

아시아의 미래 안보질서와 한국의 대응전략

이동선
고려대학교


2012년 3월

보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

동아시아연구원(The East Asia Institute: EAI)은
2002년 5월 설립된 민간 연구기관입니다.

EAI는 동아시아 국가들이 자유민주주의와 시장경제 그리고
개방된 사회를 발전시킴으로써 평화로운 국제 사회 형성에 이바지할 수 있도록
연구를 통한 정책 제안을 위해 설립되었습니다.

EAI는 정책 이슈에 관하여
어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은
EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

 EAI는 등록된 고유의 트레이드마크입니다.

© 2012 EAI

EAI에서 발행되는 전자출판물은
오로지 비영리적 목적을 위해서만 제공됩니다.
또한 내용의 수정을 허용하지 않으며
온전한 형태로 사용할 것을 권고합니다.
어떠한 상업적 목적을 위한 복사와 출판은 엄격히 금지합니다.
EAI 웹사이트가 아닌 다른 곳에 본 출판물을 게시할 시에는
사전에 협의해 주시기 바랍니다.
EAI의 모든 출판물은 저작권법에 의해 보호 받습니다.

재단법인 동아시아연구원
서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가, 삼풍빌딩)
Tel. 02 2277 1683
Fax 02 2277 1684



아시아의 미래 안보질서와 한국의 대응전략

이동선
고려대학교

I. 서론

본 논문에서는 2025년 아시아에 어떤 성격의 안보질서가 자리 잡을 지에 대해 전망하고 한국에게 가장 적합한 안보전략을 모색한다. 논문의 핵심주장은 다음과 같이 요약할 수 있다.

2025년 아시아에는 네 개의 강대국이 존재할 것이다. 중국과 미국은 일류강대국으로서 각자 세력권을 형성하고 상호경쟁하며 역내정치를 주도할 것이다. 해공군력 면에서 우세한 미국은 해양지역에서, 우월한 육군력을 갖춘 중국은 인접 대륙지역에서 리더십을 행사할 것이다. 이류강대국인 인도와 러시아는 주도세력은 되지 못하지만 독자적으로 운신하며 주변지역에서 제한적인 영향력을 발휘하는 균형자가 될 것이다. 일본은 미국의 조력자 역할을 적극적으로 수행하며 중국 견제에 나설 것이다. 이러한 구도 속에서 한국에게 최선의 선택은 지정학적으로 가장 위협적인 인접대륙국가(중국과 북한)에 대한 균형정책을 채택하는 것이다. 그 일환으로 해양국가인 미일과 역할분담을 통한 군사협력을 추진하며 자체 육군력과 공군력 양성에 주력하는 것이 필요하다. 상황에 따라 인도 또는 러시아와 군사적으로 제휴하는 것도 유용할 수 있다.

이 주장을 전개하기 위해 본고의 나머지부분은 네 개의 장으로 구성된다. 제2장에서는 미래 아시아의 세력판도를 전망한다. 이어 각국 정책의 상호작용 결과로 형성될 안보질서의 성격을 파악하고(제3장), 미래 안보구도에 가장 적합한 한국 안보정책을 모색한다(제4장). 마지막으로 결론에서 연구결과를 요약하고 함의를 제시한다.

II. 세력판도

2025년까지 아시아에는 4강 체제가 자리 잡을 것이다. 미국과 중국이 일류강대국이며 러시아와 인도가 이류강대국일 것이다. 그리고 어느 국가도 잠재적 패권국이 될 만큼 월등한 국력을 보유하지는 못할 것이다. 요약하면, 아시아의 세력판도는 균형 잡힌 다극체제(balanced multipolarity)일 것이다(Mearsheimer 2001, 334-359).



1. 잠재력

[표 1]은 국내총생산과 종합국력을 지표로 사용해 아시아 주요 국가들의 잠재력을 추산한 것이다. 여기서 잠재력(latent power)이란 군사력을 양성하는데 사용할 수 있는 유형·무형의 자원(경제력, 인구, 기술, 천연자원 등)을 의미한다(Mearsheimer 2001, 60-67). 잠재력에서는 미국이 정점에 서있고 중국이 근접할 것이다. 이 두 국가는 다른 국가들에 비해 월등할 것이다. 인도와 일본은 미국과 중국에 현저히 뒤지지만 이들에 저항하기에 충분한 군사력을 마련할 수 있는 기반을 갖출 것이다. 러시아와 한국은 상대적으로 미약한 잠재력을 보유할 것이라 전망된다.

[표 1] 2025년 아시아 주요국의 잠재력 전망

	미국	중국	인도	일본	러시아	한국
국내총생산(억불)	153,510	92,990	32,860	56,620	8,140	13,850
종합국력	19.22	16.28	9.287	3.729	2.243	1.793

출처: *International Futures ver. 6.54*

2. 군사력

안보영역에서 세력을 결정하는 가장 중요한 요소는 군사력이다. 이 측면에서 미국과 중국은 타 국가들에 대해 현저한 우위를 점할 것이다. 전반적으로 (특히 해공군력에 있어) 미국이 중국보다 우세할 것이나, 육군력에서는 중국이 앞설 것이다. 인도와 러시아는 이들 일류강대국보다 많이 약하지만 강대국의 위치를 유지하기에 충분한 육군력과 핵전력을 갖출 수 있을 것이다. 일본은 잠재력을 군사력으로 전환하지 않아 강대국의 위치에 오르지 못할 것이다.

(1) 미·중 전략균형

군사력 면에서 중국이 전반적으로 미국에 비해 열세일 것이다. 무엇보다 경제력의 열세로 인해 중국의 국방비지출은 미국에 못 미칠 것이다. 랜드연구소(RAND Corporation)의 연구결과에 따르면 중국의 2025년 군사지출액은 최소 654억불에서 최대 1,973억불에 달할 것으로 예상되는 반면, 미국의 군사비는 5,839억불에 이를 것으로 추산된다¹. 2025년까지의 국방지출 누적액에 있어서도 미국이 압도적인 우세를 점할 것이다. 중국이 과거 소련처럼 국민총생산의 더 큰 비율을 국방 분야에 장기간 투입해 군사비 격차를 줄일 수 있겠지만, 이러한 군사우선 정책은 경제발전을 저해하고 사회적 불만을 제고할 위험이 크기 때문에 통상적인 상황에서는 채택하기 어려울 것이다. 군사지출의 열세는 국방기술 연구개발에 대한 투자액을 제한함으로써 군수산업의 낙후성을 초래할 것이며, 그 결과 첨단무기와 군사기술의 수입의존을 피할 수 없을 것이다. 그런데 중국의 파트너는 대부분 기술력에 있어 미국과 그 동맹국에 뒤처지기 때문에 해외의존을 통해서도 군사기술상의 현격한 격차를 극복하기 어렵다. 국방비와 기술력의 열세는 특히 자본·기술 집약적인 핵전력의 열세를 초래할 것이다. 미국에 대해 중국이 충분한 핵 억지력을 갖출 수는 있겠지만 대등한 전력(nuclear parity)을 보유할 수는 없을 것이다(Lyon 2009, 17).

중국은 특히 해공군력에서 미국에게 뒤쳐질 것이다. 지정학적인 이유로 강한 육군력을 유지해야 하



기 때문에 중국은 해공군력 양성에 주력할 수 없다. 그간의 꾸준한 전력증강에도 불구하고 현재 해군이 중국 군의 십분의 일을 조금 상회하는 수준에 머물러 있음을 보면 이 사실을 잘 알 수 있다(Ross 2009, 56). 해군함대는 육군장성이 지휘하는 군구에 나뉘어 배속되었다. 최고 군통수기관인 중앙군사위원회에 소속된 현역장성 대부분과 군구(軍區) 최고지휘관 전원이 육군출신이라는 사실도 해공군에 대한 비교적 낮은 정책적 관심을 여실히 드러낸다(정성장 2011; Minnick 2010). 중국은 러시아와 인도 등 인접 대륙강국을 견제하고 주변 중소국을 통제하기 위해서 상당한 육군력을 보유해야 한다. 대륙으로부터의 뚜렷한 군사 위협이 존재하지 않는 현재의 상황에서도 중국군의 삼분의 이는 지상군이 점하고 있다(Ross 2009, 56). 지금은 비록 우호적인 관계를 맺고 있더라도 전통적 라이벌이며 잠재적 경쟁국인 인도와 러시아에 대한 경계를 늦출 수는 없을 것이다(Tow 2001, 27-32). 특히 국경과 관련한 분쟁이 완전히 해소되었다고 보기 어려운 상황에서 이들에 대한 군사적 대비는 필수적이다². 또 주변국 문제로 인해 분쟁이 발생할 소지도 있다. 중국은 파키스탄과 미얀마 문제로 인도와 분쟁에 휘말릴 수 있다. 중국은 인도와 긴장관계에 있는 이 접경국가들에 대한 군사지원을 계속해왔으며, 인도는 이에 대해 깊이 우려하며 경계하고 있다(Swaine 2005, 279). 구소련의 일부였던 중앙아시아를 놓고는 러시아와 지정학적 경쟁을 벌이게 될 위험이 있다. 인접중소국들에 대한 영향력 유지 및 확대를 위해서도 육군력이 필요하다. 이 국가들은 순전히 자발적으로 중국에 협력하고 있기보다는 힘에 대한 두려움 때문에 따르고 있다고 볼 수 있다. 실제로 키르기스스탄과 카자흐스탄에서는 중국의 침투에 대항하는 민족주의적인 저항이 강화되면서 폭력적인 소요사태까지 낳고 있다(Higgins 2010). 그리고 티베트와 신장지역 등 독립을 갈망하는 소수민족이 거주하는 변경 지역을 통제하기 위한 육군력도 필요하다³.

이에 반해 강대국과 접경하고 있지 않은 미국은 국방비를 해공군력 육성에 집중 투자할 수 있는 유리한 위치에 있다. 그러므로 경제력 면에서 뒤처진 중국이 미국의 해공군력을 따라잡기는 매우 어려울 것이다. 미국은 여러 지역에 군사력을 분산해야 하는 문제를 안고 있지만, 비교적 안정적인 유럽을 비롯한 타 지역에 대한 개입을 줄이고 아시아를 중시함으로써 이러한 약점을 최소화할 수 있을 것이다⁴. 미국은 근래 해군력을 대서양에서 태평양으로 이동배치하고 있다(O'Rourke 2012, 40-42). 또 아시아의 군사기지를 활용하여 지리적인 거리가 주는 불이익을 상쇄할 수 있을 것이다.

미국은 중국에 비해 보다 많은 지역동맹국으로부터의 지원을 받을 수도 있다. 일본을 비롯한 동아시아 해양국가들은 상대적으로 작은 경제규모를 가지고 있지만, 도서국가라는 지정학적인 이유로 해군력 양성에 주력할 수 있기 때문에 상당한 전력을 갖출 수 있을 것이다. 또 이 국가들은 미국에게 군사기지를 제공할 것이다. 반면에 중국에게는 강한 해군력을 갖춘 동맹국이 없다. 중국해군은 해외군사기지를 가지고 있지 못하기 때문에 전력투사에 있어 어려움을 겪을 것이다. 2025년까지 중국이 주요 해외기지를 확보할 수 있을 지는 매우 불투명하다. (제일 후보지로서는 원유파이프라인을 건설 중이며 해군시설 사용을 허용하는 등 긴밀한 군사협력을 해온 미얀마를 들 수 있다.)

하지만 중국은 육군력에서 미국에 대해 우세를 점할 것이다. 앞서 설명했듯이 중국은 강한 육군을 육성해야 할 중대한 지정학적 이해관계를 갖고 있다. 반면에 미국은 강대국과 인접하고 있지 않으므로 중국만큼 육군력을 필요로 하지 않는다. 중국은 육군력 양성에 필수적인 인적자원에 있어서도 미국보다 우세하다. 2025년에 중국 인구는 14억을 상회하는 반면에 미국 인구는 3억 5천만에 불과할 것이다(International Futures ver. 6.54). 이처럼 중국이 미국을 능가하는 결의와 자원기반을 가지고 있으므로 양자 육군력 경쟁에서 미국에 앞설 것이다.

(2) 러시아와 인도



러시아와 인도는 총체적 군사력에서 일류강대국들에 현격하게 뒤처질 것이다. 랜드연구소의 추산에 의하면, 중국의 2025년 국방지출은 인도의 지출액의 최소 2배에서 최대 7.3배에 달할 것이다. 최강국인 미국과 인도의 격차는 물론 이보다도 클 것이다. 인도보다 약한 경제력을 지닌 러시아는 훨씬 더 뒤떨어질 것이다.

그러나 인도와 러시아는 강력한 육군력과 핵전력을 보유함으로써 강대국의 지위를 점할 것이다. 인도는 향상된 경제력과 대등한 인구를 활용하여 중국에 맞설 수 있는 육군력을 보유할 수 있을 것이다. 2025년에 인도의 인구는 약 13억 9천만 명으로 중국의 인구(14억 1천만 명)에 근접할 것으로 추정된다(International Futures ver. 6.54). 아울러 인구구성에서 20세에서 34세까지의 청년층이 차지하는 비율이 중국에 비해 높을 것이다(Wolf, Jr., et al. 2005, 18). 인도는 장비현대화 프로그램의 일환으로 러시아산 및 자체개발 신형전차를 배치하는 등 육군력의 질적 향상에도 매진하고 있다⁶. 또 향상된 기술력과 재력을 기반으로 효과적인 핵 억지력도 구축할 수 있을 것이다. 인도는 사정거리를 연장한 신형 탄도미사일을 개발 배치하고 있다.

러시아도 인구와 재력 면에서는 뒤떨어지지만 효과적인 군사기술과 핵전력을 바탕으로 중국에 대한 자위능력과 억지력을 확보할 수 있을 것이다. 인구감소 문제를 안고 있는 러시아는 핵심전력인 육군력에서 중국에 대한 수량적 열세를 극복할 수 없을 것이다. 러시아군은 이미 이러한 현실을 수용하고 비대칭 원칙하에 군대를 육성하고 있다(에피모프 2011, 124). 그럼에도 2008년부터 시작된 여단중심 편제와 장교단 감축을 근간으로 한 포괄적 군 조직개편과 예산 증대를 통한 장비 현대화가 성공한다면 질적 경쟁력을 유지할 수 있을 것이다(McDermott 2011; 에피모프 2011, 133). 또한 러시아는 육군력의 전반적 열세를 우세한 핵전력으로 만회하고자 많은 노력을 기울일 것이다(Kipp 2011). 이렇듯 강한 의지와 현재의 양적·질적 우위를 바탕으로 중국을 비롯한 역내강대국들에 대해 우세한 핵전력을 유지할 수 있을 것이다.

III. 안보질서

2025년 아시아에는 세력균형을 근간으로 한 국제질서가 자리 잡을 것이다. 일류강대국인 중국과 미국은 세력권을 형성하고 리더십경쟁에 나설 것이다. 해공군력 면에서 우세한 미국은 해양지역에서, 우월한 육군력을 갖춘 중국은 대륙지역에서 강한 영향력을 행사할 것이다. 일류강대국인 인도와 러시아는 인근지역에 개입하며 역내세력균형을 유지하는 균형자 역할을 자임할 것이다. 일본은 미국의 조력자로서 중국에 대한 견제에 나설 것이다.

1. 주도세력 : 미국과 중국

(1) 중국의 전략

여느 국가와 마찬가지로 중국은 영토보전, 국민보호, 주권수호라는 기본적인 안보이익을 갖고 있으며, 이를 증진하는 데 기여할 수 있는 몇 가지 파생이익도 추구한다. 무엇보다 중국은 본토에 대한 침략과 공격을



억지하려 하며, 신장과 티베트를 비롯한 소수민족 거주지역의 분리 독립을 방지하고 국내적 안정을 유지하려 한다(*China's National Defense* 2010). 이에 더하여 영토의 일부라고 생각하지만 실효적으로 지배하지 못하고 있는 지역을 장악하고자 한다. 이 점에서 대만의 공식적 독립을 저지하고 궁극적으로 통일을 달성하는 것은 매우 중요한 이익이다. 중국이 영유권을 주장하는 영토분쟁지역(남중국해와 동중국해 등지의 도서 및 해역과 인도와의 접경지역)을 통제하는 것도 핵심적 국익으로 간주한다. 중국정부는 이들 지역의 상실은 중화인민공화국의 국토상실을 의미하는 것이므로 절대로 용납할 수 없다고 생각하고 있으며, 이를 막지 못할 경우 중화 민족주의에 물든 대중의 압력에 직면해 권력을 상실할 수 있다고 판단한다.

이러한 영토적 이익에 비해 부차적 중요성을 갖지만 동아시아, 중앙아시아, 남아시아 등 주변지역에 영향력을 확대하는 것도 중대한 이익으로 규정한다(Swaine 2005). 국제적 영향력이 중국의 안전과 발전에 기여하는 평화롭고 안정적인 외적 환경을 조성하는 데 필수적이라고 판단하기 때문이다. 중국은 영향력을 확대함으로써 주변국들이 중국의 국익을 침해하지 않고 더 나아가 중국의 편에 서서 협력하도록 유도하고자 한다. 주변국들은 직접적인 군사위협을 가할 수 있으며, 중국 내 민족소요를 부추길 수 있을 뿐 아니라 석유를 비롯한 자연자원과 수출시장을 제공할 수도 있다. 그리고 다른 강대국의 군사력이 영토에 근접하지 못하도록 완충지대를 확보하기 위해 영향력 증대를 추구하기도 한다. 황해와 남중국해에 미국이 군사적으로 개입하는 것을 막고 배타적인 세력권을 설정하고자 하는 것도 이러한 노력의 일환으로 간주할 수 있다. 중국은 세력권을 넓히고 공고히 함으로써 역내 최강국으로 발돋움하고 궁극적으로 세계적 영향력을 갖는 강대국의 반열에 오르기를 희망한다(Tow 2001, 25; Sutter 2008, 135). (더 나아가 장차 아시아의 패권국이 되고 싶어 한다는 진단도 있다. 지역패권이 가져다 주는 큰 혜택과 일본제국을 비롯한 과거 강대국들의 선례를 고려하면 상당한 개연성을 지닌 주장이지만, 중국정부가 패권의 달성을 국가이익으로 인식하고 있다는 충분한 사실적 근거는 아직 찾아볼 수 없다.)

중국은 이러한 안보이익을 효과적으로 증진하기 위해 부국강병이 필요하다고 본다(*China's National Defense* 2010). 중국정부는 경제력, 군사력, 과학기술력, 그리고 국민적 단결력을 망라한 ‘종합국력’(comprehensive national power)을 증강하기 위해 미국 및 주변국과의 때이른 군사대립을 피하는 동시에 경제발전과 군사현대화를 차질 없이 진행하고자 한다. 특히 군사력의 기반이 되는 경제력을 신장하는 것이 시급하다고 보며, 군사적 측면에서는 주변지역에 대한 전력투사능력을 기르는 데에 높은 우선순위를 부여하고 있다.

상기한 국익과 국력을 지닌 중국이 패권정책을 채택할 가능성은 거의 없다⁷. 앞서 밝힌 대로 중국이 단독으로 패권에 도전할 위치에 아직 오르지 못할 것이기 때문이다. 무엇보다 군사력 면에서 역부족일 것이다. 주요 도서국가들이 다수 존재하는 지리적 조건으로 인해 아시아에서 패권국이 되려면 우세한 해군력이 필수적이다. 유럽에서는 영국을 제외한 모든 주요산업국들과 자원부국들이 대륙에 위치하고 있기 때문에 대륙지역만 장악해도 지역 패권국이 될 수 있다. 따라서 강력한 해공군력이 패권의 필수조건은 아니다. 이와는 달리 아시아에서는 일본을 비롯한 일류산업국과 인도네시아를 포함한 자원부국들이 해양지역에 자리 잡고 있기 때문에 대륙지역만을 통제해서는 패권국이 될 수 없다. 하지만 상기한 이유로 인해 중국이 아시아의 패권을 달성하기 위해 필요한 우세한 해공군력을 갖추기는 매우 어려울 것이다. 그리고 지역국가들을 통제하기 위해서는 자체 핵 억지력 또는 핵우산을 무력화할 수 있는 우세한 핵전력(nuclear superiority)도 필요한데, 이를 달성하는 것은 거의 불가능하다. 이를 위해서는 압도적인 자원과 기술력이 필요하기 때문이다. 또 미국에 대적하기 위해 제휴할 협력국도 마땅치 않을 것이다(Goldstein 2005, 32-34). 해양국가이며 동아시아 라이벌인 일본이 중국 중심의 반미연합에 가입할 리 만무하며, 전통적인 대륙 라이벌이며 중국을 내심 경계하고 있는 인도와 러시아도 중국과 합세하기를 주저할 것이다. 이들을 중국 편으로 끌어들이기 위해서는 상당한 보상을 해주어야 할 것이며 자칫 원치 않은 분쟁에 연루



(entrapment)되어 큰 외교적 손실을 입을 수 있다. 이 지역강국들이 강제적 혹은 자발적으로 중국에 합세하지 않는 한 지역패권을 장악하는 것은 사실상 불가능하다(Art 2008, 272).

그러나 중국은 가능한 선에서 국제적 영향력을 확대하려 할 것이고, 이러한 노력의 일환으로 지역 리더십정책을 채택할 것이다⁸. 국제적 리더십을 떠맡지 않는다는 덩샤오핑(Deng Xiaoping)의 원칙을 부분적으로 수정해, 아시아의 리더 중 하나로서 확고한 위치를 다지는 것이다⁹. 중국은 경제성장과 군사현대화를 통해 미국과의 국력격차를 줄여가며, 사안에 따라 미국에 대해 선별적으로 저항·반대할 것이다. 대만을 위시한 영토문제와 석유 등 전략자원이 관련된 경우 미국과의 대립을 무릅쓸 개연성이 높다.

중국은 기회를 보아가며 미국의 영향력을 줄이고 자국의 세력권을 확장하려 할 것이다. 북한을 포함한 중소 대륙국가들에 대해서는 배타적 리더십을 확고히 수립하고자 할 것이다. 전략적으로 중요하지만 취약한 인접국가들에 대해서는 직접적인 통제를 시도할 가능성도 있다. 북한이 경제적으로 회생하지 못하고 국가붕괴의 길을 걸을 경우 이와 같은 처지로 전략할 수 있다. 또 미국이 카리브해를 장악했듯이 중국은 남중국해와 황해를 비롯한 중국근해를 배타적으로 통제하기 위한 노력을 기울일 것이다. 경제발전이 먼저 시작된 연안지방이 국민경제에서 차지하는 비중은 1970년대 말 이후 지속적으로 증가하고 있으며, 이에 따라 중국은 근해통제의 전략적 중요성을 더욱 절실히 느끼고 있다(Lampton 2008, 41). 남중국해에서 발생한 미국의 정보수집활동 방해시도와 2010년 7월에 황해에서 있었던 해상군사훈련은 이미 이러한 시도가 시작되었음을 알리는 신호탄이라고 해석할 수 있다(Economist March/14/2009).

하지만 중국의 리더십정책은 그다지 공세적이지 않을 것이다. 국력 면에서 열세인 한 중국은 미국에 대한 전면적 도전을 피해야 할 인센티브를 갖고 있다. 경제발전을 위해서는 미국의 협조가 매우 중요하며, 이러한 상황은 변치 않을 것이다(Garver 2005). 미국은 중요한 수출시장이며 동시에 자본과 기술의 공급처이다. 미국의 고등교육기관은 유학생 및 방문학자 유치를 통해 중국의 휴먼 캐피탈 육성에 기여한다. 중국이 미국과 전면적으로 충돌할 경우 이러한 경제발전의 동력을 상실할 위험이 있으며, 중국의 부상을 막으려는 미국의 군사적 압박에 노출되어 군사비부담이 대폭 늘어날 수 있다. 미국의 동맹국들이 대중제재에 가세할 경우 이러한 위험과 부담은 배가될 것이다(십여 년 후의 아시아 국가들은 중국의 잠재적 위협에 대해 한층 더 예민해져 있을 것이므로 이 가능성은 상당하다). 그 결과 경제성장이 둔화되고 사회·정치적인 불안이 발생할 수 있다(National Intelligence Council 2008, 93-94).

국력이 지속적으로 신장하는 추세를 보인다면 그것도 미국과의 전면적 대결을 피할 또 다른 이유가 될 것이다. 부상이 계속된다는 것은 “도광양희”(韜光養晦)와 “화평굴기”(和平崛起) 등의 구호로 표현되는 타협적 정책이 여전히 유효하다는 것을 방증하기 때문에 굳이 이를 완전히 폐기할 이유가 없다(Zhang and Tang 2005, 56). 또 참고 기다리면 더 유리한 위치에서 미국과 맞설 수 있는 반면에 성급히 도전할 경우 미국을 자극해 예방전쟁의 위험에 직면하게 된다(Lee 2008). 인도와 러시아 등 지역강국에 대해서도 공세적인 태도를 취할 가능성은 크지 않다. 만약 이들이 미국 블록에 가세할 경우 중국이 완전히 포위될 위험이 있으므로, 안보딜레마를 완화하고 위협인식을 줄일 필요가 있기 때문이다(Goldstein 2005, 12; Zhang and Tang 2005). 따라서 중국은 인도 및 러시아에 우호적인 태도를 보이면서 파트너십의 결성을 추진할 것이며, 이를 통해 미국과의 경쟁에 집중할 수 있는 여건을 마련하려 할 것이다.

(2) 미국의 전략

미국도 국민, 영토, 주권의 수호라는 근본적 이익을 추구하며 아울러 국제적 영향력의 확대를 바란다¹⁰. 아시아 국제정치에도 적극적으로 관여하고 영향력을 행사하여 미국을 위협하는 적대적 세력의 부상을 막고 위협요소를 제거 또는 관리하려 한다. 현재는 테러조직과 불량국가를 약화·제거하고 핵확산을 막



는 데 우선적인 관심을 두고 있지만, 미국은 전통적으로 라이벌 강대국의 등장을 저지하는 것을 중요한 이익으로 간주해왔다. 이러한 맥락에서 미국정부는 역내 최강국으로 부상하고 있는 중국이 미국에 도전하거나 지역패권을 장악하는 것을 막고자 하며, 최고 리더의 위상을 굳건히 지키고 싶어 한다. 이를 위해 우세한 군사력을 유지하는 동시에 중국과 지속적으로 교류함으로써 중국이 미국에 도전하지 않도록 하며, 민주주의와 시장경제 제도를 역내에 확산해 국제질서를 강화함으로써 중국이 기존 국제질서를 수용하도록 유도하려 한다. 또한 우세한 영향력을 유지하기 위해 핵우산과 해상수송로 보호를 포함한 안보 공약을 제공하여 일본을 위시한 동아시아 국가들과의 동맹을 공고히 하기를 원한다(Art 2008, 278-279). 그리고 러시아와 인도 등 주요 대륙 국가들이 중국과 제휴해 미국에 대적하지 않고 우호적인 파트너십을 구축하기를 바란다.

상기한 국익을 지닌 미국은 2025년의 세력판도 속에서 지상군의 투입을 피하고 해공군력과 핵전력에 의존해 주요지역에서 리더십을 행사하는 전략(역외리더십정책)을 채택할 것이다. 제일의 관심지역으로 떠오를 아시아에서는 부상하는 중국에 맞서 해양세력권을 유지하고 확대하는 것이 핵심적 전략목표가 될 것이다. 지역 해양국가들에 대한 안보지원을 통해 구축한 연합(coalition)을 리더십을 유지하는 중요한 수단으로 활용할 것이며, 특히 역내 최강의 해양국가로서 유용한 해군력과 군사기지를 제공할 수 있는 일본과의 동맹이 가장 중요한 축을 이룰 것이다. 영향력 확대에 나선다고 해도 미국은 강성해진 중국이 버티고 있는 아시아에서 무모하게 패권정책을 추구하지는 않을 것이다. 미국이 아시아의 패권을 장악하기 위해서는 대륙강대국들에 대해 압도적인 육군력과 핵전력을 갖추어야 하지만, 이는 사실상 불가능하다.

(3) 리더십 경쟁

리더십정책을 채택한 중국과 미국은 각자의 세력권을 구축할 것이다. 우월한 육군력을 갖춘 중국은 대륙 지역의 상당부분을 통제할 수 있을 것이다. 몽고, 북한, 라오스, 미얀마 등 동아시아 국가들과 키르기스스탄과 타지키스탄을 비롯한 중앙아시아 국가들이 중국의 세력권에 편입될 가능성이 크다. 해공군력 면에서 우세한 미국은 해양지역에서 확고한 리더십을 구축할 것이다. 일본, 필리핀, 인도네시아, 싱가포르, 말레이시아, 호주, 뉴기니 등이 미국의 영향권에 속할 공산이 크다. 현재 이 국가들은 미국과의 안보협력을 강화하고 있다(최우선 2012).

양국의 리더십전략이 맞물리며 미국과 중국은 영향권 확장경쟁을 벌일 것이다. 세력권의 경계에 존재하는 회색지대가 안보딜레마를 촉발할 것이기 때문이다. 지리적으로 해양과 대륙이 만나는 연안지역(littoral area)에는 해군력과 육군력이 모두 효과적으로 작용할 수 있기 미국과 중국이 모두 개입해서 경합을 벌일 수 있다. 연안도서인 대만과 긴 해안선을 가진 한반도가 대표적인 회색지대가 될 개연성이 있으며, 양국은 이들 지역에서 간헐적으로 충돌하며 제한된 경쟁에 휘말릴 수 있다. 또 해상에는 방어에 용이한 경계선을 분명히 설정하기가 어렵기 때문에 남중국해 등 중국 연해에 회색지대가 형성되어 양국의 해군이 충돌할 수 있다. 세력권의 경계에 위치한 국가들이 미·중 어느 한 편에 완전히 종속되지 않기 위해 양국과 관계를 맺으며 줄타기외교를 펼치는 것도 회색지대의 형성을 초래하는 정치적 요인이 된다.

중국이 주요 수출입품이 통과하는 해상교통로를 확보하기 위한 노력을 경주하면서 미국과의 안보딜레마가 악화될 위험성도 있다. 현재 중국은 세계최대의 수출국이며 동시에 중동, 아프리카, 라틴아메리카 등 세계각지로부터 석유, 천연가스, 우라늄, 철광석, 구리, 니켈 등 천연자원과 기타 산업부품을 사들이는 세계3위의 수입국이다(Glosny and Saunders 2010; Lampton 2008, 91). 이렇듯 중국의 주요 성장동력인 해외무역은 약 80-90퍼센트 가량을 해상수송에 의존하고 있다. 단적인 예로 석유수입의 경우 86퍼센



트가 유조선에 의해 운송된다. 이러한 현실은 중국으로 하여금 해상교통로 확보에 적극적으로 나서도록 하고 있다. 이미 중국은 경제발전과 군사력운용에 필수적인 자원인 석유가 통과하는 인도양과 말라카 해협에 해군력을 투사하려고 시도하고 있으며, 더 넓은 작전반경을 가진 대양해군을 건설하려 노력하고 있다. 중국의 입장에서는 국민경제의 동맥인 주요 교통로를 직접 통제하지는 못하더라도 전적으로 방치하거나 미국과 같은 갈등의 우려가 있는 타국에 위탁할 수는 없기 때문이다(Kaplan 2005). 이를 위해 인도와 싱가포르 등 수송로에 인접한 국가들과의 친선관계를 강화하는 한편 항공모함을 포함한 대양함대의 건설을 추진하고 있다. 중국의 경제력이 커지고 교역규모가 증대함에 따라 이러한 중국의 노력은 점차 강화될 것이다. 이들 지역에서 미국을 능가하는 해군력을 유지할 수는 없겠지만 중국의 해군력 투사는 미국과 동맹국에 위협으로 인식될 수 있다. 따라서 일본을 비롯한 동맹국과 미국은 해군력 증강으로 맞설 것이며 그 결과 군비경쟁이 발생할 수 있다.

하지만 미국과 중국의 경쟁은 제한적일 것이다. 중국의 해군력증강은 제한적으로 이루어질 것이며 이에 따라 심한 군비경쟁은 피할 수 있을 것이다. 해상수송로의 확보는 본질적으로 대륙국가인 중국에게는 사활적 이익이 아니다. 중국과 같이 광활한 영토를 지닌 자원부국은 해상봉쇄에 취약하지 않기 때문이다¹¹. 현재 50퍼센트를 수입에 의존하는 석유도 고작 에너지 총소비의 10퍼센트를 차지할 뿐이다(Ross 2010). 또한 중국은 과거의 실크로드와 같은 육상수송로 건설이라는 대안을 갖고 있다. 중국은 이미 카스피해 지역의 유전과 중국 산업지대를 연결하는 송유관 건설을 추진하고 있으며 철도와 도로 네트워크도 구축하고 있다. 중국에 우호적인 파키스탄과 미얀마가 이러한 육상교역로 구축의 주요 후보지이다. 아직 군비경쟁에서 미국을 이길 수 없다는 전략적 현실도 중국의 해군력증강 노력을 제한하는 이유가 될 것이다. 마찬가지로 중동·아프리카와 동아시아를 연결하는 해상수송로는 미국의 동맹국들에게는 매우 중요하지만 미국 자신의 사활적 이익이 걸려있는 곳이 아니다. 따라서 중국의 제한적 군비증강에 대한 미국의 대응도 온건할 것이다.

2025년의 미중 군사관계는 현재의 상황에 견주면 한층 더 경쟁적인 성격을 띠게 될 것이다. 미국의 안보전략은 부시(George W. Bush) 행정부 1기의 패권정책에서 탈피해 역외리더십전략으로 이행해왔다. 중국의 안보전략에서도 아직 타협정책이 주를 이루고 있으며 부차적으로 균형정책의 요소가 일부 가미되어 있다¹². 따라서 현재 양국 간에는 불안정하지만 대체로 협력적인 군사관계가 자리 잡고 있다. 이와는 달리 2025년에는 양국 리더십전략이 상충하여 본질적으로 경쟁적인 군사관계를 형성할 것이다. 그러나 이 경쟁관계는 다수의 비관론자들이 예견하는 전면적 경쟁관계에 비해 온건하며 제한적인 성격을 띠게 될 것이다.

이 경쟁의 주도권은 미국이 쥐게 될 가능성이 크다. 앞서 밝힌 바와 같이 미국이 중국에 대해 국력의 우세를 유지할 것이기 때문이다. 다른 국가들의 역할을 함께 고려해도 판세는 크게 달라지지 않는다. 미국은 지역강국인 일본을 비롯한 동맹국의 지원을 받을 수 있고, 더 나아가 인도와 러시아 등 중국의 전통적 라이벌과도 부분적으로 제휴할 수 있는 이점을 지닌다¹³.

2. 독자세력/균형자: 인도와 러시아

인도와 러시아는 정치적 자주성을 수호하고 인접지역에 대한 영향력을 확보하기 위해 균형정책을 채택할 것이다¹⁴. 인도는 남아시아 외에도 중앙아시아와 인도양에 영향력을 행사하기 위해 항공모함과 대형수송기 그리고 공중급유기를 도입하는 등 전력투사능력을 배양하고 있다(New York Times September/22/2008). 러시아도 코카서스지방과 중앙아시아 등 근접지역에서 세력 확대를 도모하고 있다.



인도와 러시아는 중국을 가장 위협적인 국가로 인식할 것이다. 중국이 지리적으로 근접해 있고 월등한 국력을 보유하기 때문이다. 이런 상황에서는 중국이 타협적인 태도를 취하더라도 이들의 전폭적인 신뢰를 얻지는 못할 것이다. 또 안보딜레마를 완화하기 위한 중국의 타협적 태도가 시간이 지남에 따라 약화될 수 있다. 어느 국민들과 마찬가지로 중국인들은 자국의 평화로운 의도가 자명하다고 생각하는 경향이 있기 때문이다(Shambaugh 2010). 중국은 자국이 평화를 지향하며 자국의 군사력은 전적으로 방어용이라고 역설하면서, 조금이라도 의구심을 피력하는 국가들은 불순한 의도를 가졌다고 간주하곤 한다.

일부 논자들이 주장하는 대로 중국이 같은 대륙국가인 러시아와 연합을 형성할 가능성은 매우 적다. 지난 십여 년간 러시아가 때때로 중국과 대미공조를 이루었던 것은 월등한 국력을 지닌 미국이 나토(North Atlantic Treaty Organization: NATO) 팽창과 중앙아시아 침투 등을 통해 러시아를 압박했기 때문이다. 십여 년 후 현재에 비해 상대적으로 쇠약해진 미국이 부상하는 중국을 상대해야 하는 상황에서 러시아를 이처럼 압박할 가능성은 별로 없다. 오히려 미국은 1970년대에 주적인 소련을 견제하기 위해 중국을 이용했던 것처럼 중국을 견제하기 위해 러시아에 우호적으로 접근할 개연성이 크다.

이렇듯 독자세력으로서 균형자 역할을 수행할 인도와 러시아는 1970년대 이래 지속된 전략적 제휴 관계를 이어나갈 것이다(최종철 2011). 이는 주로 중국을 겨냥해 이루어질 것이다.

3. 잠재적 강대국: 일본

일본도 영토, 국민, 주권의 보호를 근본적인 국익으로 추구하고, 이를 위해서는 주변지역의 안정이 필요하다고 인식한다(Park 2011). 특히 국가생존을 위해 필수적인 해상수송로를 확보하고 적대세력이 인접 지역인 한반도를 장악하는 것을 방지하고자 한다. 아울러 아시아 태평양 지역에 영향력을 행사하고자 한다. 근래에 세계의 평화와 안정도 국익으로 설정하고 있지만 우선순위는 현저히 낮다.

이러한 이익을 효과적으로 추구하기 위한 수단으로 일본은 미국과의 안보동맹을 보전·강화하는 것을 최우선적 과제의 하나로 인식한다. 이에 더해 자체 방위력 증진의 필요성도 인식하고 있다. 특히 북한과 중국이 가할 수 있는 직접적 군사위협에 대처하기에 충분한 전력을 우선적으로 구비하려 하며, 미국의 군사작전을 지원할 수 있는 능력도 갖추고자 한다. 이에 비해 부차적인 중요성을 지니지만 한국과 호주를 비롯한 우호적 지역 국가와 안보협력을 증진하고 다자외교를 통해 역내갈등을 해소하려는 노력을 기울이는 것도 중요하다고 본다.

현재 일본의 안보정책은 타협정책의 요소를 일부 지니고 있다. 중국과의 대립과 갈등을 가급적 피하고자 하는 것이다. 하지만 이러한 타협적 성향은 중국의 국력이 더욱 신장함에 따라 점차 약화될 것이다. 지난 수년간 집권한 민주당정부는 동아시아공동체를 주창하는 등 대체로 중국에 우호적인 성향을 띠고 있지만, 센카쿠열도 분쟁 등으로 인해 갈등이 불거지면 중국과 멀어지고 미국과 안보협력을 강화하는 모습을 보인다(Fackler and Johnson, 2010; Wong 2010). 또 중국이 군사적으로 강해질수록 일본인들의 대중 경계심이 강화되는 경향이 나타난다(Takahara 2008). 2025년에도 중국과의 분쟁은 완전히 해소되지 않을 것이고 강성한 중국에 대한 두려움은 한층 커질 것이다. 이러한 전략적 상황에서는 친중적 집권세력조차도 군사영역에서 중국의 편에 설 수는 없을 것이다. 그렇다고 중국이 섬나라인 일본을 강제로 복속시킬 만한 해공군력을 갖추기도 어렵다. 과거 중국 중심의 지역질서 하에서도 중국이 일본을 직접 통제할 수 있는 능력을 갖춘 적은 없다.

타협적 태도가 줄어드는 추세와 맞물려 일본의 안보정책은 점차 균형정책의 요소를 선명히 드러낼 것이다. 이는 중국이 월등한 국력 또는 패권을 획득하는 것을 방지하고 지역 세력균형을 유지하기 위한



노력을 일본이 경주할 것임을 의미한다. 이 전략목표를 달성하기 위해 일본은 일차적으로 미국과의 동맹을 활용할 것이다. 경제력과 인구를 비롯한 잠재력에 있어 중국에게 열세를 보일 것이기 때문이다(표1 참조). 우세한 국력을 보유한 미국이 리더십을 행사하고자 할 것이고 일본은 방위비를 절감하고자 할 것이므로, 미일 동맹은 여전히 미국이 주도하게 될 것이다. 그러나 미·중 간 국력차가 줄어들어 따라 일본은 자체 군비증강 노력을 강화할 것이다. 그리고 이러한 노력은 전략적 필요에 따라 해공군력 강화에 집중될 것이다. 도서국가인 일본은 사활적 중요성을 지닌 해상수송로를 보호하고 유사시 역내에 전력을 투사할 수 있는 능력을 필요로 할 것이다. 육군력의 경우 본토방어와 역내파견을 위한 소규모 기동군을 보유할 것이다.

일본의 국력열세를 감안하면 리더십정책과 패권정책은 현실적 대안이 아니다. 일본이 리더가 되려면 우선 현대 강대국의 필수요건인 핵전력을 갖추어야 한다. 이에 더하여 미국에 필적할 만한 해군력을 육성해야 한다. 2등 해양국가로 남아서는 자체 세력권을 형성하기 어렵다. 하지만 일본이 이러한 요건을 갖출 가능성은 매우 적다. 국내 반핵정서와 미국의 핵우산을 감안할 때 일본이 핵개발의지를 가질 지는 의문이다(Hughes 2007). 또한 잠재력의 열세 때문에 미국과 대등한 해군력을 갖추기 어렵다. 더구나 독자노선의 추구는 미일동맹을 위태롭게 한다. 이러한 상황에서 패권의 추구는 더욱 비현실적이다.

IV. 한국의 안보전략

상기한 미래 세력판도와 안보질서를 고려할 때 한국에게 가장 적합한 안보정책은 무엇인가?

1. 안보이익과 위협

상기한 안보구도 속에서 영토, 국민, 주권을 수호해야 하는 대한민국은 몇 가지 중대한 국가이익을 갖는다. 이들 국익은 생존과 직결된 정도에 따라 순차적으로 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 주변국의 지배하에 들어가는 것을 막아야 한다. 일제강점에 의한 국권상실과 유사한 수모를 다시 경험하지 말아야 한다. 둘째, 불필요한 전란에 휘말리는 일을 피해야 한다. 북한과 전쟁하거나 열강의 각축장이 되지 말아야 한다. 셋째, 해상수송로를 확보해야 한다. 이는 무역에 의존하는 국가이며 북한 때문에 대륙을 잇는 육로를 활용하기 어려운 한국이 생존하는 데에 매우 중요하다. 넷째, 한국이 주도적 역할을 담당하는 한반도통일을 이루어야 한다. 이를 통해 가장 직접적인 군사위협을 제거하고 잠재력을 대폭 증강할 수 있다.

이러한 국익을 효과적으로 도모하는 데에는 한국의 국력만으로는 부족하다. 열강에 비해 국력이 현저한 열세를 보이기 때문이다(표1 참조). 더구나 한국은 연안국가(coastal state)로서 국방을 위해 육군력과 해군력을 고루 갖추어야 하는 부담을 추가로 지게 된다. 열등한 자원을 한 곳에 집중할 수 없기 때문에 대륙국가와 해양국가를 동시에 견제하기에 충분한 전력을 갖추기 어렵다(이는 19세기 중반 독일통일 이후 연안국인 프랑스가 처한 상황과 유사하다. 당시 프랑스는 육군력과 해군력을 함께 육성함으로써 어느 분야에서도 자주국방에 충분한 전력을 확보하지 못했다). 이러한 이유로 안보에 가장 큰 위협을 가하는 국가를 판별하고, 이를 견제하기 위해 여타 국가들의 지원과 협력을 이끌어 내는 것이 현명한 방책이다.



한국의 안보이익에 대한 가장 큰 위협은 인접 대륙국가로부터 온다. (프랑스에게 해양국가인 영국이 아니라 대륙국가인 독일이 가장 위협적인 존재였던 것과 같은 이치이다). 북한은 한국에 대한 영토적 야심을 공식적으로 천명하고 있는 유일한 국가이며, 상대적으로 약해졌다고 하지만 방대한 육군을 포함한 위협적인 군사력을 보유하고 있다. 또 전쟁을 치를 가능성이 가장 큰 국가이기도 하다. 북한의 동맹국인 중국도 상황에 따라 인접한 한반도에 대규모의 지상군을 투입할 수 있는 능력과 중요한 전략적 이해관계를 갖고 있다. 또 한국의 해상수송로를 위협할 가장 유력한 후보이기도 하다. 중국은 이미 남중국해, 동중국해, 황해에서 봉쇄작전을 감행할 수 있는 전력을 갖추어 가고 있으며, 장차 핵심이익으로 규정한 이들 수역에 대한 배타적 통제권의 확립을 추구할 개연성이 크다. 이러한 갈등요인이 존재하기 때문에 앞으로 한국과 군사충돌을 경험할 소지가 적지 않다. 또한 중국은 북한이 우호적인 완충국가로 남기를 원하기 때문에 한국주도의 통일을 반대할 강한 동기를 가지고 있다. 미국과의 경쟁이 심해질수록 이 동기는 더욱 강해질 것이다. 이러한 이유로 북한과 중국이 가장 위협적이다.

이들 대륙국가에 비하면 일본은 그다지 위험한 존재가 아니다. 지리적으로 가까우며 한국의 영토인 독도에 대한 영유권을 주장하고 있지만, 그 이상의 영토적 야심을 갖고 있지 않다. 더구나 육군력이 약하기 때문에 설사 야심이 있더라도 실현할 능력이 없다. 해상봉쇄를 감행할 수 있는 해군력을 보유하고 있지만 미국의 동맹국에 대해 이를 사용할 가능성은 거의 없다. 한국이 주도하는 통일을 달가워하지 않을 수 있지만 미국이 통일을 지지할 경우 일본이 반대하지는 못할 것이다. (미국은 한국주도의 통일을 지지하는 입장을 취하고 있다).

2. 정책대안 평가

(1) 타협정책

한국의 국력수준에서 패권정책과 리더십정책의 효과적인 수행은 사실상 불가능하다. 현실적 대안으로 여러 가지 타협정책을 생각해볼 수 있지만 이도 역시 적절치 못하다.

열강의 경쟁구도 속에서 중립을 취하거나 어부지리(漁父之利)를 얻으려는 정책은 좋지 않다. 중립정책은 한미동맹의 파기를 수반하므로 북한과 중국에 대한 견제와 해상수송로의 보호를 위한 효과적 수단을 잃는 결과를 초래한다. 또 독도문제에 관해 미국이 일본을 제지할 유인을 감소시켜 일본의 입지를 강화하게 된다. 한국의 중립정책은 미·중 안보딜레마를 악화시켜 군사경쟁을 강화할 위험도 수반한다. 국가의 의도는 불확실하고 가변적이다(Mearsheimer 2001, 31). 따라서 한국의 중립의지가 변치 않으리라고 확실히 보장할 수 있는 방법은 없다. 그러므로 미국과 중국은 한국이 상대편으로 기울지 않을까 하는 우려를 떨쳐버릴 수 없을 것이다. 양국이 한국의 중립을 존중하기로 합의하더라도 상대가 배신할 가능성을 배제할 수 없다. 이 상황에서 한국이나 미·중이 본의 아니게 의구심을 증폭시키는 태도를 취한다면 강대국들의 경쟁적 개입이 일어날 수 있다. 그럴 경우 한국은 강대국의 각축장이 되어 전란에 휘말릴 위험에 처한다. 이것이 한국처럼 완충지대에 위치한 국가가 멸망하는 주된 원인이다(Fazal 2007). 경쟁관계에 있는 강대국들에게 각기 협조를 약속함으로써 이득을 취하는 어부지리 전략은 성공할 경우 상당한 혜택을 제공할 수 있다. 하지만 이 전략은 비스마르크 집권기 독일제국처럼 탁월한 지도자와 우세한 국력을 필요로 하므로 장기간 효과적으로 사용할 수 없다(Kissinger 1994, 136; Byman and Pollack 2001, 122). 따라서 독일이 러시아를 등지고 오스트리아-헝가리를 선택한 것처럼 결국 한 편을 택해야 하는 상황에 이르게 된다. 중소분쟁 시기에 북한이 양다리외교를 하며 많은 이득을 취한 것으로 알려져 있지만, 사실



북한은 심각한 안보불안을 느꼈으며 결국 자력갱생을 추구하게 되었다. 이러한 어려움에 더하여 어부지리 정책은 미·중 안보딜레마를 한층 더 악화시킬 수 있다는 위험성도 지닌다. 이 경우 전쟁의 위험성이 커질 뿐 아니라 분단 고착화의 가능성도 증가한다.

대중국 편승정책도 좋지 않다. 중국이 미국을 누르고 패권을 장악할 것이 확실하다면 미리 중국 편에서 서는 것이 필요할 수 있다. 패자의 편에서 서는 것은 약소국에 치명적일 수 있기 때문이다. 하지만 중국의 패권은 필연적이지 않다. 중국이 패권에 도전하기에 충분한 군사력을 갖출 것이냐 여부조차 매우 불투명하다. 산업 및 자연자원이 상당부분 해양지역에 위치한 아시아에서 패권국이 되려면 우세한 해공군력을 갖추는 것이 필수적인데, 중국이 이러한 전력을 갖추기를 원할 것임은 거의 확실하다. 중국의 해외무역과 투자가 양적으로 늘어나고 지리적 범위가 팽창하면서 해상수송로 보호가 더 중요해질 것이며 강력한 전력투사능력이 더 큰 전략적 가치를 갖게 될 것이기 때문이다. 육상수송로는 상대적으로 비용이 많이 들고 먼 지역과의 교역(예: 라틴아메리카와 아프리카)에 활용하기가 매우 어렵기 때문에 해상수송로를 완전히 대체할 수 없다(Mearsheimer 2010, 381-396). 이처럼 동기는 충분하지만, 문제는 중국이 미국에 필적하는 해·공군을 건설할 수 있는 능력을 갖출 수 있느냐이다. 이와 관련해서는 중국이 성공할 가능성이 별로 없다. 아시아 패권국이 되려면 우선 인도와 러시아 등 대륙강국을 제압하기에 충분한 우세한 육군력부터 확보해야 하는데, 이를 위해서는 막대한 재정지출이 필요하다. 이에 반해 미국과 일본을 비롯한 해양국가들은 국방비의 대부분을 해공군력 양성에 집중할 수 있기 때문에 군비경쟁에서 유리한 고지를 점하고 있다. 또 핵 시대에 패권을 장악하기 위해서는 지역국가들의 핵 억지력을 무력화할 수 있는 우월한 핵전력이 필수적인데, 이를 갖추기 위해서는 효과적인 핵 억지력 구축을 목표로 하는 상대국보다 훨씬 더 많은 경제자원을 투자해야 한다(Jervis 1989). 중국이 이렇듯 불리한 여건을 성공적으로 극복할 가능성은 크지 않다. 한국이 해양국가들과 힘을 합한다면 그 가능성은 더욱 줄어들 것이다. 이런 상황에서 중국 패권의 도래를 예단하여 위협적인 국가에 편승하는 것은 (비스마르크의 표현을 빌리자면) 죽을까 두려워 자살을 하는 것과 마찬가지로 어리석다.

(2) 균형정책

마땅한 대안이 없는 상황에서 한국에게 남은 최선의 선택은 인접대륙국가(중국과 북한)에 대한 균형정책이다. 앞서 설명한 대로 이들이 가장 큰 안보위협이 되기 때문이다. 세력균형을 홀로 달성할 수 없으므로 이들과 경쟁관계에 있는 미국과 일본 등 해양국가와 제휴하는 것이 필요하다. 그렇다면 해양국가들이 한국과 제휴할 의향을 가지고 있느냐가 균형정책을 효과적으로 펴기 위한 관건이 된다.

한국의 전략적 가치는 해양국가들의 관심을 끌기에 충분하다. 육군력이 부족한 해양국가들은 한국처럼 강한 육군력을 보유한 국가와의 협력을 원한다(Levy and Thompson 2010, 22). 더구나 한반도의 지정학적 위치 때문에 한국은 동맹국으로서 국력을 넘어서는 유용한 역할을 할 수 있다. 한국이 미국의 우방으로 남는다면 미국의 전략적 위치는 더욱 견고할 것이다. 중국의 심장부에 해당하는 연안지역에 인접한 한국은 중국안보에 부담스러운 존재로서 중국군의 상당부분을 동북지방과 황해일대에 묶어둘 수 있을 것이다. (미군이 한반도에 계속 주둔한다면 중국의 부담은 한층 커진다). 이는 대만을 비롯한 타 지역에 대한 중국의 군사적 압력이 줄어든다는 것을 의미한다. 반면에 한국이 경쟁세력권에 편입되어 중국에 군사기지를 제공하고 장기적으로 해공군력을 보탠다면 미국 동맹체제의 핵심을 이루는 일본을 지키는데 상당한 부담으로 작용할 것이다. 또 괌과 하와이 등 미국의 전진기지에 대한 위협으로 작용할 것이다. 한국은 이미 세계일류의 조선능력과 항만을 보유하고 있으며 지리적으로 일본열도와 미국의 역내군사기지에 근접해 있다.



동맹에 국가안보를 전적으로 의존할 수 없으므로 한국은 자체 군사력도 확충해야 한다. 군사력을 육성함에 있어 열등한 자원을 보유한 한국은 우선순위를 현명하게 설정해야 한다. 해양동맹국은 한국 안보에 필요한 육군력을 충분히 지원해줄 수 없으므로 한국은 육군력 양성에 주력해야 한다. 그리고 부차적으로 긴 해안선 및 부속도서 그리고 인근 해상수송로를 방어할 수 있는 강한 연안/근해 해군을 건설해야 한다. 이와 관련해 잠수함대의 육성이 특히 중요할 것이다. 아울러 영공을 수호하고 육군과 해군을 함께 지원할 수 있는 효과적인 공군력을 확충하는 것도 매우 중요하다. 이는 전술 공군력의 우선적 육성이 필요함을 의미한다. (적국의 본토를 타격하는 전략 공군력은 우선순위 면에서 많이 떨어진다. 한국이 강대국인 중국과 핵보유국인 북한에 대해 실제로 전략폭격을 감행하게 될 가능성은 거의 없기 때문이다.) 이러한 전략적 필요를 충분히 채우고 여력이 있을 경우에만 멀리 떨어진 해상수송로를 보호하는 데 사용할 원양함대와 원거리타격을 위한 전략공군을 건설해야 한다. 이 임무는 우세한 해공군력을 보유한 해양국가들에게 위탁할 수 있다.

만약 충분한 육군력을 독자적으로 갖추기 어렵다면 인도 또는 러시아와의 군사협력을 추진하는 것이 좋다. 이들도 중국 견제라는 목표를 공유하며 대륙강대국으로서 강한 육군력을 보유할 것이기 때문이다.

V. 결론

지금까지 본 논문에서는 장차 아시아에 어떤 안보질서가 자리 잡을 것인가에 대해 전망하고 한국에게 가장 적합한 안보전략을 모색하였다. 2025년 아시아에는 네 개의 강대국이 존재할 것이다. 중국과 미국은 일류 강대국으로서 각자 세력권을 형성하고 서로 제한적으로 경쟁하며 역내정치를 주도할 것이다. 해공군력 면에서 우세한 미국은 해양지역에서, 우월한 육군력을 갖춘 중국은 인접 대륙지역에서 명실상부한 리더가 될 것이다. 이류강대국인 인도와 러시아는 주도세력은 되지 못하지만 자주성을 보전하며 균형자의 역할을 수행할 것이다. 일본은 미국의 조력자 역할을 적극적으로 수행하며 중국 견제에 나설 것이다. 이러한 구도 속에서 한국에게 가장 적합한 안보전략은 인접대륙국가(중국과 북한)에 대한 균형정책이다. 그 일환으로 해양국가인 미일과 역할분담을 통한 군사협력을 추진하며 자체 육군력과 공군력 양성에 주력하는 것이 필요하다. 그리고 상황에 따라 인도 또는 러시아와 군사적으로 제휴하는 것도 유용한 방책이다. ■

주(註)

¹ 일본은 623 억불, 러시아는 1,252 억불을 지출할 것으로 예상된다(Crane, et al. 2005, 229).

² 중국과 인도는 아직 국경선에 관해 합의하지 못하고 있다. 중국과 러시아는 국경문제에 관해 합의를 보았지만 분쟁의 소지가 완전히 사라졌다고 보기 어렵다(Fravel 2008).



- ³ 이 임무는 현재 인민무장경찰부대가 담당하지만 대규모 소요사태의 경우 정규군의 투입이 필요해질 수 있다.
- ⁴ 근래 미국의 아시아 중시 경향이 두드러지고 있다(Clinton 2011).
- ⁵ 추정치는 어떤 가정을 하느냐에 따라서 달라진다(Wolf, et al. 2011, 93).
- ⁶ 5 세대 전투기를 개발하고 항공모함과 잠수함을 추가 건조하는 등 공군과 해군의 현대화도 동시에 추진하고 있다(IISS 2011, 211-216)
- ⁷ 패권정책이란 한 지역에서 유일한 강대국/리더가 되는 것을 목표로 하는 정책을 의미한다.
- ⁸ 리더십정책은 문자 그대로 국제체계 내에서 리더십을 행사하는 것이다. 특정지역에 세력권을 설정하거나 일단의 국가들을 통솔하여 블록을 형성하고, 블록의 리더로서 국제질서에 중대한 영향력을 행사하며 세력의 확장을 도모한다. 우세한 영향력을 얻으려 하지만 국제체계 전체를 통제하고자 하지는 않는다는 점에서 패권정책과 구별된다. 국제체계의 유일한 리더가 되는 것이 패권전략의 목표라면, 리더십정책의 주요 목표는 여러 리더 중 하나가 되는 것이다. 그 중 가장 큰 영향력을 지닌 리더가 되는 것이 부차적인 목표이다. 지역리더십전략은 이 정책의 일종으로서 자신이 속한 지역 내에 세력권을 구축하는 것이며, 역외리더십전략은 자국이 속하지 않은 타 지역에 세력권을 형성하는 것을 일컫는다(이동선 2011, 163).
- ⁹ 덩샤오핑은 생전에 ‘결부당두’(決不當頭)라는 말로 우두머리가 되려 하지 말 것을 중국지도자들에게 당부했다.
- ¹⁰ 미국은 경제적 번영과 가치의 확산 등을 포함하여 국가이익을 폭넓게 정의한다(White House 2010). 여기서도 이렇듯 다채로운 국익을 모두 나열하는 대신 안보정책과 군사관계에 가장 중요한 영향을 미치는 요소들만을 추려 정리한다.
- ¹¹ 해상봉쇄가 치명적인 효과를 갖는 경우는 드물다(Mearsheimer 2001).
- ¹² 균형정책은 한 국가 혹은 일단의 국가들이 우월한 국력을 보유하는 것을 방지하는 정책이다. 패권국의 등장을 막는 것이 균형정책의 지상목표이다. 타협정책은 위협적인 국가와 타협하여 대립과 충돌을 피하는 것을 지칭한다. 타협은 종종 양보를 통해 이루어지며 수혜국에 대해 상대적 국력이 일시적으로 감소하는 결과를 낳기도 한다. 타협의 예로는 군비제한을 들 수 있다. 위협적인 국가와 힘을 합하는 편승전략이 타협정책의 일환으로 간혹 활용된다.



¹³ 인도와의 제휴는 부시행정부 시절에 원자력협정 체결을 계기로 이미 본격적으로 시작되었고 최근 최고위급 외교를 통해 가속화되고 있다. 일례로 오바마 대통령은 인도의 국제연합 안전보장이사회 상임이사국 지위획득을 지지하는 입장을 밝혔으며, 인도의 싱 총리는 무역균형과 환율을 비롯한 국제경제이슈와 관련한 미국의 입장을 지지하였다(Stolberg 2010).

¹⁴ 인도와 러시아의 균형자 역할에 대해서는 다음을 참조하시오(Cook, et al. 2010, 31).



참고문헌

- 에피모프, 니콜라이. 2011. 《러시아 국가안보》. 서울: 한국해양전략연구소.
- 이동선. 2011. “미중 군사관계의 미래” <전략연구> 18, 1: 157-196.
- 정성장. 2011. “중국과 북한의 당중앙군사위원회 비교 연구: 위상, 역할, 후계문제를 중심으로” <세종정책 연구> 2011-19. 성남: 세종연구소.
- 최우선. 2012. “중국의 부상과 미국주도의 대중국 안보협력” <주요국제문제분석> 2011-44. 서울: 외교안보연구원.
- 최종철. 2011. 《인도의 안보전략과 한-인도 군사안보협력: 아시아 신 안보 질서 관점》. 서울: 국방대학교.
- Art, Robert J. 2008. “The United States and the Rise of China: Implications for the Long Haul.” In *China's Ascent: Power, Security, and the Future of International Politics*, ed. Robert S. Ross and Zhu Feng, 260-290. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Byman, Daniel and Kenneth M. Pollack. 2001. “Let Us Now Praise Great Men: Bringing the Statesman Back In.” *International Security* 25, 4: 107-146.
- Clinton, Hillary. 2011. “America's Pacific Century.” *Foreign Policy* November.
- Cook, Malcolm, et al. 2010. “Power and Choice: Asian Security Futures.” Lowy Institute for International Policy.
- Crane, Keith, et al. 2005. *Modernizing China's Military: Opportunities and Constraints*. Santa Monica, CA: RAND.
- Economist*. 2009. “Naked Aggression: China and America Spar at Sea.” March 14.
- Fackler, Martin and Ian Johnson. 2010. “Arrest in Disputed Seas Riles China and Japan.” *The New York Times* September 19.
- Fazal, Tanisha M. 2007. *State Death: The Politics and Geography of Conquest, Occupation, and Annexation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fravel, Taylor M. 2008. *Strong Borders, Secure Nation: Cooperation and Conflict in China's Territorial Disputes*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Garver, John W. 2005. “China's U.S. Policies.” In *China Rising: Power and Motivation in Chinese Foreign Policy*, ed. Yong Deng and Fei-Ling Wang, 201-243. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Glosny, Michael A. and Phillip C. Saunders. 2010. “Correspondence: Debating China's Naval Nationalism.” *International Security* 35, 2: 161-169.
- Goldstein, Avery. 2005. *Rising to the Challenge: China's Grand Strategy and International Security*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Higgins, Andrew. 2010. “As China Finds Bigger Place in World Affairs, Its Wealth Breeds Hostility.” *Washington Post* September 8.
- Hughes, Llewelyn. 2007. “Why Japan Will Not Go Nuclear (Yet): International and Domestic Constraints on the Nuclearization of Japan.” *International Security* 31, 4: 67-96.
- IISS. 2011. *The Military Balance 2011*. London: International Institute for Strategic Studies.
- China's National Defense*. 2010. Beijing: Information Office of the State Council of the People's Republic of China.



- International Futures, ver. 6.54. Denver, CO: Josef Korbel School of International Studies.
- Jervis, Robert. 1989. *The Meaning of the Nuclear Revolution: Statecraft and the Prospect of Armageddon*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kaplan, Robert D. 2005. "How We Would Fight China." *The Atlantic* June.
- Kipp, Jacob W. 2011. "Russia's Nuclear Posture and the Threat That Dare Not Speak Its Name." In *Russian Nuclear Weapons: Past, Present, and Future*, ed. Stephen J. Blank, 459-503. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute.
- Kissinger, Henry. 1994. *Diplomacy*. New York: Simon and Schuster.
- Lampton, David M. 2008. *The Three Faces of Chinese Power: Might, Money, and Minds*. Berkeley: University of California Press.
- Lee, Dong Sun. 2008. *Power Shifts, Strategy, and War: Declining States and International Conflict*. London: Routledge.
- Levy, Jack S. and William R. Thompson. 2010. "Balancing on Land and at Sea: Do States Ally against the Leading Global Power?" *International Security* 35, 1: 7-43.
- Lyon, Rod. 2009. "A Delicate Issue: Asia's Nuclear Future." Australian Strategic Policy Institute.
- McDermott, Roger N. 2011. "Russia's Conventional Armed Forces: Reform and Nuclear Posture to 2020." In *Russian Nuclear Weapons*, ed. Blank, 33-97.
- Mearsheimer, John J. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton.
- _____. 2010. "The Gathering Storm: China's Challenge to U.S. Power in Asia." *The Chinese Journal of International Politics* 3: 381-396.
- Minnick, Wendell. 2010. "China's Air Power Faces Challenges." *Defense News* November 1.
- National Intelligence Council. 2008. *Global Trends 2025: A Transformed World*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- New York Times*. 2008. "India Is Projecting Its Power." September 22.
- O'Rourke, Ronald. 2012. "China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities." *CRS Report for Congress* RL33153. Washington, DC: Congressional Research Service.
- Park, Young-June. 2011. "The North Korean Contingency Plan: Japanese Policy Outlook and Countermeasures." *Working Paper* 11. Seoul: Ilmin International Relations Institute.
- Ross, Robert S. 2009. "China's Naval Nationalism: Sources, Prospects, and the U.S. Response." *International Security* 34, 2: 46-81.
- _____. 2010. "Correspondence: Debating China's Naval Nationalism." *International Security* 35, 2: 169-175.
- Shambaugh, David. 2010. Special lecture at George Washington University. September 6.
- Stolberg, Sheryl Gay. 2010. "Obama Backs India for Seat on Security Council." *The New York Times* November 8.
- Sutter, Robert G. 2008. *Chinese Foreign Relations: Power and Policy Since the Cold War*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Swaine, Michael D. 2005. "China's Regional Military Posture." In *Power Shift: China and Asia's New Dynamics*, ed. David Shambaugh, 266-285. Berkeley: University of California Press.



- Takahara, Akio. 2008. "A Japanese Perspective on China's Rise and the East Asian Order." In *China's Ascent*, ed. Ross and Zhu, 218-237.
- Tow, William T. 2001. *Asia-Pacific Strategic Relations: Seeking Convergent Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- White House. 2010. *National Security Strategy*. Washington, DC: White House.
- Wolf, Jr., Charles, et al. 2011. *China and India, 2025: A Comparative Assessment*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- Wong, Edward. 2010. "China's Disputes in Asia Buttress Influence of U.S." *The New York Times* September 22.
- Zhang, Yunling and Shiping Tang. 2005. "China's Regional Strategy." In *Power Shift*, ed. Shambaugh, 48-68.

필자약력

고려대학교 정치외교학과 부교수. 시카고대학교(University of Chicago)에서 박사학위를 취득하고 미국 소재 동서연구소(East-West Center)에서 연구원으로 재직했다. 주요 연구 분야는 국제안보와 국제관계 이론이다. 저서로는 *Power Shifts, Strategy, and War*가 있으며, 주요 학술 논문으로는 "Causes of North Korean Belligerence," "Ties That Bind?: Assessing the Impact of Economic Interdependence on East Asian Alliances," "A Nuclear North Korea and the Stability of East Asia" 등이 있다.



보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

- 동아시아연구원(EAI)은 미국 맥아더재단(MacArthur Foundation)의 ‘아시아안보이니셔티브’(Asia Security Initiative) 프로그램 핵심 연구기관으로 선정되어 재정지원을 받고 있으며 아시아 지역안보에 대한 전문적인 연구 및 정책 개발을 위해 2009년1월 아시아안보연구센터(소장: 전재성 서울대)를 설립하였습니다.
- 본 연구 보고서는 아시아안보센터의 연구 결과물로서 정책결정 및 학술연구, 각종 교육사업에 활용되기를 기대합니다. 본 보고서 내용의 일부 혹은 전부를 인용할 시에는 출처와 저자를 명시해 주시기 바랍니다.
- 이 보고서는 동아시아연구원 홈페이지 [EAI 출판]과 각 프로젝트 페이지에서 내려 받으실 수 있습니다.
- 보다 자세한 문의는 아래로 연락해 주십시오.
김하정 아시아안보센터 선임연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 107) hjkim@eai.or.kr
김양규 아시아안보센터 연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 108) ygkim@eai.or.kr

