

# 남중국해 갈등과 일본의 집단자위권을 통해 본 아태 지역의 전략 상황: 불확실성에서 불안정성으로

2014-18  
JULY 15, 2014

아산정책연구원

이재현 | 연구위원

## 서론

최근 아시아-태평양의 안보 문제와 관련하여 일견 큰 관련이 없어 보이는 두 가지 중요한 움직임이 있었다. 하나는 남중국해에서 중국의 도발적인 행동과 그에 따른 동남아 국가들의 반발이고, 다른 하나는 일본의 집단자위권 관련 사항이 일본 각의를 통과한 사안이다. 일견 보기에 동남아/남중국해에서 벌어진 전자와 동북아에서 일어난 후자 사이에 특별한 연관성은 없어 보일 수도 있다. 그러나 지역 안보 문제를 보다 큰 틀에서 본다면 이 둘은 밀접히 연관되어 서로를 강화시키는 사건이다. 무엇보다 중국의 부상과 미국의 아시아 피봇 정책으로 시작된 이 지역의 전략적 불확실성이 이제 전략적 불안정성으로 바뀌는 시점에 이 두 가지 사건이 있다. 자신의 전략적 이익을 위해서 움직이는 지역 강대국의 행보 속에 증가한 전략적 불안정성은 여타 지역 국가들의 안보 환경에 매우 부정적 영향을 줄 것이다. 이 글에서는 각 사건을 둘러싼 일련의 전략적 움직임들을 개별적으로 관찰하고, 이 두 가지 사안이 어디서 어떻게 만나는지 관찰하여 현재 아태 지역에서 일어나는 전략적 대결구도를 파악하고 설명할 것이다.

## 장면 1: 남중국해 서사군도에서 중국과 베트남의 충돌

2014년 5월 중국은 갑작스럽게 베트남 근해 서사군도에 석유시추선을 보내 석유탐사를 시작했고, 이로 인해 1년여간 조용했던 남중국해 문제가 다시 표면 위로 떠올랐다. 약 80여 척의 해경선과 어선으로 구성된 선단이 시추선과 함께 움직였고 이는 베트남을 크게 자극했다. 중국의 시추선은 베트남의 200해리 경제수역 안까지 진출했다. 베트남 정부 역시 해경 선박을 보내 대응했지만, 역부족이었다. 이 충돌은 베트남 국내에서 대규모 반중 시위를 가져왔다. 단순 시위가 아니라 중국인 소유로 추정되는 기업체를 공격하는 등 폭력

적인 양상으로 발전했다. 이에 그치지 않고 6월 중국은 다시 4척의 시추선을 더 보내겠다는 계획을 발표했고, 직접적 충돌은 없었지만 남중국해의 긴장은 5월 이후로 계속 높아지고 있다.

이런 중국의 갑작스러운 행동에 동남아 국가들은 크게 당황했다. 2010년부터 2011년까지 중국과 동남아 국가 간에 남중국해를 둘러싼 긴장이 고조되었던 이후 2012년 말부터 중국은 동남아 국가에 비교적 유화적 태도를 취해왔다. 중국의 신 지도부가 대거 동남아 국가를 순방하고 매력공세 2.0이라 불릴 정도로 다시 동남아 국가들에 대한 경제적 지원을 재개했다. 특히 중국은 아세안이 추진하고 있는 아세안 연계성(ASEAN Connectivity) 증진 노력에 보조를 맞춰 아시아인프라은행(Asia Infrastructure Investment Bank, AIIB)을 설립하겠다는 계획도 발표했다. 무엇보다 지금까지 남중국해 갈등을 관리하던 남중국해행동선언(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC)을 보다 구속력 있는 행동규약(Code of Conduct in the South China Sea, COC)으로 바꾸자는 동남아 국가들의 요구에 대해서 보다 전향적인 자세를 보이기도 했다.

이런 중국의 태도 변화에 동남아 국가들도 어느 정도 화답했다. 다시 말해 중국과 힘의 대결에서 유리하지 않은 동남아 국가들은 중국이 어느 정도 타협적인 자세를 보이면 남중국해 문제를 더 이상 확대하지 않고 대신에 협력을 보다 강조할 자세를 취했다. 그 결과 이 기간에 중국에 비타협적인 자세를 보였던 필리핀은 아세안에서 다소 고립되는 양상마저 나타났다. 중국과 협력적 관계를 유지하는 것을 선호하는 다른 아세안 국가의 눈에 비타협적인 필리핀의 대 중국 태도는 불필요하게 중국과의 긴장을 높여 아세안 전체의 이익을 위협하는 것으로 보였기 때문이다.

이런 유화적 국면은 앞서 언급한 것처럼 1년여 만에 다시 중국의 공세적 자세에 의해 급변했다. 동남아 국가들은 왜 중국이 지금 이 시점에서 태도를 갑작스럽게 바꾸었는지 답을 찾기 위해 고심하고 있다. 더구나 아세안 전체 정상이 모이는 아세안정상회의를 불과 며칠 앞둔 시점에서 중국이 취한 공세적 자세는 아세안 국가에게 매우 당혹스러운 것이다. 중국에 친근한 입장을 보이는 아세안 국가 내 전문가들조차 왜 중국이 기다리지 않는지 불만을 터뜨린다. 다시 말해 시간을 더 갖고 동남아 국가와 신뢰를 쌓으면서 때를 기다리면 중국에 보다 유리한 국면이 분명히 생성될 수 있는데, 이를 기다리지 못하고 성급하게 발톱을 내보이는 중국에 대한 불만이다.

중국이 표면적으로는 아무리 지역의 안정과 평화, 협력을 강조하고 중국의 부상은 평화적

부상이라는 점을 설명하려 해도 지역 국가, 특히 남중국해 문제로 긴장관계에 있는 동남아 국가들이 인식하는 중국은 전혀 다른 모습을 하고 있다. 다양한 수사에도 불구하고 남중국해에서 중국이 보여주는 행동은 명확하게 동남아 국가들에게는 안보 위협으로 다가온다. 마치 미국이 대 아시아 피봇은 중국 봉쇄가 아니라고 아무리 강조해도 중국에서는 이를 대 중국 봉쇄로 받아들이는 것처럼, 동남아 국가 역시 중국이 평화와 협력을 아무리 강조해도 중국이 지금 취하고 있는 남중국해에서 행동은, 동남아 국가들에게는 안보위협으로 읽히고 동남아 국가들은 이런 전략적 인식하에 행동할 수밖에 없다.

그러면 무엇이 2014년 5월 중국으로 하여금 이런 불리한 환경에도 불구하고, 또 동남아 국가들의 지지를 얻는 것이 중국의 이익에 보다 부합함에도 갑작스럽게 남중국해에서 공세적 자세를 취하게 했을까? 올해 남중국해에서 충돌은 매우 다양한 원인이 복합되어 나타난 결과이다. 주권 문제나 석유 시추에 걸린 경제적 이익은 어제오늘의 일이 아니고 지금 단계에서 중국의 공세를 설명하기에 다소 불충분하다. 일부 관찰자들이 제기한 것처럼 이번 중국의 행동이 미국의 피봇 정책, 혹은 지난 4월 오바마(Barack Obama)의 동아시아 순방에 대한 중국의 경고 사격이라는 설명은 크게 보아 틀리지 않지만, 이것만으로는 설명이 부족하다.

지금 중국이 남중국해 문제에서 보이는 공세적 자세를 보다 더 정확하게 설명하기 위해서는 남중국해 문제라는 단편을 보기보다는 보다 큰 아태 지역에서 전략적 인식에 관한 중국의 생각을 들여다보아야 할 것이다. 중국이 아태 지역 안보 문제에서 자신이 처한 상황을 어떻게 인식했고, 그에 대한 대응이 어떻게 나타나고 있는지 파악하는 것이 더욱 중요하다. 그래야만 객관적 조건을 놓고 볼 때 이해되지 않는 중국의 행동을 이해할 수 있다. 그리고 이에 대한 답을 하기 위해서는 다음에서 설명될 장면에 대한 이해가 필요하다.

## 장면 2: 일본의 정상화를 가장한 우경화와 집단자위권

이제 초점을 동북아 지역으로 돌려보자. 최근 동북아 지역의 전략적 불확실성과 관련된 가장 큰 변수는 일본의 변화이다. 일본에서 보수적인 아베(Abe Shinzo) 정부가 출범한 후 취해온 정책들은 이웃한 동북아의 한국, 중국과 많은 마찰을 빚어왔다. 어느 한 편이 옳고 그름을 떠나서 일본과 중국은 센카쿠/다오위다오를 놓고 몇 년째 계속 긴장관계를 형성하고 있다. 이런 긴장관계는 해양에서 간헐적 충돌과 함께 중국의 방공식별구역(Air Defense Identification Zone, ADIZ) 선포, 동남아 지역에서 중국과 일본의 경쟁 등으로 인해서 지속적으로 고조되어왔다. 한편 한국과 일본 역시 역사문제, 위안부 문제로 인해

지속적으로 양자 관계 악화를 경험해왔다. 현 아베 정부는 과거 일본 정부와 달리 한국과의 관계에서 역사문제를 관리 혹은 해결하려는 의지보다는 지속적으로 역사문제를 이용해서 한국을 더욱 자극하는 전략을 취해왔다.

아베 정부가 출범할 때 주변 국가들은 아베 총리의 정책 방향성에 대해 상당히 우려했다. 초기 아베 정부가 이전 정부들과 선을 그은 대표적인 정책들은 경제정책으로 나타났다. 강한 일본의 부활을 위한, 경제적 재점화를 위한 경제정책들은 일본의 우경화나 보수화의 방향과 일치했지만 직접 주변국을 자극하는 정책은 아니었다. 그러나 시간이 흘러가면서 안보 문제와 외교 문제에서 일본은 더욱 보수적으로, 그리고 대결적으로 변해 주변국의 우려를 자아내고 있다. 일본은 미국과의 전략적 보조를 더욱 강화하는 동시에 역사 문제에서 과거를 부인하고 인정하지 않는 태도를 보여왔다. 또한, 중국과 안보 문제에서 대결적인 자세를 지속해왔다.

이런 일본의 우경화 정책이 안보 측면에서 가장 첨예하게 드러난 것이 일본의 집단 자위권 추구라고 할 수 있다. 오랜 논란 끝에 2014년 7월 1일 각의의 결정으로 일본은 전쟁할 수 있는 길을 열게 되었다. 물론 집단 자위권의 추진이 자동적으로 전쟁으로 이어지는 것은 아니지만, 과거 평화헌법하의 일본과 달리 일본 정부의 판단으로 직접 전쟁에 참여할 수 있게 된 것이다.

04 왜 일본은 주변국의 강력한 우려와 반발에도 불구하고 집단자위권으로 대표되는 전략적 모험을 채택했을까? 일차적으로 아태 지역에서 일본이 중국과 대립각을 세우며 목소리를 높이는 것은 미국의 아시아 피벗 정책에 대한 강력한 호응으로 간주될 수 있다. 지금까지 일본 정부는 미국의 아시아 피벗 정책에 매우 적극적으로 호응해왔다. 그리고 일본이 미국의 피벗 정책을 대 중국 봉쇄로 판단하고 적극적으로 지지하는 것은 중국에 빼앗긴 지역 주도권을 회복하기 위한 전략이기도 하다. 강한 일본의 재건이라는 현 정부의 정책적 입장과 정확히 맞아 떨어진다. 중국을 향한 봉쇄 정책, 그리고 미국의 피벗 정책을 수행하기 위한 일본의 군사적 강화와 집단자위권 추진은 적어도 미국에는 설득력이 있었고 그 결과 미국은 이런 일본의 입장을 적극 지지했다.

그러나 여기까지 그려진 그림이 일본이 가진 전략적 의도의 전부는 아닌 듯하다. 중국에 추월당하고 지역의 주도권마저 빼앗긴 일본의 입장에서 중국의 지속적인 성장은 매우 우려스러운 일이었다. 그리고 지금까지 이 지역에서 일본의 경제성장과 안보를 책임져준 미국은 센카쿠/다오위다오 갈등에서 드러난 바와 같이 아시아 피벗 정책 이후에도 뚜렷하게

일본의 안보를 책임져주고, 중국의 성장과 위협을 막아줄 것이라는 믿음을 일본에 주지 못했다. 결국 일본의 입장에서 머지않은 미래에 일본의 생존과 번영을 미국에 더 이상 의존하지 못하고 스스로 책임져야 하는 최악의 상황을 가정해야 했다. 일본의 집단자위권으로 대표되는 군사적 강화는 이런 상황을 대비하기 위한 이중의 포석으로 볼 수 있을 것이다.

어쨌든 일본의 군사적 우경화와 집단자위권 추구 등은 일차적으로 미국의 대 아시아 피봇과 호응하고 더 나아가 중국을 견제 혹은 봉쇄하는 목적을 가진다. 일본과 미국 사이에 중국 봉쇄를 위한 암묵적 동맹이 형성된 것이다. 일본의 입장에서 부상하는 중국을 억제하고 나아가 중국에 빼앗긴 지역 주도권을 회복하기 위해서, 그리고 장기적으로 흑시나 있을지 모르는 미국의 약화를 대비해 중국에 맞서 홀로서기를 하기 위해서 이런 전략적 동맹이 반드시 필요하다.

## 아태 지역 힘의 대결 구도 고착화

미국과 일본의 전략적 연대는 보다 큰 그림의 일부이다. 아시아-태평양 지역에서 미국의 피봇 정책의 한 축을 담당하는 호주도 있다. 미국의 피봇 정책 이후 호주는 적극적으로 이에 호응해왔고, 피봇의 축에서 중요한 역할을 담당해왔다. 가장 대표적인 예가 오바마 1기 피봇 정책 중 가장 두드러지는 군사적 조치 중 하나인 호주에 미 해병대를 순환 배치하는 정책이다. 미국은 2011년부터 2015년까지 미 해병대를 250명으로 시작해서 10배, 즉 2,500명까지 늘려 호주에 순환배치하기로 했다. 이 정책에서 주목할 점은 숫자가 아니라 그 상징성이다. 특히 2010~2011년 기간 중 미국의 피봇 정책에 대한 논의와 남중국해 문제가 가장 고조되었던 시기에 발표된 이 정책은 숫자 이상의 상징적 함의가 있었다. 2013년 노동당에서 보수정당들 쪽으로 정부가 바뀐 이후 이런 호주의 안보 전략은 더욱 강화됐다.

한편 최근 몇 년간 특히, 미국의 피봇 정책 이후 호주와 일본 사이 군사-전략적 연대도 심상치 않은 모습을 보인다. 일본과 호주는 평화유지(Peacekeeping) 관련 협력을 위해 2010년에 호주-일본 상호군수지원협정(Australia-Japan Acquisition and Cross-Servicing Agreement, ACSA)을 체결했다. 이어 2014년 4월 일본 아베 총리와 호주 토니 애벗(Tony Abbott) 총리는 군사기술공유협정을 체결한 바 있고, 이어 7월 아베 총리가 호주를 방문한 자리에서 일본 자위대와 호주군이 상대방 국가에서 원활하게 활동할 수 있도록 하기 위한 방문부대지원협정(Visiting Forces Agreement, VFA)을 체결했다. 더 나아가 애벗 총리는 일본이 과거 행동이 아닌 현재의 행동으로 평가를 받아야 한다면서 일본의 '보통

국가화'를 전적으로 지지하는 데까지 나아갔다. 결국 미국과 호주 사이에 지역 안보 문제를 공동 관리하기 위한 연대를 넘어서 미국과 일본, 그리고 호주가 연대를 통해서 지역 안보 문제에 관한 교감을 나누고 미국의 피봇 정책을 공동 수행하고 있다. 미국의 피봇 정책을 대 중국 봉쇄로 인식한다면 태평양 지역에서 중국을 봉쇄하기 위한 미국-일본-호주의 봉쇄선이 완성된 셈이다.

이런 대 중국 봉쇄선에 인도 역시 힘을 보탬 가능성이 있다. 자율성을 중시해 온 인도 외교 정책의 전통을 볼 때 미국이 이끄는 이런 대 중국 봉쇄정책에 직접 참여하기는 어려울 것이다. 그러나 인도양 방면을 자율적으로 책임지는 형식을 통한 간접적 연대는 가능하다. 지정학적 측면에서 미국-일본-호주의 연대는 태평양 방면으로 중국의 야심을 차단하는 역할을 한다. 이 경우 중국에게 뺏어 나갈 수 있는 출구, 특히 해양 방면 출구는 인도양이 유일하다. 중국이 미얀마와 파키스탄의 항구 개발에 공을 들인 이유도 여기에 있다. 인도와 중국 간의 역사적 경쟁 관계와 현재 가지고 있는 지역에서 야심을 볼 때 양국이 전략적 측면에서 협력적 관계를 유지하기는 어려울 것이다.

특히 미국과 호주는 주로 해양문제를 중심으로 인도-태평양(Indo-Pacific)이라는 새로운 개념을 적극적으로 추진하고 있다. 해양 문제와 안보를 매개로 이전에 아태 지역 안보문제에서 다소 거리가 있었던 인도까지 포괄하는 개념을 제시한 것이다. 물론 인도의 기존 외교정책 노선으로 보아, 인도가 이 개념을 적극적으로 수용할 것으로 보이지는 않는다. 그럼에도 불구하고 미국과 호주로서는 인도에게 아태 안보 문제에 관한 진입통로를 만들어 준 것이고 유사시 이 개념이 유용하게 활용될 수 있다.

더욱이 이번 새로 출범한 모디(Narendra Modi) 총리의 인도는 중국을 향해 매우 대결적인 자세를 취할 가능성이 농후하다. 전 총리인 만모한 싱(Manmohan Singh) 총리하의 인도는 경제적으로 실용적 노선을 택했고, 중국과 경제적 관계를 좋게 가져가기 위해 노력했다. 그러나 이런 노선이 모디 총리하에서는 바뀔 가능성이 높다. 힌두 근본주의적 성향을 띠며 강한 인도 건설이란 방향을 설정한 모디 총리의 정부는 경제뿐만 아니라 군사, 전략적으로도 강한 인도를 추구할 가능성이 높다. 벌써부터 주변의 경쟁국인 파키스탄, 중국 등에 대해서 이전 싱 총리와는 다르게 강력한 대결적 자세를 취할 가능성이 높다고 짐치지고 있다. 그렇다면 직·간접적으로 중국의 해양 진출부를 미국-일본-호주-인도라는 지역 차원에서, 글로벌 차원에서 강대국이 봉쇄하고 있는 지정학적 그림이 그려질 수 있다.

미국의 대 아시아 피봇은 중국이 의심하는 대 중국 봉쇄의 가장 핵심이다. 처음 이 정책이

선언되었을 때와 지금 현재 이 정책이 보이고 있는 모습을 비교해보면 강대국들이 아태 지역 안보 구도를 힘의 대결로 몰고 가고 있다는 점을 더욱 명확히 파악할 수 있다. 이런 점에서 미국의 피벗 정책 역시 강대국들에 의한 힘의 대결, 그리고 그로 인한 지역 불안정성 증가에 대한 책임으로부터 자유롭지 않다. 오바마 1기 클린턴 전 장관 시절 미국이 피벗 정책을 처음 내세웠을 때 이 정책의 근간은 새로운 다자주의와 경제문제였다. 미국은 성장하는 경제인 동아시아 국가들과 미국의 경제적 연계성을 높여 2008년 경제위기 이후 침체된 미국 경제를 되살리려 했다. 그리고 그 제도적 틀로 미국이 앞세운 것이 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP)이었다. 이와 함께 외교적인 차원에서 아시아 피벗은 새로운 다자주의로 나타났다. 가장 대표적인 정책은 미국의 동아시아정상회의(East Asia Summit, EAS) 가입이었다. 그리고 이를 위한 선결조건으로 미국은 오랫동안 미뤄왔던 동남아우호조약(ASEAN Treaty of Amity and Cooperation, TAC)에도 서명했다.

초기 경제와 다자주의 중심의 피벗 정책은 시간이 흐르면서 점차 군사적 피벗으로 변해갔다. 물론 군사적 피벗이 중심적 자리를 차지한 것은 미국만의 책임은 아니다. 중국이 남중국해에서 2010~2011년 동안 보여준 자기주장 강화, 그리고 이에 대해서 동남아 국가들을 중심으로 제기되었던 안보 문제에 대한 미국의 지원 등의 요구가 미국의 군사적 피벗을 가져오게 한 일부 원인이 된다. 이유야 어찌 되었든 지금 현재 미국의 피벗 정책은 군사적 피벗 중심으로 논의된다. 미국의 4개년 국방 검토 보고서 2014(Quadrennial Defense Review 2014, QDR 2014)에서 언급된 것처럼 미국 해군력의 60%를 아태 지역에 투입하겠다는 계획, 호주에 해병대 순환 배치, 주로 군사문제를 중심으로 한 아태 지역 미국의 동맹국과 관계 강화 등 현재 남아 있는 피벗 정책들은 군사적 피벗이다. 반면 새로운 다자주의에 대한 강조, TPP를 중심으로 한 경제적 피벗은 그 의미가 많이 퇴색한 상태이다. 그리고 이런 군사적 피벗에 대한 강조는 피벗 정책에 동참하고 있는 일본과 호주에서 마찬가지로 군사 문제를 중심으로 한 미국과의 협력을 부추기는 결과도 낳았고, 결국 이는 중국 측이 주장하는 것처럼 중국에 대한 군사적 봉쇄라는 의심까지 가져왔다.

## 아태 지역 안보 불확실성에서 안보 불안정성으로

앞선 언급한 지역의 전략적, 지정학적 구도를 다시 한 번 정리하자면 경제력뿐 아니라 군사력 차원에서도 빠르게 부상하고 있는 중국과 이를 견제하기 위한 미국-호주-일본 그리고 인도까지 간접으로 연결된 대 중국 봉쇄라인 간의 긴장이 존재한다. 2010년 이후 아시아 피벗을 선언한 미국은 자체 능력뿐만 아니라 일본, 호주, 그리고 잠재적으로 인도까지 피벗의 대열에 동참시켜 중국을 견제하고 있는 형상이 그려진다. 일본의 집단자위권 추

구, 센카쿠/다오위다오에서 중-일 간 갈등, 남중국해에서 중국의 공세적 움직임 등 지역의 안보 관련된 일련의 일들이 이 큰 구도 안에서 해석될 수 있다. 이렇게 볼 때 중국과 베트남 사이 남중국해 갈등에서 2014년 중국이 보여준 갑작스럽고 강경한 행동은 중국 입장에서는 미국-일본-호주 그리고 간접적으로 인도까지 포함한 대중국 봉쇄의 움직임에 대한 일종의 경고 사격일 수 있다.

물론 여기서 미국-일본-호주 그리고 인도의 전략적 움직임이 진정으로 중국 봉쇄를 위한 움직임인지 여부는 판단을 보류한다. 대 중국 봉쇄라는 것은 중국의 '인식(perception)'이다. 미국 등 국가들은 대 중국 봉쇄라는 것을 지속해서 부인하고 있다. 그런데 중요한 것은 각 국가의 움직임을 만들어 내는 것은 객관적 상황뿐만 아니라 개별 국가가 가지고 있는 안보 상황에 대한 인식이다. 미국의 전략적 움직임이 중국 봉쇄가 아니라 해도 중국이 그렇게 인식했으면 그에 따라 중국은 정책을 취할 것이다. 중국의 부상이 평화로운 것이라고 중국이 아무리 주장해도 일본, 호주, 동남아 국가 등 지역 국가들이 중국으로부터 안보 위협을 느꼈으면 이 안보 위협을 해결하기 위한 행동을 취할 것이다. 문제는 특정 국가가 진정으로 '어떤 의도를 가지고 있는가'라는 것이 아니라 특정 국가의 행동이 상대방에게 어떻게 받아들여지는가에 따라서 국가의 대응이 결정된다는 점이다.

2000년대 말부터 2010년대 초에 걸쳐 중국의 빠른 부상과 미국의 피벗 정책이 맞물려 아태 지역에서 안보 불확실성을 높였다. 여기서 불확실성이라 칭한 것은 이 전략 구도가 향후 조화롭게 해결될지, 대결로 갈지 아니면 장기화된 긴장관계로 유지될지 아직 확실하지 않다는 점에서였다. 지금 상황에서 볼 때 과거의 불확실성은 점차 불안정성, 다시 말해 강대국 간 대결의 방향으로 가고 있다. 중국과 그 반대편에 미국-일본-호주 그리고 인도의 대결구도가 명확하게 읽힌다. 중국이 최근 남중국해에서 반대편에 보낸 경고 사격은 일차로 그칠 것 같지 않다. 대 중국 봉쇄라는 중국의 의심이 지속된다면 2차, 3차, 4차 경고 사격이 어떤 방향에서 나타날지 모른다. 반면 미국-일본-호주 그리고 인도의 대 중국 연합 전선은 과거 4년간 공고화돼왔고 향후에도 특별한 변화가 없는 한 지속될 것으로 보인다. 특히 일본의 아베정부, 호주의 애봇 정부, 그리고 인도의 모디 정부는 그 성향으로 볼 때 앞으로도 대 중국 견제에 적극적 태도를 취할 것으로 보인다. 이제 지역 안보는 불확실성을 넘어 불안정의 상황에 접어들었다.

## 강대국 힘의 충돌을 어떻게 통제할 것인가?

문제는 한국과 아세안 국가 등 지역의 중소 국가들의 안보 이익과 외교정책이다. 중국, 미

국, 일본, 호주, 인도 등 지역 안보 문제에 관한 대주주들은 앞서 묘사한 것처럼 이미 전략적 입장을 확정한 것으로 보인다. 점차 양쪽 진영 모두 전략적, 수적 우위를 확보하기 위해서 지역의 중소 국가들을 자신의 편으로 끌어들이려 할 것이다. 이런 관점에서 최근 중국의 대 한국 접근 역시 일정한 경계심을 가지고 봐야 할 대목이다. 그러나 지역 국가들이 어느 쪽의 러브콜에 쉽게 답할 수 있는 상황은 아니다. 잘 알려진 바와 같이 한국이나 동남아 국가 모두 안보-경제 문제로 인해 딜레마를 겪고 있다. 안보 문제에 관한 한 중국을 신뢰하기보다는 미국에 더 믿음이 가는 것이 사실이다. 그러나 장기적으로 경제 문제를 고려했을 때 미국보다는 중국이 자신의 이익에 더 부합할 것으로 보이는 것도 사실이다.

만약 지금의 강대국 간 전략적 경쟁이 더욱 격화된다면 필연적으로 지역의 중소국가들은 선택을 강요받을 수밖에 없다. 그리고 경제와 안보이익으로 요약되는 딜레마는 더욱 커질 것이다. 초기 단계에서 지역 강대국들은 중소 국가들에 러브콜을 보내지만, 안보 대결 구도가 더욱 강화되고 갈등이 고조될수록 이런 러브콜은 점차 협박에 가깝게 변질될 것이다. 이런 상황에서 지역 강대국들은 공여해줄 수 있는 잠재적 이익보다 자신들과 같은 보조를 취하지 않았을 때 중소 국가들이 받을 수 있는 잠재적 불이익에 대해 더 많이 언급하게 될 것이다. 결국, 지역 중소 국가들은 강대국들이 자신들의 이익을 위해 힘의 논리로 만들어 놓은 대결 구도 속에서 끝없이 고조되는 딜레마를 경험할 수밖에 없는 상황이다. 분명 이런 딜레마가 풀기 쉬운 문제는 아니다. 그럼에도 불구하고 현재 모습이 드러나고 있는 강대국 간 대결구도에서 어느 한쪽으로 편입되는 것이 국가 이익에 바람직하지 않다면, 시간이 더 늦기 전에 이 상황을 극복해야 하는 중소국가 간에 논의를 통해 묘안을 도출해야 할 것이다.

지역의 중소국가들이 미국 혹은 중국이라는 단순한 양자택일 선택에서 벗어나 새로운 대안을 모색할 때 한 가지 고려해볼 수 있는 옵션은 강대국들의 물리적 힘에 대항한 규범적 힘(normative power)의 강화와 이를 정확하게 반영하는 새로운 비전을 가진 다자주의이다. 강대국의 전략 경쟁이 지역 불안정성을 증가시키지만, 지역 중소국가는 힘의 대결로 치닫고 있는 강대국에 맞서 힘으로 이들을 통제할 수 없다. 이런 상황에서 우선적으로 고려할 수 있는 선택지는 다자주의의 강화이다. 보장된 것은 아니지만, 논리적으로 양자주의보다 다자주의 틀 속에서 중소국들은 강대국에 맞서 자신의 이익을 지킬 가능성이 높다. 문제는 다자주의가 아태 지역에서 이미 진부한 아이디어가 되었다는 점이다. 지금까지 아태 지역에서 많이 논의되었고 또 실제로 많이 제도화되었으나 실질적 효과는 별로 없었던 진부한 다자주의를 다시 들고 나오는 것은 정책적 신선함이 떨어질 뿐만 아니라 효과가 없음이 어느 정도 증명되었다. 많은 지역의 다자 틀이 큰 효용 없이 ‘talkshop’ 정도에 그친

다는 비판이 이를 보여준다.

여기에 필요한 것이 바로 규범적 힘이다. 새로운 형태의 규범을 반영한 비전을 가진 다자주의는 새로울 수 있다. 중소국가들이 새롭게 제시할 수 있는 지역의 평화와 안정, 번영의 규범은 지금까지 그래왔듯이 국민국가를 단위로 하는 국제관계의 안정과 평화, 번영에 관한 규범이어서는 안 된다. 강대국들도 자신들은 지역의 평화와 안정을 위해 힘을 동원한다고 주장한다. 새로운 평화와 안정의 비전을 담은 규범은 이런 강대국의 주장과 차별성이 있어야 할 것이다. 이 새로운 규범과 비전은 국민국가가 아니라 이 지역의 일반 사람들(people)의 안전과 번영, 복지를 위한 비전이어야 할 것이다. 국민국가를 단위로 하기보다는 일반 사람들을 단위로 그들의 평화와 안전, 그리고 번영을 목표로 하는 접근은 지금까지 강대국들이 주장하지 않은 관점이다.

이런 비전을 정리한 후 기존의 다자틀, 가급적이면 서로 충돌을 향해 가는 강대국들이 모두 포함된 EAS, 아태경제협력위원회(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC), 아세안안보포럼(ASEAN Regional Forum, ARF)과 같은 다자틀의 비전을 중소국의 합의에 따라 만들어진 새로운 규범으로 대체하는 작업을 하는 것이 바람직하다. 이를 위해 지역 중소국가 간의 전략적 논의와 합의는 필수적이다. 그리고 이런 새로운 비전을 통해, 힘의 대결을 벌이고 있는 강대국들을 압박해야 한다. 이미 기존의 다자틀 안에 들어와 있는 강대국들이 규범적으로 반박하기 힘든 사람들의 안전과 평화, 번영, 복지라는 명분에 대해서 반대하고, 다자틀을 벗어나기는 쉽지 않을 것이다.

10 보다 구체적으로 한국의 입장에서 이 전략을 행하기 위해서 우리와 보조를 맞출 지역 내 파트너와 이 파트너들과 대화하고 전략적 합의를 만들 수 있는 채널을 확보해야 한다. 이 조건이 맞춰지고 나면 새로운 규범에 기초한 지역안보 비전을 실현할 다자적 제도들을 찾아야 한다. 우리와 보조를 맞출 수 있는 지역 내 파트너로 가장 이상적인 상대는 강대국 경쟁에 참여하지 않은 지역 내 중소국가이고, 그중에서도 아세안 10개국이 우리와 안보 이익 측면에서 동일한 딜레마를 겪고 있어 이상적인 파트너이다. 아세안은 강대국 사이에서 자신의 이익을 확보하는 데 있어 이미 냉전시기부터 축적된 경험이 있다. 또한, 아세안은 자체적으로 Caring Society라는 구호를 아세안 통합의 중요한 요소로 삼아왔기 때문에 앞서 제시한 비전이 낯설지 않고 자신들이 이익과도 부합한다. 아세안 전체를 파트너로 하기 힘들다면 아세안 국가 중 지역에서 일정 수준의 목소리를 낼 수 있는 대표적인 국가, 예를 들면 인도네시아, 베트남, 싱가포르 등을 선별하여 파트너로 삼을 수도 있다. 물론 뉴질랜드, 몽골 등의 지역 중소국가 역시 협력 대상이다.

이미 아세안 국가들과 한국은 안보 문제에 관한 전략적 논의 및 합의를 이끌어낼 수 있는 제도적 채널을 가지고 있다. 2013년 한국과 아세안 정상 간 합의된 한-아세안 안보대화(ASEAN-Korea Security Dialogue)가 그것이다. 2014년부터 본격적으로 가동되는 이 대화채널을 초기에 어떤 방향으로 설정하는가에 따라서 이 대화채널은 새로운 규범에 기초한 지역 다자 제도의 비전을 새로 만들 수 있는 좋은 출발점이 될 수 있다. 이 채널을 통해서 조용하게 한국과 아세안 혹은 한국과 아세안 주요 국가 간에 아태 지역의 강대국 충돌에 따른 안보 위협, 특히 중소국가에 가해지는 안보 위협에 대한 서로의 생각을 공유할 수 있다. 그리고 더 나아가 이를 바탕으로 함께 노력할 수 있는 부분을 찾을 수 있고, 가장 바람직하게는 전략적 합의를 도출할 수 있다. 그리고 2014년 말 열리는 한-아세안특별 정상회의 계기로 이런 합의를 선포하는 것도 특별정상회의를 더욱 의미 있게 할 수 있다.

다음 단계로 여기서 얻어진 전략적 합의 혹은 공통의 노력에 대한 합의를 가지고 지역 다자기구의 비전을 새로 쓰는 노력을 해야 한다. 한-아세안 간 전략적 합의를 바탕으로 ARF, ASEAN+3, EAS 등에서 지역 사람들의 안전과 번영, 복지문제에 초점을 둔 새로운 비전을 제시하고 여기에 참여하고 있는 미국, 일본, 호주, 인도, 중국 등 강대국에 이를 수용하라고 압박해야 한다. 이런 압박은 한국+아세안이라는 숫자의 힘뿐만 아니라, 이 국가들의 전략적 가치, 그리고 규범적 힘까지 갖추고 있어 강대국들도 쉽게 무시할 수 없다. 이렇게 만들어진 새로운 비전은 이후 지역에서 강대국 간 전략적 경쟁을 완화하거나 강대국의 행동을 통제하는 데 활용될 수 있다.

시각을 좁혀 우리의 가장 직접적 안보 이해관계가 걸린 동북아 지역에서 동북아평화협력 구상(Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative, NAPCI, 동평구)도 새로운 규범적 비전에 맞추어 발전적 형태를 취할 수 있다. 미국, 중국, 일본 등 지역 내 경쟁하는 강대국이 모두 포괄된 동평구의 궁극적 목표와 비전을 지역 사람들의 안전과 번영, 그리고 복지로 새롭게 설정해야 한다. 이렇게 되면 동평구를 자신들의 전략적 이해에 따라 재단하고 활용하려는 강대국들의 행동을 차단할 수 있을 뿐만 아니라 동평구를 진정으로 동북아 국가 간의 안정과 평화, 협력 모색으로 나가게 만들 수 있다. 이를 위해서 동평구에 일정 부분 한국과 전략적 이해를 같이할 수 있는 아세안을 적절히 포함하는 것이 바람직하다. 아세안이 동평구 안에서 한국의 새로운 비전을 지지할 경우 한국에는 큰 힘이 될 수 있다.

더 나아가 한국의 외교 주안점 중 하나인 중견국 외교, 그리고 이를 실행하는 도구로서 MIKTA(멕시코·인도네시아·한국·터키·호주)도 이런 차원에서 활용할 수 있다. 지역을 넘어서 보다 글로벌한 차원에서 안보 문제를 국민국가의 안보가 아닌 특정 지역이나 글로벌

커뮤니티에 포함된 사람들의 안전과 번영, 그리고 복지라는 방향으로 재구성하는 데 중견국 외교나 MIKTA를 이용하는 것도 고려할 수 있다. 이런 새로운 규범을 논의하고 확산시켜 궁극적으로 글로벌 차원에서 강대국들의 행동을 순화하고 나아가 통제하는 틀로 활용하는 것이 바람직할 것이고 이것을 한국적 중견국 외교의 중요한 요소로 삼아도 좋을 것으로 보인다.



이재현 박사는 아산정책연구원의 지역연구센터 연구위원 및 대외협력실장으로 재직 중이다. 연세대학교 정치외교학과에서 정치학 학사, 동 대학원 정치학과에서 정치학 석사학위를 받고, 호주 Murdoch University에서 정치학박사 학위를 받았다. 학위 이후, 한국동남아연구소 선임연구원을 거쳐 최근까지 외교통상부 산하 국립외교원의 외교안보연구소에서 객원교수를 지냈다. 주요 연구분야는 동남아 정치, 아세안, 동아시아 지역협력 등이며, 비전통 안보와 인간 안보, 오세아니아와 서남아 지역에 대한 분야로 연구를 확장하고 있다. 주요 연구결과물은 다음과 같다. “Political crises after democratization in South Korea and Thailand: Comparative perspectives of democratic consolidation” (2008), “Historical Review of ASEAN-Korea Relationship: Past, Present and Future” (2009), “East Asian Way to a Community Building: Beyond the Barrier of Theoretical Perception” (2010), “Transnational Natural Disasters and Environmental Issues in East Asia: Current Situation and the Way Forwards in the perspective of Regional Cooperation” (2011), “전환기 아세안의 생존전략: 현실주의와 제도주의의 중층적 적용과 그 한계” (2012).



ISBN 979-11-5570-062-4  
ISBN 978-89-97046-06-5(세트)

[WWW.ASANINST.ORG](http://WWW.ASANINST.ORG)