



ISSN 1225-7621
123 2017. 10

외교

Diplomacy



가

가

가 가?

가

?



한국외교협회

Korean Council on Foreign Relations



Global Partnership

세상을 만나는 또 다른 길..

가

: 06759 294 33() 3
: TEL 02-762-3513~5 FAX 02-762-3516 | : TEL 02-3472-2602~4 FAX 02-3472-2691

1 : 13449 825 TEL 031-777-2647, 2677 FAX 031-777-2680

2 : 13524 180 1002
2 : TEL 031-8017-2683~5 FAX 031-8017-2679 | : TEL 031-8017-2655~6 FAX 031-8017-2680



외교

Diplomacy

제123호 2017. 10

한국외교협회

Korean Council on Foreign Relations

계간 **외교** 제123호

값 7,000원

발행 2017년 10월
발행인 한태규
편집인 황용식
발행소 (사)한국외교협회
인쇄소 (주)마스타상사

서울특별시 서초구 남부순환로 294길 33

Tel. 02-585-6475(편집실)

Fax. 02-585-6204

E-mail. editorial@kcfr.or.kr

<http://www.kcfr.or.kr>

『외교』 제123호 편집은 한태규 협회장, 황용식 편집위원장, 강근택, 변대호, 손선홍, 이동희, 최원기 국립외교원 교수께서 참여하고, 외교부 정책기획관실에서 협조해 주셨습니다.

『외교』지는 국제교류증진협회와 한국국제교류재단의 재정지원으로 발간되고 있습니다.

『외교』지의 발전을 위해 독자 여러분의 찬조금(7,000원)을 환영합니다.

입금계좌 : 792-201122-01-004 (우리은행)

CONTENTS

■ 특집: 국제질서의 대변혁이 일어날 것인가

미·중 갈등과 ‘리더십 부재’의 국제질서	이성현	7
북한 핵 미사일 개발로 인한 동북아 질서변화 가능성	김현욱	23
푸틴의 러시아, 글로벌 강대국으로의 부활은 가능한가?	홍완석	35
유럽질서의 변화와 전망	조홍식	52
인도의 부상이 새로운 세계질서 형성에 미칠 영향	김창수	65
새로운 중동 질서	서정민	78
세계무역질서의 변화 가능성	김기수	94
흔들리는 국제질서, 동맹과 동맹체제의 변화 모습은?	이수형	110

■ 회원기고

열강외교의 각축도서 거문도를 외교도서(島嶼)로	김승호	129
‘아무르(黑龍江)’는 알고 있다	유주열	132

■ 외교관 지망생들을 위한 강좌 (10)

독점적 경쟁기업의 해외시장 진출 경제원리	황용식	139
------------------------	-----	-----

■ 신간

한국 외교관이 만난 독일모델	장시정	153
-----------------	-----	-----

■ 편집실에서

159

제자: 원곡 김기승 선생 휘호

※ 본 『외교』지에 게재된 글은 어디까지나 필자 개인의 의견이며, 한국외교협회의 견해를 대변하는 것은 아닙니다.

특 집

국제질서의 대변혁이
일어날 것인가

미·중 갈등과 '리더십 부재'의 국제질서

북한 핵 미사일 개발로 인한 동북아 질서변화 가능성

푸틴의 러시아, 글로벌 강대국으로의 부활은 가능한가?

유럽질서의 변화와 전망

- 영국, 프랑스, 독일의 정치변화를 중심으로 -

인도의 부상이 새로운 세계질서 형성에 미칠 영향

중파갈등 속 신(新)냉전 체제로 재편되는 새로운 중동 질서

트럼프 정부 보호주의의 특징과 자유무역질서의 변화 가능성

흔들리는 국제질서, 동맹과 동맹체제의 변화 모습은?

미·중 갈등과 ‘리더십 부재’의 국제질서

이 성 현 (세종연구소 연구위원)



I. 서언

2017년 7월 독일 함부르크에서 열린 주요 20개국(G20) 정상회의는 도널드 트럼프 미 대통령이 파리기후변화협정 탈퇴를 선언한 후 가진 첫 다자 간 회의였으며 그에 따라 ‘실추된’ 미국의 위상이 드러난 첫 회의이기도 했다. 미국 언론은 회의 기간 중 바쁘게 정상들과 담화를 나누는 다른 국가 지도자들과 대조적으로 ‘혼자’ 덩그러니 앉아있는 트럼프의 사진을 상징적으로 내보냈다. 영국 파이낸셜타임스는 “트럼프가 G20에서 엄청난 일을 해냈다. 그것은 유럽, 중국, 인도, 그리고 세계가 미국에 대항하여 단결하게 만든 것이다”¹⁾라고 꼬집었다. 미국외교협회(CFR)의 스투어트 패트릭은 “미국은 한 때 필수불가결한 국가였으나 지금은 없어도 되는 국가가 되어버렸다”라고 자평했다.²⁾ 미국

1) “Trump has pulled off the extraordinary at the G20 - uniting Europe, China, India and the world against America.” Financial Times, “Donald Trump’s clash of civilisations versus the global community,” (2017.7.12.) at <https://www.ft.com/content/876bd8d8-658a-11e7-8526-7b38dcaef614>

2) Stewart M. Patrick, “Echoes of American history as Trump heads to United Nations,” (2017.8.30.) at <http://thehill.com/blogs/pundits-blog/international-affairs/348524-echoes-of-american-history-as-trump-heads-to-united>

역사학회 회장을 지낸 이리에 아키라(Iriye Akira) 하버드대 원로 교수는 이미 2009년 중국 칭화대학 강연 시 제목을 다음과 같이 잡았다: ‘짧게 끝난 미 제국’(the Short-lived American Empire). 당시로서는 그 진폭을 가늠할 수 없었던 미국발 금융위기가 미국의 국제 위상 변화에 가져올 심각성을 꿰뚫어본 역사학자의 진단이었던 셈이다.

한반도 안팎을 둘러싼 국제 정세도 근래에 유래가 없는 큰 불확실성에 직면해 있다. 이를 해결할 미국의 리더십도 부재한 상태다. 트럼프의 미국은 ‘어메리카 퍼스트’(America First)를 내세우고 기존의 동맹 관계도 홀대하면서 미국이 이전에 구축한 동맹 시스템을 스스로 와해하는 모습을 보이고 있다. 북한의 핵육망은 이제는 멈추지 않는 전차처럼 미국과 전쟁 위기 일보 직전까지 왔다. 중국은 과거의 ‘중화주의’ 질서의 회복을 시도하고 있다. 일본도 ‘보통국가’의 기치를 걸고 군사력 강화를 진행하고 있다. ‘국제주의’가 ‘국가주의’로, ‘자유무역’이 ‘보호무역’으로 바뀌고 있다. 이러한 역내 변화가 멀리 유럽의 ‘브렉시트(Brexit)’와 같은 역외 변화와 맞물리면서 국제질서 전체의 체스판이 ‘리셋’되고 있다는 느낌은 어느 때보다도 강하게 와 닿는다. 그런데 어디로 가는지 방향이 아직 확실치 않다.

세계는 지금 미국 단극 시대에서 중국 단극 시대로 가는 것이 아니고, 그렇다고 미국 단극 시대가 왕성하게 유지되고 있는 것도 아닌 시대에 살고 있다. 이러한 혼돈 느낌을 가중하는 것은 이 모든 변화가 무엇을 의미하는가가 불확실하기 때문이다. 결국 미국도 중국도 유일 슈퍼파워가 아닌 ‘리더 부재’의 시대로 가고 있다. 이러한 상황을 두고 미국외교정책 전문가 이언 브레머(Ian Bremmer)는 세계가 ‘G-Zero’시대로 가고 있다고 진단하였다. 한편으로 미국이 냉전 종식 후 글로벌 리더십을 양도하고 있고, 또 한편으로는 중국이 가까운 장래에 미국을 추월하지는 못하는 글로벌 ‘리더십의 공백’ 기간이다. 트럼프 행정부에 들어서 미국은 국제사회의 전통적 리더십 역할을 방기하는 경향이 더욱 뚜렷해지고 있다. 그렇다고 해서 ‘굴기’하는 중국이 미국의 역할을

대체하지도 못하고 있다. 미·중 경쟁 구조의 노정이 당분간 지속되리라 예상된다.

큰 틀에서 볼 때, 미국에서는 지난 40여 년간의 대 중국 관여 정책(engagement policy)이 실패하였다는 인식이 확산되고 있다. 중국을 적대시하지 않고 미국이 만든 국제질서 안으로 중국을 포섭시키는 접근법인데 그러한 전략이 실패하였다는 것이다. 심지어 미국이 희망적 사고를 가지고 중국의 부상을 ‘용인’한 결과 미국에 가장 위협적인 경쟁 상대를 키웠다는 패배적 시각도 있다. 이런 패배적 인식과 중국에 대한 경쟁적 의식의 확대는 미국이 ‘아시아 재균형’ 정책을 취하기 시작한 2011년 말부터 본격화되기 시작했고 최근 그 공감대가 더욱 확산되고 있다.

한국이 미·중 관계에 관심을 갖는 이유는 미·중 관계에 ‘중속 변수’로 작용하는 지정학적 경험을 해왔기 때문이다. 냉전 직후 낙관적인 국제환경 속에서 안정적인 성장을 해온 한국은 최근 2, 3년 사이에 급속하게 변화하는 이러한 외적 환경, 특히 미·중 관계 변화에 빨리 적응해야 하는 도전을 안고 있다. 특히 미·중 관계가 악화될 때 북한 문제를 포함한 한반도 현안의 조정이 더욱 힘들어지기 때문이다. 마라라고(Mar-a-Lago) 회담에서 보여준 미·중 두 정상 간의 개인적 호감에도 불구하고 미·중 관계가 최근 오히려 급속도로 냉각되는 더 근본적인 이유는 미·중 관계가 갈수록 ‘구조적 갈등’의 노정을 띄게 되는 것 때문이다. 이러한 갈등은 ‘북핵’, ‘무역’, ‘남중국해’, ‘대만’ 등 현안을 통해 가시화 되고 있다. 이에, 본 글은 현재 미·중 관계를 ‘구조적 경쟁 관계(structural competition)’ 상태로 진단하고 그 추세를 (1) 우호 (2) 현상유지 (3) 갈등 중에서 세 번째인 ‘갈등’의 단계로 진단한다. 또한, (1) 협력 (2) 경쟁 중에서 ‘경쟁’으로 진단한다. 미·중 관계 ‘악화’는 미·중이 반드시 물리적 충돌로 간다는 극단 편향적 결론을 의미하는 것이 아니다. 그럼에도 미·중 ‘강대강’ 정치 구조 중간에 위치한 한국으로서는 ‘저강도’의 미·중 갈등도 그것이 한반도에 투사될 때는 ‘국가적’ 수준의 도전이 될 수 있다. ‘사드 배치’

를 둘러싼 작금의 논란은 그 대표적이라 할 수 있다.

미·중 관계를 분석할 때 중국 학자들은 종종 세 가지 요소가 양국 관계를 지탱하는 요소라고 본다. 그것은 (1) 상호 무역 의존도 (2) 지도자 사이의 개인적 친분 (3) 양국민 사이의 호감도이다. 변칙적이고 예측하기 힘든 트럼프가 미 대통령이 되자 중국 측 전문가들은 특히 양국 지도자 사이의 개인적 친분에 더 비중을 두었고, 트럼프와 시진핑이 개인적으로 양호한 관계를 유지할 수 있을 때 양국 관계는 무리없이 원만히 유지될 것이라는 의견을 보였다. 하지만 트럼프와 시진핑의 ‘짧았던 브로맨스’는 양국 관계가 단지 지도자 사이의 호감으로만 결정되는 것이 아니라 오히려 다른 요소들, 즉 국가 간 ‘구조적’인 요소들에 더 영향을 받을 수 있다는 해석에 무게를 실어주고 있다.

이를 계기로 미·중 관계를 사안별로 일회일비할 것이 아니라 조금 더 큰 흐름과 구조적인 측면에서, 또 그 구조에 영향을 주는 ‘시대 정신’을 살펴볼 필요가 대두된다. 특히 ‘협력’보다는 ‘경쟁’ 쪽으로 미·중 관계의 축이 기울어지는 이 시점에서 미·중 협력 ‘G2’ 시대가 아직 요원한 것이라면 그 상대점에 있으며 요즘 많이 인구에 회자되는 ‘G제로’ 시대도 살펴볼 만하다. 이에 본 글은 트럼프와 시진핑 현 미·중 관계를 기준점으로 근년 미·중 관계의 큰 흐름을 조망해 본다. 특히 양국의 경쟁적 관계가 트럼프 혹은 시진핑 같은 ‘스트롱맨’ 지도자의 개인 성정에 좌우되기 보다는 그들이 사회로부터 위임받은 ‘시대정신’에 의해 노정되는지 여부를 살펴보고 그것이 주는 함의를 검토한다.

II. ‘G2’에서 ‘G-Zero(리더 부재)’의 시대로

1. 짧았던 트럼프-시진핑의 브로맨스

취임 전 중국과 정면 대립각을 세웠던 트럼프는 금년 4월 미국 플로리다주

트럼프의 휴양지 마라라고에서 열린 미·중 정상회담³⁾을 통해 시진핑과 ‘밀월 관계’를 형성했다. 하지만 3개월 후 워싱턴에서 가진 미·중 고위급 경제 회담에서는 애초 계획되었던 기자회견마저도 취소하는 등 양자 관계는 다시 악화 상태로 전환되었다. 역사학자 니얼 퍼거슨은 이렇게 애증적 요소가 있는 혼재하고, 협력과 갈등이 공존하는 미·중 관계를 ‘프리네미(frenemy = friend + enemy)’로 묘사하기도 한다. 프리네미 관계는 종종 ‘friend’ 측면에 더 비중을 두는 것으로 미·중 관계가 티격태격하지만 결국 적대적(enemy) 측면보다는 ‘friend’ 측면이 더 많다는 것에, 갈등보다는 협력을 통해서 서로 ‘원원’할 추구할 것이라는 국제관계 행위자의 ‘합리적 선택’ 이론을 반영하기도 한다. 이 논리는 또한 왜 미국이 서로 충돌로 가지 않을 것인가 하는 낙관적 전망의 근거로 사용되기도 한다. 하지만 이는 ‘프리네미’ 현상이 국제사회에 부과하는 리스크를 간과한 측면이 있다. 특히 국제적으로 중요한 사안을 두고 이에 대한 ‘책임’을 상대방에게 전가할 수 있다. 북핵문제가 대표적이다. 예를 들어, 미국은 ‘중국 책임론’을 들어 중국이 북핵 문제를 풀어야 한다고 하고, 중국은 반대로 북핵 문제의 근본은 ‘북·미 갈등’이라며 미국이 풀어야 한다고 팽팽히 맞서고 있다.

큰 틀에서 보면, 중국은 지난 40년간 미국이 만들어 놓은 국제질서에 ‘무임승차(free ride)’하면서 국력을 키우는 ‘합리적 선택’을 했지만, 미국과의 격차가 갈수록 좁아지면서 이제는 스스로가 ‘제1인자’가 되고자 하는 ‘합리적 선택’의 길도 모색하고 있다. 이와 상대적으로 미국은 갈수록 부상하는 중국을 미국이 주도해서 만든 ‘질서’와 ‘규범’ 안에 가두어 두는데 버거움을 느끼고 있다. 중국도 나름대로 많은 심각한 정치·경제적 문제에 직면해 있지만 시진핑 시기 들어 중국이 미국을 넘어서 세계 경제 최강국이 되리라는 건 거의 확실하다는 내부적 자부심을 지니고 있다. 중국은 특히 트럼프란 국정 경험이 전무한 미국 지도자의 등장이 ‘중국의 부상’을 가속화하는 절호의 기회로 본

3) 트럼프-시진핑 정상회담 평가는 [세종정책브리핑 2017-08]에서 볼 수 있음.
http://sejong.org/board/bd_news/1/egoread.php?bd=3&itm=&txt=&pg=1&seq=3727

다. 예를 들어 전 중국 외교관이었던 우정룡(吳正龍)은 2017년 8월 1일 환구 시보 칼럼에서 “세계정세의 판이 흔들리고 있다 ... 이것은 위기의 시대이기도 하지만 기회가 충만한 시대이기도 하다(世界格局的板塊正在發生松動 ... 這是危機四伏的時代, 也是充滿機遇的時代)라고 했다.⁴⁾

스스로 미국 최초의 ‘태평양 대통령(Pacific President)’라고 칭한 오바마 전 대통령이 ‘아시아로 회기(Pivot to Asia)’ 정책을 통해 이 같은 중국의 도전을 막아보려 대응했지만 실패했다는 평가를 받았다. 오바마 시대 미국은 중국의 도전에 맞서는 강한 결의를 보여주지 못했고 그 결과 아시아 내 미국의 지위는 약화됐다. 트럼프 대통령 역시 대통령으로 막상 당선된 후에는 중국의 야망을 저지하는 데 관심을 보이기보다는 ‘고립주의’로 가고 있다. 그의 ‘미국 우선주의(America First)’는 벌써 ‘미국 혼자주의(America Alone)’로 비판받고 있기도 하다. 전체적으로 미국의 영향력 약화는 가속화하고 있다.

2. 트럼프는 미국 지도력 쇠퇴의 ‘원인’이 아니라 ‘결과’

흔히 ‘트럼프 현상’은 미국 사회를 ‘대표’하는 것이 아닌 잠시의 ‘일탈 행위’로 묘사된다. 하지만 하버드대 중국 전문가 윌리엄 오버홀트(William Overholt)는 국제사회에서 미국 지도력의 후퇴는 트럼프의 등장으로 시작된 것이 아니라, 그 이전에 이미 시작된 것이라고 진단한다. 이 논리에서 고찰하자면 트럼프는 미국 쇠퇴의 ‘결과’이지 ‘원인’이 아니다. 다시 말해, 트럼프의 등장은 아이러니하게도 미국의 ‘시대정신’을 대표한다는 것이다.

마찬가지로 미국의 ‘고립주의’도 트럼프 대통령이 당선되면서 시작된 것은 아니다. 이미 20여 년 전에 시작되었다. 빌 클린턴이 대통령으로 당선된 시기(1993년)는 냉전의 종결과 함께 미국인들이 국외 문제보다는 국내 문제에 더

4) 吳正龍, “特朗普的“美國優先”, 對世界政治有何影響?” 環球時報, (2017.8.1.) at http://opinion.huanqiu.com/opinion_world/2017-08/11063809.html

관심을 가지게 시기였다. 특히 소말리아 작전이 실패하고 18명의 미국인 사망자가 발생하자 미국사회는 미국의 해외 분쟁 개입에 대해 비판적 태도를 취하기 시작했다. 중국과 관련, 클린턴은 당근 유인 정책을 펼쳤다. 클린턴은 “민주주의가 세계를 무역하기에 안전하게 만드는 것처럼, 통상의 증가가 민주주의를 펼치는데 도움이 된다”고 설파했다.⁵⁾ 그러면서 중국의 세계무역기구(WTO) 진출을 지지해주었다. 이러한 논리로 그는 통상의 증가가 중국을 더욱 개방으로 이끌고 중국 공산당의 중국 경제에 대한 통제권이 서서히 이완되면서 중국 사회가 더욱 민주적으로 발전되고, 공산당이 중국 사회에 대한 통제가 약화되면 중국 인권 문제도 향상되리라 보았다. 공화당 다나 로라바커(Dana Rohrabacher) 의원은 훗날 이러한 미국의 대중국 정책이 ‘멍청한 정책(stupid policy)’이었고 미국이 중국에 대해 정치 개혁을 요구하지 않고 경제 대국으로 만들었다고 회고했다. 그는 심지어 “우리가 (중국이란) 괴물을 만들어 냈다(We created a monster)”고⁶⁾ 미국의 중국에 대한 전략적 오판을 신랄하게 비판했다.

클린턴의 뒤를 이은 조지 부시 행정부(2001~2009)는 임기 초년인 2001년 9·11 테러 이후 국제적 군사 전쟁인 ‘테러와의 전쟁’을 선포했다. “당신은 우리 편이거나, 아니면 테러리스트 편이다(You are either with us, or with the terrorists)”라는 부시의 발언⁷⁾은 당시에 유명했고 지금도 회자되고 있다. 하지만 ‘테러와의 전쟁’은 미국의 힘에 ‘한계’가 있다는 것을 오히려 일깨워주었다. 부시 대통령 임기 동안을 한정해 조사한 퓨리서치센터의 전 세계 54개국 17만 5천 명을 행해진 조사는 미국의 이미지가 크게 손상됨을 보여주었다. 이에 미국 외교는 부시 행정부의 ‘일방주의’보다는 다른 국가들과 공조를 취하

5) “Just as democracy helps make the world safe for commerce, commerce helps make the world safe for democracy.” Ian Bremmer, “Superpower: three choices for America’s role in the world,” 2015.

6) Dana Rohrabacher 미국 하원의원, RT 텔레비전 인터뷰, (2012. 8) at <http://www.youtube.com/watch?v=8DrtTaP1fL8>

7) VOA, “You Are Either With Us, Or With the Terrorists,” (2001.9.21.) at <https://www.voanews.com/a/a-13-a-2001-09-21-14-bush-66411197/549664.html>

는 다국적주의로 선회했다. 이러한 변화는 궁극적으로 미국의 세계 영향력 축소
의 노정이기도 하다.

미국발 금융위기 기간에 시작한 버락 오바마 행정부(2009~2017)는 미국이
‘슈퍼 파워’란 스스로의 인식에 크게 손상을 입은 채 시작하였다. 미국인들은
미국 정부가 해외에서 벌이는 전쟁과 거기에 사용하는 비용에 이전보다 더욱
비판적인 태도를 보였다. 미국인들은 ‘경제 회복’, ‘전쟁 끝내기’, ‘새로운 전쟁
시작하지 않기’ 등 고립주의 경향을 보이기 시작했다. 이런 상황에서 오바마
행정부의 관심은 자연스럽게 국내 정치에 집중하게 됐다. 오바마 행정부는 외
교 정책에 있어서도 미국의 ‘세계 경찰’ 역할에 더욱 뚜렷한 거부감을 표시했
다. 오바마는 화학무기를 사용한 시리아에 ‘레드라인’을 그어놓고도 막상 시
리아 정부가 화학무기로 대량살상을 저지르자 군사 행동을 취하지 않았다. 이
는 중국, 북한 같은 나라들이 더욱 미국의 권위에 도전하거나 미국의 경고를
무시하는 계기를 마련해주었다. 하지만 이 시기에 주목할 만한 ‘예외적’ 외교
전략 변경이 있는데 바로 중국의 부상을 억제하기 위해 ‘아시아 재균형’ 정책
을 시작한 것이다. 그러나 이 전략은 궁극적으로 실패하였고 (이 역시 전문가
들은 미국이 군사력을 사용하지를 너무 주저했기 때문이라고 보기도 함) 중
국은 오히려 미국이 쇠퇴를 인정하고 슈퍼파워 리더십을 나누는 ‘신형대국관
계’를 미국에 요구하기 시작했다.

Ⅲ. 시진핑이 이끄는 중국의 시대정신

1. ‘두개의 백년’과 중화민족의 위대한 부흥의 꿈

중국엔 소위 ‘두개의 백년(兩個一百年)’ 목표가 있다. 첫 번째 백년은 중국
공산당 창설 100주년을 맞이해서 ‘전면적 소강사회(=중산층 사회) 건설(全
面建成小康社會)’이고 두 번째 백년은 중화인민공화국 설립(1949년) 백주년

이 되는 2049년까지 시진핑이 주창한 ‘중화민족의 위대한 부흥의 꿈(中華民族偉大復興的夢)’을 실현하는 것이다. 시진핑 중국은 강대국화 부상 과정에서 기본적인 ‘굴기(崛起)’를 완성했다⁸⁾고 판단하는 자신감을 가지고 있다. 중국이 이렇게 스스로 느끼는 ‘국운 상승’에 대한 집단의식(collective consciousness)이 어떻게 외교 행위에 투사되는지 주목할 필요가 있다. 중국이 경제, 정치, 군사적 힘 등 거의 모든 분야에서 지각변동과 같은 확장을 겪으면서 중국의 국제적 위상도 이와 함께 바뀌고 있다. 국제사회도 이러한 변화된 중국을 받아들이거나 혹은 받아드리게끔 해야 한다는 인식을 시진핑 중국은 가지고 있다.⁹⁾ 중국이 아니고, 세계가 ‘중국의 부상’을 받아들이고 적응해야 한다는 인식이다. 이는 경제력, 군사력을 바탕으로 한 중국의 패권의식을 드러낸 것이다.

2. 중국의 ‘핵심이익’ 강조하는 ‘공세적 외교’

최근 중국 외교부 문건이나 심지어 시진핑의 발언에서도 ‘핵심이익(核心利益)’이란 표현이 자주 쓰이고 있다. ‘핵심이익’이란 중국이 구별하는 3가지 이익(핵심이익, 중요이익, 일반이익) 중에서 가장 상층에 있는 이익이며, ‘국가의 생존’이 걸려있기에 ‘타협의 여지가 없는(不容妥協)’ 이익이다. 문제는 중국의 국력이 커짐에 따라 그 리스크가 길어지고 있다는 것이다. 예를 들어 남중국해를 둘러싼 분쟁이 격해지자 중국은 2010년 남중국해를 핵심이익으로 선포했다. 타협의 여지가 없다는 것을 선포하는 한 방식이다. 여기에 더해 2014년 중국은 ‘해양강국(海洋強國)’ 전략을 공식화 했다. 그리고 2016년 7월 1일 중국공산당 창당 95주년 기념식에서 시진핑은 “어떤 외국도 우리가 ‘핵심이익’을 거래할 수 있을 것으로 기대하지 말라”고 경고했다.¹⁰⁾ 남중국해에서 미·중 간에 충돌 발생 시 중국의 양보 여지를 스스로 아예 없애버린 것이다. 이는 긴장관리 실패 시 충돌 가능성이 더 커짐을 의미한다. 시진핑은 일찍이

8) CSIS, “超越分歧 走向双赢”. 中美智庫研究報告(中方), (2017.7).

9) Jeffrey Bader, “How Xi Jinping Sees the World...and Why,”Brookings Institution, (2016.2)

10) 大公報, “習近平: 絕不拿核心利益做交易”, (2016.7.2.) at <http://news.takungpao.com/mainland/focus/2016-07/3340636.html>

2014년 3월에도 “우리는 평화를 원한다. 하지만 그것 때문에 국가 핵심이익을 희생하지 않겠다”라고 천명했다.¹¹⁾ 처음부터 미리 자국의 기준과 한계 마지노선을 정하고 상대국의 양보와 항복을 요구하는 패권주의 태도다. 더 큰 문제는 중국의 이러한 태도가 중국의 외교영역에서 갈수록 더 반영되고 있다는 것이다.

3. 중국, 주변국과 영토 분쟁 증가

핵심이익을 강조하고 강경한 모습을 보이는 중국 외교의 ‘민낯’이 드러난 것 중의 하나가 한국에 있어서 사드 배치 문제이고 또 하나는 필리핀과의 영토 분쟁이다. 시진핑은 2017년 5월1일 베이징에서 열린 로드리고 두테르테 필리핀 대통령과의 정상회담에서 영유권 분쟁지역인 남중국해에서 필리핀의 석유 시추 결정과 관련해 전쟁 가능성까지 언급하며 석유 시추 중단을 강력하게 압박했다. 한국에 대해서도, 사드 배치를 둘러싸고 긴장이 지속되고 있는 상황에서 2017년 7월 독일에서 문재인 대통령을 만난 시진핑은 “서로 간에 핵심이익을 존중해야 한다(尊重彼此核心利益)”라고 강조했다.¹²⁾

이러한 시진핑은 현실주의에 입각해 강한 힘을 숭상하고 과거 중국 지도자와 비교했을 때 훨씬 ‘공세적 외교’를 펼친다는 평가를 받는다. 그는 미국과의 관계도 협력보다는 ‘중국꿈(中國夢)’을 실현하는데 더 방점이 찍고 있는 듯 보인다. 그렇기 때문에 핵심이익에 있어서는 미국에게도 양보하지 않겠다는 것이다. 이는 ‘거래의 달인’ 트럼프도 예외가 아니다. 트럼프는 ‘하나의 중국’도 거래의 대상이라고 하여 중국과 긴장관계가 조성되었다. 그러나 결국 물러선 것은 트럼프였고 그는 ‘하나의 중국’ 원칙을 존중한다고 천명하였다. 이는 그의 참모들이 그것이 중국에게 ‘핵심이익’ 인 ‘대만’이 무엇을 의미하는지 설

11) “我們希望和平，但決不犧牲國家核心利益”。新華通訊社，“習近平：構建中國特色現代軍事力量體系”，(2014.8.31.) at

http://news.xinhuanet.com/politics/2014-08/31/c_1112295195_3.htm

12) 新華通訊社，“習近平：構建中國特色現代軍事力量體系”，(2014.8.31.) at

http://news.xinhuanet.com/politics/2014-08/31/c_1112295195_3.htm

명해준 후였다고 한다.

또 하나의 상황은 시진핑의 대외 전략을 ‘매파’가 주도한다는 것이다. 시진핑 대외전략을 주도하는 사람들은 군부와 당(黨) 중심이다. 구체적으로 시진핑은 매주 군 장성들과 정규 회합을 가지고 있으며, 군부가 중국의 외교에도 깊숙이 관여 하고 있다. 심지어 군부가 시진핑의 오마바와의 정상회담 의제 설정에까지도 직접 관여한 것으로 알려져 있다.¹³⁾ 중국 강경파는 미국의 전략 중심이 중동에서 아시아로 ‘리벨런싱’하는 것이 결국 중국을 겨냥하는 것이라고 보고 있다. 이에 대해 중국이 대응을 안 한다고 해서 미국이 중국을 고립시키려 하지 않는 것이 아니기 때문에 오히려 중국이 수동적 태도를 취할 것이 아니라 더 세계 나가야 한다는 담론이 시진핑 시대에 주류 담론으로 등장하고 있다. 그러므로 북핵, 사드 문제에 있어서도 중국이 자기 목소리를 내면서 미국의 압력에 굴복하지 않는 것이다.

4. 미국에 대한 갈등과 위협 인식 증가

2016년 10월 미국 퓨리서치센터가 발표한 중국인 설문조사에 의하면 중국인 중 29%만이 ‘미국이 중국의 굴기를 받아들일 용의가 있다’고 믿고 있다. 52%의 중국인은 ‘중국이 미국과 자웅을 가를 만큼의 대국으로 성장하는 것을 미국이 현재 저지하려고 하고 있다’고 대답했고, 45%의 중국인은 ‘미국이 중국의 가장 큰 국제 위협’이라고 답했다. 마지막 질문에 대한 답변률은 2013년 조사 때 보다 6%가 증가한 것이다.

중국에는 미국을 ‘전 세계에서 유일하게 중국의 정치제도를 근본적으로 바꿀 수 있는 능력을 가진 나라’로 보는 원초적 우려가 있다. 미국에는 중국이 ‘전 세계에서 유일하게 미국인의 삶을 근본적으로 변화시킬 수 있는 나라’라

13) Michael Pillsbury, “The Hundred-Year Marathon: China’s Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower,” ST. Martin’s Griffin, 2016.

는 원초적 염려를 지니고 있다. ‘투키디데스 함정’ 논란의 생명력은 이러한 구조적 갈등 구조가 충돌로 자연 귀결될 가능성에 대한 인식때문이라 할 수 있다. 더불어 이러한 공세적 외교를 펼치는 중국의 지도자 시진핑에 대한 1인 권력집중도 더욱 공고히 되고 있다. 중국 공산당은 베이징에서 2016년 10월 24일 폐막한 제18기 중앙위원회 6차 전체회의(6중전회, 六中全會) 공보(公報 = 결과문)에서 “시진핑 동지를 핵심으로 하는 당 중앙(以習近平同志爲核心的黨中央)”이란 표현을 썼다. 중국 내부 소식통에 의하면 ‘핵심’이란 칭호는 공산당에서 최중승인권과 거부권을 시사하는 것으로 중국이 마오쩌둥·덩샤오핑 같은 ‘강한 지도자’ 통치로의 회귀를 시사하는 것이다.

5. 미국과 ‘충돌점’ 증가하는 ‘스트롱맨’ 시진핑의 중국

이상에서 살펴본 바와 같이 강한 지도자 시진핑을 ‘핵심’으로 명문화한 중국은 자국의 핵심이익 관철을 명분으로 주변국과 끊임없는 갈등을 일으키고 있다. 그러나 이에 대한 중국 측 관전법은 확연히 다르다. 중국은 주변국들과의 갈등을 ‘패권 추구’라 보지 않고 중국이 ‘대국’으로 굴기하는 과정에서 겪어야 할 피할 수 없는 ‘성장통’으로 보는 듯하다. 이 시각의 연장선에서 중국의 미국에 대한 인식은 기존의 ‘충돌을 피해야 할 대상’에서 중국이 강대국이 되기 위해 ‘극복해야 할 산’으로 전이(轉移) 되고 있다. 중국에게 있어 요즘 가열되고 있는 인도와의 국경분쟁, 남중국해 및 대만 문제, 일본의 센카쿠제도(중국명 釣魚島) 등은 모두 중국의 핵심이익에 속하는 영역이고 중국의 대국 굴기를 위해서는 양보할 수 없는 지역이다.

중요한 것은 시진핑의 중국은 미국과 물리적 충돌을 할 가능성이 더 높아졌다는 것이다. 예를 들어 전임 후진타오 시기 때는 미·중 사이에 하나의 ‘충돌점(point of conflict)’이 있었고 그것은 대만 문제였다. 하지만 시진핑 시기에는 그것에 더해 ‘남중국해’와 ‘북한,’ 이 두 개의 충돌점이 더해졌다. 시진핑이 보는 세계는 ‘평화롭지 않은 세계’¹⁴⁾로서 이는 당연히 미국과의 경쟁을 의식

한 시진핑의 세계관을 반영한다. 이에 중국공산당은 ‘싸우면 이기는(打勝仗) 군대’, 소위 ‘강군꿈(強軍夢)’을 강조하면서 이것이 시진핑이 주창한 ‘중화민족의 위대한 부흥’이라는 국가적 목표를 실현하기 위해 필요하다고 강조한다.¹⁵⁾

IV. 미국의 제한된 ‘옵션’

2013년 썬니랜즈(Sunnylands) 회동에서 중국 측은 공동성명에 자신이 제안한 ‘신형대국관계(新型大國關係)’ 단어를 집어넣고자 했으나 미국이 거부했다. 이는 미국이 중국을 ‘동급’으로 인정하지 않겠다는 의지의 표현이다. 하지만 중국 측은 미국이 어떻게 생각하는지 상관없이 양국 관계는 ‘이미’ 신형대국관계 구축 노정에 들어섰다고 본다.¹⁶⁾ 이에 미국은 군사력이 여전히 중국보다 월등히 높은 상황에서도 군사 행동보다는 외교적 레토릭으로 중국을 견제하는 ‘소극적’ 대응을 주로 취하고 있다. 이유는 중국과의 군사적 충돌을 자제하려는 의지가 중국과 충돌 의지보다 강하기 때문이다. 미국은 중국에 대한 억제 수단으로써 ‘수사적 압력(rhetorical pressure)’과 물리적 수단인 ‘미 해군 제7함대(미·중 간에 국지전 무력 분쟁 발생 시 가장 먼저 투입되는 미 전력)’를 가지고 있다. 하지만 미국은 미·중 간 충돌이 전면전으로 악화될 소지를 염려해 이러한 군사적 충돌을 자제하고 있다. 이는, 중국을 다룸에 있어 ‘말’로는 통하지 않고 그렇다고 하여 중국에 대해서 ‘군사적 행동’을 취하자니 부담을 느끼는 것이다. 그리고 그 사이에서 다른 적당한 정책적 수단이 부족하다. 트럼프 역시 중국을 ‘환율조작국’으로 지정한다는 등 무역 보복을 수차

14) 시진핑의 ‘평화롭지 않은 天下’에 대한 시대적 인식은 그의 연설에서도 종종 드러난다. 그는 2013년 4월 보아오포럼 개막식 연설에서 “천하가 여전히 평화롭지 않다”(天下仍很不太平)라고 진단했고, 2015년 9월에 열린 열병식 (박근혜 前 대통령이 참석함)에서도 “세계가 여전히 평화롭지 않다”(世界仍很不太平)라고 했다. 또한 2017년 7월30일 건군 90주년 열병식 연설에서도 다시 “천하가 평화롭지 않다”(天下并不太平)라는 발언을 반복했다.

15) 中共中央紀律檢查委員會, “強軍之路(下)——《將改革進行到底》第八集”, (2017.7.25) at <http://v.ccdi.gov.cn/2017/07/24/VIDEiPGLXN0a8yJX3wQ10QwY170724.shtml>

16) 張家棟 金新, “中美新型大國關係:歷史、理論與現實,”國際觀察 2013 年第 5 期.

레 암시했지만 아직까지 이는 실현되고 있지 않다. 문제는 중국 역시 미국의 이러한 생각을 읽고 있으며 중국은 ‘시간은 우리편’이란 전략을 취하고 있다는 것이다. 중국의 ‘굴기’ 전략은 미국과 무력적 충돌을 피할 수만 있다면 ‘중국의 굴기’는 성공할 수 있다는 것이다.

이러한 맥락에서 호주의 중국 전문가 휴 화이트(Hugh White)는 제2차 세계대전 이후로 도전받지 않았던 미국의 아성이 중국의 부상으로 흔들리고 있다고 진단한다. 그는 미국이 세 가지 선택에 직면해 있다고 주장한다. (1) 아시아 리더십을 두고 중국과 경합하거나 (2) 자발적으로 주도권 양도하거나 (3) ‘아시아 체제(Concert of Asia)’를 구성하여 미·중이 함께 협력할 수 있는 새로운 매커니즘을 구성하는 것이다. 휴 화이트 본인의 선택은 두 번째와 세 번째의 조합이었다. 그는 미래 세계의 평화가 미국이 ‘몰락’을 스스로 인정하고 평화롭게 단극 수퍼파워 권좌에서 물러나 중국을 ‘아시아에서 전략적 동격(strategic equal in Asia)’으로 받아들이는 때 가능하다고 주장한다. 휴 화이트의 이러한 미·중 ‘권력 공유’ 모델은 시간이 흐르면서 더욱더 진지하게 토의되어지고 있으며, 심지어 폴 키팅(Keating) 전 호주 총리 같은 인물도 그의 주장을 지지하고 있다.

V. 미·중 관계 전망과 한국의 대응

1. 트럼프 이후 미국이 달라질 가능성 낮은 것으로 전망

트럼프가 미국 지도력의 상실을 초래한 것이 아니라, 오히려 미국 지도력 상실의 결과로 등장한 인물이라면, 현 미국 지도력 쇠퇴는 트럼프 개인의 문제가 아니라 미국 사회의 문제라 볼 수 있다. 그렇다면 이는 더 심각한 문제다. 그것은 트럼프가 퇴임한다고 해결될 문제가 아닐 수 있다는 것이다. 이후 미국 대통령이 누가 되던 현 구조적 패착이 크게 달라지지 않을 것으로 전망

되기 때문이다.

한편, 미국 일각에서는 중국을 어느 정도 선까지 ‘용인’해야 하는가 하는 논쟁도 진행되고 있다. 수전 셔크(Susan Shirk) 전 미 국무부 동아태 담당 차관보는 “나는 미·중 관계가 어디로 향하는지 개인적으로 걱정된다. 전쟁을 막기 위해서라도 우리가 중국을 다루는 방법을 변경해야 할지도 모른다”고 진단한다. 그럼에도 앞에서 살펴보았듯이 미국이 중국에 대해 쓸 수 있는 카드는 제한되어 있는 듯 보인다. 이는 결국 국제 사회에서 미국의 전통적 리더십과 존재감은 중국에 의해, 그리고 미국 스스로의 고립주의 경향으로 인해 점차적으로 주변화 되는 것을 의미한다.

미국이 아시아 문제에 적극 개입하겠다는 결의를 여러 차례 밝혔지만 미국이 라이벌 중국으로부터 역내 리더십을 지키기 위해 비용을 지불하고 리스크를 감내하겠다는 어떤 증거도 찾기 어려운 것이 현실이라고 앞서 언급한 하버드의 중국 전문가 윌리엄 오버홀트는 주장한다. 이언 브레머도 미국이 향후 10년 또는 20년 사이에 아시아에서 철수하는 상황이 실제 일어날 가능성도 염두에 두어야 한다고 주장한다.¹⁷⁾ 미국의 철수는 아시아 지역 질서에 엄청난 불안정을 초래하는 가운데 중국이 경제적으로, 전략·정치적으로 이 지역을 지배하는 길을 터줄 것이다. 그때가 되면 아시아 모든 국가들은 중국의 힘의 무게에 맞서 자기 국가의 이익을 어떻게 지켜야 하는가를 심각하게 고민해야 할 것이다.

2. 글로벌 리더십 부재 현상(G-제로)에 특히 취약한 아시아

글로벌 리더십 부재 현상(G-제로)은 특히 아시아 지역에 지대한 영향을 끼칠 것이다. 이언 브레머는 아시아가 또한 미·중 충돌의 가능성이 가장 높은 지역이라고 진단한다.¹⁸⁾ 브레머는 ‘G-제로’ 용어를 창시한 사람이기도 한데,

17) 이언 브레머, “리더가 사라진 세계” (Every nation for itself). 한국어판. 다산 북스, 2014.

그의 다년간 미·중 관계 흐름을 분석하고 있다. 예를 들어 2012년에 그는 “미·중 관계가 악화되고 있다”라고 진단했고, 2017년 최근 분석에서 “G-제로 시대는 당분간 지속될 것이다”¹⁹⁾ 라고 진단했다. 불확실성의 시대를 의미한다. 즉, 미·중 관계 갈등 노정 속에서 세계는 ‘리더 부재’ 현상으로 더욱 혼란에 빠질 수 있다. 더불어, ‘미국을 다시 위대하게(Make America Great Again)’라는 슬로건을 걸고 미국의 대통령으로 당선된 트럼프와 ‘중화민족의 위대한 부흥(中華民族偉大復興)’ 기치를 든 시진핑의 조합은 ‘강대강’ 국면이다. 이는 중국도 인식하고 있다. 2017년 7월 공개된 중국과 미국의 정부·학자 인사들이 참여한 연구 보고서에 의하면 중국 역시 미국과 경쟁의 심화와 ‘전략적 오판 위험(戰略誤判的風險)’ 발생 가능성을 미·중 관계 충돌 위험 요소로 지적하고 있다. 변칙적인 정치를 펼치는 ‘트럼프 요소’는 지속적으로 불안감을 제공할 것이다.

한국이 미·중 관계에 관심을 갖는 이유는 미·중 관계에 ‘종속 변수’로 작용하는 지정학적 경험을 해왔기 때문이고, 특히 미·중 관계가 악화될 때 북한 문제를 포함한 한반도 현안의 조정이 더욱 힘들어지기 때문이다. 트럼프 행정부에 들어서 미국은 국제사회의 전통적 리더십 역할을 방기하는 경향이 더욱 뚜렷해지고 있다. 그렇다고 해서 ‘굴기’하는 중국이 미국의 역할을 당장 대체하지도 못하고 있다. 이는 앞으로도 상당 기간 미·중 경쟁 구도 지속의 노정을 의미한다. ‘중화민족의 위대한 부흥’이라는 중국의 국가 목표 완성이 2049년이라면 그것은 장장 앞으로 30여 년을 의미하는 것일 수도 있다. 그렇다면 한국은 과거처럼 유효기간 5년짜리의 외교계획이 아니라 유효기간 30년의 중·장기적 외교목표를 수립해야 할 것이다. **외교**

18) 상동.

19) Ian Bremmer, “5 Signs We’re in a ‘G-Zero Era’ With No World Leadership.” Time, (2017.6.16) at <http://time.com/4821894/g-zero-era-no-global-leadership/>

북한 핵 미사일 개발로 인한 동북아 질서변화 가능성

김 현 옥 (국립외교원 교수)



I. 서론

북한의 장거리미사일 시험발사와 6차 핵실험 이후 한반도 및 동북아 정세는 요동치고 있다. 한국, 일본에 이어 미국도 자국의 안보위협을 느끼고 있으며, 이를 의식한 미국은 북한의 핵미사일 개발을 포기시키기 위한 제재수위를 점차 높여가고 있다. 이 같은 현 국면은 북·미 간 긴장상태와 무력충돌 가능성을 높이고 있으며, 이는 현재 특별한 해법이 보이지 않은 채 전개되고 있다.

이 같은 안보불안감과 함께 주목해야 할 부분은 북한이 핵을 보유하고 미국을 타격할 수 있는 중·장거리 미사일을 보유하게 되는 것이 과연 동북아 국제질서에 어떠한 영향을 줄 것인가이다. 현재 트럼프 행정부는 북한을 미·중 관계의 중요한 요인으로 삼고 있으며, 대북제재를 중국압박을 위한 명분으로 사용하고 있다. 이외에도 북한핵미사일 개발은 미국중심의 동맹체계에도 영향을 줄 수 있다. 북한핵미사일 개발이 향후 동맹체계의 약화를 가져다 줄 것인가, 아니면 오히려 동맹국들의 협력을 강화시킬 것인가? 본 글은 북한핵미

사일 개발이 일차적으로 가져다주는 군사충돌과 안보위협 이외에도 지역적 차원에서 어떠한 국가 간 관계와 체제의 변화를 가져다줄지에 대해서도 분석해 보는 데 그 목적을 둔다.

II. 현 동북아 지역정세

1. 오바마 행정부 당시 협력적 미·중 관계

10%가 넘는 실업률을 안고 임기를 시작한 오바마 행정부의 정책적 초점은 미국 국내경제 살리기였다. 정부의 역할을 강조하면서 막대한 액수의 경기부양책을 펼쳤지만 결국 2010년 중간선거에서 공화당이 승리하면서 오바마 행정부의 경제정책은 제동이 걸리게 되었다. 결국 공화당과 타협하는 방향으로 경제정책을 추진하게 되었는데, 감세연장, 친기업적 정책 등을 추진하고, 증세를 통한 재정확대에서 적극적인 대외무역정책을 통한 경기회복을 피하게 되었다. 이 같은 상황변화는 결국 아시아지역에 눈을 돌리게끔 하였으며, 이는 오바마 행정부가 아시아재균형 정책을 시작하게 된 단초가 되었다.

2009년 오바마 대통령은 베이징을 방문하고 미·중 정상회담을 갖는다. 당시 미국은 중국에게 ‘전략적 보장(strategic reassurance)’개념을 제시하면서 미·중 간 협력을 꾀한다. 즉, 미·중 양국이 정치체제가 다르지만 양 강대국들 간 상호이익을 존중하면서 국제문제를 해결하기 위해 협력해야 한다는 것이었다. 이미 2008년도 글로벌 금융위기와 베이징올림픽을 계기로 급성장을 예고하고 있었던 중국에게 이 같은 오바마 대통령의 태도는 향후 중국이 미국에게 수치감을 가져다줄 정도로 대미정책에 있어서 중국의 입김과 영향력이 강화되는 효과를 낳았다.

2010년부터 중국은 국제무대에서 미국의 의견에 반대하면서 자국의 이익에

기반한 목소리를 내기 시작하였으며, 급기야 2013년 등장한 시진핑 정부는 미국에게 신형대국관계를 제안하게 되었다. 이는 미·중 양국이 동등한 위치라는 것을 전제로 하여 상호 협력하자는 내용인데, 이에 대한 미국은 내부적으로 매우 불쾌함을 나타내었다.

오바마 행정부 당시 미·중 관계는 미국의 경제력 약화와 중국의 부상, 그리고 국제협력을 강조하는 오바마 대통령 개인의 대외정책적 성향으로 인해 소위 G2라는 개념을 만들게 되었으며, 미·중 양국의 경쟁보다 협력이 강조되는 국제체제를 형성하고 있었다. 이 같은 국제체제는 한국의 외교적 공간을 넓혀주었으며, 한·미·중 3국이 북한문제에 공동의 접근법을 모색하는 계기로 작용하였다.

그러나 미국은 셰일가스혁명으로 석유를 자급자족하는 국가가 되었으며, 미국 경제는 다시 살아나기 시작했다. 석유의 자급자족은 다른 산유국들에게 부담으로 작용하였으며, OPEC산유국들은 미국의 셰일석유와 가스 개발비용이 높기 때문에, 이를 무력화시키기 위해 원유공급량을 늘려 미국의 경쟁력을 떨어뜨려야 한다고 판단하였다. 그러나, 이 같은 정책은 결국 국제유가의 하락으로 산유국들의 재정적자로 이어졌으며, 러시아 등 일부 산유국들은 오일 쇼크로 인해 국가부도 위기를 맞기도 하였다. 중국 역시 경제구조적으로 성장 둔화현상을 맞게 되었으며, 이 상황 속에서 미국은 글로벌 금융위기에서 벗어나 경제성장세가 확대되기 시작했다. 실제 2014년 3/4분기 미국의 경제성장률은 5%를 기록했으며, 2015년 말 미국 실업률은 5%를 기록하였다. 미국 고용시장은 완전고용상태를 유지했으며, 미국은 2015년 12월 금리인상을 단행하였다. 2016년 12월 미국의 실업률은 4.6%였다.

이 같은 경제성장에 기반하여 미국 백악관은 2015년도 국가안보전략(National Security Strategy) 보고서를 발간하였다. 이 보고서의 핵심은 “현재 미국은 더욱 강해졌고, 새로운 시대의 기회를 잡고 우리의 이익을 보호할 수 있는 위치를 점했다(Today, the United States is stronger and better positioned

to seize the opportunities of a still new century and safeguard our interests against the risks of an insecure world)”는 내용이였다. 이후 오바마 행정부는 기존에 계획했던 아시아재균형 전략의 이행에 박차를 가하기 시작했으며, 미 공해군력 60%를 2020년까지 아시아태평양 지역으로 이동시키는 작업을 실질적으로 추진하기 시작했다.

2. 트럼프 행정부의 미·중 경쟁관계

미국은 오바마 정부 기간 경제력을 회복시켰으며, 이를 바탕으로 강하게 중국의 부상을 저지하려는 정책을 추진하고 있다. 현 트럼프 행정부의 대중국 정책은 중국피로감(China Fatigue)에 기반하고 있는데, 실제로 2008년 글로벌 금융위기 이후 미·중 관계는 미국 내 반(反)중국 정서를 키워왔으며, 이 같은 정서는 힐러리 클린턴이 미국의 대통령이 되었더라도 중국에 대한 강경정책으로 이어졌을 것이다.

현재 트럼프 행정부는 중국에 대해 민족주의적(nationalistic), 반공산주의적(anti-communist), 그리고 기만적 대상(China as deceptive)이라는 시각을 가지고 있다. 스티븐 배넌 수석전략가가 백악관을 나간 이후 대중국정책에 있어 협력분위기가 강화되기는 했으나, 기본적으로 미·중 경쟁 구도는 계속될 것으로 보인다. 즉, 오바마 행정부의 미·중 협력 구도에서 미·중 경쟁구도로 바뀌고 있으며, 이는 동아시아 지역에서 국제체제를 제로섬게임으로 바꾸어 가고 있다.

실제로 미국은 군사적으로 중국의 반 접근지역거부전략(A2/AD: Anti-Access/Area-Denial)에 대응하기 위해 공해전투개념(AirSeaBattle), 합동작전접근개념, 제3차 상쇄전략 등을 추진하고 있으며, 트럼프 행정부의 국방예산 증액은 이 같은 군사전략 추진에 박차를 가할 것으로 보인다. 즉, 2020년까지 60%의 공·해군력을 아시아·태평양 지역에 배치하겠다는 계획을 지속적

으로 추진 중에 있으며, 제3차 상쇄전략을 통해 미국의 재래식 저지력 (conventional deterrent)을 강하게 만들고 중국과 국방과학기술의 간격을 다시 넓히려는 전략을 추진하고 있다.¹⁾

트럼프 행정부 내에서 부상하는 중국에 대한 견제 필요성은 초당적 공감사항이며, 오바마 행정부의 미 해군 축소는 재균형 정책의 실질적 효과를 반감시키고, 오히려 중국의 팽창을 야기한 바, 트럼프 행정부에서는 군사력, 특히 해군력의 복원 등 ‘힘을 통한 평화’전략에 기반하여 중국압박을 강화하고 남중국해에서의 평화를 유지할 것이라는 점을 강조하고 있다.²⁾ 중국에게 남중국해 인공섬 건설은 군사기지화로 인한 A2/AD(Anti-Access/ Area Denial)능력을 강화시켜주고, 서태평양으로의 군사적 진출을 가능하게 해주어 대미 핵억지력을 가능하게 해주기 때문에, 이 같은 중국의 군사적 확대전략에 대해 트럼프 행정부는 아시아에서 군사적 축소전략을 취하기 어려운 상황이다.

이 같은 상황 속에서 북한문제는 미·중 관계의 시금석으로 작용하고 있다. 현 미·중 패권경쟁 국면 속에서 북한의 핵미사일 기술 개발은 미·중 갈등을 강화시켜 줄 것이다. 미국의 대북 강경정책은 미·중 간 패권경쟁 구도를 가속화시켜줄 것이며, 대북제재를 통해 미국은 중국 때리기를 위한 명분을 북한 문제로 돌리려는 전략을 취하고 있다.

-
- 1) 상쇄전략(offset strategy)은 1970년대에 지미 카터 정부의 해럴드 브라운 국방장관에 의하여 제2차 상쇄전략이 추진되면서 처음으로 사용된 용어이다. 제1차 상쇄전략은 아이젠하워 정부시절에 뉴욕전략에 기반하여 추진되었는데, 상대국가인 소련과의 국방과학기술에 있어서 현격한 격차를 벌여서 소련을 중심으로 한 바르샤바조약기구 국가가 보유한 무기 수의 열세를 극복하는 전략이었다. 즉 무기 숫자상의 불균형을 국방과학기술력의 월등한 우세에 의한 군사작전능력의 우위를 유지 확보하려는 전략이다. 김종열, “미국의 제3차 국방과학기술 상쇄전략에 대한 분석,” 융합보안 논문지, 16/3, 2016. 5, p. 31.
 - 2) Alexander Gray and Peter Navarro, “Donald Trump’s Peace through Strength Vision in the Asia-Pacific,” Foreign Policy, Nov. 7, 2016.

Ⅲ. 북한 핵미사일의 동북아 질서에 대한 영향

미국은 북한 문제를 미국의 중국패리기를 위한 중요한 수단으로 활용하고 있다. 즉, 북한 문제는 미·중 관계의 시금석이며 트럼프 대통령은 중국에 대한 경제적 압박의 명분으로 북한핵미사일 개발을 이용하고 있다. 북한핵개발의 원인은 중국이며, 북한이 지속적으로 핵과 미사일을 개발하면 이에 대한 책임을 중국에게 물어 중국을 압박하고 제재하는 것이다.

그럼에도 불구하고 미국의 딜레마는 북한핵미사일 위협과 미·중 관계 사이에 어느 것을 선택하느냐에 있다. 즉, 북한핵미사일 위협을 막기 위해서는 소위 세컨더리 보이콧 등을 통해 중국을 강하게 압박해야 하지만, 이것은 미·중 관계의 경제적 상호의존성에 타격을 주고 미국의 경제에도 부정적 영향을 미친다. 따라서 미·중 관계를 중시하면 북한핵위협을 방치해야 하고, 북한핵 위협을 막기 위해서는 미·중 관계가 타격을 입는 것을 감수해야 하는 딜레마에 처하게 되는 것이다.

그 동안 미국은 미·중 관계를 중시하는 모습을 보여 왔다. 미국은 사실상 대중국 ‘세컨더리 보이콧’ 제재를 이행하고 싶어 하지 않았다. 중국의 단둥은행 제재 시 월버 로스 상무장관은 이것이 중국은행에 대한 제재가 아닌 “나쁜 행동을 하는 단체에 대한 제재”라고 언급함으로써 미·중 관계를 중요시하는 모습을 보였다. 트럼프 행정부는 미·중 관계를 고려하여 ‘세컨더리 보이콧’ 제재 이행에 매우 수동적이었으며, 미국은 대중국 압박을 통해 중국이 스스로 북한문제와 무역 문제를 해결해 주기를 희망했다.

예를 들어, 북한의 ICBM시험 발사에 대해 미국은 7월 말 북한과 러시아, 이란에 대한 독자적 제재 수단으로서 패키지 법안을 상·하원에서 통과시켰고, 이를 도널드 트럼프 대통령은 서명했다. 패키지법안에 포함된 전방위 대북 제재 법안은 (1) 북한의 원유 및 석유제품 수입 봉쇄, (2) 북한 노동자 고

용 금지, (3) 북한 선박과 유엔 대북 제재를 거부한 국가의 선박 운항 금지, (4) 북한의 온라인 상품거래 및 도박 사이트 차단, (5) 그동안 러시아 및 중국이 북한 해역에서 어업활동을 하고 북한에 대가를 지급해왔던 입어권을 금지시키는 내용 등이 포함되었다. 중국이 어길 시에는 ‘세컨더리 보이콧’ 제재를 이행할 권리를 대통령에게 부여하고 있는데, 여전히 ‘세컨더리 보이콧’ 제재 이행 여부를 여전히 트럼프 대통령의 재량권에 맡기고 있는 한계를 보이고 있었다.

그러나 이 같은 미국의 태도는 6차 핵실험 이후 변하기 시작하고 있다. 6차 핵실험 이후 트럼프 대통령은 북한과의 정상적 거래를 하는 제3의 국가와 거래를 하지 않겠다고 밝히며 이란식 세컨더리 보이콧을 예고하였으며, 실제로 북한과 정상적으로 거래하는 금융기관에 대한 제재의지를 밝힘으로써 금융분야에서의 세컨더리 보이콧을 실시하기 시작했다. 북한의 핵미사일 개발이 점점 수위가 높아지고 미국본토를 타격할 수 있는 북한의 미사일능력이 점점 완성단계에 접근할수록, 미국의 대중국 경제제재의 수위는 점점 더 높아질 것으로 예상된다.

1. 현 미국의 대북 정책과 북·미 간 우발적 충돌 가능성

트럼프 행정부의 대북 정책은 ‘최고의 압박과 개입’이다. 즉, (1) 북한 핵보유국 불인정, (2) 모든 대북 제재와 압박 사용, (3) 북한 정권교체 불(不)추진, (4) 최종단계 시 대화로 비핵화 해결이다. 그러나 이후 구체적으로 대북 정책이 진화하지 못하고 있으며, 다양한 목소리가 나오는 등 혼선을 발생하고 있다. 즉, 5월 3일 렉스 틸러슨 국무장관은 “미국의 대북 정책 목표가 (1) 북한의 정권교체나 정권붕괴가 아니며, (2) 인위적 한반도 통일을 가속화하는 것이 아니고, (3) 38선을 넘어 북진하는 것도 아니다”라고 언급하였는데, 이는 문재인 대통령이 올해 한·미 정상회담 기간 중 미 전략국제연구소(CSIS)에서 밝힌 대북 정책의 원칙 및 비전, 즉 (1) 북한에 대한 적대시정책을 추진하지 않

는다. (2) 북한에 대한 공격 의도가 없다. (3) 북한 정권 교체나 붕괴를 원하지 않는다. (4) 인위적으로 한반도 통일을 가속화하지 않는다는 매우 유사한 것이었다. 이후 틸러슨 장관은 대화 선제조건으로 3가지 도발중단을 언급하였으며, 6차 핵실험 이전에 을지훈련 기간 북한의 저강도 도발로 인해 미국 내에서는 북·미 대화 가능성에 대한 언급이 조심스레 흘러나오기 시작했다. 그러나 강경한 목소리도 동시에 나오고 있다. 얼마 전 틸러슨 장관이 미국은 북한의 적(敵)이 아니며 북한과 대화를 원한다고 발언한 상황에서 마이크 펜스 부통령은 북한과의 직접 대화는 없다고 언급함으로써 미국 내 조율되지 못하고 있는 대북 정책의 현 상황을 보여주고 있다. 틸러슨 장관의 북·미 대화 가능성 언급에도 불구하고 트럼프 대통령은 이에 반하는 메시지를 내었으며, 현 미국의 대북정책에 관련 부처 간 혼선이 발생하고 있는 상태이다. 6차 핵실험 이후 미국은 북한에 대해 강경한 목소리를 내기 시작했지만, 시진핑 주석과의 전화통화 이후 트럼프 대통령은 군사적 옵션에 대한 부정적 견해를 다시 나타내는 등 대북정책 관련하여 일관되고 유효한 전략이 부재하고 있는 상황이다.

현재 미국 내에서는 러시아 스캔들, 특검수사 등 정치적 상황으로 인해서 효율적인 부처 간 조율이 잘 이루어지지 않는 상황이며, 이는 대북정책의 구체적 전략 마련에도 영향을 미치고 있다. 현재 미 국무부와 NSC 간 대북정책 관련 상당한 갈등이 노정되고 있는데, 노르웨이 북·미 간 1.5트랙 회의에 대해 미 NSC는 매우 못마땅하게 생각하고 있으며, 이를 주도한 국무부 직원에 대한 해임설도 나돌고 있는 상황이다. 최근 북·미 간 대화 가능성에 대해 언급한 틸러슨 장관에 대한 해임가능성이 뉴욕타임즈에 기사로 실리기도 하였다.

이 같은 상황은 북·미 간 상호 오해와 잘못된 인식(misperception) 가능성을 고조시키고 있는데, 미국 내 일관되지 못한 대북정책에 대해 북한이 미국 정부의 입장을 제대로 인식하지 못할 가능성이 있으며, 이 같은 상황은 현 국면을 상호 잘못된 인식(mutual misperception)으로 인한 우발적 충돌로 만들 가능성도 존재한다. 현재 미국 내 백악관, 국무부, 국방부, 의회에서는 북한에 대한 군사적 옵션을 검토해야 한다는 분위기가 일관되게 나오고 있으며, 북한

이 이 같은 미국의 분위기를 정확히 파악하지 못할 경우 북·미 간 충돌 가능성이 존재한다. 예를 들어 북한이 추가 장거리미사일 시험발사를 하고 북태평양지역에 낙하시킬 경우, 그리고 이것이 잘못 낙하하여 미국을 직접 겨냥하는 것으로 미국이 인식할 경우, 미국은 이에 군사적 반격을 가할 것이며 이는 북·미 간 군사적 충돌로 악화될 것이다.

2. 한반도 및 역내 전략적 균형의 변화 및 동맹약화 가능성

미국의 제재에도 불구하고 시간이 지나면서 북한이 원하는 핵미사일을 보유할 가능성은 높다. 물론 북한이 미국을 타격할 수 있는 장거리 핵미사일 기술을 완성한다고 해서 미국의 대북정책이 변할지는 여전히 미지수이다. 미국 트럼프 정부는 현재 북·미 간 대화를 통한 북핵문제해결의 가능성이 높지 않다고 판단하고, 지속적인 대북제재를 통해 북한을 비핵화(CVID)의 대화체로 유도하겠다는 정책을 펴고 있다. 또한, 중국견제를 위한 중요한 매개체인 대북제재를 쉽게 포기하지 않을 것이다.

그럼에도 불구하고 북한이 핵미사일 기술을 완성할 가능성은 다소 높아 보이는데, 그것은 북·중 양국의 공동된 이익이 존재하고 있기 때문이다. 중국과 북한은 공동의 이익을 소유하고 있는데, 미국을 한반도 밖으로 밀어내야 한다는 전략적 이익이 그것이다. 이는 중국으로 하여금 북한의 핵과 미사일 실험 및 이의 완성을 허용하게끔 한다. 북한을 완전하게 제재하지 않고 있다. 이에 대해 미국은 마땅한 해결책이 없는 상태이며, 이 같은 미국의 무대책은 결국 중국의 외교적 공간을 만들어주게 될 것이다. 이 같은 상황은 북한의 도발위협과 함께 결국 미국의 대북정책을 교착상태로 몰고 갈 것이다.

북한의 6차 핵실험과 장거리미사일 개발완료와 핵미사일 보유는 한반도와 역내 전략적 균형을 바꾸는 역할을 한다. 이미 남·북한 간 핵균형은 깨진지 오래됐다. 북한은 이론적으로 스커드 및 노동 미사일에 핵탄두를 탑재하여 한

국을 공격할 수 있는 능력을 가졌다. 북한이 이성적이라고 가정할 때 이 같은 선제타격을 할 가능성은 매우 낮겠지만, 문제는 이 같은 북한의 핵미사일 능력 보유가 한국민에게는 안보불안감으로 돌아온다는 데 있으며, 이는 한국의 대북정책에 있어 큰 장애로 작용한다. 현재 한국인구의 절반이 수도권에 거주하고 있으며 북한의 장사정포 사정거리 내에 위치하고 있으며, 한국과 일본에 있는 75,000명의 미군은 북한의 로켓과 미사일의 사정거리 내에 있다.

북한의 장거리 핵미사일은 미국본토를 타격할 수 있으며, 이는 미국의 안보에도 매우 큰 문제가 된다. 이런 상황에 도달하게 되면 미국의 대북정책은 제재와 군사적 옵션 두 가지로 압축된다. 이 상황은 미국의 한국에 대한 확장억지력 제공에도 문제를 야기하는데, 결국 1960년대 드골 대통령이 언급했듯이, “미국이 샌프란시스코를 희생하면서까지 서울을 지켜줄 수 있겠는가”라는 질문인 것이다. 이 같은 문제점은 결국 한국과 일본의 안보불안감을 증폭시키게 되며, 미국이라는 동맹국의 역할에 대한 신뢰성에 큰 의문이 생길 수 있게 된다. Denis Healey 영국 국방장관은 1960년대에 러시아를 억지하기 위해서는 5퍼센트 신뢰도의 확장억지력 제공만 필요로 하지만, 유럽인들에게 안보를 보장해 주기 위해서는 95퍼센트 신뢰도의 확장억지력이 필요하다고 언급하였다.

북한이 핵을 가지게 되고 더군다나 미국본토를 타격할 수 있는 장거리미사일까지 보유하게 될 경우 한국과 일본이 갖는 안보불안감과 미국의 확장억지력 제공에 대한 신뢰도 하락은 매우 클 것이며, 이는 결국 한·미동맹과 미·일동맹의 약화로 이어질 가능성도 존재한다.

3. 북한 핵보유국 인정과 미국 아시아전략의 좌초 가능성

미국은 절대 북한을 핵보유국으로 인정하려 하지 않을 것이다. 미국은 북한의 핵·미사일 개발이 완료되더라도 이를 공식적으로 인정하지 않을 것이다. 북한이 핵을 보유하고 있는 것과 공식적으로 사실상의 핵보유국(de facto

nuclear state)으로 인정받는 것은 다른 문제이다. 미국이 북한을 9번째 핵보유국으로 인정하는 순간 미국의 아시아 전략에는 혼선이 생기게 된다. 즉, 미국의 아시아 지역 동맹국들은 북한이 핵보유국으로 인정받게 되는 순간 자국도 핵보유국이 될 수 있다는 인식 하에 핵개발을 시도하려 할 것이며, 이는 동북아시아를 시발점으로 전 세계로 핵개발 도미노 현상이 시작될 것이다. 이는 동시에 미국이 아시아전략의 기반으로 활용해왔던 동맹체계에 금이 가게 만들 것인데, 동맹국들은 자체 핵무장을 통해 안보를 확보하려 할 것이며 결국 이것은 미국의 안보제공의 중요성을 매우 미약하게 만들게 될 것이다. 동맹체계는 좌초하게 되며, 미국의 아시아전략은 엉망이 되게 된다. 아시아 지역에서 미국의 패권유지 및 강화는 힘들게 된다.

북한은 자국의 핵미사일 개발을 통해 미국을 위협하며 핵보유국으로 인정받으려 할 것이며, 이 경우 북·미 간 대화 가능성이 높아질 수 있다. 1964년 마오쩌둥(毛澤東)이 핵을 보유한 이후 중·소 대화에 임했듯이, 북한도 자국의 핵과 ICBM 개발을 완료한 이후 북·미 대화에 적극적으로 임할 것으로 보인다. 문제는 여전히 남아있는 북·미 간 대화의 목적 간 간극이다. 미국은 여전히 북한의 비핵화를 원하지만, 북한은 대화를 통해 핵보유국으로 인정받기를 원하고 있는 상태에서, 양자 간 상이한 대화의 목표가 어떻게 조율되느냐가 향후 북·미 간 긴장수위 조절 및 대화 가능성을 결정하는 요인이 될 것이다.

IV. 결어: 향후 전망

현 동북아 지역구도는 미·중 양국이 패권경쟁을 가속화하는 국제체제로 변화하고 있다. 이전 G2체제에서 현재는 미국이 중국의 부상을 막기 위해 대중국 압박정책을 취하는 상황이다. 이 속에서 현 북한핵미사일 개발은 미·중 갈등을 더욱 부추기고 있다. 미국이 대북정책에서 지속적으로 강경한 정책을

취할 가능성이 높으며, 대중국 압박과 중국때리기를 위해 한반도 상황이 불안정을 야기할 가능성도 존재한다.

현 상황은 미국에게 있어서 동맹이 약화될 수 있다는 우려감도 안겨준다. 북한핵미사일 개발은 미국본토타격 가능성과 함께 미·일, 한·미 동맹의 약화 가능성으로 이어져 미국의 아시아전략에 큰 타격을 줄 수 있다. 물론, 현재까지 동맹국들은 북한핵미사일에 대비하기 위해 미국의 확장억지력 강화에 집중하고 있지만, 상황이 지속되고 북한핵미사일 개발이 고조되면 될수록 일본과 한국의 국내여론 및 대북정책의 변화는 대미동맹정책의 변화로 이어질 가능성이 있다.

그럼에도 불구하고 북한을 막기 위한 분명한 해결책이 있는 것도 아니다. 북한문제는 이란과 다른 데, 중국이라는 후견국이 존재하고 있으므로 제재가 효율적이지 않을 것이며, 협상 역시 이미 북한이 핵보유국이 되었으므로 쉽지 않을 것이기 때문이다. 또한, 북한은 핵프로그램 동결의 조건으로 주한미군 철수 등을 요구할 가능성이 있는데, 이는 한·미 양국 입장에서 수용할 수 없는 문제이다.

따라서 근본적 해결책이 부재한 북한문제의 경우 미국은 중국 때리기라는 부산물을 얻을 수 있는 대북제재에 한동안 몰입할 가능성이 높으며, 이 같은 상황은 현 한국정부의 대북정책을 힘들게 할 가능성이 높다. 대북정책에서 한·미 간 다른 입장을 보일 가능성도 존재하며, 이와 더불어 미·중 갈등이 점점 더 가시화되면서 한국은 미·중 간 소위 균형외교를 펼치기가 점점 더 어려워질 것이다. **외교**

푸틴의 러시아, 글로벌 강대국으로의 부활은 가능한가?

홍완석 (한국외대 국제지역대학원 교수)



“소련의 붕괴를 애석해하지 않은 사람은 ‘가슴’이 없는 사람이다.
예전의 소련으로 되돌아가기를 바라는 사람은 ‘머리’가 없는 사람이다”
- 블라디미르 푸틴 -

«Кто не жалеет о распаде СССР, у того нет сердца.
А у того, кто хочет его восстановления в прежнем виде,
у того нет головы».
- Президент России В.В. Путин -

I. 푸틴, 강대국 재건의 시동을 걸다

신 러시아가 새천년의 경계선에서 반전의 기회를 맞이했다. 무명의 정치 신인 블라디미르 푸틴(Vladimir Putin)이 방향타(方向舵)를 잃고 침몰해 가던 난파선 러시아호(號)를 구할 새로운 선장으로 혜성처럼 등장한 것이다. 1999년 8월 러시아연방 안보위원회 서기에서 제1부총리로, 7일 후에는 국무총리

로, 다시 동년 12월 31일 엘친의 조기사임에 따라 대통령 권한대행으로 벼락
출세한 그는 2000년 3월 치러진 대선에서 엘친의 가신그룹이 깔아준 정치적
양탄자를 사뿐히 밟고 제3대 러시아 대통령에 당선되었다.

당시 정치 초년병 푸틴의 대권 가도에서 국민들의 지지를 빨아들인 가장 유
효한 선거 구호는 다름 아닌 민족주의 슬로건, “강력한 국가, 위대한 강대국
러시아의 부활”이었다. 소련의 몰락 이후 노정된 극심한 정치 불안과 경제 파
탄, 국제질서의 ‘들러리’ 내지는 주변부화 현상에 깊이 상처 입은 루스키들의
대국적 자존심을 자극해 압승을 거두었다.

쓰러져 가던 러시아제국에 ‘부활’이라는 극적인 대변화를 이끌어 온 ‘푸틴
의 시대’가 올해로 18년째 이른다.¹⁾ 다가오는 2018년 3월 대선에 다시 출마해
당선될 경우 무려 24년 동안 러시아 최고 권력자로 군림하게 된다. 최고통치
자로서의 재위기간과 행사권력의 절대성으로 볼 때 ‘현대판 차르’로 회자되기에
충분하다. 그래서 푸틴과 21세기 러시아의 미래는 분리해서 설명하기 힘들다.

푸틴 시대는 21세기 러시아의 국가발전 방향과 글로벌 세계전략에 대한 명
확한 청사진을 제시하고 그것을 용의주도하게 실천해 나간 시기이다. 그리고
모든 대내외정책은 강대국 러시아의 재건이라는 키워드로 수렴된다. 그렇다
면 1990년대 무너진 제국의 잔해 위에서 이 스트롱맨(Strongman, 마초)은 어
떤 방식으로 러시아 국가를 다시 일으켜 세웠는가? 다극적 세계의 독자적 중
심부 세력으로 부상하기 위해 푸틴이 채택한 강대국노선은 어떤 변화의 경로
를 걸어왔고, 어느 정도의 성과를 거두었는가? 총체적 국력 면에서 현재의 러

1) 푸틴 대통령은 2000년 5월 첫 임기를 시작한 이래 2004년에 재집권에 성공해 2008년까지 재
임했다. 대통령 중임제의 러시아 헌법 조항에 따라 2008년 3월 대선에는 드미트리 메드베데
프(Dmitry Medvedev) 총리를 후계자로 지명하고 대권을 물려주었다. 메드베데프 집권기 푸
틴은 총리로 재직하였으나 국방과 대외정책을 독자적으로 관장하는 등 사실상 ‘최고권’을 행
사하였다. 말하자면 상왕 총리와 대통령이라는 사상 조유의 정권교체를 한 것이다. 메드베데
프는 푸틴 권력의 충실한 관리인 역할을 했기 때문에 메드베데프 대통령이 집권한 4년도 ‘푸
틴시대’에 포함된다. 메드베데프 집권기 러시아는 대통령의 임기를 4년 중임제에서 6년 중임
제로 헌법을 개정했다. 이 개정 헌법에 따라 2012년 푸틴은 다시 대선에 출마해 당선되었고,
현재 6년 임기의 세 번째 대통령직을 수행하고 있다. 강봉구, “강대국으로의 복귀? : 푸틴
시대의 대외정책(2000~2014),” 『슬라브 연구』, 30권 1호(2014), p. 2.

시아를 과연 강대국으로 평가할 수 있는가? 러시아가 유라시아 지역강대국에서 글로벌 패권국으로 도약하는 것을 제약하는 요인은 무엇인가? 이 글의 목적은 상기 질문에 대한 답을 순차적으로 찾는 가운데 지구촌 강대국으로 러시아의 부상 가능성을 전망하는 데 있다.

II. ‘푸틴주의’로 강한 러시아를 재조직하다

푸틴의 집권 18년은 전체적으로 러시아의 국력과 국제적 위상 제고를 위한 전열의 재정비 시기라 할 수 있다. 시장민주주의라는 새로운 토대 위에서 러시아적 방식으로 정치, 경제, 군사, 사회, 문화 등 국가의 제(諸) 발전을 최적화하기 위한 통치 시스템의 재조직화 시기였다. 대외정책 측면에서는 국력의 재건을 통해 힘(Power)과 영향력(Influence)의 외부투사를 점진적으로 확대하면서 ‘강대국으로의 복귀’를 시도한 시기이기도 하다. 러시아 역사를 관통해 볼 때 푸틴 시대는 표트르 대제와 스탈린에 이어 세 번째로 강대국화의 길을 모색하고 있는 시기에 해당한다.

소련의 후에 신 러시아는 사회주의에서 시장민주주의로의 체제전환 과정에서 불거져 나온 보·혁 간 첨예한 권력투쟁의 인질이 되어 국가시스템이 마비되는 난맥상을 드러냈다.²⁾ 푸틴은 전임 옐친 정부로부터 파탄 일보직전의 경제상황과 정치사회적 혼돈을 유산으로 물려받았다. 이 가운데 가장 심각한 위기는 국가체제의 허약성 문제였다. 소연방의 붕괴에 이어 러시아연방 해체까지 우려될 정도로 국가의 기강이 뒤흔들렸다. 심지어 지방(支邦)정부의 분리주의 움직임까지 일어났다. 이런 상황에서 러시아적 전통과 ‘국가성’에 입각해 강한 국가를 만들기 위한 일련의 고단위 처방전을 내놓는다.

2) 옐친시대 신 러시아는 지하경제와 마피아의 창궐, 부정부패의 만연, IMF의 긴급수혈에 의존하는 만성적인 경제침체, 약탈 자본주의의 횡행에 따른 부익부 빈익빈 현상의 심화, 올리가르히(과두제벌)에 의한 경제의 집중화와 이들의 정치적 독재, 지방 토호세력들의 발호와 지역 이기주의의 기승 등으로 현대판 ‘동란의 시대’를 경험했다.

푸틴은 국가의 재조직화를 통해 연방정부의 정책 집행능력을 강화하는 문제에 최우선적 노력을 경주했는데,³⁾ 그 첫 조치가 법의 독재를 통한 소위 ‘권력수직화’ 작업이다. 러시아 연방을 구성하는 89개 지방 정부 및 공화국을 7개의 연방관구로 묶고 각 관구의 전권대리인(총독)을 대통령이 직접 임명해 파견했다. 동시에 주지사와 지방의회 의장이 당연직으로 맡던 상원 의원직을 선출직으로 변경해 지방 토호들의 힘을 약화시켰다. 국가평의회를 설치해 지방 수장의 권한도 대폭 축소했다. 엘친시대 느슨해진 러시아연방의 영토적·법적 통일성을 다시금 공고히 하고 수직적 권력 위계를 확립함으로써 지방에 대한 중앙의 통제를 강화한 것이다. 탈법 수사 and 세무사찰 방식을 동원해 언론을 길들이고 국가를 포획한 올리가르히(과두재벌) 세력도 타도했다. 측근세력인 ‘실로비키’⁴⁾와 ‘피테르 마피아’⁵⁾를 중용함으로써 안정적인 푸틴 1인 절대 지배체제를 강화해 나갔다.

전격적인 권력수직화 조치는 민주주의의 퇴행을 야기했지만 사회 전반에 질서와 안정을 가져다주었다. 서구는 이런 통치방식을 경찰국가로의 회귀, 권위주의로의 복귀라고 비난하지만, 크렘린은 러시아식 민주주의, 즉 ‘주권민주주의(Sovereign Democracy)’라고 강변한다. 나라마다 전통과 문화가 다르듯이 정치제도가 발전해 온 역사적 조건 역시 다르니 러시아는 자신의 방식과 속도에 따라 민주주의를 정착하고 발전시켜 나가겠다는 논리를 펼쳤다.⁶⁾

‘주권민주주의’는 서구 민주주의의 러시아적 수용을 의미한다. 같은 방식의 논리가 경제에도 적용되었는데, 이는 시장에 대한 국가의 개입을 강화하는 소위 ‘국가자본주의(State Capitalism)’ 형태로 나타났다. ‘국가자본주의’는 자본주의와 다른 원리에서 작동되는 것이 아니라, 기본적으로 시장경제원칙에 바

3) 우준모, “푸틴의 러시아: 국가 재조직화 노력의 의미와 전망,” 『세계지역연구논총』, 제2집 2호(2004), p. 215.
 4) ‘실로비키’는 연방보안국(FSB), 군, 경찰 등 보안기관 출신의 푸틴시대 권력실세를 일컫는다.
 5) 가신그룹으로서 푸틴의 고향인 상트페테르부르크 출신의 정치실세.
 6) 강봉구(2014), p. 9.

탕을 두면서도 핵심기간 산업과 전략 산업에 대해서는 국가가 적극 통제하고 관리하는 것을 그 특징으로 한다.⁷⁾

옐친시기 러시아는 국가의 공적 기능이 급격히 붕괴되면서 노른자위 국영 기업들이 마구잡이로 민영화되었고, 그럼으로써 약탈적 시장경제질서의 횡행과 함께 국가의 막대한 부(富)가 아무런 제약 없이 서구세계로 유출되던 부작용을 경험했다. 푸틴은 이런 국부의 해외유출을 막고 핵심 기간산업을 국가경제발전의 추동력으로 삼기 위해 옐친시대 민영화되었던 국가의 주요 기간산업에 대한 재국유화 조치를 단행했다. 이를테면 석유, 가스 등의 에너지 산업과 우주, 항공, 원자력 등 전략산업부분에서의 국유화 및 기업통합을 통해 정부의 통제와 지배력을 강화해 나갔다.

국가자본주의는 자유시장경제 원리에는 일면 역행하지만, 러시아 경제가 국가의 부(富)를 키우고 성장의 발판을 마련하는 데 크게 기여했다. 중앙정부 주도의 집중적 경제정책의 채택을 통해 세수(稅收) 기반의 확대, 하이퍼인플레이션의 제어와 플러스 경제성장, 외환보유고 증가 등 짧은 시간에 적지 않은 성과를 거두었다. 푸틴 집권 1·2기(2000~2008) 동안 국가경제는 연평균 7~8%의 고도성장을 구가했고, 러시아 주식의 시가총액 증가에서 알 수 있듯이 외형적인 경제 볼륨이 현저히 확대되었다. 물론 러시아 경제를 회생시킨 일등공신은 세계적인 고유가 추세였다는 점을 부인할 수 없지만, 국가자본주의 정책의 추진이 없었다면 러시아 경제의 회복이 장기간 어려웠으리라는 것이 중론이다.

강한 국가 건설을 위한 푸틴의 국정철학과 통치이념을 ‘푸틴주의(Putinism)⁸⁾’로 설명한다. 앞에서 언급한 ‘주권민주주의’와 ‘국가자본주의’는 푸틴주의의

7) 성원용, “푸틴주의와 러시아 국가자본주의: 역사적 기원과 현대적 변용.” 『비교경제연구』, 제 21권 2호(2012), p. 114.

8) Walter Laqueur, *Putinism: Russia and Its Future with the West* Kindle Edition (New York: Thoma Dunne Books, 2015), pp. 2-5.

근간을 이룬다. 국가운영원리로서 푸틴주의의 구현을 통해 러시아는 최단 시일 내에 정치적 안정과 경제성장의 기틀을 마련했고, 여기에 국제유가의 고공행진으로 고도성장을 거듭하자 국제사회는 러시아를 신흥 경제 강국으로 지목했다.⁹⁾

Ⅲ. 독자적 강대국 노선으로 지정학적 위상을 회복하다

푸틴은 국력의 회복과 증강을 바탕으로 유라시아 강대국 러시아의 지정학적 위상과 지위를 확보하고자 노력했다. 그런 지향성은 대외정책 영역에서 ‘강대국 노선’으로 발현되었다. 푸틴시대를 관통해온 강대국 노선은 그 기조의 조정 및 변화라는 맥락에서 ‘실용적’ 강대국 노선과 ‘독자적’ 강대국 노선이 두 단계로 나누어 설명할 수 있는데, 그 변곡점은 2007년 2월 제43차 뮌헨 국제안보회의이다.

첫 번째 단계는 국제사회로부터 러시아의 발언권이 존중받도록 외교적 노력을 전개하지만, 무너진 국가의 기강을 확립하고 상실된 내적 동력을 회복하는데 국가적 에너지를 우선적으로 집중해야 하기 때문에 가급적 미국을 대표로하는 서구와의 충돌을 회피하면서 ‘방어적 자기주장(defensive self-assertion)’¹⁰⁾을 펼쳤던 시기이다. 비유적으로 설명하면 어둠 속에서 빛을 감추고 힘을 길렀던 이른바 러시아판 ‘도광양회(韜光養晦)’의 시기이다.

푸틴은 독점적 투자역량을 지닌 서구 자본을 유치하고 러시아를 조속히 국제경제체제에 통합시키기 위해 미국 및 서구와의 긴밀한 협력관계 유지를 강조했다. 소진된 힘을 다시 키우고 비축하기 위해 2001년에는 나토 가입의사가

9) 김선래·박상남·박정호·이종문, 『푸틴의 러시아』 (과주: 한울, 2007), pp. 32-39.

10) Maria Lipman and Alexey Malashenko, *The End of An Era in EU-Russia Relations* (Moscow: Carnegie Moscow Center, 2013), p. 10.
http://carnegieendowment.org/files/new_era_russia_eu.pdf (검색일: 2017년 10월 3일).

지 밝혔다. 특히 2001년 9·11 테러사건은 미국과의 우호관계를 형성하는데 유익한 환경을 조성했다. 모스크바는 미국의 대테러 전쟁에 적극 협력했는데, 이는 미러 관계 긴밀화를 위한 중요한 돌파구를 제공했다. 2002년 체결한 미국과의 전략공격무기감축협정(SORT)이 이를 잘 반영한다. 하지만 밀월관계는 오래가지 못했다. 대아프가니스탄 반테러전쟁이 종식된 이후 유라시아 지배권을 둘러싼 패권 투쟁이 재개되면서, 좀 더 정확하게 말하면 미국이 ‘자유와 민주주의 증진’이라는 이름으로 대러 포위전략을 강화하면서 미·러 관계는 다시 갈등의 대치전선으로 바뀌었다.

크렘린은 2003년부터 도미노처럼 퍼진 탈소비에트 공간에서의 색깔혁명 확산을¹¹⁾ 러시아를 고립 및 봉쇄하기 위한 워싱턴의 치밀한 기획 작품으로 인식했다. 뒤이은 2004년 동유럽 10개국의 NATO 가입과 지속적인 나토의 동진(東進) 팽창, 2006년 폴란드와 체코에 러시아를 겨냥한 미국의 MD(미사일방어체계) 구축 추진 등은 크렘린의 안보적 위기의식을 고조시켰다. 갈수록 옥죄어 오는 대러 봉쇄망은 모스크바로 하여금 러시아의 배타적 안보이익 확보와 탈소 공간의 ‘고유한’ 영향권역 수호를 위한 보다 강경한 대응책의 강구를 요구하였다.

두 번째 단계는 푸틴주의 국가개혁이 결과한 정치사회적 안정과 경제의 고도성장을 토대로 자신감을 회복하면서 미국에 고개를 쳐들고 실력행사를 통해 자신의 전통적 세력권의 복원을 거침없이 모색했던 일종의 대국굴기(大國屈起)의 시기이다. 이 시기 크렘린은 러시아의 강대국 복귀를 제어하려는 서구의 과상공세에 전면 강압수비 형태로 전략을 수정했고, 안보이익의 옹호를 위해 군사력의 선제 사용도 불사했다.

11) 2003년 조지아에서 ‘장미혁명’이, 이듬해 2004년 겨울에는 우크라이나에서 ‘오렌지혁명’이 발발하였다. 크렘린은 연이은 색깔혁명의 배후에 CIS지역 국가들의 권위주의 정부를 전복하고 자유주의적·친서방적 정부로 교체하려는 해외세력의 ‘정권교체’ 의도가 있다고 보았다. 강봉구(2014), p. 9.

2007년 2월 제43차 뮌헨 국제안보회의에서 미국의 패권적 전횡을 작심하고 공개적으로 비판한 푸틴의 연설¹²⁾은 방어적 성격의 실용적 강대국 노선에서 위세(威勢)적 강대국 노선으로의 전환을 알리는 일종의 ‘신호탄’이었다. 서구 세계와의 냉각된 관계는 미국의 국제문제에 대한 일방주의적 태도와 유엔안보리의 동의 없는 타국 침공 등을 강하게 비난한 푸틴 대통령의 뮌헨 국제안보회의 연설에서 극명하게 드러났다.¹³⁾

2008년 4월 루마니아에서 열린 NATO 정상회의에서 미국은 급기야 러시아의 지정학적 급소를 건드렸다. 모스크바의 배타적 세력권인 우크라이나와 조지아를 NATO 회원국으로 받아들이자고 주장한 것이다. 러시아의 격렬한 반발과 독일 및 프랑스의 반대로 결국 우크라이나와 조지아의 나토가입이 무산되었지만, 이것은 크렘린의 인내의 한계를 실험하는 행위였다. 소련의 해체 이후 러시아의 경고를 무시한 채 모스크바의 세력권을 야금야금 잠식해온 서구에 대한 크렘린의 축적된 적의는 마침내 2008년 8월 조지아 전쟁으로 나타났다. 남오세티아 내 자국민 보호를 명분으로 한 러시아군의 조지아 침공은 지정학적 맥락에서 두 가지 중요한 의미를 갖는다. 하나는 신 러시아 연방 출범 이후 처음으로 국경선 밖으로 군사력을 투사했다는 점이고, 다른 하나는 친미정권인 조지아에 대한 군사적 ‘손보기’가 서구를 향해 러시아의 지정학적 ‘반격’을 알리는 시그널이었다는 점이다.

2008년 조지아 전쟁을 전후해 크렘린은 미국과 유럽을 겨냥해 러시아의 사활적 이익을 침해하면 더 이상 좌시하지 않겠다는 경고성 군사력 시위를 부쩍 늘려나갔다. 이를테면 소련의 와해이후 중단했던 러시아 전폭기의 역외정찰 활동을 재개했고, 2008년 11월엔 러시아 핵추진 순양함 ‘페테르 대제’호가 미국의 턱밑인 중남미 카리브 해역까지 진출해 베네수엘라와 합동해상훈련을 실시했다. 미국 MD 시스템의 폴란드/체코 배치에 대한 보복조치로 폴란드에

12) 정은숙, “제43차 ‘뮌헨 안보정책회의’와 미·러관계,” 『세종논평』, No. 77(성남: 세종연구소, 2007), pp. 1-2.

13) 강봉구(2014), p. 9.

인접한 역외영토(域外領土) 칼리닌그라드에 이스칸데르 미사일 배치를 선언했다.

2014년 2월 소치 동계올림픽의 화려한 개최와 종합성적 1위 달성은 지난 20여년간 겨울잠을 잤던 북극곰이 다시 깨어났다는 것을 만천하에 알리는 일종의 상징적 의미를 갖는다.¹⁴⁾ 푸틴도 그런 의도를 애써 감추지 않았고, 실제로 지정학적 고토(故土) 회복을 위한 군사안보적 공세를 강화해나갔다.

우선 일차목표는 러시아의 고유 세력권인 CIS지역의 안정적 관리와 통제였다. 크렘린은 2014년 3월 우크라이나의 친러 야누코비치 정권의 축출이 서구의 사주에 의한 것으로 보고 크림반도를 전격 접수함으로써 국제사회를 놀라게 했다. 이와 함께 동부지역 반군에 대한 군사지원을 통해 우크라이나의 러시아 세력권 이탈을 방지했다. 그동안 아프가니스탄 전쟁 수행을 명분으로 키르기스스탄에 주둔 중인 미군이 크렘린의 ‘눈엣가시’였는데, 푸틴은 키르기스스탄 아탐바에프 정권을 압박·회유해 2014년 마나스 기지에서도 미군을 몰아냈다. 2015년에는 EU와 NATO에 대항하는, 러시아가 주도하는 유라시아경제연합(EAEU)을 출범시켜 구소련지역에 대한 통제권을 강화하는 발판을 마련했다.

푸틴은 배타적 세력권을 넘어서 동유럽 및 중동 등 전통적 영향권의 복구를 위한 군사적, 외교적 노력도 현저히 강화했다. 2012년에 시작된 시리아 내전에서 미국에 첨예한 대립각을 세웠고 2015년 10월에는 기습적인 무력개입을 통해 친러 성향의 아사드 독재 정권을 끝까지 보호해주었다. ‘유럽 속의 러시아’가 유럽 밖에서 처음으로 군사력을 행사한 시리아 내전 개입은 치밀한 이해득실 계산에 따른 전략적 포석의 일환이었다. 우선 우크라이나에 쏠린 서구의 시선을 시리아로 돌리는 가운데 강대국으로서 러시아의 목직한 위상과 존재

14) 소치 동계 올림픽에서 러시아는 푸틴의 기대에 부응해 금메달 13개를 따내며 노르웨이, 캐나다, 미국을 제치고 종합 순위 1위에 올랐다.

감을 국제사회에 새롭게 과시할 수 있었다. 아사드 정권 후원을 통해 중동지역에 대한 러시아의 영향력을 안정적으로 유지 및 강화할 기회를 갖게 되었다. 동시에 지중해 연안 시리아 항구 타르투스를 역외 해군기지로 확보함으로써 유럽을 향한 군사적 기동을 더욱 용이하게 할 수 있게 되었다.

유럽연합(EU) 가입 좌절에 실망한 터키를 포용해 나토의 분열도 시도했다. 러시아는 2016년 7월 터키 내 군부쿠데타 정보를 사전에 알려줘 에르도안 대통령의 축출을 차단하는데 도움을 주었다. 이 사건은 러시아와 NATO의 핵심성원국 터키와의 관계를 밀월관계로 전환시키는 결정적 역할을 했다. 2017년 터키는 미국의 불편한 심기에도 아랑곳하지 않고 20억 달러에 이르는 러시아산 첨단 방공미사일 시스템 S-400 구매를 결정했다.¹⁵⁾ 푸틴의 터키 ‘껴안기’ 전략이 성공해 NATO 회원국의 결집력에 구멍을 낸 것이다. 나아가 ‘테러와의 전쟁’이라는 공동의 명분을 내세워 터키와 함께 미국을 따돌린 채 시리아 내전 휴전협정을 주도하면서 중동에서 모스크바에 유리한 세력균형을 창출해 나가고 있다.

최근 러시아는 나토 군사력의 동진 확대에 대해서도 단호한 대처로 맞서고 있다. 푸틴은 나토의 새 미사일 기지가 들어서는 폴란드와 발틱 3국에 대해 경고성 무력시위를 강도 높게 전개했다.¹⁶⁾ 2017년 9월 러시아는 폴란드 및 발트 3국과 인접한 자국의 역외영토 칼리닌그라드와 벨라루스 일대에서 10만 여명의 대규모 병력을 동원한 ‘자파드 17’ 군사훈련을 실시했다. 이 군사력의 시위가 동유럽 주변국들에게 위협적인 이유는 훈련규모가 1991년 냉전 종식 이후 최대 규모이고, 또 지난 2014년 반테러 군사훈련을 빙자해 병력을 집결시킨 뒤 우크라이나의 크림반도를 전격 합병한 전례가 있기 때문이다.¹⁷⁾

15) “러시아-터키 S-400 미사일 거래액 2조 3천억 원 넘어,” 『연합뉴스』, 2017년 9월 13일.

16) 윤성학, “21세기 차르 푸틴,” 『신동아』, 2017년 2월호.

<http://shindonga.donga.com/3/all/13/839294/2>(검색일: 2017년 10월 5일).

17) “러시아, 4년 만에 최대 규모 군사훈련... 나토 초긴장,” 『동아일보』, 2017년 9월 14일.

위에서 제시한 바처럼, 러시아는 2007년 2월 제43차 민헨 국제안보회의를 기점으로 서구에 대해 위세적 외교안보 정책을 펼치고 있고 점진적으로 그 강도를 높여나가고 있다. 과거와 달리 러시아의 사활적 이해가 침해될 경우 서구의 눈치를 보지 않고 즉각 대응하는 푸틴의 이런 거침없는 군사적 행보를 두고 국제사회는 강대국 러시아의 부활로 표현한다.

IV. 푸틴의 강대국 건설, 절반의 성공에 그치다

소련의 해체 이후 초강대국의 지위에서 하루아침에 국제질서의 피동적 ‘관객’으로 전락했던 러시아의 국력과 국제적 위상은 2000년 푸틴의 등장 이후 지난 18년 동안 몰라보게 달라졌다. 적어도 외연적으로는 국제사회에서 미국 중심의 일극우위적 패권질서를 강단 있게 견제하는 강대국 이미지를 회복했다. 과거 소련이 누렸던 세계적 위상에는 미치지 못할지라도 정치안정과 경제성장, 군사력 재건을 바탕으로 조금씩 제국적 역량을 되찾아가고 있는 것만큼은 분명하다.

그러나 다시 강대국으로 발돋움하려는 총체적 노력에도 불구하고 러시아는 아직 세계질서의 주도적 형성자로서의 국제적 지위에는 이르지 못했다. 속주들을 거느린 헤게몬 국가로서 유라시아 강대국의 위상을 확보하고 싶어 하지만 이마저도 여의치 않다. 국제세력관계에서 전략적 독자성을 유지하면서 다극적 세계의 독자적 중심부 세력으로 자리매김하기 위한 국가적 노력은 지난(至難)했다.

러시아는 재래식 및 핵전력과 군사력의 운용능력, 문화수준, 국제분쟁 조정자로서의 외교역량 면에서는 미국과 어깨를 나란히 할 수 있는 글로벌 강대국의 면모를 갖추고 있다. 하지만 현재수준의 물적 토대와 제도적 환경, 사회적 인프라, 국제적 지도력 등에서는 글로벌 패권 국가는 고사하고 유라시아 강대

국으로조차도 인정받기 어렵다. 그러므로 푸틴의 강한 국가, 강대국 건설은 아직 미완의 ‘제한적 성공’, ‘절반의 성공’으로 평가할 수 있겠다.¹⁸⁾

이런 평가를 내리는 근거는 간명하게 다음 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째는 권력수직화 작업을 통해서 연방체제가 원활하게 작동되는 행정적·법적 위계질서를 확립했고, 그럼으로써 정치사회적 안정을 이루고 있다는 점이다. 둘째는 석유 및 가스자원의 개발과 수출호황으로 국가 부흥의 기반이 마련되었고, 고도성장을 토대로 러시아 경제의 볼륨이 과거에 비해 현저히 커졌다는 점이다. 셋째는 국력의 회복과 푸틴의 강력한 리더십에 힘입어 러시아의 국제적 발언권과 지정학적 위상이 크게 고양되었다는 점이다. 이란의 핵개발과 시리아 화학무기 문제의 평화적 해결 사례에서 확인할 수 있듯이, 푸틴은 외교적 기동 공간을 확대할 수 있는 여러 가지 계기와 기회들을 적절히 활용해 러시아의 대외정치적 역량과 존재감을 성공적으로 부각시켰다.

푸틴의 러시아가 강대국주의를 내세움으로써 얻은 ‘빛’도 있지만 ‘그늘’도 있다. 자국이 강대국이라는 환상 또는 강대국이 되어야만 한다는 자기충족적인 인식, 이를테면 ‘제국증후군’¹⁹⁾에 사로잡혀 러시아의 현실적 국력에 맞지 않게 너무 일찍 힘과 영향력의 과잉 외부투사를 하고 있다는 점이다. 푸틴이 지도하는 위세적 강대국 노선은 사활적 국가이익의 요구에 따라 단호히 행사된 것이지만 러시아 자신의 힘을 신중히 계량치 않은 모험주의적인 측면이 없지 않다.

2014년 3월 크림 반도 합병 이후 미국과 유럽 연합(EU)의 경제 제재, 이와 맞물린 국제유가 폭락으로 심각한 경제적 자상(刺傷)을 입고 있는 것이 러시아가 처한 작금의 현실이다.²⁰⁾ 이런 상황에서 우크라이나 동부 반군을 지원

18) 강봉구(2014), p. 44.

19) 고상두, “푸틴의 전방위 외교정책: 제국증후군의 극복,” 『한국정치학회보』, 제39집 1호 (2005), p. 361.

20) 2012년 배럴당 119달러였던 브렌트 원유 가격은 2016년 27달러까지 고꾸라졌다. 최근 50달

하는 군사비 지출이 ‘밑 빠진 독’이 되어 러시아 경제에 동맥 경화 현상을 초래했다. 뒤이은 시리아 내전에 대한 군사개입은 악화일로의 재정여건을 더욱 심화시켰다. 여기에 압하지야, 남오세티아, 아르메니아, 벨라루스, 타지키스탄, 키르기스스탄 등 구 소비에트 공간의 해외군사기지와 역외지역에 새롭게 확보한 시리아의 타르투스(Tartus) 및 라타키아(Latakia), 이집트의 시디바라니(Sidi Barrani) 군사기지 등을 유지 및 운용하는데도 막대한 비용이 투입되어야 한다.

일련의 전쟁 수행과 과도한 군비 지출이 경제피로 현상을 가중시킬 수밖에 없다는 것은 자명하다. 자신의 역량에 과부하를 초래한 군사력 투자의 ‘오버스트레칭(overstretching)’ 현상을 보이고 있는 것이다. 과거 소련이 사회주의 발전의 내적 동력을 상실했는데도 미국과 벌인 무리한 군비경쟁, 아프가니스탄 군사침공과 10년의 전쟁이 소련 경제를 거덜 내 결국 몰락의 길로 들어섰던 역사적 교훈이 새삼 상기된다.

최근 푸틴 정부가 펼친 위세적 강대국 노선이 일면 성공적인 것으로 보인다. 실제로 러시아의 힘을 대외적으로 과시했고 이를 통해 전통적·역사적 세력권을 일부 복구하는데 성공했다. 무엇보다도 제국증후군에 목말라 하던 루스키들의 카타르시스를 해소시켜준 것이 가장 큰 성과 가운데 하나일 것이다. 하지만 애국심 마케팅과 군사력만 내세워 러시아가 유라시아 강대국이 되기엔 한계가 있다. 러시아가 강대국이라는 최면은 일시적 자기만족일 뿐 현실을 오히려 더욱 악화시킬 수 있다.²¹⁾

영민한 푸틴이 ‘당위’와 ‘현실’의 괴리를 모를 리 없다. 그래서 강대국 노선은 자국의 역량과 한계에 대한 냉철한 분석에 기초하기 때문에 성동격서, 합종연횡과 같은 현란한 군사적 및 외교적 기교를 수반한다. 시의적절하게 강한

러 선까지 회복됐지만 2011~2012년 최고점을 찍던 때와 비교하면 절반도 안 되는 수준이다.
21) 황성준, “러시아는 과연 강대국인가?” 『주간조선』, 제1669호(2001월 9월 6일), p. 20.

근육질의 군사력을 과시하면서도 기초체력을 갉아먹는 힘의 오버스트레칭을 최소화하기 위해 미국의 반대편에 있는 중국의 힘을 이용하고, 이란과 연대하고, EU를 분열시키고, 서구의 단일대오에서 터키와 일본을 이탈시키고, 북한, 인도, 쿠바, 베트남 등 친러세력을 규합하는 등 팔색조 외교전략을 구사하고 있다.

V. 글로벌 강대국으로의 부상: 조건과 과제

푸틴 집권 18년은 위대한 강대국 러시아의 재건을 향한 험난한 여정이었다. 그 사이 국제무대에서 러시아의 발언권은 커지고 대외적 위상은 강화되어 왔다. 하지만 아직까지 러시아는 강대국의 현대적 조건에 부합하는 국력과 국제적 지위에는 도달하지 못했다는 게 객관적인 평가일 것이다. 그렇다면 향후 러시아는 글로벌 거버넌스의 상위 행위자로 다시 부상할 가능성이 있는가? 러시아가 지구촌 강대국으로 응비하는 것을 억제하는 제약요인은 무엇이고, 이것을 극복하기 위해서는 어떤 노력이 요구되는가?

기본적으로 러시아는 강대국으로서 갖추어야 할 3박자, 즉 영토, 자원, 인구를 모두 구비하고 있다. 지구 육지면적 1/8의 광활한 영토에 지구상에 존재하는 거의 모든 자원이 부존해 있고, 그것도 세계 최고의 매장량을 자랑하며 1억 4,220만 명의 인구가 살고 있다. 특히 방대한 에너지자원의 부존은 신의 축복을 받았다. 여기에 높은 교육수준과 기초과학기술력, 강한 군사력, 대외적 이익을 증진 및 관철시킬 수 있는 고도의 외교역량까지 보유하고 있다.

이처럼 러시아가 강대국의 위상에 버금가는 조건을 갖추고 있지만, 그것을 현재화하지 못한 데에는 그럴만한 이유가 있다. 무엇보다도 취약한 경제력을 지적할 수 있다. 2016년 기준 러시아의 GDP(국내총생산) 규모는 1조 1,327억 달러로 세계 14위 정도다. 미국의 1/18, 중국의 1/11 수준이고 심지어 우리 대

한민국보다도 낮다. 국제유가 폭락과 서구의 경제제재 영향으로 GDP 규모가 하락한 측면이 있지만, 일본, 독일, 영국 등 여타 서방 선진국들과 비교해서도 경제력에서 큰 차이가 있다. 기초체력이 상대적으로 허약한데 세계를 호령하는 강대국이 된다는 것은 언감생심(焉敢生心)이다. 튼튼한 물질 기초가 강대국의 전제조건이라는 것은 상식이다.

이보다 더 심각한 문제는 기형적인 경제구조다. 러시아가 1999년 이래 한동안 고도성장을 구가했지만 성장의 내용을 보면 전혀 건실하지 못하다. 석유·가스 부문이 전체 수출의 54%, 재정수입의 50%, GDP의 15%를 차지할 정도로 산업생산에서 에너지를 포함한 원자재 수출 비중이 과도하게 높다. 소위 자원의존형 경제구조인 것이다. 러시아가 사우디, 베네수엘라, 나이지리아 등의 국가처럼 에너지자원 수출로 경제를 꾸리고 일부 계층의 배를 불리는 권위주의 국가를 의미하는 ‘원유국가(petro-state)’화되는 것이 아닌가 하는 우려가 크다. ‘원유국가’의 전형적인 특징은 수출, 세수증대 및 경제성장은 있으나 일자리 창출은 되지 않고 안정적·지속적인 성장기반이 마련되지 않는다는 데 있다.²²⁾

러시아는 고유가의 경제호황기에 제조업 위주의 산업다각화 노력을 적극 전개했어야 했는데, 절호의 기회를 놓쳤다. 정경유착으로 연결된 지배계층들의 안이한 지대추구 경향이 첨단 산업과 고부가가치 중소기업의 육성을 방해했다. 산업구조 재편을 게을리 한 결과 오늘날 러시아가 세계시장에서 국제경쟁력을 갖춘 상품은 무기와 원전을 제외하고 찾기 힘들다. 이처럼 러시아 경제가 안고 있는 내적 결함, 즉 경제역량 증대를 위한 토대의 취약성이 글로벌 거버넌스의 핵심적 행위자로 도약하는 것을 어렵게 한다.

경제력 증대와 건강한 경제구조로의 재산업화 못지않게 내부 통합력의 유

22) 강봉구, “세계정치에서 러시아의 영향력.” 『이슈와 대안』, 2005/04/28(서울: 미래전략연구원, 2005), p. 4. <http://www.pressian.com/news/article.html?no=46449>(검색일: 2017년 10월 7일)

지 문제도 러시아의 강대국화에 영향을 미치는 중요 요인이다. 러시아는 종교와 민족이 매우 다양한 연방제 국가이다. 다민족·다종교·다문화 연방국가를 하나의 이데올로기와 정체성으로 통합시키지 못할 경우 국가의 ‘위치에너지’를 ‘운동에너지’로 전환시키는데 심대한 지장을 초래할 수 있다. 상황여부에 따라서는 소연방의 붕괴 경험처럼 러시아 연방의 해체 가능성도 배제할 수 없다.

푸틴정부가 슬라브적 전통과 문화유산을 강조하는 가운데 러시아 정교이념과 유라시아 정체성을 내세워 국가의 통합성을 모색하고 있지만, 타타르스탄, 체첸, 사하 공화국과 같은 비 슬라브계 이민족들의 자발적 동의와 호응을 얻기가 쉽지 않다. 권력수직화 조치로 지방에 대한 중앙의 통제가 강화되어 표면화되지 않을 뿐, 유라시아주의로 포장된 슬라브 중심적 세계관에 대한 이민족들의 저항감도 만만치 않다. 짜르 체제나 사회주의 체제가 그러했듯이 억압적 수단에 의한 강권적 중앙지배는 단기적으로만 효율적일 수 있다. 따라서 러시아연방 민족 구성원 모두를 응집시킬 수 있는 새로운 통치이념의 제시와 국가 정체성의 재구성이 필요하고, 이에 입각해 내부통합력을 유지 및 강화하는 문제가 강대국화의 성공적 조건을 구성한다.

강대국으로의 부상을 방해하는 또 하나 요인은 인구학적 기반의 악화이다. 1991년 신 러시아 연방 출범 당시 약 1억 4,900만 명이었던 인구가 25년이 지난 2016년에는 1억 4,220만 명 수준으로 줄어들었다. 소련의 해체 이후 매년 44만 명씩 인구가 감소한 것이다. 인구 급감이 정치군사적 격변에 의한 일시적 현상이 아니라 출산율 저하에 따른 구조화된 만성적 문제라는데 위기의 심각성이 있다. 러시아는 영토면적이 일본의 45배인데, 인구규모는 거의 비슷해져 가고 있다. 세계에서 가장 많은 나라와 국경선을 마주하고 있는 러시아에게 인구의 절대 감소문제는 국가적 재앙이다. 인구 격감이 광활한 국토의 효율적 관리와 운영, 국가안보, 산업생산, 경제성장 등 국가발전 전반에 악영향을 주는바, 이는 강대국화에 지장을 초래하는 중요한 걸림돌에 해당한다.

역사적으로 러시아는 두 차례에 걸친 국가 대개혁의 성공에 힘입어 강대국으로 부상했다. 포트르대제 시대에는 유럽의 강국으로, 스탈린 시대에는 세계의 초강대국 반열에 올라섰다. 그러나 짜르 체제와 소비에트 체제는 새로운 국제적 환경 변화에 민감하지 못한, 세계적 흐름과 절연된 권위주의적 지배체제였다. 이것이 러시아의 지속적인 강대국 유지를 어렵게 만들었다. 제정 러시아와 소비에트 러시아의 급작스러운 와해 이유를 바로 여기에서 찾을 수 있다.²³⁾

푸틴이 추구하는 세 번째 강대국화 전략에서는 강대국에 물리적으로 도달하는 것뿐 아니라 강대국의 지위를 지속적으로 유지할 수 있는 제도적 환경, 요컨대 푸틴주의를 넘어선 새로운 통치시스템의 구축이 시급한 과제로 떠오른다. 내부통합력을 공고히 할 수 있는 민주적 통치이념과 부강한 경제발전을 촉진하는 투명하고 효율적인 국가운영 시스템을 주조(鑄造)해야 21세기 러시아가 지속 가능한 유라시아 강대국으로 부상할 수 있을 것이다. 2018년 4번째 집권이 예상되는 푸틴에게 부여된 시대적 과제이다. **외교**

23) 강윤희, “러시아 역사를 통해 본 러시아 강대국화의 가능성.” 『이슈와 대안』, 2005/04/28(서울: 미래전략연구원, 2005), p. 7. <http://www.pressian.com/news/article.html?no=46439> (검색일: 2017년 10월 2일).

유럽질서의 변화와 전망

- 영국, 프랑스, 독일의 정치변화를 중심으로 -

조 홍 식 (송실대 정치외교학과 교수)



I. 브렉시트와 반(反)유럽 포퓰리즘의 부상

2016년 영국의 브렉시트(Brexit)와 미국의 트럼프(Donald Trump) 대통령 당선은 성격은 다르지만 결국 세계 질서의 변화를 초래할 만한 잠재력을 지닌 사건들이다. 영국의 유럽연합(EU, European Union) 탈퇴를 의미하는 브렉시트는 60여 년 이상 지속되어온 유럽통합의 역사에서 처음으로 한 회원국이 탈퇴하게 되는 충격의 전환점이었다.¹⁾ 가장 성공한 지역 통합으로 평가되어온 유럽통합은 현재까지 계속 회원국의 수와 범위가 늘어나기만 했기 때문이다. 미국에서 트럼프의 당선 역시 기존 정치권 밖에서 진입한 정치 신인이 사실을 왜곡하는 증오의 포퓰리즘 담론을 일상으로 묘사하며 집권하였다는 점에서 정치와 정책의 불확실성이 가증된 새로운 국면을 알렸다. 이처럼 2017년은 대서양 양안의 미국과 영국에서 부는 포퓰리즘의 불안에서 시작되었다.

이 글에서는 유럽을 중심으로 진행되는 새로운 질서의 다양한 모색을 살펴

1) Harold D. Clarke, Matthew Goodwin, and Paul Whiteley, *Brexit: Why Britain Voted to Leave the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

본다. 우선 브렉시트는 영국의 유럽연합 탈퇴를 결정한 국민투표를 의미하지만 이런 반 유럽 통합의 흐름은 비단 영국만의 현상은 아니다. 따라서 유럽 전체에서 부는 반 유럽, 반 세계화의 정서와 그것이 정치 또는 정책에서 표출되는 현상을 분석해야 한다. 다음은 그럼에도 불구하고 여전히 유럽이 극단의 민족주의 폐쇄성으로 치닫기는 어려운 구조를 가졌음을 강조할 것이다. 이런 개방의 기초와 그 필요성은 올 프랑스 대선에서 마크롱의 당선으로 귀결되었고, 독일 총선에서 메르켈의 승리로 어느 정도 다시 확인되었다. 결국 유럽의 새로운 질서 모색은 이러한 불만의 민족주의 세력과 기존의 세계화 세력의 타협 속에서 이뤄질 수밖에 없다. 여기서는 유럽연합을 중심으로 변화와 개혁의 방향을 소개한다. 그리고 끝으로 이런 유럽의 움직임이 세계 속에서 어떤 의미를 가지며 세계 질서에는 어떤 영향을 미칠지 가늠해 본다.

1950년대 유럽의 제도 통합이 시작된 이후 유럽정치는 항상 통합세력과 반대세력이 대립해 왔다. 이러한 대립은 국가 사이에서 나타나기도 했지만 각국 국내정치에서도 언제나 존재했다. 하지만 유럽통합이 정치 쟁점으로 본격 등장한 것은 1990년대 유럽연합의 출범과 긴밀하게 연결되었다고 할 수 있다.²⁾ 1950년대 시작한 초기의 유럽통합은 정치 행정 엘리트들이 주도해 왔는데, 유럽연합과 유럽단일시장이 출범하면서 통합의 가시성이 대폭 증가했기 때문이다. 게다가 일부 정치세력은 국내 다양한 문제의 원인을 유럽에서 찾는 전략을 폈고, 이는 ‘유럽의 정치화’를 초래했다.

브렉시트가 극명하게 보여주는 사실은 이런 유럽의 정치화, 특히 부정적 차원의 정치화가 지니는 위협이다. 왜냐하면 유럽통합은 이제 출범부터 70년에 가까워지고 있으며, 영국처럼 나중에 동참한 나라도 40년 넘게 유럽과 함께했기 때문이다. 따라서 한편에서 통합의 현실과 정도는 심해지는데, 다른 한편 이에 대한 반대의 정치도 동시에 강화되었다. 달리 말해서 통합과 정치화

2) Kevin Featherstone and Claudio M. Radaelli (eds.). *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

가 정비레한다는 뜻인데 문제는 정치화의 결과 탈퇴를 결정할 가능성은 높아졌지만 이를 실천할 수 있는 현실성은 오히려 약화되었다는 점이다. 영국은 브렉시트를 결정했지만 유럽연합과 영국의 완전한 결별은 불가능하다는 말이다. 이것은 영국과 유럽연합에만 적용되는 문제가 아니라 오랜 기간 통합의 대상이 되었던 모든 회원국에 적용된다. 한국이 세계에 통합될수록 그 문제점은 정치화되겠지만 통합의 틀에서 빠져나올 수 있는 여지는 그만큼 적어지는 현실과 비교할 수 있다.

물론 영국의 브렉시트는 영국이 유럽통합에 미온한 태도를 보여 온 전통이나 국민투표라고 하는 위험한 선택의 방식을 택했다는 기술 요인 등 다양한 원인이 있다. 하지만 최근 유럽 전역에서 통합에 반대하며 유럽을 경기침체나 실업, 사회 혼란이나 테러리즘 등 다양한 문제의 근원으로 지목하는 정치 세력들이 크게 부상하였다. 유럽 대륙에서 프랑스나 이탈리아와 같은 나라에서는 각각 민족전선(Front National)이나 오성운동(M5S, Movimento5stelle) 등의 포퓰리즘 세력이 부상하면서 극우 민족주의를 내세웠고, 심지어 독일에서조차 ‘독일을 위한 대안(AfD, Alternative für Deutschland)’이 이번 2017년 9월 총선에서 제3의 정치세력으로 부상하며 최초로 의회에 진출하였다. 극우 포퓰리즘만 있는 것이 아니라 그리스에서는 시리자(Syriza)라는 극좌 포퓰리즘이 2015년 집권하였고, 스페인에서도 포데모스(Podemos)라는 극좌 세력이 성장하면서 의회 주요 세력으로 부상하였다. 이들 극우와 극좌의 세력은 모두 유럽 통합을 민족의 불행을 초래하는 원인으로 선동하여 불만을 끌어 모으고 이를 정치 세력화한다.

브렉시트 이후 유럽에서는 오스트리아 대선과 네덜란드 총선이 주목을 끌었다. 오스트리아 대선에서 극우 후보가 결선투표에 진출해 대통령에 당선될 가능성이 높았기 때문이다. 하지만 2016년 12월 4일 결국 판 데어 벨렌(Alexander Van der Bellen) 녹색당 후보가 극우 후보를 누르고 대통령에 당선되었다.³⁾ 네덜란드 총선에서는 극우의 자유당(PVV)이 제1당이 될 가능성

이 제기되었다. 하지만 2017년 3월 15일 총선의 결과는 기존 중도 정당(VVD, 자유민주당)이 제1당의 결과(21.3%)를 얻어 오스트리아와 네덜란드 두 나라에서 모두 포퓰리즘의 부상을 막았다는 안도의 숨을 쉴 수 있었다.⁴⁾ 이후 세계는 2017년 5월 프랑스 대선에서 마린 르펜(Marine Le Pen)이라는 극우 민족전선 후보의 당선 가능성을 주목했다. 영국과 미국에 이어 프랑스마저 포퓰리즘의 사이렌에 굴복할 수 있다는 불안한 시나리오였다.

II. 유럽통합 재도약의 가능성: 마크롱과 메르켈

프랑스 대선은 유럽의 중심조차 유럽에 대한 회의주의 시각이 얼마나 강한지를 보여주는 사례였다. 왜냐하면 대선 후보의 대부분이 유럽통합에 대해 비판의 입장을 견지했기 때문이다. 특히 여론조사에서 1위를 유지하던 극우 마린 르펜은 자신이 당선되면 유로 탈퇴를 고려하겠다는 극단의 정책을 내세우기도 했으며, 극좌의 멜랑송(Jean-Luc Mélançon) 역시 유럽통합은 자본을 위한 불평등의 기제라며 공격의 고삐를 늦추지 않았다. 마크롱(Emmanuel Macron)만이 적극 자신의 친 유럽적 입장을 표명하며 당선되면 유럽통합을 강화하겠다고 공언했다.

프랑스 대선과 총선에서 마크롱과 그의 정당 ‘전진하는 공화국(La République en Marche)’은 큰 승리를 거두었다. 특히 의회에서 절대 다수당이 되어 앞으로 5년간 마크롱은 안정된 정부와 정책의 기반을 확보하게 되었다. 하지만 그 과정을 자세히 분석하면 프랑스에서 친 유럽세력의 승리가 매우 취약한 기반을 갖고 있다는 사실을 알 수 있다. 대선 1차 투표에서 미세한 차이로 마크롱(24.01%)과 르펜(21.3%)이 결선에 진출하기는 했지만 멜랑송(19.58%)과 르펜의 결선 진출도 충분히 가능한 시나리오였다.⁵⁾ 만약 그랬다

3) *The Economist*, Austria's new president is the Green, not the populist, December 10th 2016.

4) *The Economist*, Geert Wilders's anti-immigration party does worse than expected in the Dutch election, March 18th 2017.

면 누가 결선에서 승리하더라도 프랑스는 유럽통합을 약화시키는 정책을 펼칠 것이고, 유럽은 크게 흔들렸을 가능성이 높다. 영국이 빠지는 유럽을 상상하는 것은 그리 어려운 일이 아니지만 프랑스가 없는 유럽은 존재 자체가 위협에 빠졌을 것이기 때문이다.

마크롱에 이어 독일 총선에서 메르켈(Angela Merkel)의 승리는 유럽통합의 안정에 크게 기여할 것이다. 21세기 들어 독일은 사실상 유럽의 중심으로 떠올랐고 특히 2008년 세계경제위기 이후 독일은 유럽을 지배하는 세력이 되었다. 메르켈은 ‘유럽의 여제’로 불리곤 했는데, 2015년 난민의 위기를 맞아 개방과 포용의 태도로 ‘민주주의 수호자’라는 이미지를 더해 유럽의 상징으로 부상했다. 독일에서 집권 연합의 구성은 앞으로 조금 더 두고 봐야겠지만 메르켈의 안정과 마크롱의 에너지가 만나 타협점을 찾는다면 유럽은 새로운 도약의 길로 들어설 가능성도 있다.

유럽통합의 제도약을 점치게 하는 요소는 다양하다. 첫째, 유럽은 많은 비판에도 불구하고 위기를 점차 극복하는 경험을 쌓았다. 유럽헌법의 계획이 실패했지만 리스본 조약을 통해 통합을 지속했고, 동유럽의 가입으로 많은 문제가 생겼지만 이들을 민주주의와 시장경제로 흡수하는데 성공했다. 세계경제 위기의 와중에 그리스를 비롯한 다수의 지중해 국가가 국채위기를 맞았지만 유럽은 새로운 구조기구와 은행연합 등을 출범시키며 대응책을 마련했다. 위에서 지적한 프랑스의 주도력과 독일의 무게가 뒷받침 된다면 새로운 도약의 기반을 마련할 수 있다.

둘째, 영국의 탈퇴로 양적으로 세계에서 유럽이 차지하는 비중은 줄어들겠지만 동시에 유럽통합은 더욱 가속도가 붙을 가능성이 높다.⁶⁾ 왜냐하면 영국

5) *Le Monde*. Macron est élu président de la République avec 66,1% des voix. 08.05.2017.
6) 브렉시트 이후 유럽연합 지도자들의 이런 발언은 반복되었는데 최근 용커 집행위원장의 유럽의회 연설에서 이를 다시 확인할 수 있다: *Le Monde*. Les ambitions réalistes de Jean-Claude Juncker pour l'Europe. 14.09.2017.

은 유럽에 동참하는 40여 년 간 모든 통합의 계획에 거의 예외 없이 반대를 해왔다. 영국이 유럽에서 빠지면 한 강대국의 반대라는 상수(常數)가 사라짐을 의미한다. 예를 들어 유로의 단일화폐권이 추진하는 다양한 통합계획(유럽 차원의 경제 장관이나 유로권의 의회 등)은 영국의 반대가 없다면 보다 속도를 낼 수 있다.

셋째, 국내정치에서 마크롱과 메르켈은 유럽통합을 지지하는 정책으로 당선되었으며 따라서 유럽을 통해 자신의 정통성과 업적을 추구할 가능성이 높다. 2017년 여름 마크롱이 취임하자마자 동유럽 이주 노동자에 대한 ‘사회 덤핑(social dumping)’의 문제 해결에 적극 나선 모습은 이런 경향을 잘 보여준다.⁷⁾ 메르켈도 난민 문제에 있어 무조건 수용에서 유럽 수준의 해결책으로 이미 방향을 틀었다.

넷째, 2010년 이후 그리스를 비롯하여 유럽의 다양한 국가들이 겪은 경제 충격과 화폐 위기가 이제 해결의 기미를 보이고 있다. 유럽 경제 전체가 회복세를 보여주고 있으며, 국채 위기의 가장 극악한 상황에 놓였던 그리스조차 국제 금융 시장으로 복귀를 알리며 정상화의 궤도에 올랐음을 보여주고 있다. 물론 남북의 경쟁력 격차나 동서의 가치 대립 등은 여전히 유럽의 균열을 나타내지만 이것이 통합 자체를 위협에 빠뜨린다고 보기는 어렵다.

결국 2016년 영국의 브렉시트 결정은 유럽의 약화는 물론 해체까지 예상하게 하는 심각한 충격이었지만 오히려 이런 위기감 속에서 프랑스와 독일의 친유럽 기조의 확인은 새로운 유럽의 도약을 점칠 수 있는 2017년으로 전화위복(轉禍爲福)이 되었다. 2017년 가을부터 프랑스와 독일의 마크롱-메르켈 라인 은 향후 몇 년 동안 유럽 중심축에 통합을 심화시키려는 세력이 자리 잡아 안정된 기회의 창이 열렸음을 의미한다.

7) *Le Monde*. Europe: Macron à la recherche d'une coalition des bonnes volontés. 30.08.2017.

거시 역사에서 유럽 통합은 두 번의 커다란 파도를 통해 진전을 이룩했다. 하나가 1950년대 석탄철강공동체를 출범시키고 경제공동체까지 확산한 시기다. 다른 하나는 1980년대 단일시장과 유럽연합을 계획하여 유로까지 발전시킨 시기다.⁸⁾ 이제 2010년대 말부터 새로운 도약이 본격 이루어질지 살펴보는 작업은 유럽의 미래를 전망하는데 좋은 관전 포인트라고 할 수 있다.

Ⅲ. 유럽의 미래 비전

유럽통합이 프랑스와 독일의 정치가 만들어 놓은 기회의 창을 활용하여 새로운 도약에 성공할지는 두고 볼 일이다. 올해 유럽 집행위원회에서 발간한 다양한 백서는 향후 유럽통합의 방향에 대해 요긴한 단서를 제공해 준다. 3월 1일 유럽집행위가 발행한 ‘유럽의 미래에 관한 백서: 2025년 EU 27개국을 위한 고찰과 시나리오’는 5개의 시나리오를 중심으로 작성되었다.⁹⁾

- 현상유지(Carrying on): 기존에 유럽이 추진해 오던 계획과 어젠다를 계속 추구하는 시나리오로 유럽통합의 업적을 보존하지만 앞으로 닥칠 회원국 간의 대립이나 불화를 조정하는 능력이 강화된다고 할 수는 없는 시나리오다.
- 단일시장(Nothing but the single market): 현상유지보다 낮은 단계로 기존의 어젠다를 계속 추진하기보다는 단일시장이라고 하는 경제 통합으로 노력을 집중하는 선택이다. 하지만 이민이나 안보, 방위 등의 영역에서 새로운 협력과 통합의 추진은 포기한다는 뜻이다.
- 선택적 통합(Those who want more do more): 현상유지보다 높은 단계로 일부의 통합 찬성 국가들이 새로운 영역에서 정책 통합을 추진하는 상황

8) Nicolas Jabko. *Playing the Market: A Political Strategy for Uniting Europe, 1985-2005*. Ithaca: Cornell University Press, 2006.

9) European Commission. *White Paper on the Future of Europe: Reflections and Scenarios for the EU 27 by 2025*. Brussels: European Commission, 2017.

으로 기존의 유로나 쉥겐(Schengen)처럼 새로운 통합의 선택을 회원국이 각각 내릴 수 있는 구도라고 할 수 있다.

- 효율성 제고(Doing less more efficiently): 현상유지가 아니라 현상에 변화를 주기는 하지만 일부 영역에서는 유럽의 권한을 강화하고 다른 영역에서는 유럽의 개입을 줄이는 통합의 재조정이라고 할 수 있다.
- 전체 통합의 강화(Doing much more together): 더 많은 정책 영역에서 유럽의 능력을 강화함으로써 통합 전체가 강화되는 시나리오로써 집행위원회가 가장 선호하는 길이라고 할 수 있다. 다만 집행위 자체도 이런 통합의 강화가 일부 회원국 시민사회나 정치세력의 반발을 살 수 있음을 인식하고 있다.

이상의 5개 시나리오는 사실 상호배타의 시나리오가 아니라 다양한 영역에서 동시다발로 나타날 수 있는 시나리오라고 보아야 한다. 가장 부정적인 시나리오가 단일시장 중심이나 효율성 제고라고 본다는 점에서 유럽통합의 미래에 대한 낙관의 시나리오 중심으로 작성되었음을 알 수 있다. 실제 멀티 스피드 유럽(Multi-speed Europe)은 이미 통합의 역사에서 계속 존재해 왔다. 왜냐하면 새로운 회원국이 가입할 경우 유예기간을 인정함으로써 다양한 상황이 발생하였고, 일부 통합 계획에 대해서는 회원국에 선택권(opt out)이 주어졌다. 이를 활용하여 영국은 유로나 쉥겐, 사회헌장 등에서 스스로 거부권을 행사한 바 있다. 또 1980~1990년대 과학기술 협력 프로그램인 유레카(Eureka)의 경우 당시 유럽경제공동체와는 별개의 프로그램으로 운영하여 터키 등 역외국가가 참여한 사례도 있다. 다른 한편 프랑스와 독일은 유럽통합의 통과를 별개로 매우 긴밀한 정치 및 군사 협력 프로그램을 운영하였고 한 때 공동 국무회의를 주최하거나 프랑스·독일 사단을 운영하기도 하였다. 이에 덧붙여 유럽 내에는 베네룩스, 비세그라드 그룹 등 이미 다양한 소지역 협력 프로그램이 존재한다.

유럽은 전체의 통합 강화 시나리오를 적극 추진할 것으로 보이며 다만 이에 대한 민족주의 또는 포퓰리즘의 반발을 감안하여 대중 및 시민사회의 목소리를 반영하고 회원국 의회의 역할을 강화하는 노력을 기울일 것으로 예상된다. 유럽 집행위가 총괄 백서에 이어 발표한 다양한 영역의 백서(Reflection papers)는 유럽이 중시하는 영역과 추진방향을 상세하게 짐작하게 해 준다.

- 유럽의 사회적 차원에 관한 백서(2017년 4월)¹⁰: 유럽은 선진 자본주의 민주 모델 가운데 사회 복지 국가와 노동의 위상이 가장 높은 모델을 가지고 있다고 자부하며 이를 유지하고 시대에 맞게 조정하려는 노력이 필요하다라는 주장을 담았다.
- 세계화의 통제에 관한 백서(2017년 5월)¹¹: 유럽통합이 그 동안 시민의 복지보다는 자본의 이익을 대변해 왔다는 비판을 극복하기 위한 노력으로 세계화를 통제의 대상으로 규정하는 입장을 반영하는 백서다.
- 경제통화연합의 심화를 위한 백서(2017년 5월)¹²: 2010년 유로권의 위기로 시작된 경제통화연합의 문제를 해결하기 위한 노력으로 다음 세 문제를 지적하였다. (1) 유로존 내부의 불평등, (2) 유로에 대해 반발하는 극단 정치세력의 부상, (3) 외부 충격에 대비하고 극복할 수 있는 제도의 장치가 그것이다.
- 유럽의 방위 미래에 관한 백서(2017년 6월)¹³: 유럽통합의 가장 커다란 기여는 지역의 평화를 가져온 것이지만 막상 국방에 있어서 협력은 지지부진한 형편으로 제도의 통합을 강화해야 한다는 주장을 담았으며, 이 주제는 미국에서 트럼프 행정부가 등장한 이후 더욱 중요한 영역으로 부상

10) European Commission, *Reflection Paper on the Social Dimension of Europe*, Brussels: European Commission, 2017.

11) European Commission, *Reflection Paper on Harnessing Globalization*, Brussels: European Commission, 2017.

12) European Commission, *Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union*, Brussels: European Commission, 2017.

13) European Commission, *Reflection Paper on the Future of European Defence*, Brussels: European Commission, 2017.

하였다.

- 유럽연합 재정 미래에 관한 백서(2017년 6월)¹⁴⁾: 유럽연합의 재정은 실제로 연합의 행동 가능성과 잠재력을 결정하는 부분이지만 비용을 회원국에서 차출해야 한다는 점에서 가장 정치 갈등의 소지가 높은 주제이다. 특히 프랑스와 독일의 재정에 대한 입장이 그 동안 상충되어 왔는데 향후 조정이 가능할지가 관건이다.

결국 유럽통합을 강화하기 위한 전략을 잘 요약해서 보여주는 슬로건은 ‘보호하는 유럽(a Europe that protects)’이다. 이는 원래 용커 집행위원장의 2016년 9월 유럽의회 연설에서 처음 언급되었고 프랑스 마크롱이 2017년 대선 캠페인 기간에 자신의 유럽 비전으로 수용한 슬로건이다. 그 동안의 유럽이 국경을 허무는 통합을 추진했다면 앞으로는 시민의 삶을 보호하는 정책을 추진하겠다는 취지다. 이를 실현하는 것은 또 다른 문제이지만 적어도 논의의 중심에 유럽의 보호 기능을 강조한 것은 다양한 반발에 대한 대응이라고 할 수 있다.

IV. 세계 속의 유럽연합

이 글의 도입부에서 브렉시트와 트럼프의 당선이 가져온 충격과 변화의 가능성을 언급했다. 유럽은 현재까지 당시 우려했던 바와 같은 약화나 해체의 길로 가지는 않았고 오히려 현상유지 또는 새로운 도약의 가능성이 높아졌다. 세계 질서의 차원에서 본다면 영국, 미국 등의 급격한 위상과 정책의 변화가 유럽, 중국, 러시아 등 다른 세력과의 관계 속에서 어떻게 반영될지를 가늠해 보아야 한다. 미국에서 트럼프 행정부가 출범한지 채 일 년이 되지 않았고, 영국의 브렉시트도 이제 막 협상을 시작했기 때문에 그 변화를 온전히 예측하기

14) European Commission, *Reflection Paper on the Future of EU Finances*, Brussels: European Commission, 2017.

는 어렵다. 하지만 현 상황에서 이미 발견할 수 있는 몇 가지 단초를 통해 논의를 진행해 보는 일은 가능하다.

트럼프의 군사 외교 분야에서 미국 제일주의는 고립주의 성향과 동맹 조건의 재조정이라는 변화의 방향을 예상하게 하였다. 미국과의 동맹에 크게 의존하는 유럽의 입장에서 미국의 고립주의나 동맹의 재조정은 커다란 부담을 초래할 수 있는 쟁점이다. 특히 푸틴의 러시아가 반 서구의 외교 기조를 강화하면서 유럽에 대한 위협을 강화하는 상황에서 미국의 거리두기나 동맹의 약화는 유럽 안보의 취약성을 노출시키는 결과를 초래하기 때문이다.

실제 미국의 트럼프 대통령은 2017년 5월 나토 정상회담에서 동맹국을 공개 비난하면서 재정 부담의 강화를 요구하고 나섰다.¹⁵⁾ 나토에서 합의한 국내총생산 대비 2%의 국방비 지출을 지키라는 압력이었는데 이런 요청과 비난을 대통령이 공개로 대놓고 하는 경우는 없었기 때문에 그만큼 충격이었다. 일부에서는 미국의 유럽 안보에 대한 약속을 의심할 정도로 동맹관계에 대한 신뢰가 약화되는 계기였다.

러시아는 이런 동맹의 취약성을 실험하기라도 하듯이 우크라이나에서 계속 내전의 불을 지폈고, 군사 훈련의 위협을 통해 동유럽이나 북유럽에 대한 협박을 일삼고 있다. 유럽의 입장에서 동쪽에서 러시아 위협이 강해지고 서쪽에서 미국과의 대서양 동맹이 취약해지면 결국 자체의 독자 안보협력이나 통합의 필요가 대두된다. 물론 현재까지 실패를 거듭해오거나 미온했던 군사 안보 통합이 급속한 발전을 하기는 어려워 보이지만 말이다.

경제 분야에서도 트럼프 행정부는 고립주의나 보호주의 성향을 드러낼 것으로 예상되었다. 실제 미국은 아시아·태평양 지역과의 자유무역추진(TPP,

15) *The Economist*, Donald Trump makes it hard for European to keep their cool. June 1st 2017.

Trans-Pacific Partnership)을 중단하고 기존의 나프타(NAFTA, North American Free Trade Agreement)에 대해서도 재협상을 시작할 정도로 기존의 무역 질서를 재편하려는 움직임을 노골적으로 보여주고 있다.¹⁶⁾ 트럼프는 유럽, 특히 독일의 무역흑자에 대한 비난을 서슴지 않으며 전 방위 공격의 무역정책을 추진하려는 모습이다.

이런 변화의 맥락에서 유럽연합은 자유무역의 안정적 보호자 역할을 할 수 있다. G7이나 G20 등에서 무역에 크게 의존하는 중국과 유럽이 미국을 견제하며 자유무역의 중요성을 강조하는 모습은 의외의 합종연횡을 보여주었다. 또 유럽연합과 일본은 2017년 자유무역협상을 시작함으로써 미국의 보호주의 성향에도 불구하고 자유무역질서를 유지하려는 노력을 실천하고 증명하였다. 영국의 메이(Theresa May) 총리가 일본을 방문하여 자유무역협정을 요청하자 일본이 유럽연합과의 협상 이후로 미룬 것은 브렉시트의 한계를 뚜렷하게 보여주는 사례였다.

문제는 트럼프 행정부의 보호주의 성향이 강화될수록 유럽이 자유무역의 기초를 유지하기는 쉽지 않다는 점이다. 용커나 마크롱의 ‘보호하는 유럽’이 마냥 개방의 기초만을 유지할 수 없을 뿐 아니라 중국의 공세가 무역뿐 아니라 투자의 영역에서도 강화되면서 이에 대한 시민사회와 정치세력의 반발도 강화되기 때문이다.

일례로 중국은 일대일로의 일환으로 그리스의 피레우스 항에 투자하였는데, 이는 유럽 내에서 상당한 반발과 불안을 초래하였다. 2017년 유럽의회 연례연설에서 용커 집행위원장은 앞으로 유럽의 전략 산업에 대한 역외의 투자를 통제할 방침이라고 밝혔다.¹⁷⁾ 유럽은 미국에 비해 극단의 정책 변화를 추진하기 어려운 구조이지만 그럼에도 불구하고 보호주의의 사이렌에 무관할 수는 없다는 말이다.

16) *The Economist*, The Trump administration starts to turn up the heat on trade, April 27th 2017.

17) *Le Monde*, Le plan Juncker pour protéger l'Europe des appétits étrangers, 14.09.2017.

유럽이 미국이나 중국 등과 군사력이나 경제력으로 직접 경쟁하거나 리더십을 발휘하기는 쉽지 않다. 특히 군사력에 기초한 외교와 안보에 있어 유럽은 여전히 미국에 의존하며 독자의 세력을 확보하는데 이르지 못했기 때문이다. 경제 분야의 상황은 외교 안보보다는 유럽이 더 강하게 자신의 목소리를 낼 수 있는 구조다. 유로권이 위기를 어느 정도 극복하여 과거보다 탄탄해졌으며 향후 민주 정통성을 강화하는 개혁을 추진한다면 국제통화질서의 중요한 기둥으로 작동할 수 있기 때문이다. 또한 미국 중심의 글로벌 공룡 기업에 대한 규제의 힘을 발휘하는 세력으로 기능을 담당하는 사실 또한 중요하다.

위에서 언급한 유럽집행위원회의 향후 발전 방향에서 확인할 수 있듯이 유럽이 특별히 강조하는 분야는 사회, 문화 등 가치의 차원에서 유럽의 리더십을 발휘하겠다는 포부다. 군사가 아닌 민간 세력(civil power)으로서 유럽이 이런 장점을 살리는 전략은 2012년 노벨 평화상 수상으로 더욱 빛을 보았다고 할 수 있다. 세계의 초강대국 미국과 중국이 모두 국내, 국제 정치에서 변화의 깃발을 들고 예측 불허의 방향으로 움직이는 상황에서 유럽은 그나마 기존의 가치와 안정을 지키는 수호 세력의 역할을 맞게 되었다.

물론 2015년 난민 사태에서 볼 수 있듯이 유럽연합이 평화와 민주주의의 안정 세력으로 자처하고 나서는 일도 그리 만만하지는 않다. 유럽 내부의 반발이 워낙 강하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 유럽연합은 자체가 다수의 민주국가로 형성된 연합체이기 때문에 지난하고 복잡한 결정과정을 거치기 때문에 극단으로 치달을 가능성은 낮다고 할 수 있다. 예를 들어 최근 폴란드나 헝가리 등에서 극우 성향의 정부가 다양한 반 민주적 정책을 추진하는데 유럽연합의 나머지 국가들이 이에 대한 브레이크의 역할을 하고 있다. 무엇보다 미국이나 중국의 정책과 비교한다면 유럽은 상대적으로 민주주의 가치와 사회복지모델, 지구 차원의 분배와 공정성에 대한 원칙을 보다 강조하는 역할을 담당하리라 예상할 수 있다. **외교**

인도의 부상이 새로운 세계질서 형성에 미칠 영향

김 창 수 (한국국방연구원 명예연구위원)



I. 서론

어느덧 중국의 ‘굴기(崛起)’와 ‘미·중 G2 시대’라는 개념이 우리에게 익숙하게 되었지만 인도의 ‘부상(浮上)’이라는 개념은 여전히 생소한 것 같다. 20여 년 전부터 21세기는 중국과 인도의 경제력이 견인차가 되는 아시아·태평양시대가 올 것이라는 이야기를 자주 들어 왔다. 근년에 들어와서는 중국의 경제적 굴기와 공세적 외교 및 군비증강을 경계하는 미국과 일본, 그 외에도 인도를 포함한 많은 국가들이 중국을 견제하기 위한 외교적, 군사적 조치를 취하고 있다. 동시에 인도를 전략적 동반자 국가로 삼으려는 움직임도 국제사회의 추세가 되고 있는 듯하다.

대체로 인도의 부상을 지원하는 국가들은 인도가 중국에 대한 평형추가 될 것이라는 인식과 기대를 가지고 있다. 중국의 국력이 미국의 국력을 앞서는 것을 용인하기 어려운 미국과 서구사회는 인도의 중국에 대한 견제세력으로서의 개념을 선호하고 확산해 왔다.¹⁾ 예를 들어 전통적인 아시아의 강대국인

1) 이준근, 『인도의 부상과 세계정치』, 『미래한국』, 2015년 5월 제2호.

일본이나 중국이 아닌 인도의 전략적 가치를 중시하는 차원에서 발생한 ‘인도·태평양 지역(Indo-Pacific region)’이라는 개념은 호주가 2013년 국방백서에서 가장 먼저 공식적으로 사용하고 나서 다른 국가들도 사용하고 있으며,²⁾ 미국 트럼프 행정부의 일부 공식문서는 ‘인도·아시아·태평양 지역(Indo-Asia-Pacific region)’이라는 용어마저 사용하고 있을 정도가 되었다.

중국 대륙이 빠진 인도양과 태평양 해역만을 호칭하는 듯한 이 용어의 사용을 두고 중국이 반발해 온 것은 당연하다. 그리고 중국 정부가 가장 불쾌하게 여기고 있다는 것을 알면서도 미국 정부는 이 용어를 사용하고 있다. 이처럼 인도의 국력과 함께 영향력이 성장함에 따라 새로운 국제질서의 형성 과정에서 인도의 영향력은 주목을 받게 되었고, 미국, 중국, 인도 3국간의 견제와 경쟁은 국제관계연구에서 매우 흥미로운 주제로 등장했다.

인도와 서남아시아, 인도양에 대한 국제적인 관심이 지속적으로 증대하는 가운데 미국, 중국과 인도의 경제력과 군사력의 변화 추세를 살펴보면 국제질서의 변화를 어느 정도는 전망할 수 있다. 이 글의 목적은 인도의 경제적 부상과 이에 따른 외교, 안보와 국방 등 다방면에서의 영향력의 확대가 미국이 주도하는 국제질서와 이에 도전하는 중국이 주도하는 신 국제질서 형성 과정에서 어떠한 영향을 미칠 것인가를 간략하게 살펴보는 것이다.

II. 인도의 부상

1. 경제

중국의 국내총생산(GDP)이 일본의 GDP를 초과한 것이 2010년인데, 지난

2) Rory Medcalf, "The Indo-Pacific: What's in a Name?" Friday, October 25, 2013, Brookings Report.

7년간 양국의 GDP는 4조 6천여 달러와 11조 2천억 달러로 더욱 벌어졌다. 반면 인도는 처음에 예상했던 것과는 달리 중국의 경제성장력을 따라가지 못하고 뒤에 처져있다. 그렇지만 인도의 GDP는 지난 10년 간 연 평균 7% 이상 성장하여 2017년 초 GDP 2조 3천억 달러(INR153tr.)로 세계 제5위를 차지하여 영국을 처음으로 초월하게 되었고, 2030년 경에는 7조 9180억 달러로 세계 제3위를 차지할 것으로 전망되고 있다. PPP GDP로는 이미 2015년 추정치 7조 9,970억 달러로 세계 제3위를 달성했고³⁾ 2050년 중국에 이어 세계 2위를 차지할 것이고, 명목 GDP상으로는 2018년 경에 세계 제3위를 차지할 것이라는 전망까지 나와 있다. 무엇보다 지난 3년 간 인도는 상대적으로 낮은 경제성장률과 2016년 11월 9일 500루피와 1,000루피 단위 화폐를 신화폐로 강제교환하기로 단행한 이후 약간의 부작용도 발생하면서 2017년 2/4분기 경제 성장률이 5.7%까지 떨어졌지만, 최근에는 다시 꾸준한 고도경제성장이 전망되고 있다.⁴⁾

나렌드라 모디(Narendra Modi) 총리의 집권 이후 인도는 해외직접투자(FDI)와 인도에서의 제조를 권장하는 소위 ‘메이크 인 인디아(Make in India)’ 구상(2014.9)을 활발히 추진하여 왔다. 이외에도 Digital India, Accessible India, Skill India, Startup India 등 각종 캠페인을 벌리면서 외국 기업들을 인도로 유치하여 왔다. 싸고 우수한 품질의 제품을 인도에서 직접 제조하고 판매하고 해외수출도 하라는 win-win 정책인 것이다. 실제로 중국에 진출하였던 많은 외국 기업들이 동남아와 인도로 근거지를 이전한 지도 상당히 오래되었다. 중국의 인건비 상승, 중국 기업들의 경쟁력 강화, 여전히 외국기업에 대한 불리한 규제 등에 따라 더 매력적인 미래의 시장 인도로 행보를 이전해온 것이다. 첨단인 정보통신 산업은 물론이고 제조업도 육성하려는 인도 정부 차원의 캠페인에 점차 많은 국가들이 동참하고 있다.

3) 2015 KOTRA 세계경제전망, “세계 3위의 경제 대국으로 성장한 인도,” 2014.11.

4) Raj Kumar Ray, “NITI Aayog projects growth at an average of 8% in 15 years,” *The Hindustan Times*, April 28, 2017; *The Tribune*, “India ‘to be 3rd-largest economy in 10 years,” October 12, 2017; Pricewaterhouse Coopers (PwC), “The long view: how will the global economic order change by 2050?”

2. 외교

이처럼 인도가 세계 제3위의 실질적 경제대국과 인도태평양의 해양강국으로 부상함에 따라 미래에 미국과 중국의 양대 초강대국을 견제할 수 있는 잠재력을 가진 국가로 평가되면서 많은 국가들이 인도와 전략적 동반자 관계를 맺고 있다. 인도 정부는 기존의 동방정책(Look East policy와 Act East policy)에 이어 서구 배우기(Learn West) 캠페인과 정책도 추진하고 있다. 최근에는 트럼프 행정부의 미국제일주의(America First)와 마찬가지로 모디 정부는 인도제일주의(India First)를 표방하고 있다. 일본과 한국, 중국에 이어 미국과 유럽을 바라보면서 배우려는 차원에서 한 걸음 나아가 궁극적으로는 인도가 중심이 되는 국제관계라는 미래의 비전을 그리고 있는 것이다.

외교 분야에서 인도는 미국의 아시아 세력균형전략에서 새로운 핵심 파트너가 되고 있다. 모디 총리는 오마바 대통령과 합동전략비전(2015.1.25)을 발표하였고, 트럼프 대통령과의 정상회담(2017.6.26)에서는 중국, 파키스탄, 아프가니스탄에 대한 공동의 전략관계를 수립하였다. 앞으로도 미국이 인도와 밀접한 협력관계를 실현하기 위하여 다방면에서 신속한 조치들을 취하리라 예상된다.⁵⁾ 우선 미국과 인도가 중국, 파키스탄, 아프가니스탄에 대하여 공통의 이해를 공유하고 있다는 전략적 시각에서 출발하여 공동전선을 수립하려 하고 있다. 미국이 어느 때보다 인도에 명백한 전략적, 외교적 우선순위 부여, 인도의 아시아 내 역할 확대에 대한 미국의 지지와 공약, 안보와 국방 분야 협력을 위한 새로운 조치들, 무역과 이민 등 경제관계 관리 내지 확장의 가능성이 높아지고 있다.⁶⁾

-
- 5) 렉스 틸러슨 미 국무장관이 인도 방문을 앞두고 CSIS에서 한 연설("Defining Our Relationship with India for the Next Century," October 18, 2017, 주제는 자유롭고 개방된 태평양과 인도양)과 Stratfor, "The Briefing, India and Germany: A Partnership to Be Reckoned with," 2017.9.25을 참고할 것.
 - 6) Rajesh Rajagopalan, "India's Strategic Choices: China and the Balance of Power in Asia," *Carnegie India paper*, September 14, 2017; The Rise of Asia and Its Impact on the Global Order, The Asia Society Policy Institute (ASPI), August 2017; Marshall M. Bouton, "The Trump Administration's India Opportunity," The Asia Society Policy Institute (ASPI),

인도 외교의 외연은 중동과 아프리카로 확대되고 있다. 인도의 경제성장과 이를 뒷받침할 수 있는 지속적인 천연자원의 확보를 위해서 필요하다는 판단이다. 유럽 국가들, 일본, 중국에 이어 인도도 중동, 아프리카로 달려가고 있다. 최근 모디 총리가 이스라엘을 방문(2017.7)하였고, 코빈드(Ram Nath Kovind) 대통령은 인도 대통령으로는 처음으로 아프리카 대륙을 방문(2017.10)하였다. 이스라엘과는 파키스탄과 중동 국가들 간의 무기거래와 테러지원에 대한 정보를 공유하기 위하여 오래 전부터 긴밀한 협력을 유지하여 왔다. 그렇지만, 인도는 유럽과 북아프리카 및 이란을 연결하는 항구도시이자 미국, 프랑스, 중국의 해군이 사용하고 있는 지부티(Djibouti)와 아프리카의 관문인 에티오피아와의 동반자관계 강화로 이미 아프리카에 막대한 영향력을 행사하고 있는 중국을 견제하려는 안보 군사적 의도를 숨기지 않고 있다.

중국이 이미 막강한 영향력을 행사하고 있는 아프리카 대륙에 대해 인도 정부도 전략적 관여를 본격적으로 시작한다는 신호로 해석할 수 있다. 오늘날 강대국들이 영향력 확대를 위해 다투어 몰려오고 있는 아프리카에 대해 인도는 오랜 전부터 역사적 유대를 맺어온 것이 사실이다. 인도와 아프리카는 수 세기 동안 인도양 무역과 수백만 명의 인도인들의 이주로 관계를 유지하여 왔고, 1947년 독립 이후에는 비동맹, 반식민주의와 반인종주의의 수호자로서 아프리카 국가들과의 관계를 돈독히 해 왔다. 냉전이 종결되고 아프리카에 대한 중국의 입지가 강화되면서부터 인도는 아프리카 대륙과도 유대를 새롭게 해 오고 있다. 2015년 제3차 인도-아프리카 포럼 정상회의(India-Africa Forum Summit)에서 모디 총리는 인도 정부의 대아프리카 관여를 한층 강화할 준비가 되어있다는 신호를 보냈다. 예를 들어 인도-아프리카 정상회담에서 합의한 협력의 기본 틀과 인도정부의 대아프리카 투자원조 확대 구상은 ‘개발동반자관계(developmental partnership)’를 구축하려는 인도의 목표를 잘 보여주고 있다.⁷⁾

May 18, 2017을 참고할 것.

7) 인도기술경제협력(ITEC) 프로그램에 따라 10억 달러 이상을 투자하여 아프리카 국가들의 능력개발을 지원하고 있으며, 40여개 국가를 대상으로 137개 사업을 추진하면서 75억 달러를 약속하였다.

반면에 인도는 BRICS(Brazil, Russia, India, China and South Africa)의 회원국이면서 2017년 6월 카자흐스탄 아스타나에서 거행된 상하이협력기구(SCO) 연례회의에서 파키스탄과 함께 정회원국으로 가입했다. 미국이 주도하는 반중국 진영만이 아니라 중국이 주도하는 BRICS와 SCO에도 합류하는 균형전략을 취하고 있는 셈이다. 미국이 주도하는 세계질서에 도전하면서 독자적인 세계질서를 구축하려는 이러한 거대한 국가집단들의 영향력이 커지면서, 중국과 인도간의 갈등과 경쟁도 심화될 것이다. 따라서 중국을 경제하기 위하여 인도와의 전략적 동반자 관계를 강화하면서 인도의 역할과 공헌을 부각시키려는 미국과 전략적 이익을 공유하고 있는 셈이다.

3. 안보와 국방

근년에 들어와 인도는 미국과 안보 및 국방 분야에서의 협력을 더욱 강화하고 있다. 모디 총리와 오바마 대통령 간에 서명한 미국·인도 공동전략비전(US-India Joint Strategic Vision for the Asia-Pacific and Indian Ocean Region, January 25, 2015)에서 미국은 인도와 원자력발전소 건설 지원, 인도의 핵공급그룹(NSG) 가입 지지 등 원자력 분야 협력, 대테러 작전 협력, 동맹국이나 동반자국가에 준하는 국방 협력 등을 약속하였다. 특히 인도양에서 중국해군의 잠수함 활동을 견제하기 위한 무기체계를 지원하기로 한 것은 인도양과 남중국해로 이어지는 해로에서 인도 해군의 역할에 대한 미국의 기대가 크다는 것을 잘 보여주고 있다. 그 후 모디 총리는 트럼프 대통령과도 워싱턴에서 정상회담(2017.6.25~26)을 가진 후 공식적으로 남중국해의 해양문제를 언급하면서 미국의 우려와 역내 우선순위에 대한 공감을 표시하였고, ‘2+2 전략국방대화’를 갖기로 합의하였다.

마찬가지로 2017년 9월 유엔총회에서 수시마 스와라지(Sushma Swaraj) 외무장관이 틸러슨 국무장관과 파키스탄, 아프가니스탄, 테러 문제에 관하여 협의하였으며, 트럼프 행정부의 각료로는 처음으로 제임스 매티스 국방장관이 인도를 방문(9.26-9.27)하여 모디 총리와 니르말라 시타라만(Nirmala Sitharaman)

신임국방장관을 만나 의견을 교환했다. 이 자리에서 밝혔듯이, 미국은 인도를 남아시아에 한정되지 않고 그 이외의 지역에서도 상호 이익을 공유하는 ‘귀중하고도 영향력 있는 동반자’라는 시각을 가지고 있으며, 아프가니스탄의 민주주의, 안정, 번영과 안보에 대한 인도의 공헌을 평가하고 있다. 그러나 무엇보다도 돋보이는 것은 대인도 무기판매이다. 구체적으로는 군사협력 강화, 해상 무인기와 같은 첨단 해상무인정찰기(Sea Guardian 22대, 20억 달러) 판매, F-16 생산라인 이전, 인도의 항만건설 관련 기술 지원, 항모의 전자탄사기술 전수 등의 의향을 표시했다. 이 모두 해상에서 중국을 견제하기 위한 전략의 일부분인 것이다. 이러한 미국과 인도 간의 군사협력, 특히 중국잠수함에 대한 작전능력 제고에 중국이 민감하게 반응하는 것은 물론이다.

인도는 미국이 주도하는 대중국 견제에 호주, 일본과 함께 적극적으로 동참하고 있다. 호주는 지리적으로 근접한 인도네시아 및 인도와 해상교통로(SLOC) 보호라는 사활적 안보 이해를 공유하고 있고, 영연방국가인 호주와 싱가포르와도 역사적 유대 관계에 더불어 각종 군사훈련을 함께 진행하고 있다.⁸⁾ 일본과는 오래된 역사적 유대에 더하여 안보와 국방 분야의 협력도 강화하고 있고, 미국이 주도하는 다자해양협력에 일본과 함께 적극적으로 참여하여 왔다. 금년 8월의 제12차 일본·인도 정상회담에서도 알 수 있듯이, 인도태평양 지역에서 중국의 도전에 대해 양국은 근본적으로 공통의 전략적 이해와 가지고 공동으로 대응하고 있다.⁹⁾

다음으로 미국과 일본이 중국을 견제하기 위하여 동남아 국가들을 재발견하고 안보협력을 강화하고 있듯이 인도 역시 동남아국가들과의 안보 및 국방 협력을 점차 확대하고 있다.¹⁰⁾ 일례로 인도는 제14차 ASEAN-India 정상회담

8) Independent Commission on Multilateralism, "UN 2030: Rebuilding Order in a Fragmenting World," The Asia Society Policy Institute (ASPI), August 2017.

9) Prateek Joshi, "Abe's India visit: cementing bilateral ties and defining the Indo-Pacific order," PacNet #66, Pacific Forum CSIS, September 20, 2017.

10) Constantino Xavier, "India's 'Like-Minded' Partnerships to Counter China In South Asia," Carnegie India, September 11, 2017.

(2016.9.8, 라오스 비엔티엔)에서 군인사 교류, 해군합정의 기항, 합동해상연습 등에 합의하였다. 이처럼 인도는 미국, 일본, 호주, 한국, 동남아 국가들과 안보군사협력을 진행하면서, 남중국해내 중국의 영토적 야망과 군사기지화에 대한 도전으로 중동과 남중국해 및 동중국해를 잇는 해상교통로인 인도양에 대한 프레젠텐스를 강조하고 있다.

인도는 한국과도 경제, 외교에 이어 안보 및 국방 분야의 협력을 확대하여 왔다.¹¹⁾ 방산협력 합의(JCM, 2005.9), 인도해상경비청과 한국해양경찰청 간 양해각서 체결(2006.3), 국방연구개발협력(2010.9), 국방정책대화(DPD, 2013), 군사기밀보호협정(GSOMIA) 체결(2014.1), 방산협력각서 체결(2016.3), 외교안보 ‘2+2’ 대화(2016.12)에 이어 국방장관회의(2017.6)를 개최하였다. 군사교육교류 활성화, 해양안보 협력 강화, 방산협력 활성화 등 양국의 국방협력 강화 방안이 주요 의제가 되었다.

Ⅲ. 새로운 국제질서의 형성과 인도의 영향력 확대

많은 서구의 비판과 중국 정부의 부정에도 불구하고 미국과 중국의 G2 체제가 점차 자리잡아가는 국제질서 속에서 인도는 과연 어떠한 전략적 선택을 할 것인가? 다른 많은 국가들과 마찬가지로 인도에게 있어서도 향후 새로운 국제질서 형성 과정에서 미국 및 중국과 어떠한 관계를 구축하고 유지할 것인가가 최대의 전략적 관심사가 되었다. 인도의 경제력이 미국과 중국에 이어 세계 3위를 차지하면서 외교적, 안보 군사적 영향력도 커질 개연성이 높아지고 있다. 중국, 인도, 인도네시아 등 신흥국가들이 부상하는데 반해 기존의 유럽국가들(독일, 영국, 프랑스 등)의 영향력은 상대적으로 축소될 것으로 예상되고 있다.

11) 김창수, “Indo-Korea Security Cooperation,” 서울국제포럼-ICRIER 공동주최 회의(서울, 2017.1.31) 발제.

전통적으로 인도는 중립노선을 취해 왔지만, 중국의 굴기와 미국의 상대적 쇠락이라는 세력전이와 신 국제질서 구축 과정에서 점차 미국 등 서구와의 관계를 돈독히 하고 중국에 대해서는 경쟁과 대립의 관계로 발전하고 있다. 이는 인도의 정치가, 외교관, 군인, 기업인의 필독서라는 짜나끼야(Chanakya, 기원전 350-275?), 꼬필라(Kautilya)는 그의 직책)의 가르침을 정리한 아르타샤스트라(Arthashastra, 경제학, 통치학, 부국론, 강국론으로 번역 가능)에 나타난 인도의 전통적 외교사상과 전략을 통해 알 수 있다.¹²⁾ 한 마디로 원교근공이라고 할 수 있는 ‘만달라 이론(Raja Mandala theory)’과 6가지 외교접근방식에 따라 인도의 인접국인 파키스탄과 중국은 적군이 되고 원방인 미국은 우군으로 인식되고 있는 인도의 외교정책을 이해하고 전망하는데 많은 도움이 된다.

중국을 견제, 봉쇄하기 위한 미국 주도의 연합에 특히 일본과 인도가 적극적이고, 반면에 동남아제국과 호주는 중국과의 경제 무역 이해관계를 감안하여 적절하게 조정하고 있다. 2006년 미국이 인도와 원자력협력협정을 체결하면서 인도를 사실상 핵무기보유국으로 인정한 이후, 그리고 시진핑 중국국가 주석이 ‘중화민족의 부흥’을 내세우며 집권한 이후, 미국과 인도 양국의 군사 협력은 급격히 증대되었다. 무기판매, 인도양에서의 연합훈련, 미국 전지훈련 등 다양한 협력이 이루어지고 있다.¹³⁾

인도가 중국과의 양자관계를 발전시키기 위한 노력을 병행하고 있음은 의심의 여지가 없겠지만, 그 동안 중국의 굴기와 급격한 세력팽창에 따라 인도와의 관계도 크게 변화해 온 것이 사실이다. 인도를 봉쇄하려는 것으로 평가되었던 중국의 소위 ‘진주목걸이 전략’과 ‘일대일로(一帶一路)’ 구상의 일환으로 파키스탄의 그와들(Gwadar)까지의 철도연결과 항만 건설을 지원하자

12) 꼬필라는 마우리아(Maurya) 제국의 태조인 찬드라굽타(Chandragupta, 기원전 345-297?, 재위 기원전 324-297?) 황제의 책사이자 전략가였다. 짜나끼야 저. 허세만 역, 『강국론』, 헤드림출판사, 2015.12; L.N. Rangarajan, ed., *Kautilya, The Arthashastra*, Penguin Books, Penguin Books India, 1992.

13) 안용현, 「친미로 돌아선 인도·베트남」, *조선일보* 2017.8.24 A30.

인도는 적국인 파키스탄을 중국이 적극적으로 지원하고 있는 것을 위협으로 인식하여 왔다. 그래서 중국과 파키스탄의 전략적 동반자 관계를 약화시키기 위한 전략이 인도의 외교에서 우선순위를 차지해 온 것이다.

구체적으로 인도와 파키스탄의 국경분쟁인 자무 카시미르 분쟁은 지금도 계속되고 있고, 중인전쟁(1962)에서 패배한 트라우마가 있는 인도는 1967년(시킴 보호령)과 1975년(Tulung La)에도 중국과의 국경에서 충돌이 있었고 최근에도 첨예한 대치상황을 재연했다. 2017년 6월 16일 부탄과 중국이 영토 분쟁을 벌리고 있는 도크람(Doklam 혹은 Doka La)(중국어로는 洞朗 지역)에서 중국군이 도로 건설을 시작하여 충돌이 발생하고 나서¹⁴⁾ 8월 28일 인도의 월경군인과 장비가 인도 측으로 철수함으로써 비로소 해소된 이번 중국과 인도의 국경 대치 사건에서 볼 수 있듯이 갈등의 불씨는 여전히 살아있다.

마지막으로 살펴보아야 할 점은 인도의 국력신장에 따른 영향력 증대를 도모하는 과정에서 촉진 요인과 함께 제약 요인도 공존하고 있다는 사실이다. 가장 큰 영향력 촉진 요인으로는 미국과 일본, 그리고 호주 등 중국의 급격한 부상으로 인한 법에 근거한 국제질서의 파괴를 저지하기 위한 국가들이 인도를 가장 적절한 파트너로 환영하고 다양한 협력을 추진하고 있다는 점이다. 인도의 적국인 파키스탄과 그 지원 세력인 중국을 억제하기 위한 인도 스스로의 필요성에 따라 인도의 부국강병과 국제지위 향상을 위한 강렬한 갈망이 있다. 영연방국가들과의 유대는 물론이고 인도인들이 대규모 이주한 많은 지역, 유럽과 아메리카 대륙, 아프리카와 태평양의 도서 국가들을 잇는 인도계의 네트워크야말로 엄청난 잠재력을 가지고 있다. 특히 과학자, 기술자, 의사, 변호사 등 전문 직종에 종사하는 인도인들이 세계 주요국의 상류사회의 주류를 이루고 있는 점은 앞으로 인도의 영향력이 전 세계적으로 확대될 수 있는 좋은 여건을 제공하고 있다. 또한 인도 국내적으로도 인구의 절반이 청년층으로 노

14) Michael Safi, "Chinese and Indian troops face off in Bhutan border dispute," *The Guardian*, July 6, 2017.

동생산력과 소비시장의 규모는 다른 고령사회와 달리 상대적 우세를 누릴 것으로 전망된다.

특히 주목할 점은 현재 미국에는 인도계 미국인이 400만 정도 살고 있으며 대부분이 전문 직종에 종사하고 있다는 점이다. 정보통신기업의 최고경영자들 가운데는 인도에서 태어나 교육을 받다가 미국 등 국제무대로 진출한 엔지니어들이 아주 많다. 대표적인 인물로는 Google 최고경영자 순다르 피차이(Sundar Pichai), Microsoft 최고경영자 사티야 나델라(Satya Nadella), Nokia Solutions & Networks 최고경영자 라지브 수리(Rajeev Suri), Adobe 최고경영자 산파누 나라얀(Shantanu Narayen) 등을 들 수 있다.

정계와 학계, 언론계, 예술계에서도 많은 인도인들이 활약하고 있다. 니키 헤일리(Nikki Haley) 미국유엔주재대사, CNN의 Fareed Zakaria와 Sanjay Gupta 등도 인도계의 영향력이 미국 사회에서 광범위하게 퍼져있다는 증거이다. 또한 주목할 만한 현상은 미국의 주요 연구소들 가운데 수년 전부터 본격적으로 불고 있는 인도연구의 붐이다. 인도의 경제력을 포함한 국력이 급격하게 성장하고 위상이 높아짐에 따라 인도에 대한 학문적 수요도 그만큼 증가하고 활발한 연구와 토의가 진행되고 있는 것이다.¹⁵⁾ 이 밖에 다른 영연방국가들에서도 많은 인도인들(예를 들면 싸디아 칸(Sadya Khan) 런던시장, 하르jit 싸잔(Harjit Sajjan) 캐나다 국방장관)이 두각을 나타내면서 세계 도처에서 영향력을 행사하고 있다.

그렇지만 인도의 국력신장과 영향력 확장에도 한계는 있어 보인다. 대외적으로는 무엇보다도 파키스탄과 중국의 대인도 견제, 러시아와 중국의 밀접한 관계, 북핵 문제, 동중국해와 남중국해 문제 등과 관련한 인도의 역할에 대한 국제사회의 요구 등이 있을 것이다. 대내적으로는 인도가 명실 공히 경제강대

15) 대표적인 예를 들자면 Raja Mohan이 소장인 뉴델리 소재 Carnegie-India와 CSIS-India가 있음.

국으로 부상하는데 발목을 잡는 부패, 빈곤, 문맹, 영양실조, 비위생적 생활여건을 개선해야 한다.¹⁶⁾

IV. 결론

지속적으로 고도의 경제성장을 이룩하고 있는 인도는 경제는 물론이고 외교, 국방, 안보, 문화 등 다방면에서 영향력을 확대하고 있다. 새로운 세계질서를 재편하는 과정에서 미국을 위시한 국가들이 인도의 무한한 잠재력과 전략적 가치를 인정하고 있기 때문에 인도에게 유리한 국제환경이 조성되고 있는 것이다. 특히 인도는 중국을 견제하고 파키스탄과 아프가니스탄의 테러를 진압하기 위하여 인도와의 전략적 동반자관계를 전 세계적으로 확장하기를 원하는 미국과 그 동맹국들, 그리고 동반자국가들과도 유대를 강화하면서 영향력을 확장해나가고 있다. 반면에 인도는 중국과의 협력관계도 중시하면서 인도의 전통적 전략사상을 구현하려는 외교적, 경제적, 군사적, 문화적 노력을 병행하여 추진하고 있다. 그럼으로써 미국과 중국이 경합을 벌리고 있는 새로운 세계질서 구축 과정에서도 인도는 점차 중요한 영향을 미치려 하고 있다.

앞으로도 인도는 고도의 경제성장을 지속하고 세계적 차원의 영향력을 행사하기 위하여 외교, 안보와 국방 분야에서 많은 역할을 자의반 타의반 담당할 것으로 보인다. 무엇보다 원방인 미국과의 관계를 강화하고 심화할 것이다. 중국, 파키스탄 및 아프가니스탄 등에 대한 이해를 공유하면서 미국과의 양자관계에 대한 공동의 전략적 시각을 개발하고 유지하려 할 것이다. 미국과 안보국방 분야의 새로운 협력도 창출하려 할 것으로 보인다. 또한 인도태평양 지역에서 중국을 견제하고 인도의 역할을 확대할 수 있도록 미국의 동맹국인

16) "Governors to play key role in New India dream: President Ram Nath Kovind," The Economic Times, October 12, 2017. 코빈드 대통령이 최근 전국 주지사 회의에서 강조하였듯이 독립 75주년을 맞는 2022년까지 "새로운 인도" 건설의 비전을 실현하기 위해서는 많은 국내 문제를 해결하는 것이 필요하다.

일본, 호주, 한국 등과의 경제 및 안보 협력을 확대하려 할 것이다. 마지막으로 외국 기업과 자본을 유치하여 인도 국내에서 제조하도록 하는데 지속적으로 전략적, 외교적 우선순위를 부여할 것이다. 그럼으로써 미국, 중국에 이어 명실 공히 제3위 국가의 지위를 확보하려는 국가전략 하에서 외교, 안보, 국방, 군사적 조치들을 지속적으로 개발하고 이행해 나갈 것으로 전망된다. **외교**

종파갈등 속 신(新)냉전 체제로 재편되는 새로운 중동 질서

서 정 민 (한국외대 국제지역대학원 교수)



중동의 정치역학이 복잡성을 더해가고 있다. 이슬람국가(IS) 격퇴 작전이 진전되고 있으나, 그 파급효과로 테러의 확장(outreach) 현상이 유럽과 동남아시아 지역에서 나타나고 있다. IS 격퇴과정에 이라크와 시리아 당사국과 다양한 외부세력이 개입하면서 중동은 새로운 양상의 갈등에 휘말리고 있다. 사우디아라비아와 이란을 축으로 하는 수니파와 시아파 간 갈등이 더욱 고조되고 있다. 카타르의 등거리 독자외교는 사우디를 중심으로 한 수니파 국가들의 집단 단교조치를 가져왔다.

아이러니하게도 중동 정세 불안정의 가장 핵심이었던 IS가 몰락의 길을 가고 있음에도 불구하고 역내 혼돈과 갈등은 더욱 고조되고 있다. 종파 간의 갈등은 블록화 현상으로 확대되고 있고, 집단 단교조치를 가져왔다. 격퇴작전 과정에서 중동은 이란과 사우디 두 축으로 분열되고, 그 뒤에는 러시아와 미국의 거대한 전략이 자리하고 있다. 1990년대 초 종식된 냉전의 경쟁구도가 다시 중동에서 신(新)냉전의 형태로 재현되고 있다.

본 연구는 현재 급진전되고 있는 역내 종파 간 갈등과 신 냉전 형성을 두

가지 변수로 접근하고자 한다. 잠재적 강자 이란의 귀환이 가장 강력한 역내 변수이고, 각국의 정권생존(regime survival)이 국내 변수다. 따라서 본 연구는 이란의 귀환과 정권생존의 당면한 과제가 중동 지역 내 종파 갈등의 확산 및 신 냉전체제 형성을 가져오고 있다는 가설을 설명하고자 한다. 두 변수를 적용하면 현재 진행되고 있는 다양한 중동의 정치적 현상과 역학을 이해하는데 도움이 될 것이다.

I. 비항구적 혼돈의 IS 격퇴 작전

2014년 8월 8일부터 시작된 인히어런트 리졸브 작전(Operation Inherent Resolve)이 4년을 넘기면서 현재 69개국이 동참하는 다국적 연합군은 IS 장악한 영토 중 이라크에서 70% 그리고 시리아에서 50% 이상을 수복하였다. 2017년 9월 초 기준 69개 동맹국 중 약 10개국이 공습과 지상군 훈련을 수행하면서 IS 거점 인근에서 군사작전을 수행하고 있다. 2017년 7월 26일 기준 동맹국은 이라크와 시리아에서 각각 13,000여 회와 10,700여 회의 공습을 단행하였으며, 하루 평균 1,360만 달러의 공습 비용을 지출하였다.¹⁾

IS는 크게 세력이 위축된 상황이나 이라크와 시리아의 일부 지역을 여전히 장악하고 세력 존속을 위해 벼랑 끝 대치를 하고 있는 상황이다. 최대 경제거점 모술을 상실한 IS는 이라크 내에서는 사담 후세인의 고향인 티크리트 주와 모술 서부와 시리아 국경 사이의 일부 지역 그리고 이라크 중서부 시리아 국경 인근의 안바르 주 일부에서 존속하면서 저항과 테러를 지속하고 있다. 9월 초 기준 시리아 북부의 정치적 수도 라카의 중심부 올드 시티를 상실한 IS는 주력부대를 남동쪽 데이르 알-주르로 이동시키고 이라크 서부 안바르와 연결된 지역의 통제권을 유지하려고 노력하고 있다. 더불어 시리아 중부의 수니파

1) U.S. Department of Defense, "Operation Inherent Resolve," (검색일: 2017.08.06.), <https://www.defense.gov/OIR/?dvpTag=Cyber%20Panel>

지역에서도 여러 거점을 장악하고 있으나 시리아 정부군과 러시아의 공습에 지속적으로 세력이 약화하고 있다. 이러한 상황에서 시리아 서남부와 레바논 국경 지역의 IS 소규모 거점은 주변국과 시리아 정부군의 압박으로 빠른 시일 내에 사라질 것으로 예상되고 있다. 8월 말에는 시리아 정권을 지원하고 있는 레바논의 무장정파 헤즈볼라와 IS간 휴전 및 철수 합의가 이뤄져, 레바논 국경 인근에서 활동하던 IS대원과 가족 수백 명이 데이르 알-주르로 이동했다.²⁾

하지만 격퇴 과정에서 미국 주도 연합군은 이란의 조력을 받고 있는 부패한 이라크 중앙정부군 대신 쿠르드족을 지상전 주도 세력으로 선정하고 훈련 및 장비지원에 집중하였다. 이라크와 시리아 북부 외에도 시리아 남부 요르단 국경 지역에서는 미국과 요르단이 공동으로 IS 격퇴작전을 진행하고 있으며, 레바논과 시리아 국경지역에서도 헤즈볼라와 시리아 정부군이 은신하고 있는 IS 색출작전을 수행하고 있다. 2016년 10월 17일 공식적으로 시작된 모술탈환 작전과 2017년 6월 초 본격적으로 진행된 라카 탈환전도 연합군의 공습과 정보지원을 바탕으로 하는 쿠르드 주도의 지상전의 성격을 갖는다.

제한적 개입 원칙을 바탕으로 한 버락 오바마 및 도널드 트럼프의 IS 격퇴전은 그나마 ‘신뢰할 수 있는’ 그리고 ‘가장 현실적인 선택’인 쿠르드 세력에 대한 군사적 지원을 중심으로 진행되고 있다. 이라크의 페슈메르가와 시리아의 쿠르드족 주도 쿠르드·아랍연합 시리아민주군(SDF)이 미국 주도 연합군의 공중지원을 받으며 IS 격퇴전의 실질적인 중심세력으로 전투를 주도하고 있다. 갈등의 주체인 이라크 및 시리아 중앙정부보다는 또 다른 갈등의 씨앗이 될 수 있는 쿠르드족에 대한 전폭적 지원은 역내 안정에 있어서 향후 중심적인 역할을 할 수 있는 ‘합법적’ 정부의 대응에 ‘정통성’을 하락시킬 수 있는 명분을 제공할 것으로 보인다.

2) “Lebanon, Syria Declare Ceasefires in Fight against ISIL,” *Al Jazeera* (27 August 2017). (검색일: 2017.09.22.) <http://www.aljazeera.com/news/2017/08/lebanon-army-declares-ceasefire-fight-isil-170827042420298.html>

갈등과 충돌의 이해당사자인 특정 세력 쿠르드족에 대한 ‘지나친’ 의존과 활용은 향후 이라크 및 시리아 안정화 작업에 있어 패착이 될 것으로 판단되며, 쿠르드족의 부상에 우려를 하고 있는 주변국과의 중장기적 갈등의 촉발제가 될 수도 있다.³⁾ 시아파 및 수니파 그리고 쿠르드 간 민족·종파적 반감과 충돌이 점철된 시리아와 이라크 사태에서 쿠르드족이 군사적으로 더욱 강해지고 정치적으로 급부상하면서 양국의 안정화에 불안정요소로 작용할 것이다. 반면 중앙정부를 주도하는 시아파가 이라크 정국을 장악하고 권력을 더욱 강화하면서 정치기반을 확대할 것으로 보이며 이런 상황이 지속될 경우 배제된 수니파 세력의 크고 작은 테러가 이어질 것으로 보인다.

미국 주도 다국적 연합군이 많은 국가의 참여에도 불구하고 주도적인 역할을 하지 못하고 명확한 중재역할을 수행하지 못하면서 IS 격퇴전은 혼돈 양상을 보여주고 있다. 이라크와 시리아 내 IS 격퇴 작전에는 이해를 달리하는 다양한 국가와 세력이 참여하고 있고 주도세력이 불분명한 상황이며 따라서 향후 안정화 작업에서도 난항을 거듭하고 사태가 장기화할 가능성을 키우고 있다. 이라크의 모술탈환의 경우 이라크 정부군, 이라크 시아파 민병대, 이란의 군사고문단, 시아파민병대와 수니파 부족의 연합세력 알-하슈드 알-샤비비(al-Hashd al-Shabi), 미군 주도 연합군, 쿠르드 페슈메르가, 터키 등 각각의 이해를 가진 세력이 참여하고 있다. 특히 쿠르드 세력은 모술이 전통적으로 쿠르드 영토라고 주장하고 있으나, 터키는 모술 내 수니파 보호를 명분으로 쿠르드의 세력 확장을 견제하기 위해 이라크 정부의 철수 요청에도 바시카 기자에 군대를 주둔시키고 있다.⁴⁾ 모술탈환 작전이 완료되었지만 시아파와 수니파 간 긴장이 지속되고 있으며, 간헐적인 테러와 보복공격이 이어지고 있으

3) Martin Chulov, “Kurds See Chance to Advance Their Cause in Ruins of Islamic State,” the Guardian (24 June 2017.) (검색일: 2017. 07. 29)
<https://www.theguardian.com/world/2017/jun/24/kurds-see-historic-chance-advance-cause-ruins-islamic-state>

4) Seth J. Frantzman, “What’s Turkey’s Strategy in the Mosul Offensive?” *The National Interests* (18 October 2016). (검색일: 2016.10.19.)
<http://nationalinterest.org/feature/whats-turkeys-strategy-the-mosul-offensive-18090>

며 모술의 미래를 두고 다양한 세력이 자신의 이해에 따라 각축을 벌일 가능성이 크다.

주도적인 중재세력도 존재하지 않는다. 2016년 10월 20일과 25일 파리에서 미국, 영국, 프랑스, 독일, 호주 등 5개국 국방부 장관이 모술 탈환 작전과 향후 IS 대응 방안을 논의하는 등의 노력을 보여주고 있으나 서방 주도의 회의와 논의가 큰 영향력을 가지기는 어려운 상황이다. 미국 등 서방이 이라크 IS 격퇴작전에만 집중하고 시리아 중앙정부에 대한 정권교체 노력이 지지부진한 가운데 시리아 내전 사태 해결은 러시아-터키-이란 주도의 해법으로 전개되고 있다. 러시아, 터키, 그리고 이란이 주도하는 시리아 사태 중재국이 2017년 5월 4일 카자흐스탄 아스타나에서 합의한 ‘시리아 안전지대(De-Escalation Zones)’ 창설이 5월 6일 발효되면서 시리아 내전을 종식시킬 수 있는 가장 실질적인 조치가 시행되었다.

3개국이 시리아에 다국적군 배치를 결정하고 구체적인 이행 방안을 협의하였다. 시리아 북부 이дли브 지역은 터키군과 러시아군; 시리아 수도 다마스쿠스와 그 외곽 주변은 러시아군과 이란군; 시리아 남부 데라 지역에는 요르단과 미군 병력의 배치; 서부 홈스 주변 지역은 러시아군과 시리아군이 관할한다. 뉴욕타임스에 따르면 시리아 내 현재 1,000여 명의 미군이 배치되어 있으나, 러시아가 사실상 IS 격퇴를 주도하고 있으며,⁵⁾ 미국의 쿠르드 지원에 반발하는 터키도 독자행동에 나서고 있고, IS의 테러공격을 당한 이란도 29년 만에 처음으로 미사일을 공격을 감행하는 등 적극적으로 시리아 사태에 개입하면서 사태의 복잡성이 더욱 고조되고 있다.

5) Helene Cooper, “Critics Say U.S. Is ‘Sleepwalking’ Into Wider Role in Syria,” *New York Times* (22 June 2017). (검색일: 2017.07.22.)
<https://www.nytimes.com/2017/06/22/world/middleeast/united-states-syria-military-pentagon.html?mcubz=3>

II. 아프가니스탄화(化)하는 이라크 및 시리아

2016년 6월 IS의 설립지로서 정신적 그리고 상징적 거점인 팔루자와 경제적 거점인 모술을 상실한 이후 라카에서도 사실상 철수하고 있는 IS는 향후 분열된 게릴라 테러세력으로 전략할 것으로 예상된다. 경제적 그리고 정치적 거점을 상실한 IS는 탈레반의 반군 성격에서 알-카에다의 테러네트워크로 전략할 것이다. 향후 산발적인 투쟁과 테러를 통해 존재감을 유지하면서 일부 수니파 불만세력 및 부족과의 느슨한 연계 및 결속을 강화하는 노력을 지속할 것이다. 격퇴작전을 마무리하고 있는 이라크 중앙정부의 시아파는 정국을 장악하고 권력을 더욱 강화하면서 정치기반을 확대할 것으로 보이며 이런 상황이 지속될 경우 배제된 수니파 세력의 크고 작은 테러가 이어질 것으로 보인다.

쿠르드족의 동향은 이라크의 분열 양상을 더욱 명확히 보여주고 있다. 쿠르드 자치정부(KRG)는 9월 25일 쿠르드족의 독립 여부를 묻는 찬반 투표를 실시하기로 결정하였다. 국민투표는 쿠르드 자치정부를 구성하는 3개 행정구역을 비롯해 쿠르드족과 이라크 정부 간 분쟁이 있지만 현재 쿠르드족이 사실상 점령하고 있는 지역에서 치러질 예정이다. 2017년 6월 7일 마수드 바르자니 대통령이 트위터를 통해 발표한 결정으로 찬성표가 다수일 것으로 예상돼 쿠르드족의 자결권을 놓고 이라크 정부와 협상할 때 우위를 점할 수 있을 것이다.

당연히 이라크 정부와 터키, 이란 등 주변국은 국민투표 자체를 반대하고 있다. 국민투표가 실시되면 독립이 가까운 시일 내 가시화되지는 않겠지만 이라크 및 시리아는 물론 주변 중동국가의 폭풍의 눈이 될 것으로 보인다. 신자르, 카니킨, 마크무르와 키르쿠크 등 여러 지역은 쿠르드계와 아랍계 민족이 혼재하고 있고, 최근 수년간 페슈메르가와 시아파 민병대 간 수차례 충돌이 발생하고 있다. 주변국 시리아, 터키, 이란 등에서도 유사한 독립 시도가 진행될 수 있다는 점에서 새로운 갈등과 충돌의 씨앗으로 작용할 것이다.⁶⁾

6) Frzand Sherko, "Will the Referendum Lead to an Independent Kurdish State?" *Fikra*

결국 IS가 이라크에서 몰락하고 있는 상황이지만 이라크 내 정치적 위기는 중단기적으로 지속할 것이다. 시아파 중심의 중앙정부 및 쿠르드 자치정부와 더불어 수니파가 온건 및 강경으로 나뉘는 3.5등분 형국으로 더욱 복잡한 정치지형이 조성될 것으로 보인다. 사담 후세인 정권 몰락 이후 이라크 3등분 시나리오가 지속적으로 제기되어왔었으며 이런 환경이 개선되지 않는 상황에서 수니파도 IS지지 강경 세력 혹은 지역 그리고 이라크 정부에 협력하는 온건세력으로 분열되고 있는 형국이다. 일부 수니파 부족 세력 혹은 민병대가 IS 격퇴작전에 참여하면서 수니파 내부에서도 갈등과 대립이 고조되고 있으며 주도권 싸움도 지속할 것으로 보인다. 따라서 향후 이라크 안정화에 있어서 수니파 내부의 갈등도 화합에 큰 걸림돌이 될 것으로 예상되고 있다.

특히 중앙정부의 안정화 의지 및 능력부족과 더불어 안정을 유지하는 중요한 수단인 물리력이 다변화(diversification)함으로써 종파, 민족, 그리고 부족 간 갈등이 지속할 수밖에 없는 구도가 형성되었다. 2016년 11월 이라크 의회가 대중동원부대(Popular Mobilization Forces: PMF, 아랍어로 알-하슈드 알-샤으비)를 합법화함으로써 이라크 내 비정부 민병대 세력 간 갈등이 더욱 가속화할 수 있다. 중동의 통치 전통에서 물리력이 차지하는 비중이 크다는 점에서 이처럼 중앙정부의 공권력 외에도 시아파가 주도하는 알-하슈드 알-샤으비, 그리고 페슈메르가가 존재하는 구도가 이라크 안정화에 걸림돌이 될 것으로 예상된다.⁷⁾ 따라서 이라크 정부가 온건 수니파를 중심으로 한 자치정부를 승인함으로써 정치적 협상과 타협에 적극적으로 나서지 않는다면, 종파 간 갈등을 이용해 등장한 IS와 같은 유사 반군 혹은 테러집단이 지속적으로 발호할 가능성이 크다.

Forum, The Washington Institute (검색일: 2017.09.20.)

<http://www.washingtoninstitute.org/fikraforum/view/will-the-referendum-lead-to-an-independent-kurdish-state>

7) "Iraq parliament Passes Law Legalizing PMF Shia militias," *Middle East Monitor* (26 November 2017). (검색일: 2017.09.19.).

<https://www.middleeastmonitor.com/20161126-iraq-parliament-passes-law-legalising-pmf-shia-militias/>

시리아의 분열상은 더욱 심각하다. 시리아 내전의 장기화와 다양한 외부세력의 개입은 향후 시리아의 정치적 통합 및 안정화에 거대한 걸림돌로 작용할 것이다. 시리아의 현 상황은 러시아의 지원을 받는 소수파의 중앙정부와 테러집단으로 규정된 IS 및 알-카에다 연계 수니파 반군 세력이 대립하고 있어, 친미 소수파 아프가니스탄 중앙정부와 최대부족 파슈툰이 주도하는 탈레반이 대립하고 있는 아프가니스탄과 유사한 모습을 보여주고 있다. 국민 다수의 지지를 받지 못하는 바샤르 알-아사드 정권이 러시아의 지지와 지원 하에 권력을 유지할 수는 있겠지만, 아프가니스탄과 같이 국토 전체에 물리적 통제권도 갖지 못하는 절름발이 국가로 상당기간 이어질 것이다. 중앙정부가 정통성을 결여하고 통제권을 확보하지 못하는 상황에서, 아프가니스탄처럼 다양한 무장세력이 준동할 가능성이 크다. 아프가니스탄에서 최근 IS가 세력을 확대하는 것과 같이 시리아 내에서도 쿠르드노동자당(PKK)와 연계한 것으로 알려진 쿠르드 인민보호대(YPG)가 빠른 속도로 세력을 확대하면서 국가 통합의 가능성을 더욱 어렵게 만들고 있다.

세계의 양대 축 러시아와 미국 그리고 시리아를 둘러싼 중동의 양대 축 이란과 터키가 시리아 사태에 깊숙이 개입하면서 냉전 시대의 아프가니스탄과 같은 상황이 재현되고 있다. 이라크와 마찬가지로 시리아에서도 YPG 주도의 시리아민주군(SDF)이 최근 급부상하면서 터키가 신경을 곤두세우고 있는 상황이며, 이란의 혁명수비대와 민병대가 활동하면서 IS 격퇴 후에도 시리아 안정화에 심각한 부작용을 가져올 것으로 보인다.⁸⁾ 만약 이라크의 KRG가 독립 여부 찬반투표를 시행하고 독자적 행보에 나서면 시리아 내 쿠르드 세력도 IS 격퇴 이후 유사한 행보를 보일 것으로 예상돼 터키의 반발이 예상된다. 결국 아사드 정권, 러시아, 미국, 이란, 터키, 쿠르드, 그리고 수니파 반군 혹은 테러세력과 같이 크게 7대 세력이 시리아의 향후 정치 미래를 놓고 각축전을 벌일 것으로 예상되어 시리아의 안정은 요원할 것이다.

8) “The Rise and Fall of ISIL Explained.” Al Jazeera (20 June 2017). (검색일: 2017.08.07.)
<http://www.aljazeera.com/indepth/features/2017/06/rise-fall-isil-explained-170607085701484.html>

Ⅲ. 중동 내 종파 갈등 확대와 신 냉전 구도 부상

2011년 시작된 아랍의 봄이 결국 시리아에서 차단되고 더 심각한 정치 불안정 현상으로 이어지면서 혼돈이 장기화하고 상시화하는 현상이 중동에서 나타나고 있다. 시리아, 예멘, 그리고 리비아의 내전 및 이라크 준(準)내전의 장기화는 아랍의 봄의 종식과 민주화 흐름 차단의 역할을 하고 있으며, 중동 지역 내 여러 곳에서 불안정 거점의 상존을 가져오고 있다. 이라크와 시리아 사태를 중심으로 기존의 세속주의 군부, 이슬람주의 반정부세력, 권위주의 렌티어 왕정, 서구적 개혁주의 세력 외에도 극단적 반란군 성향의 초국가적 이슬람주의 테러세력, 부족주의 세력, 쿠르드세력, 종파주의 세력 등 다양한 중동 내 정치 및 폭력세력이 부상하고 영향력을 강화하고 있어 역내 대립구도가 더욱 복잡화하고 있다. 여기에 지지부진한 경제성장과 민주화 상황에서 더욱 탈중심적 정치세력이 새로운 정치행위자로 부상하면서 혼란과 무질서가 장기화할 것으로 예상된다.

미진한 국민국가형성과 부족주의 및 이슬람주의 부상의 대표적인 사례인 아프가니스탄의 모델이 중동 역내 시리아 및 이라크에 등장하면서 중동은 지속적으로 불안정과 테러의 거점 역할을 할 것이다. 더욱이 러시아와 미국의 ‘동시개입’이라는 점에서 시리아는 아프가니스탄보다 더욱 심각한 상황에 놓여있으며 여기에 터키, 이란, 그리고 사우디 등 수니파 국가의 패권적 그리고 종파적 이해도 연계되어 아프가니스탄보다 더욱 사태해결이 어려운 나락으로 빠져 들고 있다.

2003년 이라크 전쟁, 시리아 내전, 그리고 IS의 발호와 격퇴작전 과정에서 가장 두드러지게 나타나는 현상은 종파 간 갈등의 확산이다. 특히, IS 격퇴 작전을 거치면서 중동 내 수니파와 시아파 종파 간 갈등 구도가 고착화하는 상황은 향후 중동의 정치 역학 및 국가 간 쌍방관계에도 지대한 영향을 줄 것이다. 시아파와 수니파 간 ‘경쟁 및 갈등 구도’는 2003년 이라크 전쟁 이후 시아

과 중앙정부 출범과 이란의 정치적 영향력 강화로 등장하였으나, 종파 간 ‘충돌 구도’의 기폭제는 IS 부상과 격퇴작전이라고 할 수 있다. IS 급부상의 기저에는 시아파 중앙정부 부상 이후 이라크 내 수니파에 대한 차별, 배제, 그리고 억압이었으며, 이로 인한 종파 간 반감이 형성된 것이었다.

이후 IS는 투쟁의 명분과 존립의 선명성을 제고하기 위해 시아파에 대한 투쟁을 적극적으로 홍보하였고 이라크 정부를 이란의 꼭두각시인 사파비(Safavid) 정권으로 규정하면서 종파 간 물리적 충돌을 주도하였다. 이에 대해 이란이 시리아 및 이라크 정부의 IS 격퇴작전을 적극적으로 지원하면서 약 1,500년 이슬람 역사에서 최대 규모 물리적 충돌이 발생하고 있다. 향후에도 한 동안 IS 잔당 혹은 지지 세력의 시리아 및 이라크 중앙정부 공격은 종파갈등의 수사학으로 묘사될 것이어서 오랜 기간 양 종파 간 분쟁의 이념적 그리고 역사적 갈등 요소로 작용할 것이다.

IS 격퇴에 있어 미사일 공격 등을 통해 이란이 반수니파 군사행동을 공식화함으로써 비국가적세력인 IS의 종파적 공격이 아니라 국가차원의 종파적 군사작전이 공식적으로 시작된 것도 중요한 사안이다. 하산 로하니 대통령은 6월 20일 “우리가 미사일 목표 지역을 설정했다면 이는 국가안전보장회의의 결정에 따른 것”이라며 혁명수비대의 공식적인 군사행동임을 강조하였다.⁹⁾ 예멘, 시리아, 이라크 등에서 이란이 그동안 고문단 및 민병대 파견을 통해 군사적 지원을 수행해 온 것은 공공연한 사실이지만 1988년 이란-이라크 전쟁 이후 29년 만에 공식적으로 외국에서 군사행동을 감행한 것은 향후 중동 지역 내 이란의 군사적 개입의 확대 가능성을 열어 놓은 것이다. 이란은 이라크와 시리아의 IS 격퇴 명분으로 레바논의 헤즈볼라까지 연결하는 시아파 초승달을 강화하고 있으며, 시리아에서 본격적인 군사개입을 천명함으로써 사우디를 축으로 하는 아랍-수니파 국가와의 대립전선을 명확히 설정하고 있다.

9) Artemis Moshtaghlan, “Iran Launches Missiles into Eastern Syria, Targets ISIS,” *CNN* (19 June 2017). (검색일: 2017.09.20.)
<http://edition.cnn.com/2017/06/18/middleeast/iran-launches-missiles-into-syria/index.html>

중과 간의 갈등 확대와 더불어 IS 격퇴를 둘러싼 강대국 러시아가 중동 지역 재개입을 추진하면서 미국과의 경쟁구도가 형성되고 있다. 2015년 9월 러시아의 본격적 군사개입으로 알-아사드 정권 유지 가능성이 고조되면서 미국의 영향력 상쇄하는 러시아의 대중동 전략 재가동되고 있다. 2017년 6월 18일 미군 전투기의 시리아 정부군 전투기 격추사건 이후 러시아는 국제연합군 전투기를 공격대상을 삼겠다는 엄포를 놓으면서 미국과 러시아의 군사적 충돌 가능성도 부상하고 있다. 러시아는 시리아에 이어 2017년 3월 리비아 접경 이집트 서부 시디 바라니 공군기지에 22명 규모의 소규모 특수부대를 배치하고 리비아 동부 토브루크 임시정부의 칼리파 하프타르를 지원하는 등 중동 내 개입을 확대하고 있다. 러시아는 또 3월 리비아에 2-3기의 Mig-23 전투기를 제공했으며 뱅가지에서 조립이 진행되고 있다는 보도도 나오고 있어 북아프리카까지 군사적 거점을 확대하는 상황이다.

러시아는 이란과의 전통적인 우호관계를 유지하고 이란의 평화적 원자력 발전에도 적극적으로 참여하려는 움직임을 보이는 등 제재 해제 이후 이란과의 협력도 적극적으로 추진하고 있다. 결과적으로 러시아는 북아프리카의 리비아, 삼 지역의 시리아, 그리고 이란 3방향으로 전방위적 중동 내 역할 확대를 대(大)러시아(Greater Russia) 전략을 정치군사적으로 정착시키고 있다. 시리아 내 IS 격퇴작전을 통해 러시아-터키-이란의 역할이 두드러지게 부상하고 있으며 이는 미국-사우디-이스라엘을 축으로 하는 기존 중동의 패권벨트에 병립하는 새로운 냉전구도를 형성하고 있다.¹⁰⁾

이란의 영향력은 아라비아 남부까지 확대되고 있다. 이란은 또 사우디 남서부의 예멘 북부 시아파 후티반군에 대한 적극적 지원 이바디파가 주축이 된 오만과의 선린관계를 강화함으로써 사우디 등 아라비아 반도 수니파 국가들에 대한 ‘샌드위치 압박’을 전개하고 있어 긴장이 고조되고 있다. 터키는 미

10) Ilan Goldenberg and Julianne Smith, “US Russia Competition in the Middle East Is Back”, *Foreign Policy* (7 March 2017). (검색일: 2017.07.28.)
<http://foreignpolicy.com/2017/03/07/u-s-russia-competition-in-the-middle-east-is-back/>

국·사우디가 주도하는 국제동맹군의 일원으로 IS 격퇴전에 참여하면서도 대통령 중심제 개헌 통과 전후로 서방과 각을 세우며 러시아 및 이란 협력하는 동시에 쿠르드족의 영향력 확대를 막는데 노력을 집중하고 있다. 결과적으로 사우디, 터키 그리고 이란은 새로운 중동정치 역학에서 자국의 이해를 극대화하기 위해 정치, 종교 그리고 경제 분야를 뒤섞은 ‘다원방정식’ 접근법을 취하고 있다. IS 격퇴는 물론 Post-IS 정치구도 재편에서 3국이 복잡한 주도권 경쟁을 펼치면서 중동의 정치역학이 더욱 얽히고 있는 상황이다.

IV. 이란의 부상과 정권생존의 정치역학

종파 간의 갈등 확산과 신냉전 구도 형성의 기저에는 이란의 부상 및 권위주의 국가의 정권생존이라는 두 변수가 깔려있다. 이 두 변수의 작용으로 역내 정치 불안정 그리고 수니파 중동 국가 간의 갈등도 표출되고 있다. 그 대표적인 사례가 카타르에 대한 집단 외교적 보복조치다. 반(反)카타르 4개국(Anti-Qatar Quartet) 사우디, UAE, 바레인, 그리고 이집트는 카타르에 대한 단교의 표면적 이유로 ‘이란과의 협력’과 ‘테러리즘·극단주의 지원’을 내세웠다.

이미 수년 전부터 이란-사우디 대결구도는 대리전 양상으로 진행되어 왔다. 예멘, 시리아 등지에서 양국은 같은 종파 소속 정치세력을 군사적, 정치적으로 지원하고 있다. 이런 상황에서 사우디는 이런 종파 간의 갈등을 이용해 수니파와 시아파의 간극을 넓히고 있다. 이란과의 직접적인 대결에서 승리할 가능성이 없다는 것을 파악하고 시아파와 수니파의 분열을 이용해 수니파 아랍 국가의 수장 역할을 지속한다는 전략이다. 그런데 동남쪽 끝에 붙어있는 작은 나라 카타르가 독자적인 외교 행보를 펼치고 있어왔다. 따라서 사우디 주도 수니파 국가는 카타르 ‘길들이기’에 나선 것이다. ‘적성국’ 이란과의 관계를 정리하는 등 독자적인 대외 정책을 포기하고 사우디 중심의 패권에 재편입하

라는 압박이다. 주요 수니파 아랍 국가들에서는 자국 내 정치적 도전을 종파 갈등의 탓으로 돌리는 것을 통해 권력을 강화하고 권위주의를 유지하는 명분으로 종파갈등을 이용하는 경향이 고조되고 있으며, 이런 상황이 향후 종파갈등을 더욱 고조시키는 결과를 초래하고 있다.

더욱더 중요한 변수는 수니파 아랍 권위주의 정권의 생존문제다. 사우디, UAE, 바레인, 이집트 등 주요 수니파 국가들에게 카타르가 ‘눈엣가시’가 된 이유에는 각국의 정치적 상황도 크게 작용하고 있다. 카타르의 개방 및 온건주의 노선이 주요 수니파 권위주의 정권에 불편한 역내 정치 환경을 조성해왔다. 카타르에 주도적으로 단교 및 경제 봉쇄 조치를 취한 국가들은 권위주의적 국가들로 자국 내 여러 도전의 배후를 카타르로 지목하고 있다. 명분은 카타르의 이란과의 온건한 관계 그리고 테러세력 지원이지만 실질적으로 자국 내 반정부 세력을 직간접적으로 지원하고 있는 카타르에 대한 불만 표시이자 보복 조치다. 이번 조치를 주도한 사우디, UAE, 이집트 그리고 바레인 정부는 카타르의 내정 간섭을 단교의 배경으로 강조하고 있다. 카타르는 사우디, 이집트 등이 테러단체로 규정한 무슬림형제단에 온건한 입장을 보이고 있으며, 리비아에서도 두 국가와는 달리 동부 토브루크(Tobruk) 정부를 적극 지지하지 않고 있다.

반 카타르 4개국이 6월 22일 제시한 13개 외교관계 복원 요구사항을 보면 카타르-이란 관계보다는 자국의 안정을 꾀하려는 의지가 명확히 드러난다. 13개 요구사항 중 첫 번째 사안만이 이란과의 협력 및 관계 축소를 언급하고 있다. 나머지 사안은 카타르의 테러지원과 관련한 내용이 주를 이룬다. 중동 내 반정부 이슬람조직을 테러단체로 지목하고 관련자의 신병을 인도하라는 내용이 가장 주를 이룬다. 더불어 카타르가 테러 지원을 통해 주변국에 끼친 피해를 금전적으로 보상하라는 내용도 포함되었다. 또한 이집트의 군사정권과 각을 세우고 있는 터키의 카타르 주둔 병력과 군 기지 철수를 요구하고 있다.

카타르와의 외교관계 회복을 위한 주요 아랍 4개국의 13개 요구사항

(기준일: 2017년 6월 17일)

1. 제재 준수하는 이란과의 상업관계 제외한 모든 관계 축소: 주카타르 이란 공관 폐쇄, 이란 혁명수비대 관련자 추방, 군사 및 정보 분야 협력 중단
2. 무슬림형제단, 이슬람국가(IS), 알-카에다, 헤즈볼라 등을 테러조직으로 지목하고 관계 청산
3. 알-자지라 방송과 자회사 폐쇄
4. 아라비 21, 라스드, 알-아라비 알-자디드, 미들이스트아이 등 카타르가 직간접적으로 자금을 지원하는 뉴스 매체 폐쇄
5. 카타르 주둔 터키 병력과 기지 철수 및 군사협력 중단
6. 사우디, UAE, 이집트, 바레인, 미국 등이 규정한 테러범, 단체, 조직에 대한 모든 자금지원 중단
7. 4개국이 요청한 테러조직 관련자 신병 인도, 자금동결, 관련정보 제공
8. 주변 주권국가의 내정 개입 중단: 4개국이 수배중인 인사에 대한 국적 부여 중단 및 시민권 박탈.
9. 4개국 반정부 세력과의 접촉 중단 카타르가 지원해왔던 개인과 조직 관련 정보 제공
10. 카타르의 최근 정책으로 발생한 인명 및 재산상의 피해 보상. 보상액은 차후 카타르와 협의 하에 결정.
11. 2014년 ‘리야드 선언’에 의거 카타르의 군사적, 정치적, 사회적 그리고 경제적 기조를 걸프와 아랍국가에 맞춰 조정
12. 열흘 시한 내에 카타르에 제시된 모든 요구사항에 동의할 것.
13. 요구사항 수용 시 첫 1년은 매달, 2년째는 분기에 1번씩, 이후 10년간은 매년 1회 준수여부 감사 수용.

자료 : “Complete List of 13 Demands on Qatar by Arab Nations,” *Khaleej Times* (23 June 2017).
<http://www.khaleejtimes.com/region/qatar-crisis/complete-list-of-13-demands-on-qatar-by-arab-nations>

카타르의 내정 간섭으로 반 카타르 4개국이 가장 강도 높게 지적하고 있는 사안은 알-자지라 방송의 보도 태도다. 사우디아라비아는 카타르와의 국교정상화 조건으로 알-자지라 방송의 송출 중단은 물론 알-자지라 방송 남용에 대한 카타르 정부의 사과를 요구하고 있다. 사우디, 바레인 그리고 UAE는 2014

년 3월에도 카타르의 무슬림형제단 지지에 반발해 7개월가량 카타르 주재 자국대사를 소환한 바 있다. 2013년 쿠데타로 집권한 이집트 정부도 알-자지라 방송이 자국 내 여론을 선동한다면 이번 단교 조치 이전에 이미 방송의 지국을 폐쇄하고, 기자와 직원을 구속하고 있는 상황이다.

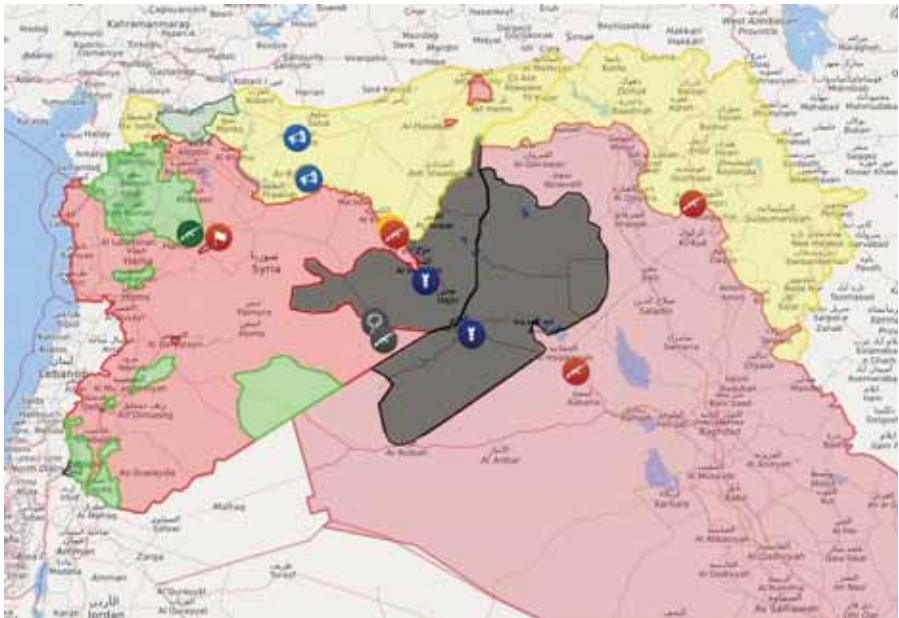
V. 장기화할 중동의 분열구도

수니파와 시아파 갈등이 고조되는 상황에서 이란을 견제한다는 명분으로 수니파 주요국의 수니파 국가 카타르에 대한 외교적 및 경제적 봉쇄조치를 취한 것은 상당히 이례적이며, 향후 중동의 불안정 및 분열을 가속화할 전환점이 될 수 있다. 이란을 중심으로 이라크, 시리아 그리고 레바논의 헤즈볼라가 시아파 결속을 강화하고 있는 상황에서 수니파 내부의 갈등 발생은 향후 중동 정치역학을 더욱 복잡하게 만들고 있다. 이미 걸프협력회의(GCC) 내부에서도 오만이 사우디 주도의 수니파 결속에 동참하지 않고 있는 상황이며, 인구의 40% 이상인 쿠웨이트도 이번 단교조치에 참여하지 않은 것은 GCC 내부의 균열이 가속화하고 있음을 보여준다. 여기에 러시아와 미국이라는 강대국을 중심으로 중동 주요 국가들이 블록을 형성해 가고 있다.

IS 격퇴 과정에서 중동 각국의 첨예한 이해가 대립하고 종파 갈등 속 새로운 냉전 구도가 형성되고 있는 엄중한 상황이다. 우리 정부와 기업은 민감한 중동의 정치역학에 대한 조심스럽고 섬세한 접근전략을 다시 수립할 필요가 있다. 카타르 사태에서 보듯이 중동 국가들은 미국과 러시아의 역내 역할, 이란의 부상, 테러 위협 등의 주요 사안에 대한 다양한 시각과 정책을 가지고 있으며 이로 인한 역내 외교 및 정치역학이 상당히 복잡해지고 있다. 이처럼 중동 역내에서 세력 재편이 진행되고 있는 상황에서 종파, 진영, 갈등 구도 등에 있어서 우리는 당분간 정무적으로 중립 입장을 견지하고 필요시에는 평화적인 해법을 지지하는 본원적 입장을 피력할 필요가 있다. 우리 정부와 기업

의 외교 및 경제 협력에 있어 과거보다 더욱 정교하고 섬세한 접근 전략이 마련되어야 할 시점이다. 결론적으로 중동이나 아랍이 아닌 국가별 진출 및 협력 전략을 마련하는 동시에 주변 국가와의 외교적 혹은 경제적 이해 충돌 가능성을 면밀히 검토해야 하는 등 정확한 포지셔닝(positioning)이 요구되는 상황이다. **외교**

<그림> ISIS 장악 지역 (짙은 부분)



트럼프 정부 보호주의의 특징과 자유무역질서의 변화 가능성

김기수 (세종연구소 수석연구위원)



I. 서언

트럼프는 이미 미국 대통령 선거 기간 중 미국 무역적자 문제를 적극 거론했다. 트럼프가 대통령에 취임하자 입장은 더욱 분명해졌다. 대미 무역흑자국에 대한 보복, 미국이 체결한 자유무역협정의 폐기 혹은 수정 등 보호주의 정책이 쏟아져 나왔다. 전 세계가 긴장한 것은 물론이다. 자유무역질서가 근본적으로 바뀌는 것이 아니냐는 공포 섞인 의문이 지구촌을 휩쓸었다. 특히 수출이 경제의 큰 부분을 차지하는 수출주도형 경제의 충격은 컸다. 독일을 비롯한 유럽국가들과 일본 역시 의구심을 품었다. 그렇다면 트럼프 보호주의는 과거의 것과 확연히 구분되고, 나아가 기존 자유무역질서를 흔들 만큼 파괴적인가? 이 글에서는 이론 및 역사적 고찰을 통해 질문의 답을 구해본다.

II. 보호주의의 경제 및 정치 논리

국제무역이 체계적으로 연구되기 시작한 것은 아담 스미스(Adam Smith) 때

부터다. 그 후 리카르도(David Ricardo)가 등장하며 결정적인 계기가 마련됐다. 참가자 모두에게 이익이 돌아간다는 리카르도의 ‘비교우위원리(comparative advantage principle)’는 현재까지도 유효하며, 무역이 발생하는 이유와 이익이 창출되는 메커니즘, 그리고 수익 배분을 등을 잘 설명하고 있다.¹⁾ 중요한 것은 이익 창출과 분배는 시장의 몫이라는 설명이었다. 여기서 정치(권력)가 개입할 여지는 없으므로 정치과 경제가 결별한다는 점을 알 수 있다. 아무튼 무역을 안 하면 기회비용 손실이 발생한다는 사실이 분명해졌다.

그렇다면 반대의 경우는 어떨까? 무역에는 참가하되 관세, 쿼터 등 보호주의 정책을 시행하면 결과가 어떻게 되냐는 질문이다. 비교우위원리가 맞듯이 모든 보호주의 방책은 우선 그것을 취하는 국가의 손실이 된다는 점이 밝혀졌다. 관세, 쿼터, 수출자율규제(VERs) 등 모두는 예외 없이 손실을 유발한다. 비관세장벽도 결과는 같다. 저개발 경제의 유아(초기)산업이 강한 외국 산업과 경쟁하기는 힘들기에 유아산업 보호와 육성을 위해 관련 상품 수입을 제한해야 한다는 유치산업보호정책은 늘 논쟁거리였다.²⁾ 지금도 저개발 경제에서 실제로 적용되는 정책이지만, 이 경우도 보호주의는 차선책이지 최선책은 아니라는 것이 경제학 분석의 결론이다.

특정 무역 흑자국의 수입을 제한하면 수입이 감소하면서 쌍무적 무역수지는 개선되겠지만, 이런 조치는 과연 수입을 제한한 국가 전체의 무역수지 개선으로 이어질까? 그렇지 않다는 것이 경제학 해석이다. 국민소득 삼면 등가의 법칙을 통해 국내 투자가 저축보다 많은 경우 무역수지에 그만큼의 적자가 발생한다는 사실이 밝혀졌기 때문이다. 예를 들어 트럼프 대통령이 불공정 무역국으로 지목한 막대한 대미 무역흑자국 중국에 대해 수입 제한 조치를 취하

1) David Ricardo, *The Principle of Political Economy and Taxation*, introduced by Michael P. Fogarty (London: J.M. Dent & Sons Ltd., 1911, first printed in 1817), p. 82.
 2) Friedrich List, *The Natural System of Political Economy* (London: Frank Cass and Company Ltd., 1983, first printed in 1837), ch. 13, pp. 70-76; Alexander Hamilton, “Report on Manufactures,” (dated on December 5, 1791) Jacob E. Cook ed., *The Report of Alexander Hamilton* (New York: Harper & Row, 1964), pp. 115-205.

는 경우 중국의 대미 무역흑자는 줄어들지만, 줄어든 흑자는 다른 무역 상대국 흑자로 이전될 뿐, 미국 전체 무역수지(적자)에는 변화가 없다는 의미다.

경제이론은 보호주의를 지지하지 않는다는 사실을 알 수 있다. 상대국 정책과 상관없이 스스로 자유무역을 하면 이득이라는 점을 강하게 암시하고 있는 셈이다. 19세기 중반 영국이 고관세의 대명사였던 곡물법(Corn Law)을 1846년 스스로 폐기한 후 관세율을 제로 수준으로 낮췄던 배경이다. 그렇다면 늘 손해를 유발하는 보호주의가 끊임없이 반복되는 이유는 무엇일까?

경제학은 한 가지 중요한 사실을 밝히고 있다. 수입품과 경쟁관계에 있는 국내 상품이 품질과 가격에서 밀리는 경우 이 상품의 산업이 타격을 입는다는 설명이 그것이다. 수입경쟁(import competition) 상황에 대한 분석인데, 이론적으로는 스톨퍼-사뮤엘슨 효과(Stolper-Samuelson effect)로 알려져 있다. 수입상품 가격이 국내상품보다 저렴한 경우 국내업자는 피해를 입는다. 이 때문에 피해를 입은 국내업자에게는 자유무역 반대 빌미가 제공된다. 그런 보호주의는 합리화될 수 있을까? 분석 결과는 그렇지 않다. “자유무역을 통해 얻는 이득이 그렇게 해서 발생하는 피해보다 크기 때문이다.”³⁾

보호주의에 대한 정치학 설명은 경제 해석과 많이 다르다. 역사적으로 위의 상황(국내산업 피해)에서 피해 집단과 정치인의 이해가 합치되는 경우 보호주의에는 탄력이 붙는다. 수입경쟁의 결과 피해 산업은 분명 존재하고 근로자 임금 저하는 물론, 심한 경우 실업자가 발생할 수 있다는 사실이 그렇게 되는 동인이다. 피해 집단 규모가 크다면 정치인들이 상황을 모른척하기는 어려워진다. 논의를 한 차원 높여, 만약 국가 전체 수준에서 무역적자가 지속되는 경우 당사국은 과연 자유무역을 견지할 수 있을까? 역사는 많은 경우 보호주의 카드가 활용됐다는 사실을 보여준다. 상대 국가가 보호주의 정책을 취하는지

3) Wolfgang F. Stolper and Paul A. Samuelson, “Protection and Real Wages,” *The Review of Economic Studies* 9 (1941), p. 73. 무역을 통해 (국내)상품의 상대가격 변화는 이 상품 생산과 관련이 있는 노동, 즉 노동자의 소득에 강한 영향을 미친다. 즉 수입상품 때문에 국내 상품 생산에 종사하는 노동자 임금이 줄어들 수 있다는 것이 스톨퍼-사뮤엘슨 효과다.

여부와 상관없이 자유무역을 추구하며 1800년대 세계 자유무역을 선도했던 영국조차 예외는 아니었다.

1870년대 초 경제규모에서 미국에게 추월당하고, 1900년대 초 독일의 역전 공세에 직면한 영국은 변하기 시작했다. “다른 국가들이 선도 국가 기술을 복제하는 대신, 역으로 선도 국가가 다른 국가 기술을 복제하는 상황, 바로 이 순간부터 과거 우위에 있던 국가는 선도그룹에서 서서히 탈락하게 되는데, 영국에서 그런 현상이 나타난 시점은 1880~1890년대였다. 특히 전기, 화학, 그리고 자동차 산업 등에서 역전 현상은 두드러졌다.”⁴⁾ 산업력 역전과 무역 열세가 가시화되자 영국도 보호주의로 기울었다. 1881년 보호주의 정치 모임인 ‘공정무역연대(Fair Trade League)’가 결성됐고, 1903년에는 거물 정치인 체임벌린(Joseph Chamberlain)을 중심으로 관세개정연합(Tariff Reform League)이 출범했다. 지금은 익숙한 ‘공정무역’이라는 용어가 그 때 이미 등장했다는 점을 알 수 있다.

이상이 국내경제 및 정치 상황이 보호주의를 유발하는 메커니즘이라면, 국제경제에서 권력의 중요성을 강조하는 전문가들은 무역관계의 영향력에 주목한다. 대표적으로 허쉬만(Albert O. Hirschman)의 분석을 보면 그림이 선명해진다: “대외무역은 필연적으로 국가 간에 종속과 영향력 관계를 창출한다.⁵⁾ 무역에 있어서 이런 권력 창출 기능을 ‘영향력 효과(influence effect)’라 부르는데, 다음의 요인에 의해 결정된다. 무역이 가져다주는 순이익의 총합, 무역

4) Charles P. Kindleberger, *World Economic Primacy: 1500 to 1990* (Oxford: Oxford University Press, 1996), p. 139. “1887년 영국 상품을 흉내 낸 위조 수입품을 가려내기 위해 영국의회가 원산지 법안(The Marks of Origin Act of 1887)을 통과시켰지만, 실사 결과 독일 제의 우수성이 드러나면서 독일 상품은 품질의 상징이라는 이미지를 갖게 된다. 약 반세기 후 일본 제품이 치고 올라오자 이번에는 미국이 영국과 같은 행위를 반복했다(Ibid., p. 138).” 당시 부와 첨단 산업의 상징이었던 철강에서도 역전 현상은 뚜렷했다. 1870년에는 영국의 총생산량이 독일과 미국을 합한 것보다 많았지만, 1913년이 되자 미국과 독일 생산량은 영국의 무려 6배였다. Jeffrey A. Frieden, *Global Capitalism: Its Fall and Rise in the Twentieth Century* (New York: W.W. Norton and Company, 2006), p. 59

5) Albert O. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade, expanded edition* (Berkeley: University of California Press, 1980, first published in 1945), p. 15.

관계 악화가 야기하는 문제를 조종하는 데 필요한 노력의 정도와 이에 따르는 고통, 그리고 한 국가의 대외무역이 국내경제에서 차지하는 비중 등이 그것이다.’⁶⁾

위의 요소를 적용해 보면 미국이 가장 큰 영향력을 행사할 수 있다는 현실을 쉽게 알 수 있다. 세계 최대 수입시장, 낮은 무역의존도 등이 그렇게 보이는 이유다. 미국 영향력을 보여주는 예는 많지만 레이건 정부 보호주의를 묘사한 바그와티(Jagdish Bhagwati)의 다음 설명은 그 수준을 보여준다. “수입자유증대정책(voluntary import expansions: VIEs)은 그것이 적용되는 국가의 국내수입시장에서 수입증대 결과를 의미하는 바, 즉 미국이 일본에 대해 특정 산업 국내시장이 어느 시점까지 얼마만큼 미국 수출로 채워져야 한다고 요구하는 경우”를 지칭한다.⁷⁾ 만약 요구가 관철되지 않으면 앞서 허쉬만의 영향력 창출 메커니즘을 통해 권력이 행사되므로 미국 요구가 무시되는 경우는 거의 없었다.

Ⅲ. 미국 무역정책: 보호주의 전통과 국제무역기구

제2차 세계대전 이후 자유무역을 선도한 국가라는 이미지가 강한 타인지는 미국의 보호주의 전통은 별로 알려지지 않았다. 1846년 곡물법(Corn Law)을 스스로 폐기하며 자유무역을 선도했던 영국의 평균관세율은 그 후 제로 수준으로 내려갔다. 당시 미국 평균관세율이 40%를 넘었다는 통계를 통해 미국 보호주의 전통의 일단을 엿볼 수 있다. 1920~1930년대 통상정책은 더욱 보호주의적이었다. 1921년 긴급관세법(Emergency Tariff Act), 1922년의 포드니-메컴버 관세법(Fordney-McCumber Tariff Act) 때문에 관세율은 과거 대미약 50% 인상됐다.⁸⁾ 이어 유명한 보호주의 법안인 스무트-홀리 관세법(Smoot

6) Ibid., p. 17.

7) Jagdish N. Bhagwati, “VERs, QUID PRO QUO DFI and VIEs: Political-Economy-Theoretic Analyses,” *International Economic Journal* 1 (1987), p. 1.

8) Alfred E. Eckes Jr., “U.S. Trade History,” William A. Lovett, Alfred E. Eckes, Jr., and

-Hawley Tariff Act)이 1930년에 제정됐다. 관세율 인상폭은 많지 않았지만, 세계 최대 수입 시장이며, 최강의 경제력으로 무장한 미국이었기에 보호주의 파장은 컸다.⁹⁾ 미국 관세율 인상 때문에 유럽 대미 수출은 감소했고, 수입 대금으로 지출될 유럽의 금 보유고도 줄어들었다. 당연히 유럽국가들의 수입 제한 조치가 뒤를 이었다.¹⁰⁾ 1929~1934년 세계 총무역이 무려 66% 감소했다는 통계는 상황을 보여준다.¹¹⁾

친보호주의 정당인 공화당이 1928년 선거에서 상하 양원에서 절대 과반수를 차지하고, 공화당 후버(Herbert Hoover)가 같은 해 대통령이 된 것이 이유라는 분석이 설득력을 얻고 있다. 국내정치 상황이 보호주의를 야기했다는 설명이다.¹²⁾ 당시 미국의 위상은 적수가 없을 정도여서 무역 상대국 보복을 크게 의식하지 않으며 자유주의 질서에 무임승차하는 것이 가능했다는 또 다른 해석도 존재한다. 미국의 “패권적 고관세 전략은 더욱 정교한 책략으로 포장된 채 1930년대 줄곧 유지됐다는 역사적 사실”은 이를 반명한다.¹³⁾

제2차 세계대전의 결과 미국을 제외한 대부분 주요 국가는 경제적으로 사실상 초토화됐다. 세계경제질서를 구축하는 일은 당연히 미국 몫으로 돌아갔다. 미국 주도로 국제기구에 기초 새 질서가 만들어졌다는 점은 과거와 구분되는 새 질서의 특징이었다. 현 세계무역기구(WTO: World Trade Organization)

Richard L. Brinkman, *U.S. Trade Policy: History, Theory, and the WTO*, 2nd edition (New York: M.E. Sharpe, 2004), pp. 51-52.

- 9) Barry Eichengreen, “The Political Economy of the Smoot-Hawley Tariff,” *National Bureau of Economic Research Working Paper*, No. 2001 (August 1986), p. 22.
- 10) Ibid., pp. 43-44. 당시 미국의 금보유고는 가시적으로 증가했는데, 1928년 약 37억 달러였던 것이 1930년에는 약 42억 달러로 팽창했다. 아무튼 1931년을 기준으로 미국은 전 세계 금의 약 40%를 보유하고 있었다(Ibid., p. 44).
- 11) U.S. Department of State, “Smoot-Hawley Tariff,” (www.future.state.gov/when/timeline/1921_timeline/smoot_tariff.html).
- 12) Colleen M. Callahan, Judith A. McDonald, and Anthony Patrick O’Brien, “Who Voted for Smoot-Hawley?” *The Journal of Economic History*, 54/3 (Sept. 1994), pp. 683-684, 690.
- 13) John A.C. Conybear, *Trade Wars: The Theory and Practice of International Commercial Rivalry* (New York: Columbia University Press, 1987), pp. 260-261.

와 비교, 질적 측면에서 많이 앞섰다는 평가를 받고 있는 국제무역기구(ITO: International Trade Organization)의 등장은 특히 주목을 끌었다. 늘 문제가 됐던 국제무역 관련 이슈들이 ITO 규정(Havana Charter)을 통해 깔끔하게 정리됐기 때문이다. 특히 제5장 불공정 무역관행(Restrictive Business Practices) 금지 조항은 국제무역규범의 백미로 간주된다. 미국 통상정책과 관련 중요한 것은 반덤핑 및 상계관세 부과가 대단히 까다로워졌다는 점, 미국이 지금도 강조하고 있는 지적재산권 침해에 대한 보복 역시 상대적으로 어려워졌다는 사실이다.¹⁴⁾

그러나 미국의회는 행정부가 서명한 하바나 헌장 비준을 거부했다. 이유는 행정부가 ITO에 과도하게 권한을 양보했다는 것이었는데, 특히 “의회는 외국과의, 주 상호 간의, 그리고 인디언 부족과의 통상을 규제한다”는 미국 헌법 1조 8절을 행정부가 위반했다고 의회는 판단했다.¹⁵⁾ 국제기구를 통해 무역자유화를 도모하겠다고 나선 미국이었지만 자신의 핵심 이해까지 포기하지는 않았다는 사실을 알 수 있다. 2001년 세계무역기구(WTO) 주관 도하개발어젠다(Doha Development Agenda) 회합에서도 비슷한 상황을 목격할 수 있다. 서비스 산업 개방과 지적소유권 확대 적용을 원하는 선진국(미국) 주장과 농산물 시장 완전 개방을 원하는 개도국 입장의 대립 때문에 합의가 불발된 상황은 과거를 보는 듯하다.¹⁶⁾ WTO 발전이 부진한 가운데 미국은 미국 중심의

-
- 14) 헌장은 불공정 무역관행을 다음과 같이 정의하고 있다: “경쟁(competition)을 억제하거나, 시장접근(access to markets)을 제한하거나, 독점(monopolistic control)을 조장하는 사업 행위로서 국제무역에 영향을 주는 것.” *Havana Charter for International Trade Organization* (United Nations Conference On Trade and Employment Final Act And Related Document April, 1948), Chapter V Restrictive Business Practices, Article 46-1. 경쟁 촉진과 독점 방지에 주안점을 뒀다는 데 이 정의의 중요성이 있다. 같은 맥락에서 기술과 관련 다음과 같은 자유로운 기업활동을 상정하고 있다: “특허권이 적용되는 또는 그렇지 않은 기술의 발전과 적용, 혹은 발명의 조장을 방해하는 행위”는 불공정 무역관행으로 간주 금지하고 있다 [Article 46-3-(e)]. 나아가 “특허와 저작권을 확대 적용(extending)하는 행위” 역시 허용되지 않는다[Article 46-3-(f)]. 미국 의회를 자극할 수 있는 내용인 셈이다.
- 15) 국제경제법 전문가 역시 의회 입장에 다음과 같이 동의하는 경우가 많다: “국제경제 문제에 있어서 미국의회는 그것이 의회의 관할 사항임을 주장할만한 여러 조항이 미국 헌법에 있음을 주장해 왔다.” John H. Jackson, *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations* (Cambridge: The MIT Press, 1989), pp, 61-62.

양자 혹은 다자무역협정에 주력했다. 하지만 무역협정은 WTO(혹은 과거의 GATT) 핵심 운영 원리인 최혜국대우(MFN: Most Favoured Nation) 원칙을 위반하고 있다. 의도했던 그렇지 않은 미국은 또 다시 다자무역기구 규범을 무시한 셈이 됐다.

미국이 무역협정 확대를 고수함으로써 국제무역질서는 국제무역기구에 의존하는 것도 아니고, 그렇다고 자유무역협정이 모든 것은 대체한 것도 아닌 어정쩡한 모습을 띠고 있다. 미국은 북미자유무역협정(NAFTA: North American Free Trade Agreement), 환태평양경제동반자협정(TPPA: Trans Pacific Partnership Agreement), 그리고 한·미자유무역협정 등을 체결했지만, 트럼프 대통령은 미국 무역적자를 증가시킨다는 이유로 기존 협정의 폐기 혹은 수정을 주장하고 있다. 이상의 설명을 통해 미국 보호주의 전통의 일단이 드러난다. 자국 이해가 존재하는 한 미국은 언제고 보호주의 정책으로 선회했다는 사실을 부인하기 힘들다.

IV. 트럼프 정부의 보호주의

이상의 논의를 트럼프 보호주의에 적용하면 어떤 그림이 그려질까? 트럼프 대통령 선거 전략은 보호주의를 가장 잘 활용한 사례로 기억될 것이다. 미국과 같은 양당 정치는 보수와 진보가 선거 전에 이미 비슷한 비율로 형성된다는 특징이 있다. 특정 지역 혹은 계층의 몰표가 있으면 선거 승리가 가능하다는 등식이 유효한 이유다. 트럼프 선거전략은 보호주의를 활용 몰표를 얻는 것이었다. 중부 러스트 벨트(rust belt), 즉 백인 거주 지역이면서 쇠락한 미국 제조업 밀집 지대가 공략 대상이었고, 이 지역의 쇠퇴가 외국 상품의 공세 때

16) Jagdish Bhagwati, "The World Trade System: Trends and Challenges," Paper presented at the Conference on Trade and Flag: *The Changing Balance of Power in the Multilateral Trade System*, April 7-8, 2014 at the International Institute for Strategic Studies in Bahrain, pp. 16, 18.

문이라는 주장이 주효했다. 따라서 트럼프 집권 후 보호주의 실행은 곧 선거 공약의 이행 여부가 됐다.

위의 논의는 앞서 소개한 스톨퍼-사뮤엘슨 효과, 즉 수입경쟁 현상이 정치인의 이해와 만나며 보호주의가 쟁점화 된 사례이므로 과거와 비교해 특이한 점은 별로 없다. 하지만 중국이라는 최대 대미 무역흑자국을 정 조준했다는 특징은 존재한다: “미국이 중국을 WTO에 가입시킨 것은 재앙이었는데, 그 결과 미국에서 사상 최대의 일자리 도둑질이 자행됐다.” “중국은 ‘환율조작국,’ ‘지적재산권 절도국,’ ‘각종 무역보조금으로 무역질서를 혼드는 국가’다.” “보복으로 중국의 모든 대미 수출품에 대해 45%의 관세를 물리겠다”는 등 대선 후보 트럼프의 발언은 대단히 선동적이었다. 중국이라는 특정 국가를 지목함으로써 두리뭉실해 질 수도 있었던 보호주의 슬로건이 더욱 예리해진 것만은 확실했다.

중국의 대미 흑자는 2005년 이미 2,000억 달러를 넘어섰고, 그 후 계속 증가, 2013년 3,200억, 2014년 3,450억, 그리고 2015년에는 3,670억 달러를 기록했다. 2015년 2위 흑자국인 독일의 750억, 3위 일본의 690억 달러와 비교가 되지 않았다. 미국 상품수지 적자의 50% 정도가 중국에서 연유됐다는 통계는 상황을 설명해 준다. 그러나 경제이론상 대중 압력의 최종 효과는 다음과 같이 제한적일 수밖에 없다: 투자와 저축 괴리 현상이 감소되지 않으면 “중국을 제외한 다른 국가들의 대미 흑자가 늘어나는 등의 방식으로 (중국의 흑자 감소는) 상쇄된다. 결국 미국의 총 무역 적자액은 변하지 않을 거라는 게 경제학자들의 주장이다.”¹⁷⁾

미국의 공세는 트럼프 당선 직후부터 가시화됐다. 미국무역대표부(USTR), 상무부, 그리고 노동부 등을 총괄하는 대통령 직속 국가무역위원회(NTC:

17) 마틴 펠드스타인, “트럼프식 무역 불균형 해소법 효과 없어... 방법은 자유무역 확대뿐.” 『조선일보』, 2017. 7. 8.

National Trade Council)가 신설됐고, 초대 NTC 위원장에는 미국 내 반중 경제학자의 표상인 나바로(Peter Navarro) 교수가 임명됐다. 나바로는 “중국 상품에 45% 관세를 부과한다는 트럼프의 공약은 정확한 계산에 근거한 것”이라고 주장한 바 있다. 나아가 “중국의 세계시장 공략은 물불을 안 가리는 수준”이라고 비판한 후, 따라서 “중국의 비교우위가 불공정 무역관행에 기초하고 있는 한 미·중 간의 경제 갈등은 피할 수 없다”는 입장에 현재까지 변화가 없다.¹⁸⁾

ITO 헌장의 핵심 의제였던 불공정 무역관행이 다시 쟁점이 됐다는 점을 알 수 있다. 미국은 독자적인 불공정 무역관행 판단 기준과 보복 조치를 국내법으로 마련했는데, 통상법 301조가 대표적이다. 1974년 제정된 통상법(Trade Act of 1974) 제3절(Title 3)은 제목 자체가 ‘불공정 무역관행으로부터의 구제(Relief from Unfair Trade Practices)’였다.¹⁹⁾ 불공정 무역관행에 대한 보복은 관세 인상, 수입 제한, 관련국의 보상 등 다양하지만 종류와 강도의 결정은 행정부 자유재량이다.

위의 법안은 중국에 특별한 의미가 있다. 트럼프 당선 직후인 2016년 11월 25일 미국정부는 중국에 대한 WTO 시장지위(market status) 부여를 거부했다. 2001년 중국은 WTO에 가입했지만, 사회주의 시장경제라는 국내경제체제 특성 때문에 시장경제 지위를 얻지 못했다. 중국 상품 수출가격이 왜곡될 수

18) Peter Navarro, “Trump’s 45% tariff on Chinese goods is perfectly calculated,” *The Los Angeles Times*, July 21, 2016; Binyamin Appelbaum, “Trump Taps Peter Navarro, Vocal Critic of China, for New Trade Post,” *The New York Times*, December 21, 2016.

19) US Trade Act of 1974 [Public Law 93 - 618, as amended], Title III - Relief from Unfair Trade Practices, Chapter 1, Sections 301-309. 이 9개 조항을 총괄하여 통상법 301조라고 부른다. 1988년에는 종합무역법이 제정되어 기본 통상법을 보완하고 있다. 미국무역대표부(USTR)는 상대국 불공정무역관행을 반드시 조사해야 한다는 의무 조항이 추가됐고, 이를 위해 USTR은 의회에 매년 ‘국별무역장벽보고서(NTE Report: national trade estimate report on foreign trade barriers)’를 제출, 보고서에 기초 우선협상대상국관행(PFCP: priority foreign country practices)을 지정해야 한다. US Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 [Public Law 100-418], Sections 1301-1302. 이 조항을 흔히 슈퍼 301조(Super 301)라고 부른다. 아울러 종합무역법안은 환율을 조작하는 국가에 대해 보복할 수 있는 조항도 신설했다. Sections 3004-3005.

있다는 의미로 해석되면서 중국 수출품은 그 동안 반덤핑 및 상계관세의 주 대상이었다. 여기서 중요한 것은 이를 확대 해석하는 경우 중국의 거의 모든 무역행위가 불공정 무역관행으로 간주될 수 있다는 사실이다.²⁰⁾

힘의 관점에서 미국의 압력은 어느 정도 효과가 있을까? 앞서 소개한 허쉬만 이론을 통해 단초를 얻을 수 있다. ‘무역을 통한 순이익의 총합, 무역관계 악화가 야기하는 손해와 고통, 그리고 대외무역이 국내경제에서 차지하는 비중’ 등의 변수에 다음의 통계를 비춰보면 그림이 보다 선명해진다. 지난 몇 년 간 미국의 수출의존도[(수출총액/GDP) x 100]는 9% 정도로 낮았던 반면, 중국은 28% 내외로 대단히 높았다. 양국 수출 통계는 더욱 편향적이었다. 2016년 중국 대미 수출 총액은 4,600억 달러였지만, 미국 대중 수출은 1,150억 달러에 불과했다. 중국의 취약성(vulnerability)이 미국의 그것에 비해 현저히 높다는 점을 알 수 있다.

V. 미국 보호주의의 전략적 측면

트럼프식 보호주의의 가장 큰 특징은 전략적 사고에 있다. 보호주의를 북한 핵 문제와 결부시킨 점이 우선 눈에 띈다. 트럼프는 대통령 취임 직후 일본 및 중국과 정상회담을 가졌다. 일본에 대해서는 미국의 TPP 탈퇴를 분명히 한 반면, 일본의 대미 무역흑자 그리고 엔화 환율 문제는 거론하지 않았다. 그러나 이어 개최된 미·중 정상회담에서는 북한 핵 문제와 대중 보호주의 연계를 분명히 했다. 중국이 북한 핵 문제 해결에 적극 나서면 미국은 중국에 대한 경제압력을 완화시키겠다는 내용이 시진핑 주석에게 전달됐다.

하지만 2017년 7월까지 북한의 도발은 지속됐다. 대응이었던 UN의 추가 대북제재 결의안 채택에 중국이 미온적이자, 통상법 301조 발동이 구체화됐고,

20) “중국의 비교우위가 ‘불공정 무역관행’에 기초하고 있는 한 미중 간의 경제 갈등은 피할 수 없다”는 나바로 주장은 참조. 비슷한 시기 일본 역시 WTO 시장지위(market status) 부여 거부 결정을 발표했다.

중국은 결국 UN 제재안 찬성으로 입장을 선회했다.²¹⁾ 중국에 대해 보호주의와 안보문제를 연계시킨다는 전략이 분명해지면서 미국의 통상압력은 허쉬만 이론대로 효과가 있었다. 그렇다면 미국의 대외경제정책 수단은 어느 수준까지 전략적 계산과 맞닿아 있을까?

앞서 소개한 이론에 무역정책의 전략적 논의는 포함되지 않았다. 이론이 있다면 위의 질문에 대한 답을 보다 체계적으로 구할 수 있을 것이다. 산업과 무역의 전략적 차원 문제를 처음 간파한 인물은 1800년대 중엽 보호주의 이론을 가장 먼저 체계화한 독일 경제학자 리스트(Friedrich List)였다: “세계정부가 존재하지 않는 현실에서 국가는 자신을 보호하기 위해 산업(industry)을 일으키고 발전시킬 필요가 있다. 전쟁이나 전쟁 위협이 있는 경우를 대비해 강대국(Great Power)은 산업기반을 반드시 갖추고 있어야 한다.”²²⁾ 그토록 중요한 산업(공업) 발전을 위해 당시 독일과 같이 낙후된 국가는 유아산업을 외국의 경쟁으로부터 보호해야 한다는 주장이 이어졌다(유치산업 보호정책).

리스트 주장에 대한 현대적 해석은 다음과 같다: “대부분의 자유주의자들은 자유방임이 국가의 가장 큰 이해(利害)로 믿었다. 결국 리스트가 전쟁 가능성을 높이 본 반면 자유주의자들은 이를 낮게 보았고, 리스트가 당시 독일과 같은 국가의 안보를 염두에 두었다면 고전과 경제학자들의 견해는 당시 영국 안보 상황을 반영한 것이었다.”²³⁾ 산업 및 무역정책은 안보와 분명 관련이 있다는 사실, 비슷한 맥락에서 자유주의 경제학의 주장이 반드시 선(善)일 수만은 없다는 현실을 분명히 한 점이 그의 공헌이었다.

세계대전을 겪으며 경제와 권력 관계에 대한 이해는 카(E.H. Carr)의 분석

21) 『매일경제』, “美 ‘수퍼 301조’ 카드 꺼내자, 버티던 中 제재찬성 돌아서,” 2017. 8. 17.; 『조선일보』, “中 대북제재 타협에... 美 통상법 301조 발동 급브레이크,” 2017-08-05.

22) Friedrich List, *The Natural System of Political Economy* (London: Frank Cass and Company Ltd., 1983, first published in 1837), ch. 2, pp. 30-32.

23) David A. Baldwin, *Economic Statecraft* (Princeton: Princeton University Press, 1987), pp. 85, 88.

을 통해 더욱 깊어졌다: “경제적 힘은 사실상 정치적 힘이다 ... 권력은 불가분의 성질이 있어 군사무기와 경제무기는 권력의 서로 다른 수단일 뿐 차이가 없다 ... 같은 맥락에서 군사력은 경제력과 구분될 수 없고, 경제력 또한 군사력과 구분되지 않는다. 이 둘 모두는 통합 정치권력의 한 부분이고, 따라서 하나가 없으면 다른 하나도 의미를 상실한다.”²⁴⁾ 이 정도면 경제력의 대외 투자인 무역정책, 특히 보호주의에 어떤 전략적 의미가 스며있는지를 아는 데는 무리가 없다.

이상의 고전적 논의는 다음의 현대적 설명으로 이어진다: “(미국이 겉으로 주장하는 바와 같이) 대외경제정책의 수단들이 외형적으로는 경제적 목적을 추구하기 위해 사용된다고 하더라도 일반적으로 그것의 용도는 경제적 목적에 한정되지는 않는다.”²⁵⁾ 비슷한 맥락에서 “국제경제 지렛대(international economic leverage)가 활용되는 경우 궁극의 목적은 다른 국가에 대해 자국 영향력을 확대하거나, 역으로 경쟁국의 그런 영향력을 감소시키거나 없애는 것이었다.”²⁶⁾ 따라서, “전쟁이나 경제 모두는 정치와 분리될 수 없으며, 각각은 정체(polity)의 보다 높은 목적을 위한 수단으로 판단돼야 한다.”²⁷⁾

24) Edward Hallett Carr, *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations* (New York: Harper & Row, 1964, first published in 1939), pp. 116, 119, 132. 다음과 같은 체제 수준의 설명도 존재한다: “경제학은 주어진 정치질서를 전제하고 있기에 정치와 경제를 분리하면 체계적인 분석은 불가능해진다(Ibid., p. 117).” “리스트가 전쟁 가능성을 높이 본 반면 자유주의자들은 이를 낮게 보았고, 리스트가 당시 독일과 같은 국가의 안보를 염두에 두었다면 고전파 경제학자들의 견해는 당시 영국 안보 상황을 반영한 것이었다”는 앞서 볼드윈(Baldwin) 설명과 카(Carr)의 주장은 맞닿아 있다. 국제정치체제(지배국의 성격)에 따라서 국제경제질서가 결정된다는 점을 가정하고 있기 때문이다. 바로 이 문제를 체계적으로 설명한 것이 패권적 안정(hegemonic stability theory) 이론인데, 국제경제는 국제관계에 대한 지배적 영향력이 있는 국가(hegemon)의 성향에 의해 결정 유지된다는 사실이 논의의 전제여사다. Charles P. Kindleberger, *The World in Depression 1929-1939*, Revised and Enlarged Edition (Berkeley: University of California Press, 1986), 특히 p. 289.

25) Baldwin, *Economic Statecraft*, p. 65.

26) Klaus Knorr, “International Economic Leverage and its Uses,” Klaus Knorr and Frank N. Traeger, *Economic Issues and National Security* (Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 1977), p. 123.

27) Baldwin, *Economic Statecraft*, p. 65.

그렇다면 트럼프 정부 보호주의, 특히 대중 무역정책에는 어느 정도 수준의 전략적 계산과 목적이 내포돼 있을까? 정권 출범 후 최근까지 백악관 핵심 참모(White House Chief Strategist)였던 배넌(Stephen Bannon)의 주장을 통해 미국이 보호주의를 통해 추구하는 전략 목표가 공개된 적이 있다. “북한 핵은 부차적인 문제(sideshow)일 뿐이고, 미국의 최우선 과제는 중국과의 경제정책에서 이기는 것이다”라고 주장하며, “미국은 지금 중국과 경제전쟁 중(We’re at economic war with China)”이라는 사실을 분명히 하고 있다.²⁸⁾ 그렇다면 전쟁의 목적은 무엇일까?

애초 선거 기간 중 트럼프는 중국의 대미 무역흑자 감소가 대중 보호주의의 목적이라고 주장했다. 하지만 배넌의 또 다른 언급을 보면, 볼드윈(Baldwin)과 노(Knorr)의 주장대로 미국의 경제전략 목표는 그 정도가 아니었다: “미국과 중국 중 한 국가는 25~30년 안에 세계의 패권 국가가 될 것이다. 과거처럼 가만히 있다가는 중국이 패권국이 된다. 따라서 중국과의 경제전쟁은 큰 전략의 전부인 셈이다. 향후 5년 길게 봐서 10년 안에 결판이 나지 않으면 그 후 우리는 다시는 회복할 수 없는 국면을 맞게 될 것이다.”²⁹⁾ 결국 패권을 지키기 위해 중국에 대한 경제압력을 행사한다는 의미인데, 대외경제정책 관련 권력 이론이 그대로 들어맞는다는 사실을 알 수 있다.

VI. 결어

이상의 분석은 보호주의 관련 경제와 정치이론이 서로 다르다는 점을 보여준다. 보호주의에 대한 역사적 고찰을 통해 미국 보호주의 전통이 대단히 뿌리 깊다는 사실도 확인할 수 있다. 자유무역질서를 선도했음에도 국제무역기구에 핵심 대외경제정책 수단을 이양하는 데 미국은 인색했다. 인색의 대가로

28) Robert Kuttner, “Steve Bannon, Unrepentant,” *The America Perspective*, August 16, 2017 (<http://prospect.org/article/steve-bannon-unrepentant>).

29) Ibid.

유지하고 있는 정책 수단은 지금도 미국에게 대단히 유용한 경제압박 도구로 남아있다. 이론 및 역사적 고찰에 의존 트럼프식 보호주의를 설명하는 데도 별 문제는 없었다.

현 보호주의 성향이 과거보다 다소 강하다는 주장은 가능하지만, 지난 날에는 없던 새로운 획기적인 보호주의가 등장한 것처럼 생각하는 데는 무리가 있다. 그러나 전략적 계산이 질게 드리워져 있다는 점은 분명 과거와 구별되는 특징이다. 중국과의 패권 경쟁에서 승리하기 위해 중국에 대해 경제압력을 가한다는 사실은 미국의 전략적 사고 수준을 가감 없이 보여준다. 전략이라는 측면에서 현 상황과 1985년 플라자 합의(Plaza Agreement)를 비교하는 경우가 종종 있다. 당시 일본과 독일의 막대한 대미 무역흑자를 줄이기 위해 미국은 두 국가에 환율 평가절상을 요구했고, 두 국가 모두 미국의 압력에 순응했다. 문제는 위의 합의를 기점으로 일본경제가 쇠락했다는 사실이다.

이 경우를 미국의 현 대중 경제압력 행사와 같다고 할 수 있을까? 중국 전문가들은 그렇다고 할지 모르지만, 현재까지 이를 뒷받침하는 뚜렷한 증거는 없다. 플라자 합의가 효험이 없자, 2년 후 루브르 합의(Louvre Accord)가 이루어졌다. 독일과 일본의 통화 및 재정정책을 통한 국내경기 부양에 의존 대미 흑자를 줄이려는 노력이었다. 정책 내용은 분명 더욱 경제적이었으므로 루브르의 연장선상에 있는 플라자 합의에 고도의 전략적 계산이 내재돼 있다는 주장은 설득력이 떨어진다.

트럼프 정부의 보호주의에 대한 언급이 워낙 강해서인지, 국내에서는 자유무역질서 자체가 변하는 것이 아니냐는 의구심이 강하다. 무역압력이 주로 중국에 집중돼 있다는 사실에 비춰 미국 정책이 무역질서 전체를 흔드는 수준은 아니라는 사실을 우선 유추할 수 있다. 미국이 체결한 자유무역협정을 파기하거나 수정하겠다는 트럼프 대통령의 고집스런 주장은 자유무역협정에 의존하는 한국에게는 충격일 수도 있다. 지면의 제한 때문에 자세한 논의는 피하지만, 자유무역협정이 무역 자유화에 핵심 역할을 했는지 여부는 다툼의 여지가

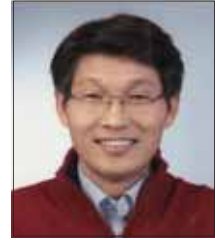
있다. 찬반 이론이 팽팽히 맞서고 있기 때문이다. 한·미 자유무역협정이 재협상 대상이 된 점 역시 우리의 우려를 자아냈다. 그런 미국의 요구에 전략적 계산이 내재돼 있지 않다면, 한국이 미국 입장을 어느 정도 수용하는 수준에서 협상은 마무리 될 가능성이 있다. 한국은 미국 보호주의의 주 대상이 아니라는 현실 인식이 그렇게 보는 이유다.

한국이나 중국과 같이 무역의존도가 높은 국가의 눈에는 국제무역이 유난히 중요해 보일 것이다. 1990년대 가시화된 세계화를 무역자유화와 동일시하는 생각도 맥락은 같다. 하지만 세계화의 핵심은 자본 자유화였지 무역자유화는 아니었다. 자본자유화의 정점이었던 2010년 세계 외환시장 거래 총합은 무려 3,900조 달러였다(1년 합산). 무역결제를 위한 외환거래 규모가 이 중 2% 미만이라는 통계는 어떻게 받아들여야 할까? 무려 98% 이상이 자본거래인 셈인데, 세계화의 의미와 국경을 넘나드는 자본 이동 규모를 알 수 있는 대목이다.

같은 해 세계 역외시장 금융과생상품 총액 역시 583조 달러로 상상을 초월하는 규모였다. 자본자유화 이전인 1980년 세계국민총생산(GDP)과 같았던 세계금융자산 규모가 2008년이 되자 세계 GDP의 4배로 팽창했다. 미국은 GDP 대비 무려 20배의 금융자산을 보유하고 있다. 양적 비교지만 국제무역의 왜소한 현실이 드러나는 대목이다. 따라서 트럼프 정부의 보호무역정책 때문에 세계무역질서에 큰 변화가 있을 것이라든지, 금융을 포함한 국제경제질서 자체가 흔들릴 수 있다는 주장은 설득력이 떨어진다. 이상의 논의가 우리에게 생소한 이유는 한국이 아직은 국제통화금융 무대의 주역이 아니기 때문일 것이다. **외교**

흔들리는 국제질서, 동맹과 동맹체제의 변화 모습은?

이 수 형 (국가안보전략연구원 책임연구위원)



I. 문제 제기

21세기에 들어와 국제질서가 흔들리고 있다. 냉전체제가 붕괴된 초기만 하더라도 미국의 단극체제가 확고하게 자리를 잡아 21세기의 국제질서는 미 제국의 시대가 펼쳐질 것이라는 일단의 예측이 존재했었다. 2001년 9·11 테러를 계기로 표출된 미국의 분노는 제국으로서 미국의 시대를 예견하는 것 같았다. 그러나 역설적으로 지구적 대테러전이라는 미국의 분노는 21세기 국제질서를 혼란으로 몰아넣는 동시에 미국 자신의 패권에도 엄청난 내상을 입히는 결정적 계기가 되었다.

2008년 미국에서 출발한 국제금융위기와 2010년부터 가시화된 유로존의 위기는 근대 국제정치를 주도해 왔던 서방세계의 지구적 지도력의 급격한 축소를 야기했다. 반면, 중국으로 상징되는 비서구적 국가들의 부상은 기존 국제질서의 변화를 더욱 추동하면서 새로운 국제체제의 형성을 모색하는 동력으로 작용하고 있다. 이에 따라 오늘날의 국제질서는 질서를 유지하고 관리하기 위한 특정의 국제체제가 부재한 가운데 다양한 행위자들 간의 주기적인 협력

과 경쟁, 그리고 갈등이 복합적으로 작용하는 양상을 부각시키고 있다.

근대 국제사회가 출범한 이후 국제질서는 특정의 국제체제라는 질서유지 메커니즘을 통해 변화해 왔다. 이러한 국제체제는 19세기 유럽 지역의 유럽 협조체제, 20세기 초반의 베르사유체제, 20세기 중반의 알타체제이자 냉전체제가 대표적인 경우였다. 근대 국제체제는 당대 주요 국가들의 권력배분 양상과 상호작용의 유형에 따라 형태와 작동원리가 변화했고, 그 과정에서 집단방위체제의 핵심인 동맹체제가 주요 역할을 담당하였다. 이런 점에서 주권 국가들 사이에서 이루어지는 공식·비공식적 안보협력체인 동맹은 흔히들 국제체제의 엔진이자 기관차라고 회자된다. 이는 동서고금의 역사에서 동맹이 차지하는 위상과 비중을 웅변적으로 대변하는 것으로 근대 이후 국제질서가 유지되고 국제체제가 제대로 작동하기 위해서는 그만큼 동맹이 필요하다는 것이다.

근대 국제정치가 본격화된 19세기 이래로 동맹은 끊임없는 변화의 모습을 보여주었다. 특히, 국제체제의 형태와 작동원리가 변화할 때마다 동맹 역시 변화해 왔다. 근대 동맹의 역사를 기억했을 경우, 국제체제의 변화에 따라 수많은 동맹의 탄생과 소멸이 반복되었고, 국제안보환경의 변화에 대한 적응력을 높이기 위해서라도 동맹은 변화의 모습을 보여 왔다.¹⁾ 그러므로 21세기 새로운 국제안보환경을 맞이하여 지난 세기에 형성·발전되어 온 수많은 동맹들도 새롭게 등장할 국제체제의 형태와 작동원리에 부합하는 방향으로 변화를 도모해 나갈 수밖에 없을 것이다. 따라서 기존의 동맹과 동맹체제도 변화의 과정을 겪을 것이다. 문제는 동맹과 동맹체제가 변화할 것인가가 아니라 변화된 동맹(체제)의 모습이 어떤 형태일 것이며, 동맹의 목적과 역할이 이전의 동맹과는 어떠한 차별성을 보일까 하는 점이다.

1) 전재성, “동맹의 역사.” 하영선 편, 『21세기 신동맹: 냉전에서 복합으로』(서울: 동아시아연구원, 2010), pp. 35-63.

이런 맥락에서 이 글의 목적은 21세기 동맹과 동맹체제의 변화 양상을 그려 보는 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위한 이 글의 논리체계는 다음과 같다. 먼저, 제2장에서는 동맹 변화의 의미와 동맹 변화를 야기하는 핵심 변수를 살펴보고자 한다. 여기에서는 근대 국제체제의 변화에 따른 동맹의 역사적 궤적을 짚어보면서 동맹 변화의 핵심 변수를 제시하고자 한다. 제3장에서는 미국의 동맹정책을 중심으로 현재 목격되고 있는 기존 동맹과 동맹체제의 변화 흔적들을 제시하고자 한다. 마지막 결론에서는 이러한 동맹 변화의 양상이 한국의 동맹정책에 던져주는 시사점을 제시하고자 한다.

II. 동맹 변화의 의미와 주요 요인

1. 동맹과 동맹체제 변화의 의미

근대 국제정치에서 국가들이 동맹을 형성하는 가장 원초적인 이유가 자신의 생존력 강화에 있다면, 동맹이 등장하는 것은 근대 국제체제의 구조적 항구성과 불가분의 관계에 있다. 근대 국제체제는 무정부적 국가체제(anarchic state system), 자력구제체제(self-help system), 그리고 국가들의 역량이 편차를 보이고 있는 층화 체제(stratified system)로 구성되어 있다.²⁾ 따라서 동맹은 이러한 구성요소로 이루어진 국제체제의 변화에 따라 탄생과 유지, 그리고 종식을 반복해 왔다.

그렇다면, 동맹이 변화한다는 것은 무엇을 의미하는가? 국제체제의 변화가 동맹 변화의 독립변수라 한다면, 동맹 변화는 국제체제의 변화에 대한 적응력을 높여 나가는 과정이라 할 수 있다. 이런 점에서 동맹 변화는 국제체제의 변화와 상관없이 일어날 수 있는 동맹의 미시적 조정보다는 국제체제의 변화

2) Glenn P. Hastedt, *American Foreign Policy: Past, Present, Future* (New Jersey: Prentice Hall, 1991), pp. 9-10.

로부터 직접적인 영향을 받는 거시적 동맹조정과 직결되어 있다.³⁾ 따라서 여기에서는 동맹 변화를 거시적 동맹조정의 의미로 사용하고자 한다. 즉, 동맹 변화는 동맹 유형(alliance types)과 기능의 변화를 뜻하는 것이다.

동맹 유형이란 동맹 회원 국가들이 유형·무형의 군사적 안보자산을 공유하는 정도와 종류, 안보자산의 상호작용의 빈도와 흐름, 그리고 이와 관련된 행태 등을 규정한다. 동맹 유형은 동맹 형성의 목적과도 연동되어 있을 뿐만 아니라 동맹의 성격과 기능에도 지대한 영향을 미친다.⁴⁾ 또한 동맹 유형은 국제체제의 변화에 대한 동맹의 적응력을 높이기 위해 변화할 뿐만 아니라 전쟁의 성격과 안보위협 속성에 따라서도 변화하는 것이다. 한편, 동맹체제의 변화는 동맹 유형의 변화와 국제체제의 성격 변화에 따른 강대국의 동맹정책 변화의 결과라 할 수 있다.

2. 동맹 변화의 주요 요인

동맹의 변화를 야기하는 주요 변수로는 크게 국제체제의 성격, 강대국의 동맹정책, 그리고 군사기술의 발전 등을 꼽을 수 있다. 무엇보다도 먼저, 국제체제의 변화이다. 국제체제의 변화는 기본적으로 주요 강대국들의 세력배분의 양상과 전쟁 및 안보위협 속성과 깊은 관련이 있다. 나폴레옹 전쟁 이후 유럽에서 시작된 근대 국제체제는 19세기의 다극체제, 20세기의 양극체제, 그리

3) 미시적 동맹조정은 동맹의 적대 세력과 목표에서 인지적·정책적 변화를 동반하지 않는 가운데 동맹의 변화를 추진하는 것이다. 미시적 동맹조정은 주둔군지위협정(SOFA)의 변화, 방위비 분담 비율 및 방식의 변화, 기지이전, 군사전력의 재배치, 주둔 군사력의 증감, 군사전략의 변화 등을 야기한다. 지난 냉전시기 북대서양조약기구(NATO), 한미동맹과 미일동맹에서 간헐적으로 진행되었던 동맹조정이 이에 해당된다고 할 수 있다. 반면, 거시적 동맹조정은 동맹의 적대 세력과 동맹 목표에서 인지적·정책적 변화를 수반하는 가운데 동맹의 새로운 정체성을 모색·정립해 나가는 근본적 동맹변화를 의미한다. 거시적 동맹변화는 보통 국제체제의 근본적 변화와 맞물려 발생한다. 거시적 동맹조정은 기존의 위협인식과 동맹 목표에서의 수정·변화, 동맹의 군사구조의 근본적 변화, 주둔군 군사전력 및 동맹의 역할과 기능 변화 등으로 나타난다. 1990년 이후 북대서양조약기구에서 나타난 동맹조정이 대표적인 예이다. 이수형, “중견국가와 한국의 외교안보정책: 노무현정부의 동맹재조정 정책을 중심으로,” 『국방연구』제52권 제1호, 2009년, p. 14.

4) 이수형, 『북대서양조약기구: 역사·이론·쟁점』(서울: 서강대학교출판부, 2012), p. 72.

고 21세기 새로운 국제체제의 등장을 예고하고 있다. 이러한 국제체제의 성격 변화는 동맹 유형의 변화뿐만 아니라 전쟁의 성격 및 안보위협이 변화를 야기하고 있다.

19세기 다극체제에서 나타난 동맹의 전형적인 모습은 정치형 동맹(political alliance)이었다. 정치형 동맹은 동맹 당사국 중 일국의 병력이 다른 회원국의 영토에 병력을 상시 주둔시키는 경우를 찾아볼 수 없으며, 기껏해야 최소한의 정치적 협의체나 혹은 군사참모진의 소통을 통해 군사적 협력을 도모하는 유형이다. 19세기에 정치형 동맹이 부각되었던 것은 당시 비밀외교라는 국제관계의 특수성에 따른 것이기도 하였다. 따라서 정치형 동맹은 평상시의 평화와 안정보다는 임박한 위협이나 전쟁이 일어났을 경우 서로 힘을 합쳐 전쟁을 승리로 이끌기 위한 국력집합의 중요 수단으로 기능하였다.⁵⁾

19세기의 다극체제는 20세기에 들어와 두 번의 세계대전을 겪으면서 양극체제로 변했다. 양극체제에서 부각된 동맹 유형은 주둔형 동맹(stationary alliance)이었다. 주둔형 동맹은 회원국의 일정 규모 이상의 병력이 다른 회원국의 영토에 주둔하여 평시부터 위협이나 전쟁에 대비하고 있는 동맹 유형이다. 특히, 주둔형 동맹의 가장 일반적인 형태가 비대칭적 동맹이었기 때문에 강대국의 병력이 약소국의 영토에 병력을 주둔시키고 있는 것이 대부분의 경우였다. 따라서 주둔형 동맹의 가장 중요한 기능은 회원국의 영토방위에 초점을 맞춘 집단방위 역할을 수행하는 것이었다.

동맹 변화를 야기하는 두 번째 변수는 강대국의 동맹정책의 변화이다. 특히, 강대국의 동맹정책의 변화는 동맹체제의 변화와 직접적인 관계가 있다. 대표적인 사례가 비스마르크의 동맹체제와 냉전체제에서 나타난 미국의 동맹

5) 이 시기에 존재했던 주요 동맹을 살펴보면, 유럽협조체제 기간의 신성동맹과 4국 동맹, 1873년 10월에 완성된 제1차 삼제동맹, 1881년 6월의 제2차 삼제동맹, 1879년 10월의 독일·오스트리아·헝가리 동맹, 1882년 5월 독일·오스트리아·이탈리아의 삼국동맹, 1887년 6월의 독일·러 비밀조약, 1883년의 독일-루마니아 동맹, 1894년 1월의 노·불 동맹, 1904년의 영·불 협상, 그리고 1907년 8월의 영·로 협상 등을 들 수 있다. 이수형(2012), pp. 76-81.

체제였다. 1870년 보불전쟁을 통해 통일을 달성한 비스마르크의 대외정책은 동맹을 최대한 활용한 세력균형과 현상유지의 정책이라고 요약할 수 있다. 통일 이후 비스마르크는 독일 통일이 손상되지 않도록 하기 위해 주변국 2개 국가의 적대관계와 자국의 관계를 3자 관계로 엮어 다양한 전략적 삼각관계의 망으로 동맹정치를 관할하게 된다. 이로써 영국, 프랑스, 러시아, 이탈리아, 오스트리아, 그리고 독일 간의 관계에서 프랑스를 고립시키면서 영국을 중립화하고 나머지 세 나라들과의 동맹관계를 통해 자국의 입장을 강화하는 동맹체제 전략을 추진하였다.⁶⁾

그러나 비스마르크의 동맹체제는 역설적으로 상이한 유형의 동맹체제가 등장하는 시발점이 되었다. 왜냐하면 비스마르크의 동맹체제는 19세기 후반에 들어와 주요 국가들의 기술적·경제적 능력의 발전과 더불어 대항 동맹체제를 야기하였기 때문이었다.⁷⁾ 이러한 대항 동맹체제의 등장은 결국 제1차 세계대전에 이르기까지 삼국동맹과 삼국협상 간의 공고한 대결구도를 형성하게 되었고, 이들 간의 군비경쟁은 군사적 준비에 대한 압력을 높이면서 동맹의 결속력을 강화시키는 결과를 야기했다. 이러한 측면은 연쇄연루(chain gangs)에 따라 오·홍제국과 세르비아의 전쟁이 세계대전으로 확대되게 된 배경이나 원인을 설명해 주고 있다.⁸⁾

지난 냉전시대 미국의 동맹정책은 동맹의 변화뿐만 아니라 동맹체제의 변화를 야기했고 이러한 변화는 미국의 외교안보정책과 불가분의 관계에 있었다. 지난 냉전시대 미국의 외교안보정책은 기본적으로 소련 및 공산주의 세력 팽창을 저지하기 위한 봉쇄정책(containment policy)이었다. 미국은 봉쇄정책을 효율적·성공적으로 추진하기 위해 적어도 자유민주주의 진영의 질서를

6) 전재성(2010), pp. 45-46.

7) Robert E. Osgood, *Alliances and American Foreign Policy* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1968), p. 28.

8) Thomas J. Christensen and Jack Snyder, "Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity," *International Organization*, 44-2(Spring 1990), pp. 138-168.

미국체제(American System)로 형성·발전시켜 나갔다. 즉, 반공을 내세우는 자유민주주의 국가들과의 정치적 유대관계 강화, 관세와 무역에 관한 일반협정(GATT)와 브레튼 우즈체제(Bretton Woods System)로 상징되는 자본주의 국제경제질서의 형성, 그리고 이를 뒷받침하기 위한 일련의 군사동맹체제의 발전이었다.⁹⁾

미국은 봉쇄정책의 실제적 수단으로 동맹정책을 구체화했다. 특히, 미국은 소련의 위협을 봉쇄하기 위해 지정학적 위치와 전략적 관점에서 우방 국가들과 동맹을 체결했으며, 이러한 측면에서 탄생한 동맹은 주둔형 동맹 유형이었다.¹⁰⁾ 미국이 지정학의 전략적 가치를 중시하고 자국의 사활적·핵심적 이익 지역이라고 인식한 곳에서는 지역 국가들과 쌍무적·다자적 동맹을 체결하고 소련의 위협을 봉쇄하기 위해 이들 동맹들을 주둔형 동맹으로 발전시켜 나갔다. 따라서 냉전체제에서 미국과의 동맹은 기본적으로 주둔형으로 일정 규모 이상의 미군 병력이 동맹국의 영토에 상시 주둔하면서 회원국의 영토방위와 지역 안정을 유지하는 집단방위 역할을 수행하였다. 그렇기 때문에 이러한 주둔형 동맹은 다른 어떤 동맹보다도 오래 지속되었으며, 시간이 지남에 따라 단순한 군사동맹 이상의 안보기구나 제도로 발전되어 나갔다.¹¹⁾

동맹 변화를 야기하는 또 다른 변수는 군사기술의 발전이다. 엄밀히 말해, 군사기술의 발전은 동맹 변화에 직접적 영향을 미치기보다는 국제체제의 변화에 따라 전쟁의 성격과 안보위협 속성이 변화했을 경우 중요하게 부각되는 동맹 변화의 간접적 요소라 할 수 있다. 즉, 국제체제의 성격이 변화하지 않는 이상, 군사기술의 변화만으로는 동맹 변화를 야기하기가 힘들다는 것이

9) 이수형, “국제안보체제의 변화에 관한 역사적 고찰: 유럽안보체제를 중심으로,” 『국제정치논총』 제43집 3호, 2003년, p. 123.

10) 물론 냉전시대 미국과 맺은 모든 동맹이 주둔형 동맹이 아니었다. 예를 들면, 1948년의 미주기구(OAS), 1950년대의 동남아시아조약기구(SEATO)와 앤저스 조약(ANZUS Pact), 중동지역의 중앙조약기구(CENTPO) 등은 이들 지역에 미군 병력이 주둔하지 않은 정치형 동맹이었고 또한 이들 동맹의 주된 기능도 집단방위라기보다는 지역 차원의 집단안보 역할을 수행하는 것이었다. Robert E. Osgood(1968), pp. 75-85.

11) 이수형(2012), p. 85.

다. 오늘날 군사기술의 변화를 상징적으로 나타내는 용어가 바로 군사혁신(RMA: Revolution in Military Affairs)이다. 군사혁신에 대한 정의와 주요 특징은 군사기술의 변화를 강조하느냐 아니면 특정 시기의 사회·경제적 변화를 강조하느냐에 따라 달라지지만, 군사혁신이 내포하고 있는 공통점은 전쟁의 성격과 전쟁수행방식에 있어서 이전 시대와의 연속성보다는 근본적 변화를 내포하고 있다는 점이다.

그럼에도 불구하고 군사혁신이 동맹 변화의 직접적 변수가 되지 못하는 것은 국제체제의 변화가 전제되어야 하기 때문이다. 이는 군사혁신이 냉전체제의 붕괴 이후에 부각되었다는 점에서도 확인할 수 있다. 정밀유도, 장거리 유도·통제무기의 개선, 표적 식별과 획득, 지휘통제커뮤니케이션(C3), 그리고 전자전(electronic warfare)과 같은 군사혁신의 핵심적 기술들은 이미 1970년대에 등장했었다.¹²⁾ 그러나 냉전체제라는 당시의 정치적 환경 때문에 군사혁신이 구체적으로 표출·실현되지 못했던 것이다. 냉전체제의 붕괴라는 국제체제의 변화는 안보환경의 변화를 야기함과 동시에 이전에는 볼 수 없었던 새로운 안보위협들의 등장을 야기했다.

초국가적 안보위협이나 비대칭 안보위협들의 등장이라는 변화된 환경에서 군사혁신이 새롭게 조명될 수 있었고 군사혁신의 영향은 동맹 변화과정에 영향을 미치게 되었던 것이다. 특히, 군사혁신이 동맹 변화에 미치는 중요한 영향 중의 하나는 동맹의 군사전력구조의 세분화와 분업화, 그리고 동맹 회원국들 간의 차별적 군사 역할을 야기할 가능성이 높다는 것이다.¹³⁾

12) Richard Burt, "New Weapons Technologies: Debate and Directions," *Adelphi Paper 126* (London: IISS, 1976), p. 3.

13) 이에 대한 자세한 내용에 대해서는 다음을 참조, 이수형, "군사분야혁명과 나토(NATO)의 방위능력구상: 동맹의 전력구조에 대한 함의," 『국가전략』제8권 1호, 2002년, pp. 131-154.

Ⅲ. 21세기 동맹과 동맹체제 변화의 흔적들

1. 21세기 국제정세의 변화 추이

21세기 국제사회는 권위와 권력의 전환과 분산, 새로운 강대국과 다양한 국제기구의 출현, 비국가 행위자 및 네트워크 힘의 증가 등 매우 복잡하고 다양한 변화 양상을 보여 주고 있다. 이러한 변화 추세는 앞으로도 가속화될 것으로 예측된다. 근대 국가 출현이후 그 어느 시기보다도 국제무대의 행위자들이 많아짐으로써 미래의 국제사회는 국가를 주축으로 한 다양한 행위자들 간의 협력이 점증적으로 강화되어 국제질서가 안정적으로 유지될 수도 있고, 아니면 국제사회가 더욱 분화되어 국제적 협력보다는 경쟁과 갈등이 더욱 부각될 수도 있을 것이다.

오늘날 보다 뚜렷하게 나타나고 있는 국제정치의 구조적 힘의 전환과 분산화 추세를 고려했을 경우, 향후 국제정세의 중요한 특징을 진단하면 다음과 같은 측면을 들 수 있다.

첫째, 미국의 지구적 지도력 행사 능력의 축소와 더불어 부상하는 비서구적 국가들이 지구적 책임 역할을 방기하거나 또는 회피하고자 하는 경향이 커질 것이라는 점이다. 즉, 미 국력과 지구적 지도력 행사 능력의 쇠퇴, 지구적 책임을 결한 국가들의 상대적 권력 부상, 유럽 국가들의 내부지향적 안보정향 확대, 지역적 행위자의 안보 자율성 증대 등으로 향후 국제체제는 기존의 자유주의적 규범에 기초한 국제제도의 효율적 작동 여부에 의문이 생기는 동시에 동맹체제의 변화를 더욱 가속화시켜 나갈 것이다.

둘째, 지구화로 인한 지정학적 안보 경쟁의 격화 가능성이 증대될 것이다. 지구화는 국제관계에서 행위자들 간의 상호의존을 증대시켜 이들 간에 협력을 촉진시킬 수 있는 동력으로 작용해 왔던 것도 사실이다. 하지만, 역설적으

로 지구화는 부상하는 국가들의 지속적 경제성장을 지탱하는데 필요한 천연 자원 경쟁을 위한 지정학적 안보 경쟁을 추동시킬 가능성을 증대시키고 있다. 따라서 자원, 에너지 공급, 해양교통로, 식량 등을 둘러싼 부상하는 국가들의 지정학적 경쟁은 지정학에 대한 새로운 인식 전환을 강요하는 가운데 영토와 영유권 분쟁 유발 및 초국가적 환경문제를 더욱 악화시켜 나갈 것이다. 특히, 지정학적 안보 경쟁의 가능성은 세계정치의 중심무대로 등장한 동아시아 지역을 기점으로 해양과 항공, 우주, 그리고 사이버 공간이라는 지구적 공유지(Global Commons)에 대한 경쟁을 격화시킬 가능성이 그 어느 때 보다도 높다.

셋째, 힘의 구조적 전환과 분산으로 지역적 국제질서의 독자성이 더욱 중요하게 되면서 각 지역의 차별적 지정학이 내포하고 있는 전략적 의미가 그 어느 때 보다도 국가의 외교안보정책에 있어서 중요한 결정인자로 작용할 가능성이 높아지고 있다는 점이다. 과거와는 달리 국제체제가 지역적 혹은 개별 행위자에게 미치는 구조적 제약이 상대적으로 떨어짐에 따라 향후의 국제질서에서는 상이한 지역적 안보 상황이 부각될 것이며, 각 지역 주요 국가들의 안보 자율성 역시 보다 확대될 것이다. 이러한 변화 추세가 유효하게 지속된다면, 향후의 국제관계에서는 서로 상반되는 지역의 안보 질서가 나타날 개연성이 높고 또한 지역 질서의 차별성이 국제체제의 변화에 미치는 영향이 더 중요해 질 수도 있을 것이다.

이러한 국제정세의 변화 추이를 고려했을 경우, 향후 주요 국가들은 그 어느 때 보다도 확고한 국익 중심의 대외 행태를 보일 가능성이 높다. 이것이 의미하는 바는 주요 국가들 간의 이익경쟁이 심화될 수 있는 환경이 조성된다는 것이고, 이는 국가들 간의 공통 가치적 연대보다는 상호 이익에 따른 선택적 전략 제휴가 국가 관계의 중요한 준거로 작용할 가능성이 높아진다는 함의를 갖고 있다는 것이다. 특히, 국가들 간의 선택적 전략 제휴는 지구적 공공재 영역보다는 지역 특성에 따른 초국가적 안보위협과 전략적 가치가 있는 지정

학의 국가들을 대상으로 나타날 개연성이 높다.

2. 동맹과 동맹체제의 변화 흔적들

동맹과 동맹체제의 변화는 이미 시작되었다. 21세기에서 목격되고 있는 동맹체제의 변화는 기본적으로 미국의 동맹정책의 변화에 바탕을 두고 진행되고 있다. 냉전체제 붕괴 이후 미국의 동맹정책의 변화는 기존의 주둔형 동맹 유형의 변화를 추동하면서도 동맹체제의 변화에서 현저하다. 회원국 확대를 통한 동맹체제의 변화, 지역적으로 분리되어 있는 동맹체제를 서로 연결시키고자 하는 동맹 네트워크 구축, 그리고 동맹의 기능을 통합적으로 운용하여 별개의 동맹을 하나로 통합시키고자 하는 새로운 동맹체제의 구축 등이 그것이다.

먼저, 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, 이하 나토)에서 목격되고 있는 회원국 확대를 통한 동맹체제의 변화이다. 나토의 회원국 확대는 국제안보체제의 근본적 변화와 맞물려 진행되는 가운데 과거 적성국이었던 해체된 바르샤바조약기구의 회원국들을 동맹의 정회원으로 받아들였다. 또한 나토의 회원국 확대는 현재 진행형이라는 특징을 보여주고 있다. 나토 확대를 통해 나타나고 있는 동맹체제의 변화는 유럽의 지역 국가들을 나토라는 하나의 동맹체제로 편입시켜 이 지역의 안정과 평화를 관리해 나가고 있다는 점이다. 따라서 나토 확대에 따른 동맹체제의 변화가 함의하는 바는 과거 비스마르크의 동맹체제와 상이할 뿐만 아니라 적어도 이 지역에서 향후 대항동맹체제가 등장할 수 있는 여건을 원천적으로 제거하고 있다는 점이다.

회원국 확대를 통한 동맹체제의 변화에서 흥미로운 점은 외관상 기존의 동맹 유형이 유지되고 있음에도 불구하고 동맹의 목적과 기능이 변화하는 양상을 보이고 있다는 점이다. 원래 나토의 목적과 기능은 회원국의 영토와 국민을 보호하는 집단방위체제로 회원국 영토방위에 초점이 맞추어져 있었다. 그

러나 회원국 확대를 통한 나토의 변화는 집단방위체제의 성격을 강화하기 보다는 이를 약화시킬 수 있는 새로운 차원의 동맹 딜레마를 부각시키고 있다. 과거 나토에서 나타났던 동맹 딜레마의 핵심은 소련의 군사적 위협에 대한 동맹의 억지력 강화차원에서 나온 핵 공유의 문제로 압축되었다. 그러나 현재 나토는 대서양주의자와 유럽주의자라는 동맹 회원국가들 간의 상이한 동맹 정체성, 나토 군사전력의 비대칭성에서 기인하는 차별적 전략문화, 그리고 회원국의 영토를 넘어서 전개되는 소위 나토의 역외(out of area)활동에 대한 입장 차이 등으로 주기적으로 동맹 딜레마를 노출시키고 있다.

이러한 동맹 딜레마는 나토가 기존의 집단방위체제에서 탈집단방위체제로 변화하면서 나타난 것이다. 이러한 측면은 냉전 이후 나타난 나토의 전략개념을 통해 확인할 수 있다. 1991년 11월 로마 정상회담에서 합의 채택된 나토의 신전략개념과 이를 수정·보완한 1999년의 전략개념에서는 집단방위의 요체인 북대서양조약 제5조를 강조하고 있다. 또한 2010년 나토의 신전략개념에서도 집단방위를 강조하고 있다. 그러나 이와 동시에 2010년 나토의 신전략개념은 동맹의 핵심 임무와 원칙으로서 집단방위와 동등하게 위기관리와 특히 협력안보를 강조하고 있다. 이러한 점은 미래 동맹 변화 방향과 모습을 암시하고 있는 것으로 향후 나토는 기존의 집단방위체제에서 안보제도로 변화할 가능성이 크며 그에 따라 나토의 역할 범위도 회원국 영토가 아닌 지구적 차원으로 확대될 것이며, 군사적 기능보다는 정치적 기능이 보다 중요시하게 될 것이라는 점이다.

두 번째 동맹체제의 변화는 부시 행정부의 군사변환에 입각한 동맹 네트워크 구축이다. 2001년 9·11 테러를 계기로 미국의 부시 행정부는 전 세계에 걸쳐있는 자국의 이익을 보호해야 할 뿐만 아니라 주요 동맹국의 이익을 보호하고 지역적·국제적 안정을 위해 공동의 방위체제를 구축하기 위해 효율적인 동맹 네트워크 체제를 구축·확장하고자 했다. 이에 따라 미국의 동맹정책은 기존의 위협기반모델에서 벗어난 능력기반 모델을 중시하고 군사혁신을

강조하는 가운데 새로운 안보위협에 대처하기 위해 상황에 따라 단편적이고 임시적으로 형성·해체되는 의지의 연합(coalition of willings)을 강조하는 경향을 보여주었다.

특히, 동맹 유형의 변화와 관련하여 새롭게 등장한 개념이 동반자관계 혹은 특별한 연합이라는 것이다. 이러한 개념은 향후 동맹 변화에 있어 전통적인 공식 조약을 통한 집단방위를 위한 주둔형 동맹 유형보다는 상호 이해관계가 일치하는 상황에 따른 전략적 제휴(strategic alignment)가 중시될 것이라는 점을 내포하고 있다. 따라서 향후 동맹 유형은 기존의 주둔형 동맹보다는 소위 능력형 동맹(capability-based alliance)¹⁴⁾으로 점진적 변화를 보일 가능성이 크다. 이러한 변화 과정에서 미국의 동맹관은 동맹의 정당성, 혹은 효용성의 기준을 동맹국의 능력과 의지, 미국의 군사안보전략에 대한 기여도, 그리고 위협의 성격에 따라 달리할 가능성이 높다.¹⁵⁾ 이런 점에서 지난 냉전시대 주둔형 동맹 유형과 미국의 동맹체제는 하나의 규범이 아니라 일상적인 형태에서 벗어난 것이었다.¹⁶⁾

마지막으로, 동맹의 기능을 통합적으로 운용하여 별개의 동맹을 하나로 통합시키고자 하는 새로운 동맹체제의 구축이다. 미국의 이러한 동맹정책은 오바마 행정부에서 본격적으로 추진되고 있는 지역별 미사일방어체제와 깊은 관련이 있다. 미국의 오바마 행정부는 2010년 2월 탄도미사일방위심의 보고서(Ballistic Missile Defense Review)를 통해 동맹국들을 하나의 일률적인 지구적 구조로 통합시키는 통합미사일방어 아키텍처를 구축하지 않으면서도 유럽, 페르시아 만, 그리고 동아시아 지역의 상이한 위협에 대처하기 위해 맞춤형

14) 능력형 동맹은 특정 안보상황의 위협 요소를 해소하기 위하여 이해관계가 있는 관련 국가들이 임시방편적으로 군사적 연합을 도모했다가 상황 종료 후 해체되는 상당히 가변적인 동맹 유형이다. 이수형(2012), p. 75.

15) Dingli Shen, "Can Alliances Combat Contemporary Threats?," *The Washington Quarterly*, 27-2(Spring 2004), pp. 165-179.; Kurt M. Campbell, "The End of Alliances? Not So Fast," *The Washington Quarterly*, 27-2(Spring 2004), pp. 151-163.

16) Rajan Menon, *The End of Alliances* (Oxford: Oxford University Press, 2007)

형 접근방법을 추구하고 공동자산을 공유하는 지역구조의 구상을 밝혔다.¹⁷⁾

이러한 지역별 맞춤형 미사일방어체제가 동맹체제의 변화를 가져오는 근거는 정보네트워크의 통합성에 있다. 현재 미국이 유럽과 동아시아 지역에서 강하게 추진하고 있는 지역별 미사일방어체제에서 가장 핵심은 여기저기 흩어져 있는 정보체제를 하나로 통합시켜 통합정보네트워크체제(integrated information network system)를 구축하는 것이다. 만약 이러한 체제가 구축되지 못한다면 사실상 미사일방어체제 구축도 불가능한 것이다. 그렇기 때문에 미국은 동아시아 지역에서 쌍무적 동맹관계를 넘어 지역안보와 방위협력을 강화하는 측면에서 미사일방어정책을 추진하는 것으로 보인다. 효율적인 미사일방어체제를 구축하기 위해서는 개별 국가들에 산재된 센서와 요격수단을 통합하여 상호운용성에 기반을 둔 통합정보네트워크를 구축하고 이를 운영하는 것이 무엇보다 중요하다.¹⁸⁾ 미사일방어체제를 위한 통합정보네트워크체제 구축정책은 미·일동맹과 한·미동맹과 같은 지역의 쌍무적 동맹체제의 기능을 하나로 통합하여 사실상 통합된 동맹체제로 전환시키는 동맹 네트워크의 구조화를 예고하고 있는 것이다.

IV. 결론: 정책적 함의

동맹과 동맹체제의 변화는 이미 시작되었다. 이러한 변화는 앞으로도 계속 될 것이다. 트럼프는 자신의 대통령 취임사에서 ‘오래된 동맹을 활성화하고 새로운 동맹을 형성 하겠다’라고 발언하면서 은연중에 동맹의 변화를 예고하였다. 21세기 흔들리는 국제질서에서 동맹은 과거와 마찬가지로 국제정치의 주된 동력으로 작용할 것이다. 또한 새로운 동맹도 탄생할 것이다.

17) U.S. DoD, *Ballistic Missile Defense Review Report* (Washington, D.C.: U.S. DoD, 2010), p. 23.

18) 이수형, “미국의 미사일방어정책: 역사적 고찰과 전략적 함의,” 『한국과 국제정치』제32권 제3호, 2016년, p. 20.


그러나 앞으로 나타날 동맹의 성격은 과거와는 많은 점에서 다른 모습을 보일 것이다. 국가들 간의 공식적인 조약을 통해 형성되는 동맹이 아니라 안보이익의 공통점에 바탕을 둔 전략적 제휴나 매우 가변적인 전략적 동반자관계가 미래 동맹의 모습으로 다가올 것이다. 우리는 이러한 모습을 최근의 중국과 러시아의 전략적 제휴에서 그 단초를 목격할 수 있다. 2014년 우크라이나 사태를 계기로 중국과 러시아의 협력관계는 편의적 결혼 상태를 넘어 튼튼한 전략적 동반자관계를 구축하였다. 중국과 러시아의 전략적 제휴는 권위주의적 민족주의라는 국가 정체성과 다극체제 선호라는 공통의 세계관을 매개로 상호 안보적 보완재 역할을 담당하고 있다. 중국과 러시아 관계에서 목격되고 있는 전략적 제휴와 전략적 역할 분업은 동맹의 미래상의 맹아적 모습을 보여주고 있는 것이다. 트럼프가 취임사에서 밝힌 새로운 동맹 형성의 모습도 이러한 모습으로 나타날 것이다. 즉, 전략적 동반자관계나 특별한 연합이 미국이 그리는 미래 동맹의 모습이 될 것이다.

21세기 중국의 부상으로 동아시아 지역은 국제정치적 전략적 영향으로 부상하여 강대국 정치의 성격이 그 어느 지역보다도 강하게 표출되고 있다. 지정학의 부활이나 지정학의 귀환이라는 표현이 이를 웅변적으로 잘 대변해 주고 있다. 이런 점에서 당분간 동아시아 지역의 동맹 유형의 목적과 역할은 전통적인 그것과 별반 차이가 없을 것처럼 보여진다. 그러나 시간의 변화에 따라 그리고 기술의 발전에 따른 군사혁신의 내용과 정도에 따라 기존의 주둔형 동맹 유형도 변화의 바람을 피하기는 어려울 것이다.

이러한 변화의 바람은 한국의 동맹정책에도 많은 영향을 미칠 것이다. 한·미동맹은 과거와 마찬가지로 여전히 전통적인 주둔형 동맹 유형을 유지하고 있다. 이는 기본적으로 분단에서 연유하는 것이다. 그럼에도 한·미동맹은 동맹체제의 변화를 야기하는 미국의 미사일방어체제의 영향권에 들어와 있다. 향후 미국은 미사일방어체제의 효용성을 극대화하기 위해 최적의 동맹체제를 만들어내게 할 것이다.

이러한 점을 감안하여 한국은 중·단기적 동맹전략을 갖추어 나가야 한다. 한국에게 요구되어 지는 동맹전략은 전통적인 동맹 강화보다는 동맹 관리에 초점이 맞추어져야 한다. 이러한 이유는 미·중 강대국 정치가 한·미동맹에 미치는 부정적 영향을 최소화하면서도 향후 미국의 동맹정책 변화에 우리가 능동적으로 대응해 나갈 수 있는 전략을 마련할 수 있기 때문이다. 한·미동맹의 변화를 두려워할 필요도 거부할 필요도 없다. 시간과 환경의 변화에 따른 자연적 과정으로 이해하는 것이 중요하다. 다만, 향후 펼쳐질 한·미동맹과 동맹체제의 변화에 능동적으로 대응하기 위한 우리의 출발은 무엇보다도 한·미동맹 관리정책에서 출발해야 한다. **외교**

회원기고



열강외교의 각축도서 거문도를 외교도서(島嶼)로
‘아무르(黑龍江)’는 알고 있다

열강외교의 각축도서 거문도를 외교도서(島嶼)로

김승호 (전 연세대 특별초빙교수, 여수시 홍보대사)



거문도는 한국의 남쪽 아름답고 각종 해산물이 풍부하기로 소문난 여수항에서 남쪽으로 114.7km, 뱃길로 1시간 40분 걸리는 푸른 바다에 위치한 섬이며, 고도, 서도, 동도로 이루어진 다도해 해상국립공원 지역이다.

거문도에 내리면 처음엔 멋진 자연에 심취하고, 다음엔 박식하고, 인정많은 인물에 감동하고, 나중에는 역사에 눈을 돌린다고들 한다. 뿐만 아니라 우리나라 무인도 중 가장 아름다운 백도와 연계되어 있고 애인과 함께 밀담을 나누며 거니는 태고의 원시림 같은 동백숲길이 있으며 방향을 잃은 항해사의 시름을 덜어주는 거문도 등대와 녹산 등대가 받쳐주고 있다.

필자는 여수시 홍보과 연락으로 여수시와 거문도 백도 은빛바다 축제 추진 위원회가 함께 주최하는 제17회 거문도 백도 은빛바다 체험행사 참관 겸 19세기말 영국의 거문도 불법점령사건을 더듬어 보기 위하여 2박 3일 예정으로 거문도를 찾았으나 우천 일기 불순으로 거문도 뱃노래 해상공연 등은 취소되어 하루 일정은 취소하고 돌아왔다.

132년 전인 1885년(고종22년) 4월 23일부터 1987년 2월 27일간, 22개월 동안 영국군 군함 3척이 내도하여 거문도(Port Hamilton)항을 불법점령 하여, 포대를 건설하고 영국 국기를 게양하며 반영구적이라고 생각할 정도의 방어공사를 했을 뿐 아니라 거문도와 청국의 제안도(Saddle Islands) 사이에 해저전선을 부설하는 사태까지 발생하게 되었다.

당시의 조선정부는 영국의 불법점령에 항의하고 열강국들인 미국, 독일, 러시아, 일본, 청국 등에게 외교회람각서를 배포하면서 조속 거문도 철수를 요청하였다. 철수문제가 지연되고 대영여론이 악화되자 영국은 1885년 10월 23일 조선정부에 대해 거문도를 5천 파운드로 매입교섭을 비밀리에 진행시켰다. 조선의 당시 재정궁핍 상태로 보아 그 매매교섭이 쉽게 이루어질 것이라고 관망했으나, 러시아공사 웨베르의 반대운동이 주효하여 교섭은 표면화되지 못하였다는 것이다.

영국이 러시아와 대결상태에 있었고 당시 러시아의 대한반도 침략을 사전 견제하려는 목적으로 거문도 항을 점령하였던 영국으로서는 아프카니스탄에서 러시아와의 갈등이 해결되었을 때 사전견제목적으로 거문도 점령의 대외 명분이 사라지게 될 때 마침 청국 측과 러시아 간 줄다리기 외교 흥정의 결과, 영국이 거문도를 철수하더라도 러시아가 이 섬이나 한반도 일부를 점령치 않을 것이라는 러시아의 보증을 청국으로부터 받고서야 영국은 철수한 것이다.

거문도 여객선 터미널로부터 영국수병 2명이 묻혀있는 영국군 묘지까지는 도보로 15분 정도 걸린다. 그 묘지 좌우에는 1885년 당시 촬영한 빛바랜 큰 사진이 걸려있는데, 영국인 2명과 망건을 쓰고 긴 담뱃대를 문 촌장과 역시 망건을 쓴 3명의 동네 영감님들과 아이들 사진이 들어 있었는데 영국인들에게 우호적 표정들이었다.


22개월간 영국의 점령시기 영국수병들과 섬 주민들 간에 특별한 다툼은 없었다. 영국 수병이 사망한 이유는 진지를 만들다가 화약폭발 사고로 사망했거

나 왜인들의 주점으로 야간에 해엄을 쳐가다 사망한자 들이고 거문도 주민들과의 사이는 좋았다고들 한다.

거문도 도착 원주민들 조상때부터 전해져 내려온 구전에 의하면, 영국군은 요새화작업에 섬 주민들의 노동력을 필요로 하였으며 사역을 시킬 때마다 일당 6펜스(pence) 동전을 주었기 때문에 빈곤에 허덕여온 섬 주민들에게 적지 않은 도움을 주었다고 한다.

거문도 주민들은 영국군이 주둔했던 22개월을 회고하며 조선정부에서 부역을 시키면 무보수였으나 영국인들은 사역을 시킬 때마다 노임과 먹을 것을 주었다는 것을 기억하며 그들과의 작별을 아쉬워하지 않았나 유추해 본다. 영국과 조선정부와의 관계는 껄끄러웠으나 영국 주둔군과 섬 주민들과의 사이는 우호협력관계였을 것으로 짐작한다.

현재 인구 29만 명의 여수시는 년 1,300만 명 정도의 관광객이 몰려오는데 반하여 비록 바닷길이긴 하나 인접한 거문도 관광객 수는 하루 두 편의 여객선(320여 명 승선 가능)으로는 환상의 비경을 담고 있는 거문도의 아름다움을 보여줄 수 없다고 생각한다. 택시 2대밖에 없는 무공해지역인 거문도 관광진흥을 위하여 중앙정부차원의 통 큰 지원과 외국인 투숙 가능한 호텔 증설을 기대한다.

아울러, 김수로왕과 허황옥 인도 공주와의 역사적 결혼과 관련, 2015년 5월 17일 모디 인도 총리는 방한 시 수행기자단의 특별취재로 화제가 되었을 뿐만 아니라 한·인도 간의 혈연(血緣)을 언급하였고 임지에 도착하는 주한인도대사의 방문지로 떠오르고 있는 김해와 ‘난선제주도난과기(蘭船濟州島難破記)’의 부록 ‘하멜표류기’로 잘 알려진 그의 12년에 걸친 억류기간 1652~1666년(효종 시) 그의 표류기를 쓴 헨드릭 하멜을 위하여 강진군은 2007년 하멜기념관을 설치하였다. 강진군을 외교도시로, 그리고 공공외교(Public Diplomacy) 차원에서 거문도를 외교도시로 지정해주면 어떨까요. 

‘아무르(黑龍江)’는 알고 있다

유주 열 (전 주나고야 총영사)



최근 러시아의 미항 블라디보스토크가 있는 연해주와 아무르 강과 우수리강이 만나는 하바롭스크를 다녀왔다. 연해주는 우리 선조가 세운 발해의 옛 땅이기도 하지만 일본 강점 시대 일본의 감시를 피해 독립운동을 한 곳이기도 하다.

연해주에 거주하는 한인들이 늘어나면서 일본의 스파이 침투를 우려한 스탈린은 1937년 한인들을 가축처럼 화물열차에 태워 6,500km 떨어진 중앙아시아로 강제 이주시켰다. 금년이 20만 한인들의 강제이주 80주년이 되는 해이다.

1882년 청국의 일본 공사관의 참사관 황준센(黃遵憲)은 ‘조선책략’을 통해 러시아를 ‘地球之上 莫大之國 爲曰 俄羅斯’라고 소개하면서 거대한 대륙국가인 러시아에 대한 경각심을 심어 주었다.

러시아를 대륙국가라고 하지만 이번 여행에서 해양국가라는 생각이 들었다. 러시아는 바이킹의 후예 바랑기아인 즉 루시의 국가였다. 루시는 현지 슬라브어로 ‘뱃사람’의 뜻이 있다고 한다. 루시들은 시베리아의 삼림의 바다 초원의 바다를 ‘뱃사람’처럼 개척하여 오늘의 거대한 러시아를 만들었다.

난방 시스템이 없었던 시절 유럽의 귀족들은 모피 코트로 겨울을 견뎌야 하므로 모피는 황금과 같은 고가의 상품이었다. 16세기 말부터 러시아는 모피 조달을 위해 잠자는 땅(sleeping land)이라고 불리는 시베리아 개척에 나서기 시작했다.

17세기 탐험가 하바로프(1603~1671)는 용맹한 코사크 군의 보호를 받으면서 모피 사냥꾼을 인솔 시베리아를 횡단하고 아무르 강에서 중국의 청조(淸朝)를 만났다. 당시 명(明)의 잔존 세력의 진압에 여념이 없던 청조는 러시아인의 남하를 막기 위해 조선의 지원을 요구했다. 우리 역사에 기록된 ‘나선정벌(羅禪征伐)’이다.

1654년 조선의 장군 변급이 인솔한 100명의 무사들은 아무르 강에서 코사크 군을 만난다. 코사크 군은 전함을 띄워 놓고 있었다. 조선의 파병 부대는 코사크 군을 육지로 유인 사령관을 전사시키는 전공을 올렸다는 기록이 있다.

탐험가 하바로프의 이름을 딴 하바롭스크에서 아무르 강과 만나는 우수리 강을 따라 내려오면 연해주에 이르고 황제 진상용의 해삼으로 유명한 해삼위(海蔘威)가 나온다. 부동항을 찾던 러시아는 조용한 어항을 제국의 위상에 걸 맞는 군항을 건설하였다. 군항의 이름은 제국의 꿈이 담긴 ‘블라디보스토크’ 즉 동방(보스토크)의 정복(블라디)이다.

하바롭스크에 흐르는 강을 중국에서는 흑수 또는 흑룡강이라고 부르지만 현지에서는 ‘아무르’ 강이라고 부른다. ‘아무르’는 퉁구스(東胡) 말로 ‘큰 물’이라는 의미로 우리말 ‘물(水)’ 몽골어 ‘무렌’ 일본어의 ‘미즈’와 어원으로 연결된다.

아무르 강은 중국의 대흥안령과 스타노보이 산맥에서 발원하여 러시아와 중국을 적시면서 2,824km를 흘러 사할린과 마주하는 타타르 해협으로 빠져 나와 오츠크 한류와 함께 동해 바다로 내려온다.

우리 민족의 일부로 알려진 퉁구스계의 예맥(濊貊)족이 이곳에서 시작하였는데 하바롭스크 시의 시기(市旗)에 예맥족의 토템이었던 곰과 호랑이가 마주보는 그림이 그려져 있는 것은 우연이 아니라는 생각이 들었다.

1917년 러시아의 볼셰비키 혁명 후 아무르 강을 둘러싸고 러시아의 적군(赤軍, 볼셰비키 혁명군)과 백군(白軍, 반혁명군 황제파)과의 내전이 치열했다. 일본군은 백군을 도와 시베리아에 출병하여 하바롭스크의 아무르 강 전투에서 적군과 싸웠다.

하바롭스크에는 김 알렉산드라 스탄케비치(1885~1918)의 이야기가 전설처럼 전해지고 있었다. 조선인 최초의 여성 사회주의자로 볼셰비키 혁명 후 극동 소비에트의 외무위원장이 되었다가 하바롭스크를 점령한 일본군과 백군에 의해 처형되어 아무르 강에 수장되었다고 한다.

김 알렉산드라는 처형되기 전에 아무르 강변의 모래를 밟으면서 조선의 독립을 염원하였다고 한다. 하바롭스크를 탈환한 볼셰비키 적군은 김 알렉산드라를 추모하여 아무르 강의 물고기를 2년간 먹지 못하게 하였다고 한다. 우리 정부는 2009년 김 알렉산드라에게 건국훈장 애국장을 수여했다.

1940년대 만주에서 활동하던 김일성(1912~1994) 항일 빨치산 부대가 일본 관동군에 쫓겨 아무르 강변 바츠코예 야영지에서 소련군으로부터 게릴라 훈련을 받았다. 김일성은 일본이 항복하자 소련군과 함께 북한으로 돌아가 조선 노동당 위원장이 되었다.

우리나라는 북방정책에 의해 공산권인 소련(1990.9) 및 중국(1992.8)과 수교하였다. 중국은 덩샤오핑(鄧小平)이라는 지도자를 만나 정치가 안정되면서 개혁·개방정책이 순조롭게 성공하여 한·중 관계는 최상의 관계를 유지했다. 러시아는 소련 붕괴 등 국내 정치적 불안정으로 우리와 밀접한 관계를 가지지 못했다.

중국과 우리나라는 금년이 수교 25주년이 되는 해이지만 사드 배치 문제 등으로 양국 관계는 어려움을 겪고 있다. 중국 공산당 제19차 대회를 거치면서 한·중 관계는 개선될 것으로 전망되지만 중국에 진출한 한국 기업으로서는 장기적으로 차이나 플러스 1(중국 이외 한 곳에 동시 투자) 또는 포스트 차이나(중국이 산업화로 외자가 필요 없게 될 경우)를 준비해야 한다고 생각한다.

지난 9월 초 문재인 대통령은 블라디보스토크를 방문, 푸틴 러시아 대통령과 정상회담을 갖고 극동지역 개발을 위한 협력 방안에 대해 논의 하였다. 극동 러시아는 서울에서 비행기로 2시간 거리이고 북한에서는 두만강만 건너면 된다. 우리 기업의 포스트 차이나를 준비할 경우 물류 등에서 동남아시아보다 극동 러시아가 장기적으로 유리하다고 한다.

이번 여행 중 찾아 간 블라디보스토크에서 우수리스크 사이의 끝이 안 보이는 광활한 초원이 인상적이었다. 극동 러시아가 아직 덜 개발 된 것이 우리에게 블루오션을 제공하는 행운이 될 수 있을 것 같았다. **외교**

강좌



독점적 경쟁기업의 해외시장 진출 경제원리

황용식 (전 주대만대표부 대표)



「한국과 미국의 승용차 생산기업들이 모두 생산에 필요한 고정 비용을 동일하게 부담하고 양국의 승용차 구매자들은 자국산, 외국산에 따라 차별적 구매선호를 가지지 않으며 유사한 성능을 가지는 동일 급의 승용차들이 일정한 가격대(價格帶)를 형성하여 구매자들은 가격요인과 취향을 종합적으로 고려하여 구매한다는 전제 하에서 양국 승용차 교역이 완전 자유무역체제에 의하여 이루어지고 양국 간의 교역 비용은 무시한다고 가정할 때 아래의 문제에 관하여 그래프를 이용하여 설명함.

- (1) 승용차 시장이 독점적 경쟁시장인 이유와 완전경쟁시장과의 차이점
- (2) 미국의 특정 급의 승용차 시장에서 생산기업별 판매 총수량과 다른 기업이 생산하는 승용차의 가격이 주어졌다는 가정 하에 판매량을 X축, 가격을 Y축으로 할 때 한국산 동급의 승용차가 가지게 되는 수요곡선과 한계수입곡선
- (3) 동급의 승용차를 생산하는 경쟁관계에 있는 두 기업의 판매가격과 한계비용의 차이로 인하여 발생하는 이익의 크기 비교

- (4) 승용차 판매시장이 종전 시장과 동일한 조건으로 확대되었을 경우 (예컨대 미국 시장이 캐나다 시장으로 확대) 수요곡선의 변화와 종전 승용차생산 기업 간의 이해관계의 변화 및 새로운 승용차 생산 기업이 승용차 시장에 신규 진출하고 기존의 승용차 생산기업이 조업을 중단하게 되는 조건。」

I. 승용차 시장이 독점적 경쟁시장인 이유와 완전경쟁시장과의 차이점

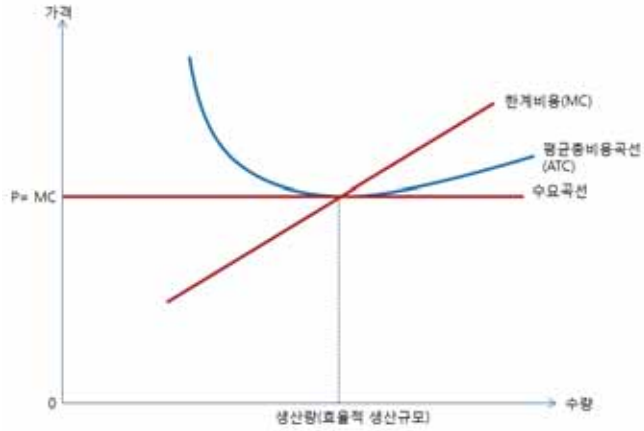
승용차 생산기업은 거대한 시설과 투자가 필요하기 때문에 이 기업이 이익을 낼 수 있다고 하여 누구나 이 기업을 창설할 수 있는 것이 아니다. 그러나 시설과 투자의 능력을 갖추고 있는 기업이라면 승용차시장에 진출하여 기존의 기업과 경쟁을 하는 것이 개방되어 있다.

또한 승용차 생산기업들은 승용차라는 상품을 생산하여 승용차를 구입하려고 하는 동일한 다수의 소비자집단을 대상으로 하나 각 기업이 생산하는 승용차는 동일한 것이 아니어서 소비자들은 차별화된 제품을 선택하여 소비하게 된다. 승용차 시장의 이러한 특성은 이 시장이 독점적 경쟁(monopolistic competition)의 성격을 가짐을 의미한다.

독점적 경쟁시장이 완전경쟁시장과 다른 점은 완전경쟁시장에서는 한계생산비용과 한계이익이 동일하게 되는 점까지 새로운 기업이 참여하게 그 점에서 시장가격이 결정됨으로써 시장의 공급자들은 시장에 의하여 결정되는 가격을 수용하게 되나 독점경쟁에서는 한계이익이 한계생산비용을 초과하는 가운데서 상호 경쟁한다.

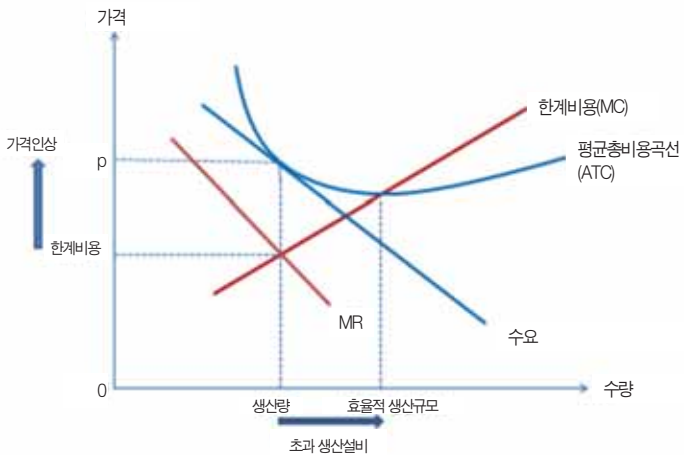
이러한 점을 그래프로 나타내면,

완전경쟁기업



위 그래프는 완전경쟁기업의 경우 기업은 평균 총비용(ATC)과 한계비용(MC)이 일치할 때까지 생산하려고 하며 수요가 있는데도 불구하고 한계비용이 가격보다 낮을 경우 다른 기업이 참여하게 되어 장기적으로 볼 때 결국 한계비용과 수요곡선이 일치하는 점에서 가격이 결정된다는 것을 나타낸다.

독점적 경쟁기업



위 그래프는 독점적 경쟁기업이 아래의 점에서 완전경쟁기업과 다른 점을 보여준다.

독점적 경쟁기업의 경우 기업의 독점적 경쟁의 성격으로 인하여 한계수입 곡선은 항상 수요곡선의 아래에 있게 되며 한계수입 곡선은 수요곡선에 비하여 가격 탄력성이 작으므로 한계수입곡선의 기울기는 수요곡선의 기울기보다 급하다.

독점적 경쟁기업은 평균총비용곡선(ATC)이 최저점이 되기 전에 한계수입(MR)이 한계비용(MC)과 일치하는 점에서 생산을 시작하여 평균총비용곡선이 수요곡선과 일치하는 점에서 결정되는 가격(P)으로 인상(mark up)한다.

이 기업은 평균총비용곡선과 한계비용이 일치하는 점까지 생산량을 늘리는 것이 가장 효율적이기 때문에 한계이익이 한계비용과 일치하는 점에서 생산할 경우 생산설비를 완전히 활용하지 못하고 초과 생산설비가 남게 된다. 그러므로 독점경쟁기업에서는 생산기술향상, 소비자들에게 대한 광고 등의 방법을 통하여 기업의 생산품에 대한 구매력을 증진시켜 생산량을 늘림으로써 평균 총생산비를 낮출 수 있게 된다.

II. 미국의 특정 급의 승용차 시장에서 생산기업별 판매량과 다른 기업이 생산하는 승용차의 가격이 주어졌다는 가정 하에 판매량을 X축, 가격을 Y축으로 할 때 한국산 동급의 승용차가 가지게 되는 수요곡선과 한계수입곡선

판매량을 표시하는 X축과 가격을 나타내는 Y축 내에서 한국산 승용차에 대한 수요곡선을 구하려면 Y축에서의 절편(切片: intercept)과 수요곡선의 기울기를 구하여야 한다.

우선 Y축에서의 절편을 구하려면 X축의 판매량이 0일 경우의 Y 값을 구하

여야하는데 이는 한국 승용차의 판매량에서 도출할 수 있다.

즉 한국산 승용차에 대한 수요량은 승용차 총 판매대수에서 승용차 판매시장에 진출한 기업이 공평하게 할당받을 수 있는 분량을 기초로 한국 승용차의 가격 메리트를 감안한 수치를 산정함으로써 파악할 수 있다.

여기에서 한국 승용차의 가격메리트를 산정하는 것은 한국산 승용차의 가격에서 다른 승용차의 가격의 차이가 승용차 판매에 영향을 미치는 상수를 곱하여 산출할 수 있다.

이를 수식으로 표시한다면 문제의 주어진 값에서 승용차시장의 총판매 대수를 S , 승용차시장에 진출한 기업의 수를 n , 한국산 승용차의 가격을 P , 승용차시장에 진출한 승용차의 평균가격을 P^a 라 하며, 한국산 승용차의 가격과 승용차 평균가격의 차이가 판매에 영향을 미치는 상수를 k , 한국산 승용차에 대한 수요량(판매대기량)을 Q 라 할 때, Q 는 전체기업의 수 n 중의 하나로 간주한 $1/n$ 에서 한국산 자동차의 가격과 전체 평균가격과의 차이에 위의 상수 k 를 곱한 것을 차감 또는 차증한 것이 될 것이므로 $Q = S\{1/n - k(P - P^a)\}$ 라는 관계식이 성립한다.

Y축 절편은 위의 수요량이 0일 경우의 Y값이 될 것이므로 위의 식에서 $S\{1/n - k(P - P^a)\} = 0$ 이라고 하면 결국 $P = P^a + 1/kn$ 가 되어 이 값이 Y축의 절편이 된다.

수요곡선의 기울기는 한국산 승용차의 가격/한국승용차에 대한 판매량이 될 것이므로 승용차시장에서의 전체 판매량을 S , 한국산 승용차의 한국산 승용차 가격과 평균가격의 차이가 한국산 승용차의 판매에 영향을 미치는 상수를 k , 수요곡선의 기울기를 D 라 하면 $D = 1/kS$ 가 된다.

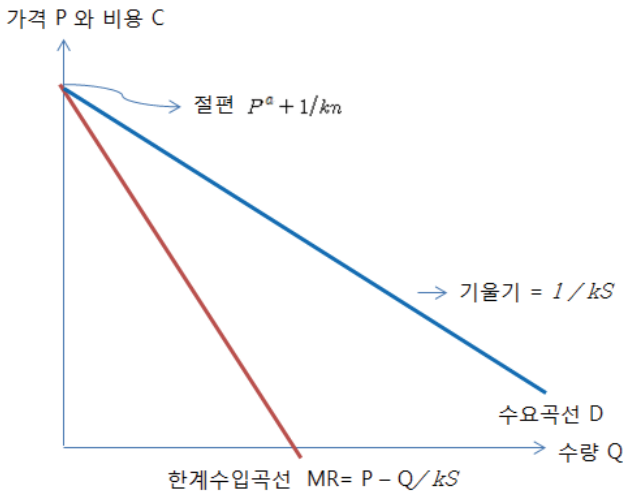
한계수입(marginal revenue)은 한 단위의 추가 판매로 인하여 발생하는 총수입의 변화를 의미하는데 한계수입곡선은 한계수입이 이루어지는 선을 연결

한 것이다. 한계수입은 수요공급법칙에 의하여 판매량이 증가할수록 추가 판매량에 대한 시장가격(수요가격)이 하락하며 그 하락의 크기는 수요곡선의 기울기에 의하여 결정된다.

따라서 현 판매량에 상응하는 가격은 판매량이 수요곡선과 만나는 점에서의 가격이 되고 현 판매량이 전 단계의 판매량과의 차이에 상응하는 현재의 가격과 전단계의 가격 차이는 수요곡선의 기울기로 나타난다. 한계수입은 승용차 가격에서 특정시점의 판매량에 수요곡선의 기울기를 곱한 것 즉 $MR = P - Q/kS$ 가 된다.

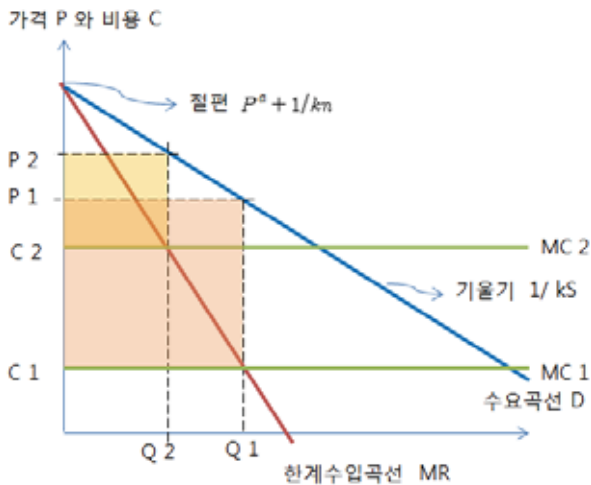
기업이 이익을 최대화하려면 한계수입과 한계비용이 일치할 때까지 판매를 할 것이므로 결국 위의 $MR = P - Q/kS$ 는 한계비용 (c)과 일치하게 된다.

위의 내용을 그래프로 나타내면 아래와 같다.



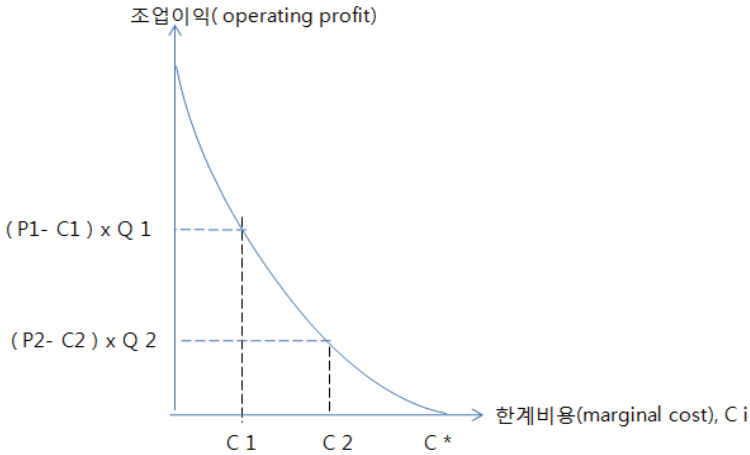
III. 동급의 승용차를 생산하는 경쟁관계에 있는 두 기업의 판매가격과 한계비용의 차이로 인하여 발생하는 이익의 크기 비교

만약 경쟁관계에 있는 기업1과 기업2의 조업상황을 비교할 때 기업1의 한계비용과 가격이 기업2보다 낮다고 한다면 이 두 기업의 이익을 그래프 상의 면적으로 비교한다면 아래와 같이 나타낼 수 있다.



위 그래프에서 기업1이 얻을 수 있는 이익은 가격 P1에서 한계비용 C1을 뺀 점까지의 거리에서 수량 Q1까지의 거리를 곱한 면적이 된다. 이에 비하여 기업2의 이익은 P2에서 C2를 뺀 거리와 수량 Q2까지의 거리와를 곱한 면적이 된다.

이러한 두 기업의 이익을 면적이 아닌 선으로 나타낸다면 다음의 그래프와 같이 표시할 수 있다.



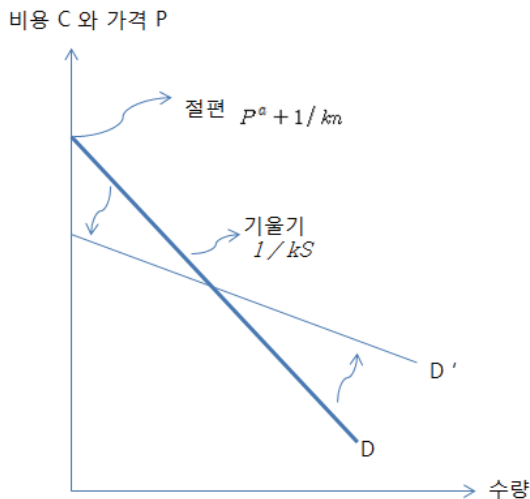
위의 두 그래프에서 나타는 바와 같이 한계비용이 한계수입곡선과 만나는 점에서 판매량이 결정되고 이러한 판매량이 수요곡선과 만나는 점에서 가격이 결정되기 때문에 한계비용의 크기가 기업의 이익에 결정적인 영향을 주게 된다.

IV. 승용차 판매시장이 종전 시장과 동일한 조건으로 확대되었을 경우(예컨대 미국 시장이 캐나다 시장으로 확대) 수요곡선의 변화와 종전 승용차생산 기업 간의 이해관계의 변화 및 새로운 승용차 생산기업이 승용차 시장에 신규 진출하고 기존의 승용차 생산기업이 조업을 중단하게 되는 조건

승용차시장이 확대된다는 것은 동 시장에 진출하는 기업 수가 증대되고 판매량이 커진다는 것을 뜻한다. 앞에서 나타난 바와 같이 종전 승용차 시장의 수요곡선의 가격을 나타내는 Y축 절편이 $P^a + 1/kn$ 되기 때문에 여기에서 기업수를 나타내는 n 이 커지면 절편의 값은 적어진다. 또한 시장의 수요곡선의

기울기는 $1/kS$ 인데 시장 확대로 인하여 판매량이 커지면 이 기울기의 값이 적어지게 되어 수요곡선의 기울기가 더 완만해지며 가격탄력성이 높아지게 된다.

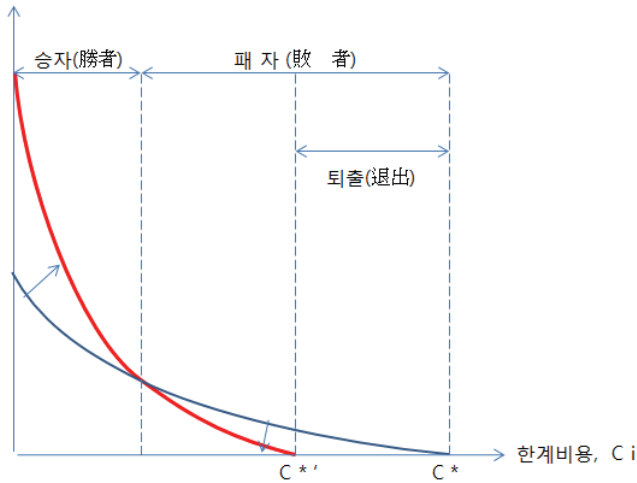
이러한 상황변화를 나타내는 것이 아래의 그래프이다.



승용차시장이 확대됨으로써 신규기업이 확대된 시장에 진출할 경우 승용차 시장에서의 기업 간의 경쟁이 더욱 치열하게 된다. 이러한 경쟁의 강화로 승용차생산을 위한 에 필요한 한계비용을 줄임으로써 생산성을 높일 수 기업이 확대된 시장의 수요량에 대한 지분을 더 크게 차지하게 된다.

이러한 관계를 나타내는 것이 다음의 그래프이다.

조업이익 (operating profit)




위의 그래프에서에서 보는 바와 같이 확대된 시장에서는 각 기업들의 생산 기술의 향상이나 조업의 합리성 증대 등을 통한 경쟁이 강화되어 종전시장에서 퇴출되는 분기점(cutoff)이 되는 한계비용의 값 C^* 는 확대된 시장에서의 한계비용 $C^{*'}$ 로 이동하게 된다.

확대된 시장에서의 한계비용이 적어짐에 따라 시장에 진출한 전체기업들의 승용차 평균가격도 낮아진다. 그러나 앞의 그래프에서 나타난 바와 같이 확대된 시장에서의 수요곡선은 종전시장의 수요곡선의 기울기보다 낮아져 시장의 가격 탄력성이 커지며 감소된 가격분에 비하여 판매량이 더 크게 증대된다.

이러한 시장의 변화로 인하여 첫째, 확대된 시장에서 특정기업이 낮아진 한계비용에 상응하는 생산성 향상을 가져오지 못하면 경쟁력을 상실하게 되어 그 기업은 확대된 시장에서 퇴출된다. 둘째, 새로운 시장에서의 퇴출분기점이 되는 한계비용의 감소와 시장 가격이 낮아져 가격의 하락폭을 판매량의 증대

로 만회하려고 하더라도 조업이익을 종전과 같은 수준만큼 달성하지 못하는 기업들은 확대된 시장의 패자가 된다. 셋째, 확대된 시장에서의 생산성의 향상을 통하여 시장의 퇴출분기점이 되는 한계비용과 평균 가격이 낮아지더라도 가격 감소분보다 더 커진 판매량의 증대를 통하여 종전의 조업이익보다 더 큰 이익을 얻을 수 있는 기업은 확대된 시장에서의 승자가 된다. **외교**



한국 외교관이 만난 독일모델 (장시정 저)

한국 외교관이 만난 독일모델

(장시정 저, 한울엠플러스(주), 720쪽)



독일과 오스트리아 등 독일어권에서 여러 차례 근무한 장시정 대사가 독일의 정치, 경제, 사회에 걸쳐 나타나는 모델적 제도와 현상을 깊은 관심을 갖고 관찰한 720쪽에 달하는 방대한 저서 『한국 외교관이 만난 독일모델』을 출간했다.

이 책에는 저자가 36년간의 외교관 생활을 마무리하는 의미가 담겨있다. 저자는 2014년 4월 초 주함부르크 총영사 부임 시 함부르크가 그의 마지막 해외임지가 될 것이라는 생각과 함께 36년 동안 몸담았던 외교부란 조직을 떠나게 되는 ‘엄청난 순간’이 다가오고 있고, 또 그 동안 무엇을 남겼는가라는 상념에 멍해짐을 느꼈다고 한다. 대가도 아닌데 책을 써서 독자들에게 괜한 혼란을 주어서는 안 된다는 대학원 시절 지도교수의 ‘겸양지덕’의 가르침에 안주하고자 했던 저자이지만 이제는 더 미루면 기회가 없으리라 생각하고 이 책을 쓰게 되었다고 출간 동기를 밝히고 있다.

이 책은 저자가 독일과 오스트리아에 오랫동안 근무하면서 독일 사회 전반에 걸쳐 나타나는 패턴적 현상을 관찰하면서 찾은 독일 모델에 관한 것이다.

연방제, 합의제 의회정치, 법치주의, 사회국가, 사회적 시장경제, 재정균형제도, 미텔슈탄트(가족기업), 공동의사결정제도, 지식과 교육, 듀얼시스템, 에너지 전환 등과 같은 제도적 현상을 소개하고, 한자정신, 종교개혁 등의 전통과, 신성로마제국으로부터 히틀러의 제3제국을 거쳐 전후의 과거사 극복과정, 그리고 통일 후의 경제기적을 이룩하기까지의 역사적 발전과정이 이러한 제도적 현상에 어떻게 연관되었는지를 예리한 시각으로 밝혀주고 있다.

또한 이 책에는 저자가 최근 빈과 함부르크에 주재하면서 만난 100여 명의 사계의 전문가들의 강연 내용과 견해가 수록되어 있다. 저자는 이들의 시각을 통하여 독일모델로부터 나타나는 다양한 현상들에 심층적으로 접근함으로써 독일의 정치, 경제, 사회에 대하여 우리나라에서는 듣기 어려운 흥미로운 관점들을 제시하고 있다. 특히 독일 모델의 기저를 이루는 연성적 요소들이 한국에 어떤 함의를 가지고 있는 지에 관하여, 설령 부정적인 것이라 하더라도 가감 없이 드러내어, 공론의 장으로 이끌어 내려고 시도하였다. 생각과 대중문화, 네트워크 열풍, 칸막이 없는 사회, 저신뢰 사회, 낮은 국제화 수준, 지속가능하지 않은 완벽주의, 동물학대 등의 문제에 있어 비판적 시각도 드러내고 있다. 또한 통일문제에 대해서도 독일학자의 전향적 입장을 소개하고 있다.

아울러 저자는 지금 우리가 부딪히고 있는 글로벌 이슈들에 대해서도, 독일의 모델적 특성이 다름 아닌 전 지구적 이슈들을 거의 망라하고 있다고 보고, 독일의 사례에 비추어 대안을 제시한다. 세계화는 우리에게 득인가 실인가, 기본 소득제는 합리적인 대안인가, 4차 산업혁명은 어떤 모습으로 다가오고 있는가, 종교개혁 500년을 맞이한 현대인에게 종교는 어떠한 의미를 갖나, 관료제와 관료주의는 현대국가에 어떤 역할을 하고 있나 등의 주제 외에도, 우리 사회의 만연한 고객정치와 정경유착에 대한 경고와 아울러 민영화의 한계, 우편함 회사를 통한 조세 회피, 구글세 논쟁, 고액 연봉의 적절성과 사회의 재봉건화, 히든챔피언과 GAF A, 재벌의 경쟁력 한계, 인구와 난민문제, 탈원전과 에너지 전환, 유럽연합의 장래 등 다양한 주제가 다루어지고 있다. 또한 성

공적인 독일의 과거사 극복과정이 일본의 과거사 문제를 풀어나가는 데 일말의 단초를 보여준다는 시각에서 이에 대한 자세한 설명과 아울러 우리의 자세가 어떠해야 하는가에 대해서도 이야기한다.

저자는 여러 면에서 어려움에 처해있는 우리나라의 현 상황을 바라보면서, 대한민국의 국가 진로 설정에 기여하고자 하는 절실한 마음의 발로에서 근본적인 사고의 전환과 총체적인 전략이 필요하다고 생각하고 독일모델을 제안하였다. 얼마 전부터 우리 사회 일부에서 우리나라에는 미국모델 보다는 독일모델이 더 나은 게 아닐까 라는 관점에서 독일을 배우자는 분위기가 일고 있고 정치권에서도 진지하게 논의되고 있는 가운데 저자의 독일모델에 대한 통찰력 있는 제안은 시의적절하다고 생각된다. 독일 사회 각 분야의 모델적 요소들이 좋아 보이지만, 역사적 전통이나 사회문화적 배경과 맞물려 있어 이것들을 수용하기는 쉽지 않을 지도 모른다. 그럼에도 우리의 새로운 국가모델을 지향함에 있어 독일모델적 요소들의 함의와 그 수용 가능성을 생각해 보는 것은 아주 유익할 것이다.

이 책의 주제는 독일의 상황에 익숙하지 않은 독자에게는 좀 무거울 수 있으나, 이 책 전편에 걸쳐 저자의 외교관 생활에서 경험한 에피소드들을 소개하고 있어, 독일에 대해 좀 더 진지하게 알고자 하는 독자라면 어렵지 않게 접근할 수 있을 것이다. 또한 『히든챔피언』의 저자로 우리나라에도 잘 알려진 독일이 나온 초일류 경영학자이며 컨설팅회사 지몬-쿠허&파트너스의 회장인 헤르만 지몬은 자신은 한국경제에 도움이 될 만한 히든챔피언의 모델적 특성을 찾고자 했지만 저자는 놀랍게도 경제적 관점을 넘어 사회적, 정치적 구도로까지 확장된 독일모델에 대한 통찰로 한국에 접목시킬 수 있는 성공요소들을 밝히려는 시도를 했다고 추천의 글에서 치하하고 있다. 독일과 독일모델에 관심 있는 분들의 일독을 권하고 싶다. (한원중 전 주프랑크푸르트 총영사) **외교**

편집실에서



- 양차 세계대전 후 미국이 주도하던 국제질서 물결의 흐름이 오늘날 크게 변화하려는 조짐을 보이고 있습니다. 미국 스스로 이러한 변화의 조짐에 적응하기 위하여 국제사회에서 미국의 가치관을 전파하려는 노력에 앞서 미국이 의 우선을 강조하게 되자 국제사회를 구성하는 모든 나라들은 각자 도생의 길을 찾기 위한 새로운 정책을 강구하려고 하고 있다고 봅니다.

이번호 『외교』지는 이러한 국제정세의 변화에 따라 국제질서의 대변혁이 일어날 것인가를 점검하는 특집을 마련하였습니다. 이번호 『외교』지의 특집을 본다면 국제질서의 변혁가능성이 어디에서 오고 그 결과가 어디로 갈 것인지 생각해 볼 수 있는 단초를 얻을 수 있을 것이라고 생각합니다.

- 『외교』지는 오늘날 빠르게 변화하는 국제정세 주요 이슈를 분석하고 해결방안을 모색하는데 있어서 국내 어느 출간물보다 더 신속하고 포괄적으로 접근하는 학술지라고 자부합니다.

독자들이 『외교』지의 이러한 가치를 재평가하여 『외교』지를 더욱 소중히 하는 계기가 되기를 기대합니다. **외교**

- 『외교』지 구독 안내 -

『외교』지를 애독해 주시고 많은 성원을 보내 주신 애독자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

『외교』지는 한국외교협회가 주관하여 발간되는 계간지로 1987년 창간된 이래 2017년 10월 제123호가 발간되었습니다. 『외교』지는 지난 30년 동안 주로 국제정세를 분석 평가하고 외교실무에서 발생하였던 사실을 널리 소개하는 내용으로 학술지와 교양지의 역할을 해 왔으며 국내외 각계로부터 좋은 반응과 높은 평가를 받아 왔습니다.

오늘날 국제사회에서 상호관계가 더욱 밀접하여지고 우리나라가 국제사회에서 차지하는 비중이 더욱 높아가고 있습니다. 이러한 현실을 반영하여 『외교』지 신규 독자의 저변확대를 위하여 아래와 같이 『외교』지 구독 제도를 알려드리니 널리 활용하여 주시기 바랍니다.

- 다 음 -

정기구독 희망자는 『외교』지 편집실(☎ 02-585-6475, 또는 editorial@kcfr.or.kr)로 성명과 주소를 통보하고 구독료를 입금하면 『외교』지가 배송료 발송자 부담으로 우송됩니다. 『외교』지는 대형서점에서 개별적으로도 구입할 수 있습니다.

계간 『외교』	내역
개별 구독	· 권당 7,000원 · 교보문고/영풍문고 등 대형서점에서 구입가능
장기 구독 (할인 적용)	· 1년 구독: 25,000원 · 3년 구독: 50,000원 · 5년 구독: 70,000원 · 10년 구독: 120,000원 ※ 계좌번호: 792-201122-01-004 (우리은행)

한 국 외 교 협 회
『외교』지 편집위원회

고객의 꿈과 행복을

함께 만들어가는 기업

언제나 여러분 곁에는 마스타상사가 있습니다.
경험과 정성으로 여러분의 필요를 신속히 처리해 드리겠습니다.



외 교 부 · 재외공관

각종 책자 출판

인쇄 디자인

물품

행사용 선물

지 향 목 표

고객 지향
(Optimum Trust)

전문성 지향
(Expertise)

성장 지향
(Growth)



(주)마스타상사
MASTER CO., LTD.

TEL: 02)730-8241
FAX: 02)734-8488(인쇄), 739-3655(물품)
<http://www.mastercorp.co.kr/>

주 소: 서울시 종로구 사직로 96 파크뷰타워 1층
E-MAIL: joomas1@daum.net
joomas1@nate.com

外交



Korean Council on Foreign Relations
www.kcfr.or.kr