

국제정치의 지형 변화와 동아시아 강대국 정치

이수형(국가안보전략연구소)

논문 요약

냉전체제의 붕괴 이후 지난 20년간 국제정치는 엄청난 변화를 겪어 왔다. 그중에서도 21세기에 들어와 보다 분명하게 나타나고 있는 국제정치의 큰 변화는 아시아 중심으로의 힘의 대전환이 일어나고 있다는 점이다. 이와 관련하여 가장 중요한 것은 중국의 부상이다. 최근 중국의 급속한 부상은 미-중 양국의 G-2 체제라는 신조어의 생산과 더불어 동아시아 지역을 국제정치의 중심 무대로 부각시키고 있다.

제2차 세계대전 이후 동아시아 지역에 이해관계를 갖고 있는 미국의 입장에서 동아시아 지역이 국제정치의 중심 무대로 부각되고 있다는 사실은 결코 달갑지 않은 현실이다. 지역 차원을 넘어 세계적 강대국으로 부상하고 있는 중국으로 인해 이제 미국은 만에 하나 동아시아에서 중국판 먼로주의에 직면할 수도 있을 뿐 아니라 세계적 차원에서 다양한 쟁점에 걸쳐 중국과 적대·경쟁·협력 또는 공조체제를 구축하면서 국제질서의 안정과 자신의 영향력 확대를 도모해야 하는 상황에 직면할지도 모르기 때문이다.

이런 맥락에서 이 글의 목적은 21세기 국제정세의 주요 특징을 진단하고 특히, 동아시아 차원에서 나타나고 있는 미-중간의 변화 양상을 전략적 협력관계와 적대적 경쟁관계로 구분하면서 각각의 특징을 분석하는 것이다. 나아가 이 글에서는 미-중간의 강대국 정치가 남북한의 한반도 정치에 미치는 영향 및 이에 대한 남북한의 안보적 자율성 문제를 고찰하는 것이다.

주제어: 힘의 대전환, 미-중 강대국 정치, 전략적 협력관계, 적대적 경쟁관계, 헤징전략

I. 서론

미국과 소련, 자유진영과 공산진영 간의 체제 경쟁으로 상징되었던 냉전체제가 종식 된지도 20여년이 흘렀다. 지난 20여 년 동안 국제정치에서 목격되었던 크고 작은 현상들 중에서 국제정치의 한 복판을 관통하는 도도한 시대적 추세를 꼽으라면 단연 힘의 대전환이라 할 수 있을 것이다. 즉, 미 패권의 쇠퇴 내지 축소와 소위 나머지 국가들의 부상으로 기존의 미국 중심의 국제질서가 구조적 변화에 직면하면서 불안정하고 유동적인 글로벌 정세를 부각시키는 가운데 새로운 국제질서의 태동을 예고하고 있다는 것이다.¹⁾

힘의 대전환 및 나머지 국가들의 부상과 관련하여 지역 차원을 뛰어넘어 글로벌 정세에 지대한 영향을 미치고 있는 변수가 바로 중국의 부상이라 할 수 있다. 근대 이후 국제정치에서 오랜 시간동안 동면에 들어있던 중국이 마침내 긴 잠에서 깨어나 국제정치의 지각판을 흔들고 있는 것이다. 중국의 부상으로 이제 국제정치의 중심 무대도 미국과 유럽 중심의 대서양에서 중국과 인도로 상징되는 아시아로 중심축이 빠르게 이동하고 있다. 특히, 중국의 부상으로 21세기 아시아 지역이 국제정치의 전략적 영역으로 등장하면서 이 지역의 안보질서는 불확실하고 유동적인 성격을 갖게 되었다.²⁾

이런 맥락에서 이 글은 새롭게 변화하는 국제정세의 주요 특징을 살펴보는 가운데 국제정치의 중심무대로 부각되고 있는 동아시아에서의 강대국 정치의 성격과 이들이 빚어내는 파열음을 분석하고 이에 대한 남북한 한반도 정치

1) 미 패권의 쇠퇴 및 축소에 관한 논의에 대해서는 다음을 참조. Layne, Christopher, "The Waning of U.S. Hegemony—Myth or Realist?: A Review Essay." *International Security*, 34-1(Summer 2009), pp. 147~172; Layne, Christopher, "Graceful Decline: The end of Pax Americana." *The American Conservative*, 9-5(May 2010), pp. 30~33; MacDonald, Paul K. and Joseph M. Parent, "Graceful Decline?: The Surprising Success of Great Power Retrenchment." *International Security*, 35-4(Spring 2011), pp. 7~44.

2) Friedberg, Aaron L. "The Geopolitics of Strategic Asia, 2000-2020." in Ashley J. Tellis, Andrew Marble, and Travis Tanner(eds.), *Asia's Rising Power and America's Continued Purpose*. Washington, D.C.: The National Bureau of Asian Research, 2010, pp. 25~44.

의 성격을 진단해보고자 하는 것이다. 먼저, 이 글의 제2절에서는 힘의 대전환으로 인한 국제 정세의 주요 특징을 간단히 진단하고 아시아 시대의 도래가 갖는 국제정치적 함의를 살펴본다. 제 3절에서는 동아시아에 있어서 미-중 강대국 정치의 유형(ideal types)을 전략적 협력관계와 적대적 경쟁관계로 구분하여 각각의 성격과 특징을 분석하고자 한다. 제 4절에서는 동(북)아시아 정치에서 미국과 중국의 헤징전략의 특징을 분석하고 미-중 강대국 정치가 남북한의 한반도 정치에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

II. 21세기 국제정치의 지형과 아시아 시대의 도래

1. 국제 정세의 주요 특징

세기의 전환기에 발생한 냉전체제의 붕괴는 지정학적 지진이었고, 이는 20세기 두 번에 걸친 세계대전의 여파로 수립된 알타와 베르사유 질서를 전복시켰다. 독일 통일은 알타 질서를 뿌리 채 뽑아버렸고, 소연방, 유고슬라비아, 그리고 체코슬로바키아의 해체는 주로 베르사유 질서를 해체시켰다.³⁾ 냉전체제 붕괴 이후 지난 20년간 국제체제는 엄청난 변화 양상을 보여주었다. 지난 20년간 진행된 권위·권력의 분산 추세는 새로운 세계적 강대국의 출현, 국제기구의 재정적자 악화, 지역 블록의 잠재적 확대, 비국가 행위자 및 네트워크 힘의 증가 등을 촉진시켜 왔으며, 이러한 추세는 앞으로도 가속화될 것이다. 국제무대의 행위자들이 많아짐으로써 국제체제가 강화될 수도 있고, 아니면 국제체제가 더욱 분해되어 국제협력이 무력화될 수도 있다. 그러나 힘의 대전환이 진행되는 가운데 행위자 유형이 다양하고 특히, 국제공

3) Asmus, Ronald D., "Double enlargement: redefining the Atlantic partnership after the Cold War." in David C. Gompert and F. Stephen Larrabee(eds.), *America and Europe: A Partnership for a New Era* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998, pp. 24~25), 이수형 역, 『미국과 유럽의 21세기 국제질서』, 서울: 한우 아카데미, 2000, p. 51.

동체가 직면한 초국가적 과제가 산적해 있어 향후 20년간 국제체제가 세분화 될 가능성이 높다.⁴⁾

이런 맥락에서 지난 20년간 진행되어온 전 세계 부와 경제력의 대이동은 그 규모, 속도 및 흐름의 변화 측면에서 근대 역사상 유례가 없는 것이다. 지난 500년 동안 세 번에 걸쳐 힘의 지형을 바꾼 대이동이 있었는데, 그것은 나라들 사이의 삶, 그 정치와 경제 그리고 문화를 탈바꿈하는 힘의 분배에서 일어난 근본적인 변화들이었다. 첫 번째 대이동은 서방 세계의 부상으로 이는 15세기에 시작하여 18세기말 극적으로 가속도가 붙었던 과정이었다. 두 번째 대이동은 19세기를 마감하면서 일어났던 변혁으로 미국의 부상이다. 지금 일어나고 있는 세 번째의 엄청난 힘의 대이동은 나머지의 부상(the rise of the rest)이라고 부를 수 있다.⁵⁾ 특히, 2008년 하반기 국제금융위기의 여파는 나머지 국가들의 부상을 보다 극명하게 보여주는 가운데 중국과 인도, 그리고 러시아와 브라질로 대변되는 브릭스(BRICs) 국가들의 부상으로 국제 질서의 다극화를 앞당기고 있다. 이와 동시에 지역적·지구적 차원에 걸친 비국가 행위자들의 등장, 부와 권력의 분산화 경향은 국제질서의 다극화를 뛰어 넘어 기존의 사고로는 이해하기 힘든 무극체제(nonpolarity)라는 새로운 국제질서의 등장을 예고하고 있다.⁶⁾

21세기에 들어와 보다 분명하게 나타나고 있는 국제정치의 구조적 힘의 대전환을 반영하는 국제질서의 다극화와 무극체제의 도래라는 새로운 국제정세의 중요한 특징은 다음과 같다. 첫째, 미 국력의 쇠퇴 및 축소에 따른

4) National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, November 2008), 박 안토니오 역, 『변모된 세계 글로벌 트렌드 2025』, 서울: 한울, 2009, p. 23.

5) Zakaria, Fareed, "The Future of American Power: How America Can Survive the Rise of the Rest." *Foreign Affairs*, 87-3(May/June 2008), pp. 18-43.; Zakaria, Fareed, *The Post-American World* (New York and London: W.W. Norton & Company, 2008), 윤종석·이정화·김선옥 역, 『흔들리는 세계의 축: 포스트 아메리칸 월드』, 서울: 도서출판 베가박스, 2008, pp. 22-23.

6) Haass, Richard N., "The Age of Nonpolarity: Why Will Follow U.S. Dominance." *Foreign Affairs*, 87-3(May/John 2008), pp. 44-56.

지구적 지도력 행사 능력의 축소와 더불어 부상하는 비서구적 국가들이 지구적 책임 역할을 방기하거나 또는 회피하고자 하는 경향이 커질 것이라는 점이다. 즉, 미 국력과 지구적 지도력 행사 능력의 쇠퇴, 지구적 책임을 결한 중국의 상대적 권력 부상, 금융위기의 여파에서 헤어나지 못하고 있는 유럽 국가들의 내부지향적 안보정향 확대, 지역적 행위자의 안보 자율성 증대 등으로 향후 국제체제는 기존의 자유주의적 규범에 기초한 국제체제의 효율적 작동 여부에 의문이 생기는 동시에 탈구조적 안보체제(less structured security system)가 부각됨에 따라 국제질서의 불안정성이 더욱 증폭될 수 있다.⁷⁾

둘째, 세계화로 인한 지정학적 안보 경쟁의 격화 가능성이 증대될 것이다. 세계화는 역설적으로 부상하는 국가들의 지속적 경제성장을 지탱하는데 필요한 천연자원 경쟁을 위한 지정학적 안보 경쟁을 추동시킬 가능성을 증대시키고 있다. 따라서 자원, 에너지 공급, 해양교통로, 식량 등을 둘러싼 부상하는 국가들의 지정학적 경쟁은 지정학에 대한 새로운 인식 전환을 강요하는 가운데 영토 및 영유권 분쟁 유발 및 초국가적 환경문제를 더욱 악화시킬 것이다.⁸⁾ 특히, 지정학적 안보 경쟁의 가능성은 세계정치의 중심무대로 등장한 아시아 지역을 기점으로 소위 해양, 항공, 우주, 그리고 사이버 공간이라는 지구적 공유지(Global Commons)에 대한 경쟁이 격화될 가능성이 그 어느 때 보다도 높다.⁹⁾

셋째, 힘의 구조적 분산으로 지역적 국제질서의 독자성이 더욱 중요하게 되면서 각 지역의 차별적 지정학이 내포하고 있는 전략적 의미가 그 어느 때 보다도 국가의 외교안보정책에 있어서 중요한 결정인자로 작용할 가능성

7) Szabo, Stephen F., "Welcome to the Post-Western World." *Current History*, 110-732(January 2011), p. 10.

8) *ibid.*, p. 9.

9) 아시아의 안보와 지구적 공유지 경쟁에 대해서는 다음을 참조. Denmark, Abraham M., "Asia's Security and the Contested Global Commons." in Ashley J. Tellis, Andrew Marble, Travis Tanner (2010), pp. 170-203.

이 높아지고 있다는 점이다. 즉, 체제가 행위자에게 미치는 구조적 제약이 상대적으로 떨어져 각 지역 주요 국가들의 안보 자율성이 보다 확대되면서 지역의 국제질서가 체제에 미치는 영향이 보다 중요하게 될 것이다.

2. 아시아 시대의 도래

21세기에 들어와 많은 사람들은 21세기는 아시아의 시대라고 언급한다. 21세기는 이른바 아시아의 세기로 이 지역의 양대 산맥인 중국과 인도가 아시아의 세기를 주도하고 있을 뿐만 아니라 동아시아와 동남아시아의 여러 작은 국가들 역시 부상하고 있다. 이로 인해 아시아 국가들이 정치적 주도권과 지적인 영향력을 서구에서 넘겨받을 것이라는 의견이 지배적이다.¹⁰⁾

경제성장에 기초한 아시아의 부상은 1960년대 일본에서 시작하여 1970년대 대만·홍콩·싱가포르·한국으로 번지고 끝이어 태국·말레이시아·인도네시아로 확산되었으며, 1990년대 이후에는 중국과 인도의 성장이 급격하게 부각되었다. 비록 1990년대 후반 동아시아의 금융위기로 아시아의 눈부신 경제성장 추세가 둔화되었지만, 중국과 인도의 지속적인 고도성장은 여전히 아시아의 전략적 부상을 웅변적으로 대변하고 있다. 소위 친디아(Chindia)로 상징되는 중국과 인도의 부상은 오늘날의 국제정치경제에 상당한 영향을 미치고 있으며¹¹⁾, 이에 따라 세계의 주요 국가들은 이들의 행보에 지대한 관심을 보이면서 이들 국가들과의 협력관계를 중시하고 있다. 알다시피, 중국과 인도는 전 세계 면적의 9.7%를 차지하고 이들의 인구는 23.5억 명으로 전

10) Emmott, Bill, 손민중 역, 『2020 세계경제의 라이벌: 글로벌 패권을 둘러싼 중국·인도·일본의 미래전략』, 서울: 랜덤하우스코리아, 2010, p. 36.

11) 인도와 중국의 부상에 따른 아시아에서의 미국의 전략적 이해관계에 대해서는 다음을 참조. Coates, Breena E., "India, Chindia, or an Alternative? Opportunities for American Strategic Interests in Asia," *Comparative Strategy*, 28(2009), pp. 271~285.; 친디아의 부상에 대해서는 다음을 참조. Engardio, Pete, *Chindia: How China and India are Revolutionizing Global Business*, 박형기·박성희 역, 『친디아: 아시아 시대를 열다』, 서울: 도서출판 ITC, 2007.

세계 인구의 37.5%를 차지하는 거대 국가이다.

아시아 시대의 도래와 관련하여, 마후바니(Mahbubani)는 오랜 기간 역사의 방관자였던 아시아인들(중국인, 인도, 무슬림 외 다른 아시아인들)이 이제 세계사의 주역으로 떠올랐으며, 아시아인들은 많은 영역(자유시장경제, 과학과 기술, 실적 중심 사회, 법의 지배)에서 서구의 최고 관행들을 습득하였을 뿐만 아니라 자신만의 방식으로 혁신적이 되었으며, 서구에서는 보지 못한 방식으로 새로운 형태의 협력을 창출하고 있다는 것이다. 그는 아시아인들의 부상은 피할 수 없으며 서구인들은 이제 국제통화기금(IMF), 세계은행(World Bank), 유엔안전보장이사회 등과 같은 지구적 제도들에서의 압도적 지배를 양보할 때가 되었다고 주장하였다.¹²⁾

한편, 동아시아 지역 수준에서의 권력 이동을 논한 강(Kang)은 21세기에 중국이 지리, 국력, 정체성 등으로 동아시아의 중심 국가가 될 것이라고 전망하면서 중국을 중심으로 하는 위계적 질서가 동아시아에 창출될 것으로 보았다.¹³⁾ 또한 카플란(Kaplan)은 중국으로 인하여 동반구(Eastern Hemisphere)의 세력균형이 변동되고 있다고 하면서 중국의 영향력은 중앙아시아에서부터 남중국해, 러시아 극동지역에서부터 인도양에 이르기까지 확대되고 있다고 지적하였다.¹⁴⁾

아시아 시대의 도래와 관련하여 무엇보다 주목을 끄는 나라는 단연 중국의 부상이다. 최근 중국의 급속한 부상은 미-중 양국의 G-2 체제라는 신조어의 생산과 더불어 동아시아 지역을 국제정치의 중심 무대로 부각시키고 있다. 제2차 세계대전 이후 동아시아 지역에 이해관계를 갖고 있는 미국의 입장에서 동아시아 지역이 국제정치의 중심 무대로 부각되고 있다는 사실은 결코

12) Mahbubani, Kishore, *The New Asian Hemisphere: The Irresistible Shift of Global Power to The East*. New York: PublicAffairs, 2008, pp. 51~99.

13) Kang, David C., *China Rising: Peace, Power, and Order in East Asia*. Columbia: Columbia University Press, 2007, p. 201.; NEAR 재단, 『미-중 사이에서 고려하는 한국의 외교·안보』, 서울: 매일경제신문사, 2011, p. 24에서 재인용.

14) 위의 책, p. 24.

달갑지 않은 현실이다. 지역 차원을 넘어 세계적 강대국으로 부상하고 있는 중국으로 인해 이제 미국은 만에 하나 동아시아에서 중국판 먼로주의에 직면할 수도 있을 뿐 아니라¹⁵⁾ 세계적 차원에서 다양한 쟁점에 걸쳐 중국과 적대·경쟁·협력 또는 공조체제를 구축하면서 국제질서의 안정과 자신의 영향력 확대를 도모해야 하는 상황에 직면할지도 모르기 때문이다.

이와 더불어 아시아의 많은 국가들은 아시아의 시대를 반기면서도 한편으로는 아시아 시대의 기관차라 할 수 있는 중국의 부상에 대해 우려감을 갖고 있는 것도 사실이다. 비록 인도와 일본 등 아시아의 크고 작은 많은 국가들이 부상의 대열에 합류하고 있는 것은 사실이지만, 이들 국가 중 그 어느 나라도 지역적 차원을 뛰어 넘어 지구적 차원으로의 부상에는 아직까지 한계를 보이고 있다. 그렇기 때문에 동아시아에 자리 잡은 중국의 부상으로 이 지역 주변 국가들은 그 어느 때 보다도 중국의 강대국화에 민감해지고 있다. 아세안(ASEAN)을 중심으로 한 동남아시아 지역 국가들뿐만 아니라 동아시아 부상의 또 다른 한축을 형성하고 있는 인도마저도 중국의 행보에 민감한 반응을 보일 수밖에 없는 상황을 맞이하고 있는 것이다.

III. 동아시아에서 미-중 강대국 정치의 유형

1. 전략적 협력관계

적어도 동아시아라는 지역 차원에서 미-중 강대국 정치에서 나타날 수 있는 첫 번째 유형으로 전략적 협력관계를 들 수 있다. 미-중 전략적 협력관계는 쇠퇴 또는 축소과정을 겪고 있는 미 패권과 부상하는 중국의 힘이 협조

15) Mearsheimer, John J., "The Future of the American Pacifier." *Foreign Affairs*, 80-5(September/October 2001), pp. 46-61.

적 이중주(concert duet)에 기초해 있는 유형이다.¹⁶⁾ 즉, 미-중 전략적 협력 관계는 미-중간 권력배분의 변화가 구조적 차원에서 발생하여 그 격차가 상당히 줄어드는 상황에서 나타날 수 있는 유형이다. 따라서 전략적 협력관계에서 미-중 양국이 지속적인 협력관계를 유지해 나가기 위해서는 지역적·지구적 차원에서 경쟁과 협력이 복합적으로 공존하는 양국 관계에서 그 대차대조표의 결과가 적어도 양국 모두에게 최소 만족과 최소 불만족으로 나타나도록 구조적 권력배분을 관리해 나가는 것이 전제되어야 한다.

한편, 동아시아 지역에서 미-중 전략적 협력관계가 작동했을 경우, 가장 애매한 입장에 처할 수 있는 국가는 아마도 러시아와 일본이 될 것이다. 왜냐하면 러시아와 일본은 분명 지역적 강대국이지만 미국과 중국의 위상에는 못 미칠 것이다. 카나(Khanna)에 따르면, 향후 국제정치의 권력구조는 미국, 유럽연합, 그리고 중국이 제1세계(first world), 이들 주변의 주요 국가들이 제2세계(second world), 그리고 나머지 국가들이 제3세계(third world)로 구성될 것이다.¹⁷⁾ 특히, 제1세계 주변에 위치해 있는 제2세계 국가들은 제1세계 국가들의 지구적 세력기반을 확장하고 그들의 경쟁 상대를 약화시키는 초강대국의 전략에 비유되는 최상의 권력투쟁의 장(premier arena)이다. 따라서 제2세계 국가들은 다극세계의 경도점(tipping-point)이 되는 국가들로 이들의 결정은 지구적 세력균형을 바꿀 수 있는 것이다.¹⁸⁾

이러한 카나의 논리에 따르면, 아시아-태평양 지역에 있어서 제2세계의 선두국인 러시아와 일본의 외교정책 입장은 매우 중요하다. 그렇기 때문에 미국과 중국은 이들과의 선린 우호관계를 매우 중시할 수밖에 없을 것이다. 그러나 역설적으로 러시아와 일본은 미-중 전략적 관계에 일정정도 협력하

16) Goh, Evelyn, "US Strategic Relations with a rising China: Trajectories and Impacts on Asia-Pacific Security." in Kevin J. Cooney, Yoichiro Sato(eds.), *The Rise of China and International Security: America and Asia Respond*. London and New York: Routledge, 2009, pp. 67~79.

17) Khanna, Parag, *The Second World: Empires and Influence in the New Global Order*. New York: Random House, 2008.

18) *ibid.*, p. xxiv.

면서도 강대국으로 부상하기 위한 자신의 입장을 고려, 특정 쟁점에 대해 독자 행보를 강화할 가능성도 배제할 수 없다. 러시아와 일본의 지정학적 위치를 고려했을 경우, 미-중 전략적 협력관계에서 강대국으로 부상하고자 하는 러시아와 일본의 야망으로 미-중 양국의 경쟁이 촉진되는 역설적 상황이 연출될 수도 있다.

결과적으로 구조적 차원에서 세력 배분이 발생하여 등장하는 전략적 협력관계의 미-중 관계는 상당히 가변적인 성격을 갖고 있다. 왜냐하면 미-중의 협력관계가 양국의 전략적 사고의 결과에 따라 달리 나타날 수 있기 때문이다. 일반적으로 전략이란 목표를 설정하고 행동 방향이나 방침을 정해 목표 달성을 위해 효율적으로 필요한 가용 자원을 배분하는 일체의 행태와 관련되어 있다. 그렇기 때문에 전략적 협력관계에서 미-중 협력은 베일에 가려 있는 양국의 궁극적 목표를 달성하기 위한 하나의 수단적 관계이기 때문에 이 같은 관계는 유동성이 강한 유형이라 볼 수 있다. 그러므로 유동성이 강한 미-중 전략적 협력관계가 보다 안정성을 확보하기 위한 최대 관건은 권력 행사 방법이나 위기관리 양식 등 양국 간, 그리고 다자간 차원에서 지역적·지구적 현안 문제들을 해결할 수 있는 규범과 제도의 유지와 발전에 달려 있는 것이다.

2. 적대적 경쟁관계

미-중 적대적 경쟁관계는 미 국력의 쇠퇴 및 축소와 중국의 급부상이 지속되는 가운데 지역적·세계적 차원에서 다양한 쟁점 영역에 걸쳐 양국의 이해관계의 편차가 커지면서 나타날 수 있는 유형이다. 그렇기 때문에 미-중 적대적 경쟁관계는 기본적으로 세력균형과 세력전이를 근간으로 하고 있는 유형이다. 즉, 미-중 적대적 경쟁관계는 부상하는 도전자 중국의 궁극적 목적이 현존하는 미국의 지배적 지위를 침해하고자 하는 의도를 갖고 있는 것으

로 중국의 현상타파적인 수정주의 입장이 부각되는 유형이다.

이런 맥락에서 보았을 때, 미-중 적대적 경쟁관계는 크게 3가지 결과를 가져올 수 있다. 첫째는 아시아-태평양 지역에서 중국이 미국의 헤게모니에 성공적으로 도전하여 중국 지배로의 세력전이(가) 일어나는 경우이다. 둘째는 미-중간의 적대적 경쟁관계가 위기와 갈등으로까지 비화되어 미국의 지배적 지위가 재천명되는 실패한 세력전(가)의 경우이다. 세 번째는 미-중 양국이 각자의 세력권을 유지하면서¹⁹⁾ 주기적인 갈등을 동반하는 가운데 상호 억지와 봉쇄를 취하는 새로운 양극적 세력균형이 발생하는 경우이다.²⁰⁾

이러한 3가지 가능한 결과와 관련해서 미-중 적대적 경쟁관계는 적어도 중국이 위치하고 있는 동아시아 지역 전체에 걸쳐 중국의 영향력 확대와 이에 대한 미국의 견제 내지 억지정책이 가시화 될 경우 언제든지 나타날 수 있는 시나리오이다. 미-중 적대적 경쟁관계가 동아시아 지역에서 여러 쟁점 영역에 걸쳐 지속될 경우 이는 새로운 냉전구도로 고찰될 가능성도 배제할 수 없으며, 미국과 중국을 중심으로 다른 국가들 간의 다양한 형태의 세력균형 현상이 심화될 가능성도 높다. 이에 따라 미국과 중국을 제외한 다른 국가들의 안보적 자율성은 많은 제약을 받을 것으로 예상되며, 이는 지난 70년대의 국제체제의 성격과 유사한 특징을 보일 것이다. 다만, 미-중 적대적 경쟁관계에서 가장 중요한 것은 이 지역에 대한 중국의 의도와 인식으로 현재 미-중 군사력의 편차를 고려했을 경우 미-중간의 군사 충돌 가능성은 매우 낮다고 볼 수 있다.

세력균형의 관점에서 보았을 때, 미-중 적대적 경쟁관계는 지난 냉전 당시 유럽지역을 중심으로 펼쳐진 미국과 소련의 관계와 유사한 양상을 보일 것이지만, 기본적으로 다음과 같은 점에서 근본적으로 그 성격을 달리할 것이다.

19) 아시아-태평양 지역에서 미국과 중국 각자의 세력권 인정 문제에 대해서는 다음을 참조. Ross, Robert, "The Geography of Peace: East Asia in the Twenty-first Century." *International Security*, 23-4(Spring 1999), pp. 81~118.

20) *ibid.*, p. 79.

첫째, 무엇보다도 미-중 적대적 경쟁관계에서 국가 이념적 가치는 상대적으로 큰 위력을 발휘하지 못할 것이라는 점이다. 비록 미국과 중국의 정치 이념이 상호 대립적인 성격을 보이고 있지만, 그럼에도 불구하고 미-중 적대적 경쟁관계의 근원은 이념에 기반을 두고 있는 것이 아니라 힘의 격차를 가져오는 경제적 요인이라는 점이며, 동아시아 지역 국가들의 국가 이념적 가치는 지난 시기 동류(like-minded) 국가군을 형성한 유럽과는 현저하게 차이가 날 정도로 이질적이라는 점 때문이다.

둘째, 미-중 적대적 경쟁관계는 지난 냉전체제에서 구조화되었던 진영 논리의 유효성이 상대적으로 크게 약화될 것이라는 점이다. 이는 기본적으로 동아시아 지역의 국가군이 정치·경제·사회문화, 그리고 종교적 측면에서 매우 다양하고 이질적인 성격을 갖고 있을 뿐만 아니라 부상하는 지역 국가들의 다양한 정책 및 이 지역의 지리적 특수성과 냉전의 잔재, 경제적 상호의존의 심화 등으로 미국과 중국을 축으로 한 해양세력 대 대륙세력, 혹은 동맹 대 동맹과 같은 이분법적 세력구조가 구축되는 것이 결코 쉽지 않기 때문이다.²¹⁾

셋째, 미-중 적대적 경쟁관계에서 위기와 갈등의 가시적 표출 변수는 무엇보다도 영토 및 영유권 분쟁에 의해 나타날 가능성이 매우 높다는 점이다. 물론, 지역적·세계적 차원에서 미-중 관계의 갈등적 측면을 부각시킬 수 있는 다양한 쟁점 변수들이 존재한다. 예를 들면, 인권, 가치, 무역 불균형, 위안화 평가 절상 등 양국 간 현안문제에서부터 해양·우주·사이버 공간에 걸친 미-중의 군사경쟁의 격화, 그리고 핵확산, 테러, 환경, 기후변화, 에너지·자원 확보 경쟁 등 국제적 쟁점에 이르기까지 크고 작은 쟁점들이 미-중 관계의 변화 양상에 영향을 미칠 수 있다.²²⁾

21) 이와 관련하여 미-중 관계에 있어서 동아시아 국가들이 일반적으로 채택하고 있는 정책적 입장에 대해서는 다음을 참조. Goh, Evelyn, "Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies." *International Security*, 32-3(Winter 2007/08), pp. 113-57.

그럼에도 불구하고 영토 및 영유권 문제가 가장 큰 폭발력을 갖고 있는 것은 이는 주권과 내정간섭의 문제와 직결되어 있기 때문이다. 미-중 관계에 있어서 중국의 부상과 관련된 주제중의 하나는 중국의 의도와 목표가 현상유지나 타과 중 어떠한 정책 성향을 보일 것인지에 관한 논쟁과 관련이 있다.²²⁾ 중국 지도부가 자신의 의도와 목표를 공개적으로 천명하지 않는 이상 이를 판단하기는 분명 쉽지 않을 것이다. 그러나 필자는 중국은 자신의 주변 지역에 걸쳐서는 적어도 현상타과의 정책 성향을 보일 것이라 판단한다. 이와 관련하여 중국이 자신의 주변 지역을 세력권 하고자 할 때 등장하는 문제가 바로 영토 및 영유권 문제이다. 냉전체제의 가시화를 전후로 한 시기에 동아시아 지역에서는 유럽과는 달리 영토 및 영유권 쟁점이 완전하게 해결되지 않았고 이 문제는 오늘날까지 지속적으로 동아시아 갈등의 잠재적 요인으로 남아 있다.

중국의 부상과 그에 따른 주변 지역으로의 영향력 확대는 필연적으로 영토 및 영유권이라는 지역적 휴화산을 활화산으로 변화시킬 가능성이 농후하다. 바로 이 대목에서 미-중 적대적 경쟁관계가 가시적으로 표출될 수 있다. 비록 미국은 이 지역에서 영토 및 영유권 문제와 직접적인 이해관계가 없지만 대만과 티베트 문제 등에서는 간접적인 영향력을 행사하고 있으며, 영토 및 영유권 문제를 놓고 중국과 이해당사자 관계에 있는 국가들은 주로 미국의 우방국 혹은 동맹국이거나 이 지역의 상대적 약소국들이기 때문에 이들 국가들은 중국과의 갈등 관계가 형성될 경우 미국의 지원을 요청할 수 있기 때문이다. 그렇기 때문에 이러한 문제와 결부되어 있는 동아시아 지역에 대한

22) 지역적·세계적 차원에 있어 다양한 쟁점영역에 걸친 미-중 관계에 대한 분석에 대해서는 다음을 참조. Dumbaugh, Kerry, *China-U.S. Relations in the 110th Congress: Issues and Implications for U.S. Policy*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2009.

23) Johnston, Alastair Iain and Robert S. Ross(eds.), *Engaging China: The Management of a Rising Power*. New York: Routledge, 1999.; Ikenberry, G. John, "The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?," *Foreign Affairs*, 87-1(January/February 2008), pp. 23-37.

중국의 영향력 확대는 결코 이 지역에 대한 미국의 이해관계와 상호 수렴되기 힘든 구조이다. 따라서 동아시아 지역은 세력균형이나 세력전이와는 별도로 위협균형이나 이익균형의 논리에서 영토 및 영유권 쟁점을 놓고 관련 국가들의 직간접적인 이해관계로 인해 미-중 적대적 경쟁관계가 보다 가시화 될 수 있는 환경이 마련되어 있다.

IV. 미-중 강대국 정치와 남북한 한반도 정치

1. 동아시아 정치에서의 미-중 헤징전략

지난 냉전시대 죽의 장막, 중국 카드 등으로 회자되었던 미-중 관계는 21세기에 들어와 중국의 부상이 보다 확연해짐에 따라 양국의 관계 역시 보다 복잡하고 모순적인 양상을 주기적으로 표출해 왔다. 특히, 중국의 부상을 바라보는 미국의 인식과 정책적 태도는 현상적인 면에서는 매우 혼란스러움을 노출시켜 왔다. 부시 행정부 초반 전략적 경쟁자관계로 출발했던 미-중 관계는 9·11 테러를 계기로 협력적 측면이 나타났고, 2006년에 들어와서는 책임있는 이해상관자(responsible stakeholder)로 협력적 성격의 미-중 관계가 공식화 되었으며²⁴⁾, 오바마 행정부에 들어와서는 중국의 등장을 환영하는 동시에 국제무대에서 중국의 역할 증대가 타국의 안보와 행복을 희생하지 말 것을 약속해야 한다는 전략적 보증(strategic reassurance)으로까지 발전하였다.²⁵⁾ 그러나 미-중 관계의 협력적 측면을 강조하는 이러한 수사적 표현

24) Zoellick, Robert B., "U.S.-China Relations." *Committee on International Relations U.S. House of Representatives*, May 10, 2006.

25) Steinberg, James B., "Administration's Vision of the U.S.-China Relationship." *Deputy Secretary of State Keynote Address at the Center for a New American Security*, Washington, D.C., September 24, 2009.

의 이면에는 현실주의적 시각을 반영한, 중국의 부상에 따른 영향력 확대를 적극적으로 견제하고자 하는 미국의 의도도 강하게 반영되어 있다.

중국 역시 이러한 미국의 대중 인식과 정책적 태도에 대해 다양한 수사적 표현으로 대응하면서 자신의 영향력 확대를 도모해 왔다. 개혁·개방의 대외 정책의 상징이었던 도광양晦(韜光養晦) 이후 중국은 유소작위(有所作爲)와 화평굴기(和平崛起) 등을 통해 국제사회에 대한 자국의 입장을 설명하면서 중국의 부상에 따른 국제 사회 일각에서 커져가는 우려감을 완화시키고자 하였다. 그러나 중국은 최근에 들어와 돌돌뽀인(咄咄逼人)을 통해 자신의 영향력 확대의지를 보다 분명히 나타냄과 동시에 자국에 대한 미국의 압력과 간섭에 대해 적극적으로 대처해 나가하고자 하는 입장을 보여주고 있다.

<표 1> 미국과 중국의 전략적 이점

미국	중국
정치·경제·군사 영역에서의 지구적 우위	경제·정치영역에서의 지구적 영향력
기술적 우월	대규모며 사업가적인 인구
안정적인 국내 정치	일부 영역에서의 기술적 동등성과 대규모의 과학 공동체
역동적이고 유연한 경제	지역적으로 중국에게 유리한 군사적 이점
동맹국과 파트너 국가들과의 지구적 네트워크	일련의 제한적 우발사태에 초점을 둔 능력
미국의 이익에 유리한 현존 국제체제	개도국과의 강한 연대
교양 있고 사업가적인 인구	이윤이 아니라 정치적 목적을 위해 당이 통제하는 주요 회사들
자율적이고 효과적인 법 체제	
연성권력의 지구적 지배	지역적·지구적으로 증대되고 있는 연성권력

출처: Denmark, Abraham M., "China's Arrival A Framework For A Global Relationship," in Abraham M. Denmark and Nirav Patel(eds.), China's Arrival: A Strategic Framework For A Global Relationship, Center for a New American Security, 2009, p. 163.

이와 같은 다양한 수사적 표현들이 동원된 작용-반작용의 미-중 관계는 지역적·세계적 현안 쟁점들을 둘러싸고 주기적으로 협력과 경쟁이라는 모

순적이고 과도기적 양상을 보이고 있는 것 같지만, 역설적으로 양국의 정책은 치밀하게 계산된 전략적 결과물로 해석하는 것이 보다 합당할 것이다. 즉, 미국과 중국은 21세기에 들어와 상호 정책적 의도와 상황의 불확실성에 따라 위험을 분산코자 하는 소위 헤징 전략(hedging strategy)을 추구하고 있는 것이다. 지역적·세계적 차원에서 다양한 영역에 걸쳐 서로 비교우위를 갖고 있는 미국과 중국이 강대국 국제정치에서 헤징 전략을 추구하는 근본적 배경은 다음과 같다.

우선적으로, 21세기에 들어와 미국이 중국의 현재 의도와 아시아에서 미국의 이익을 위해 헤징 전략에 의존하는 4가지 주요 가정은 다음과 같다.²⁶⁾ 첫째, 미국의 정책결정자들은 현재의 중국은 경제·안보·규범·제도 등 현존하는 국제체제의 현상유지에 지속적인 이해관계를 가지고 있는 것으로 판단한다. 둘째, 그럼에도 불구하고 중국은 대만의 어중간한 지위와 단극 지배적인 미국의 위상과 같은 특정 측면에 대해서 불만족하고 있다. 셋째, 아시아에서의 다양한 행위자와 경쟁적인 이익을 고려했을 경우, 쌍무적 무역과 투자를 제한함으로써 중국을 봉쇄하고 균형을 이루는 경제적 비용은 너무나 크다. 따라서 자신의 안보이익을 헤징하는 것은 미국에게 최적의 선택이다. 마지막으로, 명확히 외적 균형과 봉쇄정책을 통해 중국과 대결하는 것은 중국이 적으로 변해 미국이 피하고자 하는 결과에 도달하는 경우이다.

미국은 이러한 헤징 전략을 통해 현존 국제체제로 중국의 정치·경제적 통합을 지속·심화시켜 나가고, 지역적·세계적 차원에서 중국의 건설적이고 평화적인 역할을 고무시키며, 중국의 인권·법치 및 민주주의를 증진하고, 아시아·태평양 지역에서 미국의 정치·경제적 지도력을 유지하면서 이 지역에서 미국의 군사행동의 자유도 지속시켜 나가는 것이다.²⁷⁾ 따라서 2006년과 2009년에 나타난 ‘책임 있는 이익상관자’, ‘전략적 보증’과 같은 표현은

26) Medeiros, Evan S., "Strategic Hedging an the Future of Asia-Pacific Stability." *The Washington Quarterly*, 29-1(Winter 2005-2006), pp. 147~148.

27) *ibid.*, pp. 159~180.

모두 이러한 목적을 달성하기 위한 미국의 헤징전략의 한 부분인 것이다. 따라서 미국의 헤징전략의 궁극적 목적은 중국의 부정적인 선택의 위험을 제한하고 긍정적인 선택 가능성을 증진시켜 미국이 원하는 방향으로 중국의 부상에 따른 힘의 투사 방향을 이끌어 나가고자 하는 것이다.

기존의 패권국가가 헤징 전략을 선택하는 경우와 마찬가지로 강대국 정치에서 부상하는 국가가 헤징전략을 선택하는 경우도 매우 드물지만, 중국의 헤징 전략은 강대국으로 재부상하기 위해 지속적인 경제성장을 추구하는 가운데 자신의 영향력, 레버리지, 그리고 행동 자유를 극대화하기 위한 일반적인 외교정책 목표에서 기인한다. 보다 구체적으로 중국의 헤징전략은 국제안보환경과 미-중 관계의 불확실성 심화에 의해서 나타나고 있다. 특히, 중국의 정책결정자들과 분석가들은 경제성장을 위해서는 미국 시장과 투자, 그리고 기술에 대한 지속적 접근이 필요하면서도 국가의 재건과 지역적 열망을 이루기 위한 장기적이고 최대의 위협은 미국이라는 이중적 인식에 따른 결과이기도 하다.²⁸⁾ 따라서 중국의 헤징전략은 미국과 마찬가지로 협력적이면서도 경쟁적인 성격을 모두 가지고 있다.

현재의 미-중 강대국 정치에서 나타나는 헤징전략의 핵심으로 '관여와 통합 기제'와 '균형'이라는 요소가 크게 부각되고 있다. 헤징 전략의 관여와 통합 기제는 현존하는 다양한 국제체제의 기제를 활용하여 경제적 상호의존의 심화 및 다자주의적 안보협력을 통해 미-중 강대국 정치의 안보 딜레마를 완화시켜 나가고자 하는 것이다. 반면, 헤징 전략의 또 다른 핵심 요소인 균형은 자신의 군사력 증강 및 주변 지역 국가들과의 외교안보적 협력관계를 발전시켜 향후 세력균형의 수단으로 삼고자 하는 것이다. 따라서 강대국 정치의 헤징 전략은 오인에 따른 상호 불신의 악순환과 경쟁적인 균형 요소의 작용-반작용으로 지역적 불안정을 야기할 수 있는 위험성을 내포하고 있는

28) Medeiros, Evan S. (Winter 2005-2006), pp. 153~154.; Rosemary Foot, "Chinese Strategies in a US-hegemonic Global Order: Accommodating and Hedging." *International Affairs*, 82-1(2006), pp. 77~94.

것이다. 2010년 3월 한반도에서 발생한 천안함 사태, 중-일 영토 분쟁을 둘러싼 미-중 관계, 그리고 인도를 기축으로 한 동아시아 지역에 대한 미국과 중국의 경쟁적 외교협력관계 등은 헤징 전략의 외적 균형 요소가 표출된 전형적인 사례라 할 수 있다.

<표 2> 미-중 상호 불신의 원천과 영역별 오인

영역 혹은 쟁점	미국의 대외정책에 대한 중국의 인식	중국의 대외 정책에 대한 미국의 인식
국제체제의 구조적 변화	- 미 패권 및 지배력 유지 - 중국의 부상 억제	- 미국을 대체 - 미-중 관계는 제로섬 게임
정치·가치 체계	- 사회주의에 대한 평화진화전략 - 서구화, 국가분열 조장	- 권위주의체제의 불안정성 - 국내 안정을 위한 국제적 위기 조성(민족주의 조장)
외교	- 부정의와 협소한 국익중심 - 북한과 이란의 체제변화 기도 - 대테러전은 지역적·국제적으로 미국의 이익권 확대	- 국제적 규범과 레짐 강화에 책임있는 역할 미비 - 아시아에서 미국의 영향과 이익을 희생으로 지역적 지배 도모
경제와 무역	- 미국의 경제적 실패 희생양으로 미-중 경제 마찰 활용	- 중상주의적 입장 강화 - 희소자원의 전략적 접근
에너지와 기후변화	- 이라크 전쟁과 미국의 중동정책은 지구적 오일공급 통제욕망 - 기후변화는 중국의 부상을 막기 위한 서구의 음모	
국가안보	- 미국은 중국의 최대 안보위협국 - 중국 주변국과의 안보협력 강화는 대중 포위 전략의 일환	- 대중 불신은 미국 체제(군부, 정보기관, 의회)에서 일정 정도 제도화 되어 있음 - 주요 지역에 대한 군사계획의 불투명성 - 사이버안보영역과 첨단기술에 대한 스파이 행위에 대한 우려
불신의 원천	- 정치전통, 가치체계, 정치문화의 상이성(구조적 불신원천) - 정책결정과정에 대한 이해와 평가의 부족 - 미비한 협의 격차에 따른 의도의 불확실성	

출처: Lieberthal, Kenneth and Wang Jisi, *Addressing U.S.-China Strategic Distrust*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2012, pp. 7-38 참조 작성.

이처럼 현재 미-중 양국이 구사하고 있는 헤징전략은 기본적으로 불안정한 상호작용의 유형으로 세심하게 관리되지 않는다면 언제든지 전통적인 강

대국 세력균형의 논리로 전환될 수 있는 과도기적이면서도 임시방편적 성격을 내포하고 있다. 또한 강대국 정치의 헤징전략이 보다 이론적이고 분석적인 성격을 갖기 위해서는 고(Goh)가 주장하듯이²⁹⁾ 균형, 편승, 봉쇄, 책임전가 등과의 차별적 특징들이 제시되어야 한다. 아무튼, 미-중 관계의 변화 양상은 미-중 양국이 헤징전략의 어느 요소를 강조하느냐의 여부에 따라 적대·경쟁·협력·공조 등의 다양한 조합을 보일 수 있다.

2. 미-중 헤징전략과 남북한 한반도 정치

해방과 분단, 그리고 한국전쟁 이후의 냉전기 한반도 안보지형에 있어서 가장 핵심적인 변수는 남북한의 한반도 정치와 이를 외적 균형의 수단으로 삼으면서 지역의 질서를 유지하고자 했던 강대국 정치의 현상유지정책이라 할 수 있다. 지난 냉전기에는 우선적으로 체제 변수가 강하게 작동하였기 때문에 남북한을 중심으로 전개되었던 한반도 정치는 현상유지라는 강대국 정치의 영역을 벗어날 수 없었으며, 남북한의 안보적 자율성도 극히 제한적이었다. 또한 세기의 전환기를 맞이하여 발생한 국제체제의 급격한 변화는 한반도 및 동북아 지역 정치에 새로운 변화의 전기를 마련하는 것 같았으나 한반도 안보지형의 핵심적 변수중의 하나인 외적 균형이라는 강대국 정치의 기본 구조는 변화되지 않았다.

냉전 이후 남북한 중심의 한반도 정치는 현상타파의 안보정책을 추진해 왔다. 남북한의 관계 변화를 통해 한반도 통일이라는 남한의 현상타파 정책이 주로 강대국 정치와의 이해와 협력을 통해 전개되었다면, 북한의 현상타파 정책은 핵무기 개발이라는 군사안보적 성격에 치중되어 왔다. 그러나 1993년 3월 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 선언을 계기로 공식화된 북한의 군사

29) Goh, Evelyn. "Understanding hedging in Asia-Pacific Security." *PacNet* 43, August 31, 2006, pp. 1~3.

안보적 현상과 정책은 한반도 정치에 이중의 전략적 딜레마를 부과해 왔다. 하나의 딜레마가 남북한의 한반도 정치에 부과한 것이라면, 또 다른 딜레마는 한반도 및 동북아 지역의 강대국 정치에 부과한 것이다. 특히, 북한의 핵개발 문제가 한반도 정치에 부과한 이중의 전략적 딜레마의 함의는 그것이 상황에 따라 ‘따로 또 같이’ 작동할 수 있는 남북한과 강대국의 한반도 정치를 구조적으로 일체화시키는 결과를 낳고 있다는 점이다. 나아가 남북한과 강대국의 한반도 정치의 일체화는 역설적으로 강대국 협조체제의 근본적 작동원리인 주체와 객체의 차등적 관계라는 의도하지 않은 결과를 가져와 객체의 안보자율성을 심히 제약하는 구조적 변수로 작동할 가능성을 높이고 있다는 점이다.

이러한 상황에서 미-중 강대국 정치가 남북한 한반도 정치 및 그에 따른 남북한의 안보 자율성에 미치는 영향을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, ‘관여와 통합, 그리고 균형’의 요소를 갖고 있는 미-중 강대국 정치에서 ‘관여와 통합’의 성격이 부각될 경우, 강대국 정치가 남북한 한반도 정치에 미치는 영향은 제한적이며, 그에 따라 남북한의 안보 자율성도 상대적으로 높을 것이라고 예상할 수 있다. 즉, 남북한의 한반도 정치는 강대국 정치의 파열음으로부터 어느 정도 벗어나 남북한 당사자가 보다 자율적이고 적극적으로 한반도 정치를 운영해 나갈 수 있는 공간을 확보할 수 있다는 점이다. 그러나 강대국 정치의 영향이 최소화되었을 경우에도 남북한이 한반도 정치의 자율성과 적극성을 가지적으로 입증시켜 나가기 위해서는 서로에 대한 정책 방향 및 접근 방법에 있어서 최소한의 공통적 입장을 도출해내야만 가능한 것이다. 만약 이것이 불가능하다면 ‘관여와 통합’의 강대국 정치는 남북한 한반도 정치의 경색 내지 정체 국면과 결부되어 역으로 남북한의 안보 자율성을 제약할 수 있는 강대국 협조체제로 전환될 여지도 있다. 특히, 김정일 사망으로 북한체제의 안정성이 불확실한 상황에서 김정은 체제의 안착을 통해 한반도의 안정과 현상유지를 바라는 미국과 중국의 공통적 입장은 그 동기나 목적이 서로 다를지라도 미-중 강대국 협조체제는 남북한의 한반도 정치에 큰 위력을

발휘할 수 있는 것이다.

둘째, 미-중 강대국 정치에서 ‘균형’의 성격이 강화될 경우, 남북한의 한반도 정치는 강대국 동맹정치의 구도로 편입되어 한반도 정치의 자율성이 극히 제약될 수 있다는 점이다. 최근, 미국의 아시아 중시 정책의 강화와 선택과 집중을 통해 아시아-태평양에서의 미국의 안보이익을 강조하고 있는 새로운 방위전략지침은 무엇보다도 미국의 대중 정책에 있어서 균형 요소의 중요성을 강조하고 있다.³⁰⁾ 미-중 동아시아 강대국 정치에서 헤징 전략의 균형 요소가 표출된 전형적인 사례로는 2010년 3월 한반도에서 발생한 천안함 사태, 중·일 영토 분쟁을 둘러싼 미-중 관계, 그리고 남지나해 문제를 둘러싸고 벌어지는 중국과 동남아 관련국가들, 그리고 미국과의 관계 등 동(북)아시아 지역에 대한 미국과 중국의 경쟁적 외교관계를 들 수 있다. 따라서 현재 미-중 양국이 구사하고 있는 헤징 전략은 기본적으로 불안정한 상호작용의 유형으로 세심하게 관리되지 않는다면, 언제든지 전통적인 강대국 세력균형의 논리로 전환될 수 있는 과도기적이면서도 임시방편적 성격을 내포하고 있다.

그러나 균형 요소가 강조되는 미-중 강대국 정치가 한반도 정치의 주역인 한국과 북한에게 미치는 영향은 상당히 달리 나타날 수 있다. 즉, 균형 요소가 강조되는 미-중 강대국 동맹정치에서 북중동맹과는 달리 한미동맹은 미국의 대중 균형정책의 일환으로 활용될 여지가 높다는 점이다. 이는 기본적으로 한미동맹의 주둔형 동맹 유형에서 기인하는 것으로 주한미군의 전략적 유연성과 불가분의 관계에 있기도 하다. 그에 따라 한국의 안보 자율성은 상대적으로 위축될 뿐만 아니라 동맹 딜레마에 따른 동맹 갈등이 주기적으로 표출될 개연성도 높은 것이다.

반면, 강대국 동맹정치에서 균형 요소가 강조되더라도 이것이 북중동맹

30) US Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities For 21st Century Defense*, January 7th, 2012, p. 2.

및 북한에 미치는 영향은 한미동맹과 한국의 그것과는 사뭇 다르게 나타날 수 있을 뿐만 아니라 어떤 면에서는 북한에게 유리한 전략적 환경이 조성될 수도 있다. 이에 대한 논리적 근거로는 다음과 같은 점을 지적할 수 있다. 첫째, 동북아 강대국 정치에서 미-중 균형정책이 부각될수록 북중동맹의 특성을 고려했을 경우 중국에게는 북한의 전략적 가치가 그만큼 높아질 수 있다. 둘째, 핵의 국제적 쟁점화를 시도해 온 북한에게 있어서 강대국 정치의 균형정책은 역으로 강대국 간의 상호 경쟁 기회를 활용하여 자신의 자율적 안보이익을 위한 전략적 선택지를 넓혀줄 수 있다는 점이다. 즉, 북한은 강대국 정치의 균형정책을 전략적 기회로 인식, 핵 쟁점을 최대한 활용하여 한반도 정치를 부차적인 것으로 만드는 동시에 미국↔북한↔중국이라는 전략적 삼각관계를 의도적으로 조성해 나갈 수 있다는 점이다.

이런 점에서 동북아를 중심으로 펼쳐지는 강대국 동맹정치가 남북한 한반도 정치에 미치는 영향은 우선적으로 한미동맹 관계에 보다 불리하게 작용할 가능성이 높고 그에 따라 한국의 안보 자율성 및 입지도 상대적으로 제약될 가능성도 높다고 볼 수 있다. 나아가 강대국 동맹정치의 파열음으로 인해 한국은 남북한 한반도 정치에서도 주도권을 잡기 보다는 북한의 한반도 정치의 방향과 입장으로부터 주기적인 민감성과 취약성을 보다 많이 노출시킬 개연성이 크다.

V. 결론

21세기에 들어와 지역적·세계적 차원에서 진행되고 있는 힘의 이동은 아시아 국가들의 부상과 더불어 자연스럽게 아시아 정치를 국제정치의 중앙무대로 부각시키고 있다. 특히, 그러한 과정을 통해 나타나고 있는 중국의 세계적 강대국으로의 부상은 미국은 말할 것도 없이 중국 자신의 안보전략의 변화

뿐만 아니라 대부분의 동아시아 지역 국가들에게 기존 안보전략의 검토와 새로운 대안적 안보전략의 모색을 강하게 추동하고 있다.

이와는 달리, 아직도 분단체제의 적폐에서 헤어나지 못하고 있는 한국은 과거와 마찬가지로 동맹 균형 혹은 편승을 축으로 안보전략을 추구하고 있다. 현재 한국이 추구하고 있는 동맹 중심의 안보전략은 우리의 제반 현실과 여건을 고려해 보았을 경우 어느 정도 나름의 적실성을 갖고 있다는 사실을 외면하기는 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 지역적·세계적 차원의 국가 단위에서 빠르게 진행되고 있는 힘의 이동이라는 일반적 국제정치의 현상과 우리의 핵심적인 안보 지역에서 거대한 소용돌이를 불러일으킬 수 있는 힘의 이동이 진행되는 상황을 고려했을 경우 이제 한국도 기존 안보전략에 대한 검토와 향후 이중적 성격의 한반도 정치에서 한국의 안보 자율성을 증진시켜 한반도의 평화와 안정을 도모해 나갈 수 있는 대안적 안보전략을 모색하는 것도 중요하다.

한편, 미-중 동북아 강대국정치가 남북한의 한반도 정치에 미치는 영향은 기본적으로 미-중 관계의 변화 양상에 따라 달리 나타날 가능성이 높다는 것이다. 즉, 미-중 강대국 정치의 관여와 통합 성격이 부각될 경우, 남북한의 한반도 정치는 강대국 동맹정치의 파열음으로부터 어느 정도 벗어나 남북한 당사자가 보다 자율적이고 적극적으로 한반도 정치를 운영해 나갈 수 있는 공간을 확보할 개연성이 높다. 반면, 미-중 강대국 정치의 균형 성격이 부각될 경우, 남북한의 한반도 정치는 강대국 동맹정치의 구도로 편입되어 한반도 정치의 자율성이 극히 제약될 수 있다는 점이다. 그러나 균형 성격이 강조되는 미-중 강대국 정치는 한미동맹 및 한국과 북중동맹 및 북한에 사뭇 다른 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이런 맥락에서 보았을 때, 향후 남북한 관계의 한반도 정치는 미-중 안보적 상호작용이 빚어내는 파열음으로부터 구조적으로 영향을 받을 수밖에 없을 것이다. 그에 따라 동북아 차원에서 전개되는 미-중 강대국 정치의 다양한

형태와 성격은 남북한의 한반도 정치에 큰 위력을 발휘할 수 있다. 따라서 미-중 동북아 강대국 정치의 적폐를 최소화하기 위해서 우리는 우선적으로 남북한의 한반도 정치에서 서로에 대한 정책 방향 및 접근방법에서 최소한의 공통적 입장을 도출해 내야 할 것이다.

참고문헌

- NEAR 재단, 『미·중 사이에서 고뇌하는 한국의 외교·안보』, 서울: 매일경제신문사, 2011.
- 손민중 역, 『2020 세계경제의 라이벌: 글로벌 패권을 둘러싼 중국·인도·일본의 미래전략』, 서울: 랜덤하우스코리아, 2010.
- Acharya, Amitav, "A Concert of Asia?." *Survival*, 41-3(Autumn), 1999.
- Asmus, Ronald D., "Double enlargement: redefining the Atlantic partnership after the Cold War," in David C. Gompert and F. Stephen Larrabee(eds.), *America and Europe: A Partnership for a New Era* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), 이수형 역, 『미국과 유럽의 21세기 국제질서』, 서울: 한우 아카데미, 2000.
- Cheng, Joseph Y. & Zhang Wankun, "Patterns and Dynamics of China's International Strategic Behavior." *Journal of Contemporary China*, 11(31), 2002.
- Coates, Breena E., "India, Chindia, or an Alternative? Opportunities for American Strategic Interests in Asia." *Comparative Strategy*, 28(2009).
- Denmark, Abraham M., "China's Arrival A Framework For A Global Relationship." in Abraham M. Denmark and Nirav Patel(eds.), *China's Arrival: A Strategic Framework For A Global Relationship*. Center for a New American Security, 2009.
- Dumbaugh, Kerry, *China-U.S. Relations in the 110th Congress: Issues and Implications for U.S. Policy*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2009.
- Engardio, Pete, *Chindia: How China and India are Revolutionizing Global Business*, 박형기·박성희 역, 『친디아: 아시아 시대를 열다』, 서울: 도서출판 ITC, 2007.
- Foot, Rosemary, "Chinese Strategies in a US-hegemonic Global Order: Accommodating and Hedging." *International Affairs*, 82-1, 2006.
- Fravel, Taylor, "Regime Insecurity and International Cooperation: Explaining China's Compromises in Territorial Disputes." *International Security*, 30-2(Fall), 2005.
- Goh, Evelyn, "US Strategic Relations with a rising China: Trajectories and Impacts on Asia-Pacific Security." in Kevin J. Cooney, Yoichiro Sato(eds.), *The Rise*

- of China and International Security: America and Asia Respond*. London and New York: Routledge, 2009.
- Goh, Evelyn, "Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies." *International Security*, 32-3(Winter/08), 2007.
- Goh, Evelyn, "Understanding hedging in Asia-Pacific Security." *PacNet* 43, August 31, 2006.
- Haass, Richard N., "The Age of Nonpolarity: Why Will Follow U.S. Dominance." *Foreign Affairs*, 87-3(May/John), 2008.
- Ikenberry, G. John, "The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?." *Foreign Affairs*, 87-1(January/February), 2008.
- Johnston, Alastair Iain, "Is China a Status Quo Power?," *International Security*, 27-4(Spring), 2003.
- Johnston, Alastair Iain and Robert S. Ross(eds.), *Engaging China: The Management of a Rising Power*. New York: Routledge, 1999.
- Kang, David C., *China Rising: Peace, Power, and Order in East Asia*. Columbia: Columbia University Press, 2007.
- Khanna, Parag, *The Second World: Empires and Influence in the New Global Order*. New York: Random House, 2008.
- Layne, Christopher, "Graceful Decline: The end of Pax Americana." *The American Conservative*, 9-5(May), 2010.
- Layne, Christopher, "The Waning of U.S. Hegemony—Myth or Realist?: A Review Essay." *International Security*, 34-1(Summer), 2009.
- Lieberthal, Kenneth and Wang Jisi, *Addressing U.S.—China Strategic Distrust*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2012.
- MacDonald, Paul K. and Joseph M. Parent, "Graceful Decline?: The Surprising Success of Great Power Retrenchment." *International Security*, 35-4(Spring), 2011.
- Mahbubani, Kishore, *The New Asian Hemisphere: The Irresistible Shift of Global Power to The East*. New York: PublicAffairs, 2008.
- Mearsheimer, John J., "The Future of the American Pacifier." *Foreign Affairs*, 80-5(September/October), 2001.
- Medeiros, Evan S., "Strategic Hedging an the Future of Asia-Pacific Stability." *The Washington Quarterly*, 29-1(Winter 2005-2006).

- National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, November 2008), 박 안토니오 역, 『변모된 세계 글로벌 트렌드 2025』, 서울: 한울, 2009.
- Richardson, Michael, "China seen by ASEAN as market." *International Herald Tribune*, April 26, 2002.
- Ross, Robert, "The Geography of Peace: East Asia in the Twenty-first Century." *International Security*, 23-4(Spring), 1999.
- Ross, Robert S., "Beijing as a Conservative Power." *Foreign Affairs*, 76-2(March/April), 1997.
- Shambaugh, David, "China Engages Asia." *International Security*, 29-3(Winter/5), 2004.
- Shambaugh, David, "China or America: Which is the Revisionist Power?." *Survival*, 43-3(Autumn), 2001.
- Steinberg, James B., "Administration's Vision of the U.S.-China Relationship." *Deputy Secretary of State Keynote Address at the Center for a New American Security*, Washington, D.C., September 24, 2009.
- Szabo, Stephen F., "Welcome to the Post-Western World." *Current History*, 110-732(January), 2011.
- Tellis, Ashley J., Andrew Marble, Travis Tanner(eds.), *Asia's Rising Power and America's Continued Purpose*. Seattle and Washington, D.C.: The National Bureau of Asian Research, 2010.
- Tessman, Brock and Wojtek Wolfe, "Great Powers and Strategic Hedging: The Case of Chinese Energy Security Strategy." *International Studies Review*, 13, 2011.
- US Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities For 21st Century Defense*, January 7th, 2012.
- Walt, Stephen M., "Alliances in a Unipolar World." *World Politics*, 61-1(January), 2009.
- Wohlforth, William C., "Unipolarity, Status Competition, and Great Power War." *World Politics*, 61-1(January), 2009.
- Zakaria, Fareed, *The Post-American World* (New York and London: W.W. Norton & Company, 2008), 윤종석·이정희·김선옥 역, 『흔들리는 세계의 축: 포스트 아메리칸 월드』, 서울: 도서출판 베가북스, 2008.

Zakaria, Fareed, "The Future of American Power: How America Can Survive the Rise of the Rest." *Foreign Affairs*, 87-3(May/June), 2008.

Zoellick, Robert B., "U.S.-China Relations." *Committee on International Relations U.S. House of Representatives*, May 10, 2006

ABSTRACT

The Changing International Politics and Great Power Politics
in the East Asia

Lee, Soo-Hyung

(The Institute for National Security Strategy)

China and its spectacular economic rise, its concurrent military modernization is arguably the most important political event in East Asia since the end of the Cold War. Of particular importance is the question of what it means for the United States. Will China be a benign or adversarial power? Will China challenge the United States in the near or long-term future? How do the nations of Asia feel about the potential for China to be the next hegemon?

This paper seeks to examine relationships of changing U.S-China and their implications on Northeast Asian Politics. And this paper shows several aspects of alliance politics embedded in South-North Korean politics and great power politics between the United States and China in Northeast Asia. My point is that the Sino-American relationship will have heavily influenced South-North Korean politics, but its impact on South and North Korea will be very different.

Keywords : Great Shift of Power, The Sino-American Relationship,
Hedging Strategy

투고일: 2012년 6월 25일, 심사일: 2012년 7월 10일, 게재확정일: 2012년 8월 10일

