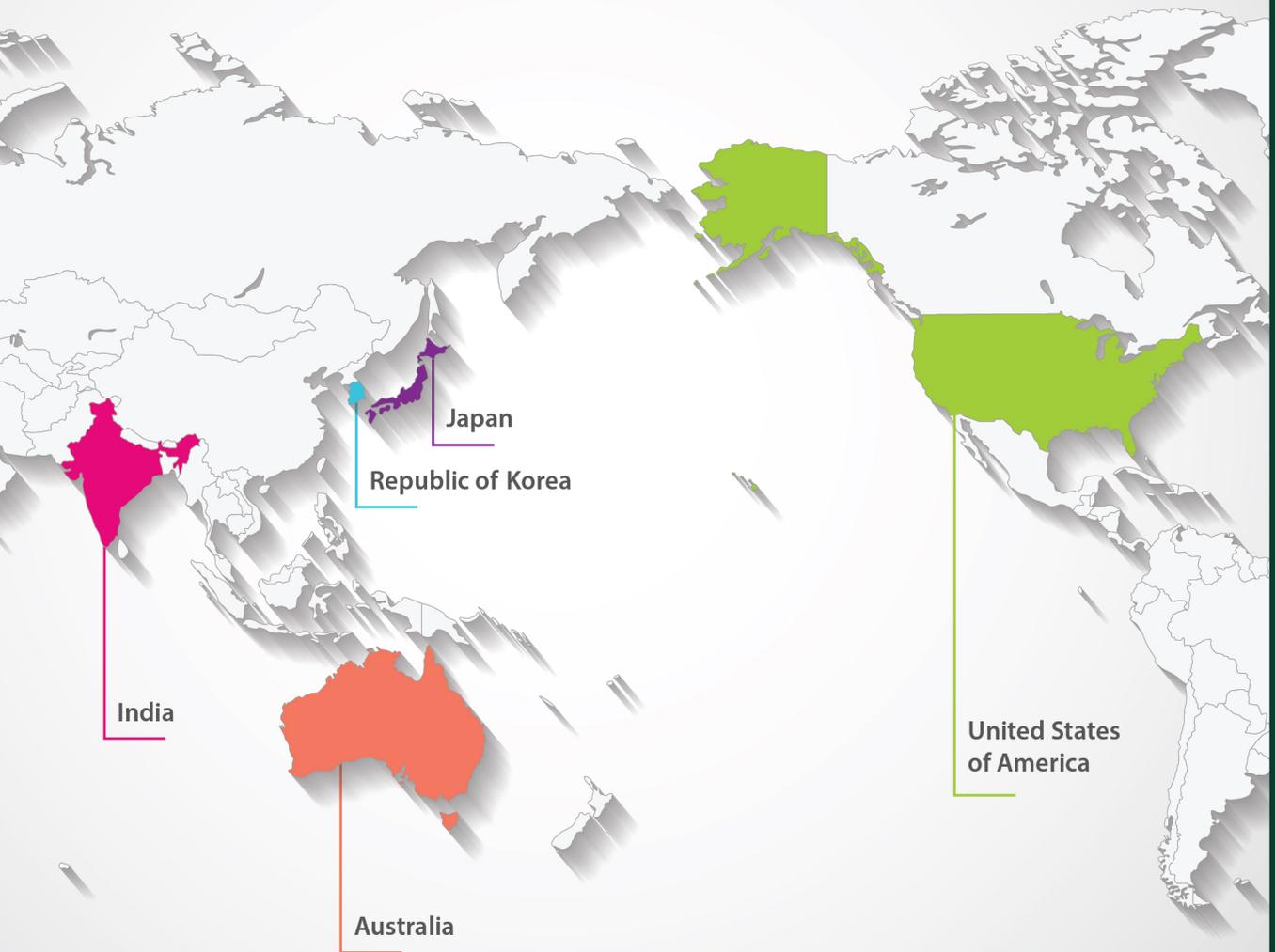


ASAN REPORT

쿼드 국가의 인도-태평양 전략과 한국의 대응

백우열, 이기태, 이재현, 정구연

2019년 12월



Asan Report

쿼드 국가의 인도-태평양 전략과 한국의 대응

백우열, 이기태, 이재현, 정구연

2019년 12월

아산정책연구원

우리 연구원은 한반도와 동아시아 그리고 지구촌 현안에 대한 깊이 있는 정책 대안을 제시하고 올바른 사회담론을 주도하는 독립 싱크탱크를 지향합니다. 특히, 통일-외교-안보, 거버넌스, 공공정책-철학 등의 분야에 역량을 집중하여 우리가 직면한 대내외 도전에 대한 해법을 모색함으로써 한반도의 평화와 통일 및 번영을 위한 여건 조성에 노력하고 있습니다. 또한 공공외교와 유관분야 전문가를 육성해 우리의 미래를 보다 능동적으로 개척할 수 있는 역량을 키우는 데 이바지하고자 합니다.

저자

백우열

연세대학교 정치외교학과 부교수이자 연세대학교 통일연구원 부원장으로 재직 중이다. 주요 학술적·정책적 연구분야는 중국과 아시아의 정치체제, 정치경제, 국가-사회관계 그리고 글로벌 전략, 국내정치와 국제정치의 상호작용, 공공외교 등이며 새롭게 '사물정치(POLITICS OF THINGS)' 분야를 만들어 가고 있다. 이 일련의 연구와 연관된 과목들을 강의하고 있다.

이기태

통일연구원의 평화연구실 연구위원이다. 연세대학교 정치외교학과를 졸업한 후 일본 게이오대학교에서 정치학 석사 및 박사학위를 받았다. 주요 연구분야는 일본의 외교안보정책, 한일 및 북일관계 등이다. 주요 저서로 『'일본회의'와 아베 정권의 우경화』(공저, 동북아역사재단, 2018), 『아베 시대 일본의 국가전략』(공저, 서울대학교출판문화원, 2018) 등이 있다.

이재현

아산정책연구원의 아세안-대양주연구센터 선임연구위원이다. 연세대학교 정치외교학과에서 정치학 학사, 동 대학원 정치학 석사를 거쳐, 호주 머독대학교(Murdoch University)에서 정치학 박사학위를 받았다. 이후 한국동남아연구소 선임연구원을 거쳐 외교통상부 산하 국립외교원의 외교안보연구소에서 객원교수를 지냈다. 주요 연구분야는 동남아 정치, 아세안, 동아시아 지역협력 등이다.

정구연

강원대학교 정치외교학과 조교수로 재직 중인 정구연 교수는 캘리포니아대학 로스앤젤레스(UCLA)에서 정치학 박사학위를 받았다. 졸업 후 동 대학교 강사로 재직하였으며(2011-2012), 이후 국립외교원 미주연구부 객원교수(2014-2015), 통일연구원 국제전략연구실 연구위원(2015-2017)으로 근무하였다. 주요 연구분야는 미국 대외정책과 아시아-태평양 안보 현안으로, 최근의 연구는 미국의 소다자주의 제도디자인과 민주주의실패의 안보적 함의를 중심으로 진행되고 있다.

* 본 보고서의 내용은 연구원의 공식 입장이 아닌 저자의 견해이며, 기출간 논문 [정구연, 이재현, 백우열, 이기태, "인도태평양 규칙기반 질서 형성과 쿼드협력의 전망" 국제관계연구 23권 2호(2018), 5-38]을 바탕으로 보완, 발전시켜 작성되었음을 밝힙니다.

목차

제1장. 서론	06
제2장. 미국 트럼프 정부의 인도-태평양 전략	09
1. 서론	09
2. 역사와 배경	10
3. 목표와 의도	16
4. 전략과 정책	21
5. 결론	27
제3장. 일본의 인도-태평양 전략	28
1. 서론	28
2. 역사와 배경	29
3. 목표와 의도	31
4. 전략과 정책	37
5. 결론	40
제4장. 호주의 인도-태평양 전략	41
1. 서론	41
2. 역사와 배경	42
3. 목표와 의도	46
4. 전략과 정책	54
5. 결론	62
제5장. 인도 모디 BJP 정부의 인도-태평양 전략	64
1. 서론	64
2. 역사와 배경	65
3. 목표와 의도	71
4. 전략과 정책	75
5. 결론: 모디 BJP 2기 인도 정부의 인도-태평양 전략 참여 전망	75

제6장. 사국사색(四國四色) 인도-태평양	78
1. 위협인식과 위기의식	78
2. 인도-태평양 전략의 목적	80
3. 인도-태평양 지역의 범위	81
4. 중국에 대한 관점	82
5. 인도-태평양의 구체 전략과 강조점	84
제7장. 한국의 인도-태평양 전략은?	88
1. 한미 간 인도-태평양 협력	88
2. 인도-태평양에 관한 한국의 전략	91
제8장. 결론	95

표

[표 1] 서호주 정부 원자재 판매 수입	44
[표 2] 2018년 호주 ODA 지역별 및 인도-태평양 프로그램 예산	58
[표 3] 호주군의 인도-태평양 지역 주요 작전	60
[표 4] 미국, 일본, 호주, 인도 4개국의 인도-태평양 비교	86

제1장. 서론

한반도 문제와 함께 한국을 둘러싼 국제 환경 중에서 가장 뜨거운 이슈는 미국과 중국 사이 무역 전쟁과 전략 경쟁이다. 미중 무역 전쟁은 보다 큰 틀에서 미중 간 전략 경쟁의 한 단면이라고 할 수 있다. 또한 미중 전략 경쟁은 비단 트럼프 행정부 출범 이후의 일이 아니라 사실상 10여 년 전부터 시작되었다. 2008년 미국발 경제 위기 이후 미국의 쇠퇴 담론이 확산되면서 중국은 동아시아 지역에서 자기주장을 크게 강화했다. 남중국해 영토 갈등에서 공세적으로 나오면서 이전과는 다른 대외, 주변부 전략을 펴기 시작했다. 경제위기와 미국의 쇠퇴 담론 속에서 적어도 동아시아 지역에서 미국의 영향력을 완전히 차단하거나 미국을 제치고 일등으로 나서려는 본격적인 시동을 시작했다.

이에 대한 미국의 대응은 오바마 정부의 피벗(pivot) 정책 혹은 재균형(rebalancing) 정책으로 나타났다. 중동에서 뺀 군사적·전략적 자원을 경제위기 극복의 동력을 찾을 수 있는 동아시아 지역으로 돌리기 시작했다. 군사적·전략적으로 아시아 방면의 관심을 높이는 동시에 경제적으로 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP)을 통해 지역 국가와 협력을 강화하고 경제적으로 중국을 압박하기 시작했다. 이에 대한 중국의 대응은 시진핑(習近平) 주석 시기에 들어와 신형대국관계(New Type of Major Power Relations)를 통한 아시아 지역에서 세력권(sphere of influence) 분할, 2014년 CICA(Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia) 회의에서 중국이 제시한 신아시아안보관(New Asia Security)을 통한 비(非)아시아 세력, 즉 미국의 배제, 그리고 지역 아키텍처인 일대일로(One Belt, One Road 혹은 후에 Belt and Road Initiative, BRI)로 나타났다.

오바마 행정부를 지나 트럼프 행정부에서 중국의 도전에 대한 미국의 대응은 한층 강화되었다. 국내 정치적 목적에서 트럼프 대통령은 후보시절부터 중국에 대해 강력한 메시지를 보냈다. 대통령 당선 이후 2017년 한동안 중국과 관련된 특별한 행동을 자제했던 미국은 2018년부터 본격적으로 행동에 나섰다. 중국의 부상과 경제적·전략적으로 중국이 가져오는 위협에 대해서 미국 국내적으로 합의를 확인한 이후 경제전쟁으로 중국에 대한 포문을 열었다. 그리고 경제를 비롯한 군사적·전략적인 측면까지 모두 포함한 미국의 전략으로 인도-태평양 전략을 발표했다. 현재 미국과 중국의 경쟁은 무역 전쟁을 포함한 큰 틀에서 중국의 일대일로와 미국의 인도-태평양 전략 사이에 일어나고 있다.

한국에 인도-태평양은 미국, 특히 트럼프 행정부의 아시아 전략으로 알려져 있다. 이 개념이 한국에 널리 알려지게 된 계기가 2017년 트럼프의 한국 방문이었기 때문이다. 이후 살펴 보겠지만, 사실 지역에서 인도-태평양 담론은 트럼프 행정부 훨씬 이전부터 본격화되었다. 일본의 경우 2000년대 후반 인도-태평양 전략의 전신이라고 부를 만한 아이디어가 나왔다. 호주에서도 2010년대 초반부터 인도-태평양 개념에 대한 연구, 그리고 2010년대 중반을 넘어서면서 국가 대외정책 즉, 국방부와 외교부의 백서 형태로 인도-태평양이 공식화되었다.

아세안 안에서도 인도-태평양 개념은 전혀 새로운 것이 아니며, 수실로 밤방 유도요노(Susilo Bambang Yudhoyono) 전 인도네시아 대통령 시절 외교장관을 지낸 마르티 나탈레가와(Marty Natalegawa)는 그가 주장한 동적 평형(dynamic equilibrium)이 사실상 인도-태평양 지역에 관한 전략이라고 한다. 미국에서도 트럼프 행정부 이전에 이미 인도-태평양 개념이 등장했다. 대표적으로 2010년 오바마 행정부 시절 국무장관이었던 클린턴(Hillary Clinton) 장관이 글과 연설을 통해 인도-태평양을 언급한 바 있다.

문제는 한국의 경우 트럼프의 방한 시 인도-태평양이 언급되었고, 한국의 대외정책에서 미국, 미국과의 동맹이 차지하는 부분이 너무 크기 때문에 인도-태평양은 곧 미국의 전략으로 인식되고, 미국 외의 다양한 인도-태평양이 가지는 의미에 대해서는 크게 신경 쓰지 않는다. 국내에는 미국을 제외한 호주, 일본, 인도, 나아가 아세안이 바라보는 인도-태평양 전략과 구상에 관한 제대로 된 연구도 거의 없다. 그 결과 국내에서는 1/4 혹은 1/5에 불과한 미국의 인도-태평양 전략만을 놓고 논쟁이 이루어지고 있는 상황이며, 더 넓은 틀에서 지역 국가들은 어떤 인도-태평양을 논의하고 있고, 어떤 방향으로 움직이고 있는지 파악조차 못하고 있다. 동맹인 미국의 인도-태평양에 동참해야 한다는 주장과 중국을 자극할 우려가 있는 미국의 인도-태평양은 위험하다는 매우 단순한 이분법적 주장이 충돌하고 있는 상황이다.

이 연구는 바로 이런 문제의식에서 출발한다. 미국의 인도-태평양을 넘어서 지역 국가들이 이야기하는 인도-태평양은 어떤 의미인지, 미국의 인도-태평양과 지역 국가들이 생각하고 있는 인도-태평양은 어떻게 다르거나 같은지 정확히 파악한 이후 한국의 인도-태평양 전략에 대한 입장과 대응 방안을 정하는 것이 바람직하다. 각 국가들이 주장하는 인도-태평양 전략이 어떤 층위에서 이루어지는지, 어떤 구체사항과 강조점을 가지고 있는지 정확하게 파악한다면 한국의 국가 이익에 비추어 어떤 내용과 방향의 인도-태평양 전략이 한국에

게 유리한지, 어떻게 이에 대응할 수 있는지 전략을 도출할 수 있을 것이다.

이런 문제 의식하에 이 연구에서는 주로 인도-태평양을 주장하는 네 개 국가, 즉 미국, 일본, 호주, 인도의 인도-태평양 담론을 해부한다. 각 국가의 인도-태평양 전략을 보다 비교하기 쉽게 하기 위해 본 연구는 국가별 인도-태평양을 1) 역사와 배경, 2) 목표와 의도 및 중국을 보는 관점, 3) 전략과 외교, 군사, 그리고 개발협력을 포함한 경제 정책이라는 틀을 가지고 해부한다. 그리고 이런 분석에 바탕해서 현 시점에서 어떤 국가의 인도-태평양 개념 및 전략이 한국의 국가 이익에 비추어 바람직한지, 한국은 지역에 확산된 인도-태평양 개념에 대해서 어떻게 대응할지에 대해서 마지막으로 제시할 것이다.

제2장. 미국 트럼프 정부의 인도-태평양 전략

1. 서론

트럼프 대통령 집권 이후 더욱 현저해진 미국의 쇠퇴 논란은 지난 6월 미국의 인도-태평양 전략 보고서가 공개된 이후로도 쉽게 사그라들지 않고 있다. 지난 세기 미국은 태평양 국가로서 역내 영향력을 확대, 동맹국들과의 네트워크를 기반으로 지역 안보 아키텍처를 구축하여 자유주의 국제질서를 운용해왔다. 그러나 중국과 러시아를 비롯한 현상변경 국가의 부상, 그리고 인도와 같은 신흥 강국의 부상으로 역내 세력균형은 다극화되고 있을 뿐 아니라 권위주의의 확대, 법치의 약화, 영향권 분할 시도 등으로 인해 미국의 자유주의 국제질서는 위협받고 있다. 애초부터 균질하게 역내 국가들 사이에 투사되지 않았던 자유주의 국제질서는 미국 우선주의 대외전략으로 인해 내구력이 약화되고 있다.

트럼프 행정부 등장 이후 발간된 다수의 정부보고서들은 인도-태평양 지역 내 질서의 현상변경 수위와 영역에 대해 설명하고 있으며, 이에 대한 외교, 경제, 군사안보 차원의 정책들을 제시한다. 그러나 원칙기반 현실주의, 즉 이익을 가치보다 우선시하는 트럼프 행정부의 대외전략기조가 과연 현재의 상황을 반전시킬 수 있을 것인가, 즉 미국 주도 지역질서를 회복시킬 수 있을 것인가에 대해 많은 의문점이 제기되고 있다. 군사적 차원에서 중국의 반개입 전략을 상쇄할 만한 미국의 제3세대 상쇄전략 개발이 지속될 것인가, 경제적 차원에서 중국의 인프라 투자, 다자무역 체제, 원조를 압도할 수 있는 규모의 경제적 투자가 미국의 경기침체 상황에서 가능할 것인가, 그리고 이 모든 영역별 전략을 아우르는 포괄적인 비전, 즉 '자유롭고 열린 인도-태평양'의 방향성이 구체적으로 존재하는가 여부는 여전히 미지수이다. 더욱이 자유주의 국제질서를 대체할 새로운 가치체제가 제시되지 않는다면, 중국이 제시하는 대체 지역질서의 확산을 막기 어려울 것이다.

이러한 맥락에서 본 글은 미국이 상정하는 '인도-태평양' 개념의 역사적 변천과정을 논의하며 트럼프 행정부의 인도-태평양 전략 등장 배경, 목표와 의도, 그리고 구체적 전략과 정책들을 논의하고자 한다.

2. 역사와 배경

1) 미국의 인도-태평양 개념의 정의와 발전

1784년 중국에 첫 상선을 보내며 태평양 지역에서의 활동을 시작한 미국은 스스로를 태평양 국가로 간주하며 역내 안정을 유지하는 것이 자국의 경제적·안보적 이익에 부합한다고 여겨왔다.¹ 1861년 남북전쟁 직전까지 ‘명백한 운명(Manifest Destiny)’의 담론이 미국인들로 하여금 미대륙 동부에서 서부로의 영토 확장을 시도하게 하였다면, 미 서부 캘리포니아주에서부터 태평양으로의 진출은 소위 태평양이 ‘미국의 호수(American Lake)’²라는 담론을 통해 이루어졌다. 실제로 미국은 1890년대에 하와이와 필리핀, 그리고 태평양 전쟁 직후에는 캐롤라인섬, 마리아나 제도 및 일본에까지 접근하였다.

또한 태평양은 미국 영토의 가장 긴 해양경계선이 존재하는 지역임과 동시에 1947년 세워진 태평양 사령부가 위치한 지역이다.³ 태평양 동쪽 연안에 캘리포니아, 오레곤, 워싱턴, 알래스카주와 알류산 열도까지 미국의 영토주권이 존재할 뿐만 아니라 1899년 미국령으로 편입되었던 남태평양 사모아, 1959년 미국의 50번째 주로 편입된 하와이로 인해 아시아 지역으로의 교두보도 확보하였다. 이러한 흐름에 따라 미국의 군사적 현시는 현재 소위 제1, 2도련선에 집중적으로 존재한다. 주한 미군뿐만 아니라 주일 미군, 즉 일본 요코스카항의 미해군 제5항모타격단, 오키나와의 미해병 제3원정군, 2014년 방위협력강대화협정(Enhanced Defense Cooperation Agreement, EDCA) 체결 이후 군사기지 접근권을 확보한 필리핀의 중부 바사 공군기지, 안토니오 바티스타 공군기지, 막탄 베니토 에부텐 공군기지, 립비아 공군기지, 포트 막사이사이 육군기지 등이 이에 해당된다. 1980년대 미국의 내러티브는 ‘아시아-태평양’으로 확장되는데, 이는 소위 ‘네 마리 호랑이(Four Tigers)’로 불리는 한국, 싱가포르, 대만의 급속한 경제성장과 맞물린 환태평양 지역 내 경제 활성화로 인한 것이며 이후 아시아태평양경제협력체(APEC)의 창설로 이어진다.⁴

1. Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnership, and Promoting a Networked Region,” June 1, 2019.
 2. Eleanor Lattimore, “Pacific Ocean or American Lake?” *Far Eastern Survey* Vol. 14, No. 22(1945): 313-316.
 3. Daniel Rosenblum, “The Trump Administration’s Free and Open Indo-Pacific: Issues for Congress” CRS Report, October 3, 2018.

인도-태평양 개념은 2011년 미국의 전 국무장관 힐러리 클린턴에 의해 공식적으로 제기되었다. “미국의 태평양 세기(America’s Pacific Century)”라는 제하의 기고문⁵을 통해 클린턴 장관은 태평양과 인도양을 점진적으로 통합되는 전략적 공간으로 상정하였고, 이후 척 헤이글 국방장관은 남중국해 해양안보의 중요성을 강조하며 인도-태평양 용어를 사용하기 시작하였다. 존 케리 국무장관의 경우 전략적 우선순위를 아시아에서 중동으로 재조정했음에도 불구하고 인도-태평양 지역의 중요성을 간과하지 않았으며, 이러한 점은 당시 페니 플리츠키 상무장관과의 2015년 공동 기고문에도 명확히 드러나 있다.⁶ 본 기고문을 통해 이들은 인도-태평양 지역의 평화와 번영, 그리고 안정은 역내 경제, 항행의 자유, 규칙 기반 아키텍처 구축을 통해서 달성 가능하다는 점을 밝히며 중국의 해상실크로드 구상에 대응하기 위해 오바마 행정부의 인도-태평양 경제회랑 이니셔티브(Indo-Pacific Economic Corridor Initiative)를 강조하였다.

이때의 인도-태평양 지역은 미국의 서부 해안에서부터 인도의 서쪽 해안까지 포함하는 공간을 의미한다.⁷ 이 공간은 기존의 아시아-태평양 지역 개념을 넘어 호르무즈 해협(Strait of Hormuz)과 말라카 해협(Strait of Malacca)이라는 두 초크포인트 사이의 지역, 즉 인도양 해역을 포함한다.⁸ 이러한 공간 개념 확대는 미국의 지정학적 패러다임 확대 필요성에 근거하는데, 일대일로정책을 통해 서진을 시도하는 중국과, 동진정책을 통해 동진을 시도하는 인도 간의 경쟁과 갈등으로 점철된 공간이 바로 인도-태평양 지역이기 때문이다. 결과적으로 인도-태평양 개념은 무역과 에너지 수송이 증가하는 해양영역에서의 강대국 간

4. Bruce Cummings, “Rimspeak; or, The Discourse of the Pacific Rim” in Arif Dirlik Ed., *What is in a Rim? Critical Perspectives on the Pacific Region Idea*(Maryland & Oxford: Rowman & Littlefield, 1998).
 5. Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, October 1, 2011.
 6. John Kerry and Penny Pritzker, “How India and the United States are Building a 21st-century Partnership,” *Foreign Policy*, September 24, 2015.
 7. The White House, National Security Strategy of the United States of America, December 2017.
 8. 물론 이러한 인도-태평양 전구에 관해 역내 국가들 간의 명확한 합의가 존재하는 것은 아니다. 인도-태평양 사령부의 책임지역(area of responsibility)은 아시아-태평양, 동남아시아, 그리고 방글라데시, 인도, 몰디브, 네팔, 스리랑카를 포함하는 남아시아 국가들을 포함한다. 한편 인도-태평양 사령부는 아프가니스탄 및 파키스탄 등을 관할하지 않는데, 이는 중부사령부 소속이며 아프리카 동쪽 연안에 인접한 인도양은 아프리카 사령부 관할 구역이다. 이러한 관할구역상의 문제로 인해 인도-태평양 전략을 인도-태평양 사령부가 담당할 시 많은 행정적 문제뿐만 아니라 효율적인 전략 수행이 어려울 것이라 분석된 바 있다(Alyssa Ayres, “The US Indo-Pacific Strategy Needs More India Ocean” *CFR Asia Program Report*, January 22, 2019).

전략적 경쟁이 일어나는 지역으로 이해할 수 있을 것이다. 더욱이 2017년 미국 백악관이 공개한 국가안보전략 보고서에서와 같이 인도-태평양 지역은 “자유와 억압의 세계질서 비전이 경쟁하는” 전략 공간이다. 이러한 측면에서 미국은 이 지역을 미국 국가안보전략의 최우선순위에 상정함으로써 ‘아시아-태평양’의 용어보다는 좀 더 미국의 전략적 이익이 담긴 ‘인도-태평양’의 개념을 제시할 필요성에 직면했으며, 이를 통해 역내 강대국 경쟁에서 미국의 우위를 공고히 하겠다는 의지를 내비치고 있다.

2) 미국 트럼프 행정부의 인도-태평양 전략의 배경

지난 2017년 11월 아시아태평양경제협력체(APEC) CEO 회담에 참석한 미국의 도널드 트럼프 대통령은 ‘자유롭고 열린 인도-태평양 전략(Free and Open Indo-Pacific Strategy)’을 최초로 밝히며 “나는 평화와 안보를 강화하고 자유롭고 열린 인도-태평양 지역을 구축하기 위해 여기에 왔다”는 의중을 밝혔다.⁹ 앞서 언급한 바와 같이 인도-태평양은 미국이 역내 강대국들 간의 지역질서 경쟁을 목격하고 있는 새로운 지정학적 공간인 반면, ‘자유롭고 열린 인도-태평양 전략’은 문제해결방식으로서 미국과 역내 동맹국들이 지역질서에 중요하다고 상정해온 가치와 원칙, 그리고 규범적 접근법을 의미한다.¹⁰ 2017년 당시에는 비록 구체적이진 않았으나 ‘자유롭고 열린 인도-태평양 전략’을 구성하는 요소로서 1) 항행의 자유(Freedom of navigation and overflight), 2) 법치(Rule of law), 3) 강압으로부터의 자유(Freedom from coercion), 4) 주권(Sovereignty), 5) 민간기업과 열린 시장(Private enterprise and open market)을 제시하였으며, 이를 통해서만이 역내 국가의 번영과 독립, 자유를 가장 잘 보장할 수 있을 것이라 상정하였다.¹¹

9. The White House, “Remark by President Trump at APEC CEO Summit” Da Nang, Vietnam, November 10, 2017.

10. 이러한 점에 있어 트럼프 행정부의 ‘자유롭고 열린 인도-태평양 전략’과 오바마 행정부의 재균형 정책이 크게 다르지 않다는 의견도 존재한다. 재균형 정책의 경우 역내 규칙기반 정치·경제·안보 레짐 형성을 시도하였는데, 이에 해당되는 것이 동아시아정상회의(East Asia Summit) 및 환태평양경제동반자협정(TPP)이다. 다만 트럼프 대통령의 경우 TPP 탈퇴, 한미 자유무역협정 재협상 및 동맹국들과의 방위비분담 문제 등 기존의 재균형 정책에서 벗어난 접근을 하고 있어 인도-태평양 전략의 실효성과 일관성에 대한 역내 국가들의 의구심을 자아내고 있다.

11. 전 백악관 국가안보보좌관 맥매스터(H. R. McMaster)의 백악관 브리핑(November 2, 2017). <<https://www.c-span.org/video/?436740-1/white-house-briefs-reporters-presidents-trip-asia>>.

이러한 인도-태평양 전략 등장의 배경은 미국 유권자 여론과 의회를 포함한 대내적 차원과 대외적 차원에서 이해할 수 있다. 우선 대내적으로 인도-태평양 지역에 대한 미국의 공약은 양당적 차원의 지지를 받고 있다. 대표적으로 지난 2018년 12월 트럼프 대통령의 서명한 <아시아 안심 이니셔티브법(Asia Reassurance Initiative Act of 2018, S. 2736)>은 상원의 만장일치 투표를 통해 통과되었으며, 중국을 전략적 경쟁자로 상정하는 트럼프 행정부의 접근법을 지지할 뿐만 아니라 미국의 역내 공약을 재확인하는 상징적 효과를 의도한다. 물론 <아시아 안심 이니셔티브법>의 경우 트럼프 행정부의 동맹국에 대한 거래적 접근법에 대해 불편함을 드러내고 있기도 하다.¹² 그럼에도 불구하고 본 법은 인도-태평양 지역 내 공동 위협대응과 군사적 현시 유지를 위한 역내 국가들과의 파트너십 확장 및 관여 확대, 인권과 법치의 확산, 양자 및 다자 무역 확대의 필요성을 역설하고 있다. <아시아 안심 이니셔티브법> 이후로도 미 의회에서는 지난 115대 회기에서부터 지금의 116대 회기까지 미국의 인도-태평양 역내 국가들과의 안보협력을 요구하는 다수의 법안과 결의안이 상정되었다. 예컨대 <동남아시아 전략 법안(Southeast Asia Strategy Act, H.R. 1632)>, <대만 안심법안(Taiwan Assurance Act of 2019, H.R. 2002)>, <인도-태평양 국가들에 대한 사이버 위협에 대응하기 위한 사이버 리그 구축 요구 결의안(A resolution urging the establishment of a cyber league of Indo-Pacific states to address cyber threats, S. Res. 140)> 등이 이에 해당된다.

의회 차원뿐만이 아니라 미국 유권자 62%도 중국이 부상하는 군사강국이라고 답하고 있으며 중국으로부터의 군사적 위협도 증가하고 있다고 답한다.¹³ 그러나 미국 국민이 더욱 우려하는 것은 중국으로부터의 군사적 위협보다는 경제적 위협으로서, 대중국 채무 증가, 사이버공격, 기후변화, 일자리 감소 측면에서의 위협을 지적하고 있다.¹⁴ 이러한 국내적 배경은 물론 인도-태평양 지역에서 나타나는 현상변경의 추이와 맞물려 있다. 이때의 현상변경이란 단순히 미국의 물리적 단극적 순간(unipolar moment)이 약화되는 것 이상으로 미국의 규칙기반 자유주의질서가 쇠퇴하고 있다는 것을 의미한다. 첫째, 역내 경제력 균형

12. Congressional Research Service, “The Asia Reassurance Initiative Act(ARIA) of 2018” In Focus, April 4, 2019.

13. Karl Friedhoff and Craig Kafura, “American Views Toward US-Japan Relations and Asia-Pacific Security” Chicago Council on Global Affairs, April 17, 2018.

14. Pew Research Center, “As Trade Tensions Rise, Fewer Americans See China Favorably,” August 28, 2018.

이 변화하고 있다. 다수의 경제학자들은 2030년에 이르면 중국의 경제력이 미국을 추월할 뿐만 아니라, 인도 역시 일본을 경제적으로 넘어설 것이라 예측하고 있다.¹⁵ 이러한 경제력 균형의 변화는 인도-태평양 역내 현상변경은 단순히 미중관계에 국한되어있지 않는 다극적 성격의 것임을 보여준다.

둘째, 경제적 균형변화와 맞물려 나타나는 것은 군비증강 추이이다. 경제성장과 맞물려 군비경쟁이 심화되고 있는 역내 상황은 미국 중심의 세력균형 체제에 큰 위협이다. 특히 중국 국방비의 경우 근현대화와 역내 군사력 투자 확대를 목적으로 지난 20년간 620%, 그리고 연간 11%의 증가율을 보였다.¹⁶ 중국의 불투명한 군비공개에 대해 주변 국가들은 자제보다는 공격적인 접근법으로 대응하고 있어, 역내 군비경쟁은 불가피한 상황이다. 더욱이 미국이 중거리핵전력조약(INF)을 탈퇴함으로써 지상발사 크루즈미사일 혹은 중거리 탄도미사일 개발 속도를 높일 뿐만 아니라 이들의 서태평양 역내 지상 배치를 시도할 것으로 예상된다. 또한 2019년 8월 29일 미국 우주사령부 창설로 외기권으로의 전장 확대가 불가피해지며 역내 군비경쟁은 심화될 것으로 보인다.

셋째, 아태지역에 존재해 왔던 전통적인 갈등들, 예컨대 한반도, 대만, 남중국해, 파키스탄-인도 국경분쟁, 중국-인도 국경분쟁이 세력균형 변화를 배경으로 재점화되고 있지만 기존의 지역 안보 아키텍처는 이에 적절히 대응하지 못하고 있다는 점이 지적되어왔다. 특히 허브앤스포크 방식의 양자동맹을 넘어서 다양한 안보 파트너십과 네트워크를 구축해야 한다는 주장이 대두되기 시작했다.¹⁷

넷째, 지난 2017년 발간된 미국의 국가안보전략 보고서는 “중국이 인도-태평양 지역에서 미국을 쫓아내려 시도하고 있을 뿐 아니라 국가주도 경제발전 모델을 수출하여 지역질서를 재편하려고 있다”는 점을 분명히 한다.¹⁸ 특히 중국은 일대일로, 아시아인프라투자은행(AIIB), 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)과 같은 지역차원 경제 및 금융 이니셔티브를

15. Congressional Research Service, “The Asia-Pacific: Challenges and Opportunities for US Policy” In Focus, December 14, 2018.

16. Military Expenditure, China, World Bank Data(2018).

17. William Tow, “Alliance, Partnerships and Architectures: Confronting A Historical Crossroads,” International Studies Association Conference, Hong Kong, June 16, 2017.

18. The White House, National Security Strategy of the United States of America, December 2017.

통해 3개 대륙 65개국과의 경제적 연결성(connectivity) 확대와 인프라 구축에 투자하고 있다. 트럼프 대통령의 환태평양경제동반자협정(TPP) 탈퇴 이후 아시아 국가들은 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)을 차선으로 참여하고 있는데, 이는 미국 기업에게 불이익으로 돌아갈 것으로 예측되었다. 일본은 미국의 탈퇴 이후 남아있는 11개국과 환태평양경제동반자협정을 마무리 지은 한편 미국과 제한적 무역협상을 시작하는 데 합의했다.

다섯째, 남중국해 인공섬 건설 사례에서와 같이 기정사실화(fait accompli) 전략을 이용한 중국의 물리적 현상변경 시도에 대해 대응할 수 있는 미국의 군사기술적·군사교리적 여지수단이 많지 않다. 또한 중국의 반개입(counter-intervention) 전략을 상쇄하여 미국의 역내 군사력 투자를 용이하게 할 수 있는 네트워크를 구축해야 할 것이나 미국의 국방예산 부족과 트럼프 대통령의 거래주의적 동맹정책, 그리고 동맹국들과의 기술격차 등은 상쇄 전략을 추진하는 데 있어 문제점으로 작용하고 있다. 더욱이 오바마 행정부 당시 추진된 제3세대 상쇄전략은 중국의 군사적 굴기에 대한 예방적 상쇄전략이었다기보다는 중국의 대미 상쇄전략에 대한 사후적 조치였다.¹⁹ 이는 그만큼 군사적 차원에서 미중 간의 격차가 크지 않기에, 이제는 중국을 압도할 수 있는 기술적 분야를 식별해야 할 뿐만 아니라 이를 운용할 새로운 군사교리의 필요성이 제기되고 있는 상황이다. 그러나 최근 상쇄전략이라는 용어가 미 행정부 내부에서 더 이상 사용되지 않으며 미래전력보다는 핵전력 및 재래전 자산에 더욱 많은 국방예산을 투입하는 상황을 고려해볼 때, 향후 중국의 군사적 도전에 효과적으로 대응하기 어려울 것으로 예측된다.²⁰

마지막으로, 지속적인 핵 및 미사일 발사 실험을 통해 북한은 핵을 탑재한 대륙간탄도미사일로 미국을 공격 사정권 안에 둘 수 있게 되었다. 2017년 유출된 코피전략(bloody nose), 즉 제한적 북핵 및 미사일 시설 타격 계획뿐만 아니라 트럼프 대통령의 호전적 레토릭을 뒤로하고 2018년 미국은 북한 비핵화를 위한 외교적 접근법을 우선순위화했다. 그러나 미국의 대북 우선순위는 일본과 한국과의 차이를 노정하며 북한 비핵화 협상의 모멘텀을 유지하는 데 난항을 겪고 있는 상황이다. 더욱이 트럼프 대통령의 유화적 대북 레토릭은 북한의 비핵화 의지를 약화시키고 있다는 비난도 존재한다.

19. Robert Work and Greg Grant, “Beating the Americans at Their Own Game” Center for a New American Security, June 2019.

20. Paul McLeary, “The Pentagon’s Third Offset May be Dead, but No one Knows What Comes Next,” *Foreign Policy*, December 18, 2017.

이러한 여러 도전에도 불구하고, 인도-태평양 지역은 미국의 조약 기반 동맹국 5개국, 즉 호주, 일본, 필리핀, 한국, 태국이 위치한 지역일 뿐만 아니라 미국의 상위 10개 무역파트너 국가들, 즉 중국(1위), 일본(4위), 한국(6위), 인도(9위)가 존재하는 지역이다.²¹ 즉, 미국의 경제·군사적 경쟁국가와 동맹국들이 중첩되어 존재하는 지역으로서, 미국은 지금의 현상변경 추세에 대해 단순히 부상하는 중국에만 집중하기보다는 미국의 리더십과 우위를 유지하기 위한 포괄적인 지역전략이 필요한 상황이라고 볼 수 있다. 즉 군사력과 경제력의 경성권력 차원 현상변경에 대응해야할 뿐만 아니라 경쟁하는 지역질서 비전 차원에서의 대응이 절실하다. 이러한 차원에서 트럼프 행정부가 제시한 인도-태평양 전략을 분석해본다.

3. 목표와 의도

1) 미국의 인도-태평양 담론의 성격

미국의 인도-태평양 담론은 국가전략으로서, 지역 개념으로서, 그리고 지역 안보 아키텍처 차원에서 다시 세분화하여 논의할 수 있다. 이러한 담론적 차원의 다층적 분석은 인도-태평양이라는 새로운 지정학적 공간이 미국의 국가전략이 우선적으로 투사되는 공간일 뿐만 아니라, 미국 우위 자유주의 국제질서 쇠퇴가 현저하게 목격되는 공간, 그리고 이러한 변화에 대응하기 위한 지역 안보 아키텍처를 재구성하기 위한 공간이라고 상정하고 있다는 점에 있어서 매우 중요하다. 각각의 층위로부터의 함의를 정확히 이해하는 것이 향후 한국의 대외전략과 안보전략을 형성하는 데 있어 매우 중요할 것이다.

우선 국가전략으로서의 인도-태평양 전략은 앞서 언급한 바와 같이 2019년 6월 미 국방부가 공개한 인도-태평양 전략 보고서를 통해 제시하고 있다. 미국은 2017년 국가안보전략 보고서를 통해 인도-태평양 지역을 지역적 최우선순위에 두며 정치, 경제, 국방 정책의 방향을 논의하였다. 국가안보전략의 기저에 존재하는 논리는 미국이 주도하지 않으면 약한 행위자가 그 권력공백을 채우려한다는 점, 미국의 국력과 자신감은 전쟁을 억지하고 평화를 고양시키는 데 있어 필수적이라는 것이다.²² 이러한 논리를 바탕으로 주장하는 미국 우선주의 국가안보전략은 미국의 번영과 힘을 통한 평화, 미국의 영향력 제고라는 목표를

21. US Census Bureau, US Imports and Exports(2018).

22. The White House, National Security Strategy of the United States of America(Washington D.C.: The White House, 2019), p. 3.

상정하고 있다.

그러나 이러한 목표 설정의 이면에는 자유주의와 같은 이념이 아닌 결과에 기반한 원칙기반 현실주의가 존재하며, 미국 우선주의에 천착한 트럼프 행정부가 존재한다. 사실 트럼프 대통령 집권을 전후로 자유주의 국제질서가 과연 존속될 수 있을 것인지, 혹은 존속시켜야만 하는지에 대한 많은 논의가 있었다.²³ 이러한 질문에 답하는 데 있어 고려해야 할 사항은 중국과 러시아 등 현상변경 세력의 부상이 지속될 수 있을 것인가, 그리고 권력공백이 생겨난 유라시아 지역은 외부의 영향력으로부터 자유로이 운영될 수 있을 것인가, 부상하는 국가들이 미국과의 영향력 분할을 시도할 것인가, 그리고 미국의 경제력이 기존의 자유주의 리더십을 감당할 수 있을 것인가 등의 질문일 것이며, 이에 따라 미국은 자체적 대외전략을 추진할 수도 있을 것이라는 논의가 등장했다.

이러한 자체적 입장을 선호하는 학자들은 더그 밴도우(Doug Bandow), 존 미어샤이머(John Mearsheimer), 배리 포즌(Barry Posen), 스티븐 월트(Stephen Walt) 등으로서, 이들은 미래 미국의 대전략에 대해 역외균형(offshore balancing), 역외 통제(offshore control), 현실주의(realism), 자제 전략(Strategy of restraint), 축소(retrenchment) 등의 개념과 이론을 통해 구체화했다.²⁴ 이들은 아태지역에서 미국의 동맹국들과 파트너 국가들이 중국의 부상에 대응하기 위해 더욱 적극적인 역할을 수행해야한다고 주장한다. 그러나 미국이 자체적 접근에 기울어질수록, 역내 미국과 중국 사이 헤징전략을 구사할 필요성을 느끼지 못할 가능성이 높다. 더욱이 거래주의적인 태도를 보이는 트럼프 대통령하의 미국과는 더욱 그럴 것이다. 실제로 필리핀은 남중국해 문제와 관련해 중국에 대한 대항적 태도를 보이지 않았으며, 아세안 국가들은 중국에 어떻게 대항할 것인가에 대해 단합된 의

23. 이러한 논쟁의 요약과 최근의 논의는 다음의 논문에서 확인할 수 있다. Ronald O'Rourke and Michael Moodie, *US Role in the World: Background and Issues for Congress* (Washington D.C.: Congressional Research Service); Jeff Colgan, "Three Visions of International Order" *Washington Quarterly* Vol. 42(2): 85-98.

24. O'Rourke and Moodie, p. 13, 자체적 입장을 선호하는 학자들의 주장은 다음의 논문과 기사를 통해 확인할 수 있다. John Mearsheimer, "The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities: An Excerpt from John Mearsheimer's Latest Book," *National Interests*, October 5, 2018; Doug Bandow, "The Case for Refashioning NATO," *National Interests*, July 10, 2018; Stephen Walt, "The World Wants You to Think Like a Realist," *Foreign Policy*, May 30, 2018; Stephen Walt, "Why I didn't sign up to defend the international order," *Foreign Policy*, August 1, 2018.

견을 보이지 않고 있다.

이는 미국 내에서도 마찬가지이다. 자제적 대외전략을 선호하는 학자들도 있으나, 의회 내 부에는 여전히 기존의 자유주의 질서 리더십을 선호하는 집단도 있다. 엘리자베스 워렌, 버니 샌더스 상원의원과 같은 2020년 미국 대선 유력 후보군들은 기존의 자유주의 질서와 트럼프 대통령의 포퓰리즘적 국가주의 대외정책을 뛰어넘은 대안적 질서를 모색하고 있다. 이와 같은 대내외적 이해와 합의의 부재로 인해 향후 국가전략으로서의 인도-태평양 전략은 미국의 이익과 힘의 균형, 그리고 규범 확산이라는 세 가지 요소 사이의 균형점을 어떻게 찾을 것인가에 따라 그 방향성이 결정될 것으로 보인다. 또한, 국가전략으로서의 인도-태평양 전략은 역내 국가들과의 상호작용에 따라 트럼프 행정부가 상정했던 ‘미국의 번영과 힘을 통한 평화, 미국의 영향력 제고’의 달성 가능성이 결정될 것이다. 즉 역내 국가들과의 상호작용에 따라 인도-태평양 전략의 성공 가능성이 결정되는 바, 이를 위해서는 지금의 자제적 접근법이 아닌 적극적 관여정책이 필요할 것으로 보인다.

한편, 지역 개념으로서 인도-태평양 개념은 두 가지 이유에서 매우 중요하다고 미국은 설명한다.²⁵ 첫째, 남아시아 국가인 인도가 동아시아와 동남아시아에서 영향력이 확대되어가고 있으며, 둘째, 자유롭고 열린 지역질서를 지지하며 민주주의 국가인 인도의 역내 영향력이 확대되는 것이 지역의 이익과 미국의 이익에 부합한다. 더욱이 인도와 미국은 인도-태평양 지역의 양 가장자리에 위치한 북엔드(bookend)국가로서, 역내에서 미국은 인도와의 협력을 강화할 것이며, 이러한 점에 있어서 ‘인도-태평양’ 용어의 사용은 적절하다고 미국은 밝히고 있다.

요컨대 새로운 지정학적 개념화를 통해 제시된 ‘인도-태평양’ 지역은 미국에게 있어 강대국의 경쟁이 재개된 지역이자 미국이 주도해온 자유주의 질서에 대한 역내 지지가 약화된 공간이다. 이에 미국은 ‘자유롭고 열린 인도-태평양’이라는 전략개념을 통해 지역질서 구축의 방향을 설정하고 있다. 예컨대 ‘자유로운’ 인도-태평양이란 지역 차원에서 모든 역내 국가가 자신의 주권을 타국의 강압으로부터 보호할 수 있는 상황을 말하며, 대내적으로는 국가 거버넌스 구축을 통해 모든 시민이 자유와 인권을 향유할 수 있는 상황을 의미한다. 한편 ‘열린’ 인도-태평양이란, 항행의 자유가 보장될 뿐만 아니라 영토 및 해양분쟁의 평화로운

25. Deputy Assistant Secretary in East Asian and Pacific Affairs Bureau, Department of State, Alex Wong, “Briefing on the Indo-Pacific Strategy,” April 2, 2018.

법적 해결이 가능한 상황을 의미한다. 또한 경제적으로 공정한 무역, 투자환경 개선, 투명한 국가 간 조약 체결, 그리고 연결성 향상을 통해 역내 지속가능한 경제성장이 이뤄지는 상황을 의미한다.²⁶ 궁극적으로 이러한 ‘자유롭고 열린 인도-태평양’ 공간의 창출이 미국의 전략적 목표임과 동시에 새로운 지역질서여야 함을 의미한다고 볼 수 있으며, 그만큼 이 지역이 단순히 강대국 간 힘의 경쟁을 넘어서 미국의 규칙기반 질서가 도전 받고 있는 지역임을 말해준다.

셋째, 지역 안보 아키텍처 차원에서 인도-태평양 전략은 기존에 역내 존재해왔던 지역 안보 아키텍처를 강화하려 하지만, 트럼프 행정부의 경우 다자주의적 안보협력보다는 양자 혹은 소다자협력, 혹은 민간경제 중심 이니셔티브를 더욱 선호한다. 특히 미국이 추진하는 안보협력은 2019년 국방부의 인도-태평양 전략 보고서에 명시되어있듯 파트너십 강화 및 네트워크화된 인도-태평양 지역 조성을 목표로 한다. 즉 상호운용성과 조정을 제고하기 위한 동맹국 및 파트너십 국가들과의 네트워크 구축은 미국의 군사적 현시와 우위를 공고히 하는 안보환경 조성에 기여할 것이라는 것이다. 그러나 이러한 네트워크 전략만으로 과연 역내의 현상변경을 상쇄할 수 있을 것인지는 불확실하다. 앞서 논의한 바와 같이 네트워크화된 인도-태평양 지역 조성은 군사적으로는 중국의 반개입 전략을 상쇄할 수 있는 군사기술 혁신과 이를 공유할 수 있는 역내 동맹국과 파트너십 국가들이 필요할 것이기 때문이다.

2) 미국의 중국에 대한 관점

2017년 발간된 트럼프 행정부의 첫 국가안보전략(National Security Strategy) 보고서에 따르면,²⁷ 미국은 중국을 더 이상 협력적 파트너로 상정하고 있지 않으며, 지역질서와 번영, 서구 국가들의 이익에 위협이 되는 국가로 상정하고 있다. 인도-태평양 지역에는 두 부류의 국가들이 존재한다고 주장하는데, 그중 하나는 민주적이고 시장경제체제를 갖춘 동류국가들, 그리고 또 다른 하나는 규칙을 위반하는 적대적 현상변경 국가, 즉 러시아와 중국으로 구성되어있다는 것이다. 렉스 텔러슨 전 국무장관 역시 중국을 “규칙기반 국제질서를 약화시키는 국가”로 직접적으로 언급하였으며, 중국은 주변국의 주권과 자유를 억압하는 약탈적 국가로 묘사한 바 있다. 이러한 이분법적인 국가 집단의 분류는 이들이 지향하는

26. Secretary of State Michael Pompeo, “Remarks on America’s Indo-Pacific Economic Vision,” July 30, 2018.

27. The White House, “The National Security Strategy,” December 2017.

세계관에 대해서도 이분법적으로 묘사하는데, 미국과 동류국가들의 “국제질서의 자유로운 비전”, 그리고 약탈적 국가에 의한 “국제질서의 억압적 비전”이 바로 그러하다.

또한 미국의 대중국 인식의 기저에는 미국이 오바마 행정부 당시 재균형 정책을 통해 냉전 이후 가장 많은 외교, 안보, 경제적 역량을 아시아에 집중했음에도 불구하고 미국이 쇠퇴하고 있다는 여론이 현저해졌다는 비판이 존재한다. 이는 상대적으로 빠른 중국의 경제, 안보적 부상에 근거하며, 환태평양경제동반자협정보다 더욱 포괄적인 경제적 기회를 제공하는 듯한 중국의 여러 경제이니셔티브들 때문이라고 볼 수 있다. 더 큰 문제는 미국이 역내에서 자신의 지위를 유지함과 동시에 중국의 부상에 대항할 수 있는 수단이 부재했다는 데 있다. 실제로 중국은 미국에 대해 여러 측면에서 비대칭적 우위를 점하고 있다고 평가되었다.²⁸ 특히 군사적 차원에서의 비대칭성이 강한데, 우선 지리적 비대칭성을 지적할 수 있다. 미국이 태평양 국가이기는 하나, 남중국해, 대만, 그리고 동중국해는 지리적으로 중국 본토와 훨씬 근접해 있다. 예컨대 니미츠급 항공모함이 샌디에고에서 출발하여 일본 요코스카 해군기지에 닿을 때까지의 6,500마일은 1주일이라는 시간이 소요되며, 운항과정에서의 연료 재주입도 불가피하다. 이러한 측면에서 중국의 서태평양 지역에 대한 기정사실화 전략에 대해 미국은 구조적으로 취약할 수밖에 없다.

둘째, 중국은 미국의 역내 군사력 투사를 상쇄하기 위한 반개입 전략 및 관련 역량을 군사기술 혁신 및 군사교리 변화를 통해 지속적으로 발전시켜왔으며, 이는 역내 동맹국들의 대미 신뢰도, 특히 동맹국에 대한 미국의 안전보장 신뢰도를 약화시키는 결과로 이어지고 있다. 중국은 과거 1991년 미국 이라크전쟁을 목격한 이후 미래의 전쟁은 ‘고도의 군사기술을 이용한 국지전’이 될 것이라고 예측했다. 이에 따라 중국 인민해방군은 단기간의 선제공격과 고도의 파괴력을 지닌 무기체계 개발을 통해 미래 전쟁을 승리로 이끌어야한다는 것을 목표로 삼고 군사과학기술 혁신에 집중하였다.²⁹ 특히 미래의 전장은 실제 지리적으로 존재하는 것이 아니라 우주, 해양, 육지, 사이버 등 다양한 영역의 운영체제, 즉 전투 네트워크가 바로 전장이 된다. 즉 체제파괴전(system destruction warfare)이 최근 중국이

미국과의 전쟁을 승리로 이끌 수 있는 핵심요인이라고 보고 있다. 더욱이 운영체제, 지휘체제, 무기체제, 지원체제 간 차단을 할 수 있다면 중국은 정보 우위를 통해 전장에서의 승리를 거둘 수 있다는 것이다.³⁰ 이와 같은 체제파괴전의 우선순위화는 중국으로 하여금 전자전, 사이버전, 컴퓨터 네트워크 공격, 정보전 등의 역량을 강화하는 데 집중하게 만들었으며, 이는 최근 대우주(counter-space) 무기체계 개발로 이어지고 있다.

또한 중국은 지리적 비대칭성을 이용해 발사체중심 전략(projectile-centric strategy)을 추진해왔는데, 예컨대 공군력 강화보다 더욱 비용이 낮은 탄도미사일부대 창설을 예로 들 수 있다. 이는 미국이 최근까지 중거리핵전력조약 당사국이었기에 중거리 탄도 및 크루즈 미사일 개발에 제약을 받고 있었다는 점에 착안했으며, 같은 이유로 중국이 미사일개발을 통해 공격적인 태도를 취할 경우 미국은 인도-태평양 역내 전진배치된 군사자산을 보호하기 위해 미사일 방어체계 등 수세적인 전략을 취할 수밖에 없다는 점을 이용하였다.

이러한 구조적 비대칭성으로 인해, 2017년 트럼프 행정부의 국가안보전략 보고서는 미국의 대중정책 목표를 대항(countering)으로 설정했으며 재균형 정책에서와 같은 협력 공간의 창출과 경쟁, 선별적 억지에 대한 언급은 하고 있지 않다. 또한 2018 국가국방전략 보고서(National Defense Strategy)는 이러한 비전 창출을 위한 군사적 대응방안을 논의한다. 예컨대 중국과 러시아와 같은 현상변경 국가에 대응하기 위해 미국의 핵전력 삼축체계 현대화, 우주 및 사이버 공간에서의 군사력 제고 등을 주문한다. 동시에 이러한 대응은 미중 양국의 군사적 관계를 투명하고 불가침의 관계로 발전시키는 데 그 목적을 두어야할 것이라고 강조하고 있다.³¹

4. 전략과 정책

1) 외교, 군사 영역

미국의 인도-태평양 사령부가 관할하는 책임지역은 역내 36개국을 포함하며, 이 지역 내 1,100대 이상의 항공기, 5개의 항모타격단을 포함해 200척의 함정과 잠수함, 370,000명

28. Thomas G. Mahnken, Travis Sharp, Billy Fabian and peter Kouretsos, *Tightening the Chain: Implementing Pressure in the Western Pacific*(Washington D.C.: Center for Strategic and Budgetary Assessment, 2019), pp. 13-14.

29. Roger Cliff et al, *Entering the Dragon's Lair: Chinese Anti-Access Strategies and Their Implications for the United States*(Santa Monica, CA: Rand Corporation, 2007), p. 21.

30. Jeffrey Engstrom, *Systems Confrontation and Systems Destruction warfare*(Santa Monica, CA: Rand Corporation, 2018).

31. US Defense Department, “Summary of the 2018 National Defense Strategy,” 2018.

이상의 인원이 역내 배치되어있다. 그 가운데 가장 큰 규모의 병력은 일본과 한국에 그리고 전략적 허브인 괌에 배치되어있는 상황이다. 미국은 인도-태평양 전략의 목표 달성을 위해 호주, 남아시아, 동남아시아의 태세와 핵심능력 강화, 그리고 네트워크 확장을 추구한다. 이를 통해 침략을 억지하고, 역내 안정구축, 공역에 대한 자유로운 접근성을 보장하여 ‘자유롭고 열린 국제체제’를 유지하고자 한다.

우선 대비태세 강화 차원에서 미 국방부는 미국 본토에서부터 인도-태평양까지의 거리로 인한 제약을 극복하기 위해 예비군수품 사전배치 등 능동적 군수지원 체계를 갖출 예정이다. 또한 해공군의 동적 배치, 특수작전병력, 대잠수함 능력, 다영역작전(multi-domain operation)을 위한 사이버·우주팀과 정보·정찰·감시능력(ISR) 구축에 집중적으로 투자할 예정이다. 보다 구체적으로, 일본 및 호주의 미사일 방어체계 상호운용성 강화, 군현대화 차원에서의 다영역 작전군(multi-domain task force) 전진배치, 탄도미사일 잠수함 개발 투자를 통한 전략적 억지력 제고, 제5세대 항공모함 구매, 무인수상함 및 장거리 대잠미사일 개발 투자, 탄도미사일 방어 능력강화, 우주사령부 창설과 맞물린 교리, 능력, 전문성 제고 등 중국의 반개입 전략을 상쇄하여 역내 접근성을 강화할 수 있는 역량제고에 주력하고 있다.

특히 해양영역에서는 2016년 국방수권법에 따라 2025년까지 연장된 해양안보 이니셔티브(Maritime Security Initiative)에 근거, 미 해군은 항행의 자유 작전 수행 빈도를 늘릴 예정이며, 특히 동남아시아협력훈련(SEACAT)의 범위를 넓혀 상호운용성 제고를 지향한다. 그리고 이러한 미국의 역량강화와 대비태세 강화는 네트워크 강화 전략과 맞물려 진행될 예정인데, 소다자협력 차원의 삼자협력의 경우, 미국은 한-미-일 삼국협력을 통해 인도-태평양 역내 법치, 북한 비핵화, 보다 장기적으로는 인도-태평양 역내 동류국가(like-minded states)들과의 네트워크 확대를 목표로 한다.

미-일-호 삼자협력은 상호운용성, 공동훈련과 정보공유, 역량강화 등을 추구하는데, 특히 코프 노스 합동훈련(Cope North Guam) 및 South Jackaroo 군사훈련을 확대하여 참여국 역량 및 상호운용성 제고를 목표로 한다. 미-일-인 삼자협력은 가장 견고한 파트너십으로써, 매년 실시되는 말라바(Malabar) 해군 훈련을 통해 정보공유 및 상륙, 수상, 공중 등 다영역 군사훈련이 이뤄지고 있다.

이외에도 미국은 지역기구를 통한 관여도 확대한다. 예컨대 아세안이 강조하는 아세안 중

심성(ASEAN Centrality) 원칙을 존중하며 이들과의 협력을 이끌어내고자 한다. 특히 자유시장경제, 굿거버넌스, 법치 등 규칙기반 질서 차원의 세부 목표 공유를 통해 아세안 내부의 결속력이 더욱 공고해질 뿐만 아니라, 주변 강대국의 아세안 역내 영향력 확대 및 영향권 분할 시도에 대한 대응 역량이 강화되기를 기대한다. 이러한 측면에서 아세안 내부의 동아시아 정상회의(EAS), 아세안 지역안보포럼(ARF), 그리고 아세안국방장관회의(ADMM Plus)를 통해 다자관여의 외연을 넓히고 있다. 특히 2019년 아세안 의장국으로 역임한 태국은 이러한 미국의 관여에 적극적으로 협력하고 있는데, 아세안-미 해상훈련(ASEAN-US Maritime Exercise, AUMX)을 미국과 공동으로 주관할 뿐만 아니라 동남아 해양법 집행 강화 이니셔티브(Southeast Asia Maritime Law Enforcement Initiative, SEAMLEI)에도 공동으로 관여하며 인도-태평양 역내 해양안보질서 구축을 시도한다.

마지막으로 쿼드, 즉 사자안보대화(Quadrilateral security dialogue)의 경우 지난 2017년 재개되었는데, 기존의 여러 삼자협력과 아세안에 대한 관여를 모두 아우르는 포괄적 지역질서 아키텍처로서의 역할을 수행할 것으로 미국은 기대하고 있다. 물론 미국은 이러한 네트워크뿐만 아니라 지역 안보 아키텍처 구축에 기여할 인도-태평양 사령부를 지난 2018년 출범했다. 기존의 태평양 사령부를 인도-태평양 사령부로 바꿈으로써 미국이 인도양과 태평양 사이의 점증하는 연결성을 인지하고 있다는 것을 국제사회에 인식시키고자 한다.

인도-태평양 전략 차원의 외교정책 역시 역내 국가들과의 파트너십 강화에 집중되어있다. 트럼프 대통령의 거래주의적 레토릭과 불확실한 대외정책 리더십에도 불구하고 행정부 차원에서는 파트너십 강화의 흐름은 지속되고 있다. 특히 역내 동맹국(allies)과 파트너국(partners), 협력 확대 국가(aspiring partners) 등 다양한 층위를 나누어 협력의 수위와 범위를 조절하고 있다. 파트너십 구축에 있어 가장 중요한 원칙은 바로 부담공유(burden sharing)이다. 즉 국가 간 협력은 상호주의의 원칙에 따라 공동의 위협에 대응하기 위해 협력한다는 원칙이다.³²

이에 따라 일본, 한국, 호주, 필리핀, 태국 등 전통적 동맹국들과의 협력은 더욱 확대할 것이라는 구상을 밝히고 있다. 우선 미일동맹은 인도-태평양 지역의 평화와 번영의 주춧돌로서, 북한의 도발과 러시아, 중국과의 장기적인 전략 경쟁에 대응하기 위한 주요 동맹체

32. Department of Defense, "Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnership, and Promoting a Networked Region," June 1, 2019.

제로 미국은 인식하고 있다. 해외무기수출을 통해 역내 비대칭위협에 대응하기 위한 기술적 우위를 유지할 뿐만 아니라 사이버와 우주공간에서의 협력을 강화하기 위한 공동 개발, 그리고 주일미군 역내 재배치와 인도-태평양 역내 공동 작전 수행을 계획 중에 있다.

한미동맹은 동북아 지역의 평화와 번영의 핵심축(linchpin)으로서, 한미 양국은 현재 전시 작전권 전환과 맞물려 동맹의 합동 대비태세 강화에 매진하고 있다. 정보·정찰·감시능력 강화, 탄도미사일 방어체계 개발, 사이버 공격 대비 등에 주력하고 있으며, 1953년 체결된 정전협정 관할을 통해 한반도 평화와 안정 유지에 기여해왔던 유엔사(United Nations Command) 활성화를 위해 노력하고 있다. 호주의 경우, IS에 대응하기 위해 이라크에 파병해왔으며, 아프가니스탄에 대해서도 북대서양조약기구를 통해 동맹 현대화에 기여하고 있다. 이 밖에도 재난, 구호 인도적 지원과 해양력 강화, 공군 협력과 다윈에서의 해병대 순환배치 등 역내 안정 유지를 위한 다양한 노력을 기울이고 있다.

한편 필리핀의 경우 방위협력확대협정에 기반, IS연관 극단주의 활동에 공동대응했을 뿐 아니라 여전히 미국 특수부대가 필리핀에 머무르며 지원을 계속하고 있다. 또한 인도-태평양 책임지역 내에서 가장 많은 공동군사훈련이 이뤄지는 국가가 바로 필리핀이며, 미국은 남중국해 문제와 관련해 필리핀군에 대한 어떠한 군사공격도 상호방위협정에 따라 미국에 대한 공격으로 인지하고 공동대응할 것이라고 천명하는 등, 역내 안보 불안 요소에 대한 협력을 시도하고 있다. 마지막으로 태국과 미국은 공중 보건, 초국가범죄, 마약, 난민 문제 등 역내 다양한 안보현안을 다루는 데 있어 협력하고 있으며, 인도-태평양 내 가장 규모가 큰 군사훈련인 코브라 골드(COBRA GOLD)를 포함, 130여 개의 군사 활동에 대해 협력하고 있다. 또한 태국은 비나토(Non-NATO ally) 주요 동맹국으로서 군사정보보호협정(General Security of Military Information Agreement)을 체결하였을 뿐 아니라 우타파오(Utapao) 왕립 태국 공군기지 접근을 허용하여 미국의 역내 군사력 투사에 기여하고 있다.

위와 같은 조약기반 동맹국들 협력 이외에도 파트너십 강화차원에서 싱가포르, 대만, 뉴질랜드, 몽골 등과의 협력의 범위를 넓히고 있으며, 인도양 지역에서는 인도, 스리랑카, 몰디브, 방글라데시, 네팔과도 협력하려 한다. 특히 미국은 인도와 광범위한 전략적 파트너십을 유지하고 있는데, 미국은 2016년 인도를 '주요국방 파트너'로 지정하였고, 2018년 '통신, 호환성 및 보안협약'을 체결하여 정보공유도 가능해졌다.

이러한 네트워크 구축은 궁극적으로 중국의 반개입 전략을 상쇄하여 '자유롭고 열린 인도-태평양'을 형성하는 데 그 주요 목적이 있을 것이다. 이를 위해서는 미국은 이제까지 언급한 외교 및 안보적 차원의 정책뿐만 아니라 중국의 다자무역 협정, 인프라 건설, 및 연결성 제고를 위한 다양한 경제 이니셔티브의 효과를 상쇄하여 지역 내 포괄적 균형을 되돌리기 위한 노력을 기울여야 할 것이다.

2) 경제정책 및 개발협력

경제안보를 가장 우선시하는 트럼프 행정부는 외교안보적 측면의 인도-태평양 전략뿐만 아니라 경제 정책도 다수 제시하였다. 우선 미국은 중국의 일대일로와 해상실크로드 이니셔티브에 대응하기 위해 <Better Utilization of Investments Leading to Development (BUILD) Act>를 마련했고, 새로운 국제개발금융공사를 설치하게 되었다. 이 법은 미국의 개발금융역량 현대화 및 개혁을 통해 민간 자본의 신흥시장 진출을 독려하는 데 그 목적을 둔다. 이러한 개발모델은 개도국들에 대한 해외민간투자를 독려함으로써 개발효과를 높임과 동시에 투명한 금융질서를 인도-태평양 역내에 정착시키며 역내 국가들을 미국의 '자유롭고 열린 인도-태평양' 질서 속에 안착시키기 위해 노력한다.

또한 마이크 폼페이오 국무장관은 인도-태평양 역내 안보관계 향상을 위해 3억 달러를 지원하려는 계획을 밝힌 바 있다. 이러한 지원은 특히 해양안보와 관련된 프로젝트를 지원하는데 사용될 예정인데, 동남아시아와 태평양 제도, 벵갈 베이 등지의 인도적 지원 및 재난구호, 평화유지활동, 초국가범죄 대응 등에 사용될 예정이다.³³ 또한 2018년 마이크 폼페이오 미 국무장관은 역내 디지털 경제, 에너지, 인프라 구축을 통한 지역 경제 발전을 위한 세 가지 이니셔티브를 공개했는데, 1) 디지털 연결성 및 사이버안보 파트너십(Digital Connectivity and Cyber Security partnership), 2) 에너지 경제발전 및 성장 이니셔티브(Enhancing Development and Growth Through Energy), 3) 인프라 거래 및 지원 네트워크 이니셔티브이다.³⁴ 미국, 일본과 호주는 위와 같은 이니셔티브 지원을 위한 삼

33. Department of Defense, "US Security Cooperation in the Indo-Pacific," August 4, 2018.

34. Department of State, Remarks US Secretary of State Michael R. Pompeo at the Indo-Pacific Business Forum, US Chamber of Commerce on "America's Indo-Pacific Economic Vision" July 30, 2018; Office of the Spokesperson, "Advancing a Free and Open Indo-Pacific" US Department of State, July 30, 2018.

각 파트너십을 구성했다.³⁵

또한 부통령 마이크 펜스의 경우 인도-태평양 투명성 이니셔티브(Indo-Pacific Transparency Initiative)를 추진함으로써 인도-태평양 역내 국가들에게 높은 수준의 투자환경과 제도를 구축해주고, 부정부패와 외부로부터의 주권 위협에 대응하도록 강한 시민사회와 굿 거버넌스를 형성하는 데 주력하고 있다. 마지막으로 마이크 폼페이오 미 국무장관의 경우 양도불가능한 인권위원회(Commission on Inalienable Rights)를 설치한다고 2019년 7월 12일 밝힌 바 있다.³⁶ 트럼프 행정부는 국제사법재판소나 형사재판소를 회피하고 있으며 권위주의 지도자들과의 협력을 거부하지 않는다는 점에 있어 이러한 위원회가 얼마나 성과를 거둘 수 있을지 매우 회의적이지만, 인권논의에 있어 미국의 인권선언(Universal Declaration of Human rights)을 기준으로 삼겠다고 공표하여 향후 대외정책 차원에서의 활동이 주목되는 상황이다.

요컨대 이러한 일련의 대외정책은 미국이 '범정부적 접근법', 즉 미국의 국가안보전략 형성에 있어 경제와 안보, 그리고 그 외의 분야들을 모두 포괄한 접근법이 있어야만 미국 우선주의 국가이익을 달성할 수 있다는 판단이 존재한다. 즉 현재 미국이 목격하는 세력균형의 변화와 현상변경은 단순히 물리적 군사력의 변화에 국한되지 않고 경제 및 거버넌스를 포함한 '지역질서'까지 포함한다는 점에 있어서 그러하다. 한편, 비록 인도-태평양 전략은 미국의 인도-태평양 전구에 대한 전략적 접근법이자 중국의 부상에 대응하기 위한 목적을 갖고 있다고 판단되기도 하지만, 적지 않은 국가들, 특히 동맹국과 경쟁국 모두가 미국이 인도-태평양 전략을 추진할 의향과 자산을 보유하고 있는지 회의적인 것도 사실이다. 예컨대 마이크 폼페이오 국무장관이 제안한 1억천만 달러의 디지털 경제, 에너지, 인프라 구축을 위한 세 가지 이니셔티브와 관련해서도, 그러한 작은 규모의 지원은 역내 수요와 비교해 턱없이 부족하다. 더욱이 중국의 일대일로 전략과 비교해 보면 그 차이가 현저히 드러난다. 마지막으로 단순한 지원뿐만이 아니라 포괄적인 경제발전 구상이 부재하다는 점도 지적되어왔다.³⁷

35. US Embassy Canberra, "The US, Australia and Japan Announce Trilateral Partnership on Infrastructure Investment in the Indo-Pacific," July 30, 2018.

36. Jamil Dakwar and Sonia Gill, "Pompeo's New Human rights Commission is up to no good" ACLU, July 12, 2019. <<https://www.aclu.org/blog/human-rights/pompeos-new-human-rights-commission-no-good>>.

5. 결론

미국의 인도-태평양 전략은 새로이 역내 미국의 우위를 공고히 하여 '자유롭고 열린 인도-태평양'을 구축하고자 하는 목표를 보유하고 있다. 이는 그만큼 미국의 자유주의 질서와 이를 지탱해온 미국 우위의 세력균형이 변화하고 있다는 것을 반증한다.

그러나 미국이 제시한 인도-태평양 전략은 완성단계에 놓여있지 않다. 여전히 중국의 부상을 상쇄할 수 있을 것인지에 대해 군사, 외교, 경제적 차원에서 많은 도전을 마주하고 있다. 더욱이 기존에 존재해왔던 다양한 분쟁들도 더욱 심화되는 상황 속에서 미국이 이끌어온 역내 안보 아키텍처 역시 강대국 경쟁의 대상이 되고 있는 상황이다. 권위주의의 확산과 더불어 민주주의, 인권, 법치가 약화되고 있을 뿐 아니라, 미국의 환태평양경제동반자협정 탈퇴 이후 역내 경제협력은 중국 주도의 경제이니셔티브에 의해 압도되고 있으며, 중국의 군사현대화와 국방예산 증가 추이는 중국의 반개입 전략의 급속한 발전으로 이어지고 있다.

군사, 경제, 외교 모든 측면에서 미국의 역내 접근성이 약화되며 자유주의 질서의 쇠퇴를 목격할 수 있는 지금의 시점에서 미국 트럼프 행정부의 원칙기반 현실주의, 미국 우선주의 대외정책 기조, 그리고 트럼프 대통령의 거래주의적 접근법은 오히려 상황을 미국에게 악재로 작용할 공산이 크다. 2020년 미국 대선의 유력후보들 가운데 어떠한 국제질서를 미국이 운용해야 하는가에 대한 많은 논의가 진행되고 있는 상황이다. 이러한 여러 요인들은 미국의 인도-태평양 전략의 불확실성을 노정한다. 향후 미국 대내외적 군사, 경제, 외교적 변화들을 지속적으로 관찰하여 미국의 지역전략이 어떠한 방향으로 진화할 것인지 관심을 두어야 할 것이다.

37. P. Parameswaran, "Trump's Indo-Pacific Strategy: Confronting the Economic Challenge," *The Diplomat*, July 31, 2018; Alyssa Ayers, "Pompeo's Indo-Pacific Strategy is Just a Start," *CNN*, July 30, 2018.

제3장. 일본의 인도-태평양 전략

1. 서론

아베 신조(安倍晋三) 정부는 중국의 일대일로 구상을 염두에 두고 ‘자유롭고 열린 인도-태평양 전략’을 주장하면서 인도-태평양 지역에서 개발협력, 해양안보협력 등과도 연계시키고 있다. 하지만 최근 미국 트럼프 대통령의 ‘미국 우선주의’에 따른 미국 관여에 대한 불안, 중일 관계 개선, 인도와 아세안 국가들의 중국 배려 등을 고려하여 ‘전략’을 ‘구상’으로 변경하였다.³⁸ 또한 중국의 일대일로 구상에 조건부 참여 의사를 밝히면서 중국에 제3국 시장에서의 중일 협력 방안을 제시하고 있다. 그러면서도 일본은 동중국해 및 남중국해를 중심으로 한 중국의 군사적 진출에 대응하기 위해 다층적, 다자간 안보협력 강화에 힘을 쏟고 있다.

이와 같이 일본의 인도-태평양 전략은 국제정세 변화와 일본이 직면한 대외적 환경에서 국가차원의 전략적 관점에서 추진되었다. 무엇보다 아베 총리가 2006-2007년 1년 동안 단기 집권에 머무른 가운데서도 ‘확대 아시아’ 개념을 통해 일본의 새로운 지역 개념을 제시하였다는 점에서 인도-태평양 전략은 매우 장기간 논의되고 발전해온 개념이라 할 수 있다.

본 글에서는 먼저 일본의 인도-태평양 전략의 역사와 배경을 살펴본다. 일본의 인도-태평양 개념은 2006년 제1차 아베 내각 때부터 시작되었고, 2012년 제2차 아베 내각 출범으로 본격화되고 확대되었다. 그리고 이러한 전략의 추진에는 인도-태평양 지역질서의 불안정과 함께 아베 정부의 성장 전략이 포함되어 있다. 제3장에서는 일본의 인도-태평양 전략이 전략 외교 차원에서 추진되는 점, 그리고 지역 개념과 지역 안보 아키텍처에 대해 분석하고자 한다. 또한 이러한 일본의 인도-태평양 전략 추진에 있어 중요한 고려사항인 중국에 대한 관점을 알아본다. 전략과 정책 부분에서는 일본의 인도-태평양 전략을 정부개발원조(ODA)의 전략적 활용, 다층적 안보 네트워크 형성, 스윙 국가(Swing State)에 대한 전략 차원에서 분석한다. 결론에서는 일본의 인도-태평양 전략에서 찾을 수 있는 함의를 제시한다.

38. 본 보고서에서는 아베 정부의 전략적 사고에 기반한 전략이라는 의미에서 인도-태평양 ‘전략’이라는 용어를 사용한다.

2. 역사와 배경

1) 일본의 인도-태평양 개념의 정의와 발전

2006년, 제1차 아베 내각의 아소 다로(麻生太郎) 외상은 일본외교전략비전 ‘자유와 번영의 호: 확대하는 일본외교의 지평’을 발표하였다. 아소 외상은 ‘일본외교의 자화상’을 추구하면서 ‘가치 외교’와 ‘자유와 번영의 호(自由と繁栄の弧, Arc of Freedom and Prosperity)’를 주장하였다. 가치 외교는 민주주의, 자유, 인권, 법의 지배, 그리고 시장경제라는 ‘보편적 가치’ 외교를 추구하는 것을 의미한다. 또한 ‘자유와 번영의 호’는 유라시아 대륙의 바깥에서 성장하고 있는 신흥 민주주의 국가를 하나의 벨트로 연결해서 ‘자유와 번영의 호’로 만들어어나가는 것을 의미한다. ‘자유와 번영의 호’는 중국을 포위하는 의도는 없고, 일본에게 그런 능력도 없다는 것이 일본 정부의 공식 입장이다. 따라서 일본은 ODA나 인적 교류 등 평화적 수단을 통해 자유와 번영을 추구하는 국가들을 지원한다는 발상이다. 즉 중국을 배제하는 것이 아니며 따라서 중국도 찬성해서 협력해 주기를 원한다는 것이다. 사실 ‘자유와 번영의 호’는 러시아를 감안한 전략론으로 시작했지만, 중국의 해양 확장의 움직임이 본격화되면서 주요한 전략대상이 중국으로 바뀌게 되었다.

아베 총리는 2007년 인도 의회에서의 연설을 통해 “두 해양의 합류(confluence of the two seas)”를 선언하였다. 일본은 미국과 호주를 포함하는 ‘확대 아시아’ 개념을 제안하였고, 태평양과 인도양의 두 해양이 연결되어야만 지전략적 개념이 유효성을 가질 것이라고 강조하였다. 이후 2012년 12월 아베 총리는 제2차 아베 내각 출범 직전에 인도-일본-미국-호주로 이어지는 ‘안보 다이아몬드 구상’을 통해 ‘확대 아시아’ 개념을 더욱 발전시켰으며, 이러한 지전략적 공간에 대한 접근법으로서 ‘자유롭고 열린 인도-태평양 전략’의 기본 구상을 밝혔다.

2012년 아베 정부 출범 이후 아베 외교는 ‘자유와 번영의 호’에서 ‘지구의의를 부감하는 외교’로 발전하였다. 아베 전략 외교의 특징은 첫째, 외교 지평을 확대하려는 의욕, 둘째, ‘국제적 공공재’의 보호자로서의 일본의 깃발을 내걸고 싶어하는 강렬한 프라이드, 셋째, 독자의 국가안보전략을 추진하고 있다는 강렬한 자의식이라고 할 수 있다. 제2차 아베 내각 출범과 함께 야치 쇼타로(谷内正太郎, 국가안보국장)를 중심으로 한 외교 전략 브레인들이 ‘지구의의를 부감하는 외교’로 계승하였다. ‘적극적 평화주의’를 기반으로 한 ‘지구의의를 부감하는 외교’를 전개하면서 아베 총리는 미일동맹을 바탕으로 한 ‘가치 외교’를 강조하지만, ‘자유

와 변영의 호'는 더 이상 언급하지 않았다. 그 이유로는 '자유와 변영의 호' 구상이 아소 전 외상의 것이라는 인식이 강하게 작용하였다.

따라서 일본의 인도-태평양 전략은 2007년과 2012년 '두 해양의 합류' 및 '안보 다이아몬드 구상'을 기반으로 2016년 공식적으로 발표되었다고 할 수 있다. 2016년 8월 아베 총리는 케냐 나이로비에서 열린 제6차 아프리카개발회의(TICAD)에서 '자유롭고 열린 인도-태평양 전략'을 발표하였다. 주요 내용은 국제사회의 안정과 변영의 열쇠를 쥐고 있는 것은 두 개의 대륙과 두 개의 대양이며, 이때 두 개의 대륙은 고도의 성장을 이루고 있는 아시아와 잠재력이 풍부한 아프리카, 두 개의 대양은 자유롭고 개방된 태평양과 인도양이고, 이러한 두 개의 요소 간에 생겨나는 역동성을 기대한다는 것이다. 다만 인도-태평양 전략에 있어 미국의 관여가 중요하며, 미국의 관여가 감소했을 때 지역안정을 유지하기 위한 준비가 필요하다는 점도 강조했다. 따라서 일본은 유사한 가치와 제도를 공유하는 국가들과의 네트워크 형성에 노력을 기울이게 되었다.

2) 아베 정부의 인도-태평양 전략의 배경: 국제정치적, 국내정치적 접근

인도-태평양 전략이 등장하게 된 배경에는 다음과 같은 지역질서의 불안정이 전제로 등장한다. 먼저 중국의 독자적이고 공세적인 행동이다. 둘째는 법규에 기반한 자유로운 지역질서를 유지하기 위한 미국의 관여와 지속의 불확실성이다. 일본 입장에서는 사실 중국보다 '미국' 요인, 즉 관여의 불확실성이 더 큰 요인이며 미국의 변화 및 미래 행동의 향방이 일본에게 많은 영향을 주고 있다. 셋째, 그동안의 비동맹주의를 벗어나서 법규에 기반한 질서를 유지하기 위한 인도의 건설적인 역할 증대 및 의도를 희망한다는 것이다. 넷째, 소규모 및 중견 규모 국가들의 존재이다. 이들 국가들은 강대국 정치에서 더 많은 독립과 자주를 추구하고 있으며 향후 지역질서 형성에 중요한 스윙 국가(Swing State)가 될 수 있다.

구상의 배경에는 2차 대전 이후 형성된 미국의 국제 질서에 중국이 정면으로 도전하고 있다는 일본의 인식이 존재한다. 즉 지역질서의 불안정을 야기하는 중국의 공세적인 행동이 주요 원인인데, 구체적으로 중국이 남중국해 및 동중국해에서 해양지배를 강화하고 있고, 해양 주변국에 대한 투자프로젝트를 확대하고 있다는 것이다. 또한 '규칙기반 질서'에 대한 미국의 관여 지속의 불확실성에 대해서도 우려하고 있다. 일본의 입장에서는 중국보다 이러한 미국의 불확실성이 더 큰 우려 사항이며, 미국의 향후 행동 변화에 대해 많은 주의를 기울이고 있다. 기쿠치 쓰토무(菊池努) 교수는 특히 트럼프 대통령 등장 이후 동 지역에 대

한 미국의 관여 불확실성이 일본의 대미외교에서 주요 과제로 부상하고 있다고 주장한다. 일본은 인도-태평양 역내 소규모 및 중견국가들의 존재에 대해서도 관심을 두고 있다. 앞서 언급했듯이 이들 국가들은 역내 강대국 정치로부터 보다 많은 자율성을 추구하고 있고 향후 지역질서 형성에 중요한 스윙 국가가 될 수 있다. 그러나 일본은 1951년 샌프란시스코 강화조약 이후 동아시아 지역에서 형성된 전후 체제, 즉 미국이 주도하는 동아시아 지역질서에 순응하는 입장을 취해왔다.

일본은 국내적으로 계속해서 진행되고 있는 상대적인 국력 감소에서 벗어나기 위한 성장 전략이 필요하다. 아베 총리가 2012년 정권을 잡으면서 무엇보다 역점을 둔 사항은 '아베 노믹스'로 대표되는 일본 경제의 성장 전략에 있다. 따라서 아베 정부는 2013년 6월 '일본 재흥전략(Japan is Back)'이라는 성장 전략을 각의 결정하였다. 그 내용은 향후 10년간 평균 명목GDP 성장률 3% 및 실질GDP 성장률 2% 정도의 경제성장을 목표로 한다는 것이다. 이러한 일본 경제의 성장 전략이 일본 내부 발전만으로 성공할 수 없으며, 인도-태평양 지역을 포함한 글로벌 차원에서 성장해야 한다는 것이다.

2017년 11월 미일정상회담에서 발표한 인도-태평양 전략의 세 가지 기둥 중에는 '연결성 향상 등에 의한 경제적 변영의 추구'가 포함되어 있다.³⁹ 특히 일본은 개발협력 등을 통해 대상국가와의 협력을 강화한다는 것인데 이는 인도-태평양 지역 내에서 일본을 비롯한 동아시아 지역을 기점으로 해서 중동, 아프리카 지역까지 연결성 향상을 통해 경제적 변영을 추구한다는 것이다. 이러한 경제적 변영은 일본의 성장 전략과 맥을 같이 한다.

3. 목표와 의도

1) 일본의 인도-태평양 담론의 성격

(1) 국가 전략

일본의 인도-태평양 전략은 아베 정부의 전략 외교 관점에서 구상되었다. 아베 총리는 기존에 일본 외교에서 전략이 없음을 비판하면서, 특히 중국의 부상 등 위협에 대응하기 위한 전략 외교를 강조하였다. 이는 일본의 보통국가화를 추구하고 '적극적 평화주의'에 기반한 국

39. 세 가지 기둥은 첫째, 법의 지배, 항행의 자유 등 기본적 가치의 보급 및 정착, 둘째, 연결성 향상 등에 의한 경제적 변영의 추구, 셋째, 해상법 집행능력 구축 지원 등 평화와 안정을 위한 대응이다.

제공현의 확대를 일본 외교의 전략 목표로 설정한 사실에 부합한다. 이를 위한 세 가지 추진 방법으로 미일동맹의 강화, 자체 방위력 강화, 다층적 안보 네트워크의 확대를 제시하였다.

일본의 전략적 목표는 아시아-태평양과 인도양 방면을 연결한 광대한 인도-태평양 지역에서도 기존의 국제 질서, 즉 자유롭고 개방된 규칙 기반의 국제 질서(liberal, open, rule-based order)를 유지하는 것이다. 이러한 목표를 달성하기 위해서 꼭 필요한 것은 역내 관계국과의 협력 강화이다. 특히 자유주의적 가치와 이념을 미일과 공유하고 있는 민주주의 국가인 인도, 호주, 인도네시아 등 인도양 방면 국가들과의 협력이 중요하다.

무엇보다 일본은 인도-태평양 지역의 국제관계에서 강대국 간 외교뿐만 아니라 인도, 호주, 아세안 등 지역의 유력한 스윙 국가들에 대한 대응을 일본 외교 구상 관점에서 매우 중요하게 생각한다. 일본은 이러한 스윙 국가들을 자유롭고 개방적이고 규칙에 기반한 질서 형성을 위한 파트너로서 협력하는 외교를 지향한다. 이러한 점은 일본이 전후 일관되게 지향해온 미들파워 외교 전통이 인도-태평양 지역에 대한 외교에도 동일하게 적용되고 있음을 의미한다.

(2) 지역 개념

인도-태평양 지역 개념은 지리적 관점에서 보자면 각국에 따라 차이를 보이고 있다. 전반적으로는 태평양에서 시작해서 동중국해, 남중국해, 말라카 해협을 지나 인도양의 동아프리카를 포함한 넓은 해역 개념이다. 일본에서는 아베 총리가 2007년 8월 인도 의회 연설에서 서태평양과 인도양이라는 ‘두 대양의 융화’라는 인도-태평양의 지역 범위를 최초로 언급하였다. 아베 총리는 2017년 11월 6일 일본을 방문한 트럼프 대통령과 공동기자회견에서 ‘인도-태평양 지역은 아시아-태평양에서 인도양을 거쳐 중동과 아프리카에 이르는 지역’을 포함한다고 정의하였다.

일본에서 생각하는 인도-태평양 지역은 아시아-태평양 국가들이 경제 발전을 위해 필요한 원유 및 상품 등 물류의 교류가 진행되는 해상 교통로라고 할 수 있다. 따라서 해상 교통로의 안보는 아시아-태평양 지역을 넘어 세계 경제에도 매우 중요한 의미를 갖는다. 인도-태평양 지역에서 해상 교통로는 호르무즈 해협, 말라카 해협, 순다 해협(Sunda Strait), 롬복 해협(Lombok Strait) 등 네 곳의 전략적 요충지가 포함되어 있다.⁴⁰

이러한 지리적 관점에서 인도-태평양 지역 개념은 다음과 같은 특징을 갖는다. 첫째, 아베

정부의 ‘지구의를 부감하는 외교’와 국제협조주의에 기반한 ‘적극적 평화주의’와 같은 외교 개념을 발전시키는 것이다. 둘째, 아프리카 국가들에 대한 개발뿐만 아니라 정치, 거버넌스 측면에서 압력이나 개입이 아닌 국가 형성을 지원하는 것이다. 셋째, 동아시아를 기점으로 남아시아-중동-아프리카까지 인프라 정비, 무역 및 투자, 비즈니스 환경 정비, 개발, 인재 육성 등을 전개하는 것이다. 결국 이를 통해 자유롭고 개방된 인도-태평양을 매개로 아시아와 아프리카의 ‘연결성’을 향상시켜서 지역 전체의 안정과 번영을 촉진한다는 것이다. 즉, 일본에게 있어 인도-태평양 지역 개념은 동아프리카와 역사적으로 연결성이 강한 인도와 동맹국 미국 및 준동맹국 수준의 호주 등과의 전략적 연대를 한층 더 강화한다는 개념이다.

(3) 지역 안보 아키텍처

인도-태평양 지역에는 미일동맹을 비롯한 미국을 중심으로 하는 ‘허브 앤드 스포크(hub and spoke)’형 동맹 네트워크가 존재한다. 물론 아세안, ARF, 아세안+3, ADMM+, ASEM, EAS 등이 다자간 조직으로 존재하지만, 지역 안보 아키텍처로 기능하고 있는지에 대해서는 의문이 든다. 일본의 지역 안보 아키텍처에 관한 논의는 짐보 켄(神保謙)이 중심이 되어 연구한 ‘지역 안보 아키텍처의 삼층구조’ 분석이 대표적이다. 제1층은 미일동맹과 이에 기반한 네트워크화, 제2층은 문제영역별 협력, 제3층은 ADMM-plus 등 지역 안보 협력의 제도화이다.⁴¹ 일본의 인도-태평양 전략에서 일본은 미일동맹에 따른 일본의 전략적 역할을 인도-태평양 지역으로 확대하고 있으며 미일인호 쿼드 협력을 통해 미일동맹 강화를 추구한다. 쿼드 국가들 간의 안보 대화를 2018년에 재개하였고(Quad2), 쿼드 안보 대화와 별도로 참여국들 3자간 안보 협력도 활발히 진행하고 있다. 미일인, 미일호, 일인호 등의 3자 안보 협력은 대화협의체 형성 및 군사공동훈련을 포함한 다양한 형태로 진행되고 있다.

일본은 인도-태평양 전략의 안보 측면에서 해상 교통로 확보 등 해양 공공재를 수호하는 것을 주요 목적으로 한다. 이 외에도 해양 차원을 넘어선 종합적인 어젠다 대응, 인프라 구축 프로젝트 등을 논의하고 있다. 하지만 일본 정부는 중국의 영향력을 신경 쓰고 있는 인도와 호주의 의지에 대한 일말의 의문을 갖고 있는 것도 사실이다. 게다가 아세안은 중국을

40. 김석수. 2019. “인도-태평양 시대와 일본과 인도 관계” 일본연구 81.

41. 神保謙, “アジア太平洋の地域安全保障アーキテクチャと日米同盟,” 国際問題研究『日米関係の今後の展開と日本の外交』(2011-05-09), <http://www2.jiaa.or.jp/pdf/resarch/h22_nichibei_kankei/18_Chapter2-4.pdf> (검색일: 2019.10.30).

염두에 두고 독자적인 인도-태평양 구상을 제시하고 있다. 또한 ADMM-plus와 같은 지역 안보 협력의 제도화 역시 중국의 참여가 중요 변수가 될 것이다. 결국 일본은 제2층과 제3층의 지역 안보 아키텍처 구축을 위한 중국의 참여 문제를 고민하지 않을 수 없다.

2) 일본의 인도-태평양 전략과 중국에 대한 관점

아베 총리의 대중 정책은 제1차 내각부터 일관되게 ‘전략적 호혜관계’이다. 2006년 10월 중국을 방문한 아베 총리는 후진타오 국가주석과 “공통의 전략적 이익에 입각한 호혜관계 구축에 노력”하는 데 합의하였다. 즉 일본은 중국에 대해 경제에서는 협력하고, 영토 및 주권과 관련된 안보에 관해서는 의연한 태도를 보이는 것이 ‘전략적 호혜관계’의 핵심이며, 일본 국내에서는 이것을 ‘윈윈(win-win) 관계’라고 평가하였다.

일본은 군사, 경제 양면에서 부상하고 있는 중국을 동아시아 지역질서의 현상변경 세력으로 명확히 인식하고 있다. 중국은 실크로드 경제권구상인 일대일로를 주장하면서 풍부한 자금력을 배경으로 동아시아 지역에서 항만과 철도를 정비하거나 투자를 통해 영향력을 강화하고 있다. 또한 동중국해와 남중국해에서 해양 권익의 확대도 추진하고 있기 때문에 일본은 이러한 중국의 움직임에 견제하려는 의도를 갖고 있다. 무엇보다도 일본은 지역질서에 대한 중국의 현상변경을 군사안보 측면에서 더욱 강하게 인식하고 있으며, 다음 두 개의 주요 요인을 제시하고 있다.

첫째, 아베 정부는 중국의 지속적인 국방비 증액과 투명성이 결여된 군사력 증강이 급속하게 이루어지고 있는 점에 대해 강한 경계심을 표출하고 있다. 특히 중국의 국방비 증액 추이와 관련하여 일본 방위성은 2017년도 중국의 국방예산은 1조 444억 위안(약 17조 7,547억 엔)으로 전년 대비 약 7.1% 증액된 것이며, 이는 일본의 2017년도 방위예산 4조 8,996억 엔과 비교 시 약 3.6배의 규모라고 평가하였다.

둘째, 센카쿠 제도 주변의 영해 침입 및 영공침범 등 군사적인 도발 행위에 더해 남중국해에서 실시되고 있는 중국의 군사행동에 대해, 이를 자국의 안보위협으로 간주하고 있다. 남중국해에서 진행되고 있는 중국의 군사적 행보에 대해, 방위성은 중국이 남사군도에 군사기지(항만 또는 활주로)를 건설하게 될 경우 함정, 해경선, 작전기 등의 일상적인 전개가 가능하게 되며, 이렇게 될 경우 남중국해 중남부 지역에서의 경계감시 능력 및 작전수행 능력이 급속하게 증대될 것으로 분석하고 있다. 남중국해에서 전개되고 있는 중국의 현상변

경 시도에 대한 아베 정부의 강한 경계심은 미국의 ‘항행의 자유’ 작전 수행 및 남사군도에 대한 중국의 영유권을 인정할 수 없다고 판단한 2016년 7월 유엔해양법협약 산하 상설중재재판소(Permanent Court of Arbitration, PCA)의 결정에 대한 적극적인 지지 입장 표명에서 쉽게 확인할 수 있다.

아베 정부는 동중국해, 남중국해에서 진행되고 있는 중국의 군사적 현상변경 정책에 대해 강한 경계심을 가지고 대처하고 있다. 이러한 인식하에 아베 정부는 트럼프 대통령과의 정상회담에서 센카쿠 제도 방어를 포함한 미국의 대일본 안보공약 이행을 재확인하는 동시에 자체적인 방위태세 강화 및 방위력 증강 노력을 지속하고 있다. 이와 같이 일본은 해양 진출을 도모하는 중국의 부상에 대처하기 위해 미일 동맹 강화를 기본 정책으로 갖고 있다.

앞서 언급했듯이 아베 총리는 제1차 아베 정부 시기인 2007년에 ‘자유와 번영의 호’를 주창하면서 미국, 일본, 호주, 인도의 협력, 즉 쿼드 협력을 추진하려고 했지만 중국의 반대로 추진할 수 없었다. 하지만 2017년 11월 6일, 도쿄에서 열린 미일 정상회담에서 아베 총리의 인도-태평양 전략을 트럼프 대통령이 지지하면서 미일이 함께 주도권을 가지면서 전개하는 데 합의하였다. 그리고 미일 정상회담 이후 마닐라에서 열린 동아시아 정상회의에서 미국, 일본, 인도, 호주의 4자 대화가 부활하였다. 2018년 1월에는 미일인호의 자위대와 해군 수뇌가 인도 뉴델리에서 중국이 해양진출을 추진하고 있는 인도-태평양 지역의 안보에 대해 논의하였다. 가와노 가쓰토시(河野克俊) 통합막료장은 “국제법을 무시하는 중국의 움직임을 실력으로 변화시키는 것은 어렵다. [각국의 연대로 중국이] 고립된다고 생각하게 만듦으로써 변화시키는 것은 가능하다”라고 언급했다.

이처럼 일본은 중국이 인도-태평양 지역에서 질서를 붕괴시킬 수 있는 힘을 갖고 있기 때문에 현실적으로 대응하기 어렵지만, 쿼드 협력으로 대응할 수 있다는 인식을 가지고 있다. 일본은 미일이 중심이 되어 인도-태평양 전략을 추진하고 방위협력 등 분야에서 깊은 관계를 맺고 있는 호주, 인도를 포함한 쿼드 협력을 인도-태평양 전략의 주요 축으로 인식한다. 더 나아가 아베 총리는 민주주의와 시장경제, 법의 지배와 같은 가치를 공유하는 동남아시아와 유럽, 중동까지로 인도-태평양 전략에 찬성하는 국가들을 늘리려고 한다.

또한 미국의 ‘관여’라는 관점에서 일본의 인도-태평양 전략은 미국의 역내 개입을 보장하기 위한 지원전략으로 볼 수 있다. 즉 미일동맹에 추가하여 안보 이중안전장치로서 쿼드 간의 결속을 통해 점점 소극적이고 상대적으로 쇠퇴하고 있는 미국의 관여를 아시아지역 안보

역할에 계속 묶어두려는 의도로 해석할 수 있다. 하지만 중국으로부터 인프라 정비와 투자 지원을 받는 국가들이 중국을 자극하지 않으려는 차원에서 일본의 구상에 소극적이라는 점과 무엇보다 인도와 호주가 중국과의 관계를 고려한 가운데 쿼드 협력에 어느 정도 의지를 갖고 있는지에 의문을 갖고 있다. 원래 인도-태평양 전략은 실크로드 경제권구상인 일대일로로 중국이 서측으로 영향력 확대를 지향하는 점에 대해 아베 총리가 지정학적 밸런스를 취하려는 대응조치이다. 이처럼 일반적으로 일본 내에서 인도-태평양 전략은 중국의 일대일로 구상에 대항하는 대중 견제 외교로 이해된다.

하지만 일본 내 자유주의자들의 시각은 위와 같은 단기적 혹은 반응적 대중 대응책은 자유주의적 세계질서를 유지하려는 일본의 외교전략으로서의 근시안적인 시각이라고 비판한다. 자유주의적 세계질서라는 관점에서 일본은 항상 세계 성장에 시선을 두면서 성장과 일본의 긴밀한 관계를 통해 일본의 번영을 유지하려고 했다. 특히 최근 인도의 급격한 성장에 따라 기존 태평양보다 인도-태평양으로 지역 개념이 확대되었음을 지적한다. 따라서 중국의 동향에 단기적으로 반응하기보다는 보다 근본적인 국익 개념에 기반한 인도-태평양 전략을 제안하고 있다.

최근 일본은 인도-태평양 전략이 중국 포위망이 아니라고 밝히고 있다. 그 이유는 바로 가치관 외교가 아니라는 점이다. 인도-태평양 전략은 가치관 외교와 전혀 다르다고 할 수는 없지만, 민주주의 체제가 아닌 국가와의 대결 구도를 밝히지 않고 있다. 즉 중국을 경계하면서도 중국의 경제력에 의존할 수밖에 없는 국가들이 많은 것도 현실이기 때문에 일본이 중국에 대한 대결 구도를 밝히지 않는다는 것이다. 따라서 현재 일본은 중국을 인도-태평양 지역의 국제 질서 변동을 위협하는 현상변경자로 인식하고 쿼드 협력을 통해 대응하면서도, 중국의 영향력이라는 현실을 인정한 가운데 중국과의 협력도 함께 모색하고 있는 상황이다.

아베 총리의 자유롭고 개방된 인도-태평양 전략에 대해 일본 내 상당수의 전문가들은 중국의 일대일로에 대한 대응조치라고 지적하고 있다. 하지만 일본은 2018년 10월 아베 총리의 방중을 계기로 자유롭고 개방된 인도-태평양 전략의 연장선상에서 비록 기업수준이지만, 제3국 시장을 향해 중국의 일대일로사업에 조건부 참여를 결정하였다. 또한 아베 총리는 2018년 11월 방일한 말레이시아 마하티르 모하마드(Mahathir bin Mohamad) 총리와 회담 후 기자회견에서 중국 견제의 의미를 희석하기 위해 '자유롭고 열린 인도-태평양 전략'을 '자유롭고 열린 인도-태평양 구상(Free and Open Indo-Pacific Vision)'으로 언

급하였는데, 이는 '전략'이 '구상'으로 수정되어 표현된 것이다.

4. 전략과 정책

1) 정부개발원조(ODA)의 전략적 활용

인도-태평양 지역은 미중 간 전략적 경쟁이라는 강대국 정치가 전개되고 있으며, 이에 따라 인도-태평양 지역 국가들은 미중 간 강대국의 전략적 경쟁이라는 환경에서 정책 결정에 어려움을 겪고 있다. 즉 인도-태평양 국가들은 안보 측면에서 대부분 국가가 미국에 의존하면서도, 경제 측면에서 중국 시장과 상품에 의존하고 있다. 그래서 일본은 강대국 중국을 의식할 수밖에 없는 인도-태평양 지역의 국가들을 배려해서 인도-태평양 '전략'을 '구상'으로 표현을 수정하였다. 이와 더불어 일본 외교의 장점 중 하나인 정부개발원조(ODA)를 전략적으로 활용하려고 한다. 이러한 차원에서 일본의 인도-태평양 전략이 국가안보회의(NSC) 사무국이 아니라 외무성 국제협력국에서 추진되고 있다는 사실을 주목할 필요가 있다.

아베 정부는 2015년 2월 10일, 대외지원의 지침이 되는 '정부개발원조대강'의 개정을 각의 결정하였다. 그러면서 명칭을 보다 넓은 개념을 나타내는 '개발협력대강'으로 변경하고, 그동안 정부개발원조에 포함되지 않았던 소득수준이 높은 도서국에 대한 협력, 민간 투자와의 연계 등의 내용을 포함시켰다. 특히 새롭게 "국익의 확보에 공헌한다"라는 표현을 추가하면서 일본 정부 차원에서 전략적 중요성을 감안한 대외원조를 추진한다는 방침을 명확히 표시하였다. 즉 새로운 대강은 기존 정부개발원조에 더해 일본의 안보와 경제성장에 도움이 되는 대외 협력에 적극적으로 대응한다는 입장을 강조하고 있다.

일본이 인도-태평양 전략 차원에서 전개하고 있는 정부개발원조 지원사업을 살펴보면, 인도양과 남중국해를 연결하는 동남아시아 지역의 남부경제회랑과 동서경제회랑 개발 지원사업, 인도의 델리-뭄바이 간 산업대동맥 구상(DMIC)이나 첸나이-벵갈 산업회랑(CBIC) 지원사업, 법의 지배에 기초한 해양 안전을 확보하기 위한 해상보안능력 구축⁴² 및 법제도 정비를 위한 지원사업, 일본기업을 비롯한 외국기업들을 위한 비즈니스 환경 정비 사업 등

42. 2015년 개발협력대강에서 "해상보안능력을 포함한 법 집행기관의 능력 강화, 테러 대책과 마약 거래, 인신매매 대책 등의 국제조직범죄대책을 포함한 치안 능력 유지 강화 등에 필요한 지원을 한다"고 제시하였다. 이러한 '지원'이 지역의 긴장을 높이거나, 군과 경찰에 대한 지원, 군사 전용으로 연결될 우려의 목소리도 있다.

이 있다.

일본은 정부개발원조 사업을 인도, 방글라데시, 스리랑카, 미얀마 등 인도-태평양 전략 추진에 있어 중요한 국가들을 중심으로 전개하고 있다. 이러한 일본의 정부개발원조를 바탕으로 한 국제협력사업은 정부개발원조를 전략적으로 활용하면서 중국을 자극하지 않는 효과를 가지며, 향후 인도-태평양 국가들과 전략적 연대를 강화하고 일본에 대한 신뢰도 제고에 도움이 된다고 평가할 수 있다.

또한 일본은 기존 쿼드 국가들과도 인도-태평양 지역에 대한 협력 확대를 도모하고 있다. 미일은 인도-태평양 지역에 인프라 투자 확대 및 에너지 인프라 구축 지원에 합의하였다. 일본과 인도는 동아프리카에서 인프라와 능력구축 프로젝트, 이란 샤바하(Chabahar)항 확장, 일인 신동방정책 포럼(Act East Forum), 아시아와 아프리카의 경제적 교류의 증진을 도모한다.

2) 다층적 안보 네트워크 형성

아베 정부는 2013년 12월 전후 최초로 일본의 국가안보전략을 책정해서 발표하였다. 아베 정부는 국가안보전략에서 일본이 지향해야 할 국가이념으로 국제협조주의에 입각한 '적극적 평화주의'를 내세우면서 일본의 독자적 방위력 강화, 미일동맹 강화, 다층적 안보 네트워크 협력을 3대 안보전략 기조로 표명하였다.

아베 정부는 안보 측면에서 미국, 호주, 인도와 함께 4자안보대화를 통한 쿼드 국가 간 안보 협력을 강조한다. 일본의 인도-태평양 전략은 주로 미국을 비롯한 쿼드 국가를 중심으로 한 기본적 가치와 전략적 목표 및 이해관계를 공유하는 안보 네트워크 구축이다. 여기에 더해 일본은 미일동맹을 중심으로 하는 쿼드 국가 이외에 '미일동맹+α'라는 연속선상에서 인도-태평양 지역에서 영국, 프랑스 등 준동맹 국가들과 안보 네트워크 확장을 통해 안보 아키텍처를 더욱 강화시켜 나가고 있다. 즉 일본은 인도-태평양 전략을 추진하면서 이른바 안보협력국들과 네트워크 확대 및 연결성 강화에 노력하고 있다.

아베 정부는 『외교청서 2018』에서 일본 외교의 6대 중점 분야를 열거하고 있다. 그중에서 첫 번째가 미일동맹 강화 및 동맹국·우호국의 네트워크화 추진이다. 그 내용은 미일동맹을 기축으로 하고 동맹국·우호국 간에 중층적인 협력관계를 강화하고, 동맹 네트워크를 구축

해나가는 것이 중요하다는 것이다. 두 번째는 근린제국과의 관계 강화이다. 이 중에 EU와 나토를 활용하면서 유럽국가와의 관계를 중층적으로 강화하고 있다고 서술한다. 특히 영국, 프랑스와 안보·방위 분야에서 협력이 추진되고 있다고 평가한다.

이와 같이 아베 정부가 표명한 지침 및 전략 구상을 통해 유추할 수 있는 것은 일본이 인도-태평양 지역에서 미일동맹을 중심으로 하면서도 이 지역에 전략적 이해관계를 갖고 있는 국가들과 안보협력을 강화하고 있다는 것이다. 따라서 일본은 장기적으로 활동 공간을 인도-태평양 지역을 넘어 글로벌 차원으로 확대하려고 한다. 일본은 미일동맹을 기축으로 하면서 군사 훈련을 포함한 안보 협력 대상을 인도, 호주, 아세안, 영국, 프랑스 등으로 확대하고 있다.

3) 스윙 국가(Swing State)에 대한 전략

일본은 스윙 국가에 대한 전략 외교와 협상력(bargaining power)의 증강을 도모하고 있다. 미국과 중국이 초강대국이라고 해도 인도-태평양 지역에서 독자적인 영향력 행사에는 한계가 있다. 인도, 인도네시아, 호주, 아세안 등과 같은 인도-태평양 지역의 유력국가 또는 국가군의 협력을 확보해야 가능하다. 미국과 중국이 인도-태평양 지역의 유력한 스윙 국가에 대한 영향력 행사에 한계가 있기 때문에, 일본과 스윙 국가와의 관계 강화는 미국과 중국에 대한 일본의 협상력 증강으로 귀결될 수 있다.

앞서 언급하였듯이 일본의 인도-태평양 전략에는 중국의 일대일로에 대한 전략적 견제와 정경분리의 전술적 대응이라는 양면성이 존재한다. 일본은 일대일로를 통한 중국의 패권주의 추구에 견제하는 전략적 기조를 유지하면서도, 세계성장센터의 변화, 중국 시진핑 주석을 비롯한 수뇌부의 아베 총리를 향한 일대일로 참여의 끈질긴 요청과 설득, 일본 재계의 정계를 향한 일대일로 참가 압박, 중국에 대한 대립 일변도가 아닌 견제와 협력의 강온 대응 등을 고려하여 일대일로에 대해 기업 간 협력 수준에서 참여하는 것으로 전환하였다.

인도-태평양 국가들에 대한 일대일로의 경제적 파급효과, 말레이시아·파키스탄·미얀마 등 아세안 국가들의 일대일로에 대한 불만, 인도의 일대일로에 대한 경계, 일대일로를 추진하는 중국의 재정능력 한계 등을 고려하면, 제3국 시장의 참여를 통한 일본의 간접적인 일대일로 참가는 일대일로를 이용한 일본의 경제적 공간 및 정치경제적 영향력의 확대, 중국에 대한 일본의 전략적 레버리지 확보 등의 전략적 효과로 귀결될 수 있다.

5. 결론

일본은 인도-태평양 전략을 통해 인도-태평양 지역에서 미일동맹을 기축으로 하면서 호주, 인도 등 쿼드 국가와 아세안, 영국, 프랑스와 같은 안보협력국들과 외교안보협력을 강화하고, 여기에 아프리카부터 태평양 도서국까지 포함하는 경제협력 확대를 추구하고 있다. 특히 일본은 다양한 안보협력국들과 각종 군사협정 체결 및 외교국방장관회의(2+2회의) 개최와 같은 안보협력의 제도화를 강화하면서 중국의 부상에 대응하려고 한다. 이러한 점을 고려했을 때 일본의 인도-태평양 전략에서 찾을 수 있는 함의를 나타내면 다음과 같다.

첫째, 일본의 인도-태평양 전략은 일본의 전통적 외교 방식인 '전방위(全方位) 외교'의 특징을 나타낸다. 일본 정부는 1957년 외교청서에서 UN중심, 자유주의국가들과 협력, 아시아의 일원으로서의 입장 견지라는 일본 외교의 3원칙을 표명하였다. 즉 일본 외교는 미일동맹을 기축으로 하면서도 다양한 국가 및 국제기구와의 외교안보, 경제 협력을 추구하는 전방위 외교를 지향한다는 것이다. 이러한 점을 감안할 때 최근 일본의 다층적 안보 네트워크 확대와 ODA 등을 통한 전략적 경제개발외교는 일본 외교의 특징인 전방위 외교의 연장선상에서 추진되고 있다고 평가할 수 있다.

둘째, 향후 일본은 인도-태평양 전략을 추진하는 데 있어 다양한 국가 및 지역과 전략적 협력의 확대 및 강화를 추구할 것이다. 최근 중국의 남중국해, 동중국해 진출에 따른 위협에 대해 기존 미일인호를 중심으로 한 공동대응에서 아세안 및 유럽의 영국과 프랑스까지 인도-태평양 지역에 대한 관여 확대로 이어지고 있다. 향후 적극적으로 인도-태평양 전략을 추구하는 일본 입장에서 보다 많은 국가들과의 협력은 전략적 관계를 유지하고 발전시켜 나가는데 중요한 결정요인이 될 것이다.

셋째, 일본과 인도-태평양 전략 참여국 간 안보협력에서 대중국 견제의 일관성 유지 여부는 여전히 남아 있는 안보협력의 도전요인이다. 미국과 일본이 주도하는 인도-태평양 전략 참여국들이 인도-태평양 지역에서 군사력을 강화하고 있는 중국을 견제하는 것을 목적으로 하고 있지만, 최근 일본은 비록 조건부지만 중국의 일대일로 구상에 찬성을 표명하면서 중일관계 개선을 추구하고 있다. 또한 인도-태평양 전략 참여국들이 중국과의 경제 관계를 중시한다면 언젠든 대중국 접근 정책을 추진할 수 있다. 따라서 일본의 인도-태평양 전략 참여국들과의 안보협력은 일본 외교의 실용주의적 성격, 즉 안보와 경제를 분리하는 정경분리 원칙과 함께 진행될 것으로 예상된다.

제4장. 호주의 인도-태평양 전략

1. 서론

호주의 인도-태평양 전략은 다른 국가들의 인도-태평양 전략과 달리 크게 지역적으로 주목을 받지 못한다. 4자안보대화의 한 국가이면서 2000년대 초부터 인도-태평양 개념을 강하게 주장해온 호주가 인도-태평양 개념 관련해서 국내적으로 주목을 받지 못하는 상황은 호주가 가진 특징 때문이다. 다소 강대국에 경도된 한국의 시각에서 볼 때 인도-태평양 개념을 강하게 주장하는 국가들 중에서 호주는 큰 특징이 없는 국가다.

예를 들어 미국의 경우 한국과 군사동맹이면서 한국의 안보에 가장 중요한 국가인 동시에 지역에서 가장 큰 힘을 발휘하는 강대국이다. 트럼프 행정부에서 본격적으로 인도-태평양 개념을 주장하면서 한국의 인도-태평양에 대한 입장을 계속 문의하고 있다. 따라서 한국으로서는 미국의 인도-태평양에 관심이 가는 것은 당연하다. 일본은 인도-태평양 개념을 만들어 냈다고 주장한다. 나아가 쿼드 국가들을 한자리에 모으는 역할을 적극적으로 하고 있다. 인도의 경우 떠오르는 지역 강대국으로 쿼드 국가들과 함께 인도-태평양을 주장하고 있다.

반면 호주는 다른 국가들과 달리 강대국도, 한국의 지리적 인접국가도 아니다. 한국의 안보와 대외전략에서 큰 비중을 차지했던 국가도 아니다. 그렇다고 인도처럼 강력하게 부상하는 떠오르는 세력도 아니다. 이런 원인들이 복합적으로 작용해 한국에서는 호주의 인도-태평양에 대한 큰 관심이 없다. 물론 호주라는 국가가 가진 이런 특성뿐만 아니라 강대국에 경사된 한국의 시각도 이런 무관심에 일조하는 바가 있다. 단적인 예로 2000년대 전반을 통해 가장 인도-태평양을 강조해온 국가가 호주였음에도 한국에서는 2017년 트럼프 방한 때 언급된 인도-태평양이라는 말로 인해 인도-태평양에 관심을 가지기 시작했다.

그러나 한국은 여러가지 측면에서 호주의 인도-태평양 전략을 구체적으로 들여다보고 분석할 필요가 있다. 무엇보다 호주는 지역에서 한국처럼 중견국가의 위치를 점하고 있고, 미국과 동맹이면서 온건한 세력이다. 흔히 인도-태평양 전략이 겨냥하고 있다고 하는 중국에 대해서도 한국처럼 경제적으로 크게 의존하고 있다. 이런 다양한 측면들을 볼 때 인도-태평양을 주로 주장하는 네 국가 중에서 호주의 객관적 상황이 한국과 매우 닮아 있다. 향후

인도-태평양이라는 틀 안에서 한국은 호주와 협력하거나 호주의 전략을 참고해 한국의 전략을 발전시킬 필요가 있다.

2. 역사와 배경

현재 인도-태평양이 주목받는 것은 이 개념이 가진 지정학적, 전략적, 군사적, 경제적 함의 때문이다. 그러나 이런 차원, 즉 국가의 대외정책과 전략이란 측면에서 인도-태평양 개념이 주목받은 것은 매우 최근의 일이며, 그 시작은 지금으로부터 10~15년 전으로 거슬러 올라간다. 미국 고위 당국자가 인도-태평양이라는 개념을 쓴 것은 오바마(Obama) 행정부 시기 힐러리 클린턴(Hillary Clinton) 국무장관이 2010년과 2011년의 연설과 기고문에서 대외정책 개념으로 인도-태평양을 쓴 적이 있다.⁴³ 일본의 주장을 따르더라도 아베 총리가 2007년경 주장한 인도-태평양 개념이 대외전략의 의미를 띤 거의 최초의 사용이라고 할 수 있다.⁴⁴

반면 이 지역 개념은 과학에서는 훨씬 오래전부터 사용된 개념이다. 인도양에서 출발해 동남아시아와 호주를 거쳐 남태평양 도서부를 지나 태평양까지 이어지는 인도-태평양 개념은 지역의 기후, 해양 생태를 연구하는 분야에서는 아주 오래전부터 정착된 개념이다. 이 주장은 저명한 과학저널인 네이처(Nature), 퍼시픽 사이언스(Pacific Science) 등의 기록을 보면 쉽게 증명된다. 검색에 'Indo-Pacific'을 넣고 검색하면 1955년에도 제목에 인도-태평양이란 제목을 달고 있는 논문들이 검색된다.⁴⁵

호주에서 인도-태평양이란 개념이 등장한 것은 이보다 앞선 1845년이다. 호주의 탐험가인 토마스 미첼(Thomas Mitchell)은 호주 시드니에서 호주 북부의 커펜테리아(Carpentaria) 만에 이르는 탐험을 바탕으로 열대 호주 내륙 탐험기(Journal of an Expedition into the Interior of Tropical Australia)라는 책을 출판했다.⁴⁶ 여기서 그는 호주가 인도양으로 향하는 길을 개척해야 한다고 주장했다. 호주 동남부에서 대륙을 관통해 호주 북부로, 그리고 동남아의 싱가포르를 연결하고, 중국에는 영국까지 이르는 교통로를 확보할 필요성을

43. Hillary Clinton's Speech on America's Engagement in the Asia-Pacific, Honolulu, Hawaii, October 28, 2010; Hillary Clinton, "America's Pacific Century," *Foreign Policy*, October 11, 2011.

44. Shinzo Abe's Speech, "Confluence of the Two Seas" at the Parliament of the Republic of India, August 22, 2007.

주장한 것이다. 호주 동남부의 몇몇 도시를 시작으로 국민국가를 시작한 호주는 모국으로 여겨지는 영국과의 교통, 통신의 확보를 중요하게 생각했다. 이런 교통로는 결국 동남부가 면하고 있는 태평양과 인도양을 잇는 인도-태평양 개념과 상통한다.

현재 자주 언급되는 외교전략의 개념으로 인도-태평양이 호주에서 주로 쓰이게 된 것은 2010년을 전후해서다. 호주에서 인도-태평양이라는 전략적 개념이 등장한 데는 두 가지 배경이 있다. 먼저 미국 오바마 정부의 피벗 정책이 본격화되면서 이에 부응하는 호주의 외교정책이라는 측면이 있다. 무엇보다 앞서 언급한 것처럼 힐러리 클린턴 전 국무장관이 2010년, 2011년 인도-태평양이라는 지역 개념을 쓴 바 있고, 이 개념은 즉각적으로 호주 학자들의 눈에 띄었다. 미국의 동맹국으로 지역에서 늘 호주의 역할을 찾던 입장에서 인도-태평양이라는 개념은 호주의 지정학적 중요성을 새로 규정할 수 있는 지역 개념이었다. 인도양과 태평양을 잇는 하나의 축으로서 호주의 지정학적, 지정학적 중요성을 재평가할 수 있는 개념이다.

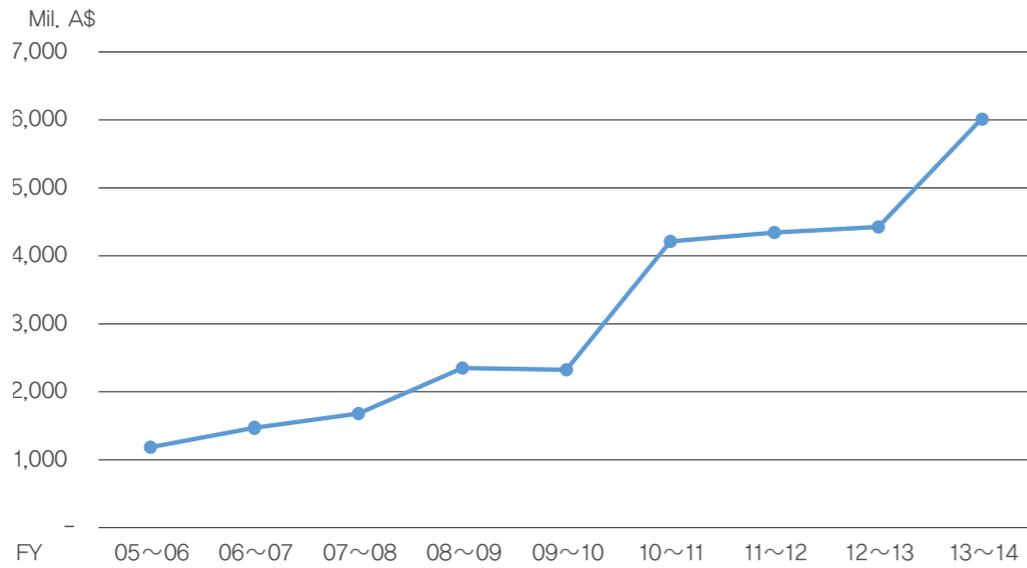
두 번째 배경은 2008년 글로벌 경제위기다. 글로벌 경제위기는 원자재 가격 상승을 가져왔고, 호주에서도 특히 원자재 채굴과 수출을 경제의 기반으로 한 서호주의 경제성장에 크게 이바지했다. 크게 늘어난 수입을 바탕으로 서호주 정부는 보다 큰 지역적 차원에서 서호주의 새로운 위상을 추구했다. 서호주 정부는 머독 대학교(Murdoch University)에 발주한 프로젝트를 통해 지역에서 서호주의 새로운 위상을 어떻게 정립할 것인가 고민했다.⁴⁷

45. 예를 들어서 Austin H. Clark, 1954, "Records of Indo-Pacific Echinoderms" *Pacific Science* Vol. 8, pp. 243-263; Libbie H. Hyman, 1954, "The Polyclad Genus Pseudoceros, with Special Reference to the Indo-Pacific Region" *Pacific Science* Vol. 8, pp. 219-225; A. Ben-Tuvia, 1955, "Two Indo-Pacific Fishes, *Dasyatis uarnak* and *Upeneus moluccensis*, in the Eastern Mediterranean" *Nature* Vol. 176, pp. 1177-1178; E. O. G. Scott and B. C. Mollison, 1956, "The Indo-Pacific Loggerhead Turtle in Tasmanian Waters" *Nature* Vol. 178, p. 372 등은 이미 1950년대 인도-태평양 개념을 사용했다. 최근에도 해양 생태학, 기후 등에서 인도-태평양 개념은 똑같이 쓰이고 있다. 예를 들어, Catherine E. Lovelock et. al, 2015, "The vulnerability of Indo-Pacific mangrove forests to sea-level rise" *Nature* Vol. 526, pp. 559-563; Emily C. McGrath, Lisa Woods, Jamaluddin Jompa, Abdul Haris & James J. Bell, 2018, "Growth and longevity in giant barrel sponges: Redwoods of the reef or Pines in the Indo-Pacific?" *Scientific Reports* Vol. 8; Amy Solomon & Matthew Newman, 2010, "Reconciling disparate twentieth-century Indo-Pacific Ocean temperature trends in the instrumental record" *Nature Climate Change* Vol. 2, pp. 691-699.

46. Thomas Livingstone Mitchell, 1848, *Journal of an Expedition into the Interior of Tropical Australia*.

더 나아가 미국에서 인도-태평양 개념을 쓰기 시작한 시점, 그리고 서호주의 경제적 호황기 호주의 외교, 국방장관을 역임한 스티븐 스미스(Stephen Smith), 데이비드 존스톤(David Johnston)은 모두 서호주의 주도인 퍼스(Perth)를 지역구로 한 의원들이었고, 이로 인해 서호주 정부가 관심을 가진 인도-태평양 개념이 중앙 정치무대에서 크게 지지를 받을 수 있었다.⁴⁸

[표 1] 서호주 정부 원자재 판매 수입⁴⁹



출처: Department of Treasury.

47. Murdoch Commission은 서호주 정부의 지원을 받아 Murdoch University에 설립되었는데, “(서호주) 주의 아시아 및 아시아 외 국가들과 관계를 심화하고 가치를 배가하는”것을 목적으로 한다. Murdoch Commission 홈페이지(www.murdoch.edu.au/Murdoch-Commission) 참조. Perth USAsia Centre는 University of Western Australia에 자리잡고 있는데, 미국과 호주 연방정부, 서호주 정부, 그리고 호주의 대표적인 광산회사인 Rio Tinto의 지원을 받고 있다. 이 센터 역시 서호주와 인도-태평양의 관련성을 언급하고 있는데, 웹사이트 소개글에 보면 “인도-태평양에서 펼쳐지고 있는 국제관계의 가장 중심에 위치한 서호주의 지리적 위치로 인해 퍼스는 매우 흥미롭고 전략적 위치를 차지한다. 호주의 어떤 지역도 퍼스만큼 부상하는 아시아의 핵심 국가인 인도네시아, 중국 그리고 인도와 심도 있고 의미 있는 연관성을 가지지 못한다”라고 서호주와 퍼스가 인도-태평양에서 차지하는 전략적 중요성을 강조하고 있다. Perth USAsia Centre 홈페이지(perthusasia.edu.au/about) 참조.

48. Stephen Smith는 2007년부터 2010년까지 외교장관을, 그리고 2010년부터 2013년까지 국방장관을 지냈으며, 바뀐 정권에서 David Johnston은 2013년부터 2014년까지 국방장관을 지냈다.

한국뿐만 아니라 지역 전반적으로 인도-태평양에 대한 관심은 미국 트럼프 행정부가 인도-태평양이라는 주장을 하면서 강해졌다. 반면 호주에서는 미국의 대외전략으로 인도-태평양이 본격화되기 이전인 2010년대 초반부터 학자들을 중심으로 지속적으로 인도-태평양에 관한 논의가 축적되었다. 2010년대를 넘어서면서 호주의 로이 메드카프(Rory Medcalf), 마크 비슨(Mark Beeson), 멜리사 타일러(Melisa Conley Tyler), 안토니 버긴(Anthony Bergin), 앤드류 카(Andrew Carr), 베이트스 길(Bates Gill)과 같은 학자들이 부지런히 인도-태평양에 관한 글과 논문들을 썼다. 특히 호주 국립대의 전략 및 방위연구 센터(Strategic and Defence Studies Centre), 시드니의 미국-아시아 센터(US-Asia Centre), 그리고 퍼스의 미국-아시아 센터(US-Asia Centre) 등이 호주 내 인도-태평양에 관한 담론과 연구를 선도해온 기관들이다.⁵⁰ 2010년대 초 호주학자들의 이런 노력은 2013년 호주 국방부가 펴낸 국방백서에 집중적으로 인도-태평양이라는 표현이 등장하는 데까지 나아갔다. 127페이지에 달하는 이 백서에는 인도-태평양이라는 표현이 무려 58번 등장한다.⁵¹

2017년 미국 트럼프 행정부의 등장은 호주의 인도-태평양 담론에 또 다른 중요한 변곡점이 된다. 이때를 기점으로 호주의 인도-태평양은 지역의 규칙기반 질서(rule-based order)를 강조하는 기조가 강해졌다. 트럼프 이전 오바마 행정부까지만 해도 미국이 지역의 규칙기반 질서를 유지하는 가장 중요한 원동력이고 미국은 그럴 의지가 있다고 믿었다. 호주 입장에서 오바마 행정부의 피벗 정책에 대한 적극 협력으로 충분했다. 그러나 트럼프 행정부의 대외정책은 그의 선거 운동 기간부터 지역 규칙기반 질서와는 거리가 먼 모습을 보였다. 미국 우선주의(America First), 경제적 일방주의(unilateralism), 전략적 고립주의

49. 여기에 서호주 정부의 원자재 판매에 따른 수입으로 잡힌 원자재는 철광석, 금, 알루미늄, 리튬, 구리, 니켈, 규소, 다이아몬드, 원유 등임. 서호주 정부의 Annual Report on State Finance 05-06부터 13-14 참조. <https://www.treasury.wa.gov.au/StateTaxes/State-Finance-and-Taxes-Publication-Archives/>.

50. Rory Medcalf, 2012. “Pivoting the Map: Australia’s Indo-Pacific System” *The Centre of Gravity Series*, Strategic and Defence Studies Centre, ANU, November; Rory Medcalf, “Indo-Pacific: What’s in a name?” *The American Interest*, August 16, 2012; Rory Medcalf, “A Term Whose Time Has Come: The Indo-Pacific,” *The Diplomat*, December 4, 2012; Melissa Conley Tyler and Samantha Shearman, “Australia’s new region. the Indo-Pacific” East Asia Forum, May 21, 2013; Mark Beeson, “The rise of the Indo-Pacific” *The Conversation*, May 3, 2014; Andrew Carr & Baldino, D. 2015. “An Indo-Pacific norm entrepreneur? Australia and defence diplomacy” *Journal of the Indian Ocean Region*, 11(1). 등이 대표적인 호주 학자들에 의한 연구들이다.

51. Australian Government, Department of Defence. Defence White Paper, 2013.

(isolationism) 등이 트럼프 행정부의 대외정책을 묘사하는 단어들이었다. 집권 초기 환태평양경제동반자협정(TPP)에서 미국이 탈퇴하면서 이런 우려는 현실화되었다. 미국이 규칙기반지역질서로부터 멀어지는 한편 수정주의 세력인 중국의 자기주장 강화는 계속 더해지는 상황에서 호주의 선택은 인도-태평양이라는 전략 속에서 규칙기반 지역질서의 유지와 강화라는 방향으로 나아가게 된다.

3. 목표와 의도

1) 호주의 전략적 목표

현재 지역에서 인도-태평양에 대해서 언급하고 있는 국가와 지역은 크게 다섯 개다. 쿼드를 구성하고 있는 미국, 일본, 호주, 인도는 몇 년 전부터 명확하게 인도-태평양을 채용했다. 최근 아세안 국가들은 집단적으로 인도-태평양에 대한 아세안의 관점(ASEAN Outlook of Indo-Pacific 혹은 Indo-Pacific Outlook)이라는 자체적 인도-태평양 개념을 내놓았다.⁵² 이런 인도-태평양에 관한 주장에서 명확하지 않은 요소가 하나 있다. 이들이 주장하는 인도-태평양의 성격은 무엇인가라는 질문이다. 상황과 내용에 따라서 달라지기는 하지만 이들 인도-태평양 주장이 보여주는 인도-태평양의 성격은 크게 세 가지, 즉 1) 지역 개념으로의 인도-태평양, 2) 전략으로의 인도-태평양, 그리고 3) 지역 구상으로 인도-태평양으로 구분이 가능하다.

지역 개념으로의 인도-태평양은 자국이 속한 지역의 성격과 범위를 규정하는 것으로 과거 아시아-태평양, 동아시아 등의 개념과 대응한다. 전략으로서의 인도-태평양은 특정 국가의 지역에 대한 외교전략, 전략적 이니셔티브를 뜻한다. 이 경우 인도-태평양은 주로 전략(strategy) 혹은 좀 더 약한 의미에서 이니셔티브 등의 단어와 함께 쓰인다. 과거 미국의 아시아 피벗(pivot to Asia)의 성격과 유사하며 일부 중국의 일대일로 전략도 이런 성격을 가진다. 세 번째 지역 구상의 개념은 다소 모호하다. 지역을 하나의 느슨한 공동체 범주로 묶고 그 안에서 국가들 간 다자관계를 규정하는 성격을 가지는데 일정 부분 지역 개념과도 겹친다. 중국의 일대일로가 주장하는 큰 틀의 다자협력, 아세안+3나 동아시아정상회의(East Asia Summit, EAS)가 주장했던 동아시아공동체, 케빈 러드(Kevin Rudd) 전 호

52. ASEAN Outlook on the Indo-Pacific에 관해서는 ASEAN, 2019. "ASEAN Outlook on the Indo-Pacific" (https://asean.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf)을 볼 것.

주 총리가 주장했던 아시아-태평양공동체(Asia-Pacific Community, APC) 등이 이런 범주에 속한다.⁵³

호주가 주장하는 인도-태평양의 의도와 목표를 다차원적으로 분석하면 자연스럽게 호주 인도-태평양의 성격도 확인된다. 호주는 인도-태평양을 통해 호주가 지향하는 지정학적 전략, 경제 전략, 그리고 지역과 지역 국가에 대한 전략을 드러내고 있다. 이 세 가지 차원의 전략은 앞서 언급한 인도-태평양의 세 가지 다른 성격에 대응된다. 지정학적 전략과 지역 및 지역 국가에 대한 전략 차원에서 호주의 인도-태평양은 지역 개념의 성격을 강하게 보인다. 경제전략으로서 호주의 인도-태평양은 두 번째 성격인 전략적인 성격이 강하다. 물론 지정학적 전략과 지역 및 지역 국가에 대한 전략 역시 지역 개념을 넘어 대외정책과 전략의 성격을 포함하며, 경제전략으로서 인도-태평양 역시 부분적으로 지역 개념으로서 인도-태평양을 포함한다.

호주는 1980년대 밥 호크(Bob Hawke), 폴 키팅(Paul Keating) 총리 이래 과거 유럽 지향성을 탈피, 점차 아시아 지향성을 드러내고 지정학적으로, 경제적으로 아시아와 일원이 되고자 했다. 이런 호주의 노력에도 불구하고 아시아 지역을 규정해왔던 지역 개념에서 호주는 주변적 위치에 머무르거나 벗어나 있었다. 반면 인도-태평양 개념은 이전의 지역 개념과 달리 호주를 지역의 한가운데 위치시킨다. 이로써 호주의 지정학적, 지정학적 중요성과 가치가 높아질 수 있다. 지정학적 전략으로 인도-태평양 개념은 명확하게 호주를 지역의 핵심에 위치시키는 효과를 가진다.

지리적으로, 지정학적으로 아시아-태평양을 권위있게 규정하기는 어렵지만 흔히 이 지역 개념은 미국 혹은 아메리카 대륙의 서해안으로부터 태평양을 포괄해 동북아, 동남아, 오세아니아까지 확장하는 지역이다. 가장 대표적으로 아태지역을 기반으로 한 아태경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)의 회원국을 보면 태평양을 가운데 두고 태평양을 둘러싼 국가들로 구성된다. 호주는 아태지역에서, 보다 좁게는 APEC 내에서 역내 자유무역의 강력한 지지자로 활발한 활동을 해왔다. 그럼에도 불구하고 아태지역 내에서 지리적으로 호주는 남반구 국가인 동시 변방이라는 한계의를 극복하기 어려웠다.

1990년대 말 시작된 아세안+3는 새로운 지역 개념인 동아시아를 확산시켰다. 동아시아 속

53. Tim Colebatch, "Rudd's grand vision for Asia-Pacific" *The Sydney Morning Herald*, June 5, 2008.

에서 호주는 더욱 변방으로 밀려났고, 종종 지역 외 국가라는 평가도 받았다. 동아시아 국가들로 구성된 아세안+3에서 호주의 자리는 없었다. 그나마 호주가 동아시아라는 지역 범주를 기반으로 한 다자 무대에 끼어들 수 있었던 것은 2005년 출범한 동아시아정상회의를 통해서였다. 이마저도 지역에서 호주가 가지는 중요성이나 의미에 대한 인정이 아니라 부상하는 중국에 대항하기 위한 수단이었다.⁵⁴ 호주가 EAS의 회원국이 되는 과정도 순탄치 않았는데, 오랫동안 호주와 외교적 마찰을 일으켰던 말레이시아 전 총리 마하티르(Mahathir Mohamed)는 호주가 동아시아 국가 혹은 아태지역 국가로 지역 다자협력에 참여하는 문제에 대해서 신랄한 비판을 한 바 있다.⁵⁵

이런 의미에서 인도-태평양은 호주에게는 지정학적으로 매우 중요한 혁신이다. 아메리카 대륙의 서해안으로부터 태평양을 거쳐 인도, 인도양에 이르는 인도-태평양이라는 지리적 개념에서 호주는 한가운데 놓인 중심축의 위치에 있다. 동남아 국가들, 특히 인도네시아가 주장하듯 호주 역시 인도-태평양 개념에서는 태평양과 인도양을 잇는 가교의 위치이자 축의 위치를 차지한다. 동남아와 호주를 잇는 선이 과거 분리된 듯 여겨졌던 태평양과 인도양을 연결하는 연결점이 된다. 이로써 호주는 인도-태평양이라는 새로운 지역 개념 내에서 의심할 수 없는 멤버십을 획득하는 동시에 단번에 지역의 지리적 중심으로 떠오르게 된다. 인도-태평양에 와서야 비로소 호주는 의심할 수 없는 지역 국가로, 지역의 핵심적 세력으로 인정받게 되고 자신의 지정학적 자리를 정립하게 된다.

호주가 지정학적으로 인도-태평양에 부여하는 중요성은 경제전략으로서 인도-태평양에 대해 호주가 가지는 생각과 불가분의 관계다. 경제 주체로 호주는 이 지역에서 몇 가지 독특한 특성을 가진다. 첫 번째로 크지만 하나의 섬으로 호주는 해양으로 주변 지역 및 국가와 연결된다. 해양을 통해 연결된 지역을 상징하는 인도-태평양은 이런 차원에서 호주에게는 적절한 개념이다. 두 번째로 호주는 지역 경제권에서 막다른 골목(cul-de-sac)이라는 특성을 가진다.⁵⁶ 지역의 다른 국가 관점에서 볼 때 호주를 통해 다른 지역이나 국가로 연결될 수 있는 가능성이 거의 없다. 이런 특성상 호주는 경제적으로 자신을 지역과 연결할 수

54. EAS 출범 과정 관련해서는 배금찬, 2005. “제 1차 동아시아정상회의(EAS) 개최 전망 및 과제” 외교안보연구원 국제문제분석, 8월 17일 참조.

55. 예를 들어 마하티르는 2005년 동아시아정상회의가 호주, 뉴질랜드, 인도를 포함하여 출범했을 때 이 회의를 “East Asia Australasian Summit”이라 비판하면서 호주는 아시아가 아니라 미국의 이해를 대변한다고 비판했다. Pauline Ng, “East Asia Summit Doomed,” *Business Times*(Singapore), December 8, 2005.

있는 지역 개념에 포함되어야 한다.

호주의 경제적 특성상 반드시 외부와 연결이 절대적으로 필요하다. 적은 인구나 내수시장이라는 특성, 그리고 원자재 수출을 통해 경제적 번영과 성장을 유지하는 특성상 역내 국가와 무역, 자유무역이라는 요소가 매우 중요하다. 실제로 호주 경제는 멀게는 미국까지 포함한 인도-태평양 국가들과 매우 긴밀하게 연결되어 있다. 유럽과 경제적 연계는 시간이 갈수록 약화되는 추세이다. 호주의 주요 무역국가 15개에서 유럽이 차지하는 비중은 6.3%에 지나지 않으며 상위 15개 무역 국가에 영국과 독일만이 포함되어 있다. 나머지 국가들은 미국을 포함해 모두 인도-태평양 국가들이다. APEC 내 국가들이 호주 무역의 73.5%를, 아세안이 13.8%를 차지하는 반면 유럽연합은 모두 합쳐 13.3%에 지나지 않는다. 더욱이 인도-태평양 지역 개념으로 하나의 경제권으로 새로 묶이게 되는 인도는 호주의 무역에서 5위, 호주의 수출에서 5위를 차지하는 중요한 시장이다.⁵⁷

더 나아가 호주는 지역의 자유무역 최대 옹호자로 인도-태평양 지역 안에서 자유무역 확산에 큰 무게를 둔다. 인도-태평양 지역 차원의 자유무역 확산이 호주의 경제적 이익이라는 전략이다. 2017년 호주 외교백서는 명확히 이 부분을 규정하고 있다. 이 백서는 “우리는 글로벌 시장과 강력하게 연결된 열린, 외부지향적 지역 경제를 원한다. 이것이 경제성장을 극대화하고 보호무역주의와 전략적 경쟁으로부터 우리를 보호할 수 있다. 우리의 장기적 비전은 지역 모든 경제를 포함하는 지역 차원의 자유무역지대를 건설하는 것이다”고 밝히고 있다.⁵⁸ 실제로 호주는 아태지역 전체의 자유무역지대를 추구하는 APEC의 설립에 중추적 역할을 했다. 미국과 함께 APEC의 자유무역 추진을 법적 구속력이 있는 협약으로 만들고자 했다. 뿐만 아니라 미국과 함께 환태평양경제동반자협정(Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership, CPTPP)의 핵심 국가 역할을 하고 있다. 나아가 개별적으로도 12개의 양자, 다자 무역협정을 맺고 있다.⁵⁹

56. Peter J. Rimmer and R. Gerard Ward, 2016. “The Power of Geography” in Desmond Ball and Sheryn Lee eds. *Geography, Power, Strategy and Defence Policy: Essays in Honour of Paul Dibb*. Canberra: ANU Press. pp. 58-69.

57. Australian Government, 2019. *Composition of Trade Australia 2017-18*. p. 27.

58. Australian Government, 2017. *2017 Foreign Policy White Paper*. p. 4.

호주의 안보 전략으로서 인도-태평양 개념은 유용하다. 특히 미국과의 동맹 정책과 관련해서 호주 입장에서 인도-태평양은 매우 중요한 개념이다. 호주의 지리적 특성상 인구는 적고 국경은 개방되어 있는 상태이므로 외부로부터의 침입에 크게 취약하다는 인식이 호주 안보, 국방정책의 출발점이다.⁶⁰ 이런 이유로 국가 수립 초기에는 유럽(영국)에, 그리고 1차대전과 2차대전을 거치면서 미국에 안보 문제를 크게 의존하고 있다. 미국의 인도-태평양 지역에 대한 관여, 그리고 호-미 동맹은 호주 안보 정책에서 최우선 순위를 차지한다.⁶¹ 그런 만큼 호주에서는 집권 정당에 상관없이 호-미 동맹에 대한 정책은 크게 바뀌지 않는다. 이 연장선상에서 미국의 피벗 정책에 대한 호주의 적극적 호응과 여기로부터 확대되고 발전된 인도-태평양 개념에 대한 절대적 지지는 어떻게 보면 호주 입장에서 미국을 군사적으로 지역에 관여시키고 이를 통해 호주의 안보 문제를 해결하려는 당연한 정책적 귀결이라고 할 수 있다.

호주 입장에서 전후 지역의 성장과 안정에서 미국의 역할, 호주의 안보와 번영에서 미국의 역할에 대해서는 의문의 여지가 없다. 그러나 다른 한편으로 최근 트럼프 정부 출범 이후 미국이 보여준 행동에 대한 부정적 시각이 높아지고 있다. 미국의 관여가 필요하지만 트럼프 정부가 지금 보여주는 것과 같은 지역의 자유시장 경제질서와 경제통합에 역행하는 행동은 호주를 포함한 지역 국가들에게 큰 도움이 되지 않는다. 이런 차원에서 로리 매드카프(Rory Medcalf)는 트럼프 행정부 등장 이후 미국의 아시아 정책에서 불확실성이 증가했다고 보고 이런 불확실성 관리를 위해서 호주는 인도-태평양 지역의 다양한 국가로 파트너십의 다변화를 추구해야 한다고 주장한다.⁶² 이런 파트너십의 다변화를 통해서 호주처럼 지역의 평화와 번영을 위한 기존 지역질서의 공고화를 주장하는 세력들을 규합하여 지역의 규범과 질서를 형성하는 것이 중요하다는 데까지 나간다.

59. 현재 호주와 양자 자유무역협정을 맺은 국가, 지역은 아세안, 뉴질랜드, 칠레, 중국, 일본, 한국, 말레이시아, 페루, 싱가포르, 태국, 미국 등이며, 아세안, 뉴질랜드와는 아세안-뉴질랜드-호주 형태의 자유무역협정을 맺고 있으며, 여기에 추가적으로 호주-뉴질랜드 자유무역협정도 존재한다.

60. Anthony Burke, 2007, *Fear of Security: Australia's invasion anxiety*, Cambridge: Cambridge University Press.

61. 문경희, 2010. "호주의 아시아 관여 정치: 국제정치경제의 변동과 호주 정당 간의 경쟁적 대 아시아 관점" *세계지역연구논총* 28:3.

62. Rory Medcalf, "Mapping our Indo-Pacific future" a speech delivered at ANU National Security College, May 21, 2018.

2) 중국에 대한 관점

호주 대외정책에서, 특히 호주의 인도-태평양 전략에서 중국은 역시 다른 인도-태평양을 주장하는 국가들과 마찬가지로 현상변경 세력으로 인식된다. 경제적으로 그리고 군사적으로 성장하는 중국이 지역의 현 질서, 특히 지금까지의 규칙기반 질서를 변경하려고 시도한다는 인식을 하고 있다. 호주가 인도-태평양을 주장할 때 지역 규칙기반 질서를 강조하는 것은 다른 요소들과 함께 중국의 기존 질서에 대한 도전이라는 요소를 크게 염두에 두고 있는 것은 분명하다.

그러나 호주의 경우 미국이나 일본 등과 달리 확실하게 중국에 대한 입장을 정리하거나 중국을 인도-태평양 밖에 위치시키고 봉쇄하거나 잠재적 적으로 구분하는 것과는 다른 생각을 가진다. 이런 호주의 중국에 대한 양면적 생각은 다양한 요소에 의해 영향을 받는다. 먼저 호주가 중국에 가진 부정적인 인식은 지역질서와 국제 관계 차원에도 있지만 국내 정치적 논란을 제외하고 설명하기엔 부족한 점이 있다. 호주 일반인들의 인식뿐만 아니라 중국이 호주 국내 정치에 관여하고 간섭했다는 정치적 논란이 있어 중국에 대한 부정적 인식은 더 강해진다.⁶³

예를 들어 2019년 로위연구소(Lowy Institute)의 여론 조사는 일반 호주 사람이 가진 중국에 대한 부정적 인식을 잘 보여준다.⁶⁴ 호주인들은 2019년 중국이 책임 있는 방식으로 행동한다는 명제에 대해 32%만이 긍정적인 답을 했다. 이 수치는 로위연구소가 수년간 진행했던 인식 조사 결과 중 가장 낮은 수치다. 흥미로운 것은 이 수치가 2018년에 비해서 20% 포인트 정도 떨어진 수치인데, 이는 2018년 조사에서 호주인 중 50% 이상이 중국이 책임 있게 행동한다는 답을 했다는 의미다. 2019년 중국에 대한 긍정적 인식이 크게 낮아지기는 했지만 2018년과 2019년을 함께 보면 호주가 중국에 대해 가진 양면적 평가가 아주 잘 드러난다.

또 50%의 호주 사람이 중국과 관계 훼손을 감수하더라도 미국과 관계 강화가 중요하다고

63. 중국의 호주 국내 정치 개입 관련해서는 Nick McKenzie and Chris Uhlmann, "ASIO warned politicians about taking cash from Huan Xiangmo, Chau Chak Wing," *Financial Review*, June 5, 2017와 Clive Hamilton, "Australia's Fight Against Chinese Political Interference," *Foreign Affairs*, July 26, 2018를 볼 것.

64. Natasha Kassam, 2019, Lowy Institute Poll 2019.

한 반면, 크게 작지 않은 수치인 44%의 호주인은 미국과 관계 훼손을 감수하더라도 중국과 좋은 관계를 유지해야 한다고 봤다. 역시 호주의 대중국 인식이 애매하다는 평가를 할 수 있다. 다른 한편 74%의 호주인은 호주의 대중국 경제 의존을 우려하고 있고, 68%의 사람들은 호주 정부가 너무 많은 중국의 투자를 받고 있다고 보았다.

한편 국가, 정부 차원에서 중국을 보면 일반인의 인식과는 다른 모습도 보인다. 특히 중국에 의존적인 호주 경제의 현 상태가 호주의 인도-태평양 전략이 인식하는 중국에 영향을 줄 수 있다. 호주의 무역에서 중국은 1위를 차지한다. 수출과 수입 모두에서 중국은 압도적 1위다. 2018년 호주 무역에서 중국의 비중은 29.2%였다. 2위인 일본은 10.3%에 그쳐 1위 중국의 1/3에 불과했다. 특히 호주의 대중국 수출은 1,183억 호주달러인 반면, 수입은 749억 호주달러에 그쳐, 연간 호주는 400억 호주달러 이상의 흑자를 중국 시장에서 보고 있다.⁶⁵

상품 부문을 보면 호주의 주력 수출품인 철광석, 석탄, 천연가스 등을 주로 중국에 수출하는데, 이 세 가지 상품의 수출액만 해도 900억 호주 달러에 이를 정도다. 뿐만 아니라 서비스 부문에서도 중국 학생들의 호주 유학 등으로 교육 부문 서비스 수출이 호주 경제에 매우 중요하다. 교육 부문은 연간 117억 호주달러의 대중국 수출을 기록하고 있다.⁶⁶ 이렇게 특히 무역 부문에서 호주는 한국보다 더 중국에 의존적이고, 따라서 호주의 경제 규모를 감안할 때 중국의 경제적 영향력은 절대적이라고 할 수 있다.

호주는 인도-태평양 전략에서 지역의 자유무역질서와 자유무역협정 등 경제적인 부문에 큰 관심을 가지고 있다. 한편 경제적으로 호주는 중국에 크게 의존적이다. 이런 두 가지 요소의 결합은 호주가 중국에 대해서 가지고 있는 전략적 관점에 큰 영향을 미친다. 그 결과 호주의 경우 미국이나 일본과 달리 중국의 현상변경 의도에 대해 우려하면서도 중국을 설득 혹은 회유해서 지역의 규칙기반 질서 내로 끌어들이야 한다는 생각을 가지게 만든다.

그 결과 호주의 인도-태평양 개념을 담은 2017 호주 대외정책 백서는 중국이 지역에서 미

65. Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, "Economic Factsheet - China" (<https://dfat.gov.au/trade/resources/Documents/chin.pdf>).

66. Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, "Economic Factsheet - China" (<https://dfat.gov.au/trade/resources/Documents/chin.pdf>).

국의 지위를 위협하고 있다는 점과 이 지역이 자신의 이익에 부합하도록 영향력을 행사할 것이라는 점을 인정하면서도 "중국이 지역과 글로벌 차원의 안보 문제에 관해 책임질 수 있는 능력이 늘어나고 있다. [따라서] 호주는 중국이 안정을 증진시키고, 국제법을 강화하고, 작은 국가들의 이익과 그들의 이익을 평화롭게 추구하는 것을 존중할 것을 희망한다"고 하면서 중국에게 규칙에 기반한 "지역질서를 강화하는 방향으로 주도적 역할을 할 것"을 주문하고 있다.⁶⁷

3) 호주의 인도-태평양과 쿼드

인도-태평양 개념과 관련해서 늘 그림자처럼 따라다니는 것이 바로 호주, 미국, 일본, 인도 4개국의 협력인 4자안보대화다. 실제로 인도-태평양 개념을 적극적으로 옹호하는 국가도 이 4개국이기 때문에 쿼드와 인도-태평양은 혼용되어 쓰이기도 하고 혼란을 일으키기도 한다. 쿼드는 2007년 일본의 신조 아베 총리, 미국의 딕 체니(Dick Cheney) 부통령, 호주의 존 하워드(John Howard) 총리, 그리고 인도의 만모한 싱(Manmohan Singh) 총리에 의해서 시작되었다. 이후 말라바(Malabar) 연합훈련 등에 4개국이 참가해 관심을 끌기도 했다. 이후 호주에서 정권이 바뀌어 노동당이 집권한 후 케빈 러드(Kevin Rudd) 총리가 쿼드에서 빠지면서 한동안 실질적인 진전이 없었다가 2017년 호주의 말콤 턴불(Malcolm Turnbull) 총리, 일본의 신조 아베 총리, 미국의 트럼프 대통령, 그리고 인도의 모디(Narendra Modi) 총리가 다시 쿼드 협력을 재개하기로 하면서 관심을 모았다. 이 시기는 트럼프 행정부가 본격적으로 인도-태평양을 들고 나온 시기와 일치한다.

호주는 쿼드가 안보 이익과 관심사를 공유하는 4개국 간 지역 안보 문제를 논의하는 협의체이고 인도-태평양은 지역을 정의하는 지역 개념이라는 형태로 쿼드와 인도-태평양을 구분한다. 쉽게 말해서 쿼드는 구체적인 국가가 협력을 말하는 것이며 아직 그 논의 수준이 높지 않아 지역 안보 문제에 크게 변수가 될 만한 것이 없다는 입장이다. 반면 인도-태평양은 과거 아시아-태평양, 동아시아와 같이 지역의 경계와 범위를 규정하는 지역 개념이라는 것이다. 따라서 쿼드와 인도-태평양은 같은 개념도 아니며 두 개를 연관지을 필요도 없다는 입장이다.⁶⁸ 뿐만 아니라 인도-태평양은 아시아-태평양, 동아시아를 대체하는 지

67. Australian Government, 2017. 2017 Foreign Policy White Paper. p. 4 and pp. 38-40.

68. Aakriti Bachawat, "Australia's Indo-Pacific pitch: What's in it for the Quad," *The Strategist*, February 5, 2019.

역 개념도 아니라는 입장이다. 다만 인도양, 서남아 지역과 아시아-태평양 지역이 해양으로 연결된 지역으로 지역의 안보와 경제적 번영의 문제를 아시아-태평양과 인도양으로 분리해 다루는 것보다 하나의 연결된 통합체로 보는 것이 바람직하다는 의미에서 기존 지역 개념의 발전적 형태라는 입장이다.

이런 호주 정부의 퀴드와 인도-태평양의 분리는 다른 퀴드 국가에서도 유사하게 나타나고 있다. 그럼에도 불구하고 인도-태평양 논의와 관련하여 지속적으로 퀴드가 나타나는 것이 어쩔 수 없는 현상이다. 앞서 언급한 바와 같이 퀴드 국가들이 인도-태평양을 가장 강력하게 주장하는 국가들이기 때문이다. 무엇보다 퀴드와 인도-태평양이 연계됨으로써 지역국가들은 당사자들의 부인에도 불구하고 실질적으로 인도-태평양이 중국을 봉쇄하려는 전략이 아닌가라는 의심을 사고 있다. 퀴드를 구성하는 국가들이 모두 중국의 부상에 대해서 가장 우려하고 있는 국가들임에는 틀림없다. 또한 개별 국가의 인도-태평양 개념들이 퀴드 국가들 사이에 제법 큰 차이를 보이고 있기 때문에 퀴드 국가들 중심으로 이야기되는 인도-태평양의 실체가 무엇인가에 관한 질문도 끊임없이 제기된다. 마지막으로 퀴드에 참여하고 있는 국가들이 글로벌 차원에서, 지역 차원에서 상당한 힘을 보유하고 있기 때문에 이들이 주도하는 인도-태평양 개념에 대해서 지역의 중소국가들은 상당한 우려를 보이고 있는 것도 사실이다.

4. 전략과 정책

호주의 인도-태평양 전략을 가장 포괄적으로 밝히고 있는 문서는 2017년 발행된 호주 대외정책 백서(Australian Foreign Policy White Paper 2017)이다. 호주 정부의 공식적인 인도-태평양에 관한 입장은 모두 이 백서를 근간으로 한다.⁶⁹ 따라서 호주가 염두에 두고 있는 인도-태평양이라는 전략에 관한 설명, 그리고 그 구체적인 구현은 바로 이 문서로부터 출발해야 한다.

2017 호주 대외정책 백서는 지금까지 호주뿐 아니라 지역 국가 다수의 평화, 안정, 번영을 가져온 전후 질서를 1) 열린 시장 경제, 2) 국제협력을 가능케한 국제법과 규범, 3) 보편적인 권리와 자유, 4) 글로벌 차원의 도전에 대처하기 위한 국가 간 협력, 5) 미국과 동맹, 미

국의 군사적 관여를 포함해 미국이 뒷받침해온 글로벌 차원의 안보로 규정한다.⁷⁰ 이런 전후 질서가 호주의 성장과 안정을 보장해왔다. 지금 호주가 당면하고 있는 문제는 이런 질서가 유지될 수 없는 환경이 도래했다는 것이다. 현존 질서를 흔드는 가장 중요한 요인은 중국의 부상과 그에 따라 중국이 기존 지역질서에 제기하는 의문과 도전이다. 뿐만 아니라 글로벌 차원의 테러리즘, 사이버 안보, 자유무역에 대한 도전 등 보다 작은 새로운 변수도 속속 등장하고 있다. 전후 지역질서를 담보해 온 미국도 트럼프 행정부 등장 이후 과거 행정부와 달리 기존 지역질서, 특히 경제적 번영과 관련한 자유무역과 열린 시장 경제라는 덕목을 오히려 약화시키는 방향으로 움직이고 있다.

이런 배경하에서 호주 대외정책 백서는 호주가 주장하는 인도-태평양의 주요한 항목으로 다음과 같은 사항을 제시하고 있다.⁷¹

- 지역 국가 간 대화와 협력의 노력을 확고히 하고 무력의 사용이나 위력을 배제하고 국제법에 따라서 분쟁을 평화적으로 해결하며,
- 상품, 서비스, 자본, 아이디어의 흐름을 촉진하는 열린 시장을 지향하고,
- 지역의 모든 경제에 개방된 열린 경제통합을 추진하며,
- 항행과 비행의 자유에 관한 권리를 존중하며 작은 국가들의 권리를 보호하고,
- 미국은 지역의 경제 및 안보 문제에 지속 관여하고, 지역의 제도와 규범의 형성을 지원하며,
- 중국은 상기 원칙에 입각한 지역질서를 강화하는 방향으로 주도적인 역할을 한다.

이상의 호주가 주장하는 인도-태평양의 특징에서 명확히 드러나는 바는 1) 규범과 규칙에 기반한 지역질서에 대한 옹호, 2) 미국의 지속적인 지역에 대한 관여, 3) 기존 지역질서 강화에 대한 중국의 긍정적 역할 등이라 할 수 있다.

70. Australian Government, 2017, 2017 Foreign Policy White Paper, p. 11.

71. Australian Government, 2017, 2017 Foreign Policy White Paper, p. 38.

69. Australian Government, 2017, 2017 Foreign Policy White Paper.

이런 큰 방향성 아래 호주 정부가 인도-태평양 전략을 구현하기 위해서 구체적으로 취하고 있는 정책은 대외정책, 국방정책, 경제정책, 대외원조 등에서 두드러진다. 이 정책에서 드러나는 한 가지 특징은 호주의 경우 인도-태평양이라는 틀 아래서 새로운 정책을 펼치기 보다는 이전부터 지속적으로 전개해왔던 정책들이 대부분 인도-태평양이라는 틀 안에 들어가고 따라서 지금까지 펼쳐왔던 대외정책과 국방정책을 인도-태평양이라는 새로운 이름 안에 넣은 것이 대부분이다.

무엇보다 호주 외교부의 구조가 인도-태평양을 중심으로 재편되었다. 호주 외교부에서 인도-태평양 지역을 담당하는 부서는 두 개인데, 하나는 호주와 바로 이웃한 태평양 지역을 담당하는 태평양실(Office of the Pacific)이고 나머지 하나는 인도-태평양 그룹(Indo-Pacific Group)이다. 호주 외교부에는 다섯 개의 그룹이 있는데, 차관보(deputy secretary)가 수장을 맡고 있다. 인도-태평양 그룹 아래 동남아국, 동북아국, 미국 및 인도-태평양 전략국, 그리고 서남아시아국의 네 개의 국 단위가 존재하며, 인도-태평양 국은 미국과 캐나다, 아세안지역과 지역 아키텍처를 담당하는 과, 그리고 인도-태평양과 해양전략을 담당하는 과가 배치되어 있다. 인도-태평양 지역을 담당하는 차관보가 별도로 있는 것 외에도 인도-태평양 전략을 담당하는 과를 별도로 설치하고 있다.⁷² 이런 외교부의 구조에서도 인도-태평양에 대한 강조가 잘 드러나며 동시에 호주의 관점에서 어디서부터 어디까지를 인도-태평양에 포함하는지 알 수 있다.

호주의 인도-태평양 전략에서 호주만의 특성이 가장 잘 드러나는 것은 바로 호주의 대외 경제정책이다. 호주는 인도-태평양에 포함된 국가들과 최근 매우 공격적으로 자유무역협정을 추진해왔다. 인도-태평양이라는 담론이 본격적으로 등장하기 전인 2000년 이전 호주는 뉴질랜드, 싱가포르, 미국, 태국, 칠레와 5개의 FTA 협정을 가지고 있었다. 물론 FTA가 지역적으로 확산되는 데 힘입은 것도 있지만 2010년 이후 호주는 아세안-호주-뉴질랜드 FTA(2010), 한국(2014), 일본(2015), 중국(2015), 포괄적이고 진보한 환태평양경제동반자협정(Comprehensive and Transparent Trans-Pacific Partnership, CPTPP)을 새로 추가했다.⁷³ 뿐만 아니라 호주는 현재 홍콩, 인도네시아, 페루와 FTA 협상이 종료

72. 호주 Department of Foreign Affairs and Trade 조직도 참조. <<https://dfat.gov.au/about-us/department/Documents/dfat-org-chart-executive.pdf>>.

73. Australia's Free Trade Agreements 홈페이지(호주 외교부). <<https://dfat.gov.au/trade/agreements/pages/trade-agreements.aspx>>.

되어 비준을 앞두고 있고, 추가로 호주, 뉴질랜드 및 8개 태평양 국가들과 PACER Plus (Pacific Agreement on Closer Economic Relations Plus)라는 협정도 추진하고 있다.⁷⁴ 나아가 태평양 너머 중남미 국가의 연합인 태평양 연합(Pacific Alliance) 국가와 FTA도 역시 추진 중에 있다.

이런 개별 협상 외에 보다 중요한 것은 호주가 포함되어 있고 추진 중인 지역적 경제협력, 지역 자유무역협정이다. 먼저 호주는 1989년 만들어진 아태경제협력의 핵심국가로 여전히 아태지역 차원의 경제협력과 궁극적으로는 아태자유무역협정(Free Trade Agreement in the Asia-Pacific, FTAAP)을 꾸준히 추진하고 있다. 여기에 추가적으로 미국, 호주를 포함한 12개국이 추진했던 환태평양경제동반자협정(TPP)에 대해 여전히 강력한 지지를 보내고 있다. TPP는 2017년 미국 트럼프 행정부 출범 이후 미국의 탈퇴로 한때 위협에 처한 듯했으나 호주, 일본 등의 노력으로 결국 2018년 미국을 제외한 11개국의 형태로 CPTPP라는 이름으로 새로 태어났다. 그 외에도 아세안+6 차원에서 아세안을 중심으로 추진하고 있는 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)에도 깊이 관여해 추진하고 있다.

FTA를 비롯해서 다양한 지역의 자유무역협정에 포함되어 있고 이를 CPTPP를 부활시키는 등 경제협정을 강력하게 추진하는 것은 호주의 경제적 인도-태평양 전략과 깊은 관련을 가지고 있다. 앞서 언급한 바 있듯이 호주의 인도-태평양 비전 6개 항목 중에서 3개 항목이 지역적 경제질서와 관련을 가지고 있다. 열린 시장, 지역 경제통합, 그리고 미국의 지역 경제 및 안보 문제 관여를 포함한 지역의 제도와 형성 항목들이 모두 호주의 경제적 인도-태평양 전략과 관련이 있다. 현실적으로 군사력이 크지 않은 호주 입장에서 지역의 다양한 이슈 중에서 열린 시장, 자유무역, 그리고 이를 포함하는 지역의 경제 질서 문제가 가장 다루기 적합한 주제이며, 따라서 이 분야의 인도-태평양 전략에서 주도적 역할을 하려는 것이 호주의 계산이다.

이와 유사하게 호주의 개발협력과 공적원조 역시 지속적으로 인도-태평양에 해당하는 지역을 강조해왔다. 호주는 전통적으로 동남아 지역과 태평양 지역, 그리고 일부 서남아 지역에 개발협력을 집중해왔다. 호주가 처한 지리적 위치로 인해 이런 개발협력의 대상은 아

74. 이 8개국은 쿡 아일랜드(Cook Islands), 키리바시(Kiribati), 나우루(Nauru), 니우에(Niue), 사모아(Samoa), 솔로몬제도(Solomon Islands), 통가(Tonga), 투발루(Tuvalu) 등이다.

주 자연스러운 선택이다. 호주 개발협력의 방향과 관련해서 새로운 것은 없으나 달라진 점은 이제 호주의 개발협력 역시 인도-태평양 전략이라는 이름을 달고 있다는 점이다. 예를 들어 호주의 개발협력 백서는 인도-태평양이라는 지역 이름을 지속적으로 강조하고 있다. 2019년~2020년 호주 개발협력 예산을 소개하는 백서(Australian Aid Budget Summary 2019-2020)는 120페이지에 걸쳐 총 53번이나 인도-태평양을 언급하고 있다.⁷⁵

[표 2] 2018년 호주 ODA 지역별 및 인도-태평양 프로그램 예산

대지역/주제	소지역/주제	금액(100만 AUD\$)
태평양 지역	개별국가	835.4
	북태평양	5.0
	태평양 지역	206.6
태평양 합계		1,047.0
동아시아	개별국가	559.5
	아세안-메콩	62.6
	동아시아 지역	14.6
동아시아 합계		636.7
서남아시아	개별국가	205.9
	서남아 지역	14.8
서남아 합계		220.7
중동-아프리카	사하라이남	31.8
	MENA 지역	20.5
중동-아프리카 합계		52.3
인도-태평양 분야별 프로그램	보건, 수자원 위생	108.1
	장학금 및 교육	101.8
	인프라 및 농촌 개발	46.0
	혁신 펀드	35.0
	기타 분야	143.6
인도-태평양 분야별 프로그램 합계		434.5

출처: Australian Aid Budget Summary 2019-2020.

2019년의 예를 들면 호주는 태평양 지역에 14억 호주달러, 그리고 동남아 지역에 10억 호주달러, 서남아 지역에 2억 6천만 호주달러의 개발협력 예산을 배정하고 있다. 지역적으로 같은 남반구의 남미에 배정된 3억 호주달러가 인도-태평양 지역에 속한 서남아 지역의 2억 6천만 호주달러를 앞설 뿐, 지역적으로 배분된 예산의 약 2/3 이상을 인도-태평양 지역에 집중하고 있다. 뿐만 아니라 2018년과 2019년에는 인도-태평양 분야별 프로그램이라는 이름하에 약 3~4억 호주달러를 배정해왔다.⁷⁶

인도-태평양과 관련된 호주 정부의 공식적이고 종합적인 계획으로 가장 많이 언급되는 것은 2017년 발간된 호주 대외정책 백서이다. 하지만 이보다 시기적으로 앞서 공식적으로 인도-태평양을 언급한 것은 호주의 2016 국방백서다. 이 백서는 호주 국방의 세 가지 가장 중요한 전략으로 첫 번째 안전한 호주, 두 번째 해양을 포함한 주변 지역의 안정, 그리고 세 번째로 규칙기반 질서와 안정된 인도-태평양 지역을 꼽고 있다. 이 세 번째 안정된 인도-태평양 지역이라는 전략하에서 호주 국방부는 미국과 다른 우호적 국가와 협력적으로 호주의 이익을 위협하는 규칙기반 질서에 대한 도전에 대응한다는 원칙을 밝히고 있다.⁷⁷

이런 원칙하에 2018-2019년 호주 국방부 연례 보고서는 호주 국내를 벗어나 국제적으로 호주군이 수행하고 있는 작전을 20개 명시하고 있다. 이 중에서 10개의 작전이 인도-태평양 지역에 집중되고 있다. 물론 이 10개의 해외 작전 중에서 많은 수는 호주가 인도-태평양 지역 개념과 전략을 도입하기 전부터 지속되는 것이지만 숫자로 놓고 볼 때 절반의 수가 인도-태평양 지역에 집중되어 있고, 나머지 절반은 아프리카와 중동 지역에 나뉘어 있다.⁷⁸

인도-태평양에 포함되는 개별 국가와 국방협력도 인도-태평양 전략하에서 다양하게 펼쳐진다. 무엇보다 호주의 인도-태평양 전략에서 중요한 협력 대상은 미국이다. 미국과는 앤저스 동맹조약(ANZUS Treaty), 파이브 아이즈 인텔리전스(Five Eyes Intelligence) 협

75. Australian Aid, 2019, Australian Aid Budget Summary 2019-20. <<https://dfat.gov.au/about-us/corporate/portfolio-budget-statements/Documents/2019-20-australian-aid-budget-summary.pdf>>.

76. Australian Aid, 2019, Australian Aid Budget Summary 2019-20, pp. 71-72. <<https://dfat.gov.au/about-us/corporate/portfolio-budget-statements/Documents/2019-20-australian-aid-budget-summary.pdf>>.

77. Australian Government, Department of Defence, 2016, 2016 Defence White Paper, pp. 17-18.

78. Australian Government, Department of Defence, 2019, Annual Report 18-19, p. 7 and pp. 24-25.

[표 3] 호주군의 인도-태평양 지역 주요 작전

명칭	지역	특징
Operation Gateway	동남아시아	남중국해, 북인도양 해상 감시
Operation Argos	한반도	북한에 대한 UN 안보리 제재 이행
Operation Linesman	한반도	정전협정 감시
Operation Resolute	호주 해양 경계	동남아, 호주 사이 해양 국경 감시
Operation Augury	필리핀	태평양 지역 국가 능력 배양
Operation Render Safe	남서태평양	전쟁 폭발물 제거 작전
Enhanced Regional Engagement	남서태평양	훈련, 장비, 및 인프라 제공
Indo-Pacific Endeavour	남서태평양	지역 국가와 정기 교류
Operation Solania	남태평양 국가	수산업 보호
Operation Southern Discovery	남극해와 남극	

출처: Australian Government, Department of defence, 2019. Annual Report.

력, 그리고 호주와 미국 사이 2+2(AUSMIN)을 기반으로 해서 가장 가까운 군사협력 관계를 가지고 있다. 특별히 인도-태평양 전략과 관련해 두 국가는 2014년 양국 간 서명한 Force Posture Initiatives에 따라서 호주 다윈(Darwin)에 미 해병대 2,500명을 주둔시키기로 했다. 이를 통해 호주와 미국이 인도-태평양 지역에서 군사적으로 협력하고, 양국 군 사이 협력의 증진을 꾀하고 있다.

호주와 태평양 국가 사이의 협력이 태평양해양안보 프로그램(Pacific Maritime Security Programme)하에 남태평양 국가에게 훈련, 장비를 지원하는 정도 수준이라면 동남아시아 국가와 협력은 이보다 좀 더 실질적인 군사협력에 가깝다. 특히 가장 가까운 동남아 국가인 인도네시아와 포괄적인 군사협력을 실시하고 있다. 롬복조약(Lombok Treaty, 2016), 방위협력협정(Defence Cooperation Agreement, 2012), 그리고 2014년의 정보협력에 관한 각서(Joint Understanding on Intelligence Cooperation)에 기반해 호주와 인도네시아는 군사협력을 하고 있다. 여기에 호주와 인도네시아 사이에 외교·국방 2+2 장관급 회담, 호주-인도네시아 국방전략대화 등이 양국 간 협력의 채널로 작동한다.

말레이시아, 싱가포르와 호주는 독립 직후부터 5개국 방위협정(Five Powers Defence Arrangement)을 통해서 국방협력을 하고 있다. 싱가포르와는 군-민간 분야 인사 교류, 테러리즘, 사이버 안보 분야의 훈련 교환, 정보 교환, 과학기술협력 등을 통해 군사협력을 전개하고 있다. 나아가 호주는 아세안 국가들이 주도하는 확대아세안국방장관회의(ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus, ADMM+)에도 적극 참여해 인도-태평양 국가와 국방협력을 하고 있다. 인도와 호주의 국방협력은 2014년 안보협력협정에 기반해 이루어지고 있으며, 해양-해군 심포지엄(Ocean Naval Symposium), 인도양주변국연합(Indian Ocean Rim Association, IORA) 등을 통해 해양문제에 집중하고 있다. 일본 역시 쿼드 국가의 하나로 호주와 긴밀한 국방협력을 하고 있는데, 양국 국방협력은 2007년 안보협력에 관한 공동선언에 기반하고 있다. 또 양자 협력을 넘어 미국-호주-일본 3자 간에 Southern Jackaroo 연합훈련, 전략대화 등을 진행하고 있다.⁷⁹

호주 군의 인도-태평양 이니셔티브에서 흥미로운 것은 태평양 도서국가를 대상으로 하는 연합태스크포스 637(Joint Task Force 637)과 인도-태평양 Endeavour(Indo-Pacific Endeavour, IPE) 프로그램이다. 호주는 인도-태평양 지역에서 국방, 안보 협력을 관장하고 촉진하기 위해 국방부 국제정책국 내에 인도-태평양협력증진(Indo-Pacific Enhanced Engagement) 과를 신설했다. 이와 아울러 연합태스크포스 637은 2019년 상반기에 파푸아뉴기니, 바누아투, 사모아, 투발루, 통가, 피지, 솔로몬과 뉴칼레도니아를 방문해 훈련과 교육프로그램을 실시했다. 2019년 하반기에는 같은 프로그램으로 프랑스령 폴리네시아, 동티모르, 마이크로네시아를 방문했다.⁸⁰ 외교부뿐만 아니라 국방부 역시 태평양 국가들을 대상으로 협력의 기반을 조성하고 거리를 좁히기 위한 노력을 하고 있다.

IPE 프로그램 역시 호주 군에서 매년 실시하고 있는 프로그램으로 태평양을 넘어서 보다 넓은 인도-태평양 국가와 군사협력 및 교류를 촉진하기 위한 프로그램이다. 2019년 IPE 프로그램은 3개월 동안 4척의 함정과 P-8 포세이돈 군용기, 그리고 1,200명의 호주군을 동원한 프로그램을 스리랑카, 인도, 말레이시아, 인도네시아, 태국, 베트남, 싱가포르 등 7개 국가에서 전개했다. 이 프로그램의 목적은 재난 구호 계획 수립, 다국적 해양 작전, 군사훈련 및 방위산업 협력까지 포함하는 포괄적인 것이다. 또한 이 프로그램의 해양 태스크포스는 인도양 북동부에서 프랑스가 주도하는 라페루스(La Perouse) 연합훈련에 참여

79. Australian Government, Department of Defence. 2016. 2016 Defence White Paper, pp. 125-130.

80. Australian Government, Department of Defence. 2019. Annual Report 18-19, pp. 24-25.

했다. 또한 괌 근처에서 미국이 주도해 일본, 한국 등이 함께 하는 태평양 뱅가드 훈련(Exercise Pacific Vanguard)에도 참여하는 등 인도-태평양 지역 국가들과 합동 훈련에도 적극 참여했다.⁸¹

5. 결론

호주의 인도-태평양은 미국의 인도-태평양, 일본의 인도-태평양 전략과 일정 부분 조응하면서도 나름의 특징을 가진다. 호주는 지금까지 지역을 규정해온 질서, 즉 규칙기반 질서에 가장 큰 방점을 찍고 있다. 그중에서도 호주의 번영을 가져왔던 자유무역 질서의 유지라는 부분에 가장 많은 관심을 가지고 있다. 한편으로 인도-태평양에 있어서 규칙기반 질서를 위협하는 수정주의적 중국의 행태에 대해서 우려를 보이고 있기는 하지만 미국, 일본과 달리 중국을 봉쇄하는 전략을 강하게 취하지는 않는다. 호주 입장에서 인도-태평양은 지역의 규칙기반 질서에 대해서 강조하면서 다른 한편으로 잠재적 수정주의 세력인 중국을 어떻게 이 질서 속으로 끌어들이는 것인가에 보다 관심을 가진다.

뿐만 아니라 미국, 일본의 인도-태평양 주장 이후 호주의 인도-태평양은 전략적 성격을 더 하기는 했지만, 원래 호주에서 관심을 가진 인도-태평양 개념은 전략으로 인도-태평양이라기보다는 지역 개념으로서 인도-태평양이다. 태평양과 인도양을 해양으로 이어진 경제권으로, 더 나아가 자유무역지대로, 장기적으로 호주의 이익에 봉사할 수 있는 지역으로 상정한다. 뿐만 아니라 지정학적으로도 인도-태평양은 인도양과 태평양의 경계에 위치한 호주를 지역의 한가운데 축(pivot)에 위치시킨다. 아시아-태평양, 동아시아 등의 지역 개념에서 변방에 머무르던 호주를 지역의 한가운데 위치시키는 개념이 인도-태평양이다.

호주 안에서 인도-태평양 개념은 상당한 생명력을 가질 것으로 보인다. 앞서 언급한 지정학적, 경제적 유인 외에 국내적으로 상당한 정책적 합의가 존재한다. 무엇보다 호주는 미국의 동맹 국가로 미국의 지역에 대한 관여가 안보정책의 핵심이다. 지역 개념으로서, 전략으로서 모두 인도-태평양은 미국의 지속적 관여를 담보할 수 있는 정책이다. 2010년 이후 노동당(Labor Party)에서 자유당(Liberal Party)-국민당(Nationals) 연립정권으로 정권이 바뀌는 상황에서도 호주의 인도-태평양에 대한 관심은 지속되었다. 2013년, 2016년 국방부의 백서, 2017년 대외정책 백서에 이르기까지 인도-태평양에 대한 호주 정부의 의지

는 명확해 보인다. 이런 호주 정부의 의지는 인도-태평양이라는 타이틀을 중심으로 외교 부 지역국을 개편한 것에서도 잘 드러난다.

개별 국가의 대외전략이나 아시아 국가와의 관여 전략 혹은 특정 국가를 배제하는 형태의 전략이 아닌 호주의 인도-태평양은 나름의 한계 역시 가진다. 호주의 인도-태평양의 핵심은 호주를 포함한 이 지역의 경계를 포함한 지역 개념을 새로 정립하는 것에 가깝다. 보다 구체적으로 과거 아시아-태평양 혹은 동아시아 등으로 규정되었던 지역의 이름을 새로 쓰는 프로젝트에 보다 무게를 둔다.

그러나 지역의 개념, 명칭을 새로 쓰는 문제는 특정 국가 혹은 국가들의 노력으로 해결되거나 법·제도적으로 해결될 문제는 아니다. 이 지역이 아시아-태평양으로 혹은 동아시아로 불리고 규정되었던 것은 지역 국가들 사이 암묵적인 동의에 따른 자발적 지역 개념 사용과 확산 때문이다. 다시 말해 지역 국가들 사이 인도-태평양으로 이 지역을 부르는 것에 관해 자연스럽게 오랜 시간을 걸쳐 동의와 자발적 참여가 일어나고 점차적으로 변화가 나타나는 것이지 특정 국가가 인도-태평양 개념을 지속적으로 주창한다고 해결될 문제는 아니다.

더 나아가 호주의 인도-태평양 개념이 핵심에 놓고 있는 지역의 규칙기반 질서의 재강화 역시 특정 국가의 노력으로 해결되기 힘든 측면이 있다. 호주 역시 다른 지역 국가들과 마찬가지로 미국과 중국이라는 강대국에 비해서는 상대적으로 중견국의 위치를 점하고 있는 국가다. 지역의 중소 국가 입장에서 이론적으로, 그리고 원칙적으로 규칙기반 질서가 바람직하고 강화되어야 한다는 합의는 존재할 수 있다. 문제는 구체적인 행동이다. 개별 국가들이 일정한 합의를 바탕으로 행동에 나설 때 일방주의적으로 행동하는 강대국에 맞서 강대국이 와해시키고 있는 규칙기반 질서를 중소국가의 이익에 맞게 강화할 수 있다. 그러나 이런 행동에 나서야 할 개별 중소국가들 입장에서 불확실한 집단행동의 이익보다는 당장 눈앞에 있는 강대국과의 양자관계가 더 현실적이고 긴급한 문제일 수 있다. 이런 집단행동의 딜레마를 어떻게 극복할 것인가가 호주의 인도-태평양이 핵심에 놓고 있는 규칙기반 질서 강화라는 과제가 가진 가장 큰 과제다.

81. Australian Government, Department of Defence, 2019. Annual Report 18-19, pp. 24-25.

제5장. 인도 모디 BJP 정부의 인도-태평양 전략

1. 서론

인도의 인도-태평양 전략(strategy) 또는 비전(vision)은 이 프로젝트에서 다뤄지고 있는 인도-태평양 전략을 추구하는 다른 세 국가, 즉, 미국, 일본, 호주와 큰 틀에서는 유사하지만 근본적으로 다른 몇 가지 틀과 특성이 있다. 이 중 가장 중요한 점은 인도는 인도-태평양 전략의 리더 또는 조정자라고 할 수 있는 미국의 조약 동맹국(treaty ally)이 아니라는 점과 나머지 세 국가가 소위 경제 선진국이지만 인도는 경제개발도상국이라는 것이다. 이로 인하여 부상한, 확장하는 중국의 전방위적인 영향력에 어떠한 형태로든 대응해야 하는 인도와 3개국 국가이익의 수렴에도 불구하고 인도는 정치경제 및 정치군사 협력 측면에서 인도-태평양 전략에 다르게 접근하고 있다.

이를 약간 단순화해서 정의한다면 인도의 인도-태평양 전략은 정치군사적 측면에서는 미국과 평행적 협력(parallel alignment)을 유지하여 중국의 확장을 억제하는 동시에 전략적 자율성을 확보하며 결합된 전술 운용(interoperability)을 지양하고, 정치경제적 측면에서는 개발도상국으로서 여러 특징을 공유하는 중국과 다양한 국제기구 내 또는 지역 내 다자 협력에 있어 적극적으로 행동하고 향후 기대되는 중국의 경제적 투자 가능성을 확보하지만 전략산업에서는 중국을 배제하는 방향으로 설정되어 있다. 그러나 아직까지 인도의 모디 BJP 정부는 미국 등과 달리 아주 구체적이고 정제된 형태의 인도-태평양 전략을 명시하지는 않고 있으며 막연한 다극체제(multipolar system)를 이 지역 내 확립하고자 하는 전략적 방향성에 따라 진화하고 있는 정도이다.

이러한 인도의 인도-태평양 전략의 부상과 본격화는 그 비동맹전략(non-alignment)을 탈피하여 소위 다자 얼라인먼트(multi-alignment) 또는 이슈-중심 얼라인먼트(issue-based alignment) 국제정치적인 요인들에 의해 시작되었다. 이 글에서는 이러한 인도의 인도-태평양 전략의 발전과 특성을 역사와 배경, 목표와 의도, 전략과 정책의 세 관점에서 분석하며 향후 모디 BJP 2기 정부(2019-2024)의 전략과 정책 방향을 예상하고자 한다.

2. 역사와 배경

1) 인도의 인도-태평양 개념의 정의와 발전

인도-태평양 전략의 범아시아적 공간은 미국, 일본, 호주, 인도 4개국의 양자 및 소다자 안보 협력 촉진을 위해 창조된 것이며 이 공간 개념은 위에서도 분석하였듯이 대체적으로 민주주의가치, 기존의 규칙에 의한 통상, 자유로운 해상교통로(Sea Lines of Communication) 유지 등과 같은 소위 규칙기반 질서로 수렴하고 있어 인도의 대략적인 입장과도 일치한다.

인도의 인도-태평양 전략의 기원은 상대적으로 모호하다. 중요한 이유는 인도-태평양 전략은 인도가 주도적 또는 주체적으로 만든 개념이라기보다 미국과 일본에 의해 ‘씩워진’ 또는 ‘주어진’ 것이기 때문이다. 독립 이후 40년 이상 유지되어 왔던 인도의 외교 전략은 잘 알려져 있듯이 비동맹정책이었지만 1989년 소련의 붕괴와 냉전의 종식과 함께 그 전략적 유효성이 감소하였다. 미국의 ‘단극체제’로 재편되는 국제정치의 변화 속에서 인도는 외교 전략을 전반적으로 수정해야 했으며 이는 라오(Rao) 총리 시기부터였다. 비동맹정책의 국내 정치경제적 근간이었던 사회주의 중심의 경제체제를 시장자본주의 경제체제로 전환하면서 냉전 기간 냉각 관계를 유지하던 미국과 그 동맹국들(일본과 서유럽 국가들)과의 관계 개선을 추진하였다. 그러나 이러한 변화는 비동맹정책의 연장선상에서 있었으며 그 핵심 전략인 다극체제(multipolar system) 형성 기초는 유지되었다. 이러한 전략은 미국의 ‘단극체제(unipolar system)’에 대한 소극적 반대 및 저항으로 그리고 방어적인 외교안보 정책으로 이어졌지만 인도가 남아시아의 지역 강국으로서의 지위를 유지하기에는 충분했다.

인도의 인도-태평양 전략은 라오 총리와 그 후임자로 볼 수 있는 만모한 싱(Manmohan Singh) 총리가 추구했던 동향정책(Look East)에서 그 희미한 씨앗을 발견할 수 있다. 이 동향정책은 비동맹정책의 지역적 한계였던 남아시아와 이를 넘어 동남아시아 각국과의 정치경제적, 정치군사적 협력과 경쟁으로 지역 개념을 확대하는 국가전략을 본격화하고자 하는 시도였지만 이 정책의 ‘1단계(Phase I)’인 1992년-2003년까지 외교적 성과가 담보된 구체적인 정책으로 진화하지 못했다. 그러나 동향정책 1단계에서 인도 국가 전략의 지리적 범위가 대폭 확장된 것이 사실이다. 인도의 아대륙과 인도양 지역에서는 남아시아 지역 협력 연합(South Asian Association for Regional Cooperation, SAARC) 강화를 추구하였고 1997년 남아시아(방글라데시, 스리랑카, 인도)와 동남아시아의 일부 대륙 국가들(미얀마, 태국)을 연결하는 경제협력 블록 형성을 목적으로 BIMSTEC(Bangladesh-India-

Myanmar-Sri Lanka-Thailand Economic Cooperation)을 주도적으로 창설했다. 또한 2002년 아세안-인도 정상회담, 2003년 아세안+3(한·중·일)+1(인도) 정상회담 등으로 인도의 인도양을 넘어선 태평양으로의 외교 영역 확장을 도모했으며 이는 '동향정책'의 2단계(Phase II, 2003-2014)에서 본격화된다.

인도의 동향정책 1단계 동향정책은 남아시아와 동남아시아에 집중되며 동북아시아와 태평양에 대한 소극적인 접근에 머물렀다면 동향정책 2단계는 동남아시아 해양 및 내륙 전체와 동북아시아, 그리고 오세아니아에 대한 소위 인도의 동쪽 전체의 태평양 지역까지 지역 개념을 확대한 국가전략 수준으로 확대되었다. 이러한 양적인 또는 지역범위적인 차이와 동시에 동향정책의 1단계와 2단계는 질적인 변화를 보이는데 이는 후자가 경제협력을 넘어 군사안보협력 그리고 경쟁의 측면까지도 포괄하게 되었다는 의미이다. 그럼에도 불구하고 이러한 동향정책은 그 2단계에 들어서도 모호한 목표로서 기능하였을 뿐 적극적, 구체적 전략으로 기능하지는 못했다. 당연히 인도-태평양에 대한 지역 아키텍처로의 감안도 되지 않았다.

그러나 2014년 나렌드라 모디 총리의 인도인민당(Bharatiya Janata Party, BJP)의 집권과 동시에 신정부는 싱 총리의 국민회의(Congress Party)가 실행해온 동향정책을 동방정책(Act East)으로 변경하며 적극적, 구체적 전략의 측면이 등장한다. 자본주의 시장화와 힌두교 중심의 위대한 인도(Great India)의 추구와 같은 민족주의 정책에 기반한 모디의 동방정책은 그 전임 정권들의 동향정책과는 구분된다. 이는 아래에서 자세히 설명하겠지만 모디의 BJP 정부는 2014년 총선거에서의 과반의석 확보, 그리고 가장 최근 2019년 4월 총선거의 압승으로 인한 연립정권의 불필요성, 그에 동반된 지방 선거들에서의 승리들을 기반으로 전국 정국 장악 능력 확보, 그리고 모디 총리 개인의 포퓰리스트적 카리스마적 인기를 통해서 가능했다. 모디 정부는 사회주의 경제 요소를 제거하고 시장경제체제와 개방경제체제를 강화하며 국내정치·경제적인 요인에 기반한 국제경제 및 외교안보 전략, 즉 인도양과 태평양 지역에서의 적극적 진출이라는 전략을 강화했다. 이러한 전략적 방향은 동방정책으로 대표되며 이러한 국내정치적 변화는 아래 서술할 중국의 경제적, 군사적 부상과 맞물려 인도의 외교 전략의 근본적인, 적극적인 변화를 이끌어냈다.

이러한 맥락에서 나렌드라 모디 총리의 BJP 정부는 쿼드 참여국인 미국, 일본, 호주가 주도한 인도-태평양 지역 내에서의 기존 규칙기반 질서유지를 핵심 외교전략으로 채택하며 '인도-태평양 전략'에 동참하였다. 인도의 전략적 입장에 기반한 인도-태평양 전략에 대한 개념 또는 정의는 다음과 같은 핵심 요소들로 요약할 수 있으며 이는 모디 총리의 2019

년 상그릴라 다이얼로그에서 최초로 제시한 '인도의 인도-태평양 비전(India's Vision for the Indo-Pacific Region)'에서 대략적으로 확인된다.⁸²

- (1) 항행의 자유(freedom of navigation and overflights)
- (2) 분쟁의 평화적 해결(peaceful resolution of disputes)
- (3) 국제법 및 다자주의존중(respect for international laws and multilateralism)
- (4) 개방되고 안정적인 국제무역체제(open and stable international trade regime)
- (5) 지속가능한 해양자원 개발(sustainable development of marine resources)
- (6) 해양 안전과 안보(maritime safety and security)
- (7) 연결성 증진 및 인프라스트럭처 개발(fostering connectivity and developing infrastructure)
- (8) 아세안 중심주의 존중(respecting ASEAN-centrality)
- (9) 배타적이 아닌 포괄적인 지역으로 아프리카 해안부터 북미/중미/남미 해안까지
(Inclusive from the shores of Africa to that of the Americas)

위의 요소들은 다른 인도-태평양 전략 추진국인 미국, 일본, 호주의 인도-태평양 규칙기반 질서를 형성하는 데 기초로서 인도는 이를 직간접적으로 인정, 강조하는 것이다. 이는 인도가 인도-태평양 전략의 등장에 적극적으로 관여(engagement)하고 참여(participation)하는 것을 넘어 인도-태평양 전략의 구조 형성에서 동맹의 수준은 아니지만 얼라인먼트 수준으로 접근하고 있다는 평가를 가능하게 한다.

2) 현 모디 정부의 인도-태평양 전략의 배경: 국내정치적, 국제정치적 접근⁸³

이러한 규칙기반 질서라는 기존의 국제질서를 유지한다는 지역 개념 또는 지역 아키텍처

82. Prime Minister's Keynote Address at Shangri La Dialogue, June 01, 2018. <<https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/29943/Prime+Ministers+Keynote+Address+at+Shangri+La+Dialogue+June+01+2018>>; Rajeev Ranjan Chaturvedy, "India's Indo-Pacific Embrace" *RSIS Policy Note*, June 21, 2018.

83. 더 자세한 분석은 다음을 참조. Paik, Wooyeal and Rajiv Kumar, 2019. "India's Extended "Act East" Outreach to Northeast Asia: Its Economic and Security Interactions with China, Japan, and South Korea," *Korean Journal of International Studies* 17.1: 4-8.

수준의 비전의 필요성과 동시에 아시아의 대륙과 해양 전역에서 지정학적, 지경학적 강대국들 간의 경쟁이 가시화되는 상황을 현 모디 정부는 명확히 인지하고 있다. 특히 해양 지역, 즉 서태평양, 동중국해, 남중국해, 인도양에서의 경쟁이 격화되는 상황을 인도는 국가 전략 수립의 방향성에 핵심으로 간주하고 있으며 이러한 국제정치 지형의 변화는 중국의 정치경제적 부상에 이은 정치군사적인 영향력 확장이 근본적인 독립변수라는 점도 명확히 하고 있다.

다시 말해 인도는 인도-태평양 지역에서 ‘항행 및 비행의 자유’ 및 ‘법의 지배’라고 하는 미국과 동맹국들의 주도 질서에 대한 중국의 담론적 도전도 인지하고 있다. 중국은 아시아 지역 내 다자 영역에서 미국과 동맹국들의 영향력 축소 의도를 내재한 배타적 동아시아 지역주의(exclusive East Asian regionalism) 및 범아시아 지역주의(Pan-Asian regionalism) 개념을 강조해왔다. 특히 2012년 시진핑 지도부의 등장 이후 신형대국관계, 신 아시아 안보, 신형국제관계, 신형주변국관계 등의 전략을 통해 미국 주도 질서에 대해 담론적인 도전을 시작했다. 이에 대한 영향으로 인도는 인도 아대륙(subcontinent)과 인도양에서의 기존 질서의 변화를 경험했고 대중국 견제 전략으로서 인도-태평양 전략의 등장에 적극적으로 동조하고 있다.

또한 이는 현 모디 BJP 정부의 국내정치적 권력 강화와도 연관되어 있다. 당대의 국제정치는 국내정치와 매우 복잡다단하지만 밀접한 상호작용을 하고 있으며 인도도 그 예외가 아니다. 일군의 국내정치적·국내경제적 변동은 인도 모디 BJP 정부의 동방정책, 그리고 그와 결합된 인도-태평양 전략의 추동 요인으로 작동하고 있다. 2014년 5월 모디가 이끄는 BJP 중심의 NDA가 집권하면서 인도는 본격적으로 전 싱 총리의 UPA 정부보다 훨씬 강화된 시장중심, 발전중심의 경제 전략을 채택했고 이는 경제성장을 정권의 집권 동력이자 정당성 확보 기제로 삼게 되었음을 의미했다. 또한 이는 힌두민족주의(Hinduvista)에 기반한 *Shreshtha Bharat*(Great India) 기조와 결합하여 BJP의 모디 총리의 국내정치 집권 기반을 강화했다.

이러한 경제성장 전략은 국민들의 지지를 확보했으며 이러한 국내정치적 요인은 동방정책으로 대표되는 적극적 국제 외교의 본격화를 야기했다. 모디의 핵심 경제 정책 또는 구호인 ‘Make in India’, ‘Digital India’, ‘Skill India’ and ‘Startup India’는 핵심 주 선거 — Maharashtra, Haryana and Jharkhand(2014년), Uttar Pradesh(2017년), Gujarat(2018년) — 의 승리를 견인했고 이로써 모디 정부는 경제발전 정책을 지속했다. 이는 좌

파야당과 그 지지자들 그리고 상당수 지역의 권력을 독점했던 지역정당의 중앙 정치에서의 영향력을 급속도로 약화시켰다. 특히 지역주의가 강력한 인도의 각 지역에서 높은 지지율을 바탕으로 캐스팅 보터 역할을 하던 지역정당들은 총선 패배로 중앙정치 및 중앙정부 지분의 약화와 역할 감소되었다. 이들은 싱 총리의 동방정책 2기의 본격화를 좌절시킨 세력이었다는 점에서 모디 총리의 동방정책과 이와 결합된 인도의 인도-태평양 전략의 본격적 추구의 방해 세력의 약화를 의미하기도 했다. 이러한 경제성장 우선 정책은 모디 정부의 동방정책의 핵심적인 동인이다. 인도 국민들은 이러한 모디의 경제정책을 지지하였으며 전국집권정당화에 성공한 BJP는 정치적인 안정성을 어느 정도 달성했다고 하겠다. 강력한 집권 정당이 가져온 이러한 정치적인 안정성이 새로운 해외 투자 및 원조 유치에 큰 도움이 되었으며 이러한 맥락에서 동남아시아를 넘어 동북아시아의 3개국, 즉, 중국, 일본, 한국과의 경제 관계를 강화하는 데 기여했다.

이러한 동방정책과 인도-태평양 전략은 BJP와 그 지도자 모디 총리의 재집권, 즉, 2019년 4월 총선거(제17대 하원의원 선거)의 압도적 승리로 인해서 향후 더 강화될 것이 분명하다. 4월 11일부터 5월 19일까지 7회에 걸쳐서 실시된 인도 하원의원(Lok Sabha) 선거가 5월 23~24일 최종 검표로 종료되었으며 현 여당인 BJP가 총 의석 542석 중 303석을 차지하며 2014년에 이어 또다시 단독 과반(기준: 272석)으로 승리하였다. 연립정부 NDA 계열 연합정당의 의석(마하라슈트라주의 시브세나당이 18석, 비하르주의 JD(United)당이 16석, 기타 지지정당들은 16석)까지 합하면 353석으로 2014년 선거보다 총 17석 증가하여 국민회의당(INC)이 이끄는 UPA의 92석과 비연합정당 99석을 훨씬 웃도는 결과이다. 이러한 국내정치적 변화로 인해 재집권 정부의 외교 전략은 강화될 상황이다. 이러한 국내정치적 요인은 국제정치적인 요인과 결합하여 동방정책과 인도-태평양 전략에의 참여의 근원이 되었다.

동방정책과 결합된 인도의 인도-태평양 전략 참여에의 국제정치적 요인은 중국의 부상과 영향력 확대이다. 모디 BJP 정부의 정책결정자들은 중국이 인도의 안보를 직접적으로 위협하고 있다고 공개적으로 발언하고 있다. 인도의 국회 하원 다선위원 출신인 국방장관 조지 페난데즈(George Fernandes)는 파키스탄이 아니라 중국이 인도의 잠재적 주요 위협이라고 공개적으로 선언했으며 유력 정치인인 물라얌 싱(Mulayam Singh)도 인도 의회에서 “중국은 인도에 대한 위협이자 가장 큰 적”이라고 했고 육군대장 비핀라왓(Bipin Rawat)은 “인도는 중국과 파키스탄과의 두 전선에 동시에 대비해야한다”고 주장할 정도가 되었다. 중국의 부상에 대응하여 인도의 정책결정자와 커뮤니티에서는 전략적 대안으로

백 패싱(buck-passing), 편승(bandwagoning) 및 균형(balancing)을 고려했으며 백 패싱 또는 편승보다는 균형을 가장 효과적인 전략으로 보고 있다. 그러나 동시에 중국과의 안보 이해 충돌이 심화될 것을 예상하는 인도는 국제정치적 국가이익을 수호하기 위한 동맹 또는 얼라인먼트의 대상을 적극적으로 모색해야 한다는 시각이 강화되고 있으며 이는 동방정책, 나아가 인도-태평양 전략에의 적극적 참여 여론으로 이어지고 있다.

그러나 인도와 중국의 관계는 복잡적이다. 인도의 정책엘리트들은 탈냉전 시기 미국의 단극체제가 약화되는 국면에서 중국의 부상에 대해 크게 세 가지 시각을 갖고 있다. 첫째, 남아시아 지역 내 전략적 경쟁 관계에 따른 중국의 위협에 착근하는 관점이다. 이들은 현재 일대일로로 상징되는 중국의 적극적 외교 정책, 특히 인도양 역내에서의 해양굴기로 중국이 인도에 적대적이며 인도를 전략적으로 포위 또는 억제한다고 본다. 둘째, 중국은 경제를 넘어 정치, 문화, 이데올로기적으로 인도에 있어 중요한 파트너라는 시각도 있다. 특히 싱 총리의 집권기에 중국에 대한 경제 시각과 동시에 양국이 친디아(Chindia)라고 불릴 정도로 소위 유사한 경제적 발전 정도를 공유하는, 그래서 여러 경제적 이익을 공유하는 개발도상국으로서 또한 새로운 세계의 시장으로서 국제무대(특히 경제)에서 적극적으로 협력하며 공동전선을 구축해야 한다고 생각한다. 마지막 시각은 위의 두 가지 시각을 중립적으로 해석하여 중국의 경제적, 군사적 부상은 인도에 있어 도전과 기회를 동시에 제공한다는 다소 절충적이지만 균형 잡힌 합리주의자적 시각이다. 이는 위에서 언급한 전통적인 맥락의 비동맹주의를 변형한 다자연합(multi-alignment) 전략이라는 다소 모순적인 시각과도 연계된다.

인도에게 중국과의 경쟁 요인, 특히 정치안보적인 경쟁은 다면적이다.⁸⁴ 첫째, 국경 문제는 현재 미해결 상태이다. 양국은 약 3,488km에 달하는 미확정 국경선을 공유하며 1962년 국경전쟁 이후, 중국이 점령한 북서부 카슈미르 악사이친(Kashmir Aksai Chin)과 1967년 국경전쟁으로 인도가 점령한 북동부 아루나찰 프라데시(Arunachal Pradesh), 그리고 중부 우타라칸드(Uttarakhand)의 지속적인 충돌이 지속되고 있다.⁸⁵ 이러한 경쟁은 최근 더 격화되어 국경지역 도로에서 경쟁적인 인프라 구축으로 이어졌고, 이에 따라 양국의 국경에는 중국 30만, 인도 12만 병력이 대치하고 있다. 이와 동시에 양자적인 직접 충돌뿐만 아니라 양국의 주변국들에 대한 정치군사적 영향력 경쟁도 인도의 대중국 인식과 전략이

84. Deepak Kappor, 2012, "India's China Concern," *Strategic Analysis*, 36(4), 666-673.

85. Amit, Ranjan, 2016, "India-China Boundary Disputes: An Overview," *Asian Affairs*, 47(1), 102-106.

부정적인 방향으로 강화되는 데 큰 역할을 하고 있다. 대륙에서는 부탄과 네팔, 인도양에서는 스리랑카, 방글라데시, 몰디브, 미얀마 등에 막대한 원조와 투자를 기반으로 한 중국의 영향력은 급증하고 있으며 이로 인하여 인도의 상대적인 영향력은 감소하고 있다. 이는 인도-태평양 전략의 정치군사적인 측면인 쿼드 협력에 대한 인도의 입장에도 상당한 영향을 미치고 있다.

3. 목표와 의도

1) 개별 국가 인도-태평양 담론의 성격: 국가 전략 및 지역 개념

위에서 분석했듯이 인도-태평양 전략에 대한 인도의 국가 전략은 여전히 모호한 상태이다. 동방정책 및 다른 국제정치적, 국제경제적 정책 방향과 인도-태평양 전략의 결합을 추구하고 있는 것으로 보이며 다음과 같이 정리할 수 있다. 예를 들어 미국 국방부의 인도-태평양 전략 보고서(IPSA)에서 제시되었듯이 미국은 "India through its 'Act East' policy, continues to make significant security, economic, and development investments to secure the vision of a free and open Indo-Pacific region."라는 형태로 인도의 동방정책과 인도-태평양 전략이 상보적이고 결합된다는 비전을 제시하고 있으나 인도가 어느 정도까지 이에 호응하여 '결합'할 지는 미지수이다. 또한 이는 미국의 인도-태평양 전략이며 인도의 인도-태평양 전략은 이와 궤를 많이 달리한다.

인도의 인도-태평양 전략을 국가전략의 수준에서 정의한다면 정치군사적 측면에서는 미국과 평행적 협력을 유지하여 중국의 확장을 억제하는 동시에 전략적 자율성을 확보하며 결합된 전술 운용을 지양하고, 정치경제적 측면에서는 개발도상국으로서 여러 특징을 공유하는 중국과 다양한 국제기구 내 또는 지역 내 다자 협력에 있어 적극적으로 행동하고 향후 기대되는 중국의 경제적 투자 가능성을 확보하지만 전략산업에서는 중국을 배제하는 방향으로 설정되어 있다. 그러나 아직까지 인도의 모디 BJP 정부는 미국 등과 달리 아주 구체적이고 정제된 형태의 인도-태평양 전략을 명시하지는 않고 있으며 막연한 다극체제(multipolar system)를 이 지역 내 확립하고자 하는 전략적 방향성에 따라 발전하고 있다. 특히 모디 총리는 인도의 인도-태평양 비전 및 정책의 경우 국가전략이 아니며 제한된 소수국가들의 클럽이 아니라고까지 명시하며 그 모호성을 더하고 있다. 이러한 접근법은 인도의 인도-태평양 지역 개념과도 연결되며 이에 중국 변수가 그 핵심 동인이다.

남아시아 아대륙과 인도양에서의 중국의 정치경제적, 정치군사적 영향력 확대는 전통적으로 인도의 '영향권' 아래 있던 스리랑카, 방글라데시, 몰디브 등과 더불어 인도의 적국인 파키스탄과 다면적 관계 증진을 중심으로 한 대남아시아 전략에 근거한다. 압도적인 경제력과 이를 해외로 돌려 새로운 경제성장 동력을 확보하는 해외투자전략을 기반으로 남아시아 지역 내 국가들에 막대한 경제 원조 및 투자를 실행하고 동시에 항구 등의 인프라 건설을 통해서 군사 시설로의 전환 가능성을 모색하는 중국의 행위는 인도가 민감하게 부정적으로 반응할 수밖에 없게끔 했다. 다시 말해 양국 간의 경쟁은 중국의 강력한 부상에 대한 반작용으로서 인도의 모디 정권의 '위대한 인도'로의, 글로벌 강대국으로서의 도약 전략이 등장하였고 이는 인도가 중국의 남아시아 및 인도양 진출 억지 전략의 실행으로 구체화되었다. 위에서 살펴본 인도가 아시아-태평양 지역에서 중국의 핵심 경쟁국인 미국, 일본, 호주와의 군사안보적 협력을 강화하는 쿼드의 군사적인 협력에 참여하는 이유이다. 또한 이러한 중국의 인도양 진출에 대응하여 인도양 지역 내의 대응과 더불어 중국의 직접적 영역이라고 할 수 있는 남중국해를 중심으로 한 서태평양 지역을 자국의 핵심이 되는 지역으로 확장하는 형태의 대응을 본격화하여 하나의 지역 개념으로 확장하고 있다고도 해석할 수 있다. 이러한 맥락에서 인도는 인도양과 태평양을 결합하는 인도-태평양이라는 지역 개념으로 점진적 확장을 추구하고 있다. 그러나 이러한 인도-태평양 지역 개념은 미국과 상이하다. 모디 총리는 2018년 상그릴라 다이얼로그 연설에서 인도의 인도-태평양은 동태평양(북미, 중미, 남미 서부해안)부터 인도양의 동쪽 끝인 아프리카까지로 설정한 것에 반해 미국은 IPSR에서 명시했듯이 태평양 전역과 인도의 서쪽 해안 정도까지를 설정했다.

인도는 자신이 설정한 인도-태평양 지역을 중심으로 현재 형성되고 있는 인도-태평양 전략에 기반하여 지역 아키텍처를 형성하는 것이 가능하다고 보고 있지만 미국, 일본, 호주의 적극적인 태도 및 행동에 보조를 맞추고 있지는 않다. 아래에서 제시하는 중국에 대한 복합적인 이해관계는 타 3개국의 그것과 일치하지 않으며 이러한 인도-태평양 지역 아키텍처가 인도의 근본적인 외교 전략인 다극체제의 형성에 어떻게 작용할 지에 대한 평가가 이루어지지 않은 것으로 보인다.

그러나 일견 인도는 이미 인도-태평양 지역 아키텍처의 구축에 참여하고 있다. 그 원인은 당연히 인도양에서의 중국의 군사력 증강이다. 인도 교역량의 95% 이상이 인도양을 통하며 동인도양의 안다만 제도와 니코바르 제도의 통제로 인도양의 제해권을 통제하는 인도에게 중국의 진출과 영향력 확대는 매우 위협적이다. 인도양 지역의 패권에 핵심적인 아대륙 주변 국가들(스리랑카, 방글라데시, 파키스탄, 몰디브 등)에 군사적 용도로 전용 가능한

항구 및 배후 시설 건설을 추구하는 중국의 전략은 소위 진주목걸이 전략(String of Pearls Strategy), 즉, 중국의 인도 봉쇄(containment) 전략으로 간주되고 있다. 또한 인도양에서 중국 전략 핵심수함의 기동을 비롯한 해양 군사 위협은 인도가 인도-태평양 전략의 일부인 쿼드 군사 협력에 다소 전향적인 이유이다. 이러한 인도의 참여는 다른 쿼드 3개국, 특히 미국이 인도를 중국의 공격적인 해양 영향력 확대 저지 능력이 있는 남아시아 지역강국으로 인정, 군사 협력 관계 강화를 추진하면서 인도-태평양을 하나로 묶는 지역 개념의 근간이 되었다. 이러한 맥락에서 미국은 인도의 정치군사적 전력 강화에 적극적이며 인도는 이를 군사력 강화에 심분 활용하는 전략으로 대응했다. 이는 인도-태평양 지역 아키텍처의 구축에 인도의 공식적 입장과는 별개로 실질적으로 인도가 소극적이거나 참여하고 있다는 해석도 가능하게 한다.

결국 '위대한 인도', '균형자가 아닌 주도자 인도'라는 국제정치적 목표를 달성하기 위해서 인도는 인도-태평양 전략, 그리고 그 하위 안보 소다자(mini-lateral) 그룹인 쿼드가 지역 안보 아키텍처로 발전하는 데 적극적, 주도적으로 참여할 것인가를 결정해야 한다. 이는 인도가 언급한 인도-태평양 전략과 쿼드 소다자 그룹에 대한 '모호성'을 제거하고 미국, 일본, 호주에 대한 그리고 중국에 대한 전략적 입장을 정해야 함을 의미한다. 그러나 이러한 전략적 변화는 인도가 기본 원칙으로 삼고 있는 전략적 자율성(strategic autonomy)을 저해하고 미국에의 의존 또는 치우치는 결과를 가지고 오게 되므로 경계할 수밖에 없는 상황이다.

2) 인도의 인도-태평양 전략 참여와 중국에 대한 관점⁸⁶

이러한 인도 외교정책의 변화는 기존의 비동맹정책(non-alignment policy)에서 상당히 벗어난 것으로서 냉전 기간 동안 러시아의 우호국으로서 적대적 관계를 유지했던 인도의 전략적 변화를 잘 보여준다. 특히 2010년대 들어 급속히 진행된 미국-인도 양자 간 안보 협력 증진은 인도가 쿼드에 비교적 적극적인 참여를 하고 있음을 나타낸다. 인도는 최근 10년간 지역 내외에서 미국과 군사훈련을 60여 차례 실시하였고 2015년 '미국-인도 아시아-태평양-인도양 지역 공동 전략 비전'(2015)을 발표하며 양자 간을 넘어서 일본, 호주와의 다양한 소자자적 군사 협력을 강화해왔다. 미일 양자 해군 훈련인 말라바(Malabar)에 일본이 2016년 이후 참여하고 호주와 인도는 2014년 양자 간 안보협력을 위한 프레임

86. 이 섹션은 정구연, 이재현, 백우열, 이기태, "인도태평양 규칙기반 질서 형성과 쿼드협력의 전망" 국제관계연구 23권 2호(2018), 31-31에서 일부 발췌 및 수정, 보완하여 사용함.

(Framework for Security Cooperation)을 체결했다.

그러나 다시 한번 강조하지만 인도는 미국과 그 동맹국인 일본, 호주와 쿼드안보협력을 통한 대중국 군사 견제 협력에 대한 시각이 다르다. 무엇보다 인도는 비동맹정책에서 상당히 벗어났음에도 공식적 또는 실질적인 군사동맹에 대한 거부를 명확하게 하며 중국에 대한 견제도 미국처럼 글로벌 차원이라기보다 자신의 영향권으로 간주하는 인도양으로 둘러싸인 남아시아 지역 내로 한정하며 필요시 태평양 지역에 대한 개입의 가능성 정도를 시험하고 있다. 이러한 차원에서 현재 인도가 인도-태평양 전략의 정치군사적 하위 단위인 쿼드 협력에 적극적 참여, 나아가 미국, 일본, 호주의 유사 동맹(pseudo alliance)을 추구한다고 보기 어렵다. 여전히 인도의 외교정책 결정자 간에 그리고 전략 커뮤니티 구성원들이 이 4개국의 군사협력에 대한 논쟁을 진행 중이다. 또한 인도 정부는 인도-태평양 다극체제에서의 균형자(regional balancer in multipolar system)로의 역할을 이상적으로 보고 있으며 이는 미국, 일본, 호주의 전략과 일치하지 않는다. 인도는 인도-태평양 전략과 그 하위 안보 정책인 쿼드협력의 효능과 별개로 기존 우방인 러시아와의 협력, 중국과 공유하는 여러 '개발도상국'의 정치경제적 이익들을 고려할 수밖에 없다.

이러한 인도의 입장은 모디 총리의 2018년 상그릴라 다이얼로그에서 인도-중국 관계를 “인도는 중국과의 관계만큼이나 많은 층(layer)들이 있다. 그러나 양국은 성숙함과 지혜를 바탕으로 문제를 관리하고 국경의 평화를 수호하는 모습을 보여줬다. (India has as many layers as our relations with China. But the two have displayed maturity and wisdom in managing issues and ensuring a peaceful border)”라고 정의한 데서 명확하게 드러난다. 이는 미국도 명확하게 인지하고 있으며 폼페이오 국무장관은 2019년 6월에 인도 Ideas 정상회의에서 “국경 근처에서 중국을 다루는 것과 대양 건너편에서 중국을 다루는 것은 전혀 다른 문제다. (It is different to deal with the likes of China from across the ocean than when it is on your border)”라고 언급했다. 이러한 맥락에서 인도는 인도-태평양 지역 내의 규칙기반 질서의 가장 큰 적인 중국을 억누르거나 맹비난한다기보다 가능하면 다시 질서 내로 편입을 유도하고자 한다고 보는 것이 합리적이다. 특히 경제 영역에서의 상호 간의 협력과 안보 영역에서의 상호 간 경쟁 또는 충돌이 공존하는 상황에서 또한 미국의 패권주의적 질서에 대해서도 거부하는 다극체제를 추구하는 인도에게 인도-태평양 전략에의 전면적 참여와 이에 기반한 지역 아키텍처의 구축은 부담스러운 전략적 선택지라고 하겠다.

4. 전략과 정책

위에서 분석했듯이 인도의 인도-태평양 전략과 정책을 구체적으로 명확하게 제시하는 것은 현재 어렵다. 그러나 이를 간단히 요약해보면 다음과 같다.

첫째, 전반적인 국가전략의 수준에서는 인도-태평양 전략과 기존의 동방정책, 서방연결정책(Link West Policy)을 건설적으로 연결 또는 융합하려는 시도를 하고 있다. 인도 모디 BJP 정부가 그리고 있는 인도의 국제정치적 위상 및 위치가 대략적으로 인도양의 서쪽과 동쪽을 중심으로 남아시아, 중동, 동아프리카 및 인도양 인접 서태평양 동남아를 중심으로 구축되고 있음을 알 수 있다. 물론 이러한 전략적 구상은 향후 중국의 힘의 투사(power projection)에 따라 변화할 수 있다.

둘째, 군사안보 측면에서 인도는 위의 지역 내에서 중국 해군력 억제에 총력을 기울이는 방향의 전략을 수립하고 있다. 이는 자신의 전략적 자율성/독립성을 유지하는 동시에 미국 및 일본, 호주 그리고 다른 인도-태평양 국가들과의 소다자적 군사 협력을 강화하면서 무엇보다도 자신의 해군력 강화에 초점을 맞추고 있다. 물론 이러한 해양 안보 전략과 동시에 핵심 적국인 파키스탄과 중국의 군사 협력을 약화하거나 이에 맞대응하는 전략도 가시화하고 있다.

셋째, 경제 측면에서는 개발도상국으로서 여러 핵심 이익을 공유하는 중국과의 협력에 적극적이지만 전략경제(민간 핵에너지, 인프라스트럭처 등) 부문에서는 투자 배제하며 중국의 원조는 거부하는 등 상대적으로 명확한 입장을 보이고 있다. 현재 4개국의 인도-태평양 전략에서 공통적으로 강조되는 대중국 인프라 투자에 대한 공동 대응에는 상당히 적극적인 전략, 예를 들어 '아프리카-아시아 성장 회랑(Africa-Asia Growth Corridor)'을 추진하고 있다. 그러나 중국의 1/5정도의 경제 규모와 자국 내 경제자원 배분이 시급한 상황에서 얼마나 그 전략적 목표를 달성할 수 있을 지에 대한 회의가 팽배하고 이를 극복하기 위해 일본 그리고 미국에의 경제 지원과 자신의 정치 영향력을 결합하는 형태로 정책적 방향을 잡고 있다.

5. 결론: 모디 BJP 2기 인도 정부의 인도-태평양 전략 참여 전망

최근 총선거의 공식 구호는 “Sankalp Bharat, Sashakt Bharat(여러분에게 강한 인도

를 약속합니다)였으며 이는 모디 1기 정부에서 꾸준히 제기되었던 'Great India', 강력한 국가로의 인도의 부상을 지속적으로 추진하려는 의지를 재확인한 것이다. 이는 안보 이슈를 중심으로 총선에 승리한 모디 2기 정부가 향후에도 국가 안보를 최우선적인 과제로 특히 세계전략과 국방개혁에 치중할 것으로 예상되는 이유이기도 하다. 이러한 맥락에서 기존의 동방정책과 더불어 인도-태평양 전략에의 참여는 어떤 형태로든지 강화될 것으로 보인다. 이는 인도의 외교정책전문가들이 대부분 인도-태평양 전략과 미국-중국 문제를 모디 2기 정부가 다루어야 할 가장 시급한 외교정책 및 전략 이슈로 지목하고 있으며 심지어 동방정책(Act East Policy)을 동방인도-태평양정책(Act Indo-Pacific Policy)으로 확대, 발전시켜야 한다는 주장, 그리고 더 이상 중국의 눈치를 보지 말고 인도-태평양 전략에 적극적으로 참여하며 균형자가 아닌 강대국으로 발돋움해야 한다는 주장도 대두되고 있다.⁸⁷ 이에 부응하여 2019년 초에 외교부가 인도-태평양 전략 전담국(Indo-Pacific Division)을 신설하며 전 한국 주재 인도대사인 비크람 도라스와미(Vikram Doraiswami)가 그 책임자로 부임했다.

이러한 맥락에서 인도의 인도-태평양 전략은 조금 더 구체화될 것이며 특히 일본과의 관계 발전 그리고 미국과의 전략적 연대 강화를 소다자 형태의 국제정치적 협력 네트워크 강화의 맥락에서 강화하고 비동맹주의의 대체 전략 개념이지만 현재까지 모호하며 모순적이라 비판 받고있는 다자얼라인먼트(multi-alignment) 또는 이슈-중심적 얼라인먼트(issue-based alignment)라는 전략과 그 하부 정책들도 시도될 것이다.

또한 인도의 인도-태평양 전략에의 참여는 단순히 중국과의 안보적 갈등과 충돌에만 영향 받는 것이 아니며 미국과의 양자 관계에도 큰 영향을 받게 될 것이다. 특히 트럼프 행정부에 의한 통상 마찰[The termination of India's status as a beneficiary developing

87. 인도의 핵심 싱크탱크인 ORF의 Harsh Pant는 총선거 승리 이후 모디 정부가 세계에서 인도의 새로운 역할을 추구할 것이며 "No longer just a balancer, the prime minister wants to make India a major power in its own right. And his cabinet pick (Subrahmanyam Jaishankar as Minister of External Affairs) shows he's serious about doing so... As India focuses on the Indo-Pacific, BIMSTEC, if creatively engaged, can be an important platform for India to enhance its profile in East and Southeast Asia. Even as India seems to engage with China at a time of geopolitical turbulence, Modi would like to expand India's profile in the wider Indo-Pacific and carve out a stable balance of power in the region. Doing so will be important if India wants recognition as a major power in its own right and not merely as a balancer."라고 주장하고 있다.

country under the Generalized System of Preferences(GSP), effective June 5, 2019] 등으로 인하여 인도-태평양 전략에의 참여 정도가 조정될 수 있다. 그러나 이것은 인도의 대미 정책에서 고려되는 하나의 요소로서 더 큰 국가의 지역 확장 또는 글로벌 전략 차원에서의 국방외교 협력은 강화할 것이 자명하다. 지난 5월에 발표된 미국 국방부의 인도-태평양 전략 보고서에서 언급된 미국의 세계국방전략에서 인도의 확대된 역량과 역할에 대한 인정은 인도 정부가 매우 긍정적으로 평가하며 이에 대한 적극적인 호응이 예상되는 만큼 모디 BJP 2기 정부(2019-2024) 집권하 인도의 인도-태평양 전략에의 전향적 참여가 예상된다. 그러나 정부 내외의 친중국 또는 중국 관여주의자들의 반발도 거셀 것이다.

우리는 인도의 인도-태평양 전략 또는 비전은 이 프로젝트에서 다뤄지고 있는 인도-태평양 전략을 추구하는 다른 세 국가, 즉, 미국, 일본, 호주와 큰 틀에서는 유사하지만 근본적으로 다른 몇 가지 틀과 특성이 있음을 유념해야 한다. 특히 인도는 인도-태평양 전략의 리더 또는 조정자라고 할 수 있는 미국의 조약 동맹국(treaty ally)이 아니라는 점과 나머지 세 국가가 소위 경제 선진국이지만 인도는 경제개발도상국이라는 근본적인 구조를 간과해서는 안 된다. 그렇다면 우리는 이미 부상한, 확장하는 중국의 인도-태평양 또는 해양 일대일로 지역에서의 전방위적인 영향력에 어떠한 형태로든 대응해야 하는 인도와 3개국 국가이익의 수렴에도 불구하고 인도는 정치경제 및 정치군사 협력 측면에서 인도-태평양 전략에 다르게 접근하고 있음을 볼 수 있게 된다.

제6장. 사국사색(四國四色) 인도-태평양

미국, 일본, 호주, 인도는 모두 자유롭고 열린 인도-태평양(Free and Open Indo-Pacific)을 주장한다. 일견 보기에 같은 인도-태평양이라고 생각하기 쉽다. 그러나 이 네 개 국가의 인도-태평양 전략, 구상 혹은 지역이라는 관점은 앞서 본 바와 같이 각론에서 서로 다르다. 또 각론의 주제별로 네 개 국가가 모두 다른 주제도 있고, 두세 국가가 뜻을 같이 하나 나머지 국가는 다른 생각을 가지고 있는 경우도 있다. 물론 두 국가씩 짝을 이루어 의견을 달리 하기도 한다. 개별 국가별로 인도-태평양 전략을 살펴본 이전 장들에서 이런 구체적인 차이점은 잘 드러나지 않을 수도 있다. 종적인 나열보다 횡적인 비교를 통해서 차이점과 특징은 더 잘 드러난다.

이 장에서는 한국에게 바람직한 인도-태평양 전략이 무엇인가를 생각해 보기 위해 먼저 인도-태평양을 주장하는 미국, 일본, 호주, 인도의 인도-태평양을 횡적으로 비교한다. 보다 효과적인 국가 간 비교를 위해 이 장에서는 1) 어떤 위협 인식 혹은 위기 의식을 가지고 인도-태평양이라는 새로운 전략을 추구하는가? 2) 각 국가가 인도-태평양 전략을 내세우는 목적은 무엇인가? 3) 각 국가가 주장하는 인도-태평양의 지리적 범위는 어디까지인가? 4) 인도-태평양 전략에서 가장 논란이 되는 중국에 대한 관점은 어떤 것인가? 그리고 마지막으로 5) 구체적으로 인도-태평양 전략하에서 어떤 노력을 하고 있으며, 그 방점은 어디에 찍혀 있는가? 등의 구체적인 주제들로 나누어 비교할 것이다.

1. 위협인식과 위기의식

인도-태평양을 주장하는 네 국가들이 가진 위기의식은 중국이라는 큰 화두를 중심으로 분포되어 있는데, 그 성격은 각기 다른 양상을 보이고 있다. 중국이라는 변수에 정확히 초점을 둔 위협인식으로부터 중국으로부터 시작된 지역질서 전반의 위기라는 인식까지 존재하며, 위협의 범위에 있어서도 특정 개별 국가의 안보적, 경제적 이익에 보다 초점을 둔 인식으로부터 지역 전반에 대한 위협이라는 인식까지 스펙트럼이 다양하게 나타난다.

먼저 미국은 압도적으로 중국 변수에 초점을 두면서 미국이 유지해온 지역질서, 미국의 헤게모니에 대한 중국의 도전에 우려를 표하고 있다. 트럼프 행정부뿐만 아니라 의회차원에서도 초당적으로 중국의 도전에 대한 위협 인식을 바탕으로 미국은 1) 인도-태평양 지역에

서 경제력 균형의 변화, 2) 경제력 균형 변화와 동반되는 중국의 군비증강 추세, 3) 이런 변수들이 맞물려 나타나는 현상으로 중국이 인도-태평양에서 미국을 배제하려는 움직임, 4) 그런 움직임의 대표적 사례인 남중국해에서 중국의 현상변경 시도, 5) 그 외 중국과 직간접으로 연결된 지역의 전통적 갈등과 국경분쟁, 그리고 6) 북한의 핵무기 위협 등의 위협 인식을 가지고 있었다. 이런 위협인식이 인도-태평양 전략을 자극했고, 인도-태평양 전략은 이런 위협에 대한 대응이라고 이해할 수 있다.

반면 일본의 경우 미국과 마찬가지로 지역질서의 불안정성으로 인한 위협을 느끼며 이런 지역질서 불안정성은 현상변경을 추구하는 중국으로부터 나온다는 인식을 공유한다. 그러나 과거 일본의 안보와 지역질서에서 큰 자리를 차지하고 있던 미국, 미국의 아시아 지역 관여에 대한 불확실성이 일본의 위협인식에 추가된다. 중국에 의해 흔들리는 지역질서를 미국이 안정시켜야 하지만, 미국의 힘이나 의지가 그럴만한 충분한 확신을 보여주지 못하고 있다는 인식이다. 더 나아가 일본은 지역질서뿐만 아니라 일본의 경제적 미래에 대한 불안감도 함께 가지고 있다. 아베 총리의 인식에 의하면 일본 경제는 이제 일본 내부의 발동력만으로는 충분하지 못하며 인도-태평양의 다른 지역을 포함한 글로벌 차원에서 성장해야 하기 때문에 인도-태평양 전략은 필수적이다. 따라서 경제적 불안감과 위기의식까지 인도-태평양 전략에 투영된 것이다.

호주의 경우 앞선 세 국가와 마찬가지로 일정 부분 중국의 성장에 따른 지역질서의 혼란을 경계한다. 그러나 보다 포괄적인 차원에서 지역질서에 대한 고민의 흔적을 보인다. 호주가 이야기하는 인도-태평양의 방향성을 뒤집어 보면 호주가 가진 위협의식의 바탕을 볼 수 있다. 호주 대외정책 백서에서 밝히 인도-태평양의 주요 항목들은 각각 1) 지역 내 분쟁의 증가와 국제규범에 대한 무시, 2) 지역경제 특히 자유무역에 대한 위협에 따른 호주의 경제적 미래 불투명성, 3) 호주 역시 포함되는 지역의 중소국가의 국가이익과 권리에 대한 위협, 4) 특히 트럼프 행정부 이후 나타나는 미국의 지역 관여에 대한 불확실성, 마지막으로 5) 지역질서를 위협하는 중국의 행동 등이 호주 인도-태평양 전략을 가져온 주요 위협요인으로 확인된다.

마지막으로 인도는 상기 세 국가와는 좀 다른 위협인식을 보인다. 인도는 중국의 부상과 그 영향력에 대응하면서도 상기 세 국가와 정치경제, 군사 부문에서 다소 이해관계를 달리한다. 인도 역시 중국의 현상변경, 지역질서에 대한 도전을 위협 요인으로 보지만 보다 구체적으로 1) 지역에서 지정학적, 지경학적 강대국 경쟁이 인도에 미칠 영향, 2) 해양 즉, 서

태평양, 동중국해, 남중국해, 인도양에서의 경쟁이 인도에 미치는 영향, 3) 중국의 정치군사적 확장이 가져올 파장, 4) 특히 중국의 부상이 인도 아대륙과 인도양에서 현상변경에 미칠 영향 등에 주목하고 있으며, 파키스탄과 중국의 협력이 인도와 파키스탄 분쟁에 미치는 영향에 대한 우려도 가지고 있다. 이런 점을 볼 때 인도는 다른 국가와 달리 인도, 인도양이라는 인도의 영향권에 대한 중국의 위협, 인도의 위상에 영향을 줄 수 있는 중국의 부상을 주된 위협 요인으로 보고 있다.

2. 인도-태평양 전략의 목적

미국이 인도-태평양 전략에서 추구하는 목적은 2017년 발표된 국방부의 국가안보전략 보고서에서 찾아 볼 수 있다. 이 보고서는 인도-태평양 지역을 최우선 순위에 두고 미국의 번영과 힘을 통한 평화, 미국의 영향력 제고라는 목표를 제시하고 있다. 이를 인도-태평양 지역에 대입하면 인도-태평양 지역에서 미국의 힘을 통한 지역과 미국의 번영, 평화, 그리고 이 지역 내에서 미국의 영향력 제고가 가장 최상의 목표다. 이런 목표 이면에는 자유주의를 벗어난 트럼프 행정부의 결과 기반 현실주의, 미국 우선주의가 있다.

한편 미국에서 지역 개념으로서 인도-태평양은 인도라는 국가의 포함에 큰 의미를 둔다. 인도가 지역에서 영향력이 확대되고 있으며 무엇보다 자유롭고 열린 지역질서를 지지하는 민주주의 국가인 인도는 인도-태평양 지역에서 미국과 함께 '북엔드'를 이루는 국가라는 점에서 중요하다. 요컨대 지역적으로 미국에게 인도-태평양은 인도의 전략적 포함이 중요한 요소를 이룬다. 나아가 지역 안보 차원에서 인도-태평양의 목적은 다자안보협력보다는 다양한 양자, 소다자협력, 민간경제 중심의 이니셔티브를 통한 역내 안보 아키텍처의 강화라는 방향을 지향하고 있다.

일본 인도-태평양의 목적은 다소 추상적이고 포괄적으로 제시되어 있다. 일본은 인도-태평양을 통해 일본의 외교목표를 달성하려는 데 이 외교목표로 설정된 사항들은 미일동맹의 강화, 자체 방위력의 강화, 그리고 다층적 안보네트워크의 확대다. 인도-태평양을 통해서 일본이 구현하려는 목표는 인도-태평양 지역질서의 강화인데, 이는 자유롭고 개방된 규칙 기반의 국제질서를 유지하는 것이다. 이를 위해서 미국과의 협력은 필수적이고, 더 나아가 자유주의적 가치와 이념을 공유하는 민주국가인 인도, 호주, 인도네시아 등과의 협력이 인도-태평양 전략의 목표로 제시된다. 이런 핵심 목표를 넘어서 일본이 이야기 하는 스윙 국가들, 즉 미국과 중국, 서로 상반되는 두 질서를 넘나드는 국가들에 대한 적극적 밀착을 통

해 일본의 중견국외교를 구현하고 이를 인도-태평양 전략으로 연결해 기존 지역질서를 강화하는 것도 일본 인도-태평양 전략의 목표라고 볼 수 있다.

호주의 인도-태평양 전략이 가지는 목적은 뚜렷하게 그 층위가 구분된다. 호주의 지정학적 이익 차원에서 볼 때 인도-태평양은 호주를 지역의 중심에 위치시키는 개념이다. 호주의 지정학적 이익을 극대화하기 위해 인도-태평양 지역이라는 개념이 매우 바람직하다. 나아가 경제적으로 지역 자유무역 질서에 기반해 지금까지 성장과 번영을 누려온 호주 입장에서 지역자유무역질서의 강화를 위한 전략으로 인도-태평양은 의미를 갖는다. 세 번째로 호주의 안보 딜레마 해결을 위한 미국의 지역적 관여는 필수적이고 이런 미국의 지역적 관여를 확보하는 방안으로 인도-태평양은 의미를 가질 수 있다. 마지막으로 미국의 지역적 관여를 강화하되 여의치 않을 경우 지역 파트너 국가들과 협력이 반드시 요구되고 이를 위해 지역 파트너 국가와의 네트워크 구축 방안으로 인도-태평양 전략은 또 의미를 갖는다.

인도-태평양에 연관된 인도의 전략적 목표는 모호한 상태다. 인도의 목적은 정치군사적인 측면과 정치경제적 측면에서 서로 상반된 모습을 보인다. 정치군사적 측면에서는 미국과 동맹수준까지는 아니지만 평행적 협력을 통해 중국을 억제하는 동시에 인도의 전략적 자율성을 극대화하려는 목표를 추진하고 있다. 반면 정치경제적 측면에서는 다른 국가들과 달리 개발도상국인 인도의 특성이 반영된다. 국제기구와 다자기구 내에서는 인도의 경제 성장을 위해 전략적 산업을 제외한 부분에서는 중국과 협력을 중시한다. 나아가 이런 복합적이고 다층적인 협력 관계로 지역 내 다극체제의 형성이 인도의 인도-태평양 전략이 가진 목적이다.

3. 인도-태평양 지역의 범위

미국, 일본, 호주, 인도가 보는 인도-태평양의 다양한 측면들 중에서 인도-태평양 지역의 지리적 범위는 두 가지 유형으로 구분된다. 먼저 미국과 호주의 인도-태평양은 대강 미국의 서부 해안으로부터 인도의 서쪽 해안까지를 포함하는 지역으로 설정된다. 기존의 아시아태평양에 말라카 해협을 넘어 인도양, 그리고 호르무즈 해협으로 이르는 해양항로까지 지역적 범위에 포함한다. 특히 미국 입장에서 이런 지역적 범위는 일대일로를 통해 서진하는 중국과 경쟁을 염두에 두고 서쪽으로 확장된 지역이란 의미를 가진다. 또한 경제적, 안보적 측면에서 에너지와 무역에 중요한 항로를 포함하고 있어 하나의 인도-태평양 지역으로 묶어 관리할 필요성도 있다.

호주의 인도-태평양 역시 비슷한 모습으로 추정된다. 호주의 경우 명확하게 인도-태평양의 지리적 범주를 설정한 바를 찾기는 쉽지 않다. 그러나 제한된 영향력과 자원으로 인해 크게 지리적 범위를 확장하는 것은 호주의 전략, 외교정책상 어렵다. 다만, 인도까지 해양으로 연결된 새로운 경제적 지역범주가 향후 호주의 경제적 이익에 중요하다는 측면은 강조하고 있으므로 호주 역시 기존 아태지역에서 인도까지 연장된 지역을 인도-태평양으로 보고 있는 것으로 추정할 수 있다.

반면 일본과 인도의 경우 인도-태평양의 동쪽 경계에 대해서는 큰 이견이 없다. 미국 서해안으로부터 시작하는 동쪽 기점에서는 미국, 호주와 유사한 생각이다. 다만 인도-태평양의 서쪽 경계에 대해서 미국, 호주에 비해 보다 확장된 개념을 가진다. 일본의 인도-태평양에 관한 구상이 처음 공식화된 아베 총리의 2016년 연설이 케냐 나이로비에서 행해진 것이라는 점은 시사하는 바가 크다. 2007년 두 대양의 융화라는 인도에서 한 연설에서 아베 총리는 인도양과 태평양을 연결시켰고 이후 이를 확장해서 인도양을 넘어 동아프리카까지 확장했다. 2017년 아베 총리와 트럼프 대통령의 공동기자회견에서 “인도-태평양 지역은 아시아태평양에서 인도양을 거쳐 중동과 아프리카에 이르는 지역을 포함”한다라고 정의한 바도 있다.

유사하게 인도 모디 총리 역시 인도의 인도-태평양 비전에서 인도-태평양을 아프리카 해안으로부터 북미, 중미, 남미 해안까지 확장하고 있다. 인도-태평양의 서쪽 끝에 있는 인도 입장에서는 인도를 인도-태평양의 경계가 아닌 내부로 설정하려는 생각이 있었음을 짐작할 수 있다. 아프리카 대륙을 끌어들이는 경우 인도는 인도-태평양의 서쪽 경계가 아니라 인도양으로부터 아프리카로 이어지는 인도-태평양의 또 하나의 중심 무대에서 중앙 혹은 핵의 위치를 지정학적으로 차지할 수 있다. 또한 다른 세 국가들이 동쪽의 경계를 미국 서해안으로 설정한 반면 인도는 중미와 남미까지 그 선을 연장한 점 역시 흥미롭다.

4. 중국에 대한 관점

인도-태평양을 주장하는 네 국가의 위협인식, 목적에 중국은 매우 자주 등장한다. 중국은 이 네 국가들이 공통으로 고민하는 주제다. 그럼에도 불구하고 네 국가가 생각하는 중국은 각기 조금씩 다른 특징을 가진다. 이런 중국에 대한 서로 다른 생각은 근본적으로 인도-태평양 전략을 중국에 대한 견제 전략인가 아니면 중국에 대한 견인 전략인가를 규정하는 가

장 중요한 요소가 된다. 중국에 대한 견제와 견인이라는 서로 다른 두 방향은 인도-태평양이라는 메시지가 지역 국가에 전달되는 방식, 그리고 그에 대한 지역 국가의 반응 역시 결정할 수 있다.

트럼프 행정부 출범 후 발간된 미국의 국가안보전략 보고서는 중국을 협력적 파트너로 상정하지 않는다. 중국은 지역질서와 번영, 서구 국가들에 위협이 되는 존재로 묘사된다. 미국은 인도-태평양 지역의 국가들을 두 가지 부류 즉, 민주적이며 시장경제를 갖춘 동류국가와 그 국가들의 자유로운 국제질서 비전, 그리고 규칙을 위반하는 적대적 현상변경 국가와 그런 국가들의 억압적 국제질서의 비전으로 나눈다. 중국은 당연히 후자에 속한다. 이런 이분법에 기반해 미국은 중국을 보고 있다. 특히 미국은 인도-태평양 지역에서 중국과 미국 사이 지리적 비대칭성, 중국의 군사기술과 교리 혁신에 따른 지역 내 미국 동맹국들의 미국에 대한 확신 저하 등 군사적인 부분에서 중국의 부상에 대해서 저항할 수 있는 미국의 능력이 크게 감소되었다고 평가하고 있다.

일본의 중국에 대한 태도는 미국에 비해서 덜 경쟁적 혹은 적대적이다. 분명히 중국은 동아시아 지역의 질서를 변경하려는 세력이며, 중국의 군사력은 급속히 확대되고 있고, 중국에 의한 군사도발은 더욱 증가하고 있다는 것이 일본의 중국에 대한 인식이다. 그럼에도 불구하고 미국과 같은 정도의 능력을 갖추지 못한 일본, 그리고 미국의 지속적 관여에 대한 확신이 과거에 비해 약해진 일본은 경제적으로 중국과 협력하고 영토 및 주권 등 안보 사안에 대해서는 의연한 태도를 보인다는 전략을 채택하고 있다. 최근에 와서는 더욱 적극적으로 일본의 인도-태평양 전략이 중국 포위전략이 아니라는 점을 명확히 하고 있다. 또한 지역의 다양한 국가, 특히 스윙 국가들과 협력적 관계를 강화하려는 상황에서 현실적으로 지역의 많은 국가들이 중국에 경제적 의존을 하고 있음을 감안해 중국과 대결 구도를 형성하는 것은 자제하고 있다.

호주의 경우 일본에 비해서 중국에 대한 위협 인식은 좀 더 낮은 편이고 중국과의 협력적 관계는 좀 더 강한 편이다. 호주 역시 성장한 중국으로부터 오는 전략적, 안보적, 그리고 경제적 위협은 무시하기 어렵다. 또 중국이 기존 지역질서를 흔드는 현상변경세력이라는 점에 대해서도 호주는 동의한다. 그러나 그런 중국에 대해서 어떤 전략을 사용하고 어떤 태도를 보이는가에서 미국, 일본과 다소 차이를 보인다. 호주 역시 중국에 크게 경제적으로 의존하고 있으며, 중국을 봉쇄하거나 중국에 대해서 강한 제재를 가할 경우 발생할지 모르는 지역적 갈등 국면에 대해서는 우려를 보인다. 이런 갈등 국면이 호주의 국가 이익에 봉사

하지 않기 때문이다. 따라서 호주는 중국에 대해서 지금까지 지역을 지배해온 규칙기반 질서를 명확히 제시하고 중국이 자신의 이익을 위해서도 규칙기반 질서를 저해하기보다는 강화하는 방향으로 움직이는 것이 바람직하다는 제안을 인도-태평양 전략에 포함하고 있다.

인도의 경우 인도-태평양을 이야기하는 네 국가들 중에서 가장 중국에 대해서 양면적인 모습을 보이는 국가다. 또 네 국가들 중에서 가장 중국과 협력적 모습을 보이는 국가이기도 하다. 분명 인도 역시 중국의 부상이 지역질서에 대해서 제기하는 문제, 그리고 무엇보다 인도의 지역적 야망에 가져오는 전략적 부담에 대해서는 인지하고 있다. 그러나 정치안보 문제와 정치경제 문제를 애써 분리하려 하고 정치경제적으로 중국과 보다 협력적인 태도를 보이는 동시에 그 안에서도 사안에 따라서 다른 태도를 보인다. 인도는 중국을 전략적 경쟁으로 보는 관점과 중요한 파트너로 보는 관점을 적당히 섞어 중간적 입장을 취하고 있다.

5. 인도-태평양의 구체 전략과 강조점

이상에서 정리해본 네 국가의 인도-태평양에 관한 생각은 각각 구체적인 전략과 그 전략의 실행으로도 나타난다. 그리고 이런 구체 전략과 실행에서도 네 국가는 각각의 특징을 보이는데, 그 특징은 주로 어떤 분야에 초점을 두고 전략을 실행하는가에서 두드러진다. 먼저 미국의 경우 인도-태평양 전략이 가진 군사, 전략적 부문에 대한 강조, 특히 중국의 군사적 부상이 가져오는 미국의 지역적 영향력에 대한 부담이라는 부분이 전략의 구체적 실행에서도 드러난다. 미국의 전략은 많은 부분이 군사적인 데 초점을 두고 있다.

미국은 군사적으로 능동적 군수체계, 해공군의 동적 배치, 특수작전병력 강화, 대잠능력 강화, 사이버 및 우주 정보, 정찰, 감시능력 구축 등 자체 능력의 강화로부터 시작한다. 중국의 지리적 비대칭 우위, 군사교리 및 전략 혁신에 대한 대응이다. 여기서 더 나아가 지역국가들과 네트워크 강화 및 소다자협력의 강화를 추진한다. 한미일, 미일호, 미일인 등 다양한 소다자협력을 강화하는 동시에 아세안 방면에서는 아세안 중심성에 대한 명확한 지지를 보내며 아세안과 전략적 협력 강화를 꾀한다. 뿐만 아니라 인도-태평양을 주로 주장하는 네 국가 사이의 쿼드협력에도 무게를 두고 있다. 이런 지역적 네트워크 강화에서 한가지 주목해야 할 점은 지속적으로 미국은 동맹국, 파트너 국가들의 부담 공유를 강조하며 상호주의 원칙을 강조한다는 점이다. 즉, 지역의 국가들도 인도-태평양 안에서 저야할 부담에 대해서는 미국과 동등하게 나누어져야 한다는 점을 부각한다.

경제적 협력과 개발협력 분야에서도 미국은 나름의 전략을 펴고 있다. Build Act, 디지털 연결성 및 사이버 안보 파트너십, 에너지를 통한 경제발전과 성장 이니셔티브, 인프라 거래 및 지원 네트워크, 인도-태평양 투명성 이니셔티브들이 이에 해당한다. 그러나 이런 전략들은 대부분 단편적, 분절적이고 소규모 형태로 발표되고 있어 큰 효과를 가지지 못하는 한계를 노정하고 있다. 이런 경제, 개발분야 전략들은 미국의 인도-태평양이 군사적인 부분만 강조하지 않는다는 점을 드러내려는 의도로 보이나 오히려 분절적이고 단편적 이니셔티브들이 나열되고 있어 상대적으로 체계적이고 종합적인 군사 분야를 더 두드러지게 하는 역효과를 내고 있다.

일본과 미국은 군사적 전략이란 측면에서 큰 차이를 보인다. 미국이나 중국처럼 군사력이 강하지 않은 일본은 대신에 경제적인 측면과 안보 네트워크 강화라는 측면에서 인도-태평양 전략을 수행하고 있다. 군사력에서 강점을 가진 미국과 달리 역내 국가라는 지리적 장점을 가진 일본은 기존에 인도-태평양 지역에 일본이 공여하던 공적원조를 더욱 강화하는 동시에 일본의 경제성장에 도움이 되는 전략적인 방향으로 공적원조를 활용하고 있다. 일본은 공적원조를 중국을 자극하지 않으면서 인도-태평양 전략을 수행하기에 바람직한 전략으로 보고 있다.

이와 함께 직접 군사력 동원이 어려운 일본은 안보 네트워크 강화라는 전략도 추진하고 있다. 평화헌법에 묶인 일본은 대외적으로 군사력을 투사하지 못하는 대신 일본의 독자적 방위력 강화와 함께 미일 동맹 강화, 다층적 안보 네트워크 강화를 추구하고 있다. 특히 다층적 네트워크 강화에서는 쿼드 국가들 사이 안보협력 강화와 함께, 미일동맹+ α 로 인도-태평양에서 영국, 프랑스 등 준동맹국가와 안보네트워크를 강화한다. 또한 미국이 중국과 미국 사이 스윙 국가에 대한 약점이 있다는 판단하에 미국을 대리해 지역에서 스윙 국가들에 대한 관계 강화, 반대급부로 중국으로부터 스윙국가들이 멀어지게 하는 전략을 사용하고 있다.

호주의 인도-태평양 전략은 호주의 경제적 이익과 지역 경제질서의 강화를 위한 경제전략, 그리고 군사력 투사보다는 군사적 관여 및 우호적 관계 수립 방면의 군사적 노력을 특징으로 한다. 먼저 호주는 지역의 규칙기반 경제질서 강화가 자신의 이익일 뿐만 아니라 인도-태평양 전반의 이익이라는 판단 아래 지역에서 FTA를 매우 공격적으로 추진하고 있다. 더 나아가 미국이 탈퇴한 TPP를 되살리기 위한 CPTPP를 주도하고 있으며 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)에도 적극 참여해 주도적 역할을 하고 있다. 또한 호주는 막강한 영향

[표 4] 미국, 일본, 호주, 인도 4개국의 인도-태평양 비교

	미국	일본	호주	인도
위협 인식	미국 헤게모니를 위협하는 중국의 부상 및 역내 분쟁	중국의 부상, 미국의 관여 불확실성, 경제성장 동력	규칙기반 질서 약화(보호무역, 중국, 규범 약화 등)	중국 부상 등 지정, 지정학 변화와 인도의 이익
목적	미국의 힘을 통한 평화, 지역 내 미국 영향력 강화, 새 협력 파트너 인도 포섭	미일동맹 강화, 방위력 강화, 다층적(동료국가, 스윙국가) 안보네트워크 구축	호주의 지정학 가치 고양, 자유무역 강화, 미국의 관여, 지역 네트워크 강화	정치군사적으로 중국 견제, 정치경제적으로 중국과 협력, 역내 다극체제 형성
지역 범위	미국 서해안에서 인도양까지(전략적 해상로 포함)	미국 서해안에서 중동, 아프리카까지	아태지역+인도	아프리카 해안에서 북, 중, 남미 서해안까지
대중국 관점	자유로운 국제질서 비전, 규칙을 위반하는 현상변경 국가, 억압적 국제질서 비전을 가진 국가	현상변경 국가지만 경제적으로 협력하고 영토-안보적으로 의연하게 대처할 상대	현상변경 세력이지만, 지역 규칙기반 질서 강화를 위해 설득, 협력할 국가	인도의 지역적 야망에 제약을 가하는 국가지만, 경제 성장을 위해 협력할 국가
전략과 강조점	<ul style="list-style-type: none"> • 군사, 전략 측면 강조 • 자체 능력 강화 + 지역 국가들 네트워크, 소다자를 통한 비용 분담 • 단편, 분절화된 경제, 개발협력 	<ul style="list-style-type: none"> • 네트워크를 통한 안보 강화 • 개발협력을 통한 미국 인도-태평양 보완 및 스윙국가 확보 	<ul style="list-style-type: none"> • 자유무역 등 경제 초점 • 남태평양 도서국, 동남아 국가 개발원조 • 지역 국가와 합동훈련 및 능력 배양 	<ul style="list-style-type: none"> • 인도의 동방정책, 서방연결정책과 시너지 • 중국의 해양 활동 및 파키스탄과 협력 맞대응

력을 행사하고 있으며 인도-태평양 지역에 포함되는 남태평양 도서 지역, 그리고 동남아 지역에 적극적인 개발원조를 펼치는 노력을 하고 있다.

호주가 제한된 군사력을 가지고 지역의 안보를 직접 책임지거나 중국의 군사적 위협에 대비한 전략을 펼치는 것은 현실적으로 불가능하다. 그 대신 제한된 군사력이지만 지역 국가들과 꾸준한 합동훈련, 방문, 능력배양 프로그램 등을 통해서 유사시 상호운용성을 높이

고, 호주가 지역에서 주도적 역할을 하는 기반을 만들어 가고 있다. 뿐만 아니라 지역의 다자 군사협력에서도 적극적인 역할을 하고 있다. 한편 중국의 군사적 위협, 특히 남중국해에서 중국의 자기주장 강화에 대해서는 호주 독자적인 작전이 아닌 미국과의 협력을 통해 안보 측면에서 기여하려는 노력을 하고 있다.

마지막으로 인도의 인도-태평양 전략은 위협으로 규정된 중국에 대한 양면적 태도만큼이나 실제 전략을 펼치는 데 있어서도 다른 국가들과는 다른 모습을 보인다. 인도는 인도-태평양 전략과 인도가 독자적으로 추구하는 동방정책, 서방연결정책을 결합하는 시도를 한다. 지역 네트워크 강화를 통해 인도의 지역적 위상을 높이려는 시도다. 또한 군사적으로 해양에서는 보다 적극적으로 중국의 해군력 억제에 위한 전략을 펼치고 있다. 뿐만 아니라 파키스탄과 중국의 군사협력을 약화시키거나 맞대응하려는 노력도 군사 전략에 포함된다. 마지막으로 경제적으로 중국의 지역에 대한 인프라 투자에 대응하려는 노력을 하고 있지만 경제력 규모에서 차이가 나는 인도 입장에서는 단독으로 중국에 대응하기는 어려운 실정이다.

제7장. 한국의 인도-태평양 전략은?

1. 한미 간 인도-태평양 협력

한국에 인도-태평양 전략 혹은 지역 개념이 본격적으로 알려지기 시작한 것은 2017년 트럼프 대통령 방한 당시 인도-태평양 전략에 대해 언급하면서다. 당시 트럼프 대통령은 한국도 미국의 인도-태평양에 동참할 것을 주문했고, 한국 정부는 인도-태평양에 관해 구체적인 사실을 인지하지 못한 상황에서 미국의 요구에 대응하는 데 있어 혼선을 빚은 바 있다.⁸⁸ 외교부에서는 미국의 인도-태평양 전략에 대해서 보다 긍정적인 반응을 보인 반면, 청와대에서는 인도-태평양과 한국의 외교정책 사이에 일정한 선을 그어 사실상 거부의 뜻을 밝혔다.

한국 정부는 미국의 인도-태평양 전략이 중국을 봉쇄하는 성격이 강하다는 판단하에 중국과 경제 관계, 그리고 북한 문제 관련 중국의 역할을 감안해 인도-태평양에 적극적으로 참여하기 어렵다는 상황 판단을 한 것으로 보인다. 중국과 마찰 외에도 미국의 인도-태평양 참여는 전략적 함의를 가지고, 이는 한국이 동북아 지역의 전략 문제, 안보 문제에서 보다 큰 부담을 져야 한다는 논리와 연결된다. 한국 정부는 한미동맹, 특히 주한미군의 역할을 한반도에 국한시키고자 하는데 미국은 지속적으로 동북아 혹은 동아시아에서 한미동맹과 주한미군의 보다 확대된 역할을 주장해왔다. 그리고 이런 미국의 주장은 필연적으로 지역에서 안보 위협의 존재를 상정하게 되고, 여기에 해당하는 안보 위협은 많은 부분 중국이 될 수밖에 없다.

이런 점을 놓고 볼 때 한국이 다양한 인도-태평양에 관한 해석들을 받아들이지 못하고 초기 인도-태평양이라는 개념에 대해서 거부반응을 갖게 된 것에는 크게 두 가지 원인이 있다. 먼저 앞서 말한 바와 같이 최초로 인도-태평양이 한국에 소개된 것은 트럼프 대통령을 통해서다. 잠재적으로 중국에 대한 봉쇄, 전략적 함의를 포함하는 미국의 인도-태평양이 한국에 처음으로 소개되면서 한국이 전략적으로 져야할 부담이 커졌다. 일차적으로 트럼프 대통령의 예측불가능한 대외정책에 대한 신뢰가 크게 없었다. 뿐만 아니라 한국의 대외정

88. 노효동, 이상헌. 2017. “靑 ‘트럼프, 인도-태평양 안보동맹체안…우린 수용안해’ 연합뉴스 11월 9일; 박상휘. 2017. “외교차관 ‘인도-태평양 구상, 미측과 이미 긴밀하게 협의’ 뉴스1. 11월 10일.

책에서 큰 비중을 차지하는 미국으로부터 인도-태평양이라는 개념이 들어왔기 때문에 다른 국가들이 주장하는 보다 온건하거나 다른 성격을 가진 인도-태평양은 가려졌다. 이런 이유로 한국은 초기에 인도-태평양에 대해 긍정적으로 보기 어려웠다.

내적 원인도 무시할 수 없다. 한국의 외교정책이나 지역정책은 늘 주변 4강 문제와 한반도 문제에 지나치게 집중해왔고, 따라서 지역에서 어떤 논의가 진행되고 있는지 제대로 파악하지 못하고 초기에 적절하게 대응하지 못한 문제가 있다. 트럼프 행정부하 미국으로부터 인도-태평양이라는 이야기가 구체적으로 들어오기 전에 지역에서 어떤 인도-태평양에 관한 논의가 되고 있는지 사정을 잘 알지 못했다. 실제로 미국에서도 이미 피벗 정책이 발표된 2010년대부터 인도-태평양이라는 개념이 등장했고, 호주에서도 2010년대 초반 인도-태평양 논의가 활발하게 진행되었으나, 한국에서는 2017년이 되어서야 인도-태평양 개념에 대해서 파악하기 시작했다.⁸⁹ 국내문제, 한반도 문제에 너무 집중된 나머지 지역의 큰 흐름을 파악하는 데 늦었던 셈이다.

2019년 11월 한국과 미국 정부는 ‘신남방정책과 인도-태평양 전략 간 협력을 증진하기 위해 노력하는 한국과 미국(The Republic of Korea and the United States Working Together to Promote Cooperation between the New Southern Policy and the Indo-Pacific Strategy)’이라는 형태로 한국의 신남방정책과 미국의 인도-태평양 정책 간 협력 방안을 발표했다.⁹⁰ 결론적으로 한국은 미국의 인도-태평양과 한국의 신남방정책 사이 협력을 추구하되, 민감한 전략 문제, 군사적 이슈는 대부분 회피하고 보다 연성협력 부분에 초점을 두는 협력 방안을 발표했다. 더욱이 문서의 초반부에 신남방정책의 3P 원칙, 즉 사람(people), 번영(prosperity), 그리고 평화(peace) 원칙에 따라서 협력을 규정하고 배렬함으로써 미국의 인도-태평양에 한국이 동참한다기보다는 양자 사이 대등한 협력이

89. 2017년 이전 국내에서 인도-태평양에 관한 글은 거의 없었다. 초보적이기는 하지만 2017년 이전의 인도-태평양에 관한 국내 연구는 이재현. 2015. “인도-태평양, 새로운 전략 공간의 등장” 아산정책연구원 이슈브리프 2015-05를 볼 것.

90. 외교부 보도자료 ‘19-718 한미 차관보 협의 결과’ 및 ‘한미 설명서(factsheet) 비공식 번역본’ (2019년 11월 2일) <http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=369707&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=15>. 한편 미국 대사관에서 게시한 문서의 경우 제목에서 약간 차이를 보인다. 주한미국대사관은 11월 2일 자료 “한미 양국 지역내 협력에 대한 공동 설명서(US & ROK Joint Factsheet on their Regional Cooperation Efforts)”라는 발표문을 게재한 바 있다.

진행된다는 인상을 주기에 충분했다.

먼저 양국은 번영의 분야에서 미국의 Asia EDGE(Enhancing Development and Growth through Energy)와 한국의 신남방정책 간 시너지 효과를 모색하는 에너지 분야의 협력을 명시하고 있다. 나아가 번영 분야에서 스마트 시티를 중심으로 한 지역 인프라 건설에서 협력하고 이를 위한 민간 투자를 적극 유도한다는 데 합의를 보았다. 마지막으로 지역에서 사이버 안보를 포함한 디지털 경제 역량을 증진하고 기술지원을 공동으로 한다는 전략을 세웠다.

사회문화 및 인적 교류 분야에서는 개발협력에 중점을 두면서 지역 국가들의 전반적인 거버넌스 강화에 초점을 두고 있다. 한국의 외교부와 미국 USAID 간 MOU를 체결해 협력을 모색하고 여성의 역량강화, 디지털 경제, 청년, 보건, 교육 분야에서 협력을 하기로 했다. 또한 지역의 민주주의와 정부의 책임성, 투명성을 높이는 협력도 구상하고 있는데, 이를 위한 전자정부 관련된 지원과 역량 강화도 이 분야에 포함되어 있다.

마지막으로 평화와 안보 부문은 가장 폭넓은 분야를 포괄하는데 대부분이 비전통-인간안보 부문에 초점을 두고 있다. 가장 먼저 자연재해, 특히 홍수로 인한 지역 국가들의 피해를 공동으로 대비하기 위한 수자원 관리에 함께 협력한다는 합의가 있었다. 지역 국가들의 복원력(resilience)을 강화하기 위한 인도주의적 원조, 개발원조와 관련된 협력도 여기에 포함된다. 태평양 도서국의 기후변화 대비 역량 강화 및 원조, 지역 정부의 투명성 및 법집행 역량 강화, 해양 역량 강화, 항공안보, 보건 위협에 대한 예방, 발전, 대응 능력 강화 분야에서도 한미 간 협력하기로 했다.

한국 입장에서는 미국의 인도-태평양 전략과 한국의 신남방정책 사이 협력과 관련해 이 정도 수준의 합의는 매우 바람직한 것으로 보인다. 한국에 부담이 되는 군사-전략적인 부분은 제외하고, 실질적으로 신남방정책이 관심을 가지고 있는 비전통 안보, 경제협력, 사회문화 협력 부문의 한미 협력으로 내용이 채워진 것은 향후 신남방정책과 미국의 인도-태평양 간 협력을 위해서도 바람직하다. 다만 문제는 미국이 인도-태평양과 신남방정책 사이 협력과 관련하여 지속적으로 전략-군사 차원으로까지 확대할 것을 요청할 수도 있다는 것이다. 무엇보다 더 큰 틀에서 점차 논의가 확대되는 인도-태평양이라는 개념에 대해 한국 정부가 계속 회피하거나 외면할 수 많은 없다. 수용-협력이든 거부든 우리의 입장을 명확히 해야 할 시간이 계속 가까워지고 있다.

2. 인도-태평양에 관한 한국의 전략

인도-태평양이라는 개념이 한때 확산되다가 사라질지 아니면 지속될지는 아직 알 수 없다. 그럼에도 불구하고 지역의 많은 국가들이 이 개념을 주장하거나 동조하여 움직이고 있는 것도 사실이다. 이미 미국, 일본, 호주, 인도는 인도-태평양의 초기 국가로 자리를 잡았다. 아세안 10개국도 집합적으로 아세안의 인도-태평양에 대한 관점을 밝히며 내용에서는 다소 차이를 보일지라도 인도-태평양에 관한 아세안의 입장을 정리했다. 뉴질랜드 역시 인도-태평양 개념을 따라가고 있다. 지역의 대부분 주요 국가들이 인도-태평양을 수용하거나 자신들만의 인도-태평양 개념을 밝히고 있다. 따라서 한국도 어떤 방향으로든 인도-태평양에 관한 입장을 정리하는 것이 맞다.

지역의 전체적인 흐름, 그리고 개별 국가들의 인도-태평양에 대한 생각들을 종합해 볼 때 한국이 인도-태평양 개념을 전면적으로 거부하기는 어려워 보인다. 공식적으로 인도-태평양에 대한 거부를 선언할 경우 지역 국가들과의 협력이 어려워진다. 현실적으로 이미 미국의 인도-태평양 전략과 우리의 신남방정책 사이 협력을 선언한 상황에서 거부하는 대안이 되기 힘들다. 한국이 선택할 수 있는 바는 인도-태평양이라는 개념을 어느 정도 수용하되 어떤 인도-태평양을 한국은 주장할 것인가라고 할 수 있다. 다시 말해 한국이 보는 인도-태평양의 개념에 대한 독자적 정리가 필요하다. 앞서 본 바처럼 지역 국가들이 주장하는 인도-태평양 개념이 다양할 때 한국만의 기준과 가치를 설정하고 그에 따른 인도-태평양 개념을 펼치는 것이 바람직하다.

현재 지역에 확산된 인도-태평양 개념은 크게 두 가지로 대별된다. 먼저 전략으로서 인도-태평양이 있다. 미국과 일본은 보다 전략으로서 인도-태평양 개념에 천착하고 있는 것으로 보인다. 전략으로서 인도-태평양은 특정 국가가 인도-태평양 지역에 대해서, 그리고 그 안에 포함되는 국가에 대해서 어떤 외교정책 혹은 전략적 대안을 펼치는가의 문제다. 즉, 특정 국가의 대외전략의 성격을 띠고 볼 수 있다. 반면 지역으로서 인도-태평양 개념은 지역 개념의 새로운 규정이다. 과거 아시아-태평양 혹은 동아시아로 부르던 지역 개념을 이제 확장된 인도-태평양 지역으로 부르는 것과 같은 맥락이다.

한국의 입장에서 인도-태평양 개념을 선택할 때 특정 국가의 지역 정책, 외교정책에 대해 찬동하고 그에 편승하는 식의 전략은 곤란하다. 미국의 아시아 관여 정책 혹은 대아시아 정책인 인도-태평양을 승인하고 이 전략에 편승할 수는 없다. 미국의 인도-태평양 전략은

미국의 대외정책이며 한국의 대외정책과 협력할 수는 있지만 한국이 미국의 대외정책에 편승하거나 그 일부가 되는 것은 곤란하다. 미국의 대외정책뿐만 아니라 일본의 인도-태평양, 호주의 인도-태평양, 인도의 인도-태평양에서도 이들 국가의 대외정책이고 그런 개별 국가의 대외정책에 한국이 동참하는 것은 논리적으로 맞지 않다.

이미 한국은 신남방정책을 통해서 인도-태평양 지역이라고 부르는 지역에 속한 주요 국가들에 대한 대외정책을 가지고 있다. 신남방정책은 아세안 10개국과 인도에 대한 정책으로 안보, 경제, 사회문화 부문 협력을 모두 포괄하고 있다. 오세아니아와 다른 서남아 국가들로 확장성도 가지고 있다. 인도-태평양 전략을 주장하는 국가들에서 인도-태평양 지역 국가들에 대한 대외 정책과 한국의 신남방정책은 같은 차원에 있는 등가성을 가진 정책이다. 다른 국가의 인도-태평양 전략에 편승하거나 이를 승인할 필요 없이 한국은 신남방정책 혹은 확대 신남방정책을 추진하면서 다른 국가들의 인도-태평양 전략과 협력할 수 있는 부분이 확인될 경우 협력하면 된다.

반면 지역을 규정하는 개념으로서 인도-태평양은 한국이 수용할 수 있는 개념이다. 지역 국가의 하나로 한국도 한국이 속한 지역을 인도-태평양 지역으로 재정의하고 한국이 속한 지역을 인도-태평양 지역으로 부르며, 이 개념 안에서 한국의 지역 전략을 모색하는 것은 문제가 되지 않는다. 뿐만 아니라 한국이 인도-태평양 지역 개념을 수용한다고 해서 어떤 조약이나 합의에 서명할 필요도 없고 이를 구체적으로 선언할 필요도 없다. 또 지역 개념을 바로 적용하거나 하루 아침에 모든 부문에서 과거 사용하던 아시아-태평양, 동아시아 등의 개념을 인도-태평양으로 바꿔 부를 필요도 없다. 지역 개념은 자연스럽게 확산되어 특정 국가 내에서, 그리고 지역 내에서 시간을 두고 정착되기 때문이다. 물론 이런 지역 개념이 확산되다가 지역 국가들이 그 가치를 더 이상 인정하지 않으면 자연스럽게 소멸될 수도 있다.

한국이 전략으로서 신남방정책을, 지역 개념으로 인도-태평양을 이야기 할 때 앞서 언급한 것처럼 한국의 가치와 기준이 명확한가의 문제는 남는다. 이 부분이 명확하지 않을 때 한국의 인도-태평양 지역 개념은 흔들리고 도전을 받으며 지속가능하지 않다. 이와 관련하여 한국은 지역의 규칙기반 질서와 그 구체적인 내용을 한국의 가치와 기준으로 삼는 것이 바람직할 것으로 보인다. 종합하면 지역의 규칙기반 질서를 유지, 강화하고 변화하는 환경에 맞도록 수정, 보완하는 것을 한국이 추구하는 가치로 보고 그 실행의 지역 개념으로 인도-태평양을 상징하는 것이다. 따라서 한국은 규칙기반 질서가 지배하는 새로운 지

역인 인도-태평양 지역 개념을 주장하는 것이다.

규칙기반 질서의 구체적인 내용으로 한국은 자유로운 무역질서를 바탕으로 한 지속가능한 번영, 국제법과 규범의 존중, 지역의 다자주의와 다자협력, 그리고 좋은 거버넌스, 인권과 민주주의 확산 등을 내세울 필요가 있다. 지속가능한 번영은 지역 개도국의 성장을 위한 한국의 책임과 공헌이란 부분을 포함한다. 자유로운 무역질서는 무역에 크게 의존한 한국을 포함한 지역 국가들의 경제성장을 가져오고 강대국의 일방주의, 점차 증가하는 보호무역주의에 대한 저항이다. 한국 역시 자유무역 질서에서 경제성장을 이루었고 현재 일본과 무역 마찰에서 보듯이 자유무역 질서의 유지와 강화는 한국의 국가 이익에도 부합한다.

여기서 보다 확장해 다자협력을 통한 지역 중소기업들과의 접촉면을 확대할 필요가 있다. 물론 한국 역시 국가 이익을 위해서, 그리고 한반도 문제 관리를 위해서 강대국 관계가 중요하다. 그러나 한국의 성장한 국력, 외부에서 한국을 바라보는 관점을 감안하면 한국은 지역에서 보다 주도적 역할을 해야 하는 국가다. 지역의 많은 중소기업들이 강대국 경쟁의 부정적 영향을 받고 있는 상황에서 한국이 다른 중견국가들과 함께 인도-태평양 지역 개념과 그 구성요소들을 통해 지역 중소기업들의 전략적 연대를 도모할 필요가 있다. 이런 정책 방향 설정은 아세안과 인도 방면에 추진하고 있는 신남방정책의 방향성과도 일치한다.

국제법과 규범의 존중, 그리고 다자주의는 지역의 중소기업으로 지역 국가들의 이익을 지키기 위한 규범이다. 강대국 경쟁이 강화되는 현재 맥락에서 강대국은 지역의 약소국에 대해 일방주의적 태도를 취할 강한 유인을 가진다. 현실적인 국력의 차이를 볼 때 강대국의 강압이나 일방주의를 개별 국가들이 감당하기는 어렵다. 지역의 중소기업들은 이런 차원에서 지역의 규칙과 질서를 지키고 강대국의 행동을 통제하기 위해 다자적 규칙과 규범에 기댈 수밖에 없다. 나아가 지역 중소기업들이 다자주의, 다자협력을 통해 연대하고 그 안에서 다자주의와 다자협력의 규칙으로 강대국의 일방주의를 통제할 필요가 있다.

마지막으로 좋은 거버넌스와 인권, 민주주의 확산은 인도-태평양의 규칙기반 질서 중에서 한국이 강점을 가지는 부분이다. 경제성장과 민주주의라는 두 마리 토끼를 잡은 한국은 2차대전 이후 독립한 국가들 중 몇 안되는 독특한 경험을 한 국가다. 지역 개발도상국으로부터 경제성장과 민주화 경험 공유에 대한 수요가 많다. 뿐만 아니라 정부 투명성과 책임성 제고, 이를 뒷받침할 수 있는 전자정부 등 기술적 측면에서도 한국이 가진 장점이 많은 분야가 거버넌스와 민주주의 분야다. 전자의 두 가지 즉, 자유무역 질서와 국제법-다자주

의가 국제관계의 내용이라면 이 부분은 국내-개별 국가의 문제로 한국이 지역에서 실현하고자 하는 가치를 대변할 수 있다.

한국은 지역 개념으로서 인도-태평양을 주장하는 것이 바람직하다. 그리고 이 인도-태평양 지역 개념 안에서 한국이 구현하고자 하는 가치와 기준은 자유무역질서, 국제법 및 규범의 존중, 다자주의와 다자협력, 그리고 좋은 거버넌스와 민주주의를 내용으로 하는 규칙 기반 질서다. 규칙 기반 질서를 유지, 강화하고 현실에 맞게 보완하는 이상을 실현하는 지역으로 인도-태평양 지역이 한국이 주장해야 하는 인도-태평양의 개념이다. 이를 놓고 볼 때 지역에서 미국, 일본, 인도의 인도-태평양보다는 호주의 인도-태평양 지역 개념, 그리고 긴밀한 협력 대상으로 아세안의 인도-태평양에 대한 관점이 한국이 긴밀히 협력해야 할 대상이라고 할 수 있다.

제8장. 결론

몇 년째 이 지역에서 지속적으로 논의되고 관심을 모으는 인도-태평양 개념은 장점만큼이나 한계도 많다. 또 이 개념의 생존 가능성만큼이나 생존하기 어려운 환경도 존재한다. 흔히 인도-태평양 개념은 중국의 일대일로와 비교된다. 두 전략이 서로 경쟁 관계에 있다는 것이 일반적으로 확산되어 있는 인식이다. 중국의 일대일로는 중국이라는 단일 정부가 추진함에도 불구하고 그 규모와 불투명성, 필요한 재원이 막대함으로 인해 실현 가능한 계획인가라는 의문이 끊이지 않는다. 물론 일대일로에 의한 인프라 지원이 가져오는 부작용도 많다.

반면 인도-태평양은 지역에서 이 개념을 추진하는 주요 국가만 해도 네 개에 달한다. 미국, 일본, 호주, 인도 외에 아세안도 자체의 인도-태평양에 관한 관점을 정리했다. 인도-태평양을 추진하는 네 개 국가 사이 상호 협조가 잘 이루어진다고 해도 네 국가가 협력적으로 하나의 큰 지역 구상, 전략을 만들기는 매우 어렵다. 개별 국가의 이해관계가 모두 다르다. 또 국가들 사이 긴밀한 의사소통이 필요하지만 현실적으로 정부 간 의사소통이 네 개의 서로 다른 인도-태평양 개념에서 보이는 차이를 모두 해소해 하나의 단일한 안으로 추진하기는 매우 어려울 것이다. 큰 방향성에 있어서 긍정적이기는 하지만 인도-태평양의 생존과 성공 여부에 대해서 의문을 갖기 쉽다.

이런 복잡한 속내는 개별 국가에서도 마찬가지로 나타난다. 미국의 경우 아시아에 대한 관여 정책은 그 강도와 상관없이 미국의 대외정책의 중요한 부분이다. 특수한 경우를 제외하고는 미국의 대아시아 관여는 계속될 것이고, 따라서 다른 이름으로라도 지금의 인도-태평양과 같은 이니셔티브가 계속될 것이라는 점에는 큰 의문의 여지가 없다. 이런 차원에서 미국의 인도-태평양 전략은 지속 추진이 될 것으로 보인다.

반면 현재 인도-태평양 전략을 추진하는 트럼프 행정부에 대한 물음표는 지속적으로 인도-태평양 전략을 따라 다닐 것이다. 트럼프 행정부의 일관성 없고 충동적인 대외정책, 미국 우선주의, 일방주의, 그리고 지금 여러 동맹국들과 관계에서 보이는 불안 요소 등은 미국 인도-태평양 정책의 지속가능성, 이 정책에 대한 지역 국가들의 확산을 크게 낮추는 요소가 된다. 뿐만 아니라 미국 정부 차원에서는 부인하고 있지만 군사적, 전략적 부분이 강조되고 사실상 지역에서 중국 봉쇄 정책으로 받아들여지고 있는 인도-태평양 정책의 이미 쇠신도 중요한 관건이다.

일본의 경우 미국의 인도-태평양보다 전략적 부문이 크게 축소되고 오히려 개발협력이 크게 강조된다. 이런 인도-태평양의 메시지는 지역의 개발도상국에서는 환영받을 수 있다. 뿐만 아니라 이 지역에서 지리적으로 가까이 위치한 국가 중에서 중국의 경제력에 충분치는 않지만 맞설 수 있는 거의 유일한 국가로 일본의 가치도 인정할 수 있다. 그럼에도 불구하고 미국의 안보정책, 인도-태평양 정책에 상당히 종속적인 일본의 인도-태평양 정책은 지역 국가들 입장에서 미국 인도-태평양 정책이 가진 한계를 그대로 안고 있다고 봐도 무방할 것이다.

호주의 인도-태평양 정책은 다른 국가들에 비해서 지역 개념과 규칙기반 질서를 강조한다. 이런 이유로 보다 중립적이고 중국에 대한 봉쇄라는 인상 없이 지역 국가들로부터 폭넓은 지지를 받을 수 있는 잠재력은 지녔다. 반면에 호주의 인도-태평양이 이야기하는 규칙기반 질서는 사실상 현재 중국뿐만 아니라 미국에 의해서도 위협받고 있는 상황이다. 무역 전쟁을 포함한 강대국 전략 경쟁이 지역의 규칙기반 질서에 가장 큰 위협 요인이 되고 있다. 호주가 말하는 인도-태평양의 방향성이 타당하고 바람직하다라는 평가와 별개로 호주 개별 국가 차원에서 지역질서의 유지라는 큰 담론을 어디까지 전개할 수 있을지, 이를 위한 지역 중소국가 연합을 이루어 낼 수 있을지에 대해서는 다소 의문이 있다.

마지막으로 인도의 인도-태평양 개념은 다른 세 국가와 가장 큰 차이를 보인다. 다른 국가들과 달리 인도의 인도-태평양은 인도라는 개별 국가의 이익, 인도 아대륙에서 인도의 헤게모니적 위치에 대한 강조, 그리고 중국에 대한 양면적 태도라는 측면에서 모호하다. 더욱이 인도라는 국가가 향후 경제적으로 그리고 전략적으로 부상할 것으로 예상되지만 여전히 다른 세 국가에 비해서 지역적으로 영향력을 행사하거나 지도력을 행사하는 데 한계가 있다. 이 지역에서 눈에 띄는 행위자로 행동한지도 얼마 되지 않았다. 마찬가지로 RCEP에 서명하지 않은 사례에서 보이듯 큰 국가로서 지역 공공재 공급, 다자협력에 참여 의사도 그다지 확고하지 않아 인도의 인도-태평양 개념이 확산되는 데 한계가 있을 것으로 보인다.

개별 국가의 전략 차원과는 별도로 지역 개념으로서 인도-태평양 역시 나름의 한계를 분명히 노정한다. 인도-태평양 지역 개념이 아시아-퍼시픽이나 동아시아 등 기존의 지역 개념을 대체하는 개념이라면 이는 국가들이 모여 합의를 볼 문제가 아니다. 자연스러운 과정을 통해 확산되고 하나둘 지역 국가들이 자신의 이익을 확인하고 인도-태평양 지역 개념을 받아들임으로써 오랜 시간을 걸쳐 확산되는 것이 맞다. 여기에 필요한 오랜 시간 동안

인도-태평양 개념이 지역 국가들에게 매력적인 개념으로 계속 남아 있을 수 있는가는 질문이 크게 다가온다.

한국의 입장에서 인도-태평양이 안고 있는 이런 다양한 문제에도 불구하고 인도-태평양이라는 점차 부상하는 개념에 대해서 계속 무관심한 상태로 남아 있을 수는 없다. 일단 한국의 신남방정책과 미국의 인도-태평양 정책의 협력 방안이 만들어지고 이에 대해 양국이 합의함으로써 일부 인도-태평양이라는 개념이 우리의 외교정책에 들어온 것도 사실이다. 이제 한국도 더 이상 인도-태평양이라는 것을 무시할 수는 없는 상황에 처했다.

기존 국가들의 다양한 인도-태평양 주장을 고려해 볼 때 한국의 이익을 위해서는 지역으로서 인도-태평양, 지역의 규칙기반 질서를 강화하는 방식으로 인도-태평양이 가장 바람직해 보인다. 이를 통해서 한국의 지역적 지평을 확대하고, 우리의 이익이자 지역 국가들의 이익이 되는 자유무역, 국제법과 규범에 대한 존중, 다자주의와 다자협력 강화, 좋은 거버넌스 및 인권-민주주의의 확대와 같은 항목들을 한국이 내세우는 지역의 규칙기반 질서, 한국이 내세우는 인도-태평양 지역의 가치로 삼는 것이 바람직할 것이다.

지역 국가들 사이에서 거의 지난 10여 년 동안 논의되던 인도-태평양에 대해서 한국이 본격적으로 관심을 가지게 된 것은 불과 2년 남짓이다. 지역에서 한국의 대외정책 시각은 매우 좁다. 물론 한반도 문제가 위중하고 그 관리를 위해서 주변 4강 외교가 매우 중요하다는 점은 인정한다. 그럼에도 불구하고 늘어나는 국력을 바탕으로 우리의 대외정책 시각을 확장해야 하는 것도 엄연한 현실이다. 지역에서는 중간 이상의 국력을 가진 한국이 참여 여부와 상관없이 다른 모든 지역 국가들이 활발히 논의하고 있는 인도-태평양이라는 개념을 최근 2년 사이 확인했다는 점은 지금 우리가 가진 대외정책의 한계를 그대로 보여준다.

인도-태평양이라는 개념이 지속적으로 지역에서 살아남을지, 바람직한 방향으로 전개될지에 대해서는 아무도 확신할 수 없다. 그럼에도 불구하고 한국도 지역 국가들이 논의하고 있는 인도-태평양이라는 새로운 개념에 대한 입장을 정리할 필요는 있다. 그리고 입장을 정리한다면 분명한 명분과 우리의 기준, 가치를 가지고 입장을 정리해야 한다. 인도-태평양을 회피하기 위해서 인도-태평양에 따른 불이익을 들거나, 인도-태평양을 주장하기 위해서 인도-태평양에 올라타지 않았을 때 겪을 수 있는 어려움을 주장하는 것은 한국 정도의 중견국이 할 일은 아니다. 우리의 명확한 대외정책의 비전과 가치를 정립하고 이에 비추어 인도-태평양을 평가하여 인도-태평양에 대한 우리의 전략을 만들어야 한다.

ASAN
REPORT

쿼드 국가의 인도-태평양 전략과 한국의 대응

발행일 2019년 12월

지은이 백우열, 이기태, 이재현, 정구연

펴낸곳 아산정책연구원

주소 (03176) 서울시 종로구 경희궁1가길 11

등록 2010년 9월 27일 제 300-2010-122호

전화 02-730-5842

팩스 02-730-5849

이메일 info@asaninst.org

홈페이지 www.asaninst.org

편집 디자인 EGISHOLDINGS

ISBN 979-11-5570-209-3 93340 비매품



ISBN 979-11-5570-209-3