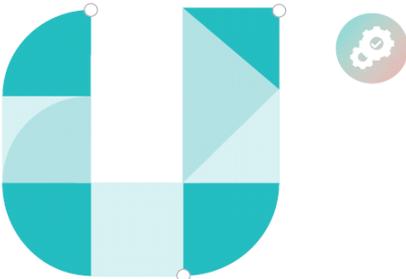
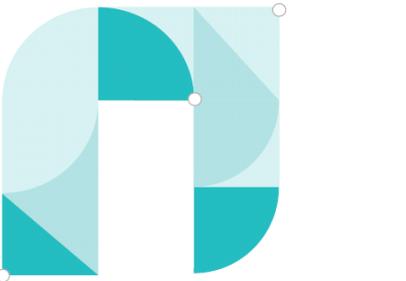


강대국 경쟁과 관련국의 대응 : 역사적 사례와 시사점



신종호 | 김갑식 | 현승수 | 정성윤 | 박주화
배진석 | 안경모 | 이동률 | 이상숙 | 이왕휘
전재성 | 정성철 | 황지환



경제·인문사회연구회 협동연구 총서

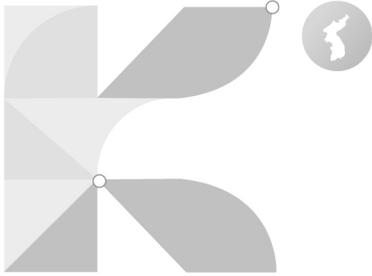
“미중 전략적 갈등의 한반도에 대한 리스크와 우리의 복합대응전략(1/3년차)”

1. 협동연구 총서 시리즈

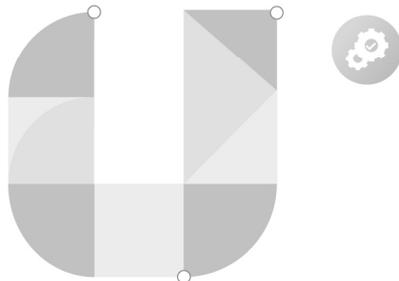
협동연구 총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
20-68-01	강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점	통일연구원

2. 참여연구진

구분		연구책임자	공동연구원	연구보조원
주관 연구 기관	통일연구원	신중호 연구위원 (총괄책임자)	김갑식 연구위원 현승수 연구위원 정성윤 연구위원 박주화 연구위원	서은성 연구원
	국립외교원	이상숙 연구교수		
협력 연구 기관	서울대학교 국제문제 연구소	전재성 교수 (서울대학교)	배진석 교수 (경상대학교)	
			이동률 교수 (동덕여자대학교)	
			이왕휘 교수 (아주대학교)	
한국유엔 체제학회	황지환 교수 (서울시립대학교)	안경모 교수 (국방대학교)		
		정성철 교수 (명지대학교)		



강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점



연구책임자

신종호 (통일연구원 연구위원)

공동연구자

김갑식 (통일연구원 연구위원)

현승수 (통일연구원 연구위원)

정성윤 (통일연구원 연구위원)

박주화 (통일연구원 연구위원)

배진석 (경상대학교 교수)

안경모 (국방대학교 교수)

이동률 (동덕여자대학교 교수)

이상숙 (국립외교원 연구교수)

이왕희 (아주대학교 교수)

전재성 (서울대학교 교수)

정성철 (명지대학교 교수)

황지환 (서울시립대학교 교수)

강대국 경쟁과 관련국의 대응:

역사적 사례와 시사점

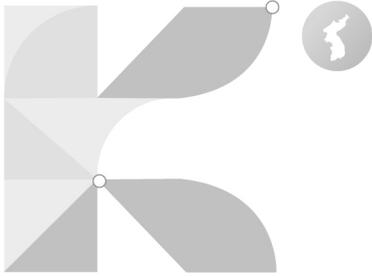
경제·인문사회연구회 협동연구 총서 20-68-01
미중 전략적 갈등의 한반도에 대한 리스크와
우리의 복합대응전략(1/3년차)

KINU 연구총서 20-21

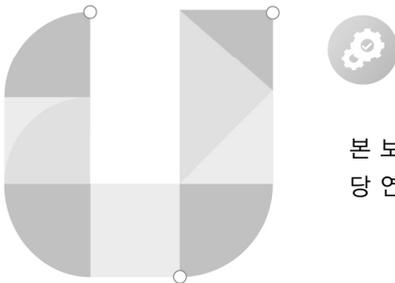
발행일	2020년 12월 30일
저자	신종호, 김갑식, 현승수, 정성운, 박주화, 배진석, 안경모, 이동률, 이상숙, 이왕희, 전재성, 정성철, 황지환
발행인	고유환
발행처	통일연구원
편집인	평화연구실
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	http://www.kinu.or.kr
기획·디자인	세일포커스(주)(02-2275-6894)
인쇄처	(주)계문사(02-725-5216)
I S B N	979-11-6589-020-9 93340
가격	23,000원

© 통일연구원, 2020

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)



강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점



본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

차례

요약	11
I. 서론	45
1. 연구배경과 목적	47
2. 연구방법과 내용	52
II. 강대국 국제정치와 약소국의 선택: 역사와 현실 그리고 이론	61
1. 국제체제와 강대국	63
2. 국제질서의 변환과 강대국 국제정치의 역사	84
3. 강대국 국제정치의 미래와 약소국의 선택	104
III. 20세기 초~냉전시기 강대국 갈등과 약소국의 선택: 사례와 유형	125
1. 20세기 초 유럽 강대국외교와 약소국의 대응	127
2. 냉전시기 미소 갈등과 쿠바	167
3. 냉전시기 미중 갈등과 베트남	199
4. 냉전시기 중소 갈등과 북한	225

IV. 탈냉전시기 강대국 경쟁과 관련국의 선택:	
사례와 유형	267
1. 미중 경쟁과 아세안국가 1: 베트남	269
2. 미중 경쟁과 아세안국가 2: 미얀마	307
3. 미중 경쟁과 인도	339
4. 미중 경쟁과 중앙아시아	392
5. 미중 경쟁과 유럽연합(EU)	433
V. 결론	465
1. 이론 및 사례연구의 함의	468
2. 한반도에 대한 시사점	474
참고문헌	501
최근 발간자료 안내	541

표 차례

〈표 Ⅰ-1〉 1차연도(2020년) 연구의 협동연구 기관 및 담당업무	53
〈표 Ⅰ-2〉 1차연도(2020년) 연구의 분석틀	59
〈표 Ⅱ-1〉 현상에 대한 선호와 국력에 의한 국가 타입	71
〈표 Ⅱ-2〉 패권국가의 대전략 옵션	80
〈표 Ⅲ-1〉 국가의 상대적 힘과 국가이익 유형	161
〈표 Ⅲ-2〉 20세기 초 유럽 강대국관계 유형과 리스크	163
〈표 Ⅲ-3〉 20세기 초 유럽 강대국외교에 대한 약소국 대응 유형	166
〈표 Ⅲ-4〉 냉전체제와 양극체제 및 미중 경쟁관계의 구분	191
〈표 Ⅲ-5〉 냉전시기 미국-중국 관계	211
〈표 Ⅲ-6〉 냉전시기 베트남의 대외환경과 대외전략	220
〈표 Ⅲ-7〉 냉전시기 중소 갈등의 시기별 변화	241
〈표 Ⅲ-8〉 중국과 소련의 대북한 무역의 추이(1950-1961년)	244
〈표 Ⅲ-9〉 냉전시기 중소 갈등에 대한 시기별 북한의 대응	264
〈표 Ⅳ-1〉 미얀마를 둘러싼 강대국 정치의 특징과 리스크 및 미얀마의 대응	338
〈표 Ⅳ-2〉 인도와 중국 양자 간 무역(2014-2019년 11월)	385
〈표 Ⅳ-3〉 중앙아시아 5개국 에너지 통계	396
〈표 Ⅳ-4〉 유럽연합의 행동계획	445
〈표 Ⅳ-5〉 국내총생산(GDP), 상품 및 서비스 수출, 인구: 전 세계 비중(%)	454
〈표 Ⅳ-6〉 EU의 전략적 주권: 핵심 권고안	456
〈표 Ⅳ-7〉 유럽 내 지역공동체 현황	459
〈표 Ⅴ-1〉 시기별 강대국 정치의 특징과 리스크 유형 및 약소국의 대응	472

그림 차례

〈그림 Ⅰ-1〉 본 연구사업의 연도별 연구 계획(2020-2022년)	51
〈그림 Ⅳ-1〉 미얀마의 1인당 GDP 추이 및 GDP 성장률	311
〈그림 Ⅳ-2〉 미국의 봉쇄전략과 중국의 탈봉쇄전략	314
〈그림 Ⅳ-3〉 중국의 에너지 루트 확보와 미얀마	316
〈그림 Ⅳ-4〉 미국의 인도와의 무역(2005-2016년)	367
〈그림 Ⅳ-5〉 미국과 중국에 대한 호감도 및 상품교역 중 미국과 중국의 비중(%)	436
〈그림 Ⅳ-6〉 NATO의 GDP 대비 주둔미군 방위비 분담금 비율	439
〈그림 Ⅳ-7〉 유럽연합의 미국 대통령 평가	441

본 연구사업은 〈미중 전략적 갈등의 한반도에 대한 리스크와 우리의 복합대응전략〉을 주제로 총 3년(2020-2022년)에 걸쳐 연구가 진행되며, 미중 ‘전략경쟁’이 초래하는 리스크를 파악하고, 우리의 대응전략을 수립하는 것을 목적으로 한다. 올해 1차연도(2020년)는 강대국 경쟁과 갈등 및 그에 대한 약소국(혹은 관련국)의 대응과 관련된 다양한 역사적 사례를 분석함으로써 한반도에 대한 시사점을 도출했다.

제II장은 강대국 정치와 약소국의 대응과 관련된 역사와 현실 및 이론을 검토했다. 각 시기별 국제질서 구조-20세기 초 다극체제, 냉전시기 미·소 양극체제, 탈냉전시기 미국 일극체제와 미중 경쟁체제-속에서 이루어지는 강대국 갈등과 경쟁 및 약소국의 대응방식을 고찰했다.

제III장은 20세기 초부터 냉전시기 동안 강대국 갈등과 약소국의 대응과 관련된 사례분석을 진행했다. 20세기 초 다극체제 하에서는 유럽 강대국 외교와 약소국(폴란드, 체코, 핀란드)의 대응방식을 분석했다. 냉전시기 미·소 양극체제 하에서는 3가지 사례-미소 갈등과 쿠바, 미중 갈등과 베트남, 중소 갈등과 북한-에서 나타난 강대국 갈등과 그에 따른 리스크 유형 및 이에 대한 약소국의 대응방식을 분석했다.

제IV장은 탈냉전시기 미중 경쟁체제 하에서 약소국(혹은 관련국)의 대응과 관련된 사례분석을 진행했다. 즉, 미중 두 강대국 간 경쟁체제 하에서 5개 국가·지역-아세안(ASEAN)의 베트남과 미얀마, 인도, 중앙아시아, 유럽연합(EU)-에 대한 사례분석을 통해 강대국 정치의 특징과 리스크 유형 및 이에 대한 관련국의 대응방식을 분석했다.

제V장은 제II장, 제III장, 제IV장에서 분석한 각 시기별 강대국-약소국(관련국)관계에 대한 사례가 한반도에 주는 함의와 시사점을 제시했다. 구체적인 내용은 아래와 같다.

이론 및 사례연구의 함의

〈‘현실주의’ 패러다임과 ‘전망이론’의 영향력〉

본 연구는 각 시기별 국제체제와 강대국관계, 국제질서 구조의 변화와 강대국 정치의 역사, 그리고 강대국 국제정치와 약소국의 대응전략과 관련된 다양한 이론적 논의를 검토한 결과, 국제정치의 ‘현실주의’ 패러다임이 여전히 강한 영향력을 갖고 있다는 점을 확인할 수 있었다. 또한 본 연구는 ‘전망이론’에서 강조하는 것처럼 강대국들의 ‘손실회피’ 및 ‘위험감수’ 경향으로 인해 강대국 경쟁의 불안정성이 높아지고 국가 간 협력이 갈수록 어려워지고 있다는 점을 확인하였다.

강대국 정치의 영향을 많이 받고 있는 한국의 입장에서는 국제정치에서 현실주의 패러다임이 갖고 있는 영향력과 함께 소위 ‘지정학의 귀환’이 주는 의미를 염두에 두고 대응전략을 마련할 필요성이 있다. 즉, 미중 두 강대국 중심의 국제질서 구조의 변화를 종합적이고 객관적으로 분석함으로써, 미중의 한반도에 대한 영향력 확대 경쟁에 전략적으로 대응할 필요가 있다.

또한 향후 미중 ‘전략경쟁’ 국면에서 ‘전망이론’이 주는 우리에게 주는 함의를 잘 살펴볼 필요가 있다. 즉, 미국은 기존의 패권이 약화될 가능성에 대한 우려로 인해 위험감수적인 행동을 취할 가능성이 높은 반면, 중국은 자국의 이익이 발생하는 상황에서는 비교적 위험회피적인 대외정책을 펼치겠지만, 이미 확보한 이익이나 영향력에 위협이 가해지는 상황에 직면하게 되면 위험감수적인 행동을 취할 가능성이 높다. 따라서 우리는 대미, 대중 정책 수립 시 미중 두 강대국의 ‘의도’를 주목하여 복합적인 대응전략을 강구하는 것이 중요하다.

〈강대국 리스크 및 약소국 대응방식의 ‘복합성’〉

본 연구는 각 시기별 국제질서 구조의 변화에 따라 강대국 리스크의 유형 및 약소국의 대응방식도 갈수록 ‘복합화’되고 있다는 점을 확인했다. 먼저, 국제질서의 구조 변화에 따라 강대국 간 갈등과 경쟁에 따른 리스크가 갈수록 다양화되었다. 20세기 초 유럽 다극체제 하에서의 강대국 정치는 두 차례의 세계대전이라는 리스크를 초래했고, 냉전시기 미소 양극체제 하에서의 강대국 ‘갈등’은 ‘제한적 국지전’ 혹은 ‘대리전쟁’ 형태의 리스크를 초래했다. 탈냉전시기 미중 경쟁체제에서 강대국 ‘경쟁’이 초래한 리스크 역시 이전 시기보다 더 복합적이고 다양해졌으며, 전통적 안보분야 뿐만 아니라 비전통적 안보분야로 확대되었다.

다음으로, 강대국 갈등과 경쟁에 따른 리스크에 대응하기 위한 약소국(혹은 관련국)의 선택 역시 갈수록 ‘복합적’으로 변화하고 있다. 20세기 초 유럽 강대국 정치가 초래한 리스크에 대해 폴란드와 체코슬로바키아 및 핀란드와 같은 약소국들은 균형, 거리두기, 편승, 유화 등의 방식으로 대응하였다. 냉전시기 미소 양극체제 하에서 강대국 갈등이 초래하는 리스크에 대해 약소국들은 이전보다 다양한 방식-편승, 균형, 거리두기 등-을 활용하여 대응하였다. 탈냉전시기 미중 경쟁체제에서 나타난 리스크에 대해 약소국 혹은 관련국의 선택은 이전보다 더 복잡하고 다양한 방식-연성균형, 내적균형, 외적균형, 안보동맹, 편승, 헤징, 거리두기, 이익균형 등-으로 ‘복합대응’하고 있다.

따라서 현재 미중 전략경쟁의 틈바구니에 있는 한국의 입장에서는 미래 국제질서 구조의 변화에 대한 객관적이고 종합적인 분석과 전망을 통해, 우리가 직면할 수 있는 다양한 리스크에 대한 복합적인 대응전략을 수립할 필요가 있다.

한반도에 대한 시사점

역사적으로 존재했던 강대국 경쟁과 갈등 및 그에 대한 약소국(혹은 관련국)의 대응 사례는, 현재와 같은 미중 ‘전략경쟁’ 시대에 생존전략을 고민하고 있는 한국에게 많은 함의와 시사점을 제공하고 있다.

〈전략적 자율성 강화〉

향후 미중 전략경쟁 심화 과정에서 한국의 전략적 자율성을 강화하기 위한 노력이 필요하다. 이와 관련하여 냉전시기 쿠바 사례와 탈냉전시기 중앙아시아 및 유럽연합의 사례는 많은 시사점을 제공한다.

미소 양극체제 하에서 쿠바는 외적균형과 내적균형을 병행하면서 미소 두 강대국에 대한 상대적 자율성을 극대화했다. 또한 탈냉전시기 중앙아시아를 둘러싼 미중러 강대국 간 ‘거대게임’ 속에서 중앙아시아 5개국에 보여준 대응 사례는 약소국이 강대국의 게임에 일방적으로 끌려 다닌다는 기존의 통념에 이의를 제기하고, 강대국의 ‘거대게임’ 속에서 약소국의 대응전략 수립이 충분히 가능하다는 사실을 보여준다.

반면, 탈냉전시기 유럽연합의 사례는 개별 국가가 직면할 수 있는 ‘전략적 자율성’의 한계를 여실히 보여주고 있다. 특히 유럽연합 사례는 유럽연합의 중견국이 권위주의체제인 중국과 긴밀한 관계를 형성했을 때 겪을 수 있는 리스크를 예상할 수 있도록 한다.

이는 곧 향후 미중 전략경쟁 심화과정에서 한국은 안보와 자율성의 교환을 최소화하고 양자 모두를 취할 수 있는 전략 마련을 위해 노력할 필요가 있다는 점을 시사한다.

〈행위자·이슈 간 연대와 협력을 통한 외교 다변화〉

강대국-약소국(관련국)관계의 역사적 사례를 보면 주변국과의 협력 관계 유지 및 강화를 포함하여 행위자(중견국) 간 연대와 협력을 통한 외교 다변화 전략이 매우 중요하다는 점을 시사한다. 이와 관련하여 냉전시기 쿠바의 ‘제3의 지대’ 추구 및 설득 역량 사례, 탈냉전시기 인도 사례는 많은 시사점을 준다. 미중 전략적 경쟁이 심화되는 한반도에서 어느 한 쪽으로의 완전한 경사를 미루면서도 다른 목소리를 내고 정당화할 수 있는 정책적 필요가 실질적으로 존재하기 때문이다.

또한 탈냉전시기 인도의 사례처럼, 주변국과의 우호관계를 강화하여 미중 두 강대국과의 관계에서 자국의 입장을 강화시킬 수 있다. 인도의 경우 파키스탄과 적대관계를 추구할 때면 인도의 취약성은 증가하고 강대국에 대해서도 자율성을 가지기 어려웠지만, 파키스탄과 타협을 모색하고 주변국가들과 관계 강화를 추구하는 과정에서 자국의 입지가 강화된 것을 볼 수 있다. 특히 모디 총리는 파키스탄을 포함한 다수의 접경국가들(아프가니스탄, 부탄, 네팔, 미얀마, 방글라데시, 몰디브 및 스리랑카 등)에 대한 리더십을 발휘하여 중국 및 파키스탄과의 문제도 해결하려는 다자주의 외교를 추진하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

이를 통해서 볼 때, 한국 역시 미중 갈등 속에서 일본, 북한과 관계개선을 통해 입지를 강화하는 전략을 강구해야 한다. 더 나아가 동북아, 동아시아에서 다자주의 제도를 다양한 이슈 영역에서 제안하고 구성하여 한국의 중견국 리더십 입지를 강화해야 한다. 미중 양국이 한국의 주변국 관계 악화를 활용하여 한국의 입지를 좁히는 정책을 펴지 못하도록 견제할 필요가 있다. 또한 다양한 행위자와 이슈들과의 연대전략을 통해 한국의 입지를 강화할 필요가 있다. 즉, 중견국인 한국의 입장에서는 다양한 이슈들의 전선을 확인하고 각 이슈별로 선택의 다양성을

도모하면서 각 이슈별로 같은 처지에 있는 국가들과 다양한 대응전선을 모색할 필요가 있다.

2020년 코로나바이러스19의 전 세계적 대유행(pandemic)으로 인해 향후 미중 간 다양한 분야에서의 전략경쟁이 더욱 노골화되면서 강대국 정치의 한반도에 대한 영향은 강화될 것이다. 하지만 이는 곧 한국을 비롯한 비강대국의 전략적 판단과 실행이 보다 중요해졌다는 것을 의미한다. 미중 국력의 격차가 지속적으로 줄어들었다면, 두 강대국이 아시아 국가들을 끌어당기는 힘은 증가할 것이다. 21세기 미중 충돌과 압박을 우려하는 국가들이 연대해야 한다는 목소리가 점차 높아지고 있는 상황에서, 다양한 연대와 협력의 출발이자 중심으로 한국이 수행할 역할을 구체화할 때이다.

〈지정학적 이점을 활용한 전략적 가치 제고〉

약소국(혹은 관련국)이 처한 지정학적 이점을 활용한 전략적 가치 제고를 위한 노력이 필요하다. 이와 관련하여 냉전 및 탈냉전시기 베트남 사례는 지정학적 이해관계의 중요성과 관련하여 매우 중요한 시사점을 제공하고 있다.

냉전시기 미중관계와 베트남 사례는 국제정치에서 지정학적 이해의 중요성을 다시금 일깨우고 있다. 1970년대 중후반 중국-베트남 관계는 동맹관계에서 적대관계로 급격히 전환되면서 국익에 기초한 전략적 사고의 영향을 입증해 주었다.

또한 탈냉전시기 베트남은 해양세력과 대륙세력이 교차하는 전략적 요충지의 성격을 갖는다는 점에서 미중 전략경쟁 시기 한국의 대외전략에 중요한 시사점을 제공한다. 물론 한국은 탈냉전시기 베트남이 추진해

온 것과 같이 등거리 외교를 그대로 적용하기는 어렵다. 하지만 베트남이 파라셀 제도 및 스프래틀리 군도를 둘러싼 영유권 문제에 있어서는 중국과 침예하게 대립하면서도 양국 공산당 사이의 긴밀한 대화와 협력을 유지해 왔다는 점과 중국 견제를 위해 다양한 전략을 모색한 점은 강대국 리스크를 관리한다는 차원에서 중요한 교훈을 제공한다.

한국은 특히 미중 간의 갈등이 첨예해지는 상황에서 한반도 비핵화 문제, 대북 경제제재 이행, 남북 경제교류 재개 사안에 대해 양측 모두의 협력이 필수적이다. 이 과정에서 한국이 직면한 리스크는 훨씬 복잡할 가능성이 있으므로 미중과의 대화와 소통을 통해 협력을 유도할 필요가 있을 것이다. 미중 간에 전략경쟁이 심해지는 과정에서 한국은 미국과 중국 어느 한쪽의 편을 서도록 요구 받는 상황이 생겨날 수 있다. 어느 한 영역에 있어 특정국과의 의존이 지나치게 심화될 경우 이는 오히려 구조적 취약성을 초래할 수 있다. 비대칭적 상호의존 자체가 힘의 속성을 가지기 때문이다. 비핵화 문제에 있어 북미가 주요 당사자가 되지만 국익의 관점에서 한국의 이익과 입장이 반영되도록 하는 것이 중요하며 중국이 한반도의 비핵화 및 평화체제 구축 과정에서 이를 지지하도록 만드는 전략과 소통이 매우 중요할 것이다.

〈양자택일 상황 회피를 통한 전략적 모호성 유지〉

강대국 간 경쟁 국면에 연루되어 있는 약소국(혹은 관련국)의 입장에서는 양자택일의 상황을 회피함으로써 전략적 모호성을 유지할 필요가 있다. 이와 관련하여 냉전시기 미소 양극체제 하에서 중소 갈등에 대한 북한의 대응방식과 탈냉전시기 인도의 사례 등은 우리에게 중요한 시사점을 제공한다.

냉전시기 중소 갈등 속 북한 사례는 편승과 균형 정책의 중간 정도에 위치한 약소국의 헤징 혹은 위험분산 전략으로 볼 수 있을 것이다. 냉전시기 북한 사례가 미중 전략경쟁 하에서 한반도에 주는 함의는 역외 균형자인 미국과 역내 강대국 중국의 갈등 심화가 초래할 한반도 권역에서의 양자택일 압력에 대한 ‘전략적 모호성’을 강조할 필요가 있다는 점이다. 동맹의 요구가 안보, 경제, 정치 등 모든 분야와 영역에서의 연대 강화로 확장, 강화된다면, 영역별로 나눠 접근하는 헤징전략은 여지가 더 좁아질 수 있다. 그러나 강대국 정치의 갈등 심화 과정에서 현실적으로 취할 수 밖에 없는 약소국이 헤징전략을 선택하는 것은 최악의 상황에 대비하여 위험을 완화하는 방안이라는 점에서 유의미하고, 헤징에 따른 동맹에 대한 비용 평가 등 ‘합리적 선택’을 뒷받침하는 준비 또한 필요로 할 것이다.

탈냉전시기 미중 경쟁체제 하에서 인도의 경우에도 강대국과 중견국의 특징을 모두 지닌 특수한 상황에서 전략적 선택유어나 미중 모두와 양자협력이 가능하다는 사실을 최대한 유지하고자 하였고, 서두르지 않는 헤징전략을 적절히 선택했다고 볼 수 있다. 한국의 경우 여러 사안별로 미중 간 갈등이 강화되고 한국에 대한 압박이 강할수록 미중 간 결정적인 전략적 선택을 내려야 한다는 강박관념에 빠지는 경우가 발생할 수 있지만, 이슈나 사안별로 다양한 선택과 정책수단이 존재하다는 점을 인식할 필요가 있다. 특히 미중이 필요로 하는 협력의 대가에 선제적으로 대응하여 헤징으로부터 오는 견제와 압박을 벗어날 필요가 있다.

〈국제규범 및 정체성 관련 다자 협력 강조〉

국제규범 및 정체성 구성 측면에서 갈등이 아닌 협력 유인을 증대하기 위한 노력이 필요하다. 이와 관련하여 냉전시기 중소 갈등 하에서 북한의 선택은 우리에게 많은 시사점을 제공한다.

중소 갈등의 한복판에서 사회주의 진영의 단결을 지속적으로 호소한 북한은 실질적으로 북중 밀월과 소련과의 관계 유지를 병행하면서도 특히 공동 이데올로기, 규범의 차원에서 자국의 목소리를 확보했다는 점에 주목할 필요가 있다. 이를 미중 전략경쟁이 심화되는 상황에서 한반도 차원의 대응에 적용해 본다면, 한반도가 강대국 간 양극화된 갈등에 대해 다자주의적 협력 틀, 대화와 협상의 협의주의의 필요성을 지속적으로 강조하는 것이 하나의 대안일 수 있다. 물론 이데올로기적, 규범적 차원의 호소가 강대국들의 현실주의적 전략경쟁 과정에서 침해되거나 간과될 가능성은 상존하지만, 그럼에도 불구하고 다양한 대화와 협의 노력, 기존의 다자주의적 제도에 대한 옹호를 지속하는 것은 약소국, 중견국의 헤징에 대한 정당화의 자산이 될 것이다. 한국과 같은 약소국 혹은 중견국은 글로벌 차원의 미중간 극단적 대립이 불러올 정치, 군사, 경제, 문화적 파장을 고려해 이러한 파국을 완화하고 회피할 수 있는 일종의 규범적 호소, 다자주의적 협력의 논리에 대한 지속적 발신(signaling)을 정책적으로 시도할 필요가 있다. 특히 냉전시기와는 차별화된 경제적 상호의존의 심화, 탈냉전기 미국이 오랜 기간 고수한 자유민주주의 국제질서에 대한 공약 및 개혁개방 이후 중국이 유지해온 다자주의적 국제질서에 대한 옹호 등은 이러한 규범적 호소, 다자주의적 협력의 여지를 계속해서 남기려는 노력에 대한 정당화를 제공한다.

〈전략적 요충 국가의 헤징전략〉

전략적 요충지에 위치한 국가의 경우 균형이나 편승보다는 헤징이 더 유효할 수 있다는 점이다. 이와 관련하여 탈냉전시기 미중 전략경쟁 하에서 미얀마의 사례는 우리에게 중요한 시사점을 제공하고 있고, 특히 탈냉전시기 중앙아시아 사례는 편승정책의 위험성 및 헤징전략의 성공 가능성을 동시에 보여주고 있다.

탈냉전시기 미얀마 사례를 보면, 전략적 요충지라는 이점이 있을 때는 균형과 편승과 달리 헤징전략에서 쟁점이슈에 대한 정책의 공조와 자발적 복종 등 선택적 파트너십을 취할 수 있다는 점을 확인할 수 있다. 이는 곧 미얀마와 같이 약소국이 전략적 요충지라는 지리환경적 이점을 갖고 있을 때는 헤징전략을 적절히 취할 수 있다는 점을 시사한다. 이러한 미얀마의 적절한 헤징전략을 동아시아협력체 구상에 적용할 수도 있다. 동아시아 다자협력의 성패는 미중의 참여여부에 따라 결정될 수 있다는 점에서, 비록 현재 동아시아 다자협력은 약화되고 있지만 강대국의 참여로 지역협력을 활용해 적절한 균형을 이루는 전략을 강구할 수 있다.

현재 한국은 국제정치적 불확실성이 증가하는 상황에서 중국과 미국의 압력을 동시에 받고 있다는 점에서, 한국이 영향력을 확대하기 위해서는 지역 다자협력체에 강대국을 포함시키고 관리하는 전략이 필요하다. 또한 다른 중견국과의 전략적 협력관계를 유지하는 외교적 방안을 강구할 필요가 있다. 한국과 유사한 전략적 고민이 있는 아세안, 호주, 인도 등 중소강국과 협력하고 연대를 형성하여 동아시아 다자협력 활성화 방안을 모색할 수 있다.

반면, 탈냉전시기 중앙아시아 사례는 ‘편승’정책의 위험성 및 헤징전략의 성공 가능성을 동시에 보여주고 있다. 먼저, 중앙아시아 사례를 보면 중국에 인접한 약소국들이 중국의 세력 확장에 편승하는 과정에서 경제적 종속과 대외채무 증가 및 무역불균형 등과 같은 도전요인에 직면하게 되었고, 이에 따라 중앙아시아에서 반중 정서도 확대되었다. 따라서 이미 중국의 대규모 차관과 투자에 의존하는 일대일로 프로그램의 부작용이 타지역에서 확인되고 있는 상황에서, 중앙아시아의 일대일로 편승 전략이 어느 정도 성과를 거둘 수 있을지 계속적으로 주목할 필요가 있다.

또한 중앙아시아의 대외정책은 아시아 지역에서의 헤징전략 가능성을 진단할 수 있는 사례이고, 2014년 러시아의 크림반도 병합에 대한 중앙아시아의 대응이 대표적이다. 당시 서방 국가들은 러시아를 국제질서를 교란시키는 수정주의 국가로 비난하면서 대러 경제제재를 시행했으나, 중앙아시아 각국 정부는 미국과 서방의 러시아 비판에 동조하지 않으면서 가급적 우크라이나 사태와 관련한 언급을 회피하고, 러시아 및 우크라이나 모두와 우호적인 관계를 지속해 나가는 전략을 취했다. 이러한 전략은 향후에도 재현될 가능성이 높다. 안보적으로는 러시아와의 협력에 의존하면서, 경제적으로는 중국과 러시아 사이에서 헤징전략을 구사할 가능성이 크다. 또한 러시아 주도의 유라시아경제연합(EAEU)과 중국의 일대일로 프로그램 양측으로부터 경제적 이익을 확보하려 할 것으로 예상할 수 있다.

〈‘경제-안보 교환’ 모델의 불합리성〉

역대 강대국-약소국관계를 통해서 얻을 수 있는 시사점 중 하나는 소위 ‘경제-안보 교환’ 모델이 더 이상 합리적이지 않을 가능성을 보여주고 있다는 점이다. 이와 관련하여 냉전시기 중국-베트남 사례와 탈냉전시기 유럽연합 사례가 우리에게 시사하는 바가 크다.

먼저, 냉전시기 중국과 베트남관계는 지정학적 유대와 경제적 수단을 통한 대상국의 관리가 안보 분야의 협력으로 반드시 이어지지 않는다는 점을 보여준다. 베트남 전쟁은 중국은 미국의 아시아 영향력 차단을 위해, 미국은 소련과 중국의 베트남 영향력 확대 차단과 아시아 공산화에 대한 두려움으로 촉발된 측면이 있었다. 당시 북베트남의 적극적이고 공세적인 헤징전략을 한국에 직접적으로 적용하는 것은 어렵지만, 베트남이 형제적 우호관계에 있던 중국과의 갈등을 촉발시키면서까지 하노이의 독립과 영향력 확대를 추구한 점은 참고할 필요가 있을 것이다.

이를 통해서 볼 때, 현재와 같은 북중 간 경제적인 밀착과 유대가 북한의 외교정책 노선에서 친중노선을 담보하지는 않을 것이며, 향후 남북한 간 경제공동체 형성 및 경제적 상호의존의 심화 역시 북한의 친(親) 시장경제 정책 입안이나 대남 개방정책 결정에 핵심적 요인이 되지 않을 수 있다. 따라서 중국에 대한 균형과 편승 전략은 한국의 선택지가 되기 어려울뿐더러 바람직하지 않을 수 있다. 일본처럼 미국과의 일방적인 동맹 강화 역시 향후 연루의 가능성을 고려해야 한다. 특정 국가에 대한 과도한 의존이 구조적 취약성을 초래할 수 있다는 점을 고려할 때, 한국은 강대국과 협력 뿐 아니라 역내 중견국과 연대하며 협력을 다변화할 필요가 있을 것이다.

탈냉전시기 유럽연합 사례는 소위 “안보는 미국에 의존하고, 경제는 중국에 의존하는” 구조의 불합리성을 잘 보여주고 있다. 미국과 중국의 양자택일 압력 속에서 유럽연합이 선택할 수 있는 대응 수단은 매우 한정되어 있다는 점에서, 유럽연합은 어느 한 쪽을 전폭적으로 지지하기 보다는 사안별로 입장을 달리하는 접근을 취하고 있다. 특히 유럽연합이 미중을 상대하기 위한 다자주의 전략으로 일본, 캐나다, 한국 등의 우방국 지지를 모색할 필요성을 제기하고 있는 바, 중견국 수준에서 강대국 리스크에 대응하는 방안을 공동으로 마련하는 기회를 적극적으로 타진할 필요가 있다.

〈다자외교 외교를 통한 ‘이익균형’ 실현〉

미중 전략경쟁 심화 과정에서 한국형 다자주의 외교를 통해 소위 ‘이익균형’을 실현할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있고, 이와 관련하여 탈냉전기 유럽연합의 사례를 참고할 필요가 있다. 현재 유럽연합은 군사안보에서는 미국의 입장을 선호하지만, 경제교류에서는 중국과 협력을 중시하는 ‘이익균형’을 추구하고 있다. 하지만 다른 중견국들이 미중의 전략적 갈등에 대응하여 이와 유사한 방식의 전략을 취할 수 있을지 비판적이다.

미중 전략경쟁 구도는 기존의 경제통상 및 군사·안보 분야를 넘어 최근에는 ‘가치’와 ‘체제’의 영역까지 확대되면서 갈등과 대립이 격화되고 있다. 하지만 미중 두 강대국 간 전략경쟁의 결과가 나오기까지는 장기적인 시간이 필요하다. 이 과정에서 영국, 프랑스, 독일 등 유럽연합의 주요국들이 중국과의 경제적 이익을 중시하면서도 국제사회의 가치와 규범의 문제에서는 중국에 대한 불신이 높아지고 있다는 점을 주의 깊게 관찰할 필요성이 있다. 유럽연합의 주요국가들이 중국의 ‘홍콩국가안전법’ 통과를 가치와 주권의 문제로 인식하기보다는 국제사회의 가치와 규범에 대한 중국의 위협과 도전으로 인식하며 불신이 높아지고 있는 점을 유의할 필요가 있다.

따라서 중견국 한국의 입장에서 미중 사이에서 고유의 ‘이익균형’을 실현하기 위해서는 가치와 이익을 공유하는 국가들과의 연대와 협력을 통한 적극적인 다자외교가 필요하다. 특히 향후 미중 전략경쟁의 장기화·구조화 추세 속에서 한국은 이원화된 다자외교의 채널을 형성할 필요가 있다. 먼저, 역내 지정학적 주요 현안과 관련해서는 인도 및 싱가포르와 베트남을 중심으로 한 아세안 국가들, 그리고 호주와 뉴질랜드와의 다자외교 강화를 추구할 필요가 있다. 다음으로, 경제 및 군사·안보 분야의 규범과 질서, 그리고 인권과 민주주의 가치를 중심으로 유럽연합 주요국가들과 인도, 브라질 등의 신흥 경제 강국들과의 다자외교 채널 확립에 노력을 기울여야 할 것이다.

또한 중국과 갈등이 불가피한 ‘선택’의 현안에 대해서도 다자외교로 대응할 필요가 있다. 즉, ‘선택’에 따른 갈등이 불가피한 현안에 대해서는 다자주의적 접근을 통해 2016년 사드 때와 같이 하나의 표적이 되는 상황을 피하려 노력해야 할 것이다. 이를 위해 한국은 미국과 중국 사이의 다자주의 현안에서 유사한 원칙을 공유하고 있는 국가들과 연대하면서 다자주의적 대응을 함께하는 방안도 고려할 필요가 있다.

이상에서 진행한 1차연도(2020년) 연구결과를 참고하여, 2차연도(2021년)에는 미중 경쟁과 한국의 대응에 대한 사례연구를 진행한다. 즉, 미중 두 강대국의 한반도 문제와 관련된 경쟁과 갈등 및 이에 따른 한반도에 대한 리스크, 그리고 한반도 문제의 핵심 당사자인 한국과 북한의 대응방식에 대한 사례분석을 통해 향후 우리의 대외전략과 대북통일 정책에 참고할 수 있는 시사점을 도출할 예정이다.

주제어: 강대국, 전략경쟁, 미중관계, 강대국 리스크, 복합리스크, 약소국의 선택, 편승과 균형, 헤징, 전략적 모호성, 한반도, 행위자 간 연대와 협력, 전략적 자율성, 외교 다변화, 다자외교, 이익균형

What are the Small Power's Options facing Great Power Rivalries? Historical Case Studies

Shin, Jong-Ho et al.

This research project spans over three years (2020–2022) under the theme of “Risks of US–China Strategic Conflict on the Korean Peninsula and South Korea’s Combined Response Strategy”, aims to identify the risks caused by US–China ‘Strategic Competition’, and establish South Korea’s response strategy. The year 2020 is the first year into a three-year research project. And this study analyzes nine historical cases on great powers–small powers and draws implications from them.

Chapter 2 makes a theoretical review on great powers politics and small powers’ (or States concerned) options. In other words, this chapter lays out changes in the international order for each period(multipolar system in the early 20th century, the US–Soviet bipolar system in the Cold War, the US unipolar system during the post–Cold War period, and the US–China competition structure), characteristics of great powers politics within that order, and small powers’ responsive strategy.

Chapter 3 and 4 selects nine historical cases of great powers politics and small powers' (or States concerned) options and analyzes great powers–small power relations for each period (early 20th century, Cold War period, and post–Cold War period). For example, it addresses European powers' diplomacy (UK, France, Germany, and the Soviet Union) and responses by small powers (Poland, Czechoslovakia, Finland) under the multipolar system of the early 20th century. Three cases (US–Soviet conflict and Cuba, US–China conflict and Vietnam, China–Soviet conflict and North Korea) are selected under the US–Soviet bipolar system in the Cold War period. An analysis is made on the characteristics of great powers conflicts identified in those cases and on the types of associated risks and subsequent response by small powers. Moreover, five cases (US–China conflict and Vietnam, US–China conflict and Myanmar, US–China conflict and India, US–China competition and Central Asia, and US–China conflict and EU) are selected under the US unipolar system during the post–Cold War period and US–China strategic competition. An analysis is carried out on characteristics of great powers competition and conflicts, risk types, and the subsequent responses by States concerned identified in those cases.

Chapter 5 makes an international politics–based theoretical review of existing great powers politics and small powers' options and provides implications and significance that nine

historical cases have on the ROK. In particular, historical cases of great powers competition and conflicts and the subsequent small powers' responses offer a plethora of significance and implications for the ROK who are struggling for survival in the midst of the US–China 'strategic competition'. The details are summed up as follows.

First, great powers politics and small powers' options are still dominantly explained by the 'realist' paradigm and 'Prospect Theory'. The ROK should come up with a survival strategy considering what the deepening US–China strategic competition and the so-called 'return of geopolitics' would mean. In addition, it should be considered that avoidance of loss and the tendency of taking risks, emphasized by the 'Prospect Theory', may increase instability within great powers competition and hinder cross-national cooperation. During the phase of US–China 'strategic competition' in the future, the US is likely to take risk-averse action out of concern for the possibility of losing existing hegemony. On the other hand, China would have a relatively risk-averse foreign policy in a situation where it plays to its interests. However, China is highly likely to take risks in a situation that poses a threat to its already secured interest or influence.

Second, small powers should closely watch the intention of great powers and a structural change of international order in establishing a comprehensive external strategy given that great powers competition and the subsequent risk types and small powers' responses have 'comprehensively' changed in conjunction with structural changes in the international order in each period as follows: Europe's great powers multipolar system in the early 20th century, the US-Soviet bipolar system in the Cold War period, the US unipolar system in the post-Cold War period, and US-China competition.

Great powers politics under the Europe's multipolar system of the 20th century caused risks in the form of two world wars. Under that system, small powers, such as Poland, Czechoslovakia, and Finland utilized a strategy of balance, distancing, bandwagon (jackal bandwagon), and appeasement. Under the US-Soviet bipolar system in the Cold War period, great powers competition caused the risks of 'limited warfare' or 'proxy war', not a full-scale world war. In addition to utilizing the US-Soviet Union competition structure, small powers used various measures (bandwagon, balance, and distancing) in securing their interests. The risks caused by great powers competition in the case of US-China competition during post-Cold War period have become more complex and diverse and expanded into traditional and non-traditional security areas alike. Relatively small powers increasingly find

themselves having to comprehensively respond to the current situation with more complex and diverse options, such as soft balancing, internal balance, external balance, security alliance, bandwagon, hedging, distancing, and balance of interest.

Third, efforts are needed to strengthen Korea's strategic autonomy in the process of deepening US–China strategic competition. A case of Cuba during the Cold War and five Central Asia and European cases in the post–Cold War thus provide significant implications. Under the US–Soviet bipolar system, Cuba managed to maximize relative autonomy toward two great powers, the US and the Soviet Union, by maintaining the two axes of external balance and internal balance. This indicates that Korea should strive to come up with a strategy that would minimize the exchange between security and autonomy and instead allow for obtaining both security and autonomy in the process of intensifying US–China strategic competition into the future. Moreover, cases of how five Central Asian countries responded in the face of great powers' 'grand game' over Central Asia among the US, China, and Russia in the post–Cold War period challenge conventional thinking that small powers are unilaterally swayed by great powers' game and show that small powers can come up with a strong enough response strategy in the midst of great powers', 'grand game'. By contrast, European cases in the

post-Cold War period clearly demonstrate a limitation of ‘strategic autonomy’ that individual countries could possibly face. In particular, EU cases help us predict the kind of risks that could occur when mid-powers in the EU form a close relation with authoritarian China.

Fourth, there should be a diplomatic diversification strategy by maintaining and strengthening cooperative relations with neighboring countries and through solidarity and cooperation among actors (middle powers). In that regard, the ROK could draw implications from Cuba’s pursuit of ‘the Third Zone’ and persuasion capability during the Cold War and India’s cases during the post-Cold War. In terms of policy, there exists a need for the ROK to avert tilting toward one side amidst intensifying US-China strategic competition and to find another voice and legitimize it. Furthermore, a country can strengthen its standing in its relations with two great powers, the U.S. and China, by enhancing friendly relations with neighboring countries, such as India during the Cold War. When India was engaged in hostile relations with Pakistan, it found itself confronted with rising vulnerability and a difficulty in securing an autonomy over great powers. However, when India sought to make a compromise with Pakistan and to strengthen relations with neighboring countries, its standing had been reinforced. In particular, India’s Prime Minister Modi has promoted multilateral diplomacy to resolve issues even with

China and Pakistan by exercising the leadership over numerous neighboring countries, including Pakistan (Afghanistan, Bhutan, Nepal, Myanmar, Bangladesh, Maldives, and Sri Lanka).

To that end, the ROK, too, should establish a strategy of strengthening its standing by improving relations with Japan and North Korea in the midst of US–China conflicts. Moreover, South Korea should strengthen its leadership as a middle power by exercising multilateral institutions in various issue areas and building them. It is necessary to put a check on the US and China so that they would not be allowed to use ROK’s worsening relations with neighbors in implementing a policy that could decrease South Korea’s standing. South Korea’s standing should be strengthened via a solidarity strategy with various actors and issues. In other words, middle–power South Korea should identify the battle lines of a variety of issues, promote a diversity of choices, and seek various response options in cooperation with other countries who share a similar standing in relation to each issue.

The impact of great powers politics on the Korean Peninsula is expected to be strengthened as US–China strategic competition over trade and technology has become more pronounced owing to the COVID–19 global pandemic in 2020. However, it also indicates that non–great powers’ strategic

judgment and implementation has become more important. If a gap in national power between the US and China continues to dwindle, great powers' force to pull Asian countries will increase. As there has been an increasingly growing voice on the need for solidarity among countries who are concerned about US-China conflicts and pressure in the 21st century, it is time to flesh out the kind of roles the ROK should take as an epicenter and axis of various solidarity and cooperation efforts.

Fourth, efforts are required to enhance strategic values with the use of geopolitical advantage for small powers (or States concerned). In fact, the case of Vietnam in the Cold War and post-Cold War offers very crucial implications in terms of how geopolitical interests hold significance. Cases of US-China relations and Vietnam during the Cold War are a sobering reminder of how important geopolitical interests are in international politics. The impact of national interests-based strategic thinking was proven when China-Vietnam's relations rapidly transitioned from alliance to hostile relations in the mid- and late-1970s. Furthermore, Vietnam's case provides important implications for South Korea's external strategy amidst US-China strategic competition given that Vietnam in the post-Cold War period was a strategic hub where sea power and land power meets. It would be difficult to adopt the equal distance diplomacy sought by

Vietnam during the post-Cold War period. However, Vietnam's case still offers important lessons in terms of managing great powers' risks as follows: although it was in fierce confrontation with China over territorial sovereignty of the Paracel and Spratly Islands, its communist party still had maintained a close dialogue and cooperation with the Chinese communist party; and Vietnam also sought to explore various strategies for enforcing a check on China.

In the midst of US-China's intensifying conflicts, South Korea needs cooperation from both the US and China on issues including denuclearization on the Korean Peninsula, implementation of economic sanctions against North Korea, and resumption of the inter-Korean economic exchange. As South Korea, in that process, is expected to face very complicated risks, it is necessary to induce cooperation from the US and China via conversation and communication. The process of a worsening US-China strategic competition might demand the ROK to take one side. However, if a dependence on a specific country in a particular area deepens too much, it will open up strategic vulnerabilities since asymmetrical mutual dependence itself is governed by the nature of power. Therefore, it is important to assert ROK's interests and standing in denuclearization issues even though the US and North Korea are major actors. What is equally important is a strategy and communication that would induce China to

show support in the process of denuclearization and the establishment of a Peace Regime on the Korean Peninsula.

Sixth, small powers (or States concerned) need to maintain a strategic ambiguity by avoiding a situation of all or nothing. In fact, the ROK can draw important implications from India's case during the post-Cold War and North Korea's responses to China-Soviet Union conflicts under the US-Soviet Union bipolar system in the Cold War. North Korea's cases amidst China-Soviet conflict during the Cold War can be seen as a hedging or risk-diffusing strategy for a small power, which sits in the middle ground between bandwagon and balance policy. The implications of North Korea's case during the Cold War on the Korean Peninsula amidst the current US-China strategic competition are as follows: there exists a need to stress a 'strategic ambiguity' for the possible pressure of all or nothing in areas surrounding the Korean Peninsula, in which offshore balancer US and regional great powers China's conflicts would intensify. If the alliance's demands expand into a strengthened solidarity in security, economic, and political sectors, it would leave less room for a hedging strategy given the approach of dividing sectors. However, a hedging strategy, as a viable option for small powers to take in the process of deepening conflicts in great power politics, is useful in that it would brace for the worst-case scenario and alleviate the risks. It is also

necessary to back up a 'rational choice' such as evaluation on the costs of alliance caused by hedging.

India, in the midst of US–China competition during the post–Cold War, exhibited characteristics of both great power and middle power and tried to maintain an advantageous situation of feasible strategic delay and bilateral cooperation both with the US and China. It also adequately chose a cautious hedging strategy. The ROK might find itself obsessed with a type of thinking that it needs to make a determinant strategic choice between the US and China as the US–China conflict increases for each issue area and pressure on the ROK intensifies. However, it is important for the ROK to recognize that various choices and policy tools are available for each issue area. In particular, the ROK should make a preemptive action before the US and China demand something from South Korea in return for cooperation so that South Korea could not be subject to a check and pressure produced from a hedging.

Seventh, efforts are required to enhance the incentives not for conflict but for cooperation in terms of international norms and identity. North Korea's choices during the China–Soviet conflicts in the Cold War present us with many implications. North Korea continuously made an appeal for solidarity of the socialist bloc in the middle of China–Soviet

conflicts. It should be noted that while North Korea maintained a cozy relationship with China and the Soviet Union, it managed to have its own voice in terms of common ideology and norms. If that case is applied in the current context of the Korean Peninsula amidst intensifying US-China strategic competition, one alternative could be deduced: the Korean Peninsula may consistently emphasize the need for a multilateral cooperation framework for polarized conflicts among great powers and dialogue and compromise-based consociationalism. The possibility cannot be ruled out that ideological and normative appeal might be violated or overlooked in the process of realist strategic competition among great powers. Still, various dialogues and consultation efforts and a continuous advocacy for existing multilateral institutions would serve as assets for legitimizing a hedging of small powers and middle powers. Small or middle powers like South Korea should make policy efforts to continuously send a signal of normative appeal and multilateral cooperation logic because such a signaling could help ease and avoid the possible political, military, economic, and cultural ramifications that might be created by US-China radical confrontation at the global level. In particular, efforts for leaving a room for normative appeal and multilateral cooperation are demonstrated and legitimized by a series of phenomenon as follows: increasing economic mutual

dependency different from the Cold War, a pledge for liberal democratic international order long upheld by the US in the post-Cold War and advocacy for the multilateral international order maintained by China.

Eighth, a hedging might be more useful than a balance or bandwagon for a country located in a strategic point. Myanmar's case under the US-China strategic competition during the post-Cold War offers important implications. In particular, Central Asia's case during the post-Cold War demonstrates both a risk of bandwagon policy and the possibility of the hedging strategy to succeed.

Myanmar's case in the post-Cold War affirms that when an advantage exists in the form of a strategic point, a selective partnership could be taken for a hedging strategy unlike balance and bandwagon, such as policy coordination on main issues and voluntary submission. It indicates that small powers like Myanmar can take a hedging strategy when it has a geopolitical advantage as a strategic point. Myanmar's adept use of a hedging strategy could be applied to the East Asia cooperative initiative. Given that the success or failure of the multilateral cooperation of East Asia could be determined by whether US-China participates, one can devise a strategy to use regional cooperation to strike an adequate balance with the participation of great powers although the current

multilateral cooperation weakens in East Asia.

Given that currently the ROK is under a dual pressure from China and the US amidst increasing uncertainty in international politics, expanding South Korea's influence necessitates a strategy of including great powers in a regional multilateral cooperative body and managing them. Moreover, a diplomatic measure should be crafted to maintain a strategic cooperative relation with other middle powers. How to facilitate multilateral cooperation in East Asia could be sought by creating solidarity and cooperating with small and middle powers, who share a similar line of strategic concerns as Korea, such as ASEAN, Australia, and India.

On the other hand, the Central Asian case in the post-Cold War shows both the possibility of risk for a 'bandwagon' policy and the success of a hedging strategy. First, the Central Asian case suggests that small powers close to China had come to face challenging factors, such as economic dependency and increased external debt and trade imbalance, during the bandaging process jumping onto the back of China's power expansion and that anti-China sentiment had risen in Central Asia. It warrants our close follow-up as to what extent Central Asia's bandwagon strategy to China's One Belt and One Road could meet its desired goal when other regions report cases of the side effects of China's One Belt

and One Road program, which is about dependence on China's large scale of loans and investments.

In addition, Central Asia's external policy can help make a diagnosis on the possibility of a hedging strategy in Asia, the prime example of which is Central Asia's response to Russia's annexation of Crimea in 2014. At that time, western countries castigated Russia as a revisionist state that attempted to distort the international order and enforced economic sanctions against Russia. However, the governments in East Asia refused to side with those western countries' criticism of Russia, avoided mentioning remarks on Ukraine as much as possible, and strategically maintained a friendly relationship with both Russia and Ukraine. Such a strategy is highly likely to be displayed in the future. Central Asian countries are likely to deploy a hedging strategy for the economy between China and Russia while depending on cooperation from Russia for their security. Moreover, they are expected to attempt to secure economic interests both from the Russia-led Eurasian Economic Union and China's One Belt and One Road.

Ninth, one implication drawn from the history of great power-small power relations is a possibility of the failure of the 'economy-security exchange' model. In that regard, the China-Vietnam case in the Cold War and the EU case in the post-Cold War holds significance for the ROK.

In fact, China–Vietnam relations during the Cold War indicate that geo–economic associations and maintenance of a certain country with the use of economic tools would not necessarily lead to security cooperation. In fact, the Vietnam War was, to some extent, triggered by China’s desire to block US influence in Asia, the US’s desire to block the expansion of influence of the Soviet Union and China on Vietnam, and a fear of Asia’s communization. It would be difficult to apply North Vietnam’s aggressive and active hedging strategy directly to the Korean context, but it still deserves attention that Vietnam sought to achieve Hanoi’s independence and expand its influence at the risk of triggering conflicts with China, who were at that time in a brotherly, friendly relationship with Vietnam.

Therefore, it can be said that economic closeness and association between North Korea and China will not guarantee North Korea’s China–friendly foreign policy line and that the establishment of an inter–Korean economic community and deepening mutual economic dependency might not be the core factor that determines North Korea’s pro–market policy enactment or opening policy toward South Korea. In that regard, a balance and bandwagon strategy toward China is neither the ROK’s option nor desirable. Japan’s strengthening of the unilateral alliance with the US should not miss out on a possibility of future association.

Given that an excessive dependence on one country could spark a structural vulnerability, South Korea needs to diversify its cooperation not just with great powers but also in solidarity with regional middle powers.

EU's case in the post-Cold War well illustrates an irrationality of the structure of "dependence on the US for security and dependence on China for the economy". Currently, the EU favors the stance of the US in military and security sectors and seeks to strike a 'balance of interest' that prioritizes cooperation with China in the area of economic exchange. However, the author is critical of whether other middle powers could adopt such a strategy in response to US-China's strategic conflicts. Given that the EU only has very limited options under the pressure of a binary choice between the US and China, it has taken a case-by-case approach as opposed to fully taking sides with either one of them. In particular, the EU seeks the support of allies, such as Japan, Canada, and South Korea, as a multilateral strategy for facing US-China. Therefore, it is necessary for middle powers in solidarity to actively come up with a way of how to respond to great power risks.

Lastly, one should identify a way to meet the so-called 'balance of interests' via Korean-style multilateral diplomacy in the process of worsening US-China strategic competition.

One can draw a lesson from the EU's efforts to realize the 'balance of interests' during the post-Cold War.

Conflicts and confrontations have intensified as the US-China strategic competition structure has moved beyond the existing economy, commerce, military, and security, and expanded into areas of 'value' and 'system'. However, it takes a long time for the outcome of US-China's strategic competition to be revealed. The ROK needs to pay heed to the fact that major EU members, such as the UK, France, and Germany, have harbored a growing mistrust in terms of values of norms of the international community while they value economic interests with China. It should be noted that growing mistrust lies in that EU major member states' view of China's passage of the 'Hong Kong Security Law' as China's threat and challenge to international values and norms as opposed to viewing it as a matter of values and sovereignty.

Therefore, to reach the unique 'balance of interest' between the US and China, middle power South Korea needs to move beyond a minilateralism or multilateral formality and actively engage in multilateral diplomacy with countries that will allow for the common establishment of generic institutions and principles of shared values and interests. In particular, South Korea needs to create a dual channel of multilateral diplomacy amidst the trends of prolonged and structuralized

US–China strategic competition. First, a multilateral diplomacy should be strengthened on major regional geopolitical issues with India, ASEAN countries, including Singapore and Vietnam, Australia, and New Zealand.

Next, efforts to establish a multilateral diplomatic channel are needed with major EU member states, India, Brazil, and other emerging economic powers on the basis of norms and order in economy, military, and security sectors and values of human rights and democracy.

In addition, it is necessary to utilize a multilateral diplomacy in approaching ‘options’ that will inevitably lead to conflict with China. In sum, a multilateral approach should be deployed for issues that inevitably necessitate the conflicts as a result of selecting that ‘option’ so that the ROK should not become a target for attacks as it did in 2016. To that end, the ROK needs to seek solidarity with like-minded countries who share similar principles in response US–China multilateral issues and to figure out a way of solidarity and how to multilaterally respond.

Building on the first-year research outcome (2020) as described above, the second-year research (2021) will conduct a study on US–China strategic competition and cases on the Korean Peninsula. It will first identify US–China competition and conflict over the Korean Peninsula and the type of risks

involved, analyze cases of the responses from South and North Korea, main parties to Korean Peninsula issues, and draw implications from them for our external strategy, unification and North Korea policy.

Keywords: great powers, strategic competition, US–China relations, risks of great power, combined risks, options for small power, bandwagon and balancing, hedging, strategic ambiguity, Korean Peninsula, solidarity and cooperation between actors, strategic autonomy, diplomatic diversification, multilateral diplomacy, balance of interest

I. 서론



1. 연구배경과 목적

미중관계는 탈냉전 이후 국제질서 구조의 변화에 가장 큰 영향을 미치는 양자관계이다. 1979년 수교 이후 사안별 협력과 대립을 반복해 온 미중관계는 2008년 글로벌 금융위기 이후에는 경쟁과 갈등 기조가 더 강하게 나타났고, 특히 2017년 1월 트럼프 행정부 출범 이후 경쟁과 갈등의 폭과 깊이가 더 심화되었다. 2017년 11월 미 백악관은 『국가안보전략(National Security Strategy)』을 발간하여 중국을 ‘전략적 경쟁자(strategic competitor)’로 규정하고 대중국 견제와 압박을 전개하기 시작했다.¹⁾ 2018년 미중 무역통상분쟁이 본격화되었고, 2019년에는 양국 간 경쟁과 갈등이 외교안보와 경제·통상분야를 넘어 5G 등 미래 과학기술을 둘러싼 기술패권 경쟁 등 다양한 분야로 확대되었다. 2019년 6월 미국 국방부는 『인도·태평양전략검토(Indo-Pacific Strategy Review)』²⁾를 발간하여 중국을 지역의 주요 위협으로 규정하였다.

특히 2020년에는 코로나바이러스19(COVID-19)의 발원지를 둘러싼 미중 간 책임론 공방을 거치면서 양국 갈등은 체제·이념논쟁으로까지 확대되었다. 2020년 5월 미국 백악관은 『중국에 대한 미국의 전략적 접근(United States Strategic Approach to the People’s Republic of China)』³⁾을 발간하여 중국의 공산당 일당독

1) The 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 September 25, 2020).

2) The Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” June 1, 2019, <<https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>> (Accessed October 1, 2020).

3) The White House, “United States Strategic Approach to the People’s Republic of China,” May 20, 2020, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.20.20.pdf>> (Accessed October 3, 2020).

재체제에 대한 비판과 함께 미국의 국방·경제·외교 등 다방면의 대응방안 설정을 강조하고 있다.

2020년 11월 미국 대통령 선거 결과 민주당 바이든 후보가 당선되었지만 대중국 정책은 당분간 강경 기조를 유지할 가능성이 높다. 트럼프 행정부 시기 미국의 대중국 견제와 압박에 대한 민주·공화 양당의 인식이 일치했다는 점에서 바이든 행정부 역시 이러한 정책 기조를 일정 부분 유지할 가능성이 높다. 실제로 미 대선 과정에서 바이든 후보는 세 가지 어젠다-국내 민주주의 혁신, 미국 중산층을 위한 외교정책 추진, 국제사회 리더의 자리로 복귀-를 강조한 바 있고,⁴⁾ 이를 실현하기 위해서는 일정 기간 동안 중국과의 사안별 경쟁과 갈등이 불가피해 보인다. 따라서 향후 미중관계는 단순한 양자간 현안에 대한 전략경쟁의 수준에서 더 나아가 지역과 글로벌 차원의 헤게모니 경쟁 양상으로 장기화·구조화될 가능성도 있다.

이처럼 미중 두 강대국관계의 경쟁과 갈등은 양자관계의 불안정성을 초래할 뿐만 아니라 지역적·글로벌 차원의 복합적 위기로 표출될 가능성이 높다. 최근 몇 년간 미국 주도의 자유주의 국제질서가 이미 쇠퇴의 길을 걷고 있다는 평가와 함께,⁵⁾ 2020년에 발생한 코로나바이러스19는 이미 병들어 가고 있는 자유주의 국제질서에 더 큰 타격을 주었다.⁶⁾ 향후 포스트 코로나바이러스19 시대는 미국

4) Joseph R. Biden, Jr., "Why America Must Lead Again? Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump," *Foreign Affairs*, March/April, 2020, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>> (Accessed October 3, 2020).

5) John J. Mearsheimer, "Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order," *International Security*, vol. 43, no. 4 (2019), pp. 7-50.

6) Carla Norrlof, "Covid-19 and the liberal international order: Exposing instabilities and weaknesses in an open international system," Finnish Institute of International Affairs, April 17, 2020, <https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2020/04/comment11_covid19-and-the-liberal-international-order.pdf> (Accessed September 6, 2020).

주도의 ‘자유주의 세계질서’와 중국 주도의 ‘권위주의 지역질서’ 간 대립과 갈등이 본격화될 가능성도 배제하기 어렵다.

미중 두 강대국관계가 중요한 이유는 강대국 간 전략경쟁의 심화와 그에 따른 갈등 국면이 동북아와 한반도, 특히 한반도 비핵화와 평화체제에 미치는 영향이 지대하기 때문이다. 즉, 향후 미중 전략경쟁이 심화되는 과정에서 양국의 한반도 문제에 대한 관심은 상대적으로 낮아질 것이고, 오히려 자국의 이익과 영향력 유지·확대를 위해 역내 국가들을 자국의 세력권으로 끌어들이기 위한 노력을 시도할 것이다. 실제로 최근 미국은 대중국 압박과 견제를 위한 인도·태평양전략(Indo-Pacific Strategy)에 대한 한국의 적극적인 동참을 요청할 가능성이 있다. 중국 역시 ‘경제협력’을 매개로 자국의 일대일로 구상에 한국을 포함한 주변국들이 좀 더 적극적으로 참여하기를 요청하고, 더 나아가 미중 갈등이 심해질 경우에는 홍콩과 대만문제에 대한 우리의 분명한 입장을 요구할 가능성도 있다.

이처럼 미중 두 강대국의 경쟁과 갈등이 심화될수록 한반도에 대한 지정학·지정학적 리스크(risk)가 발생할 가능성이 커지고, 한반도의 평화와 번영에도 부정적인 영향을 끼칠 수 있다. 이는 곧 2016년 이후 주한미군 사드(Terminal High Altitude Area Defense: THAAD)배치 문제를 둘러싼 미중 갈등이 중국의 한국에 대한 경제보복으로 표출된 경험을 통해서 잘 드러난 바 있다. 특히 최근 미중 간 핵심이익(core interests)을 둘러싼 전략경쟁이 좀 더 장기화·구조화되는 과정에서 역내 동맹 세력들 간 ‘대리 경쟁’ 행태로 표출될 가능성도 배제할 수 없다. 이러한 미중 전략경쟁으로 파생되는 갈등 및 리스크의 증가로 인해 한국은 다양한 영역에서 소위 ‘선택의 딜레마’에 빠질 수 있고, 한반도 비핵·평화프로세스에도 직·간접적 영향을 미칠 가능성이 있다.

본 연구는 기존의 강대국 간 경쟁과 갈등 사례에서 관련국(혹은 약소국)이 어떤 선택(options)을 했고, 우리는 어떤 시사점을 얻을

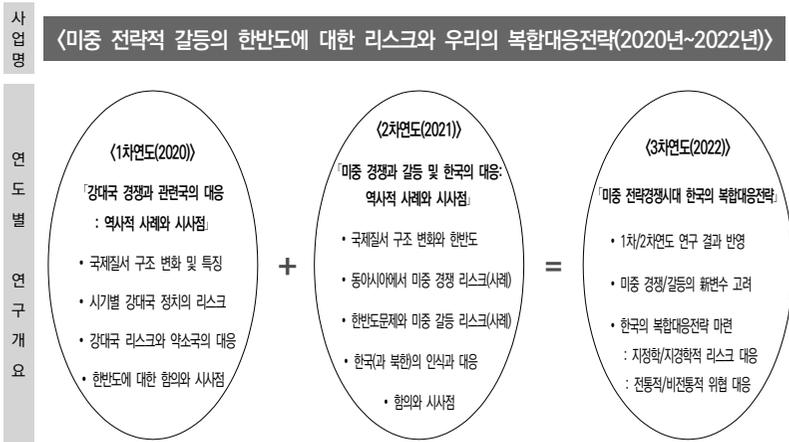
수 있는가에 대한 관심에서 출발한다. 즉, 외교안보 및 경제통상 등 다양한 분야의 현안을 둘러싸고 경쟁하고 갈등하는 강대국 혹은 적대적 행위자들(antagonistic actors) 사이에서 상대적 약소국 혹은 제3자(third party)가 어떤 선택을 통해 대응해 왔는지를 고찰하려는 시도이다. 이를 통해 향후 미중 전략적 경쟁과 갈등이 심화될 가능성이 높은 상황에서 한국은 어떤 전략적 선택을 할 수 있는지에 대한 함의와 시사점을 도출한다. 아울러 경쟁하는 강대국의 입장에서 지역 약소국의 전략적 가치를 어떻게 인식 및 평가하고, 나아가 자국의 전략에 어떻게 활용하고자 하는지에 대한 교훈을 얻고자 한다. 또한 강대국이 주변국에 대한 전략을 지속하거나 전환 혹은 폐기하는 경우에 그 주요 요인은 무엇인지에 대한 연구가 필요하다. 즉, 강대국 간 전략적 경쟁의 과정을 통해 주변 약소국의 전략적 선택 관점 뿐 아니라 강대국 스스로의 주변국에 대한 전략적 인식과 선택 과정도 동시 구명할 필요성이 있는 것이다.

한국의 입장에서는 그동안 ‘안보는 미국, 경제는 중국’이라는 이분법적이고 단선적인 대응방식을 초월하여, 우리의 ‘국가이익’에 기반한 복합적 대응전략을 수립할 필요성이 있다. 특히 미중 두 강대국 간 갈등이 심화될 경우, 한국의 입장에서는 한반도 비핵·평화프로세스 실현과정에서 ‘선택의 딜레마’에 빠질 위험이 있다는 점에서, 기존 사례에 대한 분석을 통해 우리가 활용할 수 있는 시사점을 도출하는 것이 매우 중요하다. 또한 그동안 한국이 강대국의 틈바구니에서 딜레마 상황에 처한 사례에 대한 분석을 통해, 향후 미중 간 전략적 경쟁과 갈등에 따른 지정학·지경학적 리스크에 대비할 수 있는 복합대응전략을 마련해야 한다.

본 연구사업은 <미중 전략적 갈등의 한반도에 대한 리스크와 우리의 복합대응전략>이라는 주제로 총 3개년(2020-2022년)에 걸쳐 진행되며, 미중 두 강대국 간 경쟁과 갈등이 초래하는 ‘복합 리스크

(compounded risks)’를 파악하고, 이에 대한 우리의 복합대응전략을 수립하는 것이 목적이다. 이를 위해, 올해 1차연도(2020년)는 기존의 강대국 경쟁에 따른 리스크 유형과 이에 대한 관련국(약소국 혹은 제3자)의 대응방식과 관련된 해외사례연구를 진행한다. 즉, 20세기 초부터 냉전 및 탈냉전시기를 거치는 동안 존재했던 다양한 형태의 강대국 간 경쟁과 갈등이 초래한 리스크 유형 및 이에 대한 관련국의 대응방식에 대한 사례분석을 진행하고, 이것이 한반도에 주는 시사점을 제시한다. 2차연도(2021년)는 한반도 문제를 둘러싼 미중 전략 경쟁과 그에 따른 한반도 리스크 및 이에 대한 한국과 북한의 대응방식에 대한 사례연구를 진행한다. 3차연도(2022년)는 제1, 2차연도 연구결과를 기반으로 ‘중견국’으로서 한국이 미중 전략경쟁에 대응하기 위한 복합대응전략을 제시할 예정이다.

〈그림 1-1〉 본 연구사업의 연도별 연구 계획(2020-2022년)



자료: 저자 작성

2. 연구방법과 내용

가. 연구방법과 범위

본 연구는 총 3개년이라는 다년과제의 특성을 반영하여 각 연도별 주제의 연계성을 고려한다. 1, 2차연도에 각 연구주제별-해외사례, 한반도사례-로 병렬적 연구를 진행한 후, 이를 기반으로 3차연도에 종합적 대응방안을 제시한다. 이를 위해 총 3개년 연구를 관통하는 이론적 논의 및 분석틀-국제질서 구조 변화에 따른 강대국 경쟁의 특징과 리스크 및 이에 대한 약소국의 대응방식 등-을 1차연도에 제시하고, 각 시기별 사례분석에 반영한다.

본 연구의 시간적 범위는 기본적으로 냉전이전(20세기초)과 냉전 및 탈냉전시기의 강대국 정치와 약소국의 대응방식을 분석대상으로 한다. 본 연구는 근대국제질서의 등장 이후 국제사회(냉전시기 이후로는 국제체제적 관점에서) 안에서 생겨나고 활성화된 ‘강대국관계’가 어떤 모습들을 보여 왔을까를 살펴보기 위해 대체로 세 가지 시기적 구분을 시도한다. 즉, 20세기 초 유럽에서의 강대국관계, 냉전시기 미소 냉전체제 하에서의 강대국관계, 그리고 탈냉전시기 미국 단극 체제와 최근 미중 경쟁체제 하에서의 강대국관계 등이다.⁷⁾

또한 각 시기별 강대국 정치와 약소국의 대응 사례 분석을 통해 공통점과 차이점을 비교하고자 한다. 본 연구의 공간적 범위는 기본적으로 유럽, 중앙아시아, 동아시아, 동남아시아 등에서의 강대국

7) 17세기 말 및 18세기 초를 전후 ‘근대국제질서’ 등장 이후 국제체제는 국가들 간 관계의 역학관계 그리고 특히 강대국 존재를 중심으로 한 국제질서의 분석에 강조점을 두고 있다. Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Long Grove, I.L.: Waveland Press, 2010). 따라서 강대국의 존재는 오랜 기간 동안 국제체제의 가장 중요한 특징으로 자리잡아왔고, ‘국제체제-강대국 존재’ 사이에 어떤 인과관계가 존재하는가에 대한 다양한 학문적 연구가 진행된 바 있다. Robert O. Keohane, *Neorealism and Its Critics* (N.Y.: Columbia University Press, 1986) 참조.

정치와 약소국의 대응방식을 분석한다. 반면, 2차연도(2021년)에는 한반도를 공간적 범위로 사례분석을 진행할 예정이다.

본 연구는 다양한 분야-국제정치, 통일·대북정책, 지역학(중국, 러시아, 아세안, 유럽 등) 등-의 전문가들이 참여하는 협동연구 방식으로 진행한다. 1차연도(2020년)에는 주관기관인 통일연구원을 포함하여 다양한 싱크탱크 소속의 연구자별 전공을 감안하여 업무를 분장했다.

〈표 1-1〉 1차연도(2020년) 연구의 협동연구 기관 및 담당업무

연구 기관		참여연구진	담당분야	담당역할	
주관 연구 기관	통일연구원	신종호 연구위원	총괄, Ⅰ장, Ⅴ장	과제 책임	
		김갑식 연구위원	Ⅴ장 1절, 2절	공동연구	
		현승수 연구위원	Ⅳ장 4절		
		정성윤 연구위원	Ⅱ장		
		박주화 연구위원	Ⅴ장 1절, 2절		
국립외교원	이상숙 연구교수	Ⅲ장 4절			
협력 연구 기관	서울대학교 국제문제 연구소	서울대학교	전재성 교수	Ⅳ장 3절	위탁 책임
		경상대학교	배진석 교수	Ⅳ장 2절	위탁 공동
		동덕여자대학교	이동률 교수	Ⅳ장 1절	위탁 공동
		이주대학교	이왕휘 교수	Ⅳ장 5절	위탁 공동
	한국유엔 체제학회	서울시립대학교	황지환 교수	Ⅲ장 1절	위탁 책임
		국방대학교	안경모 교수	Ⅲ장 2절	위탁 공동
		명지대학교	정성철 교수	Ⅲ장 3절	위탁 공동

자료: 저자 작성

본 연구는 기본적으로 다양한 역사적 사례를 분석하고 유형화를 진행하기 때문에 기존에 축적된 많은 자료들을 수집하여 분석하는 문헌연구로 진행된다. 즉, 1차연도(2020년)에 기존 강대국 경쟁과

갈등 및 이에 대한 약소국의 선택과 관련된 총 9개의 역사적 사례에 대한 분석을 통해 유형화를 시도함으로써, 2차연도(2021년)에 전개될 한반도 문제를 둘러싼 미중 경쟁과 갈등 사례에 대한 적용 가능성을 제고하고자 한다.

본 연구는 기존의 다양한 역사적 사례에 대한 분석을 진행하는 과정에서 국내외 전문가들과의 자문회의를 활발하게 진행했다. 특히 2020년에 발생한 코로나바이러스19 팬데믹(pandemic) 상황을 반영하여 온·오프라인을 활용한 전문가들과 자문회의를 개최함으로써 문헌 연구의 한계를 보완함과 동시에 각 사례별 상호연계성을 제고했다. 이 과정에서 2020년 9월에는 웨비나(Webina) 방식으로 ‘2020 통일연구원-중국현대국제관계연구원 전략대화’를 개최하여 최근 미중 전략경쟁에 대한 중국 측의 견해를 듣고 토론을 진행하였으며,⁸⁾ 11월 3일 미국 대통령선거 이후에도 동일한 방식으로 ‘한중 전략대화’를 개최하여 미국 대선 이후 미중 전략경쟁의 미래 전개 방향 및 한반도에 대한 시사점을 논의했다.⁹⁾

나. 1차연도(2020년) 주요 연구내용

본 연구사업의 1차연도인 2020년에는 역사적으로 강대국 간 경쟁과 갈등 사례에 대한 분석을 통해 그에 따른 리스크¹⁰⁾를 유형화하고,

8) 통일연구원, 『최근 동북아 및 한반도 정세 변화와 한중관계 발전 방안』 (통일연구원 주최 2020 통일연구원(KINU)-중국현대국제관계연구원(CICIR) 전략대화 자료집, 2020.9.1.). 자세한 내용은 통일연구원 홈페이지 <www.kinu.or.kr> 참고.

9) 통일연구원, 『미국 행정정부의 한반도 정책과 동북아 정세 전망』 (통일연구원 주최 2020 통일연구원(KINU)-중국현대국제관계연구원(CICIR) 전략대화 자료집, 2020.12.17.). 자세한 내용은 통일연구원 홈페이지 <www.kinu.or.kr> 참고.

10) 리스크란 어떤 사건이 측정 가능한 손실로 변화될 개연성을 지칭하고, 다른 의미에서는 “어떤 조직이 목표를 달성하고 전략을 실행하는 능력에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 사건이나 행동”을 지칭하기도 한다. Alexander J. McNeil, Rudiger Frey, and Paul Embrechts, *Quantitative Risk Management: Concepts, Techniques and*

동시에 이러한 리스크를 탈피하기 위한 관련국(약소국 혹은 중소국)의 대응방식을 유형화함으로써, 한반도에 대한 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다.

이를 위해 본 연구는 첫째, 강대국 국제정치와 약소국의 선택에 대한 이론적 검토를 진행한다. 이를 위해 국제체제의 특징과 강대국의 전략과 행동을 살펴보고, 국제질서의 변환과 강대국정치의 역사를 시기별(20세기초, 냉전시기, 탈냉전시기)로 구분하여 살펴보고, 강대국 정치의 미래와 약소국의 선택과 관련된 현실을 검토한다.

둘째, 본 연구는 시기별 강대국 경쟁과 이에 따른 리스크의 유형을 크게 두 가지(지정학적, 지정학적)로 구분하여 분석을 진행한다.¹¹⁾ 20세기 초 유럽 강대국외교와 약소국의 대응방식 관련해서는 제1차 세계대전과 제2차 세계대전 당시 유럽의 강대국관계와 갈등 사례 및 그에 대한 약소국(폴란드, 체코슬로바키아, 핀란드 등)의 대

Tools (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2005), p. 1. 리스크가 위협과 다른 점은 위협은 구체적인 것이어서 완화하거나 봉쇄할 수 있는 것에 비해, 리스크는 확률적인 개념이라는 점에서 결코 사라지지 않으므로 끊임없이 완화해야 한다는 것이다. 따라서 리스크는 확률과 영향력이라는 두 요소로 구성되며, 리스크 관리는 구체적인 솔루션을 목표로 삼지 않고 그 대신 알려지거나 알려지지 않은 확률에 대처하려고 한다. Keith Spence, "World Risk Society and War against Terror," *Political Studies*, vol. 53, no. 2, pp. 284-302.

- 11) 리스크의 종류는 분야별로는 정치적 리스크, 경제적 리스크 등으로 구분하기도 하고, 정치적 리스크는 다시 지정학적 리스크와 지정학적 리스크로 나뉘기도 한다. 지정학 리스크의 예로는 국가 간 전쟁, 강대국 권력이동, 다자간 경제제재, 개입 등이 있다. 콘돌리자 라이스·에이미 지가트, 『정치가 던지는 위험: 예측 불가능한 소셜리스크에 맞서는 생존무기』(파주: 21세기북스, 2019). 정치 리스크의 일종인 강대국 리스크는 강대국의 가치와 제도가 변해 생기는 리스크이며 그 근원에는 지정학적 변화가 자리 잡고 있다. 예를 들어, 19세기말 급성장한 신흥강대국인 독일과 일본이 20세기 초에 기존 강대국인 영국과 미국 중심의 세계질서에 도전하는 과정에서 세계대전이 발발한 것 역시 강대국 리더십 공백에 따른 리스크라고 할 수 있다. 현존 패권국인 미국이 자유시장경제와 개방적인 국제질서를 포기하면 세계가 혼란에 빠질 수 있다는 점에서 이 역시 지정학적 변화에 따른 강대국 리스크로 볼 수 있다. 그리고 중국의 사드배치에 대한 보복조치 역시 미중 간 동아시아 패권 경쟁의 가운데 한국이 끼어서 발생하는 지정학적 리스크이다. 트럼프 대통령 취임 이후 자유무역 및 규칙 기반 세계경제 질서의 약화라는 근원적 리스크도 심각해지고 있다. 정구현, "강대국 리스크 대처 방안," 『Chindia plus』, September/October (2017) 참조.

응방식을 살펴본다. 냉전시기 강대국 갈등의 특징으로는 진영 간 갈등, 이념적 갈등, 지정학적 갈등, 대리전쟁 등을 들 수 있으며, 대표적인 사례로는 미·중·소 갈등과 한국전쟁, 중소분쟁과 북한, 중소분쟁과 베트남 전쟁, 미소 갈등과 쿠바사태 등을 들 수 있다. 탈냉전시기 강대국관계의 특징으로는 진영을 초월한 갈등, 지정학적 갈등, 영향력 경쟁, 대리경쟁, 제도·규범 경쟁 등이 있다. 대표적인 사례는 미중의 지역질서 구상(architecture) 및 남중국해문제를 둘러싼 갈등과 아세안국가들(베트남과 미얀마 등)의 대응, 미·중·소 갈등과 중앙아시아국가들의 대응, 미국의 인도·태평양전략과 중국의 일대일로전략을 둘러싼 미중 갈등과 인도, 미중 무역분쟁을 둘러싼 유럽연합(European Union: EU)의 대응방식 등이 있다.

셋째, 본 연구는 역사적으로 강대국 정치 진행과정에서 나타나는 경쟁과 갈등이 어떤 리스크를 발생시키는지에 대한 유형화를 시도하고, 이에 대해 관련국 혹은 약소국이 어떤 선택(options)을 통해 대응했는지를 분석한다. 이를 위해 기존의 국제정치이론에서 논의된 다양한 유형의 선택 혹은 대응방식을 검토·적용하고자 한다. 이를 위해 기존의 국제정치이론에서 제기된 다양한 이론-즉, 케네스 왈츠(Kenneth N. Waltz)의 세력균형 이론(balance of power theory)과 스테판 왈트(Stephen M. Walt)의 위협균형 이론(balance of threat theory),¹²⁾ 그리고 랜달 스웰러(Randall L. Schweller)의 이익균형 이론(balance of interest theory)¹³⁾ 등-을 검토하고, 여기에 더하

12) Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, M.A.: Addison-Wesley, 1979); 이근욱, 『왈츠 이후: 국제정치이론의 변화와 발전』 (파주: 한울 아카데미, 2009) 등 참조.

13) 이익균형 이론은 기존의 세력균형 이론 및 위협균형 이론이 간과하던 개별국가들의 선호에 주목하여 개별국가들의 외교정책을 분석한다. 스웰러의 이익균형 이론에 따르면, 왈츠와 왈트의 동맹이론에 비판적 관점을 유지하면서, 개별국가의 행위 유형에 따른 외교정책을 설명한다. 특히 스웰러는 '편승'과 '균형'이 마치 같은 목표(안전보장)에 의해 동기부여된 반대되는 행동인 것처럼 논의되고 있는 것에 대해 비판적 관점을 견지하면서, 실제로 국가들은 '균형' 혹은 '편승'을 선택하는 많은 다른 이유를 갖고

여 위험균형(balance of risk), 유화정책, 거리두기, 지연 등과 같은 약소국이 선택할 수 있는 다양한 대응 유형에 대해서도 검토한다.

넷째, 본 연구는 냉전 및 탈냉전시기 강대국 갈등 사례 및 그에 대한 관련국(약소국)의 대응방식에 대한 분석을 통해 그것이 한반도에 주는 시사점을 도출한다. 최근 한반도와 동북아정세의 불확실성과 불안정성 및 비예측성 증대로 인해 미국과 중국을 포함한 역내 국가들 모두 자국의 이익에 기반한 대외정책 추진 경향성이 증대되고 있고, 한국 역시 국익 기반의 대외정책을 강조하고 있다는 점에서,¹⁴⁾ 소위 ‘이익균형’에 기반한 대응방식을 마련하기 위한 초보적인 논의를 진행한다.¹⁵⁾

있다는 점을 강조한다. 즉, ‘균형’의 목표는 자기보존(self-preservation)과 이미 보유한 가치의 보호(protection)이기 때문에 손실(losses)을 피하고 싶은 욕구에 의해 움직이는데 반해, ‘평등’의 목표는 대체로 탐나는 가치를 얻기 위한 자기 확장이기 때문에 이익을 얻기 위한 기회에 의해 움직인다는 것이다. Randall L. Schweller, *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest* (New York: Columbia University Press, 1988). 한편 바딘 우달로프(Vadin Udalov)는 이익균형은 서로 일치하는 이익, 상충되지 않는 이익, 상호배타적인 이익 등이 균형을 이루는 상태라고 정의하고, 이익균형 개념을 이용하여 미소관계가 협력을 증진시킬 수 있다고 주장한다. Vadin V. Udalov, "The Concept of Balance of Interests and U.S.-Soviet Interaction," *The American Academy of Political and Social Science*, vol. 518, no. 1 (1991), pp. 165-176.

- 14) “김종훈 “경제적 이익균형이 동맹에 우선”, 『MBN』, 2010.12.1, <<http://www.mbn.co.kr/news/world/1016582>> (검색일: 2020.2.7.); “김현중 통상교섭본부장 “새로운 이익균형 찾는 노력 경주할 것”, 『KBS』, 2017.8.4, <<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3527901&ref=A>> (검색일: 2020.2.7.).
- 15) 2018년 3월 문재인 대통령은 4월과 6월에 각각 예정되었던 남북정상회담과 북미정상회담을 준비하는 과정에서 “각국에 이익이 될 수 있도록 회담 의제를 준비해달라”고 강조함으로써 소위 ‘이익균형론’ 관점을 강조한 바 있다. “美中日, 이익찾아 합종연횡... 중·일 ‘영원한 이웃국가로’, 『연합뉴스』, 2019.6.27, <<https://www.fnnews.com/news/201906271634271591>> (검색일: 2020.2.7.); “문 대통령, 남북미 ‘이익 균형’ 강조.. 각국의 이익은?’, 『YTN』, 2018.3.24, <https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_20180324204264831> (검색일: 2020.2.7.). 2019년 6월 일본 오사카에서 열린 주요 20개국(G20) 정상회의에서 문재인 대통령은 “자유무역으로 모두가 이익을 얻는 ‘확대 균형’으로 다시 나아가야 한다”고 강조한 바 있다. “문 대통령 “자유무역으로 모두가 이익 얻는 ‘확대균형’으로 다시 나가야”, 『아시아경제』, 2019.6.28, <<https://view.asiae.co.kr/article/2019062815312498804>> (검색일: 2020.2.7.).

또한 본 연구는 최근 미중관계에서 나타나듯이 국가 간 갈등의 범위가 기존의 전통적 안보위협 뿐만 아니라 비전통적 안보위협으로 확대되고 있다는 점을 고려하여, 기존 해외사례에서 경제적 이익과 외교안보적 이익이 상호 중첩되는 경우 이에 대해 어떤 선후경중에 대한 고려가 있었는지를 분석하여 시사점을 도출하고자 한다.

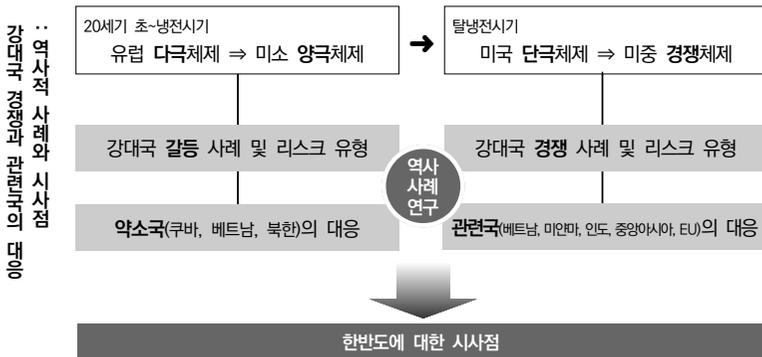
이를 종합할 때, 본 연구사업의 1차연도 연구가 기존연구와 구분되는 점은 강대국 간 경쟁과 그에 따른 갈등과 리스크 및 이에 대한 약소국의 대응방식을 시기별(20세기초, 냉전, 탈냉전)로 유형화를 시도하고 있다는 점이다.

그동안 강대국의 안보 위협에 대한 약소국 혹은 중소국의 선택에 대한 연구는 매우 활발하게 진행되어 왔지만,¹⁶⁾ 대부분 냉전시기 및 탈냉전 초기 상황에서 강대국과 약소국 관계를 접근하고 있으며,

16) 대표적인 연구로는 2009년 『세계정치 11』 특집호가 있으며, ‘안보위협과 중소국의 선택’이라는 제목으로 총 6개의 논문-“멕시코의 자주외교정책”, “양차대전 시기 체코 슬로바키아의 안보전략과 외교정책”, “핀란드의 편승적 중립정책”, “양극 세력균형체제(냉전)하에서 중소국의 외교적 선택”, “태국의 외교정책 비교”, “유화정책의 개념과 전략적 운용”-을 통해 주요 국제정치이론이 안보위협에 처한 중소국에게 제공하는 정책 제안을 검토한다. 보다 자세한 설명은 조동준, “안보위협에 대처하는 중소국의 선택”, 『세계정치 11』, 제30집 1호 (2009), pp. 7-28 참조. 또한 약소국의 자주적 외교전략의 성공 사례에 대한 검토를 통해 한국의 외교전략에 어떤 교훈을 주는지에 대한 연구는 하용출·박정원, “약소국의 자주외교전략: 유럽사례를 통해 본 가능성과 한계”, 『전략연구』, 제9집 (1998), pp. 8-60 참조. 이밖에도 강대국관계와 관련국(약소국 혹은 제3자)의 대응전략에 대해서는 다음을 참조: 강봉구, “편승과 균형: 21세기 세계정치와 러-미관계”, 『국제정치논총』, 제45집 제3호 (2005), pp. 263-285; 김재철, “미-중관계와 한국 대미편승전략의 한계: 사드배치의 사례를 중심으로”, 『한국과 국제정치』, 제33권 제3호 (2017년), pp. 1-31; 김진호, “핀란드 중립정책에 대한 고찰과 교훈”, 『통일문제연구』, 제15권 1호 (2003), pp. 239-262; 백준기, “북러관계의 전략적 함의와 북중러 삼각관계와의 전략적 상호작용: 동맹, 균형, 그리고 위협인식”, 『아시아문화연구』, 제32집 (2013), pp. 181-221; 이동윤, “아세안(ASEAN)의 강대국 외교관계: 미국과 중국 사이에서”, 『국제관계연구』, 제17권 제1호 (2012), pp. 179-205; 이종주, “북한 핵정책의 변동(2009-2017): ‘전면적인 내부적 균형’의 핵정책 형성”, 『국제정치논총』, 제59집 제1호 (2019), pp. 87-126; 장노순, “약소국의 갈등적 편승외교정책”, 『한국정치학회보』, 제33집 제1호 (1999), pp. 379-397; 장준영, “미안미-중국관계의 변화: 해징과 균형”, 『동남아시아연구』, 제24권 3호 (2014), pp. 85-120; Ivan Arreguin-Toft, “How the Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict,” *International Security*, vol. 26, no. 1 (2001), pp. 93-128.

강대국정치가 어떤 갈등 및 리스크 유형을 초래하는지에 분석은 결여되어 있다. 따라서 본 연구는 각 시기별로 국제질서의 구조(다극체제, 양극체제, 경쟁체제 등) 변화에 따라 강대국 간 경쟁이 어떤 갈등과 리스크를 발생시키는지, 그리고 이에 대한 관련국(약소국 혹은 제3자)은 어떻게 대응하고 있는지 등에 대한 분석을 통해 유형화를 시도하고자 한다. 이러한 유형화 시도는 2차연도(2021년)에서 한반도 문제를 둘러싼 미중 경쟁과 갈등 및 그에 대한 한국의 대응방식을 유형화하는데도 기여할 것이다.

〈표 1-2〉 1차연도(2020년) 연구의 분석틀



자료: 저자 작성

II. 강대국 국제정치와 약소국의 선택: 역사와 현실 그리고 이론



1. 국제체제와 강대국¹⁷⁾

가. 국제체제의 특징

국제정치의 주인공은 여전히 국가이다. 그리고 국가는 국제체제(international system)의 가장 중요한 구성요소이기도 하다. 하지만 국제체제를 어떻게 해석하는가에 대해서는 여전히 다양한 견해가 존재한다. 우선, 국제정치의 지배적 패러다임인 현실주의와 자유주의는 국제체제의 속성을 무정부상태로 가정한다. 다만 현실주의자들은 적대적 국가관계 중심의 흡수적 무정부상태를 주장하는 반면, 자유주의자들은 국가 간 제한된 협력과 갈등이 존재하는 로크적 혹은 칸트적 무정부상태로 국제정치를 해석한다. 대결과 협력의 수준 및 정도의 차이는 있으나 이 두 패러다임은 공통적으로 국제정치의 무정부성을 상수(常數)로 취급한다. 이와 대조적으로 구성주의자들은 무정부성을 사회적 맥락에 따라 의미가 변하는 변수(變數)로 파악한다. 즉, 구성주의자들은 국가들의 정체성에 따라서 국제체제의 무정부성의 의미가 결정된다고 보고, 국제체제의 무정부적 특징과 국가 정체성 간 상호작용을 강조한다.

이처럼 국제체제의 무정부성이 국가 행동의 상수이든 변수이든 국제정치 현실에서 국가보다 상위에 위치하는 권위체가 부재하다는

17) 본 연구에서는 강대국을 “다른 국가보다 확연히 큰 물질적 능력—특히 군사력, 경제력, 기술력, 인구, 영토 등—을 보유한 동시에, 국제체제의 가장 강력한 국가에 대항해 결국에는 패배할 지라도 군사적으로 충분히 정면대응을 하고 커다란 피해를 줄 수 있는 국가”로 정의한다. 이는 기본적으로 왈츠(Kenneth Waltz)의 강대국 정의를 원용한 것이다. 왈츠에 의하면 강대국이란 국력의 모든 측면에서 충분한 역량을 보유한 국가이다. 여기서 모든 측면이란 영토, 인구, 자원, 경제력, 정치적 안정 기술력, 그리고 군사력 등을 포함한다. 어느 한 부분에서라도 다른 국가에 비해 심하게 뒤처지는 경우라면 강대국이라고 할 수 없다. 따라서 강대국의 지위는 상대적 국력에 의해 결정된다. Nuno P. Monteiro, *Theory of Unipolar Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), p. 42.

사실과 국제정치에 가장 큰 영향을 미치는 권위체가 바로 강대국이 라는 사실에 학자들의 견해가 대체로 수렴한다.

대표적 현실주의자인 미어샤이머(John J. Mearsheimer)는 『강대국 정치의 비극(*The Tragedy of Great Power Politics*)』에서 국제체제의 특성과 국가들의 행위 속성을 노골적이지만 분명하게 제시하였다. 미어샤이머는 기존의 고전적 현실주의자와 동일한 3가지 가정을 제시한다. 첫째, 국가는 국제정치의 주요 행위자이다. 둘째, 강대국의 행위는 주로 외부적 환경에 의해 영향을 받는다. 셋째, 국가의 행위는 힘에 대한 고려에 의해 결정되며, 국가들은 힘을 얻기 위해 경쟁한다는 것이다.¹⁸⁾

하지만 미어샤이머는 현실주의 패러다임에도 ‘국가의 목표’ 등에 따라 여러 가지 이론들이 존재한다고 주장한다. 대표적인 예로 인간 본성에 기반을 두고 있는 현실주의(고전적 현실주의)와 방어적 현실주의, 그리고 공격적 현실주의를 들 수 있다. 고전적 현실주의는 ‘무엇이 국가들로 하여금 힘을 추구하도록 만드는가?’라는 질문에 ‘국가에 기본적으로 잠재되어 있는 힘에 대한 욕망(lust)’이라고 답한다. 그리고 ‘국가들이 얼마만큼의 힘을 원하는가?’라는 질문에 ‘국가들은 가능한 많은 힘을 원하며, 상대적 힘의 극대화를 추구한다’고 주장한다. 따라서 고전적 현실주의는 국가의 최종적 목표를 패권국의 지위를 획득하는 것이라고 인식한다. 반면, 방어적 현실주의와 공격적 현실주의는 국가들이 국제체제의 무정부적 구조로 인해 힘을 추구한다고 주장한다. 그러나 방어적 현실주의는 국가들이 세력균형 유지를 목표로 삼는다고 보지만, 공격적 현실주의는 고전적 현실주의와 마찬가지로 국가들이 패권국이 되기를 원한다고 생각한다.¹⁹⁾

18) John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W.W. Norton, 2001), pp. 14-18.

19) *Ibid.*, pp. 18-22.

미어샤이머는 강대국들이 국력 증진과 패권 쟁취를 위해 경쟁하는 것이 자연스러운 행위라고 주장하고, 그 이유로 국제체제가 갖고 있는 5가지 특징을 제시한다. 첫 번째 특성은 국제체제가 ‘무정부상태’라는 점이다. 여기서 무정부상태란, 국가보다 상위에 위치하는 권위체가 존재하지 않는다는 것을 의미한다.²⁰⁾ 두 번째 특성은 강대국들은 기본적으로 일정 수준의 공격적인 군사 능력을 보유하고 있다는 점이다. 이러한 능력을 바탕으로 강대국들은 서로를 공격할 가능성이 비교적 높은 상황에 놓여있다. 세 번째 특성은 국가는 다른 국가의 공격 의도를 확신할 수 없다는 점이다. 국가의 의도는 쉽게 바뀌기 때문에 현재 공격할 의도가 없다는 사실이 미래에 공격할 의도가 없음을 보장해주지 않는다. 네 번째 특성은 강대국들에게 가장 주요한 목표는 생존이라는 점이다. 여기서 국가의 생존이란 영토를 보전하고, 주권을 수호하는 일이다. 국가는 생존이 보장되지 않으면 다른 목표를 추구할 수 없다. 다섯 번째 특징은 강대국들이 합리적인 행위자라는 점이다. 강대국들은 국제체제 안에서 자국의 생존을 보장하기 위해 어떻게 행동해야 하는지 합리적으로 사고한다.²¹⁾

20) 국제체제의 무정부상태를 바라보는 미어샤이머의 시각은 왈츠의 시각과는 차이가 있다. 왈츠는 국제체제의 무정부상태가 혼란(chaos)이나 무질서(disorder)를 의미하지 않으며, 실제로는 상당한 안정과 평화, 그리고 질서가 유지되는 상태라고 보았다. 미어샤이머 역시 국제체제의 무정부 상태 자체가 위험하지는 않는다는 점에는 동의하였으나, 무정부상태로 인해 발생하는 자조, 두려움, 세력 극대화라는 행위의 양상이 결과적으로 무정부 상태를 위협하게 만든다고 주장한다. 이에 대해서는 케네스 왈츠 지음, 박건영 옮김, 『국제정치이론』 (서울: 사회평론, 2000), pp. 127-200 참조.

21) 미어샤이머가 주장하는 국제체제의 특징에 대해서는 John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, pp. 29-32 참조.

나. 강대국의 전략과 행동

그렇다면 무정부적 국제체제의 특성으로 인해 강대국들은 어떻게 행동하는가? 즉, 강대국들의 행위의 목표는 무엇이고 목표를 달성하기 위해 어떠한 전략을 수립하는가? 그리고 국제체제의 속성과 강대국들 간 관계가 국제체제의 안정과 협력에는 어떠한 영향을 미치는가? 아래에서는 이러한 질문에 대한 미어샤이며 뿐만 아니라 월트와 스웰러의 견해를 살펴본다. 또한 소위 ‘전망이론(prospect theory)’을 참고하여 현상유지 성향의 강대국 전략도 제시할 것이다.

미어샤이며에 따르면, 위에서 언급한 국제체제의 다섯 가지 특성으로 인해 강대국들의 행위는 크게 세 가지 양상으로 나타난다. 첫째, 강대국들은 서로를 두려워한다. 강대국들은 서로를 잠재적 적대국(potential enemies)으로 인식한다. 강대국들은 서로 공격할 능력과 의도가 있는 상황에서는 스스로의 안전보장을 위해서 상대국을 쉽게 신뢰하지 않으려 한다. 선불리 다른 국가를 신뢰할 경우 전쟁과 같은 위험한 사태가 벌어질 수 있기 때문이다. 둘째, 국가들은 자국의 생존을 자조(self-help)를 통해 보장하고자 한다. 다른 국가들이 잠재적 적대국이라는 사실과 체제의 무정부적 특성으로 인해 국가들은 타국이 자국의 안전을 보장해줄 것이라고 기대할 수 없기 때문이다. 셋째, 자국의 생존을 보장하기 위해 국가들은 체제 내에서 가장 강력한 국가가 되고자 한다. 잠재적 적대국들보다 강력한 세력을 가질수록 잠재적 적대국들이 자국의 생존을 위협할 확률이 줄어든다. 따라서 강대국들은 체제 내에서 세력이 어떻게 분포되어 있는지에 관심을 가지고, 자국의 세력을 극대화하기 위해 노력한다. 강대국은 패권을 달성했을 때, 즉 체제 전체를 지배했을 때 세력 추구를 멈춘다. 강대국들이 자국의 세력을 극대화하고자 한다는 것은 절대적 국력이 아니라 상대적 국력을 더 중요시한다는

것을 의미한다. 강대국들에게 국력이란 생존을 위한 수단이 아니라 목적 그 자체인 것이다.²²⁾ 물론 강대국들이 경제적 번영이나 인도적 개입 등 생존 이외의 목표를 추구하기도 하지만, 이는 오직 세력균형의 논리에 위배되지 않는 선에서만 가능하다는 것이 미어샤이머의 주장이다.²³⁾

그렇다면 강대국들은 이러한 행위를 통해 어떠한 목표를 달성하고자 하는가? 강대국들은 다음 네 가지 구체적 목표를 달성하는 방식을 통해 국력을 극대화하고자 한다. 첫 번째 목표는 지역 패권국(regional hegemony)이 되는 것이다. 바다를 건너 전력을 투사하는데 한계가 있으므로 강대국들은 글로벌 패권국(global hegemony) 보다는 지역 패권국이 되는 것을 우선적인 목표로 설정한다. 지역 패권국이 되면 다른 지역의 문제에 대해 역외균형자(offshore balancer)로서 기능을 한다. 두 번째 목표는 부를 축적하는 것이다. 경제력은 군사력의 기초가 되기 때문에 강대국들은 다른 국가들보다 상대적으로 더 많은 부를 축적하고자 한다. 세 번째 목표는 육군력(land power)에서 현저한 우위를 확보하는 것이다. 육군력은 가장 강력한 형태의 군사력이므로, 군사력을 극대화하기 위해서는 육군력의 우위를 확보하는 일이 최선의 방법이다. 네 번째 목표는 경쟁 국가를 상대로 핵전력에서의 우위를 차지하는 일이다. 강대국들은 핵전력의 우위를 확보해야 보다 확실한 생존을 보장받을 수 있기 때문에 상호확증파괴(Mutual Assured Destruction: MAD) 상태에 만족하지 않는다. 만약 네 번째 목표를 이룬다면 강대국들은 지역 패권국을 넘어 글로벌 패권국이 될 수 있다.²⁴⁾

22) *Ibid.*, pp. 32-36.

23) *Ibid.*, pp. 46-48.

24) *Ibid.*, pp. 140-147.

이러한 목표 달성을 위해 강대국이 선택하는 전략은 두 가지가 있다. 첫 번째는 자국의 국력을 증대시키는 전략이다. 미어사이머는 강대국들이 통상 자국의 국력 신장을 위해 다음 네 가지 방법을 구상한다고 주장하였다. 가장 대표적인 방법은 전쟁이다. 국가들은 전쟁에서의 승리를 통해 국력을 증진시킨다. 다음 방법은 공갈(blackmail)이다. 공갈은 실질적으로 무력을 행사하지 않고 강압적 위협이나 협박을 통해 상대국으로부터 원하는 목적을 달성하는 방법이다. 세 번째는 미끼와 피(bait and bleed)로서, 경쟁국들이 장기전에 빠져들도록 미끼를 던지고, 그 사이 자국의 군사력을 온전하게 보전하는 방법이다. 마지막 방법인 유혈(bloodletting)은 경쟁국들이 이미 시작한 전쟁을 장기화하고, 희생을 크게 함으로써 경쟁국들의 세력을 소진시키는 방법이다.²⁵⁾

강대국들이 세력을 극대화하기 위해 선택하는 두 번째 전략은 경쟁국의 세력 추구를 견제하는 전략이다. 구체적인 방법으로는 ‘균형(balancing)’과 ‘책임전가(buck-passing)’가 있다. 균형이란 다른 국가가 패권국이 되지 못하도록 방지하는 정책으로서, 다시 외적균형(external balancing)과 내적균형(internal balancing)으로 나누어진다. 외적균형은 제3의 국가(혹은 국가들)와 함께 경쟁국에 대항하는 방어적 동맹을 형성하는 방법이며, 내적균형은 자체적으로 국력을 증진하는 방법을 일컫는다. 책임전가란 경쟁국에 대항하는 비용과 책임을 제3국가에게 전가하는 방법으로, 책임을 전가하는 국가(buck-passer)가 하나 이상의 경쟁국을 상대해야 할 때 유용한 방법이다. 그러나 책임을 전가 받은 국가(buck-catcher)가 경쟁국을 제대로 견제하지 못했을 경우, 책임을 전가하는 국가가 위험한 상황에 놓일 수 있다는 문제점이 있다.²⁶⁾

25) *Ibid.*, pp. 147-155.

26) *Ibid.*, pp. 155-162.

이와 관련해 왈츠와 미어샤이머와 같은 신현실주의자들은 국가들이 가장 강력한 국가를 위협으로 인식하기 때문에 자국의 안전을 확보하기 위해 가장 강력한 국가에 대항하는 동맹을 형성한다고 주장한다. 반면, 왈트는 국가들은 가장 강력한 국가가 아니라 가장 공격적인 의도(*aggressive intention*)를 가진 국가를 위협으로 인식한다고 주장한다.²⁷⁾ 따라서 ‘세력에 대한 균형’이 아닌 ‘위협에 대한 균형(*balance of threat*)’이 더 중요하다고 주장한다. 하지만 공격적인 의도를 객관적으로 측정하는 것이 어렵다는 점에서, 왈트는 상대의 공격적인 의도를 파악할 때 전체적인 힘(*aggregate power*)과 공격력(*offensive power*) 및 지리적 인접성(*geographical proximity*) 등을 함께 고려해야 한다고 주장한다.

‘강대국들이 무엇을 위해 그리고 어떻게 동맹세력을 규합하느냐’에 대한 다른 견해도 있다. 스웰러는 동맹 형성을 제대로 분석하기 위해서는 국가가 무엇을 자국의 이익(*interest*)으로 규정하느냐를 함께 고려해야 한다고 주장한다.²⁸⁾ 현상유지적 이익을 추구하는 국가들은 자국의 안보를 최우선으로 고려하지만, 현상변경적 이익을 추구하는 국가들은 안보 이외에도 ‘팽창주의적 이익’을 함께 추구한다. 현상변경적 이익을 추구하는 국가는 가장 강력한 국가에 대항하기보다는 오히려 편승하여 자국의 이익을 증진시킨다. 즉, 국가들은 세력에 대한 균형이 아니라 이익에 대한 균형(*balance of interests*)을 펼친다.

현상유지 세력이 현상변경 세력보다 강하면 국제체제는 비교적 안정성을 유지한다(*system stability*). 그런데, 때때로 현재의 국제체제에 불만족을 느낀 현상변경 성향의 국가(강대국 및 약소국)는

27) Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1987), pp. 23-35.

28) Randall L. Schweller, *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*, pp. 32-73.

다른 국가들과의 연합을 통해 현상유지 강대국에 도전하려 한다. 그 결과 현상변경 연합의 세력이 강해지면 강해질수록 국제체제는 점점 더 불안정해진다. 이처럼 현상변경 국가들의 연합 세력이 강해지면 현상유지 강대국은 이들을 견제하기 시작하고, 필요할 경우 현상유지 약소국과 ‘균형’을 위한 동맹(혹은 연대)을 맺기도 한다. 현상유지 세력의 이익(현상유지)과 현상변경 세력의 이익(현상타파)이 균형점을 이룰 때까지 ‘국제체제의 안정’은 유지된다.

반면 강대국들이 세력균형을 추진하는데 적극 채택하는 전략과는 구별되는 방식으로, 강대국들이 세력을 추구할 때에 피해야 할 전략들도 있다. 바로 유화정책(appeasement)과 편승(bandwagoning)이다. 유화정책은 세력균형을 경쟁국에게 유리한 방향으로 변화시킬 수도 있는 중대한 양보를 하는 정책이다. 양보하는 국가는 자국에 대한 경쟁국의 공격적인 정책이 조정될 수 있을 것이라는 기대를 전제로 유화정책을 선택한다. 반면 편승은 강력한 세력의 경쟁국을 견제하는 대신, 이 경쟁국의 편에 합류하는 정책이다.

세력균형 이론에 따르면 약육강식의 국제정치 상황에서 ‘균형’이 ‘편승’ 보다 훨씬 광범위하게 일어난다. 통상 국력이 가장 강력한 나라가 가장 위협적인 국가인데, 편승은 강대국이 거의 전쟁에서 이겼을 때나, 혹은 지리적 요건 등으로 균형전략을 취할 수 없을 때만 일어난다. 이에 더해 ‘위협균형’ 이론은 세력균형 이론이 주장하는 것보다도 편승 행위가 일어날 가능성이 적다고 본다. 보통 위협은 공격적 군사력, 군사력, 의도, 지리적 근접성으로 구성된다. 세력균형 이론과 같이 위협을 단순히 물리적 군사력에 한하여 고려하는 것이 아니라 국가의 의도와 지리적 특성까지 고려하여 종합적으로 판단할 때, 일견 편승으로 보이는 행위가 실제로는 편승이 아닌 균형일 경우가 있다는 것이다.

왈트는 편승을 ‘공격적 편승(offensive bandwagoning)’과 ‘방어적 편승(defensive bandwagoning)’으로 나눈다. ‘공격적 편승’은 전쟁에서 거의 다 이긴 국가가 전리품을 나누어줄 것을 기대하여 편승하는 것을 지칭한다. 반면 ‘방어적 편승’은 가장 큰 위협에 굴복하는 것을 일컫는다. 물론 왈츠도 위 두 유형의 편승을 제시하지만, 왈츠와 같이 이를 ‘공격적’ 혹은 ‘방어적’으로 유형화하지는 않았다. 주목할 만한 것은 왈츠나 왈트 모두 두 가지 유형의 편승이 ‘위협’이 존재할 때만 발생한다고 간주하고 있는 것이다.

하지만 스웰러는 세력균형이나 ‘위협균형’에서 편승이 항상 ‘위협’을 전제하고 있다는 것을 비판한다. 스웰러는 ‘위협’이 반드시 존재하지 않더라도 ‘이익’의 추구로 인해 편승이 발생할 수 있다고 주장하고, 이를 위해 ‘현상유지에 대한 선호’와 ‘국가의 국력’을 기준으로 국가를 아래와 같이 4가지 유형으로 분류한다.²⁹⁾

〈표 II-1〉 현상에 대한 선호와 국력에 의한 국가 타입

		현상유지에 대한 선호	
		현상유지 선호	현상변경 선호
국가의 국력	강대국	현상유지 성향의 강대국	수정주의적 성향의 강대국
	약소국	현상유지 성향의 약소국	수정주의적 성향의 약소국

출처: 스웰러의 견해를 바탕으로 저자 작성³⁰⁾

위의 〈표 II-1〉과 같이 4 가지 국가 유형이 존재한다고 할 때, ‘정의(definition)’에 의해 ‘수정주의 성향의 강대국’이 시스템에 가장 위협적인 국가이고, 현상유지 국가는 현상을 바꿀 의도가 없으므로 현상에 위협이 될 수 없다. ‘가장 위협적인 국가와 동맹을 맺는 것(forming an alliance with the most threatening state)’이라는

29) *Ibid.*, pp. 55-56.

30) *Ibid.*, pp. 55-56.

‘편승’의 전통적인 정의에 따르면, ‘수정주의적 성향의 약소국’이 시스템에 가장 위협적인 ‘수정주의적 성향의 강대국’과 동맹을 맺는 행위는 편승에 해당한다. 이러한 경우, 편승은 수정주의적 성향의 약소국이 수정주의적 성향의 강대국이 주는 ‘위협’이 아니라, 현상을 바꾸어보려는 ‘이익’의 추구로 인해 발생한다.³¹⁾

이처럼 스웰러는 ‘위협’에 의해 추동되는 기존의 2가지 유형의 편승(공격적, 방어적) 이외에 위협과는 무관하게 현상을 타파하려는 ‘이익’에 의해 추동되는 편승도 있다고 주장한다. 스웰러는 이를 자칼형 편승(Jackal bandwagoning)이라고 지칭한다. 유화와 편승 모두 경쟁국의 국력을 지나치게 강화시켜 세력의 불균형을 초래하고, 자국의 안보를 위협하게 만들기 때문에 강대국들이 지양해야 하는 전략이다.³²⁾

반면 왈츠와 미어샤이머 등으로 대표되는 구조적 현실주의가 당초에 경제학적인 분석에서 비롯되었듯이, 소위 전망이론 또한 경제학과 심리학에서 발전된 가설들이 국제관계에 적용된 것이다.³³⁾

31) 북한의 대중정책을 대중 편승이라고 본다면, 이는 북한이 중국을 가장 위협적인 국가라고 보기 때문이 아니라 중국과 함께 미국 중심의 동아시아 질서를 변경하고자 하는 공통의 이익을 가지고 있기 때문이라고 해석할 수 있다.

32) John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, pp. 162-164.

33) 전망이론을 간단하게 정의하자면, 위험상황에서의 의사결정이론(a theory of decision making under risk)이다. 위험상황에서의 의사결정 문제에 대한 기존의 논의들이 대부분 기대효용이론(expected-utility theory)에 의존하고 있었지만, 많은 학자들이 개인들의 실제 의사결정과정을 분석한 결과 기대효용이론의 현실 설명력에 상당한 문제점이 있음을 발견하였다. 이에 카네만(Daniel Kahneman)과 트베르스키(Amos Tversky)는 기대효용이론이 보여주는 이론과 실제사이의 모순을 비판하고 새로운 이론을 제시했는데, 그것이 바로 전망이론이었다. 그들이 1979년도 *Econometrica*에 발표한 논문 “Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk”이 그 이론 발전의 시작이었다. 이후 그들의 이론은 기대효용이론이 설명하는 선택의 합리성과 일관성을 비판하는 대안적 이론으로서 거의 모든 사회과학분야에서 폭넓게 수용되었다. 본문에서는 카네만과 트베르스키의 내용을 소개한 아래 황지환의 연구를 참고하여 전망이론에 관한 주요내용을 소개한다. 황지환, “위험수용과 손실의 국제정치적 의미,” 『전략연구』, 통권 제44호 (2008), pp. 241-255.

전망이론의 가장 기본적인 첫 번째 주장은 ‘기준점(reference point)’의 존재이다.³⁴⁾ 기대효용이론은 사람들이 순자산(net assets)에 의거해서 판단한다고 가정하는데, 전망이론은 사람들이 이익과 손실의 문제에 더 관심을 두고 있음을 발견하였다. 기대효용이론이 제시하는 순자산의 중요성이 대체적으로 인정되기는 하지만, 문제는 순자산의 일정한 변화가 사람들의 의사결정에 그리 커다란 영향을 미치지 않는다는 점이다.³⁵⁾ 사람들은 순자산의 수준보다는 자산의 변화, 즉 자신들이 생각하고 있는 기준점을 중심으로 이익이 발생했는지 혹은 손실이 발생했는지를 고려하며 결정을 내린다는 것이다.³⁶⁾ 이 기준점은 대부분의 경우에는 현 상태(status quo)와 일치하나, 예외적으로 개인들의 특별한 기대(expectation)나 바램(aspiration)에 의해 결정될 수도 있다.

둘째는 ‘위험수용의 태도(risk-taking attitudes)’에 관한 문제이다. 순자산의 수준보다는 기준점과의 차이를 의미하는 이익과 손실의 문제가 중요한 이유는 사람들이 이익과 손실에 대해서 각각 다른 반응을 보이기 때문이다.³⁷⁾ 예를 들어 카네만과 트베르스키의 실험에 따르면, 100%의 확률로 3000달러를 벌 수 있는 선택 A와, 4000달러를 벌 확률이 80%이고 한 푼도 벌지 못 할 확률이 20%인 선택 B사이에서 대부분의 사람들(80%)은 A를 선택하였다. 그러나 기대효용이론의 관점에서는 3000달러의 기댓값을 가진 A보다는 3200달러의 기댓값을 가진 B가 더 합리적인 선택이다. 반면에, 두 번째 실험에서는 100%의 확률로 3000달러를 잃을 수 있는 선택 C와 80%

34) 위의 글, pp. 241-243.

35) 박관우·정한범, “전망이론의 관점에서 본 북한과 이란의 핵협상 비교,” 『통일연구』, 제23권 2호 (2019), pp. 5-12.

36) 황지환, “위험수용과 손실의 국제정치적 의미,” pp. 242-243.

37) 위의 글, pp. 241-243.

의 확률로 4000달러를 잃고 20%의 확률로 한 푼도 잃지 않을 선택 D사이에서 대부분의 사람들(92%)이 D를 선택했다. 이 경우 또한 기대효용이론의 관점에서는 3000달러를 잃을 것으로 기대되는 C를 선택하는 것이 3200달러를 잃을 것으로 기대되는 D를 선택하는 것보다 합리적인 것으로 간주된다.³⁸⁾ 이 실험의 결과가 의미하는 바는 기대효용이론의 예상과는 달리, 사람들은 이익에 관한 선택의 문제에서는 위험회피적(risk-averse)이 되고, 손실에 관한 선택에서는 위험감수적(risk-acceptant)으로 된다는 것이다.³⁹⁾ 이처럼 본전을 의미하는 0을 중심으로 선호체계(preference order)가 변화하는 것을 ‘반사효과(reflection effect)’라고 한다.

셋째는 ‘소유효과(endowment effect)’이다. 이는 통상 사람들이 돈을 벌 때 느끼는 기쁨과 같은 금액의 돈을 잃을 때 느끼는 고통을 비교했을 때 후자가 더 크다는 것을 의미한다.⁴⁰⁾ 보통 사람들은 현재 자신들이 소유한 것에 대한 집착이 강하며 가능한 한 이에 대한 손해를 보지 않으려는(loss-averse) 현상유지에 집착하는 경향(status-quo bias)이 있다는 것이다.⁴¹⁾ 즉, 이익과 손실에 관한 개인의 선택을 이해하기 위해서는 그 기준점이 어디인지를 파악하는 것이 매우 중요하다.⁴²⁾

넷째는 기준점의 변화가 초래하는 선호체계의 변화이다. 이것은 사람들이 손실에 비해 이익에 더 빠르게 반응하고 적응하기 때문에 생기는 현상이다. 가령, 어떤 사람이 2,000달러를 잃은 직후

38) 황지환, “전망이론을 통해 본 북한의 핵 정책 변화: 제 1,2차 북한 핵 위기의 분석,” 『국제정치논총』, 제46권 1호 (2006), pp. 83-85.

39) 황지환, “위험수용과 손실의 국제정치적 의미,” pp. 243-244.

40) 위의 글, pp. 243-244.

41) 위의 글, pp. 244-246.

42) 위의 글, pp. 245-246.

에 1,000달러를 100% 확률로 벌 수 있는 선택 A와, 50:50의 확률로 2,000달러를 모두 벌거나 아니면 모두 잃을 수도 있는 선택 B에 직면했다고 가정해보자. 이때 이 사람은 자신의 상황을 100%의 확률로 1,000달러를 벌 수 있는 선택과 50%의 확률로 2,000달러를 벌 수 있는 선택의 상황으로 인식하는 것이 아니라, 오히려 100%의 확률로 1,000달러를 잃을 선택과 50:50의 확률로 2,000달러를 잃거나 본전을 찾을 수 있는 선택으로 인식하려는 경향을 지닌다. 이것은 이 사람이 최초 2,000달러의 손실을 아직 받아들이지 못하고 과거의 기준점에 그대로 머물러 있기 때문이다. 즉, 기준점의 관점에서 볼 때 자신의 위치가 손실의 영역(domain of losses)에 있기 때문에 위험감수적인 경향을 보일 가능성이 높다.⁴³⁾ 이와는 반대로 최근에 획득한 이익에 대해서는 사람들이 통상적으로 훨씬 자연스럽게 당연하게 자신의 것으로 수용한다는 점을 고려하면, 그 기준점은 더 높아질 것이다. 따라서 손실을 본 사람은 자신의 손해를 만회하기 위해 위험을 감수하는 경향을 보일 가능성이 높고, 이익을 본 사람은 상승된 자신의 새로운 기준점에 따라 손해를 보지 않기 위해 위험을 회피하는 모습을 보일 수 있다.⁴⁴⁾

마지막으로 전망이론은 ‘확실성의 효과(certainty effect)’와 재앙적 손실 인식에 의한 ‘선호의 역전(preference reversal)’ 현상을 제기한다. 위험도의 관점에서 볼 때, 이미 현저히 낮은 수준의 위험성이 감소하는 경우와 중간 수준의 위험성이 같은 정도로 감소하는 경우 중에 전자의 감소량을 사람들은 더 크게 느낀다. 이것을 설명하는 대표적인 사례는 러시아 룰렛 게임이다. 사람들이 러시아 룰렛 게임을 하면서 총알이 장전된 권총에서 총알 한 발을 대가를 지불하

43) 황지환, “전망이론을 통해 본 북한의 핵 정책 변화: 제 1,2차 북한 핵 위기의 분석,” pp. 84-85.

44) 위의 글, pp. 85-86.

고 제거할 수 있다고 가정해 보자. 이 경우 네 발의 총알이 남은 권총에서 한 발을 제거하는데 지불하고자 하는 금액과 한 발의 총알이 남은 권총에서 마지막 그 총알을 제거하는데 지불하고자 하는 금액 사이에는 큰 차이가 있으며, 사람들은 전자보다 후자의 경우에 더 큰 금액을 지불하고자 할 것이다.⁴⁵⁾ 이것은 사람들이 단순히 그럴듯한 가능성보다는 확실하다고 판단되는 결과에 더 큰 강조점을 둔다는 의미이다. 이것을 ‘확실성의 효과’라고 칭하는데, 결과의 발생 가능성이 극히 희박한 경우 또는 극히 높은 경우에는 일반적인 전망이론의 가설들이 적용되지 않고 선호의 역전 현상이 발생할 수도 있음을 의미한다. 더불어, 예측되는 선택의 결과가 너무 극단적인 경우에도 이러한 선호의 역전이 나타날 수 있다. 즉, 선택의 결과가 가져오는 부정적인 효과가 너무 극단적일 경우에는 그 ‘재앙적 손실(catastrophic losses)’을 피하기 위해 손실의 영역에서도 오히려 위험회피적인 경향이 될 수도 있다는 점을 지적하는 것이다. 가령, 사람들은 웬만한 손실의 영역에서 위험감수적인 경향을 보이겠지만, 가능성은 낮더라도 그 결과가 재앙적 손실인 경우에는 오히려 위험회피적인 경향을 보일 가능성이 큰데, 이것의 대표적인 사례가 사람들이 보험에 가입하는 행위이다.

전망이론이 강대국 정치에 시사하는 바는 국가들이 가급적 현상 유지 정책을 선호한다는 것이다. 심리학 분야에서 전망이론이 강조하는 손실회피적 경향은 강대국 관계의 변화에서도 동일하게 적용될 수 있다. 역사적으로 강대국은 자신의 전략적 입지를 강화시킬 때보다 자신의 현재 지위를 보존하고자 할 때 더 큰 위험을 감수하려는 경향을 보였다.⁴⁶⁾ 가령, 특정 강대국이 지역 및 국제체제에서 부

45) 최윤희, “북한의 대미 인식과 핵 정책: 북한의 대오바마 행정부 초기 인식을 중심으로,” 경희대학교 정치학과 석사학위논문, 2011, pp. 21-27.

46) 황지환, “위험수용과 손실의 국제정치적 의미,” pp. 244-246.

상할 때 단지 영토적 야욕 때문에 전쟁을 획책하려는 경향은 높지 않았다. 반면, 자국 영토에 대한 직접적 위협을 느낀 강대국이 그 영토를 수호하기 위해 전쟁을 결심하는 경향은 높은 편이었다. 이와 같이 강대국은 자국의 국력에 대한 현상유지에 큰 의미를 부여하며, 결과적으로 국가의 대외적 손실에 매우 민감하게 반응하는 경향을 보인다. 이는 국가가 손실의 위협에 직면한 경우, 그러한 손실을 회피하고 현상유지를 하기 위해 위협감수적인 대외정책을 선택할 가능성이 높다는 점을 의미한다.⁴⁷⁾ 따라서 국가의 손실회피 추구하고 위협감수적 경향은 강대국 경쟁의 불안정성을 높여 국가 간 협력을 어렵게 만드는 요인으로 작용한다는 것이 전망이론의 시사점이다.

가령, 한 국가가 이익을 예상하여 위협회피적 성향을 보인다면, 그 국가에 대한 억지정책이 효율적으로 작동하여 국가 간 협력수준이 높아질 가능성이 크다. 반면, 그 국가가 손실을 예상하는 경우에는 위협감수적 성향으로 인해 강대국 경쟁에서 불안정성을 가속화시킬 가능성이 높다. 부상하는 강대국과 쇠퇴하는 강대국 사이에서 손실을 본 국가(대부분 쇠퇴하는 강대국)와 이익을 본 국가(대부분 부상하는 강대국)가 충돌할 경우, 전자의 목적은 손실을 만회하는 것으로, 후자의 목적은 상승된 자국의 이익을 방어하는 것으로 이해할 수 있다.

이러한 전망이론의 주장은 강대국 경쟁관계에서 일어나는 예방전쟁(preventive war) 개념에 적합한 설명을 제공한다. 일반적 정의에 따르면, 상대국가와 비교하여 자국의 국력이 상대적으로 점차 쇠퇴하는 경우에 국가는 예방전쟁을 고려한다. 전망이론에 의하면 이것은 상대적 힘의 손실을 회피하고 자국의 입지를 방어하려고 하는 국가의 위협감수적인 노력으로 볼 수 있다.⁴⁸⁾ 이와 관련한 대표적인

47) 위의 글, pp. 245-248.

48) 위의 글, pp. 247-249.

사례는 제2차 세계대전 당시 일본의 진주만 공습 결정과정이다. 많은 연구결과에서 당시 일본의 진주만 공습이 전쟁 승리에 대한 일본 지도자들의 확신에서 비롯되었다기보다, 미국의 영향력이 급속하게 증대되고 있었던 당시 국제사회에서 일본 자신의 입지가 상대적으로 약화되는 것을 우려한 판단에 따른 것이라 주장한다.

한편, 전망이론은 강대국의 현상유지 경향을 강조한다는 점에서 방어적 현실주의와도 논리적 연관성을 지닌다. 무정부상태인 국제사회에서 팽창주의적 대외정책을 펼치는 것이 자국의 안보를 최대화시킨다는 공격적 현실주의와는 달리, 방어적 현실주의는 현상유지를 통해서 자국의 안보를 최대화할 수 있다는 논리를 제시하고 있다.⁴⁹⁾ 이는 강대국 간 경쟁관계에서도 대외적인 이익을 추구하기 보다는 손실을 방지하는 것이 우선적인 목표가 될 수 있음을 의미한다.

또한, 전망이론은 강대국 관계에서 국내정치적 요인의 중요성을 강조한다. 즉, 전망이론은 국내구조와 국제구조의 상호관계(two-level games)를 분석하여 국제정치에 영향을 미치는 강대국의 국내정치적 요인을 설명한다. 어떠한 성격의 리더십이 외교안보 현안을 감당하는지, 어떠한 정파가 집권하는지 등의 국내정치적 요인이 국가의 대외정책 결정에 중요한 영향을 미친다.⁵⁰⁾ 특히 미국이나 중국 등 강대국들의 국내정치는 국제질서의 구조를 변화시킬 수 있는 영향력을 가졌기 때문에, 강대국 관계를 이해하기 위해서는 국내정치 영역에서의 이익과 손실을 고려하는 것이 필수적이다. 가령, 강대국의 정책결정자들은 국내적 위기를 극복하기 위해 대외적으로 위험감수

49) 위의 글, pp. 248-250.

50) 특정 정치결정자 그룹의 심리적 정향, 공통의 신념, 공통된 역사적 경험 등 소위 집단 사고(group think)가 외교정책결정과정에서 중요한 영향을 미친다는 연구도 이에 해당된다. 다음을 참조. Irving L. Janis, *Victims of groupthink: A psychological study of foreign-policy decisions and fiascoes* (Boston: Houghton Mifflin, 1972).

적 혹은 위협회피적인 정책을 추구할 수도 있고, 반대로 대외적인 이익과 손실의 상황을 국내적으로 이용할 수도 있다.⁵¹⁾ 이러한 강대국의 국내정치적 요인은 국제질서에 막대한 변화를 초래할 수 있다.

이상에서 논의한 강대국들이 적극적으로 추진하고자 하거나 일반적으로 회피하고자 하는 전략들은 통상 국제체제에서 복수의 강대국들이 경합을 이루는 것을 전제로 한 것이다. 따라서 세력, 위협, 이익, 혹은 국가 간 균형 중 무엇을 추구하든 간에 강대국들은 이러한 전략 구상에 큰 관심을 갖게 된다. 하지만 다극체제의 국제질서와 단극체제의 국제질서 각각에서의 패권적 강대국의 전략은 다소 차이를 보인다. 단극체제에서는 강대국 간 관계보다도 단일 패권 강대국 자체의 전략 행태가 중요하다. 이에 관해 몬테이로(Nuno P. Monteiro)는 단극체제에서 강대국이 추진하는 전략의 유형을 제시하였다. 몬테이로는 단극체제의 패권국이 추진할 수 있는 군사적·경제적 전략들의 조합을 통해 강대국이 선택할 수 있는 6가지 대전략을 아래 <표 II-2>와 같이 제시하였다.

그의 주장에 따르면 강대국은 군사적 측면에서 세 가지 전략을 추구할 수 있다.⁵²⁾ 첫 번째 전략은 ‘공격적 우세(offensive dominance)’이다. 공격적 우세란 강대국이 영토, 국제정치, 그리고 군사력의 분배라는 세 가지 영역 중 적어도 하나 이상의 영역에서 자국의 이익에 맞게 현 상태를 바꾸고자하는 전략을 의미한다. 두 번째 전략은 ‘방어적 우세(defensive dominance)’이다. 방어적 우세를 추진하는

51) 조원선, “전망이론을 통한 에라도르-페루 국경분쟁 해결과정 사례연구,” 『21세기정치학회보』, 제29권 4호 (2019), pp. 123-125.

52) 몬테이로와 스웰러가 상정하는 국제체제의 구조와 시대에는 차이가 있으나, 몬테이로의 주장에서 공격적 지배를 채택한 단극체제의 유일 강대국은 스웰러의 국가 유형에서 늑대 혹은 여우, 방어적 지배를 채택한 강대국은 비둘기 혹은 사자, 비관여 정책을 채택한 국가는 타조에 해당한다고 볼 수 있다. 스웰러의 국가 유형에 대한 자세한 설명은 Randall L. Schweller, *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*, p. 85 참조.

강대국은 앞서 제시한 세 가지 영역 중 그 어느 것도 바꾸지 않고 현상을 유지하고자 한다. 마지막 전략은 ‘비(非)관여(disengagement)’이다. 이는 강대국이 국제체제의 현상유지 여부에 관심을 기울이지 않고, 다른 국가들이 자국의 이익에 맞게끔 현상을 타파하는 것을 허용하는 전략을 의미한다.⁵³⁾

또한 몬테이로에 따르면, 단극체제에서의 강대국은 경제 분야에서 두 가지 전략적 선택지에 직면한다고 주장한다. 첫 번째 전략은 ‘경제적 타협(economic accommodation)’으로, 중견국의 경제적 성장이 강대국의 잠재적 국력에 상대적인 손실을 초래하더라도 그것을 용인(수용)하는 전략을 의미한다. 두 번째 전략은 ‘경제적 견제(economic containment)’이다. 이는 직간접적으로 중견국의 경제 성장을 억제(봉쇄)하는 제반 행위들을 의미한다.⁵⁴⁾

〈표 11-2〉 패권국가의 대전략 옵션

		군사전략		
		공격적 우세 Offensive dominance	방어적 우세 Defensive dominance	비관여 Disengagement
경제 전략	수용 accommodation	공격적 수용	방어적 수용	비관여 수용
	봉쇄 contamination	공격적 봉쇄	방어적 봉쇄	비관여 봉쇄

출처: Nuno P. Monteiro, *Theory of Unipolar Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), pp. 65-66.

몬테이로는 위에서 제시한 군사 분야에서의 세 가지 전략과 경제 분야에서의 두 가지 전략을 결합하여 강대국은 총 여섯 가지의 대전략, 즉 공격적 수용·공격적 봉쇄·방어적 수용·방어적 봉쇄·비관여 수용

53) Nuno P. Monteiro, *Theory of Unipolar Politics*, pp. 65-66.

54) *Ibid.*, pp. 68-69.

· 비관여 봉쇄를 추진할 수 있다고 주장한다. 냉전 이후 미국은 경제 분야에서는 수용 전략을 일관되게 추진했고, 군사 분야에서는 지역에 따라 공격적 봉쇄, 방어적 봉쇄, 그리고 비관여 정책을 번갈아 추진했다. 예를 들면, 미국은 동아시아 지역에서 군사적으로는 ‘방어적 지배 전략’을, 경제적으로는 ‘수용전략’을 채택했다. 그 결과 미국이 21세기 초 일극적 지위를 누리면서 동아시아 지역에 투사한 대전략은 ‘방어적 수용(defensive accommodation)’에 해당하였다.⁵⁵⁾

강대국은 어떤 전략을 채택하는가에 따라 경쟁비용(competition cost) 또는 갈등 비용(conflict cost)을 지불해야 한다. 경쟁비용은 강대국이 중견국 간의 경쟁을 부추기는 전략을 추진할 때 발생한다. 체제 내의 유일한 강대국으로서 누리는 이익이 클수록 강대국은 잠재적인 경쟁비용을 수반하는 전략을 피하고자 할 것이다. 갈등비용이란 강대국이 군사적 갈등에 연관될 때 발생하는 비용이다. 경쟁비용이 전혀 없는 전략은 갈등비용을 유발할 확률이 높고, 그 반대의 경우도 마찬가지이다. 즉, 강대국의 군사적 우세를 지속시키는 전략일수록 강대국이 더욱 빈번하게 군사적 갈등에 관여하게 될 확률이 높다.

그렇다면 강대국들의 국력 추구 경쟁은 국가 간(특히 강대국 간) 경쟁과 갈등만을 야기하고 협력을 저해하는가? 미어샤이머는 강대국이 무조건 국가 간 협력을 거부하는 것이 아니라 상대적 권력 추구의 과정에서 협력이 방해받는 자연스러운 상황이 발생하고, 이로 인해 국가 간 협력이 끊임없이 도전 받는 것이라고 주장한다. 미어샤이머는 무정부적 국제체계에서 두 가지 요인이 국가 간 협력을 저해한다고 주장한다. 첫 번째 요인은 상대적 이득(relative gains)에 대한 우려이다. 상대적 이익을 중시하는 강대국들은 협력을 통한 이익이 어떻게 분배되는지를 지나치게 걱정하는 나머지, 협력 그 자체를

55) *Ibid.*, pp. 70-72.

어렵게 만든다. 두 번째 요인은 기만(cheating)에 대한 우려이다. 강대국들은 협력에 참여하는 상대 국가가 협의 사항을 준수하지 않아 중대한 이익을 획득할 것을 우려한다. 특히 군사 분야 협력의 경우, 기만으로 인한 피해가 세력균형의 변화로 이어질 수 있기 때문에 강대국들은 협력하기를 매우 꺼려한다.⁵⁶⁾

강대국이 비록 이기적으로 상대적 이익 추구에 진력하고 상대방의 기만 가능성에 경계를 늦추진 않더라도, 그리고 이로 인해 강대국 간 협력이 지지부진하더라도 이것이 국제체제의 안정성에 직접적이고도 심대한 영향을 미치지 않는다. 국제체제의 안정성과 불안정성은 국제체제의 구조와 관련이 있기 때문이다. 보통 국제체제에 존재하는 강대국의 수에 따라 국제체제의 구조는 양극체제와 다극체제로 구분된다. 그리고 각각의 체제는 체제 내 강대국 간 힘의 격차가 어느 정도인지에 따라 균형적 체제와 불균형적 체제로 나뉜다. 즉, 국제체제의 구조로 총 네 가지를 상정할 수 있는데, 균형적 양극체제(balanced bipolarity), 불균형적 양극체제(unbalanced bipolarity), 균형적 다극체제(balanced multipolarity), 불균형적 다극체제(unbalanced multipolarity)가 그것이다.⁵⁷⁾ 그러나 현실에서 불균형적 양극체제란 존재하지 않기 때문에, 실제 국제체제에서는 세 개의 구조만이 존재한다.

이 중에 가장 안정적인 체제는 강대국 간 전쟁 가능성이 가장 낮은 ‘균형적 양극체제’이다. 양극체제는 강대국의 숫자가 적기 때문에 강대국 사이 분쟁이 발생하는 경우도 줄어든다. 따라서 양극체제의 강대국은 서로 간에 경쟁은 하지만 전쟁은 하지 않는다. 즉, 강대국이 약소국을 침공하는 전쟁만 발생한다. 반면, 가장 불안정한 체제

56) *Ibid.*, pp. 51-52.

57) 이근욱, 『알츠 이후: 국제정치이론의 변화와 발전』 참조.

는 강대국 간 전쟁 가능성이 가장 높은 ‘불균형적 다극체제’이다. 다극체제라고 하더라도 강대국 간 세력이 균형 상태를 이룬다면 어느 정도 안정적일 수 있다. 그러나 한 국가의 세력이 지나치게 강해지거나 약해지는 경우, 다른 국가들이 이 국가의 부상 혹은 쇠퇴에 대해 대응 전략을 펼치기 때문에 갈등이 발생한다.

이와 관련하여 스웰러는 왈츠나 미어샤이머가 깊게 다루지 않았던 ‘삼극체제(tripolarity)’를 제시하고, 삼극체제의 안정성에 대해 다음과 같이 주장한다.⁵⁸⁾ 삼극체제에서는 현상타파 국가의 숫자에 따라 체제의 안정성이 결정된다. 현상타파 국가가 하나라면 나머지 현상유지 국가 둘이서 현상타파 국가를 억지하여 안정을 추구한다. 그러나 현상타파 국가가 둘이라면, 둘이 힘을 모아 현상유지 국가를 공격하기 때문에 체제가 불안정해진다.

58) Schweller, *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*, p. 56.

2. 국제질서의 변환과 강대국 국제정치역사

현대의 국제정치를 약 100년 전 제1차 세계대전이 종식된 시점과 비교할 때 가장 두드러지는 차이점은 국제정치의 중심이 유럽에서 미국으로 넘어왔다는 점이다. 미국은 제1차 세계대전 참전 결정으로 인해 국제정치의 주인공으로 데뷔했으며, 제2차 세계대전 발발 전까지의 20년을 제외하면 전 세계적 차원의 정치적, 경제적 지형을 만드는데 주도적 역할을 담당해 왔다. 흥미로운 점은, 미국이 권력 투쟁과 세력균형이라는 유럽식 국제정치를 혐오했으며, 이를 종식시키기 위해 참전한다는 점을 들어 제1차 세계대전 참여를 정당화했지만, 제2차 세계대전 이후의 질서 속에서 미국의 행보는 과거 유럽 국가들이 보여주었던 행동과 크게 다르지 않다는 것이다. 미국 역시 현존하는 주적 혹은 잠재적 적국보다 우월한 힘의 상태를 유지하기 위해 끊임없이 노력해 왔다. 다시 말해, 제1차 세계대전 후 약 100년의 시간 동안 국제정치에서 주인공은 바뀌었지만, ‘유리한 세력균형의 조성 및 유지’라는 강대국 간 관계의 근본적 특징은 변하지 않은 것이다. 본 장에서는 이러한 거시적 차원의 강대국 중심의 국제정치가 냉전을 중심으로 각각 어떻게 전개되어 왔으며, 그 과정에서 강대국과 약소국 관계는 어떠한 모습을 보였는지를 역사와 이론적 명제를 중심으로 설명하고자 한다.

가. 냉전 이전 강대국 국제정치: 다극체제와 새로운 패권의 등장

유럽에서 국가체제 형성이 시작된 17세기 중반 이후 대륙의 강대국들은 자국의 국익을 위해 합종, 연횡하면서 견제와 균형을 통해 유럽의 질서를 유지하기 시작했다. 18세기 후반 프랑스의 나폴레옹은 혁명 이후 민족주의와 대규모 국민군대를 바탕으로 유럽대륙을 제패했다. 나폴레옹의 도전에 공동으로 맞선 유럽의 열강들은 소위

‘비엔나 협조체제’를 통해 20세기 초반 1차 세계대전 발발 직전까지 약 100년 동안 유럽의 안정성을 확보했다. 즉, 19세기에서 20세기 초에 이르는 유럽의 강대국 정치는 프랑스, 영국, 러시아, 독일, 오스트리아로 이어진 5개의 강대국이 각자 국익 추구를 위해 치열하게 경쟁하면서도, 강대국 상호간의 주권존중, 내정불간섭, 기득권 인정 및 일방적 패권 견제의 원칙 아래 힘의 균형을 통해 유럽 대륙의 강대국 중심질서가 안정적으로 유지되었다.⁵⁹⁾ 이처럼 당시 강대국들은 서로 경쟁하면서도 서로의 정당성을 인정하며 상호 공존하는 모습을 보였는데, 그 주된 수단은 제한전쟁(limited war)⁶⁰⁾을 통한 경쟁과 이익의 조율이었다.

당시 이들 강대국 간 제한전쟁은 외교적 수단이 아닌 물리적 수단을 사용한 정치적 상호 작용의 연속을 의미하였으며, 이 시기 강대국 간 전쟁은 정상적이고 정당한 정치수단으로 인정되었다. 실제 이들 강대국 간 전쟁은 그 규모와 기간에서 비교적 제한적인 모습을 보였고, 종종 강대국 간 이해 조정을 위한 수단으로서 어렵지 않게 발생하였다. 이러한 전쟁은 국가 간 적개심이나 증오심의 원천이 되기 보다는 어제의 적이 오늘의 친구, 혹은 그 반대의 상황이 언제나 가능한 상호거래의 과정으로 이해되었다.

59) 외견상 5대 강대국 간(pentarchy) 공동지배체제(condominium)처럼 보이는 유럽협조체제는 실제 물질적 토대로서 현상유지적 영국패권 의지가 관철된 ‘팍스 브리타니카(Pax Britannica)’로서의 성격이 내재되어 있었다. 즉, 역외균형자로서 영국의 패권전략이 작동하는 가운데 유럽 대륙의 세력균형 체제가 유지되었다. 구체적으로 당시 영국은 유럽협조체제 이전 유럽 대륙의 질서를 크게 교란시킨 프랑스를 봉쇄하고 유럽 내 주요 국가들의 영토경계선을 유지하는데 영향력을 발휘했다. 또한 강대국 간 직접적 충돌을 막는 중간체/완충국을 형성하였으며, 유럽 내 세력균형이 어느 한쪽으로 기울 때는 직접적 군사지원보다는 재정지원을 통해 균형을 회복을 도모하기도 하였다.

60) 나폴레옹 전쟁 후 전쟁론을 펴낸 프러시아의 전략가 클라우제비츠(Carl von Clausewitz)는 이들 국가 간 전쟁을 상대방을 완전히 제압하거나 말살하기 위한 절대전쟁(absolute war)이 아니라 특정한 정치적 목표를 달성하기 위한 제한전쟁으로 규정하였다. Jordan Lindell, “Clausewitz: War, Peace and Politics,” *E-International Relations*, November 26, 2009, <<https://www.e-ir.info/2009/11/26/clausewitz-war-peace-and-politics/>> (Accessed December 9, 2020).

이처럼 20세기 초반강대국 정치의 특징이 여러 개의 강대국이 존재하는 다극체제라는 사실에는 이론이 없다. 하지만 20세기 초반부터 힘의 균형에 의한 유럽의 강대국 질서는 독일의 빌헬름 2세가 비스마르크의 현실정치에서 벗어나 패권주의적 경향을 보이면서 균열의 양상을 띠기 시작했다. 이 시기를 다루는 많은 역사학자들과 정치학자들은 20세기 초 독일이 군사적으로 이미 다른 유럽 강대국들을 앞섰으며, 경제력에서도 영국을 추월하기 시작했다고 지적한다. 결국 강대국 간 복잡하게 얽혀있던 상호견제와 힘의 균형이 와해되면서 독일을 중심한 오스트리아, 이탈리아의 삼국 동맹과 프랑스, 러시아, 영국이 영불협상과 영러협상을 통해 형성한 삼국협상이 상호 대립하는 국면으로 전개되었고, 제1차 세계대전의 발발에 따라 유럽의 세력균형은 붕괴되었다.

19세기 후반부터 20세기 초 유럽 지역체제의 특징은 잠재적 패권국으로 부상한 독일과 이에 따른 불균형한 다극체제의 형성이다. 다극체제 하에서 동맹체 간의 경쟁이 20세기 초반 유럽의 강대국 정치의 가장 큰 특징이라고 볼 수 있다. 당시 독일의 성장은 19세기 후반부터 점차 이를 견제하려는 다른 강대국들의 동맹 형성과 동맹체 간 높은 수준의 안보경쟁을 유발하였다. 독일이라는 신흥 강대국의 등장은 기성 영국 패권 하의 세력균형 상태를 붕괴시키고 이른바 패권이행기의 혼란을 야기했다. 이것은 결국 20세기 전반 두 차례의 세계대전으로 연결되었다. 그러나 비스마르크 재상 재임기(1862-1890년)에는 그의 책략 덕분에 독일통일이 곧바로 패권 전쟁으로 연결되지는 않았다.⁶¹⁾ 비스마르크는 정작 독일의 통일달성

61) 비스마르크는 ‘철혈재상’이라는 별칭답게 철저히 현실주의적(realpolitik) 세계관에 의거, 군사력을 통한 독일 통일을 달성했으며 기존의 협조체제와 다자주의적 집단안보체제를 부정하였다. 비스마르크의 대외정책에 대해서는 김석구, “비스마르크 동맹체제 연구: 유럽중심부 긴장요인의 세계 주변부 전환 외교전략을 중심으로,” 『유라시아연구』, 제17권 제2호 (2020), pp. 195-221; 정상수, “비스마르크의 외교정책 1870/71-1878/79,” 『서양사연구』, 26권 (2000), pp. 61-85 등 참조.

이후 기민한 동맹체제 운영으로 유럽 내 세력균형 질서를 안정적으로 유지하고자 노력했다. 즉, 국력상승에도 불구하고 영국과의 패권경쟁 대신 현상유지책을 고수한 것이 비스마르크 국가전략의 핵심이며 이에 따라 유럽협조 체제가 사실상 붕괴되었음에도 수십 년 동안 유럽의 강대국 간 평화가 지속될 수 있었던 것이다.

독일은 통일 이후 급속한 산업화를 통해 경제규모에서 1905년 경 영국을 추월하였고, 군사력 부문에서도 효율적인 조직, 지휘 능력, 전략, 우월한 무기체계를 갖추고 있었다. 당시 독일의 국력 성장과 이에 상응한 군사적, 경제적 영향력 확대 도모는 주요 강대국들의 우려와 반감을 고조시켰다.⁶²⁾ 또한, 많은 유럽 국가들 역시 독일의 부상을 가능하게 했던 속도전과 기습공격을 자신들의 군사전략으로 받아들였으며, 이는 국가 간 갈등의 외교적 해결을 어렵게 만들었다.⁶³⁾ 결국 독일 국력의 급신장은 유럽의 세력관계를 독일에 유리한 방향으로 전개하였고, 제1차 세계대전 발발의 원인이 되었다.

즉, 구조적 차원에서 볼 때 프랑스와 러시아 양면에서의 위협과 이로 인한 안보딜레마를 안고 있던 독일은 잠재적 패권국으로 성장한 후 막강한 군사력을 바탕으로 일거에 자신의 안보문제를 해결할 수 있는 절호의 기회를 맞이한 것이었다. 이러한 세력균형과 독일의 강력한 지위는 독일이 보인 공격적 행동의 근본적 원인으로 작용하였다. 혹자는 1차 세계대전은 압도적인 군사적 우위를 점한 독일이 잠재적 경쟁자인 러시아를 보다 유리한 환경과 시점에 싸워 이김으로써 자신의 지위를 더 공고히 하고자 한 예방전쟁이었다고 설명하기도 한다.⁶⁴⁾

62) Jack Snyder, *The Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1991), pp. 32-56.

63) Stephen Van Evera, "The Cult of the Offensive and the Origin of the First World War," *International Security*, vol. 9, no. 1 (1984), pp. 58-107.

64) Dale C. Copeland, *The Origins of Major War* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2001), pp. 23-56.

20세기 초 국제정치의 또 다른 특징은 미국이 유럽정치문제에 본격적으로 개입하기 시작했다는 것이다. 즉, 20세기 유럽 강대국 정치의 특징 중 하나는 전통적인 역외균형자인 영국의 역할 약화와 새로운 역외균형자인 미국의 개입이다. 영국은 나폴레옹 전쟁 이후 강력한 안정자로서 유럽의 안정에 기여하였다. 하지만 영국은 20세기 초 상대적 지위 하락과 모호한 전략으로 인해 독일을 억제하는데 실패하였다. 반면, 미국은 산업화를 통해 19세기 후반 세계 1위의 경제대국이 되었다. 제1차 세계대전 발발 후, 미국은 유럽의 세력균형을 회복하기 위해 전통적 고립주의에서 벗어나 전쟁에 개입하면서 결정적인 역할을 하였다.

구원투수로 등장하여 연합국의 승리에 기여했던 미국은 전쟁 중 전후 질서를 설계하는 과정에서 목소리를 내기 시작했다. 국제연맹의 창설을 주창한 것이 좋은 예이다. 하지만, 유럽이 세력균형을 회복하자 미국은 고립주의로 회귀하였다.⁶⁵⁾ 1차 세계대전 이후 세계에서 가장 강력한 국가로 부상했던 미국이 고립주의로 회귀한 것은 국제정치무대를 사실상 무주공산으로 만들었으며, 그 결과 유럽은 다시 과거의 권력투쟁의 장으로 돌아갔다. 다만, 이 시기 유럽정치가 과거와 달랐던 점은 영국과 프랑스가 히틀러의 독일을 상대할 힘이 없었다는 점이다. 즉, 신흥강대국인 미국이 패권국 역할을 회피하는 고립주의 여론에 빠져 유럽에 군사적 개입을 삼감으로써 안보공공재 제공에 실패한 것이 2차 세계대전 발발의 중요 원인으로 작동한 것이다. 당시 독일이 히틀러의 나치 깃발 아래 강대국으로 다시 유럽 정치의 무대로 돌아왔을 때, 독일을 제어할 국가는 존재하지 않았다. 영국과 프랑스, 러시아는 모두 독일을 견제하기 보다는 다른 강대국

65) 우드로 윌슨 대통령의 국제연합 창설에 대한 비전과 좌절에 대해서는 G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2001) 참조.

에게 그 책임을 떠넘기기에 바빴다.⁶⁶⁾ 결국 다시 한 번 독일과 주변 강대국들 간에 생긴 힘의 불균형은 2차 세계대전의 발발로 이어진다.

20세기 초반 강대국 국제정치에서 확인할 수 있는 또 다른 특징은 당시 강대국 간 전례 없던 군비경쟁이 진행되었다는 사실이다. 독일을 포함한 대륙의 모든 강대국들이 군사력 강화, 전략 개발, 전략적 철도 부설 등 대규모 전쟁에 대비한 격렬한 경쟁을 벌였다. 독일은 또한 19세기 내내 자제하던 영국과의 해군력 경쟁을 본격화 하기도 하였다.

그렇다면 20세기 초반 반세기 동안 강대국과 약소국의 관계는 어떠한가? 이 시기의 강대국-약소국 관계는 제1차 세계대전 전후를 중심으로 뚜렷한 특징을 보여준다. 우선 19세기 후반부터 20세기 초반까지 당시 유럽의 강대국들은 유럽질서의 수호자로 자임하면서 자국의 이익과 패권을 추구하는 상호 경쟁을 벌이는데, 그 주된 대상은 주변 약소국의 영토와 국민이었다. 강대국들은 이들을 복속하여 자신들의 세력을 넓혀 나가는 패권주의적 모습을 보이기 시작했던 것이다. 이들 강대국의 패권 경쟁은 중동과 아프리카에서의 식민지 쟁탈전으로 진행되었으며, 이후 인도와 동남아를 거쳐 중국시장 쟁탈을 위한 각축전으로 확장되었다.

당시 강대국들이 직접 경쟁적으로 약소국을 정복하고 약소국들이 강대국 팽창에 희생되는 현상은 자연스러웠다. 특히 아시아와 아프리카에서 유럽 강대국들이 식민지를 확보하는 과정에서 많은 약소국과 정치세력이 소멸하였다. 이 시기에 나타나는 특이한 현상은 1919년 이전과 이후 유럽에서 나타나는 강대국 간 대립과 약소국들의 행동 양상이다. 1919년 이전 상황에서 유럽 강대국들은 서로 대

66) Thomas J. Christensen and Jack Snyder, "Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity," *International Organization*, vol. 44, no. 2 (1990), pp. 137-168.

립하였지만, 이 과정에 약소국이 특별히 동원되지는 않았다. 오스트리아-헝가리 제국은 세르비아의 팽창에 강력하게 반발하였지만, 이것은 상당 부분 예외적인 현상이었으며, 대부분의 강대국은 주변 약소국과 우호적인 또는 무관심한 태도를 취하였다. 독일은 1914년 8월 1차 세계대전이 시작되면서 벨기에를 침공하였으나 그 직전까지만 하더라도 벨기에와는 적대적이지 않았으며 네덜란드와 덴마크 그리고 스웨덴 등의 중립을 존중하였다.

반면 1919년 이후, 유럽에서는 이전과는 다른 상황이 전개되었다. 1차 세계대전 직후의 혼란을 제외하면 유럽 약소국들은 큰 문제없이 평화를 누렸으며,⁶⁷⁾ 오히려 일부 약소국들은 1940년대 전반 나치 독일의 팽창에 동참하기도 하였다. 루마니아, 헝가리, 불가리아 등은 독일의 동맹국으로 제2차 세계대전에 적극 참전했고, 핀란드는 독일의 동맹국이었지만 전쟁 자체에 참여하지 않았다. 즉, 1930-1940년대 유럽에서는 ‘자칼식 편승’이 등장하였다. 반면 스페인과 포르투갈 등 일부 친(親)나치 약소국들은 나치 독일의 압력에도 불구하고 중립을 유지하거나 적당한 거리두기(distancing)를 선택하기도 하였다.

1930년대 말 폴란드와 체코슬로바키아와 같은 일부 약소국은 독일의 팽창에 희생되었으며, 그 결과 균형(balancing)에 집중하였다. 하지만, 이 경우에도 강대국들이 약소국들을 적극적으로 활용하지는 않았으며, 약소국은 단순한 목표에 지나지 않았거나 부차적인 요인으로 작용하였다. 강대국 경쟁에서 약소국들은 특별히 동원되지 않았으며 거리두기에 주력하였고 침략의 대상이 되는 경우에만 균

67) 1차 세계대전 이후 미국과 영국, 프랑스를 중심으로 민주주의 세력의 공고화가 일어남에 따라 전쟁 자체를 불법으로 규정하는 켈로그-브리앙조약(Kellogg-Briand Pact), 공동안보 개념에 근거한 국제연맹(League of Nations) 설립 등의 긍정적인 움직임이 유럽을 중심으로 일어났다. 이는 기존 견제와 힘의 균형에 근거한 현실주의 강대국 정치 질서를 협력과 공동안보에 근거한 자유주의적 국제질서로 대체하려는 유럽과 미국의 최초의 노력으로 해석할 수도 있다.

형을 선택하였으나, 일부 약소국들은 1930-1940년대 자칼식 편승을 하면서 그 존재감을 과시하였다.

냉전 이전의 시기에 강대국이 경쟁 강대국과 전쟁을 수행하고 있거나 경쟁 강대국의 위협에 직면한 약소국을 지원하는 행동은 거의 존재하지 않았던 점도 당시 강대국의 대(對)약소국 외교의 특징 중 하나였다. 1939년 독일의 위협에 직면한 폴란드와 루마니아에 영국과 프랑스가 동맹을 제시하였지만, 1938년 3월과 9월 오스트리아와 체코슬로바키아에 영국과 프랑스는 특별한 행동을 취하지 않았다. 1914년 7월 러시아는 자신의 동맹국인 세르비아가 오스트리아-헝가리의 위협에 직면하였음에도 불구하고, 이에 외교적으로만 지원했을 뿐 무기를 공급하지는 않았다. 보어 전쟁(Boer War)에서 영국에 저항하는 보어 저항세력에 대해 독일 카이저가 칭송하기는 했지만, 독일이 보어 전쟁에 개입하거나 무기를 제공하지는 않았다. 약소국에 대한 지원이 1914년 8월 전쟁으로 이어졌었기 때문에, 주요 강대국은 1919년 이후 약소국 지원에 소극적인 태도를 보였다. 그럼에도 불구하고 1939년 폴란드를 향한 영국과 프랑스의 지원은 전쟁으로 이어졌다.

나. 냉전 시기 강대국 국제정치: 미·소 양극체제

제2차 세계대전 직후 미국과 소련의 양극체제가 등장하였다. 2차 세계대전으로 인해 몰락한 기성 유럽 강대국들과 대륙 내 권력진공 상태를 유럽 외부의 두 초강대국들이 메우면서 나타난 갈등이 바로 미소간의 냉전이었다.⁶⁸⁾ 미소를 중심으로 이념 갈등과 체제 경쟁이 벌어지면서 양극 구조하의 현실주의적 패권경쟁이 심화되었다. 이

68) 냉전은 기본적으로 양극체제 아래에서의 안보딜레마 상황에 기초한 시대였다. 이런 점에서 냉전은 근대 국제정치에서 항상 발견되는 강대국정치의 동학이 그대로 나타난 것이라고도 볼 수 있다.

는 길게는 베스트팔렌조약(Peace of Westfalen) 이후 300년 동안, 짧게는 비엔나 회의 이후 유럽 협조체제(Concert of Europe) 100년 동안 지속되어 왔던 국제체제의 변화, 그리고 영국, 프랑스, 독일과 같은 기존 유럽의 강대국들이 국제정치의 주요 무대에서 한 발자국 물러났음을 의미했다.

제2차 세계대전 이후 미국과 유럽의 승전국을 중심으로 3차 대전 방지를 위한 새로운 국제질서가 모색되었고, 이는 미국 주도하의 유엔 창설과 경제적 마샬플랜(Marshall Plan), 그리고 브레튼우즈체제(Bretton Woods system)와 세계은행(World Bank)의 설립이라는 자유주의적 세계 질서의 탄생으로 이어졌다. 미국 주도의 자유주의 세계 질서는 유엔헌장의 공동안보를 토대로 ‘침략에 대응하는 방어적 전쟁 외에는 어떠한 형태의 전쟁도 불법으로 간주한다는 원칙’, 그리고 국내적으로는 자유민주주의의 신장과 더불어 자유시장 경제 이론에 입각한 자유무역의 신장을 위한 정책으로 나타났다.

하지만 2차 세계대전 승전국의 하나인 소련이 자본주의에 반대하는 사회주의 경제체제를 추구하기 위해 공산당 일당독재체제를 채택하면서 미국 주도의 자유주의 세계 질서에 정면으로 맞서는 상황이 연출되었다. 결국 미국과 소련은 이후 서로의 체제를 정면으로 부정하면서 냉전이라는 패권경쟁에 돌입하였다. 즉, 새로운 강대국으로 부상한 미국과 이에 맞서는 소련이 핵과 군사력을 토대로 절대적인 양강 구도를 형성하고, 여기에 영국과 프랑스, 독일과 일본이 각각 자유주의 진영과 사회주의 진영에 합세함으로써 냉전기의 이념적 진영대결과 양극체제를 낳은 것이다.⁶⁹⁾

69) 초기 양극체제는 상호타협의 여지없이 각자의 세력권을 확장하려는 과정으로서, 유럽의 중간지대, 중동, 아프리카, 아시아 등지에서 각종 갈등과 국지적 군사 충돌이 벌어지는 양상이 나타났다. 한국전쟁은 이러한 구도 하에서 지역 분쟁이 냉전 초반 양진영간의 충돌로 격화된 대표적인 사례였다.

특히 양 강대국과 양 진영 간 이념적 적대감은 서로 간 경쟁을 격화시키는 가장 중요한 원인이 되었다.⁷⁰⁾ 하지만 진영 간 극한 이념적 대결 이면에는 세력균형에서 우위를 점하고자 했던 두 초강대국인 미국과 소련의 부단한 세력 경쟁이 내재되어 있었다. 특히 미국이 당시 군사적·경제적으로 열세였던 소련에 대해 적대적인 봉쇄정책을 채택했던 것 또한 다름 아닌 세력 경쟁과 균형에 대한 고려에 따른 것이었다.⁷¹⁾ 미국은 2차 세계대전이 종료된 후에도 전통적 고립주의로 돌아가지 않고 유라시아 대륙에서 소련이 패권국가가 되는 것을 방지하기 위해 군사동맹을 결성하고 역외균형자 역할을 수행하였다. 냉전 초기 미국의 봉쇄전략은 유럽, 동아시아, 중동의 방어에 집중하는 선택적 봉쇄에서 출발했지만, 점차 전 세계적인 차원의 경쟁으로 확대되었다.

미국이 두 차례의 세계전쟁을 겪으면서 체득한 중요한 교훈은 어느 한 국가가 유라시아 대륙을 장악하려 한다면 결국 미국의 안보에 위협이 된다는 것이었다.⁷²⁾ 분명 종전 후 소련은 전반적인 국력에 있어 미국에 뒤졌지만, 동유럽을 장악해 가면서 경제회복과 군사강

70) 냉전은 19세기적 자유방임주의 모델의 몰락과 1930년대 대공황 이후의 정치경제적 혼란에 대한 상이한 해석과 해법을 대표하는 두 모델인 자유주의와 공산주의의 대결이었다. 이는 보편주의적 정치문화 간의 대립이자 근본적인 역사모델 간의 갈등이기도 하였다. 이러한 대립과 갈등은 점차 상대방을 악마화하는 선악 이분법의 대결로 치달았다. 이에 양국 간 정상적인 의사소통이 방해되고 갈등의 심도도 증대되었다.

71) Melvin P. Leffler, "The American Conception of National Security and the Beginnings of the Cold War, 1945-1948," *American Historical Review*, vol. 89, no. 2 (1984), pp. 346-381.

72) 조지 캐넌(George F. Kennan)의 장문의 전보에서부터 봉쇄정책을 미국의 대소련 공식정책으로 채택했던 NSC-68에 이르기까지 냉전 초기 미국의 주된 관심은 '어떻게 소련의 팽창을 견제하느냐'였다. 흥미로운 점은 당시 미국의 정책결정가들은 국력에 있어서 미국이 소련보다 앞서 있다는 것을 인정하고 있었다는 점이다. 다만, 조지 캐넌의 경우, 소련이 동유럽에서 정부와 권력기관에 침투해 정부를 공산주의 정권으로 전복시키는 지하활동으로 그 세력을 확대해 가고 있으며, 동유럽의 방대한 인적, 물적 자원을 활용함으로써 미국에 위협이 될 초강대국으로 등장할 것이라고 지적하였다. 이에 따라 미국과 서방이 소련의 위협을 직시하고 정면으로 대응해야 함을 강조했다.

국화의 기반을 갖추게 되었고, 서유럽의 전후 경제적 불안을 이용하여 세력의 확산을 도모하고 있었다. 이에 따라 미국은 강경한 봉쇄 정책으로 맞설 수밖에 없었다는 것이다. 한 국가의 유라시아 대륙 전체에 대한 지배를 방지하려는 미국의 노력은 한반도와 인도차이나 반도 같은 주변부 지역 전쟁에도 미국이 개입한 것에서 잘 드러난다.⁷³⁾ 한국전쟁과 베트남 전쟁의 경우 두 국가의 전략적 가치는 매우 낮았음에도 불구하고, 미국은 불개입시 다른 중요지역에서 소련의 도발을 촉발할 수 있다는 이른바 ‘도미노 효과’를 두려워했다.⁷⁴⁾ 이처럼 냉전 기간 미국과 소련은 국력에 기초한 경쟁을 하는 한편, 동맹의 확대를 통해 상대적인 우위를 점하기 위한 경쟁을 지속했다.

힘의 균형에 있어 상대적 우위를 점하려는 미소 간 경쟁의 백미는 핵무기 경쟁이었다. 미국의 핵전력 우위는 1960년대 말이면 사실상 사라지고 상호확증파괴의 시대로 접어든다.⁷⁵⁾ 하지만 상호확증파괴 형성 이후 미국과 소련은 모두 ‘카운터 포스(counterforce)’ 전략에 기초해 핵전쟁을 대비한 핵 우위 차지 경쟁을 계속해 나갔다. 흑자는 미국과 소련 간 핵균형이 1960년대 말부터 1970년대 말까지의 데탕트 시기가 도래한 이유로 지목한다. 하지만 핵균형이 군비

73) 어느 한 국가의 유라시아 전체에 대한 지배를 막는 것이 미국의 중요한 이익이라는 주장에 대한 예외 사례는 중국공산혁명에 대한 미국의 중립이다. 당시 미국의 불개입 결정은 다음 세 가지 이유에 따른 것이다. 첫째, 중국은 농업중심 국가로 당시 세계의 전략중심지가 아니었으며, 둘째, 유럽에서 소련과의 경쟁에 초점을 맞춰야 했고, 셋째, 중국 내전 참전은 많은 미군의 희생자를 낼 가능성이 높았기 때문이다. 자세한 내용은 John Lewis Gaddis, "Drawing Lines: The Defensive Perimeter Strategy in East Asia, 1947-1951," in *The Long Peace: Inquires into the History of the Cold War* (New York: Oxford University Press, 1987), pp. 72-103 참조.

74) 도미노 이론에 대해서는 Jerome Slater, "The Domino Theory and International Politics: The Case of Vietnam," *Security Studies*, vol. 3, no. 2 (1993), pp. 186-224 참조.

75) 핵무기의 등장과 핵 보유 강대국의 상호확증파괴 전략 채택에 따라 국제정치에서 클라우제비츠가 말한 '정치의 연장으로서의 전쟁'이라는 강대국 간 근대적 전쟁논리가 작동할 수 없는 물리적 환경이 탄생하였다.

경쟁의 종단을 의미한 것은 아니었다. 소련의 경우 핵무기 증산을 지속해 나가고 있었고, 미국 역시 보다 첨단화된 무기 개발 뿐 아니라 상호확증파괴 상태의 핵균형을 미국의 우위로 만들고자 전략방위구상(Strategic Defense Initiative: SDI)과 같은 방어체계의 개발에 나섰다.

이처럼 세력 경쟁의 우위를 차지하기 위한 양 강대국의 노력은 지속되었지만, 불균형한 다극체제 하에서 20세기 초 강대국 간의 세력 경쟁이 세계대전으로 귀결되었던 것과 달리, 양극체제 하에서 미국과 소련은 내부동원을 기초로 안정적인 세력균형을 유지하였다. 두 강대국이 경쟁하던 냉전 시기에는 한 지역에 국한된 제한전쟁이 기본적인 전쟁 유형이었다. 제한전쟁에 개입한 경우에도, 양 강대국은 확전의 위험을 피하기 위해 신중하게 행동하였고, 결과적으로 강대국 간의 강력한 상호 견제와 핵전쟁의 위험은 전면전의 가능성을 현격히 줄일 수 있었다.

하지만 소련체제의 약점이 눈에 띄게 드러난 1980년 초반부터 냉전이 종식되는 1990년까지 힘의 균형에서 우위를 차지하려는 미국의 노력은 계속되었다. 경제회복을 위해 서방과의 친선·협력관계를 필요로 하는 소련의 약점을 간파한 레이건 정부와 부시 정부는 소련에 대한 강압 차원에서 소련과의 협력에 소극적인 자세를 취하며 소련을 약화시켜 나갔다. 미국의 이러한 전략은 동유럽에서 소련의 군사적 지위를 약화시키고, 결국 동구권 경제와 군사의 핵심이었던 동독의 몰락과 곧 이은 통일 독일의 등장, 그리고 이후 통일된 독일의 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization: NATO) 가입으로 그 절정을 이루었다.⁷⁶⁾

76) 1980년대 미국이 쇠락해 가는 소련에 대해 취한 약화전략에 대한 최근 상세 기술은 Joshua R. Itzkowitz Shifrinson, *Rising Titans, Falling Giants: How Great Powers Exploit Power Shifts* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 2018) 참조.

냉전시기 주목할 수 있는 가장 큰 특징 중 하나는 바로 약소국들이 국제정치에 본격적으로 등장한다는 사실이다. 강대국 경쟁 자체의 역동성은 큰 차이가 없지만, 미국과 소련이 자신들의 진영에 속한 약소국을 적극 지원하고 그에 따라 대리전이 발생하였던 것은 1945년 이전 세계에서는 거의 드러나지 않았던 현상이다. 헝가리와 루마니아 등이 체코슬로바키아와 폴란드 공격에 참가하였지만, 이러한 자칼식 편승은 나치 독일이라는 늑대(wolf)가 존재하였기 때문에 가능하였다. 하지만 1945년 이후 독일이 쇠퇴하면서 자칼식 편승은 불가능하게 되었고 강대국들은 약소국들의 군사행동을 상당부분 통제하였다.

냉전시기 강력한 진영 대결 덕분에 약소국들은 상당한 레버리지(leverage)를 가지게 되었으며, 이전까지는 가능하지 않았던 수준의 강대국 지원을 받거나 동시에 강대국 경쟁을 이용하여 상당한 이득을 확보할 수 있었다. 1945년 이후 강대국들은 자기 진영 약소국을 지원하여 경쟁 강대국에게 유혈(bloodletting)을 강요하였다. 1950년 소련은 미국에게 한반도에서의 유혈을 강요하였고, 1965년 이후 베트남에서도 동일한 방식으로 미국의 희생을 유도하였다. 구체적으로 소련은 북한과 베트남에 무기와 식량을 제공하여 전쟁을 장기화 시킴으로써 이를 통해 미국이 더 많은 피를 흘리도록 하였다. 미국은 1980년대에 무자헤딘(Mujahideen)을 지원하여 소련에게 유혈을 강요하는 데 성공함으로써 결국 소련체제 자체가 붕괴하도록 강요하였다. 이러한 현상은 1945년 이전에는 거의 나타나지 않았으며, 약소국에 대한 무기 제공에도 불구하고 양극체제에서 전면전쟁이 일어나지 않을 것이라는 확신에 기초한 일종의 안정-불안정 패러독스(stability-instability paradox)였다.

냉전시기 강대국 경쟁으로 이득을 본 대표적인 국가로 북한을 들 수 있다. 1960년대 후반 중소분쟁으로 공산권이 분열하자, 북한은

중국과 소련에 선택적으로 접근하면서 이익을 챙겼다.⁷⁷⁾ 인도와 파키스탄 등은 냉전 경쟁을 이용하여 소련과 미국으로부터 원조를 받아 내는데 성공하였으며, 특히 파키스탄은 1980년대 소련의 아프가니스탄 침공을 계기로 미국의 원조와 핵개발 승인 등을 확보하였다.⁷⁸⁾ 이스라엘은 미국의 원조를, 시리아와 이집트는 소련이 원조를 받아 무장하였고 서로 대립하였다. 1950년 북한을 제외하면 미국이 지원 하였던 국가들이 1945년 이후 전쟁 및 무력충돌을 주도하였으며, 미국과 소련은 이러한 분쟁을 국지화하기 위해 노력하였다. 이에 따라 강대국 사이의 전면 전쟁은 발생하지 않았지만, 제한적인 국지전 들은 빈발하였다.

다. 탈냉전기 강대국 국제정치: 일극체제에서 미·중 경쟁체제로

1990년 냉전이 종식되고 1991년 소련이 붕괴하면서, 국제체제의 구조는 미국과 소련 중심의 양극체제에서 미국 중심의 일극체제(혹은 단극체제)로 변화하였다.⁷⁹⁾ 냉전이 종식된 지 30년이 지난 현재에도 여전히 국제체제는 미국 일극체제의 성격이 강하다. 하지만 중

77) 김보미, 『김일성과 중소분쟁: 북한 자주외교의 기원과 형성, 1953~1966』 (서울: 서강대학교 출판부, 2019), pp. 12-45.

78) 김태형, 『인도-파키스탄 분쟁의 이해: 신현실주의 이론으로 바라보는 양국의 핵개발과 안보전략 변화』 (서울: 서강대학교 출판부, 2019), pp. 25-29.

79) 탈냉전기 초반의 국제정치의 핵심은 ‘강대국 간 국제정치의 실종’이라고 평가할 수 있다. 소련의 몰락으로 양극의 한 부분이 소멸되었기 때문에 구조적으로 하나의 초강대국만 존재하는 단극체제가 등장했다. Charles Krauthammer, “The Unipolar Moment,” *Foreign Affairs*, vol. 70, no. 1 (1990), pp. 23-33. 21세기 초반에도 미국 중심 단극체제가 여전히 유지되고 있는지에 대해서는 논쟁의 여지가 있으나, 본 연구가 초반에 정의한 강대국의 개념을 따르는 학문적 시각에서 보면 소련 해체 후 상당기간 미국 중심의 단극체제가 유지되었다는 점에는 이견이 없다. G. John, Ikenberry, Michael Mastanduno, and William C. Wohlforth, eds. *International Relations Theory and the Consequences of Unipolarity* (New York: Cambridge University Press, 2011), pp. 4-29; John J. Mearsheimer, “Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order,” *International Security*, vol. 43, no. 4 (2019), pp. 7-50.

국의 부상으로 인해 미국 일극체제가 점차 약화되고 있고, 급기야 국제정치가 미국과 중국 중심의 G2체제로 재편되면서 새로운 두 강대국 경쟁체제로 서서히 전환되고 있다.⁸⁰⁾

탈냉전기 미국은 고립주의로 돌아가지 않고 유럽, 동아시아, 중동에 대한 기존의 관여정책을 대체로 유지하면서 역외균형자 역할을 지속하고 있다. 탈냉전시기 미국의 근본적인 전략 목표는 다른 강대국의 등장을 지연시키고 장기적으로 다른 지역패권 국가의 등장을 막는 것이다. 미국은 주요 지역에 대한 관여를 유지해 지역안정과 국제적 리더십을 유지하는 전략을 선택하고 있다. 비록 중국의 도전이 거세지만 냉전 이후의 유일한 초강대국인 미국의 역외균형자 역할 지속은 주요 지역에서의 높은 안정성을 유지시키는 데 기여하였다.

기존의 강대국들은 미국의 리더십에 전반적으로 순응하였다. 현실주의 국제정치이론에 따르면, 냉전의 종식과 미국의 독주는 분명 미국에 대항하는 세력균형 동맹을 탄생시켜야 했지만, 현실은 이와 달랐다.⁸¹⁾ 특히 군사 영역에서 강력한 힘의 우위를 갖고 있는 미국의 보복 가능성으로 인해 잠재적 적대국들은 직접적인 도전을 시도하지 않고 있다. 심지어 중국 등은 직접적인 군사적 도전을 회피하면서도 미국의 위협을 극복하고 자신의 안보를 강화하기 위해 국력 강화와 세력균형을 추구하고 있다. NATO의 강화와 확대를 통해 알

80) 현재의 미중 양국 관계를 양극체제의 재등장이라 지칭하기는 어렵다. 전재성 교수는 현 시기를 양극체제라는 언급 대신 “미국의 패권조정과 미중 경쟁체제”라고 명명하고 있다. 전재성, 『동북아 국제정치이론』 (서울: 한울, 2020), p. 43.

81) 윌리엄 월포스(William Wohlforth)는 1990년대 말 미국에 대한 세력균형 동맹이 존재하지 않았던 이유를 미국과 그 다음 수준의 강대국 간 존재했던 극심한 힘의 불균형에서 찾았다. 당시 극심한 힘의 불균형 다른 잠재적 강대국들로 하여금 지금 당장 미국에 도전하기 보다는 인내하고 힘을 축적하여 차제의 기회에 미국을 견제하도록 결심하게 만들었다는 것이다. 그러면서, 그는 미국이 큰 외교적, 경제적 실수만 저지르지 않는다면 미국 중심의 일극체제가 상당기간 지속될 것이라고 전망했다. William C. Wohlforth, “The Stability of a Unipolar World,” *International Security*, vol. 24, no. 1 (1999), pp. 5-41.

수 있듯이 서유럽의 강대국들도 미국에 대한 견제보다는 유대강화에 더 큰 관심을 가졌다. 탈냉전 후 10년 동안 유럽과 아시아의 주요 국가들은 미국 중심의 국제질서에 순응하거나, 기껏해야 크고 작은 국제분쟁에 미국의 개입을 장려하여 미국의 국력을 소진시키거나, 국제무대에서 미국의 독주를 외교적으로 견제하는 등 약한 수준의 균형 정책만을 사용했다.⁸²⁾ 중국, 러시아 등도 연성균형(soft balancing) 전략과 외교적 협력을 중심으로 미국을 견제하고 있다.

하지만 미국 중심의 강력한 일극체제는 20년을 넘기지 못하였다. 2010년 이후 중국의 국력신장으로 미중 간 상대적 국력격차가 급속히 좁혀지면서, 국제정치는 미국과 중국 중심의 양극체제로 서서히 재편되는 과정에 있다.⁸³⁾ 미국 중심의 일극체제가 장기화되지 못한 것은 중국의 부상, 9·11 테러와 미국의 국내문제 집중이 주요 요인이었다.

중국의 부상은 미중 간 세력경쟁을 증대시켜 온 주요 원인이다. 하지만 미국이 20세기 후반 시작된 중국의 성장에 처음부터 걱정적으로 반응한 것은 아니다. 1990년대 후반부터 중국 위협론이 미국 조야에서 회자되었지만 미국은 상당 기간 중국에 대해 방관하였다. 상대적 약자인 중국 또한 경제발전 위주의 국가 대전략을 유지하며 장기적인 국력강화에 집중하였으며, 미국 역시 현상유지라는 큰 목표로 대중 포용을 지속하였다. 하지만 중국은 21세기 이후 급속히 증강된 경제력과 군사력에 따른 자신감을 바탕으로 영토분쟁에 대한 공세적 태도를 견지하였다. 즉, 중국은 주변국에 대한 영향력을 강화하고 장기적으로 지역질서를 재편하기 위한 노력을 계속해 나갔다.

82) T. V. Paul, "Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy," *International Security*, vol. 31, no. 1 (2005), pp. 46-71.

83) 하지만 미국이 유일 강대국으로 활동하였던 "일극의 순간(Unipolar Moment)"이 미국과 중국의 새로운 양극체제로 변화하였는지를 정확하게 구분하는 것은 쉽지 않으며, 1945년과 같이 모두가 동의하는 분기점을 제시하는 것은 불가능에 가깝다.

미국은 이러한 중국의 대외전략을 자국의 세계적 리더십과 영향력에 대한 도전으로 인식하여 2010년 이후 오바마 행정부의 ‘아시아 회귀 정책(Pivot to Asia)’을 시작으로 대중 정책의 견제 요소를 강화했다. 트럼프 행정부 등장 이후 중국의 부상에 대해 투키디데스 함정(Thucydides Trap) 등이 거론되고, 경제 영역에서 양국 간 긴장이 격화되고 있지만 현재까지 미중 간 세력균형의 변화에 특이한 사항은 나타나지 않고 있다. 이는 현재까지의 미중 대립이 냉전 시 미국과 소련만큼 격렬하지 않으며, 서로가 전쟁 및 무력충돌을 두려워함에 따라 대규모 진영 대결을 회피하고 있기 때문이다.

2001년 발생한 9·11 테러 또한 미국 주도의 세계질서에 커다란 타격을 가하였다. 미국이 본격적인 테러와의 전쟁에 나서는 과정에서 아프카니스탄과 이라크에 군사개입과 체제전환을 시도하면서 세계 정서는 다시 혼돈과 불확실성의 시기에 빠지게 되었다. 탈냉전 초기 미국의 이라크 전쟁 승리에도 불구하고 미국의 중동개입이 점차 수렁에 빠지면서 이 지역 질서의 급속한 붕괴와 내전, 그리고 극단 이슬람테러 세력의 준동이 나타났으며, 이는 유럽으로의 대규모 난민 유입과 테러의 확산이라는 전이 현상으로 전개되었다.

동시에 미국의 국내여론이 중동개입 장기화에 부정적으로 작용하면서 미국의 적극적 개입주의가 쇠퇴하고, 2008년 금융위기로 인해 현실적인 선택적 개입 혹은 미국 지도력의 재정립 움직임이 나타났다. 미국이 국내문제에 집중하는 가운데 중국의 부상이 본격화되면서 태평양을 중심으로 미중의 세력경쟁이 본격화 되고 있는 것이다. 2010년대 중반 이후 유럽의 난민사태와 경제 양극화로 인한 민족주의, 인종주의, 극우주의의 부활 움직임은 결국 브렉시트(Brexit)라는 유럽 연합의 균열로 나타났고, 또한 트럼프 대통령의 등장이 미국의 고립주의, 인종주의, 보호무역주의를 본격화하였다. 이에 따라 2차 세계

대전 이후 수립되고, 냉전 이후 전개된 자유주의 세계 질서의 기본 축이 흔들리는 모습을 보이고 있다. 결론적으로 현재 벌어지는 세계 정세는 2차 세계대전 이후 전개된 미국의 패권 상승과 이를 기반으로 한 자유주의 세계질서에 대한 근본적인 도전으로 해석되며, 유럽과 일본, 러시아와 중국의 국내 상황 전개에 따라 1차 세계대전 전후에 나타났던 각자도생의 강대국 현실주의 패권경쟁과 분쟁의 가능성이 다시 나타나는 모습을 보이고 있다.

이러한 시공간적 맥락에서 최근 현실주의의 담론이 주장하는 강대국 정치 특징들이 국제정치에서 재부상하고 있다. 첫째, 지정학의 귀환이다. 러시아와 중국의 부상과 더불어, 이들 두 강대국이 세력권을 형성하는 과정에서 부각된 시리아, 우크라이나, 남중국해 등에 지정학적 관심이 집중되고 있다. 이에 따라 자유주의적 ‘복합 상호 의존론(complex interdependence)’에서 주장하는 지구화와 국가 간 연결성의 증대도, “무기화된 상호의존”이라는 표현이 지적하듯이, 이제는 지정학적 경쟁의 도구로 이용되는 상황이 나타나고 있다. 이는 곧 ‘역사의 종언’이나 ‘칸트적 영구평화론’과 완전히 대치되는 역사의 귀환이자, 홉스적 세계의 도래를 의미한다.⁸⁴⁾

둘째, 중국의 급격한 국력 신장에 직면한 상황에서 미중 간 세력전이이론에 대한 관심이 지속적으로 고조되고 있다. 특히 미국에 대한 중국의 패권도전과 연관한 소위 ‘투키디데스 함정’ 논의는 역사의 반복과 비극이라는 고전적 현실주의의 세계관을 본격적으로 부활시켰다.⁸⁵⁾ 이런 이론적 맥락에서 ‘과연 미중관계가 투키디데스 함정에 빠져들 것인가’라는 핵심 퍼즐과 함께, 중국의 지속성장 가능 여부,

84) 차태서·류석진, “탈냉전 30년의 위기: 다시 에드워드 핼렛 카를 읽는 시간,” 『한국과 국제정치』, 제36권 1호 (2020), pp. 3-7.

85) 아울러 (앞서 설명한) 20세기 전반 기성 패권국 영국과 2차 산업혁명과 통일의 성과를 등에 업은 독일 사이에 존재했던 긴장과 불안이 양차 대전으로 이어졌던 상황이 역사적 유추의 대상으로 즐겨 인용되고 있다. 위의 글, p. 15.

평화적 세력전이의 가능 조건, 패권이행의 국면별 평가 등 여러 파생 질문들에 대한 국제정치학계의 논쟁이 활발히 진행 중이다.⁸⁶⁾

미국 트럼프 행정부의 공식적인 외교 doktrin이 담겨있는 『국가안보전략 보고서』 등을 보면 현실주의적 지정학의 부활을 확인할 수 있다. 미국 트럼프 행정부는 출범 이후 각종 공식문건을 통해 자유주의 국제질서가 점차적으로 쇠퇴하는 대신 강대국 간 경쟁의 시대가 시작되었다는 점을 명확하게 밝히고 있고, 동시에 중국과 러시아 같은 수정주의 국가들의 도전이 미국 국가이익의 최대위협이 되었음을 명시하였다.⁸⁷⁾ 이처럼 지정학적, 구조적 조건 변화에 대응해 미국의 대전략 전반을 조정하기 시작한 것을 소위 ‘트럼프 doktrin (Trump doctrine)’의 요체로 볼 수 있다.⁸⁸⁾

트럼프 doktrin에서 가장 눈에 띄는 것은 바로 중국에 대한 대책 부분이다. 트럼프 행정부는 ‘개입과 확장(engagement and enlargement)’을 통해 중국을 자유화하고 미국 주도의 세계체제 하에서 ‘책임 있는 이해상관자(responsible stakeholder)’로 변화시킬 것을 추구했던 국제주의 전략의 최종적 실패를 적시하였다.⁸⁹⁾ 이를 대체하여 대중국 정책을 전방위적인 현실주의적 대중 봉쇄론으로 이행할 것을 선포하였다. 이는 곧 ‘인도·태평양전략’의 형태로 구체화되었으며, 실제 정책에서는 치열한 대중 무역·기술전쟁의 전개로 이어져 소위 ‘신냉전’의 도래에 대한 논의들이 증가하고 있다.⁹⁰⁾ 결론적으로 탈냉전 시대의 강대국 정치는 초기에는 민주평화론과 지구화론 등에 압도되어 그 중요성이 낮아진 듯 보였으나, 현재에는 미중 패권경쟁이라

86) 위의 글, pp. 4-8.

87) 위의 글, pp. 16-17.

88) 위의 글, pp. 5-10.

89) 위의 글, p. 17.

90) 위의 글, p. 18.

는 형태로 고전적 강대국 정치가 부활한 형세로 진행되고 있다.

그렇다면 지난 30년간의 탈냉전기 강대국과 약소국 관계에서 확인할 수 있는 특징은 무엇인가? 탈냉전 초기 국제정치에서 미국을 견제하고 제어하는 국가가 순식간에 사라지면서, 미국은 높은 수준의 행동의 자유를 확보할 수 있었다. 그럼에도 불구하고 미국은 탈냉전 초기부터 기본적으로 자제(self-restraint)의 모습을 보여주었다. 미국은 물리적으로 제국주의적 팽창을 도모할 수 있었지만 이를 실현하지 않았다. 오히려 외부 개입을 자제하였으며 주어진 기회에 비해 소극적으로 행동하였다.⁹¹⁾ 즉, 약소국을 두고 경쟁을 벌일 잠재적 강대국이 줄어들고 미국 스스로도 약소국에 대한 개입을 자제함에 따라, 약소국들의 전략적 기회와 공간은 전 시대에 비해 축소되었다.

1945년 이전 강대국 대립은 약소국의 희생을 초래하였고, 1990년 이전 강대국 대립 및 미국과 소련의 진영 경쟁은 약소국에게 상당한 기회를 가져왔다. 향후 미국과 중국의 강대국 대립이 약소국에 가져올 결과는 ‘이 대립이 진영 대립으로 전개되고 미국과 중국이 중간지대 국가를 경쟁적으로 포섭하려고 행동하는가’에 의해 결정될 것이다. 이미 아시아인프라투자은행(Asian Infrastructure Investment Bank: AIIB), 일대일로(Belt and Road Initiative: BRI) 등으로 중국은 중앙아시아 및 아프리카 국가들에 대한 포섭을 시작하였으나, 트럼프 행정부는 이에 적극적으로 대응하지 않고 있다. 또 다른 변수는 북한의 존재이다. 한국과 북한이 서로 맞닿아 있기 때문에, 미국과 중국의 진영 경쟁에서도 행동의 자유가 제약된다. 하지만 중국과 지리적으로 가깝다는 지정학적 요인은 한국에게 유리한 방향으로 작용할 수 있다.

91) 미국은 명확한 이익이 없다는 이유로 소말리아에 개입하지 않았고 르완다 학살에서도 방관하였다. 그리고 소련군이 철수한 아프가니스탄이 내전에 휩쓸리는 상황에서도 행동하지 않았다.

3. 강대국 국제정치의 미래와 약소국의 선택⁹²⁾

가. 강대국 국제정치와 갈등 유형

(1) 강대국 간 갈등 유형과 미중관계의 미래

앞에서 서술한 바와 같이 20세기 이후 강대국들은 크게 국제질서 주도권·군사·경제 차원에서 치열한 갈등을 보여 왔다. 본 연구는 향후 미국과 중국 중심의 강대국 정치에서도 위와 같은 유형의 갈등이 아래 제시하는 내용과 유사하게 나타날 것이라고 예상한다.⁹³⁾

(가) 국제질서 주도권 갈등

국제체제의 최강국과 그에 도전하는 국가 간의 경쟁은 보통 헤게모니 경쟁이라 불린다. 길핀(Robert Gilpin)이 말했듯이 헤게모니 경쟁은 국제관계의 주요 영역에서 주요 행위자들의 상호작용을 지배하는 규범, 규칙, 과정과 관련된 주도권 경쟁을 핵심 특징으로 한다.⁹⁴⁾ 주요 이슈

92) 국제정치에서 강대국에 대한 정의는 다양하다. 본 연구에서는 서두에 왈츠의 정의를 원용해 이에 대한 정의를 한 바가 있다. 하지만 국제정치에서는 강대국 외에도 중견국, 그리고 약소국이 엄연히 존재한다. 본 연구에서 언급되는 중견국이란 “다른 지역에서 군사작전을 수행할 수 있을 만큼의 전력투사능력을 갖추지 못했으나, 공격 받았을 경우 공격한 국가에게 상당한 군사적 피해를 입힐 수 있는 방어 능력을 갖추고 있는 국가”를 말한다. 즉, 강대국이 중견국을 공격하려고 한다면 상당한 피해를 입을 것을 각오해야 한다. 따라서 중견국은 어떠한 잠재적 공격국가와의 총력전에서도 패배를 면할 가능성이 높다. 아울러 본 연구에서 지칭하는 약소국은 “강대국과 중견국에 속하지 않는 나머지 국가들”이다. 이들은 강대국에게 치명적인 피해를 입힐 만큼의 충분한 능력이 없으며, 따라서 강대국을 억지할 능력도 없다. 약소국 중에 중견국이 되기 위해 노력하는 국가들을 ‘저항하는 약소국(recalcitrant minor power)’이라고 한다. Nuno P. Monteiro, *Theory of Unipolar Politics*, p. 46.

93) 중국이 지난 30년간의 발전 속도보다는 느리지만 양적, 질적 경제성장을 지속하고 분배문제와 같은 국내적 문제에 효과적으로 대처하는 한편, 군사력 현대화 및 관련 경험을 충분히 축적한다는 가정 하에 강대국 간 갈등의 유형을 예상한 것이다.

94) Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981), pp. 12-24.

영역에서 국가들의 상호작용을 관리하는 기존 제도가 미국의 이해관계에 입각하여 2차 세계대전 이후 자리 잡았고 냉전 이후 강화되었다면, 중국의 부상은 이 제도화된 질서에 도전을 제기한다.⁹⁵⁾ 즉, 미국 중심의 자유주의적 질서에 중국이 어떠한 도전을 제기하는지가 향후 강대국 경쟁의 양태를 이해하는데 있어서 매우 중요하다.

특히 트럼프 행정부 이전까지의 탈냉전기 미국은 중국이 책임감 있는 이해당사자로 자유주의적 국제질서에 참여하기를 촉구했고, 이 질서를 존중하는 중국의 부상을 환영한다고 밝혀왔다. 그러나 중국이 자유주의적 질서를 대표하는 핵심 경제제도에 적극적으로 참여하고 그 안에서의 영향력을 넓혀감에 따라 문제가 발생한다. 미국은 자신이 설립하고 관리해 온 제도에서 주도권을 상실할 가능성에 대한 우려를 지니게 될 것이고, 중국이 언제까지나 기존 제도에서 2등 국가로 만족할 것인지에 대해서 의구심을 가질 수밖에 없기 때문이다. 즉, 미국은 중국이 자유주의적 질서 내에서 성장하더라도 자신을 제치고 그 질서의 주도국가가 되는 가능성을 우려할 것이고, 따라서 중국의 질서 내 부상 역시 결국에는 환영하지 않게 될 것으로 볼 수 있다.

반면 중국은 한동안은 자유주의적 질서와 상이한 대안적 질서를 내세우지는 않을 것으로 보인다. 특히 세력균형에 별다른 의미가 없는 중앙아시아, 남아시아, 아프리카 등의 저개발국이 아닌 세계질서 주도를 위해 필수적인 서유럽, 동아시아, 미주대륙의 핵심 국가들과의 관계에서는 자신이 자유주의적 질서를 옹호한다는 것을 강조하고, 오히려 미국보다 일관되고 안정된 자유주의적 질서를 이끌어 갈 의지와 역량이 있다고 주장할 것이다. 미국 중심의 국제체제에서 중국

95) John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* (Princeton: Princeton University Press, 2011), pp. 22-37.

은 현상타파국가로 인식될 수밖에 없고,⁹⁶⁾ 따라서 다른 국가들의 적대적 대응을 회피하는데 많은 노력을 기울여야 한다. 또한, 자유주의적 제도 하에서 국제관계를 진행시켜온 주요 국가들에게 기존 질서와 충돌하는 부상하는 국가가 제시하는 불확실한 대안적 질서는 새로운 이익을 위한 기회보다는 위협요소로 인식될 가능성이 크다. 따라서 중국은 최소한 미국보다 확고한 힘의 우위를 확보할 때까지는 많은 주요 국가들이 참여하고 있는 자유주의적 질서를 적극적으로 타파하고자 노력하지 않을 것이다.⁹⁷⁾

(나) 군사적 갈등

중국의 부상이 지속될 경우 미국과 심각한 정치적 갈등이 발생할 것이고 때로는 군사적 대치 상황에 직면하게 될 것이라는 점에는 동의가 이루어지고 있다. 이는 중국이 다른 국가들에 비해 특별히 공격적인 성향을 지니거나 권위적이어서가 아니라, 모든 국가들은 힘을 얻게 되면 기존에 확보하지 못했던 자신의 안보와 이익을 보장받기 위해 공격적으로 움직일 인센티브가 있기 때문이다. 또한 과거의 강대국 경쟁의 사례들을 보면 미국은 부상하는 국가들이 자신의 안보나 핵심이익을 침해할 수 있다는 인식하에 그 국가들에게 매우

96) Randall L. Schweller and Pu Xiaoyu, "After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of U.S. Decline," *International Security*, vol. 36, no. 1 (2011), pp. 41-72.

97) 가령, 향후 미국과 중국 간 강대국 갈등이 진행되는 과정에서 국제제도를 둘러싼 갈등이 이어질 것이다. 케헤인과 모스가 말한 바와 같이, 도전국은 기존 제도를 변화시킬 것인지 아니면 이를 새로운 제도로 대체시킬 것인지를 선택할 것이다. 그러나 미국은 중국의 자유주의적 질서 내에서의 부상과 대안적 질서를 제시하는 상황 모두를 경계하고 대응할 가능성이 높다. 중국의 제도 내 부상과 제도 외 부상 모두 국제체제에서 자신의 주도적 역할에 도전할 제기하기 때문이다. 중국은 상당기간 동안 자유주의적 질서 내부에서 주도권 획득에 집중할 가능성이 높다. Julia C. Morse and Robert O. Keohane, "Contested Multilateralism," *Review of International Organizations*, vol. 9, no. 4 (2014), pp. 385-412.

비판적인 입장을 보이거나 적대적인 정책을 취해왔다.⁹⁸⁾ 따라서 미국과 중국 모두가 스스로의 안전만을 원하더라도, 안보딜레마로 인해 양국이 결과적으로 안보경쟁에 빠지게 될 가능성이 높다.

미국은 대중 안보경쟁에서 봉쇄정책을 계속해서 추구할 것으로 보인다. 단, 여기서 봉쇄정책은 조지 캐넌이 제시한 ‘온건한’ 형태의 봉쇄로,⁹⁹⁾ 중국이 공격적 군사행동을 취하는 것과 이를 통해 영토적 현상변경을 시도하는 것을 막는데 집중하는 방어적 전략으로 보는 것이 타당하다. 일각에서 미국이 적극적인 압박을 통해 중국을 정치적, 군사적으로 약화시키는데 집중할 것이라는 주장을 제기하는데, 이는 봉쇄가 아니라 공격적인 ‘롤백(roll-back) 전략’이다. 미국은 이러한 방어적 봉쇄전략을 취할 가능성이 높는데, 중국과 미국 사이에 존재하는 해양이라는 장벽, 중국의 큰 인구와 국내시장, 중국에 대한 유럽과 미국의 전략적 인식차 등으로 인해 미국이 중국을 적극적으로 포위하고 압박하는 것이 물리적으로 어렵기 때문이다. 또한, 해양으로 주요 국가들이 분리되어 있는 동아시아의 지리적 특징은 지역국가들이 중국에 군사적으로 대항하는 것을 상당히 용이하게 만들기 때문에, 미국이 공격적이고 포괄적인 군사적 대응을 취할 필요성을 줄여주기도 한다.¹⁰⁰⁾

반면 중국은 미국의 봉쇄를 무력화하는데 집중할 것이다. 중국은 자신의 군사력을 증강시킴과 동시에 서태평양의 해상교통로(sealane)에 대한 안정적인 접근권을 주장하고 있다. 그리고 이를 확보하기

98) John J. Mearsheimer, “The Gathering Storm: China’s Challenge to U.S. Power in Asia,” *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 3, no. 4 (2010), pp. 381-396.

99) George F. Kennan, *American Diplomacy* (Chicago: University of Chicago Press, 2012), pp. 4-19.

100) Michael Beckley, “The Emerging Military Balance in East Asia: How China’s Neighbors Can Check Chinese Naval Expansion,” *International Security*, vol. 42, no. 2 (2017), pp. 78-119.

위한 해군력 투사능력과 해외군사기지 확보에 집중하되 미국과의 직접적인 대치는 회피하고자 할 것으로 보인다. 해군력의 경우 미국이 상대적 우위를 지니고 있기 때문이다. 중장기적으로 군사력 강화가 이어지게 되면 중국은 일단 남중국해를 중심으로 제해권 및 제공권 확보를 위해 나설 것이고, 미국이 오키나와-괌 라인을 넘어 서태평양에 군사력을 투사하는 것을 막기 위해 노력할 것이다. 이 과정에서 주변국들의 동의를 이끌어내는 것이 필요한데, 중국의 군사력 증강에 따른 위협의 증대로 인해 동아시아 국가들의 협력을 이끌어내는 것은 쉽지 않을 것이다.¹⁰¹⁾ 또한 대함(對艦) 미사일 기술 진보를 통해 저비용으로 중국 함대를 효과적으로 견제할 수 있는 가능성이 높아지면서, 중국이 주변의 중소국가들을 군사적으로 굴복시키는 것 역시 매우 어려울 것이다. 결국, 봉쇄정책의 실행 및 대응과 관련한 미중 경쟁은 당분간 미국에게 유리한 상황이라 할 수 있다.

한편, 미중 간 군사경쟁은 지리적 요인과 핵무기의 존재로 인해 냉전기 미소갈등과 같은 형태의 대규모 지상군 간 대치로 이어질 가능성은 낮다. 양차 세계대전과 같은 규모의 분쟁 역시 상상하기 힘들다. 대신 서태평양지역에서 해전 및 공중전, 그리고 주변 동맹국들과 중국 본토의 주요 시설들에 대한 군사적 공격으로 특징되는 제한된 군사적 충돌의 가능성은 비교적 높을 것으로 예상된다. 이러한 맥락에서 미국과 중국은 각각 해군 및 공군 뿐만이 아니라 우주전 능력 증진을 위한 노력과 경쟁 또한 계속해 나갈 것이다.¹⁰²⁾

101) Adam P. Liff and G. John Ikenberry, "Racing toward Tragedy?: China's Rise, Military Competition in the Asia Pacific, and the Security Dilemma," *International Security*, vol. 39, no. 2 (2014), pp. 52-91.

102) Stephen Biddle and Ivan Oelrich, "Future Warfare in the Western Pacific: Chinese Antiaccess/Area Denial, U.S. AirSea Battle, and Command of the Commons in East Asia," *International Security*, vol. 41, no. 1 (2016), pp. 7-48.

미중 간 해상 및 공중 대치가 냉전기 유럽 중부전선에서 미소 대치상황보다 더 위험하다고 보는 관점이 있는데, 이는 대규모의 지상군이 대치하는 상황에서는 상대방에 대한 공격명령을 내리기 어려운 반면, 해전이나 공중전의 경우 상대적으로 훨씬 소규모의 적대 군사세력을 직면하기 때문에 발포 결정을 내리기가 상대적으로 쉽기 때문이다. 문제는 소규모의 해군 및 공군력 간 충돌이 일어나더라도 단시간 내에, 혹은 자동적으로 대규모의 군사력 충돌로 확대될 수 있다는 데 있다. 이와 관련하여 가장 심각한 문제는 재래식 충돌이 핵전쟁으로 확산될 수 있다는 점이다.¹⁰³⁾ 따라서 미중 지도부 간 핫라인 강화 등을 통해 상호파괴를 초래할 수 있는 확전의 방지를 위한 안전장치를 서둘러 설치해야 한다는 주장이 제기되고 있다.

(다) 지경학적 갈등

근래의 강대국관계와 관련한 미국의 담론에서 ‘지경학(geo-economics)’이 ‘지정학(geopolitics)’을 대체할 것이라는 주장이 제기된다.¹⁰⁴⁾ 이 관점에 따르면, 21세기의 국제관계에서 군사적 수단을 통해 주요 전략적 이익을 증진시키는 것은 고위험, 고비용, 비효율적인 반면, 경제적 유인책과 압박을 통해서 원하는 전략적 결과를 더 효과적으로 얻을 수 있다. 따라서 이 주장들은 향후의 강대국 간 전략적 갈등은 경제적 측면에서 진행될 것이라 밝히고, 미국이 이에 대해 충분히 대비할 것을 촉구한다.

그러나 이러한 주장들은 많은 경우 경제 혹은 시장의 역할을 간과하고 있다. 지경학의 핵심적인 가정은 한 국가가 자신의 전략적 목적

103) Fiona S. Cunningham and M. Taylor Fravel, “Dangerous Confidence? Chinese Views on Nuclear Escalation,” *International Security*, vol. 44, no. 2 (2019), pp. 61-109.

104) Robert D. Blackwill and Jennifer M. Harris, *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft* (Cambridge, M.A.: Belknap, 2016), pp. 12-38.

을 위해 특정한 국제경제관계를 조작할 수 있다는 것이다. 또한 이 관점은 국제경제관계를 정치적 목적을 위해 조작하는 국가가 그 대상이 되는 국가보다 경제적으로 더 탄력적이기(elastic) 때문에 피해를 덜 입는다는 가정에 입각하고 있다. 그러나 이 두 가정 모두 오늘날의 국제체제에서는 성립하기 어렵다. 무역, 금융, 투자 등에서의 혜택이나 제한을 통해 타국의 전략적 행동에 실질적인 영향을 미치기 위해서는 국제경제에서의 주요 무역국, 금융중심국, 투자자 모두의 행동을 제약할 수 있어야 한다. 즉, 자신 이외의 대안이 존재할 경우, 중요한 전략적 이해관계가 관련되어 있을 때 경제적 수단을 통해 타국의 행동을 결정하기가 어려워진다. 이에 더하여 국제체제의 주요 국가들이 경제적으로 포괄적으로 연결되어 있는 상황에서 지정학적 전략을 실행하는 국가가 경제적 조작을 통해 타국을 압박하는 과정에서 대상국보다 적은 피해를 입을 것이고, 따라서 신빙성 있는 경제적 압박을 할 수 있는지가 의심된다. 요컨대, 오늘날 국제경제구조는 지정학적 전략의 실행을 위한 핵심 조건을 충족시키지 않는다.¹⁰⁵⁾

앞에서의 논의를 종합해볼 때, 미국이나 중국이 경제적 수단을 통해 상대방의 전략적 이익을 약화시키고 자신의 우위를 확보하고자 지속적으로 노력할 것으로 보기 어렵다. 근래의 미중 간 무역갈등을 미국이 전략적 경쟁의 맥락에서 중국을 약화시키려는 시도라고 보는 관점들이 많으나, 이 갈등의 경우 경제적 측면에 입각한 무역갈등으로 보는 것이 타당하다. 경쟁국의 힘을 약화시키는 것을 목표로 하는 정책은 ‘경제전쟁(economic warfare)’이라고 불리며 냉전기 소련을 대상으로 시도되었던 것이 대표적인데,¹⁰⁶⁾ 미국은 이를 위한 제도적, 법적 장치를 마련했고 유지해왔다. 그러나 트럼프 행정부는

105) Kim, Dong Jung, “Economic Containment as a Strategy of Great Power Competition,” *International Affairs*, vol. 95, no. 6 (2019), pp. 1423-1441.

106) *Ibid.*, pp. 1432-1436.

이러한 제도와 법을 사용하거나 정비하기 보다는 대통령의 결정에 따라 언제든지 무효화 할 수 있는 제한조치만을 사용하는 경향을 보였다. 즉, 트럼프 대통령의 대중 무역관련 공격적 언사와 행동은 무역협상을 위한 것이지, 장기적인 전략적 경쟁의 맥락에서 진행된 것으로 보기 어렵다.

또한 오늘날의 국제경제구조는 미국과 중국이 경제적 수단을 통해 서로를 압박하고 핵심 전략이익을 경쟁적으로 추구하는 것을 어렵게 만든다. 미국이 경제적 도구를 이용해 중국의 핵심 국익에 영향을 미치기 위해서는 중국의 대외 무역, 금융관계, 투자, 기술협력을 강력하게 제한할 수 있어야 한다. 그러나 유럽연합이라는 중국에 의해 심각한 위협을 받지 않는 거대한 경제적 행위자가 존재하는 상황에서 이는 매우 어려운 일이다. 오히려 미국이 자국 기업에 부과한 제약은 유럽 기업들에게 좋은 기회가 될 것이고 중국과 유럽 간 협력을 촉진할 것이다. 같은 이유로 중국의 대미국 경제압박 역시 이루어지기 어렵다. 이러한 상황에서 경제적 수단을 통해 미중 간 전략적 갈등을 다루려는 시도는 제한될 것이다. 만약 미국과 중국 정부가 경제적 관계를 전략경쟁의 수단으로 새롭게 구축하려고 시도하더라도, 이는 실패할 가능성이 높다.

물론 세계생산네트워크에서 중국의 역할, 대 중국 투자, 중국과 많은 국가들의 무역의 양과 내용은 앞으로 크게 변화할 것이다. 그리고 이 과정에서 상당한 정치적 갈등이 발생할 수 있다. 그러나 이러한 경제적 변화는 전략적 강대국관계의 측면보다는 경제학적 관점에서 해석하는 것이 적절하다. 즉, 중국 경제가 성장하거나 세계 경제가 어려움을 겪음에 따라 중국과 핵심 국가들의 경제관계의 형태와 내용이 변화하게 되는 것이지, 변화하는 경제관계가 특정 국가들의 전략적 노력의 산물이라고 보는 것은 한계가 있다.

(2) 강대국 국제정치의 미래

2020년의 관점에서 강대국 국제정치의 미래는 미국의 미래이자 미중관계의 미래가 될 것이다. 앞서 정의했듯이, 현재 국제정치는 여타 강대국들과 비견해 미국의 상대적 국력우위가 월등한(물론 탈냉전 직후에 비해 그 격차는 감소하고 있지만) 단극체제적 속성이 여전한 가운데, 미중 경쟁관계가 자리 잡아 가고 있는 상황이다. 따라서 강대국 중심의 국제정치의 근 미래는 미국 중심의 단극적 질서의 미래와 이를 대체하고 있는 미중관계의 미래가 중첩되고 혼재된 모습이 될 것이다. 미국 중심의 국제정치의 미래는 어떻게 될 것인가? 미국의 절대적 국력과 상대적 국력이 예전만 못하기 때문에, 미국이 오랫동안 유지해온 패권국으로서의 지위와 이에 기인한 국제 질서 형성 능력은 이전과 같지 않을 것이다. 이는 미국에 대한 도전을 극도로 자제했던 잠재적 경쟁국들과의 관계와 미국에 무조건 의탁했던 동맹국들과의 관계 변화에서 확인할 수 있을 것이다. 즉, 미국이 적대국 및 동맹국들의 갈등 유형에 따라 강대국 국제정치의 미래는 달라질 것이다.

우선 미국과 잠재적 경쟁국 혹은 적대국 간의 관계를 조망해 본다면, 향후 미국의 국력쇠퇴의 속도가 지연되거나, 나아가 경쟁국과의 상대적 국력 차가 다시 벌어질 경우 미국의 적대국들은 안보위협에 직면하게 된다. 미국의 국력 우위가 확고한 상황에서, 미국의 군사적 압박에 저항하기 어려울 뿐만 아니라 미국에 함께 대항할 동맹국 역시 찾기 어렵게 될 것이기 때문이다. 특히 미국에서 군사적 혁명(revolution in military affairs)에 대한 믿음이 확산되고 미국 정부가 자신의 군사적 우위가 확실하여 쉽고 빠른 승리가 가능하다고 인식하게 되면, 미국은 적대국을 상대하는데 있어서 협상보다는 군사력 사용을 선호하게 될 가능성이 높다.¹⁰⁷⁾ 이 경우 미국의 적대국

들은 미국의 군사력 사용 위협에 상시적으로 노출되게 된다. 따라서 미국의 적대국들은 공개적으로 저항을 회피하거나 갈등의 심화를 막기 위해 노력할 것이다. 그러나 미국이 양보가 불가능한 영역에서 위협을 제기하거나 군사력 사용을 위해 이미 적극적으로 움직이고 있을 경우, 핵무기를 포함한 대량살상무기 개발에 집중하여 미국의 군사행동을 억지하기 위한 노력을 기울이게 될 것이다.¹⁰⁸⁾

미국과 적대국 간 관계 뿐 아니라 미국과 동맹국간 관계 또한 향후 국제정치의 미래에 상당한 영향을 미칠 것이다. 피아의 구별이 분명한 적대적 진영대결 구조가 고착화되었던 냉전기와는 달리, 탈냉전기 초반 미국의 동맹국들에 대한 구조적 안보위협은 상당히 감소되었다. 이로 인해 탈냉전기 미국 주도의 동맹체제가 약화될 가능성이 높다는 분석이 제기되기도 하였다.¹⁰⁹⁾ 하지만 대부분의 미국 동맹국들은 미국과의 절연이 아니라 기존의 동맹관계를 재정의하고 새로운 차원의 동맹공고화를 선택하였다. 이는 약소국의 입장에서 미국과의 동맹이 주는 안보적 혜택이 여전히 필요하다는 자각 때문이었다. 즉, 미국과의 동맹은 일종의 공공재로 기능하여 자국의 안보관련 자원 지출을 줄일 수 있게 해주었고, 또한 가장 확실한 안보 보장장치로 기능하였기 때문이다.¹¹⁰⁾

하지만 미국과의 동맹관계에서 얻을 수 있는 안보이익은 동맹국들이 역설적으로 심각한 동맹 안보딜레마에 빠지도록 만들었다. 미국이 힘의 우위에 입각해 적극적으로 자국에 대한 위협에 대처하면서

107) Stephen Biddle, "Allies, Airpower, and Modern Warfare: The Afghan Model in Afghanistan and Iraq," *International Security*, vol. 30, no. 3 (2006), pp. 161-176.

108) Nuno P. Monteiro, "Unrest Assured: Why Unipolarity Is Not Peaceful," *International Security*, vol. 36, no. 3 (2012), pp. 9-40.

109) John J. Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War," *International Security*, vol. 15, no. 1 (1990), pp. 5-56.

110) Stephen M. Walt, "Why Alliances Endure or Collapse," *Survival*, vol. 39, no. 1 (1997), pp. 156-173.

민주주의 확산과 같은 목표를 위해 군사행동에 나섬에 따라, 미국의 대외정책에 연루(entrapment)되는 상황이 발생할 수 있다. 이 경우 동맹국들은 자신의 안전과는 직접적으로 관련이 없는데도 불구하고 미국의 상대국들을 적대하게 되는 상황에 처하게 된다. 하지만 그렇다고 미국의 행동을 지지하지 않기도 어려운데, 미국에 의해 방기(abandonment)될 경우 커다란 안보이익 상실과 안보관련 지출 증가에 직면할 것이기 때문이다. 이러한 상황에서 미국의 동맹국들은 미국의 일방주의적 정책들에 대한 우려를 보이고 때로는 미국 정부와 정치적 갈등을 겪게 될 수 있지만, 이 문제가 심화되는 것을 막기 위해 노력할 것이다.

강대국 정치의 미래가 미국의 적대국 및 동맹국 관계에 의해 결정되지만, 그 시금석은 바로 미중관계의 미래가 될 것이다. 2000년대 초반까지만 해도 거시 주류 국제정치이론들은 미중관계의 향방에 대해 대체적으로 긍정적 입장을 취하는 경향을 띄었다. 전반적으로 현실주의자들은 핵무기라는 변수의 존재에, 자유주의자들은 경제와 제도라는 변수들에 주목해 미중관계가 어느 정도 안정적인 경쟁과 공존의 상태를 유지할 것으로 예측하고 있다. 하지만 트럼프 행정부 등장 이후 양국 간 갈등의 수준은 점차 높아지고 있다.

갈등의 축은 군사 경쟁과 무역 분쟁으로 이루어진다. 특히 2010년 이후 미중의 경쟁을 증대시킨 주요 원인으로는 중국의 A2AD(Anti Access/Area Denial) 전략에 기초한 군사력 현대화를 들 수 있다. 미국은 이를 실질적인 군사적 도전으로 인식하고 이를 극복하기 위한 전력과 작전개념을 개발하기 시작하였다. 미국과 중국은 여전히 군비경쟁을 피하고 있지만, 양국 간의 군사력 경쟁이 기술 개발을 중심으로 본격화되고 있다. 아울러 20세기 후반의 정보기술과 첨단과학의 발달과 지구적 상용화 확산은 미중 간 군사경쟁을 사이버공간(cyber space)으로까지 확장시키고 있다. 사이버 공간은 새로운 국

제정치의 공공재이며, 베스트팔렌조약 이후 유지해 온 영토 기반 질서의 약화를 야기할 것이다. 무엇보다 기술력에 초점을 맞춘 국가 간 무한경쟁 구도가 시작되었고, 사이버 안보 위협과 갈등은 핵 위협과는 완전히 다른 양상의 위협으로 자리 잡아가고 있다.

2017년 이후 점차 심화되고 있는 미중 간 무역 분쟁 역시 갈등의 중요한 축이다. 미국은 중국을 국제무역의 공급사슬에서 배제하려는 시도를 하고 있으며, 첨단기술 분야로의 중국 유입을 차단해 중국의 미래 산업 경쟁력을 약화시키고자 한다. 앞장에서 소개한 몬테이로가 정리한 바와 같이, 미국이 탈냉전 이후 근 20여년을 견지해온 대중국 경제적 타협전략이 최근 경제적 견제로 전환하려는 조짐이 나타나고 있다. 이처럼 최근 들어 미중 패권갈등이 심화되면서 자유주의 진영이 강조해온 ‘칸트의 삼각형(the Kantian triangle)’¹¹¹⁾에 대한 회의적 관측이 점차 증가하고 있다.

먼저, 냉전기부터 강대국 간 대전쟁의 발발을 억제한 물질변수로 늘 거론되어온 핵무기에 의한 상호확증파괴(MAD)는 현재에도 그리고 가까운 미래에도 여전히 유효할 것이다. 따라서 미중 간 군사적 전면전이 상상하기 어려운(unthinkable) 영역에 존재한다는 점은 변화 없다. 그러나 경제적 상호의존, 민주평화, 국제기구와 같은 자유주의적 평화구축의 요소 모두 트럼프-시진핑 시대에 들어 불확실성의 영역으로 진입하고 있다. 자유주의의 기대가 암울한 불확실성으로 전환되고 있는 것은 다음과 같은 3가지 측면에서 설명할 수 있다.

첫째, 현재진행형인 미중 무역전쟁이 예시하듯, 오늘날 미중 양국은 경제 대전략의 차원에서 소위 탈동조(decoupling) 혹은 분리된

111) ‘칸트의 삼각형’이란 임마누엘 칸트(Immanuel Kant)가 주장한 ‘민주평화론’을 구성하는 세 가지 요소-즉, 경제적 상호의존, 민주주의, 국제기구-를 지칭한다. 자세한 내용은 다음을 참조. John R. O’neal and Bruce Russett, *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations* (New York: W. W. Norton & Company, 2000).

가치사슬과 개별적 무역블록의 구축에 박차를 가하고 있는 양상을 보이고 있다.¹¹²⁾ 둘째, 역사의 종언론과 함께 맹위를 떨치며, 미국적 세계질서의 승리를 상징했던 민주평화론의 꿈 또한 심각한 위기에 직면하고 있다. 신자유주의 지구화의 파괴적 결과로 오늘날 서방 세계 내부에서부터 포퓰리즘이 성장하면서 민주주의의 질이 하락하고 있으며, 특히 인공지능(AI)과 빅데이터 등의 기술이 중국의 권위주의체제 공고화와 친화력을 보이고 있다. 이러한 상황에서 4차 산업혁명 시대의 도래가 과연 민주주의의 운명과 어떤 관계를 맺어나갈 것인지에 대해 의문이 제기되고 있다.¹¹³⁾ 마지막으로, 전 지구적 국제제도의 확장에 의한 강대국 간 상호결박도 점점 더 난망한 상황이 전개될 것이다. 브레튼우즈체제에 대항한 AIIB, 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP) 등의 탄생과 같이 오늘날의 미중관계는 상호 간 제도설계 경쟁의 국면에 돌입하였으며, 서로 자신의 제도에 하위국가들을 줄 세우려 하는 세력권 다툼의 양상이 진행 중이다. 트럼프 시대의 미국이 다자제도를 경시하며 상대적 이득에 집착하는 가운데, 시진핑의 중국이 세계경제질서 자체의 재편을 추구하는 모습을 계속 내비친다면, 국제기구는 세계협력의 장이 아닌, 패권경쟁의 전장으로 변화할 가능성이 높다.¹¹⁴⁾

112) 차이메리카(Chimerica)라는 용어를 만들어낸 니얼 퍼거슨(Niall Ferguson)은 최근 미중 간 공생적 경제관계의 종언을 선언하고 신냉전이 이미 시작되었음을 자인하였다.

113) 중국을 세계 자본주의체제의 틀 안에 끌어들이면, 자연스럽게 민주화와 자유화가 진행되어 미중관계에도 민주평화론이 적용될 것이라 낙관적 전망이 파기된 셈이다.

114) 2020년 지구촌을 흔들고 있는 COVID-19 사태와 관련해 미국이 국제보건기구(World Health Organization: WHO)가 중국의 영향권에 있다고 주장하며 대중 외교 공세에 이를 활용하는 등 국제기구는 여전히 강대국들의 힘의 논리에 구속되어 있다. 또한 COVID-19 사태를 겪으면서 기존 국민국가 기반의 대응과 이들 사이의 협력관계는 강화될 것으로 예상되기 때문에, 초국가적 자유주의 질서가 빠른 시일 내에 도래할 것이라 상상하기도 어렵다.

나. 약소국의 대응 전략

앞서 살펴본 바와 같이 지난 200년간 근대 국제질서는 강대국의 역사였다. 역사의 잠언처럼 강대국들은 자신들이 하고자 하는 일들을 하였고, 약소국들은 이를 감내할 수밖에 없었다. 따라서 엄밀히 말하면 국제정치의 주인공은 강대국들이었지만, 그 현장에는 항상 약소국들과의 관계가 점철되어 있었다. 20세기 이후에도 강대국과 약소국 간 지배·복종·협력·저항의 역사는 지속되고 있다. 상대적 국력이 월등한 강대국들은 때로는 전쟁이라는 가혹한 수단으로 약소국을 강압하고자 했다. 하지만 상식과는 달리 국력의 우위가 강대국의 절대 승리를 담보하지 않았으며, 국력의 열세가 약소국의 무조건적 순응을 초래하지도 않았다.

아레긴 토프트(Arreguin-Toft)의 추산에 따르면 20세기 초(1900-1945년) 총 35개 약소국과 강대국간 전쟁이 발발했으며, 이 가운데 강대국은 23회 승리하였고 12회는 약소국이 승리하거나 전쟁이 교착상태에 빠져 휴전하였다.¹¹⁵⁾ 대리전이 등장하고 약소국들이 본격 등장한 냉전시기 동안(1945-1990년) 약소국과 강대국 간 전쟁은 총 47회 발발하였고, 이 가운데 23회는 강대국이 승리하였으며 약소국이 승리하거나 교착상태로 휴전된 비대칭전쟁은 24회이다.¹¹⁶⁾ 탈냉전 초기인 1999년까지의 결과를 보면 총 5개의 약소국-강대국 전쟁이 발발하였으며, 이 가운데 강대국이 2회 승리하였고 약소국이 승리하거나 교착상태로 전쟁이 휴전된 사례가 3회 존재한다.¹¹⁷⁾ 2010년으로 추산 범위를

115) Ivan Arreguin-Toft, "How the Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict," pp. 93-128, 여기서 약소국-강대국 전쟁은 교전 당사국의 힘이 5배 이상 차이 나는 경우를 의미한다. 따라서 러시아와 일본의 힘 격차를 고려하여 러일전쟁은 약소국-강대국 전쟁으로 구분되었다.

116) 냉전 기간을 1945년에서 1990년까지로 계산하였으며, 1990년 시작된 이라크의 쿠웨이트 침공과 걸프 전쟁은 냉전 후 전쟁으로 계산하였다. *Ibid.*, pp. 110-112.

117) 아레긴 토프트는 자신의 논문에서 1991년 시작된 쿠르드족의 무력저항에 대해서는 승패결과를 표시하지 않았다. 하지만 2020년 시점에서 쿠르드족 무력저항은 2003년 미국의 이라크 침공을 계기로 쿠르드족의 승리로 귀결되었기 때문에 약소국의 승리로 계산하였다. 위의 글, pp. 113-121.

확대한다고 해도, 이라크와 아프가니스탄 전쟁을 포함한 총 7회의 전쟁 중 강대국 승리는 2회로 유지되지만, 교착상태는 5회로 증가한다.

아레긴 토프트는 20세기 100년 동안 강대국과 약소국은 총 87번의 전쟁을 벌였다고 추산한다. 이 기간 동안 강대국들이 승리를 거둔 경우는 전체의 55%에 불과한 48회였다. 특히 약소국들이 강대국들의 강압에 성공적으로 저항한 사례는 그 반대의 경우보다 높았다. 이상의 역사적 통계에 따르면, 강대국은 국제질서를 형성하고 유지하는 과정에서 항상 자신들의 의지대로 약소국을 다루지는 못하였다. 강대국의 상대적 국력의 우위가 약소국의 정책과 의지 그리고 결심을 바꾸는데 효율적 수단임은 분명해 보인다. 하지만 통념과는 반대로 압도적 국력의 우위만으로는 부족했거나 다른 요인의 개입으로 목적을 달성하기 어려웠을 것이다.

이처럼 강대국과 약소국이 상존하는 국제정치 현실에서, 오늘날 강대국들의 약소국에 대한 정책과 전략의 특징은 무엇인가? 그리고 약소국은 어떻게 강대국 중심의 국제정치에서 생존해 왔고, 어떻게 자신의 국익을 보호하고 때로는 확대할 수 있을까? 즉, 자신들의 국익을 저해하는 강대국의 강압과 개입을 어떻게 극복했으며, 강대국 간 대립의 장에서 어떠한 입장을 견지하면서 국익을 수호했을까? 이러한 질문들은 강대국의 대 약소국 전략, 그리고 약소국의 대 강대국 전략으로 요약할 수 있을 것이다.

먼저 약소국이 강대국 중심의 국제정치에서 선택할 수 있는 전략은 무엇일까? 앞서 본 연구는 강대국들이 고려하는 전통적 접근으로 균형(balancing), 책임전가(buck passing), 유화 appeasement), 그리고 편승(bandwagoning)이라는 4가지 전략을 소개한 바 있다. 전자의 두 가지 전략은 강대국들이 강대국 간 세력균형을 달성하기 위해 채택하는 전략이며, 후자의 두 가지 전략은 세력균형의 불균형을 야기할 수 있기에 강대국들이 회피하려는 전략이다. 위 4가지 전략

은 비록 강대국들 간 관계에서 고려되는 전략이긴 하지만, 국가 간 일반적 관계에서도 작동되는 논리를 포함하고 있다.

첫째, 약소국이 흔히 고려하는 전략적 방책은 바로 균형 정책이다. 그 이유는 균형 정책이 근본적으로 한 국가 혹은 일단의 국가들이 우월한 국력을 보유하는 것을 방지하고자 하는 정책이기 때문이다.¹¹⁸⁾ 국력이 약한 약소국의 입장에서 자신들의 국력을 신장해 상대방에게 대응하는 것이 여의치 않다면, 잠재적 경쟁국이나 적대진영의 국력을 약화시키거나 더 강력해지는 상황을 차단하는 것이 합리적 선택이기 때문이다.¹¹⁹⁾ 최소한 대등한 국력을 보유하면, 상대의 공격을 차단할 수 있는 가능성은 높아지는 반면 상대방으로부터 지배받을 가능성이 낮아진다. 앞서 설명한 바와 같이 균형 정책은 내적균형과 외적균형이라는 두 가지 방법이 있다.¹²⁰⁾ 약소국은 강대국처럼 세력균형을 추진함에 있어 이 두 가지 방식을 모두 추구한다.

하지만 내부적 국력 신장을 위해 동원 가능한 자원이 부족한 약소국들은 타국의 힘을 빌리는 방법을 채택하는 경우가 빈번하다. 특히 주변 적대국의 국력이 자신에 비해 우세하고 그들로부터의 안보위협 수준이 높으나 스스로의 힘으로 단기간에 이에 대한 방어나 억지가 쉽지 않은 경우, 약소국은 타국과의 안보동맹을 통해 국가의 생

118) 이동선, “21세기 국제안보와 관련한 현실주의 페러다임의 적실성,” 『국제정치논총』, 제49권 제5호 (2009), p. 62.

119) 강대국의 군사적 우위가 확고한 상황에서 적대적 강대국을 견제하기 위해 약소국이 선택할 수 있는 옵션으로는 연성균형(soft balancing) 전략이 있다. 연성균형 전략은 강대국의 군사적 우위에 직접적으로 도전하지 않고, 국제제도, 경제책략, 외교와 같은 비군사적 수단을 통해 미국의 일방적인 행동을 지체, 방해, 약화시키는 행동을 뜻한다. 그러나 연성균형 전략의 경우 강대국의 결심이 확고하다면 전략 자체가 성공하기 어렵고 강대국의 외교적 노력에 따라 쉽게 실패할 수 있다는 한계가 있다. T. V. Paul, *Restraining Great Powers: Soft Balancing from Empires to the Global Era* (New Haven: Yale University Press, 2018), pp. 6-32.

120) 이수형은 균형 정책을 크게 경성균형(hard balancing), 연성균형(soft balancing), 간접균형(indirect balancing), 그리고 제도균형(institutional balancing)으로 구분한다. 이수형, “중추적 중견국가와 한국의 새로운 외교안보전략 모색: 가교전략과 헤징전략을 중심으로,” 『외교안보연구』, 제7권 2호 (2011), pp. 237-241.

존을 도모하고자 한다. 만약 적대국이(혹은 잠재적 경쟁국) 당장은 자신에 비해 국력이 우세하지 않더라도, 역내 세력균형 구축에 소요되는 비용을 절약하기 위해서라도 약소국은 강대국이나 또 다른 주변국들과의 동맹을 고려한다.¹²¹⁾

하지만 약소국들 모두가 강대국들과의 동맹을 원하는 것은 아니며, 그들과의 협력에 적극적인 것 역시 아니다. 이는 강대국과의 비대칭적 관계로 인해 필연적으로 발생할 수 있는 연루와 방기라는 취약성 때문이다. 이러한 취약성은 앞서 강조한 국제체계의 무정부성으로 인해 발생하는데, 무정부적 국제체제에서 약소국은 동맹관계인 강대국이 방위 공약을 성실히 지킬 것이라 확신할 수 없기 때문이다. 즉, 강대국이 동맹을 깰 가능성은 언제든지 있으며 이 경우 약소국의 이해에 반해 세력 균형이 무너질 수도 있다. 반대로 동맹관계인 강대국이 약소 동맹국들의 국익에 저해되는 외교·안보적 행위를 신중하지 못하게 단행한다면, 관련 약소 동맹국은 원하지 않는 분쟁에 연루될 수도 있다.

마지막으로 약소국이 지나치게 동맹국에게 안보를 의지하는 경우 자국의 안보자율성이 심하게 훼손되는 위험도 발생한다. 이러한 구조적 한계와 위협으로 인해 약소국이 현실에서 믿을만한 동맹 대상을 찾는 것은 쉽지 않으며, 또한 오로지 동맹에만 전적으로 의지해 외교안보전략을 추진하는 국가도 드물다. 즉, 약소국이 불가피하게 균형 정책을 추구하더라도 내적 균형 능력을 강화하려는 노력을¹²²⁾ 게을리하지 않는 경우가 대부분이다.

둘째, 약소국도 강대국과 마찬가지로 편승 정책을 고려한다. 편승 정책이란 기본적으로 위협적인 국가와 힘을 합치는 것을 의미한다.

121) 동맹은 기본적으로 외부의 힘을 이용해 세력균형을 달성하는 것을 의미한다.

122) 혹자는 약소국이 선택하는 전략 중 하나로 '독자발전전략(self-development strategy)'을 주장한다. 독자발전전략의 경우 북한, 쿠바 등과 같이 시간이 오래 걸리고 많은 노력이 필요하지만, 강대국으로부터 주권을 침해당할 가능성이 없고, 특정 강대국의 편에서 다른 강대국을 자연스럽게 적으로 삼는 일도 없다. 이런 의미에서 독자발전 전략은 내적 균형전략의 일환이라고 볼 수 있다.

즉, 타협정책(accommodation)의 일환이다. 약소국이 위협적인 국가와 타협을 선택하면 타협한 강대국으로부터의 군사적 공격이나 정복 가능성은 당분간 줄어든다. 하지만 양보를 통한 타협이 대부분이므로, 이 경우 위협국이었던 상대국에 대비해 상대적으로 국력이 감소하는 결과를 낳기도 한다. 전술했던 20세기 초중반 유럽의 역사를 보면 국가는 편승과 같은 타협정책 채택을 거부하지 않았다. 당시 국가들은 가장 위협적인 국가에 효과적으로 대적하기 위해 다른 경쟁국들과 타협하거나 특정 강대국에 편승하기도 했다.

편승 정책도 균형 정책과 마찬가지로 약소국에게 항상 이득만을 가져다주는 외교안보전략은 아니다. 편승 정책은 자신이 의탁하는 상대 강대국의 국력과 위신을 높이는 반면 자신의 국력과 의지는 약하다는 인식을 국가들에게 심어주어 장기적으로 잠재적 위협을 동반할 수 있다. 해당 약소국의 능력과 의지를 과소평가한 경쟁국의 요구 수준이 더욱 높아질 가능성을 배제할 수 없기 때문이다. 특히 위협적인 국가가 편승에 힘입어 지역의 패권을 장악할 경우 편승을 선택한 약소국의 기대와는 반대로, 패권국의 지배하에 놓이면서 국가의 안보가 더욱 위태로워질 수도 있다.¹²³⁾ 따라서 강대국 국제정치 역사에서 편승 정책은 균형 정책에 비해 상대적으로 드물게 채택되어 왔다.¹²⁴⁾ 주로 강대국과 홀로 대적할 수밖에 없는 고립된 약소국이 불가피하게 편승을 채택하곤 했다.¹²⁵⁾

셋째, 약소국이 강대국 정치에 직면해 선택할 수 있는 또 다른 정책은 ‘헤징(hedging)’이다. 학자들은 헤징을 편승과 균형 정책의 중간쯤

123) 이동선, “21세기 국제안보와 관련한 현실주의 패러다임의 적실성,” p. 65.

124) 왈트는 국가들이 생존을 도모하고 권력이나 안보를 극대화하기 위해서 더 강한 국가나 위협국에 편승하기 보다는 균형을 위해 왔다고 주장했다. Stephen M. Walt, *The Origin of Alliance*, pp. 263-266.

125) 대표적인 사례로 2차 세계대전 중 불가리아와 루마니아가 독일 측에 가담할 것을 들 수 있다. 이동선, “현실주의 국제정치 패러다임과 안전보장,” 함택영 외, 『안전보장의 국제정치학』 (서울: 사회평론, 2010), p. 87.

어딘가에 위치해 있는 약소국의 전략이라고 평가한다.¹²⁶⁾ 헤징은 원래 경제의 금융영역(대표적으로 헤지 펀드)에서 일반화된 것을 국제정치에서 차용한 용어이다. 위험분산의 사전적 정의는 행위자가 원치 않는 상황이나 불쾌한 것으로부터 자신을 보호하기 위해 대안을 마련하거나, 특정 행동이나 결정을 미루거나, 아니면 서로 대립적인 상황에서 어느 일방에게 편드는 이상의 행동을 함으로써 자신의 위험부담을 낮추고자 하는 행위이다. 따라서 헤징은 상황이 유리할 때는 이득을 극대화하고, 상황이 불리할 때는 최악의 경우에 대비하여 위험을 완화시키고자 하는 두 갈래(two pronged)의 접근방법으로서, 이득과 손실의 중화작용(counteracting)인 것이다.¹²⁷⁾ 이런 측면에서 헤징은 ‘자신이 속한 지역 안보상황의 불안정성, 상대국 의도의 불확실성 등으로 인해 자신의 이해관계가 높은 특정 쟁점에 대해 국가의 최종목표 설정 및 그에 부합하는 정책 방향을 확정할 수 없는 안보환경에서 균형과 편승 사이의 중간적 입장을 취해 이득과 손실의 중화작용을 동시에 추구하는 외교안보전략’이라 할 수 있다.¹²⁸⁾

헤징은 강대국 국제정치의 현실에서 약소국들의 전략적 방책으로 지목되고 있다. 대다수의 학자들은 헤징을 가장 위협적인 국가와는 정치·경제 분야에서 교류하면서, 동시에 가장 우호적인 국가와는 안보 동맹을 유지하는 전략이라고 정의한다.¹²⁹⁾ 특히 중국의 부상 이래

126) David Kang, *China Rising: Peace, Power, and Order in East Asia* (New York: Colombia University Press, 2007), pp. 21-35.

127) Cheng-Chwee Kuik, "The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore's Response to a Rising China," *Contemporary Southeast Asia*, vol. 30, no. 2 (2008), p. 171.

128) Evelyn Goh, *Meeting the China Challenge: The U.S. in Southeast Asian Regional Security Strategies* (Washington, D.C.: East-West Center, 2005), p. viii; Evelyn Goh, "Understanding Hedging in Asia-Pacific Security," *Pacnet*, no. 43 (2006), p. 2; Cheng-Chwee Kuik, "The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore's Response to a Rising China," pp. 163-171.

129) Darren J. Lim and Jack Cooper, "reassessing Hedging: The Logic of Alignment in East Asia," *Security Studies*, vol. 24, no. 4 (2015), pp. 697-702.

중국과는 정치·경제적 교류를 증진하고, 미국과는 안보 분야에서의 유대 관계를 강화하는 동아시아 국가들의 행보를 헤징이라고 분석해 왔다. 하지만 다렌(Darren J. Lim)과 쿠퍼(Jack Cooper)는 “헤징에 대한 기존 정의가 전략이라기보다 합리적 선택의 일환일 뿐을 의미한다”고 주장하며, 헤징을 “약소국이 특정 강대국과 공동의 안보이익을 추구하는가에 관해 모호한 상태를 유지하며 어떤 강대국과도 명백한 연대를 맺지 않도록 하여 약소국이 강대국 간 갈등 상황이 발생 시 어느 편에 설지에 대해 불확실한 상태를 유지하는 정책”이라고 정교화하였다.

특히 약소국들의 외교정책과 관련해 동맹을 맺고 있는 국가들과 그렇지 않은 국가들이 헤징전략을 채택하는 각각의 경우에 어떠한 현상이 발생하는지에 대한 평가가 필요하다. 이미 강대국과 동맹을 맺고 있는 약소국들의 경우 헤징전략 자체가 불가능하지는 않지만, 헤징전략을 선택하는 데 동맹을 맺고 있지 않은 약소국들보다 더 많은 비용을 지불해야 한다. 모호한 상태를 유지하는 것은 동맹의 세력이나 신뢰성을 약화시키기 때문이다. 고려해야 하는 또 다른 상황은 약소국이 강대국과 중대하고 실질적인 안보 갈등을 맺고 있는 경우이다. 이 경우 안보 위협을 줄이기 위해서 약소국이 선택할 수 있는 옵션은 위협적 강대국과 연대를 하거나, 위협적 강대국에 대항하는 연대를 하는 일일 것이다. 만약 약소국이 강대국과 동맹을 맺고 있지도 않고, 위협적 강대국으로부터 안보 위협을 맺고 있지도 않다면, 이때 약소국이 선택할 수 있는 가장 합리적이고 실현 가능한 옵션은 헤징일 것이다. 약소국은 헤징전략을 통해 연대와 관련한 결정을 미룸으로써 국가의 의도, 잠재적 위협, 그리고 세력균형 등의 문제가 분명해질 때까지 연대로 인해 발생하는 트레이드 오프(trade-off)를 최소화할 수 있다.¹³⁰⁾

130) *Ibid.*, pp. 709-710.

III. 20세기 초~냉전시기 강대국 갈등과 약소국의 선택: 사례와 유형



본 장(章)은 20세기 초부터 냉전시기까지의 강대국 갈등과 약소국의 선택에 대한 사례분석을 진행한다. 먼저, 20세기 초 다극체제 하에서의 유럽 강대국외교와 약소국의 대응에 대한 사례분석을 진행함으로써 냉전시기 양극체제 하에서의 강대국-약소국관계와 비교를 시도한다. 다음으로, 냉전시기 미소 양극체제 하에서의 강대국 갈등과 약소국의 대응에 대한 대표적인 사례-미소 갈등과 쿠바, 미중 갈등과 베트남, 중소 갈등과 북한-에 대한 분석을 진행한다. 본 장의 각 절(節)에서는 해당 사례를 선정한 이유에 대한 간략한 설명과 함께, 이와 관련된 강대국 갈등의 특징과 그에 따른 리스크 및 약소국의 대응방식 등을 고찰한다.

1. 20세기 초 유럽 강대국외교와 약소국의 대응

그동안 강대국 경쟁과 갈등에 대한 약소국의 대응과 관련하여 다양한 전략-충실(loyalty), 헤징(hedging), 출구(exit) 등-이 논의되었다.¹³¹⁾ 지정학적으로 강대국의 영향을 받을 수밖에 없는 국가들에 대한 사례는 강대국 경쟁 속에서 약소국이 어떻게 행동할 것인지에 대한 다양한 경험을 제공할 것이다. 특히 제1차 세계대전 이후 독립한 국가들의 경우 강대국의 영향을 받을 수밖에 없었던 상황에서 강대국의 세력판도 변화에 따라 다양한 대응방식을 보여주었다.

본 절에서 사례로 다루고자 하는 약소국인 폴란드, 체코슬로바키아, 핀란드는 모두 제1차 세계대전 이후 1919년 베르사유에서 열린 파리 강화 회의를 통해 독립을 쟁취한 국가들이다. 또한, 제2차 세

131) Jasen J. Castillo and Alexander B. Downes, "Loyalty, hedging, or exit: How weaker alliance partners respond to the rise of new threats," *Journal of Strategic Studies*, vol. 30 (2020).

계대전까지의 기간 동안 독일의 공격에 붕괴되거나 동맹국으로서 관계를 맺은 국가들이었다. 이 세 국가들은 독일이 주변국인 영국, 프랑스, 러시아 등과 같은 다른 강대국들과도 경쟁 및 충돌하면서 선택을 강요받았던 국가였다. 이처럼 비슷한 주변환경에 처해 있으면서도 서로 다른 선택을 할 수 밖에 없었던 세 나라에 대한 비교분석을 통해 약소국 대응의 다양한 모습을 관찰할 수 있을 것이다.

가. 20세기 초 유럽 강대국외교의 특징 및 갈등 유형

(1) 제1차 세계대전과 유럽 강대국외교¹³²⁾

(가) 제1차 세계대전 이전 3국 동맹 대 3국 협상의 관계

1871년 독일 통일 이후 유럽은 비스마르크에 의한 복잡한 동맹체제로 재편된다. 비스마르크의 목표는 독일의 통일 이후 위협을 느낀 다른 유럽 국가들이 반(反)독일 동맹을 맺지 않도록 하는 것이었다. 하지만 1890년 비스마르크의 해임 이후 빌헬름 2세는 독일의 이익과 영향력 확대를 위해 팽창주의적 정책을 시작하게 된다. 이로 인해 비스마르크가 어렵게 만들어 놓은 친(親)독일 동맹체제는 붕괴되었고, 가능할 것 같지 않았던 프랑스와 러시아 간 새로운 관계가 수립되었다.

이러한 상황은 19세기말부터 20세기 초반까지 유럽 열강의 복잡한 지정학적 상황 인식에 기인하였다.¹³³⁾ 영국은 섬나라로서 대외

132) 이 부분의 기본적인 역사적 사실과 전개과정은 다음을 참조하여 재구성했음. 김용구, 『세계외교사』 (서울: 서울대학교 출판문화원, 2006); Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon & Schuster, 1994); 김정섭, 『낙엽이 지기 전에: 1차 세계대전 그리고 한반도의 미래』 (서울: MID, 2017); 르네 알브레히트-까리에 지음, 김영식·이봉철 옮김, 『유럽외교사』 (서울: 까치, 1982).

133) 1차 세계대전 이전의 복잡한 지정학적 상황인식은 다음을 참조: 박상섭, 『1차 세계대전의 기원: 패권경쟁의 격화와 제국체제의 해체』 (서울: 아카넷, 2014).

방어에 유리하다는 점을 활용하여 19세기 초반 빈 회의 이후 형성된 유럽협조체제의 세력균형 유지를 지속하며 대외 팽창에 주력하고 대륙에 대해서는 중립적인 입장을 취해 왔다. 이에 반해 러시아는 서진정책을 취하며 발칸반도 등 유럽지역에 영향력을 확대하려는 정책을 보이며 오스트리아를 견제하고 있었다. 오스트리아 역시 발칸반도에 관심을 가지고 러시아의 영향력 확대를 예의주시하고 있었다. 프랑스는 나폴레옹 전쟁 이후 추락한 프랑스의 전통적 지위를 유지하려고 노력했다. 독일은 동서에서 국경을 마주하고 있는 프랑스와 러시아의 동서적 위협을 경계하였고, 이러한 상황에서 비스마르크는 오스트리아, 러시아 등과 반 프랑스 동맹을 유지하면서 프랑스-러시아 두 국가의 연대 가능성을 차단하려고 노력했다.

하지만 빌헬름 2세는 비스마르크가 러시아를 달래기 위해 체결한 「재보장조약(1878, Rückversicherungsvertrag)」의 연장에 반대하여 종료시킴으로써 러시아의 의심을 사게 되었다. 이후 빌헬름 2세는 ‘세계정책(weltpolitik)’을 통해 공격적인 외교정책을 펼치고 해외 식민지 획득 및 해군 건함 경쟁에 주력하면서 제국주의적 대외정책을 보이게 된다. 이에 러시아는 프랑스에 접근하여 1894년에 동맹을 맺음으로써 비스마르크의 반독일 동맹 저지 전략은 붕괴하게 되었다. 빌헬름 2세는 러시아와 프랑스가 동맹을 맺지 않을 것이라고 오만하였으며, 영국이 유럽의 역외균형자(offshore balancer)로서 프랑스 및 러시아와 동맹을 맺지 않을 것이라고 오만하였다. 하지만 당시 유럽 최강국인 영국에 도전하는 신흥 강대국으로 독일이 부상하면서 프랑스와 러시아의 위협인식은 더욱 악화되었으며, 영국 역시 이러한 상황변화를 방관할 수는 없었다. 영국은 독일뿐 아니라 러시아를 견제하는 전략적 목표도 가지고 있었지만, 독일이 잠수함 건조 경쟁을 통해 해군력을 확장하고 영국을 적으로 상정하면서 영

국의 위협인식을 고조시키고 있었다. 다른 한편, 1860-1870년대를 걸쳐 이탈리아와 독일이 통일되면서 유럽 내에서 강대국 간 완충지대가 사라짐으로써 강대국들이 서로 국경을 맞대고 대치해야 하는 상황이었다. 그나마 유럽의 강대국들이 국경을 맞대지 않은 곳이 발칸반도였으나, 이 지역마저 유럽 강대국들의 각축장이 되면서 두 차례의 발칸전쟁이 벌어짐에 따라 위기가 고조되던 상황이었다.¹³⁴⁾

이러한 상황에서 독일과 러시아 간 관계가 단절되고, 프랑스와 러시아 간 동맹에 영국이 참여함으로써 새로운 동맹, ‘3국 협상(Triple Entente)’이 형성되었다. 이에 독일이 1891년 오스트리아 및 이탈리아와의 ‘3국 동맹(Triple Alliance, 1882)’을 갱신하면서 제1차 세계대전에서 유럽의 강대국들을 전쟁에 연루시킬 동맹 간 대립 구도가 완성되었다.¹³⁵⁾ 이처럼 3국 동맹과 3국 협상 간 강대국 동맹들의 경쟁과 갈등이 고조되는 상황에서 1914년 6월 발생한 사라예보 사건은 1차 세계대전 발발의 도화선이 되었다. 오스트리아-헝가리 제국의 황태자 부부가 세르비아 민족주의 청년에게 암살당하는 사건이 발생하자 발칸반도는 또다시 위기에 휘말리게 되었다. 오스트리아가 발칸반도에서 공격적인 행동을 취할 때마다 독일은 동맹의 연루로 인해 전략적 딜레마에 빠지게 되었다. 하지만 이탈리아와의 연대마저 취약해진 상황에서 유일한 동맹국인 오스트리아를 잃지 않는 것은 당시 독일에게 매우 중요한 사안이었다. 이로 인해 사라예보 사건 처리에 대한 오스트리아의 문의에 독일은 백지위임장을 제시하게 된 것이었다. 사실 독일의 이러한 행동은 당시 상황에 대한 인식에 기초한 것이었다. 독일은 사라예보 사건으로 인한 발칸반도의 분쟁을 지

134) 정상수, “1914년 7월 위기-발칸 전쟁과 제1차 세계대전 길목에서,” 『역사교육』, 제 125호 (2013), pp. 293-336.

135) Christen, Thomas J. and Jack Snyder, “Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity,” *International Organization*, vol. 44, no. 2 (1990).

역 내에서 국지적으로 제한하는 것이 가능하다고 생각했다. 러시아와 프랑스가 아직 전쟁준비가 되어 있지 않은 상황이었기 때문에 영국이 최소한 중립을 지켜준다면 분쟁의 국지화 가능성이 있었던 것이다. 영국 역시 분쟁이 오스트리아와 러시아 사이에서만 국한된다면 개입하지 않을 가능성이 높았다. 하지만 러시아는 발칸 슬라브 계열 민족의 후원자를 자처하며 역사적 임무를 강조하였는데, 강경한 입장을 내보이며 부분동원령 선포와 함께 독일 견제에 나섬으로써 독일의 위기의식을 고조시켰다.¹³⁶⁾ 프랑스 역시 이러한 러시아에게 동맹 의무 이행 의사를 밝히며 외교적인 지원을 제공했다. 이처럼 사라예보 사건이 독일과 프랑스가 개입하는 상황으로 전개되고 군사적 충돌이 고조되는 경우 독일의 희망과는 달리 영국이 조용히 구경만 하고 있을 수는 없었으며, 독일 역시 이를 근심하고 있었다.¹³⁷⁾ 이러한 상황에서 당시 독일 내에서 민간 정치인들과 군부 사이에 영국의 중립 문제에 대한 이견이 확대되었다. 군부는 쉘리펜 계획(Schlieffen Plan)에 입각한 전쟁이 불가피함을 강조하였다.¹³⁸⁾ 결국 제1차 세계대전 이전 3국 협상 대 3국 동맹의 강대국 간 동맹의 경쟁과 충돌이 확산되어 제1차 세계대전이라는 ‘전쟁’으로 전개된 것이다.

(나) 제1차 세계대전과 파리 강화 회의

제1차 세계대전은 오스트리아-세르비아 전쟁과 더불어 1914년 8월 3일 독일이 프랑스에 전쟁을 선포하고 벨기에를 침공함으로써 시작되었다.¹³⁹⁾ 사라예보 사건의 당사국이 아닌 독일이 프랑스에 전쟁

136) 오인환, “7월 위기와 1차 세계대전 발발 원인에 대한 재고찰-독일과 러시아의 위협 인식,” 『군사』, 제92호 (2014), pp. 51-52.

137) 위의 글, pp. 38-50.

138) 피터 하트 지음, 정재면 옮김, 『더 그레이트 워 - 제1차 세계대전사』 (서울: 관악, 2013), p. 35; 존 키건 지음, 조행복 옮김, 『1차 세계대전사』 (서울: 청어람미디어, 1998), p. 104.

139) 박상섭, 『1차 세계대전의 기원: 패권경쟁의 격화와 제국체제의 해체』 참조.

선포를 했다는 사실은 강대국 간 갈등과 충돌의 구조를 잘 보여준다. 당시 발칸반도의 정세와 강대국 간 동맹의 형성은 복잡한 구조를 만들고 있었다. 오스트리아가 세르비아와 전쟁하면 러시아가 개입하게 되어 있었고, 오스트리아와 러시아가 군사적 충돌을 벌이면, 독일이 개입하지 않을 수 없었으며, 또한 이 경우 프랑스와 영국이 개입하는 구조였기 때문이다. 이러한 당시 강대국 갈등과 위기 확산의 특징은 제1차 세계대전 직전 독일의 쉘리펜 계획에서 잘 나타나고 있다. 쉘리펜 계획은 당시 동맹에 의한 유럽 강대국들의 전쟁 연루와 군사적 충돌의 모습을 예정하고 있었기 때문이다.

유럽의 중심에 위치한 지정학적인 특성으로 인해 독일은 위기 시 프랑스 및 러시아와의 동서 양면전쟁을 계획하고 있었다. 위기가 군사적 충돌로 전환되는 경우 유럽의 전면전화 가능성이 높았던 것이다. 게다가 당시 3국 협상 대 3국 동맹의 대립은 유럽 강대국 간 연루에 의한 전면전을 촉진시키는 요소였다. 원래 독일은 비스마르크 시기 양면전쟁 중 러시아를 먼저 공격하는 몰트케 계획을 가지고 있었다. 하지만 1891년 쉘리펜 참모총장은 기존의 계획을 프랑스를 선제 공격한다는 보다 공격적인 새로운 계획으로 변경시켰다.¹⁴⁰⁾ 러시아의 산업화와 인프라 건설로 인해 군사시설이 크게 개선되어 러시아를 단시일에 패배시키고 주력부대를 프랑스에 다시 투입하는 몰트케 계획이 불가능해졌기 때문이었다. 이로써 쉘리펜 계획은 6주일 이내에 프랑스를 붕괴시키고 다음 주력부대를 러시아에 투입한다는 계획으로 수정되었다.¹⁴¹⁾ 따라서 독일에게는 시간적 여유가 없었으며, 시간이 지날수록 상황은 점점 더 불리해질 수밖에 없었다. 특히

140) 피터 하트, 『더 그레이트 워 - 제1차 세계대전사』, pp. 14-15.

141) 피터 심킨스 지음, 강민수 옮김, 『제1차 세계대전: 모든 것을 끝내기 위한 전쟁』 (서울: 플래닛미디어, 2003), pp. 37-39; 존 키건, 『1차 세계대전사』, pp. 51-52; 위의 책, pp. 15-17.

독일군부는 시간이 지날수록 쉘리펜 계획에 따른 기회의 창이 닫혀 가고 있다는 위기의식을 느끼고 있었다.¹⁴²⁾ 따라서 독일은 러시아가 아직 전쟁준비가 되지 않은 상황에서 먼저 쉘리펜 계획을 실행시켜야 한다는 강박관념을 가지고 있었다.¹⁴³⁾

독일은 위기 발생 시 프랑스를 재빨리 패배시키기 위해 저지대인 벨기에를 통해 프랑스를 침공하여 먼저 전쟁을 일으키는 계획을 1차 세계대전 이전부터 구체적으로 준비하고 있었다.¹⁴⁴⁾ 당시 유럽에서는 영국, 프랑스, 러시아의 3국 협상과 독일, 오스트리아-헝가리, 이탈리아의 3국 동맹 간의 대립구도가 양자구도로 고착화된 상태에서 위기가 고조되었고, 결국 1차 세계대전이 발발한 것이었다. 당시 독일의 전쟁 목적은 동-서 양면의 안보에 있었으며 군부를 중심으로 팽창주의적 분위기를 가지고 있었다. 또한 강대국 간 일종의 안보딜레마도 형성되어 있었던 것으로 판단된다. 프랑스가 서쪽에서 독일에 위협이 되는 강대국으로 존재해서는 안 되기 때문에 독일은 프랑스와 벨기에 일부 지역을 합병하기를 원했다. 독일의 동쪽에서도 러시아의 근접은 위협이 되기 때문에 가능한 한 더 동쪽으로 러시아를 후퇴시키는 것이 필요했다. 이를 위해 독일은 주변에 위성국가들을 형성하고 경제적으로도 독일 중심의 구조를 구축할 필요를 느꼈다. 이러한 인식은 당시 독일이 유럽의 강대국 경쟁에서 팽창주의적 정책을 취함과 동시에 패권추구를 위한 전쟁을 일으켰다는 해석을 가능케 한다.¹⁴⁵⁾

142) 김용구, 『세계외교사』, p. 572.

143) 위의 책, pp. 571-572.

144) 피터 심킨스, 『제1차 세계대전: 모든 것을 끝내기 위한 전쟁』, pp. 51-52; 정상수, “1차 세계대전의 원인: 피셔 논쟁을 중심으로,” 『독일연구』, 제29호 (2015), p. 244.

145) Keir A. Lieber, “The New History of World War I and What It Means for International Relations Theory,” *International Security*, vol. 32, no. 2 (2007), pp. 155-191.

하지만 1차 세계대전이 단순히 독일의 패권전쟁이었다는 주장을 비판하는 주장도 존재한다. 당시 유럽의 강대국 동맹구조를 보았을 때 독일뿐 아니라 러시아, 프랑스, 영국 역시 전쟁 발발에 비슷한 책임을 가지고 있다고 보는 주장이 그러하다. 이는 1차 세계대전이 독일이라는 하나의 강대국의 정책에서 기인한 것이 아니라, 19세기 후반-20세기 초반 유럽 국제정치의 구조적 문제점에서 비롯되었다는 인식이다. 이러한 인식에 따라 국제정치이론에서도 안보 딜레마(security dilemma), 나선 모델(spiral model), 혹은 공수균형(offense-defense balance) 모델 등 방어적 현실주의(defensive realism)의 관점에 따라 1차 세계대전의 강대국 경쟁을 논의하는 경우가 많았다.¹⁴⁶⁾ 20세기 초반 유럽의 국제정치 구조에서 보면, 독일, 오스트리아 및 영국, 프랑스, 러시아 등 강대국들의 이해관계가 충돌해 1차 세계대전이 발생했다는 것이며, 당시 유럽 국가들 간의 세력균형이 불안정했음을 반영하는 설명이다. 1차 세계대전을 그 어떤 국가도 적극적으로 원하지 않았던 전쟁으로 이해함으로써, 독일의 위협인식도 인정하는 것이다. 더 나아가 1914년 당시 독일의 정책은 유럽전쟁을 도발하려는 목적은 아니었으며, 나폴레옹

146) Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1976), p. 94; Robert Jervis, "Cooperation under Security Dilemma," *World Politics*, vol. 30, no. 2 (1978), pp. 167-214; Stephen Van Evera, "The Cult of the Offensive and the Origins of the First World War," *International Security*, vol. 9, no. 1 (1984), pp. 58-107; Stephen Van Evera, *Causes of War: Power and the Roots of Conflict* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1999); Jack Snyder, "Civil-Military Relations and the Cult of the Offensive, 1914 and 1984," *International Security*, vol. 9, no. 1 (1984), pp. 108-146; Charles L. Glaser, "Political Consequences of Military Strategy: Expanding and Refining the Spiral and Deterrence Models," *World Politics*, vol. 44, no. 4 (1992), pp. 497-538; Charles L. Glaser, "Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help," *International Security*, vol. 19, no. 3 (1994-1995), pp. 50-90; Charles L. Glaser, "The Security Dilemma Revisited," *World Politics*, vol. 50, no. 1 (1997), pp. 171-201.

전쟁이나 히틀러의 2차 세계대전과 같은 패권전쟁을 의도한 것이 아니었다는 주장이다. 당시 유럽 국제정치의 구조에서 보면 러시아 역시 전통적 이해관계에 따라 1914년 7월 세르비아를 원조함으로써 전쟁 발발에 일조했으며, 영국 또한 1914년 7월 당시 평화유지를 위한 노력에 실패했다는 것이다. 이런 설명은 1차 세계대전이 독일이라는 특정 국가의 정책 혹은 사전계획에 의해 발발된 것이 아니라 당시 유럽의 동맹체제의 긴장감으로부터 발생되었으며, 안보딜레마에 의한 일종의 예방전쟁이라는 주장이다. 당시 상황을 보면, 러시아의 영향에 의해 발칸동맹이 결성되고 3국 협상이 강화되고 러시아의 군사력이 증강됨으로써 독일의 위협인식이 악화된 부분이 있었다. 뿐만 아니라 3국 협상 국가들도 안보딜레마를 인식하게 된 측면이 강하다. 따라서 1차 세계대전은 당시 유럽 국제정치의 강대국 간 경쟁과 갈등이 낳은 의도하지 않은 결과였을 수 있다.

1차 세계대전 이후 파리 강화 회의를 통해 프랑스는 독일을 철저히 약화시켜 부흥을 불가능하게 만들려는 노력을 주도하였다. 그것은 베르사유조약의 가혹한 배상규정으로 구체화되었다. 하지만 미국은 당시 독일이 약화되는 것에 반대했으며 그러한 정책은 민족자결 원칙과 상반된다고 주장하였다. 가령, 독일의 라인 좌안을 분리시켜 국제연맹이 관리하는 등 특정 영토에 대한 승전국의 영구점령에 반대하였다. 영국 역시 프랑스의 주장에는 대체로 반대하였으며 프랑스가 유럽 대륙 내에서 독일을 약화시켜 영향력을 확대하려는 시도라며 비판했다. 특히 1차 세계대전 중에 발생한 러시아 볼셰비키 혁명의 유럽 내 파급을 저지하기 위해서라도 영국은 어느 정도 강력한 독일의 존재를 필요로 하는 입장이었다.

(2) 제2차 세계대전과 유럽 강대국 관계의 변화

(가) 제2차 세계대전 이전 강대국 외교

파리 강화 회의 이후 「제네바의정서(1924, Protocol for the Pacific Settlement of International Disputes)」의 군축 노력과 「로카르노조약(1925, Pact of Locarno)」 성립으로 1920년대의 유럽은 평화의 시대로 진입하는 듯 했다. 하지만 1930년대 이후 유럽은 경제대공황과 극우 국가주의의 흐름으로 인해 또 다른 강대국 간 갈등의 소용돌이에 휩싸이기 시작했다. 특히 1930년대 초반 히틀러의 등장과 독일의 군비 증강은 유럽 국제정치를 한 번 더 뒤흔든 계기가 되었다. 히틀러는 1933년 국제연맹을 탈퇴하면서 베르사유조약의 군비제한 조항을 철폐하여 독일을 강대국으로 재건하려 하였다. 프랑스를 주적으로 강조하며 동유럽에 조직된 프랑스의 동맹조직을 해체하여 프랑스를 굴복시키면서, 미국 및 영국을 상대하여 독일을 강대국으로 재건하려는 목표를 가지고 있었다. 이를 위해 1935년 공업지역인 자르 지역을 독일에 귀속시켰으며, 군 복무 의무제와 55만의 36개 사단 보유를 선언했다. 이는 베르사유조약의 비무장 규정에 위배되는 결정이었으며, 로카르노조약의 폐기를 의미했다. 이후 1936년 독일이 라인란트 지역에 진주하면서 베르사유체제는 완전히 붕괴되었다.

이러한 히틀러의 공세적 행동에 대해 당시 프랑스는 방어전략으로 전환하면서 소련과의 관계를 강화했다. 이는 1차 세계대전 이전에 독일의 위협이 커지면서 프랑스와 러시아가 동맹을 맺고 공동대응한 상황과 비슷했다. 이로써 프랑스와 소련은 독일을 포위하려는 노력을 기울이고 있었다. 특히 당시 소련은 1929년 제1차 5개년 경제계획의 영향으로 강대국의 경제적 기반을 마련하고 성장하고 있었는데, 독일은 강력한 소련의 존재를 크게 우려하고 있었다.

2차 세계대전 이전 독일, 소련, 프랑스, 영국 등 유럽의 강대국 관계는 뮌헨 협상과 독소 불가침조약에서 잘 드러난다. 히틀러가 1936년 라인강 서쪽의 비무장지대인 라인란트를 재무장하고 1938년 오스트리아를 병합하자 유럽의 강대국들은 독일의 팽창을 저지할 방법을 찾지 못해 근심하고 있었다. 1938년 9월 뮌헨협상은 이러한 당시의 강대국 관계를 잘 보여주고 있다. 유화 정책의 대표적 실패 사례로 유명한 뮌헨협상은 히틀러의 독일과 같은 현상타파 국가에게 일정한 양보를 제공하여 전쟁을 예방할 수 있다는 전제에 기초하고 있다.¹⁴⁷⁾ 당시 베르사유체제를 부정하는 히틀러에게 영국과 프랑스가 유화정책을 추진한 데는 몇 가지 이유가 있었다. 우선 파리 강화 회의의 베르사유조약이 규정한 독일의 배상 책임이 가혹하다는 비판이 유럽 내에서 존재했기 때문에 당시 독일의 정책을 일정부분 수용하는 분위기가 있었다. 이러한 상황에서 1차 세계대전을 3국 협상과 3국 동맹 간 안보딜레마의 결과로 기억하는 일부 그룹은 독일에게 어느 정도 양보함으로써 전쟁의 재발을 방지할 수 있다는 기대를 가지고 있었다. 하지만 독일이 체코슬로바키아와 폴란드를 연이어 침공함으로써 히틀러의 전략은 1차 세계대전 전의 독일과는 상황이 근본적으로 다르다는 것이 명백해 졌다. 1차 세계대전과는 달리 2차 세계대전 전에 강대국 양진영 간의 안보딜레마 가능성은 애초부터 존재하지 않았던 것이다.

다른 한편, 독일에 대한 서유럽의 유화정책이 가능했던 것은 무엇보다도 소련의 불세비즘이 서유럽으로 전파되는 것을 저지하기 위해서는 강력한 독일이 필요하다는 공감대가 서유럽 국가들에게 존재했기 때문이었다. 독일의 위협과 소련의 위협을 동시에 고려해야 하는 서유럽 국가들에게는 독일에 대한 양보를 통해서라도 일정한

147) 김연철, 『협상의 전략: 세계를 바꾼 협상의 힘』 (서울: 휴머니스트, 2016), pp. 21-45.

세력균형을 유지하는 것이 필요했다. 물론 독일과 소련, 그리고 영국 및 프랑스 사이의 불안정한 강대국 삼각구도는 소련의 예상치 못한 행동을 발생시켰다. 1939년 8월 소련이 독일과 불가침조약을 체결한 것이었다. 영국과 프랑스가 독일과 협상하는 과정에서 소련에 미온적인 태도를 보이면서 스탈린이 영국의 의도를 의심하기 시작했고 독일과 조약을 맺어 영국과 프랑스를 견제하는 것이 소련에 더 큰 이익이라고 인식했다. 당시 독일의 목표 중 하나가 볼셰비즘 타도였기 때문에 영국은 극우국가인 독일과 극좌국가인 소련의 접근이 어렵다고 판단하고 있었다. 하지만 영국의 이러한 태도는 히틀러의 최종 목표가 유럽을 제패하는 것으로 영국과 프랑스에 대한 적대감도 상당했었다는 것을 간과한 외교적 실패였다. 스탈린은 영국과 프랑스가 소련을 대 독일 방과제로 이용하려고 한다고 의심했고, 이는 독일에 대한 소련의 유화정책을 낳았다. 독일과 소련의 불가침조약으로 히틀러는 서유럽에 대항한 전쟁 수행에 큰 이점을 갖게 되었다. 결과적으로 소련의 대독일 견제가 약해지면서 2차 세계대전 초기 독일은 유럽에서 유리한 전황을 유지할 수 있게 되었다.

하지만 독일이 1941년 소련을 침공함으로써 양국 간의 불가침조약은 파기되었다. 독일의 소련 침공 역시 영국·프랑스-독일-소련 간의 삼각관계에 크게 영향을 받았다. 히틀러가 소련을 침공한 이유는 소련의 존재가 영국과의 전쟁에 영향을 미친다고 생각했기 때문이었다. 영국이 소련을 전쟁에 끌어들이기 위해 독일의 전쟁 초기 평화제의를 거절했다고 히틀러가 생각했기 때문에 영국을 굴복시키기 위해서는 소련을 패배시키는 것이 필요했던 것이다. 히틀러의 구상은 소련을 제거하여 동북아에서 일본의 세력 확장을 피하는 것이었고, 이를 통해 미국을 약화시키고 영국도 함께 붕괴시키는 것이었다. 하지만 예상과 달리 소련과의 전쟁이 장기화되면서 전략에 차질

을 가져오게 되었다. 소련의 초기 대독일 유화정책은 단기적으로는 소련이 2차 세계대전에 뒤늦게 참전하게 하는 결과를 낳았으나, 장기적으로는 소련과 서유럽 국가들 간의 뿌리 깊은 불신을 보여줌으로써 이후 냉전 질서에 큰 영향을 주었다.

(나) 제2차 세계대전 이후 미소 냉전의 시작¹⁴⁸⁾

2차 세계대전 말 강대국의 전시외교는 1945년 2월 얄타회담에서 잘 나타난다. 크림반도의 휴양도시 얄타에서 미국, 영국, 소련의 정상과 외상, 군사참모들이 모여 2차 세계대전 이후의 세계질서에 관해 논의했다. 당시 스탈린은 동유럽을 석권한 상당히 유리한 상황에서 회담에 참여했다. 반면 미국은 태평양전쟁에서 일본에 고전하고 있었기 때문에 소련을 대일 전쟁에 참전시키기 위해 설득하고 있었다. 이를 위해 독일의 4개국 점령원칙에 합의하였는데, 소련의 대일전쟁 참여 합의를 위해 미국이 소련에 많은 것을 양보해 2차 세계대전 이후 질서의 불안정 요인이 되었다고 비판받기도 한다. 얄타회담의 논의는 3개 강대국의 마지막 회담인 1945년 7월의 포츠담 회의로 이어졌으며, 여기서도 유럽의 핵심적 사안인 독일 분할 문제가 논의되었다.

2차 세계대전에서 미국과 소련이 독일을 상대로 동맹국으로서 함께 싸웠음에도 불구하고 전후 강대국 갈등은 불가피한 측면이 있었다. 2차 세계대전 이후 미소 간의 냉전 대결구도는 이념대결이자, 경제체제의 대결, 정치체제의 대결이었을 뿐 아니라 전략적 차원의 강대국 대결이었기 때문이다. 미국과 소련은 서로가 현상유지(status-quo) 국가인지 현상타파(revisionist) 국가인지 탐색하고 있었으며, 이러한 국가의 성격에 대한 인식 차이는 미소 강대국 간 전략적 경쟁을

148) 냉전의 미소 경쟁과 갈등에 관한 역사적 사실과 기본적인 전개과정은 다음 문헌을 참고하여 재구성했다. 이근욱, 『냉전』 (서울: 서강대학교 출판부, 2012).

유발하였다. 특히 2차 세계대전 이후 독일문제 해결을 두고 미국과 소련 사이의 관계가 틀어졌으며, 미국은 소련을 현상타파 국가로 인식하기 시작함으로써 냉전의 경쟁이 시작되었다. 미국과 소련 양국이 실제 현상유지 국가였음에도 불구하고 상대를 현상타파 국가로 인식하였다면 미소 냉전은 명백한 안보딜레마의 결과였다. 즉, 미국과 소련 모두 공격적 혹은 팽창적으로 행동하지는 않았지만, 상대방의 의도를 확신할 수 없었던 상황이었기 때문에 갈등이 불거졌다는 것이며, 이 경우 미소 모두 현상유지 국가로 판단될 수 있다. 하지만 미국과 소련 어느 한쪽이라도 당시 인식한 대로 현상타파 국가였다면 냉전의 대결구도는 첨예한 안보경쟁의 모습을 보여준 것이었다. 따라서 미국과 소련 중 한 국가가 팽창적으로 행동하여 냉전이 발생하였다면 최소한 둘 중 하나의 국가는 현상타파 국가였으며, 다른 국가는 이에 대응하는 것이 불가피했다는 것이다. 냉전의 기원에 대한 전통주의적 해석에 따르면 소련이 팽창적인 현상타파 국가였기 때문에 소련이 냉전발발의 책임성을 가진다. 반면 수정주의적 의견은 미국이 자본주의 세계팽창을 시도하여 소련을 위협한 현상타파 국가였으므로 미국의 책임성을 강조한다.¹⁴⁹⁾

이러한 미소의 서로에 대한 위협인식은 비슷한 시기에 작성된 두 국가의 문서에서 잘 나타난다. 당시 소련 모스크바 주재 대리대사로 근무하던 조지 캐넌은 1946년 2월 본부에 ‘긴 전문(long telegram)’을 전송하는데, 이 문서에서 미국이 당시 인식한 소련의 현상타파 국가 성격을 잘 보여주고 있다. 조지 캐넌에 따르면 소련은 사회주의 국가로서 자본주의 국가들과 끝없는 전쟁 수행을 준비하고 있는데, 대외적 침략에 대한 러시아의 역사적 경험으로 인해 소련은 안보에 매우 민감하며, 따라서 소련은 공산독재체제의 내부모순을 완

149) 마상윤, “제2차 국제냉전질서와 한국의 분단,” 하영선·남궁곤 편, 『변환의 세계정치』 (서울: 을유문화사, 2012), p. 75.

화시키기 위해 해외팽창을 추구하게 될 것이라는 예측이었다.¹⁵⁰⁾ 소련은 결국 내부모순에 의해 붕괴될 것이지만, 미국은 이러한 소련의 팽창을 봉쇄해야 한다는 것이 케년의 주장이었다.

미국에 대한 소련의 현상타파 국가 인식은 1946년 9월 작성된 미국 주대 소련대사 니콜라이 노비코프 대사의 문서에서 잘 드러난다. 노비코프 문서의 인식은 레닌의 제국주의론에 기반하고 있었는데, 미국은 독점자본가가 통제하기 때문에 소련에 적대적이라고 인식한 것이다. 미국은 또 다른 세계전쟁을 통해 전 세계를 장악하려고 시도하고 있으며 이를 위해 군사력을 증강하고 있기 때문에 석유자원을 바탕으로 중동지역에서 제국주의의 충돌을 예상하였다. 또한 미국이 독일 등에서도 나치청산보다는 소련과의 충돌에 이용하기 위해 세력을 포섭중이라고 인식하였다.

어느 경우이든 당시 미소관계는 상대방 의도에 대한 불확실성으로 인해 매우 불안정한 대결구도로 전환되었다. 2차 세계대전에서 동맹국이었던 미국과 소련이 전쟁이 끝난 후 얼마 지나지 않아 적대국으로 전환된 것이다. 냉전초기 미국의 정책은 소련을 정치외교적으로 봉쇄하여 팽창을 통제하려는 노력이었다. 트루먼 독트린에서 잘 나타나듯 초기에는 부담이 큰 군사적 봉쇄를 선호하지는 않았지만, 1950년 한국전쟁을 기점으로 미소냉전은 정치적 대결에서 군사적 대결로 전환되었다. 폴 니체(Paul Nitze)가 미국이 소련의 팽창을 봉쇄하기 위해서는 군사력 동원이 중요하다고 주장한 NSC-68 문제 승인은 당시 이러한 모습을 잘 보여준다.¹⁵¹⁾ 이에 따라 2차 세계대전 이후 냉전의 모습은 1946년 3월 윈스턴 처칠의 ‘철의 장막’ 연설을

150) 문서 내용은 다음 참조. George Kennan, "The Long Telegram," National Security Archive, <<https://nsarchive2.gwu.edu/coldwar/documents/episode-1/kennan.htm>> (Accessed December 1, 2020).

151) United States Department of State, "NSC-68, 1950," <<https://history.state.gov/milestones/1945-1952/NSC68>> (Accessed December 1, 2020).

시작으로 1947년 3월 트루먼 독트린, 6월 마샬플랜을 거쳐 1948년 6월 소련의 베를린 봉쇄를 통해 명확하게 드러나게 되었다. 이로써 미국과 서유럽 국가들은 1949년 8월 NATO를 설립하였으며, 그 해 8월 소련이 핵실험에 성공함으로써 냉전의 미소대결은 핵경쟁으로 전환되었다. 1949년 10월 중국의 공산화 혁명 성공과 1950년 6월의 한국전쟁 발발은 이러한 냉전의 대결구도를 더욱 명확하게 하였다.

냉전의 초기 대결구도에서 미국은 소련에 대해 정치외교적, 군사적으로 강력하게 대응했다. 소련의 팽창에 대해 적극적으로 봉쇄 대응해야 한다는 것이 미국의 인식이었다. 소련이 히틀러 하의 독일과 같은 극단적인 현상타파 국가인지 여부에는 논란의 여지가 있었지만, 미국에게 소련은 여전히 국제질서의 변경을 원하는 불만족 국가(dissatisfied power)로 인식되었다. 따라서 미국은 서유럽에 대한 소련의 위협에 대응하기 위해 NATO를 창설하였으며 서독의 재무장을 추진하였다. 미국은 NATO 창설 후 서독의 재무장 필요성을 논의하였으나, 2차 세계대전이 종결된 지 얼마 지나지 않은 상황에서 주변국들의 반대로 어려움을 겪다가 한국전쟁의 발발 이후 가능하게 되었다. 서유럽 국가들에게도 이제 독일의 위협보다는 소련의 위협이 더 위급한 안보위협으로 인식되었기 때문이다. 미국과 서유럽 국가들은 서독을 활용하여 소련의 팽창을 봉쇄하려는 의도를 보여주었고, 서독군대는 NATO에 배속되어 안정적으로 관리되면서 군사적 움직임을 통제함으로써 유럽 국가들의 반대를 완화시켰다. 이러한 차원에서 NATO는 소련의 서유럽 침공을 억제하는 대소련 동맹이었으며, 미군의 유럽 주둔을 가능하게 함으로써 미국의 대유럽 안전보장을 확인하였다.

이러한 냉전의 상황에서 소련 역시 미국에 강력하게 대처하였다. 소련의 그러한 정책은 스탈린의 초기 조심스러운 팽창 노력과 이후

사회주의권을 지키기 위한 브레즈네프 독트린에서 잘 드러난다. 브레즈네프 독트린은 사회주의 국가가 사회주의 포기를 시도할 때 소련은 이를 저지할 수 있다는 원칙이었는데, 이에 입각하여 소련은 제한적인 팽창을 추진하면서도 기존의 영향권을 지키기 위해 노력하였다. 이는 사회주의 약소국에 대한 제한주권론 개념으로 발전하여, 1956년 11월 헝가리가 바르샤바조약기구 탈퇴를 시도할 때 침공한 경우나 1968년 8월 체코슬로바키아 자유주의 봉기를 제압하기 위해 침공한 경우에서 잘 나타난다. 이러한 소련의 모습은 당시의 세력균형과 국제질서에 만족하지 않고 기회가 있으면 팽창하려 하는 제한적 현상타파 국가의 모습과 유사하다는 평가가 있다.¹⁵²⁾

나. 약소국의 대응방식과 유형: 폴란드, 체코슬로바키아, 핀란드의 사례

(1) 제1차 세계대전과 약소국 대외방식

(가) 제1차 세계대전 이전 약소국의 모습

1) 폴란드¹⁵³⁾

우선, 폴란드는 18세기 말 이후 주변 강대국에 의해 여러 차례 분할되어 왔다. 폴란드는 역사적으로 강대국의 경쟁과 충돌에 희생되었던 가장 대표적인 국가라고 할 수 있다. 사실 폴란드는 유럽에서 오랫동안 강력한 국가였으나, 1772년에 발생한 폴란드 내부의 민족

152) Randall L. Schweller, *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*.

153) 이하 폴란드의 상황 및 대응 관련 부분은 전문가와의 자문회의 및 다음 문헌을 통해 재구성하였다. R. F. Leslie, *The History of Poland since 1863* (Cambridge: Cambridge University Press, 1980); 김용덕, "폴란드 균형외교 정책과 2차 세계대전과의 상관관계 연구," 『동유럽연구』, 제21권 (2008); 김준석, "전간기 폴란드와 체코슬로바키아, 핀란드의 외교전략" (통일연구원 자문회의 자료, 2020.6.29.).

폭동에 주변 강대국들인 프로이센, 오스트리아, 러시아가 개입하게 되면서 분할되기 시작했다. 폴란드가 오스만 제국, 스웨덴 등과 전쟁을 치루면서 국력이 쇠퇴하자 프로이센, 러시아, 오스트리아가 차례로 폴란드를 침입했는데, 1772년, 1793년, 1795년 세 차례에 걸친 ‘폴란드 분할’의 결과 폴란드는 국가가 소멸된 이후 이들 3개국에 의해 통치되기 시작했다. 이후 폴란드는 1807-1815년까지의 나폴레옹 치하 바르샤바 공국 시대를 제외하고는 1918년까지 100여 년 동안 주변 3개국의 지배를 받았다. 폴란드인들은 3개국 중 러시아에 대한 적개심과 경계심이 가장 높았는데, 러시아는 폴란드 영토 중 바르샤바를 포함해 가장 많은 부분을 합병했었다.

1차 세계대전에서는 폴란드인 150만 명이 3국 동맹인 독일, 오스트리아 측과 3국 협상인 러시아에 소속되어 서로를 공격하는 동족상잔의 비극을 겪었다. 1차 세계대전 동안의 폴란드의 경험은 자주권을 잃은 약소국이 강대국들의 전쟁에서 어떤 비극에 처해질 수 있는지 잘 보여 주었다. 1차 세계대전 이후 폴란드는 우드로 윌슨 미 대통령이 제창한 민족자결주의 원칙에 따라 1918년 11월 11일에 독립하여 제2공화국을 수립하였다. 이후 폴란드는 독일과 지속적으로 긴장관계를 유지하였고, 2차 세계대전 시기에는 또 다시 독일의 침략을 받게 되었다.

2) 체코슬로바키아¹⁵⁴⁾

체코슬로바키아 역시 1차 세계대전 이전에 강대국의 지배를 받은 것은 폴란드와 크게 다르지 않았다. 1867년 오스트리아-헝가리 제국

154) 이하 체코슬로바키아의 상황 및 대응 관련 부분은 전문가와의 자문회의 및 다음 문헌을 통해 재구성하였다. 김신규, “양차대전 시기 체코슬로바키아의 안보전략과 외교정책,” 서울대학교 국제문제연구소 편, 『안보위협과 중소국의 선택』 (서울: 논형, 2009); Igor Lukes, *Czechoslovakia between Stalin and Hitler The Diplomacy of Edvard Benes in the 1930s* (Oxford: Oxford University Press, 1996); William V. Wallace, “The Foreign Policy of President Beneš in the Approach to Munich,” *The Slavonic and East European Review*, vol. 39, no. 92 (1960).

이 탄생한 이후 체코슬로바키아는 오스트리아에 의해, 슬로바키아는 헝가리에 의해 각각 지배받게 되었다. 1918년 여름 체코슬로바키아와 오스트리아와의 독립 협상이 결렬되었으나 연합국이 1916년 결성된 체코슬로바키아 국민회의를 승인하여 1918년 독립하게 되었다.

3) 핀란드¹⁵⁵⁾

핀란드는 1809년 스웨덴으로부터 러시아에 할양되었는데, 나폴레옹 전쟁 당시 러시아에게 점령되어 러시아 제국의 자치령인 핀란드 대공국이 되었다. 핀란드인들은 국권회복 운동을 전개하여 마침내 1917년 러시아 혁명 이후 공화국으로 독립을 선포하게 되었다. 하지만 1918년 적핀란드(볼셰비키)가 이끄는 핀란드 사회주의 노동자 공화국과 독일의 지지를 받는 백핀란드로 분열되어 내전을 겪게 되었다. 당시 내전은 소련의 지원을 받은 적핀란드의 반란으로 시작되었으나, 독일의 지원을 받은 정부군 백핀란드가 진압하면서 공화국으로 독립할 수 있었다. 이러한 어려움에도 불구하고 핀란드는 체코슬로바키아와 함께 전간기 동안 민주주의 정치체제를 유지한 유일한 신생독립국이었다.

155) 이하 핀란드의 상황 및 대응 관련 부분은 전문가와의 자문회의 및 다음 문헌을 통해 재구성하였다. 김진호, “핀란드의 편승적 중립정책,” 서울대학교 국제문제연구소 편, 『안보위협과 중소국의 선택』 (서울: 논형, 2009); 김진호·강병철, “스웨덴과 핀란드의 중립화의 정치: 국제-지역-국내정치의 다이내믹스,” 『유럽연구』, 제25권 3호 (2007); 이기탁, “핀란드의 중립 외교정책(1914-1983),” 『유럽연구』, 제1권 (1983); 안상욱, “러시아-핀란드 국제관계와 핀란드 외교정책 변화,” 김남국 외, 『유럽의 역사화해와 지역협력』 (서울: 이학사, 2019); Jason Lavery, *The History of Finland* (Westport, C.A.: Greenwood Press, 2006); 김종학, “강대국에 인접한 약소국의 외교정책: 20세기 핀란드와 폴란드 사례” (통일연구원 자문회의 자료, 2020.9.28.).

(나) 파리 강화 회의 이후 약소국의 대응

1) 폴란드

흥미롭게도 1차 세계대전 직후 폴란드는 러시아를 침공해 전쟁을 개시한다. 사실 파리 강화 회의에서 폴란드 국경선 설정 문제는 난제 중의 난제였다. 폴란드의 국경선 설정을 위한 위원회는 다른 어떤 위원회보다 자주 회의를 개최하였지만, 국경선은 소련과의 국경분쟁을 거쳐 1922년에야 확정되었다. 이로 인해 1차 세계대전 이후 초대 대통령인 유제프 피우수트스키(Józef Piłsudski)의 주도로 러시아에 대해 적극적인 팽창정책 추진하였다. 군인 출신 피우수트스키는 과거 폴란드-리투아니아 연방의 영토를 회복하기를 원했었는데, 당시 러시아가 내전으로 혼란에 빠지자 이를 기회로 러시아를 침공하였다. 피우수트스키는 1935년까지 사실상의 폴란드 독재자로 폴란드를 실질적으로 통치하였는데, 폴란드의 외교정책을 주도하며 러시아를 폴란드의 안전에 대한 최대 위협으로 보았다.

전쟁 초반에는 폴란드가 러시아의 키예프를 점령하면서 우위를 점하는 듯 했으나, 1920년 이후 키예프 전투에서 폴란드가 대패하면서 위기에 처하기도 했다. 이후 폴란드는 바르샤바 전투에서 승리하고 1921년 리가조약(Treaty of Riga)을 체결하여 서우크라이나, 서벨라루스, 리투아니아 동부를 얻게 됨으로써 과거의 영토를 일부 회복하게 되었다. 이 조약으로 폴란드는 파리강화회담에서 결정된 것보다 더 많은 영토를 러시아로부터 획득했는데, 두 나라 간 국경선이 원래 국경선에서 동쪽으로 200km 이동한 것이었다.

폴란드의 러시아 침공은 강대국 주변 약소국의 행동으로서는 매우 이례적인 사례였다. 강대국이 내전으로 혼란에 빠진 상황에서 약소국이 매우 과감한 선택을 할 수 있는 모습을 보여준 흥미로운 사례였다. 다른 한편, 폴란드가 러시아를 침공할 수 있었던 데는 강대국인 프랑스

의 적극적인 지원에 힘입은 바가 컸다. 러시아와의 전쟁에서 프랑스는 폴란드를 적극적으로 지원하였는데, 전쟁 중 동맹협상을 진행하여 1921년 2월 프랑스-폴란드 동맹조약을 체결하였다. 이는 독일과 러시아로부터의 공격에 대비한 방어조약의 성격이었는데, 프랑스 역시 독일이 베르사유 합의의 수정을 시도할 것을 경계하는 의도로 이를 추진했다. 동 시기에 프랑스와 체코슬로바키아 역시 동맹조약을 체결하여 프랑스-폴란드-체코슬로바키아 3국 조약으로 간주할 수 있다.

프랑스는 독일을 견제하기 위해 폴란드와 체코슬로바키아가 국경 분쟁을 종식하고 긴밀히 협력하기를 원했다. 하지만 폴란드는 동유럽 국가 중 헝가리, 루마니아와는 우호적인 관계를 유지했으나 체코슬로바키아와는 관계가 원만하지 못했다고 알려져 있다. 또한 프랑스는 폴란드가 소련과도 원만한 관계를 유지하기를 원했지만, 폴란드는 역사적 경험으로 인해 소련을 지속적으로 경계하였다. 이는 체코슬로바키아가 소련과 긴밀히 협력할 의사를 가졌으며, 독일과도 원만한 관계를 유지하기를 원했던 것과 대조되었다. 결국 폴란드는 오로지 프랑스와의 동맹에만 의존해야 하는 상황에 처하게 되었는데, 그럼에도 불구하고 프랑스는 폴란드의 산업에 투자하고 농산물을 구입하겠다는 약속을 준수하지 못해 동맹조약은 이후 별다른 힘을 가지지 못했다. 폴란드는 피우수트스키의 지시로 군정보부가 주도하여 소련 내의 비러시아계 민족의 봉기와 반란을 후원하는 작전을 1929-1939년 수행하기도 했으나 대부분 실패하였다.

영국과 프랑스는 1925년 로카르노조약에서 독일과의 관계를 개선하려 하여 폴란드를 불안하게 만들었다. 로카르노조약은 동유럽의 영토변경 문제를 직접 다루지는 않았지만, 폴란드는 영국과 프랑스가 폴란드 회랑, 단치히, 수데텐란트에 대한 독일의 요구를 전향적으로 수용하려 한다고 보았기 때문이다. 폴란드는 이후 영국과 프랑

스에 배신감을 느끼고 독일과 소련과의 관계 개선을 시도했는데, 특히 피우수트스키는 프랑스가 폴란드를 희생하여 소련과 관계를 개선할 가능성을 두려워하였다.

또한 폴란드는 1932년 소련과 1934년 독일과 각각 불가침조약을 체결하였다. 폴란드는 다만 양국과 정상적인 관계를 유지하되 동맹 관계를 맺지는 않는다는 방침을 정했는데, 양 강대국 사이에서 위험한 지정학적 위치를 인식했기 때문이었다. 이처럼 폴란드는 전간기 프랑스, 독일, 소련 사이에서 줄타기 외교를 벌이고 있었던 것이다.

2) 체코슬로바키아

전술하였듯이, 제1차 세계대전 이후 오스트리아-헝가리 제국이 붕괴되자 체코슬로바키아는 독립하게 되었다. 독립 당시 체코슬로바키아는 700만 명의 체코인, 200만 명의 슬로바크인, 300만 명의 독일인, 75만 명의 헝가리인들로 구성되어 있었다. 체코슬로바키아는 독립 초기 수데텐(Sudeten) 지역에 거주하던 독일인들의 반응이 냉담했고, 독일인들과 슬로바키아인들의 오래된 적대감으로 인해 커다란 어려움을 겪었다.

체코슬로바키아의 전간기 외교는 에드바르트 베네시(Edvard Benes)에 의해 주도되었다. 1918년부터 1935년까지 체코슬로바키아의 외무부장관으로 재임했던 베네시는 폴란드의 피우수트스키와는 달리 자유민주주의자로서 서유럽 국가들과의 관계 증진을 중시하였다. 베네시는 민주주의와 집단안보체제의 신봉자였으며, 이에 따라 베네시는 체코슬로바키아의 안전을 위해서는 국제연맹의 역할이 중요하다고 믿고 있었다. 또한 체코슬로바키아는 1924년 프랑스와 동맹조약을 체결함과 동시에 1920년과 1921년 루마니아, 유고슬라비아와 ‘소협상(Little Entente)’을 체결하였다. 이는 과거 자신들

을 지배한 오스트리아-헝가리 제국의 부활과 헝가리의 팽창주의를 견제하기 위한 목적으로, 프랑스의 후원을 받았다. 1925년 체코슬로바키아는 폴란드와 우호조약을 체결했지만 독일과 소련 사이에 위치한 폴란드의 취약성 때문에 폴란드와의 관계를 긴밀하게 만드는 것은 위협하다고 보았다. 베네시는 개인적으로도 폴란드를 불신하였는데, 그는 폴란드를 봉건귀족의 나라로 보았기 때문이었다. 따라서 그는 프랑스와의 동맹에 모든 희망을 걸었다. 하지만 1925년 로카르노조약에서 영국, 프랑스와 독일의 관계가 개선되고, 프랑스의 독일 견제 의지가 약화되자 프랑스와 체코슬로바키아의 동맹 역시 위기에 처하기도 했다. 체코슬로바키아의 노력은 이후 지역협력을 위한 이사회와 사무국이 설립됨으로써 제도화의 결실을 맺는 듯했으나, 1938년 프랑스의 뮌헨합의 참여로 좌절되었다.

체코슬로바키아는 오스트리아-헝가리 제국에 속했던 지역 중 산업생산력의 2/3를 차지할 정도로 발전된 지역이었다. 이후 1930년대 경제 대공황 이전까지 경제정책에 성공하여 동유럽에서 상당히 부유한 국가로 번영하고 있었다. 하지만 대공황의 여파로 어려움을 겪게 되었고, 독일 히틀러의 성장과 수데텐 지역의 독일인 문제로 인해 안보위협이 증가하게 되었다. 이에 체코슬로바키아는 1935년 소련과 상호원조조약을 체결하여 국가 안보를 강화하려는 노력을 하였다. 하지만 체코슬로바키아 의회 선거에서 히틀러의 영향 하에 있던 수데텐 지역 독일당이 제2당으로 부상하면서 대내적으로나 대외적으로 심각한 위협이 되었다. 당시 독일에서 히틀러의 나치당 세력이 강성해지자 수데텐 독일당은 친나치 세력으로 체코슬로바키아 정부를 무너뜨리고 독일의 제 3제국에 합병하는 것을 목표로 하였다. 더구나 이후 선거에서 체코슬로바키아 대부분의 지역을 확보하여 체코슬로바키아 안보에 큰 위협이 되었고, 이후 체코슬로바키아는 히틀러에 의해 붕괴되었다.

3) 핀란드

핀란드는 1차 세계대전 기간 동안 독일과 긴밀한 관계를 유지했다. 핀란드는 독립 이후 독일 왕족을 핀란드 왕국의 초대 국왕으로 옹립하여 독일과의 관계를 이어가려 했으나, 독일이 전쟁에서 패하자 공화국을 수립하고 독립한 것이다. 특히 1차 세계대전 이후 1918년의 내전에서 볼셰비키의 영향을 받은 적핀란드 반란 세력을 진압하기 위해 주변 강대국인 독일의 지원을 받을 수밖에 없는 상황이었다. 따라서 내전에서 승리한 이후 독일의 위성국가가 될 가능성이 높았다. 하지만 독일이 1차 세계대전에서 패배하여 독일의 영향 하에 놓이지 않고 1918년 11월 공화국으로 독립할 수 있었다. 또한 핀란드는 내전 이후 국내에서 반소 감정이 심화되어 소련과의 관계가 악화되었으며, 독일의 영향권에서도 벗어나게 되는 독특한 위치에 놓이게 되었다.

핀란드는 독일의 전쟁 패배 이후 연합국과의 관계를 개선하려고 시도했으나, 제한적인 관계 개선에 그쳤다. 연합국들이 러시아 내전에서 상트페테르부르크를 점령하기 위한 군사작전의 전진기지로 핀란드를 활용하려 하자 반발하였다. 또한, 핀란드 정부는 볼셰비키 정권에 대해 특별히 친밀감을 느끼지는 않았지만 러시아 내전에 휘말려들기에는 연합국의 핀란드에 대한 지원과 지지가 미약하다고 느꼈다. 즉, 핀란드에 대한 연합국 측의 지지입장이 명확하게 표명되지 않은 상태에서 군사작전에 협력하는 것은 위험하다고 보았던 것이다. 또한 러시아의 반볼셰비키주의자들 중 일부는 핀란드를 포함하는 러시아제국의 재건을 주장했기 때문에, 핀란드 정부는 볼셰비키가 정권을 장악하는 것이 핀란드의 독립에 유리하다고 보았다.

따라서 1차 세계대전 이후 2차 세계대전 이전까지 핀란드 안보정책의 최우선 순위는 소련의 위협에 대한 안전보장이었다. 사회주의에 대한 두려움과 러시아의 통치를 받던 시절 억압적인 통치방식의 기

역이 결합되어 핀란드의 위협인식은 지속되었다. 또한 소련에 비해 핀란드의 국력이 절대적인 열세였기 때문에 다른 국가와의 협력을 구할 필요가 있었으며, 이후 20년 동안 핀란드는 동맹국을 구하는 일을 지속하였다. 핀란드는 1922년 소련과 직접 국경선을 사이에 두고 마주한 국가들(라트비아, 에스토니아, 리투아니아, 폴란드)과 동맹 조약을 체결하였다. 이들 국가들은 모두 소련을 잠재적인 위협으로 간주하고 있었기 때문이었다. 하지만 핀란드 의회에서 이 동맹조약은 비준을 받는데 실패했는데, 동유럽의 분쟁에 핀란드가 끌려 들어갈 가능성을 경계한 것이었다. 동맹조약의 비준 실패 이후 핀란드는 국제연맹의 지원을 요청했지만, 국제연맹의 운영방식을 두고 영국과 프랑스 등 강대국 간에 합의가 이루어지지 못했기 때문에 실효성이 없었다. 1930년대 중반까지 핀란드는 국제연맹의 의존이 효과적인 안보정책이 되지 못한다고 결론짓게 되었다.

(2) 2차 세계대전과 약소국의 대응방식

(가) 2차 세계대전 이전 약소국의 대응

1) 폴란드

제2차 세계대전 당시 폴란드는 다시 한 번 주변 강대국들에 의해 국가 생존의 운명이 결정되는 상황을 맞게 되었다. 1938년 10월 뮌헨협정으로 독일이 체코슬로바키아의 수데텐 지역을 합병했을 때 폴란드는 독일 편에 서서 체코슬로바키아 지역 중 폴란드인 거주자가 70%인 테셴(Teschen) 지방을 요구하여 합병하기도 했다. 하지만 체코슬로바키아 붕괴 이후 독일 히틀러의 의도가 수데텐 지역과 같은 해외 독일인의 흡수가 아니라는 점이 분명해졌다. 1939년 독일은 체코슬로바키아를 합병한 후 폴란드에 단치히와 주변 지역의 독일 합병을 요구했다. 히틀러의 다음 타깃이 폴란드라는 것이 명백해지

면서 영국의 대독 정책이 보다 강경하게 변화됨에 따라 1939년 3월 폴란드 지원을 선언하게 된다.

영국이 독일과의 뮌헨협정을 통해 체코슬로바키아 문제에서 양보를 하면서도 폴란드 문제에 대해서는 강경하게 대독 정책을 변경하고 전쟁상태를 선언했는데, 당시 유럽지역의 세력제패를 추구한 히틀러의 의도를 염두에 둔 것이었다. 독일의 목표는 단순히 단치히와 폴란드회랑이 아닌 동유럽에서 독일의 생활공간을 확보하는 것이었다. 1939년 3월 영국과 프랑스는 독일이 폴란드를 공격하면 두 나라는 독일에 선전포고할 것임을 공표하였다. 물론 실제로 전쟁이 일어나더라도 두 나라가 독일과 전쟁을 벌이기는 쉽지 않은 상황이었지만, 영국과 프랑스는 양면전쟁을 위협함으로써 독일을 억지하고자 했다. 독일의 팽창은 이제 섬나라인 영국에 대해서도 명백한 위협이 되었기 때문에 영국은 전통적인 역외균형자(offshore balancer) 역할을 추구하기 시작했다. 당시 폴란드 문제가 유럽 강대국들 사이에 중요한 문제로 떠오른 것이다.

반면 독일은 1939년 8월 소련과 상호불가침조약을 체결하였는데, 불가침조약의 조건이 폴란드 분할이었다. 제2차 세계대전은 사실상 1939년 9월 1일 독일이 폴란드를 침략하면서 시작되었다고 할 수 있다. 이는 당시 강대국 경쟁에서 폴란드 문제가 핵심적인 사안이었음을 잘 보여준다. 독일이 폴란드를 침공한 이후, 1939년 독소 불가침조약에 의해 소련도 폴란드의 동부 국경을 침공하여 독일과 소련이 폴란드를 분할 점령하게 되었다. 독일 점령 지역에는 폴란드 총독부가 들어섰으며, 소련 점령 지역에는 우크라이나 소비에트 사회주의 공화국(Soviet Socialist Republics: SSR)과 벨로루시 소비에트 사회주의 공화국(SSR)이 성립되어 다시 분할되었다. 독일과 소련 양 강대국의 분할 점령에 폴란드는 저항하였지만, 심한 탄압을

받았다. 특히 폴란드는 아우슈비츠로 대표되는 독일의 유대인 학살의 중심지가 되기도 했다.

2차 세계대전 중 폴란드 정부는 파리 및 런던에서 망명정부를 구성하여 저항을 계속했다. 폴란드 정부는 소련에 억류된 폴란드인들과 망명 폴란드인들을 합쳐 자유 폴란드군을 조직하여 연합군 쪽에서 독일에 대한 저항을 지속했다. 폴란드는 제2차 세계대전 중에 동유럽 전체에서 가장 조직적이고 강력한 반나치 저항 운동을 펼친 나라로 알려져 있다. 특히 폴란드의 반나치 조직 중 하나인 국내군(Armia Krajowa)은 40~60만의 병력을 보유하고 있었다고 한다. 또한 폴란드 국내에서는 폴란드 지하국가(Polskie Państwo Podziemne: PPP)라는 임시 정부를 세워 이들도 적극적으로 나치 독일에 대항하고 있었다. 폴란드 망명정부는 소련군이 바르샤바를 점령하기 전에 스스로 바르샤바를 탈환하기 위해 1944년 8월 바르샤바 봉기를 일으켰으나, 아쉽게도 대패하여 수도 전체가 독일군에 파괴되는 아픔을 겪기도 했다. 이후 폴란드는 소련군에게도 박해를 받아 독일과 소련 양쪽에서 큰 희생을 치렀다. 강대국들 사이에 놓인 폴란드의 지정학적 위치로 인해 2차 세계대전에서 폴란드는 600만 명의 국민이 희생되는 비극을 겪었다.

2) 체코슬로바키아

1933년 독일 히틀러의 집권으로 체코슬로바키아에서는 독일에 대한 두려움이 커지는 상황이었다. 당시 베네시는 다른 동유럽 국가들과의 동맹체제를 강화해야 한다는 제안을 거부하고, 서유럽 국가들과의 협력을 강화하려 했다. 프랑스와의 협력을 강화하기 위해 소련을 프랑스-체코슬로바키아 동맹에 참여시키기도 했다. 하지만 동맹조약에서 소련은 체코슬로바키아가 독일의 공격을 받는 경우 프랑스가 먼저 행동을 취할 때에만 체코슬로바키아를 지원하기로 약속하여 실효성이 떨어졌다.

수데텐 지역의 독일인 거주 문제로 인해 독일로부터 큰 위협을 받고 있던 체코슬로바키아의 안보를 보장할 수 없었다. 1938년 초 독일이 오스트리아를 병합하자, 그 다음 타깃은 독일인이 다수 거주하는 체코슬로바키아의 수데텐 지역이라는 점이 명백해 졌다. 이에 체코슬로바키아는 프랑스 정부에 정치적, 군사적 도움을 요청하여 1938년 프랑스-체코슬로바키아 동맹을 체결하였으나 프랑스에게 실질적인 안보 도움을 기대할 수 없는 상황이었다. 당시 프랑스는 영국의 지원 없이는 개입이 어려운 상황이었기 때문이었다. 하지만 당시에 영국은 체코슬로바키아 문제로 유럽에서 전쟁이 발발하는 것을 원하지는 않았기 때문에 소극적인 의사를 표명하고 있었다. 프랑스가 도발하지 않은 공격을 받은 경우에만 영국은 지원을 할 수 있다는 의사를 피력하고 있었다. 따라서 체코슬로바키아에 대해 영국과 프랑스가 특별히 행동하지는 않았다. 결국 체코슬로바키아는 1938년 뮌헨협정 유화정책에 희생되었다. 체코슬로바키아는 상호원조조약을 체결했던 소련의 스탈린에게도 안보 협력을 요청하기도 했지만 도움을 받지는 못했다.

당시 체코슬로바키아는 2차 세계대전 전 특별한 행동을 보이지 않고 강대국과의 거리두기에 주력하였지만, 독일의 침략 대상이 되자 프랑스와 동맹을 맺고 균형 정책을 시도하였다. 체코슬로바키아의 이러한 정책 선택에 히틀러는 큰 분노를 표출했는데, 이는 1938년 9월 히틀러의 뉘른베르크 연설에서 잘 나타난다. 결국 체코슬로바키아는 강대국의 경쟁에서 보호를 받지 못했다. 프랑스에 대한 과도한 의존이 독일의 위협에 대해 체코슬로바키아가 효과적인 대응을 어렵게 만든 요인이 되었다. 영국과 프랑스가 독일에 대해 유화적인 정책기조를 보이는 것이 점점 분명해지는 와중에도 체코슬로바키아는 두 나라에 대한 기대를 놓지 않았다. 1938년 9월의 뮌헨협정에서 영국, 프랑스 양국은 체코슬로바키아 정부와 상의하지 않고 히틀러

의 요구를 받아들여 수데텐 지역의 독일 할양을 결정하게 된다. 1930년대 말 체코슬로바키아의 사례는 약소국이 독일과 같은 강대국의 팽창 및 다른 강대국들 간의 경쟁과 협상에 의해 희생된 대표적인 사례이다. 1938년 뮌헨협정에 따라 체코슬로바키아의 보헤미아 및 모라비아 영토 38%가 독일에 병합되었고 이후 체코슬로바키아는 독일의 위성국가가 되었다. 이후 1939년 3월 최종적으로 독일이 체코슬로바키아를 합병하였다.

테일러(A. J. P. Taylor)는 그의 저서 『제2차 세계대전의 기원 (*The Origins of the Second World War*)』에서 프랑스의 체코슬로바키아에 대한 배신을 다음과 같이 설명했다.

프랑스인들은 1919년과 그 후에 얻은 이점들(독일에 대한 제한 규정과 동유럽 국가들과의 동맹들)이 기를 쓰고 지켜야 하는 이득이 아니라, 거저 누릴 수 있는 자산이라고 쪽 생각해 왔다. 그들은 1923년 루르를 점령했던 이후로는 베르사유체제를 지키기 위해 손 하나 까딱하지 않았다. 그들은 배상금을 포기했고, 독일의 재무장을 묵과했으며, 독일의 라인란트 재점령을 허용했고, 오스트리아의 독립을 지키기 위해 아무 일도 하지 않았다. 그들은 동유럽 동맹들을 오로지 자신들이 독일로부터 공격을 받게 되더라도 한다면 이러한 동맹들이 자신들에게 도움을 줄 것이라는 믿음에서만 유지해 왔다. 프랑스인들은 체코슬로바키아가 자신들에게 안보 대신에 위협을 가져올 것 같자 그 순간 자신들의 동맹국인 체코슬로바키아를 내버렸다. ... 그들은 체코슬로바키아를 지원하는 것이 자신들의 의무임을 알고 있었으나 이 의무가 너무 위협하다는 혹은 너무 힘들다는 이유로 이행하기를 거부했다. ... 프랑스인들은 뮌헨에서 체면을 잃었지만 위태로워지지는 않았다고 믿었다.¹⁵⁶⁾

156) A. J. P. Taylor, *The Origins of the Second World War* (Oxford: Oxford University Press, 1966).

3) 핀란드

1933년 독일에서 히틀러의 정권장악과 이에 따른 스탈린 소련의 군사력 강화 움직임이 본격화되자 스칸디나비아 국가들은 큰 위협 인식을 느끼기 시작했다. 핀란드는 1932년 소련과 불가침조약을 체결했지만 조약의 신뢰성이 높지 않았다. 이에 따라 1935년 이후 핀란드를 포함한 스칸디나비아 국가들 간의 협력이 강화되기 시작했다. 하지만 스칸디나비아 국가들은 자국의 지정학적 위치에 따라 주적이 누구인가를 두고 의견이 엇갈렸다. 노르웨이와 덴마크에게 주적은 독일이었지만, 핀란드에게 주적은 소련이었다. 스웨덴은 독일과 소련 사이에서 입장을 정하지 못했다. 사실 핀란드 입장에서 스칸디나비아 국가들의 미약한 군사력은 소련의 공격 시에 별다른 도움이 되지 못할 것으로 예상되었다. 적당한 동맹국을 찾는데 거듭 실패함에 따라 핀란드의 좌절감은 계속 커지고 있었다.

1938년 4월 독일이 오스트리아를 합병하고 체코슬로바키아에 대한 야욕을 드러내자 이에 불안감을 느낀 소련은 핀란드와 군사동맹 체결을 제안했다. 소련은 레닌그라드 보호를 위해 핀란드에게 카렐리아 지협의 영토와 핀란드만의 섬들을 할양해 줄 것을 요구했으며, 또한 헬싱키 서쪽에 위치한 항코(Hanko)를 해군기지로 30년 동안 임차해 줄 것을 요구했다. 이에 대한 대가로 소련은 할양한 영토의 두 배 크기의 영토를 핀란드에 할양해 줄 것을 제안했다. 하지만 핀란드 정부는 이 제안을 사실상 전면 거부했는데, 특히 핀란드 영토 내에 소련군 기지 설치하는 받아들이기 어려운 제안이었기 때문이었다.

물론 핀란드가 소련과의 엄청난 군사력 격차와 전쟁 위협을 감수하면서까지 타협을 거부하기는 쉬운 일이 아니었다. 하지만 1차 세계대전 이후 민주주의 국가로 독립을 유지해 온 핀란드가 사회주의 국가인 소련의 제안을 받아들일 수는 없었다. 소련과 타협을 해 온 주변 발트 국가들이 사실상 소련군에 의해 군사적으로 점령되었다

는 사실도 간과하기 어려웠다. 특히 1939년 8월 소련이 독일과 불가침조약을 맺었을 때 핀란드를 소련의 영향권 하에 두기로 양국 간에 합의를 하기도 했다. 또한 스웨덴 등 외부의 도움을 기대하면서 서구 문명의 최전방이라는 정체성을 지키려는 인식도 있었다. 하지만 핀란드의 예상은 완전히 빗나갔고 소련군은 1939년 11월 30일 핀란드를 침공하여 이른바 ‘겨울전쟁(Winter War)’이 발발하였다.

핀란드는 소련과의 전쟁에서 패배하여 원래 소련의 요구보다도 더 큰 영토를 양보해야 하는 희생을 치렀다. 사실 핀란드는 2차 세계대전 당시 독일의 동맹국이었으나 대소련 전쟁 이외 다른 전쟁에 참여하지는 않았었다. 핀란드는 1941년 나치 독일이 소련을 침공하면서 독일의 지원을 받아 소련으로부터 영토회복을 위한 이른바 ‘계속전쟁(Continuation War)’을 시작하였으나 또 다시 패배했다. 이에 따라 1944년 소련에 더 많은 영토를 내어주는 정전협정을 맺고 핀란드 동부의 영토 대부분을 소련에 할양하였다. 1944년 이후 2차 세계대전의 전세가 역전되어 소련이 침공해 오자, 핀란드는 이제 독일과의 동맹을 파기하고 독일을 공격하게 되었다. 1944-1945년에 핀란드는 동맹국이던 독일을 핀란드 북부에서 몰아내기 위한 라플란드 전쟁을 수행했다. 소련과 독일이라는 두 강대국 사이에 위치한 핀란드로서는 전쟁 상황에 따라 어쩔 수 없는 선택이었을 수 있다. 하지만 핀란드 사례는 약소국이 강대국 사이에서 강대국의 힘을 이용하여 행동할 경우 어떠한 결과가 발생할 수 있는지를 역사적으로 보여주었다.

(나) 미소 냉전의 시작과 약소국의 대응

폴란드는 1945년 제2차 세계대전 종료 이후 다시 독립을 찾게 되었다. 2차 세계대전에서 독일의 패배로 폴란드와 독일 사이에는 오데르-나이세선이라는 새로운 국경선이 확립되었다. 폴란드는 전쟁 초기 소련이 침공했던 옛 동부 영토를 소련에 양도하는 대신 서쪽에

위치한 옛 독일 영토를 새롭게 획득하게 되었다. 하지만 잘 알려져 있듯 제2차 세계대전 이후 폴란드는 소련의 위성국이 되었다. 폴란드 인민 공화국(Polska Rzeczpospolita Ludowa) 공산당 정부가 수립되어 소련의 영향 하에 놓인 위성국가가 된 것이다. 1956년 정변을 통해 민족공산주의자 브와디스와프 고무우카는 친소파를 몰아내고 자율성을 회복하려 했으나 이후 친소 정권으로 교체되어 냉전시기 내내 소련의 영향 하에 놓이게 되었다.

체코슬로바키아는 1938년 전 대통령인 에드바르트 베네시(Edvard Benes)에 의해 런던에서 임시정부로 조직되었고 이후 1943년 소련과 동맹조약을 체결하였다. 이후 체코슬로바키아 공산당은 적극적인 저항운동을 벌여 1945년 4월 공산당, 사회민주당, 민족사회주의당의 민족전선 연합 정부로 제3공화국을 출범시켰다. 체코슬로바키아 국민들은 1938년 뮌헨협정으로 인해 서구 강대국들에게 희생당했다는 배신감을 역사적 인식으로 가지고 있었다. 따라서 미소 냉전이 시작되자 체코슬로바키아에는 급격히 공산화가 진행되어 소련의 영향권 하에 들어갔다. 1948년 공산당 정권 수립 이후 체코슬로바키아는 1949년 ‘공산권 경제상호원조회의(Council for Mutual Economic Assistance: COMECON)’ 및 1955년 바르샤바조약의 창립 국가로서 활동하는 등 소련의 충실한 위성국가로 역할을 하게 되었다. 체코슬로바키아는 1968년 1월 알렉산드르 둠체크(Alexander Dubcek)를 공산당 제1서기로 선출한 이후 ‘프라하의 봄’으로 알려진 개혁 정책을 추진하였으나, 소련을 중심으로 한 바르샤바조약기구의 무력 간섭으로 좌절되었다.

핀란드는 2차 세계대전 이후에도 소련의 압력에 여러 차례 어려움을 겪어야 했다. 2차 세계대전 이후 소련이 전쟁배상을 요구하였고 소련의 영향권 하에서 눈치를 보아야 했기 때문이다. 이에 핀란드

정부는 소련과 서유럽 사이에서 중립을 표방하였으나 1948년 핀란드-소련조약을 맺어 냉전기 동안 소련은 핀란드 국내 정치에 어느 정도 영향력을 행사하게 되었다. 이러한 핀란드와 소련의 관계는 이른바 ‘핀란드화(Finlandization)’라는 용어로 잘 알려져 있다. ‘핀란드화’는 강대국 소련과 인접한 약소국 핀란드가 소련의 영향과 압박에 따라 대외정책을 펼치고 강대국의 국가이익과 외교정책을 고려하여 이에 반대하지 않도록 자국의 정책을 스스로 조정하는 모습을 의미한다. 이러한 의미는 확대되어 양극체제에서 두 초강대국 간 대립 중에 이들의 동맹국들이 상대편 초강대국의 위협으로 인한 충돌에 휘말리지 않기 위해 상대편 초강대국 외교 노선을 준수하는 행위를 포함하게 되었다.¹⁵⁷⁾

이러한 핀란드의 정책은 중립이라고 하기는 어렵지만, 초강대국에 반대하는 세력에 참여하지도 않는 독특한 모습을 보여준 것이었다.¹⁵⁸⁾ 핀란드는 소련의 정책에 따라 미국의 전후 마셜 플랜에 참여하지 못했고 NATO와 유럽공동체(European Commission: EC)에도 가입하지 못했다. 하지만 핀란드는 소련의 영향 하에서도 자유민주주의 정치체제를 유지하면서 시장경제 정책을 시행하는 독특한 모습을 보여주었다. 핀란드는 외교와 국방의 측면에서는 소련의 영향 하에 있었지만, 바르샤바조약기구에도 가입하지 않음으로써 나름 자율성을 유지하려는 모습을 보여주었다. 핀란드는 특히 1955년 유엔에 가입하며 중립정책을 표방하였는데, 이는 강대국 간 경쟁 하에 있으면서 특정 강대국의 영향을 크게 받는 약소국의 입장에서는 매우 어려운 선택이었다.

157) Glenn H. Snyder, “The Security Dilemma in Alliance Politics,” *World Politics*, vol. 36, no. 4 (1984), p. 486; 이수형, 『북대서양조약기구(NATO): 이론·역사·쟁점』 (서울: 서강대학교출판부, 2012), pp. 324-325.

158) George F. Kennan, “Europe’s Problems and Europe’s Choices,” *Foreign Policy*, vol. 14 (1974), pp. 4-7.

다. 소결

(1) 1차 세계대전 이후 강대국 경쟁의 특징과 리스크

1919년 이후 강대국 경쟁에서 나타나는 특징은 다음 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 1차 세계대전 이후 국제연맹이라는 다자제도로 출발하였던 유럽의 안보체제는 1920년대에는 제한적으로라도 작동하였으나, 1930년대를 거치면서 사실상 붕괴하였다. 1914년 이전 세계에서는 국제관계를 규제하는 규범 등이 미약하였으며, 국제법 또한 개별 국가들의 합의에 기초하여 작동하면서 강행규범(強行規範)적 측면은 사실상 존재하지 않았다. 하지만 1919년 이후 국제관계에서 동맹 및 세력균형은 1차 세계대전의 원인으로 규정되면서 사실상 불법화되었으며, 대신에 집단안보체제(collective security)가 등장하였다. 집단안보체제의 핵심은 안보의 일체성 또는 단일성이었다. 이전까지는 개별 국가들의 안보가 분리될 수 있다고 보면서 특정 국가에 대한 공격은 피해 국가의 안보만이 저해되는 사건으로 파악하였다면, 집단안보체제는 한 국가에 대한 공격은 안보의 일체성·단일성 관점에서 모든 국가의 안보가 침해되는 사건으로 간주하고 공격 국가에 대한 응징과 처벌을 규정하였다. 1920년대 상황에서 해당 규범은 제한적으로라도 작동하면서, 강대국 경쟁 자체를 적절하게 통제하였고 약소국들의 생존을 보장하였다. 특히 유럽에서는 베르사유체제로 집단안보체제의 효과가 더욱 강화되었다.

둘째, 1920년대의 안정적인 집단안보체제는 1930년대 들어오면서 붕괴하기 시작하였다. 가장 중요한 변수는 경제공황이었으며, 그 여파로 독일의 바이마르 공화국은 나치 독일로 대체되었다. 유럽 최고의 강대국이었던 독일에서 민주주의체제가 붕괴하면서 공격성향을 표출하였고 지역 상황은 급속도로 악화되었다. 경제공황을 거치면서 해당 지역에서의 세력균형은 크게 변화하지 않았지만, 개별 국가들의

성향과 이익은 급변하였다. 이전까지 제한적 민주주의체제를 유지하면서 대외적으로는 타협적인 정책을 추진하였던 독일은 1933년 1월 히틀러의 집권으로 급변했다. 미국과 영국 그리고 프랑스 등은 여전히 민주주의체제를 유지하면서 현상유지 성향을 보였으나, 독일과 일본 등으로 대표되는 현상타파 연합과 정면대결하게 되었다.

셋째, 소련은 1920~1930년대 대부분 현상타파적 성향을 보였으나 직접적으로 행동하지는 않았다. 1930년대 중반 이전까지 소련은 유럽과 동아시아에서 공산주의에 적대적인 기존 강대국에 의해 봉쇄되었으며, 따라서 기존 체제에도 도전하지 못했다. 하지만 1930년대 중반 이후 유럽에서 독일이 현상타파적으로 행동하면서 그에 편승하기 시작하였다. 특히 유럽에서 소련의 기회주의적 현상타파 성향은 매우 잘 드러났으며, ‘독소불가침조약’은 그 대표적인 행동이다. 즉, 소련은 기존 체제에 직접적으로 도전하지는 않지만, 기존 체제가 어떤 세력에 의해 파괴되기 시작한다면 그 과정에 가담해서 자신의 이익을 극대화하는 태도를 보여주었다. 이에 소련은 다음과 같이 “여우”에 비유된다. 나치 독일이 “늑대”로서 현상타파에 앞장서면서 “여우”의 관점에서 소련은 기회주의적으로 행동하였다는 것이다.

〈표 III-1〉 국가의 상대적 힘과 국가이익 유형

		늑대	여우	타조	비둘기	사자
국 가 의 상 대 적 힘	강대국					
	준 강대국					
	중간 국가		하이에나	양		부영이/매
	약소국					
		강력한 현상 타파 성향	제한된 현상 타파 성향	무관심	현상유지 선호와 제한된 현상변경 수용	강력한 현상 유지 성향
국가의 이익						

출처: Randall L. Schweller, *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*, p. 85 참조하여 저자 작성

넷째, 독일과 소련, 그리고 영국-프랑스 사이의 불안정한 강대국 삼각구도는 소련의 예상치 못한 행동을 발생시켰다. 가령, 1939년 8월 소련이 독일과 불가침조약을 체결하고 1941년 독일이 소련을 침공한 것이었다. 1차 세계대전을 3국 협상과 3국 동맹간 안보딜레마의 결과로 기억하는 일부 그룹은 독일에게 어느 정도 양보함으로써 전쟁의 재발을 방지할 수 있다는 기대를 가지고 있었다. 하지만 독일이 체코슬로바키아와 폴란드를 연이어 침공함으로써 히틀러의 전략은 1차 세계대전 전의 독일과는 상황이 근본적으로 다르다는 것이 명백해 졌다. 1차 세계대전과는 달리 2차 세계대전 전에 강대국 양진영 간의 안보딜레마 가능성은 애초부터 존재하지 않았던 것이다. 독일의 위협과 소련의 위협을 동시에 고려해야 하는 서유럽 국가들에게는 독일에 양보를 해서라도 일정한 세력균형을 유지하는 전략이 필요했다. 독일의 소련 침공 역시 영국·프랑스-독일-소련 간의 삼각구도에 크게 영향을 받았다. 히틀러가 소련을 침공한 이유는 소련의 존재가 영국과의 전쟁에 영향을 미친다고 생각했기 때문이었다. 영국이 소련을 전쟁에 끌어들이기 위해 독일의 전쟁 초기 평화제의를 거절했다고 히틀러는 생각했다. 따라서 영국을 굴복시키기 위해서는 소련을 패배시키는 것이 필요했다.

다섯째, 2차 세계대전에서 미국과 소련이 독일을 상대로 동맹국으로서 함께 싸웠음에도 불구하고 전후 강대국 갈등은 불가피한 측면이 있었다. 2차 세계대전 이후 미소 간의 냉전 대결구도는 이념대결이자, 경제체제의 대결, 정치체제의 대결이었을 뿐 아니라 전략적 차원의 강대국 대결이었기 때문이다.

결국, 1차 세계대전 이후 유럽 강대국 경쟁의 유형을 요약하면 다음과 같다. 우선, 20세기 초반 유럽 내부의 세력균형 변화로 인해 독일을 상대로 한 지정학적 충돌이 벌어지게 되고, 이는 3국 협상

대 3국 동맹 간 강대국 경쟁을 통해 1차 세계대전을 낳게 되었다. 다음으로 1차 세계대전 이후에는 파리 강화 회의를 통해 지정학적 충돌은 완화되어 일정기간 전간기 평화가 달성되었으나, 유럽 내 전후 상황 복구와 경제 대공황으로 인해 지정학적, 비군사적 갈등은 심화되고 있었다. 그 결과 독일을 중심으로 한 지정학적 갈등은 군사적 충돌로 확산되어 2차 세계대전이 발발하게 되었다. 또한 2차 세계대전 이후에는 미국과 소련 사이의 지정학적 갈등이 심화되었으나 두 초강대국 간의 세력균형으로 인해 본격적인 군사적 충돌을 야기하지는 않았다.

이를 종합할 때, 20세기 초 이후 냉전시기에 이르기까지 강대국 간 불안정한 삼각구도는 예상치 못한 돌발상황, 즉 제1차, 제2차 세계대전과 같은 리스크를 발생시켰고, 오히려 냉전시기 미소 양극체제 하에서는 군사적 충돌이 발생하지 않은 상대적으로 안정적인 상황이 유지되었다는 점이다.

〈표 III-2〉 20세기 초 유럽 강대국관계 유형과 리스크

시기	강대국관계 유형과 리스크 유형	결과 및 특징
1차 세계대전 이전	군사적 충돌, 지정학적 충돌 3국 협상 대 3국 동맹의 강대국 간 경쟁과 충돌	1차 세계대전
1차 세계대전 이후	지정학적, 비군사적 갈등	전간기 평화
2차 세계대전 이전	지정학적, 군사적 충돌, 독일-소련-영국/프랑스 사이의 3각 관계	2차 세계대전
2차 세계대전 이후 냉전	비군사적, 지정학적 충돌	냉전

출처: 저자 작성

(2) 약소국 행동의 특징

폴란드, 체코슬로바키아, 핀란드 모두 1차 세계대전을 통해 독립을 쟁취한 국가들이다. 지정학적으로 강대국들 옆에 위치해 항상 강대국의 큰 영향을 받을 수밖에 없는 이들 국가의 사례는 강대국 경쟁 속에서 약소국이 어떻게 행동할 수 있는지에 대한 다양한 경험을 제공한다. 특히 1차 세계대전을 통해 독립을 한 이후에도 이들 국가들은 강대국의 영향 하에 있을 수밖에 없어 강대국의 세력판도가 변화함에 따라 다양한 대응방식을 보여주게 된다. 1차 세계대전 이후 이들 약소국들의 행동은 크게 세 가지로 구분할 수 있으며, 그에 따라 개별 국가들의 운명이 결정되었다.

첫째, 체코슬로바키아와 핀란드는 개별 민주주의체제를 유지하려고 노력했지만, 독일과 소련이라는 강대국 사이에서 끊임없는 투쟁을 할 수 밖에 없었다. 이들 국가들은 기본적으로 독일의 팽창에 저항하기 위해 영국·프랑스와 연합하거나 소련의 영향 하에 들어가기도 했지만, 1938-1940년 시점에 독일의 일부로 편입되거나 소련과의 전쟁에서 패배하는 어려움을 겪었다. 개별 국가들로는 나치 독일을 필두로 하는 현상타파 연합세력에 저항하는 것이 불가능하였으며, 해당 국가들을 포괄하는 현상유지 연합세력은 구축되지 못하였다. 영국과 프랑스 연합세력이 유지되는 동안 일정한 희망을 가지기도 했으나 안보를 지키는데 큰 도움이 되지는 못했다. 체코슬로바키아는 상당한 군사능력을 갖추고 있었으며 1938년 9월에는 전쟁을 각오하고 병력을 동원했으나, 서방 국가들이 전쟁을 포기하면서 상황이 종결되었다.

둘째, 폴란드는 약소국으로서 매우 특이한 대응을 보인 국가였다. 1920-1930년대 폴란드는 권위주의 정권이 통치하였고, 내부적으로도 나치 동조세력이 상당히 존재하였다. 또한 1938년 가을까지도 폴

란드는 독일과 협력관계를 유지하였으며, 히틀러 집권 직후인 1934년 1월 독일과 10년 기한의 불가침조약에 서명하기도 하였다. 물론 1932년에는 소련과 불가침조약을 맺으면서 독일과 소련 사이에서 생존을 모색했다. 1938년 9월 체코슬로바키아를 둘러싼 뮌헨 위기에서, 폴란드는 독일과 연합하여 체코슬로바키아의 해체에 가담하였으며 그 결과 체코슬로바키아 영토의 일부를 획득하였다. 폴란드는 1차 세계대전 이후 소련을 공격하기도 하고, 1930년대 독일의 팽창을 활용하여 이익을 챙기기도 했지만, 1939년 여름 독일과의 관계가 악화되면서 늑대에게 공격당해 잡아먹힌 하이에나 신세로 전락했다.

제1차 세계대전 이후 유럽 약소국의 대응 유형을 보면 다음과 같다. 우선, 1차 세계대전 이전에는 폴란드, 체코슬로바키아, 핀란드 3개국 모두 강대국에 의해 분할되거나 강대국의 일부로 존재하며 독립국의 지위를 획득하지 못했다. 이후 1차 세계대전으로 유럽 국제 질서가 변화하자 각각 독립을 쟁취하게 되었다. 하지만 유럽에서 또 다시 강대국 간 갈등이 심화되자 원하지 않는 선택을 해야 하는 상황이 되었다. 이 과정에서 폴란드처럼 강대국인 소련을 상대로 전쟁을 벌이기도 하고, 체코슬로바키아처럼 프랑스와 동맹을 맺거나 거리두기를 통해 해징을 시도하기도 했으나 성공적으로 끝나지는 못하였다. 폴란드와 체코슬로바키아 모두 강대국들의 이해관계에 희생되어 독일의 침략에 붕괴될 수밖에 없었기 때문이다. 핀란드의 경우 독일에 편승하여 소련과 전쟁을 벌이기도 했으나 나중에는 독일과 전쟁을 벌이면서 어려움을 겪기도 했다. 냉전 발발 이후 폴란드와 체코슬로바키아는 지정학적 위치 때문에 서방에 대항하는 동유럽의 국가가 되어 소련에 편승하게 되었다. 핀란드는 소련과 인접한 지리적 여건에도 불구하고 중립을 표방하면서 ‘핀란드화’라는 독특한 정책을 펼쳤으나 대외정책 선택에 상당한 제약이 있었다.

〈표 III-3〉 20세기 초 유럽 강대국외교에 대한 약소국 대응 유형

시기	폴란드	체코슬로바키아	핀란드
1차 세계대전 이전	강대국의 점령 및 분할	오스트리아 제국 일부	러시아 자치령
1차 세계대전 이후	독립 및 소련 공격	프랑스와 동맹 및 거리두기, 해징	소련과 독일 사이에서 내전
2차 세계대전 이전	독일/소련이 침공하여 분할점령	프랑스와 동맹, 소련에 접근, 이후 독일에 합병	독일에 편승하여 소련과 전쟁, 이후 독일과 전쟁
2차 세계대전 이후 냉전	소련 편승	소련 편승	중립 표방 및 핀란드화, 해징

출처: 저자 작성

20세기 전반 폴란드, 체코슬로바키아, 핀란드의 사례는 유럽의 지정학적 상황과 각국의 대내외적 조건의 차이로 인해 한국에 직접적으로 적용하기 어려운 측면이 있다. 하지만 강대국 경쟁의 상황에서 어쩔 수 없이 대외정책을 선택해야 했다는 점에서 부분적으로 한국에 주는 함의가 있을 수 있다. 대체적으로 20세기 전반 유럽의 강대국 갈등에서 이들 약소국들이 보인 대응은 상당히 불안정한 모습을 보였는데 일견 불가피한 측면이 많았다. 약소국들이 강대국을 상대로 전쟁을 하거나 해징을 하는 등 다양한 대외정책적 선택을 했음에도 불구하고 이는 강대국 갈등이라는 구조적 요인에 큰 영향을 받을 수밖에 없었다. 약소국의 운명은 강대국의 이해관계에 따라 운명이 결정되는 경우가 많았기 때문이다. 하지만 단기적으로는 이러한 정책을 통해 강대국 갈등이 미치는 영향을 감소시킬 수 있었다. 따라서 한국의 경우에도 장기적인 차원에서는 강대국 갈등의 구조적 요인에 따라 불가피한 측면이 있다고 하더라도, 단기적으로는 미세한 대외정책 조정을 통해 위험을 회피할 수도 있을 것이다.

2. 냉전시기 미소 갈등과 쿠바

왜 미중 갈등 하 한국의 대외전략을 고민하기 위해 ‘냉전기 쿠바’를 알아야 하는가? 첫째, 기본적으로 냉전기 쿠바 역시 현 한반도와 마찬가지로 양대 강대국 갈등 하에서의 약소국(혹은 중소국) 국가 행동 사례로 볼 수 있기 때문이다. 둘째, 현재의 미중관계와 냉전질서를 동일한 것으로 볼 수는 없으나, 기본적으로 권력정치와 지정(경)학이라는 공통분모가 존재한다는 점과 미중 관계 역시 이데올로기(혹은 정치모델) 변수가 점차 더욱 중요해지고 있다는 점에서 국제정치적 구조의 유사성 역시 상당하다. 셋째, 쿠바와 소련관계는 일반적인 비대칭 동맹관계와 달리 자율성과 안보(혹은 경제적 원조)의 교환이 대칭적이지 않았다. 다시 말해, 쿠바는 막대한 혜택을 얻어 내면서도 상당한 자율성을 유지했다는 점에서 한국의 향후 대외전략에 시사하는 바가 적지 않다.

이하에서는 위의 지점들에 유의하여 크게 세 개의 부분으로 나누어 논의를 전개하고자 한다. 첫 번째 논의는 쿠바를 둘러싼 강대국 정치의 내용과 특성이다. 이를 위해 당시 미소관계의 성격, 그리고 미국과 소련의 대쿠바 전략의 목표와 동학 등에 대해 살펴본다. 두 번째 논의는 상기한 ‘조건’들에 대한 쿠바의 대응에 관한 것이다. 해당 부분에서는 먼저 쿠바라는 행위자의 특성을 살펴보고 이어서 쿠바의 대미국 전략과 대소련 전략을 개관한다. 마지막으로, 앞선 논의를 바탕으로 냉전기 미소 관계를 강대국 경쟁이라는 프레임 속에서 유형화하고, 그것이 초래한 지정학적 지경학적 리스크를 추출한다. 또한 이에 대한 쿠바의 대응을 ‘균형’이라는 틀 속에서 분석함으로써 함의를 도출한다.

가. 쿠바문제 관련 미소 갈등의 특징과 유형

(1) 냉전, 양극체제, 그리고 미소관계

국제정치이론에서 가장 주목받아온 두 개의 변수, 혹은 분석 레벨은 ‘구조’와 ‘행위자’라 할 수 있다.¹⁵⁹⁾ 이와 같은 차원에서 볼 때 본 절의 논의에서 주로 다룰 변수는 ‘구조’이다. 그렇다면 1959년 쿠바 혁명 이래 1980년대까지 쿠바의 대외전략, 혹은 국가행동을 좌우한 핵심 구조는 무엇이었는가?

본 연구에서는 특히 미소 간의 강대국 갈등에 주목하고자 한다. 그것이 처음부터 의도한 것이건, 그렇지 않건 간에 혁명 쿠바의 진로를 결정한 핵심 변수 중 하나는 결과적으로 미국과 소련이라는 양대 초강대국 사이에서의 ‘선택’이었으며 이후 쿠바의 대외전략은 이러한 ‘선택’을 크게 벗어나지 않았기 때문이다. 그렇다면 해당 시기의 국제정치구조, 혹은 강대국 갈등의 핵심은 정확히 무엇이었는가? 미국과 소련은 어떠한 셈법에 따라 그들의 전략을 선택했는가?

이에 대한 가장 일반적인 답은 아마 ‘냉전’일 것이다. 그러나 냉전은 특정한 상태를 일컫는 말일 뿐, 원인과 구조에 대한 주장과 해석을 담고 있지는 않다. 즉, 냉전이라는 단어는 직접적이고 물리적인 충돌이 일어나지는 않았다는 의미로 쓰인 ‘차가운(cold)’이라는 수식어와, 그럼에도 불구하고 상존했던 강력한 적대성을 지칭하는 ‘전쟁(war)’이라는 단어의 합성어일 뿐, 정확히 누구와 누구의 적대성인지, 그리고 적대성의 원인은 무엇이었는지에 대한 답을 포괄하고 있

159) 이에 대한 고전적 논의로는 왈츠와 싱어(David Singer)의 연구를, 비판적 논의로는 웬트(Alexander Wendt)의 주장을 참고할 것. Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (New York: Random House, 1979); David J. Singer, “The Level-of-Analysis Problem in International Relations,” *World Politics*, vol. 14, no. 1 (1961), pp. 77-92; Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

지 않다는 것이다. 결과적으로 상호 연관된 이 두 개의 질문에 대한 다양한 입장들은 ‘냉전이란 무엇이었는가?’ 혹은 ‘해당 시기의 국제 정치구조를 분석하는데 있어 특히 어떠한 변수에 주목할 것인가?’와 관련한 다양한 입장 차의 주요한 배경이 되어왔다.

먼저 누구와 누구의 적대성인가와 관련한 문제는 그것을 ‘진영(camp)’ 간의 집단적 적대성으로 볼 것인지, 아니면 미국과 소련이라는 해당 시기의 초강대국, 다시 말해 ‘극(pole)’ 간의 갈등으로 볼 것인지와 관련한 입장 차가 핵심이다. 또한 적대성의 원인과 관련해서는 기독교 근본주의적 시각과 유물론적 세계혁명론 사이의 종교적, 도덕적 충돌에 주목하는 견해, 정치와 경제를 아우르는 체제 모델의 상이성에 주목하는 견해, 단위 차원의 충돌이라는 변수가 아니라 힘의 균형이라는 구조 자체에 주목하는 구조적 현실주의 등 다양한 견해가 존재한다.

그리고 이러한 견해 차이는 주로 진영의 구도에 주목하며 냉전이라는 개념을 선호해온 일련의 역사학적 접근들과,¹⁶⁰⁾ 보다 엄밀한 이론적 차원에서 냉전체제보다 양극체제라는 개념을 선호해온 국제정치학 이론에서의 접근들로 대별된다. 전자의 시각은 진영 내부의 동질성을 강조하며 동맹을 선택이 아닌 동질성의 자연스런 결과로 간주하고 미국과 소련을 집단의 리더로 규정한다. 이에 반해, 후자의 시각은 동맹 혹은 진영을 각국이 스스로의 셈법에 따라 균형이나 편승 등을 ‘선택’한 결과로 간주하며, 냉전이 열전으로 전화되지 않

160) 이와 같은 접근의 대표적 연구로는 냉전사를 집대성한 다음의 총서에 실린 논문들을 들 수 있다. Melvyn P. Leffler and Odd A. Westad, eds., *The Cambridge History of the Cold War: Volume 1, Origins* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010); Melvyn P. Leffler and Odd A. Westad, eds., *The Cambridge History of the Cold War: Volume 2, Crisis and Detente* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010); Melvyn P. Leffler and Odd A. Westad, eds., *The Cambridge History of the Cold War: Volume 3, Endings* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010).

은 것은 양자의 의도와 전략 때문이라기보다는 양극체제 하의 ‘균형’이라는 구조적 변수의 결과라고 본다. 또한 ‘전쟁(war)’으로 표현된 갈등과 경쟁의 양상은 해당 시기의 특수한 상태가 아니라 ‘무정부 상태(anarchy)’라는 보편적 국제정치질서의 연장선이라고 주장한다. 다시 말해, 냉전의 다양한 특성 중 어디에 주목할 것인가에 따라 ‘구조’라는 동일한 변수에 주목한 논의들 간에도 상당히 다양한 접근이 가능하다는 것이다.

따라서 냉전질서, 혹은 미소관계의 구조적 속성 그 자체가 아닌 이에 대한 쿠바의 대응에 초점을 맞춘 본 논의는 지면의 한계 상 별도의 논의가 필요한 상기한 논쟁을 직접적으로 다루기보다, 이를 적절한 선에서 우회하고 본 연구의 핵심 질문에 집중하는 방식을 채택하고자 한다. 그것은 ‘단위들 간의 상호작용(interaction of units)’을 구조의 개념에서 제외한 왈츠의 엄격한 구조 개념 대신, 단위들 간의 상호작용 중 일종인 ‘강대국 경쟁’을 구조적 변수로 상징하는 방식이다.¹⁶¹⁾

따라서 이하의 논의에서는 해당 시기 국제정치 질서의 성격은 필요한 경우에만 제한적으로 논하도록 한다. 또한 미국과 소련이라는 당대 핵심 강대국 간의 관계는 전형적인 ‘갈등과 경쟁의 관계(rivalry)’로 전제된 상태에서 해당 국가들의 대쿠바 정책에 집중하고자 한다.

(2) 냉전기 미국의 對쿠바 전략

냉전기 미국의 대쿠바 정책은 어떠했는가? 이는 크게 다음의 세 가지 주장으로 대별된다.¹⁶²⁾

첫째, 미국의 전통적인 제국주의적 정책이 지속되었다는 주장이다.

161) 구조에 대한 왈츠의 정의는 Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, pp. 100-101 참조.

162) 이하의 구분은 김명애, “1990년대 미국의 쿠바 정책의 성격과 배경,” 『미국사연구』, 제18집 (2003), pp. 189-190 참조.

해당 주장은 냉전기 미국의 쿠바 정책을 ‘미국의 대라틴아메리카 정책’이라는 보다 큰 틀의 일부로서, 정치적·경제적 지배와 군사적 개입을 핵심으로 하는 전통적인 제국주의 정책의 연장선에서 해석한다. 이러한 입장에서 보면 냉전기 미국의 대쿠바 적대시 정책은 라틴아메리카에 대한 미국의 대표적인 접근법이었던 ‘먼로 독트린(Monroe Doctrine)’이나 ‘루스벨트 보충이론(Roosevelt Corollary)’ 등 냉전시기 이전 정책의 연속일 뿐이다.¹⁶³⁾ 따라서 미소 갈등과 냉전이라는 변수는 부차적일 뿐, 냉전기 미국의 대쿠바 정책을 좌우한 핵심 변수로 볼 수 없다고 주장한다.

둘째, 냉전체제 하의 진영 간 대결과 미소 간의 충돌의 일부였다는 주장이다. 이러한 견해에 따르면 미국과 쿠바 간의 갈등과 적대의 핵심적 이유는 사회주의체제로서의 쿠바의 정체성과 친소 정책에 대한 미국의 적대감과 불만, 그리고 위협인식이라 할 수 있다.

마지막으로, 위의 두 가지 측면을 모두 인정하되 양자를 병렬적으로 인식하는 주장이다. 이와 같은 주장은 첫 번째 주장이 1959년 혁명 이후의 미국과 쿠바 관계가 갖는 상호성, 소련과의 동맹, 세계적인 차원의 사회주의 혁명에 대한 기여 등이 가져온 변이를 충분히 담아내지 못했다는 비판을 지속적으로 받아왔으며, 두 번째 주장 역시 혁명 이전의 미국과 쿠바 관계에서부터 지속적으로 발견되는 미국의 대쿠바 정책의 연속성들과 미국의 대외 전략에서 라틴 아메리카가 가졌던 전통적인 의미들을 간과하고 있다는 비판에서 자유롭지 못했던 데 비해 상대적으로 균형 잡힌 접근이라 할 수 있다. 그러나 ‘병렬적’이라는 표현에서 볼 수 있듯이 해당 입장들은 양자의 결합과 상호작용을 상대적으로 간과해왔다는 비판에 직면해 왔다.

요컨대, 냉전기 미국의 대 쿠바 정책은 두 가지 측면 중 어느 한 측

163) 위의 글, p. 196.

면에 기인했거나 양자 모두에 있되 개별적·병렬적으로 영향을 받았다 기보다는, 양자의 화학적 교차점에 위치해 있었다 할 수 있다. 다시 말해, 단순히 혁명의 시대가 종식된 듯 보였던 1960년대 갑자기 나타난 ‘새로운 친소, 공산정권’이라는 점 뿐 만이 아니라, 그러한 혁명이 자신들의 독점적인 ‘영향력의 권역(sphere of influence)’이라 여겼던 서반구, 그 중에서도 한 때 자신들의 식민지였던 곳에서 일어났다는 특수성이 결합된 교차점에 혁명 쿠바의 특수성이 존재했다는 것이다.

따라서 카스트로의 혁명 쿠바가 친소·공산주의 정권이 아닌 민족주의적 좌표 내에 머물러 있으며, 바로 이 좌표를 통해 나름의 지원과 합리적 대화로 쿠바를 여전히 자신들의 ‘영향력의 권역’ 내에 잔류시킬 수 있을지도 모른다는 초기의 기대가 좌절된 이후, 미국의 대쿠바 정책은 큰 틀에서 적대적 강압정책의 프레임을 벗어나지 않았다.¹⁶⁴⁾

‘피그스만 침공(Bay of Pigs Invasion)’은 그 전형적인 사례였다. 쿠바 혁명 후 겨우 1년 남짓 흐른 1960년 3월 미국은 카스트로 정권을 무너뜨리기로 결정한 후 ‘카스트로 정권 붕괴를 위한 비밀계획(Program of Covert Action Against the Castro Regime)’을 승인하였다. 구체적으로, 쿠바 망명자들로 구성된 ‘반란군(Brigade 2506)’을 구성하여 군사훈련을 지속했으며, 이후 케네디 행정부에 의해 1961년 4월 15일 전격적인 침공이 감행되었다.

1500명에 이르는 침공군 중 거의 전원이 전사하거나 포로로 잡히는 등 침공은 처참하게 실패했다. 그러나 미국은 이후에도 카스트로 암살 계획인 콘돌 작전과 관타나모 공격 자작극인 칸델라 작전, 게릴라전을 통해 정권을 교체하는 ‘몽구스 작전(Operation Mongoose)’ 등 법무장관 로버트 케네디(Robert F. Kennedy)가 주도하는 특별위원회를 통해 이와 같은 침공 준비를 지속했다. 또한 1962년 4월에는

164) 미국의 초기 기대에 대해서는 안병진, 『예정된 위기: 북한은 제2의 쿠바가 될 것인가?』 (파주: 모던아카이브, 2018), p. 26, 31 참조.

‘작계 314’와 ‘작계 316’으로 명명된 우발 침공 계획을 위한 해상 훈련을 실시하기도 했다. 케네디 대통령이 직접 참관까지 한 해당 훈련은 당시 국방장관이었던 맥나마라가 “내가 쿠바 지도자였더라도 침략을 예상했을 것”이라고 고백했을 정도로 공격적인 규모와 성격을 띠고 있었다.¹⁶⁵⁾

물론 이와 같은 ‘적대적 규정’이 정책적 옵션에서 외교적 해결책을 완전히 배제시킨 것은 아니었다.¹⁶⁶⁾ 예를 들어, 피그스만 침공을 실행한 케네디 행정부조차 일련의 밀사외교를 통해 국교 정상화를 통한 관계 개선을 시도했다. 이는 특히 데탕트를 이끈 닉슨 행정부와 이를 계승한 포드 행정부에서 보다 구체화 되었다. 키신저가 주도한 일련의 비밀협상 끝에 1975년 7월에는 뉴욕에서 국교 정상화를 위한 첫 공식 실무회담이 열리기도 했다. 로렌스 이글버거를 비롯한 미국 측의 실무팀은 ‘상호 행동 대 행동’의 원칙을 제시하며 국교 정상화 논의를 이어가고자 했다. 비록 쿠바의 앙골라 내전 파병으로 인해 실질적인 성과로 이어지진 않았으나, 이와 같은 노력은 이후 민주당 카터 행정부에서 1977년 양국의 이익대표부가 설치되고 1978년 국교 정상화를 위한 실무회담이 개최되는 기반이 되었다.

하지만 이러한 접근들은 결코 서반구의 유일한 친소 공산국가로서 쿠바에 대한 미국의 위협인식과 적대감을 넘어설 수 없었으며 어디까지나 냉전의 구조적 원심력이 폭발하지 않도록 그 ‘정도’를 ‘관리’하는 수준에 머물렀다. 다시 말해, 냉전기 내내 쿠바에 대한 미국의 입장에는 일종의 합의가 유지되었다.¹⁶⁷⁾ 그것은 쿠바가 ‘소련의 위성국’이자 공산주의의 거점이며 라틴 아메리카에 대한 미국의 독

165) 이근욱, 『쿠바 미사일 위기: 냉전 기간 가장 위험한 순간』(서울: 서강대학교 출판부, 2013), pp. 77-79; 안병진, 『예정된 위기: 북한은 제2의 쿠바가 될 것인가?』, pp. 30-31, 110, 121-124.

166) 안병진, 위의 책, pp. 259-272.

167) 김기현, “미국의 대 쿠바 정책: 변화와 전망,” 『라틴아메리카연구』, 제17권 2호 (2004), p. 6.

점적 영향력을 위협하는 극히 위험한 존재라는 것이었다. 그리고 이러한 합의는 전략상 강온의 차이가 있을 뿐, 시기와 당파, 이념을 막론하고 냉전기 내내 큰 틀에서 지속되었다.

(3) 냉전기 소련의 對쿠바 전략

냉전 그 자체에 대한 논의와 마찬가지로 소련 대외정책의 원칙과 지향이 무엇이었느냐 역시 여전히 논란의 대상이다. 붉은 제국 소련의 대외정책을 지배한 나침반이 혁명의 깃발을 높이 세운 레닌주의였는지, 힘의 균형과 가시적 이해에 좌우되는 현실주의였는지는 시점과 이슈에 따라 다른 평가를 받아왔기 때문이다.¹⁶⁸⁾

그러나 적어도 쿠바 사례에 있어 이와 같은 혼란은 상대적으로 적은 듯하다. 레닌주의로 보건, 현실주의로 보건 소련의 선택은 크게 달라질 것이 없었기 때문이다. 물론 그 열쇠는 앞서도 간략히 언급한 바와 같이 쿠바가 가진 특별한 ‘지정학’에 있었다. 먼로 독트린 이후 말 그대로 미국의 독점적 ‘영향력의 권역(sphere of influence)’으로 간주되던 아메리카 대륙, 그것도 미국의 코앞에 떠있는 ‘붉은 섬’이었던 쿠바의 가치는 레닌주의의 관점에서 보든, 현실주의의 관점에서 보든 간에 너무나 특별했다. ‘서반구 최초의 공산주의 국가’로서 쿠바가 갖는 의미는 정치적, 군사적 측면 모두에서 전례를 찾기 힘들었다.

물론 혁명 쿠바의 탄생은 소련의 의도와 기대와는 무관한 일종의 ‘선물’이었다. 1950년대 소련은 결코 세계적인 제국이 아니었으며 스스로 자신의 힘의 한계를 정확히 알고 있었다. 아르헨티나, 브라질, 멕시코, 우루과이 등 남미의 주요국들과는 1950년대 말에야 겨우 외교관계를 수립한 정도였으며 남미는 소련의 영역 밖에 있었다.

168) 로버트 노기·조셉 도날드슨 지음, 김의곤 옮김, 『소련외교정책론』 (인천: 인하대학교 출판부, 1995), pp. 2-5.

실제 쿠바와 소련은 소련의 외무상 미코얀이 외교 관계를 맺고 원조 협정에 조인하기 위하여 쿠바를 방문한 1960년 2월 이전에는 의미 있는 관계를 맺고 있지 않았다.¹⁶⁹⁾ 따라서 혁명 쿠바와의 연대는 소련이 공산주의정권 수립 이래 최초로 미국의 앞마당인 남미에서 도전장을 던진 중요한 전환점으로서의 성격을 지니고 있었다.¹⁷⁰⁾

결국 1960년 2월 미코얀의 쿠바 방문에도 불구하고 신중한 모드를 보이던 소련의 對쿠바 지원과 접근은 U2기로 미소 관계가 악화된 7월 이후 급속하게 진행되기 시작했다. 1960년 7월 소련은 쿠바에 대한 미국의 “범죄적 정책들”을 비난하면서 로켓포로 쿠바를 지원할 것을 경고하였고, 쿠바산 설탕을 구매함으로써 미국의 경제봉쇄를 무산시키려 하였다. 몇 달 후 체 게바라가 베이징과 모스크바를 방문하였고 쿠바와 소련을 비롯한 공산주의 국가들과의 이데올로기적 유대가 공식화되었다.¹⁷¹⁾ 이후 소련과의 무역이 빠르게 팽창하였고 또 쿠바와 소련의 위성국들과의 관계 역시 급속하게 밀착되어 갔다. 1959년 쿠바의 대 미국 무역량이 전체의 68%를 차지했던 반면, 소련과의 그것은 고작 2%만을 차지했던 것이 1962년을 기점으로 완전히 역전되어 쿠바 무역의 83%가 소련과 동유럽 국가와 이루어졌다.¹⁷²⁾ 다음과 같은 미코얀의 발언은 소련에게 쿠바가 갖는 의미를 잘 보여주고 있었다.

(쿠바 혁명의 패되는) 전 사회주의 진영의 두세 배쯤 되는 패배이다. 그러한 패배는 많은 나라들에서 혁명 운동을 후퇴시킬 것이다. 그러한 패배는 전 세계에서 제국주의 세력의 우월함을 증언할 것이

169) 비록 그의 라울이나 게바라같은 동지들은 공산주의자라 할지라도, 처음에 소련은 카스트로를 공산주의자로 간주하지 않았다. 위의 책, p. 173.

170) 안병진, 『예정된 위기: 북한은 제2의 쿠바가 될 것인가?』, p. 91.

171) 로버트 노기·조셉 도날드슨 지음, 김의곤 옮김, 『소련외교정책론』, pp. 247-249.

172) 위의 책, pp. 247-249.

었다. 그것은 두 체제 사이의 세력 관계를 변화시킬 엄청난 타격일 것이다. 우리는 쿠바 혁명을 방어하고 제국주의의 계획을 좌절시키기 위해 필요한 모든 것을 하는 것이 우리의 임무, 즉 공산주의자들의 임무라고 생각해 왔고 지금도 그렇게 생각하고 있다.¹⁷³⁾

그러나 혁명의 기치 하에 이데올로기적 논리를 통해 위계화되어 있는 ‘당제관계(黨際關係)’와는 차별적인 현실주의적 ‘국제관계(國際關係)’ 속에서 거의 지구 반대편에 위치한 강대국 소련과 약소국 쿠바의 이해가 동일할 수는 없었다. 이와 같은 이해의 불일치가 가시화되는 데는 그리 오랜 시간이 필요치 않았다. 양국의 새로운 밀월의 출발점이자 절정이었다 할 수 있는 미사일 위기를 통해 양자의 이해가 결코 동일하지 않다는 점이 여실히 드러났기 때문이다.

쿠바에 장거리 핵미사일을 배치한 소련의 의도는 크게 세 가지로 요약된다.¹⁷⁴⁾ 쿠바 보호, 전략적 불균형 극복, 명성과 위신 강화 등이 그것이다. 문제는 우선순위였다. 흐루시초프의 말처럼 쿠바는 그 자체로, 라틴아메리카의 혁명의 횃불로, 공산주의의 연대와 소련의 공약을 검증하는 상징으로 여러 가지 측면에서 매우 중요했으나 소련, 그리고 ‘소련이 생각하는’ 진영의 안위와 대전략 그 자체보다 중요할 수는 없었다.¹⁷⁵⁾

특히 이른바 ‘연루의 우려(fear of entrapment)’를 자극하는 쿠바의 모험주의와 혁명적 급진주의 등은 흐루시초프 이후 평화공존론에 기반한 통제가능하고 질서 있는 냉전을 구축하는데 초점을 맞춰

173) 존 루이스 개디스 지음, 박건영 옮김, 『새로 쓰는 냉전의 역사』 (서울: 사회평론, 2002), p. 442.

174) 로버트 노기·조셉 도날드슨 지음, 김의곤 옮김, 『소련외교정책론』, pp. 179-181; 이근욱, 『쿠바 미사일 위기: 냉전 기간 가장 위험한 순간』, pp. 88-94.

175) Sergei Khrushchev, ed., *Memoirs of Nikita Khrushchev: volume 3: Statesman, 1953-1964* (Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 2007), pp. 327-339.

온 소련의 지향과 충돌하는 것이었다.¹⁷⁶⁾ 또한 국경을 맞대고 있는 또 다른 대국 중국과의 갈등과 이에 대한 양국의 차별적인 접근법의 이해의 불일치를 더욱 강화시키는 요소로 작동했다. 아래와 같은 소련 측의 평가는 이를 잘 보여준다.

물론 우리는 미국인들이 바로 자신들 코앞에서 카스트로의 공산주의 선언 같은 일을 당하는 것을 즐긴다. ... 하지만 카스트로의 선언에는 쿠바와 소련의 이후 관계의 모든 불편한 점이 담겨 있다. 부지불식간에 소련의 정당성 자체를 공격했기 때문이다. 우리가 마르크스-레닌주의 국가이며 모든 공산주의 진영의 지도자라는 주장의 정당성을 훼손하는 공격이자, 우리가 지원하는 전 세계 모든 당의 정당성에 대한 도전이기도 하다. 정말 대단히 근본적이며 성가신 행동이다. 우리를 골치 아프게 했던 베트남이나 중국과도 비교할 수조차 없다. 그렇다, 쿠바는 그런 나라보다 훨씬 나쁘다. 갑자기 녹색 군복을 입은 작자들이 자신들이 공산주의자고 심지어 전 세계 공산주의 운동의 지도자라고 떠든다. 우리는 그들의 정체조차 잘 모른다. 물론 우리 말고 다른 지도자란 있을 수 없다. 그 순간부터 그들은 의심했고 언제라도 또 다른 이단자들에게 가버릴 수 있는 이단자로 봤다. 그들은 기본적으로 '진정한' 공산주의의 유일한 조건이 무장 계급 투쟁을 옹호하는 것이라고 보는, 우리가 1961년에 이미 "중국 바이러스"라고 부른 것에 쉽게 감염된 작자들이다.¹⁷⁷⁾

176) 예를 들어, 소련이 원래 쿠바 미사일 위기 직후 미국 몰래 전술 핵무기 100기를 쿠바에 남겨 놓고 쿠바인들에게 작동법을 훈련할 계획이었음에도 불구하고 미코안 소련 부총리의 1962년 11월 22일 쿠바 방문 당시 카스트로의 번덕스런 행동에 불안을 느껴 전술 핵무기 제3국 이전을 금지한다는, 있지도 않은 소련 법률을 핑계로 핵무기를 모스크바로 긴급 반환토록 했다는 기록은 이와 같은 소련의 불신을 잘 보여준다. "소련, 쿠바 위기 직후 핵무기 쿠바 존치 추진," 『연합뉴스』, 2012.10.12, <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20121012157100009>> (검색일: 2020.8.27.). 또한 1967년 코시킨을 쿠바로 보내 볼리비아 등에서 진행된 쿠바의 혁명수출과 모험주의에 경고를 보낸 브레즈네프의 조치 역시 이의 연장선이었다. "코시긴, 돌연 '쿠바로'," 『중앙일보』, 1967.6.27, <<https://news.joins.com/article/1124085>> (검색일: 2020.8.27.); 안병진, 『예정된 위기: 북한은 제2의 쿠바가 될 것인가?』, p. 261.

177) James Blight and Philip Brenner, *Sad and Luminous Days: Cuba's Struggle with the Super powers after the Missile Crisis* (New York: Roman & Littlefield Publishers, 2002), p. 108, 재인용: 안병진, 위의 책, p. 90.

이러한 소련과 쿠바 간의 불편한 동맹은 카스트로의 소위 자주적, 주체적 대외정책이 일련의 경제정책의 실패로 난관에 부딪힌 후 1972년 쿠바가 그동안 거부하던 코메콘(COMECON)에 가입하며 양자 관계가 또 다른 차원으로 격상된 이후에도 지속되었다.

그러나 이러한 이해의 충돌에도 불구하고 쿠바에 대한 소련의 원조와 지지는 ‘출혈 원조’라는 평가를 들을 정도로 일정한 수준으로 지속되었다. 쿠바산 설탕은 고가로 수입해 주는 반면 원유는 오히려 저가로 공급해 주는 방식으로 이루어진 소련의 원조는 대규모였다. 1985년 기준으로 소련과의 전체 교역의 67%를 차지한 설탕과 원유 교역액은 쿠바 전체 국민소득의 65.5%에 달한 것이었으며 소련으로부터의 원유 수입량은 그 일부를 정제하여 되팔아 이윤을 남길 정도로 충분한 것이었다. 소련에게 있어 쿠바는 버리기에는 너무나 소중한 자산이었기 때문이다.¹⁷⁸⁾

나. 쿠바의 대응방식과 유형

일반적으로 상대적 약소국의 대전략을 결정하는 국가이익은 생존, 자주, 권력의 세 가지라 할 수 있다. 그리고 힘의 비대칭 상황에서 이와 같은 목표를 달성할 수 있는 자율성을 확보하는 방안은 크게 세 가지가 존재한다. 가능한 한 외교적 지평을 확대하여 특정한 강대국에 대한 의존을 줄이는 ‘다변화’ 전략, 관계를 여러 방면으로 확대하여 비교우위가 있는 분야를 발굴하고 그것으로서 특정 분야에서 의존이 주는 권력효과를 상쇄하는 ‘다원화’ 전략, 마지막으로 약소국 사이의 연대, 혹은 다양한 국제제도의 활용 등을 통해 국제 정치적 공간을 양자관계 위주의 디자인에서 다자간의 틀로 재구성

178) 김두진, “쿠바의 사회주의 발전과 페레스트로이카 이후의 선택: 정치, 경제적 분석,” 『변혁기의 제3세계 사회주의』 (서울: 경남대국동문제연구소, 1992), p. 156.

하는 ‘다자화’ 전략이 그것이다.¹⁷⁹⁾ 물론 냉전체제라는 구조적 상황은 이와 같은 전략의 유효성을 재고시켰으나 쿠바는 나름의 지혜와 노력을 통해 자율성을 확보해온 사례라 할 수 있다.

(1) 쿠바 혁명과 대외 정책

냉전기 라틴아메리카 국가들의 대부분은 기본적으로 능동적인 외교정책보다는 미국의 외교목표와 정책에 수동적으로 반응하는 소극적 외교정책을 채택하는 경향이 컸다.¹⁸⁰⁾ 특히 라틴아메리카 ‘최후의 식민지 국가’이자 ‘최초의 사회주의 국가’라 불리는 쿠바는 혁명 이전까지 라틴아메리카의 외교무대에서 거의 배제되어 있다시피 했다. 물론 쿠바가 스페인으로부터 독립한 것은 사실이었지만, 이는 1898년 미국과 스페인의 전쟁에서 스페인이 패배한 결과였고 따라서 독립 역시 완전한 것일 수 없었다. 이후 1902년 3월 20일을 기점으로 미군정을 대신하여 쿠바 정부가 수립되었으나, 외교와 통상에 관한 쿠바의 주권을 심각하게 제약하고, 미국에 의한 내정 간섭권을 명문화한 ‘플래트 수정안(Platt Amendment)’이 제헌 헌법에 포함됨으로써 쿠바에 대한 미국의 실질적인 지배는 계속되었다. 이와 같은 미국의 지배와 개입은 60여 년 간 지속되었으며 해당 기간 쿠바의 정치, 경제, 사회는 미국에 거의 완전히 종속되었다.

그러나 1959년 1월 1일 쿠바혁명은 모든 것을 바꿔놓았다. 혁명을 기점으로 쿠바의 대외정책은 이전과는 다른 차원의 자율성을 획득해 나갔다. 하지만 널리 알려진 바와 같이 이러한 탈종속적, 민족주의적인 조치들에도 불구하고 카스트로의 혁명정부가 처음부터 미국

179) 김태현, “미소 갈등과 쿠바” (통일연구원 자문회의 발표자료, 2020.5.1.).

180) 강경희, “탈냉전 이후 쿠바 외교의 추이와 전망,” 『통일문제연구』, 제45호 (2006), pp. 308-310.

에 적대적이었던 것은 아니었으며, 이는 미국 역시 마찬가지였다. 아이젠하워 행정부는 혁명 즉시 카스트로 정부를 인정했고 카스트로 역시 혁명 직후 미국을 방문하여 투자와 원조를 요청했으며, 심지어 피그스만 침공 이후에도 케네디 행정부에게 공존을 제안했다. 카스트로에게 미국은 타도의 대상이기보다는 위협의 근원이었고 미국에게 카스트로는 적(敵)으로서의 속성이 아직은 불분명한 가운데 여전히 필요한 대상이었기 때문이다.¹⁸¹⁾

그러나 짧았던 초기의 탐색기가 끝난 후 미국과 쿠바는 오랜 적대관계의 출발점에 서게 되며 인접한 초강대국 미국과의 이와 같은 적대적 관계는 쿠바의 안보 취약성을 부각시키게 된다. 그리고 이러한 안보취약성은 혁명 직후만 해도 거의 아무런 관계가 없었던, 혹은 미국보다 나은 이유가 다만 식민지를 가지고 있지 않기 때문에 그쳤던¹⁸²⁾ 대양 너머의 또 다른 초강대국 소련과의 동맹을 통해 위협을 상쇄해 나가는 전형적인 ‘균형’ 정책의 주요한 원인이 된다.

물론 여기서 ‘전형적’이라 함은 그 관계가 일방적이거나 종속적이었다는 의미라기보다는 ‘일관’되었다는 의미에 가깝다. 주지하듯이, 쿠바는 나름의 방식으로 전적인 의존관계를 탈피하려 지속적으로 노력해 왔으며 실제 상당한 성과를 거두었다. 또한 이와 같은 적극성은 소련과의 관계를 넘어 대외정책 전반에 나타났다. 비(非)동맹

181) 혁명 이전 시기에 조차 카스트로는 주적을 바티스타 정권으로 한정했으며 미국을 그 배후로 비난하는 것을 삼갔다. 미국 역시 1961년 4월 16일 아바나 혁명광장의 100만 군중 앞에서 카스트로가 최초로 혁명의 성격을 사회주의로 규정하기 전까지 새로운 혁명 정권의 이념적 지향을 결론 내리지 못하고 있었다. 권혁범, “쿠바 사회주의 이행에 관한 연구: 국제적 차원과 제약을 중심으로(1959~1970),” 『대한정치학회보』, 제13권 1호 (2005), pp. 321-322; Piero Gleijeses, “Cuba and the Cold War, 1959-1980,” in *The Cambridge History of the Cold War: Volume 2, Crisis and Detente*, eds, Melvyn P. Leffler and Westad O. Arne (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), pp. 327-348.; Jorge Domínguez, “Cuban Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, vol. 57 (1978), pp. 83-108.

182) 로버트 서비스 지음, 김남섭 옮김, 『코뮤니스트』 (서울: 교양인, 2012), p. 538.

국가들의 지도국으로서의 역할 등이 그것이다.¹⁸³⁾ 쿠바의 지위와 역할은 서반구에서의 소련의 대리자 또는 하위동맹을 넘어서는 것이었으며 그것이 바로 강대국 경쟁 하 쿠바 사례의 독특성이라는 것이다. 미국, 소련과의 관계를 통해 이를 보다 자세히 살펴보자.

(2) 쿠바의 對美 정책과 양자관계

앞서 살펴본 바와 같이 스페인으로부터의 독립과 독자적인 정부 수립에도 불구하고 미국은 여전히 쿠바에서 절대적인 영향력을 행사했고 쿠바는 사실상의 식민지 상태에 머물러 있었다. 이런 상황은 라틴아메리카 다른 국가들에 비해 쿠바가 왜 미국에 대한 뿌리 깊은 적대의식을 가지고 있었는가에 대한 하나의 설명을 제공해 준다.¹⁸⁴⁾ 그러나 이와 같은 역사적 배경에도 불구하고 혁명 직후의 미국 방문에서 보인 태도들에서 드러나듯 카스트로의 혁명 쿠바가 보인 대미 정책이 처음부터 적대적이었던 것은 아니었다.¹⁸⁵⁾

그렇다면 쿠바의 적대적 대미정책의 계기와 원인은 무엇이었는가? 그것은 반응적인 결과였는가 아니면 쿠바 자체의 속성과 선택에 의한 것이었는가? 아마 가장 근접한 답은 불가피한 구조와 그것이 초래한 불가피한 선택들의 결과였다는 것이다. 가장 중요한 부분은 카스트로가 사회주의자였건 아니건 쿠바 혁명이 그 자체로 민족주의와 재분배적 사회정의에 대한 강조를 그 내용으로 하고 있었고 이로 인해 미국이 강요한 경제적, 정치적 모델을 부정하는 동시에 혁명 전 쿠바와 결부된 미국의 기득권을 침해할 수밖에 없었다는 ‘구조적 요인’이다. 대다수 쿠바의 역사가들이 냉전이라는 변수보다 미국

183) 김달용, “쿠바의 대외개입정책,” 『이베로아메리카연구』, 제2권 (1992), pp. 183-208; Piero Gleijeses, “Cuba and the Cold War, 1959-1980,” pp. 83-108.

184) 김기현, “미국의 대 쿠바 정책: 변화와 전망,” p. 120.

185) 권용립, 『미국 외교의 역사』 (서울: 삼인, 2010), p. 461.

의 제국주의적 속성에 초점을 맞춰 미국과 쿠바의 관계를 설명해온 이유가 바로 여기에 있다.¹⁸⁶⁾ 따라서 미국이 이와 같은 ‘선택’을 쿠바의 당연한 권리로 인정하지 않는 한 갈등은 불가피했다. 쿠바의 의도가 어떠했건 그들이 혁명 자체를 포기하지 않는 한 미국과의 우호적 관계는 사실상 불가능했다는 것이다.

초기의 탐색기를 지나 양측이 결별해가는 과정은 이를 잘 보여준다. 1959년 5월 카스트로는 토지개혁을 통해 대농장을 해체하여 재분배하였고 사실상 식민지였던 쿠바의 상황 상 당연하게도 상당수의 토지는 미국인들의 소유였다. 1960년 2월에 쿠바는 소련에서 석유를 수입하였으나 미국 소유의 쿠바 정유시설이 소련산 원유 정제를 거부하자 시설을 강제 수용하였으며 미국은 이에 대응하여 쿠바와의 외교관계를 단절하고 쿠바로부터의 설탕수입을 제한했다. 쿠바 역시 이에 대응하여 미국 투자 자산 8억 5000만 달러를 국유화하였다.¹⁸⁷⁾ 쿠바의 혁명과 미국의 피해 및 기득권 손실이 일관되게 교차하며 양자의 적대를 확대 재생산해온 것이다. 또한 이와 같은 쿠바에서의 ‘손실’이 혁명의 전파와 함께 라틴아메리카 전체로 퍼져나갈지 모른다는 일종의 도미노 논리 역시 이를 가속화한 또 다른 동력이었다.¹⁸⁸⁾

이러한 적대의 구조는 양자 간에 적대의 기억과 경험들이 쌓여가며 더욱 심화되어 갔다. 피그스만 침공이라는 미국의 직접적인 군사행동이 결정적 계기가 되었음은 물론이다. 물론 피그스만 침공의 실패 이후에도 지속된 미국의 공격적 행태가 실제 침공을 염두해 둔 것이었는지, 아니면 침공의 가능성을 열어둠으로써 쿠바를 강하게 압박하고자 한 ‘인식 관리(perception management)’를 위한 것이

186) 아바바 촘스키 지음, 정진상 옮김, 『쿠바 혁명사: 자유를 향한 끝없는 여정』 (서울: 삼천리, 2014), pp. 116-117.

187) 이근욱, 『쿠바 미사일 위기: 냉전 기간 가장 위험한 순간』, p. 77.

188) 아바바 촘스키 지음, 정진상 옮김, 『쿠바 혁명사: 자유를 향한 끝없는 여정』, pp. 107-108.

있는지는 논란의 여지가 있다.¹⁸⁹⁾ 그러나 한 가지 분명한 것은 혁명 직후 각종 개혁 조치의 실시 과정에서 이미 진행되고 있었던 미국과의 마찰에 더한 군사적, 정치적 경험들이 카스트로 정권에게 자신들에 대한 미국의 적대정책이 자신들의 특정한 ‘행동’에 기반한다기보다 ‘존재’ 자체에 기반한 것일지 모른다는 의구심을 강화시켰다는 점이다. 다음과 같은 카스트로의 언급들은 이를 잘 보여준다.

1961년 4월의 히론 해안 침공은 케네디가 아이젠하워와 부통령 니슨의 정책을 실질적으로 계승한 것입니다. 침공은 이미 결정된 사항이었고, 혁명을 파괴하려는 계획이 있었습니다. 당시까지만 해도 쿠바혁명은 사회주의 성격을 띠지 않았는데 말입니다.¹⁹⁰⁾

미국은 쿠바와 관련해서는 항상 새로운 이슈를 만들어내고 있소. 미국은 오랫동안 우리가 소련과 연계하는 한 관계 개선을 할 수 없다고 했소. 어느 날 갑자기 소련이 사라졌소. 미국은 오랫동안 앙골라에 군대를 파견하는 한 관계를 개선할 수 없다고 말했소. 전쟁이 끝났고 쿠바군이 철수했소. ... 소련과 관계를 단절해라. 앙골라에서 철수해라. 니카라과를 떠나라. ... 항상 핑계를 들이댔소. 가장 최근에는 민주화 핑계를 대고 있소. ... 미국과 우리 관계는 절대로 나아지지 않을 거요. 미국이 계속 새로운 핑계를 만들테니까.¹⁹¹⁾

결과적으로 이러한 위협인식은 쿠바가 소련을 비롯한 동구 국가들과 더욱 밀착하게 되는 핵심 원인이 되었다. 미국의 위협 속에 더욱 부각되었던 경제적, 군사적 취약성이 이를 더욱 가속화했음은

189) 안병진, 『예정된 위기: 북한은 제2의 쿠바가 될 것인가?』, p. 124.

190) 피델 카스트로·이냐시오 라모네 지음, 송병선 옮김, 『피델 카스트로: 마이 라이프』 (서울: 현대문학, 2008), p. 299.

191) James G. Blight, Bruce J. Allyn, and David A. Welch, *Cuba on the Brink: Castro, the Missile Crisis and the Soviet Collapse* (New York: Roman & Littlefield Publishers, 2002), p. 366, 재인용: 안병진, 『예정된 위기: 북한은 제2의 쿠바가 될 것인가?』, p. 279.

물론이다. 비록 앞서 언급한 관계 정상화의 시도들에 때로는 응하고 때로는 주도하며 위협을 완화하려는 시도 역시 반복되었으나 기본적으로 미국의 압박에 대한 쿠바의 대응은 ‘최선의 방어는 공격’이라는 공세적 방식을 중심으로 나타났다. 물론 이는 압도적 힘을 가진 미국에 직접 도전하는 방식은 아니었다. 이들은 아프리카와 라틴아메리카 등 제3세계의 혁명을 지원함으로써 친구를 얻는 동시에 미국의 영향력을 약화시키고자 했다. 미국의 공격이 전방위로 이루어지고 있기 때문에 그에 대한 응전 역시 전방위로 이루어져야 한다는 논리였다. 이와 같은 대미전략에서의 맥락은 카스트로 리더십이 가지고 있던 혁명에 대한 지향과 함께 쿠바의 매우 이례적인 대규모 파병과 혁명 원조 등의 중요한 배경이었다.¹⁹²⁾

(3) 쿠바의 對蘇 정책과 양자관계

미국이라는 최강 국가의 극단적인 적대정책에 직면한 신생 혁명 국가이자 약소국 쿠바가 취할 수 있는 선택지는 그리 많지 않았다. 혁명 이후 이제 겨우 100여 일이 지난 1959년 4월, 방미의 기회를 잡은 카스트로는 전문 홍보회사의 컨설팅까지 받는 철저한 준비 끝에 그가 공산주의자일지 모른다는 미국의 의혹을 벗고 협력적 관계를 만들어 내려 자신은 공산주의자가 아니며 그에 반대한다는 명시적인 발언을 반복적이고 공개적으로 제공했음에도 불구하고 미국의 의구심을 걷어내는 데 실패했다.¹⁹³⁾

결국 식민과 사실상 식민의 오랜 세월 동안 누적된 경제적, 사회적 모순을 타파하고자 한 일련의 개혁조치들은 바로 그 모순의 기득권자였던 미국의 이해와 불가피한 충돌을 만들어냈고, 양자의 거리는

192) Piero Gleijeses, "Cuba and the Cold War, 1959-1980," pp. 5-8.

193) 안병진, 『예정된 위기: 북한은 제2의 쿠바가 될 것인가?』, pp. 79-80.

점차 더 멀어져 갔다. 따라서 안보와 경제 모두에서 쿠바의 취약성을 극적으로 완화할 대안으로 떠오른 소련과의 연대는 어찌 보면 가능한 ‘유일한’ 선택지로 급격히 부상했다. 세계 혁명의 지도국으로서의 위신을 지켜내는 동시에 제국주의의 선봉에선 미국과의 전략적 경쟁을 치러내는 데 여념이 없었던 소련에게 쿠바가 하나의 ‘선물’이었던 것과 마찬가지로 쿠바에게도 반미 전선의 동지이자 혁명의 지원자로서 소련의 구애가 더할 나위 없이 반가울 수밖에 없었던 이유였다.

그러나 쿠바와 소련의 동맹에서 나타난 주요한 특징 중 하나는 대부분의 비대칭 동맹에서 나타나는 자율성과 안보의 교환이 전형적으로 나타나기보다 커헤인(Robert Keohane)이 말한 ‘약자의 전횡(tyranny of the weak)’이 일부 나타나며 쿠바의 자율성이 상당 부분 유지되었다는 점에 있었다.¹⁹⁴⁾

예를 들어, 쿠바는 미국과의 충돌을 피해 라틴아메리카에서의 ‘조용한’ 접근을 선호한 소련의 개량주의적, 현실주의적 접근에 반대하며 급진적 혁명 외교를 지속했으며 이는 라틴아메리카 전역에 걸친 무장혁명투쟁 지원으로 나타났다.¹⁹⁵⁾ 또한 친소파와 소련 모델 및 정책을 지속적으로 견제하는 동시에 중국에 대한 지지와 유대를 강화해 나감으로써 소련의 심기를 불편하게 했다.¹⁹⁶⁾ 1960년대의 혁명외교와 사회주의 급진 개혁의 시도들이 위기를 맞으며 1972년 코

194) 약자의 전횡 개념은 로버트 커헤인의 연구를, 교환동맹 모델은 제임스 머로우의 연구를 참조할 것. Robert O. Keohane, "Review: Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics," *International Organization*, vol. 23, no. 2 (1969), pp. 291-310; James D. Morrow, "Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances," *American Journal of Political Science*, vol. 35, no. 4 (1991), pp. 904-933.

195) 김달용, "쿠바의 대외개입정책," pp. 199-201.

196) Piero Gleijeses, "Cuba and the Cold War, 1959-1980," p. 5. 예를 들어, 1966-1967년까지 카스트로는 소련의 경제적 원조를 거부했으며, 경제적 정책결정에 있어서 소련식의 '관료주의'를 공격했다. 로버트 노기·조셉 노달드슨 지음, 김의곤 옮김, 『소련외교정책론』, pp. 248-249.

메콘 가입을 통해 소련에 대한 의존도가 재격상된 1970년대에도 이와 같은 패턴은 지속되었다. 쿠바는 데탕트라는 강대국 정치의 구조적 압력에도 불구하고 자발적이고 적극적으로, 그리고 때로는 소련의 의사에 반하여 아프리카 파병을 강행했으며 1980년대에는 고르바초프의 개혁노선에 반기를 들기도 했다.¹⁹⁷⁾

이와 같은 자율성은 쿠바와 소련 간의 극단적 비대칭성, 그리고 소련의 지속적이고 예외적인 원조 규모 등을 고려할 때 더욱 이해적이다. 쿠바는 유라시아 밖에 위치한 그 어떤 개발도상국 보다 소련의 경제 원조를 훨씬 더 지속적이고, 포괄적으로 받아왔다.¹⁹⁸⁾ 특히 일련의 독자적인 경제개발 전략이 실패로 끝난 1970년대 이후 이러한 원조는 더욱 확대되었다.

1970년 4월 라울은 소련의 군사원조 재개를 위하여 소련을 방문하였고, 카스트로 자신도 1972년 군사원조 재개를 위하여 소련을 2번이나 방문하였다. 코메콘에 가입함으로써 카스트로는 소련과 동유럽 경제와의 통합원칙에 따라 쿠바경제를 종속시켰다. 비록 카스트로가 여전히 상호방위조약을 체결하는데 실패했을지라도, 그는 브레즈네프 정부로부터 “사회주의 국가인 쿠바는 혼자가 아니다. 쿠바는 소련의 원조에 의해 안전을 보장받는 세계 사회주의체제의 강력한 조직의 일원이다”라는 강력한 원조서약을 받아들였다.¹⁹⁹⁾

소련이 쿠바를 지원한 방식은 주로 3가지로 무역적자를 위한 신용 제공, 특혜가격, 경제발전 지원 등이다. 1970년대 이래 소련은 매년 쿠바에 석유 관련제품의 100%, 철강 80%, 비료 60%, 곡물 94%, 목

197) 1975년 앙골라 파병은 미국과의 관계 개선의 기회를 희생하며, 그리고 소련과 전혀 상의하지 않고 강행했다는 점에서 보다 특별했다. *Ibid.*, pp. 9-10.

198) Cole Blasier, “COMECON in Cuban Development,” in *Cuba in the World*, eds. Cole Blasier and Carmelo Mesa-Lago (Pittsburgh, P.A.: University of Pittsburgh Press, 1979), pp. 225-226.

199) 로버트 노기·조셉 도날드슨 지음, 김의곤 옮김, 『소련외교정책론』, pp. 250-251.

재류 98%, 쿠바 관광 및 트럭 80%를 지원했다. 이러한 방식으로 소련은 1989년에만 총생산의 1.4%를 쿠바에 지원해 왔다.²⁰⁰⁾ 1982년까지 소련원조는 매년 19억 달러로 평가되었다. 특히 거대한 부채의 관점에서 쿠바는 모스크바에 은혜를 입고 있었다. 1986년 협정은 새롭게 30억 달러의 추가 지원을 요구하였고, 1986년에서 1990년까지 원조와 무역의 50% 증가를 요구하였다.²⁰¹⁾ 이미 1972년 쿠바의 소련에 대한 의존은 ‘돌이킬 수 없는 지점’에 달했고 혁명 전인 1950년대의 미국에 대한 의존에 비교해도 손색이 없을 정도였다는 주장을 단순한 과장으로 치부할 수 없는 이유였다.²⁰²⁾

냉전기 쿠바가 이와 같은 상당한 의존도에도 ‘불구하고’ 소련과의 관계에서 자율성을 지속적으로 추구해 나간 이유는 크게 다음의 세 가지 측면이 결합된 결과였던 것으로 보인다.²⁰³⁾ 첫째, 식민지의 역사적 경험과 카스트로를 중심으로 한 쿠바 혁명의 본질적 성격이 중첩된 ‘민족주의적 지향’이다. 쿠바 혁명의 근본적인 성격이 사회주의적인 것이었는지 아니었는지, 혹은 카스트로가 언제부터 사회주의자였는지 등은 여전히 논쟁 중에 있다. 그러나 분명한 것은 혁명의 지

200) 김달관, “쿠바 카스트로 체제 유지요인의 배경과 특징: 1959-2006,” 『이베로아메리카』, 제8권 2호 (2006), pp. 89-90.

201) 로버트 노기·조셉 도날드슨 지음, 김의곤 옮김, 『소련외교정책론』, pp. 250-251.

202) 1972년의 쿠바의 코메콘 정식 회원국 가입 이후 쿠바가 종속적으로 소비에트화되었다는 ‘소비에트화 테제’에 대한 체계적인 비판으로는 김두진의 연구를 참조할 것. 김두진, “쿠바의 사회주의 발전과 페레스트로이카 이후의 선택: 정치, 경제적 분석.”

203) 쿠바 외교정책에 대한 대표적인 연구자 중 한 명인 에리스먼(Michael Erisman)은 동일한 질문에 대해 첫째, 카스트로는 단지 소련의 지원만을 원했을 뿐이며, 둘째, 소련이 자신들을 어느 정도 방어해줄지 확신이 없었고, 셋째, 라틴아메리카에서 일정한 역할을 원했기 때문이라 주장한다. Michael Erisman, *Cuba's Foreign Relations in a Post-Soviet World* (Florida: University Press of Florida, 2000), 재인용: 김달관, “쿠바 카스트로 체제 유지요인의 배경과 특징: 1959-2006,” p. 83. 결과적으로 ‘구속’에 대한 카스트로의 강한 민족주의적 경계심과 소련의 초강대국으로서의 이해관계에 대한 의심이 소련-쿠바 관계를 불편하게 한 핵심 변수 중 하나였다는 것이다. 로버트 노기·조셉 도날드슨 지음, 김의곤 옮김, 『소련외교정책론』, p. 248.

도자로서 카스트로의 사상과 쿠바 혁명의 이념은 당연하게도 동일한 것이 아니며,²⁰⁴⁾ 동시에 그것이 사회주의적이었던 아니었던 쿠바 혁명이 민족주의적 지향을 가지고 있었다는 점이다. 요컨대, 수많은 정치적 변곡점들에도 불구하고 카스트로 정권의 민족주의적 지향은 지속적으로 강력한 영향력을 발휘해 왔으며 외부적 종속에서 벗어나 민족적 자결을 추구하는 전통은 쿠바 외교정책의 중심적 지주로 남았다.²⁰⁵⁾ 이러한 측면에서 쿠바 혁명에서 가장 중요했던 것은 소련 모델이나 아니냐, 혹은 사회주의적 지향이나 아니냐가 아니라 5만 명의 목숨을 앗아간 두 번의 독립전쟁 후에 갖게 된 가장 소중한 교훈, 즉 ‘주권’의 소중함이었다.²⁰⁶⁾

두 번째는 소련에 대한 불신이었다. 과연 소련은 쿠바를 위해 무엇을 할 수 있을 것인가? 모든 동맹 공약에 내재되어 있는 이와 같은 ‘방기의 두려움(fear of abandonment)’은 소련과 쿠바 간에도 예외가 아니었다. 관련한 가장 극적인 아이러니는 아마 바로 이러한 두려움을 쿠바인들에게 각인시킨 결정적인 계기가 소련이 상당한 위협을 감수하고 일정 부분 쿠바를 위한 모험을 감행했던 ‘미사일 위기’의 경험이었다는 점일 것이다.

204) 이러한 차원에서 1959년 1월 혁명이 일어나고 1959년 4월 16일 정권의 사회주의적 지향이 공식화되기까지 약 2년 반이라는 공백이 있었다는 점은 카스트로가 혹자의 주장처럼 ‘이미’ 사회주의자였던 그렇지 않던 여전히 중요하다. 또한 동일한 맥락에서 당시까지 “사회주의 의식은 없었다”는 카스트로의 증언은 주어를 카스트로 개인이 아닌 쿠바 혁명 전체로 확장할 경우 상당히 설득력 있는 주장이라 할 수 있다. 1953년 몬카다 병영을 습격했을 때, 이미 사회주의에 대해 충분히 알고 있었으며 혁명 이전부터 확실한 공산주의자였던 라울에게 맑스레닌주의를 소개한 것 역시 본인이었다는 카스트로의 언급과 쿠바 혁명이 처음부터 사회주의였느냐 문제를 분리해서 볼 필요가 있다는 것이다. 피델 카스트로·이나시오 라모네 지음, 송병선 옮김, 『피델 카스트로: 마이 라이프』, p. 56, pp. 130-131, 139-140, 152-153, 364-365.

205) H. Michael Erisman, *Cuba's International Relations: The Anatomy Of A Nationalistic Foreign Policy* (Boulder, C.O.: Westview Press, 1985), p. 10.

206) 피델 카스트로·이나시오 라모네 지음, 송병선 옮김, 『피델 카스트로: 마이 라이프』, p. 192.

기본적으로 “전쟁이 불가피하다고 믿”고 “주권”을 지키기 위해 어떤 것도 “양보하지 않을 작정”이었던 쿠바에게 미국의 압력에 굴복하여 미사일을 철수하고, 심지어 자신들의 요구사항과 무관한 터키의 미사일과 쿠바의 미사일을 맞바꿈으로써 자신들의 안보를 일방적인 ‘거래’ 목록에 올린 소련의 해결 방식은 쿠바에게 도저히 받아들일 수 없는 배신으로 인식되었다.²⁰⁷⁾

또한 이러한 거래의 ‘내용’ 만큼이나 더욱 큰 충격을 준 것은 거래의 ‘방식’이었다. 최초 배치의 과정에서는 탐탁치 않아하는 쿠바를 적극적으로 설득하는 과정을 거쳤음에도 불구하고 정작 철수의 과정에서는 단 한마디의 상의 없이 사후 통보 방식을 취했기 때문이다. 아래와 같은 카스트로의 토로는 그들이 느낀 배신감을 잘 보여준다.

호루시초프는 우리와 상의하지 않고, 미국이 터키에서 주피터 미사일을 철수하면 쿠바에서 미사일을 철수하겠다고 했습니다. ... 우리는 공개적인 통로를 통해 소련이 미사일 철수 제안을 했다는 사실을 알았습니다. 그런데 우리와 상의도 하지 않았단 말입니다! ... 소련은 미국에게 “쿠바와 상의를 해야합니다”라고 말해야 했습니다. 소련은 침착하지도 확고하지도 못했습니다. 우리에게 물어보는 것은 원칙의 문제였습니다. ... 소련과 우리의 관계는 악화되었습니다. 이 일은 오랫동안 쿠바와 소련의 관계에 영향을 끼쳤습니다.²⁰⁸⁾

결과적으로 미사일 위기를 통해 소련과 쿠바의 짧은 허니문은 끝났으며 쿠바의 취약성은 엄연한 현실로 증명되었다. 카스트로의 말

207) 위의 책, pp. 306-307; 이근욱, 『쿠바 미사일 위기: 냉전 기간 가장 위험한 순간』, pp. 235, 239-240, 246-247; 안병진, 『예정된 위기: 북한은 제2의 쿠바가 될 것인가?』, pp. 29-30. 쿠바뿐만 아니라 중국, 북한 등 호루시초프 노선에 이의를 제기하던 상당수의 사회주의 국가들 역시 미사일 위기에 대한 소련식 해법에 대해 모험주의, 패배주의로 공개적 비판했다는 점은 이와 같은 ‘내용’에 대한 불만이 쿠바만의 것이 아니었음을 잘 보여준다. 로버트 노기·조셉 도날드슨 지음, 김의곤 옮김, 『소련의 교정책론』, p. 183.

208) 피델 카스트로·이나시오 라모네 지음, 송병선 옮김, 위의 책, pp. 306-307.

처럼 미사일 위기는 “미국이 자기 영토에서 144킬로미터 밖에 떨어지지 않은 작은 섬을 침공했다고 소련이라는 강대국이 발전된 현대 기술로 싸워 줄 것이라는 기대는 너무 순진한 발상”이며 “제국주의자들의 공격 앞에 우리는 우리 자신만을 의지할 수 있을 뿐” 소련의 군사력이 쿠바의 안전을 보장해 주는 일을 절대 없을 것이라는 교훈을 남겼다.²⁰⁹⁾

마지막 세 번째는 자위를 위한 ‘합리적 선택’의 차원이었다. 만일 가장 강력한 동맹인 소련에게 안보를 의지할 수 없다면 대안은 무엇인가? 바로 이 질문에 대한 답이 쿠바가 왜 소련과의 마찰을 감수하면서 혁명의 수출과 일련의 급진주의적 정책을 지속해 나갔는지에 대한 결정적 힌트라는 것이다.

앞서 언급했듯 혁명의 열기가 식어가는 듯 했던 1960년대에 전개된 쿠바 혁명은 서반구 유일의 혁명이자 독자적인 혁명으로 커다란 상징적 의미가 있는 사건이었으며, 미사일 위기라는 극단적이며 세계적인 사건 속에 상징성은 더욱 커져갔다. 또한 흐루시초프의 개량주의와 브레즈네프의 패권주의를 통해 혁명의 ‘올바른 길(correct line)’에서 멀어져 간 소련의 모습과 베트남 전쟁을 통해 제국주의적 폭력성의 정점에 선 미국의 모습을 보며 좌우 세력 모두에게 불만을 키워가던 새로운 세대의 저항적 에너지가 이른바 ‘68혁명’으로 폭발했고, 세계적 정세는 이러한 흐름을 더욱 가속화했다. 마지막 혁명가 ‘체 게바라’의 나라 쿠바는 일련의 순수성과 저항의 상징으로 떠올라 있었던 것이다. “쿠바의 힘은 ‘권력’이 아니라 혁명사상의 힘, 본보기로서의 상징성에 있다”는 CIA의 분석이 빈말이 아닌 이유였다.²¹⁰⁾

결과적으로 이러한 쿠바의 혁명적 급진주의는 국내 정치적 정당성의 차원과 국제 정치적 위신의 차원 모두에서 마치 페달을 멈추면 넘어지고 마는 자전거처럼 쿠바가 자신의 자율성을 지켜나갈 수 있

209) Piero Gleijeses, “Cuba and the Cold War, 1959-1980,” pp. 327-348; 위의 책, p. 393.

210) Piero Gleijeses, *Ibid.*, pp. 327-348.

는 자산인 동시에 실현 그 자체로서 지속되어 갔다. 반미, 반제의 선봉으로서 미국과의 적대적 관계를 지속해 나가는 것은 일종의 적대적 상호의존 관계를 만들어 내며 쿠바 국민의 피포위 의식을 자극하고 정권 안보를 강화하는 자산이 되었으며, 혁명의 수출은 국민적 자긍심을 드높이는 자양분인 동시에 국제사회에서 영향력을 확대하고 연대를 창출해나가는 수단이었던 것이다.²¹¹⁾

다. 소결

(1) 냉전기 미소 갈등과 쿠바

냉전기 미소 갈등은 전형적인 갈등적 경쟁관계이자 안정적인 세력 균형 하의 양극체제로 규정할 수 있다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 냉전체제와 양극체제는 그 강조점이 차별적이며 이는 현재의 미중 전략적 경쟁관계가 어느 쪽으로 발전해 나가느냐 와도 연관된 중요한 부분이기도 하다. 이러한 차이를 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 III-4〉 냉전체제와 양극체제 및 미중 경쟁관계의 구분

	냉전체제	양극체제	미중 경쟁관계
이데올로기의 역할	매우 큼	크지 않음	크지 않았으나 커지고 있음
질서의 성격	국가 간의 Anarchy와 진영 내의 Hierarchy (inter-party relation) 공존	Anarchy	Anarchy
힘의 균형	‘진영’ 간의 균형	‘극’ 간의 균형	‘극’ 간의 상대적 불균형
상호의존도	약함	약함	매우 큼

출처: 저자 작성

211) 권혁범, “쿠바 사회주의 이행에 관한 연구: 국제적 차원과 제약을 중심으로(1959~1970),” pp. 319-339. 김달용은 바로 이러한 차원에서 쿠바의 개입주의적, 국제주의적 외교행태를 대리자 이론으로 관점을 비판한다. 김달용, “쿠바의 대외개입정책,” pp. 186-193, p. 202.

이러한 지점들을 고려할 때 길핀의 ‘패권전쟁(hegemonic war)’이란 개념은 냉전체제와 양극체제의 개념적 간극을 줄임으로써 냉전기 쿠바 사례가 현 시점의 한국 대외 정책에 갖는 함의를 보다 분명히 하는 데 도움이 되지 않을까 한다.²¹²⁾ 길핀이 펠로폰네소스 전쟁에서 발전시킨 ‘패권전쟁’ 개념의 핵심적 특성은 경쟁국들의 독보적 지위를 전제로, 양국이 각자 체제의 상대적 우위를 다툼과 동시에 그것을 국제체제 속 표준으로 만듦으로써 체제의 상대적 우위를 확인하고 위성국가군을 양성하는 데 있다. 또한 패권전쟁은 첫째, 정치, 경제, 군사, 이념 등 모든 영역에서 전개되고, 둘째, 국가의 모든 역량을 동원하는 총력전의 성격을 띠며, 셋째, 국제체제의 다른 국가들을 소용돌이처럼 끌어들이는 진영화의 결과를 가져오는 효과가 있다. 이러한 차원에서 1990년대 이전 냉전체제는 패권전쟁으로서의 성격을 지닌 양극체제로 볼 수 있으며, 현재의 상황은 동맹을 매개로 미중 경쟁을 패권전쟁화하려는 미국의 시도가 점차 강화되고 있는 상황으로 규정할 수 있다. 이와 같은 패권전쟁 개념은 냉전 개념이 갖는 이데올로기적 측면에 대한 강조를 완화하고, 양극이라는 개념이 간과할 수 있는 ‘진영’ 간의 경쟁이라는 측면을 보완하는 효과를 가질 수 있을 것이라 기대된다.

쿠바를 둘러싸고 전개된 강대국 정치의 특성은 무엇보다 쿠바 자체가 가진 특수한 지정학, 역사적으로 축적된 쿠바의 탈식민주의 및 민족주의적 열정과 미소 두 강대국의 권위 사이의 간극 등과 맞물려 전개되었다고 볼 수 있다. 첫째, 미국에 있어 혁명 쿠바는 본토 바로 앞의 사회주의 진영의 섬이 제기하는 지정학적 위협이었으나, 소련에 있어 쿠바는 전진기지로서 그 어떤 나라도 대체할 수 없는 지정학적 가치를 가졌다. 미국에 있어 쿠바의 ‘위협’은 혁명 직후의

212) Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, pp. 189–210.

쿠바가 미국과의 적대적 관계를 선호하지 않았음에도 불구하고, 반세계가 넘는 미국의 식민 통치 및 반식민 통치로부터 이탈한 새로운 쿠바라는 '존재' 자체였다. 결국 쿠바가 미국의 정치, 경제, 군사적 위협에 대한 선택으로 사회주의권 진영을 선택하면서 미국의 위협 인식은 정당화되었고, 쿠바라는 최적의 요충지를 확보한 소련과 미국 간 냉전적 대결은 심화되었다.

둘째, 오랜 기간 지속된 미국의 직접적 영향력에 대항한 민족해방투쟁인 쿠바 혁명은 미국의 기존 식민주의 정책에 대한 반대이면서 미국이 전통적으로 믿어 온 지역 내 위신 문제와도 연결될 수 있었다. 쿠바의 토착 혁명은 다른 한편으로 자국의 무장 게릴라 경험에 기반했다는 점에서 여타 소련 위성국가들과는 차별화된 혁명 및 정권 수립 과정을 바탕으로 소련에 상대적 자율성을 획득하는 자산이 되었다. 쿠바에 직간접적 통치를 행사한 미국에 대한 저항투쟁과는 구분되지만, 동맹국 소련의 관계에서도 사회주의 진영 내 약소국-강대국의 동학이 존재했다.

이 두 번째 특징은 특히 미소 갈등이 극단에 치달은 1962년 쿠바 미사일 위기를 전후로, 소련이 구상한 세계 평화와 안전에 대한 구상과 충돌하고 약소국 쿠바의 모험주의적 행태에 대한 소련의 우려를 초래했다. 그 결과 미사일 기지 철회라는 소련의 급작스러운 결정에 방기를 경험한 쿠바는 이후 혁명 수출 및 원조, 비동맹운동 진영에서의 주도적 역할 등을 통해 소련과의 동맹을 유지하는 한편으로 자주 노력을 병행했다.

즉, 쿠바를 둘러싼 냉전기 미소 갈등의 양상은 지정학적 특수성을 보유한 쿠바에 대한 핵 무력을 포함한 군사적 위기 고조라는 극단적 상황을 초래하고, 민족해방투쟁에 근거한 쿠바의 상대적 자율성의 지속적 추구로부터 강대국의 연루 우려에 따른 약소국에 대한 방기로 이어지기도 했다. 냉전기 미소갈등 국면에서 쿠바 사례는 미소갈

등이 쿠바라는 제3의 공간을 배경으로 대리전으로 치달을 수 있는 양극 간 긴장고조, 동시에 극단적 위기고조 과정에서 해당 약소국에 대한 혐의 없이 강대국의 위기 회피가 가능함을 보여준다.

(2) 미소 경쟁이 유발한 리스크

그것의 이름이 냉전이었던, 양극체제이었던 아니면 패권전쟁이었던 종전 이후 거의 반세기 간 펼쳐진 미소 간의 경쟁과 갈등의 가장 큰 특성은 그 첨예한 적대성에 있다. 전쟁이라는 표현이 상징하듯, 그리고 미사일 위기로 실증되었듯 양측의 경쟁은 말 그대로 체제의 우열과 서로의 명운을 건 생존 게임으로 전개되었다. 또한 산업의 고도화와 함께 필연적으로 분업화, 전문화의 과정을 거친 국제 경제 체제의 흐름은 이와 같은 군사적, 정치적, 이념적 갈등이 경제적 영역에도 그대로 투사될 수밖에 없는 조건으로 작동했다.

따라서 냉전기 지구상 거의 모든 국가에게는 특정한 선택이 강요되었으며, 특히 양 진영 간의 경쟁에 중요한 지정학적, 지경학적 가치를 지닌 곳에서 이러한 선택은 극단적인 성격을 띠 수밖에 없었다. 의존하지 않기 위해서는 굴복해야 했으며, 굴복하지 않기 위해서는 의존해야 했고, 양자 모두를 피하기 위한 자주의 길은 약소국들에게 불가능한 길로 보였던 것이다.

요컨대, 냉전기 선택의 기로에 섰던 많은 국가들과 마찬가지로 쿠바 역시 의존과 굴복이 초래하는 지정학적, 지경학적 리스크를 떠안을 수밖에 없었다. 그리고 모두 알고 있는 바와 같이 쿠바는 소련에 대한 의존을 선택함으로써 미국에 굴복하지 않는 길을 선택했고, 그것이 초래한 리스크를 최소화 하고자 때로는 자주의 길을 시도하고, 때로는 혁명의 수출을 시도하기도 했으며, 또 한편으로는 연대의 전선을 확장해 나가고, 때에 따라서는 적과의 타협도 시도했다.

(3) 쿠바의 대응 유형: 균형

강대국 갈등 하 혁명 쿠바의 대응 유형은 전형적인 ‘균형’ 전략이었다고 할 수 있다. 특히 위협의 대상과 힘의 구조가 일치했다는 점에서 쿠바의 행동은 세력균형론의 관점에서 보건, 위협균형론의 관점에서 보건 전형적인 균형전략이었다는 동일한 결론에 도달하게 된다.

한편 쿠바의 균형전략, 특히 소련과의 관계에서 나타난 독특성은 균형을 위해 비대칭동맹을 감수했으나 비대칭 동맹에서 일반적으로 나타나는 안보(이해)와 자율성의 교환이 전형적이지 않았다는 점, 다시 말해 상응하는 이해의 희생을 감수하지 않고도 상당한 자율성을 확보해 냈다는 점에 있다.

미·중 경쟁 하의 한반도가 그 어느 쪽도 선택하지 않는 일종의 줄타기 전략, 중립화 전략을 선택하든, 아니면 어느 한쪽으로의 편승을 선택하든 1개 이상의 강대국과의 우호적 관계 유지가 필수적인 만큼 이해와 자율성의 교환을 최소화하기 위한 전략 마련에 있어 쿠바 사례가 시사하는 바가 크다 하겠다. 혹자는 이스라엘과 미국의 관계에 비유하기도 하는 이와 같은 특수성은 어떻게 가능했을까?²¹³⁾ 이는 어느 한 가지 요인 때문이라기보다는 다음과 같은 다양한 요인들의 결합으로 설명할 수 있다.

첫째, 지정학적 특수성이다. 주지하듯 약소국에게 가장 치명적인 상황은 바로 ‘방기(abandonment)’의 상황이다. 그러나 누차 언급한 바와 같이 쿠바가 가지고 있는 특별한 지정학적 가치는 이러한 방기의 우려를 완화시켜왔다. 대양이라는 더할 나위 없는 자연적 방벽으로 둘러 쌓인 역사적 행운을 누려온 해양국가 미국의 코앞에 위치한 쿠바는 하나의 전진기지로서 그 어떤 나라도 대체할 수 없는 지정학적 가치를 지니고 있었기 때문이다.²¹⁴⁾

213) Piero Gleijeses, “Cuba and the Cold War, 1959–1980,” pp. 9–10.

214) 김두진, “쿠바의 사회주의 발전과 페레스트로이카 이후의 선택: 정치, 경제적 분석,” p. 168.

둘째, 혁명의 독자성이다. 소련의 위성국가들은 혁명의 과정이든 정권 수립의 과정이든 소련의 인적, 물질 지원이나 영향을 받은 국가가 대부분이었다. 그러나 쿠바의 경우는 다음과 같은 카스트로의 자부심에 찬 설명에서 보듯 완전히 독자적인 힘에 의해 혁명과 정권 수립을 성공시킨 특별한 사례에 해당했다. 이와 같은 독자성이 자율성의 기반이 되었음은 당연했다.

쿠바혁명은 우리 힘으로 했습니다. 소련 사람들은 1센트나 무기 한 정도 우리에게 주지 않았죠. 1959년 1월만 해도 내가 아는 사람들 중에는 소련 사람이나 지도자들은 단 한 명도 없었습니다. ... 쿠바의 사회주의는 복제나 인위적인 선전을 통한 것이 아닙니다. 매우 다른 방법으로 유입됐죠. 현재 자본주의를 건설하려고 애쓰고 있는 동유럽 국가들의 사회주의 건설 과정 및 노력과 쿠바를 비교할 때는 바로 이 점을 염두해 두어야 합니다.²¹⁵⁾

셋째, 외풍을 통해 흔들기 쉽지 않았던 정권의 안정성이다. 구(舊) 체제에 대한 대중적 불만과 민족주의적 열기, 혁명의 독자성과 카스트로의 개인적 카리스마 등은 나름의 성과들과 결합하며 정치적 안정성을 강화시키는 요소들로 작동했다.²¹⁶⁾ 풍부한 정도는 아니었지만 일정한 양의 식량이 공급되었고, 혁명의 혜택은 가난한 사람들에게 가장 많이 돌아갔다.²¹⁷⁾ 특히 흑인들의 생활환경이 현격히 개선되었고 문맹이 일소되었으며 아메리카 대륙의 그 어떤 나라보다도 많은 국민 1인당 의사 수를 달성했다. 기대 수명 역시 증가했으며 많은 젊은이들은 이전에 받지 못하던 신식교육을 통해 교육, 행정,

215) 피델 카스트로·이냐시오 라모네 지음, 송병선 옮김, 『피델 카스트로: 마이 라이프』, pp. 311-312.

216) 김달관, “쿠바 카스트로 체제 유지요인의 배경과 특징: 1959-2006,” pp. 82-83.

217) 로버트 서비스 지음, 김남섭 옮김, 『코뮤니스트』, pp. 545-546.

의료 등 다양한 분야에서 일을 할 수 있었다. 쿠바 음악의 활력 역시 변함이 없었으며 스포츠 시설 역시 확대되었고 많은 쿠바 선수들이 올림픽에서 커다란 성과를 거두는 일 역시 비일비재했다. 특히 이 모든 성과에도 부족한 점들의 책임을 물을 ‘미제의 제재와 봉쇄정책’이 항상 존재했다는 점 역시 정권에게는 커다란 위안이었다.

넷째, ‘후원국(patron)’, 즉 소련과의 지리적 이격이다. 프라하의 봄을 짓밟은 소련의 탱크를 정당화시킨 원칙이 패권주의를 상징하는 브레즈네프 독트린이었음은 주지의 사실이다. 그러나 주권에 우선하는 진영의 이해를 명문화한 해당 원칙을 물리적으로 실현하기에 아바나는 너무나 먼 곳에 있었다. 또한 혁명의 독자성과 꾸준한 견제와 관리로 인해 1956년 북한의 8월 종파사건처럼 그들의 입장을 대변해 정권을 내부로부터 위협할 친소파 역시 존재하지 않았다는 점도 기억할 필요가 있다. 아바나는 평양과도, 프라하와도 달랐던 것이다.

다섯째, 일종의 다변화, 다자화 전략을 통해 기댈 곳을 만들어 놓았다는 점이다. 혁명 이후 미국은 미주기구(Conferencia Internacional Americana)에서 쿠바를 축출함으로써 고립시키려 시도했다.²¹⁸⁾ 그러나 이러한 과정에서 축적된 라틴아메리카 국가들의 불만과 케네디 대통령이 주도해온 ‘진보를 위한 동맹’ 정책의 조기 종결은 라틴아메리카와 미국의 관계를 악화시켰다. 이에 반해 라틴아메리카에 대한 쿠바의 협력적·호혜적 외교는 보다 활기를 띠기 시작했다. 1970년대 이후 이러한 경향은 보다 강화되었는데, 미국이 배제된 라틴아메리카경제체계(Sistema Económico Latinoamericano: SELA)가 1975년 결성되었고, 1980년에는 라틴아메리카 대상의 공동시장 형성을 목표로 한 라틴아메리카통합연합(Asociación Latinoamericana de Desarrollo Integración: ALADI)이 탄생했다. 또한 라틴아메리카

218) 강경희, “탈냉전 이후 쿠바 외교의 추이와 전망,” pp. 312-313.

국가들이 미주기구를 중심으로 한 미국의 일방적 행태에 대한 불신을 표명하며 UN 등 국제기구를 활용한 외교에 치중하는 경향을 보인다. 접 역시 쿠바에게는 긍정적으로 작용했다.

마지막으로 스스로의 힘을 키워나갔다는 점이였다. 쿠바 육군은 1970년대와 1980년대에 세계무대를 활보한 강력한 군대였다. 따라서 파나마나 아이티에 대한 미국의 침공보다 쿠바에 대한 침공은 더 많은 전비(戰費)를 필요로 할 가능성이 컸다. 쿠바 육군은 미군을 방어할 힘과 추진력을 계속 보유하려 노력했으며 미국은 자국 군대의 규모와 투입 비용 등을 고려하여 침공을 주저하곤 하였다. 쿠바는 굴복을 위한 비용이 만만치 않은 이른바 ‘벌침’이었던 것이다.²¹⁹⁾

219) 김명애, “1990년대 미국의 쿠바 정책의 성격과 배경,” p. 199.

3. 냉전시기 미중 갈등과 베트남

냉전시기 베트남은 미중 두 강대국 사이에서 통일과 생존, 나아가 자율성을 추구하였다. 이는 강대국 국제정치라는 현실 속에서 약소국이 대외전략을 통하여 국익을 추구하는 전형적 사례라고 할 수 있다. 특히 냉전기 하노이는 독립과 통일을 이룬 후 역내 영향력을 일정 수준 확보하는 성과를 거두었다. 하지만 인도차이나 전쟁, 베트남 전쟁, 중국-베트남 전쟁을 거치면서 인적·물적 자원의 피해가 극심했으며 경제 성장이 뒤쳐지는 심대한 비용을 지불하는 상황도 피할 수 없었다. 오랜 역사 속에서 중국과 협력과 갈등을 반복했던 베트남의 냉전기 사례는 최근 들어 미중 패권 경쟁이 본격화되는 상황 속에 고민이 깊은 한국과 아시아 비강대국에게 유용한 시사점을 제공한다.

가. 베트남 관련 미중 갈등의 특징과 유형

냉전기 미국과 중국, 두 강대국 관계는 ‘군사적 갈등’에서 ‘지정학적 협력’으로 변환하였다. 1949년 중국 공산화 이후 미중 양국은 한국전쟁과 베트남 전쟁을 통해 직간접적 군사 충돌을 경험하면서 적국으로 서로를 인식하였다. 미소 냉전의 구조적 틀에서 1950년 소련과 동맹을 체결한 중국은 소련의 하부 행위자로서 아시아에서 미국과 대결하는 것을 피할 수 없었다. 그러나 이념과 영토를 둘러싼 중소 분쟁이 격화되고 미국은 베트남 전쟁에서 “명예로운 퇴각”을 희망하자 미중 양국관계는 급변하였다.²²⁰⁾ 1972년 닉슨의 중국 방문이 상징하는 미중 데탕트는 소련의 위협에 공동 대응하는 “암묵적 동맹”

220) 김용신, “1972년 중미(中美) 화해에 대한 “소련위협원인론”의 재고찰: 미-중-소 전략적 삼각관계 하의 중국 외교,” 『중소연구』, 제42권 4호 (2018), pp. 7-51; 마상윤, “적에서 암묵적 동맹으로: 데탕트 초기 미국의 중국 접근,” 『한국정치연구』, 제23집 2호 (2014), pp. 313-337.

의 등장을 의미하였다.²²¹⁾ 이러한 미중 협력체제는 1989년 천안문 사태가 발생하고 소련이 해체되면서 냉전이 종식될 때까지 유지되었다. 다시 말해, 미국-중국은 군사 부문에서 적대하였으나, 지정학 부문에서 협력하는 강대국 정치의 다양한 모습을 냉전기에 보여주었다.

이러한 미중 관계의 변환은 냉전의 구도가 약화되는 상황을 배경으로 한다. 자유진영과 공산진영을 대표하는 미국과 소련의 주도 속에 냉전이 1950년대 고착화되었다면, 공산진영 내부에서 소련의 영향력이 줄어들면서 중국은 독자적인 노선을 펼치기 시작하였다. 이러한 움직임은 간파한 미국은 중국과 관계 개선을 통하여 아시아 방어 부담을 줄이고자 하였다. 그 결과 냉전 초기 한국전쟁과 베트남 전쟁에 참전한 미국은 이후 아시아 전쟁에 휘말리는 것을 피할 수 있었다. 이렇듯 냉전기 미중 관계는 소련의 존재를 염두 하여 삼각관계의 맥락에서 이해하는 것이 바람직한 측면이 있다. 실제 국제정치에서 강대국 삼각관계를 분석수준으로 삼는 연구는 지속되었고,²²²⁾ 동아시아 소다자관계(한미일, 북중러, 한중일, 한미중 등)의 역할과 영향에 대한 학술적·정책적 관심은 최근 더욱 증가하였다.²²³⁾ 냉전기 미국과 중국의 강대국 관계는 미소 간 국제질서를 둘러싼 경쟁과 중소 간 이념과 영토 갈등과 연동하여 변모하였다.²²⁴⁾

221) 헨리 키신저 지음, 권기대 옮김, 『헨리 키신저의 중국 이야기』 (서울: 민음사, 2012).

222) 대표적인 연구는 Randall L. Schweller, *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*.

223) 신옥희, 『삼각관계의 국제정치: 중국, 일본과 한반도』 (서울: 서울대학교 출판문화원, 2017); Seongji Woo, "Triangle Research and Understanding Northeast Asian Politics," *Asian Perspective*, vol. 27, no. 2 (2003), pp. 33-63.

224) 강대국 국제관계는 국제질서, 군사(안보), 지정학(지경학)과 같은 복수의 영역을 둘러싼 갈등과 협력을 선보인다고 할 수 있다. 미국과 중국은 냉전기 초반 군사 영역에서 갈등을 펼쳤다면, 냉전기 후반 지정학 영역에서 협력을 추구하였다. 강대국 국제정치의 유형에 대해서는 본 연구의 제II장(강대국 국제정치와 약소국의 선택)의 3절(강대국 국제정치의 미래와 약소국의 선택)을 참조.

(1) 냉전의 시작과 중국 공산화

제2차 세계대전 승리 이후 미국은 아시아에서 중국과 대결을 펼치게 되었다. 중국 내전에서 국민당 정부를 지원했던 미국에게 중국 공산화는 아시아 전략의 전면적 재수정을 의미했다. 이른바 역코스 정책을 통하여 일본을 자국의 핵심 파트너로 아시아에서 공산세력을 봉쇄하기 위한 전략이 가동된 것이다. 한국의 적극적 호응을 얻지 못하였으나 소련의 핵무기 개발과 중소 동맹이 체결되는 상황에서 미국의 일본 중시 전략은 강화될 수밖에 없었다. ‘누가 중국을 잃어버렸는가’라는 미국 내 논쟁이 보여주듯이 중국은 이미 미국이 놓쳐버린 파트너로 규정되었으며 소련과 한 배를 탄 세력이 되었던 것이다.

중국 역시 미국을 비롯한 제국주의에 대한 비난을 강화하면서 타이완과의 통일을 추구하였다. 1949년 12월 마오쩌둥의 소련 방문에서 나타나듯 중국 공산당은 소련의 군사적·경제적·외교적 지지 속에 국내 혁명을 마무리하고 국가 건설에 박차를 가하려는 구상을 세우고 있었다. 반제국주의 전선에서 소련의 리더십을 인정하였던 중국은 소련의 아시아 핵심 파트너로서 한반도와 인도차이나 반도에서 일정한 역할을 부여받았다. 대만의 국민당 정부가 본토 수복에 대한 의지를 선보이는 상황에서 중국 공산당은 소련을 비롯한 주요 공산국가와 연대를 통하여 신속한 내부 안정을 도모하는 것이 중요할 수밖에 없었다. 더구나 중국 공산당 지도부는 북한과 북베트남의 지도자들과 긴밀한 인적관계를 유지하고 있었으며 실질적으로 내전 기간 동안 도움을 받기도 하였다.

(2) 유용한 적대

1950년대 미국과 중국은 전쟁과 위기를 경험하면서 적대적 관계를 지속하였다. 소련봉쇄와 유럽재건이라는 대전략을 내세운 미국과

공산혁명의 완성과 경제발전을 시도한 중국은 아시아에서 서로를 적으로 규정한 가운데 국내 지지를 확보하였다. 하지만 양국은 한국전쟁 이후 또 한 번의 전쟁을 원하지 않는 가운데 상대방의 의도와 의지를 파악하는데 노력을 기울였다. 한편, 중국과 소련의 전략적 협력은 일정한 한계를 지속적으로 노출하면서 미국이 공산동맹을 상대하는 구도는 점차 약화되면서 중국-소련의 삼각관계는 새로운 모습을 변화하기 시작하였다.

(가) 한국전쟁(1950-1953)과 타이완 해협 위기(1954, 1958)

1949년 내전에서 승리한 중국공산당이 소련과 동맹을 체결하면서 미국과 중국은 적대적 관계에 진입하게 되었다. 사실 국민당을 물리친 중국 공산당은 미국을 비롯한 서구 국가들로부터 합법적 정부로 승인을 받기를 희망하였다. 하지만 미국은 국민당 정부와의 관계를 유지하면서 중국 공산당과의 협력 가능성을 적극적으로 타진하는 작업을 실시하지 않았다. 사실 중국 공산당은 스탈린이 내전 기간 동안 보여준 모호한 태도에 대해 불만을 가졌지만, 경제적·군사적 지원이 필요한 상황에서 마오쩌둥은 모스크바에 방문하여 양국 간 동맹조약을 체결하기에 이르렀다. 스탈린 역시 중국을 활용하여 아시아 문제를 관리하고자 하였지만 민족주의 성향이 강한 마오쩌둥이 아시아의 티토(Josip Tito)가 될 수 있다는 우려를 가지고 있었다. 이렇듯 중국과 소련은 겉으로는 이념적 동지이자 형제였지만 내부적으로 서로에 대한 깊은 신뢰를 바탕으로 동맹을 체결한 것은 아니었다.

냉전 초기 미국은 중국 공산당에 대한 적대적 입장을 취하면서 마셜플랜과 나토에 대한 국내적 지지를 확보해 나갔다. 제1차 세계대전 이후까지 고립주의를 유지하며 해외문제 개입을 자제하였던 미국에게 제2차 세계대전 이후 자유진영에 대한 지원과 동맹 체결

은 큰 변화를 의미하였다. 따라서 중국 공산당과 협력하면서 유럽 문제에 집중하는 대외전략은 현실적으로 국내 지지와 호응을 얻기 어려웠다.²²⁵⁾ 소련 봉쇄라는 대전략을 위한 국내 동원을 이루기 위해서는 중국을 아시아의 위협으로 상정하는 것이 필요했다는 것이다. 따라서 미국은 중국공산당 정부를 합법적 정부로 승인하지 않는 가운데 사실상 본토 수복이 어려워진 장제스(蔣介石)에 대한 지원을 유지하는 정책을 채택한 것이었다.

중국 역시 한국전쟁에 참전하였으며 미국에 대한 적대감을 바탕으로 대약진운동을 펼치면서 경제건설에 매진하였다. 마오쩌둥은 스탈린과 마찬가지로 김일성의 한국전쟁 계획에 부정적 의견을 표출하였으나 소련의 지원 의사 속에서 한국전쟁을 승인하기에 이르렀다. 이후 예상과 달리 미국이 한국전쟁에 신속히 참여하자 중국은 북한 없는 한반도를 우려하여 한반도에 군대를 투입하면서 엄청난 인명 피해를 입게 되었다. 미중은 상대방에게 자국의 의지와 의도를 명확하게 전달하는 데 실패하면서 서로에게 큰 피해를 입혔고 냉전 구도를 고착화했다. 한국전쟁 이후 마오쩌둥은 타이완 해협 위기를 두 차례 일으키면서 미국과 위기 상황을 조장하면서 경제발전과 산업개발을 위한 국내자원 동원에 총력을 기울였다.²²⁶⁾

이렇듯 미국과 중국은 1950년대 한 차례 전쟁과 두 차례 위기에서 적대하면서 국내적 지지를 확보하였다. 한국전쟁 이후 양국은 또 다른 전쟁을 원하지 않았지만 적대관계를 전환하려는 노력을 기울인 것은 아니었다. 미국은 타이완을 보호하는데 부담스러운 자원이 투입되지 않는 상황에서 유럽뿐 아니라 아시아에서도 공산권에 대한 봉쇄를

225) Thomas J. Christensen, *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958* (Princeton: Princeton University Press, 1996), chs. 3-4.

226) *Ibid.*, ch. 6.

유지하는 전략을 선택하였으며, 신생국가인 중국은 미국의 위협을 상정한 가운데 소련의 지원 속에서 국내 혁명을 완성하고 경제 발전을 이루고자 하였던 것이다. 이에 대하여 토마스 크리스텐센(Thomas Christensen)은 미국과 중국은 냉전 초기 서로에게 “유용한 적국 (useful adversaries)”으로 기능했다고 평가한 바 있다.²²⁷⁾

1950년대를 거치면서 미국-중국-소련의 삼각관계는 일정한 변화를 겪게 되었다. 1950년 2월 중소동맹이 체결되었지만 한국전쟁 기간 동안 소련은 한반도 상공의 항공 엄호를 거부하는 등 소극적 지원만을 제공하면서 중국 지도부의 깊은 실망을 낳았다.²²⁸⁾ 이후 중국의 타이완 해협 위기를 일으킨 행위는 미국 뿐 아니라 소련을 자극하면서 자국의 자율성을 과시하는 측면도 존재하였다.²²⁹⁾ 따라서 미국 대 중국-소련의 구도는 1950년대를 거치면서 약화되기 시작하였다. 미국과 중국이 한반도와 타이완 해협에서 전선을 형성하면서 대치를 이어 나가는 가운데, 소련은 중국의 호전성으로 인해 미국과의 전쟁에 연루될 위험을 걱정하는 상황에 이르렀던 것이다.

(나) 베트남 전쟁(1965-1975)

베트남 전쟁(제2차 인도차이나 전쟁)에서 중국은 미국의 아시아 영향력을 차단하고자 하였고, 미국은 더 이상의 아시아 공산화를 두려워하였다. 비록 양국은 한국전쟁에서와 같이 직접적 무력 충돌은 피했지만 중국은 북베트남과 베트남에 대한 전폭적 지원을 통해 아시아 공산국가의 선도국 역할을 감당하는 모습을 보였다. 하지만 북베트남이 미국과 전면전을 펼치기보다 중국공산당은 게릴라전술을 통하여 시골과 농촌 지역에서 세력을 확보하는 전략을 제시하였다.

227) *Ibid.*

228) 헨리 키신저 지음, 권기대 옮김, 『헨리 키신저의 중국 이야기』, pp. 171-189.

229) 위의 책, ch. 6(중국과도 대치, 소련과도 대치).

사실 중국은 베트남의 통일보다는 인도차이나의 현상유지를 선호하는 측면이 강했고, 이러한 입장은 1950년대 인도차이나 전쟁 이후 강화협상에서 북베트남과 불협화음을 낳는 원인이기도 하였다.

남베트남의 공산화로 아시아 공산화가 진전되는 상황을 좌시할 수 없었던 미국은 베트남 전쟁을 통하여 새로운 아시아 전략을 고민하게 되었다. 남베트남의 패망이 다른 아시아 국가의 공산화로 이어진다는 도미노 이론은 훗날 다수의 전문가로부터 비판을 받았지만, 당시 미국은 남베트남의 보호에 투입될 자원의 규모를 대수롭지 않게 생각하면서 베트남 전쟁에 참전하였다. 하지만 베트남 전쟁이 장기화되면서 미국의 인적·물적 피해가 늘어나면서 미국 지도부는 새로운 아시아 전략을 고민하게 되었다. 중국 역시 북베트남과 주요 이슈를 두고 이견을 노출하면서 새로운 변화를 모색하는 상황에 이르렀다. 서로를 몰아내기 위해 베트남 전쟁에 참여한 미국과 중국은 전쟁이 진행되면서 서로를 협력의 상대로 활용해야 할 필요성을 점점 강하게 느끼게 되었던 것이다.

(3) 암묵적 동맹

1970년대 초 미국과 중국은 암묵적 동맹관계로의 전환을 맞이하였다. 이러한 적대관계의 급격한 전환은 중소 갈등을 배경으로 일어났으며 미국과 중국 양국 지도부의 실용 외교 노선이 빚어낸 결과였다. 스탈린 사후 소련은 개인 우상화에 대한 비판을 시도하면서 평화공존을 비롯한 새로운 대외전략을 구사하였고, 마오쩌둥이 이끄는 중국공산당은 노골적인 반대를 표명하게 되었다. 더구나 양국은 1969년 국경문제를 두고 군사충돌을 경험하면서 중소동맹은 사실상 종식되었다. 이러한 상황을 인지한 미국은 베트남 전쟁에서 벗어나 중국과 전략적 협력을 시도하는 노력을 기울이면서 이념에서 벗어

나 이익을 기반으로 현실주의 외교를 본격화하였다. 이러한 양국의 이해관계를 바탕으로 미중 정상은 1972년 정상회담을 마친 후 「상하이 공동성명」을 발표하면서 새로운 시대의 도래를 선언하였다.

(가) 중국-소련 갈등

1) 이념과 전략

중국 공산화 이후 미소 대결이 가시화되는 상황에서 중소관계는 공산주의 동맹을 구축하였다. 소련에게 중국은 아시아 공산혁명을 담당할 뿐 아니라 아시아에서 미국을 상대할 주요한 동맹국이었다. 오랜 내전 끝에 정권을 잡은 중국공산당은 소련의 경제적·군사적 지원 속에 사회주의 국가건설을 완성하고자 하였으며 외부의 위협에 대항하고자 하였다. 중국 국민당을 지원했던 미국의 아시아 영향력을 차단하고 타이완과 통일을 이루기 위해서 소련의 지지와 후원은 무엇보다 중요했던 마오쩌둥은 소련을 방문하여 1950년 2월 양국 간 「중소우호동맹상호원조조약(中蘇友好同盟相互援助條約)」의 체결을 이끌었다. 스탈린과의 첫 회담에서 마오쩌둥은 3~5년의 평화의 기간이 “중국 경제를 전쟁 이전의 수준으로 회복시키고 나라를 전반적으로 안정시키는 데 쓰일 것”이라고 말하였다.²³⁰⁾

하지만 스탈린 사후 마오쩌둥은 소련의 수정주의를 비난하면서 양국 관계는 악화되었다. 1958년 대약진운동을 통하여 중국공산당은 이념적 경직성을 강화하면서 마오쩌둥에 대한 개인우상화를 시작하였다. 이는 1956년 실시한 백화제방(百花齊放)이 실패했다고 판단한 중국공산당이 강력한 반(反)우파 운동을 급속도로 추진하면서 대외적으로 공격적인 모습을 보이게 되었다. 자연스럽게 스탈린에 대한 비판과 평화공존론을 내세우는 흐루쇼프 정권을 비난하면서 마오쩌

230) 위의 책, p. 149에서 재인용.

동은 중국만의 길을 걷게 되었다. 일부에서는 타이완 정책을 둘러싸고 중소 양국이 충돌하였다고 분석하지만, 비밀 해제된 문서에 따르면 당시 양국 간 타이완 문제를 둘러싼 이견을 찾기 힘들다.²³¹⁾ 대약진운동을 기점으로 시작된 중국 공산당의 이념적 경직성과 스탈린 사후 소련의 이념적 유연화가 양국 관계를 악화시켰던 것이다.

1962년 중국-인도 전쟁에서 소련은 중립을 취하면서 중소 양국의 신뢰를 더욱 악화되었다. 흐루쇼프는 세계 공산화에서 벗어나 평화공존을 주창하면서 미국과 전면적 대결을 회피하였다. 하지만 타이완 해협 위기를 조장하면서 미국에 도발한 바 있는 중국 공산당은 인도와 국경을 둘러싼 전쟁을 시작하였다. 대약진운동의 깊은 후유증 속에서 마오쩌둥이 인도에게 분명한 메시지를 전할 필요를 느낀 가운데 일으킨 전쟁이었다. 사실 소련은 전쟁이 일어나기 전 동맹조약에 의거하여 중국을 지원하겠다는 약속을 한 바 있었다. 그러나 실제로 이 약속은 이행되지 않으면서 중국지도부를 노하게 만들었다. 중국공산당 기관지 『인민일보』의 사설은 “중산주의자에게 요구되는 최소한의 태도는 피아를 명백하게 구분하는 것과 적에게는 냉혹할 것이며 동지들에게는 친절해야 한다”며 소련을 비난하였다.²³²⁾

2) 국경분쟁

중국과 소련은 교조주의와 수정주의라는 이념적 갈등과 평화공존을 둘러싼 전략적 갈등을 거쳐 군사 충돌에 이르게 되었다. 1969년 우수리 강의 전바오섬(珍寶島)에서 일어난 무력 충돌로 두 사회주의 국가는 사실상 동맹 관계를 청산하고 적대 관계에 돌입하게 되었다. 총 국력을 고려했을 때 열위에 있었던 중국의 선제공격으로 1차 충돌

231) Mark L. Haas, *The Ideological Origins of Great Power Politics, 1789-1989* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2005), pp. 154-162.

232) 헨리 키신저 지음, 권기대 옮김, 『헨리 키신저의 중국 이야기』, pp. 231-240.

(3월 2일)과 2차 충돌(3월 15일)이 발발하였다.²³³⁾ 소련과 국경분쟁이 지속되는 상황에서 1968년부터 준비된 군사도발로 인하여 소련군의 피해는 더 클 수밖에 없었다. 마오쩌둥은 분쟁을 확대할 필요가 없었으며, 대신 국내적으로 ‘전쟁 준비의 필요’를 역설하면서 국내결집을 도모하는 모습을 보였다. 하지만 소련은 같은 해 8월 13일 신장지구의 타르바가타이에서 보복을 감행하면서 양국은 전쟁 위기에 치닫게 되었다. 소련의 병력이 유럽에 집중되어 있어 공세적으로 대응하지 않으리라 예상했던 중국 지도부는 “전쟁 불안(war scare)”에 휩싸인 가운데 10월에는 소련의 기습공격에 대비하여 당·정·군의 지도부가 베이징을 떠나 피신하는 결정을 내렸다.²³⁴⁾

1969년 중소 국경분쟁으로 중국과 소련은 서로를 가장 중대한 위협으로 인식하게 되었다. 문화혁명 이후 중국 혼란 속에서 마오쩌둥은 소련을 상대로 무력분쟁을 일으켜 국내 자원을 동원하는 전술을 채택하였다.²³⁵⁾ 하지만 소련의 무력보복과 고조된 전면전 가능성까지 염두에 둔 영토분쟁은 아니었다. 비록 중국이 당시 소련보다 국력 열세를 보인 것은 명확했지만 양국 국경지대의 병력과 화력을 비교했을 때 무모한 분쟁을 일으킨 것은 아니었다. 오히려 1969년 이후 소련의 무력배치로 인하여 중국의 우위는 감소하는 결과를 낳았다. 이러한 무력 충돌로 중국은 미국을 소련보다 약한 위협으로 인식하면서 새로운 전략을 모색하기 시작하였으며, 미국 역시 두 국가의 충돌을 국제질서의 변화의 기회를 삼게 되었다.

233) Yang Kuisong, “The Sino-Soviet Border Clash of 1969: From Zhenbao Island to Sino-American Rapprochement,” *Cold War History*, vol. 1, no. 1 (2000), pp. 25-31; 김용신, “1972년 중미(中美) 화해에 대한 “소련위협원인론”의 재고찰: 미-중-소 전략적 삼각관계 하의 중국 외교,” pp. 17-18.

234) Yang Kuisong, *Ibid.*, pp. 31-41.

235) *Ibid.*, pp. 30-31; Lyle J. Goldstein, “Return to Zhenbao Island: Who Started Shooting and Why It Matters,” *The China Quarterly*, no. 168 (2001), pp. 994-996.

(나) 미국과 중국의 실용외교

닉슨 행정부는 베트남 전쟁의 장기화와 국내 반전여론 속에서 새로운 전략적 구상을 실행에 옮기게 되었다. 현실주의의 입장에서 국제정치를 바라본 닉슨 대통령과 키신저 안보보좌관은 소련을 견제하는 미중 협력을 추진하였고, 그 결과 양국은 ‘암묵적 동맹’을 체결하기에 이르렀다. 1972년 닉슨의 중국 방문 시 「상하이 공동성명」을 발표하였고 1979년에는 정식 수교를 맺으면서 협력을 강화하였다. 일반적으로 소련의 위협에 대한 미중의 공동대응으로 양국협력을 설명한다.²³⁶⁾ 미중 정상은 “양측은 어느 쪽도 아시아 태평양 지역에서 헤게모니를 추구해서는 안되며, 것처럼 헤게모니를 확립하려는 다른 어떤 국가나 국가 연합의 노력에도 반대한다”고 합의한 것이었다.²³⁷⁾

이념적 격차, 대만문제, 한국전쟁의 경험 등을 고려할 때 양국의 전략적 공조는 많은 이들이 예상하지 못한 충격이었다. 하지만 1970년대 베트남의 수렁 속에서 상대적 쇠락을 경험했던 미국의 입지와 문화혁명이 약화되고 국내외 위기에 대응해야 하는 중국 지도부의 고민이 맞물리면서 미중 협력은 실현될 수 있었다. 특히 닉슨 행정부는 베트남 전쟁의 반전여론을 직시하면서 세력균형 원리에 입각한 대외정책을 실행에 옮긴 것이었다. 현실주의 국제정치학자로 당시 국가안보보좌관이었던 헨리 키신저는 1971년 중국을 비밀리에 방문하여 마오쩌둥과 저우언라이와 만남을 시작으로 양국이 체결한 「상하이 공동성명」에 대하여 “사실상 이념 전쟁의 휴전을 선언”한 것으로 평가하였다.²³⁸⁾

236) Chen Jian, “China, the Vietnam War, and the Sino-American Rapprochement, 1968-1973,” in *The Third Indochina War: Conflict between China, Vietnam and Cambodia*, eds., Odd Arne Westad and Sophie Quinn-Judge (London and New York: Routledge, 2006).

237) 헨리 키신저 지음, 권기대 옮김, 『헨리 키신저의 중국 이야기』, p. 333에서 재인용.

238) 위의 책, p. 333.

당시 미중 양국이 공유한 전략적 목표는 소련 견제였다. 유럽 뿐 아니라 아시아와 중동 지역에서 팽창하는 소련의 영향력에 대하여 미중은 경계하는 가운데 협력을 도모하였던 것이다. 물론 국내 반발과 우려를 무시할 수는 없었지만 닉슨과 마오쩌둥은 전략적 결단을 내렸던 것이다. 하지만 워터게이트 사건으로 인한 닉슨의 사임과 저우언라이와 마오쩌둥의 사망은 미중 양국 간 전략적 협력을 무산시킬 수 있는 리더십의 변화를 야기하였다. 하지만 천안문 사태가 일어나기 전 미국의 포드 대통령과 카터 대통령, 그리고 중국의 덩샤오핑은 양국 관계의 중요성과 유용성을 명확히 이해하고 있었다. 소련을 악마의 제국이라고 지칭했던 레이건 대통령 역시 타이완을 중시하면서도 중국과의 관계를 훼손하지 않기 위한 노력을 기울였다.

미중 데탕트를 통해 중국은 과거 친소전략(1950년대)과 반소반미 전략(1960년대)과 차별화된 반소전략을 구축하였다.²³⁹⁾ 미국은 중국을 전략적 파트너로 삼으면서 아시아 안보 부담을 덜고 소련과의 경쟁에 집중하게 되었다. 이러한 양국 협력은 아시아 국가에게 충격을 안겨다 주었다. 1970년대 초 중국은 미국과의 협상 과정을 북한, 북베트남, 알바니아에 통보하였는데, 북한을 제외한 두 국가는 반감을 표시하였다.²⁴⁰⁾ 한국 역시 닉슨 독트린과 중국 방문으로 이어지는 새로운 변화 속에서 주한미군 1개 사단의 철수를 막지 못하였다. 비록 남북한은 1972년 「7·4남북공동선언」을 통하여 3대 통일 원칙을 제정하였으나 긴장 국면으로 접어들었고, 베트남 전쟁이 끝난 인도차이나 반도 역시 베트남-캄보디아, 중국-베트남 사이의 무력 충돌을 경험하게 되었다.

239) 이동률, “중국의 1972년 대미 데탕트: 배경, 전략, 역사적 함의,” 『국가전략』, 제20권 3호 (2014), pp. 74-76.

240) 위의 글, pp. 84-86.

〈표 III-5〉 냉전시기 미국-중국 관계

시기	1950-1968	1969-1989
강대국 관계 유형	군사적 갈등	지정학적 협력
글로벌 정치	냉전 개시	데탕트 도래
미중 관계	한국전쟁(1950-1953), 대만해협 위기(1954, 1958), 베트남 전쟁	키신저 방중(1971), 닉슨 방중과 상하이공동성명 (1972), 미중 수교(1979)
소련의 대외관계	중소 동맹(1950), 중국-인도 전쟁(1962), 쿠바미사일 위기(1962), 소련의 체코 침공(1968)	중소 국경분쟁(1969), 이란 혁명과 소련 아프가니스탄 침공(1979), 중소 동맹 종결(1980)
아시아 국제관계	북중·북소 동맹, 한미·미일 동맹	닉슨 독트린과 주한미군 1개 사단 철수, 7·4 남북공동성명(1972)

출처: 저자 작성

나. 베트남의 대응방식과 유형

냉전기 미중관계의 변환 속에서 베트남은 균형 정책을 지속적으로 추구하였다. 1945년 하노이를 중심으로 건국된 베트남민주공화국(이하 북베트남, Democratic Republic of Vietnam)은 베트남 전쟁으로 베트남공화국(이하 남베트남, Republic of Vietnam)과 통일하여 베트남사회주의공화국(이하 베트남, Socialist Republic of Vietnam)으로 거듭난다. 북베트남은 중국의 협조 아래 제1차 인도차이나 전쟁(1945-1954)에서 프랑스 세력을 인도차이나 반도에서 몰아내었고 베트남 전쟁(1960-1975)에서는 미국 세력과 맞서면서 결국 통일을 맞이하였다. 하지만 하노이와 베이징은 1969년 무렵부터 갈등을 겪게 되자 중국의 베트남 원조 규모는 축소되었으며 양국의 상호 인식에는 변화가 일어나기 시작하였다. 중국과 연대하여 서양 세력에 대항하는 베트남의 균형 정책에 금이 가기 시작한 것이다.

결국 1979년 베트남의 캄보디아 침공을 도화선으로 중국-베트남 양국은 제3차 인도차이나 전쟁에 돌입하였다. 비록 2개월이 채 안 되는 전쟁이었지만 5만 명 이상의 사망자를 내면서 베트남과 중국은 역사적 앙숙 관계로 회귀하였다. 중국의 직간접적 통치를 받았던 베트남은 당(唐)의 패망 이후 939년 응오왕조가 들어서면서 중국에 대한 독립을 선포하고 자율성을 유지하고자 오랜 기간 싸워왔다. 하지만 19세기 서구세력의 출몰로 베트남과 중국은 인도차이나 반도에서 제국주의 세력을 몰아내는 공동의 목표를 위해 협력하였다. 그러나 프랑스와 미국이 떠난 인도차이나 반도에서 양국은 또 다시 충돌하면서 냉전 후반기 적대 관계를 이어나갔다.²⁴¹⁾

냉전기 베트남의 대외정책은 미중 관계의 변환에 상응하여 균형 정책의 협력상대를 변경하였다. 냉전 초기 북베트남의 외부 위협은 남베트남을 후원하는 프랑스와 미국이었다면, 통일 이후 베트남을 위협하는 외부 세력은 바로 중국이었다. 따라서 베트남 외부균형 전략의 협력 상대가 견제 대상이 되었다. 미국과 중국이 적대적 관계 속에서 무력충돌을 경험하는 상황에서 북베트남은 중국과 전략적 이해를 공유했지만, 두 강대국이 지정학적 협력을 추구하는 상황에서 베트남은 소련의 지원 속에 독자적 생존 노력을 경주하였다. 물론 베트남의 대외정책이 미중 관계에 종속되었던 것은 아니었다. 통일을 이룬 베트남은 인도차이나를 둘러싼 중국과의 전략적 경쟁을 회피하지 않았으며 소련과의 연대를 통해서 자국의 영향력을 확대하는 전략을 선택하였다.²⁴²⁾

241) 유인선, 『베트남과 그 이웃 중국: 양국관계의 어제와 오늘』 (파주: 창비, 2012).
 242) II장(강대국 국제정치와 약소국의 선택)의 3절(강대국 국제정치 미래와 약소국의 선택)에서 정리한 바와 같이, 강대국의 부상과 위협에 대하여 주변국이 고려할 수 있는 대응 전략으로는 내적 균형(자강)과 외적 균형(동맹) 이외에도 유화와 편승, 책임전가 등이 존재한다. 따라서 냉전기 베트남의 균형전략은 단순히 국제환경 변화에 대한 반응이라기보다는, 당시 국제정세의 변화 속에서 하노이가 취한 '선택'으로 이해할 수 있을 것이다.

(1) 미중 갈등과 베트남의 대외정책

(가) 인도차이나 전쟁과 중국-베트남 협력(1950-1954)

중국과 베트남은 공산화에 성공한 이후 프랑스를 비롯한 서양 세력을 인도차이나에서 몰아내기 위한 협력을 실시하였다. 1950년부터 1960년대 초까지 중국의 대외원조 총액 약 20억 위안 중 8억 위안 이상은 베트남 지원을 위한 것이었다.²⁴³⁾ 1920년대부터 호치민(Ho Chi Minn)은 저우언라이를 비롯한 중국 공산당 지도부와 유럽과 중국 등지에서 친분을 쌓았으며, 양국은 제국주의와 자본주의 세력에 저항연대를 결정하게 된다. 스탈린이 베트남 지원에 소극적인 모습을 보인 반면, 마오쩌둥은 베트남으로 떠나는 자국 군사고문단에게 “모든 동지들은 베트남 인민의 해방 과업을 자신의 일처럼 여기고 실행하라”고 당부하였다. 저우언라이 역시 “베트남 원조는 우리의 가장 중요한 임무이며, 베트남의 요구에 대해 엄숙하고 진지하며 적극적으로 대해야 한다”고 언급하였다.²⁴⁴⁾

이러한 중국의 베트남 원조는 오랜 중국-베트남 관계를 고려할 때 예외적인 것이었다.²⁴⁵⁾ 베트남은 기원전부터 약 1000년의 중국 지배를 받았으며 10세기 독립을 쟁취한 이후에도 조공체제에서 갈등과 협력을 반복하였다. 프랑스의 식민지배가 시작되면서 중국의 종주권은 종결되었으나 인도차이나 전쟁을 계기로 양국은 협력을 하였다. 하지만 제네바회담에서 베트남과 중국은 충돌하였다. 하노이는 남북

243) 표나리, “중국의 대베트남원조 시행 및 중단의 배경 고찰(1950-1978),” 『아세아연구』, 제60권 3호 (2017), p. 172.

244) 위의 글, pp. 178-179, 173-174.

245) 베트남과 중국의 역사적 관계와 반제국주의 연합에 대해서는 다음을 참조: 이한우, “베트남-중국 관계의 역사적 전개와 현재: 협력과 갈등의 이중주,” 『동아연구』, 제 44권 (2003), pp. 131-163; 정혜영, “중국과 베트남의 갈등관계 분석 및 고찰: 베트남의 입장을 중심으로,” 『중국지역연구』, 제1권 1호 (2014), pp. 195-238.

베트남 분할안을 반대하였고 인도차이나 3개국이 “통합된 일체”라고 주장하였다. 중국은 소련과 더불어 북베트남의 입장을 지지하지 않았다. 이후 1970년대 양국 관계가 갈등 국면에 접어들자 베트남은 중국이 과거 베트남 분단에 일정 책임이 있다고 비난을 하게 된다.²⁴⁶⁾

(나) 베트남 전쟁과 중국-소련-북베트남 삼각관계(1965-1975)

중국의 적극적 군사 지원 속에 북베트남은 미국-남베트남과의 전쟁을 감당할 수 있었다. 1965년부터 1968년까지 총 32만 여명의 중국 군대가 북베트남에 주둔하였을 뿐 아니라 중국은 북베트남에 군수품, 현금, 생필품 등을 지원하였다. 하지만 하노이는 베이징과의 갈등을 감수하면서 모스크바와의 관계를 개선하기 위해 노력하였다.²⁴⁷⁾ 흐루쇼프가 실각한 이후 소련은 베트남 문제에 적극적인 모습을 보였다. 1965년 북베트남과 소련은 「베트남의 방어 능력 강화를 위한 원조 협정」을 체결하였고 소련의 베트남에 대한 지원은 증가하였다. 1968년 소련의 베트남 원조는 소련 원조총액의 50%에 육박하며 중국의 원조를 “월등히 초과”하는 규모를 보였다.²⁴⁸⁾ 1965년부터 1968년까지 소련의 대베트남 경제원조는 918-980만 달러, 군사원조는 14-18억 달러로 급증하면서 베트남은 선진무기를 공급받게 되었다.²⁴⁹⁾

246) 이한우, “베트남-중국 관계의 역사적 전개와 현재,” pp. 132-136.

247) 냉전기를 중심으로 베트남-중국-소련의 삼각관계에 대해서는 Mari Olsen, *Soviet-Vietnam Relations and the Role of China 1949-64: Changing Alliances* (London and New York: Routledge, 2007); Brantly Womack, *Asymmetry and International Relationships* (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2016). 한편, 베-중-소 삼각관계를 북-중-소 삼각관계와 비교한 연구로는 이상숙, “중소분쟁 시기 북한과 북베트남의 자주외교 비교,” 『통일정책연구』, 제17권 2호 (2008), pp. 53-82.

248) 표나리, “중국의 대베트남원조 시행 및 중단의 배경 고찰,” p. 189.

249) 최규빈, “베트남에 대한 중국의 경제지원과 경제제재, 1960-1978,” 『국가안보와 전략』, 제18권 2호 (2018), pp. 117-119.

이러한 소련의 지원 속에 북베트남은 구정공세(Tet Offensive)를 취하면서 미국에 대한 전면공세를 펼칠 수 있었다. 하지만 중국은 1968년 북베트남의 전략 변경에 반대하면서 게릴라전을 통한 농촌 지역에 대한 영향력을 확보하는 방안을 제시하였다. 1963년 9월 호치민을 포함한 동남아 공산주의 지도자들과 만난 자리에서 저우언라이는 반제국주의, 반봉건주의, 반관료자본주의를 강조하면서 네 가지 전략을 소개하였다. ① 대중을 동원하여 연합전선을 펼치고, ② 농촌지역에서 전투를 시작하여 기지를 확보하며, ③ 모든 전선에서 당의 지도력을 강화하고, ④ 국가 간 연락을 강화하고 개별 투쟁을 지원하라는 게릴라 전술을 전수하였던 것이다.²⁵⁰⁾

북베트남이 게릴라 전술이 아니라 대도시를 중심으로 전면전을 펼칠 경우 중국의 영향력은 감소할 수밖에 없었다. 하노이가 중국이 지원할 수 없는 소련의 대규모 군사지원에 의존하는 상황을 예상할 수 있었던 것이다. 더구나 하노이가 중국의 우려에도 불구하고 전면적 공세를 펼친 이후에는 미국과 강화협상에 나서자, 중국 지도부는 북베트남이 소련의 영향으로 협상에 나서고 있으며 이는 반제국주의 노선에서 벗어나는 것으로 판단하였다.²⁵¹⁾ 스탈린 사후 소련의 평화공존에 노골적인 비판을 가했던 중국의 입장에서 북베트남이 미국과 협상을 한다는 것은 하노이가 모스크바와 베이징 사이에서 전자의 노선을 따르기 시작했다는 것을 의미하였다.

베트남 전쟁 후반기 중국과 베트남은 소련의 영향력 뿐 아니라 캄보디아와 라오스, 국경과 남중국해를 둘러싸고 갈등하였다. 중국은 캄보디아 크메르루즈의 후원국이 되면서 북베트남의 인도차이나 영

250) Qiang Zhai, *China and the Vietnam Wars, 1950-1975* (Chapel Hill and London: University of North Carolina Press, 2000), pp. 117-119.

251) Lien-Hang Nguyen, "The Sino-Vietnamese Split and the Indochina War, 1968-1975," in *The Third Indochina War: Conflict between China, Vietnam and Cambodia, 1972-79*, eds., Odd Arne Westad and Sophie Quinn-Judge (London and New York: Routledge, 2006).

향력을 제한하고자 하였으며, 소련의 군사 지원 속에서 북베트남은 라오스의 혁명세력을 지원하면서 자국의 영향력과 호치민 보급로를 유지하고자 노력했다.²⁵²⁾ 하노이가 인도차이나 삼국의 협력을 꾀하면서 지역 리더로 부상하고자 하자, 베이징은 소련의 지원을 등에 업은 하노이가 인도차이나를 장악하는 상황을 받아들일 수 없었다. 사실 베트남은 당 멸망 이후 중국으로부터 독립하여 인도차이나에서 조공체제를 구축하고 지배한 경험이 있었다. 따라서 서구세력을 물리치고 이러한 지역 내 영향력을 회복하고자 하였던 것이다.

1969년 중소 국경분쟁 이후 중국의 베트남에 대한 불만과 압박은 더욱 노골화되었다. 더구나 중국은 미국을 새로운 전략적 파트너로 인식하기 시작하면서 하노이와의 간극을 넓혀 나가기 시작하였다. 앞서 언급하였듯이 하노이의 구정공세에 반대했던 중국은 1973년 북베트남에게 남베트남에 대한 투쟁 강도를 낮출 것을 권하였다.²⁵³⁾ 1972년 닉슨의 중국 방문 직후 저우언라이는 북베트남을 방문하여 정상회담을 설명하면서 1968년 미국과 협상에 대한 하노이의 결정을 지지하지 않은 것을 사과하고 오판을 인정하였다. 하지만 북베트남 지도부는 미중 화해에서 드러난 중국외교정책은 공산세력의 국제적 단결이 아니라 자국 이익을 추구한다고 믿었다.²⁵⁴⁾ 결국 베트남 전쟁이 끝나갈 무렵 중국과 베트남은 영토와 영해, 캄보디아와 라오스 문제 등을 둘러싼 “공인된 적국(proverbial enemies)”으로 대치하는 상황에 이르렀다.²⁵⁵⁾

252) *Ibid.*, pp. 15-18, 25-27.

253) 이한우, “베트남-중국 관계의 역사적 전개와 현재,” p. 139. 1960년대 중국의 원조를 둘러싼 베트남의 입장과 경계에 대해서는 Kosal Path, “The Politics of China’s Aid to North Vietnam during the Anti-American Resistance, 1965-1969,” *Diplomacy & Statecraft*, vol. 27, no. 4 (2016), pp. 682-700을 참조.

254) Qiang Zhai, *China and the Vietnam Wars*, pp. 200-201.

255) Lein-Hang Nguyen, “The Sino-Vietnamese Split and the Indochina War,” p. 26.

(2) 미중 협력과 베트남의 지역전략

(가) 베트남의 캄보디아 침공과 중국-베트남 전쟁

1975년 통일을 이룬 베트남은 소련과 적극적 협력관계를 통하여 군사적·경제적 자원을 확보하는 노력을 기울였다. 베트남 전쟁 이후 소련은 베트남에 대해 4억 5천만 달러에 이르는 차관 원조를 탕감해 주고 5개년 경제계획에 대한 장기 원조를 약속하였다. 이에 베트남은 다낭(Da Nang)과 캄라민만(Cam Ranh Bay) 해군기지 접근을 허용하였고 소련이 주도하는 ‘공산권 경제상호원조회의’에 가입하였다. 이에 대응하여 중국은 베트남에 대한 모든 경제와 기술원조의 중단을 선언하고 파견 기술자를 전원 철수시키는 결정을 내리면서 경제제재 조치를 감행하였다. 하지만 베트남은 1978년 11월 소련과 우호협력조약을 체결하면서 중국에 대한 포위에 적극적으로 동참하였다.²⁵⁶⁾

나아가 베트남은 캄보디아 침공을 단행하면서 중국의 인도차이나에 대한 영향력을 견제하였다. 이에 중국은 “교훈을 준다”라는 명목하에 베트남 북부 지대를 공격하면서 전쟁을 개시하였다.²⁵⁷⁾ 비록 한 달 만에 종전이 이루어졌지만 약 5만 명이 넘는 사망자를 낳은 전쟁에서 양국 모두 자국의 승리를 주장하였다. 베트남-캄보디아 충돌이 중국-베트남 전쟁을 야기했지만 이미 베트남은 1978년 정치국 회의에서 중국을 “주적”으로 규정한 바가 있었다.²⁵⁸⁾ 통일 이후 하노이는 자국 내 화교 자본가의 자산을 몰수하고 동화정책을 펼치면서 베이징의 불만을 야기했고 급기야 친중국 폴포트 정권(Pol Port)을 제거하

256) 최규빈, “베트남에 대한 중국의 경제지원과 경제제재,” pp. 125-128.

257) 1979년 중국-베트남 전쟁의 배경과 경과, 결과와 영향에 대해서는 다음을 참조: Qiang Zhai, *China and the Vietnam Wars: Xiaoming Zhang, Deng Xiaoping's Long War: The Military Conflict Between China and Vietnam, 1979-1991* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2015).

258) 헨리 키신저 지음, 권기대 옮김, 『헨리 키신저의 중국 이야기』, p. 425.

고 행삼린 정권을 세우는 군사행동을 감행하기에 이르렀다.²⁵⁹⁾ 이러한 친소·반중 베트남 정책은 중국의 강한 반발을 불러오면서 ‘형제이자 동지’였던 두 나라는 적국으로 충돌하였던 것이다.

1976년 마오쩌둥 사망 이후 최고 지도자로 등극한 덩샤오핑은 베트남 침공 직전 미국을 방문하여 전쟁 계획을 통보하였다. 카터 대통령은 중국의 무력 사용을 자제할 것을 요청하였지만, 소련의 위협에 대비한 미중 협력에 깊은 관심을 표명하면서 양국 지도자는 전략적 협력에 대한 공동 이해를 명확히 확인하였다.²⁶⁰⁾ 소련이 베트남과 손잡고 동남아시아 지역에서 영향력을 확대하는 것에 대한 우려를 미국과 중국이 공유하면서 소련의 팽창을 견제하는데 뜻을 함께한 것이었다. 특히 중국은 북쪽에서 소련이, 남쪽에서 베트남이 위협을 가하는 상황의 심각성을 의식하면서 베트남 침공, 미국과의 협력과 같은 전략적 선택을 실행에 옮겼다. 이는 실용적 정책과 경제발전을 강조한 덩샤오핑이 이끄는 상황에서도 변함이 없었다.

마오쩌둥이 사후 덩샤오핑은 1978년 복권한 이후 화궈펑(華國鋒), 예젠잉(葉劍英)과 파벌싸움을 벌이면서 베트남 침공을 결정하였다.²⁶¹⁾ 경제성장을 위한 자원 확보가 필요한 상황이었으며, 베트남과 소련을 상대로 동시에 전쟁을 치를 수도 있다는 우려가 존재한 것은 사실이었다. 하지만 베트남의 캄보디아 침공으로 자국의 제한적 영향력이 명확해진 상황에서, 국내 강경파와 군부의 목소리를 무시한 채 외교를 통한 문제해결에만 의존할 수는 없었던 것이다. 결국 중국은 중국-베트남 전쟁을 통해 뚜렷한 정치적·군사적 승리를 거두었다고 볼 수는 없지만, 덩샤오핑은 제한적 전쟁을 치르면서 정권 기반을 강화함으로써 본격적인 경제개혁에 박차를 가할 수 있었다.

259) 이한우, “베트남-중국 관계의 역사적 전개와 현재,” pp. 140-141.

260) Xiaoming Zhang, *Deng Xiaoping's Long War*, pp. 60-63.

261) 김연지·김진용, “파벌주의 시각에서 본 중국의 중월전쟁 결정 요인,” 『아시아연구』, 제22권 3호 (2019), pp. 269-292.

(나) 베트남의 지역 전략과 아시아 국제관계

중국-베트남 전쟁 이후 베트남은 소련의 지원으로 캄보디아 주둔군을 유지하면서 중국과 긴장 관계를 지속하였다. 인도차이나 전쟁과 베트남 전쟁 시기 중국과 협력을 취하면서 프랑스와 미국과 전쟁을 벌였던 베트남은 소련을 핵심 파트너로 삼게 되었다. 이러한 베트남 전략의 변화는 소련이 1960년대 중반부터 아시아 문제에 적극적으로 개입하고 중국과 국경분쟁을 벌이면서 이루어진 것이다. 즉, 소련도 베트남이라는 지역 파트너가 필요한 상황에서 베트남-소련 관계는 발전할 수 있었던 것이다. 물론 소련의 중국 포위 전략을 미국과 중국의 협력에 대한 반응으로 해석할 수도 있다. 결국 베트남은 중국-소련-미국이라는 3개국 강대국 정치에서 자국의 안보를 강화하는 전략을 취했다고 볼 수 있다.

베트남은 통일 직후 반중 전략을 가시화하면서 이웃 강대국과 충돌을 불사하는 모습을 보였다. 앞서 논의한 바와 같이, 베트남 전쟁 후반기 이미 베트남과 중국 사이에 다양한 분쟁 이슈가 불거지면서 우호관계를 종식하게 되었다. 하지만 캄보디아와 화교 문제로 인하여 중국의 강한 반발을 불러일으키면서 또 한 번의 전쟁을 치르게 되자 소련의 지원에 의존할 수밖에 없는 상황을 맞이하였다. 또한 중국과 경제협력이 어려워지면서 1980년대 중반 도이머이(Doi Moi) 개혁개방 정책을 실시하고 1991년 중국과 수교를 체결하기까지 경제건설은 지체될 수밖에 없었다. 소련과 연대한 대중균형 정책으로 안보와 자율성을 확보할 수 있었지만 자원 확보를 통한 국가건설에는 어려움을 겪었던 것이다.

냉전기 베트남은 전략적 이해에 바탕을 둔 대외전략을 지속적으로 구사하였다. 중국-베트남 협력을 기본으로 프랑스와 미국의 영향력 행사를 차단하였으며, 베트남 전쟁 이후에는 소련과 연대하면서 인도

차이나에서 중국이 간섭을 배제하였다. 이는 이념적 영향이나 개인적 유대가 국제정치에서 미치는 영향력이 얼마나 제한적인지를 보여준 사례라고 할 수 있다. 사실 북베트남 건설 직후 호치민은 미국과 영국과 같은 서구 국가의 지원을 받는 것에 관심을 가졌다. 하지만 냉전 구도가 고착화되면서 경쟁중인 중국과 소련의 지원을 최대화하기 위한 자주적 노력을 경주하였다. 이러한 모습은 냉전기 북한 사례와 유사한 것으로, 특정 이념을 공유하는 유사국가(like-minded states) 사이에서도 발생하는 전략적 경쟁과 협력을 여실히 보여준다.

두 강대국(미국과 중국)이 충돌하는 상황에서 베트남은 중국의 지지를 확보할 수 있었다. 인도차이나 전쟁에 이어 베트남 전쟁에서도 중국은 자국의 경제개발 필요에도 불구하고 베트남에 막대한 군사적·경제적 지원을 실시하였다. 하지만 베트남 전쟁 시기부터 캄보디아와 라오스를 영향권 내에 두려는 중국을 베트남은 견제할 수밖에 없었고 중국이 제안하는 게릴라 전략을 거부하였다. 즉, 타국의 지원으로 인하여 자국의 자율성이 침해받는 것을 거부하였다. 중국이 두려워하는 두 강대국인 미국과 소련의 존재를 인식하면서 베트남은 자국의 전략적 가치를 적극적으로 활용하여 중국과 소련의 지원과 지지를 동시에 확보하는 결과를 얻어냈다. 독립과 통일을 이루기 위하여 강대국의 역학관계를 이용하는 약소국 전략의 전형적 사례라고 할 수 있다.

〈표 III-6〉 냉전시기 베트남의 대외환경과 대외전략

시기	1950-1975	1975-1989
(북) 베트남의 대응	(대불·대미) 균형 정책	(대중) 균형 정책
역내 주요사건	인도차이나 전쟁, 중국-인도 전쟁, 중국-소련 국경분쟁 베트남 전쟁	베트남의 캄보디아 침공, 중국-베트남 전쟁
대외환경	냉전 개시와 미중 갈등	미중 데탕트와 냉전 완화

시기	1950-1975	1975-1989
(북) 베트남의 핵심 우방	중국	소련
(북) 베트남의 핵심 위협	미국, 프랑스	중국
(북) 베트남 대외전략의 목표와 특징	중국-베트남 협력을 통한 독립 및 통일 추구	소련-베트남 협력을 통한 역내 영향력과 자율성 확보
미중관계와 베트남 대외전략	미중 갈등을 활용한 중국-베트남 협력과 자강 정책 추구	미중 협력으로 인한 새로운 강대국 파트너(소련) 활용

출처: 저자 작성

1970년대 초반부터 미국과 중국이 협력관계를 구축하자 베트남의 전략 수정은 불가피하였다. 중국이 미국과 화해한 상황에서 미국과 적대하는 베트남에 대한 지원은 줄어들 수밖에 없었던 것이다. 이러한 상황에서 베트남은 두 강대국과 보다 긴장관계에 접어든 소련의 지원을 발판으로 인도차이나에서 자국의 영향력을 유지하는 전략을 선택하였다. 강대국 갈등에서 전략적 공간을 확보했던 베트남이 새로운 협력 상대를 찾아 나선 것이었다. 하지만 소련과의 지리적 거리와 경제협력의 제한 등으로 베트남은 통일 이후 자율성을 유지할 수 있었지만 경제건설에는 뒤쳐질 수밖에 없는 상황에 접어들었다. 이는 냉전이 종식되면서 강대국 정치의 근본적 변화가 이루어진 다음 중국과 화해하면서 해결되기 시작하였다.

다. 소결

냉전기 미국과 중국, 두 강대국 관계는 군사적 갈등에서 지정학적 협력으로 변모하였다. 이러한 강대국 국제관계 속에서 베트남은 균형 정책을 통하여 미국(전반부)과 중국(후반부)을 견제하는 대응을 펼쳤다. 제2차 세계대전 직후 자유주의 진영을 이끄는 미국과 국민당과 내전을 펼칠 공산화를 이룬 중국은 아시아 공산화를 두고 군사적

갈등을 펼쳤던 것이다. 비록 한국전쟁 이후 인도차이나에서 두 강대국은 직접적 충돌을 회피할 수 있었으나, 북베트남과 남베트남, 캄보디아 등에 대한 지원과 베트남 전쟁에 직간접적으로 참여하면서 군사적 대결은 지속되었다. 하지만 중소 갈등이 격화되고 인도차이나에 대한 중국과 베트남의 이견이 표면화되면서 미국과 중국은 서로를 협력 상대로 바라보게 되었다. 이렇듯 미중관계가 변화한 배경에는 미국-중국-소련이 펼치는 삼각관계가 존재했다. 중소 연대에 균열이 생기면서 미중 협력의 길이 열렸다고 할 수 있다.

미국과 중국이 적대적 관계에서 벗어나 협력적 관계를 구축했지만 베트남은 강대국의 군사적 위협과 외교적 간섭에서 자유롭지 못했다. 냉전 초기 하노이는 미국을 견제하기 위한 균형 정책을 위해 중국과 연대하였고, 이후 중국에 대항하기 위해 소련과 손을 잡았다. 이러한 대응전략은 높은 지정학적 리스크를 수반하였다. 하노이는 통일을 이루기 위해 국운을 걸고 미국과 전쟁을 치러야만 했다. 또한 영토 주권과 외교적 자율성을 보장받기 위해 대규모 원조를 제공하였던 중국과 충돌하는 상황을 피할 수 없었다. 그 결과 베트남은 통일 국가를 이룰 수 있었지만 중국과 미국, 두 강대국을 동시에 적국으로 상대해야 하는 운명을 맞이하였다. 이는 1990년대가 되기까지 베트남이 국내 자원을 활용하여 경제성장을 이루고 국제무대에서 주요국으로 발돋움하지 못하는 핵심 장애물로 존재하였다.

냉전기 베트남 사례는 탈냉전기 미중 경쟁에서 생존과 번영을 추구하는 한국에게 지정학의 중요성을 일깨워준다. 냉전기 공산진영 내에 존재했던 중국-베트남 갈등과 중소 분쟁은 이념에 기반한 연대와 협력의 한계를 보여준다. 영토와 영해, 역내 영향력을 둘러싸고 베트남과 중국, 중국과 소련은 끊임없이 갈등하고 급기야 전쟁을 수행하는 모습을 보였다. 한편, 지정학적 이해를 공유할 경우 이념

적 거리와 역사적 갈등을 뒤로 하고 협력하는 모습을 미중 관계에서 확인할 수 있다. 상대적 국력이 쇠퇴한 미국과 문화혁명의 격변기를 마무리하려는 중국은 소련이라는 제3의 위협을 의식하면서 화해와 협력으로 나섰다. 물론 호치민과 중국 공산당 지도부가 보였던 인간적 유대가 양국 협력에 일정 부분 기여한 측면은 부정할 수 없다. 1950년대부터 지속된 중국의 베트남에 대한 전폭적 지원은 양국 지도부의 상호 신뢰 속에서 진행되었기 때문이다. 하지만 이러한 동지 관계는 1960년대에 접어들면서 악화되었고 그 배경에는 상이한 지정학 이해가 자리잡고 있었다.

특히 동맹 관계에서 지정학에 기초한 위협 인식이 주요 변수로 작동한다는 사실은 명확하다. 1970년대 중후반 중국-베트남 관계는 사실상 동맹관계에서 명시적 적대관계로 급격히 전환되는 모습을 보여주었다. 이는 공산주의에 기초한 형제 국가라고 자부한 양국의 유대 관계가 중소 갈등과 미중 협력이라는 지정학적 현실 앞에서 얼마나 무력한지를 보여준다. 주권국가를 핵심 행위자로 삼고 있는 국제정치에서 동맹은 국익을 추구하는 하나의 전략이다. 따라서 다른 국가와 연대하는 방안은 국제환경에 변화에 따라 다양한 모습으로 변화가능하다는 것을 냉전기 베트남 사례는 여실히 보여준다. 현재 미중 경쟁이 강화되면서 두 강대국이 아시아 비강대국 등을 비롯한 주요 행위자를 포섭하여 연대세력을 구축하려는 노력을 시도하는 상황은 앞서 논의한 지정학의 영향력을 다시 한 번 입증하고 있다고 할 수 있다.

한편, 냉전기 베트남의 대외전략은 중국·미국·소련이 펼치는 강대국 국제정치를 배경으로 펼쳐졌다. 베트남의 통일과 역내 영향력을 추진한 노력은 다양한 평가를 받을 수 있겠지만, 중소 분쟁을 시작으로 이루어진 미중 화해와 협력이라는 구조의 중요성을 부

인하기는 어렵다. 하노이는 이러한 역학 구도 속에서 군사 및 경제 원조를 확보한 가운데 국익을 추구하는 모습을 견지하였다. 하지만 이러한 하노이의 요구와 정책이 중국과 미국, 소련의 근본적 정책 변화를 몰고 온 경우는 찾기 어려우며, 이들 강대국은 자신이 생각하는 아시아 지역 전략의 파트너로 베트남을 활용하는 모습을 보였다. 물론 이념적 친화성과 지도자 친분이 일정 부분 1950년대와 1960년대 초반 중국-베트남 관계를 밀착시킨 것은 사실이지만 미·중·소 삼각관계의 구조적 영향력의 중요성은 매우 컸다. 향후 미국과 중국이라는 두 강대국의 경합 속에서 러시아와 유럽연합, 일본과 인도와 같은 주요국이 연루된 소다자관계가 일정한 구조적 영향을 행사할 가능성은 높다. 최근 미국과 중국이 각각 인도와 러시아에 접근하는 움직임이 두드러지는데 이는 미국-중국-인도와 미국-중국-러시아라는 삼각관계의 맥락 속에서 명확히 이해될 수 있다. 미국과 중국이라는 초강대국 뿐 아니라 다른 강대국의 역할과 영향을 주목해야 하는 이유이다.

4. 냉전시기 중소 갈등과 북한

가. 중소관계의 특징과 유형

(1) 안보동맹 시기

(가) 안보동맹조약 체결(1949)

냉전시기 ‘한·미·일 남방삼각관계’에 대항하는 ‘북·중·소 북방삼각관계’는 한국전쟁을 통해 안보동맹 관계를 확인하였으나, 소련의 지도자 스탈린 사후 발생한 중소분쟁은 북방삼각관계의 한계를 보여주는 것이었다. 분단국이자 약소국이었던 북한은 중국과 소련이라는 강대국의 경쟁 하에 ‘한·미·일 남방삼각관계’로 인한 안보위협을 극복해야 하는 상황이었다. 이러한 북한의 선택을 검토하는 것은 강대국 경쟁 하에 취약한 안보 상황에 처한 약소국의 전략에 유의미한 시사점을 제시해주고 있다.

1949년 10월 1일 중화인민공화국이 탄생한 다음날 10월 2일 소련은 ‘중화인민공화국’을 중국의 유일한 합법정부로 승인하고 외교관계를 수립하였다.²⁶²⁾ 사회주의 이념을 토대로 혁명을 성공으로 이끈 중국공산당이 소련과의 관계를 중시한 것은 자연스러운 결과였다. 오랫동안 국민당과의 전쟁을 치른 후 출범한 신생국가인 중국은 소련 중심의 ‘일변도 외교’를 대외정책의 주요 목표로 수립하였다. 1949년 8월 중국 외교부 소속 기관지에 실린 논설을 보면, “오늘날 어떠한 국가이건, 민족이건 간에 세계의 두 진영 중 어느 한편에 서야 한다. 그러면 중국은 어느 편에 서야 하는가? (중략) 우리는 평화, 인민민주주의, 사회주의의 진로 즉 마오 주석이 말한 제국주의

262) 주재우, “중국의 러시아 관계 역사적 교훈의 순환과 실천의 반복,” 코리아컨센서스 유라시아연구회 편, 『중국과 러시아의 현재』 (서울: 한울, 2011), p. 195.

가 아닌 사회주의에 대한 ‘일변도’의 진로를 채택하여야만 한다”고 주장하여 소련 일변도 외교정책을 주창하였다.²⁶³⁾

당시 소련 스탈린은 아시아혁명에서 중국의 지위를 인정하였고, 중국은 아시아혁명의 지도자로서 주도권을 위한 노력을 적극화하였다.²⁶⁴⁾ 중국공산당은 자국의 혁명 완성과 아시아혁명 지원을 위해서 물질 자원이 필요했고 그 자원을 소련에 의존해야 하였다. 1950년 2월 14일 모스크바에서 「중소우호동맹상호원조조약(中蘇友好同盟相互援助條約)」의 체결로 중소 양국은 향후 30년간 우호 및 동맹 관계와 상호 원조를 약속하였다. 이 조약으로 중소 양국은 안보동맹이 되었다.²⁶⁵⁾

이 조약에 의해 중국과 소련은 일본을 비롯한 자본주의 국가들을 겨냥한 안보동맹을 체결하였고, 양국 중 어느 한편도 다른 한편을 겨냥한 동맹을 제3국과 동시에 체결할 수 없음을 명시하였다. 그리고 안보에 관한 공동이익을 위하여 제반 국제문제를 상호 협의할 것을 약속했으며 제2차 세계대전의 다른 전승 동맹국과 협력으로 일본과의 평화조약 체결을 마무리 짓기로 하였다. 또한 양국은 경제·문화 면에서 상호협력을 증진시키고자 하였다. 이 조약은 30년 기한으로, 조약의 유효 기간은 1980년까지였다.²⁶⁶⁾

이후 1950년 3월 27일 중소 합작회사 설립을 겨냥한 양국 경제조약이 체결되었다. 이 조약은 석유, 가스 개발을 위한 신장지역 회사 2개와 베이징과 소련 지역의 항로 개설을 위한 회사 설립을 명시하였다. 조약 체결 당시 소련은 중국에 3억 달러의 차관을 제공하면서

263) Chang Ming-Yang, “Why must we lean to one side?,” 『世界知識』 (1949. 8. 5.), 재인용: 로버트 R. 시몬스 지음, 기광서 옮김, 『한국내전』 (서울: 열사람, 1988), p. 96.

264) 선즈화, 『최후의 천조』 (서울: 선인, 2017), p. 255.

265) 주재우, “중국의 러시아 관계 역사적 교훈의 순환과 실천의 반복,” p. 199.

266) 모리가즈코, 『중국과 소련』 (서울: 사민서각, 1989) 참조.

중국의 최대 경제 지원국이 되었다.²⁶⁷⁾ 중국은 소련의 자문으로 소련의 경제 개발 경험에 기초하여 경제 전략을 수립하였다. 소련에 의하면 1951년부터 1962년까지 약 1만 1,000명 이상의 중국 대학생 및 대학원생들이 소련 정부에서 등록금 중 절반을 지원받으면서 소련 기관에서 훈련받았다. 다른 한편으로 1950년부터 1960년까지 약 1만 명 이상의 소련 전문가들이 중국에서 중국 경제에 대해 자문하였다. 또한 1952년 말 소련은 중국 동북지역 철도권을 중국에게 넘겨주었고 1955년 5월에는 해군기지를 중국에게 돌려주었다.²⁶⁸⁾

스탈린 사후 소련의 변화에도 불구하고 1955년까지 중국은 소련에 대해 정치안보 및 경제적으로 의존하였다. 오랜 국공내전과 한국전쟁 참전으로 인한 인적 및 물적 피해를 복구하고 국가 통합을 이루기 위해서 소련과의 협력이 긴요했기 때문이다. 이러한 중소 양국의 협력 기반은 1950년 체결한 중소 우호와 동맹 및 상호 원조조약이었고, 이 조약을 통해 중국은 소련의 안보지원을 약속받았다고 간주하였다.

(나) 한국전쟁 시기(1950-1953)

한반도에서 발생한 한국전쟁은 중소 양국의 안보동맹을 강화하였으며 중국의 대소련 안보 의존을 심화시켰다. 위의 중소조약으로 중소 양국이 안보동맹 관계였기 때문에 중국은 소련과의 긴밀한 협력으로 한국전쟁에 개입하였다.

알려진 바와 같이 한국전쟁은 북·중·소 북방삼각관계의 논의로부터 시작되었다. 당시 소련은 미국과의 직접 충돌을 회피하기 위하여 한반도의 무력 혁명을 이루려는 김일성의 요청을 중국에게 전가하였다. 1950년 5월 김일성의 중국 방문 시 그는 남침의 최종 결정

267) 로버트 R. 시몬스 지음, 기광서 옮김, 『한국내전』, p. 184.

268) 조영환·필영현 지음, 김기우 옮김, 『中蘇關係』 (서울: 유평출판사, 1986), p. 36.

이 마오쩌둥과 협의를 통해 이루어져야 한다는 스탈린의 말을 전달하였다.²⁶⁹⁾ 결국 1950년 6월 25일 김일성의 남침으로 한국전쟁이 발발하였다. 8월 4일 중국공산당 중앙위원회 정치국회의에서 마오쩌둥은 “조선을 도와주지 않을 수 없으며, 반드시 도와주어야 한다”고 주장하였다.²⁷⁰⁾ 열세에 처한 김일성은 10월 1일 중국에 군사 원조를 공식적으로 요청하였다.

그러나 이미 두 달 전 한국전쟁의 북한 지원 필요성을 주장한 마오쩌둥은 실제로 한국전쟁 참전에서는 고심을 거듭하였다. 왜냐하면 중국이 참전하기 위해서는 소련의 공군 지원이 필요하였다. 소련 스탈린은 처음에는 공군 지원에 동의하였으나, 곧 이 결정을 번복하였다. 만약 북한군이 지탱하지 못하고 무모한 희생을 당할 경우 조직적으로 철수하도록 하는 것이 나올 것이라고 지적하면서, 북한의 주요 역량과 무기, 물자, 일부 사업 일군, 간부들은 중국의 동북지역으로 철수하도록 하라고 하였다.²⁷¹⁾

다시 말하면, 소련은 전쟁이 확대되어 소련이 전쟁에 휘말리는 것을 우려하였고, 중국에게도 전쟁의 승리를 위해 노력하기 보다는 전쟁의 큰 희생을 하지 않도록 조언하였다. 그러나 중국은 한반도에서의 미국의 승리로 인해 중국 동북지역이 미국과 소련의 각축장이 될 것을 우려하였고 ‘항미원조(抗美援朝)’라는 구호로 한국전쟁에 참전하였다. 전쟁 기간 동안 소련이 중국과 북한에 제공한 재래식 무기는 미국의 무기와 비교하여 열등한 것이었고 소련의 원조 부족은 중국의 불만을 초래하였다.

269) 이완범, “중국의 한국전쟁 참전: 중국-러시아 자료의 비교를 중심으로,” 『정신문화연구』, 제23권 2호 (2000), pp. 85-86.

270) 김경일, 『중국의 한국전쟁 참전 기원』 (서울: 논형, 2005), p. 401.

271) 위의 책, pp. 403-404.

한국전쟁의 초기 공방과는 달리 1951년 6월 중국은 한국전쟁을 빠른 시일 내에 마무리하기를 원하였다. 중국은 군사적으로 교착상태에 빠지고 막대한 경제적 피해를 가져온 전쟁의 종단을 희망하였으나, 이를 위해서는 소련의 동의가 필요하였다. 1952년 2월 판문점 담판에서 정전협정 체결 후 90일 이내 관련 국가 정치회의를 개최하여 한반도 문제를 해결한다는 합의가 이루어졌다.

그러나 휴전에 대한 중국과 소련의 목표는 상이하였다. 1952년 10월 소련공산당 제19차 대회에 참석하기 위해 모스크바에 간 류샤오치(劉少奇)는 1953년 1월 베이징으로 돌아올 때까지 3개월 이상 소련에 머물렀다.²⁷²⁾ 이것은 중국이 희망하는 휴전에 대해 소련과의 오랜 논의가 필요했다는 것을 의미한다. 당시 소련의 핵심 이익은 동유럽에 있었으며, 특히 서독의 재무장화에 관심이 집중되어 있어 한반도에서의 승리는 핵심 이익이 아니었다. 이러한 상황에서 1953년 3월 5일 소련 스탈린이 사망하였고 휴전회담은 스탈린 사망 이후 급진전되어 1953년 7월 휴전협정이 서명되었다. 한국전쟁 시기에 중국의 대소 안보 의존은 확대된 반면, 한국전쟁에 대한 소련의 태도를 통해 중국은 소련의 대중국 안보지원에 대해 의구심을 가지게 되었다.

(2) 갈등 시기(1956-1959)

(가) 이념 갈등 시기

공고하던 중소 안보동맹의 갈등이 시작된 것은 1956년 2월 14일 소련공산당 제20차 전당대회에서부터였다. 이 대회에서 흐루시초프는 스탈린의 개인숭배를 비판하고 사회주의로의 평화적 이행과 평화공존을 주창하였다. 당시 흐루시초프는 제국주의와의 전쟁이 불가피한 것은 아니라면서 평화공존론을 주장하였다. 또한 공산주의

272) 위의 책, p. 248.

진영의 힘이 성장한 데 비해 자본주의의 힘은 약화되었기 때문에 폭력에 의한 혁명보다는 의회주의 방법에 의해 공산당의 통치를 확립할 수 있다는 사회주의로의 평화적 이행을 주창하였다. 이후 1957년 모스크바에서 공산진영 국가 지도자들에 의해 발표된 선언문은 흐루시초프의 평화공존론을 수용하였다.²⁷³⁾

중국 지도자 마오쩌둥은 소련의 대중국 안보 지원을 기대하면서 소련의 평화공존론에 대해 즉각적으로 반박하지는 않았으나 평화공존론에 동의하지 않았다. 중국은 국민당 세력과의 통일을 고려하고 있는 상황에서 소련과의 군사협력이 절실하였다. 특히 미국의 강력한 핵능력에 대항하기 위해서는 소련의 과학기술 협력이 필요하였다.

실제로 1956년 8월 중국은 소련으로부터 평화적 이용을 위한 원자력 개발에 필요한 과학기술 및 생산 원조를 요청하였다. 중국 네룽진(聶榮臻)의 메모에 의하면 당시 네룽진 부수상과 리푸춘(李富春) 국가계획위원회 주임이 소련을 방문하여 미사일 개발 원조를 요청하였으나 소련은 이를 거절하였다. 이후 1957년 7월 네룽진이 베이징에 있던 소련 아르히포프(Arkhipov) 고문단 단장에게 첨단 병기 개발 원조를 재차 요청하였고 8월에 소련이 동의하였다. 이후 소련은 중국의 원자력공업 및 원자력 미사일 생산과 항공공업 분야의 기술단을 소련에 초청하였다. 1957년 10월 15일 소련과 중국은 「국방 신기술에 대한 협정」을 맺었다. 이 협정은 소련이 중국에 원폭 모형과 제조 기술을 제공하기로 약속한 것이었다. 또한 중소 양국은 「로켓과 항공기 등 신기술 분야 원조 협정」을 체결하였다. 이와 같이 소련의 안보 지원은 1957년까지 순조롭게 실시되었기 때문에 중국은 소련의 입장을 곧장 반대하지 않았다.²⁷⁴⁾

273) G.F. 허드슨·리처드 로웬탈·로데릭 맥화퀴, 『중소분쟁: 자료와 분석』 (서울: 인간과 사회, 2004), pp. 58-59.

274) 모리카즈코, 『중국과 소련』 (서울: 사민서각, 1989), pp. 66-67.

소련은 더 나아가서 1958년 8월 중국에게 양국 공동 방위를 제안하면서 중소 양국 연합함대를 제안하였다. 마오쩌둥은 연합 함대는 주권에 관계되는 정치 문제라고 판단하여, 중국이 연합 함대를 만들고 소련이 도와주는 협정에 서명하였다. 1988년 출판된 『당대 중국 외교』는 1958년 4월부터 7월에 걸쳐 중소가 공동 상용한 장파무선국의 건설과 연합 함대의 창설을 둘러싸고 쌍방에 복잡한 이해관계가 얽히게 되었다고 슬회하였다.²⁷⁵⁾

이러한 양국 간의 갈등 해소 노력에 찬물을 끼얹는 일이 발생하였다. 1958년 8월 25일 타이완 해협 푸젠성(福建省) 근처의 진먼(金門)·마주(馬祖) 두 개의 섬을 둘러싸고 미중 간에 긴장이 발생한 사건이다. 중국군이 먼저 포격을 했고 미국은 제7함대를 출동시켰다. 소련 흐루시초프는 소련과 사전 협의 없이 중국이 먼저 발포한 일에 대해 비판하였고, 중국 해안에 중소 연합 함대를 만들고 뤼순(旅順)과 다롄(大連)을 소련의 기지로 하겠다고 통보했으나 중국은 이를 주권침해라고 반대하였다. 이 사건은 중국이 소련의 대중국 안보지원에 대해 의구심을 가지는 결과를 초래하였다. 이러한 타이완 해협 위기 이후 1959년 6월 소련은 중국과의 「국방 신기술에 대한 협정」을 파기하고, 중국에게 원폭 모형과 기술 자료를 제공하지 않음을 선언하였다.²⁷⁶⁾

1959년 9월 흐루시초프의 베이징 방문은 중소 동맹관계를 변화시키는 사건이었다. 흐루시초프는 미국을 방문한 직후 베이징을 방문하여 미국의 아이젠하워 대통령도 긴장완화를 바라고 있으며 평화공존은 레닌도 찬성한 것이라며 평화공존을 다시 역설하였다. 특히 마오쩌둥이 소련에 대한 기대를 포기한 것은 흐루시초프가 중국이

275) 위의 책, pp. 68-69.

276) 박두복·김부기, 『최신중소관계론』 (서울: 경영문화원, 1991), p. 94.

‘두 개의 중국’을 수용하여 타이완에 대한 중국의 요구를 포기해야 중국의 이익이 보장된다고 제안한 점이다.²⁷⁷⁾

1959년 9월 이후 중국은 소련의 입장을 반대하기 시작하였다. 이 중소 정상회담을 계기로 중국은 소련을 무조건 따라가는 것을 거부하기로 결정하고, 중국은 원자폭탄과 수소폭탄을 제조하겠다는 의지를 표명하였다. 이 시기 중국은 안보 위기에서 소련의 소극적 지원 자세를 확인하고 독자적 핵기술 능력 발전에 집중하기 시작하였다.

(나) 안보갈등 시기(1960-1964)

1960년을 중국과 소련의 안보갈등의 시작으로 보는 이유는 1960년 소련이 중국에 자국 고문단과 전문가들의 귀국조치 결정을 일방적으로 통보했고 1960년 후반부터 모든 교류를 단절했으며 동맹관계가 종식되었기 때문이다.²⁷⁸⁾ 1960년 7월 16일 소련정부는 중국에서 소련 기술고문단을 철수할 것을 통보했고, 이에 따라 1,390명의 기술자가 철수하였다.²⁷⁹⁾ 또한 343건의 기술원조관계 계약들과 257건의 과학기술협력 프로젝트들이 폐기되었다.²⁸⁰⁾ 이것은 소련이 중국에 대한 경제 및 안보 지원을 중단한다는 의미였다.

이러한 소련의 안보 지원 중단으로 중국은 1960년 2월 모스크바에서 개최된 바르샤바조약기구 회의에서 소련에 대해 공식적 비난을 시작하였다. 2월 4일 회의에서는 소련 및 바르샤바조약기구 국가들의 선언문과, 중국 측 참관인 강성(康生)의 상반된 두 연설이 공개

277) G.F. 허드슨·리차드 로웬탈·로데릭 맥화워, 『중소분쟁: 자료와 분석』, p. 85.

278) 주재우, “중국의 러시아 관계 역사적 교훈의 순환과 실천의 반복,” p. 200.

279) 모리카즈코, 『중국과 소련』 (서울: 사민서각, 1989), pp. 67-69; 이상숙, “중소분쟁 시기 북한과 북베트남의 자주외교 비교,” 『통일정책연구』, 제17권 제2호 (2008), p. 63에서 재인용.

280) 박두복·김부기, 『최신중소관계론』 (서울: 경영문화원, 1991), p. 95.

되었다. 당시 소련 및 동유럽 국가들은 중국 대표의 연설을 언급조차 하지 않았다. 중국 측은 국제적 긴장이 어느 정도 완화되는 경향이 나타났음을 인정하나 공산주의 진영의 목표를 달성함에 있어 ‘민족혁명운동’의 중요성을 강조하였다.²⁸¹⁾

1960년 4월 중국은 중국 이론지 『홍치(紅旗)』의 논문 ‘레닌주의여 영원하라’를 통하여 “인류의 운명을 결정하는 것은 기술이 아니고 인민대중에 있다”면서 소련의 기술 중단을 수용하고 중국 인민의 힘으로 제국주의에 대항하겠다는 의지를 보였다. 그해 6월 부카레스트(Bucharest) 회의에서 소련 대표단이 중국의 입장에 대한 상세한 비판을 담은 서한을 배부하자 중국 대표단은 1956년 제20차 공산당 대회에서의 평화적 이행에 대한 비판을 답변으로 회신하였다.

1961년 10월 소련공산당 제22차 대회에서 중소 양국 간 공개논쟁이 있었다. 이 회의에서 흐루시초프는 스탈린에 대해 비판을 하였고, 중국 저우언라이는 북한 및 베트남 지도자들과 함께 소련이 제기한 알바니아 축출을 거부하였다. 이를 기점으로 소련은 중국과 북한에 대한 경제 원조를 중단하였다.²⁸²⁾ 당시 중소 양국 회담도 개최되었는데 9시간이 넘는 논쟁을 벌였으나 결론을 내리지 못하였다.

이후 중국과 인도의 국경분쟁은 중소 안보갈등을 심화시키는 계기가 되었다. 1962년 10월 인도가 대규모 병력을 중국 접경지역에 배치하여 국경에서 중국과 인도 간 무력 충돌이 발생하였다. 이에 대해 소련이 처음에는 중국의 입장을 공식적으로 지지하였으나, 이미 소련이 인도 내 미그기(Mig) 공장 건립을 위한 합의서를 조인하고 중국 군을 비난하자 중국은 소련의 이중적 태도에 비판하였다.²⁸³⁾

281) 위의 책, pp. 86-88.

282) 박종철, “중소분쟁과 북중관계(1961-1964년)에 대한 고찰,” 『한중사회과학연구』, 제9권 2호 (2011), pp. 47-49.

283) 위의 글, p. 53.

1963년 7월 미국과 소련이 「제한적 핵무기시험 금지협정」을 체결하자, 중국은 이 협정의 체결이 자국이 핵무기 보유국이 되는 것을 저지하기 위한 소련의 의도라고 비난하였다. 이와 같이 중소분쟁은 안보갈등으로 전환되었다.

중소분쟁의 안보갈등은 1964년 소련 흐루시초프 실각 이후에도 지속되었다. 1964년 소련 국방장관 말리노프스키가 중국 대표단에게 소련의 흐루시초프 실각처럼 중국의 마오쩌둥도 실각시키라고 언급하자, 중소관계는 되돌릴 수 없는 다리를 건넜다.²⁸⁴⁾

이러한 상황에서 1964년 이후 중국은 ‘중간지대론’을 외교노선으로 공식화하였다. 이 이론에 따르면 사회주의 진영과 미국 사이에 중간지대가 존재하며, 중간지대에는 중국이 속한다.²⁸⁵⁾ 중국은 자국을 제3세계의 지도자로 자처하면서 식민주의, 제국주의 및 패권주의와의 투쟁에서 제3세계는 주된 세력이며 중국은 제3세계를 주도하는 국가라고 공개적으로 천명하였다.

이와 동시에 중국은 1960년대에 들어서서 핵무기를 자력 개발하기 위해 노력한 결과 1964년 10월 첫 번째 핵실험에 성공하였다. 중국은 1년 반 후인 1966년 5월 8일 첫 번째 원자폭탄 실험에 성공하였고, 불과 13개월 후인 1967년 6월 17일에 수소폭탄 실험에도 성공하였다.²⁸⁶⁾ 결과적으로 중소 안보동맹은 1960년에 실질적으로 무력화되었고 중소 양국의 안보갈등으로 확대되었다.

284) 노경덕, “중·러 관계의 역사적 전개,” 장덕준 편, 『중·러 관계와 한반도』 (서울: 한울, 2012), p. 65.

285) Zhou En-lai, “Report on the Work of the Government,” *Peking Review*, no. 4 (1975), p. 22, 재인용: 조영환·필영현 지음, 김기우 옮김, 『中蘇關係』, p. 83.

286) 프랑소와 주와이요, 『중국의 대외정책』 (서울: 탐구당, 1989), p. 58.

(다) 베트남 전쟁과 안보 갈등의 심화(1965-1966)

아시아 사회주의 국가인 북베트남과 미국의 전쟁인 베트남 전쟁은 진영 간 무력충돌이 발생한 사건이었다. 중국 및 소련과 우호관계를 맺고 있는 북베트남으로서는 중국과 소련의 협력을 통해 자본주의 세력인 미국을 몰아내야 하는 상황이었다. 그러나 중소분쟁 상황으로 인해 중국과 소련의 공동 지원을 받지 못하는 상황이 발생하였다. 이 과정에서 중소 안보 갈등은 심화되었다.

중국은 베트남과 국경을 접하고 있기 때문에 전쟁 초기 미국의 베트남 전쟁 개입을 자국의 안보를 위협하는 것으로 인식하였다. 중국은 미국의 참전에 대해 반대하였고 북베트남을 지원하기도 하였다. 1965년 2월 초 중소 양국은 미국의 대규모 참전을 원하지 않는다는 뜻을 전달하였다.²⁸⁷⁾

소련과 중국이 모두 북베트남을 지원하긴 하였으나 전쟁이 장기화되어가자 북베트남은 양국의 적극적 지원을 요청하였다. 이러한 상황에서 1965년 4월 3일 소련은 중국 정부에 보낸 비밀서한에서 베트남 원조에 관한 중국, 소련, 북베트남의 3자회담을 제안하면서 중국에게 베트남 지원에 대한 협력을 제의하였으나 중국이 거절하였다.²⁸⁸⁾ 대신 중국은 4월 8일 베트남 공산당과의 단독 회담을 가지고 중국의 베트남 파병 관련 협정을 맺었다.²⁸⁹⁾

이후 북베트남은 소련의 항공기 지원과 소련군의 파병을 요청하였고, 소련은 소련 공군의 파병을 위해서 소련 공군기의 중국 남서부 비행장 사용 및 중국 영공 통과권 등을 중국에 요청하였으나 중국은 이것이 소련의 중국에 대한 술수라고 비판하며 거절하였다.²⁹⁰⁾

287) A. Doak Barnett, *China and the Major Powers in East Asia* (Washington D.C.: the Brookings Institution, 1977), p. 319.

288) 이상숙, “중소분쟁 시기 북한과 북베트남의 자주외교 비교,” p. 75.

289) 姜长斌, 『从对峙走向缓和』(北京: 世界知识出版社, 2000), pp. 272-274.

이에 대하여 소련은 11월 28일 『프라우다(Pravda)』에 “만국 공산주의자의 국제주의적 의무”라는 사실을 게재하고 중국의 소련 요청 거부는 베트남 인민의 전투를 방해하고 침략자를 원조하는 것이라고 비난하였다.²⁹¹⁾

또한 1965년 소련은 베트남 방어를 구실로 베트남 쿤밍(Kunming) 지역에 공군기지를 건설하려고 계획하였는데, 이 사건 역시 중국의 반발을 불러 일으켰다. 쿤밍지역은 중국과 베트남의 접경지역으로, 이 지역에 소련의 공군기지가 들어서면 것은 곧 중국 영공에 대한 위협이었다.

이러한 상황에서 중국은 1966년 3월 23일 제23차 소련공산당대회에 대한 소련의 초청을 거부하고 “미소가 협력해서 중국을 포위하려고 하고 있다”라고 위기감을 표현하였다.²⁹²⁾ 당시 중국은 소련이 북베트남 지원을 빌미로 중소 국경지역 주둔 군대를 확대시키자 소련의 대중국 군사 압박이 강화되고 있다는 점을 비판하였다. 이를 계기로 중국은 미국보다 소련을 더 큰 위협세력으로 간주하였다. 이후 중소 간 협력과 대화는 중단되었다.

(3) 관계 단절과 군사 충돌 시기(1967-1969)

1966년 발생한 중국의 문화혁명은 중국의 대외관계 기능이 일시 정지된 상황을 초래하였다. 대외정책에 가장 큰 타격을 준 사건은 1967년 6월 홍위병들이 인도 대사관을 파괴한 것이었다. 이후 7월 3일 미얀마 대사관, 8월 5일 인도네시아 대사관, 8월 22일 영국 대표처가 차례로 불타는 사건이 발생하였다. 이러한 상황은 중국의 대

290) 『人民日報』, 1965.11.11.

291) 세종연구소 북한연구센터, 『북한의 국가전략』(서울: 한울 아카데미, 2003), p. 103.

292) 노경덕, “중·러 관계의 역사적 전개,” p. 66.

외정책이 정상적으로 작동할 수 없는 상황을 초래하였고 다른 국가들과의 관계를 악화시켰다. 대외관계에 대한 통제력 상실은 중국의 외교관계를 악화시켰다.

1966년 6월 저우언라이가 알바니아를 방문한 이후 3년간 중국 지도자들은 외국을 방문하지 못했다. 이 기간 동안 중국과 수교 또는 대표부 관계를 맺은 53개국 중 약 30여개 이르는 국가들과 외교적 분쟁이 발생하였다.²⁹³⁾ 당시 안전문제 등을 이유로 베이징 주재 각국 대사관은 상당수가 철수하였고 몇 개 국가는 중국과 단교하기도 하였다.

1967년에서 1968년까지의 기간은 중국이 소련으로부터의 안보 위협을 가장 심각하게 인식한 시기였다. 1968년 8월 소련군이 체코 슬로바키아를 무력으로 침공한 ‘프라하의 봄’에 대해 중국은 소련의 행동을 강력히 비난하였다. 이 사건으로 중국은 소련이 중국에 대한 직접 군사개입을 할 수 있다는 우려를 가지게 되었다.

1968년 하반기 중국의 문화혁명으로 국가 통제 능력이 약화되자 국경선을 통한 탈주가 잦아졌고, 신장지역에서는 이 지역을 소련이 정복할 수 있다는 주장이 이어졌다. 이러한 상황에서 1969년 3월 2일 우수리 강 전바오섬과 신장 국경에서 중소 간 무력충돌이 발생하였다. 3월 15일 중소 간 두 번째 국경 충돌이 있었는데 이 충돌은 소련의 승리로 마무리되었다.

이후 6월과 8월에도 중국 신장지역과 소련 중앙아시아 사이의 국경지역에서 무력 충돌이 있었다. 특히 중국은 8월 신장지역 충돌에 대해 큰 우려를 가졌다. 국경지역 충돌을 막기 위하여 그해 9월 소련 코시긴(Kosygin)과 중국 저우언라이 사이의 국경회담이 재개되었으나 사태를 수습하지 못하였다. 중소 안보갈등은 국경선을 접한 지정학적 환경에 의해 무력 충돌로 이어졌다.

293) 선즈화, 『최후의 천조』, p. 782.

(4) 데탕트와 중소 단절 시기(1970-1979)

1970년대 직전 1969년 미소 양국은 긴장완화, 불신 해소, 협력증진을 위한 노력을 지속하여 미소 데탕트를 만들어냈다. 미국과 소련은 「전략무기제한협정(Strategic Arms Limitation Talks: SALT I)과 탄도요격미사일제한조약(Anti-Ballistic Missile: ABM)」을 체결하고 ‘유럽안보협력회의(Commission on Security and Cooperation in Europe: CSCE)’를 창설하기 위한 협력을 지속하는 ‘균형 정책(evenhandedness policy)’을 추진하였다.²⁹⁴⁾

다른 한편으로 1969년부터 미국과 중국은 베트남 전쟁 종전을 위하여 접촉하기 시작하였다. 중국으로서는 당시 소련을 가장 자국의 안보를 위협하는 국가로 보았기 때문에 미국과 소련이라는 두 강대국으로부터의 안보 위협에서 벗어나고자 미국과의 관계 개선을 추구하였다. 반면 미국은 베트남 전쟁에서의 피해를 최소화하고 원만하게 전쟁을 마무리하기 위하여 중국과의 관계 개선을 시작하였다.

미소 데탕트보다 미중 데탕트는 더 신속하게 진행되어 국제정세에 더 큰 영향을 주었다. 1970년대 들어서서 미국은 중국과의 통상 금지를 완화하였으며, 1971년 4월 베이징에 미국의 탁구선수단이 초청되었다. 그해 7월 헨리 키신저(Henry Kissinger) 미국 대통령 안보담당 특별보좌관의 베이징 방문을 통해 닉슨 대통령이 1972년 베이징을 방문할 것임을 공표하였다.²⁹⁵⁾ 또한 1971년 가을 타이완을 대신하여 중국은 UN 회원국과 안보리 상임이사국의 지위를 획득하였고, 1972년 2차 세계대전 이후 처음으로 미국 대통령이 중국을 방문하였다. 당시 중국은 자국의 안보 증진을 위하여 미국과의 관계 개선해야 한다고 생각하여 점진적 관계 개선을 이루었다.

294) 고재남, “중·러 관계의 발전과 미국 요소,” 장덕준 엮음, 『중·러 관계와 한반도』 (서울: 한울, 2012), p. 262.

295) 이상숙, “데탕트 시기 북중관계의 비대칭 갈등과 그 영향,” 『한국정치학회보』, 제42권 3호 (2008), p. 448.

이에 대응하여 소련은 중국을 비난하면서도 미국과는 데탕트를 추구하였다. 소련은 미중 관계 개선이 중소 갈등에 미국을 끌어들이기 위한 중국의 전략이라고 비난하였다. 반면 소련은 1975년 헬싱키 선언을 통해 유럽 안보질서 구축을 위한 미국과 서유럽 국가들의 노력에 참여하면서 미국과의 관계 개선을 추구하였다.²⁹⁶⁾

중국에서는 1976년 9월 마오쩌둥이 사망하면서 중국의 문화혁명이 막을 내렸다. 1978년 중국 지도자로 등장한 덩샤오핑은 경제 개혁·개방 정책을 추진하면서 미국과의 관계를 강화하였고 1979년 1월 외교관계를 수립하였다. 1979년 4월 중국은 1950년 체결한 중소 동맹조약을 더는 연장시키지 않겠다고 선언하면서 중소 안보동맹은 해체되었다. 중소 안보갈등은 1970년대 관계 단절로 이어졌다.

(5) 미소 신냉전과 중소대립 완화 시기(1980-1989)

소련이 1970년대 말부터 급속한 군사력 증강에 전념하기 시작하였고 미국에서 대소 초강경주의자인 레이건이 취임하자 1980년대 초반 세계는 미소 신냉전체제로 접어들었다. 미국 레이건 대통령은 국방비를 증액하고 전반적으로 반공 기조 속에서 소련에 대한 일련의 공세를 펼쳤다. 미국은 우주방위전략(Strategic Defense Initiative: SDI)을 추진하기로 결정하였다.²⁹⁷⁾ 레이건 대통령은 소련을 비롯한 동구 여러 나라들을 ‘악의 제국(evil empire)’이라고 지칭하면서 강력한 반공주의를 펼쳤다.²⁹⁸⁾

이러한 미소 간 신냉전 상황에서 중소 양국은 점진적으로 관계 개선을 추구하였다. 중국은 미국과의 우호 관계를 유지하였으나 1980년

296) 고재남, “중·러 관계의 발전과 미국 요소,” p. 273.

297) 로널드 레이건 지음, 고명식 옮김, 『레이건 회고록』 (서울: 문학사상사, 1991), p. 306.

298) 아서 사이어, 『탈냉전기 미국 외교정책』 (서울: 오름, 1999), pp. 62-63.

대 초반 미국의 친 타이완 정책에 대해 비판하였다. 중국은 대소 관계의 개선 필요성을 인식하면서 1982년부터 대소 관계 개선을 모색하기 시작하였다.

소련 브레즈네프는 1982년 3월 타슈켄트에서 중국과 국경지역의 ‘신뢰구축조치들(Confidence-Building Measures: CBMs)’의 논의를 제안하면서 대중관계 개선 움직임을 적극화하였다. 이에 대해 중국 역시 정치적 대결 태세를 완화하고 소련의 회담 제의에 응하여 1982년 10월부터 관계정상화를 위한 협상을 시작하였다.²⁹⁹⁾ 당시 중국은 소련과의 관계 개선의 선결 조건으로 아프간 주둔 소련군 철수, 중소 국경지대의 소련군 후퇴, 소련지원에 의한 베트남의 캄보디아 군사점령 철군의 세 가지를 제시하였고, 1983년 베트남이 캄보디아에서 철수하자, 중소관계도 개선되기 시작하였다.

이후 1985년 3월 소련 최고지도자 고르바초프의 등장으로 중소관계는 개선되었다. 중국 덩샤오핑은 1985년 중국 개혁정책의 성공을 위한 우호적 대외환경의 조성을 역설하였고, 이를 위해 대소 관계 대립을 지양하겠다고 주장하였다. 이에 1986년 7월 고르바초프는 ‘블라디보스토크 연설’을 통해 아프가니스탄에서의 소련군 철수, 베트남군의 캄보디아에서의 철수, 중국과 베트남의 관계 정상화, 국제법에 입각한 소련 극동지역과 중국 동북지역의 군축 및 국경분쟁 해결 등을 발표하였다.³⁰⁰⁾ 이 문제들은 모두 중국이 소련에 대해 관계정상화를 위해 제시하였던 사안들이었다. 이후 중소 양국 간 관계 개선을 위한 여러 조치들이 진행되었으며, 1989년 5월 중소 정상회담이 개최되면서 양국관계는 정상화되었다.

299) 고재남, “중·러 관계의 발전과 미국 요소,” p. 277.

300) 위의 글, p. 277.

〈표 Ⅲ-7〉 냉전시기 중소 갈등의 시기별 변화

시 기	갈등의 내용
1956-1959년	소련 평화공존 정책에 대한 이념 갈등
1960-1964년	소련의 안보 지원에 대한 안보 갈등
1965-1966년	베트남 전쟁 지원에 대한 안보 갈등
1967-1969년	관계 단절과 무력 충돌에 의한 안보 갈등
1970-1979년	미중 관계 정상화로 인한 안보 갈등 지속
1980-1984년	관계 개선 모색을 통한 갈등 완화
1985년 이후	관계 정상화 과정

출처: 저자 작성

이와 같이 갈등과 대립을 지속하던 중국과 소련은 1985년 이후 소련 고프바초프의 경제 개혁·개방 정책 추진으로 협력을 추진하였다. 1980년대 후반부터 소련의 변화는 사회주의권의 전환을 가져왔고 중소 양국은 협력의 필요성을 인식하면서 1989년 양국관계는 정상화되었다.

나. 북한의 대응방식과 유형

(1) 중소 이념갈등 시기 북한의 중립 정책(1956-1959)

(가) 북한의 8월 종파사건과 북한의 중립 선택(1956-1957)

중소 이념분쟁의 서막은 1956년 2월 제20차 소련 공산당대회였으나 이 대회에 참가한 중국 대표들이 적극적 반대 입장을 표명하지 않았기 때문에 북한도 소련의 입장을 지지하였다. 1956년 6월에서 7월까지 소련을 비롯한 사회주의 진영 국가들을 방문한 김일성은 7월 16일 “세계 모든 나라 의회들에 보내는 군비축소에 관한 쏘련 쏘베트의 호소”를 지지하는 입장을 표명하면서 소련의 평화공존을 지지하였다.³⁰¹⁾

301) 이상숙, “중소분쟁 시기 북한과 북베트남의 자주외교 비교,” p. 62.

중소 간 이념분쟁 자체보다 북한에 더 큰 영향을 준 것은 1956년 8월 발생한 북한 내정에 대한 중소 양국의 개입이었다. 1956년 8월 중소 양국은 이른바 북한의 ‘8월 종파 사건’에 대해 공동으로 협력하였다. 8월 종파 사건은 1956년 8월 30일 조선노동당 중앙위원회 전원회의에서 김일성을 반대하는 윤공흠, 서휘 등이 지도부에 반기를 든 사건이다. 당시 김일성은 반대파들의 이러한 움직임을 미리 파악하고 전원회의에서 반대파를 제압하여, 윤공흠, 서휘, 리필규는 출당(黜黨)당했고 박창옥과 최창익 등은 당직을 박탈당하였다.³⁰²⁾

중요한 것은 이 사건 이후 중국과 소련지도부가 진상 파악에 나서서 직접 평양을 방문하여 개입을 한 것이다. 1956년 9월 베이징에 머물러 있던 소련 공산당 미코얀(Anastas Ivanovich Mikoyan)과 중국의 펑더화이(彭德懷)를 대표로 하는 중소공동대표단이 평양을 방문하여 사건의 경위를 확인함과 동시에 북한 김일성에게 징계를 철회할 것을 요구하였다. 이에 김일성은 8월 전원회의의 당의 결정이 성급했음을 시인하고 9월 전원회의를 개최하여 최창익과 박창옥의 중앙위원직을 회복시키고 출당자들을 복당시켰다.³⁰³⁾ 그러나 중소 대표가 떠나자 북한은 이들의 당직을 박탈하고 출당시키고 이후 반종파 투쟁을 더욱 강화하였다.³⁰⁴⁾

이 사건을 계기로 김일성은 중소 양국의 내정 간섭에 대한 불만을 가졌으나 직접적으로 이를 드러내기는 어려웠다. 1957년 2월 북한은 중근동의 평화 및 안전문제와 이 지역 제국의 내정불간섭 문제에 관한 소련정부의 제의를 지지하는 성명을 발표하였다. 또한 그해 12월

302) 조선로동당 중앙위원회, “최창익, 윤공흠, 서휘, 리필규, 박창옥 등 동무들의 종파적 음모 행위에 대하여,” 『조선로동당 중앙위원회 결정집(1956년도 전원회의, 정치, 상무, 조직 위원회)』 (평양: 조선로동당중앙위원회, 1956), p. 16.

303) “최창익, 윤공흠, 서휘, 리필규, 박창옥 등 동무들에 대한 규률문제를 개정할 데 관하여,” 위의 책, p. 24.

304) 이중석, 『북한-중국관계』 (서울: 오름, 2000), p. 214.

NATO 문제에 관한 소련의 입장을 지지하는 성명도 발표하면서 국제 문제에서 소련의 입장을 지지하였다.³⁰⁵⁾

중소분쟁 초기에는 중소 갈등이 어떤 방향으로 나아갈지 확신하기 어려웠기 때문에 북한은 소련의 입장을 지지하였다. 당시 북한은 1957년부터 제1차 5개원 계획을 실시하였으며, 이를 성공적으로 달성하기 위하여 소련으로부터 경제 원조가 필요하였다.³⁰⁶⁾ 1957년 10월에는 북한과 소련이 「양국 과학원간 과학협조 및 연계를 강화할 데 대한 협정」을 모스크바에서 체결하였고, 12월에는 평양에서 북한과 중국 간의 「과학기술 협정」을 체결하여 중소 양국 모두와 협력을 이어갔다.

(나) 이념적 중국 편향과 중립 유지(1958-1959)

소련의 입장을 지지하면서 중소 양국과 협력을 유지하던 북한이 중국과 협력을 강화하기 시작한 것은 1958년부터였다. 흐르시초프 시기 소련의 경제 지원 감소는 북한이 중국과의 경제 및 안보협력을 강화하는 계기가 되었다. 1954년 집권한 흐루시초프는 원칙적으로 무상 원조를 없애나가기 시작하였고, 대신 장기차관 형태로 지원을 한 후 차관대상 산업시설이 완성되면 이를 상환하도록 하였다.³⁰⁷⁾ 또한 소련은 차관 형태의 지원도 1957년부터 축소시켰다.

이러한 소련의 대외경제 정책 변화는 북한 경제에 새로운 활로를 모색하도록 하는 계기가 되었다. 북한의 전후복구 시기 북한 경제는 사회주의권의 원조를 기반으로 재건되기 시작하였고, 그중 소련의 지원 규모가 가장 컸다. 그러나 1957년 즈음부터 북한에 대한 소련의

305) 정규섭, 『북한외교의 어제와 오늘』 (서울: 일신사, 1997), p. 52.

306) 구분학, 『세계외교정책론』 (서울: 을유문화사, 1995), p. 216.

307) 전홍찬, “소련의 대북한 경제 군사원조정책에 관한 연구,” 『중소연구』, 제17권 4호 (1993), p. 195, 재인용: 이상숙, “1958년 북한주둔 중국인민지원군 철수의 원인과 영향,” p. 99 재인용.

원조가 감소하였다. 1957년에서 1960년까지 소련은 무상원조 1억 2,150만 달러와 차관 1억 9,850만 달러를 제공하였는데, 절대적인 액수는 크게 감소하지 않았지만 대부분의 지원이 무상원조 대신 차관 형태로 전환되었다.³⁰⁸⁾ 이러한 추세는 1958년부터 강화되어 무상원조가 모두 사라지고 장기 차관형태로 전환되었다.³⁰⁹⁾

당시 북한은 1957년 시작된 ‘제1차 5개년 인민경제발전계획’을 위한 자원 조달이 필요하였고, 소련의 축소된 대외지원을 보충할 자원의 확보가 필요하였다. 전후복구를 마무리한 북한으로서는 경제 건설을 위한 최소한의 대외지원을 소련이 아닌 다른 곳에서 확보해야 했고 그 대상은 중국이 되었다.

이 무렵부터 중국과 북한의 협력은 강화되었다. 1958년 5월 북한과 중국은 처음으로 장기 무역협정을 체결하여 1958년 양국 간 무역은 1957년보다 50%나 증가하였다. 또한 그해 9월에는 양국 장기 차관협정이 체결되어 중국이 2,500만 달러의 차관을 북한에 제공하였고, 압록강에 40만 kW의 운봉 수력발전소 건설을 지원하였다.³¹⁰⁾

〈표 III-8〉 중국과 소련의 대북한 무역의 추이(1950-1961년)

	중국의 대북한 무역				소련의 대북한 무역			
	총액	수출	수입	무역수지	총액	수출	수입	무역수지
1950	6.51	3.76	2.75	1.01	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1951	18.11	17.32	0.88	16.35	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1952	23.41	21.41	2.00	19.41	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1953	46.34	45.05	1.29	43.76	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1954	82.31	79.71	2.60	77.11	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

308) 이항동, 『북한정치와 발전전략』 (서울: 대영문화사, 1994), p. 373.

309) 국토통일원, 『북한의 정치 경제』 (서울: 국토통일원, 1988), p. 202.

310) Hakjoon Kim, *The Sino-North Korean Relations after the Chinese Intervention* (Seoul: The Korean Research Center, 1985), p. 110.

	중국의 대북한 무역				소련의 대북한 무역			
	총액	수출	수입	무역수지	총액	수출	수입	무역수지
1955	76,06	72,59	3,47	69,12	377,3	196,2	181,1	15,1
1956	68,55	61,82	6,73	55,09	466,8	239,2	227,6	11,6
1957	56,01	36,50	19,51	16,99	544,6	266,6	278,0	-11,4
1958	90,55	47,74	42,81	4,93	467,1	258,0	209,1	48,9
1959	115,84	70,89	44,95	25,94	125,7	74,1	51,6	22,5
1960	120,37	67,40	52,97	14,43	114,1	39,4	74,7	-35,3
1961	116,93	63,82	53,11	10,71	156,1	77,0	79,1	-2,1

출처: 국토통일원, 『북한경제통계집(1946-1985)』(서울: 국토통일원, 1986), p. 743.

〈표 III-8〉 중국과 소련의 대북한 무역 추이를 살펴보면, 1957년 을 기점으로 소련과 북한의 무역량이 감소한 것을 확인할 수 있다. 소련의 대북한 무역총액은 1957년 약 5억 4,400만 달러에서 1958년 4억 6,700만 달러로, 1959년 약 1억 2,500만 달러로 감소되었다. 당시 소련과 북한의 무역은 대부분 소련의 대북한 지원이었기 때문에 무역량의 감소는 소련의 대북한 지원의 감소로 평가된다. 반면 중국과 북한의 무역총액은 1958년 약 9,000만 달러로 증가하였고, 1959년 약 1억 1,600만 달러로 지속적으로 증가하였다.³¹¹⁾

북한의 대중관계 강화는 정상회담 등의 고위급 교류를 통해서도 나타났다. 김일성은 1958년 10월 베이징을 방문하였고 그해 11월 중국을 다시 공식 방문하여 베이징, 상하이, 광저우, 창사, 항저우, 우한, 후베이성 등의 인민공사를 확인하였다.³¹²⁾ 이후 1959년 1월 김일성이 베이징을 다시 방문하여 중국의 대약진 운동에 대한 의견을 교환하였다.³¹³⁾

311) 이상숙, “1958년 북한주둔 중국인민지원군 철수의 원인과 영향,” 『북한연구학회보』, 제13권 1호 (2009), p. 100.

312) 朝鮮外國文出版社, 『朝中越人民的‘永遠友誼’』(平壤: 朝鮮外國文出版社, 1959), pp. 93-120.

313) 中共中央文獻研究室 編, 『周恩來年譜(中卷) 1949-1976』(北京: 中央文獻出版社, 1997), p. 238.

또한 1958년 이후부터 북한은 중국으로부터 안보 지원도 확보하였다. 소련의 소련 흐루시초프 집권기에 북한에 대한 군사원조도 중단되었기 때문에 북한은 안보지원도 필요한 상황이었다. 1958년 북한은 중국으로부터 MIG-5, 선양 야크(Shenyang Yak)-18기 등을 도입하였다.³¹⁴⁾

그러나 북한의 대중국 관계 강화가 대소 관계의 약화로 이어지지는 않았다. 북한은 중국으로부터 경제 및 안보지원을 받는 한편, 소련으로부터의 안보 지원 확보를 위해서도 노력하였다. 북한은 이 시기 소련과의 관계도 강화하였는데, 이는 중국이 보유하지 못하였으나 소련은 가지고 있었던 발전된 안보 및 과학기술이 필요했기 때문이다.

북한은 소련과 1959년 3월 17일 「조소기술원조협정」을 체결하면서 20만kW 규모의 화력발전소, 암모니아 공장, 크롤라이드-비닐론 공장, 방직공장 등의 건설을 위한 약 2,500만 달러의 차관과 기술을 소련으로부터 제공받았다. 또한 그해 9월 7일 북한은 소련과 군사원조를 포함한 「원자력의 평화적 이용에 관한 협정」을 체결하여, 소련으로부터 원자력의 평화적 이용에 관한 기술을 제공받았다.³¹⁵⁾

이에 따라 북한은 1958년 중소 이념 분쟁 시기 중국과의 관계를 더 발전시켰으나 소련과의 관계를 단절시키지는 않았으며, 중소 양국 모두로부터 경제 및 안보 지원을 얻기 위하여 노력하였다. 중소 모두를 비판하지 않는 중립을 유지하면서 자국의 이익을 확보하였다.

314) 전홍찬, “소련의 대북한 경제 군사원조정책에 관한 연구,” pp. 198-199.

315) 정진위, 『북방삼각관계』(서울: 법문사, 1985), p. 47.

(2) 중소 안보갈등 시기 북한의 등거리 외교(1960-1965)

(가) 이념적 중국 편향과 등거리 외교(1960-1962)

1961년까지 북한은 중소분쟁에서 중립적 자세를 취하며 1961년 7월 소련 및 중국과 각각 우호협력조약을 체결하였다. 김일성은 먼저 소련을 방문하여 「조소우호협조 및 상호원조조약(朝蘇友好合作互助條約)」을 체결하고 곧이어 중국을 방문하여 「중조우호협력상호원조조약(中朝友好合作互助條約)」을 체결하였다.³¹⁶⁾ 당시 북한은 중소 중 한 국가와 우호협력조약을 체결할 경우 다른 국가로부터 지원받지 못하는 상황을 우려하였다. 중국 및 소련과 유사한 조약을 체결함으로써 양국 모두로부터 안보지원을 보장받고, 양국이 충돌할 경우 북한이 개입하지 않을 수 있는 명분을 확보하였다.³¹⁷⁾

북한이 중소 양국과 체결한 우호조약의 내용을 검토해보면, 안보 조항에 있어서 북중 간 조항이 북소 간 안보조약보다 더 긴밀한 내용임을 알 수 있다. 또한 조약의 유효기간도 북중 간 조약은 조약체결국 중 한 국가라도 반대할 경우 지속되는 반면, 북소 간 조약은 5년마다 연장되는 특성을 보였다. 이것은 북한이 당시 소련과의 관계보다 더 긴밀했던 중국과의 관계를 조약에 반영한 것이다.

중소 안보갈등 초기에 북한은 중립적 입장을 취하였다. 북한의 대중국 및 소련과의 우호협력조약에는 안보 조항뿐만 아니라 경제, 문화 및 과학기술의 협력 내용도 있었다. 1961년 9월 개최된 조선노동당 제4차 당대회에서 ‘인민경제발전 7개년 계획’ 추진을 위한 경제 및 기술 지원 확보를 위해 북한은 중소 양국 모두로부터 경제 지원이 필요하였기 때문에 중소 양국으로부터의 경제 및 기술 지원 확보에 집중하였다.

316) 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1962』 (평양: 조선중앙통신사, 1962), p. 160.

317) 이상숙, “중소분쟁 시기 북한과 북베트남의 자주외교 비교,” p. 69.

또한 북한은 『노동신문』을 통해 1962년 3월 소련의 군비축소 제안에 반대하는 논조를 표방하는 중국의 보도기사들을 보도하는 등 실제로 이념적으로는 중국에 치우친 모습을 보여주었다.³¹⁸⁾ 그러나 북한은 소련을 직접적으로 비난하지 않으면서 중소 간 중립적 입장을 취하였다.

(나) 대소 비난 시작과 등거리 외교(1963-1965)

1963년 중국과 소련의 안보 갈등이 심화되자 북한은 1963년 10월 28일자 『노동신문』 사설 “사회주의진영을 옹호하자”에서 국제공산주의 운동의 분열 원인을 “현대수정주의자”라고 지적하였다. 당시 북한은 소련을 수정주의로 지칭하였고 중국을 교조주의로 지칭하였다. 북한은 소련이 경제 및 군사 원조를 하면서 이를 통해 북한에 대해 정치적 압력을 행사하려 한다고 소련을 비난하였다.³¹⁹⁾

또한 북한은 1963년 소련의 『세계사』 발간에서 북한 역사에 대한 기술에 대해 소련 학자들을 비판하였다. 소련 학자들이 조선사를 서술하면서 일본인들의 조선 역사를 그대로 인용하였다고 『노동신문』에 “조선관계 서술의 엄중한 착오들에 대하여”란 글을 게재하면서 소련을 비난하였다.³²⁰⁾

이후 1964년 6월 평양에서 개최된 제2차 국제아시아경제회의를 통해 북한과 중국의 협력은 강화되고 소련에 대한 비판이 가시화되었다. 당시 중국과의 협력으로 북한은 이 회의를 개최하였는데 소련은 중국 참여를 원인으로 이 회의 개최 자체를 비판하였다. 소련은 『프라우다』를 통해 이 회의가 아시아 나라들에게 소련식의 경제 발

318) 통일연구원, “중국 공산당이 조선노동당의 정책에 미치는 영향(1963년 4월 8일),” 『독일지역 북한기밀 문서집』 (서울: 선인, 2006), pp. 56-57.

319) 『노동신문』, 1963.10.28.

320) 『노동신문』, 1963.9.20.

전보다 중국식의 경제 발전을 따르라는 중국의 주장을 위한 자리였다면서 중국과 북한을 모두 비판하였다.³²¹⁾

이 시기 북한이 대소 비난을 시작하고 중국의 입장을 옹호한 배경에는 「북중국경조약」 체결이라는 실익이 있었다. 1962년 10월 3일 북한과 중국은 ‘국경문제에 관한 회담 기요’를 통해 국경문제를 구체화한 후, 10월 12일 「북중비밀국경조약」을 체결하였다.³²²⁾ 중국은 압록강과 두만강에 가장 큰 섬들을 포함하여 80 퍼센트의 섬에 대한 관할권을 북한에 할애하는 데 동의하였고, 압록강 입구의 90 퍼센트에 달하는 통제권도 북한에 양보하였다. 압록강에 위치한 비단섬의 경우 중국이 이 섬의 50여 명의 중국인들을 본국으로 이주시켜 북한의 영토로 인정해주었다.³²³⁾ 협상 대표인 저우언라이는 북한의 입장을 대폭 반영해주었다.

중국의 입장에서는 1962년 인도와의 국경문제가 발발하면서 주변 국가와의 국경문제를 민감하게 생각하였다. 인도와의 국경 분쟁으로 후유증이 남아 있는 중국은 1962년에서 1963년 사이에 몽고, 북베트남, 북한 등의 인접국가들과 국경문제를 논의하였다. 중국은 북한과 평화로운 관계를 지속하기를 원했고 1962년부터 시작된 국경 협상은 1964년 3월 20일 「국경의정서」에 서명하여 북중 국경 문제를 마무리하였다.

그러나 이 시기 북한의 중국 지지가 일방적인 것은 아니며, 북한이 소련과의 관계를 단절한 것은 아니었다. 1964년 11월 8일 마오쩌둥과 회담 이후 김일성은 하노이로 가서, 모스크바에서 돌아온 북베트남의 팜반동(Pham Van Dong) 수상으로부터 소련 방문 결과

321) 서대숙, 『현대 북한의 지도자: 김일성과 김정일』 (서울: 을유문화사, 2000), pp. 104-105 재인용: 이상숙, “중소분쟁 시기 북한과 북베트남의 자주외교 비교,” pp. 69-70.

322) 박선영, “북한과 중국의 비밀 국경조약,” 『중국사연구』, 제34권 (2005), p. 389.

323) Chae-Jin Lee, *China and Korea: Dynamic Relations* (Stanford: Hoover Press, 1996), pp. 99-100.

를 전달 받았다.³²⁴⁾ 다시 김일성은 11월 16일 베이징에서 마오쩌둥, 평진, 저우언라이, 덩샤오핑 등 중국 지도자들을 만났다. 이 자리에서 북한은 중국 공산당과 소련 공산당 사이에 명확한 분계선을 확정해야만 한다는 중국의 제의를 거부하였다.³²⁵⁾

중국에 대한 지지로 국경조약 체결에서의 이익을 챙긴 북한은 중소 양국 사이에서 실익을 챙겼다. 소련에 대한 북한의 비판이 오히려 북한의 협력을 이끌어내기 위해 소련의 대북한 지원을 재개하도록 유도하는 결과를 낳았다. 브레즈네프가 등장한 1965년 2월 소련 코시긴 수상이 북한을 방문하였는데, 소련이 북한과의 관계를 개선하기 위해 노력한 것이었다.

북한은 중국에 편향된 입장에 있었고 소련을 비판하기도 하였으나, 소련이 내민 손을 저버리지는 않았다. 이러한 북한의 실리적 외교는 브레즈네프 등장 이후에도 소련 신지도부에 대한 기대를 버리고 비판을 지속한 중국의 입장과는 다른 것이었다.

(3) 중소 갈등 심화와 북한의 자주적 등거리 외교

(가) 베트남 전쟁 중 북중갈등과 북한의 자주노선(1966)

베트남 전쟁 시기 중소 안보갈등은 심화되었는데, 북한은 이 시기 중국과의 갈등을 감수하였고 1966년부터는 중소 모두를 비판하는 자주노선을 공식화하였다.

북한의 대중국 갈등은 북베트남에 대한 중국의 소극적 지원이 가장 중요한 원인이었다. 1965년 9월 중국을 방문한 북한 최용건 최고 인민회의 상임위원장과와의 회담에서 마오쩌둥은 베트남 전쟁에 대한

324) 中华人民共和国外交部 外交史研究室 编, 『周恩来外交活动大事记 1949-1975』(北京: 世界知识出版社, 1993), p. 429.

325) 이상숙, “중소분쟁 시기 북한과 북베트남의 자주외교 비교,” p. 70.

방어 전략인 ‘대삼선(大三線)’ 구상을 밝혔다.³²⁶⁾ 그해 10월 당창건 20주년 기념 연설에서 김일성은 수정주의를 비판하긴 하였으나 공산당 사이의 단결을 주장하였다. 미 제국주의와의 투쟁에서 ‘단결된 행동’이 필요하다면서 공산당들 간의 견해 차이는 제국주의와의 승리를 위해 유보되어야 한다고 주장하였다.³²⁷⁾

북한은 중국의 소극적 태도가 베트남 전쟁의 “혁명역량과 반혁명역량 사이의 투쟁”³²⁸⁾에서 혁명역량을 지원하지 않는 행위라고 간주하였다. 북한은 베트남 전쟁을 “제국주의 침략세력”과 “세계 반제평화애호역량”의 대결로 정의하였기 때문에 미 제국주의에 대한 반제통일전선에 사회주의 진영의 역량을 집중해야 하는 상황이라고 간주하였다.³²⁹⁾ 이러한 북한의 입장에서 보면 중국이 베트남 전쟁에서 중소분쟁을 원인으로 사회주의 공동 지원을 거부하였다는 점은 수용할 수 없는 것이었다.

또한 북한과 중국은 베트남에 대한 북한의 지원에 대해서 다른 의견을 보였다. 북한은 베트남 지원에 대한 반대 세력이 있었음을 시사하였고, 여기에서 북베트남의 지원을 반대하는 것은 바로 중국이었다.³³⁰⁾ 그럼에도 불구하고 북한은 1965년 7월 16일에 「월남민주공화국에 경제 및 기술 원조를 제공할 데 관한 협정」을 체결한 이후 베트남에 대해 무상 원조를 제공하고 지원병을 파견하였다.³³¹⁾ 소련을 ‘수정주의자’로 비판하던 북한은 “사회주의 진영에서 이러

326) 姜长斌, 『从对峙走向缓和』, pp. 270-271.

327) 정진위, 『북방삼각관계』, pp. 143-144.

328) 박태호, 『조선민주주의인민공화국 대외관계사2』 (평양: 사회과학출판사, 1987), p. 28.

329) 이상숙, “1960년대 중반 북한-중국의 갈등과 북한의 자주노선,” 『북한학연구』, 제3권 2호 (2007), p. 164.

330) 정규섭, 『북한외교의 어제와 오늘』, p. 109.

331) Edward E. Azar, “Conflict and Peace Data Bank (COPDAB), 1948-1978,” Inter-university Consortium for Political Social Research, June 3, 2009, <<https://www.icpsr.umich.edu/web/ICPSR/studies/7767>> (Accessed August 27, 2020).

저러한 나라를 인위적으로 배제해서는 안된다”고 하면서 반제통일 전선에서는 제국주의를 반대하는 국가들과 공동 전선을 펼쳐야 한다고 주장하였다.³³²⁾

중국과 베트남 전쟁에 대한 지원으로 갈등을 보인 북한은 중소 양국을 모두 비판하는 자주노선을 천명하였다. 북한은 1966년 8월 12일 『노동신문』의 “자주성을 옹호하자”라는 사설에서 “현대수정주의와 교조주의 및 종파주의를 반대”하면서 중소 양국을 모두 비판하는 자주노선을 선언하였다.³³³⁾ 이전까지 북한은 국제공산주의 운동의 분열 원인이 ‘현대수정주의’의 책임에 있다고 하였으나, 이 시기부터 ‘수정주의’와 ‘교조주의’를 모두 비판하는 중립적 입장을 취하게 되었다.

북한은 자국 역시 미 제국주의의 안보 위협을 받고 있는 상황에서 베트남과 같은 상황에 처한다면 중소 양국이 협력하여 자국의 안보를 보장해줄 수 없음을 우려하였다. 이에 따라 북한은 중소 양국에게 안보를 의존하는 전략에서 벗어나 자국 국방력을 강화하였다. 북한이 대외적으로 ‘자주노선’을 선택하고 중소 모두를 비판하는 입장으로 변화한 것은 베트남 전쟁의 중소 대립이 핵심적 원인이 되었다.

(나) 중국의 문화혁명과 북중 국경 충돌(1967-1969)

1966년 발생한 중국의 문화혁명은 대외관계에 부정적 영향을 주었다. 북한은 1967년 초 주 베이징 주재 북한 현준극 대사를 평양으로 소환하고 베이징 대사관까지 철수하였다. 또한 북한은 평양 주재 중국 대사도 베이징으로 추방하여 중국과 북한의 관계는 일시적으로 관계가 단절되었다.³³⁴⁾

332) 이상숙, “1960년대 중반 북한-중국의 갈등과 북한의 자주노선,” p. 164.

333) 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1966-1967』 (평양: 조선중앙통신사, 1967), pp. 495-505.

334) 刘金质·张敏秋·张小明, 『当代中韩关系』 (北京: 中国社会科学出版社, 1998), p. 43.

북중관계를 더욱 악화시킨 것은 1967년 홍위병들의 김일성에 대한 비판과 국경지역의 일부에 대한 중국의 소유권 주장이었다. 1967년 1월 부수상이자 정치위원회 서열 6위인 김광협 장군이 당 서열 2위이자 최고인민회의 상임위원장으로 명목상 국가원수인 최용건에 의해 체포되었다는 대자보가 중국에서 등장하였다.³³⁵⁾ 1967년 1월 조선중앙통신은 성명을 통해 “베이징과 그 외의 중국 다른 지역에 홍위병 신문들이 허위 선전을 하고 있다. 이것은 우리 당, 정부, 인민, 군대가 참을 수 없는 행위이다. 영웅적 인민의 군대는 위대한 당의 영도 하에 적의 어떠한 침입에도 대응할 준비가 되어 있다”고 홍위병들에게 경고하였다.³³⁶⁾

이후 1967년 2월 중국 홍위병들은 대자보를 통해 김일성을 “수정주의자”, “흐루시초프의 제자”라고 비난하였다. 당시 홍위병들은 김일성이 흐루시초프와 다름없는 수정주의자이며, 남한의 남베트남 파병을 언급하면서 북한은 북베트남을 도와주지 않는다고 지적하였다.³³⁷⁾ 이에 대해 북한당국은 허위 사실이라면서 강력히 항의하였다. 그해 3월 1일 쿠바 하바나에서 열린 기자 간담회에서 북한 기자 한 명은 “홍위병들은 우리 당을 수정주의당으로 비판했는데, 그것은 바로 그들 자신이 수정주의 입장에서 있기 때문”이라고 비난하였다.³³⁸⁾

이러한 비난과 홍위병의 압력 때문에 추방된 중국의 조선족들은 북한 두만강과 압록강을 따라 탈출하였고, 이 과정에서 1968년 말부터 1969년 초 북중간 국경에서 무력 충돌이 있었다.³³⁹⁾ 1960년대 들어서서 북중관계에서 잘 지켜졌던 양국 간 국경문제가 부상하였다.³⁴⁰⁾

335) 서대숙, 『현대 북한의 지도자: 김일성과 김정일』, p. 165.

336) Chae-Jin Lee, *China and Korea: Dynamic Relations*, pp. 101-102.

337) 이상숙, “테탕트 시기 북중관계의 비대칭 갈등과 그 영향,” p. 447.

338) 刘金质·张敏秋·张小明, 『当代中韩关系』, p. 43.

339) 이상숙, “테탕트 시기 북중관계의 비대칭 갈등과 그 영향,” p. 447.

당시 북한은 중국의 문화혁명이 자국 내 김일성에 대한 비판의 부상
으로 이어지는 상황을 우려하였다. 이러한 상황이 북한과 중국의 국
경지역의 무력 충돌까지 야기하였기 때문에 문화혁명 시기 북중 양
국의 갈등은 이념 문제에서 현실적 안보문제로 비화하였다.

이와 같이 1960년대 북한은 자국 안보를 위해 중소 양국과 안보
동맹조약을 체결하였으나 1962년부터 ‘국방·경제 병진노선’을 통해
자위적 국방력 강화에 주력하였다. 이후 중소간의 안보동맹조약이
효력을 상실하는 과정을 관찰한 북한은 자주노선을 주창하면서 국
방력 강화에 집중하였다.

1969년 중소 간의 국경분쟁으로 중소관계가 단절되자 북한은 더
이상 중국과 소련을 대상으로 하는 등거리외교로는 안보 위협을 극
복할 수 없다고 판단하였다. 특히 대량살상무기로 인한 안보위협을
극복할 수 없었다. 이에 북한은 중소 양국 중 중국과의 협력을 강화하
기로 결정하였다. 중국이 1960년대 핵실험 및 수소폭탄 실험에 성공한
이후 1969년 북중 국경분쟁에도 불구하고 북한은 중국과의 관계를
개선하기 시작하였다.

(4) 중소 단절 시기 북한의 친중노선(1970-1979)

북중 양국은 1969년 베트남 호치민 주석의 장례식에 참석했던 북
한 최고인민회의 상임위원장 최용건과 내각 부수상 겸 외무상 박성
철이 베이징을 방문하여 관계 개선에 대해 논의하였다.³⁴¹⁾ 이후
9월 30일 최용건이 다시 중국 건국 20주년 경축 행사에 참여하면서
관계 개선 의지를 다시 한 번 표명하였고, 양국은 문화혁명으로 중단
되었던 「상호물자공급의정서」를 1969년 다시 체결하였다.

340) 헬렌 루이즈 헌터, “북한과 등거리외교의 신화,” 경남대학교 극동문제연구소 편,
『남북한 정치통합과 국제관계』(서울: 경남대극동문제연구소, 1986), p. 197.

341) 黎家松·廉正保 主编, 『中华人民共和国外交大事记: 第三卷(1965-1971)』(北京: 世
界知识出版社, 2002), p. 222.

중국은 1970년 3월부터 12월까지 본국으로 소환되었던 중국의 각국 대사들을 베이징에 다시 불러들여 대외관계를 정상화시켰고, 북한 대사도 베이징에 돌아왔다.³⁴²⁾ 북중 양국은 고위급 교류를 재개하여 1970년 4월 저우언라이 총리가 북한을 방문하였다. 당시 중국은 “미국의 남조선 점령과 침략정책을 규탄하고, 미군의 남조선 철군을 지지하며, 조선의 자주적 통일 실현을 지지한다”라는 입장을 천명하고, 양국 인민의 혁명적 의의와 공동 투쟁을 강조하였다.³⁴³⁾ 그해 7월에는 북한 인민군 총참모장 오진우 대장과 부참모장 김철만 상장 등 군사대표단이 중국을 방문하여 마오쩌둥과 저우언라이 등을 만나 군사방면의 협력도 확인하였다.³⁴⁴⁾

그해 10월 김일성이 베이징을 방문해 마오쩌둥 및 저우언라이와 회담하였다. 이 자리에서 마오쩌둥은 문화혁명 중에 ‘극좌파’의 방법에 대해 비판했고 양당과 양국 관계에 대한 의견을 나누었다.³⁴⁵⁾ 이를 계기로 양국은 「1971년부터 1976년까지 상호 주요물자 공급협약서(1971年—1976年相互供应重要货物协议)」과 「중국의 대북한 경제 기술 원조 제공 협정(中国向朝鲜提供经济技术援助的协定)」을 체결하였다.³⁴⁶⁾ 또한 10월 25일에는 중국인민지원군의 한국전쟁 참전 20주년을 기념하기 위해 대규모 중국 친선대표단이 북한을 방문하였다.

1971년에 들어서자 미중 관계 개선이 본격화되었고 중국은 북한에게 이에 대한 상황을 알려주었다. 이에 북한은 미중 데탕트와 한반도 문제에 대한 중국의 의견을 알아보기 위해 노력하였다. 1971년 6월 15일 김일성이 베이징을 방문하여 마오쩌둥 및 저우언라이와 인민대회당에서 회담을 개최한 후, 7월 30일 북한 김일 부수상이 중국을

342) *Ibid.*, p. 282.

343) *Ibid.*, p. 242.

344) *Ibid.*, p. 260.

345) 中共中央文献研究室 编, 『周恩来年谱(下)』(北京: 中共中央文献出版社, 1997), pp. 399-400.

346) 黎家松·廉正保 主编, 『中华人民共和国外交大事记: 第三卷(1965-1971)』, p. 270.

방문하여 저우언라이와 회담하였다. 1971년 7월에는 양국의 상호합작우호조약 체결 10주년을 맞이하여 마오쩌둥과 저우언라이가 축전을 보내어 우호관계를 과시하였다. 8월에는 북한 내각 부수상 정준택을 단장으로 하는 북한 경제대표단이 중국을 방문하여 「상호경제협력협정」을 체결하면서 경제협력도 진전되었다.³⁴⁷⁾

1971년 11월 북한 김일성은 중국을 다시 방문하였는데 이것은 10월 키신저의 두 번째 중국 방문에 대한 의견을 듣기 위해서였다.³⁴⁸⁾ 1972년 1월 26일 북한 내각 부수상 박성철은 중국을 방문하여 리셴넨과 저우언라이와 회담했고, 3월에는 저우언라이가 북한을 방문하여 김일성과 회담한 자리에서 닉슨 대통령의 중국 방문에 대해 설명하였다.³⁴⁹⁾ 1972년 8월 김일성 방중을 통해 북중 양국은 국제통일전선과 한반도 및 유엔 문제 등에 대해 의견을 나누었다.³⁵⁰⁾

중소관계가 단절된 가운데 중국과의 협력을 모색하던 북한은 미중 데탕트로 인해 중국의 위상이 강화되자 중국과의 협력으로 대외관계를 풀어나가려 하였다. 북한은 남북 대화에 임하여 「7·4 공동성명」에 합의하였고 1973년부터 UN 기구에 가입하기 시작하였다. 그러나 1973년부터 남북대화는 교착되었고, UN에서 한반도 문제 논의에 대해 중국은 북한과의 협력에 소극적 입장을 나타냈다.³⁵¹⁾ 이에 1975년 4월 김일성은 중국을 공식 방문하여 덩샤오핑을 만났는데, 북한은 중국으로부터 실질적 지원과 지지를 받는 데에 실패하였다.³⁵²⁾

347) *Ibid.*, p. 324.

348) 中共中央文献研究室 编, 『周恩来年譜(下)』, p. 493.

349) 外交部, 『中华人民共和国外交大事记: 第四卷(1972-1978)』(北京: 世界知识出版社, 2003), p. 11.

350) 中共中央文献研究室 编, 『周恩来年譜(下)』, pp. 545-546.

351) 이에 대해서는 이상숙, “1970년대 중반 한반도 위기와 북중관계,” 『평화학연구』, 제15권 1호 (2014), pp. 449 참조.

352) 당시 상황을 기록한 한 언론에 따르면 저우언라이는 “정세의 근본적 변화가 있기 전에는 무력남침이 문제를 해결할 수 없고, 무익한 일이나 무력남침을 시도해서는 안 된다. 이런 정세 하에서 사업의 중점은 남한 내부의 군중운동을 강화하고 북한의 실력을 쌓아야 하며 정치투쟁을 우선해야 한다”고 언급하였다. *The Washington Post*, April 19, 1975, p. 16, 재인용: 오진용, 『김일성시대의 중소과 남북한』(서울: 나남출판, 2004), pp. 57-58.

이후 1976년의 ‘8·18 판문점 사건’으로 한반도에서 무력 충돌의 위기가 발생하였다. 이 사건으로 중국은 주한미군의 존재가 한반도의 무력 도발을 억제한다는 점을 인식하였다. 특히 중국은 주한미군의 철수에 따른 동북아지역에서 힘의 공백에 소련이 개입할 가능성을 가장 우려하였다. 이에 중국은 UN에서 북한의 정책에 적극적으로 협력하지 않았다. 1976년 6월 26일과 8월 15일 『인민일보』 사설을 통해 중국은 1975년 제30차 유엔총회에서 통과된 유엔군사령부 해체결의안 실행이 필요하다고 하였으나, 1976년 제31차 유엔총회가 열리자 위 결의안에 대해 언급하지 않고 미국과 협조로 상정 자체를 지연시키는 데에 집중하였다.³⁵³⁾ 미중 관계 개선 이후 중국은 한반도 문제가 악화되지 않도록 UN에서 한국 문제를 더 이상 토론하지 않기로 노력하였으나, 북한은 끊임없이 UN에서 유엔사령부 해체를 관철시키고 주한미군 철수를 공론화하기 위해 노력하였다.

이와 같이 중소 관계가 단절된 1970년대 전반 북한은 중국 중심의 대외정책을 지속하였고 중국으로부터의 안보 지원을 기대하였다. 이러한 북한의 친중노선은 1960년대 핵개발에 성공한 중국의 안보력 강화에 기인하였고, 미중 데탕트에 따른 중국의 국제적 위상 강화가 중요한 원인으로 작용하였다.

(5) 신냉전 시기 북한의 친소노선(1980-1985)

1980년대 들어서서 미소 양국의 신냉전과 한미일 안보협력 강화는 북한에게 새로운 안보 위협으로 등장하였다. 1970년대 중후반까지 친중노선을 걸던 북한은 1979년부터 중국으로부터의 안보 지원을 기대하기 어렵다고 인식하고 소련과의 안보 협력을 강화하기 시작하였다. 1979년 북한은 미중관계 정상화에 대해서 비난한 것이 정책

353) 이상숙, “데탕트 시기 북중관계의 비대칭 갈등과 그 영향,” p. 450.

전환의 시작이었다. 김일성은 1980년 제6차 당대회 보고에서 “제국 주의와 무원칙하게 타협하지 말아야” 한다면서, “자기 나라의 이익을 위하여 다른 나라의 이익을 희생시키는 행동을 하지 말아야”한다고 중국을 간접적으로 비판하였다.³⁵⁴⁾

또한 1980년대 초부터 홍콩을 경유하여 간접무역을 통한 한국과 중국의 경제협력이 확대되자 북한은 중국의 한국 접근을 경계하였다. 1982년 9월 중국을 방문한 김일성은 한중 경제교역에 대해 중국 측에 항의하였다. 이에 대해 중국은 9월 25일 이스라엘, 남아프리카 공화국, 한국과의 수교는 없으며 이들과의 간접무역을 금지한다는 입장을 표명하였다.³⁵⁵⁾

반면 북한은 1978년 중국 화궈평 주석 방문 이후 1978년 말부터 소련과의 관계 강화를 모색하기 시작하였다.³⁵⁶⁾ 대표적인 예가 1978년 12월 31일 나진항을 통한 소련의 화물수송에 동의하는 의정서에 조인한 것이다.³⁵⁷⁾ 또한 1981년 2월 소련은 제26차 소련공산당대회에 북한 정무원 총리 이종옥을 초청하였고, “동아시아지역에 있어서 사회주의의 전초기지”로서의 북한의 역할을 언급하여 북한과의 관계 개선에 동의하였다.³⁵⁸⁾ 당시 소련은 주한미군에 대한 반대 입장과 한반도통일에 대한 북한의 입장을 지지해주면서 북한의 역할을 강조하였다.³⁵⁹⁾

354) 국토통일원, 『조선로동당대회 자료집 II집』 (서울: 국토통일원, 1980), p. 70.

355) 양성철·강성학, 『북한외교정책』 (서울: 서울프레스, 1995), p. 246.

356) 염홍철, “최근 10년간(’76.7-’86.6) 북한의 대내·외정책에 관한 실증적 연구,” 『한국정치학회보』, 제21권 2호 (1987), pp. 302-304.

357) 오진용, 『김일성시대의 증소와 남북한』, p. 39.

358) 이상숙, “1980년대 초 외교 환경 변화와 북한의 아웅산 테러,” 『담론201』, 제19권 3호 (2016), p. 102.

359) 도널드 자고리아, “소련의 대북한 정책,” 이홍구·스칼라피노 공편, 『북한과 오늘의 세계』 (서울: 법문사, 1985), pp. 141-142.

1983년 북한과 소련은 특별히 긴밀한 관계를 유지하였는데, 공동으로 한국에 대한 테러를 감행한 것이 원인이 되었다. 1983년부터 북한과 소련의 협력 강화는 1983년 2월 소련 『프라우다』에서 확인할 수 있는데, 당시 소련은 북한이 『노동신문』을 통해 바르샤바조약 기구와 NATO 회원국 사이에 무력 불사용 협정을 체결하자는 소련의 제안에 찬성하는 의견을 피력했다고 보도하였다.³⁶⁰⁾

그해 8월 31일 소련은 소련 영공에 들어온 한국의 민간항공기를 격추하였고, 10월 9일 북한은 미얀마 아웅산에서 정상회담을 위해 방문한 한국대표단에 대한 폭탄 테러를 감행하였다. 북소 양국은 국제사회로부터 비난을 받았으며, 북한은 미얀마로부터 단교를 당하는 등의 외교적 타격이 있었다. 이러한 양국의 한국에 대한 테러는 오히려 양국 간 국제사회의 비난을 회피하는 공동 노력 모색을 통해 양국 협력은 강화되었다.

이후 1984년 5월 김일성은 소련을 방문하였는데, 이 방문은 1961년 「조소우호조약」 체결 이후 23년 만에 소련 방문이었다.³⁶¹⁾ 당시 북한은 바르샤바조약기구와의 협조 및 사회주의 국가들의 다국적 협의체에 참여할 준비가 되어있다고 선언하였다.³⁶²⁾ 이것은 북한이 1983년 북한이 소련에 나진항 이용 권한을 이양하면서 소련과의 경제·안보 협력을 강화한 것과 일맥상통하는 것이었다.³⁶³⁾

그러나 중국의 입장에서 소련의 대북한 영향력 확대와 안보협력 강화는 환영할만한 일이 아니었다. 비록 이 무렵부터 중국은 소련과의 관계 정상화를 모색하기는 하였으나 소련에 대한 불신이 완전히 사라진 것은 아니었기 때문이다. 중국은 1983년 북한의 아웅산 테러

360) 이상숙, “1980년대 초 외교 환경 변화와 북한의 아웅산 테러,” p. 103.

361) 박태호, 『조선민주주의인민공화국 대외관계사2』, p. 214.

362) 이상숙, “1980년대 초 외교 환경 변화와 북한의 아웅산 테러,” p. 103.

363) “중공의 청진항 경유 대일수출,” 외무부 외교문서, Box. 11411 (1983).

사건에 대해 한반도 불안정을 야기하는 북한에 강한 불만을 가지고 있었으나, 북소 협력 강화에 우려를 가진 중국은 북한과의 협력을 강화하였다. 1983년 11월 일본 수상과 만난 후야오방(胡耀邦)은 한반도의 안정을 저해하는 행위는 그 진원지에 상관없이 근절되어야 한다고 언급하여 북한의 테러를 간접적으로 비판하였으나 북한과의 협력은 유지하였다.³⁶⁴⁾

이에 대해 북한은 한편으로는 대소관계를 강화하여 안보지원을 확보하면서, 다른 한편으로는 한중 접근을 막고 중국과의 관계도 유지하였다. 1984년 5월 북한은 중국 후야오방을 초청하여 중국의 북한 청진항 이용 권리를 이양하였다.³⁶⁵⁾ 북한은 소련의 나진항 이용을 견제한 중국의 우려를 활용하여 중소 양국과의 협력을 확대시켰다. 이와 같이 1985년까지 북한은 대소 편향적 외교를 추구함과 동시에 중국과의 관계도 유지하였다. 이것은 1960년대 초반 북한의 실리 외교를 연상시킨다. 이후 1985년 소련의 지도자 고르바초프의 경제 개혁·개방 정책의 실행과 이후 점진적 중소 관계 정상화로 중소 갈등이 해소되었기 때문에 북한은 강대국 경쟁을 활용한 외교 전략을 추구하기 어렵게 되었다. 탈냉전시기에 들어서서 중소관계가 정상화되고 구소련이 해체되자 북한은 중국에 의존하기 시작하였다.

다. 소결

냉전 시기는 미국 중심의 자유주의 진영과 소련 중심의 사회주의 진영의 경쟁과 갈등으로 특징지어진다. 그러나 사회주의 진영의 두 강대국인 중국과 소련은 국경을 마주한 국가로서 안보 경쟁과 갈등을 지속했다. 소련은 중국의 공산화 혁명 시기부터 중국의 승리를

364) 김용호, 『현대북한외교론』 (서울: 오름, 1996), p. 219.

365) 이상숙, “1980년대 초 외교 환경 변화와 북한의 아웅산 테러,” p. 105.

전적으로 지원하지 않았고 중국공산당의 승리가 거의 굳어진 즈음부터 지원하였다. 1949년 중화인민공화국이 수립되자 소련은 중국을 아시아 사회주의의 파트너로서 인정하여 안보동맹조약을 체결하였다. 중국은 신생 국가로서 소련 일변도의 외교로 시작하였다.

그러나 스탈린 사망 이후 등장한 흐루시초프의 스탈린 격하 운동과 평화공존 정책은 중국이 소련과의 이념 경쟁을 하는 시작하는 계기가 되었다. 이후 사회주의 진영은 중국과 소련을 각각 지지하는 국가들이 등장하면서 둘로 갈라졌다.

냉전 시기 사회주의 국가들의 안보 위협은 미국의 핵무기였으며, 이를 극복하기 위해 소련으로부터의 핵기술 이전은 안보 협력의 핵심이었다. 중소 분쟁이 시작된 것은 자본주의 진영과의 평화공존 정책 추진이었고, 여기에서 중요한 것은 소련의 대중국 안보 지원 여부였다. 중소 분쟁은 이념 갈등으로 시작되었으나 그 핵심은 핵기술 지원과 협력을 둘러싼 안보 갈등이었다.

1958년 타이완 해협 진먼섬 및 마조섬 위기에서 중국은 소련과의 안보협력의 한계를 절감하였고, 소련은 중국의 대미 군사 충돌을 우려하였다. 이후 1960년 소련은 중국에 대한 핵을 포함한 군사기술 이전을 위해 파견된 소련 과학자들을 모두 귀국시켰다. 1960년부터 중소 양국은 안보조약을 부정하였고, 양국 갈등은 안보 갈등으로 확대되었다. 중국은 소련으로부터 핵 기술을 전수받는 방법을 포기하고 독자적 핵무기 개발에 박차를 가하였다.

결국 중소 양국은 1969년 국경 무력 충돌 발생으로 관계가 단절되었고 안보동맹조약의 유효성은 사라졌다. 국경을 마주한 중소 양국은 지정학적 갈등이 컸고, 중소 분쟁에서 안보 갈등으로 확대되며 무력 충돌까지 이어졌다. 중소분쟁의 강대국 경쟁의 특징은 바로 국경을 마주한 국가들 사이의 안보 갈등으로 지정학적 리스크가 크다는 점이다.

이후 소련과 미국 양국 모두로부터 안보 위협을 받은 중국은 1970년대 미국과의 데탕트를 추구하였다. 이 과정에서 중국은 UN 안보리 상임이사국 자격을 획득하여 국제적 지위 상승을 이룩하였다. 또한 1970년대 말 미국 및 일본과 수교한 중국은 소련의 안보 위협으로부터 벗어나 경제 개혁·개방을 추구할 수 있는 기반을 마련하였다. 이러한 중국의 국력 확대는 1980년대 초반 미소 신냉전 시기를 거쳐 소련과 관계 개선을 이루는 원동력이 되었다. 즉, 중국은 지정학적 리스크를 극복한 후 소련과의 관계를 회복하였다.

중소분쟁은 사회주의 진영의 분열로 이어졌고 사회주의 약소국들의 지정학적 리스크가 확대되었다. 특히 아시아 사회주의 국가들은 소련뿐만 아니라 중국의 지원을 받고 있었기 때문에 이들 국가들에게는 중소 양국의 분열이 안보 위기로 인식되었다. 자본주의 진영의 위협으로부터 중소 양국의 지원이 필요하나, 중소 양국이 충돌하는 경우 어느 한 국가를 지지하기 어려우며, 이로 인해 자국에 대한 안보 지원을 할 수 없는 ‘방기(abandonment)’ 가능성을 우려했다.

또한 중소분쟁은 아시아 사회주의 국가들에게 지정학적 리스크도 발생시켰다. 경제적으로 소련에 의존하였던 동유럽 국가들과는 달리, 아시아 사회주의 국가들은 소련 못지않게 중국의 경제 지원이 중요하였기 때문이다. 특히 중소 양국의 경제 발전 노선이 상이하어, 소련은 코메콘을 중심으로 한 사회주의 분업체계를 지향하는 반면, 중국은 대중동원형 자립 경제를 추구하였다. 아시아 사회주의 국가들은 경제지원을 확보하고 경제발전을 이루기 위해 두 경제 발전노선 중 선택해야 하는 상황에 처하였다. 이 과정에서 중국은 아시아 사회주의 국가들을 중국 노선으로 이끌기 위하여 영토 문제 등에서 우호적인 양보를 하기도 하였다.

중소 간 이념 갈등 시기인 1950년대 후반 북한은 중소분쟁에 대해 중립적 태도를 취하였다. 북한 외교의 절대적 비중을 차지하고 있는

중국과 소련 양국 모두에 대한 지원이 필요하였기 때문이다. 비록 1956년 '8월 종파' 사건의 경험으로 인해 중소 양국의 북한 국내 정치 개입에 대한 우려를 가지고 있었으나, 북한은 중소 양국으로부터 안보 및 경제 지원이 절실한 상황이었다.

사회주의 진영의 약소국인 북한은 한미 동맹을 비롯한 자본주의 진영에 대한 지정학적 리스크를 가지고 있었다. 또한 한일 관계 정상화를 위한 한일회담의 개최는 북한으로 하여금 한미일 삼각동맹에 의한 위협으로 확대되는 점을 우려하였다. 이에 북한은 1950년대 후반 중소 분쟁에 대해 중립적 입장을 취하였다.

그러나 1960년대 초반 중소 갈등이 안보 갈등으로 변화되자 북한의 지정학적 리스크가 확대되었다. 소련의 쿠바 및 중국에 대한 소극적 안보 지원을 관찰한 북한은 소련을 통한 안보위협 해소의 한계를 인식하였다. 만약 북한이 한미 동맹으로부터 안보위협이 심화되더라도 북한은 소련은 북한을 효과적으로 지원할 수 없는 상황을 우려하였다.

그럼에도 불구하고 중국에 대한 일방적 지지를 보낼 수는 없었다. 왜냐하면 당시 중국은 핵무기 개발에 성공하지 못하여 중국의 안보 능력은 한미동맹을 넘어설 수 없었기 때문이다. 따라서 이념적으로는 중국을 지원하였으나 소련에 대한 비판을 할 수 없었다. 이에 북한은 중소 안보 갈등 상황에서 헤징전략을 추구하였다. 1961년 중국과 소련 모두와 안보동맹조약을 체결하였다. 중국으로부터는 유리한 조건에서 국경조약 체결과 경제 지원을 확보하였고, 소련으로부터는 지도자 교체 시기 경제 지원을 확보하였다.

다른 한편으로 북한은 중소 사이에서 헤징전략을 추구하면서, 동시에 자국의 국방력을 강화하는 내적균형 전략을 추구하였다. 1962년 시작된 북한의 국방·경제 병진노선과 4대 군사노선이 바로 그것이다. 또한 베트남 전쟁으로 인한 중소 양국의 안보갈등이 심화되자 1966년 북한은 자주노선을 대내외적으로 선포하고 안보 증강에 주력하였다.

1967년 이후 중국의 문화혁명 심화와 이에 따른 홍위병들의 북한 비판은 중국과의 관계를 악화시켰다. 북한은 자주노선을 확대시켰고 중소 양국 모두로부터 안보 및 경제 지원을 확보하지 못하였다. 1969년 중소 양국이 국경지역 무력 충돌을 하자 북한은 중소 양국의 안보 지원에 대한 기대를 접었다.

1960년대 후반 중국이 핵실험과 수소폭탄 실험에 성공한 이후 1970년대 들어서서 미중 데탕트를 추구하자 북한은 중국의 정책을 전적으로 지지하였다. 북한이 중국을 지지하게 된 것은 중국이 북한의 안보 위협을 해소해줄 수 있는 능력을 갖춘 것이 원인이 되었다. 이러한 중국의 핵무기 보유는 북한의 지정학적 리스크를 해소해 주기에 충분하였다. 이를 통해 북한은 강대국 간 갈등이 극대화된 상황에서 한 국가가 우호적으로 지정학적 리스크를 해소해줄 의지와 능력이 있다면 그 강대국을 지지할 가능성이 있음을 알 수 있다.

〈표 III-9〉 냉전시기 중소 갈등에 대한 시기별 북한의 대응

시 기	중소 갈등 유형	북한의 대응
1956-1959년	이념 갈등	중립(혜징)
1960-1964년	안보 갈등 초기	중국 편향의 혜징
1965-1966년	안보 갈등 심화	독자 노선 추구
1967-1969년	관계 단절(무력 충돌)	독자 노선 추구(무력 충돌)
1970-1979년	관계 단절	중국 지지(균형)
1980-1984년	갈등 완화	소련 편향의 혜징
1985년 이후	관계 정상화 과정	중립(혜징)

출처: 저자 작성

북한은 1970년대 미중 데탕트를 통해 한반도 문제를 자국에 유리하게 변화시키려 하였으나, 중국의 비협조적 태도로 인하여 성공하지 못하였다. 1970년대 중반 북한은 남북대화를 중단하고 한반도 위기를 가중시킴으로써 중국의 안보 지원을 기대하였으나 역시 성공하지 못

하였다. 안보 위기를 극복하지 못한 북한은 1980년대 초반 미소 신냉전 시기에 중국보다는 소련과의 협력을 강화하였다. 이 시기는 중국보다 소련이 아시아 안보 지원에 더욱 적극적이었던 시기로 북한은 지정학적 리스크 완화를 위하여 소련의 안보 지원 확보를 위해 노력하였다.

이와 같이 냉전 시기 중소분쟁 속의 북한의 사례는 안보 위협을 가진 약소국이 강대국 경쟁 속에서 어떤 선택을 할 것인가에 대한 교훈을 주고 있다. 북한은 이념적으로는 중국에 가까웠으나, 소련으로부터의 안보 지원 확보를 위해 중소 간 일종의 헤징전략을 취하여 양국 모두로부터 안보 및 경제 지원 확보를 위하여 노력하였다. 특히 1961년 중소 양국 모두와 안보조약을 체결한 것과 1964년 중국과의 국경조약에서 실익을 확보한 것은 북한의 합리적 판단을 보여주는 것이다. 이것은 한반도 평화와 북한 핵문제 등의 안보 문제를 가지고 있는 한국이 미중 경쟁 속에서 어느 한 편을 일방적으로 지지하지 않는 전략적 모호성을 가지는 것이 안보 및 경제적 이익을 위해 필요하다는 점을 의미한다.

다른 한편으로 북한은 1966년부터 양국 모두를 비판하는 외교적 자율성을 확보하기 위하여 1962년부터 자국 안보력을 강화하면서 중소 안보 갈등의 폐해를 최소화하려는 전략을 보여주었다. 강대국 간 무력충돌에 연루되지 않기 위하여 북한은 일정한 정도의 자율성을 확보하는 것이 필요했고, 이를 위해 1962년부터 ‘국방·경제 병진 노선’을 추구하였다. 이러한 자율성 확보가 있었기 때문에 1969년 북중 국경충돌에도 불구하고 중국과의 관계 개선을 재개할 수 있었고, 1978년 이후 소련과의 관계 개선이 가능하였다. 이것은 미중 경쟁 속에서 일정 정도 한국의 자율성 공간을 확보하여야 미중 양국으로부터의 압박을 회피할 수 있다는 것을 보여준다. 특히 한국이 안보·정치·경제적으로 미중 양국에 대한 의존도를 완화하는 노력을 통해 자율성을 확대하는 것이 필요하다는 점을 보여준다.

IV. 탈냉전시기 강대국 경쟁과 관련국의 선택: 사례와 유형



본 장(章)은 탈냉전시기 강대국 간 경쟁과 관련국(혹은 제3자)의 선택에 대한 사례분석을 진행한다. 냉전시기 미소 양극체제와 비교할 때, 탈냉전시기의 국제질서는 초기의 미국 단극체제에서 점차 미중 경쟁체제로 전환되었다. 따라서 냉전시기 강대국관계가 미소, 미중 간 ‘갈등’ 중심으로 전개되었다면, 탈냉전시기는 미국 단극체제에서 미중 경쟁체제로 넘어가는 과정에서 미중 간 ‘경쟁’ 국면이 지속되고 있다. 또한 각 절(節)에서 다루고 있는 사례 역시 냉전시기는 ‘약소국’이 대부분이었으나, 탈냉전시기는 약소국(베트남, 미얀마, 중앙아시아) 뿐만 아니라 중견국 혹은 준(准)강대국(인도, 유럽연합)도 포함되어 있다. 따라서 본 장에서는 탈냉전시기 미중 두 강대국 간 경쟁과 이에 대한 ‘관련국’의 선택을 중심으로 각 사례에 대한 분석을 진행한다.

1. 미중 경쟁과 아세안국가 1: 베트남

베트남은 동남아시아국가연합(Association of South-East Asian Nations: ASEAN, 이하 아세안) 국가 가운데 한국과 유사성이 많으며, 그로 인해 미중 경쟁과 갈등 시 소위 ‘선택의 딜레마’에 직면한 대표적인 국가이다. 베트남은 한국과 유사하게 해양세력인 미국과 대륙세력인 중국의 접점에 위치해 있으며, 이러한 지정학적 특수성으로 인해 전쟁을 경험하기도 했다. 아울러 베트남은 중국으로부터의 안보위협에 대처하기 위해 미국과 군사협력을 추진하지만, 동시에 중국과는 경제협력을 전개하고 있다. 베트남이 처한 지정학적 위치와 미중에 대한 대응전략이 한국과 유사하다는 점에서 베트남 사례가 우리에게 주는 함의가 적지 않다.

가. 베트남 관련 미중 경쟁의 특징과 유형

베트남을 둘러싼 미중 경쟁과 갈등은 기본적으로 오랜 역사적 배경을 갖고 있을 뿐만 아니라 매우 복잡적으로 전개되는 특징을 갖고 있다. 시기별로 보면 이미 냉전시기부터 베트남을 둘러싼 미중의 경쟁과 갈등은 시작되었고 그 역사의 유산이 현재까지 연결되어 있다. 그리고 탈냉전기 미중 양국은 베트남을 포함한 동남아지역을 둘러싸고 다양한 분야와 쟁점에서 복잡적으로 경쟁하고 갈등하고 있다.

베트남을 포함한 역내에서의 미중 갈등은 일반적으로 강대국 관계에서 나타날 수 있는 모든 유형의 갈등을 동시에 포함하고 있다. 첫째, ‘항행의 자유(freedom of navigation)’라는 해양 국제규범과 규칙을 둘러싼 미중간의 갈등이 있다. 둘째, 대만해협을 포함한 남중국해는 전 세계적으로 미국과 중국 간 군사적 충돌 가능성이 가장 높은 지역으로 평가된다. 최근 양국 해공군의 견제와 대치가 빈번하게 발생하고 있다. 셋째, 남중국해를 포함한 인도·태평양지역은 미중 모두에게 상품 및 에너지의 핵심 수송로이다. 특히 베트남을 포함한 아세안 국가들은 중국에게 금융 및 생산 네트워크의 중요한 협력 대상이기도 하다.

그리고 미중의 베트남을 둘러싼 갈등은 몇 가지 상징적 특징을 지닌다. 우선, 베트남은 중국과 같은 진영의 사회주의 국가이지만 오히려 중국과 영유권 분쟁, 안보 위협에 직면하고 있다. 베트남은 안보적 측면에서는 같은 진영인 중국의 안보 위협을 상쇄하기 위해 베트남 전쟁을 치른 자본주의 국가인 미국과 안보 협력을 도모하고 있다.

다음으로, 베트남은 중국과 영유권 분쟁과 안보위협에 직면해 있으면서도 경제적 측면에서는 중국과의 협력을 중요시한다. 베트남은 중국으로부터의 위협에 대처하기 위해 미국과 안보협력을 추진하지만, 그럼에도 미국과의 안보 협력으로 인해 중국과의 경제협력에 장애가 발생하는 것에 대해서는 경계하는 입장을 취하고 있다.

(1) 탈냉전기 미국의 베트남 인식과 정책

오바마 행정부의 동아시아 재균형정책과 트럼프 정부의 인도·태평양전략 전개는 미국이 중국의 부상과 확장을 막는데 있어서 아세안을 전략적으로 매우 중요시하고 있음을 보여주고 있다. 무엇보다 중국의 일대일로와 미국의 인도·태평양전략이 정확하게 겹치는 공간이 동남아 지역이며, 동남아 지역 열 개 국가를 어느 쪽이 견인하는가에 따라서 동남아를 넘어선 인도·태평양 지역의 세력균형에 중요한 변화가 발생할 수 있다. 그 중에서도 베트남, 미얀마 등은 지정학적으로 매우 중요한 지역으로 인식되고 있다.

베트남이 중국과 국경을 접하고 있고, 중국과 전쟁을 치르며 있으며 남중국해 도서영유권분쟁이 계속되고 있다는 점에서 미국은 중국을 견제하는 전략적 거점 협력 대상으로 베트남을 상정하고 베트남 전쟁의 상처를 씻고 우호관계를 강화하는데 공을 들이고 있다.³⁶⁶⁾ 미국은 2018년 “아세안은 미국의 인도·태평양전략의 핵심에 있음”을 밝힌 바 있다.³⁶⁷⁾ 중국의 부상을 견제하고 전면적으로 압박을 진행하고 있는 미국이 아세안에 대한 전략적 관심을 증대시키는 이유이다. 미국 국방부는 2019년 6월 1일 인도·태평양전략 보고서를 통해 미국은 ‘아세안 중심성(ASEAN Centrality)’을 존중하면서 인도·태평양전략을 실천할 것이라고 밝혔다.³⁶⁸⁾

366) 변창구, “동남아시아에 있어서 미중 패권경쟁과 아세안의 선택,” 『정치정보연구』, 제14권 1호 (2011), pp. 95-120.

367) The White House, “Remarks by President Trump at Signing Presidential Memorandum Targeting China’s Economic Aggression,” March 22, 2018, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-signing-presidential-memorandum-targeting-chinas-economic-aggression/>> (Accessed September 9, 2020).

368) The Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” June 1, 2019, <<https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>> (Accessed September 9, 2020).

미국은 1991년대 초반부터 미국과 국제금융기구의 베트남에 대한 경제제재를 단계적으로 해제해왔다. 그 결과 대규모 해외투자가 베트남으로 유입되기 시작했고 1986년부터 시작한 베트남의 경제개혁도 성과를 보이게 되었다. 미국의 베트남 정책에서 군사협력 분야도 주목할 만한 변화가 있었다. 미국과 베트남 군사협력은 중국과 베트남 사이 남중국해 갈등과 깊은 연관성을 보이고 있다. 미국과 베트남관계는 경제협력을 넘어서 군사협력으로, 2007년 부시 미국 대통령의 베트남 방문, 그리고 2008년 응우옌 쩌 응우옌 땀 중(Nguyễn Tấn Dũng) 베트남 총리의 답방으로 시작되어 확대되어 왔다. 이 상호 방문을 통해 양국은 연례안보대화 개최에 합의했다.

2008년 10월에는 하노이에서 양국 간 최초의 정치, 안보 및 국방 대화가 개최되었고, 니그로폰테(John D. Negroponte) 국무부 부장관은 남중국해 분쟁에 개입 의사를 밝히고, 남중국해에서 유전개발을 포함하여 미국의 국익을 보호할 것이라는 것과 함께 중국과 아세안 국가 간의 힘의 균형을 위한 미국의 역할에 대해서도 언급했다.³⁶⁹⁾ 그리고 2010년 8월 하노이에서 베트남과 미국사이에 차관급 수준의 국방정책 토론회가 베트남 전쟁 이후 처음으로 개최되기도 했다.

미국과 베트남 간 군사 협력의 본격적인 전개는 오바마 정부의 동아시아 재균형 정책 추진과 궤를 같이하고 있다. 오바마 대통령은 미국 대통령으로서 처음으로 2011년 11월 인도네시아 발리에서 열린 제6회 동아시아정상회의(East Asia Summit: EAS)에 참석하여 남중국해는 미국의 국익과도 관련이 있다고 언급하면서 중국에 공세를 취했다.³⁷⁰⁾ 2011년 남사군도 영유권을 둘러싸고 베트남이

369) "Vietnam-U.S. Political, Security and Defense Dialogue Opens," Embassy of the Socialist Republic of Vietnam in the United States of America, 2016, <<http://vietnamembassy-usa.org/relations/vietnam-us-political-security-and-defence-dialogue-opens>> (Accessed December 9, 2019).

370) "미국의 '중견제 전략' 가시화... 'G2 경쟁' 가열," 『연합뉴스』, 2011.11.21, <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20111121001900071>> (검색일: 2019.12.12.).

중국과 대립하던 상황에서 미국은 다분히 중국을 의식하며 힐러리 클린턴 국무장관이 필리핀과 미얀마 등을 방문했고, 베트남에 해군을 파견했다.

예컨대 양국은 2011년 방위협력 양해각서(MOU on Advancing Bilateral Defense Cooperation, 2011) 체결로 시작하여, 2015년에는 「국방관계에 관한 미-베트남 공동비전성명(US-Vietnam Joint Vision Statement on Defense Relations)」, 2016년 베트남에 대한 살상무기 수출 금지 철회, 그리고 「2018-2020 국방협력행동계획(Plan of Action for Defense Cooperation for 2018-2020)」으로 양국 간 군사협력에 주목할 만한 진전이 이루어졌다.

미국의 베트남에 대한 군사 협력과 지원의 내용은 다분히 베트남과 중국 간의 해양 영유권 분쟁과 연계되어 있다. 미국은 남중국해에서 중국을 견제하기 위해서 항행의 자유 작전(Freedom of Navigation of Operation)을 지속적으로 전개하고 있는데, 그 연장선상에서 미국 군함이 베트남 항구에 기항해왔다. 2018년에는 항공모함 칼 빈슨(Carl Vinson)호가 다낭을 방문했으며 2020년 4월에는 항공모함 루즈벨트호와 순양함 번커 힐(Bunker Hill)도 다낭에 기항했다.

그리고 2017년 미국은 해밀튼급 소형 함정을 잉여국방물자 프로그램(Excessive Defense Articles Program)을 통해 베트남에 지원했고, 2019년 4월 미국은 미화 1200만 달러 상당의 순찰선 6척을 베트남 해안경비대에 인도했다. 이들 함선 이외에도 미국은 2년 전 베트남에 메탈 샤크 순찰선 12척을 이미 제공한 바 있다.³⁷¹⁾ 뿐만 아니라 미국은 지속적으로 베트남의 국방력 증가에 물적 지원을 하고 있으며, 2015년부터 2018년까지 약 5,600만 달러를 지원하였다.

371) “미국, 베트남에 남중국해 순찰 강화용 선박 제공,” 『로이터』, 2019.12.12, <<https://ipdefenseforum.com/ko/2019/12/미국-베트남에-남중국해-순찰-강화용-선박-제공/>> (검색일: 2019.12.9.).

(2) 탈냉전기 중국의 베트남 인식과 정책

중국에게 베트남은 한반도와 유사하게 남부지역의 전략적 교두보이자 완충지대로 지정학적으로 매우 중요한 국가이다. 그로 인해 중국은 역사적으로 베트남의 지배권을 둘러싸고 역외 강대국과 지속적으로 대립해왔다. 예컨대 제국주의 시대에는 프랑스, 냉전시기에는 소련, 미국과 대립해왔다. 탈냉전기에 들어, 중국의 부상과 함께 해양진출을 모색하기 시작했고, 특히 시진핑 정부는 본격적으로 ‘해양강국’을 표방하고 일대일로 구상을 전개하면서 남중국해로의 해양진출을 적극화하고 있다. 이에 따라 중국에게 베트남은 해양진출의 교두보로서의 전략적 중요성이 과거 보다 중요해졌다. 중국은 베트남과 협력관계를 발전시켜 미국의 개입과 영향력을 약화시키는 동시에 해양 진출로를 확보하려는 것이다. 시진핑 주석이 인도네시아 방문을 통해 이른바 ‘일로(一路)’라고 불리는 ‘21세기 해상실크로드’ 구상을 제안한 것도 이러한 정책목표가 배경에 있었다.

중국은 베트남의 전략적 중요성을 인지하고 기본적으로 베트남과의 협력관계를 모색하고 있다. 중국은 베트남과의 경제 협력 기반을 강화함으로써 장기적으로 미국이 개입할 수 있는 공간과 명분을 축소시킬 수 있을 것으로 기대하고 있다. 결국 중국은 베트남이 내재하고 있는 중국에 대한 안보 불안 정서를 자극하지 않고, 미국과의 충돌을 최소화하면서 인도양으로의 진출 활로를 찾고자 한다.³⁷²⁾

그러나 중국은 남사군도를 둘러싼 베트남과의 영유권 분쟁은 절대 타협할 수 없는 핵심이익으로 간주하고 강경한 입장을 고수하고 있다. 중국은 다양한 수단을 동원하여 남중국해에 대한 지배력을 강화하고 있다. 예컨대 중국은 2014년 5월 베트남 배타적경제수역

372) 이동률, “남중국해 분쟁에서의 중국의 전략과 딜레마,” 『의정논총』, 제14권 제1호 (2019), pp. 276-277.

(Exclusive Economic Zone: EEZ) 내에 대형 석유 시추 시설을 기습적으로 설치했고, 이 시설을 지키기 위해 100여 척의 해군 함정, 연안경비선, 어선들을 전개시켰다. 그리고 남사군도의 분쟁중인 일부 암초 및 바위섬에 대한 ‘인공섬’ 공사를 진행하고 비행장과 함정 접안 시설을 설치하여 해공군력을 배치하려 했다.³⁷³⁾ 이 과정에서 베트남에서는 국민들이 중국에 반대하는 시위가 고조되면서 중국인들이 사망하였고, 중국은 이에 대응하여 베트남과의 국경지역에 군사력을 배치하면서 양국은 관계 정상화 이후 최악의 상황을 맞았다. 중국은 2015년 양국관계 수립 65주년을 맞이하여 관계 회복에 나섰다. 응웬 푸 쯙 베트남 당 서기장이 2015년 4월 중국을 방문했고, 이어서 2015년 1월에는 시진핑 주석이 베트남을 처음 방문해 시추선 위기이전으로 관계를 복원시키고자 했다.

중국은 베트남과의 영유권 분쟁과정을 통해, 베트남과의 분쟁이 고조되면 그것이 결과적으로 베트남과 미국 간의 군사협력을 자극하고 남중국해에 대한 미국의 영향력을 확장케 하는 빌미가 될 수 있다는 교훈을 얻게 되었다. 이에 따라 중국은 영유권 분쟁은 중국과 베트남 간 양자 간 문제이므로 제3자인 미국이 개입해서는 안 된다는 주장을 하고 있다. 중국 외교부장은 베트남 하노이에서 2010년 7월에 열린 아세안지역안보포럼(ASEAN Regional Forum: ARF) 외교장관회의에서 남중국해 해양 분쟁은 중국과 남중국해 연안의 분쟁 당사국간의 양자 간의 문제이지 아세안과의 문제는 아니라고 주장한 바 있다.³⁷⁴⁾

중국은 베트남이 전통적으로 지니고 있는 중국에 대한 우려를 의

373) 박창희, “중국의 영토분쟁 정책: 핵심이익을 넘어서?,” 『2014 중국정세보고』 (서울: 국립외교원, 2015), pp. 368-369.

374) 이성호, “남중국해에서의 미·중 패권경쟁에 관한 연구 - 지정학적 이론을 중심으로 -,” 한양대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2019, p. 103.

식하면서 남중국해의 평화와 안정 유지에 대한 의지를 표명하고 있다. 예컨대 2015년 8월 중-아세안 외교장관회의에서 중국은 남중국해 행동규약과 해상위기 예방 조치에 관한 논의를 제안했고, 9월에는 말레이시아, 호주, 미국과 함께 말라카 해협에서 재난구조, 수색구조, 납치상황 대비 연합 훈련에도 참여했다. 그러면서 중국은 미국이 주장하는 ‘항행의 자유 군사작전’은 오히려 지역의 불안정을 야기할 수 있다는 점을 부각시키면서 반대 입장을 견지하고 있다. 그렇지만 남중국해 영유권 분쟁의 당사국인 베트남은 이미 강대국의 반열로 부상한 중국과 영유권 문제를 둘러싼 갈등이 발생하면 결국 역외 세력인 미국의 개입을 요청하는 상황이 반복되고 있다.³⁷⁵⁾

(3) 미중의 베트남을 둘러싼 갈등 유형과 특징

(가) 미중의 남중국해 해양질서 주도권 갈등

2010년 이후 중국의 가파른 부상, 해양대국화 추진 그리고 미국의 아시아 재균형 전략이 중첩되면서 남중국해에서의 미국과 중국 간의 갈등도 고조되었다. 시진핑 정부는 출범과 동시에 ‘해양강국’ 건설이 ‘중국의 꿈’을 실현하는 중요한 국정 과제 중의 하나임을 분명히 했다. 중국이 2010년 이후 해양 영유권 분쟁에서 이전과 달리 강경한 태도를 견지하는 배경에도 주권과 영토 보전이라는 핵심이익 수호 차원을 넘어서 해양진출이 중국의 부상이라는 국가 목표와도 직결된 것이라는 인식이 자리하고 있었다.³⁷⁶⁾

반면에 미국은 중국의 해양강국 구상을 미국의 해양 패권에 대한 도전으로 인식하게 되었다. 오바마 정부는 이러한 중국의 해양 패권

375) 이동률, “남중국해 분쟁에서의 중국의 전략과 딜레마,” p. 273.

376) 이동률, “시진핑정부 ‘해양강국’ 구상의 지경제학적 접근과 지정학적 딜레마,” 『국제정치논총』, 제57집 2호 (2017), pp. 339-340.

에 대한 도전을 견제하면서 역내 주도권을 회복하기 위해 이른바 ‘아시아 재균형 전략’을 전개하게 되었다. 이 과정에서 미국은 동중국해에 이어서 남중국해 영토분쟁에도 개입 의지를 표명하게 되었다. 이에 따라 베트남, 필리핀 등 남중국해 분쟁 당사국들이 미국의 개입에 힘을 얻어 중국과의 분쟁에서 이전보다 강경한 입장을 취하게 되면서 해양 영유권을 둘러싼 긴장이 고조되었다.

2009년에 중국이 유엔대륙붕한계위원회(United Nations Commission on the Limits of the Continental Shelf: CLCS)에 ‘9단선(九段線)’을 공식적으로 처음 등록하면서 필리핀, 베트남 등 분쟁 당사국들을 자극하게 되면서 결국 미중 간 남중국해에서의 갈등을 촉발시킨 직접적 계기가 되었다. 그리고 스타인버그 미국 국무부 차관이 2010년 3월에 중국을 방문했을 때 중국 측에서 처음으로 “남해는 중국의 영토보존이라는 핵심이익과 관련 있다”라는 입장을 표명하였다.³⁷⁷⁾ 이어서 2014년 5월 필리핀이 중국의 ‘인공섬 건설’에 항의하면서 중국이 남중국해 일대 도서 매립작업을 진행하고 있다는 것이 국제사회에 알려졌고, 이로 인해 미중 간의 남중국해 갈등도 새로운 국면으로 발전하게 되었다.³⁷⁸⁾

미국은 중국이 남중국해 도서를 매립하여 군사기지를 건설하려는 것으로 인식하고 반대 의사를 피력했다. 아울러 미국은 ‘항행의 자유 작전’을 주장하면서 자국 군함을 이 해역에 진입시켜 중국을 견제하고 있는데, 미국은 기본적으로 국제법상 타국 영해에서 군함을 포함한 모든 선박의 ‘무해통항(innocent passage)’이 허용된다는 입장인 반면에 중국은 이에 대해 반대하고 있는 상황이다.³⁷⁹⁾

377) “中国首次向美明确表态：南海是中国核心利益。”『环球时报』, July 4, 2010, <<http://mil.news.sina.com.cn/2010-07-04/0952599153.html>> (Accessed December 9, 2019).

378) 이동률, “남중국해 분쟁에서의 중국의 전략과 딜레마,” pp. 8-10.

379) 이동률, “시진핑정부 ‘해양강국’ 구상의 지경제학적 접근과 지정학적 딜레마,” p. 352.

미국의 항행의 자유 작전에 대해 중국은 자국의 영토주권을 위협하는 위험하고 도발적인 행위로 인식하고 중단을 요구하는 한편, 2014년 이후 러시아와의 합동 군사 훈련 등 해경과 해군훈련을 지속적으로 실시하여 맞대응하였다. 이런 상황에서 중국과 영유권 분쟁을 하고 있는 베트남의 입장에서는 한편으로는 중국의 공세를 억지할 수 있는 미국의 해공군력의 존재가 필요하면서도, 다른 한편 이로 인해 역내 안보불안이 고조되는 것에 대한 우려가 병존하면서 미국이 참여와 지지를 요청하는 ‘항행의 자유 군사작전’을 무조건 지지할 수만 없는 딜레마에 있다.

미중 간의 대결 국면은 국제상설중재재판소(Permanent Court of Arbitration: PCA) 판결로 이어지면서 더욱 고조되었다. PCA는 2013년 1월 필리핀이 중국을 상대로 제소한 후 3년 반이 지난 2016년 7월 12일 남중국해를 둘러싼 중국과 필리핀 간의 분쟁에서 중국의 영유권 주장이 국제법적 근거가 없다는 판결이 나왔다.³⁸⁰⁾ 미국은 판결 결과에 대해 존 커비(John Kirby) 국무부 대변인 성명을 통해 “이번 중재판결은 최종적이고 중국과 필리핀 양쪽모두에 구속력 있는 것”라고 하면서 “양국 모두 자신들의 의무를 준수하길 희망하고 기대한다”고 발언하여 사실상 패소한 중국에게 판결 내용의 이행을 압박하였다.³⁸¹⁾

반면 중국은 판결결과에 대해 “이 결정이 무효이며, 구속력이 없고, 수용하지 않으며 인정하지 않는다”는 입장을 분명히 했다.³⁸²⁾

380) 위의 글, p. 388.

381) John Kirby, “Decision in the Philippines–China Arbitration,” U.S. Department of State, July 12, 2016, <<https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/07/259587.htm>> (Accessed December 9, 2019).

382) 中华人民共和国外交部, “中华人民共和国外交部关于应菲律宾共和国请求建立的南海仲裁案仲裁庭所作裁决的声明,” July 12, 2016, <https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/t1379490.shtml> (Accessed December 9, 2019).

그래서 중국은 판결 결과에 영향을 받지 않으며, 영토주권에 대한 의지를 대내외에 재차 확인시키기 위해서 남중국해에서의 연이은 대규모 군사 훈련과 무력시위를 전개하였다. 중국은 영유권 분쟁수역인 남중국해에 대한 공중 순찰 상시화를 선언한 데 이어 다양한 첨단 전투기를 동원하여 순찰 작전을 수행했음을 발표했다.³⁸³⁾ 특히 중국은 자신이 현행 국제법과 국제질서를 부정하는 현상변경세력으로 인식되는 것에 대해서 예민하게 반응했다. 중국은 중재결정이 오히려 ‘법치정신을 위반’하고 ‘국제법과 국제관계 규칙을 유린’하였다고 역공하고 있다.

(나) 미중의 남중국해에서의 군사적 갈등

미국이 2010년 이후 본격적으로 남중국해 문제에 대한 개입 의사를 표명하면서 필리핀, 베트남 등 국가들도 중국과의 남중국해 영유권 분쟁에서 이전보다는 강력한 주장과 행동을 취하기 시작했다. 2011년 3월에는 중국 군함이 필리핀 탐사선을 방해하는 사건이 발생하면서 양국 군함이 대치하는 상황으로까지 악화되었다. 2011년 5월 말에는 중국 해양감시선이 해저유전을 탐사하고 있던 베트남 선박의 해저케이블을 훼손하는 사건이 발생했고, 미 해군은 이 사건 후 남중국해의 해상 통로 안전을 이유로 군함을 배치했다. 중국은 남사군도 해역에서 일체의 자원 탐사 활동을 중단할 것을 베트남에 요구했고, 베트남은 이에 실탄 사격훈련으로 대응했다. 베트남은 중국과 국경분쟁이 있었던 1979년 이래 32년 만에 처음으로 전 국민에게 전쟁에 대비하는 총동원령을 내리는 초강경 대응을 하였다.

383) 중국 공군 대변인은 2016년 8월 6일 “신형 전략폭격기 홍(轟)-6K(H-6K), 수호이-30을 포함한 다양한 전투기들이 남중국해 황엔다오와 난사군도섬과 압초 상공에서 순찰작전을 수행했다”고 밝혔다. 中華人民共和國國防部, “中国空军多型主战飞机赴南海战斗巡航,” August 6, 2016, <http://www.mod.gov.cn/shouye/2016-08/06/content_4708353.htm> (Accessed December 9, 2019).

중국에서도 군사 수단의 사용 가능성까지 제기되는 등 맞대응하였다. 예컨대 옌쉐통(阎学通)은 남중국해 분쟁에서 중국이 견지해온 지난 30년간 외교적 해결 노력이 한계에 이르렀으며, 비동맹, 도광양晦(韬光养晦) 정책도 더 이상 시대에 부합하지 않는다는 강경한 입장을 내놓았다.³⁸⁴⁾ 2012년 4월에는 필리핀과 황옌다오(黄岩岛, 스카보러 암초)에서 분쟁이 발생하자 「환구시보(环球时报)」, 「인민일보(人民日报)」 등 중국 관영 매체에서도 강경 논조의 평론들을 연이어 발표하면서 여론을 조성해갔다.³⁸⁵⁾ 특히 미국의 남중국해 분쟁 개입에 대해 민감하게 반응하며 강력한 대응을 주장하는 의견들이 개진되었다.

미국은 남중국해 공중과 해상에서의 정찰 활동을 강화해 갔다. 예컨대 2015년 5월 20일 미 해군은 해상초계기 P-8A 포세이돈에 미국 CNN 기자를 동승시키고 분쟁 해역 상공에서의 정찰 활동을 전개했다. 미 해군 구축함 라센(USS Lassen)호는 10월 26일에 중국이 간척사업을 진행한 주비다오(渚碧礁, Subi Reef) 해역 12해리 이내를 통과하는 이른바 ‘항행의 자유 작전’을 전개했다. 미국은 중국의 ‘인공섬’ 건설과 영해에 대한 주장을 견제하기 위해 이 작전을 전개하고 있는 것이다. 2016년 1월 30일에는 미 해군 구축함 커티스 윌버(Curtis Wilbur)호가 파라셀(Hoàng Sa, 西沙, Paracel) 제도 내의 트리톤섬(Triton Island) 12해리 내에서 재차 ‘항행의 자유 작전’을 실시했다. 중국 역시 남중국해역에서 지속적으로 해경과 해군 훈련을 실시하면서 군사적으로 맞대응 했다.

384) 옌쉐통 칭화대학(清华大学) 교수의 『중국경제주간』과의 인터뷰 내용은 다음을 참조. “从韬光养晦到奋发有为，中国崛起势不可挡。” 『中国经济周刊』, November 11, 2013, <<http://www.ceweekly.cn/2013/1111/68562.shtml>> (Accessed December 9, 2020).

385) 程刚, “中国在南海不必再客气。” 『环球时报』, June 13, 2012, <<https://opinion.huanqiu.com/article/9CaKrnJvNKc?w=280>> (Accessed December 9, 2020); 贾秀东, “中国南海出拳迫不得已。” 『人民日报』, June 30, 2012, <<http://haiwai.people.com.cn/n/2012/0630/c232645-17192766.html>> (Accessed December 9, 2020); 钟声, “警惕菲炒作南海问题干扰东盟外长会议。” 『环球时报』, July 3, 2012, <<https://opinion.huanqiu.com/article/9CaKrnJw4iX>> (Accessed December 9, 2020).

트럼프 정부에서 ‘항행의 자유 작전’은 오히려 증가하고 있다. 오바마 행정부시기에 미 해군은 모두 4차례 항행 작전을 한 반면에 트럼프 행정부는 집권 이후 8차례 작전을 전개 했다. 특히 중국 국경절 전날인 2019년 9월 30일에는 미 해군 구축함 디케이티함이 중국이 영유권을 주장하고 있는 스프래틀리 군도(Trường Sa, 南沙, Spratly)의 게이브 암초 인근 해역에서 항행하는 과정에서 중국 군함과 41m까지 근접하여 충돌직전까지 가는 상황도 발생했다. 중국은 남중국해에서 지경제학적 접근을 통해 역내 안보딜레마를 최소화하면서 해양강국을 위한 기반을 확보하려는 반면, 트럼프 정부는 여전히 보편적 국제법과 국제규범을 제기하여 중국을 기존 국제질서를 위협하는 존재임을 부각시켜 미국의 역내 역할과 입지를 확대하고 중국의 해양강국화 시도를 막고자 하는 경쟁이 더욱 고조되고 있다.³⁸⁶⁾

(다) 지경학 경쟁: 일대일로 vs 인도·태평양전략

중국의 일대일로를 견제하기 위해 트럼프 행정부는 ‘자유롭고 개방된 인도·태평양 전략(Free and Open Indo-Pacific: FOIP)’을 구체화하기 시작했다. 우선 2017년 11월 트럼프 대통령의 아시아 순방 과정에서 그 의지가 표출되기 시작했다. 그리고 2018년 7월말 폼페이오 미 국무장관은 ARF 참석을 앞둔 시점에 미국 상공회의소 연설을 통해 ‘인도·태평양전략’에 대한 미국의 입장과 함께 인도·태평양 지역에 1억 1300만 달러를 투자하려는 계획을 발표했다.³⁸⁷⁾ 당시 폼페이오 장관이 제안한 투자액은 중국이 일대일로 방식을 통해 투자 제안한 규모의 10%에 지나지 않아 주목을 끌지는 못했다. 그렇지만 이 액수

386) 이동률, “남중국해 분쟁에서의 중국의 전략과 딜레마,” p. 276.

387) “Secretary Pompeo Remarks on “America’s Indo-Pacific Economic Vision”,” U.S. Embassy & Consulate in South Korea, July 30, 2018, <<https://kr.usembassy.gov/073018-secretary-pompeo-remarks-on-americas-indo-pacific-economic-vision/>> (Accessed December 9, 2020).

는 순수 정부 지출일 뿐이고, 이를 일종의 씨앗 자금으로 해서 미국 기업들의 투자 확대를 촉발시키려는 의도가 있다는 측면에서는 가볍게 볼 수만은 없다.³⁸⁸⁾ 아울러 중국의 일대일로가 동남아 지역에서 기대했던 순조로운 진척이 이루어지지 않는 어려운 상황에서 미국이 제안을 했다는 측면에서 역내에서 일대일로를 통한 중국의 영향력 확장을 견제하려는 미국의 의지가 표출된 것으로 해석되기에 충분하다.

시진핑 정부는 미국이 일대일로를 적극 견제하려는 것으로 판단하면서 오히려 일대일로 추진에 박차를 가하고 그 외연을 확대해가고 있다. 일대일로는 처음 계획하고 제안할 당시와 비교하면 그 이후 지속적으로 그 대상과 목적이 변화 발전해왔다. 일대일로는 계획 단계에서는 국내 지역균형 발전, 과잉설비의 해외 인프라 시장 개척이라는 경제적 동기에서 시작되었다.³⁸⁹⁾ 제안 이후 7년이 경과한 현 시점에서는 시진핑 정부의 핵심적인 외교 담론인 ‘인류운명공동체’ 실현을 위한 실천 프로젝트로 진화하였다. 일대일로의 협력 대상도 초기의 주변 연선국가에서 시작해서 점차 확대되어 이제는 사실상 전 세계를 겨냥하는 지구적 프로젝트로 확장되었다.

시진핑 정부는 2019년 4월에 베이징에서 ‘2차 일대일로 국제협력 정상포럼’을 대대적으로 개최하여 일대일로의 확장과 성취를 국내외에 과시했다. 푸틴 러시아 대통령 등 40여명의 국가 및 국제기구 지도자들이 참석했고 640여억 달러(약74조3000억원) 상당의 협력 프로젝트 체결도 과시했다.³⁹⁰⁾ 일대일로는 제안 초기, 특히 AIIB의 예

388) 이재현, “미국 ‘인도-태평양 전략’의 중간평가,” 『KIMS Periscope』, 2018.9.11, <<http://www.kims.or.kr/peri134/>> (검색일: 2019.12.9.).

389) 이동률, “중국 일대일로의 진화와 그 역할: 확대되는 경쟁속 중국의 전략적 딜레마,” 『EAI 특별기획논평 시리즈』 (2019.6.7.), pp. 2-3.

390) 정인환, “몸집 불리는 일대일로, 국제기구화 가능성,” 『한겨레』, 2019.4.25, <http://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/891526.html> (검색일: 2019.12.9.).

상 밖 흥행 성공에 힘입어 국제사회의 크게 주목을 받았지만, 이후 기대만큼의 성장세를 보여주지는 못했다. 오히려 대상 국가들을 ‘부채의 덫’에 빠지게 만들었다는 비판에 직면하기도 했다. 그런데 일대일로와 미국의 인도·태평양전략 간 경쟁 구도가 조성되면서 오히려 중국에서 추진의 박차를 가하면서 확장되는 현상이 나타나고 있다.

시진핑 정부의 일관된 핵심 과제는 정당성이 잠식되고 있는 공산당체제를 유지, 강화하는 것이다. 시진핑 정부 초기 해양강국화 의지를 적극 표출한 것은 바로 해양강국화라는 장기 부상 전략을 통해 공산당의 집권 정당성을 강화하고자 하는 것이다. 중국은 해양강국화 추진 과정에서 기성 해양패권국인 미국의 견제에 직면하고 지정학 차원의 안보딜레마를 초래하는 경험을 하게 되었다. 이에 따라 시진핑 정부는 일대일로라는 지정학적 발전전략이 해양에서 미국과의 직접적인 대결과 갈등을 우회할 수 있을 것이라는 기대를 가졌다. 즉, 중국은 일대일로 구상은 중국만의 일방적 발전전략이 아니라 인접 국가들에게도 실질적 혜택을 줄 수 있는 ‘공공재’임을 역설해왔다. 이를 통해 인접 국가들의 일대일로 참여를 견인하고, 경제협력 기반을 강화하면서 점진적으로 부상의 새로운 활로를 모색하고자 했다.

그런데 미국이 인도·태평양전략을 적극적으로 추동하면서 중국의 지정경제학적 발전전략에 대해서도 본격적인 견제에 착수하고 있다. 이에 따라 시진핑 정부의 의지와는 별개로 일대일로가 확장되면 될수록 미국의 인도·태평양전략과의 경쟁이 심화될 것이다. 앞서 언급한대로 일대일로는 우선적으로 해양실크로드가 상대적으로 경쟁력이 있고 효율성도 높으며, 아세안을 경유하여 인도양으로 나가는 진로가 일대일로 전략의 중심에 있다. 미국이 추진하고자 하는 인도·태평양전략도 일대일로와 지역과 대상 국가에서 대부분이 겹치게 되면서 양자는 구조적으로 경쟁적일 수밖에 없다.

그리고 중국의 일대일로 진화는 결과적으로 국제질서에서 네트워크 형성을 향한 미국과의 경쟁이라는 새로운 현상을 초래하고 있다. 2020년 코로나바이러스19 팬데믹이 확산되는 과정에서 트럼프 행정부는 경제적 디커플링(decoupling)과 리쇼어링(reshoring)을 추진하여 글로벌 차원에서 탈중국화를 추진하는 한편, 반중국의 국제 연대를 구성하려는 시도를 하고 있다. 따라서 트럼프 정부의 이러한 대중국 봉쇄 전략을 돌파하기 위해서라도 일대일로의 지속적 추진은 중국에게 있어 매우 중요한 전략적 가치를 갖게 되었다.

그런데 미국과 중국이 이후에도 지속적으로 자국의 세력을 확장하기 위한 네트워크 경쟁을 한다고 하면 양국은 냉전시기 진영 구축보다 더 많은 어려움에 직면하게 될 것이다. 최근의 국제정세는 냉전시기와 달리 첨예한 이데올로기 대립도 없고, 적도 명료하지 않는 반면에 피아(彼我)가 불명확한 경제 경쟁이 주류를 형성하고 있다. 따라서 미중 양 강대국들은 자신의 세력권을 확장하는 수단과 차원에서 많은 제약이 있는 반면에, 대상 국가들은 경제이익을 추구하면서 어느 한 강대국에 전적으로 줄서기를 하려 하지 않고 있다.

중국이 새로운 발전전략의 일환으로 일대일로에 착수했다. 그렇지만 일대일로는 연선국가들에 대한 인프라 건설 투자를 통한 발전 전략이다. 따라서 기존의 중국의 개방정책과는 달리 연선국가들의 적극적 참여와 동의 없이 중국이 의도하는 방향과 목표로 일방적으로 전개할 수만은 없는 특성이 있다.³⁹¹⁾ 시진핑 정부가 2019년 5월에 베이징에서 대규모 ‘아시아문명대화(亞洲文明對話大會)’를 개최하여 아시아 주변국가들과의 문명 차원의 동질성을 강조하면서 일종의 매력외교를 전개하고 있는 것도 일대일로 성공을 위한 환경조성의 의미가 있다.

391) 이동률, “중국 일대일로의 진화와 그 역설: 확대되는 경쟁속 중국의 전략적 딜레마,” 참조.

중국이 향후에도 일대일로라는 연계 협력 방식을 통해 발전을 모색하고자 한다면 상대적으로 연선국가들이 지니고 있는 ‘상대적 약자의 힘’으로부터 제약을 받을 가능성은 커질 수 있다.³⁹²⁾ 중국은 여전히 동남아국가들과 남중국해 영유권 분쟁을 비롯한 주변국가와의 갈등은 완화되지 않고, 일대일로 사업도 곳곳에서 난관에 봉착하면서 참여 확대를 유도하는데도 어려움에 직면하고 있다.³⁹³⁾ 그렇다고 ‘중국의 꿈’을 비전으로 제시하고 권력 강화를 모색하고 있는 시진핑 정부는 강국화 일정을 후퇴시키고, 미국과의 경쟁에서 밀리고, 영토를 양보하는 유연한 전략적 선택을 하기는 어려운 딜레마에 직면하고 있다.³⁹⁴⁾

다른 한편, 중국은 베트남을 우회적으로 압박하는 수단으로 일대일로를 활용하려는 의도를 보이고 있기도 하다. 중국은 베트남을 둘러싼 주변국가들, 예컨대 캄보디아, 라오스 등과 일대일로 협력을 강화하여 상대적으로 일대일로 협력에서 베트남이 소외될 수 있다는 메시지를 전달하는 방식으로 베트남의 일대일로 참여를 견인하려는 움직임도 있다. 이러한 상황은 미국도 크게 다르지 않을 것이다. 미국은 비록 동맹체제를 갖추고 있기는 하지만, 글로벌 디커플링을 전개하여 중국을 고립시키려는 시도에 많은 국가들이 경제 손실을 감수하면서까지 적극 동조하리라 보기는 어렵다.

392) 위의 글.

393) 위의 글.

394) 위의 글.

나. 베트남의 대응방식과 유형

(1) 베트남의 외교정책 기조

베트남은 1986년 제6차 전당대회에서 도이모이(Doi Moi, 쇄신) 정책을 실시하면서 경제발전을 위한 적극적인 대외관계를 전개했다. 1991년 중국, 일본과의 국교정상화, 1992년 한국, 1995년 미국과의 수교를 순차적으로 실현하고, 같은 해 ASEAN에도 정식 가입했다. 베트남을 둘러싼 정세변화로 미국은 대 베트남 봉쇄(1975년)로부터 19년이 지난 1994년 2월 경제제재조치 해제를 실시하게 되었다. 이때 일본은 미국의 경제제재의 단계별 완화 조치에 따라 1992년부터 가장 먼저 대규모 베트남 경제원조(3억7천만 달러)를 제공했다. 탈냉전기 베트남은 대외개방과 국제협력에 적극적으로 참여하는 가운데, 이른바 동맹 반대, 외국군대 주둔 반대, 제3국에 대한 적대정책 반대의 3불(不)정책을 견지했다. 베트남의 이러한 독특한 대외정책 원칙은 강대국의 간섭, 개입, 의존을 경계하려는 배경에서 출발한다.

베트남이 이러한 독특한 정책 기조를 견지하는 데는 크게 세 가지 배경이 있다. 첫째, 지정학적 이유이다. 베트남은 해양세력과 대륙세력이 교차하는 전략적 요충지에 자리하고 있다. 해양세력이 중국 대륙으로 진출하고자 할 경우, 한반도가 동쪽 교두보라고 한다면 베트남은 남쪽 교두보가 되는 특수한 지정학적 위치에 있다. 즉, 미중 양국 간 경쟁이 고조될 경우 양국 모두에게 동남아시아에서 베트남은 매우 중요한 전략적 교두보로서의 가치를 갖는다. 이로 인해 베트남은 항상 강대국의 각축장이 되면서 실제 국력에 비해 항상 상대적 약소국의 지위에 머물렀으며 약소국 외교의 전형인 강대국 사이에서 등거리 외교를 전개하게 되었다.

둘째, 역사적 교훈의 영향이 있다. 베트남은 역사적으로 빈번하게 강대국 간 충돌의 장이 되거나 침략의 대상이 되었다. 고대시기에는 중국의 지배를 받았고, 제국주의 시대에는 프랑스의 침략, 냉전시기에는 소련과 중국의 영향력에 있었으며, 미국과의 전쟁을 치르기도 했다. 베트남은 역사적으로 항상 강대국의 침략에 시달려 온 역사적 경험으로 인해 기본적으로 강대국에 대한 불신과 경계심을 가져왔으며, 이에 따라 강대국과는 일정한 거리를 두는 전략을 모색해왔다.

셋째, 베트남은 1995년 아세안에 가입하면서 아세안의 전통적인 외교정책 기조에 영향을 받게 되었다. 아세안 국가 대부분 역시 식민지와 냉전 경험으로 인해 생존 전략 차원에서 전통적으로 대외적 자율성의 극대화 와 강대국 사이의 균형 정책을 취해왔다. 아세안의 평화자유중립지대선언(Zone of Peace, Freedom and Neutrality), 인도네시아가 주창했던 동적 평형(dynamic equilibrium) 등이 이러한 정책기조의 대표적 사례이다. 베트남의 아세안 가입 이후 베트남이 추구해왔던 대외적 자율성, 균형 정책과 아세안의 대외정책 방향이 상호 상승작용을 일으키며 베트남의 대외정책 기조를 더욱 강화시켰다.³⁹⁵⁾

요컨대, 베트남은 지정학적 특성으로 인해 역사적으로 강대국의 간섭, 침략 압력에 시달려왔다. 베트남은 역사적 교훈으로 인해 강대국의 간섭과 개입을 최소화하기 위해 강대국에 대해 일정한 거리 두기 내지는 균형 정책을 지향하고 있다. 베트남은 한편으로는 대외적 자율성을 확보하고자 하며, 아울러 일종의 ‘적으로 적을 관리하는’ 이이제이(以夷制夷) 전략을 전개하고 있다. 동시에 베트남은 ‘적극적 다변화 외교’를 전개하여 베트남의 경제와 안보가 어느 한 편에 의해 구속되지 않는 지속가능한 발전을 유지하고자 한다,

395) 이재현, “남중국해에서 미국과 중국의 경쟁에 대한 베트남의 인식과 대응” (통일연구원 자료회의 발표자료, 2020.5.31.).

(2) 베트남의 미중 경쟁과 갈등관계에 대한 기본 인식³⁹⁶⁾

싱가포르 소재 동남아연구소(Institute of Southeast Asian Studies: ISEAS)에서 행한 여론조사³⁹⁷⁾에 따르면 베트남에서 미국에 대한 인식은 중국에 대한 인식보다 크게 우호적이다, 그렇지만 미국에 대해서도 다른 아세안 국가와 비교할 때 상대적으로 신뢰도가 높지는 않은 것으로 나타났다.

미중 양 강대국에 대한 베트남의 인식을 보면 미국에 대한 불신은 25.7%로 신뢰(51.3%) 보다 낮은 반면, 중국에 대한 불신은 76.8%로 신뢰(3.3%)를 크게 앞지르고 있다. 중국이 수정주의 세력이며 아세안을 자신의 영향권으로 끌어들이 것이라는 질문에 대해 베트남은 61.2%가 긍정적인 답을 해 아세안 평균(38.2%)을 두 배 정도 상회하는 반면, 중국이 현상 유지세력으로서 현 질서를 유지할 것이라는 데 대해서는 2.0%(아세안 평균 7.1%)만이 긍정적인 답을 했다. 그리고 향후 중국과의 관계 전망도 부정적 의견이 38.2%로 아세안 평균인 16.2%의 두 배를 넘고 있는 반면, 관계 전망에 긍정적 의견은 5.9%로 아세안 평균인 38.3%보다 크게 낮다.

베트남의 중국에 대한 인식은 남중국해 분쟁, 역사적 경험, 지정학적 특성으로 인한 안보 불안 요인 등이 반영된 결과이며, 미국에 대해서는 중국을 견제하기 위한 대안으로 보다 긍정적으로 보는 경향이 반영된 것으로 보인다. 그런데 이러한 여론 조사 결과만으로는 베트남이 미국에 대해 전략적 신뢰를 바탕으로 일방적으로 중국에 대한 균형 전략을 선택할 것이라고 단정하기는 어렵다.

396) 위의 글.

397) ISEAS, "The State of Southeast Asia: 2020 Survey Report," January 16, 2020, <https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/pdfs/TheStateofSEASurveyReport_2020.pdf> (Accessed December 9, 2019).

베트남에서는 미중 경쟁에서 어느 한 쪽을 선택하는 것 보다 자강론(自強論)이 다른 아세안 국가에 비해 더 많은 지지를 얻고 있다. 여론 조사 결과는 베트남이 상대적으로 강대국 문제에 대해서 주체적인 대응을 선호하는 것으로 보여주고 있다. 예컨대 ‘미중을 신뢰할 수 없을 때 아세안은 어떻게 해야 하는가’라는 질문에 대해 베트남 여론은 “아세안의 복원력(resilience)을 높이고 두 강대국으로부터 오는 압력을 막아내야 한다”는 의견이 62.5%로 아세안 평균인 48.0%에 비해 크게 높다. 반면에 미국과 중국 중 한쪽을 선택해야 한다는 의견에서 베트남은 19.7%로 아세안 평균(31.3%)에 비해 크게 낮은 응답을 하고 있다. 또한 미중 무역 경쟁에서 “미국이 자국을 중국과 무역 전쟁에서 타깃으로 할 것”이라는 항목에 대해 베트남은 아세안 내 가장 높은 비율인 9.9%가 그렇다고 응답을 해, 아세안 평균인 4.5%를 크게 앞지르는 것으로 나타나 다른 아세안 국가들에 비해 미국에 대한 신뢰 또한 높지 않다는 것을 보여주고 있다.

(3) 베트남의 대미 및 대중 외교 전략 기초

(가) 베트남의 대미 인식과 정책

베트남은 미국과의 전쟁 경험에도 불구하고 경제성장을 위해서, 그리고 국경을 마주하고 있는 중국의 부상에 따른 견제 필요에 따라서 의도적으로 미국과의 협력적 관계를 모색하려는 시도를 해왔다. 베트남의 미국에 대한 접근은 결국 일종의 이이제이 전략이며, 이를 통해 두 강대국 사이에서 자신의 전략적 자율성을 극대화하는 한편, 양 강대국으로부터 최대의 양보를 얻어내고자 하는 전략이다.

베트남은 1995년 미국과 관계 정상화 이후 꾸준히 고위급 교류를 이어가고 있다. 미국과 베트남의 지도부 변화에도 불구하고 고위급 교류, 군사협력, 경제협력을 강화하기 위한 노력을 하고 있다. 미국에는

약 3만 명의 베트남 학생들이 유학하고 있고, 미국이 동남아 지역에 제공하는 Young Southeast Asia Leaders Initiative에도 약 21,000 명의 베트남 청년들이 등록되어 있으며 이는 인도네시아에 이어 동남아에서 두 번째로 큰 규모이다. 경제적으로도 양국 관계는 수교이후 매우 빠르게 발전하고 있다. 미국의 대베트남 경제 제재 해제가 베트남 성장의 기반이 되었고 오바마 정부 시기 베트남은 미국이 추진한 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership: TPP)에 가입했다. 2018년 양국 간 무역은 약 620억 달러에 달하고 베트남은 미국으로부터 연간 약 380억 달러의 무역 흑자를 기록하고 있으며, 중국, 유럽연합, 멕시코, 일본, 독일에 이어 6번째로 많은 무역 흑자를 기록하고 있다. 다른 한편, 연간 미국의 대베트남 투자도 2018년 기준으로 24억 달러에 달하고 있다.

베트남 정부는 2019년 11월에 10년 만에 처음으로 국방 정책 백서를 발표했는데, 백서에서는 중국에 대해, 군사 관계의 발전이 가능할 것이라고 언급하면서도, 중국으로부터 위협을 느낀다면 미국과의 군사적 유대 관계가 가능함을 명문화 하였다. 또한 남중국해에서 미국 항행의 자유 정책을 지지하며, 양국 간 연례 해군훈련 참여 일환으로 미국 군함을 위해 베트남 항구의 개방 범위가 확장될 수 있음을 언급하고 있다. 그러나 베트남이 미국에 대한 전면적 지지 혹은 미중 갈등 사이에서 미국 편에 서있다고 단정적으로 보기는 어렵다. 현재 미국과의 군사협력이 베트남의 자율성 확보, 이익 확보를 넘어 동맹 혹은 동맹에 준하는 수준으로 발전할 가능성은 크지 않다. 베트남은 역사적 경험에 따라 어느 특정 강대국 쪽으로 완전히 경사되거나 동맹관계를 맺게 되면 자신들의 전략 가치나 대외협상력이 오히려 약화될 수 있다는 우려를 갖고 있다.

(나) 베트남의 대중국 인식과 정책

베트남은 아세안 국가들 가운데서도 역사적으로 중국과 가장 많은 갈등과 충돌을 겪은 국가이다. 베트남은 우선 중국과 긴 국경선을 접하고 있다. 베트남은 중국이 남중국해 방향으로 진출하고자 할 경우 완충지역이 없는 상황에서 직접 마주치게 되는 지정학적 특수성이 있다. 따라서 베트남은 남중국해 영유권 분쟁에서도 다른 국가보다 중국과 가장 첨예하게 대립하게 된다. 베트남의 남중국해의 영유권 문제에 대한 공식적인 입장은 크게 두 가지로 집약된다. 첫째, 베트남은 남사, 서사군도 전체에 대한 분명한 역사적 연고권이 있기 때문에 이 지역 영유권에 대해서는 타협이 불가하다는 것이다. 둘째, 베트남은 두 군도에 대한 주권을 가지고 있으므로 타협은 불가하지만 평화적인 방법으로 분쟁을 해결하기를 원한다는 것이다.³⁹⁸⁾

베트남은 영유권 문제에서는 중국과 첨예하게 대립하면서도 정치적으로나 경제적으로는 긴밀한 관계를 유지하고자 한다. 베트남은 중국에 대해서 계속 강경 일변도로 맞설 수 없는 지정학적, 지경제학적 특성이 있다. 따라서 베트남은 대외적으로 중국에 대해서 강한 입장을 표명하면서도 양국 공산당 사이에는 긴밀한 의사소통 통로를 유지하면서 중국과의 관계가 전면적 대치나 극한대립으로 가지 않도록 관리하는 양면 전략을 전개하고 있다. 베트남은 국제적인 고립을 탈피하기 위해서 1989년에 중국과 관계정상화 가능성을 타진하였다. 베트남은 그 해 캄보디아로부터 완전한 철수를 결정하였다. 그리고 1991년에 중국과 베트남 양국 지도부의 상호 방문을 통해 국교 정상화를 이루었다. 양국 정치지도자들은 관계 정상화를 전후한 1990년부터 2년간 무려 219회나 상호방문을 하는 등 신뢰 회복을 위한 노력을 기울였다.³⁹⁹⁾

398) 이윤범, “호치민 민족주의와 베트남의 외교전략-남중국해 군도의 영유권 분쟁을 중심으로,” 『동남아연구』, 제22권 2호 (2012), pp. 275-306.

399) 위의 글.

베트남은 중국과 접경하고 있는 만큼 중국과의 관계는 지정학적 측면에서 매우 중요하다. 양국은 국경지역의 안정을 확보하기 위해 1991년 수교와 동시에 잠정적인 국경조약을 체결하였다. 그리고 1999년 2월에 베트남 공산당 서기장 레카피에우(Lê Khả Phiêu) 베트남 공산당 서기장과 장쩌민 중국 공산당 주석이 양국 간 사회주의 노선 고수와 년 말 안에 육지국경협정을 체결하기로 합의한 바 있다. 2000년에는 통킹만(Tonkin Gulf)에 해상경계선을 확정 짓기로 합의하였다. 이처럼 양국 사이에서 우호적인 관계 발전이 진행되었지만 남중국해 영유권 분쟁 해결의 실마리는 찾지 못했다.⁴⁰⁰⁾

양국 간 경제교류와 협력도 빠르게 발전하였다. 중국이 2001년 World Trade Organization(WTO)에 가입하고 베트남을 최혜국으로 지정하면서 양국 간 교역액이 급증하였다. 무역액이 2001년 28억 8백만 달러에서 급증하면서 2004년에는 중국이 일본을 제치고 베트남의 제1무역대상국 위치로 올라섰다. 베트남이 2006년에 WTO에 가입하게 되면서 양국 간 무역은 탄력을 받아 더욱 증가하였다.

그런데 베트남은 중국과 국경을 맞대고 있는 인접국 가운데 상대적으로 비대칭 경제관계로 인한 취약성이 높지 않다. 예컨대 북한, 베트남, 캄보디아, 미얀마, 우즈베키스탄, 몽골 등 6개국 중에서 캄보디아와 북한이 중국과 비대칭적 경제관계로 인한 취약성이 가장 높고, 베트남이 가장 낮다.

그럼에도 불구하고 베트남 역시 중국과의 비대칭적 경제관계에 있으며 취약한 상황에 있다. 이런 상황에서 베트남이 다른 약소국처럼 중국에 대해 균형 정책이나 편승 정책을 전개하는 것은 각기 위험이 따른다. 균형 정책은 국경을 맞대고 있는 강대국 중국을 자극하게 되어 안보딜레마를 겪을 수 있다. 반면에 편승 전략은 중국에 대한 과도한 의존을 초래하여 영유권 분쟁에서 취약해질 우려가 있는 등

400) 위의 글.

그에 따른 위험 부담이 커질 수 있다. 결국 베트남은 중국과의 경제 협력이 가져다 줄 혜택의 결과가 여전히 불확실한 상황에서 헤징을 모색하는 것이 현실적이다.

(4) 베트남의 대응 방식과 유형

베트남의 미중 양국의 갈등과 경쟁 국면에서 선택하는 대외전략 기조는 기본적으로 하나의 강대국에 과도한 의존을 경계하면서 최대한 자강의 기조를 유지하고자 한다. 그런 까닭에 상대, 상황, 이슈에 따라서 다양한 전략적 선택을 모색하고 있다. 예컨대 균형 정책, 경제적 편승, 일정한 거리두기와 헤징의 병행, 이이제이를 통한 대외적 자율성 증대 등으로 요약할 수 있다.

(가) 중국과의 남중국해 분쟁 대비, 미국과 군사협력 통한 균형 전략과 ‘거리두기’ 전략의 병행

오바마 행정부 기간 동안 아시아 재균형 전략, 트럼프 행정부의 인도·태평양전략 추진 이후 아시아 국가들 중에서 미국의 정책 추진과 호흡을 같이 하는 국가로는 베트남이 대표적이다. 2011년 미 해군함정이 베트남 깜 라인(Cam Ranh) 항(港)을 방문하고, 2015년 6월에는 애슈턴 카터(Ashton Carter) 미국 국방장관이 하노이를 방문하여 풍 광 타인(Phung Quang Thanh) 베트남 국방장관과 양국의 군사협력 관계를 강화하는 ‘방위협력 공동비전 성명’에 합의했다.⁴⁰¹⁾ 미국은 이 성명을 통해 베트남 해양경찰과 연합작전, 베트남에 대한 무기지원 및 연합군사훈련까지 가능하게 되었고, 베트남은 자국의 항구를 미국에 제공하기로 했다.⁴⁰²⁾

401) 위의 글.

402) 위의 글.

미국 오바마 대통령은 2016년 5월 베트남을 방문해 쩌 다이꽝(Tran Dai Quang) 베트남 국가주석과 정상회담을 갖은 후 기자회견에서 베트남에 대한 미국의 살상무기 수출금지 전면해제를 발표했다. 이를 통해 미국과 베트남 양국은 본격적으로 동반자관계로 발전을 모색하기 시작했다. 트럼프 행정부 출범 이후인 2017년 5월에는 남중국해에서 미국과 베트남 간 해상안보 협력의 일환으로 미국이 베트남에 연안 순시정 6척을 제공하였고,⁴⁰³⁾ 2018년에는 베트남 전쟁 종전 43년 만에 미국의 핵추진 항공모함 칼빈슨(Carl Vinson)함이 베트남 다낭에 기항하는 상징적인 사건이 있었다.⁴⁰⁴⁾

미국과 베트남이 남중국해에서 중국의 해양 진출 확대를 견제하기 위해 군사 협력을 시도한 것이다. 미국과 베트남이 남중국해에서 중국의 해양 진출 확대를 견제하기 위해 군사협력 시도한 것이다. 따라서 중국 입장에서 베트남이 캄라인만 해군기지를 미국에 개방하고, 미국은 ‘항행의 자유’를 빌미로 남중국해에서 군사적 행동을 지속하는 것은 결국 중국의 영유권을 인정하지 않을 뿐만 아니라 중국을 견제하려는 의도라고 판단하게 되었다. 베트남이 캄라인만 해군기지를 미군에 개방한 것은 중국 견제와 밀접한 관련이 있다.

베트남은 미국 주도의 쿼드(Quad)에 대해 다른 아세안 국가에 비해서 긍정적 입장이 높다(베트남 65.8%, 아세안 평균 45.8%). 그런데 정작 베트남의 쿼드에 대한 적극 협력 혹은 참여 의지는 아세안 평균과 큰 차이를 보이지 않고(베트남 65.1%, 아세안 평균 61.6%), 몇몇 국가에 비해서는 덜 긍정적(미얀마 68%, 필리핀 84%)이기도

403) “미국, 베트남에 순시정 6척 제공..“중국 남중국해 진출 대항,” 『뉴시스』, 2017.5.23, <https://newsis.com/view/?id=NISX20170523_0014913361&cID=10101&pID=10100> (검색일: 2020.11.9.).

404) Hannah Beech, “U.S. Aircraft Carrier Arrives in Vietnam, With a Message for China,” *The New York Times*, March 4, 2018, <<https://www.nytimes.com/2018/03/04/world/asia/carl-vinson-vietnam.html>> (Accessed December 9, 2019).

하다. 즉, 베트남이 실질적으로 미국 주도의 안보협력 참여에 대해서는 다른 아세안 국가에 비해 더 긍정적이라 보기는 어렵다. 특히 트럼프 대통령의 TPP 탈퇴 이후 베트남은 남중국해 문제에 있어서도 미국의 보장에 대해 의구심을 갖게 되었다. 이에 따라 베트남은 미국에 대한 과도한 안보 의존도 경계하고 있다.⁴⁰⁵⁾

예컨대 2019년 11월, 베트남 정부는 10년 만에 처음으로 발표한 국방 정책 백서에서 중국으로부터 위협을 느낀다면 미국과의 군사적 유대 관계가 가능함을 명문화 하였다. 또한 남중국해에서 미국 항행의 자유 정책을 지지하며, 양국 간 연례 해군훈련 참여 일환으로 미국 군함을 위해 베트남 항구의 개방 범위가 확장될 수 있음을 언급하고 있다. 그러면서 동시에 중국에 대해, 군사 관계의 발전이 가능할 것이라는 언급도 포함하고 있다.⁴⁰⁶⁾

베트남은 스프레틀리의 분쟁 당사자로서 주권 의지를 분명하게 표명하면서도 중국과 직접 충돌을 회피하려는 경향을 보였다. 필리핀이 2013년에 PCA에 제소하는데도 베트남은 동참하지 않았고, 2016년 판결이 구단선의 법적근거가 없다는 중국에게 불리한 결과가 나왔음에도 모호한 태도를 유지했다. 남중국해 갈등에서 중국을 견제하기 위해 베트남은 미국과의 군사 협력 외에도 다양한 다른 대안들을 동시에 모색하고 있다. 예컨대 외교적 해법, 평화접촉, 그리고 아세안 해양공동협력(Declaration of Conduct: DOC, Code of Conduct: COC) 등 가능한 모든 수단을 동원하고자 한다.

405) 이재현, “남중국해에서 미국과 중국의 경쟁에 대한 베트남의 인식과 대응” (통일연구원 자문회의 발표자료, 2020.5.31.).

406) Oxford Analytica, “Complex relations between Vietnam and China: Vietnam may have some leverage over China through 2020,” Expert Briefings, February 12, 2020, <<https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/OXAN-D B250629/full/html>> (Accessed December 9, 2019).

(나) 중국의 일대일로 구상 및 국경 협력에 대한 경제적 편승과 헤징의 병행 전략

베트남은 기본적으로 중국과의 경제협력을 추구하고 있다. 중국과의 경제협력은 베트남 경제의 새로운 성장 동력을 마련하는 북부 경제권 형성에 중요한 의미가 있다. 베트남은 이미 2004년에 중국과 육로를 통한 연계발전전략으로 이른바 ‘양랑일권(兩廊一圏)’ 사업을 계획하였다. ‘양랑일권(兩廊一圏)’ 사업은 중국 서부지역과의 연계를 통해 베트남 북부지역경제를 발전시키려는 장기발전구상의 일환이다. 즉, 중국과 2개의 회랑, 철도라인을 인프라로 연결하며, 하나의 경제협력 지대를 건설하려는 계획이다.⁴⁰⁷⁾ 두 개의 회랑 중에서 중국의 일대일로 사업과 직접 연계되는 회랑은 중국 쿤밍과 연결되는 베트남 서북쪽 경제회랑이다. 그리고 ‘하나의 경제벨트(一圏) 건설’은 중국과 연결되어 있는 톡킹만(북부만)경제권을 지칭한다.

시진핑은 2015년 11월 베트남을 공식방문한 자리에서 성명을 통해 일대일로와 양랑일권 구상을 위한 구체적 내용들을 직접 언급하였는데, 건설과 관련된 연관 산업(건설업, 장비제조, 재생에너지 등)의 협력과 중국기업 투자를 위한 공업지대(工業園區)설치에 관한 것이었다. 양국지도자의 일대일로 사업발표로 양국은 협력의 동력을 새롭게 얻게 되었는데, 2017년부터는 베트남 북부경제의 활성화와 중국기업의 투자확대로 국경협력은 활기를 찾기 시작하였다.⁴⁰⁸⁾

407) 베트남의 ‘2개 회랑(兩廊)’ 구상은 2개의 철도라인을 의미하는데, 하나는 서북쪽에 위치한 철도라인으로서 중국 측의 쿤밍(Kun ming)에서부터 베트남 경내에 있는 라오까이(Laocai)—하노이(Hanoi)—하이퐁(Haiphong)지역을 연결하는 철도경제물류 회랑이다. 또 다른 하나는 베트남의 북동쪽에 위치한 철도라인으로서 중국의 난닝(Nanning)에서부터 베트남 국경지역인 랑선(Langson)—하노이(Hanoi)—하이퐁(Haiphong)—광닌성(Quangnin)을 연결하는 철도 라인이다. 정혜영, “중국과 베트남 관계의 새로운 모색: 일대일로와 양랑일권의 전략 연계,” 『국제지역연구』, 제23권 1호 (2019), pp. 108-110.

408) 위의 글, pp. 108-110.

베트남의 입장에서는 중국의 협력 부족으로 지난 10여 년 간 북부 발전구상이 진전을 보지 못했다. 그런데 중국이 2013년 이후 일대일로를 추진하면서 비로소 새로운 협력의 기회를 포착할 수 있게 된 것이다. 특히 중국과 미얀마, 라오스, 캄보디아 등 인도차이나 반도 국가들과의 일대일로를 통한 경제협력이 활발해지고 있는 상황에서, 베트남은 중국과의 협력을 강화하지 않을 경우 중국으로부터 오는 물류교역에서 베트남이 중심이 되지 못하고 주변국가에 그 위치를 빼기고 패싱(passing)될 수도 있다는 우려를 갖게 되었다.

반면에 중국의 입장에서 일대일로와 베트남 ‘양랑일권’과의 연계발전은 경제적 측면뿐만 아니라 정치외교적으로도 이익이 될 수 있다는 계산이 있다. 즉, 중국은 베트남과의 협력을 바탕으로 해상 진출로를 확보할 수 있다는 기대가 있고, 남중국해에서의 미국과의 충돌 시 베트남이 일방적으로 미국 측에 경사되지 않도록 하는 지렛대를 확보하는 효과도 기대할 수 있는 것이다. 이러한 중국의 셈법을 고려할 경우, 베트남은 경제적 측면에서는 10여년 만에 찾아온 양랑일권 구상의 추진 기회를 잡아서 경제성장을 진행시키고 싶은 욕구가 강하다. 그렇지만 이 경우 베트남은 상대적 국력의 약세에 있는 입장에서 중국과의 남중국해 영유권 분쟁에서 더 열세에 위치할 수 있다는 우려를 가질 수밖에 없다.

뿐만 아니라 베트남은 중국 일대일로 사업과의 협력 강화가 결과적으로 중국의 해양진출로를 열어주게 되면서 의도치 않게 중국의 해양진출 확대에 대한 미국의 경계를 자극하여 베트남을 둘러싼 미중간의 해양 경쟁을 더 격화시킬 수 있다는 우려도 있다.

따라서 베트남은 중국과 협력하는 과정에서 미국을 자극할 가능성, 중국에 대한 과도한 의존의 문제를 관리하면서 신중하게 접근할 필요성이 있다. 이에 따라 베트남은 중국관광객과 부동산 투자자금

유치를 중심으로 중국과 협력하면서 중국과의 인프라 연결과 국경 경제협력구 건설 등 중국과의 구조적 의존을 초래할 사업에 대해서는 그 필요성에도 불구하고 충분한 합의와 의견 일치를 전제로 신중하게 접근하고 있다.

베트남은 중국이 전개하는 일대일로 구상의 경제적 이익을 놓고 싶어 하지 않는다. 단, 경제협력이 중국에 대한 의존을 야기하는 것에 대해서는 경계하고 있다. 예컨대 중국의 투자 집중을 차단하고 역외국가인 러시아, 영국, 프랑스, 인도, 한국 등과의 협력을 강화하여 중국에 대한 경제적 의존을 상대화하려는 시도를 병행한다.

(다) 아세안 협의체를 통한 집단적 대응과 간접 균형

베트남은 특정 국가와의 군사적 동맹을 체결하지 않는 대신에 가능한 많은 국가와 협력적 네트워크를 만들어 베트남의 안보 취약성을 보완하고자 한다. 예컨대 한국, 일본, 호주, 인도 등 지역의 중견 국가들을 대상으로 군사안보적으로, 정치적으로, 경제적으로 다변적 관계를 구축하고자 한다.

베트남은 중국을 견제하기 위해 다각도의 전략을 강구해왔다. 우선 베트남은 일단 고립국면을 탈피하기 위해 세계 각국과의 외교관계를 복원하기 시작했다. 베트남은 2007년 유엔안보회의 비상임이사국에 선출되었고, 11월에는 WTO에도 가입했다. 이후 베트남은 남미와 중동지역 국가들 뿐 만 아니라 미국과 유럽연합과의 외교관계에도 심혈을 기울이고 있다.

아울러 베트남은 남부 캄라인만 해군기지를 미국과 러시아 등과 같은 외국 군대에 개방하고, 일본과 러시아와는 원전 협상을 체결하는 등 중국에 대한 견제에 나섰다. 한국과의 긴밀한 무역관계, 인도와의 공동 해상 유전 탐사 프로젝트 등은 베트남이 중국 위협에

대한 공동 연대감을 구성하고, 아울러 중국이 베트남을 위협할 때 중국이 이들 국가들을 의식하게 만들어서 안보 위협을 완화하도록 하는 효과도 기대하고 있다.

또한 베트남은 중국과의 힘의 비대칭성에 따른 제약을 최소화하기 위해서 아세안이라는 집단협약체를 적극적으로 활용하여 아세안이라는 틀 안에서 남중국해 영유권 분쟁을 관리하고자 한다. 이런 맥락에서 베트남은 중국의 남중국해 해상의 불법적 행동을 금지하는 내용을 남중국해 행위준칙(COC) 선언에 담기 위해 적극 노력하고 있다. 즉, 아세안과의 공동노력을 통해 COC의 틀 내에서 중국의 공격적 행동을 제어한 상태에서 중국과의 경제협력을 모색하고자 하는 것이다. 문제는 중국은 남중국해 영유권 문제는 양자 간 문제임을 일관되게 주장하면서 베트남에 대해 한편으로는 압박하고, 다른 한편으로는 베트남을 연계 협력이라는 당근을 통해 견인하려 한다는 것이다.

다. 소결

(1) 강대국 정치의 특징

베트남을 둘러싼 미중 갈등은 기본적으로 오랜 역사적 배경을 갖고 있을 뿐만 아니라 복합적으로 전개되는 특징을 갖고 있다. 시기별로 보면 이미 냉전시기부터 베트남을 둘러싼 미중의 경쟁과 갈등은 시작되었고 그 역사의 유산이 현재의 갈등과도 연결되어있다. 그리고 탈냉전기 미중 양국은 베트남을 포함한 동남아지역을 둘러싸고 다양한 분야와 쟁점에서 복합적으로 갈등하고 경쟁하고 있다.

첫째, 해양 영유권분쟁과 관련된 갈등이 있다. 미국은 비록 영유권 분쟁의 당사자는 아니지만 2010년 이후 사실상 중국과 아세안, 베트남사이의 영유권 분쟁에 본격적으로 개입하기 시작했다. 실제

로 베트남은 중국과의 남중국해 분쟁이 격화되면서 미국과의 군사 협력을 강화하는 등 미국의 개입을 환영하고 있다.

둘째, 미중이 해양에서의 세력 경쟁과 군사 대치를 하는 전통안보 영역에서 갈등도 치열하게 전개되고 있다. 시진핑 정부에서 ‘해양강국’을 기치로 남중국해에서의 해군 활동을 확장해가면서 기존의 역내 해양 패권국인 미국의 해양에서의 지위와 이익을 자극하고 있다. 즉, 중국은 현대화된 해공군력, 우주 및 전자전 기술 개발을 통해 ‘반(反)접근·지역거부능력(Anti Access/Area Denial: A2/AD)’을 앞세워 서태평양에서 미국의 해양 지배력에 도전하고 있다. 이에 대해 미국이 해공군력의 유기적, 통합적인 작전개념인 ‘공해전투(Airsea battle)’를 운영, 발전시켜 중국을 견제하고 역내 해양 지배력을 강화하려는 대립 구도가 형성되면서 군사갈등이 고조되고 있다. 향후 중국은 남중국해를 통해 인도양과 태평양으로 진출을 강화하고자 하고, 미국은 우세한 해양력을 바탕으로 중국의 해양 진출을 억지하려는 과정에서 우발적인 군사 충돌 가능성도 배제할 수 없다.

셋째, 베트남 주변 해역은 대표적인 해양 수송로이면서 해양 자원의 보고로서 에너지 수급과 관련하여 경제적 측면에서도 매우 중요한 전략 요충지역이다. 시진핑 정부가 신(新)성장동력으로 야심차게 전개하고 있는 일대일로 프로젝트의 핵심 협력 대상이 아세안이다. 중국의 일대일로가 활성화되면서 미국 트럼프 정부 역시 이를 견제하기 위해 인도·태평양전략을 적극 추진하고 있으며 여기에서도 아세안은 중심에 있다. 따라서 베트남을 포함한 아세안 지역은 미중 간 지경학적 차원의 경쟁과 갈등의 중심에 있기도 하다.

넷째, 미국이 중국에게 남중국해에서 ‘항행의 자유’라는 국제규범의 준수를 압박하고 있으며 베트남을 비롯한 아세안 국가들이 이에 적극 동참하도록 유인하고 압박하고 있다. 이에 따라 미국과 중국

간의 갈등은 남중국해를 둘러싸고 국제법 내지는 국제규범을 둘러싼 비전통 안보 영역에서의 경쟁으로까지 확장되었다. 즉, 미중 양국은 베트남을 둘러싸고 영토와 안보 이슈라는 측면에서는 제로섬적 대결 성격이 강하다. 그러면서 동시에 경제이익과 국제규범을 둘러싸고 경쟁과 협력이 공존하는 복합적 갈등이 전개되고 있다.

(2) 리스크 양상

베트남은 미중 갈등과 경쟁 상황에서 다른 국가와는 상이한 독특한 구조적 특징을 가지고 있다. 우선 베트남은 중국과 같은 진영의 사회주의 국가이지만 오히려 중국과 영유권 분쟁을 하고 있으며, 과거 역사의 경험으로 근원적인 안보 위협 인식이 강하다. 베트남은 안보적 측면에서는 오히려 같은 사회주의 동지국가인 중국으로부터의 안보 위협을 상쇄하기 위해 베트남 전쟁을 치른 자본주의 국가인 미국과 군사 협력을 도모하는 특이한 상황에 있다.

둘째, 베트남은 중국과 영유권 분쟁과 안보위협에 직면해 있으면서도 경제적 측면에서는 중국과의 협력을 중요시한다. 베트남은 중국의 위협을 견제하기 위해 미국과의 안보협력을 추진하지만, 그럼에도 불구하고 미국과의 안보 협력으로 인해 중국과의 경제협력에 장애가 발생하는 것에 대해서는 경계하는 입장을 취하고 있다. 동시에 중국과의 경제협력이 주는 혜택 못지않게 의존에 따른 리스크에 대해서도 경계할 수밖에 없는 복잡한 리스크 구조를 가지고 있다.

베트남 역시 중국과의 비대칭적 경제관계에 있으며 이에 따른 취약한 상황에 있다. 이런 상황에서 베트남이 다른 상대적 약소국처럼 중국에 대해 균형 정책이나 편승 정책을 전개하는 것은 각기 다른 차원에서의 리스크가 있다. 예컨대 미국과의 군사협력 강화를 통한 대중국 균형 정책은 국경을 맞대고 있는 강대국 중국에게 위협을 주

어 그에 따른 베트남의 안보딜레마를 가중시킨다. 베트남은 미국과는 체제와 가치가 이질적인데다가 냉전시대 전쟁을 경험한 역사적 교훈으로 인해 미국과 안보 협력 강화에도 일정한 유보가 있을 수밖에 없다. 특히 트럼프 정부 등장 이후 미국의 지지와 후원에 대한 신뢰가 약화되고 있다.

반면에 편승 전략은 중국에 대한 지나친 의존을 초래하여 그에 따른 위험 부담이 커질 수 있다는 우려가 있다. 베트남의 입장에서 인접한 세계최대의 시장인 중국과의 경제협력, 그리고 접경지역의 경제협력권 형성 등은 거부하기 힘든 매우 매력적인 유혹일 수밖에 없다. 그럼에도 다른 한편으로 베트남은 오랜 역사를 통한 중국에 대한 근원적 우려와 경계를 지니고 있기 때문에 과도한 경제 의존에 대한 경계심이 있다. 결국 베트남은 중국과의 경제협력이 가져다 줄 혜택의 결과가 여전히 불확실하고 의존에 따른 리스크가 적지 않은 만큼, 과도한 경제적 편승을 경계하면서 협력선의 다변화를 모색하는 동시에 헤징을 병행하는 것이 현실적이다.

(3) 베트남의 대응

첫째, 베트남은 역사적으로 중국의 팽창에 대한 강한 우려와 경계를 가지고 있다. 베트남은 남중국해에서의 중국과의 해양영유권 분쟁 당사자로서 안보차원에서는 미국과의 군사협력을 통한 대중국 균형 전략의 기초를 견지하고 있다. 베트남은 미국의 동맹이 아니지만 오바마 행정부의 아시아 재균형 전략, 트럼프 행정부의 인도·태평양 전략 추진에 외교적으로는 동조하는 대표적인 아시아 국가 중의 하나이다. 베트남은 미국과 전쟁 경험에도 불구하고 경제성장을 위해서, 그리고 국경을 마주하고 있는 중국의 부상에 따른 견제 필요성에 따라 의도적으로 미국과의 협력적 관계를 모색하려는 시도를

해왔다. 그럼에도 베트남이 미국 주도의 안보협력에 실질적 참여에 있어서 다른 아세안 국가보다 더 적극적이라고 보기는 어렵다. 특히 트럼프 대통령의 TPP 탈퇴 이후 베트남은 남중국해 문제에 있어서도 미국의 커미트먼트(commitment)에 대해 의구심을 갖게 되었다. 이에 따라 미국에 대한 과도한 안보 의존을 경계하면서 일정한 ‘거리두기’를 하고 있다. 베트남의 미국에 대한 접근은 결국 일종의 이이제이 전략이며 이를 통해 두 강대국 사이에서 자신의 전략적 자율성을 극대화하는 한편, 양 강대국으로부터 최대의 양보를 얻어내고자 하는 전략이다.

베트남은 영유권 문제에서는 중국과 첨예하게 대립하면서도 정치적으로나 경제적으로는 긴밀한 관계를 유지하고자 한다. 예컨대 베트남은 스프래틀리의 분쟁 당사자로서 주권 의지는 분명하게 표명하면서도 중국과 직접 충돌을 회피하려는 경향을 보였다. 남중국해 갈등에서 중국을 견제하기 위해 베트남은 미국과의 군사 협력 외에도 다른 대안들을 동시에 모색하고 있다. 예컨대 외교적 해법, 평화 접촉, 그리고 아세안 해양공동협력(DOC, COC) 등 가능한 모든 수단을 다양하게 동원하고자 한다.

둘째, 베트남은 경제적으로는 중국과의 협력을 추구하는 편승전략을 유지하면서도 다른 한편 과도한 중국 의존의 리스크를 관리하기 위해서 협력 대상을 다변화하는 헤징전략을 병행하고 있다. 기본적으로 중국과의 경제협력을 추구하고 있다. 중국과의 경제협력은 베트남 경제의 새로운 성장 동력을 마련하는 북부경제권 형성과 일대일로 참여는 중요한 의미를 지닌다. 다만, 베트남은 중국과 협력하는 과정에서 미국을 자극할 가능성과 중국에 대한 과도한 경제적 의존의 문제를 관리하면서 신중하게 접근하고자 한다. 예컨대 중국의 투자 집중을 차단하고 역외국가인 러시아, 영국, 프랑스, 인도,

한국 등과의 협력을 강화하여 중국에 대한 경제적 의존을 상대화하려는 시도를 병행한다.

셋째, 베트남은 특정 국가와의 군사적 동맹을 체결하지 않는 대신에 가능한 많은 국가와 협력적 네트워크를 만들어 베트남의 안보 취약성을 보완하고자 한다. 이를 위해서 베트남은 아세안의 일원이라는 집단 대응의 효과를 십분 활용하고자 한다. 미중 경쟁과 압박의 리스크에서 베트남은 아세안의 구성원으로서 가능한 한 공동 대응하려는 시도를 하고 있다. 미국과 중국의 입장에서조차 베트남 개별국가에 비해 아세안의 반응과 선택은 매우 중요하기 때문에 상대적으로 선택을 요구하고 압박하는 경우에도 상대적으로 매우 신중하게 접근할 수밖에 없다. 베트남은 이러한 집단 대응의 연장선상에서 한국, 일본, 호주, 인도 등 지역의 중견국가들을 대상으로 군사안보적으로, 정치적으로, 경제적으로 다변적 관계를 구축하고자 한다.

베트남은 중국을 견제하기 위한 다양한 전략을 추진하고 있고, 그동안의 고립주의에서 탈피하기 위해 세계 각국과의 외교관계도 복원하기 시작했다. 한국과의 긴밀한 무역관계, 인도와 공동 해상 유전 탐사 프로젝트 등은 중국 위협에 대한 공동 연대감을 구성하고, 아울러 베트남은 중국이 베트남을 위협할 때 이들 국가들을 의식하게 만들어서 안보 위협을 완화하게 하는 효과도 기대하고 있다.

(4) 한국에의 함의와 시사점

베트남과 한국은 유사한 역사적, 지정학 배경을 지니고 있다. 즉, 역사적으로 중화제국의 조공질서에 편입된 경험이 있으며, 그에 따라 중국의 부상에 대한 경계와 우려를 공유하고 있다. 냉전기 베트남은 미국과의 전쟁, 한국은 중국과의 전쟁 경험이 있다. 베트남은 사회주의 진영으로, 한국은 자본주의 진영에 편입되어 냉전

기 상당기간 베트남은 미국과의 단절의 역사를, 한국은 중국과의 단절의 역사를 경험했다.

이에 따라 탈냉전기 미국은 베트남에게 중국 견제를 위한 안보협력 대상이지만 전쟁 당사국이기도 한 이중적 존재이다. 반면에 한국에게 미국은 군사동맹으로 미중 갈등 국면에서 미국의 중국 견제의 역할 요구에 대한 부담을 지니고 있다.

한국은 미국과의 60년 동맹의 역사를 가지고 있는 바탕에서 중국과의 수교이후 중국과의 경제협력이 강화되면서 미국과 중국 사이에서 선택의 압박을 받고 있다. 반면에 베트남은 사회주의 국가로서 냉전시기 중국과 협력관계를 유지해오다가 탈냉전시기에 미국과 새롭게 수교하면서 미국과의 협력과 교류가 증진되면서 양국 사이에 위치하게 된 차이가 있다.

그리고 베트남과 한국은 공히 해양세력과 대륙세력의 각축이 이루어지는 지정학적 특성을 공유하고 있다. 탈냉전기 중국의 해양진출 확대로 베트남은 중국의 해양 진출의 교두보로서의 전략적 중요성이 증대하고 있다. 반면에 한국은 중국에게 해양 진출의 교두보로서 전략적 가치를 부여하고 있지는 않다. 특히 중국이 일대일로 전략을 적극 추진하면서 태평양보다는 남중국해를 경유한 인도양으로의 해양진출이 활성화되면서 해양진출의 협력 대상으로서의 가치는 더욱 약화되는 추세에 있다. 오히려 역사적 경험으로 인해 한반도는 해양세력이 중국을 향하는 진출 통로이거나 심지어 창이라는 인식이 강하기 때문에 해양세력 확장을 저지하는 완충지대 내지는 방어막 역할에 대한 기대가 크다.

베트남에게 중국은 협력의 대상인 동시에 해양영유권 분쟁으로 인해 안보 위협의 대상이기도 하다. 반면에 한국에게 중국은 경제협력의 대상이지만, 현재까지는 현실적으로 직접적인 안보위협 대상

이라고 보기는 어렵다. 실제 베트남은 중국의 안보위협에 대응하기 위해 동맹국이 아닌 미국과의 안보협력이 필요하다. 반면에 한국은 중국이 직접적인 안보위협이 아니기 때문에 동맹국인 미국을 통해 중국으로부터 위협을 견제할 필요성이 강하지 않다.

한국은 베트남과 달리 분단 상황에 있으며 북핵 문제를 안고 있고 미국과는 동맹관계에 있다. 따라서 베트남이 전개하고 있는 양 강대국과의 경제 및 안보 협력을 병행하면서 동시에 일정한 ‘거리두기’ 대응 형식을 전개하는데 있어 한국은 구조적 제약이 있다. 그리고 베트남은 아세안이라는 집단안보체제의 구성원인 반면에 한국은 다자안보협력체제에 참여하고 있지 않다. 베트남이 미중 갈등에서 일정한 거리두기가 가능한 이면에서는 아세안이라는 집단안보체제의 뒷배경이 작용하고 있다.

2. 미중 경쟁과 아세안국가 2: 미얀마

미얀마의 대외관계는 “선인장 사이에 끼인 무른 박(hemmed in like a tender gourd among the cacti)”⁴⁰⁹⁾으로 자주 표현된다. 지리적으로는 중국과 인도, 그리고 냉전시기 이념적으로는 서구 자본주의 진영과 공산 진영 사이에 끼인 미얀마의 지정학적 상황이 이 표현에 묘사되어 있다. 탈냉전 이후 짧았던 미국의 단일 강대국 시기가 중국의 부상에 따른 미중 경쟁 국면으로 전환되는 양상으로 전개되자, 미얀마는 다시 한 번 강대국의 전략적 이익이 집결되는 장으로 주목받고 있다. 미국의 아시아-태평양 전략과 중국의 일대일로 전략이 미얀마에서 격돌할 조짐을 보이고 있기 때문이다.

미얀마는 아세안 국가의 일원으로서 동남아시아 각국에 적용되는 일반적인 미중관계의 특징을 공유한다. 먼저 동남아시아 지역은 미국 주도의 인도·태평양전략과 중국 주도의 일대일로 전략이 충돌하는 전략적 요충지이다. 탈냉전 이후 일강체제로서 미국의 영향력이 상존하지만, 중국이 강대국으로 부상하기 위해 영향력 확대에 공을 들이고 있는 지역이다. 정도의 차이는 있지만 비동맹 외교노선을 표방하고 있는 아세안 국가들을 대상으로 미국과 중국은 치열한 영향력 확대 경쟁을 펼치고 있다. 군사안보적인 측면에서 중국이 해상진출을 도모하면서 남중국해를 둘러싼 영토분쟁 또한 가속화되고 있다. 중국과 아세안 당사국들 간의 남중국해 분쟁을 이 지역 제해권에 대한 심각한 도전으로 여긴 미국이 개입하면서 더욱 복잡해진 양상을 띠고 있다. 남중국해 분쟁과 직접적 관련성이 떨어지는 아세안 비당사국들의 지지를 얻기 위한 미중 간의 경쟁도 치열하다.

409) David I. Steinberg and Hongwei Fan, *Modern China-Myanmar Relations: Dilemmas of Mutual Dependence* (Copenhagen: NIAS Press, 2012), pp. 11-12.

탈냉전시기 미얀마와 관련된 미중관계는 전 지구적 차원의 권력 질서 이동의 방향과 반대로 형성되고 있다. 전 지구적 차원에서는 글로벌 헤게모니를 유지하려는 미국이 현상유지 세력이고, 부상하는 중국이 현상타파 세력이라고 할 수 있다. 미얀마만 두고 보자면, 이 구도는 그 반대가 된다. 탈냉전 이후 이 지역에서 독점적 영향력을 행사하던 중국의 현상유지 전략과, 입지를 새로 구축하려는 미국의 실용적 관여 전략이 대립하면서 경쟁이 심화되는 양상으로 전개되고 있기 때문이다.

해양세력과 대륙세력 간의 전략적 요충지라는 점에서, 그리고 미중 간 전략적 선택의 압력이 심화되고 있다는 점에서 미얀마는 한국과 매우 유사한 상황에 처해있다. 그럼에도 불구하고 쟁점별로 전략적 공간을 적절히 활용함과 동시에 외교적 거리두기를 통해 헤징전략을 구사해 온 미얀마의 대응은 비슷한 외교적 환경에 처해 있는 한국 입장에서 주목 대상이 될 수밖에 없다. 특히 지정학 및 지경학적 측면에서 전략적 가치를 헤징전략의 레버리지로 활용해온 미얀마의 경험은 연구의 필요성을 배가시킨다. 이 연구가 탈냉전시기 약소국의 대응 사례로 미얀마를 선정한 이유가 여기에 있다.

가. 미얀마 관련 미중 경쟁의 특징

1990년 미얀마 군부가 총선 결과를 인정하지 않고 군정을 이어가면서 야기된 서방사회의 제재는 미얀마를 국제사회로부터 고립시켰다. 이에 위협을 느낀 미얀마는 비동맹 중립노선에서 벗어나, 권위주의 정권의 비인도주의적 행위를 문제 삼지 않는 중국과 밀월관계를 형성한다. 1989년 천안문사태 이후 서방으로부터 유사한 압력에 직면했던 중국이었기에 이들 두 국가의 연대는 자연스러운 수밖에 없었다. 이후 약 20여 년간 중국은 유엔 안전보장이사회 등에서 미얀마

제재조치에 비토권을 행사하는 등, 미얀마의 후견국(patron state) 역할을 담당해왔다. 이 기간 동안 중국과 미얀마는 군사, 경제, 정치 분야 등에서 각종 교류를 활성화하였지만, 부작용도 만만하지 않았다. 미얀마 내부에서는 중국에 대한 의존성이 심화되는 것에 대한 우려와 함께 반중정서가 확산된다. 중국 역시 비민주적인 미얀마 군부 정권을 비호한다는 국제사회의 비판을 부담스러워했다.

1990년부터 미얀마가 서방세계의 제재와 고립 정책에 직면하면서 친중정책을 펼치게 된 것은 국내정치적 요인 때문이었다. 이런 관계에 변화를 몰고 온 것도 국내정치적 요인이었다. 2010년 시작된 미얀마 정치개혁은 미얀마-중국 관계는 물론 이 지역에서 미중관계의 전개양상에 변화를 몰고 왔다. 미얀마 군부세력이 정치개혁 일정을 제시하고 자유화 조치를 실행하면서 미국은 20년 넘게 시행되던 제재조치를 해제하기 시작했고, 미얀마-미국 관계도 개선되기 시작했다. 동시에 미얀마는 대중국 의존성 탈피의 신호를 보내기 시작했다. 이런 변화는 국제정치 차원에서 미국 오바마 행정부의 ‘아시아 회귀 정책’과 맞물려 있다. 중국의 부상을 최대한 지연시켜 글로벌 헤게모니의 위치를 지켜야했던 미국은 동남아시아 지역에서 급속하게 팽창하는 중국의 영향력을 제어할 수 있는 요충지로 미얀마를 꼽았다. 미얀마를 미국 발 포위 및 봉쇄전략의 탈출구이자 인도양 진출의 관문으로 여겼던 중국이었기 때문에, 이 지역에서의 미중 경쟁은 불가피한 상황이었다.⁴¹⁰⁾

아래에서는 이 연구의 제Ⅱ장에서 유형화한 강대국 간 경쟁의 세 가지 유형을 국제질서 주도권 갈등, 군사적 갈등, 지정학적 갈등으로 구분해 살펴보기로 한다.

410) Antonio Fiori and Andrea Passeri, “Hedging in search of a new age of non-alignment: Myanmar between China and the USA,” *The Pacific Review*, vol. 28, no. 5 (2015), p. 691.

(1) 국제질서 주도권 갈등: 민주주의 대 주권존중?

탈냉전 이후 미얀마를 둘러싼 미중 간의 국제질서 주도권 갈등은 자유주의와 대안 가치를 둘러싼 갈등이기도 했다. 미국은 미얀마 군부의 민주주의 파괴 및 인권 훼손에 대한 외교적 제재에 집중했고, 중국은 내정간섭 불가를 원칙으로 주권 존중을 강조하며 미얀마 군부를 감싸왔다. 중국의 미얀마 감싸기는 권위주의체제 간의 연대인 동시에 미국을 중심으로 한 서방세계와의 가치경쟁이기도 했다.

탈냉전 이후 아시아 회귀 정책 직전까지 미국의 미얀마 관련 외교적 목표는 미얀마 군부정권의 자체붕괴나 인위적 정권교체였다. 냉전시기 소련과의 체제경쟁 시기 동안 민주주의 확산이라는 미국의 자유주의적 외교정책은 제한적일 수밖에 없었다. 제3세계 국가를 대상으로 인권이나 민주주의를 조건으로 한 외교적 압박은 체제경쟁의 당사자였던 소련의 존재로 인해 그 강도나 효과가 미미했기 때문이다. 그러나 소련의 해체와 냉전종식의 결과 유일 초강대국 지위를 확보한 미국은 서방세계에 한정되었던 미국 주도의 자유주의적 국제질서를 전 세계로 확산시킬 수 있다는 자신감을 불러일으켰다.⁴¹¹⁾ 이런 배경에서 미국은 민주주의와 인권이라는 보편적 규범을 앞세워 미얀마에게 강경일변도의 외교적 목표를 추구했다.⁴¹²⁾ 미국이 미얀마의 정치개혁이나 인권문제에 과도하게 집중함으로써, 이러한 미국의 강경기조는 일본이나 유럽연합에게도 강제되었다. 제재 외에 미국이 정책이라고 내놓는 것은 거의 없었다. 아시아의 동맹국들도 이로 인해 미얀마 관계에서 소외될 수밖에 없었다.⁴¹³⁾

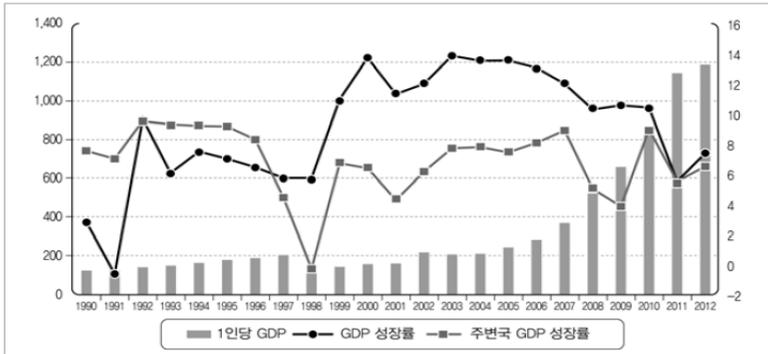
411) John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, pp. 162-169.

412) 해외기업들의 미얀마에 대한 투자 중지와 교역 중지, 그리고 각종 원조를 중단하면 미얀마 군사정부의 태도변화를 유인할 수 있다는 기대감이 그 배경에 있다. Ian Hollyday, "Rethinking the United States' Myanmar Policy," *Asian Survey*, vol. 45, no. 4 (2005), p.609.

민주주의와 인권 중심의 일방적 제재와 고립정책은 실효성의 문제도 야기했다. 아래 <그림 IV-1>에서 확인되었듯이 미얀마의 GDP 성장률은 제재기간 중에 특별한 몇 년을 제외하고는 주변국 GDP 성장률을 상회했다.

<그림 IV-1> 미얀마의 1인당 GDP 추이 및 GDP 성장률

(단위: 달러(좌축), %(우축))



주: 1인당 GDP는 명목; GDP 성장률은 실질 성장률(Real GDP, Growth Rate, Year-on-Year); 주변국 GDP 성장률은 중국, 태국, 말레이시아, 인도의 연평균 경제성장률의 평균.

자료: IHS Database(1인당 GDP, GDP 성장률, 검색일: 2019.3.20., 4.22~5.21.), IMF WEO Database(주변국 GDP 성장률, 검색일: 2019.2.2.).

출처: 최장호 외, 『미얀마의 대외관계 정상화 경험과 북한에 대한 시사점』(세종: 대외경제정책연구원, 2019), p. 94.

그렇다면 과연 미국의 제재 및 고립정책은 미얀마 군부정권의 경제성장에 타격을 주었는가?⁴¹⁴⁾ 의도와 달리 미얀마와 중국 간의 긴밀한 경제협력을 부추긴 것은 아닌가? 이로 인해 미국 외교정책에서

413) Joshua Kurlantzick, *Charm Offensive: How China's Soft Power is Transforming the World* (New Haven, C.T.: Yale University Press, 2007).

414) 미어샤이머는 미국이 민주주의와 인권을 기반으로 무력 또는 비무력적 개입을 시도한 개입주의 외교정책이 실패한 것으로 단정한다. 민주주의와 인권 향상이라는 목표도 달성하지 못했을뿐더러 오히려 이로 인해 미국의 국력과 지위가 하락한 것으로 미어샤이머는 진단한다. John J. Mearsheimer, *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities* (New Haven, C.T.: Yale University Press, 2018), p. 21.

미얀마는 부티크 이슈(boutique issue)로 전략하고 말았다.⁴¹⁵⁾ 크게 중요하지 않은 작은 이슈(small issue), 특정한 청중만 가지는 특별한 이슈(specified issue), 그리고 유행에 민감한(fashionable) 이슈로 취급된 것이다.

민주주의와 인권을 앞세운 미국의 정권교체 시도는 주변 아세안 국가들의 반발을 야기했다. 이 지역 국가들이 대부분 동의하는 비동맹 중립외교에서 내정불간섭은 각별한 의미가 있다. 이후 중국의 부상을 견제하기 위해 미국이 아시아복귀 정책을 내세웠을 때, 아세안 국가들과의 관계개선에 미국의 대미얀마 정책이 걸림돌로 작용하기도 했다.⁴¹⁶⁾ 결국 오바마 행정부가 들어서면서 권위주의 군부정권의 교체만을 내세우는 강경노선에서, 대화를 병행하는 실용적 관여로 정책전환이 일어나게 되었다.

서방세계가 미얀마 고립정책을 펼쳤을 때, 미얀마 군부정권은 중국으로 접근해 유대를 강화했다. 정통성이 결여된 미얀마 군부정권이었지만, 주권존중과 불간섭의 원칙을 적용한 것이다. 1989년 천안문 사태 이후 서방세계의 비난에 직면했던 중국 공산당은 미얀마에 대한 불간섭을 강조함으로써 스스로 정치적 정당성을 확보하려 했다. 미국과 대비되는 중국의 대응은 권위주의에 방점이 찍히기보다 주권존중에 강조점이 주어진 것으로 해석될 수 있다. 민주주의에 대비되는 권위주의를 대외적으로 옹호하기는 힘들었을 것이므로, 주권존중이라는 가치는 권위주의 옹호를 대외적으로 포장하기에 적절한 명분이 되었다. 실제로 중국은 아세안 국가들의 지지를 유도하

415) David I. Steinberg, "The United States and Myanmar: a boutique issue?," *International Affairs*, vol. 86, no. 1 (2012), p. 175.

416) Jurgen Haacke, "Myanmar: now a site for Sino-US geopolitical competition?," in *IDEAS reports - special reports*, ed. Nicholas Kitchen (London: London School of Economics and Political Science, 2012), p. 54.

기 위해 이 점을 활용하기도 했다. 중국은 미얀마와 돈독해진 관계에 바탕을 두고, 미얀마 정부에 정치적으로는 권위주의, 경제적으로는 자본주의를 표방하라고 조언하기도 했다.⁴¹⁷⁾

(2) 군사적 갈등: 봉쇄정책의 약한 고리?

중국의 부상을 경계하면서 시작된 미국의 아시아 복귀 정책은 미얀마를 미중 간 군사적 경쟁의 중심으로 이끌었다. 아시아 복귀 정책 이전까지 미국은 미얀마의 지정학적 가치를 크게 평가하지 않았다. 베트남, 필리핀 등과 달리 미얀마는 중국과 직접적인 영토분쟁 등의 군사적 갈등이 벌어지지 않는 국가였다. 혹은 민주주의와 인권이라는 규범과 원칙에 집중했기 때문에 미얀마 권위주의 군사정권과의 군사협력은 미국의 옵션이 아니었을 수도 있다. 도광양회나 화평발전과 같은 중국의 부상전략은 미국과의 군사적 갈등을 원하지 않았기 때문에 미국 입장에서도 미얀마 지역으로 군사적 진출을 도모하는 중국이 결정적인 위협이 아닌 것으로 판단했을 수도 있다. 문제는 중국의 부상이 미국에게 군사적 위협으로 인식되면서부터 시작되었다. 미얀마 국방부 내부 문서에서 드러나듯이 “미얀마는 중국을 고립시키려는 미국의 대 아시아 정책과 중국과 인도의 잠정적 패권경쟁 사이에 위치한 가장 허약한 지대(weak link)”라는 평가도 나오게 된 것이다.⁴¹⁸⁾

선후관계와 관계없이 미얀마와의 관계 개선과 함께 미국은 미얀마의 군사안보적 가치를 재평가하게 된다. 2012년에는 미국의 군사사절단이 미얀마를 방문해 군사협력을 논의하고, 이후에는 태국

417) Yun Sun, “China and the Changing Myanmar,” *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, vol. 31, no. 4 (2012), p. 61; 장준영, “미얀마-중국 관계의 변화: 헤징과 균형,” 『동남아시아연구』, 제24권 3호 (2014), p. 95.

418) 장준영, 『미얀마 외교정책의 변화와 주요국과의 관계』 (서울: 대외경제정책연구원, 2012), p. 75.

Cobra Gold 군사훈련에 미얀마를 옵저버(observer)로 초대하기도 했다. 그럼에도 불구하고 미국의 대 미얀마 군사협력은 무기지원 등의 직접적 군사협력으로 이어지지 않고, 군내 인권교육 등의 제한적 협력으로 국한된다.

미얀마와 관련된 중국의 군사안보적 목표는 미얀마를 발판으로 삼아 인도양과 태평양 연안의 해상권을 장악하는 것이다.⁴¹⁹⁾ 미얀마 해역에 중국해군이 진출할 수 있다면, 홍콩, 하이난, 캄보디아, 스리랑카, 몰디브, 파키스탄을 거쳐 중동의 예멘까지 연결되는 이른바 “중국 산 진주목걸이” 전략이 완성될 수 있기 때문이다(〈그림 IV-2〉 참조).

〈그림 IV-2〉 미국의 봉쇄전략과 중국의 탈봉쇄전략



출처: “글로벌이슈 리포트]중국 ‘해양굴기’ vs 미국 ‘대륙봉쇄’ 최전선…격랑이는 남중국해,” 『한국경제』, 2016.5.29, <<https://www.hankyung.com/international/article/2016052907561>> (검색일: 2019.12.9).

중국은 미얀마를 미국의 포위 및 봉쇄 전략의 탈출구로 인식했다. 미국의 중국 봉쇄전략은 한국, 일본, 대만, 필리핀, 베트남, 태국, 인도 등 중국의 거의 모든 주변국에서 진행되고 있었다. 특히 남중국해 영유권 분쟁에 미국이 개입하면서 동남아시아 지역의 미중 간

419) Jason Blazevic, “Defensive Realism in the Indian Ocean: Oil, Sea Lanes and the Security Dilemma,” *China Security*, vol. 5, no. 3 (2009), pp. 59-61.

군사적 긴장감은 고조되었다. 중국 입장에서 미국의 봉쇄 포위망은 중국의 부상을 가로막는 큰 장벽이었다. 미국에 비해 절대적 열세인 해군력을 고려할 때 중국으로서는 난감할 수밖에 없는 상황이었다. 다행히 미얀마와는 남중국해 관련 해양 분쟁이 없는 상태이기 때문에, 중국은 미얀마의 지지를 기대하면서 군사적 협력을 추구해왔다.⁴²⁰⁾ 미국의 아시아 복귀 정책 전까지 미국과 미얀마 사이의 외교적 긴장감을 고려했을 때, 미얀마는 중국에게 미국의 군사적 봉쇄정책을 뚫을 수 있는 탈출구였음에 틀림없다.

(3) 지경학적 갈등: 말레카 리스크의 압박과 완화

미얀마 지역에서 미중 간의 경제적 이해관계는 비대칭적이다. 지리적 접근성을 제외하더라도 미얀마의 지경학적 가치는 미국보다 중국에게 훨씬 높다. 미국에게 미얀마는 지리적 거리감도 있지만, 오랜 경제제재로 인해 경제협력과 관련된 접촉면이 제한적일 수밖에 없다. 미얀마에게 중국은 에너지 공급원의 주요 경로로서 지경학적 가치가 매우 높다. 개혁개방 이후 중국은 “세계의 공장”인 동시에 “기초자원의 블랙홀”이기도 했다. 연평균 10%대의 GDP 성장은 에너지 소비와 연동되었다. 고성장 기조의 유지는 특히 석유자원의 안정적 수급과 직결되었다. 에너지 해외 의존도가 높아 국제 석유시장의 불안정성에 항시적으로 노출되어 있던 중국은 공세적인 석유 확보 전략을 추구하고, 이는 서방세계에서 중국위협론의 실체로 거론되기도 했다.

중국은 이른바 말레카 리스크(Melaka Risk)에 매우 민감하다. 중국이 중동지역에서 수입하는 원유는 말레카 해협을 통과해야만

420) 미얀마 해역에 해군을 주둔시키려는 중국의 노력은 결국 미얀마에 의해 거절당한 것으로 알려졌다. 장준영, “미얀마-중국 관계의 변화: 헤징과 균형,” p. 101.

한다. 말레카 해협은 미군의 통제범위에 있기 때문에, 중국은 미국에 의한 해상로 봉쇄를 늘 우려할 수밖에 없었다. 중국이 석유안보 차원에서 러시아와 중앙아시아 지역의 육상 파이프 라인 구축에 심혈을 기울인 이유도 여기에 있다.⁴²¹⁾ 중국은 미얀마를 설득해 말레카 해협을 통과하지 않고도 중동지역의 원유 및 가스를 중국 본토로 수송할 수 있는 송유관을 건설했다. <그림 IV-3>에서 확인되듯이 미얀마 해역의 차우크류 항에서 만달레이를 걸쳐 중국 쿤밍까지 연결되는 송유관은 중국에서 4번째로 큰 에너지 자원 수송로이다.

<그림 IV-3> 중국의 에너지 루트 확보와 미얀마



출처: “미얀마~중 송유관 가동 임박…中, 에너지 대체로 확보 ‘숨통’.” 『국민일보』, 2017.3.28, <<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923719979>> (검색일: 2019.12.9); “미얀마~중국 1100km 송유·가스관 완공.” 『국민일보』, 2013.1.22, <<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0006828377>> (검색일: 2019.12.9).

이 수송로는 해적 출몰로 골머리를 앓고 있는 말레카 해협의 현재 리스크를 줄임과 동시에, 미중 경쟁이 심화되었을 때 유사시 미 해군에 의해 봉쇄될 수도 있는 미래의 말레카 리스크를 줄이는 효과를 가진다. 미얀마에서 확보된 중국의 경제적 영향력은 낙후된 중국 서부지역 개발에도 부수적 효과를 가질 수 있다.

421) 배진석, “중국경제는 석유로부터 얼마나 자유로운가,” 이근·김병국 공편, 『2020 중국 리스크: 중국경제 성장기 예측과 리스크분석』 (서울: 동아시아연구원, 2007), p. 243.

오랜 경제제재의 영향으로 미얀마에서 미국의 직접적 경제 이해관계는 중국에 비해 월등히 약하다. 다만 단기간에 직접적 경제 이해관계는 없지만, 경쟁하고 있는 중국경제에 타격을 줄 수 있는 요충지로서 미얀마의 지정학적 가치는 미국에게도 여전히 유효하다. 미얀마와 관계개선이 이루어진 이후에도 미국에 의한 직접투자나 무역량은 여전히 미미하다. 대신 미국이 최근 들어 지렛대로 삼는 것이 우방인 일본의 미얀마 진출이라고 할 수 있다. 아세안 국가들을 대상으로 한 연구, 비즈니스, 공공부문, 시민사회, 미디어 등 5개 영역의 전문가 여론조사 결과도 이를 뒷받침한다. 미얀마 전문가들 중 압도적 다수(2019년 73.1%, 2020년 84.9%)가 동남아시아 지역에서 가장 영향력 있는 경제 권력으로 중국을 꼽았고, 2위는 일본(2019년 9.4%, 2020년 5.3%)으로서 3위인 미국(2019년 7.0%, 2020년 4.1%)보다 앞섰다.⁴²²⁾ 더 흥미로운 결과는 미얀마에서 일본이 얻고 있는 경제적 신뢰도이다. 같은 조사에서 “글로벌 자유경제 의제를 주도하는 리더십 중 가장 신뢰를 보내는 국가?”를 묻는 질문에서 미얀마 전문가들은 일본(37.7%)을 1위로 뽑았다. 중국(18.9%), 유럽연합(17.6%), 미국(10.7%)이 그 뒤를 이었다. 미국에게 가장 큰 신뢰를 보인 베트남(33.5%)과 필리핀(24.1%)이 중국에게는 각각 5.9%, 2.9%의 신뢰만 보여 친미 반중 성향을 나타내는 것과는 뚜렷이 구분된다.

결국 미얀마는 동남아 국가 중 미국의 영향력이 가장 미치지 않던 국가 중의 하나이다. 중국의 영향력이 절대적이던 이 지역에서 미국이 실용적 관여정책으로 미얀마에 접근하면서 긴장이 고조되고 있다. 중장기적인 시점에서 미얀마는 미중 경쟁의 각축장이 될 가능성이 높지만, 미중 간에 긴급하고 직접적인 위협 수준의 충돌은 현재까지 벌어지지 않고 있다. 이는 남중국해나 한반도와 비교될 수 있는 상

422) ISEAS, “The State of Southeast Asia: 2020 Survey Report,” p. 16.

황이다. 미국의 경제적 관련도가 상대적으로 떨어지는 점도 특징이라고 할 수 있다. 중국의 지리적 근접성이 영향력을 발휘할 수밖에 없는 전략적 환경인 것이다. 이러한 환경은 이후 살펴볼 대중국, 대미국 관계에서 미얀마의 전략적 여유공간을 확보해주고 있다. 분야별로 다른 미중관계의 특징으로 인해 미얀마가 활용할 수 있는 옵션이 다양해질 수 있기 때문이다.

나. 미얀마의 대응방식과 유형

미중관계와 관련된 미얀마의 인식은 흔히 “두 마리의 코끼리(two elephants)”로 비유된다.⁴²³⁾ 두 코끼리의 관계가 너무 나빠도, 혹은 너무 좋아도 풀밭은 망쳐지게 마련이라는 것이다. 관계가 나쁜 두 마리의 코끼리는 서로 싸우느라 풀밭을 망쳐놓겠지만, 관계가 너무 좋은 두 마리의 코끼리도 서로 애정을 나누느라 풀밭을 망칠 수 있기 때문이다. 미얀마는 자국에서 미중 양국의 경쟁이 격화되어 한 쪽을 선택하도록 강요받거나, 양쪽을 모두 화나게 만드는 상황을 가장 두렵워한다. 반대로 미중 양국의 밀월관계도 미얀마 입장에서 마냥 반길 수는 없다. 미얀마가 배제된 채 양국의 뒷거래로 자국의 운명이 결정될 수도 있기 때문이다. 현재까지 미얀마는 두 가지 최악의 상황을 비교적 잘 피하고 있다는 평가가 지배적이다.

미얀마는 양 강대국에게 일방적으로 종속되는 것에서 벗어나 전략적 공간을 확보할 수 있었다.⁴²⁴⁾ 중국으로부터 거리두기를 통해 외교적 자율성을 확보하면서도 일방적으로 미국의 영향력 내로 편

423) Yun Sun, “Myanmar in US-China Relations,” *Great Powers and the Changing Myanmar Issue Brief*, no. 3 (2014), pp. 9-10.

424) Cheng-Chwee Kuik, “How Do Weaker States Hedge? Unpacking ASEAN states’ alignment behavior towards China,” *Journal of Contemporary China*, vol. 25, no. 100 (2016), p. 513.

입되지 않으려는 것이다. 약소국 헤징전략의 전형적인 사례라고 할 수 있다. 아래에서는 미얀마의 대외정책 일반, 영역별 대응, 그리고 도전 유형별 대응과 헤징 수단을 살펴보기로 한다.

(1) 대외정책 일반

(가) 대 중국정책 개관: 고립탈피를 위한 협력과 의존심화를 경계하는 거리두기

지리적 접근성을 차치하더라도 미얀마에게 중국은 가장 영향력이 큰 강대국임에 분명하다. 두 국가는 빠옥포우(Pauk Phaw)라는 표현에서 드러나듯이 혈연관계까지 강조하며 상호 친밀성을 강조해왔다. 양국 관계는 단순히 수사에 그치지 않았다. 실제로 중국 공산혁명 이후 중국이 국제사회에서 정통성을 인정받고 있지 못할 때, 1950년에 국제사회에서 중국정부를 인정한 최초의 국가도 미얀마였다. 반대로 군부정권의 등장으로 서방세계의 미얀마 고립정책이 본격화되었을 때 후원국으로 미얀마를 감싸고 나선 것도 바로 중국이었다. 중국은 2007년 유엔 안전보장이사회의 미얀마 제재안이 상정되었을 때, 거부권을 행사해 미얀마 편에 선 바 있다. 중국의 외교적 후원은 심지어 정권교체가 이루어지고 아웅산 수치가 실권을 장악했던 2018년에도 계속되었다. 로힝야(Rohingya) 사태와 관련해 유엔 안전보장이사회를 필두로 국제사회가 다시 한 번 미얀마에게 압력을 가했을 때, 이를 방어해준 것도 바로 중국이었다.

잘 알려진 대로 1990년대 서방세계가 미얀마에 대한 경제제재 및 외교적 고립을 시도하면서부터 미얀마 군부정권과 중국의 관계는 급속도로 가까워지게 되었다. 중국이 미얀마 군부정권을 처음부터 비호했던 것은 아니다. 1990년 총선에서 아웅산 수치가 주도한 민주

주의국민동맹(National League for Democracy: NLD)이 압승을 거두었을 때 제일 먼저 축하의 메시지를 보낸 국가는 다름 아닌 중국이었다.⁴²⁵⁾ 미얀마 소마웅 군 총사령관이 1990년 총선 결과를 무효화하고 정권이양을 거부하자 미국을 중심으로 한 서방세계가 미얀마에 대한 경제제재를 가했다. NLD의 승리를 축하했던 중국은 이 때에도 다시 미얀마 군부정권을 지지했다. 미얀마 권력이 군부에 있던 민간에 있던 당시 중국 외교정책의 기초는 안정적인 주변국의 정치환경 조성이었기 때문이다.⁴²⁶⁾ 이때부터 미얀마 군부정권과 중국의 밀월관계는 시작된다.

미국을 중심으로 한 서방의 경제제재와 압력을 극복하기 위해 미얀마는 중국과 연대를 선택했다. 미얀마의 선택은 외교적 고립을 피하기 위한 균형 정책의 일환으로 보는 것이 타당하다. 이 점에서 미얀마가 중국에 “편승(bandwagoning)” 했다는 일각의 시각은 오해의 소지가 있다.⁴²⁷⁾ 이 연구의 II장에서 논한 바와 같이 편승 정책은 기본적으로 위협적인 국가와 힘을 합치는 것이다. 1990년대 당시 미얀마의 위협은 중국이 아니라 서방세계로부터 비롯되었다. 서방세계의 위협을 극복하기 위해 중국과 연대한 것은 중국에 “편승”한 것이 아니라 중국과 힘을 합쳐 서방세계의 위협에 대응하는 “균형” 정책의 일환이다. 다만 서방의 압력이 즉각적이고 군사적인 위협이 아니었기 때문에, 중국과의 협력도 군사적 동맹수준으로까지 발전했다고 보기는 어렵다. 다만 기존의 독립 자주 외교, 비동맹 등 미얀마의

425) Lixin Geng, “Sino-Myanmar Relations: Analysis and Prospects,” *The Culture Mandala*, vol. 7, no. 2 (2006), p. 11.

426) 변창구, “미얀마의 민주화 개혁과 대중·미 관계: 변화와 전망,” 『한국동북아논총』, 제63호 (2012), p. 177.

427) Milton Osbourne, *The Paramount of Power: China and the Countries of Southeast Asia* (New South Wales: Lowy Institute for International Policy, 2006), pp. 26-29; David Kang, “Getting Asia Wrong: The Need for Analytical Frameworks,” *International Security*, vol. 27, no. 4 (2003), pp. 57-58.

전통적인 외교정책에서 벗어난 선택인 것은 분명하다. 미얀마 군부 입장에서는 서방의 경제제재에 굴복할 경우 정권의 존립을 위태롭게 할 수 있기 때문에 중국과의 연대는 불가피한 선택이었다. 다만 비동맹 중립정책을 포기함으로써 이후 국내정치적 압력에 직면하게 되는 것은 피할 수 없었다. 실제로 중국과의 관계가 심화되면서 이를 우려하는 미얀마 내부의 반중국 정서의 확산은 군부정권에게 큰 고민거리가 되었다.

미얀마의 대중국 의존도 심화에 대한 우려는 크게 세 가지 관점에서 제기되었다. 첫째, 양국 간 경제협력에 따른 혜택이 비대칭적이라는 점에서 기인한 상대적 박탈감이 문제가 되었다. 미얀마-중국 간의 경제협력이 불균형을 이룰 수밖에 없는 이유는 양국 간의 협력이 비대칭적이기 때문이었다. 협력의 성과를 대칭적으로 배분할 만큼 미얀마는 중국과의 협상에서 대등하지 못했다. 따라서 중국의 “목조르기(strangleholding)”는 예상된 수순이었다고 할 수 있다.⁴²⁸⁾ 둘째, 군부정권을 일방적으로 비호하는 중국에 대한 대중적 반감 정서가 확산되었다. 2010년대 들어 미얀마 국내정치에서 일련의 개혁조치들이 진행되면서 이러한 반중정서는 점증하고 있었다. 앞서 소개한 ISEAS 전문가 여론조사에 따르면 중국의 내정간섭에 대한 미얀마의 우려는 68.3%로서, ASEAN 평균인 39.5%보다 월등히 높다.⁴²⁹⁾ 셋째, 전통적 비동맹 중립외교로 복귀할 것을 요구하는 국내적 요구가 커졌다. 중국을 대체할 다른 강대국을 찾는 것이 아니라는 의미이다.

428) Enze Han, “Under the Shadow of China-US Competition: Myanmar and Thailand’s Alignment Choices,” *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 11, no. 1 (2018), pp. 97-98.

429) ISEAS, “The State of Southeast Asia: 2020 Survey Report,” p. 38.

중국과 밀월관계였던 미얀마 군부 내에서도 중국에 대한 신뢰도가 저하되기 시작했다. 실제로 2007년 이후 미얀마 내부적 정치위기에 중국이 기준과 달리 미온적인 태도를 보였기 때문이다. 중국과 공동추진 중이던 미트소네(Mitsone)댐 건설의 공사중단 선언, 미얀마-중국 간 원유 수송관 공사의 의도적 지연 등은 중국과 거리두기를 시작한 미얀마 군부의 외교적 의사표시라고 할 수 있다. 미얀마 내부의 반중정서 확산에 대한 미얀마 군부의 대응으로 단순하게 해석하기는 곤란하다. 미얀마 군부정권이 다른 이슈에서 그만큼 여론에 민감하게 반응하지는 않았기 때문이다.

미얀마는 중국과 거리두기를 고민했을 때 중국에 의한 방기를 우려하지 않았을까? 미얀마의 거리두기에 대해 중국은 왜 응징하지 않았을까? 우선 미얀마와 중국의 관계가 전통적인 군사동맹의 관계는 아니었다는 점을 지적할 필요가 있다. 당시 서방세계의 미얀마 제재가 즉각적이고 위협적인 수준의 군사적 위협이 아니었기 때문이었다. 뒤에서 상세히 논하겠지만, 미얀마 영토 내에 중국 군대가 주둔하는 수준의 군사적 동맹으로까지 발전하지 않았기 때문에 미얀마가 중국의 방기를 두려워할 만한 수준은 아니었던 것으로 판단된다. 또한 이 시기에 이미 미국의 아시아 회귀정책이 본격화되면서 미얀마는 미국과의 관계 개선이라는 또 다른 옵션을 고민할 수 있었던 것으로 판단된다.

중국 입장에서는 이 시기에 미얀마에 접근해 중국 봉쇄정책을 도모하는 미국을 의식하지 않을 수 없는 상황에 처했다. 전통적 우방국가인 미얀마의 지지를 미국에게 빼앗길 경우 타격이 클 수밖에 없었다. 미국에 의한 봉쇄정책의 탈출구였던 미얀마의 지정학적 가치는 중국에게 그만큼 결정적이었다고 할 수 있다. 게다가 미얀마가 미온적 태도를 보인 대상이 미트소네 댐과 원유수송관 공사라는 점

도 중국에게는 제약요인이었다. 두 공사가 중단될 경우 중국 입장에서 매몰비용은 천문학적 수준이었다. 단순히 경제적 피해를 넘어 이들 공사가 가지는 지정학, 지경학적 의미를 고려할 때, 중국은 어떤 식으로든 미얀마를 회유해야 할 상황이었다.

2015년 NLD 정부가 들어선 이후에도 미얀마는 대중국 관계에 있어 복합적인 시그널을 발송하면서 사안별로 협력과 거리두기를 병행하고 있다. 미얀마는 탈냉전 이후 관행적으로 지속되었던 중국의 의존 외교정책에서 벗어났지만, 그렇다고 해서 중국이라는 지역 강대국의 영향력을 평가절하 하는 것은 아니었다. 미얀마가 미국과 급속하게 관계개선에 나서자, 중국은 미얀마의 마음을 사기 위해 적극적 구애 공세에 나섰다. 미얀마는 이런 중국의 적극적 외교공세에 마다하지 않고 부응했다. 중국의 구애는 야당지도자였던 아웅산 수치에게까지 이르게 되었다. 아웅산 수치는 소속 정당인 NLD가 2015년 총선에서 승리하기 이전에도 이미 중국을 방문한 바 있으며, 수치의 중국방문은 선거 승리 이후에도 이어졌다. 특히 로힝야 사태 직후에는 수습에 도움을 준 중국에게 감사를 표시하며 우호선린 관계를 다짐하기도 했다. 미얀마는 이처럼 미국과의 관계가 개선되었어도 중국과 여전히 우호적인 관계를 유지하기 위해 노력하고 있다.

(나) 대 미국정책 개관: 아시아복귀 정책의 전략적 활용

탈냉전 이후 미얀마의 대미국 정책은 2010년 군부의 정치개혁 이전까지 사실상 미국의 제재국면을 수동적으로 수용하는 것 이상의 의미는 없었다. 사실상 미국 외교정책에서 미얀마는 ‘부티크 이슈(boutique issue)’로 평가되고 있었다.⁴³⁰⁾ 첫째, 미국 외교정책에서 미얀마 이슈는 상대적으로 작은(small) 이슈에 불과했다. 미국이

430) David I. Steinberg, “The United States and Myanmar: a boutique issue?,” p. 175.

아시아 복귀정책을 펴기 전까지 중동지역에 쏟은 외교적 에너지와 비교했을 때, 미얀마는 분명 미국 외교정책에서 작은 이슈임이 틀림 없다. 둘째, 미얀마 이슈는 매우 특화된(specialized) 이슈였다. 워싱턴 내에서 매우 제한적인 청중과 압력단체의 주의를 끄는 이슈였기 때문이다. 실제로 미얀마 이슈는 워싱턴의 인권단체와 국외 거주자들에게만 주목받는 이슈였다. 셋째, 미얀마 이슈는 매우 유행을 타는(fashionable) 이슈였기 때문에 지속적이거나 안정적인 이슈가 아니었다. 그 결과 미국은 비민주적인 군부세력이 장악한 정치권력을 무너뜨려 체제전환을 시도하기 위해 미얀마에게 고립과 제재 일변도의 강경정책을 구사했다.

이러한 미국의 강경일변도 대미얀마 정책은 의도와 달리 미얀마 군부세력을 단결시키는 효과를 가져왔다. 미국이 아웅산 수치를 조정해 미얀마에 괴뢰정부를 수립하려고 한다는 주장이 제기되었다. 미국의 패권주의를 지적하는 반미정서도 확산되었다. 민족주의를 자극하는 군부의 전략은 일정부분 효과를 거두었다. 그러나 미얀마 군부세력은 미국을 직접적으로 자극할 수 있는 외교적 수단을 사용하지 않았다.⁴³¹⁾ 공식적인 외교수단으로 강대국인 미국을 자극하는 것을 경계한 의미로 해석할 수 있다. 이는 정권교체 이후 아웅산 수치가 중국에게 보였던 실용주의 혹은 현실주의적 대응과 같은 맥락에서 이해될 수 있다.

미얀마-미국 관계의 개선은 미얀마의 중국 의존성 심화에 대한 우려, 개혁개방과 관련된 국내적 요구, 미국의 아시아 복귀정책, 그리고 미중관계를 전략적으로 활용하는 미얀마 헤징전략의 결과였다. 첫째, 중국에 대한 종속 심화를 탈피하려는 미얀마의 고심은 미국이 미얀마와 관련된 정책 변화 조짐을 보이자, 현실적인 옵션으

431) 장준영, 『미얀마 외교정책의 변화와 주요국과의 관계』, pp. 105-106.

로 미국과 관계개선을 검토하게 되었다. 둘째, 중국에 편중된 경제 구조에서 탈피해 지속가능한 개혁개방을 추진하기 위해서는 미국과 관계개선을 통해 20년 넘게 부과되었던 제재를 해제해야만 했다. 셋째, 미얀마의 개혁개방 및 중국 의존도 탈피와 관련된 수요에 대응해, 미국은 아시아복귀 정책의 일환으로 미얀마와의 관계개선에 적극적으로 나서게 되었다. 넷째, 중국의 부상에 대응해 미국이 봉쇄정책으로 나서자, 미얀마는 스스로의 전략적 가치를 강조하며 미얀마에 대한 미중 양국의 구애를 부추겼다.⁴³²⁾

(2) 영역별 대응

(가) 외교: 실용주의 노선

이 대목에서 미얀마의 외교적 대응이 주목을 끈다. 아웅산 수치는 집권 이전에 미얀마 민주화 세력의 상징이었지만, 동시에 친서방(pro-West)세력의 정치적 리더이기도 했다. 아웅산 수치가 이끄는 NLD가 2015년 11월 선거에서 승리하고 집권했을 때, 미얀마의 외교 정책에 큰 변화가 있을 것이라는 예측은 의심의 여지가 없었다.⁴³³⁾

432) 미얀마 측 인사들의 공식적 발언에서도 이 점은 분명히 드러난다. 미얀마 대통령실 소속 저페(Zaw Htay) 장관은 “중국이 급부상하는 지역환경에서 미얀마의 지정학적 가치가 매우 중요하다”(Washington Post, 2011.11.16.)고 밝혔으며, 야당 지도자였던 아웅산 수지도 “미얀마는 세계에서 가장 강력한 미국과 중국 사이에 끼여 있다”면서 “미얀마가 보유하고 있는 다양한 자산을 활용해 미국, 중국, 아세안 등과 균형 잡힌 관계를 유지하기 위해 노력해야 한다”(The Nation, 2012.2.27.)고 말했다. 대통령 자문역을 맡았던 네이 진 랏(Nay Zin Latt)은 “우리는 (미국과 중국 가운데) 어느 나라가 더 많은 이익을 가져다주는지, 그리고 누가 더 좋은 관계를 구축하려고 노력하는지를 주시해야 한다”(Washington Post, 2011.11.29.)고 밝힌 바 있다. 재인용: 변창규, “미얀마의 민주화 개혁과 대중·미 관계: 변화와 전망,” p. 183.

433) Dai Yonghong and Zhang Guoxuan, “No sign of a sea change for Myanmar’s foreign policy,” East Asia Forum, December 23, 2016, <<https://www.eastasiaforum.org/2016/12/23/no-sign-of-a-sea-change-for-myanmars-foreign-policy/>> (Accessed December 9, 2019).

군부 정권과 밀월관계였던 중국과의 관계가 소원해지고 친서방 외교정책이 펼쳐질 것이라는 점은 쉽게 예측될 수 있었다. 미얀마와 중국의 관계가 불편해질 것으로 예측된 이유는 중국 정부가 예민하게 반응할 수 있는 문제를 아웅산 수치가 거론할 것으로 예측되었기 때문이다. 아웅산 수치가 같은 노벨평화상 수상자인 달라이 라마나 류샤오보 등으로 대표되는 중국 내 민주화 운동세력에 대한 지지를 표명할 경우 중국은 매우 곤혹스러울 수밖에 없었을 것이다.

이러한 예측과 달리 아웅산 수치의 외교정책은 철저히 실용적이고 현실주의적 방식을 따랐다. 수치는 중국 정부가 불편해할 이슈를 내세우지 않았고, 오히려 미얀마의 경제개발에 필요한 중국과의 협력을 전면에 부각시켰다. 비록 미국과 유럽연합이 경제제재를 완화시켰지만, 중국은 미얀마를 포함해 동남아시아 지역에서 최대의 경제 맹주였다. 중국의 일대일로 정책은 미얀마의 경제개발을 위한 인프라 구축에 호기일 수밖에 없었다. 아웅산 수치의 집권으로 미얀마와의 관계를 우려했던 중국은 수치의 실용주의적 노선을 환영할 수밖에 없었다.

(나) 군사안보: '선'을 지키는 전략적 가치의 극대화

이 지역에서 미중 양국의 군사적 목표는 분명하다. 중국의 경우 미얀마를 교두보 삼아 인도양과 태평양 연안의 해상권을 장악하려는 현상타파적 군사 목표를 가지고 있다. 미국은 중국의 공세적 해양진출에 맞서 기존의 말라카 해협을 비롯한 자국의 군사적 우위를 유지해야 한다. 중국이 미얀마의 주요 군사항구를 장악하게 될 경우 미국의 대중국 봉쇄정책은 실패할 수밖에 없다.

이와 별개로 중국과 군사협력을 추진한 미얀마의 군사안보적 목적은 제한적이고 수세적이었다. 서방의 경제제재로 고립이 심화되자 중국과 무역을 확대해야 할 필요성이 있었으므로, 군사적 목적도

주로 중국과의 국경무역로를 안정적으로 확보하려는 것에 제한되어 있었다. 특히 국경지역의 치안확보가 중요한 이슈였다. 중국과의 국경 무역로 주변에 갈등을 빚고 있던 소수종족의 무장단체를 소탕하는 것이 미얀마로서는 매우 중요한 군사안보적 이해관계였다.

중국의 군사적 지원은 미얀마 군부세력에게 의미 있는 일이었다. 1989년 미얀마 방문단은 최초로 중국을 방문해 14억 달러의 군사장비를 구입했다. 이후 중국은 미얀마 군부정권의 최대 무기 공급국이 되었다.⁴³⁴⁾ 2018년 스톡홀름 국제평화연구소(Stockholm International Peace Research Institute: SIPRI) 보고서에 따르면, 2014년부터 2018년까지 미얀마 무기수입의 61%는 중국산이었다.⁴³⁵⁾ 뒤에서 다루겠지만, 그나마 미얀마의 무기수입이 다변화된 결과가 이 정도였다. 미얀마 군부가 중국 국경지역 소수종족들과 갈등이 첨예화되자, 중국은 미얀마와의 군사협력에 미온적 태도를 보였다. 미얀마에 대한 중국의 군사적 협력태도에 변화가 생기기 시작한 것이다. 중국의 무기 수출이 국경지역의 치안확보에 도움이 되기보다 갈등을 부추기게 되자, 중국은 미얀마에 대한 무기판매에 소극적이게 되었다.⁴³⁶⁾ 그 결과 미얀마의 무기 수입도 다변화되었다. 중국 일변도의 무기수입에서 벗어나 싱가포르, 파키스탄, 포르투갈, 이스라엘, 남아공, 한국, 북한, 러시아 등으로부터 무기를 반입했다.⁴³⁷⁾ 군사안보적 측면에서 중국에 대한 미얀마의 신뢰에 문제가 있음을 반증하는 사례다.

434) Rahul Mishra, "China-Myanmar, No More Pauk Phaws?," *Himalayan and Central Asian Studies*, vol. 17, no. 3-4 (2013), pp. 197-198.

435) Peter D. Wezeman *et al.*, "Trends in International Arms Transfers, 2018," *SIPRI Fact Sheet* (2019) p. 6.

436) Niklas Swanstrom, *Sino-Myanmar Relations: Security and Beyond* (Stockholm-Nacka: Institute for Security and Development Policy, 2012), p. 15.

437) Hak Yin Li and Yongnian Zheng, "Re-interpreting China's Non-intervention Policy toward Myanmar: Leverage, Interest and Intervention," *Journal of Contemporary China*, vol. 18, no. 61 (2009).

미얀마의 주된 안보관심 지역인 국경지역 문제에서 중국이 미온적 태도를 보인 것에 반해 미얀마 해역의 주요 항구에 대한 중국의 관심은 지대했다. 미얀마와 중국 양쪽에서 부인했지만, 실제로 중국은 미얀마 해군시설의 근대화를 지원했다는 관측이 지배적이다.⁴³⁸⁾ 미얀마와 관련된 중국의 안보 관련 주된 관심이 중국 해군의 인도양 진출임을 감안하면 놀랄만한 일은 아니다. 다만 미얀마는 중국과의 군사적 협력에서 ‘선’을 넘지는 않았다. 미얀마 해역에 중국의 해군력을 주둔시키거나 군함의 정박 요청은 미얀마에 의해 거절당했다. 원유 및 가스 수송관이 시작되는 짜옥퍄(Kyaukphyu), 시트웨(Sittwe) 등의 항구에 중국 해군이 주둔하거나 중동과 아프리카산 원유 수송에 필요한 군함이 이들 항구에 정박할 수 있다면, 중국 입장에서는 더할 나위 없는 성과이지만, 미얀마는 끝내 이 선을 넘지는 않았다. 미얀마 헌법에는 어떠한 외국군도 미얀마 영토 내에 주둔할 수 없다는 조항이 들어있기 때문이다. 헌법 수정 없이는 불가능한 요구이기 때문에, 중국 역시 이를 관철시키기 힘들었다.

미국 역시 미얀마와 관계 개선이 시작되면서 군사적 협력에 공을 들였다. 2012년 워친스키 미국 태평양사령부 사령관을 포함한 대표단이 미얀마를 방문해 군사협력 방안을 논의했다. 미국은 마약퇴치나 반군집단과의 협상 등에서 미얀마와 군사적으로 협력할 수 있는 방안을 모색하고 있다. 미얀마 군부가 독립적으로 해결하기 힘든 현안이기 때문이다.⁴³⁹⁾ 다만 미얀마가 이를 현실화할 가능성은 낮은 것으로 관측된다. 미군이 마약퇴치나 반군 협상 등을 이유로 미얀마를 경유해 중국 국경 인근까지 진출할 경우 중국을 필요이상으로 자극할 가능성이 높기 때문이다.

438) Andrew Selth, “Burma: A Strategic Perspective,” *The Asia Foundation Working Paper Series*, no. 13 (2001).

439) 장준영, “미얀마 외교정책의 변화와 주요국과의 관계,” pp. 140-141.

미국의 궁극적 목표 역시 미얀마에 미군을 주둔시키는 것이다. 미국이 미얀마와 군사적 협력에 성공한다면, 중국이 추진하는 “진주목걸이” 전략은 낭패를 맞게 되고 중국을 대상으로 하는 미국의 군사적 포위는 완결될 수 있다. 그러나 이 역시 현실화되기는 힘든 구상이다. 중국이 미얀마 해역에서 해군을 주둔시키고자 할 때 미얀마가 거절했듯이, 이 역시 헌법에 위배되기 때문이다.

앞서 살펴본 바와 같이 미얀마는 중국 및 미국과 군사안보적 차원에서 협력의 길을 열어놓고 있다. 미얀마의 군사안보적 관심사는 중국 국경지역의 치안확보라는 명확한 목표에 집중되어 있었다. 서방세계의 제재가 강화되었을 때에는 안전한 무역로를 확보하기 위해 중국과 긴밀한 군사적 협력을 시도했다. 다만 중국이 국경지역 치안 확보라는 미얀마의 관심사에 미온적으로 대처했을 때에는 무기수입 등에서 다변화 정책을 펼침으로써 중국에 대한 일방적 의존으로 나아가지 않았다. 미중 양국이 자국의 군대를 미얀마에 주둔시키려는 노력을 펼쳤을 때에는 헌법에 명시된 외국군 주둔금지 조항을 근거로 이들 양 강대국들의 야심을 제어했다. 또한 군사적 협력을 강화하더라도 미국과 중국을 자극하지 않는 선에서 범위를 정함으로써, 미얀마의 전략적 가치를 보존하고 있다.

(다) 경제: 매물비용을 활용한 지경학적 가치의 제고

미얀마는 서방세계의 고립정책으로 경제적 위협을 겪었을 때 중국과 협력을 강화하는 방식으로 20여 년간 균형 정책으로 활로를 모색했으나, 미국의 아시아 복귀정책이 본격화된 2010년 대 들어서는 현재까지 경제분야에서 전형적인 헤징전략을 구사해오고 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 미얀마는 미국과 서방사회로부터 경제제재를 당했을 때에는 경제고립을 해소하기 위해 중국과 긴밀한 경제

협력을 구축해 중국의 투자를 이끌어내고 교역을 확대시켰다. 서방의 경제적 위협에 대응하기 위한 전형적인 균형 정책이었다. 서부지역 개발과 인도양 진출이라는 중국의 경제적 이익을 정확히 간파한 결과였다. 쿤밍과 차우크푸를 잇는 송유 가스관 건설, 이라와디 강 인근 대규모 수력발전소인 미트소네 댐 건설 등은 중국 입장에서 전략적 우선 순위가 높은 인프라 구축 사업이었다.⁴⁴⁰⁾

중국의 부상으로 경제적 종속이 심화되고 국내에 반중정서가 확대되자 미얀마는 대규모 경제협력으로 형성된 매몰비용을 지렛대로 삼아 중국의 미얀마 진출에 제동을 걸었다. 대표적인 조치가 바로 환경 파괴, 홍수 위험 등을 명분으로 내세운 미트소네 댐 건설 중단 선언이었다. 이때는 미국의 아시아 복귀 정책이 본격화되던 2011년이었다. 군부정권 시기 “정치적 보은 차원에서 중국에게 이권을 베풀어”⁴⁴¹⁾ 온 미얀마의 대외 경제정책에 변화가 감지되었다. 미얀마 군사정부는 국내 반중정서를 의식하지 않을 수 없었기 때문이다. 중국이 독점해오다시피 한 천연가스 및 원유 시추사업의 문호가 개방되기 시작했다. 이로써 서방세계의 위협에 대응하기 위해 중국의 경제적 영향력 안으로 편입했던 미얀마의 균형 전략에 지각변동이 생겼다.

미얀마는 제한적인 정치개혁을 실시해 단계적으로 미국과 서방세계로부터 경제제재를 해제시켰다. 2008년 미얀마 군사정부는 국민투표를 실시해 헌법을 제정하고, 2010년 총선을 실시해 신정부를 출범시켰다. 동시에 아웅산 수치 석방, 언론자유 보장, 인권 개선 등의 조치를 실시함으로써 서방세계에 변화의 시그널을 전송했다. 이에 대한 반응으로 2013년 유럽연합을 시작으로 미얀마에 대한

440) 2020년 1월 미얀마를 방문한 시진핑 주석은 아웅산 수치 국가고문과 만난 자리에서 이들 사업을 중국의 일대일로 프로젝트의 “우선 순위 중의 우선 순위”라고 표현한 바 있다. “시진핑·수치 일대일로 회담 “미얀마 도로·철도 투자 확대”, 『매일경제』, 2020.3.4, <<https://www.mk.co.kr/news/world/view/2020/01/61904/>> (검색일: 2020.10.31.).

441) 장준영, “미얀마-중국 관계의 변화: 헤징과 균형,” p. 106.

서방세계의 경제제재가 해제되고 투자와 교역이 살아나기 시작했다. 미얀마는 중국 의존적 경제성장의 궤도를 벗어나 새로운 성장의 토대를 마련하기 시작했다. 민간정부 수립 이후 아웅산 수치는 자국 내 기업들에게 미국의 제재해제에 따른 기회요인을 잘 활용할 것을 명시적으로 주문하기도 했다.⁴⁴²⁾ 제재해제와 함께 재개된 해외원조도 미얀마에게는 기회요인이었다. 오바마 정부는 1989년 이후 중단되었던 대미얀마 원조프로그램을 재가동했고, 이제 남은 제재는 미국 의회가 부과한 무기 및 군사협력 규제에 불과했다.⁴⁴³⁾

미얀마 국내정치 상황의 변화로 미얀마의 경제분야 대외정책은 다시 한 번 변화를 겪고 있다. 2016년 이후 로힝야 사태로 다시 서방세계의 압력에 처한 미얀마는 제동을 걸었던 중국과의 경제협력에 다시 전향적인 자세를 취하고 있다. 노벨평화상 수상자이자 군부독재 기간에 서방세계와 미얀마 민주주의 세력의 연결 창구였던 아웅산 수치 국가고문이 국제사법재판소에 학살방조혐의로 피소된 상황을 강조할 필요가 있다. 서방세계가 다시 미얀마를 경계하기 시작했을 때 중국은 다시 미얀마 편에 서서 로힝야 사태 해결을 위해 중재역할을 자처했다. 미얀마는 2020년 1월 시진핑 주석의 미얀마 국빈 방문을 계기로 제동이 걸렸던 중국과의 경제협력에 다시 시동을 걸었다. 미얀마와 중국은 일대일로와 관련된 핵심 인프라 건설 투자협약을 대거 체결했다. 총 33건의 협약 대상에는 중국-인도양 철도 건설, 차우크푸 항만 개발, 국경지대 특별경제구역 등이 포함되었다. 중국 입장에서 절실했던 미트소네 댐 공사 재개가 타결되지 않았지만, 중

442) Thuzar Moe, "Myanmar's economy sluggish during first 6 months of new government," *Myanmar Times*, October 24, 2016, <<https://www.mmtime.com/business/23259-myanmar-s-economy-sluggish-during-first-6-months-of-new-government.html>> (Accessed September 20, 2020).

443) 설규상, "미국의 대미얀마 정책과 미얀마 경제의 향방," 『한국정치외교사논총』, 제39집 2호 (2018), p. 240.

국이 인도양 진출을 위해 미얀마에게 공을 들였던 상당수의 대형 프로젝트가 이번 시진핑 방문을 통해 탄력을 받게 되었다. 미국을 필두로 한 서방세계로부터 포괄적 경제제재로 위협을 받았을 때 미얀마는 중국과 경제협력을 강화해 균형 정책을 택했다. 미국의 아시아 복귀정책이 본격화된 2010년대 이후부터 지금까지 미얀마는 국내정치 상황에 따른 외교적 난관에 처했을 때마다 미얀마의 지경학적 가치를 최대한 끌어올리면서 중국과 미국 사이를 오가고 있다.

다. 소결

(1) 강대국 정치의 특징

냉전 해체 이후 일극체제에서 미중경쟁체제로 전환하는 국제체제의 성격변화와 민주화 과정 및 소수민족 문제 등의 미얀마 국내 문제가 결부되면서 미얀마를 둘러싼 미중 갈등은 다양한 형태로 전개되고 있다. 제2장에서 분석한 강대국의 특징 중 현상유지 성향의 미국과 수정주의적 성향의 중국이 대립하고 있다. 첫째, 자유주의적 세계질서와 대안질서가 “민주주의 및 인권” 대 “주권 존중”의 가치 충돌로 표출되고 있다. 냉전 시기 동안 민주주의와 인권을 주축으로 자유주의적 세계질서의 확산을 도모했던 미국은 경쟁자였던 소련의 존재로 인해 자유주의적 외교정책의 수단이 제한적일 수밖에 없었다. 탈냉전으로 인해 일강체제의 주역이 된 미국은 미얀마의 군부집권과 민주주의 후퇴를 용납하지 않았다. 미얀마를 대상으로 경제제재와 외교적 고립을 시도함으로써 유일 강대국인 미국은 자국의 외교정책의 가치를 구현하고자 했다. 천안문 사태 이후 서방 세계로부터 미얀마와 유사한 압력에 처했던 중국은 “주권 존중”을 명분으로 미얀마 군부를 옹호하면서 대안질서를 제기할 수 있었다. 경제성장을 배경으로 추동된 중국의 부상도 국제질서를 둘러

싼 미중 간의 가치 충돌을 가시권으로 끌어들였다.

둘째, 개방개혁 이후 중국의 경제적 부상은 지역 내 경제적 패권 추구로 이어졌고 현상유지를 희망하는 미국의 견제가 아시아 복귀 정책으로 본격화 되면서 미얀마를 둘러싼 경제 분야의 경쟁도 가속화되기 시작했다. 외교적 고립 상태인 미얀마에게 후견국 역할을 자처했던 중국은 투자와 교역을 통해 미얀마에서 경제적 영향력을 확대해나가는 과정에서 독점적 이권을 누렸다. 말레카 리스크의 압박을 완화하기 위한 중국의 노력은 서부지역 개발과 결부되어 대규모 인프라 사업을 통한 미얀마 진출로 이어졌다. 중국의 부상 이후 미얀마의 지정학 및 지정학적 가치를 재평가한 미국은 아시아 복귀 정책 이후 미얀마 정부의 국내정치 개혁을 독려하는 방향으로 정책을 선회하면서 단계적인 제재 해제와 원조 재개를 실시했다. 국내정치적 상황변화에 따라 중국과 미국을 오가는 미얀마의 경제 헤징전략은 역내 경제적 패권을 추구하고면서 인도양으로 진출하려는 중국과 이를 봉쇄하려는 미국 간의 경쟁을 가속화하고 있다.

셋째, 미얀마를 둘러싸고 미중 간에 군사협력 구애가 본격화되고 있다. 아세안 여러 국가들과 남중국해를 둘러싸고 영토분쟁 중인 중국에게 이와 관련한 직접적 이해관계가 없는 미얀마는 미국이 추진 중인 봉쇄정책의 약한 고리로 인식되어 왔다. 미얀마를 교두보로 인도양에 진출하려는 중국의 목표가 달성되면 일대일로의 “진주목걸이”가 완성되기 때문이다. 미국 역시 대중국 봉쇄전략을 완성하려면 중국의 미얀마 진출을 필사적으로 막아야 한다. 그 결과 미중 양국은 미얀마의 인도양 연안에 균형을 차지하기 위해 구애를 펼치고 있다.

넷째, 미얀마 군정이 물러나고 아웅산 수치가 사실상 집권하면서 수치의 정치적 상징성을 활용하려는 미국의 공세와 이를 경계하는 중국의 방어가 이념공방으로 확산되고 있다. 미국 입장에서 노벨평

화상 수상자이자 친서방세계의 상징적 인물인 아웅산 수치의 집권은 미얀마와 중국의 유대를 차단할 수 있는 절호의 기회였다. 군부정권을 비호해온 중국은 수치의 집권에 긴장할 수밖에 없게 되었다.

(2) 미얀마의 리스크 양상

미얀마를 둘러싼 미중 간 강대국 정치의 특징은 미얀마에게 각각 다음과 같은 리스크를 부가했다. 첫째, 군부 정권의 등장으로 민주주의와 인권이 퇴보하면서 미국을 비롯한 서방세계로부터 경제제재가 본격화되었고, 이로 인한 외교적 고립이 심화되었다. 경제제재와 원조 중단으로 본격화된 광범위한 공식 및 비공식 압력은 미얀마 경제를 피폐화시켰고 군사정권의 존립에도 위협을 가했다.

둘째, 경제 및 외교적 고립에서 탈피하기 위해 균형 전략으로써 중국과 경제협력을 강화한 미얀마는 대 중국 경제의존 심화라는 예상하지 못한 난관에 처했다. 역사적으로 중국, 인도, 그리고 서방세계의 권력투쟁에 시달렸던 미얀마에서 반중정서의 확산은 군부정권에게 큰 부담으로 작용했다. 비동맹 외교로 복귀를 요구하는 여론은 정권 유지에 위협요인으로 부상했다.

셋째, 지정학적 가치를 인식한 미중 양국의 군사협력 구애는 미얀마에게 잠재적인 긴장 요인으로 작용하고 있다. 인도양 인근의 미얀마 균형에 진출하려는 미중 양국의 구애 경쟁은 소수민족 반군세력으로 군사적 긴장상태에서 벗어나지 못한 미얀마로서는 마냥 반길 수만은 없는 상황이다. 미중 양국의 군사경쟁이 격화될 경우 미국과 중국이라는 ‘두 마리 코끼리’가 싸우느라 미얀마라는 ‘풀밭’을 망쳐 놓을 수 있기 때문이다.

넷째, 아웅산 수치의 정치적 상징성으로 인해 미얀마는 미중 양국과 매우 불편한 관계에 처할 가능성이 생겼다. 서방세계의 기대대로

아웅산 수치가 중국 내 민주화세력에 대한 지지를 표명할 경우, 중국과의 관계는 급격히 냉각될 것이다. 반대로 아웅산 수치가 중국 권위주의 지도부와 좋은 관계를 유지할 경우 서방세계로부터 반발과 역풍에 시달릴 가능성도 매우 높다.

(3) 미얀마의 대응방식

미중 강대국 정치와 이에 연동해 발생하는 리스크에 대해 미얀마는 균형 전략과 헤징 전략을 적절히 선택하여 대응해왔다. 첫째, 탈냉전 초기에는 중국과 연대해 외교적 고립을 탈피하는 균형 전략을 구사했다. 1990년대 초반부터 진행된 서방세계의 경제제재가 미얀마를 고립에 처하게 했을 때, 미얀마는 정권유지를 위해 이웃 강대국인 중국과 전방위적 연대를 형성했다. 이를 통해 중국과 경제협력을 강화함으로써 고립정책에서 생존할 수 있었다. 또한 유엔 안전보장이사회 등에서 서방세계가 미얀마에 대한 제재를 시도했을 때, 중국의 비토를 이끌어냄으로써 경제제재에 대응할 수 있었다. 또한 미국의 고립정책이 지속되자 미국의 패권주의를 지적하며 민족주의를 활용해 반미정서를 확산시켰다. 다만 외교적 수단을 활용하기보다 언론 등을 통해 간접적인 공세에 나섰다. 이는 미국을 직접적으로 자극하지 않으려는 의도가 바탕에 깔린 것으로 해석된다.

둘째, 국내 반중정서의 확산으로 정권유지에 위기가 닥쳤을 때에는 중국과 거리두기 및 미국과 관계개선을 도모하는 헤징전략을 활용했다. 정권유지 차원에서 강화한 중국과의 협력이 의존성 심화라는 부작용으로 나타나자, 미얀마는 중국과 거리두기를 시도했다. 미얀마는 중국이 향유하고 있던 배타적 경제적 이권을 더 이상 보장하지 않을 수 있음을 공언했다. 미트소네 댐 건설 중단이나 미얀마-중국 간 원유 및 가스 수송관 건설의 지연 등은 중국 입장에서 경제적

매몰비용이 큰 사안들이었다. 동시에 정치개혁 일정을 제시하면서 미국과의 관계개선을 시도함으로써, 지역 강대국에서 벗어나 글로벌 강대국으로 전환하려는 중국을 긴장시켰다. 이 모든 조치들은 미얀마가 가지고 있는 지정학적, 지경학적 입지에 대한 정확한 이해와 이를 전략적 관점에서 활용할 수 있는 능력으로 해석할 수 있다.

셋째, 헌법조항을 근거로 강대국들의 군사적 야심을 제어했다. 미중 양국으로부터 군사적 협력강화를 요청받을 때, 약소국인 미얀마의 처신은 매우 곤란할 수밖에 없다. 중국은 인도양 진출의 교두보로서 미얀마와 군사적 협력을 강화하고자 했고, 미국은 미얀마를 중국 봉쇄의 요충지로 여겨 역시 군사적 협력 강화를 도모하고 있다. 미얀마는 영토 내 외국군 주둔 금지라는 헌법 조항을 근거로 이들 양 강대국의 군사적 야심을 제어할 수 있었다. 전통적인 비동맹 중립 노선이라는 역사적 유산도 강대국 간의 경쟁에서 미얀마가 생존할 수 있는 방식의 근거로 활용되었다.

넷째, 아웅산 수치와 관련된 이념 논쟁을 피함으로써 로힝야 사태 이후 다시 서방세계의 경계가 시작되었을 때 대 중국 경제협력을 유지하고 강화할 수 있었다. 중국이 우려하는 민주화 세력 간 지지 등의 위험요인을 배제함으로써 실용주의 노선을 강화했다.

위에서 살펴본 미얀마의 대응방식은 한국에게 다음과 같은 시사점을 제시한다. 첫째, 미얀마의 외교적 자제는 미얀마 스스로 헤징 전략을 구사할 수 있는 전략적 자율공간을 확보할 수 있게 했다. 미얀마는 균형 전략을 취하는 상황에서조차 위협국가인 미국을 외교적인 방식을 활용해 직접적으로 자극하지 않았다. 미국이 주도한 경제제재 등 생존을 위협하는 외교적 고립상황을 탈피하고자 중국과 협력을 택할 수밖에 없는 상황이었지만, 미얀마는 공식적 외교라인을 통해 미국의 패권주의를 비난하기보다는 언론을 통한 반미정서

확산 등의 간접적인 공세방식을 선택했다. 또한 서방진영의 전폭적인 지지를 받았던 아웅산 수치가 집권한 이후에도 예상과 달리 중국 내 반체제 인사들에 대해 직접적인 연대를 언급하지 않음으로써 중국 지도부를 외교적으로 자극하지 않았다. 미얀마 정부의 이러한 외교적 자세는 이후 미중 간 경쟁의 격화에도 불구하고, 미중 양국이 미얀마에게 군사 및 경제적 협력을 구애할 수 있는 우호적 환경을 조성했다고 할 수 있다. 전략적 사안에 따라 헤징전략을 구사할 수 있는 미얀마의 외교적 자율공간은 외교적 자세가 만들어낸 결과라고 할 수 있다. 미중 양국으로부터 전략적 선택을 강요받고 있는 한국 입장에서 미얀마의 일관된 외교적 자세는 시사하는 바가 크다.

둘째, 미중 양국과의 관계에서 강대국들의 취약성을 정확히 포착하고 이를 전략적 레버리지로 활용하는 미얀마의 외교적 능력에 주목할 필요가 있다. 1989년 천안문 사태 이후 외교적 비난에 직면한 중국 정부 입장에서 미얀마 군부정권은 중국의 외교적 취약성을 보완할 수 있는 좋은 소재였다. 미얀마가 외교적 고립 압력의 탈출구로 중국을 활용할 수 있었던 것은 중국의 취약성을 간파한 능력의 결과이다. 반대로 중국과 거리두기를 시행할 때 미얀마 내에 중국이 투자해놓은 대형 프로젝트의 매몰비용을 활용한 것도 같은 맥락에서 미얀마의 전략적 가치를 높였다. 중국에 대한 의존도가 심해지자 미국과 관계개선에 나설 때에도 미얀마의 이 능력은 효과를 발휘했다. 미얀마가 미국 봉쇄정책의 가장 약한 고리임을 간파한 미얀마 정부는 자체적인 정치개혁 일정을 제시하면서 미국이 개입할 수 있는 전략적 공간을 확보했다. 약소국임에도 불구하고 이처럼 강대국의 취약성을 전략적 자율공간으로 활용해온 미얀마의 외교적 대응은 미중 양국으로부터 전략적 선택 압력이 심화되고 있는 한국 입장에서 주목해야 할 외교능력이라고 할 수 있다.

셋째, 미얀마 국내정치를 외교적 압력에 적절하게 활용하는 투레벨(two-level) 게임의 능숙함은 한국 입장에서 주목해야 할 대상이다. 미중 양국과의 관계에서 외교적 수세위기에 몰렸을 때 직접적 외교 대응보다는 국내 여론의 압력을 활용해왔다는 점에서 미얀마는 투레벨 게임이 민주주의 국가에만 국한되지 않는다는 점도 확인시켰다. 헌법조항을 근거로 미중 양국의 군사 주둔 요청을 거절한 것은 물론이고, 민족주의를 매개로 반미정서와 반중정서를 외교적 전략수단에 적절하게 활용해온 것도 미얀마의 전략적 선택 폭을 확장시켰다.

〈표 IV-1〉 미얀마를 둘러싼 강대국 정치의 특징과 리스크 및 미얀마의 대응

강대국 정치의 유형	리스크 양상	미얀마의 대응
“민주주의 및 인권” 대 “주권 존중” • 자유주의적 세계질서와 대안질서의 충돌	• 외교적 고립 • 경제제재	균형 전략 • 외교적 고립에 맞서 중국과 연대
중국의 지역 내 경제적 패권추구	• 대 중국 경제의존 심화 • 국내 반중정서 확산	헤징 전략 • 중국과 거리두기 • 미국과 관계개선을 통해 제재 해제
미중 양국의 군사협력 구애 • 미국의 대 중국 봉쇄 • 중국의 미국봉쇄 탈출	• 자국 영토 내 미중 양국 군대 주둔 요청 • 군사적 긴장고조	헤징 전략 • 헌법조항을 근거로 강대국들의 군사적 야심 제어
아웅산 수치 집권에 따른 미중 진영 간 이념공방	• 중국 내 민주화세력 지지 표명할 경우 미얀마-중국 관계 악화 • 중국 권위주의 지도부와 친밀할 경우 서방세계의 반발	헤징 전략 • 실용주의 노선으로 대 중국 경제협력 강화

자료: 저자 작성

3. 미중 경쟁과 인도

인도는 제2차 세계대전 이후 독립하면서 제3세계 국가들 중 유례 없이 경제발전과 민주주의를 동시에 이끌어온 국가이다. 세계 2위의 인구와 역내 강대국의 국력, 그리고 유구한 역사를 가지고 1990년대부터 경제성장과 함께 세계무대에 등장하고 있다. 그러나 중국과의 치열한 국경 분쟁 및 서아시아에서 주도권 다툼, 파키스탄과의 숙적관계, 오랜 역사를 가진 중립외교 노선, 그리고 미국과 협력과 거리두기를 반복한 외교 경험 등으로 미중 전략경쟁 시대에 복잡한 위치에 처해 있다. 1인당 GDP 등 생활수준으로 보면 여전히 약소국의 성격도 가지고 있지만 전체 국력으로 보면 강대국으로 발돋움하고 있는 나라이다. 다른 약소국들과는 달리 이러한 특징은 한국에게 주는 함의가 매우 크다. 미중 간 위치설정, 경제발전의 필요성, 지정학적 위치, 그리고 주변세력과의 숙적 관계 등 인도 사례의 연구는 한국과 비교할 가치가 있다.

가. 인도 관련 미중 경쟁의 특징

인도는 한국과 마찬가지로 식민지 경험, 경제발전, 그리고 민주주의 발전의 특징을 가지고 있고, 남북한 관계처럼 파키스탄과의 숙적 대립관계를 가지고 있다. 남아시아의 대국으로 국력이 약하여 미국과 구소련, 중국 등 강대국의 외교정책의 대상이 되기도 하였다. 그러나 냉전이 종식되면서 세계화의 추세에 맞는 경제발전으로 경제력을 향상시켜 국력을 증강하고 있다. 부존자원과 인구 등 잠재력이 큰 인도의 상황에서 국력의 증강은 미중 경쟁 속 인도의 전략적 대안의 폭을 넓히는 역할을 하고 있다.

1947년 영국의 식민지에서 독립하여 경제발전과 민주주의를 병행해서 발전시켜 온 독특한 발전 전략을 가진 국가이다. 대부분의 국가들이 권위주의 정권 하에서 경제발전을 추구하면서 이후 민주화를 이룬 경로와는 차별되는 전략이다. 또한 냉전기 미소의 경쟁 속에서 어느 한쪽에 치우치기보다는 중립을 유지하고, 특히 비동맹의 세계적 연합을 이끌어온 외교정책 상 독특한 전력의 나라이기도 한다. 이러한 배경에는 인도의 국력이 약했음에도 불구하고 영토나 인구, 역사적 전통 등에서 강대국의 위상을 어느 정도 유지하고 있기 때문이다. 현대의 관점에서 여전히 종합국력이 약하기 때문에 약대국이라고 칭할 수도 있다.

냉전이 종식된 이후 인도는 파키스탄과의 숙적관계, 주변국들과의 외교관계 등으로 여전히 많은 문제를 안고 있고 특히 경제 저발전과 빈곤, 사회불평등과 같은 내적 문제도 안고 있다. 그러나 점차 세계화의 추세에 합치되는 개방, 개혁 중심의 대외경제정책, 국내경제정책을 추구하면서 지역강대국 및 효율적인 개도국의 정책을 추구하고 있다. 1990년대 초부터 소위 동방정책(Look East Policy) 전략을 통해 아시아와의 관계를 강화하고 해외투자를 적극 유치하면서 소프트웨어를 중심으로 한 디지털 경제의 흐름에도 편승하고 있다.

2008년 경제위기 이후 미중 경쟁이 심각해지는 가운데 만모한 싱 총리가 미중 간 해빙전략으로 위협회피에 전력을 기울였다면, 2014년 나렌드라 모디 총리의 등장 이후 인도의 외교정책은 흥미로운 행보를 보이고 있다. 한편으로는 주변국과 파키스탄과 관계를 강화하면서, 중국을 견제하고, 미국에 점차 경사되는 모습을 보이지만 중국과 경제관계도 여전히 중시하고 있다. 지구적 차원에서 리더십을 강조하면서 존재감을 높이고 있으며 이를 통해 강력한 경제발전과 사회통합의 계기를 추진하고 있다.

인도는 다른 중견국들과 외교적으로 비교되기도 하지만 주어진 국력 표준만 가지고 보면 중견국의 입지를 넘어선다. 인도는 아시아 남부에 위치하여 15,106.7km의 육지 경계와 7,516.6km의 매우 긴 해안선을 가진 매우 넓은 지리적 영역을 가지고 있다. 아프가니스탄, 파키스탄, 중국, 부탄, 네팔, 미얀마, 방글라데시, 몰디브 및 스리랑카 등과 접경하고 있다.⁴⁴⁴⁾

인도는 세계에서 7번째로 큰 국가이며 인구에서 2번째로 큰 국가이다. 인도는 세계 2위의 인구 대국이자, 2019년 프랑스와 영국을 제치고 세계 5위의 경제대국으로 자리매김했다. 구매력 기준 국내 총생산으로는 11조 3,300만 달러로 세계 3위를 기록했다. 영토의 크기에서도 세계 7위의 대국이다.⁴⁴⁵⁾

군사력 부문에서 GFP(Global Firepower)가 산출한 2019년 세계 군사력 순위에 따르면 인도는 세계에서 4번째로 강력한 군대로 간주된다. 140만 명 이상의 군사력으로 세계에서 두 번째로 큰 군대이며 세계 최대의 지원군 규모를 가지고 있다. 또한 세계에서 세 번째로 큰 국방 예산을 보유하고 있다.⁴⁴⁶⁾

인도의 정보통신기술, 특히 소프트웨어 부문은 세계적 경쟁력을 가지고 있는 것으로 인정되고 있다. 지난 수십 년 동안 인도의 최고 IT 부문 기업은 정보 기술 부문에서 글로벌 리더로 선정된 바 있다. 통신 투자 금액 역시 빠르게 증가하여, IMD World Digital Competitiveness

444) “Neighbouring Countries of India,” <<https://www.careerpower.in/neighbouring-countries-of-india.html>> (Accessed November 30, 2020).

445) Caleb Silver, “The Top 25 Economies in the World: Ranking the Richest Countries in the World,” Investopedia (updated December 24, 2020), <<https://www.investopedia.com/insights/worlds-top-economies/>> (Accessed October 31, 2020).

446) Center for U.S. Congressional Research, “India: Domestic Issues, Strategic Dynamics, and U.S. Relations,” September 1, 2011, <https://www.everycrsreport.com/reports/RL33529.html#_Toc309393072> (Accessed October 31, 2020).

Ranking(WDCR) 2019에 따르면 인도는 통신 투자에서 1위를 차지하면서 인도는 2019년 44위를 차지하고 있다.⁴⁴⁷⁾

인도는 또한 독립 이후부터 민주주의 정치체제를 유지해오고 있어, 다른 3세계 국가들이 권위주의체제 하에서 경제발전을 하고 이후 민주주의 이행을 한 것과는 달리 애초부터 민주주의와 경제발전을 동시에 유지한 나라이다.

이러한 강점에도 불구하고 인도는 여전히 경제발전과 국내 평등, 사회문화적 측면에서 많은 문제를 안고 있다. 인도는 카스트 제도 등 사회경제적 불평등이 심한 나라로 알려져 있다. 인도에서 사회적 불평등은 소득, 교육, 성별, 계급 및 계급의 불평등의 결과이다. 그나마 불평등은 증가하고 있는데, 소비 지니계수를 보면 1983년 0.30에서 2011-2012년 0.36으로 증가했다.⁴⁴⁸⁾

인도는 큰 경제를 가지고 있지만 1인당 소득은 여전히 낮은 나라로 빈곤이 심각하게 존재한다. 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF)에 따르면 2019년 인도의 1인당 GDP(명목)는 2,199달러이고, 145위에 있다. 인도의 1인당 소득은 세계 평균인 11,673달러보다 약 5배 낮다. 이 수치는 세계에서 가장 부유한 국가보다 50배 이상 낮고 세계에서 가장 가난한 나라보다 약 10배 더 큰 수치이다. 인도는 아시아 국가 중에서 33위를 차지한다. 구매력평가지수(Purchasing Power Parity: PPP)를 기준으로 2019년 인도의 1인당 GDP는 8,484달러로 세계 순위는 126이고 아시아 순위는 31위이다.⁴⁴⁹⁾

447) IMD, "IMD World Digital Competitiveness Ranking 2019," October 1, 2020, <<https://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center-rankings/world-digital-competitiveness-rankings-2019/>> (Accessed October 31, 2020).

448) Himanshu, "Inequality in India: A review of levels and trends," *WIDER*, Working Paper, No. 2019/42 (2019).

449) Wikipedia, "Economy of India," <https://en.wikipedia.org/wiki/Economy_of_India> (Accessed November 30, 2020).

인도의 세계 GDP에서 차지하는 비중은 2016년 7.3%에서 2020년까지 8.5%로 크게 증가했다. 그럼에도 불구하고 하루 1.90 달러 이하의 생활비로 측정한 빈곤수준을 보면 2012년 약 1억 1천 7백만 명 또는 인도 인구의 12.4%가 빈곤에서 살고 있다. 그나마 2009년 인도 인구의 29.8%의 빈곤율에서 개선된 것이다.⁴⁵⁰⁾

향후 인도는 2030년대에 중국을 제치고 인구 1위의 대국이 될 것으로 예상하고 있다. 더욱 중요한 것은 인구 비중에서 중국을 비롯한 일본 등 아시아 강대국이 빠르게 고령화하는데 비해 인도는 평균연령 34세로 인구 비율이 경제활동을 추동하기에 매우 유리한 상황이다. 경제성장율도 6% 안팎의 높은 경제성장율을 보이고 있어 향후 중국을 추격하기에 유리한 입지를 굳히고 있다. 이러한 전망 속에서 인도의 외교는 미중 강대국 경쟁이 있지만 상대적 약소국의 입지라기보다는 균형자의 지위를 가질 만하며 중견국들의 일반적 딜레마로부터 어느 정도 자유로운 것도 사실이다. 인도는 강화되는 국력을 바탕으로 미중 전략 경쟁 속에 한쪽에 치우친 전략적 선택을 서두르지 않고 미중 모두의 협력 제안을 신중하게 선택해 나가고 있다.

이러한 상황에서 인도를 둘러싼 강대국들, 특히 미중의 경쟁은 특별한 모습을 보이고 있다. 첫째, 인도가 가진 국력 때문에 인도를 견제하고 강압하기 보다는 회유하고 파트너십을 이루고자 노력한다는 점이다. 인도는 미국의 핵비확산 정책에도 불구하고 핵무기를 보유한 국가이지만 결국 21세기 초 부시 행정부는 인도의 핵국가 지위를 인정하고 민간 핵협정을 체결하였다. 트럼프 정부는 중국 견제를 본격화하면서 인도태평양 전략을 제시하였는데 기존의 동아시아 전

450) Dean Jolliffe and Espen Beer Prydz, "Societal Poverty: A Relative and Relevant Measure," WPS8073, World Bank Group, Policy Research Working Paper, May 23, 2017, <<https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/133671495562984832/societal-poverty-a-relative-and-relevant-measure>>(Accessed November 30, 2020).

략과 다른 점은 결국 인도를 포함시킨다는 것이다. 그만큼 미국의 아시아 정책에서 인도의 중요성은 각별하다. 중국 역시 미국과의 경쟁에서 인도와 전략적 파트너십을 결성할 중요성을 인식하고 있었다. 반세기 이상 지속된 양국 간의 국경분쟁에도 불구하고 양자, 혹은 소다자의 배경 속에서 인도와 전략적 파트너십을 유지하고자 하였다. 또한 인도와 무역, 투자 관계를 활성화하고 첨단 분야의 협력도 가속화하여 인도를 협력국으로 유지하고자 하였다. 약소국의 경우 강대국 경쟁에서 전략적 선택의 딜레마에 처하기 쉽지만 인도는 미중의 첨예한 경쟁의 핵심에 놓여 있으면서도 양국 모두로부터 회유와 협력의 정책의 대상이 되는 특징이 있다.

둘째, 인도에 대한 미중 협력이 전방위적이며 미래지향적이라는 점이다. 그러나 그럼에도 불구하고 인도가 가지고 있는 치명적인 약점은 언제든지 인도에게 해가 될 수도 있는 점이다. 미국과 중국은 모두 인도에 대해 군사적, 경제적, 사회문화적 협력을 범정부적으로 추진하고 있다. 단순히 미중이 자국에 유리한 부분에서 협력을 추진하는 것이 아니라 인도가 필요로 하는 모든 분야에서 전적으로 협력하는 모습을 보인다. 이는 구매력 평가 기준 국내총생산 세계 3위의 국가이며 곧 중국을 제치고 인구 1위의 국가가 될 인도에 대한 투자로 보인다. 이러한 상황에서 인도는 더욱 유리한 조건에서 성장할 수 있는 기반을 마련할 수 있다. 그러나 인도에게 치명적인 약점이자 문제인 파키스탄과의 관계, 그리고 주변국과의 관계는 미중이 활용할 수 있는 문제이기도 하다. 근본적으로 식민지를 경험한 인도는 독립국가 건설과정에서 온전한 주권적 요소로서 영토와 국민의 설정 부분에 결점을 가지고 있었기 때문에 이는 강대국으로 가는 과정에서 미중 경쟁에 약점으로 작용할 수 있는 부분이 되었다는 특징이 있다.

(1) 미국의 대인도 정책

(가) 대중 견제 전략

미국의 대인도 전략은 인도-태평양 지역의 전략 협력, 반테러전쟁에서 인도의 협력 유인, 인도와 핵협력을 통한 비확산체제 관리, 경제부분에서 인도와 공정 무역 유지 등을 들 수 있다. 미국은 인도 양 지역의 안보 순 제공자로서의 인도의 증가하는 역할을 매우 중시하고 있다. 특히 인도의 주요 경쟁국인 파키스탄과 미국이 화해하고 군사동맹이 동시에 이루어졌음에도 불구하고 인도와 미국의 협력이 지속된 것은 중국이라는 요인이 크다고 할 수 있다.

첫째, 아시아에서 전략 협력은 오바마-모디 파트너십에서 두드러진다. 미국은 2015년 1월 오바마-모디 정상회담에서 미국의 아시아 회귀 정책(Pivot to Asia)과 인도의 신동방정책(Act East Policy) 간의 전략적 공통점이 있음을 지적한 바 있다. 2014년 모디 총리의 미국 방문 이후 2014년 12월부터 미-인도정치군사전략대화(India-U.S. Political Military Dialogue)를 시작하여 양국 간 전략 협력의 공간도 넓혀왔다.

오바마 정부부터 미국은 인도에 대한 군사협력을 강하게 추진해왔다. 특히 무기이전 부분에서 인도가 원하는 많은 계약을 성사시켜왔다. 인도는 2007년부터 2014년까지 381억 달러 규모의 무기 구입 협정을 맺었는데, 이는 전 세계에서 사우디아라비아에 이어 2위의 규모이다.⁴⁵¹⁾ 또한 2014년에 인도는 다른 어느 나라보다 많은 55억 달러 상당의 무기 납품을 받았고 미국으로부터 하비츠호와 장거리 해상초계기/대잠수함전투기 등 주요 무기이전을 받은 바 있다.

트럼프 정부 들어 미국은 2017년 인도·태평양전략을 본격적으로

451) Catherine A. Theohary, "Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2007-2014," Congressional Research Service, December 21, 2015, <<https://fas.org/sgp/crs/weapons/R44320.pdf>> (Accessed November 30, 2020).

천명하고 인도를 대중 견제 노선에 참여시키기 위해 대인도 전략 협력을 강조하고 있다. 2018년 6월 1일 발간된 인도-태평양 안보전략에서 미국은 중국을 국제규범을 저해하는 세력으로 명명하고 전략적 경쟁관계를 명확히 하고 있다. 중국에 대한 안보견제의 노력 속에서 기존의 동맹국들이 중요함은 물론 새로운 전략 파트너 국가들의 역할을 강조하고 있는데, 이 과정에서 인도는 중요한 협력 대상으로 논의되고 있다. 미국은 “미국과 인도는 공통의 이익, 민주적 가치 및 강력한 인적 관계로 뒷받침되는 광범위한 전략적 파트너십”을 가지고 있고, “전략적 이해의 수렴을 바탕으로 지난 20년 동안 미국-인도 전략적 파트너십이 크게 강화되었다”고 평가하고 있다.⁴⁵²⁾ “또한 미국과 인도는 인도-태평양 내외의 새로운 파트너십을 구축하기 위해 관계 심화”를 추구할 것이라고 논의하고 있다.⁴⁵³⁾ 미국은 2016년 6월 인도를 “주요 방위 파트너”로 지정하고 미국과 가장 가까운 동맹국 및 파트너의 수준에 상응하는 수준으로 인도와의 미국 국방 파트너십을 향상시켰다고 평가하고 있다.⁴⁵⁴⁾ 2018년 9월 미국은 인도와 2+2 장관 대화를 시작하여 자유롭고 개방된 인도-태평양의 공유 원칙을 촉진하면서 인도의 전략적 협력을 이끌어내고자 노력하고 있다. 이 과정에서 상호 운용성을 강화하며 국방 무역, 기술 공유, 산업 협력 및 국방 혁신에 대한 광범위한 협력을 위한 강력한 기반을 구축하기 위해 인도와의 광범위한 이니셔티브를 계속 추구하고 있다. 2018년 후반부터 미국은 인도를 참여시켜 해양 보안 및

452) U.S. Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” Department of Defense, United States of America, June 1, 2019, p. 33, <<https://news.usni.org/2019/05/31/the-department-of-defenses-new-indo-pacific-strategy>> (Accessed November 30, 2020).

453) *Ibid.*, p. 34.

454) *Ibid.*

도메인 인식, HA/DR(Humanitarian Assistance and Disaster Relief), 해적퇴치, 테러 방지 및 기타 초국가적 문제에 대해 계속 협력하고자 노력하고 있다. 미국은 또한 2008년 이래 약 160억 달러의 국방 무역으로 미국-인도 양자 방위 무역 및 기술 협력도 증가시켜 왔다. 그밖에도 산업계와의 연계, 군사력의 유지 및 현대화를 위한 방위 시스템의 공동 개발 및 공동 생산 기회 확충 등으로 인도에 대한 지원을 강화하여 인도를 미국의 전략 속에 편입시키고자 노력하고 있다.⁴⁵⁵⁾

보다 광범위한 안보영역에서도 미국은 여전히 반테러 전쟁을 수행하고 있기 때문에 인도의 도움을 필요로 하면서 테러집단의 파괴, 급진주의 세력의 약화를 위한 공동의 노력을 강조하고 있다. 이를 위해 군사협력을 강조하고 있고 일본과 미국, 인도의 해양협력을 강조함으로써 아시아에서 중국 견제의 노력에 인도가 참여하도록 독려하고 있다. 또한 인도양에서 일본, 미국과의 협력을 통해 인도-태평양 전략의 수행을 강조하고 있다. 그밖에 미국의 안보이익에 해당하는 아프가니스탄에서 철군 노력, 북핵에 대한 국제제재 참여 등에서도 인도의 협력을 요구하고 있다.⁴⁵⁶⁾

(나) 반테러 전쟁 협력

대테러 부분은 미국과 인도의 또 다른 협력 분야이며 특히 미국에게는 세계전략의 차원에서 매우 중요한 의제이다. 미국은 남아시아

455) 이와 관련하여 다음을 참조. U.S. Department of Defense, "Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region," June 1, 2019, pp. 33-34, <<https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>> (Accessed October 31, 2020).

456) The White House, "Remarks by President Trump and Prime Minister Modi of India in Joint Press Statement," June 26, 2017, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-prime-minister-modi-india-joint-press-statement/>> (Accessed October 31, 2020).

에서 미래 협력을 증진할 수 있는 다자, 양자적 관계를 성립하는데 주요 이익이 있으며, 이 과정에서 대테러 협력은 중요한 의제로 등장하게 된다. 2008년 11월 뭄바이에서 발생하여 100명 이상의 사상자를 낸 뭄바이테러는 인도의 대테러 노력의 필요성을 단적으로 보여주었다. 이슬람 극단주의의 테러는 미국이나 서구 국가에 한정된 것이 아니며, 또한 테러의 대상도 서구인에 한정된 것이 아니게 된 것이다. 미국은 대테러전에서 인도는 물론, 이스라엘 및 서구 국가와 협력을 강화하고 대인도 협력의 수준도 격상하고자 하였다. 인도 역시 테러 대응 준비가 미비하였으므로 대미 협력을 추구하였고, 미국은 이와 더불어 아프가니스탄 및 파키스탄에서 인도의 정보, 병참 지원을 추구할 수 있게 되었다.

미국은 인도와 대테러 및 정보공유 분야에서 효과적인 협력을 하기 위한 노력을 지속적으로 기울여 왔는데, 2015년 1월 미국과 인도의 정상회담 및 외교장관 회담 이후 공동성명에는 이 협력관계를 테러 위협에 전폭적으로 맞설 ‘21세기 대테러를 위한 정의로운 관계’ 선언이 담기게 되었다. 양국은 국토안보를 협력 협력으로 상호 법률 지원과 범죄인 인도, 그리고 사이버 테러에 대한 법 집행 기관들 간 협력을 추진하고 있다. 또한 2016년 8월 미국과 인도는 전략무역대화를 통해 정보 공유 확대와 역량 강화를 위한 「미-인도 간 테러리즘 공동선언」을 발표했고, 2016년 중반에는 핵 및 기타 방사능 물질에 접근하려는 테러리스트의 위협에 대처하고, 테러리스트 정보를 교환하며, 상호 법률 지원 요청을 촉진하고, 더 많은 대테러 교류와 프로그램 개발을 위한 협력 이니셔티브를 추진하기로 한 바 있다.⁴⁵⁷⁾

457) Ministry of External Affairs, Government of India “U.S.-India Joint Declaration on Combatting Terrorism,” September 22, 2015, <https://mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/25836/USIndia_Joint_Declaration_on_Combatting_Terrorism> (Accessed November 30, 2020).

2016년 9월 미-인도 사이버대화 5차 회의는 국제 사이버 정책을 논의하고, 국가 사이버 전략을 비교하며, 효율성을 제고하기 위한 범정부회의로 개최되었다. 사이버 범죄에 대처하고, 역량 강화와 연구개발을 촉진하여 사이버 보안과 디지털 경제를 촉진하기 위한 노력으로 양국 간 대테러 전략에도 기여하였다.⁴⁵⁸⁾

트럼프 정부에서도 양국 간 대테러 협력은 유지되고 있는데, 2017년 12월 「미-인도 대테러지정대화(U.S.-India Counterterrorism Designations Dialogue)」를 시작하였고, 지역적으로나 전 세계적으로 정보 공유, 테러리스트의 지정, 금융 범죄와 네트워크의 격퇴, 테러 캠프 공격 등을 지속적으로 강화할 필요에 합의하고 있다. 또한 2019년 3월 19일 미-인도 대테러 실무단 및 지정대화 공동성명에서 구체적인 진행상황을 점검하고 있다. 즉, 양국 파키스탄이 테러리스트와 테러 단체에 대해 의미 있고, 되돌릴 수 없고, 검증 가능한 조치를 취해야 할 긴급한 필요성을 강조했다. 또한 정보 공유 협력을 강화하고 테러리스트들의 이동 방지 조치들에 대한 논의가 있었다. 양국은 테러조직의 자금조달과 운영에 대한 대응, 테러리스트들의 인터넷 이용, 외국인 테러분자들 기소, 재통합하는 등 시급한 대테러 과제에 대한 노력을 강조했다. 미국은 테러 금융에 대응하기 위한 국제적 노력에 인도의 참여를 환영했고, 양국은 테러 단체와 개인에 대한 제재 지정 추진의 우선순위와 절차에 대한 정보도 공유했다.⁴⁵⁹⁾

458) The White House, “Office of the Press Secretary, Joint Statement: 2016 United States-India Cyber Dialogue,” September 29, 2016, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/09/29/joint-statement-2016-united-states-india-cyber-dialogue>> (Accessed October 31, 2020).

459) U.S. Department of State, “Joint Statement on U.S-India Counterterrorism Joint Working Group and Designations Dialogue,” March 29, 2019, <<https://www.state.gov/joint-statement-on-u-s-india-counterterrorism-joint-working-group-and-designations-dialogue/>> (Accessed October 31, 2020).

양국은 94개의 이슬람 무장단체와 테러단체들이 파키스탄이나 아프가니스탄에서 활동하고 있다고 보고 미국은 인도와 협력을 강화하여 이를 해결하고자 노력하고 있다. 아프가니스탄 동부에 거점을 두고 아프가니스탄-파키스탄 국경을 넘나드는 이슬람 국가(Islamic State of Iraq and the Levant: ISIL) 세력이 존재하고 있는 것이다. 미국은 파키스탄의 도움을 받아 아프가니스탄의 탈레반 세력과 협상을 벌여야 하는 필요도 있으므로 인도와 협력을 강화하면서 동시에 파키스탄과의 관계도 경시할 수 없는 상황이다.

(다) 지구적 핵 비확산체제 관리

핵 비확산 분야에서 인도의 핵무기 개발은 미국에게 큰 부담이므로 인도와 핵협정을 체결하여 비확산을 관리하는 것도 미국에게는 중요한 목적이다. 인도는 1974년 최초로 핵실험을 하였고, 이후 미국으로부터 수출통제를 받고 있었다. 인도가 핵확산금지조약(Non-Proliferation Treaty: NPT)에 가입하지 않았고 모든 핵물질과 시설에 대한 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency: IAEA)의 안전조치를 받아들이지 않았기 때문에 미국의 대인도 원자력 정책은 어려움을 겪어 왔다. 1998년 인도의 핵실험 이후 채택된 유엔 안전보장이사회 결의 1172호는 인도가 NPT에 응할 것과 포괄적 실험금지조약(Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty: CTBT) 비준, 핵무기 탑재 탄도미사일 개발 자제 등 인도가 거부한 조치들을 취할 것을 요구한 바 있다.⁴⁶⁰⁾

그럼에도 불구하고 1998년 인도의 핵실험과 그에 따른 미국의 제재조치 이후의 인도-미국 국방정책 그룹은 2001년에 부활했고, 그 이후로 매년 회의를 유지했다. 군 협력 그룹, 공동 기술 그룹, 수석

460) UN, "SECURITY COUNCIL CONDEMNS NUCLEAR TESTS BY INDIA AND PAKISTAN," June 6, 1998, <<https://www.un.org/press/en/1998/sc6528.doc.htm>> (Accessed December 6, 2020).

기술 보안 그룹, 국방 조달 및 생산 그룹 등 4개 하위 그룹이 회담을 벌인 바 있다. 2005년 미국과 인도는 다자간 작전 협력, 쌍방향 방위 무역 확대, 기술 이전 및 공동 생산 기회 확대, 미사일 방어 협력 확대 등을 골자로 하는 10년 방위 협정을 체결했고 2015년에 10년 더 연장되고 갱신되었다.

중요한 기점은 2005년 7월 미국과 인도의 정상회담으로 양국 간 원자력 협력 분야의 변화가 모색되었다. 미국의 부시대통령은 민간 핵 분야에서 인도와 전면적 협력을 추진하기로 하였고 인도 역시 민간 부문의 원자력 발전과 군사 부문의 핵 발전을 구분하여 미국과 협력하고 국제 핵안전체제에 동의할 의사를 표명하였다. 미국의 비확산론자들의 반대가 존재하였지만 미국은 원자력공급국그룹(Nuclear Suppliers Group: NSG) 및 미국 국내법에 대한 조치를 통해 인도와 협력을 추구하게 되었다.

2006년 3월 부시대통령과 인도의 맘모한 싱 총리는 2014년까지 인도의 22개 원자로 2중 14개 및 향후 건설하게 될 민간 원자로에 대해 국제감시를 받기로 하여 양국 간 민간 핵협력의 계기를 마련하였다.⁴⁶¹⁾ 미국의 의도는 인도의 핵 확산 관리, 환경 관리, 인도에 대한 미국의 원자력 상품 수출, 인도와 지구적 파트너십 추구 등으로 요약할 수 있다. 무엇보다 인도가 대테러 부문에서 미국에게 중요한 파트너였고 장차 심화될 미국과 중국의 경쟁에서 인도가 중요한 역할을 하리라고 기대한 것이 중요한 원인이 되었다.

미국과 인도의 핵협력은 미국 의회에서도 중요한 논쟁의 대상이었으며 결국 2006년 12월에 미-인도 원자력 협력을 위한 법이 통과되었다. 이후에도 인도와 전략적 관계를 유지하게 되는데, 오바마

461) The White House, President George W. Bush, "President, Prime Minister Singh Discuss Growing Strategic Partnership," March 2, 2006, <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2006/03/20060302-9.html>> (Accessed December 6, 2020).

정부는 인도에 원자력 발전소 제공을 약속하기도 하였고 핵협력은 관계 유지에 중요한 발판이 되어왔다.⁴⁶²⁾

(라) 경제적 이익

인도와의 경제협력관계 역시 미국에게 중요한 이익으로 부상하고 있다. 이러한 측면에서 미국의 대인도 정책 목적의 변화는 트럼프 정부 등장 이후 두드러진다. 2017년 6월 모디 총리 방미 자리에서 트럼프 대통령은 인도와의 전략적 친선 관계를 강조하면서 인도와의 가치 기반 협력, 특히 민주주의에 대한 공감대를 강조하고 있다. 양국 협력 중에서 미국 내 일자리 창출을 위한 경제협력이 미국의 대인도 정책의 중심에 위치하고 있음을 강조하고 있다. 또한 미국의 상품이 인도 시장에 진출하는데 무역 장벽을 낮출 필요성을 강조하고 있다. 인도가 미국산 항공기 100대를 주문하여 수십만 개의 일자리를 창출하였음을 지적하고, 인도에 좀 더 많은 에너지 수출을 기대하고 있음을 강조하고 있다.⁴⁶³⁾

(2) 중국의 대인도 전략

(가) 전략적 협력과 대항의 복합 관계

인도와 중국의 관계는 1947년 인도의 독립과 1949년 중화인민공화국의 성립과 함께 출발하였는데, 전반적으로 긴장과 경쟁의 관계를 유지해왔다고 볼 수 있다. 냉전의 배경 속에서 양국은 비동맹국

462) Jeremy Carl, Varun Rai, and David G. Victor, "Energy and India's Foreign Policy," Stanford PESD Working Paper, no. 5, May, 2008, <<https://pages.ucsd.edu/~dgvictor/publications/Working%20Papers/WP75%20Energy%20&%20India%27s%20Foreign%20Policy.pdf>> (Accessed September 9, 2020).

463) "Remarks by President Trump and Prime Minister Modi of India in Joint Press Statement," U.S. Embassy & Consulates in India, February 25, 2020, <<https://in.usembassy.gov/remarks-by-president-trump-and-prime-minister-modi-of-india-in-joint-press-statement/>> (Accessed September 9, 2020).

가로서 협력의 가능성이 존재했지만 비서구 지역인 아시아와 아프리카를 둘러싸고 주도권 경쟁이 벌어졌고, 국경분쟁과 티벳 문제 등 양자관계에서도 긴장을 유발하는 이슈가 지속되었다. 특히 1962년 티벳 문제를 둘러싼 충돌은 전쟁으로 확장되었고, 3세계 국가들에 대한 주도권 싸움, 중소분쟁과 인도-소련 관계 등으로 문제는 더욱 복잡해졌다. 이후 네루 총리의 유화적인 대중 전략을 비판하면서 대중 전략을 이끌어 간 인디라 간디 총리는 중국에 대한 견제를 주된 전략으로 삼았고, 소련에 밀착하는 정책을 폈다. 반면 중국은 파키스탄과의 관계를 강화하면서 양국 관계는 구조적으로 적대하는 관계를 유지하였다. 이후 라지브 간디 총리는 경제개혁을 강조하면서 이미 경제개혁을 실시하고 있던 중국의 등소평과 회담하는 등 실무적 협력을 추진하면서 중국과 관계 개선을 추구하게 된다.⁴⁶⁴⁾ 1993년 나라심하 총리는 중국을 방문하여 국경문제의 평화적 관리와 군사 분리 등에 합의하게 되는데, 그 결과 실제통제선(Line of Actual Control: LAC)을 유지하기로 하였다.

중국은 냉전 종식 이후 빠른 속도로 부상하고 국제적 위상이 높아지면 미국과의 경쟁을 염두에 두고 인도와 관계를 회복하는 것을 중요한 목표로 삼았다. 2003년 바지파에 총리가 중국을 방문했을 때와 2004년 인도 합참의장의 중국 방문 등 여러 경로를 통해 전략대화 협력을 추구하였다. 2005년 4월 원자바오 총리는 인도를 방문하여 심화된 군사, 경제적 관계를 창출하기 위해 전략적 동반자 관계를 맺기로 합의하였다. 중국은 인도의 시킴 왕국 지역이 인도의 주권 영역이라는 점을 인정하였고, 인도도 티벳이 중국의 일부라는 것을 인정하였다.

464) John W. Garver, "Evolutin of India's China Policy," in *India's Foreign Policy: Retrospect and Prospect* ed. Sumit Ganguly (Oxford: Oxford University Press, 2010) 참조.

2006년을 인도-중국 우정의 해를 설정하고 양국 간 무역을 더욱 강화하는 등 전기를 마련하고자 노력하였다. 2005년 양국 간 무역은 190억 달러에 달해 1999년 무역량의 8배를 기록하였다.⁴⁶⁵⁾ 2006년 11월 후진타오 주석의 인도 방문의 성과로 전략적 동반자 관계를 강화하는데 주력하였고 다양한 분야에 걸친 협력을 약속하였다.

아시아를 둘러싼 미중 경쟁이 더욱 가시화되면서 인도는 중국 전략에 보다 중요한 전략적 지위를 가지게 된다. 중국은 중국 중심의 아시아 질서를 원하고 있지만, 인도는 보다 다극화된 질서를 원하고 있다, 그럼에도 불구하고 미국의 영향력을 약화시키기 위해 중국은 인도를 적극 관여해야 하며, 이는 중국의 경제발전을 위해서 뿐 아니라 아시아 인프라투자은행(AIIB), 상하이협력기구(SCO), 브릭스(BRICS) 등에서 인도의 영향력이 크기 때문이다. 또한 중국이 일대일로 정책을 추진하고 중국-파키스탄 회랑을 건설하는 데 있어 인도의 견제가 예상되고 실제로 인도는 미국과 군사협력을 강화하고 있기 때문에 중국으로서 이러한 인도를 중립화해야 하는 과제를 안고 있다.

2014년 9월 시진핑 주석은 인도를 방문하여 양국 간 협력 관계를 다졌지만, 방문 이전 몰디브와 스리랑카 등을 방문하여 인도에 대한 견제도 동시에 추구했다. 중국은 인도가 남아시아의 지역패권국이 되는 것을 막기 위해 인도 주변국과도 긴밀한 협력을 하고 있고 남아시아 지역협력연합(South Asian Association for Regional Cooperation: SAARC)의 회원국이 되고자 하는 정책 목적도 추구하고 있다.

이후 2015년 중국 시안을 방문한 모디 총리는 양국의 협력에 대한 다양한 비전을 제시하였다. 공동성명을 보면 양자 관계가 21세기 아시아와 전 세계에서 결정적인 역할을 수행 할 준비가 되어 있다고

465) "70 Years of Diplomatic Relations between China and India [1950-2020]," *The Hindu*, March 31, 2020, <<https://www.thehindu.com/brandhub/70-years-of-diplomatic-relations-between-china-and-india-1950-2020/article31219737.ece>> (Accessed December 6, 2020).

언급하면서 양국 간 건설적인 관계 모델은 국제 시스템을 강화하기 위해 국가 간 관계를 추구하는 새로운 기반을 제공한다고 언급하고 있다. 양국 관계 확대, 인도와 중국의 국제적 역할 확대, 전략적 신뢰 강화를 약속하고 있으며 군사 분야, 양국 간 국경 분쟁에서의 협력, 그리고 긴밀한 개발 파트너십을 강화하기 위해 협력을 강조하고 있다. 특히 경제 부문에서 양국 간 무역 및 투자에 대한 장애를 제거하고, 서로의 경제에 대한 시장 접근을 촉진하고, 양국의 지방 정부가 무역 및 투자 교환을 강화할 수 있도록 지원하기 위해 필요한 조치를 취할 것에 합의했다. 또한 비대칭 양국 무역을 완화하여 지속 가능성을 실현하기 위한 공동 조치를 취하기로 결의했다. 중국은 중국 기업들이 'Make in India'에 대한 노력에 적극 응하고 인도 기업들이 중국에서의 입지를 확대함에 따라 투자 프로젝트에서 긍정적인 모멘텀을 이루고 있다고 평가하기도 하였다.⁴⁶⁶⁾

이후 시진핑 주석과 모디 총리는 BRICS(Brazil, Russia, India, and China), SCO(Shanghai Cooperation Organization) 등 다양한 다자 회담 속에서 양자회담을 열었고, 2018년 4월 우한에서 비공식 정상회담을 열기도 하였다. 2019년 10월 11일부터 인도남부에서 이틀간 비공식 회담을 열고 무역, 투자와 인적 교류 확대, 테러의 위협에 대한 공동 대응, 다양한 군사협력의 가능성 등을 논의하면서 협력 관계를 모색했다. 인도의 무역 적자가 문제시 되는 가운데 중국은 인도에 대한 무역 확대 및 투자 증진을 약속하였고 모디 총리 역시 이를 받아들여 경제 문제 뿐 아니라 테러와 급진 세력의 문제에서 함께 협력하기로 하였다. 시진핑 주석은 트럼프 정부 등장 이후 미-인도 관계가 경제문제로

466) 자세한 내용은 다음을 참조. Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, "Joint Statement between the People's Republic of China and the Republic of India," May 20, 2015, <https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/t1265496_shtml> (Accessed June 15, 2020).

경색되는 국면을 활용하여 인도를 좀 더 가깝게 만들려고 노력하는 한편, 남아시아에 대한 영향력 확대 정책을 추구하였다. 반면 인도는 중국에 대한 협력을 강조하면서도 남아시아보다는 지구차원에서 중국과의 협력 속에 인도의 비중을 증가시키려는 노력을 기울였다.

중국의 대인도 협력관계는 러시아를 포함한 3국 협력 속에서도 두드러진다. 인도는 중국, 러시아와 함께 RIC(Russia, India, China) 3국 협력그룹을 유지해오고 있고 중국은 이를 대인도 협력의 기회로 삼고 있다. RIC는 1990년대 후반 서구 동맹에 균형을 취한다는 목적으로 러시아의 당시 외교관이었던 예브게니 프리마코프(Yevgeny Primakov)가 주창하여 만들어진 것이다. 최고 정상 간의 모임으로 변화된 것은 비교적 최근의 일로 세 정상들은 G20이나 SOC 등 다자정상회의의 과정 중에 따로 3국 정상회담을 열어 공통의 관심사를 논하는 형식을 취하고 있다. 인도는 미국의 인도·태평양전략에 비교적 적극적으로 참여하여 중국을 견제하면서도 트럼프 정부의 관세 인하 압박 등 경제적 압박에 처해 러시아, 중국과의 협력도 동시에 추구하고 있다.

2019년 오사카 G20 정상회담에서도 모디 총리는 푸틴대통령 및 시진핑 주석과 3자 정상회담을 열고 자유롭고 개방된 시장의 중요성을 역설하는 한편, 보호주의 무역의 문제점을 지적하고 트럼프 정부 하의 미국에 대한 비판적 입장도 동시에 개진하였다. 모디는 여기서 반테러전의 중요성, 국제분쟁 지역 문제 해결의 필요성, 다자주의 개혁, 기후변화와 협력 등을 RIC의 틀 속에서 추구할 필요성에 대해 역설하였다. 이 기회에 중국 역시 다자주의의 중요성과 3국의 지구적 책임을 강조함으로써 미중 무역 분쟁 중에 자국의 목소리를 확보하고자 노력한 바 있다.⁴⁶⁷⁾

467) Deepak Nagpal, "G20 Summit: PM Modi discusses counter-terrorism, international hot-spot, multilateralism at RIC meet," June 28, 2019, <<https://www.timesnownews.com/international/article/g20-summit-live-updates-pm-narendra-modi-us-president-donald-trump-japan-pm-shinzo-abe-china-xi-jinping-russia-vladimir-putin-g20-statement/444759>> (Accessed December 6, 2020).

군사분야에서도 중국은 인도와 합동 군사훈련을 통해 협력을 강화하는 노력도 기울여왔다. 국경 분쟁으로 무력충돌을 겪은 바 있는 양국은 2007년 중국의 쿤밍, 2008년 인도의 카르나타카주 벨가움 등에서 여러 번 합동 군사훈련을 해왔다. 2017년 도크람 사태 이후 중단되었던 군사협력은 2018년 12월 중국 청두에서 다시 합동 군사 훈련을 재개함으로써 이어진 바 있다. 양국은 여전히 국경 분쟁을 겪고 있지만 제한된 한계 내에서 군사협력을 하며 대테러 훈련, 핫라인 설치 등 신뢰 강화의 노력을 기울이고 있다.

(나) 국경분쟁에서 인도에 대한 우위 확보

중국 대인도 정책의 갈등의 축은 양자 관계, 특히 영토문제이다. 중국과의 영토 분쟁은 1962년 국경분쟁으로, 9,000명 이상이 사망하거나 부상을 입었다. 1962년 전쟁 이후 중국은 공식적으로 인도의 아루나찰 프라데시주(州) 전체를 남티벳이라 부르며 자국 영토로 주장해왔다. 또한 중국은 달라이라마의 인도 방문, 그리고 자칭 ‘중부 티베트 행정국(Central Tibetan Administration)’, ‘티벳 망명의회 (ibetan Parliament in Exile)’가 인도 내에 있는 것도 문제 삼는다. 달라이라마가 2017년 4월 타왕에 있는 아루나찰프라데시 불교사원을 방문한 것을 두고 중국 정부는 “중국의 이익을 저해하는 것은 무엇이든 하기 위해 달라이라마를 이용하지 말 것”을 요구하며 공식 항의 성명을 발표했다.⁴⁶⁸⁾ 중국은 인도의 이러한 움직임을 중국의 대파키스탄 경제지원에 대한 반발로 인식하고 있다.

468) “Dalai Lama’s Arunachal Pradesh visit negatively impacts border dispute, says China,” *The Economic Times*, July 12, 2018, <<https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/dalai-lamas-arunachal-pradesh-visit-negatively-impacts-border-dispute-says-china/articleshow/58144382.cms?from=mdr>> (Accessed December 6, 2020).

중국은 인도 주변국들인 파키스탄, 스리랑카, 미얀마, 네팔 등에 대한 경제적 지원을 강화하고 댐이나 도로와 같은 건설 지원을 위해 군대 주둔을 실시하는 등 인도와의 국경지역에서 영향력을 강화해 왔다. 1990년대 후반 이후 중국은 국경지역 라다흐의 전체를 통제하려 노력해왔다. 중국은 1950년대부터 이 지역에 대한 영유권을 주장해 왔지만 냉전 이후 중국-인도간의 경쟁관계가 심화되자 중국 정부는 분쟁 지역인 국경의 일부분을 점진적으로 자신의 영역으로 편입하고자 노력해왔다. 2017년 인도 북동부의 도크람(Doklam)에서 군사적 대치를 통해 중인관계가 긴장관계를 보인 이후 2020년 6월 다시 히말라야 지역을 둘러싼 무력 대치가 수십 명의 사상자를 내기도 하였다. 중국은 도크람 지역에서 도로공사를 진행하여 영향력을 확대하고자 하고 있고 인도는 이에 대해 영유권을 주장하며 맞서고 있는 상황이다.

(다) 파키스탄 및 남아시아 지역과 유대관계를 통한 인도 압박

중국의 대인도 견제 정책의 한 축은 파키스탄이다. 파키스탄은 인도에 대해 협력과 견제의 이중 정책을 유지하는 중국에게 매우 유용한 파트너이고, 또한 일대일로를 추구하는데 거점국가이기도 하다. 파키스탄은 약 2천만 명의 총인구와 약 8만 6천 평방 마일의 면적을 가진 잠무와 카슈미르주의 대부분의 영토를 주장하고 있다. 파키스탄은 약 6백만 명의 인구를 가진 이 영토의 약 33,000 평방마일을 차지하고 있다. 중국은 또 다른 14,500 평방마일을 차지하며, 추정 인구는 1만 명 미만이다.⁴⁶⁹⁾ 중국은 면적은 33,000 평방마일이고 인구는 약 170만 명인 인도 북동부의 아루나찰 프라데시주를 주장하

469) "Explainer—Scenic Kashmir at the heart of India—Pakistani animosity," *Reuters*, September 18, 2019, <<https://www.reuters.com/article/uk-india-kashmir-facts-explainer-idUKKBN1W318R>> (Accessed November 6, 2020).

지만 점유하지는 않고 있다. 인도와 파키스탄의 분쟁은 양국 보안군의 충돌로 빈번하게 발생하여 지난 25년간 양측에서 1,600명 이상의 사망자가 발생하였다. 게다가 파키스탄과 중국 모두 핵무기를 보유하고 있는데, 이는 두 나라와의 갈등이 엄청난 사상자와 파괴를 초래할 수 있는 수준으로 확대될 가능성이 있다는 것을 의미한다.

중국은 파키스탄의 주요 지지자였으며, 첨단 무기, 핵 기술, 그리고 엄청난 외국인 투자를 제공했으며, 인도의 지역적 영향력을 잠재적으로 제약할 수 있는 방법으로 인도양 지역에 대한 입지를 강화하고 있다. 중국은 파키스탄에 대해 전투기 판매 및 공동 개발, 대테러 전쟁 협력 분야 등에서 협력을 추진해 왔다. 중국-파키스탄 경제회랑(CPEC)은 중국 서부와 파키스탄 아라비아해 연안 사이의 에너지, 상업, 인프라 연계를 개발하려는 중국의 구상이다. 이 회랑은 일대일로的一部分으로, 2014년 말 공식적으로 시작된 이래 중국은 파키스탄에 600억 달러를 투자한 것으로 추산된다. 인도는 공식적으로 일대일로에 반대 입장을 표명하고 있고, BRI에 반대하며 인도가 주장하는 영토를 횡단하는 중국의 정책에 항의하는 상황이다.

특히 스리랑카와 방글라데시의 항구 프로젝트를 포함한 다른 남아시아 연안 국가들에 대한 중국의 접근은 인도의 경계심을 강화시키고 있다. 중국은 방글라데시에 중국의 디젤-전기 잠수함 한 쌍을 판매하기도 하였다. 결국 중국-파키스탄 경제회랑과 일대일로는 인도를 남아시아에서 포위하려는 중국의 전략으로 인도에게 인식되는 환경이 강화되고 있다.

한편 중국은 파키스탄과의 관계를 강화하는 정책을 펴면서 인도와 관계가 악화되는 경향을 보였는데, 이 과정에서 인도와의 관계를 유지하는 것도 중요한 목적이다. 파키스탄은 중국의 일대일로 정책에 중요할뿐더러 미국과 파키스탄의 관계가 강화되는 것을 막을 필

요도 크다. 중국은 인도의 성장으로 파키스탄이 약화되는 것이 중국의 국익에 불리하다고 판단하여 중국, 인도, 파키스탄의 3자 회담을 제안하고 있지만 인도는 이를 거부하면서 중국의 파키스탄 협력에 제동을 가하여 왔다.

중국의 인도 견제는 유엔 안전보장이사회 상임 이사국으로서 유엔이 반인도 테러단체 자이쉬-에-모하메드의 지도자인 파키스탄 국적의 마수드 아즈하르를 ‘글로벌 테러범’으로 지칭하는 것을 거부한 사건에서도 나타난다. 중국은 증거 불충분을 이유로 들지만 인도는 이에 대해 항의하는 입장이다. 또한 인도가 세계적인 영향력과 위신을 높이는 것을 막기 위해 중국이 원자력공급자 그룹에 인도가 가입하는 것을 반대하는 상황도 표출된 바 있다.

나. 인도의 대응방식과 유형

(1) 인도의 외교정책 기조 및 역사적 전개

인도 외교정책에서 미중 간 외교전략이 명확해지는 것은 2014년 모디 총리의 등장 이후이다. 그 이전의 정책은 인도의 약한 국력, 미중 경쟁 관계의 미발전 등으로 주로 해징전략과 실용주의 이익 극대화 전략 정도로 볼 수 있다. 인도는 테러 시대를 맞이하여 미국의 반테러 전쟁 수행 과정에서 핵협정과 같은 이익을 추구하면서 동시에 중국과 경제유대관계를 강화하는 모습을 보였다.

모디 총리 등장 시점부터는 미중 전략 경쟁관계가 첨예해지고 인도의 경제발전 속도도 더욱 빨라지면서 인도 외교정책이 적극화되는 시기이다. 인도 외교정책의 시기 구분을 하면 모디 총리 이전은 대략 세 시기로 대별될 수 있다. 1947년 해방된 이후 자와할랄 네루가 집권했던 1962년까지의 기간이 첫 번째 기간으로 비동맹 외교정책을 추구했던 기간이다. 네루 총리는 반식민 정책의 선두주자로서 세계

각 지역의 식민지 해방을 주장하고 강대국에 대한 의존 정책을 경계하였다. 반면 지구적 다자주의 제도를 중시하고 자본주의적 종속을 경계하여 미국보다는 소련에 치중하는 정책을 벌였다. 인도는 약소국에 대한 지원, UN 평화유지군 파견과 같은 도덕 외교를 추구하였고, 강한 주변국인 중국과 1962년 전쟁을 벌이면서 인도의 독립노선의 취약성을 확인하기도 하였다.

두 번째 시기는 1962년부터 1991년까지 인디라 간디 치하의 기간으로, 비동맹 노선으로 인도의 취약성이 두드러지면서 강대국과의 관계 강화를 모색하였다. 특히 중국의 군사적 위협이 강화되면서 미국과의 관계 강화를 추구하였다. 1965년 1971년 두 차례에 걸쳐 파키스탄과 전면전을 치르고 점차 지역 강대국으로 부상해야 할 필요성을 절감한 기간이다.

세 번째 시기는 1991년부터 모디 총리가 등장하는 2014년까지로, 라지브 간디와 나리심하 라오 총리의 시기로 인도는 탈냉전 초기에 금융위기를 겪고 외교정책 상의 전환기를 맞이한다. 경제발전을 위한 개방경제로 나아가면서 미국과 관계 강화를 더욱 긴밀히 추구하게 된다. 중국과는 협력과 경계의 중첩적인 관계를 추구하게 되는데, 관계개선을 추구하면서도 중국의 남아시아 팽창을 경계하는 정책을 추구하게 된다. 더불어 동아시아 국가들인 한국, 일본, 아세안 국가들과 관계강화를 추구하고 이 지역의 국제기구에도 적극 참여한다. 이후 G20 정상회담 참석, 베트남, 인도네시아 등과의 안보 관계 강화 등 안보전략 강화에 힘쓰는 기간이다. 이 시기는 중국에 대한 인도의 경계심이 강화된 시기로, 파키스탄보다도 중국이 더 위협적인 존재라고 인식하게 된다. 그러나 여전히 전략적 자율성을 중시하여 미중간에 헤징전략을 추구하는 모습을 보이고, 인도의 경제력 향상, 군사 근대화를 위한 기술 혁신 등을 추구하는 정책을 추진한다. 핵실험을

통한 핵 국가 선언도 이 시기에 이루어짐과 동시에 9·11 테러 이후 반테러 전쟁에서 미국에 협력함으로써 미국과의 원자력 협력의 기초를 마련하기도 하였다.⁴⁷⁰⁾

네 번째 시기인 현재, 인도는 모디 총리의 집권으로 미국과의 협력을 도모하면서 중국 견제의 전략을 보다 명확하게 하였다. 모디 총리는 우선 경제발전을 토대로 국력을 증가시키면서, 힌두 민족주의와 국익 극대화, 경제발전 전략을 내걸고 협력 파트너를 다각화하는 전략을 추진하였다. 미국 오바마 대통령과의 유대관계를 축으로 대미 편중 외교의 틀을 잡았고 2017년 중국과 국경 분쟁으로 중국의 부상 에 대한 견제를 확고히 하였다. 다자 무대에서도 인도의 존재감을 높 이면서 협력의 이슈와 대상을 다각화하는 노력을 기울여오고 있다.

인도의 현재 국가 전략은 모디 정부의 산물이다. 모디는 힌두 민족 주의자인 바라티야 자나타당(BJP) 출신이며, 모디 치하의 인도의 대 외 행동은 보다 국제주의적인 인도국민회의당 소속인 싱 치하보다 더 적극적이다. 그럼에도 불구하고 전통적인 국가적 목표는 1990년대 초반부터 모든 인도 지도자들에게 공유되어 왔다. 모디 이후의 세계 전략도 획기적으로 바뀌지 않을 것임을 짐작할 수 있다. 그 전략에는 현재 시장 주도 경제 성장을 추구하되, 인도의 대외 무역과 투자에 대한 개방성을 제한하고 파키스탄의 위협에 대응하며 중국의 힘과 영향력 증가에 대응하고 인도양 지역에서 인도의 영향력을 증대시키고 국제사회에서 영향력을 증대시키는 주요 요소들이 포함되어 있다.

모디 총리의 국가전략은 경제 중심의 국력 건설에 기초하고 있는데, 이를 잘 나타내주는 연설이 2014년의 독립기념일 연설이다. 모디는 취임 직후 2014년 8월 15일 기념사에서 다음과 같은 점을 강조하고

470) Sumit Ganguly, "The Genesis of Nonalignment," in *India's Foreign Policy: Retrospect and Prospect* ed. Sumit Ganguly (Oxford: Oxford University Press, 2010).

있다. 첫째, 국가의 경제발전을 위해 세계 경제와 긴밀히 편입되어야 함을 주장하고 있다. 많은 해외 기업들이 적극적으로 인도인의 기술과 노동을 활용할 수 있도록 “made in India”, “manufacture in India”의 가치를 내걸고 있다. 비단 제조업 뿐 아니라 특히 정보기술 산업에서 인도가 성취한 노력을 바탕으로 더욱 세계의 생산기지가 되도록 노력하겠다는 포부를 밝히고 있다. 둘째, 주변국가들과의 협력, 특히 빈곤을 탈출하기 위한 경제적 협력을 강조하고 있다. 네팔, 스리랑카, 부탄 등의 국가와 적극 협력하여 세계에서 비중을 높이는 한편, 남아시아지역협력연합(SAARC) 국가들과의 다자 협력도 강조하고 있다.⁴⁷¹⁾

모디 총리는 또한 2014년 UN 총회 연설에서 국제평화와 안정을 특히 강조하고 파키스탄과의 양자협의 및 평화를 위한 전략 대화를 약속한 바 있다. 인도가 개발도상국으로서 여전히 빈곤문제에 시달리고 있으며 개발협력을 위한 중요한 과제가 있다고 천명하고 지속 가능한 발전을 위한 어젠다가 인도에게도 중요하다고 역설하고 있다. 더불어 20세기에 만들어진 UN이 21세기에 걸맞는 구조를 가질 필요가 있다고 논하면서 간접적으로 인도의 안전보장이사회 상임이사국 진출을 추구하는 모습도 볼 수 있다.⁴⁷²⁾

모디 현 총리와 최근 전임 총리 모두 2002년 이후 연평균 7% 이상 성장한 거시경제 성장을 강조해 왔지만 모디 총리는 개발에 대한 접근방식에서 mammoth한 성과 차이를 보인다. mammoth한 싱 총리가 모든 사회 계급의 생활수준을 향상시킨 경제성장을 의미하는 ‘포용적 성장’을 강조한 반면, 모디 정부는 규제완화와 시장기반 개혁에 주력해왔다.

471) Narendra Modi, “Full text: Prime Minister Narendra Modi’s speech on 68th Independence Day,” *The Indian Express*, August 16, 2014, <<https://indianexpress.com/article/india/india-others/full-text-prime-minister-narendra-modis-speech-on-68th-independence-day/>> (Accessed September 9, 2020).

472) Narendra Modi, “Statement by H.E. Narendra Modi, Prime Minister of India,” September 27, 2014, <https://www.un.org/en/ga/69/meetings/gadebate/pdf/IN_en.pdf> (Accessed June 18, 2020).

이러한 경제건설 노력은 집권 1기의 후반부에 성과를 거두고 있으며, 이는 외교정책에서 보다 적극적인 토대가 되었다. 2018년 독립기념 연설에서 모디 총리는 1기 집권기의 경제성과를 총 정리하고 있다. 농업과 어업 등 1차 산업과 빈곤 퇴치에서의 경제적 성과, 디지털 인디아로 발전하게 되면서 그간 인도가 정책적 마비 상태의 잠자는 코끼리였다는 국제경제사회의 비판을 넘어 새로운 경제대국으로 성장해온 과정을 강조하고 있다. 인프라가 새롭게 건설되고 세계의 제조업과 투자의 중심지로 변화하면서 국내의 빈곤이 줄어들고 경제발전의 토대가 마련되었다는 것이다. 이 과정에서 정치적 투명성, 연고주의 극복, 사회적 평등의식이 제고되고 특히 인구 구조에서 향후 발전이 가능하다는 점을 강조하고 있다. 전체 인구의 65%가 35세 이하인 젊은 인구구조는 향후 인도의 발전을 가능하게 하는 중요한 원동력이며 계급구조와 인종 간 불평등을 타파해야 할 필요성도 역설하고 있다. 유인우주탐사선을 조만간 완성시킬 계획도 가지고 있으며 과학 기술에 근거한 관개, 농촌 개편, 주택환경 개선 등도 강조하고 있다.⁴⁷³⁾

모디 총리의 외교정책은 강대국 정책을 중심으로 하면서도 동아시아에 대한 접근 정책을 들 수 있다. 모디 총리는 1992년 라오 정부 시절의 동방정책(Look East Policy)를 신동방정책(Act East Policy)로 변화시키면서 아세안 및 동아시아 국가들과의 관계 강화를 추구하여 왔다. 단순히 경제관계를 강화하는 것을 넘어 보다 강력한 전략적 파트너십을 형성하고 안보협력관계도 강화하고자 하였다. 베트남과 일본과 같은 나라가 주된 대상이 되었고, 아시아에서 보다 적극적인 역할을 추구하여왔다. 모디 총리는 또한 주변국들과의 관계 개선이 중요하다는 점을 강조하면서 남아시아지역협력을 활성화하고 개별

473) Narendra Modi, "Full text of PM Modi's Independence Day speech," *The Indian Express*, August 15, 2020, <<https://indianexpress.com/article/india/prime-minister-modi-independence-day-speech-red-fort-5308847/>> Accessed October 1, 2020).

국가들과 양자관계를 강화하는 등 주변국 우선정책(neighborhood first policy)을 추진해왔다.

(2) 인도의 대미 정책

(가) 경제관계

인도의 경제는 2019년 현재 구매력 평가 기준 국내총생산이 일본의 두 배에 이르고 세계 3위의 경제로 성장했지만 탈냉전 직후만 해도 경제적 어려움을 겪고 있었다. 1991년 외환위기를 겪으면서 국제 통화기금의 구제금융을 받았고, 1998년 핵실험으로 국제사회의 경제제재를 받기도 하였다. 21세기 들어 인도는 본격적으로 대외개방과 시장경제 기준의 경제정책을 적극적으로 펴나가기 시작했다. 이 과정에서 대미 경제협력은 매우 중요한 인도의 정책이었다.

9·11 테러 이후 인도는 미국의 대테러전에서 중요한 전략적 파트너로 부상하였고 이 과정에서 인도는 대미 정책을 적극적으로 추구하였다. 2004년 1월 정상회담을 통해 기술, 민간 핵협력, 국방협력 등의 약속을 하였고 “전략적 파트너십의 다음 단계(Next Steps in Strategic Partnership: NSSP)”에 합의하였다. 2005년 7월 맘모한 싱 총리는 워싱턴을 방문하였고, 2006년 3월 부시대통령은 인도를 방문하는 등 정상회담이 연이어 열렸고 양국은 글로벌 파트너십을 구축하기로 약속하였다. 이 과정에서 전략 경제, 에너지 대화가 성립되고 경제협력도 점차 가시화되었다. 오바마 정부 들어 2009년 11월 맘모한 싱 총리는 워싱턴 방문 동안 핵문제 및 기후변화 등 의제를 논의하였을 뿐 아니라 경제관계 강화를 위한 노력을 기울였다.⁴⁷⁴⁾

474) Ummu Salma Bava, “New Powers for Global Change?: India’s Role in the Emerging World Order,” Friedrich Ebert Stiftung Briefing Paper 4, March, 2007, <<http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/04372.pdf>> (Accessed June 18, 2020).

2014년 모디 총리 집권 이후 미국과 인도의 관계는 더욱 돈독해졌다. 인도는 1990년대 시장 중심의 개혁을 채택하기 시작한 이래 무역 자유화를 추진해왔고, 모디 총리 집권 이후 인도의 상품과 서비스 수출 비중을 늘리고 세계 수출에서 인도의 점유율을 높이고자 노력하고 있다.⁴⁷⁵⁾ 모디 정부는 이를 위해 국내적인 차원에서 여러 가지 정책 구상-‘Make in India’, ‘Digital India’, ‘Smart City’ 등을 제시했는데 이는 곧 새로운 외국인 투자 기회를 지원을 위한 것이다. 물론 인도의 보호주의 경향은 일정 부분 지속되고 있는데, 이는 인도의 빈곤 문제, 제조업과 농업 부문의 국제 경쟁력 우려, 대중적 적자 등의 이유로 볼 수 있다.

이러한 상황에서 인도의 대미 경제정책은 특히 중요성을 가진다. 미국의 관점에서 볼 때, 미국과 인도의 양자 무역은 2016년 약 1,150억 달러로, 그 해 미국-중국 간 양자 상품과 서비스 무역의 약 5분의 1 수준이었다. 그러나 인도는 미국 상품 수입원 9위, 상품 수출시장 18위의 국가이다. 또한 서비스 무역의 미국 최고의 파트너이기도 하다. 또한 미국은 인도의 수출대상국 1위 국가이며 인도에 이어 2위의 재화 수입 국가이기도 하다.⁴⁷⁶⁾ 인도의 광범위한 무역과 투자 장벽이 완화된다면 미국과 인도 사이의 상호 무역이 더 커질 가능성이 존재한다.

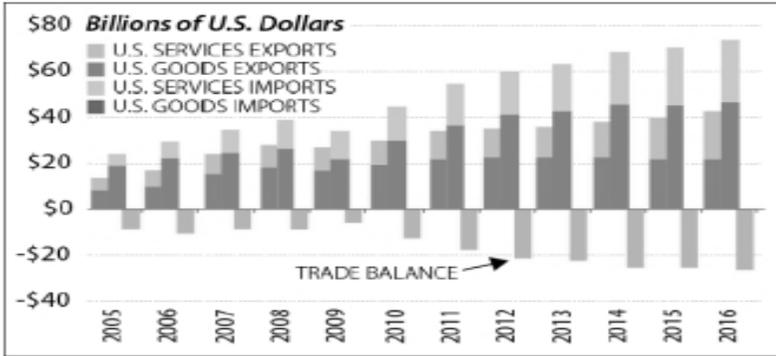
오바마 대통령은 2014년 9월 인도 총리로 당선된 신임 총리였던 모디 총리를 미국에 초청하였다. 모디 총리는 2014년 9월 27일부터 30일까지 오바마 대통령의 비자발급 호의를 바탕으로 미국을 방문하였다. 모디 총리는 2002년 무슬림 인도인들에 대한 폭력 행사에

475) “인도 산업 개관,” 『Kotra 해외시장뉴스』, 2020. 12. 18, <<https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/784/globalBbsDataView.do?setIdx=403&dataIdx=186046>> (검색일: 2020년 12월 30일); “Digital India와 인도 제조업 변화 트렌드,” 『Kotra 해외시장뉴스』, 2020. 12. 28, <<https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/782/globalBbsDataView.do?setIdx=243&dataIdx=186382>> (검색일: 2020년 12월 30일).

476) USTR, “India: U.S. -India Trade Facts,” <<https://ustr.gov/countries-regions/south-central-asia/india>> (Accessed November 6, 2020).

대한 책임으로 미국 입국이 금지되어 있었지만, 오바마 대통령의 모디 총리 초청으로 국제적인 면책을 주는 효과를 가지게 되었다.

〈그림 IV-4〉 미국의 인도와의 무역(2005-2016년)



출처: K. Alan Kronstadt, Coordinator and Shayerah Ilias Akhtar, "India-U.S. Relations: Issues for Congress," Congressional Research Service, June 19, 2017, p. 23, <<https://fas.org/sgp/crs/row/R44876.pdf>> (Accessed September 9, 2020).

이 기간 중에 UN총회 연설을 하는 동시에 다양한 모임에 참석하고 미국 기업가들을 만나 Make in India 프로그램의 실현을 위한 노력을 기울였다. 이후 오바마 대통령을 인도에 초청하여 오바마 대통령은 임기 중 인도를 두 번 방문한 최초의 미국 대통령이 되었다. 이후 오바마 대통령과 모디 총리를 축으로 한 미-인도 관계는 돈독하게 발전하게 되었다. 2015년 오바마 대통령은 인도에 대한 미국의 원자력 에너지 투자를 활성화하는 조치를 취했다.

2016년 6월에 있었던 인도-미국 정상회담에서 오바마 대통령은 모디 총리와 중요 방위산업 부문과 군수지원협정에 대한 논의를 강화하고 국방 분야의 협력을 심화하는 노력을 기울였다. 미국은 또한 인도의 원자력공급그룹(Nuclear Suppliers Group: NSG)에 인도가 회원국이 되도록 지원하는 정책을 피력했는데, 이와 반대로 중국은 인도의 회원국 지위를 거부해왔다. 인도는 핵확산금지조약에 가입하여

있지 않지만 미국의 이러한 지원은 전략적 파트너십에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 이에 대해 인도는 남중국해에서 항행의 자유를 지원한다는 입장을 보여 미-인도 간 상호 이익을 도모한 것을 알 수 있다.

이는 대체로 남중국해에서 영향력을 확장하는 중국을 견제하기 위한 것으로 인도의 해양전략과도 일치하는 부분이다. 중국은 2013년부터 일대일로 정책을 적극적으로 추진해왔고 소위 ‘진주목걸이 전략’으로 인도를 압박하는 모습을 보여 왔다. 스리랑카, 파키스탄, 그리고 지부티를 연결하는 항만 네트워크를 건설하고 이를 점차 군사적 용도로 변화시키려는 모습을 중국이 보여 왔기 때문에 인도는 해양력 강화를 위한 노력을 기울였다. 이 과정에서 미국과의 협력은 매우 중요한 요소가 되었고 미국은 군사, 해양정보의 교환, 미국 항공모함 함대의 이동에 대한 인도와의 협력 등을 약속하는 모습을 보였다.

경제부문에서도 미국은 모디 총리와 원자력 협력을 더욱 가속화했는데, 이를 토대로 웨스팅하우스(Westing House)는 인도에 원전 발전소 6기를 건설하여 제공하기로 인도 측 원자력 공사와 합의하였다. 미국은 인도와 2008년 민간원자력협정을 맺었는데 이후 오바마 대통령이 실질적인 에너지 협력을 추구하게 된 것이다.

모디 총리는 2017년 6월 26일 미국을 방문하여 트럼프 대통령과 정상회담을 개최하였다. 또한 2020년 2월 트럼프 정부의 인도방문을 통해서 인도, 미국 간 경제협력은 더욱 심화되고 있다. 에너지 부문에서 인도는 중동으로부터 높은 원유 의존도를 보여 왔는데 미국에서 액화천연가스(LNG)를 수입하는 한편, 원전 도입도 지속적으로 추진하게 되었다. 이동통신 5G 문제에서도 인도는 미국의 화웨이 사용 금지 정책에 찬동하고 있지는 않다. 화웨이를 포함한 시범 사업을 추진하고 있으며 향후 선정과정에서 결정될 예정이다.

트럼프 대통령은 인도의 관세 정책을 강하게 비판하며 인도 시장 개방을 압박해 왔는데 여전히 이견이 존재하는 상태이다. 인도에 대한

개도국 일반특혜관세 제도를 놓고 갈등의 소지가 남아있다.

전통적으로 인도와 중국의 교역은 인도-미국 교역액을 증가해왔다. 그러나 2020년 들어서면서 미국은 중국을 능가하여 인도의 최고 교역국이 되었고 양국 간의 경제 관계가 더욱 강화되었다. 2018-2019년 인도의 미국 수출은 525억 달러였으며 수입은 353억 달러였다. 무역 적자는 2017-2018년 211억 달러에서 2018-2019년 159억 달러로 감소했다.⁴⁷⁷⁾ 반면 2017-2018년 중국과 인도의 양국 간 교역 규모는 880억 달러에 달했으며, 인도의 대중 무역 적자 규모는 629억 달러로 확대되었다.⁴⁷⁸⁾

(나) 안보협력

인도는 넓은 영토와 세계 2위의 인구를 가지고 21세기 국제정치에서 비중을 늘리고 있으며, 격화되는 미중 갈등 속에서도 국가이익을 증진하며 비교적 독자적인 외교를 해오고 있다. 인도의 대미 정책은 냉전기에는 소원하다가 냉전 종식 이후 변화하기 시작했고, 특히 9·11 테러 이후 인도가 미국 주도 반테러 전쟁을 지원하면서 변화의 계기를 만들었다.

2014년 5월 26일 구자라트주 총리에서 인도 총리로 등장한 모디는 이전의 맘모한 싱 총리보다는 보다 적극적인 외교를 해오고 있다. 맘모한 싱 총리는 2004년부터 2014년까지 10년간 국민회의당의 총리로 집권하면서 미중 갈등 속에서 가능하면 한쪽에 치중하는

477) USTR, "India: U.S.-India Trade Facts," (Last updated: October 2, 2020) <<https://ustr.gov/countries-regions/south-central-asia/india>> (Accessed December 6, 2020).

478) Chaitanya Mallapur, "India's Trade Deficit With China Up Twofold In A Decade To 2016-17; Can India Benefit From U.S.-China Trade War?," April 16, 2018, <<https://www.bloombergquint.com/global-economics/indias-trade-deficit-with-china-up-twofold-in-a-decade-to-2016-17-can-india-benefit-from-us-china-trade-war>> (Accessed November 6, 2020).

외교를 피하고 미중 양국과 우호적 관계를 유지하는 해징의 외교전략을 구사하였다.

그러나 모디 총리는 미중 양국과 전략적 협력을 구사하면서도 점차 오바마 대통령과의 전략적 파트너십을 공고히 하고 경제, 군사 협력의 저변을 넓히는 노력을 구사하였다. 이는 인도가 1990년대부터 추진해온 동방정책, 신동방정책과 함께 경제발전을 가속화하는 전략에서 필수 불가결한 요소였다. 맘모한 싱 총리는 경제발전을 추구했지만 2013년에 이르러 국내총생산 증가율이 4%대에 그치게 되었고, 물가상승율은 10%에 이르게 되어 경제실정으로 결국 정권을 유지하지 못했다.

모디 총리는 집권 이후 미국과의 관계 개선을 위해 공을 들여왔다. 인도는 미국으로부터 110억 달러에 달하는 무기를 수입하기로 검토하는 등 관계 심화의 계기를 마련했다. 또한 양국은 연합군사훈련도 실시하여 8년 동안 50회에 달하는 훈련을 실행했다.

오바마 대통령은 모디 총리와 빈번한 정상회담을 통해 군사협력을 강화해왔다. 2014년 9월 워싱턴에서 열린 미-인도 정상회담, 2015년 1월의 뉴델리 정상회담 등을 통해 이미 해양안보 협력, 군사 기술협력의 토대를 다진 바 있다. 모디 총리와 오바마 대통령은 양국 간 정치-군사 대화체를 만들어 양국 안보협력을 추진했다.

2016년 6월 정상회담에서 인도에 주요 국방파트너의 지위를 인정하여 미국의 핵심적인 방위산업 기술에 접근할 수 있도록 하는 한편, 주요 무기 판매를 추진하였다. 또한 군수지원협정도 체결하는 한편, 남중국해의 공동 순찰, 동중국해를 둘러싸고 벌어지고 있는 일본, 중국 간 갈등에서 군사훈련에 인도가 참여하는 등 중국을 견제하기 위한 군사적 협력이 한층 발전한 바 있다.

이러한 일련의 과정에서 「군사정보보호협정(General Security of Military Information Agreement: GSOMIA)」을 2002년에 체결하

였다. 또한 「군수 교류 양해각서(Logistic Exchange Memorandum of Agreement: LEMOA)」도 2016년에 체결되었다. 「군수 지원 협정(Logistics Support Agreement: LSA)」을 미국이 체결한 것을 약간 변화하여 내용을 구성하였다. 2018년에는 「통신 상호운용성 및 보안 협정(Communication Compatibility and Security Agreement: COMCASA)」이 합의되었고, 「정보 상호 호환 안보 양해각서(Communication and Information Security Memorandum of Agreement: CISMOA)」도 미국-인도 간 성립되었다.

모디 총리는 또한 트럼프 정부 등장 이후 미국과 적극적인 관계를 설정하고자 노력했으며 트럼프 대통령 취임 이후 최초로 백악관에서 저녁을 함께 한 외국정상으로서 기록되었다. 트럼프 대통령이 주창한 2017년 인도태평양 전략은 사실상 인도를 미국의 아시아 전략 파트너십에 포함시키고자 한 노력이었고, 모디 총리는 이에 적극적으로 응답하였다. 이후 미국과 경제, 군사 부분에서 적극 협력하는 동시에 인도태평양 전략의 일원으로 참여하고 있다.

인도는 2017년 미국이 인도태평양 전략을 공식화하기 시작한 이후 인도, 호주와 함께 4개국 협력(Quad)에 적극적으로 참여하고 있다. 물론 인도의 4개국 협력체 참여는 중국과의 관계에 따라 유동적으로 변화해왔다. 2017년 도크람 사태 이후 미국과 협력을 강조했는가 하면 2018년 시진핑 주석과 우한 비공식 정상회담 이후 미국 주도 대중국 군사견제에 대해서는 일정한 선을 긋기도 하였다. 호주의 말라바 군사훈련 참가 요청 거부, 중국의 남중국해 문제에 대한 비판 유예, 개방적인 인도-태평양 지역 구상 언급 등은 중국과의 관계 역시 인도에게는 중요하다는 점을 보여준다.⁴⁷⁹⁾ 모디 총리는 2018년

479) Derek Grossman, "India Is the Weakest Link in the Quad," *Foreign Policy*, July 23, 2018, <<https://foreignpolicy.com/2018/07/23/india-is-the-weakest-link-in-the-quad/>> (Accessed September 9, 2020).

샹그릴라 회의의 연설에서 중국과의 관계를 언급하면서, “4월 시진핑 주석과의 이틀간 비공식 정상 회담은 우리가 양국 간의 강력하고 안정적인 관계가 세계 평화와 진보에 중요한 요소라는 이해를 강화하는 데 도움이 되었다”고 강조하고, “인도와 중국이 서로의 이익에 민감한 신뢰와 신뢰를 가지고 협력할 때 아시아와 세계가 더 나은 미래를 가질 것이라고 확신”한다고 언급하였다.⁴⁸⁰⁾

2019년 5월 총리로 재선된 모디 총리는 인도국민당(BJP)의 압도적 다수 입지를 굳히며 외교적 지평을 넓히는 동시에 격화되는 미중 갈등 속에서 인도의 국익을 증진시키는 효과적인 외교를 하고 있다고 평가받고 있다. 다른 중견국들과는 달리 기본적인 국력이 일반 중견국을 능가하고 지역 강대국의 외교적 입지를 가지고 있으며, 중국을 견제할 수 있는 육상세력이자 인도양과 태평양을 연결하는 해양의 입지도 확보하고 있다.

미국과 구축된 군사적 신뢰를 바탕으로 2020년 2월 트럼프 대통령의 인도 방문을 계기로 미국으로부터 미군이 만든 첨단 무기를 들여오기로 했다. 해상작전 헬기 MH-60R 시호크를 26억 달러를 들여 24대 구입하기로 약속하였고, AH-64E 아파치 헬기를 8억 달러를 들여 6대 구입하기로 하였다. 또한 통합방공망시스템(IADWS)을 미국으로부터 들여와 18억 7천만 달러의 구매를하기로 하였다. 이러한 무기 구입은 트럼프 대통령의 미국 경제 중시 정책과 일치하는 것으로 양국 간의 이익이 일치한다고 볼 수 있다.

앞서 살펴본 2017년 모디-트럼프 정상회담은 경제적 부분 협력을 언급하고 있지만 더불어 군사협력에 방점이 있다. 모디 총리는 2017년

480) Ministry of External Affairs, Government of India, “Prime Minister Modi’s Keynote Address at Shangri La Dialogue,” June 1, 2018, <https://mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/29943/Prime_Ministers_Keynote_Address_at_Shangri_La_Dialogue_June_01_2018> (Accessed September 9, 2020).

트럼프 대통령과의 정상회담 이후 공동성명에서 미-인도의 협력 관계가 전방위적이며, 특히 경제 부분에서 중요함을 강조하고 있다. 기술, 혁신, 지식기반 부문, 디지털 파트너십에서 미인도 협력 관계를 통해 인도의 발전을 모색하고 있다.

모디 총리는 또한 테러리즘, 극단주의, 급진세력에 대한 도전이 공통되어 있으며, 이 과정에서 미국과의 협력 관계가 중요함을 역설하고 있다. 예컨대 테러를 막기 위한 정보교환 및 정책 협력 범위 확대를 중시하고 있다. 특히 아프가니스탄이 공통의 관심사이며 아프간의 재건과 안보 확대를 위한 노력을 위해 정책공조를 강조하고 있다.

인도-태평양 지역의 평화, 안정, 번영 추구가 공통의 이익임을 확인하고 있으며, 미-인도 간 파트너십의 범위가 확대되고 있다는 점, 전략적 이익이 공유되고 있다는 점을 확인하고 있다. 특히 점증하는 방위, 안보 협력이 매우 중요함을 강조하고 있다. 인도의 국방력이 미국의 도움에 기초하고 있으며, 특히 양국 간 해양안보협력이 중요함을 강조하고 있다. 방위산업의 기술 협력에 대한 양자 합의, 이를 위한 무역과 제조업의 파트너십도 인도의 대미 외교의 중요한 목적임을 확인할 수 있다. 또한 인도가 국제기구와 레짐에서 리더십을 확장해나가는데 미국의 도움이 긴요함도 지적하고 있다.⁴⁸¹⁾

미-인도 간 군사협력은 주요 군사통합훈련의 진전상황에서도 파악할 수 있다. 예를 들어, 1992년에 시작한 말라바 훈련에 미국과 인도의 해군이 참가하여 인도양과 서태평양에서 거의 매년에 걸쳐 실시해오고 있다. 이후 일본의 해상 자위대도 참가하였고, 2016년 말라바 해상 훈련에서는 태평양 수역 훈련을 실시하였다. 이때 인도 해군, 일본 해상자위대와 함께 미국의 USS 존 C. 스텐니스 타격단

481) The White House, "Remarks by President Trump and Prime Minister Modi of India in Joint Press Statement."

이 중국 영유권과 충돌하는 수역에서 6월에 훈련을 실시하여 중국의 반발을 불러오기도 하였다. 또한 항구 차원의 훈련으로 일본 사세보 훈련에서 인도와 일본이 협력하기도 하는 등 군사훈련에서 미국, 인도, 일본 간 협력이 긴밀해졌다.

그러나 미국과 인도의 관계를 동맹에 준하는 관계라고 보기는 어렵다. 미국과 긴밀한 협력을 하면서도 미국의 대중 견제 노선에 일방적으로 동의하지는 않고 있다. 트럼프 정부 들어 미국은 인도의 무역정책을 심하게 비판하고 있고 양국 간에 갈등적 요소가 없는 것도 아니다. 인도는 자국의 이익을 극대화하기 위해 미국과 전략적으로 협력하고 있지만, 협력은 이슈에 따라 선별적이라고 볼 수 있다.

(다) 인도-파키스탄 문제

인도는 파키스탄과의 오랜 적대 관계 속에서 미국을 자신에게 유리한 방향으로 이끄는 것을 목표로 하고 있다. 미국은 1950년대 소련의 확장을 견제하기 위해 파키스탄을 지원하였고, 파키스탄 역시 대인도 정책의 일환으로 미국과 관계를 돈독히 하였다. 미국은 9·11 테러 이후 아프가니스탄 전쟁을 벌이면서 파키스탄의 협력은 보급로 개척 및 탈레반 세력 공격에 큰 지원군이 되고 있다. 미국은 2010년 에너지, 농수산업, 보건 등에 걸쳐 상당한 지원을 약속했고 이후에도 도로, 발전소, 항공로 개척 등 많은 부분에서 협력관계를 강화했다. 또한 카슈미르 문제에서도 파키스탄은 미국에게 도움을 적극적으로 요청하였다.⁴⁸²⁾

그러나 기본적으로 남아시아에서 미국 정책의 핵심 목표는 인도와 파키스탄의 갈등이 전쟁으로 확대되는 것을 막는 것이라고 할 수 있다. 또한 카슈미르에 대해서는 카슈미르 국민들의 바람을 고려하

482) Hamza Alavi, "Pakistan-US Military Alliance," *Economic and Political Weekly*, vol. 33, no. 25 (1998), pp. 1551-1557.

면서 인도와 파키스탄의 협상을 통해 위상을 정립해야 한다는 것이다. 이는 미국이 어느 한쪽에 노골적으로 경사되는 행동을 피하려 했다는 것을 의미한다.

인도는 2008년 뭄바이 테러의 여파로 국제사회의 도움, 특히 미국의 지원을 필요로 하는 상황을 맞이했다. 인도는 뭄바이 테러의 배후에 파키스탄이 있다는 구체적인 증거를 제시하고자 노력했지만 미국은 인도, 파키스탄 양국 간에 신뢰구축과 전략대화, 위기관리를 추구할 것을 독려하는 정책을 펴고 있다.

인도는 미국과 민간핵협정을 체결하면서 핵무기 개발에서 훨씬 여유 있는 상황을 맞이하게 되었다. 파키스탄이 인도와 함께 핵무기를 개발한 이래 인도와 파키스탄은 점진적인 핵무기 경쟁을 벌이고 있다. 인도가 현재 110-120개의 탄두를 소유하고 있으며 무기 급플루토늄을 계속 생산한다고 알려져 있다. 탄도 미사일 무기는 중국의 동부를 포함하는 사정거리인 5,000km 이상으로 알려져 있다. 또한 2016년 잠수함 발사 핵미사일을 개발하면서 항공, 해상, 육상에 기반을 둔 플랫폼을 소유하고 있다고 보여진다.⁴⁸³⁾ 한편 파키스탄은 약 130-140개의 핵탄두로 구성된 핵무기를 소유하고 있는 것으로 추정되고 있다.⁴⁸⁴⁾ 인도와 파키스탄은 핵 분쟁 예방을 위한 조치들을 취해왔다. 예를 들어 양국 정부는 2004년 핵문제와 관련된 오해 예방과 위험 축소를 위한 외무장관 간 핫라인 설치에 합의했다. 양국은 또한 2005년 10월 미사일 사전 통보 합의에 따라 미사일 시험발사가 임박했음을 상호 통보하기로 약속한 바 있다.

483) Arms Control Association, "Arms Control and Proliferation Profile: India," January 2018, <<https://www.armscontrol.org/factsheets/indiaprofile>> (Accessed December 16, 2020).

484) Arms Control Association, "Arms Control and Proliferation Profile: Pakistan," July, 2018, <<https://www.armscontrol.org/factsheets/pakistanprofile>> (Accessed December 16, 2020).

인도 정부는 파키스탄과 지속가능한 외교, 경제적으로 관계를 맺는 것을 강조해왔다. 그러나 모디 정권 하에서 미국과의 관계를 강화하면서 파키스탄의 도발과 공격에 더욱 강력하게 대응해 왔다. 인도-파키스탄 분쟁은 카슈미르 지역을 둘러싸고 계속되어 왔는데, 2019년 초 긴장관계가 다시 높아졌다. 인도는 2019년 2월 잠무-카슈미르주에서 발생한 자살폭탄 테러가 파키스탄에 의해 이루어진 것이라고 비판해왔다. 미국의 트럼프 대통령은 분쟁에 중재를 나설 것을 주장하기도 하였다. 이후 8월에는 인도가 카슈미르에 대한 자치권을 박탈하면서 인도와 파키스탄의 대립은 계속 격화되고 있다. 교역의 잠정중단도 발생하고 이를 둘러싼 미국과 중국의 대립도 점차 가시화될 가능성이 있는 상황이다. 또한 인도는 파키스탄이 여러 차례 국경을 넘어 테러공격을 해오고, 급기야 2016년 9월 19명의 인도 군인이 사상되자 반격을 시도했다. 인도 지상군이 통제선을 넘어 파키스탄이 장악한 카슈미르로 진입해 테러 캠프를 파괴하는 공격을 시도한 것이다. 또한 파키스탄에 근거지를 둔 테러리스트들이 2019년 2월 카슈미르에서 40명의 인도 준군사경찰을 사살하자 인도는 파키스탄의 최혜국대우 교역국 지위를 종료하고 군용기를 보내 파키스탄 영토를 폭격했다.

전체적으로 인도는 적극적인 대미 정책을 통해 미국이 파키스탄 보다는 인도에 경도되는 방향으로 조정하는데 성공한 것으로 보인다. 지난 10년 동안 미국은 인도에 더욱 가까워진 반면, 파키스탄과의 관계는 점차 소원해진 것이 사실이다. 트럼프 행정부는 2018년 파키스탄에 대한 안보 지원을 사실상 중단하면서 비군사적 지원도 대폭 축소하는 등 인도와의 관계를 심화시키고 있다. 미국은 인도를 인도-태평양전략의 핵심으로 간주하고 있다. 그러나 여전히 상황은 단순하지 않다. 2020년 초 미국은 탈레반과 협정을 맺어 테러행위를 중단하는 한편, 미국의 점진적 철수의 기회를 추구하고 있다.

이 과정에서 트럼프 대통령은 파키스탄의 협조가 중요하여 전반적으로 미국-파키스탄 관계가 유지되는 가운데, 향후 인도-파키스탄-미국-중국 간의 관계 설정이 여전히 가변적인 상황이다.

(3) 인도의 대중국 정책

(가) 대중 안보 균형 정책

인도의 미중 관계 전략은 지역에서 인도의 비중, 국력을 바탕으로 전략적 자율성과 국익을 극대화하는 전략이다. 중국의 남아시아 팽창에 대한 견제전략을 추구하면서 미국과 협력을 주축으로 일본, 베트남 등의 동아시아 국가와 협력도 강화하고 있다. 미중 모두와 우호관계를 추구하지만 중국이 전략적 위협으로 등장하면서 점차 미국과 협력을 강화하고 있다.

중국이 인도 북부 국경의 군사 강국으로 부상하고 남아시아의 인도 주변국들과 긴밀한 관계를 추구하면서 인도는 더욱 중국을 경계하여 왔다. 인도의 대중 전략은 우선 대중 국경을 따라 군사 인프라를 강화하여 중국이 국경을 넘어 침략하거나 인도 영토를 점령하는 군사력을 투사하지 못하도록 하는 것이다. 두 번째는 인도-태평양 강국들, 미국뿐만 아니라 일본, 호주, 인도네시아, 베트남과의 안보관계를 강화하는 것이다. 안보협력 관계는 인도의 실제적인 군사적 능력을 향상시키고 중국이 다른 인도-태평양 국가들에 더 많은 전략적 관심을 분산시키도록 한다. 세 번째는 인도양에서 군사작전을 수행할 수 있는 인도의 능력을 향상시키는 노력이다. 인도 전략가들은 중국이 인도양을 해양수송로에 의존하고 있으며, 이곳이 인도가 전략적 이점을 가지고 있는 지역이라는 점을 인식하고 있다. 인도는 해군력을 증강하고 안다만과 니코바르 제도의 기지를 강화하고 있다. 또한 사방의 항구와 경제수역에 투자하고 병원을 건설하는 대가로 수마트

라 북쪽 끝의 인도네시아 사방(Sabalng)섬에 대한 경제적, 군사적 접근을 획득하기도 하였다.

인도는 중국과 1950년 5월 1일 외교관계를 수립한 이후 현재에 이르기까지 계속해서 국경 분쟁에 시달리고 있다. 1962년 전쟁에서 중국이 승리하고 이후에도 1967년, 두 차례나 무력 충돌을 겪게 된다. 2000년대에 들어 중국이 평화로운 부상과 주변국과의 관계 개선을 추구하면서 인도-중국 관계도 개선되는 추세를 보였다. 2006년 인도-중국 육상 무역로가 재개되는가 하면, 양국 간 무역관계도 급속도로 증가하였다. 그러나 2017년 양국은 또다시 국경 충돌을 하게 되는데, 중국이 네팔, 부탄, 방글라데시가 접경하는 고산 지역에 철도를 부설하여 전략적 진출을 하게 되면서 인도가 반발하게 된다. 인도는 중국이 실효지배하고 있는 도클람을 점령하여 무력충돌이 발생하는데, 이는 인도가 주변국 지역에 중국이 진출하는 것을 경계하고 있다는 점을 보여준다. 2020년 6월에도 히말라야 지역에서 수십 명의 사상자가 발생하는 국경분쟁을 겪은 바 있다.

최근 카슈미르 인근 라다크에서 인도와 중국이 또다시 대치하는 상황이 전개되고 있다. 라다크는 1962년 양국의 충돌 이후 아직까지 해결되고 있지 않은 지역으로, 인도는 이곳이 자국의 영토라고 주장하고 있다. 최근 인도가 잠무-카슈미르주(州)를 변경하여 잠무-카슈미르, 라다크로 나누어 연방 직할지로 재편한다고 발표하자 중국이 반발하는 와중에서 충돌의 위험이 증가하고 있다. 이와 같이 인도-중국 관계는 밀접한 경제관계에도 불구하고 중국의 부상으로 인한 경계심이 인도에서 증가해왔고, 인도는 미국, 일본과 긴밀한 관계를 추구하면서 이를 바탕으로 중국을 견제하는 노선을 추구하고 있다.

더불어 인도 정부는 인도양과 국경을 접하고 있는 아시아와 아프리카 국가들에서 인도의 전반적인 영향력을 증가시키기 위해서도 노력해왔다. 특히 남아시아에서 가까운 이웃에 초점을 맞추고 있다.

인도는 인도양연안협회(Indian Ocean Rim Association: IORA)와 같은 조직을 창설하고, 인도양 해군 심포지엄(the Indian Ocean Naval Symposium)을 개최함과 동시에 이웃 국가들과의 무역 및 인프라 연계를 개선하기 위한 노력을 기울였다. 남아시아 및 아프리카 국가들과 관계 개선을 위해 공동 국경에서 방글라데시와 합의, 부탄에 상당한 개발 지원, 모리셔스에 대한 해양 안보 지원, 인도-아프리카 포럼 정상회의 개최 등을 추진했다. 인도는 또한 아시아교류 및 신뢰구축회의(the Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia), 상하이협력기구, 아세안지역포럼, 동아시아정상회의 등 포럼과 모임의 참가를 통해 아시아의 다른 지역, 특히 동남아시아 국가 및 일본과의 관계 강화를 도모해 왔다.

그러나 균형 전략과 함께 인도는 대중 협력도 동시에 추진하고 있다. 인도는 기후변화, 무역협상, 에너지 등의 의제에서 중국과 협력관계를 조율해왔다. 인도 정부는 무역 불균형에 비판적 견해를 가지고 있지만, 중국은 인도의 최대 무역 파트너가 된 현실은 큰 힘을 발휘한다. 또한 인도는 SCO, AIIB, 신개발은행(New Development Bank: NDB) 등 중국이 창설한 여러 새로운 국제기구에 자발적으로 가입했다.

마디 총리의 신동방정책 역시 중국을 중요한 부분으로 상정하고 있다. 크게 네 가지 구성 부분으로 생각할 수 있고 그 선례는 인도가 1947년에서 1962년 사이에 추진한 초기 역사에서 찾을 수 있다. 우선, 군사안보 전략의 강화로 해군 능력 증강, 인프라 역량 강화 및 개발, 제도적 리더십을 통한 인도양 지역 리더십 확보가 첫째이다. 모디 총리가 인도양 SAGAR(Security and Growth for All in the Region, 지역 전체의 안보와 성장)을 표어로 내걸었던 구호의 핵심 내용이다. 둘째, 인도는 안정적인 균형 전략을 유지하기 위해 동남아시아와 외교, 경제, 군사 통합에 박차를 가하려 한다. 이는 아세안의 중심성을 보존하는 노력임과 동시에 안보, 무역, 연결성 등에 관해 쌍방향으로

협력하는 것이다. 셋째, 인도는 중국의 부상에 대한 우려를 공유하는 다른 나라들, 특히 미국, 일본, 호주뿐 아니라 프랑스, 러시아 등과의 전략적 파트너십을 심화시키는 것이다. 넷째, 인도는 중국과의 관계를 관리하여 차이점을 완화하고 언제든지 관여할 수 있는 방법을 모색해야 할 것이다. 마지막으로, 인도는 무역, 해군 강화, 해외 프로젝트 이행, 국방 수출, 항공 네트워크, 외국인 투자 심사 등 많은 새로운 분야를 개척하는 것이다. 이러한 정책들은 인도의 국력 전반의 향상을 추구하지만 대중 균형 전략의 기초를 다지는 의미가 크다.

전체적으로 인도는 중국과의 이견이 있다는 것은 분명히 인정하면서도 가능성이 나타날 때마다 중국과 계속 협력해야 한다. 최근의 한 예로, 중국은 인도가 중국의 국제적 지위를 지원하는 대가로 파키스탄을 테러 ‘회색 리스트’에 포함시키는 것에 합의하기도 하였다. 기후 변화나 인도주의적 개입과 같은 협력도 가능하다. 인도는 중국과 건강한 양자 관계를 위해 노력하는 한편, 내부적으로나 경제적으로나 군사적으로 균형을 맞추고, 지역적 지위를 보존하며, 인도-태평양의 힘의 균형에 더 의미 있는 역할을 맡음으로써 그 가능성을 더 잘 관리하고자 한다.

(나) 경제적 이익 극대화

인도의 미중 관계 전략은 mammoth인 싱 총리 시기의 헤징에서 점차 미국으로 편중하는 대중국 견제노선으로 변화하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 변화가 일방적이고 두드러진 것은 아니다. 모디 총리는 여전히 중국과 경제적으로 밀접한 관계를 추진하면서 다자기구들 속에서 중국과 협력관계를 유지하려는 노력도 기울이고 있다. SOC의 일원이자 BRICS 국가의 회원국으로 중국과 다자협력 기반을 공고히 하고 있다.

인도는 대중 안보 견제 정책과 병행하여 인도의 대중 전략의 핵심 목표로 중국과의 경제교류를 통한 경제발전을 추구하려는 것이다. 모디 총리 등장 직후, 시진핑 주석은 2014년 9월에 인도를 방문하여, 경제 관계를 강화하고자 노력했다. 상업 및 무역, 철도, 우주 협력, 제약, 산업 단지 설립, 자매 도시 계약 등 다양한 부문에서 총 16개의 계약이 체결되었고, 양측은 Kailash Mansarovar Yatra를 위한 Nathu La 노선을 개설하기 위해 양해각서에 서명하기도 하였다. 모디 총리 역시 2015년 5월 중국을 방문하여 베이징에서 열린 제1차 지도자 포럼의 개회식에서 연설하기도 하는 등 관계 강화의 추세는 지속되었다. 이 기간 동안 정부 간 24건의 계약이 있었고 기업 간 26 개의 양해각서가 체결되었다. 또한 기후 변화, 중국 관광객들을 위한 전자 비자 시설의 인도 확장에 관한 내용 등을 포함한 공동성명서가 발표되어 전반적으로 경제관계는 확장되었다. 모디 총리는 2016년 9월 중국을 방문하여 항저우 G20 정상 회담에 참석했으며, 2017년 9월 샤먼에서 BRICS 정상회담에 참석하는 등 양국 관계는 다양한 차원에서 지속되어 왔다.

모디 정권의 등장 이후 인도는 중국에 대한 경제적 접근을 우선 강조하여왔다. 모디는 2015년 5월 중국 상해의 기업 CEO 그룹과의 면담에서 인도의 경제발전 정책과 중국과의 연대 필요성을 역설하고 있다. 인도는 2022년까지 5천만 가구 건설을 목표로 하고 있으며 스마트 시티와 메가제조지역을 추구하고 있다고 소개하였다. 또한 건설부문 직접투자 유치를 강조하고 수년 내 175기가 와트 재생 에너지 사업을 추진하고 있다고 발표하였다.⁴⁸⁵⁾ 또한 철도관련 부문의 현대화, 사가르말라(Sagarmala)라고 불리는 새로운 항만 건설 및 현대화 사업, 공항 현대화, 그리고 금융 부문의 현대화 및 효율화 사업, 연금 개혁 계획 등을 소개하고 있다.

485) "Ministry of New and Renewable Energy Year End Review 2017 -MNRE," December 27, 2017, <<https://pib.gov.in/pressreleaseiframepage.aspx?prid=1514215>> (Accessed December 16, 2020).

Make in India의 기치 하에 혁신과 연구개발 기업을 유치하고자 노력하면서 노동집약 산업을 발전시키고자 하는 계획도 발표하고 있다. 점차 기술 집약산업으로 이행하는 과정에서 중국의 발전모델을 적극 도입하고자 하는 필요성을 역설한 바 있다. 또한 많은 중국 기업들이 인도에 투자하여 인도의 제조업, 인프라 건설에 참여하기를 독려하는 노력도 기울이고 있다. 인도의 기업환경과 경제가 근본적으로 바뀌고 있으며 투자환경도 투명하고 책임감 있게, 안정적으로 변화하고 있다는 점을 역설하고 있다. 조세제도를 안정화하고 패스트 트랙에 의한 투자 승인제도도 도입하며 무역부분 신속거래 제도 등도 논의하고 있다. 인도의 경제성장율이 7%를 유지하면서 국제경제의 중심으로 떠오르고 있다고 논하면서, “새로운 인도는 사업을 위한 준비를 마쳤다”고 논하며 중국과의 경제관계 건설에 진력하는 모습을 보이고 있다.⁴⁸⁶⁾

2018년 4월에 모디 총리는 우한을 방문하여 정상회담을 갖고, 양자간 가장 광범위한 플랫폼을 위한 회담을 개최하였다. 모디 총리는 또한 2018년 6월 9일 칭다오를 방문하여 SCO의 18번째 정상 회담에 참석했으며, 이 과정에서 인도-중국 양자회담을 통해 브라마 푸트 라강의 수문 정보 제공과 쌀 수출을 위한 식물 위생 요건에 관한 두 가지 합의가 서명되었다. 우한에서 열린 모디-시 공식 회담의 중요한 결과는 밀접한 전략적인 커뮤니케이션을 유지하자는 것이었다. 모디-시 회의는 2018년 6월 칭다오에서 열린 SCO, 2018년 7월 요하네스버그-러시아-인도-중국-남아공(BRICS) 정상회담의 양자 회담과 함께 중인 관계를 강화하는 노력의 일환이었다. 웨이핑허(魏鳳和) 중국 국방장관의 2018년 8월 인도 방문 역시 양국 군의 신뢰를 재건하기 위한 것으로, 군 간 핫라인 구축과 연례 군사훈련 및 대화 재개 등

486) Narendra Modi, “Full Text of PM Modi’s Speech at the India-China Business Forum in Shanghai,” *NDTV*, May 16, 2015, <<https://www.ndtv.com/business/full-text-of-prime-minister-narendra-modis-speech-at-the-india-china-business-forum-in-shanghai-763530>> (Accessed September 9, 2020).

실패 관계를 재정비할 수 있는 길을 마련했다. 여기에 더해 양국 간 교역액은 2017-2018년 약 900억 달러로 25%의 증가세를 보였다. 문제는 대중 무역 적자로 인도는 미국 다음으로 대중 무역 불균형이 두 번째로 큰 나라다. 이런 상황을 개선하기 위한 노력이 경주되었지만 인도 시장에서 중국인들의 덤핑을 증가시키는 결과를 가져왔다.

인도가 '다극 아시아'를 옹호하는 것과 달리 중국이 주도하는 단극 아시아는 중국 지도부의 강력한 목표로 인식되고 있다. 그러나 인도는 신흥 강국의 위치를 일관되게 추진하므로 글로벌 관여라는 중국 전략에서 빼놓을 수 없는 부분을 형성하고 있다. 나아가 AIIB를 통한 글로벌 거버넌스의 아시아 중심 모델을 성공적으로 구축하기 위해서는 인도의 참여가 필수적이다. 인도 입장에서는 중국을 너무 자극하지 않으면서 남아시아와 인도양지역에서 중국 확장을 견제하고자 한다. 중국 역시 미국 주도의 자유주의 세계질서에서 인도의 강력한 역할을 기대하고 있으며, 조심성을 유지하고, 양자관계가 적대적인 관계로 변하지 않도록 노력하고 있다.

이와 같이 중국과 인도 간의 계속되는 경제적 상호의존 관계는 미중 전략 경쟁에서 중요한 변수이다. 21세기 초부터 인도-중국 양국 간 무역은 급속히 확대되어 2008년 이후 중국은 인도의 최대 무역 상대국이 되었다. 지난 10년간 양국 간 양자 무역은 기하급수적으로 성장했는데, 2011년 양국 간 교역 규모는 2012년 670억 달러로 감소를 경험한 후 2015년 71.65달러로 반등하여 739억 달러에 이르렀다. 지난 3년간 양국 간 교역은 두 자리 수의 강력한 성장을 기록했다. 2018년 한 해 동안 양국 간 무역은 전년 대비 13.34% 증가한 957억 달러를 기록했으며, 인도의 수출은 1,833억 달러로 반등하여 3년간의 지속적인 하락 후 전년 대비 15.21%의 긍정적 성장을 기록했다. 2018년 중국의 인도 수입은 12.89% 증가한 760억 8700달러로 증가한 반면, 무역 적자는 58.04억 달러로 확대되었다.⁴⁸⁷⁾

양국 간 투자 증가는 양국 간의 무역 증가에 미치지 못하고 있다. 중국 상무부에 따르면, 2019년 1월부터 9월 사이에 인도에 투자한 중국 투자는 1억 9천만 달러, 2019년 9월 말까지 인도에 누적된 중국 투자는 55억 달러에 달했다. 2019년 9월까지 중국에 대한 누적 인도 투자액은 9억 2천만 달러이다.⁴⁸⁸⁾ 그러나 이러한 수치는 특히 중국 투자가 크게 성장한 신생 기업 등의 분야에서 싱가포르, 홍콩 등의 제3국을 통해 투자된 투자를 포함하고 있지 않다. 최근 들어 인도의 스타트업 기업에 대한 중국의 투자액이 증가하여 인도 내 1위의 위치를 차지하고 있다는 통계도 나오고 있다.

(다) 무역 불균형 해결

양국은 무역 불균형을 해결해야 하는 과제를 논해왔다. 중국이 인도에 수출하는 상품은 주로 공산품이고, 인도는 철광석 등 원자재를 주로 수출하는데, 중국은 이것을 구조적 문제로 보고 인도는 무역불균형의 문제로 바라본다. 인도는 전반적으로 중국에 관세 완화와 개방을 요구하고, 정보기술 제품 및 서비스, 볼리우드 영화와 신선 식품, 약품 시장을 개방해야 한다고 주장하고 있다.⁴⁸⁹⁾

487) Embassy of India Beijing, China, "India-China Trade And Economic Relations," [〈https://www.eoibeijing.gov.in/economic-and-trade-relation.php〉](https://www.eoibeijing.gov.in/economic-and-trade-relation.php) (Accessed September 10, 2020).

488) Ananth Krishnan, "Following The money: China Inc's growing stake in India-China relations," Brookings India Impact Series 032020-01, March, 2020, [〈https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/03/China-Inc%E2%80%99s-growing-stake-in-India-China-relations_F.pdf〉](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/03/China-Inc%E2%80%99s-growing-stake-in-India-China-relations_F.pdf) (Accessed December 16, 2020).

489) Matthieu Bussiere and Arnaud Mehl, "China's and India's Roles in Global Trade and Finance: Twin Titans for the New Millennium?," European Central Bank Occasional Paper Series, no. 80, January, 2008, [〈https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scopops/ecbocp80.pdf〉](https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scopops/ecbocp80.pdf) (Accessed June 6, 2020).

〈표 IV-2〉 인도와 중국 양자 간 무역(2014-2019년 11월)

(단위: \$ Bn)

Year	India's Exprot to China	% Change	India's Import from China	% Change	Trade Imbalance	Total Trade	% Change
2014	16.41	-3.72	54.24	11.95	37.83	70.65	7.88
2015	13.39	-18.39	58.26	7.42	44.87	71.65	1.42
2016	11.75	-12.29	59.43	2.01	47.68	71.18	-0.67
2017	16.34	39.11	68.1	14.59	51.76	84.44	18.63
2018	18.83	15.21	76.87	12.89	58.04	95.7	13.34
2019 Jan-NOV	16.32	-4.6	68	-3.5	51.68	84.32	-3.72

출처: Embassy of India, "India-China Bilateral Trade," <<https://www.eoibeijing.gov.in/economic-and-trade-relation.php>> (Accessed September 10, 2020).

중국의 덤핑은 인도 제조업자들에게 피해를 주는 반면 인도 기업들은 비교우위가 있는 중국의 지역에서도 어려움을 겪고 있다. 인도는 인도-태평양 지역에 걸친 중국의 투자와 대출을 중단할 수 없지만 실행 가능한 대안을 제시하려고 노력해왔다. 경제적 대안으로 인도는 스리랑카 등에서 일본과 공동 또는 조정 프로젝트를 논의했고, 방글라데시에서는 인도와 러시아가 에너지 프로젝트에 협력했다. 스리랑카에서와 마찬가지로 인도는 잠재적 이중 사용 시설이 군사적 목적으로 사용되지 않을 것이라는 약속을 중국으로부터 받는 노력을 기울이기도 한다. 그러나 여전히 파키스탄이나 중앙아시아 일부 지역 등 여러 지역에서 인도의 정책수단은 제한적일 것이며, 중국에 의한 전략적 비중이 확대될 것은 확실하다.

미중 양자 간 무역분쟁이 진행되면서 중국은 미국 시장이 아닌 다른 시장으로 다변화해야 하는 과제를 안고 있고 이 과정에서 인도는 매우 중요한 시장이다. 중국의 5G 업체인 화웨이도 중요한 변수이다. 인도의 기업들은 화웨이 장비 구입가격이 저렴하므로 화웨이 구입을

원하는 반면, 인도 정부는 미국과의 전략적 관계 및 안보 문제로 여전히 어려운 결정에 직면해있다. 또한 인도는 국가 통합, 종파 간 화합, 국경 안보, 사이버 안보를 위협하는 거래를 차단하고 중국 기술 기업들이 제기하는 도전에 효과적으로 대처할 수 있도록 정부의 권한을 넓혀야 한다. 인도는 기술 생태계 보호 정책을 추구하며, 정책의 성공적인 실행이 안보와 직결된 문제임을 점차 인식하고 있다.

다. 소결

(1) 강대국 정치의 특징

이 글이 다루는 탈냉전시기는 1991년부터 안정적 단극체제를 이루다가 2001년 보다 강화된 양극체제를 거쳐 2008년 경제위기 이후 단극체제의 약화, 중국의 부상이 표면화되는 시기이다. 미중 간 상호 관여와 협력의 시대에서 전략 경쟁의 시대로 이행하고 있으며, 인도는 그 와중에서 점차 큰 강대국 리스크를 안게 되었다.

전체적으로 이 시기의 특징을 단극체제에서 강대국이 추진하는 전략의 유형에 대한 몬테이로의 틀에 따라 살펴볼 수 있다(제Ⅱ장 <표Ⅱ-2> 참조). 이 시기 인도를 둘러싼 탈냉전기 미국과 중국의 관계는, 미국의 경우 방어적 지배와 경제적 수용에서 방어적 지배와 경제적 견제로 변하는 과정이다. 반면, 중국은 방어적 지배와 경제적 수용에서 공격적 지배와 경제적 수용으로 변해간다고 볼 수 있다. 결국 미국은 방어적 수용에서 방어적 봉쇄로, 중국은 방어적 수용에서 공격적 수용으로 바뀌어 간다고 볼 수 있다. 국제체제에서 이 시기는 미국 중심의 안정적 단극체제에서, 여전히 단극체제이지만 불안정한 양극체제라는 불확실한 상황으로 가고 있는 시기이다. 인도는 이를 안정적 다극체제로 변화시키려는 노력을 기울인다고 할 수 있다.

다른 측면에서 본다면 핵심이익을 둘러싼 미중 전략경쟁이 본격화된 상황에서 코로나바이러스19 사태 등을 거치면서 중국의 미국에 대한 패권적 도전이 어느 정도 가시화되는 패권경쟁으로 이행하는 상황의 모습도 보이고 있다. 중국은 이미 진행 중이던 일대일로의 권역을 미국의 영향권을 배제하는 영향권으로 변모하고 있으며, 이는 인도 주변국에 대한 중국의 영향력을 강화하고 있다. 특히 인도의 속적인 파키스탄에 대한 중국의 지원은 인도에게 큰 강대국 리스크로 다가오고 있다. 이에 따라 최근 인도는 빠르게 대중 견제로 이행하고 있다.

이슈별로 보면 지정학적 갈등이 점차 심해지다가 이제는 지정학적 갈등으로도 나타나는 상황이다. 미중을 축으로 남아아시아의 아키텍처를 양분하고, 양대 진영이 형성되는 과정에서 인도 주변에 중국과 연대한 적대 세력이 등장하는 상황이라고 할 수 있다. 통일연구원의 2018년 연구에 따르면, 또 다른 분류로 ‘패권전쟁’과 ‘전략적 갈등’, ‘복합적 관계’, ‘제도적 협력’, ‘비패권 공존’을 상정할 수 있다.⁴⁹⁰⁾ 이러한 유형 분류에 따르면 미중 간 현재 전략적 갈등이 강화된 상태에서 복합관계로 이행하는 일부 가능성을 보이는 상황이라고 할 수 있다.

(2) 리스크 특징 및 유형

인도의 경우 다른 약소국과 달리 강대국의 특징을 다수 가지고 있으므로 강대국이 제시하는 리스크 역시 다른 특징을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 미중 간의 전략적 경쟁, 혹은 패권경쟁은 인도에게도 많은 리스크를 안겨주고 있다.

미중관계가 미국 단극체제하에서의 제도적 협력에서 불안정한 양극체제 혹은 패권경쟁의 복합적 관계, 더 나아가 전략적 경쟁의

490) 신중호 외, 『2030 미중관계 시나리오와 한반도』 (서울: 통일연구원, 2018) 참조.

특징을 띠게 될 경우 인도는 다음과 같은 문제를 안게 된다. 첫째, 미중 간 대립 구도를 의식한 중국이 인도의 선택폭을 줄이고자 인도 주변국, 특히 파키스탄과 같은 위협국과의 연대를 강화하여 인도의 이익을 위협한다. 이는 인도가 미국 편으로 경사되는데 대한 강력한 견제 기제가 될 수 있다. 더욱이 중국의 파키스탄 지원은 비단 인도를 의식한 결과는 아니다. 미국과 해양에서 경쟁하기 위한 소위 '진주목걸이 전략', 그리고 서방으로 향하기 위한 회랑에서 파키스탄이 차지하는 중요성이 크기 때문에 이는 인도를 자극하는 것을 의도하지 않은 강대국 리스크로 귀결되기도 한다.

둘째, 중국과 인도 간에 국경 분쟁이 상존하고 있지만 중국의 영향력 강화 및 국내 민족주의 고양을 위해 더 강경하고 공격적인 분쟁을 유발할 수 있다. 중국은 해양영토 뿐 아니라 육지영토에서 많은 분쟁을 겪고 있는데, 영토 분쟁은 중국의 민족주의 열정과 연결되어 있고 또한 중국 시진핑 정권의 정당성에도 연결된다. 접경인 중국과의 군사, 경제 분야에서 실제적 충돌 가능성, 인명 살상 등의 극단적 리스크가 발생하는 현상이 나타나고 있다. 중국은 미국과 패권 경쟁을 가속화하며 국내적으로도 민족주의를 강화하여 이를 뒷받침하려고 하고, 이는 전반적으로 중국의 국경 분쟁을 강화하는 결과를 가져온다.

셋째, 미중의 무역 분쟁이 가속화되면서 인도의 경제전략에 어려움이 가중된다. 중국은 자국의 경제적 이익을 위해 주변국에 대한 경제압박전략을 추구하게 된다. 인도에도 지경학적 압박을 가해 중국 수출품의 수입, 자본투자, 첨단 분야 진출을 추진하는 한편, 기존의 무역 불균형이 심화되는 문제가 있다. 미국 역시 보호주의 무역을 내세워 인도의 관세인하 및 무역장벽 인하를 압박하기 때문에 지경학적 협력과 별도로 인도의 경제적 강대국 리스크는 가중된다.

넷째, 인도는 중국의 강경전략에 대응하는 과정에서 미중 헤징전략을 유지하기 어렵게 되고 미국과 전략적 파트너십을 강화한 대미치중 외교, 혹은 대중 균형 외교를 해야 하는 선택의 기로에 처하게 된다. 현재 인도는 중국과 국경 분쟁 이후 미국의 4개국협의체(Quad)에 적극 참여하고 있다. 그러나 2020년 10월 6일 4개국 외교장관회의에서 나타났듯이 이들 간에 대중 견제 노선이 항상 일치하는 것은 아니다. 인도 역시 일사불란한 미국의 대중 군사견제에 참여할 것으로 보기는 어렵다. 헤징과 대미치중 외교 간의 강대국 리스크는 인도 역시 안고 있다는 것이다.

다섯째, 인도의 대미 경사가 반드시 미국의 대인도 우호전략으로 귀결되는 것은 아니다. 최근의 예로 트럼프 대통령은 인도의 무역 흑자를 공격하면서 대인도 경제압박을 가한 바 있다. 또한 인도의 대미 군사 의존도 증가는 미국의 경제적 압박에 대한 인도의 취약성을 증가시키는 위험도 존재한다.

(3) 인도의 대응방식

약소국 대응 방식으로 제II장에서 전체적으로 균형, 편승/타협, 헤징을 들고 있다. 인도는 강대국의 국력을 가지고 헤징을 효율적으로 추구해오다 미중 간의 패권 경쟁이 심해지고 중국의 강압적 정책이 가시화되자 자국의 국력 강화에 기반한 균형 전략으로 선회하고 있다. 그러나 동시에 다극체제 추구, 국제기구 강화 등의 초월(transcending) 전략, 소프트파워를 강화하는 중견국 전략, 다른 국가들과의 연대를 리드하는 중견국 리더십 전략 등도 동시에 사용하고 있다. 구체적으로 인도의 대응방식은 다음과 같다.

첫째, 국력의 축적이 외교정책의 수단을 증가시키는, 내적균형을 추구하고 있다. 인도는 잠재적 국력과 부존자원은 막대했지만 국내

불평등, 사회주의 성향의 경제발전 정책 등으로 경제발전이 뒤쳐진 상태였다. 그러나 점차 세계화의 흐름 속에 개혁과 경제성장을 추구하면서 국력이 발전하고 이에 따라 외교정책 수단도 증가하는 대응 방식을 추구했다.

둘째, 주변국과의 우호 관계가 미중 관계 전략에서 자신의 입장을 강화시키는 대응방식을 추구하고 있다. 주변국과의 악화된 관계는 미중 양국이 자국을 공격할 수 있는 정책 수단을 강화하는 결과로 이어진다. 인도가 파키스탄과 적대관계를 추구할 때 인도의 취약성은 증가하고 강대국에 대해서도 자율성을 가지기 어려웠다. 그러나 점차 파키스탄과 타협을 모색하고 주변국가들과 관계 강화를 추구하면서 자국의 입지가 강화된 것을 볼 수 있다.

셋째, 대미 경사에서 발생하는 중국의 보복 조치에 대해 최대한 내구성을 발휘하는 대응방식을 추구하고 있다. 미중 전략 갈등이 심해지면서 국제질서는 기존의 규범기반 질서에서 자국 이익 중심, 그리고 다양한 수단에 기반한 보복 행사의 질서로 이행하고 있다. 미중 모두 서로에 대한 공세정책을 펴는 가운데 중견국들이나 약소국들이 피해를 피할 길은 별로 없다. 그럼에도 불구하고 스스로 강대국의 보복에 대해 내구성을 키우고 부담의 국내적 분담을 추구한다면 강대국에 대한 자율성을 극대화할 수 있다.

넷째, 인도는 국제기구를 통한 입지 강화를 추진하고 있다. 인도 지도자들은 인도가 세계 주요 강국으로 인정받고자 하는 노력과 일관되게 국제기구에서 주도적인 역할을 하도록 추진해왔다. 인도는 특히 유엔 안전보장이사회 상임이사국이 되기를 원하지만, 세계은행과 IMF와 같은 조직에서 더 큰 목소리를 낼 뿐만 아니라 미사일 기술통제체제, 핵공급자 그룹, 바세나르 협정, 호주와 같은 주요 무기통제기구에서 더 큰 역할을 하기를 희망하고 있다. 이를 위해

SCO, AIIB, NDB 등 중국이 시작한 많은 국제기구에 가입했다. 인도는 브릭스정상회의, 동아시아정상회의, 인도양해군심포지엄 등 다른 새로운 기구와 대화의 창설에 있어서도 중요한 역할을 해왔다.

다섯째, 인도는 국제사회의 인정을 추구하면서 소프트파워 강화를 통한 문화전략도 추진하고 있다. 인도 지도자들의 중요한 목표는 인도의 국제적 위상을 높이는 것이었다. 인도인들은 주요 문명의 하나로서, 두 번째로 인구가 많은 나라로서, 그리고 크고 성장하는 경제 국가로서 인도를 세계 주요 강대국의 하나로 자리매김 해야 한다고 믿는다. 인도 지도자들의 중요한 외교정책 목표는 국제사회의 인정을 추구하는 것이다. 또한 인도의 자치와 독립을 보장하는 것도 중요한 목표이다. 특히 영국의 식민지화 역사 때문에, 1947년 독립 이후 모든 정부에게 중요한 우선순위였다. 독립 직후인 수십 년 동안, 인도는 비동맹의 공식적인 정책 노선을 추구하고 소련과 서방 어느 쪽도 편 들지 않았다. 비동맹은 오늘날 약화되었지만, 강대국들과의 관계 설정이나 국제기구에 대한 참여 과정에서 여전히 중요한 전통으로 자리 잡고 있다고 볼 수 있다. 또한 인도의 문화적, 정치적 기여 상황을 세계에 홍보함으로써 인도의 국제적 위신을 높이려고 노력해왔다. 예를 들어 2014년 인도는 국제 요가의 날을 6월 21일로 선포하도록 유엔을 설득했고, 2016년에는 이슬람 문화 발전에 있어 인도의 역할을 강조하기 위해 뉴델리에서 제1회 세계 수피포럼을 개최했다. 영화 산업과 민주주의로서의 위상도 인도가 가지는 명성과 영향력의 원천으로 여겨진다.

4. 미중 경쟁과 중앙아시아

가. 중앙아시아 역내 미중 경쟁의 특징과 유형

중앙아시아 지역은 옛 소련에서 독립한 이후, 풍부한 지하자원과 아프가니스탄에 인접해 있다는 지리적 위치로 인해 강대국 경쟁이 치열하게 전개되어 왔다. 특히 이 지역이 중국 일대일로 정책의 핵심 진출로로 평가받으면서, 기득권을 갖고 있는 러시아와 새롭게 진출을 모색하는 미국이 중국의 영향력 확대를 견제하는 삼각 구도가 형성되고 있다.

(1) 탈냉전기 중앙아시아 역내 지정학의 변화

(가) 탈소(脫蘇) 국가들의 독립

중앙아시아는 1992년 옛 소련에서 독립한 ‘스탄’ 5개국이 위치한 지역의 명칭이다. 지리적으로 동서로는 유럽과 아시아의 중간 지점에 자리하고 있으며, 남북으로는 인도, 이슬람 세계와 러시아를 연결하는 교차로에 해당되어 고대부터 다양한 동서양의 문명이 혼재되어 왔던 곳이다. 북방의 유목민들부터 그리스의 알렉산더 대왕, 한(漢)·당(唐) 등 중화 제국, 몽골의 칭기즈 칸, 인도의 무굴제국에 이르기까지 역사적으로 크고 작은 제국들이 이 지역을 거쳐 가거나 혹은 점령해 정착함으로써 중앙아시아의 혼합성은 더욱 심화되었다.

이슬람을 신봉하는 튀르크 및 페르시아 계 종족들(ethnic groups)이 부족연맹체 또는 왕조국가 형태로 분립해 있던 이 지역은 19세기 후반부터 제정 러시아의 식민지가 되면서 1991년 소연방이 해체될 때까지 러시아의 강력한 영향 하에 있었다. 근대적 의미의 국가를 형성해 본 경험이 없는 중앙아시아의 다양한 종족들은 제정 러시아와

소련의 지배 하에서 근대화된 국가와 민족을 ‘강제로’ 만들어야 했다. 그 결과 카자흐스탄과 우즈베키스탄, 키르기스스탄 그리고 투르크메니스탄과 타지키스탄 등 ‘스탄’ 5개국이 소연방을 구성하는 15개 공화국의 일부로 존속하다가 1992년 독립하여 오늘에 이른다.

독립 이후 30여 년 동안 탈소 중앙아시아 국가들은 새로운 국민국가 건설과 시장경제로의 체제 이행 과정을 힘겹게 겪어왔다. 무엇보다 중앙아시아 5개국은 여타 옛 소련 공화국들이 그런 것처럼 130여 개나 되는 다민족 인구 구성을 갖고 있어 민족 갈등이 자칫 분쟁으로 비화할 가능성이 적지 않았다. 타지키스탄의 경우 독립을 전후해 발발한 내전이 5년간 지속되었는 바, 내전 발생의 원인 중 하나는 민족 문제였다. 독립 당시 자국의 전체 인구 가운데 명목민족(titular nation)인 카자흐인이 40%에도 미치지 못했던 카자흐스탄은, 다수를 차지하는 러시아계 민족들(러시아인, 우크라이나인, 벨라루스인 등)과의 관계 설정이 사회적으로 중요했다. 2010년 6월에는 키르기스스탄공화국 남부 도시인 오쉬에서 키르기스인과 우즈베크인 사이에 유혈 충돌이 발생한 바 있다.

민족 문제 이외에도 수자원을 비롯한 자원 분배 문제와 아랄해 고갈 등의 환경 문제 해결을 위해서는 역내 공화국들 간 협력이 절실히 필요했다. 그러나 30년 동안의 시간을 거쳐 오면서 스탠 5개국은 각자 상이한 정치체제와 경제구조를 갖게 되었으며, 역내 국가 간 협력도 미진했다. 국민주의(nationalism)와 권위주의 성향이 강한 지도자들의 장기독재는 역내 국가들 간 협력을 막는 핵심 요인이었다.

카자흐스탄은 나자르바예프(Nursultan Nazarbayev) 대통령의 권위주의형 리더십과 세계 경제로의 편입 의지, 그리고 풍부한 석유 자원을 바탕으로 체제 이행에 성공한 모범 국가로 일컬어진다. 2017년 1인당 GDP는 8,585달러로서 중앙아시아 국가들 가운데 경제적으로

가장 성공했다는 평가를 받고 있다. 2019년 3월, 30년 넘게 장기 집권을 이어온 나자르바예프 대통령이 스스로 대통령 직에서 물러난 후 같은 해 6월 대선을 통해 토카예프(Kassym-Jomart Tokayev) 정권이 들어섰지만, 전임 대통령의 권력이 곳곳에 남아 있어 향후 정치의 향배가 주목된다.

우즈베키스탄은 25년간 집권을 이어오던 카리모프(Islam Karimov) 대통령 하에서 폭압적 권위주의와 사회 통제가 강했던 것으로 평가 받아 왔다. 카자흐스탄에는 미치지 못하지만 상당 정도의 지하자원을 보유하고 있는 이 나라는 대외적 폐쇄성으로 인해 경제 발전이 더뎠다. 그러나 2016년 9월 카리모프 대통령 서거 후 집권한 미르지요예프(Shavkat Mirziyoyev) 대통령은 사회 통제를 완화하고 국가 중심의 경제를 민간 부문으로 이전시키는 개혁 작업을 진행 중이며, 대외 개방과 역내 협력에도 적극적인 것으로 알려져 있다.

키르기스스탄은 두 번의 정변을 겪은 특이한 경험을 갖고 있다. 서구형 민주주의자로 평가받던 초대 대통령 아카예프(Askar Akayev)가 2005년 3월 ‘튄립혁명’으로 쫓겨난 후, 새로 집권한 바키예프(Kurmanbek Bakiyev) 대통령도 2010년 4월 반정부 시위 과정에서 축출되어 벨라루스로 망명했다. 이후 들어선 세 개의 정부는 비교적 원활한 민주주의 정치체제를 구축했으나, 자원 부족과 경제적 어려움으로 인해 국가 발전은 더딘 편이다.

타지키스탄은 1992년부터 1997년까지 지속된 5년 동안의 내전을 극복하고 분쟁 당사자들 사이에 평화적 종전과 연립정부 구성을 이루어냄으로써 민주주의 국가로서 세계적 관심을 모았다. 그러나 라흐몬(Emomali Rahmon) 대통령의 25년 넘는 장기집권이 현재까지 지속되고 있고 국가 권력도 지나치게 비대하다는 평가를 받고 있다. 빈곤 국가인 이 나라는 아프가니스탄과 인접해 있어 이슬람 근본주의 과격 세

력과 마약 등 글로벌 차원의 위협 요인에 노출되어 있어 안보적으로 중요하게 인식되고 있으며, 러시아군이 국경 경비를 대신하고 있다.

끝으로 투르크메니스탄은 16년간의 장기집권을 이어오던 니야조프(Saparmurat Niyazov) 대통령 하에서 기형적인 독재 국가로 주목을 받았다. 개인숭배와 기행을 일삼던 니야조프 대통령이 2006년 사망하고 권력을 승계한 베르디무하메도프(Gurbanguly Berdimuhamedow) 대통령 역시 개인숭배와 폐쇄적 대외정책을 계속해 오고 있으며, 천연가스 매장량이 세계 4위인 덕분에 빈곤율은 낮으나, 대외 개방도 역시 현저히 낮다.

(나) 자원을 둘러싼 강대국의 경쟁

소련의 해체 이후, 신생 독립국으로 재탄생한 중앙아시아 5개국은 이 지역에서 석유와 천연가스 등 핵심 지하자원이 방대하게 매장되어 있음이 알려지면서 전 세계의 이목을 끌었다. 탄화수소(석유 및 천연가스)를 포함해 멘델레예프의 주기율표에 등재된 모든 원소가 이 지역에 존재하는 것으로 알려져 있다.

그러나 이미 앞 절에서 언급한 것처럼 5개국 모두가 지하자원의 혜택을 받은 것은 아니어서, 카자흐스탄은 주로 석유로, 그리고 투르크메니스탄은 천연가스로 국부를 축적할 수 있었던 반면, 타지키스탄과 키르기스스탄은 상대적으로 자원이 빈곤한 편이다.⁴⁹¹⁾ 우즈베키스탄은 주변 국가들에 비교할 때 원유와 천연가스가 중간 수준의 매장량을 기록하고 있으나, 폐쇄적인 대외 경제 운용으로 자원 개발을 외부에 맡기지 않았다.

491) 키르기스스탄에서는 캐나다 자본으로 콤토르 금광 채굴 사업이 진행되어 여기서 벌어들인 수입이 이 나라의 GDP를 좌우하는 것으로 알려져 있다. 타지키스탄은 풍부한 수자원을 활용한 알루미늄 제련이 소련 시기부터 주요 산업 중 하나였다. 그러나 원료가 되는 보크사이트를 우크라이나 등지로부터 수입해야 하는 까닭에 국부 창출에 크게 도움을 주지는 못하고 있다.

〈표 IV-3〉 중앙아시아 5개국 에너지 통계

국가명	원유(Petroleum)			천연가스(Natural Gas)			석탄(Coal)		
	생산량 (Mb/d)	소비량 (Mb/d)	부존 규모 (billion b)	생산량 (bcf)	소비량 (bcf)	부존 규모 (tcf)	생산량 (Mst)	소비량 (Mst)	부존 규모 (million st)
카자흐스탄	1,966 (19)	318 (17)	30 (20)	791 (17)	543 (17)	85 (20)	125,32 7(18)	97,413 (18)	28,225 (17)
키르기스스탄	1(19)	35 (17)	-	1 (17)	6.6 (17)	0.2 (20)	2,543 (18)	3,231 (18)	1,070 (17)
타지키스탄	0.2 (19)	21 (17)	-	0.7 (17)	0.7 (17)	0.2 (20)	2,168 (18)	2,175 (18)	413 (17)
투르크메니스탄	191 (14)	150 (17)	0.6 (20)	2,735 (17)	1,388 (17)	350 (20)	0	0	0
우즈베키스탄	55 (19)	49 (17)	0.6 (20)	1,840 (17)	1,521 (17)	65 (20)	4,564 (18)	5,523 (18)	1,516 (17)

주: () 안은 통계 최신년도

출처: U.S. Energy Information Administration, <<https://www.eia.gov>> (Accessed October 26, 2020).

지난 30년간의 흐름을 살펴보면 다음과 같다. 중앙아시아 국가들이 독립한 이후, 미국과 유럽 석유 메이저 기업들은 카스피해 연안의 석유와 가스 전 개발을 노리고 개발에 참여했다. 문제는 소련 시기에 구축된 이 지역의 자원 수송망이 노후한데다 러시아가 관리를 도맡고 있다는 점이였다. 미국 등 서방은 1990년대 후반 국력이 저하된 러시아를 배제하고 유럽으로 빠지는 새로운 파이프라인(송유관과 가스관) 루트를 개발하기 시작했다. 이에 에너지 안보 차원에서 미국·서방 대 러시아가 대립하는 구도가 형성된다. 더욱이 2000년대 들어 중국의 부상과 맞물려 러시아의 상대적 존재감이 약화되면서 중앙아시아 국가들의 대 중국 자원 협력이 활발해졌으며, 동시에 카자흐스탄과 투르크메니스탄 등 자원 수출국은 에너지 자원을 국익 극대화에 이용하는 이른바 ‘자원 국민주의(resource nationalism)’를 강화하고 있다.

텅기스 유전과 카샤간 유전을 보유하고 있는 카자흐스탄은 중앙아시아 역내에서 외국 직접 투자가 가장 활발한 국가이다. 주요 투자

국은 대표적인 석유 메이저 회사들을 갖고 있는 네덜란드와 미국, 영국 그리고 중국 등이다. 1979년에 발견된 탱기스 유전은 1991년부터, 그리고 2000년에 발견된 카샤간 유전은 2013년부터 각각 원유의 생산이 개시되었다. 수송 루트를 살펴보면, 탱기스 유전은 2001년 개통된 카스피안 파이프라인 컨소시엄(Caspian Pipeline Consortium: CPC) 송유관을 통해 러시아의 흑해 연안 도시 노보로시스크로 수송하는 러시아 루트가 먼저 실현되었다. 이후, 옛 소련 역내 석유 수송 인프라의 과도한 러시아 의존을 막기 위해 미국이 주도해 만든, 바쿠(아제르바이잔)-트빌리시(조지아)-제이한(터키)을 잇는 BTC 송유관(2006년 개통)을 통해 탱기스 유전에서 생산된 원유를 수출하면서 카자흐스탄 경제는 획기적으로 발전하였다. 탱기스 산 원유는 악타우 항에서 선적되어 카스피 해를 건너 BTC 송유관에 주입되는데, 그 덕분에 서구 자본이 대량 카자흐스탄으로 흘러들어오게 되었던 것이다. 그러나 이 루트는 2013년부터 2015년까지 유지되다가 이후 중단되었다.

서구의 석유 메이저 회사들에는 뒤지지만, 자국의 급속한 경제 발전을 지탱하기 위해 에너지 수요가 증가하던 중국 역시, 1990년대 후반부터 카자흐스탄 역내 석유 이권의 확보와 송유관 건설을 추진해 왔다. 송유관이 개통된 2006년부터 카자흐스탄 산 원유의 대중국 수출은 비약적으로 증가했다. 카자흐스탄 정부는 2013년, 중국 최대 국영 석유회사인 중국석유천연기집단공사(CNPC)에 카샤간 유전의 이권을 매각하는 결정을 내렸다.

중국은 천연가스에도 관심을 보여, 가스관을 건설해주는 대가로 투르크메니스탄의 천연가스에 대한 이권을 확보했다. 2010년부터 천연가스를 본격적으로 수입하기 시작해 2013년에는 투르크메니스탄이 중국의 최대 천연가스 수입 대상국으로 부상하게 된다. 이에 반해, 전통적으로 투르크메니스탄 산 가스의 최대 수출 대상국인

러시아에 대해서는 2008년을 정점으로 수출량이 급감했고 2011년부터 수출량에서 중국에 뒤처지는 형세가 현재까지 이어졌다.⁴⁹²⁾

이러한 시대 상황과 맞물려 중앙아시아 국가들 사이에서 자원 국민주의의 움직임도 활발해지고 있다. 카자흐스탄이 대표적인데, 2000년대 이후 지속된 유가 상승과 카샤간 유전 공사의 지연에 따른 공사비 증가로 인해, 2007년 ‘지하자원 이용법’을 개정하고 2008년에는 유전의 카자흐스탄 측 지분 비율 확대 등 석유 사업을 통한 국익의 극대화를 모색하려는 정부의 개입정책이 강화되었다. 우즈베키스탄에서 2006년 미국계 금 채굴 합자회사가 철수를 강요받은 사례 역시 자원 국민주의와 무관하지 않다.⁴⁹³⁾ 중앙아시아 국가들은 생산을 확대하고 산업을 현대화하기 위해서는 자금과 기술 측면에서 외자 도입이 필수적임을 잘 인식하고 있기 때문에, 도를 지나친 외자 배제 정책을 추진할 가능성은 크지 않다. 그러나 자원을 국익과 연계해 실리를 추구하려는 스탠 국가들의 자원 국민주의 경향은 향후에도 해외 진출 기업들의 리스크로 작용할 것으로 전망된다.

(다) 글로벌 대테러 전쟁과 중앙아시아

중앙아시아는 전통적으로 이슬람 문명권에 속하며, 5개국 주민의 대다수는 이슬람을 신봉한다. 정부의 성향에 따라 정도의 차이는 있

492) Simon Pirani, “Central Asian Gas: Prospects for the 2020s,” OIES Paper: NG 155, December, 2019, pp. 10–14, <<https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2019/12/Central-Asian-Gas-NG-155.pdf>> (Accessed September 9, 2020). 아울러 투르크메니스탄은 중국 이외의 국가들, 특히 유럽 등 서방 국가들에 대한 가스 수출 및 개발 협력에는 대단히 소극적이며, 이러한 정책은 투르크메니스탄 내부 권력의 동화와 깊은 연관이 있다. 다음 문헌을 참조할 것: 김영진, “자원기반 경제에서의 경제발전의 성과와 한계: 투르크메니스탄의 에너지 정책을 중심으로,” 『중소연구』, 제42권 3호 (2018), pp. 319–353.

493) 芝元英一, “ロシアに続き中央アジアでも資源ナショナリズムの動きは強まるか?,” 日本貿易振興機構 (ジェトロ) ウェブ・ジェトロセンサー, January 15, 2008, <<https://www.jetro.go.jp/publications/sensor/479013a9b5bee.html>> (Accessed August 9, 2014).

으나 모든 국가들에서 이슬람은 세속주의를 표방하는 정권의 철저한 통제 하에 놓여 있으며, 모든 정부가 이슬람이 정치에 개입하는 것을 철저히 금하고 있는바, 중앙아시아의 반체제 이슬람 세력의 일부는 아프가니스탄이나 파키스탄 등의 이슬람 과격파와 연계하여 본국 정부를 타도하고 이슬람 정권을 세우려는 근본주의 테러리즘으로 치달았다. 특히 2000년대 초반까지 우즈베키스탄과 타지키스탄에서 이슬람 근본주의자들의 테러가 빈번했으며, 일부 테러는 아프가니스탄의 탈레반 정권과 연계된 것으로도 알려졌다. 이런 배경 때문에 중앙아시아 정권들이 아프가니스탄에 대해 갖고 있던 공포와 우려는 적지 않았으며, 종교 과격주의 뿐만 아니라 아프가니스탄 산마약의 중앙아시아 유입도 큰 골칫거리였다.

1996년 러시아와 중국이 주도하고 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄이 참가한 이른바 ‘상하이 5국(Shanghai Five)’은 아프가니스탄과 중동 지역의 종교 과격주의가 국경을 넘어 중앙아시아와 러시아, 그리고 중국의 신장위구르자치구(新疆维吾尔自治区)로 유입되는 것을 공동으로 차단하려는 목적에서 결성된 것이다. 상하이 5국은 이후 유라시아 권역의 공동 안보 기구로서 역할을 확대하고 뒤이어 경제협력까지 논의하는 국제 다자 기구로 발전하게 되는데, SCO가 대표적이다.

2001년 미국 본토가 공격당한 9·11 사건을 계기로 전 지구적 차원에서 이슬람 근본주의와 과격주의에 기반을 둔 테러 단체들과의 전쟁이 확산되면서 중앙아시아는 일약 국제안보의 현장으로 부상하게 된다. 9·11 직후, 미국은 아프가니스탄에 군사 개입을 결정한다. 오사마 빈라덴(Osama bin Laden)이 사건의 배후에 있다고 간주한 미국은 빈라덴에게 은신처를 제공해 주고 있던 아프가니스탄의 탈레반 정권에 그를 넘겨줄 것을 요구했으나 거절당했다. 이에 따라

미국은 탈레반 정권을 붕괴시키고자 아프가니스탄을 공격했으며, 그 과정에서 중앙아시아에 군수품과 병력을 주둔시키는 계획을 추진하였다. 소련 해체 이후에도 안보상 러시아의 ‘뒷마당’으로 불리던 중앙아시아에 미군이 주둔하기 위해서는 러시아의 동의가 필요했으며, 푸틴(Vladimir Putin) 러시아 대통령으로부터 글로벌 대테러 전쟁에서 협력을 약속받은 미국은 우즈베키스탄의 카르시 카나바드와 키르기스스탄의 마나스에 군과 병참기지를 주둔시키는 데 성공한다.

(2) 미국의 대중양아시아 전략의 목표와 전개

(가) 9·11 이전

소연방 해체 이후 세계 유일의 패권국으로 부상한 미국은 중앙아시아 5개국을 포함한 옛 소련 구성 공화국들과의 새로운 외교 관계 수립에서 두 가지 원칙을 견지했다. 하나는 안보와 경제 분야에서 현지 국가들과 미국 사이에 연계성을 강화하는 것이고, 또 하나는 인권과 법치라는 서방식 규범을 탈소 국가들에 이식하는 것이었다. 이들 두 개의 원칙을 어떻게 양립시킬 것인가가 탈냉전기 미국의 대중양아시아 정책의 최대 과제였다.

1997년 7월, 당시 미 국무부 부장관이던 탈보트(Strobe Talbott)⁴⁹⁴는 ‘플래쉬맨과의 결별(A Farewell to Flashman)’이라는 제목의 연설 속에서 “미국은 힘을 통해 승리를 쟁취하는 정책을 추구하지 않으며, 중앙아시아 국가들 모두가 ‘승자’가 될 것을 지향한다”고 주장했다. 그는 미국의 관심이 이 지역 국가들의 체제 이행과 경제에 있음을 강조하면서, 2천억 배럴에 달하는 석유가 매장되어 있는 이 지역에서 분쟁 해결은 미국이 안게 될 ‘첫번째 의무(Job One)’라고 강조했다

494) 탈보트는 빌 클린턴 미국 대통령과 막역한 사이이며, 클린턴 대통령 재임 기간 동안 옛 소련 권역에 대한 정책을 책임졌던 인물이다.

다. 분쟁 해결은 에너지 개발의 전제조건이며, 또 개발을 통해 분쟁이 해결된다는 것이 그의 논리였다. 분쟁 해결과 개발의 상관성을 지적한 후, 탈보트는 미국이 지원할 분야로서 민주주의, 자유 시장 경제, 역내 평화와 협력, 국제사회로의 통합이라는 네 가지 분야를 제시했다.⁴⁹⁵⁾ 이들 네 개 분야는 현재도 미국의 대중앙아시아 정책의 핵심을 이루고 있다.

하지만 중앙아시아 국가들 사이에 경제 통합을 촉진하려는 미국의 노력은 역내에서 영향력을 다투는 카자흐스탄과 우즈베키스탄의 경쟁과 갈등으로 인해 뜻을 이루지 못했고, 이후 미국은 경제 지원과 안보 협력에서 양자 관계를 중시하는 정책으로 전환하게 된다.⁴⁹⁶⁾ 주로 안보적인 측면에서 1990년대 미국의 대중앙아시아 정책은 다음 세 가지 사안이 추동 요인으로 작용했다고 할 수 있다.

첫째, 중앙아시아를 포함한 옛 소련권 국가들의 독립과 함께 미국이 직면하게 된 안보 상 최대 과제는 핵무기의 처리였다. 이에 미국은 ‘1991년 소련핵위협제거법(일명 년-루가법)’을 제정하여 카자흐스탄을 비롯한 탈소 국가들의 핵무기 철거 비용을 지원했다.⁴⁹⁷⁾ 미국의 노력과 핵 보유 4국의 의지 덕분에 다소간의 우여곡절을 거쳐 옛 소련 권역에 분산되어 있던 핵전략은 러시아가 승계하기로 결정되었으며, 카자흐스탄을 포함한 핵 보유 4국의 NPT 가입도 승인되었다.⁴⁹⁸⁾

495) Strobe Talbott, “A Farewell to Flashman: American Policy in the Caucasus and Central Asia,” U.S. Department of State Archive, <<https://1997-2001.state.gov/regions/nis/970721talbott.htm>> (Accessed April 12, 2020).

496) 9·11 이전 시기 미국의 대 중앙아시아 정책의 경위와 정책 변화에 대해서는 다음 문헌을 참조할 것: Olga Oliker and David A. Shlapak, *U.S. Interests in Central Asia: Policy Priorities and Military Roles* (Santa Monica, C.A.: RAND, 2005).

497) 1949년 소련 최초의 핵 실험이 카자흐공화국(현 카자흐스탄) 동부의 세미팔라틴스크에서 실시된 이후, 환경파괴와 지역 주민의 건강 문제가 발생함에 따라 카자흐스탄은 이미 독립 이전부터 핵무기 처리 문제를 중요한 과제로 설정하고 핵 폐기에 앞장섰다.

498) 카자흐스탄 영내의 핵탄두가 모두 철거된 것은 1994년 4월의 일이다.

둘째, 미국은 이 지역에서 러시아를 견제하기 위한 안보 환경을 조성하는 데에 관심이 있었다. 이와 관련하여, 카자흐스탄 대통령 직속 싱크탱크의 소장을 역임했던 카세노프(Umirserik Kasenov)의 증언에 따르면, 미국과의 민주적 동반자관계 현장을 체결한 직후인 1995년 4월, 카자흐스탄을 방문한 미국의 페리(William Perry) 국방장관이 러시아를 주된 위협으로 상정한 지역 차원의 불가침조약을 체결하자고 카자흐스탄 측에 제안했다.⁴⁹⁹⁾ 하지만 러시아와 국경을 접하고 있으며 역사적으로도 친러 정서가 강한 카자흐스탄이, 그것도 러시아 주도의 집단안보조약(The Collective Security Treaty Organization: CSTO)에 갖 가입한 입장에서 미국의 제안을 받아들이기에는 힘들었다.⁵⁰⁰⁾

셋째, 미국은 글로벌 안보의 최대 불안정 지대인 아프가니스탄과의 지리적 접근성을 고려해 중앙아시아 역내 국가들과 항구적인 군사 및 안보 협력을 구축하려 시도했다. 1994년 NATO가 옛 소련권 국가들을 대상으로 추진한 협력 프로그램 ‘평화를 위한 동반자관계 (Partnership for Peace: PfP)’에 중앙아 국가들이 순차적으로 참여했다. 특히 카자흐스탄과 키르기스스탄은 러시아와의 관계를 손상시키지 않는 범위 안에서 미국 등 서방 국가들과의 안보 협력에 전향적인 자세를 보였다. 또한 1990년대 후반에는 타지키스탄 분쟁으로 러시아와의 관계가 소원해진 우즈베키스탄이 자국의 독자적인 안보 체제 구축을 목적으로 미국의 중요 안보 협력 동반자로 나섰

499) Oumirseric Kasenov, “The Institutions and Conduct of the Foreign Policy of Post-communist Kazakhstan,” in *The Making of Foreign Policy in Russia and the New States of Eurasia*, eds. Adeed Dawisha and Karen Dawisha (Armonk and London, New York: M.E. Sharpe, 1995), pp. 277-278.

500) 미 국방성은 1997년부터 기존에 중동 지역을 책임지던 중부사령부(The United States Central Command: CENTCOM)의 책임 구역(area of responsibility)에 중앙아시아 국가들을 편입시켰다. 이는 미국이 소련의 틀 안에서 이 지역을 인식하던 과거의 시각을 바꿔 새로운 군사전략적 시각으로 중앙아시아를 재인식하고 있었음을 엿보게 한다.

다. 1997년 이들 세 나라는 ‘센트라즈बाट(CENTRAZBAT, Central Asian Battalion)’라는 이름의 미국 주도 합동 군사훈련에 참가하기도 했는데, 이 훈련에는 러시아와 터키, 라트비아와 조지아도 참여했다.⁵⁰¹⁾

(나) 9·11 이후

2001년 9·11 테러 이후, 부시 미 행정부가 아프가니스탄의 탈레반 정권을 공격하는 과정에서 중앙아시아를 병참 지대로 활용하면서 안보적 차원에서 중앙아시아의 중요성이 한층 제고되었다. 테러 발생 1개월 후, 우즈베키스탄은 신속하게 아프가니스탄과의 국경 근처, 옛 소련 공군기지가 있던 카르시 카나바드를 미군에게 제공하는 결정을 내린다. 이후, 동 기지에는 최고 천5백 명까지 군 병력이 주둔하면서 특수작전과 정찰, 수송, 첩보 활동 등의 임무를 수행했다. 2002년 3월에는 미국과 우즈베키스탄이 「전략적 동반자 관계 및 협력 틀에 관한 선언」에 서명하고 군사 협력의 확대를 도모했다.

한편, 키르기스스탄의 수도 비시케크 근교의 마나스 국제공항에는 2001년 12월부터 미국을 위시한 NATO 참전국들의 병력이 주둔하면서 국제치안지원부대(International Security Assistance Force: ISAF) 활동을 위한 병력과 물자 수송의 중요한 중계지의 역할을 맡았다.

미국은 아프가니스탄 작전에 중앙아시아를 활용하기 위한 전제조건, 즉 러시아로부터 동의를 얻어냈으며, 이를 계기로 약화일로에 있던 러시아와의 관계 개선이 가능해졌다. 러시아는 자국 내에서 발생한 체첸 분쟁 때문에 소수민족 탄압, 인권 문제 등이 불거져 나오면서 미국 등 서방과 관계가 좋지 않았으나, 글로벌 차원의 대테러

501) “CENTRASBAT,” GlobalSecurity, <<http://www.globalsecurity.org/military/ops/centrasbat.htm>> (Accessed June 2, 2020).

전쟁이 본격화되면서 미국과의 협력 노선을 표방했던 것이다. 중앙아시아 국가들의 입장에서 미국이 탈레반을 비롯한 이슬람 과격주의 세력의 역외 확산을 막고자 노력하면서 자신들에게 안보 협력의 대가로 경제적 지원을 제안하는 상황이 나뉘어 없었다. 미국이 탈레반 정권을 붕괴시키고 아프가니스탄으로부터 중앙아시아로 유입될 수 있는 이슬람 근본주의와 마약 등을 단속해 준다면 안보적으로 취약한 스탠 국가들에게는 환영할 만한 일이었다.

그러나 중앙아시아에서 미국의 존재감을 지속시키기란 쉬운 작업이 아니었으며, 결과적으로 미국의 대중중앙아시아 전략은 일단 실패로 돌아갔다는 평가가 지배적이다. 그 원인은 첫째, 러시아의 안보적 위협 인식 제고와 관련된다. 2005년 즈음부터 미국과 러시아의 협력 노선이 잡음을 일으키기 시작했고, 러시아는 중앙아시아 국가들에 대한 군사적 존재감을 회복하려는 움직임을 보였다. 2005년 7월 5일, 상하이협력기구 정상회의(아스타나에서 개최)에서 채택된 공동선언문은 미국 주도의 대아프가니스탄 작전을 수행중인 연합국가들이 중앙아시아에 장기간 주둔하는 것이 이 지역을 위해 바람직하지 않은 결과를 초래하고 있으므로, 이 지역에서 연합국들의 시설 이용이 일시적이라는 점을 확인하고 군의 파견 기한을 정하도록 요구하고 있다. 이러한 인식과 요구는 국가별로 온도차는 있겠으나 중국을 포함한 SCO의 모든 회원국들에 공통된 것이었다.⁵⁰²⁾

둘째, 중앙아시아 독재 국가들이 미국에 기대했던 경제적 지원을 제대로 받지 못하게 되면서 반미 정서가 강해지고, 대러 접근을 강화했기 때문이다.

502) Eugene B. Rumer, "China, Russia and the Balance of Power in Central Asia," Strategic Forum, Institute for National Strategic Studies, no. 223, National Defence University (2006), pp. 1-8, <<http://www.files.ethz.ch/isn/46312/SF223.pdf>> (Accessed June 3, 2020).

셋째, 두 번째 원인과 연관되는바, 옛 소련권 국가들에서 발생한 이른바 색깔혁명(Color Revolution)으로 미국의 입지가 축소되었고, 민주주의 실천을 위한 제도적 요구에 위협을 느낀 독재자들이 미국을 중앙아시아에서 축출하려 시도했기 때문이다. 특히 우즈베키스탄의 카리모프 대통령은 키르기스스탄 정권 교체를 가능하게 한 톨립혁명이 자국으로 확산될 가능성을 크게 우려했던 것으로 전해진다. 그는 2005년 우즈베키스탄 동부 안디잔에서 발생한 주민들의 반정부 유혈 시위의 책임을 카리모프 정부에 묻는 미국과 서방 국가들의 대응이 거세지자, 미군기지 철거를 전격 단행했다. 카르시 카나바드 기지 철거는 2005년 11월 21일 완료되었다. 키르기스스탄 영내의 마나스 기지는, 2005년 3월 톨립혁명으로 정권을 잡은 바키예프 대통령이 기지 사용료를 둘러싸고 미국과 러시아 사이에서 줄타기를 하다가 결국 2010년 반정부 시위로 축출된 이후, 2014년 6월 3일 폐쇄되었다.⁵⁰³⁾

중앙아시아에서 미국 영향력의 약화는 2008년 출범한 오바마 행정부 하에서 더욱 뚜렷해진다. 오바마는 냉전 종식 이후 미국이 지속해 오던 글로벌 차원의 압도적 군사력 전개 방침을 전환하였고, 이라크와 아프가니스탄에서 치안유지를 주목적으로 한 군사적 프레젠스를 서서히 축소해 나갔다. 그는 2013년 9월, 시리아 분쟁에 대한 군사 개입 여부를 판단하는 과정에서 미국이 이미 ‘세계의 경찰’이 아니라고 선언했다.⁵⁰⁴⁾ 크림반도 병합을 통해 힘에 의한 현상변경을 도모하는 러시아에 대해서도 경제제재는 유지하되 군사개입이 아닌 협상으로 문제를 해결한다는 자세를 견지했다. 국제분쟁에서의 개입을

503) 현승수, “중앙아시아 기지 설치를 둘러싼 미러간 경쟁: 포스트2014의 전망,” 『e-Eurasia』, vol. 48 (서울: 한양대학교 아태지역연구센터, 2013.7.31.), <http://www.papersearch.net/google_link/fulltext.asp?file_name=30703346.pdf> (검색일: 2020.7.21.).

504) Gordon Lubold, “Obama Says U.S. Will No Longer Be the World’s Policeman,” *Foreign Policy*, May 28, 2014, <<http://foreignpolicy.com/2014/05/28/obama-says-U-S-will-no-longer-be-the-worlds-policeman/>> (Accessed July 25, 2020).

최대한 억제하고 러시아와의 관계 악화를 피한다는 방침을 고수한다면 미국의 세계 전략에서 중앙아시아의 중요성은 현저히 낮아질 수밖에 없었다. 미국 전문가들 사이에서 미국이 중앙아시아에 대한 전략적 관심을 제고해야 한다는 경고의 목소리도 나왔으나,⁵⁰⁵⁾ 미국의 전략 이익 속에서 중앙아시아의 위상은 그리 높지 않았다.

(다) 트럼프 행정부

2020년 들어 미국의 대중중앙아시아 정책에서 변화가 감지되기 시작했다. 그 시발점은 미 국무장관의 중앙아시아 방문이다. 2020년 2월, 미 국무장관 폼페이오(Mike Pompeo)는 중앙아시아의 핵심 국가인 카자흐스탄과 우즈베키스탄을 방문했다. 이 두 나라들뿐만 아니라 우크라이나와 벨라루스가 폼페이오의 방문 리스트에 포함되어 있었다는 사실 자체가 미국의 의도를 잘 보여준다. 이들 나라는 소련의 일부였다가 1991년에 독립한 나라들이며, 우크라이나는 크림 반도 사태를 비롯해 반러 성향이 강한 것으로 유명하다. 벨라루스 또한 강력한 친러 국가를 표방하고 있지만 최근 러시아와의 관계가 예전 같지 않은 것으로 알려져 있다. 중앙아시아의 두 나라는 친러 국가로 단정 지을 수는 없지만, 러시아의 중앙아시아 역내 영향력 확대를 견제할 수 있는 위상을 갖춘 나라로 평가된다. 미국은 러시

505) S. Frederick Starr and Svante Cornell, "Why the Trump Administration's Central Asia Strategy Improves Over Its Predecessors," *The Diplomat*, Mar 1, 2020, <<https://thediplomat.com/2020/03/why-the-trump-administrations-central-asia-strategy-improves-over-its-predecessors/>> (Accessed September 11, 2020). 오바마 행정부 당시 미국이 중앙아시아에 대한 관심을 완전히 끊은 것은 아니었다. 2015년 9월, 미 국무부는 대중중앙아시아 정책의 지속을 위한 노력의 일환으로 C5+1 포맷의 포럼을 조직하고, 중앙아시아 5개국 외무장관들과 공동의 관심사를 논의하는 장을 마련했다. Farkhod Tolipov, "Pluses and Minuses of the C5+1 Format," *The Central Asia-Caucasus Analyst*, November 13, 2015, <<https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13300-pluses-and-minuses-of-the-c5%201-format.html>> (Accessed September 15, 2020).

아를 둘러싸고 있는 국가들을 러시아라는 구심력으로부터 이격시키려는 의도를 갖고 있는 것으로 풀이된다.

그런데 폼페이오가 중앙아시아에서 한 발언들을 보면, 표적은 러시아뿐이 아닌 듯하다. 그는 카자흐스탄에서 다음과 같이 발언했다. “미국 기업들이 (이 나라에) 등장하게 되면 우리는 좋은 이웃이 될 것이다”, “우리가 (이 나라에) 들어오면 우리는 현지의 촌락과 도시들에서 사람들을 고용할 것이다. 우리는 오염을 일으키지 않으며, 환경을 보호할 것이다. 우리는 사람들을 올바르게 대할 것이다” 다음 방문 국인 우즈베키스탄에서도 폼페이오는 똑같은 말을 반복했다. “미국 기업들이 우즈베키스탄 같은 곳에 오면 우리는 회사를 차리고 현지 사람들을 위해 일자리를 만들며, 현지 법규에 따르고 이웃을 오염시키지 않는다. 우리는 좋은 시민이며 좋은 이웃이다” 한마디로 폼페이오는 미국이 중국과 다르다는 점을 강조하고 있는 것이다.⁵⁰⁶⁾

카자흐스탄에서 폼페이오가 취한 또 하나의 행동도 역시 중국을 정면으로 겨냥하고 있다. 그는 수도 누르술탄에서 일군의 현지 민간인들을 만났다. 그들은 현재 중국 령 신장위구르자치구의 수용소에 투옥되어 있는 카자흐계 중국인의 가족들이었다. 그는 중국이 이슬람교도인 위구르족에 대한 탄압을 중지해야 한다고도 강조했다. 중국의 최대 약점인 인권 문제를 거론한 것이다.⁵⁰⁷⁾ 미국은 중앙아시아에서 반중 정서의 주요인이 되고 있는 중국의 부정적 이미지를 공격하여 이를 미국의 이미지 쇄신과 연계시키려는 전략을 노골적으로

506) Katie Stallard-Blanchette, “The Coming US-China Competition in Central Asia,” *The Diplomat*, February 6, 2020, <<https://thediplomat.com/2020/02/the-coming-us-china-competition-in-central-asia/>> (Accessed July 3, 2020).

507) 폼페이오의 발언에 대해 우즈베키스탄 주재 중국 대사관은 “중상모략”이라며 강하게 비판했다. “China Accuses Pompeo of Slander Over Xinjiang Comments,” *The Straits Times*, February 4, 2020, <<https://www.straitstimes.com/world/middle-east/china-accuses-pompeo-of-slander-over-xinjiang-comments>> (Accessed May 23, 2020).

드러내고 있다. 폼페이오는 우즈베키스탄과는 “전략적 동반자 관계의 새 시대”를 선언하고, 카자흐스탄에 대해서는 미국의 투자가 “무제한(the sky is the limit)”으로 추진될 것이라고 약속했다.⁵⁰⁸⁾

폼페이오의 중앙아시아 방문 직후인 2020년 2월 5일에는 미 국무부가 작성한 대중양아시아 전략 보고서가 공개됐다. 「미국의 대중양아시아 전략 2019-2025년: 주권과 경제 번영 증진」이라는 제목의 이 보고서는 미국과 국제 안보를 위해 중앙아시아의 지정학 및 지정학적 중요성을 환기시키고, 미국과 중앙아시아 역내 5개 국가의 상호 전방위적인 협력 증진이 필요함을 역설하고 있다. 미국은 중앙아시아 국가들이 특정 국가에 의존 혹은 종속되지 않고 자기 주권을 담보하면서 법치와 인권 등 보편 가치를 존중하는 사회를 만들어 나가도록 협력할 것임도 명시했다. 보다 구체적으로, 보고서는 다음과 같은 6개의 정책 목표를 제시하고 있다. 즉, ① 중앙아시아 국가들이 각자 그리고 하나의 지역으로서 주권과 독립을 담보 및 강화할 수 있도록 지원한다, ② 중앙아시아에서 테러리즘의 위협을 감소시킨다, ③ 아프가니스탄의 안정을 위한 지원을 확대한다, ④ 중앙아시아와 아프가니스탄 사이의 연계성을 증대시킨다, ⑤ 법의 지배와 인권 존중을 증진시킨다, 그리고 ⑥ 중앙아시아에 대한 미국의 투자를 촉진하고 역내 발전을 지원한다는 것이다.⁵⁰⁹⁾

언뜻 보기에 이 보고서에 담긴 열개와 추진 전략은 9·11 이전 혹은 9·11 당시에 보았던 기존 전략 보고서의 그것과 크게 달라보이지는 않는다. 그러나 여전히 미국이 중앙아시아를 아프가니스탄 안보의 맥락에서 중시하면서도 중앙아시아 자체가 갖는 전략적 중요성

508) Katie Stallard-Blanchette, “The Coming US-China Competition in Central Asia.”

509) 현승수, “미국의 대 중앙아시아 전략은 성공할 것인가?,” (한-중앙아협력포럼 사무국 전문가 칼럼, 2020.8.28.), <<https://www.centralasia-korea.org/web/pages/gc1653b.do?bbsFlag=View&siteFlag=www&bbsId=0007&nttId=7477&bbsTyCode=&bbsAttrbCode=&authFlag=&pageIndex=1>> (검색일: 2020.9.12.).

에 무게를 두고 있다는 점이 특징이며, 과거 이 지역에서 미국이 경쟁자로 러시아를 상정했었다면, 이제는 중국이 그 자리를 대신하고 있다는 인상을 갖게 한다.⁵¹⁰⁾

(3) 중국의 대중양아시아 전략의 목표와 전개

(가) 시진핑 집권기 이전

유라시아, 특히 중앙아시아의 지역 행위자로서 중국이 부상하게 된 결정적 계기는 2001년 SCO의 설립이다. 그 전까지 중국의 대중양아시아 정책은 기본적으로 양자 관계의 틀 안에서 이루어졌으며, 중국이 특별히 중앙아시아 국가들에 관심을 보였던 것도 아니었다. 1994년 4월 중앙아시아 4개국을 방문한 중국의 리펑(李鵬) 총리는 우즈베키스탄에서 중앙아시아 국가들과의 관계에 관한 중국의 기본 정책을 설명했다. 그 첫째는 선린우호를 견지하고 평화롭게 공존한다는 것이다. 이 지역에서 중국의 세력 확장을 피하지 않으며, 중국이 미래에 강대국으로 성장한다 해도 패권주의나 강권정치로 중앙아시아를 대하지는 않을 것이라는 점을 리펑은 강조했다. 둘째는 경제·무역 관계의 촉진이다. 경제관계에서도 평등과 호혜의 원칙을 준수하고 어떠한 정치적 조건도 제시하지 않을 것이라고 중국 총리는 말했다. 셋째는 각 나라 국민들의 선택을 존중하고 타국의 내정에 관여하지 않는다는 것이다. 끝으로 네 번째는 중앙아시아 각국의 독립과 주권을 존중하여 지역의 안정을 도모하는 것이다.⁵¹¹⁾ 리펑 총리의 발언에서 드러난 특징은 중국이 ‘저자세’를 유지하겠다는 것이었다.

510) 위의 글.

511) Michael Clarke, “‘Making the Crooked Straight’: China’s Grand Strategy of ‘Peaceful Rise’ and Its Central Asian Dimension,” *Asian Security*, vol. 4, no. 2 (2008), p. 118.

1990년대 중국이 중앙아시아에서 역점을 두었던 목표는 탈소 신생 국가들과의 국경 획정을 통해 국경 지대의 안정을 확보하는 일, 그리고 도로, 철도 등 교통 수송망 개선을 통해 무역 관계를 발전시키는 일이었다. 중국은 국경을 맞대고 있는 러시아 및 중앙아시아 3국(카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄)과 1997년까지 국경 획정을 완료했는데, 이들 5개국이 향후 SCO의 전신이 되는 ‘상하이 5국’을 발족하게 된다. 즉, 상하이 5국은 처음에 국경 문제를 논의하기 위한 모임에서 출발해 테러리즘과 분리주의, 과격주의라는 ‘3개 세력’에 공동 대응하기 위한 다자 협력의 장으로 변화했으며, 2001년 우즈베키스탄을 회원국으로 영입하면서 SCO라는 제도화된 국제기구로 성장하게 된다.

2000년대에 중국은 주로 SCO를 통해 지역 안보와 경제 협력을 논의하는 데 주력했다. 안보 분야에서는 유라시아 역내에 확산하던 이슬람 근본주의 테러리즘을 역내 국가들과 연대 대응함으로써 중국의 민감한 이슬람 민족 지역인 신장위구르자치구의 안보를 확보하는 일이 우선적이었다. 또한 경제 협력 분야에서 중국은 자국의 경제 발전을 위해 필수적인 에너지를 확보하기 위해 중앙아시아 국가들과 양자 틀은 물론 다자 틀을 통해 협력을 강화해 나가고자 시도했다. SCO는 양자 외교를 기본으로 하던 중국의 전통적인 외교 행태가 다자 외교 중시로 전환되는 시점을 제공했으며, 동시에 중앙아시아에 중국이 주요한 역내 행위자로 부상하게 되는 계기가 되었다.⁵¹²⁾

2001년 9·11 사건 이후 미국이 중앙아시아 지역에 군사력을 전개하고 이러한 상황이 장기화될 조짐을 보이자 중국은 이를 역내 전략 불균형과 잠재적인 안보 위협 요인으로 인식하면서 SCO를 통해 미

512) Jianwei Wang, “China and SCO: Toward a New Type of Interstate Relations,” in *China Turns to Multilateralism: Foreign Policy and Regional Security*, eds. Guoguang Wu and Helen Lansdowne (Abingdon: Routledge, 2008), pp. 104–126.

국을 견제하고자 했다. 2005년 7월, SCO 정상회의에서 중국은 중앙아시아에 주둔 중인 미군의 철수 기한을 명확히 할 것을 요구하는 공동 성명을 주도했을 뿐만 아니라, 미국이 제출한 SCO 참관국 자격 신청도 거부했다. 당시 파키스탄과 인도, 이란에게는 참관국 자격을 부여하기로 결정함으로써 중국과 러시아가 미국을 견제하고자 한다는 사실을 명확히 한 것으로 국제청중은 이해했다.

그러나 중국과 러시아 그리고 중앙아시아 국가들의 미국에 대한 입장에는 미묘한 차이가 있었으며, 중국이 SCO를 노골적인 반미 연대로 만드는 데도 무리가 따랐다. 후진타오 당시 중국 주석은 SCO와는 별개로 미국 및 서방 국가들과의 관계를 새롭게 구축해야 할 필요성을 느꼈고, 중국 전문가들 사이에서도 미국에 대한 일방적 배제보다는 일정 수준에서 미국의 유라시아 관여를 인정하고 대화 파트너로서 수용해야 한다는 인식이 확산되었다.

더욱이 SCO를 통해 중앙아시아 국가들과의 경제 협력 특히 에너지 확보에 주력하던 중국에 대해 러시아의 견제가 작용했다. 러시아는 SCO가 대테러 대응 등 안보 협력에 중점을 두어야 한다는 인식을 갖고 있었고, 옛 소련권 국가들을 통합해 관세동맹, 공동경제공간 단계를 거쳐 유라시아경제연합(Eurasian Economic Union: EAEU)을 창설할 계획을 추진 중이었다. 따라서 러시아는 중국의 경제 협력 구상과는 다른 형태의 ‘SCO 에너지클럽’ 설립을 주창하는 등 중국의 신경을 자극했고, SCO 회원국들도 러시아 주도의 경제 통합 프로젝트에 관심을 표명하면서 중국을 고심하게 했다. 2011년 중국이 자유무역지대 설치에 관한 공동연구를 제안했지만 다른 가입국들의 반응은 시큰둥했다.⁵¹³⁾

513) Azhar Serikkaliyeva, Aidarbek Amirbek, and Eftal Şükrü Batmaz, “Chinese Institutional Diplomacy towards Kazakhstan: The SCO and the New Silk Road Initiative,” *Insight Turkey*, vol. 20, no. 4 (2018), p. 136.

결국 중국은 SCO라는 다자주의적 틀을 활용해 경험과 에너지 수입처 확보를 도모하던 기존의 전략을 수정하여 새로운 접근법, 즉 양자주의적 틀을 통한 대 중앙아시아 경험 전략으로 전환을 시도하게 된다. 일대일로라는 그 전략 수정의 결과였다.

(나) 일대일로와 중앙아시아

시진핑 집권 이후 중국은 SCO라는 틀 속에서 중앙아시아 국가들과 다자 차원의 경제협력을 추진하려던 기존 전략을 수정해 양자 관계를 통한 경험 확대를 노렸으며, ‘일대일로’ 그중에서도 ‘일대’에 해당하는 실크로드경제벨트 구상은 처음부터 중앙아시아를 염두에 두고 입안된 것이었다. 앞 절에서 중국이 대중앙아시아 경험 전략을 수정하게 된 배경을 기술했는데, 그러한 요인 이외에도 중국은 중앙아시아 역내 국가들이 경제 정책이나 발전 전략, 그리고 개발 역량에서 상이한 수준을 보이고 있기 때문에 다자적 협력 구도를 만들어가기가 쉽지 않을 것이라 보고, 역내 각국의 특수성에 맞춘 협력 추진을 의도했을 것으로도 분석된다.⁵¹⁴⁾

2012년 10월 베이징대학 국제관계학원 원장인 왕지쓰(王缉思) 교수가 『환구시보』에 기고한 ‘서진(西進)’ 론이 시진핑의 유라시아 구상에 어느 정도의 영향을 주었는지는 확실하지 않다. 하지만 2013년 가을, 중국 정부가 두 개의 실크로드 구상을 제시하면서 왕 교수의 시각이 정책에 반영된 듯한 인상을 준다. 이들 구상은 이후 ‘일대일로’라는 대형 프로젝트로 통합된다. 이 해에 국가주석에 취임한 시진핑은 9월, 카자흐스탄 수도 아스타나(현재 누르술탄)에서 ‘실크로드경제벨트’ 구상을, 뒤이어 10월에는 인도네시아의 자카르타에서 ‘21세기 해상 실크로드’

514) 중앙아시아 각국 간에 경제 발전 전략과 수준의 차이를 고려해야 한다는 주장은 다음 문헌을 참조할 것: 潘光·胡健, 『21世纪的第一个新型区域合作组织—对上海合作组织的综合研究』(北京: 中共中央党校出版社, 2006), pp. 136-138.

구상을 발표하고 중국이 아시아 역내 국가들과의 연결성(connectivity)을 강화할 것이라고 선언했다. 실크로드경제벨트 구상의 발표 장소로 카자흐스탄이 선택된 이유는 중국이 대중아시아 정책의 중심으로 카자흐스탄을 인식하고 있음을 보여주며, 또 이 나라에서 확산되고 있는 중국위협론에 중국 정부가 신중하게 대응할 필요가 있다는 전문가들의 조언을 시진핑이 받아들인 결과로 분석된다.⁵¹⁵⁾

이후 7년 동안 일대일로의 추진은 정력적으로 이루어졌다. 일대, 즉 해상 실크로드 차원에서는 동중국해와 남중국해의 영유권을 둘러싸고 동남아 역내 국가들은 물론 미·일 등과도 갈등이 쉽게 풀리지 않고 있지만, ‘일로’로 불리는 실크로드경제벨트 구상, 즉 중앙아시아를 포함한 유라시아 역내 연결성 강화는 그 성과가 주목할 만한 수준이다. 안보 측면에서도 역내 국가들과 중국의 협력이 기능적으로 추진되어 왔다. 중국이 G2 시대의 주역으로 발돋움하게 된 계기 중 하나는 유라시아 특히 중앙아시아가 제공해 주었다고 해도 과언이 아니다.

일대일로가 처음 시작됐을 때 중앙아시아 국가들의 반응도 상당히 호의적이었다. 시진핑의 구상 발표 당시 나자르바예프 카자흐스탄 대통령은 자신이 2014년 11월 제안한 새로운 경제성장 전략인 ‘누를리 졸(Nurly zhol, 빛의 길)’과 일대일로 구상이 취지와 목표에서 일치하는 부분이 많다는 견해를 표명한 바 있다.⁵¹⁶⁾ 또한 2013년 10월 아·태경제협력(Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC)

515) 푸단대 SCO연구센터의 자오화성 주임은 SCO의 틀 안에서 지역경제를 통합하려는 중국 정부의 정책은 “자연스럽고 정상적인 목표”이기는 하지만 자유무역권 구상을 제기한 것은 “정치적인 요인에 대한 고려가 부족했다”고 지적하면서 중국의 급속한 영향력 확대 가능성에 대해 SCO 가입국들이 느끼는 불안을 중국이 인식해야 한다고 주장했다. 赵华胜, 『上海合作组织—评析和展望』(北京: 时事出版社, 2012), pp. 116-117.

516) Sanat Kushkumbayev, “Kazakhstan’s Nurly Zhol and China’s Economic Belt of the Silk Road: Confluence of Goals,” *The Astana Times*, September 22, 2015, <<https://astanatimes.com/2015/09/kazakhstans-nurly-zhol-and-chinas-economic-belt-of-the-silk-road-confluence-of-goals/>> (Accessed July 1, 2020).

정상회의에서 시진핑 주석이 제안한 AIIB 설립과 관련해서도, 카자흐스탄과 우즈베키스탄, 그리고 타지키스탄은 신속히 AIIB에 참가할 의사를 밝혔다.

때마침 2014년 러시아의 크림반도 병합으로 인해 서방의 대러 제재가 본격화하자, 경제적으로 러시아에 의존하던 중앙아시아 국가들은 새로운 자금줄을 찾아 중국으로 시선을 돌릴 수밖에 없었다. 러시아 역시 미국이나 유럽 국가들과의 경제 관계가 난망해지면서 중국과의 전략적 공조와 제휴를 강화하게 되어 중국의 위상이 눈에 띄게 높아졌다. 이에 따라 중국은 일대일로 경유국들에 대한 건설 수요를 충족시키기 위해 400억 달러를 출자해 실크로드기금을 조성했다.

중국이 중앙아시아에서 일대일로 사업으로 거뒀던 성과는 작지 않다.⁵¹⁷⁾ 우선 카자흐스탄을 보면, 중국은 카자흐스탄의 주요 무역 상대국이며 두 번째로 큰 수출 시장일 뿐만 아니라, 두 번째로 큰 수입국이다.⁵¹⁸⁾ 카자흐 정부가 발표한 ‘2018년 투자 가이드’에 따르면, 카자흐스탄은 일대일로 사업에 참여해 자원 수출 중심의 경제 구조를 탈피하고 향후 2023년까지 2만 명의 고용을 창출하며 철도 및 고속도로 등의 인프라를 개선하고 물류 산업을 발전시켜 나가고자 한다. 2018년 당시 중국과 카자흐스탄은 총 265억 달러를 투자하여 51개의 생산 능력 협력 프로젝트를 계획했는데, 그 가운데 경전철, 지하철 확장, 파블로다르(Pavlodar) 전해 알루미늄을 포함하여 총

517) 이하 본 절의 본문과 각주의 내용은 주로 다음의 문헌을 인용하였음. 徐惠嘉, “中亚国家搭上“一带一路”快车,” 『经济日报』, June 4, 2018, <http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201806/04/t20180604_29326109.shtml> (Accessed September 2, 2020).

518) 카자흐스탄이 중국에서 수입하는 주요 상품은 기계 및 전기 제품, 비금속 및 비금속 제품, 화학 제품으로, 카자흐스탄 전체에서 중국으로부터의 수입이 60% 이상을 차지한다. 카자흐스탄이 중국에 수출하는 주요 상품은 비금속 및 제품, 광물 제품 및 화학 제품이다. 또한 카자흐스탄에서 생산한 밀가루, 식물성 기름, 육류, 꿀과 같은 농산물의 대 중국 수출도 증가 추세에 있다. 투자 분야에서는 2017년 말 현재 중국의 카자흐스탄 누적 투자 주식이 430억 달러를 넘어섰고 각종 용자가 500억 달러를 초과했다.

40억 달러 규모의 12개 프로젝트는 이미 계획과 동시에 개시되었다. 여기에는 중국으로 수출하는 카자흐 산 원유의 송유관도 포함된다.

우즈베키스탄 역시 중국과의 협력에 적극적이다.⁵¹⁹⁾ 미르지요예프 대통령은 인프라, 투자, 경제 및 무역, 생산 능력, 산업 단지 및 수자원 보호 분야에서 일대일로 사업을 심화해 나갈 것을 희망한다고 말했다. 2017년 베이징에서 열린 일대일로 국제 협력 정상 회의에서 중국 수출입은행과 우즈베키스탄은 전력망 업그레이드, 석탄 화력 발전소, 탄광 개조 등을 위한 차관 공여 계약을 체결했으며, 실크로드기금은 우즈베크 대외경제은행과 협력 협정을 체결했다.

일대일로 사업들 가운데서 특히 중앙아시아 국가들은 열악한 교통망을 확충하는 데 관심이 많다. 키르기스스탄의 경우, 도로 보수 및 유지, 국제 교통망 개발 및 국내 도로 네트워크 확장이 정부의 주요 과제이며, 일대일로를 통해 특별히 발전되기를 희망하는 분야로 알려져 있다.⁵²⁰⁾ 투르크메니스탄 역시 국제 운송 허브로 부상한

519) 중국은 우즈베키스탄에서 두 번째로 큰 무역 파트너이자 최대 투자국이며 면화의 최대 수입국이다. 또 통신 장비 및 토양 개량 장비의 최대 공급국이기도 하다. 2017년 중국과 우즈베키스탄의 무역량은 약 40억 달러로 전년 대비 15% 증가하여 우즈베키스탄 전체 대외 무역의 약 5분의 1을 차지했다. 투자 분야에서 중국의 우즈베키스탄에 대한 총 투자액은 총 78억 달러 이상으로 집계되는 바, 중국은 이미 수년 동안 우즈베키스탄에서 가장 큰 투자국으로 자리매김했다. 중국 측의 발표에 따르면, 우즈베키스탄 영내에 중국 자본으로 설립된 중우평성(Zhongwu Pengsheng) 공업 단지에서 생산된 도자기 제품과 위생용품은 카자흐스탄, 타지키스탄, 키르기스스탄 등 중앙아시아 주변국으로 수출되었고 있으며, 밸브와 수도꼭지는 러시아 및 기타 유럽 국가 시장에 진출한 것으로 알려져 있다. 이 밖에도, 중국과 우즈베키스탄 간 첫 석유 및 가스 상류 협력 프로젝트, 카라쿨리(Karakuli) 가스전 개발 프로젝트는 2017년 시작되어 현재도 차질 없이 진행 중이다.

520) 중국은 키르기스스탄의 최대 무역 파트너이자 최대 수입국이며 최대 투자국이다. 2017년 중국과 키르기스스탄 간의 무역 총액은 약 56억 달러로, 키르기스스탄 총 수출입의 27%를 차지했다. 키르기스스탄은 2017년 투자 정책 및 프로젝트 추진을 개선하여 중국 투자를 적극적으로 유치한 결과, 상당한 성과를 거둔 것으로 평가된다. 중국 기업의 키르기스스탄 투자는 주로 에너지, 고무, 플라스틱 제조 및 비금속 광물 생산, 지질 탐사 및 광산 제품 분야에 집중되어 있다. 2017년 중국 일대일로 관련 기업들은 키르기스스탄 국영 철도 공사과 철도, 고속도로, 터널, 공항 및 기타 인프라 건설에 참여하는 계약을 체결했다.

다는 목표 하에 최근 몇 년 동안 관련 전략 계획을 수립하고 다양한 운송 인프라 건설 프로젝트를 실행해 오고 있다.⁵²¹⁾ 타지키스탄의 국가 발전 전략은 산악 국가라는 한계를 극복하고 주변 국가들과의 연결망을 확충하는 데 집중되어 있다.⁵²²⁾ 일대일로가 중앙아시아에서 추구하는 최대 목표가 중국과 중앙아시아 간 상호 연결 강화인 만큼, 역내 국가들에게 도로, 철도 및 기타 교통 시설을 개발할 수 있는 기회가 제공된다는 의미는 대단히 크다.

이 밖에 중국은 지역 생태 환경을 개선하고 전기를 생산하기 위해 물, 풍력, 태양열과 같은 청정 에너지를 도입하는 노력도 병행하고 있다.

(다) 반중 정서에 대한 중국의 대응

중앙아시아 국가들에서 문제시되고 있는 반중 정서는 정치·안보적 요인보다는 경제적 요인으로 촉발된 것이다. 중국이 일대일로를 통한 경제력 확장을 바탕으로 영향력을 키우면서 중앙아시아 역내 국가들은 개발과 경제발전이라는 긍정적 효과 못지않게 경제 종속이라는 부정적 효과를 우려하고 있다. 특히 대외채무의 증가, 무역 불균형, 중국인 노동자의 증가에 따른 지역민과의 마찰 등이 중국의 경제적 영향력 확대와 일대일로의 부작용으로 자주 언급되는데, 중앙아시아

521) 중국은 투르크메니스탄의 최대 무역 파트너이다. 2017년 투르크메니스탄과 중국 간의 상품 무역은 약 70억 달러로 다른 국가들에 비해 빠른 성장세를 보여준다. 양국 정부는 투자 및 프로젝트 협력을 적극 추진하고 양국 기업이 에너지, 운송 인프라, 통신, 화학 및 섬유 분야에서 투자 및 경제 및 기술 협력을 적극 모색하도록 장려하고 있다. 투르크메니스탄 산 천연가스를 중국에 독점적으로 공급하기 위한 파이프라인은 A, B, C 라인 3개를 이미 건설했으며 2009년 말 개통 이후 2017년 현재 1700억 입방미터 이상의 가스를 중국에 공급했다.

522) 타지키스탄과 중국은 200여 건에 달하는 문서에 서명하고 협력을 확대해 나가는 중이다. 타지키스탄은 중국으로의 농산물 수출을 확대하고 2020년까지 양국 무역량을 30억 달러로 늘리기 위해 노력하고 있다. 중국이 타지키스탄에 수출하는 주요 상품은 기계 및 장비, 섬유, 전기 제품, 신발, 차량 및 예비 부품 등이며, 타지키스탄에서 수입되는 주요 상품에는 광석 슬래그, 가죽 및 실크, 면화, 식용 과일 및 견과류 등이 있다.

역시 마찬가지다. 역내 국가들에서 대중국 인식은 정부 차원과 민간 차원에서 다소 온도차가 있다. 경제 지원이 절실한 각종 정부들은 중국과의 협력에 매달릴 수밖에 없는 상황이지만, 주민들 사이에서는 반중 정서가 확산되고 있는 것이다. 중국의 전문가들조차 반중 인식 확산이 중국의 대중아시아 협력 확대 정책에 심대한 악영향을 줄 수 있기 때문에 이 문제를 진지하게 다뤄야 한다고 조언한다.⁵²³⁾

몇 가지 최근 사례를 살펴보자. 워싱턴포스트에 난 기사에 따르면 카자흐스탄에서는 2019년 9월을 전후해 수개월 동안 중국의 공장 건설을 둘러싸고 일련의 반 중국 집회와 운동이 확산했다. 또한 키르기스스탄에서는 중국의 금광 채굴 회사가 일으킨 환경오염으로 가축이 대량으로 죽는 사건이 발생해 2019년 8월에 500명이 넘는 지역 주민들이 중국 회사가 운영하는 건설현장으로 몰려가 중국인 노동자들과 몸싸움을 벌였다. 그 과정에서 중국의 건설 기계들이 키르기스 주민들에게 압수당하는 사태로까지 발생했다.⁵²⁴⁾ 라디오프리유럽(Radio Free Europe/Radio Liberty: RFE/RL)은 이 사건으로 20여명이 부상했다고 보도했는데, 그 대부분은 중국인 노동자들이었다.⁵²⁵⁾

로이터통신은 2017년 시진핑 중국 국가주석이 신장위그루자치구의 안정을 지키기 위해 ‘철의 장성’을 쌓아야 한다고 발언할 당시, 중앙아시아에서는 중국 공산당에 대한 반감이 확산된 바 있다고 전

523) 文龙杰·苗壮, “中哈合作—哈萨克斯坦『光明大道』新經濟政策与丝繡之路經濟帶”; 孙力·吳宏伟主 编, 『中亞國家發展報告(2016)』(北京: 社会科学文献出版社, 2016), pp. 244-246; 肖斌, “2016年的中亞國家与大国及次大国間关系及其前景,” 李凤林主 编, 『歐亞發展研究 2017』(北京: 中國發展出版社, 2017), p. 177.

524) Bradley Jardine, “Why are there anti-China protests in Central Asia?,” *The Washington Post*, October 16, 2019, <<https://www.washingtonpost.com/politics/2019/10/16/why-are-there-anti-china-protests-central-asia/>> (Accessed August 15, 2020).

525) “Hundreds Join Protests Against Chinese Investment In Kyrgyzstan,” *Radio Free Europe/Radio Liberty*, February 17, 2020, <<https://www.rferl.org/a/30439686.html>> (Accessed August 15, 2020).

하면서, 신장위그루자치구의 불안정성이 특히 투르크계 소수민족에 대한 중국 정부의 탄압 활동에 기인한다는 국제인권단체들의 주장을 소개하고 있다. 국제연합인권이사회의 발표에 따르면, 중국 정부는 위구르인, 카자흐인, 키르기스인 등 중앙아시아 민족들에 대한 단속에 열을 올리고 있으며 신장 위구르 자치구의 강제수용소에 200만 명이나 되는 이슬람교도들이 감금되어 있다.⁵²⁶⁾

서방의 전문가들은 중앙아시아에서 전개되고 있는 중국의 일대일로 프로젝트에는 이 지역에 대한 중국의 영토 확장 계획이 숨어 있을 것으로 분석한다. 카자흐스탄과 타지키스탄은 중국의 신장위그루자치구와 3,200Km에 이르는 국경을 접하고 있는데, 중국은 이 지역을 통제 하에 두려는 의도를 갖고 있을 가능성이 크다는 것이다. 일부 전문가들은 G2로 부상한 중국이 1990년대 후반에 협정을 통해 확정된 카자흐스탄, 타지키스탄, 키르기스스탄과의 국경을 자국의 이익에 유리한 방향으로 개정할 가능성이 있다고 지적한다. 최근 이들 세 나라에서 중국인들이 사들인 농지가 급속하게 증가하고 있고, 여기에서는 현지인이 아닌 중국인 노동자가 농사를 짓고 있어 지역 주민들의 분노가 확대일로에 있다는 것이다.⁵²⁷⁾

또한 일대일로 정책 과정에서 전 세계에 재정적으로 압박을 받고 있는 나라들의 수가 증가하고 있는데, 중국이 현재 용자를 제공하고 있는 68개국 가운데 타지키스탄과 키르기스스탄을 포함한 23개국의 채무 리스크가 특히 심각하다고 워싱턴포스트는 전하고 있다.

526) "Tracking China's Muslim Gulag," *Reuters*, November 29, 2018, <<https://www.reuters.com/investigates/special-report/muslims-camps-china/>> (Accessed September 2, 2020).

527) Connor Dilleen, "Central Asia's simmering anti-China sentiment," *The Strategist*, May 2, 2019, <<https://www.aspistrategist.org.au/central-asias-simmering-anti-china-sentiment/>> (Accessed September 1, 2020); Aruuke Uran Kyzy, "Why Is Anti-Chinese Sentiment on the Rise in Central Asia?," *The Diplomat*, October 8, 2019, <<https://thediplomat.com/2019/10/why-is-anti-chinese-sentiment-on-the-rise-in-central-asia/>> (Accessed September 1, 2020).

키르기스스탄이 진 대외 채무 40억 달러(미화) 중 약 50%가 중국에 대한 채무인 것으로 알려져 있다. 연간 국내 총생산이 미화 70억 달러에 불과한 이 나라의 경제 수준에서 볼 때 이 액수는 예상로운 수치가 아니다. 타지키스탄의 경우도 대외 채무 29억 달러의 절반 가량이 중국으로부터 빌려 온 것이다.⁵²⁸⁾

호주 외교무역부 고위 관료 출신의 코너 딜린(Connor Dilleen)은 오스트레일리아 전략정책연구소(Australian Strategic Policy Institute: ASPI)의 분석 사이트 The Strategist에 게재한 기고문에서 중국이 중앙아시아에서 일대일로 프로젝트를 추진하는 것과 동시에 자원과 식량 안보를 확보할 글로벌 전략의 일환으로 농업 개척과 자원 개발을 추구하고 있으며, 현지 국가에 대한 투자와 용자의 대가로 보다 많은 토지의 사용 및 관리권을 요청하게 될 것이라고 경고했다. 또한 그는 중국이 앞으로도 일대일로를 자국 노동력의 ‘방출 밸브’로 이용할 가능성이 높는데, 그렇게 될 경우 중국인 노동력의 대 중앙아시아 이동이 더욱 심각해질 것이라고 지적했다. 이어서 딜린은 중앙아시아에서 중국의 일대일로 프로젝트는 명백히 이 지역에서 중국의 영향력을 강화하게 될 것이고, 그와 동시에 진행되는 토지의 착취와 노동력의 이동이라는 ‘식민주의’적 전략을 그럴싸하게 장식해 주는 장식품에 다름 아니라고 주장한다. 중앙아시아에서 중국이 벌이고 있는 투기에는 조직적인 오직과 권위주의를 촉발하고, 잠재적인 이슬람 근본주의를 자극한다는 점에서 막대한 리스크를 내재하고 있다고 지적한다. 그러면서 그는 만일 중국이 처음부터 중앙아시아에서 제국주의 프로젝트를 진행할 것을 계획했고 그에 따른 리스크가 필연적일 것이라는 사실을 이미 간파하고 있었다면 어찌할까라는 의문을 제기한다.⁵²⁹⁾

528) Bradley Jardine, “Why are there anti-China protests in Central Asia?.”

(4) 중앙아시아 역내 미·중 경쟁의 양상

2020년 현재, 미국이 본격적으로 이 지역에 재진출을 선언한 시점에서 두 나라 사이에 아직 이렇다 할 경쟁 양상은 목격되지 않고 있다. 트럼프 행정부가 적극적인 대중중앙아시아 정책을 추진하려 하는 목적에 관심이 쏠리고 있으나 정책 추진 배경과 그 추이를 분석하기에는 아직 시간이 필요하다. 하지만 그 변화의 기저에 러시아보다는 중국의 존재감이 작용했을 것이라는 데에 많은 전문가들이 동의한다.⁵³⁰⁾ 2001년 9·11 테러 이후 증가하던 미국의 존재감이 약화된 대신, 러시아의 이해지대에서 중국이 어떻게 영향력을 확대할 것인가가 국제정치 연구자들과 외교 전문가들의 관심이었다. 중앙아시아 역시 전통적으로 러시아의 안보 전략적 이해지대로 인식되어 왔으나 지금은 중국의 존재감이 러시아를 위협하고 있다는 분석도 있다.⁵³¹⁾ 여기에 미국이 다시 중앙아시아에 관심을 돌리면서 3파전의 양상이 도래할 것인지가 주목할 부분이다. 미국은 글로벌 차원에서 전방위적으로 대중 균형 전략을 추구하고 있으며, 그 연장선상에서 중앙아시아에서도 안보와 경제 양면으로 대중 균형 전략을 전개할 것으로 예상된다.

그러나 미국이 이 지역에서 대중 균형 및 견제 전략을 강화하더라도 그 성공 여부는 전망이 불투명하다. 트럼프 행정부의 반중 정서는 익히 알려져 있으며, 폼페이오는 중국 공산당을 “우리 시대의 핵심적 위협”이라고까지 묘사했을 정도다. 2020년 대선에서 트럼프가

529) Connor Dilleen, “Central Asia’s simmering anti-China sentiment.”

530) Edward Wong, “U.S. Faces Tough ‘Great Game’ Against China in Central Asia and Beyond,” *The New York Times*, February 13, 2020, <<https://www.nytimes.com/2020/02/13/world/asia/china-great-game-central-asia-trump.html>> (Accessed September 9, 2020).

531) Paul Goble, “Russian Military Seeking to Counter Growing Chinese Role in Central Asia,” *The Jamestown Foundation Eurasia Daily Monitor*, vol. 17, no. 88, June 18, 2020, <<https://jamestown.org/program/russian-military-seeking-to-counter-growing-chinese-role-in-central-asia/>> (Accessed September 9, 2020).

아닌 민주당 측 인사가 이길 경우, 미·중 관계의 추이에 변화가 초래될 가능성도 없지는 않다. 그러나 민주당 역시 중국에 대한 위협 인식은 공화당이나 트럼프의 그것과 크게 다르지 않은 것으로 보인다. 따라서 미·중 경쟁과 갈등의 격화는 중장기적으로 상당히 가능성 있는 시나리오이며, 그 시나리오가 유효한 한, 중앙아시아에서도 미·중의 갈등은 지속될 것으로 보인다. 다만, 그렇다고 해서 미국이 이 지역에서 중국을 견제할만한 영향력을 행사할 수 있을지에 대해서 전문가들의 시각은 다소 회의적이다.⁵³²⁾

한편, 중국의 대중양아시아 전략은 앞으로도 유지를 넘어 확대될 것으로 전망된다. 그 이유는 중국의 자원 외교와 일대일로로의 성패가 상당 부분 중앙아시아에 달려 있기 때문이다. 중국은 대중양아시아 영향력 확대에 결코 무관심할 수 없으며 또 무관심하지 않을 것이고, 중앙아시아 국가들과의 협력 기조가 손상되지 않도록 다양한 외교 전술을 구사할 것으로 예상된다.

그 예측을 가능하게 하는 것이 일대일로의 추진에 따른 중국의 해외 이익 확대이다. 리커창(李克强) 총리는 중국 정부가 “해외 이익을 지키기 위한 능력의 구축”에 속도를 내고 있다고 발언한 바 있으며,⁵³³⁾ 시진핑은 2018년 8월 일대일로 5주년을 기념하는 좌담회에서 일대일로 프로젝트에 드는 리스크 매니지먼트 및 안전 문제를 “관건이 되는 문제”라고 지적하면서 해외에서 발생 가능한 리스크에 대한 대비를 중시해야 하며 해외에서 안전과 리스크 대처 능력을 전면적으로 제고해야 한다고 주문했다.⁵³⁴⁾ 중국이 이익을 지키기 위해서 군사력 증강과 해외 군사 주둔(presence) 확대를 도모할 개연성은 다분하다.

532) Edward Wong, “U.S. Faces Tough ‘Great Game’ Against China in Central Asia and Beyond.”

533) 李克强, “政府工作报告,” 中共中央党史和文献研究院 编, 『十八大以来重要文献选编(下)』(北京: 中央文献出版社, 2016), p. 283.

534) “习近平: 坚持对话协商共建共享合作共赢交流互鉴 推动共建“一带一路”走深走实造福人民,” 『人民日报』, 2018, 8, 28, <<http://cpc.people.com.cn/n1/2018/0828/c64094-30254542.html>> (Accessed September 9, 2020).

중국이 직면한 안보 리스크에 대응하기 위해 정보 수집 능력과 군대의 역할을 강조하는 추세도 강화되고 있다. 2018년 중국의 군사력을 평가하는 미 국방부의 연례 보고서는 일대일로와 관련해 다음과 같이 지적하고 있다. 즉, 중국의 글로벌 경제 확대에 따라 중국의 이익은 국제적 및 지역적 혼란, 테러리즘, 해적, 중대한 자연재해 및 전염병에 대해 취약성이 높아지고 있다. 그 결과 중국군은 이들 위협에 대처해야 할 필요성에 직면해 있으며, 보다 먼 지역에서의 군사력 전개와 유지를 가능하게 할 인프라에 접근할 가능성이 있다는 것이다.⁵³⁵⁾ 경제적 영향력이 군사적 영향력의 확대와 직결되어 가시화될 경우, 미국이 이를 좌시하기는 힘들 것이다. 다만, 중국이 자국군 및 군사 시설의 해외 전개 쪽으로 결정을 서두를 가능성도 크지는 않다. 따라서 중국은 안보적으로는 당분간 러시아와의 공조 체제가 흐트러지지 않도록 신중하게 대응하면서 미국의 영향력 확대를 견제하는 소극적 균형 전략을 추구하는 한편, 경제적으로는 미국의 관여로 인해 자국의 이익이 감소하지 않도록 안보에서보다는 적극적인 균형 전략을 구사할 것으로 예상된다.

이 과정에서 중국의 영향력 확대에 대한 도전이 미국으로부터만 제기되지는 않을 것이다. 러시아와의 경쟁 및 협력 수위 그리고 현지 국가 국민들의 반중 정서도 고려해야 한다. 푸틴 대통령은 일대일로를 예찬하면서 자국이 추진하고 있는 유라시아경제연합과의 상보성을 강조한 바 있다.⁵³⁶⁾ 그러나 미국의 패권에 대한 공동전선이라는 측

535) Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2018* (Washington D.C.: U.S. Department of Defense, 2018), pp. 111-112.

536) 2015년 5월 중·러 양국은 「실�크로드경제벨트 건설과 EAEU 건설의 접합에 관한 공동선언」을 발표했다. 공동선언은 두 나라의 프로젝트에서 양국이 각자 맡은 역할을 상호 지지할 것을 천명하고, 지역 경제의 지속 성장을 확보하며 지역 경제의 일체화를 강화하고 지역의 평화와 발전을 지켜나가기 위해서 중·러가 두 프로젝트의 접합을 추진해 나간다고 명시한다. 또한 지역 메커니즘 사이의 '상보' 관계를 견지하기 위해 양자 및 다자 간, 특히 SCO에서의 협력을 추구해 나갈 것이라고도 밝히고 있다.

면이 강한 중·러 간 전략적 협력과 결속은 공동의 적이 약화되어 공동 전선의 존재이유가 사라질 경우, 경쟁을 넘어 갈등으로 변질 가능성이 적지 않은 것으로 전문가들은 보고 있다. 특히, 중·러 간 결합의 최대 전선이 중앙아시아가 될 것이라는 예측이 적지 않다.⁵³⁷⁾ 하지만 그것은 단기적 전망이라기보다는 미국이 유라시아와 중앙아시아에서 가시적 수준까지 존재감을 상실했을 때 발생 가능한 시나리오다. 따라서 당면 중앙아시아에서의 강대국 경쟁은 미·중·러 삼각구도 하에서 진행될 것이며, 미국이 전략적으로 결속된 중·러를 상대로 지정학적 게임을 전개하기는 결코 쉽지 않을 것이다.

나. 중앙아시아 국가의 대응방식과 유형

저명한 중앙아시아 국제관계 전문가인 멀린 로렐은, 중앙아시아 국가들이 강대국 게임에 일방적으로 끌려 다닌다는 통념은 잘못된 것이라고 단언한다. 그는 이 지역이 19세기 ‘거대게임(Great Game)’의 무대였고 20세기에 소련의 식민지였던 기억 때문에 21세기에도 여전히 무능력하게 새로운 거대게임의 희생양이 될 것이라는 예측은 빗나갈 것이며, 역내 5국이 모두 자국의 권리와 정체성을 국제무대에서 능동적으로 투사해 갈 것으로 내다봤다. 또한 이들 국가의 대외 정책 목표는 본질적으로 각국의 국가성(statehood) 및 리더십의 정당성과 연계되어 있어, 국내 정책과 대외 정책이 치열하게 맞물려 돌아가고 계산되며, 따라서 때로는 상호 모순된 것처럼 보이는 수단들이 이익 극대화를 위해 능숙하게 활용되어 왔다고 분석한다.⁵³⁸⁾

537) Marcin Kaczmarek, "Russia-China Relations in Central Asia: Why Is There a Surprising Absence of Rivalry?," *The Asan Forum*, August 19, 2019, <<http://www.theasanforum.org/russia-china-relations-in-central-asia-why-is-there-a-surprising-absence-of-rivalry/>> (Accessed July 22, 2020).

538) Marlene Laruelle, "Factoring the Foreign Policy Goals of the Central Asian States," in *China, The United States, and the Future of Central Asia*, ed. David B. H. Denoon (New York and London: New York University Press, 2015), p. 75.

또, 멀린 로웰은 중앙아시아 각국이 지닌 국가 역량과 개성에 차이가 커서 이들 국가는 국제 현안에 대해 공동의 목소리를 내기보다는 독자적으로 대응하는 경우가 더 많은데, 그래도 공동의 대외정책 목표가 있다면 그것은 “가능한 한 외부의 압력으로부터 자주성(autonomy)을 지키면서 더 많은 인정(recognition)을 확보”한다는 점을 지적한 것이다.⁵³⁹⁾ 다시 말해, 스탠 국가의 지도자들은 국가 생존과 지배 엘리트의 국내 정당성을 지켜나가기 위해서는 어떠한 외교 수단도 마다하지 않겠지만, 특정 외부 세력이 국내 정치에 개입하는 것을 허용하지 않을 것이라는 예측이다. 그들은 러시아를 대신할 ‘빅 브라더(Big brothers)’의 등장을 바라지 않는다. 21세기 거대 게임에서 중앙아시아 국가들의 대응 전략을 예측하기 위해서는 이 점을 이해하는 것이 중요하다.

중앙아시아 역내에서 미·중 경쟁이 막 시작된 상황에서 중앙아시아 국가들이 어떻게 대응하는지를 분석하기는 시기상조다. 그러나 중앙아시아 국가들이 과거 2000년대 초반에 미국에 대해 갖게 되었던 의구심과 실망감이 오늘날 완전히 해소되었다고 보기는 어렵다. 또한 중앙아 국가들이 직면한 다양한 과제들의 해결에 미국이 경제적 또는 정치적으로 도움을 주리라고 기대하는 중앙아시아 국가는 많지 않을 것으로 생각된다.

사실 중앙아시아 국가들은 미·중 경쟁 시대 이전에 이미 미·러 경쟁을 겪으면서 강대국 정치에서 약소국으로서의 생존 전략을 고민한 경험을 갖고 있다. 소련 시기에는 미치지 못하지만 여전히 중앙아시아를 자국의 ‘이해지대’로 인식하고 있는 러시아와 9·11 이후 아프가니스탄 분쟁 해결을 위해 중앙아시아로 진출한 미국 사이에서 중앙아시아 각국은 대담한 균형이나 일방적인 편승 전략을 구사하기 보

539) *Ibid.*, p. 76.

다는 상황에 따라 헤징전략으로 국익을 챙기고 강대국 경쟁에서 입을 피해를 최소화해 왔다. 독립 이후 30년 동안 이들 5개국은 특정 강대국과의 갈등을 초래할 수 있는 상황을 회피하고, 가능한 한 강대국 사이에서 선택을 강요당하는 상황을 만들지 않으려고 노력했다.

그 단적인 사례가 2014년 러시아의 크림반도 병합에 대한 중앙아시아 국가들의 대응이다. 당시 러시아는 우크라이나 령 크림반도를 강제로 러시아에 편입시켰으며, 크림반도 거주민들의 주민투표를 그 근거로 들었다. 또한 러시아는 우크라이나로부터 독립하려는 우크라이나 동부 지역 반군들에게 물질적, 정신적 지원을 제공했다. 이에 미국을 위시한 서방 국가들은 러시아를 국제법 위반국이자 탈냉전기 국제질서를 교란시키는 수정주의 국가로 비난하면서 대러 경제제재를 시행했다. 러시아는 선진국 G8 반열에서 축출됐고, 때마침 불어 닥친 국제 원자재 가격 하락세의 영향으로 루블화 폭락과 심각한 경제난에 봉착하게 된다.

그러나 당시 중앙아시아 각국 정부는 미국과 서방의 대러 비판에 동조하지 않으면서 가급적 우크라이나 사태와 관련한 발언이나 언급을 회피하고, 러시아나 우크라이나 모두와 우호적인 관계를 지속해 나가는 전략으로 대응했다. 러시아와 우크라이나를 화해시키려는 국제사회의 노력의 일환으로 민스크협정(Minsk Protocol)이 체결되었을 때도, 5개국 정부는 민스크협정이 충실히 이행될 필요가 있다는 견해 표명 이외에 정치적으로 해석될 수 있는 일체의 발언을 내놓지 않았다. 러시아와 우크라이나 어느 쪽도 자극하지 않는다는 암묵적 합의가 5개국 사이에 공유되고 있었다.

2008년 러시아가 옛 소련권 국가인 조지아를 무력 침공했을 때에도 러시아는 SCO를 통해 중국과 중앙아시아 국가들의 러시아 지지를 요구했다가 거절당한 바 있다. 당시에 이들 국가는 러시아와 조지

아 어느 쪽도 지지하지 않고 단지 평화적 해결을 도모해야 한다는 수준의 의사 표시로 상황을 모면했다.

사실 중앙아시아 국가들의 입장에서는 역사나 문화적으로 연계성이 깊은 러시아와 관계를 악화시키는 선택을 취하기가 쉽지 않다. 또한 타지키스탄이나 키르기스스탄처럼 빈곤한 국가는 러시아로의 취업 이민이 자국 경제를 지탱하는 절대적인 수입원이다. 안보적으로도 아프가니스탄에서 미군과 나토군이 완전 철수한 후, 중앙아시아가 직면할 수도 있는 테러와 마약, 종교 근본주의 등 문제를 해결하는 데 있어서 러시아와의 협력이 절실한 상황이다. 타지키스탄의 경우는 독립 이후에도 아프가니스탄과의 국경을 러시아군이 지켜주고 있는 형편이다. 역내 국가들은 러시아가 과거 제정 러시아나 소련 때처럼 군사적으로 중앙아시아를 넘볼 수 있다는 위협을 전혀 느끼지 않는 것은 아니지만, 러시아 주도의 지역 군사 통합체인 CSTO에 가입함으로써 러시아로부터의 군사적 위협을 상쇄한다는 일견 편승으로 해석될 수 있는 전략도 구사하고 있다.

중앙아시아 5개국 가운데 우즈베키스탄과 투르크메니스탄은, 안보적으로 친러 성향을 보이는 나머지 세 나라와는 다소 다른 행보를 보여 왔다. 투르크메니스탄의 경우는 독립 직후부터 영세중립국을 선언하며, 일체의 국제 군사조직 및 조약 비가입을 관철시켜 오고 있다. 러시아 주도의 CSTO나 중·리가 주축인 SCO에도 참여하지 않았다.

우즈베키스탄은 사망한 초대 카리모프 대통령 집권 당시, 미국과 러시아 사이에서 줄타기 외교를 시현하며, 강대국 외교에서 독자 노선을 추구한 바 있다. 대표적인 사례는 CSTO에 가입과 탈퇴를 반복한 일이다. CSTO는 소연방 해체 직후인 1992년 5월, 옛 소련권 6개국(러시아, 아르메니아, 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 타지키스탄, 키르기스스탄)이 우즈베키스탄 수도 타슈켄트에서 체결한 독립국가연합

집단안전보장 조약이 효시였다. 이 조약은 아제르바이잔과 조지아, 벨라루스가 이후에 가입했고 1994년 4월부터 효력이 발생해 조약 유효 기간인 5년간 유지되었다. 그러나 1999년 4월, 아제르바이잔과 조지아, 우즈베키스탄은 조약의 5년 연장에 반대하며 탈퇴했다. 이후 2002년 10월 러시아와 벨라루스, 아르메니아, 카자흐스탄, 타지키스탄, 키르기스스탄이 정식으로 CSTO 창설에 관한 조약에 서명했으며, 우즈베키스탄은 2006년 6월에 가입했다가 2012년 6월에 재차 탈퇴했다. 당시 군사 기지 주둔 협정을 두고 미국과 신경전을 벌이는 과정에서 러시아에 협조 노선으로 선회했다가 다시 거리를 두는 쪽으로 방향을 전환했던 것이다. 이 사례 외에도 우즈베키스탄은 중앙아시아 역내 협력이나 러시아와의 연대감 표명에서 늘 독자적 행보를 보이는 경우가 많았다.

이상의 경험이 향후 전개될 이 지역에서의 미·중 경쟁에서도 재현될 가능성이 적지 않다. 안보적으로는 여전히 러시아와의 협력에 무게를 두면서, 경제적으로는 중국과 러시아 사이에서 헤징전략을 구사할 가능성이 크다. 러시아 주도의 유라시아경제연합에도 가입하면서 한편으로는 중국이 추진하는 일대일로로부터 재정적, 경제적 이익을 확보하기 위한 노력을 게을리하지 않을 것이다. 각국은 미국이 이 지역에 안보적 또는 경제적으로 어떤 이익을 가져다줄 수 있을지를 예의주시하겠지만, 만일 과거처럼 미국이 민주주의나 인권과 같은 서구적 가치를 정권에 강요하거나, 민족주의를 부추겨 중국과 중앙아시아 국가들 사이에 이격을 조장하려 한다면 미국의 전략이 성공하기는 쉽지 않을 것이다. 나라에 따라 차이는 있겠으나 강대국 사이에서 일국에 편승하는 상황을 최대한 배제하면서 헤징을 적절히 구사하는 전략이, 중앙아시아 5개국 모두의 국익과 생존을 담보해 줄 것으로 전망된다.

다. 소결

(1) 강대국 정치의 특징

미국과 중국의 경쟁은 아직 중앙아시아에서 시작되지 않았다. 이 지역에서는 현재 안보적으로는 러시아가, 경제적으로는 중국이 영향력을 유지하면서 상황을 관리하고 있는 형세다. 미국은 2000년대 초반 9·11 사건의 여파로 중앙아시아에 군사적 진출을 도모한 바 있다. 그러나 아프가니스탄에서 탈레반 정권이 축출된 후, 미국은 중앙아시아에서 약속했던 경제 지원보다는 서구적 가치(민주주의, 인권, 자유 등)의 이식에 관심을 보이면서 장기 집권을 유지해 가던 현지 정권들을 긴장시켰다. 결국 미국의 영향력 확대를 우려하던 중국과 러시아에 공조한 현지 국가들의 요구로 인해 미국은 중앙아시아에서 존재감을 크게 저하시키고 말았다.

이후, 중국이 일대일로의 핵심 지대로 중앙아시아에 주목하면서 중국의 경제적 진출이 눈에 띄게 확장되어 왔다. 옛 소련 시기에 러시아가 유지하고 있던 이 지역의 안보는 여전히 러시아 주도의 다자 안보협력기구, 즉 CSTO를 중심으로 러시아가 관장하고 있는 것으로 보이며, 당면 이러한 상황은 큰 변화를 겪을 것으로 보이지 않는다. 중국은 일대일로를 통해 중앙아시아 국가들과의 협력을 증진해 나가는 데 있어서 러시아의 안보 기득권을 가벼이 침해하지는 않을 것이다. 대미 견제를 공동의 목표로 설정하고 전략 공조 관계를 심화시키고 있는 중국과 러시아는 중앙아시아에서도 안보와 경제 영역에서 긴밀한 협력 구도를 지속해 나갈 것으로 예상된다.

한편, 폼페이오의 중앙아시아 방문과 미 국무성의 전략 보고서는 트럼프 행정부의 미국이 중앙아시아에서 러시아 그리고 중국이라는 적대 세력과 새로운 개념의 ‘거대 게임’을 전개할 가능성을 시사한

다. 아직은 그 전초 단계에 불과하지만 미국이 중앙아시아에 대한 전략적 인식 변화를 어떻게 구체적인 정책으로 실현해 나갈지 지켜 볼 일이다. 21세기 거대 게임에서 중앙아시아가 미국에게 승리를 안겨줄지 아니면 중국 또는 러시아로부터 역공을 맞게 될지, 그것도 아니라면 중앙아시아에 대한 미국의 전략적 관심 자체가 별 실효성 없는 공언에 불과할지는 예측을 불허하나, 향후 미·중 패권 경쟁에서 중앙아시아의 역할이 주목을 받게 될 것은 필지의 사실이다.

(2) 리스크 양상

중앙아시아에서 강대국 경쟁 양상의 특징은 이미 안보적 기득권을 갖고 있는 러시아와 경제를 축으로 영향력과 판세를 확장해 가고 있는 중국에 대해, 미국이 도전하는 형세를 보인다는 점이다. 미국은 2000년대 초 중반 이 지역에서 안보를 명분으로 영향력 확대를 시도한 바 있으나 뜻을 이루지 못했다. 21세기 중앙아시아에서의 강대국 간 거대 게임이 재현된다면, 미국은 러시아와 중국을 각각 상대할 뿐만 아니라, 대미 견제를 목표로 결속한, 준동맹 차원의 중·러 연합을 상대하게 될 수 있다. 미국이 그 거대 게임을 막 시작하는 현 시점에서 그 성공 여부는 물론, 미국이 과연 거대 게임에 본격적으로 주력할 것인지의 여부도 지금 현재로서는 가늠하기 힘들다.

중앙아시아에서 아직 미국이 중·러의 맞상대가 되지 않은 상황에서, 당면 중국은 일대일로와 양자 관계를 바탕으로 구축해 온 경제적 확장 정책에 주력할 것으로 예상된다. 중앙아시아 지역 각국이 미국의 주요 경제 파트너가 될 가능성이 그다지 크지 않은 만큼, 미국이 중국의 경제적 영향력과 역할을 대신할 가능성 역시 크지 않다. 따라서 중국의 경제적 독주는 단·중기적으로 크게 견제를 받거나 좌절되지는 않을 것이다. 안보적으로는 여전히 러시아의 주도권에 대해 중

국이 도전할 확률도 적다. 중국은 러시아의 안보적 우위를 인정하면서, 혹여 발생할 수도 있는 군사적 위협에 대해서는 가급적 러시아와의 협력 구도 하에서, 러시아와 공동으로 대처하는 방안을 강구할 것으로 예상된다. 만일 중앙아시아에서 중국이 맞닥뜨리게 될 군사적 또는 안보적 위협이 아프가니스탄으로부터 전파된 것이라면, 중국은 미국과의 협력도(미국이 허용하는 범위 안에서) 마다하지 않을 것이다. 아프가니스탄 발 위협, 특히 이슬람 근본주의와 테러리즘, 그리고 마약 등의 문제는 미국 뿐 아니라 중국과 러시아 역시 자국 안보와 직결된 문제로 인식하는 바, 미·중·러가 함께 협력 및 공동 대응에 나설 가능성이 있다. 하지만 아프가니스탄 발 위협이 2000년대 초반처럼 중앙아시아 역내로 가시적 확산세를 보일 경우라도, 중국과 러시아가 미국의 군사 주둔을 허용할 것으로는 보이지 않으며, 그 경우, 미국과 중·러 사이에 갈등이 초래될 가능성도 있다.

결론적으로 21세기 단·중기적 전망 하에서 미국의 대중앙아시아 전략은 공격적인 롤백(roll-back)보다는 방어적 봉쇄의 방향으로 전개될 것으로 예상되나, 이 지역 국가들의 전통적인 중·러 의존성과 권위주의체제의 성격 상, 미국이 중국이나 러시아를 대신하게 될 가능성은 대단히 적다고 판단된다. 또 미국이 중·러 간 결속에 쐐기를 박기 위해 이간 전술을 구사한다 할지라도, 글로벌 차원과 유라시아 지역 차원에서 강화 일로에 있는 중·러의 연합 구도를 파괴하기는 쉽지 않을 것이다. 이러한 전망 역시 미국의 대중앙아시아 전략의 성공 가능성을 현저히 저하시킨다고 할 수 있다.

(3) 약소국의 대응

1990년대 초반 소련 해체로 독립한 중앙아시아 5개국은 각자 자국의 국가 역량과 지하자원, 그리고 지배 엘리트의 정당성 및 권력 유지를

고려하면서 대외정책에서 유연하게 대응해 왔다. 따라서 5개국을 통틀어 일관된 대응을 논하기는 힘들다.

하지만 영세중립국을 선언하고 진영논리에 입각한 일체의 국제조직에 불가담을 선언한 투르크메니스탄을 예외로 하고, 또 이슬람 카리모프 대통령의 장기 독재 하에서 미·러 간에 독자적 줄타기 외교를 전개한 우즈베키스탄을 제외하면, 카자흐스탄과 키르기스스탄, 타지키스탄은 국제사회와의 협력에 비교적 전향적인 자세를 보여 왔다. 다만, 카자흐스탄은 역사적, 문화적 연고로 인해 친러 성향이 강해 러시아 주도의 안보 지역 기구에 적극적으로 참여하는 모습을 보이는 한편으로, 중국과의 자원 및 경제 협력에도 열의를 보여 중·러 간에 균형을 맞추는 자세를 유지하고 있다. 빈곤국가인 타지키스탄과 키르기스스탄 역시 안보에서는 러시아와의 협력을, 또 경제적으로는 중국과의 연계성을 중시하는 것으로 보인다.

무엇보다 중앙아시아 5개국의 외교정책에서 우선시되는 것은 과거 러시아와 같은 ‘빅 브라더’의 존재를 용인하지 않는다는 점이다. 즉, 외부 세력이나 강대국이 자국의 국내정치에 개입하거나 지배 엘리트의 이권 혹은 권력을 침해하는 것을 가장 경계한다. 2000년대 초반 범세계적 대테러 전쟁이 전개되었을 때, 역내 국가들은 자국의 이익(이슬람 테러리즘 근절과 경제 지원)을 철저하게 계산하면서 미국의 군사적 진출을 용인했지만, 기대했던 경제적 지원보다는 현지 정권에 대한 내정 간섭과 반정부 혁명의 측면에서 지원 움직임을 보이자 미국과 불편한 관계로 돌아섰다. 때마침 미국의 존재감 확대를 우려해 이를 견제하려는 러시아와 중국의 요구에 결국 미국은 중앙아시아에서 존재감을 크게 저하시키게 된다.

중앙아시아 5개국은 대외정책을 국내정치와 직결시켜 입안하고 추진하며, 자국의 국제적 인정과 외부로부터의 경제적 이득 그리고 지

배 엘리트의 정당성 확보에 이용하는 경향이 강하며, 향후로도 그러한 입장은 바뀌지 않을 것으로 예상된다. 중앙아시아를 안보적으로나 경제적으로 통합하려는 지역주의에 대해서도 각국은 소극적으로 임해 왔으며 미국이나 NATO, 국제사회가 중앙아시아를 통합하여 관리하려는 움직임에 대해서도 비협조로 일관했다. 5개국이 적극적으로 참가하고 있는 국제기구는 러시아 중심의 안보협력체인 CSTO와 중·러 주도의 SCO이나, 이들 기구 역시 통합 거버넌스가 아닌, 논의와 교류의 장인 포럼 형태이기 때문에 그나마 5개국의 참가를 유도할 수 있었다고 할 수 있다.

따라서 만일 미국과 중국의 경쟁이 중앙아시아에서 전개될 경우, 미국이 기존의 외교 행태, 즉 현지 정권에 대한 내정 개입과 민주화, 인권, 자유주의 등 서구식 가치를 강제하는 자세를 보인다면, 이 지역에서 미국의 정책이 지지를 받기는 힘들 것이다. 중국과 러시아는 철저한 내정 불간섭, 권위주의 정권에 대한 공감대를 바탕으로 중앙아시아에서 미국의 세력 확대를 적극적으로 견제할 것이며, 중앙아시아 국가들이 관심을 갖는 중국의 경제력과 러시아의 안보 우산이 미국의 영향력 확대를 막는데 일조할 것으로 예상된다. 즉, 이익균형의 관점에서 중앙아시아 국가들의 ‘안로경중(安露經中)’, 다시 말해 안보에서는 러시아와의 공조를 중시하고 경제적으로는 중국에 의존 혹은 협력하는 전략이 지속될 가능성이 크다. 그런 한편으로, 중앙아시아 국가들은 국가별로 차이는 있겠지만, 다양한 헤징전략을 구사해 특정 강대국이 지역 국가들의 운명을 좌지우지하는 상황을 만들지 않으려고 가용한 외교 수단을 다양하게 전개할 것으로 전망된다.

5. 미중 경쟁과 유럽연합(EU)

미중 경쟁과 갈등에 대한 유럽연합의 대응은 두 가지 점에서 주목할 필요가 있다. 먼저, 유럽연합은 다른 중견국들이나 약소국들과 달리 편승와 헤징을 선택하지 않고 있다. 양자택일에 대한 압력 속에서도 유럽연합은 전략적 자율성과 이익균형을 통해 미중과 대등한 경쟁을 시도하고 있다. 다음으로, 지역공동체로서 유럽연합은 다자주의를 통해 미중 갈등을 극복하려고 노력하고 있다. 회원국들 사이에 이견이 없는 것은 아니지만, 다자주의는 미국 우선주의와 중국의 신형대국관계(新型大國關係)와 같은 강대국 정치의 문제를 완화시키는 데 기여할 수 있다.

가. 유럽연합 관련 미중 갈등의 특징과 유형

유럽연합 사례는 두 가지 점에서 앞서 살펴본 약소국 사례와 차별성을 갖는다. 첫째, 27개 회원국을 보유하고 있는 지역통합체로서 유럽연합은 약소국이라고 볼 수 없다. 또한 회원국 중에서 영국(2016년 국민투표로 탈퇴 결정 후 2020년 탈퇴 협상 중)과 프랑스는 UN 안보리 상임이사국이며, 이 두 국가들과 함께 독일은 G7 회원국이다. 그 이외에도 이탈리아, 스페인, 네덜란드, 폴란드 등은 중견국으로 간주되고 있다. 둘째, 유럽연합이 당면한 미중 갈등 리스크는 군사적이기보다는 경제적이다. 대부분의 회원국들의 최대 안보위협은 러시아라고 할 수 있다. 유럽연합은 미국과 중국과 국경을 접하고 있지 않으며 유럽연합 내에서 양국이 군사적 충돌의 가능성은 사실상 존재하지 않는다. 미국과 중국 모두 유럽연합에게 가장 큰 교역국이며, 미국과는 범대서양무역투자동반자협정(Transatlantic Trade and Investment Partnership: TTIP), 중국과는 양자투자협정(Bilateral Investment Treaty: BIT)을

협상하고 있다. 마지막으로 이러한 차이점 때문에 유럽연합은 약소국이 많이 취하는 편승이나 헤징이 아닌 전략적 자율성을 추구하고 있다.

미국과 중국 사이의 패권 경쟁이 심화되면서 유럽연합을 자기편으로 끌어들이기 위한 미국과 중국의 노력이 강화되고 있다. 트럼프 행정부의 방위비 분담금 인상 압력과 통상 마찰이 미국-유럽연합 관계를 상당히 악화시켰다. 또한 마이크 폼페이오 국무장관은 유럽 국가들에게 화웨이의 통신 장비 사용을 할 경우 안보협력을 중단할 것이라는 위협을 공공연히 하고 있다. 이런 갈등에도 불구하고 미국은 정치경제는 물론 사회문화의 측면에서 많은 공통점을 가지고 있다는 점에서 유럽연합이 미국 편이 될 수밖에 없다고 기대하고 있다.⁵⁴⁰⁾

인권, 사이버 안보 및 시장 개방 등의 갈등 요인이 남아 있지만, 중국은 유럽연합의 최대 교역국으로 부상한 이후 일대일로 구상을 통해 중국과 유럽 사이에 존재했던 고대 비단길의 부활을 추구하고 있다. 중국의 경제적 부상이 미치는 안보적 함의에 유의하고 있지만, 유럽연합은 미국과 달리 중국을 주적으로 간주하고 있지 않다.⁵⁴¹⁾ 중국은 미국의 압박이 강화되자 유럽에 대한 외교 공세를 더욱 강화시키고 있다. 2020년 9월 15일에 시진핑 주석과 유럽연합이 사회 순번의장국인 독일의 앙겔라 메르켈 총리, 샤를 미셸 유럽연합 상임의장, 우르줄라 폰 데어 라이언 EU 집행위원회 위원장의 화상 회담을 하였다. 그 전에 왕이 외교부장이 8월 25일 이탈리아, 26일 네덜란드, 27일 노르웨이, 28-29일 프랑스, 9월 1일 독일을 순방하였으며, 양제츠(杨洁篪) 외교담당 국무위원은 9월 3일 스페인, 4일 그리스를 각각 방문하였다.

540) Thomas Wright, "Europe Changes its Mind on China," Brookings Institution Global China series, July, 2020, <<https://www.brookings.edu/research/europe-changes-its-mind-on-china/>> (Accessed September 9, 2020).

541) Igor Rogelja and Konstantinos Tsimonis, "Narrating the China Threat: Securitising Chinese Economic Presence in Europe," *Chinese Journal of International Politics*, vol. 13, no. 1 (2020).

미중 갈등이 격화되면서 유럽연합의 입장은 어느 한 쪽에 편승하기 보다는 전략적 자율성을 강화를 모색하고 있다. 냉전 초기 전후 복구 및 소련의 위협을 막기 위해 안보와 경제를 미국에게 의존함으로써, 유럽연합은 미국의 대소 봉쇄 전략에 편승하였다. 그러나 탈냉전 이후 지역통합의 확대(동유럽 국가의 가입) 및 심화(공동 통화 및 공동 외교안보)를 통해 유럽연합은 독자적인 영향력을 확대할 수 있는 기반을 강화해 왔다. 물론 전략적 자율성이 미국과 군사동맹 관계의 청산이나 중국과 전략적 동반자 관계 체결과 같은 미국 중심의 자유주의적 국제질서로부터 전면적 이탈을 의미하는 것은 아니다. 따라서 유럽연합이 모색한 전략적 자율성은 트럼프가 방기한 다자주의 질서의 복원을 통한 미중 갈등의 중재를 목표로 하고 있다.

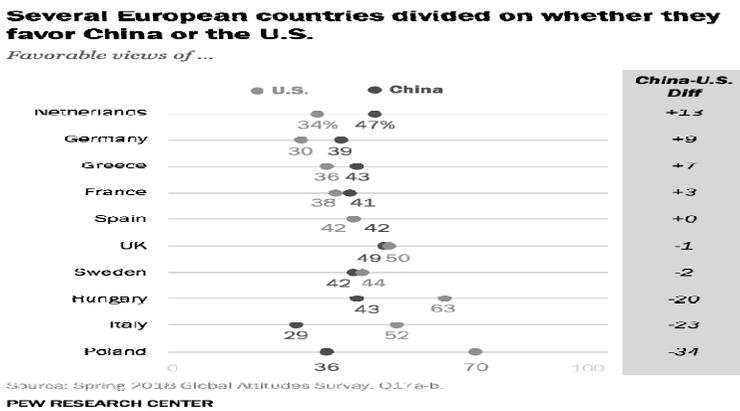
안보는 미국, 경제는 중국에 의존하는 안미경중(安美經中) 구조가 지속된다면 유럽연합이 전략적 자율성을 추진할 수는 여지가 있다. 트럼프 행정부의 미국 우선주의에 대한 반감은 존재하지만, 유럽연합은 안보를 미국에 의존하고 있다.⁵⁴²⁾ 반면, 경제적인 측면에서 대중의존도는 증가하고 있지만, 유럽연합은 중국이 경제력을 전략적으로 활용하는 것을 바라지 않는다.⁵⁴³⁾ 유럽연합이 당면한 문제는 ‘밖’

542) Laura Silver and Kat Devlin, “Around the World, More See the U.S. Positively than China, but Little Confidence in Trump or Xi,” Pew Research Center, January 10, 2020, <<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/01/10/around-the-world-more-see-the-u-s-positively-than-china-but-little-confidence-in-trump-or-xi/>> (Accessed September 9, 2020).

543) Kat Devlin and Christine Huang, “Few Europeans Confident in Xi as He Seeks to Extend Chinese Economic Influence in the Region,” Pew Research Center, March 22, 2019, <<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/03/22/few-europeans-confident-in-xi-as-he-seeks-to-extend-chinese-economic-influence-in-the-region/>> (Accessed September 9, 2020); Kat Devlin, Laura Silver and Christine Huang, “People around the Globe are Divided in their Opinions of China, International views of China are Mixed,” Pew Research Center, December 5, 2019, <<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/12/05/people-around-the-globe-are-divided-in-their-opinions-of-china/>> (Accessed September 9, 2020).

뿐만 아니라 ‘안’에도 있다. 회원국 사이에서 미국과 중국에 대한 인식의 차이가 상당히 크다.

〈그림 IV-5〉 미국과 중국에 대한 호감도 및 상품교역 중 미국과 중국의 비중(%)



Economy	Partner	China	United States	Difference
Austria		4.3	5.4	-1.1
Czech Republic		7.4	2.3	5.1
Denmark		5.6	5.5	0.1
Finland		6.2	4.8	1.4
France		6.8	7.1	-0.3
Germany		8.3	7.4	0.9
Greece		5.1	2.3	2.8
Hungary		3.6	2.4	1.2
Italy		5.2	7.5	-2.3
Latvia		2.3	2.7	-0.4
Netherlands		5.6	6.3	-0.7
Poland		6.3	2.8	3.5
Portugal		2.3	3.2	-0.9
Romania		3.4	1.5	1.9
Slovakia		3.8	2.1	1.7
Spain		5.6	4.3	1.3
Sweden		4.6	4.5	0.1
UK		7.8	11.1	-3.3
EU		15.3	16.9	-1.6

출처: Kat Devlin and Christine Huang, “Few Europeans Confident in Xi as He Seeks to Extend Chinese Economic Influence in the Region,” Pew Research Center, March 22, 2019, <<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/03/22/few-europeans-confident-in-xi-as-he-seeks-to-extend-chinese-economic-influence-in-the-region/>> (Accessed September 9, 2020); Mario Esteban *et al.* eds., Europe in the Face of US-China Rivalry (European Think-tank Network on China, 2020), <https://merics.org/sites/default/files/2020-04/200123_ETNC_Report.pdf> (Accessed October 31, 2020), p. 25.

미중 갈등 이후 유럽연합이 직면한 리스크는 양면적이다. 먼저, 대외적으로 유럽연합은 미국과 중국의 제재 위협을 받고 있다. 냉전 시대 안보를 보장해주었던 미국이 대중 압박에 동참할 것을 강하게 압박하고 있다. 2015년 AIIB 가입, 2019년 5G 네트워크에 화웨이 장비 허용, 2020년 코로나바이러스19 위기 등에서 미국은 유럽연합이 중국과 협력하는 것을 막았다.⁵⁴⁴⁾ 미국의 요구에 따라 경우 유럽연합은 중국과 교류를 축소하거나 중단을 해야 한다. 유럽연합이 5G 네트워크에서 화웨이를 배제할 경우 경제적으로 상당한 손실이 불가피하다. 그렇다고 해서 유럽연합이 중국의 인권 및 소수민족 정책은 물론 ‘홍콩특별행정구국가안전수호법(香港特別行政區維護國家安全法, 이하 홍콩국가안전법)’ 및 남중국해 문제에 대한 비판을 자제할 수도 없다. 중국은 유럽연합이 내정간섭을 한다고 비판하면서 다양한 제재를 위협하고 있다. 대내적으로 유럽연합 회원국들 사이에 대외 정책이 분화됨으로써 공동 안보외교를 추진하기가 점점 더 어려워지고 있다. 가장 큰 대외적 영향력을 가진 영국이 브렉시트(Brexit)를 통해 유럽연합을 탈퇴하는 것은 물론 미중 갈등에 대한 회원국 사이의 입장 차이가 계속 증폭되고 있다. 폴란드, 헝가리 등은 미국을, 이탈리아와 세르비아는 중국을 노골적으로 지지하고 있다. 이 때문에 모든 회원국의 지지를 받는 정책을 수립할 수 있는 가능성은 점점 줄어들고 있다.

유럽연합이 미중 갈등의 리스크를 최소화하는 가장 중요한 방법은 내부 균열을 봉합하는 것이다. 회원국들이 친중, 친미로 양분되어 미국과 중국의 이이제이 전략에 휘둘릴 경우 전략적 자율성을 추

544) Hal Brands, “Europe has to Choose a Side in the U.S.-China Rivalry,” *Bloomberg*, September 26, 2019, <<https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-09-27/europe-has-to-choose-a-side-in-the-u-s-china-rivalry>> (Accessed September 9, 2020); Nicola Casarini, “How Europe Should Approach China,” *Istituto Affari Internazionali*, December 30, 2019, <<https://www.iai.it/sites/default/files/iaicom1968.pdf>> (Accessed September 9, 2020).

구할 수 있는 기반이 사실상 붕괴된다. 따라서 공동 외교안보의 성공을 위해서는 회원국들이 합의할 수 있는 대외전략을 마련하는 것이 중요하다. 여기에는 핵심 회원국인 독일과 프랑스의 역할이 중요하다. 그 다음으로 유럽연합은 다자주의를 통해 미국과 중국의 패권 추구를 견제하고 있다. 미국 우선주의를 내세우는 트럼프 행정부는 일방주의를 통해 다자주의를 계속 침식시키고 있다. 반면 중국은 원칙적으로 다자주의를 지향한다고 주장하지만 실제로는 국익에 부합하지 않는 이슈 영역에서는 실천을 하지 않고 있다. 유럽연합은 다자주의를 통해 양국과 차별성을 부각시키는 동시에 갈등을 평화적으로 해결할 수 있는 방안을 모색하고 있다.⁵⁴⁵⁾

유럽연합은 미국 또는 중국에 편승하기보다는 독자적인 입장을 추구하길 원하지만, 사정이 여의치 않을 경우 유럽연합은 차선책으로 ‘이익균형(balance of interests)’으로 선회할 가능성도 있다. 그러나 미중 사이의 갈등이 격화될수록 안미경중의 딜레마도 심화될 것이기 때문에 이러한 입장은 장기간 지속하기 어려울 것으로 예상된다.

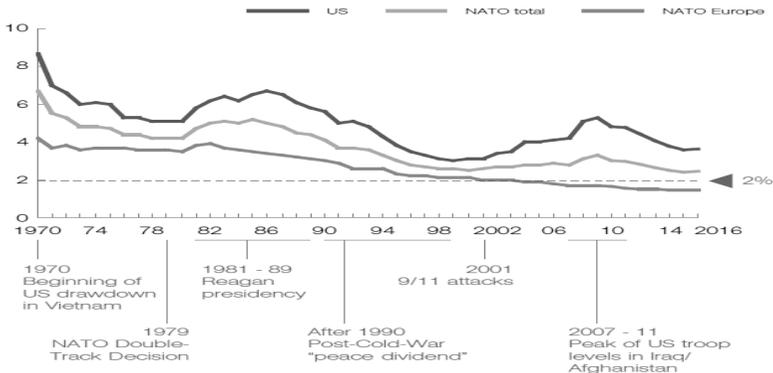
(1) 탈냉전기 유럽연합의 대미 정책의 전개 및 주요 정책 목적

탈냉전기 유럽연합의 대미 정책은 제2차 세계대전 이후 수립된 다자주의적 규칙 기반 질서의 연장선상에 있다. 냉전체제에서 주적이었던 소련의 멸망 이후, 유럽연합은 미국이 주도하는 안보질서인 NATO와 경제질서인 브레튼우즈체제에 충실한 협력을 통해 유럽통합의 심화·확대는 물론 세계의 안전과 번영을 추구한다는 전략을 추구해 왔다. 이런 역사적 배경에서 유럽연합은 2016년 전략보고서에서 미국을 핵심 동반자(core partner)로 규정하였다.⁵⁴⁶⁾

545) Richard Gowan and Anthony Dworkin, “Three Crises and an Opportunity: Europe’s Stake in Multilateralism,” European Council of Foreign Relations Policy Brief, September 5, 2019, <https://ecfr.eu/publication/three_crises_and_an_opportunity_europes_stake_in_multilateralism/> (Accessed September 9, 2020).

미국 우선주의를 추구하는 트럼프 행정부 등장 이후 유럽연합은 미국과 관계를 근본적으로 재검토하고 있다.⁵⁴⁷⁾ 트럼프 행정부는 유럽연합과 NATO가 더 많은 역할을 해야 한다고 주장하면서, 유럽연합의 대미 무역흑자(2019년 1,790억 달러) 축소와 NATO 회원국 방위비 분담금 인상(GDP의 2%)을 압박해 왔다. 2019년 말 NATO는 방위비를 2020-2024년까지 4,000억 달러 증액하기로 합의하였다. 그 결과 2%를 충족시킨 국가가 2014년 3개국에서 2020년 9개국으로 증가할 것으로 예상된다. 2020년 1.38%인 독일의 GDP 대비 방위비 비율도 2024년까지 1.5%까지 상승할 것이다.⁵⁴⁸⁾

〈그림 IV-6〉 NATO의 GDP 대비 주둔미군 방위비 분담금 비율



출처: David Bachmann *et al.*, “More European, More Connected and More Capable: Building the European Armed Forces of the Future,” Munich Security Conference and McKinsey & Company, November 29, 2017, p. 17, <https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/EuropeanDefense_More%2520European%2520More%2520Connected%2520and%2520More%2520Capable.pdf> (Accessed September 9, 2020).

546) European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe,” European Union Global Strategy, June 2016, p. 37, <https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf> (Accessed September 9, 2020).

547) Kristin Archick *et al.*, “Transatlantic Relations: U.S. Interests and Key Issues,” Congressional Research Service R45745, April, 27, 2020, <<https://fas.org/sgp/crs/row/R45745.pdf>> (Accessed September 9, 2020).

548) Paul Belkin, “NATO: Key Issues Following the 2019 Leaders’ Meeting,” Congressional Research Service 46066, April 1, 2020, <<https://fas.org/sgp/crs/row/R46066.pdf>> (Accessed September 9, 2020).

트럼프 행정부는 유럽연합의 자동차 관세, 항공기 보조금 및 농산물 개방 포함을 지속적으로 비판해 왔다. 따라서 2013년 7월부터 협상 중인 TTIP가 타결될 가능성은 사실상 매우 희박하다.⁵⁴⁹⁾ 트럼프 행정부의 미국 우선주의에 대한 유럽연합의 불만은 미중 무역전쟁에도 반영되어 있다. 유럽연합은 대중 무역에서 미국과 무역적자, 지적재산권 보호, 서비스업 개방 등의 문제를 공유하고 있다.⁵⁵⁰⁾ 그러나 미국은 중국과의 협상에서 유럽연합이 중시하는 다자주의적 세계무역 질서의 강화보다는 자국의 수출 증대 방안에만 집중하였다.⁵⁵¹⁾ 유럽연합은 중국의 개혁과 개방보다는 대미 무역흑자 축소에 편중된 2020년 1월 1차 합의는 미국 기업에만 유리하고 유럽연합 기업에게는 손해가 될 수 있다고 평가하였다.⁵⁵²⁾

549) Renée Johnson and Andres B. Schwarzenberg, "U.S.-EU Trade Agreement Negotiations: Trade in Food and Agricultural Products," Congressional Research Service R46241, February 27, 2020, <<https://fas.org/sgp/crs/row/R46241.pdf>> (Accessed September 9, 2020); 오태현·임지운, "미국-EU 무역협정 협상의 주요 쟁점 분석," 『KIEP 세계경제 포커스』, 제19호 (2019).

550) John Benedetto, "EU-China and U.S.-China Trade in Goods and Services," U.S. International Trade Commission (USITC) Executive Briefing on Trade, August 2019, <https://www.usitc.gov/publications/332/executive_briefings/eu-china_and_u_s-china_trade_in_goods_and_services_2019-08_ebot_benedetto.pdf> (Accessed September 9, 2020).

551) Alicia Garcia-Herrero, "Europe in the Midst of China-US Strategic Economic Competition: What are the European Union's Options?," Bruegel Working Paper, April, 3, 2019, <<https://www.bruegel.org/2019/04/europe-in-the-midst-of-china-us-strategic-competition-what-are-the-european-unions-options/>> (Accessed September 9, 2020); Anabel Gonzalez and Nicolas Véron, "EU Trade Policy amid the China-US Clash: Caught in the Cross-Fire," Peterson Institute for International Economic Working Paper 19-13, August 2019, <<https://www.piie.com/publications/working-papers/eu-trade-policy-amid-china-us-clash-caught-cross-fire>> (Accessed September 9, 2020); 이철원·임유진, "미·중 통상 마찰 구도하의 EU의 대중 전략과 시사점," (KIEP 기초자료 19-09, 2019.7.18.), <<http://www.kiep.go.kr/sub/view.do?bbsId=KiepBaseLine&nttId=203899>> (검색일: 2020.9.9.).

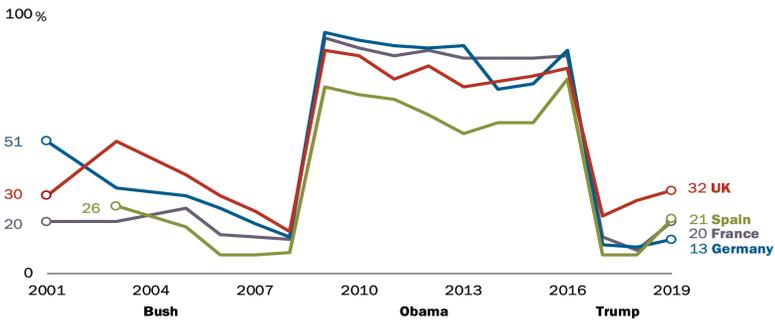
552) James Politi, "EU Trade Commissioner Criticises US-China Trade Deal," *Financial Times*, January, 17, 2020, <<https://www.ft.com/content/6a6b55>>

유럽 국가들은 트럼프 행정부의 고립주의와 보호무역주의가 유럽 내에서 친미 세력의 약화를 초래하고 있다고 인식하고 있다. 현재 유럽에서 미국에 대한 반감은 2003년 부시 행정부가 이라크를 침공했을 때보다 더 좋지 않은 상황이다.

〈그림 IV-7〉 유럽연합의 미국 대통령 평가

Confidence in Trump has ticked up in key EU countries, but remains low

% who have confidence in the U.S. president to do the right thing regarding world affairs



Source: Spring 2019 Global Attitudes Survey, Q38a.

*"Trump Ratings Remain Low Around Globe, While Views of U.S. Stay Mostly Favorable"

PEW RESEARCH CENTER

출처: John Gramlich, "Use our Global Indicators Database to Analyze International Public Opinion," Pew Research Center, March 23, 2020, <<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/03/23/use-our-global-indicators-database-to-analyze-international-public-opinion/>> (Accessed September 9, 2020).

유럽과 미국 사이의 갈등은 여섯 가지 요인에 의해 증폭되고 있다. 첫째, 정책적 차이이다. 유럽은 트럼프 행정부의 보복관세 위협,

48-3877-11ea-a6d3-9a26f8c3cba4> (Accessed September 9, 2020); Gabriel Felbermayr, "US-China Trade Agreement is Significantly Damaging to the EU," Kiel Policy Briefs 132, January, 2020, <<https://www.ifw-kiel.de/publications/kiel-policy-briefs/2020/the-us-china-trade-deal-how-the-eu-and-wto-lose-from-managed-trade-13679/>> (Accessed September 9, 2020); Lu Zhenhua, "China Offers Assurance That U.S. Trade Deal Won't Hurt Europe," Caixin Global, January 22, 2020, <<https://www.caixinglobal.com/2020-01-22/china-offers-assurance-that-us-trade-deal-wont-hurt-europe-101506995.html>> (Accessed September 9, 2020).

방위비 분담금 인상, 파리협약 탈퇴, 이란 핵협상 탈퇴, 디지털세, 주이스라엘 미국대사관 이전 등에 반대하고 있다. 둘째, 이념의 차이도 상당히 크다. 다자주의를 추구하는 유럽은 트럼프 행정부의 일방주의를 불편한 감정을 숨기지 않고 있다. 특히 유럽연합은 트럼프 대통령의 브렉시트 지지 및 민족주의적 우파 정부(헝가리 및 폴란드) 지지가 유럽통합에 해가 된다고 판단하고 있다. 셋째, 유럽국가들은 트럼프 대통령이 공개적으로 유럽연합을 적(foe) 또는 경쟁자(competitor), 독일을 러시아의 포로(captive of Russia)라고 부른 것에 분개하고 있다. 또한 유럽연합은 마이크 폼페이오 국무장관과 존 볼튼 전 국가안보보좌관의 고압적 태도도 심각한 문제로 간주하고 있다. 넷째, 유럽연합은 미군의 2019년 시리아 철수와 이란 군사 지도자 암살 등과 같은 일방적인 군사공격이 공동작전을 더 어렵게 만든다고 보고 있다. 다섯째, 유럽연합의 입장에서 트럼프 대통령의 발언과 국무부 관리 사이의 행동 사이의 차이도 심각한 문제이다. 실무 협의에서 합의된 사항이 백악관에서 번복되는 경우가 많아지고 있기 때문이다. 마지막으로 트럼프 행정부의 대유럽연합 정책의 일관성 문제가 있다. 트럼프 행정부는 사안별 및 국가별로 단기적으로 미국의 국가이익의 증가시킬 수 있는 몇 가지 현안(무역적자 및 방위비 분담금 인상)에만 집중하고 있기 때문에, 유럽연합 전체를 포괄 체계적인 전략이 없다고 할 수 있다. 트럼프 대통령이 유럽연합의 무역정책이 중국보다 더 나쁘다(worse than China)라는 인식이 바뀌지 않는다면, 유럽연합이 미국의 대중 봉쇄에 적극적으로 참여하기가 점점 더 어려워질 것이다.⁵⁵³⁾

553) Erik Brattberg and David Whineray, "How Europe Views Transatlantic Relations Ahead of the 2020 U.S. Election," Carnegie Endowment for International Peace, February 20, 2020, <<https://carnegieendowment.org/2020/02/20/how-europe-views-transatlantic-relations-ahead-of-2020-u.s.-election-pub-81049>> (Accessed September 9, 2020); Ivan Krastev, "Will Europe Ever Trust America

에너지 안보와 관련해서 독일은 러시아의 천연가스를 관을 통해 수입하는 ‘노드스트롬 2 프로젝트’를 추진해 왔다. 2010년대 셰일 가스 혁명 이후 석유수출을 재개한 미국은 이 계획에 반대하고 있다. 즉, 미국의 반대는 독일에게 러시아산 천연가스 대신에 미국산 천연가스를 수입하라는 요구를 의미한다. 독일은 이러한 미국의 압력이 부당한 간섭이라고 비판을 하면서 거부하고 있다.⁵⁵⁴⁾

(2) 탈냉전기 유럽연합의 대중 정책의 전개 및 주요 정책 목적

1975년 외교관계를 수립한 이후 유럽연합은 중국과 교류를 지속적으로 확대해 왔다. 유럽연합의 입장에서 최대의 안보 위협은 러시아였기 때문에 대중 관계를 발전시키는 데 안보적 제약은 상대적으로 적었다. 탈냉전기 유럽연합의 대중 전략은 경제관계를 강화하기 위한 개입 전략에 기반을 두고 있다.⁵⁵⁵⁾ 2003년 포괄적 전략동반자(Comprehensive Strategic Partnership) 관계를 확립한 이후 유럽연합과 중국의 대외관계는 비약적으로 증가하여 2013년에는 세 가지 차원의 협의 구조-연례 정상회담, 연례 고위급 전략/연례 경제·무

Again,” *The New York Times*, December 3, 2019, <<https://www.nytimes.com/2019/12/03/opinion/trump-nato-europe.html>> (Accessed September 9, 2020).

554) Georg Zachmann, “The European Union–Russia–China Energy Triangle,” Bruegel Policy Contribution, issue no. 16, December, 2019, <<https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2019/12/EU-Russia-China-energy-triangle.pdf>> (Accessed September 9, 2020); Pierre Noël, “Nord Stream II and Europe’s Strategic Autonomy,” *Survival*, vol. 61, no. 6 (2019).

555) European Union, “Building a Comprehensive Partnership with China,” Commission of the European Communities, March 25, 1998, <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1998:0181:FIN:EN:PDF>> (Accessed September 9, 2020); European Union, “Communication on EU Strategy towards China: Implementation of the 1998 Policy and Future Steps for a Reinforced EU Approach,” Commission of the European Communities, May 15, 2001, <[http://aei.pitt.edu/38106/1/COM_\(2001\)_265.pdf](http://aei.pitt.edu/38106/1/COM_(2001)_265.pdf)> (Accessed September 9, 2020).

역/격년 인적교류 대화, 분야별 실무급 대화에 합의하였다.⁵⁵⁶⁾ 그 결과 중국과 유럽연합 사이의 경제적 교류는 비약적으로 발전하였다.⁵⁵⁷⁾

트럼프 행정부의 미국 우선주의에 시진핑 정부가 공세적으로 대응한 이후 유럽연합의 개입 전략 기조가 변화될 수도 있다는 징후가 감지되고 있다.⁵⁵⁸⁾ 2019년 3월 유럽연합 정상회담에서 프랑스의 에마뉼 마크롱 대통령은 유럽연합의 대중 정책을 더 공세적으로 전환해야 한다고 주장하였다.⁵⁵⁹⁾ 이 주장은 유럽연합의 2019년 대중

556) European Union, “A Maturing Partnership: Shared Interests and Challenges in EU–China Relations, Delegation of the European Union to China,” October 13, 2003, <http://publications.europa.eu/resource/cellar/d9539fd0-ea74-47b6-9084-d4e691c192d7,0002,02/DOC_2> (Accessed September 9, 2020); European Union, “EU–China 2020 Strategic Agenda for Cooperation,” November 23, 2013, <https://eas.europa.eu/archives/docs/china/docs/eu-china_2020_strategic_agenda_en.pdf> (Accessed October 31, 2020); European Union, “Joint Communication to the European Parliament and the Council: Elements for a new EU strategy on China,” European Commission, June 22, 2016, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:52016JC0030>> (Accessed September 9, 2020).

557) Alicia García-Herrero *et al.*, *EU-China Economic Relations to 2025: Building a Common Future* (Bruegel, Chatham House: China Center for International Economic Exchanges and The Chinese University of Hong Kong, 2017); Vincent K. L. Chang and Frank N. Pieke, “Europe’s Engagement with China: Shifting Chinese Views of the EU and the EU–China Relationship,” *Asia Europe Journal*, vol. 16, no. 4 (2018).

558) François Godement ed., “The Trump Opportunity: Chinese Perceptions of the US administration,” European Council on Foreign Relations China Analysis, no. 262, June 2018, <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/ECFR-262-China_Analysis_Chinese_perceptions_of_the_US_administration.pdf> (Accessed September 9, 2020); Uri Dadush, Marta Domínguez-Jiménez and Tianlang Gao, “The State of China–European Union Economic Relations,” Bruegel Working Paper, no. 9, November 20, 2019, <<https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2019/11/WP-2019-09-China-finalincl-edit.pdf>> (Accessed September 9, 2020); Axel Berkofsky, “China and the EU: “Strategic Partners” No More,” Institute for Security and Development Policy, December, 2019, <<https://isd.pu/publication/china-and-the-eu-strategic-partners-no-more/>> (Accessed September 9, 2020); 최지영, “시진핑 시기 중국의 대EU전략 및 정책 연구,” 『한국동북아논총』, 76호 (2015).

559) Michael Peel, Victor Mallet, and Miles Johnson, “‘Macron hails’ end of Europe naïveté’ towards China,” *Financial Times*, March 22, 2019, <<https://www.ft.com/content/ec9671ae-4cbb-11e9-bbc9-6917dce3dc62>> (Accessed September 9, 2020).

전략보고서에 반영되어 있는데, 동 보고서에서 중국은 “기술 우위를 추구하는 경제적 경쟁자 및 대안적 거버넌스 모델을 추진하는 체제 도전자(an economic competitor in the pursuit of technological leadership, and a systemic rival promoting alternative models of governance)”로 규정되었다.⁵⁶⁰⁾

중국에 대한 유럽연합의 가장 큰 불만은 중국이 경제구조 개혁과 시장 개방 약속을 성실하게 이행하지 않았다는 것이다.⁵⁶¹⁾ 중국을 압박하기 위해 유럽연합은 10가지 행동계획을 전략보고서에서 제시하였다.

〈표 IV-4〉 유럽연합의 행동계획

구분	내용
효과적인 다자주의 및 기후변화 대응	<p>행동 1: EU는 UN의 세 가지 원칙— 인권, 평화·안보, 개발—에 대한 공동책임을 지기 위해 중국과 협력을 강화한다.</p> <p>행동 2: 기후변화에 더 효과적으로 대응하기 위해 EU는 중국에 파리협약 목표에 맞춰 2030년 이전에 탄소배출량 증가세 억제를 촉구한다.</p> <p>행동 3: EU는 평화·안보에서 중국과 개입을 심화하여, 이란에 대한 합동포괄행동계획을 위한 실질적 협력을 구축한다.</p>

560) European Commission, “EU-China: A Strategic Outlook,” March 12, 2019, p. 1, <<https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>> (Accessed September 9, 2020).

561) Business Europe, “The EU and China: Addressing the Systemic Challenge,” January 2020, <https://www.businesseurope.eu/sites/buseur/files/media/reports_and_studies/2020-01-16_the_eu_and_china_-_addressing_the_systemic_challenge_-_full_paper.pdf> (Accessed September 9, 2020); Mikko Mikkok Huotari, Jan Weidenfeld, and Rebecca Arcesati, “Managing Economic Cooperation and Competition with China: Towards a More Integrated European Trade Policy Approach,” Mercator Institute for China Studies Report, March, 2020, <https://merics.org/sites/default/files/2020-05/200312_MERICS_Report_MECC_final_3.pdf> (Accessed September 9, 2020); Erik Brattbergf and Philippe Le Corre, “The EU and China in 2020: More Competition Ahead,” Carnegie Endowment for International Peace, February 19, 2020, <<https://carnegieendowment.org/2020/02/19/eu-and-china-in-2020-more-competition-ahead-pub-81096>> (Accessed September 9, 2020); 이철원·나수업·임유진, 『중·EU 통상현안 분석과 한국에 대한 시사점』 (세종: 대외경제정책연구원, 2018).

구분	내용
	<p>행동 4: 동반국에서 안전성, 지속가능한 경제개발, 좋은 거버넌스에 대한 관심을 보전하기 중국과 양자협정 및 금융수단을 더 강하게 적용하고, 중국과 함께 유럽과 아시아 연계에 대한 EU 전략을 실행하는 원칙을 동일하게 준수하도록 노력한다.</p>
<p>더 균형있고 호혜적인 무역·투자 관계</p>	<p>행동 5: 더 균형있고 호혜적인 경제관계를 달성하기 위해 EU는 중국에 기존 EU-중국 합의 이행을 촉구한다. 여기에는 보조금, 강제적 기술이전에 대한 WTO 개혁과 지리표식과 항공안전에 대한 양자투자협정을 2020년까지 조속히 결론이 포함된다.</p> <p>행동 6: 중국에서 호혜성을 증진하고 조달 기회를 열기위해 유럽 의회, 이사회는 2019년 말까지 국제조달수단(International Procurement Instrument)을 채택해야 한다.</p>
<p>EU의 경쟁력 및 공정한 경쟁 여건 강화</p>	<p>행동 7: 가격뿐만 아니라 높은 수준의 노동 및 환경 기준의 고려를 강화하기 위해 EU 조달 시장에 지침을 2019년 중반까지 발행한다.</p> <p>행동 8: 내부 시장에 외국 국가 소유 및 국가 금융조달의 왜곡 효과를 완전히 해소하기 위해, 집행위원회는 2019년 말까지 EU 법에 있는 공백을 어떻게 채울 것인가를 확인한다.</p>
<p>중요 인프라의 안전 및 기술 기반의 강화</p>	<p>행동 9: 중요 디지털 인프라의 심각한 안보적 함의를 보호하기 위해 5G 네트워크에 대한 EU의 공동 대응이 필요하다. 이를 시작하기 위해, 집행위원회는 이사회 후 권고안을 제시한다.</p> <p>행동 10: 중요 자산, 기술 및 인프라에 대한 해외투자자 내재된 안보 위협의 탐지 및 인식 제고를 위해, 회원국은 해외 직접투자 심사 규정의 신속하고 완전하며 효과적인 이행을 강화해야 한다.</p>

출처: European Commission, “EU-China: A Strategic Outlook,” March 12, 2019, <<https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>> (Accessed September 9, 2020)을 바탕으로 저자 정리

(3) 유럽연합을 둘러싼 주요 미중 외교정책 경쟁 현안

(가) 일대일로 구상(17+1)

일대일로 구상을 도전으로 보는 미국과 달리 유럽연합은 기회와 도전의 양면성에 주목하고 있다.⁵⁶²⁾ 미국의 불참 압박에도 불구하고 유럽연합의 경제대국인 영국, 독일, 프랑스 모두 2015년 3월 AIIB에 창립회원국으로 참여하였다.⁵⁶³⁾ 이런 분위기 속에서 중국은 미국이 차지하고 있는 허브 지위를 차지하기 위한 노력을 강화하고 있다.⁵⁶⁴⁾

중국과 무역과 투자를 적극적으로 확대하고 있는 국가로서 그리스와 이탈리아가 대표적이다. 2010년 유럽재정위기 이후 독일을 중심으로 하는 북유럽 국가(특히 네덜란드, 오스트리아, 덴마크 및 스웨덴)가 유럽연합 차원의 구제금융에 반대하자, 그리스와 이탈리아는 중국과의 협력을 적극적으로 모색하였다.⁵⁶⁵⁾ 그리스는 2010년과 2016년 피레우스항의 2개 컨테이너 터미널의 35년 운영권을 중국 해운기업 COSCO에 매각하였다. 이탈리아는 2019년 3월 G7 국가 중에 처음으로 중국과 일대일로 구상에 참여한다는 양해각서를 체결하였다.⁵⁶⁶⁾

562) Madi Sarsenbayev and Nicolas Véron, "European versus American Perspectives on the Belt and Road Initiative," *China & World Economy*, vol. 28 (2020); Bartosz Dzięwiłowski-Gintowt, "One Belt, One Road Between Three Seas: China's Soft-power Policy Towards 'New' EU Members," *Yearbook of the Institute of East-Central Europe*, vol. 17, no. 3 (2019).

563) Ricardo Bustillo, "China, the EU and Multilateralism: The Asian Infrastructure Investment Bank," *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 61, no. 1 (2018).

564) Heather A. Conley *et al.*, "China's 'Hub-and-Spoke' Strategy in the Balkans," *CSIS report*, April 27, 2020, <<https://www.csis.org/analysis/chinas-hub-and-spoke-strategy-balkans>> (Accessed September 9, 2020).

565) François Godement ed., "China and the Mediterranean: Open for business," European Council on Foreign Relations, *China Analysis*, no. 219 (2017), <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/China_Analysis_June_2017.pdf> (Accessed September 9, 2020).

566) Giovanna De Maio, "Playing with fire Italy, China, and Europe," Brookings Institution, May, 2020, <<https://www.brookings.edu/research/playing-with-fire/>> (Accessed September 9, 2020); Wolfgang Münchau, "China is Pitting EU Countries against Each Other," *Financial Times*, May 24, 2020, <<https://www.ft.com/content/4ca9aafe-9c37-11ea-adb1-529f96d8a00b>> (Accessed September 9, 2020); Mathieu

정치경제적으로 위상과 비중이 낮은 중동부 유럽에서 중국의 영향력은 빠르게 증가하고 있다. 2012년부터 매년 열리는 중국-중동부유럽국가 협력(Cooperation between China and Central and Eastern European Countries, 中国—中东欧国家合作, 17+1 경제 무역포럼)이 그 대표적 사례이다.⁵⁶⁷⁾

(나) 사이버안보: 화웨이

유럽 국가들은 5G 네트워크에서 화웨이 장비의 사용을 금지하라는 미국의 압박에 시달리고 있다.⁵⁶⁸⁾ 미국의 압박에 굴복할 경우 중국의 보복은 물론 주권 침해라는 국내정치적 비판에 직면할 가능성 때문에, 유럽연합 회원국 대부분은 구체적인 입장 표명을 자제해 왔다. 2020년 1월 미국과 중국이 1차 합의를 통해 무역전쟁을 휴전한 후, 영국과 유럽연합이 화웨이 장비를 사용할 것이라는 정책을 발표했다.⁵⁶⁹⁾

Duchâtel and Alexandre Sheldon Duplaix, “Blue China: Navigating the Maritime Silk Road to Europe,” European Council on Foreign Relations, Policy Brief, no. 255, April 23, 2018, <https://ecfr.eu/publication/blue_china_navigating_the_maritime_silk_road_to_europe/> (Accessed September 9, 2020).

567) Angela Stanzel ed., “China’s investment in influence: the future of 16+1 cooperation,” European Council on Foreign Relations, *China Analysis*, no. 199, December 14, 2016, <https://ecfr.eu/publication/chinas_investment_in_influence_the_future_of_161_cooperation7204/> (Accessed September 9, 2020); Anastas Vangeli, “China’s Engagement with the Sixteen Countries of Central, East and Southeast Europe under the Belt and Road Initiative,” *China & World Economy*, vol. 25, no. 5 (2017), pp. 101–124; Anastas Vangeli, “Global China and Symbolic Power: The Case of 16 + 1 Cooperation,” *Journal of Contemporary China*, vol. 27, no. 113 (2018), pp. 674–687; Andreea Brînză, “The “17+1” Mechanism: Caught Between China and the United States,” *China Quarterly of International Strategic Studies*, vol. 5, no. 2 (2019), pp. 213–231.

568) 화웨이 장비에 대한 각 회원국의 대응 상황은 NIS Cooperation Group, “Report on Member States’ progress in implementing the EU Toolbox on 5G Cybersecurity,” European Commission, July 24, 2020, <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/report-member-states-progress-implementing-eu-toolbox-5g-cybersecurity>> (Accessed September 9, 2020) 참조.

569) John Lee, “5G and Huawei: The UK and EU Decide,” *The Diplomat*, February 15, 2020, <<https://thediplomat.com/2020/02/5g-and-huawei-the-uk-and-eu-decide/>> (Accessed September 9, 2020).

1) 영국: 중심/주변 구분 전략(Core/Edge Distinction Strategy)

5G를 위해 영국은 2025년까지 기가바이트 급 브로드밴드의 건설을 목표로 50억 파운드를 투자하고 있다. 미국 정부는 영국 정부에 화웨이 장비의 사용을 금지하도록 압박하였다. 트럼프 대통령은 물론 폼페이오 국무장관은 영국이 화웨이 장비 사용을 허용할 경우 보복 조치를 취하겠다고 공개적으로 경고하였다.

영국 정부는 통신 네트워크 장비 공급의 다양성을 향상(improve diversity in the supply of equipment to telecoms networks)이라는 명분으로 미국의 압박과 경고를 무시하였다. 현재 5G 장비를 공급하는 3대 업체 중 특정 업체를 배제하거나 반대로 특정 업체에만 의존할 경우, 가격 경쟁은 물론 기술 경쟁에서 영국이 뒤처질 수 있다는 것이다. 또한 영국의 사이버보안에 가장 중대한 위협은 중국이 아닌 러시아에 있다.⁵⁷⁰⁾

화웨이사이버보안평가센터 감독위원회(Huawei Cyber Security Evaluation Centre Oversight Board)의 권고에 따르면, 5G 네트워크에서 핵심(core)과 주변(edge)을 구분할 경우 사이버 보안 문제를 회피할 수 있다.⁵⁷¹⁾ 기술적 차원에서 고위험 벤더(high risk vendors)를 민감한 데이터와 기능으로부터 구분하는 것이 가능하다. 따라서 고위험 벤더에 대한 지나친 의존을 막는다면 백도어(backdoor)를 통한 해킹 위험은 관리될 수 있다.

570) Dominic Raab, "Foreign Secretary's Statement on Huawei," January 28, 2020, <<https://www.gov.uk/government/speeches/foreign-secretary-statement-on-huawei>> (Accessed September 1, 2020).

571) U.K. Department for Digital, Culture, Media & Sport, "UK Telecoms Supply Chain Review Report," July, 2019, <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/819469/CCS001_CCS0719559014-001_Telecoms_Security_and_Resilience_Accessible.pdf> (Accessed September 5, 2020).

이를 위해서 세 가지 지침이 제시되었다. 첫째, 중요 국가인프라 스트럭처(Critical National Infrastructure)에서 안전과 관련된, 그리고 안전에 중요한 네트워크를 배제한다. 둘째, 보안에 중요한 네트워크 기능도 배제한다. 셋째, 기타 네트워크 기능에서도 최대 35%까지만 사용하도록 제한한다.⁵⁷²⁾

미국은 영국의 화웨이 제재 거부를 격렬하게 비난하였다. 미국은 군사안보 정보를 공유하는 파이프 아이즈(5 Eyes)—미국, 영국, 캐나다, 오스트레일리아, 뉴질랜드—에서 영국을 배제한다고 위협을 하였다.⁵⁷³⁾ 코로나바이러스19 위기 이후 중국에 대한 비판 여론이 확산되는 동시에 미국의 대중 견제의 수위도 고조되는 분위기 속에서, 영국은 2023년 까지 화웨이 장비를 완전히 제거하는 방안을 재검토하기로 결정하였다.⁵⁷⁴⁾ 2020년 7월 보리스 존슨 수상이 참여한 국가안보회의에서 화웨이 장비를 2027년까지 완전히 철거하도록 결정하였다.⁵⁷⁵⁾

572) National Cyber Security Centre, “NCSC Advice on the Use of Equipment from High Risk Vendors in UK Telecoms Networks,” January 28, 2020, <<https://www.ncsc.gov.uk/guidance/ncsc-advice-on-the-use-of-equipment-from-high-risk-vendors-in-uk-telecoms-networks>> (Accessed September 9).

573) Stephen Fidler, “U.K. Sails Out of EU’s Orbit and Toward America’s Embrace,” *Wall Street Journal*, January 29, 2020, <<https://www.wsj.com/articles/u-k-sails-out-of-eus-orbit-and-toward-americas-embrace-11580293801>> (Accessed September 9, 2020).

574) Isobel Asher Hamilton, “The UK is reviewing Huawei’s Role in its 5G Network after Further US Sanctions,” *Business Insider*, May 26, 2020, <<https://www.businessinsider.com/uk-is-reviewing-huawei-role-5g-network-2020-5>> (Accessed September 9, 2020).

575) National Cyber Security Centre, “Huawei to be removed from UK 5G networks by 2027,” Press release, July 14, 2020, <<https://www.gov.uk/government/news/huawei-to-be-removed-from-uk-5g-networks-by-2027>> (Accessed September 9, 2020).

2) 독일: 다중 벤더 전략(multi-vendor strategy)

EU 집행위원회도 영국의 발표다음 날 5G 네트워크 구축 사업에 화웨이 허용 결정을 발표하였다. 유럽연합의 논리는 영국과 유사하다. 즉, 단일한 벤더만 허용하거나 특정한 벤더를 배제했을 때 발생하는 높은 의존도 문제를 회피·제한하기 위해서 다양한 벤더를 참여시켜야 한다는 것이다. 다시 말해, 향후에 발생할 수 있는 기술적 문제나 공급망 문제에 효과적으로 대응하기 위해서는, 다양한 대안이 필요하다는 것이다. 만약 소수의 벤더에게 의존했을 경우, 나중에 벤더는 물론 장비를 교체·대체하는 데 드는 거래비용이 급증하는 문제가 발생할 수 있다. 영국과 달리 유럽연합은 화웨이를 명시적으로 고위험 벤더로 명시하지 않았다. 그렇지만, 중요한 또는 민감한 자산으로부터 고위험 벤더를 배제한다는 원칙에는 차이가 없다. 유럽연합 차원의 지침은 회원국에서 어느 정도까지 선별적인 수용이 가능하다.⁵⁷⁶⁾

유럽연합의 화웨이 포용 정책에 가장 큰 영향력은 행사한 국가는 독일이라고 할 수 있다. ‘무역을 통한 변화(Wandel durch Handel)’라는 기초를 바탕으로 독일은 중국을 자극하지 않도록 조심스러운 대중정책을 추진해왔다. 중국이 WTO에 가입한 2001년 이후 독일 기업이 중국에 투자를 확대하여 양국 사이의 교역이 급증하였다. 이 때문에 독일 재계는 중국에 대한 부정적 여론이 중국과 경제 교류에 부정적 영향을 미치지 않도록 정치권에 로비를 강화하였다.⁵⁷⁷⁾ 2016년

576) EU Commission, “Secure 5G Deployment in the EU—Implementing the EU Toolbox,” January 29, 2020, pp. 3–4, <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/secure-5g-deployment-eu-implementing-eu-toolbox-communication-commission>> (Accessed September 9, 2020).

577) 독일 재계의 대중 인식은 The Federation of German Industries, “China - Partner and Systemic Competitor: How Do We Deal with China’s State-Controlled Economy?,” January, 2019, <<https://english.bdi.eu/publication/news/china-partner-and-systemic-competitor/>> (Accessed September 9, 2020)을 참조.

독일 정부는 패트리엇 미사일에 부품을 제공하는 반도체 기업인 아이스트론(Aixtron)의 중국 인수를 미국의 반대에도 불구하고 허용하였다. 이런 배경에서 메르켈 총리는 5G 네트워크 사업에서 화웨이를 배제하지 않는 결정을 내리는 데 결정적 영향력을 행사했던 것이다. 2020년 1월 독일의 유력 정치인들과 기업인들이 중국과 협력을 강화하기 위한 중국 가교(China-Brücke)라는 네트워크를 설립했는데, 여기에는 알리바바, 화웨이, ZTE 임원이 포함되어 있다.⁵⁷⁸⁾

(다) 코로나바이러스19 위기 대응: 디지털 실크로드

중국은 코로나바이러스가 최초로 대량 확산된 국가라는 점에서 많은 비판을 받고 있다. 그러나 중국은 확산세가 진정되어 우한 지역에 대한 봉쇄가 해제된 이후, 뒤늦게 위기에 빠진 국가들에게 의료진과 의료용품을 제공하고 있다. 유럽국가들 중에서는 이탈리아, 스페인, 네덜란드, 세르비아 등이 중국의 지원을 받았다.⁵⁷⁹⁾

중국은 코로나바이러스19 위기를 디지털 실크로드를 개척하는 기회로 활용하고 있다. 중국의 3대 국영 통신사와 화웨이 및 ZTE를 포함한 통신장비업체가 합작하여 중국의 5G 네트워크를 일대일로

578) Noah Barkin, "Germany's Strategic Gray Zone With China," Carnegie Endowment for International Peace, March 25, 2020, <<https://carnegieendowment.org/2020/03/25/germany-s-strategic-gray-zone-with-china-pub-81360>> (Accessed September 9, 2020).

579) Dimitar Bechev *et al.*, "Is China Winning the Coronavirus Response Narrative in the EU?," Atlantic Council, March 25, 2020, <<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/is-china-winning-the-coronavirus-response-narrative-in-the-eu/>> (Accessed September 9, 2020); Andrew Small, "The Meaning of System Rivalry: Europe and China beyond the pandemic," European Council on Foreign Relations, Policy Brief, May 13, 2020, <https://ecfr.eu/publication/the_meaning_of_systemic_rivalry_europe_and_china_beyond_the_pandemic/> (Accessed September 9, 2020); 이은영, "유럽연합(EU)의 코로나19 대응정책 동향," (KDB 산업은행 경제연구소 이슈브리프, 2020.5.18.), <[> \(검색일: 2020.9.9.\).](https://ieic.kdi.re.kr/policy/domesticView.do?ac=0000152486&iissu=&pp=20&datecount=&pg=)

연선국가로 확산시키는 전략을 추진하고 있다. 화웨이 장비 사용 문제가 아직도 논쟁 중에 있기 때문에, 이러한 노력은 아직까지는 중국과 우호적인 외교관계를 가지고 있는 개발도상국에 국한되어 있다.⁵⁸⁰⁾

나. 유럽연합의 대응방식과 유형

(1) 전략적 자율성

유럽연합 대전략의 핵심 목표는 세계무대에서 독자적으로 영향력을 강화할 수 있는 유럽의 전략적 자율성(European strategic autonomy: ESA)을 확보하는 것이다.⁵⁸¹⁾ 이 목표는 유럽연합의 미중 갈등에 대한 전략적 대응에도 반영되어 있다.⁵⁸²⁾ 유럽연합이 편승이나 균형이나 전략적 자율성을 목표로 하는 이유는 영토, 인구 및 경제규모에서 미국 및 중국과 대응한 경쟁을 할 수 있다고 판단하기 때문이다. 유럽연합은 영토에서는 미국과 중국의 절반 이하이지만, 인구에는 미국, 경제에서는 중국보다 크다.⁵⁸³⁾

580) Jude Blanchette and Jonathan Hillman, "China's Digital Silk Road after the Coronavirus," Center for Strategic and International Studies, April 13, 2020, <<https://www.csis.org/analysis/chinas-digital-silk-road-after-coronavirus>> (Accessed September 9, 2020).

581) European Union, "Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe," p. 4.

582) Barbara Lippert and Volker Perthes eds., "Strategic Rivalry between United States and China: Causes, Trajectories, and Implications for Europe," *Stiftung Wissenschaft und Politik* (2020); Bart M.J. Szewczyk, "Europe and the Liberal Order," *Survival*, vol. 61, no. 2 (2019); 김남국, "유럽의회 선거 이후 유럽연합의 대외정책 전망," 『국제·지역연구』, 제28권 3호 (2019).

583) François Godement & Abigaël Vasselier, "China at the Gates: A New Power Audit of EU-China relations," European Council on Foreign Relations, Power Audit, no. 239, December 1, 2017, <https://ecfr.eu/publication/china_eu_power_audit7242/> (Accessed September 9, 2020); Jeremy Shapiro and Dina Pardijs, "The transatlantic meaning of Donald Trump - a US-EU Power Audit," European Council on Foreign Relations, Power Audit, no. 232, September 21, 2017, <https://ecfr.eu/publication/the_transatlantic_meaning_of_donald_trump_a_us_eu_power_audit7229/> (Accessed September 9, 2020).

〈표 IV-5〉 국내총생산(GDP), 상품 및 서비스 수출, 인구: 전 세계 비중(%)

	국내총생산(GDP)	상품 및 서비스 수출	인구
유럽연합 (19개국)	11.2	26.2	4.5
미국	15.1	10.2	4.3
중국	19.2	10.8	18.5

출처: IMF, “World Economic Outlook,” Statistical Appendix, April 2020, p. 7. <<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>> (Accessed September 9, 2020).

ESA가 무엇이며 어떻게 추진할 것인가에 대해서는 명확한 합의가 없다. 한편에서 2016년 전략보고서에서 자율성이란 단어를 7차례 언급했지만, 그 개념에 대한 정의를 제시하지 않았다. 유럽외교협회(European Council on Foreign Relations)에 따르면, 전략적 자율성은 정보, 정책결정, 행동의 자율성을 의미한다. 유럽연합이 미국과 독립적으로 대전략을 추진할 재정적 및 군사적 능력을 보유하고 있지 않기 때문에, 전략적 자율성은 자급자족 또는 완전히 독립적 능력 또는 미국의 지원 거부를 의미하는 것은 아니다. 이런 맥락에서 ESA가 NATO와 어떤 관계를 가질 것인가에 대해서는 논란이 계속되고 있다. 다른 한편에서 회원국 사이에 자율성의 정도와 범위에 대한 이견이 존재한다. 가입 정도에 대해서는 집단안보나 위기관리는 물론 일차 임무 및 고도 작전과 전후 안정화까지 해야 한다는 견해까지 다양하다. 지리적 범위에 대해서는 영토 방위와 주변 지역에 국한해야 한다는 소극적 입장에서부터 전 세계적 차원은 물론 우주와 사이버 공간으로 확대해야 한다는 적극적 입장이 공존하고 있다.⁵⁸⁴⁾

전략적 자율성은 외교안보뿐만 아니라 경제도 포함하고 있다. 유럽연합은 유럽통합의 국제경제적 환경을 제공해준 미국 중심의

584) Ulrike Franke and Tara Varma, “Independence Play: Europe’s Pursuit of Strategic Autonomy,” European Council on Foreign Relations, Security Scorecard, no. 293, July 2018, pp. 1–15, <https://ecfr.eu/archive/page/-/ECFR_Independence_play_Europe_pursuit_strategic_autonomy.pdf> (Accessed September 9, 2020).

다자주의적 국제질서의 붕괴를 우려하고 있다. 중국뿐만 아니라 미국도 안보와 경제의 연계를 통해 유럽연합에 대한 지정학적 영향력을 행사하고 있다. 유럽연합의 입장에서 가장 큰 충격을 준 국가는 중국이 아니라 미국이다. 미국은 대이란 제재를 따르지 않는 유럽기업에 대한 2차 제재(secondary sanction)를 부과하였다. 또한 트럼프 행정부는 중국보다 유럽연합이 더 문제라고 비난하면서, FTA 협상 및 WTO 회의에서 유럽연합을 강력하게 압박하였다. 중국에 대해서 유럽연합은 개별 국가들을 공략하는 분할통치 전략과 다자주의 기준 위반의 시정을 요구해왔다.⁵⁸⁵⁾ 국내산업에 대한 정부 지원, 경쟁정책, 투자 심사, 수출 통제, 유로(Euro)의 국제적 역할, 유럽개발은행들의 역할, 유럽지급결제 인프라 및 세계거버넌스체제 하의 문제에 전략적으로 접근하기 위해서 유럽연합 차원에서 경제 주권위원회와 같은 새로운 기구의 설립이 필요하다는 주장도 있다.⁵⁸⁶⁾

미중 갈등 속에서 유럽연합은 전략적 자율성은 주권 보호를 의미한다. 미국과 중국이 서로 자국의 입장을 지지하라는 압박을 극복하기 위해 유럽연합은 전략적 주권(strategic sovereignty)을 강화하기 위한 방안을 검토하고 있다.⁵⁸⁷⁾

585) 중국도 다자주의를 지향한다고 주장하지만, 그 내용과 함의는 유럽과 차이가 있다. Francisco Juan GÓMEZ MARTOS, "Multilateralism Chinese Style," Fondation Robert Schuman, European Issue, no. 540, December 17, 2019, <<https://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qa-540-en.pdf>> (Accessed September 9, 2020).

586) Mark Leonard *et al.*, "Redefining Europe's Economic Sovereignty," Brugel, Policy Contribution, no. 9, June 2019, <https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2019/06/PC-09_2019_final-1.pdf> (Accessed September 9, 2020); Matthias Bauer and Fredrik Erixon, "Europe's Quest for Technology Sovereignty: Opportunities and Pitfalls," ECIPE Occasional Paper, no. 2, February 2020, <https://ecipe.org/wp-content/uploads/2020/05/ECI_20_OccPaper_02_2020_Technology_LY02.pdf> (Accessed September 9, 2020).

587) Mark Leonard and Jeremy Shapiro eds., "Empowering Strategic Sovereignty: How Europe can Regain the Capacity to Act," European Council on Foreign Relations, no. 289, June 2019, <https://ecfr.eu/archive/page/-/ecfr_strategic_sovereignty.pdf> (Accessed September 9, 2020).

〈표 IV-6〉 EU의 전략적 주권: 핵심 권고안

	유럽의 취약성	정책 의제
경제 금융	미국 달러화 및 금융시장 지배	<ul style="list-style-type: none"> • 깊게 통합된 자본시장 및 유로 지역 안전자산 창설 • 중앙은행에 대한 유로 통화스왑 라인 개설
	2차 제재	<ul style="list-style-type: none"> • 보상 기금 창설 • 전 EU 회원국에 무역거래지원수당(INSTEX) 확대, 금융 수평 채널 지원 • 공식 법률 절차에 대한 비대칭적 대응 수단 채택 • 유럽제재집행사무국 설립 및 규제위반 방해 조사
	투자 투명성 결여	<ul style="list-style-type: none"> • 해외투자에 대한 국가안보 심사 절차 설립 • 유럽집행위원회가 안보 문제로 투자 제한 권고를 할 수 있는 권한 부여
	경쟁정책	<ul style="list-style-type: none"> • 유럽 기업을 넘어 국가원조통제를 확대, 분야와 국가안보의 전략적 중요성을 고려
	인공지능(AI)	<ul style="list-style-type: none"> • 공유되고 깨끗한 연구용 유럽 데이터베이스 개발 • 투자 증대와 VentureEU 보강 • 윤리적 인공지능(AI) 장려 및 유럽 인증 설립을 위한 규제권 확대 • 정책결정자 및 대중의 1% 훈련
안보 방위	동유럽에서 러시아 위협	<ul style="list-style-type: none"> • 폴란드에 사를마뉴 요새 구축
	불명확한 미국의 안보 공약	<ul style="list-style-type: none"> • NATO 내 유럽 수준의 야심 창설 • 미국과 노동분업 확립(코스보 인수, 아프리카 증강)
	하이브리드 위협	<ul style="list-style-type: none"> • 유럽 네트워크 정보 보호원(ENISA)를 사이버안보 기구로 전환 • 정보 플랫폼 및 사이버 위생 기준 확립 • 정보전을 위한 국내 회복력 구축 • 해외 간섭에 대한 유럽정보국 설립
정치 외교	다자질서의 마모	<ul style="list-style-type: none"> • 외교 포맷으로 E3 및 EU8 강화 • WTO 및 IMF 개혁 의제 확대 • 글로벌 컴팩트의 요소의 일환으로 이민에 대한 EU-UN 계획 수립 • UN에서 인권 포지션으로 QMV 채택 • 유럽재정안정기금(ESM), 유럽투자은행(EB), 유럽부흥개발은행(EBRD)의 독자적 활동 위해 대외 역할 인정 • WTO 상소 기구 봉쇄 시 임시 중재 규칙 합의
	갈등 중인 유럽 주변의 불안정성	<ul style="list-style-type: none"> • 유럽 재건기구 설립 • 유럽-아프리카 미션의 기획, 자원조달, 운영을 위한 탄탄한 프레임워크 구축
	다자주의에 대한 새로운 도전	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 AI 전력 개발 및 조화 • IPAI와 같은 규범 제정 패널 투자

출처: Mark Leonard and Jeremy Shapiro eds., "Empowering Strategic Sovereignty: How Europe can Regain the Capacity to Act," European Council on Foreign Relations, no. 289, June, 2019, p. 3, (https://ecfr.eu/archive/page/-/ecfr_strategic_sovereignty.pdf) (Accessed September 9, 2020).

(2) 이익균형

미국과 중국의 갈등이 격화되면서 유럽연합이 전략적 자율성을 추구하기는 점점 더 어려워지고 있다. 한편에서 미국은 NATO에 대한 지원을 축소하는 것은 물론 회원국의 기여와 부담금의 증가를 추진하고 있다. 게다가 미국은 유럽연합에 대한 통상압력을 강화하고 있다. 다른 한편에서 중국은 경제력을 전략적으로 활용함으로써 유럽연합이 추구하는 다자주의적 규칙 기반 질서(multilateral rule-based order)를 침식시키고 있다. 또한 2012년 시작된 중동 유럽국가들을 중심으로 설립한 중국-중동부유럽국가협력은 유럽연합의 대중 정책에 심각한 균열을 초래하였다.⁵⁸⁸⁾ 이러한 중국의 공세에 대해 유럽연합이 취할 수 있는 안보수단은 전략물자 수출 통제에 국한되어 있다.⁵⁸⁹⁾

미국과 중국의 양자택일 압력 속에서, 유럽연합의 입장은 전략적 자율성에서 균형으로 이동하고 있다. 유럽연합은 어느 한 쪽을 전폭적으로 지지/반대하기 보다는 사안별로 입장을 달리하고 있다. 유럽연합은 전략을 ‘이익균형(balance of interests)’이라고 부르고 있다. 이 전략의 핵심은 안미경중이라고 할 수 있다. 즉, 유럽연합은 군사안보에서는 미국의 입장을 선호하지만, 경제교류에서는 중국과 협력을 중시한다.

미국 우선주의를 추구하는 트럼프 행정부가 등장한 이후, 유럽연합의 ‘이익균형’은 중국 쪽으로 경사되는 경향을 보여주고 있다.

588) 창립회원국은 16개국(헝가리, 슬로바키아, 슬로베니아, 폴란드, 마케도니아, 체코, 크로아티아, 불가리아, 루마니아, 보스니아 헤르체고비나, 세르비아, 몬테네그로, 알바니아, 라트비아, 리투아니아, 에스토니아)이다. 이 중 12개국은 유럽연합 회원국이며, 발칸반도 5개국은 회원국이 되기 위한 준비를 하고 있다. 2019년 그리스가 가입한 후 17+1로 명칭이 변경되었다.

589) Mathieu Duchétel and Mark Bromley, “Influence by Default: Europe’s impact on military security in East Asia,” European Council on Foreign Relations, Policy Brief, no. 214, May 16, 2017, <https://ecfr.eu/publication/influence_by_default_europes_impact_on_military_security_in_east_asia_7288/> (Accessed September 9, 2020).

유럽연합은 미국과 같이 중국에 대해 인권 탄압, 무역협상에서 호혜성 경시, 국제 규범 위반 등의 시정을 요구하고 있다. 즉, 중국을 다자주의적 규칙 기반 질서로 포용을 목표로 한다는 점에서 유럽연합과 미국 사이에 근본적 차이가 없다.⁵⁹⁰⁾

미국과 다른 점은 중국의 문제를 일방주의적 제재나 전쟁보다는 다자주의적 규칙 기반 질서에 기반을 둔 협상을 통해 해결하는데 있다. 이런 점에서 유럽연합은 다자주의적 규칙 기반 질서를 위반하는 미국의 대중 압박 방법을 반대한다. 이외에도 트럼프 행정부의 블랙 시트 지지, 극우세력 옹호, NATO 경시, 이란 핵협상 무시, 파리 협약 탈퇴, WTO 상소기구제도 무력화, WHO 분담금 지급 중지 등은 유럽연합 내에서 반미 여론을 증폭시키는데 기여하고 있다.

이러한 점에서 유럽의 대서양주의자들은 트럼프 행정부의 미국 우선주의로 인한 미국의 지도력 상실이 유럽연합에도 부정적 영향을 미치고 있다고 간주한다. 미국이 유럽연합의 사정을 고려하지 않고 중국 봉쇄에 동참을 강요하고 있다는 것이다. 2020년 2월 제 56차 뮌헨안보회의에서 독일을 위시한 서유럽 국가들은 미국의 지도력 약화가 유럽연합의 대중 전략에 미치는 부정적 영향을 경고하였다.⁵⁹¹⁾

힘의 비대칭성을 활용한 중국의 이이제이 전략도 유럽연합의 결속력을 약화시키는데 기여하고 있다.⁵⁹²⁾ 실제로 유럽연합 내에서 친중 회원국이 증가하고 있다는 점도 무시할 수 없다. 중동 유럽국들은

590) Philippe Le Corre and Jonathan Pollack, "China's Global Rise: Can the EU and U.S. Pursue a Coordinated Strategy?," Brookings Institute, Geoeconomics and Global Issues Paper, no. 1, October 2016, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/10/fp_201610_china_global_rise.pdf> (Accessed September 9, 2020).

591) Wolfgang Ischinger, "Munich Security Report 2020: Westlessness," (Munich Security Conference, 2020); 정은숙, "제56차 뮌헨안보회의에서의 국제안보 쟁점과 함의: 서방의 위축과 중국의 위협," 『정세와 정책』, 제6호 (2020).

592) Jennifer Lind, "The Rise of China and the Future of the Transatlantic Relationship," Chatham House, July, 2019, <<https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2019-07-29-RiseOfChina.pdf>> (Accessed September 9, 2020).

17+1를 통해 중국 투자 유치를 기대하고 있다. 이 중 13개국은 일대일로 연선국가이다. 중국은 일대일로 구상의 일환으로 헝가리 수도 부다페스트와 세르비아 수도 베오그라드를 잇는 총 350km 고속철 건설을 지원하고 있다. 서유럽 국가들 중에서도 중국경사론이 확산되고 있다. 경제위기의 처리과정에서 유럽연합을 주도하는 독일과 프랑스의 고압적 태도에 불만을 가지고 있던 이탈리아와 그리스까지 중국과 경제교류에 적극적인 입장으로 전환하였다. 2019년 이탈리아는 일대일로 구상, 그리스는 16+1에 참여를 각각 결정하였다.

〈표 IV-7〉 유럽 내 지역공동체 현황

구분	지역공동체	국가
17+1	서 발칸	알바니아, 보스니아 헤르체고비나, 몬테니그로, 북마케도니아, 세르비아
	EU-CEE11 (Central and Eastern Europe)	불가리아, 체코, 에스토니아, 크로아시아, 헝가리, 리쿠아니아, 라트비아, 폴란드, 루마니아, 슬로베니아, 슬로바키아
	그리스	2004년 이전 EU에 가입한 유일한 국가
기타	EU 16	오스트리아, 벨기에, 사이프러스, 독일, 덴마크, 스페인, 핀란드, 프랑스, 아일랜드, 이탈리아, 룩셈부르크, 몰타, 네덜란드, 포르투갈, 스웨덴, 영국
	유럽자유무역연합(EFTA)	아이슬란드, 노르웨이, 스위스, 리히텐슈타인
	동유럽 인접국	벨라루스, 몰도바, 러시아, 터키, 우크라이나, 코소보

출처: Julia Gruebler, "The People's Republic of China Connecting Europe?," ADBI Working Paper Series, no. 1178, August 2020, p. 3. (<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/634751/adbi-wp1178.pdf>) (Accessed September 9, 2020).

유럽 최대의 경제대국인 독일도 대중 무역의존도가 높다. 2019년 유럽연합 전체의 대중 수출/수입에서 독일의 비중은 각각 42.75%와 18.29%였다. 또한 5,000개가 중국에 직접 투자를 하고 있다. 실제

로 독일은 중국과 2019년 9월 기준으로 25,166건(62억 7천만 달러) 규모의 기술이전 계약을 체결하였다. 이 때문에 독일이 중국의 경제적 보복 위협을 무시할 수 없는 상태다.⁵⁹³⁾ 실제로 2020년 9월 독일 외교부가 인도태평양 지역(특히 동남아시아)에서 더 적극적인 역할을 모색하겠다는 정책 가이드라인을 발표했을 때, 중국의 반응은 상당히 냉소적이었다. 즉, 독일은 이 지역의 이해당사자도 아니며 남중국해에서 작전할 수 있을 정도의 군사력을 보유하고 있지 않기 때문에, 이 가이드라인은 미국에 대한 구두선에 불과하다는 것이다.⁵⁹⁴⁾

미중 갈등이 격화되고 회원국들 사이에 입장이 통일되지 않는다면, 유럽연합은 전략적 자율성은 물론 ‘이익균형’도 추구하기 어려워질 것으로 예상된다. 이렇게 되면 유럽연합의 미중 갈등에 대한 전략은 사안별, 회원국별로 달라질 수밖에 없다.⁵⁹⁵⁾ 이러한 징후는 AIIB 가입, 5G 네트워크에 화웨이 참여 및 코로나바이러스19 위기 지원 등에서 이미 가시화되고 있다. 회원국 사이의 입장 차이로 비전을 공유하지 못한다면, 유럽연합은 공동외교 안보정책(Common

593) François Godement, “Europe’s Pushback on China,” Institut Montaigne, Policy Paper, June, 2020, p. 7, <<https://www.institutmontaigne.org/resources/pdfs/publications/europes-pushback-china-intention-policy-paper.pdf>> (Accessed September 9, 2020).

594) Auswärtiges Amt, “Leitlinien zum Indo-Pazifik,” September 1, 2020, <<https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2380500/33f978a9d4f511942c241eb4602086c1/200901-indo-pazifik-leitlinien-1-data.pdf>> (Accessed September 9, 2020); Xin Hua, “Influencing Indo-Pacific Region Difficult for Europe,” *Global Times*, September, 3, 2020, <<https://www.globaltimes.cn/content/1199869.shtml>> (Accessed September 9, 2020).

595) 주요 이슈에 대한 각 회원국의 입장 차이는 유럽중국정책연구소네트워크(European Think-tank Network on China: ETNC)에서 매년 발행하는 보고서를 참고할 수 있다. “Mapping Europe-China Relations: A bottom-up approach,” (2015); “Europe and China’s New Silk Roads,” (2016); “Chinese Investment in Europe: A country-level approach,” (2017); “Political Values in Europe-China Relations,” (2018); “Europe in the Face of US-China Rivalry,” (2020); “Covid-19 and Europe-China Relations,” (2020).

Foreign and Security Policy) 및 공동 안보 및 국방 정책(Common Security and Defence Policy)을 추진하기 어려워질 것이다. 그 결과 유럽연합의 전략적 자율성은 현실이 아닌 수사에 머무를 것으로 예상된다.

다. 소결

(1) 강대국 정치의 일반적 특징

탈냉전 이후 패권 경쟁에서 미국과 중국은 유럽을 자신의 편으로 끌어들여려는 노력을 기울였다. 하지만 유럽연합은 미중 갈등에 대해 어느 한 쪽 편에 편승하기 보다는 ‘등거리 외교’ 전략을 취해왔다. 미국과 중국 사이에서 중립적인 입장을 유지하고 사안별로 협력하는 방식이었다. 유럽연합은 군사력이 미약하지만 경제 측면에서 패권국가에 영향을 미칠 수 있는 레버리지를 보유하고 있었고, 유럽연합이 자체적으로 보유한 경제적 억제력은 이러한 전략을 뒷받침할 수 있었다.⁵⁹⁶⁾

NATO 회원국이 대다수인 유럽연합이 냉전 시대와 달리 미국에 편승하지 않은 근본적인 이유는 위협 인식의 차이에 있다. 냉전이 종식되었지만, 유럽연합의 최대 안보 위협은 지리적으로 근접한 러시아이다. 즉, 유럽연합에게 중국은 경쟁자이지 주적이 아니다. 이 때문에 유럽연합은 미국의 대중 압박에 적극적으로보다는 선별적으로 참여하고 있다. 이와 동시에 유럽연합에게 중국은 경제교류를 확대할 수 있는 동반자로 간주되고 있다. 중국이 WTO에 가입한 이후 점증했던 무역과 투자가 2013년 발표된 일대일로 구상으로 비약하고 있다. 이에 비해 유럽연합과 미국 사이의 경제관계는 크게 늘어나지 않고 있다. 트럼프 행정부 등장 이후 유럽연합은 보호주의,

596) 김시흥, “미중 갈등에 따른 한-EU 전략적동반자관계의 제고,” 『유럽연구』, 제38권 3호 (2020), pp. 4-5.

기후변화 등에서 미국과 갈등을 하면서 TTIP는 협상이 중단된 상태에 있다. 이런 안미경중 구조 때문에 유럽연합은 트럼프 행정부의 중국 때리기를 전적으로 찬성할 수 없는 것이다.

(2) 강대국 정치의 리스크 유형

유럽연합은 미중 갈등이 야기한 다양한 리스크에 직면하고 있다. 미국은 무역과 방위비 문제를 중심으로 유럽연합에 대한 압박을 가하고 있다. 트럼프 대통령 취임 직후 미국은 유럽 NATO회원국들이 방위비를 증액해야 하며, 이를 수용하지 않을 경우 미국의 자동개입 조항을 재검토하겠다는 입장을 보였다. 미국의 방위비 압력은 러시아가 군사력을 확대하는 정세와 맞물려 유럽 국가들이 해결해야 할 중대한 과제로 부상했다.

또한 미국은 대중 압박에 참여하지 않을 경우 제재를 하겠다는 강경한 입장을 고수하고 있다. 트럼프 행정부가 가장 강하게 밀어붙이는 정책은 5G 네트워크에서 화웨이를 배제하는 것이다. 미국은 독일, 영국, 프랑스를 비롯한 많은 유럽연합 회원국에게 화웨이를 배제하지 않을 경우 군사정보 공유 중단은 물론 주둔 미군 철수까지 위협하고 있다. 그 결과 영국은 2020년 1월 핵심 설비에만 화웨이 장비를 사용하지 않기로 밝혔고 7월에 2027년까지 화웨이 장비를 완전히 제거하기로 결정하였다. 프랑스도 화웨이 장비를 금지하지는 않지만 유럽 기업 제품을 선호할 것이라고 선언하였다.⁵⁹⁷⁾ 현재 독일은 화웨이 장비를 일부 사용하겠다는 입장을 유지하고 있다.

또한 화웨이 장비 사용 문제에는 ‘노드 스트림 2 프로젝트’로 갈등이 악화되면서, 유럽연합과 미국 간의 에너지 안보를 둘러싼 갈등이

597) “France won’t ban Huawei but favors European 5G systems,” AP News, August 28, 2020, <<https://apnews.com/article/c01cd4d50b8fb29a8762120bc66bf697>> (Accessed September 9, 2020).

증폭되고 있다. 2011년에 이어 두 번째로 추진됐던 노드 스트림 파이프라인은 러시아로부터의 가스 공급을 보다 원활하게 할 수 있는 설비로 주목받았으나, 미국의 제재 압력으로 수조원이 투입된 프로젝트가 불발될 위기에 처해있다. 미국 정부가 노드 스트림 사업에 관여한 유럽 정치인까지 제재의 대상에 포함시켰기 때문에 내정간섭이라는 비판과 함께 유럽 차원의 보복조치가 언급됐다. 결과적으로 유럽연합을 둘러싼 미중 갈등은 무역 갈등, 경제제재, 자유주의 경제질서 약화 등의 리스크를 발생시키고 있다.

(3) 중견국으로서 유럽연합의 대응

현재 유럽연합은 어느 한 쪽으로 편승하기 보다는 전략적 자율성을 통해 미중 갈등에 대응을 시도하고 있다. 그러나 유럽의 전략적 자율성은 아직 통일성 있는 전략으로 정착하지 못했으며 의제에 따라 상이한 의미를 지녀왔다. 전략적 자율성은 여전히 ‘NATO로부터의 자율성’과 ‘NATO와의 전략적 협력’이라는 두 지향을 모두 포함하는 모순을 포함하고 있다. 무엇보다도 전략적 자율성과 관련된 쟁점들이 미국과의 동맹구조를 넘어서는 전략으로 이어지지 않고 있다는 점을 주목할 필요가 있다.⁵⁹⁸⁾

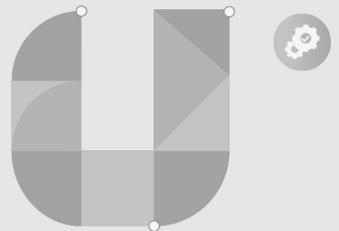
유럽연합은 러시아의 위협에 대응하기 위해서 미국과 안보 협력을 유지하는 동시에, 경제성장을 위해 중국과 경제교류를 확대하고 있다. 미중 갈등이 가속화되면, 유럽연합이 전략적 자율성을 행사할 수 있는 공간은 보다 줄어들 수밖에 없다. 이런 상황에서 유럽연합은 차선책으로 이익균형을 검토하고 있다. 이 전략에 따라 유럽연합은 미중 갈등에 사안별로 입장을 달리하고 있다.

598) 오창룡·이재승, “유럽 안보와 전략적 자율성: 프랑스의 안보협력 논의를 중심으로,” 『통합유럽연구』, 제22권 2집 (2020), pp. 59-60.

유럽연합이 전략적 자율성과 이익균형을 일관되고 효과적으로 추진하기 위해서는 회원국 전체의 합의가 필수적이다. 그러나 브렉시트 이후 유럽연합의 균열이 심화되고 있다. 독일과 프랑스는 유럽연합을 중심으로 공동 외교안보를 고수하기 위해 노력을 하고 있지만, 폴란드와 헝가리는 미국, 이탈리아와 세르비아는 중국에 편승하는 모습을 보여주고 있다. 미국과 중국이 자기 편 확보에 나설 경우, 입장 차이가 타협 불가능할 정도로 커질 수도 있다. 각 회원국이 경쟁적으로 어느 한 쪽에 편승하게 되면, 유럽연합은 전략적 자율성은 물론 이익균형도 달성하기 어려울 것이다.

미중 갈등에 대한 유럽연합의 대응은 한국에게 여러 가지 시사점을 제공해 준다. 첫째, 경제력, 영토, 인구 등에서 미중과 대등한 수준에서 경쟁을 할 수 있는 유럽연합도 미중 갈등의 리스크를 피하지 못하고 있다. 지역공동체로서 유럽연합은 물론 각 회원국들도 미중으로부터 양자택일을 강요받고 있다. 회원국들 사이에 입장이 통일되어 있지 않기 때문에, 유럽연합이 일사불란한 대응책을 추진하는 것이 어려운 상황이다. 둘째, 유럽연합이 추구하는 전략적 자율성에는 한계가 명확하다. 대부분의 회원국이 NATO에도 가입되어 있어, 유럽연합은 미국의 군사적 압박에 취약하다. 따라서 미중 갈등이 군사 분야로 확산될 경우, 유럽연합이 선택할 수 있는 대안은 극히 제한되어 있다. 마지막으로 유럽연합은 우리나라와 같은 안미경중 구조의 해체를 원하고 있지 않다. 그러나 화웨이의 5G 사용 금지나 ‘노드 스트림 2 프로젝트’ 중단과 같이 경제안보에 직결되는 문제가 대두하면서, 안미경중 구조는 중대한 도전에 직면하게 되었다. 미중을 동시에 만족시킬 수 없는 사안들이 계속 발생을 하면, 유럽연합도 중립적 위치를 유지하기 어려울 것이다.

V. 결론



본 연구사업은 <미중 전략적 갈등의 한반도에 대한 리스크와 우리의 복합대응전략>을 주제로 총 3년(2020-2022년)에 걸쳐 연구가 진행되며, 미중 ‘전략경쟁(strategic competition)’이 초래하는 리스크(risks)를 파악하고, 우리의 대응전략을 수립하는 것을 목적으로 한다. 올해 2020년은 전체 3년 연구사업의 첫 번째 해로서, 강대국-약소국 관계와 관련된 9개의 역사적 사례를 분석하고 시사점을 도출했다.

본 연구의 제II장에서는 강대국 정치와 약소국(혹은 관련국)의 선택(options)에 관련된 이론적 검토를 진행했다. 즉, 각 시기별 국제질서-즉, 20세기 초 다극체제, 냉전시기 미소 양극체제, 탈냉전시기 미국 일극체제와 미중 경쟁체제-의 변화와 그 안에서 이루어지는 강대국 정치의 특징, 그리고 이에 대한 약소국의 대응전략 등을 제시했다. 이러한 이론적 검토를 바탕으로 제III장과 제IV장에서는 강대국 정치와 약소국(혹은 관련국)의 선택에 관련된 9개의 역사적 사례를 선별하여, 각 시기별(20세기 초, 냉전시기, 탈냉전시기) 강대국-약소국관계에 대한 분석을 진행했다.

본 연구의 제III장에서는 20세기 초부터 냉전시기 동안의 강대국 정치와 약소국의 대응에 대한 사례분석을 진행했다. 먼저, 20세기 초 다극체제 하에서 유럽 강대국(영국, 프랑스, 독일, 소련 등) 외교와 그에 대한 약소국(폴란드, 체코슬로바키아, 핀란드)의 대응방식을 다뤘다. 다음으로, 냉전시기 미·소 양극체제 하에서는 3가지 사례-미소 갈등과 쿠바, 미중 갈등과 베트남, 중소 갈등과 북한-를 선정하고, 해당 사례에서 나타난 강대국 갈등의 특징과 그에 따른 리스크 유형 및 이에 대한 약소국의 대응 방식을 분석했다.

본 연구의 제IV장에서는 탈냉전시기 강대국 경쟁과 관련국의 선택에 대한 사례분석을 진행했다. 즉, 탈냉전시기 미국 단극체제 및

미중 전략경쟁체제 하에서는 5가지 사례-미중 경쟁과 베트남, 미중 경쟁과 미얀마, 미중 경쟁과 인도, 미중 경쟁과 중앙아시아, 미중 경쟁과 유럽연합-를 선정하고, 해당 사례에서 나타난 강대국 경쟁과 갈등의 특징과 리스크 유형 및 이에 대한 관련국의 대응 방식을 분석했다.

본 장에서는 제Ⅱ, Ⅲ, Ⅳ장에서 진행한 강대국 경쟁과 갈등 및 이에 대한 약소국(혹은 관련국)의 선택과 관련된 이론적 검토 및 9개의 역사적 사례가 한반도에 주는 함의와 시사점을 제시했다. 특히 역사적으로 존재했던 강대국 경쟁과 갈등 및 그에 대한 약소국(혹은 관련국)의 대응 사례는, 현재와 같은 미중 ‘전략경쟁’ 시대에 생존전략을 고민하고 있는 한국에게 많은 함의와 시사점을 제공하고 있다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

1. 이론 및 사례연구의 함의

가. ‘현실주의’ 패러다임 및 ‘전망이론’의 영향력

본 연구 분석 결과, 강대국 정치와 약소국(혹은 관련국)의 선택과 관련하여 ‘현실주의’ 패러다임 및 ‘전망이론’이 여전히 강한 설명력을 갖고 있다는 점을 확인하였다. 한국의 입장에서는 미중 ‘전략경쟁’ 심화와 함께 소위 ‘지정학의 귀환’이 주는 의미를 염두에 두고 생존전략을 마련해야 할 필요성이 있다.

국제정치이론에서 현실주의 패러다임은 다양하게 분화되어 있지만, 여전히 강한 설명력을 갖고 있으며, 국가보다 상위에 존재하는 행위체가 부재하다는 사실과 국제정치에 가장 큰 영향을 미치는 행위체가 바로 강대국이라는 사실에 대해서는 대체로 동의하고 있다.

실제로 2008년 미국 발 금융위기 이후 미중 국력 격차가 축소되고 중국과 러시아의 공세적 외교정책이 좀 더 가시화되면서, ‘현실주의’ 패러다임이 주장하는 강대국 정치의 특징들이 다시 부각되고 있다.

또한 ‘전망이론’이 제기하는 손실회피와 위협감수적 경향은 강대국 경쟁과 관련하여 중요한 시사점을 주고 있다. ‘전망이론’에 따르면, 강대국들이 상호 경쟁하는 과정에서 자국의 전략적 입지를 강화하고자 할 때 보다 오히려 자국의 현재적 지위(status)를 보존하고자 할 때 좀 더 큰 위협을 감수하려는 경향을 보여왔다. 이는 곧 강대국이 손실의 위협에 직면했을 경우에 해당 손실을 회피하고 현상을 유지하기 위해 상당한 위협성을 감수하는 외교정책을 선택할 수 있고, 그 결과 강대국 간 경쟁의 불안정성을 높임으로써 국가 간 협력을 어렵게 만들 수 있다는 점을 의미한다.

이를 최근 미중 ‘전략경쟁’ 심화 국면에 적용해 보면, 미국은 기존의 패권을 잃게 될 가능성에 대한 우려로 인해 위협감수적인 행동을 취할 가능성이 높다. 반면, 중국은 자국의 이익이 발생하는 상황에서는 비교적 위협회피적인 대외정책을 펼치겠지만, 이미 확보한 이익이나 영향력에 위협이 가해지는 상황에 직면하게 되면 위협감수적인 행동을 취할 가능성이 높다.

한편, 2021년 1월에 출범하는 미국 바이든 행정부가 집권 초기에는 국내 경제·사회문제 해결에 집중해야 하는 상황이라는 점에서 한반도 문제 해결에 대한 우선순위가 낮아질 가능성이 있다. 따라서 단기적으로 한국의 외교역량을 대미정책 혹은 대미 공공외교에 초점을 맞추어 집중할 필요성이 있다. 즉, 바이든 행정부 외교안보팀이 구성되기 시작한 시점부터 한미 간 동맹의 신뢰를 기반으로 긴밀한 정책적 소통과 협력이 이루어져야 할 것이다.

나. 강대국 리스크 유형 및 약소국 대응의 ‘복합성’ 증대

본 연구 분석 결과, 각 시기별 국제질서의 구조-다극체제, 양극체제, 경쟁체제 등-변화에 따라 강대국 간 경쟁과 그에 따른 리스크 유형 및 약소국(혹은 관련국)의 대응이 갈수록 ‘복합적’으로 변화하고 있다는 점을 알 수 있었다. 이는 곧 약소국(혹은 관련국)의 입장에서는 국제질서의 구조 변화와 함께 강대국의 의도를 주목하여 복합적인 대외전략을 수립할 필요성이 있음을 보여주고 있다.

국제체제의 안정성 및 불안정성은 국제질서의 구조와 관련이 있다. 제II장의 분석에 따르면, 국제체제에 존재하는 강대국의 수와 체제 내 강대국 간 힘의 격차에 따라 크게 세 가지 국제체제의 구조-균형적 양극체제, 균형적 다극체제, 불균형적 다극체제-로 구분되는데, 가장 안정적인 체제는 강대국 간 전쟁의 가능성이 낮은 ‘균형적 양극체제’이고, 가장 불안정한 체제는 강대국 간 전쟁의 가능성이 높은 ‘불균형적 다극체제’라고 할 수 있다.

19세기 후반부터 20세기 초 유럽은 독일이 잠재적 패권국으로 부상했다는 점에서 불균형한 다극체제가 형성된 것으로 볼 수 있고, 두 차례의 세계대전이 발발했다는 점에서 가장 불안정한 체제였다고 할 수 있다. 20세기 초 다극체제 하에서 유럽 강대국 정치는 독일과 영국으로 대표되는 강대국 간 해군력을 둘러싼 경쟁이 치열하게 전개되었고, 강대국들의 약소국에 대한 복속과정에서 제국주의 혹은 패권주의적 성향이 드러났으며, 소위 ‘제한전쟁’을 통한 경쟁과 이익을 조율하는 특징을 보여주었다. 이러한 강대국 정치의 특징으로 인한 리스크는 두 차례의 세계대전으로 나타났다.

이와 같은 20세기 초 유럽 다극체제 하에서 강대국 정치가 초래한 리스크에 대해 폴란드와 체코슬로바키아 및 핀란드와 같은 약소국들은 다양한 방식-균형, 거리두기, 편승(자갈식 편승), 유화 등-으로 대응하였다.

냉전체제는 미국과 소련을 중심으로 하는 이념갈등과 체제경쟁이 전개되면서 양극 구조 하에서의 현실주의적 패권경쟁이 심화되었다. 당시 미소 양국은 각자의 국력에 기초한 상호 경쟁을 전개함과 동시에 동맹을 확대하여 상대적인 우위를 강화하기 위해 노력했고 가장 대표적인 사례는 핵무기 경쟁이었다. 다만, 이러한 상황에서도 양극체제 하에서의 미국과 소련은 내부동원에 기초한 안정적인 세력균형을 유지하였고, ‘제한적 국지전’은 발생했지만 전면적인 전쟁은 발생하지 않은 비교적 안정적인 체제였다.

냉전시기 미소 양극체제 하에서 강대국 경쟁에 따른 리스크는 전면적인 세계대전이 아닌 ‘제한적 국지전’ 혹은 ‘대리전쟁’ 양상을 띠게 되었다. 특히 미소 두 강대국이 자기 진영에 속한 약소국을 지원하여 경쟁 강대국에 유혈을 강요하는 상황도 발생했는데, 이는 곧 양극체제에서 전면전쟁은 발발하지 않을 것이라는 확신에 기초한 일종의 ‘안정-불안정 패러독스’였다.

이와 같은 미소 양극체제 하에서 약소국들은 미소 경쟁 구도를 활용한 다양한 방식-편승, 균형, 거리두기 등-을 활용하여 자국의 이익을 확보하였다. 예를 들어, 북한은 소위 ‘자주외교’를 통해 중국과 소련에 선택적으로 접근하면서 이익을 추구했고, 인도와 파키스탄 역시 미소 경쟁을 이용하여 소련과 미국으로부터 원조를 받는데 성공했으며, 이스라엘과 시리아 등도 미국과 소련의 원조를 받아 무장하였고 대립하였다.

탈냉전시대는 초기에는 미국 일극(단극)체제가 유지되었으나 얼마 지나지 않아 미중 경쟁체제로 진입하였다. 탈냉전시기 미국은 역외균형자로서의 역할을 수행함과 동시에 신흥강대국의 부상을 최대한 지연 내지 억제하기 위한 노력을 해왔고, 중국과 러시아 및 유럽 연합 역시 강력한 군사력을 보유하고 있는 미국에 정면으로 도전하기 보다는 국제무대에서 미국의 독주를 견제하는 정소의 낮은 수준의 ‘연성균형’ 전략으로 대응해왔다.

탈냉전시기 미중 두 강대국의 경쟁에 따른 리스크 유형 역시 냉전시기보다 더 복잡적이고 다양해졌다. 예를 들어, 미중 경쟁의 영역과 분야가 기존의 전통적 안보 영역 뿐만 아니라 비전통적 안보영역으로 확대되었고, 미중 간 군사경쟁도 미국은 중국에 대한 방어적 봉쇄전략을 전개하는데 비해 중국은 미국의 대중국 봉쇄를 무력화시키고자 하는 전략으로 맞서고 있다. 또한 2018년에 본격화된 미중 무역분쟁은 단순한 양자 간 경제통상 갈등을 넘어서 미래 과학기술 분야 및 체제·이념갈등으로 확대되었다. 특히 트럼프 행정부 출범 이후 자유무역 및 규칙 기반의 세계질서가 약화되는 경향성을 보이면서 미중 간 국제규범과 제도 및 질서 구축을 위한 경쟁이 전개될 가능성도 나타나고 있다.

탈냉전 이후 최근까지 미중 두 강대국 간 경쟁의 심화에 따른 복합리스크에 대해 상대적 약소국(혹은 관련국)의 대응 역시 이전보다 더 복잡하고 다양해졌다. 탈냉전시기 약소국의 대응으로는 연성균형, 내적균형, 외적균형, 안보동맹, 편승, 헤징, 거리두기, 이익균형 등이 있다.

〈표 V-1〉 시기별 강대국 정치의 특징과 리스크 유형 및 약소국의 대응

구분	20세기 초	냉전	탈냉전
국제질서 구조	다극체제	미소 양극체제	미국 단극 → 미중 경쟁체제
강대국 정치의 일반적 특징	<ul style="list-style-type: none"> • 군비경쟁: 독일-영국 해군력 경쟁 등 • 강대국의 약소국 복속: 제국주의, 패권주의 • 제1차 세계대전 이전을 통한 경쟁과 이익 조율 	<ul style="list-style-type: none"> • 이념/체제 경쟁과 갈등 → 현실주의적 패권 경쟁 • 진영 갈등 • 지정학적 갈등 • 동맹 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 진영을 초월한 갈등 • 지정학적 갈등(지정학의 귀환) • 지경학적 갈등 • 영향력 경쟁 • 제도/규범 경쟁

구분	20세기 초	냉전	탈냉전
강대국 정치의 리스크 유형	<ul style="list-style-type: none"> 지정학적 충돌 군사적 충돌 제1차 세계대전 제2차 세계대전 	<ul style="list-style-type: none"> 대리전쟁 제한적 국지전 핵무기 경쟁(핵균형) 경제제재 자기 진영 약소국을 지원하여 경쟁 강대국에 유혈(bloodletting) 강요 지정학적 리스크 	<ul style="list-style-type: none"> 국제질서 주도권 경쟁 미중 군사경쟁(미국의 대중국 방어적 봉쇄 전략 vs 중국의 대미 무력화 전략) 무력 분쟁 경제제재 자유주의 국제질서 약화 이념·체제 경쟁 지정학적 리스크 지경학적 리스크
약소국의 대응	<ul style="list-style-type: none"> 균형(cf. 폴란드, 체코슬로바키아) 거리두기(distancing) 편승(cf. 자칼식 편승) 유화 appeasement) 중립 표방(핀란드화) 	<ul style="list-style-type: none"> 편승 거리두기 균형 	<ul style="list-style-type: none"> 균형: 연성균형, 내적 균형, 외적균형 안보동맹 편승 해징 거리두기 이익균형

자료: 저자 작성

이처럼 탈냉전시기 미중 전략경쟁이 초래하는 리스크 유형이 갈수록 복합적으로 변화하고 있다는 점은, 중견국으로서 한국의 선택 역시 복합대응 방식으로 전환해야 한다는 점을 시사하고 있다. 이때 고려해야 할 것은 향후 미중 두 강대국이 세력권 확보 및 영향력 경쟁 과정에서 중간지대에 속하는 국가들을 포섭하고 끌어들이고자 할 경우, 해당 국가가 자국이 어떤 유형(현상유지 혹은 현상타파)의 국가인지에 대한 정체성 확인과 함께 어떠한 ‘이익’을 어떻게 추구할 것인가를 현명하게 결정할 필요가 있다는 점이다. 특히 미중 전략경쟁이 갈수록 심화되고 갈등이 확대될 가능성이 높다는 점에서 우리의 국익에 부합하는 원칙과 대응방안을 마련해야 한다.

2. 한반도에 대한 시사점

가. 전략적 자율성 강화

미중 전략경쟁 심화 과정에서 한국의 전략적 자율성을 강화하기 위한 노력이 필요하다. 이와 관련하여 냉전시기의 쿠바 사례와 탈냉전시기의 중앙아시아 5국 및 유럽연합 사례는 우리에게 많은 시사점을 제공한다.

먼저, 미소 양극체제 하에서 쿠바는 외적균형과 내적균형을 병행하면서 미소 두 강대국에 대한 상대적 자율성을 극대화했다는 점에서 우리에게 시사점을 준다. 제Ⅱ장 2절에서 분석한 바와 같이, 쿠바 사례는 약소국과 강대국의 비대칭적 관계에서 필연적으로 발생할 수 있는 연루와 방기라는 취약성을 확인해준다. 냉전시기 미소 갈등 국면에서 쿠바의 대응은 미국에 대한 일관된 ‘균형’ 전략을 취하면서도 동맹국인 소련과의 관계에서는 상대적 자율성 확보를 위한 다변화, 다원화, 자주 노력을 지속했다는 특성을 가진다. 쿠바 사례에서는 특히 소련과의 관계를 주목할 필요가 있다. 즉, 쿠바가 소련과의 동맹에도 불구하고 1962년 쿠바 미사일 위기를 기점으로 소련의 공약에 대한 완전한 신뢰에서 벗어나 미국에 대한 ‘균형’ 노력을 다변화, 다원화, 다자화한 배경은 강대국 소련이 미국과의 정치·군사적 대결에서 자국을 이용하면서도 한순간에 동맹에 대한 협의 없이 정책적 전환을 채택할 수 있다는 경험에서 비롯되었다.

이처럼 미소 두 강대국으로부터의 방기 위협을 완화하는 차원에서 약소국이었던 쿠바는 자국의 지정학적 가치에 더해 자국의 고유한 혁명 전통을 활용하여 동맹에 종속되지 않는 다원화된 해법을 강구했다. 토착 게릴라 혁명 경험에 입각한 민족주의적 열정을 바탕으로

로, 냉전기 쿠바는 소련의 모델에 경도되지 않는 혁명적 급진주의를 수출하고 국제사회에서 영향력을 확대하고 연대를 구축함으로써 일정한 ‘자력균형’의 노력을 도모할 수 있었다.

이러한 쿠바 사례는 향후 미중 전략 경쟁의 심화에 따른 한반도의 대응에 일정한 시사점을 제기하고 있다. 즉, 향후 미중 전략경쟁 심화과정에서 한국은 그 어느 쪽도 선택하지 않는 ‘줄타기’ 전략 혹은 중립화 전략을 선택하든, 아니면 어느 한쪽으로의 편승을 선택하든 1개 이상의 강대국과의 우호적 관계 유지가 필수적이다. 따라서 안보와 자율성의 교환을 최소화하고 양자 모두를 취할 수 있는 전략 마련을 위해 쿠바 사례는 시사하는 바가 크다고 볼 수 있다.

다음으로, 탈냉전시기 중앙아시아를 둘러싼 미중러 강대국 간 ‘거대게임’ 속에서 중앙아시아 5개국이 보여준 대응방식 역시 국가의 자율성 확보의 필요성을 다시 한 번 보여주고 있다.

중앙아시아는 미국, 중국, 러시아의 3국의 패권경쟁이 아시아 지역에서 어떠한 방식으로 진행되는지를 살펴볼 수 있는 사례이다. 중국의 중앙아시아 전략은 보다 확대될 가능성이 높으며, 중국의 군사적 영향력이 확대된다면 미국 역시 적극적인 개입을 시도할 가능성이 높다. 이 경우 중국과 러시아는 공조를 통해 미국의 관여를 견제하는 전략적 관계를 맺을 수 있다. 특히 푸틴 대통령은 일대일로를 평가하면서 러시아가 추진하고 있는 유라시아경제연합과의 상보성을 강조한 바 있다.

그러나 중국과 러시아 관계가 전략적 협력을 넘어 갈등으로 변질 개연성도 여전히 존재한다. 소련 붕괴 이후 1990년대 및 2000년대 후반 금융위기를 거치면서 러시아 기업들은 중앙아시아에서의 경제 활동을 축소한 반면, 중국은 중앙아시아 지역의 주 채권국으로 부상했고, 대부분의 중앙아시아 국가들은 중국에 재정적으로 의존하게

됐다. 하지만 중국과 러시아는 중앙아시아에서 에너지 분야를 놓고 다시 경합할 것으로 예상된다. 중국은 투르크메니스탄에서 우즈베키스탄과 카자흐스탄을 거쳐 자국으로 가스를 이동시키는 파이프라인을 가동하고 있으며, 중앙아시아 가스 비축량에 대한 완전한 접근에 관심을 보여 왔다. 반면, 러시아는 역내 영향력을 확대하여 에너지 부문에 대한 통제력을 확대하고 있다. 푸틴 대통령은 유라시아경제연합에 중앙아시아 국가들을 포섭하기 위해 관세정책 등을 통한 압력을 행사했다. 현재 카자흐스탄과 키르기스스탄이 유라시아경제연합에 가입한 상황이다.⁵⁹⁹⁾ 이러한 러시아의 영향력 확장시도는 중국의 이해관계와 정면으로 배치되기 때문에 향후 중국과 러시아의 충돌 가능성에도 주목해야 한다.

이와 같은 강대국의 ‘거대게임’ 속에서 중앙아시아 사례는 약소국이 강대국의 게임에 일방적으로 끌려 다닌다는 통념에 이의를 제기하고, 강대국의 ‘거대게임’ 속에서 약소국의 대응전략 수립이 충분가능하다는 사실을 보여준다. 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 키르기스스탄, 투르크메니스탄, 타지키스탄은 소련연방의 일부로 존속하다가 1992년 독립했으나, 지난 30년 간 독립적인 정치와 경제를 발전시켜왔다. 중앙아시아 국가들은 자원 수출을 통해 주변 열강과 협력을 시도했으며, 러시아, 중국, 미국, 유럽연합 등 강대국들은 중앙아시아를 각자의 영향력 하에 포섭하기 위해 경쟁했다. 강대국들이 중앙아시아에 개입하기 위한 제도적 경로로 삼은 쟁점은 테러리즘, 마약 밀매 및 불법이민에 대한 안보적 지원, 빈곤 해결을 위한 기간시설 조성, 투자를 포함하는 경제적 인센티브 제공 등이었다. 이 과정에서 미국은 대테러 및 안보문제 해결에, 중국은 일대일로를 통한 경제

599) Alexander Korolev, “Systemic Balancing and Regional Hedging: China-Russia Relations,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 9, No. 4 (2016).

관여에, 러시아는 안보 협력과 지역통합 문제에, 유럽연합은 원조 제공에 초점을 맞추어 중앙아시아에 접근했다.⁶⁰⁰⁾

강대국과의 이러한 상호과정에서 중앙아시아 5개국은 국가 정체성을 능동적으로 확립해 나갔으며 국내정책과 대외정책을 유기적으로 결합하여 강대국에 대응하는 노하우를 축적했다. 중앙아시아 국가의 지도자들은 외부의 압력으로부터 자주성을 확보하고, 과거 소연방의 경험을 바탕으로 러시아를 대신할만한 패권국의 영향력을 배제하기 위한 노력을 지속하고 있다. 또한 중앙아시아는 지역 경제 개발을 둘러싼 강대국의 경쟁 사이에서 약소국이 선택할 수 있는 전략이 무엇인가를 보여준다. 중앙아시아의 자원 국민주의가 대표적 사례이다. 중앙아시아 5개국 독립 이후 서구 기업들은 카스피해 연안의 석유와 가스전에 관심을 보였고, 1990년대 후반 중앙아시아와 유럽을 잇는 파이프라인 개발 과정에서 서방국가들과 중국, 러시아가 경쟁하는 구도가 형성됐다. 강대국의 이해관계와 맞물려 등장한 자원 국민주의란, 에너지자원 생산과 관련하여 자원 보유국과 외국 기업 간의 제로섬적 경쟁을 전제로 해당국가가 자원에 대한 통제권을 확보하려는 경향을 의미한다. 특히 카자흐스탄과 투르크메니스탄은 자원을 국가경제 전반의 발전에 활용하는 자원 국민주의 전략을 두드러지게 추진했다. 중앙아시아 국가들은 산업 현대화를 위해 외자 도입이 필수적이기 때문에 향후 지나친 외자 배제 정책을 추진할 가능성이 크지 않다. 그러나 자원을 국익과 연계해 실리를 추구하려는 중앙아시아 국가들의 전통적인 자원 국민주의 경향은 향후에도 외국 기업들과의 갈등 요소로 작용할 수 있다.

600) Ellen B. Pirro, "Great Power Foreign Relations in Central Asia: Competition, Cooperation and Congruence," in *Russia, Eurasia and the New Geopolitics of Energy*, eds., Roger E. Kanet and Matthew Sussex (London: Palgrave Macmillan, 2015), pp.112-113.

반면, 탈냉전시기 유럽연합 사례는 개별 국가가 직면할 수 있는 ‘전략적 자율성’의 한계를 여실히 보여주고 있다. 특히 유럽연합 사례는 중견국이 중국과 긴밀한 관계를 형성했을 때 겪을 수 있는 리스크를 예상할 수 있도록 한다. 중국은 2000년대 후반 금융위기, 유로존, 경제·안보위기 등을 배경으로 영향력 있는 경제대국으로 부상했다. 유럽연합 중국과 경제 관계를 강화하기 위한 정책을 추진했다. 이후 유럽연합과 중국의 양자관계는 비약적으로 성장하여 연례 정상 회담, 연례 고위급 대화, 분야별 실무급 대화 등 세 차원의 협의구조를 갖춘 ‘전략적 동반자’ 관계를 정립했다. 그러나 중국이 권위주의적 통치를 강화하고 신장지구 단속을 확대하면서 중국-유럽연합 관계에 제동이 걸리기 시작했으며, 현재 중국은 ‘전략적 동반자’인 동시에 ‘체제적 경쟁자’로 간주된다. 중국이 경제개혁과 시장개방에 대한 약속을 성실하게 이행하지 않았다는 것은 유럽연합과의 협력관계에서 신뢰를 주지 못한 요인이다. 유럽연합은 더 균형 있고 호혜적인 경제관계를 달성하기 위해 중국-유럽연합 간의 합의 이행을 촉구하고 있다. 화웨이 갈등 이후 유럽연합과 중국이 어떠한 방식으로 기존 경제 협력관계를 유지·확대할 수 있을지가 주요 관건이다.

유럽연합이 제시한 ‘전략적 자율성’ 담론과 전개과정은 규모의 경제를 달성한 중견국 연합이라 할지라도 미중 패권에 대항하는 새로운 전략을 창출하는 것이 쉽지 않다는 것을 드러낸다. 유럽연합이 추진하는 ‘전략적 자율성’은 “외교안보정책에 있어서 제도, 정치, 물질적 자원을 이용하여 독립적으로 우선순위를 결정할 수 있는 역량”을 의미하며, 전략적 결정에 있어서 미국, 중국, 러시아의 의사에 종속된 규칙에서 벗어날 수 있는 자율성을 의미한다.⁶⁰¹⁾ 그러나 유럽 국가

601) 오창룡·이재승, “유럽 안보와 전략적 자율성: 프랑스의 안보협력 논의를 중심으로,” 『통합유럽연구』, 제22권 2집 (2020), pp. 35-36.

들 내에서 전략적 자율성의 정의와 방식에 대한 명확한 합의는 아직 존재하지 않으며, 유럽연합이 독립적인 군사작전을 수행할 능력을 보유하지 않기 때문에, NATO와 어떤 관계를 가질 것인가에 대해 논란이 계속되고 있다. 전략적 자율성과 관련된 쟁점들이 미국과의 동맹 구조를 넘어서는 방향으로 이어지지 않고 있으며, 미국 역시 전략적 자율성을 중심으로 유럽 방위역량을 강화하려는 시도에 특별히 반대하지 않는 입장을 취하고 있다. 전략적 자율성을 둘러싼 유럽연합 회원국 간의 입장 차이로 명확한 전략 목표를 상정하지 못하는 것도 문제이다. 프랑스와 독일을 중심으로 일부 국가들이 유럽 차원의 효율적인 방위력 강화를 지지하고 있으나, 유럽 내부의 군사적 위계화에 대한 우려가 제기된다. 전략적 자율성이 회원국 전체의 지지를 받지 못하는 경우 내부 분열이 가속화되는 부작용이 발생할 수 있다.

나. 행위자·이슈 간 연대와 협력을 통한 외교 다변화

주변국과의 협력관계 유지 및 강화를 포함하여 행위자(중견국) 간 연대와 협력을 통한 외교 다변화 전략이 수립될 필요성이 있다. 이와 관련하여 냉전시기 쿠바의 ‘제3의 지대’ 추구 및 설득 역량 사례, 탈냉전시기 인도 사례는 우리에게 많은 시사점을 준다.

미소 갈등국면에서 쿠바가 강대국 정치에 대한 다변화 방법의 하나로 채택한 ‘비동맹운동’ 진영 내 혁명 모범으로서 영향력을 발휘한 사례는 약소국 혹은 중견국이 냉전시기 이데올로기 및 정치 영역에서 상대적 자율성을 어떻게 확보하는지를 잘 보여준다. 냉전 초기 양극화된 진영 정치에서 신생국들이 일정한 자율성, 협상력을 획득하는 유의미한 가능성 중의 하나가 ‘비동맹운동’의 길이었다면, 쿠바가 자생적 혁명 경험에 기반해 탈식민 국가들의 ‘제3세계’에서 보인 리더십은 인도, 인도네시아, 유고슬라비아 등의 사례와 같이 냉전

양극에 귀속되지 않는 여지를 확보할 수 있도록 원동력이 되었다. 지구적 냉전의 심화와 함께 ‘제3세계’, ‘비동맹진영’은 1955년 반동에서 열린 제1차 아시아아프리카회의에서 증명한 바와 같은 탈식민 국가들의 다양한 인민적 단결, 협력의 열망과 이상을 실현하지 못하고 분열했지만, 라틴아메리카 지역에서 비동맹운동의 중요한 기수였던 쿠바는 이러한 다른 대안을 추구하고 주장하는 한 일정한 상대적 자율성을 확보할 수 있는 토대를 가졌다고 볼 수 있다.

이처럼 냉전시기 쿠바 사례는 양극화된 진영 논리에서 ‘제3의 공간’을 찾아내는 방식에 대한 시사점을 제공할 수 있다. 미중 전략적 경쟁이 심화되는 한반도에서 어느 한 쪽으로의 완전한 경사를 계속해서 미루며 다른 목소리를 찾고 정당화하기 위한 정책적 필요가 실질적으로 존재하기 때문이다. 강대국 정치 자체에 내포한 강대국-약소국 관계의 불평등, 이러한 위계 속에서 강대국 간 양극화된 갈등이 첨예해지는 국면에 약소국이 직면할 수밖에 없는 긴장 격화의 위험과 방기 공포로부터 상대적 자율성에 대한 실질적 모색과 관련해, 탈식민, 민족해방, 자주 등 동맹을 설득할 수 있는 차별화된 이념적 정당성을 주장, 구현하려고 했던 쿠바의 방식은 우리에게 좋은 시사점을 제시하고 있다.

또한 탈냉전시기 인도의 사례에서처럼, 주변국과의 우호관계를 강화하여 미중 두 강대국과의 관계에서 자국의 입장을 강화시킬 수 있다. 주변국과의 악화된 관계는 미중 양국이 자국을 공격할 수 있는 정책 수단을 강화하는 결과로 이어질 수 있기 때문이다. 인도의 경우 파키스탄과 적대관계를 추구할 때면 인도의 취약성은 증가하고 강대국에 대해서도 자율성을 가지기 어려운 점을 확인할 수 있다. 하지만 파키스탄과 타협을 모색하고 주변국가들과 관계 강화를 추구하는 과정에서 자국의 입지가 강화된 것을 볼 수 있다. 특히 모

디 총리는 파키스탄 뿐 아니라, 아프가니스탄, 부탄, 네팔, 미얀마, 방글라데시, 몰디브 및 스리랑카 등과 접경하고 있으므로 이들 국가들에 대한 리더십을 발휘하여 중국, 파키스탄 문제도 해결하려는 다자주의 외교를 추진하고 있다.

현재 남아시아는 ‘파키스탄-중국-러시아’의 삼국 협력구도와 ‘인도-미국’ 관계가 강화되며 대립 구도가 가시화되고 있는 형국이다. 전통적으로 인도는 절대 다수의 무기를 러시아에 의존해왔으나, 최근에는 미국과 프랑스 등으로 무기 구매 및 군사협력을 다변화시키고 있다. 인도는 국방·외교분야에 초점을 두고 남중국해와 인도 태평양 지역에서 역할을 다변화하여 강조하고 있다. 말라카 해협의 인도네시아, 말레이시아와 군사협력을 강화하고 호주, 일본, 더 나아가 미국과도 외교안보협력을 강화하는 조치를 취하고 있다는 점을 참고할 필요가 있다. 또한 인도-베트남-미국-일본과 함께 벵골만지역 협력체인 벵골만기술경제협력체(Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation: BIMSTEC)를 방글라데시-스리랑카-부탄-네팔로 연결하는 전략을 통해 협력을 강화하는 점을 참고할 수 있다.

또한 인도는 남아시아 역내에서 중국 견제를 위해 ‘남아시아 지역 우선정책’을 도입하고 있다. 이는 해당 국가들과 협력하겠다는 의지의 표현임과 동시에, 중국의 일대일로, 대양 실크로드, 진주목걸이 전략에 대항하는 인도의 전략이라고 볼 수 있다. 인도는 중국의 해양 실크로드 전략에 맞서 남아시아 지역우선정책과 더불어 동남아시아 국가들과의 관계 강화를 위한 ‘프로젝트 모쌌(Mausam)’과 ‘신동방 정책’을 추진하고 있다. 이러한 인도의 외교전략은 여러 이슈들에서 다양한 파트너십(multiple partnership)을 추구하는 외교로 특징 지을 수 있다.

이상의 사례를 통해서 볼 때, 한국 역시 미중 갈등 속에서 일본, 북한과 관계개선을 통해 입지를 강화하는 전략을 강구해야 한다. 더 나아가 동북아, 동아시아에서 다자주의 제도를 다양한 이슈 영역에서 제안하고 구성하여 한국의 중견국 리더십 입지를 강화해야 한다. 미중 양국이 한국의 주변국 관계 악화를 활용하여 한국의 입지를 좁히는 정책을 펴지 못하도록 견제할 필요가 있다. 또한 다양한 행위자와 이슈들과의 연대전략을 통해 한국의 입지를 강화할 필요가 있다. 즉, 중견국인 한국의 입장에서는 다양한 이슈들의 전선을 확인하고 각 이슈별로 선택의 다양성을 도모하면서 각 이슈별로 같은 처지에 있는 국가들과 다양한 대응전선을 모색할 필요가 있다. 이를 위해서는 아시아 이외의 역외국가들과의 협력 활성화, 각 이슈 영역에서 창조적인 제도의 구성과 원칙 제공 등 다변화의 노력이 필요하다. 더 나아가 많은 중견국들에게 모범을 보이면서 중견국 연합을 통해 리더십을 발휘하는 정책을 추구할 수 있겠다. 이는 분야별로 협력의 다변화를 모색하는 방향과도 연계될 수 있다.

2020년 코로나바이러스19의 전 세계적 대유행(pandemic)으로 인해 향후 미중 간 무역과 기술을 둘러싼 전략경쟁이 더욱 노골화되면서 강대국 정치의 한반도에 대한 영향은 강화될 것이다. 이는 한국을 비롯한 비강대국의 전략적 판단과 실행이 보다 중요해졌다는 것을 의미한다. 미중 국력의 격차가 지속적으로 줄어든다면, 두 강대국이 아시아 국가들을 끌어당기는 힘은 증가할 것이다. 하지만 두 강대국이 존재하는 양극(polarity)이 반드시 양극화(polarization)를 의미하지는 않는다. 냉전시기에도 미소 양국을 중심으로 생성된 양극체제가 데탕트를 겪으면서 약화되는 측면을 보여주었다.⁶⁰²⁾ 즉, 동일

602) David P. Rakin, William R. Thompson, and Jon A. Christopherson, "Bipolarity and Bipolarization in the Cold War Era: Conceptualization, Measurement, and Validation," *Journal of Conflict Resolution*, vol. 23, no. 2 (1979), pp. 261-295.

블록에 소속된 국가끼리만 협력하고 상대 블록에 속한 국가와 갈등만하는 그런 현상이 꾸준히 지속되지 않았던 것이다. 21세기 미중 충돌과 압박을 우려하는 국가들이 연대해야 한다는 목소리는 점차 높아지고 있다. 중국의 부상과 미국의 쇠퇴 속에서 양국이 보여주는 불안한 리더십이 새로운 흐름을 만들고 있는 것이다.⁶⁰³⁾ 이러한 변환의 파도 속에서 다양한 연대와 협력의 출발이자 중심으로 한국이 수행할 역할을 구체화할 때이다.

다. 지정학적 이점을 활용한 전략적 가치 제고

약소국(혹은 관련국)이 처한 지정학적 이점을 활용한 전략적 가치 제고를 위한 노력이 필요하다. 이와 관련하여 냉전 및 탈냉전시기 베트남 사례는 지정학적 이해관계의 중요성과 관련하여 매우 중요한 시사점을 제공하고 있다.

냉전시기 미중관계와 베트남 사례는 국제정치에서 지정학적 이해의 중요성을 다시금 일깨우고 있다. 1970년대 중후반 중국-베트남 관계는 동맹관계에서 적대관계로 급격히 전환되면서 국익에 기초한 전략적 사고의 영향을 입증해 주었다. 최근 미국이 중국을 견제하기 위해 제시한 인도·태평양전략은 2000년대 후반부터 중국이 내놓은 일대일로 구상에 대응하기 위한 것이라고 할 수 있다. 이러한 상황에서 자유주의와 권위주의, 서구와 아시아라는 이념과 문명 대결 구도에 관심이 급증하고 있다. 따라서 중국과 이웃한 한국은 지역 안정을 증진하고 유지할 수 있는 전략적 구상을 구체화해야 할 것이

603) 미중 경쟁 시대에 자유민주주의를 공유하는 중견국 간 연대의 필요와 가능성에 대해선 다음을 참조. Sung Chul Jung, Jaehyon Lee, and Lee Ji Yong, "The Indo-Pacific Strategy and US Alliance Network Expandability: Asian Middle Powers' Positions on Sino-US Geostrategic Competition in Indo-Pacific Region," *Journal of Contemporary China*, vol. 30, no. 127 (2020).

다. 미국을 비롯한 강대국과 협력 뿐 아니라 역내 중견국과의 연대를 촘촘히 하는 복합적 노력이 필요한 때이다.

또한 탈냉전시기 베트남은 해양세력과 대륙세력이 교차하는 전략적 요충지적 성격을 갖는다는 점에서 미중 전략경쟁 시기 한국의 대외 전략에 중요한 시사점을 제공한다. 물론 한국은 탈냉전시기 베트남이 해 온 것과 같이 등거리 외교를 그대로 적용하기는 어렵다. 중국과 베트남 사이의 영유권 문제는 고유의 성격이 있기 때문이다. 하지만 베트남이 파라셀 제도 및 스프래틀리 군도를 둘러싼 영유권 문제에 있어서는 중국과 첨예하게 대립하면서도 양국 공산당 사이의 긴밀한 대화와 협력을 유지해 왔다는 점과 중국 견제를 위해 다양한 전략을 모색한 점은 강대국 리스크를 관리한다는 차원에서 중요한 교훈을 제공한다.

한국은 특히 미중 간의 갈등이 첨예해지는 상황에서 한반도 비핵화 문제, 대북 경제제재 이행, 남북 경제교류 재개 사안에 대해 양측 모두의 협력이 필수적이다. 이 과정에서 한국이 직면한 리스크는 훨씬 복잡할 가능성이 있으므로 미중과의 대화와 소통을 통해 협력을 유도할 필요가 있을 것이다. 미중 간에 전략 경쟁이 심해지는 과정에서 한국은 미국과 중국 어느 한쪽의 편을 서도록 요구 받는 상황이 생겨날 수 있다. 어느 한 영역에 있어 특정국과의 의존이 지나치게 심화될 경우 이는 오히려 구조적 취약성을 초래할 수 있다. 비대칭적 상호의존 자체가 힘의 속성을 가지기 때문이다. 비핵화 문제 있어 북미가 주요 당사자가 되지만 국익의 관점에서 한국의 이익과 입장이 반영되도록 하는 것이 중요하며 중국이 한반도의 비핵화 및 평화체제 구축 과정에서 이를 지지하도록 만드는 전략과 소통이 매우 중요할 것이다. 특히 현재와 같이 북미 협상이 장기 고착되고 남북관계 경색 국면이 지속되는 상황에서는 한반도가 갖

고 있는 지정학·지정학적 이점을 적극적으로 활용하여 궁극적으로 북한의 ‘변화’를 이끌어 낼 수 있는 남·북·중·러 협력 사업을 발굴할 필요가 있다.

중국과 베트남 간의 연대와 반목, 대립과 화해의 과정이 탈냉전 시기에도 반복되어 온 점은 강대국 정치로 인한 약소국의 리스크 관리의 어려움을 보여준다. 1991년 중국과 베트남 간 수교 이후 무역과 투자 확대를 통한 경제적 유대는 오늘날에도 지속되고 있지만 남사군도와 서사군도에서의 영유권 문제에 있어서는 침예하게 대립하고 있다. 강대국들의 지배에 저항하며 약소국으로서 자율성을 확보하고자 하는 노력은 베트남의 대외정책 입안에 중요한 동력이 되어왔다. 중국은 더 이상 아시아 이웃 국가들을 대상으로 ‘분리와 지배(divide and conquer)’ 전략⁶⁰⁴을 사용하지 않겠다고 안심시키고 있지만, 중국의 압도적인 경제적, 군사적 영향력은 베트남에게 여전히 두려움을 주고 있다. 베트남의 사례는 지정학적, 지정학적 위치가 외교 전략의 다변화를 추구하게 만드는 정치적 현실을 여실히 보여준다.

라. 양자택일 상황 회피를 통한 전략적 모호성 유지

약소국(혹은 관련국)의 입장에서는 양자택일의 상황을 회피함으로써 전략적 모호성을 유지할 필요성이 있다. 이와 관련하여 냉전시기 미소 양극체제 하에서 중소 갈등에 대한 북한의 대응방식과 탈냉전시기 인도의 사례 등은 우리에게 중요한 시사점을 제공한다.

냉전시기 중소 갈등 과정에서 북한의 대응방식 중에서 가장 눈에 띄는 점은 분명한 북중 밀월기에서 조차 소련과의 관계 단절을 고려하지 않았다는 점이다. 1950년대 말 본격화된 사회주의 강대국

604) Phillip C. Saunders, “China’s Role in Asia: Attractive or Assertive?,” in *International Relations of Asia*, eds. David Shambaugh and Michael Yahuda (Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 2014), p. 157.

들의 분열은 1960년대 사회주의 약소국들의 양자택일에 대한 압력의 강도를 높였고 상대 진영에 대한 사회주의 진영 자체의 단결과 영향력을 잠식했다. 북한은 중소 갈등 국면에서 사회주의 진영의 단결을 옹호하는 한편으로 두 강대국 중 어느 한 측으로의 완전한 경사를 조절했다.

중소 갈등 속 북한 사례는 편승과 균형 정책의 중간 정도 위치한 약소국의 헤징 혹은 위험분산 전략으로 볼 수 있을 것이다. 국제사회주의 혁명의 리더십을 둘러싼 두 강대국의 경쟁과 갈등이 격화되면서 양자택일의 압박과 개입에 대한 북한 대응과 관련해, 제Ⅱ장에서 제시한 약소국 선택 중 헤징전략의 특성을 고려할 수 있다. 중소 갈등의 초입, 1961년 북한은 두 강대국 소련과 중국 모두와 동맹조약을 체결하는 데 성공하는데 북중동맹의 경우가 북소동맹에 비해 안보공약의 정도가 더 분명했다는 점, 소련과의 관계에서 북한은 중국이 제공할 수 없는 과학기술적 지원, 경제적 교류를 지속했다는 점 등 북한이 두 강대국 관계에서 유지한 해당 국면에서의 ‘합리적 선택’을 주목할 필요가 있다.

냉전시기 북한 사례가 미중 전략경쟁 하에서 한반도에 주는 함의를 찾는다면, 역외 균형자인 미국과 역내 강대국 중국의 갈등 심화가 초래할 한반도 권역에서의 양자택일 압력에 대한 ‘전략적 모호성’을 강조할 필요가 있다는 점이다. 핵을 가진 북한과 미국의 향후 협상, 비핵화-평화체제 협상에서 중국의 역할, 남북관계 전망 등 미중 갈등 국면의 한반도 평화프로세스에서 하나의 한반도 단위를 상징하기는 어려울 수 있지만, 한반도 전체에 미치게 될 어느 한 편을 선택해야 한다는 압력의 하중은 높아질 것이다.

이와 관련하여 약소국이 강대국과 중대하고 실질적인 안보 갈등을 맺고 있는 경우에 대한 헤징전략의 상세한 평가가 필요하다. 특히 헤징전략을 통해 기존의 동맹 관계에 지불할 수 있는 비용의 평가는,

동맹과 동맹의 대상 자체의 갈등 격화에 따라 위기고조에 연루될 위험이 증가하는 상황에서 동맹에 따른 연대 결정이 초래할 위험 자체를 최소화하고 전략적 모호성을 극대화하는 데서 필수적일 것이다.

동맹의 요구가 안보, 경제, 정치 등 모든 분야와 영역에서의 연대 강화로 확장, 강화된다면, 영역별로 나눠 접근하는 헤징전략은 여지가 더 좁아질 수 있다. 그러나 강대국 정치의 갈등 심화 과정에서 현실적으로 취할 수 있는 약소국의 선택으로 헤징전략은 최악의 상황에 대비해 위험을 완화하는 방안으로 유의미하고, 헤징에 따른 동맹에 대한 비용 평가 등 '합리적 선택'을 뒷받침하는 준비 또한 필요로 할 것이다.

탈냉전시기 미중 경쟁체제 하에서 인도의 경우에도 강대국과 중견국의 특징을 모두 지닌 특수한 상황에서 전략적 선택유예나 미중 모두와 양자협력이 가능하다는 사실을 최대한 유지하고자 한다. 서두르지 않는 헤징전략을 적절히 택했다고 볼 수 있다. 한국의 경우 여러 사안별로 미중 간 갈등이 강화되고 한국에 대한 압박이 강할수록 미중 간 결정적인 전략적 선택을 내려야 한다는 강박관념에 빠지는 경우가 발생할 수 있다. 하지만 이슈나 사안별로 다양한 선택과 정책수단이 존재하다는 점을 인식할 필요가 있다. 즉, 미중 간에 전략적 선택을 서두거나 자국이 선택에 압박했다는 조급함을 탈피할 필요가 있다. 특히 미중이 필요로 하는 협력의 대가를 선제적으로 대응하여 헤징으로부터 오는 견제와 압박을 벗어날 필요가 있다. 중견국의 지위를 지닌 한국은 선부른 전략 선택의 압박에 시달려 스스로 정책 선택의 여지를 좁히는 행동을 지양해야 하는 시사점을 발견할 수 있다.

탈냉전시기 인도의 사례가 한국에 주는 시사점 중 하나는 중견국의 지위를 지닌 특징을 살려 단기적 정책 선택보다는 중장기를 내다본 국가발전전략을 추구했다는 점이다. 국제정치적 역학을 보면 한

국과 인도, 북한과 파키스탄이 비슷한 상황이 있어 서로 이해를 공유할 수 있는 측면이 존재한다. 남한에 비해 상대적으로 국력의 열세에 있는 북한이 인구, 경제력, 군사력 등에서 인도에 비해 열세에 있는 파키스탄과 상황적 조건으로 유사하다. 남북한 상황과 유사하게 인도와 파키스탄의 경우도 1947년부터 시작된 경쟁이 현재까지 지속되고 있다. 1998년부터 진행된 인도와 파키스탄의 핵무기 경쟁도 현재까지 지속되고 있다. 인도와 파키스탄의 대립이 장기전으로 돌입하고 있다는 점에서 북핵문제 역시 단기적 상황관리와 함께 장기적인 관점에서 해결하는 전략을 함께 강구할 필요가 있다. 단기적인 정책의 선택이 중요하지만 중장기를 내다본 국가발전전략에 더 힘을 쏟아야 할 것이다.

마. 국제규범 및 정체성 관련 다자 협력 강조

국제규범 및 정체성 구성 측면에서 갈등이 아닌 협력을 증대하기 위한 노력이 필요하다. 이와 관련하여 냉전시기 중소 갈등 하에서 북한의 선택은 우리에게 중요한 시사점을 제공한다.

중소 갈등의 한복판에서 사회주의 진영의 단결을 지속적으로 호소한 북한은 실질적으로 북중 밀월과 소련과의 관계 유지를 병행하면서도 특히 공동 이데올로기, 규범의 차원에서 자국의 목소리를 확보했다는 점을 주목할 필요가 있다. 중소 갈등 속 북한 대응을 일종의 헤징 사례로 본다면, 중소 갈등 격화가 현실주의적 국가간 관계의 규칙에 따라 움직였음에도 불구하고 북한은 프롤레타리아 국제주의 친선과 평화공존, 협력의 관점에서 강대국들의 정책을 비판함으로써 상대적 자율성을 가질 수 있었다.

이러한 북한 사례로부터 약소국의 헤징전략으로 양자택일 결정의 지연과 함께 다른 대안의 모색 가능성을 고려한다면, 결국 어느 한

편을 선택하지 않는 것을 선택하는 방식으로 한반도 내에서 선택이 강요당할 수 있는 구도를 미연에 방지하는 방안을 생각할 수 있을 것이다. 냉전기 북한이 강대국 정치의 불확실성 속에서 해당 국면에서의 ‘합리적 선택’을 현실적으로 추구한 동시에 국제사회주의 진영의 대의, 원칙, 규범을 일관되게 강조한 것은, 어느 한 편으로의 완전한 경사를 회피하는 논리적 정당화가 되었다고 볼 수 있다.

미중 양국 간 전략적 경쟁이 심화되는 한반도 차원의 대응과 관련해 생각하면, 예를 들어 한반도가 강대국 간 양극화된 갈등에 대해 다자주의적 협력 틀, 대화와 협상의 협의주의의 필요성을 지속적으로 강조하는 것이 하나의 대안일 수 있다. 물론 이데올로기적, 규범적 차원의 호소가 강대국들의 현실주의적 전략경쟁 과정에서 침해되거나 간과될 가능성은 상존하지만, 그럼에도 불구하고 다양한 대화와 협의 노력, 기존의 다자주의적 제도에 대한 옹호를 지속하는 것은 약소국, 중견국의 해징에 대한 정당화의 자산이 될 것이다.

한국과 같은 약소국 혹은 중견국은 글로벌 차원의 미중 간 극단적 대립이 불러올 정치, 군사, 경제, 문화적 파장을 고려해 이러한 파국을 완화하고 회피할 수 있는 일종의 규범적 호소, 다자주의적 협력의 논리에 대한 지속적 발신(signaling)을 정책적으로 시도할 필요가 있다. 안보위협에 대한 현실주의적 대응에 따른 중소 간 갈등이 최소한의 이데올로기적 공통 분모(맑스레닌주의, 프롤레타리아 국제주의)를 공유한 현실을 바탕으로, 북한이 일관된 국제사회주의 진영 내 단결과 협력을 주장하며 일방에 대한 완전한 경사를 피할 수 있었던 것처럼, 이러한 지속적 메시징은 전략적 갈등이 고조되는 미중 간 강대국 관계에 대한 약소국들, 중견국들에서도 일정하게 참조가 가능하다. 특히 냉전기와는 차별화된 경제적 상호의존의 심도, 탈냉전기 미국이 오랜 기간 고수한 자유민주주의 국제질서에 대한 공약 및

개혁개방 이후 중국이 유지해온 다자주의적 국제질서에 대한 옹호 등은 이러한 규범적 호소, 다자주의적 협력의 여지를 계속해서 남기려는 노력에 대한 정당화를 제공한다.

바. 전략적 요충지 국가의 헤징전략

전략적 요충지에 위치한 국가의 경우 균형이나 편승보다는 헤징이 더 유효할 수 있다는 점이다. 이와 관련하여 탈냉전시기 미중 전략경쟁 하에서 미얀마의 사례는 우리에게 중요한 시사점을 제공하고 있고, 특히 탈냉전시기 중앙아시아 사례는 편승정책의 위험성 및 헤징전략의 성공 가능성을 동시에 보여주고 있다.

탈냉전시기 미얀마 사례를 보면, 전략적 요충지라는 이점이 있을 때는 균형이나 편승과 달리 헤징전략에서 쟁점이슈에 대한 정책의 공조와 자발적 복종 등 선택적 파트너십을 취할 수 있다는 점을 확인할 수 있다. 미얀마와 같이 약소국이 전략적 요충지라는 지리환경적 이점을 갖고 있을 때는 헤징전략을 적절히 취할 수 있다는 점을 시사한다. 미얀마는 중국과 지리적 근접성이 있지만 미중 간에 일방적으로 종속되기보다는 전략적 공간을 적절히 활용하는 전략을 취하고 있다. 약소국임에도 일정한 거리두기를 통해 외교적 자율성을 확보하고 있다. 왜냐하면 전략적 요충지라는 점을 강조하기 때문이다. 즉, 중국과는 송유관을 통한 에너지 협력을, 미국과는 중국봉쇄를 위한 군사외교적 협력을 적절히 구사하고 있다. 어느 일방에 기울기보다는 적절한 헤징전략을 취하고 있는 것이다. 또한 미중 간 군사외교적 협력과 에너지 협력에서도 해당 분야의 협력에 종속되기보다는 적절하게 이용하고 있다는 점은 시사하는 바가 크다.

또한 탈냉전시기 미얀마의 적절한 헤징전략을 동아시아협력체 구상에 적용할 수 있다. 동아시아 다자협력의 성패는 미중의 참여여부

에 따라 결정될 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 비록 현재 동아시아 다자협력은 약화되고 있지만 강대국의 참여로 지역협력을 활용해 적절한 균형을 이루는 전략을 강구할 수 있다. 미중 간 적절한 균형 전략 속에 선택을 취해야하는 한국의 입장에서 동아시아 지역 협력이 존재하는 것이 국익차원에서 도움이 되기 때문이다.

현재 한국은 국제정치적으로는 불확실성이 증가하는 상황에서 중국과 미국의 압력을 동시에 받고 있다는 점에서, 한국이 영향력을 확대하기 위해서는 지역 다자협력체에 강대국을 포함시키고 관리하는 전략이 필요하다. 또한 다른 중견국과의 전략적 협력관계를 유지하는 외교적 방안을 강구할 필요가 있다. 한국과 유사한 전략적 고민이 있는 아세안, 호주, 인도 등 중소강국과 협력하고 연대를 형성하여 동아시아 다자협력을 활성화 방안을 모색할 수 있겠다. 구체적으로 ASEAN+3는 기능협력 중심으로 접근하고, 동아시아정상회의(EAS)는 강대국과의 소통과 관계유지를 모색하는 통로로 활용할 수 있다. 군사안보적으로는 아세안확대국방장관회의(ADMM-PLUS)를 새로운 안보문제 해결기제로 발전시키는 방안도 강구할 수 있겠다.

또한 미얀마는 비동맹 외교노선을 표방하는 대표적 동남아 국가이다. 미얀마 입장에서 비동맹 중립노선을 취하는 이유는 영국 식민지와 같은 과거의 약순환을 되풀이하지 않으려는 선택이라 할 수 있다. 또한 인접한 중국과 같은 강대국의 위협에 대응하기 위한 전략이라 할 수 있다. 미얀마는 어떤 국가와도 군사적으로 동맹을 맺지 않으며, 자국 영토에 외국군대를 주둔시키지도 않고 있다. 미국과는 전면적인 것이 아닌 제한적인 군사협력을 진행하는 이유가 여기에 있다. 특히 미얀마는 이해관계가 있는 국가들 사이에서 국가이익을 극대화하는 소위 줄타기 외교를 전략적으로 구사하고 있다. 미얀마의 비동맹 중립노선을 통한 외교전략은 종래 중국이 주도권을 발휘하던 구도를 역전시킬 가능성이 존재하기도 한다. 중국은 남서실크

로드 전략, 경제발전, 인도와의 경쟁력 확보를 위해 미얀마의 협력이 반드시 필요하다.⁶⁰⁵⁾ 미얀마는 이러한 점을 이용하여 중국의 영향력을 적절히 조정하고 활용하는 탄력적 전략을 내세울 수 있다. 한반도 상황에서 비동맹 외교노선을 선택하기는 어렵겠지만, 미중 간 갈등이 상존하는 지역이라는 점에서 미얀마와 같이 약소국 입장에서 전략적인 외교노선을 통해 선택의 폭을 확대시키는 점은 시사하는 바가 높다고 할 수 있다.

한국 역시 미중 간 전략적 요충지라는 점에서 미얀마와 유사한 부분이 있다. 이에 미중 간 전략적 선택을 강요받을 수밖에 없는 상황이라는 점에서 적절한 헤징전략을 구사할 필요가 있다. 하지만 단순한 헤징전략이 아닌 미중 간 협력하는 분야에서 깊게 종속되지 않는 전략을 강구해야 한다. 전략적 요충지라는 이점을 통해 어느 일방에 종속되지 않는 적절한 헤징전략을 취할 필요가 있다.

탈냉전시기 중앙아시아 사례는 ‘편승’정책의 위험성 및 헤징전략의 성공 가능성을 동시에 보여주고 있다. 먼저, 중앙아시아 사례를 보면 중국에 인접한 약소국들이 중국의 세력 확장에 편승할 때 어떠한 도전요인에 직면하게 되는가를 관찰할 수 있다. 중앙아시아 5개국은 경제분야에 있어 다른 강대국들보다 중국과 긴밀한 관계를 맺어온 것으로 알려져 있다. 중국은 2000년대 SCO를 통해 중앙아시아와 다자적 경제협력을 추진한 바 있으며, 시진핑 집권 이후에는 실크로드 경제벨트 구상을 통해 중앙아시아 국가들과의 긴밀한 협력을 시도했다. 일대일로 초기 단계에서 중앙아시아는 중국과의 협력에 호의적인 입장이었다고, 2014년 이후 서방의 대러 제재가 본격화되면서 중국에 대한 의존도는 보다 증가했다. 중국의 일대일로 정책을 통해 중앙아시아 국가들은 필요로 했던 교통 및 운송 인프라를 구축

605) 장준영, “미얀마-중국 관계의 변화: 헤징과 균형,” 『동남아시아연구』, 제24권 제3호 (2014), p. 112.

할 수 있었다. 하지만 중국에 중앙아시아 경제 전반이 종속되는 부정적 효과가 등장하고 있다. 대외채무 증가와 무역 불균형이 심각한 수준으로 진행됐으며, 중국인 노동자가 증가하면서 지역민과의 마찰이 확산됐다. 이에 따른 반중 정서의 확대도 중국과의 지속적 협력을 위해 반드시 해결해야 하는 과제로 남아있다. 중국의 대규모 차관과 투자에 의존하는 일대일로 프로그램의 부작용이 타 지역에서 확인되는 상황에서, 중앙아시아의 일대일로 편승 전략이 어느 정도 성과를 거둘 수 있을지 계속적으로 주목할 필요가 있다.

또한 중앙아시아의 대외정책은 아시아 지역에서의 헤징전략 가능성을 진단할 수 있는 사례이다. 2014년 러시아의 크림반도 병합에 대한 중앙아시아의 대응은 대표적이다. 당시 서방 국가들은 러시아를 국제질서를 교란시키는 수정주의 국가로 비난하면서 대러 경제 제재를 시행했다. 그러나 중앙아시아 각국 정부는 미국과 서방의 러시아 비판에 동조하지 않으면서 가급적 우크라이나 사태와 관련한 언급을 회피하고, 러시아 및 우크라이나 모두와 우호적인 관계를 지속해 나가는 전략을 취했다. 러시아와 우크라이나를 화해시키려는 민스크협정이 체결되었을 때도, 중앙아시아 국가들은 정치적으로 해석될 수 있는 성명을 내놓지 않았다. 이에 앞서, 2008년 러시아가 조지아를 무력 침공했을 때에도 중앙아시아 국가들은 러시아와 조지아 어느 쪽도 지지하지 않고, 피상적 수준의 의사 표시로 상황을 모면했다. 이러한 전략은 향후에도 재현될 가능성이 높다. 안보적으로는 러시아와의 협력에 의존하면서, 경제적으로는 중국과 러시아 사이에서 헤징전략을 구사할 가능성이 크다. 또한 러시아 주도의 유라시아경제연합과 중국의 일대일로 프로그램 양측으로부터 경제적 이익을 확보하려 할 것으로 예상할 수 있다. 일국에 편승하는 상황을 최대한 배제하면서 헤징을 적절히 구사하는 전략이 과연 중앙아시아 5개국 모두의 국익을 담보할 것인지 면밀히 관찰할 필요가 있다.

사. '경제-안보 교환' 모델의 불합리성

역대 강대국-약소국관계를 통해서 얻을 수 있는 시사점 중 하나는 소위 '경제-안보 교환' 모델이 더 이상 유효하지 않을 가능성을 보여주고 있다. 이와 관련하여 냉전시기 중국-베트남 사례와 탈냉전시기 유럽연합 사례가 우리에게 시사하는 바가 크다.

먼저, 냉전시기 중국과 베트남관계는 지정학적 유대와 경제적 수단을 통한 대상국의 관리가 안보 분야의 협력으로 반드시 이어지지 않는다는 점을 보여준다. 베트남 전쟁은 중국은 미국의 아시아 영향력 차단을 위해, 미국은 소련과 중국의 베트남 영향력 확대 차단과 아시아 공산화에 대한 두려움으로 촉발된 측면이 있었다. 북베트남은 이 과정에서 반제국주의 동맹으로 미국과 적대관계에 있던 중국과 소련 사이에서의 최대의 원조를 받아내고 중소 갈등을 이용하는 등 일종의 균형게임을 자신들에게 유리하도록 진행하였다. 중국의 경우 소련과의 원조 수량 경쟁 및 문화대혁명으로 인한 대외 원조 부담에도 베트남을 전폭지원 한 것은 소련에 대한 적대의식, 소련과 베트남 유대 강화에 대한 우려가 존재했다. 당시 북베트남의 적극적이고 공세적인 헤징전략을 한국에 적용하는 것은 어렵지만 베트남이 형제적 우호관계에 있던 중국과의 갈등을 촉발시키면서 하노이의 독립과 영향력 확대를 추구한 점은 참고할 필요가 있을 것이다.

따라서 북중 간의 경제적인 밀착과 유대가 북한의 외교정책 노선에서 친중노선을 담보하지는 않을 것이며, 향후 남북한 간의 경제공동체 구축 및 경제적 상호의존의 심화가 북한의 친 시장경제 정책 입안이나 대남 개방정책 결정에 핵심적 요인이 되지 않을 수 있다. 이런 점에서 중국과 북한을 이웃하고 미국과의 동맹관계에 있는 한국의 전략과 선택이 매우 중요하다. 중국에 대한 균형과 편승 전략은 한국의 선택지가 되기 어려울뿐더러 바람직하지 않을 것이다.

일본과 같이 미국과의 일방적인 동맹 강화는 향후 연루의 가능성을 고려해야 한다. 한 국가와의 과도한 의존이 구조적 취약성을 초래할 수 있다는 점을 고려할 때 한국은 강대국과 협력 뿐 아니라 역내 중견국과 연대하며 협력을 다변화할 필요가 있을 것이다.

또한 탈냉전시기 유럽연합 사례는 소위 “안보는 미국에 의존하고, 경제는 중국에 의존하는(安美經中)” 구조의 불합리성을 잘 보여주고 있다. 미국과 중국의 양자택일 압력 속에서 유럽연합이 선택할 수 있는 대응 수단은 매우 한정되어 있다. 따라서 유럽연합은 어느 한 쪽을 전폭적으로 지지하기 보다는 사안별로 입장을 달리하는 접근을 취하고 있다. 그런데 유럽연합이 강조해온 다자주의적 외교 전략이 소위 ‘안미경중’의 가능성을 넓히는 데에 기여한 측면이 있는지 검토할 필요가 있다. 미국의 통상압력과 중국의 경제전략이 유럽연합이 추구했던 다자주의적 규범 질서를 침식한 것이 사실이다. 그러나 유럽의 다자주의는 ‘다자주의를 부정하는 두 패권국가’에 대한 이념적 방어선으로 기능할 수 있다. 유럽연합이 중국을 체계적 라이벌(systemic rival)로 규정하면서도 트럼프 행정부의 대중 압박에 전적으로 참여하지 않을 수 있었던 외교적 역량을 재평가할 수 있다. 유럽연합이 중국과 미국 모두와 등거리를 유지함으로써 향후 양면적인 브로커 역할로 진화할 수 있는 가능성도 존재한다. 또한 유럽연합이 미중을 상대하기 위한 다자주의 전략으로 일본, 캐나다, 한국 등의 우방국 지지를 모색할 필요성을 제기하고 있는 바, 중견국 수준에서 강대국 리스크에 대응하는 방안을 공동으로 마련하는 기회를 적극적으로 타진할 필요가 있다.⁶⁰⁶⁾

606) Mario Esteban and Miguel Otero-Iglesias, eds., “Europe in the Face of US-China Rivalry” (European Think-tank Network on China, 2020), p. 29, 185.

아. 다자주의 외교를 통한 ‘이익균형’ 실현

미중 전략경쟁 심화 과정에서 한국형 다자주의 외교를 통해 소위 ‘이익균형’을 실현할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.⁶⁰⁷⁾ 이와 관련하여 탈냉전기 유럽연합의 ‘이익균형’ 실현을 위한 노력을 참고할 필요가 있다. 현재 유럽연합은 군사안보에서는 미국의 입장을 선호하지만, 경제교류에서는 중국과 협력을 중시하는 ‘이익균형’을 추구하고 있다. 하지만 다른 중견국들이 미중의 전략적 갈등에 대응하여 이와 유사한 방식의 전략을 취할 수 있을지 비판적으로 분석할 필요가 있다.

미중 전략경쟁 구도는 기존의 경제통상 및 군사·안보 분야를 넘어 최근에는 ‘가치’와 ‘체제’의 영역까지 확대되면서 갈등과 대립이 격화되고 있다. 하지만 미중 두 강대국 간 전략경쟁의 결과가 나오기까지는 장기적인 시간이 필요하다. 중국은 미국의 다양한 전략적 압박에 물러서지 않고 대응하고 있으며, 특히 양국 간 인권과 민주주의의 ‘가치’ 문제로 지속적으로 거론되어온 대만, 홍콩, 신장 위구르 등의 현안에 대해 ‘주권’과 ‘내정 간섭’의 명분을 앞세워 강경하게 대응하고 있다. 예를 들어, 2020년 6월 28~30일 제13기 전국인민대표대회 제20차 상무위원회가 개최되어 ‘홍콩국가안전법’을 심의하고 전격적으로 통과시켰는데,⁶⁰⁸⁾ 이는 곧 중국이 미국과의 전략경쟁에서 쉽게 물러서지 않겠다는 강한 의지를 내포하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

다른 한편, 영국, 프랑스, 독일 등 유럽연합의 주요국들이 중국과의 경제적 이익을 중시하면서도 국제사회의 가치와 규범의 문제에서는 중국에 대한 불신이 높아지고 있다는 점은 한국이 주의 깊게

607) 김한권, “다자주의 실현을 통한 한국의 ‘이익균형’ 실현 방안” (통일연구원 자문회의 발표자료, 2020.10.23.) 참조.

608) “十三届全国人大常委会第二十次会议表决通过香港特别行政区维护国家安全法 习近平签署主席令予以公布,” 『新华网』, 2020. 6. 30, <http://www.xinhuanet.com/politics/2020-06/30/c_1126178674.htm> (검색일: 2020.8.1.).

관찰할 필요성이 있다. 특히 미중 사이에서 벌어지는 국제사회의 가치, 규범 및 질서, 그리고 첨단 산업에서의 국제 표준과 기준 경쟁에서 유럽연합이 중요한 균형추의 역할을 가능성도 제기되고 있다. 유럽연합의 주요국가들이 중국의 ‘홍콩국가안전법’ 통과를 가치와 주권의 문제로 인식하기보다는 국제사회의 가치와 규범에 대한 중국의 위협과 도전으로 인식하며 불신이 높아지고 있는 점은 유의할 필요가 있다. 결과적으로 미국이 ‘가치’와 ‘체제 우위’의 논쟁을 넘어 ‘이념’의 경쟁으로 몰아가며 미국과 중국 사이의 경쟁 구도가 자유진영과 중국의 경쟁으로 전환되는 모습이 나타날 수 있다.

또한 코로나바이러스19의 전 세계적 대유행(pandemic)에 대한 책임론 공방과 대만, 홍콩, 신장 위구르 자치구 등과 같은 핵심이익을 두고 중국이 벌이고 있는 적극적이고 공세적인 외교가 소위 ‘샤프 파워(sharp power)’라는 프레임에 간혀 ‘늑대전사(戰狼) 외교’로 국제사회에 인식된 점은 향후 중국의 외교활동에서 상당 기간 부담으로 작용할 수 있다. 따라서 중국 시진핑 지도부는 애국·민족주의를 통해 미국에 대응함으로써 내부의 결집력을 제고하고 당과 정부에 대한 지지를 높일 수 있으나 대외적으로는 민족주의에 대해 부정적인 서구사회가 중국의 외교적 대응에 불만을 표할 수 있다. 특히 일부 과도한 애국·민족주의의 감성은 중국 공공외교의 실행과 SNS 등 온라인상의 국제 네티즌들의 교류에서 역효과를 낼 수도 있다.

따라서 중견국 한국의 입장에서는 미중 사이에서 고유의 ‘이익 균형’을 실현하기 위해서는 다자 또는 소다자의 ‘형식(formality)’을 넘어 공유되는 가치와 이익의 ‘일반화된 제도와 원칙(generic institution and principles)’을 함께 만들어 갈 수 있는 국가들과의 적극적인 다자외교가 필요하다. 즉, 한국의 장기적이고 안정적인 발전, 특히 점차 치열해지는 미중 전략경쟁 구도의 한복판에 서 있는

한국의 입장에서는 장기적인 접근의 한국형 다자외교의 확립이 필요하다. 특히 향후 중국이 미국과의 전략적 경쟁을 장기적인 틀로 이어간다면 한국은 이원화된 다자외교의 채널을 형성할 필요가 있다. 먼저, 역내 지정학적 주요 현안과 관련해서는 인도 및 싱가포르와 베트남을 중심으로 한 아세안 국가들, 그리고 호주와 뉴질랜드와의 다자외교 강화를 추구할 필요가 있다. 다음으로, 경제 및 군사·안보 분야의 규범과 질서, 그리고 인권과 민주주의 가치를 중심으로 유럽 연합 주요국가들과 인도, 브라질 등의 신흥 경제 강국들과의 다자외교 채널 확립에 노력을 기울여야 할 것이다.

또한 중국과 갈등이 불가피한 ‘선택’의 현안에 대해서도 다자외교로 대응할 필요가 있다. 즉, ‘선택’에 따른 갈등이 불가피한 현안에 대해서는 다자주의적 접근을 통해 2016년 사드 때와 같이 하나의 표적이 되는 상황을 피하려 노력해야 할 것이다. 이를 위해 한국은 미국과 중국 사이의 다자주의 현안에서 유사한 원칙을 공유하고 있는 국가들과 연대하면서 다자주의적 대응을 함께하는 방안도 고려할 필요가 있다. 대표적인 사례로 2019년 7월 영국, 프랑스 등 유엔 본부 주재 22개국 대사들이 유엔 인권이사회 의장에게 중국 신장위구르 자치구 내 재교육 수용소의 철폐를 촉구하는 공개서한을 보냈으나 이들 22개국 모두에게 중국은 보복 조치를 취하지 않았다. 당시 한국은 기권함으로써 국제사회에 한국의 가치와 정체성을 분명히 하면서도 다자외교를 통해 중국의 칼날에 ‘표적’이 되는 상황을 피할 수 있는 기회를 놓쳤다.

반면, 중국의 애국·민족주의에 대응하기 위해서는 한국 다자외교의 개방성을 추구할 필요가 있다. 중국은 탈냉전 이후 애국·민족주의가 공산주의 이념이 담당하던 정치적 역할을 대신하며 국제사회에서 이념의 경쟁이 끝나가는 시기에서도 중국 공산당의 정통성과

지도력을 공고히 할 수 있었다. 그리고 최근 중국 내 다시금 애국·민족주의의 부상과 사상 교육의 강화 현상이 뚜렷해지고 있으며 이로 인해 중국인들의 당과 지도부에 대한 높은 지지율이 유지되고 있다. 이러한 중국 내 현상은 중국 지도부의 미국의 대중국 전략적 압박에 대응하는 애국·민족주의적 내부 결집 강화의 의미로도 볼 수 있다. 애국·민족주의 교육의 강화 또한 홍콩 시위에 대한 평가가 국제사회와 중국 국내의 시각이 대조적으로 나타나는 중요 원인 중 하나라고 할 수 있다. 다수의 본토 중국인들은 국제사회의 대체적인 시각과는 대조적으로 홍콩의 시위자들을 외세와 결탁한 분열주의자라는 비판적인 시각으로 바라보고 있다. 따라서 한국은 다자외교의 개방성을 강조하는 동시에 중국에게 온라인상에서 불필요한 민족주의 논쟁이 양국 사이에 존재해서는 안 되며 양국 정부가 주의 깊게 관리할 필요가 있음을 적극적으로 설득해야 할 것이다. 중국과 동시에 한국은 국내 네티즌들에게도 불필요한 중국과의 마찰을 발생시킬 이유가 없음을 인식시키는 지속적인 노력이 필요하다. 다자외교의 개방성은 한국 네티즌을 포함한 다수의 한국인들에게 국제적인 객관적 시각을 보유하게 돕고, 또한 다양한 문화에 대한 이해와 포용성의 제고를 통해 불필요한 중국과의 감정적 갈등을 가능한 감소시킬 수 있다. 만약 양국 국민들 사이에 예상 못한 현안을 통해 민족주의적인 반감이 형성되고 감정이 충돌한다면 한국은 다자외교를 통해 현안을 국제사회에서 공론화시킴으로써 양국 간의 충돌이 아닌 다자간의 논쟁으로 전환시킬 필요성이 있다.

특히 최근 코로나바이러스19 사태를 거치면서 미중 전략경쟁이 가속화되고 있는 상황에서 국제정세의 불안정성 및 불확실성이 당분간 지속될 것이고, 새로 출범하는 바이든 행정부 역시 전임 트럼프 행정부와 다르게 ‘다자주의’ 및 ‘동맹 재구축’을 강조할 가능성이 높

다. 따라서 한국의 입장에서는 국익에 기반한 원칙있는 외교를 통해 한미동맹 강화와 한중 협력 확대를 동시에 추구하고, 장기적 관점에서 한국형 다자외교를 추진할 필요성이 있다.

이상에서 진행한 1차연도(2020년) 연구결과를 기반으로, 2차연도(2021년)에는 미중 전략경쟁과 한반도 사례에 대한 연구를 진행한다. 즉, 미중 두 강대국의 한반도 문제와 관련된 전략경쟁 및 이에 따른 리스크 유형, 그리고 한반도 문제의 핵심 당사자인 한국과 북한의 대응방식에 대한 사례분석을 통해 향후 우리의 대외전략과 대북통일 정책에 참고할 수 있는 시사점을 도출할 예정이다. 그리고 1차연도의 해외사례연구와 2차연도의 한반도사례 연구를 통해 3차연도(2022년)에서 한국의 ‘복합대응’ 전략을 도출하는 데 기여하고자 한다.

참고문헌

1. 단행본

- 경남대학교 출판국 편. 『남북한 정치통합과 국제관계』. 서울: 경남대 극동문제연구소, 1986.
- 고영환. 『평양25시』. 서울: 고려원, 1992.
- 구본학. 『세계외교정책론』. 서울: 을유문화사, 1995.
- 국토통일원. 『북한의 정치 경제』. 서울: 국토통일원, 1988.
- 권용립. 『미국 외교의 역사』. 서울: 삼인, 2010.
- 김경일. 『중국의 한국전쟁 참전 기원』. 서울: 논형, 2005.
- 김보미. 『김일성과 중소분쟁: 북한 자주외교의 기원과 형성, 1953~1966』. 서울: 서강대학교 출판부, 2019.
- 김연철. 『협상의 전략: 세계를 바꾼 협상의 힘』. 서울: 휴머니스트, 2016.
- 김용구. 『세계외교사』. 서울: 서울대학교 출판문화원, 2006.
- 김용호. 『현대북한외교론』. 서울: 오름, 1996.
- 김정섭. 『낙엽이 지기 전에: 1차 세계대전 그리고 한반도의 미래』. 서울: MID, 2017.
- 김태형. 『인도-파키스탄 분쟁의 이해: 신현실주의 이론으로 바라보는 양국의 핵개발과 안보전략 변화』. 서울: 서강대학교 출판부, 2019.
- 로널드 레이건 지음. 고명식 옮김. 『레이건 회고록』. 서울: 문학사상사, 1991.
- 로버트 노기·조셉 도날드슨 지음. 김의곤 옮김. 『소련외교정책론』. 인천: 인하대학교 출판부, 1995.
- 로버트 서비스 지음. 김남섭 옮김. 『코뮤니스트』. 서울: 교양인, 2012.

- 로버트 R. 시몬스 지음. 기광서 옮김. 『한국내전』. 서울: 열사람, 1988.
- 르네 알브레히트-까리에 지음. 김영식·이봉철 옮김. 『유럽외교사』.
서울: 까치, 1982.
- 모리가자코. 『중국과 소련』. 서울: 사민서각, 1989.
- 박두복·김부기. 『최신중소관계론』. 서울: 경영문화원, 1991.
- 박상섭. 『1차 세계대전의 기원: 패권경쟁의 격화와 제국체제의 해체』.
서울: 아카넷, 2014.
- 서대숙. 『현대 북한의 지도자: 김일성과 김정일』. 서울: 을유문화사,
2000.
- 선즈화. 『최후의 천조』. 서울: 선인, 2017.
- 세종연구소 북한연구센터. 『북한의 국가전략』. 서울: 한울 아카데미, 2003.
- 신옥희. 『삼각관계의 국제정치: 중국, 일본과 한반도』. 서울: 서울대학교
출판문화원, 2017.
- 신종호 외. 『2030 미중관계 시나리오와 한반도』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 아바바 촘스키 지음. 정진상 옮김. 『쿠바 혁명사: 자유를 향한 끝없는
여정』. 서울: 삼천리, 2014.
- 아서 사이어. 『탈냉전기 미국 외교정책』. 서울: 오름, 1999.
- 안병진. 『예정된 위기: 북한은 제2의 쿠바가 될 것인가?』. 파주: 모던
아카이브, 2018.
- 양성철·강성학. 『북한외교정책』. 서울: 서울프레스, 1995.
- 오진용. 『김일성시대의 중소와 남북한』. 서울: 나남, 2004.
- 윌리엄 L. 사이러 지음. 유승근 옮김. 『제3제국의 흥망』. 서울: 에디터,
1993.
- 유인선. 『베트남과 그 이웃 중국: 양국관계의 어제와 오늘』. 파주: 창비,
2012.
- 이근욱. 『냉전』. 서울: 서강대학교 출판부, 2012.
- _____. 『왓츠 이후: 국제정치이론의 변화와 발전』. 파주: 한울 아카데미,
2009.

- _____. 『쿠바 미사일 위기: 냉전 기간 가장 위험한 순간』. 서울: 서강대학교 출판부, 2013.
- 이수형. 『북대서양조약기구(NATO): 이론·역사·쟁점』. 서울: 서강대학교출판부, 2012.
- 이종석. 『북한-중국관계』. 서울: 오름, 2000.
- 이철원·나수엽·임유진. 『중·EU 통상현안 분석과 한국에 대한 시사점』. 세종: 대외경제정책연구원, 2018.
- 이항동. 『북한정치와 발전전략』. 서울: 대영문화사, 1994.
- 장준영. 『미얀마 외교정책의 변화와 주요국과의 관계』. 서울: 대외경제정책연구원, 2012.
- 전재성. 『동북아 국제정치이론』. 서울: 한울, 2020.
- 정규섭. 『북한외교의 어제와 오늘』. 서울: 일신사, 1997.
- 정진위. 『북방삼각관계』. 서울: 법문사, 1985.
- 조영환·필영현 지음. 김기우 옮김. 『中蘇關係』. 서울: 유풍출판사, 1986.
- 존 루이스 개디스 지음. 박건영 옮김. 『새로 쓰는 냉전의 역사』. 서울: 사회평론, 2002.
- 존 키건 지음. 조행복 옮김. 『1차 세계대전사』. 서울: 청어람미디어, 1998.
- 최장호·최유정·김범환·김미림. 『미얀마의 대외관계 정상화 경험과 북한에 대한 시사점』. 세종: 대외경제정책연구원, 2019.
- 케네스 왈츠 지음. 박건영 옮김. 『국제정치이론』. 서울: 사회평론, 2000.
- 콘돌리자 라이스·에이미 지가트 지음. 김용남 옮김. 『정치가 던지는 위협: 예측 불가능한 소셜리스크에 맞서는 생존무기』. 파주: 21세기북스, 2019.
- 프랑소와 주와이요. 『중국의 대외정책』. 서울: 탐구당, 1989.
- 피델 카스트로·이냐시오 라모네 지음. 송병선 옮김. 『피델 카스트로: 마이 라이프』. 서울: 현대문학, 2008.
- 피터 심킨스·제프리 주크스·마이클 히키 지음. 강민수 옮김. 『제1차 세계 대전 - 모든 것을 끝내기 위한 전쟁』. 서울: 플래닛미디어, 2003.

- 피터 하트 지음. 정재면 옮김. 『더 그레이트 워 - 제1차 세계대전사』. 서울: 관악, 2013.
- 함택영·박영준. 『안전보장의 국제정치학』. 서울: 사회평론, 2010.
- 현인택. 『해계모니의 미래』. 서울: 고려대학교 출판문화원, 2020.
- 헨리 키신저 지음. 권기대 옮김. 『헨리 키신저의 중국 이야기』. 서울: 민음사, 2012.
- G.F. 허드슨·리차드 로웬탈·로데릭 맥화퀴 지음. 김유 옮김. 『중소분쟁: 자료와 분석』. 서울: 인간과 사회, 2004.
- Alexander J. McNeil, Rudiger Frey, and Paul Embrechts. *Quantitative Risk Management: Concepts, Techniques and Tools*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2005.
- Barnett, A. Doak. *China and the Major Powers in East Asia*. Washington D.C.: the Brookings Institution, 1977.
- Blackwill, Robert D. and Jennifer M. Harris. *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge, M.A.: Belknap, 2016.
- Choudhury, G.W. *China in World Affairs: The Foreign Policy of the PRC since 1970*. Boulder: Westview Press, 1982.
- Christensen, Thomas J. *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958*. Princeton: Princeton University Press, 1996.
- Copeland, Dale C. *The Origins of Major War*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2001.
- Erisman, H. Michael. *Cuba's International Relations: The Anatomy of a Nationalistic Foreign Policy*. Boulder, C.O.: Westview Press, 1985.
- Gatz, Karen L. *Foreign Relations of the United States 1964-1968*. Volume XXIX Part 1, Korea. Washington, D.C.: United States Government Printing Office, 2000.

- Gilpin, Robert. *War and Change in World Politics*. New York: Cambridge University Press, 1981.
- Goh, Evelyn. *Meeting the China Challenge: The U.S. in Southeast Asian Regional Security Strategies*. Policy Studies 16. Washington, D.C.: East-West Center, 2005.
- Hass, Mark L. *The Ideological Origins of Great Power Politics, 1789–1989*. Ithaca: Cornell University Press, 2005.
- Ikenberry, G. John. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2001.
- _____. *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2011.
- _____. Michael Mastanduno, and William C. Wohlforth eds. *International Relations Theory and the Consequences of Unipolarity*. New York: Cambridge University Press, 2011.
- Janis, Irving L. *Victims of groupthink: A psychological study of foreign-policy decisions and fiascoes*. Boston: Houghton Mifflin 1972.
- Jervis, Robert. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1976.
- Kang, David. *China Rising: Peace, Power, and Order in East Asia*. New York: Columbia University Press, 2007.
- Khrushchev, Sergei ed. *Memoirs of Nikita Khrushchev vol. 3: Statesman 1953–1964*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 2007.
- Kim, Hakjoo. *The Sino-North Korean Relations after the Chinese Intervention*. Seoul: The Korean Research Center, 1985.

- Kissinger, Henry. *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster, 1994.
- Kurlantzick, Joshua. *Charm Offensive: How China's Soft Power is Transforming the World*. New Haven: Yale University Press, 2007.
- Lavery, Jason. *The History of Finland*. Westport, C.A.: Greenwood Press, 2006.
- Lee, Chae-Jin. *China and Korea: Dynamic Relations*. Stanford: Hoover Press, 1996.
- Leffler, Melvyn P. and Odd, A. Westad eds. *The Cambridge History of the Cold War: Volume 1: Origins*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- _____. *The Cambridge History of the Cold War: Volume 2: Crisis and Detente*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- _____. *The Cambridge History of the Cold War: Volume 3: Endings*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- Leslies, R. F. *The History of Poland since 1863*. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.
- Lukes, Igor. *Czechoslovakia between Stalin and Hitler The Diplomacy of Edvard Benes in the 1930s*. New York: Oxford University Press, 1996.
- Mearsheimer, John J. *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*. New Haven, C.T.: Yale University Press, 2018.
- _____. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton, 2001.
- Michael, Erisman, H. *Cuba's International Relations: The Anatomy of a Nationalistic Foreign Policy*. Boulder, C.O.: Westview Press, 1985.

- Monteiro, Nuno P. *Theory of Unipolar Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Office of the Secretary of Defense. *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2018*. Washington D.C.: U.S. Department of Defense, 2018.
- Oliker, O. and D. Schlapak. *U.S. Interests in Central Asia: Policy Priorities and Military Roles*. Santa Monica, C.A.: RAND, 2005.
- Olsen, Mari. *Soviet-Vietnam Relations and the Role of China 1949-64: Changing Alliances*. London and New York: Routledge, 2007.
- O'neal and Bruce Russett, John R. *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations*. New York: W. W. Norton & Company: 2000.
- Osbourne, Milton. *The Paramount of Power: China and the Countries of Southeast Asia*. Lowy Institute Paper 11, New South Wales: Lowy Institute for International Policy, 2006.
- Paul, T. V. *Restraining Great Powers: Soft Balancing from Empires to the Global Era*. New Haven: Yale University Press, 2018.
- Scalaipno, Robert A. and Lee Chong Sik. *Communism in Korea*. Part I. Berkeley: University of California Press, 1975.
- Schweller, Randall L. *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*. New York: Columbia University Press, 1988.
- Shifrinson, Joshua R. *Itzkowitz. Rising Titans, Falling Giants: How Great Powers Exploit Power Shifts*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2018.

- Snyder, Jack. *The Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1991.
- Steinberg, David I. and Hongwei Fan. *Modern China–Myanmar Relations: Dilemmas of Mutual Dependence*. Copenhagen: NIAS Press, 2012.
- Swanström, Niklas. *Sino–Myanmar Relations: Security and Beyond*. Stockholm: Institute for Security and Development Policy, 2012.
- Taylor, A. J. P. *The Origins of the Second World War*. New York: Oxford University Press, 1966.
- Van Evera, Stephen. *Causes of War: Power and the Roots of Conflict*. Ithaca: Cornell University Press, 1999.
- Walt, Stephen M. *The Origins of Alliances*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1987.
- Waltz, Kenneth N. *Theory of International Politics*. N.Y.: Random House, 1979.
- Wendt, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Westad, Odd Arne and Sophie Quinn–Judge (ed.). *The Third Indochina War: Conflict between China, Vietnam and Cambodia, 1972–79*. London and New York: Routledge, 2006.
- Womack, Brantly. *Asymmetry and International Relationships*. Cambridge, N.Y.: Cambridge University Press, 2016.
- Zhai, Qiang. *China and the Vietnam Wars, 1950–1975*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2000.
- Zhang, Xiaoming. *Deng Xiaoping's Long War: The Military Conflict Between China and Vietnam, 1979–1991*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2015.

- 潘光·胡键. 『21世纪的第一个新型区域合作组织—对上海合作组织的综合研究』. 北京: 中共中央党校出版社, 2006.
- 赵华胜. 『上海合作组织—评析和展望』. 北京: 时事出版社, 2012.
- 中华人民共和国外交部 外交史研究室 编 『周恩来外交活动大事记 1949—1975』. 北京: 世界知识出版社, 1993.

2. 논문

- 강정희. “탈냉전 이후 쿠바 외교의 추이와 전망.” 『통일문제연구』. 제45호, 2006.
- 강봉구. “편승과 균형: 21세기 세계정치와 러-미관계.” 『국제정치논총』. 제45권 제3호, 2005.
- 권혁범. “쿠바 사회주의 이행에 관한 연구: 국제적 차원과 제약을 중심으로(1959~1970).” 『대한정치학회보』. 제13권 1호, 2005.
- 김남국. “유럽의회 선거 이후 유럽연합의 대외정책 전망.” 『국제·지역연구』. 제28권 3호, 2019.
- 김달관. “쿠바 카스트로 체제 유지요인의 배경과 특징: 1959-2006.” 『이베로아메리카』. 제8권 2호, 2006.
- 김달용. “쿠바의 대외개입정책.” 『이베로아메리카연구』. 제2권, 1991.
- 김두진. “쿠바의 사회주의 발전과 페레스트로이카 이후의 선택: 정치, 경제적 분석.” 『변혁기의 제3세계 사회주의』. 서울: 경남대극동문제연구소, 1992.
- 김명애. “1990년대 미국의 쿠바 정책의 성격과 배경.” 『미국사연구』. 제18권, 2003.
- 김석구. “비스마르크 동맹체제 연구: 유럽중심부 긴장요인의 세계 주변부 전환 외교전략을 중심으로.” 『유라시아연구』. 제17권 제2호, 2020.
- 김시홍. “미중 갈등에 따른 한-EU 전략적동반자관계의 제고.” 『유럽연구』. 제38권 3호, 2020.

- 김신규. “양차대전 시기 체코슬로바키아의 안보전략과 외교정책.” 서울대학교 국제문제연구소 편. 『세계정치 11(안보위협과 중소국의 선택)』. 제30집 1호, 2009.
- 김연지·김진용. “파벌주의 시각에서 본 중국의 중월전쟁 결정 요인.” 『아시아연구』. 제22권 3호, 2019.
- 김영진. “자원기반 경제에서의 경제발전의 성과와 한계: 투르크메니스탄의 에너지 정책을 중심으로.” 『중소연구』. 제42권 3호, 2018.
- 김용덕. “폴란드 균형외교 정책과 2차 대전과의 상관관계 연구.” 『동유럽연구』. 제21권, 2008.
- 김용신. “1972년 중미(中美) 화해에 대한 “소련위협원인론”의 재고찰: 미-중-소 전략적 삼각관계 하의 중국 외교.” 『중소연구』. 제42권 4호, 2018.
- 김재철. “미-중관계와 한국 대미편승전략의 한계: 사드배치의 사례를 중심으로.” 『한국과 국제정치』. 제33권 3호, 2017.
- 김재철·이수형·설인호·이기범. “남중국해 문제와 동아시아 안보.” 『제6차 세종정책포럼 결과 보고서』. 2016.
- 김진호. “핀란드 중립정책에 대한 고찰과 교훈.” 『통일문제연구』. 제15권 1호, 2003.
- _____. “핀란드의 편승적 중립정책.” 서울대학교 국제문제연구소 편. 『안보위협과 중소국의 선택』. 세계정치 11, 제30집 1호, 2009.
- 김진호·강병철. “스웨덴과 핀란드의 중립화의 정치: 국제-지역-국내 정치의 다이내믹스.” 『유럽연구』. 제25권 3호, 2007.
- 노경덕. “중·러 관계의 역사적 전개.” 장덕준 편. 『중·러 관계와 한반도』. 서울: 한울, 2012.
- 도널드 자고리아. “소련의 대북한 정책.” 이흥구·스칼라피노. 『북한과 오늘의 세계』. 서울: 법문사.
- 로버트 노기·조셉 도날드슨 지음. 김의곤 옮김. 『소련외교정책론』. 인천: 인하대학교 출판부, 1995.

- 로버트 서비스 지음. 김남섭 옮김. 『코뮤니스트』. 서울: 교양인, 2012.
- 류길재. “천리마운동과 사회주의경제건설.” 『북한사회주의건설의 정치경제』. 서울: 경남대 극동문제연구소, 1993.
- 마상윤. “적에서 암묵적 동맹으로: 데탕트 초기 미국의 중국 접근.” 『한국정치연구』. 제23집 2호, 2014.
- _____. “제2장 국제냉전질서와 한국의 분단.” 하여선·남궁곤 편. 『변환의 세계정치』. 서울: 을유문화사, 2012.
- 박관우·정한범. “전망이론의 관점에서 본 북한과 이란의 핵협상 비교.” 『통일연구』. 제23권 2호, 2019.
- 박선영. “북한과 중국의 비밀 국경조약.” 『중국사연구』. 제34집, 2005.
- 박종철. “중소분쟁과 북중관계(1961-1964년)에 대한 고찰.” 『한중사회과학연구』. 제9권 2호, 2011.
- 박창희. “중국의 영토분쟁 정책: 핵심이익을 넘어서?.” 『2014 중국정세보고』. 서울: 국립외교원, 2015.
- 배진석. “중국경제는 석유로부터 얼마나 자유로운가.” 이근·김병국 공편. 『2020 중국리스크: 중국경제 증장기 예측과 리스크 분석』. 서울: 동아시아연구원, 2007.
- 백준기. “북러관계의 전략적 함의와 북중러 삼각관계와의 전략적 상호작용: 동맹, 균형, 그리고 위협인식.” 『아시아문화연구』. 제32집, 2013.
- 변창구. “동남아시아에 있어서 미중 패권경쟁과 아세안의 선택.” 『정치정보연구』. 제14권 1호, 2011.
- _____. “미얀마의 민주화 개혁과 대중·미 관계: 변화와 전망.” 『한국동북아논총』. 제63호, 2012.
- 설규상. “미국의 대미얀마 정책과 미얀마 경제의 향방.” 『한국정치외교사논총』. 제39집 2호, 2018.
- 안상욱. “러시아-핀란드 국제관계와 핀란드 외교정책 변화.” 김남국 외. 『유럽의 역사화해와 지역협력』. 서울: 이학사, 2019.
- 염홍철. “최근 10년간(’76.7-’86.6) 북한의 대내·외 정책에 관한 실증적 연구.” 『한국정치학회보』. 제21권 2호, 1987.

- 오인환. “7월 위기와 1차 세계대전 발발 원인에 대한 재고찰-독일과 러시아의 위협인식.” 『군사』. 제92호, 2014.
- 오창룡·이재승. “유럽 안보와 전략적 자율성: 프랑스의 안보협력 논의를 중심으로.” 『통합유럽연구』. 제22권 2호, 2020.
- 오탈현·임지운. “미국-EU 무역협정 협상의 주요 쟁점 분석.” 『KIEP 세계경제 포커스』. 제19호, 2019.
- 이기탁. “핀란드의 중립 외교정책(1914-1983).” 『유럽연구』. 제1권, 1983.
- 이동률. “남중국해 분쟁에서의 중국의 전략과 딜레마.” 『의정논총』. 제12권 1호, 2019.
- _____. “시진핑정부 ‘해양강국’구상의 지정제학적 접근과 지정학적 딜레마.” 『국제정치논총』. 제57집 2호, 2017.
- _____. “중국 일대일로의 진화와 그 역설: 확대되는 경쟁속 중국의 전략적 딜레마.” 『EAI 특별기획 논평』. 2019.06.07.
- _____. “중국의 1972년 대미 데탕트: 배경, 전략, 역사적 함의.” 『국가전략』. 제20권 3호, 2014.
- 이동윤. “아세안(ASEAN)의 강대국 외교관계: 미국과 중국 사이에서.” 『국제관계연구』. 제17권 1호, 2012.
- 이상숙. “1958년 북한주둔 중국인민지원군 철수의 원인과 영향.” 『북한연구학회보』. 제13권 1호, 2009.
- _____. “1960년대 중반 북한-중국의 갈등과 북한의 자주노선.” 『북한학연구』. 제3권 2호, 2007.
- _____. “1970년대 중반 한반도 위기와 북중관계.” 『평화학연구』. 제15권 1호, 2014.
- _____. “1980년대 초 외교 환경 변화와 북한의 아웅산 테러.” 『담론 201』. 제19권 3호, 2016.
- _____. “데탕트 시기 북중관계의 비대칭 갈등과 그 영향.” 『한국정치학회보』. 제42권 3호, 2008.
- _____. “중소분쟁 시기 북한과 북베트남의 자주외교 비교.” 『통일정책연구』. 제17권 2호, 2008.

- 이성호. “남중국해에서의 미·중 패권경쟁에 관한 연구-지정학적 이론을 중심으로.” 한양대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2019.
- 이수형. “중추적 중견국가와 한국의 새로운 외교안보전략 모색: 가교 전략과 헤징전략을 중심으로.” 『외교안보연구』. 제7권 2호, 2011.
- 이완범. “중국의 한국전쟁 참전: 중국-러시아 자료의 비교를 중심으로.” 『정신문화연구』. 제23권 2호, 정신문화연구원, 2000.
- 이윤범. “호치민 민족주의와 베트남의 외교전략-남중국해 군도의 영유권 분쟁을 중심으로.” 『동남아연구』. 제22권 2호, 2012.
- 이은영. “유럽연합(EU)의 코로나19 대응정책 동향.” 『KDB 산업은행 경제연구소』. 2020.
- 이재훈. “1949-50년 중국인민해방군 내 조선인부대의 ‘입북’에 대한 북·중·소 3국의 입장.” 『국제정치논총』. 제45집 3호, 2005.
- 이종주. “북한 핵정책의 변동(2009-2017): ‘전면적인 내부적 균형’의 핵정책 형성.” 『국제정치논총』. 제59집 제1호, 2019.
- 이철원·임유진. “미·중 통상마찰 구도하의 EU의 대중 전략과 시사점.” 『KIEP 기초자료』. 19-09, 2019.
- 이한우. “베트남-중국 관계의 역사적 전개와 현재: 협력과 갈등의 이중주.” 『동아연구』. 제44권, 2003.
- 장노순. “약소국의 갈등적 편승외교정책.” 『한국정치학회보』. 제33권 1호, 1999.
- 장준영. “미얀마-중국 관계의 변화: 헤징과 균형.” 『동남아시아연구』. 제24권 3호, 2014.
- 전홍찬. “소련의 대북한 경제 군사원조정책에 관한 연구.” 『중소연구』. 제17권 4호, 1993.
- 정구현. “강대국 리스크 대처 방안.” 『Chindia plus』. September/October, 2017.
- 정상수. “1914년 7월 위기-발칸 전쟁과 제1차 세계대전 길목에서.” 『역사교육』. 제125호, 2013.

- _____. “비스마르크의 외교정책 1870/71 - 1878/79.” 『서양사연구』. 26권, 2000.
- _____. “1차 세계대전의 원인 - 피셔 논쟁을 중심으로.” 『독일연구』. 제29호, 2015.
- 정성운. “미국의 대북 무력강압 실패에 대한 연구.” 『국제정치논총』. 제54권 2호, 2014.
- _____. “미국의 선택과 미래.” 『전략연구』. 통권 제42호, 2008.
- 정은숙. “제56차 뮌헨안보회의에서의 국제안보 쟁점과 함의: 서방의 위축과 중국의 위협.” 『정세와 정책』. 제6호, 2020.
- 정일준 역. “판문점 사건.” 『1970년대 한미관계(하)』. 대전: 행정안전부 국가기록원, 2008.
- 정혜영. “중국과 베트남 관계의 새로운 모색: 일대일로와 양량일권의 전략 연계.” 『국제지역연구』. 제23권 1호, 2019.
- _____. “중국과 베트남의 갈등관계 분석 및 고찰: 베트남의 입장을 중심으로.” 『중국지역연구』. 제1권 1호, 2014.
- 조동준. “안보위협에 대처하는 중소국의 선택.” 『세계정치11(안보위협에 대처하는 중소국의 선택)』. 제30집 1호, 2009.
- 조원선. “전망이론을 통한 에콰도르-페루 국경분쟁 해결과정 사례연구.” 『21세기정치학회보』. 제29권 4호, 2019.
- 조진구. “중소대립, 베트남 전쟁과 북한의 남조선혁명론.” 『아세아연구』. 제46권 4호, 서울: 고려대학교 아세아문제연구소, 2003.
- 주재우. “중국의 러시아 관계 역사적 교훈의 순환과 실천의 반복.” 코리아컨센서스 유라시아연구회 편. 『중국과 러시아의 현재』. 서울: 한울, 2011.
- 지정일. “스칸디나비아 諸國의 安保政策.” 『유럽연구』. 제1권, 1983.
- 차태서·류석진. “탈냉전 30년의 위기: 다시 에드워드 할렛 카를 읽는 시간.” 『한국과 국제정치』. 제36권 1호, 2020.
- 최규빈. “베트남에 대한 중국의 경제지원과 경제제재, 1960-1978.” 『국가안보와 전략』. 제18권 2호, 2018.

- 최윤희. “북한의 대미 인식과 핵 정책: 북한의 대오바마 행정부 초기 인식을 중심으로.” 경희대학교 정치학과 석사학위논문, 2011.
- 최지영. “시진핑 시기 중국의 대EU전략 및 정책 연구.” 『한국동북아논총』, 제76호, 2015.
- 통일연구원. “중국 공산당이 조선노동당의 정책에 미치는 영향(1963년 4월 8일).” 『독일지역 북한기밀 문서집』. 서울: 선인, 2006.
- 표나리. “중국의 대베트남원조 시행 및 중단 배경 고찰(1950-1978).” 『아세아연구』, 제60권 3호, 2017.
- 피델 카스트로·이나시오 라모네 지음. 송병선 옮김. 『피델 카스트로: 마이 라이프』. 서울: 현대문학, 2008.
- 하용출·박정원. “약소국의 자주외교 전략: 유럽 사례를 통해 본 가능성과 한계.” 『전략연구』, 제9호, 1998.
- 헬렌 루이즈 헌터. “북한과 등거리외교의 신화.” 『남북한 정치통합과 국제관계』. 서울: 경남대 극동문제연구소, 1986.
- 현승수. “미국의 대 중앙아시아 전략은 성공할 것인가?” 『한-중앙아 협력포럼 사무국 전문가 칼럼』, 2020.
- _____. “중앙아시아 기지 설치를 둘러싼 미러간 경쟁: 포스트2014의 전망.” 『e-Eurasia』, 제48권, 2013.
- 홍석률. “위기 속의 정전협정: 푸에블로 사건과 ‘판문점 도끼살해 사건.’” 『역사비평』, 여름호, 2003.
- 황지환. “위험수용과 손실의 국제정치적 의미.” 『전략연구』, 통권 제44호, 2008.
- _____. “전망이론을 통해 본 북한의 핵 정책 변화: 제 1,2차 북한 핵 위기의 분석.” 『국제정치논총』, 제46권 1호, 2006.
- Alavi, Hamza. “Pakistan-US Military Alliance.” *Economic and Political Weekly*, vol. 33, no. 25, 1998.
- Amt, Auswärtiges. “Leitlinien zum Indo-Pazifik,” 2020.

- Arreguín-Toft, Ivan. "How the Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict." *International Security*, vol. 26, no. 1, 2001.
- Bachmann, David, Tobias Bunde, Quirin Maderspacher, Adrian Oroz, Gundbert Scherf, and Kai Wittek. "More European, More Connected and More Capable: Building the European armed Forces of the Future." Munich Security Conference and McKinsey & Company, November 29, 2017.
- Barkin, Noah. "Germany's Strategic Gray Zone With China." Carnegie Endowment for International Peace, 2020.
- Bauer, Matthias and Fredrik Erixon. "Europe's Quest for Technology Sovereignty: Opportunities and Pitfalls." ECIPE Occasional Paper. no. 2, 2020.
- Bava, Ummu Salma. "New Powers for Global Change?: India's Role in the Emerging World Order." Friedrich Ebert Stiftung Briefing. Paper 4, 2007.
- Bechev, Dimitar, Sophia Besch, Ian Brzezinski, Michel Duclos, Katerina Sokou, and Anna Wieslander. "Is China Winning the Coronavirus Response Narrative in the EU?." Atlantic Council, 2020.
- Beckley, Michael. "The Emerging Military Balance in East Asia: How China's Neighbors Can Check Chinese Naval Expansion." *International Security*, vol. 42, no. 2, 2017.
- Belkin, Paul. "NATO: Key Issues Following the 2019 Leaders' Meeting." Congressional Research Service. 46066, 2020.
- Benedetto, John. "EU-China and U.S.-China Trade in Goods and Services." U.S. International Trade Commission (USITC) Executive Briefing on Trade, August 2019.

- Berkofsky, Axel. "China and the EU: "Strategic Partners" No More." Institute for Security and Development Policy. December, 2019.
- Biddle, Stephen. "Allies, Airpower, and Modern Warfare: The Afghan Model in Afghanistan and Iraq." *International Security*. vol. 30, no. 3, 2006.
- Biddle, Stephen., and Ivan Oelrich. "Future Warfare in the Western Pacific: Chinese Anti access/Area Denial, U.S. AirSea Battle, and Command of the Commons in East Asia." *International Security*. vol. 41, no. 1, 2016.
- Biden, Jr. Joseph R. "Why America Must Lead Again? Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump." *Foreign Affairs*. March/April 2020.
- Blanchette, Jude and Jonathan Hillman. "China's Digital Silk Road after the Coronavirus." Center for Strategic and International Studies, April 13, 2020.
- Blasier, Cole. "COMECON in Cuban Development." In *Cuba in the World*, edited by Blasier and Mesa Lago. Pittsburgh, P.A.: University of Pittsburgh Press, 1979.
- Blazevic, Jason. "Defensive Realism in the Indian Ocean: Oil, Sea Lanes and the Security Dilemma." *China Security*, vol. 5, no. 3, 2009.
- Brands, Hal. "Europe has to Choose a Side in the U.S.-China Rivalry." Bloomberg, September 26, 2019.
- Brattberg, Erik and Corre, Philippe Le. "The EU and China in 2020: More Competition Ahead." Carnegie Endowment for International Peace. February 19, 2020.
- Brattberg, Erik and Whineray, David. "How Europe Views Transatlantic Relations Ahead of the 2020 U.S. Election." Carnegie Endowment for International Peace, 2020.

- Brînză, Andreea. “The “17+1” Mechanism: Caught Between China and the United States.” *China Quarterly of International Strategic Studies*, vol. 5, no. 2, 2019.
- Business Europe. *The EU and China: Addressing the Systemic Challenge*, January 2020.
- Bussiere, Matthieu and Arnaud Mehl. “China’s and India’s Roles in Global Trade and Finance: Twin Titans for the New Millennium?.” European Central Bank Occasional Paper Series, no. 80. January, 2008.
- Bustillo, Ricardo. “China, the EU and Multilateralism: The Asian Infrastructure Investment Bank.” *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 61, no. 1, 2018.
- Casarini, Nicola. “How Europe Should Approach China.” Istituto Affari Internazionali. December, 2019.
- Castillo, Jasen J. and Alexander B Downes. “Loyalty, hedging, or exit: How weaker alliance partners respond to the rise of new threats.” *Journal of Strategic Studies*, vol. 30, 2020.
- Chang, Vincent K. L. and Pieke, Frank N. “Europe’s Engagement with China: Shifting Chinese Views of the EU and the EU–China Relationship.” *Asia Europe Journal*, vol. 16, no. 14, 2018.
- Christen, Thomas J. and Jack Snyder. “Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity.” *International Organization*, vol. 44, no. 2, 1990.
- Clarke, Michael. “Making the Crooked Straight’: China’s Grand Strategy of ‘Peaceful Rise’ and Its Central Asian Dimension.” *Asian Security*, vol. 4, no. 2, 2008.
- Colney, Heather A., Jonathan E. Hillman, Donatienne Ruy, and Maesea McCalpin. “China’s ‘Hub-and-Spoke’ Strategy in the Balkans.” CSIS report, April 27, 2020.

- Coordinator, Kristin Archick, Shayerah Ilias Akhtar, Paul Belkin, and Derek E. Mix. "Transatlantic Relations: U.S. Interests and Key Issues." *Congressional Research Service*, R45745, 2019.
- Corre, Philippe Le and Jonathan Pollack. "China's Global Rise: Can the EU and U.S. Pursue a Coordinated Strategy?" Brookings Institute, Geoeconomics and Global Issues Paper. no. 1, 2016.
- Cunningham, Fiona S., and M. Taylor Fravel. "Dangerous Confidence? Chinese Views on Nuclear Escalation." *International Security*. vol. 44, no. 2, 2019.
- Dadush, Uri., Domínguez-Jiménez, Marta and Gao, Tianlang. "The State of China-European Union Economic Relations." Bruegel Working Paper. no. 9, 2019.
- Dai, Yonghong and Zhang Guoxuan. "No sign of a sea change for Myanmar's foreign policy." East Asia Forum, 2016.
- Department for Digital, Culture, Media & Sport and National Cyber Security Centre. Press release: Huawei to be removed from UK 5G networks by 2027, July 14, 2020.
- Devlin, Kat and Christine Huang. "Few Europeans Confident in Xi as He Seeks to Extend Chinese Economic Influence in the Region." Pew Research Center. March 22, 2019.
- _____. "People around the Globe are Divided in their Opinions of China, International views of China are Mixed." Pew Research Center. December 5, 2019.
- Dominguez, Jorge. "Cuban Foreign Policy." *Foreign Affairs*. vol. 57, 1978.
- Dominic, Raab. "Foreign Secretary's Statement on Huawei." January 28, 2020.
- Duchâtel, Mathieu and Bromley, Mark. "Influence by Default:

- Europe's impact on military security in East Asia." European Council on Foreign Relations. Policy Brief. no. 214. May 16, 2017.
- Duchâtel, Mathieu and Alexandre Sheldon Duplaix. "Blue China: Navigating the Maritime Silk Road to Europe." European Council on Foreign Relations. Policy Brief. no. 255, 2018.
- Dziewiałowski-Gintowt, Bartosz. "One Belt, One Road Between Three Seas: China's Soft-power Policy Towards 'New' EU Members." *Yearbook of the Institute of East-Central Europe*, vol. 17, no. 3, 2019.
- European Commission. "EU-China: A Strategic Outlook." March 12, 2019.
- _____. "Secure 5G Deployment in the EU - Implementing the EU Toolbox." January 29, 2020.
- European Think-tank Network on China. "Chinese Investment in Europe: A country-level approach," 2017.
- _____. "Covid-19 and Europe- China Relations," 2020.
- _____. "Europe and China's New Silk Roads," 2016.
- _____. "Europe in the Face of US-China Rivalry," 2020.
- _____. "Mapping Europe-China Relations: A bottom-up approach," 2015.
- _____. "Political Values in Europe-China Relations," 2018.
- European Union. "A Maturing Partnership: Shared Interests and Challenges in EU-China Relations, Delegation of the European Union to China." October 13, 2003.

- _____. “Building a Comprehensive Partnership with China.” Commission of the European Communities. March 25, 1998.
- _____. “Communication on EU Strategy towards China: Implementation of the 1998 Policy and Future Steps for a Reinforced EU Approach.” Commission of the European Communities. May 15, 2001.
- _____. “EU–China 2020 Strategic Agenda for Cooperation,” 2013.
- _____. “Joint Communication to the European Parliament and the Council: Elements for a New EU Strategy on China.” European Commission. June 22, 2016.
- _____. “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe.” European Union Global Strategy, June 2016.
- Evera, Stephen Van. “The Cult of the Offensive and the Origin of the First World War.” *International Security*, vol. 9, no. 1, Summer 1984.
- Federation of German Industries. “China – Partner and Systemic Competitor: How Do We Deal with China’s State–Controlled Economy?.” January 2019.
- Felbermayr, Gabriel. “US–China Trade Agreement is Significantly Damaging to the EU.” Kiel Policy Briefs 132, January 2020.
- Fidler, Stephen. “U.K. Sails Out of EU’s Orbit and Toward America’s Embrace.” *Wall Street Journal*, January 29, 2020.
- Fiori, Antonio and Andrea Passeri. “Hedging in search of a new age of non–alignment: Myanmar between China and the USA.” *The Pacific Review*, vol. 28, no. 5, 2015.
- Forsberg, Tuomas and Matti Pesu. “The Finlandization of Finland:

- the Ideal type, the Historical model, and the Lessons learnt.” *Diplomacy Statecraft*, vol. 27, no. 3, 2016.
- Forster, Kent. “Finland’s Foreign Policy 1940–1941: An Ongoing Historiographic Controversy.” *Scandinavian Studies—Menasha—Society for the advancement f Scandinavian Study*, vol. 52, no. 2, 1979.
- Franke, Ulrike and Varma, Tara. “Independence Play: Europe’s Pursuit of Strategic Autonomy.” *European Council on Foreign Relations*, no. 293, 2019–07.
- Gaddis, John Lewis. “Drawing Lines: The Defensive Perimeter Strategy in East Asia, 1947–1951’.” In *The Long Peace: Inquires into the History of the Cold War*. New York: Oxford University Press, 1987.
- Ganguly, Sumit Ganguly. “The Genesis of Nonalignment.” In *India’s Foreign Policy: Retrospect and Prospect*, edited by Sumit Ganguly. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Garcia–Herrero, Alicia. “Europe in the Midst of China–US Strategic Economic Competition: What are the European Union’s Options?.” Bruegel Working Paper, April 3, 2019.
- _____, K.C. Kwok, Tim Summers, Liu Xiangdong, and Zhang Yansheng. “EU–China Economic Relations to 2025: Building a Common Future.” A Joint Report by Bruegel, Chatham Hous, China Center for International Economic Exchanges, and The Chinese University of Hong Kong. September 13, 2017.
- Garver, John W. Garver. “Evolutin of India’s China Policy.” In *India’s Foreign Policy: Retrospect and Prospect*, edited by Sumit Ganguly. Oxford: Oxford University Press, 2010.

- Geng, Lixin, “Sino–Myanmar Relations: Analysis and Prospects.” *The Culture Mandala*, vol. 7, no. 2, 2006.
- Glaser, Charles L. “Political Consequences of Military Strategy: Expanding and Refining the Spiral and Deterrence Models.” *World Politics*, vol. 44, no. 4, 1992.
- Glaser, Charles L. “Realists as Optimists: Cooperation as Self–Help.” *International Security*, vol. 19, no. 3, 1994–1995.
- _____. “The Security Dilemma Revisited.” *World Politics*, vol. 50, no. 1, 1997.
- Gleijeses, Piero. “Cuba and the Cold War, 1959–1980.” in *The Cambridge History of the Cold War: Volume 2, Crisis and Detente*, edited by M. P. Leffler and O. A. Westad. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Goble, Paul. “Russian Military Seeking to Counter Growing Chinese Role in Central Asia.” *The Jamestown Foundation Eurasia Daily Monitor*, vol. 17, no. 88, 2020.
- Godement, François ed. “China and the Mediterranean: Open for business.” *European Council on Foreign Relations, China Analysis*, no. 219, 2017.
- _____. “The Trump Opportunity: Chinese Perceptions of the US administration.” *European Council on Foreign Relations, China Analysis*, no. 262, 2018.
- _____. “Europe’s Pushback on China.” *Institut Montaigne, Policy Paper*, 2020.
- _____ and Abigaël Vasselier. “China at the Gates: A New Power Audit of EU–China relations.” *European Council on Foreign Relations, Power Audit*, no. 239, 2017.
- Goh, Evelyn. “Understanding Hedging in Asia–Pacific Security.” *Pacnet*, no. 43, 2006.

- Goldstein, Lyle J. "Return to Zhenbao Island: Who Started Shooting and Why It Matters." *The China Quarterly*, no. 168, 2001.
- GÓMEZ MARTOS, Francisco Juan. "Multilateralism Chinese Style." *Fondation Robert Schuman, European Issue*, no. 540, 2019.
- Gonzalez, Anabel and Nicolas Véron. "EU Trade Policy amid the China-US Clash: Caught in the Cross-Fire." Peterson Institute for International Economic Working Paper, 19-13, 2019.
- Gowan, Richard and Anthony Dworkin. "Three Crises and an Opportunity: Europe's Stake in Multilateralism." *European Council of Foreign Relations Policy Brief*, 2019.
- John Gramlich, "Use our Global Indicators Database to Analyze International Public Opinion." Pew Research Center, March 23, 2020,
- Grossman, Derek. "India Is the Weakest Link in the Quad." *Foreign Policy*, July 23, 2018.
- Gruebler, Julia. "The People's Republic of China Connecting Europe?." ADBI Working Paper Series, no. 1178, August 2020.
- Haacke, Jurgen. "Myanmar: now a site for Sino-US geopolitical competition?." In *IDEAS reports - special reports*, edited by Nicholas Kitchen. London: London School of Economics and Political Science, 2012.
- Hamilton, Isobel Asher. "The UK is reviewing Huawei's Role in its 5G Network after Further US Sanctions." *Business Insider*, May 26, 2020.
- Han, Enze. "Under the Shadow of China-US Competition: Myanmar and Thailand's Alignment Choices." *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 11, no. 1, 2018.

- Hollyday, Ian. "Rethinking the United States' Myanmar Policy." *Asian Survey*, vol. 45, no. 4, 2005.
- Huotari, Mikko, Jan Weidenfeld, and Rebecca Arcesati. "Managing Economic Cooperation and Competition with China: Towards a More Integrated European Trade Policy Approach." Mercator Institute for China Studies Report, March 2020.
- Ischinger, Wolfgang. "Munich Security Report 2020: Westlessness." Munich Security Conference, 2020.
- Jeremy, Carl, Varun Rai, and Victor David G. "Energy and India's Foreign Policy." Stanford PESD Working Paper, no. 75, 2008
- Jervis, Robert. "Cooperation under Security Dilemma." *World Politics*, vol. 30, no. 2, 1978.
- Jian, Chen. "China, the Vietnam War, and the Sino-American Rapprochement, 1968-1973." In *The Third Indochina War: Conflict between China, Vietnam and Cambodia, 1972-79*, edited by Odd Arne Westad and Sophie Quinn-Judge. London and New York: Routledge, 2006.
- Johnson, Renée and Schwarzenberg, Andres B. "U.S.-EU Trade Agreement Negotiations: Trade in Food and Agricultural Products." Congressional Research Service, 2020.
- Jung, Sung Chul, Jaehyon Lee, and Ji Yong Lee. "The Indo-Pacific Strategy and US Alliance Network Expandability: Asian Middle Powers' Positions on Sino-US Geostrategic Competition in Indo-Pacific Region." *Journal of Contemporary China*, DOI: 10.1080/10670564.2020.1766909, 2020.
- Kaczmarski, Marcin. "Russia-China Relations in Central Asia: Why Is There a Surprising Absence of Rivalry?." *The Asian Forum*, Aug. 19, 2019.

- Kang, David. "Getting Asia Wrong: The Need for Analytical Frameworks." *International Security*. vol. 27, no. 4, 2003.
- Kasenov, Oumirseric. "The Institutions and Conduct of the Foreign Policy of Post-communist Kazakhstan." In *The Making of Foreign Policy in Russia and the New States of Eurasia*, edited by Adeed Dawisha and Karen Dawisha. Armonk and London, New York: M.E. Sharpe, 1995.
- Keith Spence, "World Risk Society and War against Terror." *Political Studies*. vol. 53, no 2, 2005.
- Kennan, George F. "Europe's Problems and Europe's Choices." *Foreign Policy*. no. 14, 1974.
- Keohane, Robert O. "Review: Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics." *International Organization*, vol. 23, no. 2, 1969.
- Kim, Dong Jung. "Economic Containment as a Strategy of Great Power Competition." *International Affairs*. vol. 95, no. 6, 2019.
- Kivimäki, T., "Finlandization and the Peaceful Development of China." *Chinese Journal of International Politics*. vol. 8, no. 2, 2015.
- Korolev, Alexander. "Systemic Balancing and Regional Hedging: China-Russia Relations." *The Chinese Journal of International Politics*. vol 9, no, 4, 2016.
- Krastev, Ivan. "Will Europe Ever Trust America Again?." The New York Times. December 3, 2019.
- Krauthammer, Charles. "The Unipolar Moment." *Foreign Affairs*. vol. 70, no. 1, 1990.
- Kuik, Cheng-Chwee. "How Do Weaker States Hedge? Unpacking ASEAN states' alignment behavior towards China." *Journal of Contemporary China*. vol. 25, no. 100, 2016.

- _____. "The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore's Response to a Rising China." *Contemporary Southeast Asia*, vol. 30, no. 2, 2008.
- Kuusisto, Alla A. "The Paasikivi line in Finland's Foreign Policy." *Political research quarterly*, vol. 1, 1959.
- Kyzy, Aruuke Uran. "Why Is Anti-Chinese Sentiment on the Rise in Central Asia?." *The Diplomat*, October 8, 2019.
- Laruelle, Marlene. "Factoring the Foreign Policy Goals of the Central Asian States." In *China, The United States, and the Future of Central Asia*, edited by David B. H. Deenon. New York and London: New York University Press, 2015.
- Lee, John. "5G and Huawei: The UK and EU Decide." *The Diplomat*, February 15, 2020.
- Leffler, Melvin P. "The American Conception of National Security and the Beginnings of the Cold War, 1945-1948." *American Historical Review*, vol. 89, no. 2, April 1984.
- Leonard, Mark and Jeremy Shapiro eds. "Empowering Strategic Sovereignty: How Europe can Regain the Capacity to Act." European Council on Foreign Relations, no. 289, 2019.
- Leonard Mark, Jean Pisani-ferry, Elina Ribakova, Jeremy Shapiro, and Guntram Wolff. "Redefining Europe's Economic Sovereignty." *Brugel, Policy Contribution*, no. 9, June 2019.
- Li, Hak Yin and Yongnian Zheng. "Re-interpreting China's Non-intervention Policy toward Myanmar: Leverage, Interest and Intervention." *Journal of Contemporary China*, vol. 18, no. 61, 2009.
- Lieber, Keir A. "The New History of World War I and What It Means for International Relations Theory." *International Security*, vol. 32, no. 2, 2007.

- Liff, Adam P. and G. John Ikenberry. "Racing toward Tragedy?: China's Rise, Military Competition in the Asia Pacific, and the Security Dilemma." *International Security*. vol. 39, no. 2, 2014.
- Lindell, Jordan. "Clausewitz: War, Peace and Politics," *E-International Relations*, November 26 2009.
- Lim, Darren J., and Jack Cooper. "Reassessing Hedging: The Logic of Alignment in East Asia." *Security Studies*. vol. 24, no. 4, 2015.
- Lind, Jennifer. "The Rise of China and the Future of the Transatlantic Relationship." Chatham House, July 2019.
- Lippert, Barbara and Volker Perthes eds. "Strategic Rivalry between United States and China: Causes, Trajectories, and Implications for Europe." Stiftung Wissenschaft und Politik, 2020.
- Lubold, Gordon. "Obama Says U.S. Will No Longer Be the World's Policeman." *Foreign Policy*. May 28, 2014.
- Maior, Giovanna De. "Playing with fire Italy, China, and Europe." Brookings Institution, May 2020.
- Mario Esteban and Miguel Otero-Iglesias eds. "Europe in the Face of US-China Rivalry." European Think-tank Network on China, 2020.
- Mearsheimer, John J. "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War." *International Security*. vol. 15, no. 1, 1990.
- _____. "Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order." *International Security*. vol. 43, no. 4, 2019.
- _____. "The Gathering Storm: China's Challenge to U.S. Power in Asia." *The Chinese Journal of International Politics*. vol. 3, no. 4, 2010.

- Ming-Yang, Chang. "Why must we lean to one side?." 『世界知識』. 1949.
- Mishra, Rahul. "China-Myanmar, No More Pauk Phaws?." *Himalayan and Central Asian Studies*. vol. 17, no. 3-4, 2013.
- Monteiro, Nuno P. "Unrest Assured: Why Unipolarity Is Not Peaceful." *International Security*. vol. 36, no. 3, 2012.
- Morrow, James D. "Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances." *American Journal of Political Science*. vol. 35, No. 4, November 1991.
- Morse, Julia C. and Robert O. Keohane, "Contested Multilateralism," *Review of International Organizations*. vol. 9, no. 4, 2014.
- National Cyber Security Centre. "NCSC Advice on the Use of Equipment from High Risk Vendors in UK Telecoms Networks." January 28, 2020.
- _____. "Huawei to be removed from UK 5G networks by 2027." Press release, July 14, 2020.
- Nguyen, Lien-Hang. "The Sino-Vietnamese Split and the Indochina War, 1968-1975." In *The Third Indochina War: Conflict between China, Vietnam and Cambodia, 1972-79*. edited by Odd Arne Westad and Sophie Quinn-Judge. London and New York: Routledge, 2006.
- NIS Cooperation Group. "Report on Member States' progress in implementing the EU Toolbox on 5G Cybersecurity." July 24, 2020.
- Noël, Pierre. "Nord Stream II and Europe's Strategic Autonomy." *Survival*. vol. 61, no. 6, 2019.
- Norrlof, Carla. "Covid-19 and the liberal international order: Exposing instabilities and weaknesses in an open international system." *Finnish Institute of International Affairs*. April 17, 2020.

- Palosaari, T. "Sill a Physician rather than a Judge? The Post-Cold War Foreign and Security Policy of Finland." *Schweizerische Zeitschrift fuer Politikwissenschaft*, vol. 19 no. 3, 2013.
- Path, Kosal. "The Politics of China's Aid to North Vietnam during the Anti-American Resistance, 1965-1969." *Diplomacy & Statecraft*, vol. 27, no. 4, 2016.
- Pirani, Simon. "Central Asian Gas: Prospects for the 2020s." The Oxford Institute for Energy Studies, OIES Paper: NG 155, December 2019.
- Pirro, Ellen. "Great Power Foreign Relations in Central Asia: Competition, Cooperation and Congruence." In *Russia, Eurasia and the New Geopolitics of Energy*, edited by M. Sussex and R. Kanet. London: Palgrave Macmillan, 2015.
- Quester, George H., "Finlandization as a Problem or an Opportunity?." *Annals, AAPSS*, no. 512, 1990.
- Rakin, David P., William R. Thompson, and Jon A. Christopherson. "Bipolarity and Bipolarization in the Cold War Era: Conceptualization, Measurement, and Validation." *Journal of Conflict Resolution*, vol. 23, no. 2, 1979.
- Rogelja, Igor and Konstantinos Tsimonis. "Narrating the China Threat: Securitising Chinese Economic Presence in Europe." *Chinese Journal of International Politics*, vol. 13, no. 1, 2020.
- Rumer, Eugene B. "China, Russia and the Balance of Power in Central Asia." Institute for National Strategic Studies, National Defence University. *Strategic Forum*, no. 223, November 2006.
- Sariola, Sakari. "Finland and Finlandization." *History today*, vol. 32, no. 3, 1982.

- Sarsenbayev, Madi and Nicolas Véron. "European versus American Perspectives on the Belt and Road Initiative." *China & World Economy*. vol. 28, 2020.
- Saunders, Phillip C. "China's Role in Asia: Attractive or Assertive?." In *International Relations of Asia*, edited by David Shambaugh and Michael Yahuda, Lanham, M.D.: Rowman & Littlefield Publishers, 2014.
- Schwelle, Randall L. and Pu Xiaoyu, "After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of U.S. Decline." *International Security*. vol. 36, no. 1, 2011.
- Selth, Andrew. "Burma: A Strategic Perspective." The Asia Foundation Working Paper Series, no. 13, 2001.
- Serikkaliyeva, Azhar, Aidarbek Amirbek, and Eftal Şükrü Batmaz. "Chinese Institutional Diplomacy towards Kazakhstan: The SCO and the New Silk Road Initiative." *Insight Turkey*. vol. 20, no. 4, 2018.
- Shapiro, Jeremy and Dina Pardijs. "The transatlantic meaning of Donald Trump – a US–EU Power Audit." European Council on Foreign Relations, Power Audit, no. 232, 2017.
- Silver, Laura and Kat Delvin. "Around the World, More See the U.S. Positively than China, but Little Confidence in Trump or Xi." Pew Research Center. January 10, 2020.
- Singer, David J. "The Level-of-Analysis Problem in International Relations." *World Politics*. vol. 14, no. 1, 1961.
- Slater, Jerome. "The Domino Theory and International Politics: The Case of Vietnam," *Security Studies*, vol. 3, no. 2, Winter 1993.
- Small, Andrew. "The Meaning of System Rivalry: Europe and China beyond the pandemic." Policy Brief, 2020.

- Snyder, Jack. "Civil–Military Relations and the Cult of the Offensive, 1914 and 1984." *International Security*. vol. 9, no. 1, 1984.
- Stallard–Blanchette, Katie. "The Coming US–China Competition in Central Asia." *The Diplomat*. February 6, 2020.
- Stanzel, Angela ed. "China's investment in influence: the future of 16+1 cooperation." *European Council on Foreign Relations*, China Analysis. no. 199, 2016.
- Starr, S. Frederick and Svante Cornell. "Why the Trump Administration's Central Asia Strategy Improves Over Its Predecessors." *The Diplomat*. March 1, 2020.
- Steinberg, David I. "The United States and Myanmar: a boutique issue?." *International Affairs*. vol. 86, no. 1, 2012.
- Sun, Yun. "China and the Changing Myanmar." *Journal of Current Southeast Asian Affairs*. vol. 31, no. 4, 2012.
- Sun, Yun. "Myanmar in US–China Relations." Great Powers and the Changing Myanmar Issue Brief. no. 3, 2014.
- Szewczyk, Bart M. J. "Europe and the Liberal Order." *Survival*. vol. 61, no. 2, 2019.
- Talbott, Strobe. "A Farewell to Flashman: American Policy in the Caucasus and Central Asia." U.S. Department of State Archive. July 21, 1997.
- Tolipov, Farkhod. "Pluses and Minuses of the C5+1 Format." The Central Asia–Caucasus Analyst. November 13, 2015.
- U.K. Department for Digital, Culture, Media & Sport. "UK Telecoms Supply Chain Review Report," July 2019.
- U.S. Department of Defense. "Indo–Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region." June 1, 2019.

- Vadin V. Udalov, "The Concept of Balance of Interests and U.S.-Soviet Interaction," *The American Academy of Political and Social Science*, vol. 518, no. 1, 1991.
- Van Evera, Stephen. "The Cult of the Offensive and the Origin of the First World War." *International Security*, vol. 9, no. 1, 1984.
- Vangeli, Anastas. "China's Engagement with the Sixteen Countries of Central, East and Southeast Europe under the Belt and Road Initiative." *China & World Economy*, vol. 25, no. 5, 2017.
- _____. "Global China and Symbolic Power: The Case of 16 + 1 Cooperation." *Journal of Contemporary China*, vol. 27, no. 113, 2018.
- Wallace, William V. "The Foreign Policy of President Beneš in the Approach to Munich." *The Slavonic and East European Review*, vol. 39, no. 92, 1960.
- Walt, Stephen M. "Why Alliances Endure or Collapse." *Survival*, vol. 39, no. 1, 1997.
- Wang, Jianwei. "China and SCO: Toward a New Type of Interstate Relations." In *China Turns to Multilateralism: Foreign Policy and Regional Security*, edited by Guoguang Wu and Helen Lansdowne. Abingdon: Routledge, 2008.
- Wharton, R. M. "Finlandization—Neutering of a Nation." *Human events*, vol. 38, no. 15, 1978.
- Wohlforth, William C. "The Stability of a Unipolar World." *International Security*, vol. 24, no. 1, Summer 1999.
- Woo, Seongji. "Triangle Research and Understanding Northeast Asian Politics." *Asian Perspective*, vol. 27, no. 2, 2003.

- Wright, Thomas. “Europe Changes its Mind on China.” *Global China series*. Brookings Institution, 2020.
- Yang, Kuisong. “The Sino–Soviet Border Clash of 1969: From Zhenbao Island to Sino–American Rapprochement.” *Cold War History*. vol. 1, no. 1, 2000.
- Zachmann, Georg. “The European Union–Russia–China Energy Triangle.” *Bruegel Policy Contribution*. no. 16, 2019.
- Zhenhua, Lu. “China Offers Assurance That U.S. Trade Deal Won’t Hurt Europe.” *Caixin Global*. January 22, 2020.
- Zhou En-lai. “Report on the Work of the Government.” *Peking Review*. no. 4, 1975.

- 李克强. “政府工作报告.” 中共中央党史和文献研究院 编, 『十八大以来重要文献选编(下)』. 北京: 中央文献出版社, 2016.
- 文龙杰·苗壮. “中哈合作—哈萨克斯坦『光明大道』新經濟政策与丝繡之路經濟帶.” 孙力·吳宏伟主 编, 『中亞国家發展报告(2016)』. 北京: 社会科学文献出版社, 2016.
- 肖斌. “2016年的中亞国家与大国及次大国间关系及其前景.” 李凤林主 编, 『欧亞發展研究 2017』. 北京: 中国發展出版社, 2017.

3. 북한 자료

- 국토통일원. 『조선로동당대회 자료집 II 집』. 서울: 국토통일원, 1980.
- 김일성. “헌정세와 우리 당의 과업.” 『조선중앙년감 1966–1967』. 평양: 조선중앙통신사, 1967.
- 박태호. 『조선민주주의인민공화국 대외관계사2』. 평양: 사회과학출판사, 1987.

조선로동당 중앙위원회. 『조선로동당 중앙위원회 결정집(1956년도 전원회의, 정치, 상무, 조직 위원회)』. 평양: 조선로동당중앙위원회, 1956.
조선중앙통신사. 『조선중앙년감 1962』. 평양: 조선중앙통신사, 1962.
조선중앙통신사. 『조선중앙년감 1966-1967』. 평양: 조선중앙통신사, 1967.
조선중앙통신사. 『조선중앙년감 1976』. 평양: 조선중앙통신사, 1976.
朝鮮外國文出版社. 『朝中越人民的'永遠友誼'』. 平壤: 朝鮮外國文出版社, 1959.

4. 기타 자료

『국민일보』.
『노동신문』.
『매일경제』.
『아시아경제』.
『연합뉴스』.
『조선일보』.
『중앙일보』.
『파이낸셜뉴스』.
『한겨레』.
『한국경제』.
『经济日报』.
『人民日报』.
『環球時報』.

AP News.

Bloomberg.

Financial Times.

Global Times.

Myanmar Times.

NDTV.
Radio Free Europe/Radio Liberty.
Reuters.
The Astana Times.
The Diplomat.
The Hindu.
The Economic Times.
The New York Times.
The Straits Times.
The Strategist.
The Washington Post.
Timesnownews.
YTN.

주한미국대사관 <<https://kr.usembassy.gov/ko/>>.
페이퍼서치 <<http://www.papersearch.net>>.
한-중앙아협력포럼사무국 <<https://www.centralasia-korea.org>>.
Arms Control Association <<https://www.armscontrol.org>>.
Career Power Head Office <<https://www.careerpower.in/>>.
Emerald Insight <<https://www.emerald.com>>.
Embassy of INDIA <<https://www.eoibeijing.gov.in>>.
Federation of American Scientists <<https://fas.org>>.
George W. Bush-White House <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/>>.
GlobalSecurity <<https://www.globalsecurity.org>>.
Investopedia <<https://www.investopedia.com>>.
IMD <<https://www.imd.org>>.
INDIA Press Information Bureau <<https://pib.gov.in>>.
JETRO <www.jetro.go.jp>.

National Security Archive <<https://nsarchive2.gwu.edu/>>.
Office of the United States Trade Representative <<https://ustr.gov>>.
The Asan Forum <<http://www.theasanforum.org>>.
The Central Asia–Caucasus Analyst <<https://www.cacianalyst.org>>.
The Hiindu <<https://www.thehindu.com>>.
The Jamestown Foundation <<https://jamestown.org>>.
The White House <<https://www.whitehouse.gov/>>.
UN <<https://www.un.org>>.
U.S. Department of Defense <<https://www.defense.gov>>.
U.S. Department of State <<https://www.state.gov>>.
U.S. Department of State Archive <<https://1997–2001.state.gov>>.
U.S. Embassy and Consulates in India <<https://in.usembassy.gov>>.
中华人民共和国外交部 <<http://www.fmprc.gov.cn>>.
中華人民共和國國防部 <<http://www.mod.gov.cn>>.
中国经济周刊 <www.ceweekly.cn>.

2020 통일연구원(KINU)–중국현대국제관계연구 자료집, 2020.9.1.
김종학. “강대국에 인접한 약소국의 외교정책: 20세기 핀란드와 폴란드 사례.”
통일연구원 자문회의 자료, 2020.9.28.
김준석. “전간기 폴란드와 체코슬로바키아, 핀란드의 외교전략.” 통일연구원
자문회의 자료, 2020.6.29.
이재현. “남중국해에서 미국과 중국의 경쟁에 대한 베트남의 인식과 대응.”
통일연구원 자문회의 자료, 2020.5.31.
스탈린이 로신에게 보낸 암호전문, 1950. 5. 16.
외무부 외교문서.

Azar, Edward E. “Conflict and Peace Data Bank (COPDAB), 1948–
1978.” Inter–university Consortium for Political Social
Research, June 3, 2009.

IMF. “World Economic Outlook.” Statistical Appendix. April 2020.
ISEAS. “The State of Southeast Asia: 2020 Survey Report.”
January 16, 2020.

Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China.
“Joint Statement between the People’s Republic of China
and the Republic of India.” May 20, 2015.

Modi Narendra. “Full text of PM Modi’s Independence Day
speech.” The Indian Express. August 15, 2020.

_____. “Full Text of PM Modi’s Speech at the India-
China Business Forum in Shanghai.” NDTV. May 16, 2015.

_____. “Full text: Prime Minister Narendra Modi’s
speech on 68th Independence Day.” The Indian Express.
August 16, 2014.

_____. “Prime Minister Modi’s Keynote Address at
Shangri La Dialogue.” June 1, 2018.

_____. “Statement by H.E. Narendra Modi, Prime Minister
of India.” September 27, 2014.

The State of Southeast Asia: 2020 Survey Report, 2020.

The White House. “Presidential Memorandum Targeting China’s
Economic Aggression.” 2018.

The White House. “Remarks by President Trump at Signing
Presidential Memorandum Targeting China’s Economic
Aggression.” March 22, 2018.

Winston Lord Files, NA.

“Vietnam-U.S. Political, Security and Defense Dialogue Opens.”
Embassy of the Socialist Republic of Vietnam in the
United States of America, 2016.

- 姜长斌. 『从对峙走向缓和』. 北京: 世界知识出版社, 2000.
- 刘金质·张敏秋·张小明. 『当代中韩关系』. 北京: 中国社会科学出版社, 1998.
- 黎家松·廉正保 主编. 『中华人民共和国外交大事记: 第三卷(1965-1971)』.
北京: 世界知识出版社, 2002.
- 中华人民共和国外交部 外交史研究室 编. 『周恩来外交活动大事记 1949-1975』. 北京: 世界知识出版社.
- 中共中央文献研究室 编. 『周恩来年谱(中卷) 1949-1976』. 北京: 中央文献出版社, 1997.
- _____. 『周恩来年谱(下)』. 北京: 中共中央文献出版社, 1997.
- 外交部. 『中华人民共和国外交大事记: 第四卷(1972-1978)』. 北京: 世界知识出版社, 2003.

최근 발간자료 안내

연구보고서

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	현상백 외	12,000원
2018-07	KINU 통일의식조사 2018: 남북평화 시대의 통일의식	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	정성윤 외	21,000원
2018-18	동북아 플러스 책임공동체 형성 방안	이기태 외	12,000원
2018-19	북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석	홍 민 외	20,500원
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
2018-04	지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향	나용우 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.

2019년도 연구보고서

〈연구총서〉

2019-01	트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점	이기태 외 8,000원
2019-02	남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향	김갑식 외 17,500원
2019-03	한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제	도경욱, 안준형 8,500원
2019-04	한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력	이재영, 김주리 8,000원
2019-05	화해협력 이론과 사례 그리고 한반도	서보혁 외 12,000원
2019-06	한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안	이재영 외 11,500원
2019-07	북한 여성의 일상생활과 젠더정치	조정아 외 11,000원
2019-08	북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로	박영자 외 11,000원
2019-09	남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로	이무철 외 15,000원
2019-10	뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략	신종호 외 18,000원
2019-11	남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스	홍석훈 외 9,000원
2019-12	남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로	이우태 외 9,000원
2019-13	분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로	나용우 외 10,000원
2019-14	북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석	김진하 외 10,000원
2019-15	김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학	오경섭 외 9,500원
2019-16	북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로	김수경 외 7,500원

2019-17	변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로	조한범 외 14,500원
2019-18	남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -	이규창 외 11,500원
2019-19	국민과 함께하는 통일·대북 정책	이상신 외 24,000원
2019-20	한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상	서보혁 10,000원
2019-21	한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안	서보혁 외 14,000원
2019-22	2019 한국인의 평화의식	박주화 외 19,000원
2019-22-01	평화의식 문항별 분석	박주화 18,500원
2019-22-02	평화의식 문항별 테이블	박주화 14,500원
2019-23	평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로	조정아 외 12,000원
2019-24	북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스	홍 민 외 10,500원
2019-25	김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동률 결정요인 분석	정은이 외 14,000원
2019-26	남북경협 발전 잠재력과 정책 과제	김석진, 홍제환 10,000원
2019-27	한반도 평화·변영 실현을 위한 국경 협력	현승수 외 14,000원
2019-28	한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력	최장호 외 10,000원
2019-29	주변국의 사이버 환경과 한반도 평화체제 구축	채재병 외 8,500원
2019	제3세대 인권과 북한	인도협력연구실 편 16,500원

〈정책연구시리즈〉

2019-01	한반도 평화협정문 구상과 제안	김상기 외
2019-02	국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책	이기태, 배정호
2019-03	국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준	김석진, 홍제환
2019-04	급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 인접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로	이상신 외

〈Study Series〉

2019-01	North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results: With a Focus on the Status of Infant Nutrition	Hong, Jea Hwan
2019-02	The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights	Do, Kyung-ok·Baek, Sangme
2019-03	South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War, the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation	Kim, Kap-Sik·Park, Juhwa

2020년도 연구보고서

〈연구총서〉

2020-01	평화경제 실현방안: 국제협력을 중심으로	김석진, 홍제환	10,000원
2020-02	남북한 주민 왕래 및 이주와 혼인에 관한 법적 연구	이규창, 문선혜	10,000원
2020-03	북한 주민의 정보접근에 관한 연구	김수암 외	9,000원
2020-04	평화-인권-발전의 트리아앵글: 이론적 검토와 분석틀	홍석훈 외	11,000원
2020-05	중·러 협력과 한반도 평화-번영	현승수 외	11,500원
2020-06	한반도 평화변영과 북일관계 연구	이기태 외	8,000원
2020-07	미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석	민태은 외	8,500원
2020-08	남북기본협정 체결방향과 과제	도경옥 외	9,000원
2020-09	남북연합 구상과 추진방안	이무철 외	11,000원
2020-10	새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제	김갑식 외	13,000원
2020-11	평화공감대 확산 추진전략과 정책과제	박주화 외	12,500원
2020-12	한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제	정성운 외	15,500원
2020-13	한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제	정은이 외	11,000원
2020-14	신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제	나용우 외	14,500원
2020-15	해외의 시각으로 본 신남방·신북방정책의 평가와 과제	나용우 외	17,500원
2020-16	2020 한국인의 평화의식	박주화 외	14,500원
2020-16-01	2020 한국인의 평화의식: 문항별 분석	박주화	16,500원
2020-16-02	2020 한국인의 평화의식: 문항별 테이블	박주화	16,500원
2020-17	'통일에 대한 태도' 척도 개발 및 타당화 연구	박주화 외	12,500원
2020-18	평화경제의 비전과 추진방향: 남북 육상-해양협력을 중심으로	서보혁 외	20,000원
2020-19	국제 평화경제 사례와 한반도	조한범 외	11,500원
2020-20	북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전목표	홍 민 외	18,000원
2020-21	강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신중호 외	23,000원
2020-22	북한의 인구변동: 추세, 결정요인 및 전망	홍제환 외	14,000원
2020-23	체제전환 과정에서의 인구구조 변화 연구	최장호 외	7,000원
2020-24	'지식경제시대' 북한의 대학과 고등교육	조정아 외	13,000원
2020-25	KINU 통일외식조사 2020: 주변국 인식 비교연구	이상신 외	24,500원
2020-26	김정은 정권 통치담론과 부문별 정책 변화: 텍스트마이닝을 이용한 담화·연설 분석	오경섭 외	14,500원
2020-27	구술로 본 통일정책사2	홍 민 외	13,000원

〈정책연구시리즈〉

2020-01	감염병 공동대응을 위한 남북인도협력	이규창 외
2020-02	2020년 미국 대통령 선거 분석과 국내외 정책 전망	민태은 외

〈Study Series〉

- 2020-01 The Peace Agreement on the Korean Peninsula: Legal Issues and Challenges
Do, Kyung-ok·Ahn, Jun-hyeong
- 2020-02 Variables and Pathways of Changes in North Korea:
Focused on Different Combination of 'Nuclear Issues' and 'Reform·Opening'
Park, Young-Ja·Jeong, Eun Mee·Han, Ki Bum
- 2020-03 Daily Lives of North Korean Women and Gender Politics
Cho, Jeong-ah·Yee, Ji Sun·Yi, Hee Young
- 2020-04 2019 Annual Reports of Attitude of Koreans toward Peace and Reconciliation
Park, Juhwa et al.

KINU Insight

- 2018-01 2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망 홍 민 외
- 2019-01 2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망 홍 민 외
- 2019-02 김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로 정은미
- 2019-03 미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의 김주리
- 2019-04 '우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점 이지순
- 2019-05 중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의 이재영
- 2019-06 한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향 서보혁
- 2019-07 신한반도 체제 구상의 이해 조한범
- 2019-08 최근 한반도 정세 평가와 정책 과제 김갑식 외
- 2020-01 북한의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의 분석과 정세 전망 홍 민 외
- 2020-02 평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로 장철운
- 2020-03 미국의 환적성국 관계정상화 프로세스와 대북정책 김유철
- 2020-04 대북제재 강화가 북한경제에 미치는 영향 - 북중무역 감소의 파급효과를 중심으로 최지영

북한인권백서

- 북한인권백서 2018 한동호 외 20,000원
- White Paper on Human Rights in North Korea 2018 한동호 외 24,000원
- 북한인권백서 2019 김수경 외 20,000원
- White Paper on Human Rights in North Korea 2019 김수경 외 24,500원
- 북한인권백서 2020 이규창 외 21,500원
- White Paper on Human Rights in North Korea 2020 이규창 외 27,000원

연례정세보고서

2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원
2019	2020 한반도 정세 전망	통일연구원
2020	2021 한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

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
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제29권 1호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 1 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제29권 2호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 2 (2020)	10,000원

기타

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
2020	동서 화해사상으로 본 통일공동체의 상과 과제	김범수 외
2020	DMZ 접경지역의 비평화 실태에 관한 인문학적 연구: 전략촌을 중심으로	정근식 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, 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)2023-8293, 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*	
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 :)		※ 도로명 주소 기입必
연 락 처*	TEL		이메일
이메일 서비스	수신 ()		수신거부 ()
회 원 구 분*	학생회원 ()	일반회원 ()	기관회원 ()
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.			
20 년 월 일		성 명 (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 이용하는 데 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 제공하는 데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년 월 일 성 명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주십시오.

(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞

전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)



강대국 경쟁과 관련국의 대응 :
역사적 사례와 시사점