

동아시아 전략환경의 변화와 한국의 다자외교 전략

정한범 (국방대학교)

지난 40여 년 동안 한국은 동아시아에서의 협력과 상생을 위하여 1990년대부터 다양한 동아시아 협력체 구상을 제안해 왔다. 최근 협력의 시대를 뒤로하고 강대국 간의 세력경쟁이 격화되면서 한반도 주변에 안보 불안이 심화되고 있다. 과거 수십 년의 세계적 풍요와 호황을 이끌었던 다자협력의 틀은 급속히 붕괴되어 가고 있다. 신자유주의적 보편적 다자협력의 상징과도 같았던 세계무역기구 (WTO)는 사실상 그 기능을 정지하고 있고, 국제연합을 통한 안보협력도 새로운 진영 간의 대립으로 그 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다.

이를 대체하기 위한 새로운 다자협력의 틀이 활발히 제시되고 있다. 특히, 최근에 대두되고 있는 국가 간의 다자협력은 전략적 이해관계를 공유하는 국가들만의 소다자협력에 집중되고 있다. 이러한 소다자협력체에 대한 반응은 아직은 혼재되어 있다. 특히, 중국과의 밀접한 경제관계를 맺고 있는 한국은 미국 주도의 소다자협력체 참여에 딜레마적 상황을 맞고 있다. 한편에서는 미국과의 소다자협력에 대한 이상적인 긍정적 전망이 있고, 다른 한편에서는 현실적인 부정적 전망이 혼재하고 있다.

안보는 미국과의 동맹에 의존하고 경제는 중국과의 협력에 기대고 있는 한국의 입장에서는 원칙적으로 강대국 간의 전략경쟁에 휘말리는 것은 경계할 필요가 있다. 지금처럼 미국과 중국 양 진영으로부터 불가피하게 선택을 강요받는 상황에서는 국익의 입장에서 정책결정을 할 필요가 있다. 무엇보다, 외교적 균형감을 유지하되, 미국 중심의 국제질서에서 낙오되지 않는 방향으로 정책결정이 우선되어야 한다. 다만, 중국을 겨냥한 군사안보 지역협의체에 대한 참여는 최소화하는 것이 필요하다. 안보의 문제는 가능한 미국과의 양자 동맹을 강화하는 방향에서 해결하는 것이 바람직하다. 경제안보와 관련된 미국 중심의 공급망과 가치사슬에는 가능한 참여할 수밖에 없을 것으로 판단된다. 이로 인해, 필연적으로 파생되는 중국과의 문제는 별도의 노력을 적극적으로 수행해서 해결해야 한다. 일본과는 경제는 적극적으로 협력하되, 안보문제는 군사대국화의 길로 가지 않도록 경계하는 것이 필요하다.

목 차

1. 머리말
2. 자유주의 패권의 종말과 대전환의 시대
3. 미국의 출구전략과 소다자주의의 대두
4. 동아시아 차원의 지역협력 전략
5. 맺음말

1. 머리말

- ◆ 반세기 동안의 동서 진영 간 갈등을 종식시킨 신자유주의는 20세기 최후의 승자였음. 역사의 종말로 여겨졌던 신자유주의적 세계화는 애초의 협력적 국제관계의 발전에도 불구하고 결국 새로운 경쟁의 시대를 잉태함. 미국은 소련을 견제하기 위하여 중국과 우호적 관계를 발전시키고 자본주의 체제로 끌어들이며, 소련을 위시한 공산권의 붕괴 후에도 자유주의적 번영의 파트너로 중국과의 우호적 관계를 발전시킴. 자유주의적 관점에서 미국은 중국과의 파트너십을 발휘해 서로가 이익을 얻는 상호의존과 통합의 노선을 취함.
- ◆ 이러한 미국의 신자유주의적 세계전략은 미국과 중국의 국력의 격차가 확연할 때에는 상호의존과 역할분담을 통해서 전세계적 복지를 확대하는 상생의 관계를 가능하게 하였음. 그러나 중국이 언제까지나 미국의 생산기지 역할만을 수행할 것이라는 믿음은 잘못된 것이임이 드러남. 중국은 아직 미국에 맞설 때가 아니라고 생각했을 때에는 미국 주도의 세계질서에 순응했지만, 자신들의 역량이 미국과 맞설 수 있는 때가 되자 ‘신형대국 관계’를 주장하며 미국과 대등한 지위와 역할을 요구하게 됨. 이에 당황한 미국은 뒤늦게 기존의 세계전략이 현실주의적 관점에서 큰 문제가 있었음을 인지하고 자유주의적 관점에서 상호 절대적 이익을 추구하던 정책을 수정하기에 이룸.
- ◆ 지난 40여 년간의 신자유주의적 세계화의 물결 속에서 중국은 조용히 힘을 기르고 미국과의 국력의 격차를 좁혀옴. 과거 미국의 보완재에 머무르던 중국은 이제 미국의 대체제로서의 정체성을 확립하고 자신들의 지분을 요구하게 됨. 특히, 중국은 동아시아에서만은 자신들의 종주권을 인정할 것을 미국에 요구함. 역사적으로 중국이 핵심적 역할을 했던 동아시아에서 미국을 비롯한 서방이 지배한 지난 100여 년의 역사를 청산하고 동아시아 중심의 동아시아 국제관계를 형성할 것을 지향하고 있음.
- ◆ 이러한 미국과 중국의 역학관계 속에서 동아시아 전략적 환경은 매우 역동적이면서도 위험부담이 커져가고 있음. 특히, 분단국가이면서도 안보는 미국과의 동맹에 전력하고 경제는 중국과의 교역에 크게 의존하는 대한민국의 현실은 양자택일의 전략적 딜레마와 정치경제적으로 높은 위험성을 내포하고 있음.
- ◆ 이에 따라 이러한 미중 간의 전략경쟁 속에서 초강대국 간의 경쟁에 휘말

리지 않고 국익을 수호할 수 있는 전략적 외교정책이 필요함. 한국이 처해 있는 외교적 지형 상 미중 간의 전략경쟁을 외면하고 이러한 환경으로부터 완전히 자유로울 수 있는 방안은 없음. 그러므로 국제정세의 흐름을 활용하여 이러한 위협부담을 분산하고 극복하기 위한 다자적 외교전략을 적극적으로 활용하는 전략이 필요함. 항상 위기에는 기회가 따르는 법임. 현재 우리에게 주어진 전략환경의 위기를 오히려 국제관계에서 기회로 활용하기 위한 전략을 모색해야 함.

*현재 우리에게 주어진 전략
환경의 위기를 오히려 국제
관계에서 기회로 활용하기
위한 전략을 모색해야 함.*

- ◆ 지난 40여 년 동안 동아시아에서 협력을 위한 주변 환경은 끊임없이 변화하였음. 한국은 동아시아에서의 협력과 상생을 위하여 1990년대부터 다양한 동아시아 협력체 구상을 제안해 왔음. 1960년대부터 경제발전에 전념한 한국은 1970년대와 80년대를 거치면서 개발도상국에서 선진국으로의 도약을 위한 발판을 마련했음. 경제적으로 급속한 발전을 바탕으로 정치적으로도 새로운 리더십을 추구하기 시작하였음. 중국의 급성장으로 동아시아에 변영의 기회가 찾아왔고, 중국과의 교역을 통해서 한국도 큰 혜택을 누리게 되었음. 세계 최대 중국의 시장에 한국의 물품들을 수출할 수 있었고, 중국의 저렴한 노동력을 활용한 생산활동으로 국내 소비자들은 경제적 풍요를 누릴 수 있게 되었음.
- ◆ 최근 이러한 협력의 시대를 뒤로하고 강대국 간의 세력경쟁이 격화되면서 한반도 주변에 안보불안이 심화되고 있음. 일본도 과거 경제대국으로서의 영광을 뒤로하고 플라자 합의 이후 잃어버린 30년의 장기 침체로 국제관계에서 자신감을 상실해가고 있음. 일본의 자신감 상실은 국제관계에서 위기감과 조급함을 증폭시켰고 주변국에 대한 공격적 태도로 나타나게 되었음. 일례로 과거 자신들과 국력에서 상대가 되지 않는다고 믿었을 때에는 한국과의 관계에서 비교적 온건하고 여유로운 모습이었으나, 한국의 국력이 급속히 신장되고 자신들과 비슷한 수준으로 성장하자 국력의 역전을 우려한 나머지 한국과의 과거사 문제를 비롯한 다양한 수준에서 비협력적이고 신경질적인 반응을 보이기 시작함.
- ◆ 북한도 3대에 이르는 권력 세습을 위한 권력 공고화를 위해서 외교관계에서 폐쇄성을 유지하고 있으며, 특히 체제생존을 위해서 핵무기의 개발에 모든 역량을 동원하고 있음. 2017년 말부터 체제생존의 새로운 전략적 차원에서 미국과 대화를 통한 새로운 접근을 시도하기도 하였으나, 2019년 하노이 북미정상회담이 미국의 국내사정으로 결렬되면서 북한은 과거의 노선으로 급속히 회귀함. 미국과의 협상이라는 새로운 시도에서 실패를 맞본 북한은 국제적 협력을 통한 생존의 어려움을 실감하고 과거

보다 더 과감하고 노골적인 핵무력 개발 노선을 표명하고 있음.

◆ 미국이 중국과의 국제분업을 통한 윈-윈 관계를 청산하고, 인도태평양 전략으로 중국을 견제하고 있고, 중국은 이에 맞서서 일대일로 전략으로 이를 돌파하려고 하고 있음. 일본도 상대적 국력쇠퇴의 위기감 속에 군사적 재무장을 통해서 새로운 돌파구를 모색하고 있고, 러시아도 한동안의 침체에서 벗어나 우크라이나 전쟁을 통해서 미국 중심의 세계질서 타파에 나서고 있음. 북한은 한여름 밤의 꿈과 같은 북미대화 실패 이후에 더욱 노골적인 핵/미사일 능력 제고를 위한 행보를 보이고 있는 것이 현재 동아시아의 전략적 환경임.

◆ 이러한 상황에서 과거 수십 년의 세계적 풍요와 호황을 이끌었던 다자협력의 틀은 급속히 붕괴되어 가고 있음. 신자유주의적 보편적 다자협력의 상징과도 같았던 세계무역기구(WTO)는 사실상 그 기능을 정지하고 있고, 국제연합을 통한 안보협력도 새로운 진영 간의 대립으로 그 역할을 제대로 수행하지 못하고 있음. 최근 안전보장이사회에서 러시아의 우크라이나 침공 문제나 북한의 미사일 도발에 대한 결의안 합의 실패는 이러한 보편적 국제협력의 기능 상실을 대변해주고 있음.

강대국 간의 진영대결 부활과 보편적 다자협력질서의 붕괴로 다자협력에 대한 기대와 전망이 약화되어 가고 있음. 이를 대체하기 위한 새로운 다자협력의 틀이 활발히 제시되고 있음

◆ 강대국 간의 진영대결 부활과 보편적 다자협력질서의 붕괴로 다자협력에 대한 기대와 전망이 약화되어 가고 있음. 이를 대체하기 위한 새로운 다자협력의 틀이 활발히 제시되고 있음. 특히, 최근에 대두되고 있는 국가 간의 다자협력은 전략적 이해관계를 공유하는 국가들만의 소다자협력에 집중되고 있음. 미국은 국제질서 주도국으로서 인도태평양 전략을 뒷받침할 다양한 소다자협력체를 활발히 제안하고 있음.

◆ 최근에 대두되는 이러한 소다자협력체들에 대한 반응은 아직은 혼재되어 있음. 무엇보다 다양한 이해관계가 얽혀있는 국제질서 속에서 특정 국가와의 폐쇄적인 협력관계는 다른 국가들과의 적대적 관계로 이어질 수 있는 위험성이 내포되어 있기 때문에 많은 국내, 국제적 논쟁을 불러 일으키고 있음. 소다자협력의 가장 큰 걸림돌은 다자협력의 개방성 문제와 관련되어 있음.

한국은 미국 주도의 소다자협력체 참여에 딜레마적 상황을 맞고 있음

◆ 동아시아에서도 역내 국가 간의 신뢰부족과 진정성, 주도권을 둘러싼 치열한 눈치 싸움 진행 중인 상황에서 소다자협력체의 가입문제는 뜨거운 감자가 되어 가고 있음. 특히, 중국과의 밀접한 경제관계를 맺고 있는 한국은 미국 주도의 소다자협력체 참여에 딜레마적 상황을 맞고 있음. 한편에서는 미국과의 소다자협력에 대한 이상적인 긍정적 전망이 있고, 다른

한편에서는 현실적인 부정적 전망이 혼재하고 있음. 미국과의 협력을 극대화되 주변국과의 군사적 충돌의 위험을 최소화하는 전략이 필요함. 특히, 중국을 겨냥한 군사안보협력체에 대한 가입은 최소화하되, 미국과의 경제안보협력체에 대한 참여는 적극적으로 추진하는 것이 국익을 위한 최선의 방안이 될 것임.

*미국과의 협력을 극대화하
되 주변국과의 군사적 충돌
의 위험을 최소화하는 전략
이 필요함*

2. 자유주의 패권의 종말과 대전환의 시대

• 자유주의 패권의 종말

- 미국의 패권의 쇠퇴로 미국우선주의 대두
- 중국의 급부상, 러시아의 국제무대 복귀, 일본의 재무장
- 독일, 인도, 사우디 등 우호국들의 독자적 노선 강화로 원심력
- 이란, 북한 핵문제 해결 사실상 실패
- 이라크, 시리아, 아프가니스탄 전쟁에서 민주주의 확산 실패

◆ 20세기 말과 21세기 초의 국제질서를 한마디로 표현한다면 자유주의 패권질서라고 할 수 있을 것임. 이는 자유주의라는 국제정치학적 패러다임이 지배하는 국제질서를 의미하며, 동시에 이 질서를 주도하는 국가가 기존의 자유주의적 시장경제를 추구하던 세력임을 암시하는 것임. 다시 말해서 미국이 주도하는 개방적 자본주의 질서를 의미함. 이러한 질서가 형성되고 유지되는 데에는 패권국으로서 미국의 역할이 결정적이었음. 미국이 없었다면, 공공산권의 몰락을 유도할 수도 없었고, 중국을 개혁개방의 길로 이끌 수도 없었을 것임. 아울러, 신자유주의적 경제질서가 만개할 수 있는 레짐을 구축한 것도 미국이라는 패권의 힘이었음.

◆ 결국, 자유주의 패권질서는 미국의 쇠퇴와 함께 종말을 고하게 되었음. 과거 프란시스 후쿠야마가 얘기했던 '역사의 종말'은 결국 미국을 중심으로 한 자유주의의 영원하고 최종적인 승리를 의미하는 것이었고, 이러한 체제가 모두에게 풍요와 번영을 가져다줌으로써, 상호의존과 협력의 틀을 깨는 것이 불가능함을 의미했음. 그러나 이러한 희망적인 전망과 달리, 국제관계는 역시 '힘의 경쟁'이라는 것을 현재의 국제질서는 명확하게 증명하고 있음. 비록 미국과 중국이 각자의 절대적 이익에 기초해서 오랜 기간 협력적 관계를 유지했지만, 중국의 상대적 부상과 미국의 상대적 쇠퇴는 두 나라 간의 전략적 협력을 전략적 경쟁의 관계로 바꾸어 놓았음.

미국의 입장에서 중국의 부상과 전략적 경쟁관계의 대두는 패권국으로서의 여유와 관용적 태도를 유지하기 어렵게 하는 요인이 되었음

- ◆ 미국의 입장에서 중국의 부상과 전략적 경쟁관계의 대두는 패권국으로서의 여유와 관용적 태도를 유지하기 어렵게 하는 요인이 되었음. 과거 미국은 패권국으로서 그리고 기축통화 제공국으로서 작은 경제적 손해는 어느 정도 감수하고 약소국들에게 포용적인 정책을 펼 수 있는 토대를 가지고 있었음. 이러한 국제적 공공재의 제공은 패권국으로서의 지위를 유지하기 위한 최소한의 기회비용으로 여겨졌음. 미국우선주의의 대두는 바로 이러한 패권국으로서의 공공재를 제공할 수 있는 능력을 상실해가고 있는 미국의 현실을 반영하는 것이라 할 수 있음.
- ◆ 이처럼 자유주의 패권질서의 붕괴는 무엇보다 패권국 미국의 상대적 쇠퇴에서 비롯된 것이라고 할 수 있지만, 이에 도전하는 다른 국가들의 상대적 부상도 무시할 수 없는 수준임. 중국이 국제사회에서 경제대국으로 부상하고 있는 것은 이미 모두에게 받아들여지고 있음. 이미 국가 전체의 경제규모의 측면에서는 미국을 추월하고 있는 단계로 진입한 것으로 여겨지고 있음. 군사적으로도 중국은 국방비 규모를 급격히 증가시켜 가면서 괄목할만한 성장을 이루고 있음. 미국이 구축하고 있는 국제적 리더십 분야에서도 미국을 따라잡기 위해서 일대일로 사업 등을 통해서 개발도상국들에게 접근하고 있음.
- ◆ 중국뿐만 아니라 과거 미국과 세계적 경쟁국가였던 러시아도 그동안의 조용했던 외교를 탈피하고 공격적으로 국제질서를 뒤흔들고 있는 상황임. 미국이 주도하는 나토의 동진정책에 반발한 러시아는 동유럽 안보의 핵심 국가인 우크라이나를 전격적으로 침공함으로써, 세계질서에 급격한 혼란을 일으키고 있음. 특히, 자신들이 보유하고 있는 천연가스 생산과 공급을 적극적으로 활용한 강압외교를 통해서 서방 국가들을 곤경에 빠드리고 있음. 미국 또한 이러한 러시아의 국제무대 복귀로 중국과의 전략 경쟁에 또 다른 부담을 안게 되었음.
- ◆ 일본은 제2차 세계대전 이후 유지해오던 평화헌법과 침략전쟁 불용 원칙을 깨고 동아시아 질서에 새로운 걱정거리로 등장하고 있음. 주변국가들과의 과거사에 대한 전면적인 부정이 노골화하고 있으며, 30년 장기침체로 인한 국력의 쇠퇴, 그리고 이로 인한 자신감의 결여가 군국주의적 퇴행으로 나타나고 있음. 과거 경제적 번영을 구가하던 시기 일본은 상대적으로 여유로운 입장에서 주변국 관계를 형성했으나, 이제는 국력쇠퇴의 조급함이 외교적 무리수로 나타나고 있음. 일본의 군사대국화 전략이 역내에서 중국과의 경쟁에 골몰하는 미국의 입장에서는 단기적으로 반가운 일이 될 수도 있으나, 장기적으로 역내 군비경쟁과 불안정의 부담이 될

가능성이 있음.

- ◆ 이 밖에도, 그동안 미국이 동맹과 우방으로 든든한 협력관계로 여겼던 많은 나라들이 과거와 달리 미국의 노선에서 공공연히 이탈하는 일이 일상이 되어가고 있음. 과거 미국과 한목소리를 내던 동맹국 독일과 사우디아라비아 같은 나라들은 미국과 전략적 이해관계를 달리하면서 미국과 다른 외교적 노선을 걷고 있음. 독일은 유럽에서 유럽 중심의 국제관계를 구축하려고 하고 있으며, 미국과 달리 중국이나 러시아와도 협력적 관계를 유지하려 하고 있음. 중동에서 미국의 맹방으로 여겨지던 사우디아라비아도 2018년 카슈끄지 암살사건을 계기로 미국과 불편한 관계를 맺으며 불협화음을 내고 있으며, 최근 미국의 강력한 요청에도 불구하고 석유 증산에 협조하지 않고 있음. 오히려 에너지를 무기화하고 있는 러시아와의 협력을 강화하며 미국을 곤혹스럽게 하고 있음. 전통적 비동맹 국가의 리더인 인도 역시 미국의 강력한 러브콜에도 불구하고 미국 중심의 진영 외교에 쉽게 동의하지 않고 있는 실정임.
- ◆ 미국이 역점을 두고 있는 국제레짐인 핵 비확산 문제에 있어서도 미국은 전혀 성과를 내지 못하고 있음. 오바마 대통령 때 합의되었던 ‘포괄적 공동행동계획’(JCPOA)은 트럼프의 합의 파기로 백지화가 되었고, 여전히 그 실마리를 찾지 못하고 있고, 북한의 핵개발 문제도 과거의 4자회담과 6자회담을 비롯한 양자회담 등 다양한 해법을 모색하고 있지만, 기존의 틀을 깨고 북한을 견인하는 해결책을 제시하지 못하고 있음. 이란과 북한 핵문제 모두에서 상대방의 신뢰를 이끌어내는 데 실패함.
- ◆ 무엇보다, 21세기 들어서 미국이 주도한 전쟁들에서 실패는 패권국으로서의 위상에 결정적 상처를 줌. 미국이 이끌었던 이라크전, 시리아전, 아프가니스탄전 모두 사실상 실패한 것으로 인식되고 있음. 초기 전투에서는 미국의 막강한 첨단 군사력이 위력을 발휘하면서 이들 나라에 강한 타격을 주었고, 사담 후세인과 오사마 빈 라덴을 제거하는 등의 성과를 얻은 것이 사실이지만, 민주주의를 이식하고 정치적 안정을 가져오는 데에는 확실히 실패함. 특히, 아프가니스탄 전에서 굴욕적인 퇴각은 미국의 자존심에 큰 상처를 남김. 이들 전쟁은 이제 미국이 역외에서 대규모 전쟁을 수행할 수 있는 여력이 없음을 세계적으로 각인시키는 결과를 가져옴.

• *미국적 가치의 쇠퇴*

- *미국 내에서 민주주의와 자유주의 핵심 가치 후퇴*

- *선거불복 의사당 난입, 낙태권 불인정, 불평등의 심화, 보호무역주의 대두*

- *전세계적 권위주의의 물결*

- *극우주의의 준동, 전체주의 독재 심화*

- *기회와 미래에 대한 희망의 박탈로 젊은층의 극우화 세계적 확산*

*미국의 쇠퇴는 비단 국제관계
적인 현상만이 아님. 미국의 쇠퇴
는 미국 국내 정치의 혼란과
미국적 가치의 후퇴에서도 나
타남*

◆ 미국의 쇠퇴는 비단 국제관계적인 현상만은 아님. 미국의 쇠퇴는 미국 국내 정치의 혼란과 미국적 가치의 후퇴에서도 나타남. 위에서 언급한 바와 같이 미국 패권의 가치는 바로 민주주의와 자유주의라고 할 수 있음. 민주주의와 자유주의는 미국의 역사와 더불어 미국인들의 피를 대가로 얻어낸 것임. 그런데 최근 이러한 미국적 핵심 가치들이 국내에서부터 급격히 흔들리고 있는 모습을 보여줌. 바이든 대통령의 당선과 관련한 트럼프 진영의 불복과 의사당 난입과 같은 사태는 민주주의의 종주국으로 불리는 미국의 입장에서는 치욕스러운 사건으로 여겨짐. 아울러, 지난 40여 년간의 신자유주의적 경제정책으로 인한 미국 내의 불평등의 심화와 중산층의 몰락은 미국적 민주주의의 토대를 불안하게 하는 요인으로 대두되고 있음. 이는 결국 자유무역질서의 주도국 미국이 스스로 보호무역주의로 회귀하게 되는 결과를 가져옴.

◆ 미국적 가치의 위기는 이것으로 끝나지 않고 전세계적 권위주의의 확산으로 이어지고 있음. 전체주의 또는 권위주의의 확산은 그만큼 현재의 국제질서에 불만을 품은 세력이 커지고 있음을 의미하며, 전 세계의 독재자들은 이러한 상황을 악용하여 대중들을 선동하고 자신의 정치적 야심을 키우고 있는 것임.

◆ 권위주의의 확산은 대중들 사이에 극우주의의 확산과 맞물려 있음. 이미 유럽의 선진국들을 비롯한 많은 나라들에서 퇴행적 극우주의가 소수자들에게 대한 혐오의 정서로 나타나고 있음. 신나치주의로 대표되는 극우주의의 혐오정서는 유럽 대부분의 나라에서 공공연히 나타나고 있으며, 최근 우크라이나 전쟁에서 푸틴의 개전 명분으로도 제시된 바 있음. 일본에서도 전후 쇠퇴하던 군국주의적 세력이 확산하고 있으며 이러한 국수주의적 경향은 민주주의 국가와 사회주의 국가를 가리지 않고 보편적 현상으로 나타나고 있음.

◆ 이러한 극우 정치세력의 준동과 권위주의 확산의 원인은 부의 편중과 저성장 시대미래 희망의 상실이 가져다 주는 젊은층의 상대적 박탈감이 그 원

인으로 제기됨. 결국 이러한 극우주의와 권위주의의 확산도 과거 미국 주도의 신자유주의의 무분별한 확산이 가져온 불평등이 그 요인으로 지목되고 있음. 미국 내의 공장 노동자들을 대변하는 민주, 공화 양당의 선거전략과 ‘리쇼어링’ 정책으로 대변되는 미국의 자국 우선주의 산업정책이 역설적으로 이러한 문제점을 잘 보여주고 있음.

- *지정학적 경쟁과 미국의 딜레마*
→ *역외균형 전략, 주둔규모 감축 철수*

◆ 이처럼 미국의 상대적 쇠퇴와 미국적 가치의 몰락은 동아시아에서 지정학의 부활과 함께 미국 외교의 근본적 어려움을 던져주고 있음. 기술패권 경쟁이 벌어지고 있는 아시아에 집중하고자 하는 미국의 전략에도 불구하고 미국은 경제적 여력이 고갈되어 감에 따라 잇따라 주요 분쟁지역에서 발을 빼고 있음. 아시아에서는 이러한 지정학적 경쟁과 역외균형전략이 딜레마로 작용하고 있음. 즉, 아시아 중시 정책에 따라 미국의 군사적 역량을 이 지역에 증파해야 하지만, 경제적 상황을 고려하면 이 지역의 방어를 일본과 한국을 비롯한 동맹국에 위임하고 2선으로 후퇴해야만 하는 상황에 놓여 있음.

3. 미국의 출구전략과 소다자주의의 대두

- *다자주의의 급속한 몰락*
- *자유주의 무역질서를 기반으로 한 다자주의의 쇠퇴*
- *미국과 중국의 경제 안보화로 보호무역주의의 재등장*
- *WTO와 같은 글로벌 협력기구의 유명무실화*
- *미국과 전략적 이해를 공유하는 국가들과의 소다자주의가 대두*

◆ 미국의 국제적 리더십 쇠퇴와 외교적 딜레마는 다자주의 협력의 급속한 붕괴를 가져옴. 지난 수십 년의 국제질서는 미국이 주도한 보편적 국제기구를 통해서 발전함. 정치군사적으로 국제연합의 안전보장이사회가 핵심적인 역할을 수행하였고, 경제적으로 자유무역질서를 주도한 세계무역기구와 금융통화질서를 주도한 국제통화기금이 중심적 역할을 수행하였음. 그러나 자유주의 국제질서를 주도한 미국 스스로가 자유주의를 부정하고 보호주의로 선회한 상황에서 이러한 자유주의적 국제기구는 유명무실화되어 가고 있음. 즉, 보편적 다자주의가 쇠퇴하고 경제를 안보의 관점에서

서 바라보는 경제안보화가 진행중임. 경제의 안보화는 보편적 이익에 기초한 국가들 간의 협력을 어렵게 하고 상대적 이익에 기초해서 현실주의적 갈등을 야기하는 근본적인 원인이 되고 있음.

미국의 힘의 쇠퇴와 다자주의 국제질서의 쇠퇴에 따라 미국은 대안적으로 미국과 전략적 이익을 공유하는 국가들과의 소다자주의적 협력을 추구하고 있음

◆ 이러한 미국의 힘의 쇠퇴와 다자주의적 국제질서의 쇠퇴에 따라 미국은 대안적으로 미국과 전략적 이익을 공유하는 국가들과의 소다자주의적 협력을 추구하고 있음. 이것은 소위 신냉전으로 표현되고 있는 새로운 진영 외교의 결과로 볼 수 있으며, 미국이 국제적 협력의 결과로 얻는 이익을 전략적 경쟁 상대와 공유하지 않겠다는 의지를 표명하는 것임. 미국이 아시아, 태평양 지역 국가들과의 협력을 추구하면서도 중국을 견제하기 위한 것으로 여겨지는 대표적인 소다자협력체가 바로 '인도태평양 경제 프레임워크'(IPEF)임. 이것은 기존의 아시아태평양경제협력체(APEC)와 같은 보편적 다자협력체를 약화하고 중국을 배제한 채로 지역 내에서 경제 협력을 추구하겠다는 의지의 표현임. 이외에도 미국이 일본, 호주, 인도와 추진 중인 쿼드나 한국, 일본, 대만과 추진 중인 소위 '칩4(Chip 4) 동맹' 등이 바로 이러한 소다자주의적인 협력체임.

• **한국 외교안보 담론시장**

- '북한문제에 대한 한미동맹에 매몰
- 자유주의 질서의 붕괴와 패권경쟁 등에 대한 담론과 전략 부재
- 향후 국제사회에서 국가를 이끌어갈 전략적 사고 필요성
- 다자외교의 필요성과 다자외교를 실행하기 어려운 환경 속에서 딜레마를 극복할 방안 필요

◆ 이러한 상황에서 한국의 외교 또한 큰 도전과 시련에 직면해 있음. 다시 강조하지만, 한국은 미국과의 안보동맹과 중국과의 경제협력이라는 양축을 기반으로 생존과 번영을 추구하고 있음. 한국의 국방력 6위는 경제적 번영의 산물이며, 이러한 번영의 바탕에는 중국과의 교역이 상당 부분을 차지하고 있음. 하지만, 한국의 외교안보 담론시장은 여전히 북한문제와 한미동맹 의제에만 지나치게 천착해 있음. 넓게 보아도 미국의 패권전략이나 미중 패권경쟁의 구도에만 매몰되어 있음.

◆ 지난 수십 년간 보다 근본적이고 넓은 시야에서 자유주의 질서의 붕괴와 패권경쟁, 그리고 러시아의 복귀, 일본의 재무장과 같은 주변 정세를 포괄적으로 조망하고 지역전략을 수립하는 담론과 전략이 부재한 실정임. 미국이 한국의 외교에서 차지하는 비중을 무시할 수 없는 것은 사실이지만 미국의 외교전략이 한국의 외교전략이 될 수는 없음. 한국의 관점에서

포괄적이고 거시적인 외교전략을 수립할 필요가 있음. 북한의 핵문제와 한미동맹의 문제는 상시적인 이슈로서 관리하고 정책을 수립해 나가되 지역적 차원의 거시적인 담론도 동시에 추진해 나갈 필요가 있음.

- ◆ 지난 수십 년의 급속한 성장을 가능하게 했던 보편적 다자질서와 자유주의 질서가 한국의 이익에 부합함에도 불구하고 이를 지속하게 할 수 있는 대안이 마땅하지 않은 것이 현실임. 이에 향후 국제사회에서 국가의 번영을 이끌어갈 전략적 사고가 필요함. 보편적 다자질서의 필요성과 다자주의를 실현하기 어려운 환경 속에서 딜레마를 극복할 방안이 필요함.
- ◆ 한국의 입장에서 미중 간의 전략경쟁 심화와 보호주의의 대두는 오히려 다자주의의 필요성을 증가시키고 있음. 동맹국 미국과 최대교역국 중국 사이의 양보 없는 경쟁 속에서 우리의 이익을 지키고 국가의 지속적 발전을 추구하기 위해서는 우리의 힘만으로는 부족하고 오히려 다자적 협력의 틀 속에서 이를 풀어가는 지혜가 필요함. 따라서, 보편적 다자질서의 회복을 위한 노력이 절실함. 그러나 보편적 다자질서가 쉽게 이루어지지 않는다면, 선택적이고 국익에 입각한 전략적인 소다자주의 활용이 필요함.

한국의 입장에서 미중간의 전략경쟁 심화와 보호주의의 대두는 오히려 다자주의의 필요성을 증가시키고 있음

4. 동아시아 차원의 지역협력 전략

- ◆ 대한민국의 입장에서 미국과의 전략적 이익을 공유해야 하는 안보적 이해와 중국과의 실리적 이익을 공유해야 하는 경제적 이해의 적절한 조화가 필요함. 미국은 우리의 동맹 상대국으로서 경제를 안보의 관점에서 접근하고 있음. 최근 인도-태평양 경제 프레임워크 (Indian-Pacific Economic Framework, IPEF)와 Chip4와 같은 협력체가 대표적인 사례임. 이와 같은 경제안보 강조 현상은 우크라이나전 이후로 더욱 강화되는 양상을 보이고 있음. 반면, 중국은 이와 같은 협력체가 중국을 배제하고 견제하기 위한 것이라며 반발하고 있음.

대한민국의 입장에서 미국과의 전략적 이익을 공유해야 하는 안보적 이해와 중국과의 실리적 이익을 공유해야 하는 경제적 이해의 적절한 조화가 필요함

• 사안에 따른 대응 전략

- 미국이나 중국 일방을 추종하는 *all or nothing* 형식의 전략보다는 국익을 기반으로 한 사안별, 분야별 접근 전략이 필요
- 대체로 군사안보는 미국과의 양자 동맹을 강화하는 방향으로, 경제안보는 관련국들과 공동 대응의 방향으로 설정하는 것이 바람직

◆ 따라서, 우리는 미국이나 중국 일방을 추종하는 all or nothing 형식의 전략보다는 국익을 기반으로 한 사안별, 분야별 접근 전략이 필요함. 대체로 군사안보는 미국과의 양자 동맹을 강화하는 방향으로, 경제안보는 관련국들과 공동 대응의 방향으로 설정하는 것이 바람직함. 비록 미국과 중국의 경쟁이 치열하지만, 미국이 주도하는 질서에서 가능한 낙오되지 않도록 관리하는 전략이 필요함.

- 미국 중심 전략적 군사안보협력체에 가입하는 문제는 조금 더 신중할 필요
- 중국을 겨냥한 배타적 정치군사 다자협력체에 대한 가입은 유보적이고 전략적 모호성을 유지하는 것이 필요
- 군사안보의 문제는 자칫 국가 간 분쟁에 '연루'의 위험성을 증가시킬 우려

◆ 다만, 미국 중심 전략적 군사안보협력체에 가입하는 문제는 조금 더 신중할 필요가 있음. 특히, 중국을 겨냥한 배타적 정치군사협력체에 대한 가입은 유보적이고 전략적 모호성을 유지하는 것이 필요함. 북한과 대치하고 있는 한국의 입장에서 군사안보의 문제는 자칫 국가 간 분쟁에 '연루'의 위험성을 증가시킬 우려가 있음. 미국과 군사안보동맹을 맺고 있는 한국의 입장에서 지역의 대립과 갈등을 유발할 수 있는 정치군사 협력체는 자칫 연루를 증가시켜 안보에 심각한 위협으로 작용할 가능성이 있음. 일 본과의 관계에서는 우리가 협력해야 할 대상이지만, 군사적인 측면에서는 군사대국화의 전략에 휘말리지 않도록 경계할 필요가 있음.

- 미국 중심의 전략적 경제안보협력체
 - 경제안보와 관련된 미국과의 협력체에는 적극적으로 참여하는 것이 국익에 부합
 - 일본과 과거사 문제와 같은 민감한 문제가 있지만, 경제적 협력은 적극적으로 추진할 필요가 있음
 - 중국과 협력의 문제는 별도로 해결하는 노력이 필요

◆ IPEF, Chip4와 같은 미국 중심의 중국 견제용 경제협력체는 한국이 어느 일방을 선택하기 난감한 분야임. 한국은 기술과 공급망 분야에서 미국과 상품의 교역 측면에서 중국과 협력이 필수적임. 그러나 종합적으로 판단 하면, 경제안보와 관련된 가치사슬과 공급망을 위한 협력체에는 적극적으로 참여하는 것이 국익에 부합할 것임. 미국 중심의 경제협력체에서 소외되는 것은 회복할 수 없는 국익의 훼손으로 나타날 가능성이 있음. 한편, 일본과의 관계에서는 과거사 문제와 같은 민감한 문제가 있지만, 경제적 협력은 적극적으로 추진할 필요가 있음. 다만, 이로 인한 중국과 협

력에서 발생할 수 있는 장애는 별도로 적극적으로 해결하는 노력이 필요함.

• **보편적 지역협력체**

*-미중 전략경쟁과 갈등 격화에 따른 협력 부진의 문제를 해결하기 위하여
동아시아정상회의(EAS), 아세안지역안보포럼(ARF)와 같은 기존의 지역
협력체를 적극적으로 활용할 필요성*

- ◆ 소다자협력체와 별도로 기존의 보편적 다자협력체를 활용한 외교적 노력은 여전히 중요함. 글로벌 차원의 다자협력은 여전히 어려운 과제이지만, 동아시아 차원의 보편적 다자협력체는 우리가 충분히 노력을 통해서 우리의 이익을 관철할 수 있는 여지가 있음. 특히, 아세안+3나, 동아시아정상회의(EAS), 아세안지역안보포럼(ARF)와 같은 지역 협력체는 미국과 중국, 일본이 모두 참여하는 회의체로서 역내 안정과 협력을 위한 중요한 틀임. 전략적 진영 이익을 대변하는 소다자협의체에서는 해결할 수 없는 미중 전략경쟁과 갈등 격화에 따른 협력 부진의 문제를 해결하기 위하여 이와 같은 기존의 지역 협력체를 적극적으로 활용할 필요성이 있음. 아울러, 강대국 간 전략경쟁의 부정적 효과를 상쇄하기 위하여 아세안과 같은 중립적 행위자들을 적극적으로 활용할 필요가 있음.

5. 맺음말

- ◆ 현재 국제사회는 미국과 중국의 전략경쟁의 여파로 글로벌 보편적 다자협력의 가능성은 줄고 지역적 소다자협력의 가능성이 높아지고 있음. 안보는 미국과의 동맹에 의존하고 경제는 중국과의 협력에 기대고 있는 한국의 입장에서는 원칙적으로 강대국 간의 전략경쟁에 휘말리는 것은 경계할 필요가 있음. 지금처럼 미국과 중국 양 진영으로부터 불가피하게 선택을 강요받는 상황에서는 국익의 입장에서 정책을 결정할 필요가 있음.
- ◆ 무엇보다, 외교적 균형감을 유지하되, 미국 중심의 국제질서에서 낙오되지 않는 방향으로 정책결정이 우선되어야 함. 다만, 중국을 겨냥한 군사안보 지역협의체에 대한 참여는 최소화하는 것이 필요함. 안보의 문제는 가능한 미국과의 양자 동맹을 강화하는 방향에서 해결하는 것이 바람직함. 경제안보와 관련된 미국 중심의 공급망과 가치사슬에는 가능한 참여할 수밖에 없을 것으로 판단됨. 이로 인해, 필연적으로 파생되는 중국과의 문제는 별도의 노력을 적극적으로 수행해서 해결해야 함. 일본과는 경

*외교적 균형감을 유지하되,
미국 중심의 국제질서에서
낙오되지 않는 방향으로 정
책결정이 우선되어야 함*

제는 적극적으로 협력하되, 안보문제는 군사대국화의 길로 가지 않도록 경계하는 것이 필요함.

*소다자협의체를 활용한 국익
외교 외에도, 향후 격화될 지역
내 전략경쟁에 대비해서 기존
의 지역협의체를 적극 활용하
는 노력도 필요함*

- ◆ 소다자협의체를 활용한 국익외교 외에도, 향후 격화될 지역 내 전략경쟁에 대비해서 기존의 지역협의체를 적극 활용하는 노력도 필요함. 특히, 아세안을 중심으로 한 중립적 지대에 있는 다자협의체를 활용한 외교가 효과적일 것으로 보임. 보완적으로, 한중일 정상회의에서 합의된 한중일 지역협력체를 적극 추진하는 노력도 필요함. 한편으로 한미일 협력과 별도로, 다른 한편으로 한중일 협력을 병행하는 것이 장기적으로 필요함.

참고문헌

❖ 저자 약력

■ 정한범

국방대학교 안보정책학과 교수

University of Kentucky에서 정치학 박사학위를 취득함. 전공분야는 국방우주력, 동북아국제관계, 한반도 평화체제, 핵과 국제정치, 국가안보론임. 저서로는 동아시아 전략 평가 (2019, 2020, 2021), 국가안보론 (2016), 국제관계학: 인간과 세계 그리고 정치 (2015), 전쟁론 (2015), 군사학연구방법론 (2017), 3대위협 (2015)이 있음. 이외에 한국국방우주학회 회장, 민주평화통일자문회의 상임위원, 국가안보실 정책자문위원, 통일부 정책자문위원, 국가우주위원회 안보우주개발 실무위원, 한국국제정치학회 부회장, 국방부 병영문화혁신 민관군위원회 위원, 공군사관학교 항공우주연구소 외부연구위원, 육군발전자문위원, 『군사연구』 편집위원, 『국가안보와 전략』 편집위원, 전쟁기념관 『전쟁과 박물관』 편집위원, MBC/ YTN/ 연합뉴스TV/ KBS 뉴스해설을 역임함.

기획 및 감수: 정승철 (제주평화연구원 연구위원)



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (63546)
전화: 064) 735-6500 팩스: 064) 738-6522
E-mail: policyforum@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

『JPI정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760