

## 미국과 중국의 “인도-태평양 전략”과 패권 경쟁

김재관(전남대학교 교수)

### 논문요약

이 글의 주요 목적은 미국과 중국의 “인도-태평양 전략”과 서로에 대한 대응정책들을 탐구하는데 있다. 인도-태평양 지역 내 중국의 압도적인 영향력을 견제하기 위한 미국의 주요 대응 전략은 첫째, 아태 재균형전략에서 인도-태평양 전략으로 전환, 둘째, 가장 갈등이 심한 지역인 동남아 지역 내 미국의 영향력 유지 확대; 셋째, 중국의 시진핑 체제 하에 진행된 ‘일대일로’ 구상에 대한 적극적인 맞대응; 넷째, 미국의 대중 무역 적자를 완화하기 위한 미중 무역전쟁의 개시 등이다. 중국 역시 미국의 인도-태평양 전략에 대해 우려 속에 관심을 갖기 시작했다. 미국의 인도-태평양 전략에 대한 중국의 기본 인식은 첫째, 오바마 정부의 아태 재균형과 전략과 트럼프 정부의 인도-태평양 전략은 큰 차이가 없으며, 둘째, 대중국 봉쇄에 있다고 본다. 마찬가지로 중국 역시 G2 국가로 부상하면서 독자적으로 특히 시진핑 집권기 때 ‘중국의 꿈’으로 불리우는 공세적인 대국화 전략을 추진해왔다. 우리는 중국의 이 대국화 전략을 중국식 인도-태평양 전략이라 부를 수 있다. 미국에 맞서기 위한 중국의 일련의 대응전략은 여러 가지로 추진되고 있다. 일대일로, 중러 안보협력, SCO 확대 강화, Quad 파열구 전략, 미중 사이에 가장 갈등적인 지역인 동남아 국가, 대만, 한반도를 포용하는 전략 등이 이에 해당한다. 한국은 미중 경쟁에서 전략적 딜레마에서 벗어나기 위한 독자적인 전략, 즉 북한 비핵화를 통한 남북관계 개선, 신북방 및 신남방정책 등을 통해 대미-대중국 헛징 정책을 추진 중이다.

주제어: 인도-태평양 전략, 아태 재균형 전략, 4개국 그룹(Quad), 일대일로

## I. 머리말

트럼프(D. Trump) 정부 집권 이래 ‘미국 우선주의’(America First), 수정주의 대외 정책, 정체성의 정치(identity politics)가 적극적으로 추진되면서 미국 국내는 물론 전세계적 차원에서 갈등을 고조시키고 있다.<sup>1)</sup> 비록 2018년 11월 미국 중간선거 결과 하원에서 민주당이 다수를 차지하긴 했지만 ‘미국 우선주의’ 대외 정책 기조는 계속될 것으로 보인다. 이 미국 우선주의 정책은 최근 미중 간 무역전쟁으로 구체화됨으로써 중국은 맞대응할 만한 실질적인 대응 수단을 찾지 못한 채 심각한 경제 위기에 직면하고 있다. 이에 따라 중국 시진핑(习近平) 정부는 미중 무역전쟁의 발단이 된 ‘중국제조-2025’ 구상을 완화시키겠다는 입장을 표현하는 등 위기 모면 출구 전략에 몰두하고 있는 형국이다. 한국 역시 이 미중 무역전쟁의 영향권에 들어감으로써 대응책 마련에 부심하고 있는 실정이다.

최근 미중 관계는 이런 무역 통상 마찰뿐만 아니라 외교 안보 분야에서도 갈등이 심화되고 있다. 가령 미국은 ‘항행의 자유’를 주장하며 남중국해 영유권 분쟁에 개입해 왔고, 중일 간 동중국해 분쟁에서도 역시 일본의 입장을 지지하고 있다. 게다가 대만의 집권 민진당 정부와도 관계를 강화하고 있기 때문에 미중 마찰은 계속 이어질 것으로 보인다. 이런 상황에서 2017년 12월

1) 트럼프의 ‘미국 우선주의’와 수정주의 외교노선에 관한 대표적인 비판가인 존 아이켄베리 교수(G. John Ikenberry) 교수는 트럼프의 수정주의(Trump’s revisionism) 노선, 즉 기존의 자유주의 국제질서의 철회야말로 이제까지 미국이 국제사회에서 글로벌 지위와 리더십을 가능케 했던 일련의 신념체계를 붕괴시키는 것이라고 신랄히 비판한다. 트럼프가 무너뜨리고 있는 신념체계란 바로 자유 국제주의, 자유무역체제, 다자주의적 제반 규율과 제도(multilateral rules and institutions), 미국 사회의 개방적인 다문화주의, 자유민주주의의 체제에 대한 신념 등을 일컫는다. Ikenberry, G. John, “The Plot Against American Foreign Policy: Can the Liberal Order Survive?” *Foreign Affairs*, May/June, 2017, pp. 4~7. 포젠은 트럼프 수정주의 노선을 국가주의, 분파주의, 인종주의 등을 강조하는 ‘정체성의 정치’(identity politics)라고 비판한다. Posen, Barry R. “The Rise of Illiberal Hegemony: Trump’s Surprising Grand Strategy.” *Foreign Affairs*, March/April 2018, p. 26. 국내 트럼프 미국 우선주의에 대한 비판적 연구로는 이해정, 『냉전 이후 미국 패권: 자본주의와 민주주의, 전쟁의 변주』, 파주: 한울아카데미, 2017, 7장, “트럼프의 반란: 미국 우선주의, 백인 우선주의, 트럼프 우선주의,” 223-261; 트럼프 미국 우선주의 등장의 미국 국내 정치적 요인에 대한 분석은 조찬수, “양극화, 대침체, 그리고 미국 우선주의 무역정치.” 『동북아연구』 33권 1호, 2018.

18일 트럼프 정부는 ‘현실주의’ 관점이 보다 강화된 국가안보전략(National Security Strategy, 이하 NSS)을 발표하여 중국을 구체적으로 전략적 경쟁자로 적시하며 견제하겠다는 의지를 피력한 바 있다.<sup>2)</sup> 따라서 미중 간 외교 안보 분야의 주요 갈등 이슈들은 쉽게 해결의 실마리를 찾기 힘들 것으로 보인다.

미중 갈등의 와중에 문재인 정부는 트럼프 정부의 국가안보전략 가운데 ‘인도-태평양’(Indo-Pacific) 전략에 대해 신중하게 조심스런 우려를 표명하고 있는 가운데 한층 더 많은 한미 간 대화를 통해 이 전략이 양국의 공동 전략 목표에 부합하는지 여부를 확정할 필요가 있다고 판단했다.<sup>3)</sup> 이미 사드(THAAD) 배치 문제로 한국은 미중 사이에서 큰 곤욕을 치른 바 있기 때문에 한국이 이런 전략적 딜레마를 어떻게 인식하고 행보를 취할지가 주목된다. 대체로 미국 트럼프 정부의 이 ‘인도-태평양’ 전략은 아직 윤곽이 뚜렷하지 않으며 오바마 정부의 ‘아태 재균형 전략’의 복사 확대판으로 보이는 측면도 없지 않다. 하지만 한국이 장차 사드와 유사한 외교적 딜레마에 빠지지 않기 위해서도 미국의 새로운 전략의 출현 배경과 그 의도 및 주요 내용에 관해 심층적인 분석이 요구된다. 아울러 이 전략에 대한 중국의 인식과 대응전략 역시 함께 검토되어야 할 것이다.

과연 오바마 정부의 아태 재균형 전략과 ‘인도-태평양’ 전략은 어떤 연속성과 차이가 있는가? 트럼프 정부의 ‘인도-태평양’ 전략의 추진 동기와 목적은 무엇인가? 미국이 ‘인도-태평양 전략’에서 역점을 두고 있는 ‘미국-일본-호주-인도’ 4자 안보협력체, 즉 Quad는 일관성 있게 애초 미국의 의도대로 협력이 확대 강화됨으로써 중국을 압박할 수 있을 것인가? 미국의 아태 재균형 전략과 인도-태평양 전략에 대한 중국의 인식과 대응은 어떻게 추진되어 왔는가? 특히 중국의 대응 전략들 가운데 하나인 소위 ‘해양실크로드’ 전략은 경제적 동기보다 ‘지전략적 동기’가 더 큰 것인가? 주지하다시피 중국은 공세적 해

2) The White House, National Security Strategy(NSS), December 2017; DoD, Summary of the 2018 National Defense Strategy of USA, 2018.

3) 중국 측은 한국이 이 ‘인도-태평양’ 전략에 대해 우려를 표명하고 있다고 판단하고 있음. 吳兆祺, “‘印太’战略的发展、局限及中国应对.” 『新疆师范大学学报』第 39卷 第 5期, 2018, p. 96.

양 강국화 전략의 일환으로 2013년부터 이른바 ‘일대일로 구상’(One Belt, One Road Initiative: BRI), 특히 해양 실크로드 건설 전략을 전방위적으로 추진해왔다. 외관상 해양실크로드 전략 추진의 명분이 저개발국가의 인프라 구축을 지원하는 것 같이 보인다. 하지만 기실 저개발국들을 ‘채무외교’(debt diplomacy), 즉 ‘채무국의 덫’에 빠뜨리게 함으로써 중국의 무역거점 및 항구, 특히 해군기지를 확보하려는 ‘지전략적 목적’이 더 크다는 분석도 없지 않다.<sup>4)</sup> 과연 인도-태평양 역내 국가들은 미중 패권 경쟁의 틈바구니에서 어떤 전략적인 태도와 입장을 취할 것인가? 요컨대 이 지역 국가들은 이른바 ‘동아시아 패러독스’로부터 자유로울 수 있을 것인가? 역내 국가들인 아세안 국가들과 인도는 물론이고 심지어 미국의 동맹국가들인 일본, 한국, 호주, 태국, 필리핀 등과 같은 국가들도 특히 중국이 ‘지경학적 수단’을 활용한 ‘당근과 채찍’(경제력 + 군사력) 이중 압박정책으로부터 자유로울 수 없을 것으로 보인다.<sup>5)</sup> 이때문에 미국의 아태 재균형 및 ‘인도-태평양 전략’에 대한 중국의 인식과 대응이란 연구 주제는 그 정책적 함의가 크다고 볼 수 있다. 게다가 미중 패권 경쟁에서 가장 큰 피해자로 거론되는 한국은 이 주제에 대해 다각적으로 한층 더 면밀한 검토와 분석이 필요하다고 판단된다.<sup>6)</sup>

이 글은 2017년 연말에 나온 미국의 국가안보 전략 가운데 ‘인도-태평양’ 대외 전략에 초점을 두고, 이 전략의 출현 배경과 그 구체적인 내용과 대응, 그리고 이에 대한 중국의 인식과 대응전략을 분석하는데 일차적인 목적을 두고 있다. 하지만 중국 역시 글로벌 대국으로 부상하면서 독자적으로 ‘일대일

4) Hurley, John Scott Morris, and Gailyn Portelance, “Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective.” Center for Global Development(CGD) Policy Paper 121, March 2018; Pence, Mike, “Vice President Mike Pence’s Remarks on the Administration’s Policy Towards China October 4 Event.” <https://www.hudson.org/events/1610-vice-president-mike-pence-s-remarks-on-the-administration-s-policy-towards-china102018>(검색일: 2018.10.20.); 한국의 이대우도 ‘일대일로’ 구상(BRI)에 대해 인프라 프로젝트 투자를 가장한 수탈행위, 즉 채무국을 “빛의 덫”(Debt Trap)에 빠뜨려 중국이 통제하려는 지전략적 행위로 분석하고 있음. 이대우, “미국의 인도-태평양 전략.” 세종연구소, 2018년 7월 26일. <http://m.spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=11702>.

5) Blackwill, Robert and Jennifer Harris, *War by other means: Geoeconomics and Statecraft*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2016, p. 11.

6) 강남규, “민간 CIA’의 예측 ... “한국이 미-중 패권경쟁 최대 피해국.” 『중앙선데이』 2018년 11월 17일.

로’와 같은 나쁜의 중국식 인도-태평양 전략 구상을 추진해왔다는 점을 지적할 필요가 있다. 따라서 이 글의 주요 목적은 미국과 중국의 “인도-태평양 전략”과 서로에 대한 대응정책들을 탐구하는데 있다. 아울러 맺음말에서는 미중 패권 전략과 경쟁이 한반도에 미치는 정치적 함의도 거론하고자 한다. 본 연구는 질적 연구방법을 이용하여 동 주제와 관련된 최근 국내외 연구 자료 및 정부기관의 발표문 등을 참고로 하여 이뤄졌다.

## Ⅱ. 미국의 국가안보전략: 인도-태평양 전략을 중심으로

### 1. 인도-태평양 전략의 기원

인도-태평양 전략개념과 관련하여 일찍이 1924년 독일 지정학자인 칼 하우스호퍼(Karl Ernst Haushofer)가 “인도-태평양 지역/공간”(Indo-Pacific region/space)이란 개념을 먼저 사용하였고, 그의 지정학 이론은 나찌 독일의 침략전략에 영향을 미쳤다. 이어 1960년대 호주 학계에서도 지역 안보관련 연구 가운데 “인도-태평양 분지”(Indo-Pacific Basin)이란 용어를 사용했다.<sup>7)</sup> 본격적으로 인도-태평양이란 안보 개념이 사용될 수 있었던 것은 인도학자인 거프리트 쿠라나(Gurpreet S. Khurana)의 2007년도 글인 “해상통로안보: 인도-일본 협력의 전망”에서 나왔으며, 여기서 “인도-태평양 지역”은 “동부 아프리카와 서아시아 연해 지역으로부터 인도양과 서태평양을 거쳐 동아시아 연해지역까지 아우르는 지역”을 지칭했다.<sup>8)</sup> “인도-태평양” 용어를 사용할지 여부를 둘러싼 논란을 거친 뒤인 2012년 말과 2013년 초에 인도 총리를 역임한 만모한 싱(Manmohan Singh)이 인도와 아세안, 그리고 일본 관계를 확정할 때 “인도-

7) Medcalf, Rory, “Mapping the Indo-Pacific: China, India, and the United States.” in Mohan Malik, *Maritime Security in the Indo-Pacific: Perspectives from China, India, and the United States*. London: Rowman & Littlefield, 2014, p. 50.

8) Khurana, Gurpreet S, “Security of Sea Lines: Prospects for India-Japan Cooperation.” *Strategic Analysis*, Vol. 31, No. 1, 2007, pp. 139~153.

태평양” 개념을 사용했다.

이와 같은 “인도-태평양”이란 용어가 미국에서 확산될 수 있었던 계기는 무엇보다 미국의 가장 충실한 동맹국가인 일본이 이 용어를 사용한데서 비롯된 것으로 생각되며, 일본은 “인도-태평양 전략”으로 구체화시켰다. 아베 신조 일본 총리가 2013년 3월 미국에서 연설 중 일본이 태평양과 인도양 양 지역 통합의 이익을 언급할 때 “인도-태평양”이란 용어를 사용했다.<sup>9)</sup> 일본은 인도-태평양 지역에 대한 영향력 확대를 목표로 ‘자유롭고 개방적인 인도-태평양 전략’(Free and Open Indo-Pacific Strategy)으로 정리하여 제기했고, 이를 미국의 입장에서 수용 확대 보완한 것이 트럼프 정부의 ‘인도-태평양’ 전략이다.<sup>10)</sup>

일본뿐만 아니라 미국의 동맹국가로서 역내 주요 국가인 호주 역시 2013년 5월 국방백서에서 “인도-태평양 지역”이란 개념이 정식으로 사용되었다. 이 백서에서 “인도-태평양 지역이 호주에 입장에서 보면 아주 중요하며, 인도와 긴밀한 전략적인 동반자 관계를 수립하는 것 역시 호주 전략의 중요 구성부분이 된다”라고 적시했다.<sup>11)</sup> 그러나 인도와 달리 호주는 인도-태평양 개념 구상을 중국을 봉쇄 억제하는 것을 목적으로 삼는 조직이나 틀 협의체의 일 부분으로 삼는 것에 반대하면서 포용적인 틀 협의체로 간주하고 있다.<sup>12)</sup>

반면 인도는 호주와 상반되게 중국을 인도-태평양 개념에 편입시키는 것에 반대한다. 이것은 인도가 인도-태평양 지역에서 부단히 상승하는 중국의 영향력과 지위를 우려하기 때문이다. 중국을 견제 봉쇄하고자 하는 공동의 이해관계를 가지고 있는 미국의 입장에서 볼 때, ‘인도-태평양’ 전략에서 인도의 전략적 중요성은 날이 갈수록 커지고 있다. 2010년 이래로 미국은 ‘인도-태평양’이라는 지리 개념이 전략개념으로 전환되고 있으며,<sup>13)</sup> 인도야말로 ‘지정학적

9) 夏立平, “地缘政治与地缘经济双重视角下的美国印太战略.” 『美国研究』, 第2期, 2015.

10) International Cooperation Bureau, MOFA, “Priority Policy for Development Cooperation FY 2017).”

11) Department of Defense, Australian Government, “Defending Australia and Its National Interests.” Defense White Paper 2013, May 13, 2013, p. 3.

12) 夏立平, “地缘政治与地缘经济双重视角下的美国印太战略.” p. 34.

견지’에서 볼 때 미국의 ‘인도-태평양’ 전략에서 핵심적인 관건 국가로 부상되었다. 인도의 전략적 중요성에 대한 지적은 이미 빌 클린턴 정부시기부터 시작되어 공화-민주 집권 세력의 교체에도 불구하고 줄곧 초당적 차원에서 강조되어 왔다.

## 2. 미국의 인도-태평양 전략의 출현과 21세기 합중연횡의 전략적 삼각 혹은 사각관계의 등장

트럼프 정부는 2017년 12월 18일 국가안보전략(National Security Strategy, 이하 NSS)을 발표했는데, 그 지역 전략 가운데 우리의 주목을 끄는 부분이 바로 ‘인도-태평양’ 전략이다.<sup>14)</sup> 지정학적, 지경학적 견지에서 보았을 때, 오바마 정부의 ‘아태재균형’ 전략의 수정 확대형으로 평가되는 트럼프 정부 소위 ‘인도-태평양’ 전략은 미국의 대외 지역 전략 아젠더 가운데 가장 역점을 두고 있는 부분이다.

앞에서 밝힌 바와 같이 애초에 ‘인도-태평양’ 전략 구상은 일본이 먼저 제기했고, 이를 수용 확대 보완한 것이 트럼프 정부의 ‘인도-태평양’ 전략이다. 2010년 전후로 나온 미국의 소위 ‘신실크로드 전략’ 역시 ‘인도-태평양’ 전략 수립에서 또 하나의 중요한 구성 요소라 할 수 있다.<sup>15)</sup> 따라서 이번에 나온 트럼프 정부의 ‘인도-태평양 전략’은 미국의 ‘신실크로드 전략’과 오바마 정부의 ‘아태 재균형 전략’, 아베 일본정부의 ‘인도-태평양’ 전략 그리고 ‘미국 우선주의’ 전략 등 4가지 전략이 종합되고 수정 확장된 완결판이라 할 수 있다.

이 ‘인도-태평양’ 전략은 미국과 동맹국 그리고 동반자 국가들에게 위협이 되는 도전 국가들로 수정주의적 세력인 중국과 러시아, 북한과 이란 그리고

13) Malik, Mohan, *Maritime Security in the Indo-Pacific: Perspectives from China, India, and the United States*. London: Rowman & Littlefield, 2014, pp. 21~22.

14) The White House, National Security Strategy(NSS), 2017; DoD, Summary of the 2018 National Defense Strategy of USA, 2018.

15) 김재관, “미국의 ‘신실크로드 전략’과 중리의 대응.” 『평화연구』 가을호 2015 참고.

지하드 테러리스트 그룹을 명시적으로 적시하고 있다. 이 중에 특히 중국과 러시아를 가장 주요한 도전 세력으로 간주하고 있는 대목이 주목할 부분이다.

이 전략은 세계 정치 및 경제의 중심이 미국·유럽 중심에서 아태 지역·인도양 지역으로 전환되는 대추세를 반영하여 나온 미국의 대전략(grand strategy)이라 할 것이다. 이러한 시각의 전환은 이미 오바마 정부 시기의 ‘아태 재균형’(rebalancing strategy toward Asia-Pacific) 혹은 ‘아시아로의 중심축 전환’(the Pivot to Asia)으로 나타났고, 그 배경은 바로 아시아의 부상(rising Asia)에 있었다. 그래서 미국도 자국의 군사 전략 자산을 유럽 및 중동 지역보다 아태 지역으로 더 많이 전환(60%)하는 구상을 갖게 된다.<sup>16)</sup>

미국의 아태 지역에 대한 인식 전환은 트럼프 정부 집권 이후 나온 ‘미국 우선주의 국가안보전략’(America First National Security Strategy)에서도 나타났다. 동 보고서에서는 지역적 함의와 중요성의 측면에서 볼 때, 유럽이나 중동 지역보다 인도-태평양 지역을 전략 보고서의 가장 앞에 둬으로써 미국이 이 지역을 전략적으로 얼마나 중시하고 있는지 상징적으로 보여주었다. 아시아 급부상에 따라 미국은 이 지역 내 미국의 패권 유지를 위해 무엇보다 전략적 경쟁자인 중국을 겨냥한 봉쇄 전략이 급선무라고 보는 것 같다. 따라서 대 중국 견제 및 봉쇄를 위해 미국의 동맹국가 및 파트너 국가들과 협력이 긴요하며, 특히 미·일·호·인 4개국 그룹(the Quad Group)의 안보협력과 공조가 가장 필요하며 이 그룹을 이끌 수 있는 미국의 리더십 유지와 역할을 기대하고 있다.<sup>17)</sup> 이처럼 미국은 ‘자유롭고 개방적인 인도-태평양 지역’을 건설하기 위해 역내 동맹 국가 및 파트너 국가들과의 관계를 강화함으로써 ‘안보네트워킹 구조’(networked security architecture), 양자 및 다자안보 관계를 세워 역내 안정과 평화를 확보하고자 진력하고 있다.<sup>18)</sup>

하지만 미국의 이러한 노력과 시도에도 불구하고 특히 4개국 그룹이 얼마나

16) Campbell, Kurt M, *The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia*. New York: Hachette Book Group, 2016, pp. 14~15.

17) The White House, National Security Strategy(NSS), 2017, pp. 45~47.

18) DoD, Summary of the 2018 National Defense Strategy of USA, p. 9.

끈끈한 공조를 할지 장담할 수 없을 것 같다. 무엇보다 미국 국내 경기의 부양과 발전에 더 큰 비중을 두는 ‘미국 우선주의’ 전략 때문에 일본과 인도 심지어 호주마저 인도-태평양 지역에서 미국의 의도대로 따라줄 수 있을지 기대와 우려가 동시에 존재하기 때문이다. 트럼프 정부의 ‘미국 우선주의’, ‘보호무역주의’ 정책 추진, 그리고 무엇보다 미국이 ‘TPP’(환태평양경제동반자협정)에 탈퇴함에 따라 경제분야에서 일본과 미국의 이해관계 충돌, 즉 무역마찰 및 갈등이 출현하면서 일본 아베정부의 입장도 일종의 각자도생의 활로를 모색하는 것 같다. 즉 유라시아 및 인도-태평양 지역 개발과 협력을 통한 경제적 이익의 창출과 역내 리더십 확보를 위해 2017년 하반기부터 일본이 중국 주도의 ‘일대일로’ 구상에 적극적으로 협력 참가하기로 결정한데서 그 변화의 조짐을 읽을 수 있을 것 같다.

미국의 인도-태평양 전략에서 일본 못지않게 역점을 두는 국가는 인도인 것 같다. 미국은 중국의 글로벌 부상 및 역내 영향력 확대와 러시아의 재부상에 효과적으로 대응하기 위해 특히 ‘인도’와의 전략적 협력을 통해 중러 협력에 맞대응하려는 전략적 의도를 분명히 드러내고 있다. 미·중·러 전략적 삼각관계의 재편 혹은 미·중·러·인 전략적 사각관계의 등장과 함께 21세기 유라시아 패권 쟁탈전과 세력 간 합종연횡이 가시화되고 있다. 특히 지정학적, 지경학적 견지에서 볼 때, 인도가 어떤 전략적 선택을 할지 주목받고 있다. 미국의 대 인도 구애 전략에도 불구하고 인도는 미-중 사이에서 기존의 ‘다방향 외교’(multi-vector diplomacy)를 통해 국익을 극대화하려는 전략을 유지하고 있다.

헨리 키신저의 지적처럼, 전통적인 유럽의 질서가 자급자족의 성격을 띠고 있다면, 이와 달리 현대 아시아의 질서에는 외부 열강들이 없어서는 안 될 특징을 띠고 있다. 아태 지역의 전통적인 열강으로서 세력균형을 잡아주는 역할을 해온 미국과 인구 중 75%가 유럽 지역에 거주하지만 지리적으로 아시아 열강에 속하고 상하이협력기구(SCO)와 아시아 모임에 참여하는 러시아가 바로 그런 외부 열강에 속할 것이다.<sup>19)</sup> 이런 외부 열강의 개입 못지않게 개혁개

방 정책의 기적으로 소위 G2 국가가 된 중국 역시 아시아를 넘어 유라시아 대륙에서 과거의 영향력을 회복하려고 이른바 ‘전방위적으로 확장된 일대일로 구상’(all dimensionally extended BRI)을 통해 자신의 영향권(sphere of influence)을 확대하고 있다. 이처럼 미국과 러시아 그리고 중국은 21세기 전략적 삼각관계를 형성하고 있다. 여기에 인도까지 중요세력으로서 가세하게 됨으로써 이른바 전략적 사각관계라는 새로운 강대국 간 합종연횡의 질서가 등장하고 있다.

### 3. 미국 ‘인도-태평양’ 지역 전략의 주요 내용

2017년 12월 18일 트럼프 정부는 대선 기간에 약속했던 ‘미국 우선주의’를 실현할 수 있는 ‘국가안보전략’을 처음으로 본격적으로 체계화해서 내놓았다. 이 전략은 네 개 주요 원칙, 즉 미국 본토의 보호, 미국의 번영 촉진, 힘을 통한 평화 유지, 미국의 영향력 증진에 두고 구성되었다. 동 보고서는 트럼프 정부의 독특하면서도 동시에 분열과 갈등을 조장할 수 있는 내용을 담고 있다는 점에서 주목할 필요가 있다. 동 보고서에 따르면, 냉전 종식 이후 민주당 공화당을 막론하고 미국의 대외 전략이 대체로 1990년대 이래로 ‘전략적 자기만족’(strategic complacency)에 취해왔다고 비판하고 있다. 특히 중국이나 이란을 포용하여 ‘책임있는 이익상관자들’(responsible stakeholders)로 대우한 것은 미국의 중대한 실책이라고 본다. 즉 미국은 미국의 군사 패권과 민주평화론(democratic peace)에 오랫동안 안주한 나머지 부상하는 도전 세력들을 간과했다는 것이다.<sup>20)</sup>

동 보고서는 이런 사실을 솔직히 인정하고 미국이 직면하고 있는 복잡하고 다양한 국가안보의 도전 상황과 위협세력들을 직시하라고 경고하고 있다. 미국의 안보 상황과 관련하여 명확히 적시한 도전 및 위협세력은 동 보고서의 주

19) 헨리 키신저 지음, 이현주 옮김, 『세계질서』, 서울: 민음사, 2016, pp. 238~239.

20) The White House, *National Security Strategy(NSS)*, 2017, p. 27.

요한 관심 대상이다. 미국이 가장 주목하고 있는 도전 및 위협세력을 보면, 첫째, 중국과 러시아는 경쟁자로서 미국의 파워, 영향력 그리고 이익을 위협한다고 분명히 밝히고 있다. 그 밖에 기타 ‘불량 국가’(rogue states)군에 속하는 북한과 이란을 거론하고 있으며, ISIS와 같은 이슬람 근본주의 테러세력에 대한 언급도 하고 있다. 그 밖에 새롭게 부각되는 안보 분야로 우주 및 사이버 분야의 전략적 중요성도 언급하고 있다.

#### 4. 미국의 대 중국 대응전략<sup>21)</sup>

이상의 위협들에 대응해 승리하기 위해 미국은 국가의 모든 힘의 요소들 - 정치력·경제력·그리고 군사력-과 같은 가용 자원들을 통합해야만 한다고 보고 있다. 특히 이러한 대응을 극대화하기 위해 미국의 동맹국들과 파트너국가들과 연대하여 공동 위협에 대항할 필요가 있다고 보고 있다. 공동 대응을 통해 미국이 가장 우려하는 수정주의 세력인 중국과 러시아와 같은 경쟁 국가들로 하여금 공격 의지를 포기하도록 만드는 것이 무엇보다 중요하다.

한편 주지하다시피 미국은 강력한 군사력의 바탕을 두고서 경쟁국들과의 협력도 추진하고 있다. 원칙적인 현실주의에 바탕을 둔 강력한 군사력이야말로 미국 외교가 작동될 수 있는 확고한 기반이다. 이런 방식으로 미국은 동맹국들은 물론이고 파트너국가들과도 함께 공동으로 미국의 국익에 반하는 공격을 억지하거나 필요하다면 패퇴시킬 것이다. 힘의 우위에 기초한 외교야말로 격렬한 충돌 없이도 평화를 유지하면서 경쟁국들을 관리할 수 있을 것이다. 그러면 미국은 ‘인도-태평양’ 전략에서 구체적으로 어떠한 일련의 대응을 보이고 있는지 살펴보자.

21) 오바마 집권기 미국의 대중국 대응전략에 관해서는, Campbell, *The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia*, 2016; Blackwill, Robert D. & Ashley J. Tellis, “Revising U.S. Grand Strategy Toward China,” *Council Special Report*, No. 72, 2015 등을 참고.

## (1) 아태 재균형전략에서 인도-태평양 전략으로 전환.

21세기 국제질서와 역학관계의 변화 속에서 미국의 안보 인식의 전환이 등장했다. 그 변화란 바로 세계 정치 및 경제의 중심이 미국·유럽 중심에서 아태 지역·인도양 지역으로 전환되는 대추세를 말하며, 이를 반영하여 인도-태평양 전략이 나왔다. 특히 인도-태평양 전략에서 이른바 ‘이이제이(以夷制夷)’ 전략이 관심을 끈다. 과거 냉전 시대에 전략적 삼각관계(미-소-중)에서 미국이 중국 카드를 활용해 소련을 견제한 현실주의 전례가 있었다면, 지금은 강대국으로 부상한 중국을 견제하기 위해 전략적 카드로서 ‘인도’를 활용하려는 구상이 한층 더 두드러진다. 따라서 미국은 ‘이이제이’ 전략의 일환으로 인도처럼 양자관계 외에도 삼자, 사자, 소다자, 다자 카드를 안보네트워크 망에 배치시켜 경쟁 세력을 견제하는데 활용하고 있다. 미국의 인도-태평양전략은 이처럼 인도의 부상을 활용한 미국의 ‘이이제이(以夷制夷)’ 전략의 일환이요 ‘아태재균형 전략’의 트럼프식 확대 수정판이라고도 볼 수 있다. 이처럼 지도적인 글로벌 세력으로서 미국은 강력한 전략적 및 방위 파트너로서 인도의 부상을 적극적으로 환영하고 있다. 클린턴 정부 이래로 미국의 주요 방위 파트너인 인도와 안보 협력을 확대시키고, 역내에서 인도의 점증하는 역할과 관계 증진을 지지해왔다. 특히 이번 보고서에 주목할 부분은 인도의 부상을 활용하여 미·일·호·인 4개국 다자협력체제(quadrilateral cooperation), 소다자주의(mini-lateralism)를 증강시키려는 구상이다.

이러한 미-인도 안보 협력 및 4개국 다자협력체제를 정착시키고 추진하기 위해 매티스 미국 국방장관은 2018년 5월 31일 태평양사령부 사령관 이취임식과 함께 미태평양사령부(USPACOM)의 명칭을 인도-태평양사령부(USINPACOM)로 변경하는 행사에서 “인도-태평양 지역은 투자의 문이 활짝 열려 있고, 공정하고 자유로운 무역을 할 수 있는 지역이 되어야 함”을 강조했고, 이 지역에 대한 중국의 위협을 특별히 지적하고 공동 대처할 필요성을 역설하기도 했다.

## (2) 동남아 지역 내 미국의 영향력 유지 증대

2015년 퓨 리서치(the Pew Research)가 미국이 아시아 지역에 대해 더 많은 적극적인 역할을 하는 것이 바람직한가를 여부를 묻는 아시아 주요 국가들을 대상으로 한 대미 호감도 여론 조사에 따르면, 필리핀(92%), 한국(84%), 베트남(78%), 인도(70%), 일본(68%), 인도네시아(62%)로 각각 나타났다.<sup>22)</sup> 이처럼 아시아 역내 국가들이 미국의 아시아 개입 정책에 압도적인 지지와 요구를 하고 있다. 이와 같은 여론을 바탕으로 미국은 동북아 지역은 물론이고 동남아 특히 남중국해 영유권 분쟁 지역에 대한 관심과 남중국해 관여 정책을 오바마 정부 때나 트럼프 정부 때나 변함없이 오히려 더 강화하고 있는 추세이다. 대체로 미 국방부(DOD)는 중국의 해군현대화에 대응한 전략의 기본 틀을 4가지로 잡아왔다.<sup>23)</sup> 첫째, 미국의 군사력 우위를 유지하기 위한 노력의 경주; 둘째, 아태 재균형 전략의 추진; 셋째, 아태 지역 해양 안보 전략의 추진; 넷째, 공해전(Air-Sea Battle: ASB)을 대체 재정의한 JAM-GC, 즉 “글로벌 공동지역 내 개입과 기동을 위한 연합작전 개념”(Joint Concept for Access and Maneuver in Global Commons: JAM-GC)<sup>24)</sup>의 추진 등이다. 전통적으로 미국은 과거 바퀴통-바퀴살 모델(hub and spoke model)에 속했던 필리핀 및 태국과의 동맹관계를 재강화할 것이고, 싱가포르·베트남·인도네시아·말레이시아 등 여러 국가들과의 파트너십을 강화함으로써 그들로 하여금 협력적인 해상 파트너가 될 수 있도록 지원할 것이라고 천명하고 있다. 아울러 미국은 동남아 파트너국가들과의 방위, 정보, 법 집행 등 분야의 협력을 통해 점증

22) Campbell, *The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia*, p. 6.

23) O'Rourke, Ronald, "China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities-Background and Issues for Congress," *Congressional Research Service(CRS)*, June 17, 2016, pp. 56-59.

24) 2015년 2월에 공해전 개념은 쟁지시(JAM-GC)로 변경되었다. 공해전 개념이 다분히 해군력에 집중되어 육상전을 간과하고 있다는 평가에 따라 전환되었다. 관건은 어떻게 갈등지역에 육군이 진입할 것인가도 중요하기 때문이다. Morris, Terry S. et al., "Securing Operational Access: Evolving the Air-Sea Battle Concept." *National Interest*, February 11, 2015; McLeary, Paul, "New US Concept Melds Air, Sea and Land." *Defense News*, January 24, 2015; Holmes, James, "Redefining Air Sea Battle: JAM-GC, China and the Quest for Clarity." *National Interest*, November 22, 2015; Kazianis, Harry J., "Air-Sea Battle's Next Step: JAM-GC on Deck." *National Interest*, November 25, 2015.

하는 테러리스트 위협에 대처할 것이라고 밝혔다. 미국은 ‘항행의 자유’ 주장 해 왔고, 중국-동남아 유관 국가들(베트남, 필리핀 등) 사이의 해상 ‘영유권 분쟁’에도 간접적으로 개입하면서 미국의 역내 패권 유지와 영향력을 변함없이 지속시키고 있다.<sup>25)</sup>

### (3) 중국의 ‘일대일로’에 대한 적극적인 대응

미국의 ‘국가안보전략’(NSS)에 따르면, 중국의 해외투자는 단지 상업행위를 넘어 지전략적 목표를 담고 있다고 보고 있다. 게다가 저개발국에 대한 중국의 인프라 건설투자는 ‘무상원조’ 개념이 아닌 ‘차관’ 형식이어서 채무국으로서 는 원금에다 이자까지 갚아야하는 상황이므로 자칫 상환을 못할 경우 채권국 인 중국은 투자처(도로 또는 항구)의 운영권을 차지하게 되므로 채무국은 “빛 의 덫(Debt Trap)”에 빠질 수 있는 리스크를 안고 있다.<sup>26)</sup> 중국의 국가발전개혁위원회에 따르면, 중국은행들은 현재 세계 각국에서 진행되고 있는 2700건 이 넘는 일대일로 사업에 2000억 달러의 자금을 지원하고 있다고 한다. 하지만 파키스탄, 지부티, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 몰디브, 몽골, 몬테네그로 등 8개 일대일로 참여국은 심각한 심한 부채의 덫에 빠져 있다고 한다.<sup>27)</sup> 한국의 이대우(2018) 역시 일대일로에 대해 인프라 프로젝트 투자를 가장한 수탈행위, 즉 채무국을 “빛의 덫”(Debt Trap)에 빠뜨려 중국이 통제하려는 지전략적 행 위로 분석하고 있다.<sup>28)</sup> 따라서 이런 연구자들의 분석뿐만 아니라 미국 역시

25) 남중국해 영유권 분쟁과 중국의 대응에 대해서는 김재관, “남중국해 판결의 국제정치적 함의와 전망.” 『국제정치논총』, 56집 제3호, 2016; Hayton, Bill, *The South China Sea: the Struggle for Power in Asia*, New Haven: Yale University Press, 2014 참고.

26) Hurley, John, Scott Morris, and Gailyn Portelance, “Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective.” Center for Global Development (CGD) Policy Paper 121, March 2018.

27) 박선미, “中 일대일로 숨은 발톱에 참여국 비명,” <http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2018111123593317381>(검색일: 2018.11.18.); 김지석, “일대일로’라는 멀고 험한 길,” <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/867050.html>(검색일: 2018.11.20.).

28) 예를 들면, 중국은 파키스탄 과다르(Gwadar) 항에 총 620억 달러 투자했고, 이자율도 비교적 높은 것으로 알려졌는데, 현재 중국해외항구지주유한공사(中国海外港口控股有限公司, China Overseas Port Holding

중국의 ‘일대일로’ 전략을 순수한 자유주의적 경제적 거래로 보지 않고 지전략적 행위로서 간주하고 이를 차단하고자 전략을 기울이고 있다.

일대일로 전략에 대한 최근 미국의 구체적인 대응 사례로 들 수 있는 것은 아래와 같다. 최근 마이크 폼페이오 미국 국무장관은 2018년 7월 30일(현지시간) 미 상공회의소 주최로 열린 ‘인도태평양 비즈니스 포럼’에서 인도태평양 지역에 대한 미국의 1억1300만 달러 규모 인프라 투자 계획을 발표했다. 폼페이오 장관은 “트럼프 행정부는 인도태평양에서의 미국 경제 관여 확대에 전념하고 있다. 우리는 자유와 개방이라는 원칙을 따르며 기회를 활용하겠다”며 “우리가 가는 곳에서 미국은 지배가 아니라 파트너십을 추구한다....우리는 인도태평양에서 절대 지배를 추구하지 않으며 그렇게 하려는 나라를 반대한다”고 강조했다.<sup>29)</sup> 이같은 폼페이오 장관의 발언은 중국을 겨냥한 발언으로 인도-태평양 역내 국가들이 중국보다는 미국의 투자를 선택하도록 강조한 것으로 풀이된다. 미국의 이 같은 투자 계획 발표는 중국의 ‘일대일로’에 대한 적극적인 견제용 정책으로 보인다. 보다 최근의 더 구체적인 대응 조치로 미국국제개발금융공사(USIDFC)를 설립을 들 수 있다. 미국은 10월초 투자 한도를 600억 달러(67조 원)로 설정한 미국국제개발금융공사(USIDFC)를 설립해 중국의 ‘일대일로’에 맞대응하겠다는 입장을 밝히기도 했다.<sup>30)</sup>

요컨대 중국의 ‘채무외교’와 미국의 적극적인 견제로 말미암아 일대일로 구상은 위에서 언급한 8개국 외에도 캄보디아, 인도네시아 등 지역에서도 차질을 빚고 있는 것으로 보도되고 있다. 일대일로를 중심으로 미중 간의 패권 경

Company, COPHC)가 43년 임차한 상태로서 대부분의 수익금을 가져가고 있음. 지부티(Djibouti)의 GDP는 약 20억 달러인데, 대중국 부채는 12억 달러로, 지난 2017년에 최초로 중국에게 기지를 제공한 바 있음. 중국 쿤밍(昆明)까지 연결되는 원유 파이프라인의 출발지인 미얀마의 서부 항구도시 차우크푸(Kyaukpkyu)에 중국은 총 100억 달러를 투자하면서 항구 개발권을 획득함. 스리랑카 함반토타(Hambantota) 항은 중국으로부터 3억 달러 투자를 받았고, 중국은 2017년 12월 이 항구 지분의 70% 및 99년 사용권을 획득했음. 이대우, “미국의 인도-태평양 전략” 세종연구소, 2018년 7월 26일, <http://m.spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=11702>(검색일: 2018.9.20.).

29) “美인도태평양 전략과 ‘중일대일로’...경쟁이나 협력이냐.” 『중앙일보』 2018년 7월 31일.

30) 김기성, “中 일대일로 또 파열음..시에라리온, 신공항 사업 취소.” 『연합뉴스』 2018년 10월 11일; Runde, Daniel F, “The BUILD Act Has Passed: What’s Next?” CSIS, October 12, 2018, <https://www.csis.org/analysis/build-act-has-passed-whats-next>(검색일:2018.10.20.).

쟁이 확대 가속화되고 있다.

#### (4) 미중 무역전쟁의 개시

경제 차원의 구체적인 대응 수단인 미중 무역전쟁의 개시는 최근 미중 갈등의 핵심적인 이슈로 전세계의 주목을 받고 있다. 트럼프 정부는 ‘미국 우선주의’ 정책에 따라 경제문제에 보다 집중하면서 다양한 경제수단을 활용하고 있는데 이는 트럼프 국가안보전략의 주요한 특징 가운데 하나이다. 사실 트럼프 정부의 미국 우선주의 정책의 출현과 전개 그리고 최근 미중 무역 전쟁은 무엇보다 미국 국내 정치적인 동기가 더 크게 작용한 측면이 없지 않다. 요컨대 1980년 레이거노믹스 정책 이래 추진된 ‘신자유주의’ 정책으로 미국 내 금융탈규제, 세계화, 경제개방 등으로 양극화가 심화되면서 대침체와 중산층이 붕괴되는 국내 정치 경제적 요인과 상황을 고려해야만 ‘미국 우선주의’ 및 무역전쟁을 제대로 이해할 수 있을 것이다. 단지 미중 간의 무역 역조만으로 이 무역전쟁을 파악할 수 없는 것이다.<sup>31)</sup>

이런 가운데 미국은 보다 공세적으로 중국과 러시아의 경제정책과 행위가 자유시장 원칙을 위배하고 있다고 비판하면서 특히 미중 간 무역역조를 반드시 시정하겠다고 천명했다. 그 구체적인 조치로 트럼프 대통령은 2018년 9월 17일 2000억 달러 규모의 중국산 수입품에 추가 관세를 부과하라고 미 무역대표부(USTR)에 지시했고, 관세 부과를 9월 24일부터 발효될 것이라고 밝혔다. 트럼프 대통령은 관세율은 2018년 말까지 10%이며, 2019년 1월 1일에 25%로 인상된다고 밝히기도 했다.

이에 대해 중국 역시 보복 관세의 일환으로 9월 24일을 기해 600억 달러 규모의 미국 제품 5207개 품목에 5~10%의 관세를 부과한다고 밝혔다. 그러나 미중 무역전쟁에서 일단 미국이 우위를 점하며 중국을 압박하고 있는 상황이다. 중국은 비관세 분야로 대미 압박의 수위를 넓혀 갈 것으로 전망되지만,

31) 조찬수, “양극화, 대침체, 그리고 미국 우선주의 무역정치.” 『동북아연구』 33권 1호, 2018 참고.

중국이 수세인데다 이 궁지에서 탈피하려 전방위적으로 노력하고 있다. 최근 미중 무역전쟁 와중에서 중국의 왕이 외교부장 겸 국무위원이 작심하고 2018년 9월 29일 미국 외교협회(CFR) 연설에서 중국은 패권을 추구하지 않으며, 미국의 역할이나 지위를 넘보는 도전세력이 되지 않을 것임을 거듭 천명했다.<sup>32)</sup> 이런 발언은 미국의 예봉을 피하려는 전략적 수사(修辭)라 할 수 있다. 그 밖에도 최근 미중 갈등의 일 요인인 ‘중국제조-2025’ 구상의 완화 방침이나 일대일로 협력을 중심으로 한 중일 관계의 개선노력은 중국이 미중 무역전쟁의 위기로부터 탈출하려는 구체적인 조치라 할 것이다.

### Ⅲ. 미국의 인도-태평양 전략에 대한 중국의 기본 인식과 태도

중국 측의 분석에 따르면, 미국의 ‘인도-태평양’ 전략에서 미국은 중국을 ‘수정주의 국가’, ‘전략적 경쟁자’로 간주하고, ‘인도-태평양’ 지역 내 미국의 동맹국가들, 그리고 동반자(파트너) 국가들과 더불어 날로 증강되는 중국의 영향력을 견제 봉쇄하려는 새로운 전략구상에서 ‘인도-태평양’ 전략이 나왔다고 본다. 중국에 따르면, 아시아 지역의 부상에 따라 미국은 기존의 ‘아태 재균형’ 전략을 수정 보완 확대한 ‘인도-태평양’ 전략을 마련하고 ‘자유롭고 평화로운 인도-태평양’ 지역, 법치, 항행의 자유가 보장되는 ‘인도-태평양’ 지역, 미국의 패권이 변함없이 유지될 수 있는 ‘인도-태평양’ 지역 전략을 내왔다고 본다. 중국은 이 ‘인도-태평양’ 전략의 3대 버팀목, 즉 지주(支柱)를 미-일동맹, 미-인도 전략적 파트너십, ‘미일인호’ 4개국 그룹(Quad Group)이라고 간주하고 있다.

필자가 보기에 중국 시진핑 정부가 2013년 이래 대대적으로 펼치고 있는 ‘일대일로’ 전략은 중국판 ‘인도-태평양’ 전략이라 할 수 있을 것 같다. 중국 측에 따르면, 트럼프 정부의 ‘인도-태평양’ 전략의 추진 배경과 동기는 중국의

32) 왕이, “中 패권추구 안해..美역할 대신하거나 도전하지 않을 것.” 『연합뉴스』 2018년 9월 29일.

‘일대일로’ 전략을 방관하지 않고 적극적으로 상쇄하면서 대응하겠다는 전략 구상에서 비롯되었다고 본다. 따라서 중국이나 미국 양측은 ‘일대일로’ 전략과 ‘인도-태평양 전략’을 통해 서로 맞대응 경쟁 대립하는 지역 전략을 수립했다고 볼 수 있다.<sup>33)</sup>

그렇지만 중국 측은 비록 트럼프 정부가 오바마 정부의 ‘아태 재균형’ 전략을 수정해서 ‘인도-태평양’ 전략을 수립했다고 보지만, 이 ‘인도-태평양’ 전략은 많은 난관과 장애물이 존재한다고 파악하고 있다. 중국 측은 게다가 이 ‘인도-태평양’ 전략은 트럼프 정부가 오바마 정부와의 차이를 부각시키기 위해 즉 ‘오바마만 아니면 된다’(ABO: Anything But Obama)는 심리를 배경으로 나왔고, 아직 전략의 윤곽이 뚜렷하지 않다고 본다. 이 전략은 기껏해야 오바마 정부의 ‘아태 재균형 전략’의 복사 확대판으로 보이는 측면도 없지 않다. 따라서 부분적으로 오바마 정부의 ‘아태 재균형’ 전략을 초월하기는 힘들 것으로 진단하고 있다.<sup>34)</sup>

그럼에도 불구하고 중국은 트럼프 국가안보전략(NSS)을 오바마 집권기의 국가안보전략과 비교했을 때 몇 가지 두드러진 차이점과 특징이 존재한다고 파악한다. 트럼프 국가안보전략의 특징은, 첫째, 명확하게 ‘미국 우선주의’ 정책을 제창한 점이다. ‘미국 우선주의’는 미국의 4대 핵심적 국가이익을 보호하겠다는 것을 의미하는데, 즉 미국 국민, 영토 그리고 미국의 생활방식을 보호하는 것; 미국의 경제적 활력소를 복원함으로써 미국의 번영을 촉진시키는 것; 강력한 군사역량을 구축하여 힘으로 평화를 추구하는 것; 미국의 글로벌 영향력을 촉진시키는 것을 담고 있다. 중국은 트럼프 정부의 모든 대외정책은 바로 이 ‘미국우선주의’ 준칙, 즉 미국의 안보, 경제이익, 군사력 우위, 그리고 글로벌 영향력을 촉진시킬 수 있는지 여부가 기준이라고 본다. 그러므로 다분히 ‘제로섬 게임’적 사고와 냉혹한 현실주의 논리를 담고 있는 국가안보전략이라고 본다. 둘째, 세력쟁탈과 대국경쟁을 과장되게 묘사하고 있다고 본다. 탈

33) 严安林、张建, “一带一路 倡议对亚太秩序与两岸关系的影响.” 『台湾研究』 4期, 2017.

34) 陈积敏, “特朗普政府‘印太’战略: 政策与限度.” 『和平与发展』 1期, 2018, p. 28.

냉전 초기만 하더라도 미국의 주요 전략가들은 ‘단극체제’ 수립이나 ‘역사의 종언’을 부르짖으며 바야흐로 대국경쟁은 사라졌다고 외쳤지만, 지금 트럼프 정부는 명확하게 대국 간 세력쟁탈전, 대국경쟁의 시대가 다시 도래했다고 과장 선전한다고 본다. 그리하여 중국과 러시아를 지목하여 미국의 힘, 영향력, 이익, 및 지정학적 우위에 도전할 수 있는 수정주의 국가이자 전략적 경쟁자로 적시한 점에 착목하고 있다. 셋째, 특별히 중국을 미국의 최우선 전략적 경쟁 대상으로 지목한 점도 주목할 만한 특징이다. 중국의 입장에서 보면 ‘인도-태평양’ 전략이 바로 ‘중국위협론’을 내세워 중국을 견제 봉쇄하려는 전략으로 간주한다. 넷째, ‘경제적 포퓰리즘’, ‘국수주의’를 숨김없이 제창하고 있다는 점이다. 미국의 입장에서 볼 때 더 이상 불공정한 무역관행, 무역역조를 방관하지 않고 미국의 국익우선, 보호무역주의를 관철시키겠다는 강력한 의지를 표현하고 있다. 작금의 미중 무역전쟁은 그 구체적인 실례라 할 것이다. 다섯째, 처음으로 ‘인도-태평양’ 지역을 미국의 글로벌 전략 지역들 가운데 가장 우선적인 역점 지역으로 명확히 한 점이다.

중국은 또한 ‘인도-태평양’ 전략 구상에서 핵심 동맹국이자 전략의 수단인 ‘미일 동맹’ - 동 전략의 3가지 전략적 버팀목(支柱) 가운데 하나 - 에 대해서도 명확한 입장을 내놓고 있다. 중국의 분석에 따르면, 일본이 먼저 ‘인도-태평양 지역’ 개념에서 출발해서 ‘자유롭고 개방적인 인도-태평양’ 전략 구상을 주동적으로 개척했다고 본다. 일본이 먼저 제기한 지역 전략구상을 미국이 ‘인도-태평양 전략’으로 수용 발전시켰는바, 중국은 일본이 적극적으로 이 ‘인도-태평양’ 전략을 적극적으로 추진한 배경과 요인을 몇 가지로 분석 요약하고 있다. 첫째, 일본이 중동·인도양으로부터 서태평양 지역으로 이어지는 해상안전망을 보호하려는 목적; 둘째, 일본이 소위 ‘정상국가’가 되어 해외에 군대를 파병할 수 있는 해양전략에 적응하려는 것; 셋째, 미국과 손잡고 중국의 부상을 막으려는 구상; 넷째, 중국의 ‘일대일로’ 전략구상에 ‘헷징’(Hedging)하겠다는 것이다. 요컨대 일본이 적극적으로 ‘인도-태평양’ 전략을 추진하는 것은 일본 자신의 전략목표와 결합된 것으로 지정학적 세력구도의 변화에 대응

하고 특히 중국의 부상에 견제와 균형을 내와 안보 자주화를 실현하겠다는 목표가 있다고 본다.<sup>35)</sup>

이상에서 보듯 일본이 ‘인도-태평양’ 전략을 추진하게 된 동기와 목표는 미국의 전략적 이해와 일치하기 때문에 미국이 적극적으로 일본의 전략을 수용했다고 볼 수 있을 것 같다.

미국의 ‘인도-태평양’ 전략에서 중국은 일본 못지않게 인도의 전략적 위상과 가치에 주목하고 있다. 중국 측에 따르면, 기실 미국이 인도를 중시하게 된 시기는 비단 트럼프 정부 때부터가 아니라 이미 1990년대 클린턴 정부 시기 때부터이다. 지정학적 견지에서 미국은 인도의 특수한 지위를 중요하게 간주하고 전략적 파트너십을 추진해왔으며, 조지 W. 부시 정부, 오바마 정부에 이르러서도 여전히 미-인도 관계를 강화시켜왔다고 본다. 중국 푸단대학의 웨이종요우(韦宗友) 교수는, 미국이 중국을 견제 봉쇄 포위하기 위해 일종의 ‘이이제이’(以夷制夷) 전략의 일환으로 신속하게 부상하는 인도의 역량을 이용해 중국을 견제하려는 ‘이인제화’(以印制華) 전략을 구사하고 있다고 보고 있다.<sup>36)</sup>

뿐만 아니라 중국은 미국의 ‘인도-태평양’ 전략의 3대 기본 틀, 즉 바로 위에서 언급한 미-일동맹, 미-인도 전략적 파트너십 외에 ‘미국-일본-인도-호주’ 4개국 그룹(Quad Group)으로 이뤄진 4자 안보네트워크에 비상한 관심과 우려를 보내고 있다. 이 모임은 2007년 마닐라 고위급 회담을 시작한 이래 최근 2017년 11월 마닐라에서 개최된 ‘동아시아 정상회의’(EAS)에서 미국 트럼프 대통령이 인도 모디 총리, 일본 아베총리, 호주 턴불 총리를 만났을 뿐만 아니라 실무 차원의 4개국 국장급 회담을 통해 ‘자유롭고 개방적인 인도-태평양 지역’ 건설 원칙에 합의함으로써 ‘미일인호’ 4자 안보협력대화 기제가 작동하기 시작했다. 그러나 이 모임이 조직으로 격상되어 얼마나 효과적으로 운영될지는 각국의 이해가 일치하지 않기 때문에 불투명해 보인다.

35) 袁征, “美日同盟与中日关系.” 『和平与发展』 3期, 2018, pp. 22~23.

36) 韦宗友, “特朗普政府国家安全战略与中美关系的未来.” 『当代美国评论』 1期, 2018, pp. 39~40.

#### IV. 중국의 인도-태평양 전략과 대미 대응정책

##### 1. ‘일대일로’ 전략의 전방위적이고 전면적인 추진 및 내실화: AIIB, RCEP, 북방 실크로드 전략 37)

중국이 명실상부한 G2 국가로 부상할 수 있는 대전략이 2013년에 시진핑 주석이 공식천명한 “실크로드 경제벨트와 21세기 해상 실크로드(丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路)”구상, 소위 ‘일대일로(一帶一路)’이다. 시 주석은 카자흐스탄(2013년 9월)과 인도네시아(11월)를 잇따라 방문하면서 이 ‘일대일로(一帶一路)’ 구상을 밝히기도 했다. 2013년 18기 3중대회(공산당 18기 3차 중앙위원회 전체회의)에서도 본정책의 공식 추진을 확인했으며, 2015년 3월28일에는 공식실무 단위라 할 수 있는 중국 국가발전계획위원회·외교부·상무부가 연합하여“실크로드경제벨트와 21세기 해상 실크로드의 공동 건설의 전망과 행동의 추진(推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动)”이란 공식자료를 공개했다. 이 전략구상은 21세기 중국의 대륙 및 해양진출의 지전략과 대외공작의 핵심이라 할 수 있다. 2017년 가을 제 19차 중국공산당 전국 대표대회(제 19차 전당대회)에서도 거듭 천명되었으며, 아시아, 아프리카, 유럽에 까지 이어지는 이 글로벌 인프라 건설 프로젝트에 적어도 68개국들이 관련 될 것인데, 많게는 약 8조 달러의 비용이 투입될 것으로 전망하기도 한다.<sup>38)</sup> 중화인민공화국 건설 100주년이 되는 2049년까지 추진될 장기 프로젝트라고 한다. 따라서 이 전략은 중국판 마샬플랜으로 보이는 측면도 없지 않다. 이 전략구상은 지경학적 수단을 활용한 21세기형 중국식 서진전략이요 중국판 ‘인

37) 중국의 유라시아 전략의 일환인 ‘일대일로’ 전략과 관련하여 미국, 중국, 러시아의 입장을 비교 정리한 포괄적 연구로는 원동욱 외, 『국제운송회랑의 새로운 지정학: 유라시아 실크로드 구축을 위한 협력방안연구』, 서울: 대외경제정책연구원, 2015; 일대일로 추진현황에 대한 최근 연구로 KIEP 북경사무소, “중국의 ‘일대일로’ 추진현황 및 평가와 전망.” 대외경제정책연구원, 2017년 5월.

38) Hurley, John, Scott Morris, and Gailyn Portelance, “Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective,” p. 1.

도-태평양' 전략이기도 하다. 이 전략구상이 워낙 규모와 영향력이 클 뿐만 아니라 '채무외교'란 형태로 약소국의 주권을 침해할 소지가 크기 때문에 우려의 목소리가 적지 않다. 특히 미국은 이 전략 구상이 자국의 패권을 위협할 수 있는 전략으로 파악하고 직간접적으로 견제하고 있다.

일대일로 전략 추진을 위한 구체적인 경제적 다자협력기제로 아시아인프라 투자은행(AIIB), RCEP(역내 포괄적 경제동반자 협정) 등을 대표적으로 꼽을 수 있다. AIIB (Asian Infrastructure Investment Bank)는 미국, 일본 중심의 세계은행(WB), 아시아개발은행(ADB) 등에 맞서 중국 주도로 설립된 다자 개발은행이다. 여기에 참여한 국가 중에는 미국의 동맹국인 영국, 한국 등을 포함하여 총 57개국이 창립 회원국이며, 지역적으로 아시아, 아프리카, 유럽, 아프리카 등을 망라하고 있다. 1000억 달러(초기 500억 달러)의 자본금을 기반으로 융자, 지급보증, 지분투자 등을 통해 유라시아 지역 저개발국의 인프라 개발 자금을 지원하고 있다.

RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership: 역내포괄적 경제동반자 협정)도 중국이 역점 사업으로 주도하고 있다. RCEP은 참여국이 ASEAN 10개국과 한중일 + 호주, 뉴질랜드, 인도 등 16개국이 망라되는 역내 다자간 자유무역협정(FTA)이다. 역내 국가들의 발전 단계 및 제반 경제 상황을 고려해 RCEP는 점진적이고 단계적으로 개방한다는 원칙을 설정하고 있다. 미국이 RCEP을 견제하기 위해 오바마 시기 TPP(환태평양경제동반자협정)을 세워 중국과 경쟁 대립했지만, 트럼프 행정부가 들어서면서 2017년 1월에 미국이 TPP에 철수하게 되자 동력이 크게 약화되었고, 반대로 RCEP는 한층 더 힘을 받고 있다. 한국은 RCEP에 가입한 상태이나 TPP에는 가입하지 않았었다. 현재 일본이 미국을 대신해 2018년 3월 CPTPP(포괄적 점진적 환태평양경제동반자협정)를 출범시켜 주도해 나가고 있지만 RCEP보다 취약한 조직으로 꾸려나가고 있다.

전반적으로 볼 때 일대일로 사업에 미국의 견제를 비롯한 여러 가지 난관이 도사리고 있지만 최근 일본과 호주까지 일대일로 사업에 가세하면서 조금 탄

력이 붙은 것도 사실이다.

중국의 ‘일대일로’ 대외 전략은 그 내포와 외연이 계속 심화 확장되고 있다. 가령 2017년 1월에 <중국의 아태안보협력정책(中国的亚太安全合作政策)> 백서(2017.1월)를 공식적으로 발표하고 ‘중국 자기 주도적인 대외 정책’(China’s assertive foreign policy)을 구체화시켰다.<sup>39)</sup> 1년 뒤인 2018년 1월 26일에 중국 정부는 “중국의 북극정책(中国的北极政策),”도 공식적으로 선언하고, 제 3의 실크로드 전략인 북방 실크로드, 즉 “빙상실크로드” 제기했다.<sup>40)</sup> 이처럼 중국의 ‘일대일로’는 더 이상의 중국의 이른바 ‘서진 전략’에 멈추지 않고, 동진 및 북극 진출 전략으로 확장되는 추세이다. 소위 ‘중국의 꿈’을 실현하기 위한 ‘일대일로’ 전략은 인도양과 태평양을 아우르는 전방위적 차원의 글로벌 확장 전략이라 할 수 있다. 따라서 미중 간 인도-태평양, 유라시아 패권을 둘러싼 전략적 각축전이 전방위적으로 확장되는 추세이다.

## 2. 현실주의에 바탕을 둔 중국의 해양강국화 전략의 확대 강화

중국 정부는 오바마 정부의 아태 재균형 전략과 트럼프 정부의 ‘인도-태평양’ 전략 모두 중국을 전략적 경쟁 대상으로 간주하고 견제 봉쇄하려는 적극적인 현실주의 전략의 일환으로 보고 있다.<sup>41)</sup> 미국의 신 전략에 맞서기 위해 중국은 무엇보다 해양강국화가 필수적이며, 이를 위해 기존의 국가 정체성도 점차 변화되고 있다. 즉 기존의 전통적인 ‘대륙국가’ 정체성에서 점차 대륙과 해양을 아우르는 ‘대륙-해양국가’ 정체성으로 변화를 보이고 있다.<sup>42)</sup>

39) 中华人民共和国国务院新闻办公室, “中国的亚太安全合作政策 白皮书(全文).” 2017年 1月 11日, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1539907/1539907.htm>

40) 中华人民共和国国务院新闻办公室, “中国的北极政策 白皮书(全文).” 2018年 1月 26日, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1618203/1618203.htm>

41) 时殷弘, “全球政治形势和国际格局透视.” 『现代国际关系』 第4期, 2013, pp. 1~3; 张茗, “奥巴马政府亚太军事再平衡剖析.” 『现代国际关系』 第4期, 2013, pp. 37~44; 韦宗友, “特朗普政府国家安全战略与中美关系的未来.” 『当代美国评论』 1期, 2018.

42) 이지용, “중국의 국가정체성 진화와 동아시아 해양안보환경 변화.” 『국제관계연구』 제19권 제1호, 2014.

해양강국화를 향한 중국의 정체성 변화는 공식적으로 중공 18차 당대회 이후 대대적으로 드러나기 시작했으며, 2013년 04월 16일에 발표한 국방백서인 “중국의 무장역량의 다양화 작용”〈中國武裝力量的多樣化運用〉를 통해서도 중국의 해양권익옹호를 처음으로 강조한 바 있다.<sup>43)</sup> 2015년 중국 국방백서도 해양강국 노선을 견지하고 있음이 드러났다. 즉 “육상을 중시하고 바다를 경시하던 전통적인 사고에서 벗어나 해양권익을 보호해야만 하며, 국가안보와 이익을 증진시키기 위한 해군역량을 현대화시켜 해양강국으로 거듭나야 한다고 강조하고 있다. 향후 중국 해군의 발전방향은 연근해 방어와 원양해군(Blue Navy)을 혼합하는 전략으로 전환할 것도 분명히 했다.<sup>44)</sup>

이와 같은 중국의 해양강국화 노선을 분석한 미국의 안보 관련 보고서는 구체적으로 중국이 다음과 같은 방향으로 역량을 집중시킬 것으로 분석했다. 즉 필요할 경우 대만을 군사적으로 경략할 수 있을 것; 남중국해와 동중국해에서 중국의 영해권을 공세적으로 보호할 것; 200해리 배타적 경제수역 내에서 외국 군대의 군사 활동을 통제할 권리를 확보해야 한다는 중국의 입장을 강화시킬 것; 중국의 상업 해상운송로(SLOCs)를 보호할 것; 서태평양 지역에서 미국의 영향력을 대체할 것; 지역 주도 국가로서 그리고 주요한 국제세력으로서의 중국의 지위를 공세적으로 펼칠 것 등이다. 위와 같은 중국의 목표를 달성하기 위해 중국은 미국에 대한 ‘반접근-지역배제’(anti-access/area-denial : A2/AD) 전략을 운용해 왔다. 이 같은 전력의 확보야말로 대만과 같은 중국의 연근해 지역이나 여타 다른 이슈를 둘러싸고 갈등이 있을 경우 미국의 개입을 효과적으로 억지할 수 있는 힘으로 작동할 것이라고 본다.<sup>45)</sup>

43) 中華人民共和國國務院新聞辦公室, “中國武裝力量的多樣化運用.” [http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2013-04/16/c\\_124586710.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2013-04/16/c_124586710.htm) 참고.

44) 中華人民共和國國務院新聞辦公室, “中國的軍事戰略.” (2015년 5월), [http://www.mod.gov.cn/auth/2015-05/26/content\\_4586723.htm](http://www.mod.gov.cn/auth/2015-05/26/content_4586723.htm) (검색일: 2016.6.5.).

45) O'Rourke, Ronald, “China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities—Background and Issues for Congress.” Congressional Research Service(CRS), June 17, 2016.

### 3. 중러 안보협력의 확대 강화

전반적으로 볼 때, 중러 사이 군사안보 분야 협력 가운데 최근에 가장 두드러진 분야는 미사일 방어(MD) 정책 공조와 연례 합동 군사훈련을 꼽을 수 있다. 우선 중국의 경우 미국의 MD에 맞서 사거리 15000km에 달하고 핵탄두 10기를 실을 수 있는 동평 41호 ICBM을 흑룡강성에 전환 배치했다. 미국은 아시아 지역 내 MD 배치 뿐만 아니라 NATO를 중심으로 동유럽 남유럽 국가에 MD 체계를 구축할 필요가 있다고 보고 있다. 이 때문에 2016년 5월 푸틴은 NATO가 루마니아와 폴란드에 MD 시스템 구축을 유럽에 대한 위협이라고 명확히 천명했다. MD와 관련하여 중러 양국은 한국의 사드 배치도 미국의 글로벌 방어체계의 일환이기에 양국은 사드 반대 입장을 천명하기도 했다. 중국 국방부 소식에 따르면 2017년 12월에 중러 양국은 북경에서 MD 군사훈련을 개최했다. 이 합동군사훈련에 “러시아 방공시스템인 S-400, S-300 및 중국의 방공시스템인 홍치-9가 동원되었다고 한다.<sup>46)</sup>

또한 중러 양국은 2012년 이래 2017년 7월(발트해)까지 6차례에 걸쳐 합동 해상군사훈련을 해왔는데, 이는 지역 차원뿐만 아니라 글로벌 차원의 안보 위협에 대처하기 위한 대응책의 일환이다. 요컨대 중러 합동해상군사훈련은 미일 해상군사역량의 확장에 대한 강력한 대응인 셈이다. 중국은 동중국해, 남중국해 핵심이익을 수호하기 위해서도 중러 합동해상군사훈련을 벌이고 있다. 러시아의 입장에서 보면, 정기적인 합동군사훈련을 매개로 한 중러전략협력은 미국의 주축으로 한 NATO 동진 확장정책과 위협에 대한 적극적인 견제와 억지력의 효과가 있을 뿐만 아니라 러시아 동부 지역의 전략적 공간을 안정화시킬 수 있는 전략적 선택이라 할 것이다. 특히 최근 발트해에서 열린 중러 합동군사훈련은 러시아 서부 지역 내 나토동진확장과 대러시아 압박 정책에 대한 강

46) 中-러시아군, 베이징서 미사일요격 합동훈련... 北견제 목적도.” <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/12/13/0200000000AKR20171213050800089.HTML>(검색일: 2017.12.30); “중러, 베이징서 MD 방어합동 훈련 개시...사드-북한.” <http://news.donga.com/china/3/0212/20171211/87674193/1#csidx0a5779fe9b1a5459effc3a10d6017e3>(검색일: 2017.12.30).

력한 견제효과를 가진다고 볼 수 있다.

아태지역의 경우 가령 동중국해, 남중국해 등지에서 이뤄지고 있는 중러 합동군사훈련 역시 이 지역 내 미국의 인도-태평양 전략에 압박을 가함으로써 중국과 러시아 서부를 안정화시킬 수 있는 일종의 '성동격서' 전략이라 할 수 있을 것이다.

#### 4. '상하이 협력기구' (SCO)의 확대강화 및 내실화

2015년에 러시아 우파(Ufa)에서 열린 SCO 정상회담에서 중국과 러시아는 전격적으로 협력하여 인도(친러 성향)와 파키스탄(친중 성향)을 정식 회원국으로 받아들임으로써 SCO의 발전가능성을 높여 주었다. 2015년 회의에서 벨라루스가 새 옵서버로 참가했으며, 아제르바이잔, 아르메니아, 캄보디아, 네팔은 처음으로 대화 파트너가 되었다. 이런 흐름을 타고 2017년 6월 카자흐스탄 아스타나에서 개최된 SCO 정상회의에서 인도, 파키스탄 가입이 최종 결정되어 회원국은 기존 6개국에서 8개국으로 증가했다. 현재 옵서버 국가는 몽골, 이란, 아프가니스탄, 벨라루스이고, 대화 파트너 참여국은 스리랑카, 터키, 아르메니아, 아제르바이잔, 네팔, 캄보디아 등이다. 이처럼 SCO는 확대강화되고 있으며, 유라시아와 중동의 관문 국가(gateway state)로서 파키스탄의 지위와 역할은 물론이고, BRICS의 핵심 국가인 인도의 지역 내 안정자 역할 역시 한층 더 강조되고 있다. 따라서 이러한 SCO의 성과는 중국의 '일대일로' 전략의 확장 가능성은 물론이고 러시아의 유라시아 역내 위상과 영향력 역시 높여주고 있다. 이런 중러 간의 타협이 가능했던 것은 무엇보다 2014년 우크라이나 사태 이후 노골화되던 NATO와 미국의 동진화와 그리고 미국의 '신실크로드 전략'에 대한 위기 의식의 발로 속에서 나온 것이라고 조심스럽게 평가할 수 있겠다.

이처럼 SCO가 탄력을 받고 있는 가운데 중-러-인(RIC) 전략적 삼각관계도 주목받고 있다고 보인다.<sup>47)</sup> 애초 이 구상은 1990년대 러시아 프리마코프 외상

이 구상한 협의체이지만 21세기 최근 미국의 인도-태평양 전략 가운데 미국 주도의 Quad에 맞설 수 있는 전략적 삼각관계로서 RIC이 아주 실효성있는 대응책이 아닐까 싶다.

요컨대 중국은 미국의 인도-태평양 전략에 맞서 ‘일대일로’와 AIB 전략, SCO, BRICS, CICA, ‘역내포괄적경제동반자협정’(RCEP)과 같은 다자협력체제를 확대강화시키는 전략을 추진하고 있다. 러시아 역시 유라시아 경제연합(EEU), SCO 확대강화, 신동방정책 혹은 중국 회귀 전략(Pivot to China)을 펼치면서 2014년 우크라이나 사태 이후 조성된 경제적 외교적 고립을 탈피하고자 안간힘을 쏟고 있다고 보인다.

## 5. 지경학적 수단을 활용한 중국의 Quad 파열구 전략

중국은 지경학적 수단, 특히 경제적 수단을 적극 활용하여 미국 주도의 Quad 구상에 파열구를 모색하는 것으로 보인다. 그 주요 대상국가는 일본, 호주, 인도이다. 이들 국가들은 안보와 경제의 비대칭성을 표현하는 일종의 ‘동아시아 패러독스’에 빠져 있는 국가군이다. 우선 일본을 보자. 트럼프 정부의 ‘미국 우선주의’ 정책이 추진되면서 ‘TPP’(환태평양경제동반자협정)도 탈퇴하는 등 경제 분야에서 미일 간 이해관계가 충돌하게 되면서 아베정부의 입장도 일종의 각자도생의 활로를 모색하는 것 같다. 즉 유라시아 및 인도-태평양 지역 개발과 협력을 통한 경제적 이익의 창출과 역내 리더십 확보를 위해 아베 정부는 2017년 하반기부터 중국 주도의 ‘일대일로’ 구상에 적극적으로 협력 참가하기로 했다.<sup>48)</sup> 그 연장선상에서 2018년 10월 26일 아베 수상과 중국의 리커창 총리 수뇌 회담에서 양국은 경쟁관계에서 협력 관계로 나아가기 위한 새로운 장을 열었다. 그 구체적인 조치로 180억 달러 규모 500개 안전에 합의

47) 중러인(RIC) 관계에 대한 연구로 백준기 외, 『러시아-중국인도 삼각협력체제의 전략적 함의와 시사점』, 서울: 대외경제정책연구원 출판부, 2012 참고.

48) 陈积敏, “特朗普政府‘印太’战略: 政策与限度.” 『和平与发展』 1期, 2018, p. 40; 扬白江, 张晓磊, “日本参与‘一带一路’合作: 转变动因与前景分析.” 『东北亚学刊』 第3期, 2018, pp. 3~10 참고.

하는 등 그동안 ‘일대일로’를 중국의 ‘패권주의’ 행보라고 비판하던 태도에서 벗어나 제 3국 인프라 투자 분야에서 적극 협력하는 것은 물론이고 2013년 종료된 통화스와프 역시 다시 열배 늘린 30조엔 규모로 금융분야의 협력도 강화하는 등 중일 협력이 정상궤도를 밟아가기 시작했다.<sup>49)</sup> 이처럼 일본은 미중 경쟁이 첨예화되는 국면에서 대미 대중국 헷징 전략을 통해 각자도생을 모색하는 것으로 보인다.

호주 역시 미중 경쟁이 치열해지면서 양국 사이에서 전략적 딜레마에 빠져 있다. 호주는 미국의 동맹 국가이면서도 동시에 역내 국가로서 중국의 부상을 이용해 경제적 이익을 놓쳐서는 안된다는 딜레마에 빠져 있는 것이다. 호주는 중국을 언급할 때마다 마치 인격분열처럼 이런 딜레마에서 갈등하고 있는 것이다. 호주정부 관료들이 중국의 우려를 무릅쓰고 미국과의 전략 동맹의 중요성을 강조한다면, 비즈니스분야의 지도자들은 중국이 아시아 지역에서 차지하는 막강한 경제력을 무시할 수 없는 현실을 직시하고 이에 적응해야 한다고 지적한다.<sup>50)</sup> 미국의 동맹 국가인 일본, 호주, 한국, 필리핀 같은 국가들은 같은 이중 심리구조를 지니고 있는 듯하다. 즉 ‘동아시아 패러독스’에 빠져 있다. 호주의 이런 딜레마를 반영하듯, 2018년 8월7일 말콤 턴블 호주 총리는 뉴사우스웨일스 대학에서 대중국 정책 연설을 발표하면서 호주는 중국과 ‘일대일로’ 등 분야의 협력을 강화해 호주-중국 사이의 전면적 전략 동반자 관계를 추진하길 기대한다고 밝히기도 했다.<sup>51)</sup>

비록 미국의 동맹 국가는 아니면 전략적 파트너인 인도 역시 딜레마에 빠져 있지만, 그 외교적 재량권은 훨씬 넓다 하겠다. 미국의 분석과 기대처럼 인도가 인도-태평양 지역, 특히 인도양 지역에서 부단히 상승하는 중국의 영향력 확대를 우려하기 때문에 미-인도 협력으로 인도가 안보차원을 넘어 경제 차원

49) 남민우, “中·日, 제3국 인프라 공동개발 등 대규모 경제협력 합의.” [http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2018/10/26/2018102602113.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/10/26/2018102602113.html)(검색일: 2018.10.30.).

50) 陈积敏, “‘特朗普政府’印太’战略: 政策与限度.” 『和平与发展』1期, 2018, p. 38.

51) 中 외교부 대변인, “말콤 턴블 호주 총리의 대중국 정책 연설 발표 관련 기자회견.” 『新华网』, 2018년 8월 9일, [http://kr.xinhuanet.com/2018-08/09/c\\_137377940.htm](http://kr.xinhuanet.com/2018-08/09/c_137377940.htm).

에서도 얻을 수 있는 잇점이 적지 않다. 하지만 인도는 전통적으로 비동맹 외교 노선을 견지해왔으며, 중국과의 FTA를 추진 중이고, 무엇보다 일대일로 협력 사업을 통한 중-인 간의 경제협력이 중요하기 때문에 대미 일변도 외교보다 미중 사이에서 ‘실용주의적 다방향 외교’(pragmatic multi-vector diplomacy)를 펼칠 것으로 전망된다.

이처럼 중국은 월등한 경제력을 바탕으로 지정학적 수단을 활용해 일본, 인도, 호주와의 관계를 강화하면서 미국 주도의 Quad 구상에 파열구 혹은 분리-지배 전략을 펼칠 것으로 전망된다.

## 6. 동남아, 대만, 한반도 포용 전략

미국의 인도-태평양 전략에 대해 중국이 또한 역점을 두고 있는 대응 전략은 아세안 국가 포용 전략이라 할 수 있다. 특히 남중국해 영유권 분쟁을 벌이고 있는 베트남, 필리핀 등을 견인하는데 심혈을 기울이고 있는 것이 사실이다. 중국이 취하고 있는 전략 수단은 역시 중국-아세안 FTA(CAFTA), 해양 실크로드 전면화, ‘남중국해 영유권 분쟁’의 갈등 완화 및 관리 전략으로 전환하면서 그동안의 ‘공세적인 중국’(Assertive China) 전략을 재고하는 등 당근과 채찍을 동시에 구사하고 있다

이 밖에도 미국의 대만에 대한 적극적인 개입 정책에도 불구하고 역시 중국은 한편으로 야당인 국민당에 대한 적극적인 지원은 물론이고, 다른 한편으로 대만의 집권 여당인 민진당과도 협력을 강화함으로써 결국 양안관계를 안정화 개선시키는데 주력하고 있다. 최근 대만 지방선거에서 국민당이 압승을 거둬으로써 민진당이 추진해 온 대만 독립화 시도는 수포로 돌아갔으며, 대만 내 친중 국민당 지지 세력이 확장되고 있다.

끝으로 가까운 한반도 특히 북한의 비핵화를 넘어 ‘한반도 비핵화’를 통한 동북아 지역의 안정과 평화 정착 그리고 공동 번영에 기여하는 전략 등을 구사하고 있다. 북한의 비핵화 과정을 둘러싸고 미중 간에 이견과 마찰이 없지

않으나 그나마 큰 틀에서 협력이 잘 유지되고 있는 것은 반가운 일이다.

## V. 맺음말: 평가 및 전망

이상 본문에서 미국 트럼프 정부의 국가전략의 일환인 ‘인도-태평양 전략’의 배경, 주요 내용과 위협요인에 대한 미국의 대응에 대해 먼저 논구한 뒤, 이 전략에 대한 중국의 기본 인식과 중국이 나름대로 추진해온 중국식 ‘인도-태평양 전략’과 대미 대응책에 대해 비교적 상세하게 분석 진단했다.

우선 트럼프 정부의 인도-태평양 전략은 오바마 정부의 ‘아태 재균형 전략’과 다소 차이는 있지만 큰 틀에서 보면 수정 복사 확대판이 아닌가 싶다. 또한 인도-태평양 전략은 중국 분석가들이 진단했다시피 아직 그 내용과 틀이 미흡하며, 아태재균형 전략과도 큰 차이가 없으며, 지역 확대(인도양으로 확대) 외에 새로운 내용이 없다는 점에 동의한다. 미국의 ‘인도-태평양 전략’의 추진 동기 및 목적에 있어서도 가장 중요한 견제 세력, 즉 수정주의 세력인 중국과 러시아를 봉쇄 견제하는데 있다는 점에서 아태 재균형 전략과 큰 차이를 발견할 수 없을 것 같다. 특히 무엇보다 미국의 인도-태평양 전략의 추진 동기는 중국의 공세적 해양정책 추진에 대한 견제 만이 아니라 더 큰 범주의 중국의 일대일로 전략에 대한 맞대응 전략의 성격이 강하다. 즉 현실주의 전략에 기초한 제로섬 게임적 대 중국 봉쇄 전략의 성격이 강하다고 판단된다. 오바마 집권기 때 보다 트럼프 정부는 중국을 겨냥하여 과도하게 패권경쟁을 부추기는 것은 아닌가 싶다. 최근 미국이 미중 무역 전쟁과 남중국해 관여 정책을 노골적으로 추진하는 것을 보면 한층 더 중국위협론을 내세워 패권 경쟁을 강화하고 있는 듯하다. 그 때문에 중국의 왕이 외교부장이 중국은 결코 미국과 패권 경쟁을 추구하지 않으며, 미국의 역할이나 지위를 넘보는 도전세력이 되지 않을 것임을 거듭 천명한 점에서도 중국의 불안감을 읽을 수 있다.

중국의 기본 인식과 대응 전략에서 보면 중국은 미국의 인도-태평양 전략을 한마디로 ‘대중국 봉쇄 전략’으로 파악하고 있으며, 오바마 시기의 아태 재

균형 전략 보다 한층 더 ‘미국 우선주의’를 내세워 패권 경쟁을 강화하는 것으로 진단하고 있다.

중국은 미국이 ‘일대일로’ 전략에 대해 견제를 강화하는 것에 주목하면서 이를 전방위적으로 추진하기 위한 노력을 크게 기울이고 있다. 대체로 일대일로 전략이 미국이 비판하듯이 ‘채무외교’, 즉 ‘지경학적 수단’을 활용한 중국의 영향력 확대 전략, 다시 말해 ‘지전략적 성격’이 강한 것으로 보여 지면서 미국을 비롯하여 유관 국가들의 우려와 대응이 거세지고 있다. 미국의 입장에서 보면 중국의 ‘일대일로’에 파열구를 내기 위한 Quad 전략을 강조하고 있는데 반해 중국 역시 이 Quad에 주목하면서 어떻게 분리-지배 파열구를 낼지 고민하고 있는 것 같다. 중국의 입장에서 보면 해양실크로드 전략을 추진하는 과정에서 가장 큰 난관은 남중국해 분쟁을 어떻게 효과적으로 처리하는 가이다. 그러지만 ‘인도-태평양’ 지역 내 국가들은 ‘동아시아 패러독스’로부터 자유로울 수 없기 때문에 미중을 상대로 한 이른바 ‘헛징’ 전략을 고민하지 않을 수 없다. 미국의 동맹 국가인 일본, 호주, 한국, 필리핀, 태국이나 동반자 국가들인 인도, 베트남, 인도네시아 등 아세안 국가들은 미중 사이에서 전략적 선택의 딜레마에서 고민이 깊어가고 있다. 경제대국이자 군사대국으로 발돋움한 중국의 영향력에서 자유로울 수 없을 것이기 때문이다. 따라서 미국의 의도대로 Quad가 확대 강화되기는 쉽지 않아 보인다. 트럼프 정부가 ‘미국 우선주의’ 정책을 추진하는 상황에서 일본, 호주도 중국과 협력하며 각자도생을 모색 중이며, 미국이 각별히 공을 들이고 있는 인도 역시 다방향 실리외교 노선, 미중 균형외교노선을 견지하므로 대중국, 대미 헛징 전략을 계속할 것으로 보인다. 요컨대 일본, 인도, 호주가 중국의 반대와 경제적 실리를 도외시 한 채 적극적으로 Quad에 참여할지 예단하기 힘들다. 이처럼 필자가 보기에 Quad의 공고화 및 확대가 쉽지 않을 수 있다. 왜냐하면 트럼프 정부의 ‘미국 우선주의’ 정책이 추진되면서 일본, 인도, 그리고 호주의 ‘동상이몽’(同床異夢), ‘각자도생’(各自圖生) 전략이 꿈틀되고 있기 때문이다.

한국에 대한 시사점은 무엇인가? 문재인 대통령의 가교 역할로 제 2차 북미

정상회담이 성사되고, ‘중전선언’으로 이어질 경우 북한 비핵화는 차질 없이 트럼프 집권 1기 내에 완성될 수 있을 것이라는 낙관적 전망이 나오고 있다. 하지만 트럼프 정부의 ‘인도-태평양 전략’이 미중 협력보다 경쟁을 부추기는 성격이 강하기에 ‘사드 배치와 그 파장’의 사례에서 보듯 한국은 양국 사이에서 전략적 선택의 딜레마는 깊어만 갈 것이다. 문 정부가 ‘한반도 운전자론’을 내세워 신북방 및 신남방 정책을 가속화시키고 있는 시점에서 미국의 ‘인도-태평양 전략’은 큰 부담이 아닐 수 없다. 외교적 지혜가 필요한 때이다.

## <참고문헌>

- KIEP 북경사무소, “중국의 ‘일대일로’ 추진현황 및 평가와 전망.” 대외경제정책연구원, 2017년 5월.
- 김재관, “남중국해 판결의 국제정치적 함의와 전망.” 『국제정치논총』 56집 제3호, 2016
- \_\_\_\_\_, “미국의 ‘신실크로드 전략’과 중리의 대응.” 『평화연구』 가을호 2015.
- 백준기 외, 『러시아-중국-인도 삼각협력체제의 전략적 함의와 시사점』, 서울: 대외경제정책연구원 출판부, 2012.
- 원동욱 외, 『국제운송회랑의 새로운 지정학: 유라시아 실크로드 구축을 위한 협력방안연구』, 서울: 대외경제정책연구원, 2015.
- 이지용, “중국의 국가정체성 진화와 동아시아 해양안보환경 변화.” 『국제관계연구』 제19권 제1호, 2014.
- 이해정, 『냉전 이후 미국 패권: 자본주의와 민주주의, 전쟁의 변주』, 파주: 한울아카데미, 2017.
- 조찬수, “양극화, 대침체, 그리고 미국 우선주의 무역정치.” 『동북아연구』 33권 1호, 2018.
- 헨리 키신저 지음, 이현주 옮김, 『세계질서』, 서울: 민음사, 2016.
- Blackwill, Robert and Jennifer Harris, *War by other means: Geoeconomics and Statecraft*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2016.
- Blackwill, Robert D. & Ashley J. Tellis, “Revising U.S. Grand Strategy Toward China.” *Council Special Report*, No. 72, 2015.
- Campbell, Kurt M, *The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia*. New York: Hachette Book Group, 2016.
- Department of Defense, Australian Government, “Defending Australia and Its National Interests.” Defense White Paper 2013, May 13, 2013.
- DoD, Summary of the 2018 National Defense Strategy of USA, 2018.
- Hayton, Bill, *The South China Sea: the Struggle for Power in Asia*. New Haven: Yale University Press, 2014.
- Holmes, James, “Redefining Air Sea Battle: JAM-GC, China and the Quest for Clarity.” *National Interest*, November 22, 2015.
- Hurley, John Scott Morris, and Gailyn Portelance, “Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective.” Center for Global Development(CGD) Policy Paper 121, March 2018.
- Ikenberry, G. John, “The Plot Against American Foreign Policy: Can the Liberal Order Survive?” *Foreign Affairs*, May/June, 2017.
- International Cooperation Bureau, MOFA, “Priority Policy for Development Cooperation FY 2017.”
- Kazianis, Harry J, “Air-Sea Battle’s Next Step: JAM-GC on Deck.” *National Interest*,

November 25, 2015.

- Khurana, Gurpreet S, "Security of Sea Lines: Prospects for India-Japan Cooperation." *Strategic Analysis*, Volume 31, No. 1, 2007.
- Malik, Mohan, *Maritime Security in the Indo-Pacific: Perspectives from China, India, and the United States*. London: Rowman & Littlefield, 2014.
- McLeary, Paul, "New US Concept Melds Air, Sea and Land." *Defense News*, January 24, 2015
- Medcalf, Rory, "Mapping the Indo-Pacific: China, India, and the United States." in Mohan Malik, *Maritime Security in the Indo-Pacific: Perspectives from China, India, and the United States*. London: Rowman & Littlefield, 2014.
- Morris, Terry S. et al., "Securing Operational Access: Evolving the Air-Sea Battle Concept." *National Interest*, February 11, 2015
- O'Rourke, Ronald, "China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities—Background and Issues for Congress." Congressional Research Service(CRS), June 17, 2016.
- Posen, Barry R. "The Rise of Illiberal Hegemony: Trump's Surprising Grand Strategy." *Foreign Affairs*, March/April 2018.
- The White House, National Security Strategy(NSS), 2017.
- 时殷弘, "全球政治形势和国际格局透视." 『现代国际关系』 第4期, 2013.
- 扬白江, 张晓磊, "日本参与'一带一路'合作: 转变动因与前景分析." 『东北亚学刊』 第3期, 2018.
- 严安林, 张建, "一带一路 倡议对亚太秩序与两岸关系的影响." 『台湾研究』 4期, 2017.
- 吴兆礼, "'印太'战略的发展、局限及中国应对." 『新疆师范大学学报』 第39卷 第 5期, 2018.
- 袁征, "美日同盟与中日关系." 『和平与发展』 3期, 2018.
- 韦宗友, "特朗普政府国家安全战略与中美关系的未来." 『当代美国评论』 1期, 2018.
- 张茗, "奥巴马政府亚太军事再平衡剖析." 『现代国际关系』 第4期, 2013.
- 陈积敏, "特朗普政府'印太'战略: 政策与限度." 『和平与发展』 1期, 2018.
- 夏立平, "地缘政治与地缘经济双重视角下的美国印太战略." 『美国研究』, 第2期, 2015.
- 강남규, "'민간 CIA'의 예측 ... "한국이 마중 패권경쟁 최대 피해국." 『중앙선데이』 2018년 11월 17일.
- 김기성, "中 일대일로 또 파열음.. 시에라리온, 산공항 사업 취소." 『연합뉴스』 2018년 10월 11일.
- 김지석, "일대일로'라는 멀고 험한 길," <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/867050.html> (검색일: 2018.11.20.).
- 남민우, "中·日, 제3국 인프라 공동개발 등 대규모 경제협력 합의." [http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2018/10/26/2018102602113.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/10/26/2018102602113.html)(검색일: 2018.10.30.).
- 박선미, "中 일대일로 숨은 발톱에 참여국 비명," <http://www.asia.co.kr/news/view.htm?idxno=>

2018111123593317381(검색일: 2018.11.18.)

왕이, “中 패권추구 안 해. 美역할 대신하거나 도전하지 않을 것.” 『연합뉴스』 2018년 9월 29일.  
이대우, “미국의 인도-태평양 전략” 세종연구소, 2018년 7월 26일. <http://m.spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=11702>(검색일: 2018.9.20.).

Pence, Mike, “Vice President Mike Pence's Remarks on the Administration's Policy Towards China October 4 Event.” <https://www.hudson.org/events/1610-vice-president-mike-pence-s-remarks-on-the-administration-s-policy-towards-china102018>(검색일: 2018.10.20.).

Runde, Daniel F, “The BUILD Act Has Passed: What's Next?.” CSIS, October 12, 2018.  
<https://www.csis.org/analysis/build-act-has-passed-whats-next>(검색일:2018.10.20.).

中 외교부 대변인, “말콤 턴불 호주 총리의 대중국 정책 연설 발표 관련 기자회견.” 『新华网』, 2018년 8월 9일, [http://kr.xinhuanet.com/2018-08/09/c\\_137377940.htm](http://kr.xinhuanet.com/2018-08/09/c_137377940.htm).

中·러시아군, 베이징서 미사일요격 합동훈련..” 北견제 목적도.” <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/12/13/0200000000AKR20171213050800089.HTML>(검색일: 2017.12.30.).

“美인도태평양 전략과 '중일대일로'...경쟁이나 협력이나.” 『중앙일보』 2018년 7월 31일.  
“중러, 베이징서 MD 방어합동 훈련 개사...사드·북한.” <http://news.donga.com/china/3/0212/20171211/87674193/1#csidx0a5779fe9b1a5459effc3a10d6017e3>(검색일: 2017.12.30.).

中華人民共和國國務院新聞辦公室, “中國武裝力量的多樣化運用.” [http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2013-04/16/c\\_124586710.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2013-04/16/c_124586710.htm).

中华人民共和国国务院新闻办公室, “中国的军事战略,”(2015.5). [http://www.mod.gov.cn/auth/2015-05/26/content\\_4586723.htm](http://www.mod.gov.cn/auth/2015-05/26/content_4586723.htm)(검색일: 2016.6.5).

中华人民共和国国务院新闻办公室, “中国的北极政策 白皮书 (全文).” 2018.1.28. <http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1618203/1618203.htm>.

中华人民共和国国务院新闻办公室, “中国的亚太安全合作政策 白皮书 (全文).” 2017.1.11. <http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1539907/1539907.htm>.

<Abstract>

The US's-China's Indo-Pacific Strategy and Their Hegemonic Competition over This Region

Jaekwan Kim(Professor, Chonnam National University)

The main purpose of this article is to explore the US and China's "Indo-Pacific Strategy" and their countermeasure toward each other. In order to deter China's overwhelming influence in the Indo-Pacific region, the US has been driving some foreign policies. First, policy transition from Rebalancing strategy toward Asian-pacific under the Obama administration to Indo-Pacific strategy. Second, maintaining and expanding US's influence in Southeast Asia as the most conflictive region between US and China. Third, Tit-for-Tat strategy against China's One-Belt/One-Road Initiative (BRI) under Xi's regime. Fourth, launching trade war between US and China under Trump administration for mitigating US's trade deficit with China. China also has been interested in the US Indo-Pacific strategy with fear. China's basic perception of US Indo-Pacific strategy is as follows. First, There is no big difference between Rebalancing strategy toward Asia-Pacific under Obama's regime and Indo-Pacific Strategy under Trump's regime. Second, China regards Indo-Pacific strategy as containing China. China also independently has put forward to drive a assertive grand strategy called China's Dream especially under Xi's regime since globally rising China as G2. We can call this grand strategy Indo-Pacific strategy with China style. There are some China's countermeasures to US Indo-Pacific strategy as follows. BRI, strategic security cooperation between China and Russia, expanding and consolidating Shanghai Cooperation Organization (SCO), Strategy of splitting Quad, engaging Southeast Asia, Taiwan, and Korean Peninsula as the most conflictive region between China and US. To avoid strategic dilemma within conflict between China and US, Moon administration has been vigorously pushing forward hedging policy toward US and China by building peace and co-prosperity through denuclearization of North Korea, New Northern & Southern Policy.

Key Words: Indo-Pacific Strategy, Rebalancing strategy toward Asian-pacific, Quad, One-Belt/One-Road Initiative (BRI).

투고일: 2018년 11월 20일, 심사일: 2018년 12월 11일, 게재확정일: 2018년 12월 27일