

Online Series

2014. 12. 24. | CO 14-19

중국의 부상과 동북아국제질서 변화 - 분석과 전망

김진하(국제전략연구센터 소장)

동북아지역 세력전이와 역사의 복귀

2014년 국제사회는 “지정학의 귀환(Return of Geopolitics)”을 목도하였다.¹⁾ 단극체제가 점차 해소되면서 나타나기 시작한 간극을 잠재적 도전국가들이 매립해가는 다극체제로의 전이현상이 심화되고 있다.

미국은 상대적인 국력 퇴조에도 불구하고 여전히 강력한 군사력을 유지하며 기축통화국으로서 국제경제질서 상의 중추적 지위를 수성키 위해 진력하고는 있으나, 적극성과 리더십을 점차 상실해 가는 지친 패권국가로서의 모습을 역력히 드러내고 있다.²⁾ 반면에, 푸틴3기 러시아는 우크라이나 사태에 적극 개입하는 등 유럽지역에서의 전략적 입지를 다지면서, 아시아태평양지역에서도 중국 및 북한과의 제휴를 모색하는 등 ‘신(新)동방정책’을 더욱 거세게 추진하고 있다. 중국도 센카쿠(중국명 댜오위다오) 열도에 대한 영유권 주장 등으로

- 1) Walter Russell Mead, “The Return of Geopolitics:: The Revenge of the Revisionist Powers,” *Foreign Affairs*, Vol. 93, No. 3 (May/June 2014), pp. 69-79.
- 2) 미국은 대북전략으로 ‘전략적 인내’를 장기간 견지하고 있는데, 이를 통해서도 미국의 피로 징후를 간접적으로 인식할 수 있다.

주변국들과의 영토분쟁을 불사하면서, 아시아의 안보는 아시아 국가가 담당해야 한다는 ‘신(新)안보관’을 주창하고 나섰다. 이들의 도전은 전세기(前世紀) 힘의 우위를 추구하며 국제질서의 재편을 요구했던 현상타파국가들(Revisionist States)의 재림을 연상케 하는 사태였다. 종언을 고하는 대신 고전적 권력정치의 드라마가 국제정치역사에 재등장하고 있는 형국이다.³⁾

아직 미국의 영향력을 대체할 수 있는 글로벌 차원의 초강대국으로 성장했다고 보기는 어려우나, 동북아 및 서부태평양지역에서 중국의 부상은 2014년에도 꾸준히 지속 되었다. 동북아질서의 변화양상은 세력전이의 징후를 보이는 미·중관계를 주요 축선으로 하여, 구조변화의 틈새를 전략적으로 활용하는 러시아, 일본, 그리고 북한 등 역내 주요 국가들의 대처법을 대별해 볼 때 보다 선명히 드러난다. 특히 도전자 입장에 서있는 중국의 대미정책과 근린(近隣)전략은 미·일·러 등 지역 강대국 및 접경국가들의 대응방향을 직간접적으로 규정하는 주도적 변인으로 작용하고 있다.

중국의 딜레마

지역패권을 추구하는 잠정적 도전자로서 중국이 처한 문제는 다음 두 가지로 집약될 수 있다. 첫째, 급속한 경제력 확장과 박차를 가하고 있는 근현대화 사업에도 불구하고, 총체적 국력비교에서 중국은 여전히 미국에 비해 우세하다고 말할 수는 없다는 점이다. 현재 국면에서 ‘불안한 벼락부자 국가(an insecure *nouveau riche* power)’처럼 지나치게 적극적인 태도를 중국이 견지한다면,⁴⁾ 미국의 전방위적인 봉쇄(Containment)나 예방적(Preventive) 공세를 자초할 위험성이 있다. 더욱이 양국 간 국력 차가 현저히 감소하고 있는 추세이긴 하나, 동맹국의 수 및 수준면에서 중국은 절대 약세에 처해있다. 미국은 경제대국 일본은 물론, 한국, 호주, 대만과 같은 역내 주요 국가들과 동맹 또는 파트너십관계를 유지하고 있을 뿐만이 아니라, 베트남 등 중국의 확장에 위협을 느낄 수 있는 동남아 국가들을 포용, 활용할 수도 있다는 면에서 전략적, 외교적 우위를 점하고

3) 이런 점에서 다음은 매우 시사적이다. Robert Kagan, *The Return of History and the End of Dreams* (New York: Alfred A. Knopf, 2008).

4) David Shambaugh, “Cotainment or Engagement of China?: Calculating Beijing’s Responses,” *International Security*, Vol. 21, No. 2 (Fall 1996), p. 180.

있는 것이다. 중국의 때 이른 도전은 결과적으로 자승자박(Self-Encirclement)을 초래할 수 있다.

둘째, 중국의 급속한 성장의 근원이라 할 수 있는 경제력 팽창은 사실상 미국주도의 자유주의 국제경제질서에 편입되면서 시작되었다. 적어도 중국은 기존질서의 최대 수혜자 중 하나임은 분명하다. 주도적으로 신경제질서를 창립할 수 있는 경제, 군사 능력, 국제적 명성과 신망을 충실히 구축하기 전까지, 미국 등 서방과의 협조관계를 유지하는 것이 발전의 지속성을 확보하는데 있어 중요하다. 또한 20세기 초 자유무역질서와 달리 현 세기 국제경제는 산업생산과정의 국제 분업 및 협업체계가 구조화되어 있어 치명적일 수 있는 출혈을 각오하지 않는 이상 기존체제로부터의 전면적 탈퇴가 용이하지 않게 되었다는 점도 특기할 사항이다.⁵⁾ 이미 착석한 상태에서 스스로 의자를 내동이 칠 수 없는 노릇이다.

세력전이 초기 국면에서 중국은 현상을 유지하며 동시에 변화를 추진해야 하는 일종의 딜레마상황에 처해 있는 것이다.

중국의 영향력 확대전략

전술한 딜레마에 대한 중국의 해법은 시스템 내에서 변이를 추구하는 ‘전략적 점진주의’로 요약될 수 있다. 첫째, 소프트파워 차원에서의 담론적, 문화적, 제도적 도전이다.⁶⁾ 기존 질서의 정통성과 구심력 약화(Delegitimation/Deconcentration)를 목적으로 하는 행보를 말한다. 아시아신안보관, 신형대국관계론 등을 제기하며 보다 대등한 양국상호관계 설정과 공평한 게임 규칙의 재정립을 요구하면서, 중국은 기존국제질서의 전면부정보다는 정통성에 대한 의문을 표하며 새로운 규범과 어젠다를 제안하는 등 미래 지역맹주로서의 영역을 점진적으로 확보해 나가고 있는 중이다.

아시아인프라투자은행(AIIB)과 아시아태평양자유무역지대(FTAAP), 그리고 ‘아시아 교류

5) Richard Rosecrance, “Power and International Relations: The Rise of China and Its Effects,” *International Studies Perspectives* Vol. 7 (2006), pp. 33-35.

6) Randall L. Schweller and Xiaoyu Pu, “After Unipolarity: China’s Visions of International Order in an Era of U.S. Decline,” *International Security*, Vol. 36, No. 1 (Summer 2011), pp. 47-52.

및 신뢰구축 회의(CICA)'의 안보협력기구로의 전환 등의 주창으로 기존국제질서에 대한 대체제도의 설립을 추진하기도 했다. 피식민지 경험과 뿌리 깊은 대중적 반일감정이라는 역사적, 문화적, 정서적 유대감에 기초, 한국의 동조를 구하면서 미국의 역내 방위구도의 중핵인 한미일 안보 공조체제에 불협화음을 발생시켜 보려는 중국의 의도도 유사한 맥락에서 이해될 수 있다.

둘째, 하드파워의 신중하면서도 누증적인 행사이다. 직접적 대결국면을 회피하면서 군사력 증진을 통한 미국의 '현상유지비용증대', 그리고 확대된 경제력을 활용하여 '현상유지 세력의 균열확산'을 추구하고 있는 것이다.

대양을 건너 군사력을 투사하여야 하는 미국에 비해 중국은 역내에서 상대적으로 용이하게 가용전력을 집중, 신속하게 전개하여 역내 미국 동맹국들을 위협할 수 있는 지리/거리상의 이점을 향유하고 있다. 이에 더하여 중국은 반접근-지역거부(A2/AD, Anti-Access/Area Denial) 능력을 꾸준히 향상시켜 왔다.⁷⁾ 특히 최대 사정거리 2,000km에 이르는 동풍(東風) 시리즈 지대함 미사일 등을 배치하여 함공모함 전단 등 미국 신속배치 해상전력의 역내 접근을 봉쇄하는 데 주력하고 있다. 미국의 역내 방위공약 실현 비용을 배증시켜, 그 신뢰도를 점차적으로 저하시키고자 하는 속내를 읽을 수 있다. 러시아와의 전략적 제휴, 북한과의 연결고리 유지 등으로 잠재적인 대미 군사협력 대상국들을 차분히 관리해 나가는 중국의 연횡전략도 그 연장선상에서 해석될 수 있다.

또한 확장된 경제력과 시장흡입력을 적극 활용하여 국제적 위신과 주변국들의 대중 경제의존도를 차분히 높여가고 있다. 역내 국가들과의 FTA 체결, 금융위기에 대비한 다자간통화스와프 제도로서 치앙마이 이니셔티브(CMI)의 확대 주도, AIIB와 FTAAP 제안 등은 좋은 사례이다. 자국시장에 대한 참여기회 확대, 그리고 대규모 투자 등을 제시, 미국주도 질서에 대한 역내 국가들의 이탈을 촉진하면서 흥기하는 중국으로의 편승을 유도하고 있다.

7) Evan Braden Montgomery, "Contested Primacy in the Wester Pacific: China's Rise and the Future of U.S. Power Projection," *International Security*, Vol. 38, No. 4 (Spring 2014), pp. 116-118.

미국의 회귀

중국의 역내 영향력 확대에 대응하여 미국은 아시아로 회귀하고 있다. 첫째, 재균형(Rebalancing) 정책이다. 먼저 재정적 난관에도 불구하고 국방비 수준을 유지하는 등 내부 자원동원으로 힘의 우위를 지키기 위해 노력하고 있다. 특히 원거리에서 강력한 파괴력을 신속히 투사할 수 있는 무기체계를 구비하여 중국 등 잠재적 도전세력의 반접근-지역거부 시스템의 무력화를 기하는 ‘합동 작전적 접근개념(JOAC, Joint Operational Access Concept)’을 도입하여 역내 동맹국들에 대한 방위공약의 신뢰도 제고를 기하고 있다.

기존 동맹 체제의 강화에도 힘을 쏟고 있다. 역내 동맹국/파트너십 국가들이 보유한 방위자산의 동원 잠재력을 높이고자 협력을 강화하고 있는 것이다. 비록 단극체제 하 유일초강대국으로서 과거에 지향했던 전방위적인 ‘심층적 관여(Deep Engagement)’ 정책을 그대로 고수하고 있다고 보기는 어려우나, 상대적 국력약화를 이유로 지역 권력게임에 대한 개입의지 및 방위공약의 축소를 통해 지역안보의 1차 책임을 동맹국에 이전하는 역외균형자(Offshore Balancer)로서의 역할에만 머물지는 않겠다는 의지를 분명히 하고 있는 것이다. 상승하는 중국의 국력과 점증하는 도전을 소극적인 전략적 긴축(Strategic Retrenchment)으로 대처하지는 않겠다는 의중을 드러낸 것으로 여겨진다.

둘째, 전통적인 동맹국/파트너십 국가들과의 가치동맹적 유대강화를 통해 중국의 규범적, 제도적 도전에 응대하고 있다. 자유주의국제질서의 제도적 인프라는 반자유주의(Illiberal) 국가들의 도전에 대하여 보편의 기치 하에 대응할 수 있도록 지원해 주는 전략적 유산이자 토대로서 기능하고 있다. 중국이 보다 매력적인 대안의 규범체계와 국제질서의 신(新)모델을 선보이며, 강력한 군사력과 경제력을 바탕으로 현상 질서에 대하여 본질적인 의문과 도전을 제기하는 “전면적 현상타파국가(Full-scale Revisionist)가 아니라 파트타임 훼방꾼(Part-Time Spoiler)”으로서의 역할에 머물러 있는 한, 자유주의국제질서의 제도적 영향력은 쉽게 무너지지는 않을 것으로 보인다.⁸⁾ 자유주의 국제체제의 주축

8) G. John Ikenberry, “The Illusion of Geopolitics: The Enduring Power of the Liberal Order” *Foreign Affairs*, Vol. 93, No. 3 (May/June 2014), pp. 80-90.

담지자로서 미국의 전략적 우위 역시 상당기간 지속될 것이다.

역내 국가들의 합종연횡

역내 국가들은 미·중 간 협조체제의 균열 또는 대립의 심화라는 구조적 변화의 틈새를 전략적으로 활용하는 모습을 보이고 있다. 일본의 아베정권은 미국의 재균형정책 및 동맹국의 방위분담 요구에 편승하며 집단자위권을 행사할 수 있는 보통국가로의 헌법 개정을 추진하고 있다. 3차 핵실험 및 장성택 숙청으로 심화되고 있는 북·중 간 갈등을 활용하여 남치자 문제를 경유, 북한과의 접촉을 시도하기도 했다. 한국 및 중국에 대한 견제 레버리지를 확보하고 싶다는 의도가 간접적으로 드러난 행보였다.

최근 러시아도 북한과의 관계 개선으로 한반도에 대한 영향력 확대를 기하고 있다. 북한은 미·중관계가 더욱 경색되어 소위 냉전 체제의 도래가능성이 강화될수록 체제유지에 유익하다고 계산하고 있을 공산이 크다. 이 경우 중·러 대륙진영에 가세하면 전선국가로서 냉전기 중 향유했던 경제적, 군사외교적 후원체제가 다시 재가동될 수 있다고 기대할 수 있기 때문이다. 반면, 미·중, 한·중 간 협력/공조체제 강화는 북한의 전략적 운신의 폭을 제한하는 요인으로 작용할 수 있다. 포위구도 하에서는 원치 않는 개혁개방추진 압박이나 비핵화 및 인권개선 압력에 노정될 수밖에 없기 때문이다.

2015년 전망

미·중대립 양상이 보다 구체화된 2014년의 지역질서변화의 트렌드는 ‘구조적인’ 것으로 2015년 이후에도 지속될 것이다. 중국은 미국 및 미국의 역내 주요 동맹국들의 반발을 초래한 2014년도 정책추진의 결과를 교훈 삼아 보다 신중한 행보를 선보이며 국제협력을 중시하는 외양을 보이기 위해 노력할 수 있다. 다른 한편, 미·중대결 심화에 대비하여 지정학적 요인으로 거의 자동적으로 동맹국이 될 수밖에 없는 북한을 보다 배려해 주는 외교적 행보를 취할 수 있다. 또한 중국은 국제유가 급락으로 위기에 처한 러시아를 지원하며 대륙동맹 형성의 잠재적 동력을 유지하려고 노력할 것이다. 그리고 현재의 한중 우호관계의 기초를 유지하면서 한일 갈등의 재점화를 의도하는 한편, 그 간 쌓여진 유대 및 친선관계를 근거로 한국 측에 보다 강한 요구를 제기할 수도 있다. 예컨대 전역 고고도

방어체계(THADD) 지대공 미사일 시스템의 도입 반대나 미국의 재균형정책에 대한 소극적 태도를 주문하며 간접적으로 대미견제에 한국 카드를 활용하려 할 수 있다. 최근 실시된 중의원 총선에서의 압승으로 재신임장을 거머쥔 아베정부는 대미 협조를 더욱 긴밀하게 강화해 나가면서 보통국가로의 우경화 전략을 보다 강력히 추구해 나갈 수 있는 추진력을 얻게 되었다. 북한은 국지도발이나 핵실험 등 다양한 군사적 수단을 활용하여 국제사회의 대북 포위망돌파를 목표로 모험적 행보를 택할 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 동북아질서 및 안보환경의 급격한 변동은 역내에서 국제관계의 가변성을 증대시키고 있다. 갈등적이며 경쟁적인 다양한 이해관계가 교차하는 십자로에 위치한 한국으로서는 불확실성의 바다를 향해하면서도 안전을 확보하며 동시에 발전을 지속시켜나가야 하는 역사적인 도전의 시대를 맞이하게 된 것이다. ©KINU 2014

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.