 하기 때문이다. 국내 제조업과 산업의 공동화가 초래할 수 있는 경제

양극화와 중산층의 몰락이 한국의 정치와 경제 모두에 주요한 도전이 될 수 있다는 인식 하에 한국 또한 중산층과 일자리를 위한 중장기적 관점의 외교전략을 모색해야 한다.

다섯째, 중산층과 일자리를 위한 외교, 그리고 중견국 리더십 강화 외교의 핵심은 신기술, 첨단기술 경쟁력 강화에 있다. 미중 양국은 물론 유럽과 일본 등 주요국들이 인공지능, 바이오 기술 등 신기술 주도를 미래 위상의 핵심으로 인식하고 투자하고 있다. 과학 기술 주도권을 잡는 국가가 미래 강국이 된다는 인식은 미래 외교전략의 지배적 담론이 되고 있으며, 이는 미래 위상과 영향력 확보를 위한 한국의 외교에도 적용되어야 하는 과제라고 할 수 있다. 또한 기술혁신은 최근 우크라이나 전쟁이 보여주고 있는 정보전, 하이브리드전쟁의 모습 속에서 더욱 그 중요성이 강조되고 있다. 인공지능, 우주, 사이버 등 신기술과 신기술안보 분야의 규칙과 규범 형성 경쟁 속에서 중견국으로서 한국의 주도적 역할 방향과 전략을 수립해 가야 한다.

여섯째, 규칙 주도 경쟁과 거버넌스 경쟁에서의 역할 및 리더십 발휘의 공간을 모색해야 한다. 중국 국무원 발전연구중심 보고서는 신기술의 부상으로 글로벌 경제거버넌스와 규칙 주도경쟁이 점점 더 심화될 것이라고 강조한 바 있다. 인공지능, 우주, 사이버 등 신기술과 신기술안보 분야의 규칙과 규범 형성 경쟁 속에서 중견국으로서 한국의 주도적 역할 방향과 전략을 수립해 가야 한다.

일곱째, 인도태평양을 둘러싼 전략경쟁의 심화 속에서 군사안보 외교 또한 주요한 과제로 부상하고 있다. 미국, 유럽, 일본 등이 인도태평양 지역에 외교역량을 집중하면서 역내 유사입장국과의 연대 및 협력은 군사안보 분야, 특히 해양협력 분야가 강조될 것으로 전망된다. 유럽의 주요국들은 인태지역에서의 존재감 강화를 위해 해군력을 투사하는 전략을 모색하고 있다. 현재 프랑스, 독일, 네덜란드, 그리고 영국은 인도태평양 지역에서의 해군력을 늘리거나 새롭게 구축하여 중요한 해로의 안정성을 확보하는 데 역점을 둘 예정이다. 역내 유사 입장국들과의 해양협력이 주요한 이슈가 될 것이라는 점에서 한국 또한 군사안보 분야의 외교협력을 어떻게 장기적으로 설정하고 구체적으로 준비해 가야 하는지를 토론하고 구상해 가야 할 때이다.

여덟째, 광범위한 국민적 공감대와 합의에 기반한 외교전략을 모색해야 한다. 성숙하고 열린 민주주의를 토대로 중장기 외교전략을 토론하고 방향을 정립해 가야 한다. 지정학적 불안정성과 강대국 경쟁의 심화 속에서 외교적 방향과 이슈 관련 국내정치적 분열을 관리해야 한다. 그 어느 때보다 국제정세 변화를 읽어내는 능력과 더불어 국내정치적 합

의에 기반한 국민통합적 외교안보 정책을 수립하고 실천하는 것이 중요하다는 점에서, 전환 질서 속의 중장기 외교전략을 위한 의회의 역할이 그 어느 때보다 중요하다고 할 수 있다.

참고문헌

1. 문헌자료
2. 웹사이트

참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 문헌자료

- 강원택 편.『노태우 시대의 재인식: 전환기의 한국 사회』(서울: 나남, 2012).
- 강택구. “동아시아 지역 내 강대국간 경쟁과 세력전이: 21세기 중국의 대일정책.” 『국제정치논총』 제48집 2호 (2008).
- 고재남. 『러시아 외교정책의 이해: 대립과 통합, 푸틴의 길』(서울: 역사공간, 2019).
- 권오국. “남북한 상생의 신지정학.” 『북한연구학회보』 제15권 2호 (2011).
- 김기수. “미중 경제, 구조적 상호의존 관계: 미국은 중국의 자본에... 중국은 미국의 시장에.” 『Chindia Journal』 제29권 (2009).
- 김대중-오부치 공동선언 20주년 기념행사위원회. 『김대중-오부치 게이조 공동선언 20주년과 동아시아 미래비전』(서울: 트리펍, 2018).
- 김상준. “지역과 헤게모니: 미국 헤게모니의 쇠락과 일본의 지역주의 전략 변화를 중심으로.” 『국제정치논총』 제53집 1호 (2013).
- 김성한. “미국의 신질서 구상과 한미동맹 2030.” 『신아세아』 제26권 3호 (2019).
- 김엄지, 유지원, 김민수. “점-선-면 전략 기반 러시아 북극개발전략 분석 및 한러협력 방향.” 『중소연구』 제45권 3호 (2021).
- 김용호. 『민주공화당 18년, 1962년~1980년』(서울: 대우학술총서, 2020).
- 김우상. “미·중관계의 미래와 동아시아 안보질서 전망.” 『국제정치논총』 제40집 4호 (2000).
- 김지용. “미국의 대(對)중앙아시아 안보정책.” 『주요국제문제분석』 (11)호 (2012).
- 김치옥. “남북관계와 코리아 디스카운트 상관성 분석: 외국인 증권거래형태를 중심으로.” 『통일과 평화』 제3권 1호 (2011).

- 김태균. “코로나19와 글로벌 남반구 정치경제의 질서변화: 미중 전략 경쟁의 심화와 중국-인도 간의 역내 갈등.”『EAI 워킹페이퍼』2022-02-09 (2022).
- _____. “신데믹Syndemic과 신공공외교: 통합적 이슈연계 전략을 위하여.”『공공외교: 이론과 실제』제2호 (2021).
- _____. 『한국 비판국제개발론: 국제개발의 발전적 성찰』(서울: 박영사, 2019).
- _____. 『대항적 공존: 글로벌 책무성의 아시아적 재생산』(서울: 서울대학교출판문화원, 2018).
- 김태균·이일청. “반동 이후: 제3세계론의 쇠퇴와 남남협력의 정치세력화.” 『국제정치논총』제58권 3호 (2018).
- 김태운. “미·중간 세력전이 가능성과 동북아 안보협력질서.” 『아시아연구』. 제12권 1호. (2009).
- 김태환. 2014. “‘신 북방정책’으로서의 유라시아 이니셔티브: ‘신 지정학적 접근’의 외교전략적 함의.” 『주요국제문제분석』. 2014-가을호.
- 김태현. “혼돈시대 대한민국 대전략,” 『국가전략』, 제25권 3호(2019).
- 김현규. “21세기 중국의 부상과 세계질서: 다층적 세력전이이론으로 본 중·미·일 삼각구조.” 한국외국어대학교 대학원 석사학위 논문. 2014.
- 라이터러, 미하엘. “한-EU 전략적 동반자관계 10주년.” 『EU연구』 제56호 (2020).
- 모리시아 미치오(장달중 외 옮김). 『왜 일본은 몰락하는가』 (서울: 일조각, 1999).
- 미국 국가정보위원회. 『글로벌 트렌드 2040: 코로나 이후, 다시 쓰는 경쟁 구도』 (서울: 투나미스, 2021).
- 미조구치 유조(서광덕 외 옮김). 『중국의 충격』 (서울: 소명출판, 2009).
- 브레진스키, 즈비그뉴(김명섭 옮김). 『거대한 체스판: 21세기 미국의 세계 전략과 유라시아』(서울: 삼인, 2010).
- 박명림. “한국의 48년 체제: 정치적 대안이 봉쇄된 보수적 패권체제의 기원과 구조.” 『의정연구』 제17권 2호 (2011).

- 박인휘. “동북아지역과 한반도 문제의 국제성.” 『한국동북아논총』 제26권 3호 (2021).
- _____. “강대국정치(Power politics)와 미중갈등 : 한반도 문제의 연계성.” 『국가안보와 전략』. 제20권 4호 (2020).
- _____. “비핵평화 프로세스와 대북 관여정책의 지속성,” 『국가안보와전략』 제19권 1호 (2019).
- _____. “제2차 세계대전 후 분단국가들의 국가형성과 국제정치환경 분석.” 김기정(편). 『현대 동아시아 국가의 형성과 발전』 (서울: 대한민국역사박물관, 2016).
- 박찬표. 『한국의 국가형성과 민주주의: 냉전 자유주의와 보수적 민주주의의 기원』 (서울: 후마니타스, 2007).
- 박태균. 『우방과 제국, 한미관계의 두 신화』 (파주: 창작과비평사, 2014).
- _____. 『변형과 원용: 한국경제개발계획의 기원』 (서울: 서울대학교출판문화원, 2013).
- 박홍서. “중국의 부상과 탈냉전기 중미 양국의 대한반도 동맹전략: 동맹전이 이론의 시각에서.” 『한국정치학회보』 제42집 1호. (2008).
- 백영준. “한국의 러시아 북극개발 협력 가능성 모색: 일본과 한국의 대러시아 정책 비교분석을 중심으로.” 『한국 시베리아연구』 제25권 3호 (2021).
- 서동주. “러시아의 국제안보·국방환경의 변화에 대한 인식과 한반도.” 『서울대학교 국제문제연구소 미래전센터·북한안보센터 주관 학술회의(2022.3.25.) 발제문』 2022.
- 서승원. “한국과 일본의 대 아세안 안보정책: 신남방정책과 자유롭고 개방된 인도-태평양 비전, 그리고 역외 중간국의 전략적 영향력.” 『비교일본학』 제48집 (2020).
- _____. 『근현대 일본의 지정학적 상상력: 야마가타 아리토모-아베 신조』 (서울: 고려대학교출판문화원, 2018).
- _____. “김대중-오부치 선언 소고: 한일관계 패러다임 근본적 전환, 함께 공감하고 행동할 것부터 찾아야.” 『통일시대』 Vol.132 (2017).
- _____. “아베 정권 시기 일본의 대중국 전략적 사고: 관념화된 외교와 강대국 간 지정학 게임의 불편한 동거.” 서승원 외. 『중국은 우리에게 무엇인가』 (서울: 트리펍, 2017).

- _____. 『북풍과 태양: 일본의 경제외교와 중국, 1945-2005』 (서울: 고려대학교출판부, 2012).
- 서인원. “일본정치의 우경화와 영토정책의 변화, 그리고 동북아 안보.” 한국외국어대학교 박사학위논문. (2016).
- 성동기, 최준영. “탈냉전기 미국의 대중양아시아 정책의 변화와 연속성오바마 정부에 미치는 교훈을 중심으로.” 『21세기정치학회보』 19권 (2)호 (2009).
- 신범식. “러시아 외교안보 정책과 한·러 관계 2030.” 『신아세아』 제26권 3호 (2019).
- _____. “북-중-러 접경지대를 둘러싼 초국경소지역 개발협력과 동북아시아 지역정치.” 『국제정치논총』 제53권 3호 (2013).
- _____. “푸틴 3기 러시아의 한반도정책: 변화하는 동북아에서의 적극적 역할 모색.” 『한국과 국제정치』 제29권 1호 (2013).
- _____. “푸틴 러시아의 근외정책: 중층적 접근과 전략적 균형화 정책을 중심으로,” 서울대학교 국제지역원. 『국제·지역연구』 14권 4호 (2005).
- _____. “유라시아 지정학적 환경변화와 러시아의 대응.” 『국제정치논총』. 제43집 4호 (2003).
- 신성호, “우크라이나 사태와 미중 관계 및 한반도.” 『서울대학교 아시아연구소 아시아 브리프』 2권 19호(통권58호) (2022).
- 심성은. “유럽의 인도-태평양 전략: 프랑스의 역할을 중심으로.” 『정치·정보연구』 제24권 2호 (2021).
- 아산정책연구원. 『2022 아산 국제정세전망』(서울: 아산정책연구원, 2021).
- 요시미 쉐야(서의동 옮김). 『헤이세이 일본의 잃어버린 30년』 (서울: AK, 2020).
- 윤덕민. “중국의 부상과 일본의 대중전략.” 『전략연구』 통권 제59호 (2013).
- 윤정현. “신형안보 위협으로서 코로나 19와 글로벌 거버넌스” 『한국정치학회보』 56권 3호 (2022).
- 이상환. 『국제관계개론』(서울: 박영사, 2022).
- _____. “포스트 코로나19 시대의 미·중 패권 경쟁: 가치공유냐? 이익공유냐?.” 『아태

- 연구』. 제29권 3호 (2022b).
- _____. 『국제정치경제: 시각과 쟁점』 (서울: 박영사, 2021a)
- _____. “미국-중국 간 통화 패권경쟁과 국제정치경제질서 전망.” 『정치정보연구』 제24집 3호 (2021b).
- _____. “감염병의 국제관계: 21세기 국제사회의 보건 갈등과 협력.” 『JPI 정책포럼 (2020-2)』 (제주: 제주평화연구원, 2020a).
- _____. “포스트 코로나: 국제정치질서의 변화와 한국의 대응방안.” 『한국사회과학협의회 소식(2020-1 통권 24권)』(서울: 한국사회과학협의회, 2020b).
- _____. “세계화와 탈세계화: 민족주의, 보호무역주의의 확산과 글로벌 거버넌스.” 『외교』 제135권 (2020c).
- _____. “Post COVID-19 시대의 국제정치: 탈세계화, 디지털화 그리고 신냉전 질서의 도래.” 『정치정보연구』 제23집 3호 (2020d).
- _____. “북한 핵무기 개발과 한국의 외교전략 : 미국 실행정부의 대외정책에 대한 대응을 중심으로.” 『정치정보연구』 제20집 1호 (2017).
- _____. “한반도 주변 국제질서의 불안정성과 한국의 외교전략.” 『한국정치외교사논총』. 제37권 2호 (2016).
- _____. “세계질서와 동북아 지역질서의 안정성에 대한 전망: 세력전이 시각을 중심으로.” 『정치정보연구』 제18집 1호 (2015).
- _____. “신국제정치경제질서의 도래와 세계민주공동체로의 전환.” 『국제정치논총』. 제36집 1호 (1996).
- _____. “미국과 동북아 3국간의 무역분쟁: 패권안정이론과 잉여능력이론의 고찰.” 『국제정치논총』 제35집 1호. (1995).
- 이상환/박광기. “G-20 국가의 보건협력 방안 연구: 21세기 전염병 사례에 대한 국제사회의 갈등과 협력을 중심으로.” 『정치정보연구』 제19집 2호 (2016).
- 이상현 외. 『세종정책총서-한반도 평화대전략』 (성남: 세종연구소, 2022).
- 이영형. “시베리아 공간의 지정학적 의미와 러시아: 지정학적 요소/분석단위를 중심으로

- 로.” 『한국과 국제정치』 제20권 4호 (2004).
- _____. 『지정학』. (서울: 엠애드, 2006).
- 이주희. 2014. 『강자의 조건: EBS 다큐프라임 강대국의 비밀』. 서울: EBS미디어 기획, MID(엠아이디).
- 이진경. 『사회구성체론과 사회과학방법론』 (서울: 그린비, 2008).
- 이택선. 『취약국가 대한민국의 탄생』 (서울: 미지북스, 2020).
- 임혁백. 『비동시성의 동시성: 한국 근대정치의 다중적 시간』 (서울: 고려대출판부, 2014).
- 장훈, 이승주. 『한국형 발전국가의 정치경제사』 (서울: 인간사랑, 2018).
- 전봉근. 『정책연구시리즈: 미중경쟁 시대 한국의 중간국 외교전략 모색』 (서울: 외교안보연구소, 2019).
- 전재성. “미래 50년 한반도 국제정치와 한국의 선택.” 『한국과 국제정치』 제38권 1호 (2022).
- 정보라. “북극해 레짐과 신지정학: 동북아 국가들과 북유럽연안국들 간의 협력을 중심으로.” 한국외국어대학교 석사학위논문. (2015).
- 정찬·서승원. “한중일 3국의 대 동남아시아 전략적 동반자관계 외교 비교 연구: 동맹의 대체재인가, 아니면 보완재인가?” 『일본연구논총』 제55호 (2022).
- 차정미. “국제질서 리더십 변화의 장주기론과 중국의 강대국화 전략-‘기술혁신’과 ‘기술동맹’ 경쟁을 중심으로.” 『한국정치학회보』 제55집 5호 (2021).
- 차태서, “예외주의의 종언? 트럼프 시대 미국패권의 타락한 영혼.” 『국제·지역연구』 28권 3호 (2019).
- 차태서·서정건. “트럼프 행정부와 미국외교의 잭슨주의 전환.” 『한국과 국제정치』 제33권 1호 (2017).
- 최우익, 라승도, 김승철. 『북극의 이해』 (서울: 한국외국어대학교 지식출판콘텐츠원, 2021).
- 최장집. 『한국민주주의의 조건과 전망』 (서울: 나남, 1996).
- 최진우. “유럽연합과 동북아: 관계의 다면성과 한국의 전략.” 『동서연구』 제27권 2호

- (2015).
- 키신저, 헨리(이현주 옮김). 『헨리 키신저의 세계질서』 (서울: 민음사, 2016).
- 황영배. “군사동맹의 지속성: 세력균형론(Balance of Power)과 세력전이론(Power Transition).” 『한국정치학회보』 제29집 3호 (1996).
- 허원영. “2010년대 한중일의 동남아시아에 대한 자금흐름 개관.” 미발표 보고서 (2022.7).
- Agnew, J. (1998). *Geopolitics: Re-visioning World Politics*. New York: Routledge.
- Aimé Césaire. (2000). *Discourse on Colonialism*. New York: Monthly Review Press.
- Albert Memmi. (1957[1965]). *The Colonizer and the Colonized*. Boston: Beacon Press.
- Alexandrova, Anna. (2009). “When Analytic Narratives Explain.” *Journal of Philosophy of History* 3.
- Alexandra Morozkina. (2020). “The New Development Bank in the Global Financial and Economic Architecture.” in Marina Larionova and John J. Kirton (eds.), *BRICS and Global Governance*. Abingdon: Routledge.
- Allison, Roy. (2004). “Strategic Reassertion in Russia’s Central Asia Policy.” *International Affairs* 80-2.
- Amilcar Cabral. (1972). *Revolution in Guinea: Selected Texts*. New York: Monthly Review Press.
- Amy Zegart. (2005). “September 11 and the Adaptation Failure of U.S. Intelligence Agencies.” *International Security* 29-4
- Andrew Scobell, Edmund J. Bruke, Cortez A. Cooper III, Sale Lilly, Chad J. R. Ohlandt, Eric Warner. J.D. Williams (2020). *China’s Grand Strategy*. RAND Corporation.

- Anna Alexandrova. (2009). "When Analytic Narratives Explain." *Journal of Philosophy of History* 3.
- Ananyev, B., Sergi, Bruno S., and Vaslavskiy, Y. (2019). "The Impact of International Sanctions on Russia's Sustainable Development." in Bruno S. Sergi (ed.). *Exploring the future of Russia's economy and markets: towards sustainable economic development*. Bingley. UK: Emerald Publishing Limited.
- Anil Sigdel. (2020). *India in the Era of China's Belt and Road Initiative: How Modi Responds to Xi*. Lanham: Lexington Books.
- Anne Applebaum. (2020). "When the World Stumbled: COVID-19 and the Failure of the International System," in Hal Brands and Francis J. Gavin (eds.), *COVID-19 and World Order: The Future of Conflict, Competition, and Cooperation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Antony J. Blinken. (2021). "A Foreign Policy for the American People." *US Department of State*. March 3, 2021.
- Arase, David(ed.). (2017). *China's Rise and Changing Order in East Asia*. New York: Palgrave Macmillan.
- Ashley, Richard. (1983). "The Eye of Power: The Politics of World Modeling." *International Organization* 37-3.
- Barkin, Samuel. (2009). "Realism, Prediction, and Foreign Policy." *Foreign Policy Analysis* 5.
- Bates, Robert. et al., (1998). *Analytic Narratives*. Princeton: Princeton University Press.
- Benedict Anderson. (1983). *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso.
- Bērziņš, Jānis. (2020). "The Theory and Practice of New Generation Warfare: The Case of Ukraine and Syria." *The Journal of Slavic Military*

Studies. 33-3.

Bertil Lintner. (2018). *China's India War: Collision Course on the Roof of the World*. New Dehli: Oxford University Press.

Betts, Richard. (2007). "Two Faces of Intelligence Failure: September 11 and Iraq's Missing WMD." *Political Science Quarterly*. 122-4.

Biden, Jr. Joseph R., (2020). "Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump." *Foreign Affairs* (March/April 2020).

Brands, Hal. (2014). *What good is grand strategy? : power and purpose in American statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*. New York: Cornell University Press.

Brautigam, Deborah. and Haisen Zhang. (2013). "Green Dreams: Myth and Reality in China's Agricultural Investment in Africa." *Third World Quarterly* 34(9).

Braveboy-Wagner, Jacqueline Anne., (ed.), (2003). *The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks*. Boulder: Lynne Rienner.

Brazinsky, Gregg A. (2009). *Nation Building in South Korea: Koreans, Americans, and the Making of Democracy*. Chapel Hill, NC: The University of North Carolina Press.

Bremer, Stuart. (1977). *Simulated Worlds: A Computer Model of National Decision Making*. Princeton: Princeton University Press.

Bremer, Stuart, ed., (1987). *The GLOBUS Model: Computer Simulation of Worldwide Political and Economic Developments*. Boulder: Westview Press.

Bremer, Stuart and Michael Mihalka. (1977). "Machiavelli in Machina: Or Politics among Hexagons," in Karl Deutsch et al. eds., *Problems of World Modeling: Political and Social Implications*. Cambridge: Ballinger.

- Bueno de Masquita, Bruce. (2010). *The Predictioneer's Game*. 김병화 옮김, 『프리딕셔니어: 미래를 계산하다』 (서울: 웅진지식하우스, 2010).
- Bueno de Masquita, Bruce. (2009). "Recipe for Failure," *Foreign Policy*. November.
- Bueno de Masquita, Bruce. (1998). "The End of the Cold War: Predicting an Emergency Property." *Journal of Conflict Resolution* 42-2.
- Bull, Hedley. (1977). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Bütikofer, Reinhard. (2022). "CAI: Merkel's choice." *Asia Europe Journal* 20.
- Cederman, Lars-Erik. (1997). *Emergent Actors in World Actors: How States and Nations Develop and Dissolve*. Princeton: Princeton University Press.
- Cha, Victor. (1999). *Alignment Despite Antagonism: The United States-Korea-Japan Security Triangle*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Chakrabarty. (2005). "The Legacies of Bandung: Decolonization and the Politics of Culture." *Economic and Political Weekly* 40-46.
- Chan, Steve. (2005). "Is There a Power Transition between the U.S. and China?: The Different Faces of National Power." *Asian Survey* 45(5).
- Charles A. Kupchan and Peter L. Trubowitz. (2021). "The Home Front: Why an Internationalist Foreign Policy Needs a Stronger Domestic Foundation," *Foreign Affairs* vol. 100, no. 3.
- Christensen, Thomas J. (2016). *The China Challenge: Shaping the Choices of a Rising Power*. New York: W. W. Norton & Company.
- Cimbala, Stephen J. and Roger N. McDermott. (2016). "Putin and the Nuclear Dimension to Russian Strategy." *The Journal of Slavic Military Studies* 29-4.

- Colin Elman and Miriam Elman, eds. (2003). *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*. Cambridge: MIT Press.
- Connolly, Richard. (2016). "The Empire Strikes Back: Economic Statecraft and the Securitisation of Political Economy in Russia." *Europe-Asia Studies* 68-4.
- _____. (2018). "Stagnation and Change in the Russian Economy." *Russian Analytical Digest* 213.
- _____. (2018). *Russia's Response to Sanctions*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Council of the European Union. (2003). *European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World*.
- Cox, Michael. (2009). "Why Did We Get the End of the Cold War Wrong?" *British Journal of Politics and International Relations* 11.
- Cross, Sharyl. (2015). "NATO-Russia security challenges in the aftermath of Ukraine conflict: managing Black Sea security and beyond." *Southeast European and Black Sea Studies* 15-2.
- Curtis, Gerald L. (2013). "Japan's Cautious Hawks: Why Tokyo is Unlikely to Pursue an Aggressive Foreign Policy." *Foreign Affairs*. Vol.92, No.2 (March/April 2013).
- Cusack, Thomas and Richard Stoll. (1994). "Collective Security and State Survival in the Interstate System." *International Studies Quarterly* 38.
- _____. (1990). *Exploring Realpolitik: Probing International Relations Theory with Computer Simulation*. Boulder: Lynne Rienner.
- Cynthia Roberts, Leslie Elliott Armijo, and Saori N. Katada. (2018). *The*

- BRICS and Collective Financial Statecraft*. New York: Oxford University Press.
- Cyril Obi. (2010). "African Oil in the Energy Security Calculations of China and India." in Fantu Cheru and Cyril Obi (eds.), *The Rise of China & India in Africa*. London: Zed Books.
- Darryl Jarvis. (2011). "Theorizing Risk and Uncertainty in International Relations: The Contributions of Frank Knight." *International Relations* 25-3.
- Denoon, David. (2021). *China's Grand Strategy: A Roadmap to Global Power?*. New York: New York University Press.
- Didier Bigo. (2017). "International Political Sociology: Rethinking the International through Dynamics of Power." in Tugba Basaran, Didier Bigo, Emmanuel-Pierre Guittet, and R. B. J. Walker (eds.), *International Political Sociology: Transversal Lines*. Abingdon: Routledge.
- Dipesh Chakrabarty. (2005). "The Legacies of Bandung: Decolonization and the Politics of Culture." *Economic and Political Weekly* 40-46.
- Dodds, Klaus. (2007). *Geopolitics: A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press.
- Doshi, Rush. (2021). *The Long Game : China's Grand Strategy to Displace American Order*. New York: Oxford University Press.
- Duffy, Gavan. (1992). "Concurrent Interstate Conflict Simulations: Testing the Effects of the Serial Assumption." *Mathematical and Computer Modelling* 16.
- Economist. (2022). "Putin's aggression has bolstered support for NATO: It helps to have a common enemy." March 23, 2022.
- Economist. (2022). August 13-19, 2022.

- _____. (2021). Jan. 9~15, 2021.
- _____. (2019). “Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead.” November 7, 2019.
- Eggen, Karen-Anna. (2022). “Russia’s strategy towards the Nordic region: Tracing continuity and change.” *Journal of Strategic Studies* 45-3.
- Elman, Colin and Miriam Elman, eds. (2003). *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*. Cambridge: MIT Press.
- Elster, Jon. (2000). “Rational Choice History: A Case of Excessive Ambition.” *American Political Science Review* 94-3.
- Emma Mawdsley, (2012). *From Recipients to Donors: Emerging Powers and the Challenging Development Landscape*. London: Zed Books.
- Envall, H.D.P. and Ian Hall. (2016). “Asian Strategic Partnerships: New Practices and Regional Security Governance.” *Asian Politics and Policy* Vol.8 No.1 (June 2016).
- Ervin Laszlo, Jorge Lozoya, A. K. Bhattacharya, Jaime Estevez, Rosario Green and Venkata Raman, (1980). *The Obstacles to the New International Economic Order*. New York: Pergamon.
- European Commission. (2021). “The Global Gateway.” *JOIM*(2021) 30 final. December 1, 2021.
- _____. (2019). “EU-China—A Strategic Outlook.” *JOIM*(2019) 5 final. March 12, 2019.
- _____. September 19, 2018. “Connecting Europe and Asia - Building blocks for an EU Strategy.” *JOIN*(2018) 31 final.
- European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2021). “The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific.” Joint Communication to the European Parliament and Council, *JOIM*(2021) 24 final. September 16, 2021.

European Council, Press release, (2017). "United we stand, divided we fall: letter by President Donald Tusk to the 27 EU heads of state or government on the future of the EU before the Malta summit." January 31, 2017.

European Union. (2022). A Strategic Compass for Security and Defence: For a European Union that Protects its Citizens, Values and Interests and Contributes to International Peace and Security.

_____. (2019). "The Strategic Outlook." March 12, 2019.

_____. (2016). "Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe." A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy.

Flint, Colin. (2007). Introduction to Geopolitics. New York: Routledge.

Fortescue Stephen. (2016). "Russia's economic prospects in the Asia Pacific Region."

Journal of Eurasian Studies 7.

Frank Knight. (1921). *Risk, Uncertainty and Profit*. Boston: Houghton Mifflin.

Frantz Fanon. (1952[2008]). *Black Skin, White Masks*. New York: Grove Press.

Freeman, Carla P. (2018). "New strategies for an old rivalry? China-Russia relations in Central Asia after the energy boom." *The Pacific Review* 31-5.

Freeman John and Brian Job. (1979). "Scientific Forecasts in International Relations: Problems of Definition and Epistemology." *International Studies Quarterly* 23-1.

Gaddis John Lewis. (1992). "International Relations Theory and the End of the Cold War." *International Security* 17-3.

- Gates Scott. Sang-Hwan Lee and Wonjae Hwang. (2021). "The challenge facing middle powers: South Korea and India in the era of power competition between the United States and China." *International Area Studies Review*. 24(2).
- Gavan Duffy. (1992). "Concurrent Interstate Conflict Simulations: Testing the Effects of the Serial Assumption." *Mathematical and Computer Modelling* 16.
- George F. Kennan. (1947). "The Sources of Soviet Conduct," *Foreign Affairs* 25-4.
- Gill, Graeme. (2015). "Putin, Nationalism and Foreign Policy." in R. Kanet and M. Sussex, Power (eds.). *Politics and Confrontation in Eurasia: Foreign Policy in a Contested Region*. London: Palgrave Macmillan.
- Gilpin, Robert. (1975). *US Power and the Multinational Corporation: The Political Economy of Foreign Direct Investment*. Basic Books.
- Gray King, Robert Keohane and Sidney Verba. (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Gulshan Sachdeva. (2018). "Indian Perceptions of the Chinese Belt and Road Initiative." *International Studies* 55(4).
- Fantu Cheru and Cyril Obi. (2010). "Introduction - Africa in the Twenty-first Century: Strategic and Development challenges." in Fantu Cheru and Cyril Obi (eds.), *The Rise of China & India in Africa*. London: Zed Books.
- Haas, Ernst B. (1980). "Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes." *World Politics*. 32(3).
- Haass, Richard. (2021). "The Age of America First." *Foreign Affairs* November/December.
- Haass, Richard N., and Charles A. Kupchan, "The New Concert of Powers:

- How to Prevent Catastrophe and Promote Stability in a Multipolar World,” Foreign Affairs, March 23, 2021.
- Hal Brands. (2014). *What good is grand strategy? : power and purpose in American statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*. New York: Cornell University Press.
- Hamilton, Daniel S. (2022). “CAI is DOA.” *Asia Europe Journal* 20. 65-68.
- Harsh V Pant and Tom Milford. (2021). “The UK Shifts to the Indo-Pacific: An Opportunity for India-UK Ties.” *Issue Brief, Observer Research Foundation (ORF)*. No. 444, February 2021.
- Harkavy, Robert. (1997). “Images of the Coming International System.” *Orbis* 41-4.
- Haroche, Pierre and Martin Quencez. (2022). “NATO Facing China: Responses and Adaptations.” *Survival* 64:3.
- Hartshorne, R. (1950). “The Functional Approach in Political Geography.” in Jackson, W. A. D. ed., *Politics and Geographic Relationships*. Englewood Cliffs. NJ: Prentice- Hall.
- Hatlebrekke, Kjetil and M. L. R. Smith. (2010). “Towards a New Theory of Intelligence Failure? The Impact of Cognitive Closure and Discourse Failure.” *Intelligence and National Security* 25-2.
- Hedley Bull, (1977). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Herd, Graeme. (2010). “Security Strategy: Sovereign Democracy and Great Power Aspirations.” in Mark Galeotti (ed.). *The Politics of Security in Modern Russia*. Burlington, VT: Ashgate.
- Hillary Clinton. (2011). “America's Pacific Century.” *Foreign Polic.*, November 2011.
- Hillman, Jennifer and David Sacks. (2021). “China’s Belt and Road:

- Implications for the United States.” *Independent Task Force Report* No. 79. New York: Council on Foreign Relations.
- Horesh, Niv. (2021). *China’s Grand Strategy under Xi Jinping*. New York: Routledge.
- Huntington, Samuel. (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon and Schuster.
- Hurley John., Scott Morris, and Gailyn Portelance. (2018). “Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective.” CGD Policy Paper 11. March 2018.
- Hwang, Hokyu. (2006). “Planning Development: Globalization and the Shifting Locus of Planning.” in Gili S. Drori, John W. Meyer and Hokyu Hwang (eds.), *Globalization and Organization: World Society and Organizational Change*. New York: Oxford University Press.
- Ido Oren, (2006). “Can Political Science Emulate the Natural Sciences? The Problem of Self-Disconfirming Analysis,” *Polity* 38-1.
- Ikenberrhy, G. John. (2018). “The End of Liberal International Order?.” *International Affairs* 94-1.
- _____. (2011). *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Imre Lakatos, (1978). *The Methodology of Scientific Research Programme*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jahn, Beate. (2018). “Liberal Internationalism: historical trajectory and current prospects.” *International Affairs* 94-1.
- Jarvis, Darryl. (2011). “Theorizing Risk and Uncertainty in International Relations: The Contributions of Frank Knight.” *International Relations* 25-3.

- Jervis, Robert. (2010). *Why Intelligence Fails: Lessons from the Iranian Revolution and the Iraq War*. Ithaca: Cornell University Press.
- Jin, Kai. (2016). *Rising China in a Changing World: Power Transitions and Global Leadership*. New York: Palgrave Macmillan.
- Kazantsev, Andrei. (2008). "Russian Policy in Central Asia and the Caspian Sea Region." *Europe-Asia Studies* 60-6.
- Kennan, George F. (1947). "The Sources of Soviet Conduct." *Foreign Affairs* 25-4.
- Kennedy, Paul. (1989). *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. Vintage Books.
- Khoo, Su-ming. (2020). "COVID-19 Pandemic Ignorance and the 'Worlds' of Development," in Pádraig Carmony, Gerard McCann, Clodagh Colleran and Ciara O'Halloran (eds.), *COVID-19 in the Global South*. Bristol: Bristol University Press.
- Kim, Samuel(eds.). (2003). *The International Relations of Northeast Asia*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.
- Kim, Woosang. (1991). "Alliance Transitions Great Power War." *American Journal of Political Science*. 35(4).
- Kindleberger, Charles P. (1973). *The World in Depression, 1929-1939*. The University of California Press.
- _____. (1981). "Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides." *International Studies Quarterly* 25.
- King, Gary, Robert Keohane and Sidney Verba. (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Kjetil Hatlebrekke and M. L. R. Smith. (2010). "Towards a New Theory of

- Intelligence Failure? The Impact of Cognitive Closure and Discourse Failure.” *Intelligence and National Security* 25-2.
- Knight, Frank. (1921). *Risk, Uncertainty and Profit*. Boston: Houghton Mifflin.
- Knorr Klaus and James Rosenau, eds. (1969). *Contending Approaches to International Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Konnander, Vilhelm. (2005). “What prospects for Russia in the Baltic Sea region?: Cooperation or isolation?.” in Jakob Hedenskog, Vihelm Konnander, Bertil Nygren, Ingmar Oldberg and Christer Pursiainen, *Russia as a Great Power: Dimension of security under Putin*. New York: Routledge.
- Korolev, Alexander. (2016). “Russia's Reorientation to Asia: Causes and Strategic Implications.” *Pacific Affairs* 89-1.
- Krasner, Stephen D. (1976). “State Power and the Structure of International Trade.” *World Politics* 28.
- _____. (1985). *Structural Conflict: The Third World Against Global Liberalism*. The University of California Press.
- Kuhns, Woodrow. (2003). “Intelligence Failures: Forecasting and the Lessons of Epistemology,” in Richard Betts and Thomas Mahnken, eds. *Paradoxes of Strategic Intelligence: Essays in Honor of Michael I. Handel*. London: Frank Cass.
- KURT M. CAMPBELL AND RUSH DOSHI. (2021). “How America Can Shore Up Asian Order: A Strategy for Restoring Balance and Legitimacy.” *Foreign Affairs* January 12, 2021.
- Laenen, Ria. (2012). “Russia’s ‘Vital and Exclusive’ National Interests in the Near Abroad.” in Maria R. Freire and Roger E. Kanet (eds.). *Russia and its Near Neighbours: Identity, Interests and Foreign Policy*. London: Palgrave Macmillan.

- Lakatos, Imre. (1978). *The Methodology of Scientific Research Programme*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lars-Erik Cederman, (1997). *Emergent Actors in World Actors: How States and Nations Develop and Dissolve*. Princeton: Princeton University Press.
- Layton, Samuel. (2014). "Reframing European security: Russia's proposal for a new European security architecture." *International Relations* 28-1.
- Lee, Sang-Hwan. (2015). "Global and regional orders in the 21st century in terms of multi-layered power transition theory: The cases of US-China and China-Japan relations." *International Area Studies Review* 18(3).
- _____. (2020). "Trilateral Trade and Taking a Side Between the US and China." *Korean Journal of Defense Analysis* 32(4).
- Lee, S. W., and Cho, H. (2018). "A Subtle Difference between Russia and China's Stances toward the Korean Peninsula and Its Strategic Implications for South Korea." *Journal of International and Area Studies* 25-1.
- Lemke, Douglas and William Reed. (1996). "Regime Types and Status Quo Evaluations." *International Interactions* 22(2).
- Leonard, Mark and Nicu Popescu. (2007). *A power audit of EU-Russia relations*. London: European Council on Foreign Relations.
- Leverett, Flynt and Wu Bingbing. (2016). "The New Silk Road and China's Evolving Grand Strategy," *The China Journal* 77.
- Liddell Hart. (1957), *Strategy*. New York : Praeger.
- Lind, Jennifer and Daryl G. Press. (2021). "Should South Korea build its own nuclear bomb?." *The Washington Post*. October 7, 2021.
- Lippmann, Walter. (1947). *The Cold War: A Study in U. S. Foreign Policy*.

- New York: Harper and Brothers.
- Lissovolik Y., and Kuznetsov, A. (2019). "Regional economic integration as a gateway to economic modernization." in Torbjörn Becker and Susanne Oxenstierna (eds.). *The Russian Economy under Putin*. New York: Routledge.
- Louro, Michele L. (2013). "'Where National Revolutionary Ends and Communist Begins': The League against Imperialism and the Meerut Conspiracy Case," *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East* 33-3.
- Mackinder, Halford John. (1919). *Democratic Ideals and Reality: A Study in the Politics of Reconstruction*. London: Constable and Co. Ltd.
- Mahan, Alfred. (1962). "The Influence of Sea Power upon History." in Sprout. Harold Hance, and Margaret Tuttle Sprout. 1962. *Foundations of International Politics*. New York: D.Van Nostrand Co.
- Makarychev A., and Yatsyk, A. (2017). "The Sword and the Violin: Aesthetics of Russia's Security Policy." *Journal of Slavic Military Studies* 30-4
- Malone, David M. and Rohan Mukherjee. (2011). "From High Ground to High Table: The Evolution of Indian Multilateralism." *Global Governance* 17(3).
- Mark Tran, (2013). "Brazil and China Scramble for Agricultural Influence in Africa." *Guardian*. 27 August 2013.
- Mazarr, Michael J. Miranda Priebe, Andrew Radin, Astrid Stuth Cevallos. (2016), *Understanding the Current International Order*, RAND corporation.
- Mckeown, Timothy J. (1983). "Hegemonic Stability Theory and 19th Century Tariff Levels in Europe." *International Organization* 37.
- McRae, Hamish. (1994). *The World in 2020: Power, Culture and Prosperity*.

- Harvard Business School Press.
- Mearsheimer, John J. (2019). "Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order." *International Security* Vol. 43 No. 4.
- _____. (2012). "Introduction," in George F. Kennan. *American Diplomacy*. Chicago: Chicago University Press.
- _____. (2004). *The Tragedy of Great Power Politics*. 이춘근 옮김, 『강대국 국제정치의 비극』. (서울: 나남, 2004).
- _____. (2001). *The Tragedy of Great Politics*. New York: W. W. Norton.
- Mearsheimer, John J., and Stephen Walt. (2016). "The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy." *Foreign Affairs*. vol. 95 no. 4..
- _____. (2013). "Leaving Theory Behind: Why Simplistic Hypothesis Testing Is Bad for International Relations." *European Journal of International Relations* 19-3.
- Min Ye, (2020). *The Belt Road and Beyond: State-Mobilized Globalization in China, 1998-2018*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Modelski, George. (1987). *Long Cycles in World Politics*. University of Washington Press.
- Mohammed Ayoob. (1995). *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Morgenthau, Hans. (1979). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. 5th Edition. New York: Alfred a Knopf.
- _____. (1972). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. 5th Edition. New York: Alfred a Knopf.

- _____. (1948). *Politics Among Nations*. New York: Alfred. A. Knopf.
- Morton, Kaplan. (1957). *System and Process in International Politics*. New York: John Wiley & Sons.
- Nadkarni, Vidya. (2010). *Strategic Partnerships in Asia: Balancing with Alliances*. Taylor & Francis Group.
- New Development Bank. (2014). Agreement on the New Development Bank - *Fortaleza*. Shaghai: New Development Bank. July 15, 2014.
- New York Times. (2022). "Germany's Chancellor Has 'a Lot' for Ukraine. But No Battle Tanks" September 25, 2022.
- _____. (2022). "A More Muscular NATO Emerges as West Confronts Russia and China." June 22, 2022.
- _____. (2022). "Germany says it is moving quickly to cut the cord on Russian energy." March 25, 2022.
- Nguyen Thi Huong Giang. (2020). "The Importance of ASEAN-Korea Relationship to the Indo-Pacific's Regional Security." *The Future of ASEAN-Korea Partnership* Vol.4.
- NRC 2021 세계전략연구회. "2. 신흥 선도국의 대외전략(대외전략팀)." 『NRC 2021 세계전략연구회 최종보고서』(세종: 경제·인문사회연구회, 2022).
- Nye, Joseph S. Jr. (2010). "American and Chinese Power after the Financial Crisis." *The Washington Quarterly* 33-4.
- _____. (2010). "The Future of American Power: Dominance and Decline in Perspective," *Foreign Affairs* 89-6(Nov/Dec 2010).
- _____. (2004). "Soft Power: The Means to Success in World Politics." *Foreign Affair*. May/June 2014 Issue.
- _____. (1992). "What New World Order?" *Foreign Affairs* 71-2.
- Nye, Joseph S. Jr., Brent Scowcroft and Martin Feldstein. (2010). *The Global*

- Economic Crisis: and Potential Implications for Foreign Policy and National Security*. Washington, D.C.: Aspen Institute Publisher.
- Oberdorfer, Don. (2013). *The Two Koreas: A Contemporary History*. NY: Basic Books.
- Oldberg, Ingmar. (2005). "Foreign policy priorities under Putin: a tour d'horizon." in Jakob Hedenskog, Vihelm Konnander, Bertil Nygren, Ingmar Oldberg, and Christer Pursiainen (eds.). *Russia as a Great Power: Dimension of security under Putin*. New York: Routledge.
- Oren, Ido. (2006). "Can Political Science Emulate the Natural Sciences? The Problem of Self-Disconfirming Analysis." *Polity* 38-1.
- Organski, A. F. K. and Jacek Kugler. (1980). *The War Ledger*. Chicago: University of Chicago Press.
- Organski, A. F. K. (1958). *World Politics*. New York: Alfred. A. Knopf.
- Otte, T. G. (2022). *Zeitenwende: Russia's War against Ukraine and the End of the Thirty*.
- Parameswaran, Prashanth. (2014). "Explaining U.S. Strategic Partnerships in the Asia-Pacific Region: Origins, Developments and Prospects." *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*. Vol.36, No.2.
- Paramonov, O., and Puzanova, O. (2018). "Russia's Policy toward Japan and Regional Security in the Asia-Pacific." *Asian Politics & Policy* 10-4.
- Paul B. Stares, Qingguo Jia, Nathalie Tocci, Dhruva Jaishankar, and Andrey Kortunov, (2020). "Perspectives on a Changing World Order," *Council on Foreign Relations* June 2020.
- Pepe, Jacopo M. (2020). "The "Eastern Polygon" of the Trans-Siberian rail line: a critical factor for assessing Russia's strategy toward Eurasia and the Asia-Pacific." *Asia Europe Journal* 18.

- Pooja Jain, and Danilo Marcondes. (2017). “Malleable Identities and Blurring Frontiers of Cooperation: Reflection from India’s “Distinct” Engagement with Senegal and Mozambique,” in Isaline Bergamaschi, Phoebe Moore and Arlene B. Tickner (eds.), *South-South Cooperation Beyond the Myths: Rising Donors. New Aid Practices?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Popper, Karl. (2002). *Conjectures and Refutations: The Growth of Scientific Knowledge*. London: Routledge.
- Pyle, Kenneth B. (2018). “Japan’s Return to Great Power Politics: Abe’s Restoration.” *Asia Policy*. Vol.13 No.2 (April, 2018).
- Pynnöniemi, Katri. (2018). “Russia’s National Security Strategy: Analysis of Conceptual Evolution.” *The Journal of Slavic Military Studies* 31-2.
- Rangsimaporn, Paradorn. (2009). *Russia as an Aspiring Great Power in East Asia: Perceptions and Policies from Yeltsin to Putin*. New York: Palgrave Macmillan.
- Ray, James Lee and Bruce Russett, (1996). “The Future as Arbiter of Theoretical Controversies: Predictions, Explanation, and the End of the Cold War,” *British Journal of Political Science* 26.
- Rey, Matthieu. (2014). “‘Fighting Colonialism’ versus ‘Non-Alignment’: Two Arab Points of View on the Bandung Conference,” in Nataša Mišković, Harald Fischer-Tiné and Nada Boškowska (eds.), *The Non-Aligned Movement and the Cold War: Dehli-Bandung-Belgrade*. Abingdon: Routledge.
- Rinna, Anthony V. (2020). “Russia-South Korea Relations and the U.S. Indo-Pacific Strategy.” *Asia Policy* 15-4.
- Robinson, Neil. (2013). “The Contexts of Russia’s Political Economy: Soviet Legacies and Post-Soviet Policies,” in Neil Robinson (ed.). *The Political Economy of Russia*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.

- Rosenau, James. (1990). *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton: Princeton University Press.
- Rush Doshi (2021), *The Long Game : China's Grand Strategy to Displace American Order*. (New York: Oxford University Press).
- Russo, Federico. (2016). "The 'Russia Threat' in the Eyes of National Parliamentarians: An Opportunity for Foreign Policy Integration?" *Journal of European Integration* 38:2.
- Sartre Jean-Paul. (1948). *Black Orpheus*. New York: French & European Publications.
- Sakwa, Richard. (2019). *Russia's Futures*. Cambridge, UK: Polity.
- Samuel Barkin. (2009). "Realism, Prediction, and Foreign Policy," *Foreign Policy Analysis* 5.
- Samuel Huntington. (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon and Schuster.
- Sanjay K. Bhardwaj (ed.), (2022). *The Chinese Shadow on India's Eastward Engagement: The Energy Security Dimension*. Abingdon: Routledge.
- Scobell, Andrew; Edmund J. Burke; Cortez A. Cooper III; Sale Lilly; Chad J. R. Ohlandt; Eric Warner; J.D. Williams. (2020). *China's Grand Strategy, Trends, Trajectories, and Long-Term Competition*. RAND Corporation.
- Sempa, Francis P. (2007). *Geopolitics*. NJ: Transaction Publishers.
- Shaw, Timothy M. (2010). "China, India and (South) Africa: What International Relations in the Second Decade of the Twentieth-first Century?" in Fantu Cheru and Cyril Obi (eds.), *The Rise of China & India in Africa*. London: Zed Books.
- Shebonti Ray Dadwal and Chithra Purushothaman. (2017). "CPEC in Pakistan's Quest for Energy Security." *Strategic Analysis* 5.

- Silove, Nina. (2018). "Beyond the Buzzword: The Three Meanings of 'Grand Strategy'." *Security Studies* 27:1.
- Singer, David J. (1999). "Prediction, Explanation, and the Soviet Exit from the Cold War." *International Journal of Peace Studies* 4-2.
- Singham, A. W. and Shirley Hume. (1986). *Non-Alignment in the Age of Alignment*. London: Zed Books.
- Sitaraman, Ganesh Sitaraman. (2020). "A Grand Strategy of Resilience: American Power in the Age of Fragility." *Foreign Affairs* Vol.99 No.5 (September/October 2020).
- Smith, Jeff M. (2014). *Cold Peace: China-India Rivalry in the Twenty-First Century*. Lanham: Lexington Books.
- Snetkov, Aglaya. (2015). *Russia's Security Policy under Putin: A critical perspective*. New York: Routledge.
- South Commission. (1990). *The Challenge of the South: The Report of the South Commission*. New York: Oxford University Press.
- Starr, Harvey Starr. (2013). *On Geopolitics: Space, Place, and International Relations*. New York: Taylor & Francis.
- Surkov, Vladislav. (2008). "Russian Political Culture: The View from Utopia." *Russian Politics and Law* 46-5.
- Sutter, Robert G. (2017). *US-China Relations: Perilous Past, Uncertain Present*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.
- Szewczyk, Bart M. J. (2021). *Europe's Grand Strategy: Navigating a New World Order*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- The White House. (2021). *Interim National Security Strategic Guidance*. March 3, 2021.
- Thorun, Christian. (2009). *Explaining Change in Russian Foreign Policy*. London: Palgrave Macmillan.

- Trenin, Dmitri. (2011). "Russian policies toward the Nordic-Baltic region." *Nordic-Baltic Security in the 21st Century*. The Regional Agenda and the Global Role. Atlantic Council.
- Tsygankov, A. P. (2003). "Mastering space in Eurasia: Russia's geopolitical thinking after the Soviet break-up." *Communist and Post-Communist Studies* 36-1.
- Tyushka, Andriy. (2022). "Weaponizing narrative: Russia contesting Europe's liberal identity, power and hegemony." *Journal of Contemporary European Studies* 30-1.
- Tyushka, Andriy and Lucyna Czechowska. (2019). "Strategic Partnerships, International Politics and IR theory." Lucyna Czechowska et al. (ed.). *States, International Organizations and Strategic Partnerships*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Vijay Prashad, (2012). *The Poorer Nations: A Possible History of the Global South*. New York: Verso.
- Walt, Stephen. (2021). "Is Biden's Foreign Policy Failing?" *Foreign Policy* SEPTEMBER 30.
- Walter Lippmann. (1947). *The Cold War: A Study in U. S. Foreign Policy*. New York: Harper and Brothers.
- Waltz, Kenneth. (1979). *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley.
- Walzer, Michael. (2004). *Arguing about War*. New Haven: Yale University Press.
- W. E. B. Du Bois. (1945). *Color and Democracy: Colonies and Peace*. New York: Harcourt, Brace and Co.
- Wenger, Andreas. (2006). "Russian business power as a source of transnational conflict and cooperation." in Andreas Wenger, Jeronim Perović, and Robert W. Orttung (eds.). *Russian Business Power: The role of Russian business in foreign and security relations*. New York:

- Routledge.
- Wilkins, Thomas. (2015). "From Strategic Partnership to Strategic Alliance? Australia-Japan Security Ties and the Asia-Pacific." *Asia Policy*. No.20.
- _____. (2008). "The Russo-Chinese Strategic Partnership: A New Form of Security Cooperation?" *Contemporary Security Policy*. Vol.29, No.2.
- Wright, Richard. (1956). *The Color Curtain: A Report on the Bandung Conference*. New York: World Publishing Company.
- Yahuda, Michael. (2019). *The International Politics of the Asia-Pacific*. London: Routledge.
- Ye, Zhicheng. (2011). *Inside China's Grand Strategy: the Perspective from the People's Republic*. Kentucky: The University Press of Kentucky.
- Young, Robert J. C. (2003). *Postcolonialism: A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press.
- Zagorski, Andrei. (2009). "Multilateralism in Russian foreign policy approaches." in Elana W. Rowe and Stina Torjesen. *The Multilateral Dimension in Russian Foreign Policy*. New York: Routledge.
- Zegart, Amy. (2005). "September 11 and the Adaptation Failure of U.S. Intelligence Agencies." *International Security* 29-4.
- Zhang Jiuang and Li Xing. (2014). "'Chineseness' as Socialization: China and the ASEAN in East Asian Regionalism." in Li Xing (ed.), *The BRICS and Beyond: The International Political Economy of the Emergence of a New World Order*. Abingdon: Routledge.
- Zoellick, Robert (2010). *The End of the Third World? Modernizing Multilateralism for a Multipolar World*. Washington, D. C.: World Bank.

- 陈宗胜. 2021. “百年未有之大变局与人类文明的更替演进—兼及新冠肺炎疫情全球蔓延加剧大变局进程.”『学术前沿』2021.07.
- 陈艳艳. 2022. “中国共产党对百年未有之大变局的阐释及其贡献.”『西南交通大学学报』2022年 1月.
- 韩爱勇. 2020. “百年未有之大变局下中国周边外交的策略选择.”
- 韩升, 段晋云. “百年未有之大变局下全人类共同价值的国际传播机制建构.”『学习论坛』2022年3月.
- 胡鞍钢. 2021. “中国与世界百年未有之大变局：基本走向与未来趋势.”『新疆师范大学学报』2021年05期.
- 姜安印, 刘博. “世界百年未有之大变局视野下的“一带一路”研究.”『上海经济研究』2021年第1期.
- 刘睿, 王越. 2022. “世界百年未有之大变局的科学应对方略探析-基于正确对待科技的视角.”『江汉论坛』2022年2月.
- 罗建波. 2018. “中国与发展中国家关系为什么很重要.”『中国投资』2018年第19期.
- 季哲忱, 陈晔. 2021. “在世界百年未有之大变局中深刻理解中国共产党的百年奋斗历程—“深入学习研讨党的十九届六中全会精神专家学者座谈会”会议综述.”『当代中国与世界』2021年第4期.
- 丑则静. “维护践行多边主义 破解全球治理之困.”
- 钮维敏. 2020. “中国特色全球治理观视域下的“一带一路”倡议及其特点.”『宁夏社会科学』2020年第3期.
- 张雨寒. 2021. ““习近平关于“世界百年未有之大变局”重要论述研究.”『大庆社会科学』2021年12月.
- 姚勤华. 2015. ““一带一路”系中国崛起大战略.”『社会观察』
- 王晓泉. 2021. “中国崛起视域下的“百年未有之大变局”及其应对.”『北方论丛』2021年第3期.
- 王遐见,高园园. 2022. “在百年未有之大变局中开创人类命运共同体新局面.”『西华大学学

- 报』2022年1月.
- 王天民, 张骄阳. “刍论在百年未有之大变局中坚定文化自信.” 『思想文化教育』 2022年第1期.
- 辛向阳. “科学社会主义视野下百年未有之大变局.” 『世界社会主义研究』 2019年第10期.
- 杨河. 2021. ““世界处于百年未有之大变局”的哲学思考.” 『北京大学学报』 第58卷第5期.
- 袁新月. 2021. “论百年未有之大变局背景下的中国发展.” 『现代商贸工业』 2021年第21期.
- 张蕴岭. “如何认识“一带一路”大战略.” 『中国经济报告』 2015年第5期.
- 人民网. “共建一带一路倡议和人类命运共同体理念为国际社会作出突出贡献.” 2021.08.28.
- 白石隆. 『海洋アジア vs. 大陸アジア: 日本の国家戦略を考える』(東京: ミネルヴァ書房, 2016).
- 添谷芳秀. 『米中の狭間を生きる』(東京: 慶應義塾大学出版会, 2015).
- 吉田茂. 『回想十年(第三卷)』(東京: 新潮社, 1957).
- 山本満. “日中復交・革新外交の次の課題.” 『中央公論』(1972.12.).

Анохина, А. А. “КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ СООТНОШЕНИЯ ПОНЯТИЙ «СУВЕРЕНИТЕТ», «НЕЗАВИСИМОСТЬ» И «ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЦЕЛОСТНОСТЬ».” Экономика, Управление, Право 15-3 (2015).

2 웹사이트

대통령비서실. 김영삼 대통령 1995.1.1. 신년사 (1995).

[https://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp?spMode=view
&artid=1308055&catid=c_pa02062](https://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp?spMode=view&artid=1308055&catid=c_pa02062)

매일경제. 중국, 고위급회담서 美에 '3대 마지노선' 강력 경고 (2021.7.27.)

<https://www.mk.co.kr/news/world/view/2021/07/722425/>

세계일보, [이상환칼럼] '가치공유 우선' 외교 독트린 천명해야 (2022.03.13.)

<https://www.segye.com/newsView/20220313507601>

연합뉴스, 서방의 중국 협공...미·EU 등 "위구르 인권탄압" 동시다발 제재 (2021.3.23.)

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210323002252071>

조선일보, 영향력 키우는 중국, 유엔 산하기구 15곳 중 4곳 수장 맡아 (2020.4.20.)

https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2020/04/20/2020042000160.html (검색일: 2022.9.10.)

한국경제신문, '중간국 딜레마'가 한국 외교에 주는 시사점 [신범식의 국제정치 읽기] (2022.01.19.)

<https://www.hankyung.com/international/article/202201198382i>

한국경제TV, '세계 1위 경제대국'...돌고 돌아 결국 미국 (2021.12.16.)

<https://www.wowtv.co.kr/NewsCenter/News/Read?articleId=2021121637291>

ASEAN. "ASEAN Outlook on the Indo-Pacific." *Statement and Communiques*. (June 23, 2019)

<https://asean.org/speechandstatement/asean-outlook-on-the-indo-pacific/>

BBC World Service & Globe Scan. Global Poll.

<http://www.globescan.com>

Biharprabha News. BRICS Development bank top on Agenda of 6th BRICS Summit (July 15, 2014.)

- http://news.biharprabha.com/2014/07/brics-development-bank-top-on-agenda-of-6th-brics-summit/ (검색일: 2022.5.9.)
- Bloomberg News. China Considers Buying Stakes in Russian Energy, Commodity Firms (March 8, 2022.)
https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-03-08/china-considers-buying-stakes-in-russian-energy-commodity-firms
- Borrell, Josep. Putin's War Has Given Birth to Geopolitical Europe. *Project Syndicate: The World Opinion Page*. (Mar 3, 2022.)
https://www.project-syndicate.org/commentary/geopolitical-europe-responds-to-russias-war-by-josep-borrell-2022-03 (검색일: 2022.9.9.).
- Brzozowski, Alexandra et al. European NATO allies harden China stance but cracks remain. *EURACTIV*. (June 27, 2022.)
https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/european-nato-allies-harden-china-stance-but-cracks-remain/?utm_source=piano&utm_medium=email&utm_campaign=22265&pnespid=tLhnWXlFNrIBgeXFqWXqFIDXphGsTsV0KeG6wPlp.kJmk3jWzbz1s6sKO2wnoZeJYfJWNaw9TQ (검색일: 2022.9.20.).
- Carnegie Endowment for International Peace. Chinese Mining and Indigenous Resistance in Ecuador. (September 20, 2021 PAPER)
https://carnegieendowment.org/2021/09/20/chinese-mining-and-indigenous-resistance-in-ecuador-pub-85382?utm_source=carnegieemail&utm_medium=email&utm_campaign=announcement&mkt_tok=MDk1LVBQVi04MTMAAAF_p6ZDi5O931NE9_D_vj0H3mgUqrvWcBZtCUO4PhlwXYoH3fKELNjJKNURVZ-yukULGHpDZYlnlDK9upqNqSTULWbbQLSgkFQrUNQ39UJZnhl (검색일: 2022.9.22.)
- _____. Chinese Development Assistance: A New Approach or More of the Same? (MARCH 23, 2021 ARTICLE)
https://carnegieendowment.org/2021/03/23/chinese-development-assistance-new-approach-or-more-of-same-pub-84141 (검색일: 2021.9.1.)

Chad P. Bown. Four years into the trade war, are the US and China decoupling?. *Peterson Institute for International Economics*. (2022.10.20.)
<https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/four-years-trade-war-are-us-and-china-decoupling>

Christina Wielkie. Biden warns Xi of global backlash if China helps Russia's attack on Ukraine. *CNBC*. (March 18, 2022.)
<https://www.cnn.com/2022/03/18/china-says-xi-biden-call-focused-on-the-need-for-peace-in-ukraine.html>

Charles L. Glaser. Washington Is Avoiding the Tough Questions on Taiwan and China: The Case for Reconsidering U.S. Commitments in East Asia. *Foreign Affairs*. (April 28, 2021.)
<https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2021-04-28/washington-avoiding-tough-questions-taiwan-and-china>

Council on Foreign Relations. blog post: The United States and India: Multilaterally Abridged Allies. (August 23, 2021.)
<https://www.cfr.org/blog/united-states-and-india-multilaterally-abridged-allies> (검색일: 2021.9.20.)

Deirdre Shesgreen. 'War rarely goes as planned': New report tallies trillions US spent in Afghanistan, Iraq. *USA TODAY*. (September 1, 2021.)
<https://www.usatoday.com/story/news/politics/2021/09/01/how-much-did-war-afghanistan-cost-how-many-people-died/5669656001/>

Derek Thompson. The Deep Story of Trumpism. *The Atlantic*. (December 29, 2020.)
<https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/12/deep-story-trumpism/617498/>

Economist. A risk-averse Germany enters an age of confrontation. (March 19, 2022.)
<https://www.economist.com/europe/2022/03/19/a-risk-averse-germany-enters-an-age-of-confrontation>

Editorial. Quad mechanism turning into 'sinister gang of Indo-Pacific'.

- Global Times*. (Sep 23, 2021.)
<https://www.globaltimes.cn/page/202109/1234988.shtml>
- European Commission. Sanctions adopted following Russia's military aggression against Ukraine. (2022.)
https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine_en (검색일: 2022.9.30.).
- European Council. EU-India Connectivity Partnership (May 8, 2021.)
<https://www.consilium.europa.eu/media/49508/eu-india-connectivity-partnership-8-may-2.pdf> (검색일: 2021.9.22.)
- European Union. Official Journal of the European Union: L0991 (Volume 64, March 22, 2021.)
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2021:0991:FULL&from=EN> (검색일: 2021.9.22.)
- Evelyn Cheng. Tense U.S.-China meeting ends, Beijing official says relations are in a 'stalemate'. *CNBC*. (July 25, 2021.)
<https://www.cnn.com/2021/07/26/us-china-tianjin-meeting-wendy-sherman-xie-feng-wan>
- Farah Stockman. This is the Russian-China Friendship that Nixon Feared. *The New York Times*. (February 21, 2022.)
<https://www.nytimes.com/2022/02/20/opinion/nixon-china.html>
- Financial Times. EU and India plan global infrastructure deal (April 21, 2021.)
<https://www.ft.com/content/2e612c38-aba9-426a-9697-78e11ab1c697> (검색일: 2021.8.15.)
- Forbes. BRICS New Development Bank Threatens Hegemony Of U.S. Dollar. (Dec 22, 2014.)
<https://www.forbes.com/sites/realspin/2014/12/22/brics-new-development-bank-threatens-hegemony-of-u-s-dollar/?sh=22cadab27f89> (검색일: 2022.9.9.)

Foreign Affairs. China Has Lost India. (October 4, 2022.)

https://www.foreignaffairs.com/china/china-has-lost-india?fbclid=IwAR2SvgMTlZks1dDWEo1PCKZ-9-H3Sikq22RFngMsPAKL4bZibrATtr6za_8 (검색일: 2022. 10. 1.)

Frédéric Grare. The EU's Indo-Pacific strategy: A chance for a clear message to China and Europe's allies. *Commentary, European Council on Foreign Relations*. (April 22, 2021.)

<https://ecfr.eu/article/the-eus-indo-pacific-strategy-a-chance-for-a-clear-message-to-china-and-europes-allies/> (검색일: 2021.11.11.)

Goodman, Matthew P. Toward a T12: Putting Allied Technology Cooperation into Practice. *CSIS Brief*. (October 13, 2021.)

<https://www.csis.org/analysis/toward-t12-putting-allied-technology-cooperation-practice>

Huaxia. Xi has candid, in-depth exchange of views with Biden. *Xinhua News*. (2022-03-19)

<https://english.news.cn/20220319/3e721d52bec440dc913f4ffdc68106c7/c.html>

International Monetary Fund(IMF). World Economic Outlook (April 2022.)

<https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/WEO>

James Traub. "Biden's 'Foreign Policy for the Middle Class' Is a Revolution. *Foreign Policy*. (March 17, 2021.)

<https://foreignpolicy.com/2021/03/17/bidens-foreign-policy-middle-class-revolution/>

Kagan, Robert. Law of Jungle. *ASPEN Review*. (August 28, 2019.)

<https://www.aspen.review/article/2019/robert-kagan-new-liberal-order-law-jungle/>

Kurt M. Campbell and Ely Ratner. The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations. *Foreign Affairs*. (March/April 2018.)

<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-02-13/china-reckoning>

- Kurt M. Campbell and Jake Sullivan. Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China. *Foreign Affairs*. (September/October 2019)
<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/competition-with-china-without-catastrophe>
- Leary, Alex and Lingling Wei. White House Says Biden Warned China's Xi of Consequences if Beijing Supports Russia on Ukraine. *The Wall Street Journal*. (March 18, 2022.)
<https://www.wsj.com/articles/biden-xi-talk-as-u-s-threatens-actions-if-china-backs-russia-in-ukraine-war-11647611124>
- MELISSA QUINN, KATHRYN WATSON. White House says Biden described consequences to Xi of providing support to Russia. *CBS News*, (March 18, 2022.)
<https://www.cbsnews.com/news/joe-biden-xi-jinping-china-russia-ukraine-call/>
- Michael D. Swaine Creating an Unstable Asia: the U.S. "Free and Open Indo-Pacific Strategy. *Foreign Affairs* (MARCH 02, 2018)
<https://carnegieendowment.org/2018/03/02/creating-unstable-asia-u.s.-free-and-open-indo-pacific-strategy-pub-75720>
- NATO. 2022. NATO's approach to space.
https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_175419.htm (검색일: 2022.9.26.).
- New Development Bank. <https://www.ndb.int/> (검색일: 2022.5.9.)
- Pew Research. Global indicators database. <http://www.pewglobal.org/database>
- Politico. War in Ukraine is 'electroshock' for NATO, says Emmanuel Macron. (March 17, 2022.)
<https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-tells-russia-war-causes-electroshock-for-nato/> (검색일: 2022.9.29.).
- _____, EU launches 'Global Gateway' to counter China's Belt and Road (September 15, 2021.)
<https://www.politico.eu/article/eu-launches-global-gateway-to-counter>

-chinas-belt-and-road/ (검색일: 2021.9.22.)

_____, EU and India revive stalled trade talks (May 8, 2021.)
<https://www.politico.eu/article/eu-and-india-revive-stalled-trade-talks/>
(검색일: 2021.9.22.)

Rathke, Jeff. Putin Accidentally Started a Revolution in Germany - The invasion of Ukraine is triggering a dramatic reversal of Berlin's grand strategy. *Foreign Policy*, (Feb. 27. 2022.)
https://foreignpolicy.com/2022/02/27/putin-war-ukraine-germany-scholz-revolution/?utm_source=PostUp&utm_medium=email&utm_campaign=Editors%20Picks%20OC&utm_term=39977&tpcc=Editors%20Picks%20OC

Rebecca Solnit. Donald Trump's power is fading: Trumpism is the clear and present danger now. *The Guardian*. (March 8, 2022.)
<https://www.theguardian.com/commentisfree/2022/mar/08/donald-trump-power-trumpism-danger-now>

Reuters. China to leapfrog U.S. as world's biggest economy by 2028: think tank (December 26, 2020.)
<https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-china-economy-idUSKBN29000C>

Salman Ahmed and Rozlyn Engel. MAKING U.S. FOREIGN POLICY WORK BETTER FOR THE MIDDLE CLASS. *Carnegie Endowment for International Peace*. (2020.)
https://carnegieendowment.org/files/USFP_FinalReport_final1.pdf

Sergei Karaganov. A 'New Cold War' has already started, but Russia and China are winning against a 'weakening' West. *Global Affairs*. (04.08.2021).
<https://eng.globalaffairs.ru/articles/new-cold-war-has-already-started>

Statista 2022.
<https://www.statista.com/statistics/277679/total-value-of-us-trade-in-g>

- oods-with-china-since-2006/
- Stockholm International Peace Research Institute(SIPRI). SIPRI Database.
<http://www.sipri.org/databases>
- Stockholm International Peace Research Institute(SIPRI). SIPRI Military Expenditure Database. <https://milex.sipri.org/sipri>
- Stuart Lau, China Direct: What next after EU summit?—Indo-Pacific plans from Prague—Good job, Viktor. *Politico*. (April 7, 2022.)
<https://www.politico.eu/newsletter/china-direct/what-next-after-eu-summit-indo-pacific-plans-from-prague-good-job-viktor/> (검색일:2022.9.27.).
- Summer Said and Stephen Kalin. Saudi Arabia Considers Accepting Yuan Instead of Dollars for Chinese Oil Sales. *The Wall Street Journal*. (March 15, 2022.)
<https://www.wsj.com/articles/saudi-arabia-considers-accepting-yuan-instead-of-dollars-for-chinese-oil-sales-11647351541>
- The Guardian. Border dispute casts shadow over China's offers of Covid help for India. (April 29, 2021)
<https://www.theguardian.com/world/2021/apr/29/border-dispute-casts-shadow-over-chinas-offers-of-covid-help-for-india> (검색일: 2021.8.31.)
- The White House. National Security Strategy, October 2022.
<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf> (검색일: 2022.10.30.)
- _____. FACT SHEET: President Biden and G7 Leaders Formally Launch the Partnership for Global Infrastructure and Investment. (June 26, 2022.)
<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/26/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-formally-launch-the-partnership-for-global-infrastructure-and-investment/> (검색일: 2022.10.1.)

_____. Indo-Pacific Strategy of the United States. (February 2022.)
<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>

_____. Remarks by President Biden Before the 76th Session of the United Nations General Assembly, (SEPTEMBER 21, 2021.)
<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/09/21/remarks-by-president-biden-before-the-76th-session-of-the-united-nations-general-assembly/>

_____. Statement by NSC Spokesperson Emily Horne on National Security Advisor Jake Sullivan's Call with National Security Advisor Ajit Doval of India. (April 25, 2021.)
<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/25/statement-by-ns-c-spokesperson-emily-horne-on-national-security-advisor-jake-sullivan-s-call-with-national-security-advisor-ajit-doval-of-india/> (검색일: 2021.9.22.)

Time. Donald Trump's Meeting with Nigel Farage Leaves Britain's Leaders Red-Faced(Nov. 14, 2016.).
<https://time.com/4569416/donald-trump-nigel-farage-meeting-theresa-may/>

Washington Post. Trump, breaching protocol, suggests his buddy Nigel Farage as ambassador to U.S. 'No vacancy,' says British P.M. (Nov. 22, 2016.)
<https://www.washingtonpost.com/news/morning-mix/wp/2016/11/22/british-p-m-dismisses-trumps-extraordinary-suggestion-of-nigel-farage-as-ambassador-to-u-s/>

U.S. Chamber of Commerce. K-Shaped Recovery Gives Way to Great Resurgence. (May 6, 2021.)
<https://www.uschamber.com/small-business/k-shaped-recovery-gives-way-great-resurgence> (검색일: 2022.8.21.)

UN, Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Food Security and Nutrition. (June 2020)

- https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_on_covid_impact_on_food_security.pdf (검색일: 2022.9.1.)
- Wikipedia. Belt and Road Initiative.
https://en.wikipedia.org/wiki/Belt_and_Road_Initiative
- World Bank. World Development Indicators Database.
<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>
- Years' Holiday. H-Diplo Essay 416.
<https://issforum.org/essays/PDF/E416.pdf> (검색일: 2022.9.9.).
- Yoon, Suk-yeol. South Korea Needs to Step Up: The Country's Next President on His Foreign Policy Vision. *Foreign Affairs* (February 8, 2022)
<https://www.foreignaffairs.com/articles/south-korea/2022-02-08/south-korea-needs-step>
- Yuva Noah Harari. Yuval Noah Harari argues that what's at stake in Ukraine is the direction of human history. *The Economist*. (Feb. 9, 2022.)
<https://www.economist.com/by-invitation/2022/02/09/yuval-noah-harari-argues-that-whats-at-stake-in-ukraine-is-the-direction-of-human-history>
- 习近平：放眼世界，我们面对的是百年未有之大变局. (2017.12.29.)
<https://www.chinanews.com.cn/gn/2017/12-29/8412268.shtml> (검색일: 2022.12.12.)
- 共产党员网. “习近平：决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告.” (2017.10.18.)
<https://www.12371.cn/2017/10/27/ARTI1509103656574313.shtml>
- 中国政府网, “中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议.” (2021.11.16.)
http://www.gov.cn/zhengce/2021-11/16/content_5651269.htm (검색일: 2021.03.12.)

中国政府网. “中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议.” (2020.11.3.)

http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.html

朱国仁. ““一带一路”是中国全方位对外开放的新战略.” (2015.08.04.)

<http://theory.people.com.cn/n/2015/0804/c40531-27407729.html>

上观新闻. “中国学论坛 | 黄仁伟：“一带一路”不是海市蜃楼，而是对这一理念的成功实践.” (2021.10.20.)

<https://export.shobserver.com/baijiahao/html/415982.html>

“国务院发展研究中心报告未来15年国际经济格局变化和中国战略选择.” (2019.01.02.)

https://www.sohu.com/a/286219328_825056

环球网. “习近平：放眼世界，我们面对的是百年未有之大变局.” (2017.12.29.)

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1588086197016249556&wfr=spider&for=pc> (검색일 2022.03.23.)

共产党员网. “习近平：决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告.” (2017.10.18.)

<https://www.12371.cn/2017/10/27/ARTI1509103656574313.shtml>

中国军网. ““一带一路”：连通中国梦与世界梦的大战略.” (2015.04.17.)

“一带一路”：连通中国梦与世界梦的大战略_大闽网_腾讯网 (qq.com)

郇庆治. 2017. “理解人类命运共同体的三个重要层面,” 中国共产党新闻. (2017.08.15.)

http://theory.people.com.cn/GB/n1/2017/0815/c40531-29470252.html?ivk_sa=1024320u

半岛科技报. “中国已与84个共建“一带一路”国家开展科技合作.” (2022.2.17.)

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1725074552556025508&wfr=spider&for=pc>

新华网. “密切国际科技交流合作更好造福人类——专访“一带一路”国际科学组织联盟(ANSO)主席白春礼.” (2021.12.13.)

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1719025450744977290&wfr=spider&for=pc>

中国金融新闻网. “全球汇率传导指数报告首发 揭开国际货币体系变局.” (2020.01.11.)

- https://www.financialnews.com.cn/gc/sd/202001/t20200111_175032.html
 新浪网. “沙特推进对华石油贸易人民币结算“多米诺效应”:助力人民币储备地位提升, 各国银行加快接入CIPS.” (2022.03.23.)
http://k.sina.com.cn/article_1651428902_626ece26020010aof.html (검색일: 2022.03.25.)
- 王京生. “文化自信与“一带一路”建设.” 中国政府网. (2021.09.07.)
http://www.gov.cn/xinwen/2021-09/27/content_5639549.htm (검색일: 2022.03.26.)
- 尤里·塔夫罗夫斯基. “习近平对中国发展战略有深刻见解—《习近平：正圆中国梦》选载,” 中国共产党新闻网. (2016.02.15.)
<http://cpc.people.com.cn/n1/2016/0215/c64387-28123372.html?from=singlemessage>
- 求是网. “百年未有之大变局, 总书记这些重要论述振聋发聩.” (2021.08.27.)
http://www.qstheory.cn/zhuanqu/2021-08/27/c_1127801606.htm?ivk_sa=1024105d (검색일: 2022.03.23.)
- 安倍晋三. “開かれた, 海の恵み: 日本外交の新たな5原則.” (2013年1月18日)
https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/25/abe_0118j.html
- Дарья Дмитрива, “Медведев: РФ симметрично ответит на военную и инфраструктуру НАТО в Швеции и Финляндии”
<https://www.gazeta.ru/politics/news/2022/07/28/18220070.shtml>
 (2022.7.28)
- “Круг НАТО ширится: Когда может начаться процедура по вхождению Финляндии в Североатлантический альянс”
<https://www.kommersant.ru/doc/5348525?ysclid=l7b9q48xpv720873200>
 (2022.5.12.)
- ОДКБ “Статья 2 в Соглашении о порядке формирования и функционирования сил и средств системы коллективной безопасности

ти Организации Договора о коллективной безопасности”;
[https://en.odkb-csto.org/documents/documents/soglashenie_o_poryadk
e_formirovaniya_i_funktsionirovaniya_sil_i_sredstv_sistemy_kollektivnoy
_bezopas/](https://en.odkb-csto.org/documents/documents/soglashenie_o_poryadke_formirovaniya_i_funktsionirovaniya_sil_i_sredstv_sistemy_kollektivnoy_bezopas/)

(검색일: 2021년 11월 8일)

Указ Президента РФ от 02.07.2021 N 400 “О Стратегии национально
й безопасности Российской Федерации”

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271/

Abstract

Changing World Order and Grand Strategies of Great Powers

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

The post-Cold War international order, which has been in place for the past three decades following the dissolution of the Soviet Union, is currently undergoing a fundamental and transformative shift. However, the nature and characteristics of the impending international order remain uncertain. The ongoing competition for leadership in emerging technologies between the United States and China has led to a reversal of the globalization trend, with an increasing emphasis on protectionism and nationalism. The escalating great power competition, as exemplified by the ongoing conflict in Ukraine, has further accelerated these changes and rendered the future of the world order increasingly uncertain.

Scholars and policymakers alike are keen to predict the future trajectory of the international order. Various analytical approaches have been adopted in this endeavor, with this study placing a particular emphasis on the grand strategies of great powers in light of the shifting power dynamics in the international arena. It also examines the potential for power transition between the United States and China, as well as between developed and developing nations. Through a comparative analysis of the grand strategies of major powers, including the US, China, Russia, the EU, and Japan, this study seeks to understand how the actions of these powers will shape the future world order. The findings of this analysis are intended to inform and guide South Korea's mid-to-long-term diplomatic strategy.

세계질서 변화와 주요국의 대전략
-미래질서 전망과 한국 중장기 외교전략에의 함의-

인 쇄 2022년 12월 26일
발 행 2022년 12월 31일
발 행 인 김 현 곤
발 행 처 국회미래연구원
주 소 서울시 영등포구 의사당대로 1
국회의원회관 222호
전 화 02)786-2190
팩 스 02)786-3977
홈페이지 www.nafi.re.kr
인 쇄 처 명문인쇄공사(02-2079-9200)

©2022 국회미래연구원

ISBN 979-11-982065-0-3 (93340)

새로운 **희망**을 만드는 국회



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE