

경제·인문사회연구회 협동연구 총서 18-44-01
뉴노멀 시대 미중 전략경쟁과 우리의 통일·대북전략(2/3년차)

KINU 연구총서 18-26

2030 미중관계 시나리오와 한반도

신종호 · 정성윤 · 김재철 · 민병원 · 임수호 · 전재성 · 정재관 · 차창훈



경제·인문사회연구회 협동연구 총서

“뉴노멀 시대 미중 전략경쟁과 우리의 통일·대북전략(2/3년차)”

1. 협동연구 총서 시리즈

협동연구 총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
18-44-01	2030 미중관계 시나리오와 한반도	통일연구원

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구기관	통일연구원	신중호 연구위원 (총괄책임자)	정성윤 연구위원
협력 연구기관	가톨릭대학교	김재철 교수 (가톨릭대학교)	차창훈 교수 (부산대학교)
	동아시아연구원	전재성 교수 (서울대학교)	민병원 교수 (이화여자대학교)
	한국정치학회	정재관 교수 (고려대학교)	임수호 책임연구위원 (국가안보전략연구원)

2030 미중관계 시나리오와 한반도

연구책임자: 신종호 (통일연구원 연구위원)

공동연구자: 정성운 (통일연구원 연구위원)

김재철 (가톨릭대학교 국제학부 교수)

민병원 (이화여자대학교 정치외교학과 교수)

임수호 (국가안보전략연구원 책임연구위원)

전재성 (서울대학교 정치외교학부 교수)

정재관 (고려대학교 정치외교학과 교수)

차창훈 (부산대학교 정치외교학과 교수)



2030 미중관계 시나리오와 한반도

경제·인문사회연구회 협동연구 총서 18-44-01

뉴노멀 시대 미중 전략경쟁과 우리의 통일·대북전략(2/3년차)

KINU 연구총서 18-26

발행일	2018년 12월 15일
저자	신종호, 정성운, 김재철, 민병원, 임수호, 전재성, 정재관, 차창훈
발행인	김연철
발행처	통일연구원
편집인	국제협력연구실
등록	제2-02361호 (97, 4, 23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	http://www.kinu.or.kr
기획·디자인	(주)계문사(02-725-5216)
인쇄처	(주)계문사(02-725-5216)
I S B N	978-89-8479-948-6 93340
가격	12,000원


© 통일연구원, 2018

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

2030 미중관계 시나리오와 한반도

※ 본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.



차 례

요 약	9
I. 서론	21
1. 연구 배경과 목적	23
2. 연구 내용과 방법	28
II. 미중관계 전망과 시나리오 유형	39
1. 기존 강대국 관계의 유형	41
2. 2008년 이후 미중관계와 강대국 정치	54
3. 연구 분석틀: 2030년 미중관계 5가지 유형	66
III. 2030년 미중관계 변수	81
1. 미중 국력 대비	83
2. 2030년 미중관계에 대한 미국 변수	96
3. 2030년 미중관계에 대한 중국 변수	117

IV. 2030년 미중관계 시나리오: 현실적 가능성과 우선순위	145
1. 미중관계 시나리오의 현실적 가능성	147
2. 유형별 미국의 시각과 우선순위	159
3. 유형별 중국의 시각과 우선순위	167
V. 2030년 미중관계 변화와 북한에 대한 영향	173
1. 북한 외교안보 분야	175
2. 북한 정치 분야	199
3. 북한 경제 분야	224
VI. 결론 및 시사점	243
1. 종합 평가	245
2. 한국에 대한 시사점	254
참고문헌	262
최근 발간자료 안내	277

표 차례

〈표 I-1〉 협동연구기관 및 담당업무	30
〈표 III-1〉 미중관계에 대한 이론적 견해	103
〈표 III-2〉 2018년 미국의 대중무역수지	106
〈표 III-3〉 2017년 미국의 대중무역수지	107
〈표 III-4〉 2016년 미국의 대중무역수지	107
〈표 III-5〉 2015년 미국의 대중무역수지	108
〈표 III-6〉 미중관계에 대한 외부 영향 변수	111
〈표 III-7〉 미중관계에 영향을 줄 수 있는 우발적 사건	115
〈표 III-8〉 2030년 미중관계 시나리오 유형에 영향을 미치는 중국 변수 ...	144
〈표 IV-1〉 2030년 미중관계 시나리오의 현실적 가능성	147
〈표 IV-2〉 미중관계 유형별 전개 방향과 미래 시나리오	164
〈표 V-1〉 2030년 북한의 핵무기 보유 가능량	183
〈표 V-2〉 북한 일반무역·경협 관련 유엔제재 주요 내용	233

그림 차례

〈그림 Ⅰ-1〉 본 연구사업의 연도별 연구계획(2017년~2019년)	27
〈그림 Ⅱ-1〉 2030년 미중관계 시나리오 유형	66
〈그림 Ⅲ-1〉 미국의 지구적 안보 대전략	96

요 약

본 연구는 『뉴노멀 시대 미중 전략경쟁과 우리의 통일·대북전략』이라는 3개년도(2017년~2019년) 연구사업의 2년차 연구과제이다. 1차년도(2017년)에서는 이미 『뉴노멀 시대 미중 전략경쟁관계와 한반도에의 함의』를 주제로, 주로 ‘과거부터 현재까지의 미중관계’에 중점을 두고 핵심 쟁점을 추출하고 평가함으로써 한반도에 미칠 영향과 함의를 고찰했다. 2차년도(2018년)는 ‘현재부터 미래의 미중관계’를 연구했다. 즉, 뉴노멀 시대 미중관계의 최대 특징인 ‘협력과 갈등의 일상화’, ‘복합성’, ‘불확실성’에 중점을 두고, 미래 2030년까지 전개될 미중관계의 다양한 시나리오 유형과 변수를 분석했고, 이것이 북한의 외교안보·정치체제·경제전략에 어떤 영향을 미칠 것인지를 전망했다. 3차년도(2019년)는 1·2차년도에 진행한 과거-현재-미래의 미중관계 변화에 대한 연구를 기반으로, 향후 미중관계 시나리오별 우리의 통일·대북정책 추진을 위한 구체적 실천방안(action plans)을 제시할 예정이다.

2030년 미중관계를 전망하기 위한 접근방법은 매우 다양하지만, 본 연구는 갈등과 협력이라는 두 개의 축 사이에서 2030년 미중관계가 취할 수 있는 시나리오 유형을 다섯 가지로 분류하여 제시하고, 미중관계에 영향을 끼칠 수 있는 다양한 변수(국력 대비, 국내외적 영향요인)를 검토했다. 그 결과 본 연구는 2030년 미중관계에서 현실적으로 나타날 수 있는 5가지 시나리오 유형 즉, ‘패권 전쟁(제1유형)’, ‘전략적 갈등(제2유형)’, ‘복합적 관계(제3유형)’, ‘제도적 협력(제4유형)’, ‘비패권 공존(제5유형)’을 제시했다.

본 연구에서 상정하는 ‘패권전쟁’이란 기존 패권국인 미국과 신흥 강대국인 중국이 군사력 사용을 포함하여 전면적으로 충돌하는 상황을 지

칭한다. ‘전략적 갈등’이란 미국과 중국이 전략적 차원에서 해소하기 어려운 ‘악성’ 경쟁을 전개하는 상황을 상정한다. ‘복합적 관계’란 미국과 중국이 경쟁을 강화하면서도 여전히 협력을 유지하는 상황을 지칭하는데, 이는 제2유형과 제4유형의 단순한 혼합이 아니라 미중 양국이 서로 불가피하게 엮여 있는 밀접한 상호의존을 반영한다. ‘제도적 협력’이란 미국과 중국이 편의적이고 일시적인 공조를 넘어 국제적 이슈와 관련하여 보다 지속적으로 협력하는 관계를 상정하며, 특히 양국이 행위양식이나 국제규범에 관해 합의함으로써 협력을 ‘제도화’하는 상황을 상정한다는 점에서 편의적 협력을 의미하는 제3유형에서의 협력과는 차이가 있다. ‘비패권 공존’이란 미국과 중국이 제도적 협력을 통해 수렴을 계속한 결과 양국 가운데 어느 국가도 패권을 갖지 않은 패권 부재의 상황에서 동일한 국제체제와 질서하에 양국이 평화롭게 공존하는 상황을 지칭하는 것으로서, 미국이나 중국 어느 나라도 독자적으로 패권을 구축할 수 없는 상황을 상정한다.

본 연구는 2030 미중관계의 다섯 가지 시나리오 유형 중에서 현실화될 가능성이 높지 않은 두 가지 유형(패권전쟁, 비패권 공존)을 제외하고 세 가지 유형(전략적 갈등, 복합적 관계, 제도적 협력)에 초점을 맞추어 분석을 진행한다. 이를 위해 본 연구는 미중 간의 국력 대비와 관련하여 2030년 양국 간 국력격차가 상당부분 축소되어 대체적인 균형점에 도달할 것을 상정한다. 물론 일각에서 주장하는 것처럼 중국이 미국을 추월하기는 쉽지 않겠지만 미국과의 국력격차를 대폭 축소함에 따라 미국이 기존에 누려왔던 국력상의 분명한 우위를 누리기가 힘든 상황을 상정한다. 이러한 전제 아래 양국의 국내정치적 요인, 양국 간 복합적 상호의존과 세계화의 영향, 제3국 변수, 우발적 요인 등과 같이 2030년 미중관계에 영향을 줄 수 있는 변수들을 검토했다. 마지막으로 본 연구는 2030년 미중관계에 대한 유력한 3가지 시나리오 유형과 변수(영향요인)에 대한 분석을 토대로, 이러한 미래 미중관계의 변화가 북한의 외교

안보와 정치체제 및 경제전략에 어떤 영향을 미칠 것인지 고찰하였다.

2030년 미중관계와 관련된 5개의 시나리오 가운데 현실적 가능성이 가장 큰 유형이 무엇인지 예측하기는 쉽지 않지만, 본 연구는 미중 간 국력 대비와 다양한 변수들을 종합한 결과 세 가지 유형-복합적 관계, 전략적 갈등, 제도적 협력-의 가능성이 높은 것으로 전망했다. 먼저, 미국의 대중 협력론과 견제론, 그리고 중국의 대미 공세론과 우호론이 복합되어 나타날 경우 제3유형인 ‘복합적 관계’가 될 것이다. 다음으로, 미국의 강한 대중 전략인 선제적 견제론과 중국의 강한 대미 전략인 공세적 패권전략이 부딪히게 된다면 제2유형인 ‘전략적 갈등’에 따른 소위 ‘신냉전’이 현실화될 가능성이 크다. 또한 미국의 우호적 대중 전략으로서 대중 협력론과 중국의 우호적 대미 전략으로서 대미 협력론이 결합 된다면 제4유형인 ‘제도적 협력’이 현실화될 가능성도 있다.

2030년 미중관계 시나리오에 대해 미국의 정책결정자들과 정책연구자들은 중국이 경제적 부상 이후 미국의 패권적 지위에 도전할 것이라는 점을 들어 제2유형인 ‘전략적 갈등’ 가능성을 가장 높게 보고 있다. 반면, 중국은 제3유형인 ‘복합적 관계’를 가장 선호할 것으로 보이는데, 그 이유는 중국이 2030년까지 미국을 넘어서는 종합국력을 보유할 가능성이 크지 않은 상황에서 미국과의 복합적 관계가 자신의 부상을 지속하기 위한 국제적 환경 조성과 대외 영향력 증강에 유리할 것으로 판단하기 때문이다.

2030년 미중관계는 북한의 외교안보 분야에 가장 큰 영향을 미칠 것이다. 미중관계가 안정화되고 협력 수준이 높을수록 북한의 외교안보정책에 유리한 환경이 구축될 가능성이 높고, 반대로 미중 경쟁과 갈등이 심화되어 동북아 지역의 불안정성이 높아진다면 북한도 대외적으로 다양한 도전에 직면할 가능성이 높다. 2030년 미중관계가 ‘복합적 관계’로 진행될 경우 북한은 자신들의 비핵화 결단으로 촉발된 미국과의 비핵화 협상 게임을 가능한 깨지 않으려 할 것이고, 미국이 상당 기간 압

도적인 힘의 우위를 바탕으로 협상에서 북한의 이익을 침해하려는 경우에도 대비하고자 할 것이다.

2030년의 미중관계가 북한의 정치 영역, 특히 김정은 체제의 내구력에 미치는 영향은 시나리오 유형별로 다르게 나타나겠지만, 어떠한 방식으로 전개되든 북한의 당 중심 통치체제는 지속될 것으로 보인다. 북한체제의 내구력을 극대화시키고자 하는 김정은 정권의 목표에 입각해 보자면, 북한에 가장 우호적인 시나리오는 미중 간 ‘전략적 갈등’이다. 미중관계가 ‘전략적 갈등’ 유형으로 진행된다면 중국이 북한에 대한 정치·경제적 지원과 교류협력을 지속적으로 확대·강화하고자 할 것이고, 이는 곧 김정은 정권의 체제 내구력 증진에 우호적인 환경으로 작동할 것이기 때문이다. 따라서 김정은 정권은 미중관계라는 변수에 대비해 체제 안정성이 영향을 받지 않고 내구력을 극대화할 수 있도록 포섭적 기제들을 활용한 엘리트 통제시스템을 갖추려 노력할 것이다.

2030년 미중관계는 북한의 경제전략에도 영향을 미칠 것이며, 북한의 대응전략도 사안별로 다르게 나타날 수 있다. 2030년 미중관계가 ‘복합적 관계’로 진행될 경우, 북한은 기존의 경제전략을 고수하는 방식으로 대응할 것이다. 미중관계가 ‘제도적 협력’으로 전환될 경우 북한은 매우 강한 압박 속에서 기존 전략의 지속 또는 근본적 수정이라는 딜레마에 봉착할 것이다. 반면 미중관계의 ‘전략적 경쟁’이 심화된다면 북한의 지정학적 가치가 급상승하면서 오히려 전통적 경제전략으로 회귀할 가능성도 배제할 수 없다.

2030년 미중관계의 변화가 한반도에 미치는 영향은 실로 지대하다. 지정학적 이유로 인해 남북한 모두 강대국 정치의 영향을 받을 수밖에 없기 때문이다. 특히 한국의 입장에서는 2030년 미중관계의 시나리오 유형별 전개 방향과 미국과 중국의 선호, 미중관계 시나리오별 북한의 인식과 전략적 선택, 그리고 이것이 한국에 미치는 긍정적·부정적 영향 등을 모두 고려하여 대외정책 및 대북·통일정책을 추진해야 하는 전략

적 선택의 기로에 처해 있다.

특히 2030년 미중관계의 유력한 3가지 시나리오인 ‘복합적 관계’, ‘전략적 갈등’, ‘제도적 협력’이 한국의 대외정책 및 대북·통일정책에 미칠 수 있는 부정적 파급 영향을 차단하는 것이 중요하다. 2030년 미중관계가 ‘복합적 관계’로 전개되는 경우, 한국에서도 복합적인 영향을 미칠 것이다. 즉, 미중 간 경쟁의 측면이 강조될 경우 우리의 전략적 선택에 제약을 가할 것이고, 양국 간 협력이 강조될 경우 우리의 외교적 운신의 폭은 넓어질 수 있다. 2030년 미중관계가 ‘전략적 갈등’으로 전개되는 경우, 한국은 안보와 경제 분야 모두에서 혼란스러운 상황에 직면할 수 있고, ‘한·미·일 VS 북·중·러’ 간 ‘신냉전’이 재현될 가능성이 있으며, 이는 곧 우리의 대북·통일정책의 진전을 더디게 할 것이다. 2030년 미중관계가 ‘제도적 협력’으로 전개되는 경우, 한국의 외교적 자율성의 공간은 확대될 수 있고, 이는 곧 국내적 합의에 기초한 한반도 평화체제 구축 및 통일방안 도출에도 기여할 수 있다.

주제어: 뉴노멀, 미중관계, 전략적 경쟁, 복합적 관계, 제도적 협력, 한반도, 북한의 인식과 대응전략

Abstract

The 2030 Scenarios of the U.S.-China relations and Implications on the Korean Peninsula

Shin, Jong Ho et al.

This study is the second-year work of the three year project (2017~2019) “U.S.-China Strategic Competition in the Era of the New Normal and South Korea’s Strategy on North Korea and Unification”. Under the theme of “U.S.-China Strategic Competition in the Era of the New Normal and Implications on the Korean Peninsula”, the last year’s study focused on identifying and assessing the core issues of ‘U.S.-China relations from past to present’ to study its influence and ramifications on the Korean Peninsula. For this year, this paper is concentrated on deducting and evaluating ‘the U.S.-China relations from now onwards’ to consider its implications and influence on the Korean Peninsula. That is, centering on the key features of the U.S.-China relationship in the Era of the New Normal – ‘normalization of cooperation and conflicts’, ‘complexity’ and ‘uncertainty’, the author considers various types and variables of the bilateral relations that will unfold by 2030 to predict its influence on North Korea’s

diplomacy and security, political system and economic strategy and provide its implications on South Korea's foreign policy. Building on the previous studies on changes in the U.S.–China relations, the third-year study plans to suggest the future directions of South Korea's policy toward North Korea and Unification.

While there are diverse approaches to making projections on the U.S.–China relations by 2030, this paper categorizes and suggests the possible types it can take in the context of conflict and cooperation, and examined multiple variables (factors that may influence at home and abroad as compared to national power) that can affect the bilateral relationship. After reviewing them, the authors selected five scenarios of the U.S.–China relations by 2030 that are feasible—'hegemonic war (the first type)', 'strategic competition (the second type)', 'complex relationship (the third type)', 'systematic cooperation (the fourth type)' and 'non-hegemonic co-existence (the fifth type)', and focused on the analysis on the second, third and fourth types that are more likely in the future.

Here, the term 'hegemonic war' refers to a situation where the U.S., the existing hegemonic power, and China, a rising superpower, resort to using their military power and end up spiraling into a full-brown conflict. The term 'strategic conflict' indicates a situation where a 'malicious' competition between the U.S. and China unfolds but it cannot be resolved at a strategic level. The term 'complex relationship' refers to a

situation where the competition between the U.S. and China increases while the two countries maintain good cooperation. This is not a simple mixture of the second and fourth types, but reflects the complex interdependence where they are inevitably intertwined with each other. The term ‘systematic cooperation’ assumes a situation where the U.S. and China move beyond a convenient and temporary alliance for sustainable cooperation in global issues. It is different from the third type of expedient cooperative arrangements in that the bilateral cooperation is institutionalized through a mutual agreement on behaviour patterns and international norms. The term ‘non-hegemonic co-existence’ presumes a situation in which the U.S. and China continues to find a middle ground through systematic cooperation and they peacefully co-exist within the global system without anyone exercising hegemony so that neither country cannot establish unilateral hegemony.

As many factors (variables) will be taken into consideration in the U.S.-China relations by 2030, the subjects of the analysis include domestic political factors affecting both countries, the complexly intertwined bilateral relationship and the impact of globalization, ‘third-country variables’, unexpected factors. Lastly, based on the analysis on likely scenarios of the U.S.-China relations by 2030, this study explores the influence on North Korea’s strategies in diplomacy and security, politics and economy, and infers the implications for South Korea’s policy towards North Korea.

While it is difficult to predict the most likely scenario among the five regarding the U.S.–China relations by 2030, the analysis results suggest that in descending order of the most likely scenario are: ‘complex relationship’, ‘strategic conflict’ and ‘systematic cooperation’.

Firstly, if opinions in both countries are divided between supporting and opposing cooperation with each other, the bilateral relationship will be characterized as the third type of “complex relationship”. If the offensive US strategy of conducting a pre-emptive attack against China and the aggressive Chinese strategy of establishing hegemony over the U.S. are in conflict with one another, the second type of ‘strategic competition’ is likely to appear and be accompanied by a ‘new cold war’. Meanwhile, if both countries take friendly approaches and seek cooperation with each other, the fourth type of ‘systematic cooperation’ is likely to be forged.

As for the scenario of U.S.–China relations by 2030, policy makers and experts in Washington believe that the second type of ‘strategic conflict’ is the most probable as the economic ascension of China is thought to lead to it challenging the United States’ global leadership. Beijing is likely to favor the third type of ‘complex relationship’ the most as it is viewed that with little possibility for China to surpass the comprehensive national power of America, complex relationship with the U.S. will contribute to fostering a global environment where it can sustain its rise and it is favorable to increase

its global influence.

In 2030, the bilateral relations will have the biggest impact on North Korea's diplomatic and security strategy. If the relations are more stabilized and the level of cooperation rises, North Korea is more likely to face a favorable environment. On the contrary, if competition and conflict between the two intensifies, and, therefore, brings about higher instability in Northeast Asia, the North is more prone to facing different levels of challenges. If the U.S.-China relationship becomes a 'complex' one by 2030, Pyongyang will try not to break the denuclearization negotiations with the U.S. driven by its own initiative as much as possible while preparing for a case where the U.S. uses its dominant power to influence the negotiations to its disadvantage.

While the impact of the bilateral relations on North Korea's political sector, notably on the stability of the Kim Jong-Un Regime, will differ between the scenarios, the Workers' Party-led regime is expected to continue regardless of how events will unfold.

Considering the regime's goal of achieving stability in the regime, the most favorable scenario for the North is 'strategic competition' between the U.S. and China. If the two nations engage in 'strategic competition', China would want to expand and promote its economic and political support for and exchanges with North Korea, and this would work in favor of

the North's leadership with regards to its goal. Thus, the Kim Jong-Un Regime would strive to establish a system that can control the elites through co-optative measures with a view to maintaining political stability and bolstering the regime's durability against changes in the U.S.-China relations.

The impacts of the Washington-Beijing relations in 2030 will vary depending on the economic issues in North Korea and the North's responses will differ by issues. If the bilateral relations evolve into a 'complex' one by 2030, North Korea would stick to its existing economic strategy rather than modifying it. However, if it is turned into 'systematic cooperation', under mounting pressures, Pyongyang is likely to face dilemma between sustaining existing strategies and conducting fundamental reforms. Conversely, if the relations turn into strategic competition, North Korea may return to its traditional economic strategy as its geopolitical value surges. Changes in the U.S.-China relations will have significant impacts on the Korean Peninsula since the two Korea will inevitably be affected by politics of powerful nations due to their geopolitical position. Particularly, South Korea is at a crossroads where it has to make a strategic choice of pursuing policy towards North Korea and unification taking into account of the directions of each scenarios of the 2030 U.S.-China relations, preferences of the U.S. and China, and North Korea's perspectives and strategic plans for the bilateral relations. Consequently, it is

of paramount importance to prevent negative implications of the three most probable scenarios of the U.S.–China relations by 2030 which include ‘complex relationship’, ‘strategic competition’ and ‘systematic cooperation’.

Keywords: New Normal, U.S.–China relations, ‘complex relationship’, ‘strategic conflict’, ‘systematic cooperation’, North Korea’s perspectives and strategic plans, Korean Peninsula



I

.....

서론

Korea Institute for National Unification

1. 연구 배경과 목적

탈냉전 이후 미중관계는 이미 국제무대에서 가장 중요한 양자관계이자 미래 국제정치경제 질서의 성격과 방향을 결정할 수 있는 최대 핵심 요인이 되었다. 특히 2008년 미국발 글로벌 금융위기 이후 미중관계는 중국의 급격한 부상에 대한 미국의 ‘우려’와 미국의 견제에 압박에 대한 중국의 ‘의구심’, 상호 전략적 불신(strategic distrust)의 심화, 양국의 국내 정치·경제적 요인 등이 결합되어 협력과 경쟁이 반복적·동시적으로 나타나는 매우 복합적인 관계로 진행되어 왔다. 또한 2017년 트럼프 행정부의 등장과 2018년 시진핑 집권 2기 출범, 그리고 2018년 ‘무역전쟁’으로 표출된 미중 경쟁과 갈등의 심화 등은 미중관계의 복잡성 및 불안정성을 높이는 요인으로 작용하고 있다.

그렇다면 미중관계의 미래는 어떻게 전개될 것인가? 미중 경쟁이 심화되어 세력전이 이론(Power Transition Theory)에서 제기하는 것처럼 패권국 미국에 중국이 정면 도전함으로써 지역적·글로벌 질서에 위협으로 작용하는 갈등관계로 이행할 것인가? 아니면 미중 간 갈등 고조에도 불구하고 경제적 상호의존이 여전히 작동하여 일각에서 제기하는 소위 ‘투키디데스 함정(Thucydides Trap)’에서 벗어나 여전히 협력과 경쟁이 동시에 전개되는 복합적 관계의 틀을 유지할 것인가? 그리고 미중관계의 미래 전개 방향은 한반도에 어떤 영향을 미칠 것인가? 본 연구는 이러한 질문에 대한 답을 구하려는 시도이다.

하지만 2008년 이후 현재까지의 미중관계를 볼 때, 미중 두 강대국(G2) 관계의 미래를 전망하는 것은 쉽지 않다. 최근 미중관계는 양국 간 국력 격차의 축소와 경제적 상호의존의 증대 등으로 인해 한 국가가 상대국을 완벽하게 제압하기 어려운 상황이 되었기 때문

이다. 즉, 탈냉전 이후 미중관계는 정치·경제·외교·안보 등 모든 분야에서 우위에 있는 미국이 중국과의 국력 격차를 유지하면서 양국관계를 주도해 왔으나, 2008년 글로벌 금융위기 이후 미국 패권의 상대적 하락으로 인해 미국의 힘(power)이 중국을 압도하기 어려운 상황이 되었다. 이처럼 미중관계는 협력과 갈등, 경쟁이 복합적으로 나타나면서 불확실성이 제고되는 소위 ‘뉴노멀(New Normal)’ 시대에 진입하였다.¹⁾

하지만 최근 몇 년간 미중관계에서 나타난 전략적 경쟁과 갈등의 양상들은 ‘미중관계의 뉴노멀’ 시대의 미래 전개방향에 대한 새로운 해석을 요구하고 있다. 미국은 2017년 출범한 트럼프 행정부의 ‘미국 우선(America First)’ 전략하에서 동년 12월 ‘국가안보전략(National Security Strategy)’ 보고서를 발표하여 중국을 ‘전략적 경쟁자(strategic competitor)’로 규정했다.²⁾ 2018년 출범한 중국 시진핑 2기 지도부는 ‘신형 국제관계’ 구축과 ‘인류 운명공동체’ 구축을 핵심으로 하는 ‘중국특색 대국외교’를 추진할 것을 천명함으로써 미국의 패권 공백을 자국의 힘으로 대체하고자 하는 의도를 표명하기 시작했다. 또한 미중 간 높은 경제적 상호의존에도 불구하고 2018년에 본격화된 양국 간 무역분쟁은 결국 무역전쟁으로 비화했고, ‘기술 패권’으로 진화할 가능성도 제기되고 있는 상황이다.³⁾ 특히 최근

1) ‘뉴노멀(New Normal)’은 원래 2008년 미국에서 글로벌 금융위기가 발생한 이후 저성장, 저소비, 고실업, 미국의 경제적 위상 축소 등이 장기간 지속되는 현상을 지칭하는 경제 용어다. 중국에서 뉴노멀은 신장태이(新常态)로 지칭되는데, 중국경제의 저성장 기조가 지속되는 상황에서 그동안 이뤄졌던 ‘양적 성장’ 위주의 발전전략에서 벗어나 ‘질적 성장’과 ‘내수 확대’를 강조하는 발전 패러다임의 전환을 강조하기 위해 제기된 개념이다. ‘뉴노멀’의 개념과 뉴노멀 시대 미중관계의 핵심 쟁점에 대해서는 본 연구의 1차년도(2017년) 연구인 전병곤 외, 『뉴노멀 시대 미중관계와 한반도: 핵심 쟁점과 파급 영향』(서울: 통일연구원, 2017), pp. 21~23, 36~38 참조.

2) White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 18, 2017, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>> (Accessed October 1, 2018).

미국 내에서 “중국은 이데올로기적으로 완전히 다른 국가이고, 발전의 목표와 수단이 다르다”는 사실을 인식하는 등 중국의 ‘발전 방식(model, 路)’에 대한 미국 조야의 의구심이 갈수록 높아지고 있다.⁴⁾ 따라서 향후 중국이 ‘중국특색(中国特色)’ 혹은 ‘중국방안(中国方案)’을 강조하며 미국을 위시한 서방과는 다른 ‘발전 방식’을 고수할 경우 미중 간 대립과 갈등의 폭과 깊이는 더욱 확대될 가능성이 있다.

이를 종합해 볼 때, 향후 미중관계는 오바마-시진핑 시기의 ‘이익상관자(stakeholder)’ 혹은 ‘신형대국관계’ 보다는 전략적 경쟁과 갈등이 심화될 가능성이 높고, 일각에서 제기하는 미중 간 ‘신냉전’의 가능성도 배제할 수 없다.⁵⁾ 결국 미중관계의 미래를 전망하기 위해서는 미중 간 국력 대비, 양국 간 경제적 상호의존, 미중 국내 정치 경제적 요인, 제3국 변수, 그리고 돌발 변수 등과 같은 다양한 변수에 대한 종합적인 분석이 요구된다.

본 연구는 『뉴노멀 시대 미중 전략경쟁과 우리의 통일·대북전략』이라는 3개년도(2017년~2019년) 연구사업의 2차년도 연구과제이다. 1차년도(2017년)에서는 『뉴노멀 시대 미중 전략경쟁관계와 한

3) 미중 간 기술패권 가능성에 대해서는 HIROYUKI AKITA, “US-China trade war is battle for tech hegemony in disguise,” *Nikkei ASIAN REVIEW*, August 19, 2018, <<https://asia.nikkei.com/Spotlight/Comment/US-China-trade-war-is-battle-for-tech-hegemony-in-disguise>> (Accessed December 1, 2018); 郑永年, “技术冷战与中美冷战的序曲,” 『联合早报』, 2018年 4月 24日, <<https://www.zaobao.com.sg/forum/exper/zheng-yong-nian/story20180424-853336>> (검색일: 2018.5.28.) 등 참조.

4) Kurt M. Campbell and Ely Ratner, “The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations,” *Foreign Affairs*, March/April 2018, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-02-13/china-reckoning>> (Accessed June 29, 2018).

5) 미중 간 신냉전 가능성에 대해서는 Zachary Karabell, “A Cold War Is Coming, and It Isn’t China’s Fault,” *Foreign Policy*, October 31, 2018, <<https://foreignpolicy.com/2018/10/31/a-cold-war-is-coming-and-it-isnt-chinas-fault/>> (Accessed November 15, 2018); Michael Land, “America vs. Russia and China: Welcome to Cold War II,” *The National Interest*, April 15, 2018, <<https://nationalinterest.org/feature/america-vs-russia-china-welcome-cold-war-ii-25382>> (Accessed September 30, 2018) 등 참조.

반도에서의 합의』를 주제로 주로 과거부터 현재까지의 미중관계에 중점을 두고 핵심 쟁점을 추출해 평가함으로써 한반도에 미칠 영향과 합의를 고찰했다.⁶⁾

올해 2차년도에서는 현재부터 미래까지의 미중관계를 연구한다. 즉, 미중관계 뉴노멀 시대의 최대 특징인 ‘협력과 갈등의 일상화’, 복합성, 불확실성 등에 중점을 두고, 미래의 특정 시점(2030년)에 전개될 미중관계의 다양한 시나리오 유형과 영향요인(변수) 등을 고찰한다. 그리고 2030년 미중관계의 각 시나리오별로 이것이 북한의 외교안보와 정치체제 및 경제전략 분야에 미칠 영향과 이를 극복하기 위한 북한의 전략을 분석하고, 한반도에 대한 시사점을 도출한다.

2030년 미중관계를 전망하기 위한 접근 방법은 매우 다양하지만, 본 연구는 갈등-협력의 축에서 미래 미중관계가 취할 수 있는 시나리오 유형을 5가지로 분류하고, 양국관계에 영향을 끼칠 수 있는 다양한 변수(국력 대비+영향 요인)를 검토하여 현실적으로 전개될 가능성이 높은 시나리오 유형을 도출하였다. 즉, 2030년 미중관계의 예상 가능한 5가지 시나리오 유형으로 ‘패권전쟁(제1유형)’, ‘전략적 갈등(제2유형)’, ‘복합적 관계(제3유형)’, ‘제도적 협력(제4유형)’, ‘비패권 공존(제5유형)’을 선정하고, 이 중에서 현실적으로 실현 가능성이 높은 제2, 제3, 제4 유형에 초점을 맞추어 분석을 진행한다. 이러한 접근법은 “미중 사이에 경쟁이 심화됨에 따라 양국관계가 복합적 관계를 벗어나 전략적 갈등으로 이행할 것인지, 아니면 갈등의 고조에도 불구하고 여전히 복합적 관계의 틀 내에 머물 것인지”라는 질문에 답하는 데 유용하다.

6) 전병곤 외, 『뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁 관계와 한반도에서의 합의(1부): 뉴노멀 시대 미중관계와 한반도: 핵심 쟁점과 파급 영향』, 『뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁 관계와 한반도에서의 합의(2부): 아태지역 국가들의 대비, 대중인식과 대응: 사례와 유형』 (서울: 통일연구원, 2017).

또한 2030년 미중관계는 다양한 영향요인에 의해 결정될 것이라는 점에서, 본 연구는 양국의 국내정치적 요인, 양국 간 복합적 상호의존과 세계화의 영향, 제3국 변수, 우발적 요인 등을 검토한다. 마지막으로 2030년 미중관계에 대한 유력한 시나리오 유형에 대한 분석을 토대로 미래 미중관계 변화가 북한에 어떤 영향을 미치고 북한은 어떤 전략을 취할 것인지를 외교안보와 정치체제 및 경제전략 분야로 구분하여 고찰했다. 특히 미래 미중관계의 변화와 북한의 전략 등이 한반도에 주는 시사점을 제시함으로써 후속 연구와의 연계성을 높였다.

3차년도(2019년) 연구에서는 1·2차년도에 진행한 과거-현재-미래의 미중관계 변화 양상에 대한 연구를 기반으로, 2030년 미중관계의 주요 시나리오별로 우리의 대북·통일정책 추진을 위한 구체적인 실천방안(action plans)을 제시할 예정이다.

〈그림 1-1〉 본 연구사업의 연도별 연구계획(2017년~2019년)



자료: 연구진 작성

2. 연구 내용과 방법

가. 주요 내용

본 연구는 총 6개의 장(章)으로 구성됐다. I 장(서론)에서는 연구 배경과 목적, 연구 방법과 내용을 설명한다. 특히 미래 미중관계 전망과 관련된 기존 국제정치학 방법론에 대한 평가와 함께 시나리오 분석의 특징과 장점을 소개한다.

II 장(미중관계 전망과 시나리오 유형)에서는 먼저 기존 강대국관계의 다양한 유형을 살펴보고, 2008년 이후 미중관계와 강대국 정치와 관련된 미국과 중국에서의 논의 현황을 살펴본다. 또한 이를 기반으로 2030년 미중관계와 관련된 새로운 분석틀로서 5가지 시나리오 유형-즉, ‘패권전쟁’, ‘전략적 갈등’, ‘복합적 관계’, ‘제도적 협력’, ‘비패권 공존’-을 제시하고, 각 유형별 특징을 설명한다.

III 장(2030년 미중관계 변수)에서는 2030년 미중관계에 영향을 줄 수 있는 요인(변수)을 고찰한다. 먼저, 구조적 차원에서 미중 양국의 ‘종합국력’을 비교·분석하여 미중 국력 대비의 변화 양상을 전망한다. 아울러 2030년 미중관계의 5가지 시나리오에 영향을 줄 수 있는 미국과 중국의 변수를 양국의 국내정치적 요인, 양국 간 복합적 상호의존과 세계화의 영향, 제3국 변수, 우발적 요인 등으로 구분하여 분석한다.

IV 장(2030년 미중관계 시나리오의 현실적 가능성과 우선순위)에서는 2030년 미중관계의 5가지 시나리오 유형 가운데 현실적으로 실현 가능성이 가장 높은 3가지 유형인 ‘전략적 갈등’, ‘복합적 관계’, ‘제도적 협력’에 대한 미국과 중국의 시각(입장)과 선호를 검토한다.

V 장(2030년 미중관계 변화와 북한에 대한 영향)에서는 2030년 미중관계의 변화가 북한에는 어떤 영향을 미치고 이에 대해 북한은 어

면 전략을 취할 것인지를 분야별(외교안보, 정치, 경제)로 검토한다.

VI장(결론 및 시사점)에서는 본 연구 내용에 대한 개괄적인 요약과 함께 2030년 미중관계의 유력한 3가지 시나리오 유형이 우리의 대외 정책과 통일·대북정책에 주는 시사점 등을 제시한다. 이를 통해 차년도(2019년) 연구주제와의 연계성을 강화했다.

나. 공동연구와 협동연구

본 연구는 다양한 연구진이 공동으로 참여하는 협동연구를 추진해 시너지 효과를 높였다. 미국, 중국, 북한 관련 전문가들이 참여하는 공동연구진 회의를 통해 미중관계 시나리오 유형화 및 영향요인(변수) 식별 등을 진행했으며, 연구 내용과 장·절 간 상호 연계성을 높였다. 특히 본 연구는 가톨릭대학교, 고려대학교, 국가안보전략연구원, 부산대학교, 서울대학교, 이화여자대학교 등이 참여하는 세 개의 연구팀을 구성하여 각각 미국, 중국, 북한과 관련된 연구를 수행했다.

먼저 중국팀(가톨릭대학교, 부산대학교)은 중국의 입장에서 2030년 미중관계를 전망하고 영향 요인(변수)을 식별하는 작업을 수행했으며, 중국이 선호하는 시나리오 유형을 제시하였다. 미국팀(서울대학교, 이화여자대학교)은 미국의 입장에서 2030년 미중관계를 전망하고 영향 요인(변수)을 식별하는 작업을 수행했으며, 미국이 선호하는 시나리오 유형을 제시하였다. 북한팀(고려대학교, 국가안보전략연구원)은 2030년 미중관계의 변화가 북한의 정치체제와 경제전략에 미치는 영향 및 북한의 향후 전략 방향에 대한 집필을 담당했다.

〈표 1-1〉 협동연구기관 및 담당업무

연구기관		참여연구진	담당역할	담당분야
주관 기관	통일연구원	신종호 연구위원	과제 책임	총괄, I, II, VI장
		정성윤 연구위원	공동 연구	V장
협력 기관	가톨릭대학교	김재철 교수	위탁 책임	II, III, IV장
	부산대학교	차창훈 교수	위탁 공동	III장
	서울대학교	전재성 교수	위탁 책임	II, III, IV장
	이화여자대학교	민병원 교수	위탁 공동	I, II장
	고려대학교	정재관 교수	위탁 책임	V장
	국가안보전략연구원	임수호 책임연구위원	위탁 공동	V장

다. 시나리오 플래닝 기법

국제정치 현상을 예측하는데 있어서 가장 많이 활용되는 방법으로는 델파이(Delphi) 분석이 있다. 이 방법은 전문가들의 식견과 지혜를 바탕으로 이루어진다는 점에서 어느 정도 신뢰성을 지닌다. 하지만 전문가들의 의견이 서로 간에 수시로 회람되고 그것을 참고하여 견해 수정이 이루어지면서 예측이 특정한 방향으로 ‘수렴’되는 경향성이 존재한다. 결국 델파이 방법은 전문가들의 일관성과 논리적 분석의 특성상 의견이 모아지는 ‘지속성 기반(continuity-based)’ 접근이라고 할 수 있다.

이에 비해 엄밀한 과학적 모델링과 데이터 분석을 바탕으로 한 수리적(mathematical) 예측은 강력한 추론과 분석을 강점으로 꼽을 수 있다. 특히 국제정치 분야에서는 1970년대를 거치면서 로마클럽 보고서를 축매로 시작된 포레스터-메도우즈(Forrester-Meadows) 모델, 남미의 현실에 기반을 둔 바릴로쉬(Bariloche) 모델, 미주 학계로부터 시작된 해롤드 게츠코우(Harold Guetzkow)의 INS, 그리고 스투어트 브레머(Stuart Bremer)의 SIPER 및 GLOBUS 모델 등

이 국제관계상에서 선구적인 시뮬레이션 작업을 수행해 왔다.⁷⁾ 이들은 세계가 처한 실제 문제들을 해결하고 미래를 예측하기 위한 실천적 목표하에 추진되기도 하였고, 어떤 경우에는 수많은 변수와 공식을 이용하여 종합적인 세계정치 모델을 구축하기 위해 구상되기도 했던 글로벌 모델들이다.⁸⁾ 다만, 이러한 작업들이 불확실한 국제정치의 미래를 예측하기 위해 거창한 기획으로 시작되었지만 결국 인간의 인지능력 한계로 말미암아 성공하지 못했고, 그 여파로 한동안 국제정치 연구에서 컴퓨터 시뮬레이션에 대한 부정적 회의론이 팽배해지기도 하였다.⁹⁾ 이러한 이유로 인해 수리적 분석 기법을 통해 미중관계나 남북한 관계 등과 같은 특수한 상황에서 적절한 예측을 수행하기가 쉽지 않다. 왜냐하면 한반도나 동아시아와 같이 특수한 역사적, 지리적, 문화적 배경을 지닌 국가나 지역은 서구의 경험을 기반으로 하는 이론적 틀을 적용한 수리적 예측이 적절하게 들어맞기 어려운 측면이 있기 때문이다.

이러한 기존의 경험은 국제정치의 예측 방법이 지나치게 높은 목표 설정으로 인하여 그리 만족할 만한 성과를 거두지 못했다는 성찰로 이어졌다. 사회과학의 주류 연구 패러다임을 구축해 온 실증주의와 과학적 분석조차도 냉전 체제의 해체라는 갑작스러운 변화를 거의 예상하지 못했다는 점에서 도대체 ‘과학’이 왜 그토록 강조되어야 하는가에 대한 합당한 이유를 찾기 어렵다는 불만도 제기되었다.¹⁰⁾

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

8) Richard K. Ashley, "The Eye of Power: The Politics of World Modeling", *International Organization*, vol. 37, no. 3 (1983), pp. 495~535.

9) 민병원, "국제체제의 역학에 대한 이해: 컴퓨터 시뮬레이션을 이용한 갈등모델과 복합 모델의 비교," 『국제정치논총』 제42집 4호 (2002), pp. 27~48.

10) John Lewis Gaddis, "International Relations Theory and the End of the Cold

이런 맥락에서 사회과학, 특히 국제정치라는 거대한 범위를 다룰 때는 보다 적절한 예측 방법을 설정하는 일이 매우 중요하다. 이미 논의한 바와 같이 전문가 기반 모델이나 수리 모델, 시뮬레이션 등의 작업은 그 과학적 엄밀성과 보편성에도 불구하고 상당한 제약을 지니고 있었을 뿐만 아니라 성과도 그리 만족스럽지 못했다. 결국 사회과학에 적합한 예측모델은 자연과학에서 요구하는 합리성과 엄밀성, 일반 법칙의 추구보다는 상황, 판단, 실천적 가치를 바탕으로 한 현실적인 ‘실천지(phronesis)’를 지향한다고 볼 필요가 있다.¹¹⁾ 전통적인 정치학 분야에서는 도덕과 현실의 갈등을 인식하고 적절한 균형을 유지하려는 현실주의적 태도를 곧 실천지로 인식해 왔다. 따라서 미래에 대한 예측에서도 방법론 자체에 얽매어 엄밀한 탐구를 하기보다는 현실에 대한 문제의식을 바탕으로 한 접근법이 요구된다.

따라서 본 연구에서는 국가 간의 관계를 이해하고 예측하는 데 ‘시나리오 플래닝(scenario planning)’ 기법을 활용하여 적정 수준의 패턴 예측을 시도하고자 한다. 이러한 선택은 기존의 실증주의적 접근을 부정하는 것이 아니라, 과도한 엄밀성 대신 상황과 맥락을 고려한 중간 수준의 패턴을 탐색하는 것을 목표로 한다.¹²⁾ 시나리오 플래닝 기법은 주로 서사(narratives)를 중심으로 하며 단순한 일반화보다는 전문가의 상황 판단과 해석에 보다 중점을 둔다. 또한 엄격한 측정과 분석에 치중하기보다는 연구자의 직관(intuition)에 기

War,” *International Security*, vol. 17, no. 3 (1992), pp. 5~58.

11) Bent Flyvbjerg, Todd Landman, and Sanford Schram, *Real Social Science: Applied Phronesis* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012).

12) Antonio Martelli, *Models of Scenario Building and Planning: Facing Uncertainty and Complexity* (New York: Palgrave, 2014); James A. Ogilvy, *Creating Better Futures: Scenario Planning as a Tool for a Better Tomorrow* (Oxford: Oxford University Press, 2002); Richard Weitz, “Meeting the China Challenge: Some Insights from Scenario-Based Planning,” *Journal of Strategic Studies*, vol. 24, no. 3 (2001), pp. 19~48.

반을 둔 질적 연구와 사례 연구를 중시한다는 특징을 지닌다.¹³⁾ 다시 말해 본 연구에서는 국가와 정치인들이 어떻게 현실을 인식하고 정책을 결정하는지에 대한 종합적인 ‘실천지’를 탐색하고자 한다.

시나리오 플래닝 기법은 ‘사건(event)’과 ‘추세(trend)’를 중심으로 하여 미래에 대한 전망을 제공한다. 사람들은 다가올 미래가 ‘예상하지 못한 사건(unexpected events)’을 동반한다는 점에서 두려움을 느끼기 때문에 ‘변화’를 심각하게 받아들인다.¹⁴⁾ 미래에 어떤 ‘사건’이 일어날 것인지를 정확하게 예측하기란 쉽지 않다. 하지만 그렇다고 해서 미래에 대한 예측이 전혀 불가능하다고 볼 수는 없다. 복수의 사건들의 흐름인 ‘추세’에 관심을 갖는 이유도 여기에 있다. 추세는 ‘유사한 현상으로 묶일 수 있는 일련의 사건들의 연속’이라고 규정할 수 있는데, 시나리오 플래닝은 이러한 추세가 정확하게 들어맞지는 않더라도 과거 사건들의 분석을 통해 미래의 추세를 어느 정도 그려볼 수 있다는 데 공감하고 있다. 이런 점에서 시나리오 플래닝은 정치적 현실을 벗어나지 않으면서 현실에 대한 직관을 드러낼 수 있는 일종의 실천지 탐색 작업이라고 할 수 있다.

사회과학에서는 ‘과학적 분석’을 통해 얻은 지식을 ‘알려진 지식(known knowns)’이라고 부른다. 이에 비하여 상대적으로 불확실하지만 여전히 과학적 분석을 통해 얻을 수 있는 지식을 ‘알려진 불확실한 지식(known unknowns)’이라고 지칭한다. 이때 ‘불확실한 지식’이라 할지라도 그것을 측정하여 분석한다면 충분히 ‘알려진 지식’으로 변환될 수 있다는 것이 실증주의 과학관의 기본적인 인식이다. 이와 관련하여 프랭크 나이트(Frank Knight)는 불확실한 지식이라

13) Bent Flyvbjerg, Todd Landman, and Sanford Schram, *Real Social Science: Applied Phronesis*.

14) Antonio Martelli, *Models of Scenario Building and Planning: Facing Uncertainty and Complexity*, pp. 1~2.

할지라도 객관적으로 관찰 또는 측정할 수 있는 경우가 있다고 보았다. 설사 불확실한 정보일지라도 수량화 또는 객관화가 가능하다면 그것을 확실한 것으로 변환시킬 가능성이 있다는 것이다. 이는 불확실한 지식은 개별적으로 발생하지만 그것들이 전체로 취합되면 일정한 모양이나 패턴을 띠 수 있기 때문이다. 이렇게 형성된 패턴을 분석한다면 ‘불확실한 지식’을 ‘확실한 지식’으로 변환할 수 있다. 사회과학에서는 이러한 불확실성을 ‘위험(risk)’이라고 불렀다. ‘계산 가능한 불확실성’을 그렇지 않은 불확실성과 구분하려는 의도를 반영한 것이었다.¹⁵⁾

이와 같이 과학적 관찰을 통해 확보된 개별적 차원의 ‘위험’을 객관적으로 분석하면 거시적 차원의 ‘확실한 지식’으로 변환할 수 있다는 사회과학자들의 생각을 활용한 전형적인 사례가 바로 보험 산업이다. 개별 가입자가 겪을 사고 확률을 예측하기는 쉽지 않지만 전체 가입자의 사고 확률은 경험적으로 일정한 수준을 유지하는 원리를 이용한 것이다. 개인에게 해당하는 불확실성을 전체에게 해당하는 확실성으로 대체할 경우 보험서비스의 제공이 가능해진다.¹⁶⁾

이런 점을 고려할 때 기존에 ‘불확실성’이라고 부르던 상황을 성격에 따라 구체적으로 유형화할 필요가 있다. 즉, 우리가 ‘위험’이라고 부르는 상황은 이미 알려진 유형의 사건이 우연하게 발생할 확률을 추정할 수 있는 경우에 해당한다. 이때 발생하는 각각의 개별 사건은 동일한 유형에 해당하며, 그것이 발생 확률은 구체적인 수치로 측정된다. 이에 반해 ‘불확실성’이라고 부르는 상황은 각각의 개별 사건이 발생할 확률을 사전에 추정할 수 없는 경우를 가리킨다.

15) Frank Knight, *Risk, Uncertainty and Profit* (Boston: Houghton Mifflin, 1921), pp. 197~198.

16) Darryl S. Jarvis, "Theorizing Risk and Uncertainty in International Relations: The Contributions of Frank Knight," *International Relations*, vol. 25, no. 3 (2011), pp. 296~297.

측정이 불가능한 이유는 사건의 유형을 규정하는 의미 있는 ‘범주(categories)’를 형성할 수 있을 만큼 충분한 수의 사례가 축적되지 않았기 때문이다.¹⁷⁾ 정리하자면 ‘위험’은 ‘측정 가능한 불확실성’을 가리키는 것으로 규정할 수 있다. 충분한 수의 사례가 축적되면 경험적 일반화가 가능하고, 이를 바탕으로 향후 발생할 유사한 사건의 확률도 알 수 있다는 뜻이다.¹⁸⁾ ‘측정 가능한 불확실성’의 개념은 사회과학에서 필수적인 개념으로 간주되고 있다.

불확실성에 관한 이와 같은 입장에 따르면, 설사 개별 행위자 차원의 불확실성을 특정하지 못하는 경우일지라도 ‘대수의 법칙(law of large numbers)’을 따르는 빈도 분포에 따라 일정한 ‘패턴’이 형성되면 이러한 패턴을 아는 것만으로도 불확실성을 줄일 수 있다. 나이트는 이를 ‘확률(probability)’의 개념으로 변환시켜서 설명했다. 그에 따르면, ‘사전적 확률(a priori probability)’은 주사위 던지기처럼 동일한 사건이 발생할 확률로서, 수학적 정의가 명확하게 이루어질 수 있는 경우이다. 반면 ‘통계적 확률(statistical probability)’은 기왕에 발생한 사건들을 경험적으로 유형화하여 그 빈도를 계산하는 것으로서, 유사한 사건들 또는 비슷한 값들을 일정 범주로 유형화하는 작업이 동반된다.

사회과학의 분석과 예측에서는 이러한 ‘범주’ 설정이 적정한 수준의 ‘의미’를 지니도록 하는 작업이 이뤄진다. 만약 범주 설정이 자의적으로 이루어질 경우 논리적으로 모순에 빠지거나 현실과 부합하지 않을 수 있다는 문제가 있다.¹⁹⁾ 통계적 확률에서 나타나는 경우의 수

17) Jochen Runde, "Clarifying Frank Knight's Discussion of the Meaning of Risk and Uncertainty," *Cambridge Journal of Economics*, vol. 22 (1998), pp. 539~546.

18) Oliver G. Wood, Jr., "Evolution of the Concept of Risk," *Journal of Risk and Insurance*, vol. 31, no. 1 (1964), p. 88.

19) Frank Knight, *Risk, Uncertainty and Profit*, pp. 224~225.

는 주사위 던지기와 같은 동질적 사건들의 집합이 아니라 인위적으로 묶인 범주의 집합일 가능성이 크다. 그런 만큼 완전하게 동질적인 경우의 수 중에서 어떤 사건이 발생할 것인가 하는 ‘사전적 확률’과, 사건의 ‘범주’를 어떻게 설정할 것인지에 대한 사전 지식이 없는 경우의 ‘추정 확률(estimated probability)’은 불확실성의 스펙트럼에서 양 극단에 해당하는 경우이다. 우리가 ‘통계적 확률’이라고 부르는 ‘패턴’은 이와 같은 양 극단의 중간 정도의 위치를 차지하고 있다.²⁰⁾

이상에서 언급한 ‘사전적 확률’과 ‘통계적 확률’은 모두 계산 가능한 불확실성, 즉 ‘위험’의 대표적인 경우이다. 그러나 측정이 불가능하거나 범주 설정 자체가 불가능한 경우라면 엄밀한 관찰과 측정을 전제로 하는 과학적 접근 방법으로는 다룰 수 없을 것이다. 예를 들어 냉전의 갑작스러운 종식이나 9·11 테러와 같이 과거에 발생하지 않았거나 관찰된 적이 없는 사건이 일어날 경우 기존의 과학적 사고로는 이를 인식하거나 분석하는 것이 불가능하다. 이처럼 기존의 범주로는 알 수도 없고 측정할 수도 없는 불확실성의 경우 실증주의적으로 규정하는 불확실성, 즉 ‘위험’과는 그 속성이 다르며 이와 같은 불확실성을 가리켜 ‘추정 확률’이라고 부른다. 앞서 언급한 두 가지의 확률이 ‘알려진 불확실성’에 해당한다면, 추정 확률은 ‘알려지지 않은 불확실성(unknown unknowns)’이다. 추정 확률은 근본적인 불확실성, 또는 무슨 일이 일어날지 우리가 사전에 예측할 수 없는 종류의 불확실성을 가리킨다.²¹⁾

이상에서 논의한 불확실성이야말로 국제정치 현상을 지배하는 전형적인 모습이라고 할 수 있다. 계산과 예측이 가능한 종류의 불확

20) Jochen Runde, “Clarifying Frank Knight’s Discussion of the Meaning of Risk and Uncertainty,” *Cambridge Journal of Economics*, vol. 22 (1998), p. 541.

21) Darryl S. Jarvis, “Theorizing Risk and Uncertainty in International Relations: The Contributions of Frank Knight,” p. 304.

실성이 아니라 어떤 유형의 사건이 벌어질지 ‘전혀 예측할 수 없는 불확실성’, 그리하여 공포와 불안을 야기하는 불확실성이 바로 국제 정치를 제대로 파악하기 어렵게 만드는 핵심 요인이기 때문이다. 이런 맥락에서 ‘추정 확률’은 ‘추정(범주)의 추정(estimate of an estimate)’이라고도 불린다.²²⁾ 여기서 첫 번째 추정은 구분 또는 분류를 위한 ‘범주’를 어떻게 추정하는 작업이고, 그것이 완료되어야 두 번째 추정인 ‘추정치’를 계산할 수 있다. 두 번째 추정이 단순한 ‘계산’을 요하는 것이라면 첫 번째의 범주 추정은 ‘판단’과 ‘직관’을 기반으로 한다. 어떤 종류의 결과가 나올 것인지를 먼저 추정하지 않고서는 추정을 계산하는 것이 무의미하기 때문이다.

이상에서 논의한 바와 같이 불확실성의 개념을 확률적 관점에서 세분화하는 작업은 사회과학, 특히 정치학 분야에서 중요한 의미를 지닌다. 무엇보다 불확실성에 대한 개념 구분은 사회동학 탐색의 새로운 모색을 촉구하고 있다. 그동안 관찰과 계산이 가능한 불확실성은 사회경제적 차원에서 적절한 방식으로 ‘관리’가 이뤄져 왔다는 점에서 이 개념은 일종의 ‘정치적 통제’를 전제로 한다. 게다가 사람들은 과학적 분석을 통해 자신들이 다루기 어려운 환경적 요인까지도 통제하고자 하는데, 불확실성의 상당 부분이 사전적 확률 또는 통계적 확률을 통해 ‘알려진 지식’으로 전환될수록 이러한 정치적 통제의 실현 가능성은 더욱 커질 수 있다. 이를 통해 일정 수준의 불확실성이 존재하는 상태에서 이루어진 정책결정의 ‘책임’을 묻기 위한 근거를 마련할 수 있으며, 인간의 능력으로 감당할 수 없는 불확실성에 대한 무책임한 태도도 미연에 방지할 수 있을 것이다.²³⁾

22) Richard N. Langlois and Metin M. Cosgel, “Frank Knight on Risk, Uncertainty, and the Firm: A New Interpretation,” *Economic Inquiry*, vol. 31 (1993), p. 459.

23) David Cowan, *Frank H. Knight: Prophet of Freedom* (London: Palgrave Macmillan, 2016), pp. 60~61.

본 연구에서는 이와 같은 ‘불확실성’의 개념을 바탕으로 미래의 미중관계를 탐색한다. 특히 본 연구에서 강조하는 것은 이러한 탐색이 ‘정확한 예측’을 지향하는 것이 아니라 수많은 사건들을 통해 만들어질 수 있는 ‘대강의 모습’, 즉 ‘패턴’이 중요하다는 사실이다. 이러한 패턴은 정확한 과학적 분석의 대상이라고 볼 수는 없지만, 거시적 차원에서 ‘체계적 분석’을 통해 도달할 수 있는 ‘추세 분석’이라고 할 수 있다. 본 연구에서 제시하는 ‘시나리오’는 바로 이러한 ‘추세’의 일환이다. 특히 시나리오 플래닝은 가능한 사건의 흐름을 엮어 적절한 형태의 ‘서사구조’를 만들어냄으로써 사회과학자나 정책결정자들 모두가 공감할 수 있는 미래의 거시적 흐름을 그려 내는 것을 목표로 한다.



Ⅱ

미중관계 전망과 시나리오 유형

1. 기존 강대국 관계의 유형²⁴⁾

가. 냉전기 강대국 관계: 세력균형과 국제사회의 관념

냉전이 한창이던 1950년대 후반은 미소 간 핵무기 개발 경쟁과 이념적 대립이 첨예하게 전개되면서 긴장이 최고조에 달했던 시기였다. 이 시기는 국제정치의 구조라는 측면에서 19세기의 다극화 체제에 대비하여 미국과 소련이라는 두 개의 초강대국이 대립하는 양극화를 특징으로 하고 있다. 캐플란(Kaplan)은 이를 바탕으로 6가지의 국제체제 유형을 제시하면서 ‘세력균형(balance of power) 모델’과 ‘양극화’ 두 모델을 가장 우선적으로 논의한 바 있다. 캐플란에 따르면 냉전기의 양극화 구도는 일종의 ‘느슨한 양극체제(loose bipolar system)’에 해당하는 것이었다.

캐플란이 살펴보았던 ‘느슨한 양극체제’는 북대서양조약기구(NATO) 같은 ‘블록행위자’ 또는 국제연합(UN)과 같은 ‘보편행위자’가 미국과 소련이라는 초강대국과 공존하면서 국제규범을 관리하는 대립구도를 그 특징으로 한다.²⁵⁾ 캐플란에 따르면, 두 개의 블록 또는 소수의 국제기구가 위계질서 없이 국제문제를 관리할 수 있다면 이는 19세기 유럽에서 관찰되었던 ‘세력균형체제’와 유사한 형태가 된다. 그러나 만약 다자 간 기구가 존재하지 않는 상황에서 각 블록이 융통성 없이 운영될 경우에는 ‘경직된 양극체제(tight bipolar system)’로 전락할 것이라는 것이 그의 견해였다.

24) 이 논의를 민병원, “국제정치체제 모델의 다양성과 변화: 냉전기와 탈냉전기의 비교,” 『한국정치학회보』, 제48집 2호 (2014)의 제2장과 제3장을 부분적으로 수정 및 보완한 것이다.

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

이와 같은 냉전기의 시스템 유형에 관한 논의는 세력균형체제를 근간으로 한 것이었다. 캐플란은 균형 추구 현상을 통해 행위자들 간 상호작용이 이뤄지고 자동으로 안정성(homeostasis)을 유지해 가는 국제사회의 사회체계적 특징을 강조했다. 그리고 19세기 유럽의 강대국 정치야말로 역사적으로 반복되는 패턴으로서, 이론적으로 유의미한 국제정치의 대표적 유형이라고 보았다.²⁶⁾ 이러한 유형을 중심으로 캐플란은 느슨하거나 경직된 형태의 양극화체제와 세력균형 기반의 다극화체제를 포괄하는 일반 시스템 모델을 구축하였다. 또한 세력균형체제에 포함된 강대국의 수도 중요한 관심사항으로서, 세 강대국 사이에 세력균형이 형성될 경우 한 나라가 견제의 대상이 될 가능성이 크다고 보았다. 세력균형체제에서는 강대국의 수가 적을수록 긴장 상태가 조성되기 쉬우며, 그 수가 늘어날 경우 특정 국가의 세력 확대를 견제하기 위한 ‘동맹’ 형성이 가능해지면서 체제 안정을 위한 선택의 폭이 넓어지고, ‘균형자(balancer)’의 역할과 위상도 크게 증가한다.²⁷⁾

캐플란은 ‘느슨한 양극체제’의 보편적 행위자, 즉 다자 간 국제기구의 역할이 확장될 경우 새로운 ‘보편적 국제체제’가 가능할 것으로 보았다. 이러한 체제는 기존 강대국을 포함한 국가 행위자를 유지하면서도 통합과 유대감을 높이는 경우이다.²⁸⁾ 공동의 유대감이 더욱 발전할 경우 ‘위계 질서형 국제체제’ 모델로 발전하게 되는데, 이는 초국가적 규범을 하향식으로 부과함으로써 주권국가의 권한과 기능에 상당한 제약을 부과한다. 이는 상당한 수준의 정치적 통합을 달성한 경우라는 점에서 안정적인 체제라고 할 수 있지만, 바람직한

26) *Ibid.*, p. 25.

27) Michael Sheehan, “The Place of the Balancer in Balance of Power Theory,” *Review of International Studies*, vol. 15, no. 2 (1989), pp. 124~125.

28) Morton A. Kaplan, *System and Process in International Politics*, p. 46.

체제인가에 대해서는 답하기 어렵다. 만약 이 체제를 권위주의적 정치인에 의해 좌우되는 ‘지시적(directive)’ 국제체제라고 한다면 궁극적으로는 불안정한 속성을 나타낼 것이기 때문이다. 이와 같은 ‘보편적 국제체제’와 ‘위계질서형 국제체제’는 현재의 유럽연합 모델보다 더 나아간 형태라고 할 수 있다.

한편, 캐플란은 핵무장을 한 두 초강대국 사이의 대결을 전제로 극단적 유형의 모델도 제시하였다. 모든 행위자들이 핵무기를 보유할 경우 힘의 불균형 정도와 상관없이 서로를 파괴할 수 있는 역량을 갖치게 되는데, 이러한 상태를 ‘단위거부권(unit veto power) 국제체제’라고 부른다.²⁹⁾ 모든 국가가 핵무기를 동원하여 자신의 일방적인 거부권을 행사할 수 있는 형태이기 때문이다. 이런 체제에는 국제기구와 같은 보편적 행위자가 존재하지 않으며, 핵무기와 같은 파괴적 수단으로 말미암아 불안과 긴장이 상존할 수밖에 없다.³⁰⁾ 이러한 모델이 실제로 존재할 가능성은 높지 않으나, 미국과 소련 이외의 여러 나라들이 핵무장 대열에 동참하고 9·11 테러 이후 비국가 단체들까지 핵무기 보유경쟁에 뛰어들면서 ‘단일거부권 국제체제’ 모델에 근접한 상황이 발생할 가능성도 무시할 수 없는 지경에 이르렀다.

한편 1970년대 후반 헤들리 불(Hedley Bull)은 『무정부적 사회』를 통해 본격적으로 세계정치의 ‘질서’ 문제를 논의하였다. 이 저술에서 그는 시스템 시각에 근거한 실증주의적 접근 방법 대신 ‘국제사회’라는 개념을 정교하게 이론화하면서 양극화체제 이후에 형성 가능한 세계질서 모델을 그리고 있다. 불은 모두 8가지의 가능성을 묘사하고 있는데 그 중 4가지는 기존 국가체제의 변화를, 다른 4가지는 국가체제를 넘어선 대안의 체제를 다루었다. 우선 냉전기의 양극

29) *Ibid.*, pp. 50~51.

30) Stansfield Turner, “The Specter of Nuclear Proliferation,” *Security Dialogue*, vol. 29, no. 3 (1998), pp. 293~294.

화체제가 국가 중심의 다극화체제로 이행할 수 있는 몇 가지 가능성을 유형별로 다루고 있다. 첫 번째는 ‘비무장 세계’로서 현존하는 주권국가들 사이에 합의를 통해 초국가 차원의 권위가 구축되고 궁극적으로 무장을 해제하는 질서가 가능해지는 경우이다.³¹⁾

이와 동시에 실현 가능성이 높은 모델로 ‘국가연대(solidarity of states)’와 ‘이데올로기적 동질체제(ideological homogeneity)’가 있다. 전자는 국제연합과 같은 범세계적 규모의 협력을 통해 기존 국가체제를 극복할 수 있는 그로티우스(Grotius)적 대안으로서, 후자는 국가들 사이의 이데올로기적 이질성과 차이를 극복할 수 있는 칸트(Kant)적 세계적 차원의 공화국으로서 그 의미를 지닌다.

불이 제시한 네 번째 모델은 ‘다수의 핵무기 보유국’으로 구성된 세계이다. 핵무기를 보유한 모든 국가들이 각자 거부권을 행사할 수 있기 때문에 결국 홉스(Hobbes)적 자연상태를 상정한 것이라고 할 수 있다.³²⁾

헤들리 불은 기존 국가들이 하나의 ‘국제사회’를 형성하면서 만들어 내는 다양한 질서의 모습을 그리고자 하였다. 그의 이론에 따르면 국제사회는 복수의 주권국가, 상호작용, 공통의 규범을 모두 갖추고 있어야만 가능하다.³³⁾ 불은 복수의 국가와 그들 사이에 상호작용은 존재하지만 공통의 규범이 없는 경우를 ‘국제체제 국가군’으로, 복수의 국가가 존재하지만 상호작용이 거의 일어나지 않는 경우를 ‘비(非)국제체제 국가군’으로 구분했다. 전자의 유형이 ‘다수의 핵무

31) Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1977), pp. 234~238.

32) *Ibid.*, pp. 238~248.

33) *Ibid.*, pp. 248~249; Hedley Bull, “Society and Anarchy in International Relations,” in Herbert Butterfield and Martin Wight, eds., *Diplomatic Investigations: Essays in the Theory of International Politics* (London: George Allen & Unwin, 1966), pp. 35~50.

기 보유국' 모델과 마찬가지로 흡스적 자연상태에 근접하다고 본 반면, 후자의 경우에는 범지구적 상호작용이 결여된 루소(Rousseau)적 고립사회와 유사하다는 것이 그의 생각이었다.

이러한 유형과 대조적으로 불의 '세계정부(world government)'는 전통적인 주권국가가 소멸된 극단적 통합 모델로서 유럽연합과 같은 정치적 실험이 유사한 사례이지만, 권력집중에 대한 우려로 인해 반대 목소리도 크다는 점을 지적한다. 또한 그는 주권국가 체제가 사라지고 또 다른 형태의 정치체제가 대안으로 등장하면서 '권력 분산'이 일어나는 '신중세주의(new medievalism)'를 상정하고 있다. 다만 이 모델은 정치적 권위의 중첩과 다원적 충성심을 특징으로 한다는 점에서 안정성을 기대하기는 무리이며, 오늘날과 같은 주권국가 체제에서 쉽사리 기대하기는 어려운 시나리오이다.

이상에서 논의한 바와 같이 냉전기의 국제정치체제에 관한 기존의 논의는 대체로 19세기의 유산, 즉 '세력균형'의 개념과 '국제사회'의 개념으로부터 크게 벗어나지 못하고 있었다. 이는 균형을 유지함으로써 질서가 안정적으로 형성될 수 있을 것이라는 낙관론에 근거한 것이었다. 20세기에 들어와서도 미국과 소련 사이에 세력균형을 유지함으로써 국제체제의 안정성을 유지할 수 있다는 생각이 강했고, 이러한 경향은 특히 현실주의 시각에서 뚜렷하게 나타났다. 또한 '국제사회'의 관념 역시 국제연합의 형성이라는 시대적 환경 속에서 세계대전의 참화를 극복하고 평화와 안정을 도모하려는 당시의 시대정신을 보여주는 대표적인 표현이었다.

그럼에도 불구하고 우리는 냉전기의 국제정치체제에 대한 인식이 여전히 강대국 중심의 사고에서 벗어나지 못하고 있었다고 보아야 한다. 왜냐하면 세력균형이라는 외교정책의 패턴은 어디까지나 강대국 사이에서 유지되어 온 비공식적 제도였기 때문이다. 따라서 냉

전기의 세력균형이라 함은 어디까지나 미국을 중심으로 한 자유진영과 소련을 중심으로 한 공산진영 사이의 대립 구조와 동일시됐다. ‘국제사회’라는 관념 역시 유럽의 정치질서를 결정해 온 주요 강대국들 사이에 통용되는 다양한 형태의 조약, 제도, 질서, 그리고 레짐을 일컫는 표현이었고, 이러한 사고 속에 약소국과 피지배자의 목소리는 반영되지 않고 있었다.

나. 탈냉전기 단극체제와 광역 질서: 조지프 나이와 로버트 하카비

냉전이 종식된 1990년대 초 이후 국제정치체제의 구조적 변화 중 눈에 띄는 현상은 양극화 구도가 사라지고 미국을 유일한 헤게모니로 하는 일방적 체제가 등장했다는 점이다. 19세기에는 강대국들이 여럿 존재했지만, 20세기 말의 상황에서는 미국을 견제하거나 추월할 수 있는 역량을 갖춘 ‘제2의 초강대국’을 기대하기 어려운 상황이었다. 학자들은 세계질서가 ‘단극(unipolar)체제’에 접어들었다고 보기도 했다.³⁴⁾ 하지만 탈냉전기 질서가 미국 주도의 ‘제국질서’에 가깝다는 특징은 군사 분야에 국한된 것이었다. 경제, 산업, 금융, 문화 등 다른 영역에서는 오히려 권력이 분산되는 추세가 동시에 일어나고 있었던 것이다. 이런 점에서 탈냉전기의 국제체제가 단지 ‘단극체제’로 진행되는 것인지, 아니면 ‘다극체제’로 발전하는 것인지에 대해서는 분명한 합의가 이루어지지 못하고 있는 상황이다.

조지프 나이(Joseph Nye)는 냉전 이후의 질서에 대한 전망을 5가지 모델로 제시하였는데, 여기에는 냉전기의 유산인 ‘양극체제’와 ‘다극체제’ 이외에도 새롭게 유일 강대국으로 떠오른 미국을 염두에 둔 ‘단극 헤게모니(unipolar hegemony)’ 모델이 포함되어 있다. 하

34) Charles Krauthammer, “The Unipolar Moment,” *Foreign Affairs*, vol. 70, no. 1 (1990), pp. 23~24.

지만 그는 탈냉전기의 세계질서가 이 중 어느 것에도 해당되지 않는다는 점을 분명하게 밝히고 있는데, 역사적 경험에 기초한 모델만으로는 복잡해져 가는 국제정치체제의 모습을 그려내기에 한계가 있다고 보았기 때문이다. 또한 부분적으로 지역화의 추세가 계속되면서 ‘3개 경제블록(economic blocs)’ 모델도 가능한 대안으로 제시되었다. 여기에는 유럽연합과 아시아의 성장으로 인해 세계질서가 비군사적 영역에서 세 지역으로 나뉘어 관리될 것이라는 전망이 담겼다. 그러나 이 역시 지나치게 단순화된 모델로서 탈냉전기의 복잡한 세계를 그려내는 데는 적합하지 않다고 할 수 있다.³⁵⁾

나이의 논의에서 주목받을 만한 모델은 ‘다층 상호의존(multilevel interdependence)’ 모델이다. 세계질서의 최상단에 군사적 차원의 단극질서가 존재하고, 그 아래 단계에는 경제적으로 중위권에 속하는 국가들이 포진하고 있으며, 최하단부에는 다양한 초국가적 상호의존성이 복합적으로 결합된 권력분산형 구조가 존재한다. 이런 상황에서 최강대국 미국이 일방적인 헤게모니를 형성하거나 단극체제를 구현하기는 쉽지 않다. 여기에 권력자원이 다원적으로 활용되는 복잡한 세계정치의 모습을 고려할 때, 이를 설명하는 모델 역시 보다 세련되고 복합적인 형태로 만들어질 필요가 있다.³⁶⁾ 이와 같은 관점은 국가체제 및 단극질서의 특징을 모두 고려한 일종의 ‘복합모델’을 근간으로 하는데, 무엇보다도 국가 중심의 현실주의 패러다임이 지닌 한계를 보완하려는 자유주의적 국제정치이론의 시각이 상당 부분 반영되어 있다.

이처럼 탈냉전기 국제정치체제 모델의 논의는 전통적인 현실주의 시각에서 출발하여 다양한 이론적 논의를 포괄하는 경향을 보이고

35) Joseph S. Nye, Jr. “What New World Order?” *Foreign Affairs*, vol. 71, no. 2 (1992), pp. 86~88.

36) *Ibid.*, pp. 88~89.

있다. 공산권의 붕괴와 그로 인한 미국의 부상을 단순한 ‘힘의 대결’의 결과로 설명하기보다는 자유와 민주주의의 가치가 미래의 세계 질서를 주도할 수밖에 없다는 정치적 신념의 승리로 보아야 한다는 생각이 깔려 있는 것이다. 물론 ‘헤게모니’ 질서와 ‘자유주의’ 질서는 서로 다른 성격을 띠지만, 미국은 오랫동안 자신의 이익을 추구하면서 동시에 세계의 평화와 안정을 추구하는 병행전략을 구사해왔다. 이런 점에서 미국이 추구해 온 냉전기 및 이후의 전략은 국제사회의 위계질서를 기반으로 하면서 동시에 자유주의 이념을 전면으로 내세운 것이었다.³⁷⁾ 이와 같은 급진적 자유주의 시각들은 ‘자유주의적 국제주의 3.0’이 탈냉전기의 가장 바람직한 모델이라는 주장으로 이어지는데, 이러한 관점에서는 자유주의 질서의 쇠퇴를 바로잡는 일이야말로 최우선의 목표였다.³⁸⁾

로버트 하카비(Robert E. Harkavy)는 국제정치체제를 분류할 때 블록과 지역화 등 ‘광역’ 체제의 추세에 주목하고 있다. 그는 ‘단극 지배체제’와 ‘양극체제’, ‘다극 세력균형체제’의 세 가지 유형을 언급하고 있다. 이와 더불어 강대국 중심의 시각을 넘어 새롭게 등장하는 지역주의 및 집단화의 경향에 무게를 두고 있는데, 미국·일본·유럽을 중심으로 하는 ‘3개 블록 신중상주의체제’가 그중 하나이다. 또한 사무엘 헌팅턴(Samuel Huntington)의 ‘문명의 충돌’ 테제를 기반으로 하는 ‘문명권 기반체제’ 및 선진국 대 제3세계의 대립 구도를 상징하고 있는 ‘평화-혼란지대 대립체제’는 그동안 상대적으로 등한시해 온 문화적 변수와 사회적 불평등의 문제를 반영한 모델이

37) G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* (Princeton: Princeton University Press, 2011), pp. 333~334.

38) G. John Ikenberry, “Liberal Internationalism 3.0: America and the Dilemmas of Liberal World Order,” *Perspectives on Politics*, vol. 7, no. 1 (2009), pp. 73~74.

다. 아울러 가장 이상적인 통합체제인 ‘지구촌(global village)’ 모델도 언급되고 있다. 이 모델은 전통적인 국가체제를 뛰어넘어 ‘광역화’되기 시작하는 탈냉전기 국제체제의 기본적인 모습을 담아내기 위한 노력의 결과라고 할 수 있다.³⁹⁾

탈냉전기 국제정치체제 모델 논의에서 관찰되는 또 다른 특징의 하나로 복합적 모델에 대한 관심 증가를 들 수 있다. 냉전기의 모델이 대부분 초강대국이나 강대국 사이의 관계를 기반으로 한 ‘극화’ 현상에 초점을 맞추고 있는 반면, 1990년대 이후에는 다양한 행위자 유형의 등장과 더불어 이들의 역할이 혼재되는 복합형 모델들이 주목을 받기 시작했다. 로즈노의 경우 예측불가능한 방식으로 변화하는 세계정치를 ‘격변(turbulence)’이라는 표현으로 강조하면서 크게 4가지의 미래 모델을 강조했다. 그 중 ‘지구사회’ 모델과 ‘국가 복귀 체제’는 앞서 논의한 학자들과 유사한 형태를 띤다.⁴⁰⁾ 그러나 로즈노의 분류는 상호작용의 방향성이 ‘거시’ 및 ‘미시’의 차원에서 어떻게 형성되는지, 체제 내의 개인들이 다양한 정치 단위체의 변화 속에서 어떤 역할을 수행하는지에 초점을 맞추고 있다.

로즈노(Rosenau)는 탈냉전기 국제정치의 변화를 읽어내기 위해 ‘다원주의체제’와 ‘지속적 분기(enduring bifurcation)’ 모델이 필요하다는 점을 강조한다. 국가중심체제와 다중심체제는 서로 공존하면서 집중화와 분산화 추세는 균형을 이루는데, 그는 이처럼 복합적이고 역동적인 모습이 교차되는 현상이 탈냉전기 국제정치의 특징이라고 보았다.⁴¹⁾

39) Robert E. Harkavy, "Images of the Coming International System," *Orbis*, vol. 41, no. 4 (1997), pp. 570~586.

40) James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity* (Princeton: Princeton University Press, 1990), pp. 446~451.

41) *Ibid.*, pp. 451~454.

공동체주의 정치철학자였던 마이클 왈쩌(Michael Walzer)는 칸트가 그렸던 ‘세계공화국(world republic)’이 가장 이상적인 형태의 인류공동체라는 점을 부각시켰지만, 현실 정치와의 격차를 극복하기가 쉽지 않기 때문에 이를 실현하기 어렵다는 점을 인정했다. 그에 비해 한 국가가 세계를 지배하는 ‘단일 헤게모니’ 모델은 역사적으로 ‘로마의 평화(Pax Romana)’나 ‘미국의 평화(Pax Americana)’와 같은 사례에서 찾을 수 있다.⁴²⁾

하지만 왈쩌가 그리는 가장 바람직한 형태의 국제체제는 바로 ‘탈국가적 다원주의’ 모델이다. 그는 ‘약한 글로벌 다원주의’와 ‘강한 글로벌 다원주의’에 이어 이 모델을 ‘제3의 다원주의’라고 불렀다. 이것이야말로 오늘날 국제질서의 현상을 반영하면서 인류가 모색할 수 있는 가장 바람직한 미래상이라는 것이다. 예를 들어 ‘인도주의적 개입’과 같은 국제사회의 가치가 직접적인 행동으로 이어질 수 있는 강력한 형태의 다원주의를 유지하는 동시에 특정한 국가의 권력이 독점적으로 행사될 수 없는 구조가 이에 해당한다.⁴³⁾ 이 모델은 국제사회의 무력개입을 옹호한다는 점에서 어느 정도 불안정성을 내포하고 있지만 현재의 무정부상태를 극복할 수 있는 강력한 대안의 국제체제 모델이라는 점에서 최상의 시나리오라는 것이 그의 주장이다. 이처럼 왈쩌의 모델 작업은 강대국 중심의 독과점적 권력구조, 즉 냉전기의 배타적 ‘클럽(club)’ 형태를 극복하고 상호의존적이면서 책임성을 갖춘 통합체제에 초점을 맞추고 있다.⁴⁴⁾

42) Michael Walzer, “Governing the Global: What Is the Best We Can Do?” *Dissent*, vol. 47, no. 4 (2000), pp. 44~46, 49.

43) Michael Walzer, *Arguing about War* (New Haven: Yale University Press, 2004), pp. 68~69.

44) Ronert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., “Introduction,” in Joseph S. Nye, Jr. and John D. Donahue, eds., *Governance in a Globalizing World* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000), pp. 26~27.

다. 21세기의 강대국 관계와 새로운 국제정치체제의 모델

탈냉전기에 들어와 국제정치체제의 구조적 특징은 크게 ‘단극체제’와 ‘복합적 체제’라는 두 가지 방향으로 전개되어 왔다. 이러한 변화는 앞서 논의했듯 냉전기의 경험에 대한 반작용의 성격이 강하면서도 부분적으로 그 유산을 내포하고 있는 것이기도 하다. 무엇보다도 공산권 진영이 이념경쟁에서 패배함으로써 소련을 중심으로 하는 동구권이 붕괴된 이후 미국과 자유진영의 승리에 대한 확신이 강해졌기 때문이다. 여기에는 후쿠야마(Francis Fukuyama)의 『역사의 종언』과 같이 자유주의 정치질서와 시장경제체제가 곧 세계의 표준 제도로 자리 잡을 것이라는 인식이 바탕에 깔려 있었다.⁴⁵⁾ 미국은 막강한 군사력을 내세워 세계의 경찰로 등극했으며, 적어도 1990년대의 분위기 속에서 미국에 도전할 수 있는 ‘제2의 슈퍼파워’는 존재하지 않는 것처럼 보였다.

하지만 미국의 ‘일방주의(unilateralism)’는 오래가지 못했다. 걸프전을 필두로 미국의 공세가 지속되자 반발이 크게 일기 시작했는데, 이러한 변화가 과거의 ‘세력균형’ 방식은 아니더라도 미국의 독주에 견제를 가할 만큼 상당한 영향력을 지닌 것이라는 점은 분명했다. 이러한 도전은 두 갈래 방향에서 제기됐다. 하나는 중국이라는 새로운 강대국의 출현으로부터, 다른 하나는 이슬람 세계의 문화적 정체성으로부터 유래했다. 그리고 9·11 테러는 미국의 일방주의에 대한 문화적 도전의 대표적인 사례로 자리매김 하였다.

먼저 이슬람 세계의 도전은 군사적으로 미국과의 비대칭(asymmetric) 관계에서 발생한 것이라는 점에서 전 세계에 충격을 주었다. 그로 인해 개시된 아프가니스탄 전쟁과 이라크 전쟁은 세계 최강의 군대

45) Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (New York: Free Press, 1992).

를 보유한 미국으로서도 원활하게 수행하기 어려운 대립 구도를 만들어 냈고, 이는 곧 국제정치체제가 단순한 ‘단극화’ 체제로 규정될 수 없다는 결론으로 이어졌다. 미국의 군사력이 세계 최강이라는 점은 분명했지만, 그렇다고 곧 미국이 모든 이슈에서 정책결정권을 행사할 수 있다는 것을 의미하지는 않는다는 사실이 분명해졌기 때문이다. 그렇다면 군사적으로 단극적인 듯이 보이는 미국의 패권과 이에 대응하는 중소국가들의 군사적 관계는 어떻게 모델화할 수 있을까? 적어도 이슬람 세계의 도전이 구조적이고 군사적인 차원에서 새로운 패러다임을 만들어 내고 있다고 보기는 쉽지 않다. 다만 문화적 차원에서 국제정치 질서를 규정하려는 노력에 상당한 영향을 주고 있다는 점은 분명하다.

이슬람 세계에 더하여 한층 더 심각한 도전을 제기한 또 다른 요인은 중국의 부상이다. 중국은 ‘백년의 굴욕’을 넘어서면서 지난 20~30년 사이에 빠른 물질적·경제적 성장을 이루어왔고, 이를 바탕으로 군사적으로도 공세적인 정책을 구사하며 세계의 정치 질서 구조를 뒤흔들고 있다. 중국의 부상으로 특히 미국인들 사이에서는 ‘중국 위협론(China Threat)’이 양산되기 시작했고, 일부 학자와 정치인들은 중국을 적극 봉쇄해야 한다는 목소리를 높이기 시작했다. 오바마 행정부에 들어와 본격적으로 시작된 ‘재균형(rebalancing)’ 정책은 중국을 새로운 위협 요인으로 간주하겠다는 미국의 적극적인 인식 변화를 반영한 것이었다.

이와 같은 중국의 도전은 오늘날의 국제정치가 ‘G-2’ 또는 새로운 유형의 양극화라는 유형으로 구분될 수 있음을 뜻하기도 한다. 물론 이에 대한 비판적 의견도 다수 존재하는데, 무엇보다도 중국의 군사력이 여전히 미국에 못 미치고 있으며 나아가 중국의 야심이 동아시아에 국한된 것일 따름이라는 신중론도 자리잡고 있다. 그럼에도 불

구하고 떠오르는 강대국으로서 중국과 기존의 헤게모니로서 미국 사이에는 화해할 수 없는 갈등이 발생할 수밖에 없으며, 이로 인하여 헤게모니 전쟁이 일어날 가능성이 매우 높다는 비판론도 존재한다.⁴⁶⁾ 이러한 시각은 권력의 정점에 오르지 한 개의 국가만이 존재할 수밖에 없고, 다른 나라가 성장할 경우 헤게모니를 위한 갈등이 필연적이라는 현실주의적 사고를 기반으로 한다. 이에 대해 최근 중국이 강조하고 있는 ‘신형 대국관계’는 복수의 강대국이 협력을 통해 국제정치질서를 관리할 수 있다는 새로운 모델을 제시하고 있다는 점에서 주목을 받고 있다. 하지만 이러한 양극화 모델이 과거 미국과 소련을 중심으로 한 양극화 경험과 유사한 것이라고 믿는 사람들은 그리 많지 않다. 즉, 냉전 이후 국제정치 질서의 전체적인 흐름은 단순한 양극화 구도에서 점차 복잡하면서도 다양한 형태의 질서가 공존하는 방식으로 변해왔다고 볼 수 있다.

이데올로기적으로 단단하게 통합되어 있던 냉전기의 양극화 구도는 반세기에 걸쳐 지구촌을 장악해 왔지만, 공산권의 붕괴로 인하여 자연스럽게 미국 주도의 단극화 질서(군사 분야) 및 다극화 질서(경제 분야)로 이전해 왔다. 하지만 미국의 일방주의에 대한 비판과 도전이 지속적으로 제기되면서 우리는 더 이상 단순한 ‘단극화’ 모델을 상정할 수 없게 되었다. 특히 9·11 이후 국제정치는 이러한 확정적 유형의 모델이 타당하지 않고, 대단히 빠르게 변하고 있다는 점을 잘 보여주고 있다.

46) Graham Allison, “The Thucydides Trap: Are the US and China Headed for War?,” *The Atlantic*, September 24, 2015, <<https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/>> (Accessed June 1, 2018).

2. 2008년 이후 미중관계와 강대국 정치⁴⁷⁾

2008년 이후 미중관계는 협력과 대립이 반복되는 ‘복합적’ 관계로 진행되어 왔다. 미국 입장에서는 ‘중국의 부상’이 미국 패권에 도전할 수 있다는 우려와 함께 미국의 이익을 위해 중국의 부상을 사전에 억제하려는 시도를 하고 있다. 반면, 중국 입장에서는 미국의 ‘견제’ 전략에 대한 의구심과 함께 미국과의 ‘충돌’을 원치 않는다는 점을 분명히 하는 등 전략적으로 유연한 대응을 하고 있다.

가. 중국의 부상에 대한 미국의 우려와 투키디데스 함정

2008년 이후 중국의 ‘실질적’ 부상이 점차적으로 현실화됨에 따라 미국 내에서는 학술·정치계를 막론하고 향후 미중관계에 대해 다방면으로 관심이 급증하고 있다. 먼저 군사·안보적 차원에서 미국 내 주류 시각은 남중국해, 대만 문제, 미국 주도의 지역 동맹 문제 등에서 중국의 부상이 미국의 핵심이익을 침해할 수 있다는 우려와 함께 이에 대한 대응을 주문하고 있다. 2016년 랜드(RAND)연구소 보고서는 2025년 중국의 군사력이 한층 현대화된 무기체계(방공·레이더·사이버)로 인해 더욱 강화될 것이라고 전망하고 있다.⁴⁸⁾ 동 보고서는 중국과의 전면전이 발생할 경우 미국은 심각한 손실을 입을 것이며 승리에 대한 확신도 불투명하다는 점을 명시하고 있다. 2017년

47) 2008년 이후 미중관계 관련 연구 동향에 대해서는 박홍서, “미중관계 미래 전망 관련 연구 동향,” 통일연구원 자문회의(2018.6.5.) 자료; 서정경, “중국학계의 중미관계 전망 연구 동향,” 통일연구원 자문회의(2018.8.3.) 자료; 이왕휘, “미중 무역분쟁 현황과 특징 및 전망,” 통일연구원 자문회의(2018.8.30.) 자료 등을 참조하여 필자 재작성.

48) David C. Gompert, Astrid Stuth Cevallos, and Cristina L. Garafola, “War with China: Thinking Through the Unthinkable,” *RAND Corporation*, July 28, 2016, <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1100/RR1140/RAND_RR1140.pdf> (Accessed June 1, 2018).

6월 발간된 美 국방부 보고서 역시 현재 미국의 군사력이 예전과 달리 경쟁국과 비교해 독보적인 우세를 보이지 못하다는 점을 지적하고 있는데,⁴⁹⁾ 이를 통해 향후 남중국해 등에서 중국과의 무력충돌 시 패배할 수 있다는 미국의 두려움이 가중되고 있음을 알 수 있다.

경제통상 차원에서도 미국은 중국이 무역통상 갈등, 혁신기술 경쟁, 일자리 문제 등에서 미국의 이익을 침해하고 있다고 인식하고 보다 적극적인 대응을 주문하고 있다.⁵⁰⁾ 국제통화기금(IMF)에 따르면, 2019년 구매력 기준 중국의 GDP는 전 세계의 21.9%를 차지해 미국을 초월할 것으로 전망된다. 아울러 2015년 미 농무부 보고서는 향후 15년 간 미국 경제는 현재 대비 50% 성장하는 데 반해, 중국은 300% 팽창함으로써 2030년에는 미중 간 경제력이 동등해지거나 미국이 중국에 추월당할 가능성이 크다고 전망하고 있다.⁵¹⁾

특이한 점은 소위 ‘중국의 부상’이 미국에게 도전이자 기회라는 점을 인식하면서도 미국 주류의 시각은 주로 ‘도전’의 측면에 주목하고 있다는 사실이다. 2018년 5월 11일 미국 국제전략연구소(CSIS)가 개최한 미중수교 기념 ‘미중관계 40년: 지난 40년, 이후 40년’ 학술 회의에서도 이러한 시각이 잘 드러나고 있다.⁵²⁾ 미국이 중국의 부상에 대해 우려하는 시각이 강하다면, 중국은 이러한 우려를 불식시키려는 양상을 보이고 있다.

49) The Strategic Studies Institute, “At Our Own Peril: DoD Risk Assessment in a Post-Primacy World,” June 2017, <<https://ssi.armywarcollege.edu/pdf/files/PUB1358.pdf>,> (Accessed June 1, 2018).

50) Peter Navarro and Wilbur Ross, “Scoring the Trump Economic Plan: Trade, Regulatory, & Energy Policy Impacts,” September 29, 2016, <https://assets.donaldjtrump.com/Trump_Economic_Plan.pdf> (Accessed May 1, 2018).

51) Alfred McCoy, “Why We’re on Track to War With China by 2030,” September 26, 2017, <<https://www.alternet.org/world/war-china-2030>> (Accessed June 29, 2018).

52) 학술회의 동영상은 다음을 참조. CSIS, “Forty Years of U.S.-China Relations: The First Forty, The Next Forty,” May 11, 2018, <<https://www.csis.org/events/forty-years-us-china-relations>> (Accessed June 1, 2018).

이처럼 중국의 부상에 대한 미국의 우려를 반영하여 향후 미중관계 전망에 대한 논의들은 주로 그레이엄 앨리슨(Graham Allison)이 제기한 ‘투키디데스 함정(Thucydides Trap)’ 개념을 둘러싼 찬반 논쟁으로 전개되고 있다.⁵³⁾ 앨리슨은 현재의 미국과 중국도 만약 서로 상대방을 심층적으로 이해하려는 노력이 없다면 투키디데스 함정에 빠질 가능성이 크다고 경고한다. 예컨대 오바마 정부의 재균형 전략(rebalancing strategy)과 같이 세력균형에 기초한 대중국 전략은 미중 간 충돌을 초래할 수 있는 단견적인 정책이라는 것이다.

물론 미국 내에서도 투키디데스 함정 개념에 대해 다양한 비판이 제기되고 있다. 무엇보다 과거 패권-부상국 사이의 전쟁 사례와 비교했을 때 현재의 미중관계는 그 양상이 다르다는 주장이다. 이를테면 현재 미국이 중국의 번영을 보다 환영하고 있다는 사실, 중국지도부가 자국의 급속한 성장에 대한 미국의 우려감을 잘 인식하고 있다는 사실, 현재 미중 간 밀접한 경제적 상호의존관계는 과거 사례와 비교할 수 없다는 사실 등이다.⁵⁴⁾ 이뿐만 아니라, 과거 패권국-부상국간의 전쟁은 패권국의 선제공격이 아니라 오히려 부상국이 조장하거나 선제공격을 했다는 비판도 제기된다. 20세기 초 당시 부상국의 위치였던 독일과 일본이 패권국(영국, 미국)을 향해 먼저 전쟁을 개시했던 사례를 들 수 있다. 또한, 중국은 여전히 경제적으로

53) 앨리슨에 따르면, 고대 스파르타-아테네 사이의 펠로폰네소스 전쟁에서 나타나듯이, 역사상 패권 전쟁은 부상국의 급속한 발전에 대한 패권국의 두려움으로부터 촉발되는 양상을 보인다. 그의 통계에 따르면 16세기 이후 총 16개의 패권국-부상국 관계 사례 중에서 12차례가 전쟁으로 귀결되었고, 20세기의 경우 부상국이었던 독일은 영국, 러시아, 프랑스, 미국과 전쟁에 나섰으며, 당시 부상국이었던 일본 역시 미국과 전쟁에 나섰다. Graham Allison, "The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?"; Graham Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* (New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2017).

54) Apoorva Rangan, "The Myth of the Thucydides Trap: Examining China-U.S. Relations By," *Harvard Political Review*, October 16, 2015, <<http://harvardpolitics.com/world/thucydides-trap/>> (Accessed August 15, 2018).

취약성을 지니고 있다는 점을 들어 중국이 정말로 부상하고 있는가에 대해 회의적 시각이 존재하는 것도 사실이다.

아울러 현실주의 시각에서 미국의 대중 세력균형 전략이 투키디데스 함정에 빠질 가능성을 높이기보다는 오히려 미국을 ‘체임벌린 함정(Chamberlain Trap)’에 빠지게 할 수 있다는 반론도 있다. 제2차 세계대전 당시 영국 수상 체임벌린의 독일에 대한 ‘유화정책’이 결국 히틀러의 전쟁 개시를 촉발시켰던 전철을 밟을 수 있다는 것이다.⁵⁵⁾

미국과 중국의 지도부 역시 투키디데스 함정 가능성을 우려하고 있으며, 향후 양국관계가 그렇게 되면 안 된다는 데 공감대를 피력하고 있다. 시진핑은 엘리슨에 의해 동 개념이 소개되기 전인 2013년 11월 서방 언론과의 회견에서 중국과 기타 국가들은 상호 간 노력을 통해 투키디데스 함정을 반드시 피해야 한다는 점을 피력하였고,⁵⁶⁾ 2015년 9월 시진핑-오바마 정상회담에서도 양국은 미중관계가 투키디데스 함정에 빠지면 안 된다는 점을 분명히 하였다. 시진핑 국가주석은 미중이 투키디데스 함정에 빠지지 않으려면 양국이 상대방의 전략적 의도에 대한 정확한 이해를 통해 오관 가능성을 줄여야 한다는 점을 강조하였고, 오바마 대통령 역시 대국과 신흥대국 간 필연적인 충돌을 상정하는 투키디데스 함정에 동의하지 않는다는 점을 밝혔다.⁵⁷⁾

특히 주목할 만한 점은 미국보다는 중국이 좀 더 적극적으로 투키디데스 함정 개념을 반박하고 있다는 사실이다. 2018년 4월 푸잉(傅

55) Arthur Waldron, “There Is No Thucydides Trap,” *SubChina*, <<https://supchina.com/2017/06/12/no-thucydides-trap/>> (Accessed June 1, 2018).

56) Nicolas Berggruen and Nathan Gardels, “How The World’s Most Powerful Leader Thinks,” *Huffington Post*, January 21, 2014, <https://www.huffingtonpost.com/2014/01/21/xi-jinping-davos_n_4639929.html> (Accessed August 15, 2018).

57) “跨越 修昔底德陷阱 习奥会给‘地球村’一颗定心丸,” 『央广网』, 2015.9.26., <http://news.cnr.cn/comment/sp/20150926/t20150926_519985015.shtml> (검색일: 2018.10.1.).

瑩) 중국 전국인민대표회의 외사위원회 부주임은 미국 펜실베이니아 대학 강연에서 미중 양국이 투키디데스 함정에 빠지면 안 된다는 점을 강조했다.⁵⁸⁾

투키디데스 함정에 대한 중국 측의 적극적인 반박은 결국 ‘평화적 발전(和平发展)’ 전략의 맥락에서 이해될 수 있다. 즉, 국가 최고 목표인 경제건설을 위해 안정적인 대미관계 유지가 필수적인 상황에서 중국 위협론의 세련된 개념인 투키디데스 함정을 적극적으로 반박해야 할 필요가 있는 것이다.

나. 미국의 ‘견제’에 대한 중국의 의구심과 전략적 대응

2008년 이후 미중관계와 관련하여 중국 학계에는 서구 중심적 국제질서가 약화 및 동요되고 있다는 관점이 지배적이었고, 2012년 말 시진핑 지도부 출범을 계기로 이러한 경향성은 좀 더 강해졌다. 자오커진(赵可金)은 21세기 초 국제정치의 가장 큰 변화로 중국의 지속적 부상을 지적하며, 과거 국제사회의 주변적 위치에 있었던 중국이 지금은 세계 경제 정치 안보 영역에서 두드러진 역할을 하게 되었다고 주장했다.⁵⁹⁾ 팡중잉(庞中英) 역시 “서구 패권시대가 아직 종결된 것은 아니지만, 만일 가까운 미래에 서방이 자신의 위기를 해결할 새로운 길을 찾지 못한다면 서구 패권이 빠르게 종결될 것임을 예측할 수 있는 몇몇 추세가 관측된다”고 주장했다.⁶⁰⁾ 이를 반영하여 2016년 미국 대통령 선거 기간 중국인들은 ‘아시아 재균형’ 정책을 강화할 가능성이 높은 힐러리에 비해 트럼프의 당선을 좀 더 희망했다.⁶¹⁾

58) “푸잉 중전인대 부주임 “미중 투키디데스 함정 빠져선 안돼,” 『연합뉴스』, 2018.4.15., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180415030400083?input=1195m>> (검색일: 2018.6.1.).

59) 赵可金, “中国地位与世界角色:探索新外交哲学” 『国际政治研究』, 第4期 (2012), p. 50.

60) 庞中英, “全球治理的‘新型’最为重要:新的全球治理如何可能”, 『国际安全研究』, 第1期 (2013), p. 53.

트럼프 행정부 출범 이후 개최된 2017년 4월 미중 정상회담을 계기로 중국 내에서는 미중관계의 불투명성이 크게 해소되었으며 협력의 기반이 다져졌다는 낙관적인 평가가 제기되었고, 일부 학자들은 트럼프 정부 시기의 대중정책은 오바마 정부 시기와 비교해 큰 차이가 없을 것으로 전망하기도 했다.⁶²⁾ 미중관계 전문가인 왕지쓰(王缉思) 베이징대 교수는 미중관계를 일종의 ‘뉴노멀’ 상태로 평가해 왔다.⁶³⁾ 미중 간 경쟁과 협력이 동시에 강화되는 추세 속에서 무역통상과 글로벌 거버넌스, 인문사회 분야의 협력은 심화되고 있고 국제 안보 영역, 특히 아태지역 안보 문제에서의 경쟁은 더욱 격화되고 있다고 판단하는 것이다.

하지만 트럼프 대통령이 취임 이후 보인 다양한 대중 발언과 행보는 이제껏 온건했던 중국의 대미 인식을 빠르게 변화시켜 왔다. ‘미국 우선주의(America First)’의 가치를 든 트럼프가 오바마 시대와는 다른 새로운 미중관계의 틀을 짜기 위해 중국을 의도적으로 자극한다고 판단하며 미국이 중국의 핵심이익(core interest)이자 정체성(identity)에 관련되는 대만 문제를 가장 먼저 들고 나왔다는 점,⁶⁴⁾

61) *South China Morning Post*가 선거 직전 한국, 중국, 일본, 필리핀, 싱가포르, 인도네시아 6개국을 대상으로 진행한 여론조사에 따르면 아시아를 위해 트럼프가 당선되어야 한다고 응답한 전체 평균 비율이 47%인 데 비해 중국인의 응답률은 62%에 달했다. *South China Morning Post*, 2016.11.6.

62) 2017년 6월~8월 통일연구원이 성균중국연구소에 의뢰해 중국의 미중관계 전문가를 대상으로 실시한 인터뷰 조사에서 자칭귀(贾庆国) 베이징대 교수, 진찬롱(金灿荣) 런민대 교수, 왕지쓰(王缉思) 베이징대 교수 등은 대체로 미중관계 변화의 폭이 크지 않을 것으로 전망했다. 이희옥 외, “중국의 미중관계 전문가 심층 인터뷰,” 통일연구원 위탁과제(2017.4.20.~2017.9.30.) 자료.

63) 王缉思, “中美关系进入一个‘新常态,’” 北京大学国际战略研究院 专题资料汇编, 『中国国际战略评论2016』(北京: 世界知识出版社, 2016), pp. 22~25.

64) 트럼프는 2016년 12월 대통령 당선자 신분으로 대만 차이잉원(蔡英文) 총통의 축하 전화를 받음으로써 중국이 가장 민감하게 생각하는 ‘대만문제’를 건드렸고, 2017년 1월 13일 월스트리트저널(WSJ) 인터뷰에서도 ‘하나의 중국(One China)’ 원칙을 포함한 모든 것이 ‘협상 대상(under negotiation)’이라는 점을 밝혔다. “Trump Open to Shift on Russia Sanctions, ‘One China’ Policy,” *The WALL STREET JOURNAL*,

미중관계 안정에 핵심 역할을 해온 무역관계를 겨냥해 문제를 제기하고 있다는 점을 예의주시하고 있다. 특히 트럼프 행정부는 2017년 12월 발간한 국가안보전략(National Security Strategy) 보고서에서 중국을 ‘전략적 경쟁자(strategic competitor)’로 규정함으로써 좀 더 강경한 대중정책을 예고했고,⁶⁵⁾ 이로 말미암아 중국의 대미 인식도 부정적인 방향으로 변화했다.⁶⁶⁾

그러나 시진핑 정부가 미국과의 충돌이나 상호 인식 악화를 바라는 것은 아니다. 2018년 3월 8일 전국인민대표대회(전인대) 기간 개최된 ‘중국 외교정책과 대외관계’ 언론 브리핑에서 왕이(王毅) 외교 부장은 미중 무역전쟁 가능성에 대한 질문을 받자 미중관계에서는 협력이 주(主)라며 일축했다. 특히 미국인들의 대중 호감도가 계속 상승한다는 최근 갤럽 여론조사를 인용하면서 미국과 충돌하길 원치 않는다는 입장을 분명히 했다.⁶⁷⁾

하지만 최근 미중 무역분쟁이 무역전쟁으로 비화하면서 미중관계의 ‘뉴노멀’은 새로운 해석을 요구받고 있다. 특히 2018년 들어 미중 간 무역전쟁이 촉발된 이후 미국이 중국을 제1의 전략적 경쟁자로

January 13, 2017, <<https://www.wsj.com/articles/donald-trump-sets-a-bar-for-russia-and-china-1484360380>> (Accessed January 30, 2018).

65) White House, “National Security Strategy of the United States of America”, December 18, 2017, (<<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>>) (Accessed October 1, 2018).

66) 최근 미국 내 중국에 대한 부정적 인식에 대해서는 Hal Brands and Eric Edelman, “America and the Geopolitics of Upheaval,” *The National Interest*, July/August 2017, <<https://nationalinterest.org/feature/america-the-geopolitics-upheaval-21258>> (Accessed May 1, 2018); Elizabeth C. Economy, “China’s New Revolution: The Reign of Xi Jinping,” *Foreign Affairs*, May/June 2018, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-04-17/chinas-new-revolution>> (Accessed August 30, 2018); Mike Pompeo, “Remarks on America’s Economic Revival,” June 18, 2018, <<https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/06/283305.htm>> (Accessed September 18, 2018) 등 참조.

67) “王毅回答记者提问,” 『新华网』, 2018.3.8., <http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/08/c_129825362.htm> (검색일: 2018.9.18.).

본격적으로 규정하면서 중국 내에서는 미중관계가 과거와 차별되는 중요한 전략적 조정기에 진입하고 있다는 평가가 나오고 있다.⁶⁸⁾ 이처럼 미중관계의 질적 변화가 유발된 주요 원인으로 중국 학자들은 중국의 국력이 미국에 상당히 근접하게 되었다는 객관적 사실과 미국의 경계심을 꼽는다.⁶⁹⁾ 특히 중국은 경제적인 관점에서 미국이 이제 중국의 미래산업 계획을 본격적으로 견제하기 시작했다고 평가하고,⁷⁰⁾ 무역전쟁 도발은 미국의 전통제조업과 중산층 취업 기회를 위한 것이라기보다는 전자 칩, 통신, 로봇 등 첨단 기술 제조 영역에서 미국이 중국의 진입 속도를 지연시키기 위한 것이고, 심지어 미중 간 생산력 격차를 유지하거나 더 벌리려는 속셈이 담긴 것으로 파악하기도 한다.⁷¹⁾

68) 2018년 4월 29일 중국 북경대학에서 열린 회의에서 위안펑(袁鹏) 중국현대국제관계 연구원 부원장은 “미중관계와 관련된 과거의 경험과 규칙이 지금에 잘 적용되지 않고 있는데, 그 원인은 과거 30여 년과 비교했을 때 미중관계가 근본적인 변화를 겪었거나 혹은 일부 질적 변화를 겪었기 때문”이라고 주장했다. 심지어 그는 지금의 미중관계가 과거 2001년 4월 미군 정찰기와 중국 공군기 충돌 사건, 1999년 미국 B-2 폭격기의 주유고 중국대사관 오인 폭격사건 때보다 더욱 심각하게 악화된 상태라고 진단했다. “中国经济观察 (CEO) 第53次季度报告会快报通稿,” 북경대학 국가발전학원 홈페이지, 2018. 4. 29., <<http://www.nsd.pku.edu.cn/meetings/CEO/2018/0502/35117.html>> (검색일: 2018. 8. 20.).

69) 2018년 4월 8일 열린 보아오아시아포럼(博鳌亚洲论坛)에서 장위연(张宇燕) 중국 사회과학원 세계경제와 정치연구소 소장은 2017년 중국의 GDP가 미국의 2/3에 도달하자 미국이 자신의 세계적 위상을 다시 돌아보기 시작했고, 미중관계는 일종의 질적 변화기에 진입했다고 주장했다. “张宇燕在博鳌论坛答每经记者问：中美关系进入质变期 争端蔓延到金融领域可能性小,” 『每日经济新闻』, 2018. 4. 8., <<http://www.nbd.com.cn/articles/2018-04-08/1206273.html>> (검색일: 2018. 8. 20.). 선딩리(沈丁立) 푸단대 교수 역시 오늘날 중미관계의 핵심 문제는 하나의 중국 원칙 및 양자 간 경제무역관계를 둘러싸고 전개되고 있는데, 이 두 가지는 ‘중국의 꿈’ 실현에 가장 중요하면서도 현재 미국에 의해 공격받고 있는 요소들이라고 보았다. 沈丁立, “中美关系进入重大调整期,” 『海外网』 2018. 5. 10., <<http://opinion.haiwainet.cn/n/2018/0510/c353596-31313749.html>> (검색일: 2018. 8. 20.).

70) 何伟文, “世贸规则和中国发展权不可侵犯,” 『环球时报』 2018. 4. 10., <<http://opinion.huanqiu.com/hqpl/2018-04/11815996.html>> (검색일: 2018. 8. 20.).

71) “历史上的中美贸易战：美曾五次对中国动用301条款,” 『中华网』, 2018. 5. 1., <https://military.china.com/history4/62/20180501/32364699_all.html> (검색일: 2018. 8. 20.).

다만 중국 정부는 여전히 미국과의 관계 악화를 원치 않으며, 무역전쟁이 확대되길 바라지도 않는다는 입장이다. 2018년 7월 25일에서 26일 워싱턴에서 칭화대 사회과학학원 중미관계연구센터, 베이징대 국제관계학원 중미인문교류기지, 칭화-카네기 글로벌정책센터가 공동 개최한 ‘제8회 미중 민간대화 제2차 회의’에서 추이텐카이(崔天凯) 주미중국대사는 “중미는 여전히 같은 배를 타고 있다(中美依然在一条船上)”는 내용의 주제발표를 통해 최근 중미관계에 대한 일부 언론의 오해와 오판에 대해 반박했다.⁷²⁾

중국의 경제성장률이 과거에 비해 둔화하면서 미중 세력 대비에 대한 과거의 야심찬 전망들도 일부 완화되는 모습이 나타나고 있다. 칭화대 옌쉐통(阎学通) 교수는 2013년에는 “2023년이 되면 다극화는 불가능하며, 미중 양자가 구성하는 양극체제가 향후 5년 내에 자리잡게 될 가능성이 매우 크다”고 주장했다.⁷³⁾ 하지만 그는 2018년에 “중국의 종합국력 성장률이 떨어지기 시작했고, 향후 10년 간 계속 하락할 위험성을 배제할 수 없기에 10년 이내 중국이 미국과 같은 레벨에는 도달하지는 못할 것”이라고 언급했다.⁷⁴⁾

2018년 들어 트럼프 행정부의 대중국 압박이 더욱 거세지고 시진핑 지도부 역시 이에 강경하게 대응함으로써 미중 간 전략적 갈등은 더욱 심화되었다.⁷⁵⁾ 중국은 미국의 대중국 무역·통상 압박이 세계

72) “崔天凯：中美依然在一条船上.” 『人民网』, 2018. 7. 27., <<http://world.people.com.cn/n1/2018/0727/c1002-30174854.html>> (검색일: 2018. 9. 30.).

73) 阎学通, 『历史的惯性』(北京: 中信出版社, 2013).

74) 옌쉐통 교수는 참고소식(参考消息)과의 인터뷰에서 “오늘날 전 세계 3위 국가의 역량은 이미 중국이나 미국과 같은 레벨이 아니다”고 주장하며, “2023년이 되면 이런 절대적 갭은 더욱 벌어지게 될 것이다. 전략적 관계 또한 다른 강대국들이 구체적 문제에 대해 중국과 미국 사이에서 선택을 해야 하는 상황이 올 것이다. 2018년 이후 국제 세력구도의 향방은 계속해서 각 강대국의 국력 발전속도에 좌우될 것”이라고 답한 바 있다. 阎学通, “台湾分离主义将是未来中美关系最大的危机.” 『参考消息网』, 2018. 6. 24., <<http://ihl.cankaoxiaoxi.com/2018/0624/2283566.shtml>> (검색일: 2018. 8. 20.).

75) 아래 내용 중에서 2018년 미중관계에 대한 평가와 2019년 전망 관련 내용은 신중호 외,

경제에 악영향을 끼치고 양국 모두에 불행한 일이라고 주장하며 표면적으로는 물러서지 않고 대응해 왔지만, 12월 1일 아르헨티나 G20 회의 기간 중에 개최된 미중 정상회담에서 양국 정상은 무역전쟁의 추가 확산 금지에 합의함으로써 무역전쟁은 잠시 소강상태에 접어들었다.⁷⁶⁾

하지만 미국이 대중국 종합국력 우위를 기반으로 다양한 대중국 견제 카드를 보유하고 있는 반면, 중국은 미국과의 국력 격차와 국내 정치경제적인 이유 등으로 인해 마땅한 대응 방안을 찾기가 쉽지 않은 상황이다. 즉, 트럼프 행정부와 민주·공화 양당을 포함한 미국 조야에서는 대중국 견제 필요성에 대한 공감대가 광범위하게 형성되어 있다. 반면 중국은 내부적으로 미국에 대한 패배주의와 과도한 경제적 의존도 심화에 대한 비판이 존재하고 있는 상황에서⁷⁷⁾ 일정 정도의 양보를 통해 미국에 대해 유연한 대응 전략을 취할 수밖에 없다.

문제는 2018년 미중관계에서 나타난 전략적 갈등이 일시적이고 기술적인 변화라기보다는 탈냉전 이후 오랫동안 구조화되고 장기화된 갈등이 트럼프-시진핑 시기에 다시 수면 위로 올라온 것이라는 점이다. 게다가 미중 간 전략적 갈등은 트럼프 대통령의 재선(2020년) 시기와 맞물려 좀 더 장기화되고 구조화 될 가능성을 배제할 수 없다.

“미중관계의 변화와 한반도,” 통일연구원 편, 『2019 한반도 정세 전망』 (서울: 통일연구원, 2018), pp. 79~97 참조.

76) White House, “Statement from the Press Secretary Regarding the President’s Working Dinner with China”, December 1, 2018, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-regarding-presidents-working-dinner-china/>> (Accessed December 2, 2018); 中国外交部, “国务委员兼外交部长王毅向中外媒体介绍中美元首会晤情况”, 2018.12.2., <<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbzd/t1618091.shtml>> (검색일: 2018.12.2.).

77) 리샤오(李晓) 지린대 교수는 2017년 6월 27일 지린대 경제학원 졸업식에서 연설문에서 미국 시장과 미국 제조업, 핵심 기술, 미국 농산물, 달러 시스템 등에 대한 중국의 심한 의존도를 지적하고 있다. 리샤오 교수의 연설문은 다음을 참조. “你们赶上了一个伟大的时代,” 吉林大学新闻网, 2017.7.2., <<https://news.jlu.edu.cn/info/1211/45072.htm>> (검색일: 2018.9.30.).

특히 중국의 발전전략에 대한 미국 조야의 광범위한 불신과 중국의 부상을 사전에 억제하기 위한 미국의 전방위적인 전략적 견제 심리가 발동하고 있다는 점⁷⁸⁾ 역시 미래 미중관계의 전개 방향에 영향을 미칠 것이다.

중국도 2018년 시진핑 2기 지도부의 공식 출범과 함께 시진핑 ‘1인 우위’ 체제가 본격화되면서 국내정치와 외교정책, 특히 미중관계에 영향을 미칠 가능성이 높아졌다. 즉, 시진핑과 측근 인사들이 산적한 국내 경제사회적 현안을 해결하기 위해 중화민족주의 정서를 과도하게 활용함으로써 외교정책 결정과정에서 정책적 판단 실수가 나타날 경우 이로 인한 非시진핑 파벌들의 반발과 견제 강화 등 국내 정치에 부정적 영향을 미치는 상황이 나타날 수도 있는 것이다.⁷⁹⁾ 또한 최근들어 주변국과의 문제가 발생하고 있는 중국의 일대일로 구상 및 중국경제의 경착륙 현상 등이 두드러질 경우, 중국지도부는 국내문제에 집중하기 위해 미국과의 관계에서 보다 소극적인 태도를 보일 가능성도 배제할 수 없다.

이밖에도 2018년 12월 미중 양국이 합의한 ‘90일 협상’이 성공적으로 타결되어 미중 무역전쟁이 해결 국면을 맞이한다 하더라도, 2019년에는 대만문제와 신장위구르·티베트자치구 인권문제 및 군사·안보적 현안 등이 새로운 갈등의 뇌관으로 부상할 가능성이 있다. 그중에서도 가장 가능성이 높고 민감한 사안은 대만문제라고 할 수 있다. 트럼프 대통령은 취임 이후 늘 그랬던 것처럼 대중국 견제를 위해 ‘대만 카드’를 활용하고자 할 것이고, 이에 따라 중국의 대만에 대한 외교적 압박은 더욱 거세질 것이다. 특히 2018년 11월

78) Kurt M. Campbell and Ely Ratner, “The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations”, *Foreign Affairs*, March/April 2018, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-02-13/china-reckoning>> (Accessed December 2, 2018).

79) 신중호, 『중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망』, pp. 115~124 참조.

대만 중간선거 결과로 나타난 ‘현상유지’ 추세와 관련하여 중국은 자신들의 대만에 대한 ‘샤프파워(sharp power)’가 효과를 발휘했다고 인식할 개연성이 높다. 또한 2021년 중국공산당 창당 100주년과 2022년 ‘시진핑 3기’ 시작이라는 정치일정에 유리한 구도를 형성하기 위해서라도 중국은 2020년 예정된 대만 총통 선거에 영향을 주기 위한 노력을 계속할 가능성이 높고 이는 곧 양안관계의 긴장을 높일 것이다. 특히 미국과 대만의 군사·안보적 협력이 지금보다 더 강화되는 추세로 진행될 경우 중국은 자국의 ‘핵심이익’을 수호한다는 명분으로 미국과의 갈등이 고조되는 상황까지 염두에 두고 강력하게 대응할 가능성이 있다.

군사·안보 분야에서는 미국이 ‘인도-태평양 전략’을 좀 더 구체화하고 남중국해에서의 ‘항행의 자유’ 작전에 영국, 프랑스, 일본, 호주 등이 본격적으로 참여시킬 경우, 중국은 남중국해에 건설한 인공섬의 12해리 이내에 다국적 해군이 진입하는 상황을 강력히 저지할 것이고, 이 경우에 동 해역에서 미중 간 제한적인 물리적 충돌이 발생할 가능성도 배제할 수 없다.

무역통상을 포함한 경제분야에서도 미중관계의 또 다른 뇌관이 남아있다. 즉, 미중 무역 불균형과 중국의 불공정한 경제행위와 관련하여 어느 범위까지 미중 사이에서 논의되고 합의될 것인가가 중요하다. 특히 미래 첨단 기술 분야에서의 미중 경쟁과 갈등이 ‘중국 제조 2025’에 대한 중국의 정책적 결정과 미국의 대응으로 나타날 수 있으며 이는 사실상 양국관계를 결정하는 주요 변수 중 하나로 부상할 가능성이 높다.

결국 중국이 여전히 미국과의 전략적 협력을 강조하고 있음에도 불구하고 트럼프 행정부가 군사·안보와 정치 및 대만문제 등에서 중국과의 관계를 어떻게 설정하느냐에 따라 미중관계의 미래 전개 방향은 달라지게 될 것이다.

3. 연구 분석틀: 2030년 미중관계 5가지 유형

2030년경의 미중관계를 전망하기 위해 본 연구는 갈등과 협력을 축으로 하여 상정 가능한 5가지 유형의 시나리오를 제시하고,⁸⁰⁾ 그 가운데 어느 유형이 미중관계를 가장 잘 포착할 수 있을 것인지를 검토한다. 보다 구체적으로 본 연구는 아래 <그림 II-1>에 제시하는 5가지 유형 가운데 이론적으로는 상정이 가능하지만 현실적으로는 가능성이 크지 않다고 판단되는 두 가지 극단적 유형인 ‘패권전쟁(제1유형)’과 ‘비패권 공존(제5유형)’을 제외한 3가지 유형 ‘전략적 갈등(제2유형)’, ‘복합적 관계(제3유형)’, ‘제도적 협력(제4유형)’에 초점을 맞출 것이다.

<그림 II-1> 2030년 미중관계 시나리오 유형



자료: 연구진 작성.

80) 협력-갈등의 축에서 상정하는 5개의 시나리오가 미래 미중관계에서 나타날 수 있는 모든 유형을 포괄하는 것은 아니다. 대표적으로 여기에 포함되지 않은 시나리오로 미국과 중국이 상호관계를 현재보다 대폭 축소하고 서로 밀접한 교류 없이 지내는 상황을 상정할 수 있다. 다시 말해 미국이 고립주의를 강화함으로써 국제적 역할을 대폭 축소하여 자국 내 문제에 집중하고, 중국 또한 이로 인해 초래된 국제적 공백을 메우기보다 자국 내 문제에 집중하는 상황이다. 이러한 시나리오는 양국 모두가 상대와의 경쟁이나 대결을 추구하기보다 국내적 문제에 초점을 집중시키고 상대를 의식하지 않는다는 점에서 아래에서 제시할 여러 시나리오와 차이를 보인다. 하지만 이 시나리오는 갈등과 협력의 축에 배치하기 어렵기에 이 연구에서는 배제하기로 한다. 아울러 평화적 세력 전이 가능성 또한 검토대상에서 배제한다.

가. 제1유형(패권전쟁)

패권전쟁이란 기존 패권국 미국과 신흥 강대국 중국이 군사력 사용을 포함해 전면적으로 충돌하는 상황을 지칭한다. 양국이 전면적으로 충돌하는 경우는 크게 두 가지를 상정할 수 있다. 하나는 세력전이 이론에서 주장하듯 패권국 미국이 중국의 부상을 제어하기 위해 선제적으로 공격하거나 또는 미국의 ‘예방 전쟁’을 우려한 중국이 먼저 공격을 감행하는 경우이다. 세력전이 이론은 미중 간 국력 대비의 변화로 촉발될 갈등을 평화적으로 관리하기가 쉽지 않음을 시사한다.⁸¹⁾ 기존 패권국은 새롭게 부상하는 강대국에 대해 오만함을 보이는 반면 신흥 강대국이 갖는 우려와 두려움에는 둔감하다. 이처럼 기존 강대국이 신흥 강대국의 열망을 인정하지 않을 경우 전쟁의 위험성은 제고된다. 반대로, 20세기 초 부상하는 독일의 경우처럼 패권전쟁은 신흥 강대국에 의해서도 촉발될 수 있다. 부상하는 신흥 강대국이 현상을 방어하려는 패권국의 시도를 봉쇄조치로 인식할 경우 자신의 열망을 실현하는 데 더욱 조급해짐으로써 패권전쟁을 촉발시킬 수 있다. 이를 미중관계에 대입해 보면, 양국의 세력 대비 변화에 따른 안보경쟁을 제대로 관리하지 못할 경우 패권을 둘러싸고 충돌이 일어날 수 있다는 점을 시사한다. 즉, 기존 패권국 미국이 급속하게 부상하는 중국에 대한 위협을 느끼고 봉쇄정책을 취할 경우 위기를 느낀 중국이 전쟁을 도발할 수 있다는 뜻이다.

다른 하나는 제3국 요인에 의해 촉발된 국지전이 미중 간 전면적 충돌로 확대되는 경우이다. 이와 관련해 무엇보다도 미국이 유지하려 힘쓰는 동맹체제가 촉발할 연루(entrapment)의 위협을 상정할 수 있다. 가령 특히 미국과 일본의 동맹이 미국과 중국의 충돌을 야

81) Graham Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*

기할 수 있다. 중국에 경쟁심을 가진 일본이 센카쿠열도(다오위다오) 문제를 둘러싸고 중국과 충돌한다면 미국이 일본과의 안보공약을 지키기 위해 분쟁에 개입할 유인이 커지므로 궁극적으로 미중 간 충돌 가능성이 높아진다. 또한 어떠한 경우든 미국과 중국 사이에 전면전이 전개될 경우 이는 불가피하게 핵전쟁으로 이어질 것이다.

그러나 미국과 중국 사이의 전면전을 상정하는 이 시나리오는 매우 극단적 상황으로, 본 연구에서는 그 전망을 세부적으로 다루기보다 ‘우발적 요인’에 의해 촉발될 가능성을 언급하는 정도로 범위를 제한할 예정이다.

나. 제2유형: 전략적 갈등

전략적 갈등이란 미국과 중국이 전략적 차원에서 해소하기 어려운 ‘악성’ 경쟁을 전개하는 상황을 상정한다. 많은 현실주의자들이 제기하는 미중갈등에 대한 전망은 대체로 이 범주에 속한다. 이 시나리오는 전략적 차원의 갈등에도 불구하고 양국 간 전면적 전쟁을 상정하지 않는다는 점에서 앞에서 논의한 패권전쟁과 차이를 보인다. 즉, 미중 양국이 전면적 전쟁을 피하기 위해 노력하면서도 여전히 안보와 경제를 포함한 다양한 차원에서 상대를 제압하기 위한 노력을 전개하고, 그 결과 양국 간에 여전히 갈등이 지속되는 상황을 지칭하는 것이다. 예를 들어, 양국 간 외교갈등, 무역갈등, 제3국에서의 지위경쟁, 세력권경쟁, 심지어 군사적 시위 등이 전개되는 상황을 들 수 있다.

또한 이 시나리오는 양국의 이익뿐 아니라 전략적 이슈를 둘러싸고 갈등하는 상황도 포함한다. 양국 간 전략적 갈등은 안보나 정치와 같은 영역에서 특히 두드러질 것이다. 다만 이런 갈등은 상대를 완전하게 제압하기 위한 시도라는 점에서 상호의존으로 인해 그 범

위와 정도가 제한되는 제3유형에서의 경쟁과 구분된다. 즉, 제3유형에서의 경쟁이 동일한 국제체제의 구성원으로서 양국이 전개하는 ‘양성’ 경쟁을 상정하는 데 반해, 전략적 갈등은 미국과 중국이 국제체제의 존속 여부에 개입하지 않고 상대를 완전하게 제압하기 위한 목적에서 전개하는 ‘사활적 투쟁’을 의미한다.

이러한 전략적 갈등에는 미국과 중국의 해소할 수 없는 의구심이 반영되어 있다. 중국의 부상에 대한 의구심과 초조감이 증폭된 미국이 중국을 봉쇄하고 자국의 우위를 유지하려 들 경우 양국 간에 전략적 갈등이 촉발될 수 있다. 가령 미중 사이의 국력 격차가 축소되는 상황에서 미국의 정책엘리트들이 중국의 부상을 공정하지 않은 교역관행과 산업정책 탓으로 인식할 경우 미국은 중국을 봉쇄함으로써 자신의 우위를 유지하려 시도할 수 있고, 이는 다시 자국 봉쇄를 인식한 중국의 상응하는 대응을 불러올 수 있다. 중국의 인식이 미국에 대한 선제공격으로까지 이어지지 않는다 해도 중국이 미국과 분리된 독자적 체제나 독자적 기술 개발을 강조함으로써 양국 간에 존재하는 상호의존을 점차 줄여나가려 할 수 있다. 나아가 독자노선에 대한 강조는 궁극적으로 미국과 구분된 독자적 세력권 구축으로 이어질 가능성도 있다. 이 경우 미중 사이의 상호의존은 약화되는 반면 전략적 차원의 갈등이 일상화될 것이다.

이러한 상황은 존 미어샤이머(John Mearsheimer)의 전망과 유사하다. 그는 부상하는 중국이 동아시아를 포함한 주변 지역에서 미국을 축출하고 자국의 세력권을 구축하고자 시도할 가능성이 높다는 점을 강조한다. 즉, 강대해진 중국이 ‘미국처럼’ 행동하려 들 것이라는 주장이다. 그러나 중국이 미국을 아태지역에서 구축하려 할 경우 미국 또한 이에 대응해 중국 봉쇄를 시도할 것이고, 그 결과 양국 간에는 군비경쟁뿐 아니라 대리전과 같은 위기마저 촉발될 수 있다.⁸²⁾

물론 미국과 중국 사이에 매우 광범위하고 포괄적인 상호의존이 형성되어 있음을 고려할 때, 양국이 과연 경제적 연계가 전혀 없었던 미국-구소련처럼 극한적인 경쟁을 벌일 수 있을 것인가라는 의구심이 제기될 수 있다. 이러한 의구심은 아마 상호의존의 정치적 효과를 강조하는 자유주의자들에게 더욱 분명하게 나타날 것이다. 그러나 위에서 언급한 바와 같이 양국 간 복합적 상호의존이 사라진다면 이러한 상황이 전혀 불가능하리라고만은 볼 수 없다. 향후 양국이 상호의존을 소멸시키는 쪽을 선택할 경우, 그 과정은 경쟁과 갈등으로 점철될 것이다. 물론 일부 영역에서 해소하기 어려운 전략적 경쟁이 본격적으로 전개되고 일부 영역에서는 제한적 충돌이 일어난다 하더라도 일정 기간은 양국 간에 정상적 국가관계가 지속될 수 있을 것이다. 그러나 전략적 갈등이라는 커다란 국면하에서 유지될 양국관계는 제3유형의 협력에는 훨씬 미치지 못하는 낮은 수준의, 그리고 의례적인 관계에 그칠 가능성이 크다.

전략적 갈등의 상황에서 양국이 전개하는 경쟁은 안보뿐 아니라 안보 외적 분야에서도 현저하게 나타날 수 있다. 한때 트럼프 미국 대통령의 자문 역할을 했던 배넌(Stephen K. Bannon)은 미국이 경제전쟁에서 중국에 밀릴 경우 5~10년 후에는 회복이 불가능하다며, 경제적 분야에서의 경쟁에 보다 집중해야 하고 동아시아 군사력 주둔이나 개입에는 반대한다고 언급한 바 있다.⁸³⁾ 이러한 주장이 득세할 경우 양국 간 경쟁은 경제 분야에서 한층 더 두드러질 것이다. 가령 양국은 첨단기술 분야의 주도권을 장악하기 위해 정보 분야에서 극

82) John J. Mearsheimer, "Can China Rise Peacefully?," *The National Interest*, October 25, 2014, <<https://nationalinterest.org/commentary/can-china-rise-peacefully-10204>> (Accessed May 1, 2018).

83) Mark Landler, "Bannon's Dovish Side Emerges as He Contradicts Trump on North Korea," *The New York Times*, August 17, 2017, <<https://www.nytimes.com/2017/08/17/us/politics/steve-bannon-nationalism-trump.html>> (Accessed May 1, 2018).

한적인 경쟁을 전개할 수 있다. 미국이 오랫동안 견지해 온 대중 첨단기술 수출금지 조치라든지, 최근 트럼프 행정부가 취하고 있는 중국기업의 대미 첨단기술 분야에 대한 투자를 금지하려는 노력이 전형적인 사례이다. 이뿐만 아니라 양국은 상대의 기술을 절취하거나 기술상의 진보를 좌절시키기 위해 사이버 공격을 감행할 수도 있다. 양국 간 전면전이 발생할 가능성이 크지 않은 현실을 고려하면 이러한 경쟁이 양국 간 전략적 갈등의 주요한 형태로 등장할 수도 있다. 이런 점에서 양국의 전략적 갈등은 미국-구소련 사이의 냉전과는 양상이 다른 ‘新냉전’의 모습을 띠 가능성이 크다. 그러나 장기적으로 비전통 안보 분야에서의 경쟁 또한 결국 정치군사적 불신과 경쟁으로까지 이어질 개연성을 배제할 수 없다.

다. 제3유형: 복합적 관계

복합적(complex) 관계란 미국과 중국이 경쟁을 강화하면서도 여전히 협력을 유지하는 상황을 지칭한다. 이러한 관계는 일면 제2유형과 제4유형의 단순한 혼합으로 보일 수 있지만, 미중 양국이 서로 불가피하게 엮여 있는 상황을 반영한다는 점에서 두 유형 모두와 차이를 보인다. 결국 복합적 관계는 미국과 중국 사이에 형성된 밀접한 상호의존을 반영한다. 미중 양국은 경제적 측면 뿐 아니라 인적·문화적 연계, 수많은 양국 간 협의기제 등을 통해 서로 밀접하게 엮여 있다. 이러한 연계는 이미 중미국(Chimerica), 친구이자 적(frenimy), 협력과 경쟁(coopetition), 경쟁적 공존(competitive coexistence) 등과 같은 다양한 개념으로 표출된 바 있다.⁸⁴⁾ 이러한 미중 간의 밀접한 상호관계는 샴보(David Shambaugh)의 지적처럼⁸⁵⁾ 역사적으로도

84) David Shambaugh, “Tangled Titans: Conceptualizing the U.S.-China Relationship,” in David Shambaugh, *Tangled Titans: The United States and China* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2013).

매우 드문 현상이다. 과거에는 경쟁 구조에 놓인 강대국 사이의 협력이 최소한에 머물렀던 데 반해, 미국과 중국은 구조적 상호의존으로 인해 한편으로는 경쟁하면서도 다른 한편으로는 일부 이슈에서 서로 밀접하게 협력하는 관계를 형성한다.

그러나 상호의존에도 불구하고 양국 간 경쟁은 지속된다. 이러한 경쟁은 국력에서 상대적 우위를 확보하기 위한 시도에서 가장 두드러진다. 양국은 상대와의 관계에서 자신의 이익을 확대하기 위해 치열하게 경쟁할 것이며, 양국의 국력 격차가 축소되면서 경쟁은 더욱 심화될 것이다. 가령 미국과 중국 모두에서 민족주의적 강경파의 목소리가 높아진다면 양국 간에 주도권을 둘러싼 경쟁 또한 강화될 수 있다.

그런데 양국 간 경쟁이 강화되어도 양국관계가 반드시 전략적 갈등으로 치닫지 않고 협력을 이어갈 수도 있다는 점에서 제3유형에서의 미중 간 경쟁은 앞에서 논의한 제2유형 전략적 갈등과 차이를 보인다. 즉, 양국 간 경쟁은 무제한적이고 상대를 완전하게 제압하기 위한 악성 경쟁이 아닌 동일한 체제 내에서 표준을 주도하기 위한 ‘건설적인 경쟁’인 셈이다.⁸⁶⁾

이는 양국 간의 상호의존이 양국관계에 영향을 끼친다는 사실을 의미한다. 실제로 그동안 미국은 급속하게 부상하는 중국에 대한 의구심이 더욱 강화되는 상황에서도 상호의존의 존재로 인해 중국에 본격적인 봉쇄정책을 추구하지 않았다. 국제체제 안정을 유지하기 위해서는 중국의 도움이 필요했기 때문이다. 예를 들어, 조지 부시(George W. Bush) 전 대통령은 선거 과정에서 중국을 ‘전략적 경쟁자’로 규정했지만 취임 후 테러와의 전쟁을 수행해야 하는 현실적 필요성에 의해 중국과의 협력으로 방향을 선회했다. 버락 오바마

85) *Ibid.*, pp. 4~5.

86) David Shambaugh, “Sino-American Strategic Relations: From Partners To Competitors,” *Survival*, vol. 42, no. 1 (Spring 2000), pp. 97~115.

(Barack Obama) 행정부 또한 ‘동아시아로의 재균형’을 선언하면서도 이것이 중국에 대한 본격적인 봉쇄정책을 의미하지는 않는다고 선을 그은 바 있다. 이러한 전례가 유지된다면 미국은 중국의 부상
에 대해 의구심이 증대된다 하더라도 본격적 봉쇄정책을 자제함으로써 악성경쟁을 회피하려 할 수 있다.

중국의 경우 또한 미국에 대한 의구심과 자국의 국제적 영향력 강화 욕구에도 불구하고 미국과의 지속적인 관계 안정화에 정책의 초점을 집중시킬 가능성이 있다. 중국은 사회주의 강대국으로 부상한다는 목표 시점인 2050년까지 경제발전에 집중할 필요가 있고, 이에 따라 미국과 본격적인 갈등관계를 형성하기보다 관계를 안정시키고 관리하는 데 보다 주력해야 할 것이다. 이 경우 중국은 자국의 국제적 영향력을 확장하기 위한 노력을 전개하면서도 동시에 미국과의 관계가 본격적인 경쟁으로 이어지는 국면은 피하려 할 것이다. 다시 말해, 강경한 대외정책을 촉구하는 민족주의적 욕구가 경제발전의 필요성에 의해 계속 억제될 수 있다는 것이다. 이처럼 상호의존과 세계화는 양국 모두에서 본격적인 경쟁을 방지하는 요인으로 작용한다. 미중관계에서 경쟁과 갈등의 요소는 꾸준히 늘어나겠지만 그럼에도 서로가 본격적인 충돌을 회피하고 일정 분야에서 협력을 계속할 것이며, 그 결과 양국 간 경쟁은 전략적 갈등으로 확산되기보다 건설적 경쟁의 양상을 유지할 것이다.

미중 양국은 이러한 경쟁과 더불어 또는 경쟁에도 불구하고 여전히 일부 분야에서 협력할 수 있다. 실제로 양국은 경쟁관계에 있으면서도 세계금융위기나 기후변화 등 국제체제가 직면한 문제를 해결하거나 혼란을 방지하기 위해 함께 협력했던 바 있다. 이러한 협력이 계속 진전될 경우 미중관계는 19세기 유럽에서 존재했던 빈체제(Wiener System) 또는 유럽협조체제(Concert of Europe)와 같

은 공조체제로 발전할 수도 있을 것이다.⁸⁷⁾ 나아가 미국이 중국의 부상을 인정·수용하고, 부상하는 중국 또한 미국의 패권을 근본적으로 부정하지 않을 경우 양국은 강대국으로서 비교적 동등한 지위에서 협력할 수 있을 것이다. 시진핑 국가주석이 2013년 제안한 ‘신형 대국관계’는 이러한 양국 간 ‘공존’과 ‘공조’를 상정하고 있다고 할 수 있다.

물론 이러한 양국 간 공조, 즉 협력에는 한계가 존재한다. 양국이 협력을 하면서도 여전히 그 방향과 원칙에 대해 완전하고 전면적으로 합의하지 못했기 때문이다. 미중 공조체제는 비공식적이고 간헐적인 협력, 즉, 단순히 공동의 이익을 기반으로 하는 일시적이고 편의적인 공조체제를 특징으로 할 것이다. 양국의 공조는 점점 수렴하기보다 차이를 계속해서 유지한다는 점에서 상호수렴을 전제로 한 제4유형 ‘제도적 협력’과는 차이를 보인다.

복합적 관계는 미국과 중국이 서로 경쟁하면서도 다른 한편으로 협력을 유지한다는 점에서 갈등과 협력 축의 중간지대에 위치하며, 그 폭 또한 가장 넓다. 그러나 복합적 관계는 협력과 갈등이 항상 동등한 수준으로 유지되는 중간점을 의미하지는 않는다. 갈등과 협력 사이의 균형이나 비중은 시기적으로 변화를 겪을 수 있다. 가령 한 시점에서는 협력이 현저했지만 다른 시점에서는 경쟁이 강화되는 등 협력과 경쟁의 비중이 얼마든지 변화할 수 있다.⁸⁸⁾ 복합적 관계는 다른 시나리오에 비해 이론이나 개념적으로 다소 불분명할 수 있지

87) 19세기 비엔나 회의부터 1차 대전까지 강대국 간 협조를 통해 전쟁을 방지했던 유럽 협조체제는 강대국 사이의 현상유지에 대한 공약, 문제의 비전쟁적 해결 (또한 전쟁이 발발할 경우에는 체제 차원의 전쟁으로 확대되지 않도록 약조), 자기이익에 기반한 비공식적 배치 등을 특징으로 했다. Sandy Gordon, “The Quest for a Concert of Powers in Asia,” *Security Challenges*, vol. 8, no. 4 (Autumn 2012), pp. 35~55.

88) 김재철, 『중국, 미국, 그리고 동아시아: 신흥 강대국의 부상과 지역질서』 (파주: 한울 아카데미, 2015) 참조.

만 현실적으로 출현할 가능성이 가장 큰 시나리오라 할 수 있다.

라. 제4유형: 제도적 협력

제도적 협력이란 미국과 중국이 편의적이고 일시적인 공조를 넘어 국제적 이슈와 관련하여 보다 지속적으로 협력하는 관계를 상정한다. 특히 양국이 행위양식이나 국제규범에 관해 합의함으로써 협력을 제도화하는 상황을 지칭한다. 이러한 제도적 협력은 양자적 차원에 한정되기보다 궁극적으로 다자적 협력으로 확대될 것이다. 제도화된 협력을 상정한다는 점에서 편의적 협력을 의미하는 제3유형(복합적 관계)에서의 협력과는 차이를 보인다. 강대국 공조체제까지를 포함하는 복합적 관계에서의 협력이 미중 사이의 편의적 타협을 반영하는 데 반해, 제4유형인 제도적 협력은 양국이 전략적 이익뿐 아니라 세계관이나 행동원칙, 양국관계의 발전방향에도 기본적으로 ‘합의’하고 이를 기반으로 다자협력을 주도하는 형태이다.

여기서 합의의 방식과 관련하여 몇 가지 서로 다른 가능성을 상정할 수 있다. 하나는 미국이 주도하는 원칙과 방향을 중심으로 합의하는 경우이고, 다른 하나는 중국의 원칙과 방향을 중심으로 합의하는 경우이며, 마지막 가능성은 미국과 중국이 공동의 원칙과 방향을 도출하는 경우이다. 다만 2030년이라는 시간을 놓고 볼 때, 중국이 제도적 협력을 주도하는 경우는 가능성이 높지 않다. 이는 중국이 시진핑 시기 들어 ‘중국의 방안(中国方案)’이나 ‘중국의 지혜(中国智慧)’와 같은 구호를 통해 자신의 선호를 보다 구체적으로 제시하려는 노력을 전개해왔음에도 아직 이를 활용할 수 있는 수준으로까지 분명하게 구체화하지는 못하고 있기 때문이다.⁸⁹⁾ 남은 10년의 시간

89) 이에 관해서는 김재철, 『중국과 세계: 국제주의, 민족주의, 외교정책』(파주: 한울아카데미, 2017) 참조.

동안에도 중국이 이러한 과제를 해결하는 것은 쉽지 않을 것이다. 이에 따라 중국이 합의를 주도할 가능성이나 중국과 미국이 공동으로 합의를 도출할 가능성은 일단 배제할 수 있다.

현실적으로 미중 간 제도적 협력은 중국이 일부 영역에서 자신의 독자성과 선호를 견지하면서도 전체적으로는 미국이 구축해 온 국제체제의 작동원칙과 규범을 수용함으로써 미국과 전략적 차원에서 밀접하게 협력하는 것을 의미한다. 오바마 행정부가 출범할 시기 제기되었던 ‘G2 구상’이 그 전형이라 할 수 있다. G2 구상은 현재 통상적으로 양대 강대국이라는 의미로 사용되는 것과 달리 당초에는 미국과 중국이 동반자 관계를 형성하여 국제체제가 필요로 하는 공공재를 제공한다는 데 그 취지가 있었다. 세계 최대의 경제대국, 유엔 안보리 상임이사국, 그리고 세계 최대의 신흥 강대국이자 가장 강력한 현상유지국가로서 양국이 협력을 통해 국제체제가 직면한 거대한 도전에 대응하고 세계가 필요로 하는 공공재를 제공하자는 의도였다. 미국 피터슨 경제연구소(PIIE) 소장을 역임한 바 있는 프레드 벅스텐(C. Fred Bergsten)은 미국이 중국과 진정한 동반자 관계를 형성하여 국제경제체제에 공동의 지도력을 제공할 것을 촉구한 바 있다.⁹⁰⁾

결국 미중 사이의 제도적 협력이란 양국이 양자적 차원에서 협력하는 것을 넘어 국제기구와 다자주의적 제도를 주도함으로써 국제문제의 해결을 함께 관리하는 상황을 지칭한다. 즉, 미국이 주도하는 견고한 기존 질서가 중국을 제약함으로써 중국의 수정주의 노선을 제어하는 것을 의미한다. 이러한 제도적 협력이 지속되고 정착되

90) C. Fred Bergsten, “A Partnership of Equals: How Washington Should Respond to China’s Economic Challenge,” *Foreign Affairs*, July/August 2008, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2008-06-01/partnership-equals>> (Accessed October 1, 2018).

는 상황에서 미국이 패권국으로서의 지위를 상실하거나 중국의 부상
이 더욱 가시화된다면 다음에서 논의할 제5유형의 시나리오로 진
화할 가능성도 있다.

마. 제5유형: 비패권 공존

비패권 공존이란 미국과 중국이 제도적 협력을 통해 수렴을 계속
한 결과 양국 가운데 어느 국가도 독자적으로 패권을 구축할 수 없는
패권 부재의 상황에서 하나의 국제체제와 질서하에 양국이 평화롭
게 공존하는 상황을 상정한다. 향후 양국 간 국력 대비나 각자의 국
력이 국제체제에서 차지하는 비중은 계속해서 변화할 것이다. 양국
이 수렴하고 협력할 경우 양국 간에 전면전이 발생할 가능성이 사라
지므로(즉, 패권전쟁 부재의 상황) 둘 중 어느 국가도 패권이나 주도
권을 독자적으로 장악할 능력을 구비하지 못할 가능성이 크다. 역사
적으로 특정 국가가 독자적으로 패권을 구축할 수 있는 능력은 상당
부분 패권전쟁에서의 승리에 힘입었기 때문이다. 패권안정론이 대
개 이러한 패권 부재의 상황을 무질서나 불안정과 연관시키는 데 반
해, 이 시나리오는 패권이 부재한 상황에서도 국제질서가 안정적으
로 유지될 수 있고 미국과 중국이 다른 많은 국가와 함께 공동의 국
제질서하에서 공존할 수 있다는 상황을 상정한다.

제5유형인 비패권 공존 시나리오는 부상하는 신흥 강대국인 중국이
기존 국제질서에 도전하기보다 오히려 자유주의 국제질서의 가치를
체화하고 수호하려 들 것임을 의미한다. 이는 미국이 창출한 현재의
국제질서가 미국의 패권적 지위가 소멸된 이후에도 일부 변형된 형태
로나마 유지될 것임을 의미한다. 이처럼 중국이 미국의 강요에 의해서
가 아니라 자발적으로 현재의 질서를 유지하려 한다는 점에서 미국이
여전히 주도력을 행사하는 제4유형 제도적 협력과는 차이가 있다. 이

리한 상황은 중국이 부상하고 미국의 패권이 종식되더라도 중국이 미국이 수립해놓은 자유주의 세계질서를 변화시키기보다 그 질서에 참여하고 수호할 것이라는 아이켄베리(G. John Ikenberry)의 주장과 맥을 같이 한다.⁹¹⁾

바. 소결

이상의 5개의 시나리오 유형 가운데 제1유형인 패권전쟁 시나리오는 현실적으로 가능성이 크지 않아 배제하기로 한다. 물론 세력전이 이론과 같은 일부 이론은 본 연구가 대상으로 삼고 있는 시기에 패권전쟁이 일어날 가능성이 있다는 주장을 제기한다. 동 이론은 두 초강대국 사이의 국력이 대략적인 균형(parity)에 도달하는 시점에 기존 패권국이 예방적 선제공격을 가하거나 도전국이 기습적인 공격을 감행할 수 있는 등 전쟁의 가능성이 최고조에 달한다고 주장한다.⁹²⁾ 그러나 해당 이론에 근거하여 진행된 실증적 연구는 국력상의 균형이나 추월(overtaking)이 반드시 패권 전쟁으로 이어지지 않는다는 점을 제시한다.⁹³⁾

더욱이 향후 미중 간 패권전쟁이 일어난다면 결국에는 핵전쟁으로 격화될 것이다. 물론 ‘핵전쟁이 초강대국의 선택에 제약을 가할 것인가’와 관련해서는 여전히 논쟁이 존재한다.⁹⁴⁾ 이러한 논쟁의 우

91) G. John Ikenberry, "The Future of the Liberal World Order: Internationalism After America," *Foreign Affairs*, May/June 2011; G. John Ikenberry, "A New Order of Things?," in Asle Toje, ed., *Will China's Rise Be Peaceful? Security, stability, and legitimacy* (New York: Oxford University Press, 2018) 참조.

92) A. F. K. Organski and Jacek Kugler, *The War Ledger* (Chicago: University of Chicago Press, 1980) 참조.

93) Jacek Kugler and Douglas Lemke, "The Evolution of the Power Transition Perspective," in Jacek Kugler and Douglas, eds., *Parity and War: A Critical Reevaluation of the War Ledger* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996), pp. 3~33.

열을 가리는 것은 본 연구의 범위를 벗어나지만, 핵무기가 촉발시킨 군사적 상호확증파괴(MAD)로 인해 핵전쟁이 치러야 하는 비용이 효과를 압도한다는 사실은 분명해 보인다. 따라서 본 연구는 미중 간 핵전쟁이 양국뿐 아니라 전 인류의 생존에 위협이 될 것이라는 점에서 미국과 중국 사이의 전면적 패권전쟁을 검토대상에서 제외하기로 한다.

아울러 이 연구는 제5유형인 비패권 공존의 가능성도 배제한다. 앞선 논의에서 분명히 드러나듯, 비패권 공존은 미국과 중국 가운데 어떤 국가도 독점적 주도권을 행사하지 못하는 상황을 의미한다. 물론 다음 절에서 논의하듯 2030년 미국이나 중국 모두가 독점적 주도력을 장악하기에 충분한 국력을 보유하지 못할 가능성이 크다. 그러나 최소한 미중 양국과 나머지 강대국 사이의 국력 격차는 여전히 현저할 것이다. 여기에 더해 기존 연구들은 국력의 쇠퇴가 곧바로 지도력의 상실로 이어진다고보다 충격적인 계기의 필요성을 제기한다. 따라서 미국은 국력 하강에도 불구하고 주도적 역할을 수행하려고 할 가능성이 크며, 세계 패권이 부재하는 상황에서 미중이 평화롭게 공존할 가능성을 상정하기에는 시간이 너무 촉박하다.

이처럼 두 개의 극단적 시나리오(패권전쟁, 비패권 공존)를 제외하고 나면 3개의 시나리오가 남는다. 각 시나리오의 실현 가능성은 미국과 중국의 선택에 의해 영향을 받을 것이며, 현실적으로 미중의

94) 미중이 전쟁을 수행할 가능성이 냉전시기보다 더 크다고 주장하는 미어사이머도 중국의 핵억지력으로 인해 미국이 중국을 선제적으로 공격하기는 어렵다고 지적하며, 미중이 전면전을 회피하는 이유 중 하나가 핵무기의 존재일 수도 있다는 사실을 부정하지 않는다. John J. Mearsheimer, "Can China Rise Peacefully?," *The National Interest*, October 25, 2014, <<https://nationalinterest.org/commentary/can-china-rise-peacefully-10204>> (Accessed June 1, 2018). 한편 중국의 대표적 현실론자 가운데 하나인 연쉐통 또한 핵무기가 미중 간 직접적 전쟁을 방지할 것이라고 주장한다. 阎学通, "台湾分离主义将是未来中美关系最大的危机," 『参考消息网』, 2018. 6. 24., <http://ihl.cankaoxiaoxi.com/2018/0624/2283566_shtml> (검색일: 2018. 8. 20.).

선택은 무엇보다도 양국 간 국력 대비에 영향을 받을 것이다. 따라서 미국과 중국의 선택을 살펴보기 전에 먼저 2030년경 미중 간 국력 대비의 양상이라는 구조적 요인을 검토해 보고자 한다.



Ⅲ

2030년 미중관계 변수

이상에서 2030년 미중관계가 취할 수 있는 다양한 시나리오 유형을 살펴보았다. 이러한 시나리오의 현실적 가능성은 무엇보다도 미중 사이의 국력 대비, 즉 구조적 요인에 좌우될 것이다. 따라서 2030년경 양국 간 국력 대비의 양상에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 또한 2030년 미중관계는 다양한 변수(영향 요인)에 의해 결정될 것이라는 점에서, 본 장에서는 양국의 국내정치적 요인, 양국 간 복합적 상호의존과 세계화의 영향, 제3국 변수, 우발적 요인 등과 같은 다양한 변수를 검토할 것이다.

1. 미중 국력 대비

2030년 양국 간 국력 대비의 양상을 정확하게 전망하기는 쉽지 않다. 왜냐하면 아직 특정 국가의 중기적 국력을 측정하고 전망할 수 있는 확실한 방법은 없기 때문이다. 여기에 더해 향후 10여 년 사이에 출현할 수 있는 다양한 우발적 요인들은 미중관계 전망의 어려움을 배가시킬 것이다.⁹⁵⁾ 그럼에도 불구하고 양국 간 국력 대비의 전체적 양상을 파악하는 것은 2030년 미중관계 전망에 필수 불가결한 요소이다.

본 연구는 미중 국력 대비와 관련해 기존의 다양한 전망들을 종합적으로 검토함으로써 전반적인 윤곽을 파악하고자 한다. 사실 이 연구와 관련하여 중요한 것은 2030년 미중 양국의 국력을 정확한 수치로 제시하는 것이 아니라, 양국 간 국력 대비의 전반적인 양상이나

95) 그 대표적 사례로 2018년에 전개된 미중 간의 무역 분쟁을 들 수 있다. 양국 간 무역 분쟁이 계속해서 심화될 경우 양국 간 국력 대비에 영향을 끼칠 수 있지만, 미중 무역전쟁이 장기화·구조화될 가능성이 높다는 점에서 그 향방을 정확하게 판단하기는 쉽지 않다.

추세를 파악하는 것이다. 2030년경에도 미국이 계속해서 압도적 우위를 유지할 것인지, 반대로 중국이 미국을 제치고 새롭게 분명한 우위를 점할 것인지, 아니면 양국 간 국력 격차가 상당 부분 축소되지만 그 우열이 분명하지 않은 상태가 될 것인지를 판단하는 것이다.

물론 2030년경 미중 간 국력 대비의 양상과 관련하여 기존 논의들 사이에 어떤 합의가 존재하는 것은 아니다. 일각에서는 중국이 미국의 경쟁자가 되기 어렵다고 주장한다. 그 근거로 중국이 강대국으로 부상하기 위해 가장 중요한 조건인 세계경제의 선도 분야(lead sector)를 창출하지 못하고 있으며, 1인당 GDP에서도 미국에 크게 뒤처져 있다는 사실을 제시한다.⁹⁶⁾ 그러나 이러한 주장에도 불구하고 2030년경 양국 간 국력 격차가 급격히 축소될 가능성을 제시하는 연구들이 훨씬 많다. 하지만 그렇다고 해서 중국이 미국을 금세 추월할 것이라는 의미는 아니다. 기존 연구들은 중국이 분명 미국과의 국력 격차를 좁히겠지만 그렇다고 미국을 분명하게 추월할 가능성은 크지 않은 것으로 본다. 즉, 미국이나 중국 모두 상대에 비해 절대적 우위를 점할 가능성은 높지 않다는 전망이다. 이는 향후 10여 년 정도의 기간에 미중 간 국력 대비에 발생할 변화가 세력 전이(power transition)의 양상을 띠기보다 세력 분산(power diffusion)의 모습을 띠는 가능성을 시사한다.

96) Ashley J. Tellis, "U.S.-China Relations in a Realist World," in David Shambaugh, *Tangled Titans: The United States and China* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2013), pp. 75~100 참조.

가. 미중 국력 격차의 축소

2030년경 미국과 중국 사이의 국력 격차가 축소될 것이라는 사실은 무엇보다도 경제력에서 중국이 미국을 추월할 가능성에 근거한다. 2008년 미국에서 발생한 금융위기는 전 세계로 확산되었지만 중국 경제가 신속한 회복세를 보이자 중국이 GDP에서 미국을 추월할 것이라는 전망이 제기되었다. 특히 2010년 중국이 예상보다 훨씬 이른 시기에 일본을 추월하여 세계 제2대 경제국으로 부상하자 중국이 경제 규모에서 미국을 추월할 시기가 당초 예상보다 앞당겨질 것이라는 전망이 쏟아져 나왔다. 대표적으로 브릭스(BRICs) 개념을 처음 제시했던 짐 오닐(Jim O'Neill)은 2011년 중국이 “미국의 경제 규모에 다다른 시기는 2027년이나 그 이전이 될 것”이라 전망함으로써 2040년대 이후 미국을 추월할 것이라던 자신의 평가(2001년)를 13년이나 앞당겼다.⁹⁷⁾ 여기에 더해 2014년 IMF와 세계은행을 포함한 국제금융기구들은 중국이 구매력지수(purchasing power parity: PPP)를 기준으로 이미 미국을 추월했다는 평가를 내놓기도 했다.⁹⁸⁾

이러한 전망에도 불구하고 미국은 공식 환율 기준에서 여전히 중국에 비해 분명한 우위를 보여주었고, 이에 따라 ‘중국이 경제 규모에서 미국을 추월할 시기는 언제인가’에 대한 논의는 계속되었다.

97) Kamal Ahmed, “Jim O’Neill: China could overtake US economy by 2027,” *The Telegraph*, November 19, 2011, <<https://www.telegraph.co.uk/finance/economics/8901828/Jim-ONeill-China-could-overtake-US-economy-by-2027.html>> (Accessed August 1, 2018).

98) IMF, “World Economic Outlook Database”, April 2014, <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01/weodata/index.aspx>> (Accessed August 1, 2018); Brian Wang, “IMF and World Bank corrects Purchasing power parity GDP by about 25% for China and India which adds a Germany of GDP to China and makes China number one in 2014 for PPP GDP,” April 30, 2014, <<https://www.nextbigfuture.com/2014/04/imf-and-world-bank-corrects-purchasing.html>> (Accessed August 1, 2018).

이러한 논의들을 통해 중국이 공식 환율 기준에서도 2030년경 미국을 추월할 가능성이 크다는 전망이 잇따라 제기됐다. 우선 2014년 글로벌 금융정보회사인 IHS는 중국이 2024년 환율기준 GDP가 28조 달러를 기록함으로써 27조 달러의 미국을 추월할 것이라고 전망했다.⁹⁹⁾ 이듬해인 2015년에는 영국에 본사를 둔 다국적 회계컨설팅기업 프라이스워터하우스쿠퍼스(PwC)가 보고서를 통해 중국이 성장률 하락 전망에도 불구하고 2028년 시장 환율 기준으로 미국을 추월할 것이라고 전망했다.¹⁰⁰⁾ 2017년에도 영국의 민간조사기관인 경제기업연구센터(the Centre for Economics and Business Research)는 중국이 2032년 미국을 제치고 최대 경제국으로 부상할 것이라는 전망을 제시했다.¹⁰¹⁾ 2018년 출범한 호주 로위연구소(The Lowy Institute)는 ‘아시아 국력지수’에서 2030년 중국이 구매력 기준 경제 규모에서 미국과의 격차를 2배 가까이 벌릴 것이라는 전망을 제시하기도 했다.¹⁰²⁾

99) “China to Become World’s Largest Economy in 2024 Reports IHS Economics,” September 7, 2014, <<http://news.ihsmarket.com/press-release/economics-country-risk/china-become-worlds-largest-economy-2024-reports-ihs-economics>> (Accessed May 1, 2018).

100) PwC의 보고서는 2030년 중국의 GDP가 25조 달러에 그칠 미국보다 1.5배에 많은 36조 달러에 달할 것으로 예측했다. “The World in 2050: Will the shift in global economic power continue?,” *PwC*, February 2015, <<https://www.pwc.com/gx/en/issues/the-economy/assets/world-in-2050-february-2015.pdf>> (Accessed June 1, 2018).

101) “China’s Economy To Overtake U.S. By 2032 - And Asian Will Dominate 3 Of 4 Top Spots,” December 29, 2017, <<http://www.financetwitter.com/2017/12/china-economy-to-overtake-united-states-by-2032-and-asian-will-dominate-three-of-four-top-spots.html>> (Accessed August 15, 2018).

102) Lowy Institute, “Asia Power Index 2018,” <<https://power.lowyinstitute.org>> (Accessed August 20, 2018); 2017년 호주 외교백서(2017 Foreign Policy White Paper) 또한 2030년경 중국의 경제규모가 42조 달러를 기록함으로써 24조 달러에 머물 미국을 압도할 것이라고 제시했다. Australian Government, “2017 Foreign Policy White Paper,” November 22, 2017, <<https://www.fpwhitepaper.gov.au>> (Accessed August 20, 2018).

이상에서 살펴본 것처럼 중국이 공식 환율 기준으로 이르면 2024년, 늦어도 2032년에는 경제규모에서 미국을 추월할 것이라는 전망이 많다. 이처럼 중국 밖에서 미중 간 경제력 역전 가능성이 활발히 제기되자 중국 내에서도 이러한 전망을 점차 수용하기 시작했다. 중국 내 대표적인 미중관계 전문가인 베이징대의 왕지쓰 교수는 많은 연구들이 중국경제가 규모 면에서 2030년 또는 그 이전에 미국을 추월할 가능성을 제시하고 있다는 점을 들어 양국 간 경제력 역전 가능성을 수용하는 모습을 보였다.¹⁰³⁾ 중국의 저명한 경제학자인 린이푸(林毅夫) 역시 2018년 보다 구체적인 근거를 들어 2030년경 중국이 미국을 추월할 것이라는 사실을 뒷받침했다. 그는 중국이 향후 10년 동안 연 평균 6%대의 성장률을 유지함으로써 2028년 환율 기준으로 미국 경제를 추월할 것이라는 전망을 제시했다.¹⁰⁴⁾ 그가 2014년 중국경제는 2008년부터 20년 동안 8%의 성장 잠재력을 지닐 것이며 7.5% 정도의 성장률을 실현할 수 있다고 제시했던 점을 상기해 보면 중국 경제성장률에 대한 그의 전망치는 이전에 비해 낮아졌다고 볼 수 있다.¹⁰⁵⁾ 그럼에도 불구하고 그는 6%대의 성장률만 유지하더라도 중기적으로 양국 간 경제력 대비에 근본적 변화가 있을 것이라고 전망한 것이다.

물론 이러한 전망을 뒤집을 변수도 존재한다. 중국의 경제성장 모델의 한계, 중국 국내정치와 사회적 불안정, 고령화 추세, 환경문제 등이 중국의 경제성장을 제약할 수 있다. 아울러 중국이 추구하고

103) “北大国际战略研究院院长王缉思：中美有军备竞赛的风险。” 2014.12.16., <https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1286315> (검색일: 2018.5.1.).

104) “林毅夫：坚信中国在接下来十年能保持6%的年均GDP增长率。” 『新浪网』, 2018.4.9., <<http://finance.sina.com.cn/china/hgj/2018-04-09/doc-ifyuwqez7380232.shtml>> (검색일: 2018.5.1.). 아울러 그는 2030년에 중국 경제가 매년 전 세계 GDP 성장의 30% 이상을 공헌할 것이라는 전망도 제시했다.

105) 林毅夫, “驳‘唱衰中国论’, 我是‘客观派’.” 『环球网』, 2014.8.7., <<http://opinion.huanqiu.com/economy/2014-08/5098918.html>> (검색일: 2018.6.1.).

있는 소비중심 경제로의 전환, ‘중국제조 2025’ 계획의 성공 여부, ‘일대일로’ 구상의 성공 여부 등 중국 내부적 요인과 무역분쟁으로 상징되는 미국의 견제 등 중국 외부적 요인 또한 양국 간 국력 대비에 영향을 끼칠 것이다. 하지만 이러한 우발적 요인이 상황을 급격하게 변화시키지만 않는다면 2030년경 중국이 최소한 경제 규모 면에서 미국에 앞설 가능성은 여전히 크다고 볼 수 있다.

국방력에서도 중국은 2030년경까지 미국과의 격차를 크게 좁힐 것으로 전망된다. 중국은 2000년부터 2014년까지 매년 국방비를 두 자릿수씩 증가시키는 등 미국과의 군사적 격차를 축소하기 위해 꾸준히 노력해왔다. 이에 따라 미국에서는 중국에 대한 자국의 군사적 우위가 약화되기 시작했다는 사실을 지적하는 보고서가 잇따라 발간되고 있다. 2016년 랜드연구소는 한 보고서에서 2025년까지 중국이 군사기술, 특히 접근저지·지역거부(A2AD) 능력의 향상에 힘입어 미국과의 군사력 격차를 좁힐 것이라고 주장했다. 아울러 동 보고서는 이 때문에 중국과의 군사적 충돌에서 미국의 승리 가능성이 더욱 불확실해질 것이라고 지적했다. 군사적 충돌이 벌어질 경우 중국 경제도 심각한 타격을 받겠지만 미국 또한 상당한 피해를 입을 것이라는 평가다. 이처럼 어느 국가도 승리를 장담하기 힘들어질 경우 일본이 미국을 도와 참전하는 것이 전쟁의 향방을 결정하는 데 중대한 영향을 끼칠 요인으로 제시되기도 했다.¹⁰⁶⁾

랜드연구소는 2017년 보고서에서도 중국이 특정 상황에서 미국을 패퇴시킬 수 있는 군사적 능력을 보유하고 있다는 주장을 제기한 바 있다. 중국은 미사일, 공군력, 방공능력 현대화 등에 집중적으로 투

106) David C. Gompert, Astrid Stuth Cevallos, Cristina L. Garafola, “War with China: Thinking Through the Unthinkable,” *RAND*, July 28, 2016, <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1100/RR1140/RAND_RR1140.pdf> (Accessed June 1, 2018).

자해 왔고, 그 결과 탄생한 사정거리 2,500마일의 대함 탄도미사일은 대만 보호를 위한 미국의 항모 투입을 위협하는 단계에까지 이르렀다는 것이다. 나아가 동 보고서는 2020년경이 되면 미국이 대만 해협 위기 발생 시 중국에 대한 공군력 우위를 유지하는 데도 커다란 어려움을 겪을 것이라고 지적했다.¹⁰⁷⁾ 유사한 전망은 미국의 군부에서도 제기됐다. 2016년 미국 공군 참모총장은 하원에서 2030년까지 중국 공군이 양국 간 2,000대에 이르는 전투용 항공기 숫자상의 격차를 메울 것이라고 발언했다. 중국 공군은 항공기 숫자에서 미국에 필적하거나 심지어 추월할 것이고 장비 현대화도 이룸으로써 미국과의 기술적 격차를 더욱 축소시킬 것이라는 지적이었다.¹⁰⁸⁾

게다가 중국은 2030년까지 미국 함대에 육박하는 해군력을 건설하려 한다. 중국이 2030년까지 핵추진 항모를 포함해 모두 4척의 항모를 배치할 계획이라는 사실이 대표적이다.¹⁰⁹⁾ 한 군사분석가는 중국이 2030년보다 5년 앞선 2025년까지 항공모함 4척을 보유할 가능성을 제기했다. 아울러 항모 수의 증가뿐 아니라 항모의 규모가 커지고 시설이 첨단화될 가능성도 제기했다. 즉, 중국 해군의 항모들은 현재 미국의 최신예 수퍼항모(supercarrier)인 제럴드 포드(USS Gerald Ford)가 구비한 수준의 기술을 구비하게 될 것이고 경쟁력도 제고될 것이라는 주장이다. 여기에 더해 중국 구축함의 성능

107) David Ochmanek et al., “U.S. Military Capabilities and Forces for a Dangerous World: Rethinking the U.S. Approach to Force Planning,” *RAND*, 2017, <https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1782-1.html> (Accessed June 29, 2018).

108) Dave Majumdar, “Warning: China’s Airpower Will Equal the U.S. Air Force by 2030,” *The National Interest*, March 2, 2016, <<https://nationalinterest.org/blog/the-buzz/warning-chinas-airpower-will-equal-the-us-air-force-by-2030-15384>> (Accessed June 29, 2018).

109) “중-일 항공모함 대결, 결국 현실화하나,” 『한겨레』, 2018.5.14., <<http://www.hani.co.kr/arti/international/japan/844561.html>> (검색일: 2018.6.30.).

또한 향상될 것임을 고려할 때 중국이 더 많은 힘을 투사할 수 있으리라 예측할 수 있다. 이렇게 될 경우 미국 해군이 2차 대전 이후 오랫동안 유지해 온 아태 지역에서의 우위를 유지할 수 있을지가 불투명해질 것이고, 아태 지역의 힘의 균형도 전환이 불가피할 것으로 전망된다.¹¹⁰⁾

물론 미국의 군부와 랜드연구소가 군사력 강화에 대한 미국 정부와 의회의 투자를 촉구하기 위해 상황을 과도하게 극화시켰다는 주장이 제기될 수 있지만, 2030년경 중국이 미국과의 군사력 격차를 축소할 것이라는 전망을 제기하는 것은 미국의 연구소뿐만이 아니다. 영국의 국제전략연구소(International Institute for Strategic Studies) 역시 매년 발간하는 <군사력 균형(The Military Balance)> 보고서 2014년판에서 2030년대에 들어서면 중국의 국방비가 미국에 육박할 것이라는 전망을 제시하기도 했다.¹¹¹⁾

물론 이러한 전망에도 불구하고 중국이 2030년경에도 여전히 (특히 경제력에 비해) 미국과의 군사력 격차를 메우기 어려울 가능성도 있다. 앞서 언급한 ‘아시아 국력지수’는 2030년 중국이 경제력에서는, 미국을 앞서겠지만 국방비에서는 여전히 미국의 절반 수준에 그칠 것이라고 전망하였다.¹¹²⁾ 국방비에서 미국을 따라잡을 수 있을 것이라고 전망하는 IISS의 <군사력 균형> 2014년판 또한 중국이 군사역량, 전문성, 힘의 투사능력 등에서 미국과 간극을 메우는 데 많은 시간이 필요할 것이라고 지적한다. 더불어 미국이 많은 동맹국을 보유하고 있다는 사실 또한 미국의 기존 우위 유지에 기여할 것이

110) Abraham Ait, “Will China Have 7 Aircraft Carriers by 2025?”, *The Diplomat*, June 30, 2018, <<https://thediplomat.com/2018/06/will-china-have-7-aircraft-carriers-by-2025/>> (Accessed June 30, 2018).

111) IISS, 『The Military Balance 2014』 (London: Routledge, 2014).

112) Lowy Institute, “Asia Power Index 2018”.

다. 그러나 이러한 지적도 미국과 중국 사이의 군사력 격차가 결국에는 축소될 것이라는 사실 자체를 부정하는 것은 아니다.

나. 세력 전이인가 세력 분산인가?

미중 간 세력 대비의 변화는 양국관계에 분명한 영향을 끼칠 것이다. 심지어 아직 변화가 현실화되지 않았지만 변화 가능성에 대한 기대만으로도 양국 간에는 이미 강대국 국제정치의 동학이 작동하기 시작했다. 미래에 예상 가능한 변화가 미중관계에 끼칠 영향을 보다 명확하게 이해하기 위해서는 양국 간 세력 대비에 발생할 변화의 성격을 분명히 규명할 필요가 있으며, 핵심은 이러한 변화가 미국이나 중국 중 어느 한 국가의 분명한 우위를 새롭게 창출할 것인가에 달려 있다.

앞에서 논의한 것처럼 2030년경 중국은 미국과 국력 격차를 좁혀 대략적 균형점에 도달할 가능성이 크다.¹¹³⁾ 그러나 일각에서 주장하는 것처럼 이것이 중국이 미국을 추월하고 세력 전이가 발생할 것임을 의미하지는 않는다. 오히려 중국의 미국 전문가들은 중국이 한동안 미국에 비해 지속적으로 열세에 놓일 가능성을 강조한다. 베이징대 왕지쓰 교수는 중국이 가치관의 응집력, 안정되고 성숙한 법치, 기술 및 제도적 혁신 능력, 강력한 시민사회 수준 등에서 여전히 미국에 뒤처져 있다고 평가한다.¹¹⁴⁾ 푸단대 우신보(吳心伯) 교수 또한 중국이 총체적 역량 면에서 장기간 열세에 있을 것으로 전망했다.¹¹⁵⁾ 특히 앞서 언급한 것처럼 중국이 부패, 고령화, 불평등

113) 세력 전이에 관한 연구에 따르면, 대략적 균형은 신흥 강대국이 국력 면에서 기존 패권국 국력의 80% 정도에 도달함으로써 잠재적 도전자로 등장하는 것으로 규정된다. Ronald L. Tammen et al., *Power Transitions* (New York: Seven Bridges Press, 2000) 참조.

114) 王缉思, “特朗普的对外政策与中美关系,” 『当代美国评论』, 2017年 第1期, pp. 1~11, 122.

과 같은 내적 장애요인을 극복할 수 있을가에 대한 변수 또한 여전히 남아 있다.

종합하자면 중국은 2030년경까지 미국과 국력 격차를 대폭 축소시키겠지만 미국을 추월하기는 어려울 것으로 전망된다. 예를 들어, 중국은 고령화로 인해 노동력 감축이라는 문제에 직면할 수 있다. 한 보고서는 중국의 노동력이 2016년에 9억 9,400만 명으로 정점에 달했으며 2030년에는 9억 6,100만 명으로 감소할 것이라 전망했다.¹¹⁶⁾ 이는 중국의 성장률이 추가적으로 감소함에 따라 중국이 미국의 경제 규모를 추월하는 시간이 늦춰질 가능성을 시사한다. 설령 중국이 경제 규모에서 미국을 추월하고 또 일부 전망에서처럼 구매력 기준으로 미국 경제를 크게 앞선다고 해도 질적인 측면에서는 여전히 미국에 뒤질 가능성이 크다. 2032년 중국이 미국을 제치고 최대 경제국으로 등장할 것임을 전망하는 한 보고서는 1인당 소득 기준에서 중국이 미국과의 격차를 메우는 데 30년 이상이 걸릴 것으로 추정했다.¹¹⁷⁾

경제 외적 분야에서도 미중 간 격차는 더욱 두드러질 것이다. 중국은 국경과 영유권 분쟁, 에너지 수입의존도, 방어망의 취약성과 같은 문제를 안고 있다.¹¹⁸⁾ 국제기구 또한 계속해서 미국의 지배 아래 남을 가능성이 크다. 여기에 더해 중국이 사회체제의 독자적 특성을 강조하면서 민주주의와 인권을 보편적 표준으로 간주하는 많은 국가들과 잠재적 또는 현재적 긴장관계도 지속될 가능성이 크다.

115) 吴心伯, “美国对华政策进入新阶段,” 『环球时报』, 2018.4.24., <<http://opinion.huanqiu.com/hqpl/2018-04/11904842.html>> (검색일: 2018.9.18.).

116) National Intelligence Council, “Global Trends 2030: Alternative Worlds,” December 12, 2012, <<https://publicintelligence.net/global-trends-2030/>> (Accessed September 18, 2018).

117) Centre for Economics and Business Research, “World Economic League Table 2015,” December 26, 2014, <<https://cebr.com/reports/world-economic-league-table-2015/>> (Accessed September 18, 2018).

118) Lowy Institute, “Asia Power Index 2018”.

다시 말해 중국의 권위주의 체제는 국제사회에서 중국에 대한 비판과 의구심을 촉발시킬 것이고, 중국은 소프트파워가 취약해질 수밖에 없을 것이다. 이러한 현실을 인정하듯 중국공산당 또한 2035년까지 ‘사회주의 현대화의 기본적 실현’을 목표로 설정했다. 그 내용을 살펴보면 큰 폭의 경제력과 과학기술력 신장과 중산층 비중 확대를 주요 목표로 삼고 있다. 종합국력과 국제적 영향력에서 선두권 국가가 되겠다는 목표는 2050년경에 이르러서야 달성할 수 있을 것으로 제시됐다.¹¹⁹⁾ 이러한 사실은 미국과의 국력 격차로 인해 중국은 세계를 지도할 능력이 부족하고, 미국의 지위를 대체하는 것 또한 상상하기 어렵다는 주장의 근거로 이어진다.¹²⁰⁾

물론 미국과 중국 간 국력 격차 축소에 따라 중국에서 양강 또는 양극체제의 출현 가능성이 제기된 것이 사실이다. 이러한 목소리는 중국의 유명한 강경론자인 옌쉐통에 의해 가장 먼저, 그리고 가장 분명하게 제기되었다. 그는 2011년 이미 단극체제가 약화되고 양극화 추세가 나타나기 시작했다는 점을 지적했다. 즉, 과거 미국이 유일한 초강대국이고 나머지 강대국들이 격차를 두고 존재하는 일초다강(一超多强)체제가 중국의 부상으로 인해 미국과 중국이 초강대국으로서 다른 강대국과 격차를 유지하는 양초다강(两超多强)체제로 이행하고 있다는 주장이었다.¹²¹⁾ 이는 중국의 공식적 입장인 다

119) 习近平, “决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利: 在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告,” 『人民日报』, 2017.10.28.

120) 陈定定, “世界的领导权将是多元的,” 『环球时报』, 2017.11.23., <<http://opinion.huanqiu.com/hqpl/2017-11/11394509.html>> (검색일: 2018.9.19.).

121) 阎学通, “一超多强开始向‘两超多强’演变,” 『环球时报』, 2011.12.30., <<http://opinion.huanqiu.com/1152/2011-12/2313232.html>> (검색일: 2018.9.19.). 한편 그는 2017년에는 향후 5-10년 내에 G-0 시대로 진입할 것으로 예측한 바 있다. “Yan Xuetong on How Germany and China Should Rethink the Global Order,” *The Diplomat*, December 6, 2017, <<https://thediplomat.com/2017/12/yan-xuetong-on-how-germany-and-china-should-rethink-the-global-order/>> (Accessed September 19, 2018).

극화 추세와 배치되는 것이었다.

이후 중국에서 양초다강 가능성에 대한 목소리는 점점 커지기 시작했다. 푸단대 송귀유(宋国友) 교수는 2030년 ‘양초다강’ 구도가 자리를 잡게 될 것이라 주장했다. 중국이 경제력에서 미국을 추월할 것이고, 증대된 경제력이 군사·정치·외교·소프트파워의 제고로 이어질 것이라는 내용이다. 물론 중국이 GDP에서 미국을 추월한다는 그의 주장이 곧 전체 실력, 또는 종합국력에서 미국을 추월한다는 의미가 아님을 그도 인정한다. 특히 군사력에서는 여전히 격차가 존재할 것이다. 또한 그는 2030년 미중 사이의 경제적 상호의존에서도 대칭성이 증대될 것이라 전망했다. 즉, 미국의 교역에서 중국의 비중이 20%를 넘어설 정도로 크게 증대되어 미국의 최대 교역국이 될 것이며 중국의 대미투자액도 미국의 대중투자액을 넘어설 것이라는 주장이다.¹²²⁾ 트럼프 행정부에 의해 촉발된 무역분쟁으로 어려움을 겪고 있는 현재 중국의 처지와는 다소 거리가 큰 전망이다.

실제로 2018년 들어 엔쉐통은 자신의 예측을 다소 조정했다. 기본적으로 그는 2023년까지 세계의 양극화 가능성이 크다는 입장은 계속해서 유지했다. 즉, 미중 양국과 나머지 강대국 사이의 격차는 더욱 벌어질 것이고 이에 따라 다른 강대국들은 미중 사이에서 선택을 하게 될 것이라는 주장이다. 그러나 그는 중국이 10년 내에 미국과 어깨를 나란히 하는 것은 불가능하며, 양국 간 격차가 한동안 계속될 가능성을 제기함으로써 이전과 달라진 입장을 보였다. 이에 대한 근거로 그는 중국의 종합국력 증가폭이 감소하기 시작했으며 향후에도 추가적으로 완화될 가능성을 배제하기 어렵다는 사실을 들었다.¹²³⁾

122) 宋国友, “中美关系与2030年世界秩序的不确定性,” 『人民论坛·学术前沿』, 2017, 8(上).
(<http://www.rmlt.com.cn/2017/0918/496231.shtml>) (검색일: 2018.6.1.).

123) 阎学通, “台湾分离主义将是未来中美关系最大的危机,” 『参考消息网』, 2018.6.24.,
(<http://ihl.cankaoxiaoxi.com/2018/0624/2283566.shtml>) (검색일: 2018.8.20.).

이상의 논의는 2030년경 국제체제 구조에 발생할 변화가 세력 전 이라기보다 세력 분산의 형태를 띠 가능성에 염두에 둔 가설이다. 새로운 패권이 등장하기보다는 여러 국가로 힘이 분산되는 변화가 발생할 가능성이 있다. 이는 2012년 발표된 미국 NIC의 보고서(“Global Trends 2030: Alternative Worlds”)에서도 분명하게 드러난 바 있다. 동 보고서는 2030년 특정 국가가 미국의 세계적 리더십을 대체 하기보다는 어떤 국가도 패권 지위를 차지하지 못하는 다극세계가 될 것이라고 밝혔다. 비록 보고서가 현재 중국의 국력이 예상보다 더 빠르게 성장하고 있다고 표명함으로써 자신들의 기존 보고서가 변화의 속도를 과소 평가했음을 인정했지만, GDP·인구 규모·군사력·기술 등으로 구성된 과거 지표에 위생·교육·거버넌스를 포함시킨 새로운 국력지표를 활용할 경우 중국의 국력은 2030년에도 미국보다 4~5% 포인트 뒤처질 것으로 제시했다.¹²⁴⁾

이처럼 미국이 패권 유지에 어려움을 겪고 중국 또한 미국을 대신 하여 패권체제를 구축할 국력을 확보하지 못한 상황에서 양국관계는 미중 간 국력 대비라는 구조적 요인 외에 미국과 중국 스스로의 선택에도 영향을 받을 것이다. 따라서 다음 절에서는 양국의 선택에 영향을 끼치는 다양한 요인들을 살펴보고자 한다.

124) National Intelligence Council, “Global Trends 2030: Alternative Worlds,” December 12, 2012, <<https://publicintelligence.net/global-trends-2030/>> (Accessed September 18, 2018).

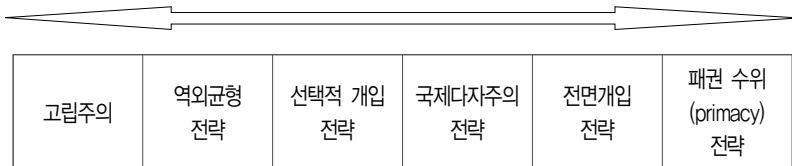
2. 2030년 미중관계에 대한 미국 변수

가. 국내정치적 요인

미국의 대중국 전략은 미국의 세계전략 및 외교안보전략, 동아시아 전략과 궤를 맞추어 진행되어 왔다. 특히 중국의 부상 이후 중국에 대한 미국의 인식, 중국에 대한 전략이 어떻게 지속적으로 변해왔고 어떠한 국내정치 변수들이 미국의 대중전략에 영향을 미쳤는지를 살펴보는 것이 중요하다.

냉전 종식 이후 미국의 대중전략에 영향을 미친 가장 큰 변수 두 가지는 테러의 발발과 중국의 부상이다. 1990년대 미국 외교전략의 축이 몰락한 공산권에 대한 확대와 개입 및 관여였다면 21세기 들어서는 9·11 테러 이후의 외교안보전략과 가시화된 중국의 부상에 초점이 맞춰졌다. 9·11 테러 직후 부시 행정부는 미국 외교안보전략의 핵심을 지구적 대테러전쟁으로 삼았다. 아프가니스탄과 이라크에서 전쟁을 벌이면서 미국 본토 안보에 위협이 될 수 있는 테러 세력을 근절하고, 이들에게 은신처와 지원물자를 제공하는 반미 국가들을 응징하는 것이 미국 외교전략의 주된 목적이었다. 이 과정에서 중국은 미국의 대테러 전쟁 수행에 중요한 파트너였고 미국과의 전략협력을 도모하는 것이 먼저였다.

〈그림 Ⅲ-1〉 미국의 지구적 안보 대전략



자료: 연구진 작성

미국 전략의 지리적 축은 중동으로 옮겨져 이란과 이라크를 북한과 더불어 ‘악의 축(an axis of evil)’ 국가로 명명하고 테러집단에 대한 공격을 지속하였으며, 지구적 동맹체제의 변환을 추구하는 과정에서 동아시아 동맹 역시 영향을 받았다. 중국은 해외 테러집단의 직접적 표적이 되지는 않았으나, 국내 분리독립 세력이 존재하고 특히 신장(新疆) 지역의 이슬람 반정부세력이 존재하는 가운데 미국의 대테러 전쟁과 이익을 같이 하는 부분이 있었다. 또한 지구적 차원에서 책임지는 강대국으로 미국이 수행하는 대테러 전쟁에 일정한 역할을 하는 것을 스스로의 이익으로 간주하였다. 이 과정에서 부상하는 중국에 대한 미국의 견제는 크게 작동하지 않았고 오히려 한미 동맹과 미일동맹의 유연화 전략을 통해 대테러 전쟁 수행에 효과적인 동맹체제를 마련하고자 하였다.

미국 대테러 전쟁의 정당성과 효율성이 크게 악화된 것은 부시 행정부 말기에 들어서였다. 2006년 중간 선거에서 패한 부시 행정부는 영향력이 약해졌고, 결국 2008년 경제위기 이후 미국의 대테러 전쟁의 움직임은 둔화되었다. 이 당시 경제위기를 겪으며 중국의 경제력은 본격적인 정치적, 외교적 힘으로 전환되기 시작했고 중국은 소위 G2 국가로 국제경제기구에 본격적으로 참여하며 지구적 세력으로 부상하였다.

이후 출범한 오바마 정부는 대테러전쟁과 중국, 러시아, 인도 등 부상하는 세력들과의 전략적 관계 설정에 균형을 취하고자 하였다. 테러전쟁을 수행하면서도 중동 국면에서 점차 후퇴하고 경제발전과 중국의 부상이 빠르게 일어나고 있는 아시아로 전략의 중심을 전환하고자 하였다. 이러한 구상에서 비롯된 것이 소위 ‘재균형 전략’과 ‘아시아 중시 전략’이었다. 오바마 정부 2기에 들어서면서 다시 중동 정세가 어지러워지고 러시아의 크림반도 병합 등 아시아 이외의 지

역에서 많은 일들이 벌어지면서 아시아에 정책 자원을 온전히 집중하지는 못했지만, 당시에도 여전히 중국의 부상에 대해서는 큰 관심을 가지고 있었다.

트럼프 대통령은 대통령 선거 당시 미국의 이라크 개입을 비판하면서 대테러 전쟁에서 미국이 철수해야 한다고 주장했다. 그러나 트럼프 정부 등장 이후 테러는 여전히 미국의 중요한 안보위협이었으며 트럼프 정부는 이라크, 아프가니스탄 등 테러 발생 지역에서 지속적인 군사개입을 할 수밖에 없는 상황에 있다. 특히 시리아 문제가 지속되는 중동에서 러시아의 강력한 개입이 계속되고 있었고, 트럼프 대통령은 시리아에 대한 폭격으로 외교정책을 시작한 바도 있다. 트럼프 정부는 백악관이 발행한 『국가안보전략서』, 국방부의 『국방전략』, 그리고 『핵태세 검토보고서』 등을 통해 테러집단이 여전히 중요한 안보위협이라고 상정하고 있다.¹²⁵⁾ 과거 테러집단의 핵무기 취득이 미 본토 위협의 중요한 고려사항이었다면, 현재는 소위 4차 산업혁명과 관련된 기술의 발달로 테러집단 역시 다양한 군사기술을 사용하고 있다는 점에 주목하고 있다. 최근에는 드론을 통한 이슬람 국가(IS)의 공격도 나타난 바 있기 때문에 미국은 향후 테러집단의 동향에 따라 대테러 전쟁의 대응 정도를 결정할 것이다. 한편 중국의 대외전략 역시 이미 지구적 차원으로 확장되고 있으며, 앞으로 테러상황의 변화에 따라 미중관계도 협력과 갈등을 반복할 수 있다.

미국의 대테러 전쟁이 21세기 초외교안보적 우선과제였다면 2008년 글로벌 경제위기 이후 미중관계는 또 다른 외교안보전략의 축이 되었다. 경제위기 이후 중국은 미국의 지구적 리더십이 약화되고 미

125) US Department of Defense, "Summary of the National Defense Strategy Sharpening the American Military's Competitive Edge," January 2018, <<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>> (Accessed August 1, 2018).

국식 자본주의가 모순을 드러냈다고 간주하여 공세적인 외교정책을 추구한 바 있다. 2009년을 거치며 미중관계가 악화되는 가운데, 미중은 점차 다양한 상황 속에서 관계 유지의 필요성을 절감하게 되었다. 2012년 시진핑 당시 부주석이 제창한 강대국 간 ‘신형 대국관계’를 오바마 대통령이 수용함에 따라 2013년 6월 미중 정상회담에서 미중 간의 전략적 협력에 대한 논의는 더욱 강화되었다. 두 정상은 미국이 아시아태평양 세력이라는 사실을 인정하는 동시에 중국의 부상이 미국과 동아시아 국가들의 이익에 부합된다는 점을 선언하고, 양국의 핵심이익 존중과 상호호혜(win-win)정책 추구를 핵심으로 하는 신형 대국관계를 천명하기에 이르렀다. 이러한 배경에는 미국의 동아시아 중시 정책, 경제위기 이후 미중 경제관계의 강화, 오바마 대통령이 추구했던 환태평양경제동반자협정(TPP)을 통한 동아시아 국가들과의 전략적 경제관계 설정 등의 목적이 깔려 있었다.

이때까지 미국의 대중전략은 중국을 전략적 경쟁자나 잠재적 위협으로 간주하고 특히 미국의 대통령 선거과정에서 중국을 강하게 비판하는 경향을 띠었지만, 막상 행정부 차원의 미중관계에서는 양자의 공동이익을 도모하는 모습을 보였다. 그러나 오바마 정부하에서도 신형대국관계가 결국은 중국의 핵심이익을 보장하는 정책에 불과했으며, 미국은 좀 더 강력한 중국견제 정책을 추진해야 한다는 공화당 중심의 전략적 견해가 강화되고 있었다.

오바마 정부에 이어 등장한 트럼프 대통령은 미국 경제 악화, 중산층 몰락, 빈부격차 심화, 국제무역에서 미국의 열위 등을 문제삼으며 미국 우선주의(America First)를 주창하는 새로운 전략 노선을 내세우고 있다. 지구적 대전략의 측면에서 오바마 정부의 전략을 선택적 개입전략이라고 한다면, 트럼프 정부는 기본적으로 우세전략을 추구하면서 미국의 국익에 관계되지 않는 사안에서는 후퇴하

는 고립주의 전략을 동시에 추구하고 있다. 또한 트럼프 정부는 자유주의 질서의 유지에 일관된 입장을 취하지 않고 있으며 기존의 미국 중심 규범을 무시한다는 점에서 과거 21세기 초 부시 행정부와도 구별된다. 트럼프 정부는 자유무역 대신 보호주의와 이른바 공정무역을 강조하면서 기존의 자유무역협정들을 심하게 비판하거나 무효화하고 무역 상대국들에 보호주의 무역조치를 적용하고 있다. 이러한 정책은 주류정치인이 아닌 트럼프 대통령 개인의 성향이 반영된 것이기도 하지만, 그간 미국 경제의 성장이 지지부진하고 빈부격차가 확대된 구조적 요인을 담고 있는 만큼, 트럼프 대통령의 임기가 다하더라도 트럼프주의는 지속될 것이라는 전망을 낳고 있다.

트럼프 정부의 외교안보전략을 명확히 정의하기는 어렵다. 혹자는 고립주의 전략이라고 하기도 하고 혹자는 비자유주의 패권(illiberal hegemony) 전략이라고도 한다.¹²⁶⁾ 고립주의 전략은 개입의 비용을 줄이기 위해 최대한 소극적 외교정책을 펴는 것인데 반해, 비자유주의 전략은 미국의 이익을 위해서 강력한 개입을 하되 자유주의 규범을 도외시하는 것이다. 만약 미국이 고립주의 전략으로 회귀한다면 중국의 영향력을 인정하는 것이 되고 중국과 다자주의 무대에서 최소한의 협력을 하며 자국의 이익만을 추구할 수도 있다. 반면 비자유주의 패권을 강화한다면 중국과 다양한 측면에서 갈등을 빚으며 기존의 규칙 기반 외교의 특성이 상당히 훼손될 것이다. 향후 트럼프 정부하의 외교정책은 앞으로 미국에 대한 평가와 트럼프주의의 기반이 될 미국 경제의 향방이 중요한 요소가 될 것이다.

트럼프 정부가 추구하는 미국 우선주의의 주요 대상 국가는 중국이다. 미국의 대중 무역적자가 2016년 기준 3,470억 달러에 이르자

126) Barry R. Posen, "The Rise of Illiberal Hegemony: Trump's Surprising Grand Strategy," *Foreign Affairs*, March/April 2018, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-02-13/rise-illiberal-hegemony>> (Accessed August 1, 2018).

미국은 중국을 ‘불공정 무역국’으로 지칭하며 관세 보복을 시행하려고 하고 있고 환율조작국으로도 예의주시하고 있다. 한편 중국은 국가가 주도하는 대미 직접투자를 행하고 있기 때문에 미국 자산에 대한 제재 정책은 더욱 가시화되고 있다. 이러한 상황에서 중국은 비단대선 과정 때뿐 아니라 트럼프 정부의 임기 동안 지속적으로 미국의 전략적 경쟁국이자 위협 세력으로 인식되고 있어 미중관계에 미국 국내정치 요인이 많은 영향을 미치고 있는 실정이다. 트럼프 정부의 대중전략과 동아시아 국가들에 대한 미국 우선주의 전략은 궤를 같이 하고 있다. 미국은 경제 부문에서는 동아시아 동맹국들에게도 미국 우선주의를 주문하고 있고, 동맹 분담금 부담에서도 강한 입장을 내세우고 있다.

미국의 대중전략은 미국이 추진하는 지구적, 지역적 전략과도 밀접하게 관련되어 있을 뿐 아니라 미중 양자관계를 바라보는 전략적 인식에도 크게 영향을 받고 있다. 중국의 위협을 강조하는 현실주의자들은 중국이 부상함에 따라 궁극적으로 미국과의 전략적 충돌과 대결이 불가피하다고 보고 있다. 양자 간의 핵심이익이 공유되기는 어려우며, 중국은 경제적 발전과 더불어 군사적으로도 더욱 팽창하고 있고, 나아가 동아시아에서 자국의 이익을 확산하려 할 것이라고 본다. 중국의 전략적 확대는 필연적으로 미국의 핵심이익과 충돌하게 되고 결국 미중관계는 대결로 화할 것이라는 견해다.¹²⁷⁾ 현재의 협력은 장래의 대결을 위한 일종의 준비 단계인데, 여기서 미국은 중국에 상대적 이익을 더 많이 허용해서는 안 된다는 주장도 담고 있다. 아울러 중상주의적, 지경학적 경제관계를 강조하고 동아시아 국가들에 대한 외교경쟁을 강하게 펼치면서 군사적 우위를 지속하

127) Timothy R. Heath and William R. Thompson, “Avoiding U.S.-China Competition Is Futile: Why the Best Option Is to Manage Strategic Rivalry,” *Asia Policy*, vol. 13, no. 2 (April 2018), pp. 91~120.

라는 전략적 대안을 제안한다.

반면 미국이 유지하는 자유주의 패권 질서하에 중국이 편입될 것으로 보는 자유주의 시각도 존재한다. 중국의 경제적 성장이 미국이 주도하는 자유주의 국제경제의 틀 속에서 이루어졌고 중국의 내부 변화도 꾸준히 추진되어 온 만큼 미중이 완전한 대결로 갈 가능성은 상대적으로 적다는 입장이다. 중국이 공산주의 경제체제를 탈피하여 사실상 ‘시장 사회주의’를 통해 자본주의에 상당히 근접해 있으므로, 향후 미중 간 경제관계를 유지하고 미국 주도의 국제경제제도에 중국이 더욱 밀접하게 편입된다면 규범과 규칙에 기반한 국제질서에 중국이 온전히 순응할 것이라고 보는 입장이다. 또한 이 과정에서 중국의 국력이 성장하더라도 미중 간의 협력 가능성은 크다고 본다. 자유주의 이론가들이나 오바마 행정부 당시 아시아 중시전략을 추진했던 미국의 관료들이 이러한 입장을 견지하고 있다.

그러나 미국과 중국 모두 과거 어느 국가들과는 다른 예외주의적 국가들이기 때문에 미래를 쉽게 예단하기는 어렵다는 견해도 존재한다. 과거 근대 국제정치하에서 세력 전이는 주로 유럽 국가들 간에 이루어졌지만, 지금의 상황은 비유럽 국가인 미국과 비서구 국가인 중국 간의 세력 대결이다. 양국 모두 독특한 과거를 가지고 있는 초강대국이며, 각자 미래에 대해 자국 중심의 세계관을 가지고 있다. 미국과 중국의 국내 정치체제 및 세계관, 민족주의와 문명관은 다른 어느 국가들과도 비교할 수 없는 독특한 것이므로 과거에서 추출된 이론에 기대어 미중관계의 미래를 예측하기는 매우 어렵다는 것이다. 특히 양국 간의 정체성이 상호 관계 속에 긍정적 혹은 부정적으로 발전할 소지를 모두 가지고 있어 더욱더 예측이 어렵다고 본다. 따라서 실천 속에서 불확실한 미래 관계를 예상하며 신중하게 접근해야 한다는 전략적 견해도 존재한다.

〈표 III-1〉 미중관계에 대한 이론적 견해¹²⁸⁾

이론	낙관론	비관론
자유주의	경제적 상호의존, 제도화, 중국의 장기적 민주화에 기초한 미중관계 낙관론	중국 권위주의 정권의 지속, 미국의 팽창적 자유주의 등에 기초한 미중관계 비관론
현실주의	중국의 국력이 한계가 있으며 중국의 목적 역시 제한적이라는 점에서 낙관론	중국의 국력이 강화되고 전략적 목적 또한 확대되고 있다는 점에서 미중 간 안보딜레마를 비관적으로 보는 견해
구성주의	정체성, 전략 문화, 규범 등의 요소가 점차 미중 간 협력적으로 변화될 것이라는 낙관론	미중 간의 정체성 대립이 강화되어 미중관계 전반이 악화될 것으로 보는 비관론

자료: 연구진 작성.

행정부 차원에서 미국의 대중전략에 대한 시각 역시 몇 가지로 대별된다. 예를 들어 오바마 행정부 당시 커트 캠벨(Kurt Campbell) 아태차관보는 미국의 아시아정책 그룹을 크게 4가지로 분류한 바 있다. 즉 ‘중국우선론자(the China First School)’, ‘쌍무적 동맹론자(the bilateral alliance school)’, ‘중국위협론자’(the China threat school)’, ‘초국가적 도전론자(the transnational challenges school)’ 등이다.¹²⁹⁾ 두 번째와 세 번째 그룹은 ‘현실주의’ 그룹인 반면 첫 번째와 네 번째 그룹은 자유제도주의 그룹이라고 하겠다. 그러나 이러한 분류는 트럼프 정부하에서 그대로 적용되기 어렵다. 트럼프 정부의 국무부는 이전과 달리 트럼프 대통령의 영향을 강하게 받고 있으며, 중국에 대한 관여론자들의 입지도 크게 약화되었기 때문이다. 현재의 대중전략은 대중견제의 큰 기조하에 미중 양자관계에서 강력한

128) Aaron L. Friedberg, “The Future of U.S.-China Relations: Is Conflict Inevitable?,” *International Security*, vol. 30, no. 2 (Autumn 2005), p. 39 참조.

129) Kurt Campbell, *The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia* (New York and Boston: Twelve, 2016).

대중견제를 추구하는 양자적 대중견제전략과 동아시아 및 지구전략의 차원에서 자유주의 제도 강화와 기존 동맹 중시 등 주류 전략가들의 장기적, 다자적 대중전략 정도로 구별할 수 있다. 후자의 전략가들은 전자에 해당하는 트럼프 정부의 전략을 비판적으로 보지만 대중견제의 필요성이 존재한다는 점에서 큰 틀의 합의를 보이고 있다.

미국의 대중전략을 결정하는 것은 행정부뿐 아니라 다양한 사회세력들의 이익관계에 영향을 받기도 한다. 행정부는 안보전략에 예민한 반응을 보이며 미중관계를 조율하지만, 미국의 경제행위자들은 이미 중국과 경제적으로 상당히 밀접한 관계에 있으므로 협력을 보다 중시하고 있다. 이 때문에 대중 경제전략을 두고 미국 내에서 강은 의견이 갈등을 빚고 있는 것도 사실이다. 트럼프 정부 내 대중 경제압박이 향후 미중관계를 위해 반드시 필요하다고 보는 강경파가 존재하는가 하면, 중국을 점차 자유주의 규범에 편입시키는 목표로 접근해야 한다는 온건파도 존재한다. 이는 단순히 무역에 국한된 문제가 아니라 중국이 강력하게 추진하고 있는 ‘중국제조 2025’를 비롯해 중국의 기술 민족주의가 어떠한 방향으로 흘러갈 것인가와도 관련된다. 중국은 결국 미국의 패권에 도전할 것이므로 4차 산업혁명 추진에 발판이 되는 ‘중국제조 2025’ 등의 노력을 좌절시켜야 하며, 특히 그 기반이 되고 있는 지적재산권 위반 등 중국의 관행을 이 기회에 철저히 봉쇄해야 한다는 목소리가 힘을 얻고 있다.

한편, 미중 무역전쟁으로 미국 내 피해를 보는 분야와 국민들이 등장하고 있다는 사실도 간과할 수 없다. 중국 상품에 대한 관세부과로 전반적인 물가 상승을 느끼는 일반 국민은 물론, 대중수출 산업에 종사하는 농업 등의 분야를 비롯해 미국의 대중 투자기업 역시 어려움을 겪고 있다. 중국 주재 미국 상공회의소의 최근 조사에 따르면 중국에 투자하고 있는 기업 430여 기업의 3분의 2가 트럼프

대통령의 대중 관세 부과로 어려움을 겪고 있다고 토로한 것으로 나타났다.¹³⁰⁾ 중국이 미국 기업의 활동에 다양한 제약을 가하고 있기 때문이다. 경제행위자들의 이해관계는 미국 정부와는 궤를 달리하는 것으로, 이들은 미중 경제관계의 발전과 미중 경제전쟁의 조속한 종식을 원하고 있다.

중국 또한 대미 경제관계를 중요하게 생각하여 미국의 대중 관세 부과와 관련해 타협점을 모색하고 있다. 이 과정에서 양보와 협력이 도모된다는 점에서 현실주의 관점에서만 미중관계를 예단하기는 어렵다. 따라서 결국 경쟁과 협력 관계를 어떠한 시간과 기준에서 조합하고 이를 주도하는 세력을 어떻게 만들어 가는지가 중요한 문제라고 하겠다.

나. 상호의존과 세계화

미중 간 상호의존관계는 중국의 부상과 더불어 지속되고 있는 현상이다. 한편으로는 상호의존이 심화되면 한편으로는 양국 간 이해관계가 긴밀히 연결되어 평화이익이나 상업적 평화의 요인이 강화되기도 하지만, 동시에 서로에 대한 취약성(vulnerability)이 증가하여 지경학적 수단이 사용되기도 한다. 또한 상호의존이 자동적인 이익조화로는 이어지지 않기 때문에 미중 양국은 WTO와 같은 국제적 경제규범에 의존하기도 하고 2+2 전략, 경제대화과 같은 양자 메커니즘에 의존하기도 하며, 다양한 동아시아 경제제도 속에서 협력을 논의하기도 한다. 그러나 경제적 상호의존은 쉽게 정치화, 안

130) Danielle Paquette “US companies in China are suffering in trade war, survey says,” *Washington Post*, September 13, 2018, <https://www.washingtonpost.com/world/us-companies-in-china-are-suffering-in-trade-war-survey-says/2018/09/13/ee83c75e-b70c-11e8-b79f-f6e31e555258_story.html?utm_term=.a76bd0b9ec2f> (Accessed October 1, 2018).

보화(securitization)되어 중상주의적 관점에서 논의되기 때문에 미래를 예측하기는 쉽지 않다.

미중 양국 간 상호의존 추세의 강화는 분명해 보인다. 양국의 무역 규모는 1985년부터 2014년 사이 무려 7,551% 증가한 5,900억 달러에 달하며, 중국과 미국은 서로가 이미 세계 최대의 무역상대국이다. 미국의 대중무역은 전체 교역 중 14% 가량을 차지하며 꾸준히 증가하는 추세이고, 중국의 대미무역도 전체 교역의 약 14%를 차지하는 등 무역에서 양국의 상호의존 정도는 상당히 대칭적이고 안정적인임을 알 수 있다. 한편, 양국에는 상대국과의 교역을 선호하는 이익집단이 자리하고 있음에도 주목해야 한다. 미국의 경우 농업이 대표적이다. 중국은 미국 농산물 수출의 20%를 차지하는 최대 시장이고 그 규모도 300억 달러에 달해 중국의 시장개방 및 수출에 관한 강력한 이익집단이라 할 수 있다. 이와 함께 중국에 직접 투자하고 있는 미국의 다국적 기업 역시 강력한 평화이익을 가진 세력이다.

〈표 III-2〉 2018년 미국의 대중무역수지

(단위: 백만 달러)

월별	수출	수입	수지균형
1	9,835.3	45,788.0	-35,952.8
2	9,806.1	39,067.6	-29,261.5
3	12,382.1	38,256.7	-25,874.6
4	10,268.0	38,230.0	-27,962.0
5	10,610.8	43,797.4	-33,186.6
6	11,115.6	44,599.5	-33,483.8
7	10,261.7	47,096.0	-36,834.3
8	9,294.3	47,863.9	-38,569.6
9	9,789.1	50,032.1	-40,243.0
10	9,130.5	52,233.0	-43,102.5
합계	102,493.5	446,964.2	-344,470.7

자료: United States Census Bureau, <<https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>> (Accessed December 10, 2018).

〈표 III-3〉 2017년 미국의 대중무역수지

(단위: 백만 달러)

월별	수출	수입	수지균형
1	9,961.1	41,343.1	-31,382.0
2	9,735.8	32,804.3	-23,068.5
3	9,719.2	34,186.9	-24,467.8
4	9,805.7	37,465.6	-27,660.0
5	9,862.2	41,783.1	-31,920.9
6	9,717.4	42,289.2	-32,571.7
7	9,979.1	43,589.2	-33,610.1
8	10,828.3	45,817.8	-34,989.4
9	10,911.7	45,429.7	-34,518.0
10	12,963.4	48,167.7	-35,362.8
11	12,765.0	48,127.8	-35,362.8
12	13,644.8	44,465.7	-30,820.9
합계	129,893.6	505,470.0	-375,576.4

자료: United States Census Bureau (<https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>)
(Accessed September 18, 2018).

〈표 III-4〉 2016년 미국의 대중무역수지

(단위: 백만 달러)

월별	수출	수입	수지균형
1	8,202.8	37,145.8	-28,943.0
2	8,070.1	36,081.8	-28,011.7
3	8,916.3	29,827.3	-20,911.1
4	8,672.7	32,929.3	-24,256.5
5	8,539.9	37,524.3	-28,984.5
6	8,838.8	38,556.1	-29,717.3
7	9,128.1	39,460.8	-30,332.6
8	9,370.4	43,220.1	-33,849.7
9	9,520.0	42,028.2	-32,508.2
10	12,598.6	43,798.3	-31,199.7
11	12,039.5	42,605.4	-30,565.9
12	11,648.3	39,364.5	-27,716.2
합계	115,545.5	462,542.0	-346,996.5

자료: United States Census Bureau, (<https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>)
(Accessed September 18, 2018).

〈표 III-5〉 2015년 미국의 대중무역수지

(단위: 백만 달러)

월별	수출	수입	수지균형
1	9,459.2	38,589.7	-29,130.5
2	8,754.6	31,564.0	-22,809.4
3	9,886.5	41,136.9	-31,250.4
4	9,279.9	36,121.4	-26,841.5
5	8,749.8	39,082.0	-30,332.2
6	9,615.8	41,453.8	-31,838.1
7	9,505.2	41,215.1	-31,709.9
8	9,183.5	44,138.1	-34,954.6
9	9,419.4	45,725.0	-36,305.5
10	11,324.9	44,309.9	-32,985.1
11	10,603.6	41,884.8	-31,281.2
12	10,091.1	37,981.0	-27,889.9
합계	115,873.4	483,201.7	-367,328.3

자료: United States Census Bureau (<https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>)
(Accessed September 18, 2018).

한편, 양국의 무역 추이를 살펴보면 미국에서 대중 수출이 차지하는 비중은 2015년 7.7%로 2000년 대비 5.5% 상승에 그친 반면, 미국의 수입에서 중국이 차지하는 비중(중국의 대미수출)은 20.8%로 2000년 대비 12.4% 상승하여 중국의 대미수출이 훨씬 빠른 속도로 증가하였다. 이와 함께 미국의 대중 무역역조 규모는 지속적으로 증대되어 1998년 570억 달러에서 2015년 3,673억 달러로 불어났고 2015년 이후 2017년에는 3,755억 달러까지 지속적으로 확대되었는데, 이는 미국 전체 무역적자의 40%를 상회하고 있어 양국 간 무역마찰의 원천이 되고 있다. 이런 이유로 미국 내에서는 중국의 불공정무역이 미국의 제조업과 일자리를 뺏고 있다는 정치적 목소리가 높아졌고, 위안화와 달러화 사이의 환율 조정 등 다양한 대중압박을 통해 무역역조를 시정해야 한다는 목소리가 대두되어 왔다. 대표적으로 트럼프 대통령은 지난 대선 유세 기간 대미수출로 대표되는 중

국의 '경제적 성공'으로 인해 미국 노동자의 일자리가 희생되고 제조업이 붕괴되었다는 주장을 정치적으로 쟁점화하는 데 성공하여 집권할 수 있었고 이후 중국에 대해 다양한 무역압력을 시사해 왔다.

아울러 중국의 경제발전은 직접 투자에 의해 이루어졌으므로 미중 간 투자관계 역시 눈여겨 볼 필요가 있다. 중국은 세계 제2의 FDI 유치국으로서, 이 중 절반 이상은 미국 다국적기업에 의한 투자이다. 2012년 미국의 대중 FDI는 전체 투자액의 25%를 차지하고 있으며 미국의 동맹국인 일본과 한국 등을 포함하면 무려 57%에 달한다. 급증하는 중국의 대미 직접투자 역시 미국의 주요 관심사이다. 게다가 중국의 투자는 중국 정부의 후원하에 전략적으로 이루어지고 있기 때문에 미국은 핵심 자산과 주요 기술의 중국 유출을 우려하고 있다. 또한 산업 스파이나 사이버 간첩 등 불법적 경제 행위에 대해서도 경계심을 높이고 있다.

미중 간 금융의 상호의존도도 매우 긴밀하다. 중국의 대외자산 가운데 66%를 차지하고 있는 외환보유고 중 상당 부분은 미국 국채이다. 미국 재무부 자료에 따르면, 중국이 보유한 미국 국채는 2018년 8월 기준으로 1조 1,650억 달러, 2018년 10월에는 1조 1,389억 달러로 약간 감소 추세에 있지만, 중국은 여전히 가장 많은 미국 국채를 보유한 국가로 나타났다.¹³¹⁾ 따라서 중국은 달러화 가치가 폭락하면 중국경제도 동반추락하는 이른바 '달러의 덩' 위험을 안고 있다. 본래 미중 간 금융의 상호의존도는 2008년 금융위기를 통해 여실히 드러난 바 있다. 중국은 대미수출이 증대되며 막대한 저축과 경상수지 흑자를 기록하고 외환보유고를 축적하였으며, 미국은 중국으로 하여금 자국의 국채 매입하도록 하여 부채를 처리할 수 있었으나,

131) U.S. Department of The Treasury, *Treasury International Capital System* (TIC), <<https://home.treasury.gov/policy-issues/international>> (Accessed December 1, 2018).

2008년 금융위기 발생으로 이러한 정상적 상호의존관계, 즉 미국 소비자가 자신의 상환능력을 넘어서는 부채를 통해 소비를 소화하고 중국이 미국의 과잉소비를 재정적으로 지탱해 주는 체제는 더 이상 지속 가능하지 않은 것임이 드러났다.¹³²⁾

미국은 중국과 경제적 상호의존 속에서 규범에 기반한 경제질서를 만들어 중국을 미국 중심 경제질서에 계속 남아있도록 하고, 중국의 일탈적 경제행위에 대해 WTO 제소와 같은 방법을 사용해 경고하고 있다. 또한 미국은 아시아 경제 아키텍처를 조성하기 위하여 동맹국과의 경제관계 강화 및 미국 주도의 다자경제질서를 추구하고, 그 속에서 중국의 정당한 발언권을 인정하여 전략협력 관계를 도모하고자 한다. 또한 기후변화, 에너지 발전, 식량과 물 안보, 대테러 전쟁, 핵 비확산, 선진기술 공동이용 등 새롭게 등장하는 세계화 속 이슈 분야에서 협력하는 것을 목표로 하고 있다. 이러한 관계는 협력과 경쟁 모두의 요인을 가지고 있으므로 향후 사안의 발전 과정에 따라 미중관계의 틀도 결정될 것이다.

다. 제3국 변수

제3국 변수는 일차적으로 아시아 지역을 대상으로 한다. 미국은 중국의 세력 확대를 막기 위해 주로 동북아 및 동남아 국가들과 협력해왔으나, 2017년 11월 트럼프 대통령은 아시아 순방을 계기로 인도-태평양 개념을 사용하기 시작했다. 서쪽으로는 인도에서 시작해 동쪽으로는 태평양 지역을 아우르는 지정학적 개념을 설정한 것이다. 따라서 미국 대중전략의 제3국 변수는 우선 아시아 국가 전반에

132) U.S.-China Economic and Security Review Commission, "2017 Report to Congress of U.S.-China Economic and Security Review Commission," November 2017, <https://www.uscc.gov/sites/default/files/annual_reports/2017_Annual_Report_to_Congress.pdf> (Accessed December 1, 2018).

관한 것이라 하겠다.

중국은 아시아를 넘어서 러시아와 전략적 협력관계를 맺고 있으며, 유럽 국가들과 경제적 관계를 돈독히 하고 나아가 중동, 아프리카, 남미 국가들과의 협력관계도 서서히 추진해 나가고 있다. 중국이 2016년 8월 아덴만 부근의 지부티에 최초로 해외군사기지를 건설한 것은 이런 외교적 팽창을 잘 보여주는 사례이다. 따라서 제3국 변수는 아시아와 아시아 이외의 지역으로 대별할 수 있다.

동아시아 지역은 중국의 국력 신장에 따라 직접적인 미중 대결의 장이 될 수 있는 지역이다. 미국은 2차 세계대전 이후 아시아의 조약 동맹국들, 즉 한국, 일본, 필리핀, 호주, 태국 등과 긴밀한 군사협력 관계를 맺어 왔으며, 그 외에 베트남, 인도네시아, 대만 등 주요 국가나 지역들과도 전략적 협력관계를 유지해 오고 있다.

〈표 Ⅲ-6〉 미중관계에 대한 외부 영향 변수

	중국견제 경향 국가	대중협력(활용) 국가	중견국/혜징국가
미국의 동맹국	일본, 호주	필리핀, 태국	한국
미국과 전략 파트너 국가	대만, 베트남, 싱가포르	말레이시아	
미국에 대해 중립적 /무관한 국가	인도	캄보디아, 라오스, 미얀마	인도네시아

자료: 연구진 작성

한편, 중국이 대만과의 양안(兩岸)관계에서 궁극적으로 통일을 추구하고 해양영토 확장을 통해 지정학적 이익을 확대하려는 정책을 추구하자 미국이 견제에 나섰다. 미국은 대만과 군사협력 관계를 통해 무기 및 외교적 지원을 하고 있으며, 미일 동맹을 통해 중국의 동중국해 및 특히 센카쿠열도(다오위다오)에서의 확장을 경계하고 있다. 중국이 2016년 국제중재재판소의 판결에도 불구하고 남중국해 확장을 추구하고 있는 것 또한 미중 간 대립의 원인이 되고 있다.

북핵 문제를 비롯한 북한의 미래와 한반도 역시 미중 경쟁에서 중요한 이슈이며, 미국은 특히 미중관계의 뜨거운 이슈가 되는 지역에서 중국의 확대를 견제하고 있다.

중국은 동아시아 지역을 넘어 중앙아시아, 중동, 유럽에 이르는 경제적 연결성을 목표로 일대일로 정책을 추진해 오고 있다. 중국은 일대일로와 아시아인프라투자은행(AIIB)이 순수한 경제적 목적하에서 인프라 증진을 위한 것이라 주장하고 있지만, 미국은 이를 중국이 전략적·군사적 목표를 강화하고 에너지 공급로를 확보하려는 전략으로 파악하고 있다. 통상 일대일로에는 약 60개국이 직접 관여하고 있다고 보기 때문에 일대일로에 대한 미국의 인식과 전략은 매우 중요하다.

이 과정에서 중국에 대한 견제와 균형을 중시하는 일본이 2007년부터 주창해온 인도-태평양 개념을 미국이 수용함에 따라 인도 변수 역시 중요해지고 있다. 일본은 인도, 호주, 동남아 국가등과의 연결을 통해 중국을 다각적으로 견제하는 전략을 논의해 왔다. 미국 역시 인도와의 전략적 관계 설정을 통해 중국에 효과적 압박을 추진하려고 한다. 미국은 2018년 5월 30일 태평양사령부를 인도-태평양 사령부(INDOPACOM)로 개칭하고 미 전력함대사령관을 역임한 필 데이비스 해군대장을 제25대 사령관으로 임명했다. 그동안 인도는 세 개의 사령부가 분할하여 관리해 왔는데, 아라비아해와 홍해는 중부 사령부(CENTCOM) 소속 5함대가, 아프리카 서부 마다카스카르 인접 해역은 아프리카 사령부(AFRICOM)가, 디에고 가르시아 기지를 중심으로 한 중부 인도양 해역은 태평양 사령부가 각각 통제해 왔다. 그러나 이번 전략 변경을 통해 향후 인도의 역할이 더욱 중요해질 전망이다. 또한 인도는 중국과의 국경 분쟁을 겪으면서 대중견제의 필요성을 절실하게 느끼고 있기도 하다. 과거에는 미중관

계 속에서 적절한 균형과 헤징전략을 추구하며 이익을 극대화하는 전략을 추진했지만, 앞으로는 중국의 부상 속에서 인도가 미국과 관계 설정을 어떻게 해나갈지가 중요한 변수라고 하겠다.

아시아를 넘어 다른 국가들은 경제적 이익을 위해 중국과 협력하면서도 중국의 외교전략에 대해 의구심을 품고 있다. 유럽 국가들은 중국의 일대일로 정책에 참여하는 동시에 중국의 운영 투명성 문제를 제기하며 중국의 전략을 견제하고 있다. 아프리카 국가들 역시 중국의 경제적 투자는 환영하지만 그 대가로 중국이 요구하는 바를 경계하고 있다. 이처럼 중국의 전략으로 제3국에서 야기되는 다양한 문제들에 미국이 어떻게 대응하는지도 중요한 변수이다.

향후 제3국이 미중관계에 대해 어떠한 전략을 가지고 미국과 협력, 혹은 대립하는가는 중요한 변수가 될 수 있다. 첫째, 중국의 부상에 강력한 견제를 주장하는 국가들은 미국이 동아시아에 계속 개입하도록 하고, 대중 군사·경제적 견제를 증대하도록 요구할 수 있다. 일본의 보수우파 정치 세력, 호주의 대중견제론자, 대만의 독립 세력 등은 미국을 이러한 방향으로 이끌기 위해 노력할 것이다.

둘째, 중국의 경제적 부상과 더불어 자국의 경제적 이익을 극대화하려는 중국 주변국들이 있다. 미국의 동맹국임에도 불구하고 쿠데타 이후 대중협력을 강조하는 태국, 역시 동맹국이지만 미국의 세력 확대를 경계하면서 대중협력을 주장하는 필리핀의 두테르테 정권, 일대일로 사업에 호의적이면서도 자국의 경제적 이익을 극대화하려는 말레이시아, 인도차이나반도의 캄보디아, 라오스 등 국가들은 중국의 확대에 기본적으로 찬성하는 입장이며 이를 적극 활용하고자 한다. 이 경우 미국의 입지는 약화될 것이고 대중견제론의 경향도 주춤할 수 있다.

셋째, 미중 양국과 전략적 협력을 균형 있게 추구하는 국가들을

들 수 있다. 예를 들어 인도네시아는 아세안을 이끄는 동남아의 강국으로 남중국해를 둘러싸고 중국과 갈등관계에 있지만 경제협력도 동시에 꾸준히 추구하고 있다. 중국과 협력하면서도 일본과 합동 군사훈련을 하는 등 그 나름대로 독자적 노선을 갖고 헤징을 추구할 수 있는 동남아 국가이다. 한국은 미국의 동맹국으로서 미국의 동아시아 전략에 기본적으로 동참하지만 중국과 근접한 지리적 조건, 북핵 문제 및 장래 통일을 둘러싼 중국과의 협력 필요성, 높은 대중 경제의존도 때문에 미중 모두와 전략적 협력을 유지해야 하는 국가이다. 일본처럼 미국의 동맹국으로 대중건제에 힘을 쏟을 수도 없고, 동남아의 개별 국가들처럼 대중 경제의존도 때문에 지역 전략 전반에 영향을 받을 수도 없다. 미국의 동맹국으로서 헤징을 추구하지는 않지만 미중 간 협력을 도모하고 사안별로 한국의 독자적 협력 전략을 추구한다는 점에서 헤징과는 다른 중견국외교를 추구하는 국가라 할 수 있다. 북핵과 같이 미중 모두에게 중요한 사안들을 토대로 미중 간의 전반적 협력을 촉진하고 기본적인 해결 방안에 협력하며 한국의 외교적 입지를 넓히려고 한다는 점에서 앞의 두 범주와는 구별된다고 하겠다.

라. 우발적 요인

미중 간 군사적 경쟁이 치열한 지역인 양안과 남중국해, 동중국해, 한반도 등은 서로 간의 오해와 과도한 행동으로 긴장도가 쉽게 상승할 수 있는 지역들이다. 우발적 충돌이 위협한 상황으로 진전되기 위한 전제조건은 잠재된 대결구도 및 군사적 경계 상태의 존재이다. 그런데 미중 간에는 군사적 경계 태세가 높고 대결 인식이 높은 지역이 존재하는 만큼, 이런 지역에서 우발적 사건이 일어난다면 오해와 오판의 여지도 상당 부분 커지게 될 것이다.

과거 미중 간에는 정찰기와 전투기가 근접 비행하다 우발적으로 충돌하는 경우가 있었다. 미중 역시 이러한 위험을 잘 알고 있기 때문에 2015년 9월 「공중·해상조우안전행위준칙」의 세칙으로 「공중 충돌행동준칙」과 「군사위기통보준칙」을 정식 체결했다. 이는 양국 군 간에 우발적 충돌(조우)이 일어났을 경우 안전준칙을 마련하여 상황이 악화되는 것을 막기 위한 조치이다. 돌발사태는 오해나 오판을 불러올 수 있고 더 나아가 군사적 충돌로까지 격화될 수 있으므로 이 같은 행동준칙 마련과 국방부 간 직통전화, 군사위기 상호통보 등의 시스템이 필요하다.

〈표 III-7〉 미중관계에 영향을 줄 수 있는 우발적 사건

	양안관계	남중국해	동중국해	한반도
중국의 이해관계 정도	핵심이익	준핵심이익	중요이익	중요이익
미국의 직접 개입 정도	대만과의 전략 협력관계 및 군사관계로 직접 개입	동남아 국가들의 주권사항이므로 항행자유의 문제에만 간접 개입	중일관계를 우선으로 보고 일본에 대한 동맹 의무를 신중하게 준수	북핵 문제는 미 본토 안보와도 직결되며, 한반도 지정학적 문제는 중대한 관심사
우발 가능성	중국, 대만 간의 신중한 대립으로 우발 가능성 높지 않음	다자이익이 첨예하게 걸려 있고 군사조정 메커니즘이 낮으므로 우발가능성 높음	중일 간 우발 충돌 가능성 상존, 그러나 협력 메커니즘 마련 노력 중	북핵 문제에 대한 긴밀한 미중 공조, 북한 급변사태, 한반도 미래 등에 대한 전략 대화도 존재
향후 전망	지속적 경쟁, 우발성 약	긴장 상승 가능성, 우발성 강	긴장 유지 중 상호협력, 우발성 약	북핵 문제에 대한 협력, 그러나 북한의 미래 변화 가능성 등 우발성 상존

자료: 연구진 작성.

남중국해 역시 우발적 충돌이 일어나기 쉬운 지역이다. 중국은 남중국해에 대한 실효적 지배를 강화하기 위한 ‘새로운 확대 전략’의

로서 인공섬 건설, 미사일 기지 건설, 해양방위대 순찰 등 자국의 해양영토 확대를 위한 조치를 지속적으로 취하고 있다.¹³³⁾ 미국은 이에 대해 ‘공해 운항의 자유’를 내걸고 남중국해에 대해 소위 ‘자유 의 항행 작전’을 펴고 있다. 미국은 이러한 항행이 국제법으로 보장된 자유항행의 권리이며 특정 국가의 주권을 침해하는 것이 아니라는 입장을 펴고 있는데, 이러한 상황이 진행되다 긴장이 고조될 경우 우발적 충돌이 일어날 가능성을 배제할 수 없다.

한반도 역시 우발적 충돌 사태를 예상할 수 있는 지역이다. 아직까지는 완벽하게 해결되는 않은 북핵 문제의 미래를 예단하기 어렵다. 만약 북미 간 협상에 의한 타결이 실패를 거듭할 경우 미국은 경제압박 및 외교적 고립을 시도할 것이고, 이는 북핵문제의 불안정을 높일 수밖에 없다. 이는 곧 중국의 지정학적 이익을 심각하게 침해하므로 중국 역시 강력한 대응을 하게 될 것인데, 이 과정에서 미중 간의 충돌이 일어날 가능성을 생각해 볼 수 있다. 이를 막기 위해서는 북핵 문제 해결과정에서 다양한 시나리오를 둘러싼 미중 간 전략대화를 추구할 필요가 있다.

동중국해 역시 우발적 충돌 가능성이 높은 지역이다. 미중 간의 직접 대결은 아니지만 중일 간의 대립은 미일 동맹으로 인해 미중 간 군사적 긴장으로 이어질 수 있다. 2010년 이래 센카쿠열도(다오위다오)를 둘러싼 중일 간의 긴장이 고조되고 있으며, 중국의 해양 순찰선과 일본 해안경비대 간의 우발적 충돌 가능성도 계속 높아져 왔다. 다만 중일 양국은 2018년 5월 한·중·일 3국 정상회담을 계기로 해·공 연락체계 합의와 운용 개시를 약속하는 등 우발적 충돌을 막을 수 있는 메커니즘을 강화해 가고 있다.

133) 중국의 최근 남중국해에 대한 ‘새로운 확대 전략’에 대해서는 유동원, “중국의 남중국해 전략 변화: 새로운 확대전략의 실천과 특징,” 『중소연구』, 제39권 3호 (2015), pp. 185~219 참조.

3. 2030년 미중관계에 대한 중국 변수

가. 국내정치적 요인

미국처럼 민주주의 정치체제를 운영하는 국가들은 정치적 안정성이 지속된다. 민주주의 국가들은 주기적으로 이루어지는 선거를 통해서 정책을 결정하고 권력을 배분하는 정치권력을 선택하기 때문이다. 반면 중국과 같은 권위주의 정치체제를 운영하는 국가들은 권력 승계와 정치적 정당성 확보에 어려움을 겪고 이에 따라 정치적 불안정이 초래된다. 아울러 급속한 경제성장이 초래하는 사회 변화를 정치적으로 수렴하는 과정에서 정치체제 불안정에 직면하기도 한다. 중국의 권력승계는 톈안먼(天安門) 사건 이후 한 세대가 공산당의 권력을 10년 주기로 장악하는 1당 지배 정치체제를 정착시킴으로써 정치적 불안정성 문제를 해소해 왔다. 정치적 정당성의 경우 개혁개방 40년 동안 체제 이데올로기로 기능했던 사회주의 이념은 약화됐지만, 급속한 경제성장을 통해 물질적 부와 일자리를 자국민들에게 제공함으로써 사회 불안정 요인을 해소하고 체제 정당성을 확보해 왔다.

그럼에도 불구하고 미래 중국의 정치체제가 지금처럼 지속될 수 있을 것이라는 의문은 여전히 남는다. 비교정치학 영역에 다른 국가들의 사례처럼 경제적 번영으로 제기되는 민주주의와 자유에 대한 정치적 요구를 공산당이 지배하는 정치체제가 효과적으로 대응할 수 있을지에 대한 전망은 여전히 불투명하기 때문이다.¹³⁴⁾ 미중관계의 시나리오와 관련해 중국의 정치체제 안정과 지속 가능성 여부는 공산당의 리더십, 정치체제의 변용성, 경제적 번영, 민족주의 등이 고려되어야 한다.

134) Adam Przeworski and Fernando Limongi, "Modernization Theories and Facts," *World Politics*, vol. 49, no. 2 (1997), pp. 155~183.

(1) 공산당의 리더십

공산당의 리더십은 중국을 하나의 정치체제로 통합하면서도 안정성을 지속시키는 주체적인 요소이다. 특히 중국은 거대한 영토와 분절된 정치 및 사회경제적 제도로 구성된 국가이다. 공산당의 리더십은 증대되는 국민들의 복지 욕구를 충족시키기 위해 경제적 번영을 지속적으로 유지해야 한다. 아울러 정치·사회 등 체제 안정성 유지를 위해 심화되는 불평등과 부패 등의 문제도 해결해야 한다. 개혁개방을 추진했던 덩샤오핑 이래 중국공산당의 리더십은 이러한 목표들을 비교적 효과적으로 그리고 성공적으로 수행해 왔다. 당-국가(party-state) 체제는 공산당과 국가기관이 조직적·기능적으로 결합되어 국가정책을 독점적으로 결정하면서 정치엘리트 중심의 지배연합을 구성해 왔다.¹³⁵⁾ 반면, 린바오(林彪) 사건, 문화대혁명, 후야오방(胡耀邦)과 자오쯔양(赵紫阳)의 실각 등 정치엘리트 간 권력승계와 정책노선을 둘러싸고 파벌 대립이 극심했을 때 정치체제는 불안정한 양상을 보였고, 공산당의 리더십은 발휘되지 못했다.

개혁개방 40년을 거치며 중국 정치체제가 권력승계의 안정성을 확보하자 공산당의 리더십도 비로소 효과적으로 발휘될 수 있었다. 엄정한 절차를 통해 유능한 정치엘리트 혹은 당정 간부들을 충원하고 교육시키며 당의 능력을 꾸준히 제고시켰다.¹³⁶⁾ 개혁개방기에는 고학력의 젊고 유능한 기술관료(technocrat)가 농민 출신의 혁명간부(revolutionary cadre)를 대체해 왔다. 2007년 제17차 중국공산당 전국대표대회부터 인문·사회계열 출신의 사회관리형 지도자들의 성급 및 중앙 지도자 진출이 두드러지고 있다. 일반 간부에서 영

135) David Shambaugh, *China's Communist Party* (Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2008).

136) 胡鞍钢, 『中国集团指导体制』(北京: 中国人民大学出版社, 2013).

도(領導) 간부가 되고, 영도 간부에서 다시 고급 간부가 되는 승진 과정이 비교적 투명하고 엄정하게 이루어짐으로써 당의 생산성과 지배력이 확보되기 시작했다.

아울러 공산당을 운영하는 제도적 절차를 정상화하고 당내 민주적 운영 절차를 확대한 것도 공산당의 리더십 확보에 중요한 요인이 되었다. 1980년대부터 당정 간부의 종신제가 폐지되고 직급별 연령제와 임기제가 도입되었다. 정치 과정의 제도화와 개혁은 상층 정치 엘리트 간의 권력승계를 안정적으로 이끌었을 뿐만 아니라 세대 간의 권력 교체도 자연스럽게 유도했다.¹³⁷⁾ 문화대혁명 시기 파괴된 당 조직들, 조직부, 선전부, 통일선전부, 정법위원회, 총서기제 등도 복원되었다. 당내 규율을 재정비하면서 민주집중제가 다시 강조되었고, 중앙위원회 선거 등에서 차액선거제도가 도입되는 등 당내 민주적 절차를 확대하려는 노력이 시도되며 사회 전체의 지배연합 내에서 공산당의 리더십을 확보할 수 있었다.

그러나 2000년대 들어 공산당의 리더십을 가능하게 했던 엘리트 정치에 또 다른 양상이 나타나며 이 문제는 새로운 국면으로 접어들었다. 정치적 자원의 배분이 특정 그룹으로 나누어지는 집단지도체제(collective leadership)가 형성되고 엘리트들 간의 협의와 타협을 통해 권력 승계문제와 정책 결정이 안정적으로 진행되기 시작했다. 장쩌민(江泽民)의 상하이파, 후진타오(胡锦涛)의 공청단, 쩡칭홍(曾庆红)의 태자당 등으로 알려진 그룹들 간의 합종연횡이 경쟁과 협의의 집단지도체제를 형성했고, 전체적으로 공산당의 리더십을 발휘를 가능케 하였다. 그러나 경제적 변영이 초래한 사회변화의 다양한 측면들로 인해 시진핑과 미래의 공산당 지도자들은 보다 복합

137) Suan L, Shirk, *How China Opened its Door* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1994).

적이고 어려운 과제에 직면하게 되었다. 새롭게 형성된 중간계급과 시민사회의 성숙으로 중국 내에서도 정치적 참여와 자유에 대한 요구의 목소리가 점차 확대되어 왔다. 텐안먼 사건이후 공산당 지도부의 단결 유지에 강한 공감대를 형성했던 “안정이 모든 것에 우선한다(穩定压倒一切)”는 원칙은 새로운 시대에는 권력독점을 합리화하는 논리로 사용됐다.

시진핑은 2012년 제18차 공산당 전국대표대회에서부터 집단지도 체제를 약화시키고 자신의 권력을 강화해 왔으며, 2018년 3월 전인대에서는 당장(党章·당헌)과 헌법에서 주석 임기 연임 제한을 삭제하는 등 10년 주기의 정권 세대교체 규칙도 소멸시켰다. 종래의 집단지도체제 대신 1인에게 권력이 집중되는 이 변화는 중국 정치체제의 분절성을 극복하고 공산당의 리더십을 강화하려는 의도이다. 그러나 권력승계 10년 주기의 규칙은 언제라도 깨질 수 있는 잠재적 불안정성을 내재하고 있다. 공산당은 대내적으로 직면하는 수많은 정치·경제·사회적 요구에 효과적으로 대응하고 개혁에 성공해야만 국가 통합을 지속적으로 유지할 수 있다. 하지만 공산당의 리더십이 경제적 번영을 배경으로 성장하는 중간계급의 정치적 요구에 효과적으로 대응하지 못한다면, 점차 성숙해져 가는 시민사회로부터 통치의 정당성 위기를 맞이하게 될 수도 있다. 이 때문에 중국공산당의 리더십 실패는 결국 정치체제 변용성의 문제로 귀결된다.

(2) 정치체제의 변용성

정치체제의 변용성(adaptability)이란 경제발전예 따른 국민들의 정치적 욕구 증대를 체제가 효과적으로 수용할 수 있는 능력을 의미한다. 따라서 정치체제의 변용성은 정치체제의 안정성을 담보할 수 있는 중요한 요인이다. 중국은 탈냉전과 소비에트 블록 붕괴 이후

경제발전과 권위주의 체제 유지라는 두 가지 목표를 성공적으로 수행해 온 몇 안 되는 나라 중 하나이다. 세계화와 시장화가 추동하는 민주화와 자유화의 조류 속에서도 중국 공산당은 서구가 보편적이라고 주장하는 가치들을 부정하며 ‘민주주의’와 ‘인권’처럼 서구가 주장하는 보편적 가치들과 ‘중국 특색’은 조화될 수 없다고 간주했다. 공산당의 통제는 시민의 권리와 정치적 자유를 제약하기 때문에 사회에서 증대되는 욕구를 체제 내로 수렴하면서 중국 정치체제의 지속성과 안정성을 확보할 수 있느냐 여부는 중국의 미래와 직결되는 문제이다. 중국의 경제성장과 국제적 위상의 확보가 뒷받침했던 ‘중국의 꿈(中国梦)’ 실현의 정당화 논리가 민주주의와 자유의 확대라는 정치체제의 전환 욕구에 의해 도전받을 수 있는 상황에서 정치체제의 변용성 여부는 더욱 더 주목된다.

중국은 개혁개방기 동안 정치체제의 변용성을 강화하려는 노력을 모색해 왔다. 장쩌민의 삼개대표론(三个代表论)은 이러한 노력 중의 하나이다. 2002년 제16차 공산당 전국대표대회에서 당헌이 수정되었고, 이듬해 제10기 전국인민대표대회에서 헌법 수정을 통해 중국 공산당은 민영기업가의 정치적 지위를 공식적으로 인정하고 이들의 공산당 입당을 허용하였다. 아울러 물권법(物权法)을 제정하면서 사유재산에도 국유재산과 동등하게 신성불가침이 인정되었다. 다른 한편으로 중국 공산당은 노동조합(总工会), 여성단체(妇联), 민영상공업(工商联), 청년단체(共青团) 등의 사회조직과 단체들을 정치체제 내로 흡수하는 전략을 통해 경제발전으로 다양하게 촉발되는 사회경제적 제요구들을 수렴하고 정책 수립에 반영하고자 하였다.¹³⁸⁾ 아울러 중국은 국가 통치기구의 정비를 통해 정치체제의 변용성을

138) Zheng Yongnian, *The Chinese Communist Party as Organizational Emperor* (London and New York: Routledge, 2010), pp. 123~149.

증대하려는 노력도 기울여 왔다. 정부기구 개혁과 인사제도를 중심으로 한 행정개혁, 분세제(分稅制)개혁, 국유자산관리 등의 금융개혁, 중앙과 지방의 권한을 재조정하는 분권개혁 등은 통치능력을 강화하는 동시에 정치체제의 안정성에 기여하였다. ‘의법치국(依法治国)’으로 표현되는 법치제도 정비와 의회의 성격을 갖는 전국인민대표회의의 정부 법률집행을 감독 기능 강화 또한 정치체제의 변용성을 증대시켰다.

그러나 개혁개방기부터 이어져 온 정치체제의 변용성 증대에도 불구하고 공산당과 국가가 하나로 융합된 당-국가 체제의 지속은 시장제도의 확산과 함께 급변하는 사회경제적 요구를 수용하기에는 근본적인 한계가 있다. 개혁개방기 시민의 층은 넓어졌고 개인의 자유와 권리도 일부 확대되어 왔다. 호구(戶口)제도는 유지되었지만 개인은 자신의 소득을 늘리기 위해 거주 이전을 자유로이 할 수 있게 되면서 유동인구가 증가했다. 시장경제활동의 자유도 증대되고, 직업선택이나 소비생활, 결혼 등 개인이 선택할 수 있는 자유의 폭도 한층 확대됐다. 정부에 대한 비판이나 언론의 자유도 제한적이거나 어느 정도 허용되었으며, 개인의 재산권도 과거보다 잘 보호되고 있다. 그러나 증대된 개인의 권리에 비해 정치적 요구로 이어지는 정치적 권리는 여전히 보장되지 못하고 있다. 일례로 공산당의 통제에서 벗어난 정당이나 사회조직의 자유로운 설립이 허용되지 않고 있다. 1990년대 촌민위원회의 직접선거, 향장(乡长)과 진장(镇长)의 시험적 직접선거 실험, 지방전국인민대표대회에서의 간접선거 등으로는 증대되는 국민들의 정치적 요구를 민주적인 정치과정에서 수용할 수 없다. 중국은 서구식 민주주의를 거부해 왔고, “당내 민주주의 확대를 통해 인민 민주주의를 견인한다”는 방침을 강조해 왔지만, 소수에 의한 권력 남용과 부패 및 시민 저항의 확대 등을 제어하

기에는 여전히 정치체제의 변용성 문제를 안고 있다. 지방의 당정 간부들과 인민대표자들이 시민들의 대표성을 띠지 않는 탓에 무분별한 개발로 인한 지역불균형과 환경파괴 등 공공재 문제에 효과적인 대응을 할 수 없을 뿐만 아니라, 정치체제 자체에 대한 정당성을 심각하게 훼손할 것이기 때문이다.¹³⁹⁾

중국이 스스로 ‘민주정치’의 실현 과정에서 공산당 영도를 강조한다는 점에서 중국 정치체제의 변화 전망은 보편적으로 이해되는 민주주의와는 거리가 멀다. 아울러 사회경제적 발전 과정에서 제기되는 문제를 효과적으로 대처하는 능력을 갖춘 민주주의를 구현할 가능성도 단기적으로는 요원하다. 따라서 중국은 정치체제의 변용성 차원에서 분명 문제점을 안고 있고, 이 변용성의 제고는 중국의 정치적 안정성 도모에는 도움이 되겠지만, 미국과 경쟁하는 중국의 내구력에는 약한 고리가 될 것이다.

(3) 민족주의

중국의 통치 이념은 사회주의 사상 및 이를 중국식으로 각색한 마오쩌둥 사상이었고, 프롤레타리아 계속 혁명과 사회주의 계획경제를 지도하는 이념이었다. 이러한 통치 이념은 개혁개방기에 사회주의 초급단계론(社会主义初级阶段理论), 사회주의 시장경제론(社会主义市场经济理论), 삼개대표론(三个代表理论), 과학적 발전관(科学发展观) 등 경제발전을 정당화하는 이념으로 변모하였다. 아울러 장쩌민의 덕치사상(德治思想), 후진타오의 이인위본(以仁为本)과 조화사회론(和谐社会) 등 유가(儒家)사상이 혼합되면서 전통적인 혁명적 사회주의 이념은 점차 퇴색되었다. 특히 1989년 톈안먼 사건 이

139) Kenneth Lieberthal, Cheng Li and Yu Keping, eds., *China's Political Development* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2014).

후 중국공산당은 서구사상의 유입을 막고 중화권 국민들의 통합된 사상을 도모하는 방향으로 매우 효과적인 민족주의 이념을 손쉽게 찾아낼 수 있었다. 즉 경제발전이 국민들의 물질적 부에 대한 욕구를 충족시키면서 과거 영광스럽고 위대했던 ‘중화민족의 부흥’이라는 슬로건에 따라 중국인들을 자연스럽게 동화시켜나가기 시작했다. 1990년대 ‘사회주의적 애국주의’ 캠페인은 공산당의 통치와 개혁개방 정책을 합리화하고 여기에 정당성을 부여하며 중화 민족주의를 중국 사회의 지배적인 담론으로 만들었다.¹⁴⁰⁾

다른 한편으로 중국의 민족주의는 국가정체성 표상에서 매우 문화적인 성격도 지닌다. 한족을 기본 단위로 5,000년 전부터 한자와 유교를 기반으로 형성된 중국 문명은 역사적인 뿌리가 매우 깊다. ‘중국의 꿈’의 실현과 함께 증대된 중국 민족주의는 대내적으로 공산당의 사회주의 통치 이데올로기를 대체하면서 체제를 정당화하는 이념이 되었다. 중화 민족주의는 다른 한편으로 신장된 국력과 고양된 민족적 자부심을 대외적으로 투사하는 정당성의 근거로 작용해왔다. 2000년대를 전후로 미국의 베오그라드 주재 중국 대사관 오인 폭격, 남중국해에서 중국 전투기와 미국 EP-3 정찰기 충돌, 남중국해나 센카쿠열도(다오위다오) 영토 분쟁은 중국의 민족주의가 성장하고 공산당의 통치 이데올로기로서 내면화되는 선순환 체계를 형성하였다. 물론 일련의 사건들에서 중국공산당은 민족주의의 공격적인 분출이 국제적인 우려와 비판의 소재가 될 수 없도록 통제했지만, 국제사회는 중화민족주의에 내장된 공격적 성향이 현상변경의 중국 외교정책에 강력한 유인을 제공할 수 있다는 점에 주목해

140) Suisheng Zhao, *A Nation-State by Construction: Dynamics of Modern Chinese Nationalism* (Stanford: Stanford University Press, 2004); Peter Hays Gries, *China's New Nationalism* (Berkeley: University of California Press, 2004).

왔다. 따라서 중국의 종합국력이 미국과 대등한 규모에 이르는 2030년 미국이 주도하는 세계질서의 현상변경을 시도할 주요한 동력으로서 ‘중화민족의 위대한 부흥’은 언제나 충분한 국내적인 명분을 제공한다. 세계사적으로도 민족주의는 대외적 팽창을 정당화했던 국내정치적 요인으로 작용했기 때문에 중국의 경우도 이와 관련한 개연성이 크다.

대외적 팽창을 민주적인 정치 과정으로 제어할 수 없는 정치체제를 갖고 있는 중국의 경우는 더욱 그러하다. 불평등, 부패, 민주주의 요구 등 증대된 사회변화의 욕구에 제대로 대응하지 못하고 대내적인 통치가 정당성의 위기를 초래할 경우, 공산당 리더십은 중국 민족주의의 분출 대상을 외부에서 찾으려는 유혹에 빠질 것이다. 내부의 위기를 외부로 돌리게 될 때, 미국과 갈등을 초래할 수 있는 국제분쟁에 연루될 개연성이 높다. 한층 높아진 중국 민족주의의 공격성에 대해서는 이미 많은 연구를 통해 우려가 제기되어 왔다.¹⁴¹⁾ 공산당의 리더십이 공세적으로 미국에 대응하여 현상수정을 시도할 때에도 중국 민족주의는 대내적 정당성을 제고하는 자원으로 활용될 것이다.

(4) 경제발전

경제발전은 중국의 지속적인 종합국력 증대를 가능하게 하는 원동력이기에 미국과의 경쟁에서도 중요한 요소이다. 아울러 경제발전은 중국 공산당에게 통치의 정당성을 확보하고 정치적 안정성을 유지할 수 있게 하는 요소이기도 하다. 1979년 이래 개혁개방 정책은 미국과 경쟁할 수 있는 종합국력을 상승시켜 중국을 강대국의 지

141) Jonathan Unger, ed., *Chinese Nationalism* (Armonk: M.E. Sharpe, 1996); Christopher R. Hughes, *Chinese Nationalism in the Global Era* (London: Routledge, 2006).

위에 올려놓았다. 경제발전은 국내정치적인 측면에서 국민들의 복지에 대한 욕구를 충족시키면서 정치적 안정을 도모할 수 있었던 중요한 요인이었다. 중국은 개혁개방 시기 연간 약 10%의 경제성장률을 유지하면서 1천만 개의 새로운 일자리를 창출했고, 사회적 불안 요인을 제거하면서 정치적 안정을 유지해 왔다. 중국은 2010년 국내총생산(GDP)에서 일본을 넘어섰고 미국에 이어 세계 2위의 경제대국이 되었으며, 구매력 기준 실질 GDP는 2014년 미국을 추월하였다. 중국의 경제력은 군사력 증강으로 이어졌다. 2016년 중국의 국방비는 2,152억 달러로서(세계 2위) 미국 6,112억 달러의 3분의 1까지 추격했다.

그러나 중국 경제는 새로운 성장의 모멘텀을 모색해야 하는 ‘중진국 함정(Middle Income Trap)’에 직면했다.¹⁴²⁾ 2007년 시작된 세계 금융위기로 공산당 지도부는 자국민의 높아진 욕구를 충족시키는 데 어려움을 겪었다. 미국과 유럽의 내수 소비 증가로 수출은 급격히 감소했고, 2009년과 2010년 경제성장률은 8%에 머물렀다. 중국 정부는 중국 위안화를 달러에 연동시키는 환율정책을 지속했지만 효과는 미미했고 미국과 유럽 등 다른 국가들과의 갈등만 초래했다. 2018년 대중 무역적자를 해소하기 위한 트럼프 대통령의 보호주의 정책은 결국 미중 간의 무역전쟁으로 격화됐다. 2017년 미국은 전년 대비 12.1% 증가한 5,660억 달러의 무역적자를 기록했는데, 이 중 전체의 절반 이상인 3,752억 달러가 대중 무역적자로서 전년 대비 8.1%가 증가했다. 트럼프 행정부는 중국에 미국 상품의 추가 구매, 중국 시장의 개방 확대, 중국 정부의 산업 정책 변화를 요구하고 있다. 중국이 이러한 압박을 견디고 미중 무역전쟁에서 장기적인 우위를 확보

142) Minxin Pei, *China's Trapped Transition* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2006).

할 수 있을지는 예단하기 어렵다. 그러나 많은 분석 기관에서 예측하듯, 중국 경제가 중진국 함정과 미국의 견제를 극복할 수만 있다면 2030년~2040년 사이 중국은 경제 규모 면에서 미국을 추월하게 될 것이다. 이러한 전망은 자유무역의 틀 안에서도 중국이 주도하는 질서가 수립될 수 있음을 의미한다. 중국은 2016년 이미 미국과 일본이 주도하는 아시아개발은행(ADB)에 대응하는 아시아인프라개발은행(AIIB)을 창설했고, 중국이 참여하는 브릭스는 2015년 세계은행과 조직구성이나 역할이 유사한 신개발은행(NDB)을 출범시켰다.

경제발전이 사회안정의 선결 요건이라는 점에서 중국은 우선적으로 부의 불평등 문제를 해결해야 한다. 세계은행 통계에 따르면 1981년 하루 소득 1.25달러 미만에 해당하는 극빈층 인구는 기존 65%에서 현재 10% 미만으로 하락했지만 인구수로는 5,000만 명에 달한다. 지니계수는 1981년 0.31에서 2007년 0.46으로 상승했고, 최근에는 0.7까지 상승한 것으로 전망되고 있으나 중국정부는 발표를 하지 않고 있다.¹⁴³⁾ 시장경제가 야기한 성장의 그늘이 엄존하는 상황에서 중국 정부는 사회안전망을 확대하는 정책을 구상 중이지만 그 효과는 언제나 더디다. 부의 불평등, 점차 둔화되는 경제성장을, 악성 부채와 부동산 거품, 연안지역의 과잉 투자로 인한 지역적 불균형 등의 문제를 해결해야 한다. 또한 중국 경제는 현재 내수 소비를 새로운 동력과 자원으로 활용해야 하는 경제적 전환기에 직면해 있다.

2013년부터 추진되어 온 일대일로 국가전략이 어떤 성과를 맺을지 현재로서는 미지수이다.¹⁴⁴⁾ 고대 실크로드 무역을 연상케 하는 이 담대한 계획이 중앙아시아를 거쳐 아프리카에 이르는 개발도상

143) 세계은행 홈페이지(<http://www.worldbank.org>) 참조.

144) 国家发展改革委·外交部·商务部, 「推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动」, 2015.3.28.

국들의 경제 발전 욕구를 충족시키는 동시에 중국 경제의 새로운 성장 동력을 창출한다면 중국의 국력은 지속적으로 증대될 것이다. 일대일로 성공은 중국 경제의 지속 가능한 발전에 기여하고, 중앙아시아 등 주변국과의 안정적인 관계 정립에도 기여하겠지만, 그에 앞서 AIIB의 효과적인 금융 분배와 투자가 선행되어야 한다. 중국의 지속가능한 경제발전은 정치체제 안정의 필요충분 조건이자 미국의 국력과 경쟁할 수 있는 선결 요건이다.

나. 미중 간 복합적 상호의존

(1) 미국과 중국의 상호의존

미국과 중국은 서로 다른 정치체제와 이념으로 인해 상이한 정체성을 갖고 있다. 그러나 중국이 자유주의 정치경제 질서에 깊숙이 편입될수록, 그리고 양국의 이해관계가 더욱더 밀접하게 결합될수록 양국 간 무력을 통한 분쟁 해결 방식이 최종적으로 선택되지 않을 것이다. 전쟁을 통한 현상변경의 욕구는 전쟁으로 초래될 미중 양국의 근본적 이익 훼손보다 비용이 더 클 수 있기 때문이다. 무역과 투자 등으로 양국의 호혜적 이익이 증가할수록 양국은 그 경제적 이익과 번영을 국내정치적인 정당성을 확보할 수 있는 기반으로 여길 것이다. 신자유주의자들은 이러한 전망을 이론적으로 ‘복합적 상호의존성(complex interdependence)’의 개념을 통해서 입증하는 노력을 기울여왔다.

미중 간 무역은 1981년 50억 달러 규모였으나 2017년 100배 이상 증대된 6,000억 달러에 이르렀다. 중국은 미국의 두 번째로 큰 무역 국가가 되었고, 미국 기업에는 약 2,500억 달러 규모의 시장이다. 중국은 미국에 대해 1조 4천억 달러 규모의 최대 채권국이며, 막대

한 규모의 미국 정부 채권을 보유하고 있다. 중국은 미국과 함께 세계경제의 성장과 발전을 안정적으로 지탱하는 중요한 국가가 되었고, 2030년에 이르면 시장, 중산층, 경제 규모에서 세계 최대에 이를 것으로 예견된다. 양국은 이처럼 점증하는 경제적 이해를 조정하기 위해 제도적 채널을 만들어 왔다. 2009년 이래 미국과 중국은 전략경제대화(Strategic and Economic Dialogue)를 통해 상호 간의 국익을 조정하는 의사소통 채널을 제도화시켰다. 외환과 무역불균형 등 양국 간의 문제뿐만 아니라 기후 변화, 반테러주의, 핵무기 비확산, 에너지 안보, 식량 안보 등 수많은 글로벌 의제들을 논의하는 협력 기제로 꾸준히 진전시켜 왔다. 현재 약 100여 개에 달하는 양국 간의 정부 간 협력기제들은 양측에서 발생할 수 있는 불신과 오판을 조정하고 관리하면서 예측할 수 없는 위기들을 억제하고 있다.

한편, 경제적 세계화와 미중관계의 복합적 상호의존 심화로 인한 부정적인 측면도 존재한다. 양국의 경제적 유대가 증대될수록 이로 인한 갈등도 점증하고 있다. 미국 입장에서 대중국 무역적자는 미국 내 반중국 정서를 확산시켜 왔고, 중국 내 여론은 미국이 값싼 노동력을 활용해 여전히 유리한 교역을 하고 있다고 생각한다.¹⁴⁵⁾ 2018년 전개된 트럼프 행정부의 보호무역조치와 그에 따른 미중 간 무역전쟁은 과거에 진행되었던 양국의 상호의존 경로가 중단되고 세계경제 패권을 향한 전쟁의 서막이 열릴 수도 있다는 징후를 나타내기도 한다. 트럼프 대통령은 캐나다와 멕시코 등 전통적인 군사동맹국과 자유무역협정(FTA) 체결국에까지 최대한 압박을 가하면서 ‘미국 우선주의’ 보호주의 정책을 강행했다. 자유무역을 선호하는 국내여론과 국제사회의 비난에도 불구하고 관세부과 등의 조치들은 이제 중

145) Andrew J. Nathan and Andrew Scobell, “How China Sees America: The Sum of Beijing’s Fears,” *Foreign Affairs*, vol. 91, no. 5 (September/October 2012), pp. 35~36.

국을 겨냥하고 있다.

자유주의 무역질서가 초래하는 복합적 상호의존이 모든 영역에서 국가 간 협력을 촉진하지는 않는다. 국가 간에 경성 안보의 영역은 여전히 존재하며, 미중 간에도 예외는 아니다. 특히 미래의 패권을 좌우할 수 있는 중요 영역으로 간주되는 사이버 안보 분야에서 미중 간의 갈등은 더욱 첨예해질 것이다.¹⁴⁶⁾ 사이버 공격의 최대 피해국이 된 미국은 2013년부터 오바마 행정부가 국가 기간시설에 대한 해킹을 국가 안보 문제로 간주하면서 사이버 안보는 국제정치의 영역으로 들어오게 됐다. 2015년 미중 정상 간에 사이버 안보에 관한 첫 번째 합의를 이루었으나, 서로 다른 관점으로 관련 국제질서 수립의 합의점을 찾는 데 어려움을 겪고 있다. 미국은 사이버 공간을 자유롭게 안전한 인터넷으로 보는 반면, 중국은 정치안전과 국가주권의 공간으로 간주하고 있기 때문이다.¹⁴⁷⁾ 사이버 안보 문제와 같이 경성 안보의 영역은 미중 간 힘의 우위를 다투는 곳으로서 엄존하기에 미중 상호의존성의 심화가 단순히 협력으로 진행된다고는 볼 수는 없다.

미중 간 복합적 상호의존성이 심화되고 공통의 이익이 증대된다 하더라도 양국이 서로를 불신하고 적으로 간주한다면 분쟁과 갈등은 증폭될 것이다. 반면, 복합적 상호의존성에 따른 미중의 이해관계가 서로 결합됨과 동시에 자유무역 질서에 대한 합의를 통해 신뢰관계가 형성될 수 있다면 서로 다른 정치체제를 갖고 있더라도 양국은 패권 경쟁보다는 전략적 협력의 길을 모색할 것이다. 트럼프 대통령이 시작한 미중 무역전쟁이 패권국인 미국의 세력전제로 계승될지는 지켜볼 문제이다. 트럼프 대통령의 보호무역주의 정책과 대중국 견제가 국제사회에서의 리더십 약화를 가져온다면, 향후 미국

146) 김상배, “사이버 안보 분야의 미중경쟁 현황과 쟁점 및 전망,” 통일연구원 자문회의 (2018.8.30.) 자료.

147) 김상배, 『사이버 안보의 국가전략』 (서울: 사회평론아카데미, 2017).

은 현재의 정책노선을 비판적으로 검토할 것이고 새로운 방향을 모색할 것이다. 또한 미중 간 세력경쟁과 협력이 세부적인 영역에서 중첩적이고 비연속적으로 진행되는 과정에서 장기적이고 구조적인 패턴이 드러날 것이다.

(2) 미중 간 상호인식

국제정치학자들은 기존의 패권국가와 도전하는 국가 간의 의도를 인식하는 것이 실제의 물리력보다 우선적으로 중요한 의미를 갖는다고 주장해 왔다.¹⁴⁸⁾ 특히 자유주의자들은 타자에 대한 인식 체계가 그에 대한 행동을 결정짓는 인과적인 요인으로 이해하고 있다. 또한 구성주의자들은 상호 공통의 인식(intersubjective meaning)이 증대될 때 집단정체성(collective identity)을 형성하고 이를 국가 간의 협력을 증대시키는 구성적인 요인으로 간주한다. 중첩되는 이해관계의 증대가 곧 인식의 공유로 귀결되는 것은 아니지만, 물리적인 외피의 이면에 내재하는 국가 간의 상호인식 체계가 국제정치의 역학관계에 미칠 수 있는 영향력의 중요성을 강조한 것이다.

1972년 미국 닉슨대통령의 중국 방문으로 시작된 미중 대탕트는 1979년 외교관계 수립으로 이어졌다. 현재까지 미중관계의 미중 간의 상호인식은 그 점점의 폭을 넓혀 왔지만, 양국 간에는 서로 다른 정치체제와 국가 정체성을 둘러싼 인식의 차이가 여전히 폭넓게 존재한다. 양국의 정치지도자와 정책결정자들은 상대방의 의도에 회의적인 시선을 견지해 왔다. 존 미어샤이머와 같은 현실주의자들은 “부강한 중국은 절대로 현상유지를 선호하지 않을 것이며, 역내 패권국의 지위를 성취하고자 공격적으로 나올 것”이라고 주장한 바 있

148) Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1976), p. 3.

다.¹⁴⁹⁾ 미국의 정책 결정자들은 중국이 점차 현상을 수정하려는 의도를 갖고 있다고 보고 있다. 중국 내 많은 정책결정자들은 미국이 항상 중국을 화평연변(和平演變, peaceful evolution)시키려는 목적을 갖고 있다고 보고 있으며, 오바마 정부의 ‘아시아로의 회귀(pivot to Asia)’ 정책은 중국을 봉쇄하려는 미국의 의도였다고 간주하고 있다.¹⁵⁰⁾

양국은 서로 다른 정치체제와 이념을 보유하고 있고 국가정체성이 상이하기 때문에 미중 간의 상호인식은 그 간극이 더 큰 폭으로 확대될 수 있다. 한쪽을 중심으로 오랜 역사적·문화적 공통분모에 따라 형성된 중국의 국가정체성과, 민주주의 정치 이념을 기반으로 하며 상대적으로 신생국가인 미국의 국가정체성은 매우 상이하다. 이들 국가 간에 작용하는 정체성의 이질감은 양국의 경제적 상호의존이 심화될수록 그 차이가 더욱 부각되고 갈등의 요소로 자리잡아 왔다.¹⁵¹⁾ 중국이 경제발전에도 불구하고 권위주의 정치체제를 지속하고 민족주의의 발흥으로 중화민족의 위대한 부흥을 표명하는 모습은 미국에는 자신의 패권적 위치에 도전하는 위협적인 모습으로 비춰질 것이다. 반면, 미국이 주도하는 국제규범을 수용하고 다양한 국제체제와 질서에 순응적으로 편입하고 있음에도 미국이 중국을 힘의 우위에 기반한 대중국 봉쇄정책을 펼친다면 중국은 미국의 의도에 의구심을 갖게 될 것이다.¹⁵²⁾ 특히 미국의 주요기관들, 의회조사국, 국방부, 무역정책제조국 등이 발표하는 정책보고서가 중국을 공동이익

149) John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W.W. Norton, 2001), p. 402.

150) 黄平倪编, 『美国问题研究报告』(北京: 社会科学文献出版社, 2013).

151) Aaron L. Friedberg, “The Future of U.S.-China Relations: Is Conflict Inevitable?,” p. 33.

152) Alastair Iain Johnston, *Social States: China in International Institutions, 1980-2000* (Princeton: Princeton University Press, 2008).

을 추구하는 잠재적 동반자가 아닌 패권을 놓고 다투어야 하는 전략적 경쟁자로 간주해온 전례들은 이러한 의구심을 강화시켜 왔다.

미중 수교 이후 40여 년에 이르는 시간 동안 중국의 부상(上升)이 현실화되고 가시화될수록 중국과 미국의 상호인식 차이는 오히려 더욱 부각되어 온 모습이다. 이 점은 향후 국제질서를 둘러싼 미중의 패권경쟁 양상이 짙어질수록 상호인식의 격차가 당분간 지속될 것으로 전망하게 하는 요인이 된다. 민주주의의 정체(政體)를 기준으로 자국과 정체성을 동일시해 왔던 미국 외교정책의 전례로 판단할 때, 중국의 국내정치가 민주주의의 길을 밟지 않는 한 양국 간의 상호인식의 차이는 지속될 것으로 보인다. 그리고 이 상호인식의 차이는 양국 간의 전략적 경쟁 혹은 패권경쟁의 정도에 영향을 주는 요인이 될 것이다.

(3) 역내 갈등 조절 메카니즘 성립 여부, 다자기구 제도화

미중관계를 관리할 수 있는 다자기구가 제도화된다면 양국의 경쟁 악화와 갈등을 통제할 수 있는 구조적 요건이 성립될 수 있다. 아미타브 아차리야(Amitav Acharya)는 ‘아시아 강대국 협조체제(Asian Concert of Power)’라는 개념을 제시함으로써 아시아 지역에서 미국과 중국 그리고 다른 지역 강대국을 연루시킴으로써 양국의 충돌을 제어할 수 있다고 주장하였다.¹⁵³⁾ 실제로 유럽의 경우 유럽통합의 진전과 집단안전보장체제는 미국과 중국의 갈등 문제가 개입될 여지를 사전에 봉쇄하고 있다. 물론 유럽의 사례는 미국이 제공하는 북대서양조약기구(NATO)를 통해서이다. 동아시아에서는 러시아, 인도, 동남아국가들, 일본, 한국 등 중강국들이 다양한 이해관계로 첨예하게 대립하는 상황이 미국과 중국의 갈등을 촉진하는

153) Amitav Acharya, "A Concert of Asia," *Survival*, vol. 41, no. 3 (1999), pp. 84~101.

토양을 제공하지만, 역설적으로 이 지역에서 유럽과 같은 다자기구가 제도화된다면 중국과 미국의 이해관계 제어가 가능하다. 미중 양국의 경쟁과 갈등을 제도와 규칙의 범위로 끌어들이어 조정하고 해결함으로써 미중관계를 안정적으로 관리할 수 있다는 것이다.

아세안 지역은 아세안지역안보포럼(ARF) 등을 통해 지역 내 갈등 조정 메커니즘이 구현되어 왔다. 반면 동북아시아의 경우 역내에는 영유권 갈등과 역사분쟁 등 관련국들의 대립이 첨예한 양상을 보여 왔다. 특히 한반도의 북핵과 미사일 개발, 그리고 대만 문제에서 미중 간 상충하는 이해관계는 분쟁을 확산시킬 수 있는 불씨로 남아 있다. 중국 대륙의 국공 내전에서 미국은 직접적으로 개입하지는 않았으나, 미국이 지원했던 국민당이 패퇴하여 수립한 대만이 중국과 미국이 상충하는 지정학적 요충지로 존재하고 있다. 미중 수교과정에서 양국은 ‘상하이 공동코뮤니케’로 대만 문제를 봉합했지만, 미국의 대만 무기수출과 분리독립 지원 등 양안관계를 둘러싼 문제는 미중 간 갈등의 중요한 요인으로 작용해 왔다.

한국전쟁을 계기로 미중은 서로 전쟁을 경험한 바가 있고, 북미 간 대립구도는 한반도의 분단과 함께 해소되지 않은 냉전체제의 형태로 잔존해 있다. 북한의 공세적 행위나 체제 붕괴가 유발할 수 있는 사태는 미국과 중국의 군사적 충돌로까지 발전할 수 있는 잠재성도 갖고 있다. 남중국해와 동중국해도 증대하는 국력을 군사력으로 투사하는 중국과, 해상에서의 자유로운 항행을 국제규범으로 내세우는 미국 간 충돌이 예상될 수 있는 지역이다. 따라서 동북아 지역에서 미중의 패권경쟁이 격화되지 않도록 이해관계를 조정할 수 있는 다자기구의 제도화는 매우 시급한 과제이다. 현재 진행되고 있는 북미 간 대화가 북한의 완전한 비핵화와 체제보장을 주고받으며 성공적인 결실을 맺을 경우 한반도에서도 추구될 수 있는 안보다자기

구는 이 지역의 안정성을 향상시키고 미중 간 갈등의 폭을 제어할 수 있을 것이다. 북미수교를 통해 미국의 동맹체제(hub and spoke system)와 중국이 대치해왔던 동북아시아의 안보체제가 구조적인 변화를 겪는다면 미국과 중국 모두 새로운 안보질서를 모색할 것이고, 이에 따라 다자기구를 제도화할 역내의 유인도 증대될 것이다.

유럽연합과 아세안의 경험이 시사하는 바와 같이 다자기구의 제도화는 강대국 간 역내 갈등과 충돌을 조정하고 제어하는 작용을 한다는 점에서 미중 간 패권경쟁 예측에도 중요한 요인이다. 다자기구가 가장 취약한 지역이 동북아시아이고 이 지역 내 다양한 긴장과 갈등 요소들이 미중 간 경쟁을 격화시킬 수 있기 때문이다. 따라서 비핵화와 체제보장을 둘러싼 북미 간의 협상이 수교로 이어지고 동북아의 평화체제가 수립된다면 미중 간의 총체적인 대립구도를 완화하고 전략적 협력의 패턴을 구조화하는 데도 기여할 수 있을 것이다.

다. 제3국 요인: 동맹의 연루 효과, 완화 효과

미중 간 경쟁과 갈등을 제어할 수 있는 다자기구의 제도화가 충분히 발전하지 않을 경우 제3국 요인에 의한 미중 간의 대결은 더욱 악화될 소지가 있다. 갈등을 해결하는 제도가 부재하고 두 강대국의 세력경쟁이 강화될 때, 제3국 요인에 의한 충돌의 개연성은 더욱 커지게 된다. 중국은 ‘도광양회’ 전략에 따라서 미국과의 직접적인 충돌을 회피해 왔지만, 중국의 국력이 미국에 견줄 수 있게 되는 2030년에 이르면 동북아시아 지역뿐 아니라 전세계적 차원에서 미국과의 세력경쟁을 주도할 요인이 갖춰질 수 있다. 중국이 국가 대전략으로 추진하는 일대일로정책이 현재로서는 주변국들의 의구심 속에서 성공적으로 비춰지지 않는 반면, 만약 향후 성과가 가시화될 경우 개발도상국 중심으로 중국의 영향력도 확대될 것이다. 이 과정에서

중국의 일대일로와 미국의 인도-태평양 구상 간의 충돌이 미중 간의 패권경쟁으로 전화될 수 있다.

중국은 동남아시아, 중동, 아프리카 및 라틴 아메리카에서 경제적·정치적 영향력을 확대해 왔다. 또한 중국은 유엔 등 국제기구에 서 제도와 규칙 제정에 직접 관여하고 국제질서를 수립하는 데 중요한 역할을 행사함으로써 2차 세계대전 이후 확립된 미국의 이익과 영향력을 잠식해 가고 있다. 북한, 이란, 수단 등 국가들과 관련된 문제에서 유엔 안전보장이사회 상임이사국 지위를 이용해 거부권을 행사하는 방식도 활용한다. 중국이 지리적으로 위치한 아시아 지역의 안정 여부는 미중관계의 미래에도 중요한 영향을 미칠 수 있다. 아시아태평양 지역에서 대만, 한반도, 센카쿠열도(다오위다오), 스프래틀리군도(남사군도) 등 대부분의 분쟁들이 미국과 중국의 갈등을 격화시킬 잠재력을 내포하고 있기 때문이다.¹⁵⁴⁾

미중분쟁이 격화될 수 있는 또 하나의 중요한 요인으로 양국과 밀접한 이해관계를 갖는 제3국을 둘러싼 문제를 들 수 있다. 중국은 ‘핵심이익’의 영역으로 국가체제 유지, 주권과 영유권 수호 및 국가 통일 추구를 내세우며 이를 위해서라면 전쟁도 불사하겠다는 의지를 천명해 온 바 있다. 특히 대만은 중국의 핵심이익에 해당하는 영역이고, 남중국해도 핵심이익의 영역임을 암시해왔다.¹⁵⁵⁾ 반면 미국은 대만해협의 안정과 양안 문제의 평화적 해결을 명분으로 중국의 대만해협 봉쇄나 군사적 공격을 적극 저지한다는 입장을 표명하였다. 또한 미국은 남중국해에서 중국의 영유권 주장을 반대하면서 항해의 자유권은 미국이 양보할 수 없는 국가 이익이라고 선언하였

154) Bill Hayton, *The South China Sea: the struggle for power in Asia* (New Haven: Yale University Press, 2014).

155) Michael D. Swaine, “China’s Assertive Behavior – Part One: On ‘Core Interest,’” *China Leadership Monitor*, no. 34 (2010), pp. 1~25.

다. 따라서 대만과 필리핀 등 미국 동맹국들의 국가이익이 중국에 의해 침해될 경우, 미국의 공격적 대응이 미중 간 군사적 분쟁으로 전이될 가능성이 존재한다.

동북아 지역에도 이러한 잠재적 충돌 가능성이 있다. 미국은 일본과의 동맹을 미국의 동북아 지역에서의 패권 유지와 중국 견제를 위한 핵심 수단으로 인식하고 미일동맹을 강화해 왔다. 미국은 북한의 핵과 미사일 개발에 대응해 사드를 배치함으로써 한미동맹에 중국을 봉쇄하는 ‘전초기지’ 역할을 부여하고 역내 패권을 유지하고자 하였다. 트럼프 대통령과 김정은 국무위원장 간에 북한의 완전한 비핵화와 체제보장이라는 거래가 성립되고 남북관계 개선과 북미 수교가 실현될 경우 중국에게는 북한이라는 오래된 전략적 자산(strategic asset)의 상실로 이어질 수 있다. 이 경우 중국은 ‘동맹의 완화’가 초래할 결과를 우려해서 한반도 내에서의 분쟁을 촉발할 수 있는 우발적 조치를 취할 수도 있다.

결국 남중국해에서 미군 함정과 영해권을 고수하는 중국 해양경비대 간에 제3국을 매개로 한 상승 확산(escalation spiral)의 개연성, 대만의 독립 추구가 초래하는 중국의 무력 공격과 미국의 군사적 대응, 센카쿠열도(다오위다오)에서 미일동맹과 중국의 무력분쟁, 북한의 개방이 초래하는 전략적 손실을 만회하려는 중국의 우발적 행동 등이 미중 양국으로 하여금 힘을 통한 해결을 선택하도록 하는 제3국 변수가 될 수 있다.

라. 우발적 요인

(1) 중국의 민주화 또는 체제 붕괴

중국의 공산당 지배체제 붕괴와 민주화는 가능성이 높지는 않지만 아랍의 민주주의 혁명처럼 어느 날 갑자기 우연한 사건을 계기로 돌

발적으로 찾아올 수 있다. 중국 공산당의 리더십이 지속 가능한 경제 성장을 이루어내지 못하고, 사회불안정이 증대되며 민주주의와 자유화의 욕구가 분출하는 상황이 전개된다면, 중국에는 정치체제 붕괴와 이를 계기로 한 민주화가 발생할 수 있다. 중국으로서는 미국을 상대하는 강대국으로서의 존립 기반을 상실하게 하는 요인이다. 이 과정은 경제적 실패, 부패문제의 미해결, 사회불평등의 심화, 시민사회의 성장과 민주주의의 욕구 증대, 생태환경 악화 등 다양한 차원의 국내문제 해결 실패를 전제로 하는 상황이다. 공산당 리더십의 분열, 중앙과 지방의 분절 등이 초래하는 거버넌스의 실패는 반정부 투쟁의 고양과 함께 체제 위기를 불러올 수 있다. 문화대혁명과 톈안먼 사건 등 과거 중국의 정치적 혼란으로 야기되었던 체제위기의 교훈이 지배연합을 공고히 하고 지식인들의 암묵적인 합의를 중용하여서 중국은 역설적으로 수십 년 동안 체제안정을 유지해 왔다. 그러나 위와 같이 중국 정치체제가 더 이상 감당할 수 없는 위기 요인이 도래했을 때, 새로운 상황 전개는 중국 정치체제의 갑작스러운 붕괴를 가져올 수 있다.

그러나 이러한 체제위기의 상황에서 시도되는 ‘위로부터의 개혁’이 성공한다면 중국 정치체제는 부분적으로 민주화의 길을 걸을 가능성도 있다.¹⁵⁶⁾ 중국공산당은 1990년대부터 촌단위에서의 직접 선거를 허용하고 촌장을 촌민들이 직접 선출하도록 한 바 있다. 체제 위기에 직면할 경우 중국공산당이 그 동안 논의되어 온 향진, 현, 나아가 성 단위에서 지방인민대회의 직접 선거를 통한 대의원 선출 등 지방인민대회의 개혁을 추구할 수 있다. 아울러 공산당의 자체 분열 내지는 새로운 정치세력의 정당 결성을 허용을 통해 다당제를

156) Yu Keping, *Democracy is a Good Thing* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2009).

도입하고 선거제도로 정치권력을 배분함으로써 거버넌스의 질적인 개선을 시도하고 부분적 민주화에 도달할 수 있다. 중국 정치체제의 민주화는 현재로서 그 실현가능성은 매우 낮으나, 만약 부분적으로라도 실현될 경우 미중 간 패권경쟁은 완화되고, 미국은 중국을 견제하기 보다는 중국의 민주화를 지원하는 방향으로 정책을 전환할 수 있다. 미국이 민주주의 정치체제라는 유사한 국가정체성을 갖게 되는 중국을 ‘적’이 아닌 ‘친구’로서 간주하는 대중국정책 전환의 모멘텀을 얻게 되는 것이다.

그러나 우발적인 민주주의의 봄과 그 실현 기회가 정치적 혼란으로 그치고 새로운 권위주의 체제의 등장으로 귀결될 경우, 중국의 새로운 지배연합이 구사하는 대미정책은 협력적이거나 우호적이지 않을 개연성이 더 크다. 이럴 경우 미국과 중국의 전략적 경쟁은 가속화되고 패권을 둘러싼 대립은 격화될 것이다. 미국은 새로운 중국의 정치체제에 공세적인 정책을 취할 것이고, 중국의 새로운 지배연합 역시 이러한 미국의 정책에 대응하고 외부의 적을 만들어 국내적 불만을 잠재울 동기를 갖게 되기 때문이다. 이럴 경우 미중관계가 예기치 않은 패권전쟁으로 전화될 가능성도 배제할 수 없다.

(2) 미국의 리더십 또는 국력 쇠퇴

미국의 대외정책은 제1차 세계대전 후 고립주의를 벗어나서 제2차 세계대전이 발발했을 때 국제문제에 적극적으로 개입하는 방향으로 선회하였다. 미국은 연합국의 승리과정에서 리더십을 발휘했고, 전후 유럽 복구를 비롯해 소련과의 냉전대결에서 패권국의 지위를 행사하게 되었다. 전후 70여 년 동안 지속된 미국의 지도력은 자유주의 국제질서의 근간이 되었지만, 동시에 미국의 국력이 쇠퇴하거나 미국의 리더십 역할이 방기될 경우 국제체제 질서의 유지에 불

안정한 요인을 제공한다는 리스크를 안고 있다.

우선 미국의 국력 쇠퇴는 많은 지역과 영역에서 미국의 기여를 감소시킬 수 있다는 우려가 있다. 미국 내 공적 부채의 증가, 경기 침체 이를 반영하는 정치적 능력의 퇴조는 그동안 패권국으로서 미국의 대외적인 관여를 제약하는 요인이 될 수 있다. 특히 아시아태평양 지역에서 미국이 2차 세계대전 후 패권적 안정자로서 자신의 역할을 스스로 방기한다면, 그 공백이 중국의 영향력 확대로 대체되면서 주변국들의 불안감과 체제의 불안정성을 증대시키고 결국 미중 양국의 분쟁과 갈등 증폭으로 이어질 수 있다.

트럼프 대통령의 대외정책 기조는 미국 국력 쇠퇴의 방증 또는 미국 리더십 역할 방기의 측면에서 우려를 자아내고 있다.¹⁵⁷⁾ 트럼프 대통령은 선거 캠페인 기간부터 ‘미국 우선주의’를 강조하면서 미국의 이익을 최우선시하고 동맹국들의 안보는 동맹국 스스로가 책임지도록 하는 대외정책 기조를 천명하였다. 이는 미국 대외전략의 기조가 기존의 국제주의 혹은 개입주의에서 신고립주의로 전환하고 있다는 점을 시사한다. 신고립주의는 미중 간 경쟁 및 해당 경쟁이 직접적으로 벌어지는 동북아 국제질서에 구조적인 변화를 초래할 수 있다. 실제로 트럼프 대통령은 유럽과 동맹국들의 반대에도 불구하고 취임 후 파리기후변화협약, 중동의 이스라엘 대사관 이전 문제, 리비아 핵협정 파기 등의 정책을 밀어붙이며 유럽 등 동맹국들의 반발을 야기하고 미국의 리더십을 상실하고 있다는 비판을 받고 있다.

물론 트럼프 대통령의 신고립주의와 보호주의 정책이 미국의 지속적인 대외정책 패턴으로 자리잡을 수 있을지에 대해서 회의적인 견해가 있다. 트럼프 다음의 미국 행정부는 기존 미국의 외교정책으로 회귀하면서 국제사회의 리더십을 회복하려는 노력을 기울일 개

157) Jake Sullivan, “The World After Trump,” *Foreign Affairs*, vol. 97, no. 2 (March/April 2018), pp. 10~19.

연성도 커 보인다. 그럼에도 미국과 중국의 종합국력 격차가 점차 줄어들고 잃어버린 신뢰를 회복하려는 미국의 리더십 복원 노력이 한계를 드러낸다면, 미국의 새로운 행정부들은 중국이 차지하는 세력 공백을 인정하고 전략적 협력의 길을 모색할 수밖에 없을 것이다. 이 경우 패권전쟁도 선택지가 될 수 있으나, 이를 위해 치러야 할 비용이 매우 막대할 것이다.

결국 미국의 리더십 또는 국력 쇠퇴는 중국에게는 기회로 작용할 것이며, 미중 간 관계는 갈등보다 협력이 보다 지속적인 패턴으로 전개될 것이다. 이 때 미중이 국제체제의 새로운 질서를 모색하는 방향으로 의견을 수렴할 수 있도록 무엇보다 주변 강대국들과 국제기구의 역할이 중요하다.

이상을 종합해 2030년 미중관계에 대한 중국 변수를 요약해 보면 아래 <표 III-8>과 같다. <표 III-8>은 미중관계 시나리오의 유형을 갈등과 협력의 축에 따라 5가지 유형(패권전쟁·전략적 갈등·복합적 관계·제도적 협력·비패권 공존)으로 구분했을 때, 중국 변수로 분류될 수 있는 요인들이 갈등과 협력의 축에 미치는 영향력을 나타내고 있다.

중국의 국내정치적 요인으로 우선 공산당의 리더십이 안정되었을 때 미중관계는 큰 틀에서 협력(+)의 영향력이 크다고 판단된다. 공산당의 리더십이 안정되는 경우는 두 가지 경로를 예상할 수 있다. 첫째로 권위주의 정치체제를 강화하면서 안정되는 경우와 둘째로 정치체제가 민주적인 의사를 수렴할 수 있는 제도적 정치체제 변경을 수반하면서 안정되는 경우이다. 두 경우 모두 체제 내부의 안정을 기반으로 국력의 지속적인 성장을 도모하는 방식이므로 미국과의 경쟁이 격화될 가능성은 낮다. 물론 체제 내부의 안정을 기반으로 미국과의 경쟁이 격화될 가능성도 배제할 수는 없지만, 본 보고서가

상정하는 2030년까지는 이러한 가능성이 현실화되지 않을 것이다. 적어도 2030년까지 중국이 종합국력에서 미국을 압도하지는 않을 것이므로, 중국이 체제 내부를 안정화시켰다 하더라도 미국을 상대로 힘의 우위를 기반으로 한 정책을 구사하지는 않을 것이기 때문에 2030년을 중점으로 볼 때 중국 요인으로 미중 경쟁관계가 격화될 수 있는 경우는 중국 체제 내부의 불안정으로 인해 외부의 적이 필요해질 경우이다. 체제 불안정의 위기, 즉 우발적 요인으로 분류된 중국의 민주화 또는 체제 붕괴의 상황이 발생했을 때, 국내체제의 불안정을 외부의 적으로 돌릴 가능성이 크다고 판단되기에 미중관계는 갈등(-)의 영향력으로 예상했다. 그러나 우발적 요인에 의한 중국의 민주주의 체제가 위기를 극복하고 안정성을 확보할 경우 미국의 정치체제와 정체성을 공유하게 되므로 양국관계는 갈등(-)보다 협력(+)의 유인이 많을 것으로 전망된다.

현재의 중국 정치체제가 변용성을 확보할 경우에는 협력(+)의 전망이 우세한 것으로 판단된다. 체제 내의 요구를 수렴하는 자신감을 기반으로 미중관계에 조심스럽게 접근할 것으로 예상되기 때문이다. 민족주의가 강하게 발흥할 경우 미중관계는 갈등(-)의 영향력이 클 것이며, 중국의 경제발전이 순조롭게 이루어질 경우에는 종합국력의 증대와 체제 내 안정이 이루어질 것으로 보아 협력(+)의 영향력이 우세할 것으로 전망했다. 경제발전이라는 변수 역시 미중 간의 종합국력이 비교적 동등해질 것으로 예상되는 2030년에 한정된 예측이다. 경제발전의 변수가 중국의 대외적 행위에 영향을 주는 요인은 체제 안정성과 관련이 있다. 중국의 경제발전이 순조롭게 이루어질 경우 체제 불안정의 요인이 제거된다는 것을 의미하고, 따라서 리스크가 따르는 미국과의 경쟁 격화도 회피하게 될 것이다. 반면, 중국경제가 중진국 함정을 극복하지 못하고 성장이 둔화된다면 체제 불안정의

위기를 맞게 될 가능성이 크다. 이에 내부적인 위기요인을 외부로 돌리려는 유인을 갖게 됨에 따라 중국 민족주의의 발흥은 어떤 경로에서든 미중관계의 갈등을 격화시킬 수 있는 요인이 된다.

미중 간 복합적 상호의존이 갖는 영향력은 협력(+)의 가능성을 우세하게 전망했다. 신자유주의 국제정치학 이론이 제시하는 바와 같이 상호의존성이 미중 양국의 이해관계를 결박하고, 갈등으로 초래될 비용을 더욱 커지게 할 것이기 때문이다. 미중 간 상호의존성의 심화가 곧바로 양국의 공동인식까지 필연적으로 확장된다는 것을 의미하지는 않지만, 양국 간에 복잡하게 얽힌 이해관계의 실타래에 따라 어느 정도 공통의 인식이 발생할 것이고, 이 공통 인식은 다시 양국의 행동을 결박하는 요인이 될 것이다. 따라서 양국의 상호인식이 공통의 이해관계를 출발점으로 해서 규범과 제도 차원의 반복되는 패턴을 형성한다면 결국 양국 간 상호인식의 증대는 전체적으로 갈등(-)보다는 협력(+)으로 발전할 것이라는 전망이 가능해진다. 또한 양국의 이해관계를 조정하고 갈등을 제어할 수 있는 메커니즘의 하나인 다자기구의 제도화도 갈등(-)보다는 협력(+)의 영향력을 우세하게 하는 요인이 된다. 제3국 요인으로서 동맹의 완화 또는 연루 효과는 각각 상이한 결과를 가져올 수 있다. 대만이나 북한 등으로 인한 동맹의 연루는 미중의 갈등(-)을 증대시킬 요소이고, 반대로 완화는 협력(+)을 증대시킬 요소이다. 우발적 요인으로서 미국의 국력 또는 리더십 쇠퇴는 중국의 영향력 확장으로 이어질 것이나, 2030년은 중국의 압도적인 힘의 우위가 예상되는 시점이 아니기에 공세적이기보다 일보 후퇴한 유연한 대중국정책을 구사할 것으로 예상되므로 갈등(-)보다 협력(+)의 영향력을 우세하게 전망하였다.

〈표 III-8〉 2030년 미중관계 시나리오 유형에 영향을 미치는 중국 변수

	갈등(-)			협력(+)	
	패권전쟁	전략적 갈등	복합적 관계	제도적 협력	비패권적 공존
중국 국내 정치적 요인					
공산당 리더십			—————→	(+)	
정치체제 변용성			—————→	(+)	
민족주의		(-) ←————			
경제발전			—————→	(+)	
미중 복합적 상호요인					
미중 상호의존			—————→	(+)	
미중 상호인식			—————→	(+)	
갈등해결 다자기구제도			—————→	(+)	
제3국 요인					
동맹의 연루 혹은 완화	(-) ←————		—————→	(+)	
우발적 요인					
중국의 민주화 (체제붕괴)	(-) ←————		—————→	(+)	
미국 리더십 (국력) 쇠퇴			—————→	(+)	

자료: 연구진 작성



IV

2030년 미중관계 시나리오: 현실적 가능성과 우선순위

제Ⅲ장에서 진행한 미중 간 국력 대비 양상과 양국의 정책 결정에 영향을 끼치는 요인(변수)에 대한 검토를 기반으로, 본 장에서는 2030년 미중관계를 둘러싼 다양한 시나리오의 실현 가능성을 분석할 것이다. 먼저, 가능성이 가장 높은 시나리오와 가장 낮은 시나리오를 구분하고, 중국과 미국이 각각 선호하는 시나리오를 살펴보고자 한다.

1. 미중관계 시나리오의 현실적 가능성

현 단계에서 2030년 미중관계의 확정적인 시나리오를 제시하기는 현실적으로 쉽지 않기 때문에 여기서는 미국과 중국의 전략이 어떠한 식으로 결합할 것인가에 초점을 맞출 것이다.

〈표 IV-1〉 2030년 미중관계 시나리오의 현실적 가능성

	미국의 선제적 견제론	미국의 대중협력론
중국의 공세적 패권전략	강력한 미중 무역전쟁, 미중 간 충돌 전선, 이슈의 확대, 동아시아 주변국에 대한 경쟁 증가, 군비경쟁, 지구적 거버넌스를 둘러싼 경쟁	미국의 대중 무역전쟁 완화 및 타협 모색, 동아시아에 대한 역외균형 전략 강화, 중국의 경제발전 독려와 자유주의 경제질서 강조, 지구 거버넌스에 대한 중국 참여 환영
중국의 대미, 대외 협력론	대중 보호무역 강조 및 대중 경제압박, 아시아 동맹 강화, 대중 군비·기술 우위 확보, 중국의 지구 거버넌스 참여 봉쇄, 인권외교 등 이념외교 강조	타협에 의한 미중 무역 경쟁 해결, 북핵 등의 현안을 규범 중시 경향에서 해결, 아시아 국가들과의 다자주의 협력 강조, 군비경쟁 완화, 기술경쟁 등에서 협력적 표준 마련, 지구 거버넌스에서 협력

자료: 연구진 작성

미국의 강한 대중전략인 선제적 견제론과 중국의 강한 대미전략인 공세적 패권전략이 부딪치게 된다면 제2유형인 ‘전략적 갈등’으로 ‘신냉전’이 현실화될 가능성이 크다. 반면 미국의 우호적 대중전략인 대중협력론과 중국의 우호적 대미전략인 대미·대외협력론이 결합된다면 제4유형인 ‘제도적 협력’이 현실화될 가능성이 높다. 미국의 대중협력론과 견제론, 그리고 중국의 대미공세론과 우호론이 복합되어 나타날 경우 제3유형인 ‘복합적 관계’가 될 것이다. 현재로서는 미중 양국의 전략 중 어느 하나가 압도적으로 우세하기보다는 상대방의 전략에 따라, 그리고 각자의 전략노선 경쟁 및 다양한 국내 행위자들 간의 세력과 이해관계에 따라 복합적 관계가 다양하게 나타나고 있다. 미국의 경우 중국과 전쟁을 벌이기도 어렵고 중국의 경제성장을 지체시키기도 어려운 것이 사실이다. 따라서 미국에 가장 효과적인 선택지는 봉쇄를 하는 동시에 군비경쟁, 대리전 등의 경쟁을 지속하는 것이다.¹⁵⁸⁾ 종합하자면 가장 가능성이 큰 시나리오는 제3유형인 ‘복합적 관계’가 될 것이고, 그 다음으로 제2유형 ‘전략적 갈등’, 제4유형 ‘제도적 협력’ 등의 순서가 될 것으로 보인다.

가. 복합적 관계

향후 미중 간 국력 격차가 계속해서 축소될 가능성은 매우 크다. 성장을 저하에도 불구하고 중국의 경제발전은 계속될 것이고, 당분간 미국의 경제발전은 2~3%대에 머무를 것이다. 따라서 2030년대를 지나면 미중 간 GDP가 대략 일치될 것으로 보는 예측이 힘을 얻고 있다. 문제는 중국의 방대한 인구로 인해 1인당 GDP는 대략 2만

158) John J. Mearsheimer, “Can China Rise Peacefully?,” *The National Interest*, October 25, 2014, <<https://nationalinterest.org/commentary/can-china-rise-peacefully-10204>> (Accessed October 1, 2018).

달려 전후로 여전히 큰 격차를 보일 것이라는 점이다. 이 과정에서 중국 내 중산층의 요구가 커지면서 도시화가 진행될 것이므로 중국 정부는 국내적 욕구 충족에 많은 어려움을 겪을 수 있다. 중국은 소위 ‘중진국 함정’을 효과적으로 극복해야 하는데, 현재 이를 지나고 있다는 견해로부터 향후 이 문제에 부딪힐 공산이 크다는 견해에 이르기까지 다양한 예측이 나오고 있다. 다만 중국의 경제성장이 군사력의 증강으로 이어질 것은 확실하다. 중국은 이미 동아시아에서 미국의 군사적 입지를 약화시키기 위해 다양한 전략을 추진하고 있으며, 일대일로 정책을 통해 중국 서부에 대한 영향력도 강화하고 있다. 또한 ‘블루함대(蓝色舰队)’ 건설, 해군 증강 및 남중국해에서의 조치 등을 통해 미국에 지속적으로 군사적 견제를 가하고 있다.

그러나 2030년대에 중국의 군사력이 미국을 압도할 것으로 보기는 어렵다. 아시아에서 격돌할 수 있는 다양한 지역에서도 중국의 군사력은 여전히 열세에 처해 있기 때문에¹⁵⁹⁾ 따라서 국력 균형 차원에서 미중은 경쟁을 벌이면서도 다른 한편으로는 미래의 본격적 대결을 준비하면서 당분간 공존과 협력, 대결과 경쟁의 복합적 양상을 나타낼 가능성이 크다.

양국의 경제적 상호의존과 서로에 대한 전략도 중요한 변수이다.¹⁶⁰⁾ 미중 간 증대되어 온 경제적 상호의존이 시장을 매개로 한

159) Eric Heginbotham, *The U.S. -China Military Scorecard : Forces, Geography, and the Evolving Balance of Power, 1996-2017* (Santa Monica: RAND, 2015).

160) 경제적 상호의존이 국제정치적 평화와 갈등에 미치는 영향에 관해서 다양한 학설이 존재한다. 자유주의적 관점에서 경제적 상호의존(국제통상)이 평화를 증진한다는 주장은 Stephen G. Brooks, "The Globalization of Production and the Changing Benefits of Conquest," *Journal of Conflict Resolution*, vol. 43, no. 5 (1999), pp. 646~670 참조. 현실주의적 관점에서 국가의 정치적 고려가 경제적 고려에 우선한다는 주장은 Peter Liberman, *Does Conquest Pay? The Exploitation of Occupied Industrial Societies* (Princeton: Princeton University Press, 1998), 국가간 접촉이 확대될수록 분쟁의 소지가 커진다는 점을 들어 국제통상이 평화를 저해한다는 주장은 Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, MA: Addison-

평화를 가져올 것으로 예측된 것은 사실이다. 그러나 최근 미중 무역전쟁 이후 미중은 상호의존에 대한 시각을 바꾸고 있다. 미국에서는 중국이 불공정하게 행동하고 국제교역체제를 착취하고 있다는 경제민족주의자(economic nationalists)들의 주장이 제기되고 있는데, 이러한 추세가 계속 심화될 경우 중국에 대한 불만은 경제적 영역으로까지 확대될 수 있다. 다시 말해 경제적 상호의존이 더 이상 양국관계의 안정을 지탱하지 못하는 상황으로 번지는 것이다. 무역전쟁 이후 양국은 서로에 대한 의존도를 줄여갈 것으로 예측된다. 트럼프 정부는 중국경제가 공정하고 정당하지 못하며 미국의 국가안보에 위협이 되기에 미국이 40여 년 간 지속해 온 관여정책을 뒤집고 중국과의 연계를 체계적으로 감축시켜야 한다고 인식한다. 게다가 중국은 자국의 경제력을 활용해 미국에 대항하는 독자적 세력권을 형성하고자 하고 있다.

따라서 미중 경제전쟁 이후 “정권 교체와 관계없이 양국 모두 대내 지향적 산업정책(중국은 수입 대체, 미국은 리쇼어링)을 추진하고 있기 때문에 경제적 상호의존은 2010년대 초반 이상으로 높아지기 어려울 것이다. 상호의존이 약화되는 국면에서는 협조를 중시하는 이익상관자나 동반자보다는 갈등을 회피하지 않는 경쟁자나 적으로 보는 시각이 양국 모두에서 득세할 가능성이 있다.”¹⁶¹⁾ 이러한 가운데 향후 미국의 대중수출은 2015년 1,650억 달러에서 2030년에는 5,250억 달러로 증대될 것으로 기대되는데,¹⁶²⁾ 미중 간 전면적

Wesley Publishing Company, 1979), 비대칭적 국제통상(경제상호의존)이 평화를 저해한다는 주장은 Albert O. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade* (Berkeley, CA: The University of California Press, 1980); Katherine Barbieri, *The Liberal Illusion: Does Trade Promote Peace?* (Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2002) 등 참조. 이동선, “경제적 상호의존과 국제정치 갈등,” 통일연구원 자문회의(2018.9.10.) 자료 재인용.

161) 이왕휘, “2030년 미중 경제관계 영향요인으로서 ‘경제적 상호의존,’” 통일연구원 자문회의(2018.9.11.) 자료.

충돌은 이러한 기대효과에도 결정적 타격을 가할 것이다. 물론 양국이 이러한 복합적 상호의존을 해체한 이후 전면전을 하는 상황도 상정할 수 있지만, 이러한 시나리오는 2030년보다는 더 많은 시간이 필요할 것이다.

다음으로 제도와 체제 차원의 경쟁을 생각해 볼 수 있다. 국제적 측면과 국내적 측면을 구분하여 보면, 우선 국제적으로는 중국이 기존 국제기구의 개혁을 요구하고 나아가 AIIB와 같은 병행적 기구의 창출을 통해 국제기구를 둘러싼 주도권 경쟁을 전개할 수 있다. 이러한 경쟁은 국제경제 및 재정 분야에서 가장 현저하게 나타날 것이다. 다음으로 국내적 차원에서도 제도와 체제경쟁이 전개될 수 있다. 가령 시진핑 체제의 중국이 제도와 노선에 대한 자신감을 강조하면서 자유주의적 전통을 강조하는 미국과 경쟁하게 되는 것이다. 이러한 제도나 이념의 차이는 극복하기 어렵고 계속될 경우 상대에 대한 인식을 악화시키는 결과로 이어질 수 있다. 예컨대 부시(George W. Bush) 전 미국 대통령은 2000년대 초반 대선 과정에서 중국을 전략적 경쟁자로 규정한 바 있다. 그러나 이 당시 중국은 장기적이고 악성인 미중대결을 일으킬 만한 전략적 역량이나 억지 불가능한 적대감이 없었다.

앞으로 트럼프처럼 미국의 단기적 이익을 중시하는 지도자가 다시 등장한다면 양국 간 복합적 관계에서 갈등의 측면이 일시적으로 더욱 강화될 수 있다. 그러나 이러한 갈등은 전략적 경쟁으로 이어지지 않고 양국 사이의 협력을 배제하지도 않는다는 점에서 복합적 관계의 틀 내에 머물 것이다. 마찬가지로 중국 시진핑 주석이 독자적 정체성과 선호를 강조하며 미국과의 경쟁을 추구한다면 양국 간 갈등은 더

162) Rosemary Foot, "Restraints on Conflict in the China-U.S. Relationship," in Asle Toje ed., *Will China's Rise Be Peaceful? Security, stability, and legitimacy* (N.Y.: Oxford University Press, 2018).

욱 고조될 수 있으나, 시진핑의 정책이 본격적인 미중 간 충돌을 상정 하지만 않는다면 양국의 복합적 관계의 틀은 여전히 유지될 것이다. 물론 여기서 다른 유형으로의 변화가 전혀 불가능한 것은 아니다.

제3국의 입장도 중요하다. 많은 동아시아 국가들은 중국의 경제적 부상을 기회로 보면서 중국과의 경제관계를 강화해왔다. 그러나 중국이 자국의 국가전략을 위해 경제력을 수시로 안보화하여 전략적 도구로 활용하는 모습은 주변국에게 위협으로 다가왔다. 일본과 중국은 희토류를 둘러싼 갈등을 겪었으며, 한국은 사드 배치 문제를 계기로 중국의 경제보복을 경험했고, 필리핀과 베트남 역시 중국과 경제적 갈등을 겪고 있다. 이들 국가들은 안보 측면에서 여전히 미국과의 동맹 및 전략적 협력관계를 강화하고 있다. 결국 중국과의 우호관계를 유지하면서 미국과의 안보협력을 바탕으로 향후 발생할 지 모르는 중국과의 관계악화에 대비해 헤징전략을 추구하는 것이다. 미중 간의 제도적 협력에 대한 합의가 이뤄져 보편적 규범에 기초한 지역협력제도가 정착하지 않을 경우 이러한 3국들의 헤징전략은 지속될 것이다. 따라서 미중 간의 협력과 경쟁의 복합적 관계와 제3국의 헤징전략은 밀접한 관계를 가지고 있고 향후에도 가장 유력한 관계 양상이 될 전망이다.

나. 전략적 갈등과 신냉전

미중 간의 군사력 격차는 상당 기간 유지될 것이지만 중국의 경제 성장과 군사력 증강의 연계 가능성이 큰 것 또한 사실이다. 2018년 간행된 미국의 국방전략은 중국이 ‘군사현대화, 영향력 확대 작전, 주변국가에 대한 약탈적 경제전략’을 추구하고 있다고 간주한다. 특히 4차 산업혁명 시기에 임박하여 중국은 제조업 혁신을 매우 강조하고 있고, 특히 ‘중국의 꿈’ 실현을 위한 산업정책인 ‘중국제조

2025'와 '인터넷+' 등은 빠른 속도로 발전하고 있다.¹⁶³⁾ 만약 중국의 기술혁신과 경제성장, 군사기술의 혁신이 지속적으로 이루어질 경우 중국은 점차 미국과 대등한 군사력을 갖추게 될 수도 있다. 특히 중국은 매년 10% 안팎의 군비지출 증가를 보여 왔는데, 이는 대부분 동아시아에 집중되어 있으며 GDP의 4%를 차지하는 등 상당한 규모에 이른다. 반면 미국은 재정압박으로 군사비 삭감의 문제에 봉착해 있고 전비 지출이 계속되어 왔다. 현재 GDP 대비 미국의 군비지출은 3% 안팎이며 지출 범위가 전 세계에 이른다는 점도 고려해야 한다. 향후 중국의 기술혁신과 경제발전이 지속될 경우, 동아시아에서 미중 간 군비지출 격차는 빠른 속도로 축소될 수 있다.

미중 간 경제적 상호의존이 지속될 것은 분명하기 때문에, 이러한 상황이 미중 간의 신냉전과 충돌을 막아줄 것이라는 예측도 가능하다. 실제로 1차 세계대전 이전 독일의 전쟁 상대국이었던 영국, 프랑스, 미국 등은 높은 경제적 상호의존관계에 있었다. 그러나 이는 경제적 상호의존성이 밀접하더라도 전쟁을 막아줄 것이라는 기대가 크게 작동하지 못한 사례로 인용될 수 있다. 우선 1차 대전 이전의 경제관계는 주로 무역관계였다. 반면, 지금은 직접투자에 의한 경제관계, 밀접한 생산네트워크에 의한 경제관계가 주를 이루고 있기 때문에 1차 대전 이전의 상황보다는 경제관계 단절이 더욱 어렵다. 만약 미중 무역전쟁 이후 전략적 고려하에 미중 간 상호투자자와 생산네트워크를 약화시키는 구조적 노력이 지속된다면 상황이 일변할 수도 있다. 트럼프 정부가 원하는 대로 리쇼어링이 이루어져 중국에 투자한 미국기업이 철수하고 본국 회귀를 가속화할 수도 있고, 또한 기술혁신으로 값싼 해외노동력에 대한 의존도가 점점 낮아지고 자동화로 대체될 경우 상호의존보다는 자급자족의 경제 비중이 강화

163) 이왕휘, “2030년 미중 경제관계 영향요인으로서 ‘경제적 상호의존’”.

될 수도 있다. 따라서 경제의 상호의존성과 신냉전의 관계를 일방적으로 연관짓기는 어렵다.

다음으로, 1차 세계대전 이전 독일과 연합국 측의 무역 상호의존이 높았던 것은 사실이나, 전략관계가 악화되면서 경제적 상호의존에도 변화가 생겨났다. 독일은 1890년대부터 강력한 대외 팽창정책을 단행했고, 이 과정에서 막대한 해외원료 수입에 의존하게 되었다. 영국, 프랑스, 미국 등은 독일과 무역관계를 유지하고 있었지만, 독일의 경제성장 및 대외팽창 정책을 보면서 점차 대독 무역 감소 정책을 추진하기 시작했다. 1차 대전 이전 당시 통계로는 무역 상호의존도가 높은 것으로 나타나지만, 세력전이를 예상한 관련국들이 미래 관계를 염두에 두고 점차 보호주의 무역으로 선회하고 있었던 것이다. 따라서 당시에는 무역통계보다 인식의 요소가 가미된 현실적 상호의존 전략이 더욱 중요했다는 점을 알 수 있다. 실제로 연합국 측의 대독 무역정책에는 변화가 있었고 독일 역시 이를 인식하고 있었으며, 이는 전쟁을 촉발하는 하나의 원인이 되었다는 설명이다.¹⁶⁴⁾

미국은 첨단기술이 중국에 유출되는 상황을 방지하기 위해 중국의 대미투자 및 대미수출입에 한계를 설정하고 있다. 또한 국가 안보적 차원에서 중국유학생의 유입을 막거나 미중 과학자들 간의 교류도 제한하고 있다. 중국 역시 미국과의 접촉을 피하고 있으며 인터넷 검열을 실시하고 있다. NGO법 시행 이후에는 중국과 해외 NGO 간 교류가 감소했고, 국가안전법 시행으로 중국인과 외국인(미국인 포함)의 접촉이 줄어들었다. 중국 정부는 반부패 정책을 위해 해외 간부 파견 교육을 줄였으며, 간부의 해외방문 조건도 강화했다. 이러한 행위는 미중 간 협력과 교류를 감소시킬 것이며, 양국관계는

164) Dale Copeland, *Economic Interdependence and War* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2015), pp. 122~127.

점점 상호독립적으로 변모하게 될 것이다.¹⁶⁵⁾

이러한 상황이 진전될 경우 미중 간 신냉전과 대결의 가능성은 더욱 커진다. 여기에 더해 미중이 냉전시기 미소와 같은 정도의 진영 형성 능력을 결여할 경우에도 양국 간 전략적 경쟁은 기존 냉전과는 다른 새로운 양태를 띠 것이다. 다시 말해, 미국이 냉전기와 같은 분명한 집단 형성 능력을 회복하지 못하고 중국 또한 비동맹 정책을 계속해서 견지할 경우의 상황이다. 월트(Stephen M. Walt)의 예시를 빌리면 이러한 상황에서 미중 간 경쟁은 직접적 충돌보다 동맹과 영향력 강화 경쟁으로 나타날 가능성이 있다. 즉, 대리전의 양상을 띠는 것이다. 가령 미국은 아시아에서 동맹네트워크를 확장하고 강화하려 하는 반면에 중국은 아시아 주변국들에 미국과의 거리 유지를 중용할 수 있다. 이처럼 미중 사이에 낮은 수준에서나마 경쟁이 시작될 경우 남중국해나 센카쿠열도(다오위다오), 대만, 한반도 등과 같은 지역의 현안과 얽히면서 경쟁은 점차 확산될 수 있다.¹⁶⁶⁾ 또한 새로운 전장인 사이버 영역에서 사이버 공격을 통해 기술을 절취함으로써 상대를 물리적으로 제압하려 하려는 양상이 나타날 수도 있다. 과거 표준경쟁과 같은 제도 내 경쟁과는 차이가 있는 모습이다.

결국 미중 간 주도권 경쟁이 발생하고 경쟁심과 경계가 상호의존을 압도할 경우 신냉전의 출현 가능성은 높아진다. 실제로 중국에서는 아이젠하워 전 미국 대통령이 구소련을 가장 근본적인 안보위협으로 규정하고 대규모 (핵)보복을 주요 내용으로 하는 대소정책을 제시했던 것처럼, 트럼프 대통령이 중국을 최대 위협으로 간주하고 중국과의 대결을 통해 미국의 전략을 조정하고 내부를 재구성함으로써

165) 자칭귀, “미중관계 평가와 2030 전망,” 통일연구원 자문회의(2018.7.17.) 자료.

166) Stephen M. Walt, “Rising Powers and the Risks of War: A Realist View of Sino-American Relations,” in Asle Toje, ed., *Will China's Rise Be Peaceful? Security, stability, and legitimacy* (N.Y.: Oxford University Press, 2018).

난국을 극복하려 한다고 인식한다. 미중의 ‘탈구(脱钩, decoupling)’는 미국 정치경제 이익의 재조정을 촉발시켜 트럼프 정부의 현상 타파-지지 세력에 힘을 실어준다. 이럴 경우 미국의 대중강경책의 목적은 비단 중국의 발전을 저해하는 것뿐 아니라 아예 중국을 적(敵)으로 상정함으로써 미국 내에 필요한 구조 통합을 추동하려는 것이라고 볼 수 있다. 중국 역시 이에 이용당하지 않기 위해 사정을 면밀히 파악하고 강경한 대응을 준비할 것이다. 미국에 의해 도발된 미중 대항은 중국의 내부 통합, 사회 재진작 경쟁, 승리를 위한 개혁개방의 정확한 방향 견지로 나타나게 될 것이다.¹⁶⁷⁾

다. 제도적 협력

2008년 경제위기 이후 미중 양국의 갈등 양상은 상당 부분 약화되었으나, 코펜하겐기후협약과 달러화 기축통화 논쟁에서도 나타났듯이 지구적 거버넌스를 둘러싼 갈등과 한반도, 대만, 남중국해 등 아시아 주요 지역을 둘러싼 갈등은 점차 고조되었다. 그러나 중국은 지속적 경제성장을 위해 미국과의 협력과 주변환경의 안정이 중요하다는 사실을 깨달았고, 지구 거버넌스에서도 미국과의 공조가 불가피하다는 점을 인정했다. 또한 미국도 아시아태평양 세력으로 지속적으로 개입하기 위해서는 중국의 동의가 필요하고 경제회복과 발전을 위해서라도 신흥시장인 중국과의 관계 강화가 필요하다는 점을 인식하게 되었다. 이후 갈등이 봉합되고 상호협력이 증시되면서 중국은 2013년에 미국과의 신흥 대국관계를 천명하기에 이르렀다.

문제는 이러한 미중 간 협력이 많은 굴곡을 동반한다는 점이다. 역사적으로 미국과 중국은 전략적 협력에 대한 의지를 계속해서 표

167) 黄靖, “探究美国对华强硬的战略根源,” 『环球时报』, 2018.8.27., <<http://opinion.huanqiu.com/hqpl/2018-08/12838261.html>> (검색일: 2018.10.1.).

명해왔다. 1990년대 말 당시 클린턴 미국 대통령과 장쩌민 중국 국가 주석은 건설적 전략 동반자 관계(constructive strategic partnership) 구축에 합의한 바 있다. 그러나 미중 가운데 누구도 전략적 관계의 구체적인 근거나 기반을 제시하지 못했고, 동 합의를 결국 단명에 그쳤다. 미국은 그 후에도 중국과의 협력에 대한 구상을 계속해서 제기해 왔다. 양국 간 전략적 협력에 대한 구상이 가장 구체적으로 표출되었던 것은 오바마 행정부가 출범할 시기 제기되었던 G2 구상이었다. 지금 우리 사회에서 양대 강대국이라는 의미로 사용되는 것과 달리 G2 구상은 미국과 중국이 동반자 관계를 형성하여 국제체제가 필요로 하는 공공재를 제공한다는 데 그 취지가 있었다. 최대의 경제체, 유엔 안보리 상임이사국, 신흥 강대국이자 가장 강력한 현상유지 국가로서 미중 양국은 협력을 통해 국제체제가 직면한 거대한 도전들에 대응해야 한다고 보았다. 양국이 협력할 때 비로소 세계가 필요로 하는 공공재를 제공할 수 있으며, 중국과 진정한 동반자 관계를 형성하여 국제경제체제에 공동의 지도력을 제공해야 한다는 관점이 있었다. 하지만 당시 중국은 G2 구상에 부정적으로 반응하다가 결국 2013년 새로운 형태의 강대국 관계를 제시했다. 즉, 중국은 기본적으로 하나의 강대국과 개도국 간의 관계가 아닌 ‘두 개의 강대국’ 간 관계를 상정함으로써, 미국과 함께 강대국으로서 특별한 역할과 책임을 부여받고 국제문제를 해결하겠다는 의지를 피력하였다.¹⁶⁸⁾

중국에는 미국과의 본격적인 충돌을 피하도록 하는 요인들이 다수 존재한다. 가령, 지식인들 사이에서 제기되고 있는 ‘미국이 쇠퇴하고 있다’는 인식은 강경한 정책 대신 온건한 정책을 촉발시키는 요인으로 작용한다. 널리 알려진 것처럼 중국은 국제무대에서 전략

168) David Shambaugh, “Sino-American Strategic Relations: From Partners To Competitors,” *Survival*, vol. 42, no. 1 (Spring 2000).

적 생존과 영향력 확대 공간을 지속적으로 추구해 왔다. 이러한 공간의 확보는 주로 미국과의 관계라는 맥락 속에서 상정되어 왔는데, 중국 지식인들에게 미국이 쇠퇴하고 있다는 인식이 강경한 대외정책을 추구하도록 작용하기보다, 변화를 추구하면서도 그 속도를 조절하는 쪽을 선호하도록 이끌 것이다. 즉, ‘시간은 중국 편’이라는 인식이 중국의 정책 방향 선택에 영향을 끼칠 것이다.

한편 미중 간 갈등이 양국은 물론 동아시아 국가들을 비롯해 지구적 차원에도 부정적 영향을 미친다는 사실 때문에 제3국의 목소리는 점점 높아지고 있다. 동아시아에는 미중과 협력관계 지속을 원하는 많은 중견국 및 약소국들이 존재한다. 이들 국가는 각 이슈 영역에서 미중 간의 협력을 강조하며 상호 대립이 있을 경우 이를 중재하고자 많은 노력을 기울이곤 한다. 강대국이 이해하지 못하는 다양한 지역 문제들에 대한 지식을 제공하고 창조적 해결 대안을 제시하며 중재외교를 시행하는 것이다. 또한 이미 동아시아에 다수 존재하는 국제제도를 통해 미중의 권리를 공평하게 보장하면서 지역 전체의 발전을 위한 제도적 장치를 마련하는 방법도 있다. 이러한 과정은 미중 간의 적절한 군사균형, 지속적이면서 규범을 기반으로 하는 경제적 상호의존, 사회문화적 상호이해가 증진되는 가운데 갈등과 경쟁을 거치는 굴곡과 더불어 진행될 것이다. 갈등을 효과적으로 해결해 가면서 제도적 협력의 기반이 강화될 것이기 때문에 이 유형은 다른 유형과의 교체 속에서 점차 자리를 잡아갈 것이다.

2. 유형별 미국의 시각과 우선순위

가. 제2유형: 미중 ‘전략적 갈등’

미국 내 많은 정책결정자들과 정책연구자들은 중국이 경제적 부상 이후 미국의 패권적 지위에 도전할 것이라고 예상하고 있다. 중국이 자국의 핵심이익의 범위를 더욱 확장적으로 정의하면서 그간 미국이 통제해 온 지정학적, 경제적, 문화적 이익을 침해할 것으로 보고 궁극적으로 대결이 불가피하다는 소위 ‘투키디데스 함정론’을 의식하고 있다.¹⁶⁹⁾

중국의 공세적 외교정책과 더불어 중국의 국내정치 역시 다원화나 민주화와는 반대로 시진핑 개인의 세력강화 및 당의 사상 강조와 사회통제 강화가 지속될 것이며, 결국 미중 간의 협력 기반은 약화될 것으로 본다. 이러한 판단하에서 미국이 취할 수 있는 전략은 공세적 수비 전략으로서, 중국의 지정학적 확장을 막고 지정학적 정책에 강력하게 대항하며 주변국 및 동아시아 지역에 대한 소프트 파워 및 매력 경쟁에서 미국이 승리하는 길을 도모하는 것이다.

미국은 중국에 비해 여전히 군사력에서 압도적이지만, 중국의 국방비 지출은 연 10%대로 빠르게 증가하고 있다. 또한 매년 중국의 국방비 지출 규모는 대략 연 1,500억 달러대로 알려져 있지만 사실은 이보다 훨씬 많을 것으로 추측된다. 중국의 국방비는 주로 동아시아 지역에 한정됐지만 미국의 국방비는 전 세계를 대상으로 하므로 머지않아 미중 간 국방비는 균형을 이룰 것으로 예상된다. 미국은 현재 7,000억 달러 정도의 국방비를 지출하고 있지만 동아시아에서 대중전략을 위해 사용하는 순 국방비를 추출해 본다면 미중 간

169) Graham Allison, *Destined for War: Can America and China escape Thucydides's Trap?*.

국방비 균형이 이루어질 것으로 보는 것이다.

군사기술 부문에서 미중 간 격차는 여전히 큰 것으로 알려져 있지만, 중국은 소위 A2AD 전략을 추진하며 대항모 탄도미사일, 항공모함, 스텔스전투기 등의 전략무기를 개발하고 있고, 핵능력도 빠르게 증강하고 있다. 4차 산업혁명 패러다임에 기초한 차세대 군사기술 부문에서도 인공지능, 무인 전투장비, 우주 및 사이버 전력 또한 계속해서 증강시키고 있다. 물밑에서는 제조업 혁신을 둘러싼 경쟁과 경제력 경쟁이 벌어지고 있기 때문에 미중 간 전략적 갈등은 앞으로도 지속될 것으로 볼 수 있다.

이와 더불어 중국이 아시아 및 중동, 유럽에 이르기까지 경제력을 기반으로 영향력 확대를 추구하고 있다는 점을 감안해 지경학적 공세전략에 대비한 미국의 전략도 강조되고 있다. 트럼프 정부가 주도하고 있는 이른바 ‘세계적 공정무역 강조 및 대중 경제보호주의’는 이러한 추세를 반영한 것이다. 이미 트럼프 정부 등장 이전부터 오바마 정부 역시 대중 경제보호무역주의를 추진하여 왔으며, 앞으로도 규칙에 기반한 자유주의 국제경제를 추구하면서도 중국과의 경쟁에서 앞서려는 미국의 노력은 지속될 것이다.

미중 간 전략적 갈등의 근저에는 양국의 전략적 불신이 자리 잡고 있다. 중국은 미국이 자국의 성장을 저지하려는 현상변경 전략을 추진하고 있다고 인식한다. 미국 역시 중국이 미국 주도 세계질서를 현상변경하여 미국의 패권에 도전하려 한다고 본다. 이런 상황에서는 보통 부상하는 도전국이 기존 질서에 불만족을 느껴 전쟁을 발발한다는 소위 세력전이론이 제시된다. 그러나 도전국의 부상 속도가 매우 빠르면 오히려 기존 패권국이 선제공격을 하여 전쟁이 발발하는 사례도 다수 존재한다. 기존 패권국이 자국의 쇠퇴 속도와 부상국의 발전 속도를 예상하여 결국 패권의 자리를 내어줄 수밖에 없다

고 판단되면 사전 선제공격을 통하여 세력전이를 막고자 한다는 것이다.¹⁷⁰⁾ 결국 서로가 각자의 핵심이익을 침해하는 공세적 전략을 추구한다는 인식이 지속되는 한 양국의 전략적 경쟁과 갈등은 앞으로 이어질 것이다.

나. 제4유형: '제도적 협력'

미중 간에는 경쟁과 불화를 야기할 수 있는 요소에도 불구하고 대결을 지속하기 어려운 요인이 존재한다. 중국은 경제발전이 가속화될수록 다양한 내부 문제에 부딪히게 되어 미국과의 본격적 대결을 감당할 수 있을 만큼 국내 사정이 여의치 않을 것이다. 이미 고속 경제성장의 추세가 둔화된 가운데 간헐적인 금융문제를 겪고 있고 내부적으로도 빈부격차, 도농 격차, 투자과잉 등의 문제에 직면해 있다. 또한 1인당 GDP가 8,000 달러에 이르면서 민주화를 향한 시민사회의 발전도 전망되고 있다. 다른 국가들의 근대화과 경제발전 과정에서 1인당 GDP 1만 달러 시대를 전후하여 많은 정치적 요구에 부딪히는 가운데 경제성장은 둔화되어 소위 '중진국 함정'에 빠지게 되는 사례가 존재했던 바, 향후 중국이 국내 문제를 도외시하면서 불구하고 미국과 대결 구도를 형성할 것으로 보기는 어렵다.

미국 역시 미중 경제관계가 경제발전에 중요한 영향을 미치는 상황이다. 따라서 미국은 양자관계 발전을 도모하는 동시에 중국이 국제경제체제에 적극 참여하도록 유도하는 전략을 추진할 필요가 있다. 트럼프 정부는 대중 경제보복 조치가 양국의 경제관계 단절이나 감소를 위한 것이 아니라 공정무역 때문이라는 점을 강조하고 있고, 중국 역시 대미투자 증대 등 미국의 필요에 맞는 대응을 추진해 왔

170) Dale Copeland, *The Origins of Major Wars* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 2000).

다. 그러나 중국은 자국의 위상과 경제력에 비해 국제경제기구에서 발언권과 결정권이 부당하게 제한되어 있다는 인식을 가지고 있다.

경제문제를 넘어 환경, 기후, 에너지, 테러 등 초국경 인간 안보 문제에서도 미중 간 협력은 매우 중요한 상황이다. 양국 역시 자국의 이익을 위해서라도 다양한 다자제도하에서 서로의 협력을 강화하고 있으며, 미중 간 전략경제대화를 통해 공동이익을 도모하려는 노력을 기울이고 있다. 결국 미중평화를 통해 양국이 이익을 볼 수 있다는 평화이익 점증의 모델에서는 미래의 미중관계를 협력 구도로 상정해 볼 수 있다.

다. 제3유형: ‘복합적 관계’

미국과 중국 모두 과거의 강대국들과는 다른 국력과 경험을 가지고 있으므로 향후 양자관계를 설정하는 데 역사적 선례가 큰 도움이 되지 않을 수 있다. 더욱이 국제정치 자체가 빠르게 변화하고 있으므로 미중관계의 미래가 전략경쟁과 다자주의 협력의 양자택일이 되기는 어려울 것이다. 오히려 양국 사이에서는 상호협력과 갈등을 복합적으로 추구하는 가운데 자국의 이익을 극대화하고 서로의 핵심이익을 침해하는 파국을 막으려는 노력이 지속될 확률이 높다. 그러한 점에서 현재까지 미중관계는 갈등과 협력을 조화시키려는 다양한 노력이 있어 왔다. 미국은 중국의 발전을 환영하면서 규칙과 규범에 기반한 행동을 독려하고 미국이 제시하는 자유주의 국제질서를 준수하도록 설득하고자 하였다. 트럼프 대통령 등장 이후 미국이 기존의 자유주의 질서를 해치는 양상을 보이자 시진핑 주석이 2018년 중국이 자유주의 질서의 지지자가 되겠다고 선언한 것도 시사하는 바가 크다.

미국은 이전에도 부시 행정부 당시 중국을 ‘책임 있는 이해당사자

(responsible stakeholder)’로 명명하기도 하였고, ‘봉쇄와 관여의
동시 추구(congagement)’를 논의하기도 하였다. 중국과의 갈등적 협
력 속에서 중국의 사회화가 중요한 이슈로 등장하기도 하였고, 오바
마 대통령과 시진핑 주석 간 합의하에 ‘신형 대국관계’틀에서의 협력
을 강조하기도 하였다. 결국 미중은 협력이 가능한 부분에서 최대한
협력을 하면서 상대적 이득을 극대화하고, 갈등을 겪으면서도 우위를
점하려는 노력과 협력을 지속하는 노력을 동시에 추구할 것이다.

이런 과정에서 미중관계의 양상은 다양한 형태가 가능하다. 첫째,
핵심이익에 관해 충돌을 방지하면서 저위정치하의 이슈에서 협력하
고, 이러한 협력 모델을 바탕으로 협력을 확산하는 방식이다. 미중은
신형 대국관계하에서 북핵 문제, 사이버 안보 등 협력 가능한 이슈
부터 협력하면서 윈-윈 관계를 가속화하기로 합의한 바 있다. 둘째,
미중관계의 중요 이슈를 해결할 수 있는 규범에 합의하는 것이다.
무역갈등, 지정학적 갈등 등 주요 갈등을 놓고 이슈 경쟁을 벌이기
보다는 우선 이를 해결할 수 있는 규범에 합의하고 나서 구체적인
이슈를 다루는 길이다. 특히 지구적으로 정착된 무역규범, 환경규
범 등 규범에 기반한 관계를 추구하며 협력의 기반을 넓힐 수도 있
다. 셋째, 미중 간 갈등을 중재하는 지구적 국제기구, 혹은 주요 중
견국들의 도움을 받는 방식이다. 북핵 문제에 관해서도 핵 비확산
이라는 지구적 규범과 다양한 경제제재 규범, UN 등은 이미 미중협
력을 독려하는 자원이 되었고, 한국의 중재외교 역시 중요한 역할
을 하였다. 향후에도 미중 간 갈등을 중재하고 협력을 확대시키는
제3의 행위자의 노력을 상정해 볼 수 있다.

이러한 복합관계가 지속되면 미중 간 상호이해 증진과 시민사회
교류 및 협력 강화가 이루어 질 수 있다. 이렇게 되면 각자의 정부정
책에 영향을 미치는 초국가적 합의 기반을 다질 수 있고, 미중관계

에 점점 더 큰 영향력을 발휘하는 중견국 또는 중견국 연대의 발전 가능성도 기대해 볼 수 있다.

라. 유형별 전개 방향과 미래 시나리오

2030년경 미중관계의 시나리오를 3가지로 나누어 미국 국내정치, 제3국, 경제적 상호의존 및 세계화, 우발적 요인 등에 기반하여 정리해보면 아래 <표 IV-2>와 같다.

<표 IV-2> 미중관계 유형별 전개 방향과 미래 시나리오

	전략적 경쟁	제도적 협력	복합적 관계
국내 정치적 변수	미국 우선의 안보전략 및 동아시아 전략/중국위협론 확산/미중 경제관계에 대한 공세 지속/트럼프주의/중국 민족주의 및 정치레짐에 대한 비판적 인식/미중 군사경쟁 경계	미국 자유주의 패권전략 강화/인도-태평양 중시 및 미중 전략협력 강조/미국의 국력 약화 및 고립주의 강화도 상정 가능/자유주의 경제성장 전략 강화	인도-태평양에 대한 제한된 개입 전략/중국위협론과 중국관련론의 공존/대중 경제협력의 필요성 상존/중국 내 변화에 따른 유연한 대응 강조
제3국 변수	미국의 동맹정책 강화/아시아의 전략 파트너 국가 확대/중국의 경제적 영향력 약화 노력/비아시아 국가들과 협력하에 지구적 차원의 대중 견제	포괄적 아시아 다자주의 추진/중견국 및 기존 국제기구 역할 강화/중국의 국제기구 진출 독려/중국이 찬성할 수 있는 규칙·규범 확대/초국경 협력 이슈 개발	미국 중심 동맹·전략협력 강화/이슈별 대중협력 선택/미국의 협력국가 범위 확대/소프트파워 협력 연대 강화/소다자주의 협력 강화
상호 의존과 세계화	중국의 지경화 확장에 대한 강한 비판/미중경제협력의 안보화/중국의 무역, 투자 태도 비판/미국 경제국의 우선주의/규칙 기반 경제 강조	미중 전략, 경제대화 강화/대중 경제, 안보 관계의 분리/경제를 둘러싼 지구적 규범 적용/다자주의를 활용한 협력 전략	대중 경제관계를 통한 협력을 강화하는 동시에 중국의 지경화 비판/규칙에 기반한 미중관계 강조/정부와 기업의 입장 차 존재
우발적 요인	우발적 요인의 상승 작용 발생/방지 메커니즘 발전	우발적 상황 통제를 위한 협력 메커니즘 발전	근본적 충돌 요인 상존/부분적 협력과 제도 마련 노력

	전략적 경쟁	제도적 협력	복합적 관계
미중 간 양상들	미중 간 군사비, 군비경쟁 가속화/차세대 무기경쟁 가 속화/동아시아 주요 분쟁지 역 군비증강 및 대립 구도 확산/미중 각 동맹 및 전략 협력자 결속력 강화 및 진영 구도 가속화/지경학 경쟁 및 경제의 안보화 심화/자유주 의 대 동아시아 운명공동체 이념경쟁 강화/인도-태평 양, 아시아 지역주의, 플랫폼 대결 가시화/지구적 제도 하 영향력 경쟁/우발적 충돌 가 능성 증가	미중 간 경제협력관계 강화 및 규범 기반 확대/경제행위 자 및 시민사회 간 연대 강 화/아시아 지역 경제다자주 의 협력 강화/동맹 및 전략 협력 관계의 배타성 약화/군 비경쟁 감축 및 투명성 증 가, 군사교류 증가/양자 간 우발 충돌 메커니즘 개발/환 경·에너지 등 지구적 다자 이슈 협력 강화/국제기구 및 중견국 관여 증가/사회, 문 화 교류 및 상호 이해 증진	미중 무역, 투자, 금융의 상호의존 증가, 지속적 대 립 및 경쟁구도/동맹 및 전략 협력 구도 강화 및 상호 교류 동시 증가/미중 주도의 지역주의 빈발 및 경쟁/차세대 군비를 둘러 싼 치열한 경쟁/북핵 문제 등 공동 관심사 협력/우발 적 충돌 가능성 지속 및 방지 메커니즘 설립/소프 트파워 경쟁 및 공공외교 강화/지구적 차원의 제도 경쟁 및 영향력 확대 경쟁

자료: 연구진 작성

우선 미국이 보다 적극적인 세계 전략과 동아시아 전략을 추진하고 자국이 우선주의를 내세워 동아시아에 개입하는 대중전략을 수행한다면 전략적 경쟁이 강화될 것이다. 이 과정에서 미국의 견제를 주장하는 동맹국이나 동아시아 국가들의 역할이 증대되면 미국 또한 이들 국가들의 정책에 영향을 받고 대중견제를 위한 역할 분담을 시도할 것이다. 경제는 점차 안보화되어 아시아 경제 아키텍처를 향한 미중의 경쟁은 가속화되고, 중상주의 정책이 더욱 심화될 것이다. 이 과정에서 우발적 요인이 발생할 가능성은 높아지고 특히 중국이 군사적 자신감을 갖게 되면 미국에 대한 국지적, 단기간의 도전도 가능해질 수 있다.

둘째, 미국이 동아시아에 대해 역외 균형과 같은 소극적 전략을 취하거나 대중협력전략을 추구하여 자유주의 메커니즘에 보다 많은 기대를 걸 경우, 미중관계는 양자·소다자·다자의 계기 속에서 다차원적 협력을 유지할 수 있다. 미국 내 자유주의 세력이 주도하는 패권

전략이 자리잡고 대중협력론을 주장하는 동아시아 동맹국들이나 전략적 파트너들이 미국을 설득한다면 중국과 경제적 상호의존 및 사회문화 관계 등이 심화될 것이다. 이 과정에서 우발적 요인이 상승할 가능성은 줄어들고 미중은 조기경보, 핫라인 등을 통해 우발적 요인의 확대 가능성을 봉쇄하고자 할 것이다. 또한 세계화의 흐름 속에서 초국경 문제들을 우선시하여 협력이 가능한 분야를 확대하고 이를 점차 어려운 이슈로 확산시켜 나갈 수도 있다. 그러한 경향이 자리잡는다면 군사적 상호 경쟁도 줄어들고 안보 딜레마도 감소될 것이다.

셋째, 미국은 중국의 미래 전략을 확신하지 못하고 중국의 내부 변화 역시 예측이 매우 어렵기 때문에 다양한 가능성을 열어두고 대중경쟁과 협력의 복합전략을 구사할 가능성이 있다. 미국 내 대중견제론과 협력론이 팽팽한 경쟁을 이룰 가능성이 높고, 행정부의 대중경제론과 경제행위자들의 대중 상호의존론 또한 길항관계를 형성할 수 있다. 미국은 군사적 세력균형에서 우위를 점하는 가운데 미중간 군사협력, 중국의 투명성 제고 촉구 등의 전략을 추구하고 동맹국 및 전략적 협력 파트너국들에 대해 적절한 역할 분담을 요구할 것이다. 이 가운데 경제적 상호의존을 심화하면서 지정학적 대립을 막고 서로 간의 공통적인 핵심이익의 추구에 최선을 다할 것이다. 가능하다면 지구적, 지역적 차원의 규범, 규칙 기반의 질서를 추구하고 미중이 합의할 수 있는 다자주의 제도들을 공동 운영하며 합의를 추구할 수 있다. 이 가운데 많은 세계화 관련 공동 이슈들에서 성공을 거두거나, 군사적 긴장과 경쟁을 유지하는 가운데 궁극적으로 미중의 정책 방향과 가치관 등의 수렴을 이뤄낼 가능성도 있다.

3. 유형별 중국의 시각과 우선순위

다양한 유형의 시나리오 가운데 중국은 제3유형인 ‘복합적 관계’를 선호한다. 미국을 넘어서는 국력을 보유할 가능성이 크지 않은 상황에서 중국은 미국과의 복합적 관계가 자신의 부상을 지속하기 위한 국제적 환경 유지에 기여하는 동시에 자신의 국제적 영향력을 증강시키는 데도 도움이 될 것으로 판단한다. 물론 중국 내에서 복합적 관계를 형성할 수 있을 것인가를 둘러싸고 이견이 없는 것은 아니지만, 제3유형에 대한 선호는 광범위하고 지속적이라 할 수 있다. 반면 복합적 관계에 대한 대안과 관련해서는 상당한 이견이 존재한다. 전반적으로 민족주의적 강경론자들이 미국과의 전략적 갈등(제2유형)을 불사하려 하는 데 반해, 개방적이고 국제주의적 성향을 지닌 지식인과 전문가들은 전략적 갈등을 회피하고 제4유형 제도적 협력으로의 진화를 선호한다.

가. 복합적 관계에 대한 분명한 선호

복합적 관계에 대한 중국의 선호는 2013년 시진핑이 제시한 새로운 형태의 강대국 관계 구상에서 가장 분명하게 제시되었다. 중국은 동 구상을 통해 미국이 중국의 핵심이익을 존중한다면 국제 문제 해결에 미국과 협력하겠다는 의지를 피력했다. 이 점에서 동 구상은 미중관계와 관련하여 강대국과 개도국 간의 관계가 아닌 ‘두 개의 강대국’ 사이의 관계를 상정했으며, ‘평화적 부상’이나 ‘조화세계’처럼 중국이 기존에 제기했던 구상과는 차이를 보였다. 아울러 동 구상은 중국이 국력 증대와 함께 중국의 입장과 이익에 대한 미국의 존중을 확보하고자 한다는 점을 보여준다.

물론 널리 알려진 것처럼 미국은 이러한 중국의 기대에 호응하지

않았다. 그럼에도 불구하고 중국은 미국과의 새로운 강대국 관계에 대한 의지를 철회하지 않고 있다. 물론 이는 중국 정치체제의 특성상 시진핑이 제기한 담대한 구상의 무용성을 인정하기 어려운 현실과도 관련이 있지만, 동시에 중국사회에 광범위하게 존재하는 미국과의 새로운 관계 형성에 대한 선호, 특히 이것이 ‘중화민족의 위대한 부흥’이라는 민족적 과제 실현에 핵심적 역할을 수행한다는 분명한 자각이 반영되어 있다. 따라서 중국에서 민족 부흥과 강대국 지위의 확보라는 과제가 계속해서 강조되는 한, 미국과의 복합적 관계를 통해 대등성을 확보하려는 시도도 계속될 것으로 기대할 수 있다.

중국의 공세적 대외행태 점증에 대한 우려에도 불구하고, 복합적 관계에 대한 중국의 선호는 미국과의 본격적인 충돌을 피하려는 의지를 반영한다. 중국이 이러한 충돌을 피하려 하는 데는 여러 가지 현실적 요인이 작용한다. 그 가운데 가장 큰 요인으로 미국과의 현실적 국력 격차와 이 때문에 중국의 부상을 실현하기 위해서라도 미국과의 본격적인 충돌을 피해야 하는 현실을 들 수 있다. 여기에 더해 ‘미국이 쇠퇴하고 있다’는 중국 내의 인식 또한 미국과의 갈등이라는 강경책 대신에 온건한 정책을 촉발시키는 요인으로 작용할 수 있다. 즉, 미국이 쇠퇴하고 있다는 인식이 중국의 지식인들로 하여금 당장 결과를 장담할 수 없는 미국과의 대결을 추구하기보다 미국과의 변화를 추구하는 쪽으로 선회하게 만드는 것이다. 다시 말해 ‘시간은 중국편’이라는 인식이 중국의 선택에 영향을 끼친다고 할 수 있다. 반대로 중국의 성장률이 추가적으로 하락하거나 강경한 외교 정책으로 인해 국제적 갈등과 좌절이 초래될 경우에도 온건한 대외 정책이 선호될 수 있다.

이처럼 중국은 미국과의 관계를 관리하고자 하지만, 그럼에도 불구하고 미국과의 협력이 제4유형처럼 제도화되는 것을 선호할 가능

성은 크지 않다. 중국은 미국과의 관계를 안정시키고 나아가 미국과 대등한 지위를 확보하려 하면서도 다른 한편으로는 미국과의 협력에 한계를 설정할 가능성이 있다. 여기에는 미국의 의도에 대한 중국의 의구심뿐 아니라, 여전한 국력상의 열세로 인해 제도적 협력이 추구될 경우 미국에 끌려갈 수밖에 없을 것이라는 우려가 반영되어 있다. 여기에 더해 양국 간 제도적 협력을 견인할 원칙과 규범을 구체화하지 못한 현실 또한 중국이 협력의 제도화를 회피하도록 작용할 것이다.

나. 민족주의적 강경론과 전략적 갈등의 불사

시진핑 체제가 들어선 이후 중국은 정치를 넘어 거의 모든 영역에서 ‘중국 특색’을 한층 강조하는 추세이다. 이처럼 시진핑 체제가 중국의 제도와 노선에 대한 자신감을 강조하면서 미국과 중국 사이의 의구심과 경쟁이 날로 증대되고 있다. 이는 양국관계에서 이념의 차이가 중요한 요인으로 부상하기 시작했고, 이런 상황이 지속되고 확대될 경우 상대에 대한 인식이 악화될 가능성을 시사한다. 가령 미국의 엘리트들이 중국식 사회주의를 강조하는 중국의 정책을 자유주의적 가치에 대한 위협으로 간주하면 중국은 적대적이라는 인식이 더욱 악화될 수 있다. 이러한 미국의 인식 악화에 대해 중국 엘리트들은 미국이 민주주의와 인권을 명분으로 중국체제를 전복시키려 한다는 대칭(mirror) 이미지를 더욱 공고화할 수 있다. 미국의 봉쇄를 자국의 부상을 제어하려는 시도로 인식할 경우 그에 대한 중국의 반작용이 촉발될 것이기 때문이다.

물론 지금까지는 양국 간에 존재하는 높은 수준의 복합적 상호의존이 갈등 확산을 제어하는 요인으로 작용했다. 그러나 현재 미중관계를 지탱하는 양국의 경제적 상호보완성이 줄어들거나 상호의존의

효과에 대한 인식이 변화할 경우 상황은 급변할 수 있다. 실제로 트럼프와 같이 미국의 단기적 이익을 중시하는 지도자의 출현은 양국 간 상호의존에 대한 인식에 커다란 변화를 초래했다. 특히 상호의존이 양국 모두에게 혜택을 제공하기보다 불공평한 결과로 이어졌다는 인식이 미국을 중심으로 확산되었다. 만약 미국에서 이러한 인식이 지속되고 중국에 대한 봉쇄정책이 추진될 경우 양국관계에는 근본적인 변화가 일어날 것이다. 트럼프가 계속해서 미중 간 ‘공정한 무역관계’를 강조한다면 양국 간 무역량이 축소될 수도 있으며, 미국은 첨단 기술의 중국 유출 방지를 명목으로 중국의 대미투자를 제약하고 국가 안보를 이유로 양국 간 인적교류를 제약할 가능성도 있다.

이러한 변화는 중국의 강경론을 촉발시킬 것이다. 가령 미국이 중국의 부상을 제어하기 위해 중국을 봉쇄하려 한다는 인식이 팽배해질 경우 중국 내에서 미국과의 관계 안정에 주력하기보다 미국과 갈등을 불사하고서라도 민족부흥이라는 과제를 달성해야 한다는 목소리가 높아질 수 있다. 물론 중국이 여전히 국력상 열세에 있을 것이기 때문에 미국과의 전면적 대결을 주장하지는 않는다 하더라도 인터넷 검열이나 외국 NGO와의 접촉 축소 등을 통해 미국과 협력 및 교류를 축소하려 할 것이다. 여기에 더해 중국은 자력갱생(自力更生)이라는 낡은 원칙을 다시 강조하고 들 수 있다. 중국의 변화는 미국이 취하는 태도 변화와 맞물려 양국 간 상호의존을 약화시킬 것이다. 이러한 상황에서 중국의 강경론자들은 자국의 장점인 경제력을 활용하여 독자적 세력권을 형성해야 한다는 목소리를 높일 수 있다.

양국 간 전면적 전쟁이 어려운 상황에서 미국과 중국 간 경쟁은 월트의 예시처럼 직접적 충돌보다 동맹과 영향력 경쟁으로 나타날 가능성이 있다. 즉, 대리전의 양상을 띠는 것이다. 가령 미국은 아시아에서 동맹 네트워크를 확장·강화하려 하는 반면, 중국은 아시아

주변국들에 미국과의 거리 유지를 중용할 수 있다. 이처럼 미중 사이에 낮은 수준에서나마 경쟁이 시작될 경우 남중국해나 센카쿠열도(다오위다오), 대만, 한반도 등과 같은 지역 현안과 얽히면서 경쟁이 다시 확산될 수 있다.¹⁷¹⁾

다. 온건론과 제도적 협력의 옹호

중국이 희망하는 복합적 관계가 지속되지 않을 경우 다수가 강경론을 옹호함으로써 미국과의 전략적 갈등을 불사하려 하겠지만, 조용한 소수는 여전히 미국과의 갈등을 회피하고 제도적 협력 추구를 옹호할 가능성이 있다. 이는 크게 두 가지 이유에서다. 하나는 당위론이다. 즉, 제2유형인 미국과의 전략적 갈등이 전면적 충돌의 위험성을 제고시키는 반면에 제4유형인 제도적 협력은 충돌의 위험성을 낮추면서 일반적으로 강대국이 마땅히 추구해야 할 길로 인식된다. 이는 평화와 협력을 보편적 가치로 간주하는 중국 내의 소수의견을 보여준다.

다른 하나는 현실적 이유에서다. 중국의 진보적 지식인과 개혁계 방에서 혜택을 입은 사회세력은 중국이 경제발전을 이룰 수 있었던 원인으로 중국이 국제체제에 참여하고 통합을 추구했기 때문인 것으로 인식한다. 따라서 중국이 민족부흥의 과제 달성에 핵심이 되는 경제발전을 계속하기 위해서는 계속해서 국제체제와의 통합을 추진해야 하고, 이러한 방향으로 나아갈 때 비로소 강대국 지위의 달성 또한 이뤄질 것으로 간주된다. 즉, 민족부흥을 달성하기 위해서라도 경제발전을 지속함으로써 국제체제와의 통합을 계속해야 하며, 이

171) Stephen M. Walt, "Rising Powers and the Risks of War: A Realist View of Sino-American Relations," in Asle Toje, ed., *Will China's Rise Be Peaceful? Security, stability, and legitimacy* (N.Y.: Oxford University Press, 2018).

를 위해 미국과 원칙을 공유하는 제도적 협력은 미국의 강요에 따른 어쩔 수 없는 선택이라기보다 강대국으로서 중국이 마땅히 추구해야 할 선택지라는 입장이다. 이에 반해 중국이 미국과의 대결을 선택할 경우 중국에 대한 지지세력은 일부 저개발국가나 독재국가에 한정될 것으로 보인다.

현재 중국 내의 분위기는 민족주의적 강경론이 합리적 온건론을 압도한다. 이러한 민족주의적 강경론이 시진핑 체제에 대한 지지를 확보하는 데 기여함을 고려할 때, 앞으로도 민족주의가 우위를 유지할 가능성은 상당히 크다. 더욱이 시진핑이 2022년 두 번째 임기를 마친 후에도 여전히 퇴임하지 않고 장기집권을 계속할 경우 민족주의 우위가 지속될 가능성은 더욱 커질 것이다. 다만 변수는 중국에서 계속될 민족주의적 강경론이 미국이나 주변 국가와의 갈등을 심화 시킴으로써 중국의 발전에 부정적 영향을 끼치는 경우이다. 시진핑이 자신의 장기집권을 위해 계속해서 경제발전을 추진해야 할 필요성에 의해 미국과의 최소한의 협력을 확보하는 온건한 방향으로 급선회할 가능성 역시 크지는 않지만 완전히 배제하기 어렵다.



V

2030년 미중관계 변화와
북한에 대한 영향

1. 북한 외교안보 분야

가. 미중관계 전망과 북한 외교안보

북한의 외교안보 환경이 급변하고 있다. 구조적 차원에서는 G2 체제의 등장, 국가 차원에서는 북미관계와 남북관계의 변화 가능성 대두가 이러한 환경 변화를 견인한다. 북한은 정권 수립 이후 역내 구조와 주요국 간 관계가 요동칠 때마다 국가 대전략(grand strategy)의 일환으로 외교안보전략 노선 변환을 단행했다. 60년대 후반과 70년대 초반 중소 갈등과 데탕트 시기에는 중소 간 등거리 외교전략과 비동맹 외교를 채택했다. 1980년대 후반부터 1990년대 초 사회주의 세력의 급격한 해체 당시에는 40여 년간 고수했던 동맹 중심의 외적 균형(external balancing) 추구 전략에서 자위력 강화를 내용으로 하는 내적 균형(internal balancing) 전략으로 전환했고, 핵심 내용은 독자적 핵무장이었다. 최근 북한은 비핵화 의사를 내세우며 국가 경제발전을 최우선 목표로 삼고 소위 '정상국가화'를 추진하고 있다. 북한은 정권 수립 70년에 즈음하여 세 번째 국가 대전략 변화를 모색 중인 것으로 판단된다.

국가전략은 대체로 목표, 능력, 전략 환경과 구조 등에 영향을 받는다. 북한의 향후 외교안보전략 또한 이러한 결정 요소에 따라 고려·채택되고 추진될 것으로 예상할 수 있다. 물론 여타 국가와 마찬가지로 북한 또한 국내적 요인들이 외교안보분야 정책 결정 과정에 영향을 미칠 수 있다. 가령, 북한 지도자는 극심한 경제적 궁핍으로 인해 국제규범에 친화적인 대외정책으로 방향을 선회할 수 있다. 또한 국내정치 부문에서 저항 세력이나 경쟁 권력 집단의 등장, 특정 집단사고 경향 그룹들의 영향력 강화 등이 외교안보부문 정책결정

에 영향을 미칠 가능성이 있다. 하지만 본 연구에서는 이러한 내부적 요인을 크게 고려하지 않는다. 현실 가능성이 낮고 설사 정책화 되더라도 그 영향력이 미미할 것이기 때문이다.

향후 북한의 외교안보전략 역시 위에서 제시한 3가지 전략 결정요소인 국가목표, 능력, 구조와 환경에 따라 결정될 것이다. 미래에도 북한의 궁극적 국가목표는 당연히 생존과 번영일 것이다. 이를 위해 북한은 생존을 위한 자위적 능력을 강화하려 할 것이고, 이에 친화적인 국제관계를 구축하려 노력할 것이 분명해 보인다. 이러한 목표 설정과 달성에 미치는 능력 변수는 단연 핵능력 보유 여부가 될 것이다. 체계적·구조적 요인의 결정 변수는 본 연구의 중심 테마인 미중관계의 변화 양상이 될 것이다. 환경적 변수는 북한과 주변 주요국과의 관계가 될 것인 바, 북한의 대외관계는 역으로 체계적 속성에도 일부 영향을 미칠 것이다.

우선 체계적 수준에서 미중관계는 북한 외교안보전략에 주요한 결정 요소일 수밖에 없다. 북한은 앞서 언급했던 전략의 대변혁 역사에서도 확인할 수 있듯 강대국 간 관계에 민감하다. 국가 생존환경을 독자적으로 구축하기에는 절대적·상대적 국력이 현저히 부족하다는 점을 인지하고 있기 때문이며, 이러한 인식은 향후에도 지속될 것이다. 따라서 북한은 강대국 관계로 인한 부정적 파급영향을 차단하고, 앞으로도 강대국 간 역학 구도에서 자신들의 전략적 가치를 높이는 데 주력할 것이다.

2030년경까지 북한의 핵능력 보유 여부와 그 양상은 북한의 외교안보전략뿐 아니라 한반도와 동북아의 안보 구조에도 지배적인 영향을 미칠 것이다. 북한의 완전한 비핵화, 북한의 일부 핵능력 보유, 북한의 핵능력 강화가 미치는 영향은 각각 상이하나 그 영향력은 지대할 것이다. 특히 위 3가지 북핵 문제 결과까지 각각의 경로에서

북한과 주요국 간 관계는 상호영향을 미칠 것이다.

북한과 주요국 간 관계(북미·북중·남북) 또한 북한의 전략에 영향을 미칠 것이다. 우선 북한의 미래 안보환경에 가장 중요한 영향을 미치는 환경 변수는 북미관계일 것이다. 북미관계가 적대적 대결, 갈등적 협력, 전면적 협력 중 어느 방향으로 전개될 것인지에 따라 북한의 외교안보환경은 상당히 다른 양상을 보일 수 있다. 북중 동맹관계에 따른 안보, 경제, 정치적 상호의존성 또한 가까운 미래에 북한의 외교안보환경에 중대한 영향을 미칠 것이다. 즉 동맹의 강화, 진화, 이완 등의 모습에 따라 외교안보 환경의 변동성 또한 영향 받을 것이며, 특히 미중 양국이 각각 고려하고 있는 북한의 지정학적 가치를 고려해 볼 때 향후 북한의 대중·대미 관계가 북한의 외교안보 환경의 중추가 될 것임은 자명하다. 아울러 남북한이 서로 국경을 공유하고 있으며 상대방을 겨냥한 군사적 능력 보유와 전략을 채택하고 있는 점을 고려할 때 남북한 평화프로세스, 특히 상호간 군사적 신뢰 구축 및 군비통제의 진척 여부는 북한 입장에서도 안보 환경의 중요한 변화와 직결된다.

본 절의 주요 목적은 2030년까지 미중관계의 변화가 북한의 외교안보환경에 미치는 영향과 이에 대한 북한의 대응전략을 예상하는 것이다. 즉, 북한의 미래 외교안보전략에 미치는 주요 요소 중 구조적 요인의 영향이 독립변인이다. 하지만 앞장의 미래 미중관계에 대한 연구에서 밝힌 것처럼, 미중관계에 대한 정확한 예측이 사실상 어려운 상황에서 본 절의 인과관계의 설정과 변인 간 상호작용의 분석에 내재적 한계가 있다. 따라서 아래에서는 앞장의 연구 결과인 3가지 미중관계 유력 시나리오에 따라 북한이 직면할 환경을 예상하고, 각 환경에서 도출될 (북한 입장에서의) 도전 요소들과 이에 따른 북한의 채택 가능한 대응전략을 제시하고자 한다. 물론 연구의 궁극

적 목적이자 종속변인이 북한의 외교안보전략이기 때문에, 앞서 제시한 바처럼 연구의 주요 매개변인들과 환경은 북한의 핵능력과 주변국 관계가 될 것이다.

나. 2030 북한의 외교안보환경 결정요소

(1) 체계: 미중관계

미중관계는 체계적 수준에서 북한의 미래 외교안보환경과 구조를 결정할 것이다. 미중관계가 안정화되고 협력수준이 높아질수록 전반적으로 북한에게는 호의적 환경이 구축될 가능성이 높다. 특히 미중이 현재와 같이 한반도 비핵화에 대한 공통의 목표를 견지하고 외교와 협상을 중심으로 비교적 온건한 비핵화 방식이 지속한다면, 북한을 비핵화로 견인할 수 있는 구조적 관성은 전반적으로 유지 및 상승될 수 있을 것이다. 만약 미중이 북한 체제 보장안과 관련해 상호 긴밀히 합의하고 구체적 안의 실천을 북한에게 보증한다면, 북한이 미래 기대손익 계산에서 불확실성을 줄이는 데도 도움이 될 것이다. 즉, 역내 초강대국들인 미중의 합의와 협력은 비핵화 협력 대가에 대한 ‘미래의 그림자(shadow of future)’에 영향을 미쳐, 미국의 기만(cheating)에 대한 북한의 우려를 감소시킬 가능성이 있다.

반대로 미중 간 경쟁과 갈등이 심화되어 그 파장으로 동북아 불안정성이 높아진다면 북한은 다양한 수준의 도전 요소에 직면할 가능성이 높다. 만약 미중 간 군사적 충돌이 발생한다면 북한은 동맹국인 중국의 입장을 옹호할 가능성이 높고, 이는 미국과도 마찰을 야기할 수 있다. 하지만 이러한 충돌이 발생하더라도 북한이 연루(entrapment)의 딜레마에 빠질 가능성은 상대적으로 그리 높지 않을 것이다. 미중 모두가 동북아 역내 이외의 갈등이 역내로 확산되

는 것을 경계할 가능성이 높기 때문이다. 비핵화 방식과 내용을 둘러싼 미중 간 갈등 또한 북한의 외교안보환경에 영향을 미칠 것이다. 미국이 중국과의 협력을 거부하고 군사적 수단 활용을 심각하게 고려하는 것이 대표적 위협 요소이다. 이 경우 중국이 북한에 대한 관여 수준을 높이고 동북아는 신냉전 구도로 재편될 가능성이 높아진다. 북한이 비교적 이른 시기에 완전한 비핵화를 단행하는 경우에도 미중 간 갈등 촉발 요인은 내재되어 있다. 갈등이 발생한다면 한반도의 미래와 북미관계 재설정과 관련해 중국 지도부가 자신들의 전략적 이해 침해 여부에 대해 민감하게 반응하는 경우일 것이다. 미국이 북한과의 관계정상화를 넘어서는 높은 수준의 협력관계를 급속히 구축하려 한다면 중국이 동의하지 않는 방식으로 한반도 통일을 적극 추진하는 경우, 중국이 자신들에 대한 전통적인 지정학적 이해를 미국이 침해한다고 인식할 가능성도 배제할 수 없다.

2030년까지 미중 간 미래에 미치는 잠재적 요인들이 북한의 외교안보환경 및 전략에 영향을 미칠 가능성도 있다. 즉 앞 장에서 제시한 미중의 국내정치적 요인, 양국의 복합적 상호의존의 정도, 제 3의 변수, 우발적 요인들이 북한에 미치는 영향을 고려해 볼 수 있다. 이러한 요소 중 미국의 대중전략, 중국의 민족주의, 미중의 군사적 능력 등의 요소는 북한의 미래 외교안보환경에 직접적 영향을 미칠 가능성이 높다.

우선 미국 트럼프 대통령이 재임에 성공해 2024년까지 지금과 같은 우세전략(primacy strategy)을 채택하는 경우가 대표적이다. 이 경우 미국은 자신들이 확정한 게임의 틀과 규칙에 의거 장기간 중국을 통한 간접강압(second-order coercion) 방식으로 북한을 압박할 가능성이 높다. 앞 장들에서 제시한 바와 같이 중국의 민족주의가 공세적이고 현상 변경적 외교정책 채택에 강력한 유인이 될 수

있다는 점도 북한에게는 전략적 관심사항이 될 것이다. 이는 북한의 전통적인 자주적 성향과 충돌 가능성을 높이기 때문이다. 미중의 군사력의 격차 또한 중장기적이고 구조적 차원에서 북한의 안보환경에 큰 영향을 미칠 것이다. 앞장에서는 양국 간 군사비 지출의 격차가 좁혀지고 있다는 점, 군사비 투자 지역에 따른 전력 격차와 균형의 평가가 변화될 수 있다는 점, 중국의 군사적 혁신의 속도가 빠르다는 점 등이 동북아 역내 안보환경의 변화를 초래할 수 있다고 전망한 바 있다. 이러한 유력한 분석과 더불어 미중 양국 간 군사력 비교 시 미일 군사 동맹 차원을 고려할 필요가 있을 것이다.¹⁷²⁾ 아울러 군사능력은 측정 시점의 군사비도 중요하지만 누적 군사비도 군사능력에 영향을 미칠 수 있음도 고려해야만 할 것이다.¹⁷³⁾

(2) 국력: 북한의 핵능력

북한의 핵능력 보유 여부는 미래 외교안보환경에 대한 독립변수이자 미중관계의 종속 변수이다. 북한의 비핵화 여부 및 정도는 김정은 정권이 주력했던 핵능력 중심 안보전략의 근본적 변화 가능성을 의미한다. 아울러 북핵 문제를 둘러싼 미중 간 협력과 갈등은 북한의

172) Michael D. Swaine, eds., *China's Military & The U.S. -Japan Alliance in 2030: A Strategic Net Assessment* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2013), pp. 235~243.

173) 2017년 중국의 군사비 총액은 2,280억 달러 수준으로 미일동맹의 군사비 지출 총액 6,554억 달러의 약 34.8% 수준이다. Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI YEARBOOK 2018* (United Kingdom: Oxford University Press, 2018), p. 158. 최근 미국 국방비의 최근 정제 수준과 일본과 중국의 군비 증가 수준을 비교할 경우, 미일동맹과 중국의 단순 군사비 지출 규모는 최소 2035년 이후에나 대등한 수준이 될 것으로 예상된다. 하지만 이러한 시점이 도래하더라도 해당 시점에 양 진영의 군사력이 백중세에 도달했다고 단언하기는 힘들다. 미국과 일본, 그리고 중국이 치중하고 있는 해군력과 공군력의 경우 최대 30년~40년간 누적되었던 군사비 총액을 고려해야만 하기 때문이다. 이에 대한 자세한 설명은 아래 저서를 참고하기 바란다. 정성운, 『한반도 중장기 정세 변동 및 정책 도전 관련요인의 식별(2015~2030)』, (서울: 통일연구원, 2016), pp. 44~45.

비핵화 달성에 여전히 중요한 변인이 될 것이다. 2018년 10월 현재 북한의 비핵화 여부를 속단하기는 어렵다. 북한이 비핵화 의지를 천명한 이유가 불분명하고, 설사 북한이 비핵화 의지를 가지고 있다 하더라도 실제 완전한 비핵화의 결과를 확신하기 어려우며, 비핵화 협상 및 추진 과정에서 적지 않은 도전요인들이 있을 것이기 때문이다.

2018년 이후 북한의 비핵화 의지 천명으로 북핵 정세가 새로운 국면으로 급변하고 있다. 하지만 북한이 진정한 비핵화 의지를 가지고 있는지에 대해서는 여전히 확신할 수 없다.¹⁷⁴⁾ 최근 북핵 문제에 대한 한국과 해외 전문가들의 인식 조사에서도 이러한 견해가 드러났다. 이 조사에서 전체 전문가들의 48.43%는 북한의 비핵화 이행 여부와 관련하여 ‘미국의 약속 이행 여부와 수준에 따라 북한이 비핵화의 수준을 선택할 것’이라 응답했다. 이어 41.73%는 ‘미국의 약속 이행 여부와 상관없이 북한은 핵능력 일부를 보유하고자 할 것’이라 대답했고, 9.27%는 ‘미국의 약속 이행 여부와 상관없이 비핵화 약속을 꾸준히 이행할 것’이라 답했다. 한국 전문가들은 대체로 미국의 약속 이행 여부에 따라 북한이 비핵화를 추진할 것이라 전망한 반면, 해외 전문가들 중 상당수는 북한이 어떻게든 핵능력을 유지하고자 할 가능성이 여전히 높다고 인식하고 있다.¹⁷⁵⁾

만약 북한이 비핵화를 완전히 거부하고 계속해서 핵능력을 증강하거나, 미국과의 협상 과정에서 미래의 핵무기만 포기하는 경우에도 미래 북한이 직면할 안보환경은 현재와 달라질 것이다. 이를 예

174) 북한이 강력한 국제 대북제재와 미국의 강압을 회피하기 위해 일종의 지연 전략을 채택한 것인지, 혹은 현재 자신들은 충분한 핵능력을 보유하고 있으며 핵전력 증강이 더 이상 불필요하다는 판단에 따라 미래의 핵만 포기하기로 한 것인지, 아니면 제재나 북미 관계 변화 여부와 상관없이 자발적인 완전한 비핵화를 결심한 것인지 그 어느 쪽도 단언하기 어렵다.

175) 정성윤, “한반도 비핵화·평화체제 환경에 관한 한국·해외 전문가 인식 조사”, 『통일연구원 Online Series』, CO 18-38, 2018.9.11.

상하기 위해서는 현재 북한의 핵능력을 정확히 평가해야만 한다. 물론 현 시점에서 북한의 핵능력을 정확히 파악하기는 쉽지 않다. 북한 스스로가 핵능력을 자세히 밝히지 않고 있으며, 핵무기 수를 추정할 수 있는 핵물질의 양 추산이 어려운 점이 주된 이유이다. 따라서 북한이 스스로 밝히지 않거나 사찰단이 이를 확인하지 않는 한 앞으로도 북한의 핵능력을 정확히 추정하기는 쉽지 않을 것이다. 그럼에도 불구하고 기존 연구 결과에 의거해 북한의 현재와 미래의 핵능력을 제시하면 다음과 같다.

북한이 생산 및 보유하고 있는 핵물질은 플루토늄(Pu), 고농축 우라늄(HEU), 삼중수소, 리튬6 등이다. 이 중 핵무기 수를 결정 짓는 핵물질 보유량은 재처리시설 가동여부, 원심분리기 수, 핵실험 활용 여부, 무기화 과정 중 손실율, 무기화 전용량 등에 따라 편차를 보인다. 북한이 현재 생산 가능한 플루토늄 양은 영변 5MW의 노후화를 감안할 때 연간 3~4kg 수준으로 추정된다. 고농축우라늄의 경우 북한이 공개적으로 밝힌 원심분리기 수 2,000개를 기준으로 할 경우 연간 생산량은 40kg 정도일 것으로 추정된다. 하지만 북한이 2013년 영변 농축시설을 2배로 확장한 사실이 있기 때문에 생산량이 2배 수준일 가능성도 배제할 수 없다.¹⁷⁶⁾ 통상 15~20kt 폭발력을 갖춘 표준형 핵무기(원자탄) 1기를 제조하는 데 플루토늄은 3~6kg, 고농축 우라늄은 10~40kg 정도가 사용된다. 이를 기준으로 2018년과 2020년, 그리고 2030년의 북한 핵무기 수를 추산하면 다음과 같다.¹⁷⁷⁾

176) 본 연구에서 제시하는 북한의 핵무기 수 추산과 관련해 고농축 우라늄 생산량은 원심분리기 4,000개 기준으로 연간 80kg이라 전제한다.

177) <표 V-1>의 핵무기 추산 결과는 정성윤(2016) 연구 결과를 바탕으로 재작성된 것임을 밝힌다. 아울러 북한의 핵무기 생산능력과 관련해서는 다음 연구를 참조하기 바란다. 정성윤, 『북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향』 (서울: 통일연구원, 2016), pp. 12~35.

〈표 V-1〉 2030년 북한의 핵무기 보유 가능량

	플루토늄 사용 핵무기 수	고농축우라늄 사용 핵무기 수	총계
		사용량 10kg ~ 40kg 차등 적용	
2018년	4 ~ 18	12 ~ 49	16 ~ 67
2020년	5 ~ 21	16 ~ 65	21 ~ 86
2030년	10 ~ 36	36 ~ 145	46 ~ 181

자료: 필자 작성

북한이 핵능력을 완전히 포기하는 경우에도 북한의 새로운 외교 안보환경이 구축될 것은 자명하다. 북한이 30년 가까이 추진했던 핵능력 중심의 안보전략과 지역전략은 근본적으로 변환될 것이다. 북한의 재래식 능력이 보존되고, 한국과의 군비통제가 상당 수준 진행되더라도 남북한 간 재래식 전력의 열세는 여전히 북한의 안보 취약성을 부각시킬 것이다. 비핵화를 대가로 막대한 경제적 반대급부를 얻고 획기적인 경제성장을 하게 되더라도, 이를 통한 자원으로 재래식 군사능력을 단기간에 보완하기는 상당히 어려울 것이다. 특히 북한이 완전한 비핵화를 추진해도 미국이 한국에 대한 핵우산을 철회하지 않는다면, 비록 북미 관계가 정상화되더라도 여전히 북한에게 핵우산을 중심으로 하는 한미동맹은 여전히 북한에 잠재적 위협으로 내재될 것이다. 따라서 이 경우 북한은 타국의 힘을 빌리거나 국제관계를 이용해 안보의 취약성을 극복하려 할 수 있다. 즉, 북한이 내적 균형을 포기하고 외적 균형을 강화할 수밖에 없는 환경이 초래될 것이다.

위에서 제시한 북한 핵능력의 증강, 약화, 포기에 따라 미래 북한의 외교안보환경에는 질적 변화가 초래될 가능성이 높다. 북한이 완전한 비핵화를 단행한다면 동북아 안보협력체제 구축의 계기가 마련될 수도 있을 것이고, 반대로 향후 북한이 일부라도 핵을 보유하

려 하거나 ICBM, SLBM, 수소탄 등 질적 수준을 강화하려 한다면 한반도와 동북아는 핵억지체제로 구조화되고 안보 딜레마가 심화될 가능성이 높다. 비핵화 여부와 그 내용은 북미 관계에도 영향을 미쳐 북한의 외교환경을 변화시킬 가능성이 높다. 즉 북미관계 정상화, 북핵 문제를 둘러싼 미중 협조체제 지속 여부, 남북·북중·북러·북일 관계의 변화 등 다양한 층위와 관계에서 북한의 외교환경은 북한의 핵능력에 따라 변화될 가능성이 높다.

(3) 환경: 남북·북미·북중관계

2030년경 북한의 외교안보환경과 전략 구상에는 구조적 요인, 북핵 문제와 더불어 주변국 관계 또한 적지 않은 영향을 미칠 것으로 예상된다. 한국과는 직접적 전장을 공유하고 있으며 재래식 군사력의 대부분이 상대를 직접 겨냥하고 있다는 점, 미국은 최대의 외교안보적 위협 국가라는 점, 중국은 동맹 후견국이라는 점에서 세 국가와의 관계는 북한의 미래에 지속적으로 영향을 미칠 것이다. 향후 북한이 이들 주변국과 협력 지향적 관계를 설정한다면 북한의 안보환경은 구조적으로 크게 안정화될 것이다. 반면 이들 중 특정 국가와의 관계가 갈등관계로 점철된다면, 이는 타 국가와의 전략 관계에도 영향을 미치고 북한의 안보환경에는 적지 않은 도전 요인들이 파생될 것이다.

미래 남북관계가 북한의 외교안보에 미치는 영향은 상당히 다양하다. 특히 북한 핵문제의 파급 효과가 남북관계에 상당한 영향을 미칠 것임은 자명하다. 현재 한국 정부는 비핵화 프로세스와 한반도 평화 프로세스 추진을 병행 중이다. 비핵화 프로세스의 주역이 북미 관계인 반면 평화 프로세스는 남북관계 진전이 주요 내용이다. 한국은 두 프로세스의 양립이 가능하며 특히 남북관계 진전이 비핵화 프

로세스에 긍정적 영향을 끼칠 수 있음을 강조한다. 특히 2018년 상반기 이후 한반도 정전상태 종식 노력과 남북 간 군사 부문 신뢰구축 조치가 가파르게 추진되고 있다. 2018년 4월의 남북정상회담 당시 정상 간 합의사항처럼 조만간 종전선언이 현실화되고 2018년 9월 정상회담에서 상호 합의한 남북한 군사 부문 신뢰회복 조치가 지속적으로 확대된다면 단기적으로 북한의 외교안보환경에도 긍정적 변화가 나타날 가능성이 높다. 종전선언 자체가 북미 간 협력수준을 높이는 디딤돌이 되어 비핵화 과정에 탄력을 제공할 수 있기 때문이다. 남북한 군비통제로 인해 남한으로부터의 안보위협 수준이 낮아진다면 북한은 국방 부문에 대한 자원 배분을 조정해 경제발전 부문에 집중할 수 있을 것이다.

이와 연계해 북한이 기대할 수 있는 또 다른 기회 요소는 남북관계를 통해 미국의 외교안보적 위협을 약화시키는 것이다. 북한은 북미 간 신뢰가 부족한 상황에서 미국의 동맹국인 한국을 통해 미국의 의지에 간접적으로 영향을 미치고, 대북 선제공격과 같은 미국의 극단적 행동이 억제되기를 기대할 수 있을 것이다. 물론 남북관계로 인한 도전요소도 발생할 여지가 있다. 예를 들면 북한이 자신들에 대한 중대한 군사적 위협으로 평가하고 있을 한국의 소위 '3축 체계(Kill-Chain, KAMD, KMPR)' 구축 연기 혹은 중단을 요구할 경우, 이는 남북관계 진전에 장애가 될 수 있다. 반대로 한국 정부가 북한의 요구를 수용한다면 군사적 위협 요소가 약화 내지 제거되는 것이므로 북한의 입장에서는 긍정적 환경 요인으로 작동할 수 있다.

향후 북한의 외교안보환경에 지대한 영향을 미칠 북미관계는 북핵 문제와 철저히 연동될 가능성이 농후하다. 북한의 비핵화 여부와 양국 간 주요 합의조치들은 북미 관계 정상화의 필요충분조건이 될 것이다. 미국과의 거래로 북한의 완전한 비핵화가 달성된다면 이는

북한의 체제보장과 비핵화 간 거래의 결과일 것이며, 그 과정에서 북미관계 정상화가 동반될 것이다. 이는 북한 입장에서 안보·외교 환경이 구조적으로 크게 개선되는 것을 의미한다. 안보적 차원에서의 북미관계 개선은 앞서 제시한 남북한 군비통제의 내용과 수순에도 부수적 영향을 미칠 것이다. 이와 더불어 2016년부터 공고화되고 있는 국제 대북제재 레짐의 변화도 수반될 것이므로, 북한의 외교환경과 무역거래환경 또한 크게 개선될 것이다.

하지만 북미 간 불신이 북핵협상에 부정적 영향을 미치거나 북미협상과 상관없이 북한이 핵능력을 보유하려 한다면 북한의 안보환경이 지속적으로 악화될 가능성을 배제할 수 없다. 설사 북한이 비핵화를 거부하고 2030년경 미국 본토를 직접 타격할 수 있는 능력을 신장시킨다고 하더라도 미국의 대북 강경책은 쉽게 누그러지지 않을 것이다. 미국은 여전히 압도적 핵 우위를 바탕으로 북한에 대한 거부적·차별적 억지력을 바탕으로 북한에 대한 우세 및 강압전략을 지속할 가능성이 매우 높다. 오히려 비핵화 협상 과정에서의 배신을 대가로 미국은 향후 있을지도 모를 또 다른 협상에서 더욱 엄격한 태도를 견지할 것이며, 더 높은 수준의 비핵화 조치를 요구할 가능성이 있다.

북한이 핵무장을 지속한다고 해서 한국과 일본에 대한 미국의 확장억지를 무력화할 수도 없을 것이다. 북한이 증강된 핵능력을 바탕으로 동맹국들을 위협할 경우 미국이 선제타격으로 북한의 핵전력을 철저히 파괴하고 본토에 대한 핵보복 위협 없이 북한을 처벌할 수 있기 때문이다.¹⁷⁸⁾ 다만 미국이 국내정치적 이유로 혹은 안보전략의 변화를 통해 북한의 핵능력 일부를 인정하는 경우도, 가능성은

178) 이동선, “국제사회에 대한 파급영향,” 정성윤, 『북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향』 (서울: 통일연구원, 2016), pp. 95~96.

нат지만 전혀 배제할 수는 없다. 북핵협상이 지난해질 경우 미국이 과도기적 합의를 통해 본토 위협만 제거하고, 북한의 과거 일부 핵 보유를 상당기간 인정하는 경우이다. 하지만 이 경우 한국과 일본의 독자적 핵무장 가능성이 높아질 수 있고, 나아가 미국의 글로벌 전략 핵심인 동맹관계가 취약해질 수 있기 때문에 그 가능성이 높지는 않을 것이다.

북중관계 또한 북한의 외교안보환경에 중대한 영향을 미칠 것이다. 앞서 북미관계와 마찬가지로 당분간 북중관계와 북한 핵문제는 서로 중요한 영향을 주고받을 것이다. 중국은 북한의 핵무장과 핵능력 강화를 자국과 지역의 중대한 안보위협으로 간주한다. 중국 입장에서 북한 핵무장은 역내 미국의 영향력을 지속적으로 강화시키는 결과를 초래한다. 앞장의 중국의 대미전략 연구에서 제시한 바와 같이 중국은 오바마 행정부 시절 이후로 지속되고 있는 미국의 공세적인 아시아태평양 관여전략을 약화 혹은 차단해야만 한다. 그리고 이를 위해 외교적으로는 일대일로 전략, 군사적으로는 A2AD 전략을 일관되게 추진하고 있다. 하지만 북한이 핵능력을 지속적으로 추구한다면, 역내 한미·한일 동맹이 자연스럽게 강화되어 미국의 역내 지배력이 강화되는 결과가 초래될 수 있음을 경계한다. 물론 북한 핵능력 추구로 인한 다양한 파급효과가 중국의 최우선 국익인 역내 안정을 저해하는 것 또한 중국의 전략적 관심사항이다. 이러한 사항들이 북한에 대한 지정학적 이익과 전통적 동맹관계에도 불구하고 중국이 북한의 비핵화를 일관되게 주장하는 이유이기도 하다.

하지만 북핵 문제에 대한 중국의 인식이나 전략과는 관계 없이, 2030년경까지 북중관계의 근간은 크게 훼손되지 않을 것이다. 무엇보다 북한이 미중관계의 전략적 관계를 예의주시하며 이들의 경쟁 관계를 최대한 활용하는 생존전략을 지속할 것이나¹⁷⁹⁾, 기본적으로

대중관계에 대한 전략적 효용은 상당기간 높게 평가할 것이다. 미국이 역내에서 철수하지 않는 한 북중은 상대를 여전히 전략적으로 유용한 존재로 판단할 것이기 때문이다. 중국에 북한은 정치군사적 완충지이자 외교적 레버리지이며, 북한에 중국은 가장 믿을 만한 후원국이자 체제안전을 위한 안전판이다.¹⁸⁰⁾ 특히 향후 비핵화 과정을 포함한 북미관계 전반에서 미국이 북한에 대한 강압 기조를 유지한다면 중국에 대한 북한의 전략적 가치는 더욱 상승할 것이다.

다. 2030년 미중관계 시나리오별 북한 외교안보 변화 전망

본 장이 다루는 핵심 질문은 “2030년 미중관계 변화가 북한의 외교안보환경에는 어떠한 영향을 미칠 것인가?”이다. 향후 미중관계에 따라 북한의 운명은 큰 영향을 받게 될 것이다. 이는 기본적으로 미국과 중국이 한반도에 큰 영향력을 행사하는 강대국이기 때문이다. 앞서 제시한 바와 같이 미래 북한의 외교안보환경은 체계적 차원에서 미중관계, 국력 차원에서 북한의 핵능력, 환경적 요소로서 주변국과의 관계에 영향을 받을 것이다. 이에 따라 구조적 요소인 2030년 미중관계에 대한 3가지 유력 유형인 ‘전략적 갈등 시나리오’, ‘복합관계 시나리오’, ‘제도협력 시나리오’ 각각에 따라 설명하고 매개변수인 국력과 주변국관계를 중심으로 북한의 외교안보환경에 대한 영향, 북한의 도전요소, 북한의 대응전략들을 예상해 보고자 한다.

179) 구본학, “미국과 중국의 패권경쟁과 북한의 전략,” 『신아세아』, 제20권 4호, (2013), p. 105.

180) 이동선, “국제사회에 대한 파급영향,” p. 102.

(1) 미중 '전략적 갈등' 시나리오

(가) 북한의 외교안보환경에 대한 파급효과

미중이 상호 간 핵심이익을 침해하고 상대의 현상변경 전략을 의심함에 따라 전략적 갈등이 점차 심화되는 상황의 경우, 동북아 지역은 미중 글로벌 갈등의 정점에 있을 것이며 특히 한반도는 지정학적으로 미중 경쟁의 최대 갈등 지역으로 부상할 가능성이 높아질 것이다. 양국이 투키디데스의 함정을 인지하면서도 그 관성을 거부하지 못하는 상황인데다, 앞장의 논의에서 충분히 제시된 바와 같이 미중은 상당 기간 역내 자신들의 세력권 형성에 집중할 것인데 이 과정에서 미국은 공군력과 해군력 증강에 집중하며 해양에서의 우위를 유지하려 할 것이고, 중국은 일대일로 전략의 대륙연안을 경계로 내륙에서 우세를 점할 것이다. 이처럼 양국이 역내 패권을 차지하려 하거나 공세적인 안보전략을 투사하려 한다면 지정학적으로 대륙과 해안의 접점지역인 북한은 미중 양국 모두에게 한층 중요한 전략적 요충지로 인식될 것이다.

안보 영역에서 미중 간 갈등이 고조되는 경우에도 북한의 외교안보환경이 급변할 가능성이 높아진다. 우선 북한 핵문제에 대한 미중의 전략적 인식 또한 강화 내지 변화될 가능성이 있다. 미국은 최우선적으로 중국의 동맹국인 북한의 핵무장을 반드시 저지하려 할 것이다. 중국의 일대일로 전략의 북단 경계인 북한 지역을 안보적으로 약화시켜야 하기 때문이다. 아울러 미국은 외교적으로도 중국에 대한 북한의 의존성을 약화시키려 할 것이다. 특히 향후 북미 간 비핵화 협상 과정에서 북미 양국의 신뢰가 강화된다면 미국은 북미수교 등 다양한 방식을 통해 외교적 차원에서 북한에 대한 관여 정도를 급격히 높여 최소한 북중관계의 이완을 추구하려 할 것이다.

반대로 중국은 미국과의 전략갈등 상황이 전개되더라도 기존과 같이 한반도의 안정을 최우선시할 것이다. 하지만 비핵화 협상이 진전되고 북미 관계가 정상화되더라도 미국의 대북 관여 수준이 너무 높다고 판단하는 경우 북한에 대한 중국의 전략적 관심은 더욱 높아질 가능성도 있다. 특히 북한이 미국의 강압에 순응해 불만족스러운 비핵화를 선택했다고 인식하거나, 자발적 비핵화를 하더라도 체제 안전에 대한 우려가 여전히 높다면 중국이 비핵화된 북한에 핵우산을 제공하는 방안이 부각될 수 있다. 만약 미중의 노력에도 불구하고 북한이 비핵화를 거부하고 효과적인 대미 핵 억지력을 갖추게 되는 경우에도 북한은 장기적으로 중국의 외교안보이익에 더욱 유용한 존재가 될 수 있다. 중국이 파키스탄의 핵개발을 도와 인도를 견제했듯이, 핵무장 국가 북한을 미일동맹 혹은 미국의 역내 패권전략 견제에 활용할 가능성도 전혀 배제할 수 없다. 이 경우 북중관계는 안보적으로 더욱 공고화될 것이다.¹⁸¹⁾

(나) 북한의 도전 요인

미중 간 전략적 갈등이 급속히 심화되면 북한의 외교안보환경에는 기회 요인과 위협 요인이 모두 발생 가능한 여건이 조성될 것으로 예상된다. 우선 김정은 정권의 첫 번째 기회 요인은 불법적이지만 실질적인 핵보유국 지위를 강화할 수 있는 대외여건 개선이다. 특히 중국의 입장에서 미국이 힘을 우위로 북한과의 협상에 고압적으로 임하고, 결국 북한을 강제적으로 굴복시키려 하거나 군사력을 활용해 북한에 대해 강제적 비핵화를 추진한다고 강력히 의심한다면 북한의 생존 여건은 역으로 개선될 수 있다. 중국은 이러한 대북압박으로 인해 혹시 미중 간에 합의가 부재한 상황에서 한국 주도의 한반

181) 앞의 글, p. 103.

도 통일이 급진전되는 방향으로 상황이 전개될 것을 우려할 것이고, 이에 대한 대응 차원에서 북한에 대한 정치적·군사적 지원 강화를 고려할 수도 있다. 두 번째 기회 요인은 북한이 대북제재의 부정적 파급효과를 회피하거나 우회할 수 있는 정치경제적 여건 형성이다. 미중 간 갈등이 강화되어 한반도 문제에 대한 비핵화 타협이 좌절되면 대북제재의 장기화는 불가피할 것이다. 비록 중국이 상당기간 북한 주민들에게 피해가 갈 수 있는 포괄적 제재에 대해서는 반대하겠지만, 북한이 민생에 대한 고통을 호소하며 중국에 경제적 후원을 적극 요청할 경우 중국이 이를 수용할 수 있다.

하지만 북한의 기회 요인 등장과 더불어 북한 김정은 정권의 생존을 위협할 수 있는 심각한 도전 요인도 발생할 것이다. 우선 미국이 중국과의 협력에 더 이상 미련을 갖지 않고 한·미·일 3국 안보협력 체제를 중심으로 북한에 대한 고강도의 압박을 가하는 경우이다. 특히 북한에 위협이 되는 도전 요인은 미국이 중국에 대한 간접 강압 수위를 높일 때이다. 북핵문제에 대한 미중 간 타협이 지연되고 미국이 중국의 배후 역할을 강력하게 의심한다면 미국은 중국과 심각한 갈등을 불사하고서라도 중국에 대한 정치외교적 압박을 높일 수 있다. 이 경우 중국이 단기적으로는 미국에 저항하겠지만 중장기적으로는 자국의 핵심이익에 대한 침해를 이유로 대북전략 수정을 고려할 수도 있다. 이 과정에서 중국이 북한의 핵보유를 인정할 수 있는 가능성은 현저히 낮아질 뿐 아니라 대북제재에 대해 더욱 적극적으로 참여할 수 있는 강제적 여건이 형성될 것이다.

(다) 북한의 전략 선호

북한이 위와 같은 상황이 전개되고 다양한 기회 및 위협요인에 직면할 경우 다음과 같은 3가지 차원의 선택지를 두고 고민할 것이다.

첫째, 북중관계를 강화해 대북제재를 회피하고 핵능력 증강을 재개한다. 둘째, 짧은 기간 핵능력을 고도화시키고 자국에 대한 안보위협이 현실화되기 직전 미국과의 타협을 모색한다. 셋째, 미국의 제안을 선제적으로 수용해 비핵화 대화에 더욱 적극적으로 임할 것이나, 자신들에게 불리한 방식의 비핵화 거래를 미국이 요구한다면 협상 시간을 벌면서 핵능력 고도화를 최대한 진전시킨다. 북한의 경우 어느 방향을 선택하든 가능한 한 핵능력을 최대치로 고도화시키려 할 것이다. 그리고 최악의 경우 한국과 미국의 위협으로부터의 역지력을 확보하기 위해 최소한의 핵무기만은 보유하려 할 것이다.

북한이 선택하려고 하는 최선의 선택은 북중관계 복원일 것이다. 즉, 미국과의 경쟁 국면에서 반미 세력권 형성 및 강화가 절실한 중국에 자신들의 외교안보적 가치를 시위하기 위한 다양한 노력을 시도할 것이다. 중국 측에 자신들에게 유리한 비핵화 협상 메커니즘 형성 도움을 요청하거나, 자신들의 핵능력 현황을 상세히 설명하고 이해를 구할 수도 있다. 아울러 중국과 함께 핵전략을 구축해 북중 양국이 동일한 핵전략으로 한·미·일 3국 안보협력에 대응하자고 설득할 수도 있을 것이다. 특히 이 과정에서 자위적 수단으로 핵개발을 지속하되 중국의 이해를 자극시키고 한반도 문제에 중국을 연루시킬 수 있는 무력도발 자제를 약속할 수 있다. 또한 북한 내 저항세력 등장으로 인한 내정불안을 호소하며 김정은 체제만이 중국과의 혈맹을 지속적으로 유지할 수 있음을 주장할 것이다. 이 과정에서 북한은 중국에 각종 이권과 관련한 특혜를 보장하는 국가 간 약속을 할 수 있다. 물론 미국이 비핵화 협상을 거부하고 대북 강압전략으로 선회함과 동시에 대중국 간접 강압으로 중국의 대북한 수호 의지에 대해 의심을 품는다면, 북한은 향후 정세에 대한 불확실성을 이유로 가능한 한 단기간 내 핵무기 고도화를 위해 다시 정책적 노력에 집중할 것이다.

(2) 미중 ‘복합적 관계’ 시나리오

(가) 북한의 외교안보환경에 대한 파급효과

현재 미중 양국은 비교적 온전한 경쟁관계를 유지하면서도 모두 역내 리더십을 포기하지 않는 상황이다. 즉 미국이 우세전략과 동맹 전략을 중심으로 큰 틀에서 공세적인 역외 균형전략 기조를 유지하고, 중국은 지속적으로 지역 리더십을 강화하면서 미국의 전략에 방어적으로 대응하는 상황이다. 앞장에서 논의한 바와 같이 미중은 계획적이든 우발적이든 전면적인 국력경쟁과 지역패권을 추구하지 않는다는 점에서 ‘전략적 갈등’ 시나리오와 차별된다. 앞서 미중 양국의 전략적 우선순위 예상에서 미국의 경우 ‘갈등협력 복합관계’에 대한 선호가 다른 두 시나리오보다 낮았지만, 중국의 경우는 가장 높은 선호 관계로 예상되었고, 현실 가능성 측면에서도 다른 두 시나리오 보다 높은 평가를 받았다.

‘복합적 관계’ 시나리오에 대한 현실화 가능성이 높다고 판단한 몇 가지 이유들은 북한의 미래 외교안보환경에도 비교적 직접적 영향을 미칠 것으로 예상된다. 본 시나리오와 관련하여 앞장에서 논의한 바와 같이, 2030년경에도 중국에 대한 미국의 군사력 우위는 지속될 가능성이 높다. 특히 중국은 미래를 도모하며 당분간 미국과의 전면적 경쟁을 자제하는 상황이다. 하지만 양국 간 경제적 상호의존이 지속적으로 감소하고 미국이 이로부터 파생되는 기대 손실을 낮게 보면서 핵심이익에 관해서는 중국에 대한 공세적 전략 투사를 주저하지 않는 상황이다.¹⁸²⁾

이러한 상황이 지속된다면 북핵 문제와 관련해 미국이 대중 무역

182) Michael D. Swaine eds, *Conflict and Cooperation in the Asia-Pacific Region: A Strategic Net Assessment* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2015), pp. 172~174.

관계를 북한에 대한 대중정책 결정에 활용하려는 소위 ‘2차 강압(second coercion)’을 지속하는 상황이 이어질 것이다. 즉, 2017년 중반기 이후 미국의 대중·대북 동시강압 전략이 상당 기간 지속되는 경우이다. 이러한 상황에서 중국은 북한의 비핵화와 관련해 큰 틀에서 미국의 정책에 협력하는 기조를 유지할 것이다. 아울러 미국이 설정한 비핵화 게임 룰에 저해되는 언행에는 신중할 것이고, 의심을 받으면서까지 지나친 대북 관여는 하지 않을 가능성이 높다. 이러한 상황에서 당분간 미국의 전략에 배치되는 내용의 북중 관계의 획기적 변화는 기대하기 쉽지 않을 것이다.

이 경우 전반적으로 2018년의 안보 정세와 유사한 상황이 지속될 것으로 예상된다. 미국과의 비핵화 협상이 장기화되는 가운데 북미 관계는 2017년처럼 군사적으로 악화되지는 않는 상황이다. 북한 입장에서는 비핵화 협상이 진행되는 상황에서 최소한 미국의 군사적 행동 위협 수준은 낮을 것이며, 남북 평화프로세스로 인해 한국으로부터의 위협 또한 상당히 완화된 상황이 겹쳐 과거와 달리 북한에 우호적인 안보환경이 조성될 것이다. 비록 제한적이지만 중국과 러시아와의 관계 진전도 기대하는 상황이다. 전반적으로 북한은 미국과의 관계 악화에 대비하면서 국제사회 및 역내 국가들과 우호적 관계를 유지하는 소극적 헤징전략을 채택할 수 있는 환경이다.

(나) 북한의 도전 요인

북합관계 시나리오가 현실화된다면 북한이 기대할 수 있는 기회 요인은 무엇보다도 미국과의 관계 정상화를 통해 군사적 위협에서 벗어날 수 있다는 점이다. 북한이 과감한 비핵화 조치를 단행하고 이에 대한 대가 수준을 높게 책정하지 않는다면 미국과의 공동 종전 선언, 평화협정을 단기간에 합의할 수 있을 것이다. 이러한 조치들

은 어느 수준에서든지 미국과의 외교관계 정상화를 수반할 수 있고, 양국 간 오랜 적대적 관계 청산의 호기를 맞이할 수 있을 것이다. 또한 이와 같은 비핵화 프로세스의 가속화는 남북관계를 통한 평화 프로세스의 진전을 추동할 가능성이 농후해 북한의 안보환경은 더욱 우호적으로 변모할 수 있다.

아울러 평화 프로세스가 장기적으로 진행될 수 있는 환경에서 북한 정권의 안정성이 강화될 수 있는 기회도 포착할 수 있을 것이다. 한반도의 소극적 평화체제 논의 및 가시적 진전은 미국과의 비핵화 프로세스와 구조적으로 연동되어 있으면서도 또 다른 성격을 지닌 남북 평화협정 프로세스를 가동시킨다. 비핵화 프로세스에서 북한이 적어도 동결에 해당하는 일련의 초기 조치를 조기에 이행한다면, 조만간 평화협정 프로세스가 작동할 수 있는 우호적 환경이 조성될 것이다.

반면, 위협 요인 등장도 전혀 배제할 수 없다. 우선 중국의 북한 방기이다. 이러한 도전은 북한이 미국과의 협상이 불리하다고 인정해 협상을 거부하는 상황이거나, 북한이 핵능력 일부를 보존하려고 노력하는 경우에 발생 가능하다. 이는 북한의 핵개발로 인한 역내 불안정 고조 및 미중갈등이 중국에 심각한 전략적 이해를 초래하고, 이로 인한 기대 손실이 핵을 가진 북한을 후원함으로써 얻는 것보다 훨씬 중대하고 크다고 중국이 인식하는 경우이다. 만약 미중이 대북 제재의 목표와 수단에 대한 합의 수준을 높이고 이를 북한 문제까지 확장해 한반도의 미래에 대해 공통된 전략적 인식을 한다면 북한 정권의 미래에는 중대한 도전으로 작용할 것이다. 특히 미국이 완전한 비핵화의 종점에서 제재 문제를 논의하고자 하는 전략을 고수하는 상황에서 대북제재가 장기화되는데도 북한이 협상을 통한 비핵화를 거부한다면 중국은 북한의 전략적 가치를 재고할 수 있다. 따라서

역내에 미국의 영향력이 더욱 공고화되고 북한에 대해 군사적 수단을 동원하기 전 중국은 김정은 체제의 교체 필요성을 심각하게 고려할 수 있다.

두 번째 위협 요인은 북한의 장기적 기대이익이 점차 줄어들다는 점이다. 북한이 비핵화 협상이 미온적으로 임하면 북한이 대화에서 얻을 수 있는 이익은 현저히 줄어들 것이다. 북한이 미국과의 협상을 지연시키고자 할 경우 미국 조야에서 협상을 통한 비핵화 해결에 대한 회의가 급속히 높아지고 더욱 강력한 대북 강압정책 요구가 증대될 것이다. 이럴 경우 설사 훗날 비핵화 대화에 북한이 다시 참여하더라도 북한에 대한 보상 제공을 축소할 수 있다. 미국이 대북제재의 효과에 대한 자신감이 충분하고 북한에 대한 불신은 더욱 높을 것이기 때문이다. 따라서 이상의 시나리오에서 북한이 비핵화 결단을 늦게 내릴수록 북한 정권의 생존 취약성은 높아질 것이다.

(다) 북한의 전략 선호

북한의 전략적 선호는 크게 두 가지일 것으로 예상된다. 우선 북한은 자신들의 비핵화 결단으로 촉발된 미국과의 비핵화 협상 계임을 가능한 한 깨지 않으려 할 것이다. 자신들이 천명한 핵무력 완성에 대한 자신감을 바탕으로 과거와 달리 미국과의 협상에서 많은 것을 얻을 수 있다고 판단하기 때문이다. 또 만약 협상이 조기에, 특히 대북 강경론자인 트럼프 행정부 임기 내에 좌초될 경우 미국이 과거와 같은 대북 강경정책으로 선회하는 일을 차단하는 것도 부가적 목표가 될 것이다.

하지만 복합관계 시나리오의 특징처럼 미국이 상당 기간 압도적 힘을 우위로 협상에서 북한의 이익을 불편부당하게 침해하거나 적절히 고려하지 않을 경우도 대비해야 한다. 북한의 입장에서 '미국

행정부는 현재의 북미 비핵화 국면이 자신들의 대북 강압의 성공에서 비롯되었다'고 역지사지하며 대응전략을 구상할 것이다. 따라서 북한 입장에서는 협상 과정에서 미국의 요구를 적절하게 수용할 수밖에 없다고 판단할 가능성이 높다. 이 경우 북한은 시간을 자기편으로 만들어 협상을 장기화할 수 있는 게임 구조를 구축하려 할 것이고, 상황의 역진을 적절히 경계하면서도 최대한 거래 횟수를 늘려 협상의 장기화를 유도할 가능성이 높다.

(3) 미중 '제도적 협력' 시나리오

(가) 북한의 외교안보환경에 대한 파급효과

미중 '제도협력' 시나리오의 경우 미중 간 갈등과 경쟁의 부존재를 의미하는 것이 아니라, 경쟁과 대결을 지속하기 어려운 요소들의 작용을 강조하는 시나리오이다. 이러한 요소들은 기후·에너지·테러·국제금융 등의 분야이기 때문에 직접적으로 한반도, 특히 북한의 외교안보환경과 연계되기는 힘들다. 따라서 이 시나리오가 현실화된다고 하더라도 시나리오 자체의 갈등 완화-협력 촉진 요인들이 북한에 미치는 영향은 상당히 제한적일 것이다. 하지만 북핵 문제 등 한반도 현안과 관련된 미중 간 협력이 고양될수록 미중 간 여타 부문의 협력을 촉진하는 간접 요인은 될 수 있을 것이다.

아울러 미중 간 다양한 층위와 부문에서 제도 협력이 추진되어 상호 신뢰가 형성되고, 그 결과 지구촌 안보 의제와 관련해 제도화 협력이 촉진되는 경우, 미중이 이러한 경험을 바탕으로 북핵·북한 문제에 대한 제도적 협력 가능성을 긍정적으로 검토할 수 있을 것이다. 특히 비핵화를 통한 한반도 평화협정과 동북아 다자안보체제 구성에는 미중의 결단과 협력이 필수적이다. 따라서 본 시나리오는 단

기적 측면보다 중장기적, 구조적 차원에서 북한의 외교안보환경에 영향을 미칠 가능성이 상대적으로 높다고 상정한다. 따라서 단기적으로는 한반도 및 북한에 앞서 ‘북합관계’와 유사한 외교안보 환경이 형성될 가능성이 높다.

(나) 북한의 도전 요인과 대응 전략

본 시나리오가 상정하는 국제적 환경은 그 자체만으로 북한에게는 최선의 구조적 요인이 될 것이다. 미중 간 제도화된 협력이 촉진된다는 점은 북한이 안정적 국제환경에 처한다는 점을 의미한다. 이러한 환경에서 북핵 문제는 비단 미중 양 강대국뿐만 아니라 다양한 국제적 행위자가 북핵 문제 및 북한 문제에 개입 가능한 환경이 조성됨을 의미한다. 따라서 북한이 국제관계의 정상적 일원이 되고자 한다면 최선의 기회 요소가 될 것이다. 특히 북한이 비핵화를 적극 추진한다면 북한이 개혁과 개방정책을 동시에 추진할 수 있는 풍부한 기회가 제공될 것이다. 제도협력의 속도와 폭이 단기간 심화될 경우 구조적 관성 때문에 북한의 완전한 비핵화와 대외개방을 불가피하게 만드는 상황도 조성될 수 있을 것이다.

다만 이러한 모델은 현실적으로 미중 간 북핵 문제에 대한 협력 수준이 상당히 높아진다는 것을 전제로 하는데, 현실적으로 이는 미국의 비핵화정책과 대북정책에 중국이 상당히 적극적으로 협력함을 의미한다. 따라서 미국은 북한이 원하는 제재 완화 및 해제에 엄격한 입장을 견지하고 중국이 이에 적극적이고 자발적으로 협조하는 경우 그 여파로 인해 북중관계는 상대적으로 소원해지는 상황이 전개될 수 있다.¹⁸³⁾ 아울러 북한은 이러한 협조체제 형성의 주역들인 트럼

183) 미중관계의 협력 진척에 따라 미국이 한반도 문제를 희생시킬 가능성에 대해서는 다음 논문을 참고하기 바람. 황지환, “미중 경쟁 관계와 북한,” EAI 국가안보패널 연구보고서 (서울: 동아시아연구원, 2017), pp. 12~13.

프 대통령과 시진핑 주석의 재임 기간이 끝났을 경우의 정세 변동을 기대하며 이에 대한 전략적 준비를 할 것으로 예상된다. 특히 북미가 북한의 부분적 비핵화에 합의하거나 미국이 대폭 양보를 하는 내용의 성급한 과도기적 합의를 하는 경우에도 북한은 장기적인 도전 요인에 대비할 것이다. 즉, 트럼프 후임 정권이 북한과의 협력관계 및 비핵화 합의사항을 재조정하는 경우를 염두에 둘 것으로 예상된다.

2. 북한 정치 분야

본 절에서는 2030년 미중관계를 전망하는 세 가지 유력한 시나리오 유형인 전략적 경쟁, 복합적 관계, 제도적 협력에 따라 북한의 대응전략이 어떻게 달라질 것인지를 주로 정치 영역에서 탐구해 보고자 한다. 향후 미중관계에 따른 북한의 대응전략과 정치 영역에서의 변화를 전망하기 위해 본 절에서는 우선 현재 북한에게 가장 중요한 것은 김정은 체제의 내구력을 극대화시키는 것이라는 점을 전제로 삼는다. 독재체제의 내구력(durability)은 안정성(stability)과 지속기간(duration)이 결합된 개념이다.¹⁸⁴⁾ 권위주의 체제들 중에는 안정적이지만 지속기간이 짧은 경우가 있고, 이와 반대로 체제는 상대적으로 오랫동안 지속되지만 민족 갈등이나 종파 간 분쟁 등으로 정치적 안정성이 취약한 경우들도 있다. 따라서 북한체제의 내구력은 김정은 정권이 반란이나 쿠데타 같은 내부 정치 갈등 없이 안정적으로 오랫동안 유지될 수 있는 능력을 의미한다.

184) Dan Slater, *Ordering Power: Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia* (New York: Cambridge University Press, 2010), p. 7.

가. 미중관계 전망과 북한 정치

(1) 미중관계 시나리오별 영향력 평가

미중관계가 2030년까지 어떠한 시나리오대로 변화·발전해 나갈 것인지는 김정은 정권의 내구력에 영향을 미치는 중요한 요인 중 하나이다. 앞서 전망한 세 가지 유력한 시나리오 중 미중 간 전략적 경쟁은 무역전쟁, 외교갈등, 군사적 시위, 제3국에서의 지위경쟁 등이 일상화되고 패권국인 미국과 신흥 강대국인 중국 사이의 안보 경쟁으로 격화되는 것이다. 이 시나리오에 따라 구체적으로 살펴보면 주로 북한 핵문제 및 북한을 어떻게 다룰 것인가 하는 문제를 두고 미중 사이에 외교·안보·군사적 이해 차이와 갈등이 첨예해지는 것을 의미한다. 경쟁과 갈등이 고조되는 미중관계하에서는 지정학적으로 북한이 한·미·일 삼각동맹에 대항하는 완충국으로서 기능하는 것이 중국의 전략적 이해에 부합한다. 따라서 중국이 전통적 우방이자 같은 사회주의 국가로서 북한에 대한 정치·경제적 지원과 교류협력을 지속적으로 확대·강화하고자 하는 것은 김정은 정권의 체제 내구력 증진에 우호적 환경으로 작동할 것이다.

이와 반대로, 향후 미중관계가 유엔을 비롯한 다양한 국제기구와 다자주의 제도를 통해 협력을 확대해 나가는 제도적 협력의 시나리오대로 전개된다면 김정은 정권의 체제 내구력 증진에는 비우호적 환경으로 작동할 것이다. 제도적 협력은 미중 간 합의나 전략적 타협을 바탕으로 미국이 중국의 부상을 수용하고 부상하는 중국이 미국의 묵인 아래 독자적 선택을 추구하거나, 또는 중국이 국제사회의 보편적 가치와 규범을 따르는 방향으로 양국관계가 전개되는 시나리오이다. 이러한 시나리오하에서는 북한 핵문제를 해결하기 위한 미중 간 협력이 확대되고 강화될 것이다. 그 예로 2016년 9월 5차

핵실험 후 채택된 유엔 안전보장이사회 결의안 2321호부터 2017년 9월 6차 핵실험과 11월 ICBM 발사 실험 후 채택된 결의안 2375호 및 2397호에 이르기까지 최근 유엔의 대북 경제제재는 북한산 무연탄 수입 전면 금지 및 북한의 해외파견 노동자 고용 금지와 24개월 내 전원 본국 송환 등과 같이 민생에 직접적 영향을 미치는 내용까지 포함하는 방향으로 변화하였다. 즉 미중 간 합의와 타협에 따라 안보리 결의안이 채택되고, 중국이 이전과 달리 성실하게 대북제재에 동참함에 따라 북한의 대중국 무역과 산업 생산에 심각한 타격이 예상되고 있다. 이와 같이 북한 비핵화라는 공동 목표를 위해 미중 간 협력이 향후 지속적으로 확대·강화된다면 김정은 정권의 체제 내구력에 상당한 손상이 야기될 수 있다.

2030년까지 미중관계에 대해 현실적으로 가장 가능성이 큰 전망으로 예측되는 복합적 관계는 양국 간 국력 격차 감소에 따라 경쟁과 갈등의 요소가 증대될 수밖에 없지만, 동시에 서로의 필요에 의해 충돌을 회피하고 특정 분야에서 협력을 계속 유지하는 상황이 전개될 것이다. 이러한 시나리오는 미국과 중국의 전략적 이해관계가 시기와 사안마다 복잡하게 얽히게 되리란 점을 시사하고, 이에 따라 북한체제의 내구력에 미치는 영향 또한 시기와 사안별로 다르게 발현될 것이다. 미중관계라는 주요한 대외적 조건이 북한체제 내구력에 미치는 영향이 일정한 방향으로 작동하는 것이 아니기에, 복합관계는 사실상 북한체제 내구력에 미치는 영향이 세 가지 시나리오 중 가장 약한 것으로 전망할 수 있는 경우이다.

결국 체제 내구성을 극대화시키고자 하는 김정은 정권의 목표에 입각해 보자면 북한에게 가장 우호적인 시나리오는 미중 간 전략경쟁이다. 미중이 협력을 제도적으로 확대·강화하게 되면 북한에게 가장 비우호적 환경이 조성될 것이다. 그리고 현실적으로 가능성이

가장 큰 시나리오인 경쟁과 협력이 복합적으로 일상화되는 미중관계는 북한의 체제 내구력에 우호적일 수 있는 사안 및 시기와 그렇지 않을 경우들로 혼재되어 전개될 것이다. 따라서 북한에게는 김정은 체제의 내구력을 미중관계와 상관없이 극대화시킬 수 있는 국내정치적 기반을 마련하는 것이 매우 중요하다.

(2) 북한 정치체제 내구력 분석틀

그렇다면 김정은 정권의 체제 내구력은 어떻게 극대화될 수 있는가? 본 절은 독재체제의 내구성을 이론적 차원과 실증적 차원에서 탐구해 온 비교권위주의(comparative authoritarianism) 연구의 학술적 성과들을 바탕으로 이 질문에 접근하고자 한다. 비교권위주의 연구에서 독재체제의 내구성은 체제 유형별로 상이하다고 평가된다. 게디스(Geddes) 등은 1946년 이래 전 세계에 존재한 총 279개 권위주의 체제들을 군부독재, 일당독재, 일인독재, 왕정독재로 구분하고 이 중 평균적으로 가장 오래 지속된 체제는 왕정독재, 일당독재, 일인독재, 군부독재순이라는 점을 밝혔다.¹⁸⁵⁾ 하지만 왕정독재가 주로 중동의 석유부국들에서 유지되어 온 드문 사례들로 구성된 유형의 정치체제임을 고려하면,¹⁸⁶⁾ 일당독재의 평균 수명이 상대적으로 긴 28년이라는 점은 매우 주목할 만하다. 일인독재와 군부독재의 평균 수명이 각각 11년, 7년 정도 밖에 되지 않는 것에 반해 일당독재는 지배정당을 통한 통치기제의 제도화 수준이 높기 때문에 상대적으로 오래 지속될 수 있는 유형의 권위주의 체제이다. 일당독재

185) Barbara Geddes, Joseph Wright, and Erica Frantz, "Autocratic Breakdown and Regime Transitions: A New Data Set," *Perspectives on Politics*, vol. 12, no. 2 (2014), pp. 313~331.

186) 게디스 등의 통계자료에 의하면, 1946년부터 2010년까지 왕정독재의 사례 수는 18개 (6.5%)이고, 2010년 말까지 지속되고 있는 사례는 7개뿐이다.

체제의 높은 내구성은 이집트, 이란, 말레이시아, 필리핀 등 4개국 비교 연구를 수행한 브라운리(Brownlee)의 이론에 의해서도 뒷받침된다.¹⁸⁷⁾ 그의 이론에 따르자면, 이집트와 말레이시아의 권위주의 체제가 이란이나 필리핀의 권위주의 체제보다 높은 내구성을 보이는 이유는 지배정당의 틀 안에서 엘리트들이 견고한 정치연합을 형성하여 체제 유지에 가장 위협이 되는 엘리트 내 분열(elite split)과 변절(defection)을 방지하기 때문이다.

즉, 일반적으로 권위주의 체제의 내구력을 극대화하기 위해서는 독재자에 대한 지배 엘리트들의 충성심을 유지하고 엘리트 내 분열과 변절을 방지할 수 있는 다양한 통치 기제들이 제도적으로 수립되어 효과적으로 작동해야 한다고 볼 수 있다. 이는 전 세계 권위주의 체제들에 대한 통계자료를 수집해 분석한 게디스 같은 학자들의 실증적 연구, 소수의 사례들을 역사적으로 비교하여 보편적 이론을 정립하고자 하는 브라운리나 슬레이터(Slater)와 같은 학자들의 연구, 그리고 선출인단(selectorate) 규모에 비해 작은 규모의 승자연합(winning coalition)을 구성하고 이에 속한 지배엘리트들의 충성심을 유지하는 것이 독재체제 생존에 핵심적이라는 점을 정치경제학적으로 규명한 부에노 드 메스키타 등(Bueno de Mesquita et al.)의 이론에 의해서도 뒷받침되는 주장이다.¹⁸⁸⁾

이와 같은 비교권위주의 연구의 관점에서 북한체제의 내구성을 접근하기 위해 우선 북한은 독재체제 유형 중 일당독재 혹은 일당독재와 일인독재가 혼합된 사례로 분류된다는 점을 이해할 필요가 있다. 하데니우스와 티오렐(Hadenius and Teorell)은 북한을 조선노

187) Jason Brownlee, *Authoritarianism in an Age of Democratization* (New York: Cambridge University Press, 2007).

188) Bruce Bueno de Mesquita et al., *The Logic of Political Survival* (Cambridge, MA: MIT Press, 2003).

동당에 의해 통치되는 당-국가 체제로서 다른 사회주의 국가들과 마찬가지로 일당독재로 분류하는 것이 적합하다고 보았다.¹⁸⁹⁾ 이와 달리 게디스 등은 다른 사회주의 국가들과 달리 북한은 수령 절대주의가 통치의 핵심이기에 일인독재의 속성이 가미된 혼합형 사례로 분류하였다. 게디스 등이 규정한 일인독재는 엘리트들의 충성심을 유지하기 위해 독재자 개인숭배(personality cult)를 강화하고 정권 유지에 사활을 건 소수의 지배엘리트만을 중심으로 통치하는 권위주의 체제이다. 일당독재는 지배정당이 행정부 및 의회의 권력, 정책결정권 등을 모두 독점하는 체제이며 지배정당의 조직과 틀 안에 경쟁적 엘리트들과 잠재적 불만세력까지 포괄하는 통치기제를 제도화한 유형의 권위주의 체제이다. 게디스 등은 북한이 이러한 두 유형의 체제 속성이 혼합된 사례라고 판단한다.

북한을 일당독재나 일당독재와 일인독재가 혼합된 유형으로 분류하는 것이 지닌 함의는 두 가지이다. 첫째, 북한체제의 내구력을 평가하기 위해 당을 통한 지배의 제도적 기반들이 얼마나 세련되고 촘촘하게 고안되어 작동하고 있는지 파악할 필요가 있다. 둘째, 독재자 개인숭배와 독재자에 대한 지배엘리트들의 충성심을 유지하기 위한 제도적 기제들이 무엇인지 분석할 필요가 있다. 이에 따라 아래에서 2012년 4월 공식적으로 출범한 김정은 체제의 내구성을 평가하고자 한다.

한편, 비교권위주의 연구의 관점에서 북한체제 내구력을 평가하기 위해서는 독재체제 유형별로 붕괴하는 방식도 차이점이 존재한다는 점에 주목해야 한다. 독재체제 내구력이 개념적으로 체제의 지속성만을 의미하는 것이 아니라 체제의 안정성도 의미한다는 점을

189) Axel Hadenius and Jan Teorell, "Pathways from Authoritarianism," *Journal of Democracy*, vol. 18, no. 1 (2007), pp. 143~157.

상기하면, 지배엘리트 내부의 분열과 변절로 발생하는 반란 내지 쿠데타에 의해 붕괴되는 독재체제는 지속되는 기간 동안 정치적 안정성이 취약했을 것으로 추론할 수 있다. 북한과 유사한 독재체제의 붕괴 방식은 다음과 같다.¹⁹⁰⁾ 첫째, 일당독재는 총 58개의 사례 중 31개의 사례(54%)에서 쿠데타, 반란, 민중봉기에 의해 붕괴하였다. 둘째, 일인독재는 총 77개의 사례 중 60개의 사례(78%)가 동일한 방식의 정치 갈등에 의해 붕괴되었다. 셋째, 일당독재와 일인독재가 혼합된 총 11개의 사례 중 9개의 사례(82%)가 쿠데타, 반란, 민중봉기에 의해 붕괴되었다. 넷째, 북한과 다른 유형의 독재체제인 왕정과 군부독재는 매우 상이한 붕괴 방식을 보인다. 1946년 이래 붕괴한 왕정독재 11개의 사례 중 10개의 사례는 쿠데타, 반란, 혁명 등 폭력적 방식을 통해 왕정이 종식되었다. 즉, 왕정독재는 체제의 지속기간은 길지만 안정성이 심각하게 위협받을 수 있다는 취약성이 있다. 이와 달리 군부독재는 폭력적 정치 갈등에 의해 붕괴한 비율이 40% 정도밖에 되지 않고, 엘리트들 사이 협상을 통해 평화적인 방식으로 체제 이행(regime transition)을 한 경우가 가장 많은 유형의 권위주의 체제이다.

이와 같이 독재체제가 유형별로 붕괴하는 방식에는 세부적인 차이가 존재하지만 중요한 공통점 하나는 일당독재, 일인독재, 일당독재와 일인독재의 혼합 유형 모두 체제가 붕괴된 가장 주요한 방식이 쿠데타를 통해서라는 점이다. 이는 체제 수준이 아니라 독재자 개인 수준에 초점을 맞춰 분석한 연구에서도 동일하게 확인된 사실이다. 이와 관련해 스볼릭(Svolik)은 1946년부터 2008년까지 총 303명의 독재자에 대한 자료를 수집하여 이들이 어떻게 권좌에서 물러났는

190) 정성윤·차현진·정재관, “북한체제 내구성에 대한 소고: 비교권위주의적 시각,” 『통일정책연구』, 제26권 1호 (2017), pp. 77~103.

지 분석하였다.¹⁹¹⁾ 그의 연구에 의하면 2차 대전 이후 등장했던 독재체제 지도자 중 3분의 2 이상(68%)이 지배엘리트 내부의 변절과 배신에 따른 쿠데타로 인해 권좌에서 쫓겨났다.

결국 북한과 유사한 유형의 독재체제가 무너지는 가장 유력한 방식은 쿠데타나 반란 같은 폭력적 정치 갈등에 의해서이다. 따라서 김정은 체제가 안정적으로 오랫동안 지속될 수 있도록 하기 위해서 북한이 해결해야 할 가장 중요한 과제는 반란이나 쿠데타를 방지할 수 있는 효과적인 제도적 기제를 갖추는 것이다. 반란이나 쿠데타는 지배엘리트 내 분열과 변절에 따라 발생하는 폭력적 정치 갈등이다. 이를 방지하기 위해서는 체제에 대한 엘리트들의 충성심을 고양시키고 이들의 사상적·조직적 응집력을 극대화할 수 있는 제도들을 강화하는 것이 필수적이다.¹⁹²⁾

지배엘리트들의 충성심을 유지하고 변절을 방지하는 제도적 기제들은 ‘엘리트 통제 시스템’으로 개념화할 수 있다.¹⁹³⁾ ‘엘리트 통제 시스템’의 개념적 구성요소들과 논리는 다음과 같다. 반란이나 쿠데타는 정치적 탄압이나 경제적 불평등 같은 구조적 취약성으로 개인들의 불만이 축적되고, 반란의 잠재적 지도자가 팽배한 개인 수준의 불만을 집단적 수준의 저항으로 조직화하는 과정을 통해 발생한다. 또한 역사적으로 반란의 잠재적 지도자는 능력은 있으나 신분상승의

191) Milan W. Svobik, *The Politics of Authoritarian Rule* (New York: Cambridge University Press 2012), p. 45.

192) 한병진 역시 지배 엘리트들의 응집력이 김정은 정권을 흔들 수 있는 내재적 변화 가능성을 진단하는 데 가장 중요하다고 주장한다. 특히 엘리트들의 응집력은 급작스러운 사태에 의해 북한체제가 변화할 가능성도 최소화할 수 있는 핵심 요인이라 규명한다. 한병진, “독재정권 몰락의 급작성과 북한 급변사태에 대한 이론적 검토,” 『국가전략』, 제18권 1호 (2012), pp. 89~109; “북한, 버틸 수 있을까? 국가제도의 공고성과 시장개혁 변수를 통해 본 북한의 미래,” 『대한정치학회보』, 제22집 2호 (2014), pp. 99~108.

193) 정성운·차현진·정재관, “북한체제 내구성에 대한 소고: 비교권위주의적 시각,” pp. 98~99.

기회가 구조적으로 차단된 ‘좌절한 엘리트’들 중에서 나타났다. 따라서 독재체제의 내구성을 극대화하기 위해서는 엘리트 내부의 불만이 집단적 수준으로 조직화하는 것을 방지하고 반란의 잠재적 지도자가 될 수 있는 ‘좌절한 엘리트’들을 체제 내로 포섭할 수 있어야 한다. 이러한 목적을 위해 고안된 일련의 제도적 기제들이 ‘엘리트 통제 시스템’이다. ‘엘리트 통제 시스템’은 엘리트들의 사상적·조직적 통일성을 고양시키는 기제들과 이들의 충성심을 유지하기 위해 배타적으로 제공하는 물질적 혜택, 그리고 ‘좌절한 엘리트’들이 반란의 잠재적 지도자가 되는 것을 막기 위해 능력과 충성심에 따라 체제 내로 편입될 수 있게 하는 포섭적(co-optative) 기제들로 구성된다. 아래에서는 이러한 ‘엘리트 통제 시스템’의 개념에 따라 김정은 시대 북한 정치를 분석하고, 2030년까지 전개될 미중관계 시나리오에 따라 북한 정치가 어떻게 조용할 것인지 전망해 보고자 한다.

나. 김정은 시대 북한 정치체제 내구력 평가

(1) 정권 지속성 강화 조치

김정일이 사망한 지 4개월만인 2012년 4월 김정은이 북한의 공식적인 최고 지도자로 추대된 이후, 현재까지 그가 보인 다양한 통치 행위들은 체제 내구력을 극대화시키기 위한 제도화 과정으로 이해할 수 있다. 우선 김정은 체제의 북한 정치에서 가장 주목할 만한 변화라고 지적되어 온 당 중심 권력구조로의 전환에 대해 파악해 보자. 대부분의 북한 연구자들은 김정은 시대 북한 정치 변화의 핵심은 사회주의 당-국가 체제의 복원이라고 평가한다.¹⁹⁴⁾ 김정일 시대

194) 후계구축 과정부터 지금까지 김정은 시대 북한 정치에 대한 포괄적 분석은 다음의 책들을 참조. 박명규 외, 『북한 김정은 후계체제: 구축과정·엘리트·정책·안정성』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2011); 백학순, 『김정은 시대의 북한정치 2012~

선군정치는 북한의 정치가 당-국가 체제를 벗어나 군이 당보다 정치적으로 우위를 점하게 되었는지, 최소한 군과 당이 대등한 통치기구로서 자리 잡은 것인지, 혹은 당-국가 체제가 여전히 지속되지만 이전에 비해 단지 군의 역할이 증대된 것인지 여부의 논쟁을 불러 일으켰다.¹⁹⁵⁾ 이러한 논쟁이 촉발된 이유는 1998년 헌법 개정을 통해 국방위원회 중심의 국가 운영을 명문화하고 국방위원장으로 등극한 김정일 통치 기간 동안 조선노동당의 주요 의사결정 기구인 당대회, 당중앙위원회, 당정치국 회의 등이 열리지 않았기 때문이다. 이와 달리 2009년 김정은을 후계자로 지명한 이후 권력 승계는 당의 주요 기구들과 회의체계를 복원하는 과정을 통해 이루어졌다. 우선 2010년 9월 조선로동당 제3차 당대표자회와 중앙위원회 전원회의를 통해 당규약을 개정하고 김정은을 당 중앙군사위원회 부위원장으로 임명하여 후계자 지위를 공식화하였다. 김정은을 후계자로 공식화한 노동당 대표자회는 1966년 제2차 당대표자회 이후 44년 만에 열린 것이었고, 당중앙위원회 전원회의도 1993년 12월 이후 17년 만에 처음 개최된 회의였다.

2011년 12월 김정일 사망 후 김정은이 최고 지도자로 등극하는 과정 또한 주요 당 기구와 회의체의 복원을 통해서 이루어졌다. 김정은은 김정일 사망 직후 가장 먼저 북한군 최고사령관으로 추대됐다. 그리고 4개월 후인 2012년 4월, 제4회 당대표자회를 통해 노동당 제1비서와 당 중앙위원회 정치국원 겸 상무위원, 당 중앙군사위원회 위원장에 추대됨으로써 당·정·군 차원에서 김정은으로의 권력승계

2014: 사상·정체성·구조』(성남: 세종연구소, 2015); 김갑식 외, 『김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화』(서울: 통일연구원, 2015); 박영자, 『김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로』(서울: 통일연구원, 2017).

195) 안경모, “김정은 시대 북한 정치체제 변화에 대한 분석,” 『아세아연구』, 제59권 2호(2016), pp. 80~115.

가 공식적으로 이뤄졌음을 시사했다.¹⁹⁶⁾ 김정은 체제의 공식적 출범 이후에도 노동당 중앙위 전원회의, 중앙군사위 회의, 정치국회의 등이 2012년 2차례, 2013년 5차례, 2014년 2차례, 2015년 5차례 개최되어 주요 의사결정들이 이루어져 왔다.¹⁹⁷⁾ 이 중 특히 주목할 만한 것들은 2012년 7월 당 정치국 회의를 통한 리영호 숙청, 2013년 3월 당 중앙위 전원회의를 통한 ‘경제·핵무력 건설 병진노선’ 선포, 그리고 2013년 12월 당 정치국 확대회의를 통한 장성택 숙청 등이다. 그리고 1980년 제6차 당대회 이후 36년 만에 제7차 당대회가 2016년 5월에 개최되었다. 제7차 당대회는 특히 다음과 같은 주목할 만한 결정을 내렸다.¹⁹⁸⁾ 첫째, 당규약을 다시 개정하여 김정은을 더 이상 제1비서가 아닌 ‘조선노동당 위원장’으로 추대하였다. 둘째, 사회주의 당-국가 체계의 복원을 통해 당 중심 통치체제 구축을 완료하였다. 셋째, 김정은 중심의 당 조직과 체계를 뒷받침하는 인적 구성을 위해 당중앙위원회 위원 및 후보위원의 55%를 교체했다.

즉, 2009년 후계자 지명부터 2016년 제7차 당대회까지의 과정은 당의 주요 기구와 회의체계들을 복원하여 김정은으로의 권력세습과 독점을 제도화한 것이라 평가할 수 있다. 이 과정을 통해 북한의 정치 체제가 얻은 성과는 두 가지이다. 하나는 아버지에서 아들로 이어지는 부자 간 권력세습을 이렇다 할 내부 반발 없이 3대째 안정적으로 이루어 졌다. 이는 2차 세계대전 이후 전 세계 그 어떤 권위주의 국가도 실현하지 못했던 것이다.¹⁹⁹⁾ 또 다른 하나는 지배정당이

196) 북한의 행정부 권력은 제4회 당대표자회 직후 열린 최고인민회의 제12회 제5차 회의에서 김정은을 국방위원회 제1위원장으로 선출하는 과정을 통해 승계를 마무리했다.

197) 김갑식 외, 『김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군관계, 권력엘리트의 지속성과 변화』, pp. 93~94.

198) 김중호, “북한의 7차 당대회 이후 경제변화 전망,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2016년 6월호, pp. 45~57.

199) Jason Brownlee, “Hereditary Succession in Modern Autocracies,” *World Politics*,

권력을 독점하며 당 조직과 체계 안에서 엘리트들이 충성과 경쟁을 하도록 제도화한 일당독재 체제의 장점, 즉 상대적으로 높은 지속성을 활성화할 수 있는 기반을 마련하였다는 점이다.

당 중심의 통치체제를 복원시킨 김정은 시대 북한 정치에 대한 이 같은 평가는 선행 연구들의 분석과도 일맥상통한다. 고유환은 김정일 시대 과도한 권력과 역할이 부여되던 군부가 체제에 위협이 될 것을 우려하는 북한 지도부가 김정은으로의 권력세습 초기부터 당을 중심으로 후계 구축을 할 수밖에 없을 것이라 전망했다.²⁰⁰⁾ 김갑식 또한 김정은이 수령으로서의 경력과 권위 확보에 어려움을 겪을 만큼 경륜도 짧고 승계 준비도 충분히 이루어지지 않았기 때문에 북한 정치가 ‘수령 개인의 카리스마에 의존하던 정치’에서 당 중심의 ‘시스템에 의한 정치’로 변화한 것이라 해석했다.²⁰¹⁾ 다시 말해 김정은으로의 권력 승계 4년차까지만 하더라도 북한 연구자들 사이에서는 선군정치에서 당 중심의 정치로 전환한 것이 김정은과 그를 둘러싼 북한 지도부의 어쩔 수 없는 선택인 것으로 이해하는 경향이 었 보였다. 하지만 예상과 달리, 2016년 제7차 당대회까지 신속하고 질서 정연한 방식으로 김정은 시대 북한의 통치구조가 제도화되는 과정을 관찰하며, 김정은이 주요 당 기구와 대회들을 통해 노동당 위원장으로 추대되기까지의 과정은 김일성과 김정일에 이어 김정은 유일영도체제를 완성하는 과정이었다고 평가한다.²⁰²⁾

그러나 당 주요 기구와 회의체를 복원하여 선군정치에서 당 중심

vol. 59, no. 4 (2007), pp. 595~628.

200) 고유환, “김정은 후계구축과 북한 리더십 변화: 군에서 당으로 권력이동,” 『한국정치학 회보』, 제45집 제5호 (2011), pp. 175~192.

201) 김갑식, “김정은 정권의 수령제와 당·정·군 관계,” 『한국과 국제정치』, 제30권 제1호 (2014), pp. 29~64.

202) 김창희, “김정은 시대 북한정치의 제도화 과정에 관한 연구,” 『한국동북아논총』, 제 84호 (2017), pp. 139~160.

의 통치 구조를 제도화한 것만으로 김정은 체제의 내구력이 향상되었다고 평가할 수는 없다. 독재정권들이 권력세습을 시도하는 때가 사실상 가장 붕괴 가능성이 높은 시기인 점을 고려하면,²⁰³⁾ 북한체제는 가장 위험한 시기에 주목할 만한 내부 갈등 없이 김정은으로의 권력승계를 마무리한 것일 뿐이다. 이 과정을 통해 당 중심의 권력 구조가 복원되었으며, 이는 일당독재 체제가 지닌 상대적으로 높은 지속성을 고려할 때 향후 김정은 체제의 자산으로 작동할 수 있는 기반이 될 것이다.

(2) 정권 안정성 강화 조치

정권의 지속성 강화를 위한 일련의 조치들과 더불어 체제 내구력의 두 번째 개념적 구성 요소인 정권의 안정성 강화를 위한 조치들을 파악하는 것은 김정은 시대 북한 정치를 분석적으로 이해하는 데 중요한 요소이다. 따라서 김정은 정권은 어떤 기제들을 동원하여 엘리트 집단의 충성심을 유지하고 내부 분열과 변질을 방지하고자 했는지 분석하고자 한다.

우선 독재체제 내구성 향상에 핵심적인 엘리트 통제시스템의 다양한 제도적 기제들은 김정은 정권이 선대로부터 유산처럼 물려받은 것들이라는 점에 주목해야 한다.²⁰⁴⁾ 북한에서 ‘간부’라 불리는 엘리트들의 이념적·조직적 응집력을 고양시키기 위한 기제들은 역사적으로 1960년대 주체사상을 정립하고 1974년 ‘당의 유일사상체계 확립의 10대 원칙’ 제정 과정을 거치면서 제도화되었다. 이러한 제도적 기제들은 한국전쟁 직후 1953년 국내파, 1956년 연안파와

203) Jason Brownlee, “Hereditary Succession in Modern Autocracies,” pp. 595~628.

204) 김일성 시대와 김정일 시대 북한의 엘리트 통제 시스템이 어떻게 수립되어 작동해 왔는지에 대한 상세한 분석은 다음을 참조. Jai Kwan Jung and Hyun-Min Joo, “Why Is There No Rebellion in North Korea?,” 2016 국제정치학회 하계학술대회 발표문.

소련과, 1967년 갑산과까지 당내 경쟁 세력들을 차례로 숙청하는 과정과 중소분쟁이라는 대외적 환경하에서 고안되고 수립되었다. 지배 엘리트의 충성심을 고양시키기 위해 배타적으로 제공하는 물질적 혜택 역시 ‘선물정치’라 알려진 방식으로 1970년대부터 시작되었다. 지배 엘리트들에 대한 배타적 물질적 혜택은 경제가 어려울수록 더 효과적이기에, ‘고난의 행군’을 겪은 김정일 시대 주요한 통치기제 중 하나로 자리잡았다. 또한 체제에 불만을 품은 ‘좌절한 엘리트’가 반란이나 쿠데타를 도모하지 않도록 출신성분을 넘어 개인의 능력과 독재자에 대한 충성심에 따라 진급할 수 있도록 하는 포섭적 기제 역시 김일성 유일영도체계를 구축하는 과정에서 마련되었고, 김정일 시대에는 ‘광폭정치’라는 이름으로 활용되었다.

이와 같이 북한의 정치체제가 역사적으로 대내외적 환경에 조용하며 수립하고 정착시켜 온 엘리트 통제 시스템은 김정은 체제의 내구성을 극대화시키기 위한 중요한 제도적 유산이다. 따라서 김정은은 지배엘리트 내부의 반발과 배신으로 극도로 불안정할 수 있는 권력승계 과정에서 엘리트들을 어떻게 효과적으로 통제하고 이들의 응집력을 고양시킬 수 있을지 고민하는 과정에서 새로운 제도를 고안할 필요는 없었다. 기존의 제도적 기제들을 김정은 시대의 필요에 맞게 변형시키고 보강하면 되었기 때문이다. 김정은 시대 북한 지배 엘리트들의 응집력을 유지하기 위한 제도적 기제들을 ‘엘리트 통제 시스템’의 분석틀에 따라 파악해 보면 다음과 같다.

첫째, 엘리트 집단의 이념적 응집력을 유지하기 위해 새로운 지도사상을 공표하였다. 김정은 체제의 공식 출범을 알리는 2012년 4월 제4차 당대표자회에서 개정된 당 규약은 ‘김일성-김정일주의’를 당의 지도사상으로 삼는다고 명시했다. 표면적으로 보면 김일성의 주체사상과 김정일의 선군사상을 결합한 것으로 보이는 김일성-김정

일주의는 그 자체의 사상적 완결성과 체계성보다도 김정은으로의 권력승계에 대한 사상적 정통성과 정치적 정당성을 확보하는 기제로 평가된다. 김근식은 김일성-김정일주의는 새로운 사상적 내용을 획기적으로 추가하여 정립한 것이 아니라, 김정일 시대의 선군사상을 김정일주의로 격상시켜 이를 김일성의 주체사상과 같은 수준의 이념으로 위치시키는 의미를 가진다고 분석한다. 즉, 김일성의 주체사상과 김정일의 선군사상을 각각 김일성주의와 김정일주의라는 순수 이념으로 추상화하고, 김정은 시대의 실천적 이념이 형성될 공간을 의도적으로 열어두어 3대 세습의 사상적 정통성과 정치적 정당성을 확보하기 위한 목적을 강조한 것이다.²⁰⁵⁾

둘째, 간부 집단 내부의 분열과 변절을 방지하여 엘리트들의 조직적 응집력을 극대화하기 위해 몇 가지 중요한 조치를 취했다. 1974년 김일성 유일영도체제를 제도적으로 뒷받침하기 위해 제정한 ‘당의 유일사상체계 확립의 10대 원칙’을 ‘유일영도체계 10대 원칙’으로 39년 만에 개정한 것이다. 유일사상 10대 원칙은 제정될 때부터 김일성 유일독재체제의 공고화와 김정일 후계체제의 안정화를 목표로 하였다. 1967년 갑산과 숙청을 끝으로 조선노동당 내 더 이상 김일성의 정치적 권위에 도전할 만한 경쟁 세력이 존재하지 않게 됨에 따라 당내 종파주의를 근본적으로 발본색원할 수 있는 초헌법적 기제로서 10대 원칙을 제정했던 것이다. 그 후 10대 원칙은 헌법이나 노동당 규약보다 상위에 위치한 수령체제의 통치원칙이자 간부들이 철저히 지켜야 할 생활 규범으로 작동해 왔다. 10대 원칙이 가진 절대적 권위는 김정일로의 후계체제 구축 과정 및 통치 기간에도 효과적으로 작동했다. 고위급 탈북자들에 대한 심층 면접을 통해 10대 원칙이 간부들의 생활에서 구체적으로 어떻게 작동해 왔는지를 분석한 연구에 의하

205) 김근식, “김정은 시대의 ‘김일성-김정일주의’: 주체사상과 선군사상의 추상화,” 『한국과 국제정치』, 제30권 제1호 (2014), pp. 65~92.

면, 북한의 간부들은 고등학교나 대학 동창과의 술자리 같은 일상적 사회생활까지도 동일한 인물들끼리 너무 자주 만나면 10대 원칙에 위배되는 것으로 의심받을지 경계했어야 할 정도라 한다.²⁰⁶⁾

이처럼 유일독재체제를 제도적으로 보장하는 최상위 통치 원칙이자 간부들의 생활 규범으로 작동해 온 10대 원칙을 2013년 6월에 개정된 목적에 대해 대다수 북한 연구자들은 세습된 권력인 김정은 체제에 정통성과 정당성을 부여하고 김정은 유일독재체제를 구축하기 위해서라고 분석한다. 오경섭은 10대 원칙에서 수정·보완된 내용들은 김정은 체제에 불안 요인으로 작동할 것들을 사전에 차단하여 유일독재 권력의 안정성을 극대화하기 위한 것이 핵심이라 평가한다.²⁰⁷⁾ 특히 지배엘리트의 변질을 방지하고 그들이 체제에 지속적으로 충성하게 하기 위한 내용들을 중점적으로 보완했다고 덧붙였다. 실제 10대 원칙 개정안을 구체적으로 보면, 6조에 “개별적 간부들에 대한 환상, 아부아침, 우상화를 배격하며 개별적 간부들의 직권에 놀리워 맹종맹동하거나 비원칙적으로 행동하는 현상을 철저히 없애야 한다”는 조항이 추가되었다. 또한 “종파주의, 지방주의, 가족주의를 비롯한 온갖 반당적 요소와 동상이몽, 양봉음위하는 현상에 반대하여 견결히 투쟁하여야”한다는 조항을 수정·보완하였고, 7조에 ‘세도’를 철저히 배격해야 한다는 점을 제일 앞에 내세웠다.²⁰⁸⁾ 이는 10대 원칙 개정을 통해 김정은 체제 내 엘리트들이 파벌을 형성하거나 직위나 권력을 이용해 세도를 부릴 경우 이전보다

206) Jai Kwan Jung and Hyun-Min Joo, “Why Is There No Rebellion in North Korea?,” p. 20.

207) 오경섭, “10대 원칙 개정안의 주요 내용과 정치적 의미,” 『정세와 정책』, 2013년 9월호, p. 13.

208) 10대 원칙 개정 전과 개정 후 변화 내용에 대한 보다 세부적인 비교는 다음을 참조. 김갑식 외, 『김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군관계, 권력엘리트의 지속성과 변화』, pp. 62~66.

더 엄격히 처벌할 것을 경고한 것이라 분석한다. 여기서 주목할 것은 10대 원칙 개정 6개월 후 단행된 장성택 숙청 당시 이러한 내용을 중심으로 숙청 근거들을 기술하였다는 점이다.

장성택 숙청과 이를 통해 조성한 공포정치 분위기 또한 엘리트 집단 내 분열을 방지하고 조직적 응집력을 극대화하기 위한 조치로 이해할 수 있다. 브에노 드 메스키타(Bueno de Mesquita) 등에 의하면 독재체제에서 숙청은 엘리트들의 충성심을 동원할 수 있는 효과적인 통치기제이다.²⁰⁹⁾ 승자연합의 크기를 확대하지 않고 그 구성원만 교체하여 이전까지 승자연합에 속하지 못한 엘리트들이 승자연합에 포함되고자 독재자에 경쟁적으로 충성할 유인을 제공하기 때문이다. 또한 독재자의 관점에서 봐도 승자연합의 크기가 작고 승자연합에 포함되고자 하는 엘리트들을 포함하고 있는 선출인단의 규모가 큰 것이 체제 내구력을 극대화시키기 위해 가장 이상적이다. 북한에서 김정은 집권 후 5년 동안 숙청된 간부들은 가장 보수적으로 잡아도 140여 명에 달하는 것으로 추정된다.²¹⁰⁾ 숙청된 간부 숫자의 연도별 패턴도 “2012년 3명, 2013년 30여 명, 2014년 40여 명, 2015년 60여 명”으로 해마다 늘어난 것으로 보도되었다.²¹¹⁾ 즉 독재체제 내구성 강화에 숙청이 가진 순기능적 역할이 김정은 집권 후 지금까지 작동해 온 것으로 이해할 수 있다.²¹²⁾

209) Bruce Bueno de Mesquita et al., *The Logic of Political Survival*, pp. 383~388.

210) “김정은 숙청, 김정일 시대 7% 그쳐,” 『아시아경제』, 2018.4.13., <<http://view.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2018041210360828162>> (검색일: 2018.8.10.).

211) “김정은, 5년 간 340명 숙청,” 『노컷뉴스』, 2017.2.4., <<http://www.nocutnews.co.kr/news/4733878>> (검색일: 2018.8.10.).

212) 정권유지에 핵심적인 지배엘리트 집단에 포함되고자 하는 간부들의 충성경쟁은 숙청 이외 다른 통치 기제들을 통해서도 추동될 수 있다. 예를 들어 제7차 당대회를 통해 당 중앙위원 및 후보위원의 절반 이상을 교체한 것과 소위 ‘계급장 정치’라 하여 군 장군들의 계급을 수시로 강등시켰다 복원시키는 통치행위 등도 이러한 관점에서 분석될 수 있다.

셋째, 김정은 집권 후 간부들이 배타적으로 누릴 수 있는 경제적 이권을 보장하는 물질적 통제 기제와 ‘좌절한 엘리트’가 반란의 잠재적 지도자가 되지 않도록 체제 내로 편입하고자 하는 포섭적 통제 기제 역시 이전 시대와의 제도적 연속성 차원에서 이해할 수 있다. 엘리트들의 충성심을 높이고 반란을 방지하기 위한 이 두 가지 기제들의 작동 원리를 이해하기 위해서는 북한에서 간부 선발과 승진이 어떻게 제도화되었는지, 그리고 이들에게 배타적으로 제공하는 물질적 혜택이 무엇인지 파악해야 한다. 일반적으로 북한은 전 인민을 출신성분에 따라 핵심계층, 일반계층, 적대계층으로 나누어 전체 인구의 28%에 해당하는 핵심계층에서만 간부를 선발한다고 알려졌다. 하지만 출신성분 제도를 수립하던 1967년부터 1970년 사이에도 김일성은 전체 인구의 27%에 해당하는 인민들을 부모와 할아버지 세대의 사회경제적 배경 때문에 적대계층으로 평생 낙인찍는 것의 정치적 위험성을 간파한 것으로 보인다. 본인의 능력과 무관하게 출신 배경이나 인종 및 종교 때문에 신분상승의 기회가 가로막힌 경우 이러한 ‘좌절한 엘리트’들이 주로 반란을 도모해 온 역사적 사실들이 존재하기 때문이다. 따라서 김일성은 1968년 ‘개인 평가의 원칙’을 통해 출신성분이 좋지 않더라도 체제에 대한 충성심과 탁월한 능력을 지닌 사람들이 간부로 충원될 수 있는 길을 열어 두었다.²¹³⁾ 이러한 포섭적 기제는 김정일 시대에도 출신성분과 무관하게 간부가 될 수 있는 길이 넓게 열려 있다는 의미의 ‘광폭정치’로 지속되었다.

김정은 집권 후 지금까지 간부 선발과 승진제도에 특정한 변화가 포착되지 않은 것을 보면 이러한 포섭적 기제 역시 다른 엘리트 통제 기제들과 마찬가지로 변화보다는 연속성에 방점이 찍혀 있다고 평가할 수 있다. 이와 간접적으로 연결되는 분석으로서 김정일 시대와

213) 김일성, 『김일성 저작 선집 4』 (평양: 조선노동당 출판사, 1968), pp. 373~374.

비교해 김정은 시대 권력 핵심을 구성하는 지배 엘리트의 사회경제적 배경을 분석한 결과, 김정일 정권 말기와 김정은 정권 초기 큰 차이를 발견하기 어렵다는 연구가 있다.²¹⁴⁾ 김정은 시대에도 이전 시기와 마찬가지로 간부 충원의 기본 요건은 원칙적으로 출신성분과 체제에 대한 충성심이지만, 혈연·지연·학연에 의존해 간부 충원이 이루어지지 않도록 통제하고, 간부로 선발되면 승진의 가장 중요한 요건을 출신 배경과 무관하게 개인의 능력과 충성심으로 삼는다는 것이다. 흥미로운 점은 소위 김일성 가계나 항일빨치산 가계의 배경이 없는 ‘자수성가형 신진관료’의 비율이 2011년 60%에서 2015년 71%까지 상승했다는 사실이다.

이러한 지배 엘리트들이 북한체제에서 배타적으로 누릴 수 있는 물질적 혜택은 권력의 위계질서상 소속된 기관과 본인의 정치적 위상에 따라 차등적으로 취할 수 있는 경제적 지대(rent)이다. 즉, 조직지도부와 같은 당 기관과 군부의 총정치국 등은 강력한 정치권력에서 파생되는 지대를 더 많이 누릴 수 있는 통치기관이며, 무역과 외화벌이 업무를 수행하거나 감독하는 기관들은 다른 기관들보다 더 많은 경제적 이권을 취할 수 있다. 개인적 차원에서도 독재체제의 위계적 권력질서에서 더 높은 직위에 있는 간부는 더 많은 물질적 혜택을 누릴 수 있다. 김일성 시대부터 이들에게 물질적 혜택을 제공하는 또 하나의 방식은 최고 지도자가 개별 간부들에게 지위와 업적에 따라 직접적으로 하사하는 ‘선물정치’의 형식이다. 핵실험에 따른 대북 경제제재 때문에 선물로 제공하는 사치품 수입이 김정은 시대 들어와 2016년 이후 급감한 것으로 보고되지만, 제7차 당대회 때까지 여전히 선물정치는 엘리트들의 충성심을 유지하기 위한 통치

214) 김갑식 외, 『김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군관계, 권력엘리트의 지속성과 변화』, pp. 117~175.

수단의 하나로 작동한 것으로 보도된다.²¹⁵⁾

결국, 김정은 집권 이후 북한 정치는 체제 내구력을 극대화시키기 위한 제도적 기반들을 복원하고 보강해 온 일련의 과정이라고 볼 수 있다. 김정일 시대 선군정치에서 김일성 시대 당-국가체제로의 회귀가 단기간에 안정적으로 가능했던 것은 조선노동당이라는 제도화된 지배정당이 유산으로서 주어졌기 때문이다. 이와 마찬가지로 간부들의 분열과 변절을 방지하고 응집력을 극대화시키는 엘리트 통제시스템 또한 선대로부터 물려받았다. 따라서 김정은 집권 후 지금까지는 김일성 시대 중소분쟁과 종파투쟁의 과정을 거치며 수립한 이념적, 조직적, 물질적, 포섭적 통제 기제의 제도적 유산들이 김정은 시대 대내외적 조건에 맞게 정비되고 보완되어 온 과정이었다. 이 과정에서 지배적인 경향은 제도적 변화보다는 연속성이었던 것으로 보인다.

다. 2030년 미중관계 시나리오별 북한 정치 변화 전망

본 절에서는 2030년까지 미중관계 전개 방향에 대한 세 가지 유력 시나리오에 따라 김정은 시대 북한 정치가 어떻게 조응할 것인지를 탐구하고자 했다. 미중관계가 북한 국내정치에 영향을 미치는 주요한 요인 중 하나라는 사실과, 독재체제인 김정은 정권에 현재 가장 중요한 것은 미중관계 변화에 따라 국내정치의 안정성이 영향을 받지 않도록 체제 내구력을 극대화하는 것이 제일 중요한 목표라는 것을 전제로 본 절의 탐구를 시작했다. 2010년 후계자 지위가 공식화

215) “김정은 특권층 상대 통 큰 선물정치’ 30가지에는,” 『국민일보』, 2016.5.14., <<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0010614822&code=61111111&cp=du>> (검색일: 2018.6.30.); “김정은 1년 사치품 수입비, 북 주민 4년치 식량살 돈,” 『문화일보』, 2014.3.11., <<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2014031101070423029002>> (검색일: 2018.6.30.).

된 지 1년 만에 김정일이 사망함에 따라 서둘러 권력승계를 안착시켜야 했던 김정은 정권에 체제 내구력 극대화는 매우 중요한 임무였고 앞으로도 그러할 것이기 때문이다.

본 절은 또한 김정은 정권이 체제 내구력 극대화를 위해 지금까지 취해 온 조치와 통치행위들을 비교권위주의 연구의 개념과 이론적 시각에서 분석하였다. 일당독재가 다른 유형의 독재체제보다 상대적으로 오래 지속된다는 점에서 보면, 권력승계 과정에서부터 사회주의 당-국가 체제를 복원하여 당 중심 통치 구조를 구축하고자 했던 조치들은 체제 지속성 향상이라는 목표를 추구하기 위해 타당한 전략적 선택으로 평가할 수 있다. 즉, 2012년 제4회 당대표자회를 통해 공식 출범하고 2016년 제7차 당대회를 통해 유일독재 권력의 제도화를 마무리한 과정은 김정은 정권의 지속성 향상을 위한 일련의 조치들로 이해할 수 있다.

또한 본 절에서는 독재체제 내구력을 극대화하기 위해 정권의 지속성과 더불어 안정성 역시 향상시켜야 한다는 관점에서, 김정은 시대 엘리트들의 분열과 변절 가능성을 차단하고 충성심을 고취시키기 위한 일련의 조치들을 엘리트 통제시스템 개념을 통해 분석하였다. 김일성-김정일주의를 새로운 지도사상으로 천명하고 39년 만에 유일사상 10대 원칙을 ‘유일영도체계 10대 원칙’으로 개정한 점, 숙청을 통해 지배엘리트 집단의 규모는 유지하되 내부 구성원은 대폭 교체한 점 등은 엘리트들의 이념적·조직적 응집력을 향상시키기 위한 조치들로 파악할 수 있었다. 더불어 간부 선발과 승진 그리고 이들이 취할 수 있는 경제적 지대를 이전 시대와의 제도적 연속성 차원에서 유지하고자 한 점은 엘리트들에게 물질적 혜택을 배타적으로 제공하거나 유일독재정권 안에 잠재적 불만세력까지 포섭하여 체제에 대한 충성심을 유지하고자 한 조치들로 이해할 수 있었다.

그렇다면 2030년까지 미중관계 전망에 따라 북한 정치는 어떻게 조율할 것인가? 우선 미중관계가 세 가지 유력한 시나리오인 전략적 경쟁, 복합적 관계, 제도적 협력 중 어떠한 방식으로 전개되든 북한의 당 중심 통치체제는 지속될 것으로 보인다. 2030년에도 김정은은 40대 중반의 여전히 젊은 지도자이다. 집권 5년차인 2016년 제7차 당대회 당시 절반 이상의 중앙위원과 중앙위 후보위원들을 교체하고 당·정·군 최상층 엘리트들의 세대교체를 진행했어도 당 엘리트 평균 나이는 72세, 군 엘리트의 평균 나이는 78세에 가까웠다.²¹⁶⁾ 지배연합에 속한 엘리트 세대교체를 2030년까지 지속적으로 수행하더라도 조선노동당 중심의 일당독재체제가 지닌 높은 지속성이라는 제도적 장점을 포기하고 통치 구조를 근본적으로 전환할 이유가 현재로서는 보이지 않는다.

그럼에도 불구하고 당 중심 통치체제를 변화시킬 수 있는 중요한 변수는 두 가지일 것이다. 하나는 경제 상황이다. 향후 북한 비핵화 협상이 틀어져 북미 간 군사적 긴장이 재차 고조되고 대북 경제제재에 중국이 적극적으로 동참하는 상황이 한동안 지속된다면 북한 경제가 심각한 위기 상황에 빠질 수도 있다. 일례로 2016년 말부터 미중 간 전례 없는 수준의 협력을 바탕으로 대북 경제제재를 강화한 결과 2017년 북한의 대중국 수출이 전년 대비 37% 감소하였고 2018년에는 더욱 감소할 것이라 추정된다.²¹⁷⁾ 2018년 들어 한반도 평화

216) 2011년부터 2015년까지 북한 당·정·군의 최상층을 차지하고 있는 권력엘리트들을 분석한 연구에 의하면, 김정은 시대에는 내각의 세대교체를 상대적으로 빠르게 진행했지만 당과 군에서는 세대교체를 진행하지 않고 핵심 인물들만 교체해 왔다. 그 결과 내각을 구성하는 엘리트들의 평균 나이가 2011년 69세에서 2015년 61세로 낮아진 반면, 당과 군의 최고 엘리트들은 평균 나이가 사실상 동일하거나 군의 경우 오히려 2세 이상 높아졌다. 김갑식 외, 『김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화』, p. 132.

217) 최장호, “2017년 북·중 무역 평가와 향후 전망,” 『KIEP 오늘의 세계경제』, vol. 18, no. 6 (2018), pp. 1~18.

프로세스 구축을 위해 급변한 동북아 정세가 다시 2017년의 상황으로 회귀하게 된다면 북한의 대중무역량은 지속적으로 급감할 것이다. 이러한 상황이 한동안 지속될 경우 북한 경제에 심각한 타격을 미칠 것이다. 이어 ‘고난의 행군’ 시기 군의 정치적 지위와 역할을 강화했던 선군정치의 사례처럼 통치체제의 실질적 변화가 모색될 수도 있을 것이다.

또 다른 변수는 당 중심 통치체제에 대한 군부 엘리트의 반발과 저항 여부이다. 선군정치 시절 확대되었던 군의 정치적 위상과 그에 따른 경제적 지대추구 능력은 김정은 시대에 들어와 지속적으로 하락했다고 평가받는다. 축소된 군 경제와 그에 따른 경제적 이권의 감소를 보상할 수 있는 무언가가 주어지지 않는다면, 군부 엘리트의 반발과 변질의 가능성은 상존할 수 있다. 비핵화 협상과 한반도 평화 프로세스 과정 또한 군부의 정치적 위상과 역할이 지속적으로 축소될 것을 함의한다. 김정은 정권의 당 중심 유일영도체제가 지닌 가장 큰 정치적 위험은 군부의 반발 가능성이다. 따라서 향후 북한 국내정치에서 면밀히 관찰하고 평가해야 할 것은 김정은 정권에 대한 군부 엘리트의 충성심과 응집력을 유지하는 엘리트 통제시스템이 얼마나 효과적으로 작동할지 여부이다.

엘리트 통제시스템의 효과적 작동 여부는 2030년 미중관계가 어떻게 전개되는지에 따라 영향을 받을 것이다. 우선 미중 전략경쟁 시나리오인 김정은 체제 내구력 극대화에 가장 우호적 환경으로 작동할 것이라 전망했다. 미중 간 경쟁과 갈등이 확대되고 고조되는 경향이 지속되면 북한의 지정학적 가치가 상당히 상승한다. 이러한 대외환경은 김일성-김정일주의와 ‘유일영도체제 10대 원칙’을 바탕으로 한 이념적·조직적 통제기제가 엘리트들의 응집력을 고양시키고 김정은 체제의 정당성을 확대 재생산하는 데 일조할 것이다. 이

와 더불어 중국과의 동맹관계가 강화될 미중 전략경쟁 시나리오하에서는 북중무역과 경제협력이 경제제재 이전 수준으로 복원·확대될 것이기에 북한 엘리트 통제시스템의 물질적·포섭적 통제기제가 보다 효과적으로 작동할 수 있게 될 것이다. 이에 따라 김정은 정권의 체제 내구력은 2030년까지 더욱 강화될 수 있다.

그러나 이와 반대로, 미중관계가 제도협력의 시나리오대로 전개된다면 김정은 정권의 체제 내구력에 비우호적 환경으로 작동하게 될 것이다. 가장 주요하게는 김정은 정권이 김일성-김정일주의의 사상적 정당성을 기초로 엘리트들의 이념적 응집성과 정권에 대한 충성심을 유지하는 데 필요한 배타적인 물질적 기반 확보에 심각한 어려움을 겪을 수 있다. 간부들의 사상적 통일성이 흔들리고 경제적 이해와 요구를 충족시키지 못하는 상황이 지속된다면, 체제에 대한 불만과 회의로부터 발생하는 엘리트 집단 내 분열과 변질의 가능성은 증가할 수밖에 없다. 김정은 정권의 사상적·물질적 토대가 심각하게 훼손되는 상황에서는 유일독재체제에 대한 간부들의 조직적 응집력을 유지하고 잠재적 불만을 가진 엘리트들을 체제 내로 포섭하고자 하는 제도적 기제들 역시 효과적으로 작동하기 어려울 것이다. 특히 북한 비핵화를 목표로 미국과 중국이 협력을 극대화하여 현재 수준의 대북 경제제재가 장기간 지속된다면 김정은 정권의 당 중심 통치구조 자체의 변화로 이어질 수도 있다. 2030년까지 미중관계가 제도협력의 시나리오대로 전개된다면 김정은 정권의 체제 내구력이 약화되어 북한 국내정치 영역에서 중요한 변화가 발생할 수 있을 것으로 전망된다.

마지막으로 현실적으로 가장 가능성이 높은 경쟁과 협력이 복합적으로 공존하는 ‘복합적 관계’ 시나리오에서 미중관계는 김정은 정권의 체제 내구력에 미치는 영향이 상대적으로 제일 작을 것이다.

앞장에서 이미 미중 간 역사와 현실에 근거해 2030년까지 가장 유력한 시나리오가 전략적 경쟁과 제도적 협력이 복합적으로 공존하는 ‘복합적 관계’라고 전망했다. 이러한 대외환경에서 김정은 정권은 국내정치적 안정성을 바탕으로 사안과 시기에 따라 미중 간 전략경쟁으로 인해 생긴 틈을 이용하여 정치·경제적 이득을 취하는 외교안보전략을 추구할 것이다. 이와 동시에 비핵화를 매개로 미국과 중국의 공조와 제도적 협력이 강화되지 않도록 북중관계를 관리하는 것도 또한 전략적으로 매우 중요해질 것이다. 북한이 이처럼 사안과 시기에 따라 적절한 외교안보 전략을 효과적으로 추구하기 위해서는 간부들의 이념적·조직적 응집력과 체제에 대한 충성심이 기본적으로 밑받침되어야 한다. 이를 통해 집권 후 지금까지 제도화 과정을 통해 확립된 김정은을 정점으로 한 유일독재체제의 엘리트 통제시스템과 사회주의 당-국가 체제의 제도적 근간들이 주목할 만한 변화 없이 지속될 것이라 전망할 수 있다.

결론적으로 향후 미중관계 전망이 ‘복합적 관계’ 시나리오대로 전개된다면 2030년까지 북한 국내정치에서의 변화 가능성은 매우 낮을 것으로 평가된다. 게다가 현재의 미중 무역갈등이 외교·안보 이슈에서의 전략적 경쟁으로까지 확대된다면 2012년 이후 지금까지 신속하고 안정적으로 정착했다고 평가받는 김정은 유일독재체제의 통치 구조와 제도적 기제들이 보다 효과적으로 작동하게 될 것이다.

3. 북한 경제 분야

가. 미중관계 전망과 북한 경제

본 절은 2030년 미중관계에 대한 유력한 3가지 시나리오, 즉 ‘전략적 갈등’, ‘복합적 관계’, ‘제도적 협력’ 상황에서 북한의 경제적 대응전략을 전망해 보는 데 목적이 있다. 물론 미중관계가 북한의 경제적 대응전략을 결정하는 핵심 요인이라는 주장을 펼치기 위함은 아니다. 북한의 경제정책을 결정하는 요인은 다양하며, 주변 강대국 간 관계는 그 중 하나일 뿐이다. 다만 대북제재 등 현재 북한이 처한 경제적 상황과 최근 김정은 정권이 추진하고 있는 개혁개방 정책을 감안할 때, 미중관계의 미래가 북한의 경제적 미래상을 그리는 데 중요한 요인인 것만은 분명해 보인다.

또한 비록 북한의 경제전략 자체를 다루지는 않지만, 북한의 경제전략과 외부환경 변화에 따른 경제적 대응전략은 구분될 필요가 있다. 하지만 기본적으로 북한 당국은 외부환경 변화에 대응하여 기존의 경제전략을 수정하는 방식이 아니라 그것을 고수하는 방식으로 경제적 대응전략을 구상할 가능성이 높다. 따라서 경제적 대응전략을 논의하기 이전에 먼저 이 부분을 간략히 짚고 넘어갈 필요가 있다.

북한의 경제전략은 다층적 구조로 얽혀 있다. 첫째, 가장 심층부에는 노동당(혹은 이른바 ‘김씨 왕조’)의 생산수단 독점(‘사회주의 계획경제’)과 ‘정치적 자주’에 부응하는 발전 이데올로기(‘자립적 민족경제 건설노선’)가 자리잡고 있다.²¹⁸⁾

218) 자립적 민족경제란 “생산의 물질, 인적 요소를 자체로 보장하고 민족국가 내부에서 생산-소비의 연계가 완결되어 독자적으로 재생산을 실현하는 경제체제”를 의미한다. 사회과학원 경제연구소, 『경제사전』 (평양: 사회과학출판사, 1985), pp. 208~209. 북한과 같은 약소국이 자기 내부에 모든 생산부문을 갖추는 자립전략은 자본주의만이 아니라 사회주의에서도 매우 독특한 전략이다. 그럼에도 북한이 자립전략을 채

둘째, 그 위에는 주어진 환경하에서 이 두 가지 근본적 필요를 충족시키는 데 기여하는 자원배분 우선순위 정책이 자리잡고 있다. 북한에서 자원배분 우선순위 정책은 ‘중공업 우선의 발전전략 → 경제-국방 병진노선(국방비 증액 및 민수경제 발전속도 하향 조정) → 선군경제노선(군수공업 및 관련 중공업 집중 투자, 민수부문 자력갱생 및 이를 위한 시장화 허용) → 경제·핵 병진노선(대외 여건에 따라 민수경제와 핵무력 건설에 대한 투자비율 조정)’²¹⁹⁾ 등으로 전개되어 왔다. 2018년 4월 노동당 중앙위원회 전원회의에서 북한이 경제-핵 병진노선의 승리와 결속을 선언하고 경제 총력집중 노선을 선언하였지만, 그것이 수십 년간 누적되어 온 자원배분 우선순위 정책의 근본적 변화를 의미하는지 아직은 판단하기 이르다.

셋째, 가장 상층부에는 자원배분 메커니즘에 대한 정책이 자리잡고 있다. 북한의 자원배분 메커니즘은 냉전 시기에는 ‘계획의 일원화·세부화 정책’(1965년)이라는 초계획화 정책에 의해 지배되었다.²²⁰⁾ 물론 간헐적으로 부분적 분권화 조치가 이루어지기는 했지

택한 것은 경제적 논리가 아니라 정치적 논리에 기반하고 있다. 소련은 경제원조나 사회주의 국제분업체제(COMECON)에서의 독점적 지위를 바탕으로 내정간섭을 일삼아왔는데, 김일성은 경제적 효율성보다는 ‘정치적 자주’가 더 중요하며, 정치적 자주를 위해서는 ‘경제적 자립’이 필수불가결하다고 보았던 것이다.

219) 경제-핵 병진노선은 핵 역지력을 바탕으로 재래식 군비투자를 감축하여 부족한 재원을 민수경제로 돌린다는 구상이다. 그러나 핵 역지력을 바탕으로 경제와 안보라는 두 마리 토끼를 잡으려면 대외관계 개선이 필요하다. 따라서 경제-핵 병진노선은 미국과 중국 등 국제사회가 자신의 요구사항을 수용할 경우 핵능력을 동결하겠지만, 수용하지 않을 경우 본격적 핵무장에 나서겠다는 ‘개방형(open-ended) 정책 선언이었다. 하지만 미국은 이에 대해 ‘전략적 인내’(strategic patience)라는 대북 무시정책으로 일관하였고, 그 결과 경제-핵 병진노선은 ‘핵개발 올인정책’으로 귀결되었다. 임수호, “북한 병진노선 폐기의 경제적 의미,” 국가안보전략연구원 이슈 브리프 (2008.5.2.), p. 2.

220) ‘계획의 일원화’란 중앙계획당국(국가계획위원회)을 정점으로 하는 전일적 계획 수립·집행체계를 의미한다. ‘계획의 세부화’란 계획당국이 하달하는 현물지표를 바탕으로 모든 경제 부문·단위의 계획이 세부적인 수준까지 정확히 맞물리도록 하는 것을 의미한다. ‘계획의 일원화·세부화’ 방침은 소련과 동구, 중국에서 분권화 개혁이 시도되던 시기에 도입됐다. 당시 사회주의권의 분권화 개혁은 시장과 가격기제의 부분

만 큰 틀에서는 변화가 없었다. 하지만 탈냉전과 경제난을 거치면서 계획 영역이 후퇴하고 점차 시장 영역이 확대되어 계획과 시장이 공존하는 형태로 구조화되었다. 즉 전략 부문에서는 계획이, 기타 비전략 부문에서는 시장이 지배적 자원배분 메커니즘으로 작동하게 된 것이다. 김정일 시대 ‘7·1 조치’, 김정은 시대 ‘사회주의 기업책임 관리제’ 등 북한에서 ‘경제관리 개선조치’라고 부르는 개혁조치는 비전략부문에 국한된 시장 메커니즘 허용·확대 정책이다.

북한의 경제전략을 구성하는 이 3가지 차원은 밀접히 연관되어 있다. 발전 이데올로기의 근본적 전환이 없는 한 자원배분 우선순위에서의 불균형정책은 불가피하며, 불균형적 자원배분 우선순위 정책을 추진하기 위해서는 경제에 대한 정치의 깊은 개입, 즉 계획경제가 불가피하다. 하지만 자원 제약이 극심한 상황에서는 경제적 효율성 제고를 위해 부분적 시장 메커니즘 도입 역시 불가피하다. 최소한 탈냉전 이후 북한 정권은 이 사실을 인지하고 ‘마지못해’ 적용해 왔으며, 결국 김정은 정권 출범 이후에는 제한적 영역 내에서 시장을 적극 활용하는 정책을 추진하고 있다.

이처럼 북한의 경제전략은 근본적으로 경제적 효율성이나 효과성 추구의 산물이 아니라 정치적, 이데올로기적 필요성의 산물이다. 더욱이 북한 체제는 이른바 ‘수령의 무오류성’을 전제하기 때문에 과거의 정책을 변경하는 것이 매우 어렵고, 설사 변경하더라도 근본적 변

적 도입을 통해 경제의 불균형을 시정하려는 시도였다. 반면 ‘계획의 일원화·세부화’는 국가에 의한 조계획화와 전통적인 현물지표의 강화를 통해 경제의 균형을 달성하려는 시도였다. 이정철, “사회주의 북한의 경제동학과 정치체제: 현물동학과 가격동학의 긴장이 정치체제에 미치는 영향을 중심으로,” 서울대학교 박사학위논문 (2002), pp. 69~73. 북한이 이처럼 다른 사회주의권과 정반대로 자원배분 메커니즘을 조정해 온 것은 경제-국방 병진노선을 뒷받침함과 동시에 자원배분에서 낭비를 줄임으로써 병진노선이 초래한 민수경제의 긴장을 완화하려는 의도로 해석된다. 같은 맥락에서, 북한은 조계획화 조치와 더불어 각 경제 부문·단위의 ‘자력갱생’을 강조하기 시작했다.

화로 이어지기 어렵다. 예컨대 자립적 민족경제 건설노선은 냉전시기 사회주의권의 양대 강대국 간 분쟁(중소분쟁)을 배경으로 형성된 전략이지만, 이후 중소분쟁이 해소되고 사회주의권 자체가 무너진 상황에서도 바뀌지 않고 있다. 자립적 민족경제 건설노선이 변하지 않으면 개방정책 역시 매우 제한된 형태로만 추진될 수밖에 없다.²²¹⁾

또한 북한은 1960년대 안보환경 악화를 배경으로 경제-국방 병진노선을 채택했지만, 1970년대 들어 미소 데탕트와 남북관계 개선이 이루어졌음에도 국방비 비중을 줄이지 않았다.²²²⁾ 1960년대 경제-국방 병진노선이 채택된 이후 1990년대 초반 일시적 변화 시도(‘혁명적 경제전략’)를 제외하면 북한의 군수공업과 관련 중공업을 중심으로 한 자원배분 우선순위는 선군경제노선, 경제-핵 병진노선으로 이어지면서 거의 50년 가까이 변화하지 않고 있다. 이것이 리더십 교체를 배경으로 한 구사회주의권이나 중국·베트남의 개혁개방과 북한식 개혁개방의 차이를 결정짓는 가장 근본적 요인이다.

따라서 미중관계의 변화에도 불구하고 북한의 경제전략은 강한 ‘경로 의존성’(path dependence)에 의해 지배받을 가능성이 높다. 물론 외부환경의 압박이 매우 강할 경우 기존의 경제전략 수정이 불

221) 자립의 전략은 경제발전에 소요되는 자본·설비·원자재·기술 등을 외부에서 수입하는 것이 아니라 내부에서 동원하는 데 초점을 둔다. 자립의 전략에서 대외경제협력은 제한적, 보완적 기능을 수행할 뿐이다. 무역은 국내자원의 수급 밸런스를 보완하는 수단에 국한되어 수출보다는 수입이 우선되며, 수출도 수입에 필요한 외화조달 수단 이상의 의미는 갖지 못한다. 무역은 비교우위의 원칙이 아니라 유무상통(有無相通)의 원칙에 따라 이루어진다. 양문수, 『북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메커니즘』 (서울: 서울대학교 출판부, 2001), pp. 244~292.

222) 경제-국방 병진노선에 따라 북한의 국방비는 1966년 예산 대비 10%에서 1967년 30%로 증액되었고 1971년까지 이러한 수준으로 유지되었다. 1972년 국방비는 다시 17%로 떨어진 이후 현재까지 12~16%대를 유지하고 있지만, 실제로는 이보다 훨씬 더 많을 것이라는 것이 대체적인 추정이다. 그 이유는 이때부터 북한의 공식 국방비에는 병력 및 장비·시설의 운영유지비만 포함되고 가장 많은 재정이 투입되는 무기 개발·획득비는 내각의 인민경제비나 사회문화시책비 등에 은닉된 형태로 배치되고, 1972년 신설된 제2경제위원회(군수개발·조달 담당) 예산(비공개)에 별도 책정되었기 때문이다. 임수호, “북한 병진노선 폐기의 경제적 의미,” p. 2.

가피해질 수도 있을 것이다. 또한 경제적 대응전략을 추진하는 과정에서 북한의 경제현실이 변화하고 이에 적응하는 과정에서 장기적으로 경제전략 자체가 수정될 수도 있을 것이다. 하지만 북한 당국의 기본적인 정책방향은 기존 전략의 근본적 수정이 아니라 고수 혹은 고수를 위한 부분적 수정에 머물 가능성이 높다.

이하에서는 이러한 점을 고려하면서 미중관계 변화 시나리오별 북한의 경제적 대응전략을 전망해 본다. 미중관계의 3가지 시나리오 중 ‘복합적 관계’의 지속이 가장 가능성이 높다고 보고 해당 시나리오에 따른 경제적 대응전략을 중심으로 서술하면서 나머지 두 가지 시나리오에 대해서도 간략하게 짚어보기로 한다.

기본적인 가설은 다음과 같다. 첫째, 현재와 같은 ‘복합적 관계’ 하에서는 북한은 기존 경제전략을 고수하는 방향으로 경제적 대응전략을 수립할 것이다. 둘째, 미중관계가 ‘제도적 협력’ 관계로 전환될 경우 북한에 매우 강한 압박이 가해지면서 북한은 기존 전략의 지속과 근본적 수정이라는 딜레마에 봉착하게 될 것이다. 셋째, 반대로 미중관계가 ‘전략적 경쟁’ 관계로 전환될 경우 북한의 지정학적 가치가 급상승하면서 북한은 오히려 과거 전통적 경제전략으로 회귀할 가능성이 있다.

나. ‘복합적 관계’에서의 경제적 대응전략

현재 미중관계는 여전히 경쟁·협력이 반복되는 복합적 관계로 규정되지만 시간이 갈수록 점차 협력적 측면보다는 갈등과 경쟁의 측면이 부각되고 있다. 다만 이것이 전략적 경쟁관계로의 구조적 이행으로 이어질지 아니면 국면적 변화에 머무르는지 아직 판단하기 어렵다.

한편, 미중관계에서 갈등과 경쟁의 측면은 특히 트럼프 행정부 출범 이후 두드러지고 있다. 무역, 대만, 동남아 이슈 등이 대표적이

다. 하지만 북한 이슈에서만큼은 유독 협력적 측면이 부각되어 왔다. 물론 오바마 행정부 시기에도 북한 이슈를 둘러싼 미중협력이 전개되었지만, 트럼프 행정부 출범 이후에는 북한 이슈를 둘러싼 협력이 새로운 국면으로 진입했다고 할 수 있다. 이는 기본적으로 트럼프 행정부가 중국의 손목을 비틀어 북핵 문제를 해결한다는 전략, 혹은 뒤집어 이야기하면 북핵 문제를 명분으로 무역, 동남아, 대만 이슈 등에서 중국을 압박하는 전략을 취하였고, 이에 대응하여 중국은 북핵 문제를 대미 협상카드로 활용하여 다른 핵심이익 분야에서 미국의 양보를 이끌어 내는 전략을 취했기 때문으로 판단된다. 그 결과 2016년 말부터 미중 간 유례없는 수준의 대북제재 공조가 이루어졌다. 오바마 행정부 시기 중국이 대북제재의 '구멍' 역할을 했던 것과 달리 트럼프 행정부 출범 이후 중국은 대북제재를 성실히 이행해 온 것으로 평가된다.

하지만 2017년 말부터 상황은 다시 급변하고 있다. 북한은 2017년 11월 '국가 핵무력 완성'을 선언하고 핵 문제를 비롯한 대외관계에서 전향적 태도를 취하기 시작했으며, 이에 대해 한국과 미국이 적극 호응하면서 남-북-미가 한반도 평화 프로세스를 주도하는 국면이 형성되었다. 이에 따라 이른바 '차이나 패싱' 구도가 형성되자, 중국은 대북관계를 급진전시키면서 필요하다면 대북제재 공조에서 이탈할 수 있다는 시그널을 보내고 있다. 이러한 와중에 트럼프 행정부는 무역, 동남아, 대만 이슈에서 중국에 대한 압박을 더욱 강화하고 있다. 이러한 조치는 중간 선거를 겨냥한 국내 정치용으로 해석될 수도 있지만, 중국의 핵심이익을 직접 건드리고 있다는 점에서 당분간 미중관계는 더욱 악화될 소지가 다분하다.

결국 지난 10여년의 과정을 되짚어 보면, 미중경쟁과 협력이 반복되는 '복합적 관계'는 가장 협력적 이슈였던 북한문제에 대해서조차

양국 간 구조적 협력을 도출·유지하는 데 한계를 노출하였다고 할 수 있다. 이는 뒤집어 이야기하면 북한은 적절한 정책 전환을 통해 여전히 미중 세력협조라는 최악의 고립 상황을 모면할 능력을 갖고 있음을 의미한다.

따라서 북한으로서는 미중경쟁·협력 복합관계가 유지되고 특히 미중 간 갈등이 부각되는 국면에서는 기존의 경제전략을 근본적으로 수정할 이유가 없다. 경제전략의 근본적 수정은 정치적으로 매우 큰 비용이 수반되기 때문이다. 물론 김정은 정권은 출범 직후부터 자원배분 메커니즘에서 시장기제를 적극 활용하는 개혁조치를 일관되게 추진해왔다. 또한 기존의 중앙 특구에 더해 다수의 지방 개발구를 지정하는 등 외자유치를 위해서도 노력해 왔다. 특히 2018년 4월에는 경제-핵 병진노선의 승리 및 결속을 선언하고 경제 총력집중 노선을 채택하면서 그간 군수 부문에 집중되었던 자원을 민수 부문으로 돌리는 자원배분의 우선순위 조정을 예고하고 있다.

물론 이러한 조치들은 이전 김일성 시대나 김정일 시대의 개혁개방 조치보다는 훨씬 진일보된 것임이 틀림 없다. 특히 군수경제에서 민수경제로 자원배분 우선순위의 조정이 현실화된다면 기존에 추진하던 자원배분 메커니즘의 개혁과 선순환 관계를 형성하면서 중국의 1980년대 개혁 수준으로 진전될 수 있을 것으로 기대된다. 여기에 더해 대외관계가 개선되어 충분한 외자 유치에 성공한다면 중국이나 베트남과 같은 경제발전도 불가능하지 않을 것이다.

하지만 문제는 자원배분 우선순위와 메커니즘 개혁에도 불구하고 북한은 여전히 자립적 민족경제 건설 노선과 사회주의 계획경제 노선을 고수하고 있다는 점이다. 앞서도 설명했듯이, 북한 경제전략의 심층부를 형성하는 이 두 가지 정책의 변화가 없는 한 자원배분 우선순위나 메커니즘의 변화는 제한적일 수밖에 없다. 또한 자

원배분 우선순위가 근본적으로 변화하지 않는 한 외자유치 역시 제한될 수밖에 없다. 이런 점에서 최근 북한이 추진하고 있는 경제적 개혁개방 조치들은 ‘체제 내 변화’에 불과할 뿐 ‘체제의 변화’를 의미하는 것은 아닐 가능성이 높다. 물론 경제적 효과성의 측면에서 보면 이러한 개혁개방 조치의 효과는 제한적일 수밖에 없다. 하지만 김정은 정권에는 경제적 효과성보다 정치적 안정성이 더 중요하므로 이 둘 간 타협이 불가피하다.

따라서 미중경쟁·협력 관계하에서 북한의 경제적 대응전략은 기존 경제전략의 수정보다는 그것을 고수하기 위한 일시적 정책조정에 머물 가능성이 높다. 여기서 가장 중요한 것은 경제제재에 대한 대응이다.

북한은 2016년 5월 노동당 7차 대회에서 경제발전 5개년 전략을 선포하였다. 북한이 중장기 경제계획을 발표한 것은 1980년 6차 당 대회에서 발표된 3차 7개년 계획 이후 무려 36년만이다. 그리고 북한은 1993년 동 계획의 실패를 최종적으로 공개 시인한 이후 35년 간 중장기 경제계획을 발표하지 못했다. 그만큼 이번 5개년 전략의 달성은 북한 정권의 정치적 정당성 측면에서 중요한 의미를 지니는 것이었다.

하지만 5개년 전략은 발표와 동시에 대북제재에 직면하여 좌초 위기에 직면해 있는 것으로 보인다. 예컨대 2018년 4월 개최된 최고인민회의에서 북한 당국은 5개년 계획 2차년도 집행실적을 평가하면서 어떤 분야에서도 ‘목표 달성’이라는 용어를 단 한 번도 사용하지 못했다.

그 이유는 대북제재 이외에는 달리 설명할 길이 없다. 현재까지 대북제재와 관련된 유엔 안보리 결의안(UN Security Council Resolution: UNSCR)은 9차례나 채택되었다.²²³⁾ 하지만 2016년 3

223) UNSCR 1718 (2006.10.14.), UNSCR 1874 (2009.6.18.), UNSCR 2087 (2013.1.22.), UNSCR 2094 (2013.3.7.), UNSCR 2270 (2016.3.2.), UNSCR 2321 (2016.11.30.), UNSCR 2371 (2017.8.5.), UNSCR 2375(2017.9.11.), UNSCR 2397 (2017.12.22.) 등은 유엔안보리 결의안 홈페이지(<http://unscr.com/en>) 참조.

월 안보리 결의안 2270호 채택 이전의 대북제재는 북한 주민의 민생에 직접적인 영향을 미치지 않는 대량살상무기 관련 스마트 제재의 성격이 강했던 반면, 2270호부터는 민생에도 직접적인 영향을 미치는 방향으로 제재의 성격이 변했다. 유엔제재에 따라 북한의 주요 외화벌이 수단이었던 광물, 수산물, 의류, 노동력 수출을 할 수 없게 되었고, 이외에도 어획권 판매, 합작투자, 일부 식물성 생산품, 기계류 및 전자기기, 목재, 토석류, 선박 수출을 할 수 없게 되었다. 수입의 경우에도 원유 동결(연 400만 배럴) 및 정제유 감축(연 50만 배럴)에 더해 모든 기계류 및 전자기기, 운송기기, 비금속(非金屬, base metal)의 수입이 금지되었다.

제재의 여파는 통계적으로도 확인이 가능하다. 2017년 북한의 대중수출은 무려 37%나 감소하였고, 수입은 4.3% 증가하여 무역적자가 전년 동기 대비 3배나 증가하였다. 특히 5개년 전략 추진에서 중요한 것은 수출보다는 수입인데, 수입은 상반기 급증하다 8월부터 급감하는 추세를 보였다. 이는 상반기 무연탄 수출제재에 따른 외화수급 감소를 철광석, 수산물, 의류, 노동력 수출 등으로 만회할 수 있다고 보고 5개년 전략에 따른 수입계획을 밀어붙였으나, 8월 이후 관련 수출도 모두 막히면서 수입계획을 수정했음을 의미한다. 제재의 여파는 2018년에는 더욱 크게 나타날 것으로 보인다. 현 제재가 유지된다면 북한의 대중국 수출은 2018년에는 2017년에 비해서도 94%가 감소하여 1억 달러 수준에 그칠 것으로 보인다. 더욱이 안보리 결의안 2397호에 따라 정제유 수입이 급감하고 기계류 및 전자기기, 운송기기, 비금속 수입이 금지되면서 북한의 산업생산과 물류는 큰 타격을 받을 것으로 예상된다.²²⁴⁾

224) 임수호, “2017년 북한 경제성장률 급감의 원인과 전망,” 국가안보전략연구원 이슈브리프 (2018.7.23.), pp. 3~4.

따라서 북한의 입장에서 가장 바람직한 시나리오는 국제사회가 최소한 안보리 결의안 2270호 이전 수준으로 제재를 해제해 주는 것이다. 하지만 이는 북한이 비핵화 초기 조치에 얼마나 성실한 자세로 임하는가에 달려 있다. 최근에는 중국이 대북 경제협력을 강화하려는 조짐이 보이지만, 비핵화와 관련해 북한의 성의 있는 조치와 이에 대한 미국의 수용 없이 대북제재 해제는 기대하기 어렵다. 최근 미중관계에서 갈등이 두드러지고 있지만 미중관계는 여전히 경쟁·협력 복합관계의 구조 속에 놓여 있기 때문이다.

〈표 V-2〉 북한 일반무역·경협 관련 유엔제재 주요 내용

UNSCR 2270 (16.3.2)	UNSCR 2321 (16.11.30)	UNSCR 2371 (17.8.5.)	UNSCR 2375 (17.9.11.)	UNSCR 2397 (17.12.22)
대북수입 • 무연탄/철광석 금지(민생 제외) • 금/바나듐/티타늄 /희토류 금지 대북수출 • 항공유 금지 (인도주의, 민항기 해외 급유 제외)	대북수입 • 무연탄 수출 쿼터 (4억 달러) • 은/동/아연/니켈 금지	대북수입 • 무연탄/철/철광석/납/납광석/수산물 금지 해파노동자 • 동결경협 • 대북합작 신규/확대 금지	대북수입 • 직물/의류 금지 해파노동자 • 비자 갱신/신규 금지 경협 • 대북합작 설립/유지/운영 금지 • 기존 합작사 120일내 폐쇄 대북수출 • 정제유: 年200만 배럴 제한 • 원유: 동결 (年400만 배럴) • LNG/콘덴세이트 금지	대북수입 • HS 7/8/12/25/44/84/85/89 금지 해파노동자 • 12개월내 철수 경협 • 어획권 구입 금지 대북수출 • 원유: 민생용 국한 年 4백만 배럴 제한 정제유: 민생용 국한 年 50만 배럴 제한 • HS 72~89 금지 (민항기 수리용 제외)

자료: 임수호, “대북 경제제재 현황과 남북경협 추진방향,” 국가안보전략연구원 전략보고(2018.9.27.), p. 4.

따라서 지금과 같은 강력한 경제제재하에서 북한의 경제적 대응 전략은 대외전략과 밀접히 연동될 수밖에 없다. 즉 핵문제에서 미국과 일정한 ‘타협’을 이룸으로써 유엔제재를 최소한 2270호 이전 수

준으로 되돌리고 한국과 중국, 일본의 대북 경제협력 ‘러시’를 유도하는 것이다.

유엔제재가 2270호 이전 수준으로 완화된다면 기존 북중경협과 남북경협이 재개될 수 있고, 중국으로부터는 경제발전에 필요한 일정한 인프라 투자까지 기대할 수 있다. 한국의 경우 안보리 제재가 해제되더라도 미국의 대북제재가 있기 때문에 인프라 조성과 공단 개발과 같은 ‘한반도 신경제구상’의 대북 개발협력사업을 추진하려면 대북 물자반출 제재까지 풀려야 한다. 그러나 일부 사업은 여전히 추진이 가능할 것으로 보인다.²²⁵⁾ 한편, 일본의 경우도 북일관계가 개선되면 식민지 배상금 형태로 막대한 규모의 개발차관을 공여할 의사가 있는 것으로 알려져 있다. 특히 일본은 과거 1970년대 ‘미중관계 개선 쇼크’를 겪은 바 있어 북미관계가 급진전되면 북미관계에 앞서 북일관계를 개선하고 그 지렛대로 대북 배상금을 활용할 소지가 다분하다.

한편 대북제재가 해제되지 않는 상황에서는 제재 이외 품목을 중심으로 북중경협을 극대화하거나 밀수를 확대하는 전략을 추진할 것이다. 예컨대 중국의 식량·비료·생필품 지원이 대표적이다. 또한 파이프라인으로 제공되어 눈으로 확인이 어려운 원유 지원 역시 확대될 가능성을 배제할 수 없다. 북중 관광협력도 제재 대상이 아니기 때문에 확대될 소지가 있고, 세관 단속을 완화하는 방식으로 북중 간 무역량을 늘리는 방법도 가능하다. 현재 중국은 미중 통상분쟁과 관련하여 항목별 해관 통계를 발표하지 않고 있는데, 이 역시 북중 간 밀수를 확대하는 배경으로 작용할 수 있다.

북한은 내부적으로 제재를 버텨내기 위해 불안정 심리를 완화하는 한편, 시장에서 유통되는 외화를 흡수하는 정책을 추진할 것으로

225) 임수호, “대북 경제제재 현황과 남북경협 추진방향,” 국가안보전략연구원 전략보고 (2018.9.27.), pp. 13~16.

보인다. 또한 현재 원화가 안정되어 있기 때문에 국내 금융개혁을 통해 원화의 비중을 높이고, 이를 통해 내부자원을 동원하는 정책을 추진할 것으로 예상된다. 특히 북한이 경제난마다 동원한 ‘돌격운동’과 같은 전통적 노력동원 캠페인도 강화할 것으로 전망된다.

하지만 현 제재가 유지되는 한 외부의 지원이나 밀수, 내부자원 동원은 한계에 부딪힐 수밖에 없고, 북한 경제는 조만간 매우 큰 거시경제적 불안정과 생산 감소에 직면할 가능성이 매우 높다. 따라서 핵문제와 대외관계가 풀리지 않는다면 북한이 현 제재를 돌파할 가능성은 매우 낮다. 변수는 미중관계인데, 미중관계에서 갈등이 증가할수록 중국이 북한을 대미 협상카드로 활용하려는 유인이 증가할 것이기 때문에 북한 입장에서는 다소간 숨통이 트이는 것을 기대할 수도 있을 것이다.

다. 전략적 갈등관계에서의 경제적 대응전략

미중관계가 이른바 ‘신냉전’으로 지칭되는 전략적 갈등관계로 이행하는 경우 북중관계의 본질 역시 크게 변화할 것으로 예상된다. 탈냉전 이후 북한은 중국에게 전략적 가치인 동시에 전략적 부담이라는 양가적 의미를 지녀 왔다. 미중관계에 따라 일시적으로 전략적 가치의 측면이나 전략적 부담의 측면이 상대적으로 부각되었다 약화되는 양상이 반복되었지만, 중국은 기본적으로 전략적 부담의 측면을 관리하면서 전략적 가치의 측면을 유지하려는 대북정책을 추진해 왔다.

하지만 미중관계가 상호 핵심이익을 다투는 전략적 경쟁과 갈등관계로 접어드는 경우 중국의 대북정책은 전략적, 지정학적 가치를 중심으로 재구성될 소지가 다분하다고 판단된다. 따라서 중국은 북한에 대한 자신의 정치적, 경제적, 군사적 영향력을 강화하기 위해

노력할 것으로 예상된다. 이는 냉전시기 북한과 중국 사이의 ‘혈맹’ 관계가 사실상 복원될 소지가 있음을 의미한다.

한편 미중 전략경쟁과 갈등 국면에서 미국의 대북정책은 불투명하다. 한편으로는 중국의 한반도 영향력을 약화시키고 자신의 영향력을 전 한반도 차원으로 확대하기 위해 북미관계를 급진전시킬 소지가 있지만, 다른 한편으로는 이에 따르는 비용과 불확실성을 고려하여, 한국에 대해서만 영향력을 행사하는 전략을 추진할 수도 있다.

이 상황에서 북한에 가장 바람직한 미래는 미국과 중국의 전략적 경쟁을 기회적으로 활용할 수 있는 상황이다. 즉 중소분쟁 시기 중국과 소련의 전략적 경쟁을 이용한 이른바 ‘시계추 외교’의 재연이다. 당시 북한은 일정한 시간을 두고 중국과 소련 사이를 오가면서 경제적, 군사적 이익을 극대화시키는 전략을 사용하였다.

하지만 당시 중소관계와 미중 전략경쟁 관계 사이에는 근본적인 차이가 있다. 중소분쟁 당시 북한이 중국과 소련 사이를 오가면서 이익을 극대화할 수 있었던 배경에는 사회주의권과 자본주의권간의 보다 근본적 대립구조인 냉전이 존재했기 때문이다. 북중관계의 강화와 북소관계의 약화는 사회주의권 내부에서의 흐름이었으며, 반대로 북소관계의 강화와 북중관계의 약화 역시 사회주의권 내에서의 흐름이었다. 반면 미중 전략경쟁 국면에서는 북한의 대외행보를 보호해주는 ‘사회주의권’에 해당하는 우산이 존재하지 않을 것이다. 따라서 북한이 설사 기대하고 있더라도 냉전시기와 같은 시계추 외교의 재연은 어려울 것이다. 또한 미중갈등이 전략적 경쟁국면에 돌입하면 북한은 어느 한쪽을 택하라는 구조적 압력에 직면할 가능성이 높다. 이런 면에서 시계추 외교는 오히려 미국과 중국이 협력과 갈등을 반복하는 현 국면에서 사용할 수 있는 전략일 따름이다.

그렇다면 북한에게 남은 전략적 선택지는 북중관계의 강화일 것

이다. 북한은 북중관계의 강화가 중국의 내정간섭으로 이어지지 않게 하기 위한 조치를 취할 것인데, 그 핵심수단은 핵 무력일 가능성이 높다. 그리고 단언하기는 어렵지만, 미중 전략경쟁 국면에서 북한이 핵보유를 전제로 한 북중관계 강화를 요구할 경우 중국이 그 요구를 수용할 가능성을 배제할 수 없다. 또한 핵보유를 전제로 한 북미동맹 수립은 미국이 수용할 가능성이 거의 없다. 자신의 주도하는 국제 핵레짐이 붕괴할 뿐 아니라 한국과 일본과의 동맹 역시 크게 훼손되거나 파괴될 소지가 크기 때문이다.

그렇다면 미중 전략경쟁 구조와 북한의 핵보유를 전제로 한 북중관계의 강화가 실제 일어나는 경우 북한의 경제적 대응전략은 무엇일까? 우선 핵무력 및 재래식 전력의 유지·증강·현대화에 필요한 재원의 상당부분을 중국으로부터 지원받게 되면서 군사비를 축소하여 내각경제(인민경제)에 투입할 여력을 갖게 될 것이다. 즉 1960년대 경제-국방 병진노선 채택 이후 지속되던 자원배분 우선순위의 왜곡이 상당 부분 시정됨에 따라 경제발전의 내적 동력을 확보하게 될 것이다. 단, 실제 어느 정도의 자원이 인민경제로 투입되는가는 미중 전략경쟁 구조의 안정성, 북중관계의 수준, 북한 당국의 판단에 따라 달라질 것이다.

다음으로 중국으로부터 경제발전에 필요한 외부자원 지원 역시 기대할 수 있게 된다. 중국은 북한에 대한 영향력 확대를 위해 그간 제공해온 지원액보다 훨씬 큰 규모의 공공재원을 투입하여 북중 연결 인프라 및 북한 내부 인프라를 재건할 여력이 충분하며, 그 뒤를 이어 중국의 민간자본 역시 북한에 대한 투자를 늘려갈 것이다. 하지만 북한은 중국에 대한 경제적 종속을 우려하여 인프라 투자는 수용하되 민간투자의 경우 기존의 모기장식 개방 전략을 추진할 가능성이 높다.

마지막으로 관심이 집중되는 부분은 외부자원과 내부자원이 상대적으로 넉넉해진 조건에서 북한이 경제개혁을 지속적으로 추진할지 여부이다. 앞서 언급했듯 북한의 경제개혁 조치는 부족한 자원을 전략 부문에 집중 투자하기 위해 비전략 부문에 대해 자율성을 허용한 것이 골자이다. 따라서 북중관계의 강화로 내·외부 자원이 넉넉해진 상황에서 경제관리 개선 조치를 지속할 유인은 약화될 것이다. 왜냐하면 시장화 확대를 골자로 하는 경제개혁은 내부 통제를 이완시켜 궁극적으로 체제를 위협할 소지가 높기 때문이다. 이 경우 북한은 탈냉전 이후 파괴된 생산력을 복구·현대화하고 내부 생산연계를 복원하여 다시 계획경제 체제로 되돌아갈 가능성도 배제할 수 없다. 물론 주민이나 일부 엘리트들의 불만이나 반발이 있을 수 있지만, 북한체제에서 그것이 저항의 형태로 표면화될 가능성은 거의 없는 것이 현실이다.

라. ‘제도적 협력’ 관계에서의 경제적 대응전략

미중관계가 ‘제도적 협력’ 관계로 전환되는 것은 현 북한 지도부 입장에서 반드시 피하고 싶은 ‘최악의 시나리오’에 해당한다. 미국과 중국이 공동의 규범과 제도를 수립하고 자신들의 행위를 규범과 제도로 수렴하는 경우, 핵문제나 인권 문제, 각종 불법활동 등에서 보다 강력한 국제사회의 압박에 직면할 뿐 아니라 미중 간 갈등을 활용해 압박을 약화시킬 공간마저 사라지기 때문이다. 경제적으로는 더 이상 ‘그럭저럭 버티기’가 불가능해지는 ‘선택의 순간’이 다가옴을 의미한다.

우선 북한은 핵문제와 관련하여 더욱 강력한 군사적 압박과 경제 제재에 직면할 것이다. 이 경우 북한은 ‘자주적’ 비핵화가 아니라 비핵화 관련 ‘굴종’을 강요당하는 상황에 직면하게 된다. 미중관계가

갈등·협력 복합관계일 때는 군사적 긴장을 고조시킴으로써 중국의 개입을 유도하여 위기를 모면할 수 있었다. 하지만 미중관계가 제도 협력 단계로 전환하게 되면 이 같은 방식은 더 이상 기대하기 어려울 수 있다.

따라서 북한은 실제로 ‘전쟁’에 대비하는 상황에 직면할 것이고 가뜰이나 부족한 내부자원이 핵전력 강화에 투입하는 한편, 상시적인 전시상태로 인해 내부경제의 피폐화가 초래될 소지가 많다. 즉 2018년 경제건설 총력집중 노선을 다시 경제-핵 병진노선으로 되돌리는 수준이 아니라 아예 핵무력 건설 총력집중 노선, 국방건설 우선 노선으로 전환할 가능성이 있다. 이 경우 군수산업을 제외한 인민경제가 가동이 중단되는 것은 물론, 잦은 전시동원과 노력동원으로 인해 주민들의 시장활동도 크게 위축될 가능성이 높다. 북한 입장에서는 1990년대 고난의 행군의 연장선이며, 그것도 언제 끝날지 모르는 고난의 행군을 다시 겪게 되는 것이다.

물론 북한이 완전한 비핵화를 선택함으로써 국제사회의 군사적 압박과 경제제재를 중단시키는 방법도 가능하다. 하지만 이 경우 미국 등 국제사회는 강제 사찰을 포함한 이른바 ‘완전하고 검증가능하며 불가역적 비핵화(Complete Verifiable Irreversible Denuclearization: CVID)’를 요구할 가능성이 높아 북한으로서는 선택하기 쉽지 않은 방법이다. 또한 미국과 중국을 포함한 국제사회의 압력은 비단 비핵화만이 아니라 인권과 체제 문제까지 목표로 할 가능성이 높다. 북한에는 거의 체제 붕괴로 받아들여지는 상황에 대비하기 위해서라도 결코 핵을 포기하지 않을 것으로 전망된다.

미중관계가 ‘제도적 협력’ 관계로 전환하여 대북압력이 크게 강화될 경우 북한 당국 입장에서 가장 곤혹스러운 것은 재정난이 될 것이다. 핵 등 군사력에 자원을 집중하기 위해서는 내부자원을 동원하고

무역 등을 통해 벌어들인 외화를 투입해야 하는데, 인민경제의 피폐화로 내부자원 동원 잠재력이 약화되고 대북제재로 인해 외화 수입은 거의 불가능해질 것이기 때문이다.

이 경우 북한 당국이 추진할 수 있는 전략으로는 우선 무기거래, 마약거래, 위폐, 위조상품 등 각종 불법거래를 통해 외화 수입을 확보하는 것이 있다. 하지만 대북제재가 촘촘해지고 특히 중국이 대북제재에 실질적으로 동참하는 상황에서 외부로부터의 외화 수입은 더욱 어려워질 전망이다. 따라서 북한은 자신의 핵과 탄도미사일 기술을 일부 중동국가 등 해외 수요처로 이전함으로써 외화를 획득하려 시도할 수 있다. 하지만 이는 미국이 상정하는 ‘레드 라인’에 해당하기 때문에 북한으로서도 전쟁을 감수하지 않는 한 추진하기는 쉽지 않을 것으로 예측된다.

다음으로 내부 외화를 동원하는 방법이 있다. 현재 북한은 핸드폰 판매, 각종 외화거래 허용 및 환전 등을 통해 ‘정상적’ 방법으로 민간이 보유한 외화를 흡수하는 정책을 추진하고 있다. 하지만 제재 지속으로 당국이 보유한 외화 보유고가 고갈되는 상황에 직면하면 정상적인 방법보다는 외화 사용 금지 및 일괄 납부와 같은 강압적 방법을 동원할 유인이 높아지게 된다.

하지만 이 경우 ‘돈주’들이 자본을 철수함으로써 그간 돈주의 외화 투자로 운영되던 기업, 상점 등이 더 이상 가동되지 못해 가뜩이나 어려운 인민경제가 더욱 위축될 소지가 있다는 점에서 딜레마에 빠질 수 있다. 북한은 강압적 외화 흡수정책을 추진하기 위해 그나마 주민생활을 지탱하던 시장을 없애고 나아가 전략 부문에 투입할 내부적 외화재정 잠재력을 소진시키든가, 아니면 외화재정이 필요한 전략 부문에 돈주의 투자를 합법적으로 허용하든가 둘 중 하나를 선택해야 하는 난관에 봉착하게 될 것이다.

북한으로서는 어느 쪽도 쉽게 선택하기 어려운 문제이다. 전자를 선택할 경우 북한 경제와 주민의 삶이 고난의 행군 때보다 더 처참한 상황으로 파탄날 것이고, 후자를 선택할 경우 북한이 보존하고자 했던 전략 부문에서의 계획시스템이 붕괴되어 사실상 체제전환이 일어나기 때문이다. 이러한 딜레마 속에서 북한 지도부가 어떤 선택을 하게 될지 현재로서는 정확히 예단하기 어렵다.



VI

결론 및 시사점

1. 종합 평가

본 연구는 『뉴노멀 시대 미중 전략경쟁과 우리의 통일·대북전략』이라는 3개년도(2017년~2019년) 연구사업의 2년차 연구과제로서, 미중관계 뉴노멀 시대의 최대 특징인 ‘협력과 갈등의 일상화’와 ‘복합성과 불확실성’에 중점을 두고 미래 특정시점(2030년)에 전개될 미중관계의 다양한 유형 및 변수를 고찰했다. 아울러 2030년 미중관계와 관련된 5개의 유력한 시나리오 유형에 대한 분석을 토대로 미래 미중관계 변화가 한반도를 비롯해 특히 북한에는 어떤 영향을 미치고 북한은 어떤 전략을 취할 것인지를 고찰하였다. 주요 내용은 아래와 같다.

가. 2030년 미중관계 시나리오 유형과 변수

2030년 미중관계에는 다양한 시나리오 유형이 나타날 수 있는 있지만, 대체로 ‘패권전쟁(제1유형)’, ‘전략적 갈등(제2유형)’, ‘복합적 관계(제3유형)’, ‘제도적 협력(제4유형)’, ‘비패권 공존(제5유형)’의 5가지 유형으로 구분할 수 있다. 본 연구에서 상정하는 ‘패권전쟁’이란 기존 패권국인 미국과 신흥 강대국인 중국이 군사력 사용을 포함하여 전면적으로 충돌하는 상황을 지칭한다. ‘전략적 갈등’이란 미국과 중국이 전략적 차원에서 해소하기 어려운 즉 악성 경쟁을 전개하는 상황을 상정한다. ‘복합적 관계’란 미국과 중국이 경쟁을 강화하면서도 여전히 협력을 유지하는 상황을 지칭하는데, 제2유형과 제4유형의 단순한 혼합이 아니라 미중 양국이 서로 불가피하게 엮여 있는 복합적 상호의존관계를 말한다. ‘제도적 협력’이란 미국과 중국이 편의적이고 일시적인 공조를 넘어 국제적 이슈와 관련하여 보다 지

속적으로 협력하는 관계를 상정하여, 특히 양국이 행위양식이나 국제규범에 관해 합의함으로써 협력을 제도화하는 상황이라는 점에서 편의적 협력을 의미하는 제3유형에서의 협력과는 차이를 보인다. ‘비패권 공존’이란 미국과 중국이 제도적 협력을 통해 수렴을 계속한 결과 양국 가운데 어느 국가도 패권을 갖지 않은 패권 부재의 상황에서 하나의 국제체제와 질서하에 평화롭게 공존하는 상황을 지칭하는 것으로서, 미국이나 중국 어느 나라도 독자적으로 패권을 구축할 수 없는 상황을 상정한다. 본 연구는 실현 가능성이 낮은 제1유형과 제5유형 대신 가능성이 높다고 판단되는 제2, 3, 4 유형에 대한 분석에 집중하였다.

또한 2030년 미중관계는 다양한 변수(영향 요인)에 의해 결정될 것이다. 예컨대 2030년경 미중 국력 대비, 양국의 국내정치적 요인, 양국 간 복합적 상호의존과 세계화의 영향, 제3국 변수, 우발적 요인 등이 있다.

나. 2030년 미중관계 시나리오의 현실적 가능성과 미중의 선호

2030년 미중관계의 유력한 시나리오 중에서 현실적 가능성이 가장 큰 유형은 무엇인지를 예측하기는 쉽지 않다. 현재로서는 미중 양국의 전략 중 어느 하나가 압도적으로 우세하기보다는 상대방의 전략에 따라, 그리고 각 국내의 전략 노선 경쟁 및 다양한 행위자들 간의 세력 및 이해관계에 따라 복합적 관계가 다양하게 나타나고 있는 실정이다. 미국의 경우 중국과의 전쟁도 어렵고 중국의 경제성장을 지체시키기도 어렵다. 하지만 다양한 변수들을 종합한 결과, 나타날 가능성이 가장 큰 시나리오로는 제3유형 ‘복합적 관계’가 될 것이고, 그 다음으로 제2유형 ‘전략적 갈등’, 제4유형 ‘제도적 협력’의 순서가 될 것이다. 먼저, 미국의 대중협력론과 견제론, 그리고 중국

의 대미공세론과 우호론이 복합되어 나타날 경우 제3유형인 ‘복합적 관계’가 될 것이다. 다음으로, 미국의 강한 대중전략인 선제적 견제론과 중국의 강한 대미전략인 공세적 패권전략이 부딪히게 된다면 제2유형, 즉 ‘전략적 경쟁과 갈등’에 따른 소위 ‘신냉전’이 현실화될 가능성이 크다. 또한 미국의 우호적 대중전략으로 대중협력론과 중국의 우호적 대미전략으로 대미·대외 협력론이 결합된다면 제4유형인 ‘제도적 협력’이 현실화될 가능성이 높다.

2030년 미중관계 시나리오에 대해 미국은 제2유형인 미중관계의 ‘전략적 갈등’ 가능성을 가장 높게 보고 있고, 중국은 제3유형인 ‘복합적 관계’를 가장 선호할 것으로 보인다. 먼저 미국의 정책결정자들과 정책연구자들은 중국이 경제적 부상 이후 미국의 패권적 지위에 도전할 것이라는 점을 들어 제2유형인 전략적 갈등 가능성을 가장 높게 보고 있다. 아울러 미국의 입장에서 미중 간 경쟁과 갈등에도 불구하고 전략적 경쟁과 대결을 지속하기 어려운 다양한 요인이 존재한다는 점에서 제4유형인 제도적 협력 가능성도 있다. 마지막으로 국제정치 질서가 매우 빠르게 변화하고 있는 상황에서 상호협력과 갈등을 복합적으로 추구하는 가운데 자국의 이익을 극대화하고 서로의 핵심이익을 침해하는 파국을 막으려는 노력이 지속될 확률이 높다는 점에서 제3유형인 복합적 관계의 등장 가능성도 있다.

2030년 미중관계의 3가지 시나리오를 미국변수와 결합할 때 다음과 같은 전개 방향과 미래 시나리오가 가능하다. 우선 미국이 보다 적극적인 세계전략과 동아시아 전략을 추진하며 미국이익 우선주의를 내세워 동아시아에 개입하고 대중전략을 수행한다면 ‘전략적 경쟁’이 강화될 것이다. 둘째, 미국이 동아시아에 대해 역외 균형과 같은 소극적 전략을 취하거나 대중협력전략을 추구하여 자유주의 메커니즘에 보다 많은 기대를 걸 경우, 미중관계는 양자, 소다자, 다자

의 계기 속에서 다차원적 협력을 유지할 수 있다. 셋째, 미국은 중국의 미래전략에 대해 확신하기 어렵고 중국의 내부 변화 역시 예측이 매우 어렵기 때문에 다양한 가능성을 열어두고 대중 경쟁과 협력의 복합전략을 구사할 가능성이 있다.

중국은 제3유형인 ‘복합적 관계’를 가장 선호할 것이다. 미국을 넘어서는 종합국력을 보유할 가능성이 크지 않은 상황에서 중국은 미국과의 복합적 관계가 자신의 부상을 지속하기 위한 국제적 환경 유지에 기여하는 동시에 자신의 국제적 영향력을 증강시키는 데도 유리할 것으로 판단하기 때문이다. 복합적 관계에 대한 중국의 선호는 2013년 시진핑이 제시한 새로운 형태의 강대국 관계 구상에서 가장 분명하게 제시되었다.

반면 민족주의적 강경론자들은 전반적으로 미국과의 ‘전략적 갈등’(제2유형)을 불사하려 할 것이다. 이는 곧 시진핑 체제 출범 이후 ‘중국 특색’을 강조하면서 좀 더 심화되고 있는 양상이고, 지금까지 양국 간 높은 수준의 복합적 상호의존이 양국 간 갈등 확산을 제어하는 데 효과적이었으나, 향후 경제적 상호보완성이 줄어들거나 상호의존의 효과에 대한 인식이 변화할 경우 이 유형에 좀 더 가까워질 가능성이 높다.

개방적이고 국제주의적 성향을 지닌 지식인과 전문가들은 전략적 갈등을 회피하고 제4유형인 ‘제도적 협력’으로의 진화를 선호한다. 제2유형인 미국과의 전략적 갈등이 전면적 충돌의 위험성을 제고시키는 반면에 제4유형인 제도적 협력은 충돌의 위험성을 낮추면서 강대국이 마땅히 추구해야 할 길로 인식하기 때문이다. 현실적으로도 중국이 경제발전을 이룰 수 있었던 원인이 국제체제에 참여하고 통합을 추구했기 때문으로 인식하는 사람들의 경우에는 경제발전을 지속해 민족부흥을 달성하기 위해서라도 국제체제와의 통합을 계속

해야 하며, 이를 위해 미국과 원칙을 공유하는 ‘제도적 협력’은 미국의 강요에 힘입은 어쩔 수 없는 선택이라기보다 강대국으로서 중국이 마땅히 추구해야하는 선택지라는 입장을 견지하고 있다.

현재 중국 내의 분위기는 민족주의적 강경론이 합리적 온건론을 압도하고 있고, 이러한 민족주의적 강경론이 시진핑 체제에 대한 지지 확보에 기여함을 고려할 때 민족주의는 앞으로도 우위를 유지할 가능성이 상당히 크다. 더욱이 시진핑이 2022년에 두 번째 임기를 마친 뒤에도 여전히 퇴임하지 않고 장기집권을 계속할 경우 민족주의의 우위가 지속될 가능성은 더욱 커질 것이다. 다만 변수는 중국에서 민족주의적 강경론이 계속되어 미국이나 주변 국가와의 갈등을 심화시키고 중국의 발전에 부정적 영향을 끼치는 경우이다. 이 경우 자신의 장기집권을 위해서 경제발전을 계속해서 추진해야 할 시진핑이 미국과의 최소한의 협력을 확보하는 온건한 방향으로 급선회할 가능성도 크지는 않지만 배제하기 어렵다.

다. 2030년 미중관계의 북한에 대한 영향

첫째, 2030년 미중관계는 북한의 외교안보분야에 가장 큰 영향을 미칠 것이다. 북한의 입장에서는 미중관계가 자신들의 미래 외교안보환경과 구조를 결정짓는 체계적 수준의 요소가 될 것이다. 미중관계가 안정화되고 협력 수준이 높아질수록 북한에는 전반적으로 호의적 환경이 구축될 가능성이 높고, 반대로 미중 간 경쟁과 갈등이 심화되어 그 파장으로 동북아 불안정성이 높아진다면 북한은 다양한 수준의 도전에 직면할 가능성이 높다.

2030년 미중관계가 전략적 갈등 상황일 경우 북한의 외교안보환경은 급변할 것이고, 북한은 다음 3가지 차원의 선택지를 두고 고민해야 할 것이다. 북중관계를 강화해 대북제재를 회피하고 핵능력 증

장을 재개하거나, 짧은 기간 핵능력을 고도화시키고 자국에 대한 안보위협이 현실화되기 직전 미국과의 타협을 모색하거나, 아니면 미국의 제안을 선제적으로 수용해 비핵화 대화에 더욱 적극적으로 임하겠지만 자신들에게 불리한 방식의 비핵화 거래를 미국이 요구한다면 협상시간을 벌면서 최대한 핵능력 고도화를 진전시킬 가능성이 있다.

2030년 미중관계가 ‘복합적 관계’로 진행되는 경우, 북핵 문제와 관련해 미국이 대중 무역관계를 북한에 대한 대중정책 결정에 활용하려는 소위 ‘2차 강압(second coercion)’을 지속하는 상황이 지속될 것이다. 이때 북한이 기대할 수 있는 기회 요인은 무엇보다도 미국과의 관계 정상화를 통해 군사적 위협에서 벗어날 수 있다는 점이다. 아울러 평화 프로세스가 장기적으로 진행될 수 있는 환경에서 북한 정권의 안정성이 강화될 수 있는 기회도 포착할 수 있을 것이다. 반면 위협요인으로는 북한에 대한 중국의 방기 가능성이 있다는 점이고, 이런 경우 북한의 장기적 기대이익도 점차 줄어들 것이다. 따라서 북한은 자신들의 비핵화 결단으로 촉발된 미국과의 비핵화 협상 게임을 가능한 까지 않으려 할 것이며 동시에 미국이 상당 기간 압도적 힘을 우위로 협상에서 북한의 이익을 불편부당하게 침해하거나 적절히 고려하지 않을 경우에도 대비할 것이다.

2030년 미중관계가 ‘제도적 협력’ 시나리오로 진행될 경우, 북한에는 그 자체만으로 최선의 국제적 환경이 갖추어질 것이다. 특히 북한이 국제관계의 정상적 일원이 되고자 하거나 비핵화를 적극 추진한다면 북한이 개혁과 개방정책을 동시에 추진할 수 있는 풍부한 기회를 제공할 것이다.

둘째, 2030년 미중관계의 전개가 북한의 정치 영역, 특히 김정은 체제의 내구력에 미치는 영향은 시나리오 유형별로 다르게 나타나

겠지만, 어떠한 방식으로 전개되든 북한의 당 중심 통치체제는 지속될 것으로 보인다. 다만 당 중심의 통치체제 유지에 영향을 줄 수 있는 변수는 북한의 경제 상황과 군부 엘리트의 반발·저항 여부라고 할 수 있다.

미중관계가 ‘전략적 갈등’ 유형으로 진행된다면 북한이 지정학적으로 한·미·일 삼각동맹에 대항하는 완충국으로서 기능하게 하는 것이 중국의 전략적 이해에도 부합하기 때문에 중국은 북한에 대한 정치·경제적 지원과 교류협력을 지속적으로 확대·강화하고자 할 것이고, 이는 곧 김정은 정권의 체제 내구력 증진에 우호적 환경으로 작동할 것이다.

이와 반대로 2030년 미중관계가 유엔을 비롯한 다양한 국제기구와 다자주의 제도를 통해 협력을 확대해 나가는 ‘제도적 협력’의 시나리오대로 전개된다면 김정은 정권의 체제 내구력 증진에 비우호적 환경으로 작동할 것이다. 이러한 시나리오하에서는 북한 핵문제를 해결하기 위한 미중 간 협력이 확대되고 강화될 것이기 때문이다.

2030년 미중관계가 ‘복합적 관계’로 진행될 경우 미국과 중국의 전략적 이해관계가 시기와 사안마다 복잡하게 얽히게 될 가능성이 높기 때문에 김정은 정권의 체제 내구력에 미치는 영향은 상대적으로 가장 적을 것이다. 이러한 대외환경에서 김정은 정권은 국내정치적 안정성을 바탕으로 사안과 시기에 따라 미중 간 전략경쟁으로 인해 생긴 틈을 이용하여 정치·경제적 이득을 취하고자 하는 외교안보전략을 추구할 것이다. 이와 동시에 북한 비핵화를 매개로 미국과 중국의 공조와 제도적 협력이 강화되지 않도록 북중 관계를 관리하는 것 또한 전략적으로 매우 중요하게 될 것이다.

결국 체제 내구성을 극대화시키고자 하는 김정은 정권의 목표에 입각해 보자면 북한에게 가장 우호적인 시나리오는 미중 간 ‘전략적

경쟁'이다. 따라서 김정은 정권은 미중관계의 변화에 따라 국내정치의 안정성이 영향받지 않도록 하기 위해 체제 내구력을 극대화하기 위한 엘리트 통제시스템을 갖추기 위한 노력도 병행할 것이다. 이를 위해서는 엘리트 내부의 불만이 집단적 수준으로 조직화되는 것을 방지함과 동시에 반란의 잠재적 지도자가 될 수 있는 '좌절한 엘리트'들을 체제 내로 편입하는 포섭적 기제들을 적극 활용할 것이다.

셋째, 2030년 미중관계는 북한의 경제전략에도 사안별로 다른 영향을 미칠 것이고, 북한정권의 대응전략도 사안별로 다르게 나타날 수 있다. 국제사회의 대북제재 등 현재 북한이 처한 경제적 상황과 최근 김정은 정권이 추진 중인 개혁개방 정책을 감안할 때, 미중관계의 미래는 북한의 경제적 미래상을 그리는 데 중요한 요인이다.

2030년 미중관계 시나리오 유형 중에서 가장 유력한 시나리오가 '복합적 관계'라고 할 때 북한은 기존의 경제전략을 고수하는 방향으로 경제적 대응전략을 수립할 것이다. 기본적으로 북한 당국은 외부 환경 변화에 대응하여 기존의 경제전략을 수정하는 대신 고수하는 방식으로 경제적 대응을 구상할 가능성이 높다. 지난 10여 년의 과정을 되짚어 보면, 미중 간에 전략적 경쟁과 협력이 반복되는 복합적 관계가 지속되었음에도 불구하고 가장 협력적인 이슈라고 할 수 있는 북한 문제에 대해서조차 양국이 구조적 협력 도출과 유지에 한계를 노출했다는 점은 북한이 여전히 적절한 정책 전환을 통해 미중 세력협조라는 최악의 고립 상황을 모면할 능력을 갖고 있음을 보여주었다고 볼 수 있다. 따라서 2030년 미중관계가 '복합적 관계'를 지속할 경우 북한의 경제전략은 강한 '경로 의존성(path dependence)'에 의해 지배받을 가능성이 높다.

2030년 미중관계가 '제도적 협력'관계로 전환될 경우 북한은 매우 강한 압박을 받으면서 기존 전략의 지속 또는 근본적 수정이라는 딜

레마에 봉착하게 될 것이다. 미국과 중국이 공동의 규범과 제도를 수립하고 자신들의 행위를 해당 규범과 제도로 수렴시키는 경우 북한은 핵문제, 인권 문제, 각종 불법활동 등에서 보다 강력한 국제사회의 압박에 직면할 뿐 아니라 미중 간 갈등을 활용해 압박을 약화시킬 공간마저 사라지기 때문이다. 이는 경제적으로는 더 이상 '그럭저럭 버티기'가 불가능해지는 '선택의 순간'이 다가옴을 의미한다.

반대로 2030년 미중관계가 '전략적 경쟁'관계로 전환될 경우 북한의 지정학적 가치가 급상승하면서 북한은 오히려 과거의 전통적 경제전략으로 회귀할 가능성이 있다.

결국 북한의 입장에서 가장 바람직한 시나리오는 미중 간 '복합적 관계'의 지속이지만, 여기에서 가장 중요한 것은 경제제재에 대한 대응이다. 현재와 같은 국제사회의 강력한 경제제재하에서 북한의 경제적 대응전략은 대외전략과 밀접히 연동될 수밖에 없다. 즉, 핵문제에서 미국과 일정한 '타협'을 이룸으로써 유엔제재를 최소한 2270호 이전 수준으로 되돌리고 한국과 중국, 그리고 일본의 대북 경제협력 '러시'를 유도하는 것이다. 유엔제재가 2270호 이전 수준으로 완화된다면 기존 북중경협과 남북경협이 재개될 수 있고, 중국으로부터는 경제발전에 필요한 일정한 인프라 투자까지 기대할 수 있다. 한국의 경우 안보리 제재가 해제되더라도 미국의 대북제재가 있기 때문에 대북 물자반출 제재까지 풀려야 비로소 인프라 조성이나 공단 개발 등 '한반도 신경제구상'에 포함된 대북 개발협력 사업이 가능해지지만, 이런 상황에서도 일부 사업은 여전히 추진이 가능할 것으로 보인다.

2. 한국에 대한 시사점²²⁶⁾

2030년 미중관계의 변화가 한반도에 미치는 영향은 지대하다. 지정학적 이유로 인해 남북한 모두 강대국 정치의 영향을 받을 수밖에 없기 때문이다. 특히 한국의 입장에서는 2030년 미중관계의 시나리오 유형별 전개 방향과 미중의 선호, 그리고 이에 대한 북한의 인식과 전략적 선택 등을 모두 고려하여 대외정책 및 대북·통일정책을 추진해야 하는 전략적 선택의 기로에 처해 있다. 한국의 전략적 공간을 확대하기 위해서는 2030년 미중관계의 유력한 3가지 시나리오인 ‘복합적 관계’, ‘전략적 갈등’, ‘제도적 협력’이 한국의 대외정책 및 대북·통일정책에 미칠 수 있는 부정적 파급영향을 차단하는 것이 중요하다. 본 절에서는 2030년 미중관계 각 유형별 시나리오가 한국의 대외정책 및 대북·통일정책에 주는 시사점을 제시하고자 한다. 이러한 작업은 향후 본 연구의 3차년도(2019년)에 진행될 예정인 “미중관계 시나리오별 한국의 대북·통일정책”(가제) 연구에 기여할 것이다.

가. 2030년 미중 ‘복합적 관계’ 시

2030년 미중관계가 ‘복합적 관계’를 유지할 경우 한국의 대외정책에도 매우 복합적인 영향을 미칠 것이다. 즉, 미중관계의 경쟁적 측면도 우리의 선택에 제약을 가하지만 양국 간 협력(혹은 결탁) 가능성 또한 우리의 전략적 외교적 선택지를 제약할 가능성이 있다. 다만 미중관계가 경쟁보다 협력 쪽으로 기운다면 우리의 외교적 운신

226) 2030년 미중관계의 변화가 한반도 및 한국에 주는 시사점에 대해서는 본 연구 참여 공동연구자 및 국내외 전문가들(김한권, 박재적, 박홍서, 유동원, 이남주, 이상현, 박인휘, 정성철, 황지환)과의 자문회의 결과를 반영하였다.

의 폭이 좀 더 넓어질 수 있다.

2030년 미중관계가 ‘복합적 관계’를 유지할 경우, 미국의 대북정책과 북미의 상호작용이 어떤 방향으로 전개되는지가 한반도 정세 변화에 가장 중요한 변수가 될 것이다. 1990년대 이후 지금까지의 미중관계는 기본적으로 ‘복합적 관계’의 유형에 가까웠다고 볼 수 있고, 이 시기 한반도 정세의 성격은 미국의 대북정책과 북미관계의 영향을 가장 크게 받았다. 지금까지 미국은 한반도의 현상유지를 선호했고, 중국도 큰 틀에서는 이에 협력할 의지가 있었다. 다만 현재 북한의 핵미사일 능력 증가가 미국의 역내 현상유지에 도전이 되고 있는 상황에서 이 문제를 근본적으로 해결하는 방향으로 움직일지, 아니면 관리에 초점을 맞추게 될지에 따라 한반도 정세의 전개방향도 크게 달라질 것이다. 만약 미국이 북한과의 평화협정 체결 등을 추구한다면 중국 역시 그 과정에서 자신의 이익을 관철시키고자 할 것이고, 이를 둘러싼 복잡한 게임이 전개될 것이다. 중국은 평화협정 당사자 문제와 주한미군 문제가 연결되어 있다고 인식하고 있고, 이 과정에서 자국의 이익이 보장되지 않는다고 느낄 경우 북중관계 강화 등으로 일정정도의 장애를 조성할 가능성도 배제할 수 없다.

복합적 관계인 제3유형에서는 2030년까지 미중의 종합국력 차이에서 여전히 미국이 우위를 유지할 가능성이 높으므로, 한미동맹을 한국 대외정책의 근간으로 삼고 그 바탕 위에 중국과의 우호협력 관계를 추구해야 할 것이다. 물론 장기적으로는 한미동맹의 의미와 역할을 조정하고 이를 중국과의 관계를 관리하는 유용한 요인으로 활용할 필요가 있다. 특히 과거 사드 배치 사례와 같이 미중의 경쟁게임이 한반도에서 전개되는 상황이 사전에 차단될 수 있도록 전략적 사고가 필요하며, 평화롭고 안정적인 ‘한·미·중관계’ 설정을 위해 노력해야 한다. 또한 미중 간 분야별 경쟁 국면을 정확히 예측하면

서 이와 연동된 단기적 목표 및 방향을 설정해야 하고, 정치적 민감성이 높지 않은 국제관여자(EU, 독일, 인도, 아세안 등)를 적극 발굴하여 우리의 우군으로 확보할 필요가 있다.

따라서 우리의 대미·대중정책은 한미동맹과 한중협력을 병행 발전시키는 방향으로 전개되어야 하는데, 미중의 복합적 관계 내에서는 이를 위한 전략적 공간이 존재한다. 중국은 2030년까지는 미국의 패권을 대체할 의지와 능력이 없고, 오히려 주변국가들과 우호적 관계를 유지하는 것이 중요한 전략적 목표이기 때문이다. 따라서 한미동맹이 중국의 전략적 이익을 위협하는 방향으로 운영되지 않도록 관리하는 것이 중요하다. 특히 한미 양국이 중국을 겨냥하는 군사네트워킹을 구축하거나 역내 다른 분쟁에 개입할 가능성을 차단해야 하고, 장기적으로는 동북아와 동아시아에서 새로운 패권의 등장을 막고 개방된 지역협력을 발전시키는 것을 한미동맹의 주요 목표로 삼아야 한다. 한중협력과 관련해서는 한중 양국 사이에 핵심이익이 충돌하지 않으며 향후에도 이러한 문제가 출현하지 않도록 관리하는 것이 중요하며, 역내 다자협력의 틀 내에서 중국의 부상을 관리해야 한다.

2030년 미중관계가 복합적 관계로 진행되는 경우, 한국은 동북아·동아시아 국가들과 협력을 강화하여 한국의 외교적 주도력을 제고해야 한다. 외교 다변화를 통해 러시아, 인도, 베트남, 인도네시아, 호주 등과 열린 지역주의 추구를 위한 협력을 강화해야 하고, 현재의 한반도 비핵·평화 프로세스를 동북아 평화협력으로 확장하는 전략을 수립할 필요가 있다. 일본과의 관계 개선과 전략적 협력 공간도 강화할 필요도 있다. 한일관계 강화를 통해 한반도 비핵·평화 프로세스는 물론 역내 현안과 관련해서도 미국과 전략적 신뢰를 증가시켜야만 중국이 한국과의 관계를 ‘압박 관리’에서 ‘우호 협력

적 관리'로 전환하는 데 일조할 수 있을 것이기 때문이다.

따라서 한반도 문제가 미중 간 '협력의 대상'으로 설정될 수 있도록 일종의 '한·미·중관계' 정립을 위한 목표 설정과 관련 정책 개발이 필요하다. 미중이 한반도를 협력의 대상으로 설정하도록 하기 위해서는 한미협력을 유지하면서도 한국의 정책적 자율성을 점진적으로 확대하는 대미정책을 구상해야 하고, 대중정책의 경우 중국이 북한에 대해 갖고 있는 '이분법적 인식'인 '반미+핵보유 vs 친미+핵포기'에서 벗어나도록 지속적으로 설득할 필요가 있다.

2030년 미중관계가 '복합적 관계'를 유지할 경우 한국의 대북·통일정책 역시 미중관계의 상황(협력 또는 경쟁)에 의해 영향을 받을 가능성이 높다. 미중이 경쟁할 경우 북한 핵문제 해결에 제약이 가해지겠지만, 그럼에도 미중의 협력 필요성으로 인해 중국이 미국의 주도권을 근본적으로 훼손할 가능성은 크지 않다. 만약 미중이 협력을 강화하는 쪽으로 기울 경우 한반도의 비핵·평화와 관련된 우리의 자율성과 주도권도 커질 수 있다.

따라서 미중 '복합적 관계' 시나리오의 경우에 남북협력을 한반도 평화프로세스의 동력으로 활용할 필요가 있다. 북한이 남북협력을 자신에 대한 위협이 아니라 자신들의 현대화와 경제발전에 기여하는 것으로 인식할 때 평화프로세스에 더욱 적극적으로 나설 수 있다는 점에서 주변 당사자에 대한 일관되고 지속적인 설득이 필요하고, 이 과정에서 한국사회 내부의 컨센서스도 형성될 수 있도록 노력해야 한다. 중장기적으로는 남북협력이 다른 행위자들과의 협력보다 더 큰 이익을 줄 수 있다는 점을 북한이 이해할 수 있도록 설득하는 전략을 준비해야 한다.

미중 '복합적 관계'는 제2유형인 전략적 갈등보다는 한반도 비핵·평화 프로세스 및 한국의 대북·통일정책에 유리한 구도이지만,

여전히 북한의 입장에는 미중사이에서 특유의 ‘시계추 외교’를 통해 자신들의 전략적 가치를 높이고 북핵 협상에서 이익을 확대하려는 모습이 나타날 수 있다. 따라서 복합적 관계에서는 한·미·일의 협력을 강화하고 이를 통해 중국을 압박함으로써 중국이 한반도에서 자국의 전략적 이익(대미 완충지대 확보, 남·북한에 대한 지렛대 유지 등)을 추구하기 위해 과도하게 관여하는 것을 막을 필요가 있다. 이러한 한·미·일의 협력과 대중국 압박은 북한이 시계추 외교의 실행 공간을 축소시키는 데 기여할 수 것이다.

나. 2030년 미중 ‘전략적 갈등’ 시

2030년 미중 ‘전략적 갈등’ 시나리오의 경우 한국의 대외정책은 상당히 어려운 선택에 직면할 가능성이 높다. 또한 우리의 전략적 선택을 둘러싸고 국내적 이견이 발생함으로써 최종적이고 결정적 선택을 하지 못한 채 흔들릴 수 있고, 이에 따라 안보와 경제 모두에서 어렵고 혼란스러운 상황이 전개될 가능성도 배제할 수 없다. 미국 역시 중국을 견제하기 위해 한·미·일 3국의 전략적, 군사·안보적 협력 강화를 한국에 강하게 요구할 가능성이 있다.

현재부터 2030년까지 미중관계가 ‘전략적 갈등’으로 전개되는 경우, 우리의 대미·대중정책은 미중경쟁이 한반도 및 한국에 미치는 영향을 최소화하는 방향으로 수립되어야 한다. 특히 한반도에서 분쟁은 미국과 중국 모두의 이익을 위협할 것이라는 점을 중점적으로 설득해야 한다. 동시에 중간 국가들 사이의 협력 강화로 동아시아에서 정세변화의 동력을 형성할 필요가 있고, 남북협력을 진전시킬 기회를 적극적으로 활용할 필요가 있다.

2030년 미중관계가 ‘전략적 갈등’을 유지할 경우 한반도 비핵·평화 프로세스 및 우리의 대북·통일정책에 어떤 영향을 미칠 것인지

에 대해서는 상반된 시나리오가 존재한다. 먼저 미국이 북한을 포섭하려고 할 경우 북미관계의 개선과 함께 남북협력을 촉진하는 데 유리한 환경이 조성될 수 있다. 반면 중국이 북한의 체제안전에 대해 신뢰할 만한 보장조치를 제공하는 방향으로 북중관계가 진전될 경우, 新냉전 질서가 고착되고 남북협력은 더욱 어려워질 것이며, 미중관계의 변화에 따라서 한반도의 대결적 정세가 조성될 수 있다.

특히 미중 간 갈등이 빠르게 심화될 경우 ‘한·미·일 vs 북·중·러’ 구도의 ‘신냉전’이 재현될 가능성이 있고 중국이 한반도 문제를 주도적으로 해결하려는 우리의 노력에 제약을 가할 수도 있다. 특히 북한의 비핵화가 진전되지 않은 상황에서 미중갈등이 심화될 경우에는 한반도 불안정성이 고조될 수도 있다. 이러한 상황에서 한반도 비핵·평화프로세스 및 한국의 대북·통일 정책의 진전은 더더지고 북한의 요구와 단계별 보상이 커질 것이다.

따라서 미중 ‘전략적 갈등’ 시나리오에서 한국의 대북·통일정책은 비핵·평화프로세스라는 기본적인 입장은 유지하되, 한미동맹을 강화하고 이를 통해 북한을 압박하며 중국을 설득하는 작업을 병행해야 한다. 특히 미중갈등 구조에서는 한국의 정책적 자율성이 축소될 가능성이 있으므로, 대북통일정책에서 처음부터 주변국이 이해 가능한 ‘원칙과 기준’을 설정할 필요가 있다. 예를 들어 한반도 평화 정착 및 통일이 동북아 지역의 구조적 변화를 야기할 수 있다는 주변국의 우려를 해소시키고 한반도 평화가 인류의 보편적 원칙에 부합한다는 논리를 적극적으로 개발할 필요가 있다.

다. 2030년 미중 ‘제도적 협력’ 시

2030년 미중관계가 ‘제도적 협력’을 유지할 경우 한국의 대외정책에 유리한 안정적인 국제환경이 조성될 가능성 높고, 한국이 외교적

자율성을 발휘할 공간도 확대될 수 있다. 특히 북한이 국제체제에 참여할 경우 한반도 평화도 제도화의 기회를 맞을 수 있다는 점에서 한반도 정세 안정에 많은 공헌을 할 수 있다.

따라서 미중 간 ‘제도적 협력’이 유지될 경우 미중 간 설정되는 ‘게임의 룰’을 정확히 이해하고 비핵화 및 평화체제 프로세스 과정과 원칙이 이러한 게임 룰과 공감대를 이룰 수 있도록 구체적이고 정합성 높은 목표와 방향을 설정해야 한다. 제도적 협력 시나리오는 상대적으로 중국이 글로벌 스탠더드를 수용한다는 것을 의미한다는 점에서 현재 한국 정부는 ‘한·미·중 협의체’를 제안한 상태이고, 어떤 형태로든 3자 협의체가 출범할 수 있도록 미국과 중국을 설득할 필요가 있다. 또 가능하다면 ‘한·미·중 회의’는 차관급부터 시작을 하는 것도 고려할 필요가 있다.

또한 남·북·미·중의 4자 구도를 빠르게 확립시켜 중국이 다자 간의 제도적 틀 안에 머무르도록 유지할 필요가 있다. 즉, 4자 구도 내에서 미국을 통해 중국의 행동을 제한하고, 이를 통해 중국이 한반도 비핵·평화프로세스 및 한국의 대북·통일정책에 자국의 이익을 관철시키기 위해 외곽에서 북·중이나 중·러, 또는 북·중·러가 전략적 협력을 강화하는 행위를 예방할 필요가 있다.

또한 미중 간 협력이 한반도의 이익을 훼손하는 방식이 아닌 열린 지역주의를 추구하는 방향으로 진행되도록 유도함으로써 궁극적으로 한반도의 운명을 한반도 주민 스스로의 의사에 의해 결정하는 것을 미중이 받아들일 수 있는 조건을 형성할 필요가 있다.

2030년 미중관계가 ‘제도적 협력’을 유지할 경우 현재의 한반도 비핵·평화프로세스 및 우리의 대북·통일정책에 미치게 될 영향은 제도적 협력이 어떠한 정치적 기초 위에서 구축되는가에 따라 다르게 전개될 것이다. 미국이 중국의 지정학적 이해(대만 문제, 한반도 문

제 등)를 얼마나 수용할 것인지, 미중이 북한을 참여시키는 동북아 질서 구축을 추구할 것인지, 아니면 ‘강대국 콘도미니움’ 체제를 추구하고자 하는지에 따라 한반도에 미치는 영향은 달라질 것이다.

다만, 북한의 입장에서는 국제체제에 계속해서 잔류할 경우 자신의 지위를 확보·유지하기 위해서 비핵화와 평화에 적극적으로 나설 가능성이 높기 때문에 한반도 비핵화와 평화체제 구축 역시 실현 가능성이 높아질 것이다.

국내적으로도 미중의 ‘제도적 협력’을 기회로 삼되, 국내적 논의와 합의에 기초한 평화와 통일방안을 구체화하고 현실화할 필요가 있다. 특히 한반도의 미래에 대한 사회적 합의를 도출하는 작업을 통해 보다 밝은 한반도와 아시아 미래를 위한 로드맵을 제시하는 것이 바람직하다.

참고문헌

1. 단행본

- 김갑식·오경섭·이기동·김동엽. 『김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화』. 서울: 통일연구원, 2015.
- 김일성. 『김일성 저작 선집 4』. 평양: 조선노동당 출판사, 1968.
- 김재철. 『중국, 미국, 그리고 동아시아: 신흥 강대국의 부상과 지역질서』. 파주: 한울아카데미, 2015.
- _____. 『중국과 세계: 국제주의, 민족주의, 외교정책』. 파주: 한울아카데미, 2017.
- 김상배. 『사이버 안보의 국가전략』. 서울: 사회평론아카데미, 2017.
- 박명규·전현준·정성장·진희관·김병로·정근식. 『북한 김정은 후계체제: 구축과정·엘리트·정책·안정성』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2011.
- 박영자. 『김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 백학순. 『김정은 시대의 북한정치 2012~2014: 사상·정체성·구조』. 성남: 세종연구소, 2015.
- 사회과학원 경제연구소. 『경제사전』. 평양: 사회과학출판사, 1985.
- 양문수. 『북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메커니즘』. 서울: 서울대학교 출판부, 2001.
- 전병근 외. 『뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁 관계와 한반도에의 함의(1부): 뉴노멀 시대 미중관계와 한반도: 핵심쟁점과 파급영향』, 『뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁 관계와 한반도에의 함의(2부): 아태지역 국가들의 대미, 대중인식과 대응: 사례와 유형』. 서울: 통일연구원, 2017.

정성윤. 『한반도 증장기 정세 변동 및 정책 도전 관련요인의 식별(2015~2030)』. 서울: 통일연구원, 2016.

_____. 『북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향』. 서울: 통일연구원, 2016.

Allison, Graham. *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*. New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2017.

Barbieri, Katherine. *The Liberal Illusion: Does Trade Promote Peace?*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2002.

Bremer, Stuart A. *Simulated Worlds: A Computer Model of National Decision Making*. Princeton: Princeton University Press, 1977.

Bremer, Stuart A. ed. *The GLOBUS Model: Computer Simulation of Worldwide Political and Economic Developments*. Boulder: Westview Press, 1987.

Brownlee, Jason. *Authoritarianism in an Age of Democratization*. New York: Cambridge University Press, 2007.

Bull, Hedley. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. New York: Columbia University Press, 1977.

Bull, Hedley. "Society and Anarchy in International Relations." Herbert Butterfield and Martin Wight, eds. *Diplomatic Investigations: Essays in the Theory of International Politics*. London: George Allen & Unwin, 1966.

Campbell, Kurt. *The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia*. New York and Boston: Twelve, 2016.

Copeland, Dale C. *Theory of Interdependence and War*. Princeton: Princeton University Press, 2015.

- _____. *Economic Interdependence and War*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2014.
- _____. *The Origins of Major Wars*. Ithaca, New York: Cornell University Press, 2000.
- Cowan, David. *Frank H. Knight: Prophet of Freedom*. London: Palgrave Macmillan, 2016.
- Flyvbjerg, Bent., Todd Landman, and Sanford Schram. *Real Social Science: Applied Phronesis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- Foot, Rosemary. "Restraints on Conflict in the China-U.S. Relationship." in Asle Toje, ed. *Will China's Rise Be Peaceful? Security, stability, and legitimacy*. New York: Oxford University Press, 2018.
- Fukuyama, Francis. *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press, 1992.
- Gompert, David C., Cevallos, Astrid Stuth, and Garafola, Cristina L. "War with China: Thinking Through the Unthinkable." *RAND Corporation*, 2016.
- Gries, Peter Hays. *China's New Nationalism*. Berkeley: University of California Press, 2004.
- Hayton, Bill. *The South China Sea: the struggle for power in Asia*. New Haven: Yale University Press, 2014.
- Heginbotham, Eric. *The U.S.-China Military Scorecard : Forces, Geography, and the Evolving Balance of Power, 1996- 2017*. Santa Monica: RAND, 2015.
- Hirschman, Albert O. *National Power and the Structure of Foreign Trade*. Berkeley, CA: The University of California Press, 1980.
- Hughes, Christopher R. *Chinese Nationalism in the Global Era*.

- London: Routledge, 2006.
- Ikenberry, G. John. *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton: Princeton University Press, 2011.
- _____. "A New Order of Things?." Asle Toje, ed. *Will China's Rise Be Peaceful? Security, stability, and legitimacy*. New York: Oxford University Press, 2018.
- Jervis, Robert. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1976.
- Johnston, Alastair Iain. *Social States: China in International Institutions, 1980–2000*. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- Kaplan, Morton A. *System and Process in International Politics*. New York: John Wiley & Sons, 1957.
- Knight, Frank. *Risk, Uncertainty and Profit*. Boston: Houghton Mifflin, 1921.
- IISS. *The Military Balance 2014*. London: Routledge, 2014.
- Lieberman, Peter. *Does Conquest Pay? The Exploitation of Occupied Industrial Societies*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1998.
- Lieberthal, Kenneth, Cheng Li and Yu Keping, eds. *China's Political Development*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2014.
- Martelli, Antonio. *Models of Scenario Building and Planning: Facing Uncertainty and Complexity*. New York: Palgrave, 2014.

- Mearsheimer, John. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton, 2001.
- Mesquita, Bruce Bueno de, Alastair Smith, Randolph M. Siverson, and James D. Morrow. *The Logic of Political Survival*. Cambridge, MA: MIT Press, 2003.
- Pei, Minxin. *China's Trapped Transition*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2006.
- Rosenau, James N. *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- Organski, A. F. K. and Jacek Kugler. *The War Ledger*. Chicago: University of Chicago Press, 1980.
- Ogilvy, James A. *Creating Better Futures: Scenario Planning as a Tool for a Better Tomorrow*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Ochmanek, David, Peter A. Wilson, Brenna Allen, John Speed Meyers, Carter C. Price. *U.S. Military Capabilities and Forces for a Dangerous World: Rethinking the U.S. Approach to Force Planning*. Rand, 2017.
- Shambaugh, David. *China's Communist Party*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2008.
- Shirk, Suan L. *How China Opened its Door*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1994.
- Slater, Dan. *Ordering Power: Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- Stockholm International Peace Research Institute. *SIPRI YEARBOOK 2018*. United Kingdom: Oxford University Press, 2018.

- Svolik, Milan W. *The Politics of Authoritarian Rule*. New York: Cambridge University Press, 2012.
- Tammen, Ronald L. et al., *Power Transitions*. New York: Seven Bridges Press, 2000.
- Unger, Jonathan, ed. *Chinese Nationalism*. Armonk: M.E. Sharpe, 1996.
- Waltz, Kenneth. *Theory of International Politics*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.
- Walzer, Michael. *Arguing about War*. New Haven: Yale University Press, 2004.
- Yu, Keping. *Democracy is a good Thing*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2009.
- Zhao, Suisheng. *A Nation-State by Construction: Dynamics of Modern Chinese Nationalism*. Stanford: Stanford University Press, 2004.
- Zheng, Yongnian. *The Chinese Communist Party as Organizational Emperor*. London and New York: Routledge, 2010.
- 黄平倪编. 『美国问题研报告』. 北京: 社会科学文献出版社, 2013.
- 胡鞍钢. 『中国集团指导体制』. 北京: 中国人民大学出版社, 2013.
- 阎学通. 『历史的惯性』. 北京: 中信出版社, 2013.

2. 논문

- 고유환. “김정은 후계구축과 북한 리더십 변화: 군에서 당으로 권력이동.” 『한국정치학회보』. 제45집 제5호, 2011.
- 김갑식. “김정은 정권의 수령제와 당·정·군 관계.” 『한국과 국제정치』. 제30권 제1호, 2014.

- 김근식. “김정은 시대의 ‘김일성-김정일주의’: 주체사상과 선군사상의 추상화.” 『한국과 국제정치』. 제30권 제1호, 2014.
- 김창희. “김정은 시대 북한정치의 제도화 과정에 관한 연구.” 『한국동북아 논총』. 제84호, 2017.
- 민병원. “국제체제의 역학에 대한 이해: 컴퓨터 시뮬레이션을 이용한 갈등 모델과 복합모델의 비교.” 『국제정치논총』. 제42집 4호, 2002.
- 민병원. “국제정치체제 모델의 다양성과 변화: 냉전기와 탈냉전기의 비교.” 『한국정치학회보』. 제48집 2호, 2014.
- 안경모. “김정은 시대 북한 정치체제 변화에 대한 분석.” 『아세아연구』. 제59권 2호, 2016.
- 유동원. “중국의 남중국해 전략 변화: 새로운 확대전략의 실천과 특징.” 『중소연구』. 제39권 3호, 2015.
- 이동선. “국제사회에 대한 파급영향.” 정성윤. 『북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 이정철. “사회주의 북한의 경제동학과 정치체제: 현물동학과 가격동학의 긴장이 정치체제에 미치는 영향을 중심으로.” 서울대학교 박사 학위논문, 2002.
- 정성윤·차현진·정재관. “북한체제 내구성에 대한 소고: 비교권위주의적 시각.” 『통일정책연구』. 제26권 1호, 2017.
- 한병진. “독재정권 몰락의 급작성과 북한 급변사태에 대한 이론적 검토.” 『국가전략』. 제18권 1호, 2012.
- _____. “북한, 버틸 수 있을까? 국가제도의 공고성과 시장개혁 변수를 통해 본 북한의 미래.” 『대한정치학회보』. 제22집 2호, 2014.
- Acharya, Amitav. “A Concert of Asia.” *Survival: Global Politics and Strategy*. vol. 41, no. 3, 1999.
- Ahmed, Kamal. “Jim O’Neill: China could overtake US economy by 2027.” *The Telegraph*, November 19, 2011.

- Ait, Abraham. "Will China Have 7 Aircraft Carriers by 2025?." *The Diplomat*. June 30, 2018.
- Allison, Graham. "The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?." *The Atlantic*. September 24, 2015.
- Ashley, Richard K. "The Eye of Power: The Politics of World Modeling." *International Organization*, vol. 37, no. 3. 1983.
- Bergsten, C. Fred. "A Partnership of Equals: How Washington Should Respond to China's Economic Challenge." *Foreign Affairs*. July/August 2008.
- Brands, Hal and Edelman, Eric. "America and the Geopolitics of Upheaval." *The National Interest*. July/August 2017.
- Brooks, Stephen G. "The Globalization of Production and the Changing Benefits of Conquest." *Journal of Conflict Resolution*, vol. 43, no. 5. 1999.
- Brownlee, Jason. "Hereditary Succession in Modern Autocracies." *World Politics*, vol. 59, no. 4. 2007.
- Campbell, Kurt M. and Ratner, Ely. "The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations." *Foreign Affairs*. March/April 2018.
- Economy, Elizabeth C. "China's New Revolution: The Reign of Xi Jinping." *Foreign Affairs*. May/June 2018
- Friedberg, Aaron L. "The Future of U.S.-China Relations: Is Conflict Inevitable?." *International Security*, vol. 30, no. 2. Autumn 2005.
- Gaddis, John Lewis. "International Relations Theory and the End of the Cold War." *International Security*, vol. 17, no. 3. 1992.
- Geddes, Barbara. Joseph Wright, and Erica Frantz. "Autocratic Breakdown and Regime Transitions: A New Data Set."

- Perspectives on Politics*, vol. 12, no. 2, 2014.
- Gordon, Sandy. "The Quest for a Concert of Powers in Asia." *Security Challenges*, vol. 8, no. 4. Autumn 2012.
- Hadenius, Axel and Jan Teorell. "Pathways from Authoritarianism." *Journal of Democracy*, vol. 18, no. 1, 2007.
- Harkavy, Robert E. "Images of the Coming International System." *Orbis*, vol. 41, no. 4, 1997.
- Heath, Timothy R. and William R. Thompson. "Avoiding U.S.–China Competition Is Futile: Why the Best Option Is to Manage Strategic Rivalry." *Asia policy*, vol. 13, no. 2, April 2018.
- Ikenberry, G. John. "The Future of the Liberal World Order: Internationalism After America." *Foreign Affairs*, May/June 2011.
- _____. "Liberal Internationalism 3.0: America and the Dilemmas of Liberal World Order." *Perspectives on Politics*, vol. 7, no. 1, 2009.
- Jarvis, Darryl S. "Theorizing Risk and Uncertainty in International Relations: The Contributions of Frank Knight." *International Relations*, vol. 25, no. 3, 2011.
- Karabell, Zachary "A Cold War Is Coming, and It Isn't China's Fault." *Foreign Policy*, October 31, 2018.
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye, Jr. "Introduction." Joseph S. Nye, Jr. and John D. Donahue, eds. *Governance in a Globalizing World*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2000.
- Krauthammer, Charles. "The Unipolar Moment." *Foreign Affairs*, vol. 70, no. 1, 1990.

- Kugler, Jacek and Douglas Lemke. "The Evolution of the Power Transition Perspective." Jacek Kugler and Douglas. eds. *Parity and War: A Critical Reevaluation of the War Ledger*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996.
- Land, Michael. "America vs. Russia and China: Welcome to Cold War II." *The National Interest*. April 15, 2018.
- Langlois, Richard N. and Metin M. Cosgel. "Frank Knight on Risk, Uncertainty, and the Firm: A New Interpretation." *Economic Inquiry*. vol. 31. 1993.
- Majumdar, Dave. "Warning: China's Airpower Will Equal the U.S. Air Force by 2030." *The National Interest*. March 2, 2016.
- Mearsheimer, John J. "Can China Rise Peacefully?." *The National Interest*. October 25, 2014.
- Nathan, Andrew J. and Andrew Scobell. "How China Sees America: The Sum of Beijing's Fears." *Foreign Affairs*. vol. 91, no. 5. September/October 2012.
- Nye, Joseph S. Jr. "What New World Order?." *Foreign Affairs*. vol. 71, no. 2. 1992.
- Posen, Barry R. "The Rise of Illiberal Hegemony: Trump's Surprising Grand Strategy." *Foreign Affairs*. March/April 2018.
- Przeworski, Adam and Fernando Limongi, "Modernization Theories and Facts." *World Politics*. vol. 49, no. 2. 1997.
- Runde, Jochen. "Clarifying Frank Knight's Discussion of the Meaning of Risk and Uncertainty." *Cambridge Journal of Economics*. vol. 22. 1998.
- Shambaugh, David. "Tangled Titans: Conceptualizing the U.S.-China Relationship." David Shambaugh, *Tangled Titans: The United States and China*, Lanham: Rowman & Littlefield

- Publishers, Inc., 2013.
- Shambaugh, David. "Sino-American Strategic Relations: From Partners To Competitors." *Survival*, vol. 42, no. 1, Spring 2000.
- Sheehan, Michael. "The Place of the Balancer in Balance of Power Theory." *Review of International Studies*, vol. 15, no. 2, 1989.
- Swaine, Michael D. "China's Assertive Behavior - Part One: On 'Core Interest.'" *China Leadership Monitor*, no. 34, 2010.
- Sullivan, Jake. "The World After Trump." *Foreign Affairs*, vol. 97, no. 2, March/April 2018.
- Tellis, Ashley J. "U.S.-China Relations in a Realist World." David Shambaugh, *Tangled Titans: The United States and China*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2013.
- Turner, Stansfield. "The Specter of Nuclear Proliferation." *Security Dialogue*, vol. 29, no. 3, 1998.
- Walt, Stephen M. "Rising Powers and the Risks of War: A Realist View of Sino-American Relations." Asle Toje, ed. *Will China's Rise Be Peaceful? Security, stability, and legitimacy*. New York: Oxford University Press, 2018.
- Weitz, Richard. "Meeting the China Challenge: Some Insights from Scenario-Based Planning." *Journal of Strategic Studies*, vol. 24, no. 3, 2001.
- Wood, Oliver G. Jr. "Evolution of the Concept of Risk." *Journal of Risk and Insurance*, vol. 31, no. 1, 1964.
- Walzer, Michael. "Governing the Global: What Is the Best We Can Do?." *Dissent*, vol. 47, no. 4, 2000.

- 庞中英. “全球治理的‘新型’最为重要: 新的全球治理如何可能.” 『国际安全研究』. 第1期. 2013.
- 赵可金. “中国地位与世界角色: 探索新外交哲学.” 『国际政治研究』. 第4期. 2012.
- 王缉思. “特朗普的对外政策与中美关系.” 『当代美国评论』. 2017年 第1期.
- 王缉思. “中美关系进入一个‘新常态’.” 北京大学国际战略研究院 专题资料汇编. 『中国国际战略评论2016』. 北京: 世界知识出版社, 2016.

3. 기타

- 김상배. “사이버 안보분야의 미중 경쟁 현황과 쟁점 및 전망.” 통일연구원 자문회의 자료. 2018.8.30.
- 김중호. “북한의 7차 당대회 이후 경제변화 전망.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2016년 6월호.
- 박홍서. “미중관계 미래 전망 관련 연구 동향.” 통일연구원 자문회의 자료. 2018.6.5.
- 서정경. “중국학계의 중미관계 전망 연구 동향.” 통일연구원 자문회의 자료. 2018.8.3.
- 신중호 외. “미중관계의 변화와 한반도.” 통일연구원 편. 『2019 한반도 정세 전망』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 오경섭. “10대원칙 개정안의 주요 내용과 정치적 의미.” 『정세와 정책』. 2013년 9월호.
- 이동선. “경제적 상호의존과 국제정치 갈등.” 통일연구원 자문회의 자료. 2018.9.10.
- 이왕휘. “미중 무역분쟁 현황과 특징 및 전망.” 통일연구원 자문회의 자료. 2018.8.30.
- _____. “2030년 미중 경제관계 영향요인으로서 ‘경제적 상호의존’.” 통일

- 연구원 자문회의 자료, 2018.9.11.
- 이희옥 외. “중국의 미중관계 전문가 심층 인터뷰.” 통일연구원 위탁
과제 자료. 2017.4.20.~2017.9.30.
- 임수호. “북한 병진노선 폐기의 경제적 의미.” 국가안보전략연구원 이슈
브리프, 2008.5.2.
- _____. “2017년 북한 경제성장률 급감의 원인과 전망.” 국가안보전략
연구원 이슈브리프, 2018.7.23.
- _____. “대북 경제제재 현황과 남북경협 추진방향.” 국가안보전략연구원
전략보고, 2018.9.27.
- 차칭귀. “미중관계 평가와 2030 전망.” 통일연구원 자문회의 자료.
2018.7.17.
- 정성윤. “한반도 비핵화·평화체제 환경에 관한 한국·해외 전문가 인식
조사.” 『통일연구원 Online Series CO 18-38』, 2018.9.11.
- 최장호. “2017년 북·중 무역 평가와 향후 전망.” 『KIEP 오늘의 세계경제』.
제18권 6호, 2018.
- 황지환. “미중 경쟁관계와 북한.” EAI 국가안보패널 보고서. 서울: 동아
시아연구원, 2017.
- Australian Government. “2017 Foreign Policy White Paper.”
November 22, 2017.
- Centre for Economics and Business Research. “World Economic
League Table 2015.” December 26, 2014.
- Jung, Jai Kwan and Hyun-Min Joo. “Why Is There No Rebellion
in North Korea?.” (2016 국제정치학회 하계학술대회 발표문).
- Landler, Mark. “Bannon’s Dovish Side Emerges as He Contradicts
Trump on North Korea.” *The New York Times*. August
17, 2017.
- McCoy, Alfred. “Why We’re on Track to War With China by 2030.”

- 〈<https://www.alternet.org/world/war-china-2030>〉.
National Intelligence Council. “Global Trends 2030: Alternative Worlds.” December 12, 2012.
Navarro, Peter and Ross, Wilbur. “Scoring the Trump Economic Plan: Trade, Regulatory, & Energy Policy Impacts.” September 29, 2016.
Paquette, Danielle, “US companies in China are suffering in trade war, survey says.” *Washington Post*, 2018.9.13.
Pompeo, Mike. “Remarks on America’s Economic Revival”, June 18, 2018.
US Department of Defense. “Summary of the National Defense Strategy Sharpening the American Military’s Competitive Edge.” January 2018.

『연합뉴스』.

『한겨레』.

『아시아경제』.

『노컷뉴스』.

『국민일보』.

『문화일보』.

The WALL STREET JOURNAL.

The Washington Post.

Huffington Post.

『环球时报』.

『新华网』.

『参考消息网』.

『联合早报网』.

『人民日报』.

『人民论坛·学术前沿』.

『央广网』.

『新浪网』.

『环球网』.

IMF <<https://www.imf.org>>.

Lowy Institute <<https://www.lowyinstitute.org>>.

PwC <<https://www.pwc.com>>.

RAND. <<https://www.rand.org>>.

The Strategic Studies Institute <<https://ssi.armywarcollege.edu>>.

U.S. Department of The Treasury <<https://www.treasury.gov>>.

U.S.-China Economic and Security Review Commission <<https://www.uscc.gov>>.

UNSCR <<http://unscr.com/en/resolutions>>.

World Bank <<http://www.worldbank.org>>.

최근 발간자료 안내

KINU 통일포럼 시리즈

2016-01	제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향	통일연구원
2016-02	제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망	통일연구원
2016-03	제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향	통일연구원

통일나침반

2016-01	효율적 대북제재: 데이터 분석과 합의	이 석
2016-02	2016년 북한 신년사 분석	김갑식 외
2016-03	4차 북핵실험 이후 대북정책	통일연구원 현안대책팀
2016-04	4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망	통일연구원 현안대책팀
2016-05	사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안	통일연구원 북핵대응 T/F팀
2016-06	4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향	통일연구원 대외협력팀
2017-01	트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언	통일연구원
2017-02	2017년 북한 신년사 분석	홍 민 외

KINU Insight

2017-01	북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석	홍 민
2017-02	중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항	전병근
2017-03	북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망	박영자
2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외

북한인권백서

북한인권백서 2016	도경옥 외 18,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2016	도경옥 외 22,500원
북한인권백서 2017	도경옥 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2017	도경옥 외 24,500원
북한인권백서 2018	한동호 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	도경옥 외 24,000원

연구보고서

2016년도 연구보고서

<연구총서>

2016-01	북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향	정성윤 외	14,000원
2016-02	일본 아베정권의 대외전략과 대북전략	이기태, 김두승	6,500원
2016-04	과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투	정구연, 이기태	6,000원
2016-05	김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석	오경섭, 이경화	8,000원
2016-06	남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계	이규창	8,000원
2016-07	남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2016-08	대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로	홍우택 외	7,000원
2016-09	북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	김석진, 홍제환	8,000원
2016-10	북한 기업의 운영실태 및 지배구조	박영자 외	13,000원
2016-11	북한에서 사적경제활동이 공적경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외	9,500원
2016-12	북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외	8,500원
2016-13	최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구	김진하 외	7,000원
2016-14	「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외	7,000원
2016-15	Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경옥 외	14,000원
2016-16	한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기현 외	8,000원
2016-17	국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외	8,500원
2016-18	민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사	김수암 외	15,000원
2016-19	전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신종호 외	16,500원
2016-20	북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범위에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외	12,000원
2016-21	2016년 통일예측시계	홍우택 외	7,000원
2016-22	남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사	박종철 외	19,000원
2016-23	구술로 본 통일정책사	홍민 외	12,000원
2016-24	북한 전국 시장 정보	홍민 외	13,000원
2016	국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책	북한인권연구센터 편	7,500원
2016	북한의 제4차, 5차 핵실험 이후 통일환경 변화에 따른 통일전략 모색과 통일공감대 확산 방안	홍석훈 외	9,500원

〈정책연구시리즈〉

2016-01	미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석	정구연, 민태은
2016-02	대북제재 평가와 향후 정책 방향	신종호 외
2016-03	개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈	임강택, 이강우
2016-04	북한 해외노동자 실태 연구	이상신, 오경섭, 임예준

〈Study Series〉

2016-01	Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula(2015-2030)	Park, Hyeong Jung et al.
2016-02	China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application	Lee, Ki-Hyun et al.
2016-03	The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas	Cho, Han-Bum et al.
2016-04	Development of Unification Diplomacy Contents	Kim, Jin-Ha
2016-05	South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View	Kim, Soo-Am et al.

2017년도 연구보고서

〈연구총서〉

2017-01	북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 -	이규창 외 11,500원
2017-03	2017 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외 12,000원
2017-04	통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어서 통일담론의 모색	이상신 외 8,500원
2017-05	대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향	민태은 외 9,500원
2017-06	북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식	민태은 외 13,000원
2017-07	전환기 남북관계 발전 추진 방안	조한범 외 7,500원
2017-08	한반도 평화로드맵 실천전략	홍민 외 7,000원
2017-09	북한 주민들의 복지와 시장화	임강택 8,000원
2017-10	한반도 평화체제 구상과 대북정책	정성윤 외 8,000원
2017-11	평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간	조정아, 최은영 9,500원
2017-12	북중관계 주요분야별 현황 분석	임강택 외 12,000원
2017-13	트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응	김상기 외 11,000원
2017-14	동맹의 진화와 글로벌 파트너십	정구연 외 7,000원
2017-15	북한인권 정책환경 분석	한동호 외 7,500원
2017-16	북한 재난협력 방안과 과제	임예준, 이규창 9,000원
2017-17	김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로	박영자 13,000원
2017-18	김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로	홍제환 7,500원

2017-19	김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치	홍민 6,000원
2017-20	김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략	정성윤 6,500원
2017-21-01	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부)	전병곤 외 9,500원
2017-21-02	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부)	전병곤 외 9,500원
2017-22-01	주변국 국경안보: 이론과 실제	현승수 외 10,000원
2017-22-02	주변국 국경안보: 사례와 검증	현승수 외 9,500원
2017	사회권의 관점에서 본 북한인권	북한인권연구센터 편 13,500원

〈정책연구시리즈〉

2017-01	지속가능한 통일·대북정책: 환경 분석과 추진방향	이규창 외
2017-02	통일국민협약 추진방안	조한범, 이우태
2017-03	동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구	이상신 외
2017-04	대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안	임강택, 홍제환
2017-05	평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향	이규창 외

〈Study Series〉

2017-01	Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures	Chung, Sung-Yoon et al.
2017-02	Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea	Rim, Ye Joon et al.
2017-03	Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle	Chung, Kuyoun · Lee, Kitae
2017-04	Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy	Kim, Soo-Am et al.

2018년도 연구보고서

〈연구총서〉

2018-01	평화의 심리학: 한국인의 평화인식	박주화 외 19,000원
2018-02	사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안	이규창 외 14,000원
2018-03	남북관계 발전과 북한주민 의식 변화	성기영 외 10,500원
2018-04	국경협력의 가능성과 미래	이기태 외 9,000원
2018-05	북한과 주변국의 국경안보	이기태 외 8,000원
2018-06	중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점	이기태 외 12,000원
2018-07	KINU 통일인식조사 2018: 남북평화 시대의 통일인식	이상신 외 11,000원
2018-08	한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략	조한범 외 8,000원
2018-09	북한의 주민 이탈과 법적 대응	박영자 외 11,500원

2018-10	‘하나의 시장’ 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색	임강택 외	9,500원
2018-11	한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략	김진하 외	9,500원
2018-12	북한 민생 실태 및 협력 방안	홍제환 외	9,000원
2018-13	북핵위기와 북미 간 전략환경 인식	이우태 외	11,000원
2018-14	북한의 핵전략 분석	홍우택 외	6,500원
2018-15	제재 국면에서의 주민의 인권	도경옥 외	10,000원
2018-16	한반도 평화와 남북협력 종합연구 (총괄보고서)	김상기 외	5,500원
2018-17	북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략	정성운 외	21,000원
2018-18	동북아 플러스 책임공동체 형성 방안	이기태 외	12,000원
2018-20	한반도 평화체제 구축과 한미관계	김상기 외	10,000원
2018-21	북한에서 국가-사회관계 양상 연구	한동호 외	14,000원
2018-22	김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성	박영자 외	13,500원
2018-23	북한 군사경제 비대화의 원인과 실태	오경섭 외	12,000원
2018-24	한반도 평화변영과 남북중 협력방안	정은이 외	9,500원
2018-25	중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망	신중호	8,500원
2018-26	2030 미중관계 시나리오와 한반도	신중호 외	12,000원

〈정책연구시리즈〉

2018-01	김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화	박영자 외
2018-02	2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망	민태은 외
2018-03	대북 제재 현황과 완화 전망	서보혁 외

〈Study Series〉

2018-01	The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula	Hong, Min·Cho, Han-Bum·Park, Ihn-Hwi
2018-02	2017 Survey of Inter-Korean Integration	Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won-Bin
2018-03	North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime	Hong, Jea Hwan
2018-04	Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy	Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo Chul·Lee, Soo-hyung
2018-05	Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime	Park, Young-Ja et al.

연례정세보고서

2016	통일환경 및 남북한 관계 전망 2016~2017	통일연구원
2017	통일환경 및 남북한 관계 전망 2017~2018	통일연구원

논총

통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제25권 2호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 2 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 1 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제26권 2호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 2 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원

기타

2016	북한 내 고문 및 비인도적 처우	한동호 외
2016	Torture and Inhumane Treatment in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2016	북한 여성·아동 인권 실태	도경욱 외
2016	Human Rights Situation of Women and Children in North Korea	Do, Kyung-ok et al.
2016	러시아 사할린 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2017	북한 내 이동의 자유	한동호 외
2017	Freedom of Movement in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2017	러시아 모스크바 및 상트페테르부르크 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

회원가입신청서

* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)		소 속*	
간행물* 받을 주소	(우편번호 :)		※도로명 주소 기입必
연락처*	TEL		이메일
이메일 서비스	수신 ()		수신거부 ()
회원 구분*	학생회원 ()	일반회원 ()	기관회원 ()
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.			
20 년 월 일 성명 (인)			

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
2. 수집하려는 개인정보의 항목
성명, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년
※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
4. 동의를 거부할 권리 안내
귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 **동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려드립니다.**

20 년 월 일 성명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주시시오.

(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞

전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8298, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

KOREA INSTITUTE FOR NATIONAL UNIFICATION



2030 미중관계 시나리오와 한반도

