

동북아 안보질서 변화과정과 결정요인 분석*

조남훈 | 한국국방연구원 책임연구위원 | chonh@kida.re.kr

I. 머리말

동북아 지역은 경제활동이 매우 활발한 지역이다. 또한 세계경제에 미치는 영향력이 매우 큰 지역이기도 하다. 왜냐하면 미국, 중국 및 일본 등 국민총소득(Gross National Income) 서열 3위권 이내의 국가들이 이 지역을 중심으로 활발한 경제활동을 벌이고 있기 때문이다. 그 결과 이 지역 경제상황의 변화는 다른 지역 국가들의 관심사가 되고 있다. 특히 ‘세계의 공장’ 또는 ‘세계의 시장’이라 불리는 중국의 경제상황 변화는 다른 국가들에게 상당한 파급효과를 미치고 있다.

이처럼 활발한 경제활동을 영위하는 동북아 지역 국가들은 상호 간에 매우 긴밀한 경제적 관계를 맺고 있다. 그 결과 역내 국가들의 경제는 상호 의존적일 뿐만 아니라 기후문제 등과 같은 범세계적 경제 이슈에 대해서도 서로 협력하는 모습을 보여준다. 역동적이지만 상대적으로 협력적인 경제관계를 형성하고 있는 것이다.

하지만 이처럼 안정적이면서 협력적인 경제관계에도 불구하고 정치관계마저 협력적인 것은 아니다. 오히려 긴장관계를 유지하고 있다. 특히 최근 들어 역내 분쟁과 충돌이 끊이지 않고 있다. 영토분쟁을 포함하여 육상과 해상에서의 경계선 다툼이 지속되고 있으며 북한 핵무기 개발이 역내 국가의 안보를 심각하게 위협하고 있다.

동북아는 유엔 안전보장이사회 상임이사국인 미국, 중국 및 러시아 등의 관심과 세력이 교차하는 지역이다. 강대국들의 이해관계가 첨예하게 대립될 가능성이 높다는 뜻이다. 이로

* 본 글은 이석·조병구 편, 『동북아 국제질서의 변화와 우리의 대응전략』, 연구보고서 2017-01, 한국개발연구원, 2017의 제4장인 조남훈, 『동북아 안보질서 변화과정과 결정요인 분석』의 내용을 발췌한 것이다.

인해 종종 정치적 또는 군사적 충돌이 발생한다. 하지만 냉전 와해 이후 동 지역은 미국의 주도권 장악을 바탕으로 상대적으로 안정적인 모습을 유지해 왔다. 그럼에도 불구하고 이러한 상황이 앞으로도 지속될지 의문이다.

최근 들어 역내 불안정성이 점차 고조되고 있다. 전 미 국무장관 키신저는 이러한 상황을 우려하면서 “현재 아시아는 19세기 유럽의 상황과 흡사하다. 군사충돌의 가능성도 배제할 수 없다. 중국과 일본 사이의 긴장 국면이 격화되면서 전쟁이라는 유령이 아시아를 배회하고 있다.”라고 말한 바 있다.¹⁾ 최근 경제협력에도 불구하고 대북제재, 사드 배치 및 동중국해 문제 등으로 인해서 동북아 국가들 사이에서 정치적 의견 대립과 군사적 갈등이 이어지고 있다. ‘아시아 패러독스(Asia Paradox)’라고 불리는 현상이다.²⁾ 특히 중국의 경제적 부상과 군사적 팽창, 그리고 일본의 공세적인 집단적 자위권 회복 노력 등이 동북아 지역에서의 분쟁 발발 가능성을 지속적으로 높이고 있다.

이러한 문제 인식을 바탕으로 본 장에서는 동북아 지역 주요 행위자들의 국가안보전략과 그 변화요소를 살펴보고자 한다. 그리고 이를 바탕으로 역내 국가들의 미래 국가전략을 전망함으로써 향후 동북아 지역의 국제질서가 어떠한 방향으로 변화할 것인지를 알아보고자 한다. 특히 지구상 국가들의 안보전략은 직접적인 안보환경뿐만 아니라 국민총생산, 경제성장을 및 국방비 등과 같은 경제적 요소로부터도 많은 영향을 받는다는 인식 아래 향후 중장기적 경제요소의 변화가 동북아 지역 국가들의 안보전략에 어떠한 영향을 미쳐서 종국적으로 동북아 안보질서를 어떻게 변화시킬지 살펴보고자 한다.

II. 동북아 4강의 안보전략과 군사력

본 절에서는 동북아 지역의 안보질서를 주도하는 미국, 중국, 러시아 및 일본 등 동북아 4강의 국가안보전략이 무엇인지를 살펴본다. 또한 이러한 국가안보전략의 구현을 위해서 현재 동북아 4강이 보유하고 있는 군사력의 수준이 어느 정도인지를 살펴본다. 마지막으로 현재의 동북아 안보질서가 주로 미국과 중국 간의 군사 경쟁 및 대립에 의해 좌우된다는 것을 고려하여 미국과 중국의 군사력을 비교해 보았다. 이때에 동북아 지역의 미국 군사력으로 미 태평양사령부를 고려하였는데, 이는 미 태평양사령부의 작전구역에 동북아 지역이 포함되기 때문이다.

1) 2014년 4월 3일 독일에서 개최된 세계안보회의에서의 발언이다.

2) 2012년 10월 한중일협력사무국이 주최한 포럼에서 한국의 박근혜 대통령이 처음 사용한 용어로서 경제분야에서는 복합적인 상호 의존이 증대되거나 정치·안보 분야에서는 갈등이 심화되는 동아시아의 상황을 일컫는 것이다.

1. 동북아 4강의 안보전략

가. 미국

미국은 안보의 개념을 국방 및 군사에 국한시키지 않고 상당히 포괄적으로 정의한다. 국방 및 군사를 중점으로 하는 협의의 안보 대신에 국가의 번영, 국민복지의 증진, 보편적 가치와 규범의 준수 그리고 국제질서 유지를 목적으로 하는 광의의 안보를 추구한다. 그런데 미국이 이러한 안보를 추구하는 이유는 안보 관련 요소들이 서로 밀접하게 연계되어 국가 이익에 복합적인 영향을 미치기 때문이다. 예를 들어 보자. 미국이 추구하는 국제규범 중 하나인 ‘항해의 자유(Freedom of Navigation)’는 미국으로 하여금 지구상 모든 곳을 자유롭게 항행하게 함으로써 활발한 경제활동을 가능하도록 한다. 동시에 ‘항해의 자유’는 지구상 모든 곳에 군사력 전개를 가능케 함으로써 미국의 국가이익 수호에 필요한 군사적 기반을 제공한다. 결과적으로 규범, 경제 및 군사가 연계되어 미국 안보 수호의 역할을 수행하는 것이다.

미국의 안보전략 중에서 가장 중요한 원칙은 자국의 패권 유지이다. 이러한 원칙은 미국 안보의 목표 및 방법을 기술한 오바마 정부의 2015년 『국가안보전략서』 서문에 잘 나타나 있다.³⁾

“미국 국민의 안전 확보와 국가안보이익의 증진을 위한 어떤 성공적 전략도 ‘미국이 선도해야 한다(America must lead)’라는 거부할 수 없는 명제로부터 시작되어야 한다. 강력하고 지속가능한 미국의 리더십은 인류의 존엄성 및 권리 확보뿐만 아니라 전 세계 안보 증대 및 번영 증진에 필요한 규범기반 국제질서의 유지에 필수적이다. 이제까지 미국의 선도 자체에 대해서 어떤 의문도 제기된 적은 없다. 단지 선도방법에 대한 의문만이 있었을 뿐이다.”

한편, 위에서 언급한 미국의 『국가안보전략서』는 아태 지역 중시 기조를 천명하고 있다.⁴⁾ 이른바 ‘아태 재균형정책(Asia-Pacific Re-balancing)’이 바로 그것인데, 미국은 이 정책을 통해서 과거 유럽 및 중동 지역 등에 집중하던 안보자원을 아태 지역에 더 많이 배분하도록 한 바 있다. 그런데 미국이 이러한 정책을 실행하는 이유는 중국의 부상으로 인해 향후 아태 지역에서의 자국 이익 확보가 쉽지 않으리라고 전망하기 때문이다.

³⁾ White House, *National Security Strategy*, Feb. 2015.

⁴⁾ White House(2015), pp.24-25.

한편, 미국은 이러한 안보전략을 수행하는 데에 있어서 아태 지역 내 동맹국 및 파트너 국가와의 협력을 강조하고 있다. 그런데 이처럼 협력이 강조되는 것은 미국의 국방예산 감소와 고립주의 경향에 기인한다. 미국은 얼마 전까지만 해도 2개의 전쟁을 동시에 수행할 수 있는 슈퍼파워 국가였다. 하지만 연이은 이라크 전쟁과 아프가니스탄 전쟁 참전은 세계안보를 홀로 책임질 수 있었던 미국의 힘을 소진시키도록 만들었다. 뿐만 아니라 미국 내의 참전반대 목소리도 매우 높아진 상황이다. 이것이 미국 내에서 '신고립주의' 경향이 우세해진 이유 중 하나이다. 이러한 상황에서 동맹국 및 파트너 국가가 참여하는 안보네트워크의 활성화는 미국의 정치적 및 경제적 부담을 경감시켜 줄 수 있는 매우 효과적인 방법으로 인식될 수밖에 없었다.

나. 중국

시진핑 시대 중국의 국가목표는 '중국의 꿈'이라는 구호로 상징되는 '중화민족의 위대한 부흥'이다. 이를 위해서 중국은 자국의 목표를 '두 개의 백년'까지 달성하려고 한다. 즉, 중국은 공산당 창당 100주년인 2021년까지 '전면적 소강사회'를 건설하고 중국 건국 100주년인 2049년까지 국가 현대화를 달성함으로써 사회주의 강대국을 건설하려고 하는 것이다.⁵⁾ 그런데 중국은 이러한 국가목표 달성을 위한 안보전략으로 '평화적 발전과 핵심 이익 수호의 병행'을 내세우고 있다. 이는 중국이 두 가지 전략을 동시에 추구함을 의미하는데, 첫째 국가목표의 성공적 달성을 위해서는 안정적인 국제환경이 필요하기 때문에 중국은 분쟁을 조장하지 않고 평화로운 주변 정세를 유지하도록 노력한다는 것이며, 둘째 그럼에도 불구하고 주권, 영토 및 발전이익과 같은 중국의 핵심 이익이 침해될 경우에는 이를 묵과하지 않고 강력히 대응하겠다는 것이다.

세계 제2차 대전 이후 지구 곳곳에서 발생한 국가 간 영토 및 국경분쟁의 상당 부분이 해결되었다. 중국의 경우에도 러시아, 인도 및 베트남 등과의 협상을 통해 육상 국경분쟁의 대부분을 해결하였다. 하지만 해상에서의 상황은 다르다. 센카쿠 열도(중국명 댜오위다오)와 남중국해의 사례에서 보듯이 해상에서의 영유권 분쟁은 현재 진행형이다. 한편, 서해 및 동중국해 등에서의 한중일 간 경제수역 설정문제도 아직 해결되지 않고 있다. 이러한 상황에서 중국의 '평화적 발전전략' 추구는 결코 쉽지 않을 전망이다.

중국 내륙의 영토문제가 거의 해결된 현 상황에서 영토문제와 관련된 중국의 핵심 관심사항

5) 조남훈 외, 『2015년 한국의 안보와 국방』, 서울: 한국국방연구원, 2015, p.95.

은 해양에서의 영토수호와 세력확장이다. 그런데 이러한 중국의 관심사항은 중국 안보전략의 근간인 반접근·지역거부(Anti-Access and Area Denial: A2AD) 전략과 제2도련선에 이르는 해양세력권 확장전략으로 표출되고 있다. 한편, 중국은 전략적 군사능력 제고를 위해서도 노력하고 있다. 중국이 지역패권국으로 부상하기 위해서는 반드시 미국의 견제를 극복하고 역내에서의 군사력 우위를 달성해야 하는데, 이를 위해서는 무엇보다도 전략 능력의 확보가 필요하다. 따라서 중국은 군구체제 개편 등 국방개혁을 통해서 자국군의 명령체계를 효율화시키고 합동성을 강화하려고 노력한다. 또한 로켓군 신설을 통한 중장거리 핵타격능력 제고와 항공모함 배치 등을 통한 해양전개능력 확대 등에도 힘쓰고 있다.⁶⁾ 특히 핵능력에 있어서는 핵무기 적응능력과 명중도를 높이고 배치수량을 늘림으로써 기존의 ‘최소억제전략’에서 ‘제한억제전략’으로 전환하고 있다.⁷⁾

다. 러시아

러시아는 탈냉전시대를 맞이하여 국제사회에서 수세적 위치에 처한 바 있다. 구소련이 해체되면서 여러 나라로 갈라졌고 자국 영향력 아래 놓여 있던 동구권 국가들도 탈냉전과 함께 독자노선을 걸기 시작했기 때문이다. 이러한 현상은 20세기 말까지도 지속되었다. 한편, 동구권 국가들이 NATO에 편입되고 1999년 코소보 사태와 제2차 체첸 사태를 겪으면서 러시아는 구소련권 국가들로부터의 소외를 경험하였다. 또한 경제적 어려움에도 봉착하였다. 그 결과 러시아는 1998년 모라토리엄을 선언하기에 이르렀으며, 경제는 나락으로 떨어지게 되었다.

이러한 와중에 2000년에 집권한 푸틴은 ‘강한 러시아 건설’에 전력을 다하였다. ‘강한 러시아’는 러시아가 전통적으로 추구하던 ‘러시아 대국주의(Bolshoi Derzavii Shovinism)’의 다른 표현이라고 할 수 있는데 이러한 국가전략은 안보분야에도 그대로 반영되었다. 그 결과 러시아는 ‘강력한 군대 없이 강력한 국가란 없다.’라는 모토 아래 강한 군대 양성을 위해서 전력투구하고 있는데 이러한 러시아의 안보전략은 ‘무장계획 2020’을 통해서 구체화되고 있다.⁸⁾

한편, 러시아는 2016년 1월 새로운 국가안보전략을 발표한 바 있는데 그 내용은 미국과 NATO의 주요 안보위협 규정, 안보위협 해소를 위한 군사력 건설의 당위성 강조 및 향후 공세적 군사력 사용 가능성의 천명 등이다. 또한 북핵 위협에 근거하여 한반도를 새로운

6) 이영학 외, 『중국의 군사적 부상과 한국의 전략적 대비방향 연구』, 서울: 한국국방연구원, 2016.
 7) 조성렬, 『전략공간의 국제정치』, 서울: 서강대학교출판부, 2016, p.218.
 8) 조남훈 외(2015), p.125.

안보위협으로 발전할 수 있는 지역으로 명시한 바 있다.⁹⁾

2014년 러시아는 공세적 안보정책을 바탕으로 크림 반도를 합병하였다. 합병은 안보 목적을 바탕으로 추진되었는데 지중해로 연결되는 부동항을 확보하기 위해서이다. 한편, 2015년과 2016년에는 대규모 공습을 통해서 시리아 문제의 적극적 개입을 시도하였다. 그럼에도 불구하고 러시아의 확장과 개입은 유럽 및 중동 지역에 그치는 듯하다. 러시아가 비록 아시아의 중요성을 빈번히 강조하고 극동에서의 군사력 정비를 추진할지라도 유럽에서의 군사적 움직임과 비교하면 미미한 움직임에 불과한 것으로 판단된다.

극동 및 시베리아 지역에 대한 러시아의 정책적 강조점은 오히려 역내 자원개발에 있다. 그 결과 동북아 지역에 대한 러시아의 정치적 및 군사적 영향력은 제한적일 수밖에 없다. 한편, 장기간의 6자회담 중지로 인해 한반도에 대한 러시아의 영향력도 미미해지고 있다. 이에 따라 러시아의 동북아 안보정책은 소극적 수준에 그칠 수밖에 없는 실정이다. 러시아는 중국, 일본 및 한국 등과의 상호작용을 통해서 최소한의 정치적 영향력을 유지하면서 경제이익 극대화를 위한 정책 실현에 그 노력을 집중하고 있다. 그럼에도 불구하고 극동 지역의 군사적 중요성에 관한 러시아의 인식은 점차 높아지고 있다. 러시아는 최근 극동 지역의 군사력 현대화와 전력증강을 추진하고 있는데, 2010년 극동 지역에 동부군관구 및 동부통합전략사령부를 창설한 이후 지상군, 태평양함대 및 항공방공부대 등을 배치한 바 있다. 최근에는 신형 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 탑재 핵잠수함(SSBN)을 태평양 함대에 배치하는 등 전략무기 강화에도 노력하고 있다.

라. 일본

일본은 동북아 지역의 주요 국가행위자 중 하나이다. 하지만 일본이 동북아 안보질서를 독자적으로 주도할 수 있을지는 의문이다. 그럼에도 불구하고 일본이 미중 간 대립에서 중요한 역할을 한다는 것은 분명하다. 심지어 일본은 미국과 협력하여 동북아 지역의 안보질서에 결정적 영향을 미칠 수도 있을 것이다.

일본의 안보전략은 '정상국가화를 통한 강한 일본의 건설'이다. 세계 제2차 대전 이후 일본은 자국의 권리 중 일부를 제한하였다. 그중 하나가 '집단적 자위권'이다. '집단적 자위권'은 유엔 회원국 모두가 누릴 수 있는, 유엔헌장에 규정된 보편적 권리이다. 하지만 일본은 이러한 보편적 권리를 누릴 수 없다. 왜냐하면 일본 헌법이 '집단적 자위권'을 유보하고 있기 때문이다.

9) 김두승 외, 「2016년 동북아군사력과 전략동향」 최종토론회 자료, 한국국방연구원 내부 자료, 2016, p.20.

헌법 제9조를 통해서이다.

현재 일본은 센카쿠 열도를 포함하여 동중국해에서 중국과의 충돌을 우려한다. 그 결과 중국의 군사적 부상에 대응하기 위해 자국의 군사능력을 신장시키고 미국과의 군사협력 강화의 필요성을 절실히 느끼고 있다. 이러한 여건하에서 미국과 공동으로 작전을 펼칠 수 있는 집단적 자위권 회복은 일본의 정상국가화에 필수적이라고 생각한다. 그러한 이유로 일본의 아베 정부는 유사시에 집단적 자위권을 발동함으로써 미국을 도울 수 있는 방법을 모색해 왔으며 2016년 마침내 내각의 헌법 해석을 변경한 바 있다. 하지만 일본은 이를 부분적이면서도 불안정한 조치라고 생각한다. 왜냐하면 ‘집단적 자위권’ 유보가 완전히 철폐된 것은 아니기 때문이다. 이것이 일본정부가 헌법 개정을 추진하는 배경이다.

그런데 ‘집단적 자위권’ 회복만이 일본을 정상국가로 만드는 유일한 요소는 아니다. 오히려 더 큰 요소가 존재한다. ‘군대를 보유할 수 있는 권리’가 바로 그것이다. 일본의 평화헌법은 자국의 군대 보유를 금지하고 있다. 이로 인해 일본은 현재 ‘민간인’들로 구성된 자위대만을 운용하고 있다. 일본 아베 총리의 ‘평생의 숙원’은 헌법 개정을 통한 군대보유와 전쟁이 가능한 정상국가로의 탈바꿈이다.¹⁰⁾ 현재 아베 총리의 임기연장이 가능해진 상황에서 일본은 ‘정상국가화’에 한 발 더 다가섰다고 말할 수 있다.

최근 들어 미국과 일본 중 어느 나라가 중국과의 군사경쟁을 주도하는지는 확실하지 않다. 하지만 미국은 ‘항해의 자유’를 확보해야 한다는 측면에서, 일본은 센카쿠의 영유권을 인정받아야 한다는 측면에서 미일 양국과 중국 간의 군사적 대립은 불가피한 실정이며, 이러한 환경에서 미국과 일본의 이해관계가 일치되고 있다. 현재 일본은 공격무기가 없기 때문에 반쪽의 군사능력만을 지니고 있다고 할 수 있다. 하지만 정상국가를 달성하고 공격무기를 보유하게 되면 일본은 자국의 우수한 첨단기술능력을 바탕으로 동북아의 새로운 강자로 부상할 수 있다. 그럼에도 불구하고 성장률 정체와 인구감소 추세가 일본의 군사대국화를 저지하는 요소로 작용할 전망이다.

2. 동북아 지역의 군사력

가. 동북아 4강의 군사력

동북아 4개국은 세계 최강 수준의 군사력을 보유한 국가들이다. 특히 미국, 중국 및 러시아는

10) 『서울신문』, 「전쟁 가능한 일본과 아베를 경계한다」, 2016. 7. 11.

핵보유국으로서 다량의 전략무기를 보유하고 있다. 또한 재래식 무기의 규모도 상당하다. 한편, 일본은 탄도미사일 같은 공격용 무기는 없으나 상당 규모의 국방비 투입을 바탕으로 첨단군사력을 구축하고 있다. <표 1>에는 동북아 4개국의 지상군 무기체계를 제외한 주요 무기체계 보유 현황이 나타나 있다.

<표 1>을 보면 가장 막강한 군사력을 보유한 국가는 미국이라는 것을 알 수 있다. 특히 미국의 전력투사능력은 다른 국가에 비해 압도적인데, 전력투사에 필수적인 항공모함을 10척이나 보유하고 있다.¹¹⁾ 또한 중장거리핵탄두 및 잠수함발사탄도탄의 숫자도 다른 국가를 압도한다. 따라서 군사적으로 미국보다 우위인 나라는 없다고 할 수 있다.

주요 국가의 국방비가 이러한 사실을 뚜렷이 보여준다. 즉, Brooks and Wohlforth(2015/16)에 의하면 2014년 현재 미국, 중국, 일본, 독일, 러시아, 프랑스, 영국, 인도 및 브라질 등

<표 1> 동북아 4강의 주요 무기체계 보유 현황

(단위: 대, 척)

구분	미국	중국	일본	러시아
핵탄두 ICBM/IRBM	450/0	62/146	0/0	328/0
전략폭격기	143	120	-	76
잠수함발사탄도탄(SLBM)	336	48	-	192
전술 잠수함	57	56	18	48
전략 핵잠수함	14	4	-	13
항공모함	10	1	-	1
순양함	22	-	-	6
구축함	62	17	36	18
호위함	4	54	9	16
초계함/연안전투함	57	177+	6	116
소해함	11	49	27	45
상륙함	32	50	3	19
상륙정	245	68	8	21
지원함	71	171	28	625
전투기	2,624	1,720	348	872
헬기	1,274	140+	178	852
틸트로터	290	-	-	-

주: 1) 각국 간의 전략적 대립에 중점을 두었기 때문에 지상군 무기 현황은 제외하였음.

2) 전투기 및 헬기 대수는 해군, 해병대 및 공군의 숫자를 합한 것임.

자료: International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance*, 2016.

11) Janes IHS, 'World Navies' (<http://Janes.ihs.com/WorldNavies/Display/1322789>, 접속일: 2016. 11. 10), 미국의 항공모함은 통상적으로 70대의 항공기를 적재하고 있는데, 그 구성은 보통 24대의 FA-18E/F 슈퍼호넷(또는 F/A-18F) 전투기, 20대의 F/A-18 전투기, 4대의 EA-18G 전자전기, 4대 또는 5대의 E-2C/D 공중조기경보통제기, 8대의 MH-60R 강습헬기, 6대의 MH-60S 전투헬기, 2대의 C-2AS 수송기 등이다.

9개 군사 강국(Major Powers) 중, 미국 혼자 국방비가 미국을 제외한 여타 8개국의 국방비 합산액을 초과하고 있다.¹²⁾

그러면 다른 국가의 군사력은 어떠한가? 중국의 군사력은 미국에 비해 아직도 상당히 뒤쳐져 있다. 특히 전략자산인 항공모함, 핵잠수함, 순양함 및 구축함 등과 같은 대형 함정의 보유 대수가 미국에게 아직도 많이 뒤처진다. 하지만 최근 중국은 군사력 증강에 박차를 가하고 있다. 랴오닝 항공모함 배치에 이어 J-10 및 J-20 등의 전투기를 전력화하고 있으며, 전략폭격기 H-6K, 함재기 J-15 및 무인정찰공격기인 CH-5 등의 개발에도 박차를 가하고 있다.

한편, 로켓군 통제 중장거리전략미사일의 수도 늘리고 있다. 즉, 대륙간탄도미사일(ICBM) DF-5B와 DF-31A를 전력화시키고 있으며, 항공모함 킬러인 대함미사일 DF-21A와 괄 가지 타격이 가능한 DF-26의 실전배치를 추진하고 있다. 중국 A2AD 전략의 핵심은 DF-21A이다. 왜냐하면 A2AD 전략의 성공을 위해서는 미 항모의 중국 연근해 진입을 막아야 하는데, 항모킬러인 DF-21A 대함미사일이 이러한 역할을 수행하기 때문이다.

러시아의 군사력은 미국과 중국 사이에 있다고 할 수 있다. 전략미사일 능력은 미국과 비슷한 데 반해서 나머지 전략무기와 재래식 무기의 규모는 중국과 비슷하기 때문이다. 냉전시대 러시아는 미국에 필적하는 군사 강국이였다. 하지만 냉전 이후 자원 부족으로 인해서 새로운 무기체계를 획득하지 못하고 있으며 보유 무기체계도 점차 노후화되고 있다.

‘무기체계 노후화’는 러시아 군이 직면한 문제 중 하나이다. 그 결과 전략잠수함 숫자는 미국과 비슷하나 실제 제 기능이 발휘되는지는 의문스러운 실정이다.¹³⁾ 과거 천연가스를 비롯한 광물 수출에 힘입어 러시아의 국방투자가 증가하였으나 최근 국제광물시세의 하락으로 국방투자도 주춤한 형편이다. 그럼에도 불구하고 최근 러시아는 신형 보레이급 핵추진잠수함(SSBN)을 태평양 함대에 배치하고 SS-25 대륙간탄도미사일(ICBM)과 약 30기의 장거리폭격기(Tu-95)를 새로이 극동 지역에 배치하는 등 극동 지역의 전력증강에 힘을 쏟고 있다. 현재 블라디보스톡과 페트로파브로브스크 등을 주요 거점으로 하는 태평양함대에 각각 약 20척의 수상함과 잠수함(핵추진 잠수함 15척 포함) 등, 총 260여 척의 함정을 배치하고 있다.¹⁴⁾

반면에 일본의 군사력은 다른 3개 국가에 비해 상당히 뒤떨어진다. 따라서 일본이 동북아 안보질서를 좌우할 수는 없다. 하지만 일본이 정상국가가 된다면 미국과의 연계를 통해서 중국과의 분쟁에서 만만치 않은 역할을 수행할 것이다. 특히 해군력을 기반으로 동중국해

12) Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, "The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-first Century: China's Rise and Fate of America's Global Position," *International Security*, Vol. 40, No. 3, Winter 2015/2016, p.17, Table 1을 참조하라.

13) Franz-Stefan Gady, "Russia to Upgrade 10 Nuclear Submarines by 2020," *The Diplomat*, March 24, 2015.

14) 김두승 외(2016), pp.17-18.

및 남중국해에서 발생하는 해양 분쟁에 상당한 기여를 할 것이다. 일본은 자국의 군사능력 신장을 추진하고 있다. 즉, 일본은 해양 감시 및 집행 능력, 정보수집 능력 및 사이버공격 능력 등의 강화를 통해서 종합적인 안보방위체제를 구축하려고 한다. 또한 육해공 자위대의 통합작전능력 제고를 통해서 통합기동방위력을 완비하고자 한다. 이를 위해 아베 정부는 국방비를 계속 증액시키고 있다.

공격 측면만을 고려했을 때에 일본의 군사력은 제한적이다. 왜냐하면 일본은 공격을 위한 전략자산인 전략폭격기, 전략잠수함 및 전략미사일 등을 보유하고 있지 않기 때문이다. 하지만 정보능력은 상당히 우수하다. 정찰위성을 보유하고 있으며 상당수의 공중조기경보기 및 전자전기 등을 보유하고 있다. 따라서 유사시에 이러한 일본의 정보능력이 미국과 연계된다면 미국 무기체계의 타격능력을 제고시키는 데에 상당한 역할을 하리라고 판단된다.

나. 미국과 중국의 동북아 군사력 비교

범세계적 차원에서 미국의 압도적인 군사력 우세가 반드시 지역 차원의 우세를 보장해주는 것은 아니다. 왜냐하면 미국은 군사력을 지역별로 분할하여 운영하기 때문이다. 현재 미국은 전 세계를 6개 군사작전구역으로 나눠서 관리하고 있다. 한편, 미국은 전략적 유연성에 중점을 둬으로써 분쟁발생 시 역외에 배치된 군사력을 빠르게 역내로 이동시키는 전략을 채택하고 있다. 그럼에도 불구하고 분쟁발생 시 초기 성과를 결정하는 것은 분쟁지역에 배치된 전력이기 때문에 군사력을 평가할 경우 무엇보다도 먼저 역내에 배치된 군사력의 규모를 평가해야 한다.

미국은 동북아로부터 멀리 떨어진 나라이다. 하지만 미국은 자국 군사력의 상당 부분을 하와이 및 괌과 같은 자국 영토와 한국, 일본 및 호주와 같은 동맹국가에 주둔시킴으로써 아태 지역에서 군사강국의 역할을 수행하고 있다. 이러한 의미에서 아태 지역에 배치된 미국 군사력의 수준 및 규모가 동북아 지역의 군사력 균형을 결정하는 요소로 작용한다고 말할 수 있다.

미군의 6개 사령부 중 동북아 지역을 관장하는 사령부는 미 태평양사령부(The United States Pacific Command: USPACOM)이다. 따라서 동북아에서 미국과 중국의 군사력을 비교하려면 중국 전체의 군사력과 미국 태평양사령부의 군사력을 비교하는 것이 합리적 접근일 것이다. 미 태평양사령부의 작전범위는 동서로는 미 서부해안으로부터 인도양의 서쪽 경계까지, 남북으로는 북극부터 남극까지 이른다. 거의 지구표면의 반이 포함되는데,

이 안에 총 36개 국가가 위치한다. 현재 미 태평양사령부의 병력은 지상군 10만 6,000명, 해군 14만명, 해병대 8만 6,000명 및 공군 4만 6,000명 등 총 37만 6,000명에 이른다. 웬만한 나라의 총 병력규모를 능가한다. 한편, 함정은 미 해군 보유 함정의 약 60%에 달하는 200여척을 보유하고 있는데, 여기에는 미 전체 항모전단 10개 중 5개가 포함된다. 헬기를 포함한 항공기도 지상군 300대, 해군 1,100대, 해병대 640대 및 공군 420대 등 총 2,460대에 이른다.¹⁵⁾

해상 및 공중에서의 분쟁을 가정하여 중국 해군 및 공군을 합산한 군사력과 미 PACOM의 군사력을 비교한 결과가 <표 2>에 나타나 있다. 항공모함, 순양함 및 전략핵잠수함 등 대형함정의 우세를 고려할 때 미 PACOM의 해공군 군사력이 중국 전체의 해공군 군사력에 결코 뒤지지 않는 것으로 판단된다.

<표 2> 동북아에서 미국과 중국의 군사력 비교

(단위: 대, 척)

연도	미국 전체	중국	PACOM	기지별 대수
전술잠수함 (SSN)	57	56	8	키트샵-방고르 1, 샌디에이고 5, 키트샵-브레멀튼 2,
전략핵잠수함 (SSBN, SSGN)	14	4	10	키트샵-방고르 8(SSBN), 키트샵-방고르 2(SSGN)
항공모함 (CVN)	10	1	5	키트샵-브레멀튼 2, 샌디에이고 2, 요코스카 1
순양함 (CG)	22	-	9	샌디에이고 6, 요코스카 3
구축함 (DDG)	62	17	23	샌디에이고 15, 요코스카 8
호위함	4	54	-	-
초계함/연안전투함 (LCS)	57	177	16	샌디에이고 16
소해함 (MCM)	11	48	7	샌디에이고 3, 사세보 4
상륙함 (LHA, LHD, LPD, LSD, LCC)	32	47	17	샌디에이고 12, 사세보 4, 요코스카 1
상륙정	245	68	-	
전투기	2,624	1,720	2,460	
헬기	1,274	140+		

주: PACOM의 전투기 및 헬기 중에 지상군 보유 항공기는 제외.
 자료: 해양전략연구소 역, 『미 아시아-태평양 재균형 2025』, 2016, pp.75~76[Michael Green, Kathleen Hicks, Mark Cancian, Zack Cooper, and John Schaus, *Asia-Pacific Rebalance 2025: Capability, Presence and Partnership*, 2016, CSIS의 번역본임].

15) 미 태평양사령부 홈페이지(<http://www.pacom.mil>, 접속일: 2016. 11. 20).

III. 동북아 지역의 안보 이슈

1. 동북아에서 미국과 중국의 군사적 대치

근현대 국제정치사를 살펴볼 때 강대국이 자국 안보 달성을 위해 활용하는 가장 핵심적인 전략은 세력균형이었다.¹⁶⁾ 따라서 미국이 국제정치의 주도권을 행사하는 현 상황에서 향후 새로이 부상하는 국가가 미국에 대하여 세력균형전략을 구사할지, 구사한다면 어떠한 방식이 될지 궁금한 일이 아닐 수 없다. 이러한 의미에서 기존 국제정치의 강대국인 미국과 새로이 부상하는 중국의 관계는 매우 중요하다. 특히 동북아에서의 미국과 중국의 관계는 현재의 양국관계뿐만 아니라 미래의 동북아 질서까지 결정하는 핵심 요소가 될 수 있다. 이러한 이유로 많은 국제정치학자와 경제학자들이 미국과 중국 간의 문제에 관심을 기울인다. 일례로 정재호 편(2016)은 “탈냉전 시기, 국제정치학 분야를 견인해 온 주요 주제 중 하나가 미국 중심의 패권적 질서가 앞으로 얼마나 지속될지에 대한 것이었고, 21세기 미국 패권에 대한 가장 큰 도전이 중국의 부상으로부터 올 것이라는 점에 대해 대체로 이견이 없다.”고 말한다.¹⁷⁾

미국과 중국이 경제분야에서는 대체적으로 화해와 협력의 기초를 유지하고 있기 때문에 양국 간 문제가 되는 것은 군사력 대치라고 할 수 있다. 특히 문제가 되는 것은 한반도 내 사드 배치와 중국의 반접근·지역거부(Anti-Access and Area Denial: A2AD) 전략 등이다. 한편, 동북아문제는 아니나 남중국해 문제 역시 우리가 주목해야 할 대상이다. 동북아 지역에 파급효과를 미칠 수 있는 사안이기 때문이다. 여기에서는 이 이슈들에 대한 미국과 중국의 입장 및 정책을 살펴보고자 한다.

가. 한반도 사드(THAAD) 배치

한국과 미국은 한반도에 사드를 배치하기로 결정하였다. 북한 미사일 위협으로부터 한국 국민과 미군을 보호하기 위해서이다. 배치 시기는 기지건설공사 기간과 사드 공급 여건 등에 달려 있으나 아마도 2017년 후반기가 되리라고 전망된다.

사드는 북한 위협에 대응하는 방어용 무기체계이다. 하지만 중국과 러시아는 자국의 전략타

16) T. V. Paul, "Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy," *International Security*, The MIT Press, 2005, p.51.

17) 정재호 편, 『평화적 세력전이의 국제정치』, 서울:서울대학교출판문화원, 2016, 편집자 서문, p.v.

격능력이 사드에 의해 무력화될 것을 우려한다. 그래서 사드 배치가 자국 안보에 대한 위협이라고 주장한다. 특히 중국은 한반도 내 사드 배치가 자국의 전략적 국가이익을 침해한다고 주장하면서 이를 강력히 반대하고 있다.

중국이 한반도 내 사드 배치를 반대하는 가장 큰 이유는 사드 레이더 때문이다. 중국은 사드 레이더가 자국이 발사하는 탄도미사일을 탐지하고 무력화시킴으로써 자국의 핵보복능력을 약화시킬 것이라고 주장한다. 사드 레이더는 탐색 및 추적 모드(Forward Based Mode)로 사용될 경우 탐지거리가 1,000km 이상이라고 알려져 있다. 그런데 중국의 주장에 따르면, 중국 동부와 북부 지역은 사드 레이더의 탐지거리 내에 있기 때문에 그 지역에서 발사되는 자국 미사일이 탐지될 수 있다는 것이다. 즉, 중국은 미국 본토 및 괌 등을 향해서 발사된 자국의 탄도미사일이 한반도 배치 사드 레이더에 의해서 탐지되고 그 자료가 미국의 중앙감시소로 전송되어서 발사 탄도탄의 요격에 사용될 수 있다고 생각하는 것이다. 이에 대해서 한국과 미국은 북한미사일 요격을 위해 한반도에 배치될 사드 레이더는 탐색 및 추적 모드가 아닌 종말모드(Terminal Mode)로 고정될 것이기 때문에 큰 문제가 없다고 반박한다. 종말모드로 사용될 경우 사드 레이더의 탐지거리가 그리 길지 않거니와 레이더 자체도 북한 방향으로 고정되어 중국 동부에서 미국을 향해 발사되는 탄도미사일을 탐지할 수 없다는 것이다.

그동안 중국은 한국을 설득하기 위하여 상당한 노력을 기울여 왔다. 하지만 한국은 2016년 1월 6일에 실행된 북한의 제4차 핵실험을 계기로 한반도 내 사드 배치를 결정하였다. 중국의 반발은 자명한 일이었다. 앞서서도 언급했듯이 중국과 러시아가 한반도 내 사드 배치를 격렬하게 반대하는 핵심 이유는 자국의 핵타격능력이 저하될 것을 우려하기 때문이다.

강대국들은 핵을 사용한 전면전의 발발과 그 억제(deterrence)에 큰 관심을 기울인다. 특히 2차 타격(second strike)능력에 관심을 쏟는다. 자국의 2차 타격능력이 상대국의 핵 선제공격을 억제하기 때문이다. 사실 핵을 보유한 강대국이 다른 핵보유국을 선제공격하는 일이 쉽지는 않다. 왜냐하면 핵공격을 당한 국가가 남은 핵무기를 사용하여 공격국가를 보복타격할 경우 선제공격한 국가도 대량 파괴를 각오해야만 하기 때문이다. 이러한 이유로 핵보유국 간의 핵전쟁 발발 가능성은 희박하다. 핵억제가 작동되는 것이다. 그럼에도 불구하고 선제공격 국가가 적국의 보복타격을 충분히 방어할 수만 있다면 상대방의 핵보복을 걱정하지 않아도 될 것이다.

중국과 러시아는 미국의 BMD 체계가 미국의 선제 핵공격을 가능하게 만드는 수단이라고 판단한다. 그래서 BMD 체계가 구축되는 것을 어떻게든 막으려고 한다. 그런데 중국과 러시아는 한반도에 배치되는 사드가 미국 BMD 체계의 일부라고 생각한다. 그리고 장래에 동북아

곳곳에 사드가 배치되고 이것들이 서로 상호 연계되면 자국의 전략핵능력은 무용지물이 될 것이라고 우려한다. 이것이 중국과 러시아가 사드 배치를 적극적으로 저지하려는 이유이다.

사실 BMD 문제는 한반도에만 국한된 문제는 아니다. 오히려 이미 오래전부터 동유럽에서 이슈화되었던 사안이며 아직도 러시아와 미국이 다투고 있는 현재진행형의 사안이다. 따라서 BMD 문제가 유럽과 아시아에서 동시다발적으로 진행된다면 미국에 대한 중국과 러시아의 반발은 더욱 격화될 수밖에 없을 것이다.

한반도 사드 배치 발표 이후 이 문제에 대한 중국의 반발이 주춤하고 있다. 하지만 사드 배치가 다가오면 중국의 반발은 다시 시작될 것이다. 중국의 강경파는 한반도 내 사드 기지가 유사시 중국의 최우선 타격 목표가 될 것이라고 경고한다. 하지만 실제로 그런 일이 벌어질 가능성은 높지 않다. 그럼에도 불구하고 중국이 다른 방식의 보복조치를 취할 가능성은 여전히 존재한다. 예를 들어 중국은 간접적인 경제보복을 실행할 수 있다. 이미 중국은 자국의 관광객 방한을 어렵게 만들어 한국 관광을 위축시키고 있으며 비관세 장벽을 통해서 한국 제품의 수입 감소를 유도하고 있다. 한편, 한국 영상물의 수입과 한국 연예인들의 중국 내 활동도 제한하고 있다. 2013년 일본과의 센카쿠 열도 분쟁 당시 중국은 대일본 희토류 수출을 금지한 바 있는데 이처럼 정치적 분쟁에서 비롯된 경제적 보복이 한중 사이에서도 발생할 가능성이 농후하다.

나. 중국의 A2AD 전략과 미국의 대응

중국은 육상세력이다. 그 결과 중국은 예로부터 해양세력의 대륙 진입을 저지하면서 자국의 해양 진출을 피하였다. 14세기 '정화의 대항해'가 해양 진출을 위한 중국의 대표적 노력이다. 반면에 A2AD 전략은 해양 세력의 중국 연근해 진입을 저지하려는 전략이다. 구체적으로는 중국이 동아시아 지역을 장악할 목적으로 미국의 군사력이 역내로 진입하는 것을 막으려는 전략이다. 즉, 중국은 반점근을 통해서 미 해군 함정이 동아시아 및 서태평양 지역으로 들어오지 못하도록 하고 지역 거부를 통해서 역내에 진입한 미 해군을 역외로 퇴각시키려고 한다. 이를 위해서 중국은 '도련선'을 정하고 그 지역 내에 A2AD 전략을 적용하고 있다. 제1도련선은 사할린의 쿠릴열도에서 시작하여 일본, 대만, 필리핀 및 말라카해협을 연결하는 선인데, 중국은 이 선을 통해서 중국 근해의 해역을 장악하려고 한다. 한편, 제2도련선은 일본 오가사와라 제도, 괌, 사이판 및 파푸아뉴기니를 잇는 선인데, 중국은 이 선을 통해서 서태평양 연안지대를 장악하려고 한다.

중국은 A2AD 전략의 실현을 위하여 다양한 무기체계를 운용하고 있다. 첫째로 중국은 SAR/ELINT 해양관측위성을 통해서 역내로 진입하는 미국의 함정을 식별 및 추적한다. 둘째로 중국은 역내에 진입하는 미국 함정 타격을 위해서 대함미사일을 운용한다. CSS-5/DF-21, CSS-6/DF-15 대함탄도미사일과 SS-N-27 대함순항미사일 등이 바로 그것이다. 셋째로 중국은 미 함정 진입 저지를 위해서 상급 핵잠수함과 송급 디젤잠수함을 운용한다. 넷째로 중국은 미국 함정에 대항하기 위해서 소보르멘니급 구축함과 중국판 이지스함인 052D급 구축함 등을 운용한다. 마지막으로 중국은 역내로 진입하는 미 해군을 공중으로부터 공격하기 위하여 H6D 전략폭격기와 Su-30MKK 전투기 등을 운용한다.

이러한 중국의 A2AD 전략에 대항하여 미국은 공해전투(Air-Sea Battle) 개념 및 합동접근기 동개념(Joint Concept for Access and Maneuver in Global Commons: JAM-GC) 등을 발전시키고 있다. 또한 신규 무기체계 개발에도 힘쓰고 있는데, 아태 지역에 곧 배치될 1만 4,000톤급 스틸스 구축함 줘월트(Zumwalt)는 중국의 감시와 추적에 노출되지 않고 중국 근해까지 접근할 수 있을 뿐만 아니라 막강한 화력으로 중국 해군을 압도할 수 있는 무기체계라고 할 수 있다.

다. 남중국해 분쟁과 동북아에 대한 파급효과

남중국해는 중국의 남쪽, 인도차이나 반도 및 보르네오 섬 등으로 둘러싸인 바다를 가리킨다. 그런데 이 지역의 섬, 산호초 및 해양 등의 영유권과 해양 관할권을 놓고 중국, 대만, 인도네시아, 베트남, 필리핀, 말레이시아 및 브루나이 등 7개국이 서로 충돌하고 있다. 이 지역에 대한 영유권 주장은 태평양전쟁 종전 이후인 1950년대부터 시작되었는데, 분쟁당사국들은 이 지역의 섬과 산호초를 점령하였으며 거기에 항만 및 군사 시설을 건설한 바 있다. 특히 중국은 자국이 점유한 섬에 상당 규모의 활주로까지 건설하고 있다.

이 지역 최초의 본격적인 무력충돌은 1988년에 발생하였다. 중국과 베트남이 난사군도에 위치한 섬의 영유권을 놓고 무력충돌을 빚은 것이다. 이후 중국과 아세안 국가들은 이 지역 분쟁의 해결을 위하여 2002년에 '남중국해 분쟁당사국 행동선언(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea)'을 채택함으로써 협상을 통해서 영유권 분쟁을 해결하기로 합의하였다. 하지만 이 합의는 지켜지지 않았고 현재까지도 남중국해를 둘러싼 크고 작은 분쟁과 충돌이 지속되고 있다.

최근 들어서 이 지역의 분쟁상황이 더욱 복잡해진 것은 미국의 개입 때문이다. 원래 미국은

이 지역의 영유권과는 관련이 없다. 하지만 중국의 부상을 견제하고 남중국해에서의 ‘항해의 자유(Freedom of Navigation)’를 확보함으로써 자국의 이익을 관철시키고 어려움에 처한 파트너국을 지원하기 위해서 미국은 이 문제에 본격적으로 관여하기 시작하였다.

이 지역은 교통의 요충지이다. 이 지역을 통해서 유럽 및 중동과 동북아 지역이 연결되기 때문이다. 그런데 만약 이 지역의 기존 항로가 봉쇄된다면 화물 운송이나 군함의 통행에 더 많은 시간이 소요될 것이다. 따라서 이 지역을 자유롭게 항행할 수 있는 권리는 경제적 또는 군사적으로 매우 중요한 의미를 갖는다.

현재 중국은 ‘구단선(Nineth Line)’을 내세워 남중국해 내 거의 모든 도서와 산호초의 영유권을 주장하고 있으며 영해뿐만 아니라 경제수역을 통한 자유로운 항행도 반대하고 있다. 또한 자국 점령 지역에 군사시설을 건설하고 군을 주둔시킴으로써 이 지역을 실효적으로 지배하려고 한다. 이러한 상황에서 만약 중국의 주장이 관철된다면 남중국해는 중국의 앞바다로 변할 것이다.

세계 경찰을 자처하는 미국이 결코 이를 묵과할 리 없다. 특히 안보적 측면에서 자국 군함의 자유로운 항행이 반드시 필요한 미국으로서는 ‘항해의 자유’ 원칙이 지켜지지 않고 더군다나 봉쇄마저 발생할 수 있는 상황을 그저 지켜볼 수만은 없을 것이다. 이러한 이유로 미국은 중국 점령 섬의 12해리 이내로 군함을 항행시키는 ‘항해의 자유작전’을 실시하고 있다. 하지만 이로 인해서 미국과 중국의 역내 충돌 가능성이 점차 높아지고 있다.

그러면 이러한 남중국해 상황과 동북아 안보상황은 별 관계가 없는 것일까? 그렇지 않다. 직접적 관계는 적을지라도 간접적 관계와 파급효과는 상당히 크다. 뿐만 아니라 유사시에 매우 직접적 영향을 받을 수도 있다. 동북아에 대한 남중국해 문제의 파급효과는 다음과 같다.

첫째, 동북아 지역의 갈등 분위기를 고조시킬 수 있다. 남중국해에서 미국과 중국의 대결 악화는 양국관계를 대립적으로 몰고가 중국에는 동북아에서의 양국 협력을 저해하고 갈등을 증폭시킬 수 있다. 구체적으로는 사드 문제 등이 미중 간의 대립을 증폭시킬 수 있다.

둘째, 이 지역 봉쇄로 동북아 국가의 경제적 손실이 발생할 수 있다. 남중국해에서 군사충돌이 발생하면 선박들은 우회할 수밖에 없다. 이 경우 수출입 화물 운송지연에 따른 경제적 손실이 발생할 것은 자명한데, 이러한 사태가 본격화되거나 장기화될 경우 이 지역 국가들의 경제피해는 어쩔 수 없는 일일 것이다.

셋째, 한국 및 일본의 분쟁연루 가능성 고조이다. 남중국해에서 미국과 중국의 군사적 충돌은 미국의 동맹인 한국과 일본에게도 영향을 줄 수 있다. 주한미군 또는 주일미군이

작전 지역에 투입될 수 있기 때문이다. 이 경우 2015년 한미 간에 맺은 ‘전략적 유연성’ 합의에 따라 한국의 동의를 필요하나 상황이 악화되고 미국의 입장이 다급해지면 한국의 동의 없이 주한미군의 이동이 이루어질 수도 있을 것이다. 이렇게 되면 한국과 일본이 미중 분쟁에 연루되는 상황에 처할 수도 있다. 한편, 중국이 주한미군기지를 타격하는 상황도 생각해 볼 수 있으나 국지적 충돌의 확산을 원치 않을 미국과 중국의 입장을 고려할 때에 이의 발생 가능성은 희박하다.

남중국해에서의 군사충돌 시에 미국의 요청에 의한 한국의 미국 지원 가능성이 전혀 없는 것은 아니다. 하지만 한반도의 대치상황을 고려할 때에 한국의 미국 지원이 실현될 것 같지는 않다. 오히려 미국이 일본에 지원을 요청하고 중국을 위협으로 간주하는 일본이 이를 수락할 가능성이 높다. 하지만 미국 요청이 아닌 다른 경로를 통해 한국이 남중국해의 군사분쟁에 연루될 가능성은 여전히 존재한다. 가장 가능성이 높은 것은 필리핀이나 인도네시아로부터의 긴급 군수지원 요청이다. 한국은 이 나라들에 무기를 수출하였다. 잠수함과 A-50 경공격기 등이 그것이다. 그런데 만약 미중 간 분쟁이 확대되고 역내 국가인 필리핀이나 인도네시아 등이 이 분쟁에 개입하여 한국에 무기부품의 긴급지원을 요청한다면 우리는 그들이 요청한 부품을 공급해야만 한다. 그런데 해당 부품을 선적한 우리 선박이 만약 중국으로부터 저지, 봉쇄 및 공격을 받는다면 한국도 이 분쟁에 연루될 수 있다.

2. 중국과 일본의 군사적 대치와 일본의 헌법 개정

최근 동아시아 지역에서 분쟁이 가장 먼저 재점화된 곳은 동중국해이다. 일본과 중국이 센카쿠 열도(중국어명 댜오위다오)의 영유권을 두고 군사적으로 대립한 것이다. 특히 2012년 일본의 센카쿠 열도 국유화 조치가 양국 분쟁 격화의 계기가 되었다. 양국은 대립기간 동안에 군함을 섬 주변에 전개시켜 긴장 국면을 조성하였다. 하지만 힘겨루기 이후 양국의 분쟁은 현재 수준에서 봉합된 상황이다. 그럼에도 불구하고 중국 해경의 관련 해역 순찰과 그에 대응한 일본 경비선의 경고가 아직까지도 이어지고 있다.

현재 본격적이고 직접적인 군사적 충돌은 벌어지지 않고 있다. 하지만 이것이 이 지역 군사충돌의 항구적 해결을 의미하는 것은 아니다. 향후에도 양국 간 사이가 벌어지거나 미중 간의 대립이 격화되면 다시금 군사적 대립이 표면화될 수 있다. 일본은 이 지역의 군사력 강화를 위해서 주둔 병력을 증강시키고 새로이 도서상륙부대를 창설하는 등 중국과의 충돌 발생 가능성에 대비하고 있다. 그런데 문제는 앞으로 발생할 수 있다. 아베 정부가

원하는 대로 만약 일본이 평화헌법 개정에 성공하고 정규 군대를 보유하게 된다면 일본의 대중국정책은 좀 더 공격적이 될 가능성이 농후하다. 특히 역내에서 미국과 중국의 충돌이 격화된다면 일본은 집단적 자위권을 바탕으로 미국을 군사적으로 지원함으로써 중국과의 대결을 시도할 수 있다. 그런데 이러한 상황이 발생하면 동중국해에서의 일시적인 소강상태는 사라지고 다시금 분쟁이 격화될 것이다. 한편, 동중국해 분쟁은 미일동맹 적용대상이라는 입장을 미국이 여전히 유지하고 있기 때문에 최악의 경우 이 지역 중일 분쟁은 본격적 미중 대결로 확대될 수도 있을 것이다.

3. 동북아에서 국가 간 협력

미국과 소련이 대립하면서 양극체제를 형성하던 시기에 다른 국가들의 양 진영 가담은 양국 대결에 큰 의미를 주지 못하였다. 왜냐하면 미국 또는 소련과 나머지 국가들의 국력 차이가 너무 커서 그 나라들의 미국 또는 소련 진영 가담이 양국 간의 세력균형에 별 영향을 주지 못했기 때문이다. 이러한 현상은 냉전이 와해되고 미국이 단일 슈퍼 파워로서 단극체제를 형성했을 때도 마찬가지였다. 미국을 제외한 다른 국가 대부분이 연합하지 않는 이상 미국의 헤게모니에 영향을 준다는 것은 거의 불가능했으며 그 결과 세력균형이 별 의미가 없었기 때문이다.¹⁸⁾

하지만 최근에 미국의 국력이 상대적으로 쇠퇴하고 중국이 급격히 부상함에 따라 세력균형 논의가 다시금 부활하고 있다. 또한 국제정치에서 지정학적 요소의 중요성이 다시금 부각되고 있다. 물론 현 상태에서 중국이 미국의 주도권을 빼앗고 세계질서를 바꿀 수는 없다. 하지만 국력이 신장됨에 따라 중국은 주변 국가를 자국 편으로 끌어들이고 영향력 확대를 통해서 미국에 대항할 수 있는 기반을 형성하려고 할 것이다. 한편, 이와 같은 국가 간 연합 또는 관계 강화는 미국에도 필요하다. 미국의 상대적 국력 저하와 국제적 경쟁력 저하에 따른 재원부족 때문이다. 그 결과 중국의 견제를 극복하기 위해 미국도 동맹국 및 파트너 국가의 관계를 강화하고 새로운 파트너 국가를 자국 편에 참여시킬 필요성을 강하게 느끼는 듯하다.

이러한 강대국의 필요성을 반영하여 최근 국제정치에서 국가 간 관계강화, 사안별 협력, 소다자협의체제 구축 등 일종의 '연합' 노력이 강화되고 있다. 중국은 경제지원까지 해가면서 필리핀과 같은 주변국을 자국 편으로 끌어들이는 데에 힘쓰고 있다. 한편, 중국은 국제적으로는

18) Page(2005)는 이것이 헤게모니 질서가 아니라 세력균형의 한 종류라고 말하고 있는데 단극체제의 형성이 가능한 것은 세력균형을 위해서는 반대편 연합에 다른 대부분의 강대국이 포함되어야 하는데 이것이 불가능하고 또한 반대연합을 만드는 작업을 조정하는 일이 쉽지 않기 때문이라고 주장한다. Robert A. Page, "Soft Balancing against the United States," *International Security*, Vol. 30, No. 1, Summer, 2005, pp.11-12.

아시아교류신뢰구축회의(Conference on Interaction and Confidence-building Measures in Asia: CICA) 등을 주도함으로써 미국을 배제한 ‘아시아인들에 의한 아시아 안보질서 구축’을 주장하고 있다. 반면에 미국은 아태 재균형정책을 통해 기존 동맹국과의 연계를 강화하고 새로운 파트너 국가의 관계를 구축함으로써 아태 지역에서 중국을 견제하려고 한다. 미국과 중국의 ‘편 가르기’ 노력이 매우 치열해진 것이다.

‘한미일 군사협력’은 동북아 지역 안보이슈 중 하나이다. 그런데 중국은 이를 일종의 편 가르기라고 간주한다. 왜냐하면 이 협력은 종국적으로 자국에 치명적인 3국 간 BMD 협력으로 귀결될 것이라고 생각하기 때문이다. 이러한 이유에서 중국은 미국의 한반도 내 사드 배치와 한일 군사정보교환협정(GSOMIA) 체결 등을 반대한다.

그런데 이러한 편 가르기는 안보분야뿐만이 아니라 경제분야에서도 나타난다. 중국의 AIIB 창설, RCEP 체결 주도 및 아태자유무역지대(Free Trade Area of the Asia-Pacific: FTAAP) 창설 주도 등이 바로 그것이다. 한편, 미국은 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership: TPP) 체결을 주도함으로써 중국을 견제하려고 한 바 있다.

사실상 안보문제와 달리 경제문제는 되도록 많은 국가들이 참여할수록 협정의 가치와 유용성이 커질 수 있다. 특히 다자간 자유무역협정이 그러하다. 그러므로 아시아·태평양 지역의 자유무역체제가 반드시 양분되어 구축될 필요는 전혀 없다. 오히려 통합적으로 추진되는 것이 더 유용할 것이다. 하지만 미국과 중국의 대립 심화에 따라 경제체제에 대한 양국의 주도권 확보 다툼이 다른 국가들에 선택을 강요하는 모양새이다. 이는 미 대통령 당선자 트럼프가 언급했듯이 TPP 같은 제도를 순수한 경제제도가 아닌 동맹국과 파트너 국을 안보적으로 묶는 도구로 활용하려고 시도하기 때문일지 모른다. 아니면 Page(2005)의 주장처럼 초강대국인 미국이 압도적인(unilateral) 주도권을 행사하는 단극체제의 시대에 중국 같은 강대국이 미국 견제를 위해 세력균형의 일종인 ‘연성균형(Soft-Balancing)’을 시도하기 때문일 수도 있다. 중요한 것은 최근 들어 직접적 힘과 군사력을 통해서만이 아니라 제도와 규범과 같은 국제사회 거버넌스 체제를 장악함으로써 국제정치의 주도권을 잡으려는 노력이 강대국 사이에서 부쩍 증가하고 있다는 것이다.

그런데 이처럼 치열하던 새로운 체제와 제도의 구축을 통한 주도권 다툼은 트럼프 미 대통령의 ‘신고립주의 경향’에 의해서 달라질 상황에 처하였다. 향후 미국은 다자간 협상체제보다는 양자 간 협상체제를 선호할 것 같다. 당장 트럼프 대통령은 미국의 TPP 탈퇴를 선언하였다. 그럼에도 불구하고 이러한 기조가 안보분야까지 영향을 미칠 것 같지는 않다. 왜냐하면 ‘미국이 때때로 중상주의와 보호주의 정책을 추구해 왔을지라도 미국의 경제적 변영은 근본적으로 안정적 세계질서에 의존하기 때문’이다.¹⁹⁾ 그러므로 미국이 현존하는 국제질서를 쉽사리

포기할 것 같지는 않다. 더구나 트럼프는 아태 지역에서 미국의 동맹구조가 유지될 것임을 다짐하고 있다. 현 상황에서 트럼프의 진정한 대외정책이 무엇일지를 알기 위해서는 좀 더 기다려야 할 것 같다. 그럼에도 불구하고 아태 지역에 대한 미국의 관여가 과거에 비해서 상대적으로 줄 가능성은 여전히 존재한다.

IV. 동북아의 안보질서 변화방향

우리는 앞 절에서 동북아에서 발생하는 여러 가지 대립과 협력을 살펴보았다. 그러면 이러한 동북아의 국제정치는 향후 어떤 방향으로 전개될 것인가? 미국과 중국이 세력을 형성하고 군사적으로 대립하면서 주도권 쟁취를 위한 치열한 대결을 벌일 것인가? 아니면 서로가 군사적 충돌을 자제하면서 제도와 규범을 통한 경쟁을 도모할 것인가? 아니면 중국이 국제정치를 주도하는 국가로 급격히 부상하면서 미국을 대체할 것인가? 그것도 아니면 미국과 중국이 경제협력을 바탕으로 신뢰관계를 형성하고 동북아 다자협의체제를 구축하여 상호 화해와 협력을 추진할 것인가? 등 여러 가지 모습을 상상할 수 있을 것이다.

그런데 이러한 변화의 방향은 우리가 동북아 지역의 안보질서를 어떤 틀로 바라보느냐에 달려 있다. 본 절에서는 미래 동북아 안보질서의 변화방향을 설명하는 데에 적용될 수 있는 틀이 무엇인지를 살펴보고자 한다. 그리고 제5절에서는 이 틀을 바탕으로 어떠한 질서가 동북아에 도래할지를 전망해 보고자 한다.

1. 동북아 지역의 안보를 바라보는 틀

가. 안전보장의 수단

안보의 사전적 의미는 “어떤 국가가 외부로부터의 공격 또는 침략에 대비하여 국가의 영토보전과 독립을 목적으로 자국의 안전을 유지하거나 확보하는 일”이다.²⁰⁾ 그런데 이러한 사전적 의미는 안보가 무엇인지는 정의해 주지만 어떻게 안보를 확보할지에 대해서는 말해 주지 않는다. 안보는 여러 가지 수단과 방법을 통해서 얻어질 수 있다. 그중 가장 명백하고

19) Paul (2005), p.56.

20) 정치학대사전편찬위원회, '21세기 정치학대사전 (<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=728512&cid=42140&categoryId=42140>, 접속일: 2016. 11. 22).

직접적인 방법은 군사력의 강화일 것이다. 왜냐하면 막강한 군사력을 지닌 나라가 주변 국가들로부터 위협받거나 침략 당하는 일은 거의 없을 것이기 때문이다. 하지만 안보확보 수단에 군사력만 있는 것은 아니다. 외교를 통해 주변국과 우호를 다지고 피침의 기회를 줄이는 것도 안보를 확보하는 일이라고 할 수 있다. 고려시대 거란을 외교적으로 설득함으로써 고려의 안보를 수호했던 서희 장군의 외교가 좋은 예라고 생각된다. 한편, 경제를 통해서 안보를 확보할 수도 있다. 즉, 이웃나라와의 경제협력을 증진시킴으로써 상호 간 분쟁의 가능성을 줄이고 이를 바탕으로 이웃나라의 위협을 사전에 방지하는 것도 안보 증진을 위한 좋은 방법이라고 할 수 있다.²¹⁾

과거에는 안보 확보의 대표적 수단인 군사력의 사용이 상대적으로 수월하였다. 하지만 20세기 들어 국제연합이 결성된 이후에는 각 국가의 거리낌 없는 무력 사용이 어렵게 되었다. 보편적 가치와 전쟁규범에 대한 지구상 국가들의 인식이 제고되고 회원국 모두가 동의한 유엔헌장이 실제로 적용되었기 때문이다. 유엔헌장 제51조는 자위에 필요한 무력사용을 보장하고 있다.²²⁾ 그럼에도 불구하고 헌장 제33조는 분쟁 해결 시에 분쟁 당사자가 평화적인 수단을 우선적으로 시도하도록 규정한다.²³⁾ 분쟁 해결에 있어서 군사적 방법보다는 대화, 외교 및 경제적 방법 등의 우선적 시도를 명시하고 있는 것이다. 그 결과 현대에는 무력을 사용하더라도 명분을 확보하고 정당성을 부여하는 일이 매우 중요하게 되었으며, 이러한 추세에 따라 본격적인 무력충돌이나 전쟁발발 위험성이 감소하게 되었다.

나. 동북아 지역의 안보질서

1) 헤게모니 추구와 세력균형

국제정치를 설명하는 데 있어 일반적으로 현실주의자들은 국가의 안전보장 문제를 가장 중시한다. 왜냐하면 국가통제의 권위를 지닌 국제기구가 존재하지 않는 ‘무정부적 국제정치’ 상황에서 각 국가들은 자국의 생존을 위해 안전보장에 전력을 쏟아야 한다고 믿기 때문이다.

21) 일단의 자유주의 학자들은 경제적 상호 의존성의 증대가 각종 분쟁과 물리적 충돌을 방지하거나 감소시키는 효과를 수반한다는 내용의 논문을 발표하였다. Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Little Brown, 1977, pp.8-11. 반면에 현실주의자들은 전쟁의 원인이 경제적 요소가 아닌 정치적인 또는 군사전략적인 요소들에 달려있기 때문에 경제적인 상호 의존성은 전쟁에 대해 어떠한 체계적인 영향도 미치지 못한다고 주장한다. Berry Buzan, "Economic Structure and International Security: The Limits of the Liberal Case," *International Organization*, Vol. 38, 1984, pp.597-624.

22) 외교부, 『2015 유엔개황』, 서울: 외교부, 2015, p.261. 유엔헌장 제7장 제51조에는 "이 헌장의 어떠한 규정도 국제연합 회원국에 대하여 무력 공격이 발생할 경우, 안전보장이사회가 국제평화와 안전을 유지하기 위하여 필요한 조치를 취할 때까지 개별적 또는 집단적 자위의 고유한 권리를 침해하지 아니한다."라고 규정하였다.

23) 외교부(2015), p.257. 유엔헌장 제6장 제33조 제1항에는 "어떠한 분쟁도 그의 계속이 국제평화와 안전의 유지를 위태롭게 할 우려가 있는 것일 경우, 그 분쟁의 당사자는 우선 교섭, 심사, 중개, 조정, 중재재판, 사법적 해결, 지역적 기판 또는 지역적 약정의 이용 또는 당사자가 선택하는 다른 평화적 수단에 의한 해결을 구한다."고 규정하였다.

이러한 상황에서 안전보장의 핵심 수단은 국력(power)이기 때문에 지구상 국가들은 국력을 높이는 데에 상당한 노력을 기울인다.

일반적으로 국력이란 군사력, 경제력 및 기술력 등을 말한다.²⁴⁾ 그런데 지구상 국가들은 국력이 신장되면 자신이 좀 더 많은 이익을 얻는 방향으로 국제질서를 바꾸거나 영향력을 발휘하려고 한다. 그런데 이는 주변 국가 및 경쟁 국가들에 경각심을 주고 그 국가들이 군사력을 포함한 국력을 증진시키도록 한다. 하지만 이로 인해 주변 국가들과의 갈등이 유발될 수 있다. 그 국가의 군사력 증강으로 안보위협을 느낀 주변 국가 역시 자국의 군사력을 증강시킬 것이기 때문이다. 이것이 바로 ‘안보딜레마’인데, 이는 결국 역내 국가들 간의 군사력 경쟁을 촉발시킬 수 있다.

현실주의적 접근에 따르면 국제정치에 있어서 자국 안보를 보장하는 가장 확실한 방법은 패권국가가 되는 것이다. 패권국가는 다른 나라에 대해 강력한 영향력을 발휘할 수 있을 뿐만 아니라 이를 통해 국제정치를 자국의 이익에 합치되는 방향으로 이끌 수 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 이미 강력한 패권국가가 존재하는 상황에서 패권경쟁에 뛰어드는 것은 오히려 자국의 국력을 크게 소진시킬 수도 있다. 더구나 자국의 능력을 오판하여 전쟁이라도 일으킨다면 이는 중국에는 자국의 멸망까지도 초래할 수 있다. 따라서 힘의 사용은 ‘절제와 신중함’을 바탕으로 행사되어야 한다는 것이 현실주의자들의 합치된 의견이며 이 경우 패권추구보다는 ‘세력균형’에 참여함으로써 자국의 영향력 극대화를 추구할 수 있다고 주장한다.

동북아 지역의 패권국가는 단연코 미국이다. 냉전종식 이후 미국은 월등한 국력을 바탕으로 이 지역의 패권국가로 군림해 왔으며 역내 국가들과의 동맹관계를 바탕으로 질서유지 및 국제정치를 주도해 왔다. 이러한 미국의 패권유지는 상당 기간 지속된 것이다. 하지만 중국의 부상으로 중국의 국력과 역내 영향력 사이에 괴리가 발생하면서 새로운 현상이 나타나고 있다. 국력과 영향력 사이의 간극을 조정함으로써 새로운 변화를 추구하려는 중국의 시도가 나타난 것이다. 중국의 이러한 시도는 현 상황에서 세력균형 내의 변화에 가깝다. 왜냐하면 중국이 강력한 패권국가가 될 수 있는 국력을 아직 보유하지 못했기 때문이다. 중국도 이러한 사실을 충분히 인지하는 듯하다. ‘신형대국관계’를 통해서 미국과 이 지역에서의 권리와 책임 분담을 주장하고 있으나, 동시에 이것이 미국에 대한 도전을 의미하는 것은 결코 아니라고 강변하고 있기 때문이다.²⁵⁾

하지만 미래에도 중국이 그저 세력균형 내의 변화에 만족할 것 같지는 않다. 향후에 국력이

24) 로버트 길핀, 『국제정치에서 전쟁과 변화』, 임삼순 역, 서울: 도서출판선인, 2015, p.28.

25) 2014년 12월에 미국을 방문한 중국의 왕양 국무원 부총리는 “중국은 미국의 지도적 지위에 도전할 생각도 능력도 없다.”라고 말한 바 있다. 『조선일보』, ‘왕양 중 부총리, 중국은 미국에 도전할 의지도, 능력도 없다’, 2014. 12. 21.

신장되고 군사력 현대화에 성공하여서 미국에 필적하는 국력을 보유하게 된다면 중국은 미국을 제치고 이 지역의 패권을 거머쥐려고 할 수 있다. 따라서 향후 이 지역 내 패권경쟁의 격화 여부는 중국의 국력신장 속도와 미국의 상대적인 국력 유지 정도에 달려 있다고 할 수 있다.

최근 미국과 중국의 경쟁이 이 지역의 불안정성을 높이고 있다. 더구나 러시아, 일본, 한국 및 북한 등 이 지역 다른 국가들과 두 나라 간의 관계 설정이 양국 세력균형의 변화에 영향을 미치고 있다. 이러한 관점에서 이 지역의 변화는 미래에 누가 좀 더 큰 국력을 확보할 것이며, 누가 좀 더 많은 수의 주변 국가를 자국에 동조하도록 만들 것인지에 달려 있다고 할 수 있다.

2) 견제와 협력: 경제와 안보의 상호작용

무정부적인 국제환경에서 힘의 대결과 군비경쟁만이 각국이 취할 수 있는 유일한 전략은 아니다. 오히려 규범과 제도를 바탕으로 공동의 이익 증진을 위해 노력할 수도 있다. 역사적으로 인류는 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE)와 같은 제도적 협력을 모색함으로써 상호 공통의 이익을 추구해 왔다. 국제정치적으로 서로 협력하고 심지어 군비경쟁이 아닌 군비통제를 통해 긴장을 완화시킴으로써 안보를 증진시켰던 것이다. 헤게모니 추구 및 세력균형 노력과는 또 다른 협력적인 모습을 보여준 것이다.

이러한 현상을 설명하기 위하여 국제사회에서 각국이 안보를 추구하더라도 국제정치에서 반드시 대결과 세력균형을 초래하는 것은 아니라는 자유주의적 이론이 대두되었다. 특히 냉전 종료 이후 힘의 정치는 더 이상 유효하지 않으며 전쟁을 비롯한 국가안보의 문제는 국제정치의 핵심이 아니라는 견해가 설득력을 얻게 되었다. 그 결과 경제문제나 환경문제 같은 비전통적 안보 이슈가 상대적으로 부각되었으며 국가안보의 문제는 세력균형이나 패권추구 등을 통해서가 아니라 국제제도의 확충, 민주주의의 확산 및 경제적인 유대 강화 등 자유주의적 수단을 통해서 효과적으로 해결될 수 있다는 주장이 확산되었다.²⁶⁾

그런데 이러한 자유주의적 주장은 동북아의 국제정치와 안보 이슈에 대해서도 유효하다. 특히 점차 심화되는 미국과 중국 간의 경제관계는 양국 공동의 이익을 창출하고 그 분야에 종사하는 경제주체들의 영향력을 확대시키며 양국 간 경제관계 지속을 통한 평화적 환경을 조성하도록 만들 수 있다. 한편, 중국의 국내 민주화 진전과 국제법 준수는 미국과 중국의 가치와 규범을 근접시킴으로써 상호 갈등과 대결을 축소시키도록 만들 수도 있다. 따라서

26) 이동선, 『현실주의 국제정치 패러다임과 안전보장』, 함택영·박영준 편, 『안전보장의 국제정치학』, 서울·사회평론, 2010, p.99.

향후 무역 및 투자 분야에서 발생하는 양국 간 교류와 상호작용이 안보적 갈등과 대립에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.

그런데 양국 간 자유무역으로부터 창출된 이익을 향유하는 집단이 자국 국내정치에서 반드시 우세를 점하는 것은 아니다. 오히려 자유무역으로부터 이익의 혜택을 받는 집단이 집중화되고 그 범위가 줄어들면 그들의 국내정치적 입지가 좁아지고 중국에는 자유무역 대신 보호무역을 신봉하는 집단이 선거를 통해서 권력을 장악할 수도 있다. 그 경우 긴밀한 경제적 이익을 공유하던 양국은 환율, 투자보호, 노동착취, 교역조건 및 관세 등의 문제에서 격렬하게 대립할 수도 있을 것이다. 더 나아가 경제분야의 양국 대립이 안보분야의 대립을 조장하고 갈등을 확산시킬 수도 있다.

3) 규범과 제도의 경쟁

한 지역의 패권을 추구하는 패권국가가 반드시 물리적인 군사력 및 경제력을 통해서만 경쟁하는 것은 아니다. 명시적이든 묵시적이든 만약 국제정치에서 여러 국가들의 상호 약속을 바탕으로 통일적 질서와 규칙이 유지된다면 강대국들은 그러한 약속과 규칙을 제정하는 일에 대해서 다른 강대국과 경쟁하려고 할 수도 있다. 왜냐하면 그러한 약속과 규칙을 자신에게 유리하게끔 만들 수만 있다면 국제정치에서 자신의 국가이익을 극대화할 수 있기 때문이다. 뿐만 아니라 역대 다른 강대국이 자국 주도의 규범과 규칙을 준수하도록 만들 수 있다면 자신의 국익은 더욱 확대될 것이다.

그런데 안보 증진을 위한 규범과 제도의 경쟁은 국제정치분야뿐만 아니라 경제분야에서도 발생한다. 왜냐하면 경제분야에서의 규범과 제도의 장악도 중국에는 안보 증진에 도움을 주기 때문이다. 예를 들어 미국이 주장하는 '항해의 자유'를 살펴보자. 항해의 자유는 상선이 자유롭게 무역활동에 종사할 수 있도록 할 뿐만 아니라 군함의 자유로운 통항을 가능하게 함으로써 미국으로 하여금 안보 증진에 활용할 자국의 함정을 지구상 어디든지 전개할 수 있도록 만든다. 안보 차원에서 미국에게 반드시 필요한 규범이라고 할 수 있다. 반면에 자국 군함의 전 세계적 전개가 별로 중요하지 않은 중국에게는 우선순위가 뒤지는 규범이라고 할 수 있다.

다른 예로 AIIB를 살펴보자. AIIB는 아시아 국가들에 대한 기반투자 지원을 목적으로 중국 주도로 설립된 개발은행이다. 그런데 AIIB는 중국과 유럽을 잇는 경제벨트 건설을 촉진시켜서 중국경제에 도움을 줄 뿐만 아니라 중국의 안보에도 긍정적인 여파를 미칠 수 있다. 중국이 지역 내 패권국가로 부상하는 데에 주변 피지원 국가와의 유대관계를 활용할

수 있기 때문이다.

미국의 오바마 정부는 경제적 이익 증대를 위하여 TPP를 추진해 왔다. 그런데 이러한 TPP가 폐기될 운명에 처하였다. TPP를 반대하는 트럼프가 대통령에 당선되었기 때문이다. 트럼프는 TPP가 잘못된 협정이라고 주장한다. TPP가 순수한 경제적 동기에서 추진된 것이 아니라 ‘아태 지역 국가와의 유대관계 강화를 통한 미국의 영향력 제고’라는 안보적 동기에서 추진되었기 때문이라는 것이다. 안보 증진에 도움을 줄 수 있는 규범과 제도의 경쟁이 경제분야에서 발생한 또 다른 사례라고 할 수 있다. Page(2005)는 이러한 경쟁을 세력균형의 일종인 연성균형(Soft-Balancing)이라고 지칭한다.²⁷⁾ 즉, 미국이 단일 슈퍼 파워로서 국제정치의 주도권을 장악한 상황에서 차상위 강대국인 중국 등이 미국을 군사력으로 견제하는 대신에 제도 및 규범을 통해서 견제한다는 것이다. 특히 경제력 확대는 중장기적으로 군사력 강화의 기반이 되기 때문에 미국을 배제한 무역블록을 구축함으로써 경제력을 강화하려는 중국의 노력도 연성균형의 하나라고 주장한다.

2. 동북아의 안보환경 변화방향

각국의 안보수준을 직접적으로 결정하는 핵심 요소는 군사력이다. 그런데 군사력 수준은 여러 가지 요소에 의해 결정된다. 먼저 인구가 증가하면 가용징집자원이 많아지므로 군사력이 증강될 수 있다. 또한 경제 역량이 커지면 국방비 투입 여력이 증대할 것이므로 군사력이 증강될 수 있다.²⁸⁾ 한편, 정치적 지도자나 국민의 안보의지가 높아지면 군사력이 증강될 수도 있을 것이다. 따라서 인구, 생산력 및 정치적 의지 등은 군사력 규모를 결정하는 주요 요인이 된다. 이것이 “인구와 생산력 등은 군사력으로 변성(metamorphose)될 가능성이 높기 때문에 중요하다.”라고 세력전이 이론가들이 주장하는 이유이다.²⁹⁾ 이러한 논의를 바탕으로 다음에서는 미래 동북아 4강의 GDP, 국방비 및 국내정치 등의 변화방향을 살펴봄으로써 동북아의 중장기 안보환경을 전망해 보고자 한다.

가. 4강의 GDP 변화방향

27) Page(2005), p.37.

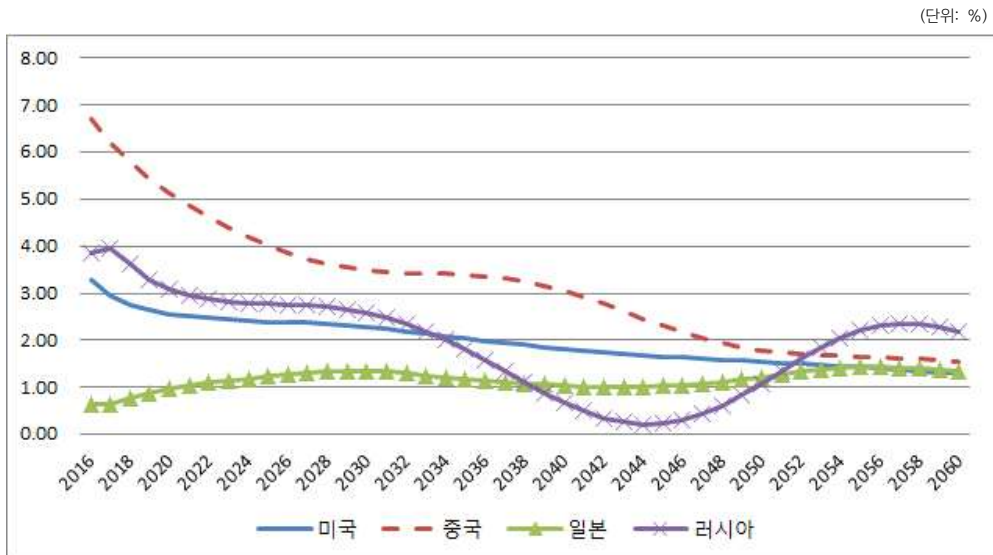
28) Page(2005, p.18)는 국력을 측정하는 가장 신뢰성 있고 장기적인 측정치를 국민총생산이라고 하였는데, 이는 국가의 잠재군사력 수준이 궁극적으로 경제성장 수준에 의해서 결정되기 때문이라고 주장한다.

29) 김한준, 「미·중 간 국제규범의 상호인식과 세력전이」, 정재호 편, 『평화적 세력전이의 국제정치』, 서울: 서울대학교출판문화원, 2016, p.152에서 재인용.

미래 동북아 4강의 GDP 성장률 변화 추세는 상당한 대조를 이룬다. 미국, 중국 및 러시아는 향후 2% 이상의 GDP 성장률에 이어 가는 반면에 일본은 약 1% 초반 정도의 성장에 그칠 것으로 전망된다. 특히 중국은 상대적으로 고도성장을 지속할 것인데, 2020년대 중반까지는 4%대 이상의 성장을 기록하다가 이후 4% 이하의 성장에 머무를 것으로 예상되지만 여전히 다른 국가들의 성장률을 압도할 것이다. [그림 1]에는 이러한 4강의 2016년에서 2060년까지의 GDP 성장률 변화 전망이 나타나 있다.

그런데 이러한 성장률 전망을 바탕으로 40년 동안의 GDP 규모를 산정할 수 있다. <표 3>은 향후 40년간 동북아 4강의 GDP 전망을 보여준다. 2020년을 기준으로 미국과 중국의 GDP는 각각 약 20.6조달러 및 14.4조달러이다. 미국의 GDP가 중국의 GDP의 약 1.43배에 달한다. 반면에 2060년을 기준으로 미국과 중국의 GDP는 각각 약 43.3조달러 및 43.9조달러이다. 중국의 GDP가 오히려 미국의 GDP를 앞선다. 2020년 GDP는 미국이 중국에 비해 높은 반면, 2060년의 GDP는 중국이 미국에 비해 높기 때문에 그 중간에 언젠가에 양국 GDP의 역전 현상이 발생할 것이다. 그 시기는 2055년경이 될 것으로 전망된다. 2055년 중국의 GDP는 약 40.55조달러로서 약 40.49조달러인 미국의 GDP를 능가할 전망이다.

[그림 1] 동북아 4강의 GDP 성장률 변화 전망



자료: OECD, GDP long-term forecast (indicator). doi: 10.1787/d927bc18-en(Accessed on Sep 3, 2016)의 통계를 사용하여 저자가 계산함.

〈표 3〉 동북아 4강의 GDP 전망

(단위: 억달러)

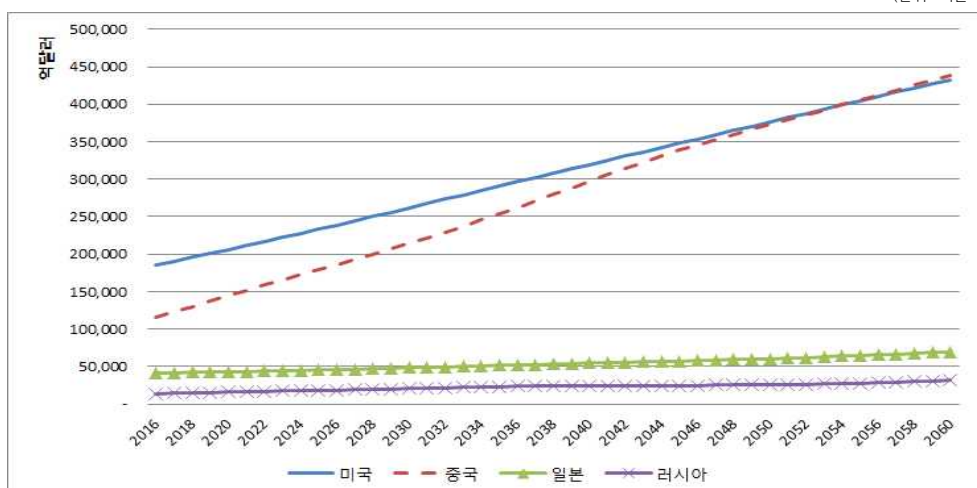
연도	미국	중국	일본	러시아
2020	206,462	144,415	42,867	15,791
2025	233,023	179,299	45,363	18,168
2030	261,609	214,524	48,430	20,742
2035	290,776	253,749	51,555	23,083
2040	319,553	297,461	54,433	24,406
2045	347,912	338,397	57,256	24,784
2050	376,335	372,912	60,555	25,600
2055	404,859	405,466	64,812	28,007
2060	432,945	438,942	69,445	31,366

자료: OECD, GDP long-term forecast (indicator). doi: 10.1787/d927bc18-en(Accessed on Sep 3, 2016)의 통계를 사용하여 저자가 계산함.

[그림 2]에는 동북아 4강의 40년간 GDP 성장 추세가 나타나 있다. 앞서 언급한 바와 같이 2055년에 중국의 GDP가 미국의 GDP를 추월하고 있다. 그런데 러시아와 일본의 GDP는 2060년이 되어도 상대적으로 매우 적은 규모에 불과하다. 특히 러시아는 일본 대비 약 2배에 달하는

[그림 2] 동북아 4강의 GDP 성장 추세

(단위: 억달러)



자료: OECD, GDP long-term forecast (indicator). doi: 10.1787/d927bc18-en(Accessed on Sep 3, 2016)의 통계를 사용하여 저자가 계산함.

GDP 성장률을 유지함에도 불구하고 2060년에도 여전히 일본의 반에도 못 미치는 GDP 규모를 유지할 전망이다.

GDP 규모만 놓고 볼 때 중국은 2055년경에 미국에 대항할 수 있는 역량을 구비할 것이라고 말할 수 있다. 하지만 전문가들이 지적하는 국력에 대한 GDP의 영향력은 몇 가지 점에서 제한적이다.

첫째, 어떤 국가가 선진국이 되기 위해서는 GDP보다는 일인당 GDP가 높아야 한다는 주장이 존재한다. 미국의 일인당 GDP 규모는 중국의 그것에 비해서 월등히 높기 때문에 중국이 미국을 추월할 날은 요원하다는 것이다.

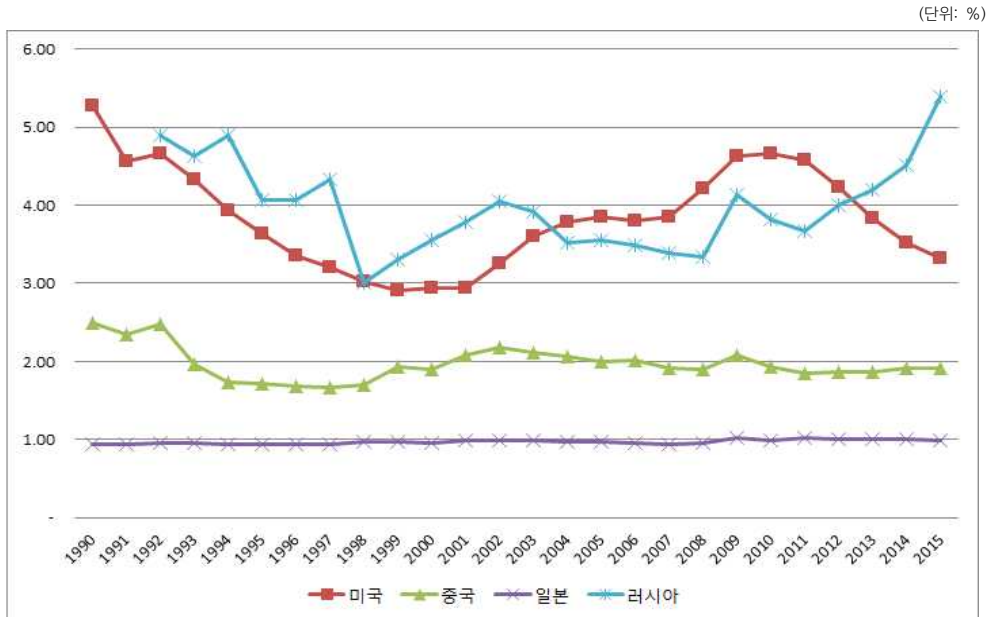
둘째, 미국은 이제까지 국방기술에 엄청난 투자를 하여서 그 기술력이 중국보다 월등하기 때문에 중국이 미국을 추월하기 위해서는 더 많은 기간이 필요하다는 주장이다. 즉, 연구개발투자가 GDP 규모에 비례한다고 하여도 기술력 수준은 저장(stock) 개념인 GDP 규모에 비례하는 것이 아니라 유량(flow) 개념의 누적 GDP 규모에 비례하기 때문에 이제까지 누적 GDP 규모가 뒤처지는 중국의 기술적 부상은 아직도 멀었다는 것이다. 다시 말해서 미국은 오랜 기간 동안 막대한 국방연구개발투자를 해왔기 때문에 누적 국방연구개발투자가 훨씬 적은 중국이 미국을 추월하는 데에는 많은 시간이 소요될 것이라는 것이다.

마지막으로 안보에 대한 GDP의 영향력은 국방비 증강을 통한 군사력 증대와 직접적으로 연관되어 있기 때문에 GDP 규모의 증가보다는 국방비의 증가로 국력 증대를 전망해야 하는데, 중국의 GDP 대비 국방비가 미국에 비해 매우 낮기 때문에 중국이 미국의 군사력을 추월하려면 아직도 멀었다는 것이다. 이러한 주장들을 바탕으로 동북아 4강의 미래 국방비 변화방향을 살펴보고자 한다.

나. 4강의 국방비 변화방향

[그림 3]은 1990년에서 2015년에 이르는 지난 26년간 동북아 4강의 GDP 대비 국방비 비율을 나타내고 있다. GDP 대비 국방비 비율의 변화 추세가 각 나라마다 상당히 다를 수 있다. 특히 미국 및 러시아의 국방비 비율은 그 증감이 매우 심한 편이다. 반면에 중국과 일본은 상대적으로 안정적인 GDP 대비 국방비 비율을 보이고 있다. 한편, 미국과 러시아는 중국과 일본에 비해서 상대적으로 높은 GDP 대비 국방비 비율을 유지하고 있음을 알 수 있다.

[그림 3] 동북아 4강의 GDP 대비 국방비 비율(1990~2015년)



자료: SIPRI Military Expenditure Database(2015)(<https://www.sipri.org/databases/milex>, 접속일: 2016. 11. 14.

그런데 이러한 추세가 미래에도 유지된다면 특정 연도에 미국과 중국의 GDP가 동일하다고 할지라도 국방비는 중국보다 미국이 훨씬 많다는 것을 의미한다. 예를 들어 2054년 중국과 미국의 GDP가 동일하고 미국 및 중국의 GDP 대비 국방비 비율은 각각 4% 및 2%라고 가정하자. 그러면 2054년 미국의 국방비는 중국 국방비의 2배에 이를 것이다. 비록 GDP는 같을지라도 국방비는 큰 차이를 보이는 것이다.

앞서도 언급했듯이 국방비는 양국의 군사력 수준을 결정하는 중요한 요소이다. 향후 미국과 중국의 GDP 수준만이 아니라 GDP 대비 국방비 비율도 양국의 군사력 차이를 결정하는 요소가 될 것이며 각국의 GDP 대비 국방비 비율이 미래에 어떻게 변하느냐에 따라서 양국의 실질적 국방비 수준이 정해질 것이다.

향후에 중국의 성장률은 점차 감소될 수밖에 없다. 그런데 그러한 상황에서 현재 약 2% 정도인 국방비 비율을 높이는 것은 결코 쉽지 않을 것이다. 따라서 향후 중국의 GDP 대비 국방비 비율은 계속 2%대에 머물 가능성이 높다.

그러면 미국의 GDP 대비 국방비 비율은 어떠한 것인가? 역사적으로 볼 때 미국의 국방비 비율은 대체로 3%에서 5% 사이에서 움직이고 있다. 미국 국방비 비율 증감의 핵심 요소는

참전 여부로서 미국이 전쟁에 개입하면 비율이 높아지고 평화시기가 되면 다시금 비율이 감소하는 모양을 보인다. 그런데 이를 해석하면 안보분야에서 미국이 적극적인 관여정책을 펼칠 때에는 국방비 비율이 상승하는 반면에 고립주의 정책을 실행할 때에는 국방비 비율이 하락한다는 것을 의미한다. 따라서 미국의 GDP 대비 국방비는 미국의 전쟁개입 여부 혹은 미국의 고립주의정책 실행 여부에 따라서 3%에서 5% 사이를 오간다고 말할 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서 향후 미국에 대비한 중국의 부상은 미국의 대외정책에 큰 영향을 받을 것으로 판단된다. 또한 향후 미국의 GDP 대비 군사비 비율이 중국의 그것보다 높게 책정되는 한 중국의 미국 추월은 상당 기간 동안 요원할 것이라고 전망된다.

다. 4강의 국내환경 변화방향

앞에서 미국과 중국의 국내정치 요소도 동북아 지역 안보 이슈에 영향을 미칠 수 있다는 것을 언급하였다. 아래에서는 국내정치적 요소의 변화가 국제정치에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보고자 한다.

1) 미국의 고립주의 경향

2016년 미 대선에서 많은 사람들의 예상과는 달리 공화당의 트럼프가 미 대통령에 당선되었다. 그 결과 향후 4년간 미국의 경제 및 안보 정책이 상당한 변화를 겪을 수밖에 없게 되었다. 하지만 이러한 단기적 변화가 향후 발생할 중장기적 변화 추세를 전적으로 결정한다고 말할 수는 없다. 왜냐하면 4년 후에 트럼프가 재선에 성공한다는 보장도 없거니와 이번 선거로 미국 정권이 민주당에서 공화당으로 바뀌었다고 해도 미국의 정책이 하루아침에 바뀌는 것은 아니기 때문이다. 물론 트럼프가 유세과정에서 지속적으로 비판하던 TPP나 NAFTA 같은 다자간 자유무역협정이나 오바마 케어와 같은 복지제도는 영향을 받을 것이나 미국경제를 떠받치는 근본적인 원칙, 즉 자유경쟁이나 지적소유권 보호와 같은 정책들은 결코 바뀔 수 없다. 물론 개방화 및 비교우위에 대한 불신을 바탕으로 미국의 고립주의 경향이 강화될 수는 있으나 이 또한 오래 지속될 수는 없다고 판단된다. 왜냐하면 국제무역에서 어떤 국가도 모든 제품에 대해서 비교우위를 가질 수는 없기 때문이다.

장기간의 협상을 거쳐서 체결된 한미 FTA를 생각해 보자. 당시 미국이 개방을 원했던 시장은 농산물, 서비스 및 법률 등이었다. 반면에 한국이 관세인하를 원하던 분야는 자동차

및 반도체 등이었다. 그 결과 양국 간의 타협이 이루어져 각 분야의 시장에서 양국이 적절히 양보하는 선에서 한미 FTA가 체결되었다. 그런데 미국이 자동차산업 등을 살리기 위하여 이제와 FTA 재개정을 요구한다고 가정하자. 이 경우 미국은 자동차산업의 보호를 위해서 농산물시장에서의 일부 손해를 감수해야만 한다. 농산물분야에서 기존 조건을 유지하면서 자동차분야에서 추가적인 이익을 얻으려는 재협상은 결코 성공할 수가 없다. 따라서 트럼프 정부가 FTA 재협정을 성공시키려면 농산물분야 같은 곳에서의 조건 악화를 감수해야만 한다. 하지만 이는 디트로이트 유권자의 표를 얻기 위해서 캘리포니아 유권자의 표를 포기해야 한다는 것을 의미한다. 이러한 맥락에서 보호무역 기조가 장기간 유지될 수는 없다고 본다.

많은 전문가들은 특정 당의 집권 여부에 상관없이 중장기적으로 미국 정책의 근간이 되는 지속성을 가지는 ‘국가대전략(Grand Strategy)’이 존재한다고 말한다.³⁰⁾ 특히 안보분야의 국가대전략은 집권당에 상관없이 상당히 일관적이고 안정적이라는 것이 정설이다. 이러한 맥락에서 볼 때 안보분야에서 미국의 관여정책은 지속될 것으로 전망된다. 미국의 고립주의 성향은 일부 무역분야에서만 강조될 것이며, 미국이 우위를 지니는 서비스 및 금융 분야의 시장개방이라든지 안보분야에 있어서의 관여정책 등은 앞으로도 지속될 것이라고 판단된다.

안보분야에 있어서 트럼프 정부의 특징 중 하나는 이슬람 세력에 대한 강경한 대응이 될 것이다. 트럼프 자신뿐만 아니라 많은 참모들이 이슬람국가(Islam State of Iraq and the Levant: ISIL) 같은 테러 세력과 이란 등에 대한 강력한 대응을 주장한다. 심지어 그들 중 일부는 시리아 및 이란 등지에 군대를 파병해야 한다고 주장한다. 이러한 맥락에서 적어도 중동 지역에 대한 트럼프 정부의 관여는 지속될 것이다.

그러면 아시아에 대한 관여는 어떠한가? 역시 지속될 것이라고 전망된다. 상당수의 트럼프 참모들이 오바마 대통령의 아태 재균형정책을 비난해 왔다. 하지만 이는 아태 지역에 대한 미국의 관여 자체를 비난한 것이 아니라 오히려 강력하지 못한 수사적인 개입을 비난한 것이다.³¹⁾ 따라서 트럼프 정부의 아태 지역 개입은 미국의 국가이익을 바탕으로 향후에도 지속될 가능성이 높다. 더군다나 트럼프 및 그 주변의 참모들이 미군의 전력 강화, 특히 해군 함정의 350대 유지를 주장하는 마당에 남중국해를 비롯한 아태 지역에서 미국의 역할을 축소한다는 것은 논리에 맞지 않는다. 왜냐하면 추가로 건조되는 군함에도 어떤 역할이 주어져야하기 때문이다.

³⁰⁾ 국가대전략에 대해서는 조남훈 외(2015), pp.68~78을 참조하라.

³¹⁾ Alexander Gray and Peter Navarro, "Donald Trump's Peace Through Strength Vision for the Asia-Pacific," *Foreign Policy*, Nov. 7, 2016.

2) 중국의 민주화 추세

중국의 정치체제는 사회주의를 바탕으로 한 일당독재체제이다. 하지만 중국은 개혁 및 개방을 바탕으로 급속한 경제성장을 경험하면서 사회와 시장 모두가 자유화 및 분권화 방향으로 나아가고 있다. 그 결과 중국은 정치체제 역시 민주화되어야 한다는 내적 및 외적 압박에 시달리고 있는 실정이다. 중국은 1976년 천안문 사태를 겪으면서 이미 민주화에 대한 내적 압력을 경험한 바 있다. 비록 당시의 천안문 사태는 무력진압을 통해서 해결되었으나 경제발전이 발맞추어 중국의 민주화 압력이 다시금 표면화될 가능성이 높다.

많은 학자들은 경제가 발전하거나 사회가 진화되면 민주화의 동력이 커질 것이라고 말한다. 예를 들어 Huntington(1984)은 1970년 이후 라틴아메리카, 동유럽 및 소련의 권위주의체제가 붕괴되고 민주화에 성공한 것은 해당 국가의 경제성장에 기인한 바 크다고 주장한다.³²⁾ 이러한 관점에서 경제가 성장하면서 중국도 다시금 민주화 압력에 직면할 가능성이 높다. 그런데 이러한 민주화는 국제정치에서 중국 입장과 정책을 변화시킬 수 있다. 보편적인 국제규범에 대한 수용도가 높아지면서 국제분쟁에 대해 지금까지와는 다른 접근을 할 수도 있다. 더구나 향후에 만약 중국이 민주국가로 탈바꿈한다면 민주국가들의 낮은 상호 무력충돌 가능성을 주장하는 ‘민주평화론(Democratic Peace Theory)’을³³⁾ 바탕으로 미국과 중국의 평화적 관계 형성을 기대해 볼 수도 있다.

3) 일본의 민족주의 성향 고조³⁴⁾

2012년 12월 아베 정권의 재등장 이후 일본의 우경화 현상이 심화되고 있다. 이는 주변국에 대한 침략행위 및 전범 참배에 대한 합리화 시도, 역사교과서의 왜곡, 전쟁위안부에 대한 부인, 평화헌법 제9조 개정을 통한 정상국가화 추진 등의 시도에서 확인된다. 사실 이와 같은 일본의 우경화 경향은 내부적으로는 장기간의 경기침체에 따른 일본 국민들의 자신감 저하와 사회 내부 모순의 표면화 등에 뿌리를 두고 있다. 또한 국제적으로는 중국의 부상에 따른 불안감 및 위기의식 심화 등의 영향을 받고 있다. 그런데 이러한 우경화 경향은 우편향적인 아베 내각에 대한 지지에서도 확인된다.

32) Samuel P. Huntington, "Will More Countries Become Democratic?" *Political Science Quarterly*, Vol. 99, No. 2, Summer 1984, pp.198-202.

33) 이근욱, 「자유주의 이론과 안보: 모순된 조합인가 새로운 가능성인가?」, 함택영·박영준 편, 『안정보장의 국제정치학』, 서울:사회평론, 2010, pp.138-139.

34) 여기의 내용은 조남훈 외(2015), pp.120-123의 내용을 재정리하여서 인용한 것이다.

성숙된 일본의 민주주의가 일본의 우경화에 대해 강한 저항을 보여줄 것이라는 국제사회의 기대와는 달리, 일본의 여론도 점점 더 우경화되는 듯하다. 예를 들면 중국에 대한 일본의 여론은 국제사회가 일본 시민사회의 성숙도에 대해 의구심을 갖도록 만들고 있다. 센카쿠 열도 분쟁 이후로 중국에 대한 일본 국민의 인식 역시 별로 나아지지 않고 있다. 2015년 8월 중국과 일본이 공동으로 실시한 양국에 대한 비호감도 조사에 따르면 일본인의 대중 비호감도는 약 89%에 이른다. 반면에 중국인의 대일 비호감도도 약 78%에 이르나 일본의 비율보다는 낮은 것으로 나타나고 있다.³⁵⁾ 이러한 양국 간의 비율은 2014년 조사 결과인 93%, 87%로부터는 감소한 것이나 여전히 매우 높은 수준의 비호감도를 유지하고 있다.

중일 간의 상호 감정은 ‘거울효과’로 인해서 갈수록 악화되는 경향이 있는데, 악화되는 일본의 대중국 여론이 일본정부의 대중 강경정책과 군사대국화 정책에 대한 일본 시민사회의 견제 역할을 제한하고 있다. 강대국은 흥성 시보다 쇠락 시에 더 공격적이었다는 역사적 경험에 비추어 볼 때 ‘호전적 여론을 동반한 일본의 국력 쇠퇴’가 일본의 우경화를 지속적으로 부추길 가능성이 농후하며, 이러한 이유로 일본의 민주주의가 일본의 대중 강경정책 및 우경화를 차단할 것이라고 자신 있게 말할 수만은 없는 형편이다.

V. 미래 동북아 안보질서

본 절에서는 앞서 살펴본 미래 안보환경의 변화요소를 바탕으로 향후 동북아 안보질서가 어떻게 변할지 전망해 보고자 한다.

1. 미국과 중국의 안보전략 변화방향

가. 미국

현재 미국의 국가안보전략은 변화의 기로에 서 있다. 트럼프가 미 대통령에 당선되었기 때문이다. 트럼프의 경제정책은 앞선 민주당 대통령들과는 분명히 다르다. 보편적 복지에 대한 인식이 낮으며 환경에 대한 관심 또한 저조하다. 그 결과 탄소배출 문제에 대한 심각한 고려 없이 에너지산업을 활성화시켜 고용을 창출하려고 한다. 대외경제적으로는 다자무역체제

35) 『연합뉴스』, 「중일 양국민 비호감 여론 ... 적대감은 약간 누그러져」, 2015. 10. 24.

대신에 양자무역체제를 선호하면서 기존에 체결한 여러 FTA 협정의 개정을 통해 미국 내 일자리를 창출하려고 한다. 그 결과 트럼프는 TPP나 NAFTA 등에서 탈퇴 또는 협정개정을 추진하고 있다. 그리고 자국 산업의 보호를 위해서 중국 등에 대한 고율의 관세부과를 주장한다. 확실히 고립주의적 성향이 강하며 보호무역주의 경향이 농후하다고 할 수 있다.

그러면 안보정책은 어떠한가? 안보정책은 아직 불확실하다. 미국제일주의(America First)를 바탕으로 군사력 증강을 주장하는 것은 확실하나 이것이 전 세계에 대한 관여를 줄이고 고립주의적인 정책을 펼칠 것을 의미하는지 현 상황에서는 아직 뚜렷하지 않다.

미국은 고립주의적 경향을 이미 몇 년 전부터 상당히 노정하여 왔다. 이라크 전쟁 및 아프가니스탄 전쟁 등 연이은 참전의 여파이다. 2016년 미국 퓨연구소(Pew Research Center)의 여론조사 결과를 살펴보면, 미국이 국제적으로 자국문제에만 신경을 쓰고 타국문제는 그들이 알아서 처리해야 하느냐는 질문에 응답자의 약 43%가 찬성의 입장을 밝히고 있다. 한편, 미국이 국제문제보다도 국내문제에 좀 더 관심을 가져야 하느냐는 질문에 응답자의 69%가 찬성하고 있다.³⁶⁾ 이 수치는 비록 1964년 이후 가장 높았던 2013년의 조사 결과인 52% 및 80%에는 각각 못 미치나 여전히 높은 수치임에 틀림없다.³⁷⁾ 이러한 결과는 지난 10년간의 전쟁으로 말미암아 미국 내에 군사개입 기피 정서가 만연해 있기 때문인데, 이러한 경향은 향후 적어도 10년 동안은 지속되리라고 판단된다.³⁸⁾ 따라서 트럼프의 당선과 상관없이 미국은 이미 상당 정도의 고립주의 경향을 보이고 있다고 말할 수 있다.

하지만 이러한 여론의 추세에도 불구하고 트럼프 정부는 안보적으로는 오히려 관여 쪽으로 치우칠 가능성이 높다. 특히 중동 및 IS 문제에 대해서 적극적으로 관여할 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 아시아 문제에 대해서 어떻게 할지는 아직 불분명하다. 그런데 지금까지 미국의 안보정책은 미국의 경제적 번영에 필요한 국제질서를 자국이 주도하는 것이었다. 경제를 중시하는 트럼프 정부로서는 이러한 자국 주도의 국제질서를 결코 포기할 수 없을 것이다. 이러한 관점에서 국제정치에 대한 미국의 관여는 앞으로도 변함없이 유지될 수밖에 없으리라 전망된다. 단, 미국 국민의 고립주의적 성향 고조로 앞으로도 상당 기간 동안 미국의 전면적인 군사개입은 없을 것이라고 판단된다.

나. 중국

36) Pew Research Center, "America's Place in the World 2016," April 10, 2016.

37) Pew Research Center, "America's Place in the World 2013," December 3, 2013, p.20.

38) 조남훈 외(2015), p.89.

최근 중국의 부상은 경제력 확대에 힘입은 바 크다. 따라서 중국의 경제력이 확대되는 한 중국의 군사력 확대는 지속될 것이며 동아시아 지역에서 중국의 위상은 높아질 것이다. 이에 따라 역내 주도권을 행사하는 미국에 대한 도전이 격화되고 중국에는 달라진 양국의 위상을 조정하기 위해서 세력균형의 변화가 발생할 것이다. 물론 중국의 부상이 더욱 속도를 낸다면 미국과 중국의 위상이 빠른 시일 내에 뒤바뀔 수도 있을 것이다. 하지만 객관적 평가를 바탕으로 할 때 이러한 일이 10~20년 안에 발생할 가능성은 상당히 희박하다.

중국의 군 현대화는 향후에도 상당 기간 동안 지속될 것으로 전망된다. 중국은 경제성장을 바탕으로 군 현대화를 추진하고 있는데, 특히 해군력 증강에 힘을 쏟고 있다. 현재 미국과 비교한 중국 해군력의 약점은 군사기술의 취약성으로 인해 무기체계 성능이 미국 해군 무기체계에 비해 상대적으로 뒤진다는 것이다. 하지만 최근의 집중적 투자와 향후에도 지속될 연구개발 투자로 인해 이러한 간격은 상당히 줄어들 것으로 예측된다. 중국은 2020년까지 함정 수를 351개로 늘리려고 계획하고 있으며, 국지적 표적만이 아니라 전 세계적 표적을 타격할 수 있는 능력을 갖추려 하고 있다.³⁹⁾

2. 미래 동북아 지역의 안보질서

우리는 이제까지 향후 동북아 국가들의 경제력이 어떻게 변화하고 이것이 국방비 증가에 어떤 영향을 미쳐 동북아 4강의 군사력과 국력을 어떻게 변화시킬 것인지를 살펴보았다. 또한 이러한 변화에 덧붙여 각국의 국내 여론 등 국내정치의 변화가 각국의 안보전략을 어떻게 바꿀 것인지를 살펴보았다.

이를 통해서 얻은 결론은 다음과 같다.

첫째, 향후 미국의 경제력이 상대적으로 줄어들지라도 상당 기간 동안 미국의 군사력은 다른 나라에 비해서 우위를 점할 것이다.

둘째, 미국의 일시적인 경제분야 고립주의 경향에도 불구하고 안보분야에서 국가대전략을 바탕으로 한 미국의 관여는 지속될 것이다.

셋째, 향후 중국은 경제발전을 통해서 군사적 부상을 달성할 것이나 미국을 능가하기에는 아직도 많은 시간과 꾸준한 경제성장이 필요하다는 것이다. 특히 경제발전에 맞추어 국내적인 민주화 요구가 증가할 수밖에 없는데 이러한 민주화 추세는 경제발전을 더디게 만드는 요소로 작용할 수도 있다.

39) Kris Osborn, "Why the US Navy Could Be in Big Trouble: China Plans 351 Ships by 2020," *The National Interest*, May 9, 2016.

넷째, 인구 정체 및 그로 인한 경제성장의 제한으로 인해 일본이 동북아의 강자로 다시 부상하는 일은 힘들 것이다. 그럼에도 불구하고 일본의 우경화 경향 지속으로 일본의 정상국가화 가능성은 상당히 높으며, 이것이 실현될 경우 미국과의 밀착을 통해 역내에서 자국의 안보입지를 제고하려고 할 것이다. 특히 미국과의 연계를 강화해 줄 수 있는 최고의 어젠다는 공동의 위협인식이라는 인식 아래 중국을 지속적인 위협으로 규정하면서 공세적인 대중 정책을 펼칠 것이다.

다섯째, 러시아의 향후 입지는 석유 및 천연가스 등 국제원자재 시세로부터 영향을 받을 가능성이 크다. 향후 러시아가 생산하는 천연가스 등의 가격이 상승하면 러시아는 이를 바탕으로 군사력을 증가시킬 것이다. 특히 전통적인 러시아 국가주의적 안보전략을 바탕으로 러시아의 국제문제 관여가 증가할 수 있는데, 이 와중에 러시아는 동북아문제에 대한 관여도 늘리려고 할 것이다. 러시아가 동북아문제에 얼마나 발언권을 가질 수 있느냐는 동북아에서의 경제협력 달성 여부에 달려 있다고 할 수 있다. 향후 한국, 북한 및 일본 등이 참여하는 한반도횡단열차사업, 송유관연결사업 등이 실현된다면 러시아는 이러한 사업을 고리로 동북아 안보문제에 훨씬 깊숙이 관여할 수 있을 것이다.

그러면 향후 동북아의 안보질서는 어떻게 형성될 것인가? 앞서 언급한 국가별 변화를 바탕으로 종합적 전망을 제시해 보고자 한다.

첫째, 미래 동북아의 안보질서는 미국과 중국이 힘을 겨루는 양극 구조를 형성할 것이라고 전망된다. 비록 중국이 향후에도 여전히 미국을 군사적으로 압도할 수는 없을 것이나 상당한 역량 강화를 기반으로 미국과 대립하게 될 것이다. 특히 국력 강화를 바탕으로 해군력을 증강시킨 중국은 인도양과 제2도련선 밖의 서태평양까지 진출하려고 할 것이다. 따라서 대양에서 미국과 중국의 충돌과 대립이 빈번히 발생할 수 있다.

이러한 상황에서 중국과 미국은 역내 국가들을 자국 편으로 끌어들이려고 노력할 것이다. 일본은 앞으로도 미국 동맹으로서의 역할을 강화할 것이며 미국과 중국의 대립 와중에 미국 편에 서서 국제정치적 역할을 확대하려고 할 것이다. 이에 대항해서 중국은 남중국해 국가들을 자국 편으로 끌어들이는 노력을 가속화할 것이다. 특히 베트남 및 필리핀 등에 대한 설득과 회유에 노력할 것이며 자국 시장에 대한 접근과 개발지원을 설득과 회유를 위한 도구로 사용할 것이다.

한편, 러시아는 단기적으로는 중국과 친밀한 관계를 유지할 것이나 중장기적으로 극동에서의 경제협력관계가 진전되면 중립적 입장으로 전환할 수도 있다. 왜냐하면 경제협력기반이 구축되고 구체적 사업이 진전되는 동안 동북아의 평화와 안정이 필요하기 때문이다. 사실

중국과 러시아는 오랫동안 친밀한 전략적 관계를 유지해 왔다. 서로의 이해영역이 크게 겹치지 않았기 때문이다. 그 결과 유럽에서는 중국이 러시아의 입지를 옹호해 주고 아시아에서는 러시아가 중국의 입장을 뒷받침해 주는 전략적 관계가 오랜 기간 동안 유지되어 왔다. 하지만 향후 러시아가 극동개발에 관심을 기울일수록 중국과 러시아의 이해영역은 겹칠 수밖에 없는 실정이다. 당장 한반도횡단열차가 중국을 통과하느냐 아니면 러시아를 통과하느냐 하는 문제에 대해서도 서로 간 이해 충돌이 발생할 수 있다.

현재 중국과 러시아는 전략적 협력관계를 유지하고 있다. 하지만 역사적으로 볼 때 양국은 영토분쟁 등을 통해서 심각한 긴장관계를 형성했던 적이 있으며 그것이 중국과 미국이 수교하는 계기를 제공했음을 상기할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 미래 중국과 러시아의 전략적 관계가 소원해질 가능성도 존재한다.

결론적으로 미래 동북아 질서는 현실주의적 시각에 바탕을 둔 세력균형이 될 가능성이 높다. 중국경제의 발전과 함께 미국과 중국의 경제관계가 심화될 수도 있으나 그것이 경제공동체 구축 등을 통한 미중 간의 화해와 협력으로 발전할 것 같지는 않다. 왜냐하면 영토문제의 미해결과 해상에서의 주도권 다툼이 경제분야에서의 협력 분위기를 감소시킬 가능성이 농후하기 때문이다. 하지만 두 강대국 간 전면전 발생에 대한 두려움으로 인해 분쟁은 국지적 수준에서 그칠 것이며 오히려 규범 및 규칙 제정 또는 제도 구축에 대한 양국 간 경쟁이 치열해질 가능성이 매우 높다.

참고문헌

- 김두승 외, 「2016년 동북아군사력과 전략동향」 최종토론회 자료, 한국국방연구원 내부 자료, 2016.
- 김현준, 「미·중 간 국제규범의 상호인식과 세력전이」, 정재호 편, 『평화적 세력전이의 국제정치』, 서울: 서울대학교출판문화원, 2016
- 로버트 길핀, 『국제정치에서 전쟁과 변화』, 임상순 역, 서울: 도서출판선인, 2015.
- 외교부, 『2015 유엔개황』, 서울: 외교부, 2015.
- 이근욱, 「자유주의 이론과 안보: 모순된 조합인가 새로운 가능성인가?」, 함택영·박영준 편, 『안전보장의 국제정치학』, 서울:사회평론, 2010, pp.138~139.
- 이동선, 「현실주의 국제정치 패러다임과 안전보장」, 함택영·박영준 편, 『안전보장의 국제정치학』, 서울: 사회평론, 2010.
- 이영학 외, 『중국의 군사적 부상과 한국의 전략적 대비방향 연구』, 서울: 한국국방연구원, 2016.
- 조남훈 외, 『2015년 한국의 안보와 국방』, 서울: 한국국방연구원, 2015.
- 조성렬, 『전략공간의 국제정치』, 서울: 서강대학교출판부, 2016.
- 해양전략연구소 역, 『미 아시아-태평양 재균형 2025』, 2016.
- Brooks, Stephen G. and William C. Wohlforth, “The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-first Century: China’s Rise and Fate of America’s Global Position,” *International Security*, Vol. 40, No. 3, Winter, 2015/2016.
- Buzan, Berry, “Economic Structure and International Security: The limits of the Liberal Case,” *International Organization*, Vol. 38, 1984.
- Gady, Franz-Stefan, “Russia to Upgrade 10 Nuclear Submarines by 2020,” *The Diplomat*, March 24, 2015.
- Green, Michael, Kathleen Hicks, Mark Cancian, Zack Cooper, and John Schaus, *Asia-Pacific Rebalance 2025: Capability, Presence and Partnership*, CSIS, 2016.
- Gray, Alexander and Peter Navarro, “Donald Trump’s Peace Through Strength Vision for the Asia-Pacific,” *Foreign Policy*, Nov. 7, 2016.
- Huntington, Samuel P., “Will More Countries Become Democratic?” *Political Science*

- Quarterly*, Vol. 99, No. 2, Summer, 1984.
- International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance*, 2013.
- International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance*, 2016.
- Paul, T. V., “Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy,” *International Security*, The MIT Press, 2005.
- Page, Robert A., “Soft Balancing against the United States,” *International Security*, Vol. 30, No. 1, Summer, 2005.
- Keohane, Robert O. and S. Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Little Brown, 1977.
- Pew Research Center, “America’s Place in the World 2013,” Dec. 3, 2013.
- Pew Research Center, “America’s Place in the World 2013,” Apr. 10, 2016.
- Osborn, Kris, “Why the US Navy Could Be in Big Trouble: China Plans 351 Ships by 2020,” *The National Interest*, May 9, 2016.
- White House, *National Security Strategy*, Feb. 2015.

<언론 기사>

- 『서울신문』, 「전쟁 가능한 일본과 아베를 경계한다」, 2016. 7. 11.
- 『연합뉴스』, 「중일 양국민 비호감 여전…적대감은 약간 누그러져」, 2015. 10. 24.
- 『조선일보』, 「왕양 중 부총리, 중국은 미국에 도전할 의지도, 능력도 없다」, 2014. 12. 21.

<웹사이트>

- 미 태평양사령부 홈페이지(<http://www.pacom.mil>, 접속일: 2016. 11. 20).
- 정치학대사전편찬위원회, ‘21세기 정치학대사전’(<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=728512&cid=42140&categoryId=42140>, 접속일: 2016. 11. 22).
- Janes IHS, ‘World Navies’(<http://Janes.ihs.com/WorldNavies/Display/1322789>, 접속일: 2016. 11. 10).
- OECD, ‘GDP long-term forecast (indicator) doi: 10.1787/d927bc18-en’, ([https:// data.oecd.org /gdp/gdp-long-term-forecast.htm](https://data.oecd.org/gdp/gdp-long-term-forecast.htm), 접속일: 2016. 9. 3).
- SIPRI, ‘SIPRI Military Expenditure Database’([https://www.sipri.org/databases/ milex](https://www.sipri.org/databases/milex), 접속일: 2016. 11. 14).