

# A Roadmap to Peace, Freedom and Prosperity in the Indo-Pacific Amid the Strategic Fluidity and Uncertainty

신 각 수

NEAR 재단 부이사장 / 前 주일대사

[기획자 註] 인도-태평양 지역의 평화와 자유, 그리고 번영은 역내 국가들뿐만 아니라 세계 모든 국가들이 바라는 요소입니다. 유럽 각국 또한 인도-태평양 지역의 안정을 시활적 국익으로 규정하고 있으며, 이에 따라 인도-태평양 지역에 대한 유럽 각국의 관심 또한 고조되고 있습니다. 이러한 관심을 고려하여 신각수 NEAR 재단 부이사장(前 주일대사)은 2024년 블레드전략포럼(Bled Strategic Forum) 참석 계기에 Bled Strategic Times에 기고문을 기고하였으며, 이를 제주평화연구원에서 번역하여 아래와 같이 발간합니다. [기획: 강영훈 제주평화연구원 원장(yhkang@jpi.or.kr)]

\* 이 글에 포함된 의견은 저자 개인의 견해로 제주평화연구원의 공식입장과는 무관합니다.

The rampaging two wars in Europe and the Middle East are a stark reminder of **the advent of the post-post-Cold War era in disarray**. The strategic terrain of this uncertain era has been undergoing several profound changes. Primarily, the relative decline of the US, combined with the rapid rise of China as a systemic challenger, has sapped the primacy the US has held as the sole superpower during the post-Cold War era. It is fair to say that we would not see the US hold overriding sway over international politics within the foreseeable future again.

유럽과 중동에서 난폭하게 벌어지고 있는 두 개의 전쟁은 혼돈에 빠진 **포스트 탈냉전시대의 도래**를 극명하게 알려주고 있다. 이런 불확실성 시대의 전략지형은 여러 가지 커다란 변화를 겪고 있다. 우선, 미국의 상대적 쇠퇴는 중국의 체제 도전자로서 급속한 부상과 함께 탈냉전시대에 미국이 유지해 왔던 유일 초강대국으로서의 우위를 약화시키고 있다. 앞으로 가까운 장래에 미국이 국제정치에서 압도적인 영향력을 다시 행사하는 모습은 보기 어려울 것이라는 것이 옳을 것이다.

On a closely related development, **the foundations of the liberal international order that had buttressed global peace, freedom and prosperity are being seriously undermined** by diverse centrifugal and centripetal forces. The most significant centrifugal force is China's ambition to shape its own alternative international order. China has assisted and banded together with Russia and pariah states like Iran, North Korea and Venezuela that share hostility to, and ceaselessly disrupt, the liberal international order. The emerging and developing states of the

Global South which, like China, have been the beneficiaries of globalization under the liberal international order are forming the third pivot on the world stage, though they lack a common ideology or program and tend to seek cherry-picking in the Global West-Global East confrontation.

이와 밀접히 관련되어 전개되는 것은 **세계 평화와 자유, 번영을 지탱해온 자유주의 국제질서의 기반이 다양한 원심력 및 구심력에 의해 심각하게 흔들리고 있다**는 사실이다. 가장 중요한 원심력은 중국이 자유주의 국제질서를 대체하는 자신만의 국제질서를 형성하려는 야망이다. 중국은 자유주의 국제질서에 적대적이고 이를 끊임없이 교란하려는 러시아와 이란, 북한, 베네수엘라와 같은 부랑자 국가를 지원하거나 함께 뭉치고 있다. 중국과 마찬가지로 자유주의 국제질서에서 세계화의 혜택을 누려온 글로벌 사우스의 신흥국과 개발도상국들도 공통의 이념이나 프로그램이 있지는 않지만, 글로벌 웨스트와 글로벌 이스트의 대립에서 선택적 이익을 취하면서 국제무대에서 제3의 축을 형성하고 있는 중이다.

At the same time, the **centripetal forces for the maintenance of the liberal international order are weakening** due to the rise of isolationism and America First-ism in the US, its main architect. The world with an introvert America will be left wanting for global public goods in a Kindleberger trap. The socio-economic downturn of Europe and Japan, America's allies and the traditional champions of the liberal international order, is also exacerbating this trend.

이와 함께, **자유주의 국제질서를 유지하기 위한 구심력도 이를 설계한 미국에서 고립주의 및 “미국 우선주의”가 부상하면서 악화**하고 있다. 미국이 내향적으로 변하면서 세계는 킨들버거 함정에 빠져 글로벌 공공재의 부족에 직면하게 될 것이다. 또한, 미국의 동맹이자 자유주의국제질서의 전통적 옹호자들인 유럽과 일본이 사회경제적 침체를 겪으면서 이런 경향을 더욱 악화시키고 있다.

Simultaneously, **we are experiencing multiple mega changes that are closely interconnected with each other**. The Covid-19 has already wreaked havoc on an unfathomable scale, and may portend the increasing frequency and gravity of similar pandemics. Global boiling requires a joint global action to reduce the greenhouse gas emission by transitioning from fossil fuels to green energy, which entails profound impact upon energy geopolitics. The Fourth Industrial Revolution driven by digital transformation is altering the contour of geo-economics to underscore the significance of emerging technologies in economic competition and their deepening nexus with security. The shrinking population of developed and, increasingly, developing states will be another source of long-term power shift.

동시에 우리는 서로 밀접하게 연결된 복수의 대변화를 경험하고 있다. 코로나19는 이미 상상하기 어려운 규모의 엄청난 피해를 입혔는데, 유사한 팬데믹의 발생빈도와 심각성의 증가를 예고하는지 모른다. 지구온난화는 화석 연료에서 친환경 에너지로의 전환을 통해 온실가스 배출을 줄이기 위한 지구차원의 공동행동을 요구하는데, 이런 전환은 **에너지 지정학에 심대한 충격을 줄 것이다**. 디지털 전환에 의해 촉진되는 제4차 산업혁명은 지경학의 경계를 변경하여 경제경쟁에서 신기술의 중요성과 함께 신기술과 안보의 심화된 결합을 강조하고 있다. 선진국과 점점 더 많은 개발도상국에서 일어나는 인구감소는 장기적인 권력이동의 또 다른 원천이 될 것이다.

The strategic landscape is further compounded by a spate of complex poly-crisis in the form of black swans or gray rhinos. We therefore find ourselves in a murky, volatile and rudderless international community. The features and factors of the post-post-Cold War era have meant a return of geopolitics, a fragmented global order and a hyper-connected world.

전략환경은 검은 백조(black swan)나 회색코뿔소(gray rhino) 형태의 복합 다중위기가 이어지면서 더욱 복잡해지고 있다. 그러므로 우리는 불확실하고 변동성이 높으며 조타수를 잃은 국제사회에 살게 되었다. 포스트탈냉전시대의 특징들과 요소들은 결국 지정학의 귀환, 파편화된 글로벌 질서, 그리고 초연결 세계를 의미한다.

In the post-post-Cold War era, the Indo-Pacific has become the pivotal region thanks to its rising economic and geostrategic weight in the global power constellation. During the last two decades, this region has emerged as the epicenter of the global manufacturing and consumption, generating several great powers with economic prowess and military muscle. Asia's GDP share in the world economy is projected to increase from 48 percent today to 58 percent in 2030.

포스트탈냉전시대에 인도태평양 지역은 세계권력구도에서 경제적 및 지전략적 비중이 증가함에 따라 중심지역이 되었다. 지난 20년 동안 이 지역은 세계 제조 및 소비의 중심지로 부상하고, 경제력과 군사력을 갖춘 여러 강대국을 배출하였다. 세계경제에서 차지하는 아시아의 GDP 비율은 현재 48%에서 2030년에는 58%로 증가할 것으로 예상된다.

There are several characteristics of the Indo-Pacific worth mentioning when discussing the prospect for peace, freedom and prosperity of the region. First and foremost is China's economic dominance and outstanding military muscle, as demonstrated by its GDP share in Asia reaching 55.6 percent in 2022 and overwhelming military outlays being the world's second largest, which outweigh the rest of Asia combined. It makes the intra-regional balance of power *à la Europe* well-nigh impossible. As the rest of Asia alone cannot check Beijing's ambition to turn the entire region into its sphere of influence, **a continued US presence and engagement is essential for preserving balance of power in the Indo-Pacific.**

인도태평양 지역의 평화, 자유, 번영 전망을 논의할 때 꼭 생각해야 할 여러 특징들이 있다. 무엇보다도 중국의 경제적 지배와 뛰어난 군사력이다. 2022년 아시아에서 중국의 GDP 비율은 55.6%에 달하고, 압도적 군사비 지출은 나머지 아시아들의 합계를 능가하여 세계 2위다. 이는 유럽과 같은 역내 세력균형을 거의 불가능하게 만든다. 아시아의 나머지 국가들만으로는 이 지역 전체를 중국의 영향권에 두려는 베이징의 야망을 저지할 수 없기 때문에, **지속적인 미국의 존재와 관여가 인도태평양 지역의 세력균형을 유지하는 데 필수다.**

In global terms, **the Indo-Pacific is most crucial in determining the future course of the US-China rivalry.** Beijing's strategic goal is to drive out the US military footprint from the first and second island chains by employing an Anti-Access Area Denial (A2AD) strategy. In the western Pacific, the specter of the "Thucydides Trap" looms over as China's rapidly growing military force with the advantage of geographical proximity is assessed to have already reached parity with the US. Along this geopolitical fault line lie the Korean peninsula, the Taiwan Strait and the South China Sea, where China has made the legally dubious "Nine-dash line".

글로벌 관점에서 **인도태평양 지역은 미중 경쟁의 미래 경로를 결정하는데 가장 중요**하다. 베이징의 전략적 목표는 반접근 지역거부(A2AD) 전략을 사용하여 제1 도련선과 제2 도련선에서 미국의 군사적 존재를 몰아내는 것이다. 중국의 급성장하는 군사력이 지리적 근접성의 이점을 바탕으로 이미 미국과 동등한 수준에 도달한 것으로 평가됨에 따라 서태평양에서 "투키디데스 함정"의 망령이 어른거리고 있다. 이런 지정학적 단층선을 따라 한반도, 대만해협 그리고 중국이 법적으로 논란이 있는 "구단선"을 주장하고 있는 남중국해가 위치해 있다.

The Indo-Pacific is also a laggard in terms of regional integration and collective security arrangement. There is nothing comparable to the EU or NATO in the region owing to the absence of a region-wide historical, cultural, linguistic, or religious heritage and a weak regional identity. In a bid to bridge the gap, particularly in the security field, the US recently created a host of lattice-type mini-lateral groupings by connecting many spokes under its bilateral alliance system in the Indo-Pacific. The examples include Quad, AUKUS, Korea-US-Japan trilateral framework and other trilateral networks of similar kind.

그리고 인도태평양 지역은 지역통합 및 집단안보체제 측면에서 뒤처져 있다. 이 지역에는 범지역 차원의 역사적, 문화적, 언어적, 종교적 유산이 없고, 지역 정체성이 약하기 때문에 EU나 NATO에 비견할만한 지역협력체가 없다. 미국은 이 격차, 특히 안보 분야에서 격차를 메우기 위해, 인도태평양 지역의 양자 동맹체제하의 여러 부채살을 연결하는 격자형 소다자 그룹을 만들고 있다. 예를 들면 쿼드, 오커스, 한미일 삼자 협력체제 및 유사한 다른 삼자 네트워크가 있다.

Moreover, the nuclear threat in the Indo-Pacific is growing conspicuously due to the near completion of the North Korean nuclear and missile program and China's plan to triple its nuclear warheads by the mid-2030s. Amid the nuclear parity between the US and Russia, the addition of Chinese and North Korean nuclear capability will pose a grave danger to the strategic stability, and risk triggering a nuclear domino effect in Northeast Asia. Especially worrying is North Korea's aggressive nuclear posture which does not explicitly rule out first use and even codified the development and possession of nuclear weapons in its Constitution, as it might lead to the lowered threshold for the use of nuclear weapons.

더욱이, 거의 완성단계인 북한 핵.미사일 프로그램과 2030년까지 핵탄두를 세 배로 늘리려는 중국의 계획으로 인해 인도태평양 지역에서 핵 위협은 뚜렷이 증가하고 있다. 미.러간 핵 전력이 동등한 가운데 중국과 북한의 핵능력이 추가되는 것은 전략적 안정성에 심각한 위협을 제기하고, 동북아시아에서 핵 도미노 효과를 촉발할 위험을 증가시킨다. 특히 우려스러운 점은 북한의 공격적인 핵태세인데, 명시적으로 선제적 핵 사용을 배제하지 않으며 헌법에 핵 무기 개발.보유를 규정하고 있어서 핵무기의 사용기준을 낮추고 있다.

The Indo-Pacific is also replete with many potential conflicts arising from historical animosity, territorial and maritime disputes, nationalism and egregious human rights violations. **The region is currently mired in fluid and unstable strategic landscape**, absent the genuine historical reconciliation about the unfortunate history. Unbridled nationalism coupled with rampant populism could wane the dynamism that this region has relished during the last several decades.

또한 인도태평양 지역은 역사적 적대감, 영토 및 해양 분쟁, 민족주의, 그리고 극심한 인권 침해로 인한 많은 잠재적 갈등을 가득 안고 있다. 이 지역은 현재 유동적이고 불안정한 전략환경에 빠져 있으며, 불행한 과거사에 대한 진정한 역사화해가 이루어지지 않은 상태다. 억제되지 않은 민족주의와 만연한 포퓰리즘은 이 지역이 지난 수십년 동안 누려온 역동성을 약화시킬 수 있다.

**What can be done to secure the peace and prosperity in the Indo-Pacific amid the myriad risks and challenges ahead?** There certainly is no panacea to address these complex vectors neatly, yet there are some valuable efforts that could contribute toward a thriving, just and peaceful Indo-Pacific. The most important priority is to prevent the strategic competition between Washington and Beijing from degenerating into a spiral of suspicion and escalation leading to open war. The two countries must spare no efforts to manage their bilateral relations by setting up guard rails, and sustain strategic communications to avoid unintended collision and conflicts.

그렇다면 무수히 많은 위협과 도전 앞에서 인도태평양 지역의 평화와 번영을 지키기 위해 무엇을 할 수 있을까? 확실히 이런 복잡한 문제를 깔끔하게 해결할 만병통치약은 없지만, 번영하고 정의롭고 평화로운 인도태평양 지역의 창출에 기여할 수 있는 몇 가지 가치 있는 노력들이 있다. 가장 중요한 우선순위는 워싱턴과 베이징 사이의 전략적 경쟁이 의심과 에스컬레이션의 소용돌이에 빠져 전쟁개시로 이어지지 않도록 방지하는 것이다. 양국은 우발적인 충돌과 갈등을 피하기 위해 가드레일을 설정하고 전략적 소통을 지속함으로써 양국관계를 관리하려는 노력을 아끼지 않아야 한다.

The Biden-Xi summit in San Francisco last November was a right move in this direction but domestic politics in the two countries can unnecessarily ramp up the confrontation in rhetoric if not in substance. Many countries in the region are mindful that when the elephants fight, the grass gets trampled. The US and Chinese leaders would also do well to remember that a war between them could precipitate a nuclear Armageddon.

작년 11월 샌프란시스코에서 열린 바이든 대통령-시 주석 정상회담은 이러한 방향으로 나아가는 올바른 움직임이었지만, 양국의 국내정치가 실질적 대립은 아닐지라도 수사적 대립을 불필요하게 증가시킬 수 있다. 역내의 많은 국가들은 코끼리들이 싸울 때 풀이 짓밟힌다는 것을 유념하고 있다. 미국과 중국의 지도자들도 양국간 전쟁이 종말적 핵전쟁을 초래할 수 있음을 기억해야 할 것이다.

**All major stakeholders in the region must join hands to work out a minimum code of conduct to safeguard peace, freedom and prosperity in the region.** The minimum common denominators like the United Nations Charter, international law, the rule of law and the respect for human rights should guide and constrain the conduct of all states in the region. To ensure continued dialogue and communication even amid strained relations, it would be desirable to create an all-inclusive platform on dialogue and rule-setting in the Indo-Pacific, as Europe did with the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE) during the Cold War. As the Helsinki process underlined the importance of human rights in their quest for peace and security in Europe, the Indo-Pacific should give priority to the promotion of human rights in the region. The sustained joint efforts to secure minimum common denominators, create regional architecture and motivate regional rule-making can facilitate a peaceful change and eventually establish a Pax Consortis regional order. The proliferation of regional and global issues of transnational nature also calls for close collaboration despite competition and confrontation among major powers.

**역내의 모든 주요 이해관계자들은 평화, 자유 및 번영을 보호하기 위한 최소한의 행동강령을 마련하기 위해 손을 잡아야 한다.** 유엔헌장, 국제법, 법치주의, 인권 존중과 같은 최소공약수가 역내 모든 국가의 행동을 이끌고 제약해야 한다. 긴장관계 속에서도 지속적인 대화와 소통을 보장하기 위해, 유럽이 냉전시기에 유럽안보협력회의(CSCE)를 통해 그러했던 것처럼, 인도태평양 지역에서 대화 및 규칙설정에 관한 포괄적인 플랫폼을 창설하는 것이 바람직하다. 헬싱키 프로세스가 유럽의 평화와 안보를 추구하면서 인권의 중요성을 강조한 것처럼, 이 지역에서도 인권 증진에 우선순위를 두어야 한다.

The sustained joint efforts to secure minimum common denominators, create regional architecture and motivate regional rule-making can facilitate a peaceful change and eventually establish a Pax Consortis regional order. The proliferation of regional and global issues of transnational nature also calls for close collaboration despite competition and confrontation among major powers.

최소공약수를 확보하고, 지역구조를 만들며, 지역규칙 제정을 독려하는 공동의 노력을 지속하게 되면 평화로운 변화를 촉진하고 궁극적으로 합의에 기초한 “팍스 콘소르티스(Pax Consortis)” 지역질서를 확립하는데 기여할 수 있다. 초국가적 성격의 지역 및 글로벌 문제의 확산은 주요 강대국 간의 경쟁과 대립에도 불구하고 긴밀한 협력을 요구한다.

In this long and challenging process, **the role of middle powers such as South Korea, Japan, Australia, Canada, Indonesia and New Zealand is crucial** in playing the balancing role for the maintenance of a sound and stable regional order in the Indo-Pacific. Sharing common values and driven by common interests to protect the liberal international order, they should create a forum at which they seek close collaboration to bolster the liberal international order and **engage the Global South whose voice assumes growing weight in global governance**.

이런 길고 도전적인 과정에서 한국, 일본, 호주, 캐나다, 인도네시아, 뉴질랜드 등 중견 국가들의 역할은 인도태평양 지역에서 건전하고 안정적인 지역질서 유지를 위한 균형자 역할을 하는데 중요하다. 공동의 가치를 공유하고, 자유주의 국제질서를 보호하려는 공동 이익에 의해 움직이는 그들은 포럼을 창설하여 자유주의 국제질서를 강화하기 위해 긴밀한 협력을 추구하고, 글로벌 거버넌스에서 비중이 늘고 있는 글로벌 사우스에 관여해 가야 합니다.

**Close cooperation and linkage between the Indo-Pacific and Europe are necessary to deter the axis of disruption in Eurasia**. The grave threat to the security of Northeast Asia and Europe posed by the Russo-North Korean strategic convergence highlights the urgency for cooperation. Beyond mere recognition of their security indivisibility, the two regions should move to take joint actions to stabilize Eurasia in the face of rising menace.

인도태평양 지역과 유럽의 긴밀한 협력과 연계는 유라시아에서 “교란의 축” 을 억지하는데 필요하다. 러시아-북한간 전략적 융합이 동북아시아와 유럽의 안보에 미치는 중대한 위협은 협력의 시급성을 강조해 주고 있다. 두 지역은 단순히 안보의 불가분성을 인정하는 것을 넘어, 증가하는 위협에 직면한 유라시아를 안정시키기 위해 공동행동을 취해야 한다.

It is welcoming to see many new initiatives in this vein intensify recently. The regular meeting between NATO and the AP4 countries in the Indo-Pacific, namely Australia, Japan, New Zealand and South Korea, is a good example of such joint efforts. The increased number of joint naval and air exercises, the conclusions of reciprocal access agreements between states in the two

regions, the joint surveillance activities against North Korea's sanctions violations and Germany's recent accession to the United Nations Command can further partnership.

이런 맥락에서 최근 많은 새로운 이니셔티브가 강화되는 것은 반가운 일이다. NATO와 인도태평양 지역의 AP4 국가들(호주, 일본, 뉴질랜드, 한국)의 정기회의는 그런 공동노력을 보여주는 좋은 예다. 증가하는 해.공군 합동훈련, 두 지역의 국가간 상호접근협정 체결, 대북제재 위반에 대한 합동 감시활동, 그리고 독일의 유엔사 가입은 동반자관계를 더욱 발전시킬 수 있다.

Lastly, states in the Indo-Pacific should do their utmost to maintain their economic vitality from diverse headwinds. **Today, we are witnessing increasing number of adverse forces trying to undermine the free trade system.** While eliminating non-level playing fields to make international trade fairer is important, this should not be a license for protectionism or preferential industrial policy. Excessive securitization of trade, fragmentation of supply chain, and creeping encroachment upon free trade by exploiting gray zones in the fields of labor, climate change and the environment must be inimical to regional thriving.

마지막으로, 인도태평양 국가들은 다양한 역풍 속에서도 경제 활력을 유지하기 위해 최선을 다해야 한다. **오늘날 우리는 자유무역체제를 약화시키려는 반대세력의 증가를 목격하고 있다.** 국제무역을 더욱 공정하게 만들기 위해 기울어진 운동장을 없애는 일은 중요하지만, 이것이 보호주의 또는 특혜적 산업정책에 대한 면허가 되어서는 안 된다. 무역의 과도한 안보화, 공급망의 파편화, 노동, 기후변화, 환경 분야의 회색지대를 악용한 자유무역의 잠식은 지역 번영에 해롭다.

**The defunct WTO regime must be resuscitated** at an early date to play the role of rule-setter and dispute settlement mechanism. In the arena of de-risking for economic security, objectivity and transparency should be guaranteed to minimize its adverse impact upon international trade and investment and prevent its misuse or overuse.

**제 기능을 하지 못하는 WTO 체제는 조기에 소생**되어 규칙 제정자 및 분쟁해결 메커니즘 역할을 해야 한다. 경제안보를 위한 디리스크링(de-risking) 영역에서는 객관성과 투명성이 보장되어 국제무역과 투자에 미치는 부정적 영향을 최소화하고, 그것의 남용이나 과도한 사용을 방지해야 한다.

Various hurdles are ahead on the road to peace, freedom and prosperity of the Indo-Pacific. The current strategic environment in flux is not favorable for the region to weather them. We must return to the time when the international community first conceived and created the liberal international order from the ruins of the Second World War. **In the spirit of progress, human dignity, solidarity and collaboration, we in the Indo-Pacific, together with the other parts of the global community, should strive to prevent wars and sustain economic dynamism.**

인도태평양 지역의 평화, 자유 및 번영으로 가는 길에는 여러 장애가 놓여 있다. 최근의 유동적인 전략환경은 이 지역이 그런 장애를 넘기에 유리하지 않다. 우리는 국제사회가 제2차 세계대전의 폐허에서 자유주의 국제질서를 처음 구상하고 창출했던 시기로 되돌아가야 한다. 진보, 인간 존엄성, 연대, 협동의 정신으로 우리는 인도태평양 지역에서, 글로벌 공동체의 다른 지역들과 함께, 전쟁을 방지하고 경제적 역동성을 유지하기 위해 노력해야 한다.



#### 저자소개

신각수 대사는 정통 직업외교관의 길을 밟아왔으며 2013년 은퇴 후에는 대학 강의, 외부 강연, 언론기고, NGO 활동, 공익단체 활동 등 다양한 활동을 하고 있다. 1977년 외교부에 입부하여 36년간 일본과장, 차관·장관 보좌관, 조약국장, 주유엔 차석대사, 주이스라엘·일본 대사, 1·2차관 등을 역임하였다. 서울대학교 법과대학을 졸업하고 동 대학에서 국제법으로 석사·박사 학위를 취득하였으며, 스탠포드·도쿄·게이오·베이징 대학에서 수학하였다. 육군사관학교 교관으로 복무하였으며 서강대, 서울대 국제대학원, 울산대에서 강의하였다. 현재 NEAR재단, 북한인권시민연합, TJWG, THINK, 한반도미래재단, 한반도평화만들기재단, 사단법인 인구와 기후 그리고 내일 등에서 부이사장·이사·고문으로 활동하고 있다.

2024년 11월

저작권자 © 제주평화연구원, 무단 전재 및 재배포 금지