

외교·안보와 북한

1. 탈냉전 이후 한미동맹에 대한 국민 인식 변화와 특성
2. 전환기 외교안보정책의 담론의 변화와 과제
3. 인도-태평양에서의 해양안보 정세와 협력 발전방안 : 남중국해와 인도양을 중심으로
4. 인도-태평양 시대 : 이론과 전략-정치변동과 동아시아 협력 공간



외교 · 안보와 북한



국방대학교
국가안전보장문제연구소

2023 안보연구시리즈 제 5-1호

외교 · 안보와 북한

인 쇄 2023년 12월 31일

발 행 2023년 12월 31일

발 행 처 국가안전보장문제연구소

발 행 인 국가안전보장문제연구소장

주 소 33021 충청남도 논산시 양촌면 황산벌로 1040

전 화 TEL : 041-831-6412 FAX : 02-748-7588

홈페이지 <http://www/kndu.ac.kr>

<http://www/kndu.ac.kr/rinsa>

디자인 및 인쇄 디자인해리아 TEL : 041-675-9963

© 국가안전보장문제연구소 2023

비매품

ISSN 2586-5323

1. 본 연구보고서 내용은 연구진의 개인적인 견해이며 소속 기관의 공식적인 견해가 아닙니다.
2. 본 연구보고서는 정책입안시 참고자료로만 활용하고 타기관에 불필요한 자료유출을 삼가주시기 바랍니다.

2023년은 미·중 간의 전략경쟁이 지역별·분야별로 다변화되는 가운데 국제질서의 불안정성이 더욱 고조되는 한 해였습니다. 유럽과 중동지역에서 동시에 진행된 두 개의 전쟁으로 국제사회의 균열은 더욱 심화되었으며, 이른 기간 내에 종전은 어려울 것으로 전망되고 있습니다. 한반도에서는 북한이 핵무력정책을 헌법에 명시하고 전술핵잠수함 건조를 공식화하는 등 핵무기 능력 강화 노력을 지속하고 있습니다. 이에 대응하여 한국 정부는 한미동맹의 핵심인 확장억제의 실행력을 제고하고 유엔사 회원국들과의 군사협력을 강화하면서 글로벌 중추국가로의 발전을 추구하였습니다.

이와 같은 국제정세 속에서 사안의 본질을 보다 정확하게 파악하여 올바른 대응방향을 모색하기 위해서는 여러 안보 현안에 대한 보다 깊이 있고 체계적인 연구가 중요하다고 생각됩니다. 이에 따라 국방대학교 국가안전보장문제연구소는 매년 국방부, 합참, 각 군 본부 등의 의견을 수렴하여 국가안보 및 국방정책 수행과 관련하여 필요한 연구 주제를 선정하고, 관련 분야의 전문성을 가진 교내·외 연구자들에게 심층적인 연구를 의뢰해 왔습니다. 2023년도에는 외교·안보와 북한, 국방정책 및 군사전략, 경제안보와 국방관리, 국방과학기술, 예비전력 정예화 및 미래혁신의 5개 주제를 중심으로 18개의 정기(기초) 연구과제를 선정하여 양질의 연구를 수행하였으며, 그 결과를 안보시리즈로 발간하게 되었습니다.

모쪼록 이러한 연구결과가 국가안보 및 국방정책 관련 부처의 정책개발 및 집행과정에 기여하고, 이 분야를 연구하는 연구자 및 학생들에게 유용한 참고자료로 활용될 수 있기를 기대합니다. 끝으로 제한된 기간에도 불구하고 국가안보를 위한 연구에 열과 성을 다해 주신 교내·외 연구자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 전합니다.

2023년 12월 31일

국방대학교 국가안전보장문제연구소장 교수 박 영 준

1. 탈냉전 이후 한미동맹에 대한 국민 인식 변화와 특성 1
 (국방대학교 김병조)

 I 서론 2

 II 한미동맹에 대한 국민 인식 추세분석 5

 III 한미동맹 발전을 저해하는 요인에 대한 분석 16

 IV 한미동맹 발전을 지속하기 위한 정책적 시사점 21

 V 결론 28

2. 전환기 한국 외교안보정책의 담론의 변화와 과제 31
 (국방대학교 홍태영)

 I 서론 33

 II 본론 36

 III 결론 61

**3. 인도-태평양에서의 해양안보 정세와 협력 발전방안 : 남중국해와
 인도양을 중심으로 69**
 (국방대학교 이숙연 / 국립외교원 조원득)

 I 서론 71

 II 인도-태평양의 안보환경 평가 72

 III 인도-태평양 중견국의 해양안보 전략 93

 IV 한국에의 함의 118

4. 인도-태평양 시대 : 이론과 전략-정치변동과 동아시아 협력 공간 131

(국방대학교 정한범 / 국립외교원 민정훈 / 건국대학교 최경준)

I 서론	133
II 중국의 부상에 대한 한미일의 인식 및 각국의 인도-태평양 전략	134
III 한미일 3국의 국내정치적 변동과 상호 협력관계	154
IV 동아시아 협력 공간에 대한 체계적인 논의 및 한국의 대응방안	179
V 결론	213

탈냉전 이후 한미동맹에 대한 국민 인식 변화와 특성

국방대학교 김 병 조

- I. 서론
- II. 한미동맹에 대한 국민 인식 추세분석
- III. 한미동맹 발전을 저해하는 요인에 대한 분석
- IV. 한미동맹 발전을 지속하기 위한 정책적 시사점
- V. 결론

요약문

2023년은 1953년 10월 1일 체결된 한미상호방위조약이 70주년을 맞는 해이다. 한미 양국 정상은 2023년 4월 26일 한미동맹 70주년을 기념하는 회동에서 한미동맹을 “인도-태평양의 평화와 안정을 위해 노력하[는]” 것을 “근본적인 목표”로 발전시킬 것을 다짐하였다.

그렇다면 과연 한미동맹이 향후 어떻게 발전할 것인가? 양국 정상이 표명한 한미동맹 발전 방향이 현실적으로 구현되려면, 한국 국민이 공감대를 갖추고 있어야 할 것이다. 한국인이 한미동맹에 대해 어떻게 인식하고 있으며, 한미동맹 저해요인은 무엇인지 분석하여, 한미동맹에 대한 국민의 지지를 확고하게 하기 위해서는 어떤 정책이 필요한지 제시할 필요가 있다.

탈냉전 시기인 2000년 이후부터 2022년까지 한미동맹에 대한 한국인 인식을 추세 분석하였고, 한국 국민의 한미동맹에 대한 인식은 다음과 같이 분석되었다. 2000년도 초에는 한국 국민의 미국에 대한 호감도가 낮았으나, 2000년대 중반 이후에는 한국 국민이 미국에 대해 높은 호감도를 갖게 된 것으로 판명되었다. 감정 측면을 넘어, 이익 측면에서 살펴보면 한국 국민은 안보적 측면에서 압도적으로 미국이 가장 중요하다

고 보고 있으며, 경제적 측면에서는 일시적으로 미국보다 중국이 중요하다는 의견이 많은 적도 있지만, 최근에는 다시 미국이 중요하다는 의견이 지배적인 것으로 변하고 있다. 한국 국민이 주한미군이 한국 안보에 중요하다고 인식하고 있다는 점도 한미동맹이 앞으로도 발전할 수 있는 기반이 있음을 의미한다.

그러나 한미동맹을 저해하는 요인이 없는 것은 아니다. 한국인은 특정 사건 사고가 발생할 때 반미의식을 표출하고 있다. 반미의식 표출은 한미동맹발전을 저해할 것이다. 한미동맹 저해 요인은 주한미군 범죄, 주한미군지위협정에 대한 불만, 반미감정형성을 거쳐, 한미 간 경제적 이해관계 충돌로 다원화되었다는 특징을 보였다. 한미동맹을 발전시키기 위해서 다양한 요인을 고려해야 함을 시사한다.

한미동맹을 견고하게 유지하기 위해서는 앞으로, ‘미군범죄와 환경문제 발생에 유의’, ‘한미간 합리적인 방위비 분담금 책정’, ‘주한미군 주둔지 지역사회, 지역주민에 관심제고’, ‘평화를 지키는 군으로서 미군 이미지 보완’ 등이 필요하다.

I. 서론

2023년은 1953년 10월 1일 체결된 한미상호방위조약이 70주년을 맞는 해이며, 한미 양국 정상은 2023년 4월 26일 한미동맹 70주년을 기념하는 회동에서 ‘워싱턴 선언’을 발표하였다.

워싱턴 선언에서 한미 양국 정상은 한미동맹에 대해 “안보 파트너십으로 시작된 한미동맹은 민주주의 원칙을 옹호하고, 경제협력을 강화하며, 기술발전을 주도하는 진정한 글로벌 동맹으로 성장하고 확장되었다”고 평가하고, 앞으로 “강화된 상호 방위관계를 발전시켜 … 연합방위태세를 유지하고,” “인도-태평양의 평화와 안정을 위해 노력하[는]” 것을 “근본적인 목표”로 한미동맹을 발전시킬 것을 다짐하였다.

미국 국빈 방문에 앞서 윤석열 대통령은 ‘미국 워싱턴포스트’와의 인터뷰에서 “한미동맹이 역사적으로 가장 성공한 동맹이라고 평가”하였다. 윤석열 정부가 한미동맹을 매우 중시하고 있음을 명확하게 보여준다.

냉전 시대에 한국은 한미동맹과 주한미군의 억제력을 바탕으로 북한의 군사적 위협을 극복하고, 세계 최빈국에서 지구촌 주요 국가로 발전해왔고, 신냉전 환경을 맞이하여 한국 안보에 한미동맹과 주한미군의 중요성이 다시금 강조되는 실정이다.

그렇다면 과연 한미동맹이 향후 어떻게 발전할 것인가? 양국 정상이 표명한 한미동맹 발전 방향이 현실적으로 구현되려면, 정부가 제시한 한미동맹의 역할, 중요성, 발전

방향 등에 한국 국민이 공감대를 갖추고 있어야 할 것이다. 민주주의 원칙을 옹호하는 국가에서 국민 여론은 국가 정책의 성패를 결정하는 매우 중요한 변수이기 때문이다.

따라서 한미동맹이 계속해서 확대 발전하기 위해서는 한국인이 한미동맹에 대해 어떻게 인식하고 있으며, 한미동맹 저해요인은 무엇인지 분석하고, 이에 기반하여 한미동맹에 대한 국민의 지지를 확고하게 하기 위해서는 어떤 정책이 필요한지 제시할 필요가 있다.

이 연구는 탈냉전 시기인 2000년 이후부터 2022년까지 한미동맹에 대한 한국인 인식을 분석해서 한미동맹을 발전시키는 데 필요한 정책을 제시하고자 하였다.¹⁾ 한미동맹에 대한 분석 나아가 한미동맹의 미래발전을 제시한 연구는 매우 많다.²⁾ 그러나 한국인의 미국 또는 한미동맹에 대한 인식을 분석하고, 국민 의식과 관련해서 한미동맹 미래 발전 방안을 제시한 연구는 많지 않다. 그러나 정한울,³⁾ 이현송,⁴⁾ 김제임스·강충구·함건희⁵⁾ 등의 연구가 주목된다.

정한울은 동아시아연구원(EAI)·중앙일보에서 조사한 2002년, 2006년 여론조사자료를 이용하여 한국인의 대미인식을 분석하였다. 한국인의 반미의식은 다원화되었고, 한

- 1) 19세기 중엽부터 1990년대까지 한국인의 미국에 대한 인식을 문화사적 관점에서 분석한 저서로는 다음이 있다. 유명익·송병기·양호민·임희섭, 『한국인의 대미인식』, 민음사, 1994. 한편, 2000년 이전 미국에 대한 한국인의 인식은 아래와 같이 요약할 수 있다. 역사적인 관점에서 한미관계가 우호적으로 시작된 것은 아니다. 1866년 7월 대동강을 따라 평양 부근까지 향해한 미국 상선 제너럴 셔먼호를 조선의 민·관·군이 소실하였다. 이에 대해 미국은 1871년 함선 5척을 파견하였고, 강화도에서 조선군과 치열한 전투를 벌였다. 미국은 당시 조선과의 전투를 ‘한국전쟁(the Korean War)’로 칭하고 있으며, 이를 계기로 1982년 조미수호통상조약이 맺어진다. 하지만 이후 미국이 일본의 조선 식민지화를 인정하면서, 조선과 미국 간에는 공식적인 관계가 이어지지 못했다. 한국과 미국이 다시 만나게 된 것은 제2차 세계대전 종결 후 전후처리 과정에서, 한반도 38도선 이남을 미국이 군정을 하면서이다. 반탁 여론이 강했던 지역이어서 당시 미국에 대한 인식이 반드시 우호적인 것은 아니었다. 그러나 북한남침으로 시작된 한국전쟁을 겪으면서 미국에 대한 인식은 매우 긍정적으로 바뀐다. 이후, 1970년대까지 한국은 반미 시위가 없는 친미 국가였다. 그러나 1980년 광주민주화운동을 계기로 한국에서 반미운동이 발생하기 시작한다. 하지만 1980년대 초의 반미는 소수 일부의 이념적, 정치·군사적 반미였고, 일반 국민은 미국에 대한 인식은 여전히 여전히 긍정적이었다. 이후 국제정세의 변화와 함께 한국이 민주화되고 시민사회가 성장하면서 대중들 사이에서 정치·군사적 측면 외에 사회·경제적 측면에서 반미의식을 갖는 집단이 등장하게 된다. 탈냉전은 미국에 대한 인식이 보다 객관화되고 다원화되는 계기로 작용하였다.
- 2) 한미동맹 발전 방향을 포괄적으로 분석한 최근의 논의로는 다음이 있다. EAI, A Vision for the ROK-U.S. Alliance, EAI, 2020. 동아시아 연구소(EAI: East Asia Institute)는 이 보고서에서 “한미동맹은 단지 한반도의 평화와 안보를 이행할 뿐만 아니라 미래의 자유주의적 세계질서를 이끄는 데 기여하는 것을 목적으로 한다”면서 한미동맹을 역할 확대를 주창하고 있다.
- 3) 정한울. “한국사회 반미의식 다원화 현상분석,” 『동아시아연구』 7호, 2003. pp. 101~124. 및 정한울, “변화하는 대미인식,” 『EAI 여론브리핑』 5-6, 2006. pp. 4~8.
- 4) 이현송. “미국에 대한 한국인의 태도 변화,” 『국제·지역연구』 24-2호, 2015(여름) pp. 91~128.
- 5) 김제임스·강충구·함건희, 『한국인의 외교안보 인식:2010~2020년 아산연례조사 결과』, Asan Report, 2021. 및 김제임스·강충구·함건희, 『한국인의 한미관계 인식』, Asan Report, 2022.

국민의 미국에 대한 인식은 친미, 반미라는 이분법적 접근보다 ‘양면적 태도(ambivalent attitude)’를 갖고 있다는 결론을 내렸다.

그리고 이현송은 미국 Chicago Council on Global Affairs가 2008년 수행한 “Soft Power in Asia Survey” 중 한국 자료를 분석하여, 한국인은 미국이 매우 필요하다(주한미군, 경제적 중요성)고 인식하지만, 군사외교적 신뢰성은 낮고, 평균적으로 미국에 대해 호의를 갖고 있으나 그 정도는 높지 않다는 결과를 제시하였다.

정한울, 이현송의 연구는 한국인의 미국에 대한 인식을 심층 분석하였으나, 특정 시점의 연구라는 한계가 있다. 한편, 김제임스·강충구·함건희는 2013년부터 2022년까지의 아산정책연구원 아산폴 조사와 2010년부터 2022년까지의 아산정책연구원 연례조사 자료를 분석하여 대미인식, 한미동맹, 한미관계의 미래에 대한 국민의식을 제시하였다.

분석범위가 본 연구와 겹치고 추세분석을 시도한 방법도 유사하다. 그러나 내용 면에서 일관된 추세분석을 하지 못하고 있는 것이 한계이다. 한미동맹의 필요성, 주한미군의 필요성에 대해서는 2012년부터 2022년까지 추세분석하였으나, 다른 부분의 추세분석은 미진하다. 미국 이미지는 2015년과 2022년을 비교하였고, 미국 호감도는 2018년, 2019년, 2020년, 2022년을 비교하였으며, 한미동맹의 역할에 대해서는 2016년, 2020년, 2022년을, 주한미군 규모에 대해서는 2019년, 2020년, 2022년을, 한미관계전망에 대해서는 2013년, 2016년, 2020년, 2022년을 비교하였다. 이상과 같이 추세분석에 일관성이 없는 것은 조사년도에 따라 해당 설문이 포함되기도 하고, 제외되기도 하였기 때문이라 생각된다. 따라서 한국인의 한미동맹에 대한 인식의 변화를 알아보는 데는 한계가 있다.

현상적인 인식 실태조사를 넘어서 한미동맹에 대한 한국인의 인식 구조를 파악하고, 향후 변화 전망을 알아보기 위해서는 특정 시기 한국인들이 한미동맹에 대한 인식과 평가를 넘어서서, 장기간의 인식 변화(여기서는 탈냉전 이후)를 분석하는 것이 필요하다. 그런 점에서 기존 연구는 한계가 있다. 이 글은 일관된 추세분석을 시도하였고, 분석에 사용된 주된 자료는 미국 Pew Research Center의 『US Image 조사』, 한국의 국방대학교 안보문제연구소 『범국민안보의식조사(일반국민)』, 통일평화연구원 『통일의식조사』이며 주기적으로 이루어진 조사자료를 보고서를 통해 분석하였다.⁶⁾

분석내용은 2부분으로 나뉜다. 앞부분은 한국인의 한미동맹에 대한 인식이 어떻게 변화했는지 살펴보는 부분이다. 한국인의 미국에 대한 인식, 주한미군 및 한미동맹에

6) 이 글은 아래 세미나 발표문을 수정 보완한 것이다. 김병조, “주한미군과 한국국민 사이의 민군관계 현 실태와 문제점, 개선방향: 한국인의 시각에서,” 사단법인 한미우호협회, 2022 한미동맹세미나 『상호신뢰와 기술우수성에 입각한 한미 포괄적 전략동맹의 강화방안』, pp. 21-46.

대한 인식을 분석하였다. 분석을 통해 한국인이 미국과 한미동맹에 대해 어떻게 인식해 왔는지 특성을 제시하였다.

뒷부분은 반미시위 및 한미동맹 저해 요인에 대해 살펴보았다. 현재 한국인의 반미시위는 활발하게 이루어지지 않고 있으나, 한미동맹 저해 요인이 존재한다는 점에서 완전히 해결된 것은 아니다. 이에 한미동맹에 대한 국민의식 분석을 바탕으로 한미동맹이 앞으로 발전하기 위해서는 한미 간에 어떠한 점에 유의하여야 하는지 몇 가지 제언을 하였다.

II. 한미동맹에 대한 국민 인식 추세분석

한미동맹은 한국전쟁 와중에 군사동맹에서 시작되었다. 그러나 한미동맹은 군사 분야를 넘어서 한국 사회 전반에 영향을 미쳤다. 그 결과 한국인의 한미동맹에 대한 인식을 파악하기 위해서는 한미 군사 관계를 넘어서, 한국인이 미국에 대한 인식 전반이 어떠한지 알아볼 필요가 있다. 이에 한미동맹에 대한 인식을 ‘미국에 대한 인식’과 ‘주한 미군 및 한미동맹에 대한 인식’으로 구분해서 분석하였다.

1. 미국에 대한 인식

1) 미국에 대한 호감도

사람과 사람의 관계, 대인 관계를 파악할 때, 가장 기본적이면서도 가장 많이 사용하는 방식이 상대를 좋아하는지, 아니면 싫어하는지 알아보는 것이다. 이는 국가 간의 인식을 알아볼 때도 마찬가지로 사용되고 있다. 그렇다면 한국 국민은 미국을 좋아하는가, 아니면 싫어하는가? 미국 Pew Research Center는 ‘세계에서의 미국 이미지(U.S. global image)’를 알아보기 위해, 2002년 이후 주요 국가 국민에 대해 미국을 좋게 생각하는지, 아니면 싫어하는지 조사해 왔다.⁷⁾ <표 1>은 조사 결과 일부를 정리해서 제시한 것이다.⁸⁾

<표 1>에서 한국인의 미국에 대한 호감도 특징 몇 가지를 제시할 수 있다. 첫째,

7) 질문은 다음과 같다. “Please tell me if you have a very favorable, somewhat favorable, somewhat unfavorable or very unfavorable opinion of the United States.” 2023년 10월 현재 2021년 조사 결과까지 제시된 상태이다.

8) 수치는 ‘매우 호감’과 ‘어느 정도 호감’을 더한 수치이다.

한국인의 미국에 대한 호감도는 2002년, 2003년 50% 내외로 낮았으나, 2008년 이후 조사에서는 호감도가 높아져서 70%에서 80% 수준을 유지하고 있다. ‘한국인의 반미의식(Anti-Americanism)’이 논의되고 있지만, 2010년 이후에는 한국에서 미국을 싫어하는 사람은 소수이다. 일부 반미의식을 갖는 집단이 존재할 수 있으나, 이를 한국인 전체에 적용하는 것은 현실에 맞지않다.9)

〈표 1〉 미국에 대한 호감도 (2002년~2021년) (%)

국가	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
한국	52	46	-	-	-	58	70	78	79	-
미국	-	-	-	83	76	80	84	88	85	79
일본	72	-	-	-	63	61	50	59	66	85
영국	75	70	58	-	56	51	53	69	65	61
캐나다	-	63	-	59	-	55	-	68	-	-

국가	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
한국	-	78	82	84	-	75	80	77	59	77
미국	80	81	82	83	83	85	79	81	82	76
일본	72	69	66	68	72	57	67	71	41	71
영국	60	58	66	65	64	50	50	64	41	64
캐나다	-	64	-	68	61	43	39	61	35	61

출처: Pew Research Center, “US Image,” Pew Research Center, Global Indicators Database.

둘째, 한국인의 미국에 대한 호감도는, 2000년도 초를 제외하면, 미국에 가장 우호적인 국가 알려진, 일본, 영국, 캐나다의 미국 호감도보다 높다. 따라서 현재 한국인의 미국 인식은 ‘반미의식’에 초점을 두기보다 ‘친미의식(Pro-Americanism)’에 초점을 두고 분석하는 것도 흥미로운 주제가 될 것이다.

셋째, 미국인의 미국에 대한 호감도는 70% 중반에서 80% 후반인데, 2010년 이후는 한국인의 미국에 대한 호감도가 미국인의 미국에 대한 호감도와 유사하다. 적은 차이기는 하지만 2015년, 2018년, 2021년은 한국인의 미국에 대한 호감도가 미국인의 미국에 대한 호감도보다 높다. 자신의 나라에 대한 호감도가 외국에 대한 호감도보다 높은 것이 일상적이라는 점을 고려하면, 한국인의 미국에 대한 호감도는 더 이상

9) “2010년 이래 한국인의 대미호감은 다른 주변국에 비해 꾸준히 높았다”는 김제임스·강충구·함건희(2022, p.11)의 분석결과와 일치한다. 질문은 “선생님께서 미국에 대해 얼마나 호감을 갖고 계십니까?”이며, [호감도] 0점에서 [호감도] 10점 사이에 표시하도록 하였다.

높아지기 힘들 정도로 높은 상태라고 할 수 있다.

넷째, 2020년, 한국인의 미국 호감도는 59%로 예외적으로 낮다. 그러나 이는 한국인의 미국에 대한 인식이 변했다기보다, 미국의 갑작스러운 상황 악화에 따른 일시적인 현상이다. 2020년 미국에 대한 호감도가 미국 외에 한국은 물론 일본, 영국, 캐나다 모두에서 낮아진 점이 그 근거이다. 2020년은 코로나19 출현으로 전 세계가 어려움을 겪은 해이다. 미국에 코로나19가 급속히 퍼지면서 확진자, 사망자가 세계에서 가장 많이 나왔으며, 그 과정에서 사회갈등이 분출하였고 미국 제도, 특히 의료보장제도의 취약성이 크게 부각 되었다. 이 점이 전 세계적으로 미국에 대한 호감도를 급격하게 낮춘 원인이다. 그러나 미국 주도로 코로나19 백신이 개발되고, 전 세계에 보급되면서, 2021년에는 미국에 대한 호감도가 원상태로 회복된다.¹⁰⁾

한국인이 미국에 대해 예외적으로 높은 호감도를 갖고 있다는 점은, 북한을 포함한 주변 5개국 중 어느 나라를 가장 가깝게 느끼냐는 질문에 대한 응답을 통해서 다시 확인된다. <그림 1>은 미국, 일본, 북한, 중국, 러시아 중에서 가장 가깝게 느끼는 국가를 1개국 고르라는 질문에 대한 응답을 시계열로 제시한 것이다.

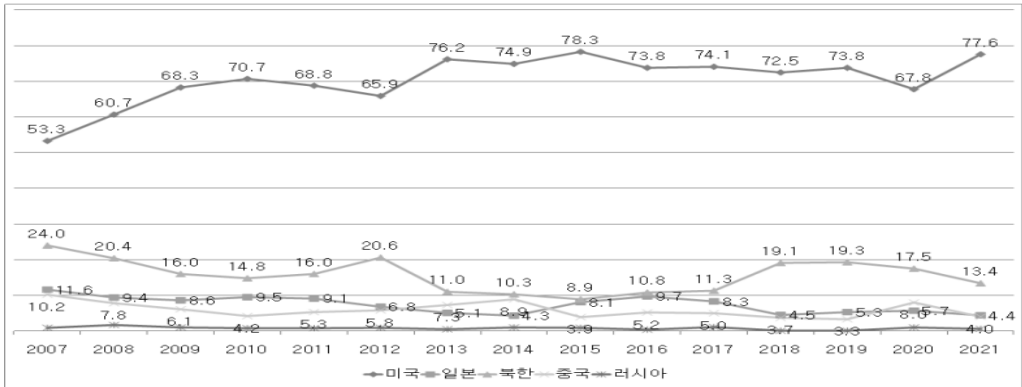
미국, 일본, 북한, 중국, 러시아 중에서 한국 국민이 가장 가깝게 느끼는 국가는 미국이다. 2007년 조사 이래도 늘 한국인의 과반수가 미국을 가깝게 느끼는 국가로 선택하고 있다. 더구나 가장 가까운 국가로 미국을 선택하는 비율이 점진적으로 늘어나고 있다.

이 조사 결과가 놀라운 것은 선택지에 북한이 포함되어 있다는 점이다. 가장 가까운 나라로 북한을 선택한 국민은 가장 많은 경우에도 25%에 미치지 못한다. 북한을 가깝게 느끼는 국민이 많아지는 해는 남북한 간에 교류가 활발한 시기다. 남북한 간에 적대적인 군사 대치가 계속되면서 한국 국민은 ‘민족’보다 ‘동맹’을 가깝게 느끼게 되었다. 남북한 간의 오랜 교류 단절로 인해 남북한 주민 사이에 생활 습관이나 가치관, 문화적 취향에 이르기까지 이질화되었고, 반대로 활발한 교류로 인해 한미 간의 생활 습관, 가치관, 문화적 취향 등에 동조하는 현상이 나타났기 때문이다.¹¹⁾

10) 따라서 미국에 대한 이미지 변화는 미국과 조사대상국 양측 상황을 모두 고려해서 분석할 필요가 있다.

11) 그러나 감정적으로 가깝다고 해서, 미국과 북한이 대립했을 때 한국인이 항상 미국을 지지하는 것은 아님에 유의했으면 한다. 한국인의 북한에 대한 인식은 단순하지 않고 복잡하다. 한국인에게 민족의식은 여전히 존재한다. “월드컵에서 북한 팀과 미국 팀이 대결한다면 어느 편을 응원하시겠습니까?”라는 질문에 미국 팀이라는 응답은 17.6%, 북한 팀이라는 응답은 43.6%이며, 양 팀 모두 응원은 16.8%, 어느 팀도 응원하지 않는다는 응답은 22.0%이다. 통일평화연구원, 『통일의식조사』, 서울대학교 통일평화연구원, 2021. 또한, 한국 국민은 북한 정권과 북한 주민을 구분해서 인식하고 있다. 북한 정권에 대해서는 적대적이라는 의견이 61.3%지만, 북한 주민이 적대적이라는 의견은 20.3%에 불과하고, 협력할 대상이라는 의견이 45.7%, 지원할 대상이라는 의견이 23.1%이다. 안보문제연구소, 『법국민안보의식조사』, 국방대학교 안보문제연구소, 2021.

〈그림 1〉 한국인의 주변국에 대한 친근감 비교 (2007년~2021년) (%)



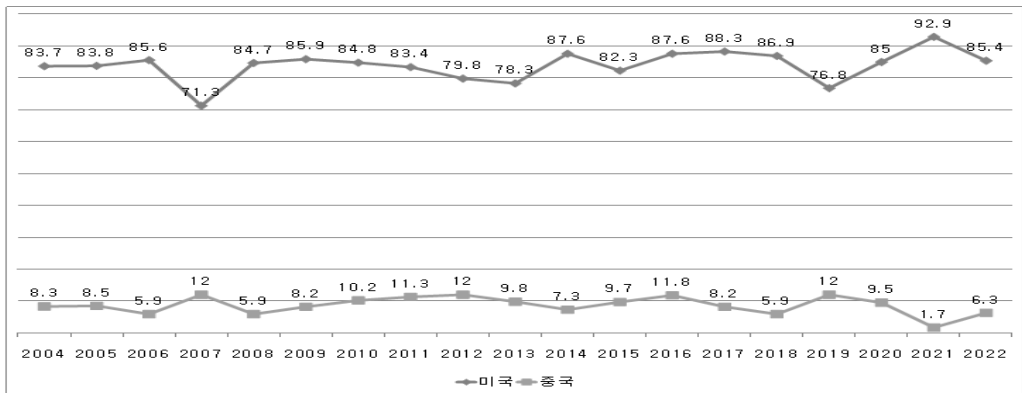
출처: 통일평화연구원, 『통일의식조사』, 서울대학교 통일평화연구원, 각 년도.

2) 미국의 중요도: 주변국과의 비교

다음에는 이익(interest) 측면에서, 한국인이 미국을 다른 나라와 비교해서 어떻게 평가하는지 알아보기로 한다. 안보문제연구소는 2004년부터 안보적 측면과 경제적 측면에서 미국, 일본, 중국, 러시아 중에서 한국에 어느 나라가 가장 중요하다고 생각하는지를 조사하고 있다. 각각의 측면에서 일본 또는 러시아가 가장 중요한 국가라고 응답한 사례가 적기 때문에 미국, 중국을 중요한 국가라고 응답한 내용에 국한해서 정리한 것이 〈그림 2〉와 〈그림 3〉이다.

〈그림 2〉는 안보적 측면에서 한국에 중요한 나라라고 응답한 비율을 제시한 것이다. 〈그림 2〉로부터 안보적 측면에서의 한국인의 미국에 대한 인식 특징을 다음과 같이 도출할 수 있다.

〈그림 2〉 안보적 측면에서 한국에 중요한 국가(2004년~2022년) (%)



출처: 안보문제연구소, 『범국민안보의식조사』, 국방대학교 안보문제연구소, 각 년도.

첫째, 안보적 측면에서 미국이 가장 중요한 국가라는 응답은 2007년, 2019년 일시적으로 낮지만, 대체로 80% 선 이상을 유지하고 있다. 한국이 주변국 중에서 유일하게 미국과 동맹 관계를 맺고 있다는 점에서, 한국인 대다수가 안보적 측면에서 가장 중요한 국가가 미국이라고 평가하는 것은 예상되는 조사 결과이다. 그러나 특정한 시기에 중요도에 대한 평가에서 미국을 선택하는 비율이 낮아지고, 반대로 중국을 선택하게 되는지는 한미관계의 발전을 위해 그 이유를 분석해야 할 것이다.

둘째, 안보적 측면에서 2007년 미국이 가장 중요한 국가라는 응답이 71.3%로 낮게 나온 것은 한국 요인과 북한의 핵 개발 요인이 있었기 때문이고, 2019년에 미국이 가장 중요한 국가라는 응답이 76.8%로 낮게 나온 것은 미국 요인과 미북 회담 요인 때문이다. 2007년 한국에서 주한미군 용산기지 평택 이전사업이 본격화되었고,¹²⁾ 주한 미군 이전에 반대하는 지역주민 및 시민운동에 동조하는 의식이 국민 내부에 강하게 형성되었다.¹³⁾ 여기에 더하여 2006년 10월 9일 북한이 1차 핵실험을 감행한 이후 북한 핵 개발 억제에 대한 중국 역할론이 등장하였다.

한편, 2019년에 안보적 측면에서 미국이 가장 중요한 국가라는 응답이 76.8%로 낮게 나온 것은 당시 미국 트럼프 대통령의 동맹보다 미국 자체를 중시하는 미국 우선주의 정책, 그리고 미북 간의 하노이 정상회담(트럼프-김정은)이 성과를 내지 못하고 끝나면서, 한국 안보를 미국에 전적으로 의존하는 것은 한계가 있다고 보았기 때문이다.

추세를 보았을 때, 안보적 측면에서 미국의 중요성을 평가하는 데 있어 반미감정 요인이 미치는 영향력은 줄었다고 평가된다. 안보적 측면에서 미국의 중요성이 낮아지는 경우는, 미국이 한국의 안보를 중시하고 존중하지 않는다고 느낄 때이다.

셋째, 주변국 중에서 안보적 측면에서 가장 중요한 국가로 중국을 택하는 비율은 대체로 10%를 기준으로 증감하고 있다. 미국에 비교하면 중국을 한국 안보에 가장 중요한 국가라고 생각하는 국민은 매우 적다. 그런 점에서 한국인이 ‘안보는 미국’이라고 생각한다는 통념은 현실과 매우 일치한다. 그러나, 안보적 측면에 중요한 국가로 미국을 지목하는 비율이 낮아지는 해(2007년, 2019년)는, 한국 안보에 중국이 중요하다는 의견이 상대적으로 높아진다. 이점을 통해, 한국인은 안보적 측면에서 주변국을 평가할

12) 주한미군 용산기지를 평택으로 이전하는 주한미군기지 이전사업은 1990년 노태우 대통령이 미국에 공식 제안하였지만, 막대한 비용과 해당 지역주민의 거센 반발로 1993년 일시적으로 보류된다. 이후 2001년 한미안보협회의(SCM)에서 ‘연합토지관리계획(Land Partnership Lan, LPP) 의향서가 체결되고, 2003년 5월 한미정상회담(노무현-부시)에서 합의되었으며, 2004년 12월 용산기지 이전협정 및 LPP 개정협정 비준안이 국회에서 통과된다. 2003년부터 지역주민에 시민단체가 합세하면서 격심한 기지 이전 반대 시위가 발생하는 가운데, 2006년 11월 부지조성 공사가 착공되고, 2007년 11월에 평택, 주한미군기지 이전사업 기공식이 이루어진다.

13) <표 1>에서 2007년 한국인의 미국에 대한 호감도가 낮음을 확인할 수 있다.

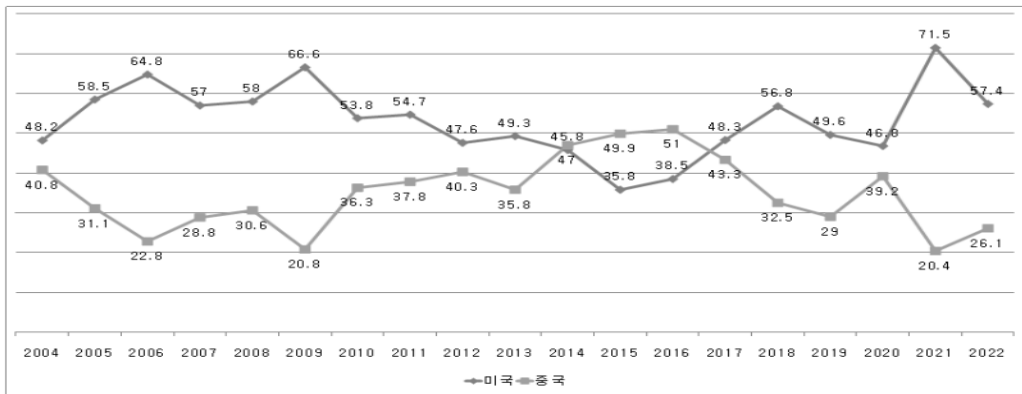
때, 어떤 국가가 북한의 군사적 위협으로부터 한국을 도와줄 수 있는가를 중요한 판단 기준으로 삼고 있다는 점을 알 수 있다.

넷째, 그런데, 2021년 조사에서 특이한 현상이 발생한다. 안보적 측면에서 중요한 국가로 미국을 지목하는 비율이 92.9%로 매우 높고, 중국을 지적하는 비율은 1.7%로 매우 낮다. 20년 가까이 이어진 조사에서, 안보적 측면에서 중요한 국가로 미국을 지적한 비율은 가장 높고, 중국을 지적한 비율은 가장 낮게 나타났다. 2022년은 안보적 측면에서 중요한 국가로 미국을 지목하는 비율이 85.4%, 중국이라는 응답이 6.3%로 예년과 유사한 비율이다. 결국, 2021년 조사 결과는 예외적 현상으로 보인다.

한편, <그림 3>은 경제적 측면에서 한국에 중요한 나라라고 응답한 비율을, 미국, 중국에 한정해서 제시한 것이다. <그림 3>을 통해 도출할 수 있는 경제적 측면에서의 한국인의 미국에 대한 인식 특징은 다음과 같다.

첫째, 한국 국민은 주변 4개국 중에서 경제적 측면에서 한국에 중요한 국가는 미국과 중국이라고 생각하고 있다. 미국과 중국을 선택한 비율을 합치면 최소가 85.1%(2013년)이고 최고가 92.8%(2021년)이다. 한국 국민의 35% 이상은 늘 미국이 경제적으로 가장 중요하다고 생각하고, 역으로 20% 이상은 중국이 경제적으로 가장 중요한 국가라고 평가한다는 점에서, 경제적 측면에서 미국 중시 의견과 중국 중시 의견은 특정한 한 국가에 경도되어 있다고 볼 수 없다. 그런 점에서 한국 국민이 '경제는 중국'이라고 생각하고 있다는 평가는 현실과 다르다. 한국 국민은 안보적 측면과는 달리, 경제적 측면에서는 중국도 미국과 함께 중시해야 한다는 의견을 갖고 있다고 보아야 할 것이다.

<그림 3> 경제적 측면에서 한국에 중요한 국가(2004년~2022년) (%)



출처: 안보문제연구소, 『범국민안보의식조사』, 국방대학교 안보문제연구소. 각 년도.

둘째, 경제적 측면에서 중국이 가장 중요하다는 의견은 2004년, 2010년에 높게 나

타나고, 2014년은 중국 중시 의견이 미국보다 많아지는 해이다. 왜 이상과 같은 의견 변화가 나타났는가? 2000년 이후 한국에서 경제에 대한 논의는 미국보다 중국 중심으로 이루어졌다. 2004년 조사에서는 경제적 측면에서 중국이 중요하다는 의견이 미국이 중요하다는 의견과 비슷하게 나타났다. 2003년은 한국의 대중 수출이 대미 수출을 능가한 해이다. 한국 국민이 중국 경제가 한국 경제에 미치는 비중이 커졌음을 인식하면서 2004년 경제적 측면에서 중국이 중요하다고 보는 의견이 높아졌다. 그리고 2010년은 중국이 국내총생산(GDP)에서 일본을 제치고, 미국에 이어 세계 2위가 된 해로, 한국 국민은 다시 한번 중국 경제의 중요성을 인식하게 된다. 그리고 2014년은 구매력(Purchasing Power Parity, PPP) 기준으로 중국 GDP가 미국을 넘어섰다는 보고서가 출간되면서, 중국 경제가 곧 미국을 추월할 것이라는 논의로 이어졌다. 그 결과 2014년 조사에서 경제적 측면에서 중요한 국가로 중국을 지적하는 의견이 처음으로 미국을 지적하는 의견보다 많아진다. 2014년에서 2016년까지 경제적인 측면에서 중요한 국가로 미국보다 중국을 선택하는 비율이 높은 것은 중국 경제 규모의 확대, 그리고 한국 경제의 중국에 대한 의존성 증가를 증시하는 한국 국민이 늘어났기 때문이라 할 수 있다. 결국, 중국 경제가 한국 경제에서 차지하는 비중이 증가함으로써, 한국 경제에 대한 중국의 영향력 증대가 빈번하게 논의되었고, 이에 따라 경제적 측면에서 중국이 중요하다고 인식하는 한국 국민이 많아졌다고 할 수 있다.

셋째, 그러나 2017년부터는 미국이 가장 중요하다는 의견이 중국이 가장 중요하다는 의견보다 다시 많아진다. 2016년 한국이 주한미군에 사드를 배치하는 것을 허용하자, 중국은 한국에 배치된 사드가 북한 핵미사일에 대한 대응임에도 불구하고 중국의 안보 이익에 저해한다면서 한국에 광범위한 경제적 보복을 한다. 대표적인 예가 성주골프장을 사드 부지로 제공한 롯데그룹에 대한 보복으로, 중국에서 롯데 마트에 대해 영업정지와 불매운동을 펼쳤다. 그 밖에 한국 전세 항공기 운항 불허, 한국 화장품 수입 불허, 한국산 배터리를 장착한 전기자동차에 대한 보조금 지급 중지, 중국인의 한국 단체 관광 제한, 한국 대중문화 금지 등의 조치가 단행되었다. 중국의 경제 보복에 대해 한국 국민 일부는 사드 배치를 비난했지만, 중국에 대해 비판적인 의견이 다수였다. 한국 국민은 양적인 면에서 중국 경제가 한국에 미치는 영향이 매우 크지만, 안보적 측면과 경제적 측면이 분리되기보다 연계되어 있다고 보고 미국과의 경제 관계를 증시하는 쪽으로 변한 것이다. 조사는 안보적 측면과 경제적 측면을 분리하여 평가하고 있지만, 한국 국민은 안보와 경제를 구분해서 평가하는 단계에서 점차 안보와 경제의 연계성을 증시하는 방향으로 변하고 있다.¹⁴⁾

넷째, 2021년 조사에서는 경제면에서 우리나라에 가장 도움이 되는 국가가 미국이

라는 응답이 71.5%로 매우 높다. 2021년은 안보면에서 우리나라에 미국이 가장 도움이 되는 국가라는 응답도 예외적으로 높았었다. 2022년 조사에서는 경제면에서 우리나라에 가장 도움이 되는 국가가 미국이라는 응답이 57.4%이다. 2021년에 비해 낮아졌다. 그러나 추세분석을 보아서는 2021년에 예외적인 조사 결과이고 2022년 조사 결과가 경제 안보 측면에서 미국과 중국에 대한 한국인의 인식을 나타낸다고 보아야 할 것이다.

한국 국민에게 미국은 안보적 측면에서 중요한 국가라는 인식이 압도적이다. 그리고 경제적인 측면에서는 중국 경제가 한국에 미치는 영향력이 커짐에 따라 중국의 중요성을 크게 평가하는 국민이 늘어났다. 그러나 한국 국민이 안보와 경제가 서로 연계되어 있음을 인식하게 되면서, 경제 측면에서 중국의 중요성을 강조하는 비중이 줄어들고 있다. 한국 국민은 감정이 아니라 현실적인 이익 관점에서, 안보는 물론 경제적으로도 미국이 가장 중요한 국가라고 인식하게 되었다.¹⁵⁾

2. 주한미군 및 한미동맹에 대한 인식

1) 주한미군 중요성 및 한미동맹 견고성에 대한 평가

미국을 중심으로 한 유엔군 참전으로 북한의 남침으로부터 한국을 지킬 수 있었지만, 휴전 이후에도 한국은 북한의 군사 위협이 매우 취약하다는 점이 자명해졌다. 이에 한국과 미국은 1953년 10월 1일 한미상호방위조약을 조인하였고, 미군의 한국 주둔이 법적 정당성을 얻는다.¹⁶⁾ 그렇다면 실질적인 면에서 주한미군이 한국 안보에 도움이 되는가? 한국 국민은 주한미군이 한국 안보에 어느 정도 중요하다고 생각하는가? 그리고 한미동맹은 어느 정도 협력적이고 우호적으로 유지되고 있는가?¹⁷⁾

〈그림 4〉는 한국 안보에 대한 주한미군의 중요성 및 한미동맹의 견고성에 대한 한국 국민의 의견을 시계열로 제시한 것이다. 첫째, 한국 국민은 대부분이 주한미군이 한

14) 추가로 한국인이 주변국을 평가할 때, 인권 문제를 고려하기 시작했다는 점을 지적하고자 한다. 2019년 홍콩 범죄자를 중국 본토로 송환할 수 있도록 한 법안 도입으로 촉발된 홍콩 주민의 시위에 대한 중국의 과잉 진압, 2020년 이후 현재까지 코로나19 확산에 대한 중국의 강압적인 주민 통제 등도 한국 국민이 중국을 비판적으로 인식하는 데 영향을 미쳤다.

15) 조사 시점에 따라 일시적인 등락 현상은 존재한다.

16) 4조 미국은 그들의 육해공군을 한국의 영토 내와 그 부근에 배치할 수 있는 권리를 가지며 한국은 이를 허락한다.

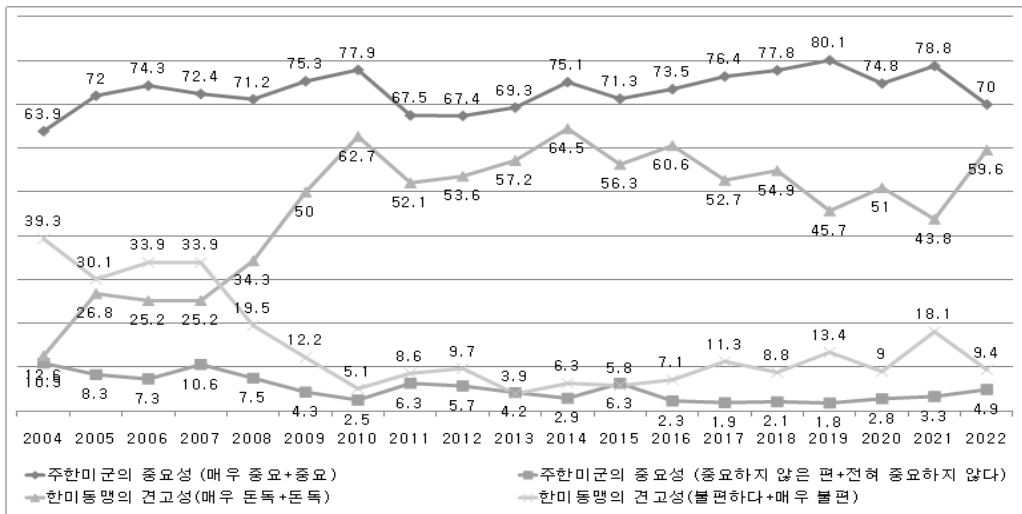
17) 한미동맹의 협력성과 우호성은 2021년까지 ‘돈독한가?’라는 질문을 통해 조사되었다. ‘돈독한 관계’란 긴밀하고(close) 우호적인(friendly) 관계를 말한다. 이 글에서는 이를 한미동맹의 견고성이라고 표현하였다. 2022년에는 ‘굳건하다’는 표현으로 바뀌었다.

국 안보에 중요한 역할을 한다고 인식하고 있다. 한국 국민의 2/3 이상이 주한미군이 한국 안보에 중요하다고 평가하고 있다. 반대로 주한미군이 한국 안보에 중요하지 않다는 평가는 10% 미만이며 최근에는 그 비율이 5%를 넘지 않고 있다. 앞에서 한국 국민은 미국이 안보적 측면에서 가장 중요한 국가라고 생각하고 있음을 제시하였다(〈그림 2〉 참조). 그리고 한국 국민은 주한 미군을 한국 안보를 지키는 중심 기제로 인정하고 있다.

둘째, 한미동맹이 견고성에 대한 의견은 주한미군이 한국 안보의 중요성에 대한 인식보다는 낮다. 이는 한미동맹이 항상 협력적이고 우호적인 것은 아니었다고 점을 나타낸 것이다.¹⁸⁾ 특히 2007년까지는 ‘한미동맹이 견고하다’는 의견보다 ‘한미동맹이 불편하다’는 의견이 많았다. 그러나 2008년 이후에는 한미동맹이 견고하다는 의견이 한미동맹이 불편하다는 의견보다 많다.

셋째, 2014년 이후 2021년까지는 한미동맹이 견고하다는 의견이 다소 줄어들고 있다. 그리고 2022년 한미동맹이 견고하다는 의견이 증가하고 있다. 2024년 이후 2021년까지 한미동맹의 견고성에 대한 평가가 낮아진 것은 정부가 중국 및 북한과의 관계를 개선하려는 과정에서 한미간에 이견이 노출되었다는 점과 관련된다. 그러나 윤석열 정부가 출범한 2022년에는 한미동맹이 돈독해졌다는 의견이 많아지고 있다. 정부의 외교안보정책이 한미동맹 견고성에 대한 평가에 영향을 미친다고 할 수 있다.

〈그림 4〉 주한미군의 중요성, 한미동맹의 견고성(2004년~2022년) (%)



출처: 안보문제연구소, 『범국민안보의식조사』, 국방대학교 안보문제연구소, 각 년도.

18) 한국인의 반미의식과 한미동맹 저해 요인에 대해서는 제3장 한미동맹 발전을 저해하는 요인에 대한 분석에서 다룬다.

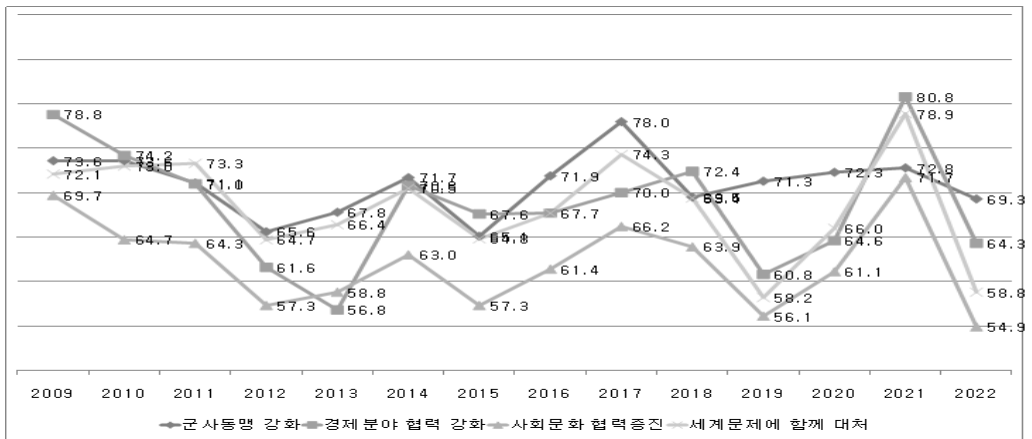
2) 한미동맹 발전에 대한 인식

한미상호방위조약에 근거한 한미동맹은 군사동맹 성격으로 출발하였다. 하지만 한미 간에 교류, 협력의 폭이 확대되면서 동맹의 폭도 자연스럽게 넓어졌다. 안보문제연구소는 2009년부터 한미동맹이 포괄적 방향으로 발전하는 것에 대해 한국 국민이 어떻게 생각하는지 조사하였다. 구체적으로 한미 간에 ‘군사동맹 강화’, ‘경제협력 강화’, ‘사회문화 협력 증진’, ‘세계문제에 함께 대처’하는 것에 대해 어느 정도 찬성하고 있는지 질문하였다.¹⁹⁾

〈그림 5〉를 보면 4가지 분야 모두에서 찬성 비율이 늘 50%를 넘고 있다. 그러나 분야별로 다소 차이가 있다. 첫째, 군사동맹 확대에 대해서는 대체로 찬성율 70% 선을 유지하고 있다. 한국 국민은 한미동맹의 기본 근거인 군사동맹이 군사적 위협에 공동으로 대처하는 방향으로 발전해야 한다고 생각하고 있다.

둘째, 경제협력 강화에 대한 찬성의견은 그 비율의 변화폭이 다른 분야보다 크다. 한미 간 경제협력 강화에 대한 의견은 한국 경제 상황에 따라 달라진다. 그러나 경제협력 강화에 대한 찬성률이 낮은 해도 50% 이상이 찬성하고 있다는 점에서 전체적으로는 한미 경제협력 강화에 대해서 긍정적으로 생각함을 알 수 있다.

〈그림 5〉 한미동맹 발전 방향에 대한 찬성 의견(2009년~2022년) (%)



출처: 안보문제연구소, 『범국민안보의식조사』, 국방대학교 안보문제연구소. 각 년도.

19) 정확한 문구는 다음과 같다. 군사동맹 강화(군사적 위협에 공동으로 대처하는 군사동맹을 강화하여야 한다), 경제 분야 협력 강화(경제 분야 갈등 해소, 과학기술 협력 등 경제 분야 협력을 강화하여야 한다), 사회문화 협력 증진(가치관 차이 해소 등 사회문화 협력을 증진시켜야 한다), 세계문제에 함께 대처(국제 테러, 기후 변화 등 세계문제에 함께 대처하도록 노력해야 한다).

셋째, 사회문화 협력 증진은 타 분야보다 찬성 비율이 낮다. 한류(Han Wave) 확산 등의 영향으로 한국 국민은 한국인의 가치관이나 문화가 미국과 같아지는 것보다 한국 특유의 문화적 가치를 확산시키는 것이 중요하다는 인식이 존재하기 때문이다. 그렇지만 경제협력 강화와 마찬가지로 항상 50% 이상이 찬성한다는 점에서 긍정적인 평가가 우세하다 할 수 있다.

넷째, 세계문제에 함께 대처해야 한다는 의견도 군사동맹에 유사한 추세를 보인다. 한국 국민은 한국이 세계문제 해결에 적극적으로 나서야 한다고 생각한다. 그러나 독자적인 능력으로 해결하기는 힘들기에, 미국과 협력해서 해결에 임해야 한다는 의견이다.

또한, 변화추세에서 주목되는 것은 군사동맹을 제외하고 나머지 분야에서 한미동맹 발전에 대한 찬성률이 2017년부터 2019년까지 낮아졌다고, 2020년부터 다시 높아지는 부분이다. 이는 트럼프 대통령 효과로 보인다. 2017년에서 2019년까지 하락추세는 트럼프 대통령이 미국 우선주의를 내세우며 자국의 이익을 증시하겠다는 정책을 내세우자, 한미동맹에서 가장 기본적인 축인 군사동맹을 제외하고 나머지 분야에서는 동맹 영역의 확대가 어려울 것이라고 보는 한국 국민이 증가했기 때문이다.

2020년 바이든 대통령 당선으로 트럼프 대통령 효과가 사라지자, 군사동맹을 제외한 나머지 분야의 동맹 확대 발전에 찬성하는 의견이 증가한다. 2021년은 군사동맹보다 경제 분야 및 세계문제 공동 대처에 대한 한미동맹 확대에 찬성률이 높다. 한국 국민은 경제적 측면에서 한국에 4차산업혁명이 성공하려면 미국의 협력이 필수적이고, 코로나19 확산 방지와 퇴치, 지구온난화 등 지구적 문제 해결에도 미국과의 협력 강화가 중요하다고 생각하고 있다.

2022년에 한국에서 새롭게 출범한 윤석열 정부는 한미동맹 확대가 필요함을 여러 번 언급하였다. 윤 대통령은 미국과 경제 안보 강화를 강하게 주창하기도 하였다. 그러나 2022년 조사에서 한국 국민의 한미동맹 발전 제 측면에 대한 찬성 비율은 2021년에 비해 크게 낮아졌다. 정부가 한미동맹 확대를 공개적으로 천명하였음에도 2022년 조사에서 한미동맹 발전방향에 대한 찬성의견이 줄어든 것은, 윤석열 정부에 대한 상대적으로 낮은 지지도와 관련이 있는 것으로 추론된다. 2022년 조사 결과가 2020년 조사 결과와 유사하다는 점에서 2021년 조사 결과가 예외적인 현상이었다고 할 수 있다.

분야별 편차는 존재하지만, 전체적으로 모든 분야에서 확대되어야 한다는 의견이 50%이상이라는 점에서 한국 국민은 한미동맹이 포괄적인 방향으로 확대되면서 발전을 원하고 있다 할 수 있다. 이는 아산폴 조사에서도 마찬가지로 확인된다(〈표 2〉). 조사 시점에 따라 차이가 있으나, 한미동맹을 안보동맹으로 한정해야한다는 의견보다 가치동맹으로 발전시켜야 한다는 의견이 항상 많다.

〈표 2〉 한미동맹의 역할 (%)

국가	2016	2020	2022
북한의 위협에 대한 안보동맹으로 한정해야 한다.	42.4	28.8	38.8
민주주의·인권 등 보편가치를 공유하는 가치동맹으로 발전시켜야 한다	51.2	66.3	60.2
모름/무응답	6.4	4.9	1.1

출처: 김제임스·강충구·함건희, 『한국인의 한미관계 인식』, Asan Report. 2022. p.20 [그림 4]를 재정리.

그러나 한미동맹 확대 발전을 원한다는 점이 한미동맹 강화로 이어진다고 생각해서는 곤란하다. 한국 국민은 한미동맹을 다차원적으로 평가하는 방향으로 변해 왔다. 한미동맹 확대에 대한 기대가 높은 경우, 한 분야라도 그 기대가 충족되지 않으면, 오히려 한미동맹의 견고성에 대한 평가는 낮아질 수 있다. 이에 한미동맹 발전을 저해하는 요인이 무엇인지 분석해 보자.

Ⅲ. 한미동맹 발전을 저해하는 요인에 대한 분석

1. 한국에서의 반미감정과 반미시위

탈냉전 시기에서 2000년도 초반까지 다수 국민이 참여한 대규모 반미 시위가 여러 번 있었다. 〈표 1〉의 2002년, 2003년도 조사에서 한국인의 미국에 대한 호감도가 낮았던 것은 당시 한국에 반미의식이 존재했음을 반영한 것이다. 2002년도에는 여중생 사고를 추모하는 ‘촛불시위’, 2003년부터는 미국 기지 평택 이전에 대한 반대 시위가 격렬했다. 그 외에 2000년도 초 시작된 한미 자유무역협정(FTA: Free Trade Agreement) 반대 시위가 2012년 한미 자유무역협정 체결까지 지속되었고, 그리고 2008년에는 광우병과 관련해 미국 쇠고기 수입 반대하는 의견이 한미 자유무역협정 반대 시위에 부가되면서 ‘촛불시위’로 확대되기도 하였다.

1990년대 후반부터 한국 사회에 확대된 반미 시위는 한국이 경제 성장, 민주화를 경험하면서 한미관계에 변화를 요구하는 다양한 목소리를 드러낸 것으로 볼 수 있다. 그런 점에서 2000년대 초반은 한국인의 대미 인식이 다원화된 시기였다고 평가할 수 있다.²⁰⁾ 그러나 한편으로 2000년대 초반의 반미의식은 한국과 미국과의 관계에 대해

20) 김일영은 2000년대 초반 반미감정 확산을 ‘동맹피로’ 증상이라고 표현하였다. 김일영, “표류하는 한·미동맹과 주한미군,” 김일영·조성열, 『주한미군: 역사, 쟁점, 전망』, 한울아카데미. pp. 9~31.

서 나타난 점도 있지만, 동시에 한국 사회 내부의 이념적 대립과 세대 갈등을 반영한 것이기도 하다. 따라서 탈냉전 이후 한국에서 발생하는 반미시위는 한국 사회의 주도적인 시위에서 한국에서 발생하는 다양한 시위 중에서 하나로 평가해야 한다.²¹⁾

한국에서 반미감정은 '반미'를 일으킨 원인으로 지목했던 사유가 해결되거나 희석되면서 약해지는 과정을 반복하고 있다. 1980년대부터 대학생들 사이에서는 미국에 대한 비판의식이 퍼지기 시작했다. 1990년대에는 일반 국민도 일부 반미의식을 갖고 있었다. 그러나 한국인의 반미의식은 고정된 관념이라기보다 특정 사건이나 사고가 발생하면 확산되고, 이슈가 사라지면 줄어드는 특징이 있다.

미국산 소고기 광우병 관련 촛불시위는 근거가 취약하였다. 한미 자유무역협정은 2012년 체결 이후 한미 양국 간에 무역, 투자가 괄목할 만한 성장을 기록하고, 특히 농축수산업 분야에서도 우려와 달리 미국산 농축수산물 수입보다 한국의 농축산물 수출이 더 늘어나면서 관련 시위는 자취를 감추게 되었다.

그리고 2016년 주한미군 사드 배치 허용을 계기로 사드 배치를 반대하는 반미 시위가 등장하였다. 북한이 김정은 정권 이후 핵실험과 미사일 발사 등을 빈번하게 감행하면서 주한미군에 사드(THAAD)를 배치하는 것을 미국 측으로부터 제안되었고, 한국 정부가 2016년 성주에 사드 배치를 허용하면서 사드 배치를 반대하는 시위가 발생하였다. 한국에 사드를 배치하면 미국 미사일 방어체제에 들어가 중국을 위협하고, 결과적으로는 한반도 평화를 위협할 것이라고 사드 배치를 반대하는 집단은 주장하였다. 그리고 실제 중국은 사드의 한국 배치를 공개적으로 비난하였다. 그러나 한국에는 북한의 미사일 위협 중 70km이상 고고도 미사일을 방어하기 위한 기제가 없었기 때문에,²²⁾ 사드 배치가 필요하다며 사드 배치를 옹호하는 의견도 많았다. 당시 여론은 반대(42.3%)와 찬성(49.4%)이 비슷했다.²³⁾ 현재도 사드 배치에 반대하는 시위는 간헐적으로 이어지고 있다. 그렇지만 국가 수준에서 '반미의식'을 거론할 정도로 대다수 국민이 공감하거나 참여하는 시위는 아니다.

그러나 한미동맹이 항상 원만한 관계를 유지한 것은 아니었다는 점을 잊지 말아야 할 것이다. 그럼 구체적으로 한미동맹 저해요인이 무엇인지 국민의식 추세분석을 하기로 한다.

21) 냉전시기 반미운동이 이념적인 일원화 반미운동이라면, 탈냉전시기 반미운동은 분화되었다. 정한울은 분화된 반미운동을 이념적 반미, 온건한 반미, 문화적 반미 등으로 구분하고 있다. 정한울(2003, p. 111).

22) 패트리엇은 중고도 미사일 방어체계이다.

23) 리얼미터. "사드 배치에 대한 국민여론," 2016. 2. 11.

2. 한미동맹 저해요인에 대한 국민의식 추세분석

〈표 3〉과 〈표 4〉는 한국 국민이 생각하는 한미동맹 저해 요인을 시계열로 제시한 것이다. 조사 방법 및 문항에 차이가 있어 두 개의 표로 나누어 작성하였다.

〈표 3〉은 2003년부터 2009년까지의 한미동맹 저해요인에 대한 국민인식이다. 2003년~2005년 군사적 요인(전시작전권 환수)이 한미동맹을 저해한다고 생각하는 의견은 매우 적다. 한국 국민 중에서 주한미군의 군사적 역할이 한미동맹을 저해하는 요인이라고 생각하는 경우는 많지 않다. 그 비율이 낮아서 2006년부터는 설문에 해당 응답 항목이 사라진다.

〈표 3〉 한미동맹 저해 요인 (2003년~2009년, 1가지 선택) (%)*

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
주한미군 토지사용	7.8	9.8	5.8	4.2	4.7	4.6	7.0
주한미군 범죄문제	40.2	36.9	20.0	13.0	11.0	9.4	14.0
주한미군 방위비분담	-	-	-	-	-	-	8.6
한미간 무역마찰	11.5	11.6	8.8	24.5	39.0	47.0	25.6
반미감정/반한감정	16.3	13.6	41.7	42.4	28.3	25.5	27.7
한미간 문화차이	10.1	12.9	6.9	7.1	5.7	8.3	9.7
북한의 한미이간책	-	-	4.8	5.3	4.1	2.9	6.9
전시작전권환수	7.3	8.3	6.9	-	-	-	-

출처: 안보문제연구소, 『범국민안보의식조사』, 국방대학교 안보문제연구소. 각 년도.

* 기타 및 무응답 제외로 합이 100%가 되지 않음.

대신 2003년~2004년에 한국 국민이 한미동맹을 저해하는 가장 중요한 요인이라고 생각한 것은 주한미군 자체가 아니라 주한미군에 의한 범죄이다. 한국 국민은 주한미군의 군사적 필요성은 인정하지만, 주한미군 범죄는 용인하기 어렵다고 평가했다. 사실 2000년 이전에도 주한미군 범죄는 한국 국민이 주한미군을 부정적으로 평가하는 요인이었다. 특히 1992년 의정부 미군 클럽에서 발생한 윤금미 여인 살해사건은 주한 미군과 한국 국민 간의 감정 충돌을 자극한 큰 사건이었다. 하지만 1990년대는 한국 국민의 주한미군 범죄보다 주한미군의 군사적 역할을 우선시하는 인식을 하고 있었기에 다수 국민이 참가하는 반미 시위가 광범위하게 일어나지 않았다.

2002년에는 상황이 변한다. 한일월드컵은 축구를 매개로 한국 사회의 통합성이 강화되고 한국인이라는 자부심이 제고되는 계기로 작용하였다. 그 와중에 훈련 중인 미군 장갑차에 여중생 2명이 압사되는 사고가 발생하였다. 사건 처리 과정에서 한미동맹이 대응한 관계가 아니라 생각하는 생각이 확대되었다. 반미 시민단체(NGO)가 활발하게 활동하면서 연말까지 사망한 여학생에 대한 추모와 주한미군지위협정(SOFA) 개정을 촉구하는 촛불시위에 다수의 한국인이 참여하게 된다.

그 과정에서 한국인은 주한미군은 물론 한미동맹에 대해 불편하다는 인식을 공유하게 된다. 주한미군 범죄에 대한 부정적인 인식이 주한미군지위협정에 대한 비판으로 이어지면서 반미감정이 광범위하게 형성된다. 그 결과 2005년에는 반미감정이 한미동맹을 저해하는 가장 큰 요인으로 지적될 정도가 되었다.²⁴⁾

주한미군 범죄 이슈에 대한 한국 사회의 관심이 줄어들었지만, 한미 자유무역협정(FTA) 체결이 한국 경제에 부정적인 영향을 미칠 것으로 인식되면서 2006년에는 반미감정이 한미 간 무역마찰과 결합한다. 그리고 2007년 조사에서는 반미감정보다 한미 무역마찰을 한미동맹 저해 요인으로 보는 의견이 많아진다.²⁵⁾ 이 시기에 반미감정보다 경제적 이해관계로 한미동맹을 평가하는 관점이 중요하다고 생각하는 한국 국민이 많아졌다. 2009년부터 주한미군 방위비분담 문제가 새로운 한미동맹 저해 요인으로 등장한 것도, 한국 국민이 한미동맹에서 경제적 이해관계를 중시하게 된 측면을 반영한다. 경제적 이해관계가 중요시되면서, 감정적 측면이 강조되는 반미감정이 완화되고 한미동맹의 견고성에 대한 평가가 2007년 이후 높아진다.

이상의 흐름은 다음과 같이 정리할 수 있다. 2000년 이전에는 한국 국민이 한미동맹을 미국이 한국을 일방적으로 도와주는 관계로 보았다면, 2002년 주한미군에 의한 사망사고를 계기로 한미동맹이 법적인 면에서 대등한 관계가 되어야 한다고 생각하게 되었고, 2006년부터는 한미 간 무역마찰을 겪으면서 경제적인 측면에서도 한미관계가 대등한 관계로 설정되기를 바라는 방향으로 한국인의 한미동맹에 대한 인식이 전환되는 시기였다.

이어서 2010년 이후를 살펴보기로 한다. <표 4>은 2010년 이후 2022년까지의 조사 결과이다. 2010년에서 2020년까지, 그리고 2022년은 한미동맹 저해 요인을 2가지 선택해서 조사하였다. 그리고 2021년은 1가지를 선택한 조사이다.

24) 미군이 한국에 주둔하기 때문에 주한미군 범죄가 발생하지만, 이는 필연적인 인과관계가 아니다. 범죄 없는 주한미군이 가능하기 때문이다. 그러나 당시 주한미군 범죄를 없애려면 주한미군 자체가 철수해야 한다고 주장하는 한국 국민이 일부 존재했다.

25) 한미 FTA 협상은 2005년 2월 시작되어 2007년 4월에 타결되었다.

〈표 4〉 한미동맹 저해 요인(2010년~2020년, 2022년 2가지, 2021년 1가지 선택) (%)*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
주한미군 토지사용	21.2	21.4	20.1	25.5	17.5	31.2	22.5	21.9	22.8	18.5	17.0	7.1	28.2
주한미군 범죄문제	41.2	43.6	49.8	45.8	45.8	45.5	37.3	34.3	27.2	21.0	29.5	12.0	36.8
주한미군 방위비분담	19.8	21.5	15.2	19.8	21.8	14.8	28.8	32.8	27.4	30.2	37.2	26.6	37.0
한미간 경제갈등	39.5	38.0	33.8	30.2	29.0	31.3	31.5	35.8	36.8	42.2	30.0	13.1	37.6
반미감정/ 반한감정	40.3	32.9	32.3	29.8	34.2	31.5	28.0	27.3	31.7	31.2	26.5	-	-
한미간 문화차이	19.5	26.7	23.8	25.0	24.0	24.4	23.7	23.1	22.8	22.2	20.9	6.6	24.8
한미 군사 정책 이견	-	-	11.2	9.6	13.8	10.9	15.0	12.8	18.0	14.7	21.5	18.0	15.1
북한의 한미이간책	16.7	14.3	12.7	14.1	13.7	10.4	12.8	10.8	12.3	19.9	17.5	14.8	20.5

출처: 안보문제연구소, 『범국민안보의식조사』, 국방대학교 안보문제연구소, 각 년도.

*기타 및 무응답 제외로 합이 200% 및 100%가 되지 않음. 응답 방식이 다르므로 2021년 조사 결과는 추세분석에서 제외하여야 한다.

먼저 2010년에서 2020년까지의 한국 국민이 한미동맹 저해 요인이 무엇이라고 생각하는지 살펴보기로 한다. 2010년~2016년까지 주한미군 범죄, 반미감정, 한미경제갈등이 한미동맹을 저해하는 주요 요인으로 지적되고 있다. 감정적 요인과 계산적 요인이 섞여 있는 상태지만, 감정적인 요인이 다소 높다고 할 수 있다. 그리고 2017년 이후에는 한미 간의 경제 갈등, 반미감정과 함께 주한미군 방위비분담이 한미동맹을 저해하는 요인이라는 의견이 늘어나고 있다. 한미동맹 저해 요인으로 주한미군 범죄를 드는 비율은 줄고, 대신 주한미군 방위비분담이 한미동맹을 저해하는 요인이라는 의견이 늘어난다. 한국 국민은 2010년도 전반기보다 2010년도 후반기에 한미동맹을 이익 계산적으로 평가하게 되었다.

이는 한국 국민이 한미동맹을 군사적 측면 외에 법적 측면, 경제적 측면 등 다차원적으로 평가하게 되는 과정이다. 그리고 시기적으로 한미동맹 저해 요인에 대한 의견이 달라지는 것은, 과거 저해 요인이 사라졌다기보다는 새롭게 부상한 저해 요인이 과거 저해 요인의 영향력을 가리는 현상으로 보아야 한다. 이점이 한미 간에 두드러진 갈등 상황이 조성되지 않았음에도 2014년 이후 한미동맹이 견고하다고 인식하는 의견이 줄

어드는 이유이다. 한미동맹 저해 요인이 다원화되면서 한미동맹 관리가 점차 어려워지고 있다.

한국인이 한미동맹을 평가하는 측면이 다원화되었다는 점을 전제로 2021년 조사 결과를 살펴보자. 2021년에는 주한미군 방위비 분담 문제 외에 한미 간의 군사정책을 둘러싼 이견을 지적하는 비율이 매우 높다. 2012년부터 한미 간 군사정책 이견을 한미동맹 저해 요인에 응답지에 추가했지만, 2020년까지는 한미 간 군사정책 이견이 한미동맹 저해 요인이라는 의견은 많지 않았다.²⁶⁾

2022년은 다시 2가지 항목을 선택하는 것으로 바뀌었다. 한미간 경제 갈등, 주한미군 방위금 분담, 주한미군 범죄 문제 등 군사적 요인보다 경제와 사회적 요인이 한미동맹을 저해하는 요인이라는 의견이 많다. 2020년과 비교했을 때, 반미감정/반한감정이라는 항목이 없어지면서, 주한미군 범죄문제, 한미간 경제갈등, 한미간 문화차이가 한미동맹 저해요인이라는 의견이 늘어났다. 역으로 주한미군 범죄문제, 한미간 경제갈등, 한미간 문화차이 등이 반미감정의 원인 중 일부가 된다는 점이다.

IV. 한미동맹 발전을 지속하기 위한 정책적 시사점

1. 미군범죄와 환경문제 발생에 유의

한국 국민 중에서 한미동맹 저해 요인으로 주한미군 범죄를 지적하는 비율은 낮아지고 있다. 이는 한국 사회에 충격을 주는 주한미군 범죄가 없었기 때문이다. 그리고 실제 주한 미군의 범죄는 점차 줄어들고 있다(〈표 5〉).

이는 주한 미군 범죄가 민군관계에 매우 큰 악영향을 준다는 점을 인식한 미국, 특히 주한미군의 범죄 방지 노력의 성과이다. 그러나 사회 쟁점이 될 수 있는 주한미군 범죄가 없어서 다행이지만, 만일 주한미군이 사회에 영향을 미칠 수 있는 범죄가 발생하면 한미동맹을 저해할 수 있다는 점을 인식할 필요가 있다. 2002년 경험에서 알 수 있듯이, 한국 국민은 주한미군 범죄에 대해서 사건 발생 상황보다 사건 발생 자체를 중시하고 반응한다. 사회 주목을 받는 주한미군 사건이 발생하면 한국 국민 의식에 잠재되어 있는 주한미군에 대한 비판적인 인식이 다시 재점화될 것이다. 최근, 한국 국민은 여성, 어린이, 노인, 장애인 등 사회적 취약층에 대한 범죄를 매우 혐오하는 경향이 있다. 또

26) 2021년 조사는 2020년 이전과 조사방식이 다르므로 이전과 같은 방식으로 비교하기는 힘들다.

한, 성 관련 범죄나 마약 등 약물 관련 범죄에 대해서도 매우 엄격하다. 주한미군 당국은 구성원에 의한 이상과 같은 범죄가 발생하지 않도록 계속해서 높은 관심을 기울여야 할 것이다.

〈표 5〉 주한미군 및 군속 등의 범죄 통계(건, 명)

구분 연도별	발 생							
	총계	미측 관할 제외 총계	계	미측 관할	공소권 없음	미측관할 및 공소권 없음 제외	미군속 등	
'10	건	419	399	316	20	131	165	103
	명	491	471	380	20	148	212	111
'11	건	397	380	298	17	158	123	99
	명	456	439	341	17	177	147	115
'12	건	344	322	264	22	158	84	80
	명	379	357	294	22	175	97	85
'13	건	365	354	273	11	134	128	92
	명	403	392	305	11	163	131	98
'14	건	405	388	286	17	146	123	119
	명	433	416	300	17	152	131	133
'15	건	387	370	265	17	138	110	122
	명	419	402	289	17	152	120	130
'16	건	388	339	293	49	170	74	96
	명	426	377	326	49	198	79	100
'17	건	374	340	265	34	153	78	109
	명	415	381	295	34	169	92	120

출처: 법무부. 『법무연감』 2018. 이병구 등(2020:126) 재인용.

그리고 이 글에서 구체적으로 다루지 않았지만, 주한미군은 환경문제에 보다 주의를 기울여야 한다. 1990년대 이후 한국 국민과 한국군 부대 사이에 훈련의 위험성, 훈련장 사고, 소음, 오염 등 환경문제와 관련된 갈등 관계가 많이 형성되고 있다. 주한미군도 예외가 아니다.²⁷⁾

한미 간 환경 갈등의 대표 사례가 매향리 폭격장 관련 민군갈등이다. 1951년 이후 주한 미 공군 폭격 훈련장으로 사용되어온 매향리 폭격장에 대해, 주민들은 오폐수에 의한

27) 김영란, “평화통일 주장하며 군폭격장 웬말이나,” 『월간환경』, 1993.5, 최승환, “주한미군기지와 환경오염,” 주한미군범죄근절운동본부, 『끝나지 않은 아픔의 역사: 미군범죄』, 1999. 홍성태, “주한미군과 환경문제,” 『진보평론』, 2002 여름, pp. 72~90.

생명 위협, 주택파괴, 소음에 따른 피해 등을 이유로 폭격장 이전을 요구했고, 2000년에는 주민들이 사격장을 점거하는 사건이 발생한다. 결국, 2005년 사격장이 폐쇄된다.

이후 미군기지 환경문제는 기지 내 토양 및 수질오염 문제로 확장되었다. 1999년부터 추진된 주한 미군 부대 이전에 관한 한미연합토지관리계획(LPP: Land Partnership Plan)과 2003년에 합의된 용산기지협정(YRP: Yongsan Relocation Plan)에 따라 주한 미군 기지가 반환되기 시작하였고, 언론과 NGO가 반환된 미군기지의 환경오염을 증점적으로 다루면서 한국 국민의 관심이 고조되기 시작했다. 이에 대해 한국 정부가 2005년에 반환되는 미군기지에 한국의 「토양환경보전법」에 규정된 오염토양정화기준을 적용할 것을 요구하였지만, SOFA 4조 1항 및 SOFA 합의의사록에 규정된 KISE 조항에 대한 해석 차이로 반환되는 미군기지의 환경오염 정화 비용은 한국 측이 부담하고 있다. 그러나 한국 국민은 미군기지에 대해서도 한국군과 같은 규정이 적용되기 원하고 있다.

현재는 주한미군의 환경문제가 큰 쟁점으로 등장하지 않고 잠재되어있는 상태이다. 그러나 한국 국민은 일상적으로 환경문제를 매우 중요한 사회문제로 인식하고 있으며, 해당 부분에 지출하는 비용에 대해서도 매우 민감하다. 나아가 자칫하면 주한미군 환경문제가 환경 주권 문제로 확대될 우려도 있다. 민군관계 악화를 예방하기 위해서 한미간에 환경오염을 방지하고 적절히 정화할 수 있는 대책을 마련하는 것이 시급하다.²⁸⁾

2. 한미간 합리적인 방위비 분담금 책정

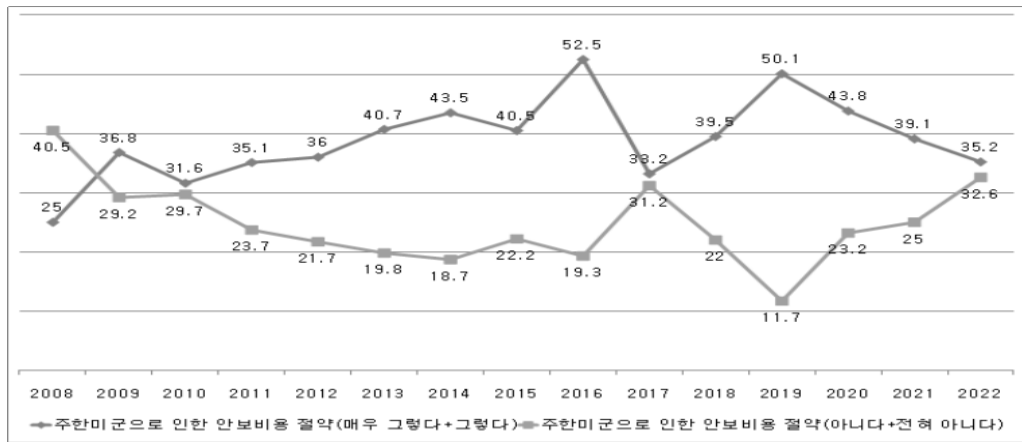
최근 들어 한미동맹 저해 요인이라고 한국 국민이 많이 제시하는 것이 주한미군 방위비 분담 문제이다. 특히 트럼프 대통령이 한국에 방위비 분담금 대폭 증액을 요구하면서 쟁점화되었다. 한국과 미국은 1년이 넘는 기간 협상을 하였고, 2021년 9월 1일에 제11차 한미방위비분담특별협정(Special Measures Agreement: SMA)이 발효되었다. 한국이 방위비 분담금으로 2021년에는 1조 1,833억원을 부담하고 앞으로 4년간 국방비 증가율만큼 방위비 분담금을 올려주기로 미국과 합의하였다. 미국의 초기 요구보다 낮은 수준이지만, 2021년 안보의식 조사에서 한국 국민은 64.3%가 방위비 분담

28) 이와 관련해서 이병구 등은 주독 미군이 활용 중인 ITAM 프로그램을 주한미군에 도입할 것을 제안하였다. ITAM은 군사훈련실시와 기지의 환경보호를 동시에 보장하기 위해 토양상태분석(LCTA: Land Condition Trend Analysis), 토양복원과 유지(LRAM: Land Rehabilitation and Maintenance), 훈련 요구사항(TRI: Training Requirement Integration), 환경의식함양(EA: Environment Awareness)의 4가지 프로그램으로 나뉘어 실시된다. 기본적으로 군사훈련이 환경에 가할 수 있는 위험을 평가하고, 이를 최소화하는 노력을 진행하는 방식이다. 이병구 등(2020) 참조.

금에 대해 많다고 평가하였다.

한국의 부담해야 할 방위비 분담금의 적정성을 정확하게 판단하는 것은 쉬운 일이 아니다. 주한미군으로 인해 한국의 안보 비용이 절약된다고 보는 측면이 있는 만, 동시에 미군의 한국 주둔이 한국 방위를 넘어서 동북아의 질서와 안정 및 동북아에서의 미국의 전략적 이익을 위협이라는 국민 의견이 존재하기 때문이다.

〈그림 6〉 주한미군으로 인한 안보 비용 절약에 대한 의견(2008년~2022년) (%)



출처: 안보문제연구소, 『법국민안보의식조사』, 국방대학교 안보문제연구소. 각년도.

〈그림 6〉을 보면 2008년 이후 주한미군이 한국의 안보 비용을 절약한다는 데 동의하는 의견이 늘다가, 2017년 크게 줄었음을 알 수 있다. 이는 트럼프 대통령이 당선되어 한국에 방위비 분담금 대폭 증액을 요구하는 시기와 일치한다. 주한미군이 한국의 안보 비용을 절약한다는 데 동의하는 것은 방위비 분담금 증액을 허용하는 논리에 이어질 수 있다. 따라서 주한미군이 안보 비용을 절약한다는 데 찬성하는 한국인의 급격하게 줄어든다.

이후 주한미군이 한국의 안보 비용을 절약한다는 데 동의하는 의견이 늘다가, 2019년부터 다시 한국의 안보 비용을 절약한다는 데 동의하는 의견이 줄어든다. 2022년에는 주한미군이 한국 안보 비용을 절약한다는 의견과 그렇지 않다는 의견이 비슷하다. 한국 인들은 주한미군이 한국 안보에 중요하지만, 경제적인 부담이 증가되는 것은 곤란하다는 입장이다.

주한미군 방위비 분담과 관련해서 한국인의 지지를 얻으려면 주한미군 방위비 분담금의 사용 내용을 보다 구체적으로 제시할 필요가 있다. 현재는 주한미군 방위비 분담금에 대해 총액 결정 방식으로 합의가 이루어진다고 알고 있다. 앞으로는 경비나 인건

비 등 주한미군 운용에 필요한 비용을 충당하는 방식이 보완될 필요가 있다.

또한, 한국 국민이 주한미군 방위비 분담금에 부정적인 것은 미군의 한국 주둔 이유가 한국의 방위를 위한 것만이 아니라고 생각하기 때문이다. <표 6>은 주한 미군 주둔 이유에 대한 한국 국민의 의견이다.

<표 6> 주한미군 주둔 이유(2020년~2022년) (%)

	2020	2021	2022
북한위협으로부터 한국 방어	27.0	25.5	27.3
동북아 질서와 안정 유지	41.1	29.3	42.0
동북아에서 미국의 전략적 이득을 위해	18.6	25.0	10.8
중국을 견제	13.3	20.2	20.0

출처: 안보문제연구소, 『범국민안보의식조사』, 국방대학교 안보문제연구소. 각 년도.

주한미군이 북한위협으로부터 한국을 방어하기 위해 존재한다고 생각하는 국민은 2020년 27.0%, 2021년 25.5%, 2022년 27.3%로 국민의 1/3 이하이다. 한국 방어보다 동북아 질서와 안정 유지를 위해 주한미군이 존재한다는 의견이 많다. 주한미군의 주둔과 한국 방어 간에 직접적인 연관성이 약하다고 생각할수록, 한국 국민은 주한미군 방위비 분담금 적정성에 대해 한국 국민은 비판적인 관점에서 검토할 것이다.

3. 주한미군 주둔지 지역사회, 지역주민에 관심제고

2021년 『범국민안보의식조사』를 보면, 한국 국민은 한국군이 지역사회 발전에 미치는 영향을 알아보는 질문에 부정적인 영향을 미친다는 의견(11.2%)보다, 긍정적인 영향을 미친다(46.2%)는 의견을 많이 제시하고 있다.²⁹⁾ 이처럼 전 국민 대상 사회조사에서는 군이 지역사회 발전에 미치는 영향을 긍정적으로 평가하는 의견이 많지만, 지역 수준 조사에서는 군은 지역사회 발전을 저해한다고 인식하고 있다.

실제로, 교육기관이나 산업시설을 제외하면, 한국 국민은 군부대를 혐오 시설로 보고 부대 이전을 요구하는 사례가 많다. 주민들이 군부대 이전을 요구하는 주된 이유는 지역사회 발전에 큰 도움이 되지 않는다고 평가하기 때문이다. 미군 기지에 대해서도 유사한 생각을 하고 있다. 주한미군은 필요하지만 내 이웃이 되는 것은 싫다.³⁰⁾

29) 2022년 조사에서는 조사항목이 제외되었다.

30) 주한미군기지가 이전할 때, 이전지역에서는 환영하지만, 이전 수용지역에서는 반대가 심했다는 점을 기억해야 한다.

미8군 사령부와 주한미군사령부가 2017년 7월과 2018년 6월 평택기지로 옮겨간 이후, 2022년 현재 주한미군 대부분이 평택시 팽성읍 일대 험프리 기지로 이전하였다. 험프리 기지는 단일기지로 세계 최대의 해외 미군기지인 것으로 알려져 있다. 험프리 기지에는 지휘 및 훈련시설, 병영 및 정비시설은 물론이고 학교 병원 등 다양한 복지시설, 상점을 비롯한 근린생활시설이 갖추어져 있어 자족적인 도시 형태를 취하고 있다. 더구나 2020년 코로나19의 확산으로 주한미군과 한국 국민 간의 교류가 제도적으로 단절되었다.

그렇다면 주한미군이 근무하고 생활할 수 있는 모든 시설이 기지 내에 있고 지역주민과 분리되었다는 것이 민군관계에 어떤 영향을 줄 것인가? 주한미군이 주둔하면서 주변 상권이 유흥업소 중심이 되는 것을 우려하거나, 주한미군과의 접촉이 청소년의 문화적 정체성을 흐린다고 생각하거나, 주한미군에 의한 범죄 발생이 늘어난다고 생각한 주민에게는 다행스러운 일이다. 그러나 주한미군 이전을 계기로 경제 수익 증가를 기대했던 주민들, 주한미군과의 교류를 통해 언어와 문화를 보다 심층적으로 이해하고 배우려는 집단에겐 불만의 소지가 된다.

현재까지는 이전 초기이고, 코로나19 확산을 두려워하기 때문에 주한 미군과 지역주민 간의 교류가 미진해도 그 영향이 크게 두드러지지 않고 있다. 그러나 한국 국민이 한미동맹이 포괄적 동맹으로 발전하기를 바란다는 것은, 주둔지 지역사회에서도 주한미군이 기본적인 군사적 역할 외에, 경제적으로 사회문화적으로 역할을 확대해주시기 기대한다는 것을 의미한다.

따라서 미군 주둔이 지역주민에 경제적 이익이 될 수 있도록, 가능한 지역주민을 채용하고 현지 물품을 구매하는 등의 노력이 필요하다. 또한, 지역문화나 지역교육에 긍정적인 역할을 할 수 있는 제도가 마련되어야 한다. 역으로 지역주민이 주한미군 관련 궁극한 사항이나 불편한 사안을 알리고 해소할 수 있는 지역주민 고충을 처리하는 방안도 마련할 필요가 있다. 나아가 지역주민과 주한미군 간에 발생하는 갈등을 해소할 수 있는 거버넌스를 주한미군과 지방정부가 공동으로 구성하는 것도 가능할 것이다. 주한미군은 지역사회의 일원이라는 인식을 공유하고, 평시 상호 소통을 할 수 있는 제도를 마련할 필요가 있다.

4. 평화를 지키는 군으로서 미군 이미지 보완

전 세계적으로 미군은 '강한 군대'라는 이미지를 갖고 있다. 실제로 미군은 세계 각지에서 현재 진행형으로 전투를 수행하고 있다. 미군이 갖는 강한 군대라는 이미지는 한

국을 방어하는 데 필요한 요소이다. 그리고 한국인은 ‘미국’ 하면 ‘막강한 군사력’을 떠올리는 경우가 많다(〈표 7〉). 2015년조사에서는 미국하면 떠오르는 이미지가 ‘자본주의체제(28.6%)’라는 응답에 이어, ‘막강한 군사력(26.7%)’이었다면, 2022년에는 ‘막강한 군사력(37.3%)’을 떠올리는 국민이 ‘자본주의체제(31.4%)’보다 많다.

〈표 7〉 미국이미지 (%)

	2015	2022
막강한 군사력	26.7	37.3
자본주의 체제	28.6	31.4
민주주의 정치체제	20.6	17.2
혁신적 기업	5.7	7.5
대중문화	5.2	2.6
유명인사 및 관광지	5.1	2.4
무응답	8.1	1.6

출처: 김제임스·강충구·함건희, 『한국인의 한미관계 인식』, Asan Report. 2022.
p.12 [그림 1]을 재정리.

그러나, 전쟁을 수행하는 군대라는 이미지가 한국 국민에게 위협적으로 다가와 한미 동맹을 해치는 요인으로 작용하기도 한다. 한국 국민 중에서 주한미군에 대해 부정적으로 보거나 주한미군 철수를 주장하는 집단 중에는 주한미군의 존재가 한반도를 안정하게 하는 것이 아니라 오히려 전쟁의 위험에 처하게 한다고 생각하는 경우이다. 주한미군을 ‘전쟁 집단’이라고 보는 관점은 주한미군에 대한 북한의 주장과 일치한다. 이 부분이 한미동맹 악화 요인으로 북한의 한미 이간책이 있다고 보는 의견과 연계되는 측면이다.³¹⁾

1966년부터 1981년까지 한국에는 미국 평화봉사단(US Peace Corps Korea)이 영어교육, 결핵 퇴치사업 등 위생 개선, 기술 전수 등 다양한 활동을 펼쳤다.³²⁾ 평화봉사단 활동은 한국 국민이 긍정적인 미국 이미지를 갖는 데 크게 공헌하였다. 주한미군은 별도의 임무가 있으므로 평화봉사단처럼 전적으로 봉사활동을 할 수 없고, 한국이 발전하였기 때문에 과거 평화봉사단이 수행했던 활동과 같은 활동을 불필요하기도 하다. 그러나 미국이 공공외교(public diplomacy) 기능을 활용해서, 주한미군과 한국 국민

31) 〈표 4〉 참조.

32) 미국 평화봉사단은 1966년부터 50차례에 걸쳐 봉사단원과 직원 2천여명을 한국에 파견했다. 캐슬린 스티븐스 전 미국대사가 봉사단원이었다는 것은 한국인에게도 널리 알려져 있다.

간의 우호 관계를 확대하는 데 노력해야 할 것이다. 한국 국민이 주한미군을 평화를 지키는 군이라고 인식하게 되면, 주한미군과 한국 국민 사이에 서로 간의 이익계산을 넘어서 신뢰에 기반한 협력적인 관계로 발전할 것이다.

신뢰에 기반한 협력관계가 형성되기 위해서는 오랜 시간이 필요하다. 따라서 주한미군은 장기적인 관점에서 한국 국민과 지속적인 교류 증진 정책을 추진할 필요가 있다. 대상은 세대(학생, 청년, 장년, 노년 등), 직종(전문직, 언론인, 시민단체, 군인 등), 지역 등에 따라 세분되어야 하고, 다양한 방법(정기모임, 이벤트, 온라인, SNS, 세미나 개최 등)이 모색되고 개발되어야 할 것이다.

초기에는 평시 주한미군에 우호적인 집단이 주요한 교류 증진 대상이 되겠지만, 교류 대상을 우호 집단에 한정할 필요는 없다. 쉽지는 않겠지만 반미 시민단체나 반미 활동가 등 주한미군을 부정적으로 평가하는 집단과의 교류도 고려할 필요가 있다. 주한미군과 한국 국민 사이의 민군관계가 바람직한 방향으로 발전하기 위해서는 평화를 지키는 군이라는 이미지를 통해 주한미군에 비판적인 집단이 주한미군을 이해하는 집단이 되도록 하는 노력도 필요할 것이다.

V. 결론

2021년 10월 러시아가 우크라이나 국경에 대규모 병력을 집중시키면서 전쟁이 발발할까 걱정했다. 그런데 2022년 2월 4일 러시아가 우크라이나에 미사일로 발사하고 지상군을 투입하면서 현실이 되었다. 북대서양조약기구(NATO)는 우크라이나를 지원하는 한편, 중국은 러시아 지지를 명확하게 선언한다. 미국은 2022년 국방전략(National Defense Strategy)에서 중국의 인도-태평양지역에서의 도전과 유럽에 대한 러시아 도전 역제를 국방 우선순위로 설정한다(Department of Defense, 2022). 여기에 더하여 2022년 북한은 수시로 미사일을 발사하고, 2022년 9월 9일에는 김정은이 최고인민회의의 시정연설에서 공격적인 핵무력 사용을 법제화한 “핵무력정책법”을 발표한다. 한반도 지역에 ‘신냉전(新冷戰)’ 환경이 고조되고 있다.

냉전 시대에 한국은 한미동맹과 주한미군의 억제력을 바탕으로 북한의 군사적 위협을 극복하고, 세계 최빈국에서 주요 국가로 발전해왔다. 신냉전 환경을 맞이하여 한국 안보에 한미동맹과 주한미군의 중요성이 다시금 강조되는 실정이다.

한국 국민의 미국에 대한 인식은 다음과 같이 분석되었다. 2000년도 초에는 한국 국민의 미국에 대한 호감도가 낮았으나, 2000년대 중반 이후에는 한국 국민이 미국에

대해 높은 호감도를 갖게 된 것으로 판명되었다. 한국 국민과 주한미군 간에 우호적인 민군관계가 형성될 수 있는 기반은 매우 광범위하게 조성되어 있다고 할 것이다.

감정 측면을 넘어, 이익 측면에서 살펴보면 한국 국민은 안보적 측면에서 압도적으로 미국이 가장 중요하다고 보고 있으며, 경제적 측면에서는 일시적으로 미국보다 중국이 중요하다는 의견이 많은 적도 있지만, 최근에는 다시 미국이 중요하다는 의견이 지배적인 것으로 변하고 있다. 한국 국민이 주한미군이 한국 안보에 중요하다고 인식하고 있다는 점도 한미동맹이 앞으로도 발전할 수 있는 기반이 있음을 의미한다.

하지만 한미동맹이 항상 긍정적인 방향으로 발전하는 것은 아니다. 현재는 잠재되어 있으나, 미국 관련 특정 사건 사고가 발생하면 잠재된 반미감정이 표출되고 한미동맹 발전을 저해하는 요인으로 작용한다. 한국인이 한미동맹에 대한 긍정 평가와는 별도로 반미감정이 표출되지 않게 하는 세심한 동맹관리가 필요하다.

한미동맹 저해 요인을 시기적으로 분석한 결과, 한미동맹 저해 요인은 주한미군 범죄, 주한미군지위협정에 대한 불만, 반미감정형성을 거쳐, 한미 간 경제적 이해관계 충돌로 다원화되었다는 특징을 보였다. 한국 국민이 한미동맹을 다양한 면에서 평가하게 된다는 것은 동맹 관리가 어려워진다는 점을 의미한다. 한미동맹을 발전시키기 위해서 다양한 요인을 고려해야 함을 시사한다. 이에 한미동맹을 견고하게 유지하기 위해서는 앞으로, ‘미군범죄와 환경문제 발생에 유의’, ‘한미간 합리적인 방위비 분담금 책정’, ‘주한미군 주둔지 지역사회, 지역주민에 관심제고’, ‘평화를 지키는 군으로서 미군 이미지 보완’ 등이 필요하다.

참 고 문 헌

- 김병조, “주한미군과 한국국민 사이의 민군관계 현 실태와 문제점, 개선방향: 한국인의 시각에서,” 미간행 한미우호협회 2022 한미동맹세미나 발표자료집, 『상호 신뢰와 기술우수성에 입각한 한미 포괄적 전략동맹의 강화방안』, pp. 21~46.
- 김영란, “평화통일 주장하며 군폭격장 웬말이나,” 『월간환경』, 1993.5.
- 김일영, “표류하는 한·미동맹과 주한미군,” 김일영·조성열, 『주한미군: 역사, 쟁점, 전망』, 한울아카데미, pp. 9~31.
- 김제임스·강충구·함건희, 『한국인의 외교안보 인식:2010~2020년 아산연례조사 결과』, Asan Report. 2021.
- 김제임스·강충구·함건희, 『한국인의 한미관계 인식』, Asan Report. 2022. 안보문제연구소. 『범국민안보의식조사』, 국방대학교 안보문제연구소, 각 년도.
- 유영익·송병기·양호민·임희섭, 『한국인의 대미인식』, 민음사, 1994.
- 이병구·한용섭·김병조·부형욱, 『우리 국민과 주한미군 간 민군관계의 미래 발전방향』 미간행 외교부 용역보고서, 2020.
- 이현승, “미국에 대한 한국인의 태도 변화,” 『국제·지역연구』 24-2호, 2015(여름), pp. 91~128.
- 정한울, “한국사회 반미의식 다원화 현상분석,” 『동아시아연구』 7호, 2003, pp. 101~124.
- 정한울, “변화하는 대미인식,” 『EAI 여론브리핑』 5-6, 2006, pp. 5~8.
- 최승환, “주한미군기지와 환경오염,” 주한미군범죄근절운동본부, 『끝나지 않은 아픔의 역사: 미군범죄』, 1999.
- 통일평화연구원, 『통일의식조사』, 서울대학교 통일평화연구원, 각 년도.
- 홍성태, “주한미군과 환경문제,” 『진보평론』, 2002 여름, pp. 72~90. EAI, *A Vision for the ROK-U.S. Alliance*, EAI, 2020.
- Pew Research Center, “US Image,” Pew Research Center. Global Indicators Database.

전환기 한국 외교안보정책 담론의 변화와 과제

국방대학교 홍태영

- I. 서론
- II. 본론
- III. 결론

요약문

탈냉전이 시작되었던 1990년대 초반은 한국의 경우 민주화 직후의 시기였고, 이후 한국 정치는 진보와 보수 세력이 권력을 주고받는 과정을 거쳐왔다. 탈냉전 이후 새로운 국제질서와 형성되는 과정으로서 전환기에 해당하였고, 한국의 경우 일정한 외교적 역량을 발휘하면서 외교안보정책을 전개해 왔다. 한반도에서 냉전의 잔재를 치우고 한반도의 평화를 가져오하고자 하는 시도였다고 할 수 있다. 국제질서의 변화와 연동하여 한국의 외교안보정책의 전개는 쉬운 과정이 아니었으며, 그 과정에서 진보-보수정권의 정책과 담론의 변화가 국제질서의 변동과 조화를 이루면서 전개되는 것도 쉬운 작업이 아니었다. 특히 한국 정부의 외교안보 정책 및 담론이 진보/보수 정권의 특성에 따라 급격하게 변화하는 양상을 보이고 있으며, 그러한 변화가 국내외적 갈등을 불러일으키는 요인이 되어 왔다. 정부의 성격과 시간적 한계라는 점을 고려한다 하더라도 국제정세 변화에 있어서 장기적인 흐름의 변화와 단기적인 상황의 변화를 변별하지 못해 적절한 외교안보정책을 제시하지 못해 왔거나 그러한 가능성이 높아지고 있는 것이 현실이며, 이는 국제관계에 유연성이 떨어지는 역효과를 만들어내고 있다.

탈냉전 직후 노태우 정부의 북방정책과 그 시기 남한 외교적 시도는 어느 때보다도 자율성을 지니면서 확장되고 있었고, 그 때의 시도는 민주당 김대중 정부에도 계승된 측면이 있다. 그러한 점에서 볼 때, 현재의 양극화된 국내정치와는 다른 합의점이 존재할 수 있다고 할 수 있다. 한국이 적극적인 외교안보정책을 펴기 위해 특히 남북한관계 개선을 위해 북한과의 독자적인 대화 채널의 개설과 대화의 시도라는 고유의 외교적

수단을 가지고 있다. 그와 더불어 남북관계의 개선을 위한 노력과 그 성과를 가지고 주변국, 특히 미국과의 관계를 풀어나갈 수 있는 통로가 생길 수 있을 것이다. 결국 한국은 스스로 독자적인 외교적 공간의 확보를 위해 노력들이 필요하다고 할 수 있다. 한국이 주변국 특히 미국의 외교정책에 철저하게 부응하는 방식으로 외교정책을 전개할 경우, 스스로 외교적 운신의 폭을 좁히는 결과를 가져올 수 밖에 없으며, 국가의 자율성 역시 사라질 수 밖에 없다. 그 경우 안보 차원은 물론 경제적 차원에서도 한계가 뚜렷해지는 결과를 가져올 수 밖에 없다. ‘신냉전’을 주장하는 입장에서도 신냉전이 냉전 시대와의 차이점으로 가장 크게 주목하는 것은 경제적 패권경쟁 현상이며, 공급망을 둘러싼 동맹과 외교전략의 전개 가능성이다. 결국 최근의 패권경쟁과 국가들 간의 동맹 및 연대의 계기에 중요한 쟁점은 경제적 이익을 둘러싸고 형성되고 있다는 점이다. 서구유럽이나 미국 등에서 등장하는 포퓰리즘 현상 역시 그 기저에는 이주노동자나 복지혜택을 둘러싼 경제적 이익의 문제가 가장 중요하게 작동하고 있다. 최근 한국 양극화가 이념적 극단화 과정에서 발생한 것과 비교한다면, 분명 차이점이 있다. 어쩌면 한반도는 탈냉전의 시기를 거쳤지만, 충분히 냉전을 극복하지 못한 것은 아닌가 의심이 들게 한다. 분명 냉전의 산물이자 냉전의 전초기지로 역할을 하면서 한반도에 남북분단이 발생하고 그 시간이 흘렀다는 것을 감안한다면 분명 한반도는 여전히 ‘냉전의 시간’에 머물러 있는 듯하다.

한반도에 냉전이 한국인의 의도와 전혀 무관하게 들어와 수십년 간 긴장을 만들어내고 역량의 소비를 강요했다면, 이제 한반도 스스로 냉전의 틀을 벗어버리려는 노력이 필요하고, 일정한 역량을 만들어냈다고도 할 수 있다. 또 한편으로 탈냉전 이후 정권의 성격에 따라 외교안보정책의 진폭은 컸던 것은 분명한 사실이지만, 그만큼 외교안보정책의 긍정적 효과를 이끌어내지 못한 것 또한 사실이다. 이는 외교안보정책의 담론적 효과만이 있었던 것이고, 그것의 실질적 효과를 갖지 못했다는 것을 말하기도 한다. 외교안보정책의 담론적 효과 - 사실은 역효과인데 - 는 한국정치의 양극화이자 사회적 분열이다. 결국 국제적으로도 외교의 성과는 극히 저조했고, 경제적 이득 역시 컸다고 볼 수 없다. 그러한 의미에서 외교안보정책의 균형있는 확립과 일정한 균형 감각을 구성을 통해 국가의 실질적 이익을 찾는 방향을 모색해야 한다.

그러한 점에서 탈냉전 초기 노태우 정권의 북방정책과 그것을 계승하고자 했던 김대중 정권의 햇볕정책 사이의 연속성을 재조명하고 진보와 보수정권의 접점을 찾아 보는 것이 필요하다. 민주당 정권의 경우, 김대중 대통령 이래 ‘햇볕정책’을 기조로 하는 남북문제 해결방향성을 지향하고 있다. 보수당 정권의 경우, 한미동맹 강화에 기반한 대북한 압박정책을 기조로 하고 있다. 하지만 북한과의 관계 개선의 출발은 노태우 정부의 ‘북방정책’에서 시작되었다고 할 수 있으며, 그러한 점에서 진보-보수 정권의 공통분

모를 찾을 수 있을 것이다. 북한에 대한 접근이나 외교안보정책의 기초를 형성하는데 있어서 가치나 이념적 잣대는 후순위가 되어야 한다. 가치나 이념의 출발점이 국내정치이며, 국내정치에서 조차 그것은 정치적 양극화와 포퓰리즘 정치를 강화할 뿐이다.

‘신냉전’이라는 수사학을 구사하는 입장에서 그 특징 중의 하나가 경제적 패권을 둘러싼 공급망의 문제가 있다는 점을 보더라도, 최근의 외교안보적 상황에서 중요한 쟁점 중의 하나는 국가의 경제적 이익이다. 심지어 기후나 보건을 둘러싼 안보문제 역시 경제적 이익의 문제가 결합되어 있다. 즉 탄소세의 문제나 백신을 둘러싼 문제가 그러한 사실을 보여주는 대표적인 예이다. 새로운 안보적 쟁점들이 등장하지만, 많은 경우 국가의 경제적 이익은 주요하게 결합되어 있음을 보여준다. 따라서 이에 대한 충분한 고려없는 가치나 이념외교는 국가의 실익을 상실할 위험이 있으며, 스스로 외교적 자율성을 제한하는 역효과를 가져올 뿐이다. 최근 미중간의 전략적 경쟁이 강화되거나, 러시아-우크라이나 전쟁 이후 변화된 세계질서, 즉 민주주의 vs. 권위주의의 대결이라는 미국주도의 자유주의적 세계질서의 등장, 신흥안보 위협 요인의 다양화 등 외교안보 영역이 하나의 잣대를 통해 구성되지 않음을 말해주는 것이다. 그러한 측면에서 한국 외교안보정책의 자율성의 형성 공간을 넓힐 가능성이 존재한다.

I. 서론

2023년 8월 19일 미국 캠프 데이비드에서는 한미일 정상들이 모여 한미일 안보협력은 물론 경제, 문화 등 다양한 의제를 가지고 의미있는 회담을 진행하였고, 어느 때보다도 한미일 3국의 협력이 강화되고 있다는 것을 보여주고자 하였다. 대통령실은 서면 브리핑을 통해 “세 나라 정상의 안보, 경제분야 ‘의기투합’은 대통령이 일관되게 견지해 온 비전”이라고 하면서 “캠프 데이비드 정상회의에서 세 나라 공동의 역할을 제도화한 것은 글로벌 복합 위기가 가져다 준 도전 요인을 기회 요인으로 전환하는 역사적 의미를 갖는” 것이라고 평가하였다. 한미일 정상회의에 대해 중국은 신화통신은 정상회의를 ‘위험한 음모’라고 정의하면서, “미국이 한국과 일본을 하나로 모으려는 것은 냉전적 사고에서 비롯된 것이며, 아시아 국가들은 미국 패권의 앞잡이가 되는 것을 달가워해서는 안된다”고 강조하였다.¹⁾ 중국 당국은 미국에 대한 날선 비판을 행하지만, 한국에 대해서는 “이성적이고 명료한 판단을 할 수 있기”를 바란다는 말로 압박과 달래기를 동시

1) 우경희. “한미일 다 밟지만, 한국은 잡고 싶어” 中의 어르고 달래기. <머니투데이>(2023. 8. 19).

에 하고 있다.

윤석열 대통령은 한미일 3국협력이 새로운 차원으로 도약한 것에 “3국의 공동 이익은 우리만의 배타적 이익이 아니라 전 세계의 자유 평화 번영에 기여하는 보편적 이익과 부합한다”고 주장하면서 포괄적 3국 협력의 당위성과 필연성을 역설하였다.²⁾ 사실 이러한 담론은 과거 제국주의 국가나 패권국가가 자신의 행위들 정당화하기 위해 구사하던 담론, 즉 자신의 이익을 보편적 이익이라 포장하면서 개입을 정당화해 온 담론이라는 점은 익히 알려져 있다. 보편성의 논리는 일정한 형태의 배타성을 가진다는 점이다.

캠프 데이비드 3국 정상회의의 결과로서 대통령실에서 배포한 ‘캠프 데이비드 정신’이라는 문건에 따르면, “한미동맹과 미일동맹 간 전략적 공조를 강화하고, 3국 안보협력을 새로운 수준으로 끌어올릴 것”이라는 점을 강조하면서, 인도-태평양 지역에서의 역할을 명시하고 있다. 또한 기존 ‘안보협력’에 강조점을 두었던 것에 비하여, ‘국제공급망’ 확보를 위한 정보공유와 협력 강화의 필요성을 명시하고 있으며, 첨단과학기술 분야에서의 협력 역시 강조하고 있다. 이는 최근 다시 ‘신냉전’의 도래를 우려하고 있는 가운데서, ‘신냉전’의 성격이 과거 ‘냉전’과는 구별되는 지점이 무엇인가를 보여주고 있다고 할 것이다. 20세기 냉전이 미-소의 이데올로기적 대립에 기반하여 안보위협에 대한 강조 속에서 무기경쟁으로 치달았다면, 21세기 ‘신냉전’은 안보협력은 물론 그 밑바탕에 경제적 패권의 경쟁과 블록화가 존재하고 있음을 의미한다. 그와 더불어 권위주의와 민주주의라는 가치 대립을 표면에 내세우기도 하고 있다.

이러한 변화는 20세기 말 냉전의 종식이후 미국 중심의 단극적 질서와 자유주의적 국제질서가 형성되는 양상을 보이면서 전환을 모색하다가 서서히 새로운 국면을 맞이하면서 드러난 양상이다. 탈 냉전 이후 중국의 세계자본주의 경제로의 편입과 도약과정은 이러한 변화의 중심에 있다고 할 수 있다. 경제적 강국으로 성장과 더불어 군사력의 확장은 결국 미국 중심의 자유주의적 국제질서 형성에 균열에 가져오고 있으며, 미국의 패권에 대한 위협으로 다가오면서 ‘신냉전’이라는 새로운 시대의 도래를 예견하게 하고 있다.

탈냉전이 시작되었던 1990년대 초반은 한국의 경우 민주화 직후의 시기였고, 이후 한국 정치는 진보와 보수 세력이 권력을 주고받는 과정을 거쳐왔다. 탈냉전 이후 새로운 국제질서와 형성되는 과정으로서 전환기에 해당하였고, 한국의 경우 일정한 외교적 역량을 발휘하면서 외교안보정책을 전개해 왔다. 한반도에서 냉전의 잔재를 치우고 한

2) 박종진, 안채원. “尹대통령 “한미일 3국 이익 전세계 ‘보편이익’에 부합””. <머니투데이>(2023. 8. 19).

반도의 평화를 가져오고자 하는 시도였다고 할 수 있다. 국제질서의 변화와 연동하여 한국의 외교안보정책의 전개는 쉬운 과정이 아니었으며, 그 과정에서 진보-보수정권의 정책과 담론의 변화가 국제질서의 변동과 조화를 이루면서 전개되는 것도 쉬운 작업이 아니었다. 특히 한국 정부의 외교안보 정책 및 담론이 진보/보수 정권의 특성에 따라 급격하게 변화하는 양상을 보이고 있으며, 그러한 변화가 국내외적 갈등을 불러일으키는 요인이 되어 왔다. 정부의 성격과 시간적 한계라는 점을 고려한다 하더라도 국제정세 변화에 있어서 장기적인 흐름의 변화와 단기적인 상황의 변화를 변별하지 못해 적절한 외교안보정책을 제시하지 못해 왔거나 그러한 가능성이 높아지고 있는 것이 현실이며, 이는 국제관계에 유연성이 떨어지는 역효과를 만들어내고 있다.

1990년대 초 ‘탈냉전’이라는 사건은 20세기 말 이후 세계사적 변환의 그 시발점이 됨은 물론이거니와 새로운 장기적 흐름을 만들어내는 변곡점이 된다고 볼 수 있다. 역사가 홉스봄은 지난 20세기를 “역사상 가장 규모가 큰 혁명과 대량살상이 일어난 시대”라고 규정했던 것은 20세기가 분명 국민국가들의 시대이자 그 틀 속에서 움직이던 이데올로기들의 시대였던 결과였다는 점을 지적한 것이라 할 수 있다. 이후 탈냉전 질서의 새로운 구축을 위한 다양한 변화의 흐름들, 즉 새로운 질서를 구성하고자 하는 변화들로서 2000년대 초반 이후 미중경쟁의 격화, 2020년대 covid-19, 기후변화 등에 따른 초국적 협력의 필요성 및 우크라이나 전쟁 등의 사건이 존재하며, 이는 국제정세 변화의 흐름을 만들어내는 변곡점을 형성하고 있다.

‘전환기’라는 개념을 통해 단기적인 국제정세의 변화와 함께 장기적인 변화의 흐름을 포착할 필요성이 제기되며, 본 연구의 주요한 첫 번째 목적이라고 할 수 있다. 즉 ‘전환기’라는 개념을 통해 ‘탈냉전’ 이후의 세계질서의 흐름과 방향을 가늠하고자 한다. 특히 최근 탈냉전 이후 미국 주도의 단극적 질서가 형성되는 듯 하다가 금세 미국과 중국 간의 패권경쟁이 격화되면서 ‘신냉전’의 형성을 주장하는 경향이 등장하고 있다는 점에 주목하면서, ‘신냉전’이라는 규정이 갖는 의미와 그것이 갖는 문제점과 한계는 없는지 등에 대해서도 살펴볼 것이다. 이를 통해 최근의 ‘전환기’의 특성을 분명히 하고자 한다. 또한 이후 국제정세의 변화를 가져오는 장기적인 변화의 추이를 파악하면서 국내 정부정책의 변화가 가져올 흐름의 의미를 이해할 필요가 있으며, 그러한 이해를 통해 국제정세의 변화에 역행하지 않는 방향의 정책적 방향을 추구할 필요성이 요구된다.

본 연구는 탈냉전 이후 전환기적 상황이 지속되고 있는 현재의 상황을 분석하면서 ‘전환기’가 갖는 의미와 정책적 함의에 대해 알아보고자 한다. 즉 냉전의 종식으로 소련이 붕괴하고 미국이 유일 초강대국으로 등장하면서 일극 체제가 형성되리라 예상했지만, 미국의 헤게모니적 위상은 30년이 되지 않아 도전을 맞고 있고 있으며, 불안정한

국제질서, 즉 끊임없는 분쟁과 이익 갈등 상황이 지속되고 있다. 따라서 탈냉전 이후 시대에 대한 규정을 ‘전환기’라는 이름을 통해 진행하면서 전환기를 규정하는 다양한 요인들과 사건들에 대해 이해하고자 한다. 이러한 규정을 통해 동일 시기 한국 외교안보정책의 변화의 흐름을 살펴보면서 어떠한 방향성과 목표 의식 속에서 정책이 이루어져 왔는가를 살펴보고자 한다. 특히 탈냉전 직후 ‘햇볕정책’의 흐름과 최근의 국내정치에서 나타나고 있는 정치적 양극화가 외교안보정책에 미치는 영향과 문제점을 살펴볼 것이다. 이를 통해 현재 한국이 국가이익의 추구를 위해 견지해야 할 국제정치 영역에서의 외교안보정책에 대해 탐구해 보고자 한다.

II. 본론

1. ‘탈냉전’에서 ‘신냉전’으로?

20세기가 베를린 장벽의 붕괴와 함께 냉전의 시대에서 ‘탈냉전’의 시대로 전환되는 듯하였고, 그와 함께 미국 주도의 자유주의적 국제질서가 확립되는 하였다. 하지만 1990년대 및 2000년대 초반까지 미국이 주도했던, 마약 혹은 테러와의 전쟁 등을 통한 미국의 패권을 전지구적으로 전일화시키는 과정에서 발생한 효과, 1980년대부터 확장되기 시작한 신자유주의적 세계경제질서의 효과 그리고 중국이라는 사회주의 국가의 세계자본주의 질서로의 편입이 발생시킨 효과는 2001년 9.11 사태, 2008년 금융위기 등 상징적 사건을 통해 새로운 전환점을 만들어내는 듯하다. 또한 최근 Covid-19가 가져온 팬데믹과 같은 신형안보의 쟁점, 기후변화가 가져오는 초국가적 협력의 필요성, 그리고 우크라이나-러시아 전쟁은 분명 전혀 예기치 못한 효과를 발생시키고 있다.

1) 탈냉전과 단극 시대 그리고 다시 새로운 냉전? - ‘중국’의 부상이 가져온 시대적 전환

탈냉전의 도래와 함께 20세기를 지배하였던 두 강대국의 시대가 마무리되고, 21세기 미국의 세기가 될 것이라고 예상하였다. 유일한 초강대국 미국이 주도하는 세계질서이자 그것은 미국적 가치의 승리를 의미하는 것이라는 자유민주주의에 대한 확신에 찬 언명도 존재하였다.³⁾ 이미 1980년대부터 시작된 미국 주도의 신자유주의적 지구화 프

3) 프란시스 후쿠야마. 『역사의 종말』. 서울: 한마음사, 1997.

로젝트는 세계무역기구(WTO)를 통해 확장되었고, 미국을 중심으로 하는 자유무역지대가 세계 곳곳에 형성되었다. 1993년 1월 H. W. 부시 정부의 마지막 국가안보전략은 냉전의 종식으로 미국이 새로운 시대에 진입하였고, 이는 미국만이 제공할 수 있는 새로운 리더십의 필요성과 그 전제조건으로 경제재건이었다.⁴⁾ 이를 위해 미국은 NAFTA, APEC, WTO 등을 통한 세계적 차원에서 공세적인 무역의 자유화를 기반으로 하여 미국 경제의 재건을 떠받치고자 하였고, 그와 함께 동맹의 확장 등을 통해 전 지구적 차원의 제국적 관리체계의 수립을 통한 안보를 확보하고자 하였다. 탈냉전 이후에도 미국은 군사적 우위를 강화하고자 하였고, 클린턴 행정부의 경우 군비축소를 역전시키면서 군현대화와 신무기도입을 위한 예산을 큰 폭으로 증가시켰다.⁵⁾ 클린턴 행정부는 동아시아에서 금융위기가 발생한 이후 1998년 ‘21세기를 위한 국가안보전략’을 발표하였다. 이에 따르면, “세계의 평화와 번영 그리고 민주주의와 자유를 위한 가장 강력한 국가”로서 미국의 과제를 지구화 자체를 관리하는 것으로 ‘국가안보전략’을 설정하였고, 그에 따른 경제적 목표는 ‘미국 경제의 번영을 강화’하는 것으로 규정하였다.⁶⁾ 그리고 이어서 1999년에 발표한 국가안보전략서에서는 “미국이 영향력과 번영의 정점”에 있다고 선언하고 미국의 리더십을 정당화하며 민주주의와 인권의 증진이라는 새로운 목표가 제시되었다.

이 과정에서 1980년대부터 서서히 시장을 도입하면서 개혁개방을 추진해오고 있던 중국 역시 세계 자유무역 질서에 편입하고자 하였다. 중국은 자신의 권위주의적인 공산당의 일당 통치체제에 손상을 입지 않고서 미국 주도의 세계 자유무역 질서에 성공적으로 편입할 수 있었다.⁷⁾ 1990년대 세계 최대 소비국가로서 미국의 존재와 세계 최대 수출국가로서 중국과의 관계는 우호적인 분위기 속에서 결합될 수 있었다. 니얼 퍼거슨은 중국과 미국의 경제적 공생관계의 형성을 ‘차이메리카’ 체제라고 규정하였다.⁸⁾ 적어도 1990년대 중국 경제는 미국 주도의 세계 무역체제에 편입하기 위해 다양한 노력을 하였고, 미국 기업들 역시 중국과의 무역에서 인권문제를 분리시키면서 적극적으로 중국을 받아들이고자 하였다.

하지만 1990년대 세계 자본주의 경제질서에 편입하기 시작한 중국의 경제체제가 ‘전통적’ 자본주의화의 길을 걷기보다는 ‘당-국가 자본주의’라고 불리는 독특한 형태를

4) 이해정. “단국의 환상과 현실: 탈냉전기 미국 대전략의 진화”. 『한국과 국제정치』, 36권 1호. 2020, p. 45.

5) 공민석. “미국헤게모니의 변화 2007-08년 금융위기: 미국의 통화-금융 권력을 중심으로”. 『한국정치학회보』, 52집 4호. (2018), p. 138.

6) 이해정(2020), pp. 46-47.

7) 홍호평. 『제국의 충동 - ‘차이메리카’에서 ‘신냉전’으로』. 하남석 역. (서울: 글항아리, 2022), p. 51.

8) 홍호평(2022), p. 54.

떠기 시작하였다. 그것은 중국의 국유부문이 중국 공산당의 여러 파벌이나 정치엘리트들의 봉건 영지처럼 분할되어 있고, 그들 간의 세력균형을 통해 당-국가의 집단지도체제를 안정화시키고 있었다.⁹⁾ 또한 당-국가 자본주의는 반자유주의적 권위주의적 특성으로 인해 그러한 국가들과의 유대를 강화하고 중국의 영향력을 확대하려는 경향이 있으며, 국제질서의 논리에서도 협력과 교류보다는 안보논리를 앞세운 견제와 경쟁의 담론이 지배하려 한다는 점이다.¹⁰⁾ 그러한 가운데서 중국 공산당의 경제정책의 중심적인 목표는 미국을 희생양으로 하여 중국의 기술을 고도화하고자 하는 편법을 사용하는 것이었다. 그 편법은 개인적 차원에서 경제적 스파이활동은 물론 정부차원에서도 외국 기업에 대한 강압적인 방식을 동원하여 자신의 기술을 고도화하는 것이었다. 2001년 중국의 WTO 가입 이후 가져온 차이나 쇼크는 거대하였다. 1999년과 2001년 사이에 중국으로부터 수입품이 밀려들어오면서 미국에서 200만개 이상의 제조업 일자리가 사라졌고, 그 충격으로 2000년대 미국에는 반중(反中) 무역연합이 활기를 띠기 시작하였다.¹¹⁾

2007-2008년 금융위기는 탈냉전 이후 형성된 단극적 질서, 즉 미국 헤게모니의 위기를 가져왔고, 상대적으로 중국의 부상도 지속되면서 미국 중심의 세계질서에 균열이 발생하기 시작하였다. 2007-2008년 금융위기는 1980-90년대를 거치면서 통화·금융 권력을 중심으로 미국 헤게모니가 부활하는 과정에서 누적된 모순으로 인해 발생한 사건이며, 미국이 갖는 구조적 우위와 취약성 모두를 드러낸 역설적 사건으로 평가된다.¹²⁾

때를 같이하여 중국은 2009년부터 ‘공세적 외교’의 양태를 보이기 시작하였고, 이는 그 이전과는 뚜렷하게 구별되는 대외관계의 방식을 보이고 있다는 점이다. 특히 2012년 이후에는 군사력 강화도 동반하면서 예전의 겸허한 방식이 아닌 명시적이고 당당한 대외관계를 추구하기 시작하였다.¹³⁾ 이러한 공세적 외교의 대표적인 예가 ‘중국의 꿈(中國夢)’이라는 국가적 목표의 설정을 통한 중화민족의 위대한 부흥을 꿈꾸는 것이다. 그리고 이에 동반하여 중국의 세계적 진출을 통한 영향력의 확대를 목표로 ‘일대일로(一帶一路)’ 전략을 제시하였고, 아시아인프라투자은행(AIIB)의 설립 등 다양한 조치들을 실행해 가기 시작하였다. 이 과정에서 중국은 자신의 오랫동안의 전통적인 세력권으로

9) 홍호평(2022), p. 62.

10) 김진영. “국가자본주의와 중국 모델의 도전: 국제정치경제적 의미”. 『21세기정치학회보』, 33집 2호 (2023), pp. 10-11.

11) 홍호평(2022), pp. 84-85.

12) 공민석(2018), p. 132.

13) 정재호. 『생존의 기로. 21세기 미중관계와 한국』, 서울: 서울대학교출판문화원, 2021, pp. 98-99.

간주해은 동아시아에서의 독점적 영향력을 우선 확보하지 않고서는 세계적 패권의 달성성이 불가하다고 판단하여 우선은 중국판 ‘먼로독트린’을 실행하고자 한다고 볼 수 있다.¹⁴⁾

중국의 부상, 특히 시진핑 등장 이후 중국에서 전개하고 있는 ‘일대일로’ 전략은 전통적인 중국 중심의 질서였던 중화주의 조공체제로의 회귀의 가능성을 보여주는 것이라고 해석되어 왔다. ‘일대일로’는 2013년 중국이 중화민족의 위대한 중흥이라는 ‘중국의 꿈’을 실현하기 위한 새로운 세계전략으로서 ‘일대(one belt)’는 중국에서 중앙아시아를 지나 유럽으로 연결하려는 육상기반의 실크로드 경제벨트이며, ‘일로(one road)’는 동남 및 서남아시아에서부터 중동과 아프리카를 지난 유럽으로 이어지는 해상 기반의 실크로드이다.¹⁵⁾ 2019년까지 공식적으로 137개국, 30개 이상의 국제기구와 협약을 체결한 중국의 대규모 세계전략 프로젝트로서, 육상과 해상의 실크로드를 연결함으로써 중국이 경제적 측면은 물론 외교, 안보의 측면에서도 강국으로 부상하고자 하는 국가 주도의 발전 전략이다.

중국의 부상에 따른 미중 전략적 경쟁의 심화, 즉 탈냉전 이후 중국의 개혁 개방 노선의 강화에 따른 경제 및 군사 강국으로 부상하면서 국제무대에서 중국의 역할이 확장되고 국제질서의 형성에서 미국과의 경쟁의 심화되는 양상을 보이고 있음은 분명하다. 특히 아시아, 유럽 및 아프리카를 잇는 일대일로 구상은 중국의 야망과 부상하는 힘에 대한 증거라고 할 수 있으며, 중국이 전개하고 있는 현재의 세계전략은 미국의 헤게모니가 작동하는 일국적 체제에 대한 도전을 의미하는 것이다.

2015년 발표한 ‘중국의 군사전략’에 따르면, 중국은 당면한 위협으로 신패권주의, 강권정치, 신개입주의를 제시하고 있다. 이 때, 신패권주의는 미일동맹이며, 강권정치는 미국의 군사력 재배치 그리고 신개입주의는 중국해 영토분쟁에 대한 미국과 일본의 개입을 의미한다고 할 수 있다.¹⁶⁾ 중국의 군사전략과 국방정책은 이미 선언되었던 ‘중국몽’을 실현하기 위한 군사, 국방분야에서의 ‘꿈’을 실현하고자 하는 ‘강군몽’의 표현이라고 할 수 있다. 2017년 10월 중국 공산당 19차 당대회에서 시진핑 주석은 ‘전면적 소강사회(1인당 GDP 1만달러 수준)’의 최종 실현과 신시대 중국 특색 사회주의의 위대한 승리라는 주제 하에 업무 보고를 하였다. 이 업무보고에서 시진핑 주석은 강한 군대의 건설을 강조하면서 인민해방군은 2020년까지 군대 기계화-정보화를 실현하고, 2035년까지 국방 및 군대 현대화를 달성하여, 2050년이 되면 세계 일류 군대를 건설

14) 정재호(2021), p. 139.

15) 조영남. 『중국의 꿈: 시진핑 리더십과 중국의 미래』. 서울: 민음사, 2013.

16) 김동엽. “미중의 전략경쟁과 중국의 군사적 도전”. 『韓中社會科學研究』. 20권 4호 (2022), p. 59.

한다는 3단계 발전론을 구체적으로 제시하였다.¹⁷⁾

결국 2010년 오바마 정부의 국가안보전략은 “있는 그대로의 세계”에 대한 다음과 같은 진단, 즉 미국은 가치와 제도, 시민사회의 활력 등에서 여전히 예외적인 사회이고, 전 지구적으로 대규모 군사력을 투사할 수 있는 유일한 나라는 사실을 확인하는 것에서 출발하고 있다.¹⁸⁾ 다만 지구화의 확산이 가져온 부정적 효과로서 테러리즘과 대공황 이후 최대의 경제적 파국 그리고 민주주의의 역진 등의 현상이 발생하고 중국과 같은 신흥세력이 부상하고 있는 가운데, 미국은 이라크와 아프가니스탄 지역에서 진행되고 있는 두 개의 전쟁에 묶인 채 경제적 쇠퇴를 겪고 있는 것이 사실이다. 따라서 오바마 정부는 미국의 재건을 위한 새로운 패권전략을 수립하고자 하며, 그를 위해 대테러 전쟁을 축소하고 이라크와 아프가니스탄에서 철군을 추진하고 군사력 사용 기준에 대한 국제적 규범을 추가함으로써 “규칙에 기반한 국제질서”의 수호를 명문화함으로써 지속가능한 패권전략의 기반을 구축하고자 하였다.¹⁹⁾ 결국 2015년 오바마 정부는 이라크로부터 철군하였고, 미국 경제의 부활을 가져올 수 있었다. 오바마의 외교노선은 자유주의적 국제주의를 추구하되 열의에 차 있기보다는 현실주의적이고 실무적인 선택이 강하기 때문에 아이켄베리(Ikenberry)는 ‘실용적 국제주의(pragmatic internationalism)’라고 명명하기도 하였다.²⁰⁾ 민주주의와 인권과 같은 미국적 가치를 지키려는 자유주의적 국제주의 원칙을 견지하지만, 신중한 태도를 보이고 있는 것이다.

2011년 들어서 미국의 새로운 세계전략, 즉 ‘아시아-태평양 재균형(Rebalancing toward the Aisa-Pacific)’ 전략을 제시하였다. 인도-태평양의 중요성이 강조되면서 태평양사령부(PACOM)는 인도-태평양사령부(INDOPACOM)로 개편되었다. 이는 중국의 영향력을 견제하겠다는 의지의 표현으로 볼 수 있다. 이미 군사전략에 있어서도 중국과의 군사적 갈등을 고려하여 육군 중심의 공지전(Air-Land Battle)에서 해·공군 중심의 공해전(Air-Sea Battle)으로 대체한 바 있었다.²¹⁾ 그에 따라 서태평양에서 해공군 전력의 대대적으로 증강되었다.

이에 대해 중국 역시 군사력을 강화하여 미국의 아시아-태평양 전략을 견제하고자 하였고, 2014년 시진핑 주석은 “태평양은 미국과 중국을 둘 다 품을 수 있을 만큼 넓다”라고 언급하면서 아시아-태평양 지역에서 경쟁하는 구도를 확립하고자 하였다.²²⁾

17) 김예경. “시진핑 주석의 중국 19차 당대회 보고 주요내용과 시사점”. 『이슈와 논점』. 1370호 (2017).

18) 이해정(2020), p. 58.

19) 이해정(2020), p. 59.

20) 서정진, 차태서. “트럼프 행정부와 미국외교의 잭슨주의 전환”. 『한국과 국제정치』. 33권 1호, 2017, p. 67.

21) 공민석. “미국 해계모니와 동아시아 지역체계의 공진화”. 『한국정치연구』. 28집 3호 (2019). p. 160.

22) 임경한. “중국의 일대일로 전력과 미국의 인도-태평양 전략 경쟁 하 주변국의 대응전략”. 『국제정치연구』. 22(4), 2019, p. 87.

중국의 연안에서 시작하여 남중국해, 서태평양, 인도양, 지중해를 연결짓는 해상물류 노선은 중국이 추진하는 일대일로에서 해상실크로드에 해당된다. 따라서 아시아-태평양에서 미국과의 경쟁은 불가피한 상황이며, 서로 물러설 수 없는 현실이다.

트럼프의 등장은 오바마가 추구하였던 미국의 자유주의적 패권전략과 그에 근거한 국제적 리더십의 실패, 그리고 신자유주의가 가져온 미국 사회에 대한 경제적, 사회문화적 충격의 치유의 실패였다는 판단에서 기인한다고 할 수 있다. 트럼프가 주장한 ‘미국 우선주의’는 미국의 경제적 이익과 주권, 미국 고유의 정체성의 복원을 주장하는 것이었고, 세계질서에서 미국의 국제적 리더십은 우선 사항이 될 수 없었다. 트럼프의 국가안보전략은 미국 패권의 이익조화를 부정할 뿐만 아니라, 미국적 삶의 방식이 보편적이지도 않다는 사실의 인정에서 출발하였다. 그러한 이유에서 미국은 더 이상 세계의 경찰이 될 수 없으며, 그에 따라 미국의 동맹국들은 자신의 방위비를 분담하거나 아니면 자신을 방어해야만 할 것이라고 트럼프는 주장하였다.²³⁾ 다른 한편으로 트럼프 행정부는 자신들의 외교정책의 핵심을 “힘을 통한 평화”라고 소개하면서 인도-태평양 전략을 공식화하면서 중국의 움직임에 대한 견제를 강조하였고, 또한 “공격적인 합동·연합 군사작전을 통해 이슬람 테러조직을 패배시킬 것이며, 이론의 여지없는 세계군사패권을 유지할 것이라고 반복적으로 강조하였다.²⁴⁾

트럼프 정부를 뒤이어 등장한 바이든 정부에서도 미국의 동아시아 전략으로서 인도-태평양 전략은 변동없이 지속되고 있거나 오히려 강화되고 있다. 이른바 “트럼프없는 트럼피즘(Trumpism without Trump)”이다. 이미 오바마 정부에서부터 시작된 중국의 확장에 대해 견제하고, 동아시아는 물론 아시아-태평양 지역에서 미국의 헤게모니를 지속하기 위해 한미동맹, 미일동맹, 한미일 삼각안보협력을 강화하고, 나아가 쿼드-4자 안보대화(Quadrilateral Security Dialogue)-라는 제도적 협의체를 통해 미국-일본-호주-인도를 연결하는 전략을 추가함으로써 인도-태평양 전략을 강화하여 왔다. 특히 쿼드는 ‘자유롭고 개방된 질서’, ‘민주주의적 가치’, ‘행행의 자유’, ‘인권’ 등 단일국가 수준을 넘어서 국제적, 글로벌 이슈를 선점하려는 전략적 의도를 지닌 국제적 공조 플랫폼의 성격을 지닌다.²⁵⁾ 트럼프 행정부가 발표한 국가안보전략서, 인도-태평양전략 보고서 등에서는 중국을 “미국의 국익과 가치에 반하는 국제질서를 만들려하는 수정주의국가” 내지는 미국의 국익에 도전하는 “지역패권 추구국가” 그리고 보다 구체적으로

23) 서정진, 차태서(2017), p. 76.

24) 임경환(2019), p. 88; 서정진, 차태서(2017), p. 78.

25) 반길주, “미중 전략적 경쟁과 동맹의 융합지정학: 쿼드와 오커스 동맹의 함의”, 『국제·지역연구』, 31권 1호 (2022), pp. 43-44. 쿼드는 2004년 동남아 지진으로 발생한 쓰나미에 대응하기 위해 조직된 이후 ‘기후’문제에 대한 대응을 넘어서 ‘중국’의 부상에 따른 대응 체제로 전환된 회의체이다.

는 “주변 국가들을 억압하는 현상타파국이며 역내 최대의 안보위협국”으로 규정하고 있다.²⁶⁾ 이러한 규정에 따라 인도-태평양전략과 쿼드 전략이 추진되고 있는 것이다. 여기에 바이든 행정부는 대중국 정책에 있어서 권위주의 체제와 민주주의 체제의 대립이라는 가치와 이념을 강조하는 방식으로 대립구도를 더욱 더 명확히 하면서 봉쇄전략을 강화하고 있다.

2010년대 초반부터 시작된 미국과 중국 간의 전략적 경쟁은 경제적 영역, 군사적 영역에서 두드러지게 드러나며, 주요 영역을 둘러싸고 다시 가치, 규범, 표준 등을 둘러싼 담론의 경쟁이 오버랩되어 진행되고 있다. 또한 그러한 경쟁을 둘러싸고 다시 다양한 형태의 주변국가들과의 국제협력이나 동맹이 모색되면서 새로운 경쟁을 산출해 내고 있다. 미국 정부 차원에서 공식문서를 통해 중국을 전략적 경쟁자 또는 적수로 명시하기 시작한 것은 트럼프 행정부에 이르러서라고 할 수 있다.²⁷⁾ 그리고 이어서 등장한 바이든 행정부의 경우 대중국 정책 확대 및 심화 현상이 더욱 두드러진다고 할 수 있으며, 이는 중국을 국제질서를 재편할 수 있는 의지와 능력이 있는 유일한 경쟁자로 정의하고 있다는 점에서도 그러하다.²⁸⁾

2) 미국과 중국의 기술, 경제, 정치의 복합지정학

중국이 ‘일대일로’를 통해 미국 중심의 세계질서에 변화를 가져오고 중국 자신의 패권적 질서, 예를 들어 중화주의적 조공체제라는 전통적인 중국 중심의 질서를 확립하려 하면서 그 중심축을 형성하고 있는 것 중의 하나가 ‘디지털 실크로드’라고 할 수 있다. 2017년 제1차 일대일로 국제협력 정상회의에서 시진핑 주석은 “혁신발전을 지속하고, 디지털경제, 인공지능, 반도체기술, 양자컴퓨터 등에서 일대일로 국가들과의 협력을 강화하여, 빅데이터, 클라우드, 스마트시티 건설을 가속화하여 21세기의 ‘디지털 실크로드’를 구축해야 한다”고 강조하면서 공식화되었다.²⁹⁾ 일대일로 프로젝트의 핵심적인 축으로 디지털화가 제시됨에 따라 정보통신 분야의 핵심기수르 데이터, 인터넷 플랫폼 등의 분야에서 미중 간의 패권경쟁이 심화되고 있는 것이 사실이다.

다양한 영역에서 미중경쟁의 “발생하기 시작하는 가운데서 그 경쟁을 가장 극명하

26) 김관욱. “트럼프정부의 대중국 안보정책: 바이든정부와의 비교연구”. 『국제정치연구』. 24집 2호. 2021, p. 60.

27) 김지운. “바이든 행정부 시기 중국의 대미외교 전망: 공세성의 원인과 한계를 중심으로”. 『글로벌정치연구』. 14권 1호, 2021, p. 3.

28) 김현욱. “미국 바이든 행정부의 국가안보전략서(National Security Strategy: NSS) 분석”. *IFANS FOCUS*. 2022. p. 2.

29) 차정미. “중국의 디지털 실크로드” ‘중화 디지털 블록’과 ‘디지털 위계’의 부상”. 이승주 엮음(2020), p. 99.

게 보여준 사건은 ‘화웨이 사태’이다. 2018년 2월 미국의 CIA, FBI, NSA 등 미국의 정보기관들이 일제히 중국의 화웨이 제품 사용을 중단할 것을 경과하였고, 이후 8월에는 미 국방수권법이 미국 정부의 조달에서 화웨이 제품을 배제하기로 하였다. 그리고 12월에는 급기야 화웨이 창업자의 딸인 멩완저우 부회장 겸 최고재무책임자(CFO)를 체포하는 사건이 발생한 것이다. 화웨이 사건은 미국 정부로 하여금 화웨이 문제가 산업 영역의 문제에 한정되는 것이 아니라 ‘국가안보’에 실재하는 위협이라는 인식에 기반한 것이었고, 이는 그 간 중국이 추진해온 ‘기술굴기’에 대한 견제이자 장기적으로 글로벌 패권을 두고 미국과 중국의 경쟁이 본격화되기 시작하였음을 상징하는 것이라고 할 수 있다.

과학기술 문제와 관련하여 미국의 중국에 대한 규제를 지속적으로 이루어지고 있다. 화웨이 사건을 상징적으로 출발하여 이후 극히 최근인 2023년 8월 9일 AI, 양자컴퓨터, 반도체 등 3개 분야의 중국기업에 대한 사모펀드와 벤처캐피탈 등 미국 자본의 투자를 제한하는 내용의 행정명령을 발표하면서 중국에 대한 규제는 지속적으로 강화되고 있다. 이에 대해 중국 상무부는 “시장 경제와 공정 경쟁의 원칙에 위배되는 것”이라며 “기업의 정상적인 경영 결정에 영향을 미치고 국제 경제 무역 질서를 파괴하며 글로벌 공급망 안보를 심각하게 교란하고 있다”고 반발하였다.³⁰⁾

그간 중국은 다양한 입법과 장치들을 통해 ‘사이버주권’을 주장하면서 사이버 공간의 안전을 강조하고, 데이터의 국지화를 위한 시도를 지속해 왔다. 2017년 시행된 네트워크 안전법은 사이버 공간에 대한 통제를 명분으로 데이터 국지화를 의무화하였다. 구체적으로 네트워크 안전법은 ‘개인정보는 중국 국내 서버에 저장되어야 한다’고 규정함으로써 데이터 국지화를 명확하게 의무화하고 있다.³¹⁾ 그와 더불어 중국은 모든 외국 기업들이 데이터 저장을 위해 중국 데이터 센터와 협력하는 것, 예를 들어 중국 정부의 요구가 있을 경우 데이터를 제출해야 하는 의무를 규정하고 있다.

화웨이 사태로 충돌이 발생하는 가운데서 중국 역시 2019년 상응하는 조치를 취하였는데, 그것은 중국의 인터넷 감독기구인 국가인터넷정보판공실에서, 중국 정부가 자국 내 정보통신 인프라 사업자가 인터넷관련 부품과 소프트웨어를 조달할 때 국가안보에 위해를 초래할 위험여부를 점검하여 문제가 있다고 판단되면 거래를 금지할 수 있다는 것을 내용으로 하였다.³²⁾ 미국과 중국은 각각 사이버주권을 내세우며 그에 덧붙

30) 신건용. “美, 中 반도체·AI 돈줄도 쥔다... 한국 반사이익이나 샌드위치냐”. <뉴스1>(2023. 8. 10).

31) 이승주. “디지털 전략과 글로벌 디지털 거버넌스”. 이승주 엮음, 『미중경쟁과 글로벌 디지털 거버넌스』, (서울: 사회평론아카데미, 2020), p. 29.

32) 김상배. “사이버안보와 선도부문의 미중 패권경쟁 - 복합지정학으로 본 화웨이 사태의 세계정치경제”. 이승주 엮음(2020), p. 242.

여 국가안보의 논리와 자국 이익을 결합하여 디지털 시대의 새로운 통상마찰의 가능성을 확장하고 있다. 미중 간의 디지털 통상마찰은 단순히 그 분야에 한정되는 것이 아니라 디지털과 관련한 국제규범과 표준을 형성하는 문제로 연결되며, 이는 곧 세계 경제의 패권적 질서를 형성하는 문제가 되는 것임을 말한다. 2018년 초부터 미국 트럼프 정부는 동맹국들에 대한 화웨이 제재 및 견제에 동참할 것을 요구하면서 오프라인 첩보 동맹을 맺고 있는 캐나다, 영국, 호주, 뉴질랜드 등 이른바 ‘파이브 아이즈(Five Eyes)’ 국가들에게 화웨이 통신장비를 도입하지 말 것을 요청하였다. 이는 앞서 언급한 중국의 디지털 실크로드와도 맞서는 디지털 동맹의 구축임을 알 수 있다. 시진핑 주석이 일대일로를 통해 개발도상국가들의 인터넷 기반시설을 건설하면서 디지털과 관련한 다양한 분야의 협력을 강화하여 ‘21세기 디지털 실크로드’를 완성하려는 시도를 하고 있고, 이에 맞서는 미국의 디지털 동맹이 구축되고 있는 것이다.

하지만 디지털 동맹의 구성 역시 단순한 문제가 아니기에, 미국과 중국의 패권경쟁 속에서 다른 국가들의 입장이 일률적으로 정리되지 않고 있는 것은 분명하다. 2018년 미국은 정보동맹을 맺고 있는 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 ‘파이브 아이즈’ 국가들에게 화웨이 통신장비를 도입하지 말 것을 요청하였고, 이들 나라들은 그에 대해 화답하였다. 또한 독일과 프랑스 역시 미국의 화웨이 견제정책에 동참하는 모습을 보이기도 하였다. 하지만 이러한 ‘사이버 동맹전선’에서 영국과 뉴질랜드가 이탈하려는 모습을 보이기 시작하였고, 독일과 프랑스 역시 초기의 입장과 달리 특정 기업에 대한 보이콧이 어렵다는 입장을 보이면서 선회하기 시작하였다.³³⁾ 이들 나라들의 입장선회는 미국 스스로 자국 이기주의로의 경향이 강화되고 있는 상황에서 ‘자국 우선주의’의 필요성을 절감하기 시작했기 때문이라고 할 수 있다.

유럽의 여러 나라들이 미국 중심의 사이버 동맹에의 참여에 주저하기 시작한 것은 중국 정부가 추진하고 있는 일대일로의 일환에서 이루어지고 있는 해외통신 인프라 구축과 확장의 가속화 작업때문이기도 하다. 시진핑 주석은 ‘21세기 디지털 실크로드’를 건설하기 위해 개도국은 물론 유럽의 여러 나라들과 협력하여 인터넷 기반시설의 확장과 디지털 경제 및 사이버안보 차원에서도 협력을 강화하고자 한다.³⁴⁾ 전통적인 안보 동맹의 역할을 하고 있는 미국과 경제적으로 매력적인 파트너가 되고 있는 중국이라는 두 나라의 패권경쟁 속에서 경제와 안보가 복합적으로 연계되어 있는 디지털 전환과정에서의 규범경쟁에서 각 나라들은 공동의 입장을 취하기 어렵게 하고 있다.³⁵⁾ 이는 한

33) 김상배, 『미중 디지털 패권경쟁』, 서울: 한울아카데미, 2022, pp. 173-174.

34) 김상배(2020), pp. 248-249.

35) 김주희, “디지털 전환과 규범경쟁 - 미중경쟁과 유럽의 전략”. 이승주 엮음(2020), p. 263.

편으로는 기존의 동맹에 대한 굳건한 믿음을 가지고 있던 미국으로 하여금 불편한 심기를 갖게 하고 있으며, 또한 실질적인 조치를 통한 다양한 무역전쟁을 버리게 하기도 한다. 하지만 현재 상황에서 각국은 '국익'이라는 이름으로 다층적, 다변적 동맹과 연대를 만들어내고 있는 것이 현실이다.

3) 신홍안보의 등장: Covid-19 등 기후, 보건 등 새로운 안보 현안들의 등장

신홍안보의 대표적인 사례로 등장한 Covid-19는 개인 건강을 넘어서 국민건강, 국가안보 차원의 보건문제로 전환되었음을 보여주었다. 이러한 보건안보의 문제는 이미 주요한 안보이슈가 되는 기후변화, 에너지 안보 등과 더불어 국가적 차원을 넘어서는 국제적 이슈이자 패권질서의 새로운 변화를 가능하는 잣대가 되고 있다. 코로나 팬데믹이 발생하기 전까지만 하더라도 세계화라는 큰 흐름은 국민국가 시대의 종언, 주권의 쇠퇴 그리고 시장 논리를 통한 전세계의 단일화 등을 상상할 만큼 경계가 허물어지고 있었다. 하지만 Covid-19가 가져온 국경의 폐쇄와 국가의 역할 강화는 전혀 새로운 방식의 안보과제를 제기하기 시작하였다.

미국과 중국의 과학기술 경쟁, 그것들을 둘러싼 표준 경쟁이 그 분야에 한정되는 것이 아니라 다양한 분야로 확장되고 있으며, 그러한 예들을 볼 수 있는 분야 중의 하나가 2020년부터 창궐한 covid-19을 둘러싼 보건의 영역이었다. 특히 covid-19을 둘러싸고 미국과 중국의 불협화음은 코로나의 지구적 확산이라는 비참한 결과를 가져왔다. 미국 트럼프 대통령의 재선이라는 정치적 야망과 중국 시진핑 주석의 공산당 체제의 정당성 강화라는 정치적 야망이 부딪히면서 국제 공조를 만들어내지 못하고 세계적인 대참사로 이어진 것이다.³⁶⁾

코로나가 최초에 중국에서 발원하여 확산되고 있다는 정황이 나타났을 때, 중국 당국은 바이러스에 대한 중요한 정보들을 은폐하고 미국은 물론 외부의 국가나 과학자들과의 정보공유를 막고자 하였다. 2021년 중국은 미국이 우한에 있는 연구소에서 바이러스가 유출되었을 것이라고 주장하는 데 대하여 역으로 미국의 군사 실험실에서 나온 것이라는 주장으로 맞섰다. 또한 2021년 7월 세계보건기구(WHO) 사무총장이 코로나 바이러스 기원을 조사하기 위한 협조를 중국 당국에 요청했을 때, 중국 외교부는 48개국과 연명으로 공식 입장문을 통해 코로나 바이러스 문제의 정치화를 반대한다는 성명을 발표하면서 사실상 거부 의사를 밝혔다. 중국 당국이 코로나 대응과 관련한 지속적

36) 이재영. “미·중 신홍안보전략적 경쟁: 환경·보건안보 체제 경쟁사례를 중심으로”. 『국가전략』, 28권 4호. 2022, p. 12.

인 국제협력에 대해 강한 거부의를 밝히면서 국경을 봉쇄하였던 것은 중국 공산당 체제의 유지와 정당성의 확보라는 문제가 더 시급했기 때문이다.

반면에 미국은 동맹국 및 여타의 국가들과 코로나 백신 보급과 관련한 협력을 강화하고, 다양한 수준에서 국제협력을 통해 미국 중심의 동맹외교를 강화함으로써 중국의 부상을 막기 위한 노력을 진행하였다. 특히 미국은 covid-19의 발생의 기원에 대한 논의를 지속하고 이를 통해 전지구적 팬데믹에 대한 책임을 중국에 돌리고 또한 이후 코로나 위기 대응방식을 둘러싼 중국의 방식이 중국 체제 자체의 문제로부터 발생하고 있음을 부각하고자 하였다. 이는 결국 중국이 추구하였던 제로코로나 정책이 갖는 문제점을 부각하고 그에 대비되어 미국을 중심으로 하는 민주주의 동맹국들의 팬데믹 방역 모델의 우수성을 부각시키는 것이었다. 결국 코로나의 발생과 이후 대처방식, 팬데믹에 대한 대응에 있어서 미국 중심의 민주주의 동맹과 중국의 권위주의 모델 사이의 경쟁과 충돌이 발생하였던 것이다.

코로나 바이러스가 가져온 팬데믹은 단순히 보건 이슈에 한정된 것이 아니라 국제정치질서의 변동과 맞물려 지구적 차원의 안보문제로 부상하였던 것이다. 개인 차원에서 발생한 질병이 팬데믹을 가져옴에 따라 국가적 수준의 대응과 동시에 국가적 경계를 넘어서 국제협력의 필요성 속에서 지역적, 글로벌 차원의 문제로 확장된 것이다. 냉전시대의 현실주의 정치학자 키신저는 월스트리트 기고문을 통해 바이러스가 국경을 알지 못하며, 초강대국인 미국조차도 혼자서는 현재의 상황을 극복해갈 수 없다는 점이 분명하기 때문에 현 시점에서 요구되는 것은 글로벌 협력을 위한 비전과 국제협력 프로그램이라는 점을 지적하였다.³⁷⁾

특히 국가간 협력은 물론 글로벌 차원에서의 코로나 팬데믹에 대한 대처의 필요성이 제기된 것은 백신을 둘러싸고 발생한 문제들 때문이다. 흔히 ‘백신민족주의’라는 말로 표현되었던 자국 우선주의는 코로나 사태의 해결을 더욱 어렵게 만들었으며, 글로벌 공급망의 균열과 마비를 가져오는 사태를 만들었다. 결국 아이켄베리의 말처럼 강화된 자유주의 질서와 다자협력을 통한 ‘개혁적 국제주의’만이 팬데믹이 가져온 위기를 해결할 수 있으며, 미래에 다시올 수 있는 글로벌 차원의 위기에 대응할 수 있을 것이다.³⁸⁾

하지만 최근 기존의 전통적 안보위협의 범위를 넘어서 새롭게 등장하고 있는 다양한 새로운 안보위협을 인식하기 위한 개념으로써 ‘신안보(new security)’ 혹은 ‘신흥안

37) H. Kissinger. “The coronavirus pandemic will forever alter the world order”. *The Wall Street Journal*. April 3, 2020.

38) J. Ikenberry. “The next liberal order: The age of contagion demands more internationalism, not less”. *Foreign Affairs*. 99(4). 2020.

보(emerging security)’ 개념이 제시되고 있다. 이들 개념이 최근의 정보화, 세계화, 등 과학기술의 발전에 따른 환경변화와 그로부터 발생하는 복합적 위험과 다양한 재난 등을 주목하고 그로부터 발생하는 문제들을 포착하기 위한 시도들이라 할 수 있다. 특히 ‘신흥안보’ 개념은 동태적 시각에서 탈근대 시대의 위험요소에 내포된 가변성과 복잡성, 불확실성을 전제하고, 또한 국가적 행위자뿐만 아니라 다층적 수준에서 이루어지는 비국가적 행위자들 간의 복합적인 상호작용의 영향을 평가하기 위한 접근으로서 의미를 지닌다.³⁹⁾

코로나 19가 창궐하였던 3년여의 시간 동안에 개인주의나 자유주의에 대립향이었던 국가주의가 득세하였고, 세계화와는 반대되는 민족주의가 발흥하였다. 국가나 민족 등의 단위 공동체가 득세했지만, 그들간의 국제협력이나 공조는 보이지 않는 아이러니가 등장하였다. 이러한 현상들의 등장은 코로나의 창궐시기가 미국과 중국의 전략적 경쟁이 서서히 강화되고 있는 시점에 동시에 겹치면서 발생한 것도 한 몫을 했다고 할 수 있다.

코로나 팬데믹이 한창이던 2020년 미 백안관은 <대중국전략보고서>를 발표하였고, 보고서를 통해 미국은 중국에 대한 미국의 전략이 전면적으로 재검토될 수도 있음을 보여주고 있다.⁴⁰⁾ 이 보고서에 따르면, 미국과 중국의 현재의 관계를 이념 및 체제 경쟁 차원에서 이해하고자 하며, 중국을 독재정권으로 규정하면서, 중국 공산주의 체제의 문제점과 관련하여, 인권, 언론과 표현의 자유 등을 지적하고, 3연임 제한 규정을 철폐한 조치에 대해서도 비판하고 있다. 말미에서 미국적 가치에 도전하는 중국에 대해 강한 비판의 목소리를 내는 것으로 마무리짓고 있다.

4) 우크라이나-러시아 전쟁이 가져온 세계질서의 변화

냉전의 종식 이후 미국 주도의 단극적 질서 형성의 가능성과 현실화의 과정이 순탄치 않았음을 중국의 부상과정과 미중 갈등을 살펴보면서 이해할 수 있었다. 중국의 부상과 미중 갈등에 더하여 러시아의 움직임은 미국 주도 질서 형성에 또 다른 장애요인이자 다극체제로의 가능성을 더욱 높이는 작용을 하고 있다. 중국이 특히 경제적 패권을 둘러싸고 미국과 갈등을 일으키고, 미국의 패권을 위협하고 있다면, 러시아의 그와는 다른 차원의 균열을 가져오는 것이라 할 수 있다. 이미 2014년 3월 러시아의 크림

39) 윤정현. “신흥안보 관점에서 본 코로나 19와 대안적 거버넌스”. 『사회과학연구』, 34집 2호. 2021, pp. 74-75.

40) the White House. *United State Strategic Approach to the People's Republic of China*. 2020.

반도 병합은 NATO의 동진과 미국의 세력 확장에 대한 러시아의 불편함을 보이는 적극적 행위였고, 이는 러시아의 크림반도 합병을 통한 러시아의 존재를 드러내면서 과거 구소비에트 지역에서의 러시아의 패권을 재건함으로써 미국이 유럽에서 주도하는 패권적 질서에 맞서고자 하는 것이라 할 수 있다. 2014년 3월 주민투표를 통해 크림공화국이 독립을 선언하자 러시아는 크림공화국과 세바스토폴을 러시아로 병합하고, 4월부터 우크라이나와 내전을 일으킨 루간스크 인민공화국과 도네츠크 인민공화국을 러시아가 지원함으로써 장기적인 분쟁 상황에 들어간다. 이후 8년간 미국정부는 우크라이나 정부에 전문가 훈련은 물론 무기 등 수십억 달러를 지원하였다.⁴¹⁾

현재 우크라이나 전쟁의 원인으로 우선 제시되고 있는 것은 나토(NATO)의 동진이다. 이미 1990년대말부터 현실주의 국제정치학자 조지 케넌(G. Kennan)은 나토의 동진이 “비극적 실수”라고 경고하였다.⁴²⁾ 소련의 붕괴 이후 단극적 질서를 형성하고자 했던 미국은 ‘자유주의 패권’의 형성이라는 목표 하에서 나토의 동진정책을 추진하여왔다. 결국 오늘날의 우크라이나 위기 발생의 중대한 원인으로 나토의 확대정책이라는 미국외교정책의 결정이 우선적으로 제시되고 있는 것이다.⁴³⁾

미국이 주도하는 이러한 나토의 동진에 대항하여 러시아는 우크라이나의 지정학적 가치를 보유하고자 하였다. 크림반도에 위치한 세바스토폴은 소련시절부터 흑해함대의 오랜 핵심군사기지였고, 러시아의 남진을 위한 시작점이기도 하였다, 그러한 점에서 러시아로서는 포기할 수 없는 요충지였다는 점에서 나토의 동진은 러시아를 자극하기에 충분하였다. 러시아는 우크라이나에 대한 지배권을 확보해야만 5,200만명의 인구와 주요한 지하자원, 흑해로 통하는 길을 얻을 수 있게 되고, 이는 러싱을 다시 유라시아의 강대국으로 만들고자 하는 푸틴의 목표에 부합하는 것이었다.⁴⁴⁾

나토의 동진과 푸틴의 야망이 부딪힌 사건으로서 우크라이나 전쟁이 발생한 것이다. 즉, 2022년 러시아 우크라이나 침공은 본격적으로 러시아가 미국의 패권적 질서에 균열을 가하고 다극적 국제질서 체제를 형성하기 위해 과거 소비에트 지역에서 러시아의 패권을 다시금 확보해 보고자 하는 시도라고 할 수 있다. 그리고 우크라이나의 지속적인 저항에는 당연히 단극적 패권질서를 유지하기 위해 패권국가의 새로운 출현을 저지하려는 미국이 있다는 것은 분명한 사실이다. 이는 탈냉전 이후 새로운 세계질서의

41) 제성훈. “러시아-우크라이나 정쟁과 변화하는 세계질서”. 『국제지역연구』. 27권 1호. 2023. pp. 7-8.

42) 최재덕. “우크라이나 전쟁과 중러연대의 심화: 미중러의 지정학적 대결과 한국의 대응방안”. 『중소연구』. 46권 3호. 2022. p. 82)

43) J. J. Mearsheimer. “The causes and consequences of the Ukraine Crisis”. *The National Interest*. June 23. 2022.

44) 정호경. “우크라이나 전쟁과 중국의 입장에 관한 연구”. 『민족연구』. 80호. 2022. p. 63.

확립이 분명하게 확립되지 못한 상당히 긴 시간의 흐름의 과정에서 하나의 분기점이 되고 있는 사건이기도 하다.

러시아의 우크라이나 침공이 현재 상황에서 새로운 분기점이 될 가능성이 되고 있다는 점에서 세계 각국의 외교정책은 복잡한 방정식을 풀어야 할 상황에 직면해 있다. 예를 들어 스웨덴과 핀란드의 경우 2022년 5월 18일 나토에 가입신청서를 제출하면서 오랫동안 군사적 비동맹주의 정책에 따라 중립적 입장을 취해오던 두 국가의 변화를 드러냈다. 또한 그동안 군사비 지출에 미온적이었던 많은 유럽국가들이 방위비 증가와 새로운 군사장비 개발을 추진하고 있다. 예를 들어 독일은 2024년부터 국방예산을 GDP의 2%이상으로 늘리겠다고 발표하였고, 폴란드 역시 국방예산을 매년 순차적으로 증가시키겠다고 발표하였다.⁴⁵⁾ 냉전의 유물로 평가되던 나토는 새로운 역할을 부여받으면서, 회원국들의 자발적인 방위비 증가와 군사적 역량 강화로 이어지고 있다. 한국, 일본, 호주, 싱가포르 등은 미국을 중심으로 하는 대 러시아 제재에 적극 동참하고 있다. 일본 역시 지속적으로 추진해오고 있던 ‘보통국가화’에 박차를 가하고 새로운 전환을 꾀할 가능성이 커진 것도 사실이다.

하지만 인도와 중국은 미온적인 태도를 보이고 있다. 특히 중국의 입장은 최근 미국과의 관계를 고려해볼 때 복잡한 속내를 가지고 있다고 할 수 있다. 러시아의 우크라이나 침공 다음 날 시진핑 주석은 러시아와 우크라이나가 협상을 통해 문제를 해결하는 것을 지지하고 모든 국가의 주권과 영토보전을 존중하고 유엔현장의 취지와 원칙을 준수한다며, 러시아의 합리적 안보 우려를 우회적으로 옹호하고, 유엔의 무력사용이나 제재 결의에 대한 비판적 시각을 드러냈다.⁴⁶⁾ 하지만 중국은 전쟁이 장기화되면서 러시아와 우크라이나 간의 대립이 민주주의 진영과 권위주의 진영으로 대립이라는 이른바 ‘신냉전’ 구도 담론의 형성에 부담을 느끼면서 변화의 필요성을 느끼기 시작하였다. 즉 러시아의 안보 우려를 이해하고 국제 사회의 러시아 제재에 대하여 반대의 시각을 가졌지만, UN의 두 차례에 걸친 제재 결의에 대해서는 기권을 선택함으로써 중국은 서방대 러시아라는 ‘신냉전’ 구도에 편입되고 싶지 않은 것이다.⁴⁷⁾

또한 우크라이나가 중국에 갖는 경제적 위상이다. 우크라이나는 중국이 추진 중인 ‘일대일로’의 거점 국가로서 유라시아에서 세 번째로 큰 교역 상대국이고, 우크라이나의 입장에서 중국은 가장 큰 교역 상대국이다. 따라서 우크라이나 전쟁으로 인해 ‘일대

45) 김강녕. “러시아-우크라이나 전쟁에 대한 주요국의 대응과 시사점”. 『세계와 유라시아』, 1(2), (2023), p. 110.

46) 정호경(2022), pp. 69-70.

47) 황상필. “시진핑 시기 중-러 전략적 협력의 한계: 2022년 우크라이나 사태에 관한 중국의 대응을 중심으로”. 『아시아연구』, 25(2), 2022, p. 67.

일로'가 맞이할 수 있는 최대 위기는 이 전략의 추진의 효과를 잃을 수도 있다는 우려이다.⁴⁸⁾ 또한 중국에게는 대만문제가 결코 간과할 수 없는 중요한 사안이다. 시진핑의 3연임 이후 대만문제가 전면에 등장하는 양상이 보였고, 미국과의 관계에 있어서도 민감한 사안이기 때문이다. 이번 러시아의 우크라이나 침공에 대해 중국이 적극적으로 지지의 입장을 표명한다면, 러시아가 침략의 명분으로 삼고 있는 우크라이나 일부 지역의 분리독립을 간접적으로 지지하는 꼴이 된다. 이는 곧 신장 위구르와 티벳, 홍콩은 물론 절대 물러설 수 없는 대만에게 독립의 명분을 제공하는 셈이 되기 때문이다.⁴⁹⁾ 따라서 러시아와 우크라이나 전쟁이 장기화되면서 세계질서의 구도가 새로운 형국에 접어드는 양상을 보이고 있는 것이다.

5) '전환기'에 대한 개념 규정

탈냉전을 거치면서 세계로 어디로 가고 있는가? 전환기 이후 세계는 어떤 모습을 가질 것인가? 물론 그 세계는 현재의 지구적 구성원들, 즉 많은 국가들과 국제기구, 기업 등등 다양한 행위자가 만들어낸 세계일 것이지만, 그 행위자들의 의도가 구체적으로 현실화되는 것만은 아니다. 항상 그러하듯, 각자 합리적 의도를 가진 행위자들의 선택과 행위가 결집되는 순간 어떤 비합리적인 결과물이 생산될 수도 있다는 것이 현실이기 때문이다.

1989년 베를린 장벽의 붕괴와 뒤이은 소련체제의 붕괴로 인해 20세기의 냉전의 시기가 '탈냉전'의 시기로 접어들었다는 점에서 그 시기를 '전환기'라는 표현을 사용하는 것은 적절하다고 할 수 있다. 탈냉전 이후 미국 주도의 단극적 질서이자 자유주의적 국제질서가 확립되는 듯 하였다는 점에서 분명 새로운 시대로의 전환을 의미하는 전환기라고 할 수 있다. 하지만 2008년 금융위기 이후 미국 주도의 단극적 질서 그리고 자유주의적 국제질서에 균열이 발생하였고, 중국이 그 중심에 위치하고 있다. 즉 미국과 중국의 전략적 경쟁의 국면에 들어섰고, 그 경쟁은 다양한 차원에서 이루어지고 있다. 또한 예상치 못하게 발생한 코로나 19 바이러스의 창궐, 그리고 유럽과 러시아의 접경 지역인 우크라이나로의 러시아 침공이 만들어낸 전쟁상황은 이러한 균열을 가속하거나 더 복잡한 국면으로 전환시키고 있다. 그러한 점에서 분명 '전환기'임에 분명하지만, 그 전환이 마무리되는 결과의 출구가 분명하게 보이지 않다는 점은 현재의 상황이기도 하다.

48) 정호경(2022), pp. 75-76.

49) 정호경(2022), p. 77.

독일 수상 올라프 솔츠는 2022년 2월 27일 의회 연설에서 러시아의 우크라이나 침공은 탈냉정 이전 혹은 더 거슬러 약육강식이 지배했던 19세기로 회귀할 수도 있는, 하지만 평화로운 유럽 안보질서로 다시 돌아갈 수 없는 ‘시대전환Zeitenwende’이라고 명명하였다.⁵⁰⁾ 솔츠가 말하는 시대전환의 의미는 1975년 ‘헬싱키 의정서(Helsinki Final Act)’를 시작으로 1990년 ‘새로운 유럽을 위한 파리헌장(The Paris Charter for a New Europe)’ 등을 거치면서 쌓아온 유럽안보질서 - 주권, 영토보전, 자기 결정권 등의 원칙이 존중되는 규칙기반질서 - 와 민주주의, 평화와 통합에 기반한 유럽적 가치의 실현이라는 안정적 질서가 파괴되고 있다는 점을 의미한다.

우크라이나 전쟁 이후 미국이 구상하고 바라는 세계질서의 방식은 ‘신냉전’ 질서 즉 러시아-중국 등 권위주의 체제를 한편으로 하고, 미국을 중심으로 하는 자유주의적 세계질서였다고 할 수 있다. 하지만 UN총회에서 러시아를 규탄하는 성명을 채택하고자 했을 때만해도 반대와 중립이 예상외로 많았으며, G-20에서 러시아의 퇴출도 이루어지지 않았다. 특히 G-20 의장국인 인도네시아가 러시아의 퇴출에 반대하였고, G-20 국가 중 중국, 인도, 인도네시아는 물론 중남미의 브라질, 멕시코, 아르헨티나도 러시아에 대한 경제제재에 참여하지 않고 있다.⁵¹⁾ 현재 우크라이나 전 이후에도 사우디아라비아, UAE 등 아랍국가들은 독자노선을 걷고 있으며, 인도 또한 쿼드(Quad)의 회원국이지만 러시아로부터 원유를 값싸게 수입하는 등 실리를 추구하는 외교정책을 펴고 있다. 미국이 이념-군사-경제의 측면에서 확실히 통제하고 있는 ‘서구’는 유럽과 아시아의 군사동맹, 즉 유럽연합과 나토 그리고 일본, 호주, 한국 등에 국한되고 있으며, 많은 나라들이 ‘경계’에 위치해 있다고 할 수 있다. 즉 미국을 위시한 자유주의 지영과 중국-러시아를 중심으로 한 권위주의 진영 각각이 발휘하는 구심력은 기대했던 만큼 강력하지 않으며, 지난 시대의 냉전과 달리 중간지대에 수많은 중견국, 심지어는 친미국가들마저 전략적 모호성을 유지하며 어느 한 진영을 택하길 거부하는 “헤징” 전략의 범람상황이다.⁵²⁾

사실 서구조차도 단일한 대오를 형성하고 있지 못하다. 독일 솔츠 수상은 2022년 11월 중국을 방문하였는데, 이는 시진핑 주석의 3연임 확정 후 첫 서방국가의 방문이었다. 프랑스의 마크롱대통령 역시 2023년 4월5일부터 7일까지 기업인 50명을 대동하고 중국을 방문해 시진핑과 정상회담을 하였다. 표면적으로는 중국의 에어버스 160대,

50) 장희경, “유럽의 우크라이나 전쟁: 유럽 안보질서의 시대전환”, 『뉴레디컬리뷰』, 6호, 2022, pp. 72-73.

51) 이혜정, “푸틴의 우크라이나 전쟁, 바이든의 민주주의 기획 그리고 새로운 국제 (무)질서”, 『동향과 전망』, 116호, 2022, pp. 33-34.

52) 차태서, “탈단극적 계기로의 진인? - 포스트-우크라이나 전쟁시대 세계질서의 대전환 읽기”, 『국제, 지역연구』, 32권 1호, 2023, p. 17.

헬리콥터 50대 구매 계약, 컨테이너선 16척의 구매계약이지만, 방중 이후 마크롱은 “유럽이 대만 문제에서 미국의 리듬이나 중국의 과잉반응에 적응해야 된다고 생각하며 추종자가 되는 것이 최악”이라고 말하면서, “유럽의 전략”의 필요성을 강조하기도 하였다.⁵³⁾

최근 ‘신냉전’ 구도의 형성이라는 논의는 대중적 담론은 물론 학계에서도 광범위하게 제기되고 있지만, 다양한 이유와 현상에 대한 관찰을 통해 그 허점이 드러나 보인다. 탈냉전 이후 미국 주도의 단극적 질서의 형성이 2008년 금융위기 및 신자유주의의 한계를 통해 새로운 국면에 들어섰다는 점은 분명하다. 영국의 브렉시트나 유럽연합의 지지부진 등은 물론 유럽과 미국에서 등장하고 있는 극우민족주의적 흐름, 특히 미국의 트럼프 대통령이 전개한 자국이기주의적 폐쇄전략은 기존의 미국 패권질서의 유지와는 전혀 다른 모습을 보이는 것이다.

이러한 상황에서 미중전략적 경쟁의 강화와 우크라이나 전쟁을 통해 민주주의 vs. 권위주의라는 구도가 강조되면서 ‘신냉전’이라는 담론이 득세한 것이다. 그러한 측면에서 본다면, 신냉전론은 강대국 대결을 지나치게 강조하여 미국의 쇠퇴를 배경으로 펼쳐지고 있는 복합적인 현실에 대한 인식을 오도하고 있다는 비판에 직면한다. 즉 미국은 푸틴이 일으킨 우크라이나 전쟁을 통해 유럽 안보질서를 재조정하는데 성공했지만, 중국은 물론 중남미 국가들조차 냉전시기처럼 이념과 경제, 군사를 통합하여 진영을 구획하는데 실패하고 있으며, 현재는 붕괴된 패권부재의 국제 무질서 속에서 위기들이 중첩적으로 발생하고 있는 것이다.⁵⁴⁾

앞서 보았듯이, 과학기술을 둘러싼 표준 경쟁 등 경제패권 경쟁은 물론 보건이나 기후를 둘러싼 신형안보의 쟁점에 있어서도 다층적 수준에서 경쟁의 심화와 이익의 다변화 등은 기존의 진영 논리를 통한 일관된 패권 질서의 확립은 불가능해 보인다. 가치동맹이라는 이름으로 한편에 가담하고 있는 것처럼 보이지만, 개별국가들은 자국의 이해관계에 따라 이탈하거나 새로운 정책전환을 시도하면서 ‘다극체제’적 특성⁵⁵⁾ 혹은 하나의 포괄적인 국제체제 안에 상이한 문명원리로 조직된 여러 국제질서들이 병립하는 탈중심적이고 복합적인 ‘다질서 세계’⁵⁶⁾가 창발하는 양상을 상정할 수 있게 된다.

53) 신기섭, “마크롱, 중국 방문 뒤 “대만 갈등에서 미국 추종하지 말아야” 〈한겨레〉 (2023. 4. 10).

54) 이해정(2022b), p. 52.

55) 백승욱, 『연결된 위기』, 서울: 생각의 힘, 2023, pp. 46-47.

56) 차태서(2023), p. 26.

2. 한국 진보/보수정권의 부침과 안보담론의 변화

윤석열 정부의 등장 이후 한국의 외교안보정책은 직전의 문재인 정부의 그것과는 거의 정반대라고 해도 과언이 아닐 정도로 급격하게 선회한 것은 분명하다. 우선 남북한 관계에서도 문재인 정부가 과거 김대중 대통령시기 이래 민주당 정권 하에서 추진되었던 ‘햇볕정책’을 지속적으로 추진하면서 남북한관계 개선에 적극적인 정책을 전개하였다. 북한의 미사일이나 핵실험에도 불구하고, 북한과의 대화의 노력에는 적극적인 모습을 띠어왔다. 하지만 보수정권이라고 할 수 있는 윤석열 정부는 ‘담대한 구상’이라는 이름 하에 비핵화 원칙과 한미일동맹의 강화를 통한 압박외교를 강화하는 방향으로 선회하였다.

이러한 외교안보정책의 선회가 낯선 현상은 아니다. 1987년 민주화 이후 보수-진보정권이 교체되는 과정에서 남북한관계, 미국 및 중국과의 관계 등에서 진보와 보수정권은 각자 나름대로의 내부 원칙과 논리를 통해 일정한 일관성을 보여온 것은 분명하다. 하지만 진보와 보수정권이 교체되는 과정에서 정부 정책의 급격한 변화가 나타남으로써 외교적 문제나 국민들의 혼란 그리고 경제적 손실 등이 반복적으로 나타나고 있다는 사실은 분명하다.

정부의 외교안보정책의 급격한 선회는 우선 국내적으로 정치적 양극화의 반영의 결과물이자 동시에 정치적 양극화를 강화시키는 악순환을 만들어내고 있다.⁵⁷⁾ 정치적 양극화 현상은 한국사회의 이른바 ‘남남갈등’의 반영이자 동시에 결과물이며, 북한문제와 대북정책 그리고 대미, 대일 관계를 둘러싼 외교안보정책에서의 극단적인 시각의 차와 정책의 급격한 선회의 산물이다.

냉전시대의 종말과 함께 남북화해 무드가 조성되기도 하고, 한반도를 둘러싸고 다양한 평화구축의 노력이 지속되어 왔음에도 불구하고 좀 더 진전한 상황을 만들어내지 못하고 악화되는 양상이 반복적으로 나타나기도 한다. 물론 국제적 상황, 즉 탈냉전 이후 국제적 상황이 요동치는 가운데 남북한 관계가 지속적으로 안정적일 수 없다는 것을 인정한다 하더라도 일정한 방향성마저도 상실한 채 갈팡질팡하는 것은 한반도의 안정과 평화의 구축을 위해서 바람직하지 않은 것은 분명하다. 물론 정권의 성격에 대한 외교안보정책이 변화가 발생하는 것은 당연한 것이라 할 수 있지만, 그럼에도 국가가 취해야 할 이익과 인류의 보편가치의 추구라는 규범적 측면은 동시에 고려해야 할 지점이 존재한다.

57) 채진원. “남남갈등에서의 정치적 양극화와 중도정치”. 『통일인문학』, 69호. 2017; 정영철. “남북관계의 변화와 남남갈등”. 『한국과 국제정치』, 34권 3호. 2018.

세계사적으로 국제정세에서 탈냉전 시대의 도래와 한국의 민주화의 시간이 맞물려 있었고, 그에 따른 남북관계를 둘러싼 정부의 외교안보정책의 변화를 가늠할 수 있다. 각각의 정부가 남북관계를 해결하기 위해 취한 정책이 특성과 그것을 규정했던 국제적 상황을 감안하여 한국의 외교안보정책이 추구해야 할 지속가능한 정책적 목표와 가치, 지향점 등을 모색해 보도록 하자.

1) 탈냉전 이후 단극질서 시기의 한국 외교정책과 담론

1989년 탈냉전 시기 남한의 노태우 정부는 한국사회의 급격한 변화, 즉 민주화 이후 민주주의의 확장에 대한 사회적 요구와 맞물려 남북한 관계의 새로운 전환점을 만들고자 노력하였다고 할 수 있다. 노태우 정부 초기의 공안정국을 넘어서 1990년대 들어서 사회주의권의 붕괴가 본격화되고, 국내정치 차원에서도 3당합당과 정권 자체의 ‘북방정책’, 재야 운동권의 통일운동 등이 맞물려 북방정책이 구체화되고 실효성을 드러내기 시작하였다.⁵⁸⁾ 그럼에도 불구하고 북방정책이 성공을 거둘 수 있었던 것은 국제체제의 변수 혹은 국제적 세력배분구조의 변화가 가장 중요한 변수였다고 할 수 있다. 냉전 종식 이후 미국의 전후 처리과정과 새로운 안보환경의 변화, 예를 들어 미국의 입장에서 소련의 견제의 필요성은 유지하되 봉쇄보다는 경계의 비중이 증가하고, 소련과 중국은 사회주의 붕괴 이후 한국과의 경제협력의 필요성이 증대되었다는 점, 동북아에서 한국을 둘러싸고 소련, 중국, 일본 등 강대국들의 지역균형의 필요성 등등이 한국의 외교정책과 실행에 있어서 자율성 혹은 운신의 폭을 넓혀주었다고 볼 수 있다.⁵⁹⁾ 즉 세계적인 탈냉전은 미국의 동아시아 정책에 있어서 전환점을 가져오게 하였고, 한국 이 기회를 포착하여 ‘자주적 외교’를 펼칠 수 있게 된 것이다.⁶⁰⁾

당시 노태우 정부가 탈냉전 이후 민주화 정권으로서의 자신감과 정당성 강화를 적극적으로 추진한 북방정책은 ‘한반도의 평화 정착과 평화적 통일기반 조성’, ‘소련, 중국 기타 동구권 국가들과의 관계 개선을 통한 외교영역 확대와 국제적 지지기반 확충’, ‘한국의 경제적 진출과 자원공급원 확보를 통한 국가이익 추구’ 등을 목표로 가지고 있었다.⁶¹⁾ 이러한 목표 속에서 북방정책을 추진한 결과 헝가리와 수교를 출발로 하여 단계적으로 공산권 국가들과의 수교를 추진하였고, 1990년 9월 30일에는 한소국교정상

58) 이정철. “탈냉전기 노태우 정부의 대북정책”. 『정신문화연구』, 35권 2호. 2012.

59) 전재성. “노태우 행정부의 북방정책 결정요인과 변화과정 분석”. 『국제문제연구』, 24(1), 2002, pp. 267-268.

60) 김연철. “노태우 정부의 북방정책과 남북 기본합의서 - 성과와 한계”. 『역사비평』, 통권 97호. 2011, p. 89.

61) 전재성(2002), p. 263.

화를 이루어냈다. 1991년 9월 노태우 대통령은 유엔총회 연설을 통해 남북한의 휴전 체제를 평화체제로 전환할 것과 군사적 신뢰구축을 통한 군비감축을 제안하였다. 그리고 이후 미군의 핵무기 철수 계획이 발표되자 노태우 대통령은 한반도 비핵화선언을 전격적으로 발표하였다. 이러한 배경 하에서 남북 고위급 회담을 통해 남북한 사이의 불가침과 협력을 다짐하는 ‘남북기본합의서’가 합의되었고, 실무회담에서는 한반도 비핵화에 관한 공동선언문이 합의되었다.⁶²⁾

특히 노태우 정부 시기 1992년 발효된 ‘남북기본합의서’의 정신과 골격은 민주당 최초의 정권이었던 김대중 대통령의 한반도평화체제 구축의 방향과도 연결되는 지점이 있다는 점에서 중요한 의의를 갖는 것이라 할 수 있다.⁶³⁾ 노태우 정부는 당시 “북핵도 남북문제이므로 한국이 주도해야 한다”는 입장이었고, 그에 따라 핵문제를 해결하기 위한 주체로 ‘핵통제 공동위원회’를 명시하여 남북 당사자 중심의 핵문제 해결을 지향하고자 하였다.⁶⁴⁾ 노태우 정부가 취할 수 있었던 남북한관계에서의 외교적 자율성은 세계적 차원에서의 탈냉전과 미국의 전략변화가 만들어낸 공간 속에서 가능한 것이었다. 그럼에도 한국의 외교적 자율성은 미국의 전략적 이해와 용인이라는 일종의 미국의 경계(American boundary) 내에서 이루어질 수 있는 것이었다.

결국 1993년 2월 북한의 ‘핵확산금지조약(NPT)’의 탈퇴는 미국이 한반도 정책에서 허용했던 한국의 외교적 자율성은 제한하는 계기가 되었다. 미국의 상대적 방치는 적극적 개입으로 바뀌고 한국 외교의 자율성의 공간도 축소되었다.⁶⁵⁾ 북핵문제가 발생하면서 미국의 개입이 강화되고 그만큼 한국의 당사자 해결원칙이 약화되었다. 당시 노태우 정부는 포괄적인 북핵문제 해결의 방안을 제시하지 못함으로써 북핵문제 해결과정에서 한국의 주도권을 포기할 수밖에 없었다.⁶⁶⁾

노태우 정부를 이어서 등장한 김영삼 정부는 주요 외교정책의 목표를 “핵문제 해결과 평화정착의 모색”으로 상정함으로써 북핵위기 상황을 반영한 것으로 볼 수 있다. 1994년 6월 전쟁 직전의 상황이 조성되기도 하였고, 김영삼 정부가 핵문제에 대한 강경대응을 취하면서 한미갈등을 증폭시켜 한반도 문제 해결과정에서 한국 외교의 고립을 자초하기도 하였다.⁶⁷⁾ 또한 1994년 10월 체결된 제네바 합의 이후 북미관계가 빠르게 진전되면서 북한의 소위 ‘통미봉남’ 전략으로 남북대화는 오히려 답보상태로 빠졌고, 한국

62) 박영준, 『한국 국가안보전략의 전개와 과제』, 서울: 한울, 2017, p. 139.

63) 전재성(2002), p. 259.

64) 김연철(2011), p. 95.

65) 전재성, “노태우 행정부의 북방정책 결정요인과 변화과정 분석”, 『국제문제연구』, 24(1), 2002, p. 267.

66) 김연철(2011), p. 96.

67) 김연철, 『냉전의 추억: 선을 넘어 길을 만든다』, 서울: 후마니타스, 2009, pp. 139-152.

과 미국은 대북지원, 경수로건설 문제 등을 둘러싸고 불협화음을 노정하기도 하였다.⁶⁸⁾ 결과적으로 김영삼 정부 시기 대북정책은 일관된 전략부재와 보수화 및 외교적 자율성 공간의 협소화 등으로 외교안보정책의 난조를 보였다고 할 수 있다.

남북관계가 교착상태에 있는 상황 그리고 경제적으로 어려운 경제위기 직후 등장한 김대중 정부는 무너진 남북 그리고 미국과의 관계를 복원하고자 하는 것이 주요한 과제로서 주어졌다. 김대중 시기 남북관계를 개선되기 시작하였고, 드디어 2000년 남북 정상회담이 이루어질 정도로 발전한 것은 한국정부의 적극적 역할의 결과라고 할 수 있다. 즉 한국 외교안보정책의 적극성은 남북관계 개선을 통해 북한을 설득하고, 한미 관계에서 미국의 외교적 개입을 가능케하는 두 개의 축으로 이루어졌다.⁶⁹⁾

김대중 정부는 노태우 정부 시기 남북기본합의서 탄생에 큰 역할을 수행한 임동원을 외교안보수석에 기용함으로써 남북기본합의서의 원칙에서 출발하여 한반도 냉전구조 해체를 위한 ‘햇볕정책’ 전략을 수립하고 추진하였다. 김대중 정부의 햇볕정책은 1998년부터 시작된 이른바 ‘페리 프로세스’와 맞물려 남북미 삼각관계가 선순환을 이루면서 남북정상회담을 성사시키고 북미대호 역시 활성화되는 긍정적 결과물을 만들어냈다. 이 시기 1998년 북한의 잠수정 침투사건, 1999년 6월 15일 연평해전 등 북한의 국지적 군사도발 사건이 있었음에도 김대중 정부는 확전을 방지하도록 하면서 대북 햇볕정책의 기초를 변경하지 않았다. 남북정상회담의 성사라는 극적인 결과물에 따라 남북관계는 민간 영역에서도 활발하게 개선되어 갔다. 현대그룹은 개성공단을 건설, 운영하겠다는 합의를 체결하였고, 북한은 남한의 언론인을 초청하는 행사를 치르기도 하였다.

하지만 2001년 들어서 미국에서 조지 부시 행정부가 출범하였고, 부시 행정부는 힘의 우위를 바탕으로 하는 일방주의적 정책을 예고하면서 북한의 핵 및 미사일 위협을 강조하였다. 2002년 백악관과 국토안보부가 공동으로 작성한 대량살상무기(WMD) 관련 보고서에서 대량살상무기를 보유할 수 있는 위험국가에 북한을 공식 언급하면서 선제공격의 가능성을 내비쳤다.⁷⁰⁾ 북한은 이에 대응하여 국제원자력기구 감시카메라의 폐기 그리고 결국 2003년 1월 NPT 탈퇴를 선언하기에 이르렀다. 이러한 일련의 사태 속에서 한국 정부의 외교적 중재노력은 별 성과를 거두지 못하였다. 김대중 정부 초기에서부터 남북정상회담이 성사되기까지 한국 외교의 성과는 일정하게 미국의 민주

68) 홍용표, “분단과 한국의 외교: 주변 4강과의 정상회담을 중심으로”, 『韓國政治外交史論叢』, 32집 1호, 2010, p. 177.

69) 김연철, “김대중-노무현 정부 10년의 남북관계”, 『기억과 전망』, 22권, 2010, p. 117.

70) 박영준(2017), p. 175.

당 클린턴 정부의 이해 속에서 이루어진 것이라 할 수 있다. 하지만 미국 공화당 부시 행정부의 등장은 새로운 국면으로 전환되었고, 그 공간에서 한국 정부의 외교적 한계가 뚜렷해진 듯 보였다.

김대중 정부를 이어서 등장한 노무현 정부는 ‘한반도 평화체제구축’을 국정과제로 제시하였고, ‘평화번영정책’을 기본으로 하는 김대중 정부의 포용정책을 계승하고자 하였다. 헌데 2004년 국가안보회의(NSC)가 발표한 <평화번영과 국가안보: 참여정부의 안보정책 구상>에서 한반도의 평화와 안정이라는 목표와 함께 이를 구현하기 위한 전략적 기조로서 ‘한미동맹과 자주국방의 병행발전’이라는 개념을 통해 자주국방의 중요성을 강조하였다.⁷¹⁾ 노무현 정부는 한미동맹을 강조하면서도 그것의 변화의 필요성을 역설하였고, 그것은 자주국방, 특히 한국군 주도의 작전 수행능력의 강화를 언급하였고, 그를 위해 전시작전통제권의 환수를 과제로 제시하였다. 그와 함께 자주국방을 이룰 수 있는 정도의 국방력에 기반한 ‘동북아균형자’ 개념을 제시하였다.

노무현 정부의 출범 초기 미국의 부시 행정부와 한미공조가 이루어진 것은 사실이지만, 북핵문제에 대한 인식의 차이가 존재했으며, 당시 일본 정부와도 독도문제 및 교과서문제 등으로 긴장이 존재하던 시기였다. 그리고 중국 역시 경제성장과 군사력 현대화를 통해 강국으로 서서히 성장하던 시기였다. 따라서 동북아 각국의 배타적 민족주의가 지역 국제정치를 대립적 상황으로 몰고 갈 가능성이 있었으며, 지역안보 질서의 불투명한 요소가 혼재되어 있던 상황에서 동북아 국가들 간 상생과 공생의 협력질서 창출에 한국이 역할을 하겠다는 의지의 표현이 ‘동북아 균형자론’이라고 할 수 있었다.⁷²⁾

사실 김대중 정부의 햇볕정책은 노태우 정부에서 이루어진 ‘남북기본합의서’에서 출발하고, 당시 김대중 정부의 외교안보 인사들이 보수성향의 인물들로 이루어지면서 한국 사회의 보수와 진보의 갈등을 일정하게 완화시키면서 합의를 이끌어가는 측면이 있었다고 할 수 있다. 물론 당시의 국제정세 역시 우호적인 부분이 있었다는 것도 중요한 요인이긴 하지만, 김대중 정부는 국내정치의 갈등을 완화하면서 외교안보정책을 실행하고자 하는 모습을 보여주었다. 하지만 노무현 정부에서는 국제정세의 비협조라는 요인과 함께 국내정치와 사회의 분열이 오히려 역작용하면서 외교안보정책의 성과는 미미했다고 할 수 있다.

71) 박영준(2017), p. 186.

72) 김기정. “21세기 한국 외교의 좌표와 과제: 동북아 균형자론의 국제정치학적 의미를 중심으로”. 『국가전략』, 11권 4호. 2005. pp. 151-157.

2) 미중 전략적 경쟁 시기 한국의 외교정책

2008년 이명박 정부가 들어선 시기는 앞선 민주당 김대중, 노무현 정부와는 명백히 구별되는 국제정세의 시기였다고 할 수 있다. 탈냉전 이후 미국이 주도하는 단극적 질서가 흔들리기 시작하였고, 거기에는 중국의 부상이라는 사실이 있었다. 또한 2008년의 금융위기는 1980년대 이후 신자유주의적 국제무역질서의 위기를 보여주는 것이었다. 그러한 의미에서 탈냉전 이후 현재까지 새로운 굳건한 세계질서 체제가 형성되지 못했다는 점에서 지속적인 '전환'의 시기 즉, 새로운 질서를 모색하는 시기였다고 할 수 있고, 2008년의 시점은 약간의 방향 전환이 이루어진 시기였다고 할 수 있다. 그러한 점에서 한국 외교 역시 새로운 정책적 전환 내지는 외교적 자율성을 확보할 수 있는 공간을 마련할 수 있는 기회이기도 했다.

이명박 정부의 외교안보 정책의 키워드는 '실용주의'였다고 할 수 있다. 이전의 민주당 정부의 외교안보정책이 '좌파적' 민족주의에 기반한 이념 지향적이었다고 비판하면서 외교에서 국가의 실익을 추구하고자 내세운 구호가 '실용주의 외교'였다. 특히 이명박 정부의 실용주의 외교는 노무현 정부의 '무원칙한' "실용주의 균형외교"를 비판하면서 원칙과 철학에 기반한 실용주의 외교, 일종의 '전략적 실용주의'를 추구하고자 하였다.⁷³⁾ 즉 노무현 정부가 추구한 '전략적 모호성'을 활용한 실용주의, 예를 들어 이라크 파병과 북핵문제 해결을 연계하려는 무원칙한 실용주의는 아무런 성과를 만들어내지 못하였다.

이명박 정부가 북핵문제와 관련하여 제시한 노선은 "비핵개방 3000구상"이라고 부르는 것으로 "북한이 핵을 폐기하고 개방하면 국제사회와 협력하여 북한의 1인당 국민소득이 10년 내 3,000달러가 되도록 지원하겠다"라는 구체적인 안을 제시한 것이었다. 남북한의 상생과 공영이라는 틀에서 제시된 이 구상은 동시에 동아시아에서 협력안보체제의 구축, 즉 한미일 및 한중일 간의 새로운 협력체제의 구축이라는 것과는 맞물려 있었다. 하지만 남북한 관계는 2008년 7월 금강산에서 발생한 북한군 총격사건, 2009년 2차 북핵실험, 2010년 3월 천안함 격침 사건 등으로 경색되고 있었다. 그리고 2010년 8월 광복절 경축사에서의 흡수통일 뉘앙스를 갖는 '통일세' 구상의 발표는 북한이 강한 반발을 일으켰다.⁷⁴⁾

민주당 정권 10년 후에 등장한 이명박 정부의 외교안보정책은 햇볕정책의 지속으로 표현되는 남북관계 개선의 노력과는 다른 방향으로 남북문제를 해결하고자 했으며,

73) 박건영. "이명박 정부의 대미정책과 대안". 『국가전략』. 14권 4호. 2008. pp. 96-97.

74) 박영준(2017), p. 237.

주요하게는 21세기형 전략동맹으로의 위상 격상과 같은 한미동맹의 강화 및 한일 군사 정보보호합의협정(GSOMIA) 체결과 같은 한일관계 개선 등 아시아 및 글로벌 외교로의 확장이라는 방식을 통해 북한을 압박하는 방식이었다고 할 수 있다. 그러한 이유에서 남북관계는 경색국면이었다. 이후 들어선 박근혜 정부는 김대중정부의 기능주의적 대북정책과 이명박 정부의 강경한 대응 모두를 비판하면서 균형을 찾고자 하였다.⁷⁵⁾ 특히 박근혜 정부는 장기적인 관점에서 대북정책의 일관성과 지속가능한 대북정책의 필요성을 인식하면서 그 대안을 찾고자 하였다.

박근혜 정부가 남북관계를 해결하기 위해 제시한 개념은 ‘한반도 신뢰프로세스’이다. 한반도 신뢰프로세스의 목표는 한반도를 갈등의 지역에서 신뢰의 지역으로 변화시키고 지속가능한 평화와 통일, 안정적인 동북아 질서를 구축하고자 하는 것이었다.⁷⁶⁾ 박근혜 정부는 또한 남북한 관계의 개선을 위한 신뢰외교에서 출발하여 그것의 확장으로서 <동북아평화협력구상>을 제시하였다. ‘동북아평화협력구상’은 동북아 국가들 간에 역내 평화와 협력의 질서를 만들어 가기 위한 다자대화 과정이며, 경쟁과 갈등이 지속되는 동북아 정세를 고려하여 비전통안보분야부터 대화와 협력의 관행을 축적하여 신뢰를 쌓고 전통안보분야로 협력범위를 확대하겠다는 구상이었다.⁷⁷⁾ 박근혜 정부는 남북관계는 물론 동북아 주변국들과의 관계에 있어서도 신뢰를 바탕으로 하는 장기적이고 지속가능한 평화와 질서를 구축하고자 하는 목표를 내세우고 외교정책을 전개하였다. 이러한 정책은 기능주의적 입장에서 우선 일반적이고 공감대가 넓은 현안들, 예를 들어 지후, 자연재해 등 새로운 안보현안의 해결과정을 통해 신뢰를 쌓고 그에 바탕을 두고 전통적 안보영역으로 확장해 가고자 하는 구상이었다. 또한 남북관계의 개선 역시 주변국들과의 협력과 신뢰를 통해 분위기를 조성하고, 이를 바탕으로 북핵문제 등 안보현안을 접근해 가고자 한 시도였다.

하지만 동북아평화협력구상에서 제기된 문제들의 해결과정이 순조롭지도 못하고 성과를 내지 못하면서 유명무실해졌고, 남북관계 역시 답보상태였다. 이명박, 박근혜로 이어지는 보수정권에서 남북관계는 별다른 진전없이 악화되는 상태로 남아 있었다. 두 차례의 보수정권 역시 그러한 현실을 타개하기 위한 직접적인 노력보다는 동북아 외교협력이나 미국과의 관계를 통해 풀어보고자 하였다는 점에서 이전 민주당 정권의 햇볕 정책과는 분명 구별되었다.

75) 박상익, “박근혜 정부 ‘한반도 신뢰프로세스’의 쟁점”, 『서석사회과학논총』 6집 1호, 2013, p. 49.

76) 이홍중, “박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스 정책: 김대중 정부와 이명박 정부의 대북정책과의 비교를 중심으로”, 『정치정보연구』, 18권 1호, 2015, p. 58.

77) 최은미, “박근혜 정부의 ‘동북아평화협력구상’은 왜 사라졌을까?”, 『국가전략』, 26권 3호, 2020, p. 190.

2017년까지만 하더라도 북한이 핵무력 완성을 선언하고 미국의 트럼프 대통령은 강경대응 속에서 한반도의 긴장이 고조되었다. 하지만 문재인 정부가 출범하면서 2018년 북한이 평창동계올림픽 참가 의사를 보이고 문재인 정부의 평화우선 정책 천명 등으로 다시 화해 무드가 조성되었다. 그리고 2018년 4월 27일 남북정상회담이 개최되고⁷⁸⁾ ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’이 채택되었면서 남북한 관계는 급속도로 복원되었다. 그리고 이어서 6월 12일 북한과 미국이 ‘싱가포르 북미정상회담 공동성명’을 발표함으로써 북미 적대관계의 청산가능성이 열리기도 하였다.

2019년 1월 김정은은 신년사를 통해 진전된 남북관계와 북미관계에 대한 기대감을 표하기도 하였다. 하지만, 하노이에서의 북미회담이 결렬되면서 북한의 비협조적인 태도가 뚜렷해지고, 남북관계와 북미관계 모두 경색되었다. 2018년 판문점 선언에서 제기되었던 정전협정의 평화협정으로의 전환을 통한 평화체제의 구성이라는 논의는 추진력을 잃게 되었다. 그리고 김정은은 2019년 말 ‘정면돌파노선’을 선언하면서 미국의 대북 적대정책 철회와 공고한 한반도 평화체제가 구축될 때까지 전략무기 개발을 즐기치게 진행할 것을 밝혔다.⁷⁹⁾

보수정권 10년 동안 경색되었던 남북관계가 문재인 정부의 등장과 함께 금새 평화 무드로 바뀐 듯 했지만, 또다시 순식간의 긴장 국면으로 전환되었다. 그리고 2022년 등장한 윤석열정부는 지난 문재인 정부의 남북관계 개선 노력을 ‘가짜 평화’라고 평가하면서 ‘힘에 의한 외교’를 추진하고 있다. ‘담대한 구상’은 북한에 군사적, 정치적, 경제적 인센티브를 제시하면서 비핵화대화에 응할 때 까지 억지와 단념 정책을 추진할 것을 천명하였다. 또한 윤석열정부의 입장에서 현재 미-중 간의 경쟁이 만들어낸 ‘신냉전’을 “가치와 이익의 경쟁이 결합된 구도”라고 파악하고, 이익을 도모하기에 앞서 가치에 관한 입장을 명확히 하고자 하는 것으로 보인다.⁸⁰⁾ 마치 지난 보수정권이었던 이명박 정부의 국익우선의 ‘실용외교’와 “가치외교”가 재등장한 듯하다. 그와 더불어 윤석열 정부는 미국의 인도-태평양 전략 강화에 맞추어 주요 국가들과의 협력을 통한 자유, 평화, 번영이라는 목표를 성취하는 인도-태평양 시대에의 적극적 참여를 강조하고 있다.

78) 4.27남북정상회담이 성사된 것은 김정은 국무위원장이 비핵화의지, 즉 ‘군사적 위협이 해소되고 체제안전이 보장된다면, 핵을 보유할 이유가 없다’고 밝히면서 비핵화의지를 분명히 하면서부터이다. 고유환. “문재인정부의 평화우선주의와 비핵평화 프로세스”. 『북한학연구』, 14권 2호, 2018. p. 15.

79) 김차준. “문재인 정부의 남북관계: 성과와 한계”. 『동북아연구』, 38권 1호. 2023. p. 152.

80) 이는 현 대통령실 국가안보제1차장을 역임하고 있는 김태효의 입장이다. 김태효. “미-중 신냉전 시대 한국의 국가전략”. 『新亞細亞』, 28권 2호, 2021, p. 119.

III. 결론

- 한국 외교안보 정책의 과제

탈냉전 이후 한국 사회에서는 보수정당과 민주당이 번갈아가면서 정부를 구성하였고, 그에 따른 외교안보정책의 변화의 진폭이 너무 컸던 것은 분명하다. 노태우 정부의 '북방정책'은 탈냉전 이후 한국의 새로운 외교안보정책의 방향을 보여주는 출발점이라고 할 수 있다. 이후 김대중 정부의 '햇볕정책'은 민주당 정권의 대표적인 대북정책이자 외교안보정책의 중심적인 축이라고 할 수 있으며, 이후 민주당 정부는 '햇볕정책'의 계승과 발전적 승계였다고 할 수 있다. 보수당 정부는 북한의 핵무장이 만들어내는 위기를 극복하는 방식은 주요하게 '한미동맹'의 강화 등 주변국과의 외교를 통한 대북압박의 방식이 주요한 외교안보정책이었다고 할 수 있다. 민주당과 보수당 정권의 교체는 외교안보정책의 급격한 전환을 불러왔고, 이전 정권의 외교적 성과는 순식간에 사라지는 경향을 발생시켜 왔다.

이로 인한 정책의 혼선과 국가이익의 손실 역시 존재할 수 있다. 한국 정부가 남북한관계 그리고 동북아에서 역할을 수행할 수 있는 범위와 역량은 제한될 수 있으며, 특히 국제적 변수, 미국의 패권적 질서의 방향, 일본과 중국의 외교안보정책 등이라는 변수가 상대적으로 크게 작동하는 것도 사실이다. 그에 따라 한반도를 둘러싸고 강대국들을 주변으로 하여 국제관계가 형성되고, 국제질서의 변동이라는 커다란 흐름이 형성되고 있는 상황에서 한국의 외교안보정책이 취할 수 있는 범위가 어느 정도인지를 가늠하기는 쉽지 않을 수 있다. 그럼에도 불구하고 정권의 변화에 따라 국가이익이라는 중요한 기준이 있는 외교안보정책에서 급격한 정책의 변화는 스스로 국가이익에 대한 명확한 이해를 하지 못하고 있다는 사실을 자인하는 결과를 낳고 있다.

또한 국내정치의 차원에서 최근 극단적인 양상을 보이는 정치적 양극화 현상을 강화하는 악영향을 만들어내고 있다. 국내정치의 영역, 특히 유권자의 지지를 획득해야 하는 영역과 국제정치, 즉 국가의 이익을 실현하기 위한 영역 사이에는 일정한 차이가 존재한다. 그러한 의미에서 정치적 담론과 외교안보정책 간의 일정한 간극 역시 존재할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 최근 한국정치에서 나타나는 정치적 극단화 현상과 그에 편승하는 포퓰리즘 현상은 외교안보 영역에서 국가이익의 실현마저도 위태롭게 하는 현상을 만들어내고 있다.

최근 국제적 흐름은 탈냉전 이후 미국주도 질서가 형성되는 듯 하다가 신냉전이라는 모습을 띠는 듯 하지만, 실제 각국의 속내는 자신들의 국가이익 실현을 위한 실용주

의적 외교를 추구하는 경향이 강해지는 듯 하고 있다. 국제정치의 영역에서 각국은 자신들의 국가 이익 실현을 위한 경향을 더욱 더 강화하고 있으며, 그러한 점에서 냉전 혹은 ‘신냉전’이라는 이름으로 등장하는 가치 혹은 이념 외교는 부차적인 경향을 띠고 있다는 점이다. 분명 ‘신냉전’ 혹은 가치 및 이념 외교를 강조하면서 외교정책을 전개하는 국가는 그에 따른 국가이익의 추구라고 볼 수 있지만, 한국이 동일한 외교적 위치나 입장에 있는지의 여부는 또 다른 판단의 문제이다. 따라서 국내정치의 영역에서 작동하는 가치와 이념의 문제 및 그것들을 둘러싼 내부적 갈등은 국가이익의 실현이라는 측면에서 외교안보의 영역에서는 지양되어야 하는 부분이다.

탈냉전 직후 노태우 정부의 북방정책과 그 시기 남한 외교적 시도는 어느 때보다도 자율성을 지니면서 확장되고 있었고, 그 때의 시도는 민주당 김대중 정부에도 계승된 측면이 있다. 그러한 점에서 볼 때, 현재의 양극화된 국내정치와는 다른 합의점이 존재할 수 있다고 할 수 있다. 한국이 적극적인 외교안보정책을 펴기 위해 특히 남북한관계 개선을 위해 북한과의 독자적인 대화 채널의 개설과 대화의 시도라는 고유의 외교적 수단을 가지고 있다. 그와 더불어 남북관계의 개선을 위한 노력과 그 성과를 가지고 주변국, 특히 미국과의 관계를 풀어나갈 수 있는 통로가 생길 수 있을 것이다. 결국 한국은 스스로 독자적인 외교적 공간의 확보를 위해 노력들이 필요하다고 할 수 있다. 한국이 주변국 특히 미국의 외교정책에 철저하게 부응하는 방식으로 외교정책을 전개할 경우, 스스로 외교적 운신의 폭을 좁히는 결과를 가져올 수 밖에 없으며, 국가의 자율성 역시 사라질 수 밖에 없다. 그 경우 안보 차원은 물론 경제적 차원에서도 한계가 뚜렷해지는 결과를 가져올 수 밖에 없다. ‘신냉전’을 주장하는 입장에서도 신냉전이 냉전 시대와의 차이점으로 가장 크게 주목하는 것은 경제적 패권경쟁 현상이며, 공급망을 둘러싼 동맹과 외교전략의 전개 가능성이다. 결국 최근의 패권경쟁과 국가들 간의 동맹 및 연대의 계기에 중요한 쟁점은 경제적 이익을 둘러싸고 형성되고 있다는 점이다. 서구유럽이나 미국 등에서 등장하는 포퓰리즘 현상 역시 그 기저에는 이주노동자나 복지혜택을 둘러싼 경제적 이익의 문제가 가장 중요하게 작동하고 있다. 최근 한국 양극화가 이념적 극단화 과정에서 발생한 것과 비교한다면, 분명 차이점이 있다. 어쩌면 한반도는 탈냉전의 시기를 거쳤지만, 충분히 냉전을 극복하지 못한 것은 아닌가 의심이 들게 한다. 분명 냉전의 산물이자 냉전의 전초기지로 역할을 하면서 한반도에 남북분단이 발생하고 그 시간이 흘렀다는 것을 감안한다면 분명 한반도는 여전히 ‘냉전의 시간’에 머물러 있는 듯하다.

한반도에 냉전이 한국인의 의도와 전혀 무관하게 들어와 수십년 간 긴장을 만들어 내고 역량의 소비를 강요했다면, 이제 한반도 스스로 냉전의 틀을 벗어버리려는 노력이

필요하고, 일정한 역량을 만들어냈다고도 할 수 있다. 또 한편으로 탈냉전 이후 정권의 성격에 따라 외교안보정책의 진폭은 컸던 것은 분명한 사실이지만, 그만큼 외교안보정책의 긍정적 효과를 이끌어내지 못한 것 또한 사실이다. 이는 외교안보정책의 담론적 효과만이 있었던 것이고, 그것의 실질적 효과를 갖지 못했다는 것을 말하기도 한다. 외교안보정책의 담론적 효과 - 사실은 역효과인데 - 는 한국정치의 양극화이자 사회적 분열이다. 결국 국제적으로도 외교의 성과는 극히 저조했고, 경제적 이득 역시 컸다고 볼 수 없다. 그러한 의미에서 외교안보정책의 균형있는 확립과 일정한 균형감각을 구성을 통해 국가의 실질적 이익을 찾는 방향을 모색해야 한다.

그러한 점에서 탈냉전 초기 노태우 정권의 북방정책과 그것을 계승하고자 했던 김대중 정권의 햇볕정책 사이의 연속성을 재조명하고 진보와 보수정권의 접점을 찾아 보는 것이 필요하다. 민주당 정권의 경우, 김대중 대통령 이래 ‘햇볕정책’을 기조로 하는 남북문제 해결방향성을 지향하고 있다. 보수당 정권의 경우, 한미동맹 강화에 기반한 대북한 압박정책을 기조로 하고 있다. 하지만 북한과의 관계 개선의 출발은 노태우 정부의 ‘북방정책’에서 시작되었다고 할 수 있으며, 그러한 점에서 진보-보수 정권의 공통 분모를 찾을 수 있을 것이다. 북한에 대한 접근이나 외교안보정책의 기조를 형성하는데 있어서 가치나 이념적 잣대는 후순위가 되어야 한다. 가치나 이념의 출발점이 국내정치이며, 국내정치에서 조차 그것은 정치적 양극화와 포퓰리즘 정치를 강화할 뿐이다.

‘신냉전’이라는 수사학을 구사하는 입장에서 그 특징 중의 하나가 경제적 패권을 둘러싼 공급망의 문제가 있다는 점을 보더라도, 최근의 외교안보적 상황에서 중요한 쟁점 중의 하나는 국가의 경제적 이익이다. 심지어 기후나 보건을 둘러싼 안보문제 역시 경제적 이익의 문제가 결합되어 있다. 즉 탄소세의 문제나 백신을 둘러싼 문제가 그러한 사실을 보여주는 대표적인 예이다. 새로운 안보적 쟁점들이 등장하지만, 많은 경우 국가의 경제적 이익은 주요하게 결합되어 있음을 보여준다. 따라서 이에 대한 충분한 고려없는 가치나 이념외교는 국가의 실익을 상실할 위험이 있으며, 스스로 외교적 자율성을 제한하는 역효과를 가져올 뿐이다.

최근 미중간의 전략적 경쟁이 강화되거나, 러시아-우크라이나 전쟁 이후 변화된 세계질서, 즉 민주주의 vs. 권위주의의 대결이라는 미국주도의 자유주의적 세계질서의 등장, 신형안보 위협 요인의 다양화 등 외교안보 영역이 하나의 잣대를 통해 구성되지 않음을 말해주는 것이다. 그러한 측면에서 한국 외교안보정책의 자율성의 형성 공간을 넓힐 가능성이 존재한다.

참 고 문 헌

- 고유환. “문재인정부의 평화우선주의와 비핵평화 프로세스”. 『북한학연구』. 14권 2호, 2018.
- 공민석. “미국해계모니의 변화 2007-08년 금융위기: 미국의 통화·금융 권력을 중심으로”. 『한국정치학회보』. 52집 4호 (2018).
- _____. “미국 헤게모니와 동아시아 지역체계의 공진화”. 『한국정치연구』. 28집 3호 (2019).
- _____. “COVID-19 팬데믹과 미중패권경쟁”. 『국제정치연구』. 23(4). (2020).
- _____. “미국 예외주의, 미중 패권경쟁 그리고 민주주의”. 『기억과 전망』. 45호 (2021).
- 김강녕. “러시아-우크라이나 전쟁에 대한 주요국의 대응과 시사점”. 『세계와 유라시아』. 1(2), (2023).
- 김관욱. “트럼프정부의 대중국 안보정책: 바이든정부와의 비교연구”. 『국제정치연구』. 24집 2호. (2021).
- 김기정. “21세기 한국 외교의 좌표와 과제: 동북아 균형자론의 국제정치학적 의미를 중심으로”. 『국가전략』. 11권 4호. 2005.
- 김동엽. “미중의 전략경쟁과 중국의 군사적 도전”. 『韓中社會科學研究』. 20권 4호 (2022).
- 김상배. “데이터 안보와 디지털 패권경쟁: 신흥안보와 복합지정학의 시각”. 『국가전략』. 26권 2호 (2020).
- 김상배. “코로나 19와 신흥안보의 복합지정학: 팬데믹의 창발과 세계정치의 변환”. 『한국정치학회보』 54권 4호 (2020).
- 김상배. 『미중디지털 패권경쟁』. 서울: 한울아카데미, 2022.
- 김선재. “러시아-우크라이나 전쟁과 중국의 대응: 한반도 외교안보에 주는 함의”. 『국제지역연구』. 26권 4호 (2022).
- 김연철. 『냉전의 추억: 선을 넘어 길을 만든다』. 서울: 후마니타스, 2009.
- _____. “김대중. 노무현 정부의 10년의 남북관계”. 『기억과 전망』통권 22호. (2010).
- _____. “노태우 정부의 북방정책과 남북기본합의서-성과와 한계”. 『역사비평』. 통권 97호. (2011).
- 김예경. “시진핑 주석의 중국 19차 당대회 보고 주요내용과 시사점”. 『이슈와 논점』. 1370호 (2017).
- 김주희. “디지털 전환과 규범경쟁 - 미중경쟁과 유럽의 전략”. 이승주 엮음. 『미중 경쟁과 글로벌 디지털 거버넌스』. 서울: 사회평론아카데미, 2020.
- 김지운. “바이든 행정부 시기 중국의 대미외교 전망: 공세성의 원인과 한계를 중심으로”. 『글로벌정치연구』. 14권 1호, (2021).

- 김진영. “국가자본주의와 중국 모델의 도전: 국제정치경제적 의미”. 『21세기정치학회보』. 33집 2호 (2023).
- 김차준. “문재인 정부의 남북관계: 성과와 한계”. 『동북아연구』. 38(1). (2023).
- 김태효. “미-중 신냉전 시대 한국의 국가전략”. 『新亞細亞』. 28권 2호 (2021).
- 김현욱. “미국 바이든 행정부의 국가안보전략서(National Security Strategy: NSS) 분석”. IFANS FOCUS. (2022).
- 박건영. “이명박 정부의 대미정책과 대안 - 외교안보문제를 중심으로”. 『국가전략』. 14권 4호. (2008).
- 박상익. “박근혜정부의 ‘한반도 신뢰프로세스’의 쟁점”. 『서석사회과학논총』. 6집 1호. (2013).
- 박영준. 『한국 국가안보 전략의 전개와 과제』. 서울: 한울, 2017.
- 박종진, 안채원. “尹대통령 ‘한미일 3국 이익 전세계 ‘보편이익’에 부합”. <머니투데이>(2023. 8. 19).
- 반길주. “미중 전략적 경쟁과 동맹의 융합지정학: 쿼드와 오키스 동맹의 함의”. 『국제·지역연구』. 31권 1호 (2022).
- 백승욱. 『연결된 위기』. 서울: 생각의 집, 2023.
- 서정건, 차태서. “트럼프 행정부와 미국외교의 잭슨주의 전환”. 『한국과 국제정치』. 33권 1호, (2017).
- 신기섭. “마크롱, 중국 방문 뒤 “대만 갈등에서 미국 추종하지 말아야” <한겨레> (2023. 4. 10).
- 신범식 엮음. 『국제 안보환경의 도전과 한반도』. 서울: 한울, 2023.
- 우경희. “한미일 다 밍지만, 한국은 잡고싶어” 中의 어르고 달래기. <머니투데이>(2023. 8. 19).
- 윤정현. “신흥안보 위협과 네트워크 거버넌스: 불확실성 시대의 초국가적 난제와 대응전략”. 『한국정치학회보』. 54권 4호 (2020).
- 윤정현. “신흥안보 관점에서 본 코로나 19와 대안적 거버넌스”. 『사회과학연구』. 34권 2호 (2021).
- 이승주 엮음. 『미중경쟁과 글로벌 디지털 거버넌스』. 서울: 사회평론아카데미, 2020.
- 이재영. “신흥안보 전략적 경쟁: 환경 보건안보 체제 경쟁사례를 중심으로”. 『국가전략』. 28권 4호 (2022).
- 이정철. “탈냉전기 노태우 정부의 대북정책”. 『정신문화연구』. 35(2). (2012).
- 이혜정. “단극의 환상과 현실: 탈냉전기 미국 대전략의 진화”. 『한국과 국제정치』. 36권 1호 (2020).
- . “한반도 국제관계, 1972-2022: 시공간 복합체 시론”. 『한국과 국제정치』. 38권 1호 (2022a).
- . “푸틴의 우크라이나 전쟁, 바이든의 민주주의 기획 그리고 새로운 국제 (무)질서”. 『동향과 전망』. 116호 (2022b).

- 이홍중. “박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스 정책: 김대중 정부와 이명박 정부의 대북정책과의 비교를 중심으로”. 『정치정보연구』. 18권 1호. (2015).
- 임경한. “중국의 일대일로 전력과 미국의 인도-태평양 전략 경쟁 하 주변국의 대응전략”. 『국제정치연구』. 22(4), (2019)
- 임동원. 『피스 메이커 - 임동원 회고록』. 서울: 창비, 2015.
- 장희경. “유럽의 우크라이나 전쟁: 유럽 안보질서의 시대전환”. 『뉴레디컬리뷰』. 6호 (2022).
- 전재성. “노태우 행정부의 북방정책 결정요인과 변화과정 분석”. 『국제문제연구』. 24권 1호, (2002).
- 정영철. “남북관계의 변화와 남남갈등”. 『한국과 국제정치』. 34권 3호. (2018).
- 정재호. 『생존의 기로 - 21세기 미중관계와 한국』. 서울: 서울대학교출판문화원, 2021.
- 정호경. “우크라이나 전쟁과 중국의 입장에 관한 연구”. 『민족연구』. 80호. (2022).
- 조동준. “코로나-19와 지구화의 변화”. 『국제정치논총』. 60권 3호 (2020).
- 조영남. 『중국의 꿈: 시진핑 리더십과 중국의 미래』. 서울: 민음사, 2013.
- 조형진. 송승석. “러시아의 우크라이나 침공과 중국: 국제질서의 변동과 중러관계”. 『국제지역연구』. 26권 4호 (2022).
- 제성훈. “러시아-우크라이나 전쟁과 변화하는 세계질서”. 『국제지역연구』. 27권 1호 (2023).
- 차태서. “탈단극적 계기로의 진인? - 포스트-우크라이나 전쟁시대 세계질서의 대전환 읽기”. 『국제. 지역연구』. 32권 1호 (2023).
- 채진원. “남남갈등에서의 정치적 양극화와 중도정치”. 『통일인문학』. 69호. (2017).
- 최은미. “박근혜 정부의 ‘동북아평화협력구상’은 왜 사라졌을까?”. 『국가전략』. 26권 3호. (2020).
- 최재덕. “우크라이나 전쟁과 중러연대의 심화: 미중러의 지정학적 대결과 한국의 대응방안”. 『중소연구』. 46권 3호. (2022).
- 프란시스 후쿠야마. 『역사의 종말』. 서울: 한마음사, 1997.
- 홍용표. “분단과 한국의 외교: 주변 4강과의 정상회담을 중심으로”. 『韓國政治外交史論叢』. 32집 1호, (2010).
- 황상필. “시진핑 시기 중러 전략적 협력의 한계: 2022년 우크라이나 사태에 관한 중국의 대응을 중심으로”. 『아시아연구』. 25(2), (2022).
- 홍호평. 『제국의 충동 - ‘차이메리카’에서 ‘신냉전’으로』. 하남석 역. 서울: 글항아리, 2022.
- Arrighi, Giovanni. 『베이징의 애덤 스미스 - 21세기의 계보』. 강진아 역. 서울: 길, 2009.
- Ikenberry, John. “The next liberal order: The age of contagion demands more internationalism, not less”. *Foreign Affairs*. 99(4). 2020.
- Kissinger, Henry. “The coronavirus pandemic will forever alter the world order”. *The Wall Stree Journal*. April 3, 2020.

Mearsheimer, John, J. “The causes and consequences of the Ukraine Crisis”. *The National Interest*. June 23. (2022).

Pritchard, Charles, L. 『실패한 외교. 부시, 네오콘 그리고 북핵위기』. 김연철, 서보혁 역. 서울: 사계절, 2008.

the White House. *United State Strategic Approach to the People’s Republic of China*. 2020.

인도-태평양에서의 해양안보 정세와 협력 발전방안 : 남중국해와 인도양을 중심으로

국방대학교 이 숙 연
국립외교원 조 원 득

- I. 서론
- II. 인도-태평양의 안보환경 평가
- III. 인도-태평양 중전국의 해양안보 전략
- IV. 한국에의 함의

요약문

인도-태평양이라는 광활한 해역 중에서 특히 개방형 통상국가인 한국의 안정과 번영에 직결되는 곳은 단연 인도양-남중국해 해상수송로이다. 이러한 상황에서 한국은 2022년 12월에 ‘자유, 평화, 번영을 위한 인도-태평양 전략’을 발표하고, 역내 동류국가들과 협력할 핵심 분야로 해양안보를 언급하고 있다. 따라서 본 연구는 인도양과 남중국해의 안보상황과 연안국들의 해양안보 전략을 평가함으로써 한국에의 함의를 도출하고자 한다. 이를 위해 첫째, 보다 큰 지리적 범위에 있어서는 인도양과 남중국해가 인도-태평양으로 연결되어 있지만 각 해양이 가진 특성과 안보환경, 관여 국가 등이 상이하기 때문에 큰 틀에서 남중국해와 인도양을 구분하여 안보환경을 평가한다. 둘째, 남중국해에서 중국의 위협에 대응하는 아세안 국가들과 인도양의 안보를 주도하는 핵심국가인 인도의 안보전략을 검토하며, 셋째, 이러한 안보상황과 역내 국가들의 전략이 한국에 주는 중요한 정책적 시사점을 도출한다. 이에 대한 연구의 구성과 주요 내용은 다음과 같다.

2장은 남중국해와 인도양의 해양안보 환경을 평가한다. 먼저 남중국해는 말라카 협을 중심으로 수많은 선박들의 통항에 따른 항행의 안전, 해양사고, 그리고 중국에 의

해 촉발되는 불법, 비보고, 비규제 어업으로 인해 해양안전은 물론 해양환경, 나아가 경제안보, 인간안보에도 큰 위협이 되고 있다. 군사적 측면에서의 해양안보에서는 중국의 공세적 활동과 자기주장이 회색지대 전략과 양배추 전술(인민해방군 해군-해안경비대-민병대의 다층함대 구성) 하에 특히 해안경비대의 능력 신장과 공세성 확대로 나타나고 있다. 중국의 부상에 따른 해양안보 위협은 인도양에서도 두드러진다. 중국은 인도양 지역에서의 현지 항만 건설과 개선 프로젝트에 대규모 자금을 투자하고, 참여 국가와의 안보 협력 또한 강화하고 있다. 이는 중국이 인도양 지역에서 군사 및 민간 활동을 통합하는 전략의 중요한 부분으로 볼 수 있다.

3장에서는 이러한 안보위협에 대응하는 동남아 국가들과 인도의 전략을 살펴본다. 중국과 해양분쟁을 겪거나 중국의 공세적 주장에 위협을 느끼는 아세안 국가들의 공통된 대응은 자국의 해안 경비대 조직을 정비하고(조직 확대, 신설 등), 역량을 강화하며, 미국·일본 해안경비대와의 협력관계를 높이는 것이다. 또한 이들은 아세안 차원의 해양 치안기관장 회의체인 아세안 해안경비대포럼도 2022년 창설하였다. 인도의 경우, 눈에 띄는 변화는 과거 2차 관심 지역으로 간주된 남서 인도양 및 아프리카 동부 해안 지역이 2015년 해양안보 전략을 통해 이제 모두 인도 해양 안보의 주요 지역으로 강조되었다는 것과 이에 따라 전략적 이익 추구를 위해 지역 협력 네트워크를 구축하고 다른 국가 해군과의 협력을 강조하고 있다는 점이다. 인도는 환인도양연합체, 인도양 해군 심포지엄 등의 지역 해양안보 제도를 주도하며, 쿼드 소다자 협의체는 물론 각 회원국, 프랑스, 영국과의 양자 군사관계도 확대하고 있다.

4장은 이상의 내용을 바탕으로 한국에의 함의를 도출한다. 남중국해에서의 위협과 동남아 국가들의 대응을 고려시 한국은 무엇보다 한반도 주변 해역의 상황, 즉 중국의 IUUF, 비군사 선박과 회색지대 전략을 통한 경제적 이익 및 관할권 침해가 남중국해와 크게 다르지 않다는 것을 유념해야 하며 이러한 중국의 위협에 대응하는 데는 법적, 외교적, 전략적, 정책적 측면 등 다방면의 노력이 필요하나, 본 과제에서 분석한 남중국해의 사례와 추세를 고려할 때 향후 해양안보에 있어 해안 경비대의 전략적 유용성에 주목해야 한다. 해상에서의 안전을 포함한 해양안보, 특히 분쟁해역에서 비군사 및 준군사 선박을 활용한 회색지대 전략을 구사하는 중국에 대한 대응에 있어 해안 경비대가 보유한 전략적 유용성은 매우 중요함을 고려시 한국 해양경찰의 조직과 기능의 개선이 요구된다. 또한 한국이 인도-태평양 전략을 발표하고, 해양안보를 중요한 추진 과제로 선정한 만큼, 해양경찰이 중요한 협력 수단이 될 수 있다는 점도 인식해야 한다.

인도양에 관해서는, 한국은 인도양에서의 안정이 사활적 이익을 뿐만 아니라 향후 인도-태평양 지역 내 질서유지에 있어 중요한 역할을 수행할 인도와의 안보협력을 보

다 폭넓게 확장 및 증진할 필요가 있다. 첫째, 인도와 국방안보 협력을 실질적으로 강화할 수 있는 방안을 모색해야 하며 이와 연계하여, 특히 한국은 인도와의 방산 협력의 범위를 확대하기 위해 노력하고 보다 전향적인 자세를 견지할 필요가 있다. 둘째, 한국은 인도양에서 국가이익을 보호하기 위해 인도양 내 협력 거점 항구 확보를 위한 우호 국가를 확보할 필요가 있으며 셋째, 한국과 인도 해군은 양자 해양 안보 협력 체계를 구축할 필요가 있다.

I. 서론

최근 인도-태평양에서 중국의 확장주의, 그에 대응하는 미국 주도의 인도-태평양 지역협력 강화와 함께 기존 구축되어온 다자주의의 한계 등으로 역내 불확실성이 고조되고 있다. 우리가 살고 있는 인도-태평양 시대 강대국 간 지정학 경쟁은 대만해협, 동중국해, 남중국해는 물론, 과거 상대적으로 미·중 경쟁에서 안정적이었던 인도양과 남태평양으로 점점 확대되고 있다.

인도-태평양이라는 광활한 해역 중에서 특히 개방형 통상국가인 한국의 안정과 번영에 직결되는 곳은 단연 인도양-남중국해 해상수송로이다. 한국 국내총생산(GDP)의 85% 가량을 대외교역이 차지하고 있는데, 이 무역의 대부분을 해상 교통로에 의존하고 이 중 대다수가 호르무즈 해협에서부터 인도양, 말라카해협을 경유하고 남중국해를 거쳐 이동하기 때문이다. 특히, 남중국해는 수입 원유의 약 64%, 천연가스의 약 46% 이상의 수송을 차지하는 핵심 해상 교통로이다. 인도양 역시 이 지역은 지난 수 세기 동안 역사적으로 주요한 교역의 중심이었으며, 최근 중국, 인도 등과 같은 신흥 강대국들의 부상으로 인한 지정학적 환경 변화로 인해 새로운 전략적 공간으로 변모해 가고 있다.

이러한 상황에서 한국은 2022년 12월에 ‘자유, 평화, 번영을 위한 인도-태평양 전략’을 발표하고, 역내 동류국가들과 협력할 핵심 분야로 해양안보를 언급하고 있다. 한국 최초의 지역 전략이라는 의미를 가진 인태전략의 성공적 이행, 안정적 질서 유지와 이를 통한 국익의 수호, 역내 협력의 확대 및 이를 넘어 협력을 주도하기 위해서는 동 전략을 추진할 공간인 남중국해와 인도양의 안보환경을 세밀히 분석해야 하며, 특히 전통적, 비전통적 측면의 해양안보 부문에서 중국의 영향력과 위협이 무엇인지, 그리고 이에 대해 역내 국가들은 어떠한 전략으로 대응하고 있는지 등을 파악해야 할 것이다.

따라서 본 연구는 다음과 같이 구성된다. 일단, 보다 큰 지리적 범위에 있어서는 인도양과 남중국해가 인도-태평양으로 연결되어 있지만, 각 해양이 가진 특성과 안보환경, 관여 국가 등이 상이하기 때문에 큰 틀에서 남중국해와 인도양을 구분하여 살펴볼 것이다. 이어지는 2장에서는 남중국해와 인도양의 안보환경, 특히 보다 최근의 추세에 초점을 맞추어 평가한다. 여기에는 비단 해양분쟁과 중국의 해양팽창 정책에 의한 전통적 안보만을 다루는 것이 아니라, 연안국들이 인식하는 보다 포괄적 의미의 해양안보 위협을 포함한다. 이는 ‘해양안보’라는 용어 자체가 탈냉전과 함께 안보 의제가 군사 중심의 전통안보를 넘어 확대되고, 국제사회가 해양에서 발생 가능한 각종 불안전 문제를 분석하고 해결하는 과정에서 등장하여 사용되고 있기 때문이다. 물론, 여전히 해양 안보에 관한 합의된 정의는 없으나, 전통적 위협은 물론 해양에서의 비전통적 위협과 불법적 행위를 포함한 다차원적 위협을 예방하고 효과적으로 대응함으로써 해양에서의 안정과 번영, 질서를 유지하고 국가안보 목표를 달성하는 것으로 그 개념을 이해할 수 있을 것이다.¹⁾

이어 3장에서는 남중국해에서 중국의 위협에 대응하는 아세안 국가들과 인도양의 안보를 주도하는 핵심국가인 인도의 안보전략을 검토하고, 마지막 4장에서는 이러한 안보상황과 역내 국가들의 전략이 한국에 주는 중요한 정책적 시사점을 도출한다.

II. 인도-태평양의 안보환경 평가

1. 남중국해의 해양안보 환경

1) 해양안전 위협

인도-태평양 지역의 중심에 위치한 이 국가들은 현재 남중국해에서의 영유권과 관할권 분쟁이라는 전통적 해양안보 위협, 그리고 각종 비전통적 해양안보 위협 모두에 큰 도전을 겪고 있다. 그러나 동남아 지역 해양에서 해적과 무장강도 사건은 2000년대

1) 이러한 측면에서 해양안보는 환경안보(해양보호)·경제안보(경제발전)·국가안보·인간안보 개념과 연관되며, 따라서 ①해양환경 보호, ②해양 거버넌스, ③해양에서의 주권 보호, ④해양에서의 군사활동과 신뢰구축, ⑤해상 교통로 보호의 관점에서 통합적으로 이해되어야 한다는 것이 일반적 견해이다. Rahman, Chris. 2009. "Concepts of Maritime Security: A Strategic Perspective on Alternative Visions for Good Order and Security at Sea, with Policy Implications for New Zealand." Centre for Strategic Studies: New Zealand. Discussion Paper 07/09.; Bueger 2015. ibid.

중반 이후 지속 감소했으며, 2020년 이후에는 납치 사건도 발생하지 않았다. 해상테러 역시 위협이 완전히 사라졌다고 평가할 수 없지만, 지난 20년 사이 제마 이슬라미야(Jemaah Islamiya), 말레이시아 콤폴란 무자히딘(Kumpulan Mujahidin Malaysia), 필리핀의 아부사야프 그룹(Abu Sayyaf Group)과 같은 테러 조직들의 능력과 위협은 크게 감소되었다.²⁾ 그러나 기존 위협의 감소 추세와 반대로, 지속적 혹은 점증하는 위협도 있다. 이는 항행안전과 IUU어업이다.

우선 동아시아 지역의 경제 성장 및 세계 무역의 증가에 따른 해운수요 급증으로 항행안전이 큰 도전으로 떠올랐다. 국제해사기구(IMO)는 해운을 본질적으로 위험한 활동으로 간주하며, 특히 해양 사고의 결과는 심각한 경제적, 환경적 문제를 수반하기에 더욱 우려된다. 말레이시아, 인도네시아, 싱가포르와 같은 연안 국가들이 안전항해와 해양오염 방지 등을 관리할 수 있는 기관을 강화하는 가장 큰 이유는 해상 교통량의 순증 예상 때문이다. 물론, 항해 체계나 인프라 개선, 정보공유 체계 발전으로 항행 중 선박사고의 비율과 심각성은 감소했고, 원유나 유해 물질 유출사고도 크게 감소했지만 그럼에도 말라카 해협과 싱가포르 해협에서 지난 25년간 1,000건 이상의 크고 작은 사고가 발생했고, 통과선박이 증가할수록 그 위험성은 높아질 수밖에 없다. 세계 해운의 1/3 이상을 차지하고 있는 말라카 해협의 교통량은 지난 10년 동안 두 배가 되었고, 향후 10년간 50%가 증가할 것으로 예상된다.³⁾ 말라카 해협의 물리적 능력은 연간 122,640척이나, 해협 통과선박은 매년 약 3%씩 증가할 것으로 추정되며 이 속도대로라면 이르면 2024년에 말라카 해협 및 싱가포르 해협의 교통량이 그곳의 안전수송 능력을 초과할 수 있다고 예측되고 있다.⁴⁾ 특히 해협을 통과하는 화물의 60% 이상이 석유로 구성되어 있기 때문에 충돌, 폭발, 좌초 등에 의한 대형 재난 가능성을 과소평가할 수 없다. 그리고 이 해협에서 발생한 인명피해 중 가장 큰 부분 역시 해상충돌이다.

말라카해협 뿐만 아니라 남중국해에서의 해양사고도 빈번하다. 2017년까지 10년간 남중국해, 인도네시아 및 필리핀 지역에서는 250여건 이상의 사고가 발생했으며, 이는 세계에서 가장 높은 수치이다.⁵⁾ 이 사고들의 대부분은 화물선과 조업선박이었으며, 선박 고장이나 사고(침수, 화재, 인명 등), 기상악화로 인한 침몰, 난파, 화재나 폭발

2) Oreta, Jennifer S. 2023. "Terrorism as an Evolving Threat to Southeast Asia's Maritime Security." (March 28).

3) Kaur, Karamjit. 2018. "Vessel Movements in Singapore, Malacca Straits Set to Rise 50% by 2030," *The Straits Times*. (September 26).

4) Ibrahim, HM and Mansoureh, Sh. 2019. *Carrying Capacity and Critical Governance Strategies for the Straits of Malacca*. MIMA Research Paper.

5) Taufan, Muhammad. 2019. "Traversing the South China Sea: Safety First". *The Diplomat*.

등이 주요 원인이었다. 남중국해 해양문제에 관한 논의는 대부분 영토분쟁에 초점이 맞춰지지만, 연안국들에게는 이곳이 무역의 통로일 뿐만 아니라 국민의 생계 수단, 영양 공급원 및 생활 서식지를 제공하는 곳이기도 하기 때문에 전통적 개념을 넘어 경제 안보, 환경안보, 인간안보 측면에서 중요하다. 따라서 화물선과 조업선의 안전, 항행 위험 감소를 위한 보조 장치(항법, 안전)의 설치, 통항 규칙의 준수 감독, 선박 오염의 예방 및 통제, 해양사고 처리 등을 담당하는 법 집행기관이 부각될 수밖에 없다.

앞서 언급한 바와 같이, 오늘날 세계의 핵심 해양안보 위협은 더이상 해적이나 테러 행위가 아닌 불법, 미보고 및 비규제 어업(illegal, unreported, and unregulated fishing, 이하 IUUF)의 성행과 이와 연관한 문제들의 확산이다.⁶⁾ IUUF는 2001년 UN식량농업기구(FAO)에서 개최된 제24차 수산위원회에서 합의된 개념으로, '불법 어업'은 해당 국가의 허가없이 행해지는 어업활동, 그리고 국제법과 지역수산기구(Regional Fisheries Management Organization, 이하 RFMO)가 정한 보존관리 조치를 위반하여 수행되는 어업활동을 의미한다. '미보고 어업'은 관련 당국 및 RFMO에 보고하지 않거나 잘못 보고한 어업활동을, '비규제 어업'은 무국적 혹은 RFMO에 가입하지 않은 국가의 어업주체가 RFMO 적용수역에서 보존 조치를 위반하는 어업활동을 의미한다.⁷⁾ 따라서 IUUF는 조업해역을 관할하는 국가에 대한 피해, 무분별한 남획과 혼획에 의한 해양생태계 파괴, 승선어부에 대한 불법 노동력 착취 등 경제, 환경, 인간안보 제반에 악영향을 미치게 된다.

세계 인구는 단백질의 20%를 생선에 의존하며 한해 생산되는 세계 어류의 가치는 4천억 달러를 상회한다.⁸⁾ 1961~2019년 전 세계 수산물 소비량은 연평균 3%가 증가하여 동 기간 인구 증가율 1.6%의 두 배에 달한다. 수산물 수요증가는 가격 상승과 남획을 야기했고, 이로 인한 세계 어획고 감소는 다시 IUUF를 부추기는 악순환을 겪고 있는 것이다. 그리고 이 문제의 중심에는 중국이 있다. 중국은 2000년대 초반부터 세계 최대의 어류 생산국이자 수출국이며, 동시에 해산물의 최대 소비국으로 전 세계 소비량의 50%를 차지한다.⁹⁾ 그런데 점차 국내 어장이 고갈되고 어업량이 감소하자 중국 어선과 정부 기관들은 국내 수요와 수출을 충족하기 위해 원해로 나아갔다.

6) Pedrozo, Raul. 2022. "China's IUU Fishing Fleet: Pariah of the World's Oceans" *International Law Studies* Vol 99. p. 320.

7) National Oceanic and Atmospheric Administration 홈페이지 Understanding Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing 참고.

<https://www.fisheries.noaa.gov/insight/understanding-illegal-unreported-and-unregulated-fishing>

8) "How to Catch the Overfishermen," *The Economist*, 15 January 2015.

9) Blaha, Francisco. 2014. "China's Distant Water Fishing Fleet and IUU Fishing" (August 31).: "Getting Serious about Overfishing," *The Economist*, 27 May 2017.

IUUF의 직접적, 가시적 피해는 수산분야의 경제적 이익의 침탈이다. 중국은 특히 아세안 등 IUUF의 감시 및 대응능력이 부족한 개도국의 EEZ를 목표로 한다. 그러나 IUUF의 본질적 특성으로 인해 경제적 피해를 정량화하기는 어렵다. IUUF의 손실치는 IUU 어업을 하는 추정 어선의 수와 그 선박들의 톤수를 기준으로 불법 어획 가능성을 측정하는데, 아세안 국가들은 2019년 한해에만 IUUF로 60억 달러 이상의 경제적 손실을 입은 것으로 추정된다.¹⁰⁾ IUUF와 관련하여 아세안 국가들이 해안 경비대를 확대하는 이유는 인도네시아의 사례에서 가장 분명하게 드러난다. 역내 가장 큰 영해와 EEZ를 가진 인도네시아는 IUUF 피해가 상당하며, 인도네시아 해양수산부는 2013~ 2018년에 약 2,100억 달러의 잠재적 손실을 입은 것으로 자체 판단한다. 인도네시아 정부의 IUUF 단속과 규제 노력, 그리고 코로나19 팬데믹이라는 특수한 상황이 작용하면서 2021년 손실 추정액은 7400만 달러로 크게 감소되었다. 인도네시아 정부가 나포한 IUUF 어선도 2016년 163척에서 2019년 38척으로 크게 줄어들었다.¹¹⁾ 2021년에는 다시 167척으로 증가했지만, 인도네시아 해역에서 930척의 불법 어선이 나포된 2014년보다 훨씬 낮은 수치이다. 이러한 성과는 인도네시아가 2015년 독립된 해안 경비대를 창설하고 해양경비 능력과 법 집행 기능을 강화시켜 불법조업 선박에 대한 대응을 강화했기 때문에 가능했다.

IUUF 위협은 또한 해양 생태계 파괴와 관련하며, 이는 조업의 방식과 관행에서 기인한다. 이에 관련해서 중국은 이미 2016년 남중국해 중재판정(South China Sea Arbitration Case)에서 유해한 어업방식과 멸종위기종 어획의 허용 등으로 해양환경 보존과 보호 의무를 위반했다고 판결받은 바 있다. 이러한 조업행태를 부추기는 것은 ‘보조금’이며, 중국을 비롯한 각국 정부가 수산업계에 제공하는 수산 보조금은 과잉생산과 남획을 촉진하여 어류의 급속한 고갈을 야기했다.¹²⁾ 특히 중국은 2012년 제18차 당대회에서 어업을 해양강국 건설의 주요 구성요소로 간주하여 국가 전략 사업으로 지정하고 조세 특혜정책과 자금 지원을 통해 어업을 장려해왔다. 그 결과 현재 2천만 명에 이르는 어업 종사자와 70만척 이상의 동력어선 및 4,600척 이상의 세계 최대 규모 원양선단을 보유하게 되었다. 이들은 세계 각지 해역에서 물고기의 종류, 나이, 수량과 무관하게 해저면까지 끌면서 모두 포획하는 저인망 방식으로 조업하며,¹³⁾ UN은 중국의 원양 선

10) Lee, W. C., & Viswanathan, K. K. 2020. “Framework for managing illegal, unreported and unregulated fishing in ASEAN.” Asian Fisheries Society.

11) Sukmana, Yoga. 2021. “KKP Tangkap 167 Kapal Pelaku Illegal Fishing Selama 2021.” (December 13).

12) World Wildlife Fund. 2021. “Overfishing puts more than one-third of all sharks, rays, and chimaeras at risk of extinction.” (September 08).

단의 실제 어획량은 12배에 달한다고 판단했다.¹⁴⁾ 이로 인해 중국은 IUUF 지수¹⁵⁾에서 줄곧 세계 1위(최악)를 차지하고 있다. 2021년 발표된 150개국 IUUF 지수 중 3.0이 넘는 국가는 중국과 러시아가 유일한데, 중국은 3.86로 2위인 러시아 3.04를 크게 앞섰다. WTO는 유해한 수산보조금과 연료 지원 등을 중단시 환경 파괴적인 남획과 저인망 어업, 원양어업의 절반 가량이 감소할 것으로 판단하고 2022년 수산보조금 지급을 막는 조약을 논의하였으나 중국은 이에 반대했다.

IUUF 통제에 해양 법 집행 기관이 요구되는 또 하나의 이유는 지난 10년 동안 IUUF가 점차 다국적의 조직화된 범죄의 형태에 연관되어 왔다는 것이다. 그린피스는 IUU 어업 관련 보고서에서 IUUF 선박 사업자들이 최대 30시간의 교대주기로 노동을 시키고, 식수 대신 해수 섭취를 강요하는 등 비인간적인 근로 관행을 일삼고 있으며, 임금 보류, 신체적 학대 등 열악한 조건과 만연한 불법행위로 인해 IUUF가 이른바 ‘현대판 노예제도’의 전형이 되고 있다고 지적한다.¹⁶⁾ 뿐만 아니라 IUUF의 공장형 선박과 싸늘이 조업으로 생계를 잃은 전통 어부들이 마약 밀매와 해적 행위와 같은 범죄 행위로 내몰리게 되면서 피해자들에 의한 추가적인 범죄가 양산되기도 한다.¹⁷⁾

이러한 이유로 인해 해상 불법 조업을 차단하는 것은 어족 자원 보호뿐 아니라 아세안의 국가 안보에도 밀접한 관계가 있다. 2021년 400척 내외의 중국 선단이 갈라파고스 섬 인근 해역을 뒤덮어 에콰도르 정부가 미국 해안 경비대의 지원을 요청한 사례에서 보듯이 경제적 손실 방지, 해양 생태계 보호를 위한 IUUF 통제에 있어 법 집행기관 강화는 필수적이다. 또한 연안에서 조업할 경우 적발이 쉽고 최근 아세안 국가들의 단속이 강화되면서 대부분의 중국 IUUF가 먼 EEZ에서 이루어지고 있기 때문에 원해에서 장기간 순찰 가능한 대형 경비함이 필요하며, 해안 경비대 간의 국제적인 협력도 요구된다. 동남아 지역에서 연간 나포되는 불법조업 어선의 수는 크게 줄었지만, 이것이 IUU 어업의 감소에서 비롯된 것이 아니라 단속을 피하는 교묘한 관행의 발전이나 단속의 어려움 때문이라는 분석이 있다.¹⁸⁾

13) "Is China's Fishing Fleet a Growing Security Threat?" *VOA News*. August 13, 2020.

14) Bhatt, Pooja. 2020. "IUU Fishing as a National Security Threat: Revisiting India's Domestic

Framework and Compliance with International Regimes," *International Law Studies* 96, no. 442.

15) IUU 어업 지수(IUU Fishing Index)는 EEZ 크기와 지역수산기구(RFMO) 관할 하 조업하고 있는 원양어선 수, MCS(Marine Stewardship Council, 해양관리협의회) 인증여부, VMS(선박 위치추적장치)와 FMC(조업 감시센터) 이행 여부, IUU어업 선박 등재목록 등 지속가능한 어업 관련 항목을 비롯해 해당 국가의 부패수준, 1인당 국민총소득 등 국가의 정치, 경제적 사항까지 총 40개의 지표를 통해 산출한다. 1에서 5 사이의 점수가 높을수록 IUU어업 취약성이나 잠재력이 높다.

16) GreenPeace. 2019. *SeaBound: The Journal to Modern Slavery n the High Seas*.

17) Tominaga, Yasutaka. 2018. "Exploring the Economic Motivation of Maritime Piracy," *Defence and Peace Economics*. vol.29(4), 383-406.

마지막으로, IUUF는 그 자체로 경제안보, 환경안보, 인간안보와 복잡하게 연결되어 있지만 아세안 국가들에게 주는 커다란 도전은 전통적인 국가안보 즉 남중국해 분쟁과의 연계성이다. 이 문제의 근원은 해상경계 획정이 이루어지지 않은 채 중국이 소위 9단선을 통해 남중국해의 사실상 전부를 주장함에 따라 불법조업의 판단 여부가 다르다는 데 있다. 중국 입장에서는 자국의 관할해역이라는 인식하에 실효 점유를 공고히 하기 위해 분쟁해역에서 의도적으로 조업하거나 방관하는데, 이 과정에서 중국 해안 경비대는 조업선을 보호하고 아세안 국가가 자국 어선을 검거하거나 나포하는 것을 방지하기 위해 호위, 엄호한다. 반면, 남중국해 분쟁 도서 및 인근 해역에 아세안의 어선, 정부선박, 해안 경비대 함선이 접근할 때는 이들의 접근을 가로막는데 중국의 해안 경비대가 운용된다.

2) 해양안보 위협

중국에 의한 남중국해에서의 해양안보 위협은 비군사 수단 활용의 확대, 그리고 이들의 공세성 및 활동범위 확대로 요약될 수 있다. 중국은 해양영토와 관할 해역을 보호해야 할 필요성이 커지면서 인민해방군(PLA)과 비군사 국가 행위자들이 새롭게 임무를 분담하도록 했다. 2000년 국방백서에서 중국은 처음으로 국경 방어를 “군이 주도하고 군과 민간 당국이 책임을 분담하는 군-민 육상 및 해상 국경관리 공동 체계”라고 설명했다.¹⁹⁾ 남중국해에서 활용되는 대표적인 비군사 조직은 해상 민병대와 해안 경비대가 있다.

중국은 남중국해에 관한 5개의 명확한 목표를 달성하기 위해 6가지 지원활동을 수행하는데(표1), 군사부문에서는 중국 해안 경비대(이하 CCG)가 해군(이하 PLAN)과 동일한 역할을 수행하고 해상 민병대(이하 MM)도 일정 가담한다. <표2>는 이들의 작전행동을 보다 구체화한 것으로, 중국은 해상에서의 군사영역에서의 10개의 회색지대 전략 유형을 갖는다. 즉 <표1>에서 제시된 목표와 그를 달성하기 위한 수단을 가지고, <표2>의 해상행동을 전개하는 것이다.

18) Malik, Asmiati. 2022. “IUU FISHING as an Evolving Threat to Southeast Asia’s Maritime Security.” *Asia Maritime Transparency Initiative*. (November 16).

19) Information Office of the State Council of PRC. 2000. *China’s National Defense in 2000*. Beijing. <http://www.china-un.ch/eng/bjzl/t176952.htm>.

〈표1〉 남중국해에 대한 중국의 명백한 목표와 지원 조치

지원 활동 (supporting actions)	명백한 목표(Apparent goals)				
	국내적 지지 규합	미국 억제	주변국 위협으로 순응(compliance)와 양보를 조장	경제적 이익을 대가로 주변국의 협력 유도	중국의 경제 강국 이미지 강화
PLAN 작전 ¹	○	○	○		
CCG 작전 ²	○	○	○		
해상민병대 운집			○		
준설(dredging)선단 및 섬 건설팀 운영	○	○	○		
국영 은행 및 기업에 의한 운영				○	○
국영방송 선전	○	○	○		

1. 군사 훈련, 무기 시험, 항구 방문, SCS 전역의 순찰, 사열(military parades), 편대 항해(echelon formation) 참여가 포함됨
2. 편대 항해에의 참여, 대형함정의 전개(배치)가 포함됨

* 출처 : Congressional Research Service. 2023. "U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress"(Updated June 5). p13.

〈표2〉 중국의 회색지대 해양전술

전술 유형		
시설구축	1	분쟁 지역에 군용/이중용도(dual-use) 기지, 시설 구축
대규모 해상훈련	2	대상국(target)의 본거지, 본토 인근에서 대규모 해상훈련
	3	영토 분쟁 지역 인근에서 대규모 해상훈련
해상순찰/통과 빈도 증가	4	대상국의 본거지, 본토 인근
	5	영토 분쟁 지역 인근
공세행동	6	대상국의 선박에 대한 해상 차단(intercept) 또는 공세적 해상 기동 실시
	7	대상국 자산에 대한 PLA 사격, 레이더 조사(lock-on) 등의 모의공격, 교전(exchange of fire)
전력 전개	8	분쟁지역/인근에 선박의 정박 또는 병력/장비 배치(deploy)
경제활동 방해	9	PLAN, CCG, 해상 민병대를 통한 분쟁 지역에서 대상국의 영리활동 방해(예: CCG의 석유탐사 방해 행위)
억류/나포	10	PLAN, CCG, 해상 민병대를 통해 분쟁 지역에서 활동하는 대상국 민간인을 억류/나포(capture)

* 출처: Bonny Lin, et al. 2022, p.137를 활용하여 재구성

중국이 남중국해에서 구사하는 회색지대 전략은 소위 양배추 전술(cabbage tactics)이라는 구체적 행동으로 나타나는데, 이는 <표1>에서 보는 바와 같이 PLAN, CCG, MM이 가담하고 있다. 양배추 전술은 인민해방군 해군의 장사오충(Zhang Zhaozhong)이 이를 붙인 것으로, <표2>에서 보는 바와 같이 PLAN, CCG, 민간선박으로 위장한 MM을 포함한 다층 함대(multilayered fleet)가 복합적으로 섬을 포위하여 다른 나라 선박의 출입을 차단함으로써 외부 지원으로부터 섬을 효과적으로 고립시켜 중국의 통제하에 놓이도록 장악하는 것이다.²⁰⁾ 이 전술은 회색지대 전략의 특성인 수단의 비대칭성, 의도·목적·목표의 모호성, 실행의 점진주의를 보여주는 전형이다. 즉, 정규군의 압도적 전력과 조직을 바탕으로 하되, 해군 간의 직접 충돌이 발생할 수 있는 해역에는 비군사 조직을 동원하고 특히 최전선에는 민간어선 및 해상 민병을 배치하여 첫 번째 방어선 역할을 맡도록 한다. 이러한 해상 민병대가 운용하는 선박은 일반 어선이며, 구성원 역시 기본적으로는 민간인인 어민이다.²¹⁾ 중국은 대규모 민병대 선박을 동원하여 주변국의 실효 점유라는 현상을 모호하게 할 뿐만 아니라 그 수단의 법적 성격과 대응 수단도 애매하게 만드는 이중 회색지대 전략을 사용하고 있다. 또한 해안 경비대를 그 다음 2선에 배치함으로써 분쟁 상대국의 조업 선박 진입을 통제하고 퇴각시키며, 주변국의 해안 경비대가 자국 어선(민병대 선박)을 단속하지 못하도록 방해한다. 결론적으로 현재 중국은 해양 영유권을 주장하고 방어하기 위해 해양 민병대와 해안 경비대에 의존하며, 해군은 단지 잠재적인 지원군으로 활동한다는 것이다.²²⁾ 중국은 2012년 스카버러 암초 관련 대치와 2014년 석유 자원탐사 관련 베트남과의 대치사건에서 이러한 방식으로 군사력을 사용하지 않고도 이익을 얻을 수 있었으며, 이를 계기로 분쟁해역에서의 CCG 활용을 확대해왔다. 중국이 특히 필리핀과의 분쟁해역에서 해군보다 해안 경비대 활용을 확대하는 또 다른 이유는 필리핀의 동맹국인 미국이 남중국해에서의 무력 공격이 1951년 미필 상호방위조약 제4조의 발동 대상임을 수차례 밝혀왔기 때문이다.²³⁾ 중국은 이러한 전술을 통해 2012년 필리핀으로부터 스카버러 리프를 획득하고,

20) U.S. Coast Guard, U.S. Marines, and the U.S. Navy. 2020. *Advantage at Sea*; Marshall, Andrew. 2021 "What is Cabbage Tactics?" *WordPress*. (October 10).

21) 해상 민병대의 국제법적 지위가 민간어선이라는 것을 의미하지 않는다. 해상 민병대가 국가의 의사에 따라 군사 활동을 보조하거나 직접 참여한다면 국제관습법상으로도, 성문국제법상으로도 보호의 대상이 되지 못하며 국제법적 의미에서는 군함으로 정의해야 한다는 주장도 있다(이상희·장유락·이윤철, 2021).

22) U.S. Congressional Research Service. 2023. "China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities—Background and Issues for Congress." (Updated May 15) p.10.; 2022. U.S. DOD. "2022 Report on Military and Security Developments Involving the People's Republic of China." (released on November 29). pp.79-80.

23) U.S. DoS. 2023. "U.S. Support for the Philippines in the South China Sea." (August 5).

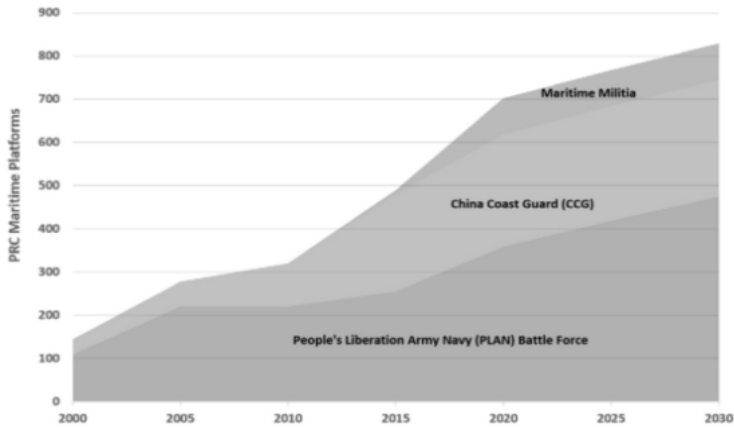
아세안 국가들의 석유 시추, 조업활동, 섬 물자보급 등을 효율적으로 방해할 수 있었다. 그리고 그 과정에서 특히 해안 경비대의 유용성을 인식한 중국은 2010년대부터 CCG 전력을 급속하게 확장해 왔다.

〈표3〉 중국 해안 경비대의 경비함 수

연도	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
함정 수	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	185	240	248	255	223	224

* 출처 : Congressional Research Service(Updated June 5, 2023), p10.

〈그림 1〉 2000년 이후 중국 해양세력의 성장



* 출처: U.S. Coast Guard, U.S. Marines, and the U.S. Navy(2020), p. 4.

중국은 과거 해양임무와 관련한 각 기관들의 기능이 하나로 통합되지 못해 비효율적이고 협조도 미흡하다는 비판이 계속되어 분쟁해역에 대한 통제 능력을 강화하고자 해양법 집행기관의 개혁을 단행하고 통합된 체계를 구축했다. 2013년 3월 전국인민대표대회에서 발표한 중국의 해양법 집행체계 개혁의 핵심은 분리되어 운용되던 해양법 집행기관들(해양감시대, 어업관리국, 해상밀수방지군, 국경방어해안경비대 등)을 통합하여 해안경비국(State Oceanic Administration)의 지휘를 받는 해안 경비대(CCG)에 통합 편성한 것이다. 그러나 2013년 개혁 조치 후에도 CCG를 민간기관으로 둘 것인지 군대의 요소로 편입할 것인지가 불분명한 상태였고, 훈련체계나 인력의 전문성, CCG 활동을 뒷받침할 수 있는 제도적 기반 부재 등의 문제점이 지속되었다. 이에 따라 2018년 7월 CCG 통제 부처를 국가해양국에서 중국인민해방군을 지휘하는 중앙군사위원회(Central Military Commission) 산하 인민무장경찰(People's Armed Police,

PAP)로 이관시켰다. 이는 CCG가 해양 법 집행기관이 아닌, 군사조직의 지휘를 받는 기관으로 사실상 군사화되며 발전해왔음을 의미한다.

조직 개편을 마친 중국은 2021년 해안경비대의 능력과 권한을 신장하기 위한 2가지 법안을 법제화하였다. 첫 번째는 2021년 1월 제정한 중국해안경비대법(China Coast Guard Law, CCGL)이다. 그전까지는 CCG의 활동 및 법 집행과 관련한 국내법이 없었다. 동 법은 CCG를 해상 법 집행 및 방위 작전을 담당하고 해상 이익을 확보하는 중요한 해상 세력으로 지정하고, 당 중앙군사위원회의 지휘하에 배치함으로써 CCG에게 무기사용 권한을 허용했다.²⁴⁾ 두 번째는 9월 개정된 ‘중국해상교통안전법(Maritime Traffic Safety Law)’이다. 개정안에서는 1992년 중국 영해법에서 규정한 외국 함정의 무해통항에 대한 사전 통보 의무와 절차를 구체적으로 법제화하고, 외국함정이 중국 영해 및 관할해역에서 준수해야 할 사항들을 해상교통의 명분으로 다수 포함했다.²⁵⁾

중국이 CCG를 해상에서의 법 질서 유지보다는 영유권 주장과 관할 해역 통제를 위한 준군사 조직으로 활용하고자 하는 기조는 CCG와 관련한 일련의 조직 개편 및 법제화와 병행하여 이루어진 CCG의 역량 확충에서도 드러난다. 2022년 미 국방부는 CCG가 급속한 확장과 현대화를 통해 세계에서 가장 큰 해양 법 집행 기관이 되었다고 판단했다.²⁶⁾ 이는 일본 해상보안청(Japan Coast Guard, 이하 JCG)의 2021년 12월 보고서와 동일한 평가이다.²⁷⁾

급속한 확장과 현대화로 CCG는 현재 세계에서 가장 큰 해양 법 집행 기관이 되었다. 대서양사령부(Atlantic Area)와 태평양사령부(PACAREA)을 통해 전 세계에서 활동하는 미국 해안경비대(USCG)조차 현재 259척의 경비함(cutter)을 보유하고 있으며,²⁸⁾ 이중 1000톤 이상 함정은 60여척에 그친다. 그러나 CCG는 남/동중국해를 중심으로 활동하면서도 2022년 기준 224척을 보유하며, 원양 경비가 가능한 1000톤 이상 경비함도 2019년에 이미 140척을 넘어선 것으로 평가된다.²⁹⁾ 또한 대형함 중 일부는 CCG 작전을 위해 해군 초계함을 개조한 것으로, 헬기 시설, 대형 물 대포, 차단용 보트

24) Furuya, Kentaro. 2021. “The China Coast Guard Law and Challenges to the International Order –Implications for CCG Activity around the Senkaku Islands,” The Sasakawa Peace Foundation (March 8).

25) 윤석준. 2021. “최근 중국의 해양보안법 강화와 한국 해양안보에 대한 함의.” 『한국해양정책학회지』 제4권, 44-63.

26) U.S. DoD. 2022. *Military and Security Development Involving the PRC 2022*. p.78.

27) Cave, Damien. 2023. “China Creates a Coast Guard Like No Other, Seeking Supremacy in Asian Seas”(June 13).

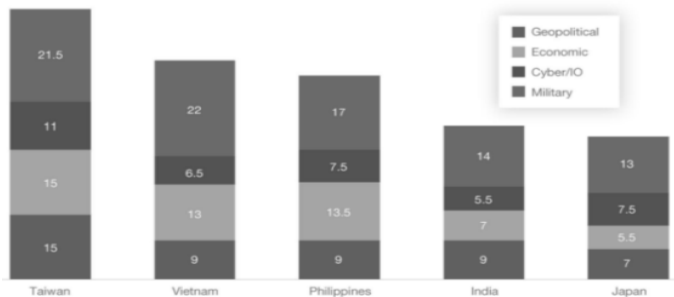
28) USCG는 65피트 이상 길이의 함정을 경비함(cutter)으로, 그 미만 길이 함선을 보트(boat)로 분류하며 현재 259척의 경비함과 200대의 항공기, 1602척의 보트를 보유하고 있다. <https://www.uscg.mil/About/Assets/>

29) U.S. Coast Guard, U.S. Marines, and the U.S. Navy 2020. *Advantage at Sea*. p.3.

뿐만 아니라 20-70미리 함포를 장착하고 있다. 지역 순찰과 제한된 해상작전이 가능한 500-999톤의 함정은 120척 이상, 그보다 작은 연안 순찰정(100-499톤)도 450척 보유하고 있다.³⁰⁾ 또한 PLAN 군함 22척을 CCG로 추가 이전할 계획인데, 그 경우 분쟁 국인 일본(70여척) 및 필리핀(25척)과 대형함 격차는 더욱 커지게 된다.³¹⁾

다음은 비군사 수단의 공세성 및 활동범위 확대에 관한 것이다. 중국은 양배추 전술을 통해 2012년 필리핀이 실효 점유하던 스카버러 암초를 점령한 후, CCG 함정을 이 근해에 고정 배치하고 매년 어업금지령을 통해 필리핀 어선들의 암초 접근을 제한함으로써 실질적 통제력을 유지하고 있다.³²⁾ 랜드(RAND)연구소는 중국의 회색지대 전략을 지정학, 경제, 군사, 사이버/정보 등 4개 영역에서 이루어지는 77개의 유형으로 분류하고 있는데 <그림2>에서 보는 바와 베트남에 대해 50.5개의 전술을, 필리핀에 대해서는 47개의 전술을 구사하고 있다. 중국의 사활적 이익인 대만을 제외하고, 동중국해 일본에 비해 전체 수나 특히 군사영역에서의 운용 전술의 수가 상당히 많은 것을 볼 때 일본 대비 상대적으로 약소국인 베트남과 필리핀에 더 다양하고 공세적인 전술을 사용함을 알 수 있다.³³⁾

<그림2> 중국의 회색지대 전략이 구사되는 유형의 수



* 출처 : Lin, et al 2022, p.140.

또한, CCG는 상시 주둔하는 해상민병대 세력과 더불어 남중국해 전역의 주요 지역을 거의 매일 순찰함으로써 9단선에 대한 통제권을 강화하고 있다. 필리핀의 세컨드토

30) U.S. DoD. 2022. *Military and Security Development Involving the PRC 2022*. p.78.

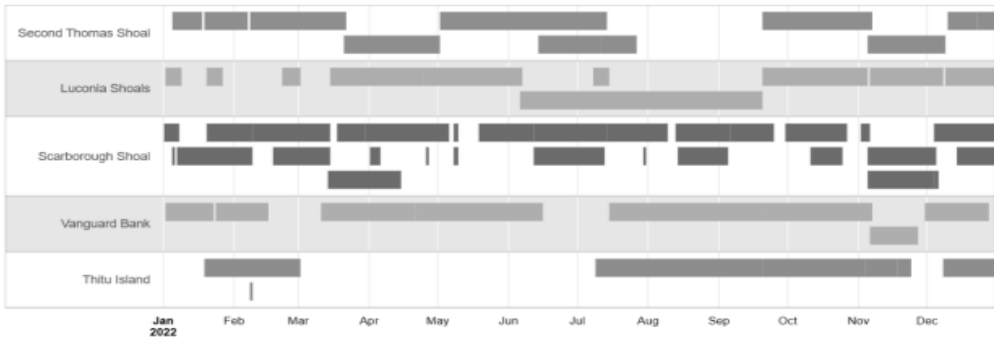
31) Lema, Karen. 2023. "Philippines coast guard chief says boosts South China Sea presence" (June 2).

32) Lin, Bonny et al., 2022. *A New Framework for Understanding and Countering China's Gray Zone Tactics*. RAND Corporation. pp.180-181.

33) 특히 중국은 동중국해에서도 매년 어업금지령을 선포하지만 아세안 국가 어선에 대해서는 물리적 공격, 어획물 몰수, 구금 등 강력히 대응하는 것과 달리 동중국해에서는 어업금지령을 위반한 일본 어부들을 구금하지 않는다(Lin, et al 2022, 139-144).

마스 솔(Second Thomas Shoal)에서의 순찰은 2020년 232일에서 279일로, 스카버러 솔(Scarborough Shoal)은 287일에서 344일로, 말레이시아 원유 및 가스 개발 지역인 루코니아 솔(Luconia Shoals)은 279일에서 316일로 각각 증가했다. 또한 인도네시아와 베트남이 투나 블록(Tuna Block) 유전 및 가스 개발 계획에 합의하여 개발 계획을 발표하자 중국 최대 해안 경비함 5901호가 2022년 12월 30일부터 나투나 해역에 진입했다. 2021년에도 북나투나 유전 탐사해역에 중국 조사선과 해안 경비함이 한 달 가까이 머물렀지만 5901호가 진입한 것은 최초이다.³⁴⁾ CCG가 2주 이상 이 지역에서 머무르자 인도네시아는 2023년 1월부터 이들을 감시하기 위한 군함, 해상 초계기, 드론을 배치했다.

〈그림 3〉 2022년 남중국해에서의 중국 해안 경비대 순찰일



* 출처: Asia Maritime Transparency Initiative(23/01/30)

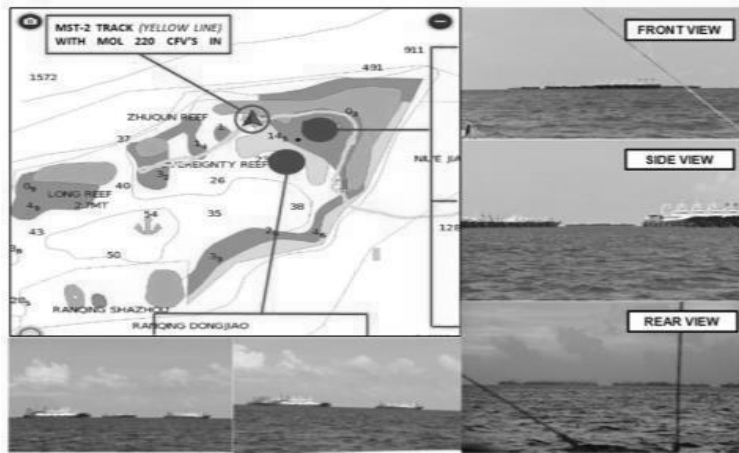
이러한 CCG 및 민병대 활동에 가장 피해를 입고 있는 것은 필리핀으로, 2014년부터 시행해 온 남중국해 해역의 모든 석유 및 가스 개발사업이 중단 중이다. 특히 리드뱅크(Reed Bank)는 석유와 가스 매장량이 상당할 것으로 추정되지만 중국의 간섭과 방해로 2011년과 2014년 번번히 해양 탐사를 중단했고, 2022년 초 다시 허용했으나 이때에도 중국 해안경비대 방해로 중단해야 했다. 올해에도 6월부터 리드뱅크 인근에 중국 어선 48척이 관측되었는데, 필리핀군(AFP)에 따르면 이는 모두 조업을 하지 않고 무리지어 정박해있는 해양 민병대 트롤선(trawler)이었으며, 규모도 2023년 2월까지만 해도 12척에 지나지 않았으나 최근 4배로 증가했다.³⁵⁾ 또한 최근에는 중국이 스프래틀리

34) 5901 함정은 76미터 연사포, 보조포와 대공포도 각 2문으로 대부분의 다른 해안 경비함들보다 중무장되어 있으며, 헬기패드에는 물론 대형 회전익 항공기를 수용할 수 있는 크기의 격납고도 갖추고 있다.噸수 기준으로 미 해군 타이콘데로가급(Ticonderoga-class) 유도탄 순양함의 두 배에 달하며, 신형 알레이 버크급(Arleigh Burke-class) 유도탄 구축함보다 큰 1만 2천톤급으로, '괴물(the Monster)'라는 별명을 갖고 있다(Ghoshal 23/01/27).

35) Benecki, Pull. 2023. "Swarm of Chinese Vessels Spotted Near Strategic Reed Bank" *The*

제도에서 강제 점유 후 군사기지화 한 피어리크로스 암초(1998년), 미스치프 암초(1994년) 처럼 동 제도 내에 필리핀이 현재 실효지배 중인 횃선(Whitsun) 암초, 세컨드토마스 솔, 티투섬(Thitu)에 대해서도 물리적 점령을 시도할 가능성이 높아지고 있다. 이러한 시도는 이미 시작된 것으로 보이는데, 2021년 3월 중국 선박 220여척이 횃선 리프를 포위하며 수개월 간 정박했고(그림4), 2023년 2월 1일 CCG 3척이 미스치프 리프와 세컨드토마스 솔 인근을 전 방위로 접근해서 일주일간 머물렀다(그림5).

〈그림 4〉 2021년 횃선암초 포위 사건



* 출처 : Philippines' Presidential Communications office

〈그림 5〉 2023년 CCG의 미스치프 압박



* 출처 : Naval News (February 15, 2023)

문제는 CCG가 이 해역에서 단순히 순찰만을 수행하는 것이 아니라 필리핀의 조업선, 탐사선, 해안 경비대 등의 진입과 활동을 방해한다는 것이다. 가령, 2022년 6월 26일 필리핀 수자원부(Bureau of Fisheries and Aquatic Resources)가 운영하는 연구선 M/V DA BFAR가 세컨드 토마스 솔로 접근하자 CCG 5304호가 솔의 4해리 부근에서 DA BFAR에 200미터까지 밀착했다. 이후 CCG 5304는 <그림6>에서 보는 바와 같이 한시간 여 동안 필리핀 선박에 500미터 거리를 두고 따라 항해했고, 항로 변경을 강요함으로써 중국 지배를 주장했다.

<그림 6> 필리핀 정부선박에 대한 CCG의 접근 방해 및 항로변경 강요



* 출처: Asia Maritime Transparency Initiative(22/07/27)

CCG의 이러한 방해활동으로 현재 필리핀은 모든 남중국해 개발사업이 중단 중이며, 방해가 가장 심했던 리드뱅크(Reed Bank) 탐사는 2023년 초 재개 후 또다시 중단되었다.

우려스러운 점은 CCG 활동 지역의 확장과 함께 공세성도 높아지고 있다는 것이다. 2021년 11월 CCG는 세컨드 토마스 솔에서 군용 보급물자를 실은 필리핀 선박 두 척에 물대포를 발사했고, 2022년 8월 이 솔에 있는 군 병력들에 대한 재보급 임무를 위해 기동하던 필리핀 해안경비대 BRP³⁶⁾ 테레사 마그바누아(Teresa Magbanua)함이 솔에 2.5NM(약 4.6km)까지 근접하자 CCG 5205함이 70mm 함포 포신 덮개를 개방하며 위협했다.³⁷⁾ 세컨드토마스 솔에 대한 압박과 CCG의 공세성의 증가를 보여

36) BRP(Barko ng Republika ng Pilipinas)는 필리핀공화국의 함정이라는 의미로 필리핀 해군과 해안경비대 소속 함정의 함명 접두사이다.

37) "China Coast Guard points laser light at PCG ship off Ayungin" *Philippine News Agency*. February 13, 2023.

주는 더 최근의 사례는 2023년 2월 6일 동일 임무를 수행하던 PCG BRP 말라파스쿠아(Malapascua)함에 CCG 5205함이 150야드(약 137미터)까지 접근해 레이저를 발사하여 PCG 승조원들이 일시적으로 실명한 사건으로, 이는 PCG 요원들에게 신체적 상해를 입힌 첫 사례였다.³⁸⁾ 불과 두 달 후인 4월 23일에는 중국의 대형 CCG 함선이 세컨드 토마스 솔에 접근한 PCG 두 척 중 Malapascua함에 정면으로 45m까지 진입하여 필리핀 함장의 조치로 겨우 충돌을 피할 수 있었다. 마르코스 대통령은 이처럼 분쟁 해역의 긴장이 고조되자 이를 완화하기 위해 친강(Qin Gang) 중국 외무부장을 마닐라에 초청했으나, 그 다음날인 4월 23일 CCG 함선이 세컨드토마스 솔에 접근한 말라파스쿠아함에 45m까지 정면으로 기동하여 충돌할 뻔한 사건이 재차 발생하기도 했다.³⁹⁾ 이에 며칠 후 미국에서 개최된 미·필 정상회담에서 바이든 대통령은 PCG에 대한 추가 함정지원을 약속했다. 최근에는 세컨드토마스 솔 인근의 사비나 솔(Sabina Shoal)에서도 CCG 세 척과 두 척의 군함이 정기적으로 순찰 중이다.

EEZ에 대한 관할권과 경제적 권리를 넘어 해상주권과 영유권에 대한 침해도 악화되고 있다. 2023년 3월, PLAN, CCG 및 MM 추정 42척의 선박들이 티투섬의 4.5~8 NM에 정박했으며,⁴⁰⁾ 영해범위인 12해리 이내에서의 중국 활동은 무해통항 및 필리핀의 영토보존에 대한 명백한 위반이다. 더욱이 이 섬은 스프래틀리 군도 내 필리핀이 소유한 가장 큰 섬으로, 70명의 어린이를 포함한 400명 이상의 민간인이 거주 중이다.

결론적으로 중국은 현재 파라셀 제도 및 스카버러 암초를 실효지배 중인 상황에서, 스프래틀리 제도 내 베트남과 필리핀이 점유한 섬과 암초를 강제 점령할 수 있는 여건을 지속적으로 조성해 나갈 것이며 그 과정에서 해안 경비대와 해상 민병대는 핵심 도구로 사용될 것이다.

2. 인도양의 해양안보 환경

1) 인도양에서 중국의 부상과 해양안보 위협

인도는 전통적으로 중국과의 국경을 접하는 내륙 북서부 지역과 히말라야 북동부 지역에서 안보적 도전에 직면해 왔다. 이러한 도전은 중국의 경제 및 군사적 영향력

38) Masih, Niha. 2023. "China Uses Laser on Philippine Coast Guard: U.S. Responds". The Washington Post(February 13).

39) "Philippines accuses China of aiming 'military-grade' laser at coast guard vessel in South China Sea" Straits Times, February 13, 2023.

40) 최현호. 2023. "필리핀, 남중국해 분쟁 지역서 중국 함정 40여척 발견." 『뉴시스』 (3월 5일).

증가로 인해 그 영역을 확장하였다. 중국과 인도 사이의 전략 경쟁은 이제 중국-인도 히말라야 국경 지역뿐만 아니라 인도양의 해상 영역에서까지 벌어지고 있다.⁴¹⁾

과거에는 인도가 히말라야 전선을 따라 군사적 우위를 가졌지만, 중국이 실질통제선(Line of Actual Control, LAC)에서 인프라 증강 및 개선 활동을 확대함으로써 인도의 우위가 빠르게 약화되고 있다. 특히 중국은 히말라야 지역에서의 군사력을 증강하고 국경 인프라를 개선하기 위해 상당한 자금을 투자하고 있다.⁴²⁾ 이는 인도와 중국 간의 긴장을 증가시키고 있다. 이러한 상황 하에 중국은 국경 지역 군사적 대비 태세와 안보를 강화할 목적으로 티베트에 약 1460억 달러 이상의 인프라 투자를 계획하였다. 이 투자 계획은 시찬-티베트 고속철도 및 히말라야 지역의 타운 건설 등 다양한 프로젝트를 포함한다.⁴³⁾ 해상 영역에서도 중국의 해군력 강화로 인도의 지난 시대에 누렸던 우세가 서서히 사라져 가고 있다. 중국의 해군력 확대는 인도양 지역에서 인도의 영향력을 제한하고, 인도와 중국 간의 경쟁을 더욱 격화시키고 있는 상황이다. 이러한 추세를 단기간 내 역전시킬 가능성은 매우 어려워 보인다.

인도가 꾸준히 국방력을 강화하고 있음에도 불구하고, 중국과의 군사력 및 국력 차이는 계속해서 늘어나며, 중국의 공세적인 군사 활동 역시 지속적으로 증가하고 있다. 통계에 따르면, 중국의 국방비 지출은 약 2,250억 달러로 인도의 국방비 지출액 726억 달러보다 3배 이상 높다.⁴⁴⁾ 이로 인해 중국과 인도는 군사 분야에서 상대적인 불균형을 갖고 있음을 나타낸다.

국방 예산 항목을 비교해보면, 중국은 상당 부분을 무기 장비 획득에 투자하고 있으며, 이 부분이 국방 예산의 상당 부분을 차지하고 있다(2017년 기준 41%). 반면, 인도는 인건비 지출이 국방 예산의 주요 부분(2019-20 기준 59%)을 차지하고 있어 군사 현대화에 투입할 자금이 제한적인 상황이다. 이로 인해 중국은 군사 능력의 향상에 더욱 집중하고 있으며, 이러한 상황에서 인도의 입지는 후퇴하고 있는 양상을 보인다.

중국은 우주, 해상, 공중, 사이버공간 등 주요 전쟁 분야에서 빠르게 군사 현대화를 추진하고 있어, 인도는 중국과의 대립에서 후퇴하는 상황을 겪고 있다. 특히 중국의 우주 및 사이버 공간 분야에서의 능력 향상은 전략적으로 중요한 영향을 미치고 있으며,

41) Derek Grossman, "India is pushing back against China in South Asia," *Foreign Policy*, August 16, 2023.

42) Rajat Pandit, "China's troop build-up, LAC infrastructure work still on: Pentagon," *The Times of India*, October 21, 2023.

43) "China planning building spree in Tibet as India tensions rise, sources say," *Rueters*, September 4, 2020.

44) "India vs China: A tale of two defence budgets," *The Economic Times*, March 8, 2023.

국제 안보와 지역 안정에 새로운 도전 요인으로 부상하고 있다.

지상군 군사작전 측면에서 인도는 다수의 제한적 저강도 분쟁(limited and low-intensity conflict)에서의 작전 경험이 중국보다 우세한 것으로 평가된다. 인도는 1999년의 카길 전쟁(Kargil Conflict)을 비롯하여, 인도-파키스탄 국경 지역에서의 빈번한 포격전, 그리고 인도 특수부대의 기습 작전을 통해 풍부한 작전 경험을 보유하고 있다. 이러한 경험은 인도의 작전 능력을 향상시키는 데 기여해 왔다. 반면 중국은 1979년 베트남과의 전쟁이후 이렇다 할 주요 전투 경험이 없으며, 대외 연합 훈련도 초기 단계에서 머물러왔다. 그러나 최근 중국은 러시아, 파키스탄 등과의 군사 훈련을 확대하고 있다. 무엇보다도 중국은 파키스탄과의 군사 및 전략적 협력을 점차 강화하고 있어, 인도는 동서 양쪽에서 군사적 위협에 직면하고 있다. 이에 함께 국내 테러 공격, 무력 반란, 파키스탄의 수정주의적 군사 행동 등과 같은 다양한 위협에도 노출되어 있다. 만약 인도가 파키스탄과 중국의 양국에서 동시에 위협을 직면해야 하는 상황이 발생한다면, 군사적으로 대응하기 쉽지 않을 것으로 예상된다.

지난 수년 동안, 중국이 인도양 지역에서 새로운 강국으로 부상하며, 이로 인해 중국의 "일대일로" 이니셔티브를 통한 다양한 전략적 움직임이 관찰되고 있다. 중국은 이를 통해 인도양과 남아시아 지역 국가들에서 대규모 인프라 투자를 진행하고 있으며, 이로 인해 해당 국가들의 중국에 대한 의존도를 높이고 전략적 취약성을 더욱 강화시키고 있다. 중국은 또한 군사적인 측면에서 꾸준히 국방력 강화를 진행하고 있으며, 이를 기반으로 인도양 지역에서 해군력 진출을 확대하고 있다. 이러한 움직임들은 인도양 지역에서의 전략적 환경 변화를 형성하고, 중국의 영향력 확대와 관련하여 중요한 고려 사항으로 부각되고 있다.

중국은 현재 지속적으로 증가하는 에너지 수요를 충족시키고 경제 성장을 지원하기 위해 중요한 목표 중 하나로 안정적인 해상 교통로를 확보하고자 한다. 이러한 움직임은 중국이 "말라카 딜레마(Malacca Dilemma)"를 극복하려는 노력의 일환으로 이해할 수 있다. 중국은 인도양 지역의 개발도상국들에 10년 동안 대규모 인프라 프로젝트 투자를 진행하고 있으나, 이 공격적인 인프라 투자로 인해 해당 지역 국가들의 부채가 상승하고 있다. 이것은 지역의 지속 가능한 발전 및 정치, 경제적 안정에 부정적인 영향을 미치고 있다. 실제로 중국은 다양한 개발 프로젝트에 8,430억 달러의 지원을 제공하였으나, 중국의 지원이 주로 정부 대출에 집중되어 개발 원조보다 9배나 많은 비중을 차지하고 있다.⁴⁵⁾ 이러한 추세로 인해 부채가 급증하면서, 코로나19 대유행과 러시

45) Toru Takahashi, "Is China's image as 'debt trap' villain deserved?" *Nikkei Asia*, November 1, 2022.,

아의 우크라이나 침공과 같은 국제적 혼란이 겹치면서 인도양 지역의 저개발 일대일로 참여 국가들은 대출 상황에 어려움을 겪고 부채 위기에 직면해 있다.⁴⁶⁾ 중국 프로젝트로 인해 발생한 부채는 국내총생산 대비 부채 비율을 상승시키고 있으며, 이로 인해 일대일로 참여국들이 국제통화기금(IMF)의 구제 금융을 지원받는 사례가 증가하고 있다. 일례로, 스리랑카, 케냐, 스리랑카, 방글라데시 등은 국제통화기금으로부터 지원을 받아 부채 위기를 극복하려는 노력을 벌이고 있다.⁴⁷⁾ 이로써 중국의 일대일로 프로젝트는 지역 경제와 정치적 안정에 영향을 미치며, 이러한 문제들이 국제적 관심사로 떠오르고 있다.

중국은 2000년대 중반부터 원해 작전 능력을 장기적인 국방 목표로 채택한 바 있으며, 특히 2013년 이후 국가 안보에서 해양 권익 강화와 원해 지역에 대한 군사력 투자를 강조하며 '중국의 해양 이익 보호'를 국방의 중요한 목표로 공식 선언했다. 2015년부터 중국은 군사 현대화를 가속화하고, 해군 함정 건조와 함대 증강을 중요한 발전 과제로 삼았다. 이 과정에서 주요 수상 전투함, 잠수함, 원양 상륙함, 지뢰전함, 항공모함, 함대 지원함 등을 포함해 약 340개의 플랫폼으로 구성된 강력한 해군력을 구축해왔다. 미국 의회 조사국 보고서에 따르면, 중국 해군의 전체 전투력은 2025년까지 400척, 2030년까지 440척으로 늘어날 것으로 예상된다.⁴⁸⁾ 이러한 해군 전투력의 확장은 중국의 해양 군사 능력을 상당히 향상시킬 것으로 예측되며, 이는 인도양의 해양 안보와 중국의 지역적 영향력에 미치는 영향을 의미하고 있다.

중국은 군사력 증강을 통해 남아시아 및 인도양 지역에서의 인프라 투자와 경제 협력을 추진하며, 중국의 자산 및 재외국민 보호, 안전한 에너지 수급을 지키기 위한 해군력 투자를 강화하고 있다. 이러한 추세는 중국이 해외의 자본과 자원을 확보하고, 지역 안전과 안정을 확보하려는 노력의 결과로 볼 수 있다. 2008년부터 중국은 아덴만 지역에서 발생하는 해적 활동을 퇴치하는 임무를 수행하기 위해 해군 함정을 배치하기 시작

<https://asia.nikkei.com/Spotlight/Comment/Is-China-s-image-as-debt-trap-villain-deserved>.

46) James McBride, Noah Berman, and Andrew Chatzky, "China's Massive Belt and Road Initiative," *Backgrounder*, February 2, 2023 (Council on Foreign Relations),

<https://www.cfr.org/backgrounder/chinas-massive-belt-and-road-initiative>.

47) 예를 들어, 스리랑카는 2016년 15억 달러, 케냐 2020년 23억 달러, 스리랑카 2023년 29억 달러, 방글라데시 2023년 33억 달러를 각각 국제통화기금으로부터 지원받았다. Michael Bennon and Francis Fukuyama, "China's Road to Ruin: The Real Toll of Beijing's Belt and Road," *Foreign Affairs*, August 22, 2023 (September/October 2023),

<https://www.foreignaffairs.com/china/belt-road-initiative-xi-imf>.

48) O'Rourke, Ronald. "China naval modernization: Implications for US navy capabilities: Background and issues for congress." *Congressional Research Service* (May 15, 2023),

<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL33153/267>.

하였으며, 2014년에는 이 임무를 지원하기 위해 처음으로 잠수함을 투입하였다. 또한, 2014년에 발생한 몰디브 말레의 물 부족 위기에 빠르게 대응하기 위해 해군 보급선과 항공기 지원을 제공하는 등 인도양 지역에서 활발한 활동을 전개하였다.⁴⁹⁾ 뿐만 아니라, 2014년에는 실종된 말레이시아 항공 소속 항공기의 수색 작업에 참여하여 인도양에서 중국 해군의 역량을 보여주기도 했다.⁵⁰⁾ 이러한 활동을 통해 중국은 인도양에서의 군사적 영향력을 강화하고 있으며, 지역 안보 및 안정을 위해 적극적인 역할을 수행하고 있다. 뿐만 아니라, 2017년부터는 인도양에서 해군 정보 수집이 가능한 Type 625C Shiyan 3 Oceanographic 및 Type 636A 수로 측량선 Haiyang Class 22와 같은 선박을 투입하여 활동 범위를 확대하고 있다. 이를 통해 중국은 인도양에서의 군사적 존재감을 강화하고, 해양 정보 수집 및 연구 능력을 향상시키고 있다.

〈표 4〉 중국-인도 주요 군사력 비교

군사무기	인도 (세계 4위)	중국 (세계 3위)
전체 공군기 전력	2,210	3,166
전투기	577	1,199
공격기	130	371
수송기	254	288
훈련기	353	397
공중 급유기	6	4
헬기	807	913
공격헬기	36	281
전체 해군 전력	295	730
항공모함	2	2
헬기 모함	0	3
구축함	11	50
호위함	12	43
잠수함	18	78
초계함	19	72
경비정	138	150
기뢰함정	0	36

49) Zhang Yunbi, "China helps Maldives out of water thirst," *China Daily*, December 8, 2014, https://www.chinadaily.com.cn/china/2014-12/08/content_19045515.htm.

50) Bill Ide, "China's Naval Power on Display in Search for Missing Plane," *VOA News*, March 28, 2014, <https://www.voanews.com/a/chinas-naval-power-on-display-in-search-for-missing-plane/1881166.html>.

전체 육군 전력		
탱크	4,614	4,950
장갑차	100,882	174,300
자주포	100	2,795
견인포	3,311	1,434
로켓 발사기	1,500	3,145

* 출처 : Global Firepower 2023, <https://www.globalfirepower.com/>

2) 중국의 해외 기지 확보 노력

중국은 해외 인프라 프로젝트를 활용해 민간 및 군사적 접근이 가능한 해외 거점 항구를 확보하기 위한 노력을 강화하고 있다. 이로 인해 인도양 지역은 점점 중요한 전략적 중심지로 떠오르고 있다. 중국은 인도양 지역에서의 현지 항만 건설과 개선 프로젝트에 대규모 자금을 투자하고, 참여 국가와의 안보 협력 또한 강화하고 있다. 이는 중국이 인도양 지역에서 군사 및 민간 활동을 통합하는 전략의 중요한 부분으로 볼 수 있다.

중국은 지속적으로 해군력을 강화하며 해외에서 중국의 국익을 보호하기 위한 해군력 투자를 확대하고 있다. 이러한 노력은 아프리카의 지부티를 포함한 해군 기지 확보를 시도하고 있는데, 스리랑카 함반토타 등이 가장 적합한 해외 기지로 간주되고 있다. 또한, 파키스탄의 과다르와 모잠비크의 나칼라도도 후보로 거론되고 있다.⁵¹⁾ 이와 관련하여 중국은 인도양 지역에서의 군사적 영향력을 확대하고 있고, 2013년부터 2014년에는 중국이 인도양에 잠수함을 처음으로 배치하였으며, 2022년에는 함반토타 항구에 기항하는 중국의 위성 추적 선박이 포착되었다. 이는 중국의 해군 활동이 더욱 증가하고 다양화되고 있음을 시사하고 있다.

인도양 지역 내 중국의 활동과 영향력 확대는 이 지역의 주요 국가들에게 안보적 도전으로 여겨지고 있다. 특히, 인도와 미국은 중국의 이러한 움직임에 대응하기 위해 국방과 안보 협력을 강화하고 있다. 인도는 국방력 강화와 무기 현대화 정책을 통해 해군력을 강화하려 노력하고 있으며, 미국, 일본, 호주, 프랑스와 같은 주요 유사입장국들과의 안보 협력을 강화하고 있다. 이를 통해 국제적 연대 네트워크를 구축하고 양자는 물론 소다자 및 다자 연합 훈련을 통해 상호 운용성을 향상시키고 있다.

51) Alexander Wooley and Sheng Zhang, "Beijing Is Going Places-and Building Naval Bases," *Foreign Policy*, July 27, 2023,

<https://foreignpolicy.com/2023/07/27/china-military-naval-bases-plan-infrastructure/>; A.

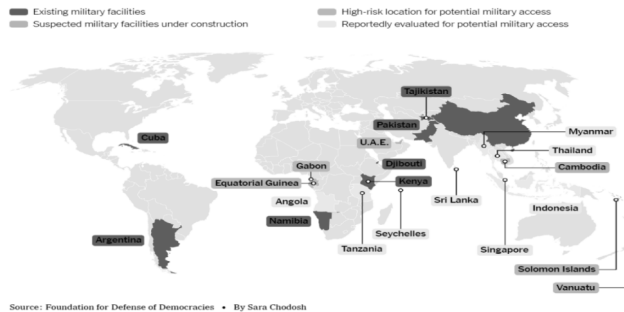
Wooletm S. Zhang, R. Fedorochko, and S. Patterson, *Harboring Global Ambitions: China's Ports Footprint and Implications for Future Overseas Naval Bases* (William & Mary, 2023),

https://docs.aiddata.org/reports/harboring-global-ambitions/Harboring_Global_ambitions.pdf.

미국은 인도의 국방 분야 역량을 강화하기 위한 협력 관계를 발전시키고 있다. 미국은 인도양 지역의 안정과 지속가능한 발전을 지원하기 위해 다양한 이니셔티브를 통해 투명하고 지속가능한 개발을 촉진하고 있다. 이를 통해 중국의 일대일로 인프라 투자와 경제 협력을 견제하며, 역내 개발도상국들의 중국 의존도를 줄이려는 노력을 확대하고 있다.

예를 들어, I2U2(India-Israel-UAE-US)는 인도, 이스라엘, 미국이 중동 및 서남아시아의 경제 및 정치적 협력을 확대하고 물, 에너지, 교통, 우주, 보건, 식량안보 분야의 공동 투자에 초점을 맞춘 전략적 파트너십으로, 다양한 분야에서 협력하는 것을 목적으로 한다.⁵²⁾ IMEC(India-Middle East-Europe Economic Corridor)은 인도와 걸프 지역을 연결하는 동쪽 교통로와 걸프 지역과 유럽을 연결하는 북쪽 교통로로 구성되며, 지역 간 연계성을 강화하여 상품과 서비스 무역 및 인프라 산업에 새로운 사업 기회를 제공하고자 하며, 미국을 비롯한 여러 국가들이 참여하고 있다.⁵³⁾ 이로써 중국의 인도양 지역에서의 활동과 영향력 확대에 대한 미국과 인도를 중심으로 한 유사입장국 간 국제적 연대가 강화되고 있다.

〈그림 6〉 중국의 해군 기지 후보지⁵⁴⁾



Source: Foundation for Defense of Democracies • By Sara Chodosh

52) I2U2는 인도, 이스라엘, 미국이 중동 및 서남아시아의 경제 및 정치적 협력을 확대하고 물, 에너지, 교통, 우주, 보건, 식량안보 분야의 공동 투자에 초점을 맞춘 전략적 파트너십이다. Hasan Alhasan and Viraj Solanki, "The I2U2 minilateral group," International Institute of for Strategic Studies(IISS), November 11, 2022,

<https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2022/11/the-minilateral-i2u2-group/>.

53) IMEC은 인도와 걸프 지역을 연결하는 동쪽 교통로와 걸프 지역과 유럽을 연결하는 북쪽 교통로로 구성되며, 철도 및 선박 운송 네트워크와 도로 운송 경로를 통해 지역 간 연계성을 강화하여 상품과 서비스 무역 및 인프라 산업에 새로운 사업 기회를 제공하고자 함. 여기에는 미국, 인도를 포함하여 UAE, 사우디아라비아, 유럽연합, 프랑스, 이탈리아, 독일 등도 참여할 예정이다. Subhayan Chakraborty, "G20 Summit 2023: India drives home its point, courtesy 'new spice route'," *Business Standard*, September 11, 2023, https://www.business-standard.com/india-news/g20-countering-china-s-bri-new-corridor-to-push-out-stalled-projects-123091000671_1.html.

54) Craig Singleton, "China's Military Is Going Global," *The New York Times*, September 7, 2023, <https://www.nytimes.com/2023/09/07/opinion/china-military-strategy-global.html>.

Ⅲ. 인도-태평양 중견국의 해양안보 전략

1. 남중국해의 아세안

1) 해안 경비대를 통한 위협 대응

대부분의 국가에서 해안 경비대는 유사한 임무를 수행하며, 대표적으로 다음 3가지 역할을 통해 해양안보에 기여한다. 첫 번째는 항해 안전, 수색구조, 해상에서의 생명과 재산을 보장하는 업무를 포괄하는 해상 안전이다. 선박 교통관제 등 해상질서를 유지하는 해안 경비대의 역할은 선박과 화물의 안전 통항을 지원하며, 이 기능을 통해 해안 경비대는 자국의 경제 성장뿐만 아니라 지역 발전에도 기여한다. 두 번째는 규칙에 입각한 해양질서를 유지하기 위한 법 집행이다. 특히 해안 경비대는 해군으로 하여금 이러한 경찰 역할을 경감시켜 영토 방어에 집중하도록 함으로써 국가 자원이 보다 효율적으로 사용될 수 있도록 한다. 해군도 경찰 역할을 수행할 수 있지만 고비용의 전함이나 해양관련 범죄 예방·진압수사, 수색구조나 불법조업선 단속과 같은 활동에 노력을 투자하는 것은 비경제적이다. 세 번째는 해양환경 보호로, 오염 위협으로부터 바다를 보호하고 불법 어업을 금지하며 환경 파괴를 방지한다. 해양오염 예방·방제 활동과 해양환경 훼손 선박의 단속은 지속가능한 발전을 보장하고 생물다양성을 보호할 뿐만 아니라, 해양자원에 대한 경제적 이익과 관련한다.

이러한 고유 역할보다 최근 더 주목받는 것은 주권 주장에 있어 해군 대비 높은 유용성을 갖는다는 것이다. 이것은 예산의 효율성과 낮은 민감성에서 두드러진다. 해안 경비대는 주권 및 관할권 수호, 해양환경 보호, 불법활동 단속, 인도적 지원과 재난 구조 등 폭넓은 역할을 수행하면서도 군함에 비해 건조와 유지 비용이 저렴하다. 미국의 경우 소형 구축함(frigate) 1척의 평균 건조비용은 8억 3,500달러가 소요되나,⁵⁵⁾ 해안 경비함 1척의 평균 건조 비용은 6,500만 달러에 지나지 않는다.⁵⁶⁾ 이는 다시 말하면 해양역량 강화와 함정 현대화가 해군보다 더 신속하게 이루어질 수 있다는 것을 의미한다. 또한 해안 경비대는 분쟁 수역에서 실시하는 해양 영토·주권 수호를 위한 경비활동에 있어서 해군 대비 도발적, 공격적 신호를 담지 않으면서도 주권과 관할권의 주장을 보여주기 때문에 실효 점유(effective occupancy)에 있어 보다 효과적인 외교 결

55) U.S. Congressional Budget Office. 2020. "The Cost of the Navy's New Frigate."

56) U.S. Congressional Research Service. 2023. "China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities—Background and Issues for Congress." (Updated May 15). p.2.

과를 창출할 수 있다.⁵⁷⁾

국가 간 분쟁의 대응 뿐만 협력 수단에서도 유용하다. 법 집행 기관이라는 속성과 수행 임무의 특성으로 인해 '안전하고 평화로운 바다'라는 공동의 목표를 위한 외교적 수단에 해안 경비대가 유연하게 사용될 수 있기 때문이다. 예를 들어, 수색구조나 해양 오염방지에 협력의 초점을 둘 수도 있고, 이러한 이니셔티브를 통해 해양 산업과 경제의 다양한 위협에 대응하고 공동의 이해관계를 창출할 수 있는 방안을 고안할 수 있다. 이러한 연결은 또한 분쟁해역에서의 도발을 방지하고 긴장을 완화시킬 수 있을 뿐만 아니라 군에 비해 낮은 민감성으로 인해 갈등관계에 있는 국가들 간의 협력도 비교적 용이하게 만든다. 대표적인 사례가 인도와 파키스탄으로, 양국은 갈등관계에 있으면서도 인도 해안 경비대는 파키스탄 해양 안보국(Pakistan Maritime Security Agency)과 핫라인을 운용하여 상호 해역에 침입 한 어선와 관련된 정보를 신속하게 공유하고 대응에 협조한다.⁵⁸⁾

이상을 종합하면 아세안 국가들이 왜 최근 해안 경비대를 증시하는지 알 수 있다. 아세안의 해양 법 집행 기관은 전통적으로 초국가적 범죄, 밀수 및 IUUF와 같은 비전통적인 안보 위협에 대응하기 위해 사용되었다. 이들 기관은 여전히 비전통적인 안보 위협에 대응하기 위해 해상에서 법을 시행한다는 담론을 수용하고 있지만, 최근 이 지역의 새로운 초점은 비군사 선박의 위치(presence)를 통해 해양주권 주장을 확고히 하는 것이다.⁵⁹⁾ 특히 대중국 외교적 선택에서의 딜레마와 한계, 군사력의 열세에 따른 분쟁 확산 방지, 중국의 회색지대 전략에 사용되는 비군사 선박에의 대응 등을 고려할 때, 해군보다 해안 경비대를 통해 법을 집행하고 주권을 보호하는 것이 전략적 방법인 것이다.

인도-태평양의 지정학적 맥락에서 해안 경비대의 유용성이 높아지면서 21세기 초반부터 특히 아시아 국가를 중심으로 해안 경비대가 급속히 확장했으며, 또한 중국이 회색지대 전략 운용과정에서 해안경비대 역량과 운용을 확대하면서 해안 경비대의 역사가 비교적 짧은 동남아시아에서도 최근 이에 대한 관심이 급격히 높아졌고,⁶⁰⁾ 아세

57) Le Mière, Christian. 2014. *Maritime Diplomacy in the 21st Century*. London: Routledge.; Fang, Yang. 2018. "Coast Guard Competition Could Cause Conflict in the South China Sea." *East Asia Forum* (October 27).

58) India Coast Guard 홈페이지의 MEMORANDUM OF UNDERSTANDING(MOU) 참고.
https://indiancoastguard.gov.in/content/1732_3_MoU.aspx

59) Tarriela, Jay Tristan. 2022. "The Maritime Security Roles of Coast Guards in Southeast Asia." RSIS, (December 8).

60) Godbold, Theron. 2019. "Rise of the White Hulls: Indo-Pacific Coast Guards Become Diplomatic Tools." *Stars and Stripes*, (April 25).

안 국가들의 최근의 해양안보 전략은 해안 경비대로 집중되고 있다. 해안 경비대가 해양주권 수호, 해양자원 보호, 해양안전 강화, 해양치안 확보, 해양환경 보호 등을 핵심임무로 하면서 상기 5가지 관점의 국가이익에 기여하기 때문이다. 해안 경비대는 평시 자국의 통치권이 미치는 수역에 대한 엄격한 통제의 주춧돌이 되며, 전시에는 해군의 주권 방어에 지원세력이 된다. 이제 해안경비대는 해군과 더불어 각국 해양 전략에서 중요한 지위를 차지하고 있다. 특히 2012년 6월 중국의 스카버러 슐(Scarborough Shoal) 점령은 필리핀 아퀴노 행정부는 물론 인근 동남아 국가들로 하여금 해군 전투함정으로 중국 민간 선박에 대응하는 것의 타당성을 재검토하도록 만든 계기가 되었다.⁶¹⁾ 당시 4월 8일 최초 대치가 시작된 이후 필리핀이 해군 전함을 배치함으로써 교착 상태를 확대시키고 군사화시켜 궁극적으로 중국의 점유를 허용했다는 것이다.

아세안 국가들이 2000년대에 이르러 새로운 해양 법 집행기관을 설립하거나 조직을 개편하고, 기존 해안 경비대 역량을 대폭 강화하는 등의 변혁을 모색하는 이유는 이들 국가의 평화와 번영이 해양영역에서 비롯되기 때문이며, 구체적으로는 2가지 측면에서 생각해볼 수 있다. 첫째, 이 지역의 바다는 세계에서 가장 붐비는 항로를 포함하고 상품의 국제 이동에 중요한 역할을 하는데, 선박의 이동량은 해상 사고의 가능성이나 범죄의 용이성과도 비례하기 때문에 다양한 비전통적 위협의 민감성이 높을 수밖에 없다. 여기에는 비전통 안보에 포함되는 해양환경, IUU어업, 초국가 범죄, 해상테러 등이 모두 포함되는데, 이들의 예방과 감시, 단속의 임무는 해안 경비대에 있다. 이는 해양안전과 관련된 것으로 번영과 연결된다. 두 번째는 전통안보 즉, 해양영토에 관한 주권 및 해역 관할권에 관련된 것으로 이는 평화와 연결된다. 물론 이것은 모든 해양국가가 추구하는 이익이지만 최근 동남아에서 그간 해군에 비해 주목받지 못했던 해안 경비대가 부각되는 이유는 중국에 대한 대응 때문이다. 해안 경비대는 비군사적 조직을 활용하는 중국의 회색지대 전략⁶²⁾에 대한 대응은 물론 분쟁을 군사화하지 않으면서 아세안의 주권 주장을 위한 해역 순찰에도 용이한 수단이 된다.

해안 경비대는 일반적으로 해양주권 수호, 해양안전 강화, 해양치안 확보, 해양자원

61) Morris, Lyle. 2019, *Gaining Competitive advantage in the Gray Zone: Response Options for Coercive Aggression Below the Threshold of Major War*, Santa Monica, California, RAND Corporation. p.103.

62) 회색지대(Gray Zone)란 영역 구분이 불분명한 중간지대 또는 그러한 현상을 의미하며 군사적 측면의 회색지대는 학자들마다 분석 관점에 따라 정의가 다양하다. 다만, 회색지대라는 개념은 남중국해에서 중국 민간 어선단이 미군 과학조사선 임페커블호의 항로를 방해한 사건 이후 미국 국방검토보고서(Quadrennial Defense Review Report, QDR)가 미국이 직면한 새로운 안보문제를 '모호한 회색지대(ambiguous gray area)'로 지칭하면서(U.S. DOD 2010, 73) 주목받기 시작했고, 실제로 이 시기부터 동-남중국해에서 공세적 행위가 본격화되었다(Mazarr 2015; Morris 2019).

및 해양환경 보호 등을 그 임무로 하는데, 이중 해양주권 수호를 가장 중요한 임무로 간주한다.⁶³⁾ 이는 주권 주장을 위해 전력을 투사하여 상대국을 설득하고 정책을 강요함으로써 정치적 목적을 달성한다는 해양 외교의 본질적 기능과 부합한다. 그런데 해양 외교 ‘수단’의 측면에서 해안 경비대는 특히 다수의 해양 분쟁이 존재하는 인도-태평양, 남중국해에서 뚜렷한 전략적 유용성을 갖는다.⁶⁴⁾ 이 해역에서의 긴장 고조로 해군 자산의 사용은 분쟁을 군사화하게 되어 적절한 대안이 아니라는 인식이 확대됨에 따라 도발적 의미가 덜 하면서도 주권과 관할권의 주장을 보여주는 해안 경비대가 보다 효과적인 외교 결과를 창출한다는 것이다.⁶⁵⁾

구체적으로, 해안 경비대는 해군에 비해 제한된 강압적 대안으로 작용한다. 해군은 국가가 소유한 무력으로, 위협으로부터 국가를 방어하고 전통적 안보위협에 대응하는 의도를 나타내기 때문에 해역을 순찰하고 감시한다는 동일한 행위를 수행해도 해군의 움직임은 해안 경비대와 다른 신호를 주게 된다.⁶⁶⁾ 2012년 스카버러 솔에서의 대치 상황에서 보듯이, 필리핀이 군함 BRP 그레고리오 델 필라르(BRP Gregorio del Pilar)를 배치하여 불법 조업하는 중국 어민들을 나포한 후 중국은 분쟁에 대한 필리핀의 군사적 접근방식을 일관되게 비판해왔다.⁶⁷⁾ 또한 해군을 전개하는 것은 상호 군대의 사용을 감수하고 이루어져야 하는데, 이는 중국과의 군사력 차이가 현격하고 대중국 무역에 크게 의존하는 국가들로서는 불가능에 가깝다. 따라서 EEZ에 주둔하는 해안 경비대가 지속적으로 바다를 순찰하고, 지역 어민들을 보호함으로써 필리핀과 같은 분쟁 국가들은 중국을 자극하지 않으면서 국제법에 근거한 관할권 주장을 강화할 수 있다.⁶⁸⁾ 중국 역시 동중국해에서 일본이 센카쿠/디아유 제도(Senkaku/Diayou Islands)에 대한 주장을 위해 해안 경비대를 배치하여 효과적으로 통제하는 것을 목도한 후,⁶⁹⁾ 현재는

63) 한국 해양경찰도 제1의 임무를 해양주권 수호로 규정하며, 해양 주권수호와 해양권의 확대를 첫 번째 전략적 목표로 설정한다.

64) Till, Geoffrey. 2022. “Order at Sea: Southeast Asia’s Maritime Security.” *Lowy Institute*, (March 31)

65) Le Mière, Christian.. 2014. *Maritime Diplomacy in the 21st Century*. London: Routledge. pp.84-89.; Fang, Yang. 2018. “Coast Guard Competition Could Cause Conflict in the South China Sea.” *East Asia Forum* (October 27).

66) Brewster, David. 2016. *The Growing Importance of White Hulls in Indian Ocean Security*—Australian Institute of International Affairs. Australian Institute of International Affairs, April 27.
<https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/the-growing-importance-of-white-hulls-in-indian-ocean-security/>

67) Tarriela, Jay Tristan. 2017. “Why the Philippines Needs to Develop Its Coast Guard.” *The Diplomat*(December 20).

68) Robles, Alan. 2021. “Whitsun Reef Row: Could the Philippines Lose Another South China Sea Feature to Beijing?” *South China Morning Post*(April 13).

인도-태평양에서 가장 큰 해안 경비대 함대를 갖는 국가가 되었다.⁷⁰⁾

두 번째로, 해안 경비대는 전술적 유연성을 가지고 있어 갈등의 상승을 방지할 수 있다. 해안 경비대 역시 방대한 지역에서 작전을 수행하고 공격 및 방어 능력 모두를 보유하지만, 해군과 달리 해양에서의 범 집행에 관련한 권한을 언급함으로써 자신들의 진정한 의도를 숨길 수 있기 때문이다.⁷¹⁾ 만약 해군이 상대국가와 어떠한 충돌이 발생한다면 즉각적인 추가 군사 동원을 초래하는 국가적 위기로 확대될 가능성이 높지만, 해안 경비대는 분쟁 확대에 얽히지 않으면서 경비대 승조원 간의 통신이나 외교적 항의 정도의 수준에 머무를 수 있게 된다. 물론 해안 경비대의 역량과 활용이 증가함에 따라 갈등의 수위도 점차 높아질 가능성이 있지만, 현재까지 관찰된 해안 경비대나 해상 민병대 등의 긴장은 국가 간 정치·군사적 위기를 초래할 수 있는 수준은 아니다. 이처럼 갈등을 증폭시키지 않으면서 사실상의 주권 발휘(exhibition)를 공고히 할 수 있다는 유연성이 특히 동남아시아 국가들이 해안 경비대라는 비군사적 수단에 대해 해상 역량을 강화하고 있는 이유이다.⁷²⁾

해안 경비대의 이러한 전략적 이점은 중국이 남중국해에서 구사하는 회색지대 전략의 개념과 속성에 매우 부합한다. 미 국무성은 회색지대 전략을 ‘일반적으로 인정된 정규군의 직접적 사용은 아니나, 비대칭적 혹은 모호한 방식과 수단을 활용하여 상대국의 대응을 무력화 내지는 좌절시키면서 국가 목표를 달성하는 기술의 사용’이라 정의한다.⁷³⁾ 따라서 회색지대 전략의 핵심은 평시 군사적 충돌의 임계점을 넘지 않으면서 상대방의 대응을 어렵게 하는 것이므로, 정규 군사력인 해군보다 범 집행기관인 해양 경비대의 활용을 확대하되 이들의 역량을 압도적으로 강화시킬 필요가 있다.

또한 해안 경비대의 유용함은 회색지대 전략의 속성과도 부합한다. 회색지대 전략의 첫 번째 속성은 모호성으로, 군사력이 아닌 준군사 및 민간세력을 사용함으로써 방어하는 상대국가로 하여금 대응 여부나 방법을 모호하게 하고 그 사이 공격하는 국가가 자신의 전략적 목표를 확보해나가는 것이다.⁷⁴⁾ 이는 살라미 전략(salami-slicing)

69) Oshige, Mayumi. 2023. “China Coast Guard’s Intrusions around Japan’s Senkaku Show They Stay Longer Network Asia.” News Network(April 6).

70) Tarriela, Jay Tristan. 2017. *ibid.*

71) Till, Geoffrey. 2018. *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century*. London: Routledge.; Luttwak, Edward. 1974. *The Political Uses of Sea Power*. Baltimore: John Hopkins University Press. pp.2-8.

72) Parameswaran, Prashanth. 2019. *The Rise of Southeast Asia’s Coast Guards*. Washington, DC: Wilson Center. p.7.

73) International Security Advisory Board, U.S. Department of State, 2017. *Report of Gray Zone Conflict*. (January 3). p.1.

74) Mazzar J. Michael. 2015. “Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of

과 기정 사실화(fait accompli) 전략과 연관된 강압적 점진주의 효과로 연결된다. 즉, 기본적으로는 유엔헌장에서 규정하는 침략행위를 넘어서지 않도록 레드라인을 유지하지만, 상대국이 대응을 주저하는 사이 점진적 방식으로 압력을 높여감으로써 충돌없이 현상을 변화시킬 수 있는 효과를 갖는 것이다. 두 번째는 다차원성으로, 조직화된 캠페인을 통해 정치적 목표를 추구하는 것이다. 이 전략에는 안보 및 국방 자산만 포함되는 것이 아니라 정치·선전·경제, 심지어 민간부문까지 넓은 범위의 도구들이 효과적인 전략 형성에 참여하며 비군사적 접근방식의 이론적 토대가 된다. 따라서 회색지대 전략 구사에 가장 필수적 요소는 공격하는 국가가 갈등 수준 이하로 긴장을 유지할 수 있게 하는 비군사적 도구가 된다. 결론적으로 중국이 남중국해 분쟁과 관련하여 특히 2010년대 중반 이후 해양 경찰력, 그중 특히 해안 경비대 활용을 확대하는 것은 회색지대 전략과의 연관성을 보여준다.

2) 해안 경비대 역량 확대

1990년대 이후 해양 안전, 해양환경 보호, 해양 법 집행을 증진하고 이를 위한 해양 거버넌스를 강화할 필요성이 확대됨에 따라 해군이 이 모든 기능을 수행하기 제한되었다. 이에 따라 많은 국가들이 해안 경비대 혹은 이와 유사한 기능의 조직을 창설함으로써 과거 해군이 수행하던 경찰 역할을 넘겨주었다. 아세안의 해안 경비대는 조직과 규모 등에 있어 국가별 편차가 크데, 이를 정리해보면 <표5>와 같다.

<표5> 아세안 국가들의 해안 경비대 조직 현황

구분	해안 경비대 (상응 기관)	창설(설립) 년도	소속 기관
브루나이	해양 경찰(Marine police)	1921년	브루나이 경찰청 (Royal Brunei Police Force)
캄보디아	미보유 (해군이 수행)		
인도네시아	BAKAMLA	2015년	정치법률안보 조정부 (Coordinating Ministry for Political, Legal, and Security Affairs)
말레이시아	해양조사국(Malaysian Maritime Enforcement Agency, MMEA)	2005년	내무부 (Ministry of Home Affairs)
라오스	해안 경비대 및 해군 미보유		

Conflict.”. pp.34-36.

미얀마	미보유 (해군이 수행)		
필리핀	필리핀 해안 경비대 (Philippine Coast Guard)	1967년 → 2009년 독립/창설	교통통신부(Dept. of Transportation and Communication)
싱가포르	Police Coast Guard	1993년	Singapore Police Force
태국	미보유	1992년	해군(해안 경비대 Squadron)
베트남	베트남 해안 경비대 (Vietnam Coast Guard)	1993년 → 2013년 독립/창설	국방부 (Ministry of National Defense)

* 출처 : 저자 작성

특징적인 것은, 중국과 남중국해 분쟁을 겪고 있거나 해양에서의 이익이 강한 국가 일수록 별도의 조직으로 해안 경비대를 운영한다는 점이다. 특히 중국의 남중국해 주장 및 비군사 해양조직 역량이 강화되는 2010년대를 전후하여 아세안에서도 기존 조직에서 해안 경비대를 독립시키거나 새롭게 창설했음을 알 수 있다. 따라서 본고에서는 이러한 특징이 가장 두드러지는 인도네시아, 베트남, 필리핀을 중점으로 살펴본다.

인도네시아의 경우, 해안 경비대가 별도 창설되기 이전에는 1972년 설립된 해상조정 위원회(BAKORKAMLA)가 관련 임무를 수행했는데, 해안 경비대에 관한 구체적인 계획에 의한 것이 아니라 해양에서 권한을 가진 여러 기관(국방부, 교통부, 재무부, 법무부 등)의 업무가 조화되고 통합되도록 조정하기 위한 것이었다. 이로 인해 BAKORKAMLA는 해양경비 능력과 법 집행 기능을 갖지 않았고 단지 정책 수립 및 결정, 해양안보 분야의 기술행정 지원 제공 등 정부 업무를 조정하는 역할에 그쳤다.⁷⁵⁾ 문제는 BAKORKAMLA가 관련기관을 조정하는 제한적 권한만을 갖다 보니 해군, 해양 경찰, 세관, 해상운송, 해양수산, 출입국 사무소 등 현장 기관들 간에는 여전히 조정되지 않은 각자의 권한 행사로 인해 노력이 집중되지 못했다는 것이다. 인도네시아는 이러한 문제를 극복하고 해양 이익을 적극적으로 보호하기 위해 ‘2014년 32호 인도네시아 해양법(Law on The Sea, Number 32 of 2014)’와 2014년 대통령령 제178호(Presidential Decree Number 178 of 2014 on BAKAMLA)를 통해 바카라(BAKAMLA)로 불리는 해안 경비대를 창설했다.⁷⁶⁾ 이 법들을 통해 인도네시아 해안 경비대는 영해 및 관할해역에서 안보 및 안전순찰 업무를 부여받아 관련 국가정책 수립, 조기경보 체계 운영, 법령 위반에 관한

75) Laksmana, Evan A. 2022. “Remodelling Indonesia’s Maritime Law Enforcement Architecture: Theoretical and Policy Considerations.” *Contemporary Southeast Asia*, vol. 44(1), 122-149.

76) Republic of Indonesia. 2014. *Law Number 32 of 2014 concerning Maritime Affairs*.: Cabinet Secretariat of the Republic of Indonesia. 2014. “PP No. 178/2014 on the Establishment of Maritime Security Board” (Desember 17).

조치(긴급 월경, 선박의 정선, 체포, 연행 등) 권한을 행사한다. 인도네시아가 해상보안청(Indonesian Maritime Security Agency-BAKAMLA)이 공식적으로 해상에서의 주권 확보 임무를 수행한다는 것을 발표함에 따라 인도네시아의 해안 경비대가 누구인가라는 오랜 논쟁을 끝낼 수 있었다.⁷⁷⁾ 또 한가지 주목할 점은 마흐푸드 엠데(Mahfud MD) 정치법률안보장관이 2023년 7월 5일 ‘해양국경 안보를 강화하고 불법활동을 효과적으로 퇴치하기 위해 현재의 BAKAMLA보다 더욱 강화된 조직이 필요하며, 이에 대해 대통령이 인도네시아 해안 경비대 설립을 지시했다’고 발표한 것이다.⁷⁸⁾ 이는 인도네시아가 BAKAMLA를 스스로 해안 경비대로 부르고 있지만 법적 효력이 없어 유사 분야의 기능을 통합함으로써 더 큰 권한과 책임을 가진 정식 해안 경비대가 필요하다는 인식을 반영한 것이다.⁷⁹⁾

베트남은 1990년대부터 운영했던 해양경찰(Vietnam Maritime Police)을 2013년 해안경비대(Vietnam Coast Guard, VCG)로 재편하였다. 1998년 해안경비대법(Coast Guard Ordinance 1998)에 따라 베트남 해군 예하에 해양경찰국(Bureau of Marine Police)을 신설한 것이 현재의 VCG 기원이 된다. 그러나 당시만 해도 해양경찰국은 해군 산하의 조직 중 하나였을 뿐만 아니라, 관할해역의 보호 및 순찰 임무는 해군(VPN), 국경방위대(Border Defense Force) 산하 해양함대, 공안부(Ministry of Public Security)의 수상교통경찰(Water Traffic Police)이 공동으로 수행했기 때문에 해양 경찰국에 대한 관심은 높지 않았다. 또한 1998년의 이 법은 해양 주권 및 관할권을 보호하고 안보를 위협할 수 있는 사건에 대응하는데 있어 VCG의 역할을 명확하게 명시하지 않았고, VCG와 관련 부서 간의 협력사항, VCG의 작전 범위 등에 대한 지침도 제공하지 않는 한계가 있었다.⁸⁰⁾ 이러한 문제들로 VCG가 해양주권 및 관할권 보호 역할에 많은 어려움을 겪게 되면서 해양경찰국은 2008년 해군에서 국방부 직할로 승격되어 자체적인 임무수행 권한과 작전지역을 부여받았다. 이후 2013년에는 해양경찰에서 해안 경비대로 명칭을 변경하면서 해안경비 사령부(Coast Guard Command)는 해군과 동등한 지위를 갖게 되었다. VCG 역시 아세안 국가들의 해안 경비대와 유사한 발전과정을 거쳐 해양에서의 법 집행을 담당하지만, 국방부 예하에 조직되어 있다는 것은 큰 차이점이다.⁸¹⁾

77) BAKAMLA. 2021. *BAKAMLA Annual Report 2021*. Jakarta.

78) Sipahutar, Calvin. 2023. “Indonesia Mulls Establishing Coast Guard” *Jakarta Globe*. (July 5).

79) “Indonesia to establish a formal Coast Guard Agency” *Safety4Sea*. July 10, 2023.

80) “Vietnam Coast Guard Law - A new legal basis for maritime law enforcement” *National Defence Journal*. February 18, 2019.

81) 베트남에서 해양 안보 및 치안(안전)을 책임지는 기관은 해군(VPN), 해안경비대 (VCG), 국경방위대(VBDF), 해상민병대, 민간기관인 베트남 수산자원 감시대(Vietnam Fisheries Resources Surveillance, VFRS) 등

이후 베트남은 특히 2014년 중국이 시사군도에 석유 시추선을 보내면서 충돌한 이후부터 어선단(fishing fleets)을 최신화하고 해안 경비대의 역량을 강화함으로써 해상에서의 법 집행에 전념해왔다.⁸²⁾ 2018년 베트남은 해양 법 집행에 이정표가 된 해안경비대법(Vietnam Coast Guard Law)을 통과시켰는데, 베트남은 이 법에서 “혁명적이고 표준화되며 정예화, 현대화된(revolutionary, standardized, elite and modern)” 베트남 해안 경비대가 “해상에서 법을 집행하고 국가안보와 질서, 안전을 유지하는 핵심요소(core element)”라는 점을 분명히 하고 있다.⁸³⁾ 또한 동 법은 해상순찰, 선박입검, 해상교통통제는 물론 구금, 추격 또는 무기사용 등에 있어 VCG의 역할과 목적, 권한을 명확하게 규정하고 있다.

마지막으로 필리핀 해안 경비대(PCG)는 아세안 국가 중 가장 오래된 역사를 가질 뿐만 아니라, 최근 이 기관에 대한 관심과 투자가 확연한 국가이다. 1967년 공화국법 5173(Republic Act 5173)은 준군사조직으로 해군 소속의 해안 경비대를 창설하고 국내법의 관할권이 적용되는 해역에서 법을 집행하는 임무를 부여했다.⁸⁴⁾ 당시 필리핀은 미국의 군사원조 프로그램 적용을 확대하기 위해 PCG는 물론 필리핀 경찰대(Philippine Constabulary) 역시 필리핀군(AFP)에 통합하였다.⁸⁵⁾ 이후 1990년대 후반 라모스(Ramos) 정부는 PCG를 군(AFP)과 분리된 민간 경찰력으로 전환하기로 결정하고, 1998년 행정명령 477호(Executive Order 477)를 통해 교통통신부(Department of Transportation and Communication) 산하 조직으로 개편하였다.⁸⁶⁾ 이후 2009년 필리핀 의회는 ‘해안경비대법(Philippines Coast Guard Law of 2009)’을 통과시켜 평시에는 ‘제복의 민간 무장 기관(armed and uniformed service)’으로 DOTC 감독 하에서 해상 안전 보장, 해양환경 보호, 해양안보, 법 집행 및 해상 수색구조의 기능을 수행하고, 전시에

5개 기관이 있다. VPN, VCG, VBDF, 해상민병대는 국방부의 지휘를 받는 반면, VFRS는 농업농촌개발부(Ministry of Agricultural and Rural Development, MARD) 예하의 법 집행 기관이다. 또한 VPN과 VBDF는 군사기관, 해상민병대는 준군사기관이며, VCG는 군사 및 준군사기관이 아닌 법 집행 기관으로 분류된다. 이들은 평시 각각의 상부조직의 통제를 받지만 전시에는 VFRS를 제외한 모든 조직이 해군의 통제하에서 작전을 수행한다.

82) Giang, Nguyen Khac. 2018. “Vietnam’s Response to China’s Militarised Fishing Fleet.” *East Asia Forum*, (August 4).

83) Vietnam National Assembly. 2018. *Vietnam Coast Guard Law*(Law No. 33/2018/QH14). (November 19).

84) Calairo, Emmanuel Franco. 2008. “Philippine Coast Guard: A Historical Account of a Maritime Enforcement Agency, 1901-2008.” *The Philippine Coast Guard*.

85) Garcia, Karl. 2021. “Strengthening our Inter-Agency Cooperation to Protect our National Interests,” *The Maritime Review: The Online Edition of the Maritime League’s Maritime Review Magazine*. (May 24).

86) PCG. 2023. Legacies. Republic of the Philippines Coast Guard.
<https://coastguard.gov.ph/index.php/transparency/about-us/legacies>

는 국방부에 소속되도록 명시했다.⁸⁷⁾ 이러한 권한을 명문화함으로써 과거 해군이 전통적으로 맡아왔던 해역에서의 권리와 이익을 위한 법 집행 역할은 해안 경비대로 전환되었다.⁸⁸⁾ 그리고 베트남이 2014년 중국과의 해상 충돌사건을 계기로 해안 경비대를 강화한 것처럼, 필리핀 역시 2012년 스카버러 숄 사건 이후 해안 경비대를 더욱 강화했다. 2014년 교통통신부 행정명령 2014-010(DOTC Department Order No. 2014-010)을 통해 PCG 사령관을 해군 대장(admiral)으로 편성하고, PCG 조직을 개편 및 확대했다.⁸⁹⁾

아세안에서 해안 경비대의 중요성이 증가하고 있음을 보여주는 또 하나의 징표는 전력 획득을 통해 나타난다. 인력과 예산, 특히 대형 선박에 대한 투자는 아세안 국가들이 해양 경찰력을 통해 힘을 투사하려는 전략적 의도와 밀접한 연관이 있는데, 해안 경비대의 조직과 제도적 틀을 갖춘 후 2010년 중반부터는 본격적으로 역량 강화에 나섰다.

베트남 해안 경비대(VCG)는 2010년대 이전까지만 해도 베트남 해군으로부터 이전된 소형 순찰함이 대부분이었으나 자체 선박 건조와 해외 지원을 통해 빠르게 성장하였다. 특히 2014년 사건 후 베트남은 의회 결의안 72/2014/QH13를 통해 해경함정 도입에 4,500억 달러를 배정하여 DN-2000급 대형 경비함정 2척, TT-400 경비경 4척, 해상 재급유를 위한 다목적 수송함 1척 등 총 7척의 선박 도입을 결정했다. 기공(keel laying)부터 시운전(trial)까지의 기간을 기존 8개월에서 1년에서 6개월로 단축함으로써 2015년 11월 30일 마지막 DN-2000급 8005호가 진수됨에 따라 7척의 사업이 완료되었다.⁹⁰⁾ 현재 VCG의 근간을 이루는 것은 네덜란드 다멘그룹(Damen Group) 그룹의 기술지원을 받아 국내 조선소가 건조한 4척의 2,400톤의 DN-2000급 경비함, 미국 해안 경비대(USCG)로부터 이전 받은 3천톤 해밀턴급 3척과 2017년 이전된 6척의 메탈샤크(Metal Shark) 소형 쾌속정이다. 그러나 베트남은 더욱 현대화된 대형 선박이 필요하다는 인식하에 다멘그룹의 지원을 받아 4300톤급 DN-4000 다목적 경비함 프로젝트를 추진 중이다.⁹¹⁾ 또한 2020년 7월에는 일본 해안 경비대(JCG)의 아소(Aso)급

87) Congress of The Philippines. 2009. "Philippines Coast Guard Law of 2009(REPUBLIC ACT No. 9993)." (July 27).

88) PCG. 2023. Mandates, Mission & Vision. Republic of the Philippines Coast Guard. <https://coastguard.gov.ph/index.php/transparency/about-us/mission-vision>

89) DOTC, 2014. "Department Order No. 2014-010 Philippine Coast Guard Organizational Structure," (September 2).

90) "Vietnam Coast Guard to Get 9 TT-400 Patrol Boats" Defense Studies. December 04, 2015.

91) "2 New Ships DN-4000: the Largest and Most Modern Patrol Boats of the CSBVN" Defense Studies. July 14, 2018.

초계함 6척 건조를 위해 일본국제협력단(JICA)과 협정을 체결하고 4억 달러 비용을 투자해 2025년 10월 최종 선박을 인수할 예정이다.⁹²⁾ 이에 따라 2025년 전까지 최소 2척의 4,000톤급 선박과 여러 척의 3천톤 급 선박을 보유하게 될 것으로 예상되며, 특히 아세안에서 가장 큰 해안 경비함 DN-4000의 도입은 해양 확보의 중요성에 대한 베트남의 인식을 반영한다.⁹³⁾

인도네시아는 특히 북나투나해의 실효 점유를 주장하기 위한 전력 투자를 강화해 왔으며,⁹⁴⁾ 이를 위해 2017년 11월, 현재 보유중인 선박 중 가장 큰 2400톤급 KN 탄 중 다투(Tanjung Datu) 선박이 취역했다.⁹⁵⁾ 그럼에도 현재 운영중인 중대형 경비함은 48미터급 6척, 80미터급 3척, 110미터급 1척 및 소형 고속정 22척으로,⁹⁶⁾ 인도네시아의 광활한 해역을 관리하기 위해 필요한 경비함 수가 약 60척인 점을 고려시 여전히 충분하지 않은 역량이다.⁹⁷⁾ 이로 인해 인도네시아는 2022년 ‘나투나 해역의 안보해양’ 예산 항목에 약 8억 5300만 달러를 배정하면서 해군 무기체계 개선(41%)보다 해안경비대의 장비(44%)에 더 많은 예산을 할당하는 등 역량 강화를 위한 노력을 확대하고 있다.

해안 경비대 조직에 대한 투자 측면에서 가장 두드러진 국가는 필리핀이다. 해군에서 독립할 당시 PCG 인력은 3,138명, 선박은 35척(소형 연안경비함 34척, 초계함 1척)에 불과했으며 연안 지역 외의 작전은 사실상 불가능했다.⁹⁸⁾ 이후 1999년과 2000년에 각각 일본과 호주로부터 경비함과 수색구조함을 지원받았음에도 여전히 원거리 해역에서의 작전은 제한되었다. 이러한 상황에서 2012년 중국의 스카버러 쉘(Scarborough Shoal) 점령은 필리핀이 해안 경비대에 대한 투자를 급격히 확대하도록 만든 계기가 되었다. 2014년 교통통신부는 인력확대를 위한 행정명령을 통해 총 13,500명을 확대하기로 결정하였으며, 2017년 필리핀 정부는 교통통신부의 2018년 예산으로 67억 페소(pesos)를 배정하였는데, 부처 예산의 절반 정도인 31억 페소가 PCG에 할당되었다.⁹⁹⁾

92) Vavasseur, Xavier. 2020. “Japan To Build Six Patrol Vessels For Vietnam’s Coast Guard” (August 8).

93) Vu, Truong-Minh, and Nguyen The Phuong. 2017. “Naval Development in Vietnam.” In *Naval Modernisation in Southeast Asia* Edited by Geoffrey Till and Atriandi Supriyanto Ristian. London: Palgrave Macmillan.

94) Tiola. 2020. *Rising Tensions in Natunas: Test for Indonesia’s New Defence Commands*. RSIS. Singapore: RSIS Publications.

95) BAKAMLA. 2020. *BAKAMLA Strategic Planning 2020-2024*. Jakarta.

96) Dinarto, Dedi. 2022. “Can Bakamla Be at the Forefront of Indonesia’s Natuna Sea Strategy?” *RSIS*. (January 14).

97) Gunawan, Deden. 2020. “Di Natuna, Kapal BAKAMLA Hadapi China Dengan Meriam 12,7 MM,” *DetikNews*, (September 18).

98) Tarriela, Jay Tristan. 2017. “Why the Philippines Needs to Develop Its Coast Guard.” *The Diplomat*. December 20.

또한 2018년 승인한 인력충원 계획에 따라 2020년 23,000명까지 확대하여 24,500명의 필리핀 해군과 유사한 규모로 성장했으며 2023년 말까지 3만명으로 추가 증편할 예정이다.¹⁰⁰⁾ 함대 전력 측면에서, 2019년 예산에 6억 7천만 달러를 배정하는 등 특히 2018년 이후 대형 선박 도입을 위한 노력이 두드러졌다. 현재 PCG 선박의 주력 함정은 24m의 보라카이(Boracay)급 4척, 35m의 일로코스노르테(Ilocos Norte)급 4척, 44m의 파롤라(Parola)급 10척, 56m의 산후안(San Juan)급 4척, 83m의 가브리엘라 실랑(Gabriela Silang)급 1척, 97m의 테레사 마그바누아(Teresa Magbanua)급 2척이다.¹⁰¹⁾ 이에 더해 2016년부터 2018년까지 다목적 해양경비함(Multi-Role Response Vessel, MRRV) 9척을 계약했으며, 향후 일본으로부터 동급 MRRV 5척을 추가 구매할 예정이다.¹⁰²⁾ 그러나 2022년 5월 취역한 2,260톤급 PCG 최대 함정인 Teresa Magbanua함조차 중국의 최대 경비함 1만 2천톤급에 훨씬 미치지 못하며, 천톤 이상의 대형 함정은 중국 150척, 필리핀 25척으로 격차가 상당하여 필리핀은 자체 투자는 물론 공적개발원조 차관을 제공받기 위해 노력 중이다.

아세안 국가들의 이러한 역량 강화에 있어서도 법 집행 기관 및 준군사기관에 투자하는 것이 해군보다 저렴하다는 해안 경비대의 유용성이 작용한다. 베트남 해안 경비대 전신인 해양경찰은 1990년대 후반까지만 해도 인력, 시설, 선박, 항구 등 모든 측면에서 다른 아세안 국가 해안 경비대보다 열세였으나 불과 20여년 만에 역내 가장 큰 조직으로 발전했는데, 이는 이들 선박이 군함 대비 많은 기술과 건조 시간, 비용을 요구하지 않고, 해군보다 운영예산도 크지 않기 때문이다. 실례로 베트남 해군의 게파드급(Gepard-class) 소형 구축함을 건조하는데 거의 4년이 소요되었지만 TT-400 해안 경비함은 1년 내외의 기간이 소요되었다. 따라서 해안 경비대를 확대하는 것은 비교적 제한된 자원과 기술을 가진 아세안 국가들에게 효율적 방안이 된다.

3) 지역 차원의 해안 경비대 제도 구성

아세안의 해안 경비대는 함대 역량(크기, 무장, 척수 등)은 물론 숙련 전문인력, 조

99) Parameswaran, Prashanth. 2019. *The Rise of Southeast Asia's Coast Guards*. Washington, DC: Wilson Center.

100) Argosino, Faith. 2023. "Coast Guard Personnel Expected to Reach 30,000 before End of 2023." *Inquirer News*(February 25).

101) Parameswaran, Prashanth. 2019. *The Rise of Southeast Asia's Coast Guards*. Washington, DC: Wilson Center.

102) Lariosa, Aaron-Matthew. 2023. "China Harasses PCG Vessel Amid Increased Philippine Maritime Security Cooperation With Japan, U.S." *Naval News*. (Feb 15).

선소, 전용 항구, 교육훈련 시설, 물류지원 등 모든 면에서 부족하며 이것은 작전의 유효성을 감소시킨다. 따라서 증가하는 해상 위협과 중국의 공세성, 이에 반해 제한된 자체 역량은 역외 국가와의 상호작용, 그리고 역내 협력을 촉진하고 있다. 이러한 의미에서 시작된 중요한 지역 협력은 2022년 새롭게 출범한 아세안 해안경비대포럼(ASEAN Coast Guard Forum, ACF)으로, 해안 경비대에 대한 아세안의 변화된 시각과 접근을 보여주는 가장 단적인 사례이다. ACF에 관한 논의는 이미 2017년부터 시작되었으며 당시 아세안 국가조직위원회(ASEAN-NOC)는 아세안 해안경비대 포럼의 개최 결정과 함께 이 포럼의 주제가 “아세안 회원국 간의 연계와 협력, 훈련 및 역량 강화, 해양 국제협약의 채택 및 아세안 해안 경비대 간의 규칙의 조화”가 될 것이라 발표한 바 있다.¹⁰³⁾ 이에 따라 2022년 11월 22일부터 23일까지 발리에서, 2023년에는 6월 6일부터 9일까지 자카르타에서 아세안 해안 경비대의 최고 지휘관들이 모였다. 제2차 ACF는 포럼을 연례 행사로 개최할 것과, ACF 실무단(working group) 과제로 ‘기술 및 경험의 공유, 지역협력 식별, 역량구축 분야 식별, 위협과 그 해결책에 대한 논의, ACF 업무 프로그램(work program)의 개발과 관련된 활동 참여’ 등을 포함하는 것을 결정했다. 또한 포럼의 약정서(TOR)과 ACF 설립에 관한 개념서(Concept Paper on the Establishment of the ACF) 작성을 추진중인 바,¹⁰⁴⁾ 지역 차원에서의 해안 경비대 협력 증가는 역내 해양안보에 긍정적 영향을 미칠 것이며 확대 아세안 해양포럼(Expanded ASEAN Maritime Forum, EAMF)처럼 역외 국가를 포함하는 추가 제도를 구상할 경우 아세안 중심성의 또 하나의 제도적 수단이 될 수 있다.

4) 역외 국가(미국, 일본)와의 협력 확대

역외 국가 해안 경비대와의 협력 확대에 가장 두드러진 국가는 단연 필리핀이다. 전임 두테르테 대통령은 2016년 7월의 남중국해 중재판정에 의미를 두지 않고 제3자의 개입없이 양자간 협상을 통해 남중국해 분쟁을 처리하고자 하였고, PCC와 CCG간 협력에 관한 양해각서를 체결하는 등 유화정책을 펼쳤다.¹⁰⁵⁾ 그러나 2021년 1월 해경법 통과 이후 3월부터 중국의 해상민병대와 어선단 약 220척이 휘트선 리프(Whitsun Reef)

103) Calipay, Connie and Serrano, Mar. 2017. “ASEAN Coast Guard Forum set in Albay” *PNA GOV.* (November 13).

104) ASEAN. 2023. “Joint Communiqué of the 56th ASEAN Foreign Ministers’ Meeting”, 11-12 July.

105) De Castro, Renato Cruz. 2017. “The Duterte Administration’s Appeasement Policy on China and the Crisis in the Philippine-US Alliance.” *Philippine Political Science Journal* 38, 159-81.; De Castro, Renato Cruz. 2019. “Explaining the Duterte Administration’s Appeasement Policy on China: The Power of Fear.” *Asian Affairs: An American Review* 45, 165-91.

에서 수개월 정박하는 등 서필리핀 해역에서의 위기는 더욱 고조되었다. 이 시기 집권한 마르코스 대통령은 필리핀의 주권과 관할권 보호에 더 많은 관심을 기울일 것이라 공약했고, 중국의 자국 영해 침범을 방관하지 않겠다는 결기를 보였다. 이는 인도-태평양 전략 수행에 아세안 국가들의 지속적 지원이 필수적인 미국의 이익과 일치했으며, 최근 PCG의 가장 명백한 변화 역시 미국·일본 해안 경비대와의 밀착된 협력이다.

CCG 및 중국 해상민병대 등 비군사 자산들의 공세성과 해상에서의 비전통 안보위협이 증가함에 따라 미국은 동남아 국가들의 능력을 배양하기 위해 ‘해양안보 이니셔티브(Maritime Security Initiative, MSI)’를 추진하여 2016년부터 5년간 4억 2,500만 달러를 지원했으며, 해양법 집행 강화 이니셔티브(Southeast Asia Maritime Security Law Enforcement Initiative, SEAMLEI)’를 구상해 해상 안전, 안보 협력, 정보 공유를 촉진해왔다.¹⁰⁶⁾ 미국이 2022년 발표한 ‘인도-태평양전략’에서도 민간(civilian) 안보문제 해결을 위해 미국 해안 경비대(USCG) 주둔(presence)을 확대하고, 파트너 역량을 강화하며, 자문·훈련·전개·역량 강화에 초점을 맞춰 동남아시아 국가들과 USCG 간 협력을 확대할 것을 명시했다.¹⁰⁷⁾ 이에 바이든 대통령은 2022년 5월 실시한 미-아세안 특별 정상회담에서 동남아 지역과의 다양한 협력 분야에 대한 지원사항을 발표했는데, 해양안보협력 확대에 대해서는 오직 해안 경비대에 관한 사항만이 포함되었다. 구체적으로는, ‘인도-태평양에 대한 아세안의 관점(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific)’ 이행을 지원하기 위해 USCG가 주도하는 6천만 달러의 신규 이니셔티브를 발표했으며, 아세안 국가의 해안 경비대 훈련 및 역량 강화를 위한 USCG 자산·인력의 추가 배치, IUU 어업 대응을 위한 신규 이니셔티브 구상, 퇴역 USCG의 동남아 국가 우선 전환, USCG 기술 및 교육 전문가 파견, 위협 대응에 대한 훈련 등 6가지 분야에 대한 지원을 약속했다.¹⁰⁸⁾ 이러한 지원은 USCG와의 협력이 가장 긴밀하고 마르코스 대통령 집권 이후 안보관계가 급격히 가까워진 PCG에 많은 혜택이 주어질 가능성이 높다.

이는 2022년 11월 22일 해리스 부통령의 필리핀 순방시 더욱 분명해졌다. 백악관은 미국과 필리핀의 방위협력증진협정(Enhanced Defense Cooperation Agreement EDCA) 강화를 위한 21개 프로젝트에 8,200만달러를 배정했음을 해리스 방문 직전에 발표했고, 부통령은 필리핀 해양 법 집행 기관들과의 훈련을 확대하고 역량을 지속적으로 강화하여 파트너십을 증진할 것을 밝혔다. 특히 해리스 부통령의 필리핀 방문시 발

106) Bureau of Public Affairs, 2015. “Southeast Asia Maritime Law Enforcement Initiative.” (April 10).

107) White House, 2022. Indo-Pacific Strategy. p.13, 15.

108) “FACT SHEET: U.S.-ASEAN Special Summit in Washington, DC” White House. May 12, 2022

표된 새로운 해양협력 이니셔티브는 해양 법 집행 지원, 남중국해에서의 지속가능한 조업 지원, PCG의 선박 교통 관제체계(Vessel Traffic Management System, VTMS) 지원 등 3가지 분야로 구성되고, PCG 역량강화를 위해 750만 달러 추가 지원하기로 했다.¹⁰⁹⁾ 미·필 해안 경비대의 또 하나의 중요한 협력분야는 PCG 전문성 강화를 위한 인력교육으로, 2022년 1월 미국은 발락타스(Balagtas)에 있는 PCG 훈련센터에 550만 달러 상당의 새로운 훈련시설 건립을 지원했다.¹¹⁰⁾ 이처럼 미국은 PCG의 함정 플랫폼에 대한 직접적 관여는 두드러지지 않지만 여전히 PCG에 대한 가장 큰 원조국이다. 또한 2023년 5월 1일 개최된 미·필 정상회담 후 백악관이 성명을 통해 밝힌 바와 같이 “IUU어업 및 기타 불법적인 해상 활동으로 인해 발생하는 문제를 더 잘 해결하기 위해 양국 해안 경비대 간의 협력을 확대하고 있다”.¹¹¹⁾

그러나 PCG의 가장 중요한 협력 대상은 일본 해상보안청(JCG)이며, 해양역량 강화에서 가장 두드러진다. 일본은 평화와 안정을 위해서는 역내 국가들이 자국 수역에서 질서를 유지할 수 있는 능력을 갖추는 것이 필수적이라 간주하기 때문에 대부분의 경우 JCG가 직접 개입하거나 자산을 해외에 배치하기 보다 수해국의 역량 구축을 지원한다.¹¹²⁾ 일본은 과거 국내법적 제약으로 군사장비를 제공한다는 인식을 피하기 위해 퇴역 순찰선의 공여조차도 주저했고, 차관 형식으로 동남아시아 국가들에게 경비함을 지원해 왔다. 그러나 2014년 방위 장비 이전 3원칙을 정해 사실상 무기수출 금지 조치를 폐지했고, 2017년에는 전비조달 수단을 동원하지 못하도록 한 재정법을 개정하여 자위대 노후 장비를 무상이나 저비용으로 공여할 수 있도록 하였다. 이로 인해 2015년 지부티와 베트남을 시작으로, 2016년 필리핀, 2017년 말레이시아, 2018년 스리랑카에 순찰선을 양도할 수 있었다. 현재 PCG의 파롤라급(Parola-class) 다목적 해양경비정(Multi-Role Response Vessel, MRRV) 10척은 모두 일본 마린 유나이티드사가 건조하였으며, 필리핀은 2016년부터 2018년 10월까지 2년간 9척의 MRRV를 추가로 계약했다. 또한 PCG가 보유한 최대 선박인 97미터의 Teresa Magbanua급 2척 역시 JCG 쿠니카미급(Kunigami-class) 함선을 모델로 미쯔비시 조선에서 건조한 것으로,¹¹³⁾ 향후 일본으로부터 동급 MRRV 5척을 추가 구매할 예정이다.¹¹⁴⁾ 일본은 PCG

109) “FACT SHEET: Vice President Harris Launches Initiatives to Support U.S.-Philippines Maritime Cooperation” White House. November 21, 2022.

110) Galvez, Waylon. 2022. “PCG opens new training center in Bulacan” Manila Bulletin(Jan 21).

111) “FACT SHEET: Investing in the Special Friendship and Alliance Between the United States and the Philippines” White House. May 01, 2023.

112) 이것이 JCG가 일본 EEZ 밖에서 활동하지 않는다는 것을 의미하지는 않는다. JCG는 작전상 해적 방지를 위한 순찰 및 역내 파트너 국가와의 합동 훈련을 위해 매년 함정을 해외로 파견한다. 2022년의 경우에도 인도네시아, 필리핀과의 훈련, 해적 방지 순찰 및 훈련을 위해 대형함을 파견했다.

프로젝트에 여러 자금을 지원 중인데, 2023년 2월 마르코스 대통령 방일시 기시다 총리가 일본의 PCG 지원 프로젝트를 언급하자 마르코스는 PCG 인력에 대한 훈련은 물론 수빅 만(Subic Bay)에 건설중인 Teresa Magbanua급 선박의 지원기지 건설에 자금을 지원하는 것에 감사를 표하기도 했다.

각각의 양자관계 외에 PCG가 JCG 및 USCG와 협력 관계를 높여가는 또 하나의 축은 미·일 관계를 통한 삼각협력이다. JCG와 USCG는 인도-태평양 지역에서 가장 진전된 해양법 집행 협력 관계이다. 2010년 양해각서를 체결하였지만 협력의 구체적인 행동은 담지 않았기 때문에 최근 양국은 작전 및 훈련, 전문가 교류, 교리 발전, 역량 강화 등의 분야에서 공유된 목표가 필요하다고 인식했다. 이에 따라 2022년 5월 21일 JCG와 USCG는 새롭게 ‘사파이어(Solid Alliance for Peace and Prosperity with Humanity and Integrity on the Rule-of-law based Engagement, SAPPHIRE)’라는 협정을 체결하고 양국 해안 경비대 간의 모든 상호 작용을 포함했다. 이는 연합 작전, 훈련 및 역량 구축을 위한 표준 운영 절차, 정보 공유 등에서 협력하고 법치주의에 기반한 자유롭고 개방된 인도-태평양 원칙을 확대하는 것을 목표로 한다. 이 협정에 서명한 후 양국 해안 경비대는 일본 해역, 괌, 하와이 인근에서 IUU어업 대응, 마약 단속, 수색구조 등을 훈련했고, 6월부터는 사파이어 프레임워크를 통해 PCG 역량 강화를 지원하고 있다.¹¹⁵⁾ 이어 2022년 10월 말부터 11월 5일까지 두 번째 3자훈련을 실시하였는데, 소형 선박의 하강, 선박 화재 진압, 선박 임검 등을 실시했다. 이 훈련은 2021년 CCG가 필리핀 선박에 물대포를 발사한 스카보러 솔 인근에서 진행되었을 뿐만 아니라, 필리핀은 영해를 침범한 외국 선박을 나포하는 시나리오의 훈련 상황을 처음으로 언론에 전격 공개했다.

2023년에도 다양한 훈련과 교육이 이어지고 있다. USCG는 JCG와 공동으로 2023년 4월 4일부터 29일까지 마닐라에서 PCG 인원들에 대한 교육을 진행했고, 이어 5월 15일부터 26일까지는 USCG 기동훈련부(Mobile Training Branch), JCG 기동훈련팀(Mobile Cooperation Team)과 PCG가 팔라완에서 교관 교육을 진행했다. 이는 3국이 공동으로 주최한 최초의 다국적 교육으로 미 국무부가 지원한 ‘동남아 훈련팀 프로그램(Southeast Asia Training Team Program)’의 7.5만 달러 자금으로 진행되었으며, 말레이시아, 태국, 베트남의 해양 법 집행 관련 기관도 참가하였다.¹¹⁶⁾ 해상에서의

113) “PH Coast Guard to acquire biggest ships in its fleet,” Manila Bulletin, February 7 2022.

114) Lariosa, Aaron-Matthew. 2023. “China Harasses PCG Vessel Amid Increased Philippine Maritime Security Cooperation With Japan, U.S.” Naval News. (Feb 15).

115) “U.S., Japan Coast Guards Conduct Joint Counter-narcotics Exercise in Pacific” Defense Media Network June 15, 2022.

기동 훈련은 6월 1일부터 필리핀 북부 루손섬 해역에서 3국 해안 경비대 합정 6척이 참가하여 이루어졌고, 3국은 향후 연중 3~4차례 해양 법 집행, 경비함 운용, 정비절차 등을 훈련할 예정이다.¹¹⁷⁾ 더욱이 PCG와 USCG는 남중국해에서 6년 만에 공동 해상 순찰을 재개하고 향후 합동 순찰을 정례화하기로 하였는데, 이 순찰에 JCG가 추가로 참여할 가능성이 높다.¹¹⁸⁾

2. 인도양의 인도

1) 인도의 국방전략과 해양 전략

인도의 국방전략은 2017년 발간된 'Joint Doctrine Indian Armed Forces-2017'¹¹⁹⁾ 및 'Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy'¹²⁰⁾를 기반으로 하며, 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 먼저, 인도의 국방전략은 국가안보를 국가 이익의 보호와 유지 및 증진으로 정의하고 있다. 국가안보의 목적은 억제 능력을 유지하고, 영토, 영공, 해양 영역에서의 방어를 공고히 하며 국내 질서의 안정을 유지하여 국가의 단합과 발전에 대한 위협에 대응하는 것이다. 두 번째, 이 국방전략은 명시적으로 중국과 파키스탄을 언급하지는 않지만, 인도의 위협 요인은 주로 통제선(Line of Control, LoC), 실질 통제선(Line of Actual Control, LAC)과 같은 실질 국경선 상 이웃한 국가들과의 국경 분쟁에서 발생한다고 지적하고 있다.

인도의 군사 목표 중 하나는 2035년까지 무기 현지화(indigenization)를 달성하여 국방력의 자급자족을 달성하는 것이다. 이를 위해 'Make-in-India' 정책을 펴고, 첨단 기술과 현지 제조를 촉진하고 있다. 특히, 방위 산업 분야에서는 우타르 프라데시(Uttar Pradesh)와 타밀 나두(Tamil Nadu) 등 두 개의 방위 산업 회랑을 설립하고 국방 분야의 외국 직접 투자를 장려하기 위한 국방 조달 절차를 개정하였다. 또한, 인도는 국방 독트린에서 대외 국방협력을 강조하며, 다른 국가들과의 완전하고 효율적인 상호운

116) "U.S. Japan, and the Philippines Hold Joint Maritime Law Enforcement Training" U.S. Indo-Pacific Command. May 9, 2022.

117) Shiga, Yuichi. 2022. "Philippine Coast Guard trains with U.S., Japan as Marcos vows to modernize" Nikkei ASIA(October 30).

118) Strangio, Sebastian. 2023. "Philippines, US in Talks for Joint Patrols in South China Sea: Official" The Diplomat(February 21).

119) *Joint Doctrine Indian Armed Forces* (Headquarters Integrated Defence Staff, Ministry of Defence, Republic of India, April 2017).

120) *Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy* (Integrated Headquarters, Ministry of Defence (Navy), 2015).

용성(complete and effective interoperability)을 추구한다. 따라서 미국, 일본, 호주 등 유사입장국과의 군수, 통신, 정보 협력 등에 적극적이고 국방 협력을 강화하고 있다.

인도의 통합 군사 독트린은 다음과 같이 국가의 군사 목표를 명시하고 있다. 인도의 주요 군사 목표는 자국 방어, 국익과 주권 보장 등을 수호하기 위해 전 방위에 걸친 군사 분쟁에서의 전략적이고 전통적인 역지력을 통한 전쟁 방지이다. 이를 통해 국가의 안전을 확보하고 국제적 안정과 평화를 유지하기 위한 중요한 역할을 수행한다. 또한, 인도는 영토 보전을 공고히 하고 전쟁 시 유리한 결과를 이끌어 내기 위해 군사 작전을 실행하며, 국내 안보를 보장하고 재난 구호, 인도적 지원, 민간 당국에 대한 지원과 국제평화 유지를 위한 대비조치도 포함한다. 더불어, 인도는 2035년까지 상당한 수준의 기술 자립 능력을 키우기 위해 군사 장비와 기술 현지화 및 자립률을 제고하는 노력을 기울이고 있으며, 이를 통해 군사 분야에서의 자급자족을 실현하고자 한다.

인도의 군사력은 전통적인 재래식 및 하위 재래식 기능, 비전투 기능, 해외 국방협력, 그리고 국방 외교를 포괄하고 있다. 이러한 다양한 역할과 능력을 통해 인도는 군사 분야에서 다양한 도전과 요구 사항에 대응한다. 재래식 기능은 인도의 군사 작전에서 중요한 역할을 차지하며, 공격 및 방어 작전을 포함한다. 특히, 전투력을 강화하고 적의 공격을 억제하는 데 중점을 두고 있다. 또한, 하위 재래식 능력은 저강도 해상 전투 작전과 저강도 분쟁 작전을 다루며, 이는 군사적인 다양한 상황에 대처하기 위한 능력을 의미한다. 다시 말해, 인도의 지상 작전은 공격 독트린(offensive doctrine)을 기반으로 하여 적 공격을 억제하고 적의 영토를 대상으로 응징적 타격(punitive attack)을 할 수 있는 대규모 무력 사용에 중점을 둔다. 이러한 전략은 중국의 재래식 위협을 제어하고, 중국 영토에 대한 잠재적인 원거리 공격에 대비하는 중요한 역할을 한다.

인도 지상군의 군사 독트린은 많은 전쟁 경험을 바탕으로 구축되었으며, 전방전개(forward deployment) 개념을 강조하여 군대 동원 기간 없이 신속하게 공격을 수행하거나 적군에 대한 선제 타격을 실행할 수 있는 능력을 개발하고 있다. 이는 국가 안전과 안정을 유지하기 위한 핵심적인 전략 중 하나로 작용한다. 뿐만 아니라, 인도의 군사력은 비전투 기능도 포함하고 있으며, 이는 민간 정부 지원, 법과 질서 유지, 인도적 지원 및 재난 구호와 같은 작업을 수행한다. 인도 공군은 영공 군사력 투사를 통해 국가의 안전을 확보하는 역할을 한다. 이는 적의 공군력을 억제하거나 필요한 경우 봉쇄 또는 격퇴하는 것을 의미하며, 국가 안보를 위해 공중에서 이루어지는 핵심 작전 중 하나이다. 이러한 작전은 지상 및 해상 작전과 상호 보완적으로 수행되며, 국가의 방위 능력을 종합적으로 강화한다. 인도 공군은 다양한 기상 조건에서 임무 수행이 가

능한 능력을 갖추고 있다. 이는 인도의 지리적 다양성을 고려하여 어떠한 환경에서도 효과적으로 작전을 수행할 수 있음을 의미한다. 전투기, 공격형 헬기, 다중임무 헬기 등의 다양한 항공기와 장비를 보유하고 있으며, 이러한 자원을 통해 고도의 전투 능력을 유지하고 국가의 안전을 보호하고 있다.

해양안보 영역에서 인도 해군의 역할을 2015년 발간된 해양안보 전략서에서 잘 드러난다. 2015년 해양 안보 전략서에서 해군의 중점 관심 지역이 크게 확장되었으며, 이전에는 2차 관심 지역으로 간주된 아덴만 및 연안 지역, 오만 만, 인도양 도서국들을 비롯한 남서 인도양 및 아프리카 동부 해안 지역이 이제 모두 인도 해양 안보의 주요 지역으로 강조되었다. 뿐만 아니라, 지중해, 아프리카 서해안 및 연안 지역을 포함하는 남동 인도양, 태평양 및 인근 연안 지역으로 향하는 항로 역시 2차 관심 지역으로 포함되었다. 기존의 남중국해 지역에 더해 서태평양 및 관련 연안 지역, 그리고 동중국해 역시 2차 관심 지역으로 고려되었다.

가장 중요한 것 중 하나는 인도의 해양 이익과 관련된 영역에서 발생하는 전략적 변화에 대응하여 인도는 전략적 이익을 추구하기 위해 지역 협력 네트워크를 구축하고 다른 국가 해군과의 협력을 강조하고 있다는 점이다. 인도는 역내에서 '순수한 안보 공급자(net security provider)'로의 역할을 확실하게 추구하며, "해양 환경에서 만연한 위협, 내재적 위협 및 증가하는 도전에 대응하며 이를 감시, 억제 및 대응할 수 있는 능력의 균형을 유지하는 것이 한 지역에서 실제로 안전한 상태를 창출하는데 중요하다"고 정의하고 있다.

인도의 SAGAR(Security and Growth for All in the Region, 지역 내 모드를 위한 안보와 성장) 및 IPOI(Indo-Pacific Oceans Initiative, 인도태평양 해양 구상)와 같은 정책 구상은 자유롭고 개방적이며 포용적인 규칙 기반 인도태평양 지역을 구축하고자 하며, 청색 경제, 해양 연계, 해양 안보, 재난 관리, 역량 강화 등 다양한 분야에서 인도태평양 파트너들과 다양한 협력을 강조한다. 이러한 구상은 인도의 해양 이웃 국가와의 협력을 강화하고 인도양 지역의 보다 통합적이고 협력적인 미래를 모색하는 목표를 설정한다.

인도의 해군은 인도양에서 안전한 해상 교통로 확보와 자유로운 항행을 위해 모든 차원에서 적에 대항하여 군사력을 투사하는 해상통제(sea control)와 해상거부(sea denial) 역량을 강화하고 있으며 해상 감시 수행 능력을 향상시키고 해양영역인식(Maritime Domain Awareness) 역량을 강화하여 인도양에서 중국의 영향력에 대응하고 인도의 국익을 보호하는 것을 임무로 한다. 인도의 해군은 앞으로 해군 군함 및 함정의 확대와 현대화를 추진하고 있다.¹²¹⁾

구체적으로 인도 해군 참모총장인 해리 쿠마르(R Hari Kumar) 제독은 광대한 인도 양 영역에서 해상 통제 중심의 해양 전략을 기반으로 해양 우위를 유지하는 것이 중요하다고 강조한다.¹²²⁾ 인도 해군은 2022년 두 번째 항공모함이자 첫 국산 항공모함인 ‘비크란트(INS Vikrant)’를 취역하였으며, 추가로 세 번째 항공모함 ‘비샬(INS Vishal)’의 건조 필요성 강조하고 있다. 인도양 지역에 중국 선박의 대규모 진출에 대응하고 해상에서 인도의 국익을 보호하기 위해 P-8I 해상초계기와 Sea Guardians를 획득하여 해상 감시 수행 능력을 향상시키고 해양영역인식 역량을 강화하고 있다. 또한 46개의 레이더 스테이션(그림 2)으로 구성된 CSS(Chain of Static Sensors)를 구축하여 인도 해안경비대가 해안 감시를 실시간으로 수행하고 있으며, 해안 경비를 더욱 강화하기 위해 레이더 기지를 확장할 계획이다.¹²³⁾ 중국의 해군 전력은 인도 해군 전력의 약 2.5배나 되며, 중국 해군의 초점이 서태평양에 있더라도 인도의 해군력이 반드시 우세하다고 볼 수 없다. 인도는 2030년까지 약 155~160척의 해군 군함을 보유하고 2035년까지 최소 175척의 군함을 보유할 목표를 가진다. 추가로 8척의 차세대 초계함, 9척의 잠수함, 5척의 측량선, 2척의 다목적 함정 건조를 몇 년 내에 인도에서 건조하여 해군력을 강화할 계획이다. 특히 6척의 첨단 디젤 전기 잠수함 건조하기 위한 ‘Project-75’가 지연됨에 따라 3척의 프랑스제 스큐르펜(Scorpene) 잠수함을 건조할 예정이며, ‘Project-17A’에 따라 건조 중인 6,670톤급 스텔스 호위함 6척을 2024~26년에 인도할 예정이다. 이 밖에도 유도 미사일 구축함 2척, 44,000톤급 함대 지원함 5척에 대한 건조가 진행될 예정이며, 11척 차세대 해상 순찰함과 차세대 미사일 함정 6척이 2026년과 2027년 각각 인도가 시작될 예정이다.¹²⁴⁾

121) Aman Thakker, “A Rising India in the Indian Ocean Needs a Strong Navy,” CSIS Analysis, October 17, 2018 (Center for Strategic and International Studies),

<https://www.csis.org/analysis/rising-india-indian-ocean-needs-strong-navy>.

122) Prakash Nanda, “Exclusive: Indian Navy Chief Emphasizes On 3rd Aircraft Carrier: Says Key To Project Maritime Power From & At Sea,” *The Eurasian Times*, December 9, 2022,

<https://www.eurasiantimes.com/exclusive-indian-navy-chief-emphasizes-on-3rd-aircraft-carrier/>.

123) “India to expand radar stations for the coastal security,” *Financial Express*, March 17, 2023,

<https://www.financialexpress.com/business/defence-india-to-expand-radar-stations-for-the-coastal-security-3013398/>.

124) Rajat Pandit, “To counter China in Indian Ocean region, India plans 175-warship Navy by 2035,” *The Times of India*, September 18, 2023,

<https://timesofindia.indiatimes.com/india/to-counter-china-in-indian-ocean-region-india-plans-175-warship-navy-by-2035/articleshow/103739450.cms>.

2) 인도양에서 해양 협력

(1) 인도양 지역 해양 협력 체계

인도양에는 해양안보와 관련하여 다양한 지역 협력 체계들이 있다. 먼저 가장 대표적인 지역 해양협력 체계가 바로 환인도양연합체(Indian Ocean Rim Association, IORA)이다. IORA는 1997년에 설립되었고, 아프리카-중동-아시아 등 세 개 대륙에 걸친 23개 인도양 연안 회원국과 10개 대화 상대국으로 구성된 범지역 다자협의체이다. 2017년 3월, IORA 설립 20주년을 맞아 최초의 IORA 정상회의가 개최되었고, 여기서 '자카르타 협정'과 '행동지침 2017-2021'을 채택하며 IORA가 세계 다자무대에서 입지를 강화하였다. 자카르타 협정은 무역과 투자 협력, 어업 발전과 개발, 해양안보, 재해위험 관리, 학술과 과학 협력, 관광과 문화 분야에서의 협력 등을 강조하고 있다. 또한 청색경제, 여성 권리, 민주주의, 굿 거버넌스, 부패 척결과 인권 등의 의제에 대한 회원국 간 협력을 강화하는 방향으로 나아가고 있다. 또한, 2022년 11월에는 '인도태평양에 대한 IORA의 관점(IOIP)'이 발표되어 '항행 및 비행의 자유, 해양 안보, 여성 경제, 청색경제, 해양 자원의 지속 가능한 이용과 관리, 평화와 안보를 위한 신뢰 구축과 협력 강화, 상품·서비스·사람·기술의 이동을 위한 효율적 연계성'을 강조한 12개의 목적과 6가지 우선순위 분야 및 2개의 교차 이슈를 제시하여 인도태평양 지역의 변화하는 국제질서에 대응하는 방안을 제시하고 있다.

인도양에서 해군 중심으로 한 해양안보 협의체가 인도양 해군 심포지엄 (Indian Ocean Naval Symposium, IONS)이다. IONS는 2007년에 인도의 주도로 창설된 국제 협의체로, 인도양 지역 국가의 해군과 해안경비대 간 협력을 촉진하기 위한 목적을 가진다. 이 협의체는 현재 33개국의 회원으로 이루어져 있으며, 이 중 25개는 인도양 지역 회원국이고 나머지 8개는 옵저버국이다. 최근 IONS 해양훈련 2022(IMEX-2022)을 시작으로 회원국 간의 해양 협력을 보다 실질적으로 확대하고 있으며 2022년 3월에 인도와 아라비아해에서 해상 훈련이 개최되었다. 이 훈련은 인도적 지원 및 재난구호의 상호 운용성을 강화하기 위해 실시되었으며 다수의 회원국과 옵저버국이 참여하여 해상에서 조난 중인 선박과 선박 지원을 위한 체계를 개발하였다.

(2) 유사입장국간 해양 안보 협력 플랫폼

인도양 지역에서는 인도와 주요 유사입장국 간 군사 협력 활발히 진행되고 있을 뿐만 아니라, 최근에는 군사적 활동을 확대하고 있는 중국 또한 자국의 협력국들과 연합 훈련을 포함한 군사 협력을 강화하고 있는 추세이다.

첫째, 인도와 미국은 지난 몇 년 동안 양국 간 국방안보 협력을 강화해 왔고 해양영역에서 양국 간 상호운용성을 증대시키기 위한 군사안보 협력을 강화해 왔다. 인도와 미국은 국방 및 군사 협력을 강화하기 위한 중요 국방 협정을 체결하여 군사 협력을 위한 제도적 틀을 구축하였다. 이 중요한 협정에는 2002년에 체결된 군사정보보호협정부터 시작하여 2016년 군수교류양해각서, 2018년 통신 호환성 및 보안협정, 그리고 2020년 군사지리정보 공유협정 등이 포함되어 양국 간 군사 상호 호환성 향상을 위한 기반을 마련하였다. 인도와 미국은 다양한 연합 해상 훈련을 통해 양국 간의 신뢰 수준을 향상시키고 해군 간 상호 운용성을 향상시키고자 노력하고 있다. 이러한 훈련은 해양 안보, 해양영역 인식, 인도적 지원, 재난 구호, 해적 소탕, 대테러 작전 등을 다루며, 이를 위해 미국은 2020년에 인도에 무장 Sea Guardian 드론 2대를 임대하였다. 또한, 2023년 6월에는 바이든-모디 정상회담을 통해 인도 해군의 정찰 및 감시 능력을 향상시키기 위해 MQ-9B 무인기 30대를 도입하기로 합의하였다. 뿐만 아니라, 2023년 6월에는 미국이 인도에 대한 해상 및 항공 기기의 재보급, 수리, 유지를 지원하기 위한 인프라 개발을 위한 협력도 약속하였다. 이를 통해 미국 해군은 인도 첸나이 인근의 Larsen & Toubro 조선소와 선박 수리 계약을 체결하여 전략적으로 중요한 인도양 지역에 유지 관리, 수리 및 물류 허브를 확보하게 되었다.¹²⁵⁾

인도와 미국 간 양자 중심의 해양안보 협력이 강화되고 있는 가운데, 미국을 중심으로 한 소다자 해양안보 협력이 진행되고 있다. 2022년 5월, 쿼드 협의체 정상들은 해양안보 협력을 강화하고 역내 해양 안보 안정을 위한 '해양영역인식을 위한 인도태평양 파트너십(Indo-Pacific Partnership for Maritime Domain Awareness, IPMDA)'을 출범시켰다.¹²⁶⁾ 이 프로그램은 인도태평양 지역 내의 해상 상황에 대한 거의 실시간 통합 및 효율적인 해양영역 인식을 목표로 하며, 정보 공유 및 협력을 강화하기 위한 협의를 통해 이루어진다. 이를 위해 정보융합센터¹²⁷⁾와 협력을 확대하고, 이렇게 운영되는 정보융합센터들은 해양안보를 강화하고 해상 범죄에 대한 정보를 공유하여 지속

125) Ryo Nakamura and Sato Shi Iwaki, "U.S. plans naval logistics hubs in India to counter China," *Nikkei Asia*, July 7, 2023,

<https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Indo-Pacific/U.S.-plans-naval-logistics-hubs-in-India-to-counter-China>.

126) *FACT SHEET: Quad Leaders' Tokyo Summit 2022* (The White House, May 23, 2022),

<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/fact-sheet-quad-leaders-tokyo-summit-2022/>.

127) 인도가 운영하는 정보융합센터-인도양FC-IOR, 싱가포르에 있는 정보융합센터, 솔로몬제도에 있는 태평양 도서국 포럼 수산청(Pacific Islands Forum Fisheries Agency), 바누아투에 있는 태평양 융합센터(Pacific Fusion Center) 등이 있다.

적인 관찰과 법 집행을 지원한다. 이러한 정보융합센터는 해양안보 강화에 중요한 역할을 하는데, 무기 밀매, 불법조업(IUU), 해적 행위와 같은 해상 범죄에 대한 지속적인 관찰과 법 집행을 위한 중요한 정보 공유를 지원한다. 이후 IPMDA의 실질적 실행을 위한 파일럿 프로그램 단계에 돌입했으며 동남아시아 및 태평양 지역의 해양 기관에 거의 실시간으로 통합되고 효율적인 해양영역인식 데이터를 제공하고 있다. 가까운 시기에 인도양 지역의 파트너로 데이터 제공 범위를 확대할 예정이다.

인도양 지역의 이해당사국들은 또한 소다자 협력체를 결성하여 해양안보를 강화하고 전략적 대화 플랫폼을 발전시키고 있다. 이러한 협력은 청색 경제 발전, 해양 생물 다양성 보호, 불법·비보고·비규제 어업 근절을 비롯하여 해양 안보와 관련된 다양한 분야에 중점을 두고 있다. 이러한 협력의 일환으로 인도·프랑스·호주와 인도·호주·인도네시아가 적극적인 역내 협력을 진행하고 있으며, 이해당사국들과의 대화와 상호 협력을 통해 인도양 지역의 해양안보를 강화하고 있다.

이러한 소다자 해양안보 협력과 함께, 인도는 다양한 협력 파트너와 함께 해상 연합 훈련을 통해 해양 안보 협력 네트워크를 강화하고 해양 관련 상황에 대비하는 훈련을 통해 해양 안보 역량을 강화하고 상호운용성을 향상시키고 있다. 이러한 훈련은 말라바르 훈련(Malabar Exercise)을 포함하여 인도, 호주, 방글라데시, 프랑스, 인도네시아, 일본, 미얀마, 오만, 스리랑카, 태국, 영국 등 다양한 국가와의 협력을 통해 실시되며, 해양 안보와 안전에 대한 협력을 강화한다. 중국도 마찬가지로 인도양 지역에서 다양한 국가와 해상 군사 훈련을 진행하며 해군 협력을 강화하고 있다. 예를 들어, 중국과 파키스탄은 AMAN-23과 Sea Guardians와 같은 훈련을 통해 해상 안보와 협력을 강화하고 있으며, 중국과 이란, 러시아도 Security Belt-2023과 같은 합동 해상 훈련을 실시하여 해양 관련 활동을 강화하고 있다.

인도는 일본과도 군사안보 협력을 꾸준히 강화해왔으며, 더군다나 양국이 인도-태평양 전략 추진과 쿼드에 대한 참여로 정치외교 협력을 더욱 강화하고 있습니다. 인도와 일본은 2000년 이후 계속해서 전략적 파트너십 관계를 강화해 왔으며, 2006년에는 ‘글로벌 전략적 파트너십(Global Strategic Partnership)’을 맺고 2015년에는 ‘특별 전략적 글로벌 파트너십(Special Strategic and Global Partnership)’ 관계로 격상하였다. 인도는 일본과 외교국방 2+2 회담을 정례화하고, 인도와 일본은 공동으로 일본, 인도, 호주, 그리고 일본, 인도, 미국 간의 3자 대화인 소다자 협력을 진행하고 있다. 이러한 협력은 2008년 ‘안보협력 공동선언(Joint Declaration on Security Cooperation between Japan and India)’과 ‘안보협력 선진화 계획(Action Plan to advance Security Cooperation)’ 추진을 통해 시작되어, 국방장관들 간의 연례 국방장관 대화와 상호

관심사에 대한 협의 등을 포함하고 있다. 또한, 인도와 일본은 군사 훈련에서도 협력하고 있으며, 해군 및 해상 훈련, 육군 연합 야외 기동 훈련을 실시하고 있다. 양국은 군사 및 방위 분야에서의 협정을 체결하며 안보 관계를 확대하고 있으며, 2015년에는 군사기밀정보보호협정과 국방장비 및 기술 이전에 관한 두 가지 핵심 방위 협정을 체결했다. 이어 2020년에는 상호군수지원협정을 체결함으로써 보다 긴밀한 안보 협력과 군사 상호운용성을 향상시켰다.

인도는 호주와도 안보 협력을 여러 주요 영역에서 강화되어 왔다. 이를 통해 전략 대화, 정보 교류, 상호운용성을 향상시키기 위한 연합 군사 훈련, 방산 분야 교육과 기술 협력, 군사 교류와 훈련 등 여러 부문에서 협력을 강화하고 있다. 인도는 호주와 '외교국방 2+2 장관급 전략 대화' 플랫폼을 구축하였으며, 인도와 호주는 3자 대화인 인도·호주·일본과 인도·호주·인도네시아를 포함한 군사 교류를 활발히 진행하고 있다. 이를 통해 국방장교들 간의 연례 국방장교 대화 및 상호 관심사에 대한 협의를 수행하며, 국방 장군들과 군대 간의 연수 및 교류 활동도 활성화되고 있다. 또한, 인도와 호주는 양자 혹은 다자 차원에서 연합 훈련을 실시하여 공중, 지상과 해상에서의 상호운용성을 향상시키고 있다. 이를 통해 AUSINDEX와 같은 주요 훈련을 정기적으로 개최하고 있으며, 2020년 11월에는 말라바르 훈련에 호주를 정식으로 초빙하여 쿼드 4개국 연합 훈련을 진행하였다. 인도와 호주는 다양한 군사 장비 및 플랫폼에서 협력하며 연합 훈련을 통해 상호의 군사 능력을 향상시키고 있다.

인도는 유럽 국가이자 인도양 지역 국가인 프랑스와도 안보 협력을 강화해 왔다. 프랑스는 자국을 인도-태평양의 역내 상주 국가(a resident power)로 인식하며, 최근 외교 전략에 인도태평양 개념을 통합하고 인도와의 외교안보 협력을 강화하고 있다. 프랑스는 태평양의 뉴칼레도니아(New Caledonia), 프랑스령 폴리네시아(French Polynesia), 윌리스·푸투나(Wallis-Futuna), 인도양 남쪽의 마요테(Mayotte), 레위니옹(Réunion) 섬, 그리고 클리퍼턴 섬(Clipperton Island)과 같은 인도-태평양 지역에 영토를 소유하고 있으며, 많은 자국민이 이 지역에 거주하고 있다. 프랑스는 이러한 영토를 기반으로 거대한 배타적 경제수역을 보유하고 있어 주권과 안보적 책임을 충실히 수행하기 위해 레위니옹, 지부티(Héron, Djibouti), 아부다비(Camp de la Paix, Abu Dhabi) 등의 해외기지에 군대를 주둔하고 있다. 특히 중국의 인도양 해역 내 진출 및 활발한 활동에 대응하며, 프랑스는 인도와 공동으로 이 지역에서의 이해관계를 확대하고 공유하고 있다.

또한, 프랑스는 인도-태평양 지역이 본토와는 원거리에 위치하고 있어, 해당 지역의 지역 사정에 관여하기 위해 인도양 내에서 중간입장 국가와 다자 연대를 모색하고 있다. 특히 양국은 전략적 관계를 구축하고 강화하는 데 중점을 두고 있으며, 인도와 프랑스는 1998년 전략적 파트너십을 체결 후, 우주, 국방, 핵, 사이버 안보, 정보 공유 등 다양한 분야에서 포괄적인 협력을 추진하고 있다. 인도와 프랑스의 전략적 협력은 인도-프랑스 방산 협력에 큰 기여를 하고 있다. 인도는 프랑스와 군사 교류, 합동 군사 훈련, 방산 협력 등 다양한 측면에서 다차원적인 안보 협력을 추진하고 있으며, 프랑스로부터 주요한 군사 장비를 구매하고 있다. 특히 양자 연합 군사 훈련을 실시하고 고위급 대화 채널을 가동하고 있다. 또한 2018년에는 상호군수지원협정을 체결하여 양국 간의 더 긴밀한 안보 협력을 강화하고 있다. 가장 중요한 것은 프랑스로부터 핵심적인 군사 장비를 구매하고 있는데, 이는 특히 공군과 해군의 강화에 중요한 역할을 한다. 인도는 2016년에 프랑스로부터 라팔기 36대를 구매하기로 결정하였으며, 이러한 무기 구매는 인도의 군사 능력을 증강시키는데 중요한 역할을 하고 있다.

인도는 또한 과거 식민지 지배국가였던 영국과도 최근 안보 협력을 발전시키고 있다. 인도-태평양 지역이 영국에게 점점 더 중요해지고 있어, 영국은 인도와의 전략적 및 국방·안보 협력을 확대하는 필요성을 느끼고 있다. 특히 영국은 브렉시트로 인해 유럽 외부와의 무역 관계를 확대하고 있는 상황에서, 이 지역이 세계 경제 성장과 지정학적 중요성을 가지고 있기 때문이다. 영국은 인도양 지역에 군대를 주둔하고 있으며, 이를 통해 케냐, 바레인, 오만, 네팔, 싱가포르, 브루나이, 그리고 영인도령(Diego Garcia)에 7개의 영구 기지를 운영하고 있다. 인도와 영국은 연합 군사 훈련, 국방 대화, 무기 획득과 기술 이전 및 생산 등 다양한 분야에서 협력 가능성을 확대하기 위해 노력하고 있으며, 로드맵 2030과 같은 양국 간 미래를 위한 계획을 발표할 예정이다. 이로써 인적 교류, 무역 및 투자 촉진, 기술 협력, 국방·안보 협력, 그리고 인도양과 인도-태평양 지역의 이슈에 대한 긴밀한 참여를 추구할 것이다. 인도와 영국은 2015년 11월에 ‘국방 및 국제안보 파트너십(Defence and International Security Partnership, DISP)’을 체결하였으며, 이를 통해 양국 국방협의체(Defence Consultative Group) 하에 6개 워킹 그룹을 구성하여, 육군, 해군, 공군, 과학기술 등 다양한 분야에서 관계를 발전시키기 위해 협력하고 있다. 인도는 영국과의 상호운용성을 높이기 위해 연합 군사 훈련을 정례화하고 있으며, Ajeya 육군 연합 훈련 및 Konkan 연례 해군 연합 훈련과 같은 활동을 지속적으로 진행하고 있다.

IV. 한국에의 함의

남중국해에서의 해양안보 상황과 역내 국가들의 전략적 추세가 한국에 주는 함의는 크게 2가지로 구분할 수 있다. 첫 번째는 현재 남중국해에서 가해지는 중국의 위협과 이에 따른 동남아 국가들의 어려움이 한반도 주변해역에서도 발생할 수 있다는 안보 위협 인식이며, 두 번째는 이러한 중국의 전략에 대응하기 위해 해안 경비대(해양경찰)의 전략적 유용성을 인식하고 주권 수호는 물론 협력의 증진을 위해 관련 조직을 정비, 확대해야 한다는 것이다.

먼저, 한국은 주변 해역의 상황, 즉 중국의 IUUF, 비군사 선박과 회색지대 전략을 통한 경제적 이익 및 관할권 침해가 남중국해와 크게 다르지 않다는 것을 유념해야 한다. 중국 어선의 타국 EEZ 침범 피해는 한국도 상당한데, 이들의 불법조업은 2001년 한·중 어업협정 체결 이후 지속적으로 문제가 되었다. 또한 이 어선들은 점차 지능화·집단화·홍포화되는 추세로, 한국 해양경찰의 다각화된 노력에도 불구하고 반복되는 단속과 나포, 퇴거의 대응은 이미 한계를 보이고 있으며 노력의 낭비를 초래한다.

경제적 이익 침탈뿐만 아니라 중국에 유리한 경계획정을 위한 주장도 서슴지 않고 있다. 우리나라와 중국의 배타적 경제수역이 중첩되는 곳에 위치한 이어도 해양과학기지에 대해 중국은 “양국 간 해양경계가 획정되지 않은 상황에서 어느 한 국가가 일방적인 조치를 취하는 것은 바람직하지 않고 이어도에 대한 일방적인 행동은 어떠한 법적 효력도 가지지 않는다”고 주장하면서 중국 관공선들을 이어도 해양과학기지 인근 해상에 보내고 있다.¹²⁸⁾ 2018년 중국은 이어도 근해에 5개 부표를 설치했는데, 부표가 항해를 위한 표시 목적으로 영해에 설치하는 것이 통례임을 고려시 중국이 이어도 공해에 부표를 설치했다는 것은 향후 해양영역을 주장하기 위한 선제적 조치로 볼 수 있다.

더구나 중국은 이미 서해를 제1도련선에 포함하고 있으며, 2013년 일방적으로 서해 동경 124도선을 자국의 해상작전구역으로 선언한 후 서해 전체 해역의 70%가량을 중국의 바다로 주장하고 있는 실정이다. 2013년 7월 최윤희 합참의장이 중국 방문시 우성리(吳勝利) 중국 인민해방군 해군사령관은 한국 해군이 124도선을 넘지 말 것을 요구했고,¹²⁹⁾ 2017년부터는 동경 123도와 124도 사이에 중국군함 5척을 상시 배치하고 있다. 특히 2022년에는 한·중 잠정조치수역 내 가상의 중간선 서쪽 해역에 이동식 구조물을 설치했으며, 서해 상 중국 조사선 출현 역시 2021년 39회에서 2022년 57회로

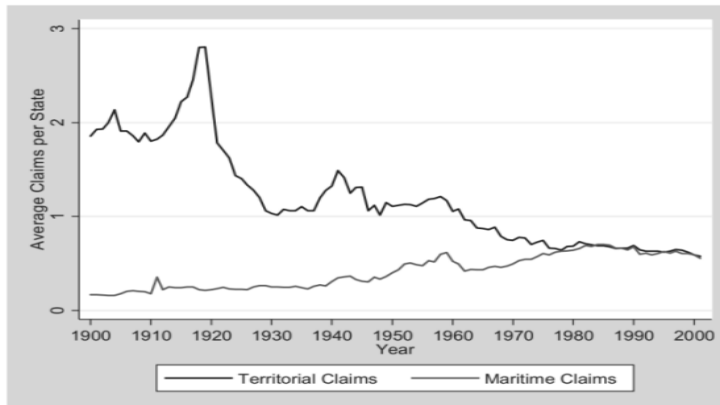
128) 해양경찰청 (2022), 『2021 해양경찰백서』 p.122.

129) “중국, 동경 124도 서해 넘어와 작전하지 말라.” 『중앙일보』, 2021.07.20.

증가하는 등 향후 한국과의 해상경계획정 협의에서 유리한 고지를 선점하기 위한 회색 지대 전략을 이미 구사하고 있다.

이러한 중국의 위협에 대응하는 데는 법적, 외교적, 전략적, 정책적 측면 등 다방면의 노력이 필요하나, 본 과제에서 분석한 남중국해의 사례와 추세를 고려할 때 향후 해양안보에 있어 해안 경비대의 전략적 유용성에 주목해야 한다. 주지하다시피, 해양분쟁 증가를 촉발한 중요한 요인중 하나는 1994년 11월 16일 발효된 유엔해양법협약(UNCLOS)이다. UNCLOS가 도입한 새로운 제도 중 하나는 배타적 경제수역(EEZ)을 통해 200해리까지 연안국의 관할권을 확장시키고, 연안국이 EEZ에서 경제적 이용(exploitation)을 위한 주권적 권리(sovareign rights)를 향유한다고 규정한 것이다.¹³⁰⁾ 그러나 해양에 대한 국가의 권리를 크게 확대하면서 반대급부로 해양영토 분쟁과 경계획정 갈등 역시 증가하였다.

〈그림7〉 영토 및 해양 주장의 평균 수(1900-2001)¹³¹⁾



이처럼 국제법에 기반한 해양분쟁이 증가하고 분쟁의 수와 갈등의 수위가 높아지면 서 군사력을 통한 분쟁해결은 특히 약소국들에게 합리적 선택지가 아니기 때문에 법에 기반한 정당한 권리행사임을 주장하기 위한 수단으로서 해양 법 집행기관이 부각될 수밖에 없다. 또한 EEZ에서의 주권적 권리 보호를 위한 제도 구축과 연안 지역 관리를 위한 국가적 장치 마련, 해양 감시 및 집행 능력 등의 필요성 대두는 특히 동아시아 국가의 해안 경비대 확장을 견인했다.¹³²⁾

130) 국토해양부, (2008), 『유엔해양법협약해설서발간연구』 pp.237-238.

131) Mitchell, (2020). *ibid.* p.46.

132) Sam Bateman, (2003), "Coast Guards: New Forces for Regional Order and Security," *Asia*

해양분쟁 전략에서 해안 경비대의 입지와 역할이 확대되고 있음에도 국제법적으로나 관례적으로 이들 조직에 대한 명확한 정의는 없으며 관련 조직의 명칭도 상이하다. 해안 경비대는 일반적으로 해상에서의 안전, 안보 및 법 질서를 보장하기 위한 국가의 해양 법 집행기관을 의미하며 다음의 임무를 수행한다.

〈표6〉 해안 경비대의 일반적 임무

해양주권 보호	· 해양주권 및 관할권, 해양자원, 영토보전은 물론, 타국의 불법적 이익침해 (어업, 에너지 자원 등) 방지 · 해안 경비대의 핵심 임무
법 집행	· 해상에서 발생한 범죄나 해사에 관한 범죄에 대한 수사 · 해군과 해안 경비대 임무의 가장 큰 구분
수색구조	· 조난 및 사고 선박/선원에 대한 수색구조를 위한 전문기관
해상 안전	· 해상 안전 및 보안체계의 포괄적 책임(인명은 물론 선박, 항만 등의 해양시설, 해양환경 및 자원 등을 광범위하게 포함) · 항해 보조기구의 관리, 선박 안전통제, 해양기상 정보 제공 등
해상교통로 보호	· 자유롭고 안전한 항해를 위해 해적과 무장 공격 등의 퇴치
해양환경 보호	· 오염물질 통제, 오염 예방 및 감시, 해양환경 의식 제고활동 등
국가 방위에 기여	· (전시) 해군 배속하에 전쟁물자/병력의 수송, 해군기지 보호 · (유사시) 해상통제, 대간첩작전, 해군기지 및 시설 보호, 해역순찰 등

* 출처 : 저자 작성

해상에서의 안전을 포함한 해양안보, 특히 분쟁해역에서 비군사 및 준군사 선박을 활용한 회색지대 전략을 구사하는 중국에 대한 대응에 있어 **해안 경비대가 보유한 이상의 전략적 유용성은 매우 중요함을 고려시 한국 해양경찰의 조직과 기능의 개선이 요구된다.** 한국은 3면이 바다로 둘러싸여 있고 각 해역마다 중국, 일본과 분쟁이 있음에도 해양경찰에 대한 인식은 여전히 연안에 머물러 있다.

미국 해안경비대의 경우 미 해군 창설 이전 해양안보와 해역 경비를 전담하기 위한 조직으로 창설되었기 때문에 군사적 성격을 띠고 있고 전평시 수행하는 직무가 명확히 구분되어 있다. 그러나 한국 해양경찰은 어업지도, 불법조업 단속, 어족자원 보호 등 해상치안 기능을 담당하는 경찰 조직으로 출발하여 여전히 법 집행기관으로서의 독립

성과 효율성이 모호하다. ‘해양경찰’의 공식 명칭을 Maritime Police가 아닌 Korea Coast Guard로 표기하는 것을 볼 때, 조직 스스로 이러한 문제를 인식하고 있다고 보여진다. 해양 경찰청은 5대 전략목표 중 첫 번째로 ‘전략적 경비로 주권을 수호하고 해양권익을 확대’함을 제시하였고, 제1의 임무를 해양주권 수호로 규정하고 있다. 따라서 한국보다 국가역량이 부족한 아세안 국가들이 해안 경비대 조직을 새롭게 정비하고 역량을 강화하는 이유를 염두하고, 한국의 해양주권 위협에 대한 장기적 전망을 바탕으로 해양 경찰에서 해안 경비대로의 성장을 견인할 국가전략이 필요할 것이다.

또한 한국이 인도-태평양 전략을 발표하고, 해양안보를 중요한 추진 과제로 선정할 만큼, 해양경찰이 중요한 협력 수단이 될 수 있다는 점도 인식해야 한다. 최근 인태지역에서도 해안 경비대 역량 강화와 협력이 확대되는 추세이다. 이미 호주-미국, 호주-인도, 인도-일본, 미국-일본 등 쿼드 국가들 간 해안 경비대 협력을 위한 MOU 체결과 연합 훈련이 이루어지고 있다. 이러한 맥락에서 한국 해경도 역내 국가들과의 양자 및 소다자 협력을 확대할 필요가 있다.

최근 해양경찰의 가장 주목받은 협력분야는 해양영역인식(MDA)¹³³)이다. 이는 특히 IUU어업은 물론 중국의 회색지대 전략 대응에서도 핵심이 되기 때문에 쿼드의 인도-태평양 MDA(IPMDA) 추진을 이끌었다. 한국 해양경찰은 MDA 플랫폼을 구축하기 위해 2022년부터 92억원을 투자할 예정이며 국가 우주개발 중장기계획에 맞춰 인공위성, 항공기, 무인감시자산, 레이더 등 각종 해양감시 역량을 통합한 광역 해양감시체계(MDA) 구축을 추진하고 있다. 따라서 미국, 일본, 인도 등 이미 MDA를 구축한 국가들과는 물론 IPMDA 가입도 전향적으로 검토할 필요가 있으며, 그에 앞서 이들 국가 해안 경비대와의 긴밀한 관계 발전을 추진해야 한다.

인도양에 관해서는, 한국은 인도양에서의 안정이 사활적 이익을 뿐만 아니라 향후 인도-태평양 지역 내 질서유지에 있어 중요한 역할을 수행할 인도와의 안보협력을 보다 폭넓게 확장 및 증진할 필요가 있다. 한국은 지금까지 대인도 협력에 있어서 전략적인 비전의 부재로, 양자 간 협력에만 집중하고 이전 정부들은 다양한 계기에 여러 협력 이니셔티브와 프로그램에 합의해도 실질적인 큰 성과를 창출하지 못했다. 한국과 인도 간 해양 안보 협력도 마찬가지로 양국 간 교류의 비정례화, 공식적인 협력 체계의 부재 등으로 실질적 협력이 이루어지지 않았다. 해군 함정 상호 방문, 양국 해군 훈련, 해군 대화, 해경 협력 등 협력을 위한 다양한 경로가 확립되었지만, 주로 항구 기항 또는 다

133) MDA(Maritime Domain Awareness)는 해양에서 발생하는 모든 상황(안전, 범죄, 선박이동 정보 등)을 인식하는 것으로 광역해양감시망을 통해 수집된 각종 정보를 융합, 분석, 예측하여 선제적으로 대응하는 체계이다.

자간 해양 훈련 참가에 참가하는 등 전반적으로 일반적이고 낮은 수준의 협력으로 제한되어 왔다. 또한, 이러한 협력은 주로 개별 부처나 정부 기관 차원의 협력과 교류를 통해 이루어지고 있으며, 공식적인 전략적 메커니즘 내에서 추진되지 않았다.

따라서 **첫째, 인도와 국방안보 협력을 실질적으로 강화할 수 있는 방안을 모색해야 한다.** 인도태평양 지역의 주요 국가들이 이미 인도와 국방 및 안보 협력을 확대하고 있고, 다양한 분야에서 협력을 강화하고 있는 상황을 고려할 때, 한국은 보다 적극적인 자세로 중장기적으로 인도와의 국방 및 안보 협력을 모색하기 위한 방향을 모색해야 한다. 특히 인도양 지역은 세계 전체 유조선 중 3분의 2와 컨테이너선의 절반이 통과하는 중요한 해역이다. 더군다나 한국의 에너지 자원 수입과 화물 수송의 거의 99%가 선박을 통해 이루지기 때문에 인도양에서의 안전한 수송, 어업, 무역, 에너지 공급이 중요하다. 이러한 이유로 해양안전 및 해양 안보 측면에서 인도와 긴밀한 협력을 강화하여야 한다.

인도양 지역 내 기존 여러 다자협의체를 활용하여 인도와의 협력 네트워크를 확장함으로써 전략적으로 인도와의 대화 플랫폼을 확대하고 다층화해야 한다. 특히 인도가 현재 IORA 및 INOS와 같은 인도양 지역의 주요 다자협의체에서 리더십을 발휘하는 등 주도적 역할을 하고 있다. 한국은 이미 2018년에 대화상대국으로서 IORA에 가입하고 협력 관계를 유지하고 있으므로, 앞으로 인도양 지역에서 해양 안보 및 해양 안전을 강화하는데 기여할 수 있는 기회가 많다. 한국 해군은 아직 INOS의 옵저버로 가입하지 않았으므로, 이를 통해 인도뿐만 아니라 다른 주요국가의 해군과의 협력 네트워크를 확장할 필요가 있다. 한국과 인도 간 상호 강점을 잘 활용하여 인도양 지역의 해양 안보 위협, 재해, 재난 등에 공동 대응하여 해양안보 측면에서 인도양의 평화와 안정에 한국이 기여할 수 있는 바를 모색하여야 할 것이다.

이와 연계하여, 특히 한국은 인도와의 방산 협력의 범위를 확대하기 위해 노력하고 보다 전향적인 자세를 견지할 필요가 있다. 인도양 지역에서 중국의 해군력 진출이 계속되는 가운데, 인도는 인도양에서의 지역 주도권 확보를 위해 해군력을 강화하는 노력에 집중하고 있다. 인도는 자국 방위 산업 육성하여 무기 국산화와 현대화에 노력하고 있지만, 여전히 세계에서 가장 큰 무기 수입국으로 남아있다. 이러한 현상은 단 시일 내에 크게 변하지 않을 것으로 예상된다. 따라서 한국은 인도와의 방산 협력 범위를 확대하는 것에 보다 적극적일 필요가 있다. 다시 말해 인도 해군은 해군력 증강을 위해 2035년까지 175척 해군 함정 현대화를 계획하고 있고 7조원 규모의 인도 잠수함 획득 사업을 추진하고 있다. 이에 따라, 한국은 K-9(바지라) 자주포와 같은 지상무기뿐만 아

나라 해상 무기 분야에서의 대인도 방산 협력을 확대하는 등 다방면으로 정책적 노력을 배가해야 할 것이다. 그리고 무인함정 및 헬기, 무인경비정 등 무인 수상 및 수중 전력 개발 등 ‘과학기술 및 학술 협력’ 분야 차원에서 한국과 인도의 협력도 추진되어야 한다.

둘째, 한국은 인도양에서 국가이익을 보호하기 위해 인도양 내 협력 거점 항구 확보를 위한 우호국가를 확보할 필요가 있다. 한국의 화물선, 상선, 그리고 컨테이너선은 필요할 때 물류 공급, 선박 정비 및 수리를 위한 외국의 항구 이용에 대한 협력이 필요하다. 특히 국제사회에서 한국의 위상이 높아지면서 한국 기업과 국민들의 해외 진출이 급속히 증가함에 따라 해외에서 우리 기업과 국민의 안전을 위해 청해부대와 같은 해군의 역할이 점점 중요해지고 있다. 따라서 청해부대 함정이 정비·수리, 보급 등을 원활하게 보장받기 위해서 우호 국가의 항만 사용에 대한 협력을 확보해야 한다. 한국은 잠재적 협력 국가의 항만 인프라를 개선하고 현대화하는 대신 비전투적인 목적으로 항구를 활용할 수 있는 협력 체계를 마련하는 것이 중요하다. 예를 들어 인도의 첸나이 혹은 안다만 제도, 오만, 인도네시아의 사방이 후보 항구로 고려할 수 있다. 특히, 2023년 6월 바이든-모디 정상회담을 계기로 체결된 미국-인도 해양협정에 근거하여, 미군 군함이 수리를 위해 인도 조선소에 정박 가능할 것으로 예상된다. 한국은 세계적인 조선기술력을 활용해 인도-미국-한국 삼자 협력을 추진할 수 있고 이를 통해 한국 해군이 인도 항만을 이용할 수 있는 기회를 가질 수 있다.

셋째, 한국과 인도 해군은 양자 해양 안보 협력 체계를 구축할 필요가 있다. 미국, 일본, 호주, 프랑스 등 주요국들은 인도양의 해상 교통로가 세계 교역과 에너지 운송에 있어 그 중요성과 가치를 명확하게 인식하고 있다. 이에 따라 이들 국가는 인도양의 해양 안보와 안전을 위해 인도와 주기적으로 합동 해상 훈련을 하고 있다. 한국 역시 중장기적 관점에서 지금부터 인도와의 해양 안보 협력을 확대·강화하고 인도와의 양자 해상 훈련(가칭 ‘ROKINDEX’)을 제도화하고 활성화하는 방안을 적극적으로 모색해야 할 것이다. 특히 인도양 지역에서 해적 활동이 빈번하며 한국 선박이 이로 인한 피해를 입는 사례가 늘어나고 있어, 한국 해군(청해부대)과 인도 해군 간의 연합 해상 훈련을 정기적으로 실시하고, 말라바르 훈련과 같이 인도가 주도하는 여러 연합 훈련 플랫폼에 가능한 한 참여하는 방안을 고려하여야 한다. 이외에도 해양 분야에서 다양한 도전에 직면하고 있는 최근에는 해양영역인식 역량 강화에 대한 관심이 늘어나고 있다. 따라서 인도양에 위치한 IFC-IOR(인도양 정보 융합 센터)에 한국 해군 파견을 고려하는 방안을 적극 추진해야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 윤석준. 2021. “최근 중국의 해양보안법 강화와 한국 해양안보에 대한 함의.” 『한국해양정책학회지』 제4권, 44-63.
- 최현호. 2023. “필리핀, 남중국해 분쟁 지역서 중국 함정 40여척 발견.” 『뉴시스』 (3월 5일).
- Alhasan, Hasan and Viraj Solanki, “The I2U2 minilateral group,” International Institute of for Strategic Studies(IISS), November 11, 2022, <https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2022/11/the-minilateral-i2u2-group/>.
- Aman Thakker, “A Rising India in the Indian Ocean Needs a Strong Navy,” CSIS Analysis, October 17, 2018 (Center for Strategic and International Studies), <https://www.csis.org/analysis/rising-india-indian-ocean-needs-strong-navy>.
- AMTI. 2023. “Flooding the Zone: China Coast Guard Patrols in 2022.” Asia Maritime Transparency Initiative (January 30).
- Argosino, Faith. 2023. “Coast Guard Personnel Expected to Reach 30,000 before End of 2023.” Inquirer News(February 25).
- ASEAN. 2023. “Joint Communique of the 56th ASEAN Foreign Ministers’ Meeting”, 11-12 July.
- BAKAMLA. 2020. BAKAMLA Strategic Planning 2020-2024. Jakarta.
- BAKAMLA. 2021. BAKAMLA Annual Report 2021. Jakarta.
- Blaha, Francisco. 2014. “China’s Distant Water Fishing Fleet and IUU Fishing” (August 31).
- Benecki, PulL . 2023. “Swarm of Chinese Vessels Spotted Near Strategic Reed Bank” The Maritime Executive. (July 10).
- Bennon, Michael and Francis Fukuyama, “China’s Road to Ruin: The Real Toll of Beijing’s Belt and Road,” *Foreign Affairs*, August 22, 2023 (September/October 2023), <https://www.foreignaffairs.com/china/belt-road-initiative-xi-imf>.
- Bhatt, Pooja. 2020. “IUU Fishing as a National Security Threat: Revisiting India’s Domestic Framework and Compliance with International Regimes,” *International Law Studies* 96, no. 442.
- Blasko, Dennis J. *The Chinese Army Today: Tradition and Transformation for the 21st Century*, 2nd ed. (New York: Routledge),
- Bueger, Christian. 2015. “What is maritime security?”, *Marine Policy*, vol. 53.
- Cabinet Secretariat of the Republic of Indonesia. 2014. “PP No. 178/2014 on the Establishment of Maritime Security Board” (Desember 17).

- Calairo, Emmanuel Franco. 2008. "Philippine Coast Guard: A Historical Account of a Maritime Enforcement Agency, 1901-2008." The Philippine Coast Guard.
- Calipay, Connie and Serrano, Mar. 2017. "ASEAN Coast Guard Forum set in Albay" PNA GOV. (November 13).
- Chakraborty, Subhayan, "G20 Summit 2023: India drives home its point, courtesy 'new spice route'," *Business Standard*, September 11, 2023, https://www.business-standard.com/india-news/g20-counterering-china-s-bri-new-corridor-to-push-out-stalled-projects-123091000671_1.html.
- Congressional Budget Office. 2020. "The Cost of the Navy's New Frigate."
- Congress of The Philippines. 2009. "Philippines Coast Guard Law of 2009(REPUBLIC ACT No. 9993)." (July 27).
- Congressional Research Service. 2023a. "U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress"(Updated June 5).
- Congressional Research Service. 2023b. "Coast Guard Cutter Procurement: Background and Issues for Congress." (Updated July 31).
- Dinarto, Dedi 2022. "Can Bakamla Be at the Forefront of Indonesia's Natuna Sea Strategy?" RSIS. (January 14).
- DOTC, 2014. "Department Order No. 2014-010 Philippine Coast Guard Organizational Structure," (September 2).
- Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy* (Integrated Headquarters, Ministry of Defence (Navy), 2015).
- FACT SHEET: Quad Leaders' Tokyo Summit 2022* (The White House, May 23, 2022), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/fact-sheet-quad-leaders-tokyo-summit-2022/>.
- Fang, Yang. 2018. "Coast Guard Competition Could Cause Conflict in the South China Sea." East Asia Forum (October 27).
- Garcia, Karl. 2021. "Strengthening our Inter-Agency Cooperation to Protect our National Interests," *The Maritime Review: The Online Edition of the Maritime League's Maritime Review Magazine*. (May 24).
- Ghoshal, Baladas 2021. "China and Indonesia at loggerheads over latest incursions in South China Sea" India Narrative. (January 27).
- Giang, Nguyen Khac. 2018. "Vietnam's Response to China's Militarised Fishing Fleet." East Asia Forum, (August 4).
- Godbold, Theron. 2019. "Rise of the White Hulls: Indo-Pacific Coast Guards Become Diplomatic Tools." *Stars and Stripes*, (April 25).
- GreenPeace. 2019. *SeaBound: The Journal to Modern Slavery n the High Seas*.

- Grossman, Derek, "India is pushing back against China in South Asia," *Foreign Policy*, August 16, 2023.
- Gunawan, Deden. 2020. "Di Natuna, Kapal BAKAMLA Hadapi China Dengan Meriam 12,7 MM," *DetikNews*, (September 18).
- Ibrahim, HM and Mansoureh, Sh. 2009. Carrying Capacity and Critical Governance Strategies for the Straits of Malacca. MIMA Research Paper.
- Ide, Bill, "China's Naval Power on Display in Search for Missing Plane," *VOA News*, March 28, 2014,
<https://www.voanews.com/a/chinas-naval-power-on-display-in-search-for-missing-plane/1881166.html>.
- Information Office of the State Council of PRC. 2000. China's National Defense in 2000. Beijing. <http://www.china-un.ch/eng/bjzl/t176952.htm>.
- Joint Doctrine Indian Armed Forces* (Headquarters Integrated Defence Staff, Ministry of Defence, Republic of India, April 2017).
- McBride, James, Noah Berman, and Andrew Chatzky, "China's Massive Belt and Road Initiative," *Backgrounder*, February 2, 2023 (Council on Foreign Relations),
<https://www.cfr.org/backgrounder/chinas-massive-belt-and-road-initiative>.
- Kaur, Karamjit. 2018. "Vessel Movements in Singapore, Malacca Straits Set to Rise 50% by 2030," *The Straits Times*. (September 26).
- Lariosa, Matthew. A. 2023 "China Harasses PCG Vessel Amid Increased Philippine Maritime Security Cooperation With Japan, U.S." *Naval News*. (February 15).
- Laksmana, Evan A. 2022. "Remodelling Indonesia's Maritime Law Enforcement Architecture: Theoretical and Policy Considerations." *Contemporary Southeast Asia*, vol. 44(1), 122-149.
- Lee, W. C., & Viswanathan, K. K. 2020. "Framework for managing illegal, unreported and unregulated fishing in ASEAN." *Asian Fisheries Society*.
- Lema, Karen. 2023. "Philippines coast guard chief says boosts South China Sea presence" (June 2).
- Le Miere, Christian. 2014. *Maritime Diplomacy in the 21st Century*. London: Routledge.
- Lin, Bonny et al. 2022. *A New Framework for Understanding and Countering China's Gray Zone Tactics*. RAND Corporation.
- Luo, Shuxian and Panter, Jonathan G. 2021. "China's Maritime Militia and Fishing Fleets" *Military Review*.
- Marshall, Andrew. 2021 "What is Cabbage Tactics?" *WordPress*. (October 10).

- Malik, Asmiati. 2022. "IUU FISHING as an Evolving Threat to Southeast Asia's Maritime Security." Asia Maritime Transparency Initiative. (November 16).
- Mazarr, Micheal. 2015, *Mastering the Gray Zone: Understanding ad Changing Era of Conflict*, Carlisle Barracks, U.S. Army War College.
- McBride, James, Noah Berman, and Andrew Chatzky, "China's Massive Belt and Road Initiative," *Backgrounder*, February 2, 2023 (Council on Foreign Relations), <https://www.cfr.org/backgrounder/chinas-massive-belt-and-road-initiative>.
- Morris, Lyle. 2019, *Gaining Competitive advantage in the Gray Zone: Response Options for Coercive Aggression Below the Threshold of Major War*, Santa Monica, California, RAND Corporation.
- Nakamura , Ryo and Sato Shi Iwaki, "U.S. plans naval logistics hubs in India to counter China," *Nikkei Asia*, July 7, 2023, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Indo-Pacific/U.S.-plans-naval-logistics-hubs-in-India-to-counter-China>.
- Nanda, Prakash, "Exclusive: Indian Navy Chief Emphasizes On 3rd Aircraft Carrier; Says Key To Project Maritime Power From & At Sea," *The Eurasian Times*, December 9, 2022, <https://www.eurasiatimes.com/exclusive-indian-navy-chief-emphasizes-on-3rd-aircraft-carrier/>.
- National Oceanic and Atmospheric Administration, *Understanding Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing*, <https://www.fisheries.noaa.gov/insight/understanding-illegal-unreported-and-unregulated-fishing>
- Oreta, Jennifer S. 2023. "Terrorism as an Evolving Threat to Southeast Asia's Maritime Security." (March 28).
- O'Rourke, Ronald. "China naval modernization: Implications for US navy capabilities: Background and issues for congress." *Congressional Research Service* (May 15, 2023), <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL33153/267>.
- Pandit, Rajat, "China's troop build-up, LAC infrastructure work still on: Pentagon," *The Times of India*, October 21, 2023.
- Pandit, Rajat, "To counter China in Indian Ocean region, India plans 175-warship Navy by 2035," *The Times of India*, September 18, 2023, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/to-counter-china-in-indian-ocean-region-india-plans-175-warship-navy-by-2035/articleshow/103739450.cms>.

- Parameswaran, Prashanth. 2017. "Where is the Philippines Coast Guard in its Military Modernization," *The Diplomat*, (September 20).
- Parameswaran, Prashanth. 2019. *The Rise of Southeast Asia's Coast Guards*. Washington, DC: Wilson Center.
- Pedrozo, Raul. 2022. "China's IUU Fishing Fleet: Pariah of the World's Oceans" *International Law Studies* Vol 99. 319-353.
- PCG. 2023a. Legacies. Republic of the Philippines Coast Guard. <https://coastguard.gov.ph/index.php/transparency/about-us/legacies>
- PCG. 2023b. Mandates, Mission & Vision. Republic of the Philippines Coast Guard. <https://coastguard.gov.ph/index.php/transparency/about-us/mission-vision>
- Rahman, Chris. 2009. "Concepts of Maritime Security: A Strategic Perspective on Alternative Visions for Good Order and Security at Sea, with Policy Implications for New Zealand." Centre for Strategic Studies: New Zealand. Discussion Paper 07/09.
- Republic of Indonesia. 2014. Law Number 32 of 2014 concerning Maritime Affairs. <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/98587/117397/F503452426/IDN98587%20Eng:Idn.pdf>
- Sipahutar, Celvin. 2023. "Indonesia Mulls Establishing Coast Guard" *Jakarta Globe*. (July 5).
- Sukmana, Yoga. 2021. "KKP Tangkap 167 Kapal Pelaku Illegal Fishing Selama 2021." (December 13).
- Takahashi, Toru, "Is China's image as 'debt trap' villain deserved?" *Nikkei Asia*, November 1, 2022., <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Comment/Is-China-s-image-as-debt-trap-villain-deserved>.
- Taufan, Muhammad. 2019. "Traversing the South China Sea: Safety First". *The Diplomat*.
- Tarriela, Jay Tristan. 2017. "Why the Philippines Needs to Develop Its Coast Guard." *The Diplomat*. December 20.
- Tarriela, Jay Tristan. 2022. "The Maritime Security Roles of Coast Guards in Southeast Asia." *RSIS*, (December 8).
- Till, Geoffrey. 2022. "Order at Sea: Southeast Asia's Maritime Security." *Lowy Institute*, (March 31)
- Tiola. 2020. *Rising Tensions in Natunas: Test for Indonesia's New Defence Commands*. *RSIS*. Singapore: *RSIS Publications*.

- Ton, Anh Duc. 2018. "Vietnam's Maritime Security Challenges and Regional Defence and Security Cooperation."
- Tominaga, Yasutaka. 2018. "Exploring the Economic Motivation of Maritime Piracy," *Defence and Peace Economics*. vol.29(4), 383-406.
- Ton, Anh Duc. 2018. "Vietnam's Maritime Security Challenges and Regional Defence and Security Cooperation."
- U.S. Coast Guard, U.S. Marines, and the U.S. Navy. 2020. *Advantage at Sea*.
- U.S. Congressional Research Service. 2023. "China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities—Background and Issues for Congress." (Updated May 15).
- U.S. DOD. 2010. *Quadrennial Defense Review Report*. (February 2010).
- U.S. DOD. 2022. "2022 Report on Military and Security Developments Involving the People's Republic of China." (released on November 29).
- Vavasseur, Xavier. 2020. "Japan To Build Six Patrol Vessels For Vietnam's Coast Guard" (August 8).
- Vietnam National Assembly. 2018. *Vietnam Coast Guard Law*(Law No. 33/2018/QH14). (November 19).
- Vu, Truong-Minh, and Nguyen The Phuong. 2017. "Naval Development in Vietnam." In *Naval Modernisation in Southeast Asia* Edited by Geoffrey Till and Atriandi Supriyanto Ristian. London: Palgrave Macmillan.
- Wooletm S., A., Zhang, R. Fedorochko, and S. Patterson, *Harboring Global Ambitions: China's Ports Footprint and Implications for Future Overseas Naval Bases* (William & Mary, 2023),
https://docs.aiddata.org/reports/harboring-global-ambitions/Harboring_Global_ambitions.pdf.
- Wooley, Alexander and Sheng Zhang, "Beijing Is Going Places-and Building Naval Bases," *Foreign Policy*, July 27, 2023,
<https://foreignpolicy.com/2023/07/27/china-military-naval-bases-plan-infrastructure/>
- World Wildlife Fund. 2021. "Overfishing puts more than one-third of all sharks, rays, and chimaeras at risk of extinction." (September 08).
- Yunbi,Zhang, "China helps Maldives out of water thirst," *China Daily*, December 8, 2014,
https://www.chinadaily.com.cn/china/2014-12/08/content_19045515.htm.
- "China Coast Guard points laser light at PCG ship off Ayungin" Philippine News Agency. February 13, 2023.

- “China planning building spree in Tibet as India tensions rise, sources say,” *Rueters*, September 4, 2020.
- “Getting Serious about Overfishing,” *The Economist*, 27 May 2017.
- “How to Catch the Overfishermen,” *The Economist*, 15 January 2015.
- “India vs China: A tale of two defence budgets,” *The Economic Times*, March 8, 2023.
- “India to expand radar stations for the coastal security,” *Financial Express*, March 17, 2023,
<https://www.financialexpress.com/business/defence-india-to-expand-radar-stations-for-the-coastal-security-3013398/>.
- “Indonesia to establish a formal Coast Guard Agency” *Safety4Sea*. July 10, 2023.
- “Is China’s Fishing Fleet a Growing Security Threat?” *VOA News*. August 13, 2020.
- “Vietnam Coast Guard Law - A new legal basis for maritime law enforcement” *National Defence Journal*. February 18, 2019.
- “Vietnam Coast Guard to Get 9 TT-400 Patrol Boats” *Defense Studies*. December 04, 2015.
- “2 New Ships DN-4000: the Largest and Most Modern Patrol Boats of the CSBVN” *Defense Studies*. July 14, 2018.

인도-태평양 시대 : 이론과 전략- 정치변동과 동아시아 협력 공간

국방대학교 정한범

국립외교원 민정훈

건국대학교 최경준

- I. 서론
- II. 중국의 부상에 대한 한미일의 인식 및 각국의 인도-태평양 전략
- III. 한미일 3국의 국내정치적 변동과 상호 협력관계
- IV. 동아시아 협력 공간에 대한 체계적인 논의 및 한국의 대응방안
- V. 결론

요약문

본 연구의 목적은 인도-태평양 시대를 맞이하여 역내 주요국인 한미일 3국의 협력 방향을 모색해 보는 것이다. 이를 위해 본 연구에서는 중국의 부상에 대한 한미일 3국의 인식과 각국이 구상하는 인도-태평양 전략의 정의 및 특징을 살펴보았다. 또한 최근 한미일 3국의 국내정치적 변화가 각국의 외교정책에 미친 영향을 분석하고, 인도-태평양 지역에서의 상호 협력 관계의 형성 가능성에 대해 논의하였다. 이를 통해 한국 외교가 취해야 할 방안을 안보와 경제 영역의 3국 간 협력을 중심으로 살펴보았다.

중국의 부상에 대해 한미일 3국은 공통점과 함께 일정한 인식의 차이를 보이고 있다. 미국은 자신이 구축한 자유주의 세계경제 질서를 최대 수혜자인 중국이 국가 개입적 경제운영 방식으로 악용하고 있으며, 나아가 미국의 패권에 도전하는 현상 변경국으로 인식하고 있다. 일본의 대중 인식에는 오랜 동안 아시아의 맹주였던 일본의 경제적 지위를 중국이 추월했을 뿐만 아니라 센카쿠 열도 사태에서 드러나듯 안보적 위협과 군사적 도전이라는 요인이 크게 부각되고 있다. 반면 한국의 대중 인식은 안보, 경제, 문화 등 다양한 분야에서 서로 다른 인식들이 혼재되어 있다. 안보 분야에서 센카쿠 열도

일대에서 발생하고 있는 중일 간 영토 분쟁은 중국의 부상에 따라 악화되는 양상을 보이는 반면 한국과 중국 사이의 영토 및 영공 관련 사안들은 관리가 가능한 수준으로 유지되고 있다. 또한 한국은 북핵 문제 해결과 한반도 통일을 위해 중국과의 협력을 도모해야 하는 상황에 처해 있다.

이러한 상이한 대중 인식은 각국의 대외 정책에도 반영되어 있다. 일본은 미일동맹을 강화하는 동시에 미국의 인도-태평양 전략과 쿼드(QUAD) 등의 안보협력기구에 적극적으로 동참하고 있다. 반면 한국은 미중 사이에서 균형외교를 통해 국익을 담보하려고 하는 전략적 모호성을 유지하여 왔으나 최근 들어 가치를 공유하는 동맹국과 파트너 국가들과의 경제협력을 강화하고 글로벌 가치 사슬을 재편하려는 미국과 일본의 정책 구도 속에서 이제 전략적 모호성 대신 미국, 일본과의 적극적인 협력 모색이라는 전략적 명료성으로 전환하는 모습을 보이고 있다.

미국의 정권교체는 트럼프 행정부 시기 자국 우선주의에서 바이든 행정부의 동맹을 중시하는 다자주의 정책으로의 선회를 야기하였다. 그러나 바이든 정부가 대중국 견제를 위한 인도-태평양 전략을 소다자주의의 활용을 통해 확대 계승하고 글로벌 가치 사슬의 재편성을 통해 중국에 대한 압박을 강화한다는 측면에서 미국의 국내정치 변동에도 불구하고 미국의 대중 외교는 상당한 연속성을 보이고 있다. 일본 역시 아베-스가 노선을 계승한 기시다 내각에 의해 기존의 외교 노선이 상당 부분 연속선상에 놓여 있다. 반면 한국의 정권교체는 기존의 전략적 모호성이 아닌 미국과의 관계 중시와 일본과의 관계 개선을 추구하는 전략적 명료성으로 넘어가게 되는 중요한 국내정치적 기반으로 작용하고 있다. 특히 한일 관계의 개선을 토대로 한미일 3국이 3자 협력에 대해 적극적인 의지를 보임에 따라 한미일 3국 협력 강화를 위한 논의가 본격화되고 있다.

북한의 핵·미사일 위협은 한미일 3국 모두에게 직접적으로 영향을 미치는 주요 안보 이슈이다. 날로 고도화되는 북한의 핵·미사일 위협에 대응하기 위해 한미일 3자 안보 협력을 증대하는 것은 각국의 안보 우려를 감소시키는 동시에 한반도 안보 상황을 안정적으로 관리하고 지역의 평화를 유지하기 위해 필수적이다. 이를 위해 한미일 3국이 안보 협력을 제도화·정례화 하여 3자 협력의 경험을 축적하는 것이 요구된다. 북한 문제 대응과 더불어 해양안보 등 비전통 안보 분야 협력은 한미일 3국 간 안보 협력의 범위와 수준을 넓히는데 기여하는 동시에 동아시아 안보 협력을 인도-태평양 지역으로 확대해 나갈 수 있는 공간을 제공해 준다. 한미일 3국의 인도-태평양 전략이 공통적으로 추구하는 '자유롭고 개방된 인도-태평양 지역'을 실현하기 위해서는 전통·비전통 안보 이슈를 아우르는 역내 포괄안보 협력을 필요로 한다. 3국간 역내 해양안보 협력은 역내 국가들 간 안보협력을 본격화하는 초석으로 작용할 수 있을 것이다.

한편 경제영역에서 한미일 3국은 인도-태평양 경제 프레임워크(IPEF)와 글로벌 가치사슬의 재편에서 협력의 공간을 마련할 수 있다. IPEF는 미국이 인도-태평양 지역에서 중국의 경제적 접근법과 영향력 확대에 대한 대안을 제시하는 성격을 지니고 있으며, 미국은 이를 통해 규칙과 표준의 차원에서 인도-태평양 지역 국가들과 경제적 관여를 증대시키고 중국에 대한 경제적 균형을 추구하는 목적을 지니고 있다. 한국은 IPEF 참여로 중국에 편중된 공급망 재편의 기회를 얻고 투자 확대와 기술 협력을 통해 시장의 확대를 도모할 수 있을 것이다. 한국이 주변국과의 조화 속에서 경제안보 관련 정책을 적절한 수준으로 운영한다면 경제적 안정성을 높일 수 있고, 외부적 충격으로부터 경제의 회복력도 높일 수 있을 것이다.

한미일 3국처럼 핵심 가치와 이익을 공유하는 유사입장국(like-minded countries) 사이에 조화가 이루어진다면 복합적 위기 상황 속에서도 최소한의 안정적인 경제 운용과 생산이 가능하다. 그러나 인도-태평양 지역에서 중국과의 경쟁이 심화됨에 따라 한국의 인도-태평양 전략이 반중국 연대에 참여하는 것으로 인식되는 것은 경계해야 할 부분이다. 한국의 인도-태평양 전략은 그 목적을 해당 지역에서 보편적인 국제 원칙의 준수, 자유주의 규칙에 기반한 인도-태평양 지역의 안정성 제고로 나아갈 필요가 있다.

I. 서론

2023년 현재 미국과 중국은 안보, 경제, 기술, 체제와 가치 등 다양한 영역에서 치열하게 경쟁하며 신(新)냉전의 시대로 접어들고 있다. 미-소 냉전 시기 강대국 갈등의 주 무대였던 동아시아 지역은 이제 미국과 중국에 의한 상이한 지역질서 구상이 충돌하는 균열 및 대립의 양상을 보이고 있다. 이러한 갈등 구조 속에서 한국을 비롯한 역내국들은 평화와 번영을 위한 협력 방안을 모색해야 할 상황이다.

중국의 부상을 견제하기 위해 미국 바이든 행정부는 트럼프 정부 시기 자국우선주의를 넘어 동맹 및 파트너 국가들과의 협력을 강화하고 있다. 구체적으로 쿼드(QUAD: Quadrilateral Security Dialog), 인도-태평양 경제프레임워크(IPEF: Indo-Pacific Economic Framework) 등 (소)다자협의체를 중심으로 안보, 경제, 기술 등 다방면에 걸쳐 중국 견제 및 미국의 상대적 우위를 지키려고 하고 있다.

미중 전략적 경쟁에 의한 신(新)냉전의 도래는 북한의 점증하는 핵·미사일 위협에 대응하여 한반도 안보 상황을 안정적으로 관리해야 하는 한국에게 보다 엄중한 중·장기적 안보 과제를 부과하고 있다. 나아가 첨단 기술 및 핵심 분야를 중심으로 한 미국의

대(對)중국 탈위험화(derisking) 추구는 개방형 통상국가인 한국에게 중대한 정치경제적 도전으로 다가오고 있다. 이러한 상황을 고려할 때 미중 간 경쟁, 갈등 및 충돌의 수준을 조절하는 동시에 한국의 전략적 자율성 유지 및 확대에 기여하는 동아시아 협력 공간을 창출하는 것이 요구되고 있다.

본 연구에서는 한국, 미국, 일본이 중국의 부상에 대해 어떠한 인식과 정책적 대응을 추진하고 있는지를 비교 분석하고자 한다. 특히 한국, 미국, 일본은 최근 1-2년 사이 정권 교체 또는 리더십 차원의 변화를 경험하였는 바, 이러한 국내정치적 변동이 각국의 인도-태평양 전략 구상 및 한미일 협력에 어떠한 영향을 미쳤는가를 살펴보고자 한다. 이러한 분석을 통해 향후 한국, 미국, 일본 3국 간 역내 협력 가능성을 전망하고, 미중 경쟁 하 지역 협력을 활성화하기 위한 한국의 대응 방안에 대한 정책적 함의를 도출하고자 한다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 첫째, 중국의 부상에 대한 한미일 3국의 인식을 살펴보고 각국의 인도-태평양 전략을 분석한다. 일본에 의해 처음 개념화되고 이후 미국에 의해 본격적인 외교전략으로 채택된 인도-태평양 전략은 지역의 범주와 내재된 가치 및 전략을 품고 있으며 한미일 3국은 인도-태평양 전략을 매개로 한 협력을 모색하고 있다. 각국의 인도-태평양 전략이 출현한 배경, 지향점과 특징, 그리고 협력 공간에 대해 분석한다. 둘째, 한미일 3국은 최근 정권교체와 새로운 내각의 수립 등 일련의 국내정치적 변동을 겪었다. 이러한 국내정치적 변화가 3국의 협력과 갈등 그리고 인도-태평양 전략에 미치는 영향에 대해 분석한다. 셋째, 동아시아 협력의 가능성과 방안을 한미일 안보협력과 경제협력을 중심으로 살펴본다. 안보 부문에서는 인도-태평양 전략을 기반으로 한 3국의 협력이 북한문제와 비전통 안보 분야에서 어떻게 이루어질 수 있는지를 분석한다. 또한 경제 부문에서는 IPEF를 통한 역내 경제협력의 가능성과 과제 그리고 글로벌 가치 사슬의 재편이 초래할 경제적 영향에 대해 살펴본다. 마지막으로 안보 및 경제 분야에 있어 한미일 협력을 위한 한국의 대응방안을 제시한다.

II. 중국의 부상에 대한 한미일의 인식 및 각국의 인도-태평양 전략

1. 중국의 부상에 대한 한국의 인식 및 인도-태평양 전략

1) 중국의 부상에 대한 한국의 인식

한국의 대(對)중국 인식은 일본의 대(對)중국 인식과 차이를 보이고 있다. 후술하는 것처럼 일본의 대중 인식에는 안보 위협이라는 요인이 부각되는 반면 한국의 대중 인식은 안보, 경제, 문화 등 다양한 분야에서 서로 다른 인식들이 혼재되어 있다. 안보 분야에서 센카쿠 열도 일대에서 발생하고 있는 중일 간 영토 분쟁은 중국의 부상에 따라 악화되는 양상을 보이는 반면 한국과 중국 사이의 영토 및 영공 관련 사안들은 관리가 가능한 수준으로 유지되고 있다. 또한 한국은 북핵 문제 해결과 한반도 통일을 위해 중국과의 협력을 도모해야 하는 상황에 처해 있다.

안보와 더불어 경제 분야는 한일 간 대중 인식 차이를 두드러지게 만드는데 기여해 왔는데, 이는 양국 간 경제 구조의 차이점에 기인한다고 할 수 있다. 개방형 수출경제의 특성을 지니고 있는 한국은 국내총생산(GDP: Gross Domestic Product)의 상당 부분을 수출에 의존하고 있는 반면 일본은 한국에 비하여 내수중심 경제구조를 지니고 있다. 한중 수교 이후인 1993년부터 2020년까지 한국의 GDP 대비 수출비중은 24~54%에 달하는데 비해 일본은 9~15%에 불과하였다. 또한 한국의 경우 대중 무역이 압도적인 1위를 차지하는데 비해 일본 무역의 중국 의존도는 한국에 비하여 낮고 대미 무역의 비중이 상대적으로 높음을 알 수 있다.

이와 같은 한미 양국 간 대중 인식의 차이를 토대로 일본은 미일동맹을 강화하는 동시에 지역안보 태세의 전환을 위해 미국의 인도-태평양 전략과 쿼드(QUAD) 등의 안보협력기구에 적극적으로 동참하고 있다. 한편 한국은 미중 사이에서 균형외교를 통해 국익을 담보하려고 하는 전략적 모호성을 유지하여 왔다.

현재 진행 중인 미중 간 기술패권 경쟁은 한국이 전략적 모호성을 유지하는 것을 어렵게 만들고 있다. 첨단기술 및 핵심 분야의 공급망 재편이 국가 안보의 측면에서 다루어지는 까닭에 안보·경제 복합의 성격을 띠고 있기 때문이다. 세계화된 국제경제 시스템 속에서 '한강의 기적'을 이룩한 한국은 한반도 안보상황의 안정적 관리를 위해 한미 동맹을 강화하는 동시에 국제경제 환경의 급속한 변화로 인해 야기되고 있는 경제적 도전에 기민하게 대응해야 하는 과제에 직면해 있다.

한국은 북한의 점증하는 군사적 위협에 대응하기 위해 한미동맹을 토대로 미국과의 안보 협력을 강화하는 것이 필수적이다. 또한 미래 성장 동력인 첨단기술 및 핵심 분야의 원천기술을 확보하고 있는 미국과 긴밀한 협력관계를 유지하는 것이 한국의 미래 역량을 지속 및 발전시키기 위해 중요하다. 한편 한국의 주요한 경제 파트너이자 북핵 문제 해결을 위해 협력이 필수적인 중국과의 관계를 우호적으로 관리하는 것이 요구되고 있다. 안보·경제 복합 균열이 부각되는 변화된 전략 환경 속에서 한국은 역대 협력

공간을 어떻게 창출할 것인지에 대한 대안모색을 요구받고 있다.

2) 한국의 인도-태평양 전략

2022년 윤석열 정부의 출범과 더불어 한국 정부의 대외정책은 한미동맹의 강화 및 한미 양국 간 협력을 증대하는 동시에 인도-태평양 지역에서 적극적인 기여와 역할을 통해 글로벌 중추 국가로서의 위상을 정립하는 것을 목표로 하고 있다.

2022년 5월 한미 정상회담 당시 한국 정부는 한국의 독자적인 인도-태평양 전략의 수립 계획을 밝혔고, 윤석열 대통령은 2022년 11월 11일 캄보디아 프놈펜에서 열린 ‘한-아세안 정상회의’에서 한국의 인도-태평양 전략의 핵심 내용을 발표하며 한국이 역내의 평화와 번영을 위해 보다 중추적인 역할을 수행할 것임을 선포하였다. 한국판 인도-태평양 전략은 ‘규칙 기반의 국제질서’, ‘힘에 의한 현상변경 반대’를 핵심 원칙으로 표방하고 있으며, 남중국해에서의 항행의 자유 보장, 한-아세안 협력의 강화 등을 명시하였다.¹⁾

한국 정부는 같은 해 12월 28일 ‘자유, 평화, 번영의 인도-태평양 전략’이라는 제목으로 한국의 인도-태평양 전략을 공식적으로 선보였다.²⁾ 한국 대통령실이 발표한 인도-태평양 전략 최종보고서는 한국의 인도-태평양 전략이 21세기 인도-태평양 시대를 맞아 자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추국가 구상을 실현하기 위한 포괄적 외교 전략으로 규정되었음을 보여준다. 한국의 인도-태평양 전략은 “대한민국은 인도-태평양 국가이다. 인태 지역의 안정과 번영은 대한민국의 국익에 직결된다.”라는 표현으로 시작된다. 이는 인도-태평양 지역은 한국에게 전략적으로 매우 중요한 지역임을 보여준다. 세계 인구의 65%가 거주하는 인도-태평양 지역은 세계 GDP의 62%, 무역의 46%, 해양 운송의 절반을 차지한다. 또한 반도체를 비롯한 미래 전략 산업의 핵심 협력 국가들이 소재하는 경제·기술적 역동성이 높은 지역이다.

동 보고서는 인도-태평양 지역의 전략적 중요성에 주목하여 역내외 주요 국가들이 독자적인 인도-태평양 전략을 제시하고 관여를 적극적으로 확대하고 있다고 언급하고, 한국의 인도-태평양 전략은 경제와 안보를 아우르는 포괄적 지역 전략으로 한국 대외 정책의 예측 가능성을 높이고 전략적 활동 공간을 넓힐 것으로 기대된다고 밝히고 있다.

한국은 인도-태평양 전략을 통해 지역 및 글로벌 사안에 대해 능동적으로 대응하

1) 최원기, 『윤석열 정부의 인도태평양 전략: 주요내용가 전략적 함의』 서울: 국립외교원, 2022.

2) 대한민국정부, “자유, 평화, 번영의 인도-태평양 전략” (2022년 12월).

고, 한반도와 동북아를 넘어 한국 외교의 지평을 인도-태평양 지역과 그 너머로 확대하는 데 목적이 있음을 밝히고 있다. 한국의 인도-태평양 전략의 지역적 범위는 한반도와 동북아를 넘어 북태평양, 동남아-아세안, 남아시아, 오세아니아, 인도양 연안 아프리카, 유럽과 중남미를 포함하고 있다. 또한 소지역별 맞춤형 지역협력 추진 계획을 담고 있다.³⁾

한국의 인도-태평양 전략은 한국이 성취한 민주주의와 경제성장을 가꾸어 더욱 크게 도약하기 위해서는 인도-태평양 지역의 평화와 안정이 뒷받침되어야 한다고 인식한다. 개방형 통상국가인 한국에게 있어 인도-태평양 지역은 한국의 전체 수출액의 약 78%, 수입액의 약 67%를 차지할 뿐 아니라 한국의 해외직접투자 가운데 66%가 해당 지역에 집중되고 있기 때문이다. 그러나 동 보고서는 인도-태평양 지역에서 자유, 인권, 법치 등 보편적 가치가 도전을 받고 있으며, 지정학적 경쟁, 군비 경쟁 등으로 안보 취약성이 증대될 뿐 아니라 보호무역주의 확산과 공급망 교란 등에 의해 경제성장 동력도 약화되고 있다고 인식하고 있다.

한국 정부는 인도-태평양 지역의 자유, 평화, 번영에 기여하기 위해 ▲자유민주주의 및 법치주의 증진, 보편적 가치 중시, 규칙에 기반한 질서 강화를 통해 ‘자유로운’ 인도-태평양 지역을 건설하고, ▲힘에 의한 일방적인 현상 변경 반대 및 국제법과 규범에 기초한 평화적인 분쟁 해결을 통해 ‘평화로운’ 인도-태평양 지역을 건설하며, ▲개방적이고 공정한 경제 질서를 구축하여 지역 국가들이 함께 ‘번영하는’ 지역으로 발전시켜겠다는 의지를 표명했다.

한국의 인도-태평양 전략은 3대 협력 원칙으로 ‘포용, 신뢰, 호혜’를 제시하였다. ‘포용’은 특정 국가를 배제하지 않고 비전과 원칙에 부합하는 모든 국가와 협력을 추구할 것임을 나타내고, ‘신뢰’는 공고한 상호 신뢰에 기반한 협력 관계를 추구하여 지속가능한 파트너십을 구축할 것임을 보여주며, ‘호혜’는 모든 당사자를 이롭게 하는 관여가 가장 지속적이고 효과적이라는 인식 하에 파트너 국가들과 함께 성장하고 이익을 공유하는 호혜적인 협력을 추진할 것임을 의미한다.

한국 정부는 북태평양, 아세안, 남아시아, 오세아니아, 인도양 연안 아프리카, 유럽과 중남미를 인도-태평양 전략 추진의 지역적 범위에 포함시켰다. 한국은 한미동맹 강화, 미래지향적 한일관계 구축, 상호존중에 기초한 성숙한 한중관계 구축에 주력하고자 한다. 이와 더불어 아세안(ASEAN: Association of Southeast Asia Nations) 국가들과의 관계 강화를 위해 아세안 중심성과 인도-태평양에 대한 아세안 관점에 대한 확고

3) 국회입법조사처, “한국의 인도-태평양 전략: 특징 및 향후 과제,” 『이슈와 논점』 제2061호 (2023).

한 지지를 표명하는 한편 남아시아의 맹주인 인도와의 관계 증진을 천명했다. 또한 호주, 뉴질랜드와의 협력 중요성을 강조하고, 북대서양조약기구(NATO: North Atlantic Treaty Organization)와의 연대 강화 및 멕시코, 칠레, 콜롬비아, 페루 등 중남미 국가들과의 다자협력 네트워크를 강화할 것임도 밝혔다. 한편 역내 국가들과 양자 관계 강화는 물론 지역의 (소)다자회의에 적극적으로 참여하여 지역 평화와 번영에 기여하겠다는 의지를 표명했다.

한국의 인도-태평양 전략은 ①자유, 법치주의, 인권 등 보편적 규범과 규칙에 기반한 인도-태평양 지역 질서 구축, ②법치주의와 인권 증진 협력, ③비확산·대테러 협력 강화, ④포괄안보 협력 확대, ⑤경제안보 네트워크 확충, ⑥첨단과학기술 분야 협력 강화 및 역내 디지털 격차 해소 기여, ⑦기후변화·에너지안보 관련 역내 협력 주도, ⑧맞춤형 개발협력 파트너십 증진을 통한 적극적 기여 외교, ⑨상호 이해와 교류 증진을 9개의 중점 추진 과제로 제시하였다.

한국 정부는 인도-태평양 전략을 기반으로 인도-태평양 지역 내 자유, 평화, 번영을 증진하기 위해 상기한 9개의 중점 추진 과제를 중심으로 세부적인 이행 계획을 마련해 나갈 것임을 표명하였다. 또한 인도-태평양 전략을 효과적으로 이행하기 위해 ‘한-아세안 연대구상’과 같은 소지역별 정책 구상을 구체화해 나갈 것이라고 밝혔다.

한국형 인도-태평양 전략에 대한 공식 발표 이후 한국 정부는 일련의 정상회담을 통해 이에 대한 실행 의지를 드러냈다. 2023년 4월 채택된 한미정상회담 공동성명은 한미 간 군사, 안보 및 경제 분야 협력 강화뿐 아니라 첨단기술, 사이버, 우주, 원자력 분야 등 다방면에서 적극 협력하는 ‘글로벌 동맹’으로 한미동맹의 협력 범위와 수준을 확대하는 내용을 담고 있다. 2023년 8월 18일 미국에서 열린 한미일 정상회담에서는 3국 간 포괄적 협력 방안을 담은 정상 공동성명을 발표했다. 성명을 통해 “인도-태평양이 번영하고, 연결되며, 회복력 있고, 안정적이고, 안전해질 수 있도록 하기 위해 필요한 공동의 역량을 이끌어 내면서 한미일이 목표와 행동에 있어 공조”하는 것이 3국이 부여받은 책무임을 밝혔다. 또한 “3국의 인도-태평양에 대한 접근법의 이행을 조율하고 협력이 가능한 새로운 분야를 지속적으로 식별하기 위해 연례 3자 인도-태평양 대화를 발족할 것”을 선언하였다. 아울러 “인도-태평양 수역에서의 어떤 일방적 현상변경 시도에도 강하게 반대한다”고 밝힘으로써 중국의 남중국해에서의 불법적 해상 영유권 주장에 대항하는 공동의 입장을 피력하였다.⁴⁾

4) 최경운, “[공동성명 전문] 한미일 협력, 인도 태평양 지역 너머까지 확대” 『조선일보』 (2023년 8월 19일).

2. 중국의 부상에 대한 미국의 인식 및 인도-태평양 전략

1) 중국의 부상에 대한 미국의 인식

21세기 중국의 부상에 대응하여 미국은 아시아-태평양 지역에서 자국의 이익에 부합하는 세력균형을 유지하기 위해 해당 지역에 군사력을 증강 배치하고 역내 동맹과 파트너와의 협력을 통해 대(對)중국 견제를 강화하고 있다. 2010년대 들어 부각되기 시작한 미중 전략적 경쟁(strategic competition)은 세력균형의 변화를 반영하고 있으며, 양국 간 경쟁은 점차 증대되는 양상을 보이고 있다. 미중 양국 간 경제력 격차는 2000년 8.5:1에서 2019년 1.5:1로 줄어들었으며, 군사력의 측면에서도 중국은 급속한 경제성장을 바탕으로 군사력 현대화를 적극적으로 추진하며 미국을 추격하고 있다. 국력 증대를 토대로 중국은 국제무대에서 자국의 이해관계 및 영향력을 보다 강력하게 표명하고 확대하려는 의도를 분명히 하고 있는 한편 지역 패권국의 출현 저지를 통한 자국의 영향력 유지를 역내 전략 목표로 설정하고 있는 미국은 중국의 부상을 견제하는데 정책적 우선순위를 부여하고 있다.⁵⁾

미국이 인식하는 중국의 도전은 여러 분야에 걸친 복합적인 성격을 지니고 있다. 첫째, 미국은 경제적으로 중국이 취하는 국가주도 보호무역주의와 국가자본주의가 지닌 위험성을 경계한다. 미국은 중국이 자신과 거래하는 미국 기업에 대해 기술이전을 강요하고 있으며, 미국 기업들에 대한 기술규제, 중국 기업들에 대해 미국 기업들로부터 기술획득 강요, 불법적인 사이버 침해 묵인 및 지원 등 불공정한 관행을 비판한다. 둘째, 중국으로 인해 초래되는 안보적 도전을 경계한다. 중국은 비록 타국 내정에 대한 불간섭주의를 주장하지만 동중국해, 남중국해, 대만해협, 중국-인도 국경지역 등에서 군사-준군사 행동을 실행하며 자국의 안보적 이익을 타국에 강요한다고 비판한다. 마지막으로 경제와 안보 차원을 넘어 미국은 중국을 미국적 가치에 대해 도전하는 세력으로 보고 있다. 민주주의와 배치되는 중국특색의 사회주의 체제, 민족주의, 일당독재, 국가주도 경제, 개인적 자유의 제한 등을 미국은 이념과 체제 그리고 가치 차원에서 경계한다.⁶⁾

미국은 중국을 단기적으로는 인도-태평양 지역에서, 장기적으로는 글로벌 차원에서 세계모니를 추구할 뿐만 아니라, 규칙에 기반한 질서의 가치와 원칙을 위협하는 현상 변경국(a revisionist power)으로 인식하고 있다.⁷⁾ 2018년 미국의 국가안보전략 보

5) 민정훈, “바이든 행정부의 대외정책과 한미동맹,” 『연구방법논총』 제6권 2호 (2021), pp. 1-27.

6) 이상현, “미국의 신세계전략: 미국 우선주의와 인도태평양전략,” 김홍규 (편), 『신국제질서와 한국외교전략』 (서울: 명인문화사, 2021), p. 87.

고서는 중국이 포식적 경제로 주변 국가들을 위협하고, 군사력 강화를 통해 단기적으로는 인도-태평양 지역의 지역패권을 추구하고 있으며, 중·장기적으로는 미국을 대체하여 패권을 지향하는 전략적 경쟁자로 규정하였다. 또한 2020년 5월 미국 정부가 의회에 보고한 “중국에 대한 미국의 전략적 접근” 보고서에서 미국은 대중국 전략으로 “경쟁적 접근(competitive approach)”을 제시하였다. 미국은 중국이 경제, 가치, 안보 차원에서 미국에게 중대한 도전 세력으로 부상했다는 평가를 명확히 하였다. 이러한 현실 인식 하에 미국은 중국의 다양한 도전으로부터 미국의 국민, 영토 및 생활방식을 방어하고, 힘을 통해 평화를 보존하며, 미국의 번영을 고양하는 동시에 미국의 영향력을 향상하겠다고 밝혔다.⁸⁾

‘일대일로’를 축으로 한 중국의 지역전략은 아시아에서 중국의 부상을 경계하고 이를 견제하고자 하는 미국과의 전략적 대립을 야기하고 있다. 미국은 중국의 ‘일대일로’ 정책에 대해 ‘인도-태평양 전략(Indo-Pacific Strategy)’으로 대응하고 있다.

2) 미국의 인도-태평양 전략

(1) 트럼프 행정부와 인도-태평양 전략

미국 국가안보 전략의 목표는 유럽, 아시아 등 미국의 핵심적 이익이 존재하는 지역에서 새로운 패권국의 등장을 방지하고 자국의 리더십을 유지하는 것이다. 특히 21세기 들어 중국의 부상에 대응하여 미국은 아시아-태평양 지역에서 중국의 세력 확장을 견제하는 것을 핵심적인 대외 전략으로 추진해 왔다. 미국의 대(對)중국 견제 정책은 오바마 행정부의 아시아 재균형 정책을 거쳐 트럼프 행정부의 인도-태평양 전략으로 본격화되었다.

미국의 인도-태평양 전략(Indo-Pacific Strategy)은 2017년 11월 트럼프 대통령의 아시아 순방을 계기로 미국의 새로운 아시아 전략으로 주목을 받기 시작했다. 트럼프 행정부는 역대 정부의 아시아-태평양 전략의 한계를 극복하고 새로운 아시아 전략을 구축하기 위해 오바마 행정부의 아시아 재균형 정책을 대체할 용어를 모색하던 중, 트럼프 대통령의 아시아 순방을 앞두고 일본 정부와의 협의 과정에서 아베 내각이 제시한 ‘자유롭고 열린 인도-태평양(free and open Indo-Pacific)’개념을 수용한 것으

7) The US Department of Defense. Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting A Networked Region (June 1); The US Department of State. 2019. A Free and Open Indo-Pacific: Advancing A Shared Vision (November 4, 2019).

8) 김관욱 “트럼프 정부의 대중국 안보정책: 바이든 정부와의 비교연구,” 『국제정치연구』 제24집 2호 (2021), p. 62.

로 보인다. 트럼프 대통령은 아시아 순방 중 가진 미일 정상회담에서 '인도-태평양 전략'의 추진에 합의하고, 이후 APEC 정상회의 연설에서 '자유롭고 열린 인도-태평양 비전(free and open Indo-Pacific Vision)'을 발표하였다.⁹⁾

미일 두 정상은 정상회담 후 개최된 공동기자회견에서 법의 지배에 입각한 자유롭고 열린 해양질서가 국제사회의 안정과 번영의 기초임을 확인하고, 모든 국가에 대해 항행과 비행의 자유 및 국제법에 기초한 해양의 이용을 존중하도록 촉구하였다. 또한 트럼프 대통령은 베트남의 다낭(Da Nang)에서 '자유롭고 열린 인도-태평양 비전'이라는 주제의 연설을 통해 형평과 상호주의에 입각한 경제관계 구축의 필요성에 대해 언급하고, 법의 지배, 개인의 기본적 권리, 항행 및 비행의 자유 등의 원칙 존중을 강조하였다.¹⁰⁾

트럼프 행정부가 '아시아-태평양'을 대신하여 '인도-태평양'을 아시아 전략의 핵심 개념으로 채택한 것은 인도가 미국의 역내 안보 협력의 중요한 파트너로 부상하였음을 보여준다. 역대 미국 행정부는 미국과 인도가 부상하는 중국을 견제하는 데 전략적 이익을 공유하고 있다는 판단 하에 경제협력뿐 아니라 전략 분야의 기술협력을 포함한 안보협력을 통해 인도와의 관계개선을 추진해 왔다. 또한 미일 양국은 2000년대 들어 인도의 전략적 가치에 착안하여 인도와의 안보협력을 포함한 다양한 분야에서 양자 및 다자관계를 발전시켜 왔다. 이후 트럼프 행정부에서 인도-태평양 전략이 공식적으로 채택함으로써 인도가 미국의 아시아 전략의 핵심 파트너로 자리매김했음을 확인시켜 주었다.¹¹⁾

'자유롭고 열린 인도-태평양 비전'의 네 가지 원칙은 ▲모든 국가들의 주권과 독립

- 9) '인도-태평양'은 지리적으로 인도양과 태평양을 하나의 공간으로 간주하며, 따라서 아시아-태평양보다 광범위한 지역을 포괄한다. '인도-태평양' 개념은 2007년 8월 아베 일본 총리가 인도 의회 연설에서 인도와 일본의 전략적 협력 필요성을 "인도양과 태평양의 합류"로 표현하며 인도양과 태평양을 하나로 묶는 개념을 제시하면서 등장하였다. 이는 중국의 영향력 확대를 견제하는데 지역적, 군사적, 경제적 라이벌인 인도의 역할에 대한 기대가 작용한 것으로 평가된다. 그러나 이러한 일본의 시도는 큰 관심을 받지 못하고 사라졌다. 이후 2016년 8월 아베 총리가 제6차 아프리카개발회의에서 '자유롭고 열린 인도-태평양 전략(FOIP: Free and Open Indo-Pacific Strategy)'을 제시하며 재부상하였고, 2017년 11월 미-일 정상회담에서 양국 정상이 '자유롭고 열린 인도-태평양 비전'에 합의함으로써 인도-태평양 전략이 미일 공동 추진 전략으로 채택되었다. 박원근, "트럼프 행정부의 대외정책과 인도-태평양 전략," 『국방연구』 제62집 4호 (2019), pp. 215-239.
- 10) 조양현, "인도-태평양 전략(Indo-Pacific Strategy) 구상과 일본외교," 『주요국제문제분석』 서울: 국립외교원, 2018.
- 11) 인도에는 전통적인 비동맹주의가 남아있어 특정 대국과의 관계 강화를 배제하고 '전략적 자립'을 요구하는 목소리가 존재한다. 또한 인도는 중국에 대한 역사적인 경계심과 함께 미국에 대한 불신과 경계심을 함께 지니고 있다. 2014년 모디(Narendra Modi) 정권 출범 이후 인도는 민족주의와 현실주의적 요소를 절충하여 미국과의 관계 개선에 보다 적극적으로 나서기 시작하였는데, 인도가 미국과의 안보 협력 및 인도-태평양 전략에 적극적으로 관여하게 된 배경으로는 중국 해군의 인도양 진출 및 일대일로 전략, 중국과 인도 사이 국경 분쟁 재발 등을 들 수 있다.

존중, ▲분쟁의 평화적 해결, ▲공개적인 투자, 투명한 합의, 연계성(connectivity)에 기반한 자유롭고 공정하고 호혜적인 무역, ▲항행의 자유와 같은 국제적 규칙과 규범 준수를 포함한다. 구체적으로 ‘자유로운(free) 인도-태평양 비전’은 국제적 차원에서 타 국가들의 강압에서 자유롭게 주권을 행사하는 것을 그리고 국가적 차원에서는 좋은 거버넌스(governance)와 국민의 기본적 자유와 권리가 보장되는 것을 의미한다. ‘열린(open) 인도-태평양 비전’은 지역에서 지속적 성장과 연계성(connectivity)을 향상시키는 것을 의미한다. 이를 위해 국제수역, 항로, 사이버 공간에 대한 접근이 보장되고 영토와 영해의 분쟁이 평화롭게 해결되어야 한다. 또한, 경제적 측면에서는, 공정하고 호혜적인 무역, 개방된 투자 환경, 국가 간 투명한 합의가 있어야 함을 의미한다.¹²⁾

2019년 6월 미 국방부의 인도-태평양 전략 보고서는 인도-태평양 지역이 자신에게 가장 중요한 단일 지역이며 양보할 수 없는 최우선 핵심지역임을 명시하고 있다. 미국은 자신이 가장 중요한 지역으로 규정한 인도-태평양 지역에서 자국에게 유리한 힘의 배분상태를 유지하고 자유롭고 개방된 지역 질서를 확보함으로써 미국의 국익과 미국 중심의 질서를 유지하는 것을 목표로 하고 있다. 또한 미국에게 최우선적인 위협이 중국임을 명시하고 있다. 미국은 중국을 ‘수정주의 세력(Revisionist Power)’으로 규정하며 국제사회의 규칙과 규범을 위협하고 있다는 점과 남중국해를 군사화하고 있다는 점을 부각시키고 있다. 이와 함께 러시아를 재활성화되는 ‘유해국가(Revitalized Malign Actor)’로, 북한을 ‘불량국가(Rogue State)’로 규정하여 위협에 포함시키고 있다. 러시아와 북한 모두 중국과 긴밀한 협력 및 협조 관계를 형성하고 있는 국가들이라는 측면에서 미국이 인식하는 위협의 중심에 중국이 자리잡고 있음을 확인할 수 있다.

트럼프 행정부는 인도-태평양 전략의 세 가지 축으로 ‘경제개발, 거버넌스, 안보’를 설정하고, 지역 내 동맹 및 파트너들과의 협력을 통해 이를 추진해 나갈 것임을 밝혔다. 이를 위해 지역의 인프라 투자 필요성을 위해 개발과 금융 기구를 활성화하고, 법의 지배, 시민사회의 역할, 투명한 거버넌스를 촉진하며, 항행의 자유 등 역내 국가들과의 안보협력을 강화할 것임을 밝혔다. 이후 인도-태평양 전략은 세 가지 핵심 요소를 포함하는 정책 프로그램으로 구체화되면서 예산이 뒷받침되고 실체를 갖는 정책적 행동으로 전환되었다.¹³⁾

대(對)중국 견제를 목표로 본격화된 미국의 인도-태평양 전략은 트럼프 행정부 시기 군사-안보보다는 경제적 성격을 강화하는 방향으로 추진되었다. 역내 국가들의 경제 개발을 위한 미국의 정책적 노력을 강조하고, 이를 위한 정책적·기술적 지원 및 능력배

12) 유상범, “트럼프 행정부의 인도-태평양 정책: 현상 진단과 전망,” 『국방연구』 제62집 2호 (2019), pp. 59-60.
 13) 최원기, 『신남방정책과 미국 인도태평양 전략: 향후 한미협력 추진방향』 (서울: 국립외교원, 2019).

양 제공을 강조하는데 보다 집중한 것이다.

트럼프 행정부가 인도-태평양 전략의 경제적 성격을 대폭 강화한 것은, 경제·통상 분야에 깊은 관심을 보이는 트럼프 대통령의 성향이 일정 정도 반영되었을 가능성이 존재하나, 역내 개도국들의 지지와 참여를 유도하기 위한 의도로 평가할 수 있다. 트럼프 행정부 초기 미국은 남중국해에서의 중국의 공세적 행동을 강하게 비판하고 ‘항행의 자유 작전(FONOP: Freedom of Navigation Operation)’을 전개하였다. 이러한 상황에서 2017년 11월 미국·일본·인도·호주 4자 안보 협의체인 쿼드(QUAD) 회의가 개최되자 미국의 인도-태평양 전략은 중국 견제를 목적으로 한 군사·안보적 성격의 협의체 형성을 추진하고, 향후 이를 확대하여 역내 국가들의 참여를 요구하는 방향으로 전개될 것이라는 예상이 나오게 되었다.

이러한 초기 움직임에 대해 아세안을 비롯한 많은 역내 국가들은 대(對)중국 견제 기제로서의 쿼드 확대 가능성에 대한 강한 우려를 나타냈으며, 인도-태평양 전략에 대한 공식적인 지지 및 참여 여부에 대해 소극적인 입장을 견지하였다. 중국과 경제적으로 밀접하게 연계되어 있는 많은 역내 국가들은 미국의 인도-태평양 전략으로 인해 미중 사이에서 양자택일의 외교적 선택을 강요당할 가능성을 경계하였기 때문이다.

이러한 역내 국가들의 입장을 고려하여 트럼프 행정부는 인도-태평양 전략의 군사·안보적 요소를 희석시키고 역내 국가들이 부담을 덜 가질 수 있도록 경제적 요소를 강화하는 방향으로 인도-태평양 전략을 추진하였다. 미국의 입장에서 인도-태평양 전략을 효과적으로 추진하기 위해 역내 개도국들의 안보적 우려를 불식시키고 이들의 참여를 유도하는 것이 필요하였기 때문이다.¹⁴⁾

한편 트럼프 행정부는 인도-태평양 전략의 구현을 위해 많은 노력을 기울였음에도, 해당 전략의 논리와 현실적 실행과 관련하여 비판을 받았다. 무엇보다 미국의 인도-태평양 전략은 대(對)중국 견제를 전략적 목표로 상정하고 이를 위해 미국의 자체적 역량 증대와 함께 지역 동맹 및 파트너들과의 긴밀한 연대가 필수적이라고 주장한다. 그러나 현실에서는 트럼프 대통령의 거래 중심적(transactional) 동맹관이 미국의 동맹 수호 의지에 대한 동맹국들의 의구심을 증폭시켜 인도-태평양 전략의 원활한 수행을 방해할 것이라는 우려가 많았다. 즉 트럼프 대통령의 일방주의적 행보가 미국의 인도-태평양 전략 수행에 필수적인 지역 동맹국들과의 신뢰를 떨어뜨린다는 것이다. 결국 트럼프 대통령 임기 동안 무역 분쟁, 방위비 분담금 증액 등 일련의 공세적 행보로 인해 미국과 동맹국들 간 불신은 증폭되어 갔으며, 이로 인해 다자주의적 협의체 구성 등 미국의 역내 동맹 규합 노력에 대한 동맹국들의 의구심이 지속되는 상황이 연출되었다.¹⁵⁾

14) 최원기 (2019), pp. 18-20.

(2) 바이든 행정부와 인도-태평양 전략

2021년 1월 출범한 바이든 행정부의 대외정책 목표는 트럼프의 미국우선주의를 폐기하고 미국의 글로벌 리더십을 복원하는 것이다. 이를 위해 바이든 행정부는 가치를 공유하는 민주 동맹 및 파트너들과 함께 미국의 리더십을 복원하기 위한 움직임을 본격화하고 있다. 무엇보다 21세기 미국의 핵심적 이익이 존재하는 인도-태평양 지역에서 중국의 부상을 견제하고 미국의 역내 리더십을 유지하기 위해 한국, 일본, 호주, 인도 등 민주 동맹 및 파트너와의 협력을 증진하는데 공을 들이고 있다.

미국의 대(對)중국 무역적자를 줄이기 위해 관세 등 무역장벽 강화를 통해 전방위적으로 중국을 압박하던 트럼프 행정부와는 달리, 바이든 행정부는 미중 경쟁이 치열하게 전개되는 첨단기술 및 전략산업 분야의 공급망 재편을 중심으로 중국의 부상을 지연 및 억제시키고자 하고 있다. 현재 미국은 반도체, 배터리, 바이오, 통신장비, 희토류 등 신기술 및 핵심광물에 대한 중국 의존도를 줄이고 가치를 공유하는 동맹 및 파트너 국가들과 함께 글로벌 공급망을 재편하는 노력을 기울이고 있으며, 이에 따라 첨단기술 및 전략산업 분야의 미중 간 탈위험화(derisking)가 본격화되고 있다.

바이든 행정부에서도 중국 견제를 핵심으로 하는 인도-태평양 전략 기조가 유지되고 있다. 전임 트럼프 행정부에 이어 바이든 행정부도 중국을 미국의 안보를 위협하는 최대의 전략적 경쟁자로 규정하고 중국과 치열한 경쟁을 할 것임을 밝혔다. 그러나 전임 트럼프 행정부와는 달리 바이든 행정부는 동맹 및 파트너 국가들의 결집을 통한 대(對)중국 견제 움직임을 본격화하고 있다. 인도-태평양 지역의 지정학 및 지경학적 중요성이 부각됨에 따라 프랑스, 독일, 영국 등 역외 국가들의 역내 진입이 늘어나고 있다.

바이든 행정부는 2022년 2월 11일 인도-태평양 전략 보고서를 공개했다.¹⁶⁾ 이는 2021년 3월 국가안보전략 잠정지침(Interim National Security Strategic Guidance) 발간 이후 바이든 행정부가 최초로 공개한 지역 전략 보고서라는 점에서 미국의 글로벌 전략에 있어 인도-태평양 지역이 차지하는 중요성을 가늠하게 해 준다.

바이든 행정부의 인도-태평양 전략 보고서는 미국은 인도-태평양 국가로서 자국의 안보와 번영을 위해 필수적인 인도-태평양 지역을 오랫동안 주목해 왔다고 밝히며 시작한다. 인도-태평양 지역은 중국의 영향력 증대, 기후 변화, 코로나19, 북한, 자연재해·자원부족·대내적 갈등과 거버넌스 문제 등과 같은 문제에 직면해 있으며, 이러한 문제들에 대한 대응이 이루어지지 않으면 지역의 안정이 위협받을 것이라고 지적하였다. 특히 인도-태평양 지역에서 중국의 도전이 증대되고 있기 때문에 미국의 지역 관여가

15) 김태형, “미국의 인도-태평양 전략과 미군의 군사전략 변화,” 『국방연구』 제63집 1호 (2020), pp. 89-116.
 16) The White House. Indo-Pacific Strategy of the United States (February 22, 2022).

강화되고 있으며, 중국이 인도-태평양 지역과 세계에 영향을 미치는 규칙 및 규범을 변경하는 데 성공할지는 향후 10년 간 미국과 동맹국들의 공동 노력 여하에 달려있다고 주장하였다.

중국의 부상에 대응하기 위해 미국은 대내적 역량 강화에 투자하는 한편 대외적으로는 가치를 공유하는 동맹 및 파트너 국가들과의 공조를 통해 중국의 도전에 맞설 것이라고 밝혔다. 미국의 목표는, 중국을 변모시키는 것이 아니라, 미국과 동맹국들이 공유하는 가치와 이해관계에 최대한 우호적인 전략 환경을 구축하는 것이며, 바이든 행정부는 중국과의 경쟁을 책임감 있게 관리할 것이라고 명시하였다.

바이든 행정부의 인도-태평양 전략 보고서는 인도-태평양 지역이 직면하고 있는 도전들에 대처하고 도약의 기회를 잡기 위해 동맹 및 파트너 국가들과의 협력을 통해 ▲자유롭고 개방된, ▲연결된, ▲번영하는, ▲안전한, ▲회복력 있는 인도-태평양을 구축하는 것을 미국의 전략 목표로 제시하고 구체적인 행동 계획을 선보였다.

바이든 행정부의 인도-태평양 전략은 다양한 양자(bilateral) 및 소다자(minilateral) 협의체가 유기적으로 상호작용하여 네트워킹을 형성하여 전략 목적을 달성하는 방향으로 추진되고 있다.¹⁷⁾ 바이든 행정부는 쿼드(QUAD)를 뜻을 같이하는 국가들과의 협력을 촉진하고 강화하기 위한 주요 정책 수단으로 활용하고자 한다. 미국·일본·인도·호주 4자 비공식 안보 협의체인 쿼드는 2000년대 중반에 처음 알려졌으나 별다른 주목을 받지 못하고 사라졌다. 이후 트럼프 행정부가 중국의 부상을 견제할 목적으로 부활시켰으며, 바이든 행정부도 쿼드의 취지에 대해 동의하고 인도-태평양 지역에서의 주요한 정책적 수단으로 발전시켜 나가하고자 하고 있다. 바이든 행정부는 쿼드에 참여하는 동맹국들의 부담을 낮추기 위해 쿼드를 보건, 환경, 기술 등 실질적 부문에서 개방적이고 투명한 협력 플랫폼으로 규정하고, 백신공급 및 코로나19 대응, 기후변화, 신기술 등 비(非)전통 안보 분야에서의 협력기제로 우선적으로 활용하고자 하고 있다.¹⁸⁾

바이든 행정부 출범 이후 쿼드는 민주 동맹 및 파트너 국가들과 (소)다자 협력을 추구하기 위한 ‘정책적 틀(policy framework)’으로 활용되고 있다. 커트 캠벨(Kurt Campbell) 백악관 인도-태평양 조정관이 언급한 것처럼, 바이든 행정부는 중국의 부상에 대응하기 위해 포괄적인 협의체를 만들기보다는, 무역, 기술, 공급망, 국제 표준 등 구체적인 사안별로 유연하고 임의적인 협의체를 구성하여 대응하고자 하고 있다.¹⁹⁾

17) 김재천, “바이든 행정부의 대중정책과 인도태평양 전략,” 최원기 외 (편), 『미 바이든 행정부의 인도태평양 전략과 신남방정책의 연계협력 추진방향』 (서울: 국립외교원, 2021), pp. 37-91.

18) 김재천 (2021).

19) Kurt M. Campbell and Rush Doshi, “How America Can Shore Up Asian Order: A Strategy for Restoring Balance and Legitimacy.” Foreign Affairs, January 12, 2021.

이러한 선택은 과거 오바마 행정부가 G20 정상회의, 핵안보정상회의, 국제 보건안보 정상회의 등 사안별로 참여국의 범위를 유연하게 설정하는 ‘G-X’ 형태의 ‘이슈 중심의 다자협의체(issue-based ad hoc coalition)’를 구성했던 것과 유사성을 지니고 있다.²⁰⁾

쿼드의 활용은 ‘쿼드 워킹그룹(쿼드 4국 - X + α)’, 즉 쿼드 참여국들 전부 혹은 일부에 다른 국가들이 참여하여 만들어진 (소)다자 협의체의 형태로 구체화되고 있다. 쿼드 워킹그룹은 다양한 영역에서 사안별로 복합적으로 전개될 것으로 예상되며, 이에 따라 특정 사안에 이해관계가 얽혀있는 국가들이 각각의 쿼드 워킹그룹에 참여함으로써 참여국 구성이 사안별로 상이할 것으로 보인다.²¹⁾ 2021년 9월 15일 미국, 호주, 영국이 결성한 오커스(AUKUS: Australia, United Kingdom, United States)는 쿼드가 군사·안보 분야에서 소다자 협의체의 형태로 활용된 사례라고 할 수 있다.

분야별·사안별 (소)다자 협의체 구성을 통한 쿼드의 활용은 것은 대규모 다자 협의체의 설립이 쉽지 않고, 운영에 많은 비용이 소요되며, 집단행동의 어려움으로 인해 실질적인 성과를 거두기 힘든 상황을 고려한 현실적인 선택이라 할 수 있다.²²⁾ 바이든 행정부의 대(對)중국 경쟁의 목표가, 과거 냉전 시기처럼 소련과의 체제 대결을 통한 상대 진영의 몰락 및 체제 전환이 아니라, 중국의 부상을 지연 및 억제시켜 미국 우위의 세력균형을 유지하는데 있다는 점을 고려할 때, 대규모 다자 협의체 설립보다는 구체적인 사안별 (소)다자 협의체 구성을 통해 해당 부문의 국제적 표준·규범 등에 대한 합의를 주도해 나가는 것이 목적 달성에 보다 효과적이라 하겠다.

3. 중국의 부상에 대한 일본의 인식 및 인도-태평양 전략

1) 중국의 부상에 대한 일본의 인식

일본은 전후 복구 및 경제부흥을 위해 안보는 미국과의 동맹관계에 의존하고, 일본 방위를 위한 예산은 경제발전을 위해 투자해야 한다는 ‘요시다 독트린’을 국가노선으로 채택하였다. 그러나 1990년대 냉전 종식과 함께 일본 내에서 ‘보통국가’ 노선이 나타났

20) 최영중, “바이든 행정부의 아태 지역협력 정책” 최원기 외 (편), 『미 바이든 행정부의 인도태평양 전략과 신남방정책의 연계협력 추진방향』 서울: 국립외교원, 2021, pp. 93-143.

21) 박재적, “바이든 행정부의 쿼드 플러스 협력전략과 우리의 대응,” 최원기 외 (편), 『미 바이든 행정부의 인도태평양 전략과 신남방정책의 연계협력 추진방향』 서울: 국립외교원, 2021, pp. 145-186.

22) 한편 이러한 선택은 다양하고 복합적인 (소)다자 협의체들을 통솔할 컨트롤 타워가 부재하다는 점에서 내부 단결력이 떨어지고, 중국에 대한 압박의 강도가 떨어지며, 중국의 방해공작에 취약할 수 있다는 문제점이 제기된다. 이에 관해서는 최영중 (2021)을 참조할 것.

다. 이는 2000년대 들어 중국의 경제적, 군사적 부상이 나타나면서 동아시아 질서의 변화가 초래된 배경 속에서 이루어졌다. 일본은 탈냉전 후 미국이 아시아에서 과거와 같은 지도력을 발휘할 수 있을지에 대한 의문을 지니게 되었고, 중국이 경제적 측면에서 일대일로 구상 등으로 영향력 확대를 통해 미국의 패권에 도전하는 상황이 펼쳐지면서 미국과의 협력을 지속 강화하되 자체적인 군사적 역량을 구축하기 위한 노력을 모색하게 되었다.²³⁾

일본은 일본열도와 동아시아 범위를 넘어 지역 단위를 연결하는 일련의 전략 구상을 발표해 왔다. 2006년 아소 다로(麻生太郎) 외무상은 대미 동맹과 근린 국가를 넘어서 발트 해부터 동남아에 이르기까지 유라시아 대륙의 가장자리를 잇는 ‘자유와 번영의 호(Arc of Freedom and Prosperity)’를 구축할 것을 주창하였다. 이러한 구상에서 일본은 미국, 호주, 유럽연합(EU), NATO는 물론 인도, 아세안 국가 등과 협력할 것이며, 민주주의, 인권, 법의 지배를 진전시키는데 헌신할 것을 강조하였다. 이후 ‘자유와 번영의 호’가 제시하는 지역적 범위가 아시아-태평양 지역으로 좁혀지면서 인도 태평양의 지역적 중요성이 일본 외교에서 강조되었다. 2007년 8월 아베 신조(安倍晋三) 총리는 인도 의회에서 행한 서태평양과 인도양의 ‘두 대양의 조화(Confluence of the Two Seas)’라는 제목의 연설을 통해 인도가 근본적 가치와 전략적 이해관계를 공유하는 중요한 국가임을 강조하고 인도-태평양 해상항로 확보의 중요성, 미국, 인도, 호주와의 협력 강화의 필요성을 언급하였다.²⁴⁾ 이 연설에서 아베는 “태평양과 인도양은 이제 자유의 바다, 번영의 바다로서 하나의 역동적인 결합을 가져오고 있으며, 기존의 지리적 경계를 깨는 확대아시아가 명료한 형태를 드러내고 있다”고 밝혔다.²⁵⁾

중일 관계는 1995년 중국의 지하 핵실험에 대한 제재조치로 인도적 지원을 제외한 중국에 대한 일본의 무상자금 협력동결을 계기로 냉각되기 시작했다. 2010년 일어난 중국 어선의 일본 순시선 충돌 사건, 2012년 센카쿠열도를 둘러싼 일본과 중국의 대립은 두 국가 간의 무력 충돌 상황까지 비화되었다. 미국의 페네타(Leon Panetta) 국방장관은 “센카쿠 열도는 미국의 방위공약에 포함된다”는 입장을 표명하여 일본과 중국 사이 영유권을 둘러싼 충돌이 양국을 넘어 주변국으로 확산되는 결과가 초래되었다.²⁶⁾

23) 이기태, “일본의 지역전략: 국제협조 지향의 ‘열린 지경학’,” 『일본학보』 제129호 (2021), p. 288.

24) 김지영, “일본의 ‘자유롭고 열린 인도태평양’(FOIP) 구상하의 ‘한국 패싱’론 분석: 일본한국, 일본호주, 일본인도 안보 교류실적 비교 분석을 중심으로,” 『일본학보』 제132호 (2022), p. 26.

25) 김용희, “일본의 자유롭고 열린 인도태평양(FOIP) 구상과 포섭적 경쟁의 딜레마: 질 높은 인프라(QI) 투자와 일대일로(BRI)의 연계를 중심으로,” 『일본연구논총』 제54호 (2021), p. 124.

26) 김남은, “일본의 국제질서관과 중국: 탈아시아의 인지적 관성을 중심으로,” 『아세아연구』 제60집 2호 (2017), pp. 171-172.

일본의 대중(對中) 위협 인식은 2000년대 후반부터 가시화되기 시작했다. 2008년 미국의 금융위기는 세계 경제에서 미국의 위상을 약화시키고 동시에 중국이 경제를 통하여 영향력을 확대할 수 있는 계기가 되었다. 2010년 일본은 세계 GDP 2위 자리를 중국에게 그 자리를 내어주었다. 중국 경제가 일본을 추월한 것은 일본으로 하여금 자국 위상의 상대적 하락에 대한 위기감을 느끼게 하였다. 일본은 1990년대 버블경제가 붕괴되면서 시작된 경기침체로 인해 사실상 마이너스 성장을 지속하였다. 경기부양을 위한 과도한 재정지출로 인해 정부 부채비율이 OECD 국가 중 가장 높은 국가총생산의 2배를 초과하게 되었다.²⁷⁾

〈표 1〉에서 보듯 2000년에서 2020년 동안 일본은 경제적으로 거의 정체 상태에 머물렀던 데 비해 중국은 GDP에서 급성장하며 2010년 일본을 따라잡은 이후에도 지속적으로 성장하며 현재 일본보다 3배 이상의 경제력을 보여주고 있다. 국방비 지출에 있어서도 일본보다 작았던 중국은 같은 기간 일본보다 3배 이상의 국방비를 지출하는 군사대국으로 성장하였다. 경제와 군사력에서 이제 일본은 중국보다 현저한 열세에 놓인 상황에 처했다.

〈표 1〉 일본과 중국의 경제력과 국방비 비교(2000년, 2020년)

	2000		2020	
	일본	중국	일본	중국
GDP(달러)	4조7천억	7천940억	4조9천억	15조2천억
1인당 GDP(달러)	2만4천	4천300	3만9천	1만839
국방비(달러)	4백44억	4백11억	4백96억	1천932억
1인당 국방비(달러)	351	32	396	139
GDP 대비 국방비(%)	1.00	5.3	1.01	1.27
현역군(명)	23만6천	281만	24만7천	203만5천
추정예비군(명)	4만9천	60만	5만6천	51만

* 출처: 최경준 (2022), p. 223.

안보영역에 있어 양국 간 위기감은 중국의 군사력 능력 확대와 함께 증대되어 갔다. 특히 센카쿠(尖閣列島)-중국명 댜오이다오(釣魚島)-열도에 대한 중국의 공세적인 입장과 류큐(琉球) 열도에 대한 포괄적인 통제의 문제가 부각되었다. 이는 동중국해의 해저

27) 김남은 (2017), p. 153.

유전과 가스 자원, 일본 통신선, 영공, 해양안보에 대한 위협문제, 그리고 일본 내 미군 기지를 타격할 수 있는 중국의 능력 등과 관련된 것이었다.²⁸⁾ 중국의 군사적 투사 능력을 증진시키는데 기여하는 군사적 근대화 프로그램은 일본의 의심 대상이 되었다.

중국에 대한 일본인들의 인식 역시 부정적으로 변해 갔다. 1996년 연례 여론 조사에서 처음으로 중국에 대한 비우호적 감정을 가지는 사람 수가 우호적인 감정을 가진 사람 수를 앞질렀다. 2016년 1월에 실시한 ‘외교에 관한 여론조사’에서 중국에 대해 “친근감을 느낀다”는 인식이 14.8%, “친근감을 느끼지 않는다”는 인식이 83.2%로 중국에 대한 일본의 적대감이 사상 최악임을 보여주었다. 2013년 봄 퓨리서치 센터(Pew Research Center) 조사에서 일본인 응답자의 74%가 중국의 힘과 영향력이 자국에 주된 위협이 된다고 응답하였고, 중국의 군사력 증강이 바람직하지 않다는 응답도 91%에 달했다.²⁹⁾

센카쿠 열도를 둘러싼 양국 간 2010년 분쟁은 일본의 중국에 대한 위협인식이 강화되는 중요한 계기가 되었다. 2010년 9월 동 해역에서 조업하던 중국어선이 일본 해상보안청 순시선의 경고를 받자 순시선 2척에 충돌하는 사건이 발생하였다. 일본 해상보안청은 일본 국내법에 기반하여 동 어선의 선장을 포함한 12명의 선원을 공무집행방해로 체포해 오키나와현 나하시 나하 지검에 송치하였다. 이에 대해 중국 정부는 자국 선장 체포를 센카쿠열도에 대한 일본의 영유권 행사로 받아들이고, 센카쿠 열도(다오위다오)는 중국 고유의 영토이며, 선장에 대한 일본의 사법처리는 불법이자 무효라고 반발하였다. 나아가 일본에 대한 보복 조치로 희토류의 대일 수출을 정지하고, 일본인 종합상사 직원 4명을 연금시키고, 장관급 교류 중단, 도요타 자동차 임원의 뇌물 공여 혐의 조사 착수 등으로 대응하였다. 중국의 대일 강경 노선과 함께 중국 내에서 반일 시위가 발생하였다. 일본은 중국의 희토류 금수가 미치는 악영향을 우려하며 중국 어선 선장에 대한 국내법에 기초한 신병 처리를 결국 포기하였다. 나하 지검은 “우리나라 국민에 대한 영향 및 일중 관계를 고려해” 중국인 선장을 처분보류로 석방하였다. 다음날 선장은 중국으로 돌아갔고, 센카쿠열도 사건은 일본이 중국에게 굴복한 형태로 일단락 되었다.³⁰⁾

센카쿠 열도에 대한 중국의 공중 및 해상 도발의 증대는 일본의 관료들로 하여금 중국군이 보다 공격적이고 잠재적인 위협이라는 인식을 증대시켰다. 중국군의 강화된

28) Scott W. Harold, *Regional Responses to U.S.-China Competition in the Indo-Pacific: Japan* (Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, 2021), pp. 14-15.

29) 김남은 (2017), pp. 154-155.

30) 신정화, “센카쿠열도 갈등과 일본의 대중 안보전략: ‘실질적 위협’ 중국과 ‘자유롭고 열린 인도-태평양전략,’” 『대한정치학회보』 제29집 3호 (2021), p. 54.

능력이 일본에게 장기적인 전략적 손실을 야기할 수 있다는 우려 역시 나타났다. 일본은 중국이 동아시아 해양 주변부에서 지리적으로 주도적인 위치를 점하는 것이 궁극적으로 일본이 해외 자원에 접근하는 것을 제약함으로써 일본의 항로를 현실적으로 위협할 수 있다고 인식하게 되었다.³¹⁾

센카쿠열도 사건은 일본이 중국을 실질적 위협으로 인식하게 만든 중요한 계기가 되었다. 2010년 10월 간나오토 총리는 국회 소신 표명 연설에서 중국의 투명성 결여한 국방비 증대와 인도양에서 동중국해에 이르는 해양 활동의 활성화에 우려를 표명하였다. 자국 단독으로 중국의 움직임을 억지하는 것이 불가능하다고 판단한 일본은 미국과의 연대를 모색하였는데, 센카쿠열도가 미일안보조약의 관할권에 들어가는 지역이기 때문에 분쟁이 발생하면 미국이 개입해야 함을 주장하였다. 미국은 영토 분쟁 자체에 개입하는 않는다는 조건을 달면서도 센카쿠열도가 미일방위조약 대상에 포함된다고 확인하였다. 양국은 이후 센카쿠열도 부근에서 미7함대의 핵심 전력인 항공모함 USS 조지워싱턴호를 참가시킨 대규모 미일합동 군사훈련을 실시하였다.³²⁾

2010년 센카쿠 열도 해역에서의 중일간 충돌 사건은 일본이 해양 안전보장에 대한 관심이 높아지는 계기가 되었다. 아베 총리는 2012년 12월 “아시아의 민주적 안보다이아몬드(Asia’s Democratic Security Diamond)”라는 기고문에서 인도-태평양 지역의 해양 안전보장 협력을 중심으로 하는 구상을 밝혔다. 이 구상은 자유, 민주주의, 인권의 가치를 공유하고 옹호하는 민주주의 국가들, 특히 미국, 일본, 호주, 인도의 결속을 강화하는 것을 전략적 비전으로 제시하였다. 이는 미국, 일본, 인도, 호주 등의 4개국을 선으로 연결함으로써 다이아몬드를 만들고 그 사각형 해역에서 ‘항해의 자유’를 이들 국가들의 협력을 통해 방어하는 전략으로서, 군사적으로 진출을 도모하고 있는 중국에 대한 경계심을 바탕으로 하는 중국 대응의 성격을 띠고 있었다.³³⁾

2) 일본의 인도-태평양 전략

일본은 ‘인도-태평양’을 가장 먼저 개념화하고 이를 국가 전략 또는 비전으로 공식화한 국가이다. 2013년 아베 총리가 표방한 ‘자유롭고 열린 인도-태평양(FOIP: Free and Open Indo-Pacific, 이하 FOIP로 표기)’ 개념과 전략은 태평양에서 인도양에 이르는 해양 공간과 이에 접경한 대륙을 연결하려는 일본의 구상에 의해 만들어진 지

31) Zenel Garcia, *China’s Military Modernization, Japan’s Normalization and the South China Sea Territorial Disputes* (Cham: Palgrave Macmillan, 2019), pp. 39-41.

32) 신정화 (2021), pp. 55-56.

33) 김용희 (2021), p.124.

역 전략 개념이다. FOIP를 통해 일본은 동남아시아 국가들, 인도, 호주와의 협력 관계를 확장하는 동시에 중동, 아프리카 지역으로의 연결성을 증진시켜 교역과 투자의 확대를 도모하고 있다.

2013년 아베 신조 총리의 연설을 통해 공식화된 '인도-태평양'의 '인도'는 국가로서의 인도가 아닌 해양 공간의 '인도양'을 의미한다. 일본의 '인도-태평양' 전략은 인도양 주변 국가들과 태평양 주변 국가들 간의 국제관계에 초점을 두고 있다. '인도-태평양'은 태평양에서 인도양에 이르는 해양 공간과 이에 접경한 대륙을 연결하려는 일본에 의해 인위적으로 만들어진 지역 개념이다. 일본이 기존의 동아시아 개념을 대체하는 인도-태평양에 주목한 것은 1) 중국의 부상, 2) 민주주의, 법의 지배, 해양안보에 기반한 안보협력을 가치로 공유하는 인도, 호주 등 동질 국가와의 전략적 파트너십 강화, 3) 중국을 견제하기 위해 아시아에 관여하는 미국과의 동맹관계라는 요인에서 기인한다.³⁴⁾

아베 총리는 2016년 8월 케냐 나이로비에서 열린 제6회 '아프리카개발회의(TICAD VI)'에서 기조연설을 통해 처음으로 FOIP를 발표하였다. 그는 "일본은 태평양과 인도양, 아시아와 아프리카의 합류점을 무역이나 강제에 의하지 않는 자유와 법의 지배, 시장경제를 존중하는 곳으로 육성하고 번영시킬 책임을 지고 있다"고 천명하였다. 이 전략개념에서 일본은 법치주의, 민주주의, 항해의 자유, 해양법 집행 능력, 해적과의 전쟁, 테러 대처와 같은 해양 안전 분야에서 협력을 강화하는 정책을 촉진해야 할 필요성을 언급하였다.³⁵⁾ 아베는 FOIP를 통해 "일본은 법의 지배를 포함한 규칙을 바탕으로 국제질서의 확보, 항행의 자유, 분쟁의 평화적 해결, 자유무역 추진을 통해 인도-태평양을 '국제공공재'로서 자유롭고 열린 것으로 함으로써 이 지역에서의 평화, 안정, 번영 추진을 목표로" 한다고 표명하였다.³⁶⁾

FOIP는 민주주의 국가들과의 협력 네트워크를 구축하고 일본의 역할을 강화함으로써 궁극적으로 중국의 부상을 견제하고 역내에서 일본이 주도권을 잃지 않으려는 시도이다. 이것의 실현을 위해 전통 우방국인 미국은 물론 호주, 인도가 지속적으로 일본과 민주주의, 기본적 인권, 자유, 법의 지배를 공유하는 협력이 필요한 국가로 정의되고 있다.³⁷⁾ 즉, 일본의 FOIP 구상은 기존 동남아시아와 인도, 호주와의 협력적 관계를 보

34) 조은일, "아베 시기 일본의 '자유롭고 열린 인도-태평양' 지역전략," 『한국과 국제정치』 제109호 (2020), pp. 76-79.

35) 김지영, "일본의 '자유롭고 열린 인도태평양'(FOIP) 구상하의 '한국 패싱'론 분석: 일본한국, 일본호주, 일본인도 안보 교류실적 비교 분석을 중심으로," 『일본학보』 제132호 (2022), p. 26.

36) 홍건식·김승배, "한·미와 미·일의 동맹정체성: 인도-태평양 전략이라는 분수령," 『OUGHTOPIA』 제36권 1호 (2021), p. 116; 김용희 (2021), pp. 122-125.

37) 김지영 (2022), p. 27.

다 확장 및 구체화한 전략이다. 일본은 기존 국가들과의 협력적 관계뿐만 아니라 아시아, 중동, 아프리카 지역의 연결성을 증진시켜 물리적 인프라의 연결을 통해 무역과 투자의 확대를 기하고 있다. FOIP 구상은 ‘성장이 빠른 아시아’와 ‘잠재력이 높은 아프리카’의 연계, 자유롭고 개방된 태평양과 인도양의 연계 등으로 세계성장의 중심이 변화한다는 전략적 판단에 기반하고 있다. 인도-태평양 구상은 미국과 중국의 전략경쟁이 격화되는 가운데 일본이 보다 넓은 전략 공간을 제시해야 한다는 점에서 미중 전략경쟁 구조라는 국제환경 변화를 수용하면서 ‘연결성’으로서의 인도-태평양 지역 내의 연계를 강화하는 목적을 지닌다.³⁸⁾

이는 일견 중국이 추진하는 ‘일대일로’ 구상과 유사한 측면이 있다. 그러나 이를 미국이 주도하는 안보 포럼인 쿼드(QUAD) 및 인도와의 양자관계와 연계시킨다는 점에서 중국의 그것과는 차별화된다. 아울러 미국이 주장하는 바와 마찬가지로 법치, 투명성, 개방성, 높은 수준의 경제 규칙 등의 원칙과 규범을 강조하여 미국과의 연대를 표명하고 있으며, 따라서 중국에 대한 견제 전략의 성격을 지니고 있다.³⁹⁾ 2016년 8월 제시된 일본의 FOIP는 아베 총리의 중국 견제라는 전략적 맥락 속에서 중국의 일대일로에 대한 대응에서 비롯되었다. 일본이 기업 차원에서 간접적으로 중국의 일대일로 프로젝트에 참가하고 있지만, 일본의 인도-태평양 전략의 목적은 중국의 팽창주의적 대외정책과 일대일로 프로젝트에 전략적으로 대응하는 것이다.⁴⁰⁾

그러나 일본은 FOIP가 중국 견제의 성격을 지니고 있음에도 이것이 중국이라는 특정한 국가를 겨냥한 것이 아님을 언급하며 중국의 일대일로에 대응하는 전략으로 해석되는 것을 경계해 왔다. 특히 2018년 12월 일본 외무성이 FOIP를 자국의 외교정책으로 공식화하면서부터 일본은 ‘인도-태평양 전략’이라는 용어 대신 전략이라는 개념을 뺀 ‘인도-태평양 구상 또는 비전’으로 대체하여 사용하고 있다. 미국이 아베 정부가 제시한 ‘자유롭고 열린 인도-태평양’의 수사를 받아들이자 일본은 FOIP에서 대중국 견제라는 색채를 가능한 희석하는 태도를 보이기 시작했다.⁴¹⁾

즉, 일본의 FOIP는 ‘전략’에서 시작해 ‘구상’이나 ‘비전’ 혹은 단순한 ‘지역’으로 개념의 위상이 바뀌기 시작했다. FOIP를 어떤 목적을 달성하기 위한 방법론 전략이 아닌 관계국이 공유하는 비전(인식)으로 재규정한 것이다. 2017년 판, 2018년 판 외교청서에서는 전략이라는 단어가 사용되었지만, 2019년판 이후에서는 전략이 아닌 구상 또

38) 이기태 (2021), p. 297.

39) 이승주, “아태 지역 강대국의 대응전략: 일본과 인도,” 김홍규 (편), 『신국제질서와 한국외교전략』 (서울: 명인문화사, 2021), p. 144.

40) 이기태 (2021), p. 298.

41) 조은일 (2020), pp. 86-89.

는 비전으로 표현되거나 그냥 인도-태평양으로만 사용되기 시작했다. 일본은 명명법의 변화와 함께 포섭성을 강조하였다. 외무성은 2019년 11월 자료에서 일본이 추구하는 FIOP가 개방적이고 포섭적인 개념으로 어떤 국가도 배제하지 않으며, 새로운 기구를 창설하거나 기존의 기관을 무시하거나 약화시키지 않는다는 원칙을 내세웠다. FOIP는 법의 지배 등 이념에 동참한다면 어느 나라에나 열려 있는 만큼 중국도 배제하지 않는다는 것을 표방하게 되었다. 2019년 12월 외무성 자료는 일본이 추구하는 FOIP가 1) 개방되고 포섭적인 개념으로 어떤 국가도 배제하지 않고, 2) 새로운 기구를 창설하거나 기존의 기관을 무시하거나 약화시키지 않는다는 원칙에 따름을 밝혔다. 앞의 원칙은 중국과의 관계를 규정한 것이고 뒤의 원칙은 아세안과의 관계를 염두에 둔 것이다.⁴²⁾

일본이 전략이라는 용어 대신 비전을 사용하고, 포섭성을 강조한 이유는 다음과 같다. 첫째, FOIP를 전략이라고 칭할 경우 중국을 견제하거나 일대일로 구상에 대항하는 의미를 갖는 것으로 비추어져 중일관계 개선에 어려움을 초래할 수 있다. FOIP 이전에 일본이 전략으로 내세웠던 ‘자유와 번영의 호’가 중국을 대상에서 제외하면서 중국 포위망으로 비추어졌던 점을 고려하여 FOIP에서 중국 배제의 색채를 강하게 드러내지 않으려는 것으로 볼 수 있다. 둘째, 동남아시아 국가 등의 지도자들에 의해 ‘전략’이라는 용어가 중국과 대결하거나 이를 봉쇄하고자 하는 의도를 지닌 것으로 이해되어 이들에게 호소력을 발휘하기가 어려울 수 있다는 우려를 반영한 것이다. 전략이라는 단어로 인하여 미중 마찰의 격화에 더하여 중일관계가 더욱 악화되면 아세안 국가들은 중국이나 미일이나 하는 선택에 직면하게 된다. 일본은 FOIP를 실현하기 위해 아세안의 협력을 얻는 것이 필수적인 상황에서 FOIP 전략으로 중국과 대항하는 것으로 비추어진다면 아세안 중에서 일본의 편에 서는 것을 주저하는 국가가 나타날 가능성이 있다.⁴³⁾ 셋째, 동남아시아의 많은 국가들이 아직 민주화의 수준이 높지 않고 따라서 일본과 미국에 의한 민주주의에 대한 강조를 자신들에 대한 위협으로 간주할지도 모른다는 판단도 바탕에 깔려 있다. 따라서 일본의 정책 결정자들은 인도-태평양 비전을 ‘자유롭고, 열린, 그리고 포괄적인 인도-태평양(free, open, and inclusive Indo-Pacific)’으로 기술해 오고 있다. 여기서 ‘포괄적’이라는 것은 일본이 다른 국가들을 민주화시키기 위해 압박한다는 우려를 희석시키고 일본의 접근법이 만약 중국이 다른 국가들이 따르기를 희망하는 동일한 규칙을 따른다면 중국 또한 인도-태평양 영역 안에 받아들일 수 있다는 신호를 보내는 것을 의도하고 있다.⁴⁴⁾

42) 김용희 (2021), pp. 122-131.

43) 김용희 (2021), p. 130.

그러나 2021년 기사다 후미오(岸田文雄) 내각의 등장 이후 일본의 FOIP 구상에서 대(對)중국 견제와 미국을 비롯한 동맹 및 안보 협력국과의 밀착이 더욱 가시화되는 양상이 나타나기 시작했다. 일본은 2022년 10월 호주와 새로운 안보선언을 발표하며 대만에서 긴급사태가 발생하면 공동으로 대응한다는 점을 명기하는 등 두 국가의 관계를 사실상 동맹 수준으로 강화하였다. 또한 독일 총리와의 회담에서 “동중국해와 남중국해서의 일어나는 중국의 힘에 의한 일방적 현상 변경 시도를 반대한다”는 인식을 공유했음을 발표하면서 중국 견제의 입장을 명확히 해나가고 있다.

Ⅲ. 한미일 3국의 국내정치적 변동과 상호 협력관계

1. 한국의 국내정치적 변동과 상호 협력관계

1) 한국의 국내정치적 변동

2022년 3월 19일 실시된 제20대 대통령 선거에서 한국은 1987년 민주화 이후 4번째로 선거를 통한 평화적인 정권교체를 경험하였다. 당시 여당인 민주당의 이재명 후보와 야당인 국민의힘 윤석열 후보가 치열한 접전을 펼친 결과 48.56%를 득표한 윤석열 후보가 47.83%를 얻은 이재명 후보를 0.73%라는 미세한 차이로 누르고 대통령에 당선되었다. 이는 1987년 직선제 개헌 이후 가장 적은 역대 최소 표 차이였다. 투표율 역시 2000년 이후 치른 5번의 대선 중 가장 투표율이 높았던 제19대 대선의 투표율(77.2%)에 근접하는 77.1%를 기록하여 선거에 대한 높은 유권자의 관심을 드러냈다.⁴⁵⁾

윤석열 후보는 전통적인 민주당 지지세력이었던 20·30대 젊은 층의 이탈을 유도하며 승리할 수 있었다. 윤석열 후보 측은 여성가족부 폐지, 병사 월급 200만원 인상과 같은 공약을 제시하며 20·30대 유권자들로부터 민주당과 비슷한 지지를 얻을 수 있었고, 특히 30대에서는 윤석열 후보에 대한 지지가 더 높은 결과를 보여주었다. 또한 윤석열 후보는 국민의당 안철수 후보와의 단일화에 성공하여 지지표를 결집시킬 수 있었던 반면, 이재명 후보는 정의당의 심상정 후보와 단일화를 이끌어 내지 못한 것도 근소한 차이의 선거 당락에 영향을 주었다.⁴⁶⁾

44) Harold (2020), p. 22.

45) 박영환, “한국의 제20대 대통령선거와 선거연합,” 『대한정치학회보』 제31집 2호 (2023), p. 121.

46) 최영진, “민주화 이후 한국의 대통령 선거: 역사와 경쟁의 원리,” 『한국정치외교사논총』 제45집 1호 (2023), p. 19.

대외정책 부문에 있어 윤석열 대통령은 후보 시절부터 문재인 정부의 동맹관에 대한 비판적 시각을 드러냈다. 후보 시절 미국의 Foreign Affairs에 게재한 글에서 문 정부의 대외정책 기조가 근시안적인 국익 개념에 좌우되었고, 외교력의 대부분을 대북 관계를 개선하는데 집중하여 국제사회에서 한국의 역할을 위축시켰다고 비판하였다. 또한 미중 관계의 긴장이 고조되는 상황에서 한국이 원칙 대신 전략적 모호성으로 일관했고, 미국과 중국 사이 갈등 현안이 발생할 때마다 분명한 입장을 정하지 못해 중국 쪽으로 기운다는 인상을 주었음을 지적하였다. 사드 배치와 관련하여 중국이 경제압박을 가하자 한국이 '3불(不) 원칙'을 발표해 안보위협으로부터 국민을 보호할 주권적 의무를 저버렸고, 세계 곳곳에서 자유민주주의 규범과 인권이 훼손되고 사람들이 고통받을 때 행동보다 침묵을 선택했다고 비판을 이어갔다. 따라서 윤석열 후보의 당선과 대통령 취임은 대북정책에서 미국과의 공조, 미중 전략적 경쟁 구도 속에서 보다 명확한 전략적 입장을 드러낼 것임을 예고하였다.⁴⁷⁾

2) 한국의 국내정치적 변동과 한미일 협력

제2차 세계대전 이후 유럽에서 시작되었던 미소 간의 냉전은 한반도의 분단과 한국 전쟁을 거치면서 동아시아의 냉전체제로 고착되었다. 한국과 일본은 미일안보조약과 한미상호방위조약을 체결하고 미국의 냉전전략에서 핵심 동맹국으로 편입되었다. 그러나 식민관계의 청산을 둘러싼 갈등과 지정학적 경쟁의식으로 인해 한일 양국은 국교정상화에 20년의 시간을 필요로 했다. 미국과의 동맹관계를 공유하는 한일 양국은 냉전기를 통해 '준동맹' 관계를 유지했지만, 한일관계에 내재된 갈등의 불씨가 해소된 것은 아니었다.

1965년에 양국이 국교를 정상화한 후에도 과거사 관련 한국의 국민감정과 태평양 전쟁의 유산인 '평화국가'라는 일본의 정체성이 한일 간의 본격적인 동맹관계의 구축을 제약했다. 한일 간의 갈등이 불거질 때마다 미국은 동맹의 '관리'에 부신했고, 한일관계는 미국의 동아시아 냉전 전략의 '불완전한 고리'로 남았다. 냉전기에 한일 양국은 경제 분야에서 우호적인 협력 관계를 구축할 수 있었지만, 안보 분야에서는 미국을 매개로 하는 간접적이고 낮은 수준의 협력관계에 머물러 있었다.

1980년대까지 한일 간에 간헐적인 안보교류의 시도가 있었지만 오래 지속되지 못했다. 한일 간의 직접적인 안보협력이 가시화된 것은 1990년대에 들어서부터였다. 냉

47) 김열수, "윤석열 정부의 한미동맹 정책 평가: 3대 분야를 중심으로," 『신아세아』 제30집 2호 (2023), p. 30.

전이 종식되고 북한, 대만 해협 등 동아시아 차원에서 지역분쟁의 가능성이 커지면서 급변하는 안보환경에 한일 양국이 공동으로 대응할 필요성이 커졌기 때문이다. 1990년대에 한일 협력은 북한이라는 공동의 위협인식을 상정하여 국방 분야의 인사 교류, 부대 간의 교류 및 정보교환의 정례화로 발전하였다. 북한의 핵 개발 의혹, 미사일 발사 등에 의해 제기된 '북한 위협론'은 한일 안보협력의 촉진제가 되었다. 1993년에 미국 국무부와 워싱턴 주재의 한일 양국의 대사관 관계자들이 회동하여 북한의 핵과 대량살상무기의 개발을 저지하기 위해 협의하였고, 1994년에 제네바 핵 합의에 근거하여 한반도에너지개발기구(KEDO: Korean Peninsula Energy Development Organization)가 설립되었다. 1994년부터 매년 한일 간의 국방장관회담과 방위정책 관련 실무회의가 개최되었고, 연습함대의 상호방문도 시작되었다.

1998년 김대중 정부 출범 이후 북한에 의한 탄도미사일의 발사, 반잠수정 사건 등의 도발이 계속되는 상황에서 발표된 '21세기 한일 파트너십 선언'에는 양국 간의 협력 사업에 안보대화와 방위교류의 확대가 포함되었다. 이를 계기로 외교와 국방 분야 관계자가 참석한 안보정책협의회가 개최되어 한일 간에 직접적인 안보협의 채널이 개설되었다. 그리고 공동의 해상훈련의 합의, 긴급사태 발생 시 정보교환을 위해 한일 간에 핫라인의 개설, 동중국해에서 공동의 해상구조훈련의 실시 등이 뒤따랐다. 그리고 국방과 외교 관련 연구 및 교육기관 간의 학술교류 등이 정례화 되었다. 1998년에 시작된 한일 간의 대북 정책 공조는 이듬해 10월에 '페리 프로세스'로 불리는 미국의 대북 정책의 전환을 가져오는 촉매제가 되었다. 1999년 4월 하와이에서 한미일 3국은 대북정책 조정을 위해 국장급 회의로서 '3자 대북정책조정그룹회의(TCOG: Trilateral Coordination and Oversight Group)'를 결성하기로 합의하였다. 동 회의는 1999년 5월에 도쿄에서 1차 회의가 개최된 이후 2003년 8월에 6자회담으로 대체되기까지 활발하게 개최되었다. 이 협의체는 북한의 핵 개발 문제 외에 북한에 대한지원 문제도 논의되었으며, 북한 문제가 불거질 때마다 3국의 대표가 회합하여 공동성명을 발표했다. 이 협의체는 한미일 간의 대북 정책 공조의 시발점이 되었다고 할 수 있다.

2000년대 들어 한일 간의 과거사 갈등이 치열해지자 한일 양국 간 협력은 정체되기 시작하였다. 미일 양국은 한미동맹을 한반도를 넘어 '지역동맹'으로 발전시키고 한미일 안보협력을 강화함으로써 미일동맹의 전략공간을 한반도까지 연장하기를 희망했다. 일본은 2001년 9·11 사태 이후 미국이 추진하는 글로벌 차원의 미군 재편 전략에 적극적으로 협조하고 미일동맹을 재편하였다. 미국은 한국에 대해 한국 정부의 승인 없이 미군을 신속히 다른 지역으로 이동시킬 수 있는 '전략적 유연성'을 요구하였지만, 노무현 정부는 신중하게 대응하였다. 미국의 대북정책 변화, 북한에 의한 일본인 납치

문제의 정치 쟁점화 및 일본 내 대북 강경론 확산, 고이즈미(小泉純一郎) 총리의 야스쿠니 참배와 독도 갈등 등으로 인해 한일 안보협력은 위축되었다.

이후 이명박 정부가 들어서며 한일 안보협력이 다시 탄력을 받았다. 한일 간에 국방 교류의향서 합의, 대량살상무기 확산방지구상(PSI: Proliferation Security Initiative) 훈련 공동 참가, 정보보호협정(GSOMIA: General Security of Military Information Agreement) 및 상호군수지원협정(ACSA: Acquisition and Cross-Servicing Agreement) 체결 시도와 같은 움직임이 있었다. 그러나 2011년 말부터 한일 간에 위안부 문제를 둘러싼 갈등이 가시화되자, 한일 양국 간 협력의 분위기는 급변하였다. 2012년 들어 비공식 채널을 통해 진행되던 한일 간의 위안부 협의가 무산되자, 6월에 GSOMIA 및 ACSA 협정 체결이 중단되었다. 8월에 이명박 대통령의 독도 방문 이후 양국 관계는 냉각되었고, 국방·안보 분야의 한일교류 프로그램들이 취소되는 등 한일 협력의 추동력이 상실되었다. 박근혜 정부 시기에는 위안부 문제를 둘러싸고 한일 간에 갈등 국면이 지속되었지만, 2014년에 양국은 정보공유약정이라는 양해각서에 합의하여 미국을 통해 북한의 핵과 미사일에 대한 정보를 공유할 수 있게 되었다. 그리고 2015년 12월에 한일 양국이 위안부 문제 해결에 합의하면서 과거사 갈등이 진정되었다. 이듬해 북한이 핵과 미사일 도발을 감행하자, 한일은 GSOMIA를 체결하여 북한의 미사일 관련 정보를 미국을 거치지 않고 한일 간에 직접 공유할 수 있는 제도적인 기반을 정비하였다.

문재인 정부 시기에는 한일관계가 다시 긴장 국면에 들어갔다. 2017년 12월에 한국에서 2015년의 한일 위안부 합의를 검증한 'TF 보고서'가 발표되고, 2018년 11월에 한일 간의 합의에 의해 설립된 화해치유재단이 해산되면서 한일 과거사 갈등이 재연되었다. 2018년 10월에 한국 대법원이 일제의 강제동원 관련 일본 기업의 배상 책임에 대한 판결을 최종적으로 확정하자, 일본 정부는 강력히 반발했다.

2018년 한국의 대법원은 일본제철과 미쓰비시중공업에 강제 징용 배상을 명령하는 판결을 내렸다. 일본 측은 1965년 국교 정상화 당시의 협정에 따라 양국 간의 문제가 완전히 그리고 최종적으로 되었으므로 한국 정부가 책임지고 판결에 대응해야 한다는 입장을 취했다. 기시다 정부는 아베 시기와 마찬가지로 강제 징용문제에 대한 반성과 사죄는 더 이상 없다는 견해를 고수하였다. 한국의 문재인 정부는 '피해자 중심주의'를 내세우면서도 일본 기업 자산에 대한 현금화 조치의 파장에 대해 우려하였다.⁴⁸⁾

강제징용 문제에 더해 한일 간 군사와 경제부문 갈등을 야기하는 문제가 계속 이어졌다. 제주 국제관함식에서 해상자위대 함정의 육일기 계양 문제와 해상초계기의 위협

48) 김성조, "일본 2022: 포스트 아베·포스트 팬데믹 시기 기시다 내각과 일본 정치 외교," 『아세아연구』 제66집 1호 (2023), p. 128.

비행 혹은 레이더 조사 의혹 관련 한일 간에 공방이 이어졌다. 2019년 7월에 일본 정부는 전략물자의 수출통제와 관련하여 신뢰관계의 훼손을 이유로 반도체와 디스플레이 생산에 필요한 고순도 불화수소 등 3개 소재의 한국 수출을 규제하였고, 8월에는 수출 관리 우대그룹에서 한국을 제외하였다. 이에 한국 정부는 이들 조치가 철회되지 않는다면 GSOMIA를 연장하지 않을 수 있음을 시사하고 미국의 중재를 기대했지만, 일본 정부는 결정을 철회하지 않았다. 8월 22일, 한국 정부는 동년 11월에 만료되는 GSOMIA의 불연장 방침을 결정하고, 9월에는 일본을 세계무역기구(WTO)에 제소하는 카드로 맞섰다. 비록 GSOMIA의 종료 약 6시간을 앞두고 한국 정부는 언제든지 동 협정의 효력을 종료시킬 수 있다는 전제하에 종료 통보의 효력을 정지시키고, 수출관리정책에 대한 한일 대화가 진행되는 동안일본 측의 조치에 대한 WTO 제소 절차를 정지시킨다고 발표하였다. 결과적으로 GSOMIA의 종료는 피했지만, 한국 정부가 원하면 언제든지 협정을 종료할 수 있는 상황이 문재인 정부 내내 지속되었다.

2021년 초부터 한반도 평화프로세스 재개를 위해 문재인 정부는 대일관계 개선 노력을 기울였다. 그러나 한일 양국의 '신뢰할 수 없는 상대'라는 상호인식은 더욱 확대되었다. 한일 양국은 강제동원피해자 문제 및 위안부 합의 문제와 같은 과거사 문제뿐만 아니라 '종전선언', '북한 비핵화', '자유롭고 열린 인도-태평양' 같은 한반도 및 동아시아 지역 전략과 같은 '미래비전'과 관련된 현안에서도 명확한 인식차를 드러냈다.⁴⁹⁾

한국에게 북한은 국가적 차원에서 위협 대상이면서 동시에 분단된 민족으로서 통일을 염원한다. 한국은 북한과 일반적인 국가 관계 그 이상으로 민족을 기반으로 한 특수관계를 형성하고 있다. 반면 미국과 일본은 북한을 타자로서 위협국가로 인식한다는 차이점을 지닌다. 문재인 정부는 외교적 차원에서 한반도 비핵화와 동북아 평화공존과 번영을 위한 외교적 목표를 가졌다. 국방 차원에서는 외부의 군사적 위협과 침략으로부터 국가를 지키고, 평화통일을 뒷받침하는 지역 안정과 세계 평화에의 기여에 의미를 부여하였다. 2017년 11월 7일 트럼프 대통령이 방한하여 문재인 대통령과 정상회담이 이루어졌을 때 트럼프 대통령은 한미동맹을 북한만을 대응하는 안보 공동체가 아닌 인도-태평양 지역의 평화와 안보 확보에 일조할 수 있는 동맹으로 고려하고 있다는 의지를 밝혔다. 그러나 한국 정부는 FOIP의 참여에 소극적인 입장을 견지하였다.⁵⁰⁾ 한국은 중국의 부상에 따른 동북아 국제질서 변화를 인정하면서도 남북관계를 고려하여 인도-태평양 전략 참여에 신중함을 보였다. 반면 일본은 중국의 부상이 기존 동북아 국제질

49) 이기태, "일본 2021: 기사다 정부 출범과 '관저-자민당 협력'의 영향," 『아세아연구』 제65집 2호 (2022), p. 38.

50) 홍건식·김승배 (2021), pp. 111-114.

서를 변화시키고 일본의 안보에 위협이 될 수 있다는 점에서 미국의 인도-태평양 전략에 적극적인 참여를 추진하였다.⁵¹⁾

그러나 2022년 5월 윤석열 정부가 출범하면서 한미일 관계는 변화를 맞이하게 되었다. 윤석열 정부는 한일관계의 복원에 상당한 의지를 보였다. 윤석열 정부는 과거 문재인 정부의 대일 외교를 비판하면서 대일 관계 개선을 한국 외교의 중요 과제로 설정하였다. 대통령 선거 다음 날인 3월 10일 윤석열 당선인은 “과거보다는 미래에 대해 어떻게 하는 것이 한일 양국의 이익이 되는지 찾는 것이 중요하다” 밝히고, 미래 지향적인 협력 관계를 구축하기 위해 과거사 문제 등 주요 현안을 해결해 나가야 한다고 언급하였다. 윤석열 대통령은 8월 17일 취임 100일 기자회견에서도 “한국이 우려하는 주권 문제의 충돌 없이” 강제동원 문제를 해결하겠다고 말하였다. 윤석열 정부는 국내 수준에서는 ‘강제 동원 판결에 따른 일본 기업 자산의 현금화 강제 집행조치’를 막고 원만한 해결책을 모색하기 위한 민관협의체를 가동하였고, 국가 간 차원에서는 한일 대화 채널을 복구하여 수출규제, 지소미아 등 한일관계 전반에 대한 일본과의 논의에 착수하였다. 2022년 7월 강제징용문제 해법을 위한 민관협의회가 발족하였고, 이를 통해 여론 수렴이라는 명분을 쌓은 후 일본 기업이 아닌 ‘일제강제동원피해자지원재단’이 원고에 대한 배상금을 대신 지급하는 방식으로 의견을 정리하였다. 한국 정부는 원고 측의 납득을 얻기 위해 일본과의 외교협상을 통해 일본 기업들이 자발적으로 재단에 기부하며 사과 의사를 표시할 것을 요청한 것으로 알려졌으나, 이는 일본 측의 반대로 추진되지 못했다. 2023년 1월 12일 한국 정부는 채무자가 제3자와 공동으로 채무를 부담하는 ‘병존적 채무 인수’의 방법에 의해 일본 기업 대신 재단이 피해자에게 배상하는 안을 공식 제시하고 3월 6일에 이를 최종안으로 발표하였다. 그러나 이 문제를 둘러싼 국내적 논란은 여전히 지속되고 있다.⁵²⁾

윤석열 정부가 한일 관계 복원에 강한 의지를 보이고 과거사 갈등 해결 및 대일 관계 개선을 위한 선제적이고 적극적인 정책 행보를 보임에 따라 한일 관계는 빠르게 개선되었고, 이는 한미일 3국 협력을 강화할 수 있는 주요한 토대가 되었다. 실제로 개선된 한일 관계를 토대로 양국 정부가 한미일 3국 협력 강화를 위해 적극적으로 나섬에 따라 3국 간 협력 논의가 활발하게 전개되고 있다. 한미일 3국 정상은 작년 7월 북대서양조약기구(NATO) 정상회의, 11월 주요20개국(G-20) 정상회의 및 동아시아정상회의(EAS: East Asia Summit), 올해 5월 주요7개국(G-7) 정상회의 등 다자회의 참석을 계기로 여러 차례 회동하였다. 이와 더불어 한미일 3국은 2023년 8월 미국 대통령의 별장인 캠프 데이

51) 이기택 (2022), p. 60.

52) 김성조 (2023), pp. 111-130.

비드(Camp David)에서 독자적인 3국 정상회담을 최초로 개최하였다.

2. 미국의 국내정치적 변동과 상호 협력관계

1) 미국의 국내정치적 변동

(1) 2020년 미국 대통령 선거

2020년 11월 3일에 제46대 대통령을 선출하는 대통령 선거가 실시되었다. 치열한 접전 끝에 민주당의 바이든(Joe Biden) 후보가 재선에 도전한 공화당의 트럼프(Donald Trump) 대통령을 누르고 당선되었다.

2020년 미국 대선에서 표출된 유권자의 표심은 바이든 행정부의 대외정책 기조에 영향을 미치는 주요한 국내정치적 요인이다. 4년 전과 마찬가지로 2020년 미국 대선도 주요 경합주(battleground states)에서의 유권자 표심이 대선 결과에 결정적인 영향을 미칠 것으로 예상되었다. 구체적으로 어느 후보가 6개 주요 경합주(위스콘신, 미시간, 펜실베이니아, 플로리다, 애리조나, 노스캐롤라이나)에서 지지층 결집 및 동원에 성공하는지가 승패에 핵심적인 역할을 할 것으로 예상되었다. 2020 미국 대선 기간 실시된 여론조사 결과는 두 후보가 주요 경합주에서 치열한 접전을 펼칠 것임을 예상하게 해 주었으며, 이러한 결과는 어느 후보가 주요 경합주에서 승리하든 두 후보 간 득표율 차이는 근소할 것임을 보여주었다.

ABC, CBS, CNN, NBC 뉴스가 컨소시엄(consortium)을 구성하여 실시한 2020년 미국 대선 출구조사(exit polls) 결과는 트럼프 대통령과 바이든 후보 모두 주요 경합주에서 90%가 넘는 자당 지지층의 선택을 받았음을 보여주었다.⁵³⁾ 이러한 결과는 이번 대선에서 두 후보 모두 자당 지지층을 결집 및 동원하는데 성공했음을 나타낸다. 또한 코로나19 대응 논란, 인종 차별 논란, 경제 회복 등 이번 대선의 주요 의제들은 정당일체감에 따라 양극화되는 양상을 보였다. 트럼프 행정부의 코로나19 대응 논란 및 인종 평등 문제를 주요 의제로 인식한 유권자들은 바이든 후보를 선택한 반면 트럼프 행정부의 코로나19 대응을 긍정적으로 평가하고 경제 회복을 주요 의제로 선택한 유권자들은 트럼프 대통령을 지지한 것이다. 이러한 결과들은 정당 양극화가 유권자 투표 행태에 미치는 영향력이 2020년 미국 대선에서 유지 및 강화되었음을 보여준다.

53) CNN, "2020 U.S. Presidential Election Exit Polls,"

<https://edition.cnn.com/election/2020/exit-polls/president/national-results> (검색일: 2021년 4월 21일).

2020 미국 대선 출구조사 결과는 정당 양극화가 투표 행태에 강력한 영향을 미치는 상황에서 주요 경합주에서 백인(white) 및 무당파(independent) 유권자들의 표심이 대선 승자를 결정하는데 핵심적인 역할을 했음을 보여주었다. 특히, 4년 전과 비교할 때, 러스트벨트(Rust Belt) 지역 3개 주(펜실베이니아, 미시간, 위스콘신)에서 해당 유권자들의 바이든 후보 지지 증가는 바이든 후보가 이번 대선의 승자가 되는데 결정적인 역할을 하였다.⁵⁴⁾ 러스트벨트 지역에서의 승리가 바이든 후보의 백악관 입성에 결정적인 역할을 함으로써 백인 유권자, 특히 백인 노동자 계층의 표심이 민주당 정권 유지에 필수적이라는 것이 재확인되었다. 또한 바이든 후보가 간발의 차로 러스트벨트 지역에서 승리했다는 것은 해당 유권자들의 표심이 민주당으로 충분히 회귀하지 않았음을 보여준다. 이러한 결과는 바이든 행정부가 추진하는 정책에 러스트벨트 지역 유권자들의 이해관계가 비증 있게 반영될 것임을 시사해 준다. 따라서 내년에 실시될 2024년 대선을 앞두고 이들의 표심을 확보하기 위해 바이든 행정부는 미국 노동자 계층의 이익을 우선시하는 보호무역주의 성향의 '공정무역(fair trade)' 기조를 유지 및 강화할 것으로 예상된다.

한편 코로나19 대응 실패 및 인종 차별 논란 등으로 불구하고 트럼프 대통령은 2020년 대선에서 약 7,400만 표를 득표하는 저력을 보였다. 이러한 수치는 4년 전 자신이 받은 표(6300만 표)보다 약 1,100만 표 많으며, 역대 공화당 대선 후보 중 최다 득표라 하겠다. 또한 2016년과 2020년 미국 대선 출구 조사 결과는, 4년 전과 비교할 때, 이번 대선에서 트럼프 대통령에 대한 백인 유권자들의 지지에는 변동이 거의 없는 반면 공화당원(+6%) 뿐 아니라 흑인(+4%), 히스패닉(+4%), 아시안(+7%) 등 비백인 유권자들의 지지가 증가하였음을 보여주었다.⁵⁵⁾ 트럼프 대통령에 대한 변함없는 지지는 비록 트럼프 대통령은 졌지만 트럼프의 미국우선주의(America First) 주장은 여전히 영향력을 발휘하고 있음을 나타내 준다.⁵⁶⁾ 특히 트럼프 대통령의 지지층을 끌어안아 자신

54) 민정훈, “2020 미국 대통령 선거 결과 분석 및 함의,” 『주요국제문제분석』 (서울: 국립외교원, 2020).

55) CNN, “2020 U.S. Presidential Election Exit Polls,”

<https://edition.cnn.com/election/2020/exit-polls/president/national-results> (검색일: 2021. 04. 21).

56) 트럼프 대통령의 미국우선주의는 21세기 들어 두 개의 전쟁과 2008년 금융위기를 겪으면서 미국의 패권이 약화된 상황에서 세계 경찰로서의 미국의 지위를 유지하기 위해 국부(國富)를 낭비하기보다는 미국 국민들의 경제적 불안과 고통을 해결하기 위해 국내 일자리 창출과 경제성장에 집중하는 현실주의 노선을 추구하겠다는 것이다. ‘Hire American and Buy American’으로 대별되는 트럼프 대통령의 미국우선주의의 중심에는 통상(trade)과 이민(immigration) 문제가 자리 잡고 있다. 트럼프 대통령의 미국 우선 통상정책은 적극적인 국가개입을 통해 국제적 경쟁에서 자국 산업을 보호하여 자국의 경제적 이익을 증진시키는데 집중할 것임을 표명하였다. 한편 트럼프 대통령은 미국 노동자에게 일자리를 우선적으로 제공하고 이민자와 과도한 일자리 경쟁으로부터 미국 노동자를 보호한다는 명분 아래 강력한 이민 규제 정책을 주장하였다. 트럼프의 미국우선

의 정치적 기반으로 만들고자 하는 공화당 인사들의 정치적 계산을 고려할 때 미국우선 통상정책과 강력한 이민규제 정책으로 대별되는 트럼프의 미국우선주의 주장은 한 동안 영향력을 유지할 것으로 예상된다.

(2) 중산층을 위한 대외정책

바이든 행정부의 ‘중산층을 위한 대외정책(Foreign Policy for the Middle Class)’은 동 행정부가 미국 노동자 계층의 이익을 담보하기 위해 보호무역주의 성향을 유지 및 강화할 것임을 보여준다. 제이크 설리번(Jake Sullivan) 백악관 국가안보보좌관은 “국민들이 정부가 자신들을 위해 일하고 있지 않다고 여긴다는 데 가장 큰 문제가 있다. 국제 안보 문제와 함께 국내의 불평등과 혼란, 노동자와 정부 사이의 단절 문제를 백악관의 테이블에 동시에 올려놔야 한다는 점을 알게 되었다.”라고 밝혔다. 이는 외교·안보 정책이 국민들의 삶과 동떨어져 있는 것이 문제이며, 따라서 국민들이 외교정책의 혜택을 직접 느낄 수 있도록 노력할 것임을 밝힌 것이다. 토니 블링컨(Tony Blinken) 국무장관도 바이든 행정부의 8대 외교 과제를 제시하면서 이러한 과제가 국내 과제와 불가분의 관계라는 점을 강조했다.⁵⁷⁾ 즉 외교의 성공을 가름하는 척도도 국내 과제와 마찬가지로 외교 정책이 국민의 삶에 보탬이 되는가의 여부라고 규정한 것이다. 예를 들어 자유무역이 반드시 미국에 이익이 되는 것은 아니라고 밝히며, “미국의 모든 일자리를 지키기 위해, 모든 국민의 권리와 보호, 이익을 지키기 위해 싸울 것”이라고 천명했다.⁵⁸⁾

바이든 행정부의 ‘국가안보전략(National Security Strategy)’은 경제 안보(economic security)를 국가안보(national security)로 규정하고, 중산층을 위한 대외정책 주장을 구체화하였다. 미국의 튼튼한 중산층은 장기간 미국을 지탱하고 있는 근간이며, 따라서 향후 미국의 통상정책 및 국제 경제 정책은 미국 중산층을 성장시키고, 새롭고 보다 나은 일자리를 만들고 임금을 인상시키며, 공동체를 강화시키는데 기여해야 한다고 명시하였다. 이를 위해 미국은 기존의 통상 규칙을 이행하고 공정성을 증진시키는

주의는 2016년 미국 유권자들의 선택을 받음으로써 트럼프의 백악관 입성을 가능하게 해주었다. 이는 여전히 싸늘한 채감경기와 증가하는 무역 및 재정적자에 치진 미국 유권자들이 국내문제에의 집중과 자국 이익 중심의 대외정책을 지지한 결과로 풀이된다. 민정훈, “2020 미국 대통령 선거 전망 및 함의,” 『주요국제문제 분석』 (서울: 국립외교원, 2019).

57) 블링컨 국무장관이 제시한 8대 외교 과제에는 ▲전염병 대유행 억제, ▲경제위기 극복, ▲민주주의 회복, ▲이민정책, ▲동맹 복원, ▲기후변화, ▲기술 분야의 리더십 확보, ▲중국 대응이 포함되었다.

58) 서재정, “국제무대로 복귀 선언한 미국, 가치외교의 미래는 어떻게 될 것인가?” 『통일시대』 제174호 (2021), pp. 10-13.

새로운 규칙을 만들 것이라고 밝혔다. 또한 미국 노동자와 공동체에 투자를 한 이후에 새로운 무역 협상을 추구할 것이고, 다른 나라들과 협상 시 미국 노동자와 중소기업들의 이익을 대변할 것이며, 노동·환경 단체를 협상에 참여시키고 모든 경제 협정이 노동 및 환경 보호에 기여해야 함을 주장할 것이라고 명시하였다. 한편 해외에서의 강점은 미국 내 재건(build back better at home)을 요구한다고 밝혀 '미국 일자리 계획(American Jobs Plan)' 등 대규모 경기 부양책의 필요성을 부각시켰다.

출범 이후 바이든 행정부는 '바이 아메리칸(Buy American)', '메이드 인 아메리카(Made in America)', '인베스트 인 아메리카(Invest in America)' 등 미국 제조업의 부흥 및 미국 내 양질의 일자리 창출을 통해 미국 노동자 및 중산층의 성장을 도모하는 경제 정책을 지속적으로 추진해 왔다. 2024년 대선 도전을 공식화한 바이든 대통령은 첨단기술 및 핵심 분야 글로벌 공급망을 미국 중심으로 재편하여 공급 안정성을 확보하는 동시에 해당 생산 시설을 미국에 위치시킴으로써 미국 내 제조업 부활 및 양질의 일자리 창출이라는 성과를 달성하고자 하고 있다. 이와 관련하여 바이든 대통령은 반도체, 배터리, 친환경 에너지 등 한국 기업들의 미국 내 대규모 투자를 자신의 경제 분야 주요 성과로 지속적으로 강조해 왔다.

첨단기술 및 핵심 분야 관련 미국 내 생산 및 성장 역량 확충을 명분으로 미국 제조업의 부흥 및 미국 내 양질의 일자리 창출을 도모하는 바이든 행정부의 정책적 선택은 미국 노동자 및 중산층의 표심을 확보하는데 긍정적으로 작용할 것으로 예상되며, 따라서 2024년 대선을 앞두고 바이든 행정부는 '바이 아메리칸', '메이드 인 아메리카', '인베스트 인 아메리카' 정책 등과 관련된 가시적인 성과를 축적하기 위해 매진할 것으로 보인다.

2) 미국의 국내정치적 변동과 한미일 협력

미국은 냉전시대부터 한미일 3국 간 안보협력을 강화하기 위해 노력하였다. 동북아 지역에서 공산주의의 세력이 확장되는 것을 염려한 미국은 한미동맹 및 미일동맹을 강화하는 한편 한미 관계 개선을 통해 한미일 3자 안보 협력을 강화하고자 하였다. 그러나 이후 미중 간 관계 개선을 통해 중국의 위협은 미국에게 관리 가능한 수준으로 인식되었으며, 이에 따라 미국의 동북아 전략은 한미일 3자 안보 협력 보다는 한미 및 미일 양자 동맹관계를 유지하는 것에 집중되었다.

냉전 종식 후 미국의 동아시아 정책은 북핵 문제, 테러와의 전쟁, 중국의 부상 등 변화하는 전략적 환경과 한국과 일본의 국내정치 상황 변화 등에 의해 상이해지는 특

징을 보였다. 1990년대 초반 등장한 클린턴 행정부는 경쟁자인 소련이 사라진 상황에서 냉전 시기 과도하게 팽창한 군사력을 축소해야 하는 필요성과 당시 걸프전을 계기로 재평가된 미국의 국가이익을 고려하여 동북아 지역에서 한국과 일본에 대한 기존의 안보 공약을 재확인하고 적정 규모의 군사력을 유지하고자 하였다. 이에 따라 클린턴 행정부는 한미일 3국 간 안보 협력을 제도적으로 발전시키기 보다는 한미 및 미일 양자 동맹관계 강화를 통해 역내에서 미국의 리더십을 유지하는데 집중하였다.

2001년에 발생한 9·11사태로 인해 테러와의 전쟁에 돌입하게 된 부시(George W. Bush) 행정부의 동아시아 정책도 한미일 3국 간 안보 협력을 확대하는 대신에 한미 및 미일 양자 동맹관계를 강화하고 중국과의 관계를 관리하는데 방점을 찍었다. 이후 중동 상황이 개선의 조짐을 보이는 한편 중국의 위협이 증대되기 시작한 2000년대 후반부터 부시 행정부의 전략적 관심은 동아시아로 전환되기 시작하였다. 부시 행정부는 급부상하는 중국을 새로운 도전으로 간주하고 한국, 일본, 호주, 인도 등과의 파트너십 강화의 중요성을 재확인하며 역내 주요 국가들과 다자안보 협력을 강화하고자 하였다.

대중(對中) 관계 관련 오바마 행정부가 직면한 전략적 환경은 부시 행정부 2기보다 심화되었다. 2008년 금융위기 이후 중국은 미국의 경제 패권을 위협할만한 존재로 부상하였으며, 대만해협과 남중국해에서의 중국의 군사력 사용 위협 또한 고조되었다. 중국의 부상과 더불어 김정은 집권 이후 급격히 고도화되는 북한의 핵·미사일 위협은 미국에게 추가적인 부담을 안겨주었다. 동아시아 지역에서 중국의 부상 및 북한의 안보 위협이 증대함에 따라 오바마 행정부의 전략적 관심은 유럽과 중동에서 아시아로 이동하게 되었다.

오바마 행정부의 아시아 중시 정책은 한미일 3국 간 안보 협력에 영향력을 발휘하였다. 2014년 7월 중국의 시진핑 국가주석이 북한보다 한국을 먼저 방문하고 2015년 9월에는 박근혜 대통령이 중국 70주년 전승절 기념식에 참석하는 등 한중 관계의 개선을 보여주는 일련의 사태들이 발생하게 되자, 미국은 한중 관계 강화가 한미동맹 및 한미일 안보협력의 약화로 이어질 가능성을 우려하였다. 워싱턴에서는 중국의 한미일 안보협력 약화 시도에 대한 대응 방안을 적극적으로 모색하기 시작하였으며, 2016년 사드(THAAD: Terminal High Altitude Area Defense) 배치 및 한일 간 군사정보보호협정(GSOMIA) 체결은 이러한 분위기를 전환시키는데 기여하였다. 2016년 초 북한의 핵·미사일 도발에 대한 중국의 미온적인 태도는 한국의 강한 반발과 더불어 한미 양국이 본격적으로 사드 배치를 논의하는 계기가 되었다. 한미 양국은 2016년 7월 사드 배치에 합의하였고 같은 해 11월에는 한일 간 군사정보보호협정(GSOMIA)을 체결

함으로써 한미 및 한일 뿐 아니라 한미일 3국 간 안보 협력 또한 강화되는 결과를 낳았다.⁵⁹⁾

2017년에 출범한 트럼프 행정부는 ‘미국우선주의(America First)’에 기초하여 동맹 비용을 축소하고자 하였다. 이러한 정책 기조에 따라 미국의 동맹 시스템에는 균열이 나타나기 시작했으며 한미일 협력 또한 정체되는 모습을 보였다. 트럼프 행정부는 미국의 힘을 토대로 다자주의보다 양자주의적 접근을 선호하였고 이념보다 실리를 중시하였다.⁶⁰⁾ 이러한 트럼프 행정부의 정책 기조는 2017년 12월에 발간된 미국의 국가안보 전략(NSS)에 반영되었다. 동 보고서는 미국의 전략적 목표를 안보, 번영, 가치, 국제질서 등으로 구분하여 강조한 전임 오바마 행정부와는 달리 ‘미국 본토 보호, 미국의 번영 증진, 힘을 통한 평화 유지, 미국의 영향력 확대’로 제시하였다. 특히 중국을 ‘전략적 경쟁국’으로 지목하며 정치·경제·군사 등 다양한 분야에서 적극적인 대응을 촉구하였다. 또한 대(對)중국 견제를 핵심으로 하는 아시아-태평양 지역 정책을 ‘인도-태평양 전략’으로 구체화하였다. 그러나 역내 네트워크 강화와 파트너십 증진을 요구하는 인도-태평양 전략은 거래중심적 동맹관을 토대로 역내 동맹 및 파트너 국가들로부터 단기적인 경제적 이익을 추구하는 트럼프 대통령의 성향으로 인하여 효과적으로 시행될 수 없었다.

또한 중국 견제 및 북한 위협 대응을 위하여 한미일 안보협력을 강화하고자 했던 오바마 행정부와는 달리 트럼프 행정부는 ‘안보 무임승차론’을 내세우며 한국과 일본에게 방위분담금의 급격한 인상을 요구하였다. 이와 더불어 대(對)중국 견제를 위해 한미일 3국 간 협력을 강화하기 보다는 양자주의적 관점에서 미국이 직접 중국을 경제적으로 압박하고 협상을 진행하였다. 이에 따라 한국과 일본이 미국과 더불어 상호 안보 협력을 강화해야 하는 명분과 이유를 제시하기 어려운 상황에 직면하게 되었고, 궁극적으로 한미일 협력의 정체로 이어졌다.⁶¹⁾

트럼프 행정부 시기에 위축되었던 한미일 3자 협력은 바이든 행정부의 출범을 더불어 활발해지고 있다. 한미일 3국은 국가안보실장회의, 외교장관회의, 외교차관회의, 북핵수석대표 등 다양한 외교 채널을 통해 소통을 하고 있다. 바이든 행정부는 제이크 설리번(Jake Sullivan) 국가안보보좌관, 토니 블링컨(Antony Blinken) 국무장관, 웬디 셔먼(Wendy Sherman) 국무부장관, 성 김(Sung Kim) 대북특별대표 등 오바마 행

59) 김용우. “서유럽과 한미일 안보협력 발전에 대한 비교 연구: 1990년대 이후를 중심으로.” 『한일군사문화연구』 제36호 (2022), pp. 31-63.

60) 조양현. “미국 바이든 정부 출범과 한미일 협력: 미국의 동맹 관리의 시각에서.” 서울: 국립외교원, 2022.

61) 김용우 (2022).

정부 시기에 아시아 지역 및 한일관계에 관여했던 베테랑 외교관들을 투입하여 한미일 3국 간 소통 채널의 복원에 적극적으로 나서고 있다.

바이든 행정부 출범 이후 한일 정상 회담과 한미동맹 70주년을 기념하는 한미 정상 회담, 그리고 G-7 정상회의를 계기로 개최된 한미일 3국 정상회담 등 한미일 3국간에 정상외교가 활발하게 이루어지고 있다. 특히 2023년 8월 18일에 개최된 캠프 데이비드(Camp David) 정상회담은 한미일 3국 간 협력을 제도화 및 정례화 함에 있어 중요한 계기를 마련한 것으로 평가되고 있다. 한미일 3국 협력의 제도화와 관련하여 캠프 데이비드 정상회담의 결과물은 원칙(Principles), 정신(Spirit), 그리고 협의 공약(Commitment to Consult) 등 세 가지로 구체화되었다. 특히 원칙과 정신 두 문건에 한미일 3국 협력의 당위성, 지향성 및 협의 내용 등을 구체적으로 언급함으로써 한미일 3국 협력의 제도화를 위한 토대를 마련하였다. 구체적으로 한미일 3국 간 정례적인 연합 군사 훈련, 실시간 미사일 경보 공유, 북한의 불법적인 사이버 활동에 대한 대응, 개발 금융협력, 해양 안보 시스템 구축, 여성의 경제 활동 강화 노력, 공급망 위기에 대한 조기 경보 시스템, 과학 혁신 협력, 암 치료 공동 협력 등 다양한 의제에 대한 합의를 이루었다. 한편 한미일 3국 협력의 정례화와 관련해서는 3국 정상회담을 매년 1회 이상 개최하기로 합의한 것이 가장 눈에 띈다. 이와 더불어 한미일 3국은 외교부, 국방부, 상무부, 산업부 장관, 안보 보좌관의 정기적 회동에도 합의하였으며, 한미일 인도-태평양 대화(Trilateral Indo-Pacific Dialogue)를 창설하는데도 의견을 모았다.⁶²⁾

3. 일본의 국내정치적 변동과 상호 협력관계

1) 일본의 국내정치적 변동

2020년 9월 아베 신조 정부의 뒤를 이어 출범한 스가 요시히데(菅義偉) 정부는 2021년 10월 4일 기시다 후미오 정부가 출범하면서 단명 정권으로 끝났다. 스가 정부는 코로나19 대응과 경제활동의 양립을 추구하면서 아베 정부의 경제, 외교·안보, 사회보장 분야의 정책 노선을 그대로 유지하였다. 그러나 코로나19 상황에 적절히 대응하는데 실패하면서 정치적 리더십을 발휘하지 못했고, 계속된 지지율 하락으로 자민당 총재 연임을 포기하면서 총리직을 사임하였다. 그리고 새로 출범한 기시다 정부는 미일 동맹, 한일관계, 북일관계 등 대외정책에서 아베-스가 외교 노선을 계승할 것을 표명하였다.⁶³⁾

62) 서정진, “한미일 3국 정상회담 분석: 캠프 데이비드 마법(Camp David Magic)은 통할까?” 경기: 세종연구소, 2023.

63) 이기태 (2022), p. 37.

기시다 내각이 들어선지 채 한 달도 되지 않은 2021년 10월 31일 실시된 중의원 선거에서 집권당인 자민당은 총 461석 중 261석을 획득하며 승리를 거두었다.⁶⁴⁾ 제1야당인 입헌민주당을 비롯해 공산당, 국민민주당, 레이와 신센구미(れいわ新選組), 사민당 등 5개 야당이 전국 289개 선거구 중 217개 선거구에서 단일 후보를 내세워 자민당과 맞대결하는 구도를 형성하여 야당의 선거연합이 이루어졌다. 그러나 자민당의 과반수를 저지하는데 실패하였다. 입헌민주당은 소선거구에서 57석을 획득(기존 48석) 하였으나, 비례대표에서 39석을 획득하는데 그쳤고 전체 의석수는 13석이 감소하였다. 반면 오사카를 근거지로 하는 일본유신회는 선거 전 11석에서 41석으로 4배 가까이 의석수를 늘리면서 제3당이 되는 약진을 보였다. 일본유신회는 헌법개정에 적극적인 입장을 가지면서 외교·안보 정책에서 방위비 GDP 대비 1% 제한 철폐, 테러 및 사이버 등 방위체제 강화, 적기지 공격능력 보유 여부의 적극적 검토 등을 공약으로 내세웠다.⁶⁵⁾

기시다는 2021년 중의원 선거에 이어 2022년 7월 10일 실시된 참의원 선거도 승리하며 정권의 기반을 다졌다. 자민당은 새롭게 선출된 125석 가운데 자민당이 절반을 넘는 63석을 확보해 8석을 늘렸다. 자민당의 연립정당인 공명당은 27석을 얻어 선거를 치르지 않은 의석을 포함한 전체 판도에서 자민-공명 연립 정권은 기존의 139석에서 146석으로 의석을 늘렸다. 야당은 충분히 정권 비판이나 야당 간 선거 협력에 성공하지 못한 가운데 참패하였다. 특히 제1야당인 입헌민주당은 17석을 차지하는데 그쳐 6석이나 감소하였다. 일본유신회는 6석이 증가한 12석을 획득하였다. 이로써 여당인 자민당의 1강 체제는 지속성이 더욱 높아지게 되었다. 연립정부를 구성하는 공명당 외에도 야당의 분화와 우파 성향의 야당의 성장으로 협력적 파트너가 증가하고 자민당 지배에 대한 도전 가능성은 낮아지게 되었다.⁶⁶⁾

기시다 총리는 전후 요시다 노선으로 대표되는 보수분류의 정통 후계자임을 자임하였다. 보수분류 세력은 2000년대 이전까지 자민당 정권의 주류를 이룬 세력으로서 안보는 미국과의 동맹에 의존하고 방위 부담을 최소한으로 억제하면서 전후 일본 경제의 성장을 견인해 왔다. 기시다가 파벌영수로 있는 보수분류 노선인 '고치카이(宏池会)'는 미일동맹을 강화하면서도 주변 아시아 국가와의 외교도 중시하는 입장을 견지하는 세력이다. 그러나 2000년대 모리 요시로(森喜朗) 총리 이후 고이즈미, 아베 총리로 이어

64) 김성조, "2021년 중의원 선거를 통해 본 일본 정치엘리트의 이념 성향과 정당 구도," 『한국정당학회보』, 제21집 2호 (2022), p. 122.

65) 이기택 (2022), pp. 49-50.

66) 김성조 (2023), pp. 114-115.

지면서 보수우파(보수방류) 세력이 집권하였고, 이들은 평화헌법 개정을 주장하면서 민족주의, 역사수정주의, 자주의교를 표방, 중국, 한국 등 이웃 국가들과 갈등을 빚어 왔다. 따라서 기시다 총리의 탄생은 표면적으로는 보수본류로의 회귀를 의미한다. 그러나 총재선거 과정에서 기시다 총리는 기존 아베 노선을 벗어나기 어려울 것이라는 전망을 보여주었다. 기시다 총리가 보수 본류에서 벗어난 모습은 총재선거 과정에서 ‘헌법개정’ 문제와 관련해 드러났다. 자민당은 2018년 3월, 1) 자위대 근거규정의 명기, 2) 긴급사태조항 신설, 3) 참의원선거의 합구(선거구 통폐합) 해소, 4) 교육충실 등 4개 항목의 개헌안을 정리하였는데, 기시다는 개헌시기에 관해 ‘차기 총재 임기 중’이라고 언급하였다. 또한 기시다 총리는 자민당 총재선거 정책공약을 통해 총리 주도 하에 국제사회와 함께 제재에 따른 압력을 최대한 강화해서 북한의 핵·미사일 개발의 완전한 포기, 모든 납치피해자의 즉시 일괄 귀국을 추구할 것임을 밝혔다. 대북정책에 있어서도 북한에 대한 압력의 강화를 추구하면서도 대화를 모색한다는 아베-스가 정부의 입장을 계승하였다.⁶⁷⁾

정권 운영 면에서 기시다 내각은 아베 시기와 같은 총리 관저 중심의 정책 결정보다는 파벌 간 타협에 근거한 전통적인 자민당 내 다원주의적 의사결정 구도로 회귀하는 모습을 보이고 있다. 아베 시기에는 중요한 정책의 방향이 정책회의와 총재직속기관을 활용하여 총리가 주도적으로 결정하면서도 자민당 내부 및 공명당과의 사전심사의 과정을 통해 부분적으로 정책 수정을 인정하였다.⁶⁸⁾ 아베-스가 정부는 민주당 정부로부터 ‘정권교체 이후’ 성립되었기에 총리와 그를 보좌하는 관저가 정책 형성의 거점이 되었다. 아베-스가 정부는 내각인사국, 국가안전보장회의, 국가안전보장국 설치와 같은 ‘관저 권한 집중’ 개혁을 추진하였고, 총리관저 주도의 집권적, 하향식 결정이 명확히 구조화되었다.⁶⁹⁾ 그러나 아베-스가 정부의 정책은 총리가 방침을 정하고 정부 내에서 구체안을 만들고 자민당은 추인만 하게 되면서 당내에서 불만이 높았다.

반면 기시다 정부는 자민당 장기 연립정권의 가능성이 높아지는 가운데 ‘장기 정권’을 전제로 등장하였고, 기시다 총리는 보다 안정적인 국정 운영을 위해 관저 중심에서 벗어나 자민당과의 정책 협의를 통한 ‘관저-자민당 협력체제’를 지향하고 있다. 기시다 총리는 자민당 총재선거 기간 중 정부와 당은 ‘수레의 두 바퀴’인데 균형이 깨졌다고 주장하였고, 기시다 정부는 당과 정부의 긴밀한 연계를 목표로 하였다. 기시다 내각 출범과 함께 오랜 기간 관저에서 강력하게 각 부처를 지휘한 ‘관저 관료’를 물러나게 했

67) 이기태 (2022), pp. 53-55.

68) 김성조 (2023), p. 117.

69) 이기태 (2022), p. 39.

다.⁷⁰⁾ 따라서 기시다 내각에서는 관저의 조정 기능이나 수상의 리더십은 아베 시기에 비해 약화된 반면, 정권 운영을 위해 자민당 파벌과 유력자들의 협조가 필요한 상황이 나타나고 있다.⁷¹⁾

기시다 내각은 아베의 국가안보전략을 계승하고 있다. 일본의 국가안보전략은 2021년 방위백서에서 최초로 “적극적 평화주의”로 명기되었는데, 이는 2013년 아베 총리가 국가안보전략서를 최초 제정하면서 제창한 국가안보이념이며, 2015년 8월 종전 70주년 담화 이후 공식적으로 사용되었다. 적극적 평화주의는 일본의 국익은 1) 일본의 평화와 안전 그리고 존립 유지, 2) 일본과 국민의 번영 실현과 평화와 안전의 공고화, 3) 보편적 가치와 규칙에 기초한 국제질서를 유지 및 옹호하는 것으로 규정된다. 그리고 이를 실현하기 위한 목표로 1) 억지력 강화와 위협방식, 2) 미일 동맹의 강화 및 협력 증진과 지역 안보환경 개선, 3) 글로벌 안보 환경 개선과 번영하는 국제 사회 구축이 제시되었다. 또한 이를 실현할 전략적 접근방법으로 1) 일본의 능력, 역할의 강화 및 확대, 2) 미일 동맹의 강화, 3) 국제사회의 평화와 안정을 위한 협력국과의 외교안보 협력 강화, 4) 국제적 노력에 대한 적극적 기여, 5) 범세계적 과제를 해결하기 위한 보편적 가치 협력 강화, 6) 국가안보를 지탱하는 국내 기반 강화와 국내외 이해 촉진이 명시되었다.⁷²⁾

기시다 정부는 2022년 말 국가안전보장전략을 중심으로 하는 안전보장 3문서를 통과시키며 방위 정책의 “역사적 대전환”을 선언하였다. 2022년 12월 16일 일본 기시다 내각은 ‘국가안보전략서(國家安保戰略書)’, ‘국가방위전략서(國家防衛戰略)’, ‘방위력정비계획(防衛力整備計劃)’ 등 안보전략 관련 3문서를 국가안보회의 및 각의를 거쳐 결정하고 공표하였다. ‘국가안보전략서’는 일본 전체의 외교 및 방위전략 방향을 보여주는 문서로 2013년 12월 아베 내각 시기에 최초로 책정된 문서를 개정한 것이다. ‘국가방위전략서’는 방위정책 방향을 제시한 것으로 기존의 ‘방위계획대강: 2018’을 명칭 변경하여 개정한 것이다. ‘방위력정비계획’은 향후 5년에 걸쳐 육해공 자위대의 전력증강 목표를 제시하고 있는 문서로 기존의 ‘중기 방위력정비계획’의 명칭을 변경한 것이다.⁷³⁾

안보 3문서는 2027년까지는 일본 침공을 저지, 배제하고, 대략 10년 후까지 ‘보다 조기에 먼 곳에서 침공을 저지, 배제’할 수 있도록 방위력을 근본적으로 강화하는 것을 목표로 설정하고 있으며, 안보 환경이 전후 가장 어렵다는 전제 하에 상대 영역 내를

70) 이기태 (2022), pp. 39-48.

71) 김성조 (2023), p. 113.

72) 권혜수, “일본의 인도태평양전략과 미일 동맹 쟁점 분석,” 『한일군사문화연구』 제35호 (2022), pp. 72-73.

73) 박영준, “군사대국의 부활 혹은 보통국가의 완성?: 일본 기시다 내각의 안보전략 3문서 공표와 ‘전후 안보정책의 대전환,’” 『일본연구논총』 제57호 (2023), p. 58.

직접 공격하는 적기지 공격 능력을 ‘반격 능력’이라는 명칭으로 보유한다고 명시하고 있다. 기시다 총리는 기자회견에서 반격 능력은 상대에게 공격을 단념시키는 억지 능력을 의미하므로 향후 불가결하다며 그 중요성을 강조하였다. 이는 잠재적 위협국이 군사적 수단으로는 일방적인 현상 변경을 달성하지 못하도록 하기 위해 상대의 원거리 공격 능력을 저지, 배제할 수 있는 능력을 획득하여 상대의 침공의도를 단념시킬 수 있다는 인식이다. 방위 능력 신장을 위해 2023년도부터 5년간 방위비를 현행 계획의 1.5배 이상이 되는 43조 엔으로 할 것을 규정하였다. 따라서 일본의 방위력은 5년 이내에 근본적으로 강화될 뿐만 아니라 방위 관련 예산이 GDP의 2%로 증대될 계획이다.⁷⁴⁾

‘국가안보전략서: 2022’는 서두에서 ‘일본이 전후 가장 엄중하고 복잡한 안보환경에 직면’해 있다고 진단하며, 인도-태평양 지역의 안보환경과 관련하여 중국이 투명성을 결여한 채 핵·미사일 전력을 증강하고 대만에 대한 무력행사 가능성을 시사하면서 힘에 의한 일방적 현상변경 시도를 하고 있는 점이 일본과 국제사회에 대한 최대의 전략적 도전이 되고 있다고 지적하였다. ‘국가방위전략서’도 중국이 미국과의 경쟁 구도 하에서 힘에 의한 일방적 현상변경을 시도하고, 북한의 핵 및 탄도미사일 개발이 유엔 안보리의 결의 위반일 뿐 아니라 일본의 안보에 증대하면서 절박한 위협이라는 점을 강조하였다. 그리고 이와 같은 안보환경 하에서 일본이 항공침공, 해상침공, 착상륙침공과 같은 전통적 형태의 군사적 위협뿐만 아니라, 순항미사일에 의한 대규모 미사일 공격, 정보전 포함 하이브리드 전쟁, 우주 사이버 전자파 영역과 무인자산을 사용한 비대칭 공격, 핵보유국들의 핵무기에 의한 위협 등 새로운 전쟁방식에 직면할 수 있다고 경계하였다. ‘국가안보전략서: 2022’는 방위력과 관련하여 2000년대 초반부터 논의되어 온 ‘반격 능력’(적기지 공격 능력)을 처음으로 공식 전략문서에 수용했다는 점에서 중요한 의미를 지닌다. 기시다 총리는 3문서의 발표 직후 일본 “안보정책의 대전환”이 이루어졌다고 평가하면서, 이 문서들에 처음 포함된 “반격 능력”이 상대국이 공격을 단념시키는 억제력으로 작용하는 동시에 일본에게 금후 불가결한 능력이 될 것이라며 의미를 부여하였다.⁷⁵⁾

이로 인해 헌법에 따라 전수방위를 고수하며 군사대국이 되지 않기로 했던 전후 일본의 방위정책은 큰 변화를 맞이하게 되었다. 전수방위는 상대방으로부터 무력 공격을 받았을 때 비로소 방위력을 행사하고, 자위를 위한 필요 최소한에 그치고, 보유하는 방위력도 자위를 위한 최소한의 것에 한하는 등 헌법정신에 따른 수동적 방위전략 자세

74) 김성조 (2023), pp. 111-125.

75) 박영준 (2023), p. 58-74.

를 의미한다. 종래에도 일본 정부는 유도탄 등 공격이 행해지면 이를 막는데 필요한 최소한의 조치를 취하는 것은 법리적으로 자위의 범위에 포함되어 가능하다고 해석해 왔다. 그러나 일본 정부는 이러한 ‘적기지 공격’에 대해 정책적 판단으로 미국의 타격 능력에 의존하였고, 자위대는 적기지 공격을 목적으로 한 장비 체계를 보유하지 않았다. 기시다 총리는 적기지 공격이 법리적으로는 가능하다는 기존의 정부 견해와 방위의 기본방침인 전수방위의 개념은 일치하는 것이라며 전수방위는 헌법 정신에 따른 방위의 기본방침이며 앞으로도 전수방위의 정의를 변경할 생각이 없음을 밝혔다.⁷⁶⁾

기시다는 자민당 내에서 역사적으로 경무장을 지지하고 헌법 개정에 소극적이었던 파벌인 ‘고치정책연구회’의 영수이다. 이 파벌은 온건한 외교 노선을 추구하였고 요시다 노선을 계승하여 헌법유지와 미일동맹을 지지하는 외교노선을 따라 왔다. 반면 보수방류는 기존의 헌법이 징벌적 의미로 외부로부터 부여된 것이라 간주하고 일본인 스스로의 결정에 따라 헌법적 제약을 넘어서는 것은 패전국의 회한을 극복하여 진정한 자주 국가를 만드는 것이라 주장한다. 그러나 중국의 부상과 북한의 위협 등 안보 상황의 변화와 국민 여론의 변화 등에 의해 기시다의 입장에 변화가 나타났으며 그는 외무상을 거쳐 총리에 오르면서 전통적인 고치카이의 노선에서 벗어나 점차 현실주의 노선을 취하게 되었다. 이로 인해 자민당 내 보수분류와 방류의 구분이 사실상 희미해지고 있다.⁷⁷⁾

한편 경제정책에서 기시다는 성장에 중심을 둔 ‘아베노믹스’와 차이를 둔 성장과 분배를 모두 증시하는 ‘새로운 자본주의’를 주장하였다. 아베노믹스를 통한 양적 완화 정책은 이를 통해 주가가 상승하고 고용상태가 개선되는 등 금융, 재정정책의 성공이 거시경제의 호전을 가져오고 두 차례의 소비세 인상을 통해 재정 건전화에 기여하였다. 그러나 아베노믹스의 과실이 대부분 기업에 돌아가고 실질임금이 정체되는 등 서민 중산층이 실감하기 이를 실감하기 어려웠으며 생산성의 침체로부터 잠재성장률은 높아지지 않았다는 비판에 직면했다.⁷⁸⁾

따라서 기시다 총리는 중의원 선거 공약을 통해 성장에 중심을 둔 아베-스가 정부의 ‘아베노믹스’와 차별화되는 ‘새로운 자본주의’ 정책을 제시하였다. 이는 분배 문제, 지구온난화 문제에 대응할 수 있는 자본주의를 실현하면서 성장과 분배의 선순환을 구축하고 기업의 임금인상과 투자를 촉진하는 것을 주된 내용으로 한다. 기시다 정부는 그 동안 아베 정부가 추진했던 ‘아베노믹스’로 우대되었던 대기업들이 축적한 막대한

76) 김성조 (2023), p. 126.

77) 김성조 (2023), pp. 127-128.

78) 김성조 (2023), p. 117.

내부 유보를 신성장산업을 위한 설비투자 확대나 중소기업 상생, 고용 및 임금 확대로 사용하도록 유도해야 내수경기의 부양과 일본경제의 성장 활력 제고가 가능하다고 인식하였다.⁷⁹⁾

‘새로운 일본형 자본주의’를 핵심 슬로건으로 내세운 기시다 정권은 경제안보정책을 ‘새로운 일본형 자본주의’의 주요 방법론으로 제시하였다. 경제안보정책은 ‘새로운 일본형 자본주의’가 강조하는 성장과 분배의 선순환 창출에서 성장의 방법론으로 설정되고 있다.⁸⁰⁾ 기시다 총리는 자민당 총재선거 과정부터 경제안보를 강조하였다. 그는 2021년 10월 기시다 내각 구성에서 경제안보담당상 직을 신설하였고, 11월에는 첫 번째 ‘경제안전보장추진회의’를 실시하고, 내각관방 산하에 ‘경제안전보장법제준비실’을 설치하였다. 기시다 정부의 경제안보정책은 글로벌 공급망에서 일본의 ‘전략적 자율성’과 ‘전략적 불가결성’ 강화를 목표로 내세우고 이를 위해 전략물자의 국내 조달 기반 확보와 첨단기술 및 관련 정부의 해외 유출 방지를 강조하고 있다.⁸¹⁾ ‘전략적 자율성’은 “우리나라[일본]의 국민 생활 및 사회경제 활동의 유지에 불가결한 기반을 강인화함으로써 어떠한 상황 아래에서도 타국에 과도하게 의존하는 일 없이, 국민 생활과 정상적인 경제 운영이라고 하는 우리나라[일본]의 안전보장의 목적을 실현하는 것”을 의미한다. ‘전략적 불가결성’은 “국제사회 전체의 산업구조 속에서 우리나라[일본]의 존재가 국제사회에 있어서 불가결한 분야를 전략적으로 확대해 나가는 것에 의해 우리나라[일본]의 장기적, 지속적인 번영 및 국가 안전보장을 확보하는 것”으로 정의된다.⁸²⁾

기시다 내각의 경제안보에 대한 중요성은 지속적으로 강조되고 있다. 바이든 행정부 출범 이후 일본은 2021년 3월 16일 미일 외교·국방 장관회의(2+2)에서 일본 정부가 ‘대중 견제’에 보조를 맞추기 시작했다. 4월 16일 미일정상회담에서 탈중국의존을 염두에 둔 반도체의 새로운 공급망 구축 등에 대한 공동성명을 발표하였다.⁸³⁾ 기시다 내각이 들어선 후 일본은 2022년 5월 ‘경제안전보장추진법’을 제정하여 중요 물자의 확보나 공급망 강화를 추진하고 있다. 이 법안은 중요 물자의 안정적인 공급 확보, 기간 인프라 서비스의 안정적인 제공 확보, 첨단적인 중요기술의 개발 지원, 특히 보호 조치 등을 포함하고 있다. 이를 위해 미국 등 동맹국들과 경제 안보 협력을 강화할 필요가 있다고 인식하고 2022년 5월 미일 정상회담에서 미일 경제정책협의위원회를 설

79) 이기태 (2022), p. 45.

80) 이정환, “일본 경제안보정책 정책대립축의 이중구조: 외교안보적 수렴과 성장전략 방법론 논쟁의 잠복,” 『일본 연구논총』 제55호 (2022), pp. 113.

81) 이기태 (2022), p. 57.

82) 이정환 (2022), p. 102.

83) 이기태 (2021), p. 291.

립하기로 합의하였다. 일본은 수출관리, 국제기준, 공급망 보호, 차세대 반도체 연구개발을 포함한 기술 투자 등의 경제안보 분야에서 양국 간 연계를 강화하고 있다.⁸⁴⁾

2) 일본의 국내정치적 변동과 한미일 협력

패전 후 일본은 1946년 제정된 헌법을 통해 비군사 국가의 정체성을 선언하였다. 헌법 제9조 1항에서 국가정책으로서 전쟁 수단을 포기할 것이 선언되었고, 제2항에서 육해공군 보유 금지가 천명되었다. 그러나 1950년 한국전쟁 발발로 일본은 평화헌법체제 하에서 자신의 안보를 지키기 위한 수단을 강구할 필요성을 자각하였고, 1951년 9월 체결된 미일안보조약과 1954년 창설된 방위청과 육해공 자위대가 이러한 배경에서 이루어졌다. 그러나 육해공 자위대는 창설 직후부터 헌법 조항 제9조 2항과 부합하는지에 대해 논란의 대상이 되었다. 일본 보수파 정치세력은 헌법을 개헌하여 자위대를 군대로 인정할 것을, 진보파 정치세력은 자위대의 폐지를 주장하였다. 냉전 시기 일본 정부는 자위대가 군대가 아님을 강변하고, 그 능력과 역할을 제한하는 규범과 정책을 공표하며, 자위대의 임무와 역할은 어디까지나 일본 본토에 대한 무력침공을 방지하는데 국한한다는 ‘전수방위의 원칙’을 주장하였다. 1950년대 자위대 창설 이후 일본은 1970년대까지 선언된 ‘기본적 방위력’ 개념, ‘공격용무기 비보유 원칙’, ‘비핵3원칙’, ‘우주의 평화적 이용원칙’, ‘방위비의 GNP 1% 이내 편성 원칙’ 등을 통해 자위대가 획득해야 할 군사력을 스스로 제한하는 입장을 보였다.⁸⁵⁾

그러나 1990년대 이후 일본이 세계 2위 수준으로 부상한 경제력에 상응하도록 동맹국 미국의 주도 하에 진행되는 국제안보 활동에 적극 참가할 수 있는 국가가 되어야 한다는 새로운 유형의 국가전략론인 ‘보통국가론’이 대두되었다. 보통국가론자들은 이러한 안보정책 수행을 위해 총리의 안보정책 결정을 보좌하는 안보제도 개편이 필요하고 육해공 자위대의 능력 강화도 필요하다는 정책론을 제기하였다. 보통국가론에 의해 촉발된 일본의 안보정책 변화는 2012년 12월 아베의 제2차 내각이 들어서면서 보다 가속화되었다. 아베 정부는 2014년 7월 각의 결정을 통해 일본의 안보가 위협받는 ‘존립 위기사태’의 경우 ‘집단적 자위권’을 행사할 수 있다는 결정을 내리고, 2014년과 2015년에 걸쳐 10여개의 국내법제에 이를 반영시켰으며, 2015년에는 미일 가이드라인 개정을 통해 미일동맹에도 이를 적용시켰다.⁸⁶⁾

84) 김성조 (2023), pp. 123-124.

85) 박영준 (2023), pp. 60-61.

86) 박영준 (2023), pp. 62-64.

일본은 북한과 중국을 증대한 안보위협으로 간주하고 있으며, 이에 대응하기 위해 미일동맹을 강화시키고자 하였다. 일본의 대북(對北) 위협 인식은 1993년 북한의 노동 1호 미사일 발사 이후 대두되기 시작하였다. 이후 1998년 북한의 대포동 미사일 발사, 2002년 2차 북핵 위기, 2006년 북한의 핵실험 등을 거치며 일본 내 북한 위협론은 증대되었다. 그러나 일본은 북한과 중국 등으로부터의 안보 위협에 대해 독자적으로 대응함에 있어 한계를 인식하였다. 제2차 세계대전 패망 후 만들어진 평화헌법 9조에 의해 일본은 최소한의 집단적 자위권 행사만을 할 수 있었기 때문이다. 이러한 일본의 한계를 극복할 수 있는 대안이 미일동맹의 강화였다. 냉전 종식 후 증대된 북한과 중국의 위협은 미일 동맹을 강화하는 촉진제로 작용하였다. 1996년 3차 대만해협위기 및 반복되는 북한의 핵실험을 경험하며 미일 양국은 1996년 미일안보 공동선언, 1997년 미일 안보협력 가이드라인 등을 만들었다.

특히 2000년대 들어 미국은 중국 견제를 위한 일본의 보다 적극적인 역할 수행을 요구하였고, 보통국가가 되기를 희망하는 일본은 미국의 요구에 적극적으로 반응하며 미일동맹을 강화하고 자위대의 역할수행 범위를 확장하였다. 급속한 경제 성장을 토대로 국제무대에서 영향력을 확대해 나가는 중국을 목도하며 서방진영과 일본에서는 ‘중국 위협론’이 대두되기 시작하였으나 미국은 2001년 9·11사태 이후 중동에서 테러와의 전쟁에 몰두하게 되었고, 이에 따라 중국의 부상을 견제할 수 있는 충분한 여력을 확보하기가 어려웠다. 이에 대한 대안으로 미국은 동북아에서의 일본의 역할 확대를 요구하며 미일동맹을 강화시키고자 하였다. 일본과의 동맹 강화를 통해 중국의 부상을 견제하고자 하는 미국의 의도는 일본의 북한과 중국에 대한 위협인식과 맞물리며 미일 동맹의 강화로 이어졌다.

2017년 아베 총리와 트럼프 대통령의 정상회담에서 양국은 아시아, 아프리카 지역의 안정과 성장을 위해 ‘자유롭고 열린 인도-태평양(FOIP)’ 추진에 합의하였다. 일본이 미국과 FOIP를 추진하게 된 것은 중국의 일대일로 전략에 대한 경계심, 즉 중국이 풍부한 자금력으로 아시아, 아프리카, 유럽 등 각국의 항구 정비나 인프라 투자를 통해 해양안보 측면에서 영향력을 확대하고자 하는 구상에 대한 일본의 우려가 자리 잡고 있다.⁸⁷⁾ 일본은 중국이 유라시아 대륙을 육로-해로로 관통하는 교역루트를 설립하여 자국의 영향권 아래에 두려고 하고, 육해경비의 해양강국으로서 대중화공영권의 맹주가 되려 한다고 인식하고 있다.⁸⁸⁾ 2017년 정상회담에서 두 정상은 모든 국가가 항해와

87) 홍건식·김승배 (2021), pp. 106-107.

비행의 자유 및 국제법에 기초한 해양 이용을 준수할 것을 촉구하고, 이를 공유하는 모든 국가들과 다층적 협력관계를 구축해 나가기로 선언하였다. 일본은 2015년부터 미국과 인도 양국의 말라바(Malabar Exercises) 해군 훈련에 정기적으로 참여하고 있으며, 미일호 삼국 연합 군사훈련도 실시하고 있다. 이와 더불어 미국과 호주의 군사훈련인 탈리스만 세이버(Talisman Sabre)에도 일본이 참여하였다.⁸⁹⁾

일본은 정치·군사 측면에서 미일동맹 강화와 함께 자체 방위력 강화와 글로벌 안보 네트워크 협력을 추진하고 있다. 일본은 대중(對中) 관여에 있어 자신의 독자적인 힘의 한계를 지니고 있기에 지역 내 관련국들과의 다자간 접근을 통한 관여의 방안을 적극적으로 추구하고 있다. 구체적으로 군사·안보 부문은 미일 군사력 일체화와 협동성 강화, 미일동맹을 통한 억지력 확보, 다자간 네트워킹을 통한 균형으로 특징지어진다. 특히 미일 간의 양자 동맹과 함께 쿼드(QUAD)로 불리는 소다자주의를 활용하여 중국을 견제하고자 하는 노력을 보이고 있다.⁹⁰⁾ 미국이 인도-태평양 전략을 자신의 대외 정책으로 수용한 것은 일본과 미국의 지역 공간 개념과 전략이 상당 부분 양국 간에 공유되고 있으며, 미국의 인도-태평양 전략에서 일본이 차지하는 비중이 그만큼 높다는 것을 의미한다.⁹¹⁾

쿼드 협의체가 활성화되면서 일본은 미국 이외에 호주, 인도 등과 전통 및 비전통 분야 안보협력을 심화시키고 있으며, 인도-태평양 전략에 관심을 보인 영국, 프랑스, 독일 등 유럽 주요 국가들과도 안보협력을 확대시키고 있다. 기존 진행되던 미일동맹 차원의 연합훈련에 더해 미국과 인도가 매년 실시해오던 말라바 해상훈련에 일본이 참가하기 시작하였다. 일본 자위대는 또한 미국과 호주가 격년제로 실시해오던 텔리스만 세이버 훈련에도 참가하고 있다.⁹²⁾

미일 양국은 인도-태평양 전략이 중국 봉쇄를 목적으로 한 것이 아님을 강조하고 있지만, 해당 전략이 실질적으로 중국에 대한 대응적 성격이 강함을 부인하기 어렵다. 이념적 측면에서 양국의 인도-태평양 전략은 자유민주주의, 법의 지배, 시장경제 등의 인류 보편적 가치 확대를 바탕으로 동질 국가와의 전략적 파트너십을 강화하는 것으로 인식된다.⁹³⁾ 물론 미국과 일본이 인도-태평양 전략을 둘러싸고 접근법이 모두 일치하

88) 김남은 (2017), p. 173.

89) 홍건식·김승배 (2021), pp. 107-116.

90) 윤덕민, “중국의 부상과 일본의 대중전략,” 『전략연구』 제59호 (2013), p. 65.

91) 김석수, “아베 정부의 인도·태평양 구상의 전개 과정,” 『세계지역연구논총』 제37집 2호 (2019), pp. 208-212.

92) 박영준 (2023), p. 65.

93) 김지영 (2022), p. 27.

는 것은 아니다. 미국의 FOIP전략은 현상변경세력인 중국과의 안보경쟁이라는 특징을 명확히 지니고 있다. 반면 일본의 FOIP에는 개발 협력적 요소, 인프라 시스템의 해외 전개라는 요소가 결합되어 있다.⁹⁴⁾

한편 일본이 미국과의 동맹관계를 더욱 공고히 하면서 다른 국가들과의 안보적 협력을 확대해 온 것과 달리 한국과의 관계는 윤석열 정부가 들어서기 전까지 경색되어 있었다. 일본은 2014년까지 외교 청서에서 “한국과 일본은 매우 중요한 근린 국가로서, 자유, 민주주의, 인권 등의 기본적 가치와 지역의 평화와 안정의 확보 등 이익을 공유하고 있다”라고 명시하였다. 그러나 2015년 이후 “일본과 한국은 전략적 이익을 공유하는 매우 중요한 근린 국가이다”라는 표현으로 변경하였다. 2018년 이후에는 이러한 표현도 사라져 “양호한 한일관계는 아시아-태평양 지역의 평화와 안정에 불가피하다”라는 표현으로 바뀌었다. 방위백서의 양자 방위교류 부분에서 한국과 일본의 방위교류는 2009년까지는 가장 먼저 기술되었다. 그러나 2010년부터는 일본과 호주의 방위교류가 첫 번째로 등장하고 한국과의 방위교류는 두 번째로 밀려났다. 2019년부터 안전 보장 협력 섹션의 첫 번째 챕터인 ‘안전보장 대화 방위 협력교류의 의의와 발전’ 부분에서 ‘자유롭고 열린 인도-태평양이라고 하는 비전하의 방안’이라는 하위 챕터가 추가되어 FOIP 구상을 강조하였다. 이에 대한 언급에서 2010년 이후 일본과의 호주 방위교류 이후 두 번째로 밀려난 한국과의 방위교류가 호주, 인도, 동남아 국가 다음인 네 번째로 밀려났다.⁹⁵⁾

2020년 스가 요시히데 총리는 국회 연설에서 “한국은 지극히 중요한 이웃 나라”라는 표현을 사용하였으나 2021년 연설에서는 “지극히”를 삭제하였다.⁹⁶⁾ 스가 총리는 한일 관계에서 아베 총리와 동일한 입장을 견지하며 한국과 갈등하였고, 한국 대법원의 강제징용 및 일본군 위안부 배상 판결 문제와 관련하여 한국 정부가 먼저 해법을 가져오라고 일관되게 요구하였다. 따라서 스가 정부 시기 한일 관계는 일본군 위안부 문제 및 강제동원 피해자 문제를 둘러싼 한일 정부 간 해결의 실마리를 찾지 못하면서 2019년 아베 정부의 대(對)한국 수출규제로 촉발된 한일관계 갈등 상황이 그대로 유지되는 모습을 보였다. 또한 일본 정부는 한국 정부의 한반도 평화프로세스 재개를 위한 ‘중선언’ 추진 노력에 대해 북한이 미사일 발사시험을 반복하고 북한의 핵개발과 일본인

94) 김용희 (2021), p. 122.

95) 김지영 (2022), pp. 28-29.

96) 김지영 (2022), p. 24.

납치 문제 해결의 길이 보이지 않는 상황에서 대북용화 분위기만 확산된다고 주장하며 시기상조 입장을 보였다.⁹⁷⁾

2021년 10월 기시다 정부 출범 이후 한일관계는 기존 아베-스가 시기와 별다른 차이점을 보이지 않았다. 기시다 총리는 출범 이후 열린 첫 기자회견에서 한국에 대해 언급하지 않았고, 10월 8일 취임시정연설에서 “한국은 중요한 이웃 나라이다. 건전한 관계로 되돌리기 위해서라도 일본의 일관된 입장에 입각하여 한국 측에 적절한 대응을 강력히 요구해 나갈 것이다”라고 말했다. 일본 총리의 시정연설에서 과거에는 한국에 대해 ‘전략적 이익’ 및 ‘가치’를 공유하는 파트너에서 아베 총리 이후 단순한 ‘중요한 이웃 나라’로 표현된 점이 그대로 이어졌다. 외교 분야 국가 언급 순서에서도 한국은 마지막에 배치되었다.⁹⁸⁾ 기시다 총리는 취임 이후 쿼드 국가들의 정상들과 통화를 먼저 하고 한국 대통령과의 통화는 뒤늦게 이루어졌다. 일본의 주요 외교 상대국을 거명할 때 한국은 제일 마지막에 언급되었으며 보편적 가치를 지키기 위해 협력할 나라들에 관해 언급할 때 한국을 포함시키지 않았다.⁹⁹⁾

기시다 정부는 출범 이후 한일 관계 개선의 필요성에 대해서는 언급하면서도 한국에 대한 강경한 입장을 드러내며 한일관계 개선을 위한 구체적인 접근에 있어서는 신중한 모습을 보여 왔다. 기시다 총리는 2022년 1월 17일 시정방침 연설에서 중요한 이웃 나라인 한국에 대해 일본의 일관된 입장을 토대로 한국 측의 적절한 대응을 강하게 요구하겠다고 언급하였다. 이는 한국 법원의 강제징용 배상 판결이 국제법 위반이라는 일본 정부의 일관된 입장에 따라 한국 정부에 이를 시정하는 조치를 계속 요구하겠다는 의미로 해석되었다.¹⁰⁰⁾ 2022년 6월 나토 정상회의에서 한일 두 정상이 양국 관계 개선을 위해 두 정상이 “노력해 나가기로 했다”는 한국 측의 발표와 달리 일본 측은 기시다 총리가 윤석열 대통령에게 “힘써주길 바란다”고 했다고 발표하여 양국 간 관계 개선에 대한 일본 측의 조심스런 입장을 드러냈다.¹⁰¹⁾

일본은 한국 윤석열 대통령의 한일관계 개선에 대한 의지를 의심하지는 않지만 양국 간 관계 개선에 대해 관망세를 보여 왔다. 여기에는 향후 한국의 총선 및 대선 선거

97) 이기태 (2022), pp. 58-59.

98) 이기태 (2022), p. 59.

99) 김지영 (2022), p. 24.

100) 유영규, “기시다 ‘한국과 긴밀히 소통’...한일관계 개선 의지 표명,” 『SBS News』 (2023.01.23.).

101) “일 기시다, 한일 관계 개선 ‘신중’...외교 무대에서 ‘방위력 강화’ 강조,” 『YTN』 (2022.06.30.).

결과로 인해 한국의 대일 정책이 다시 바뀔 가능성에 대한 불안감과 불확실성이 내재해 있다. 일본이 과거사 문제에 대해 소극적 대응하는 것은 아베 정권 이후 더 이상은 사과하지 않겠다는 정계의 분위기가 정착되었고 일본의 원칙을 굽혀서는 안 된다는 강경파의 압박을 받고 있기 때문이다.¹⁰²⁾

그러나 2023년 3월 16일 도쿄에서 이루어진 한일 정상회담 후 기시다 총리는 “양국 정상이 형식에 구애받지 않고 빈번하게 방문하는 셔틀 외교를 재개”시키는 것과 한일 관계에 대해서 “다양한 분야에서 정부 간 의사소통을 활성화”하는 것에 일치했음을 발표하여 양국 간 관계개선에 대한 의지를 확인하였다. 나아가 역사적 전환기에서 “자유롭고 열린 인도-태평양을 실현하는 중요성에 대해 확인했고, 법의 지배에 기초한 자유롭고 열린 국제질서를 지켜내기 위해 뜻을 같이하는 나라가 힘을 합쳐 나갈 필요성에 대해 인식을 공유”했음을 발표하여 한일 양국이 인도-태평양 전략에서 협력할 수 있음을 표명하였다.¹⁰³⁾ 2023년 8월 19일 미국 캠프 데이비드(Camp David)에서 열린 한일 정상회담에서도 기시다 총리는 “한국은 국제 사회 과제 대처에 협력해야 할 중요한 이웃나라”이며 “한일 간 안보와 경제를 포함한 다양한 분야에서 전향적이고도 구체적인 활동들이 이미 역동적으로 움직이고 있다”고 밝혀 한일관계의 개선과 양국 간 협력의 필요성에 대해 재확인하였다.¹⁰⁴⁾

정부 차원의 이러한 움직임과 함께 양국 국민 차원에서도 상호간에 대한 인식에 있어 변화의 모습을 보여주고 있다. 2023년 5월 요미우리신문과 한국일보가 시행한 2023 한일공동여론조사에서 한일 양국 모두 현재의 한일관계에 대해 2022년 대비 큰 폭으로 긍정적 평가가 상승하였다. 한국은 17%에서 43%로 증가하였으며, 일본은 17%에서 45%로 증가하였다. 그러나 향후 “한일관계가 긍정적이다”라는 전망은 2022년 대비 일본은 31%에서 34%로 증가한 반면, 한국은 53%에서 38%로 감소하였다. 이는 징용공 문제, 위안부 문제, 후쿠시마 오염수 방출 문제 등에 대해 한국 국민들이 큰 우려를 지니고 있으며, 양국 간 관계개선과 협력을 위해 해결해야 할 과제들이 남아 있음을 보여주고 있다.¹⁰⁵⁾

102) 진창수, “인도태평양 전략과 한일협력: 지속가능한 협력방안의 모색,” 『세종정책브리프』, No. 2023-13 (2023, 세종연구소), pp. 5-6.

103) 김문관, “[전문] 한일 정상회담 기자회견문...윤-기시다, 미래 위한 새 관계 강조,” 『조선일보』 (2023.03.16.).

104) 안채원·박종진, “기시다, ‘한일관계 강화, 엄청나게 중요...윤 우정 기반 새시대 개척,’” 『머니투데이』 (2023.08.19.).

105) 최은미, “윤석열-기시다 한일 정상 셔틀외교 복원 이후의 한일관계: 의미, 전망, 과제,” 『Issue Brief』, 2023-14 (2023, 아산정책연구원), pp. 3-4.

IV. 동아시아 협력 공간에 대한 체계적인 논의 및 한국의 대응 방안

중국의 부상과 미중 전략적 경쟁의 심화로 인해 동아시아 지역을 둘러싼 대외적 환경은 해당 지역 공간의 균열을 깊어지게 하고 있다. 또한 한국, 미국, 일본의 최근 정권 교체 및 리더십 변화는 이러한 전략적 균열을 심화시키는데 기여하였다. 경제적 상호의존과 협력의 정도가 높지 않았던 냉전시기와 달리 오늘날 동아시아 지역은 역내 구성원들 간 경제적 상호의존성이 매우 높으며, 안보와 경제의 복합성이 두드러지는 양상을 보이고 있다.

한미일 3국 간 안보 협력이 걸어온 길을 검토하고 한국, 미국, 일본의 ‘인도-태평양 전략’을 분석하는 작업은 안보적 차원의 평화와 경제적 차원의 번영을 위한 역내 협력 공간을 창출하는데 기여할 수 있다. 구체적으로 안보와 경제의 복합성, 국내정치적 요인이 외교정책 결정에 미치는 영향력 등을 포괄적으로 분석함으로써 한미일 3국 협력과 역내 협력 공간창출에 대한 정책적 함의를 도출하고자 한다.

1. 한미일 안보 협력과 동아시아 협력 공간

1) 한미일 안보 협력의 현황

한미 및 미일 양자 협력의 발전 속도 및 수준에 비교할 때 한미일 3국 협력은 많이 뒤쳐져 있다. 이러한 상황은 1965년 국교 정상화 이후 많은 부침을 경험한 한일 관계와 함께 한미일 3자 안보 협력 보다는 한미 및 미일 양자 동맹 유지에 방점을 두었던 미국의 동북아 전략 기조에 많은 영향을 받은 것이라 하겠다.

한일 및 한미일 3국 안보 협력은 1990년대 들어 가시화되기 시작했다. 냉전이 종식되고 북한, 대만 해협 등 동아시아 차원에서 지역분쟁의 가능성이 커지면서 급변하는 안보환경에 한일 양국이 공동으로 대응할 필요성이 커졌기 때문이다. 구체적으로 1990년대 한일 협력은 북한이라는 공동의 위협인식을 상정하여 국방 분야의 인사 교류, 부대 간의 교류 및 정보교환의 정례화로 발전하였다. 또한 북한의 핵개발 의혹, 미사일 발사 등에 의해 제기된 ‘북한 위협론’은 한일 안보협력의 촉진제가 되었다. 나아가 북한의 핵과 대량살상무기 개발 의혹 및 북미 관계 등이 중심이 된 대북 정책은 한미일 3국 안보 협력을 추진하는 토대가 되었다.

21세기 들어 미국의 전략적 목표가 중국 견제로 전환되며 아시아-태평양 지역의 전략적 중요성이 부각됨에 따라 한미일 3국 협력에 대한 관심이 높아졌다. 2000년대 들어 미국은 중국 견제를 위한 일본의 보다 적극적인 역할 수행을 요구하였고, 보통국가가가 되기를 희망하는 일본은 미국의 요구에 적극적으로 반응하며 미일동맹을 강화하고 자위대의 역할수행 범위를 확장하였다. 일본과의 동맹 강화를 통해 중국의 부상을 견제하고자 하는 미국의 의도는 일본의 북한과 중국에 대한 위협인식과 맞물리며 미일 동맹의 강화로 이어졌다.

미일 양국은 한미동맹을 한반도를 넘어 '지역동맹'으로 발전시키고 한미일 안보협력을 강화함으로써 미일동맹의 전략공간을 한반도까지 연장하기를 희망했다. 한국은 중국의 부상에 따른 동북아 국제질서 변화를 인정하면서도 남북관계 및 한중관계를 고려하여 한미동맹의 범위와 수준을 아시아-태평양 지역으로 확장하고 중국 견제에 보다 선명한 입장을 보이는 것에 신중한 입장을 취하였다. 이와 더불어 2000년대 들어 한일 간의 과거사 갈등이 치열해짐에 따라 한일 양국 간 협력은 부침을 겪게 되었다. 이에 따라 한미일 3국 협력의 강화를 통해 중국의 부상을 견제하고 미국의 역내 리더십을 유지하고자 하는 미국의 의도는 가시적인 성과를 거두기 쉽지 않았다.

한미일 3국 협력은 2022년 5월 윤석열 정부의 출범과 더불어 전환점을 맞이하였다. 윤석열 정부가 한일 관계 복원에 강한 의지를 보이고 과거사 갈등 해결 및 대일 관계 개선을 위한 선제적이고 적극적인 정책 행보를 보임에 따라 한미일 3국 협력 강화의 걸림돌으로 작용하였던 한일 관계가 개선되었다. 개선된 한일 관계를 토대로 양국 정부가 한미일 3국 협력 강화를 위해 적극적으로 나섬에 따라 3국 간 협력 논의가 활발하게 전개되고 있다.

한미일 3국 정상은 작년 7월 북대서양조약기구(NATO) 정상회의, 11월 주요 20개국(G-20) 정상회의 및 동아시아정상회의(EAS), 올해 5월 주요 7개국(G-7) 정상회의 등 다자회의 참석을 계기로 여러 차례 회동하였다. 특히 올해 8월 한미일 3국 정상이 미국 워싱턴 근교 캠프 데이비드(Camp David)에서 회동하였는데, 이는 한미일 3국이 다자회의 계기가 아닌 별도의 3국 정상회담을 처음 개최하였다는 점에서 상당한 의미가 부여되었다. 또한 캠프 데이비드(Camp David) 정상회담은 한미일 3국 간 협력을 제도화 및 정례화 함에 있어 중요한 계기를 마련한 것으로 평가되었다. 한미일 3국 협력의 제도화와 관련하여 캠프 데이비드 정상회담의 결과물은 원칙(Principles), 정신(Spirit), 협의 공약(Commitment to Consult) 등 세 가지로 구체화되었다. 특히 원칙과 정신 두 문건에 한미일 3국 협력의 당위성, 지향성 및 협의 내용 등을 구체적으로 언급함으로써 한미일 3국 협력의 제도화를 위한 토대를 마련하였다. 한편 한미일 3국

협력의 정례화와 관련해서는 3국 정상회담 매년 1회 이상 개최, 외교부, 국방부, 상무부, 산업부 장관, 안보 보좌관의 정기적 회동 및 한미일 인도-태평양 대화(Trilateral Indo-Pacific Dialogue)를 창설하는데 합의하였다.

2) 한미일 3국의 인도-태평양 전략

한일 관계의 개선을 토대로 한미일 3국이 3자 협력에 대해 적극적인 의지를 보임에 따라 한미일 3국 협력 강화를 위한 논의가 본격화되고 있다. 한미일 3국 협력을 통한 동아시아 안보 협력 공간 창출은 3국의 인도-태평양 전략을 분석함으로써 구체화할 수 있다. 한미일 3국은 모두 자국의 인도-태평양 전략을 발표하였으며, 이는 동아시아를 포함하는 지역 전략으로서 각국이 역내에서 추구하는 정책 기조를 보여주기 때문이다. 구체적으로 한미일 3국의 인도-태평양 전략을 비교분석하여 유사점을 찾아내는 것은 3국이 공동으로 참여할 수 있는 안보 협력의 의제 및 수준 등을 확인하는 동시에 동아시아 안보 협력 공간 창출을 위한 합의를 제공해 줄 것이다.

(1) 미국의 인도-태평양 전략

미국의 인도-태평양 전략(Indo-Pacific Strategy)은 2017년 11월 트럼프 대통령의 아시아 순방을 계기로 미국의 새로운 아시아 전략으로 부각되었다. 트럼프 대통령은 베트남의 다낭(Da Nang)에서 '자유롭고 열린 인도-태평양 비전'이라는 주제의 연설을 통해 형평과 상호주의에 입각한 경제관계 구축의 필요성에 대해 언급하고, 법의 지배, 개인의 기본적 권리, 항행 및 비행의 자유 등의 원칙 존중을 강조하였다. '자유롭고 열린 인도-태평양 비전'의 네 가지 원칙은 ▲모든 국가들의 주권과 독립 존중, ▲분쟁의 평화적 해결, ▲공개적인 투자, 투명한 합의, 연계성(connectivity)에 기반한 자유롭고 공정하고 호혜적인 무역, ▲항행의 자유와 같은 국제적 규칙과 규범 준수를 포함하였다.

2019년 6월에 공개된 미 국방부의 인도-태평양 전략 보고서는 인도-태평양 지역에서 미국이 가지고 있는 전략적 이해관계를 보여주었다. 미국의 목표는 자신이 가장 중요한 지역으로 규정한 인도-태평양 지역에서 자국에게 유리한 힘의 배분상태를 유지하고 자유롭고 개방된 지역 질서를 확보함으로써 미국의 국익과 미국중심의 질서를 유지하는 것이며, 중국이 미국에게 최우선적인 위협임을 분명히 하였다. 미국은 중국을 '수정주의 세력(Revisionist Power)'으로 규정하며 국제사회의 규칙과 규범을 위협하고 있다는 점과 남중국해를 군사화하고 있다는 점을 부각 시켰다.

대(對)중국 견제를 목표로 본격화된 미국의 인도-태평양 전략은 트럼프 행정부 시기 군사·안보보다는 경제적 성격을 강화하는 방향으로 추진되었다. 아세안 등 많은 역내 국가들이 대(對)중국 견제를 목표로 하는 미국의 인도-태평양 전략에 대한 공식적인 지지 및 참여 여부에 대해 소극적인 입장을 견지하였기 때문이다. 이러한 역내 국가들의 입장을 고려하여 트럼프 행정부는 인도-태평양 전략의 군사·안보적 요소를 희석시키고 역내 국가들이 부담을 덜 가질 수 있도록 경제적 요소를 강화하는 방향으로 인도-태평양 전략을 추진하였다. 미국의 입장에서 인도-태평양 전략을 효과적으로 추진하기 위해 역내 개도국들의 안보적 우려를 불식시키고 이들의 참여를 유도하는 것이 필요하였기 때문이다.

바이든 행정부에서도 중국 견제를 핵심으로 하는 인도-태평양 전략 기조가 유지되고 있다. 전임 트럼프 행정부에 이어 바이든 행정부도 중국을 미국의 안보를 위협하는 최대의 전략적 경쟁자로 규정하고 중국과 치열한 경쟁을 할 것임을 밝혔다. 바이든 행정부는 2022년 2월 11일 인도-태평양 전략 보고서를 공개했다. 동 보고서에서 바이든 행정부는 인도-태평양 지역이 직면하고 있는 도전들에 대처하고 도약의 기회를 잡기 위해 동맹 및 파트너 국가들과의 협력을 통해 ▲자유롭고 개방된, ▲연결된, ▲번영하는, ▲안전한, ▲회복력 있는 인도-태평양을 구축하는 것을 미국의 전략 목표로 제시하고 구체적인 행동 계획을 선보였다. 그 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.¹⁰⁶⁾

첫째, 자유롭고 개방된 인도-태평양은 역내 국가들이 스스로의 선택을 할 수 있고 공유된 영역들을 법에 의해 지배하는 것을 필요로 한다. 이를 위해 바이든 행정부는 민주적인 제도, 자유로운 언론, 활기찬 시민 사회, 지역의 재정 투명성 개선을 위해 투자하는 한편 지역의 영해와 영공이 국제법에 의해 지배되고 이용될 수 있도록 담보하고 핵심 신기술, 인터넷, 사이버 공간 등에 대한 공동의 접근법을 구축하기 위해 노력할 것이다.

둘째, 미국은 파트너 국가들과 함께 지역 내 그리고 지역을 뛰어넘는 공동의 역량을 배양하기 위해 ▲호주, 일본, 한국, 필리핀, 태국 등 지역 동맹의 심화, ▲인도, 인도네시아, 말레이시아, 뉴질랜드, 싱가포르, 대만, 베트남 등 주요 지역 파트너 국가들과의 관계 강화, ▲한국과 일본 등 동맹 및 파트너 국가들 간 유대 강화, ▲강력하고 독립된 아세안(ASEAN)의 동남아시아 주도, ▲쿼드(QUAD) 강화, ▲인도의 지속적인 성장과 지역 리더십 지원, ▲태평양 제도의 회복력 구축을 위한 파트너십 추구, ▲인도-태평양과 유럽-대서양 간의 연결 구축, ▲인도 태평양, 특히 동남아시아 및 태평양 제도에서

106) The White House (2022).

미국 외교를 확대할 것이다.

셋째, 미국은 인도-태평양 지역의 번영을 주도하기 위해, ▲인도-태평양 경제 프레임워크(IPEF: Indo-Pacific Economic Framework)를 통한 새로운 무역 접근법, 디지털 경제 프레임워크, 공급망 개발 및 탈탄소화와 청정에너지에 대한 공동 투자, ▲아시아-태평양 경제 협력체(APEC)를 통한 자유롭고 공정하며 개방된 무역 및 투자 촉진, ▲‘더 나은 세계 재건(Build Back Better World)’ 프로젝트를 통해 지역 내 인프라 격차를 해소하기 위해 헌신할 것이다.

넷째, 바이든 행정부는 미국 영토와 동맹 및 파트너 국가들에 대한 침략을 억제하고 인도-태평양 지역의 안보를 강화하기 위해 ▲통합역지력 강화, ▲동맹 및 파트너 국가들과의 협력 심화 및 상호운용성 향상, ▲대만해협의 평화와 안정 유지, ▲우주, 사이버 공간, 핵심 기술 및 신기술 분야에서의 혁신, ▲한일 동맹국과의 확장억제 및 공조 강화와 더불어 한반도의 완전한 비핵화 추구, ▲오커스(AUKUS) 파트너십을 통한 안보 협력 지속, ▲초국가적 위협에 대처하기 위한 미 해안경비대의 주둔 및 협력 확대, ▲태평양 억제 이니셔티브 및 해양 안보 이니셔티브에 자금을 지원하기 위해 연방의회와의 협력을 추구할 것이다.

다섯째, 기후 변화, 코로나19 팬데믹 등 초국가적 문제들이 야기하는 위협으로부터 지역적 회복력을 구축하기 위해 바이든 행정부는 ▲동맹 및 파트너 국가들과 협력하여 지구 온도 상승 제한을 위한 2030년 및 2050년 목표, 전략, 계획 및 정책 개발, ▲기후 변화 및 환경 악화의 영향에 대한 지역 취약성 감소, ▲코로나19 팬데믹 종식 및 세계 보건 안보 강화를 위해 헌신할 것이다.

바이든 행정부의 인도-태평양 전략은 다양한 양자(bilateral) 및 소다자(minilateral) 협의체가 유기적으로 상호작용하여 네트워크를 형성하여 전략 목적을 달성하는 방향으로 추진되고 있다. 바이든 행정부 출범 이후 쿼드(QUAD)는 민주 동맹 및 파트너 국가들과 (소)다자 협력을 추구하기 위한 ‘정책적 틀(policy framework)’으로 활용되고 있다. 바이든 행정부는 쿼드에 참여하는 동맹국들의 부담을 낮추기 위해 쿼드를 보건, 환경, 기술 등 실질적 부문에서 개방적이고 투명한 협력 플랫폼으로 규정하고, 백신공급 및 코로나19 대응, 기후변화, 신기술 등 비(非)전통 안보 분야에서의 협력기제로 우선적으로 활용하고 있다. 쿼드의 활용은 ‘쿼드 워킹그룹(쿼드 4국 - X + α)’, 즉 쿼드 참여국들 전부 혹은 일부에 다른 국가들이 참여하여 만들어진 (소)다자 협의체의 형태로 구체화되고 있다. 쿼드 워킹그룹은 다양한 영역에서 사안별로 복합적으로 전개되고 있으며, 이에 따라 특정 사안에 이해관계가 얽혀있는 국가들이 각각의 쿼드 워킹그룹에 참여함으로써 참여국 구성이 사안별로 상이할 것으로 예상된다.

(2) 일본의 인도-태평양 전략

일본은 ‘인도-태평양’을 가장 먼저 개념화하고 이를 국가 전략 또는 비전으로 공식화했다. 2013년 아베 총리가 표방한 ‘자유롭고 열린 인도-태평양(FOIP)’ 개념과 전략은 태평양에서 인도양에 이르는 해양 공간과 이에 접경한 대륙을 연결하려는 일본의 구상에 의해 만들어진 지역 전략 개념이다. 아베 총리는 2016년 8월 케냐 나이로비에서 열린 제6회 ‘아프리카개발회의(TICAD VI)’에서 기조연설을 통해 FOIP를 발표하였다. 그는 “일본은 태평양과 인도양, 아시아와 아프리카의 합류점을 무역이나 강제에 의하지 않는 자유와 법의 지배, 시장경제를 존중하는 곳으로 육성하고 번영시킬 책임을 지고 있다”고 천명하였다. 이 전략개념에서 일본은 법치주의, 민주주의, 항해의 자유, 해양법 집행 능력, 해적과의 전쟁, 테러 대처와 같은 해양 안전 분야에서 협력을 강화하는 정책을 촉진해야 할 필요성을 언급하였다. 아베는 FOIP를 통해 “일본은 법의 지배를 포함한 규칙을 바탕으로 국제질서의 확보, 항행의 자유, 분쟁의 평화적 해결, 자유 무역 추진을 통해 인도-태평양을 ‘국제공공재’로서 자유롭고 열린 것으로 함으로써 이 지역에서의 평화, 안정, 번영 추진을 목표로” 한다고 표명하였다.

일본이 기존의 동아시아 개념을 대체하는 인도-태평양에 주목한 것은 ‘중국의 부상, 민주주의, 법의 지배, 해양안보에 기반한 안보협력을 가치로 공유하는 인도, 호주 등 동질 국가와의 전략적 파트너십 강화, 중국을 견제하기 위해 아시아에 관여하는 미국과의 동맹관계’라는 요인에 기인한다. FOIP를 통해 일본은 동남아시아 국가들, 인도, 호주와의 협력 관계를 확장하는 동시에 중동, 아프리카 지역으로의 연결성을 증진시켜 교역과 투자의 확대를 도모하고 있다.

FOIP는 민주주의 국가들과의 협력 네트워크를 구축하고 일본의 역할을 강화함으로써 궁극적으로 중국의 부상을 견제하고 역내에서 일본이 주도권을 잃지 않으려는 시도이다. 일본은 FOIP 구상을 통해 기존 동남아시아와 인도, 호주와의 협력적 관계를 확장하는 동시에 아시아, 중동, 아프리카 지역의 연결성을 증진시켜 물리적 인프라의 연결을 통해 무역과 투자를 확대하고자 한다. FOIP 구상은 미국과 중국의 전략경쟁이 격화되는 가운데 일본이 보다 넓은 전략 공간을 제시해야 한다는 점에서 미중 전략경쟁 구조라는 국제환경 변화를 수용하면서 ‘연결성’으로서의 인도-태평양 지역 내의 연계를 강화하는 목적을 지니고 있다.

일본은 FOIP 구상이 중국 견제의 성격을 지니고 있음에도 이것이 중국이라는 특정한 국가를 겨냥한 것이 아님을 언급하며 중국의 일대일로에 대응하는 전략으로 해석되는 것을 경계해 왔다. 2018년 12월 일본 외무성이 FOIP를 자국의 외교정책으로 공식화하면서부터 일본은 ‘인도-태평양 전략’이라는 용어 대신 ‘인도-태평양 구상 또는 비

전'으로 대체하여 사용하고 있다. 이는 일본이 FOIP를 어떤 목적을 달성하기 위한 방법론 전략이 아닌 관계국이 공유하는 비전(인식)으로 재규정했음을 보여준다. 외무성은 2019년 11월 자료에서 일본이 추구하는 FOIP 구상은 개방적이고 포섭적인 개념으로 어떤 국가도 배제하지 않으며, 새로운 기구를 창설하거나 기존의 기관을 무시하거나 약화시키지 않는다는 원칙을 내세웠다. 또한 2019년 12월 일본 외무성은 중국 및 아세안 국가들과의 관계를 고려하여 일본이 추구하는 FOIP 구상이 '개방되고 포섭적인 개념으로 어떤 국가도 배제하지 않으며, 새로운 기구를 창설하거나 기존의 기관을 무시하거나 약화시키지 않는다'는 원칙을 따르고 있음을 확인하였다. 이러한 원칙은 일본이 중국과의 관계 및 아세안(ASEAN) 국가들과의 관계를 중시하고 있음을 보여준다.

그러나 2021년 기시다 내각의 등장 이후 일본의 FOIP 구상에서 중국 견제와 미국을 비롯한 동맹 및 안보협력국과의 밀착이 더욱 가시화되는 양상이 나타나고 있다. 일본은 2022년 10월 호주와 새로운 안보선언을 발표하며 대만에서 긴급사태가 발생하면 공동으로 대응한다는 점을 명기하는 등 두 국가의 관계를 사실상 동맹 수준으로 강화하였다. 또한 독일 총리와의 회담에서 "동중국해와 남중국해에서의 일어나는 중국의 힘에 의한 일방적 현상 변경 시도를 반대한다"는 인식을 공유했음을 발표하면서 중국 견제의 입장을 명확히 해나가고 있다.

(3) 한국의 인도-태평양 전략

2022년 윤석열 정부의 출범과 더불어 한국 정부의 대외정책은 한미동맹의 강화 및 인도-태평양 지역에서 적극적인 기여와 역할을 통해 글로벌 중추 국가로서의 위상을 정립하는 것을 목표로 하고 있다. 윤석열 대통령은 2022년 11월 캄보디아 프놈펜에서 열린 '한-아세안 정상회의'에서 한국형 인도-태평양 전략의 핵심 내용을 발표하였는데, '규칙 기반의 국제질서', '힘에 의한 현상변경 반대'를 핵심 원칙으로 표방하고 있으며, 남중국해에서의 항행의 자유 보장, 한-아세안 협력의 강화 등이 포함되었다. 한국 정부는 같은 해 12월 '자유, 평화, 번영의 인도-태평양 전략'이라는 제목으로 한국의 인도-태평양 전략을 공식적으로 선보였다.

한국의 인도-태평양 전략은 21세기 인도-태평양 시대를 맞아 자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추국가 구상을 실현하기 위한 포괄적 외교전략으로 규정된다. 인도-태평양 지역은 전략적으로 매우 중요한 지역이라는 인식을 토대로 한국은 인도-태평양 전략을 통해 지역 및 글로벌 사안에 대해 능동적으로 대응하고, 한반도와 동북아를 넘어 한국 외교의 지평을 인도-태평양 지역과 그 너머로 확대하는 데 목적이 있음을 명시하였다. 한국형 인도-태평양 전략의 지역적 범위는 한반도와 동북아를 넘어 북태

평양, 동남아-아세안, 남아시아, 오세아니아, 인도양 연안 아프리카, 유럽과 중남미를 포함하고 있다.

한국의 인도-태평양 전략은 인도-태평양 지역에서 자유, 인권, 법치 등 보편적 가치가 도전을 받고 있으며, 지정학적 경쟁, 군비 경쟁 등으로 안보 취약성이 증대될 뿐 아니라 보호무역주의 확산과 공급망 교란 등에 의해 경제성장 동력도 약화되고 있다고 인식하고 있다. 한국 정부는 인도-태평양 지역의 자유, 평화, 번영에 기여하기 위해 ▲자유민주주의 및 법치주의 증진, 보편적 가치 중시, 규칙에 기반한 질서 강화를 통해 ‘자유로운’ 인도-태평양 지역을 건설하고, ▲힘에 의한 일방적인 현상 변경 반대 및 국제법과 규범에 기초한 평화적인 분쟁 해결을 통해 ‘평화로운’ 인도-태평양 지역을 건설하며, ▲개방적이고 공정한 경제 질서를 구축하여 지역 국가들이 함께 ‘번영하는’ 지역으로 발전시키겠다는 의지를 표명했다. 또한 동 전략은 3대 협력 원칙으로 ‘포용, 신뢰, 호혜’를 제시하였다.

한국의 인도-태평양 전략은 한미동맹 강화, 미래지향적 한일관계 구축, 상호존중에 기초한 성숙한 한중관계 구축에 주력하고자 한다. 이와 더불어 아세안(ASEAN) 국가들과의 관계 강화를 위해 아세안 중심성과 인도-태평양에 대한 아세안 관점(AOIP)에 대한 확고한 지지를 표명하는 한편 남아시아의 맹주인 인도와의 관계 증진을 천명했다. 또한 호주, 뉴질랜드와의 협력 중요성을 강조하고, NATO와의 연대 강화 및 멕시코, 칠레, 콜롬비아, 페루 등 중남미 국가들과의 다자협력 네트워크를 강화할 것임도 밝혔다. 한편 역내 국가들과 양자 관계 강화는 물론 지역의 (소)다자회의에 적극적으로 참여하여 지역 평화와 번영에 기여하겠다는 의지를 표명했다.

한국의 인도-태평양 전략은 ‘자유, 법치주의, 인권 등 보편적 규범과 규칙에 기반한 인도-태평양 지역 질서 구축, 법치주의와 인권 증진 협력, 비확산·대테러 협력 강화, 포괄안보 협력 확대, 경제안보 네트워크 확충, 첨단과학기술 분야 협력 강화 및 역내 디지털 격차 해소 기여, 기후변화·에너지안보 관련 역내 협력 주도, 맞춤형 개발협력 파트너십 증진을 통한 적극적 기여 외교, 상호 이해와 교류 증진’을 9개의 중점 추진 과제로 제시하였다. 한국 정부는 인도-태평양 전략을 기반으로 인도-태평양 지역 내 자유, 평화, 번영을 증진하기 위해 상기한 9개의 중점 추진 과제를 중심으로 세부적인 이행 계획을 마련해 나갈 것임을 표명하였다. 또한 인도-태평양 전략을 효과적으로 이행하기 위해 ‘한-아세안 연대구상’과 같은 소지역별 정책 구상을 구체화해 나갈 것이라고 밝혔다.

한국형 인도-태평양 전략에 대한 공식 발표 이후 한국 정부는 일련의 정상회담을 통해 이에 대한 실행 의지를 드러냈다. 2023년 4월 채택된 한미정상회담 공동성명은

한미 간 군사, 안보 및 경제 분야 협력 강화뿐 아니라 첨단기술, 사이버, 우주, 원자력 분야 등 다방면에서 적극 협력하는 ‘글로벌 동맹’으로 한미동맹의 협력 범위와 수준을 확대하는 내용을 담고 있다. 2023년 8월 미국 워싱턴 근교 캠프 데이비드(Camp David)에서 개최된 한미일 정상회담에서는 3국 간 포괄적 협력 방안을 담은 정상 공동성명을 발표했다. 성명을 통해 “인도-태평양이 번영하고, 연결되며, 회복력있고, 안정적이고, 안전해지도록 하기 위해 필요한 공동의 역량을 이끌어 내면서 한미일이 목표와 행동에 있어 공조”하는 것이 한미일 3국이 부여받은 책무를 밝혔다. 또한 “3국의 인도-태평양에 대한 접근법의 이행을 조율하고 협력이 가능한 새로운 분야를 지속적으로 식별하기 위해 연례 3자 인도-태평양 대화를 발족할 것”을 선언하였다.

3) 동아시아 안보 협력

한미일 3국 간 안보협력의 경험과 각국의 인도-태평양 전략의 정책적 기조 및 특징은 북한 문제 대응과 해양안보 등 비전통 안보 분야의 협력 증대를 통해 동아시아 안보 협력의 공간을 확보하고 이를 인도-태평양 지역으로 확대해 나갈 수 있음을 보여준다. 점증하는 북한의 군사적 위협에 대응하는 것과 비전통 안보 분야의 협력을 증대하는 것은 한미일 3국의 주요한 이해관계에 해당하는 동시에 중국의 반발을 최소화하고 역내 국가들과의 협력을 이끌어내는데 적실성을 지니고 있기 때문이다.

(1) 북한 문제와 한미일 3국 안보 협력

북한의 핵·미사일 위협은 한미일 3국 모두에게 직접적으로 영향을 미치는 안보 이슈이다. 점증하는 북한의 군사적 위협에 대응하기 위해 한미일 3국 간 안보 협력을 증대하는 것은 각국의 안보 우려를 감소시키는 동시에 한반도 안보 상황을 안정적으로 관리하고 지역의 평화를 유지하는데 매우 중요하다고 하겠다. 또한 북한의 군사적 위협에 대응하기 위해 한미일 3국이 군사적 협력을 제도화·정례화 하는 것은 중국의 반발을 최소화하며 3국 간 안보 협력의 경험을 축적하기에 유용하다고 할 수 있다.

한미일 3국 간 안보 협력은 1990년대 들어 가시화되기 시작했다. 냉전이 종식되고 북한, 대만 해협 등 동아시아 차원에서 지역분쟁의 가능성이 커지면서 급변하는 안보환경에 한일 양국이 공동으로 대응할 필요성이 커졌기 때문이다. 특히 북한의 핵과 대량살상무기 개발 의혹 및 북미 관계 등이 중심이 된 대북 정책은 한미일 3국 안보 협력을 추진하는 토대가 되었다. 2000년대 들어 한일 간의 과거사 갈등이 치열해짐에 따라 한일 양국 간 협력은 부침을 겪게 되었지만, 북한 핵·미사일 능력의 고도화 등 점증하

는 북한의 군사적 위협에 대응하기 위한 한일 및 한미일 3국 안보 협력에 대한 필요성은 꾸준히 제기되어 왔다.

특히 2019년 하노이 정상회담 결렬 이후 북미 양국 간 ‘강대강’ 대치가 지속되고 있다. ‘대북 제재·코로나19·자연재해’라는 삼중고에 시달려온 북한은 ‘자위력 국방력과 자립 경제 구축’을 목표로 설정하고 군사력 제고 및 국가 중심의 경제 운용을 통한 자력생애에 몰두하고 있다. 북한은 2022년 3월 대륙간탄도미사일(ICBM)을 시험 발사함으로써 지난 4년 간 유지해 온 모라토리엄(핵실험 및 ICBM 시험 발사 중단)을 파기하고 반복되는 미사일 도발을 통해 군사력 제고에 매진하고 있다. 또한 미중 간 ‘내 편 모으기’ 분위기와 우크라이나 사태를 둘러싼 중국과 러시아 간 관계 강화 움직임에 편승하여 북중 및 북러 관계를 강화하고 있다. 한편 조건 없는 대화를 내세우며 북한을 대화의 장으로 나오라고 촉구하는 미국의 움직임에 대해 평양은 반응하지 않고 있다. 북한은 미국의 대북 적대시 정책 철회를 북미 협상 재개의 선제조건으로 내세우고 미사일 발사 도발의 수준을 높이며 미국을 압박하고 있다. 이러한 상황을 종합해 볼 때 북한은, 미국과의 대화를 거부한 채, 중국과 러시아의 도움을 통해 경제적 생존을 지속하는 가운데 자신이 목표로 하는 핵·미사일 능력을 달성하기 위해 군사력 제고에 매진하고 있음을 알 수 있다.

2022년 5월 윤석열 정부 출범 이후 개선된 한일 관계를 토대로 한미일 3국 협력이 활발해짐에 따라 북한 문제 대응을 위한 3국 간 안보 협력 논의도 본격화되고 있다. 한미일 정상회의는 1994년 아시아태평양경제협력체(APEC: Asia-Pacific Economic Cooperation) 정상회의를 계기로 처음 열린 이래 지금까지 총 13차례 회의가 개최되었다. 윤석열 정부 출범 이후 한미일 3국 정상은 작년 7월 북대서양조약기구(NATO) 정상회의, 11월 주요20개국(G-20) 정상회의 및 동아시아정상회의(EAS), 올해 5월 주요 7개국(G-7) 정상회의 등 다자회의 참석을 계기로 회동하였다. 이와 더불어 한미일 3국은 2023년 8월 미국 대통령의 별장인 캠프 데이비드(Camp David)에서 독자적인 3국 정상회담을 최초로 개최하였다.

한미일 3국 정상은 2022년 11월에 개최된 프놈펜 정상회의에서 대북 확장억제를 강화하기로 의견을 모으고 북한 미사일에 대한 3국 간 실시간 정보공유에 대해 합의하였다. 2023년 4월에 열린 한미일 안보회의(DTT: Defense Trilateral Talks)에서는 한미일 정보공유약정(TISA: Trilateral Information Sharing Arrangement)을 기반으로 한미·미일 정보공유체계를 상호 연동하는데 의견을 모았으며, 2023년 6월에 개최된 한미일 3국 국방장관회담에서는 북한 미사일 경보정보 실시간 공유 메커니즘을 연내 가동하기로 합의하였다.

이와 같은 실무급 협의 및 합의사항을 토대로 2023년 8월에 개최된 캠프 데이비드(Camp David) 정상회담에서 한미일 3국 정상은 북한 미사일 경보정보 실시간 공유 메커니즘 연내 가동을 확인하는 동시에 한미일 3자 훈련을 강화하는데 합의하였다. 구체적으로 한미일 3국 정상은 고도화되는 북한의 핵·미사일 위협에 대응하기 위해 한미일 3국의 북한 미사일 경보정보 실시간 공유 메커니즘을 연내 가동할 것임을 발표하였다. 또한 한미일 3국 간 해상미사일방어훈련, 북한 미사일 경보정보 실시간 공유 등을 바탕으로 증강된 탄도미사일 방어 협력을 추진하기로 의견을 모았다. 이러한 합의는 한미일 안보협력 증진에 대한 3국의 의지를 확인하는 동시에 한미일 3국이 공통으로 직면하고 있는 북한의 핵·미사일 위협에 효과적으로 대응할 수 있도록 하는 중요한 진전으로 평가된다.¹⁰⁷⁾ 이와 같은 정상 간 합의를 바탕으로 3국 간 실무협의 및 기술적 시험 등을 통해 북한 미사일 경보정보 실시간 공유체계가 올해 안에 가동될 것으로 예상된다.

또한 한미일 3국 정상은 3국의 조율된 역량과 협력 증진을 위해 3자 훈련의 연 단 위 실시 및 다년간 훈련계획 수립에 합의하였다. 이러한 합의는 한미일 3자 훈련 강화를 통해 북한 핵·미사일 위협에 효과적으로 대응하고 3자 안보협력 증진을 위한 기반을 마련했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 즉 북한의 도발 직후 대응차원의 훈련뿐 아니라 3자 훈련을 연간계획에 의거하여 시행함으로써 북한의 핵·미사일 위협에 대한 조율된 메시지 발신 및 안정적인 3자 협력의 기반이 마련됐으며, 3국 정상 간 최초로 다년간의 3자 훈련계획 수립에 합의함으로써 한미일 안보협력 제도화를 위한 토대를 다졌다. 이와 같은 정상 간 합의를 토대로 한미일 3국 간 실무협의를 통해 다년간의 3자 훈련계획 사전 수립을 위한 협의에 착수할 것으로 보인다. 구체적으로 해상미사일 방어훈련 및 대잠전훈련 정례화, 중단된 해양차단훈련 및 대해적 훈련 재개, 지역 평화·안정에 기여 가능한 재난대응·인도지원 훈련 등이 논의될 것으로 예상된다.¹⁰⁸⁾

접증하는 북한의 군사적 위협에 대응하기 위한 한미일 3국 간 안보협력의 강화 필요성은 한미일 3국의 인도-태평양 전략에도 투사되어 있다. 한국의 인도-태평양 전략은 지난 70년 동안 한반도 및 지역의 평화와 번영의 핵심축이었던 한미동맹을 지속 강화해 나가는 동시에 규칙을 바탕으로 분쟁과 무력충돌을 방지하고 대화를 통한 평화적 해결 원칙이 지켜지도록 노력해 나갈 것이라고 명시하였다. 이를 위해 북한·북핵 문제를 비롯하여 비확산·대테러·해양·사이버·보건안보 등 전통·비전통 안보 분야를 망라한 포괄적 협력을 강화할 것임을 밝혔다. 또한 한반도와 동북아의 평화는 세계 평화의

107) 외교부. “캠프 데이비드 원칙 및 한미일 간 협의에 대한 공약” (2023년 8월 22일).

108) 외교부 (2023년 8월 27일).

중요한 전제이며, 북한의 완전한 비핵화는 한반도와 동아시아, 그리고 전 세계의 지속 가능한 평화를 유지하는 데 있어 필수적이라고 명시하였다. 북한의 핵·미사일 위협에 대응하기 위해 한미동맹을 바탕으로 굳건한 연합방위태세를 유지·강화하는 가운데 한미일 3국 안보 협력을 확대하여 평화 수호 역량을 배가해 나갈 것이라고 밝혔다.¹⁰⁹⁾

2022년 2월 공개된 미국의 인도-태평양 전략 보고서에서도 북한의 핵·미사일 위협에 대한 대응은 주요한 의제로 명시되어 있다. 바이든 행정부는 미국 영토와 동맹 및 파트너 국가들에 대한 침략을 억제하고 인도-태평양 지역의 안보를 강화하기 위해 '통합억지력 강화, 동맹 및 파트너 국가들과의 협력 심화 및 상호운용성 향상, 한일 동맹 국가와의 확장억제 및 공조 강화와 더불어 한반도의 완전한 비핵화 추구, 대만해협의 평화와 안정 유지, 오키스(AUKUS) 파트너십을 통한 안보 협력 지속' 등을 추구할 것임을 밝혔다.

일본의 인도-태평양 전략은 '자유롭고 열린 인도-태평양'의 실현을 목표로 전개되고 있으며, 이를 위해 미일동맹의 강화, 인도·호주·아세안 국가와의 연계와 협력 강화, 역외 국가들과의 연계 협력 추진, 중국과의 안정적 관계 확립' 등을 추구하고 있다.¹¹⁰⁾ 일본의 대북(對北) 위협 인식은 1993년 북한의 노동 1호 미사일 발사 이후 대두되기 시작하였다. 이후 1998년 북한의 대포동 미사일 발사, 2002년 2차 북핵 위기, 2006년 북한의 핵실험 등을 거치며 일본 내 북한 위협론은 증대되었다. 일본은 점증하는 북한의 군사적 위협에 대응하기 위해 미일 동맹 강화에 주력하는 한편 한미일 안보 협력 증대에 적극적인 입장을 표명해 왔다.

이상에서 살펴본 바와 같이 날이 갈수록 고도화되고 있는 북한의 핵·미사일 위협 및 대응은 한미일 3국 모두가 지니고 있는 직접적인 이해관계이며, 따라서 점증하는 북한의 군사적 위협에 대응하기 위한 한미일 3국 간 안보 협력 증대는 각국의 안보 우려를 감소시키는 동시에 3국 간 안보 협력의 경험을 축적하기에 유용하다고 할 수 있다.

또한 점증하는 북한의 군사적 위협은 한미일 안보 협력의 증대를 위한 유용한 명분으로 작용할 수 있다. 북한 핵·미사일 역량의 고도화, 중국의 군사력 현대화, 대만 해협의 불안정성 등을 고려할 때 한미일 안보 협력 증대는 한반도의 안보 상황을 안정적으로 관리하고 역내에서의 한국의 안보 역량을 유지 및 강화하는데 있어 필요하다. 그러나 한미일 안보 협력 증대에 대한 중국의 반발, 그리고 중국과의 관계를 고려해야 하는

109) 대한민국정부. (2022).

110) 남기정, "일본의 아시아정책: '자유롭고 열린 인도태평양 전략/구상'의 전개," 『아시아 브리프』, 1권 22호 (2021).

한국과 일본의 전략적 입장 등으로 인해 한미일 3국 간 안보·군사 협력의 범위와 수준 등을 확대하는데 제약이 존재해 왔다.

중국은 북한과는 달리 한국에게 즉각적인 안보 위협은 아니다. 그러나 중국의 하드 파워 성장은 중·장기적으로 중국이 지역 패권국으로 등장하는 것을 가능하게 할 것이고, 이러한 상황은 한국에게 중대한 안보 위협으로 다가올 것이다. 날이 갈수록 전략적 중요성이 더해가고 있는 동아시아와 인도-태평양 지역의 안보를 안정적으로 관리하기 위해서는 미국의 세력균형 유지 역할 및 역내 주요 동맹 및 파트너 국가들 간 안보 협력 증대가 필요하다. 그 중심에 한미일 3국 안보 협력이 자리하고 있으며, 점증하는 북한의 군사적 위협에 대응하기 위한 3국 간 안보·군사 협력 제도화·정례화는 한반도와 동아시아 안보 상황을 안정적으로 관리하는데 기여할 뿐 아니라 향후 인도-태평양 지역의 (소)다자 안보 협력의 제도적 틀로서 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

(2) 비전통 안보 분야 한미일 3국 협력

북한 문제 대응과 더불어 해양안보 등 비전통 안보 분야 협력은 한미일 3국 간 안보 협력의 범위와 수준을 넓히는데 기여하는 동시에 동아시아 안보 협력을 인도-태평양 지역으로 확대해 나갈 수 있는 공간을 제공해 준다. 한미일 3국의 인도-태평양 전략이 공통적으로 추구하는 ‘자유롭고 개방된 인도-태평양 지역’을 실현하기 위해서는 전통·비전통 안보 이슈를 아우르는 역내 포괄안보 협력을 필요로 하며, 역내 해양안보 협력은 역내 국가들 간 안보협력을 본격화하는 초석으로 작용할 수 있을 것이다.

한국의 인도-태평양 전략은 역내에서 규칙을 바탕으로 분쟁과 무력충돌을 방지하고 대화를 통한 평화적 해결 원칙이 지켜지도록 노력해 나갈 것이라고 명시하였다. 이를 위해 비확산·대테러·해양·사이버·보건안보 등 전통·비전통 안보 분야를 망라한 포괄적 협력을 강화할 것임을 밝혔다. 구체적으로 역내 해양안보 협력에 우선순위를 부여하였다. 인도-태평양 지역은 해양으로 연결되어 있어 해상 교통로 보호, 해적 퇴치 및 항행 안전 확보를 위한 국가 간 공조가 긴요하며, 이러한 차원에서 주요 해상 교통로인 남중국해의 평화와 안정, 항행 및 상공비행의 자유는 존중되어야 한다고 명시하였다. 한국은 1982년의 유엔해양법 협약에 명시되어 있는 국제법 원칙에 기초한 해양질서를 준수함으로써 역내 평화와 번영을 증진할 것임을 밝히고, 아시아해적퇴치협정(ReCAAP: Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia) 이행, 청해부대 파견 활동 등을 통해 인도-태평양 지역의 해양 안보를 강화하는데 적극적으로 동참할 것임을 밝혔다. 또한 한국은 해양영역인식(MDA: Maritime Domain Awareness) 체계 구축을 위한 국제 논의에 참여하여 실시간 해양

감시와 정보공유 협력을 촉진하는 한편 림팩, 퍼시픽 드레곤 등 역내 국가들이 주관하거나 참가하는 다자 간 연합훈련에 참가하여 역내 국가들과 연합작전 수행 능력과 상호 운용성을 증진하고, 양자·다자간 연합훈련을 확대하여 연합작전수행능력을 강화해 나갈 것이라고 밝혔다. 이와 더불어 한국은 아세안 국가들에 대한 해군 함정 등 군수물자 지원을 강화하고 이들과 해양테러 대응과 해양법 집행 분야에서 공조하여 자유롭고 안전한 해상 교통로를 확보해 나가는 한편 아세안 국가들과 해양안보, 해양영역인식, 해양경제, 해양환경 분야에서 협력을 강화해 나갈 것이라고 명시하였다.

한국의 인도-태평양 전략은 해양안보 협력과 더불어 사이버, 보건과 같은 비전통 안보 분야의 협력을 강화해 나갈 것임을 밝혔다. 한국은 역내국들과 양자 사이버 협의의 진행, 각국의 사이버 역량 차이를 감안한 사이버 위협 정보 공유 확대 및 개발도상국의 사이버안보 역량 강화를 위한 노력을 추진할 것이라고 명시하였다. 한편 코로나19 이후 연대와 협력의 중요성이 강조되고 있는 보건 분야에서 한국은 백신·바이오 분야를 중심으로 개발도상국에 대한 보건 역량 강화 지원을 확대해 나갈 것이라고 밝혔다.¹¹¹⁾

바이든 행정부의 인도-태평양 전략은 미국의 핵심적 이익이 존재하는 인도-태평양 지역에서 중국의 영향력 확대를 견제하고 역내 안보를 강화하기 위해 ‘통합역지력 강화, 동맹 및 파트너 국가들과의 협력 심화 및 상호 운용성 향상, 우주, 사이버 공간, 핵심 기술 및 신기술 분야에서의 혁신, 대만해협의 평화와 안정 유지, 오키스(AUKUS) 파트너십을 통한 안보 협력 지속, 초국가적 위협에 대처하기 위한 미 해안경비대의 주둔 및 협력 확대, 태평양 억제 이니셔티브 및 해양 안보 이니셔티브’ 등을 추구할 것이라고 밝혔다.

일본의 FOIP 구상은 ‘자유롭고 열린 인도-태평양’의 실현을 목표로 전개되고 있으며, 보편적 가치와 규칙을 토대로 하는 국제질서의 확보, 항행의 자유, 분쟁의 평화적 해결, 자유무역 추진을 통해 인도-태평양의 평화, 안정, 번영을 추진할 것이라고 명시하였다. 이를 위해 법치주의, 민주주의, 항해의 자유, 해양법 집행 능력, 해적과의 전쟁, 테러 대처와 같은 해양 안전 분야에서 협력을 강화하는 정책을 추진해야 한다고 밝혔다.

역내 해양안보 협력은 지난 8월에 개최된 캠프 데이비드(Camp David) 정상회담에서도 인도-태평양 지역 및 글로벌 협력을 위한 주요 의제로 다루어졌다. 한미일 3국 정상은 아세안 및 태평양 도서국들의 해양안보 역량 강화 지원을 위해 『한미일 해양안보 협력 프레임워크』를 출범시키는데 합의하였다. 이는 한미일 3국이 아세안 및 태평

111) 대한민국정부 (2022).

양 도서국들을 대상으로 각각 실시중인 해양안보 분야 역량강화 사업에서 3국 간 조율 메커니즘을 마련한다는 점에서 의의를 지닌다. 구체적으로 한미일 3국은 해안 경비 및 해양법 집행 등 해양안보 분야 관련 아세안 및 태평양 도서국 역량강화 사업을 조율하기로 합의하였다. 이를 통해 한미일 3국의 인도-태평양 지역에 대한 지원이 서로 보완적이고 시너지 효과를 낼 수 있는 효율적 방안을 모색함으로써 아세안 및 태평양 도서국들의 수요에 부합하는 해양안보 분야 역량강화 지원이 가능해질 것으로 기대되고 있다. 이와 같은 정상 간 합의사항은 3국 간 실무급 회의를 통해, 아세안 및 태평양 도서국 대상 해양안보 역량강화 사업에 대한 정보 교환 및 3국 간 관련 사업 조율 등, 구체적인 협력 강화 방안이 논의될 것으로 보인다.¹¹²⁾

역내 해양안보 협력 등 비전통 안보 분야 협력은 중국과의 관계 유지 및 역내 국가들의 호응도 측면에서 긍정적인 결과를 가져올 것으로 기대된다. 이에 따라 북한 문제 대응과 더불어 한미일 3국 간 안보 협력의 토대를 다지는데 기여할 뿐 아니라 3국 간 안보 협력을 인도-태평양 지역으로 확대해 나갈 수 있는 공간을 제공해 줄 것으로 예상된다. 한미일 3자 훈련을 제도화·정례화하기 위해서는 다양한 영역에서 상이한 목표를 가지고 주기적으로 훈련을 실시하는 것이 필요하다. 북한의 핵·미사일 위협에 대응하기 위한 한미일 3자 훈련은 주로 동해 공해상에서 실시되고 있으며, 북한의 핵·미사일 위협에 직접적인 이해관계를 갖지 않는 여타 역내 국가들의 훈련 참가 가능성이 크지 않다는 점에서 한계를 지니고 있다.

역내 해양안보 협력을 명분으로 한미일 3국이 역내 및 역외 주요국들과의 다자간 연합 군사훈련에 참가하는 것은 상기한 한미일 3자 훈련의 한계를 보완해 줄 수 있다. 인도-태평양 지역은 해양으로 연결되어 있어 해상 교통로 보호, 해적 퇴치 및 항행 안전 확보를 위한 국가 간 공조가 절실히 요구된다. 특히 아세안 국가들 및 인도-태평양 지역의 개발도상국들은 스스로 해상안보를 담보할 역량이 부족하기 때문에 한미일 3국의 도움 및 원조를 희망하고 있다. 따라서 한미일 3국이 중심이 되어 인도-태평양 지역의 해양안보를 강화하는 노력을 주도해 나간다면 역내 국가들의 적극적인 호응을 이끌어 낼 수 있을 것이다. 구체적으로 역내에서 한미일 3국이 해양영역인식(MDA) 체계 구축을 위한 국제 논의에 참여하여 실시간 해양감시와 정보공유 협력을 촉진하는 동시에 역내 국가들이 주관하거나 참가하는 다자 간 연합훈련에 참가하여 역내 국가들과 연합작전 수행 능력과 상호운용성을 증진해 나간다면 한미일 3국의 안보 협력은 자연

112) 대한민국정부 (2022).

스럽게 인도-태평양 지역으로 확대되어 나갈 수 있을 것이다. 이와 더불어 한미일 3국이 역내 국가들에게 퇴역 함정 공여 등 군수물자 지원을 강화하고 이들과 해양테러 대응과 해양법 집행 분야에서 공조하여 자유롭고 안전한 해상 교통로를 확보해 나가는 것이 필요하다. 한미일 3국이 아세안 및 역내 국가들과의 해상안보 협력을 강화해 나가는 것은 3국 안보 협력 확대에 대한 중국의 반발을 최소화할 수 있을 뿐만 아니라 역내 해양안보 협력의 경험은 향후 보다 높은 수준의 전통적인 안보 협력을 뒷받침하는 토대로 작용할 것이다.

2. 한미일 경제 협력과 동아시아 협력 공간

1) IPEF와 경제 협력

미국과 중국 사이의 갈등은 군사안보 영역뿐 아니라 경제 영역에서도 치열하게 전개되고 있다. 그리고 이러한 국제적 경쟁 구조 속에서 세계 경제 구조와 각국의 경제정책에서도 변화가 나타나고 있다. 탈냉전 이후 심화되어 온 세계화 현상은 위기를 맞고 있으며 각국은 경제안보에 심혈을 기울이고 있다. 냉전 시기 동안 안보를 위해 우방국들의 경제성장을 지원하고 이들이 미국 시장을 목표로 하여 안정적인 경제발전을 이룰 수 있도록 안보우산을 제공하던 미국은 탈냉전과 세계화 시기에 접어들어 경제와 무역 영역에서 효율성을 우선시하였다. 자본, 노동, 기술을 효과적으로 연결하여 효율성을 극대화하는 방식의 글로벌 가치 사슬이 전지구적으로 형성되었다.

미국 주도의 세계화 현상 속에서 가장 큰 수혜를 입은 것은 중국이었다. 개혁 개방 이후 중국은 적극적으로 해외직접 투자를 유치하고 미국을 비롯한 세계 시장을 대상으로 수출 지향적인 경제성장 정책을 추구해 나갔고, 2010년 일본을 제치고 세계 2위의 경제 대국으로 부상하였다. 중국의 세계무역기구(WTO: World Trade Organization) 가입을 적극 지지하면서 중국을 세계화된 경제체제 속에 끌어들이며 중국의 변화를 기대하던 미국은 이러한 기대와는 달리 미국이 형성해 놓은 자유주의 시장경제 구조를 위협하며 미국에 도전하는 새로운 패권국의 등장을 마주하게 되었다. 중국에 집중된 글로벌 가치 사슬의 문제는 미중 갈등이 양국 간 경제갈등으로 표출되고, 코로나19 팬데믹으로 인한 공급망 마비, 러시아의 우크라이나 침공이 보여주는 경제적 의존성의 무기화 등이 지금까지 구축된 효율적이지만 과도한 해외 공급망 의존 구조가 국가 경제와 안보를 위협한다는 현실 인식이 나타나도록 만들었다. 미중 갈등을 비롯한 일련의 경험을 통해 미국은 이제 일정 정도 효율성이 감소하는 것을 감수하더라도 경제의 안정성을 확보하는 것이 필요하다는 인식을 갖게 되었다.¹¹³⁾

트럼프 행정부 시기 자국이익 중심주의에 기반한 미국의 대외정책 역시 경제 영역에서 미국의 리더십이 위기를 맞는 결과를 초래하였다. 미국과 안보적 이익을 공유하는 동맹국과 협력국에 대해서도 자국의 이익을 강조하던 미국의 정책은 경제영역에 있어서 미국의 역할과 신뢰성에 의문을 제기하도록 만들었다. 특히 오바마 행정부 시기부터 추진되던 환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Partnership)에 트럼프 행정부가 탈퇴한 것은 중국과 경쟁하는 미국이 경제영역에서 행사할 수 있는 주요 수단이 크게 훼손되는 결과를 야기하였다. TPP는 아시아 국가들이 무역과 투자를 통해 중국에 경도되는 상황에서 아시아에서 미국의 경제적 영향력을 회복 및 연장시키기 위해 오바마 행정부가 2016년 11개 아시아-태평양 국가들과 서명한 FTA였다. 그러나 새로운 FTA가 미국에 미칠 국내적 영향에 대해 우려한 트럼프 대통령이 이에 탈퇴를 결정함으로써 이 지역에서 미국의 경제적 영향력이 축소되었다.¹¹⁴⁾

반면 중국은 2020년 14개 아시아-태평양 국가들과 역내포괄적경제동반자협정(RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership)을 체결하여 아시아 경제를 중국 중심으로 재편하였고, 일대일로 구상을 통해 대규모 인프라를 역내에 건설하여 경제적 영향력 확대를 시도해 왔다. 미국이 TPP에서 탈퇴한 후 중국의 과도한 경제적 영향력 확대를 우려한 아시아-태평양 국가들은 미국이 중국과 균형을 맞추기 위해 11개 아시아-태평양 국가들이 TPP의 대안으로 체결한 포괄적·점진적 환태평양 경제 동반자 협정(CPTPP: Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership)에 가입할 것을 희망해 왔다. 그러나 미국이 탈퇴한 후 발효된 CPTPP에 복귀하는 것에 대해 미온적인 태도를 보이던 사이 중국이 참여하는 RCEP가 발표되었다. RCEP는 협정의 포괄적 범위와 양허 수준이 다소 낮은 FTA로 볼 수 있는데, 중국은 이를 통해 동남아에 대한 추가적인 시장 접근성을 확보하게 되었고, 중국을 중심으로 역내 공급망이 확대 형성될 수 있는 가능성이 커졌다. 트럼프 행정부 기간 이루어졌던 대중국 무역 압박에도 불구하고 RCEP의 발효와 미국의 TPP 탈퇴는 아시아-태평양 지역 공급망에서 중국의 입지를 강화시킨 반면 이 지역에 대한 미국의 경제수단을 제약하는 결과를 야기하였다.¹¹⁵⁾

따라서 미국은 새로운 경제·통상 외교의 프레임워크를 구축할 필요가 생겼고, 이러한 배경 속에서 2022년 2월 아시아 지역 국가와의 협력을 위한 인도-태평양 프레임워크(IPEF:

113) 강선주, “미국의 인도-태평양 경제프레임워크(IPEF): 국제정치경제적 함의와 전망,” 『주요국제문제분석』 서울: 국립외교원, 2022.

114) 강선주 (2022), p. 12.

115) 강유덕, “경제안보 시대의 미국 통상정책과 변화: 무역기술위원회(TTC)와 인도-태평양프레임워크(IPEF)의 비교 연구,” 『한국EU학회』 제28권 2호 (2023), p. 40.

Indo-Pacific Economic Framework)를 발표하였다. 2021년 10월 동아시아 정상회의에서 첫 구상이 발표된 후 2022년 5월 공식 출범한 IPEF에는 한국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 인도, 인도네시아, 브루나이, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국, 베트남, 피지 등 14개국이 참여한다. IPEF는 ▲경제 연결성(Connected Economy), ▲회복력 있는 경제(Resilient Economy), ▲청정 경제(Clean Economy), ▲공정 경제(Fair Economy)라는 4개의 필러로 구성되어 있다. IPEF 13개 참여국들은 전 세계 GDP의 40%를 차지한다. 한국은 2022년 5월 21일 개최된 윤석열 대통령과 바이든 대통령의 정상회의에서 IPEF 참여를 공식화하였다.¹¹⁶⁾

IPEF는 기존의 무역협상과 달리 회원국 간 관세 인하에 따른 시장 접근성 향상이 아닌 역내 투자 활성화, 규범 정립, 공급망 위기에 대한 공조를 목적으로 한다. 미국은 표면적으로는 인도-태평양 지역의 경제적 이익을 위한 파트너십 구축을 내세우고 있다. 표면상으로 미국은 IPEF를 통해 인도-태평양 지역의 파트너 국가들과 함께 21세기 경제와 무역을 인도할 규칙을 수립하고자 한다. 그러나 정치적으로 IPEF의 출범은 해당 지역에서 중국의 영향력을 견제하기 위한 목적을 지니고 있다. 인도-태평양 지역 차원의 다자 경제협상에 해당되는 IPEF는 중국에 집중된 공급망으로 인해 안보에 있어 위기를 느낀 미국이 인도-태평양 지역에서의 안보 및 경제적 역할을 강화하기 위해 만들어졌다.¹¹⁷⁾ 즉, IPEF는 미국이 중국을 견제하는 인도-태평양 전략의 일부를 구성하고 있으며, 미국이 인도-태평양 지역에서 중국을 경제적으로 견제하기 위해 추진하는 것으로 볼 수 있다. 이는 미국이 인도-태평양 지역에서 경제적 리더십을 회복하고 중국을 경제적으로 견제하는 성격을 지닌다.

미국 정부는 인도-태평양 지역에 대한 전략적 관여를 확대하고 중국의 일대일로에 대응하기 위해 2018년 BUILD(Better Utilization of Investments Leading to Development) Act를 통과시켰다. 이 법안에는 U.S. International Development Finance Corporation(DFC)를 설립하여 개발도상국에서 중국의 BRI와 증가하는 경제적 영향력에 대응하도록 하는 내용을 담고 있으며 이를 위해 600억 달러가 배정되었다. 같은 해 미국 연방의회는 5년 동안 매년 15억 달러의 예산을 동남아 등에 투입하는 Asia Reassurance Initiative Act(ARIA)를 통과시켰다.¹¹⁸⁾

116) 양주영·김계환, “인도-태평양 경제 프레임워크(IPEF)의 공급망 논의에 대한 한국의 기회와 과제,” 『월간 KIET 산업경제』 Vol. 288 (2022), p. 84.

117) 강선주(2022), p. 1.

118) 최경준, “ASEAN 통합의 역내·외적 제약요인 : 지역정치와 미-중 갈등 속 중심성의 위기,” 『국제정치연구』 제26권 3호 (2023), p. 213.

미국이 이러한 일련의 국내 입법화를 통한 정책이 중국을 직접적으로 상대하기 위한 경제적 정책이라면 IPEF는 그 동안 미국이 중국에 비해 강점을 지니고 있었던, 그러나 트럼프 행정부 시기를 거치며 그 위상이 하락한, 다자주의 동맹체제와 파트너들을 활용한 대중 견제 경제전략이라 할 수 있다. IPEF는 미국이 인도-태평양 지역에서 중국의 경제적 접근법과 영향력 확대에 대한 대안을 제시하는 성격을 지닌다. 미국은 IPEF를 통해 규칙과 표준의 차원에서 인도-태평양 지역 국가들과 경제적 관여를 증대시키고 중국에 대한 경제적 균형을 추구하고자 한다. 또한 IPEF를 통해 인도-태평양 지역에서 군사와 경제적 관여의 균형을 맞추므로써 자국의 인도-태평양 전략을 완성하려는 의도를 가지고 있다. 미국의 인도-태평양 전략이 QUAD와 AUKUS를 중심으로 전개될 경우 해당 전략이 군사-안보에 경도되고 있다는 인상을 줄 수 있다. 따라서 인도-태평양 전략 전체 차원에서 군사-안보 전략을 경제적 수단으로 균형을 맞출 필요가 제기되며, IPEF는 미국의 인도-태평양 전략의 과도한 군사 및 갈등적 이미지를 완화시켜 인도-태평양 지역 국가들이 미국의 인도-태평양 전략에 우회적으로 협력하는 통로를 열어주는 의미를 지니고 있다.¹¹⁹⁾

2) 글로벌 공급망 재편

미중 경쟁은 경제 분야 중 특히 양국 간 기술 신냉전의 양상을 띠며 안보, 경제, 기술, 규범 영역에서의 갈등이 상호 결합되어 진행되는 특성을 보이고 있다. 동시에 그 동안 세계화 과정을 통해 글로벌 가치사슬을 형성해 온 국제경제체제의 구조가 탈동조화(decoupling)의 방향으로 향하고 있다. 비록 미국이 탈동조화의 용어 대신 탈위험화(derisking)라는 용어로 대체하여 사용하고 있지만, 경제가 안보적 가치를 지니고 안보를 위해 경제가 수단으로 활용되는 경제안보의 특성이 세계화된 경제구조 속에서 진행되고 있다. 그 곳에서 중국이 포함된 동아시아 역내 공급망 구조뿐만 아니라 글로벌 차원의 공급망 역시 재편되는 전환의 과정에 놓여 있다.

바이든 행정부는 트럼프 행정부와는 달리 대외정책에 있어 다자주의 체제의 회복과 우방과의 연대를 강조하고 있다. 그러나 경제정책은 그 동안 자유주의 경제 질서가 중국에게 지나친 이익을, 미국에게는 불이익을 가져다주었다는 판단 하에 보호무역주의적인 색채를 주요 경제정책 방향에서 보이고 있다. 특히 반도체, 대용량 배터리, 의약품, 통신 인프라, 핵심 원자재 등에서 중국에 의존하는 것을 국가안보에 대한 위협으로 보는 시각이 두드러지고 있다.¹²⁰⁾

119) 강선주 (2022), pp. 12-14.

미국의 이러한 보호주의 정책이 ‘가치를 공유하는’ 동맹과 파트너 국가들을 활용하는 진영화 전략으로 발현된 형태로 이루어지는 공급망 재편이 ‘신뢰가치사슬(Trusted Value Chain)’ 구축이다. 바이든 행정부는 민간과 군용 모두 활용 가능한 이중용도 품목의 글로벌 가치사슬에서 중국을 배제한 뒤 이를 신뢰할 수 있는 동맹 및 우방과의 ‘friend-shoring(ally-shoring)’을 통해 가치사슬을 재편하고자 하고 있다. 미국이 강조하는 신뢰는 제품이 품질, 납기 등과 같은 경제 활동에 있어서의 신뢰뿐만 아니라 미국과 가치와 이념을 공유한다는 측면에서의 외교·안보적 신뢰도 포함하고 있다. 물론 이념과 가치만으로 공급망을 재편할 경우 나타날 수 있는 경제적 효율성의 저하가 초래할 문제점은 간과하기 어렵다. 따라서 미국의 현재 의도는 미중 사이 모든 공급망을 전면적으로 디커플링 또는 디리스크하는 것이 아니라 경제와 안보에서 공히 중요한 가치를 지니는 핵심 품목에서 선별적 디커플링이나 디리스크를 추진하고자 한다.¹²¹⁾

특히 반도체는 4차 산업혁명의 핵심부품이자 민군겸용 기술(dual use technology) 이기에 해당 산업을 둘러싼 미중 경쟁이 치열하게 전개되고 있다. 미국의 군사적 필요와 정부 지원으로 성장했던 초기 반도체 산업은 상업용 반도체 활용이 증가하며 1980년대 급속히 성장하였고, 점차 효율성을 극대화하는 방향으로 글로벌 가치사슬이 구축되었다. 표준화된 범용 칩을 대량생산하는 메모리 부문은 거대화 및 과점화되었고, 시장 규모가 더욱 크고 설계에서 생산까지 복잡한 과정을 거치는 시스템 반도체 부문은 칩리스(Chipless), 팹리스(Fables), 파운드리(Foundry), 조립시험전문기업(Packaging & Testing) 등으로 단계별, 기능별 분업화가 이루어졌다. 반도체 장비와 소재 제공기업들까지 포함하여 반도체 산업은 다양한 기업들이 글로벌 차원에서 가치사슬을 형성해 왔다.¹²²⁾

미국의 고민은 반도체 생산이 동아시아에 집중되면서 미국의 제조 능력이 떨어지고 있으며, 중국이 미국에 도전하기 시작했다는 점이다. 전 세계 반도체 제조 능력 가운데 미국 비중은 1990년 36%에서 2020년 10%로 급락하였다.¹²³⁾ 또한 코로나19 팬데믹과 미중 전략경쟁은 세계화의 확장에 기여하였던 효율성 중심의 글로벌 가치사슬 형성에 내재된 문제점을 미국이 자각하도록 만들었다. 코로나19는 전 세계에 걸쳐 고도의 효율성을 발휘하였던 공급망이 감염병 사태와 전쟁, 국가 간 갈등 등 외부의 충격에 취약하다는 점을 인식시켰고, 미중 전략경쟁은 공급망의 해외 의존이 국가안보를 위협

120) 강유덕 (2023), p. 39.

121) 김양희, “한국형 경제안보전략의 모색과 IPEF,” 『주요국제문제분석』 서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2022.

122) 배영자, “미중 반도체 갈등과 한국의 대응 전략,” JPI 정책포럼, 2022, p. 3.

123) 매일경제, “한국에 지나치게 의존해...미국이 이 법안을 만든 이유,” (2023.05.01.).

할 수 있다는 인식을 갖도록 만들었다.¹²⁴⁾

이러한 정책 인식의 연장선상에서 나타난 것이 2022년 8월 발효된 반도체지원법(CHIPS and Science Act)이다. 해당 법안은 총 2,800억 달러의 정부예산을 지원하는 계획으로서 미국 반도체 산업 부흥을 위해 약 520억 달러의 보조금을 향후 5년에 걸쳐 지원하고, 반도체 투자와 관련 25%의 세액공제 혜택(약 240억 달러로 추산)을 제공 내용을 담고 있다. 또한 보조금 및 세액 공제를 지원받는 기업들은 10년 간 중국 내 첨단 반도체 생산시설의 확장 또는 업그레이드를 금지하는 가드레일 조항이 포함되어 있다.¹²⁵⁾

나아가 바이든 행정부는 반도체, 인공지능, 바이오를 비롯한 14개 핵심 신흥 기술 분야 국제표준 개발 전략을 수립하였다. 백악관은 “중국 등 전략적 경쟁자들은 다른 나라의 혁신을 늦추고 독재정부의 군사, 산업 정책 목표를 진전시키기 위해 핵심 신흥 기술 분야에서 국제 표준에 적극적으로 영향을 미치려 하고 있다”며 “미국이 기술 리더십을 유지하기 위해 미래 표준 개발에 연구개발(R&D) 자금을 지원하겠다”고 밝혔다. 미국은 연방 자금을 받은 기업에만 표준개발기구 참여를 허용할 방침이어서 반도체 분야 표준 개발에 참여하려면 미국의 반도체지원법에 따른 보조금을 신청해야 한다.¹²⁶⁾

바이든 행정부의 대중정책은 중국에 공세적이라는 측면에서 트럼프의 대중정책을 이어받으면서도 장기적인 차원에서 미중 전략경쟁을 추진하고 있다는 점에서 차이가 있다. 트럼프 대통령이 동맹국에 대해서도 자국이익을 우선시하는 ‘미국우선주의’를 추구하였다면, 바이든 행정부는 동맹과의 관계 및 국제 연대를 중시하는 전략을 택하고 있다. 이는 미국 단독으로 중국에 대항하고 충돌하는 대신 동맹 및 우방국들과 연대하여 중국에 장기적으로 경쟁하는 방식으로 전환하였음을 의미한다.¹²⁷⁾

미국은 특히 글로벌 반도체 공급망에서 중요한 위치를 점하고 있는 한국, 일본, 유럽, 대만 등을 협력 대상으로 삼고 있다. 한국과 대만은 반도체 제조, 미국은 설계, 일본과 유럽은 원재료 공급과 장비 부분 등에서 강점을 지니고 있기 때문이다. 미국은 자국 주도로 만든 한국, 일본, 대만이 참여하는 반도체 협의체로서 2022년 9월 예비회의를 개최한 ‘FAB 4’를 기반으로 대중국 수출 통제를 더욱 강화할 계획이다.¹²⁸⁾

124) 이승주, “세계 경제 질서의 변화와 한국의 대응,” EAI 신년기획 특별논평 시리즈, 2023, p. 4.

125) 강구상 외, “미국의 중장기 통상전략과 한-미 협력 방안,” 대외경제정책연구원, 2022a, pp. 19-28.

126) 동아일보, “정부 ‘삼성-SK 중 공장에 반도체 장비 반입 다년간 허용’ 美에 요구,” (2023.05.05.).

127) 허재철 외, “미중 전략경쟁 시대 지정학적 리스크와 경제안보,” 대외경제정책연구원 연구보고서 22-01, 2022, pp. 39-41.

128) 강구상 외 (2022a), p. 29.

이러한 글로벌 가치 사슬의 재편은 중국의 부상으로 인해 상대적, 절대적 경제적 지위의 하락을 맞고 있음과 동시에 반도체를 비롯한 첨단 산업 분야에서 위상 하락을 경험해 온 일본에게 중요한 이슈로 받아들여지고 있다. 일본은 일찍부터 경제안보에 대한 관심과 정책적 노력을 기울여 왔다. 일본에서 경제안보는 ‘국가의 독립과 생존 및 번영을 경제면에서 확보하는 것’으로 정의된다. 2021년 11월 성립된 기시다 내각에서 경제안보는 4대 주요 정책(코로나 대응, 새로운 자본주의, 외교안보, 재해대응) 중 하나인 ‘새로운 자본주의’에 속하는 핵심정책으로 포함되었다. 이 중 경제안보는 ‘새로운 자본주의’의 양대 축인 ‘성장전략’과 ‘분배전략’ 중 성장전략의 일환으로 다루어지고 있다. 일본은 경제안보 추진 시 미국 등과의 국제협력의 중요성을 인식하고 있으며, 관련 국제규범을 제정하는데 있어 이를 일본이 주도해야 한다는 점을 강조하고 있다.¹²⁹⁾

반도체 부문에서 선두에 있었으나 한국, 대만, 중국 등에 의해 지위 하락을 경험한 일본은 미래 성장 동력 중의 하나로서 중요한 의미를 지니는 반도체 부문의 경쟁력을 회복하기 위해 노력 중이다. 일본은 2021년 11월 경제산업성이 20년에 걸친 3단계 반도체 산업 지원 추진전략을 발표하였다. 1단계는 반도체 생산 공장의 일본 유치, 2단계는 2030년까지 미일 협력에 의한 차세대 반도체 기술개발의 강화, 3단계는 글로벌 제휴에 의한 장래 기술 기반의 강화로 계획되어 있다.¹³⁰⁾ 일본 정부는 특히 대만 TSMC에 막대한 지원을 제공하면서 일본 내 생산 공장을 유치함으로써 자국 내 반도체 생산능력 확보에 노력을 기울이고 있다. 또한 미국과의 협력관계를 모색하고 있다. 미국은 ‘반도체법’에 따라 반도체 소재, 소자부터 설계, 패키징 등 차세대 반도체 연구개발을 하는 기관인 국가반도체기술센터(NSTC)를 설립하는 계획을 발표하였는데, 일본은 2022년 7월 ‘기술연구조합 최첨단 반도체기술센터(LSTC)’ 출범을 발표한 후 미국의 NSTC와 차세대 반도체 개발을 함께하기로 합의하였다.¹³¹⁾

반도체 부문 특히 파운드리 부문에서 강력한 경쟁력을 지닌 대만 역시 글로벌 가치 사슬 재편에 대응하고 있다. 대만은 ‘대만기업의 리쇼어링 투자 장려 행동방안’을 마련하여 미중 갈등으로 피해를 입은 자국 기업의 리쇼어링을 적극 지원함으로써 제조장비와 소재의 해외 의존도를 줄이고, 반도체 공급 자급률을 높일 계획을 수립하였다. 2019년 8월 ‘해외자금 회귀 특별법’을 발효하여 리쇼어링 기업의 세금 환급 및 과세율 인하를 통한 해외자금의 국내 회귀를 유도하고 있다.¹³²⁾ 대만에게 있어 미국시장은 TSMC 매

129) 김양희 (2022), pp. 9-12.

130) 허재철 외(2022), pp. 134-135.

131) 매일경제, “기술동맹 가속...일은 벨기에 손잡고 美는 연구센터 협력,” (2023.05.05.).

132) 강구상 외, “바이든 행정부의 글로벌 공급망 재편 정책의 시사점: 반도체 및 배터리 산업을 중심으로,” 대외경제정책연구원, 2022b, pp. 72-73.

출의 64%를 차지할 만큼 중요하다. 특히 애플사는 TSMC 연간 매출의 약 25%를 차지하고 있다. 반면 중국은 2021년 반도체 수입액(4,325억 달러) 중 36%를 대만에서 수입했으나, 이는 TSMC 전체 매출 중 단 10%에 해당하는 액수이다.¹³³⁾ 이는 대만에게 미국과의 반도체 공조가 다른 어떤 국가보다 중요함을 의미한다. 이렇듯 반도체 기술, 소재 및 장비, 생산 부문에 있어 주요국들이 밀집해 있는 동아시아는 미중 갈등 속에서 벌어지는 글로벌 가치 사슬의 재편에 민감히 반응하며 상호 협력과 동시에 자국의 경제안보를 확보하기 위한 노력을 경주하고 있다.

3. 한국의 대응 방안

1) 한미일 3국 안보 협력

(1) 북한 문제와 한미일 3국 안보 협력

북한의 핵·미사일 위협은 한미일 3국 모두에게 직접적으로 영향을 미치는 주요 안보 이슈이다. 날로 고도화되는 북한의 핵·미사일 위협에 대응하기 위해 한미일 3자 안보 협력을 증대하는 것은 각국의 안보 우려를 감소시키는 동시에 한반도 안보 상황을 안정적으로 관리하고 지역의 평화를 유지하기 위해 필수적이다. 이를 위해 한미일 3국이 안보 협력을 제도화·정례화 하여 3자 협력의 경험을 축적하는 것이 요구된다.

① 한미 협력을 통한 대북 확장억제력의 강화

북한의 핵·미사일 위협에 대응하기 위한 한미일 3국 간 안보 협력은 한미 양국 간 협력을 통한 대북 확장억제력의 강화를 토대로 하고 있다. 지난 수십 년 간 북한 핵·미사일 위협에 대한 대응은 주로 한미 간 양자 협력의 틀 안에서 이루어져왔기 때문이다. 북한 핵·미사일 위협에 대한 한미 양자 협력과 한미일 3자 협력의 수준 차이를 고려할 때 앞으로도 북한의 군사적 위협에 대한 한미일 3자 안보 협력은 한미 안보 협력의 토대 위에서 추진될 것으로 보인다.

2023년 4월 개최된 한미정상회담의 결과물로 채택된 워싱턴선언(Washington Declaration)은 대북 확장억제력 강화에 있어 의미 있는 성과로 평가되고 있다. 한미 양국 정상은 워싱턴선언 채택을 통해 더욱 강화된 상호방위관계를 발전시키기로 했으며, 한미상호방위조약에 따른 연합방위태세를 유지하겠다는 공약을 확인했다. 한국은 미국의 확장억제 공약을 완전히 신뢰하며 한국의 미국 핵억제에 대한 지속적 의존의

133) KOTRA, “미국 반도체 산업 육성 정책 동향 및 시사점,” 2022, p. 26.

중요성, 필요성 및 이점을 재확인하는 한편 미국은 한반도에 대한 모든 가능한 핵무기 사용의 경우 한국과 이를 협의하기 위한 모든 노력을 다할 것임을 약속하였다.

한미 양국 정상은 확장억제를 강화하고, 핵 및 전략 기획을 토의하며, 비확산체제에 대한 북한의 위협을 관리하기 위해 새로운 핵협의그룹(NCG: Nuclear Consultative Group)을 설립하는데 합의하였다. 또한 한미 양국은 유사시 미국 핵 작전에 대한 한국 재래식 지원의 공동 실행 및 기획이 가능하도록 협력하고, 한반도에서의 핵억제 적용에 관한 연합 교육 및 훈련 활동을 강화해 나갈 것이라고 밝혔다. 이와 더불어 한미 양국은 핵 유사시 기획에 대한 공동의 접근을 강화하기 위해 양국 간 새로운 범정부 도상 시뮬레이션을 도입하는데 의견을 모았다.

바이든 대통령은 한국과 한국 국민들에 대한 미국의 확장억제가 항구적이고 철통같으며, 북한의 한국에 대한 모든 핵 공격은 즉각적, 압도적, 결정적 대응에 직면할 것임을 재확인하였다. 또한 바이든 대통령은 한국에 대한 미국의 확장억제는 핵을 포함한 미국 역량을 총동원하여 지원된다는 점을 강조하였다. 이와 더불어 미국은 한국에 대한 미국 전략자산의 정례적 가시성을 한층 증진시킬 것이며, 양국 군 사이의 공조를 확대 및 심화시켜 나갈 것임을 확인했다.¹³⁴⁾

‘워싱턴 선언’의 실행력 제고를 통해 북핵 위협에 대한 미국의 확장억제력을 유지하는 것은 향후 한미 관계의 주요 과제가 될 것으로 보인다. 확장억제력은 유사시 북한의 핵사용 ‘억제’를 목표로 하고 있으며, 따라서 최고 수준의 확장억제력도 북한의 핵능력 개발 및 도발을 ‘저지’하는 것에는 한계를 지니고 있다. 이는 향후 북한의 추가적인 핵 개발로 인해 북핵 위협이 점증될 경우 대북 확장억제력의 실효성에 대한 의구심이 제기될 가능성이 존재함을 보여준다.

미국 주도의 확장억제 실행 과정에 한국이 적극적으로 참여하여 유사시 미국의 확장억제력 실행을 실제로 이끌어낼 수 있는 역량을 확보하는 것이 요구된다. 미국이 독점하고 있는 확장억제 실행에 한국이 동참하여 적극적인 역할을 할 수 있는 여건을 확립하는 것은 한국에게 많은 시간과 정책적 노력을 요구할 것으로 예상된다. 우선 미국의 핵 능력 기획 및 실행과 관련하여 한미 양국 간 단계적·점증적인 공동 협력의 경험치를 쌓는 것이 필요하다. 정보 공유 및 공동 기획 등의 협의를 통해 한국이 미국의 핵 운용 시스템에 대한 이해를 높이고 한국의 적극적인 참여에 대한 제도화 수준을 높이는 것이 요구된다. 정보 공유 및 공동 기획 단계에서의 협력 증진을 토대로 공동 실행 단계에서의 양국 간 협력을 증진시켜 나가는 것이 필요하다. 이는 미국의 핵전력과

134) 외교부. “워싱턴 선언” (2023년 4월 27일).

한국의 첨단 재래식 전력이 실제 기동 훈련을 통해 핵 능력 공동 실행의 경험을 늘리고 효율성 및 실효성을 제고시켜 나가는 과정을 요구한다. 이와 같은 공동 협력 경험이 충분히 축적될 때 북한의 핵 위협에 대응하기 위한 미국의 핵 능력 운용 과정에 한국의 적극적인 참여가 당연시되고 유사시 양국 협력을 통한 확장억제력 실행으로 이어지는 체계적이고 실효성 있는 한국형 확장억제 시스템을 확립할 수 있을 것으로 기대된다.¹³⁵⁾

② 북한 핵·미사일 위협 대응을 위한 한미일 3자 협력의 제도화·정례화

윤석열 정부 출범 이후 개선된 한일 관계를 토대로 북한 문제 대응을 위한 한미일 3자 안보 협력이 활발해지고 있는 상황은 한미일 3국이 안보 협력의 제도화·정례화를 위해 적극적으로 움직여야 할 필요성을 제기해 준다. 한미일 3국 모두 내년까지 총선과 대선을 치러야 하는 국내 정치적 상황은 현재의 한미일 3국 협력의 토대가 된 정치적 기반이 흔들릴 수 있는 가능성을 보여주기 때문이다. 따라서 한미일 3국이 북한 핵·미사일 위협에 대응하기 위해 지난 8월 캠프 데이비드(Camp David) 정상회담에서 합의한 내용들을 구체화하는 작업을 빠르게 진행하는 것이 필요하다. 한미일 3자 안보 협력의 제도화가 진행될수록 국내 정치적 변동에 따른 3자 안보 협력의 기반이 흔들릴 가능성을 감소시킬 수 있기 때문이다.

한미일 3국 정상은 2022년 11월에 개최된 프놈펜 정상회의에서 북한 미사일에 대한 3국 간 실시간 정보공유에 대해 합의하였으며, 지난 8월 캠프 데이비드(Camp David) 정상회담에서는 북한 미사일 경보정보 실시간 공유 메커니즘 연내 가동을 확인하는 동시에 한미일 3자 훈련을 강화하는데 합의하였다. 따라서 한미일 3국은 북한 미사일 경보정보 실시간 공유 메커니즘의 연내 가동 및 해상미사일방어훈련과 탄도미사일 방어 협력 등을 제도화하기 위한 실무 협의를 속도감 있게 진행하는 것이 필요하다.

또한 캠프 데이비드 정상회담에서 한미일 3국 정상은 3자 훈련의 연 단위 실시 및 다년간 훈련계획 수립에도 합의하였다. 이러한 합의는 3자 훈련을 연간계획에 의거하여 다년간 주기적으로 시행함으로써 북한의 핵·미사일 위협에 대한 조율된 메시지 발신하는 동시에 안정적인 3자 협력의 기반을 마련했다는 점에서 의미를 지니고 있다. 이제 한미일 3국 간 실무협의를 통해 다년간의 3자 훈련계획 사전 수립을 위한 협의를 본격화하는 것이 필요하다. 이를 통해 해상미사일방어훈련 및 대잠전훈련, 해양차단훈련 및 대해적 훈련, 재난대응·인도지원 훈련 등에 대한 신속한 협의를 통해 한미일 3자

135) 민정훈. “한미정상회담 결과 분석 및 향후 과제.” 『주요국제문제분석』 서울: 국립외교원, 2023.

안보협력 제도화·정례화의 토대를 마련하는 것이 요구된다.

③ 북한의 사이버 위협 대응을 위한 한미일 3국 안보 협력

지난 8월에 개최된 캠프 데이비드 정상회담에서 한미일 3국 정상은 북한의 불법 사이버 외화수의 차단을 위한 3국 간 공조 본격화에도 합의하였다. 한미일 3국은 불법적인 대량살상무기 및 탄도미사일 프로그램의 자금원으로 사용되는 북한의 불법 사이버 활동에 대한 우려를 표명하고, 북한의 사이버 위협 대응과 사이버 활동을 위한 제재 회피 차단을 위해 한미일 3국 협력 추진을 위한 3자 실무그룹을 신설할 것을 발표하였다. 이러한 합의는 북한의 불법 사이버 활동 차단을 위한 한미일 3국의 공조가 본격화 되었다는 점에서 의의를 지닌다.

북한이 경제난에도 불구하고 핵·미사일 개발을 지속할 수 있었던 것에는 가상자산 탈취, 해외 IT 인력 활동 등 불법 사이버 수익이 핵심적인 역할을 하였다. 한국 정부는 2022년 한 해 동안 북한의 가상자산 탈취 규모를 7억 달러 이상으로 평가하였으며, 미국 정부는 북한이 사이버 활동 및 암호화폐 탈취를 통해 미사일 개발 자금의 절반을 충당하였다고 언급하였다.¹³⁶⁾

북한의 사이버 위협 대응을 위한 한미일 3자 협력은 한미 양국이 그동안 구축해 온 양자 간 공조의 기반을 한미일 차원으로 확대하는 것이다. 지난 캠프 데이비드 정상회담을 통해 한미일 3국은 범부처가 참여하는 실무그룹 창설을 통해 북한의 불법 자금조달 및 악성 사이버 활동을 차단하기 위해 노력할 것이며, 이러한 공조를 바탕으로 북한의 가상화폐 탈취, IT 인력의 외화벌이 활동 및 악성 사이버 활동에 대한 정보 공유 및 대응방안을 조율하기로 합의하였다. 이와 같은 정상 간 합의를 토대로 북한 사이버 위협 대응을 위한 한미일 범정부 협의체를 창설하는 것이 필요하다. 이와 더불어 한미일 사이버 실무그룹 회의를 정례적으로 개최하여 북한의 불법 사이버 활동에 대응하기 위한 3국 협력의 추동력을 이어나가는 것이 요구된다.

(2) 해양 안보와 한미일 3국 안보 협력

역내 해양안보 협력은 한미일 3국 간 안보 협력의 범위와 수준을 높이는데 기여하는 동시에 3자 안보 협력을 인도-태평양 지역으로 확대해 나갈 수 있는 공간을 제공한다. 인도-태평양 지역은 해양으로 연결되어 있어 해상 교통로 보호, 해적 퇴치 및 항행 안전 확보, 해양법 집행 등을 위한 국가 간 공조가 절실히 요구된다. 특히 아세안

136) 외교부 (2023년 8월 27일).

국가들 및 인도-태평양 지역의 개발도상국들은 스스로 해상안보를 담보할 역량이 부족하기 때문에 한미일 3국의 지원 및 협력을 희망하고 있다. 따라서 한미일 3국이 중심이 되어 인도-태평양 지역의 해양안보를 강화하는 노력을 주도해 나간다면 역내 국가들의 적극적인 호응을 이끌어 낼 수 있을 것이다.

① 해양안보 능력 배양을 위한 협력 증대

한미일 3국은 해군 및 해경 능력 배양, 해양영역인식(MDA), 해양법 집행 등의 분야에서 아세안 등 역내 개발도상국들과의 안보 협력을 증대할 수 있으며, 한국은 이러한 다자 안보 협력 무대에서 보다 적극적인 역할을 수행하는 것이 필요하다. 아세안 등 역내 개발도상국들의 해군 및 해경의 능력 배양을 위한 협력은 한국의 지역적 역할 및 기여를 확대하는 데 긍정적인 역할을 할 것으로 예상된다. 한국은 일부 동남아시아 국가들을 대상으로 잠수함 승조원 능력 배양 프로그램 등을 운영해 본 경험이 있으며, 동남아시아 국가들에게 퇴역 함정 등 노후 물자 공여를 실행해 왔다. 대부분의 아세안 및 역내 개발도상국들은 자국의 경제력과 비교하여 상대적으로 낮은 수준의 해군 역량을 보유하고 있다. 따라서 해군의 시설 및 장비 운용 능력 향상, 군수 물자의 지속적인 지원, 해군 장교 교육 프로그램 등 인적 역량 강화 등의 방안을 통해 한국 및 한미일 3국은 아세안 등 역내 개발도상국들과의 해양안보 협력을 촉진할 수 있을 것이다.¹³⁷⁾

한미일 3국은 인도-태평양 지역에서 해양영역인식(MDA) 체계 구축을 위한 국제 논의에 참여하여 실시간 해양감시와 정보공유 협력을 촉진할 수 있다. 해양영역인식은 해양영역에서 안전, 경제, 해양환경 등에 영향을 미칠 수 있는 사안들에 대한 인식으로 정의할 수 있으며, 해저, 해상, 해상상공, 해상과 인접과 육지의 상황을 레이더, 선박, 항공기, 위성 등을 통해 파악하고 감시하는 것을 의미한다. 해양영역인식 관련 협력은 역내 해양안보 협력에 있어 핵심을 차지하고 있는 사안으로 한국이 보다 적극적인 역할을 수행할 것을 요구하고 있다.¹³⁸⁾ 한국 및 한미일 3국은 아세안 및 역내 개발도상국들이 자국의 해양상황 인식을 위해 필요한 시설 및 장비 운용 능력 향상, 해상상황 정보 공유 및 인적 교류 확대 등을 통해 협력의 수준을 높여 나가야 할 것이다.

해양법 집행 관련 역량 강화를 위한 협력도 한미일 3자 안보 협력을 인도-태평양 지역으로 확대할 수 있는 좋은 분야이다. 아세안 등 역내 많은 국가들은 해양을 통해 국경을 넘나드는 소형무기 밀매, 인신매매, 불법 마약 및 야생동식물 밀매, 불법어업 등 다양한 초국가적 문제에 직면해 있다. 이러한 문제들을 담당하는 해경 및 해군의

137) 이재현. “한국의 인태 지역 전략과 해군, 해경의 역할.” 『Issue Brief』 서울: 아산정책연구원, 2023.

138) 이재현 (2023).

능력과 더불어 해양법 집행 역량 강화에 대한 역내 국가들의 관심은 매우 높으며, 따라서 한국 및 한미일 3국은 해당 분야에 대한 축적된 노하우와 경험을 바탕으로 역내 국가들의 문제 대처 능력을 향상시키는데 기여할 수 있을 것이다. 최근 한국 해경은 동남아 지역의 해상오염 방제에 도움을 제공한 경험이 있다.¹³⁹⁾ 앞으로도 한국 해경 및 해군은 구조 구난, 해상오염 방제, 해상재난 등의 분야에서 보다 적극적인 역할을 수행함으로써 한국과 역내 국가들 간 안보 협력의 경험을 축적해 나가야 할 것이다.

② 해양안보 역량 강화를 위한 합동훈련 실시

역내 해양안보 협력 강화를 위해 한미일 3국은 역내 및 역외 주요국들과의 다자간 연합 군사훈련에 참여할 수 있을 것이다. 해군 및 해경 능력 배양, 해양영역인식(MDA), 해양법 집행 등의 분야에서 한미일 3국과 역내 국가들 간 협력을 통해 축적된 상호 신뢰 및 안보 협력의 경험은 자유롭고 안전한 해상 교통로를 확보하기 위한 다자간 연합 군사훈련 참여에 대해 역내 국가들이 긍정적인 인식을 지니게 하는데 기여할 것이다.

역내 해양안보 협력 강화를 위한 다자간 연합 군사훈련을 활성화함에 있어 한국은 보다 적극적인 역할을 수행할 수 있을 것이다. 한국의 인도-태평양 전략은 역내 국가들이 주관하거나 참가하는 다자 간 연합훈련에 참가하여 역내 국가들과 연합작전 수행 능력과 상호운용성을 증진하고, 양자·다자간 연합훈련을 확대하여 연합작전수행능력을 강화해 나갈 것이라고 밝혔다. 한국은 이미 림팩(RIMPAC: Rim of the Pacific Exercise), 코브라 골드(Cobra Gold) 등의 연합훈련을 통해 동남아 국가들과 안보 협력을 하고 있다. 역내 많은 국가들로부터 한국은, 미국과 중국과는 달리, 위협적이지 않고 신뢰할 수 있는 선진국으로 평가받고 있다.¹⁴⁰⁾ 따라서 수색, 구조, 해적 퇴치, 테러리즘 대응 등 역내 해양안보 강화를 목표로 실시되는 한국 주도의 연합 군사훈련은 아세안 및 역내 개발도상국들에게 긍정적으로 받아들여질 수 있을 것이다. 또한 해상안보 강화를 위한 다자 연합훈련의 경험은 향후 한국이 역내 국가들과의 안보 협력의 범위와 수준을 확대해 나가는데 있어 주요한 토대로 작용할 것이다.

2) 한미일 3국 경제 협력

(1) 인도-태평양 경제 프레임워크(IPEF)와 한국

139) 이재현 (2023).

140) 이재현 (2023).

인도-태평양 경제 프레임워크(IPEF)가 지닌 주요 특성은 경제 분야의 협력에 있어 안보적 고려가 들어가 있다는 점이다. 세계화된 개방된 경제구조 속에서 그러했던 것처럼 경제적 효율성을 위해서는 어떠한 국가와도 협력할 수 있다는 입장과는 달리 이제 가치를 공유하고 신뢰할 수 있는 국가와 경제협력을 해야 하며 이는 안보적인 동맹관계가 주요 경제협력 파트너가 된다는 것을 의미한다. 경제와 안보가 상호 긴밀히 연결되는 ‘안보-경제 결합’ 구조가 나타나고 있는 것이다.

IPEF의 이러한 성격은 협력 대상이 되는 역내 국가들의 속성에서 잘 드러난다. 형식적으로 IPEF는 역내 국가들의 추가적인 참여 가능성을 열어두고 있다. 그러나 중국은 사실상 배제되어 있으며, 라오스, 미얀마, 베트남, 캄보디아의 4개 아세안 국가들은 초청을 받지 않았다. 중국은 데이터 규범 및 환경·노동 기준에 대한 부담으로 IPEF 국가들의 무역 네트워크에 참여할 가능성이 낮을 것으로 전망된다.¹⁴¹⁾ 중국이 배제된 상태 또는 중국 배제를 위한 IPEF는 한국에게 위기와 기회, 부정적 효과와 긍정적 효과를 동시에 내포하고 있다.

첫째, 중국은 한국의 가장 큰 교역 상대국으로서 대중 중간재 수출입이 큰 비중을 차지하고 있다. 따라서 공급망에서 중국의 참여가 배제될 경우 한국 기업들에게 부정적인 효과가 나타날 수 있다. 중국과의 연계성이 높은 반도체와 이차전지 등 첨단산업에서 한국 기업의 생산비가 증가할 가능성이 높으며, 첨단산업에 필수적으로 사용되는 원자재 역시 대중 의존도가 높아 수급에 문제가 생길 수 있다. 중국은 한국의 최대 교역국으로 한국의 반도체, 이차전지, 원자재 등 전략적으로 중요성이 높은 산업에서 대중 교역이 큰 비중을 차지한다. 공급망에서 중국의 참여가 배제될 경우 중국과의 연계성이 높은 반도체, 이차전지 등의 산업에서 한국 기업의 생산비가 증가될 가능성이 크며 원자재 수급 문제가 발생할 수 있다. 이는 한국의 IPEF 참여가 야기할 수 있는 부정적인 결과이다.¹⁴²⁾

둘째, 한국은 반도체 부문에서 제조 강국이며 디지털 강국이자 개방적인 통상대국이라는 장점을 지닌다. 그러나 부존자원이 취약하고 원천기술과 시장을 해외에 의존하고 있으며 중국시장 의존도가 높다는 약점을 지니고 있다. 디지털 전환의 기술 패러다임 전환기는 기존의 기술우위를 약화시킬 수 있어 후발국 한국에게 기회가 될 수 있으나, 기술 패러다임 전환기에 한국의 현 제조업 우위도 위협받을 수 있다는 문제가 있다.¹⁴³⁾ 한국은 첨단산업의 주요 제조 단계 및 원자재 수급에 있어 높은 중국 의존도를

141) 강선주 (2022), p. 10.

142) 양주영·김계환 (2022), pp. 84-93.

143) 김양희 (2022), p. 14.

보이고 있다. 중국으로부터의 수입을 배제하거나 중국 내 공급망이 악화될 경우 생산 차질 및 경쟁력 저하의 문제가 발생할 수 있다. IPEF 참여가 한국에게 기회가 되기 위해서는 경쟁력이 저조한 부문에서 IPEF 참여국들과의 협력을 도모하면서 핵심 기업 육성 및 전문 인력 양성 확대를 통한 경쟁력 강화를 추진할 필요가 있다.¹⁴⁴⁾

셋째, 한국은 IPEF 참여로 중국에 편중된 공급망 재편의 기회를 얻고 투자 확대와 기술 협력을 통해 시장의 확대를 도모할 수 있다. 한국은 IPEF를 통해 디지털 기술, 신에너지 기술, 그리고 이를 위해 필요한 희소자원의 공급과 관련하여 기술 보유 선진국, 자원 보유국, 생산기지로서의 개도국 등을 포함하는 다양한 협력 네트워크를 형성할 기회를 모색할 수 있다.¹⁴⁵⁾ IPEF에는 한국경제에 취약한 원천기술(미국, 일본 등), 시장(인도, 인도네시아 등), 생산거점(베트남, 인도), 희귀광물(호주, 인도네시아 등)을 보완해 줄 잠재적인 협력 파트너들이 참여하고 있다. 반면 한국의 최대 수출국 중국과 최대 경쟁국 대만이 IPEF에 참여하지 않기에 한국은 IPEF를 통해 한국경제가 새로운 수출 지역을 모색하여 회복력을 증대시킬 기회를 잡을 수 있다. 즉 한국의 IPEF 참여는 추가적인 시장 확보의 가능성을 열어준 것이다. IPEF 참여국들의 첨단산업 공급망에서 한국은 중국과 경합 관계에 있기에 IPEF 참여국들이 공급망 탈중국 또는 대중 의존도 완화를 추구할 경우 한국은 시장 확대의 기회를 얻을 수 있다.¹⁴⁶⁾

넷째, 한국은 IPEF에서 공급망 협력을 통해 중국에 집중된 중간재 및 원자재 공급선의 다변화를 이룰 계기를 얻을 수 있을 것이다. IPEF의 공급망 필러에는 주요 원자재, 반도체, 이차전지 등 전략적 중요성이 높은 상품이 공급망 재구축 대상으로 논의되고 있다. 한국은 IPEF에서의 공급망 협력을 통해 중국에 집중된 중간재 및 원자재 공급선을 다변화할 계기를 마련할 수 있을 것이다. 미국은 말레이시아에 대한 반도체 투자를 강화하고 수입선을 다변화하고 있는데 한국 역시 이를 선례로 삼을 수 있을 것이다. IPEF에 참여하는 인도네시아는 니켈의 최대 생산국으로 한국의 전지 업계는 중국에 의존도가 높은 니켈 공급망 안정화를 위해 인도네시아 투자를 통한 밸류체인 구축을 도모할 수 있다. 호주는 니켈, 리튬, 코발트, 망간 등의 원자재가 풍부하게 매장되어 있어 협력을 통한 자원개발이 모색될 수 있다.¹⁴⁷⁾

다섯째, IPEF 참가는 한일 관계를 개선 및 증진하는 계기로 작용할 수 있다. 과거사 문제로 갈등을 경험하고 있는 두 국가는 이와는 별개로 IPEF에서의 협력을 통해 그

144) 양주영·김계환 (2022), p. 83.

145) 강선주 (2022), p. 21.

146) 김양희 (2022), p. 27.

147) 양주영·김계환 (2022), pp. 94-95.

동안 소원했던 양국 간 교류와 협력을 활성화할 수 있을 것이다.¹⁴⁸⁾ 한일 기업은 미국이 주도하는 IPEF 다자간 협력 틀을 활용하여 글로벌 경제 질서의 재편에 대응할 필요가 있다. 반도체, 전기차, 배터리 등 미래 산업에 필수적인 중요 광물자원의 공급망 안정화 차원에서 한일 기업이 제3국에서 협력하는 방안이 검토될 수 있다. 한일 관계가 개선되면 한일 양국 간 협력 분야는 차세대 에너지 기술의 공동 연구개발과 수소협력이 포함될 수 있다. 수소협력은 한일 양국 모두 에너지 전환에 필수적인 재생에너지와 수소 도입에 있어 큰 지리적 제약을 지니고 있다는 점에서 높은 관심을 받고 있는 분야이다.¹⁴⁹⁾

미국과 중국이 갈등하고 IPEF가 미국의 대중국 견제전략으로 모색되고 있지만, IPEF에 참여하는 대부분의 역내국들은 중국과 밀접한 상호의존관계에 있다. 따라서 IPEF 참여가 미중 사이에서 미국 측에 경도되는 것으로 비추어져 대중 관계에 직접적인 악영향을 미쳐서는 안 된다. 이를 위해 IPEF 밖에 존재하는 중국과 향후 어떤 관계를 정립할 것인지에 대한 구체적인 계획 마련이 필요하다. 한국의 경제안보 전략은 규범 기반 자유무역 질서, 공정한 경쟁여건 조성, 디지털 규범 선도 등 개도국과 선진국 간 가교 역할을 수행하여 기존 선진국과 차별화된 전략을 구사할 수 있을 것이다. 또한 원천 기술과 부존자원 및 시장의 대외의존성을 완화하여 한국이 지닌 약점을 보완해야 한다. 이를 위해 한국은 특정 국가가 아닌 특정 가치를 지지하고 이에 공감하는 어떠한 나라와도 협력이 가능함을 표방할 필요가 있다. 주요국이 대거 IPEF에 참여하는 상황에서 한국도 이에 참여하는 것은 대중 관계에서 집합적인 협상력과 발언권을 강화할 수 있는 수단이 될 수 있을 것이다.¹⁵⁰⁾

(2) 글로벌 체인망 재편과 한국

미중 경쟁 속에서 가시화되고 있는 반도체 공급망의 탈동조화(decoupling) 현상은 과거에 비해 상대적으로 독자적이고 자립적인 공급망과 생태계를 구축하는 방향으로 반도체 글로벌 가치사슬이 새롭게 재편되는 것을 의미한다. 이는 탈냉전 이후 심화되어 온 세계화현상이 탈세계화 또는 반세계화의 방향으로 진행될 가능성을 제기한다. 반도체 산업 분야의 경우 핵심 부품이나 공정의 자국 내 리쇼어링(reshoring) 또는 동맹국으로의 엘라이 쇼어링(ally shoring)을 포함하여 자국에게 유리한 반도체산업의 생태계 강화를 위한 산업정책이 강화되고, 준 독점적 기술에 대한 타국의 접근이 동맹국에

148) 김양희 (2022), p. 27.

149) 진창수 (2023), p. 17.

150) 김양희 (2022), pp. 15-30.

계만 선별적으로 허용하는 방향으로 변화될 것을 예측하도록 한다.¹⁵¹⁾

이러한 변혁 과정에서 한국은 단기 및 장기적 차원에서 각각 기회와 위기를 맞게 될 것으로 전망된다. 우선 단기적 차원에서 한국은 중국의 반도체 기술 굴기가 당분간 좌절 또는 지연됨으로써 반도체 산업이 이득을 볼 수 있다. 그러나 한국 반도체 기업들은 반도체 소프트웨어나 장비수입을 미국에 의존하기에 미국정부로부터 미국 내 투자 증대에 대한 압력을 받게 된다. 무엇보다 중국은 한국 반도체 수출의 절반 이상을 차지하는 최대 시장이기에 미국의 대중 반도체 수출 규제가 확대되면 한국 반도체의 대중 수출과 한국 기업이 중국에서 운영 중인 반도체 생산시설이 영향을 받게 된다.¹⁵²⁾

물론 중국 시장을 대신하여 그 동안 한국 수출 비중이 크지 않았던 미국 시장을 개척할 수 있다면 한국 반도체 산업에 긍정적인 결과가 나타날 수 있다. 미국은 전 세계 반도체 수요에서 중국 다음으로 높은 비중을 차지하기에 한국의 입장에서는 미국 시장으로의 성장 가능성이 존재한다.¹⁵³⁾ 그러나 미국시장으로 한국 반도체 수출을 다각화하는 것에는 여러 난관이 있을 수 있다. 첫째, 미국은 시스템 반도체 시장이 거대하며 이 중 상당수를 대만의 TSMC가 차지하고 있다. 따라서 한국은 수출시장의 다각화와 함께 메모리 반도체에서 시스템 반도체로의 사업 다각화 역시 진행해야 하며 미국 시장에서 대만과 치열한 경쟁을 해야 한다. 둘째, 미국의 반도체지원법에 따른 보조금 및 세금 지원을 받아야 미국 시장에서 경쟁력을 지닐 수 있다. 또한 반도체지원법의 수혜를 받는 기업은 생산량, 수익 전망치 등을 미국 정부와 공유해야 하고, 이후 예상을 넘는 ‘초과수익’이 날 경우 일부를 미 정부에 전달해야 하는 원칙이 있다. 따라서 보조금을 받더라도 수익의 일부를 미국과 공유해야 하는 문제가 있다.¹⁵⁴⁾

미국의 반도체지원법(520억 달러, 68조원), 일본의 반도체육성 전략(TSMC 일본 반도체 공장에 투자비 절반 부담), 유럽판 칩스법(430억 유로, 약 62조원) 등은 각국 정부가 막대한 자금을 투입하여 반도체 산업의 생존과 육성을 위해 애쓰고 있으며 앞으로 각국 간 치열한 경쟁이 벌어질 것임을 보여 준다. 한국 정부 역시 6대 첨단산업 특화단지 전략에 따라 2026년까지 반도체, 디스플레이, 이차전지, 미래차, 바이오, 로봇 등 미래 산업 6대 분야에 총 550조원의 투자를 유도할 계획이다.¹⁵⁵⁾

151) 조은교, “미국의 반도체 공급망 제재에 대응하는 중국의 전략과 시사..” 산업연구원, 『월간 KIET 산업경제』 Vol. 272, 2021, p. 63.

152) 배영자 (2022), p. 16.

153) 산업일보, “반도체 시장, 대중국 수출 의존 커...다변화 대응책 펴야,” (2023.01.03.).

154) 더스쿠프, “미·중 고래 사이 좌불안석 K반도체,” (2023.05.07.).

155) 파이낸셜뉴스, “첨단산업 글로벌 전쟁, ‘K칩스법’으로 방어...규제 더 풀어야,” (2023.05.08.).

미국과 중국 사이 갈등에서 현 한국 정부는 안보뿐만 아니라 경제 분야에 있어서도 미국과의 관계를 중요시 여기고 있으며, 일본과의 협력 증진을 모색하고 있다. 2023년 4월 26일 한미 정상회담을 위한 방미에서 윤석열 대통령은 차세대 반도체 연구 개발 기지인 국립반도체기술센터(NSTC)에 한국기업과 연구기관을 참여시키겠다는 입장을 표명하였다. 미국 반도체 소재·장비 기업 2곳도 한국에 투자를 신고하였다.¹⁵⁶⁾ 한국 기재부는 2023년 4월 30일 “자유시장경제 원칙과 가치를 공유하는 한미 양국이 첨단 산업 공급망에 있어서도 공고한 파트너십을 구축하기로 한 것은 이번 방미의 가장 큰 성과 중 하나”라고 밝힘으로써 한미 간 경제 파트너십이 가치의 공유에 기반한 관계임을 강조하였다.¹⁵⁷⁾ 추경호 경제부총리 겸 기획재정부 장관은 2023년 5월 8일 “차세대 반도체, 첨단 패키징, 첨단 소재, 부품, 장비 등 3대 유망분야를 중심으로 협력 프로젝트 및 민관협력 포럼 신설 등을 추진, 세계 최고의 반도체 동맹 토대를 마련하겠다”고 밝힘으로써 한미 간 반도체 동맹에 대한 정부의 정책방향을 재확인하였다.¹⁵⁸⁾

윤석열 대통령은 2023년 5월 기사다 일본 총리와의 정상회담을 통해 “한국의 반도체 제조업체와 일본의 우수한 소부장(소재, 부품, 장비) 기업들이 함께 견고한 반도체 공급망을 구축하도록 공조를 강화하기로 했다”고 말함으로써 한미 공조와 함께 한일 공조의 가능성을 내비쳤다. 한일 양국이 ‘견고한 공급망’을 강조한 것은 일본의 반도체 소재 수출규제 이후 멀어졌던 양국의 기업 간 협력이 강화될 수 있음을 의미한다. 나아가 한미일 3국이 공동으로 반도체뿐만 아니라 첨단 산업에 대해서도 대중국 견제를 하겠다는 의도를 담은 것으로 해석된다.¹⁵⁹⁾

한국은 국내 반도체 생태계 경쟁력 강화를 위한 투자를 확대하고, 품목으로 메모리 반도체, 공정으로는 제조라는 좁은 범위에서 벗어나 국내 반도체 생태계 전반에 대한 강화전략을 마련할 대책을 수립해야 한다. AI 반도체 등 비메모리 등으로 품목을 확대하고, 공정분야는 제조뿐만 아니라 소재·장비 분야의 자립, 설계 등으로 경쟁력 있는 분야를 확대해 나가야 하며 반도체 전문 인력의 확보도 해결해야 할 중요한 관건이다.¹⁶⁰⁾

반도체 분야에 있어 한국은 반도체 제조공정에 경쟁력을 지닌 반면 설계 및 원천 기술과 제조 장비에서는 미국과 일본에 대해 의존도가 높다. 따라서 대중 공급망도 중요하지만 두 국가와의 기술 협력도 산업경쟁력 향상에 있어 중요하다.¹⁶¹⁾ 한국 반도체

156) 조선일보, “美측 윤에 약속한 반도체 배려 이행, 한미일 반도체 동맹으로,” (2023.05.05.).

157) 한겨레신문, “미국 경제안보 새 그물에 한국 반도체-배터리 잡힌 꼴,” (2023.5.1.).

158) 파이낸셜뉴스, “추 부총리, 차세대 반도체 협력 통해 최고 반도체 동맹 만들 것,” (2023.05.08.).

159) 한겨레신문, “한·일 견고한 반도체 공급망 구축...미국 주도 경제 블록 참여 가속화,” (2023.05.08.).

160) 조은교 (2021), p. 63.

업체가 미국에 최첨단 제조 공장을 짓고, 미국의 장비 기업들이 한국 내 반도체 클러스터에 입주하는 협력 모델 역시 모색될 수 있다. 미국의 대중 반도체 규제가 중국 반도체 굴기를 지연시키면서 한국 반도체 기업들로 하여금 대중 기술 우위를 유지할 수 있는 시간을 연장시켜 주고 있다. 주어진 제한 시간 동안 한국은 반도체를 위시한 첨단 기술이나 소재·부품·장비 부문에서 중국과 차별화되거나 우위를 유지할 수 있는 분야를 확보해야 한다.¹⁶²⁾

이러한 국내적 차원의 노력과 함께 국제적 차원에 있어서 미중 간 반도체 갈등과 디커플링 경향에 대한 공동 대응 역시 추구할 필요가 있다. 이 경우 협력의 대상은 국가와 기업을 모두 포함한다. EU는 상대적으로 미국에 비해 중국위협을 비교적 적게 인식하고 있기에 미중 갈등의 확대를 막는 노력을 한국 정부와 함께 할 수 있는 잠재적 협력 대상국이다. 한국은 또한 국제기구 등에서 보호주의적 경향을 경계하고 자유로운 경쟁과 개방성을 강조해 나갈 필요가 있다. 이와 관련하여 중국이 그 동안 미국으로부터 비판받은 지적재산권 탈취와 불공정 관행 등을 개선하고 미국과 중국이 국제사회의 합의된 규칙과 규범에 따라 경제관계를 형성해 갈 것을 촉구할 필요가 있다.¹⁶³⁾ 한국 정부와 기업은 미중 갈등을 완화하고 현재 진행 중인 탈세계화 또는 반세계화가 다시 재세계화의 방향으로 갈 수 있도록 탈동조화로 인한 피해국 또는 피해기업 나아가 일반 소비자 차원의 목소리를 반영하는 방식으로 국제사회에 호소력 있는 입장을 전달할 필요가 있다.

한국이 동아시아 역내 국가 그리고 여러 주변국과의 조화 속에서 경제안보 관련 정책을 적절한 수준으로 운영한다면 경제적 안정성과 외부적 충격으로부터 경제의 회복력을 높일 수 있을 것이다. 핵심 가치와 이익을 공유하는 유사입장국(like-minded countries) 간에 조화를 이룬다면 복합적 위기 상황 속에서도 최소한의 안정적인 경제 운용과 생산이 가능하다. 완전한 글로벌 분업체계를 활용한 생산보다 효율성을 떨어질 수 있지만, 신뢰하기 어려운 나라에 공급망을 의존함으로써 국가안보가 위협받는 상황은 피할 수 있다.¹⁶⁴⁾ 그러나 인도-태평양 지역에서 중국과의 경쟁이 심화됨에 따라 한국의 인도-태평양 전략은 반중국 연대에 참여하는 것으로 인식될 수 있는 가능성을 경계해야 한다. 이를 위해 한국의 인도-태평양 전략은 그 목적을 해당 지역에서 보편적인 국제 원칙의 준수, 자유주의 규칙에 기반한 인도-태평양 지역의 안정성 제고로 나아갈 필요

161) 양주영·김계환 (2022), p. 87.

162) 배영자 (2022), p. 18.

163) 배영자, 2022, p. 15.

164)곽성일, “한국의 경제안보 추진 방향,” 『외교』제145권 (2023), p. 59.

가 있다.¹⁶⁵⁾

더 이상 '정경 분리(政經分離)' 또는 '안미경중(安美經中)'이 쉽게 채택되기 어려운 안보-경제 복합 상황에서 한국 정부는 '전략적 모호성'에서 '전략적 명료성'으로의 전환을 보여주어 이전 정부와 차이를 드러내고 있다. 그러나 한국 정부는 전략적 명료성이 중국, 러시아와 같은 특정 국가를 원천적으로 배제시키는 접근법이 아님을 지속적으로 강조할 필요가 있다. 이를 위해 한국의 인도-태평양 전략에서 포괄성(inclusiveness)을 핵심적 외교 원칙으로 일관성 있게 유지해야 한다. 군사안보뿐만 아니라 경제안보를 위해 미국 등 전통적인 동맹국과의 관계를 유지 강화하고 주변국을 포함한 세계 국가들과의 경제협력을 확대하는 동시에 갈등하는 강대국들 사이, 협력하는 가치와 이익 공유국들 사이에서 자율성의 공간을 확보하여 예상치 못하는 군사, 안보, 경제, 보건 등 다양한 변수에 대응할 수 있는 유연성과 탄력성을 갖출 필요가 있다.¹⁶⁶⁾

V. 결론

본 연구의 목적은 인도-태평양 시대를 맞이하여 역내 주요국인 한미일 3국의 협력 방향을 모색해 보는 것이다. 이를 위해 본 연구에서는 중국의 부상에 대한 한미일 3국의 인식과 각국이 구상하는 인도-태평양 전략의 정의 및 특징을 살펴보았다. 또한 최근 2-3년 사이 각국의 내부에서 나타난 정권교체와 새로운 내각의 수립 등 한미일 3국의 국내정치적 변화가 각국의 외교정책에 미친 영향을 분석하고, 인도-태평양 지역에서의 상호 협력 관계의 형성 가능성에 대해 논의하였다. 이를 통해 한국 외교가 취해야 할 방안을 안보와 경제 영역의 3국 간 협력을 중심으로 살펴보았다.

동아시아는 현재 신냉전의 도래라는 국제정치 구조의 변화와 세계화된 경제구조가 글로벌 가치사슬 측면에서 재편되는 전환과 위기의 시대를 맞이하고 있다. 미중 전략적 경쟁의 심화와 더불어 중요성이 증대되고 있는 동아시아 협력 공간에 대한 체계적인 논의 및 한국의 대응 방안에 대한 모색은 동아시아에서 안보적 평화와 경제적 번영을 추구하기 위한 전략을 마련한다는 측면에서 중요한 의미를 지닌다.

동아시아 지역은 중국 중심의 전통적 지역질서가 붕괴되고 제국주의 전쟁을 거친 후 냉전기 균열과 갈등적 지역구조를 경험하였다. 일본의 경제 부흥과 한국의 급속한 고도

165) 강선주 (2022), p. 23.

166) 반길주, "미-중 전략적 경쟁 시대 경제안보의 부상과 한국의 전략적 선택지," 『전략연구』 제29권 2호 (2022), p. 321.

성장, 세계화된 경제 구조 속에서 개혁·개방을 통해 경제성장을 이룬 중국의 성장은 동아시아 지역이 전 세계적으로 유럽과 북미 대륙과 함께 경제적으로 핵심적인 지역으로 자리잡게 만들었다. 그러나 북한 핵 위협, 중국의 군사력 확대, 자유주의 국제경제 질서에 대한 중국의 도전은 동아시아 지역이 경제적으로는 높은 상호의존성을 지니지만 안보적으로는 협력과 통합성이 아닌 갈등과 불안정성이 지속되는 “동아시아 패러독스”가 나타나도록 만들고 있다. 남북한 문제와 함께 미중 갈등, 중일 갈등, 한일 갈등이 중첩적으로 얽혀 있는 상황은 동아시아가 유럽, 북미, 동남아와 같이 상대적으로 높은 수준의 정치, 경제적 통합성을 지향해 나가는 데 있어 걸림돌로 작용하고 있다.

더욱이 미국과 중국이 인도-태평양, 일대일로를 통해 경쟁적으로 지역의 범주를 새롭게 재규정 및 재구성하는 방법으로 외교 전략을 실행해 나가고 있는 현재의 상황은 동아시아의 협력 공간을 어떻게 구축할 것인가에 대한 각국의 고민을 심화시키고 있다. 중국의 부상과 미중 전략적 경쟁의 심화로 인해 동아시아 지역을 둘러싼 대외적 환경은 해당 지역 공간의 균열 구조를 깊어지게 하고 있다. 나아가 한국, 미국, 일본에서 나타난 최근의 정권 교체 및 리더십 변화는 협력의 방법과 범위에 대한 국가 간 조율뿐만 아니라 각국의 내부적 합의에 있어서도 많은 불확실성을 제기하고 있다.

중국의 부상에 대해 한미일 3국은 공통점과 함께 일정한 인식의 차이를 보이고 있다. 미국은 자신이 구축한 자유주의 세계경제 질서를 최대 수혜자인 중국이 국가 개입적 경제운영 방식으로 악용하고 있으며, 나아가 미국의 패권에 도전하는 현상 변경국으로 인식하고 있다. 일본의 대중 인식에는 오랜 동안 아시아의 맹주였던 일본의 경제적 지위를 중국이 추월했을 뿐만 아니라 센카쿠 열도 사태에서 드러나듯 안보적 위협과 군사적 도전이라는 요인이 크게 부각되고 있다. 반면 한국의 대중 인식은 안보, 경제, 문화 등 다양한 분야에서 서로 다른 인식들이 혼재되어 있다. 안보 분야에서 센카쿠 열도 일대에서 발생하고 있는 중일 간 영토 분쟁은 중국의 부상에 따라 악화되는 양상을 보이는 반면 한국과 중국 사이의 영토 및 영공 관련 사안들은 관리가 가능한 수준으로 유지되고 있다. 또한 한국은 북핵 문제 해결과 한반도 통일을 위해 중국과의 협력을 도모해야 하는 상황에 처해 있다.

이러한 상이한 대중 인식은 각국의 대외 정책에도 반영되어 있다. 일본은 미일동맹을 강화하는 동시에 미국의 인도-태평양 전략과 쿼드(QUAD) 등의 안보협력기구에 적극적으로 동참하고 있다. 반면 한국은 미중 사이에서 균형외교를 통해 국익을 담보하려고 하는 전략적 모호성을 유지하여 왔으나 최근 들어 가치를 공유하는 동맹국과 파트너 국가들과의 경제협력을 강화하고 글로벌 가치 사슬을 재편하려는 미국과 일본의 정책 구도 속에서 이제 전략적 모호성 대신 미국, 일본과의 적극적인 협력 모색이라는 전략

적 명료성으로 전환하는 모습을 보이고 있다.

미국의 정권교체는 트럼프 행정부 시기 자국 우선주의에서 바이든 행정부의 동맹을 중시하는 다자주의 정책으로의 선회를 야기하였다. 그러나 바이든 행정부가 대중국 견제를 위한 인도-태평양 전략을 소다자주의의 활용을 통해 확대 계승하고 글로벌 가치 사슬의 재편성을 통해 중국에 대한 압박을 강화한다는 측면에서 미국의 국내정치 변동에도 불구하고 미국의 대중 외교는 상당한 연속성을 보이고 있다. 일본 역시 아베-스가 노선을 계승한 기시다 내각에 의해 기존의 외교 노선이 상당 부분 연속선상에 놓여 있다. 반면 한국의 정권교체는 기존의 전략적 모호성이 아닌 미국과의 관계 중시와 일본과의 관계 개선을 추구하는 전략적 명료성으로 넘어가게 되는 중요한 국내 정치적 기반으로 작용하고 있다.

특히 한일 관계의 개선을 토대로 한미일 3국이 3자 협력에 대해 적극적인 의지를 보임에 따라 한미일 3국 협력 강화를 위한 논의가 본격화되고 있다. 한미일 3국은 모두 자국의 인도-태평양 전략을 발표하였으며, 이는 동아시아를 포함하는 지역 전략으로서 각국이 역내에서 추구하는 정책 기초를 보여주고 있다.

미국 바이든 행정부의 인도-태평양 전략은 다양한 양자(bilateral) 및 소다자(minilateral) 협의체가 유기적으로 상호작용하여 네트워킹을 형성하며 전략 목적을 달성하는 방향으로 추진되고 있다. 바이든 행정부 출범 이후 쿼드(QUAD)는 민주 동맹 및 파트너 국가들과 (소)다자 협력을 추구하기 위한 '정책적 틀(policy framework)'로 활용되고 있다. 바이든 행정부는 쿼드에 참여하는 동맹국들의 부담을 낮추기 위해 쿼드를 보건, 환경, 기술 등 실질적 부문에서 개방적이고 투명한 협력 플랫폼으로 규정하고, 백신 공급 및 코로나19 대응, 기후변화, 신기술 등 비(非)전통 안보 분야에서의 협력기제로 우선적으로 활용하고 있다. 쿼드의 활용은 '쿼드 워킹그룹' 즉 쿼드 참여국들 전부 혹은 일부에 다른 국가들이 참여하여 만들어진 (소)다자 협의체의 형태로 구체화되고 있다.

일본이 기존의 동아시아 개념을 대체하는 인도-태평양에 주목한 것은 '중국의 부상, 민주주의, 법의 지배, 해양안보에 기반한 안보협력을 서로 가치를 공유하는 인도, 호주 등 동질 국가와의 전략적 파트너십 강화, 중국을 견제하기 위해 아시아에 관여하는 미국과의 동맹관계'라는 요인에서 비롯되었다. '자유롭고 열린 인도-태평양(FOIP)' 구상을 통해 일본은 동남아시아 국가들, 인도, 호주와의 협력 관계를 확장하는 동시에 중동, 아프리카 지역으로의 연결성을 증진시켜 교역과 투자의 확대를 도모하고 있다. 일본의 FOIP는 민주주의 국가들과의 협력 네트워크를 구축하고 일본의 역할을 강화함으로써 궁극적으로 중국의 부상을 견제하고 역내에서 일본이 주도권을 잃지 않으려는 시도라

고 할 수 있다. 일본은 FOIP 구상을 통해 기존 동남아시아와 인도, 호주와의 협력적 관계를 확장하는 동시에 아시아, 중동, 아프리카 지역의 연결성을 증진시켜 물리적 인프라의 연결을 통해 무역과 투자를 확대하고자 한다. FOIP 구상은 미국과 중국의 전략경쟁이 격화되는 가운데 일본이 보다 넓은 전략 공간을 제시해야 한다는 점에서 미중 전략경쟁 구조라는 국제환경 변화를 수용하면서 '연결성'으로서의 인도-태평양 지역 내의 연계를 강화하는 목적을 지니고 있다.

그러나 일본은 FOIP 구상이 중국 견제의 성격을 지니고 있음에도 이것이 중국이라는 특정한 국가를 겨냥한 것이 아님을 언급하며 중국의 일대일로에 대응하는 전략으로 해석되는 것을 경계하고 있다. 미국이 대중국 압박과 견제를 보다 명확히 하고 있는데 비해 일본은 사실상 이에 동참하고 있으면서도 자국의 FOIP 구상이 중국을 견제하기 위한 것으로 여겨지는 것에 대해 신중한 자세를 취하고 있다. 이는 미국과 같이 군사·안보 및 경제적인 수단을 외교 전략으로 활용할 만한 강대국의 국력을 갖추지 못한 일본 외교의 현실적인 한계를 드러내는 것임과 동시에 미국과 중국 사이에서 균형을 유지하려 하는 동남아시아 국가들의 협력을 이끌어 내기 위한 전략적인 선택이기도 하다.

한국의 인도-태평양 전략은 21세기 인도-태평양 시대를 맞아 자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추국가 구상을 실현하기 위한 포괄적 외교 전략으로 규정되고 있다. 한국은 인도-태평양 전략을 통해 지역 및 글로벌 사안에 대해 능동적으로 대응하고, 한반도와 동북아를 넘어 한국 외교의 지평을 인도-태평양 지역과 그 너머로 확대하는데 목적이 있음을 표명하고 있으며, 3대 협력 원칙으로 '포용, 신뢰, 호혜'를 제시하고 있다. 한국의 인도-태평양 전략은 한미동맹 강화, 미래지향적 한일관계 구축, 상호존중에 기초한 성숙한 한중관계 구축에 주력하고 있다. 아울러 역내 국가들과 양자 관계 강화는 물론 지역의 (소)다자회의에 적극적으로 참여하여 지역 평화와 번영에 기여하겠다는 의지를 표명하고 있다. 또한 한미일 3국의 인도-태평양에 대한 접근법의 이행을 조율하고 협력이 가능한 새로운 분야를 지속적으로 식별하기 위한 노력을 강조하고 있다.

안보영역에 있어 한미일 3국은 위협 인식에 있어 일부 차이가 있지만 협력의 공간은 충분하다. 중국은 북한과는 달리 한국에게 즉각적인 안보 위협은 아니다. 그러나 중국의 하드파워 성장은 중·장기적으로 중국이 지역 패권국으로 등장하는 것을 가능하게 할 것이고, 이러한 상황은 한국에게 중대한 안보 위협으로 다가올 것이다. 점차 전략적 중요성이 증대되고 있는 동아시아와 인도-태평양 지역의 안보를 안정적으로 관리하기 위해서는 미국의 세력균형 유지 역할 및 역내 주요 동맹 및 파트너 국가들 간 안보 협력 증대가 필요하다. 그 중심에 한미일 3국 안보 협력이 자리하고 있으며, 점증하

는 북한의 군사적 위협에 대응하기 위한 3국 간 안보·군사 협력의 제도화·정례화는 한반도와 동아시아 안보 상황을 안정적으로 관리하는데 기여할 것이다. 나아가 향후 인도-태평양 지역의 (소)다자 안보 협력의 제도적 틀로서 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

한미일 3국의 인도-태평양 전략에는 점증하는 북한의 군사적 위협에 대응하기 위한 한미일 3국 간 안보협력의 강화 필요성이 투사되어 있다. 한국의 인도-태평양 전략은 지난 70년 동안 한반도 및 지역의 평화와 번영의 핵심축이었던 한미동맹을 지속 강화해 나가는 동시에 규칙을 바탕으로 분쟁과 무력충돌을 방지하고 대화를 통한 평화적 해결 원칙이 지켜지도록 노력해 나갈 것이라고 명시하고 있다. 이를 위해 북한·북핵 문제를 비롯하여 비확산·대테러·해양·사이버·보건의안보 등 전통·비전통 안보 분야를 망라한 포괄적 협력을 강화할 것임이 표명되고 있다. 또한 한반도와 동북아의 평화는 세계 평화의 중요한 전제이며, 북한의 완전한 비핵화는 한반도와 동아시아, 그리고 전세계의 지속가능한 평화를 유지하는 데 있어 필수적이라는 점도 명시되고 있다. 한국의 인도-태평양 전략은 북한의 핵·미사일 위협에 대응하기 위해 한미동맹을 바탕으로 굳건한 연합방위태세를 유지·강화하는 가운데 한미일 3국 안보 협력을 확대하여 평화 수호 역량을 배가해 나갈 것임을 밝히고 있다.

북한 문제 대응과 더불어 해양안보 등 비전통 안보 분야 협력은 한미일 3국 간 안보 협력의 범위와 수준을 넓히는데 기여하는 동시에 동아시아 안보 협력을 인도-태평양 지역으로 확대해 나갈 수 있는 공간을 제공해 준다. 한미일 3국의 인도-태평양 전략이 공통적으로 추구하는 ‘자유롭고 개방된 인도-태평양 지역’을 실현하기 위해서는 전통·비전통 안보 이슈를 아우르는 역내 포괄안보 협력을 필요로 한다. 3국간 역내 해양안보 협력은 역내 국가들 간 안보협력을 본격화하는 초석으로 작용할 수 있을 것이다.

한편 경제영역에서 한미일 3국은 인도-태평양 경제 프레임워크(IPEF)와 글로벌 가치사슬의 재편에서 협력의 공간을 마련할 수 있다. IPEF는 미국이 인도-태평양 지역에서 중국의 경제적 접근법과 영향력 확대에 대한 대안을 제시하는 성격을 지니고 있으며, 미국은 이를 통해 규칙과 표준의 차원에서 인도-태평양 지역 국가들과 경제적 관여를 증대시키고 중국에 대한 경제적 균형을 추구하는 목적을 지니고 있다. 중요한 점은 IPEF가 미국의 인도-태평양 전략의 과도한 군사 및 갈등적 이미지를 완화시켜 인도-태평양 지역 국가들이 미국의 인도-태평양 전략에 우회적으로 협력하는 통로를 열어줄 수 있다는 것이다.

일본은 일찍부터 경제안보에 대한 관심과 정책적 노력을 기울여 왔고 미국과의 협력을 중시해 왔다. 일본에서 경제안보는 ‘국가의 독립과 생존 및 번영을 경제면에서 확보하는 것’으로 정의되며, 기시다 내각에서 경제안보는 4대 주요 정책(코로나 대응, 새

로운 자본주의, 외교·안보, 재해대응) 중 하나인 ‘새로운 자본주의’에 속하는 핵심정책으로 포함되었다. 이 중 경제안보는 ‘새로운 자본주의’의 양대 축인 ‘성장전략’과 ‘분배전략’ 중 성장전략의 일환으로 다루어지고 있다. 일본은 경제안보 추진 시 미국 등과의 국제협력의 중요성을 인식하고 있으며, 관련 국제규범을 제정하는데 있어 이를 일본이 주도해야 한다는 점을 강조하고 있다. 또한 미국의 NSTC와 차세대 반도체 개발을 함께하기로 합의하는 등 미국과의 협력관계를 적극적으로 모색하고 있다.

한국은 IPEF 참여로 중국에 편중된 공급망 재편의 기회를 얻고 투자 확대와 기술 협력을 통해 시장의 확대를 도모할 수 있을 것이다. 아울러 한국의 최대 수출국 중국과 최대 경쟁국 대만이 참여하지 않는 IPEF는 한국경제가 새로운 수출 지역을 모색하여 회복력을 증대시킬 기회를 제공할 것이다. 또한 한국은 IPEF에서 공급망 협력을 통해 중국에 집중된 중간재 및 원자재 공급선의 다변화를 이를 계기를 얻을 수 있을 것이다. 나아가 한국의 IPEF 참가는 그 동안 소원했던 한일관계를 복원하는 기회가 될 수 있다. 한국이 주변국과의 조화 속에서 경제안보 관련 정책을 적절한 수준으로 운영한다면 경제적 안정성을 높일 수 있고, 외부적 충격으로부터 경제의 회복력도 높일 수 있을 것이다.

한미일 3국처럼 핵심 가치와 이익을 공유하는 유사입장국(like-minded countries) 사이에 조화를 이룬다면 복합적 위기 상황 속에서도 최소한의 안정적인 경제 운용과 생산이 가능하다. 그러나 인도-태평양 지역에서 중국과의 경쟁이 심화됨에 따라 한국의 인도-태평양 전략이 반중국 연대에 참여하는 것으로 인식되는 것은 경계해야 할 부분이다. 한국의 인도-태평양 전략은 그 목적을 해당 지역에서 보편적인 국제 원칙의 준수, 자유주의 규칙에 기반한 인도-태평양 지역의 안정성 제고로 나아갈 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 강구상 외. “미국의 중장기 통상전략과 한-미 협력 방안”, 대외경제정책연구원, 2022a.
- 강구상 외. “바이든 행정부의 글로벌 공급망 재편 정책의 시사점: 반도체 및 배터리 산업을 중심으로.” 대외경제정책연구원, 2022b.
- 강선주. “미국의 인도-태평양 경제프레임워크(IPEF): 국제정치경제적 합의와 전망,” 『주요국제문제분석』 서울: 국립외교원, 2022.
- 강유덕. “경제안보 시대의 미국 통상정책과 변화: 무역기술위원회(TTC)와 인도-태평양프레임워크(IPEF)의 비교 연구.” 『한국EU학회』 제28권 2호 (2023), pp. 33-64.
- 곽성일. “한국의 경제안보 추진 방향.” 『외교』제145권 (2023), pp. 54-67.
- 권혜수. “일본의 인도태평양전략과 미일 동맹 쟁점 분석.” 『한일군사문화연구』 제35호 (2022), pp. 69-98.
- 국회입법조사처. “한국의 인도-태평양 전략: 특징 및 향후 과제.” 『이슈와 논점』 제2061호 (2023).
- 김관욱. “트럼프 정부의 대중국 안보정책: 바이든 정부와의 비교연구.” 『국제정치연구』 제24집 2호 (2021), pp. 53-74.
- 김남은. “일본의 국제질서관과 중국: 탈아시아의 인지적 관성을 중심으로” 『아세아연구』 제60집 2호 (2017), pp. 152-183.
- 김석수. “아베 정부의 인도-태평양 구상의 전개 과정.” 『세계지역연구논총』 제37집 2호 (2019), pp. 205-230.
- 김성조. “2021년 중의원 선거를 통해 본 일본 정치엘리트의 이념 성향과 정당 구도.” 『한국정당학회보』, 제21집 2호 (2022), pp. 121-156.
- 김성조. “일본 2022: 포스트 아베-포스트 팬데믹 시기 기시다 내각과 일본 정치 외교.” 『아세아연구』 제66집 1호 (2023), pp. 109-136.
- 김양희. “한국형 경제안보전략의 모색과 IPEF.” 『주요국제문제분석』 서울: 국립외교원, 2022.
- 김열수. “윤석열 정부의 한미동맹 정책 평가: 3대 분야를 중심으로.” 『신아세아』, 제30집 2호 (2023), pp. 29-57.
- 김용우. “서유럽과 한미일 안보협력 발전에 대한 비교 연구: 1990년대 이후를 중심으로.” 『한일군사문화연구』 제36호 (2022), pp. 31-63.
- 김용희. “일본의 자유롭고 열린 인도태평양(FOIP) 구상과 포섭적 경쟁의 딜레마: 질 높은 인프라(QI) 투자와 일대일로(BRI)의 연계를 중심으로” 『일본연구논총』 제54호 (2021), pp. 119-159.
- 김재천. “바이든 행정부의 대중정책과 인도태평양 전략.” 최원기 외 (편). 『미 바이든 행정부의 인도태평양 전략과 신남방정책의 연계협력 추진방향』 서울: 국립외교원, 2021, pp. 37-91.

- 김지영. “일본의 ‘자유롭고 열린 인도태평양’(FOIP) 구상하의 ‘한국 패싱’론 분석: 일본-한국, 일본-호주, 일본-인도 안보 교류실적 비교 분석을 중심으로.” 『일본학보』 제132호 (2022), pp. 23-44.
- 김태형. “미국의 인도-태평양 전략과 미군의 군사전략 변화.” 『국방연구』 제63집 1호 (2020), pp. 89-116.
- 남기정. “일본의 아시아정책: ‘자유롭고 열린 인도태평양 전략/구상’의 전개,” 『아시아 브리프』, 1권 22호 (2021).
- 대한민국정부. “자유, 평화, 번영의 인도-태평양 전략” (2022년 12월).
- 민정훈. “2020 미국 대통령 선거 전망 및 합의.” 『주요국제문제분석』 서울: 국립외교원, 2019.
- 민정훈. “2020 미국 대통령 선거 결과 분석 및 합의.” 『주요국제문제분석』 서울: 국립외교원, 2020.
- 민정훈. “바이든 행정부의 대외정책과 한미동맹.” 『연구방법논총』 제6권 2호 (2021), pp. 1-27.
- 민정훈. “한미정상회담 결과 분석 및 향후 과제.” 『주요국제문제분석』 서울: 국립외교원, 2023.
- 박영준. “군사대국의 부활 혹은 보통국가의 완성?: 일본 기시다 내각의 안보전략 3문서 공표와 ‘전후 안보정책의 대전환’.” 『일본연구논총』 제57호 (2023), pp. 57-83.
- 박영환. “한국의 제20대 대통령선거와 선거연합.” 『대한정치학회보』 제31집 2호 (2023), pp. 119-139.
- 박원곤. “트럼프 행정부의 대외정책과 인도-태평양 전략.” 『국방연구』 제62집 4호 (2019), pp. 215-239.
- 박재적. “바이든 행정부의 쿼드 플러스 협력전략과 우리의 대응.” 최원기 외 (편). 『미 바이든 행정부의 인도태평양 전략과 신남방정책의 연계협력 추진방향』 서울: 국립외교원, 2021.
- 반길주. “미-중 전략적 경쟁 시대 경제안보의 부상과 한국의 전략적 선택지.” 『전략연구』 제29권 2호 (2022), pp. 297-330.
- 배영자. “미중 반도체 갈등과 한국의 대응 전략.” JPI 정책포럼, 2022, p. 3.
- 서정건. “한미일 3국 정상회담 분석: 캠프 데이비드 마법(Camp David Magic)은 통할까?” 경기: 세종연구소, 2023.
- 서재정. “국제무대로 복귀 선언한 미국, 가치외교의 미래는 어떻게 될 것인가?” 『통일시대』 제174호 (2021), pp. 10-13.
- 신정화. “센카쿠열도 갈등과 일본의 대중 안보전략: ‘실질적 위협’ 중국과 ‘자유롭고 열린 인도-태평양전략’.” 『대한정치학회보』 제29집 3호 (2021), pp. 49-67.
- 양주영·김계환. “인도-태평양 경제 프레임워크(IPEF)의 공급망 논의에 대한 한국의 기회와 과제.” 『월간 KIET 산업경제』 Vol. 288 (2022), pp. 83-95.
- 외교부. “워싱턴 선언” (2023년 4월 27일).
- 외교부. “캠프 데이비드 원칙 및 한미일 간 협의에 대한 공약” (2023년 8월 22일).
- 유상범. “트럼프 행정부의 인도-태평양 정책: 현상진단과 전망.” 『국방연구』, 제62집 2호 (2019), pp. 53-76.

- 윤덕민. “중국의 부상과 일본의 대중전략.” 『전략연구』 제59호 (2013), pp. 65-94.
- 이기태. “일본의 지역전략: 국제협조 지향의 ‘열린 지정학.’” 『일본학보』 제129호 (2019), pp. 287-305.
- 이기태. “일본 2021: 기시다 정부 출범과 ‘관저-자민당 협력’의 영향.” 『아세아연구』 제65집 2호 (2022), pp. 35-67.
- 이상현. “미국의 신세계전략: 미국 우선주의와 인도태평양전략.” 김흥규 (편). 『신국제질서와 한 국외교전략』서울: 명인문화사, 2021.
- 이승주. “아태 지역 강대국의 대응전략: 일본과 인도.” 김흥규 (편). 『신국제질서와 한국외교전략』 서울: 명인문화사, 2021.
- 이승주. “세계 경제 질서의 변화와 한국의 대응.” EAI 신년기획 특별논평 시리즈, 2023.
- 이정환. “일본 경제안보정책 정책대립축의 이중구조: 외교안보적 수렴과 성장전략 방법론 논쟁의 잠복.” 『일본연구논총』 제55호 (2022), pp. 91-119.
- 이재현. “한국의 인태 지역 전략과 해군, 해경의 역할.” 『Issue Brief』 서울: 아산정책연구원, 2023.
- 조양현. “인도-태평양 전략(Indo-Pacific Strategy) 구상과 일본외교.” 『주요국제문제분석』 서울: 국립외교원, 2018.
- 조양현. “미국 바이든 정부 출범과 한미일 협력: 미국의 동맹 관리의 시각에서.” 서울: 국립외교원, 2022.
- 조은교. “미국의 반도체 공급망 제재에 대응하는 중국의 전략과 시사점.” 산업연구원, 『월간 KIET 산업경제』 Vol. 272, 2021.
- 조은일. “아베 시기 일본의 ‘자유롭고 열린 인도
- 진창수. “인도태평양 전략과 한일협력: 지속가능한 협력방안의 모색.” 『세종정책브리프』 No. 2023-13 (2023), 세종연구소, pp. 1-19.
- 최경준. “일본 아시아전략의 진화와 인도-태평양: ‘아시아의 지역화’와 ‘지역화 속 아시아’” 『국제 정치연구』 제25집 3호 (2022), pp. 209-236.
- 최경준. “ASEAN 통합의 역내·외적 제약요인 : 지역정치와 미-중 갈등 속 중심성의 위기.” 『국제 정치연구』 제26권 3호 (2023), pp. 187-224.
- 최영중. “바이든 행정부의 아태 지역협력 정책.” 최원기 외 (편). 『미 바이든 행정부의 인도태평양 전략과 신남방정책의 연계협력 추진방향』 서울: 국립외교원, 2021, pp. 93-143.
- 최영진. “민주화 이후 한국의 대통령 선거: 역사와 경쟁의 원리.” 『한국정치외교사논총』 제45집 1호 (2023), pp. 5-47.
- 최원기. 『신남방정책과 미국 인도태평양 전략: 향후 한미협력 추진방향』 서울: 국립외교원, 2019.
- 최원기. 『윤석열 정부의 인도태평양 전략: 주요내용과 전략적 함의』 서울: 국립외교원, 2022.
- 최은미. “윤석열-기시다 한일 정상 셔틀외교 복원 이후의 한일관계: 의미, 전망, 과제.” 『Issue Brief』, 2023-14 (2023), 아산정책연구원, pp. 1-19.

최희식. “아베 정권의 외교안보정책: 해양안전보장을 중심으로.” 『국방연구』 제61권 4호 (2018), pp. 117-139.

KOTRA. “미국 반도체 산업 육성 정책 동향 및 시사점.” 2022.

허재철 외. “미중 전략경쟁 시대 지정학적 리스크와 경제안보.” 대외경제정책연구원 연구보고서 22-01, 2022.

홍건식·김승배. “한·미와 미·일의 동맹정체성: 인도-태평양 전략이라는 분수령” 『OUGHTOPIA』 제36권 1호 (2021), pp. 93-125.

Campbell, Kurt M. and Rush Doshi, “How America Can Shore Up Asian Order: A Strategy for Restoring Balance and Legitimacy.” *Foreign Affairs*, January 12, 2021.

CNN, “2020 U.S. Presidential Election Exit Polls,” <https://edition.cnn.com/election/2020/exit-polls/president/national-results> (검색일: 2021. 04. 21).

Garcia, Zenel. *China's Military Modernization, Japan's Normalization and the South China Sea Territorial Disputes*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019.

Harold, Scott W. *Regional Responses to U.S.-China Competition in the Indo-Pacific: Japan*. Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, 2021.

The US Department of Defense. *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting A Networked Region* (June 1, 2019).

The US Department of State. *A Free and Open Indo-Pacific: Advancing A Shared Vision* (November 4, 2019).

The White House. *Indo-Pacific Strategy of the United States* (February 22, 2022).

〈신문자료〉

김문관. “[전문] 한일 정상회담 기자회견문...윤-기시다, 미래 위한 새 관계 강조.” 『조선일보』 (2023.03.16.).

더스쿠프. “미·중 고래 사이 좌불안석 K반도체.” (2023.05.07.).

동아일보, “정부 ‘삼성-SK 중 공장에 반도체 장비 반입 다년간 허용을’ 美에 요구.” (2023.05.05.).

매일경제. “한국에 지나치게 의존해...미국이 이 법안을 만든 이유.” (2023.05.01.).

매일경제. “기술동맹 가속...日是 벨기에 손잡고 美는 연구센터 협력.” (2023.05.05.).

산업일보. “반도체 시장, 대중국 수출 의존 커...다변화 대응책 펴야.” (2023.01.03.).

안채원·박종진. “기시다, ‘한일관계 강화, 엄청나게 중요...운 우정 기반 새시대 개척,’ 『머니투데이』 (2023.08.19).

YTN, “일 기시다, 한일 관계 개선 ‘신중’...외교 무대에서 ‘방위력 강화’ 강조.” (2022.06.30).

유영규. “기시다 ‘한국과 긴밀히 소통’...한일관계 개선 의지 표명.” 『SBS News』 (2023.01.23).

조선일보. “美측 운에 약속한 반도체 배려 이행, 한미일 반도체 동맹으로.” (2023.05.05).

최경운. “[공동성명 전문] 한미일 협력, 인도 태평양 지역 너머까지 확대.” 『조선일보』 (2023. 08. 19).

파이낸셜뉴스. “첨단산업 글로벌 전쟁, ‘K칩스법’으로 방어...규제 더 풀어야.” (2023.05.08).

파이낸셜뉴스. “추 부총리, 차세대 반도체 협력 통해 최고 반도체 동맹 만들 것.” (2023.05.08).

한겨레신문. “미국 경제안보 새 그물에 한국 반도체-배터리 잡힌 꼴.” (2023.05.01).

한겨레신문. “한·일 견고한 반도체 공급망 구축...미국 주도 경제 블록 참여 가속화.” (2023.05.08).

