JEJU PEACE INSTITUTE
제주평화연구원

JPI 정책포럼

발행인 | 문태영 · 주소 | 제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (63546) · Tel: 064)735-6500 · Fax: 064)738-6552 · www.jpi.or.kr

No. 2016-01/03/04

미중관계와 한국 외교

3 〈권두논문〉 북한의 핵·미사일 실험 이후 한국의 대비 방향
김진아 (한국국방연구원 선임연구원)

7 미·중 전략경쟁 시대와 한국의 전략적 선택
신종호 (통일연구원 통일정책연구실장)

16 미·중 안보갈등에서 한국의 대외안보전략에 대한 시사점
이성우 (제주평화연구원 분쟁해결연구부장)

27 파트너십(동반자관계) 외교관계에 관한 구성주의적 접근
이무성 (명지대학교 교수)

미·중 전략경쟁 시대와 한국의 전략적 선택

신종호 (통일연구원 통일정책연구실장)

미중관계는 이미 글로벌·지역적·쌍무적 차원에서 상호의존성이 증대되고 전략적 협력과 경쟁이 일상화되는 '뉴노멀(new normal)' 시대에 진입했으나, 상호 '전략적 불신'이 여전하다는 점에서 양국관계의 진전은 쉽지 않은 상황이다. 향후 미중관계는 중국이 제안한 '신형대국관계(新型大國關係)'에 대한 미국의 호응 여부에 영향을 받겠지만, 지역별·사안별로 전략적 협력과 갈등, 그리고 '규범(norm) 경쟁'이 반복될 것이다. 양국의 경쟁과 갈등이 반복 지속될 경우 우리의 전략적 선택을 제한할 가능성이 크다는 점에서, 강대국정치가 한반도 문제에 미치는 부정적 영향을 최소화하고 한반도 문제에 대한 우리의 주도적 역할을 강화할 수 있는 전략방안 마련이 시급하다. 이를 위해 국가이익 우선의 원칙있는 외교, 한·미·일 전략 소통, 한반도 문제에 대한 우리의 전략비전을 주변국에 선제적으로 제시, 한·미·중 정책 공조 협의 채널 가동 등이 요구된다.

미·중 안보갈등에서 한국의 대외안보전략에 대한 시사점

이성우 (제주평화연구원 분쟁해결연구부장)

현재 국제질서는 기존의 패권국가인 미국과 새롭게 부상하는 도전국가인 중국을 중심으로 한 이른바 G2에 의해 재편되고 있는 것으로 보인다. 미국 대동아시아정책의 핵심은 '아시아로 복귀'와 '재균형전략'을 통해 동아시아에서 부상하는 중국을 견제하고 군사적으로 봉쇄하는 것이다. 미국이 아시아에 대한 비중을 높이는 가운데 중국은 미국의 정책 변화에 따라 대응하는 방식을 취하고 있다. 즉, 중국은 기존의 육상실크로드와 21세기 해상실크로드를 주도하여 중국-중앙아시아-유럽을 연결하는 경제협력지대를 건설하는 '일대일로'를 통해 안보와 발전을 동시에 추구하는 적극적인 정책을 추진하고 있다.

미중관계에는 사실상 협력과 갈등이 공존하고 있으나, 동아시아에서 양국의 패권경쟁구도가 명확해지고 있다. 중국은 경제력을 바탕으로 미국에게 '신형대국관계'라는 새로운 관계 설정을 지속적으로 요구하는 한편, 남중국해에서 미국이 군사력을 투사하는 것을 억제하는 이른바 '반접근지역거부전략'을 수행하고 있다.

한편, 최근 미중관계의 전개 방식에 변화가 나타나고 있다. 중국은 경제적으로 강점이 축소되면서 국가관리 능력이 한계에 도달하는 반면, 미국은 셰일가스와 제조업의 부활로 경기가 점진적으로 개선되고 있다. 또한, 중국은 아시아인프라투자은행을 통해 미국 중심의 국제금융질서 재편을 시도하고 있으며, 57개 회원국들이 수주를 위해 참여하고 있지만 국제금융질서가 중국 중심으로 재편될 가능성은 낮다. 군사 분야에서도 미국이 주도하는 무기체계 패러다임 전환에 대해 중국이 추격하는 양상을 보이고 있지만, 비핵전략무기의 등장으로 중·미 간 상대적 군사력의 격차가 더 커지고 있다.

파트너십(동반자관계) 외교관계에 관한 구성주의적 접근

이무성 (명지대학교 교수)

탈냉전 이후 국제사회는 군사적 안보만을 진작하기 위한 동맹보다는 보다 확장된 분야의 다양한 의제에 대한 행위자 간의 협력을 용이하게 해줄 수 있는 동반자관계 구축에 매진하고 있다. 한국도 타국과의 동반자관계를 적극적으로 도모함으로써 현 시대적 요구에 나름대로의 대응을 하고 있다. 이러한 배경 속에서 이 글에서는 동반자관계에 대한 이해, 분석 및 대응책 등을 구성주의적 시각에서 재해석하고자 한다. 이를 통해 기존 실증주의 논의의 주장처럼 행위자 간에 목도되는 상이한 이해관계가 반드시 갈등을 초래하는 단초로만 이해되기보다는 오히려 이러한 점에 대한 간주간적 인식론적 접근이 새로운 가능성을 제공할 수 있다. 이러한 가정을 기초로 향후 우리가 지향해야 할 동반자관계의 방향성이 국익뿐만 아니라 전 지구적 평화와 번영에 기여할 수 있는 형태로 발전되어야 하며, 그 과정에서 유의미한 정책적 시사점이 모색 가능하다고 이 글은 주장한다.

〈권두논문〉

북한의 핵·미사일 실험 이후 한국의 대비 방향

김진아 (한국국방연구원 선임연구원)

지난 1월 6일의 제4차 핵실험과 2월 7일의 장거리미사일실험을 통해 북한은 비핵화의 진정성을 실제적으로 확인하는 단계로 시작되는 기존의 북핵 해법을 거부하는 입장을 보여주었다. 핵능력과 투발수단의 수준을 패키지화하여 실증적으로 보여줌으로써 핵국가로서의 정체성을 재확인하려는 북한의 의지는 "핵보유국의 전렬에 당당히 올라서게 되었다"는 표현에서도 알 수 있듯이, 핵억제력에 대한 국제사회의 인식을 제고시키는 데 초점이 맞추어져 있다. 북한은 이번 핵실험을 '제4차 핵실험'이 아니라 '제1차 수소탄 실험'이라고 표현하면서 새로운 형태의 추가적 핵실험 가능성을 암시하였고, 광명성 4호의 발사가 5개년 우주개발 계획의 산물이라고 설명하면서 미사일기술 개발이 장기계획 속에서 진행되고 있음을 내비쳤다. 북한이 기술적 증거가 불충분한 상황에서도 "수소탄실험이 성공"했다고 강조한 점과 예외적으로 핵실험 징후를 노출시키지 않으면서 핵실험에 대한 심리적 충격을 가중시키는 점 등을 감안할 때, 핵·미사일에 대한 위협 인식을 제고시키려는 북한의 의지는 매우 큰 것으로 판단된다.

그러한 목표 달성을 꾀하고 있는 북한의 추가 핵·미사일실험은 불가피할 것이다. 북한은 그간 6차례의 장거리로켓 시험발사를 통해 미사일 성능의 개선 정도를 과시해왔으나, 탄두의 대기권 재진입이나 항법유도 등 기술적인 측면에서 아직 ICBM 개발능력을 확보하지 않은 것으로 판단되고 있다. 비록 그 성공 여부에 대해서는 평가가 엇갈리지만, 북한이 위력을 낮게 설계하면서 수소탄 개발의 전 단계인 증폭기술을 검증했을 것이라는 주장이 제기된 바 있으며[1] 북한이 이미 추가 실험의 여건을 마련해놓은 풍계리 핵실험장에서 앞으로도 증폭기술의 향상을 도모할 가능성을 배제하기 어렵다. 이러한 상황에서 단기적으로는 한미 연합연습의 강화와 대북제재를 통한 압박 수위의 조절 및 미군 전략자산의 한반도 배치 등으로 북한의 도발의지를 약화시키는 것이 중요하겠다. 한편, 장기적으로 한미동맹에 주는 함의에 대해서도 보다 관심을 기울일 필요가 있다.

첫째, 북한의 지속적인 핵・미사일 능력 증강은 한미동맹의 대북 억제전략 수립 및 실행에 어려움을 초래할 수 있다. 북한은 핵실험으로부터 불과 이틀이 지난 후 잠수함 탄도미사일(SLBM) 실험 영상을 담은 다큐멘터리를 방영했고, 은하 3호 모형이 전시된 과학기술전당을 CNN에 개방하여 핵프로그램이 '적으로부터 보호하기 위한 것'이라는 인터뷰를 내보낸 바 있다. 이는 북한이 2013년 3월 31일 당중앙위원회 전원회의에서 "전쟁 억제전략과 수행전략의 모든 면에서 핵무력의 중추적 역할을 높일 것"을 강조한 것의 연장선에서 살펴보아야 한다. 북한이 신뢰할 만한 핵억제력을 보유하게 될 경우, 이를 유사시 미 증원군의 개입을 억제하는 반접근/지역거부의 기능으로 활용할 수도 있다. 또한 북한이 한・미 기동전력에 대한 전술적 공격, 전자기파(EMP)를 활용한 공격 등 다양한 옵션을 보유하게 되었을 때, 한・미가 긴밀한 공조를 통해 북한의 군사적 위협을 방어하는 문제는 더욱 복잡해진다. 한국과 미국 양국 정부는 작년 '한미 억제전략위원회(DSC)'를 출범시켜 북한의 핵미사일 위협에 대한 통합대응능력을 갖추기 위한 노력을 시작했으나, 아직은 북한의 핵・WMD를 포함한 미사일 위협을 탐지, 교란, 파괴, 방어하기 위한 이행지침을 도출한 단계에 머물러 있다. 즉, 합의된 개념의 이행방식을 구체화하기 위한 논의 과정에서 양국이 목표, 수단 및 우선순위 등 다양한 고려사항을 조율하는 작업이 필요하며, 다양한 시나리오에 맞춘 대응방식을 발전시키는 데에는 상당한 노력이 소요될 것으로 예상된다.

둘째, 북한의 핵・미사일 능력 발전은 미사일 발사 움직임을 실시간 식별하고 추적하기 위해 정확한 정보력이 전제가 되는 한국군의 '선제타격체계(Kill-Chain)'와 '한국형 미사일방어체계(KAMD)'의 운용을 어렵게 할 수 있다. 일각에서는 북한이 지상 이동형 탄도미사일인 KN-08를 개발하여 전력화를 완성하고 잠수함 탄도미사일 기술을 보유하여 운용할 경우, 북한이 핵미사일을 발사하기 전에 관련 정보를 수집하고 긴급표적을 효과적으로 격퇴하는 것은 쉽지 않다고 판단한다. 그 외에도 북한이 중거리 탄도미사일의 발사각과 사거리를 조정하여 한반도를 타격하는 등의 다양한 방식을 복합적으로 운용하는 경우의 수까지 고려한다면, 북한 핵미사일 능력의 고도화는 2020년 중반까지 한국군이 'K2(Kill-Chain과 KAMD의 통합)' 시스템을 완성하는 것과는 별개로 대북 핵・미사일 방어체계의 효용성에 대한 문제제기라는 이슈를 불러올 수 있다. 따라서 필요한 정보자산의 확보와 북한의 탄도미사일 위협과 관련한 정보를 수집・평가하는 역량을 발전시키는 것이 중요하다.

셋째, 북한의 핵・미사일이 초래하는 지역적 파급효과(ripple)를 관리하는 데 노력을 기울일 필요가 있다. 최근 사드(THAAD)의 한반도 배치 문제와

관련해 북한은 "새로운 냉전구도를 만드는 핵심계기로 작용하게 된다"[2]는 논리를 개진하면서 사드 배치를 둘러싼 한・미・중 간의 불편한 심리를 자극하는 시도를 보이고 있다. 그간 중국 정부는 사드의 한반도 배치 문제를 신중히 처리해줄 것을 요구했고, 중국 언론매체들도 전략적 측면의 근시안적 판단[3]이라고 평가하는 등 우려를 표명해왔다. 그리고 러시아 외무부 또한 "사드의 배치가 세계 안보에 심각한 타격을 줄 것"[4]이라고 표명한 바 있다. 북한이 국제사회의 반발을 예상하면서 핵・미사일 실험을 감행한 데에는 대북압박의 수위를 조절함에 있어 역내 국가 간 공조가 어려운 구조를 활용한 측면이 있기 때문에, 사드 논의가 공식적으로 시작되는 만큼 이제는 주변국의 우려를 해소하는 노력이 필요하다. 그간 관련 논의는 미・중의 전략적 경쟁이라는 관점에서 주로 다루어져 왔다. 그러나 이제는 사드의 한반도 배치가 왜 필요하며 중국의 안보이익을 저해하지 않는지를 설득하기 위해, 보다 기술적・구체적 설명이 필요하다. 한미동맹 차원에서 이러한 노력이 지원될 필요가 있다. 이는 한국에 대한 보장(assurance)과 중국에 대한 재보장(reassurance)을 동시에 추진한다는 점에서 미국의 이익에도 부합한다. 특히 한・미는 3월부터 시작되는 연합훈련 기간에 한미 연합・합동 탄도미사일 방어체계를 통합할 수 있는 능력을 연습할 예정인데, 미사일 방어 공조를 강화하는 조짐에 대한 주변국의 불필요한 오해를 불식시키기 위해 전략적 커뮤니케이션이 필요하다.

위기관리 측면에서는, 한미 연합훈련 기간 동안 한반도의 긴장 국면이 악화되는 것을 방지하는 노력이 병행되어야 할 것이다. 미국이 북한의 핵・미사일실험 이후 전략폭격기를 한반도에 전개하고 PAC-3 부대를 배치하는 한편, 한・미가 이번 군사훈련을 사상 최대 규모로 실행할 것을 공언한 것은 직접적으로 상대방에 무력을 사용하지 않으면서 상대방이 개시한 행동을 변화시키도록 만드는 '강압외교(coercive diplomacy)'[5]의 측면으로 이해될 수 있다. 주지할 것은 이러한 군사력과 대응의지의 과시노력이 강압외교의 기본 원리에 부합되게 수행되어야 한다는 점이다. 즉, 대북 강압수단이 정치・외교적 목적을 달성하기 위해 확전 위험을 최소화하며, 북한의 행동을 변경할 기회를 제공하기 위한 수단으로 활용된다는 점을 이해할 필요가 있다. 한국의 대북 강경조치는 궁극적으로 긴장 완화(de-escalation)를 유도하기 위한 협상전략 측면에서는 활용할 수 있을 것이며, 역으로 북한이 도발의 빌미로 활용될 가능성을 차단하는 데 주의를 기울일 필요가 있다.

주석

1) 이상민, "제4차 북한 핵실험의 기술적 평가 및 추가 핵실험 전망," 『주간국방논단』 제1606호.
2) "우리민족끼리," www.uriminzokkiri.com/ (검색일: 2016.2.15).
3) "环球时报(환구시보)," http://world.huanqiu.com/ (검색일: 2016.2.7).
4) "Tass," http://www.tassinternational.com/ (검색일: 2016.2.10).
5) Alexander L. George, *The Limits of Coercive Diplomacy* (1994).

❖ 저자 약력

▌김진아

現 한국국방연구원 안보전략연구센터 북한군사연구실 선임연구원. 터프츠대 국제법외교대학원인 플레처스쿨(Fletcher School of Law and Diplomacy)에서 국제관계학 박사학위 취득. 연세대학교 국제대학원에서 '인도주의 개입 이론과 실제' 강의를 맡고 있으며, 국방부와 외교부에 자문을 제공하고 있음. 주요 연구 분야는 비확산레짐과 북미관계이며, *The North Korean Nuclear Weapons Crisis* (Palgrave McMillan, 2014)를 비롯한 다수의 저서와 논문이 있음.

미·중 전략경쟁 시대와 한국의 전략적 선택

목 차

1. 미·중 전략적 협력과 경쟁의 일상화
2. 미·중 양강(G2)체제 도래의 함의
3. 미중관계의 새로운 틀: 신형대국관계
4. 향후 미중관계 전망
5. 한국의 전략적 선택

신종호 (통일연구원 통일정책연구실장)

1. 미·중 전략적 협력과 경쟁의 일상화

○ 최근 국제정치의 핵심 키워드는 기존 패권국 미국의 글로벌·지역적 영향력에 대한 신흥강대국 중국의 도전임
- 특히 2008년 글로벌 금융위기 이후 미국 패권의 '상대적 쇠퇴'와 '중국의 부상'에 따라 새로운 '미·중 양강(G2)'체제가 도래
- 미드(Walter R. Mead)의 '지정학의 부활(The Return of Geopolitics)' 주장 역시 새로운 G2체제의 중요한 변화를 반영

○ 물론 중국의 부상이 미국 패권의 상대적 쇠퇴를 촉진하면서 국제질서의 근본적 변화를 초래할 것인지에 대한 논쟁은 여전함
- 찬성론자들은 중국의 경제적 부상이 여전히 진행 중이고, 대외정책 역시 공세적(assertive)이고 민족주의적 성향이 증대되고 있음을 강조
- 회의론자들은 미국의 군사력이 여전히 중국을 압도하고 있고, 미국의 힘(power)과 사명감을 대신할 수 있는 나라는 없다는 점을 강조
- 실제로 미국의 국방비는 매년 감소하고 있지만 여전히 중국의 5배 이상이며, 미 국방부는 군사혁신과 함께 중국의 '반접근/지역거부(A2AD)' 전략에 대응하기 위해 '공해전(ASB)' 전략을 운용하기 시작
- 중국의 대표적 현실주의 학자인 옌쉐퉁(閻學通) 역시 2023년경 미·중 양강(兩極)구도가 형성될 가능성을 주장하면서도 경제력이 아닌 군사력·문화력 측면에서는 중국이 미국과 격차를 보일 것으로 전망

○ 그럼에도 불구하고 미·중 간 전략경쟁이 이미 시작되었다는 점은 명확해 보이고, 국제사회의 관심은 양국 간 '세력전이'가 언제, 어떤 형태로 나타날 것인지, 그리고 두 강대국은 '투키디데스 함정(Thucydides trap)'을 피할 수 있는지 등에 집중
- 즉, 중국이 미국 주도의 국제질서의 재편을 시도할 것인지, 또는 현 질서를 인정한 상태에서 점차 자국의 영향력 확대를 모색할 것인지, 아니면 미국이 기존의 패권적 지위를 유지하고 아태지역에서 존재감을 확대하는 과정에서 두 강대국(G2)이 충돌할 것인지 등이 국제사회의 초미의

관심사로 등장

- 2015년 9월 시진핑(習近平) 국가주석이 미국 방문 시 투키디데스 함정에 빠지지 않도록 미・중이 협력해야 한다는 점을 강조했지만, 남중국해 문제와 사이버안보 문제 등을 둘러싼 갈등 혹은 경쟁은 오히려 심화되는 추세

미・중 간 전략적 경쟁과 협력이 일상화되는 '뉴노멀' 시대의 도래는 한국의 대외전략에 기회와 도전을 제공

○ 이처럼 미중관계는 이미 전략적 협력과 경쟁이 일상화되는 '뉴노멀(new normal)' 시대에 진입했으나, 상호 '전략적 불신'이 여전하다는 점에서 양국관계의 진전은 쉽지 않은 상황

- 그동안 미・중은 글로벌 이슈에 대해서는 "협력 속 경쟁"을, 지역적・쌍무적 사안에 대해서는 "경쟁 속 사안별 협력"을 추구하는 복합적 관계를 유지
- 두 강대국이 '투키디데스 함정'에 빠지지 않기 위해서는 '협력' 분야는 늘리고 '경쟁' 요소는 줄여가야 하는데, 문제는 바로 미・중 간 국력 차이가 갈수록 좁혀짐에 따라 상호 전략적 불신이 여전하다는 점
- 중국이 제안한 '신형대국관계(新型大國關係)' 구축에 대해 미국이 신중한 입장을 보이는 이유 역시 상호 전략적 신뢰 부족에 기인
- 최근 미중관계는 기존의 이익경쟁과 함께 국제 '규범(norm)'과 제도를 둘러싼 경쟁을 병행하는 새로운 추세도 나타나고 있음

○ 이처럼 미중관계의 뉴노멀 시대의 도래는 한국 외교에도 새로운 기회와 도전을 제기하는 매우 중요한 변화라는 점에서 이에 대한 관심 필요

- 즉, 그동안 우리의 대외전략을 수립하는 과정에서 "안보는 미국, 경제는 중국"에 과도하게 의존하던 패턴에서 벗어나 새로운 변화 모색 필요

○ 이 글은 미・중 양강(G2)체제 도래의 의미를 파악하고, 중국이 미국과의 '신형대국관계' 구축을 제안한 배경과 의도 및 미국의 반응을 분석함으로써, 미중관계의 발전 방향을 전망하고 한국의 전략적 선택 방안을 제시하고자 함

2. 미・중 양강(G2)체제 도래의 함의

○ 냉전시기의 미・소 양극체제와 비교할 때, 새로운 미・중 양강(G2)체제의 가장 큰 특징은 다극화, 다원화된 상호의존적 체제라는 것임

- 냉전시기의 미・소 양극체제는 상대방에 전면적인 대립을 추구하는 제로섬(zero-sum)적인 특징이 존재
- 반면 새로운 G2체제는 기존 패권국 미국이 주도하던 힘(power)의 배분이

중국으로 대표되는 신흥대국으로 분산되는 다극화가 진행
- 강대국관계도 역시 기존의 이념・안보・군사력 경쟁을 넘어서 글로벌 이슈(기후변화, 에너지, 식량, 물 등)는 물론 규범・제도 경쟁 등으로 다원화

○ 새로운 G2체제는 미・중의 상호의존성과 취약성이 심화되어 어느 한 나라가 일방적이고 독점적인 우위를 차지하기 어려운 구조로 변화
- 따라서 미・중은 새로운 국제질서 변화에 따른 현실적・구조적 제약성을 인정하고 양국관계를 전략적 협력 기조로 운용하고자 노력하고 있음
- 예를 들어, 양국은 '미중 전략・경제 대화'를 쌍무 현안뿐만 아니라 글로벌・지역적 이슈를 공동 논의하는 기제로 활용하고 있고, 2010년 이후 중단되었던 군사협력을 2011년부터 재개

○ G2체제의 도래는 미・중의 상호인식에도 새로운 변화를 초래했고, 양국관계에 영향을 주는 요인 역시 좀 더 다양화・다원화
- 미국은 중국의 글로벌・지역적 영향력 확대 추세를 감안하여 양국 간 협력의 필요성을 강조했고, 중국은 미국과 국력격차가 많이 축소된 것으로 인식함으로써 좀 더 적극적인 대미정책을 추진
- 기존의 미중관계는 미국의 정책에 대해 중국이 대응하는 형태로 전개되었고, 체제, 가치관, 이념 등 구조적 요인과 양국의 국내정치적 요인 등에 많은 영향을 받음
- 그러나 최근에는 중국이 좀 더 적극적이고 주도적인 대외・대미정책을 추진하고 있고, 양국관계에 영향을 미치는 요인 역시 중국의 영향력 확대 및 '핵심이익(core interest)'을 둘러싼 경쟁 등으로 다양화・다원화

○ 이를 반영하여, G2체제 형성 초기 글로벌・지역적・쌍무적 현안을 둘러싸고 미・중 간 힘 겨루기가 전개되었고, 중국의 대미정책도 좀 더 적극적・공세적으로 변화
- 2010년 미・중 간 글로벌 차원의 비전통안보 협력은 확대되었으나, 이란 핵문제, 남중국해 문제, 천안함 사건 등 지역 이슈와 무역마찰, 위안화 절상, 달라이라마, 대(對)대만 무기수출 문제 등 쌍무현안을 둘러싼 견해 차이와 상호갈등이 심각한 수준으로 전개됨
- 중국은 미국에게 서로의 '핵심이익'과 관심을 존중하고 수용하는 것이 중요하다는 점을 강조하는 등 공세적인 대외정책을 추구하기 시작
- 중국의 외교담당 국무위원이었던 다이빙궈(戴秉國)가 언급한 중국의 핵심이익은 ① 중국공산당 영도와 사회주의제도 및 중국 특색의 사회주의 노선, ② 중국의 주권안보와 영토보존 및 국가통일, ③ 중국의 지속가능한 경제・사회적 발전 등을 기본적으로 보장하는 것임

다극화・다원화된 상호의존적인 G2체제에서 미・중은 글로벌・지역적・쌍무적 현안을 둘러싼 힘 겨루기를 진행하고 있고, 중국의 '핵심이익' 강조와 영향력 확대에 대한 미국의 아태전략 조정 및 중국 견제 등으로 표출

시진핑 지도부 출범 이후 중국은 "不충돌과 不대항, 상호존중, 협력과 공영(win-win)"을 핵심으로 하는 '신형대국관계' 구축을 제안함으로써 미국 주도의 국제질서는 인정하되 '중국의 부상'은 존중받으려는 의도를 표출

○ 그러나 중국의 '핵심이익' 강조와 역내 영향력 확대 노력은 주변국의 우려를 촉발했고, 미국은 아태지역 전략 변화를 통해 중국의 영향력 확대에 대한 견제 의도 표출

- 2008년 글로벌 금융위기 이후 2~3년 동안 중국이 보여준 적극적인 대외정책은 아태지역에서 미국과 일본 및 주변국의 우려를 촉발시키면서 '기존 국제질서에 도전하는 국가' 이미지를 형성
- 미국은 2009년 오바마 행정부 출범 이후 아시아로의 회귀(Pivot to Asia) 선언 및 2012년 '신(新)국방전략지침(Defense Strategic Guidance)' 발표 등을 통해 '아시아·태평양 재균형(Rebalancing toward the Asia-Pacific)' 전략을 제시
- 중국은 미국의 대중국 견제에는 강하게 반발하면서도 직접적인 대미 공세는 자제함으로써 미국과의 협력 관계 유지를 희망
- 결국 2012년 말 출범한 시진핑(習近平) 지도부는 미국을 겨냥한 신형대국관계 구축을 주장함으로써 미국과의 국력 차이를 인정하고 국제질서에 도전하지는 않겠지만 '중국의 부상'은 인정받으려는 의도를 표출

3. 미중관계의 새로운 틀: 신형대국관계

○ 중국은 후진타오(胡錦濤) 집권 후반기부터 미국과의 신형대국관계 구축을 주장했고, 2013년 시진핑 체제 출범 이후 본격화되기 시작

- 후진타오 시기 중국은 '발전도상국'이라는 정체성에 기반하여 패권국 미국에 대한 직접적인 도전은 회피하는 대신 다자주의나 국제기구를 통한 국가이익 확보를 선호
- 시진핑 체제 출범 이후 중국은 '강대국' 정체성에 기반하여 "중화민족의 위대한 부흥"이라는 '중국의 꿈(中國夢)'을 달성하기 위해 미국과의 신형대국관계 구축 노력을 본격화함
- 신형대국관계의 핵심 내용은 "不충돌과 不대항, 상호존중, 협력과 공영(win-win)"으로, 주권과 영토 등 핵심이익(core interests) 수호를 전제로 하여 체제와 발전방식에 대한 상호존중을 강조

○ 중국이 미국과의 신형대국관계 구축을 제안한 것은 시진핑 시기 중국의 외교전략 변화와 미국의 아시아 재균형전략에 대한 대응이 목적

- 시진핑 지도부는 기존의 평화적 발전(和平發展) 노선은 유지하되 중국의 국제적 위상에 걸맞은 외교정책 추진 및 '핵심이익' 수호를 동시에 강조
- 미국의 '아시아 재균형'정책을 자국 견제로 인식한 중국은 국내외 현안 해결을 위해 미국과의 패권경쟁은 회피하는 것이 바람직하다는 판단 하에 핵심이익 수호를 전제로 한 신형대국관계를 제안

- 즉, 중국은 자국 역량의 한계로 인해 미국으로부터 글로벌・지역적 현안에 대한 전략적 양보를 얻어내기 힘든 상황에서, 패권국 미국과의 직접적 충돌은 피하면서도, '중국의 부상'은 인정받고자 하는 의도

○ 미국은 중국의 제안에 대해 직접적인 입장 표명은 하지 않고 신중한 태도를 견지하고 있는데 이는 중국에 대한 전략적 불신에서 기인
- 미국은 중국의 '평화적 부상'을 환영하는 형태로 화답하고 있으며, 중국에게 국제무대에서의 책임성과 규범(norm)을 강조하고 있는데, 이는 남중국해 문제에서 두드러짐
- 2014년 5월 '아시아 교류 및 신뢰구축 회의(CICA)'에서 시진핑이 "아시아의 안보는 결국 아시아 인민에 의해 보호돼야 한다"는 '아시아 신안보관'을 언급한 이후, 미국은 이를 강력하게 비판함과 동시에 호주와의 군사동맹을 강화하는 등 중국의 패권 확장을 견제하는 데 주력
- 미국 내에서는 중국의 신형대국관계 수립 제안을 1930년대 일본 군국주의자들이 주장한 '먼로독트린'과 유사한 중국판 '먼로주의'로 인식하는 그룹이 다수 존재

○ 신형대국관계는 중국이 미국에 제안한 최초의 양자관계 틀이라는 점에서 중요한 구조적 변화이지만, 단기적으로는 실현가능성이 높지 않음
- 중국은 미국 주도의 국제질서를 인정하고 도전하지 않겠다는 메시지를 전달했으나, 여기에는 상호 핵심이익을 존중한다는 조건이 전제됨
- 오바마 행정부의 대중국정책은 '억제'보다는 국제질서에 중국을 끌어들여 책임을 강조하는 데 더 큰 목적이 있기 때문에 아직 중국의 제안을 수용하는 것은 불가능
- 또한 미국은 군사력 등 종합국력에서 여전히 중국을 압도하고 있고 자국 주도의 국제질서를 유지할 수 있다는 믿음이 존재한다는 점에서도 중국의 제안은 수용되기 어려움
- 다만, 미・중 양국이 서로 충돌을 피해야 한다는 것에 대한 공통 인식이 있기 때문에 중장기적으로 미・중 간 상호이해 증대와 전략적 양보가 이루어진다면 신형대국관계 수립 가능성은 증대

미국은 중국에 대한 전략적 불신으로 인해 여전히 신중한 입장을 견지해, 오히려 중국의 국제무대에서의 책임성과 규범을 강조하고 있다는 점에서 단기적으로 미・중 간 신형대국관계 구축 가능성은 높지 않음

4. 향후 미중관계 전망

○ 향후 미중관계는 신형대국관계에 대한 미국의 호응 여부에 따라 영향을 받겠지만, 지역별・사안별로 전략적 협력과 경쟁 혹은 갈등 반복 전망
- 글로벌 차원: 세계경제의 역동성 증대 및 양국 경제의존도 심화 등에 따라 테러, 환경, 글로벌 경제회복, 우주안보 등 글로벌 이슈에 대한 전략적

협력 기조 우세

- 지역적 차원: 미・중 양국이 갖고 있는 자국의 군사적・경제적 자신감 및 상대방에 대한 전략적 불신 등으로 인해 지역적 차원에서 미・중의 영향력 확대 경쟁은 불가피. 다만, 민감한 지역적 이슈에 대해서는 지정학적 현상 유지 가능성 불배제
- 쌍무적 차원의 전략적 갈등: 사이버안보(해킹), 중국이 제안한 신형대국관계 수용 여부, 대만 민진당 차이잉원 정권 출범 이후 미국의 무기판매 문제 등

향후 미중관계는 신형대국관계 구축 여부에 영향을 받겠지만, 단기적으로는 중국이 미국 주도의 국제질서를 인정하며 협력기조를 유지하고, 중장기적으로는 중국이 주도권을 확대하여 공세적인 대미정책을 추진함으로써 새로운 국제질서 창출에 노력할 것으로 전망

○ 미중관계는 단기적으로 중국이 미국 주도의 국제질서를 인정하면서 협력 기조를 유지(#1), 중기적으로는 중국이 주도권을 확대하여 좀 더 공세적인 대미정책을 추진(#2), 장기적으로 중국이 새로운 국제질서 창출에 노력할 것으로 전망(#3)

- 단기 전망(#1): 현재 미국은 중국과 갈등관계를 지속하기 어렵고, 중국 역시 이와 같기 때문에 중국이 미국 주도의 국제질서에 융화되면서 미국의 주도권을 인정. 미・중 간 경제적 상호의존 증대, 상호 유학생 증가, 정보기술(IT) 분야 협력 등 협력 강화 요인이 여전하고, 미국은 자국 채권의 최대 보유국이자 경제 강대국으로 급성장한 중국의 존재를 인정할 필요가 있기 때문
- 중기 전망(#2): 중국이 미국 주도의 국제질서에 융화되면서 점차적으로 주도권을 확대. 중국은 미국의 국력이 점차적으로 쇠퇴하고 있다는 인식 하에 그동안 대미외교의 수동적이고 피동적인 입장에서 벗어나 강대국의 위상에 걸맞은 목소리를 내겠다는 강력한 의지를 표현할 가능성 증대
- 장기 전망(#3): 미・중 간 정치체제와 가치관 등 다른 점이 많다는 점에서, 중국이 미국 주도의 국제질서에 융화되기보다는 새로운 국제질서를 창출. 이는 곧 중국이 지금까지는 국제사회의 규범이나 규칙을 따라가며 배우는 '학습자' 위치였으나, 향후 '규칙・규범 제정자'로 변화를 모색할 것이라는 점을 의미하고, 결국 미중관계는 기존의 '이익경쟁'에서 '규범경쟁'으로 전환될 가능성이 증대

○ 결국 향후 미중관계는 국제질서에 대한 '규범(Norm) 경쟁' 형태로 전개될 가능성이 높고, 이미 그 징후는 상당 수준으로 표출

- 미국은 그동안 국제정치경제의 주요 행위자로서 국제규범과 규칙 및 제도 등을 주도적으로 형성. 하지만 글로벌 차원에서 미국 패권의 '상대적 하락'을 경험한 바 있기 때문에 이를 만회하기 위해 기존의 규범과 제도의 기능과 역할을 더욱 강조
- 중국은 규범과 제도를 통해 '평화적 발전'이라는 대외정책 목표를 실현할

것을 강조. 특히 중국에서 개최되는 CICA와 같은 다자외교 무대에서는 미국 주도의 아태지역 국제질서와 대비되는 새로운 안보규범을 제시함으로써 국제적 어젠다를 주도하려는 의도를 표출

- 다만, 중국지도부가 제시하고 있는 외교적 수사(修辭)가 모호하고, 중국적 특수성을 지나치게 강조함으로써 인권이나 민주주의 같은 인류 보편적 가치에 대한 고려는 여전히 부족하다는 평가도 존재

5. 한국의 전략적 선택

○ 동아시아에서 미・중 간 주도권을 둘러싼 경쟁과 갈등 및 규범경쟁은 역내 국가 간 전략・안보 문제뿐만 아니라 경제 분야와 한반도 문제 등에도 영향

- 미국이 주도하는 환태평양경제동반자협정(TPP)이 타결됨으로써, 중국이 설립을 주도하는 아・태자유무역지대(FTAAP)와의 관계 설정 중요
- 한반도 문제와 관련해서는 북한의 핵・미사일 도발에 대한 책임공방 표출. 즉, 미국은 대북압박을 위한 중국역할론을 강조했고, 중국은 북한 도발 원인이 일차적으로 미국의 대북압박정책에 있음을 주장
- 사드(THAAD)의 한반도 배치 역시 양국 간 현안으로 대두. 미국은 북한의 지속적인 핵・미사일 위협에 대한 대응 및 한미동맹관계 차원에서 사드 배치를 고려, 중국은 한・미의 사드 배치가 자국의 전략 억제력을 약화시킬 것으로 인식하여 강력한 반대 입장 표명
- 미중관계의 악화는 한반도를 포함한 동아시아의 평화와 안정에 부정적인 영향을 줄 수 있고, 남북관계와 한중관계 및 중일관계 전반에 악영향을 미칠 수 있다는 점에서 이에 대한 전략적 대응 방안 마련 필요
- 미・중 갈등은 특히 북한으로 하여금 핵・미사일 도발 지속이라는 전략적 오판으로 이어질 가능성 증대

미・중 간 전략적 경쟁과 갈등은 동아시아는 물론 한반도에 부정적인 영향을 미칠 수 있고, 특히 동맹국 미국과 신흥강대국 중국을 동시에 고려해야 하는 상황에서 우리의 전략적 선택을 제한할 가능성 증대

○ 미・중 갈등관계가 지속될 경우 정치・군사는 미국, 경제・통상은 중국에 대한 의존도가 높은 한국의 전략적 선택을 제한할 가능성이 큼

- 그동안 미중관계가 협력적일 때 한미동맹과 한중관계가 공존할 가능성이 높다는 점에서, 한국은 역내 갈등을 대화와 협력을 통해 평화적으로 해결하려는 주도적이고 적극적인 자세가 필요
- 동아시아에서 미・일과 중국 간의 갈등이 첨예할수록 한국의 역할은 제한적으로 변할 것이고, 북중관계와 북일관계 및 중일관계의 변화 추세에 따라 남북관계는 악화되고 북핵 문제 해결도 갈수록 요원해질 수 있기 때문

강대국관계가 우리에게 미치는 부정적 영향을 최소화하고 한반도 문제에 대한 우리의 주도적 역할을 강화하기 위해서는 국가이익에 기반한 원칙있는 외교정책, 한·미·일 전략적 소통과 한·미·중 정책 공조, 한중관계와 남북관계의 선순환 등이 필요

○ 한반도의 평화와 번영 및 통일이라는 국가적 목표를 달성하기 위해서는 역내 강대국 간 갈등이 초래하는 부정적 영향을 최소화하는 한편, 한반도 문제에 대한 주도권 확보가 시급

- 첫째, 미·중 규범경쟁 시대에 대비하여 한국의 입장에서는 국가이익 및 외교원칙을 설정할 필요성이 있음. 즉, 국가이익의 우선순위를 설정하고 이를 기반으로 외교원칙과 방향을 정립하여 대외관계에 일관되게 적용 필요가 있음
- 둘째, 굳건한 한미동맹 유지와 한·미·일 전략적 소통을 중시하되, 한국의 주도권을 확보하는 것이 중요함. 또한, 중국과 러시아를 우리의 적으로 돌리지 않는 대외정책 역시 동시에 고려 필요
- 셋째, 향후 한국의 대북정책 추진과정에서 중국과의 협력은 추진해야겠지만, 장기적으로는 우리의 전략비전을 마련하여 주변국에 선제적으로 제시함으로써 한반도 문제 및 북한 비핵화 문제 해결의 주도권을 확보하는 노력이 필요
- 넷째, 북핵 문제는 미·중 간 신형대국관계를 진전시킬 수 있는 시금석이 될 수 있다는 점에서, 이에 대한 중국과 한·미의 입장 조율을 한국이 주도하여 북한의 변화 유도 필요. 이러한 의미에서 시진핑 중국 국가주석이 '제5차 아시아 교류 및 신뢰구축 회의(CICA)'에서 "중국은 한반도에서의 혼란을 용납하지 않을 것이고, 대북제재는 전면적으로 집행할 것"이라고 직접 언급했다는 점은 한·미·중 3국이 북한의 핵·미사일 도발 억제 및 대북제재 국면에서 한 목소리를 냈다는 점에서 매우 중요한 의미를 가짐
- 결국 북한의 4차 핵실험 이후 한반도를 포함한 동아시아의 전략 구도는 많은 변화를 겪겠지만, 한·미·중 정책 공조는 오히려 더 중요한 역할을 할 가능성이 높다는 점에서 정책 공조의 대상과 방법 및 목표 등에 대한 구체적이고 본격적인 협의 채널 가동 필요

참고문헌

김재철. 2010. "세계금융위기와 중국의 대미정책."『中蘇研究』제34권 제2호.

_____. 2015.『중국, 미국 그리고 동아시아: 신흥 강대국의 부상과 지역질서』. 파주: 한울아카데미.

김흥규·신종호. 2013. "대중국 외교." 윤영관 편저.『한국외교 2020: 어디로 가야 하나?』. 서울: 늘품 플러스, pp.169-232.

신종호. 2012. “중국공산당 제18차 당 대회와 중국의 대외정책 전망.”『국제문제연구』 제12권 4호.

_____. 2015. “중국의 공공외교 전략.” 김흥규 엮음.『시진핑 시기 중국 외교안보: 그 패러다임의 변화』. 서울: 동아시아재단, pp.159-189.

옌쉐퉁 지음. 2014.『2030 세계사 불변의 법칙』. 서울: 글 항아리.

전재성・주재우. 2012. “미중관계의 변화와 한국의 미래 외교 과제.”『EAI 국가안보패널 연구보고서』.

정재호. “미-중관계의 진화(進化): ‘전략적 경쟁’ 단계로의 진입?”『중소연구』 제37권 제4호(2013/2014 겨울).

金燦榮・趙遠良. “噢巴馬連任後對外政策及中美關係前瞻.”『現代國際關係』 2012年 12期.

戴秉國. “堅持走和平發展道路”(http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/zyxw/t774662.htm).

鲁世巍. “新时期中国外交的‘变’与‘不变’.”「国际问题研究」 2013年 03期.

倪世雄・潜旭明. “十八大以来的中国新外交战略思想初析.”「人民论坛・学术前沿」 2014年 06期.

赵可金. “新理念引领中国新外交.”「学习时报」. 2014-01-06.

Kissinger, Henry. 2014. *World Order*.

Lampton, David M. “The United States and China in the Age of Obama: looking each other straight in the eyes.” *Journal of Contemporary China*, Vol.18, No.62 (November 2009).

Lieberthal, Kenneth G., and Wang, Jisi. 2012. “Addressing U.S.-China Strategic Distrust.” John L. Thornton China Center Monograph Series at Brookings.

Mead, Walter Russell. “The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers.” *Foreign Affairs*, Vol.93, No.3(May/June 2014).

❖ 저자 약력

▌신종호

現 통일연구원 통일정책연구실장. 중국 북경(北京)대학교 국제정치학 박사학위 취득 후 한양대 국제학대학원 겸임교수, 국회입법조사처 외교안보팀 입법조사관, 경기개발연구원 통일동북아센터 연구위원, 통일부 통일교육위원 등 역임. 주요 연구 분야는 미중관계, 한중관계, 북중관계, 양안관계 등이고, 주요 연구성과로는『통일이후 국가정체성 형성방안』(공저),『시진핑시기 중국 외교안보: 그 패러다임의 변화』(공저), “미국과 중국의 한반도 위기관리 행태 및 영향요인”, “글로벌 금융위기 이후 중미관계와 대만문제” 외 다수.

미·중 안보갈등에서 한국의 대외안보전략에 대한 시사점

이성우 (제주평화연구원 분쟁해결연구부장)

목 차

1. 들어가는 말: 미·중 안보갈등의 등장
2. 미국의 동아시아정책과 미중관계
3. 미중관계에 대한 새로운 상황의 전개
 가. 중국의 도전과 미국의 응전
 나. 경제 및 국제금융 질서 관련 미중관계
 다. 군사적 대결구도에서의 미중관계
4. 결론: 미·중 안보갈등의 정책적 의미와 전망

1. 들어가는 말: 미·중 안보갈등의 등장

○ 현재의 국제질서는 기존의 패권국가인 미국과 새로운 강대국으로 부상하는 중국을 중심으로 한 G2에 의해 재편되는 것으로 보임
- 미국은 유럽과 중동지역에 국가 차원의 사활적 이익이 걸려있는 것으로 보고 대외정책을 추구하다가 테러와의 전쟁을 마무리지으며 아시아로의 회귀를 천명했음. 그러나 IS가 테러활동의 범위를 유럽으로 확대함에 따라 유럽의 동맹국들과 연합하여 대테러 공조를 구축
- 러시아는 우크라이나 사태로 인해 유럽으로 관심을 옮기면서 아시아에 대한 관심이 감소. 한편, IS의 러시아 항공기 격추로 중동지역에 대한 복잡한 정세 속에서 전략적 이익의 극대화를 추진
- 중국은 미국 대외정책의 변화에 대응하는 방식을 취하면서 기존의 육상 실크로드와 21세기 해상 실크로드를 주도하여 중국-중앙아시아-유럽을 연결하여 경제협력지대를 건설하는 '일대일로(一帶一路)'를 통해 안보와 발전을 동시에 추구하는 적극적 정책을 표명

○ 세계전략 차원에서 미·중 양국은 표면적인 협력관계와 달리 실질적으로 국익을 확보하기 위하여 군사뿐 아니라 경제 부분에서도 패권경쟁을 추진하고 있음
- 미국은 세계전략 차원에서 패권을 유지하기 위하여 동아시아의 우방국인 일본 및 한국과의 동맹을 통해 미국의 영향력을 유지 및 확대함으로써 대중국 포위망을 강화
- 중국은 미국의 패권질서로부터 자유롭고 독자적인 길을 마련하기 위하여 군사, 금융, 그리고 무역 등의 분야에서 미국 중심 질서에서 이탈하여 새로운 질서를 구축하려는 정책적 노력을 기울임

○ 미국의 시대였던 20세기에서 미·중의 시대인 21세기로의 전환점이 이루어진 계기를 2008년 세계금융위기로 보는 시각과 함께, 미국의 쇠퇴와 중국의 부상을 당연한 사실로 수용하려는 경향을 바탕으로 미·중 안보갈등의 본질에 대해서 논의할 필요가 있음

- 국제관계이론에 기초해 동아시아 지역질서 및 세계전략 차원에서 동맹 및 다자협력과 같은 다각적인 외교경쟁의 구도를 통해 중국과 미국의 시도와 대응에 대한 분석
- 경제발전의 차원, 그리고 국제 분업구조에서 세계의 공장이라는 중국의 지위가 보장해준 무역흑자라는 중국의 국가이익이 대미 경쟁력 확보에 활용되는 과정에 대한 논의
- 미국과 중국이 표면적으로 주장하는 '협력적 관계' 및 '화평발전'과 달리 실제로 전개되고 있는 군사력 경쟁의 현실적 의미와 전망에 대한 논의를 통해 미국과 중국의 경쟁구도에 대한 전망을 제시

○ 2016년 전개되고 있는 미중관계는 미국의 재부상과 중국의 제동으로 기존의 예상과 다른 방향으로 진행되는 경향을 보이고 있음
- 저유가에 따른 미국 내 제조업의 회복 등으로 미국경제의 재부상이 예견되는 한편, 중국은 세계의 공장으로서 지위가 흔들리고 있음
- 군사기술 분야에서도 미국의 패권경쟁에 중국이 대응하고 있지만 효과적이라고 판단하기는 어려움

○ 본 연구는 미국과 중국의 갈등관계가 가지는 의미를 파악하고 이를 바탕으로 21세기 미중관계의 변화에 따른 동아시아 안보패러다임을 전망하고 한국의 대응방안을 논의함
- 기존의 동아시아 국제관계를 논의하는 데 있어 중국의 부상과 미국의 상대적 침체라는 일반적 설명의 이론적 적실성이 감소하고 있음
- 한국의 대응으로 기존에 논의되어 오던 "안보는 미국, 경제는 중국"이라는 도식적 대응책이 한계를 보이는 상황에 직면했음
- 북한의 4차 수소폭탄 실험에 대하여 6자회담 당사국인 미국, 일본, 중국, 러시아는 한 목소리로 규탄과 강력한 대응을 표명하지만 실제 제재조치에 있어서는 상당한 온도차를 드러냄
- 실제로 한반도에서 미국이 주도하는 북한에 대한 강경 대응에 대해 중국과 러시아는 상당한 반감을 드러내고 있음

세계전략 차원에서 미·중 양국은 표면적인 협력관계와 달리 실질적으로 국익을 확보하기 위하여 군사뿐 아니라 경제 부분에서도 패권경쟁을 추진. 실제로 미국이 주도하는 한반도에서 북한에 대한 강경 대응에 대해 중국과 러시아는 상당한 반감을 드러냄

2. 미국의 동아시아정책과 미중관계

○ 미국의 동아시아정책 변화: 동아시아의 중요성 확대
- 미국은 전통적으로 아시아는 사활적 이익이 걸려있는 지역이 아닌 것으로 판단하여 '역외균형(offshore balancing)'전략을 추구해오다가 중국의 부상에 따라 '아시아로의 회귀(pivot to Asia)'로 정책 전환
- 이에 대한 중국의 반발에 직면한 미국은 '재균형(re-balancing)'으로 명칭을

새롭게 완화하여 변경했지만 중국의 입장에서는 미국 동아시아정책의 본질은 대중국 봉쇄정책으로 여전히 큰 변화가 없음

- 중국의 부상으로 인하여, 미국의 세계전략에 동아시아가 차지하는 의미의 중요성이 미국의 정책적 입장 선회에 반영되었듯이, 미중관계와 미국의 세계전략은 서로 연계되는 상황

아시아에서 중국의 대미정책 변화는 중국 국력의 상승에 따른 미국에 대한 대응전략의 변화를 반영하고 있음

○ 미국의 아시아로의 귀환은 공식적으로 아시아에 대한 미국 외교정책의 6가지 주요 행동원칙을 표명

- 1) 주요 5개국인 일본, 한국, 호주, 필리핀, 태국과 양자간 안보동맹 강화; 2) 중국을 포함한 부상하는 국가와의 유대 강화; 3) 지역 다자기구와의 교류, 참여 확대; 4) 무역 및 투자 증대; 5) 광범위한(broad- based) 군사력 배치(military presence); 6) 민주주의와 인권의 증대
- 미국은 동아시아로 회귀에서 재균형전략으로 이름을 변경했지만, 본질적으로 동아시아에서 중국의 부상에 따른 견제와 군사적인 봉쇄가 미국의 대동아시아정책의 우선순위로 설정되었음에는 큰 변화가 없음

○ 아시아에서 중국의 대미정책 변화는 중국 국력의 상승에 따른 미국에 대한 대응전략의 변화를 반영하고 있음

- 중국은 경제력을 바탕으로 신형대국관계라는 새로운 관계 설정을 미국에게 지속적으로 요구하면서 2011년 9월 화평발전보고서를 통해 중국의 핵심이익을 발표: 1) 국가주권; 2) 국가안전; 3) 영토안정; 4) 국가통일; 5) 중국의 헌법을 확립하는 국가정치제도와 사회대국의 안정; 6) 경제사회의 지속 가능한 발전기초 보장
- 중국은 남중국해와 대만에서 중국의 국익을 확보하기 위해 미국이 동아시아에 군사력을 투사하는 것을 차단하는, 이른바 '반접근 및 지역거부전략(A2AD: anti-access and area denial)'을 수행
- 남중국해에서 산호섬에 활주로 건설공사 등으로 중국의 영향력 확대 시도에 대해, 미국의 항행의 자유를 위한 군사행동은 중국에 심각한 도전으로 인식됨

○ 아시아에서 전개되는 중국의 다자주의 협력체 시도는 미·중 간 동아시아 패권을 둘러싼 경쟁구도를 반영하는 외교정책의 연장선에서 파악할 필요가 있음

- 중국은 현재 자국의 국력 수준에서 미국의 글로벌패권은 물론 동아시아 지역패권에도 직접 도전할 수 있는 수준에 미치지 못했다고 판단. 이에 따라 동아시아에서 형성되어 있는 미국 중심의 기존질서에 다자주의를 활용하여 미국을 역외국가로 규정하고 영향력을 배제하려 시도
- 미국의 아시아 다자주의는 새로운 외교적 접근이 아니라 중국을 봉쇄하기

위한 멤버십 게임에 가까운 것으로 판단됨: 동아시아에서 중국의 영향력 확대를 우려한 일본 주도의 동아시아 경제동반자협정(CEPEA: Comprehensive Economic Partnership for East Asia)에 대한 중국의 역내 포괄적경제동반자협정(RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership)의 전신이라고 할 수 있는 동아시아 자유무역지대(EAFTA: East Asia Free Trade Agreement) / 중국을 견제하기 위해 미국이 주도하는 환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Strategic Economic Partnership)에 대하여 중국의 주도로 RCEP의 대응

- 중국은 상하이협력기구에 미국이 옵서버로 참여하는 것에 반대하면서 동아시아에서 미국의 영향력을 배제하려 노력

3. 미중관계에 대한 새로운 상황의 전개

가. 중국의 도전과 미국의 응전

○ 미 군사력의 상대적 쇠퇴로 인한 전략 개념의 변경에 대해 중국은 적극적 공세로 미국에 도전

- 두 개의 전장에서 동시에 승리하는 개념을 수정하여 한 곳에서는 전쟁 수행을, 다른 곳에서 도발세력의 의도를 무력화시키는 개념으로 전환. 이는 미국의 경제력 약화에 따른 것으로, 재정적자에 따른 국방비 감축압박에 따른 것임
- 중국의 국방비 지출은 2000년 225억 달러에서 2011년 899억 달러로 4배 증가하였고, 중국은 신무기 도입과 연구개발 분야에는 2000년 73억 달러에서 2011년 258억 달러를 투입하며 미국의 군사력을 추격하고 있음. 2014년 기준으로 미국의 총 군사비는 581억 달러로 중국의 129.4억 달러에 비해 4배의 차이가 있으나, 중국은 경제력을 바탕으로 군사력 증강을 지속적으로 추진

○ 중국은 무역흑자를 통한 경제력을 바탕으로 군사력 강화에 국가적 차원의 노력을 경주하지만 미국의 강경 대응에는 후퇴하는 전략

- 중국은 미국과 G2를 구성하는 화평굴기를 넘어 대국굴기를 통한 신형대국관계 설정이 가능한 현실을 구체화시키려는 의지를 표명하지만 현실적인 장애에 직면하면 도광양회와 같이 한 발 물러서는 행보를 보임
- 시진핑 체제에 들어와서는 주변국과의 관계에 있어 강경한 대국굴기에서 후퇴하여 보다 유화적인 화평굴기로 선회. 이를 바탕으로 영토 및 역사 문제로 갈등을 겪고 있는 일본, 베트남, 한국 등과도 관계 개선을 추구

미 군사력의 상대적 쇠퇴로 인한 전략 개념의 변경에 대해 중국은 적극적 공세로 미국에 도전. 중국은 무역흑자를 통한 경제력을 바탕으로 군사력 강화에 국가적 차원의 노력을 경주하지만 미국의 강경 대응에는 후퇴하는 전략

- 실제로 2016년에 들어오면서 중국의 경제가 고도성장을 추진하지 못하는 관계로 대미 견제를 위한 군비강화와 대미 강경 일변도의 대외정책이 약화되고 있음

동아시아에서 미국의 중복된 양자관계 확대에 의한 국익 확보에 대응하여 중국은 다자주의의 확산을 시도하고 있는 상황. 이에 미국은 국익을 보장하기 위한 외교정책의 수단으로 다자외교를 적극 활용하는 것으로 응수

○ 중국은 동아시아와 세계적 차원에서 미국을 중심으로 수립되고 운영되는 국제질서에 대해 중국의 적절한 지위와 역할 보장을 요구하는 한편, 미국 중심의 질서를 수정하려는 시도를 지속

- 군사안보, 경제와 무역, 금융과 통화, 지식과 정보의 4개 주요 영역에 미국이 제2차 세계대전 이후 수립하고 장악해 온 구조적·규범적 권력의 틀을 중국의 것으로 대체하려는 의도를 드러냄
- 중국은 세계적 차원의 패권 도전이 시기상조라면 적어도 동아시아에서는 미국의 영향력을 배제하고 미국이 제공하는 국제공공재가 패권국인 미국의 이익에 봉사함으로써 중국의 이익을 침해하지 않아야 한다는 정책적 의도를 가지고 있음
- 미국이 동아시아에 수립한 양자협력의 중복에 의한 군사적 패권에 대해서는 다자안보협력구도를 제시하면서 미국의 패권적 지위를 견제. 다자협의체에 의해 구축된 국제통화기금(IMF: International Monetary Fund) 및 세계은행(World Bank)과 같은 국제금융질서에 있어서는 새로운 다자협력체를 제안하고, 출범시키는 방법으로 미국을 견제하는 다면적인 도전을 전개

○ 미국은 중국의 추격에 대해 다자외교 활용, 동남아 국가와의 양자협력 강화, 소프트파워에 중점을 두는 외교정책 등 다양한 대응전략을 구사하면서 중국의 부상과 영향력 확대를 견제하고 있음

- 동아시아에서 미국의 중복된 양자관계 확대에 의한 국익 확보에 대응하여 중국은 다자주의의 확산을 시도하고 있는 상황. 이에 미국은 국익을 보장하기 위한 외교정책의 수단으로 다자외교를 적극 활용하는 것으로 응수
- 중국의 군사력 확대에 대응하여 기존의 동맹국인 한국 및 일본과의 양자관계의 강화뿐 아니라 동남아시아에서 베트남, 필리핀, 태국 등의 국가와도 양자협력을 강화함으로써 중국 봉쇄전략을 추진
- 미국은 하드파워에 대한 의존도를 줄이고 소프트파워에 대한 외교정책에 중점을 두면서 대중국 억지력을 확대

○ 중국은 남중국해에서의 영향력 확대를 위해 지속적으로 산호섬 간척을 통해 중국의 실효적 지배를 강화하려고 함. 미국은 이를 인정하지 않는 가운데 미중대결이 격화되고 있음

- 중국의 시진핑 주석은 "남중국해에서 우리는 우리의 영토와 합법적이고

정당한 해양의 소유권과 이익을 유지할 권리가 있다"고 하면서 군사화는 추진하고 있다고 하지만 1도련선에 근거해서 남중국해 수역의 80% 이상에 영유권을 주장

- 미국은 중국이 영유권을 주장하는 남중국해에 건설되는 인공섬들 주변의 12해리 안쪽으로 미 해군 함정이 항해하도록 하고, 주변국들과 협력을 강화함으로써 중국의 영유권 주장을 무력화시키려는 전략을 취하고 있음

나. 경제 및 국제금융질서 관련 미중관계

○ 중국은 덩샤오핑(邓小平)이 1978년 개혁·개방을 추진한 이후 30년간 연평균 9.9%의 경제성장률을 기록했고, 2001년 세계무역기구(WTO)에 가입한 이후로 두 자리 수 경제성장을 유지하면서 국력을 성장시켜 오고 있음

- 중국의 경제규모는 1978년 3,635억 위안에서 2011년 4조 7,154억 위안으로 13배 성장하였음. 2010년에 일본을 추월한 중국은 미국에 이어 경제규모 2위가 되었으며 교역규모에 있어서도 2009년 독일을 추월하며 미국에 이어 세계 2위의 무역대국으로 부상
- 중국 고속성장의 배경에는 풍부한 저임금 노동력과 강력한 추진력을 가진 공산당 정부의 개혁·개방 드라이브를 통한 수출주도형 무역전략을 바탕으로 투자국의 신뢰를 획득한 데 있음

○ 경제적 차원에서 중국이 가졌던 장점이 감소하고 다양한 사회 문제가 분출되면서 중국의 국가관리 능력에 대한 한계가 노출

- 1980년대부터 제조업을 중심으로 하는 다국적기업의 투자를 바탕으로 중국의 제조업 생산규모는 2010년 미국을 추월하여 1위가 되었음. 반면, 2015년 현재 중국 정부가 임금 인상과 복지정책을 요구함으로써 그간 제공해 온 저임금 노동력의 장점이 사라지자 동남아로 공장 이전이 속출하고 있음
- 중국의 급속한 성장은 환경, 자원 및 일부 취약계층과 특정 지역의 희생을 통해 단기간에 달성된 것. 따라서 사회적 비용이 일정 수준에 도달하면 침묵과 희생의 강요로 잠재되었던 내부의 구조적 모순이 구체화되면서 지속적인 발전에 장애요인으로 전환됨
- 2015년 7월에 시작된 중국 증시의 폭락 장세는 중국 경제제도의 허약한 기초와 실물경기의 둔화에 따른 것으로 평가됨. 그러나 중국 당국은 주식시장을 유지하기 위해 거래를 정지시키는 등 무리한 규제와 시장 개입으로 국제사회의 신뢰를 상실
- 주요 고객인 미국과 유럽의 경기 둔화로 수출주도형 전략이 위기를 맞자

경제적 차원에서 중국이 가졌던 장점이 감소하고 다양한 사회 문제가 분출되면서 중국의 국가관리 능력에 대한 한계가 노출. 미국의 경제적 부상이 재현되고 있다는 점에서 중국의 부상으로 인한 G2 또는 신형대국관계의 설정은 현실성이 줄어듦

중국의 제조업이 공급 과잉으로 위기에 빠짐. 이러한 현상은 '중등소득의 함정'과 '체제이행의 함정'이라는 위기의식을 반영하는 것으로 해석

AIIB를 통해 국제금융질서에서 미국과 일본이 차지하는 지도력에 대한 도전의 일환으로 중국이 독자적인 금융질서를 수립하려는 시도가 순항할지는 미지수. 57개 회원국의 경쟁으로 수주 가능성이 낮은 것으로 판단되는 상황에서 AIIB가 중국이 국제경제의 주도권을 확보하는 지렛대로 작용할지는 의문

○ 미국의 경제적 부상이 재현되고 있다는 점에서 중국의 부상으로 인한 G2 또는 신형대국관계의 설정은 현실성이 줄어듦

- 2016년 경기전망에 따르면 미국 경제는 소비, 기업·주택, 투자 등 민간수요가 증가세를 보여 2.5%의 경제성장률이 예상됨. 고용지표도 금융위기 이전 수준으로 개선되는 등 경기 회복세가 가속화되고 있는 것으로 판단되며, 셰일가스 개발과 같은 국가 경쟁력 회복의 주요 요인들이 다수 잠재하고 있음
- 다만 금리인상에 따른 달러화 강세로 미국산 상품의 수출 경쟁력 약화 및 저유가로 관련 기업의 투자 감소와 같은 불확실성은 존재
- 중국은 지속적인 소매판매, 고정자산투자 및 산업생산 증가율 하락이 지속되고 있음. 중국 정부는 양적완화정책을 통해 경기를 부양하려는 정책의지를 표명하고 있지만 성장목표치인 7.4%의 달성도 어려운 현실
- 중국 정부가 재정지출 확대와 완화적 통화정책으로 경기를 부양하여 6.4% 수준의 경제성장은 달성할 것으로 전망되고 있음. 그러나 내수부진으로 인한 제조업 경기 침체와 함께 수출 감소세가 지속되면서 중국의 경기하방 압력이 심화되어 부동산시장과 주식시장의 침체가 나타나고 있음

○ 국제금융질서에서 미국과 일본이 차지하는 지도력에 대한 도전의 일환으로 AIIB를 통해 중국이 독자적인 금융질서를 수립하려는 시도가 순항할지는 미지수

- 중국은 육·해상 실크로드를 건설하여 중앙아시아, 러시아, 유럽 그리고 동남아시아 국가들을 육로와 해로로 연결해 미국의 포위전략으로부터 벗어나 세계로 진출하려는 전략의 일환으로 1,000억 달러 규모로 아시아 역내 국가의 사회기반시설 확충을 시도
- 미국 중심의 세계은행과 일본 중심의 아시아개발은행(ADB: Asia Development Bank)을 능가하는 AIIB를 통해 아시아에서 중국의 영향력과 발언권을 확대하려는 시도
- 일본은 기존의 ADB에 대한 중국의 영향력 확대를 견제하는 대안으로 아시아 인프라 투자에 1,100억 달러 투입을 약속함으로써 중국의 국제금융질서에 대한 도전을 무력화
- AIIB의 출발로 중국이 인류의 운명공동체를 만드는 새로운 플랫폼을 천명했으며, 장기적으로 일대일로에 따른 인프라 건설에 참여가 가능하다는 점에서 긍정적임. 한편, 57개 회원국의 경쟁으로 수주 가능성이 낮은 것으로 판단되는 상황에서 AIIB가 중국이 국제경제의 주도권을

확보하는 지렛대로 작용할지는 의문

다. 군사적 대결구도에서의 미중관계

○ 중국은 미국이 동아시아에서 점하고 있는 군사적 우위를 극복하기 위해 재래식 해·공군력 증강에 매진했으나, 이는 1950년대의 패러다임으로 현재 미국의 군사력을 극복하는 데 한계를 노정

- 구소련의 함공모함 바랴그(Varyag)를 개조하여 만든 랴오닝함과 항모 탑재기로 개발한 젠(殲)-15(J-15)'의 항모 이·착륙 성공은 미국에 대응하는 군사력으로써 현실적 위협이 되지 못함
- A2AD를 위한 해군력과 공군력에 초점을 둔 첨단 군사력의 개발과 확보는 장기적으로 전략적 이익보다는 경제적 부담을 가중시키는 결과를 초래

○ 중국은 미국이 군사적 우위를 점하고 있는 기존의 첨단무기 분야에서 미국을 추격하며 미국의 신무기 체계에 대응하는 양상으로 미국과의 군비경쟁을 전개

- 시진핑(習近平) 국가주석은 지난 4월 인민해방군 공군사령부를 찾아 우주항공 일체화와 공격·방어를 겸비한 강대한 공군 건설을 주문. 이에 부응하듯이 중국은 공군과 해군에 중점을 두면서 최근 최대 속도가 마하 10에 달하는 극초음속 무기를 개발함으로써 중국의 공군이 미국의 미사일 방어체계를 돌파할 대안을 모색하고, 초음속 잠수함, 투명망토, 무인함정 등 첨단무기 개발을 통해 미국과 군사력 격차를 줄이려고 노력하고 있는 상황
- 중국의 군사개발은 중국 최초의 항공모함인 랴오닝함의 작전능력을 현실화시키는 방안의 일환으로 094 핵잠수함에서 쥐랑(巨浪)-2 잠수함 탑재 대륙간 탄도탄 발사실험을 실시. 또한, '항모킬러'로 불리는 둥펑(東風)-21D 탄도미사일을 도입해 미 해군의 항모전단을 위협하는 무기를 갖추고 대형 수송기 윈(運)-20의 비행에 성공해 세계에서 네 번째로 200t급 대형 군용수송기를 자체 제작, 스텔스 전투기 젠(殲)-20, 젠-31의 시험비행을 계속하면서 중형 폭격기 훙(轟)-6K를 실전 배치하는 등 현격한 발전을 보이고 있음

○ 미국은 새로운 군사전략적 차원에서 전략핵무기가 아닌 새로운 분야에서의 첨단무기 개발을 통해 군사력 경쟁의 패러다임 변경을 주도하여 중국의 추격을 따돌리려 하고 있음. 이에 중국은 미국의 기술적 진보에 대해 총력대응으로 추격을 시도하고 있음

- 미국은 레이저 포, 레일건, 아이언맨 갑옷과 같은 신무기를 개발하여

미국은 새로운 군사전략적 차원에서 전략핵무기가 아닌 새로운 분야에서의 첨단무기 개발을 통해 군사력 경쟁의 패러다임 변경을 주도하여 중국의 추격을 따돌리려 하고 있음. 이에 중국은 미국의 기술적 진보에 대해 총력대응으로 추격을 시도하고 있음

실전 배치하는 등 새로운 차원의 발전을 달성함으로써 중국의 전통적 군비경쟁 노력을 무력화시키고 있음. 이러한 점에서 중국의 해군 및 공군력의 지속적인 증강 추이에도 불구하고 중국과 미국의 첨단 군사력 격차는 당분간 유지될 전망. 따라서 중국의 입장에서 볼 때 단거리 경주처럼 조급하게 추진되는 미국과의 군비경쟁은 위험한 레이스가 될 가능성이 높음

- 미국의 B-2 스텔스 폭격기, B-52 스트래토 포트리스, F22-랩터, P-3C 오리온 해상초계기, SBX-1 X밴드 레이더, 샤이엔 SSN773 핵추진 잠수함과 같은 첨단무기에 대응하여 중국은 음속잠수함, 스텔스 폭격기 개발, 마하10의 탄도미사일(WU-14) 등 신무기의 개발로 미국의 위협에 맞서고 있으나 피로도가 가중되는 상황

미국에 대한 중국의 상대적 국력은 상승하겠지만, EU나 일본과 같은 국제정치 행위자들의 영향력도 확대되어 패권국이 존재하지 않는 이른바 'G0'라는 다자주의 국제질서의 도래를 예견하는 시각도 있음

4. 결론: 미·중 안보갈등의 정책적 의미와 전망

○ 이 글은 국제질서의 구조를 미국의 패권유지와 중국의 도전이라는 패권경쟁의 구도로 인식하면서 동아시아에서 미·중 안보갈등의 전망을 제시

- 일반적으로 미국의 국제정치학계에서 논의되던 장주기이론(long cycle theory)이나 힘의 전이이론(power transition) 등을 원용하여 국제체제에서 힘의 분배가 미국 중심에서 중국 중심으로 이전되는 과정에 G2라는 새로운 형태의 양극체제를 형성한다는 주장이 다수를 이룸
- 미국에 대한 중국의 상대적 국력은 상승하겠지만, EU나 일본과 같은 국제정치 행위자들의 영향력도 확대되어 패권국이 존재하지 않는 이른바 'G0'라는 다자주의 국제질서의 도래를 예견하는 시각도 있음
- 장기적 관점에서 중국이 경제적으로 몰락할 가능성은 낮지만 전방위에 걸친 도전을 바탕으로 중국이 미국 중심 질서를 대체할 가능성은 낮아 보임. 또한, 중국의 경제력과 군사력의 부상이 기대에 미치지 못하는 상황에 돌입하면서 미국의 국력이 회복되어 미국 중심의 패권질서가 존속될 가능성이 높음

○ 동아시아 강대국관계는 최근 30년간 미·소 양대 진영의 대결, 미국의 단일 패권, 중국의 부상과 미국의 쇠퇴, 미국의 부활의 재연과 같은 역동적인 변화를 경험했음. 이를 바탕으로 2020년 또는 2030년까지 중국의 부상과 미국의 상대적 쇠퇴를 전망하는 시각도 다수 있지만 이는 미국의 역량을 과소평가하고 중국의 잠재력을 과대평가한 결과로 보임

- 천안함 사건 이후 동아시아에서 미·중 군사관계를 보면 중국의 A2AD 보다는 미국의 전략적 봉쇄와 경제적 공동화라는 미국의 장기적 계획이 현실화되는 것으로 판단됨

- 동아시아 영토분쟁, 일본의 재무장, 북한의 핵 보유 선언과 같은 동아시아의 불안정성 속에서 미국은 동아시아 지역에서 동맹과 군사력 수준을 적절히 조정하면서 패권을 유지하고 있는 것으로 평가됨
- 중국은 미국이 주도하는 신무기 경쟁에 매진하고 있지만 장기적으로 피로도가 가중되고, 이것이 경제적인 부담으로 작용하여 국력의 분산으로 끝날 가능성도 높음

○ 동아시아에서 미국 중심의 질서에 대한 중국의 불만은 주도권 대체보다는 적절한 역할 부여에 중점을 두고 있지만 미국이 제시하는 타협안과 중국이 원하는 기대치 사이에는 괴리가 큼

- 중국은 국제경제와 금융에서는 물론 군사안보영역의 주요 주제인 양안관계, 남중국해에서 영유권 문제, 북한 핵문제 등에서 보다 독자적인 정책을 원하고 있는 반면 미국이 허용하는 자율성의 범위는 그다지 넓지 않음
- 미국은 중국 대신 일본의 집단자위권을 지지하는 형식으로 일본의 군사력을 대 중국 봉쇄에 활용하는 전략적 선택을 하고 있음
- 경제적인 면에서도 패권국가인 미국이 중국에 제공하는 국내시장의 접근이 경제 발전에 핵심적인 추동력이라는 것이 여전하다는 점에서 중국이 선택할 수 있는 정책의 폭이 넓지는 않음
- 군사·안보적 측면에서도 미국은 미일동맹과 한미동맹을 강화하면서 중국을 효과적으로 봉쇄하고 아시아태평양지역에서 호주, 싱가포르, 태국과 추가적으로 양자동맹을 강화
- 미국은 동아시아에서 일본과의 군사적 동맹을 강화함으로써 중국의 추격 의지를 와해시키는 한편 일본에게 동아시아 국가로서 세계경제 2위 자리를 향한 경쟁, 그리고 동아시아 안보질서에서 지역패권국의 지위를 향한 경쟁과정을 촉발시킴으로써 동아시아에서 국익을 확보

○ 미국과 중국의 새로운 대결구도에서 사이버안보, 에너지안보, 자원안보, 기술안보, 인간안보와 같은 새로운 안보이슈가 부상하고 있으나, 미·중 간 대결을 신냉전시대의 도래로 부르기도 함. 그러나 이는 기존의 군사안보를 대체하는 수준의 패러다임 변화로 보기 어려움. 기존의 군사력과 경제력의 주도권 경쟁에서 우위를 선점하기 위한 새로운 기술 또는 국력 대결의 개별 분야에 해당하는 수준

- 사이버 안보가 미국과 중국의 중요한 대결 분야로 부상할 전망이지만 기술적인 측면에서 국가안보의 핵심이슈가 될 가능성은 낮음. 정치적 차원에서 미국이 사이버공간에서도 힘의 우위를 유지 또는 확대하려는 전략에 대해 중국은 추격과 균형을 달성하려는 구도로 전개되는 것으로 평가되고 있음

미국은 동아시아에서 일본과의 군사적 동맹을 강화함으로써 중국의 추격 의지를 와해시키는 한편 일본에게 동아시아 국가로서 세계경제 2위 자리를 향한 경쟁, 그리고 동아시아 안보질서에서 지역패권국의 지위를 향한 경쟁과정을 촉발시킴으로써 동아시아에서 국익을 확보

– 동아시아에서 전개되는 에너지안보 문제는 기후변화레짐과 맞물리면서 미국과 중국이 경쟁하는 새로운 정책이슈로 보이지만 본질에 있어서는 경제성장, 원자력 안전, 핵무기 비확산과 연계되어 전통적 안보의 부차적 요인으로 다루어지고 있음
– 미국이 중국에 제기하는 인권 문제와 같은 인간안보라는 새로운 정책분야도 미국의 입장에서 경제적, 산업적 측면과 대외정책 측면에서 중국을 공격하는 외교정책의 일환으로 활용되고 있음. 또한, 바이오, 반도체, 인터넷 정보와 같은 다양한 첨단기술 분야에서의 안보경쟁도 산업과 경제에서 중국의 추격과 미국의 주도권 유지의 구도라는 기존의 국력경쟁의 패러다임으로 이해될 수 있음

미국과 중국의 총력경쟁에서 중국이 미국의 패권을 대치할 수 있는 대안 패러다임을 제시하지 못하는 것이 중국의 한계. 미국이 패권국으로서 제시해온 국제정치 패러다임에 근거하여 미국의 역할을 대체하려 하는 경쟁적 시도를 통해서 가능한 중국의 부상은 제한적이며, 궁극적으로 중국이 미국의 패권을 대치할 가능성은 낮아 보임

○ 미국과 중국의 총력경쟁에서 중국이 미국의 패권을 대치할 수 있는 대안 패러다임을 제시하지 못하는 것이 중국의 한계. 미국이 패권국으로서 제시해온 국제정치 패러다임에 근거하여 미국의 역할을 대체하려 하는 경쟁적 시도를 통해서 가능한 중국의 부상은 제한적이며, 궁극적으로 중국이 미국의 패권을 대치할 가능성은 낮아 보임
– 제1차・2차 세계대전 이후 미국이 초강대국으로 부상하는 과정에서 미국은 민주주의, 개인의 행복, 시장경제와 같은 새로운 가치를 국제사회에 표방했으며, 당시 소련도 사회주의, 평등, 인민민주주의와 같은 가치를 동유럽, 아시아, 라틴 아메리카에 전파했음. 이에 비해 현재 중국이 주장하는 새로운 가치는 없음
– 실제 국제사회에서 중국이 미국을 추격하는 모양은 상품시장뿐 아니라 국제정치에서도 공자학당과 같이 미국이 추진했던 공공외교 모델을 모방하는 수준에 그치고 있음. 그나마 중국체제에 불리한 내용이라고 할 수 있는 통신의 자유와 인권과 같은 의제는 선택적으로 배제하는 정책을 취하고 있음

❖ 저자 약력

▌이성우

現 제주평화연구원 분쟁해결연구부장. 단국대학교 정치외교학과를 졸업한 후 2004년 미국 University of North Texas에서 국제정치학 박사학위를 취득하였음. 단국대학교 분쟁해결연구센터에서 연구위원으로 활동하며 “한국의 공공분쟁 사례연구”를 주제로 대한민국 학술진흥재단 중점연구소 연구과제를 수행하였음. 학술활동으로는 미국국제정치학회가 주관하는 *International Studies Quarterly*의 Referee로 활동한 바 있음. 저서로는『2011 한국인의 평화관: 통일정책과 여론』및『2010 한국인의 평화관: 외교정책과 여론』등이 있음.

파트너십(동반자관계) 외교관계에 관한 구성주의적 접근

이무성 (명지대학교 교수)

목 차

1. 동반자관계, 21세기 국제관계의 새로운 외교수단인가?
2. 동반자관계에 대한 이론적 논의
가. 동반자관계의 개념적 논의
나. 동반자관계의 등장 배경
다. 동반자관계가 지닌 (신)기능주의적 특질
라. 동반자관계가 지닌 구성주의적 특질
마. 구성주의적 논의에 대한 현실주의적 비판
3. 동반자관계의 다양성: 중국, 유럽연합
가. 양자관계 중심의 중국 동반자관계
나. 지역 간 협력 중심의 EU 동반자관계
다. 동반자관계에서 발견되는 구성주의적 특질
4. 결론: 한국의 파트너십 외교 강화를 위한 정책적 제언

1. 동반자관계, 21세기 국제관계의 새로운 외교수단인가?

○ 2014년 외교부 자료(대한민국외교연표)에 따르면, 한 해 동안 동반자관계와 관련된 4차례의 실질적인 외교관계 수립을 확인할 수 있음
- 1월 15일~18일, 박근혜 대통령은 정상회담차 인도를 방문해 한·인도 전략적동반자관계 확대를 위한 공동성명 서명과 함께 2014~2017 한·인도 문화교류계획서 체결(1.16)
- 2월 25일~28일, 서울에서 김영무 산업통상자원부 FTA 교섭관과 사할라 룸반 가올(Sahala Lumban Gaol) 공기업부 장관이 참석해 제7차 한·인도네시아 CEPA(포괄적 경제동반자 협정) 협상을 진행
- 3월 31일~4월 4일, 난닝(南寧)에서 한국은 김영무 산업통상자원부 FTA 교섭관을 수석대표로 제4차 RCEP(역내포괄적경제동반자협정) 협상에 참가
- 11월 2일~4일, 타밈 빈 하마드 알 타니(Tamim bin Hamad Al Thani) 카타르 국왕과의 정상회담을 통해 전략적동반자관계를 수립

○ 이러한 기조 속에서 최근 한국 정부가 추진한 동반자관계는 2015년 2월 26일 체결된 체코와의 전략적동반자관계이며, 이로써 체코는 우리나라의 20번째 전략적동반자 국가가 됨. 양국은 이 합의를 통해 전방위적 협력을 표명함. 그러나 두 국가 간의 핵심협력 분야는 경제 분야이며, 그 중 체코의 신규 원전 건설 사업과 관련된 경제협력이 주된 논의임
- 2월 협정 체결에서는 △외교부간 △국방협력 △철도협력 등 3개 분야의 양해각서(MOU)를 체결하였음
- 12월 2일, 체코에서 열린 정상회담에서 양국은 전략적동반자관계를 구체적으로 발전시키기 위한 행동계획(Action Plan)을 채택함. 구체적인 실행방안은 양자협의 강화 및 외교부 간 정무대화 활성화, 원전을 포함한 에너지·인프라·연구개발(R&D) 분야 협력 강화, 워킹홀리데이 프로그램 등을 통한 청년 교류 증진 및 상호 문화행사 활성화가 있음

파트너십(동반자관계) 외교는 냉전 시기의 '동맹'을 대체하는 하나의 개념. 상호주관적 이해관계 속에서 상대방을 어떻게 인식하는가에 초점을 맞춘 '과정 중심적' 개념으로 이해되어야 …

○ 국제사회의 파트너십(동반자관계) 외교에 있어 가장 적극성을 보이는 국가는 중국이라고 할 수 있음. 2015년 12월 22일, 중국은 이라크와 전략 동반자관계를 수립하여 중동외교 강화를 모색하고 있음. 또한 올해 1월, 중국은 이란과 사우디아라비아와 각각 전면적 전략 동반자관계 수립을 골자로 하는 공동성명을 발표함. 특히, 중국이 미국의 오랜 에너지 동맹국인 사우디아라비아와 긴밀한 수준의 외교관계를 설정한 것은 시사하는 바가 큼

– 1993년 브라질과의 동반자관계 수립을 시작한 중국은 2000년 초부터 본격적으로 동반자관계 외교를 실시함. 2014년 6월 기준으로 47개 국가, 3개 국제기구와 동반자관계를 형성하고 있음. 또한, 2015년 12월 시진핑 국가주석은 아프리카 전체와 외교관계를 전면적 전략 협력 동반자관계로 격상할 것을 제안함

○ 이와 같이 국제사회에서 발견되는 활발한 파트너십(동반자관계) 외교는 냉전 시기에는 찾기 어려운 형태의 외교행위로서 일각에서는 이를 두고 동맹을 대체하는 국제관계의 새로운 형태의 외교수단으로 인식하는 경향도 있음. 이러한 배경에 따라, 파트너십(동반자관계) 외교에 대한 이론적 논의의 필요성이 제기됨

○ 현 국제관계에서 파트너십(동반자관계)는 메스로타(Methrota)의 개념적 논의가 통념적으로 받아들여지는 경향이 존재함. 그에 따르면 파트너십(동반자관계) 외교는 냉전 시기의 '동맹'을 대체하는 하나의 개념으로, 1990년대 탈냉전 이후 국가 간 관계에서 적대적이기보다는 상호 협력을 중시하는 새로운 형태의 국제관계 유형으로 정의할 수 있음

○ 그러나 동반자관계에서 여전히 개념적 모호성이 지적되고 있음. 실질적으로 동반자관계를 형성하는 국가 사이에서도 불분명한 개념으로 인해 혼란이 초래되고 있는 실정임

– 예를 들어, 2008년 한중관계가 전략적 협력 동반자관계로 격상되면서 중국 측 학자들과 한국 측 학자들 간에 이에 대한 개념적·전략적 혼선이 발생함. 먼저 중국 측 학자들은 관계가 격상되었지만, 기존의 한미동맹과 북중동맹과 같은 기존의 동맹조약들이 새롭게 발전할 한중관계에 구조적 제약으로 작동할 수 있다고 봄. 이에 따라 한중관계의 전략적 협력 동반자관계는 내재적 한계가 있을 수 있다고 지적함. 한편 한국 측 학자들은 한중협력에 구조적 한계가 있을 수 있지만 여전히 다양한 영역에서의 포괄적인 협력 가능성이 있다고 봄

○ 동반자관계 외교의 개념적 모호성은 크게 두 가지 오해를 불러일으킬

수 있음. 첫째, 동반자관계를 동맹보다는 다소 낮은 수준의 관계로 설정하면서, '위계성'을 강조하는 경향이 있음. 둘째, 동반자관계를 구체적 의미를 가진 형태(contents)로 보고, 동반자관계 속에서 공통의 의미를 추출하려는 경향이 발견됨. 그러나 동반자관계는 위계질서 속에서 이해되는 개념도 아니고, 공통된 의미만을 강조하는 개념도 아닌, 상호주관적 이해관계 속에서 상대방을 어떻게 인식하는가에 초점을 맞춘 '과정 중심적' 개념으로 이해되어야 함

○ 21세기 국제관계의 현실 속에서 지속적으로 발견되는 파트너십(동반자관계) 외교는 실증주의 전통에 기반한 단순화된 추상적 개념도 아님. 따라서, 파트너십(동반자관계) 외교에 대한 본질적인 이해를 위해 이론적 논의를 기반으로 한 개념 재정립이 필요함

2. 동반자관계에 대한 이론적 논의

가. 동반자관계의 개념적 논의

○ 동반자관계 외교에 대한 개념적 논의는 활발하게 진행 중이며, 이에 대한 다양한 견해를 다음과 같이 개략적으로 정리할 수 있음
- 삼바우(Shambaugh)는 동반자관계를 세계관의 유사성, 전략적 이익과 정치체제의 유사성, 제도화된 정보 공유와 군사적 관계의 측면에서 접근
- 왕교영(王敎榮)은 동반자관계를 쌍무적 혹은 다자적인 국제관계에서 중요하게 부각된 지역 또는 전 지구적 의제에 대한 이해와 협력 속에 참여 국가들이 어느 정도로, 그리고 어떤 방식으로 협력의 동반자가 되는지에 대한 과정에 초점을 맞춘 인식론 제공
- 윌킨스(Wilkins)는 동반자관계를 어떤 특정 가치관이나 세계관보다는 '상호이익'을 공유하는 관계로 봄. 따라서 동맹과 달리 제3의 적을 설정하지 않으며, 법적인 의무나 책임에 대한 규정이 없는 느슨한 형태의 국가들 간 협력관계로 정의

파트너십(동반자관계)의 등장 배경은 소프트파워나 규범적 권력의 중요성을 강조하는 담론 형성을 촉진

나. 동반자관계의 등장 배경

○ 21세기 새로운 국제관계의 외교수단으로 목도되는 파트너십(동반자관계)의 등장 배경은 크게 두 가지로 요약할 수 있음

○ 첫째, 탈냉전 시대의 도래로 인해 대결적 구도 중심의 양극체제의 몰락은 개별 (국가)행위자들에게 변화된 국제질서와 부합한 다양한 형태와 내용의 외교관계 수립과 이행을 요구하게 됨

○ 둘째, 경제적 상호의존의 심화로 안보개념의 다양화 발생. 경제・사회・환경・인간안보와 같은 새로운 안보위협에 대한 인식의 확장은 군사 중심의 안보 일변도에서 다양한 분야에서 협력을 강조하는 파트너십(동반자관계) 외교의 중요성을 부각하게 됨

기능주의와 신기능주의는 파트너십(동반자 관계)의 작동 원리를 분석하는 데 있어 유의미한 시사점 제공

○ 이러한 등장 배경은 소프트파워(soft power)나 규범적 권력(normative power)의 중요성을 강조하는 담론의 형성을 촉진시킴. 따라서 파트너십(동반자관계) 외교는 군사 중심의 하드파워(hard power)를 중시하는 동맹보다 경제・사회・문화・환경 등을 포함하는 다양한 층위의 소프트파워의 특질을 강조하기 때문에 국제사회에서 동반자관계를 외교적 수단으로 사용하는 데 있어 비교적 거부감이 없음

다. 동반자관계가 지닌 (신)기능주의적 특질

○ 기능주의(functionalism)와 신기능주의(neo-functionalism)는 지역협력(regional cooperation) 혹은 지역통합(regional integration)을 설명하는 통합이론이지만, 국제관계에서 나타나는 파트너십(동반자관계)의 작동 원리(mechanism of operation)를 분석하는 데 있어 유의미한 시사점을 제공함

○ 미트라니(Mitrany)의 기능주의는 국가와 국제기구와 같은 행위자의 기능적인 필요에 의해 통합이 가능하다는 전제 하에 국가 사이의 협력관계가 증대되면 다양한 분야로의 협력이 파급(spillover)된다는 이론이며, 하스(Haas)의 신기능주의는 파급효과(spillover) 개념의 세분화를 통해 기능적 통합의 적실성을 적시함

○ 신기능주의는 파급효과를 크게 세 가지로 구분함. 첫째, 경제 활동의 상호연관성에 초점을 두고 있는 기능적 파급효과(functional spillover). 둘째, 경제 분야의 이익집단들에서 발생된 통합이 정치적 통합을 요구하는 압력으로의 전이에 초점을 둔 정치적 파급효과(political spillover). 마지막으로, 초국가 기구에 의한 파급에 초점을 두는 배양된 파급효과(cultivated spillover)의 함의를 적시함

○ 세 가지 파급효과의 작동 원리는 파트너십(동반자관계)과 유의미한 상관관계를 보임. 먼저, 기능적・정치적 파급효과와 파트너십(동반자관계)의 공통점은 경제와 같은 하위정치(low politics) 분야의 협력이 정치・안보와 같은 고위정치(high politics) 분야의 협력으로 이어진다는 점이며, 다음으로 배양된 파급효과와 파트너십(동반자관계)의 공통점은 협력이 아래로부터의 협력이 아닌 위로부터의 협력이라는 점임

- 예를 들어, 한국과 체코의 동반자관계 행동계획을 살펴보면 3가지 핵심계획은 정치・경제・안보를 포괄하지만, 두 정상의 발언을 통해 보면 원전을 중심으로 한 경제적 협력이 핵심임. 올해 1월에 있었던 중국, 이란, 그리고 사우디아라비아와의 동반자관계의 수립 또한 경제적 측면에 집중되어 있음

라. 동반자관계가 지닌 구성주의적 특질

○ 케클(Checkel)은 국제사회에 대한 구성주의(constructivism)의 이해에 대하여 물질적인 측면보다는 사회적인 측면을 강조함. 이와 함께 웬트(Wendt)는 사회적인 측면에서 가장 중요한 점을 '정체성(identity)'으로 간주하며, 국제사회를 구성하는 행위자들의 정체성, 이익 그리고 선호도는 단순히 외부적인 환경에 의해 주어지는(given) 것이 아니라 행위자들 간의 상호관계를 통해 내생적으로 발생하는 것으로 주장함

○ 구성주의의 논리에 따르면 파트너십(동반자관계)은 행위자들의 협력과 상호작용에 따른 이익과 정체성 변화의 상호주관적 이해관계에서 그 형성과 발전과정을 찾을 수 있음

○ 구성주의가 주장하는 상호주관적 이해관계는 행위자들 사이의 협력과정에서 순환적 구조를 가짐. 구체적으로 개별 행위자들이 공동의 의미가 부여된 행위에 참여하면서 다른 행위자들과의 관계에서 정체성이 형성됨. 행위자들의 정체성과 이익들이 내재화되면서 새로운 인식사회(epistemic community)를 구성하고, 인식사회를 구성하는 행위자들의 상호작용을 통해 새로운 규범(norm)이 형성됨. 결국, 상호 주관적 이해관계는 행위자들의 상호작용 속에서 발현된 정체성과 규범에 기반해 구체적으로 만들어진 인식사회의 형태를 파트너십(동반자관계)으로 이해할 수 있음

구성주의 논의를 기반으로 파트너십 (동반자관계) 외교를 분석할 경우, 행위자들의 상호작용 관계성에서 형성되는 구성적 가치 및 규범의 형성 과정에서 조정 본능의 작동을 이해할 수 있음

○ 구성주의적 논의를 바탕으로 파트너십(동반자관계)을 이해하면 파트너십(동반자관계)이 국제관계에서 단순히 외교적 수사에 지나지 않는다는 실증주의적 비판에 대해 이론적 반론이 가능할 뿐만 아니라, 파트너십(동반자관계)에 대한 다면적・다층적 논의가 가능해짐. 이에 따라 구성주의 논의를 기반으로 파트너십(동반자관계) 외교를 분석할 경우, 행위자 중심의 힘의 논리를 벗어나 행위자들의 상호작용의 관계성에서 형성되는 구성적 가치(constitutive values) 및 규범(norms)의 형성 과정에서 조정 본능(coordination reflex)의 작동을 이해할 수 있음

파트너십 (동반자관계)은 동맹과는 달리 행위자들의 상호주관성에 입각한 인식론적 제고를 통해 3가지 층위에서 사회화 과정을 야기하는 국제관계의 현상

○ 행위자들의 협력에서 비롯되는 상호주관성(intersubjectivity)과 같은 구성주의적 특질을 지닌 파트너십(동반자관계) 외교는 사회화 과정(social learning)으로 구체화되며, 이 사회화 과정은 구체적으로 3가지 층위에서 발견됨

① 내부적 수준 (internal level)
- 타자 혹은 타국과의 상호관계는 개별국가의 정체성 형성에 영향을 미치며 개별국가 내의 인식론적 제고를 야기
- 자가 나레이션(Biographical Narrative): 자신이 누구이며, 왜 특정 행위를 하며, 어떤 행위가 가능한지에 대한 논의에 기저 제공
- 반추적 인식(Reflective Awareness): 자신의 정체성에 대한 이해를 함양하면서, 대외관계 속에 구현될 수 있는 외교활동 범위를 결정하는 기저가 됨

② 외부(관계)적 수준 (external(relational) level)
- 행위자들의 정체성과 이익들의 내재화를 통해 발현된 인식사회의 틀 속에서 개별행위자들은 서로가 가지고 있던 잘못된 인식에 대한 인식론적 제고를 야기
- 개별행위자의 국가대리인(State Agency)이 중요 → 자가 내레이션의 (불)일치(biographical (in)consistency) 문제
- 자신의 정체성 함양을 위한 일상적 행위(routines) 역할에 대한 논의의 필요성 대두
- 외교 정책이 엄격한(rigid), 또는 유연한(healthy) 기초신뢰 체제(basic trust system)의 역할 논의 필요 → 타자를 적대시 또는 협력 관계인지의 범주는 안보 문제화(securitize subjective)의 범위와 기초신뢰 체제(basic trust system)의 특질에 영향을 받음
- 유연한 기초신뢰(healthy basic trust)일수록 협력관계 증진 가능성이 커짐

③ 지역적/국제적 수준 (regional/international level)
- 파트너십(동반자관계)을 구성하는 행위자들의 상호작용은 결국 그들을 구속하는 새로운 규범을 생산하며, 이는 ASEAN, ASEM과 같은 파트너십(동반자관계)의 확대된 형태로 볼 수 있는 지역협력체의 발생을 가능케 하는 인식론적 제고를 제공. 인식사회(Epistemic community)의 가능성과 기능성에 대한 논의 필요함

○ 결론적으로, 파트너십(동반자관계)은 동맹과는 달리 현실주의적 국제관계에서 발견되기 어려운 또 다른 형태로, 행위자들의 상호주관성에 입

각한 인식론적 제고를 통해 3가지 층위에서 사회화 과정을 야기하는 국제관계의 현상으로 볼 수 있음

마. 구성주의적 논의에 대한 현실주의적 비판

○ 이와 같은 구성주의적 국제관계 논의에 대한 현실주의적 반론도 주목할 필요가 있음. 국가, 특히 강대국만을 국제사회의 주요 행위자로 간주하는 (신)현실주의는 파트너십(동반자관계)을 개별 국가이익(national interest)에 기반한 패권적 질서를 유지하기 위한 모호한 외교적 수단으로 인식함

○ 예를 들어, 탈냉전 이후 유라시아 지역을 중심으로 나타난 러시아와 중국 중심의 파트너십 외교에 대해 현실주의적 논의는 소련의 붕괴 이후 미국의 패권(미국의 주도 하 유라시아 지역질서의 변형)의 확산에 대한 반응으로 봄. 구체적으로 러시아와 중국의 동반자관계는 1997년 클린턴 행정부의 유라시아 지역에서의 NATO의 예비적 확대를 염두에 둔 '평화를 위한 동반자 계획(Partnership for Peace)'과 당시 반(反)러시아 성향을 가진 국가들을 중심으로 구성된 구암(GUAM: 그루지야, 우크라이나, 아제르바이잔, 몰도바) 조직에 대한 대응이며, 이후 중국 상하이 협력기구(SCO) 또한 이러한 배경 속에서 이해함

○ 결국 현실주의는 이 시기에 형성된 러시아와 중국의 동반자관계와 중국의 상하이협력기구를 통한 다자주의 노력을 미국 주도의 힘의 질서 변동(세력전이)에 대한 러시아와 중국이 공유할 수 있는 전략적 수렴에 따른 결과물로 봄

○ 과연 이런 현실주의적 논의가 포괄적(all-encompassing)인가에 대한 의문 잔존

3. 동반자관계의 다양성: 중국, 유럽연합

중국과 유럽연합은 파트너십(동반자관계) 형성에 있어 주도적 역할을 보이고 있음

○ 최근 국제사회에서 발견되는 파트너십(동반자관계)은 국가와 지역을 막론하고 다양하게 나타나고 있음. 그 가운데 중국과 유럽연합이 파트너십(동반자관계) 형성에 있어 주도적 역할을 보이고 있는데, 두 행위자의 파트너십(동반자관계) 특성을 통해 파트너십(동반자관계)이 가진 다양성을 도출할 수 있음

가. 양자관계 중심의 중국 동반자관계

중국의 동반자관계가 양자관계 중심인 반면, EU는 지역 간 협력 중심의 동반자관계 …

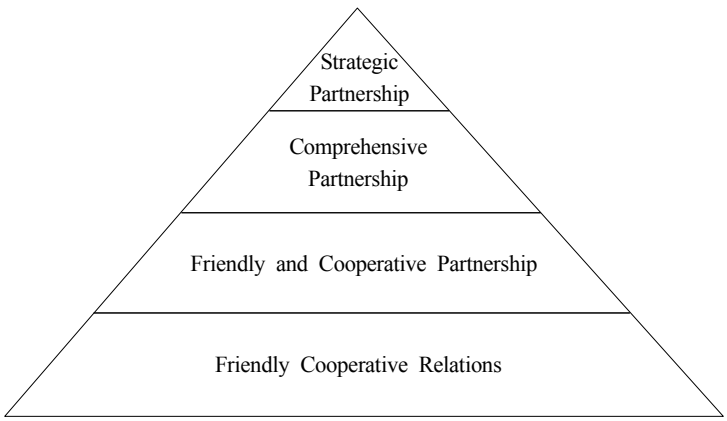
○ 1993년, 브라질과의 동반자관계 형성을 시작으로 20여 년 동안 중국은 다양한 행위자들과 다양한 형태의 파트너십(동반자관계) 외교를 형성하고 있음(2014년 6월 기준으로 47개 국가, 3개 국제기구와 동반자관계 형성). 중국의 다양한 유형의 동반자관계를 크게 5가지 유형으로 분류할 수 있음

- 첫째, 전통적으로 우호관계에 있거나 과거 사회주의 형제국가들과 전통적인 의미를 가진 동반자관계로 러시아, 파키스탄, 북한 등이 있음
- 둘째, 유럽연합(EU)/동남아시아국가연합(ASEAN)/아프리카연합(AU) 등의 지역조직과 맺은 동반자관계
- 셋째, 영국, 프랑스 그리고 덴마크와 같은 유럽의 선진국들과 맺은 동반자관계
- 넷째, 지역을 대표하는 국가들과 맺은 동반자관계로 남미의 브라질, 아프리카의 남아공, 동남아시아의 인도네시아, 중앙아시아의 카자흐스탄 등이 있음
- 다섯째, 베네수엘라와 같은 중국에게 특별한 이익관계를 가진 국가와 맺은 동반자관계

○ 수하오(SU Hao)는 다음 그림과 같이 중국의 동반자관계를 도식화함

〈그림 1〉 중국의 동반자관계

Partnership Framework of China's Foreign Relations



출처: Hao Su, "Harmonious World: The Conceived International Order in Framework of China's Foreign Affairs," Masafumi Iida (ed.), *China's Shift: Global Strategy of the Rising Power* (Tokyo: The National Institute for Defense Studies, 2009), p.40

① 우호협력관계 (Friendly Cooperative Relations)
: 중국이 탈냉전 이후에 다른 개별국가들과 정상적인 외교관계 수립을 위한 시작단계(the beginning of establishing normal relations)
② 친선협력관계 (Friendly and Cooperative Partnership)
: 1990년대 후반, 중국이 카자흐스탄, 몽골, 네팔 등과 같은 이웃국가들 가운데 지리적인(geographical) 중요성을 가진 국가들과 맺은 동반자관계
③ 포괄적동반자관계 (Comprehensive Partnership)
: 특정 지역에서 대표성을 가진 국가들과 친선・협력에 기반한 관계로서 이는 정치・안보・경제・문화 등 다양한 분야(multi-directional)의 협력을 위시하는 포괄적 양자관계
④ 전략적동반자관계 (Strategic Partnership)
: 중국 동반자외교 형태 가운데 가장 상위형태로서 국제사회에서 안정적인 지위를 형성하기 위해 영향력이 강한 국가들과 맺는 동반자관계

○ 중국의 동반자관계는 비록 다양한 형식을 취하고 있지만, '평화공존 5가지 원칙'을 기초로 하고 있음. 그 다섯 가지는 비동맹, 비대항, 제3국에 대한 비적대시, 상호 신뢰와 협력이며, 리펑(Li Peng)은 중국의 이러한 동반자관계의 원칙은 1950년대부터 중국 외교의 기조였던 '공존 5원칙'에 기인하고 있다고 지적함

○ 위에서 살펴본 것처럼 중국의 파트너십(동반자관계) 외교는 개념뿐만 아니라 형태에 있어서도 차별성을 보이고 있음. 그러나 가장 두드러진 특징은 개별국가들과의 양자관계 형태의 파트너십(동반자외교) 외교임
- 이는 전통적인 외교정책임
- 중국은 기존의 다자주의 틀을 서구 중심적이라는 이유로 거부함

○ 또한, 중국은 다양한 국가들과의 파트너십(동반자관계) 외교를 중국의 부상에 따른 주변국과 국제사회의 불안과 견제 심리를 해소하기 위한 목적으로 적극적으로 추진함. 즉, 중국은 국제사회에서 힘과 무력에 기반한 관계설정이 아니라 협력과 상호신뢰를 기반으로 하는 파트너십(동반자관계)을 선택함
- 존재론적 안보 확정 행위(Ontological-Security-Seeking Activities: Self-Regarding)이며, 또는 대국굴기 정체성 발현의 결과라고도 볼 수 있음

○ 중국의 파트너십(동반자관계) 외교는 양자관계(bilateral relations)를 중심으로 지구적 및 지역적 수준에서의 외교적・전략적 성과를 함께 추

중국의 파트너십 (동반자관계) 외교는 양자관계를 중심으로 지구적 및 지역적 수준에서의 외교적・전략적 성과를 함께 추구해 나갈 수 있는 관련 행위자 혹은 당사국들이 그 협력을 추구해 가는 외교수단

구해 나갈 수 있는 관련 행위자 혹은 당사국들이 그 협력을 추구해 가는 외교수단임

유럽연합은 지역 간 협력 파트너십을 통해 경제적인 사안뿐만 아니라 인권 및 민주주의 향상과 같은 유럽연합의 핵심가치에 기초한 지역 형태 심화를 고무시킴

나. 지역 간 협력 중심의 EU 동반자관계

○ 1990년대 유럽연합의 대외정책에 있어 파트너십(동반자관계)은 중요한 용어로 자리매김했으며, 로(Raux)는 이를 '유럽연합 대외협약 유형의 새로운 개념'을 도입한 것이라 지적함

○ 이후 유럽은 국제사회에서 파트너십(동반자관계) 형성 과정에서 지역 대 지역(region to region)의 동반자관계 형성을 선호하는 경향을 보이는데, 이는 유럽연합이 스스로 국제사회에서 가장 심화된 지역 형태를 갖추고 있으며, 지역안보갈등을 유럽통합을 통해 완화시킨 역사적 교훈에서 기인함

○ 이러한 유럽연합의 지역 간 협력(interregional relations) 중심의 파트너십(동반자관계) 외교형태는 미국과의 비교를 통해서도 극명하게 드러남. 예를 들어, 미국은 TPP, APEC 등과 같은 지역 간 협력 파트너십(동반자관계) 외교 속에서도 여전히 양자관계를 중요시하며 패권적인 위치를 누리고자 함. 반면, 유럽연합은 지역 간 협력 파트너십을 통해 경제적인 사안뿐만 아니라 인권 및 민주주의 향상과 같은 유럽연합의 핵심가치에 기초한 지역 형태 심화를 고무시키는 역할을 보이고 있음
- 규범주의적인 자신의 정체성 확산을 통한 전기적인 일관성(biographical consistency) 추구

○ 이러한 유럽연합의 파트너십(동반자관계) 외교의 특질은 지역 간 협력에서만 나타나는 것이 아니라, 양자 간 파트너십에서도 발견됨
- 예를 들어, 2010년 체결된 한-EU 전략적동반자관계의 체결과정과 내용을 살펴보면 유럽연합의 파트너십(동반자관계) 외교의 특징을 보다 분명하게 알 수 있음. 한국과 유럽연합의 전략적동반자관계는 한-EU FTA와 동시에 한-EU 기본협력협정(Framework Agreement) 개정의 두 축을 기반으로 함. 특히, 1996년 체결한 한-EU 기본협력협정과 2010년 개정된 협정의 내용을 비교・분석하면 유럽연합의 파트너십(동반자관계) 외교의 목적과 특징이 나타남
- 한-EU 기본협력협정 개정의 가장 두드러진 변화는 협력 분야의 확대임. <표 1>을 참고하면 신설조항에서 대량살상무기 확산 방지, 대테러 협력, 에너지정책, 고용 및 사회 문제 등 전 분야의 협력이 포함되어 있으며, 2003년 유럽연합이 유럽안보전략(European Security Strategy)에서

국제사회의 새로운 위협이라 규정한 5가지 위협(테러리즘, 대량살상무기 확산, 조직범죄, 지역적 갈등, 실패국가)에 대한 공조가 포함되어 있음

- 또한, 협력의 기초와 정치적 대화의 변화를 살펴보면 유럽연합이 강조하는 가치들(민주주의, 인권, 법치, 굿거버넌스 등)이 이전보다 훨씬 상세하게 기술되어 있음

〈표 1〉 한-EU 기본협력협정(Framework Agreement)의 변화

	개정 전	개정 후
구성	총 27조	총 49조
삭제 조항	제4조(최혜국대우), 제23조(협정의무 불이행)	
신설 조항		제4조(대량살상무기확산방지), 제5조(국제형사재판소관련), 제7조(대테러협력), 제8조(지역기구, 국제기구협력), 제17조(에너지정책협력), 제22조(고용 및 사회문제), 제23조(환경 및 천연자원), 제24조(기후변화), 제27조(개발원조), 제30조(법의지배), 제35조(조직범죄 및 부패 방지), 제40조(시민사회)
협력의 기초	민주적 원칙, 인권에 대한 간단한 언급	민주주의, 인권, 법의 지배 원칙 재확인 및 국내 및 대의정책의 기초로 정의, 굿거버너스, 반부패 원칙 포함, 지속가능발전 및 MIDG의 달성, 기후변화 등 해결에 협력의무 포함, 양측의 '강화된 협력관계'에 대한 언급, 동등한 협력관계, 다자주의, 국제법 존중 원칙 포함
협력의 목적	무역의 다각화, 경제협력의 확립, 투자촉진을 위한 기업 협력	정치대화강화, 경제관계증진을 위한 공동사업 개발, 글로벌 이슈에 대한 국제적 공조, 정치적 대화와 협력을 전 분야로 확대
정치적 대화	공유된 가치와 기대에 준한 정기적 대화의 확립	민주주의, 인권, 국제 또는 지역분쟁 해결, 비통제, 군축, 대량살살무기비확산 등 국제안보 문제에 관한 정책 협의/양자 간 국제포럼 개최 및 아태지역과 유럽의 평화와 안정에 대한 협의강화/정상회담, 각료급연례회의, 고위급협의, 분야별 대화, 국회와 유럽의회 교류추진

출처: "유럽연합의 민주주의 증진과 한-EU 기본협력협정개정: 한국 외교의 새로운 도전," 김미경(2010), p.54

유럽연합의 파트너십 (동반자관계)은 근본적으로 규범 지향적 성격

○ 이를 통해 유럽연합의 파트너십(동반자관계)은 민주주의, 인권 그리고 법치와 같은 규범의 확산 수단으로 이해하는 경향이 있으며, 이런 연유

로 유럽연합의 파트너십(동반자관계)은 근본적으로 규범 지향적 성격이 내재됨

최근 국제관계에서 파트너십(동반자관계)의 의미는 행위자들 간 협력의 내용을 지속적으로 만들어가는 과정 속에서 구성되는 관계이며, 그 과정에서 의제 범위와 경계를 확장시키는 외교 기제

○ 이와 관련된 사례로는 유럽연합의 '예방적 개입(preventive engagement)'이 있음. 미국은 국제사회의 위험요소를 제거하기 위한 힘(군사력)의 사용을 정당화하는 '예방적 전쟁(preventive war)'을 선호하는 반면, 유럽연합은 갈등과 위협의 예방을 위한 공동체 사전 위기관리 능력을 의미하는 '예방적 개입'을 선호. 그리고 이는 2001년 구텐베르크 정상회의의 '폭력적 갈등예방을 위한 유럽연합 프로그램'과 2003년 유럽안보전략(ESS)의 내용에도 명시되어 있음. 결국 유럽연합은 파트너십(동반자관계) 외교를 통해 공동체의 핵심가치 즉, 규범을 전파(diffusion)하는 특성을 보유

○ 결론적으로 국제사회의 일반적인 행위자들(개별국가들)이 파트너십(동반자관계) 외교를 통해 양자관계의 틀 속에서 상호협력 증대를 꾀한다면, 유럽연합은 파트너십(동반자관계) 외교를 통해 지역 간 협력(inter-regional cooperation)을 증진시키고, 상대방 지역의 협력을 촉진시키는 영향력도 있음. 이는 대외관계에서 나타나는 유럽연합의 특징적 전략임

○ 유럽연합은 파트너십(동반자관계) 외교를 통한 지역 간 협력이 국제관계를 평화적으로 해결할 수 있는 긍정적인 외교적 수단이라는 유럽통합의 역사적 교훈을 가지고 있음. 따라서, 파트너십(동반자관계) 외교의 근본 가치와 방향성은 유럽통합의 유산(legacy)인 민주주의, 인권, 법치 등을 명시하고 있는 여러 조약들에서 기인하고 있음

다. 동반자관계에서 발견되는 구성주의적 특질

○ 파트너십(동반자관계)은 동맹 개념과 달리 체결 행위자들끼리 위계적 질서 속에 위치되는 것이 아니라, 수평적 관계성을 강조한 과정 중심적 개념임

○ 동일한 파트너십(동반자관계)을 수립했다고 하더라도 상대를 인식하는 형식에 따라 파트너십의 형태는 달라질 수 있음. 즉, 자신의 자가 나레이션 일치(biographical consistency)에 따라 어떤 수준의 협력적 일상적 행위(routines)를 하는가가 관건임

○ 따라서 최근 국제관계에서 파트너십(동반자관계)의 의미는 행위자들 사이에서 협력의 내용을 지속적으로 만들어가는 과정 속에서 구성되는

관계임. 또한 본 과정에서 의제의 범위와 경계를 확장시키는 외교 기제라고도 볼 수 있음

4. 결론: 한국의 파트너십 외교 강화를 위한 정책적 제언

○ 파트너십(동반자관계)은 21세기에 나타난 새로운 형태의 외교수단이라기보다는 냉전 시기 군사 일변도의 현실주의적 외교관계에서 간과되었던 다양한 행위자들의 상호주관성에 대한 인식론적 재발견으로 보아야 함
- 이런 맥락 속에서 타국과의 파트너십 강화를 위한 공공외교 강화와 이를 위한 정부 및 민간 단체들의 적극적 활동에 필요한 제도적 및 정책적 지원 강화 노력이 필요
- 이러한 활동들을 통해 파트너십 외교가 우리 외교정책의 주요 기틀이 되도록 노력해야 함
- 기존의 전략적동반자관계를 맺은 국가와의 공조 강화를 통한 비전통적 분야의 협력 강화: 이를 통해 전통적 안보 분야에서의 협력 강화를 위한 파급 효과 최대화 모색
- 특히 상기 목적 하에 중국, 유럽연합과 같은 안보 분야에서 모호한 관계인 국가들과의 파트너십 강화를 적극 이용함
- 파트너십(동반자관계)은 군사력 중심의 힘의 정치에 기반한 국제관계에서 안보개념의 다양화와 함께 힘의 정치 논리 탈피에 대한 당위성 제공을 위한 대내외적 홍보 외교에 집중
- 기존 파트너십 현황에 대한 재평가를 위한 정부, 학계, 그리고 유관기관과 현재 목도되고 있는 다양한 파트너십—예를 들어, 냉전 시기에는 형성되기 어려운 중국과 미국(2005), 중국과 한국(2008), 한국과 체코(2015)와 같은 동유럽 국가들의 상호협력—사례에 대한 논의 활성화 모색
- 파트너십(동반자관계)은 냉전 시기 전통적인 비우호적 관계를 가진 행위자들 사이의 전략적 상호협력의 기틀을 제공

○ 파트너십(동반자관계)은 다양한 행위자들이 양자 혹은 지역적 수준에서 전략적인 조정과 협력 추구에 대한 상호주관적 인식을 공유하는 관계이며, 구체적인 조정과 협력은 지속적으로 구성해가는 선택이 필요함
- 이를 위해, 한국은 파트너십 외교에 있어 경제성장과 민주화 경험, 그리고 인류 보편적 가치에 기반한 보다 규범적 형태의 파트너십의 필요성을 적극적으로 홍보할 필요가 있음
- 2009년 유엔기후변화협약 '비부속서(non-Annex) I' 국가, 2010년 G20 정상회담 의장국, 2011년 부산에서 세계개발원조총회 개최 등과 같은

파트너십(동반자 관계)은 다양한 행위자들이 양자 혹은 지역적 수준에서 전략적인 조정과 협력 추구에 대한 상호주관적 인식을 공유하는 관계이며, 구체적인 조정과 협력은 지속적으로 구성해가는 선택이 필요

다양한 형태의 외교적 노력에도 더욱 경주할 필요가 있음

- 그러나 이와 같은 파트너십(동반자관계)은 단순히 두 행위자 사이에 양해각서를 체결한다고 정치적 함의를 가지는 것이 아니라, 파트너십(동반자관계)을 형성하는 행위자가 국제사회에 긍정적인 영향력을 미칠 수 있는 정체성이 전제되어야 함
- 따라서 한국은 동북아 안보 위기의 핵심이 되고 있는 한반도 안보 갈등의 완화를 위한 노력을 통해 국제사회 속에서 평화를 지향하는 비전통적 안보 제공자와 같은 정체성 형성이 필요함

참고문헌

김미경. 2010. "유럽연합의 민주주의 증진과 한-EU 기본협력협정개정: 한국 외교의 새로운 도전."『서석사회과학논총』 제3권 제1호, 51-70.

김우상. 2013. "대한민국의 중견국 공공외교."『정치정보연구』 제16권 제1호, 331-350.

박선희. 2009. "유럽연합의 대외관계: 1990년대 이후 지역간주의(interregionalism)의 강화."『국제지역연구』 제12권 제4호, 219-248.

신범식. 2010. "러-중 관계로 본 '전략적 동반자관계': 개념과 현실 그리고 한계."『한국정치학회』 제44권 제2호, 135-160.

이정남. 2009. "중국의 전략적 동반자외교에 대한 이해와 한중관계."『평화연구』 제17권 제2호, 100-121.

홍완석. 2015. "한·러 전략적 동반자 관계의 조건과 과제."『슬라브연구』 제31권 제3호, 63-90.

Akbarzadeh, Shahram. 2005. *Uzbekistan and United States*. London: ZED Books.

Checkel, Jeffrey T. 1998. "The Constructive Turn in International Relations Theory." *World Politics*, Vol.50(2), 324-348.

_____. 2001. "Why Comply? Social Learning and European Identity Change." *International Organization*, Vol.55(3), 553-588.

Haas, E. 1958. *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press.

Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye. 1977. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown and Company.

Kuzio, Taras. 2000. "Promoting Geopolitical Pluralism in the CIS: GUUAM and Western Foreign Policy." *Problems of Post-Communism*, Vol.47, No.3, 25-35.

Masuda, Masayuki. 2001. “Between New Terms and Classical Thoughts: Logic of Strategic Partnerships of Chinese Foreign Policy.” *FORUM 21* (September 12).

Methrota, ON. 2001. “Indo-Russian Strategic Partnership in the Current World Order.” In Shames Ud Bin (ed.). *India and Russia: Toward a Strategic Partnership*. New Delhi: Lancer Books.

Mitrany, David. 1965. “The Prospect of Integration: Federal of Functional.” *Journal of Common Market Studies*, Vol.4(2), 119-149.

Raux, Jean, and Vladimir Korovkine. 1998. *Le Partenariat Entre l’Union Européenne et la Federation de Russie*. Rennes: Apogée.

Shambaugh, David. 2000. “Sino-American Strategic Relations: From Partners to Competitors.” *Survival*, Vol.77(1), 97-115.

Su, Hao. 2009. “Harmonious World: The Conceived International Order in Framework of China’s Foreign Affairs.” Masafumi Iida (ed.). *China’s Shift: Global Strategy of the Rising Power*. Tokyo: The National Institute for Defense Studies.

Wendt, Alexander. 1992. “Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics.” *International Organization*, Vol.46(2), 391-425.

Wilkins, Thomas S. 2008. “Russo-Chinese Strategic Partnership: A New Form of Security Cooperation?” *Contemporary Security Policy*, Vol.29(2), 358-383.

❖ 저자 약력

▌이무성

現 명지대학교 정치외교학과 교수 및 미디어센터장으로 재직 중. 2005년 영국 버밍험대학교 국제정치학 박사학위를 취득하였으며, 한동대학교 국제어문학부 객원교수 및 미국 North-Carolina Chapel-Hill대학 방문학자를 역임한 바 있음. 2006년부터 명지대학교 정치외교학과에서 조교수, 부교수, 교수로 근무하고 있으며, 현재 사단법인 한국유럽학회 부회장, 한국정치학회 이사 및 외교부 정책자문위원. 주요 연구 분야는 유럽연합 확장과 약소국가, 유럽연합의 대외정책, 유럽연합의 대북한 인권정책, 규범주의, 지역협력과 지역통합의 상관관계 등이며, 이들 연구는 국내외 연구논문 및 저서로 출간되었음. 주요 저서로는 *How Do Small States Affect the Future Development of the EU* (New York: Nova Science, 2006), *The Korean Economic System: Governments, Big Business and Financial Institutions* (Adershot: Ashgate, 2008) 등이 있으며, 그 외 *Asia Europe Journal, Issues & Studies, Perspectives on European Politics and Society, Korean Journal of Defense Analysis, Korean Observer* 등과 같은 저널에 다수의 논문을 게재함.

An Era of Strategic Competition between the USA and China and South Korea's Strategic Choice

SHIN Jong-Ho (Director of Unification Policy Studies Division, Korea Institute for National Unification)

US-China relations have already entered the era of "new normal" wherein the interdependence on global, regional, and bilateral levels increases and strategic cooperation and competition become a daily thing. Nonetheless, progress in the bilateral relations seems hard to achieve since the mutual "strategic distrust" between the two countries remains unchanged.

Future US-China relations will be impacted by the US response to the "New Type of Great Power Relations" proposed by China, whereas strategic cooperation and conflicts between the two will recur depending on the nature of each individual case and/or geographical locations involved along with the competition between the two countries over "norms."

Continued competition and conflicts between the USA and China are highly likely to limit the scope of our strategic choices. In that context, we should urgently come up with strategic measures that can minimize the potential of "collusion" between the USA and China and "isolation" of South Korea.

To that end, South Korea needs to have its own principles of diplomacy, putting top priority on national interests. It should also enhance strategic communication between South Korea, United States, and Japan while stepping up policy coordination between South Korea, United States, and China and create a virtuous cycle between South Korea-China relations and inter-Korean relations.

Implications of US-China Security Conflicts on South Korea's External Security Strategies

YI Seong-Woo (Chair of Conflict Resolution Program, Jeju Peace Institute)

In today's world, the international order seems to be shaping up fast with the so-called G2 (Group of Two) with the United States as the traditional superpower on one hand and China as a fast emerging challenger on the other.

The kernel of the United States' East Asia policies is to contain the emergence of China as a force to reckon with in East Asia and seal it off militarily through the US's policy of "Return to Asia" and "Rebalancing Strategies."

While the US continues to focus on Asia, China's policy regarding the US is concentrated on responding to changes in US policies.

From the long-term perspective, China seeks to achieve national security and economic development at the same time through its new strategy called "One Belt, One Road," which calls for the construction of a massive economic cooperation zone embracing China, Central Asia, and Europe through its leadership in the completion of the Silk Road Economic Belt and the Maritime Silk Road on land and at sea, respectively.

Overall, cooperation and conflicts coexist in the US-China relations. Note, however, that the competition for regional dominance between the two countries is increasingly becoming obvious in East Asia.

While calling continuously for the establishment of a new relationship called the "New Type of Great Power Relations" with the United States based on its economic power, China implements the so-called "Anti-Access/Area-Denial Strategy" that is aimed at preventing the United States from projecting its military power in the South China Sea.

On the other hand, the latest US-China relationship demonstrates some significant changes in its dynamics.

While China is faced with limitations in its capabilities to run the country most effectively in line with its shrinking economic edge on the world stage, the United States has seen a slow yet continuous recovery in its economy thanks to the increasing shale gas production and the rise of the manufacturing sector.

China attempts to change the existing US-centered international financial order through Asian Infrastructure Investment Bank. A total of 57 member countries have joined the Chinese-led effort in a large part to secure an edge in construction contract awards. Nonetheless, the possibility of the international financial order being restructured under China's sway remains low.

Military-wise, while the United States is leading a paradigm shift in weapons system, China is attempting to catch up with the advances made by the USA. Still, the emergence of non-nuclear strategic weaponry contributes to widening the gap in terms of relative military power.

Constructivist Approaches to Partnership Diplomatic Relations

LEE Moo-Seong (Professor, Myongji University)

Since the end of the Cold War, the international community has striven to build partnership relations that can facilitate cooperation among nations in diverse agenda items related to an increasing number of fields as opposed to the traditional approach based on alliance designed to promote security in military terms.

South Korea responds to the demand of the times by actively seeking strategic partnership relations with other nations.

Against such backdrop, this paper would like to present the reinterpretation of partnership relations including its understanding, analysis, and response from a constructivist's perspective.

In this paper, the author would like to argue that differences in national interests should not always be construed as the cause of conflicts across borders as claimed by traditional positivists and that, in contrast, inter-subjective, epistemological approaches to the issue can offer new possibilities.

Taking such hypothesis into account, the author would like to add that the partnership relations that South Korea must continue to pursue need to be shifted to a direction wherein those types of international relations will contribute not only to the expansion of its own national interests but also to the enhancement of overall global peace and prosperity, and that, as a result, significant policy implications can be sought in those types of diplomatic efforts.

JEJU FORUM
FOR PEACE & PROSPERITY

제11회 평화와 번영을 위한 제주포럼

JEJU FORUM
FOR PEACE & PROSPERITY
2016

아시아의 새로운 질서와 협력적 리더십

Asia's New Order and Cooperative Leadership

May 25-27 ICC Jeju

주최 Jeju 제주특별자치도 Jeju Special Self-Governing Province · International Peace Foundation 국제평화재단 · East Asia Foundation 동아시아재단 · 중앙일보

주관 Jeju Peace Institute 제주평화연구원