

# 대미(對美) · 대중(對中) 조화외교: 국내 및 해외 사례연구

김규륜 외

대미(對美) · 대중(對中)  
조화외교: 국내 및 해외 사례연구

김규륜 외

## 대미(對美)·대중(對中) 조화외교: 국내 및 해외 사례연구

인 쇄 2014년 12월

발 행 2014년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 최진욱

편 집 인 국제전략연구센터

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울시 강북구 4.19로 123(수유동) 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2527 (팩시밀리) 901-2543

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 (주)한디자인코퍼레이션 (02-2269-9917)

인 쇄 처 (주)예원기획 (02-745-8090)

ISBN 978-89-8479-780-2 93340

가 격 ₩10,500

© 통일연구원, 2014

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

# 대미(對美) · 대중(對中) 조화외교: 국내 및 해외 사례연구

- 본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며, 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

# 목 차

요 약 .....	vi
I. 서론 .....	1
II. 해외 사례연구 .....	13
1. 아태지역의 대미·대중 조화외교 환경 .....	15
2. 필리핀의 대미·대중 외교 .....	23
3. 호주의 대미·대중 외교 .....	44
4. 태국의 대미·대중 외교 .....	67
5. 싱가포르의 대미·대중 외교 .....	94
III. 한국 사례연구 .....	121
1. 한국의 대미·대중 조화외교 환경 .....	123
2. 한국의 대미·대중 외교정책기조 .....	128
3. 한국 사례분석 .....	131
IV. 사례연구 종합분석 및 한국의 조화외교 추진방향 .....	163
1. 사례연구 종합분석 .....	165
2. 한국 조화외교 추진 방향 .....	175
V. 결론 .....	183
참고문헌 .....	205
최근 발간자료 안내 .....	219

# 그림 목차

KINU 연구총서 14-10

<그림> 한반도 평화통일 기반조성을 위한 조화외교 개념도 .....	197
--	-----

## 요 약

21세기 이후 한국은 안보 동맹국인 미국과 제1의 교역상대국인 중국 사이에서 어느 한쪽에 일방적으로 경도되어서는 안 되는 ‘코리아 패러독스’에 직면해 있다. 한국은 역내 타 국가들과 마찬가지로 미국의 ‘아시아로의 재균형’ 정책과 중국의 ‘핵심 이익’ 수호 기조 속에 전략적 실리 외교를 전개하고 있다. 특히 박근혜정부는 미국과 중국 사이에서의 ‘협력적이고 조화로운 외교’를 국정 목표의 하나로 설정하고 있다. 따라서 한국이 미국과 중국 간 조화로운 외교 방향을 모색하는 연구가 필요하다. 이에 본 연구는 소극적 차원에서는 미국과 중국으로부터 한국의 국익을 보호하는 방안을 살펴보고, 적극적 차원에서는 미국과 중국의 관계 변화에 능동적으로 대처하여 향후 한반도 통일에 우호적인 동북아 안보환경을 조성하는 것을 목표로 연구를 진행한다.

조화외교란 특정국가(군)와 긴밀한 외교관계를 유지 및 발전시키면서 타 국가(군)와의 외교관계도 병행 발전시키는 실용외교를 의미한다. 조화외교를 추진하기 위해서는 강대국(군)의 ‘가용 행동반경’을 파악하여 자국의 최적 행동반경을 설정하는 것이 필요하다. 조화외교 환경은 조화외교의 주체국가가 강대국(군)들 사이의 세력 역학관계에 전면적 변화를 가할 수 있는 능력이 없음을 전제한다. 하지만 조화외교 국가는 강대국(군) 네트워크의 운영과 유지 과정에서 일정 정도의 영향력은 행사할 수 있는 ‘위상권력’을 보유하고 있다고 본다. 조화외교의 수단으로는 다자적인 접근이 필요하지만 강대국들과의 역학 관계 속에서 기존의 다자 협의체를 통한 중견국 외교행위는 연성 권력의 영역에 국한되는 경향을 보인다. 따라서 보다 효율적으로 조화외교를 수행하기 위해서는 강대국

(군)들 간의 지정학적 경쟁·협력의 공간을 파악하고 양 진영에 각각 적합한 설득과 압박의 논리를 개발해야 한다. 설득 논리의 개발에는 보편적이고 국제적 가치와 규범이 유용하게 준용될 수 있다. 조화외교의 주체국가가 강대국(군)이나 도전국(군) 모두가 거부할 수 없는 보편적이고 국제적 가치와 규범을 전략적으로 이용하여 양 진영 모두를 설득하고 압박해야 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제 I 장에서는 조화외교의 개념, 수단, 환경을 살펴본다. 제 II 장에서는 미국과 중국 사이에서 실리외교를 전개하고 있는 필리핀, 호주, 태국, 싱가포르 등 아태지역 국가들의 조화외교 사례를 살펴본다. 제 III 장은 한국 정부의 조화외교 사례를 비교·검토한다. 제 IV 장은 해외와 한국의 조화외교 사례를 종합 분석하여 향후 한국의 조화외교 추진방향을 도출하고, 제 V 장 결론에서 북한 변화를 향한 대미·대중 조화외교의 실제적 적용을 모색하고 한반도 통일외교를 위한 정책적 대안을 제시한다.

사례연구는 미국과 중국 두 강대국 사이에서 조화외교의 주체국(이하 A국)이 직면하는 외교 환경을 네 가지로 유형화했다. 첫 번째 유형은 특정이슈에 대한 미국, 중국, A국 모두의 정책 방향이 일치하는 경우다. 두 번째 유형은 A국이 미국과 특정이슈에 대한 정책 방향을 공유하지만, 중국과는 상이한 입장을 견지하는 경우다. 반대로 세 번째 유형은 A국이 중국과 특정이슈에 대한 정책 방향을 공유하지만, 미국과는 상이한 입장을 견지하는 경우다. 네 번째 유형은 미국과 중국의 정책 방향이 일치하지만, A국이 이와 상이한 입장을 견지하는 경우다. 네 가지 유형 중 조화외교에 적합한 외교 환경은 두 번째와 세 번째 유형의 경우라고 할 수 있다. 두 번째와 세 번째 유형을 대상으로 A국이 취할 수 있는 조화외교의 행태를 살펴본다.



해외 사례를 살펴보면 다음과 같다. 필리핀의 사례는 약소국이 영토분쟁 문제를 놓고 강대국과 노골적으로 대립하거나 동맹국에 지나치게 의존하는 것이 위험하다는 점을 보여줬다. 약소국은 강대국과의 전면전을 피하고 다른 강대국에 전적으로 의존하지 않은 채 양국의 관계를 효율적으로 조율해야 한다는 의미로 파악된다. 호주는 자국의 국내정치적 상황으로 인해 미국과의 관계에서 종종 난관에 직면했다. 또한 중국에게 호주의 입장을 분명히 전달하지 못해 중국과의 관계를 악화시키기도 했다. 이에 비해 태국과 싱가포르의 호주보다 좀 더 유연한 자세로 대미·대중 조화외교를 수행했다. 태국은 미·중 양국에 대해 기존의 정책기조를 유지하면서도 정책조정에서 유연성을 보였다. 싱가포르의 경우 중국의 체면을 살려주는 이른바 ‘체면외교’를 전개하면서도 미국과 유엔 주도의 국제협력에는 지지 의사를 분명히 함으로써 양국 사이에서 조화외교를 효과적으로 수행하였다.

대미·대중 조화외교의 사례를 통해 한국의 조화외교 방향을 모색할 수 있다. 먼저, 조화외교가 성공하기 위한 선결조건으로 미국, 중국 중 어느 한쪽에 지나치게 경도되지 않고 양국 모두와 긴밀한 관계를 유지하여야 한다. 그리고 조화외교의 실행조건으로는 외교 의제에서 손해를 보게 되는 미국과 핵심 이익을 침해 받게 되는 중국에 대해 ‘피해대책’을 강구할 필요가 있다. 또한 한국이 향후 미국과 중국 사이에서 조화외교를 추진함에 있어 소위 ‘개방적 접근법’이 필요하겠다. ‘개방성’은 미국과 중국 중 그 어느 한쪽을 배타적으로 배제하지 않는 외교정책을 의미하며 합법적 근거, 절차적 정당성, 확고한 원칙에 기반을 둔 정책추진이 중요하다고 판단된다. 즉, 국제적으로 제도화된 국제법과 합의된 규범적 근거를 가지고, 관련 조치를 취하는데 있어 절차적인 정당성에 바탕을 둘 때

상대국에 강한 설득력을 가질 수 있음을 보여준다.

한국의 조화외교 정책은 미국과 중국이라는 국제정치적 변수를 고려하고 미·중 양국의 우려를 해소하는 동시에 한반도 통일을 위해 북한의 변화를 유도해야 하는 삼중고 속에서 매우 정교하고 치밀한 전략적 사고가 요구된다. 복잡한 외교적 환경을 고려할 때 한국의 조화외교 추진전략은 주변국과의 관계를 다양하고 복합적으로 만드는 것이 필요하다. 한·미 동맹을 중심으로 하되 중층적·복합적 네트워크 창출을 통해 한·미 동맹과 한·중 관계가 배타적이지 않다는 인식을 조성해야 한다. 그와 동시에 이슈별로 정교하고 유연한 균형을 시도할 필요가 있다. 북한 변화를 향한 대미·대중 조화외교의 실제적 적용 모색으로는 동북아 원자력 공동체, 동북아 재해재난 안전망 구축, 동북아 사이버 안보협력 등이 있다.

한국이 조화로운 외교를 제대로 추진하기 위해서는 국내적으로 외교의 추진주체들이 조화를 이루어야 할 것이다. 국내정치적으로는 다양한 의견들이 존재하겠지만, 한반도 통일과 관련해서는 일관되게 지속되는 초당적 방향성에 의해서 통일외교를 추진하는 것이 필요하다. 국제적으로는 미국과 중국 관계가 갈등적이지 않고 협력적인 양상을 보이는 조화로운 상태가 한반도 통일에는 우호적인 국제환경이라고 할 수 있다. 즉, 한반도 문제를 둘러싸고 미국과 중국이 극심한 이견을 보이는 경우에는 한반도 통일을 도모하기가 어렵다는 것이다. 아울러 한반도 통일을 추진하기 위해서는 남한과 북한 간 관계개선을 통한 남북관계의 조화가 이루어져야 할 것이다.

**주제어:** 조화외교, 미국, 중국, 필리핀, 호주, 태국, 싱가포르, 이익, 일치, 배치

## Abstract

# Harmonious Diplomacy Towards the United States and China

*Kim, Kyuryoon et al.*

Placed between the U.S. and China, the South Korean government described its international environment as bifurcated between economic cooperation alongside military competition. The current study explores cases in which a country has to carry out 'harmonious diplomacy,' when it is positioned between the two rival powers, the U.S. and China. Cases fall into two categories: a situation where a country aligns its interests with the U.S. while those interests conflict with that of China, and vice versa. In seeking for harmonious diplomacy, case studies have been drawn from four other East Asian countries that are dependent on both the U.S. and China for their security and economy. Further case studies from the past South Korean governments are investigated, followed by suggestions for South Korean diplomacy with implications for unification policies. The research concludes with the notion that the formation of harmonious relations at domestic, regional, and international levels is a crucial step towards Korean unification.

**Keywords:** Harmonious diplomacy, the United States, China, Philippines, Australia, Thailand, Singapore, interest



# I. 서론



21세기 이후 중국의 급속한 경제적 부상으로 인해 한국은 이른바 ‘코리아 패러독스(Korea Paradox)’에 직면해 있다. 즉, 한국은 안보 동맹국인 미국과 제1의 교역상대국인 중국 사이에서 어느 한 쪽에 일방적으로 경도되어서는 안 되는 형국에 직면해 있다. ‘코리아 패러독스’는 중국이 세계 2대 초강대국으로 부상함에 따라 미국과 중국의 지역 패권을 둘러싼 대립관계가 점증적으로 노정되고 있다는 점에 문제의 심각성이 있다. 미국은 자국이 아시아·태평양 지역(이하, 아태지역)에서 주도해온 안보·경제 질서를 유지하기 위해 ‘아시아로의 재균형(Re-balancing to Asia)’ 정책을 추구하고 있다. 반면, 중국은 이러한 미국의 정책에 대해 자국의 봉쇄로 인식하고 영토적 ‘핵심 이익’에 대한 ‘적극작위(積極作爲)’의 의지를 확고히 천명하고 있다. 미·중 양국간 아시아의 지정학적 대립의 맥락에서 역내 국가들에게 선택을 강요하고 있는 실정이다.

한국은 역내 타 국가들과 마찬가지로 미국의 ‘아시아로의 재균형’ 정책과 중국의 ‘핵심 이익’ 수호 기조 사이에서 전략적 실리 외교를 전개할 필요성이 있다. 한반도 통일 환경 조성에 있어 중국의 역할이 점증적으로 증대되고 있다는 점에서 한국은 최근 중국과의 외교에 각별한 주의를 기울이고 있다. 특히, 박근혜정부는 미국과 중국 사이에서의 ‘협력적이고 조화로운 외교’를 국정 목표의 하나로 설정하고, 미국과는 한·미 동맹을 기반으로 한 굳건한 안보 협력관계를 지속하면서 중국과의 경제·안보적 협력관계 증진도 함께 추진하고 있다. 하지만 미국과 중국 사이에서 ‘조화로운 외교’를 펼쳐야 한다는 당위론적 수사에 비해, ‘조화로운 외교’의 구체적 실행 방안에 관한 심도 있는 연구는 부족한 실정이다. 이에 본 연구는

한국의 조화외교에 대한 구체적이고 실질적인 전략과 전개 방향을 도출하는 데 목적을 두고 진행한다. 조화외교에 대한 개념적 정의를 ‘특정국가(군)와 긴밀한 외교관계를 유지 및 발전시키면서 타 국가(군)와의 외교관계도 병행 발전시키는 실용외교’로 규정하여 연구를 진행한다. 한국이 조화외교의 기치 아래 추구하고자 하는 목표는 소극적 차원에서는 미국과 중국으로부터 한국의 국익을 보호하는 데 있고, 적극적 차원에서는 미국과 중국의 관계 변화에 능동적으로 대처하는 것이다. 또한 한반도 통일 환경 조성에서 미국과 중국의 긍정적 역할이 필수적이라는 점에서 조화외교의 궁극적인 지향점은 한반도 통일에 우호적인 동북아 안보 환경을 조성하는 것이라 할 수 있다.

## 〈연구주제 설정〉

### 개념

일국의 외교정책에 있어 ‘조화’는 다양한 차원에서 논의될 수 있다. 대상의 측면에서는 특정 국가들 사이에서의 조화, 공간의 측면에서는 특정 중점 지역과 타 지역 사이에서의 조화, 의제의 측면에서는 전통안보와 비전통안보의 조화, 경제와 안보 외교의 조화 등이 추진될 수 있다.

일반적으로 외교의 맥락에서 ‘조화’는 단순한 구호나 지침으로 인식되어 왔다. 그러나 본 연구에서는 ‘조화’의 개념을 좀 더 구체적이고 실용적인 측면에서 접근하여 조화외교를 ‘일국이 특정국가(군)와의 긴밀한 외교관계를 유지 및 발전시키면서 타 국가(군)

와의 전략적 외교관계도 병행 발전시키는 실용외교'로 정의한다. 따라서 조화외교를 추진하기 위해서는 자국이 확보하려는 특정 국익과 관련된 양 강대국(군)의 '가용 행동반경(Win-set)'을 파악하여 이를 자국의 최적 행동반경으로 설정할 수 있는 전략적 노력이 필요하다.

조화외교는 두 세력 간의 중간적 위치에서 관련국들의 이익을 조율하는 외교 행위를 총칭하는 개념이지만 두 세력 중 어느 한 국가(군)와의 긴밀한 외교관계를 전제한다는 점에서 '균형자 외교'의 개념과 구분된다. 예를 들자면, 미국과 중국 사이에서 한국의 조화외교는 미국과의 긴밀한 안보관계를 유지·지속한다는 전제 하에서 전개되는 개념이다. 조화외교는 또한 '중견국 외교'의 개념과도 구분된다. '중견국 외교'는 중견국이 글로벌 수준에서 새로운 의제, 가치, 규범을 개발하고 확산시켜나가면서 자국의 영향력을 증진시키는데 초점을 맞추고 있다.<sup>1</sup> 이에 비해 조화외교는 상대적 약소국이 전통적인 안보·경제 등의 영역에서 강대국들과 전개하는 외교행위에 강조점을 둔다.

## 환경

일반적인 조화외교 환경은 조화외교의 주체국가가 강대국(군)들 사이의 세력 역학관계에 전면적 변화를 초래할 정도의 영향력이 없음을 전제로 한다. 그렇지만 조화외교의 주체국가는 강대국(군)과 네트워크를 운영하고 유지하는 과정에서 일정 정도의 영향력을 행사할 수 있는 '위상권력(Positional Power)'을 보유하고 있다고 본다.

---

<sup>1</sup> 중견국 외교에 관해서는 김치욱, "국제정치의 분석단위로서 중견국가(Middle Power): 그 개념화와 시사점," 『국제정치논총』, 제49권 1호 (한국국제정치학회, 2009) 참조.



즉, 조화외교의 주체국가는 국제체제 내에서 강대국의 이익을 형성, 조작, 조정하는 역할을 수행하기에는 역부족이지만, 역내 지역 질서의 유지 또는 재편 과정에서 속도의 조절이나 분위기 조성 등에는 영향을 끼칠 수 있을 정도의 위상은 가지고 있다. 이러한 측면에서 네트워크 이론(Network Theory)은 조화외교의 환경을 설정하는데 준용될 수 있다.<sup>2</sup> 반면에 조화외교는 패권국(군)과 도전국(군)간 세력전이 상황에서는 적합하지 않다. 앞서 언급한 바와 같이 조화외교의 주체국가는 세력균형 또는 세력전이의 문제점들을 중재할 수 있을 정도의 ‘중심 국가(Pivotal Power)’가 아니기 때문이다.<sup>3</sup>

조화외교의 주체국가가 체제나 네트워크상에서 활동영역을 넓힐 수 있는 외부 환경이 조성되면 조화외교의 성공가능성은 높아진다. 이러한 측면에서 경성·연성 권력, 전통·비전통 안보 논의가 방증하는 것처럼 최근 종합국력을 구성하는 요인들이 복잡하게 상호 연계되고 있는 현상은 조화외교를 추진하는 데 적합한 환경을 제시한다. 또한 국제관계가 과거와 같이 이데올로기적 대립에 얽매인 ‘영합(Zero-sum)’의 논리에 의해 주도되지 않고 규범, 지역 정체성 등 비물질적 요소에 의한 영향도 점차 증가하고 있다는 점은 조화외교를 추진하는 데 있어 적합한 환경을 조성한다.

2. 네트워크 이론에 관해서는 김상배, “네트워크로 보는 중견국 외교전략,” 『국제정치논총』, 제51권 3호 (한국국제정치학회, 2011); 김상배, “한국의 네트워크 외교전략: 행위자-네트워크 이론의 원용,” 『국가전략』, 제17권 3호 (세종연구소, 2011) 참조.

3. 미국과 중국 간 세력전이 발생이 아직은 요원하다는 점에서 세력전이 이론 그 자체가 본 연구에 주는 시사점은 많지 않다. 글로벌 차원이 아닌 지역차원의 세력전이라도 동아시아 지역에 적용되는 데는 한계가 있다. 동아시아의 제반 경제·안보 의제가 글로벌 의제와 상당히 높은 수준에서 연계되어 있기 때문이다. 세력전이 이론에 관해서는 A. F. K. *Organski, World Politics* (New York: A. A. Knopf, 1958) 참조.

## 수단

조화외교의 주체는 역내의 최상위 강대국이 아닌, 상대적 강대국(군)들 사이에서 특정 강대국(군)과의 긴밀한 외교관계를 유지해야만 하는 상대적 약소국이다. 그러므로 조화외교의 수단은 제한적일 수밖에 없다.

조화외교 주체국가는 기존의 다자 협력체를 통해 종종 강대국을 압박한다. 조화외교를 시도하는 국가가 하나일 때 보다는 다수의 국가가 역량을 결집할 때 좀 더 큰 성과를 나타낼 수 있는 가능성이 높아진다. 그러나 기존의 다자 협력체에는 이미 강대국들의 이익이 상당히 투영되어 있는 바, 조화외교의 수단으로 활용되기 어렵지 않는 경우가 다반사이다.

물론 조화외교 주체국가가 타 국가들과 함께 새로운 다자 협의체를 구성할 수 있다. 특정 지역에 한정되지 않고 글로벌 차원에서 타 지역의 주요 중견국과 세력 연계를 피할 수 있다면 해당 국가는 국제적으로 영향력을 증대할 수 있다. 하지만 다자 협의체를 통한 중견국 외교는 연성 권력의 영역에 국한되는 경향을 보인다.<sup>4</sup> 그러므로 상대적 약소국이 강대국들과의 역학관계 속에서 전통적인 안보·경제의 영역에 대한 외교행위를 조화외교로 중점을 두어 추진한다면, 다자 협의체를 통한 조화외교의 성과는 나타나기 어려울 가능성이 높다고 할 수 있다.

보다 효율적으로 조화외교를 수행하기 위해서는 강대국(군)들

---

<sup>4</sup> Andrew Cooper (eds.), *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War* (New York: St Martin's Press, 1997); Andrew Carr, "Is Australia a middle power? A systemic impact approach," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 68, No. 1 (2013) 참조.

간의 지정학적 경쟁과 협력의 공간을 파악하여 양 진영에 대해 특정한 설득과 압박 논리를 개발해야 한다. 도전국(군)은 강대국(군)들 간의 패권적 행태가 제국적, 제국 경쟁적으로 심화되는 것을 막는 비판자의 역할을 담당하겠다는 입장을 견지하면서 패권국(군)과의 관계를 유지하고 증진하는 전략을 추진할 수 있다. 반대로 패권국(군)에 대해서는 패권국(군)의 진정한 이익을 일깨우는 장기적 이익 제시자의 역할을 수행하면서 도전국(군)과의 교류가 패권국(군)의 이익을 침해하지 않고 오히려 촉진시킨다는 점을 설득함으로써 도전국(군)과의 관계를 유지, 증진시키기 위한 패권국(군)의 이해를 얻을 수 있다.<sup>5</sup>

그런데 이와 같은 설득 논리의 개발에 있어 보편적이고 국제적인 가치와 규범이 유용하게 준용될 수 있다. 조화외교의 주체국가가 패권국(군)이나 도전국(군) 모두가 거부할 수 없는 보편적이고 국제적인 가치와 규범을 전략적으로 이용하여 양 진영 모두를 설득하고 압박해야 한다. 예를 들어 지구적 차원에서의 규범을 강력히 추동하고 이를 해당 지역에 도입하면서 자국의 조화외교에 유리하도록 환경을 조성할 수 있다. 특정적 설득 논리와 담론의 개발은 공공 외교나 1.5 혹은 2 트랙의 ‘포럼 외교’를 통해 정교히 가다듬어지고 확산될 수 있다.

---

<sup>5</sup> 전재성, “국제정치 이론의 관점에서 조화외교 조명,” 『대미·대중 조화외교: 국제적 사례 연구를 통한 통일외교에의 시사점 도출』 (통일연구원 자문회의, 2014. 4. 7).

## 〈연구의 구성 및 분석틀〉

본 연구는 크게 세 부분으로 구성된다. 첫째, 미국과 중국 사이에서 실리외교를 전개하고 있는 필리핀, 호주, 태국, 싱가포르 등 아태지역 국가들의 조화외교 사례를 살펴본다. 둘째, 한국 정부의 조화외교 사례를 비교하고 검토한다. 셋째, 해외와 한국 사례연구를 통해 향후 한국의 조화외교 추진방향을 도출하고, 한국의 통일외교를 위한 정책적 대안을 제시한다.

연구의 시간적 범위는 중국의 부상이 가시적으로 인식되기 시작한 2000년 이후부터 살펴본다. 본 연구가 상대적 약소국이 두 강대국 사이에서 자국의 이익을 극대화시키기 위해 펼치는 실용외교에 초점을 맞추고 진행되기 때문에 중국이 소위 G2 국가로 부상했다는 인식이 미국과 역내 국가들에게 인식되기 시작한 2000년 이후부터 살펴보는 것이 적합하다고 판단했다. 그러나 각 사례연구는 중국의 부상을 전제로 하지만 총체적 국력에 있어 미국과 중국의 격차는 여전히 높다는 점을 전제로 한다.

본 연구의 해외 사례로는 호주, 태국, 필리핀, 싱가포르의 대미·대중 외교를 선정했다. 호주, 태국, 필리핀의 조화외교 사례 선정은 이들 국가가 한국과 함께 미국이 아태지역에서 유지하고 있는 다섯개의 군사 동맹국의 일원이라는 점에서 착안했다. 일본도 미국의 동맹국이기는 하지만 타 국가들과의 국력, 중국에 대한 위협 인식, 미국에 대한 안보 밀착도 등의 정도에 있어 크게 차별되는 바 본 연구의 사례에서 제외하였다. 한편 싱가포르는 비록 미국의 군사 동맹국은 아니지만, 자국의 ‘창이(Changi)’ 군사기지에 미 해군 연안함의 상시 배치를 허용하는 등 미국과 안보적 측면에서 긴밀

I

II

III

IV

V

히 협력하고 있다는 점을 고려해 사례에 포함했다. 사례로 선정된 국가들의 공통점은 미국과의 안보관계를 기반으로 중국과 경제적 실리관계를 증진시켜나가면서 양 국가 사이에서 자국의 이익을 극대화시켜야 하는 상황에 직면에 있다는 점이다. 4개 국가에 대한 해외 사례연구와 더불어 한국 정부의 대미·대중 외교 사례에 대한 분석을 시도했다. 앞서 언급했듯이, 중국의 부상이 아태지역 국가들에게 각인되기 시작한 2000년대 이후 한국 정부의 외교 정책을 집중적으로 조명한다.

본 연구는 개별 사례연구간 분석 대상의 일관성을 유지하기 위해 미국과 중국 두 강대국 사이에서 상대적 약소국인 조화외교 주체국(이하 A국)이 직면할 수 있는 외교 환경을 네 가지로 유형화했다. 첫 번째 유형은 특정이슈에 대한 미국, 중국, A국 모두의 정책 방향이 일치하는 경우다. 두 번째 유형은 A국이 미국과 특정이슈에 대한 정책 방향을 공유하지만, 중국과는 상이한 입장을 견지하는 경우다. 반대로 세 번째 유형은 A국이 중국과 특정이슈에 대한 정책 방향을 공유하지만, 미국과는 상이한 입장을 견지하는 경우다. 네 번째 유형은 미국과 중국의 정책 방향이 일치하지만, A국이 이와 상이한 입장을 견지하는 경우다.

네 가지 유형 중 첫 번째와 네 번째 유형은 본 연구와 관련성이 낮다고 판단했다. 왜냐하면 A국의 입장에서 볼 때 첫 번째 유형의 외교환경 아래에서는 조화외교를 펼칠 이유가 없기 때문이다. 또한 네 번째 유형의 경우는 두 강대국에 비해 상대적 국력이 약한 A국이 조화외교를 성공적으로 수행할 여지가 지극히 제한적이다. 그러므로 조화외교에 적합한 외교 환경은 두 번째와 세 번째 유형의 경우라고 할 수 있다. 두 번째와 세 번째의 두 유형에 대한 외교

환경에서 A국이 취하게 되는 조화외교 행위에 대해 해외 사례를 통해 살펴보도록 하겠다. 아울러 A국의 대미·대중 외교적 성과에 대한 가치 판단은 배제하여 분석한다. 이는 일국의 특정 이슈에 대한 외교정책이 다양한 다른 이슈들과 연계되어 있다는 점에서 단순한 표면적 결과로 특정 이슈에 대한 조화외교의 성패를 판단할 수 없기 때문이다. 사례연구가 중점을 두어 분석하고자 하는 것은 A국이 조화외교를 전개함에 있어 사용한 정책적 수단, 유용성, A국의 조화외교에 대한 미국과 중국의 대응이다.

I

II

III

IV

V





## Ⅱ. 해외 사례연구





## 1. 아태지역의 대미·대중 조화외교 환경

21세기의 미·중 관계를 패권국과 반(反)패권국 간의 대립구도로 단순화시켜 설명하기는 어렵다. 전통안보 영역에서는 미·중 경쟁이 보다 치열해지고 있지만 경제를 포함한 비전통안보 영역에서는 양국이 상호의존적 공존을 추구하고 있기 때문이다. 이처럼 복잡하게 전개되고 있는 미·중 관계를 ‘구조적 상호의존과 경쟁’으로 정리할 수 있다.<sup>6</sup> 여기에서 ‘구조적’이 의미하는 바는 현재 작동하고 있는 세계정치경제 질서이며, 이는 제2차 세계대전 이후 미국 중심으로 구성되어 온 국제질서를 의미한다. 즉, 정치적으로는 자유민주주의와 국가주권에 기반을 둔 국제관계를 의미하고, 경제적으로는 자유시장경제 질서에 기반하고 있다. 전후 냉전시기 자유민주주의 진영과 사회주의권 국가들로 양분되어 벌였던 체제경쟁은 탈냉전 시기에 들어 자유민주주의로 통합되었다. 중국은 여전히 사회주의를 고수하고 있으나 국제관계에서 자유민주주의 체제를 부정하지 않고 정상적 국가관계를 수용하고 있다. 경제적으로 전후 수립된 ‘브레튼우즈 체제(Bretton Woods System)’는 그 내용에 있어서 많은 변화가 있었지만 ‘체제’의 골간을 이루는 달러 중심의 금융통화질서와 자유무역 통상질서에는 변함이 없다. ‘상호의존’은 ‘G2’ 개념에서 보여주듯이 현재 달러 중심의 세계금융통화 및 통상 질서에서 미·중 양국의 경제적 의존관계를 뜻한다. 미국은 중국에 시장개방과 투자를 통해 다국적 생산네트워크를 구축하고

<sup>6</sup> Pempel은 정치와 경제가 복잡하게 상호연관되어 형성된 미·중 관계와 동아시아 정치경제의 현상을 “경제-안보 넥서스(economy-security nexus)”로 설명하고 있다. 보다 자세한 내용은 T. J. Pempel (eds.), *The Economy-Security Nexus in Northeast Asia* (London and New York: Routledge, 2013).

중국이 세계의 공장으로서 성장하는데 기여하고 있으며, 중국도 축적된 외화로 미국의 국채를 대량 구매함으로써 미국경제 유지에 기여하고 있다.<sup>7</sup> 만약 미국 경제가 붕괴된다면 이는 중국에도 상당한 타격이 될 것이며 중국경제의 붕괴 역시 미국에 불리하게 작용할 것이다. 따라서 양국이 상호경쟁하고 있지만 동시에 경제적으로 구조적 상호의존 관계에 있다는 점에서 현재 세계경제질서가 유지되는 한 양국은 공존을 모색할 수밖에 없다. 정치·군사·안보 영역에서도 미·중 관계는 상호 견제하고 있지만 교류의 가능성은 어느 정도 열려있다고 볼 수 있다. 미국과 중국은 대만, 북한 및 북핵문제, 동남중국해 등 동아시아의 분쟁가능성이 높은 이슈영역에 대한 협의를 위해 정치안보 대화채널을 가동하고 있다. 특히 환경 및 기후변화, 에너지, 재난구조, 그리고 테러리즘 등 비전통영역에서 양국은 협의수준을 높여가고 있다. 물론, 정치·안보 및 군사 영역에서 양국의 협력은 여전히 낮은 수준에 머물러있고 불안정한 상태이지만 양국이 정치·안보 및 군사 영역에서 상호 협력을 증대시켜야할 필요성은 높아지고 있다고 평가할 수 있다.

미·중 관계가 상호견제 속에서도 협의와 협력을 도모할 수 있는 가장 큰 이유는 중국이 2차 세계대전 이후 미국을 중심으로 형성된 세계정치경제 질서와 동아시아 질서에 도전하지 않기 때문이다. 중국의 경제는 탈냉전 이후 적극적으로 세계정치경제 질서에 편입되어 왔다.<sup>8</sup> 경제적으로 자유무역질서와 달러 중심의 통화질

<sup>7</sup>-C. Fred Bergsten and the Institute for International Economics, *The United States and the World Economy: Foreign Economic Policy for the Next Decade* (Washington D.C.: Institute for International Economics, 2005), pp. 53~54.

<sup>8</sup>-Alastair Iain Johnston, "Is China a Status Quo Power?," *International Security*, Vol. 27, No. 4 (2003), pp. 5~56.

서에 편입하면서 현재까지 고도성장을 구가할 수 있었던 것이다. 또한 중국은 동아시아에서 미국의 ‘중심축과 바퀴살(Hub & Spokes)’ 동맹체제, 대만, 동남 중국해의 항행자유 등의 사안에 대해 ‘도광양회(韜光養晦)’, ‘겸허저조(謙虛低調)’, ‘유소작위(有所作爲)’의 원칙을 지키면서 ‘화이부동(和而不同)’의 자세를 견지했다. 대외관계와 안보에서 중국은 이와 같은 원칙을 지키면서 미국과 주변국들의 의심과 우려를 해소시키기 위해 노력해 왔고, 동시에 이를 통해 대외환경의 안정을 꾀하면서 경제발전에 집중할 수 있었던 것이다. 이러한 측면에서 중국은 미국 중심의 정치와 경제 질서의 가장 큰 수혜자라고 평가할 수 있다. 중국 역시 현재 세계정치경제 질서를 변경해야 할 이유가 없고, 현재로서는 ‘현상타파’를 위한 능력도 구비되지 않았다고 볼 수 있다.

중국의 개혁개방 이래 미국의 대중국 정책의 골간은 중국이 세계정치경제 질서에 성공적으로 편입하는 것이었다. 이를 중국이 경제적으로 시장경제를 수용하고 국제경제에 편입되며 나아가 정치적으로 민주화를 이룩함으로써 미국과 공존하는 아시아 국가가 되는 것이라고 정리할 수 있다. 미국은 이미 동아시아에서 일본, 한국, 대만과 같은 성공사례를 경험했다. 미국 내에서 부상하는 중국에 대한 다양한 시각들이 제기되고 있다. 현실주의적 관점에서도 중국과의 공존을 추구하는 방어적 현실주의가 있는 반면, 중국을 미국 패권에 대한 잠재적 도전자로 규정하고 이에 대한 미국의 선제적 대응이 필요하다고 주장하는 공세적 현실주의 입장도 있다. 세계화 시대에 중국이 현재 국제제도와 기구, 그리고 다양하게 형성되고 있는 다자주의에 적극 참여를 유도함으로써 평화로운 공존의 가능성을 주장하는 신제도주의적 자유주의 입장도 설득력을

I
II
III
IV
V

연고 있다. 물론 사회주의 체제하에서 중국공산당 독재를 여전히 고수하고 있는 중국의 권위주의적 정치체제의 변화 필요성을 입증하는 민주평화론의 정책 또한 많은 영향을 끼치기도 했다. 그럼에도 불구하고 중국에 대한 미국의 정책적 대응은 다양한 이론과 입장을 혼합한 형태로 전개되고 있다. 미국의 전략은 헤징(Hedging), 봉쇄(Containment)와 관여(Engagement), 협력(Cooperation)과 경쟁(Competition) 등이 혼재되어 있다. 이러한 미국의 전략을 ‘congagement’ 또는 ‘coopetition’ 등의 개념으로 표현하기도 한다.<sup>9</sup> 미국과 중국과의 관계는 이와 같이 ‘경쟁적 공존(Competitive Coexistence)’을 추구할 수밖에 없는 ‘복잡하게 얽힌 강대국(Tangled Titans)’ 사이의 관계이다.<sup>10</sup> 미국은 중국의 부상에 따른 역내 영향력 확대에 맞서 동아시아와 서태평양에서 미국의 안보이익과 영향력을 유지하기 위한 전략과 정책을 전개하고 있으나 중국과의 직접적 갈등과 충돌을 바람직한 상황전개로 보지는 않는다. 미국의 대중국 전략의 핵심은 어디까지나 상황관리와 역지에 있기 때문이다.

하지만 미·중 관계는 현재 급변하는 과도기에 놓여 있다. 특히 2008년 글로벌 금융위기 이후 중국은 미국 중심으로 형성되어온 서구식 신자유주의 세계경제 질서에 강한 의구심을 드러냈다. 이는 공유제에 기반을 두면서 정부의 시장개입을 통한 경제관리를 특징

---

<sup>9</sup>-Zalmay Khalilzad, “Congage China,” (Rand.com, Issue Paper) p. 6, <[http://www.rand.org/pubs/issue\\_papers/2006/IP187.pdf](http://www.rand.org/pubs/issue_papers/2006/IP187.pdf)>; David Shambaugh (eds.), *Tangled Titans: The United States and China* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 2013), pp. 4~5.

<sup>10</sup>-T. J. Pempel (eds.), *The Economy-Security Nexus in Northeast Asia*; David Shambaugh (eds.), *Tangled Titans: The United States and China*.

으로 하는 중국식 경제모델에 대한 확신으로 이어졌고 정치분야에서도 중국특색의 제도를 추구하도록 하는 계기가 되었다. 2009년 이후부터 중국은 러시아와 아시아에서 국제경제질서의 신아키텍처를 논하기 시작하였고, 증가하는 외환보유고를 바탕으로 국제금융, 투자 등에 적극적으로 참여하기 시작하였다.

중국은 2010년대 들어 더 이상 현재의 국제경제 질서에 만족할 수 없게 되었다. 아시아에서 중국 주도의 경제질서와 지역경제 통합을 위해 아세안과 연계해 역내 포괄적 경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP)을 추진해 오고 있는데, 미국이 이에 대응해 제시한 환태평양 경제 동반자 협정(Trans-Pacific Partnership: TPP)의 체결이 가시화되면서 치열한 경쟁 관계를 형성하고 있다. 최근에는 RCEP의 비실효성에 자극받은 중국이 독자적 이니셔티브를 취하는 아태자유무역지대(A Free Trade Area of Asia Pacific: FTAAP)를 추진하면서 아시아 주변국의 참여를 독려하고 있다. 국제금융에서도 중국의 도전은 시작되었다. 중국은 일본이 주도권과 영향력을 행사해오고 있는 아시아개발은행(Asian Development Bank: ADB)과 미국이 영향력을 유지하고 있는 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF) 등에 대응해 아시아투자개발은행(Asian Infrastructure Investment Bank: AIIB) 설립을 추진하고 있다. 금융에서 현재의 국제금융기구에 대한 대안으로 브라질, 러시아, 인도, 중국, 남아프리카 공화국 등 소위 BRICS국가들과 신개발은행(New Development Bank: NDB)을 2014년에 설립하기로 합의한 바 있다. 또한 여전히 장기적 전망에 그치고 있지만 위안화 국제화를 통한 다국적 기축통화체제 구축을 본격화하고 있다. 즉, 중국은 통상, 금융, 통화, 투자

등을 비롯해 미국을 중심으로 형성되어 온 세계경제질서에 도전하기 시작했다. 중국의 도전이 곧바로 미국의 대응과 미·중 갈등으로 표면화되지는 않을 것으로 보인다. 그러나 경제에서의 이러한 변화는 지금까지의 미·중 관계를 규정짓는 거시적 틀이라 할 수 있는 미국 중심의 현존 질서 내에서의 경쟁을 넘어 현상수정 또는 타과의 방향으로 전환된다는 점에 주목해야 한다. 즉, 미·중 경쟁은 지금까지와는 다르게 보다 근본적 이해에서부터의 갈등과 경쟁의 국면으로 접어들고 있으며 향후 보다 치열하게 전개될 것임을 예고하고 있다.

중국은 안보에 있어서도 2000년 후반, 특히 동남중국해에서 공세적 태도를 더욱 강화하고 있다. 중국이 아시아 주변국들과 마찰을 빚을 수 있는 사안에 이른바 자국의 ‘핵심이익’을 내세우면서 공세적 자세를 취하는 이면에는 다음과 같은 이유가 있다. 첫째로는 중국의 국력이 강화되면서 과거 ‘의도’는 있었으나 ‘능력’이 없어서 자제했던 국제적 사안에 대해 ‘능력’이 구비되면서 ‘의도’를 실현할 동력을 얻게 된 것이다. 둘째로는 중국의 세대교체이다. 중국의 5세대 지도부는 문화대혁명 시기에 고난의 역경을 딛고, 개혁개방 시기에 중국의 성공신화를 정책 일선에서 직접 일구어 나가면서 경력을 쌓아 올린 세대에 해당한다. 중국의 정치경제적 능력과 경험에 자신감이 있는 세대이며 동시에 이데올로기적 측면에서 과거 사회주의로부터의 이른바 중화민족주의에 경도되기 시작한 세대에 해당하며 중국의 이익 수호와 확장에 적극적이다. 셋째로는 중국이 대외팽창으로 나갈 수밖에 없는 실질적인 경제적 이해와 그에 따른 정치적 이해가 증가했다는 것이다. 중국이 국제적 생산네트워크에 깊숙이 편입되고 산업화가 진행되면서 해외 에너지자원

과 시장에 대한 이해가 증가했다. 국내 에너지 자원 수요의 폭발적 증가가 해외 에너지 자원 매장지역과 해당 국가에 대한 중국의 정치적 이해가 증가되는 결과를 가져온 것이다. 동남중국해가 석유와 천연가스를 비롯한 천연자원의 보고로 밝혀지면서 중국은 이 지역에 대한 자국의 이해에 사활을 걸고 확보하고자 한다. 그리고 동남중국해는 동아시아 상품과 자원의 수송로로서 전략적 가치가 매우 높다. 해외 자원과 시장에 대한 의존도가 높아지면서 중국은 미국과 일본 등으로부터 전략적 해상 수송로에 대한 자율성을 확보할 필요가 있었다. 이러한 이해의 증가로 중국 지도부는 과거 개념적 수준에 머물러 있었던 서태평양 지역에서의 제1, 제2, 제3 도련선 방어전략을 ‘반접근/지역거부(A2/AD)’ 전략을 바탕으로 현실화하는 작업을 추진 중에 있다. 군비증강을 바탕으로 한 중국의 대외확장은 주변국들과의 갈등과 긴장을 더욱 고조시키고 있다. 중국은 센카쿠 열도(중국명: 닌오위다오)를 둘러싸고 일본과 갈등하고 있으며, 동시에 남중국해에서 필리핀, 베트남 등과 해양영유권 갈등을 일으키고 있다.

중국이 해양으로 진출하기 시작하면서 동아시아 강대국인 일본이 강력 대응하기 시작했다. 일본은 중국을 자국 안보의 위협으로 인식하고 미국과의 동맹을 강화하면서 국방력을 증강시켜왔다. 게다가 최근에는 국제사회의 우려에도 불구하고 집단적자위권을 도입하기에 이르렀다. 미국 또한 동아시아에서 ‘아시아로의 재균형’ 정책을 전개하는데 있어 일본과의 동맹을 미국의 ‘중심축과 바깥살’ 동맹체제의 초석으로 활용하고 있다. 미국은 나아가 한국을 포함해 한·미·일 안보협력 강화를 추구하고 있는 중이다. 미국은 호주와 동남아, 그리고 인도를 연결하는 자국 동맹체제를 강화하고

I
II
III
IV
V



동아시아에서 한·미·일 안보협력을 강화함으로써 중국을 견제하고 영향력을 유지하려는 목표를 가지고 있다. 미국과 아태지역에서 미국 동맹국가들이 안보협력을 강화함에 따라 중국 또한 과거보다 더욱 분명한 대응전략을 모색하고 있다. 특히 유라시아 지역을 포괄하는 러시아가 구소련 해체 이후 약화된 자국의 영향력 확대를 시도하면서 유럽과 미국으로부터 견제를 받기 시작했다. 2014년 발생한 크림반도와 우크라이나 사태는 미국에 대한 러시아의 대응을 보다 강화시키는 결과를 가져왔다. 러시아는 중국과 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization: SCO)를 통해 유라시아 지역에서의 안정을 추구하면서 양국관계를 회복한 이래 2000년대 들어 관계 강화를 모색하고 있다. 중국과의 에너지 협력과 경제협력이라는 경제적 이해관계뿐만 아니라 안보협력을 통해 유라시아 지역에서의 영향력 유지·강화를 모색하고 있는 것이다. 또한 양국은 2010년 정상회담 이후로 아시아 지역에서의 안보와 경제영역에서 새로운 지역질서를 공동으로 모색하는 논의를 계속하고 있다. 러시아는 중국과의 안보협력을 통해 아시아 지역에서 미국을 효과적으로 견제하고, 이를 바탕으로 탈소비에트 국가들과의 정치·경제적 협력에서 자국의 영향력을 확대하는데 역량을 집중하고 있다. 즉, 한반도를 둘러싸고 자유민주주의 해양세력과 중국과 러시아를 중심으로 한 대륙세력간의 ‘노선’이 점점 더 선명하게 부각되고 있는 것이다.

이와 같은 미국과 중국의 전략적 협력·갈등 구조 속에서 아태지역 국가들이 자국의 경제, 정치, 군사적인 이익을 극대화하기 위하여 어떠한 외교정책을 펼쳤는지를 필리핀, 호주, 태국, 싱가포르 사례를 통해 검토한다.

## 2. 필리핀의 대미·대중 외교

필리핀의 대외 및 안보정책은 대체로 미국과의 전통적 우호관계에 영향을 받아 수립되었다. 제2차 세계대전의 여파 속에서 건국된 필리핀은 1946년 미국과 긴밀한 안보협력체계를 구축했다. 그 결과 1951년 필리핀과 미국은 상호방위조약을 체결했고, 필리핀 내 미군 편의시설을 제공함으로써 오랫동안 존재해왔던 실질적인 안보 보장을 공식화했다. 냉전기간 동안 필리핀 군대가 반란진압 활동에 집중 투입되면서 미국 공군과 해군 전력은 외부 위협에 대비하는 필리핀의 실질적 군대로 기능해왔다. 1992년 미군 철수 이후에도 미국과의 안보동맹은 필리핀의 대내외 방위에 있어서 여전히 핵심요소이다.

20세기 미국과의 긴밀한 안보협력관계에도 불구하고 이전 식민 지배자이자 조약 동맹국인 미국에 대한 필리핀의 의존성은 차츰 약화되었다. 1970년대 필리핀은 미군의 자국 내 군사시설에 대한 접근을 제한하면서 자치권을 주장하기도 했으며 미국의 냉전 적국인 소련 및 중국과도 외교관계를 수립했다. 1990년대 중반 필리핀 외무부는 해외근로자(Overseas Filipino Workers: OFW)를 최우선으로 보호하는 ‘국민지원’ 프로그램을 시행함으로써 외교적 관심을 지정학에서 노동 수출정책으로 전환시키는데 성공하였다. 필리핀은 21세기 초반, 미국의 대 테러전 수행과 경제 강국으로서의 중국의 등장으로 두 강대국 사이에서 균형을 맞추려는 전통적인 외교를 펼칠 기회를 얻었다. 필리핀과 중국의 경제·외교 관계가 글로리아 마카파갈 아로요(Gloria Macapagal Arroyo) 대통령의 노력으로 상당히 진전되었음에도 불구하고 필리핀은 중국 우세의 기류

에 완전히 편승하지도 못했고 미국과 중국 간에 헤징베트(Hedging Bets)로서의 역할도 제대로 해내지 못했다. 필리핀은 남중국해 영토분쟁을 겪으면서 중국을 신뢰할 수 없는 상대로 인식하게 된 반면, 미국에 대해서는 강대국들 중 그나마 덜 위협한 존재이며 신흥 강국인 중국을 견제할 수 있는 최선의 세력균형자이자 가장 믿을 만한 예방수단으로 생각하였다. 이는 동남아시아에서 중국의 매력적인 선심 공세가 절정에 달하던 시기 필리핀이 중국의 의도를 간파하고 있었기 때문에 가능했다. 중국은 미국과 긴밀한 협력관계를 유지하고 있는 동남아시아 국가들에 소프트 파워를 활용한 외교를 전개하는 동시에 이 지역을 미국으로부터 가능한 멀리 떼어놓으려고 노력하였다. 건전하고 역동적인 대미 관계는 중국의 관심을 합작 투자와 경제적 확대로 돌려놓을 것이다. 그러나 미국이 개입하지 않는다면 중국은 필리핀을 동남아 지역에서 전략·지정학적 야심을 이루는 데 좋은 먹잇감으로 여길 것이다. 중국이 동남아시아 국가 연합(Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) 회원국과 경제, 정치, 안보 등의 관계를 확대하고 심화해 갈수록 이들 아세안 회원국들이 미국이나 다른 여타 강대국들과의 관계를 더욱 강화하려 하는 것은 이 때문이다.<sup>11</sup>

필리핀은 독자생존을 위해 미국과 중국 사이에서 조화외교를 모색하지만 미국의 공식적인 조약동맹국이라는 사실 때문에 운신의 폭이 좁은 것도 사실이다. 필리핀의 대미 관계는 대중 관계보다 더욱 확고하고 지속적이며 향후 더욱 강화될 것임은 분명하다. 2001년 이래 미국은 필리핀이 동아시아에서 미국의 전략에 부합할 수

---

<sup>11</sup> “Beijing’s Soft Power in Southeast Asia China and its Neighbors,” *International Herald Tribune*, January 18, 2007.

있도록 군사기반시설 개선을 위한 상당한 규모의 자원과 기술을 제공해왔다. 그리고 필리핀을 주요 비나토 동맹국(Major Non-NATO Alliance: MNNA)으로 지명하였으며 필리핀군(Armed Forces of the Philippines: AFP)의 필리핀 내 국내 테러분자와 반군 집단에 대한 군사작전도 지원해왔다. 필리핀에 대한 중국의 외교적, 경제적 영향력이 증가하고 있지만 미국 관료들은 지역 안보에서 필리핀이 여전히 매우 중요한 연결고리라고 간주하며 동아시아에서 급속도로 변화하고 있는 미국의 안보 목적에도 긴밀하게 연관되어 있다고 여긴다. 그러나 향후 미·중 관계에서 심각한 불화가 발생했을 경우 필리핀은 중국에 대한 견제와 균형정책을 수행함에 있어서 수동적 역할에 머무르게 될 가능성이 크다. 필리핀 외교 당국은 이러한 상황을 현실적으로 받아들이고 있으며 이러한 기조는 현재 아키노(Aquino) 정부에서 나타나고 있는 실정이다.

## 가. 필리핀의 대미·대중 외교정책기조

ASEAN 회원국으로서 필리핀의 주요 강대국 전략은 지역 협의체를 통한 조화외교를 원칙으로 한다. 이 전략은 약소국이 경쟁관계에 있는 두 강대국 사이에서 강대국의 정책에 영향을 미치고 그들의 과도한 압박을 차단할 수 있을 때까지 그들과 외교적으로 유대관계를 맺고 경제활동을 촉진하는 것이다. 19세기 태국이 수행했던 균형정책은 약소국이 맞서게 될 국제상황에서 강대국을 인정하거나 활용하고 때로는 강대국 사이에서 갈등을 부추기는 것이었다. 이 균형정책은 약소국이 정책을 구상하고 생존할 수 있도록 할

뿐만 아니라 자신들의 정치적·전략적 이점을 강화하여 상황을 적절히 활용할 기회를 주는 것이다.

ASEAN 회원국은 중국의 부상에 대응하기 위해 세력균형정책을 활용한다. 이들 약소국은 다음과 같은 이유에서 이 정책을 채택한다.<sup>12</sup> 첫째, 균형외교는 ‘소프트 밸런싱(Soft Balancing)’의 한 형태로 다른 강대국의 존재와 영향력을 간접적으로 활용함으로써 신흥강자의 수정주의적 정책을 무산시키기 위한 비전략, 비군사적 수단이다. 둘째, 세력균형정책은 약소국이 떠오르는 강대국인 중국과의 무역 및 상업적 유대관계를 유지할 수 있는 방안이다. 그러나 중국과의 경제적 유대관계의 증진에도 불구하고 ASEAN 국가들은 중국 중심의 질서에 끌려다니기 보다는 독립성을 유지하기를 원하며 중국에 기대는 것을 가능한 피하고자 한다.<sup>13</sup> 이들 약소국에게 미국과의 연대는 두 가지 외교적 선택사항을 제시한다. 즉, 동남아시아에서 세력 균형을 유지하는 것과 두 강대국의 균형을 맞추는 현실적인 정책을 유지하는 것이다.<sup>14</sup> 이들 약소국은 동남아시아에서 중국의 경제적·정치적 영향력이 확대됨에 따라 정치적으로나 군사적으로 미국의 존재를 더욱 중요하게 여기는 경향이 있다.<sup>15</sup> 오드가드(Odgaard)는 중국에 대한 ASEAN의 세력균형 정책을 다음과 같이 설명했다.

---

<sup>12</sup>-Steve Chan, “Failing to Balance against China: A Pivotal Case in Reverse,” *Tamkang Journal of International Affairs*, Vol. 13, No. 4 (April 2010), pp. 1~34.

<sup>13</sup>-Institute of Southeast Asian Studies Staff, *ASEAN-U.S. Symposium* (Singapore: Institute of Southeast Asian Affairs, 2008), p. 31.

<sup>14</sup>-*Ibid.*, p. 31.

<sup>15</sup>-Morton Abramowitz and Stephen Bosworth, “America Confronts the Asian Century,” *Current History*, Vol. 105, No. 690 (April 2006), p. 150.

동남아시아는 역내 정치적 특성을 보존하기 위해 미국과 균형을 맞추는 가운데 중국을 지지하려 한다. 그러나 목표는 동남아시아에서 주도권을 확보하려는 미국의 의도를 차단하면서 동시에 미국이 동남아시아를 포기하는 일이 없도록 하는 것이다. 왜냐하면 중국 중심의 역내 질서는 기존 세력의 정치적 자유를 훨씬 더 악화시킬 것으로 예상되기 때문이다.<sup>16</sup>

그러나 약소국이 이와 같은 민감한 대외정책을 수행하는 데에는 분명 제약이 따른다. 약소국이 조화외교의 신뢰성을 구축하기 위해서는 강대국의 경쟁에 공정하게 다가가야 하기 때문이다. 강대국들과 정치·문화적 연대는 추진하되, 그들과 어떠한 주요 정치 군사적 연대도 없어야 한다. 나아가 어느 한 강대국과 자동개입 동맹(Alliance Entanglement)을 맺어도 안 되며 반복되는 분쟁에 개입해서도 안 된다. 마지막으로 약소국은 강대국 간의 경쟁을 심화시킬 수 있는 국제체제의 양극화를 경계해야 한다. 그러한 경쟁은 약소국이 균형정책을 펼치는 데 있어서 정치적·전략적으로 운신할 수 있는 폭을 축소시킨다. 불행하게도 필리핀은 어느 쪽에도 해당 사항이 없다.

필리핀의 대미·대중 조화외교는 이미 체결한 미국과의 안보동맹과 남사군도에 대한 중국과의 오랜 영유권 분쟁으로 인해 상당한 제약이 따른다. 이러한 한계는 남중국해에 대한 중국의 공세적 정책을 누그러뜨리려는 최근의 시도에서도 드러났다. 이 균형정책은 필리핀군의 영토방위역량 구축과 미국과의 안보협력 강화와 관련이 있다. 아키노 정부는 해상분쟁을 해결하기 위해 미국의 외교적

---

<sup>16</sup> Liselotte Odgaard, *The Balance of Power in Asia-Pacific Security: U.S.-China Policies on Regional Order* (New York: Routledge, 2007), p. 145.

지지와 군사적 지원이 필요하다는 것을 인지하고 있다. 만약 남사군도 갈등이 군사적 분쟁으로 비화된다면 1951년 필리핀-미국 상호방위조약(Mutual Defense Treaty: MDT)이 발효되는 상황이 올지도 모른다는 예상도 나오고 있다. 올해 초, 필리핀은 자국 내 미군의 전략적 공간을 확대하기 위해 미국과 2014 방위협력확대협정(Enhanced Defense Cooperation Agreement: EDCA)을 체결했다. 이 과정에서 아키노 대통령은 중국과 미국 사이에서 조화 외교를 펼치려던 전임자들의 노력과는 달리 오랜 동맹인 미국을 지지하는 정책을 취하게 되었다. 그 결과 필리핀-미국의 동맹은 강화되었고 필리핀-중국의 양자관계는 다소 약화되었다.

#### 나. 필리핀-미국 이익 일치: 테러와의 전쟁 참가

9.11 테러와 전 세계적인 대테러 전쟁은 필리핀이 국내안보 의제에서 미국의 지지를 얻어낼 절호의 기회였다. 2001년 조셉 아스트라다(Joseph Estrada) 대통령 축출 후 취임한 글로리아 마카파갈 아로요(Gloria Macapagal Arroyo) 대통령은 반군진압 및 대테러 작전 수행역량 강화를 위해 미군의 지원이 절실하다고 판단했다. 아로요 대통령은 미국의 전 세계적 대테러 군사작전을 전폭적으로 지지하고 나섰으며 미군의 국내 공군기지 사용과 바실란(Basilan), 민다나오(Mindanao)에서 필리핀 군대와 미국 특수부대의 합동군사훈련을 허용했다. 이러한 변화는 필리핀-미국 간의 동맹관계 복원을 촉진했다.

아로요 정부는 미국과의 안보관계 증진을 위해 몇 가지 의제를

내놓았다. 가장 시급한 문제는 필리핀 군대의 반군진압 역량을 강화하는 것이었다. 아로요 대통령은 필리핀군에 대한 지원을 미국 측에 호소했다. 대테러 전쟁의 제2전선으로써 민다나오에 미국의 임시 군대 파견에 동의한 이후 필리핀군대는 미군의 잉여방위물자에 대한 접근권한을 부여받았다. 2002년부터 2004년까지 펜타곤은 필리핀군에 C-13 수송기 1대, 포인트급 쾌속정 2척, 사이클론급 특수부대 상륙용주정 1대, UH-1H 휴이 헬리콥터 28대, 그리고 M-16 돌격자동소총 30,000정을 지원했다.<sup>17</sup> 더 중요한 것은 필리핀군이 미군과의 대규모 훈련에 여러 차례 참가한 것이었다. 이 합동군사훈련은 반군진압과 대테러 전쟁, 운송 및 장비 유지와 보수, 정보교육 그리고 대민 군사작전에 초점을 맞췄다. 미국은 또한 필리핀 제1특수부대를 구성하는 세 개의 경(輕) 대응 중대(Light Reaction Company: LRC)를 훈련시키는 데에도 동의했다.

결과적으로 필리핀은 미국 안보지원의 주요 수혜국이 되었으며 동시에 동남아시아에서 알카에다에 대한 미 군사작전의 주요 전선이 되었다. 필리핀군의 입장에서 미군의 지원은 이미 예정된 군 현대화 프로그램보다 훨씬 중요한 것으로 간주되었다. 왜냐하면 적재된 미국의 중고 부품으로 노후화된 필리핀군 군사 장비를 개량할 수 있기 때문이었다. 따라서 미군의 지원은 필리핀군의 전쟁수행역량을 지속하는데 결정적 역할을 했다고 볼 수 있다.<sup>18</sup>

<sup>17</sup>-Business Monitor International, *The Philippine Defense and Security Report Q2 2006* (London: Mermaid House, 2006), p. 25.

<sup>18</sup>-Joseph Raymond S. Franco, "Military Assistance: Bane or Boon," *Digest: A Forum for Security and Defense Issues*, No. 2 (2007), p. 12.



## 다. 필리핀-미국 이익 배치: 중국 카드 내놓기

중국은 21세기 초 활발해진 필리핀과 미국의 안보관계에 크게 동요하지 않고 필리핀과 미국 사이에 틈을 벌이기 위해 흡수력 혹은 연성권력(Soft Power)을 활용했다. 대테러전쟁과 관련하여 남아시아와 동남아시아에서 미군 주둔이 확대된 이후 미국이 전략적으로 중국을 방해하지 못하도록 하는 정책이었다. 중국은 2001년 11월에 개최된 제5회 중국-ASEAN 정상회담에서 동남아시아 국가에 FTA를 제안했다. 다음 해 정상회담에서 중국과 ASEAN 양측은 중국-ASEAN 자유무역지대 구성을 위해 중국-ASEAN 종합경제 협력기본협정을 체결했으며 중국은 필리핀을 포함한 동남아시아의 전통적 미국 동맹국들과 경제적 협력관계를 구축하는데 성공했다.

2001년 이후 필리핀과 중국 간 무역은 41%나 성장했다.<sup>19</sup> 2003년 무역액은 52억 6천만 달러(USD)에서 90억 4천만 달러(USD)까지 증가했는데 이는 전년대비 78.7%가 늘어난 것이었다. 2006년에는 230억 4천만 달러(USD)로 2005년에 기록한 170억 6천만 달러(USD)에 비해 33.3%가 증가했다. 결과적으로 필리핀-중국 간 무역은 동남아 지역에서 가장 빠르게 성장했으며 중국은 무역규모로는 미국과 일본에 이어 필리핀의 세 번째 무역상대국이 되었다. 중국 또한 필리핀 농업과 광산에 엄청난 투자를 했다. 중국은 필리핀 곡창지대 누에바 에치자 지역의 필리핀-중국 농업기술 센터에 875만 달러(USD) 상당의 기금을 지원했으며 필리핀-푸후아 스텔링(the Philippine-Fuhua Sterling) 농업기술개발회사에도 투자했다.

---

<sup>19</sup>-Office of the Asia-Pacific Affairs, Department of Foreign Affairs, *R.P.-China Trade* (Pasay City: Department of Foreign Affairs, 2007), p. 1.

그러나 중국의 가장 큰 투자는 필리핀 내 인프라 구축에 대한 투자였다. 2005년 중국은 루손 북부철도시스템 개선에 4억 5천만 달러(USD)를 투입했다.<sup>20</sup>

필리핀과 중국 간의 무역관계는 2004년 중반 필리핀과 미국 간의 외교적 위기에 영향을 받아 진행되었다. 중동에서 미국의 대테러 전쟁 확대를 지지한 필리핀은 2003년 6월 이라크에 인도적 차원의 비전투 대표단을 파견하였다. 의료진 60명, 경찰 25명, 군 병력 50명, 사회활동가 39명 등으로 구성된 대표단은 걸프전에서 부상당한 이라크인의 의료와 대민 지원을 담당하였다. 2004년 7월 1일, 자칭 칼레드 빈 알-왈리드(Khaled bin Al-Waleed)라는 이라크 반군 여단이 안젤로 드 라 크루즈(Angelo de la Cruz)라는 필리핀 트럭 운전사를 납치하는 일이 발생했다. 일주일 후 이라크 반군은 7월 20일까지 필리핀 인도주의적 구조 활동 대표단의 즉각적인 철수를 요구했고, 철수하지 않으면 납치한 운전수를 처형하겠다고 했다. 알자지라 방송을 통해 반군의 요구가 발표되자 이라크에서 필리핀 대표단을 철수하고 그를 구출하라는 필리핀 대중의 요구가 거세졌다. 그러나 미국은 그들의 요구를 들어주는 것은 이라크의 납치행위를 부추길 뿐이므로 안젤로 드 라 크루즈 납치범들에게 어떠한 양보도 해서는 안 된다고 경고했다.

아로요 대통령은 필리핀 인질이 처형될 경우 정부의 힘을 약화시킬 수 있는 커다란 정치적 반발이 촉발될지도 모른다고 우려하여 납치범의 요구를 받아들였다. 미 국무부 관리는 필리핀 정부의 결정은 잘못된 메시지를 보내는 것이라며 즉각적으로 비난에 나섰다.<sup>21</sup>

<sup>20</sup>-"Sino-Philippine Ties Undergoing Quick Development," *Xinhua News Agency*, April 25, 2005, p. 2.

미국의 강한 비난에도 불구하고 필리핀은 대표단을 철수했고 대미 안보관계를 위기로 몰아넣었다. 특히 미국 대사가 워싱턴 고위관 리와 협의 차 급작스럽게 마닐라를 떠나면서 양국관계는 더욱 악화되었다. 미국이 필리핀군에 대한 군사지원을 전면 재검토하고 전 세계적인 대테러 전쟁에 대한 필리핀 활동의 장기적 영향을 평가함으로써 양국의 동맹관계는 중대 위기를 맞게 되었다. 아로요 대통령의 결정은 미국의 분노를 불러왔고 미국과의 관계를 냉각시켰다. 몇 주 후 아로요는 중국을 공식 방문했다. 이는 미국을 향해 외교적 레버리지로 ‘중국 카드’를 이용할 것이라는 추측에 부채질을 했다.<sup>22</sup> 중국 공식 방문 동안 아로요 대통령은 중국 총리와 정상회담을 가졌다. 양국 정상은 해상구조, 재난방지 그리고 훈련교류와 같은 핵심 방위협력 분야를 확인하는 한편, 남사군도에 대한 양국의 영토 갈등을 잠시 접어두고 이 지역에 대한 공동개발을 결정했다.

## 라. 필리핀-중국 이익 일치: 미국 카드 준비

2005년 4월 26~28일 후진타오(胡錦濤) 중국 주석이 아로요 대통령의 중국 공식방문에 대한 답방 형식으로 마닐라를 방문했다. 방문 기간 중 후진타오 주석은 향후 5년 내 필리핀-중국의 교역량이 두 배 이상 증대될 것이라고 예상했다. 중국의 루존(Luzon) 북부철도 프로젝트 기금지원은 ‘양국간 새로운 선린우호와 협력관계’

<sup>21</sup> “Philippine Withdrawal Angers U.S.,” *Aljazeera Net*, July 18, 2004, p. 1.

<sup>22</sup> “Warming Ties Mark Arroyo’s Beijing Visit: China Emerges as the Philippines’ New Foreign Ally after Manila’s Pull out from Iraq,” *South China Morning Post*, September 1, 2004, p. 7.

의 상징이라고 언급했다.<sup>23</sup> 더구나 평화와 경제발전을 토대로 중국과 전략적 협력관계를 증진할 것을 필리핀 측에 요구했다. 이 전략적 동반자관계를 실현하기 위해 후진타오 주석은 고위관리들의 교류증진, 양국간 통상확대, 남중국해 해양자원 탐사 및 개발을 위한 공동 해저지진 연구, 국제 테러전 및 다국적 범죄에 대한 공조체제 강화, ASEAN-중국 자유무역협정 이행을 위한 정책조정 등을 제안하였다.<sup>24</sup>

2005년 8월 양국은 남중국해에서 공동 해저지진 탐사를 수행했다. 해저지진 탐사 조사는 남중국해 약 11,000km에 이르는 지역의 지진 데이터수집, 정리, 분석 등 3단계로 이루어졌다. 1단계 사업은 2005년 11월 종료되었으며 2단계는 2007년 초 시작하여 2008년 6월 완료되었다. 2005년 12월 아로요 전 대통령은 제1회 동아시아 정상회의 기간 중 쿠알라룸푸르에서 중국의 원자바오(溫家宝) 총리를 따로 만났다. 양국간 회담에서 두 정상은 지역 평화 발전에 양국이 기여할 것임을 재확인했다. 원자바오 중국 총리는 루존 북부철도시스템과 같은 프로젝트 수행에 필리핀과 긴밀하게 협조하고 에너지 개발, 인프라 구축, 농업증진 등의 분야에 중국의 참여를 촉진하기로 약속했다.<sup>25</sup> 2007년 1월 세부에서 동아시아 정상회의가 열리던 중에 원자바오 총리는 마닐라에서 아로요 전 대통령과 필리핀 의회 핵심 의원들을 만났으며 필리핀-중국 경제문화관계

<sup>23</sup>-"Chinese President Predicts China-Philippine Trade Relations," *BBC Monitoring Asia Pacific*, April 28, 2005, p. 1.

<sup>24</sup>-"Chinese President Calls for Further Expanding and Deepening Cooperation with Philippines," *Xinhua News Agency*, April 27, 2005, p. 1.

<sup>25</sup>-"Chinese Premier Meets Philippine, Cambodia PM," *BBC Monitoring Asia Pacific*, December 11, 2005, p. 1.

를 증진하는 15개 협정에 서명했다. 또한 필리핀과 중국의 외무부 장관에게 21세기 양국관계의 전략적 방향 설정을 지시했다.

필리핀-중국의 경제적 협력관계가 전반적으로 증진되고 있음에도 불구하고 필리핀은 미국과의 안보관계를 더욱 공고히 하고자 했다. 필리핀군의 대테러작전 수행역량을 강화하기 위해 민다나오 남부 연안지역에 반영구적 미군 주둔지와 시설을 구축했으며 마닐라에도 영구적 편의 시설을 마련했다. 미 해군 또한 미군 함정을 필리핀 내 여러 항구에 일상적으로 정박시키면서 필리핀군 작전수행에 필요한 물류와 기술을 지원했다. 2010년 1월부터 9월까지 미 해군함정은 필리핀 전역의 63개 항구를 방문했다. 또한 2006년 3월 양국은 비전통적 안보문제에 대한 필리핀-미국 협력 자문기구로 안보대처위원회를 구성했다. 2008년 초 미국 국방부는 필리핀 해군의 연안경비 프로젝트에 1,550만 달러(USD)의 자금 지원을 약속했다. 이 프로젝트를 통해 필리핀 해군과 필리핀 해안 경비대는 고주파 무선장비를 설치하고 필리핀 남부 술루와 술라웨이하(Sulu and Sulwesi Sea)의 영해를 따라 레이더 기지를 구축할 수 있게 된다. 중국이 필리핀 경제와 방위체제 구축 과정에 개입하고 있는 상황에서도 미국의 정책은 필리핀의 유일한 조약 동맹국이라는 지위를 공고히 하기 위해 중장기에 걸쳐 필리핀과 동맹관계를 강화하는 것이었다. 워싱턴은 2005년에서 2006년까지 양국의 결속을 강화하기 위해 다음 정책계획을 추진했다.<sup>26</sup> 첫째, 필리핀군의 필리핀 국내 안보문제 해결역량 강화, 둘째, 미 안보 및 방위지원 단계 격상과 역량구축을 위한 새로운 잠재적 영역 분석, 셋째, 외부의

---

<sup>26</sup>-Co-Chair's Statement, "Philippines-United States Bilateral Strategic Dialogue," *United States Embassy in Manila* (January 27~28, 2011), p. 10.

무력위협에 대비한 필리핀-미국의 장기적 준비태세와 상호 연동성 확보이다. 특히 외부의 무력 위협은 장기적으로 중국을 염두에 둔 것이다.

아로요 전 대통령은 두 강대국을 이 미묘한 세력균형 맞추기 계임에 끌어 들여 국내 안보 목표인 반군 문제를 해결하고자 했다. 이를 위해 미국의 테러와의 전쟁과 중국의 경제발전을 효과적으로 활용했다. 아로요 정부는 테러와의 전쟁에 참여함으로써 미국으로부터 경제와 안보지원금으로 수백만 달러(USD)를 확보할 수 있었다. 다른 한편, 중국의 부상과 ASEAN과의 무역 증대로 인해 중국은 필리핀이라는 매우 중요한 시장을 확보할 수 있었으며 후에 이 경제적 유대관계는 안보와 군사문제로 확대됐다. 아로요 행정부의 조화외교와 필리핀-중국의 우호조약은 동남아시아에 대한 중국의 ‘매력적 선심공세’가 있던 시기에 이루어졌다. 21세기 초 경제협력과 노련한 외교를 통해 중국 외교 당국은 동남아시아 국가들 사이에 퍼져있던 ‘중국은 군사역량 구축에 열중하는 지역안보의 위협요소’라는 인식을 불식시키는데 성공했다. 강대국으로의 평화적 대두를 위한 중국의 대외 정책은 일정부분 성과를 거두었다고 평가할 수 있으며 ASEAN 국가들에게 책임 있는 지역 강국으로서의 이미지도 구축했다. 그러나 21세기 이후 첫 10년 동안 경제와 안보 협력이 증진되었음에도 불구하고 필리핀은 중국 우세의 시류에 완전히 편승하지도 못했고 중국과 미국 사이에서 상호 균형적 입장을 제대로 취하지도 못했다. 필리핀은 중국이 지역 강자로 부상하고 있는 상황에서도 남중국해에의 영토분쟁으로 인해 중국을 전적으로 신뢰할 수 없고, 미국을 그나마 덜 위협하고 최선의 균형자이자 믿을 만한 안보 예방책으로 여기고 있다.

## 마. 필리핀-중국 이익 배치: 영토분쟁 문제와 동맹국의 유용성

2010년 베니그노 시메온 아키노 3세(Benigno Simeon Aquino III)가 42%의 득표율로 대통령 선거에서 승리했다. 이는 1987년 다당제를 실시한 이후 가장 높은 득표율을 기록한 것이었다. 취임 후 2년 동안 그는 ‘정의 외에 타협은 없다’라는 슬로건을 내세워 전임 정부에 반대하는 이른바 ‘아로요를 제외하고 모든 것(Anything-but-Arroyo)’캠페인을 벌였다.<sup>27</sup> 그 결과 아로요 전 대통령의 조화와 교와 필리핀-중국의 우호조약은 전임자와 완전히 다른 길을 가고자 하는 아키노 정부에 의해 사실상 무효화되었다. 아키노 대통령은 취임초기 중국과 우호적인 관계를 유지하고자 했으며 2010년 후반 중국이 주도하는 19개국 연맹에 가입했다. 이때 중국은 반체제 인사 류샤오보(劉曉波)에게 노벨평화상이 수여되자 노르웨이 오슬로에서 개최된 수상식을 거부했다. 2011년 2월 아키노 대통령은 중국인을 상대로 전자사기범죄를 저질러 중국으로부터 기소된 14명의 대만인을 중국에게 인도했다. 이는 필리핀과 대만 간에 엄청난 외교적 문제를 초래했다. 그러나 이내 아키노 대통령은 중국에 아첨한다고 해서 남중국해에서 중국의 공세적 정책에서 예외가 될 수 없음을 깨달았다.<sup>28</sup> 2011년 3월 2일 2척의 중국 순시선이 필리핀 에너지부의 위임을 받아 남사군도에서 동쪽으로 150km, 필리핀 팔라완(Palawan) 섬 서쪽 250km 지점에 위치한 리드 बैं크

---

<sup>27</sup>-Edilberto C. De Jesus, “The Philippines in 2010: Reclaiming Hope,” Daljit Singh (eds.), *Southeast Asian Affairs 2011* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2011), p. 223.

<sup>28</sup>-“Singed by the Dragon: the Philippines Discovers that It doesn’t Pay to Appease China,” *Wall Street Journal*, March 31, 2011, p. 1.

해역(Reed Bank)에서 원유탐사를 시행하던 필리핀 탐사선에 위협을 가하는 일이 벌어졌다. 아키노 정부는 자국의 배타적 경제수역(Exclusive Economic Zone: EEZ)내에서 발생한 중국과의 해상 충돌로 인해 마닐라 주재 중국 대사관에 항의서한을 전달했으며 외무부 대변인은 “필리핀 정부는 이번 사고에 대한 중국 측의 설명을 요구한다”는 긴급 성명을 발표했다. 그러나 중국대사관의 고위관리는 필리핀의 엄중한 항의에도 아랑곳 하지 않고 남사군도와 인근 영해에 대해 논쟁의 여지가 없는 중국 영토라고 주장했다. 그리고 중국은 필리핀 배타적 경제수역 내 일지라도 원유탐사활동을 시행하기 전에 중국의 허가를 먼저 받았어야 했다는 주장을 반복했다. 이는 사실상 중국이 필리핀과 기타 분쟁 당사국에게 남중국해에 대한 중국의 영유권 주장을 각인시키려는 압박이었다.<sup>29</sup> 2011년 상반기 필리핀과 베트남에 대한 중국의 위압적이고 오만한 선언은 이 지역의 영토분쟁을 악화시켰다. 그 무렵 아키노 대통령은 남중국해 문제에 있어 중국과 직접적으로 충돌할 수도 있음을 분명히 알게 되었다. 이를 계기로 아키노 정부는 필리핀군의 영토방위 역량 강화를 서둘렀다. 2011년 6월 필리핀 행정부와 군은 방위력 개선과 군편성에 다년간 10억 페소 이상을 책정하기로 합의했다. 2011년 10월 볼테르 가즈민(Boltaire Gazmin) 국방부 장관은 필리핀 영토 보전과 해상안보문제에 대처하기 위해 필리핀군을 ‘군더더기 없는 역량을 갖춘’ 군대로 재건하자는 국방기획지침서를 발간했다. 필리핀 영토방위의 당면 목표는 공군, 해군, 필리핀 해안 경비대의 감시활동, 저지 및 국경순시 역량 강화에 토대를 둔 평범

<sup>29</sup> “China Wants Philippines to Seek Permission before Spratlys Oil Search,” *BBC Monitoring Asia-Pacific*, June 10, 2011, p. 1.



하지만 ‘종합적인 영토보전 프로그램’을 마련하는 것이다. 모니터링과 적절한 전투력 투사역량은 필리핀 영해에서 인접지역 또는 배타적 경제수역까지 확대되어야 한다.<sup>30</sup> 2011년 필리핀군 전략계획에 따르면 장기적 목표는 ‘외부침범 혹은 외부 공격과 다른 불법적 활동에 대해 유효한 전쟁 억지력’을 유지하는데 필요한 군사체제와 역량을 강화하고 동시에 항행자유를 보장하는 것이다.<sup>31</sup>

### 미국에 대한 의존

중국에 대한 아키노 행정부의 균형정책의 이면에 존재하는 중요한 요소는 중국의 우세한 경제적·군사적 역량에도 불구하고 필리핀-미국의 안보관계가 강화되었다는 것이다. 새롭게 강화된 동맹관계는 두 가지 정치적·전략적 목표를 달성했다. 첫째, 필리핀 정부는 국내 테러와의 전쟁과 반군진압작전에 미국의 지원을 얻어냈다. 둘째, 미국은 필리핀과 동맹을 공고히 함으로써 테러집단을 무력화했을 뿐만 아니라 필리핀에 대한 중국의 정치적·경제적 영향력에 대응할 수 있었다. 미국은 중국의 경제적·군사적 영향력이 필리핀에 골고루 미치고 있는 가운데 필리핀-미국의 안보 동맹관계를 유지하기 위해 필리핀군에 대한 기술적·군사적 지원을 정기적으로 제공하고 있다. 필리핀군의 영토방위를 위해서 새로운 무기와 장비가 필요하다는 것은 의심할 여지가 없다. 가장 최근에 있었던 전력보강은 미 해안경비대가 사용하던 해밀턴급 쾌속정 2대를

---

<sup>30</sup>-National Security Council, *National Security Policy 2011-2016* (Quezon City: National Security Council, April 2011), p. 39.

<sup>31</sup>-Office of the Deputy Chief-of-Staff, *Armed Forces of the Philippines: Strategic Intent* (Quezon City: Camp Aguinaldo, 2011), p. 27.

해외군사판매차관을 통해 필리핀 해군이 인수한 것이었다.<sup>32</sup> 현재 이 쾌속정은 가장 규모가 큰 것으로 공해상 순찰에 사용되던 필리핀 해군의 구형 호위구축함을 대체했다. 현재 이 함정은 필리핀 석유탐사사업 보호와 영해분쟁이 있는 남중국해에 투입되었다. 필리핀 해군은 남중국해 모든 해상 활동을 감시할 수 있는 최신 전자기기와 감시 장비를 쾌속정에 장착할 계획이다.<sup>33</sup>

중국과의 영토분쟁이 절정에 달하던 2011년 6월 중순 아키노 정부는 필리핀에 대한 미국의 외교적, 군사적 지원이 시급하다는 점을 공개적으로 언급했다. 파키토 오초아(Pacquito Ochoa) 행정부 장관은 남사군도에서 무력충돌이 발생할 경우 미국의 희망한다면 남사군도 분쟁이 중국과의 무력충돌로 악화될 경우 미국과의 상호방위조약을 발효할 수도 있다고 덧붙였다.<sup>34</sup> 또한 마닐라 주재 미국 대사인 해리 토마스(Harry Thomas)는 필리핀에 대한 미국의 안보보장을 재확인하면서 “필리핀과 미국은 오랜 조약 동맹국이다. 우리는 전략적 동반자이며 남중국해, 남사군도 그리고 기타 여러 문제에 대해 서로 긴밀하게 협의할 것이다”라고 말했다.<sup>35</sup> 군사력의 부족함을 의식한 필리핀은 1951년 상호방위조약에 명시된 필리핀 방위와 안보, 구체적으로 남사군도에 대해 미국이 공·해군력

<sup>32</sup> “Philippine Navy to Acquire Largest Ship in Inventory,” *GMA News*, January 23, 2011, p. 1.

<sup>33</sup> “Philippine Military Looks Forward to Arrival of New Warship,” *BBC Monitoring Asia-Pacific*, August 25, 2011, p. 2.

<sup>34</sup> “Manila Ups the Ante in Spratly Tussle,” *Tribune Business News*, June 14, 2011, p. 2.

<sup>35</sup> “U.S. under Pressure over Sea Dispute Washington has stopped Short of Specifics on its Position under a Defense Pact with Manila on Recent Incursion by China in the South China Sea,” *South China Morning Post*, June 17, 2011, p. 2.

지원을 분명히 해줄 것을 요구했다. 필리핀 외교 당국자들은 필리핀 영토에 대한 무장공격과 남중국해를 포함한 태평양 지역에서의 물리력 행사는 자동적으로 미군의 무력개입을 초래할 것이라고 경고했다. 적대행위 발발 시 미국의 대응은 남중국해 인근 시설에 대한 미군의 접근성에 따라 달라진다. 즉 미군이 적기에 대응할 수 있는 거리에 위치해 있는가가 작전의 성패를 가름한다. 2011년 8월 16일 상호방위·안보대처위원회 회담 기간에 양국은 양자 및 다자간 안보와 영토인식을 강화하기 위한 기본 틀을 구상했고 다음과 같은 방안들을 고려했다.<sup>36</sup> 필리핀군은 자국의 영토방위 역량을 강화하기 위해 MDB(Mutual Defense Board)와 SEB(Security Engagement Board) 활동을 지원하는 필리핀 내 미국의 해양방위 전력의 순환주둔, 남중국해와 필리핀 서해의 합동해상안보활동 증강, 해양탐사 지원시설의 공동사용개발, 미국과 필리핀군의 정보 공유 개선, 미국 태평양 사령부와 필리핀군이 참여하는 통합해상 안보계획 실시 등을 추진했다. 이러한 일련의 활동은 만약 필리핀에 대한 무력공격이 발생하여 상호방위조약이 발효될 경우 필리핀군의 영토방위 역량부족을 보완하고 합동군사작전을 가능하게 하는 것을 목표로 한다.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup>-Philippine-U.S. Mutual Defense Board/Security Engagement Board Co-Chairman, "2011 Mutual Defense/Board Engagement Board Strategic Guidelines," August 16, 2011, p. 1.

<sup>37</sup>-*South China Morning Post*, June 17, 2011, p. 1.

## 2012 교착상태에 빠진 스카보러 암초섬 문제와 필리핀-미국 방위협력확대협정(EDCA)

2012년 4월 9일에서 6월 18일까지 필리핀 함정은 스카보러(Scarborough) 암초 지역에서 중국의 함정과 해상 대치하고 있었다. 산호초와 바위로 이루어진 150km<sup>2</sup>에 이르는 삼각형 모양의 이 척박한 섬은 필리핀에서 약 135마일, 중국에서 약 543마일의 거리에 있다. 양국은 이 암초에 대한 소유권을 주장하고 있으며 1990년대 후반 이후 이 지역에 대한 통제권을 두고 적대적 대치상태에 있었다. 이러한 교착상태는 2012년 4월 10일 필리핀 해군 기함 그레고리오 델 필라호(BRP Gregorio del Pilar)가 스카보러 암초섬 인근에서 조업 중이던 중국어선의 선원을 체포하려하자 2척의 중국 초계정이 도착하여 중국 어부들이 체포되는 것을 막고 나서면서 촉발되었다. 필리핀은 이 사건으로 유발된 긴장을 완화하기 위해 수상전투함정을 규모가 작은 해안경비함정으로 대체했다. 그러나 중국은 기관총, 조명탄, 전자감지장치가 설비된 최대 규모의 최신 유정 30함을 파견하여 사태를 더욱 악화시켰다. 이는 교착상태가 중국이 가장 선호하는 해상 전략임을 보여준다. 즉, 연안 국가를 자극하기 위해 민간선박을 이용해 바다에 ‘선을 긋고’ 뒤에서 지켜보고 있다가 중국해군 함정을 투입해 사태를 악화시키는 방식이다.<sup>38</sup> 중국의 책략은 본질적으로 해상관할권 문제를 해결하기 위해 해상 대치작전에 연안 국가를 끌어들이며 해군력에 압도된 이들에게 무력 사용에 대한 책임을 묻는 것이다.<sup>39</sup> 스카보러 암초섬의 교착상태와

<sup>38</sup>-"Path to Scarborough Far from Fair: South China Sea Rivals no Match for China's Economic, Military Clout," *The Strait Times*, April 21, 2012, p. 1.

<sup>39</sup>-*Ibid.*, p. 1.

이후 중국의 압초섬 점령으로 필리핀과 미국 사이에 ‘순환주둔 확대협정(Agreement on Increased Rotational Presence: IRP)’을 체결하는 일이 매우 중요해졌다. 협정은 필리핀 내 미군기지 재구축에 관한 논란은 피하면서 순환기지에 미군과 장비의 배치를 용이하게 하기 위한 것이다. 흥미로운 것은 이 협상이 남중국해에서 되풀이되는 필리핀과 중국 간의 긴장상황에 대처하기 위해 진행되었다는 것이다. 소규모의 구식 해군력이 전부인 필리핀은 합동훈련, 인도주의적 임무, 재난 구조 활동을 수행중인 미군의 정기적 방문을 통한 미국의 기술적 군사지원에 기댈 수밖에 없다. 더욱 중요한 것은 필리핀은 미군과 미군장비의 일시적 배치로 인한 전쟁억지력에 의존하고 있다는 것이다.

2014년 4월 28일 필리핀과 미국은 방위협력확대협정에 서명했다. 사실상 방위협력확대협정은 새로운 안보조약은 아니며 1951년 상호방위조약을 갱신하고 보강한 것에 지나지 않는다.<sup>40</sup> 이 협정은 필리핀 기지 내 미군의 순환배치를 통해 양국에게 개별적, 집단적 방위역량을 강화할 수 있는 기본 틀을 제시하였다.<sup>41</sup> 필리핀군이 소유하거나 관리하는 시설을 미군이 이용할 수 있도록 허가하고 필리핀 기지 사령관은 이들 지역에 대한 자유로운 접근권을 갖는다. 마찬가지로 미국이 건설하고 보수한 인프라 역시 필리핀군이 사용할 수 있다. 그리고 필리핀 기지 내 건설작업과 기타 활동은 필리핀의 동의를 받아야 한다. 협정이 시행되면 소규모 미군 파견

---

<sup>40</sup>-“New Defense Agreement Enhances Philippine, U.S. Alliance on Security Challenges – DND Chief,” *The Philippines News Agency*, April 28, 2014, p. 1.

<sup>41</sup>-“U.S.-Philippine Pact Expands Defense Cooperation,” *Targeted News Service*, April 28, 2014, p. 1

단이 필리핀 영토 내에 임시 배치된다. 방위협력확대협정을 통해 미군은 필리핀 내 제한적인 주둔과 가능한 최소한의 가동 군사시설 등 전진작전기지와 필리핀이 유지 관리하는 임시 미군주둔시설인 협력적 안보공간을 확보하는 협정을 맺게 되었다.<sup>42</sup> 중국 인근에 산재해 있는 군도국가에 위치한 군사시설들은 중국의 접근반대 및 거부전략을 복잡하게 만들 수 있다. 게다가 기지 내 공군 및 해군 전력은 남중국해나 동중국해에서 적대행위가 발발할 경우 신속한 대규모 미군병력 투입을 가능하게 할 것이다. 남중국해 문제는 분명 군사력만으로는 해결될 수 없는 장기적 안보 과제이다. 그러나 무력 갈등 위협이 대두하면서 동남아시아에서 미국의 효과적인 전쟁억지력이 긴요해지고 있다. 방위협력확대협정은 그러한 전쟁억지력을 만들어냈다.

아키노 정부는 애국주의자와 무장 좌파조직의 반대에도 불구하고 미국에게 필리핀에 대한 전략적 접근을 제공함으로써 미국에 대한 강력한 정치적 의지를 보여주었다. 유일한 전략적 동맹국에 지나치게 많이 의존함으로써 발생할 수 있는 문제는 기껏해야 대중의 반발 정도일 것으로 예상된다.<sup>43</sup> 더구나 미국과의 긴밀한 안보연대는 만약 중국이 영토분쟁을 원만하게 해결하는 쪽을 선택한다 해도 그들이 외교적 술수를 부릴 만한 어떠한 여지도 남겨두지 않을 만큼 공고하다. 마찬가지로 미국과의 긴밀한 안보관계는 분명 필리핀-중국 간의 활발한 무역에도 영향을 미칠 것이다. 그럼

---

<sup>42</sup>-For details regarding this new forms access arrangements see Robert Harkavy, "Thinking about Basing," *Naval War College Review*, Vol. 58, No. 3 (2005), pp. 12~42.

<sup>43</sup>-International Crisis Group, "Stirring Up the South China Sea II: Regional Responses," *Asia Report* (July 24, 2012), p. 24.

에도 불구하고 아키노 정부는 미국의 전략적 위치가 초래할 수 있는 중국과의 경제적 소원이나 지역적 저항을 헤쳐 나갈 준비가 되어있기 때문에 기꺼이 정치적 이익을 걸었다고 볼 수 있다.

### 3. 호주의 대미·대중 외교

중국이 국제정치에 중요한 영향을 미치는 국가로 등장함에 따라 호주는 아태지역의 다른 모든 국가와 마찬가지로 이 지역의 전략적 환경이 변화하고 있음을 받아들이고 있다. 이와 관련해 미국과 긴밀한 안보관계를 맺고 있고 경제적으로도 중국에 의지하고 있는 역내 국가들은 매우 민감한 문제에 직면해 있다. 하지만 호주는 분명 그 어느 국가보다 훨씬 더 어려운 문제와 맞서고 있다. 중국이 아태지역뿐만 아니라 국제정치의 주요 주체로 등장함으로써 호주의 국가 역할 구상에도 도전 과제를 던져주고 있다. 현재 직면한 난제와 과거의 실수들을 어떻게 처리할 것인가가 향후 정책 결정의 방향을 제시할 것이다.

국가는 지리적, 역사적, 문화적, 기타 다양한 측면을 고려하여 역할을 구상하고 정책을 수립한다. ‘역할이론’이란 사회생활을 연극에 비유한 것으로 ‘연기자’, 연기자가 하는 ‘역할’, 그리고 사회관계가 형성되는 ‘무대’를 통해 사회조직을 탐구한다.<sup>44</sup> 사회적 주체인 연기자들은 그들의 지위에 따른 주관적 구상, 사회의 기대, 그리고

---

<sup>44</sup>-George Ritzer and J. Michael Ryan, *The Concise Encyclopedia of Sociology* (Chichester: Wiley-Blackwell, 2011), p. 508.

그 역할을 수행하는 사회적 맥락을 토대로 나름의 역할을 구성하고 유지해 나간다.<sup>45</sup> 현대의 역할이론은 구조역할이론과 상호역할이론으로 구분한다. 구조역할이론에 따르면 ‘연기자는 문화에 의해 작성되고 각색된 각본에 따라 배정받은 역할을 연기’한다.<sup>46</sup> 따라서 널리 공유되고 있는 가치를 토대로 한 역할은 이미 각본에 의해 정해져 있으며 즉흥성은 최소화되기 때문에 일정한 행동 양식을 형성한다. 상호역할이론은 사회구조보다는 역할에 대한 사회적 상호작용과정과 훨씬 밀접한 관계가 있다. 사회구조를 형성하는 데 있어 연기자의 의도와 창의성은 사회적 제약과 순응만큼 중요한 요소이다.<sup>47</sup> 그리고 역할은 정해져 있거나 기술되어 있는 것이 아니라 오히려 공연을 통해 형성, 창조 그리고 수정한다. 연기자는 상대방 연기자에 유의미하게 반응하면서 역할을 수행한다. 그리고 그들 나름의 공연을 창조하며 변경 또는 각색하여 역할을 구성한다. 이 두 가지 역할이론은 외교정책학자들에게 영향을 미쳤으며 외교분야에 이 역할이론을 차용했다. 홀스티(Holsti)는 국가 역할 구상이 ‘상대국가에 대한 정형화된 태도, 결정, 대응, 기능, 책무’로 구성된다고 언급했다.<sup>48</sup> 또한 외교정책결정과 직접적인 연관이 있으며 “개별 외교정책 결정과 행위는 국가 역할 구상을 실현하려는 시도로 간주될 수 있다”고 언급했다.<sup>49</sup> 이러한 접근법에 비추어 볼

<sup>45</sup>-Richard Adigbuo, “Beyond IR Theories: The Case for National Role Conceptions,” *Politikon*, Vol. 34, No. 1 (April 2007), p. 89.

<sup>46</sup>-Sheldon Stryker, “Role Theory,” A. S. Manstead, M. E. Hewstone, S. T. Fiske, M. A. Hogg, H. T. Reis, and G. R. Semin, *The Blackwell Encyclopedia of Social Psychology* (U.K.: Blackwell Reference/Blackwell Publishers, 1996), p. 486.

<sup>47</sup>-*Ibid.*, p. 487.

<sup>48</sup>-Karl Holsti, “National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy,” *International Studies Quarterly*, Vol. 14, No. 3 (September 1970), p. 245.



때 중국의 등장에 대한 호주의 대응 방식은 국가 역할 구상의 맥락에서 파악할 수 있다.

호주의 국가 역할 구상은 다른 국가와 마찬가지로 상충하는 영향력이 혼재된 것이며 그 영향력은 다음의 3가지 핵심 역할로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 호주는 미국의 하위(Junior) 동맹국이다. 호주는 1901년 연방국가 수립 이래 항상 안보를 주요 동맹국에 의존해왔다. 또한 아시아 지역으로 이식된 유럽 국가로서 태생부터 아태지역과는 격리된 국가였다. 그 결과 역사적으로 늘 ‘위대하고 강력한’ 우호국, 즉 주요 동맹 강대국에 의존해왔다. 호주는 연방국가 수립부터 1942년까지는 영국의 하위 동맹국이었고, 1942년부터 현재까지는 미국의 하위 동맹국이다.<sup>50</sup> 따라서 호주는 언제나 군사적, 외교적 역량을 강화하기 위해 상위(Senior) 동맹국과 긴밀하게 협력할 수 있었다. 둘째, 호주는 아시아의 지역 강국이다. 호주는 연방국가 수립에서 냉전 이후까지 아태지역에서 주도권을 쥐고 있던 강국이었으며, 초기부터 안정적인 정부와 국경확보, 식민지에서 독립 정부로의 유연한 이동, 특히 강력한 경제력을 통해 많은 이득을 얻었다. 호주는 동남아시아와 남태평양 해양시대를 맞아 최근 까지도 군사력이나 외교적 영향력이라는 측면에서 실질적인 강국으로서의 지위를 향유했다. 셋째, 호주는 세계적 중견국의 역할을 맡고 있다. 중견국의 역할은 특정 지위와 관련된 일련의 의무라고 할 수 있으며 이는 글로벌 거버넌스 체제 내에서 수행되는 것이다. 호주는 역내에서 분명한 기능을 수행하면서 역내 평화와 안보를

---

<sup>49</sup>- *Ibid.*, pp. 245~247.

<sup>50</sup>- Allan Gyngell and Michael Wesley, *Making Australian Foreign Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), pp. 208~226.

유지해왔으며 국제적 위계질서상 중간 정도의 경제적, 군사적, 외교적 역량도 보유했다. 그리고 적극적 외교, 틈새 외교를 포함한 특징적인 외교행위, 연대 구축, 그리고 선량한 국제 시민의 자세를 보여주었다. 적극적 외교란 국가의 목적을 실현하기 위한 혁신적, 창조적이며 생동감 넘치는 외교수완을 가리키는 것이다. 틈새외교는 한시적이며 매우 구체적인 외교적 목적을 추구하는 것이다. 연대구축은 외교적 목적을 성취하는 데에 힘을 실어줄 수 있는 우방과 함께 일을 도모하는 것이다. ‘선량한 국제시민’이란 평화와 안보, 인권, 정의 그리고 평등이라는 기본 원칙을 증진할 책임 의식을 갖는 것이다. 그러나 이러한 호주의 세 가지 역할은 전략적 환경변화와 국제정치에서 주요한 세력으로 등장한 중국으로 인해 난관에 봉착해 있다. 호주의 주요 동맹국들은 역내에서 설정한 목표를 달성하는 일이 더욱 어려워졌으며 중국의 등장과 미국의 쇠퇴와 관련한 불확실성은 두드러지게 되었고 국제체제를 통해 호주의 주요 동맹국들이 전략적, 정책적 목표를 달성하는 과정에서 보다 많은 난관에 직면하게 될 것임은 분명해졌다. 이에 아태지역과 호주의 안보에 있어 주요 동맹국의 개입과 관련한 의구심이 증가하면서 역내에서 호주의 역할을 바라보는 방식에도 중요한 변화가 일어날 수도 있다.

과거의 지역 강대국으로서 호주의 지위는 끝났으며 호주의 군사적, 외교적 역량은 많은 도전에 직면해 있다.<sup>51</sup> 정치 평론가들은 오

<sup>51</sup>-Hugh White, “A Middling Power Why Australia’s Defence Is All at Sea,” *The Monthly* (September 2012); Jim Molan, “Why Our Defence Forces Face Terminal Decline,” *Quadrant*, Vol. 57, No. 3 (March 2013), pp. 8~15; Joint Standing Committee on Foreign Affairs, Defence and Trade, *Inquiry into Australia’s Overseas Representation—Punching below our weight?* (Canberra:

늘날 호주의 군사력이 상대적으로나 절대적으로 가장 약한 상태이며 이와 같은 현상은 1940년대 초 이래 지속되어 온 것으로 파악하고 있다.<sup>52</sup> 과거 호주의 군사력은 인근지역과는 확연한 차이가 있었지만 향후 10~20년 후에는 현재의 지배적 지위가 심각한 도전을 맞이할 것이다. 동아시아 지역의 안보와 관련하여 불확실성이 높아지고 있는 이 시기에 호주의 군사력과 외교력의 상대적 쇠퇴가 일어날 것으로 전망된다.<sup>53</sup> 또한 국제적 중견국으로서 호주의 지위가 변화하고 있다. 과거에는 호주가 중견국의 역할을 수행함으로써 지역적으로나 국제적으로 두각을 나타낼 수 있었다. 그러나 현재는 더 이상 역내에서 뚜렷한 역할을 수행하지 못하고 있다. 1999년 말 “호주는 지역적 경계를 넘어 무엇인가를 해야 할 책임을 지고 있다”고 한 존 하워드(John Howard) 수상의 연설이 역내에서 상당한 부정적 평가를 받았던 것에서도 알 수 있다. 지역 매체들은 호주가 미국의 부보안관 역할을 피한다고 했다.<sup>54</sup> 게다가 중견국 역할을 하는 국가의 수도 상당히 늘어났다. 식민통치를 경험한 많은 국가들이 새로운 산업국가로 등장하면서 산업 경쟁력에

---

The Parliament of the Commonwealth of Australia, October 29, 2012); Jillian Broadbent, Allan Gyngell, and Lowy Institute for International Policy, *Australia's diplomatic deficit reinvesting in our instruments of international policy: Blue Ribbon Panel report* (Sydney: Lowy Institute for International Policy, 2009).

<sup>52</sup> “Australia’s Strategic Position in the Region,” *Defence Today*, June 2012, p. 12.

<sup>53</sup> Hugh White, *The China Choice: Why America Should Share Power* (Collingwood: Black Incorporated, 2012); Stephan Frühling, *Defence Planning and Uncertainty: Preparing for the next Asia-Pacific War* (New York: Routledge, 2014); Ashley J Tellis et al., *China’s Military Challenge* (Washington, D.C.: National Bureau of Asian Research, 2012).

<sup>54</sup> Tarcisius Tara Kabutaulaka, “Australian Foreign Policy and the RAMSI Intervention in Solomon Islands,” *Contemporary Pacific*, Vol. 17, No. 2 (2005), p. 289.

있어서 호주를 능가하고 있다. 1990년대 말까지 이들 국가는 탈식민국가들을 포함해 수적으로 크게 증가했으며, 이미 상당한 인적, 산업적 역량을 보유하고 중견국으로 급성장했다. 이제 호주는 더 이상 수많은 비강대국들과 다르지 않으며 이들의 경제 성장과 발전은 ‘중견국의 수적 증가’를 가져왔고 경제력, 군사력 그리고 외교력은 거의 엇비슷한 수준이다. 중견국으로서 외교적 실천주의, 틈새외교, 연대 구축, 선량한 국제시민 의식과 같은 외교 행위는 더 이상 소수 중견국에게만 해당하는 것이 아니다. 그러한 형태의 외교 행위는 냉전 이후 전 세계 국가의 기준이 되었다. 2008년 아태공동체(Asia-Pacific Community: APC) 발의와 같은 최근의 외교 실패는 중견국으로서 외교 목적을 달성하고자하는 호주의 역량이 점점 약화되고 있음을 반증하는 사례이다. 2008년 1월, 호주 케빈 러드(Kevin Rudd) 수상은 지역 체제의 통합과 강화의 필요성을 주장하며 2020년까지 아태 공동체를 수립하자는 제안을 했으나 결국 이 ‘중견국’ 계획은 무산되었다. 그 실패의 원인은 중견국의 역할을 수행할 호주의 역량 부족에서 찾을 수 있다. 우선 호주의 인적, 물질적 외교 역량의 저하가 첫 번째 원인이다. 로위연구소(Lowy Institute for International Policy)가 펴낸 2009년 보고서는 중견국으로서 호주의 열망과 그것을 실현할 수 있는 역량 간의 간극이 점점 커지고 있다고 지적했다.<sup>55</sup> 외교 분야의 저명한 이론가와 정치인들이 보고서 작성에 참여했으며 호주국립대학교 아태외교대학 재단소장 윌리엄 말리(William Maley) 교수, 중국과 인도네시아

<sup>55</sup>-Jillian Broadbent, Allan Gyngell, and Lowy Institute for International Policy, *Australia's diplomatic deficit reinvesting in our instruments of international policy: Blue Ribbon Panel report* (Sydney: Lowy Institute for International Policy, 2009).

대사와 국방부장관을 역임한 릭 스미스(Ric Smith), 전 총리각료 부 장관 피터 셔골드(Peter Shergold) 교수, 로위연구소 소장인 앨런 진젤(Allan Gyngell) 등이 이에 포함되어 있다. 이 보고서는 호주 정부, 인근 국가의 정부와 민간분야를 총망라하여 광범위한 협의과정을 거쳐 출간되었으며 내용은 명확하다. 호주의 대외 외교 네트워크는 “감당할 수 있는 수준을 넘어섰으며 실속이 없다”라는 것이 결론이다. 외교통상부(Department of Foreign Affairs and Trade: DFAT)의 직원 수는 지속적으로 감소하고 있으며 결과적으로 외교 임무를 제대로 수행하기에는 역부족이다. 또한, 타국 정부와 기타 주요 국제 행위 주체들과 긴요한 연락망을 구축하고, 세계 권력의 중심에서 발생하고 있는 사건들을 분석하며 우리의 이익을 옹호하거나 어려움에 처한 호주 여행자들을 지원할 훈련된 외교관 역시 상당히 부족한 실정이다.<sup>56</sup> 보고서에 따르면, 전 외교관이자 외교통상부 장관이었던 리처드 울코트(Richard Woolcott)는 2008년 6월 13일 모니카 어타드(Monica Attard) 호주 방송국(Australian Broadcasting Corporation: ABC)과의 인터뷰에서 “나는 외교통상부가 위험하리만치 낮은 수준으로 축소되어 왔다고 생각한다 … 적은 인원으로 많은 일을 지속할 수 없다 … 외교분야에 적절한 자원이 투입되어야 할 필요가 있다”고 언급했다.<sup>57</sup> 아시아·태평양 공동체는 야심찬 계획을 세웠는데 초기단계부터 호주가 이 계획을 이행할 능력이 부족했다는 점은 분명하며 애초에 이 문제에 대한 지역적 협의가 부족했던 것으로 보인다. 또한 호주가 중견국 역할을 수행해 남지에 대한 신뢰성 문제가 존재한다. 보수당 집권 10

---

<sup>56</sup>- *Ibid.*, xviii.

<sup>57</sup>- *Ibid.*

년 동안 미국과의 양국관계를 강조했고 역내에서 호주의 독립적 역할에 대한 인식은 축소되었다. 아울러, 국내 정치가 이러한 야심 찬 중견국 구상을 유지할 만큼의 뒷받침이 되지 못했다.

국가 역할 개념화에 대한 재해석 문제는 호주의 정체성 인식에 있어 반복되는 문제이다. 아시아에서 호주의 상대적 위치를 재정립하고 재해석하고자 하는 몇몇 눈에 띄는 시도들이 있었다.<sup>58</sup> 가장 최근에 이루어진 시도로 호주정부는 아시아 백서(White Paper on Australia in the Asian Century)를 발간했다. 이는 이전의 백서들과 마찬가지로 ‘호주가 아시아시대를 순항하도록 지원’하는 것을 목표로 하며 아시아에서 호주의 위치에 대한 인식을 체계화하고 이를 전달하고자 펴낸 것이다.<sup>59</sup> 다른 정책 보고서와 마찬가지로 아시아 백서는 변화하는 전략적, 사회적 환경에 직면하여 향후 정책 결정에 맥락적 의미를 부여하고 강화할 것을 목표로 한다.<sup>60</sup> 결국, 중국이 주요 국제정치 행위자로 등장함으로써 세계의 전략적 환경이 변

---

<sup>58</sup>-Ann Capling, “Twenty Years of Australia’s Engagement with Asia,” *The Pacific Review*, Vol. 21, No. 5 (December 15, 2008), pp. 601~622; Kanishka Jayasuriya, “From British Subjects to Australian Values: A Citizenship-Building Approach to Australia - Asia Relations,” *Contemporary Politics*, Vol. 14, No. 4 (December 2008), pp. 479~495; David Martin Jones and Andrea Benvenuti, “Tradition, Myth and the Dilemma of Australian Foreign Policy,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 60, No. 1 (March 2006), pp. 103~124; David Walker, “National Narratives: Australia in Asia,” *Media History*, Vol. 8, No. 1 (June 2002), pp. 63~75; Richard A. Higgott and Kim Nossal, “The International Politics of Liminality: Relocating Australia in the Asia Pacific,” *Australian Journal of Political Science*, Vol. 32, No. 2 (July 1997), pp. 169~185.

<sup>59</sup>-Julia Gillard, “Australia in the Asian Century,” *Australian Government Department of Prime Minister and Cabinet* (September 28, 2011), <<http://www.pm.gov.au/press-office/australia-asian-century>>.

<sup>60</sup>-Elizabeth Shanahan, Michael Jones, and Mark McBeth, “Policy Narratives and Policy Processes,” *The Policy Studies Journal*, Vol. 39, No. 3 (August 2011), pp. 535~561.

화하고 있으며 이에 따라 호주의 현대적 국가 역할 구상도 도전을 맞이했다. 호주는 하위 동맹국으로서, 지역적으로 우세한 지위를 점하는 행위자로서, 국제적 중견국으로서 국가 역할 구상에 의문을 던지고 있다. 이는 대외정책결정자들이 호주, 중국 그리고 미국의 삼자관계와 관련한 문제들을 풀어나가는데 중요한 영향을 미칠 것이다.

## 가. 호주의 대미·대중 외교정책기조

미국과 중국과의 관계에 있어 호주의 정책 기조는 위에 언급한 국가 역할 구상에 반영되어 있다. 하위 동맹국으로서 호주의 정책 기조는 주요 동맹국에 대한 명확하고 확실한 지원이다. 지역 강국으로서 지역안보를 유지하고 지원해야 할 책임을 지거나 혹은 적어도 주요 동맹국을 방해하지 않는 것이다. 국제적 중견국으로서 호주는 모든 강대국들이 다자주의의 제도화와 기준 마련을 통해 구축된 질서를 토대로 국제규범을 준수하도록 하는 것이다. 그러나 이미 언급했듯이 변화하는 안보환경과 중국의 등장은 호주의 국가 역할 구상과 정책 기조를 급변하게 했다. 따라서 미국과 중국과의 관계에서 호주의 정책 기조는 유동적이라 할 수 있다.

### 미국

미국은 공통의 역사적, 문화적 경험을 토대로 호주와 긴밀한 관계를 구축하고 있는 가장 가까운 정치안보 파트너이다. 양국은 1940년 공식적인 양자외교관계를 수립했으며 호주연방국가 시절부터 이어온 상호관계를 통해 양자관계를 확고히 했다. 양국은 민

주주의 전통, 자유시장경제, 규범에 기초한 국제질서 구축에 공동으로 노력하고 있다. 특히 정치·안보 측면에서 호주와 미국은 돈독한 관계를 유지하고 있다. 1951년 체결한 호주-뉴질랜드-미국 방위조약(The Australia, New Zealand, United States Security Treaty: ANZUS)은 근대안보관계의 기본이다. 동 조약은 호주와 미국이 상호위협에 대해 논의하고 태평양 지역의 공동의 위협에 맞서기 위해 법적 절차에 따라 대처할 것을 규정하고 있다. ANZUS 조약은 양국관계의 기본이며 이를 바탕으로 지속적으로 양국관계를 강화해왔다. 호주는 한국전쟁, 베트남 전쟁, 걸프전과 이라크전 등 2차 세계대전 이후 주요 사안마다 미국과 갈등을 겪어 왔지만 이러한 갈등보다는 실무 차원에서 지속적인 공조가 양국관계의 변함없는 특징이라고 할 수 있다.<sup>61</sup> 양국은 국방기술연구와 정보공유를 비롯하여 물자조달과 군사계획에서 긴밀한 협조를 계속해왔다.

경제적 측면에서 양국관계는 전적으로 우호적이었다. 세계최대의 경제대국으로 강력한 경제적 영향력을 행사하는 미국은 호주 경제에 매우 중요한 존재이다. 예전에는 일본 경제, 최근에는 중국 경제가 호주 경제에 많은 영향을 미치지만 제조 분야와 서비스 분야 그리고 투자를 함께 생각해 볼 때 미국은 여전히 호주의 가장 중요한 경제 파트너이다. 2013년 미국은 3번째로 규모가 큰 호주의 무역 상대국으로 전체 무역량은 550억 AUD에 이르렀다. 같은 해 상품 수출은 95억 AUD, 수입은 267억 AUD로 총 363억 AUD에 달했다. 주요 수출상품은 우라늄, 니켈, 알루미늄, 쇠고기, 와인, 기타 식료

<sup>61</sup>Brendan Taylor (eds.), *Australia as an Asia-Pacific Regional Power: Friendships in Flux?* (London: Routledge, 2007), p. 36.



품이었으며 주요 수입품은 자동차, 토목공학에 필요한 재료, 의약품이었다. 미국-호주 자유무역협정(Australia-U.S. FTA: AUSFTA)으로 알려진 포괄적 자유무역협정이 2005년 1월 발효되었다. 미국-호주 자유무역협정은 실무급 관리들이 경제 협력을 추진하는 데에 훨씬 탄탄한 기반을 마련해주었으며 장기적으로 접근에 제한을 받던 농업시장과 연방·중앙정부 조달시장이 열리게 되었다.

## 중국

중국은 아태지역에 대한 호주의 인식에 계속해서 영향을 미쳐왔으며 호주에 항상 긍정적인 것은 아니었다. 중국인의 이주와 이른바 ‘황색 무리’에 대한 위협은 호주연방 성립의 동인 중 하나였다. 호주는 중국인의 이민을 막기 위해 19세기 말 호주 대륙의 전역에 산재한 영국 식민지법을 통합할 목적으로 호주 연방을 수립했다. 당시의 대중문화이자 현재 학교 교재로 사용되고 있는 호주의 고전작품에도 중국인의 이민에 대한 우려가 드러나 있으며 영연방이 된 후 호주 의회에서 제정된 최초의 법안은 중국인의 이민을 제한하는 것이었다. 중국은 호주의 정체성에 대한 실존적 위협으로 떠오르고 있었다. 중국인들은 호주 남부지역에서 막대한 토지 소유권을 지니고 있지만 이 지역에서 전체적으로 반항적이지는 않다. 현재 중국에 대한 호주의 우려는 감소했지만 잠재적 위협이 존재함과 동시에 기회라고 생각하는 경향도 혼재되어 있다. 취약성과 기회는 중국과 호주의 관계에 있어서 정치·안보·경제적 측면과 긴밀하게 연결되어 있다.

정치·안보의 측면에서 볼 때 호주와 중국의 관계는 한국전쟁(1950~1953년) 당시 북한에 대한 중국의 지원, 말라야 위기(1948~

1960년) 당시 공산반란군 지원, 월맹(1954~1968년)과 크메르 루즈(1975~1979년)에 대한 지원 등 역사적으로 아태지역에서 중국의 영향력이 증가하는 데에 대한 우려가 지배적이었다. 경제적 측면에서는 역내 국가들의 중국 의존도가 점차 증가했다. 최근에는 중국이 경제적 영향력을 군사적 영향력으로 확대함에 따라 이에 대한 우려가 다시 안보문제로 넘어가게 되었다. 그러나 중국이 역내 대부분의 국가들과 긴밀한 양자간 경제 관계구축을 약속함으로써 중국에 대한 호주의 비난은 점차 약화되는 추세다.

중국은 재화와 서비스 분야의 쌍방무역 총액이 1,500억 AUD가 넘는 호주 최대 무역상대국이다. 2013년 호주는 950억 AUD를 수출했으며 470억 AUD를 수입했다.<sup>62</sup> 주요 수출상품은 철광석과 농축산물, 석탄, 금, 구리 등이며 주요 서비스 분야 수출로는 교육과 관광이었다. 주요 수입품은 통신장비, 컴퓨터, 의류, 가구 그리고 재료 등이며 주요 서비스 수입은 관광, 교통 분야였다.<sup>63</sup> 호주 외교 통상부 웹페이지에 기술되어 있듯이 ‘경제외교는 호주정부의 국제협정의 핵심’이다.<sup>64</sup> 호주는 중국과 포괄적 자유경제협정을 체결하기 위해 현재 진행 중인 협상과 핵심분야의 연계 제도화를 포함한 여러 통로를 통해 경제관계를 확대하고자 한다. 또한 양국은 금융협력관계를 촉진할 방안을 모색하고 있다. 호주 내 중국의 투자는 지난 10여 년 동안 상당히 증가했다. 호주 내 중국의 주식투자는 2005년 22억 AUD에서 2013년 신규투자액 88억 AUD를 포함해

<sup>62</sup>-DFAT, “Composition of Trade 2013,” (Canberra, Government of Australia, 2014), <<http://www.dfat.gov.au/publications/stats-pubs/cot-fy-2009-10.pdf>>.

<sup>63</sup>-*Ibid.*

<sup>64</sup>-DFAT, “China Country Brief,” (DFAT Countries and Regions), <[http://www.dfat.gov.au/geo/china/brief\\_index.html](http://www.dfat.gov.au/geo/china/brief_index.html)>.

319억 AUD로 증가했다.<sup>65</sup> 2013년 양국은 환차손을 줄이고 향후 무역, 투자와 금융협력을 촉진하기 위해 호주 달러와 중국 위안화 간의 직접 거래를 개시했다. 양국의 중앙은행은 현재 시드니에 설치기로 한 협정을 취소하고 새로운 장소를 정하기 위해 협의 중이다.

### 호주의 정책기조: 호주-미국관계와 호주-중국관계

현재 호주의 외교정책에 관한 논쟁은 경제적으로 중요한 중국과 안보적으로 중요한 미국 두 강대국 사이에서 호주의 입장을 어떻게 조율할 것인가에 집중되어 있다. 이 논쟁은 다음 두 가지 접근이 가능하다. 첫 번째는 호주가 전략적 딜레마 상태라고 가정하는 것이다. 이는 중국과 미국 간의 치열한 경쟁이 불가피한 것으로 본다. 주요 경제파트너인 중국과 주요 안보 파트너인 미국이 자신들의 영향력을 행사하고자 할 때 양국간 경쟁의 심화로 인해 호주는 조만간 둘 중 어느 한 쪽과의 관계에 부정적 영향을 미치게 되는 결정을 할 수밖에 없을 것이다. 이는 사실상 이미 진행 중인 사안이기도 하다. 두 번째 접근법은 호주가 전략적 딜레마에 직면해 있지 않다고 가정하는 것이다. 이는 미국과 중국 간의 경쟁은 불가피한 것이 아니라고 간주한다. 전 호주 수상 존 하워드는 다음과 같은 말을 했다.

호주는 중국과 미국 간의 전략적 경쟁 확대가 불가피한 것이라고 생각하지 않는다. 최근 두 나라는 그들 스스로 공동의 이익을 위해 협력하고 상호존중의 분위기 속에서 불가피하게 발생하는 차이를 해결하는 데에 관심을 표명해 왔다.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup>- *Ibid.*

<sup>66</sup>- John Howard, "Address by the Prime Minister, the Hon. John Howard MP,

호주는 외교적, 정치적 신호를 분명히 함으로써 대만해협, 남중국해 문제 등 핵심 전략적 문제와 관련해 어떠한 입장을 취할지에 대한 예측가능성을 높일 수 있으며 미·중 양국과 확고한 관계를 유지할 수 있다. 호주는 최근까지 이 두 가지 접근법 사이에서 고민해 왔다. 대체로 정부의 행동은 전자에 따른 것인 반면 정부의 수사는 후자로 본다. 호주는 미국의 동맹국으로 기본적인 정책기조는 적극적인 미국 지원이다. 이는 국제체제에서 중견국 행위에 대한 가정을 반영한다. 중견국은 현 질서를 옹호하는 것으로 받아들여지기 때문이다. 이들 국가들은 어느 정도의 정치적, 경제적, 군사적 역량을 달성하고 국제 위계질서에서 자신들을 비교적 유리한 위치에 놓고 기존 국제체제와 그 속에서의 자국의 주도적 지위를 강화하고자 한다. 따라서 호주는 인근지역뿐만 아니라 국제적으로도 미국의 정책을 지지하고 지원하려 한다. 호주의 두 번째 정책기조는 중견국으로서 어느 한쪽과 가까워지거나 혹은 균형을 잡는 것이다. 중견국은 안보 긴장감이 완화되는 시기에는 강대국 사이에서 균형을 잡지만 안보긴장감이 고조되는 시기에는 어느 한 강대국의 힘에 편승하게 된다. 따라서 중국과 미국 간의 안보 긴장이 완화되면 호주는 중국과 긴밀한 관계를 형성함으로써 미국과의 관계에서 균형을 유지하려 한다. 그러나 양국간의 긴장감이 높아지게 되면 호주는 미국과의 관계를 강화함으로써 중국을 견제하고자 한다. 이는 중국에 대한 호주의 외교 정책에서 잘 드러난다.

이러한 정책이 미치는 영향은 대중 관계를 다루었던 하워드 정

---

to the Lowy Institute for International Policy,” (Sydney, Lowy Lecture on Australia in the World, March 31, 2005), <[www.lowyinstitute.org/publication/hon-john-howard-mp-prime-minister-australia](http://www.lowyinstitute.org/publication/hon-john-howard-mp-prime-minister-australia)>.

부의 사례에서 찾을 수 있다. 안보긴장감이 고조되던 시기 호주는 미국의 이익에 부합하는 입장을 취했다. 첫 번째 사례로는 1996년 3월 하워드 정부가 미국의 대만 감싸기 정책을 지지한 일이다. 미국은 다가오는 대만 선거를 겨냥하여 중국이 대만 해협에서 미사일 발사실험을 강행하자 이에 대응하여 대만 해역에 두 대의 항공모함 전투단을 파견했고 하워드 정부는 공개적으로 미국을 지지했다. 그 결과 중국은 호주 공식방문을 취소했으며 호주기업과의 통상교섭도 중지했다. 다음으로는 2001년 4월 미국과 중국이 직접적인 충돌이 발생했을 때 호주가 주저 없이 미국의 편을 들었던 사례가 있다. 중국의 전투기가 남중국해상에서 미국 정찰기와 충돌하는 사건이 발생하고 2주 후 양국간의 외교적 갈등이 지속되고 있는 가운데 호주는 미국의 입장을 지지하기 위해 홍콩과 한국에서 훈련을 마치고 돌아오던 3척의 호주 해군함을 대만해협으로 파견했다. 반면, 안보 긴장이 늦춰지면 호주는 기존 국제체제로 중국을 끌어들이기 위해 다음과 같은 별도의 독자노선을 선택했다. 1997년 1월 호주는 홍콩입법의회 개원에 참석했을 당시였다. 영국과 미국을 비롯한 대부분의 서구국가들은 참석을 보이콧했다. 이는 중국 측에서 볼 때 매우 긍정적인 것인 것이며 존 하워드 집권 첫 해에 양자관계 구축에 대한 압박이 감소했다. 1997년 4월 호주는 중국과 인권에 관한 양국 회담을 열기로 발표했는데 이 발표는 호주가 미국의 강력한 지원을 받고 있는 연례 UN인권결의안에 대한 지지를 철회하는 것이었다. 미국은 매년 이 결의안을 통해 중국의 인권상황을 일상적으로 비난하고 있었기 때문에 호주의 발표는 중국에게 매우 우호적인 것으로 받아들여졌다. 이는 상황에 따라 필연적으로 문제를 초래한다. 2004년 8월 중국이 타이완 문제에 예민

해져 있음을 알아챈 외무장관 알렉산더 다우너는 기자회견에서 ANZUS 조약은 대만 해협에서 적대행위가 발생했을 경우 ‘협의를 한다’고만 규정하고 있다고 설명했다. 이에 멜버른 주재 미국대사는 이 발언을 비난하며 양국의 안보조약에 따라 호주는 의무적으로 참여해야 한다고 강력 항의했으며, 결국 호주 수상이 나서서 이 문제를 해결해야 했다.

호주의 정책기조는 복잡 미묘하다. 호주의 우선적인 정책기조는 미국에 대한 적극적 지지이다. 두 번째 정책기조는 안보긴장이 완화되는 시기와 긴장이 높아지는 시기에 각각 중견국으로서 균형을 잡거나 혹은 어느 한쪽 편에 서는 것이다. 이러한 미묘한 입장은 분명 위태롭다. 단기목표를 달성하기 위해서 언제나 분명한 신호는 보내지 않으면서 모호한 태도를 취하려 하기 때문이다.

#### 나. 호주-미국 이익 일치: 신호 보내기의 필요성

2011년 11월 16일, 오바마 미국 대통령이 호주를 공식 방문했을 때 호주 수상 줄리아 길라드는 호주가 다윈의 군사시설을 미국 해병대(United States Marine Corps: USMC)와 공동사용하기로 협정을 체결했다고 발표했다. 이에 따라 양국은 2016년부터 2,500명의 미국 해병(Marine Air Ground Task Force)을 다윈에 배치하고 이를 6개월마다 순환하기로 결정했다. 호주가 이러한 행동을 취한 것은 아태지역의 안정과 호주의 안보 유지에 있어 미국의 개입을 지지한다는 것을 보여주기 위함이었다. 미국 해병대의 다윈 주둔에 관한 결정은 오바마 미국 대통령이 천명한 아시아로의 재균형

I  
II  
III  
IV  
V

정책에 대한 첫 번째 주요 연설에 맞추어 이뤄졌다. 따라서 이는 미국의 광범위한 전략정책과 긴밀히 연결되어 있음을 분명하게 보여준 셈이다. 지역 동맹네트워크를 강화하고 전략적 위치에 기지를 구축, 재배치하는 미군의 장기계획과 연관되어 있다. 중국은 이를 미국의 광범위한 방어 전략의 일부로 간주했다. 다윈은 지역적으로 중국의 미사일 공격권에서 벗어나 있으면서 인도양과 태평양 사이의 중국 무역에너지 해상교통로(Sea Lines of Communication: SLOC)에 근접해 있는 지역으로 전략적 요충지가 되었다. 따라서 호주의 이러한 외교행위는 투명성, 예측가능성, 미국에 대한 변함 없는 지지라는 정책기조에 일치한다.

미국과 중국의 경쟁이 심화되는 가운데 안보긴장상태가 악화되고 있다고 파악할 경우 호주는 미국과 연대를 강화하려 할 것으로 예상된다. 국가 통신 인프라 구축사업에서 중국의 화웨이(Huawei) 기업의 참여를 놓고 호주와 영국이 취한 접근법은 큰 대조를 보인다. 2012년 3월, 호주 정부는 화웨이 기업이 360억 달러(USD) 규모의 통신망 인프라 개발사업인 국가광대역통신망(National Broadband Network: NBN) 사업 입찰에 참여하지 못할 것이라고 발표했다. 그 이유는 호주보안정보기구(Australian Security Intelligence Organization: ASIO)가 이 기업에 대해 부정적인 보안평가를 내렸기 때문이다. 화웨이 기업은 1987년 인민해방군(People's Liberation Army: PLA) 전직 관리가 설립한 것으로 중국안보국의 접근을 허용한 죄로 기소당한 적도 있다.<sup>67</sup> 이 결정은 미국 하원 정보위원회

---

<sup>67</sup>- "China's Huawei and ZTE Pose National Security Threat, Says US Committee," *The Guardian*, October 8, 2012, <<http://www.theguardian.com/technology/2012/oct/08/china-huawei-zte-security-threat>>.

가 화웨이 기업에 부과한 입찰금지와 유사하다. 그러나 영국은 이러한 보안문제를 우려하지 않았으며 상당 시간이 지날 때까지 유사한 금지조치를 내리지 않았다.<sup>68</sup> 호주가 이러한 조치를 취한 것은 바로 안보 때문이었다. 동시에 이는 아태지역의 안정과 호주안보를 위한 미국과의 공조관계를 보여주는 것이었다. 중국은 이러한 금지조치를 기존에 호주가 취하던 행동 패턴의 하나로 간주했다. 화웨이 기업의 입찰 금지는 투명성, 예측가능성, 미국에 대한 확고한 지지라는 호주의 정책기조와 일치한다.

#### 다. 호주-미국 이익 배치: 국내정치의 영향력

안보분야에서 호주의 이익과 미국의 이익이 배치되는 경우는 거의 없다고 보아도 무방하나 만약 배치된다면 그것은 국내 정치적 요인이 중요한 동인으로 작용할 수 있다. 이와 관련해서는 2003년 이라크 전쟁을 예로 들 수 있다. 이라크 전쟁 당시 호주의 외교 전략이 미국에 대한 강한 지지입장이었음에도 불구하고 국내 여론은 반대입장이 상당히 강했다. 전쟁을 앞두고 강대국들은 호주의 참전을 촉구했지만 2004년 10월 선거에서 존 하워드 수상은 강력한 대중의 지지를 업고 크리스마스 이전에 이라크에서 호주 군대를 철수하겠다는 공약을 내건 야당 지도자와 맞서야 했다. 야당 지도자 마크 레이담(Mark Latham)과 호주 노동당(Australian Labor Party:

68. "Are Huawei the Enemy within? GCHQ Is Tightening Its Supervision of the Giant Chinese Technology Company's UK Testing Centre," *The Independent*, December 18, 2013, <<http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/are-huawei-the-enemy-within-gchq-is-tightening-its-supervision-of-the-giant-chinese-technology-companys-uk-testing-centre-9013869.html>>.



ALP)이 이라크에서 호주군을 철수하겠다고 결정하자 즉각적으로 논란이 일어났다. 호주매체들은 당선이 유력한 상대 후보자에게 강타를 날리는 것이라고 대대적으로 비난에 나섰다. 선거일이 다가오자 미국이 이례적으로 호주 국내 정치에 개입했는데 부시 전 대통령은 “호주와 같은 위대한 국가의 지도자가 군을 철수하겠다고 말한다면 이는 재앙과도 같은 것이다”라고 언급했다.<sup>69</sup> 저명한 전략가들은 부시행정부의 개입은 “전례 없는” 것이며 만약 호주 노동당이 선거에서 승리할 경우 양국관계가 상당히 어려워질지도 모른다고 주장했다. 이러한 상황에서 호주는 중견국으로서의 외교 행태를 보였다. 국민들의 강한 반대에도 불구하고 충실하게 미국이 수행하는 이라크전을 지지하고 결국에는 전쟁에 참여했다. 약소국의 이라크전 참전 결정과 관련하여 레이먼드 하이네부시(Raymond Hinnebusch)는 “약소국은 주도권에 대한 요구와 자국민의 요구 사이에 끼여 진퇴양난에 놓여 있었지만 상당히 다양한 선택을 했다”고 지적했다.<sup>70</sup> 호주의 결정은 미국에 대한 즉각적 지지를 표명함으로써 향후 미국과의 강력한 안보동맹관계를 얻어내고자 한 것이었으며 국내정치가 유일한 방해요소였다. 중국은 호주의 이라크 전쟁 참전 문제에 직접적인 역할을 하지는 않았지만 그 배경에서 중요한 역할을 담당했다. 1990년대 말 절정에 이르렀던 ‘위협적인 중국’이라는 인식은 많이 약화되었으며 중국은 점차 ‘책임 있는 역할’을 수행하고 있었다. 중국은 2001년 12월 세계무역

<sup>69</sup>-“I Won’t Budge: Latham Defies Bush on Iraq,” *Sydney Morning Herald*, June 5, 2004.

<sup>70</sup>-Raymond Hinnebusch, “The Iraq War and International Relations: Implications for Small States,” *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 19, No. 3 (September 2006), pp. 451~463.

기구에 가입했으며 호주는 중국이 완전 시장경제체제를 받아들인 것을 환영했다. 중국은 곧 호주와 자유무역협정의 범위를 결정하기 위한 예비회담을 가졌고 2003년 10월 ASEAN과도 우호협력조약을 체결했다. 미국은 이라크전쟁에 대한 UN의 반대를 무시함으로써 국제사회의 열망을 저버린 나라로 인식된 반면, 중국은 점차 책임 있는 역할을 수행하는 국가로 인식하게 되었다. 이를 반영하듯 안보환경이 위협적이지 않다고 인식되는 경우에 한해서 호주는 미국에 대한 분명하고 명확한 지지 입장에서 벗어나는 것도 고려한다. 그러나 장기적으로 안보이익이 더 크다고 판단되면 미국과의 연대를 강화한다.

## 라. 호주-중국 이익 일치: 긍정적인 면 강조

2013년 4월 7일 중국을 방문한 줄리아 길라드 호주 수상은 호주-중국 간 전략적 동반자관계 구축을 선언하고 고위급 회담과 장관급 회담을 매년 열기로 합의했으며 보다 체계적인 정치적, 전략적 회담을 위해 양국관계의 수준을 격상시켰다. 외교관계에 있어서 ‘전략적’이라는 말을 사용할 때에는 매우 의미심장한 외교적 뉘앙스를 담고 있는 것이다. 마이클 웨슬리(Michael Wesley)의 말처럼 이 용어는 “남용으로 인해 그 의미가 너무 광범위하고 다양하다.”<sup>71</sup> 하워드 정부(1996~2007년) 내내 중국와의 ‘전략적’ 관계를 추구했음에도 불구하고 호주에게 이 용어의 정의는 명확하지 않으며 분명한 의미를 갖고 있지도

<sup>71</sup>-Brendan Taylor, *Australia as an Asia-Pacific Regional Power: Friendships in Flux?*, p. 60.

않다. 그러나 중국의 외교정책에서 이 용어는 훨씬 많은 의미를 담고 있으며 관계의 수준에 따라 명확한 의미가 부가된다.<sup>72</sup> 이 용어의 의미는 호주-미국의 관계 속에서 찾아야 한다. 웨슬리의 지적처럼 ‘전략적’이라는 용어의 사용은 미국의 우려를 제거하고 중국과 더 공고한 관계를 구축하고자 하는 하워드 정부에 모호성을 제공했다. 호주가 이러한 입장을 취한 것은 중국과의 무역과 투자를 확대하여 호주의 경제발전을 꾀하기 위한 것이었다. 호주는 아태지역 국가들 중 가장 처음으로 중국과 고위급 회담을 개최했는데 이는 인도와 독일에 이어 세계에서 세 번째였다. 중국과의 관계를 제도화하려는 지속적 노력이 바로 중견국 외교행위의 특징이다. 중견국은 상대국과의 관계 구축에 있어서 예측가능성을 확보하고 특히 강대국의 행동을 제한하기 위해 관계를 제도화하려고 한다. 이러한 특징은 또한 글로벌 거버넌스에 있어서 중견국의 선호도에도 드러난다. 글로벌 거버넌스에서 협약의 제도화는 공조관계 구축을 통해 목표를 달성하려는 중견국의 역량을 강화한다. 그와 동시에 독단적으로 움직이려는 강대국의 행위를 제한한다. 중국과의 관계를 제도화함으로써 호주는 중국의 행위를 규제하고 동시에 양국관계에서 예측가능성을 끌어올리고자 노력하고 있다. 전략적 동반자 관계는 호주의 외교적 입장을 더욱 미묘하게 만들었으며 모호성을 증가시키고 미국에 대한 적절한 대응 가능성을 높인다. 호주는 상대적으로 안보긴장이 낮은 시기에 중국과 강력한 제도적 관계를 수립하고자 지속적으로 노력해왔다.

---

<sup>72</sup>- *Ibid.*

## 마. 호주-중국 이익 배치: 행동과 수사

2013년 11월 26일, 호주 외무장관 줄리 비숍(Julie Bishop)은 동중국해의 방공식별권 설정과 관련한 호주의 우려를 전달하기 위해 주호주 중국 대사를 소환하였다. 곧 이어 비숍 외무장관은 중국의 조치에 반대한다는 공식 성명을 발표했다. 호주가 이러한 입장을 취한 것은 아태지역의 안정을 위해 미국의 개입을 지지하기 위한 것이었다. 중국의 대응은 두 가지 강력한 외교조치를 포함하고 있었다. 하나는 2013년 11월 27일 줄리 비숍 호주 외무장관이 호주-중국 간 전략적 동반자 회담 참석차 베이징을 방문했을 때였다. 의회 청문회에서 한 고위급 호주외교관은 줄리 비숍 외무장관이 자신이 30여 년간 외교관으로 활동하면서 보았던 것 중에서 ‘가장 무례한’ 대접을 받았다고 진술했다. 두 번째 대응은 2014년 2월 중국 해군이 인도네시아 자바(Java)섬과 수마트라(Sumatra)섬 사이의 순다 해협(Sunda Straits)에 소함대를 파견했을 때이다. 소함대는 롬복 해협(Lombok Straits)을 통해 귀항하기 전 호주 영해의 크리스마스 섬(Christmas Island) 바로 외곽에서 수륙합동훈련을 수행했다. 모든 군사작전과 마찬가지로 이 훈련은 중국의 군사력을 과시하기 위한 것이었으며 동시에 강력한 외교적 메시지를 보내는 것이었다. 외교전문가들은 새로 들어선 호주 정부에 대한 불만, 더 구체적으로는 방공식별구역에 대한 호주의 발언에 불만을 표한 것으로 해석했다. 현재까지 호주는 중국의 우려를 불식하기 위한 어떠한 시도도 하지 않았다. 따라서 호주의 외교적 입장은 투명성, 예측가능성, 미국에 대한 확고한 지지라는 전통적 입장 혹은 정책기조를 고수하는 것이다. 이는 이전의 사례와는 대조된다. 2009년 5월 호주 정부는 국방백서 아시아·

태평양 시대의 ‘호주방위: 2030군사력(Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030)’을 발간했다. 호주에서 국방백서는 정책안내서이며 향후 방위 및 안보의 필수조건을 개념화하고 기획하며 전달할 수단을 제시한 것이다. 2009년 국방백서는 중국이 향후 호주 안보에 주요 위협요인으로 떠오르게 될 것이며 이 위협에 대항하기 위해서는 공·해군 기지의 구축이 필요하다고 밝히고 있다. 호주의 이러한 행동은 아태지역의 안정과 호주의 안보 유지에 미국의 참여가 필수적이라는 것을 보여주기 위함이었다. 이에 대해 중국은 사전 외교 브리핑을 통해 이 백서가 전혀 도움이 되지 않는 것이라고 폄하했다. 결국 호주 정부는 4년 후인 2013년 다른 백서를 발간하는데, 외교전문가들은 2013년 국방백서는 전략·역량 중심이라기 보다는 정치적이라고 분석했다. 2013년 국방백서는 호주의 이전 정부에서 발표했던 아시아 백서(Australia in the Asia Century)와 동시에 발간되었다. 이 두 문서는 아태지역과 향후 호주의 경제발전과 안보에서 중국의 중요성이 커질 것이라고 강조했다. 2009년 국방백서는 투명성, 예측가능성, 미국에 대한 확고한 지지라는 호주의 정책 기조에 부합하지만 2013년 국방백서와 아시아 백서에서는 호주의 입장을 모호하게 표현하여 미국에 대해 융통성 있게 대응할 가능성을 보였다고 평가할 수 있다.

#### 4. 태국의 대미·대중 외교

중국의 부상은 아태지역의 정치와 경제 지형을 바꾸어 놓았다. 세계적인 경제 불황에도 불구하고 중국이 아태지역의 경제성장을 이끌고 있는 21세기 아시아의 신흥 강자임은 부정할 수 없다. 그러나 역내 많은 국가들은 중국의 경제력이 군사력 증강으로 이어지지 않을까 우려하고 있다. 이러한 상황은 오랫동안 아태지역에서 영향력을 행사해왔던 미국의 역할과 복잡하게 얽혀 있다. 다수의 아시아 국가들은 미국의 안보동맹 혹은 전략적 동반자로서 다양한 협정을 통해 아시아에서 미국의 역할을 지지해왔기 때문이다. 최근 미국의 ‘아시아로의 재균형’ 정책은 점차 증가하는 중국의 영향력을 상쇄하기 위해 아시아 문제에 다시 관여하겠다는 미국의 또 다른 시도이며, 이는 두 강대국 간의 갈등 상황이 발생할 수도 있음을 의미한다.<sup>73</sup> 이러한 비관론이 구체화되고 있는 상황에서 아태지역의 사태전개는 갈등 시나리오를 현실화시키고 있는데 한국, 일본, 동남아 5개국을 포함한 많은 아시아 국가와 중국 간의 해상 영유권 분쟁이 바로 그것이다. 예를 들어 남중국해 섬의 영유권 주장을 위한 중국 군대의 독단적 움직임은 베트남과 필리핀의 반발을 불러왔다.<sup>74</sup> 이러한 영토 분쟁을 계기로 미국과 보다 긴밀한 관계를 맺게 되었는데 이는 곧 중국에 대한 협상카드로 작용하게 되었다.<sup>75</sup> 중국의 공세에 대한 우려에도 불구하고 정책 입안자들은

<sup>73</sup>-Bonnie S. Glaser, “Pivot to Asia: Prepare for Unintended Consequences,” Craig Cohen and Josiane Gabel (eds.), *2012 Global Forecast* (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2012).

<sup>74</sup>-*The Wall Street Journal*, May 22, 2014.

<sup>75</sup>-*South China Morning Post*, May 29, 2014.

어느 한쪽으로 치우치는 것이 국익에 도움이 될지도 모른다는 딜레마에 빠져있다. 중국의 경제가 지속적으로 성장하고 있는 상황에서는 중국과 긴밀한 관계를 유지하는 것이 자국의 경제에 이익이 되기 때문이다. 그러나 중국에 대한 경제의존은 전략적으로 정책 결정의 자율성을 해치게 될 것이다. 역사적 경험을 통해 어떠한 외부 세력의 안보 보호에 의존하는 것은 결코 장기적 해결책이 되지 않는다는 것을 아시아 국가들은 잘 알고 있다. 미국이 향후 아시아에서 철수할지 여부는 불확실하지만 미국과 중국 양 강대국에 대항할 수 있는 전략을 개발하고 아시아 국가들은 실용적 선택을 해야 한다.<sup>76</sup>

태국은 중국과 미국 사이에서 균형적 위치를 유지하려는 시도를 계속해 온 특별한 경우이다. 식민지 시대 이후 강대국과의 상호관계에서 얻은 경험은 태국의 정책 방향을 결정했는데 이는 갈등 회피, 실용주의, 주류세력에 대한 순응 등이다. 이러한 원칙을 바탕으로 태국은 강대국과의 관계를 잘 조절하는 것으로 알려져 있다. 태국은 19세기에 동남아시아에서 유일하게 유럽 열강의 식민 지배를 받지 않은 나라이다. 2차 대전 중에는 일본의 점령을 피하기 위해 일본 편에 서기도 했다. 일본에 협력했음에도 불구하고 태국은 미국이 자국 내 반일 저항운동을 인정하여 교전국으로 처리되는 일을 피할 수 있었으며 그 후 유엔에 가입할 수 있었다. 냉전이 절정에 달하던 시기에 태국의 대외정책은 분명 미국의 아시아 반공산화 정책과 관련이 있었을 것이다. 태국은 베트남, 필리핀과 함께

---

<sup>76</sup>-Alice D. Ba, "Southeast Asia and China," Evelyn Goh (eds.), *Between and Between: Southeast Asian Strategic Relations with the United States and China* (Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies, 2005).

역내 미국의 전략적 입장을 지지했다. 그러나 다른 한편으로 태국은 냉전기 동안 1980년대 캄보디아 내전 당시 중국과 더불어 크메르 루즈(Khmer Rouge)를 지원한 일을 비롯해 반동회의를 지지, 지역 블록화를 위한 지역적 노력을 결집하는 등 다른 정책적 선택을 추진하기도 했다. 역사는 그대로 반복되지는 않지만 많은 경우에 있어서 한 국가가 현재 상황에서 어떤 대외정책을 선택할 것인지에 대한 기초적인 정보를 제공한다. 때문에 중국이 부상하고 있는 현 시점에서 태국 외교의 유효성이 다시 시험대에 올랐다고 할 수 있다.

## 가. 태국의 대미·대중 외교정책기조

태국이 미·중 양국과의 관계를 조율하는 것이 새삼스러운 일은 아니다. 양국에 대한 태국의 일반적 입장은 두 나라가 태국에게 직접적으로 위협이 되지 않는 한 양국 사이에서 균형을 유지해나가는 것이다. 미국이 냉전 이후 공식적 안보동맹으로서 태국 안보에 없어서는 안 될 존재이지만 태국은 국민적 통합이 이루어지지 않는다면 얼마든지 다른 강대국과 새로운 동반자 관계를 개척할 것이다. 태국이 냉전 시기에 중국과 가까워지는 것을 꺼려하긴 했지만 동남아시아에서 미군이 철수한 이래 대중 관계는 꾸준히 성장해왔다. 태국과 중국은 1980년대 베트남이 캄보디아를 점령하는 과정에서 현재의 안보동맹을 체결했다. 냉전 종식 이후 태국-미국의 관계가 상당히 안정화되어가는 동시에 대중 관계 역시 상호이해관계를 바탕으로 정치, 경제적 영역에서 더욱 긴밀해졌으며 태



국 왕가, 지도급 인사, 고위 관리 그리고 사업가 심지어 국민들 사이에서도 중국과의 접촉이 잦아졌다. 이로 인해 태국은 동남아시아 국가들 중 중국과 가장 긴밀한 관계를 맺고 있는 나라가 되었으며 중국 지도자들은 태국과의 관계를 다른 ASEAN 국가들과의 관계를 강화하는 데 있어 훌륭한 모범 사례로 거론했다.<sup>77</sup> 이와 같은 친밀한 관계는 두 나라를 한 가족, 중국어로 태중일가친(泰中一家親)으로 표현한 것에서도 알 수 있다.<sup>78</sup>

### 태국의 대외정책 원칙 ‘바람에 휘는 대나무’

태국 외교의 역사적 유산은 유연성과 실용성을 중시하는 대외정책 풍토를 마련했다는 것이다. 태국 대외정책의 기초는 이른바 ‘바람에 휘는 대나무’로 표현되는 정책적 행동 방식으로 ‘생존을 위해 항상 굳건하게 뿌리내리되 어느 쪽에서 바람이 불어오든 유연하게 구부러지는 정책’을 생생하게 표현한 것이라 할 수 있다.<sup>79</sup> 이는 중요한 정책적 암시를 내포하고 있는데 태국은 자국의 안보를 지키고 안정성을 유지하기 위해서는 외부 압력도 받아들일 수 있다는 의미이다.

태국 대외정책의 유연성은 동남아시아 본토의 고대국가 체제를 뒷받침하는 힌두-불교적 우주관인 ‘만다라’에서 기원한다.<sup>80</sup> 강력한 왕국은 약소국에게 생존의 잠재적 위협요소로, 덜 강한 왕국에

<sup>77</sup>-The Nation, October 11, 2013.

<sup>78</sup>-The Central People's Government of the People's Republic of China, 2013.

<sup>79</sup>-Arne Kislenko, "Bending with the Wind: The Continuity and Flexibility of Thai Foreign Policy," *International Journal*, Vol. 57, No. 4 (Autumn, 2002), pp. 537~561.

<sup>80</sup>-Martin Stuart-Fox, "Southeast Asia and China: The Role of History and Culture in Shaping Future Relations," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 26, No. 1 (2004).

게는 자율권을 보장하는 효율적인 균형자로 파악하였다. 따라서 약자의 충성심은 어느 하나에만 배타적으로 주어지는 것이 아니라 다수의 강자들 사이에서 공유되는 것으로 인식했다. 예를 들면, 크메르(Khmer) 왕국은 15~19세기에 캄보디아 왕국에 대한 종주권을 인정하는 증표로써 시암(태국)과 아남(베트남)에 ‘금과 은으로 된 나무’를 진상함으로써 두 나라를 크메르의 수호자로 인정했다. 태국의 균형적이고 유연한 대외정책 전략은 이러한 만다라의 개념을 반영한 것으로 19세기 중반 유럽 열강들이 아시아에 진출한 이래 ‘언제나 태국을 위한 것’을 중심에 두고 어느 한쪽에 치우치지 않도록 유지하였다. 또한 국가의 핵심 이익인 주권과 영토 보전을 위해 외부 세력을 수용하는 것도 태국 대외정책의 핵심적 가치라 할 수 있다.<sup>81</sup> 이는 명확한 국경선을 갖는 유일한 주권국의 권한과 권위만을 인정하는 서구 열강들이 이해하기에는 어려운 것이었다.

유연하고 실용적인 원칙을 견지한 태국의 대외정책은 두 가지 중요한 측면에서 개념화될 수 있다. 첫째, 현상유지를 위한 유연성이다. 태국은 전략적 유연성을 통해 주권과 안보적 측면에서 현상유지를 추구할 수 있었으며, 이는 태국의 정책 엘리트 집단 내 현실주의적 패러다임을 반영하는 것이라 할 수 있다. 태국의 엘리트 집단들은 자국을 양적 측면에서 궁극적으로는 국제체제에서 생존과 관련된 군사력 측면에서 힘이 없는 소국으로 간주하였다.<sup>82</sup> 태국의 지도자들은 약소국이 단독으로 혹은 소규모로 활동하는 것은 국제사회에 중요한 영향을 미치지 못하며, 직감적으로 강대국의

<sup>81</sup>-*Ibid.*, p. 142.

<sup>82</sup>-Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (New York: Random House, 1979), p. 126.

움직임으로부터 위협을 감지하고 중립성과 비동맹을 선호하면서 강대국 간의 갈등에 최대한 연루되지 않을 방안을 모색하는 것이 최선이라고 생각하였다.<sup>83</sup> 그러나 약소국의 입장에서 최상의 중립 정책은 현실적으로 달성하기 어려운 것이다. 따라서 약소국은 대부분 생존을 보장받기 위해 강대국 사이에서 균형을 잡거나 혹은 우세한 쪽에 편승하여 독립성을 유지할 수 있게 된다.<sup>84</sup> 만약 약소국이 부적절한 정책을 선택한다면 자유로운 선택 가능성을 상실하게 될지도 모른다.<sup>85</sup> 국제적 환경을 실질적으로 반영하는 대외정책을 마련하기 위한 유연성은 약소국 지도자들에게 반드시 필요한 것이다. 태국의 전통적 국가안보 개념의 국가 구성 요소는 국가, 종교, 왕과 관련된다.<sup>86</sup> 태국 대외정책의 목표는 국가의 독립, 주권, 영토보전, 국제무대에서 지위를 지켜냄으로써 이들 요소를 안정화시킬 조건을 성취해내는 것이다.<sup>87</sup> 태국 정책입안자들은 유연성과 실용성을 변화하는 국내외의 환경 속에서 안보를 지켜내기 위한 전략을 수립하는 데에 적합한 원칙으로 여긴다. 또한 태국의 지도

---

<sup>83</sup>-Robert O. Keohane, "Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics," *International Organization*, Vol. 23, No. 2 (1969), p. 60; Robert L. Rothstein, *Alliances and Small Powers* (New York: Columbia University Press, 1968), p. 4, p. 30.

<sup>84</sup>-Iver B. Neumann and Sieglind Gstöhl, "Introduction: Lilliputians in Gulliver's World?," C. Ingebritsen and S. Gstöhl (eds.), *Small States in International Relations: A Reader* (Seattle, W.A.: University of Washington Press, 2006), p. 18.

<sup>85</sup>-Robert L. Rothstein, *Alliances and Small Powers*, p. 5.

<sup>86</sup>-Clark D. Neher, "The Foreign Policy of Thailand," David Wurfel and Bruce Burton (eds.), *The Political Economy of Foreign Policy in Southeast Asia* (London: Macmillan, 1990), p. 201.

<sup>87</sup>-Panithan Wattanayakorn, "Thailand: The Elite's Shifting Conceptions of Security," Muthiah Alagappa (eds.), *Asian Security Practice: Material and Ideational Influences* (Stanford, C.A.: Stanford University Press, 1998).

급 인사들은 상황이 변화하고 국가 안보에 위협이 될 경우 대외 정책 입장을 바꾸는 것을 어렵지 않게 여기는데 이는 태국의 대외관계 역사에서 쉽게 확인할 수 있다. 둘째, 갈등회피를 위한 유연성은 주요 강대국과의 갈등회피 기제로 기능한다. 태국은 자국이 강대국 정치에서 비교적 사소한 것으로 취급되며 언제라도 버려질 수 있는 존재임을 알고 있다. 사실 강대국 간의 갈등은 태국의 생존에 위협이 된다. 태국은 외부 환경에 굴복하지 않기 위해서 강대국과의 관계를 조절할 필요가 있다. 태국 지도층은 동맹을 일시적 합의로 간주하기에 여러 나라와 동맹을 다변화하기 보다는 어느 누구와도 불필요한 갈등을 피하고자 하는 경향이 강하다. 태국의 대외정책이 기회주의적이라고 평가할 수 있으며, 이러한 태국 대외정책의 특성은 전 외무부 장관 타나트 코만(Thanat Khoman)의 발언에서도 잘 나타난다.

가장 중요한 것은 강대국이 권력을 얻기 위해 경쟁하고 있을 때 그 누구의 수중에 들어가서는 안 되며 등거리 정책을 유지해야 한다는 것이다. 즉, 어느 한 쪽에 지나치게 의존하는 일은 우리의 숨통을 조이게 될 것이다. 이는 내가 외무부 장관으로 재임하는 동안 항상 나를 이끌어주던 정책이다.<sup>88</sup>

동맹관계의 변화 속에서 유연성과 실용성을 유지할 수 있는 능력은 수많은 강대국들의 흥망성쇠에 대응하여 한 나라의 국익을

<sup>88</sup>-Thanat Khoman, "The Initiative of Establishing the Association of Southeast Asian Nations," Corrine Phuangkasem, Komkrit Varakamin, Prapat Thepchatree and Siriporn Wachawalkhu (eds.), *Collection of Articles and Speeches on Thai Foreign Affairs from the Past to the Present* (Bangkok: Thammasat University Press, 1999), pp. 186~187.

지킬 수 있는 중요한 전략으로 간주할 수 있다. 태국의 대외정책 특성은 2차 세계대전 이후 자유민주주의와 공산주의 국가 연합 사이에서 중립성을 유지하던 것에서 잘 나타난다. 냉전이 심화된 1960~1970년대에는 반공산주의 입장을 취하지만, 1980년대에는 베트남의 캄보디아 점령을 강요했던 중국과의 관계를 회복했던 사례를 보면 분명히 확인할 수 있다. 냉전이 종식된 현재는 국가 존속에 대한 전통적 안보위협이 사라지면서 태국 특유의 전방위적 외교를 펼칠 수 있는 환경이 마련되었다.

### 미·중 양국에 대한 태국의 정책기조

냉전 이후 태국은 대외정책을 결정하는데 있어 이전보다 훨씬 더 자유로워졌다. 1990년대 초 캄보디아 문제가 해결되면서 지역 안보에 대한 우려는 완화되었다. 미국은 베트남 전 이후 동남아시아에서 한발 물러나 있었지만 중국-태국의 관계는 양국간의 경제적 이익이 맞물리면서 새로운 국면으로 접어들었다. 중국의 부상으로 인해 미·중 간 정치적, 전략적 경쟁이 발생하고 있지만 태국은 이러한 긴장관계가 두 강대국의 직접적인 군사력 충돌까지 몰고 가지는 않을 것이라고 생각하고 있다. 따라서 태국의 대외정책 입장은 태국의 국익을 그대로 반영하여 미국과는 안보관계를 유지하고 중국과는 경제적 유대관계를 강화하는 것이다.

태국은 중국을 여러 측면에서 중요한 경제적 파트너로 여기고 있다. 거대 인구를 지닌 중국은 태국이 경제성장을 지속할 수 있는 중요한 수출 시장이다. 게다가 차티차이 춘하반(Chatichai Choonhavan) 정부(1988~1991년) 시기 인도차이나 반도와의 관계회복이라는 주요정책 변화 속에서 중국은 지역 발전을 위한 파트너로서 많은 장

점을 지니고 있었다. 동시에 경제적 확대에 따른 적절한 지역 환경을 창출하기 위한 중국의 ‘서진’전략 역시 태국과의 관계를 증진하는 데 도움이 되었다. ‘서진(西進)’전략의 목표는 윈난(雲南), 스촨(四川), 구이저우(貴州), 티베트(Tibet, 西藏) 등 중국 서부내륙 지역에서 동남아시아 항구에 이르는 운송로를 단축하고 무역, 투자, 관광을 활성화함으로써 이 지역의 경제를 개발하는 것이다.<sup>89</sup> 이러한 중국과 태국의 경제적 이해관계의 일치는 양국관계 형성의 토대가 되었다. 중국과 태국의 경제협력은 냉전이 종식된 직후부터 상당히 확대되어 왔으며 무역량은 시간이 지남에 따라 급격하게 증가했다. 중국은 2013년 일본을 제치고 태국 최대의 교역 파트너가 되었는데 교역량은 태국 해외무역의 14%를 차지했으며 무역액은 649억 6천 5백만 달러(USD)로 증가했다.<sup>90</sup> 태국은 2010년 전체 ASEAN 국가들이 협상을 시작하기 7년 전인 2003년 중국과 농업 품목의 조기자유화를 위한 자유무역협정을 체결함으로써 다른 ASEAN 국가를 앞서나갔다. 다자간 협상에서 양국은 동남아시아 본토 개발에 앞장섰으며 4각 경제협력(Quadrangle Economic Cooperation: QEC), 아시아개발 은행과 아세안 등이 참여하는 메콩강 유역개발사업(Greater Mekong Subregion)과 같은 지역협의체를 적극적으로 지지하였다.<sup>91</sup> 중국과 태국이 국경을 맞대고 있지

<sup>89</sup>-Joern Dosch, “Who’s Leading Who in Asean-China Relations?: Community Building Versus Pax Sinica in the Management of Regional Security,” *China, Japan and Regional Leadership in East Asia* (Cheltenham, U.K.: Edward Elgar, 2008), p. 171.

<sup>90</sup>-Ministry of Commerce of Thailand various years.

<sup>91</sup>-Pongphisoot Busbarat, “A Review of Thailand’s Foreign Policy in Mainland Southeast Asia: Exploring an Ideational Approach,” *European Journal of East Asian Studies*, Vol. 11, No. 1 (2012), p. 141.

않기에 영토분쟁은 양자관계에서 문제가 되지 않는다. 하지만 이것이 중국의 부상이 태국에 전혀 걱정거리가 되지 않는다는 뜻은 아니다. 태국의 정책입안자들은 태국의 국익에 영향을 미칠지도 모르는 중국의 영향력 증가를 예의 주시하고 있다. 중국의 부상에 따른 경계의식은 1992년 태국 외무부 기밀 정책문서에도 나와 있다.<sup>92</sup> 이 문서에 따르면 태국은 동남아시아에 대한 중국의 의도는 여타 다른 강대국의 개입을 미연에 방지하여 이 지역에서 중국의 영향권을 구축하기 위한 것으로 보고 있다. 중국이 인도차이나 반도와 동남아시아 국가와의 경제적 관계 확대를 추진하여 결국 동남아시아 본토에서 태국의 역할을 감소시킬지도 모른다는 우려를 가지고 있는 것이다. 비록 현재 중국-태국의 관계가 매우 우호적이라 해도 장기적으로 보면 변할 수도 있다는 것이다. 특히 경제 분야에서의 경쟁은 양국 사이의 관계를 약화시키고 이를 갈등관계로 변화시킬 수도 있다. 이 문서는 나아가 중국이 태국 정책입안자들과 사업가들을 자신들의 이익을 지지하도록 조종할 수도 있다는 점에서 태국의 안보에 위협이 될 지도 모른다는 우려를 표하고 있다. 이러한 우려는 최근 현실로 나타나고 있다. 중국은 경제 및 국가 안보 측면에서 태국이 중요한 지역이기에 태국이 미국의 안보적 입장을 수용하는 자세를 나타내는 것에 우려를 나타내고 있다. 특히 2001년 9.11 테러 이후 미·중 간 이해관계가 충돌하면서 태국의 확실한 대외정책 전략이 부족하다는 비판을 받고 있으며 태국의 유연성은 예측 가능한 방식으로 대응하는 것이 아니라 다소 우

---

<sup>92</sup>-Division of Political Affairs, "Recommendations for proactive policy direction toward China," No. 0304/145, March 16, 1992 (Bangkok: Archives and Library Division, MFA, 1992) in Thai, declassified by the author's request in 2008.

유부단한 것으로 인식되고 있다.<sup>93</sup>

태국의 정책입안자들은 미국과의 안보관계와 중국과의 역사적 관계 및 경제적 이익을 고려하는 등 두 강대국에 대해 지나치게 신경 쓰느라 단호하고 분명한 정책노선을 채택하지 못하고 있다. 태국의 대외정책 입장은 다음과 같은 몇 가지 선택사항으로 설명할 수 있다. 첫째, 최적의 정책적 선택은 태국이 어느 편도 들지 않으면서 최선의 경제적, 전략적 이익을 실현할 수 있는 대외관계를 형성하는 것으로 모든 강대국과 긴밀한 관계를 유지함으로써 태국의 국익을 취하는 것을 의미한다. 둘째, 태국은 미국의 동맹국으로 역내 세력 균형을 유지하기 위해 미국과 안보이해관계를 공유한다는 점에서 이 지역에서 미국의 지위를 기꺼이 수용한다. 셋째, 태국은 미국의 지위를 인정함으로써 다른 강대국과의 관계에 영향을 미치거나 현 정부의 안정성에 위협이 된다면 이를 희석, 연기 혹은 포기할 것이다. 넷째, 경제 문제와 관련해서는 미국과 중국이 태국의 중요한 무역 파트너이긴 하지만 태국은 중국과 더 많은 이익을 공유하려 한다. 이러한 대외정책 입장은 태국이 미국과 중국의 관계를 조율해나가는 방식을 보여주는데 다음의 4가지 사례를 통해 미국과 중국이라는 요소를 감안한 큰 틀 안에서 태국의 대응방식을 알 수 있다. 즉, 두 강대국에 대한 고려가 균형을 유지하려는 태국의 정책에 어떠한 영향을 미치는지 대략적인 윤곽을 제시한다.

---

<sup>93</sup>-Prapat Thepchatree, "Proposal for Thai Foreign Policy Reform: Grand Strategy," (2014), <thechatree.blogspot.com.au>.



## 나. 태국-미국 이익 일치

2011년 9.11 테러 이후 탁신 친나왓(Thaksin Shinawatra) 집권기 동안 테러와의 전쟁에 대한 태국의 입장은 태국의 기본적인 안보 자세를 명확하게 보여준다. 특정 강대국과 지나치게 가까워진다는 우려에도 불구하고 태국의 안보정책은 미국에 부응하는 쪽으로 기울었다.

### *미국과 안보이해관계 공유*

사실상 태국은 냉전 이후 안보문제에 있어서 미국과 이해관계를 공유하고 있으며 미국과의 안보 공조를 통해 많은 혜택을 받아왔다. 양국 군대의 상호연동성을 촉진하기 위해 1982년 이후 실시되어 온 태국-미국의 연례 합동군사훈련 ‘코브라 골드(Exercise Cobra Gold)’ 훈련 기지로 U-타파오 공항을 사용한 사례도 있다. 이 훈련은 전쟁관련 훈련이지만 동시에 반테러 활동을 포함한 평화유지활동, 인도주의적 지원 및 재난 구조 활동을 목적으로 실시되고 있다.<sup>94</sup> 이 합동군사훈련은 인도네시아, 일본, 싱가포르 등 역내 다른 주요 국가들은 물론 매년 다른 나라들도 참여하는 태평양 지역에서 가장 규모가 큰 군사훈련이다.

---

<sup>94</sup> Terri Moon Cronk, “Locklear Kicks Off 33rd Cobra Gold Exercise in Thailand,” (US Department of Defense News), <<http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=121641>> (accessed: December 11, 2012).

## 정책기조 교수

테러와의 전쟁에 대해 태국은 거부와 수용을 반복해왔다. 9.11 테러 이후 태국의 변덕스러운 입장은 표면적으로는 대외정책상 갈등 회피적 특성을 나타낸다. 그러나 태국은 미국과의 안보동맹 때문에 테러와의 전쟁에 대한 강력한 지지를 약속할 수밖에 없었다.

탁신 정부는 처음에 UN의 틀 안에서 미국의 반테러 전쟁을 지지한다고 선언했다. 그러나 태국 정부는 대중, 학계, 언론, 의회 등 국내 여러 계층의 강한 비판에 부딪쳐 지지입장을 누그러뜨려야 했고, 탁신 총리는 중립적 입장을 취했다. 태국이 우려했던 것은 이슬람 국가들과의 관계뿐만 아니라 태국 내 제2의 종교집단인 이슬람교도에 대한 과민 반응이었다. 동시에 태국은 미국정책의 공개적 지지가 갖는 전략적 암시에 대해서도 우려했다. 탁신 정부 당시 중국과 태국과의 관계가 매우 우호적이었던 상황에서 미국의 반테러전쟁을 지지함으로써 중국의 부상을 막으려는 미국의 정책에 휘말려들 수도 있다는 점이 우려되었다.<sup>95</sup> 태국은 테러와의 전쟁에 대한 자신들의 우유부단함이 미국을 혼란스럽게 만들거나 심지어 심기 불편하게 할지라도 실제로 미국과의 협력관계에는 큰 변수로 작용하지 않을 것으로 생각했다.<sup>96</sup>

하지만 태국은 조지 부시 대통령이 소극적인 지지를 보이는 국가들을 향해 “테러와의 전쟁에서 우리 편에 설 것인지 우리의 반대

---

<sup>95</sup>-Collin S. L. Koh, “Asean’s Views on US Military Role in the Region,” Pavin Chachavalongpun (eds.), *Asean-US Relations: What Are the Talking Points?* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2012), p. 61.

<sup>96</sup>-Paul Chambers, “U.S.-Thai Relations after 9/11: A New Era in Cooperation?,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 26, No. 3 (2004).

편에 설 것인지 결정해야 한다”라고 비난하자 다시 입장을 조율했다.<sup>97</sup> 그 결과 태국은 미국의 반테러 정책에 공식적으로 전폭적인 지지를 약속하고 지속적으로 대테러 전쟁 수행을 지원했다. 아프가니스탄과 이라크에서 군사작전 수행 중 태평양 미군 기지에서 출발한 미국 전투기는 인도양의 디에고 가르시아(Diego Garcia) 미군기지로 향하기 전 항상 U-타파오 공항에 기착했다.<sup>98</sup> 태국은 또한 미국의 공식요청으로 아프가니스탄에 군대를 파견하기도 했다. 특히 동남아시아 제마아 이슬라미야(Jemaah Islamiyah) 테러 조직의 지도자 함발리(Hambali)의 체포를 주도함으로써 정보공유와 대테러 훈련네트워크 분야에서 양국의 협력관계는 공고해졌다.<sup>99</sup> 2002년 이후 9.11 테러와 알카에다(Al-Qaeda) 조직과 관련된 테러분자를 조사하면서 논란이 되고 있는 비밀 교도소를 비롯해 미 중앙정보국 지부로 태국을 사용한다는 보고도 있었다.<sup>100</sup> 9.11 이후 미국과 긴밀한 동맹관계를 맺으면서 태국은 주요 비나토 동맹국(Major Non-NATO Alliance)이 되었다. 이는 많은 경제적 혜택을 가져다주었을 뿐만 아니라, 특히 남부지역 소요사태와 관련한 국내 논쟁에서 탁신 정부에 힘을 실어주었다.

태국은 국제적인 협정들을 통한 지지와 정당성을 확보하기 보다는 여전히 미국과의 긴밀한 유대관계를 선호한다. 미국과의 유대관계 선호는 이슬람 국가는 물론 특정 국내 집단과의 갈등을 초래할 우려가 있는데 이는 태국의 안보와 정부의 안정성에 잠재적 위

<sup>97</sup>-CNN, November 6, 2001.

<sup>98</sup>-Paul Chambers, "U.S.-Thai Relations after 9/11: A New Era in Cooperation?," p. 466.

<sup>99</sup>-*Ibid.*, p. 469.

<sup>100</sup>-*Washington Post*, November 2, 2005.

협이 될 수도 있다. 그러나 애매모호한 수사적 약속일지라도 미국의 정책에 대한 지지를 바꿀 수는 없었다. 처음부터 정책적 모호성은 태국 정부가 상황을 적절하게 조율할 수 있는 여지를 남겨줌으로써 정부에 대한 압력을 완화하는 데에 도움이 되었고 부정적 영향에 대비할 수 있었다. 테러와의 전쟁 지지에 대한 입장 변화는 외부세력을 수용하고 갈등을 피하고자 하는 태국의 정책기조를 반영하는 것이다. 태국은 중국과 유대를 강화하기 위한 경제외교를 추구하는 데 보다 자세한 논의는 태국-중국 이익 일치 부분에서 논의하도록 하겠다.

#### 다. 태국-미국 이익 배치

태국이 미국과 이해관계를 공유한다고 할지라도 다른 경우에 있어서도 미국에 대한 수용적 입장에서 벗어날 수도 있다는 점을 보여준다. 태국이 미국의 안보정책 지지에 있어서 정책기조를 유지한 경우와는 다르게 미국 항공우주국(NASA)의 과학연구를 위한 U-타파오 공항 사용 요청에 대한 태국의 대응 사례는 기존의 정책기조에서 벗어나는 것이다.

##### *미국과 이해관계 공유*

2012년 미국 항공우주국이 태국 정부에 태국 동부 해안 U-타파오 공항에 동남아시아 항공과학연구 기지 건설 계획을 제안했다. 동남아시아 대기 구성, 구름 및 기후 간 상호관계 지역학(Southeast Asia Composition, Cloud, Climate Coupling Regional Study:

SEAC4RS)이라 이름이 붙은 이 프로젝트는 ‘강력한 기상계와 지역 대기 오염이 화학물질과 입자를 지구 기후에 잠재적 영향을 미칠 대기권으로 배출할 때’의 대기 정밀 검사를 위해 고안된 기상체계 연구였다.<sup>101</sup> U-타파오 사용 제안은 미국 항공우주국의 항공기가 역내 대기 순환, 서진하는 해양 몬순 순환 그리고 배기가스를 성층권으로 떠오르게 할 수 있는 동남향의 해류 표본 수집을 위한 것이었다.<sup>102</sup> 이는 태국과 미국 간의 안보동맹으로서 상시적인 요청이었다. 태국은 전시와 평시, 심지어 베트남 전쟁이 끝난 후에도 미국 군사작전수행을 지속적으로 지원해왔다. U-타파오 공항은 미군이 군사 장비를 보관하고 필요시 언제든지 드나들 수 있도록 하는 미국 국방부의 전진배치 전략의 일부기에 군사적 관점에서 보면 태국이 여태까지 미국에 제공해왔던 협조와 다를 바가 없다고 볼 수 있다. 더구나 태국 과학계 입장에서 동남아시아 지역의 자연재해 예방을 위한 기상 및 기후 예보 발전에 도움이 될 최신 기술을 배우고 더욱 정확한 데이터를 얻을 수 있기 때문에 좋은 기회로 활용할 수 있었다.<sup>103</sup>

### 정책기조 유지의 어려움

U-타파오 공항에 동남아시아 항공과학연구 기지 건설 계획 문제는 2012년 6월 태국 국민들 사이에서 커다란 논란이 되었다. 태

<sup>101</sup>- *The Jakarta Post*, June 4, 2012.

<sup>102</sup>- *The Nation*, June 28, 2012.

<sup>103</sup>- Kate Bissonnette, “Houston, We Have a Problem: U-Tapao’s Impact on Us-Thai Relations,” (2012), <<http://cogitasia.com/houston-we-have-a-problem-u-tapaos-impact-on-us-thai-relations/>> (accessed: July 4, 2014).

국 내 반대 집단들은 미국 항공우주국의 요청이 중국의 부상을 막기 위해 동남아시아에 군대를 재주둔시키기 위한 명분을 찾는 것이라고 주장했다. 아시아에서 해군력 확장을 계획하면서 예산 감축이라는 딜레마에 맞닥뜨리자 미국 국방부는 해결책으로 태국, 베트남, 필리핀 등 동남아시아 지역의 기지를 사용하는 방안을 내놓았다는 것이다.<sup>104</sup> 일부 사람들은 더 나아가 U-타파오가 중국을 감시하기 위한 미국이 스파이 기지로 사용할 것이라고도 했다. 정치 평론가들은 만약 태국정부가 U-타파오의 미 해군 기지 사용 허가를 내준다면 태국의 주권을 위태롭게 하는 것이며 미·중 양국간의 균형적 입장에 영향을 미칠 것이라고 경고했다. 또한 이는 태국에 대한 중국의 신뢰에도 악영향을 미쳐 향후 양국의 경제협력관계에 그 여파가 미칠 것이라고 했다. 이후 인도주의적 재난 구조센터로 U-타파오를 사용하는 것에 대한 병행토론이 이어지자 미국 항공우주국 요청의 진짜 의도에 대한 의구심은 더욱 증폭되었다. 2012년 6월 싱가포르에서 열린 샹그릴라(Shangri-La) 회담 기간 중 태국 국방장관이 리온 파네타(Leon Panetta) 미국 국방장관과 짧은 회담을 가졌다는 사실이 알려졌다. 뒤이어 미국 합동참모본부 마틴 뎀프시(Martin Dempsey) 장군이 태국을 방문하여 잉락 친나왓(Yingluck Shinawatra) 총리와 태국 고위급 안보 담당 관리들을 만났다.<sup>105</sup> 6월 하순에는 미국 국무부 정치군사문제담당 차관보 앤드류 샤피로(Andrew Shapiro)가 평화유지, 인도주의적 지원

<sup>104</sup> *The Washington Post*, June 22, 2012.

<sup>105</sup> Cheryl Pellerin, "U.S., Thai Leaders Move Defense Alliance into 21st Century," (US. Department of Defense. Dod news, 2012), <<http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=118550>> (accessed: July 4, 2014).

및 재난 구조, 합동 군사 훈련 및 교류, 반테러 활동과 안보 협력 등 태국과 미국의 정치군사 관계 현안에 관한 회의를 개최했다.<sup>106</sup> 미국이 U-타파오 공항을 오랫동안 사용해왔고 비상시나 합동군사 훈련에 한정된 것이 아님을 고려하면 이번 미국 항공우주국의 요청은 문제가 될 것이 없었다. 전략적 계산에서 중국이라는 존재의 중요성에도 불구하고 태국-중국의 관계에 영향을 주지 않으면서 과거 수십 년 동안 역대 태국 정부는 U-타파오 사용을 인가해왔기 때문이다. 이 문제에 대해 미국 랜드연구소(RAND)의 보고서는 태국군과 정부는 계획에 동의했으며 U-타파오에 미군이 주둔하는 것에 대해 ASEAN 국가들의 어떠한 반대도 없었다고 결론을 내렸다.<sup>107</sup> 그러나 ‘중국’이라는 요소는 태국의 국내 정치를 뒤흔들어 놓고 있었다. 야당은 의회동의를 요구하고 정부를 공격하기 위해 중국 문제를 들고 나왔다.<sup>108</sup> 중국이 새로 구성된 태국정부의 입장을 시험하기 위해 외교적 영향력 확장을 시도할 수 있는 좋은 기회로 인식됐다. 비록 중국이 그 프로젝트 자체에는 어떠한 우려도 표명하지 않았지만 중국의 양제츠(楊潔篪) 외무부 장관은 회담에서 태국 외무부 장관 수라퐁 토비착차이쿨(Surapong Tovichakchaikul)에게 지역적 합의를 지닌 인도주의적 재난 구조 목적의 모든 협의는 다자간 방식으로 진행되어야 함을 상기시켰다.<sup>109</sup>

---

<sup>106</sup>-Office of the Spokesperson, “Assistant Secretary of State for Political-Military Affairs Andrew J. Shapiro Travels to Vietnam, Brunei, and Thailand,” (US. Department of state, June 18, 2012), <<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/06/193154.htm>> (accessed: July 4, 2014).

<sup>107</sup>-Peter Chalk, “The U.S. Army in Southeast Asia: Near-Term and Long-Term Roles,” *Research Reports* (Santa Monica, California: RAND Arroyo Center, 2013), p. 11.

<sup>108</sup>-*The Nation*, June 24, 2012.

## 미국의 우려 완화

태국 정부는 미국과의 갈등을 피하기 위해 의회토론을 공개함으로써 여론과 정밀조사 결과를 지켜보기로 했다. 태국 내각은 2012년 6월 26일 미국 항공우주국의 요청을 검토하고 8월 초 의회 토론을 공개한 후 미국 항공우주국의 U-타파오 사용을 허가하는데 합의하기로 의결했다. 그러나 내각의 늦은 결정으로 8월 혹은 9월에 시작하기로 예정된 미국 항공우주국의 계획이 지연되었다. 사실 1983년 미국-태국의 합의에 따라 U-타파오 사용 요청은 의회 토론을 거칠 필요가 없는 것이었으며 미국은 단지 왕립태국군 본부에 비행계획을 통지하고 태국 해군은 미국의 요청에 따라 물류지원을 제공하면 되는 것이었다.<sup>110</sup> 결국 미국 항공우주국은 같은 날 계획을 취소하고 요청을 철회했다. 미국 항공우주국의 요청을 의회토론에 붙이기로 한 내각의 결정은 미국의 안보동맹으로서 정책기조를 유지할 수 없었다는 사실을 반영한다. 민주주의 국가로서 의회과정은 여당과 야당이 상호합의에 도달하지 못한 것에 대해 대중에게 설명하는 데에 도움이 된다. 또한 미국에게 요구를 수용할 수 없었던 주요 이유가 국내 반대 때문이라고 설명할 수 있다. 미국 항공우주국의 프로젝트 취소에도 불구하고 태국 수상은 여전히 미국과의 협력 약속을 재차 확인했으며 이번 일이 양국관계에 영향을 미치지 않을 것이며 미국은 태국의 입장을 이해할 것이라 믿는다고 말했다.<sup>111</sup>

<sup>109</sup>-*Bangkok Post*, July 7, 2012.

<sup>110</sup>-*Bangkok Post*, June 25, 2012.

<sup>111</sup>-ETNA, "PM: Cabinet Delays Consideration of Nasa Request on U-Tapao Airport," *MCOT*, June 19, 2012, <<http://www.mcot.net/site/content?id=4ff675380b01dabf3c045376#.Vlj2FdKs.Xdc>> (accessed: July 31, 2014).



## 라. 태국-중국 이익 일치

미국이 지지하는 TPP 가입에 대한 태국의 거부감을 보여주는 사례를 살펴본다. 미국은 역내 자유무역협상에서 중국과 공통된 입장에 서있는 태국을 압박하고 있지만 태국이 TPP 가입의사를 표명한 것은 미국의 입장을 수용하고자 입장을 재조정했음을 의미한다.

### *미국의 입장을 수용하는 동시에 중국과 이해관계 공유하기*

태국과 미국은 2004년에 양자간 자유무역 협정에 관해 논의한 바 있었다. 그러나 협상은 많은 이익 단체들의 반대에 부딪혀 지지 부진한 상태였고 결국 2006년 9월 군사 쿠데타로 인해 중단되었다. 동시에 미국은 다자간 접근을 위한 자유무역 전략에 다시 초점을 맞추었다. 부시 정부는 2008년 환태평양 전략적 경제협력체제의 창설 회원국과 협상하기로 합의했으며 이름을 TPP로 변경했고 태국은 협정의 강력한 지지자가 되었다.<sup>112</sup> TPP 대다수 회원국들은 일본, 미국, 말레이시아, 싱가포르, 호주 등 태국의 주요 무역 상대국들로 구성되어 있다.<sup>113</sup> 하지만 태국은 여러 가지 이유로 TPP에 가입하지 않았다. 우선 TPP가 태국에 득이 될지에 대한 국내 이해 당사자들과의 합의가 이루어지지 않았다. 분명 개발도상국과 태국

---

<sup>112</sup>-Peter Drysdale, "China and the Future of Asia Pacific Trade," (East Asia Forum, 2014), <<http://www.eastasiaforum.org/2014/01/20/china-and-the-future-of-asia-pacific-trade/>> (accessed: July 7, 2014).

<sup>113</sup>-Department of Trade Negotiation, "Free Trade Strategy," (2009), <<http://www.thaifta.com/thaifta/Home/strategy/tabid/52/Default.aspx>> (accessed: July 10, 2014).

은 훨씬 큰 시장에 대한 접근이 가능하겠지만 지역 활동가들과 일부 산업 종사자들은 이 협정이 새로운 수출 규제와 방식을 제시함으로써 저개발국을 희생양으로 삼아 선진국의 경제와 그들의 다국적 기업들만 혜택을 받게 될 것이라고 비판했다. 결국 고소득 국가에 대한 시장 접근에 비관세 장벽이 될 것이며 따라서 저개발국의 경쟁력을 떨어뜨리게 될 것이라고 했다.<sup>114</sup> 사실 TPP에 가입하게 되면 일반의약품에 대한 환자의 접근권, 높은 노동비용과 환경기준, 정부 조달 등 태국 정부에 불리한 민감한 문제들에 직면하게 될 가능성이 크다.<sup>115</sup> 또한 태국은 이미 많은 무역 상대국과 양자 및 지역 간 자유무역협정을 체결했다. 따라서 TPP 가입비용이 이득을 초과할 경우 가입할 필요가 없다. 더 중요한 것은 태국은 TPP가 지역통합과정을 주도하는 ASEAN의 역할에 영향을 미칠 것으로 보았다.<sup>116</sup> 지역무역체제와 관련하여 태국의 공식적 입장은 ASEAN의 틀에서 특히 ASEAN 경제공동체(ASEAN Economic Community: AEC)와 ASEAN 파트너 간의 협상이 우선되어야 한다는 것이다.<sup>117</sup> 따라서 TPP는 ASEAN을 벗어나 미국 중심으로 흘러갈지도 모른다고 판단하였다. 이는 중국의 부상과 역내 중국의

<sup>114</sup>-FTA Watch, “Trans-Pacific Partnership,” <<http://www.ftawatch.org/taxonomy/term/226>> (accessed: July 8, 2014).

<sup>115</sup>-Bryan Cave International Consulting, *Final Report on the Study of Negotiation Directions and Impacts of Trans-Pacific Partnership* (Bangkok: Department of Trade Negotiation, 2012).

<sup>116</sup>-Ministry of Foreign Affairs of Thailand, “Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement-Tpp,” <[http://aspa.mfa.go.th/aspa/th/editor\\_picks/detail.php?ID=685&spphrase\\_id=3715](http://aspa.mfa.go.th/aspa/th/editor_picks/detail.php?ID=685&spphrase_id=3715)> (accessed: July 8, 2014).

<sup>117</sup>-Department of Trade Negotiation, “Free Trade Strategy,” (Department of Trade Negotiation, Thailand Free Trade Agreement), <[http://www.thaifta.com/english/index\\_eng.html](http://www.thaifta.com/english/index_eng.html)>.

영향력 증가라는 국제정치적이고 전략적 의미와 관련 있다. 세계 경제에서 중국의 역할이 커지면서 세계 경제대국으로서 미국의 지위가 흔들리고 있다. 과거 30년 간 활발했던 아시아 경제가 중국을 중심으로 하는 동아시아 지역으로 무게중심이 옮겨가고 있다. 동시에 과거 10년 간 ASEAN-중국 FTA, ASEAN-일본 FTA, ASEAN+3 FTA와 같은 지역 협정의 발전은 이 지역에서 미국을 어느 정도 배제해왔다. 만약 이런 추세가 지속된다면 해당 지역에서 미국의 역할은 모든 면에서 점차 축소될 것으로 전망할 수 있다.<sup>118</sup> 따라서 TPP에 대한 강력한 지지는 아시아에서 미국이 다시 균형을 잡기위한 전략으로 간주될 수 있다. 미국의 경제적 울타리 치기에 대한 대응으로 중국은 ASEAN의 틀 내에서 다른 지역의 무역협정, 소위 미국을 배제한 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)을 지지하겠다고 약속했다.<sup>119</sup> 태국은 ASEAN 중심의 지역협정을 지지한다는 점에서 중국과 이해관계를 함께한다고 할 수 있다. TPP 지지국가들이 태국도 TPP에 가입해야 하며 그렇지 않을 경우 FTA 협상에 실패할 것이라고 경고했고, 수차례 미국 고위관리가 가입요구를 했음에도 태국은 TPP 체제 가입을 달가워하지 않았지만, 2012년 11월 오바마 미국 대통령의 태국 방문을 계기로 태국정부는 TPP 가입의사를 처음으로 밝혔다. 이 결정은 태국이 미국의 입장 수용을 위해 노력한 것으로 볼 수 있다. 태국정부는 의회 위원회, 미국 무역 대표부, TPP 회원국 대표 등 관련 기관과 논

---

<sup>118</sup>-Prachatai, November 18, 2012.

<sup>119</sup>-Yiping Huang, "Averting Economic Cold War," (East Asia Forum, 2014), <<http://www.eastasiaforum.org/2014/01/19/averting-economic-cold-war/>> (accessed: July 10, 2014).

의를 시작했다. 또한 여타 정부기관, 상공회의소, 산업연합회, 학계, 시민사회 등이 참여한 가운데 공청회가 열렸다. 이러한 과정을 통해 태국 정부는 TPP를 지지함으로써 자국이 역내 경제구조에서 중국 편에 서있는 것이 아님을 미국에 확인시켜 주었다.

### 중국과의 공동 이익 재확인

태국은 수많은 정책을 통해 중국을 안심시켜왔다. 지난 2012년 11월 오바마 대통령의 방문 직후 태국은 공식적으로 역내포괄적경제동반자협정에 대한 협상을 시작하기 위해 프놈펜에서 열린 ASEAN 정상회담에 참여했다. 하지만 태국은 TPP 가입을 공개적으로 밝힌 이후 이를 위한 실질적인 진전이 없었다. 태국 관리들은 여전히 가입을 서두르지 않고 있으며 2013년 4월 페루에서 개막된 TPP 다자간 협상에서 태국이 회담에 참여했다고 했을 때 TPP 가입을 부정하기까지도 하였다.<sup>120</sup> 또한 2013년 11월 이후 거의 6개월 동안 반정부 시위대가 정부청사와 방콕 거리를 점령한 이래 태국 정치는 교착상태에 빠져있었다. 미국이 타이 준타와 고위급 접촉을 연기하자 2014년 5월 군부 쿠데타가 일어났다. 국내 소요사태는 태국 정부 내 정책 결정에 상당한 지연을 가져왔으며 TPP에 대한 그 어떤 논의도 진행할 수 없었다. 따라서 국내 정치의 불안 요소들로 인해 결국 TPP 가입에 대한 태국의 노력이 실현되지 않고 있다.

---

<sup>120</sup>-*Bangkok Post*, April 26, 2013.

## 마. 태국-중국 이익 배치

1997년 아시아 금융위기 이후 태국 대외정책의 주요 목표는 자국의 경제를 활성화시키는 것이다. 서구 특히 미국의 경제회복에 관심을 갖고 있던 이전의 추안(Chuan) 정부와는 반대로 탁신(Thaksin) 정부는 소위 전향적 관여(Forward Engagement) 전략 하에서 대외정책의 방향을 태국의 아시아 전략 파트너들로 선회했다. 탁신은 다수의 초국가적 현안들을 다루기 위해서는 전향적 관여전략이 아시아 내 여러 소지역을 하나로 연결해줄 것이라 믿었다. 이 전략은 아시아협력회담(Asia Cooperation Dialogue: ACD), 벵골만 다분야 기술경제협력기구(Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation: BIMSTEC), 아에야와디-차오 프라야-메콩경제협력전략(Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy: ACMECS), 양자간 자유무역협정네트워크 등 주요 소지역 협의체로 구성되었다.

### 균형적 입장에서 벗어나 중국에 기대기

태국이 아시아로 관심을 돌리게 된 이유는 금융위기가 발생했을 때 미국을 비롯한 서구국가들이 보여준 냉담한 반응 때문이다. IMF 체제에서 170억 2천만 달러(USD)의 구제금융을 통한 기금지원은 주로 일본의 주도 하에 IMF, ADB, 아시아 국가들로부터 나온 것이었다.<sup>121</sup> 미국은 태국에 대한 추가지원을 하지 못했을 뿐만 아니라 IMF의 긴축재정정책을 지지했다.<sup>122</sup> 태국에 대한 최소한의

---

<sup>121</sup>-Chalongphob Sussangkarn, *Thailand's Debt Crisis and Economic Outlook* (Bangkok: Thailand Development Research Institute, 1998), p. 3.

대응과 달리 미국은 한국에 대한 지원에 좀 더 신속하게 반응했다.<sup>123</sup> 키쇼어 마부바니(Kishore Mahbubani)가 “한국에 대출을 내준 서구의 모든 기관들은 미국의 재무성으로부터 철수하지 말 것을 조언하는 전화를 받았다”<sup>124</sup>고 했는데 이는 당시 한국 경제를 살리는 데 미국이 신경을 쓴 반면 태국에게는 무관심했다는 증거가 될 수 있다.

국제금융기관들이 제시하는 조건은 미국이 뒤를 받치고 있는 신제국주의적 수단으로 보였다. 자신들의 자산을 헐값에 팔아야 했던 기업의 모습은 나라가 외국인의 손에 팔려나가는 것으로 해석되었으며 이 기업들 대부분은 미국 기업들이 사들였다. 태국인들 사이에서 ‘사실은 미국이 금융위기를 촉발한 장본인’이라는 인식을 낳게 하였다.<sup>125</sup> 태국이 아시아에서 가장 오래된 미국의 동맹국임을 고려할 때 경제위기 에 대한 지원 부족은 태국인들을 분노케 했고 미국의 진정한 정책의도에도 의심을 가지게 했다. 따라서 반미 감정은 탁신의 대외정책에 중요한 요소가 되었다. 미국의 대응과는 대조적으로 다른 아시아 국가들은 경제 지원에 적극적인 반응을 나타냈는데, 특히 중국은 보다 더 적극적이었다. IMF 구제 금융 기금으로 10억 달러(USD)를 지원하고 인민폐 평가 절하를 하지

<sup>122</sup>-Matichon, October 3, 1998; Timothy Geithner, *Stress Test: Reflections on Financial Crises* (New York: Random House Large Print, 2014), p. 55.

<sup>123</sup>-T. J. Pempel (eds.), *The Politics of the Asian Economic Crisis* (Ithaca: Cornell University Press, 1999), p. 9.

<sup>124</sup>-Kishore Mahbubani, *The New Asian Hemisphere: The Irresistible Shift of Global Power to the East* (New York: Public Affairs, 2008), p. 120.

<sup>125</sup>-Ann Marie Murphy, “United States Relations with Southeast Asia: The Legacy of Policy Changes,” Ann Marie Murphy and Bridget Welsh (eds.), *Legacy of Engagement in Southeast Asia* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2008), p. 268.

않겠다는 중국의 결정은 태국의 환영을 받았다.<sup>126</sup> 중국은 인근 국가의 무역경쟁력을 유지하도록 지원함으로써 역내 지도력에 대한 대중의 찬사를 받았다. 게다가 중국은 한국, 일본, 아세안 회원국과 2000년 통화 스와프를 위한 치앙마이협약체(Chiang Mai Initiative) 창설에 동참했다. 중국은 태국과 긴밀한 관계를 강화하려고 노력하였고 어렵고 힘든 경제위기에 태국을 버리지 않은 진정한 친구의 모습을 보였다.

아시아 공조체제를 촉진해야 한다는 구상은 탁신의 대외정책 핵심이었다. 이는 상호신뢰를 구축하고 빈곤퇴치 방안을 모색하며 나아가 기술, 지식, 자원을 토대로 지역 발전을 위한 공동협력을 추진하기 위한 아시아 국가들의 공개포럼 ACD에 대한 명분이 될 수 있었다. 탁신은 ACD를 아시아의 기존 협의체와 기업투자에 대한 보완책으로 여겼으며 이해관계가 일치하는 분야에서 양자간 및 다자간, 지역 및 소지역 전략 동반자 관계를 통한 시너지효과를 기대했다. 이러한 관점에서 아시아의 상호의존성 증가는 경제적, 전략적 영역에서 지역의 불확실성을 상쇄할 적절한 균형책이 될 것이다. 탁신은 중국의 부상이 자신의 구상에 아시아 국가들의 참여를 이끌어낼 중요한 요인이 될 것임을 깨닫고 양자간 그리고 지역적 차원에서 중국의 환심을 사려고 노력을 기울였다. 탁신은 양자간, 지역간 협의체를 촉진하기 위해 자주 중국을 방문했으며 중국이 제3차 ACD 정상회담을 개최하도록 설득하는데 성공했다. 특히 2003년 자유무역협정 농업분야에 대한 조기 협상 시작에 합의했는

---

<sup>126</sup> Chuan Leekpai, "Speech of the Prime Minister Chuan Leekpai to Businessmen of Guanzhou City," (in Thai) edited by Government House (Bangkok: Thai government, May 3, 1999).

데 이는 2010년 ASEAN-중국의 자유무역 협정 개시보다 무려 7년이나 빠른 것이었다. 2005년 7월 탁신은 중국 방문 기간 동안 전략적 동반자관계구상을 논의했다.<sup>127</sup> 중국과의 긴밀한 유대관계는 수천 명을 죽음으로 몰고 간 마약불법거래와 태국 남부의 분리주의 운동에 대한 탁신의 가혹한 대처에 합법성을 제공했다. 서구국가들이 인권에 반하는 탁신의 대응을 비난했지만 중국은 침묵을 지켰다. 탁신 행정부의 대외정책은 균형적 자세를 버리고 중국에 좀 더 다가가는 행태를 보였던 것이다.<sup>128</sup>

### 미국의 안보정책을 수용함으로써 미국 안심시키기

탁신은 미국이 여전히 역내의 중요한 세력이며 태국에게는 커다란 수출 시장임을 잘 알고 있다. 비록 양국 관계는 정권 초기의 반미감정으로 흥역을 치르고 있는 것처럼 보였지만 테러와의 전쟁 참여는 대미 관계를 공고히 했다. 테러와의 전쟁을 지지했던 첫 번째 사례에서 이미 언급했듯이 2003년 함발리(Hambali)의 체포라는 성과를 거두었으며 뒤이어 주요 비나토 동맹국(Major Non-NATO Alliance)으로 지명되었다. 태국은 이러한 협력을 통해 방위장비 특별구입을 비롯해 자유무역협정 개시에 대한 약속 등의 혜택을 얻어냈다. 태국이 미국의 대테러 작전을 지지하자 미국은 자국에 대한 탁신의 노골적인 비난뿐만 아니라 태국 남부의 분리주의 운동과 불법마약거래와의 전쟁을 포함한 국내문제에 대한 탁신의 강경 대응

<sup>127</sup>- *China Radio International*, 2005.

<sup>128</sup>- Pavin Chachavalongpun, *Reinventing Thailand: Thaksin and His Foreign Policy* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2010); Michael R. J. Vatikiotis, "Catching the Dragon's Tail: China and Southeast Asia in the 21st Century," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 25, No. 1 (2003).



과 심각한 인권침해를 눈감아 주었다. 특히 불법마약거래와의 전쟁 중 사법절차를 무시한 경찰의 진압으로 3,000명이 사망한 것으로 추산되고 있다.<sup>129</sup> 또한 미국은 주로 경제 분야에서 진행되고 있는 중국과의 긴밀한 협력관계도 용인했다.

## 5. 싱가포르의 대미·대중 외교

‘고래싸움에 새우등 터진다’는 속담이 있듯이 1965년 독립 쟁취 이후 싱가포르의 국익확보 문제는 아태지역에 이해관계를 갖고 있는 강대국 사이에서 균형을 맞추려는 노력에 근거하고 있다. 싱가포르의 균형적 태도는 역내 어떤 국가보다도 중요하다. 1965년 당시 2백만에 불과했던 인구와 부족한 자원, 인도네시아와의 대치 상황, 베트남과의 갈등 등 많은 문제를 안고 건립된 신생국가 싱가포르가 세계적 냉전 상황 속에서 생존은 불가능할 것이라 생각했다.<sup>130</sup> 그러나 외부영향에 취약할 것으로 보였던 작은 도시국가 싱가포르는 전통적 강대국인 미국은 물론 신흥 강대국 중국과 우호적 관계를 유지하는 정책을 펼침으로써 지정학적 약점을 국가적 자산으로 만들 수 있었다. 이는 싱가포르 초대 외상 라자나트남(S. Rajanatham)이 우주의 움직임에 빚댄 그의 1976년도 연설에 잘 드러난다.

---

<sup>129</sup>-Human Right Watch, “Human Rights Abuses and the War on Drugs,” (2004) <<http://www.hrw.org/reports/2004/thailand0704/4.htm>> (accessed: August 4, 2014).

<sup>130</sup>-Robert D Kaplan, *Asia's Cauldron: The South China Sea and the End of a Stable Pacific* (New York: Random House, 2014), pp. 103~104.

우리처럼 힘없는 작은 국가가 강대국의 경쟁 틈바구니에서 살아남으려면 차선책은 모든 강대국의 존재를 부추기는 것이다 … 역대 강대국이 많이 존재할수록 강대국의 압박에 저항할 수 있는 우리의 역량은 더 커질 것이다. 태양이 많을수록(말하자면 강대국들) 중력의 작용과 반작용으로 인해 서로를 끌어당기는 인력은 약화될 뿐만 아니라 소행성들은 좀 더 자유롭게 움직일 수 있을 것이다.<sup>131</sup>

싱가포르의 균형 정책의 특징은 미국과 중국의 정책이 싱가포르와 일치하지 않는 상황에서도 미·중 양국이 싱가포르와 우호관계를 유지할 필요가 있는 ‘불가결한 중재자’로 자리를 잡는데 있다. 즉, 미국과 중국이 경제 및 안보정책의 득실을 따지는데 있어서 작지만 결정적인 정치적 실체로 자리 잡음으로써 싱가포르는 국익을 확보할 수 있게 된다. 동시에 미·중 양국이 싱가포르와 우호관계를 유지하고자 한다는 점에서 두 강대국과의 현 이해관계 구도에서 이탈해야 할 경우 싱가포르는 양국의 ‘후방진지의 지위’를 점할 수 있다. 따라서 싱가포르 리관유(Lee Kuan Yew) 전 수상이 1996년의 ‘준비를 통한 생존’ 연설에서 “우리는 독립 직후 선진국과 동맹을 맺고 그들이 자신들의 세력을 확장하는 과정에서 중심지 내지는 결절지역의 역할을 하기로 했다”고 지적했듯이 싱가포르는 다른 어떤 지역보다 더 나은 조건과 편의를 제공하기 시작했다.<sup>132</sup>

<sup>131</sup>-S Rajaratnam, cited in Chong, “Singapore’s Foreign Policy Beliefs and the Framing of Realist Strategy,” (paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Le Centre Sheraton Hotel, Montreal, Quebec, Canada, March 17, 2004), <[http://www.allacademic.com/meta/p73920\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p73920_index.html)> (accessed: June 15, 2014).

<sup>132</sup>-Lee Kuan Yew, cited in Michael Leifer, *Singapore’s Foreign Policy: Coping with Vulnerability* (London: Routledge, 2000), p. 12.

미·중 양국과 동시에 우호관계를 유지하기 위한 ‘조화외교’를 체계화함에 있어 싱가포르가 처한 독특한 전략지정학적 조건을 한국의 입장에 맞게 정책을 수립하려면 주의할 점이 있다. 다음 특성들에 기초한 미묘한 차이를 바탕으로 외교적 자세를 취한다면 소기의 성과를 거둘 수 있을 것으로 본다.

## 가. 싱가포르의 대미·대중 외교정책기조

강대국 간의 외교정치에서 지역간 균형에 대한 싱가포르의 민감성은 리완유에게 ‘노련한 현실정치가’라는 명성을 가져다 주었으며 미국과 중국은 그의 견해에 귀를 기울였다. 이는 냉전 초기부터 이어져온 싱가포르의 대외정책을 살펴보면 분명해진다. 싱가포르의 대외정책은 다음 4가지 원칙에 기초한다.

### *군사적 자립*

싱가포르는 영국의 식민지로서 자국의 방위는 대영제국의 손에 달려 있었다. 그러나 1942년 2월 일본이 싱가포르 전쟁에서 승리하면서 전후 싱가포르의 지도체제는 국가안보와 주권의 문제에 있어서 자립을 추구해왔다. 독립 초기 싱가포르는 ‘독 새우(Poisoned Shrimp)’ 독트린을 통해 싱가포르에 대한 역내의 어떠한 공격도 상처뿐인 승리에 불과할 것임을 강조하고, 국민모병제와 미국, 유럽 및 이스라엘로부터 중고 무기구입을 추진하여 목표를 성취해냈다. 그러나 최근 싱가포르는 눈부신 경제적 성공을 거두면서 선제공격을 위해 가용무기플랫폼-군사혁신(Revolution in Military Affairs:

RMA) 활용을 바탕으로 한 ‘깡총거미(Jumping Spider)’ 독트린으로 전환했다. 무기생산 뿐만 아니라 토착적 군사연구 및 설계에 대한 투자와 경제적으로 신형 전술 무기개발이 어려울 경우 유럽, 미국, 이스라엘 등 주요 무기 공급자로부터 스텔스 전술항공기와 같은 핵심 군사무기를 도입하는 것을 포함한다.

### 초강대국 미국의 비공식적 지원

싱가포르는 동남아시아 지역의 안보 유지를 목적으로 자립적 태도를 취하지만 도시국가라는 태생적 한계에 부딪힐 수 밖에 없었다. 이러한 상황에서 싱가포르의 국가안보에 대한 강대국의 위협 가능성에 대비해왔다. 냉전기간에는 소련연방이 싱가포르 안보에 잠재적 위협으로 간주되었다. 그러나 최근 들어 싱가포르는 중국의 공군과 해군의 전쟁수행역량 증강과 날로 심화되는 독선적인 민족주의적 대외정책에 대해 심히 우려하고 있다. 싱가포르의 군사적 자립 시도의 또 다른 걸림돌은 대규모 군사훈련 수행에 필요한 가용토지의 부족이다. 이는 결과적으로 드넓은 훈련장을 필요로 하는 공군 비행중대와 여단 및 사단급 부대의 작전준비태세 유지능력을 제한해왔다. 이러한 제한적 요소들로 인해 싱가포르는 미국, 대만, 호주 등과의 긴밀한 안보협력을 통해 실제 군사훈련 수행을 위한 병력과 전략을 외국에 의지할 수밖에 없었다. 싱가포르는 오랫동안 미국을 동아시아에서 영토 확장 의도를 품고 있지 않은 우호적 강대국이자 자국의 안보를 확보하는 데 있어 동반자가 될 수 있는 이상적 강대국으로 간주하였다.<sup>133</sup> 1960년대 초 미국 중앙정

<sup>133</sup>-Nick Bisley, *Building Asia's Security* (London: IISS, 2009), p. 67.

보국이 싱가포르의 정책에 영향력 행사를 시도한 이후 미국과의 긴장관계에도 불구하고 리완유 전 수상은 싱가포르를 미군의 휴가지로 개방함으로써 미국의 베트남 전쟁 수행을 묵인했다.<sup>134</sup>

### 싱가포르와 ‘중국의 특수 관계’

싱가포르의 현실정치에 대한 이해타산은 대만이 아닌 중화인민공화국을 ‘하나의 중국’으로 인정하는 정책을 고수하는 데에도 그대로 드러난다. 그러나 그와 동시에 인접국가인 말레이시아와 인도네시아가 1950년대와 1960년대에 공산화의 위협을 겪었다는 사실을 고려하여 동남아시아에서 특히 민감한 문제인 ‘제3의 중국’으로 간주되지 않도록 노력해왔다.<sup>135</sup> 중국 사회에서 중요한 것은 ‘체면(面子)’이다. 서양의 명예와 유사한 개념이라 할 수 있으며 중국 외교에서 특히 중요하다. 전근대시기 아태지역의 패권국이었던 중국이 제1차 아편전쟁(1839~1842년)에서 영국에 패한 이후 ‘치욕의 세기’를 거쳐 1949년 중화인민공화국을 건립했던 역사적 과정에 비추 본다면 그 중요성을 잘 알 수 있다. 치욕의 세기가 남긴 유산은 중국 사회에 특히 중요한 의미를 갖는데 중국의 특권에 대한 상징적 혹은 의도적이지 않은 무시를 직접적이고 고의적인 모욕으로 받아들여지게 된 것이다. 과거 역사에 대한 중국의 신경질적인 예민함 때문에 싱가포르 정부 측에서는 외교적 전술이 필요했다. 중국과 외교관계가 성립된 이후 싱가포르는 ‘하나의 중국’ 정책을 고

---

<sup>134</sup>-K. Y. Lee, *From Third World to First* (Singapore: Singapore Press Holdings, 2000), pp. 506~517.

<sup>135</sup>-Asad-ul Iqbal Latif, *Between Rising Powers: China, Singapore and India* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2007), p. 96.

수하는 한편, 중국의 압력에도 불구하고 대만과의 안보협력과 무역을 지속해왔다. 1978년 덩샤오핑(鄧小平)이 싱가포르를 방문한 이래 싱가포르는 중국과 비공식적인 ‘특별한 경제관계’를 유지해왔다. 싱가포르 기업들은 1980년대와 1990년대 중국이 자유 시장경제체제를 도입하자 중국에 상당한 자본을 투자했다.

싱가포르가 중국과 긴밀한 경제관계를 유지하는 가운데서도 대만과의 군사협력에 대해 중국 정부에 확고한 자세를 견지하고 있다는 점은 흥미롭다. 싱가포르 군대가 대만 영토 내에서 군사훈련을 할 수 있도록 대만 정부와 협정을 체결한 이후 대만과의 군사협력 관계를 약화시키려는 중국의 압력에 단호하게 대처해오고 있다. 그러나 1949년 이후 대만이 실질적인 국가로 존속하고 있는 상황에서 이는 특히 민감한 문제가 아닐 수 없다. 즉, 중국의 입장에서 보면 대만의 존재는 중국이 겪은 치욕의 세기를 상징적으로 떠올리게 하는 것이다.

### *전략지정학적으로 불가결한 중간자*

싱가포르의 국익 확보에 있어 강대국의 지원이 필요하다는 점은 인정하지만 미국과 같은 강대국에 지나치게 의존하는 것에 대한 우려가 존재한다. 미국과 중국이 싱가포르의 이익에 반하는 정책을 채택해왔던 다수의 사례를 볼 때 싱가포르 역시 상호방위조약에 의한 자동개입 가능성에 대한 우려 때문에 어떤 강대국과도 지나치게 긴밀한 관계를 맺는 것을 피하려 한다. 미국이나 중국 어느 쪽이건 미·중 관계를 제로섬의 전략적 등식으로 전환하여 인식한다는 점에서 그러한 긴장감은 매우 중요하다. 반대로 미국과 중국 양국에 없어서는 안 될 존재가 됨으로써 미국과 중국의 현재 이익

I
II
III
IV
V

에 배치될 경우에도 강대국과 싱가포르의 전반적 관계를 촉진하는데 도움이 될 것이라는 점을 확신할 수 있었다.

싱가포르는 미·중 양국과의 선린우호관계를 유지하면서 양국의 이익에 반드시 필요한 중간자로서의 위치를 확고히 해왔다. 이러한 전략은 전략지정학적 안보, 외교, 경제의 세 가지 측면에서 파악할 수 있다. 이들 기본 원칙은 싱가포르가 미국, 캐나다와 선린 우호관계를 유지하는 가운데 양국 사이에서 어떻게 균형을 맞추어 갔는지를 살펴보면 분명해진다. 싱가포르의 필수불가결성 전략은 사실상 이원론에 입각한 것이다. 즉, 미국과 중국을 납득시켰던 다수의 정책수단들은 역내 평화와 안보에 대한 이해관계에 따라 미국과 중국에 싱가포르의 입장을 전달하는데 활용될 수 있었다.

## 나. 싱가포르-미국 이익 일치

### *적절한 안보 협력 관계 구축*

싱가포르는 미국을 아태지역의 안정과 현재의 영토를 인정하는 우호적 이해당사자로 인식하고 있으며, 중국이 새로운 강대국으로 부상하는 시나리오에 대비하여 미·중 간에 균형을 유지하고 있다. 싱가포르는 미국과 지나치게 긴밀한 동맹관계를 형성하는 시나리오에 대해서 우려하고 있다. 따라서 싱가포르는 미국과 상당한 수준의 군사 협력관계를 유지하면서도 미국 주도의 군사행동에 자동적으로 참여해야 하는 조항을 배제하고자 노력해왔다. 심지어 베트남에 참전중인 미군들의 휴가지로 개방했을 때에도 싱가포르는 집단안보보장을 위한 토대로써 영연방 5개국 방위협정(싱가포르,

말레이시아, 호주, 뉴질랜드, 영국)을 지속적으로 강조했다.

하지만 싱가포르 방위 전략가들의 관심은 바로 냉전의 종식이었으며 그 결과 중국의 군사력 증강이 구체화되기 시작한 시점에서 미국이 다시 고립주의로 회귀할 지도 모른다는 두려움이 있었다. 이러한 우려는 1992년 필리핀 정부가 미국에 수빅만(Subic Bay)과 클라크(Clark) 비행장의 군사기지 사용기간 연장을 거부했을 때 더욱 고조되었다. 이는 동남아시아에서 미군이 철수하게 되는 사태의 전조를 보여주는 것이었다. 싱가포르는 동남아시아의 중심부이자 유럽-중동-동아시아를 잇는 해상교통로의 전략지정학적 위치를 활용하고자 노력했으며 싱가포르의 안보가 곧 미국의 안보임을 강조했다. 싱가포르는 냉전 종식 후 동남아시아 지역에 미국의 안보 이익을 확고히 하고자 창이 해군기지 건설에 착수했다. 기지는 미국 해군 항공모함전투단 전체를 수용할 수 있는 대규모 수용 능력을 가지고 있다. 2001년 증축을 통해 창이 기지는 두 대의 니미츠(Nimitz)급 항공모함을 언제라도 수용할 수 있게 되었다.<sup>136</sup> 1992년 미군이 필리핀에서 철수 한 직후 바로 미국 해군의 서태평양 군수사령부(COMLOG WESTPAC)를 유치한 것은 미국 안보 정책에 있어서 필수불가결한 지위를 얻으려는 싱가포르의 노력을 반영한 것으로 볼 수 있다. 게다가 1990년대 이후 미국은 파야 레바

<sup>136</sup>- "Transcript: Cohen / Tan Press Briefing on US-Singapore Relations," (United States Information Service, November 10, 1998), <<http://web.archive.org/web/20050426084021/>>, <<http://canberra.usembassy.gov/hyper/WF981110/epf203.htm>> (accessed: June 10, 2014); Teo Kah Beng, "Singapore," in Evelyn Goh (eds.), *Between and Between: Southeast Asian Strategic Relations with the US and China* (Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies, 2005), p. 41; 창이기지 역사상 그 어떤 때에도 2척의 미항공모함을 동시에 수용할 수는 없었다는 점에도 주목해야 한다. 추측이긴 하지만 싱가포르 정부가 싱가포르 군사시설에 대한 미군의 접근 규모를 통제하는 것은 베이징을 안심시키려는 시도로 해석될 수 있다.



(Paya Lebar) 공군기지에서부터 F-15 전투비행단 파견을 시작으로 싱가포르 군사시설에 해군과 공군 전력을 순환배치하고 있다. 최근 남중국해에 대한 중국의 영토주장이 거세지면서 긴장이 첨예화되자 싱가포르는 미국 해군의 연안전투함이 창이기지에 정박할 수 있도록 허가함으로써 오바마 행정부의 ‘아시아로의 재균형’ 정책을 암묵적으로 지지하였다. 비록 미군의 활동이 합동군사훈련, 반 해적 활동, 재난 지역의 인도주의적 구조 활동 미국 주도의 대량살상무기 확산방지구상(PSI)에 중점을 두고 있지만 군사 인프라는 아태지역 유사시 미국의 신속한 전력 보강을 용이하게 한다. 싱가포르는 미국 주도 연합군의 실제 군사작전에도 참여하면서 미국의 우호적 안보 파트너로서의 입지를 다져왔다. 1991년 걸프전 당시 싱가포르는 35인으로 구성된 의료팀을 다국적군에 파견했으며 2003년 미국-싱가포르 간 FTA 협정의 미국 의회 인준을 촉진하기 위해 논란이 되었던 부시 정권의 이라크 공격을 지지하기도 했다. 또한 같은 기간 미국이 저장도 작전을 수행함에 있어서 싱가포르가 미국 국익에 작지만 유용한 공헌자로 비춰지도록 애썼다.<sup>137</sup> 싱가포르는 이라크와 아프가니스탄의 전후 재건과 평화유지를 위해 군대와 경찰력을 파견했을 뿐만 아니라 인도양에 151연합기동부대의 해적 소탕작전의 일부로 해군력을 배치하기도 했다.

군대의 배치가 특정국의 안보 문제와 관련 있다고 공개적으

---

<sup>137</sup>-“U.S. and Singapore Sign Free Trade Pact,” *The New York Times*, May 6, 2003, <<http://www.nytimes.com/2003/05/06/international/asia/06CND-TRADE.html>> (accessed: July 15, 2014); Amitav Acharya, “The Bush Doctrine and Asian Regional Order: the perils and pitfalls of preemption,” Mel Gurtov and Peter Van Ness (eds.), *Confronting the Bush Doctrine: critical views from the Asia-Pacific* (London: Routledge, 2005), p. 210.

로 언급하지는 않았지만 싱가포르와 미국 양국은 외교 전략 측면에서 미군 주둔의 확대를 지원하기 위해 필요한 인프라를 구축하고 있음은 분명하다. 또한 동남아시아 어느 국가보다 최신의 공군력과 해군력을 보유하고 있다는 점을 고려할 때 싱가포르와 미국의 안보협력체제는 인접국을 대상으로 하기보다는 남중국해에서 영향력을 행사하려는 중국의 독단적 행동을 염두에 둔 것이 분명해 보인다.<sup>138</sup> 싱가포르는 미국과 군사 공조를 추진함과 동시에 미국과의 안보협력에 있어서 경계를 설정하고 외교적으로 중립적 태도를 견지하면서 중국의 싱가포르 내 투자를 촉진하는 등 중국의 우려를 완화하고자 노력하고 있다. 싱가포르는 미국과 안보협력을 추진하는 한편 조약에 의한 자동 개입(alliance entanglement) 상황을 피하기 위해 미군에 대한 의존도를 적절한 수준으로 조절하고 있으며, 미국을 동맹국이라기보다는 안보 파트너로 보고 있다.<sup>139</sup> 예를 들면, 1991년 걸프전 당시 싱가포르 의료진은 미군 사령부 소속이 아니라 영국 파견부대 소속이었다. 같은 맥락에서 2003년 이라크 전에 대해 외교적인 지지를 보내면서도 싱가포르는 미국 주도의 연합군에 전투부대를 파견하지 않고 운송 및 전후 재건사업 지원만을 수행했다. 나아가 미국은 싱가포르 내 어떤 지역에서도

<sup>138</sup>- "USS Freedom arrives in Singapore as part of US 'pivot'," *BBC News*, April 18, 2013, <<http://www.bbc.com/news/world-asia-22156283>> (accessed: April 19, 2013).

<sup>139</sup>- IISS, "Singapore and the US: Security Partners, Not Allies," (International Institute for Strategic Studies Strategic Comments, 2013.8.27), <<http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Detail/?id=168339>> (accessed: June 1, 2014); Huxley, "Singapore and the US: not quite allies," (ASPI Strategist, 2012.7.30), <[www.aspistrategist.org.au/singapore-and-the-us-not-quite-allies](http://www.aspistrategist.org.au/singapore-and-the-us-not-quite-allies)> (accessed: June 15, 2014).

영구적인 군사기지를 보유하고 있지 않으며 해당지역에 대한 미군의 접근을 허용한 것에 불과하다는 점을 반복적으로 강조했다. 창이 기지의 규모를 볼 때 이는 미국 항공모함 주둔을 목적으로 하는 것이 분명하지만 미국 함대가 주둔하고 있지 않을 경우에는 중국인민해방군의 해군 함대 역시 정박할 수 있도록 하고 있다.<sup>140</sup> 미국 연안전투함인 프리덤호의 재보급을 목적으로 창이 기지에 접근할 때 프리덤호의 모항은 싱가포르가 아니라 샌디에이고로 지정되었다. 더구나 프리덤호가 대규모 재래식 해군력에 대비한 해상전쟁보다는 연안지역의 저강도 군사작전을 위해 설계된 것임을 감안한다면 싱가포르는 미국과의 안보협력의 정도를 조절할 능력을 갖추고 있다고 할 수 있다.

싱가포르는 사실상 미국의 동맹국이나 다름없지만 어떠한 형태로든 공식적인 동맹관계가 부재하기 때문에 미국이 수행하는 전쟁의 참가여부를 결정할 수 있는 위치에 있었다. 싱가포르가 중국에 전달하는 메시지는 첫째, 싱가포르는 미국과 군사협력을 지속할 것이지만 동아시아에서 미국 주도의 연합에 자동적으로 참여하지는 않을 것이라는 점이다. 둘째, 동아시아에서 중국이 공격적으로 영토분쟁을 야기할 경우 싱가포르는 기존 인프라를 활용해 미국과의 협력을 강화할 수도 있다는 점이다. 다시 말해 싱가포르는 중국을 안심시키면서도 중국과의 선린 우호관계가 중국의 리더십에 의한 당연한 결과는 아니라는 점을 의도적으로 강조하고 있다.

---

<sup>140</sup> “Chinese warship formation leaves Singapore for home,” (Ministry of National Defence, People’s Republic of China, May 3, 2011), <[http://eng.mod.gov.cn/TopNews/2011-05/03/content\\_4239918.htm](http://eng.mod.gov.cn/TopNews/2011-05/03/content_4239918.htm)> (accessed: July 20, 2014).

## 외교적 중립성

세계 지도자들의 찬탄을 자아냈던 싱가포르의 건국 과정을 살펴 보면 싱가포르의 정치인들 특히, 리관유 전 수상은 세계정세에 대한 기민한 분석과 실용적 의사결정으로 명성이 높았으며 존경받는 ‘원로 정치인’으로 인식되고 있다.<sup>141</sup> 더구나 싱가포르 지도체제의 독특한 인구학적 특성 역시 주목할 만하다. 리관유 전 수상은 싱가포르 인구의 약 70%를 차지하는 화교출신으로 중국 역사에 정통한 사람이다.<sup>142</sup> 또한 영국 식민교육체계에서 고등교육을 받았고 영국에서 유학했다. 1960년대 그와 싱가포르 내각 각료들은 대서양 양안의 강대국 미국과 영국을 커다란 영향력을 발휘할 수 있는 우호적인 정치체제로 바라보았다.<sup>143</sup> 따라서 리관유는 아태지역에 대한 영향력을 키우려는 미·중 경쟁구도는 중국이 이 지역에서 새로운 강자로 재등장하면서 형성된 것이기 때문에 미국과 중국 사이에서 제2차 냉전을 초래하게 될 것이라고 여러 차례 주장했다.<sup>144</sup> 싱가포르 지도자들은 미·중 전략적 협력관계를 촉진하기 위해 미국과 중국 양측에 그들의 영향력을 효과적으로 활용해왔다. 리관유와 고축통(Goh Chok Tong) 전 수상 그리고 토미 코(Tommy Koh) 특사 등 고위급 정치인들은 아태지역의 평화와 안

<sup>141</sup>-Robert D Kaplan, *Asia's Cauldron: The South China Sea and the End of a Stable Pacific*, pp. 97~98.

<sup>142</sup>-Asad-ul Iqbal Latif, *Between Rising Powers: China, Singapore and India*, pp. 88~90.

<sup>143</sup>-K. Y. Lee, *From Third World to First*, pp. 500~501.

<sup>144</sup>-Lee, "Speech at the Ford Theatre's Abraham Lincoln Medal Award Ceremony in Washington DC," (Singapore Ministry of Foreign Affairs, October 18, 2011), <[http://www.mfa.gov.sg/content/mfa/overseasmission/washington/newsroom/press\\_statements/2011/201110/press\\_201110\\_01.html](http://www.mfa.gov.sg/content/mfa/overseasmission/washington/newsroom/press_statements/2011/201110/press_201110_01.html)> (accessed: July 10, 2014).

보에 기여할 협력적 미·중 관계 구축을 위한 장기 계획의 일환으로 미국 대통령에 중국과의 전략적 회담과 안보 동반자 관계 구축을 지속적으로 요구했다. 리관유는 언론과의 인터뷰와 미국에서의 초청 강연을 통해 오늘날 중국이 ‘치욕의 세기’를 중국의 국익 추구를 위해 국력을 키우고 유지하는 근거로 내세우고 있다고 주장했다. 오늘날 많은 중국인들은 중국을 견제하려는 일련의 시도들이 ‘치욕의 세기’에 유럽과 일본에 무시당한 것의 연장이라고 인식하고 있다. 리관유는 중국이 미국과 동등한 관계에서 21세기를 공유하기를 원한다고 강조했다.<sup>145</sup> 즉, 싱가포르 지도자들은 아태지역의 평화와 안보는 중국의 평화적 등장을 독려하고 그 결과 중국과 협력적인 강대국 관계를 구축하려는 미국의 노력 여하에 달려있음을 강조하고자 했다.

외교적 중재자로서 필요 불가결한 지위를 확보하려는 싱가포르의 이러한 노력은 지역 협의체 차원에도 반영되어 있다. 비록 ASEAN 출범 초기에는 인도네시아가 주도를 했지만 최근에는 싱가포르가 ASEAN 지역 포럼(ASEAN Regional Forum: ARF)과 아시아-유럽 회담을 추진하는데 주도적 역할을 담당하는 등 싱가포르의 적극적인 노력이 눈에 띈다.<sup>146</sup> 자야쿠마르 전 외무장관은 싱가포르가 ASEAN을 통해 미국과 중국 나아가 국제사회에서 적대국간의 회담을 추진하는 데에 신뢰할 만한 중재자로 비춰지도록

---

<sup>145</sup> Lee, cited in Graham Allison and Robert Blackwill, “Interview: Lee Kuan Yew on the Future of U.S.-China Relations,” *The Atlantic*, March 5, 2013, <<http://www.theatlantic.com/china/archive/2013/03/interview-lee-kuan-yew-on-the-future-of-us-china-relations/273657/>> (accessed: July 10, 2014).

<sup>146</sup> S. Jayakumar, *Diplomacy: A Singapore Experience* (Singapore: Straits Times Press, 2011), pp. 23~26.

노력함으로써 기대이상의 활약을 할 수 있었다고 지적했다. 싱가포르의 외교적 중립성의 또 다른 대표적인 사례는 나토가 코소보에 대한 공습을 감행하던 당시 벨그라드(Belgrade) 소재 중국 대사관에 대한 미군의 오폭 직후인 1999년 ARF 정상회담을 주최한 것이다. 같은 시기 ASEAN이 남사군도에 대한 베트남과 필리핀 양국의 영토 주장을 지지하라는 국제적 압력, 특히 미국의 역할을 촉구했다는 점에서 이와 같은 사태 전개는 ASEAN과 싱가포르에게 매우 중요했다. 이러한 상황 전개는 중국 측에서 보면 자국에 대항하여 ASEAN이 영향력을 강화하고 남중국해 영토분쟁을 국제 문제화하려는 시도로 보였다. 불난 집에 기름 부은 격이 된 것이 바로 코소보 사태에 대해 ASEAN이 어떠한 논의도 진행하지 않자 중국은 ASEAN이 중국에 좋지 않은 편견을 가지고 있다고 주장하고 나선 것이다.<sup>147</sup> 이에 대한 대응으로 싱가포르의 자야쿠마르 외무장관은 ARF 의장국으로서 지역평화와 안보 문제를 해결하는데 있어 투명하고 공정해야 할 필요가 있다고 강조했다. 특히 남중국해역의 영토분쟁과 관련해서 분쟁 당사자들 간 소규모 해상 충돌 가능성이 존재하는 상황에서는 더욱 그러했다. 싱가포르의 지위는 자야쿠마르 외무장관이 중국에 “싱가포르는 남중국해의 어떠한 영토분쟁에 대해서도 중립적인 국가로서 상업무역의 자유를 중시하고 영토문제에 있어서는 공정하고 투명하게 대처하겠다”는 입장 유지를 약속함으로써 더욱 굳건해졌다.<sup>148</sup> 자야쿠마르는 다음과 같이 회고했다.

<sup>147</sup>- *Ibid.*, p. 117.

<sup>148</sup>- *Ibid.*, pp. 118~119.

남중국해 문제에 확고한 입장을 견지하고 의장국으로써 우리의 역할을 설명하면서 우리는 중국의 압력에 굴하지도 겁을 먹지도 않았다는 것을 보여주었다. 우리는 중국이나 여타 외부 세력이 ARF의 의제나 성과물을 자신들에 유리하게 해석하는 것을 용납할 수 없었다. 동시에 양자관계에 있어서 우리에게 불리한 결과를 초래하지 않으면서도 중국을 ARF에 참여시키기 위해서는 이 문제를 노련하게 다루어야만 했다.<sup>149</sup>

### 경제적 상호의존성

싱가포르가 미국과 우호관계를 유지하면서도 중국을 안심시킨 세 번째 원칙은 경제적 관계였다. 싱가포르는 덩샤오핑이 싱가포르를 중국 경제발전을 위한 모델로 삼으면서 1970년대 후반 이후 오랫동안 중국과 비공식적인 ‘특별한 경제관계’를 유지해왔다.<sup>150</sup> 1992년 쑤저우(蘇州) 공단 건립에 싱가포르 자본을 제공하기 시작하면서 수십 년 간 싱가포르 기업들은 중국의 경제개발 붐을 이끄는 데 관여해왔다.<sup>151</sup> 싱가포르는 중국과 동남아시아 국가들 간 중개자로서 중국 수출시장에의 접근성을 확보하는 과정에서 반드시 필요한 존재임을 각인시켰다.<sup>152</sup> 최근 리셴룽(Lee Hsien Loong) 수상 체제하의 싱가포르는 중국의 경제이익에 싱가포르가 필수적인 존재임을 강조하고자 중국에 대한 투자를 확대했다. 과거 수십 년 간 싱가포르는 외국인의 싱가포르 내 투자에 편의를 제공하는

---

<sup>149</sup> *Ibid.*, pp. 122~123.

<sup>150</sup> Shee Poon Kim, “Singapore-China Special Economic Relations: In Search of Business Opportunities,” *Ritsunmeikan International Affairs*, Vol. 3 (2005), pp. 153~155.

<sup>151</sup> *Ibid.*, pp. 166~167.

<sup>152</sup> *Ibid.*, pp. 155~159.

‘개방’ 정책을 시행해왔다. 싱가포르의 재정 안정성과 강한 민족적 연대감에 비춰보면 그러한 정책은 2011년까지 중국의 신흥 중산층에게 혜택을 가져다주었다. 중국인은 싱가포르 내 부동산의 최대 구매자들이며, 전체 시장의 24%를 차지하고 있다.<sup>153</sup>

#### 다. 싱가포르-미국 이익 배치

싱가포르가 현 이해관계 구도에서 벗어나 미국의 이익과 반대되는 행동을 취한 사례도 있다. 아태지역 영토의 현상 유지에 있어서 미국을 우호적 이해 당사자로 우선시 해온 싱가포르는 미국이 지역 안정화에 중요한 이해 당사자로 남도록 다각도의 전략을 수립해왔다.

##### *전략지정학적 불가결성*

미국의 국익에 싱가포르가 반드시 필요하다는 점이 부각되면서 미국은 국익과 배치되는 경우도 싱가포르의 이익이 미국의 국익에 매우 중요하다고 여기게 되었다. 이러한 불가결성은 싱가포르를 미국의 해군과 공군의 주요 물류 중심지로 만들기 위한 투자에 잘 반영되어 있다. 비록 미국과 싱가포르의 관계가 공식적인 동맹관계는 아니지만 양국간의 안보 협력 수준은 동남아시아 여타 국가

---

<sup>153</sup>-Chong, “Disciplining globalization for local purposes? The peculiarity of contending Singaporean economic nationalisms,” in Anthony P. D’Costa (eds.), *Globalization and Economic Nationalism in Asia* (Oxford: Oxford University Press, 2012), p. 188; Asad-ul Iqbal Latif, *Between Rising Powers: China, Singapore and India*, p. 228.



와는 비교가 되지 않을 정도로 높다. 싱가포르 정부는 미국 국방부가 동남아시아뿐만 아니라 중동에서 동아시아로 혹은 그 반대 방향으로 전력을 재배치하는 시나리오에서 자국을 핵심 거점으로 간주한다는 인식에 기초하여 창이 기지 건설에 착수했다. 아태지역에서 미국의 우방으로 싱가포르와 견줄만한 군사 인프라를 갖추고 있는 국가는 한국, 일본, 호주 밖에 없음을 고려해보면 미국의 안보 이익에 있어서 창이 기지가 지니는 전략지정학적 중요성은 더욱 강조될 수밖에 없다. 미국의 국익에 대한 싱가포르의 필수불가결성으로 인해 싱가포르는 미국과의 관계를 형성해나가는 데에 놀랄만큼의 순발력을 보여주었다. 싱가포르는 2003년 미국과의 동맹에 대한 우려로 싱가포르를 주요 비나토 동맹국으로 지명하겠다는 부시 행정부의 제안을 거부한 바 있다. 싱가포르의 핵심적 전략 지정학적 위치로 볼 때 부시 행정부는 이 문제에 대해 싱가포르에 힘을 가할 수 있는 입장이 아니었다.

### 선량한 세계시민

싱가포르는 중국의 공세에 대비하는 것 이외에 미국과의 협력관계 유지를 통해 미국 내부에 ‘정치적 선의의 저장고’를 마련하게 되었다. 싱가포르는 지속적인 국제사회의 대응을 필요로 하는 지역의 위기에 대해 인도주의적 구조 활동뿐만 아니라 병력과 설비를 제공함으로써 ‘선량한 세계시민’으로서의 지위를 구축하고자 노력했다. 인도주의적 재난 구조, 평화유지작전, 내전 종식 후 재건사업과 해적소탕 등 다양한 활동을 펼치고 있다.

싱가포르의 이러한 활동은 미국의 이익에 부합하는 것이며 미국 상

하원 내에서 싱가포르를 신뢰할만한 안보동반자이자 우호세력으로 인식하게 하는 성과를 거두었다. 즉, 미국과 마찬가지로 싱가포르 역시 ‘선량한 세계시민’으로 노력하고 있다는 점을 보여줌으로써 미국의 이익에 배치되는 경우에도 미국과 우호관계를 유지할 수 있었다.<sup>154</sup>

### 외교적 중립성

미국과의 관계에 있어서 가장 어려운 부분은 외교적 중립성의 문제이다. 싱가포르는 미국의 번덕 때문에 핵심 이익을 놓고 타협하지 않을 것이라는 점을 보여줄 필요가 있었고, 1999년 ARF 정상 회담을 통해 외교적 중립성과 공정성을 강조하는 성명을 발표했다. 비록 싱가포르가 중국에 대해 중립적 자세를 취했지만 동시에 매들린 올브라이트(Madeleine Albright) 미국 국무장관에 대해서도 중립성을 유지할 필요가 있었다. 당시 올브라이트 장관은 “무고한 생명과 수많은 사상자를 낸 비극적인 중국대사관 폭격에 깊은 유감”을 표명한 ASEAN 의장 성명서에 분노했다.<sup>155</sup> 올브라이트는 중국 대사관 폭격에 대한 미국의 책임을 암시적으로 비난한 것으로 받아들여 문제가 된 문구의 완전 철회를 요구했다.

그러나 미국의 요구에 대한 침묵은 중립주의자로서의 싱가포르의 신뢰성에 상처를 주었다. 자야쿠마르 외무장관은 “국제포럼의 의장국으로서 공평성과 중립성을 견지해야 할 뿐만 아니라 국가의 독립과 주권에 관한 문제였다”고 회고했다.<sup>156</sup> 자야쿠마르는 ARF

<sup>154</sup> “Singapore,” *Singapore Today*, April 14, 2003, <<http://www.singapore-window.org/sw03/030414to.htm>> (accessed: July 10, 2014).

<sup>155</sup> S. Jayakumar, *Diplomacy: A Singapore Experience*, p. 120.

<sup>156</sup> *Ibid.*, p. 123.

정상회담의 의장으로서 사실상 코소보에 대한 미국의 입장을 수용했으며 더 나아가 벨그라드 중국 대사관 폭격에는 나토가 연관이 있음이 분명하다고 주장하는 중국과 러시아의 압력을 무시하기까지 했음을 강조했다. 자야쿠마르는 동시에 미국이 체면을 잃지 않으면서 냉각된 상황에서 벗어날 수 있도록 ‘중국 대사관에 발생한 비극적 사건’이라고 성명서 문구를 수정했다.<sup>157</sup>

## 라. 싱가포르-중국 이익 일치

앞에서도 지적했듯이 싱가포르는 중국과 비공식적 ‘특수 경제관계’를 맺고 있다. 중국 경제의 급성장과 싱가포르의 대외무역 의존성 때문에 양국의 경제적 관계는 향후 더욱 강화될 것으로 전망된다. 그러나 싱가포르는 비록 중국이 이념적 극단주의에서 벗어나고 있다고 할지라도 여전히 중국과 이해관계가 지나치게 밀착되는 것을 피해야한다는 것을 알고 있다. 싱가포르는 중국이 언제라도 공격적인 강대국으로 부상할 가능성이 있다는 점에서 항상 대비해왔다. 중국이 공세를 본격화할 경우 공해상에서 자유항행에 위협이 될 수도 있으며 결과적으로 싱가포르의 상업적 이익에 위협 요소가 된다. 따라서 싱가포르는 미국을 아태지역에 영토적 야심이 없는 우호적인 균형세력으로 간주하고 있다. 이 글에서 앞서 언급한 싱가포르와 미국의 이익이 일치한 사례는 중국과의 경제적 유대관계가 안보문제에서 외교 및 경제에 이르는 미국과의 동반자관계를 뛰어 넘지는 않을 것임을 미국에 보증하는 것이었다. 싱가포르는 미국 행정부와 의

---

<sup>157</sup>- *Ibid.*, p. 121.

회 양쪽 모두에서 우호관계를 유지하여 워싱턴 외교가에서 ‘정치적 선의의 저장고’를 확보하고, 중국과의 비공식적 ‘특수 경제관계’와 마찬가지로 미국과 ‘특수한 외교 및 안보관계’를 구축했다.

## 안보

싱가포르는 미군과 긴밀한 안보협력 체제를 구축했으며 아태지역에서 미국이 영향력을 행사하는 데 필요한 군사 인프라 확충에 상당한 투자를 하고 있다. 향후 중국과 경제적 상호관계를 증진하겠지만 미국과 긴밀한 안보협력 관계를 유지함으로써 미국의 가장 신뢰할 만한 동맹이 싱가포르임을 미국에 명확히 상기시켜 주었다. 기타 동남아시아 국가들과 미국의 관계가 다소 변화될 가능성이 있다고 볼 때 미국과의 동반자 관계에서 보이는 싱가포르의 일관성은 싱가포르가 신뢰할 만한 장기적 안보 동반자로서 미국의 국익에 반드시 필요한 존재라는 점을 확인시켜준다. 싱가포르는 미국과의 장기적 안보 협력관계에서 싱가포르의 국익이 미국의 이익과 일치한다는 것을 가시적으로 보여주기 위해 창이기지를 완공했다.

## 외교, 경제, 지역기구

중국과 선린관계를 유지하면서 미국의 이익을 충족시키고자 하는 싱가포르의 노력은 지역 포럼에서 미국의 경제적 이익을 대신하여 목소리를 높여온 것에서도 드러난다. ASEAN 몇몇 회원국들은 1997년 아시아 금융위기 당시 미국 주도의 브레튼 우즈 체제를 비난했다. 그러나 싱가포르는 동남아시아에서 미국과의 안보협력이 약화될 경우 힘의 공백상태를 초래한다는 점에서 미국이 동남아시아

아에서 멀어지게 되면 득보다 실이 더 많을 것이라고 우려했다. 우려는 곧 현실로 나타났는데 상당수의 동남아시아 국가들은 미국이 사전협의 없이 일방적으로 이라크를 공격하자 불안감을 드러냈다. 직접적으로 언급하지는 않았지만 싱가포르 정부 내에서는 ASEAN+3과 같은 지역 협의체가 미국, 호주 등 태평양 연안의 비아시아 국가를 배제함으로써 미국 내 고립주의적 정서에 영향을 미치는 것이 아닌지 우려의 목소리가 나오기도 했다. 이러한 상황에서 싱가포르는 자신들의 필요불가결성을 잘 활용할 수 있었다.

어떤 학자들은 ASEAN 국가들이 노골적인 대립을 피하고 체면만을 세워주는 허울 좋은 정치, 즉 ‘피상적 성공’만을 이루었다고 주장한다.<sup>158</sup> ASEAN 회원국들은 예나 지금이나 미국을 공개적으로 불신하고 있지만 싱가포르 정부는 아세안의 다른 회원국들 역시 미국을 21세기 새로운 강자로 떠오르는 중국에 맞설 수 있는 핵심적 균형세력으로 여기고 있음을 잘 알고 있다. 그럼에도 불구하고 민감한 국내 상황으로 인해 다른 ASEAN 회원국들이 공개적으로 아태지역에서의 미국의 역할을 지지하는 목소리를 내기 어렵다는 점을 고려하면 싱가포르는 지역평화와 안보에 있어서 미국의 역할이 중요하다는 점을 지속적으로 미국에 전달하는 중요한 역할을 수행해왔다고 볼 수 있다.

싱가포르는 지역기구 포럼과 정상회담에서 미국의 이익을 지지함으로써 미국에 싱가포르가 지닌 외교적 불가결성을 강조했다. 2005년 시작된 동아시아 정상회담(East Asia Summit: EAS)이 ‘아시아만의 외교클럽’을 창설하는 것을 목표로 했다는 점과 관련하여 싱가포르는 동아시아에서 미국의 국익이 배제되지 않을 것임을

---

<sup>158</sup>-Fieldwork interview in Singapore, July, 2014.

보장하기 위해 미국이 EAS에 참여하도록 끈질기게 로비했다. 그 결과 2011년 이후 미국은 EAS 정상회담에 참여하게 되었다. 최근 미국경제의 불확실성이 지속됨에 따라 싱가포르를 특히 미국의 TPP 가입을 지지하는 목소리를 내왔다.<sup>159</sup> TPP는 브루나이, 칠레, 싱가포르, 뉴질랜드 4개국이 중심이 되어 창설한 환태평양전략동반자협정(Trans-Pacific Strategic Partnership Agreement)에서 처음 시작되었다. TPP는 최근 몇 달 동안 TPP에 가입하거나 조만간 가입 의사를 밝힌 아태지역 일부 주요 산업 국가들과 함께 언론의 집중적인 조명을 받아 왔다.<sup>160</sup> 현재 진행 중인 TPP 회담의 목표는 지적 재산권의 보호와 더불어 정보기술 관련 재화와 서비스 분야의 무역을 촉진하는 것이다.<sup>161</sup> 세계 20대 제조사의 절반이 미국에 본사를 두고 있다는 점에서 미국이 TPP에 성공적으로 가입한다면 미국 수출입 물량의 40%를 지배하게 될 것으로 전망된다. 싱가포르는 미국의 정보 기술 분야에 대한 중요성을 고려하여 중국과 ‘특별경제관계’를 유지하고 있음에도 불구하고 미국의 경제적 이익을 해치지 않을 것임을 미국에 확신시키고자 노력해왔다.<sup>162</sup>

<sup>159</sup>-Lee Hsien Loong and J. Stapelton Roy, “Singapore Prime Minister Lee Backs Trans Pacific Partnership and Stronger U.S. Ties,” (Council on Foreign Relations, 2014.6.25), <<http://www.cfr.org/singapore/singapore-prime-minister-lee-backs-trans-pacific-partnership-stronger-us-ties/p33178>> (accessed: June 27, 2014).

<sup>160</sup>-Interestingly enough, at the time of writing, China has not expressed interest in participating in the TPP.

<sup>161</sup>-Ian F. Fergusson and Bruce Vaughn, “The Trans-Pacific Partnership Agreement,” *Congressional Research Service Report* (December 12, 2011), pp. 12~14, <<http://fas.org/sgp/crs/row/R40502.pdf>> (accessed: July 20, 2014).

<sup>162</sup>-“Everything you need to know about the Trans Pacific Partnership,” *Washington Post*, December 11, 2013, <[www.cfr.org/singapore/singapore-prime-minister-lee-backs-trans-pacific-partnership-stronger-us-ties/p33178](http://www.cfr.org/singapore/singapore-prime-minister-lee-backs-trans-pacific-partnership-stronger-us-ties/p33178)> (accessed: July 22, 2014).

I
II
III
IV
V

## 마. 싱가포르-중국 이익 배치

또한 싱가포르는 어떤 경우에 있어서는 중국의 이익에 배치되는 것도 필요하다는 것을 알고 있다. 중국에 확신을 심어주는 노력 역시 외교적 중립성을 견지하는 태도에 반영되어 있다. 싱가포르의 필수불가결성은 중국에도 해당된다.

### 싱가포르, 대만, 중국

싱가포르는 대만에 군대를 주둔하고 있는 유일한 국가이다. 여러 차례 지적했듯이 싱가포르의 방위군은 협소한 영토로 인해 효과적인 작전수행훈련을 실시할 수 없었다. 싱가포르 공군은 고등 비행훈련을 위해 미국과 호주에 비행중대를 설치하여 이 문제를 해결할 수 있었다. 그러나 육군의 경우 여단 및 사단급 부대가 지상에서 대항군(Opposing Force: OPFOR)<sup>163</sup>을 상대로 작전준비태세를 유지해야 한다는 점에서 문제해결이 쉽지 않았다. 연합전술에서 실전수행능력을 유지하는 것은 핵심적인 국익요소라는 점에서 이 문제는 싱가포르에 매우 중요한 사안이라 할 수 있다.

호주와 뉴질랜드 군대는 소규모라는 점에서 여단 및 사단급 OPFOR 훈련을 양국에서 수행하기는 현실적으로 어렵다. 반대로 미국과 영국군은 대규모 OPFOR 훈련을 제공할 수 있으나 두 나라 어느 쪽에서건 싱가포르 군대 조직을 유지하는 것은 비용적 측면에서 비효율적이다. 싱가포르에서 가까운 나라의 경우 ASEAN 국가와 대규모 군사훈련을 하는 것은 주권에 관련된 문제이므로 매우

---

<sup>163</sup>- *Ibid.*

민감한 사안이다. 이런 점들을 고려하여 싱가포르는 대만을 대규모 지상군 운용을 위한 가장 적합한 협력자로 보았다. 대만은 싱가포르가 연합전술작전 수행을 위해 실제 OPFOR 훈련을 실시할 만큼 충분한 군대를 보유하고 있을 뿐만 아니라 싱가포르와 긴밀한 관계를 맺고 있어 비용대비 효율적인 군사 협력자가 될 수 있었다.<sup>164</sup> 그러나 이러한 상황이 중국, 대만, 싱가포르 삼국의 관계를 어렵게 만들고 있다. 1990년대 중국 리펑(李鵬) 총리는 대만에 싱가포르 군대가 주둔하는 것을 인정했다.<sup>165</sup> 그러나 21세기로 이행하던 시점에 삼국간의 모든 관계가 긴장상태로 돌아섰다. 2000년에서 2008년까지 대만은 강력한 독립주의자 첸수이벤(陳水扁) 체제였다. 반대로 같은 기간 중국이 경제적으로 급성장하면서 독립국 대만을 중국의 일부로 간주하는 강력한 중국 중심의 민족주의가 등장하게 되었다. 따라서 2000년 이후 중국은 싱가포르에게 연안전쟁 훈련기지를 하이난섬(Hainan Island)으로 재배치하라고 압력을 가해왔다.<sup>166</sup> 양안에 긴장이 감도는 가운데 2004년 7월 리셴룽 싱가포르 부수상이 대만을 방문했다. 싱가포르 정치인들이 오랫동안 대만을 ‘사적으로’ 방문해왔던 관례를 생각해보면 이 일로 해가 될 것은 없었다. 그러나 리셴룽 부수상이 리관유의 아들이고 차기 후계자의 위치에 있다는 점에서 중국은 싱가포르가 중국과의 관계를 희생하고서라도 대만과의 관계를 강화할지도 모른다고 우려했다.

<sup>164</sup>-Ernest Z. Bower and Charles Freeman, “Singapore’s tightrope walk on Taiwan,” *Center for Strategic and International Studies Southeast Asia from the Corner of 18th & K Streets*, Vol. 1, No. 26 (August 17, 2010).

<sup>165</sup>-Tim Huxley, *Defending the Lion City: The Armed Forces of Singapore* (Singapore: Talisman, 2000), pp. 198~200.

<sup>166</sup>-Barry Wain, “A David-and-Goliath tussle,” *Far Eastern Economic Review*, Vol 167, No. 31 (2004), pp. 20~21.



중국은 싱가포르와의 FTA 협상을 백지화하겠다는 위협을 시작으로 즉각적인 비난 공세에 나섰다. 그러나 중국 입장에서 중요한 것은 대만의 실질적인 정치적 입지가 아니었다. 오히려 중국에게 중요한 문제는 대만이 중국의 일부라는 법률적 개념에 근거한 하나의 중국이라는 상징적 위상이었다. 싱가포르는 중국의 입장을 존중한다는 내용을 담은 성명서를 발표함으로써 중국의 체면을 지켜줄 필요가 있었다.<sup>167</sup> 특히 후속조치로 2004년 9월 싱가포르 조지 여(George Yeo) 외상은 대만에서 일고 있는 독립주의 정서가 중국 본토와의 전쟁을 초래할지도 모른다고 경고함으로써<sup>168</sup> ‘하나의 중국 정책’을 재확인했다. 2011년 싱가포르의 대만 대표부 바네사 시(Vanessa Shih)가 공개적으로 대만 국기를 흔들고 대만 국가를 불러 싱가포르와 중국 간에 또 다른 외교적 문제를 불러일으키자 싱가포르 정부는 곧바로 대만 정부에 바네사 시를 다른 자리로 전보 조치할 것을 요구하기도 했다.<sup>169</sup>

싱가포르는 대만과의 군사훈련 규모와 구성을 장기간에 걸쳐 매우 신중하게 고민해왔으며 그 한계 역시 분명하게 설정해두었다. 여기에서 다시 강조하고자 하는 바는 중국의 체면을 살려주는 방안보다는 실질적인 형식이라는 점이다. 사단급 연합전술훈련 기지로서 대만에 싱가포르의 군대를 주둔시키면서도 최신 무기는 배치하지 않았으며 싱가포르 기갑부대 훈련에는 레오파드-2 전차를 투

---

<sup>167</sup>-Tan See Seng, “Faced with the Dragon: Perils and Prospects in Singapore’s Ambivalent Relationship with China,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 5, No. 3 (2012), pp. 258~259.

<sup>168</sup>-“Behind the Taiwan-Singapore spat,” *Asia Times*, October 1, 2004.

<sup>169</sup>-“Beijing-Taipei highway improbable-but possible,” *Asia Times*, May 22, 2012.

입하지 않았다. 대신 구형 센츄리온 전차를 대항군과의 가상훈련에 투입했다. 마찬가지로 연합 전술 훈련에 매우 중요한 AH-64 아파치 공격용 헬기의 작전수행훈련은 대만이 아니라 미국에서 수행했다. 중국의 대만 공격 시나리오에 수륙양면은 물론 공수부대의 공격도 포함되어 있지만, 분명하게 말할 수 있는 것은 싱가포르가 대만과 공·해군 합동군사훈련을 시도하지는 않을 것이라는 점이다. 이는 싱가포르가 군사훈련을 위해 대만 영토를 사용하고는 있지만 싱가포르가 대만 방어에 참여하는 것으로 확대 해석하지 않도록 중국에 암시적 메시지를 보내는 것이다.





### Ⅲ. 한국 사례연구



## 1. 한국의 대미·대중 조화외교 환경

21세기 이후 미국과 중국의 경쟁이 보다 치열해 지면서 미·중 경쟁의 최전선에 놓여 있는 한반도에 대한 양 강대국의 전략적 이해가 점차 증가하고 있다. 미국과 중국의 양 강대국은 한반도에서 대치중인 한국과 북한에 대한 각자의 전략적 이해가 증가할수록 한국과 북한이 자국의 이해에 맞게 행동하도록 더 큰 영향력을 행사하고자 할 것이다.

중국은 1992년 수교한 이래 한국과의 관계를 지속적으로 개선, 발전하여 강화시키고 있다. 특히 2000년대 들어 양국의 교역량은 폭발적인 증가세를 보였다. 경제적으로 중국은 한국의 제1교역 파트너가 되었으며 한국의 대외교역량에서 중국이 차지하는 비율은 한국 전체 교역량의 약 25%에 해당한다. 그리고 향후에도 한국의 대외교역에서 중국의 비중은 증가할 것으로 전망되고 있다. 한국 경제에서 대외교역이 차지하는 결정적인 중요성을 감안할 때 중국의 중요성은 경제뿐만 아니라 정치적으로도 커질 것으로 보인다. 이를 반영하듯이 정치·외교적으로 한·중 관계는 2000년대 들어 더욱 강화되고 있다. 특히 시진핑을 중심으로 중국의 5세대 지도부가 들어서면서 중국의 외교적 매력적 선심공세(Charm Offensive)는 강화되고 있다.<sup>170</sup> 이는 중국 신지도부의 국력에 대한 자신감과 미

<sup>170</sup> 매력공세(charm offensive)는 중국이 주변국들에 대해 경제적 지원과 포용정책을 강화하면서 관계를 강화하는 적극적 외교를 의미한다. 한국과는 양국관계 강화를 위해 경제협력 강화, 정상회담 및 고위급 회담의 채널과 개최횟수 증가, 다양한 형태의 민간교류 지원확대 등의 외교적 노력을 경주하고 있다. 중국의 매력공세에 대한 보다 자세한 내용은 Joshua Kurlantzick, "China's Charm Offensive in Southeast Asia," *Current History* (September, 2006), pp. 270~276; Joshua Kurlantzick, *Charm Offensive: How China's Soft Power Is Transforming the World* (New Haven: Yale University Press, 2008) 참조.

국과의 관계에 대한 변화된 인식에 바탕을 두고 있다. 다시 말해 과거 중국의 지도부는 미국을 위협으로 인식했음에도 불구하고 협력의 대상으로 간주하고 미국중심의 국제질서 내에서 자국의 국력 증강에 주력했다면, 현재의 중국 지도부는 중국의 국력과 국제적 위치를 미국과 대등하게 보면서 점차 미국중심의 국제질서에도 도전하고 있는 것이다. 이러한 맥락에서 중국은 동북아에서 한반도와 한국의 전략적 가치를 과거보다 훨씬 중요하게 고려하기 시작했다는 것을 의미한다. 이는 한국의 중국에 대한 외교가 과거와는 다른 형태를 지녀야 한다는 의미이며 동시에 중국의 한반도 전략을 세밀하게 분석하고 관찰해야 할 필요가 있다고 파악할 수 있다.

한국이 중국과의 관계를 전략적 관점에서 조화외교를 전개하기 위해서는 먼저 중국이 설정하고 있는 한반도의 미래상황에 대한 시나리오를 살펴보고 이해할 필요가 있다. 중국이 가장 선호하는 상황전개는 한반도 정세의 ‘현상유지’이다. 여기서 ‘현상유지’는 기본적으로 남북 분단과 현재 북한 김정은 정권의 유지를 의미한다. 다만 ‘현상유지’ 상황은 다시 ‘현상유지+’, ‘현상유지’, ‘현상유지-’로 다시 구분할 수 있다. ‘현상유지+’는 북한 김정은 정권이 정권을 유지하면서 개혁·개방을 추진하는 것이다. 동시에 한·중 관계가 더욱 강화되어 한국과 중국이 동맹 또는 준동맹을 결정하는 경우이다. 중국 일각에서는 최근 ‘한·중 동맹’ 필요성과 개연성이 제기되기 시작하고 있다.<sup>171</sup> 즉, 북한은 개혁개방을 통해 경제발전을 하고 중국과의 우호적 관계를 유지하면서 정치·안보에 있어 한국과 미국에 대응하는 전략적 자산으로 남고, 한국은 중국과 동맹을 수립함

---

<sup>171</sup> 閻學通, 『歷史的慣性:未來十年的中國与世界』(北京: 中信出版社, 2013), p. 199.

으로써 중국에 우호적인 친중국가로 자리매김하는 것이다. 이 경우 중국은 미국의 대중국 견제라인에 치명적 구멍을 낼 수 있는 발판을 마련하게 될 것이다. ‘현상유지’ 상황에서 중국이 고려할 수 있는 다른 경우는 ‘현상유지-’이다. 북한 정권이 현재의 정책을 유지하지만 중국으로부터는 보다 독립적인 행태를 나타내고 한국과 미국에게는 보다 타협적인 정책을 전개하는 방향으로 선회하는 경우에 해당 된다. 중국은 이 경우 북한에 대한 영향력이 줄어들 수 있지만 북한은 ‘완충지대(Buffer Zone)’로서의 역할을 지속해 준다는 점과 한반도 정세가 안정적으로 유지될 수 있다는 점에서 중국의 전략적 상황이 부정적이지 않다고 판단할 수 있다. 중국은 현재 한반도에서 자국의 이해를 최대화할 수 있는 ‘현상유지+’를 목표로 북한과 한국에 대해 적극적인 매력공세를 전개하고 있다. 특히 한국에 대해 공식적으로는 ‘한·중 동맹’을 거론하고 있지는 않지만, 그 전단계로서 인문유대 강화와 일본에 공동으로 대항하는 ‘한·중 역사동맹’ 필요성을 간접적으로 제시하고 있다. 중국의 한국에 대한 외교적 공세는 미·중 관계 맥락에서 중국이 추진하는 주변국 전략의 일환으로 전개되는 것으로서 한국이 미·중 사이에서 조화외교를 전개하는데 역행하고 있다고 평가할 수 있다.

미국은 한국에 대해 한·미 동맹 강화와 함께 한·미·일 안보협력 강화를 주문하고 있다. 이는 북한의 위협에 대한 공동대응 필요성 보다는 중국에 대한 견제를 위해 한국을 포함시키고자 하는 전략적 의도를 담고 있다. 미국은 또한 중국을 겨냥해 추진하고 있는 미사일방어체계에 한국이 참여해줄 것을 지속적으로 요구하고 있다. 이러한 맥락에서 미국은 미·중 사이에서 한국이 취하고 있는 정치외교적 입장에 대한 의구심을 가지고 있으며 한국과 중국과의

I
II
III
IV
V



관계가 강화되고 보다 긴밀해질수록 한·미 동맹과 성숙한 한·중 전략적 협력동반자 관계의 미래에 대한 의심이 강화되고 있는 것으로 알려지고 있다. 여기에 미·일 동맹이 더욱 강화되고 있으며 현재 아베 총리는 한·중 관계에 대한 자국의 경계심과 우려를 미국에 확산시킴으로써 미국의 한국에 대한 확신을 약화시키고 있다. 한·중 관계에 대한 미국의 의심의 결과는 향후 두 가지 방향으로 나타날 것이다. 미국은 우선 한국이 한·미 동맹에 대한 의지를 더욱 강하게 보여줄 것을 요구할 것이다. 여기에는 주한미군 지위와 전시 작전권 등을 포함해 한·미 동맹에 대한 한국의 기여도를 보다 높이도록 요구할 수 있다. 미국은 동시에 한국의 상황 전개에 대한 준비에 있어 ‘플랜B’ 준비의 필요성을 높이게 될 것이다. 다시 말해 북한의 도발, 북한의 급변사태, 통일 등과 같이 한반도에서 한·미 동맹의 견고한 대응이 필요로 하는 상황이 전개될 때 미국은 한국과 한·미 동맹에 대한 최대한의 공약 이행을 보여주지 않을 개연성을 높게 나타나게 되는 것이다. 변화하는 미·중 관계의 맥락에서 북한의 위협에 대처하고 궁극적으로 통일을 준비해야 하는 한국으로서 한·미 동맹에 대해 보다 흔들림 없는 헌신과 노력을 보여줘야 한다. 하지만 이는 중국이 향후 더욱 강화해 올 한국에 대한 외교공세와 충돌할 개연성을 높인다고 할 수 있다. 한·미 동맹이 반드시 한·중 관계와 충돌하는 것은 아니다. 그리고 중국도 북한의 위협변수로부터 자유롭지 않은 한국이 한·미 동맹을 유지해야 할 필요성에 대해서는 인정하고 있는 것이 현실이다. 하지만 향후 보다 치열해질 것으로 전망되는 미·중 경쟁에서 한국은 양 강대국 사이에서 균형 잡힌 조화외교를 전개하기 위한 환경을 악화시키고 있는 것이다.

한국이 미·중 양 강대국 사이에서 조화외교를 전개하는데 있어 고려해야할 점이 또 하나 있다. 그것은 바로 미·중 관계는 강대국 간의 외교라는 사실이다. 강대국 외교의 특징은 이들 국가가 국제적 영향력을 세계적 수준과 지역적 수준에서 경쟁하는 강대국과의 관계를 고려하면서 전개한다는 것이다. 한국의 입장에서 볼 때 이는 강대국에게 있어 한국은 그들의 전 세계 전략 또는 지역전략의 한 부분에 불과하다는 것이다. 한국은 대전략에서 고려하는 한 부분으로서 이들 강대국이 고려해야하는 사안에서 후순위에 해당한다는 것이다. 한반도의 예를 들어보면, 한국에게 있어 미국, 중국, 북한은 가장 우선순위에서 고려해야 할 대외변수이지만, 미국과 중국에게 있어 한국과 북한은 정책적으로 후순위에 속한다는 것이다. 한반도와 북한문제가 이들 강대국에게 전략적으로 중요한 가치와 의미가 있지만 그렇다고 한반도 문제가 미·중 관계 그 자체를 훼손하는 것을 원하지는 않을 것이라는 의미이다. 따라서 한국에게 있어 북한의 도발 또는 북한의 급변사태와 같은 상황은 국가와 민족의 운명이 걸린 중대 사안이지만 미국과 중국은 동일한 사건으로 양 강대국이 직접 충돌하는 경우를 원하지 않을 것이다. 이러한 맥락에서 이른바 ‘한국 따돌리기(Bypassing Korea)’ 문제가 제기되기도 하는 것이다. 이에 대한 또 다른 예는 센카쿠 열도를 둘러싼 중·일 갈등이다. 이 열도에 대해 일본은 사활을 건 대응을 하면서 이를 둘러싸고 중·일 간 무력충돌 발생 시 미국의 자동개입을 당연히 상정하고 있지만, 미국은 일본과 다른 이해를 가지고 다르게 대응할 개연성이 더 높다. 현재 일본은 미국이 확고히 공약을 이행할 것을 지속적으로 요구를 하고 있고 그를 위한 외교적, 전술적 노력을 경주하고 있다. 하지만 미국과 중국은 미·중 경쟁구도의 변화가 일어

I
II
III
IV
V

나고 있지만 중·단기적으로 ‘구조적 상호의존’ 관계 속에서 상황을 안정적으로 관리하는데 최우선의 외교목표를 두고 있다. 이는 한반도에서 전개되는 상황에서도 미국과 중국이 같은 이해관계를 지니고 행동을 취할 것임을 예측하는 사례라고 할 수 있다.

결론적으로 한국은 미·중 사이에서 평화롭고 안정적인 통일 환경을 조성하기 위해 조화외교를 전개해야 하지만 조화외교를 위한 국제환경은 오히려 악화되고 좁아지고 있는 현실에 처해 있다. 동시에 조화외교를 추구하는데 있어서 미국과 중국의 각국 외교 전략에서 한국이 후순위로 고려되지 않는 현명한 조화외교를 추구해야 하는 상황에 있는 것이다.

## 2. 한국의 대미·대중 외교정책기조

미·중 경쟁 속에서 양 강대국과 조화로운 외교관계를 추구하면서 한국의 국익을 극대화하기 위해서는 한국의 이슈별 외교정책을 미·중 양국에 설득시킬 수 있는 논리개발, 한반도를 둘러싼 미·중 이해관계를 조화시킬 수 있는 환경조성, 미·중 경쟁 동학에서 발생하는 기회요인을 역이용할 수 있는 전략 개발 등이 필요하다. 정치, 군사, 경제 등 다양한 정책 분야와 각 세부 사항들에 대한 외교정책기조의 설정은 시공간의 변화와 함께 변화하는 속성을 지니고 있기에 쉽게 정의내리기가 어렵다. 하지만 2010년대 상황을 기준으로 한국의 대미·대중 외교정책기조를 살펴보면 다음과 같다.

## 경제

미국과는 경제적인 협력 강화를 근본적인 정책 기조로 가지고 있으나 미국의 상대적인 경제력 약화에 따른 한국 중요도는 갈수록 감소하고 있다. 그러나 근본적으로 동아시아 지역 내에서의 미국의 경제적인 하락이 한국의 경제에 긍정적인 영향을 미치지 않으며 이에 따라 미국의 경제적인 영향력 유지와 한국의 대미국 경제 협력이 외교정책기조라고 할 수 있다.

중국에 대한 경제적인 협력 강화와 상호의존도 심화는 경제의 지속적 발전을 위한 한국 정부의 필수불가결한 정책적 선택이다. 세계에서 거의 유일하게 급속한 경제성장을 이루고 있는 중국은 기존의 제조업을 통한 수출경제에서 압도적인 구매력을 상정한 내수경제로 전환하고 있으며 세계의 시장을 선점하고 확장하기 위하여 무역장벽을 철폐하고 교역량을 늘이고 있다. 이에 발맞춰 한국 기업들의 중국 진출을 촉진하는 것이 한국의 대중국 경제 외교정책기조라고 할 수 있다.

## 정치

한국은 정치적인 동맹, 정치적인 정책 영역에서 미국을 가장 중요한 파트너로 상정하고 있다. 동아시아 지역 내 뿐만 아니라 전세계 수준에서의 여러 정치적 협력을 유지하고 있으며 미국의 정치적 지원과 지지는 한국이 동아시아와 세계 수준의 국제정치적 이익을 추구하는데 있어서 필수불가결한 요건이다. 이에 대응하여 미국의 동아시아 지역 내 동맹국인 일본, 호주 등과의 간접적인 정치적 협력을 유지하고 있지만 호주와 달리 일본과의 정치적 관계

I

II

III

IV

V

는 불확실하다. 미국과의 공고한 정치적 협력과 상호의존이 외교 정책기조인 반면 미국과의 정치적 정책 협력과 직간접적으로 연결되어 있는 대일본 정책의 외교정책기조는 불분명하다. 일본에 대한 불분명한 외교정책은 한국과 지속적으로 문제가 되는 역사 논란이 존재하기 때문이다.

미국과의 정치적 동맹관계를 바탕으로 하면서 중국과의 직접적인 정치·안보 협력은 신중하게 접근하는 것이 외교정책기조이다. 특히 중국의 급격한 부상과 수정주의적 태도로 인하여 미국과의 정치안보 경쟁이 심화되고 있는 상황에서 대부분 정치안보 사안은 한·미 동맹에 바탕을 두고 있다. 또한 중국이 북한에 대한 정치적인 지원을 지속하는 한 중국과의 정치적 협력은 명백한 한계가 있다. 하지만 동아시아 지역 내에서 일본의 역사 문제 대응과 군사적 재부상 억제에 대한 정치적인 협력의 가능성은 열려 있다.

## 군사

한·미 동맹은 한국의 군사안보정책의 근간이다. 북한과의 분단과 대치가 지속되면 한·미 동맹을 근간으로 하는 한국의 군사·안보적 외교정책기조는 변하지 않을 것이다.

중국은 한국의 가장 큰 군사적 위협인 북한과의 준군사동맹국으로서 적대국의 위치를 점하고 있으며 미국과의 군사적 협력으로 이를 억제한다는 것이 외교정책기조이다. 하지만 한국은 중국과의 간접적인 군사협력도 북한을 억제하고 궁극적으로 통일의 달성을 위하여 필요하다는 인식은 분명히 하고 있다.

### 3. 한국 사례분석

#### 가. 한국-미국 이익 일치, 한국-중국 이익 배치

미국과 중국에 대해 한국이 전개한 외교유형 중 두 번째 유형 ‘한국이 미국과 이익을 같이 하지만 중국과는 배치되는 사례’를 분석하기 위해 대표적으로 거론될 수 있는 사례는 (1) 노무현 정부 시기 추진한 ‘한·미 자유무역협정’ 사례, (2) 노무현 정부 시기 한국이 미국과 합의한 ‘주한미군 전략적 유연성 합의,’ (3) 이명박정부 시기 한국이 추진했던 한·일 군사정보보호협정(GSOMIA) 협정 추진, 그리고 (4) 박근혜정부 시기 한국의 방공식별구역(KADIZ) 확장 사례 등을 들 수 있겠다. 다만 여기서 지적해야 할 사항은 이러한 사례가 한국이 의도적으로 미국과 이익을 함께하고 중국과 이익의 배치를 염두에 둔 사례는 아니라는 것이다. 한국이 해당 정책을 추진하는데 있어 미·중 사이에서의 조화로운 외교를 전략적으로 계산했다고도 볼 수 없다. 위와 같은 사례분석을 통해 조화외교에 관한 함의를 도출할 수 있다.

#### 〈노무현 정부 시기 ‘한·미 FTA 추진’〉

한국정부가 한·미 FTA를 중국과의 FTA에 앞서 체결하기로 결정한 원인에 대해 여러 논쟁이 존재함에도 불구하고 미국과 FTA를 추진하게 된 배경을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 한국의 FTA 추진전략이다. 당시 김현종 전 통상교섭본부장의 FTA 추진 전략과 목표는 우선 자유시장경제를 대표하는 최대 경제권인 미국과

I

II

III

IV

V

FTA를 먼저 체결함으로써 한국이 동아시아 FTA 허브가 되는 기반을 마련하자는 것이었다. 둘째, 국내 정치적 요인이다. 노무현 정부는 한·미 FTA로 국내 산업구조조정 추동을 통한 중국과의 비교우위 산업경쟁구조 건설을 주 추진배경으로 설명하고 있다. 하지만 결정 배경으로 정권업적, 한·미 동맹 약화에 대한 국내비판에 대한 대응 등의 다양한 요인이 있을 수 있다. 일각에서 제기되는 한·미 동맹 강화론은 부분적으로 설득력이 있으나 미국과의 동맹 강화를 위해 FTA카드를 사용했다는 주장은 사실이 아니다. 왜냐하면 미국은 한국과의 FTA에 적극적이지 않았다. 따라서 FTA는 미국과의 관계에서 한국이 사용할 수 있는 카드가 될 수 없었다. 노무현 정부가 2006년 정책결정을 내린 한·미 FTA는 한국을 둘러싼 미·중 경쟁에서 한·미가 이해관계를 함께하고 중국이 결과론적으로 소외된 사례에 속한다고 할 수 있다. 하지만 2007년 한·미 FTA 협상이 타결된 후 같은 해 중국 원자바오 총리가 방한하여 한국과의 FTA 체결의사를 표시했고, 당시 노무현 대통령은 환영의 뜻과 함께 한·중 FTA에 대한 공동연구작업을 실시하도록 지시하는 등 개방된 자세를 취했다.

### 한국의 입장

한국은 2003년 8월 FTA의 길잡이라 할 수 있는 ‘동시다발적 FTA’를 작성했다. 작성 당시의 FTA 협상 대상 1순위는 거대경제권이었다. 여기에는 미국, EU, 중국 등이 포함된다. 미국은 당시 협상대상 1순위는 아니었으나 2006년 1순위로 변경된 것으로 알려지고 있다. 미국이 FTA 협상대상 1순위가 된 배경에는 여러 가지가 있다. 일단 경제적 이익에 대한 고려이다. 선진국 일본과 거대경제권

중국 사이에서 한국은 미국과 FTA를 먼저 체결함으로써 경쟁의 우위를 차지할 수 있다는 판단이 우선적으로 고려된 것이다. 동시에 한국은 미국과의 관계 증진의 중요성이라고 하는 전략적 고려가 필요했다.

### 미국의 입장

미국은 한국과의 FTA 체결에 경제적 효과 등을 감안하여 미온적 입장을 견지하고 있었다. 하지만 2006년 한국 측의 설득으로 입장을 선회했는데 그 배경과 관련해서는 2006년 부시 대통령의 한·미 FTA에 대한 설명을 주목할 필요가 있다. 부시 대통령은 2006년 2월 “한·미 FTA 추진은 양국 모두에 전략적 이익을 가져다 줄 것이고, 미국의 동아시아 관여를 증진시킬 수 있는 계기를 마련해 줄 것”이라고 강조했다. 즉, 미국의 동아시아 전략을 전개하는데 있어 한·미 동맹 강화를 위한 차원에서 한·미 FTA의 중요성을 고려했던 것으로 볼 수 있다.

### 중국의 입장

중국이 FTA를 체결할 때 국가별 우선순위는 중화권, 동아시아 비중화권 지역과 국가, 비동아시아 지역 및 국가, 기타 지역 순이다. 그렇다면 한국은 비중화권이며 동아시아에 속한 국가로 고려대상 2순위에 해당한다. 하지만 중국의 FTA 전략의 4대 고려사항을 살펴보면, 한국의 중요성은 보다 부각된다. 중국은 지리적 위치, 자원보유, 신흥 강대국, 중국과 주요한 이해관계 등을 중요한 추진요인으로 상정하고 있다. 이 중에서 비중화권이라는 점과 자원보

I

II

III

IV

V



유국이 아니라는 점, 신흥강대국이 아니라는 점 등을 감안하면 한국은 중국의 주요한 이해관계를 가진 국가에 속한다. 무엇보다 중국이 FTA를 기본적으로 비경제적, 전략적 관점에서 접근한다는 것을 고려하면 한국이 중국의 외교에 있어 중요한 상대국에 해당한다고 볼 수 있다. 이러한 배경에서 한국이 미국과 FTA협상을 타결하자 원자바오 총리는 방한일정까지 조정하고 농산물 시장개방 양보안까지 제시하며 한·중 FTA 체결 의지를 피력했다.

### 한국의 조화외교 시도

한·미 FTA를 한·중 FTA에 우선해 추진한 결과에 대해 다양한 평가가 나올 수 있다. 왜냐하면 FTA의 효과는 현재진행형이기 때문이다. 다만 미·중 관계와 관련해서 노무현 정부 시기 추진한 한국의 FTA 정책으로 한·중 관계가 악화되지는 않았다. 중국은 노무현 정부 시기에 미국과의 전략적 경쟁을 본격적으로 상정하지 않은 상태였다. 다시 말해 중국은 여전히 미·중 관계에서 현존질서에 대한 수용자이자 피동적 자세를 견지하고 있었다. 하지만 한국이 미국과 타결하면서 한국과의 FTA 체결 중요성을 재확인하고 보다 적극적 자세로 임하기 시작했다. 한국은 이에 대해 매우 개방적 접근법을 취했다. 노무현 정부는 한·미 FTA가 체결된 상황에서 중국과의 협상을 환영했다. 당시 노무현 정부 입장에서는 FTA 협상에 대한 축적된 경험과 자신감을 가지고 한·중 FTA를 고려했다고 볼 수 있다. 또한 미국과의 FTA가 가져올 경제적 효과에 대한 논란에도 불구하고, 한국은 한·미 FTA를 통해 동아시아 FTA 선진국으로서의 입지를 굳힐 수 있었다고 평가한다.

## 〈노무현 정부 시기 ‘주한미군 전략적 유연성 합의’〉

한국과 미국은 주한미군 재배치 문제와 역할반경을 한반도를 넘어 지역안정으로 확대하는 문제를 놓고 2003년 4월 ‘미래 한·미 동맹정책구상(FOTA)’ 회의를 개최했다. 한·미 간 협상이 시작된 이후 약 3년 간의 협상과정을 거쳐 한국과 미국은 2006년 1월 주한미군의 전략적 유연성에 대해 개괄적으로 합의했다. 주한미군 전략적 유연성 합의는 국내에서 많은 논쟁을 불러일으켰을 뿐만 아니라 중국 또한 예의주시했던 사안이었다.

주한미군 전략적 유연성 수용에 대해 한국이 우려했던 사안은 크게 두 가지이다. 첫 번째 우려사항은 주한미군의 대북억지력이 약화될 수 있는 가능성이고, 둘째는 주한미군이 한반도 이외의 사안 특히 중국의 양안분쟁 개입이나 중국과 관련된 사안에 개입함으로써 한국이 미·중 분쟁에 연루될 수 있는 개연성이다. 특히 두 번째 우려사항은 중국이 직접 이해당사자가 될 수 있는 사안에 해당했다. 중국과 대만 사이에서 분쟁이 벌어질 경우 주한미군이 동원될 개연성을 배제할 수 없었고, 이 경우 중국은 최악의 경우 개전 초기 억지력 확보를 위해 한국의 주한미군 기지를 직접적 공격 대상으로 상정할 수 있기 때문이었다. 한국 방위와 대북 억지력을 위해 주둔하고 있는 주한미군이 오히려 한국이 동북아 국제분쟁에 휘말릴 수 있는 빌미를 제공하게 되는 것이었다. 따라서 한국으로서는 주한미군의 전략적 유연성 허용 자체가 국익에 상반되는 것이었다.

하지만 문제는 한·미 동맹과 주한미군의 ‘상호성’의 문제였다. 한국의 방위를 위해 주한미군이 주둔하고 있는만큼 한국 또한 미국의 입장과 이해를 고려해야하는 호혜성의 원칙이 지켜져야 했던 것이었다.

한국은 1996년 이미 28차 한·미 연례안보협의회(Security Consultative Meeting: SCM) 결과보고에 “북한의 위협이 소멸하는 단계에서 한반도 방위는 한국군이 주도하고 미군이 지원하며, 지역방위는 미군이 주도하고 한국군이 지원해야한다”는 내용에 합의했었다.<sup>172</sup> 한·미 동맹과 주한미군의 지역방위 역할에 대한 기본적 합의가 이미 이루어져 있었던 것이다. 이 내용은 그 이후로도 연례안보회의에서 지속적으로 재확인되었는데 이러한 맥락에서 볼 때 미국의 주한미군 유연성 요구를 노무현 정부가 거부할 수는 없었다. 주한미군의 전략적 유연성 적용은 부시 행정부 들어 미국의 군사전략 변혁의 큰 방향에서 결정된 사안이었다. 따라서 미국의 입장에서 주한미군을 군사전략 변혁의 예외로 인정할 수 없는 문제였다. 한국도 주한미군의 지속적인 주둔을 원하는 한 미국의 요구에 대한 무조건적 거부는 한·미 동맹의 상호주의에 어긋나는 것임을 부정할 수 없었다.

결과적으로 노무현 정부는 한국의 우려사항을 최소화하는 접근법을 택하게 된다. 노무현 대통령은 “주한미군의 전략적 유연성에 대해 원칙적으로 이해와 공감을 표시하되, 그로 인해 미래 동북아에서 한국 국민이 원하지 않는 분쟁에 자동적으로 말려들거나 개입하게 되는 상황을 피할 수 있는 근거를 만들라”는 지침을 내렸다. 그 결과 합의 사항에 “전략적 유연성의 이행에 있어서 미국은 한국이 국민의 의지와 관계없이 동북아 지역분쟁에 개입되는 일은 없을 것이라는 한국의 입장을 존중한다”는 조항을 삽입시켰다.<sup>173</sup> 이에 대해 중국에 통보함으로써 중국의 이해를 구하는 조치를 취하였다.

172- 『신동아』, 2004년 12월 27일, <[http://shindonga.donga.com/docs/magazine/shin/2004/12/27/200412270500000/200412270500000\\_1.html](http://shindonga.donga.com/docs/magazine/shin/2004/12/27/200412270500000/200412270500000_1.html)> (검색일: 2014.7.14).

173- “[이종석칼럼] 전략적 유연성의 진실과 불신의 벽,” 『한겨레』, 2010년 1월 10일.

## 한국의 입장

2003년 미국 상원의 군사위원회 청문회에서 주한미군 재배치가 정치적 의제로 부각된 이후 한국은 주한미군 재배치에 대해 부정적 입장을 견지했다. 하지만 전략적 유연성은 미국의 새로운 군사 변혁으로서 한국이 무조건적으로 거부할 수 있는 사안이 아님을 인식하고 절충적 수용을 추구했다. 주한미군 전략적 유연성 수용으로 한국이 미·중 간 군사적 문제에 휘말리지 않고 미국과 함께 중국에 대적하지 않을 것임을 여러 경로를 통해 확인하는 과정을 거쳤다. 노무현 정부는 중국과 ‘전면적 협력동반자 관계’를 구축하면서 중국과의 관계 강화에 나섰다. 미·중 간 중립적 입장을 견지하고자 하였고 이러한 고민의 결과는 노무현정부의 외교노선인 ‘동북아 균형자론’으로 나타났다. 노무현 정부는 협상과정에서 지속적으로 주한미군이 동북아 지역분쟁에 참여하는 것을 반대한다는 입장을 분명히 했다. 노무현 대통령은 2004년 방미와 2005년 공군사관학교 졸업식 연설에서 주한미군이 한국의 의지와 상관없이 지역분쟁에 개입하는 일은 없을 것이라는 입장을 표명했다.

## 미국의 입장

미국은 2001년 부시 행정부 이후 새로운 미군 전략적 운용 개념을 도입하면서 해외 주둔 미군의 전략적 유연 배치를 결정하고 전 세계에 주둔한 미군에 이를 적용하기 시작했다. 주한미군 역시 이러한 맥락에서 전략적 유연배치의 대상이 된 것이었다. 주한미군 유연배치는 해외 주둔 미군의 전략적 유연성 추진과정에서 나온 것이었지 중국을 겨냥한 것은 아니었다. 미국입장으로서 1992년 주한미군의 지역안

I

II

III

IV

V

보 기여에 대한 논의를 시작한 이래 1996년 한국과 합의에 도달했고, 그 이후로도 매년 개최되는 연례안보협의회에서 지속적으로 확인해 오고 있었던 사안이었다. 미국은 자국의 세계 군사전략을 추진하는데 있어 이미 일본과는 합의를 이룬 상황이었는 데 이러한 조건에서 주한 미군만을 예외로 둘 수 있는 성격도 아니었다. 미국은 한·미 동맹을 변화된 상황에 맞추어 개편하는 작업을 진행하는 과정에서 중국의 입장을 고려해 한국이 부정적으로 나오는 것에 대해 불만을 표시했다.

### 중국의 입장

중국은 주한미군 전략적 유연성 적용에 강하게 반대하면서 반발했다. 중국은 당시 대만의 첸수이벤 총통이 대만독립을 추진하던 상황에서 주일미군에 이어 주한미군까지 전략적 유연배치 대상이 되자 자국과 양안관계에 심각한 위협으로 간주했다. 주한미군 전략적 유연성이 합의된 이후 주한 중국대사 닝푸쿠이(寧賦魁)는 주한미군이 “만약 제3국을 대상으로 하여 행동하게 되면 우리는 관심을 돌리지 않을 수 없다”고 말함으로써 주한미군이 양안문제에 개입할 가능성에 대해 경고했다. 하지만 중국은 노무현 정부가 주한미군 유연성에 전제조건으로 밝힌 조항인 국민의 동의 필요에 대해서는 긍정적인 평가를 했다.<sup>174</sup>

### 한국의 조화외교 시도

노무현 정부의 주한미군 전략적 유연성 적용 합의는 한·미 동맹을 유지해야하는 한국의 상황에서 미국과의 동맹을 견실히 유지하고

---

<sup>174</sup> 『통일뉴스』, 2006년 3월 22일.

동시에 중국에 이해를 구하는 접근법을 취한 사례로 평가할 수 있다. 미국이 세계 군사전략을 개혁하면서 이에 맞추어 해외주둔 미군의 전략적 유연성 개념을 도입하는 것을 인정하고 한·미 동맹과 주한미군의 변혁방향을 동맹으로서 같이 모색했다고 볼 수 있다. 하지만 미국에게 한국의 입장과 우려를 전달하는 노력을 지속했으며 결과적으로 합의문에 한국의 이해가 거론되도록 했다. 한국 정부는 중국이 주한미군의 유연배치 문제를 자국의 안보와 관련해 심각하게 우려하는 점을 고려하면서 중국의 우려가 고려되는 방향으로 합의를 이끌어냈고, 이와 같은 한국의 노력을 중국에 외교적 설명을 통해 전달했다.

여기서 주목해야 할 사항은 주한미군 전략적 유연성 협의 과정이 정부의 의도와는 달리 국회의원의 발언으로 여론화되었다는 점이다. 협상 중에 이러한 사건이 발생하게 될 경우 협상에 차질이 생길 수는 있지만 결과론적으로는 한국의 입장이 최대한 반영되는 방향으로 긍정적인 역할을 했다. 미·중 강대국의 이해가 걸려있는 사안의 협상과정에서 입지가 곤란할 경우에 국내여론의 압박이 협상 담당자에게 유리하게 작용할 수 있는 사례였다. 외교정책을 전개하는 과정에서 ‘양면게임(Two-level Game)’을 긍정적으로 활용할 수 있다는 것을 시사해 주고 있다.

## 〈한·일 군사정보포괄보호협정 추진〉

한국은 한·일 군사정보포괄보호협정(General Security Of Military Information Agreement: GSOMIA)을 추진해 나가는데 있어 국내

I

II

III

IV

V

뿐만이 아니라 중국에도 비공개로 추진했었다. 이명박정부는 동 사안을 한국의 대북 방어력 증강에 해당하는 문제로서 중국에 사전적 설명과 이해를 구해야 하는 사안으로 보지 않았던 것 같다. 그리고 동 사안은 미국이 한국과 일본에 지속적으로 그 필요성에 대해 설명해 왔던 사안이었다. 한국 국방부는 대북억지력 증강에 효과적인 조치에 해당한다고 판단해 협정 체결에 찬성하고 이명박정부는 한·미 동맹 강화 차원에서 이를 추진했다. 또한 이명박정부는 동 사안이 군사안보와 관련된 사안으로서 기밀사항으로 간주하여 국회를 포함해 국내여론 수렴과정을 거치지 않고 비밀리에 추진했다. 동 사안은 결국 한국 국내여론의 강한 반발에 부딪히면서 최종 체결에 실패했는데 대외적으로 알려지면서 중국은 강한 반대의사를 표명했다.

한·일 GSOMIA는 북한 핵실험과 미사일 발사 등에 대한 정보를 한국과 일본이 공유하는 협정으로서 한국 측 목적은 대북 억지력 증강에 있지만 미국의 입장에서는 한·미·일 미사일방어체제 구축을 위한 사전적 준비조치에 해당하는 군사협력 강화를 함축하고 있기 때문에 중국이 부정적 입장을 가지고 있는 사례에 해당한다. 한·일 GSOMIA는 이명박정부 시기 한·일 간에 추진했으나 추진과정과 일본에 대한 국내여론의 반발로 무산되었다.

### 한국의 입장

한국은 북한 핵실험과 미사일 발사 등의 도발에 대응하기 위해 한·일 GSOMIA 체결이 필요하다고 판단했다. 한·일 GSOMIA는 대북억지력과 관련해 한·미 동맹 및 미·일 동맹이 보다 효과적으로 작동할 수 있는데 기여할 수 있는 것이었다.

## 미국의 입장

미국은 표면적으로 한·일 GSOMIA는 한국과 일본의 문제라는 입장을 표명하고 있으나 미국이 추구하는 한·미·일 MD체계 구축을 위한 사전적 조치에 해당하는 것으로서 한국과 일본에 지속적으로 요청해 온 사안에 해당한다. 한·미·일 군사협력 강화 맥락에서 미국의 동아시아 및 한반도에 대한 전략적 이해에 맞는 협정으로 환영하는 입장이었다. 일본 또한 협정 체결협상 당사국으로서 한·일 GSOMIA의 유용성에 대해 적극적이었다. 특히 일본은 중국에 대한 견제 차원에서 미·일 동맹과 한·미·일 안보협력 강화를 원하는 입장이었기 때문에 한국과의 GSOMIA 체결을 원했던 것이다.

## 중국의 입장

반대로 중국은 한·일 GSOMIA 체결이 결과적으로 미국이 지향하는 한·미·일 군사협력 강화와 이를 통한 중국 견제력 강화에 있으므로 이에 반대하는 입장이었다. 2012년 6월 중국은 외교부 대변인을 통해 “현재 조선반도(한반도) 정세가 여전히 복잡, 민감하다”, “관련국들은 신중한 행동으로 지역의 평화와 안정에 유리한 일을 하길 바란다”, “중국은 대화와 협상만이 조선반도 문제 해결의 유일한 길이라고 주장해왔으며 대립은 문제 해결에 도움이 되지 않는다”며 비판했다.<sup>175</sup>

<sup>175</sup> 『연합뉴스』, 2012년 6월 29일.



## 한국의 조화외교 시도

한·일 GSOMIA는 첫째, 한·미·일 군사정보 교류협력의 효율성을 증가시킴으로써 한국의 대북 억지력 증강에 기여할 수 있으며, 둘째, 궁극적으로 미국의 MD체계와의 연동 속에 한·미 동맹을 강화하는 기반을 마련한 조치였다. 하지만 반대로 한·일 GSOMIA로 인해 미국의 MD체계에 한국이 편입된다면 첫째, 한국이 동아시아에서 미·중 안보경쟁에 말려들면서 중립적 입장을 견지하는 것이 더욱 어렵게 되고, 둘째, 중국이 군사안보에서 가장 우려하는 사안에 해당하는 한국의 MD체제 참여로 한·중 관계가 악화되고 중국과의 군사협력이 더욱 어렵게 된다는 부정적 측면이 존재한다. 다만 미국의 MD체제 편입을 공식적으로 부정하고 있는 한국으로서는 이와 같은 간접적 협정 참여를 통해 실질적으로는 한·미 동맹을 강화하고, 대북억지력 증강을 명분으로 중국에 설명논리를 개발할 수는 있다.

또한 한국은 중국에 대해 북한이 한국에 주는 안보위협에 대응하는 차원에서 한국의 방위와 안보문제는 중국의 간섭대상이 아니며, 동 사안이 한·중 관계에 영향을 주어서는 안된다는 논리를 보다 탄탄히 개발할 필요가 있다. 이와 관련해 한국이 미국, 일본, 중국에 매우 민감한 사안에 대해서도 개방성을 가지고 접근한다면 중국에 대한 설득논리를 가질 수 있고 한·중 관계를 악화시키지 않을 수도 있다. 예를 들어 한·일 GSOMIA 논의는 한국이 이미 중국에 대해서도 비슷한 성격의 정보교류 협정 제의를 했다. 하지만 한국의 제의를 받아들이지 않은 것은 중국이었다. 중국은 안보문제와 북한과의 관계를 고려해 논의에 응하지 않았다. 따라서 개방적 태도로 접근할 때 아무리 민감한 사안일 경우에도 강한 설득논리를 가질 수 있음을 보여주고 있다.

## 〈한국의 방공식별구역 확장〉

2013년 11월 중국이 동중국해에서 일방적으로 중국의 방공식별구역(China Air Defense Identification Zone: CADIZ)을 선포한 후 한국은 12월 8일 기존 한국방공식별구역(Korea Air Defense Identification Zone: KADIZ)을 확장해 선포했다. 한국의 KADIZ 확장 선포는 중국이 예상치 않게 일방적으로 CADIZ를 선포한지 채 한 달이 되기도 전에 단행되었다. 한국은 중국과 달리 KADIZ 확장선포에 따른 국제법적 해석과 정당성의 논리를 확보한 상태에서 주변 이해 당사국인 중국, 일본, 미국에 사전적으로 설명하는 조치를 밟았다. 미국과 중국 간의 역학관계 측면에서 미국은 중국의 일방적 현상변경 시도에 동맹국인 한국이 대응조치를 취함으로써 대중국 간접 조치를 취할 수 있게 되었다는 측면에서 찬성할 사안이었다. 미국은 이를 “높이 평가한다”고 했고 중국은 외교부 공식 성명으로 유감을 표했다. 일본도 중·일 갈등 맥락에서 한국이 중국에 대응조치를 취하는데 정치적 반대를 취할 수 없는 상황이었다. 확장 선포된 KADIZ는 중국이 선포한 CADIZ와 이어도 남방부분이 겹친다. 그럼에도 불구하고 중국은 자국이 일방적으로 선포한 조치에 따라 한국의 확대선포를 공식적으로 반대할 명분이 없었다. 또한 한국의 KADIZ 확장 선포 사례는 중국과 이익이 배치되는 사례임에도 중국의 강한 반발을 불러일으키지 않았고 한·중 관계를 훼손하는 결과를 가져오지도 않았다. 이 사례는 한국이 미·중 역학관계와 중·일 갈등이라고 하는 동북아 국제관계의 동학을 역이용함으로써 한국의 국익을 극대화한 사례로 평가할 수 있다.

I

II

III

IV

V

### 한국의 입장

한국은 중국이 선포한 CADIZ가 한국이 실효적으로 점유하고 있는 이어도를 포함하는 등 기존 KADIZ 영역을 침범해 선포하자 국익수호 및 확보 차원에서 바로 이어도를 포함한 인천의 비행정보구역(Flight Information Region: FIR)선에 맞추어 KADIZ 확장 선포를 단행했다. 이 과정에서 한국정부는 매우 원칙적이고도 단호하고, 동시에 신속한 조치를 취해 나갔다. 한국정부는 국가안보정책조정회의를 바로 소집해 대응방안을 강구하고 이해 당사국과의 신속하고도 긴밀한 협의를 거쳐 나갔다.

### 미국의 입장

미국은 중국의 일방적 CADIZ 선포를 인정하지 않겠다는 입장을 표명했다. 미국과 동맹인 한국이 중국이 선포한 구역과 중첩되게 역으로 ADIZ 확대를 선포한 것은 중국전제 차원에서 환영할 수 있는 것이었다. 따라서 한국정부가 미국 부통령과의 면담을 요구했을 때 미국은 신속하게 응함으로써 해당 사안에 대한 지지의사를 표명했다.

### 중국의 입장

중국은 치밀하게 준비해온 CADIZ와 중첩되게 한국이 확장 선포한 것에 대해 반대하지만 공식적으로 부정할 수는 없는 입장이었다. 중국 입장으로는 한국의 신속하고도 국제적 관례에 의거한 긴밀한 대응을 예상하지 못했을 수도 있다. 중국은 한국에 공식적으로 유감을 표함으로써 중국이 반대한다는 것을 간접적으로 표시

했지만 절차와 과정, 논리에 있어 결과를 비판적으로 수용하는 조치를 취할 수밖에 없었다.

### 한국의 조화외교 시도

한국의 KADIZ 확장 선포는 한국정부가 신속히 진행한 과정만 보면 한국이 마치 오랫동안 이를 예상하고 치밀한 전략적 계산에 기반해 국익을 극대화한 사례로 보일 수 있다. 하지만 한국은 중국이 CADIZ를 선포할 것이라는 것을 예상하지 못한 것으로 알려지고 있다. 다만, 한국은 이어도를 실효적으로 지배하면서도 이에 대한 중국의 이견과 잠재적 논란가능성, 한·중 해양경계선 획정 협정 등의 사안에 대해 대응논리를 준비해오고 있었다. 이러한 준비를 바탕으로 한국은 동 사안에서 간접적으로 미국과 이해를 같이 하면서도 한·중 관계를 손상시키지 않고 국익을 확보한 것으로 평가한다.

한국의 KADIZ 확장 사례는 강대국과의 외교에서 국제법적 근거, 절차적 정당성, 한국의 주권과 관련된 사안들에 있어 명확한 입장과 원칙에 입각한 조치를 취하는 것의 중요성을 재차 확인하는 사례다. 즉, 합법적 근거, 정당성, 확고한 원칙 등에 기반을 둔 조치를 취할 때 상대국에 강한 설득력을 가질 수 있음을 보여준다. 무엇보다도 중요한 것은 한국의 주권과 관련된 사안에서는 반드시 국익을 지켜야겠다는 확고한 의지이다. 한국의 KADIZ 확장에 따른 조화외교 사례는 강대국의 눈치보기 외교가 아니라는 중요한 사실을 재확인시켜 준다.

## 나. 한국-중국 이익 일치, 한국-미국 이익 배치

‘한국과 중국의 이익이 일치하지만 미국의 이익과 배치되는’ 사례는 다수 존재하지만 그 중 가장 대표적인 것은 네 가지 사례로 정리할 수 있다. 한국이 미국과 중국의 외교정책에 있어 정책기조를 유지하는 사례로 (1) 이명박/박근혜정부의 ‘한·중 FTA’ 지속 추진과 (2) 박근혜정부의 ‘일본의 역사 문제와 정치군사적 재부상에 대한 한·중 공조’를 분석한다. 한국이 미국과 중국의 외교정책에 있어 정책기조에서 벗어나는 사례로는 (3) 노무현 정부의 ‘동북아 균형자 정책’과 (4) 이명박/박근혜정부의 미국 MD체계를 분석한다.

### 〈이명박/박근혜정부의 ‘한·중 FTA’ 추진〉

이명박/박근혜정부의 ‘한·중 FTA’ 추진 사례는 한국의 대미·대중 외교의 경제 부문 정책기조 중에서 중국과의 이익은 일치하지만 미국의 이익에 배치되는 사례로 한국이 미국보다는 중국과의 경제적 협력을 강화하고 그 의존도를 심화하는 정책이다. 뿐만 아니라 정치군사적으로 중국의 동아시아 지역 내의 부상을 억제 또는 통제하고 자국의 경제 주도권을 유지 강화하려고 하는 미국의 이익과 다른 정책이다.

이명박정부는 전임 노무현 정부의 ‘동북아균형자론’으로 대표되는 ‘친중’ 정책에 대해 미국 이익에 반한다고 판단하여 ‘친미’ 정책으로 전환했다는 평가를 받는다. 하지만 정치·군사 분야와는 달리 경제 분야에서는 중국과의 공동이익 추구를 적극적으로 추진했다. 무엇보다도 2000년대 들어 거시적 국제정치경제와 국제안보가 서

로 분리되기보다 다시 결합하는 추세로 변화하면서 경제 분야에서의 공동이익 추구가 정치군사 분야에서의 공동이익 추구에 큰 영향을 미치게 되었다는 측면에서 한국의 대미·대중 조화외교의 핵심적인 정책적 고려 사항이다. 이 두 정책 분야의 분리와 결합이라는 이론적, 실증적, 정책적 주제는 현재 가장 중요하지만 간과되어 온 한국의 외교정책 분야라고 할 수 있다.

노무현 정부에서 시작되었지만 그 성과가 미미했던 한국과 중국의 FTA 논의를 이명박정부에 들어서서 2010년 9월 한·중 FTA의 정부 간 사전협의를 시작하고 2012년 5월 한·중 FTA 협상이 개시한 이래 총 12차례의 협상이 실시되었다. 박근혜정부는 2013년 6월 대통령의 방중 당시 시진핑 국가주석과의 정상회담에서 ‘높은 수준의 포괄적 FTA’ 원칙을 확인하고 최근 실시된 2014년 7월 시진핑 주석의 방한 시 이루어진 한·중 정상회담에서 2014년 말까지 협상을 타결한다는 합의 이후, 2014년 11월 10일 한·중 FTA 협상을 타결하였다.

한·중 FTA는 이미 타결된 한·미 FTA에 상응하는 중국과의 경제 협력과 이에 따른 직간접적인 정치 협력 및 상호의존도 강화라는 정책적 결과를 가져올 수 있다. 1978년 덩샤오핑의 개혁개방 정책 도입 이후 성공적인 시장경제화와 대외개방으로 지난 35년 간 경제적인 급성장을 이루어 현재 세계 2위의 경제대국으로 부상한 중국에 비해 한국을 비롯하여 동아시아에서 경제적인 영향력을 급속도로 상실해가고 있는 미국의 이익에 부합하기 어려운 정책이다. 한국의 국제관계에 있어 ‘연미화중’이라는 ‘미국 중심, 중국 보조’의 정책 기조에서 ‘연미연중’이라는 ‘미국과 중국의 공동 중심’ 정책 기조의 변화라는 평가까지도 받을 만큼 중국의 이익에 부합되는 것이었다.

## 한국의 입장

중국과 경제 분야에서의 협력을 외교안보 분야 방면의 협력으로 확장하기 위해서 한·중 FTA를 활용해야 한다는 정부와 전문가들의 분석이 대세를 이루었다. 대북 및 통일 정책에의 맥락에서 북한을 개혁개방으로 이끄는 가장 효과적인 방안이 탈냉전 시기에 들어 북한의 경제적 후견인 역할을 하고 있는 중국과의 FTA 체결이라는 것이다. 한국과 중국의 경제 협력 및 상호의존도 심화는 북한으로 하여금 중국식 경제개혁을 추진하게 하는 강력한 동기부여로 작용할 것이라는 분석도 있다. 하지만 무엇보다도 중요한 것은 한국 경제의 25~30%(GDP 기준)가 중국과의 교역에 의존하고 있으며 의존도가 향후에도 급속히 증가할 것으로 예상되는 상황에서 대중국 수출을 증가시킬 수 있는 한·중 FTA는 필수적이라는 정부와 기업들의 주장이 압도적인 국내정치적 요인이라고 하겠다.

## 중국의 입장

한·중 FTA는 중국에게 경제적 이익보다는 정치적인 이익 측면에서 더 중요하다는 입장이다. 물론 중국의 농수산물과 기본적인 저가 생필품 등의 대한국 수출에 크게 유리해지는 경제적 이익이 있지만 그 외의 공산품과 고부가가치 상품, 지적재산권 분야에서는 오히려 불리해지는 측면이 강하다. 한국은 동아시아 지역 내에서 중국의 핵심 경제 파트너이며 한국에 대한 자국의 경제적 영향력을 강화시키고 나아가 귀속시키면서 미국의 경제적 영향력을 약화시키고 동시에 정치군사적인 협력을 얻어 내려는 목적이 강하다고 할 수 있다. 또한 한국과의 FTA는 일본과의 경쟁 구도에서 유리한

고지를 선점하면서 한국이 참여를 선언하고 있는 미국 주도의 TPP에 맞서는 중국의 여러 양자적 다자적 경제 협정과 기구의 초석이 될 것으로 평가하고 있다.

### *미국의 입장*

한·중 FTA가 동아시아 지역 내에서 미국의 경제적인 영향력을 급속도로 약화시킬 수 있는 요소라고 파악하고 있다. 이미 한·미 FTA가 타결되어 미국으로서는 한·중 FTA의 충격을 상당부분 완화시켰다고 할 수 있지만 한국의 중국과의 교역량이 미국과의 교역량을 이미 압도하고 있고 앞으로 그 격차는 더 벌어질 것으로 예상되는 상황에서 미국의 대한국, 대동아시아 경제정책, 나아가 정치외교의 단극체제 유지정책을 저해하는 요소로 판단하고 있다. 이러한 한·중 FTA는 동아시아의 여러 국가들이 중국 중심으로 한 경제권으로 귀속되는 촉매가 될 수도 있다고 판단하고 이에 대응하는 여러 가지 정책들을 추진하고 있다.

### *한국의 조화외교 시도*

한국은 한·중 FTA가 중국의 이익과는 일치하지만 미국의 이익에 배치됨을 명확하게 인식하고 있다. 특히 한국의 대 중국 경제 의존도가 심화되면 정치군사적으로도 중국의 영향력이 증대되어 미국의 대한국, 대한반도, 대동아시아 지역 내 미국의 영향력이 약화될 것으로 우려하는 미국의 입장을 고려하여 2014년 박근혜정부는 미국이 주도하는 TPP에 적극적으로 참여하는 정책을 추진하고 있다. TPP는 미국이 아시아에서 중국의 경제적 영향력을 증대시

I
II
III
IV
V



키는 상황에 대응하여 미국의 압도적인 영향력을 유지하고 증대하려는 목적으로 추진하고 있기에 한국이 중국의 경제 정책 측면에서도 지나치게 경도되지 않는다는 강력한 메시지를 전달하는 기능을 한다. 물론 한국의 입장에서 중국이 지나친 경제의존 심화는 중장기적으로 불리한 외교정책 여건을 형성함으로 이에 대비한 것으로 볼 수 있다.

## 〈박근혜정부의 일본의 역사문제와

### 정치·군사적 재부상에 대한 중국과의 공조〉

한국의 대미·대중 외교의 정치 부문 정책기조 중 하나는 중국과의 이익은 일치하지만 미국의 이익에 배치되는 사례로서 한국이 미국보다는 중국과의 정치적 협력을 점차 강화하고 그 의존도를 심화하는 정책으로서 중국의 동아시아 지역 내 정치적인 부상을 억제 또는 통제하고 자국의 정치군사적인 주도권을 유지 강화하려는 미국의 이익과 반대되는 정책이다.

이명박정부와 달리 박근혜정부 들어서 한국과 중국 관계는 정치적으로 매우 가까워졌다. 이는 한국과 중국의 새로운 정부 출범과 거의 동시에 등장한 일본 아베 내각의 공세적인 대 동아시아 정책이 배경이 된다. 아베 내각의 일본의 종합적 재건을 위한 경제, 정치, 외교, 사회의 전면적 개혁과 개편에 대한 긍정적 부정적 평가가 혼재하는 가운데 국제정치와 외교의 측면에서 (1) 영토분쟁(센카쿠/다오위다오, 독도/다케시마 분쟁), (2) 동아시아 국제정치의 근본적인 축인 일본, 중국, 한국(북한)의 갈등과 분쟁, 침략의 역사문제

그리고 (3) 일본의 ‘정상국가화’와 군사적 재부상 등 공세적인 일본의 외교 정책이 한국과 중국에 공통적으로 부정적인 영향을 미치게 되었다. 이에 따라 한국과 중국은 재부상하는 일본(Reemerging Japan)의 공세적 외교정책을 계기로 일정 정도의 정치적인 협력이 가능한 공간을 공유하게 되었다.

이에 따라 한·중 양국의 역사 분쟁에 대한 공조가 본격적으로 시작되었다. 중국은 2014년 1월 중국 하얼빈에 ‘안중근 의사 기념관’을 개관하고 5월 산시성 시안에 우리 임시정부의 ‘광복군 기념비’를 세우는 등 한·중 역사 협력에 적극적인 모습을 보였다. 또한 7월 방한한 시진핑 주석이 정부가 아닌 한국 시민들을 대상으로 한국과 중국이 일본에 대항하여 함께 싸운 역사의 사례들을 들어 역사 문제에 있어서의 일본에 대한 공동 응징을 주장하고 앞으로도 일본의 재부상을 함께 막아야 한다는 취지의 연설을 하는 등 한국과 일본의 갈등을 부추기고 있는 상황이다. 한국은 이에 대응하여 일본의 식민지 침탈 및 대동아전쟁으로 인한 막대한 피해에 대한 중국과의 역사 인식을 공유하고 이에 대해서 공동 대응하고 있다.

경제적으로 급부상하여 동아시아 역내에서 미국의 경제적, 정치 군사적 패권에 도전하고 있는 중국과 미국의 핵심 군사동맹국인 한국의 역사 공조와 협력의 강화는 상대적인 국력의 약화로 인하여 한국과 일본의 대중국 억제 정책에 대한 공조가 절실한 미국에게 치명적이라고 할 수 있다. 일본의 재무장, 군사대국화에 대항한 한국과 중국의 공조는 중국의 이익에 절대적으로 부합하며 일본을 자신의 위성국가(Proxi)로 대중국 견제를 강화하려는 미국의 대동아시아 안보전략의 근간을 위협하는 요소라고 할 수 있다.

I

II

III

IV

V

## 한국의 입장

박근혜정부는 중국과의 역사적 측면에서의 대일 공조를 지속하고 있다. 아베 정권 이전부터 지속적인 식민지 침탈, 대동아 전쟁 시 학살 및 약탈, 위안부 배상, 2차 세계대전 전범이 합사된 야스쿠니 신사 참배에 대한 비판은 기본적으로 한국과 중국이 공유하고 있는 역사적인 나아가 정치적인 공통된 기반(Common Ground)이기 때문이다. 또한 이를 활용하여 일본에 대한 정치적인 견제를 할 수 있고 여러 협상의 카드로서도 활용할 수 있음을 인지하고 있다. 일본의 군사적 재부상에 대해서도 중국과 비슷한 반대의 입장을 가지고 있으며 그 우려를 다각적으로 표현해오고 있다. 하지만 현실적인 군사안보 측면에서는 조심스런 접근을 하고 있는데 이는 한국 안보의 근간인 한·미 동맹과 한·미·일 삼각동맹을 급속도로 약화시킬 수 있다는 점 때문이다.

## 중국의 입장

일본과의 역사문제에 대한 한국과의 공조는 중국에 있어 매우 중요한 의미를 지닌다. 한국과 중국이 동아시아 지역의 평화에 기여하는 동반자가 될 수 있는 계기이며, 경제적인 부활과 더불어 정치군사적인 재부상을 추구하고 있는 일본의 아베 정권을 견제할 수 있는 파트너가 한국임을 잘 인식하고 있다. 물론 이는 한국의 정치군사적 후견인이자 파트너인 미국을 궁극적으로 겨냥하고 있다. 한국은 미국의 전반적인 국력 약화에 따른 동아시아 지역 내의 위성국가 또는 파트너로서의 일본을 견제, 억제하면서 정치군사적으로 중국의 영향권 안으로 편입시키려고 하는 장기적인 포석의

일환이다. 북한과 한국을 동시에 중국의 정치군사적인 영향력 아래에 두는 것이 중국의 이익에 가장 부합한다고 하겠다.

### 미국의 입장

한국과 중국의 대일본 역사 공조와 협력 강화는 미국의 위성국가로서 대중국 견제의 핵심축이 되어야 할 한국과 일본의 공조를 절실히 원하는 미국의 이익에는 정면으로 반한다. 미국은 중국의 도전에 대한 억제와 북한의 공격적 도발을 저지하는 목적으로 추진되는 한·미·일 군사안보적 공조가 어려움을 인식하고 이에 대한 대책 마련에 부심하고 있다. 미국 고위급 인사들이 한국과 중국의 공조와 한국과 일본의 균열에 대해 우려를 표명하고 한국과 일본의 화해와 협력을 요구하는 것도 이에 기인한다. 나아가 중국의 의도가 이러한 역사문제와 일본의 군사적 재부상을 활용하여 한국을 미국과의 군사동맹에서 분리시키고자 하는 것으로 파악하고 한국에 상당히 직설적인 경고도 했다.

### 한국의 조화외교 시도

한국은 일본과의 역사 분쟁과 일본의 군사적 재부상이라는 두 정책 분야에 대해서 상이한 입장을 취함으로써 중국의 이익에 부합하되 손상된 것으로 가정되는 미국의 이익을 보전해주는 미묘한 외교정책을 실행했다. 2014년 시진핑 국가주석의 방한 당시 박근혜 대통령과의 정상회담에서 제안한 ‘중국의 항일전쟁 승리 및 한반도 광복 70주년 기념식 공동주최’에 대해서 한국은 중국이 발표한 다음날 실질적으로 거부 의사를 표명하였고 청와대에서는 “일

I
II
III
IV
V

본의 역사 왜곡에 대한 문제의식은 우리와 중국이 비슷하지만 대응에 있어 중국과 같이 갈 이유는 없다”고 말하기도 했다.<sup>176</sup> 이는 군사안보의 근간인 한·미 동맹과 간접적으로는 미·일 동맹의 공고한 유지가 북한의 위협에 대응하는데 필수불가결한 문제임을 인지한 것이다. 일본의 군사 재무장과 재부상에 대한 것은 기본적으로 반대 입장을 표명하고 있으나 실질적으로 억제하려는 조치는 취하고 있지 않음으로써 미국의 이익을 옹호하는 균형적인 정책을 취하고 있다.

### 〈노무현 정부의 ‘동북아균형자론’〉

노무현 정부의 ‘동북아균형자론’은 한국의 대미·대중 외교의 정치 부문 정책기조에서 벗어나 중국과의 이익은 일치하지만 미국의 이익에 배치되는 사례이다. ‘동북아균형자론’은 한국이 미국보다는 중국과의 정치군사적 협력을 점차 강화하는 정책 개념으로 미국과 중국 사이에서 균형자로서의 역할을 추구하는 노무현 정권의 특징을 보여준다. 특히 중국의 동아시아 지역 내 정치적인 부상을 억제 또는 통제하고 자국의 정치군사적인 주도권을 유지 강화하려는 미국의 이익에 부합하지 않는 정책이다.

김대중 정부에서 노무현 정부에 이르기까지 기존의 한·미 군사동맹의 근본적인 구조를 유지하되 중국과의 협력 및 공동 이익을 적극적으로 추진했다. 이러한 정책 기조의 결정판이 노무현 정부가 추진한 ‘동북아균형자론’이라고 할 수 있다. 노무현 대통령은 한국

---

<sup>176</sup> 『동아일보』, 2014년 7월 5일.

이 스스로의 영토안보를 지킬 수 있는 국가가 되었다는 전제 하에서 한국의 선택에 따라 동북아 정세가 변화하거나, 동북아시아의 국제정치 질서와 구도가 달라질 수 있다고 주장하며 2005년 3월 31절 기념사에서 동북아의 균형자라는 의미를 처음으로 사용하고 그 구체적인 정책적 실천 방안을 모색했다. 이는 ‘중견국 외교(Middle Power Diplomacy)’라는 이론적 정책적 틀에 부합하기도 한다. 이 정책은 한·미 동맹의 범주를 벗어나지는 않지만 미국 일변도의 정치군사적 정책을 취하지는 않겠다는 의도를 가지고 있었다. 미국은 이에 대해서 강력한 경고를 전달했고 이의 결과로 한·미 동맹의 위기론이 대두되기도 했으며 한국의 대미·대중 정책의 변화의 징후로 받아들여지기도 했다. 이에 대해 중국은 환영의 뜻을 나타냈으며 한국이 동북아시아 지역의 평화와 번영을 위한 국제관계 균형자 역할을 한다면 적극적으로 지지한다고 했으며 이러한 균형자의 역할이 무엇인지와 미국으로부터의 거리두기와 중국과의 협력 강화를 명확히 할 것을 주문하기도 했다.

노무현 정부의 균형자적 정책은 이명박정부에 들어 실질적으로 폐기되었으나 향후 한국이 취할 수 있는 하나의 정치군사적 정책 노선으로서 명확히 자리매김했다. 한국 국내정치에서의 보수 진영과 달리 진보 진영에서는 대북한 유화 정책과 연계하여 중국과의 정치군사적인 협력을 통한 미국의 영향력에 대한 균형이라는 기본적인 입장을 취하고 있으며 이에 부응하는 정책으로 동북아균형자론, 나아가 자주적 독립적인 정치군사 정책으로 상정하고 있다. 하지만 현재 한국의 국력과 북한이라는 안보 위협의 상존 하에서 현실적으로 구현되기 어려운 정책으로 분석되고 있다.

I
II
III
IV
V

## 한국의 입장

노무현 정부의 기본 입장은 한국의 정치군사적 자주성과 독립성이 확보되는 길은 미국의 압도적인 영향력에서 벗어나 주변 강대국, 특히 중국 등을 활용한 균형자적 헤징 전략을 취하는 것이었다고 분석된다. 이를 위해서 동아시아와 한반도 문제에 있어서 미국을 비롯한 강대국들의 영향력에 좌우되는 종속변수가 아닌 독립변수로서 균형자 역할을 할 수 있는 국방력을 증대하고 한국이 자주적으로 역사와 영토를 지킬 수 있는 국력을 가지고 있다는 선언을 하게 되었다. 또한 한국의 외교적 선택으로 동북아시아의 안보 정세가 변할 수 있다고 주장하며 미국을 압박한 것으로도 볼 수 있다.

## 중국의 입장

중국은 한국이 동북아시아의 평화와 번영을 위한 균형자적 역할을 추구한다면 이에 대한 적극적 지지를 약속했고 내부적으로 한국의 자주적 정치군사 정책은 미국의 영향력을 벗어나는 정책과 일맥상통하므로 중국의 대 미국 균형정책에 도움이 된다고 파악했다. 한국의 기존 정책기조를 벗어난 정책을 더욱 명확하게 하기 위하여 균형자의 개념이 정확히 어떤 것인지 미래에 어떠한 역할을 할 것인지에 대해 의구심을 표명하기도 했다. 한국의 입장은 중국에게 대한국 외교 정책에 있어서 새로운 기회를 의미했다.

## 미국의 입장

동북아균형자론에 대한 부정적인 입장은 미국 하원 국제관계위원회 동아시아·태평양 소위원회 짐 리치 위원장의 “한국 정부가

단기적인 정치적 이해관계 때문에 자주라는 이름으로 미국과 거리를 두려하고 있다. 한국은 이것이 장기적인 국익에 부합하는 것인지, 또 과연 사려 깊은 이성적 접근법인지 공개적으로 논의를 해야 한다. 한국은 한국에 급변사태가 일어날 때 한국을 도와줄 나라가 미국 말고 또 어느 나라가 있는지 자문해봐야 한다”는 발언으로 요약된다.<sup>177</sup> 또한 2005년 5월 16일 크리스토퍼 힐 미국 국무부 동아시아태평양 담당 차관보는 “내가 미래를 생각하는 한국인이라면 멀리 있는 강대국과 특별한 관계를 갖기를 원할 것”이라는 간접적 발언으로 ‘동북아균형자론’에 대한 경고를 보냈다.<sup>178</sup>

### 한국의 조화외교 시도

동북아균형자정책은 중국과의 공동이익 추구의 성격을 명확히 하고 있었으나 한국 정부는 이를 실무자급에서 완화하는 이중적인 전술을 추구했다. 당시 윤태영 대통령 제1부속실장은 “동북아균형자론은 일본에 대한 우려 때문에 나온 것”이며 “오히려 철저하게 한·미 동맹 토대 위에서 동북아균형자를 강조하고 있다”고 주장했으며 천영우 당시 외교통상부 외교정책홍보실장은 “동북아 최후의 균형자는 미국”이라는 선긋기를 시도했다. 결국 이명박정부 들어서 동북아균형자론은 실질적으로 폐기되었으며 한·미 동맹에 대한 긍정적 재평가와 더불어 중국과의 정치군사적인 관계는 상대적으로 약화되었다.

177-『문화일보』, 2005년 5월 18일.

178-*New York Times*, May 16, 2005.



## 〈이명박/박근혜정부의 ‘미국 MD체계 참여 요구에 대한 유보’〉

미국의 미사일 방어체계(Missile Defense: MD) 참여에 대한 요구를 유보한 사례는 한국의 대미·대중 외교의 군사 부문 정책기조 중 하나에서 벗어나 중국과의 이익은 일치하지만 미국의 이익에 배치되는 사례이다. 이는 한국이 미국보다는 중국과의 정치·군사적 협력을 고려하는 정책으로서 미국과 중국 사이에서 헤징 전략을 취한 박근혜정부의 특징을 보여준다. 중국의 동아시아 지역 내 군사적인 부상에 대해 미국의 대표적인 군사 전략인 MD체계의 동아시아 지역 내 구축을 강력히 추진하고 있는 미국의 이익에 반하는 정책이다.

김대중, 노무현 정부와는 달리 친미적 성격으로 분류되는 이명박 정부에서도 동북아시아 역내에서 미국의 중국에 대한 군사적 우위를 확고히 할 수 있는 한국의 미국 MD체계 참여는 유보적이었다. 실제로 이 정책에 대한 한국과 미국 정부 사이의 고위급 논의는 실시되었으나 이에 대한 참여 여부는 결정되지 않았다. 이에 대응하여 한국형 MD체계 구상이 본격화되기도 했다. 박근혜정부가 출범하고 2013년 10월 한국 국방부가 미국의 MD체계의 핵심무기 도입을 검토 중인 것으로 알려지면서 한국 내에서는 MD체계에의 한국 내 도입에 대한 찬반 논쟁이 격렬하게 진행되었다. 김관진 국방장관은 2013년 10월 16일 “미국 MD체계에 편입하려면 합당한 논리와 이유가 있어야 하는데 필요성이나 적합성, 수조원에 달하는 천문학적 금액 등 모두 맞지 않다”고 MD참여 거부 의사를 분명히 했다.

미국은 한국의 미온적인 반응에 2014년 들어 강력한 압박을 가하기 시작했으며 제임스 윈펠드(James A. Winnefeld) 미국 합참차장은 2014년 5월29일 워싱턴에서 “미사일 방어 협력이 북한의

도발에 대응해 안보 신뢰를 높일 수 있다. 아태지역에서 MD를 추가 배치하는 방안을 검토하고 있다”고 밝혔으며 이는 MD체계의 핵심인 고고도 방어체계(Terminal High Altitude Area Defense: THAAD)의 한국 배치를 검토 중인 상황에서 한국에 대한 압박으로 해석되었다. 미국의 압박에 대해 한국 정부는 거부 의사 등의 명확한 입장 표명을 하지 않고 있다. 군사적으로 미국의 MD 도입이 대북한 미사일 방어력 강화에 도움이 되는 것은 분명하지만 미국의 의도가 한국과 주한미군을 위한 대북한 방어보다는 중국의 미사일 전력의 무력화를 겨냥한 것이라는 분석이 주류를 이루고 있다.

중국은 이에 대해 강력한 반대의사를 표명했다. 미국의 MD체계가 한국에 배치된다면 중국의 핵심지역에 대한 전방위적인 레이더 감지 능력과 중국의 대미국 및 미국의 핵심 동맹국들에 대한 미사일 공격 능력은 무력화된다는 것을 명확히 인지하고 있다. 군사적인 대응 체계를 확보하기 위한 군사기술이 부재한 상황에서 2014년 5월 28일 친강 중국 외교부 대변인은 “미국이 이 지역에서 관련 국가(중국)의 합리적 우려를 충분히 고려하기를 희망한다. 한반도에 MD를 배치하는 것은 지역의 안정과 전략적 균형에 이롭지 않다”고 명확한 경고를 표시했다. 또한 한국 내 MD/THAAD 설치가 원래 목적으로 밝힌 북한의 미사일 공격을 방어하는데 적합하지 않다는 군사과학적 반론도 제기되는 상황에서 결국 한국의 미국 MD편입은 중국의 군사력을 약화시키기 위한 것으로 해석 가능하며 이의 배치에 대한 결정은 여전히 불확실하다.

### 한국의 입장

한국은 한·미 군사동맹이라는 가장 강력한 정치군사 관계를

미국과 형성하고 있다. 한국의 주요 안보 위협인 북한의 군사적 공격에 대응하기 위해서는 2만8천여 명에 달하는 주한미군과 잠수함, 수상함, 해병원정군, 함대 항공력의 막강한 전력을 보유한 미군 제7함대와와의 공조가 필수불가결하다는 것을 명확히 인식하고 있다. 하지만 이러한 미국의 군사력의 억제 대상이 북한을 넘어 중국까지 범위가 확장된다면 한국의 국가 이익에 반하는 결과를 가져올 것도 명확히 인식하고 있다. 이는 중국의 국력이 급속도로 신장하면서 경제적 측면에서는 미국과 대등하며 이에 따라 정치군사적으로도 동아시아 지역 내에서 미국에 도전 또는 영향력 탈피가 가시화되고 있는 상황에 기인한다. 또한 통일이라는 근본적인 국가 핵심 이익의 달성을 위해서는 중국의 정치군사적인 협조가 필수적이라는 점도 고려하지 않을 수 없는 입장이다.

### 중국의 입장

중국은 동아시아 지역 내 미국의 미사일방어시스템 구축을 자국의 군사안보에 대한 위협으로 간주하고, 이의 한국 내 배치에 대해 강력히 반대하고 있다. 중국의 공격 및 보복 미사일 체계를 완전히 무력화시킬 수 있는 미국의 MD체계가 한국 내에 설치된다면 한국, 일본뿐 아니라 미국 본토에 대한 미사일 공격 능력이 현저히 떨어지게 된다. 중국의 관영매체인 환구시보는 “미국 동맹국의 방어 시스템이 중국의 담장 아래까지 들어오는 격이다. 중국에 큰 위협이 될 것이다”라는 우려를 나타냈다. 이 정책 사안에 있어 한국에 강력한 외교적 압박을 취하고 있다.

## 미국의 입장

미국은 한·미 동맹의 근간으로서 미국의 MD체계의 한국 내 도입을 거론하고 있으며 이미 MD체계를 도입한 일본에 이어 한국에 배치가 현실화된다면 북한의 도발에 대한 안보신뢰 뿐만 아니라 중국의 군사적인 부상도 억제하는데 효과적인 정책이 될 것으로 파악하고 있다. 한국이 이 도입에 대해서 거부 또는 유보적인 입장을 취하는데 있어 강력한 불만을 간접적으로 표시하고 있으며 한·미 군사동맹의 강화를 위해서 필요한 조치라는 입장을 취하고 있다.

## 한국의 조화외교 시도

한국은 미국의 한국 내 MD배치에 대해서 한국형 미사일 방어체계 구축이라는 근본적인 대안으로 대응하고 있다. 이에 따라 김관진 국방장관은 2013년 10월 16일 “미국 MD체계에 편입하려면 합당한 논리와 이유가 있어야 하는데 필요성이나 적합성, 수조원에 달하는 천문학적 금액 등 모두 맞지 않다”고 MD참여 거부 의사를 분명히 하기도 했다. 한·미 동맹의 틀 안에서 본 박근혜정부의 군사정책은 미국과의 안보 이익 공유에서 벗어나 중국의 군사적 이익을 옹호하는 모습을 보였다. 따라서 미국에 대해서는 어떠한 형태의 보상이 필요한 것으로 파악된다. 결국 기본적인 독자적인 한국형 MD체계의 구축과 더불어 현재의 미국 MD체계의 핵심인 고고도 방어체계의 한국 배치에 대한 한국 정부의 신중한 고려가 조화외교의 한 수단으로 파악될 수 있다.

I

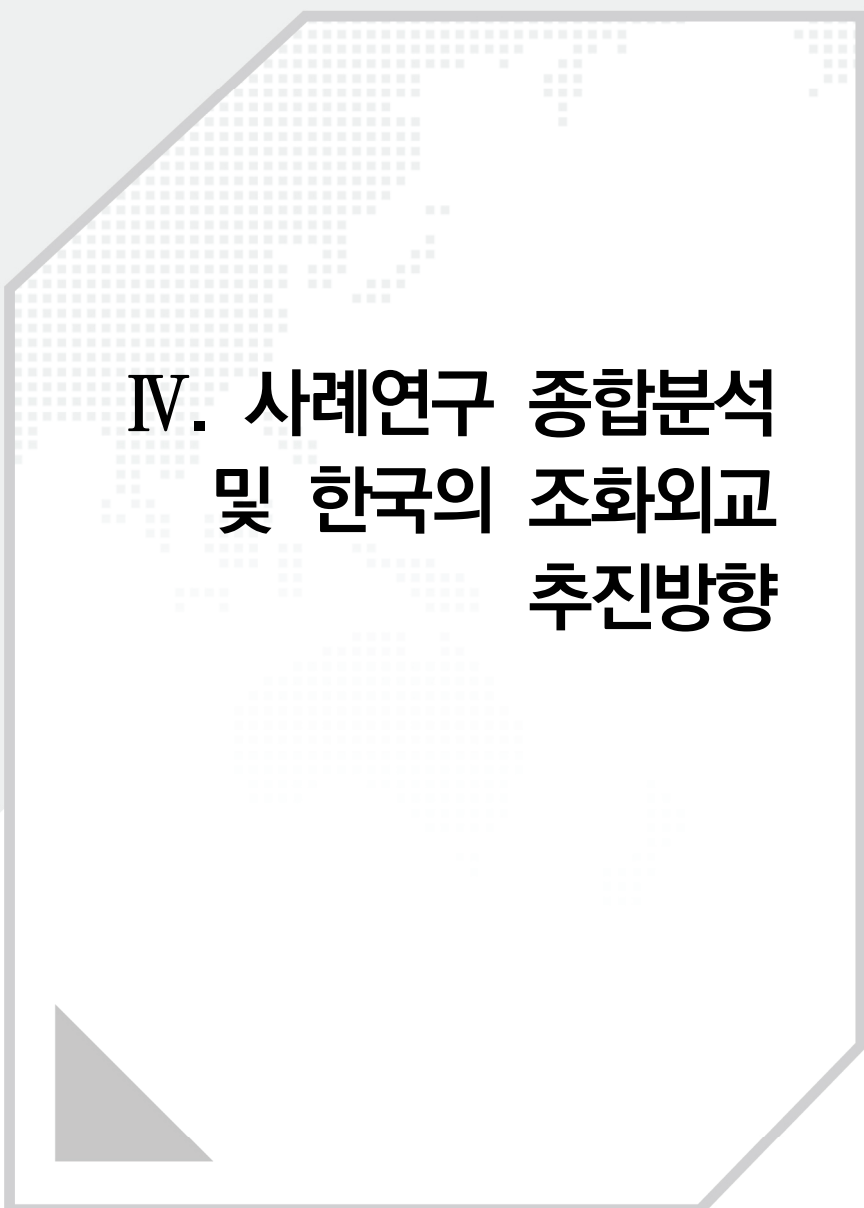
II

III

IV

V





**IV. 사례연구 종합분석  
및 한국의 조화외교  
추진방향**



# 1. 사례연구 종합분석

## 가. 해외 사례분석

필리핀, 호주, 태국, 싱가포르의 대미·대중 외교 사례는 다음과 같은 시사점을 제공한다. 조화외교가 효과적으로 이루어지지 않았던 필리핀의 사례를 보면, 필리핀은 동남아시아 지역에서 미국과 중국의 지정학적 대립을 수동적으로 이용했다. 냉전 종식 후 침체를 겪었던 필리핀-미국 관계는 2001년 9.11 이후 부시 행정부가 선언한 테러와의 전쟁에 필리핀이 적극적으로 협력하면서 회복됐다. 한편 중국은 1997년 외환위기 이후 동남아시아 국가들에 대한 ‘매력적 선심공세’의 일환으로 필리핀에 많은 경제적 지원을 함으로써 양 국가의 관계를 제고했는데, 이는 필리핀을 동맹국인 미국으로부터 이탈시키려는 시도로 볼 수 있다. 필리핀 정부는 미국과 긴밀한 안보 공조 체제를 형성하였지만 중국과의 관계를 악화시켜 능동적인 조화외교 정책을 추진하지 못하였다. 2011년 중국의 남중국해 확장시도와 위압적인 태도에 대항해 아키노 필리핀 대통령은 필리핀군의 중점 역할을 국내안보에서 영토방위로 전환하고 미국과의 안보 협의를 한층 강화했다. 필리핀은 미국의 최첨단 군사장비를 확보하고 1951년 양국이 서명한 상호방위조약 하에서의 안보 보장을 재확인했다. 2014년 4월 필리핀과 미국이 서명한 ‘국방협력 증진협정(The Enhanced Defense Cooperation Agreement)’을 통해 필리핀은 미국 안보 의존도가 더욱 높아지게 되었다. 국방협력 증진협정에 의해 미군이 필리핀 영토 내 전진 배치되어 순환 주둔할 수 있게 되었고, 필리핀의 군사시설에 광범위한 접근이 가능해졌다. 그러나 미국에 대한 노골적인 안보 의존은 필리핀과 중국 양

I
II
III
IV
V



국관계의 악화로 이어졌다. 이는 필리핀이 미국과 중국 사이에서 조화외교를 펼치는 것이 원천적으로 어렵게 된 셈이다. 따라서 필리핀의 사례는 약소국이 영토분쟁 문제를 놓고 동맹국과 지나치게 의존하고 다른 강대국과는 대립하는 전략을 취하는 것은 위험하다는 것을 시사한다. 강대국 간의 급격한 관계 변화는 약소국을 기회주의적 균형자의 지위에서 장기판의 졸 혹은 폐석으로 만들어버린다. 약소국은 강대국과 전면전을 피하면서 다른 강대국에 전적으로 의존하지 않을 때 모든 강대국과 관계를 효율적으로 조율할 수 있을 것이다. 약소국은 또한 동맹을 맺은 강대국으로부터 상대적 자율권을 확보하고 다른 강대국과의 협상에서 전략적·외교적 구상을 실행할 수 있는 포괄적 힘을 갖추어야 한다. 필리핀 사례는 상대적 자율권과 포괄적 힘이 부족하다면 조화외교를 수행하는데 어려움이 있다는 것을 잘 보여준다.

호주는 필리핀보다는 주도적으로 조화외교를 추구했으나 정책적 성과를 보면 크게 효과적이지 않았다고 평가할 수 있다. 조화외교를 추진하려면 국내 정치 상황에 잘 대처해야 하는데 호주는 국내 정치적 마찰로 인해 중견국으로서 수행할 수 있는 역량이 제한됐다. 무엇보다 미국과 안보 협력에 있어 난관에 직면하곤 했다. 또한 조화외교가 효과적이라면 강대국의 행위에 대한 공개적 비난은 자제하는 것이 현명인데 호주는 중국의 행위에 대해 과도하게 수사적으로 비난하여 중국과의 관계를 악화시켰다. 호주는 두 강대국이 관여하는 특정 이슈에 대해서도 자국의 입장과 대응 행위에 대해 분명한 신호로 전달하지 않아 중국이 호주의 의도를 잘못 해석한 경우도 발생하였다. 이와 같은 문제에도 불구하고 호주는 미국과 중국의 갈등에서 비롯되는 국익 손실을 면할 수 있었는데,

이는 호주가 중국과의 관계를 제도화하고 증진하는데 있어 미국과 중국의 안보긴장이 완화하는 시기를 적절하게 활용한 덕분이다. 호주는 미·중 간 안보긴장감이 높을 때 기본 정책기조인 미국 지지를 강화하고 긴장감이 완화되면 중국과의 관계에 집중한다는 점을 중국에 명확히 인식시켰다.

태국의 대미·대중 조화외교는 비교적 효과적이고 성공적이라 평가할 수 있다. 먼저 태국의 조화외교는 강대국 사이에서 균형적 입장을 유지하려 노력하는 전통적인 외교 원칙에 근거하며 세련된 형태로 전개했다. 일반적으로 태국은 안보 분야와 관해서는 미국에 대한 지지를 분명히 하고 있다. 냉전 시기 이후 태국군과 미군은 군사교육교류와 정례적인 접촉을 유지해오면서 긴밀한 관계를 구축하고 있다. 또한 미군에게 U-타파오 공항 사용권을 부여하고 수십 년 간 합동군사훈련을 실시했으나 중국과 갈등은 없었다. 오히려 태국은 경제적, 정치적 이해를 토대로 중국과 특별한 관계를 형성했다. 빈번한 정기적 고위급 인사의 교환방문과 태국 왕가의 방중은 양국간 상호신뢰를 쌓는데 도움이 되었다고 평가할 수 있다.

태국은 미·중 양국 관련 정책기조를 일관되게 유지하되 특정한 정책적 사안에 대해서는 유연하게 조정했다. 태국은 지난 10년 간 미·중 간 대립적 관계가 동남아시아 지역에서 고조됨에 따라 수차례 진퇴양난에 직면했다. 태국은 균형적 입장과 유연성을 중시하는 자국의 외교문화를 바탕으로 조화를 추구하기 위해 노력했다. 태국의 전방위 외교는 대미·대중 조화외교에 큰 역할을 했다. 냉전 시기를 전후로 변화한 국제환경 속에서 태국은 미국과 중국 외의 국가들과 새로운 외교관계를 구축하고 기존 우방과 연대를 강화했다. 이와 같은 전방위 외교는 어느 한 나라에 지나치게 의존하지 않고

I
II
III
IV
V

다양한 국가와 우호관계를 형성하는 태국의 외교 문화를 반영한다. 미·중 양국과 긴밀한 유대관계를 유지하는 한편 여타 전략적 파트너 및 기구와의 협력을 추구하는 외교전략인 것이다. 경제적 측면에서 보면 중국이 태국의 전체 무역량에 있어서는 1위를 차지하지만 다른 국가와의 교역량과 비교하면 차이가 크지 않다. 2013년 중국과의 무역량은 전체의 13.6%이며 일본과 미국이 각각 13.2%, 7.8%로 그 뒤를 이었다.<sup>179</sup> 또한 태국에 대한 외국인 직접 투자량에 있어서는 중국은 일본, 싱가포르, 말레이시아, 대만, 한국 등의 상위 국가들 사이에 속하지도 않는다.<sup>180</sup> 안보 협력에서도 태국과 미국의 코브라 골드(Cobra Gold) 군사훈련이 태국군의 핵심이지만 다른 전략적 파트너와의 안보 공조관계도 확대하고 있다. 중국과는 2010년 반테러 및 인질구출에 초점을 맞춘 ‘블루 스트라이크(Blue Strike)’ 해상합동훈련을 실시했다.<sup>181</sup> 인도네시아 해군과도 지역안보를 강화하기 위해 압호명 ‘시 가루다(Sea Garuda)’로 불리는 군사훈련을 2년에 한 번씩 실시하고 있다.<sup>182</sup>

태국이 조화외교를 전개함에 있어 긍정적인 역할을 한 요인 중의 하나는 지역발전에 대한 확신이라 할 수 있다. 1980년대 말 태국은 대외정책의 방향을 인도차이나 공산국가들에 대한 견제에서

---

<sup>179</sup>-Ministry of Commerce, “Trade Statistics,” (Ministry of Commerce of Thailand), <<http://www2.ops3.moc.go.th/>>.

<sup>180</sup>-Thailand Board of Investment, “Foreign Direct Investment: Annual Statistics,” (Thailand Board of Investment), <[http://www.boi.go.th/index.php?page=statistics\\_foreign\\_direct\\_investment](http://www.boi.go.th/index.php?page=statistics_foreign_direct_investment)>.

<sup>181</sup>-Defense News, “Blue Strike 2010,” (Comprehensive Exercise Kicks Off, Ministry of National Defense, People’s Republic of China, 2010), <<http://eng.mod.gov.cn/DefenseNews>>.

<sup>182</sup>-The Royal Thai Navy, “Sea Garuda Joint Exercise,” (History of the Royal Thai Navy, September 2005), <<http://www.navy.mi.th/frigate1>>.

시장주도 경제발전과 평화공존의 포용으로 전환했다. 태국은 메콩강 개발계획과 같은 지역 및 소지역 협력 체제 구성에 앞장섰고, 지역개발을 위한 지역 및 국제적 협력자를 모색하는 조정역할을 담당했다. 태국은 지역발전에 지역 협력자를 참가시켜 역내 이해관계의 공통분모를 도출하고 경쟁보다는 협력을 촉진함으로써 참가 국가들과 협력 파트너로 자리매김할 수 있었다. 그러나 태국의 주도적인 외교도 종종 중립적 입장과 목표에서 벗어날 때가 있었다. 특정 지역에 지나치게 중점을 두는 정책을 추구하면 중국과 미국 간에 전략적 우려를 불러일으킬 수 있기 때문이다. 탁신 전 총리가 추진한 범아시아 정책은 중국에 우선순위를 두어 실시되어 불균형적인 정책의 예라 할 수 있다.

싱가포르는 독특한 지정학적 환경으로 인해 조화외교의 평가가 어려운 측면이 존재하지만 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 먼저 조화외교의 주체국가는 자국의 정치적, 경제적, 지정학적 필수불가결성을 강대국에게 인식시켜야 한다. 싱가포르의 경제와 상업의 중심지로서 미국과 중국의 이익에 반드시 필요한 존재라는 위상권력을 확보하고자 노력했다. 싱가포르는 미국 방위 구상에서 핵심적인 지정학적 교통의 결절지역(Nodal Region)으로서 현대적 군사기반시설 건설 투자를 받고 있다. 또한 싱가포르는 미국과 중국의 사이가 벌어졌을 때도 양 강대국 모두의 국익에 매우 중요한 존재임을 확인시켜 미·중의 이익 추구 경쟁 속에서 필수적 존재감을 나타내고 있다. 싱가포르는 국익문제를 해결할 때 정책적 일관성과 외교적 중립성을 유지하여 미국과 중국의 신뢰를 동시에 획득한 인정받는 중재자 역할을 하고 있다. 외교적 중립을 바탕으로 싱가포르는 두 강대국의 국익을 객관적으로 분석하고, 그 분석에

I
II
III
IV
V

기초하여 증재자의 역할을 수행할 수 있었다. 싱가포르는 미·중의 경쟁이 제로섬 게임의 형태로 형성되는 상황을 수동적으로 수용하지 않고 양국의 이익이 평화적으로 공존할 수 있는 영역을 찾아 촉진함으로써 공정하다는 평판을 받고자 노력했다. 싱가포르의 노력은 기대 이상의 성과를 얻게 되어 미·중 양자관계의 사안에도 싱가포르의 국익이 고려대상이 되도록 영향력을 확장할 수 있었다.

싱가포르의 조화외교에서 주목할 특징은 중국과의 관계에서 체면외교를 전개한 점이다. 체면에 대한 중국의 집착은 유교적 윤리가 익숙하지 않은 정책입안자들에게는 이해가 어려운 부분이다. 중국이 치욕의 세기를 벗어나 강대국의 지위를 재탈환하고 있는 상황에서 중국이 체면과 외교적 특권을 중시하는 점은 절대 간과해서는 안 될 부분이다. 싱가포르는 자국의 이익이 중국과 배치될 경우 신속하게 하나의 중국 정책을 지지하고 있음을 재확인하여 중국의 체면을 세우려 노력했다. 동시에 싱가포르는 중국의 우려를 잠재우기 위해 외교적 중립성이 아세안 국가 간의 신뢰 구축에 결정적 요소이며 중국을 견제하려는 의도는 전혀 없음을 분명히 했다. 한편 싱가포르는 자국의 국익에 상관없이 미국과 유엔 주도의 국제협력을 지지하고 필요한 군사력과 자원을 제공하여 선량한 세계시민의 이미지를 국제사회에 확산시켰다. 선량한 이미지는 이후 싱가포르의 국익이 미국과 배치될 때 양국관계의 악화를 예방하는 역할을 했다.

## 나. 한국 사례분석

한국 사례분석에서는 한국이 미국과 이익을 공유하지만 중국과는 배치되는 경우의 유형에 해당하는 사례와 한국과 중국의 이익이 일치하지만 미국의 이익과는 배치되는 사례를 각각 살펴보았다. 사례분석을 통해 대미·대중 조화외교에 대한 한국의 시사점은 다음과 같다.

첫째, 조화외교가 성공하기 위한 선결조건으로는 미국, 중국 중 어느 한쪽에 지나치게 경도되지 않고 양국 모두와 긴밀한 관계를 유지해야 한다는 점을 발견하였다. 한국이 직면하는 정치, 군사, 경제 분야의 외교 의제들에 대한 대미·대중 기본 정책기조를 내부적으로 명확히 하면서 이에 대한 두 강대국의 이익과 손해를 객관적으로 분석하여 대차대조표를 작성해야 한다. 대차대조표는 각 외교 의제들의 구체적인 하부 의제들에 대한 분석과 더불어 대처하는 매뉴얼을 개발하여 최대한 예측 가능한 상황으로 전개하는 데 도움을 줄 수 있기 때문이다. 조화외교의 실행조건으로는 각 외교 의제에서 손해를 본 미국 또는 중국의 이익을 보전해주는 ‘수습책(Damage Control)’을 강구하고 실행해야 한다. 특정 외교 의제가 발생한 후 이에 대한 대응으로 기본정책 기조를 따를 것인가 이에 벗어나는 정책을 추구할 것인가에 관한 선택은 조화외교를 통해 결정된다. 중립을 지킨다 하더라도 미국이나 중국의 어느 한쪽의 이익을 옹호하고 다른 한쪽의 이익을 침해하는 행위로 비춰질 수 있다. 대부분의 경우 ‘한쪽 편들기’를 피하기는 어렵다. 따라서 한국은 한 국가와의 공동 이익 추구를 통해 침해된 다른 국가의 이익을 보전해주는 방안을 미국과 중국 간의 합의를 통해 객관적으로

I

II

III

IV

V

계산하여 ‘수습책’을 강구해야 한다.

둘째, 한국의 사례분석에서 중요한 점은 ‘개방적 접근법’이다. ‘개방성’이란 미국과 중국 중 어느 한쪽도 배제하지 않는 외교정책을 추진해야함을 의미한다. 미국과 중국 사이에서 한국은 정치·경제·사회적 차원의 문제와 북핵문제 등 여러 가지 국제적 사안들이 포함되어 있어 양국에 모두 영향을 끼칠 수 있는 수많은 외교 사안들을 다루지 않을 수 없다. 한국은 지금까지 특히 경제적 사안과 관련해서 미국과 중국 그 어느 쪽도 사전적으로 배제하지 않는 ‘개방적 접근법’을 취해오고 있다고 평가할 수 있다. 노무현 정부 추진한 한·미 FTA 사례에서도 볼 수 있듯이, 한국은 FTA 로드맵과 협상 전략에 근거해 접근하면서도 다른 국가들과의 협상에 매우 개방적인 접근법을 취했다. 한·미 FTA가 체결된 상황에서 중국이 한국과의 FTA 협상을 요구하였을 때 당시 노무현 정부는 한·중 FTA를 긍정적으로 고려하는 자세를 나타냈다. ‘개방적 접근법’은 FTA와 같은 경제 분야 보다는 군사·안보 분야에서 좀 더 확실하게 나타나고 있다. 대표적인 예가 바로 한·일 GSOMIA 추진사례이다. 미·중 경쟁이 중·일 갈등으로 증폭되어 나타나는 상황에서 한국과 일본이 추진했던 한·일 GSOMIA 논의가 중국에게는 한·미·일 안보협력이 한층 강화되면서 중국에 대한 군사·안보적 견제를 공고히 하는 것으로 비추어질 수 있는 사안이었다. 한국이 GSOMIA를 추진했던 목적은 대북억지력 강화에 있었던 것으로 한국은 이미 중국에 대해서도 비슷한 성격의 정보교류 협정 제의를 한 바 있었다. 하지만 중국은 안보보안에 대한 우려와 북핵과의 관계를 고려해 동 제의에 대한 논의에 응하지 않았다. 물론 한·일 GSOMIA 논의는 그 추진과정에서 절차상의 문제와 국내여론의 반발로 성사되

지 않았지만 중국이 이 계획 추진 자체를 중국에 대한 위협과 견제로 오해할 수 있는 여지를 사전에 불식시킬 수 있는 계기는 존재하였던 것이다. ‘개방적 접근법’의 중요성은 한국이 미국과 중국에 대해 강력한 설득논리를 가질 수 있다는 것이다. 상대국은 한국이 취한 외교정책 결정이 자국의 이해를 침해해도 이에 대해 불만을 갖거나 외교적 보복을 취하기 어렵다. FTA의 경우 중국은 한국이 FTA 로드맵을 세우고 미국과 협상을 먼저 시작할 당시 자유무역에 대해 한국만큼 적극적이지 않았다. 하지만 한국이 동아시아에서 FTA를 주도하고 나서자 중요성을 더욱 강하게 인지하고 과거보다 적극적 자세로 전환했던 것이다. 따라서 이러한 경우 한국의 정책에 불만을 가질 수 없는 것이다. 한·일 GSOMIA도 비슷한 경우에 해당한다. 한국은 중국에도 같은 성격의 군사협력을 이미 제안한 상태에서 중국이 자국의 안보와 보안을 위해 보류한 사안이기 때문에 이에 대해 한국이 미국에 경도된 정책을 전개했다는 비난을 할 수 없는 것이다. 개방적 태도로 접근할 때 아무리 민감한 사안일 경우에도 강한 설득논리를 가질 수 있음을 보여주고 있다.

셋째, 합법적 근거, 절차적 정당성, 확고한 원칙에 기반을 둔 정책추진의 중요성이다. 대표적 사례로 한국의 KADIZ 확장을 들 수 있다. 한국의 KADIZ 확장 사례는 강대국과의 외교에서 국제법적 근거, 절차적 정당성, 한국의 주권과 관련된 사안들에 있어 명확한 입장과 원칙에 입각한 조치를 취하는 것의 중요성을 재차 확인할 수 있는 사례이다. 이러한 조치가 가능했던 기반에는 치밀한 대응논리 개발을 위한 충분한 검토와 준비가 마련되었다. 이어도를 둘러싼 중국과의 긴장, 한·중 해양경계선 획정 협정 등과 관련해 국제법에 대한 검토, 과거 사례에 대한 지속적인 분석이 예상치 않은

I
II
III
IV
V



상황이 발생했을 때 얼마나 신속하고도 짜임새 있는 대응을 할 수 있도록 도와주는가를 잘 보여주는 사례라고 할 수 있다. 한국은 동사안에서 간접적으로 미국과 이해를 같이하였고 동시에 명분상에도 한·중 관계를 손상시키지 않고 국익을 확보하였다고 평가할 수 있다. 국제법과 합의된 규범적 근거를 가지고 관련 조치를 취하는데 있어 절차적인 정당성에 바탕을 둘 때 상대국에 강한 설득력을 가질 수 있음을 보여준다. 한국의 주권과 이익에 관련된 사안에서는 확고한 국익수호원칙에 따라 필요한 관련조치를 취한다는 확고한 의지가 필요하다. 또한 조화외교가 단순히 강대국 눈치보기 외교가 아니라는 사실을 재확인할 수 있다.

넷째, 외교정책 추진에서 가급적 투명성을 확보함으로써 국내에 공개될 수 있도록 하고 국제적 절차만이 아니라 국내적 절차에서도 정당성을 확보해야 한다는 것이다. 투명성과 절차적 정당성을 확보함으로써 ‘양면게임’이 협상에 가져다 줄 수 있는 긍정적 효과를 극대화하는 것이다. 노무현 정부의 주한미군 전략적 유연성 적용 합의는 이와 관련해 중요한 합의점을 제공한다. 주한미군 전략적 유연성 적용 협의 과정이 정부의 의도와는 달리 국내적으로 폭로되면서 공론화 되었고 반대여론이 일어났던 것이다. 결과적으로 국내 반대여론이 한국의 입장으로 한·미 합의에 반영되는 긍정적인 역할을 했는데, 이는 한국이 국제협상과정에서 입지가 곤란할 경우에 국내여론의 압박을 간접적으로 활용할 필요성을 보여주고 있다.

마지막으로 조화외교를 위해 지적할 수 있는 사안은 외교적 설명과 설득의 중요성이다. 국가 간의 관계에서 문제가 발생하는 경우 그 원인에는 상대방의 의도에 대한 오판과 오해가 작용한다. 그만큼 상대국에게 우리의 입장을 솔직하고 투명하게 설명하는 외교

적 노력이 매우 중요하다. 주한미군 전략적 유연성 합의, 한·일 GSOMIA 추진, 한·미 FTA 등 거의 모든 사례에서 상대국에 대한 적극적이고 투명한 설명과 이를 바탕으로 한 설득과 이해를 구하는 과정이 무엇보다도 중요했다.

## 2. 한국 조화외교 추진 방향

### 가. 목표 및 유형

한국 조화외교의 주요 대상은 미국과 중국이다. 한국이 미국과 중국 사이에서 조화외교를 전개할 수 있는 공간은 냉전 종식이라는 체제 속성의 변화가 있었기에 가능하였다. 냉전 기간에는 미국과 소련 사이의 이데올로기적 진영 대립으로 역내 국가가 조화외교가 추구하기에는 외교적 환경이 척박했다. 그러나 냉전 종식 후 경성권력뿐만 아니라 연성권력 또는 ‘스마트 권력(Smart Power)’의 중요성이 높아지면서 역내 강대국들의 틈바구니 사이에서 중견국이 조화외교를 펼칠 공간이 확보되었다. 또한 전지구적, 지역적 체제 속에서 보편적 중견국 담론 및 지역 정체성의 확대는 한국이 조화외교를 펼치는데 우호적인 분위기가 조성되는데 일조하였다. 좀 더 미시적인 측면에서는 중국과의 ‘전략적 동반자 관계’를 통해 한·미 동맹의 비대칭성을 바로 잡으려는 한국인들의 자율성 확대 욕구도 조화외교의 활성화에 기여했다. 무엇보다도 중국의 경제적 부상으로 인한 한국의 경제적 실익과 함께 한반도 통일과정에서 중국의 긍정적 역할이 필수적이라는 인식이 한국의 조화외교 추진

I

II

III

IV

V

에 기폭제로 작용하고 있다. 한국은 중국의 북한에 대한 일방적 편향성을 완화하고 수정시키기 위해서는 중국과의 안보 협력 관계를 증진시켜야 하고, 다른 한편으로는 중국에 레버리지를 갖기 위해서 미국, 일본과 특수 안보 관계를 유지해야 할 필요가 있다.

한국의 대미·대중 조화외교 목표는 미국과 중국의 대 한반도 및 향후 통일 관련 ‘가용 행동반’을 파악하고 이에 유기적으로 연동하여 한국의 최적 행동반경을 전략적으로 설정하는 것이다. 심화되고 있는 미국과 중국의 갈등·협력 관계 속에서 한국의 국익을 극대화하기 위한 ‘동맹+전략적 동반자 관계’의 병진을 조화롭게 추구해야 한다. 주지할 것은 한국의 미국과 중국 사이에서의 조화외교는 역내 중국의 부상과 미국의 상대적 쇠퇴로 인해 특징되는 동북아 안보 환경의 변화과정에서 한국의 대중국 외교와 대미국 외교의 초점과 관심도를 재조정하는 것이 아니라는 점이다.<sup>183</sup> 한국의 조화외교가 추구하는 바는 한·미 동맹 강화를 중국이 불편해 하지 않고 한·중 동반자관계의 발전을 미국이 불편해하지 않는 방향으로 한국의 외교정책을 조화하는 것이다. 즉, 미국과의 굳건한 안보관계를 유지·발전시키면서 중국과는 경제협력을 지속하고 안보의 측면에서 협력관계를 쌓아가는 것이 필요하겠다. 미국과 중국의 이해관계를 조화시키는 것이 조화외교의 궁극적 목표는 아니지만 동아시아 대외환경이 한국의 국익에 유리하게 조화되도록 미국과 중국 간 유·무형의 협력적 안보 환경을 조성하데 기여하는 것도 조화외교의 목표이다.

2000년대 이후 한국이 전개해왔던 대미·대중 조화외교 사례를 통

---

<sup>183</sup> 황지환, “기본과제 ‘대미·대중 조화외교’ 관련 개념 설정 및 연구 프레임 설정,” 『대미·대중 조화외교: 국제적 사례 연구를 통한 통일외교에의 시사점 도출』 (통일연구원 워크숍, 2014.3.15).

해 미국과 중국 사이에서 향후 조화외교를 전개함에 있어 직면할 수 있는 정책유형은 다음과 같이 세 가지로 분류할 수 있다. 첫 번째 유형은 미국과 중국의 정책 방향이 일치하지만 한국이 이와 상이한 입장을 견지하는 경우다. 가상의 예로 통일과정에서 특정 이슈에 대해 미국과 중국이 한국의 이익에 반한 합의를 한다면 이는 첫 번째 유형에 속하게 된다. 두 번째 유형은 한국이 미국과 특정 이슈에 대한 정책 방향을 공유하지만 중국과는 상이한 입장을 견지하는 경우다. 예를 들면 한국과 미국이 주한미군에게 한반도 이외의 지역에서 역할을 부여하는 것에 합의한다면 중국은 이를 자국에 대한 봉쇄 정책의 일환으로 간주하며 반대할 것이다. 같은 맥락에서 한국이 미국의 아태지역 동맹 강화 및 연계 정책에 협력하는 것도 동 유형에 속한다. 또한 한반도 통일 후 통일한국과 미국이 한반도에 미군을 지속적으로 주둔시킬 것이라고 중국이 염려하고 있는 것도 마찬가지라 할 수 있다. 세 번째 유형은 한국이 중국과 특정이슈에 대한 정책 방향을 공유하지만 미국과는 상이한 입장을 견지하는 경우다. 일례로 만약 한국이 중국과 높은 수준으로 안보 협력관계를 발전시켜 나간다면 이러한 협력이 증대되면 될수록 미국은 한국이 안보적 측면에서 중국에 경도되어 갈 것이라고 우려한다.

한국의 국력이 미국과 중국에 비해 명백히 낮기 때문에 위 세 가지 유형 중 첫 번째 유형은 성공 가능성이 극히 낮다. 그러므로 한국의 조화외교는 두 번째와 세 번째 정책 유형에 초점을 맞추어야 한다. 한국의 조화외교의 목표는 두 정책 유형에서 한국이 미국을 활용함에 있어서 중국에 부담을 주지 않거나 큰 반발을 불러 일으키지 않고, 중국을 활용함에 있어 미국에 부담을 주지 않거나 큰 우려를 불러일으키지 않는 실용적 외교를 전개하는 것이다.

I
II
III
IV
V

## 나. 유의점

한국이 대미·대중 조화외교를 전개함에 있어 유의할 점은 다음과 같다. 첫째, 조화외교 추진과정에서 대미·대중 관련 기존 정책기조를 유지하되, 상황에 부합하게 정책조정의 유연성을 발휘하여야 한다. 아울러 미국이나 중국의 행위에 대한 과도한 공개적 비난을 자제하여 체면을 존중해 주어야 한다. 또한 조화외교를 추진해나가는 과정에서 양 국가와 관련된 특정 의제에 대해 한국은 한국의 입장 및 행위에 대한 분명한 신호를 두 국가에게 보내야 한다. 국가간의 관계에서 문제가 발생하는 경우 그 원인에는 상대방의 의도에 대한 오판과 오해가 작용하기 때문이다. 미국과 중국에게 우리의 입장을 솔직하고 투명하게 설명하는 외교적 노력이 매우 중요하다.

둘째, 미국, 중국 중 어느 한쪽에 지나치게 경도되지 않고 양국 모두와 긴밀한 관계를 유지하여야 한다. 이를 위하여 어느 특정 사안과 관련하여 미국과 중국 그 어느 쪽도 사전적으로 배제하지 않는 ‘개방적 접근’의 자세를 견지해야 한다. 한국이 ‘개방적 접근법’을 취할 경우 상대국은 한국이 취한 외교정책 결정이 자국의 이익을 침해하는 결정이었다 하더라도 불만을 갖거나 외교적 보복을 쉽게 취할 수 없게 된다.

셋째, 한국이 불가피하게 양 국 사이에서 ‘한쪽 편들기(Siding)’를 피할 수밖에 없는 경우 한국은 양국 중 이해가 침해된 국가와 교감을 통해 이익 보전에 대한 합의점을 도출하고 이를 철저하게 이행해야 한다. 이러한 ‘수습책’이 한국의 주요 외교 정책임을 두 강대국에게 사전에 선제적으로 인지시킬 필요가 있다.

넷째, 합법적 근거, 절차적 정당성, 확고한 원칙에 기반을 두어

정책을 추진해야 한다. 국제적으로 제도화된 국제법과 합의된 규범적 근거를 가지고 절차적인 정당성을 확보해 나갈 때 상대국에 강한 설득력을 가질 수 있게 된다.

다섯째, 중견국으로 행동하고자 하는 국가의 역량을 제한하는 국내 정치상황에 적극 대처해야 한다. 이를 위해 대미·대중 조화외교 추진 과정에서 가급적 한국 국민에 대한 설명과 설득의 노력을 경주해야 한다. 즉, 국제적 절차만이 아니라 국내적 절차에서도 정당성을 확보해야 한다.

#### 다. 주요 수단: 위상권력의 확보와 조화외교 설득 논리 개발·활용

한국은 다수의 아태지역 국가들과 마찬가지로 미국과 중국 사이에서 전략적 실용외교를 추구하고 있다. 그러나 한국의 국력은 미국과 중국에 비해 상대적으로 약하다. 더욱이 한국의 안보정책의 기초는 미국과 굳건한 동맹관계를 유지하는 것이기 때문에 한국이 미국과 중국 사이에서 사용할 수 있는 조화외교의 수단은 제한적이다.

한국은 다자협의체를 통해 미국과 중국을 설득하고 압박할 수 있다. 예를 들자면 특정 의제에 관한 한국의 정책을 중국 또는 미국에게 정당화시키는 과정에서 기존의 다자협의체에서 규정하는 규칙, 원칙 등을 행동의 준거로 제시할 수 있다. 특히 그러한 규칙, 원칙 등이 APEC, ARF, EAS 등 제도화된 다자 협의체에 규정되어 있다면 더욱 그러하다. 한국이 미국과 중국을 상대할 때보다 좀 더 많은 수의 국가가 역량을 결집하여 양국을 상대한다면 그 영향력을 효과적으로 발휘할 수 있다. 그러나 기존의 다자협의체는 이미 미

I
II
III
IV
V

국과 중국의 이익이 상당히 투영되어 있는 바 한국이 이를 조화외교의 주요한 수단으로 활용하기가 용이하지는 않다. 아울러 미국과 중국이 협력할 수 있는 제도적 틀을 만드는데 한국이 제도의 디자인, 지식의 힘, 비전을 제시하면서 중추적 역할을 수행하는 데는 실질적으로 한계가 있다.

중견국 외교도 한국 조화외교의 수단이 될 수 있으나 이 또한 제한적이다. 한국이 중견국 네트워크를 형성하여 동북아 국제정치의 연성변환에 필요한 의제를 개발할 수도 있으나 아태지역의 중견국 외교는 경성 의제보다는 합의가 쉬운 연성 의제의 국한되는 경향이 강하다. 이와 달리 한국의 미국과 중국 사이에서의 조화외교의 초점은 전통적인 안보·경제 의제와 관련하여 미국과 중국의 역학 관계 속에서 전개하는 한국의 외교행위이다. 그러므로 중견국 외교는 한국 조화외교의 주요한 수단이 되기에는 일정한 한계가 있다.

보다 효율적인 조화외교 수단은 미국과 중국 간 지정학적 경쟁·협력의 공간에서 한국의 위상권력을 확보하고 양 국에 특정한 조화외교 설득논리를 개발하고 활용하는 것이다. 먼저 한국이 위상권력을 확보하는데 있어 한국이 미국이 주도하고 있는 아태지역 동맹 네트워크에서 한 축을 담당하고 있는 것은 좋은 기회이다. 또한 북한과 대치하고 있는 상황에서 한국은 미국의 주도로 구성된 네트워크와 중국의 네트워크 사이의 직접적 상충점 또는 접합점에 위치하고 있다. 한국의 조화외교가 미국과의 굳건한 안보관계를 기초로 전개되어야 하는 바, 한국이 미국 주도 동맹체제의 강화에 있어 미국에 제공하는 협조의 수준 및 타이밍을 조절한다면 한국은 미국 주도 네트워크상에서 위상권력을 증대시킬 수 있다. 다른 한편으로는 한·미 동맹을 굳건히 유지하면서도 미국의 패권적 동

맹 주도에 저항할 수 있는 보편적 내부비판자의 역할을 감당할 수 있음을 중국에 각인시킨다면 미국과 중국 안보 네트워크의 접합점 또한 상충점에 있는 한국의 위상이 높아질 것이다.

한국이 미국과 중국에 특징적인 조화외교 설득논리를 개발하고 활용하는데 있어 한국의 위상권력을 활용해야 한다. 예를 들자면, 한국이 미국 주도 동맹체제의 강화 및 연계에 협조적인 이유는 중국이 북한의 무력도발에 편향적 태도를 지속적으로 견지하고 있기 때문이라는 논리로 중국이 한국의 행위를 이해하게 하고, 나아가 중국이 북한 편향적 태도를 수정하도록 유도할 필요가 있다. 또한 한국 주도 통일이 가까워오는데 중국이 북한 편향적 태도를 지속한다면 통일 후 한반도에서 중국의 입지가 축소될 수 있다는 논리로 한국의 미국과의 우호적 통일외교 행위에 대한 중국의 이해를 구할 수 있다. 반대의 측면에서는 ‘한·미·일’, ‘한·중·일’, ‘한·미·중·러’ 다자적 관계 속에서 한국이 미국에 우호적인 역할을 감당하기 위해서는 한국이 중국과 일정 정도의 안보 관계를 유지하는 것이 필요하다는 논리 체계를 만들어 나갈 필요가 있다. 이는 한국이 중국과의 군사협력 관계를 증진시키는 것을 미국이 포용하게끔 설득하는데 활용될 수 있다.

조화외교를 위한 강대국 설득 논리를 개발하고 활용하는데 있어 보편적 규범 또는 국제 차원 및 지역 차원의 가치 및 정체성이 유용하게 준용될 수 있다. 한국이 미국과 중국 모두가 거부할 수 없는 보편적, 국제적 가치 또는 규범을 전략적으로 이용하여 양국을 설득·압박하거나 양국의 한국 외교 행위에 대한 이해를 구한다면 조화외교가 성공할 확률이 더욱 높아진다. 이를 위해서 한국은 미국과 중국 간 강대국 경쟁을 지양하고 동아시아 세력균형 논리를 초월



할 수 있는 논리를 개발하여야 한다. 특히 지구적 차원에서의 규범을 강력히 추진하여 이를 동아시아 차원에 적용하거나 개별 사안이 미·중 대결구도로 설정되는 것을 지양하고 대안적인 담론과 논리구조를 생성해내야 한다.<sup>184</sup> 아울러 개발된 특정적 조화외교 논리와 담론을 공공 외교나 1.5 또는 2 트랙 ‘포럼 외교’를 통해 정교히 가다듬고 확산시켜야 한다.

---

<sup>184</sup> 전재성, “국제정치 이론의 관점에서 조화외교 조명,” 『대미·대중 조화외교: 국제적 사례 연구를 통한 통일외교에의 시사점 도출』 (통일연구원 자문회의, 2014.4.7).



## V. 결론



## 〈북한변화 유도를 위한 조화외교 추진방향〉

미국의 아태지역 재균형 정책과 중국의 ‘신형대국관계’ 요구가 당분간은 아태지역의 큰 흐름을 구성하는 가장 중요한 외생변수가 될 것은 분명하다. 한국은 이 두 흐름 사이에서 우리의 생존을 확보하고 평화와 번영을 제고하기 위한 현명한 전략을 수립해야 한다. 최악의 경우에는 한국이 미·중 사이에서 선택을 강요당할 가능성도 배제할 수 없다. 결론적으로 말하자면 한국의 입장에서는 한·미 동맹을 명실상부한 전략동맹으로 발전시키는 한편, 중국, 일본, 러시아 등의 이웃 국가들과 협력동반자 관계를 병행 추진하는 방안 외에는 대안이 없다. 문제는 갈수록 미·중 관계가 아시아에서 격돌할 가능성이 커지는 추세 속에서 그러한 목표를 어떻게 추진할 것인가 하는 점이다. 한국의 주변 네트워크를 다양하고 복합적으로 형성하는데 우선점이 있어야 한다. 한·미 동맹을 중심으로 하되 중층적·복합적 네트워크를 구성하여 한·미 동맹이 한·중 협력과 상충하지 않는다는 인식을 새겨야 한다. 그와 함께 이슈별로 세밀하고 융통성 있는 균형점을 찾는 시도가 중요하다.

문제는 우리의 입장에서는 중국의 공세적 태도가 강화될수록 미·중 사이에서 한국의 운신의 폭이 줄어들다는 사실을 유념해야 한다. 예를 들면 2010년 7월 서해에서 계획된 한·미 연합훈련에 대한 중국의 반대를 들 수 있다. 이 훈련은 동년 3월 북한의 천안함 격침 도발에 대한 대응조치의 일환으로 미국 항공모함이 참가하도록 계획된 한·미 연합 대잠전(ASW) 훈련이었다. 당시 중국은 미국 항공모함이 서해에 진입하는 것을 중국을 위협하는 행위라고 강력히 반대했다. 하지만 이미 2009년 10월 미국 항공모함이 역사

I

II

III

IV

V

상 처음으로 서해에 출동하여 한·미 연합훈련이 실시되었고, 당시 중국은 이에 대해 명시적으로 반대하지 않았다. 중국의 반대는 서해로의 미국 항공모함의 진입을 거부하고 연합훈련을 차단하거나 압박하여 한·미 연합군의 행동의 자유를 박탈하려는 계산된 행동이었다. 이는 결국 서해를 자국의 내해(內海)화하려는 행동, 즉 서해에 대한 중국의 반접근, 지역거부 전략의 일환이었다.<sup>185</sup> 결국 무력시위도 불사하겠다는 중국의 강력한 반발에 부딪혀 한·미 양국은 동해로 훈련구역을 변경하여 실시했는데 향후 한·미 연합방위태세에 대한 중국의 태도를 엿볼 수 있는 계기가 되었다.

이와 같이 미국과 중국의 잠재적 경쟁이라는 변수를 고려하고 미·중 양국의 우려를 해소하는 동시에 북한의 변화를 유도해야 하는 삼중고 속의 한국외교는 매우 정교하고 치밀한 전략적 사고와 접근이 요구된다.

### 동북아 평화협력 구상과

#### 한반도 신뢰 프로세스를 연계한 우회접근 전략 추진

대미·대중 조화외교 관점에서 북한의 변화를 유도하기 위해서는 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력 구상을 직접적으로 연계하기 보다는 각 이슈를 중심으로 간접적 연계망을 구축하여 접근하는 것이 바람직하다. 다시 말해 동북아 평화협력 구상의 각 이슈가 북한을 포함한 동북아 지역의 공동문제라는 점을 강조하면서 일반적인 차원에서 강조하고 접근하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

<sup>185</sup> 정호섭, “반(反)접근·지역거부 대공·해 전투 개념: 미·중 패권경쟁의 서막?,” 『Strategy 21』, 제14권 2호 (한국해양전략연구소, 2011), pp. 17~18.

일반론적이고 보편적인 차원에서 각 이슈의 문제점이나 심각성을 강조하고 그 기초 하에서 북한 문제를 여러 가지 문제 중의 하나로 적시하고 이에 대한 접근을 추진하는 것이 반발을 최소화하면서 성과와 진전을 확보할 수 있는 방안으로 판단된다. 미국과 중국이 모두 민감하게 주시하고 있는 남북관계에 대한 강조는 본질을 훼손하고 저항감을 초래할 가능성이 있음을 유의해야 한다.

### *비정치적·기능적 협력 강조 및 실무차원의 접근 모색*

동북아 평화협력 구상에서 추진하려는 각 이슈가 전통적 안보분야가 아니라 인간안보라는 특성을 가지고 있으며 기술적이고 기능적인 면이 매우 중시되어야 하는 문제이므로 탈정치적 접근이 필요하다라는 점을 강조할 필요가 있다. 각 이슈에 대한 관련국·기구·단체들 간의 공감대를 만드는 것이 필요할 것으로 판단된다. 기술적 실무자 및 전문가들 간의 대화를 우선적으로 추진하여 정치색깔을 배제하여 접근하는 것이 필요하다. 해당분야 전문가들 간의 네트워크를 구축하는 것에 중점을 두는 것이 바람직하다. 다자적인 틀로 북한을 끌어들이고 그 틀 내에서 북한이 직면한 문제를 논의하는 형식으로 추진하는 것이 타당할 것으로 판단된다. 북한 이외의 국가가 보유하고 있는 해당분야 전문가와 이들이 가지고 있는 북한 네트워크 활용을 보다 적극적으로 모색할 필요가 있다.

### *관련 국제기구의 활용 추진*

북한이 내부적으로 변화도록 유도하기 위해서는 미국과 중국 모두가 지분을 갖고 있는 국제 및 지역기구의 역할을 적극 모색하는

I
II
III
IV
V

것이 필요할 것이다. 이는 동북아 평화협력 구상에 직접적으로 연계되어야 하는 문제이자 동시에 간접적으로 한반도 신뢰프로세스를 기능적 국제 차원에서 지원할 수 있도록 하는 방법일 것으로 판단된다. 북한을 포함한 동북아 국가들의 각 이슈 관련 정보를 확보하고 활용하기 위해 국제기구를 활용하는 것이 타당할 것이다. 양자 혹은 3자간 합의·추진되고 있는 관련 협력을 확대하는 방안도 적극 고려할 수 있을 것이다. 한·중·일 3자간 추진되고 있는 각 이슈별 협력 사업을 적극 활용하는 것도 필요하다.

### 병행 접근 추진

북한의 고립성을 고려할 때 북한이 참여할 수 있도록 하기 위해 처음부터 구속력과 강제력이 있는 방안에 대한 협의를 실시하기 보다는 필요성에 대한 공감대 형성, 상황 분석·평가, 도전 및 문제점 식별, 정보공유, 실천적 협력, 대응능력 개발 및 강화(Capacity-building Program) 순으로 진행하는 것이 바람직할 것이다. 또한, 남북한 간에 이러한 문제를 지속적으로 제기하여 다자의 틀에서 접촉의 기회를 확보하는 것도 필요할 것으로 판단된다. 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력 구상 간 기능적으로 중첩되는 부분을 만들어 확대하고 일정 시점 경과 후 통합하는 방향을 고려할 수 있다. 따라서 각 이슈별 남북한 간 정치적·군사적 관계와는 무관하게 지속적으로 다자 틀에서 대화를 진행하는 것이 필요할 것으로 판단된다. 특히 남과 북이 공통적으로 관심을 갖고 있는 이슈에 대해서는 적극적으로 협력하는 전향적 모습을 취하는 것이 필요하다.

우리가 원하는 방식의 통일을 달성하기 위해서는 남북이 주축이 되면서 주변국들의 이해와 지지를 확보해 나가기 위한 중층적 국

제협력 체제 구축에 집중해야 한다. 달리 말하자면 이를 ‘다변적 관여(Multilateral Engagement)’라고 해도 좋을 것이다. 역내 중층적 대화체 구축을 통해 주변 4강과의 전략대화 강화, 박근혜정부 들어 처음 시도되는 ‘한·미·중 전략대화’를 적극 활용하는 등 가능한 모든 차원에서 북한이 국제사회와의 접촉면을 넓히도록 유도해야 한다. 그와 함께 다양한 소다자협의체를 통해 통일의 당위성 및 필요성에 대한 인식 확산에 노력해야 한다. 남·북+미·중, 6자회담 내 동북아 평화안보체제 실무그룹(Working Group) 활성화, 국제연합(UN), 국제원자력기구(IAEA), 세계식량계획(WFP), 세계은행(World Bank) 등 관련 국제기구 참여를 위한 준비 작업을 추진함으로써 통일재원 확보를 위해 미리 준비해야 한다.

## 〈북한 변화를 향한 대미·대중 조화외교의 실제적 적용 모색〉

### 동북아 원자력 공동체

핵은 대량파괴의 군사적 용도와 인류발전을 위한 평화적 용도를 가진 이중용도 기술로서 협력과 갈등의 요소를 모두 포함하고 있다. 핵의 높은 파괴력으로 인한 위험을 감소시키는 동시에 평화적 이용으로 인한 혜택을 활용하기 위해 세계적·지역적·양자적으로 많은 대화와 협력이 진행되고 있다. 동북아 지역의 정치적 특성으로 인해 전반적인 핵 협력 수준이 매우 낮은 실정이지만 분야별로 초보적인 협력체제가 성공적으로 가동된 사례도 있다. 예를 들면 6자회담은 군사안보적 핵문제에 대한 대표적인 성공이자 실패 사례로 꼽을 수 있는 바, 2003~2008년까지 가동되면서 다양한 핵합의를 창출하고

I
II
III
IV
V



최초로 역내 정부간 안보협력회의를 했으나 결국 북핵문제 해결에 실패하고 지금은 중단된 상태이다. 그동안 한·중·일 3국 정상회의의 원자력안전 합의, 원자력안전을 위한 한·중·일 최고규제자회의 등의 성과를 거두기도 했다. 하지만 전반적으로 유럽 원자력 공동체(EURATOM)가 핵군축을 제외한 핵의 모든 분야에서 매우 포괄적이고 높은 수준의 공동체를 구축한 것에 비하면 동북아의 핵 협력은 분야별로 매우 낮은 수준에 그치거나 협력 자체가 부재한 수준이다. 그럼에도 불구하고 상호 핵 협력의 잠재적 편익이 매우 높고, 국제사회에서 3국 모두 동 부문에 활발히 참여하며, 또한 양자 차원에서 활발한 교류협력이 진행된다는 점을 감안할 때 동북아 핵 협력의 실현 잠재성이 높은 것으로 평가된다.<sup>186</sup>

원자력 정책은 크게 핵군축, 핵비확산, 핵안보, 원자력안전, 평화적 이용 등 5개 분야로 분류할 수 있는 바, 분야별 성격이 서로 상이함에도 불구하고 통합적 접근의 유용성은 계속 강조되어 왔다. 외교부 고위당국자는 이를 “(5개 핵정책 요소는) 올림픽의 오륜기 … 연결되어 전체를 이루면서 … 통합적인 접근이 매우 중요함을 말해 주고 있다”고 밝힌 바 있다.<sup>187</sup>

동북아 원자력 협력을 증진시키려면 우선 핵무기와의 연관성을 최대한 배제한 원자력 이용 기술이라는 측면에서 접근할 필요가 있다. 그런 이유로 원자력 안전 및 평화적 이용기술과 관련한 동북아 협력체를 우선 출범시키고 북한 원자력 분야 종사 인력을 기술훈련

<sup>186</sup> 전봉근, “동북아 핵·원자력 협력 과제와 추진방안: 동북아 평화협력 구상을 중심으로,” 가을호 (국립외교원 외교안보연구소 주요국제문제분석, 2014), pp. 5~6.

<sup>187</sup> 윤병세, “한국핵정책학회 특별학술회의 외교장관 기조연설문,” (외교부 보도자료, 2014.3.12).

형식으로 초빙하는 방안을 고려할 필요가 있다. 북한은 영변의 원자로가 농축, 재처리의 주범으로 의심받는 상황이라 초기에는 아무래도 조심스럽게 시작될 것이다. 중국은 경제발전을 지속하기 위해 지속적으로 에너지원 확보가 필수적인 바, 화석연료의 제한성과 공해 유발 물질 배출을 감안하면 중국에게도 원자력의 평화적 이용은 매우 매력적인 발상일 것으로 추정된다. 일본은 이미 후쿠시마 사태 이후 원자력안전에 관해서는 전 사회적으로 매우 높은 수준의 경각심이 조성된 것으로 볼 수 있다. 미국 또한 비확산 레짐의 강화라는 차원에서 동북아의 원자력 공동체에 참여할 가능성이 클 것이다.

### 동북아 재해재난 안전망 구축

남북한 간에도 과거 홍수와 같은 재해가 발생했을 경우 인도적 지원을 상호 제공했던 사례가 존재하고 있음에 따라 유사한 성격의 협력을 통해 남북관계 진전과 동북아 평화협력 구상의 병행 진전을 모색해 볼 수 있는 여지가 있는 것으로 평가된다. 동북아 국가들이 공통으로 직면하고 있는 문제에 관한 협의와 협력을 통해 역내 국가들 간의 협력적 관계 증진을 모색함과 동시에 남북관계 진전과 개선, 나아가 북한의 변화를 측면에서 지원하고 보장·보조장치를 마련하는 방안으로 적극 고려해 볼 수 있는 것으로 판단된다. 재해·재난문제가 인도적 특성을 가지고 있다는 점에서 정치적 관계가 미치는 영향을 일정 수준에서 조절·차단하며 이슈 중심의 실질협력을 추진할 수 있는 잠재성도 내재되어 있을 것으로 보인다. 따라서 인도적·초국가적 안보문제에 관한 다자간 대화와 협력 분위기를 거양하여 남북관계에서의 돌파구를 마련하거나 진전을 지원할 수 있는 기능을 만드는 방향을 모색해야 한다.

I
II
III
IV
V

동북아시아 전체를 놓고 보더라도 재해 및 재난 빈도 및 강도의 증가는 뚜렷한 추세를 보인다. 최근 들어 동북아시아에서 홍수, 가뭄, 태풍, 지진, 해일 등과 같은 자연재해 발생 빈도가 급격히 증가하여 피해가 확산되고 있는 상황이며, 이미 일부에서는 협력이 추진되고 있다. 동일본 대지진 발생 이후 2011년 한·중·일 3국은 재난관리 협력문서를 채택하여 정보교환, 구호활동관련 협력, 대응능력 개발 및 공유, 교육 및 훈련, 재난관리 기술 개발 등 재난관련 협력을 추진하기로 합의한 바 있다. 재해·재난분야와 직접적인 연관성을 가지고 있는 것은 아니지만 한·중·일 3국은 환경분야에서도 유사한 협력을 추진하기로 한 바 있다. 한·중·일 3국 환경장관회의는 1999년 이후 지속적으로 개최되어 왔으며, 2010년 5월 일본에서 개최된 회의에서 10대 우선협력분야를 지정했다. 10대 우선 협력 분야 중 오염관리, 전자폐기물의 국가간 이동, 화학물질관리 등은 재해·재난 협력과도 연관된 것으로 병행 발전시켜 나갈 가능성을 보여준다. 중국과 북한이 환경문제에 있어서 취약성을 가지고 있고 외부의 지원과 협력이 필요하다는 점에서 협력을 추진할 수 있다.

자연 재해·재난뿐만 아니라 인공적 재해·재난 발생 가능성도 시간이 경과할수록 증가하고 있는 것으로 판단된다. 급속한 산업화와 도시화의 과정에서 안전보다는 발전에 치중하여 온 바, 각종 산업시설의 노후화로 인한 안전문제와 운영기술 및 인력의 미숙으로 인해 사고발생 가능성이 증가하고 있는 것으로 판단된다. 2011년 3월 후쿠시마 원전 사고 이후 화학·생물·방사선·원자력(CBRN)과 연관된 사건·사고에 대한 관심과 우려가 증가하고 있으며, 이에 관한 지역 및 국제 차원의 협력에 대한 관심이 필요하다. 특히 어느 한 국가나 지역에

서 발생한 사고로 인해 주변국들이 직·간접 피해를 받을 수 있다는 점에 관심이 집중되고 있다는 점에 주목해야 한다.

이러한 협력에 북한을 유인할 수 있는 동기는 충분하다. 1990년대 중반 이후 북한에서는 대규모 홍수와 같은 자연 재해재난이 지속적으로 발생하여 왔으며 외부 구호와 지원에 제공되어 왔음에 주목해야 한다. 1995년 대홍수 발생 시 한국은 약 2천억 원 상당의 대북지원을 제공한 바 있으며, 2005, 2006, 2007년 북한에서 홍수가 발생했을 때에도 정부 및 민간단체에서 구호물자를 제공했다. 한국은 2004년 4월 룡천역 폭발사건 시에도 북한에 대해 긴급구호를 제공한 바 있다. 북한적십자사는 기본적으로 수송로 문제를 제외하고는 한국의 대북 긴급구호에 대해 긍정적인 입장을 보였다. 북한은 재해·재난분야에서 극심한 취약성을 가지고 있으므로, 비정치적·다자간 접근이나 지원과 협력에는 호응할 가능성이 있는 것으로 판단된다.

### *동북아 사이버 안보협력*

사이버 안보는 세계화·정보화 시대의 새롭게 등장한 이슈 영역으로서 규범이나 국가간 행동강령 등이 아직 채 확립되지 않은 상태이다. 이러한 상황에서 지난 몇 년 간 사이버 공간은 국제관계의 ‘새로운 전선’이라 불릴 만큼 사이버 공격과 피해가 빈발하고 있다. 강대국뿐만 아니라 중견국 및 약소국가 모두 국가 및 비국가행위자의 사이버 공격에 노출되는 빈도가 증가하는 추세이다. 이와 같이 증가하는 사이버 공간의 위협과 전장화는 모든 국가에게 이득보다는 손해를 초래하며, 각 국가들이 사이버 안보에 대한 국제 수준의 공동 규범 제정 또는 실행을 미룬 채 단기적인 대응과 상업적 이용

I
II
III
IV
V

경쟁에만 매달리다 보니 경쟁의 악순환만을 초래하게 된 것이다.

국제적으로는 유엔 총회에서 2004년 1월 사이버 안보에 대한 결의안 58/199(UN Resolution 58/199)를 채택한 바, 동 결의는 ‘글로벌 문화의 하나로 사이버 안보와 핵심 정보 인프라(Critical Information Infrastructure: CII) 보호’의 중요성을 언급하고 있다. 미국은 주요 중에서는 처음으로 2011년 5월 ‘사이버 공간의 국제전략(International Strategy for Cyberspace)’을 발표하면서 사이버 공간에 대한 국제 사회의 공동 대응이 필요하다는 점을 강조하는 한편, 사이버 안보를 미국 외교정책의 중요 사안으로 규정하고 있다.<sup>188</sup>

문제는 중국과 북한이 모두 사이버 안보에 관한 한 그다지 투명하지 않다는 데 있다. 특히 북한은 그동안 우리 군을 대상으로 악성코드 유포, 홈페이지 공격, 해킹 메일 발송 등을 통해 지속적으로 해킹을 시도해온 것으로 알려져 있다. 중국 또한 구글 해킹 사례를 비롯해 국내의 인터넷 검열 및 통제를 국가적 차원에서 시행하는 것으로 추정된다. 이러한 점을 감안한다면 당장 동북아에서 사이버 안보분야 협력의 시작은 어렵다. 따라서 장기적으로 동북아의 사이버 안보협력이 21세기 새로운 문명공간에서의 질서와 규범을 창출하려는 창의적 과제임을 유념하고 지속적으로 이 문제를 제기할 필요가 있다. 한국은 이미 2013년 10월 17~18일 세계 사이버스페이스 총회(Seoul Conference on Cyberspace 2013)를 주최하여 이 분야의 실질적인 경험과 역량을 축적한 바 있다. 서울 총회의 대주제는 “열린 안전한 사이버 공간을 통한 글로벌 번영: 기회, 위협,

---

<sup>188</sup> “International Strategy for Cyberspace: Prosperity, Security, and Openness in a Networked World,” (The White House, May 2011), <[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/international\\_strategy\\_for\\_cyberspace.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/international_strategy_for_cyberspace.pdf)>.

협력(Global Prosperity Through an Open and Secure Cyberspace: Opportunities, Threats and Cooperation)”으로 정해졌으며, 세계 87개 국가와 18개 국제기구, 민간기업·시민단체에서 1,600여 명이 참여해 사이버 문제 전반을 토론했다.<sup>189</sup>

사이버 공간의 확대는 정보기술의 발달과 세계화로 인해 교통·통신 장벽 극복이 용이해짐에 따라 갈수록 확대될 전망이지만 그에 상응하는 규제 레짐이나 보편적 기준은 아직 정립되지 않은 실정이다. 특히 동북아 지역만을 놓고 볼 경우 초고속 광대역 인터넷(Broadband Internet) 사용자의 비약적 증대로 인해 사이버 안보 협력의 필요성도 커질 것으로 전망된다. 사이버 안보 협력은 동북아 평화협력구상이 지향하는 낮은 단계, 혹은 소프트 안보의 협력부터 시작한다는 취지에 매우 잘 부합하는 분야이다. 정치적 색채를 배제하고 글로벌 거버넌스 및 과학·기술적 시각에서 접근할 경우 한반도 신뢰프로세스의 연장선상에서 북한의 협력을 유인하기에도 용이한 분야로 평가된다.

사이버 안보 문제를 북한과의 직접 대화의 의제로 삼기에는 아직 여건 미성숙 단계이기 때문에 중국을 활용해 북한을 접근하는 우회전략 및 국제기구, 지역기구들을 활용해 북한을 끌어들이는 방안을 채택하는 것이 바람직하다. 정부기관, 군 기관 해킹 같은 경성적인 내용부터 시작하면 협력적 기대에 대한 난항이 예상되기에 기술적 분야나 전문가들의 네트워킹부터 논의하여 신뢰를 조성하고 협력을 확대하는 방향으로 추진해야 할 것이다.

<sup>189</sup> 분과별 의제는 다음과 같이 설정되었다. ①경제성장과 발전(Economic Growth and Development), ②사회문화적 혜택(Social and Cultural Benefits), ③사이버 보안(Cyber Security), ④국제 안보(International Security), ⑤사이버 범죄(Cyber Crime), ⑥역량개발(Capacity Building) 등이다.

I
II
III
IV
V

## 〈한반도 평화통일 기반조성을 위한 조화외교〉

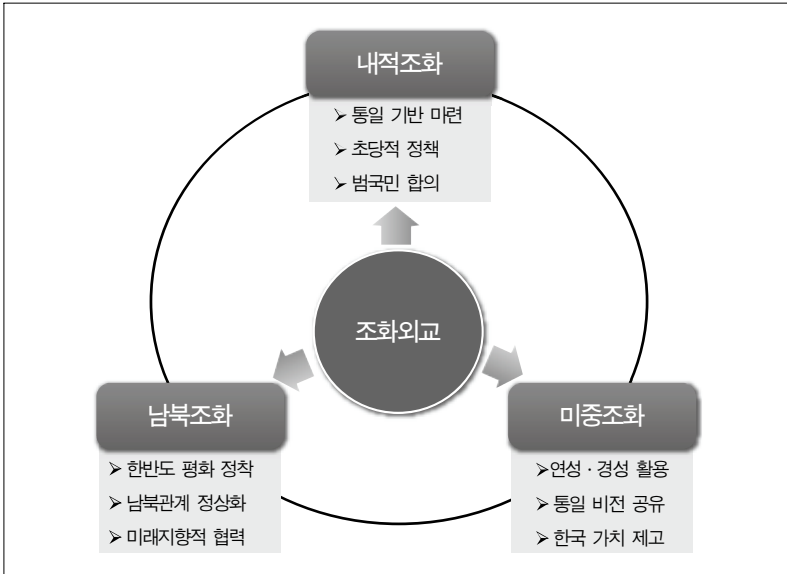
한국이 조화외교를 추진해야 하는 중요한 이유 중의 하나는 평화통일을 위한 기반을 조성하는데 있다고 할 수 있다. 주지하다시피 한반도의 분단은 제2차 세계대전의 전후 처리과정에서 파생된 것이었으며 실질적으로도 한반도 주변 4국이 직간접적으로 결부되어 있다고 할 수 있다. 특히 미국과 중국은 한국전쟁에서 직접적으로 맞부딪친 바도 있기 때문에 남한과 북한이 통일을 이룩하기 위해서는 미국과 중국의 역할이 매우 중요한 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때 조화외교를 추진하는 것이 한반도의 평화통일 기반을 조성하는데 순기능적으로 작용하도록 할 필요가 있다.

사실상 한국이 조화로운 외교를 제대로 추진하기 위해서는 국내적으로는 외교의 추진주체들이 조화를 이루어야 효율적으로 수행할 수 있을 것이다. 즉, 국내정치적으로는 다양한 의견들을 내세워 논의할 수 있지만 한반도 통일과 관련해서는 일관되게 지속되는 초당적 방향성에 의해서 통일외교를 추진하는 것이 필요하다. 민주주의 국가의 특성상 국내 정치 갈등은 언제나 존재하지만 통일을 위한 기반 마련에 있어서는 초당적 정책과 범국민적 합의가 무엇보다 중요하다.

한편 미국과 중국 관계가 갈등적이지 않고 협력적인 양상을 보이는 조화로운 상태가 한반도 통일에는 우호적인 국제환경이라고 할 수 있다. 즉, 한반도 문제를 둘러싸고 미국과 중국이 극심한 이견을 보이는 경우에는 한반도 통일을 도모하기가 어렵다는 것이다. 두 강대국의 조화를 위해서는 경성권력 분야의 협력도 중요하지만 합의 도출이 수월한 연성권력을 통한 협력도 적극 활용해야 한다. 또

한 한국의 통일 비전을 미국과 중국 모두에 관철시켜 두 강대국이 한국과 의견을 공유할 수 있도록 노력해야 한다. 이 과정에서 미·중 관계가 강대국 간의 경쟁에 초점이 맞춰지지 않게 동아시아 지역 내 한국의 가치를 제고할 수 있는 정책도 추진해야 한다.

● 그림 한반도 평화통일 기반조성을 위한 조화외교 개념도



또한 한반도 통일을 추진하기 위해서는 남한과 북한 간 관계개선을 통한 남북관계의 조화가 이루어져야 할 것이다. 즉, 통일의 직접적 주체인 남한과 북한이 상호간 의사소통을 통해서 통일을 향한 길을 가야 할 것이다. 남북교류의 확대를 통해 한반도 평화정착을 우선적으로 힘써서 현재 경색된 남북관계를 정상화해야 한다. 평화정착과 남북관계 정상화를 위한 노력을 바탕으로 한 남북조화

I
II
III
IV
V



는 안정적인 남북관계를 통해 미래지향적 협력을 도출하는 방향으로 나아가야 한다.

### 내적조화

본 연구에서는 아태지역의 국가들이 미국과 중국 사이에서 취하고 있는 외교에 대해서 살펴보았는데 이들 국가들도 우리와 마찬가지로 국내적으로 복잡한 논의과정이 있음을 알 수 있다. 즉, 필리핀, 호주, 태국, 싱가포르 사례에서 보면 각 국가별로 상이한 정치체제와 그에 따른 국내 정치경제적인 이유로 정부의 조화외교 시도가 난관에 직면하기도 하고 수월히 진행하기도 했다.

한국과 마찬가지로 대통령제인 필리핀은 정권이 바뀌면 외교정책도 전임자와 차별을 두기 위해 일관된 노선을 채택하지 않는 경향을 나타냈다. 특히 2010년 베니그노 시메온 아키노 3세가 높은 득표율로 대통령 선거에 승리하면서 대미·대중 외교정책에 큰 변화를 가져왔다. 전임 아로요 정부는 전통적으로 동맹관계에 있는 미국을 중심에 두되, 21세기 새로운 강대국으로 역내에 상당한 영향력을 가진 중국과 경제적으로 긴밀한 관계를 유지하고 강화하는 조화외교를 펼쳤다. 그러나 이후 들어선 아키노 정권은 취임 후 2년 동안 전임 정부에 반대하는 ‘아로요를 제외하고 모든 것(Anything-but-Arroyo, ABA)’ 캠페인을 벌였고 그 결과 아로요 전 대통령의 대미·대중 조화외교 시도와 필리핀-중국 우호조약은 아키노 정부에 의해 사장 되었다. 오히려 2011년 아키노 대통령은 중국의 남중국해에 대한 확장야욕과 위압적이고 비타협적인 태도에 맞서 미국과의 동맹을 지나치게 중시, 중국과 양자관계가 악화되어 조화외교에 타격을 주었다.

의원내각제인 호주 또한 집권 정당의 성향에 따라 외교정책이

변화했으나 보수성향의 자유당이나 진보성향의 노동당 모두 기본적으로 미국에 대한 적극적인 지지를 보내는 한편 중견국으로서 미·중 간의 조화외교는 이루지 못하고 있다. 아직 새로 부상하는 중국에 대한 외교 전략이 확립되지 않았으며 미국과는 양자관계를 강화, 또는 악화하는 문제 사이에서 정당끼리 갈팡질팡하고 있다. 2013년에 자유당과 국민당 야당연합이 선거에서 승리하면서 이전 노동당 집권의 6년 동안 소원해졌던 미국과의 동맹을 한층 강화했다. 또한 영토분쟁이나 군사문제에 있어서 일본을 노골적으로 지지해 중국과의 관계를 악화시켰다. 2008년부터 2013년까지 집권한 노동당도 국내정치를 의식, 중국의 행위에 대해 과도하게 공개적으로 비난하여 대중 관계를 악화시킨 바 있다.

태국은 불안정한 국내정치와는 다르게 대외적으로는 미국과 중국 사이에서는 효과적인 조화외교를 펼치고 있다. 냉전 이후 미국이 공식적 안보 동맹국이며 태국의 안보에 없어서는 안 될 존재이지만 만약 국민적 통합이 이루어지지 않는다면 태국은 얼마든지 다른 강대국과 새로운 동반자 관계를 개척할 의지가 있다. 최근 중국이 태국 내 경제적 영향력을 확대하면서 태국 외교관과 고위급 관리들은 중국 협회와 긴밀한 관계를 구축하고 경제 분야의 협력을 확대하고 있다. 그러나 한 쪽에서는 중국이 태국 정책입안자들과 사업가들을 통해 자신들의 이익에 따라 조종할 수도 있다고 인식하여 미국과의 동맹을 강화하는 방향을 모색하고 있다. 따라서 미국과 중국 사이에서 외교정책을 결정하기 곤란한 경우 국내 정치적 통합을 이유로 한 쪽으로 치우치는 전략을 피한다. 미국의 요구를 수용하지 않을 경우 민주주의 국가로서 의회 과정에서 여당과 야당이 상호합의에 도달하지 못했다는 설명을 하는데 도움이 되기 때문

I
II
III
IV
V

이다. 반대로 중국과 관계가 악화될 경우에는 태국 왕가의 방중을 통해 양자관계의 상호신뢰를 구축하는 방법을 활용하기도 했다.

위의 세 국가들과 다르게 싱가포르의 외교정책 결정과정에서 국내 정치적 갈등이 전무하다. 초대 총리 리관유부터 현재의 리셴룽 총리까지 일관되게 실용주의적 인식을 바탕으로 미국과 중국 사이에 외교적 중립성을 유지하고 있다. 이는 싱가포르 지도체제의 독특한 특징인 유교적 권위주의를 바탕으로 한 강력한 리더십과 사실상의 일당 정치제도 덕분이라 할 수 있다. 싱가포르 지도자들은 미국과 중국 사이에서 안정적인 관계를 이어가고 아태지역의 평화와 안보는 워싱턴이 베이징과 협력적인 관계를 구축하기 위해 얼마나 노력하느냐에 달려있음을 강조한다.

한반도의 평화통일을 추진 및 달성하기 위해서 가장 중요한 과제는 통일문제에 대한 우리 사회 내부의 다양한 시각을 조화시켜서 미래지향적인 통일방안과 모습에 대한 사회 각계각층의 동의를 만들어 내는 것이다. 이와 관련 최근 통일준비위원회가 출범해서 우리 사회의 의견을 취합하고 있는 것은 매우 바람직한 일이며, 과거 탈냉전이 진행되던 시기에 추진되었던 북방정책 입안과정에서 나온 한민족공동체 통일방안의 포괄적 내용을 면밀하게 재검토하는 동시에 냉전이 종식된 이후 4반세기라는 세월이 흘렀다는 점을 직시한 새로운 통일의 청사진을 제시하는 것도 필요할 것이다. 이와 같은 우리 사회의 각계각층이 동의하는 통일방안이 마련된다면 정치권에서도 초당적으로 지지하게 될 것이며 정권의 교체와 무관하게 일관된 통일정책 추진을 안정적으로 수행할 수 있을 것으로 본다.

## 미·중 조화

21세기 미국과 중국은 경쟁과 협력이 공존하는 ‘구조적 상호의존과 경쟁’의 관계에 있다. 전통안보 영역에서는 경쟁이 치열해지고 있지만 경제와 비전통안보 영역에서는 협력을 증시한다. 특히 경제 영역에서 미국은 중국에 시장 개방과 투자를 통한 성장을 도모하고 중국은 미국의 국채를 대량 구매함으로써 경제유지에 기여하는 상호의존 관계를 유지하고 있다. 미·중 관계의 협의회와 협력이 가능했던 가장 큰 이유는 중국이 2차 세계대전 이후 미국 중심으로 형성되어온 세계정치경제 질서와 동아시아 지역수준에서 형성된 현재의 질서에 도전하지 않고 오히려 적극적으로 편입하여 고도성장을 구가했기 때문이다. 미국의 대중국 전략은 관여(Engagement) 정책과 경쟁을 병행하며 핵심은 상황관리와 억지(Deterrence)에 있다.

2008년 국제 금융위기 이후 미·중 관계는 이전보다 더 빠르게 변하는 과정에 있다. 미국 중심으로 형성되어온 서구식 신자유주의 세계경제 질서에 중국이 노골적으로 도전하기 시작했다. 이에 따라 중국은 2009년 이후부터 러시아와 아시아에서 국제경제질서의 신구조를 논하는 등 중국식 경제모델을 확장하려 한다. 중국은 안보에 있어서도 2000년 후반에 들어서 공세적 태도를 더욱 강화했는데, 특히 남중국해에서 자국의 ‘핵심이익’을 내세우며 강압적인 외교를 하고 있다. 미국도 이에 대응하여 ‘아시아로의 재균형’ 정책을 추구하고 일본 등 동아시아 동맹국들과 안보관계를 한층 강화해 나가고 있다. 중국은 이를 자국에 대한 봉쇄 전략으로 인식하여 반대의사를 강력히 표현했다. 따라서 앞으로 미국과 중국은 상호공존 속에서 경쟁이 더욱 심화되는 관계가 지속될 것이다.

이러한 상황에서 한국과 같은 중견국이 조화외교를 주체적으로

I
II
III
IV
V

실행하기 위해서는 두 강대국의 조화로운 관계를 위한 토대를 조성하고 국익을 도모하는 것이 중요하다. 자칫 두 강대국의 경쟁에 초점이 맞춰져 한국의 문제가 경시될 가능성이 있기 때문이다. 이러한 측면에서 서론에서 언급한 네트워크 이론이 조화외교의 환경을 설정하는데 유용하다. 경성·연성 권력, 전통·비전통 안보 등 종합국력을 구성하는 요인이 다양하게 상호 연계된다면 조화외교 환경을 조성하는 중견국이 외교적 역량을 최대한으로 발휘할 수 있다. 따라서 한국은 미국과 중국 사이에서 조화외교를 전개할 때 이들 국가가 한반도 문제를 세계적 수준과 지역적 수준에서 중요한 전략적 가치를 지닌다는 인식을 갖도록 현명한 외교를 할 필요가 있다.

특히 한반도에서 평화통일을 이룩하기 위해서는 한국과 미국 및 중국이 한반도의 미래에 대해서 같은 비전을 가지고 있어야 한다는 점이 매우 중요하다. 즉, 통일된 한반도가 자유민주주의 체제와 시장경제체제를 지향하는 동시에 국제적으로는 평화 수호에 앞장설 것이라는 확신을 공유하는 것이 전제되어야 한다는 것이다. 한국은 2차 세계대전 이후 독립한 국가로서는 매우 모범적으로 민주화와 경제발전을 이룩했기 때문에 전 세계의 개발도상국의 모델이 되고 있다. 이러한 견지에서 한반도의 통일을 이루어나가는 과정에서 한국이 모범적으로 행위함으로써 미국과 중국이 국제사회의 분위기를 한층 협력적으로 만들어 나가는 선순환의 고리를 만들어 나가는 조화외교가 중요하다 할 것이다.

### 남북조화

한반도 통일문제의 직접적 당사자는 남한과 북한이라 할 수 있는 바, 우리는 남북관계를 정상화함으로써 평화통일의 기반을 조

성하여야 할 것이다. 이러한 측면에서 남북조화는 남한과 북한이 과거에 합의한 사안들을 계승하는 문제와 새로운 사안들을 발굴해서 통일을 향한 남북관계를 형성해 나가는 것으로 볼 수 있다. 즉, 남한과 북한은 기본합의서라는 남북관계를 규율하는 포괄적 문서에 합의하고서도 북한이 그 기본정신을 훼손하고 있기 때문에 남북관계를 정상화하기 어려운 실정이다. 따라서 현재 시점에서는 북한이 받아들일 수 있는 쉬운 문제부터 제기하여 점진적으로 신뢰를 쌓아나가서 과거에 협력했던 사안들을 재개하고 새로운 미래지향적 합의를 만들어나가는 남북조화를 이룩해야 할 것이다.<sup>190</sup>

남북조화의 다른 측면은 북한을 국제사회의 정상적인 일원으로 행동하게 하는데 남한의 많은 노력이 요구된다는 점이다. 남한은 지난 70여 년 간 진행된 세계화 과정에 적극적으로 동참해서 현재의 경제 강국을 이룩했는 바, 국제사회에서의 위상이 매우 높아져 있다. 사실상 한국은 G-20 회원국으로서 전 세계 경제운영에 있어서 건설적 역할을 하고 있으며, 개발원조위원회(DAC) 회원국이 됨으로써 원조를 받던 국가에서 원조를 공여하는 중요한 국가로 자리매김하게 되었다. 이러한 한국의 위상을 활용해서 북한이 국제사회에서 정상적으로 활동하도록 하는 것도 중요한 남북조화의 한 측면이라 할 수 있겠다.

한반도의 통일문제는 매우 복잡적이며 미래에 일어날 사안이기 때문에 우선적으로 추진해야 할 과제는 평화정착을 공고히 한 가운데 통일 기반을 조성하는 것이 중요하다. 이러한 측면에서 우리

<sup>190</sup> 남북협력의 구체적 사례로는 보건·의료 분야, 환경분야, 에너지 분야, 교통분야 등이 있다. 이와 관련 추진현황과 발전방향에 관해서는 김규륜 외, 『남북협력과 동북아협력의 연계추진방안』 (서울: 통일연구원, 2007) 참조.

I
II
III
IV
V

의 조화외교 방향은 한반도 평화 정착과 통일 달성이라는 양대 목표를 동시에 실현하도록 진행해야 할 것이다.

# 참고문헌

## 1. 단행본

김규륜 외. 『남북협력과 동북아협력의 연계추진방안』. 서울: 통일연구원, 2007.

이동선. 『EAI 국가안보패널 보고서: 2020 한국외교 10대 과제』. 서울: 동아시아연구원, 2012.

이태환. 『미·중 관계와 한반도의 미래』. 서울: 한울아카데미, 2013.

황병덕·홍용표. 『미·중 패권경쟁과 동아시아 지역패권 변화연구』. 서울: 통일연구원, 2004.

Bergsten, C. Fred. and the Institute for International Economics. *The United States and the World Economy: Foreign Economic Policy for the Next Decade*. Washington D.C.: Institute for International Economics, 2005.

Bisley, Nick. *Building Asia's Security*. London: IISS, 2009.

Broadbent, Jillian, Allan Gyngell, and Lowy Institute for International Policy. *Australia's diplomatic deficit reinvesting in our instruments of international policy: Blue Ribbon Panel report*. Sydney: Lowy Institute for International Policy, 2009.

Business Monitor International. *The Philippine Defense and Security Report Q2 2006*. London: Mermaid House, 2006.

Chachavalpongpun, Pavin. *Reinventing Thailand: Thaksin and His Foreign Policy*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2010.



- Chalk, Peter. *The U.S. Army in Southeast Asia: Near-Term and Long-Term Roles*. In *Research Reports*. Santa Monica, C.A.: RAND Arroyo Center, 2013.
- Cooper, Andrew (eds.). *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War*. New York: St Martin's Press, 1997.
- Geithner, Timothy. *Stress Test: Reflections on Financial Crises*. New York: Random House Large Print, 2014.
- Gyngell, Allan and Michael Wesley. *Making Australian Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Huxley, Tim. *Defending the Lion City: The Armed Forces of Singapore*. Singapore: Talisman, 2000.
- Jayakumar, S. *Diplomacy: A Singapore Experience*. Singapore: Straits Times Press, 2011.
- Kaplan, Robert D. *Asia's Cauldron: The South China Sea and the End of a Stable Pacific*. New York: Random House, 2014.
- Kurlantzick, Joshua. *Charm Offensive: How China's Soft Power Is Transforming the World*. New Haven: Yale University Press, 2008.
- Latif, Asad-ul Iqbal. *Between Rising Powers: China, Singapore and India*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2007.
- Lee, Kuan Yew. *From Third World to First: The Singapore Story: 1965-2000*. Singapore: Singapore Press Holdings, 2000.
- Leifer, Michael. *Singapore's Foreign Policy: Coping with Vulnerability*. London: Routledge, 2000.
- Mahubani, Kishore. *The New Asian Hemisphere: The Irresistible Shift of Global Power to the East*. New York:

- Public Affairs, 2008.
- National Security Council. *National Security Policy 2011-2016*.  
Quezon City: National Security Council, April 2011.
- Odgaard, Liselotte. *The Balance of Power in Asia-Pacific Security: U.S.-China Policies on Regional Order*. New York: Routledge, 2007.
- Office of the Deputy Chief-of-Staff. *Armed Forces of the Philippines: Strategic Intent*. Quezon City: Camp Aguinaldo, 2011.
- Organski, A. F. K. *World Politics*. New York: A. A. Knopf, 1958.
- Pempel, T. J. (eds.). *The Politics of the Asian Economic Crisis*. Ithaca: Cornell University Press, 1999.
- \_\_\_\_\_. *The Economy-Security Nexus in Northeast Asia*. London and New York: Routledge, 2013.
- Ritzer, George and J. Michael Ryan. *The Concise Encyclopedia of Sociology*. Chichester: Wiley-Blackwell, 2011.
- Rothstein, Robert L. *Alliances and Small Powers*. New York: Columbia University Press, 1968.
- Shambaugh, David (eds.). *Tangled Titans: The United States and China*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 2013.
- Sussangkarn, Chalongphob. *Thailand's Debt Crisis and Economic Outlook*. Bangkok: Thailand Development Research Institute, 1998.
- Tellis, Ashley J., et al. *China's Military Challenge*. Washington, D.C.: National Bureau of Asian Research, 2012.
- Waltz, Kenneth. *Theory of International Politics*. New York:

Random House, 1979.

White, Hugh. *The China Choice: Why America Should Share Power*. Collingwood: Black Incorporated, 2012.

閻學通. 『歷史的慣性: 未來十年的中國与世界』. 北京: 中信出版社, 2013.

## 2. 논문

김치욱. “국제정치의 분석단위로서 중견국가(Middle Power): 그 개념화와 시사점.” 『국제정치논총』. 제49권 1호 (한국국제정치학회), 2009.

김상배. “네트워크로 보는 중견국 외교전략.” 『국제정치논총』. 제51권 3호 (한국국제정치학회), 2011.

\_\_\_\_\_. “한국의 네트워크 외교전략: 행위자-네트워크 이론의 원용.” 『국가전략』. 제17권 3호 (세종연구소), 2011.

전봉근. “동북아 핵·원자력 협력 과제와 추진방안: 동북아 평화협력 구상을 중심으로.” 『주요국제문제분석』. 가을호 (국립외교원 외교안보연구소), 2014.

정호섭. “반(反)접근·지역거부 대공·해 전투 개념: 미·중 패권경쟁의 서막?” 『Strategy 21』. 제14권 2호 (한국해양전략연구소), 2011.

Abramowitz, Morton and Stephen Bosworth, “America Confronts the Asian Century.” *Current History*. Vol. 105, No. 690, April 2006.

Acharya, Amitav. “The Bush Doctrine and Asian Regional Order:

- the perils and pitfalls of preemption.” Mel Gurtov and Peter Van Ness (eds.). *Confronting the Bush Doctrine: critical views from the Asia-Pacific*. London: Routledge, 2005.
- Adigbuo, Richard. “Beyond IR Theories: The Case for National Role Conceptions.” *Politikon*. Vol. 34, No. 1, April 2007.
- Ba, Alice D. “Southeast Asia and China.” Evelyn Goh (eds.). *Betwixt and Between: Southeast Asian Strategic Relations with the United States and China*. Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies, 2005.
- Busbarat, Pongphisoot. “A Review of Thailand’s Foreign Policy in Mainland Southeast Asia: Exploring an Ideational Approach.” *European Journal of East Asian Studies*. Vol. 11, No. 1, 2012.
- Capling, Ann. “Twenty Years of Australia’s Engagement with Asia.” *The Pacific Review*. Vol. 21, No. 5, December 2008.
- Carr, Andrew. “Is Australia a middle power? A systemic impact approach.” *Australian Journal of International Affairs*. Vol. 68, No. 1, 2013.
- Chambers, Paul. “U.S.-Thai Relations after 9/11: A New Era in Cooperation?.” *Contemporary Southeast Asia*. Vol. 26, No. 3, 2004.
- Chan, Steve. “Failing to Balance against China: A Pivotal Case in Reverse.” *Tamkang Journal of International Affairs*. Vol. 13, No. 4, April 2010.
- Chong, “Disciplining globalization for local purposes? The peculiarity of contending Singaporean economic nationalisms.” Anthony P. D’Costa (eds.). *Globalization*

*and Economic Nationalism in Asia*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

De Jesus, Edilberto C. “The Philippines in 2010: Reclaiming Hope.” Daljit Singh (eds.). *Southeast Asian Affairs*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2011.

Dosch, Joern. “Who’s Leading Who in Asean-China Relations?: Community-Building Versus Pax Sinica in the Management of Regional Security.” *China, Japan and Regional Leadership in East Asia*. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar, 2008.

Franco, Joseph Raymond S. “Military Assistance: Bane or Boon.” *Digest: A Forum for Security and Defense Issues*. No. 2, Quarter 2007.

Frühling, Stephan. “Defence Planning and Uncertainty: Preparing for the next Asia-Pacific War.” *Routledge Security in Asia Pacific Series 27*. New York: Routledge, 2014.

Glaser, Bonnie S. “Pivot to Asia: Prepare for Unintended Consequences.” Craig Cohen and Josiane Gabel (eds.). *2012 Global Forecast*. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2012.

Harkavy, Robert. “Thinking about Basing.” *Naval War College Review*. Vol. 58, No. 3, Summer 2005.

Higgott, Richard A. and Kim Nossal. “The International Politics of Liminality: Relocating Australia in the Asia Pacific.” *Australian Journal of Political Science*. Vol. 32, No. 2, July 1997.

Hinnebusch, Raymond. “The Iraq War and International Relations:

- Implications for Small States.” *Cambridge Review of International Affairs*. Vol. 19, No. 3, September 2006.
- Holsti, Karl. “National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy.” *International Studies Quarterly*. Vol. 14, No. 3, September 1970.
- Jayasuriya, Kanishka. From British Subjects to Australian Values: A Citizenship-Building Approach to Australia - Asia Relations.” *Contemporary Politics*. Vol. 14, No. 4, December 2008.
- Johnston, Alastair Iain. “Is China a Status Quo Power?.” *International Security*. Vol. 27, No. 4, 2003.
- Jones, David Martin and Andrea Benvenuti. “Tradition, Myth and the Dilemma of Australian Foreign Policy.” *Australian Journal of International Affairs*. Vol. 60, No. 1, March 2006.
- Kabutaulaka, Tarcisius Tara. “Australian Foreign Policy and the RAMSI Intervention in Solomon Islands.” *Contemporary Pacific*. Vol. 17, No. 2, 2005.
- Keohane, Robert O. “Lilliputians’ Dilemmas: Small States in International Politics.” *International Organization*. Vol. 23, No. 2, 1969.
- Khoman, Thanat. “The Initiative of Establishing the Association of Southeast Asian Nations.” Corrine Phuankasem, Komkrit Varakamin, Prapat Thepchatree, and Siriporn Wachawalkhu (eds.). *Collection of Articles and Speeches on Thai Foreign Affairs from the Past to the Present*. Bangkok: Thammasat University Press, 1999.
- Kislenko, Arne. “Bending with the Wind: The Continuity and Flexibility of Thai Foreign Policy.” *International Journal*.

Vol. 57, Autumn, 2002.

- Koh, Collin S. L. "Asean's Views on Us Military Role in the Region." in *Asean-US Relations: What Are the Talking Points?*. Pavin Chachavalpongpun (eds.). Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2012.
- Kurlantzick, Joshua. "China's Charm Offensive in Southeast Asia." *Current History*. September 2006.
- Murphy, Ann Marie. "United States Relations with Southeast Asia: The Legacy of Policy Changes." Ann Marie Murphy and Bridget Welsh (eds.). *Legacy of Engagement in Southeast Asia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2008.
- Molan, Jim. "Why Our Defence Forces Face Terminal Decline." *Quadrant*. Vol. 57, No. 3, March 2013.
- Neher, Clark D. "The Foreign Policy of Thailand." David Wurfel and Bruce Burton (eds.). *The Political Economy of Foreign Policy in Southeast Asia*. London: Macmillan, 1990.
- Neumann, Iver B. and Sieglinde Gstohl. "Introduction: Lilliputians in Gulliver's World?." C. Ingebritsen and S. Gstohl (eds.). *Small States in International Relations: A Reader*. Seattle, W.A.: University of Washington Press, 2006.
- Shanahan, Elizabeth, Michael Jones, and Mark McBeth. "Policy Narratives and Policy Processes." *The Policy Studies Journal*. Vol. 39, No. 3, August 2011.
- Shee, Poon Kim. "Singapore-China Special Economic Relations: In Search of Business Opportunities." *Ritsunmeikan International Affairs*. Vol. 3, 2005.

- Stryker, Sheldon. "Role Theory." A. S. R. Manstead and Miles Hewstone (eds.). *The Blackwell Encyclopedia of Social Psychology*. Oxford, U.K.; Cambridge, Mass., U.S.A.: Blackwell, 1996.
- Stuart-Fox, Martin. "Southeast Asia and China: The Role of History and Culture in Shaping Future Relations." *Contemporary Southeast Asia*. Vol. 26, No. 1, 2004.
- Tan, See Seng. "Faced with the Dragon: Perils and Prospects in Singapore's Ambivalent Relationship with China." *The Chinese Journal of International Politics*. Vol. 5, No. 3, 2012.
- Taylor, Brendan (eds.). "Australia as an Asia-Pacific Regional Power: Friendships in Flux?." *Routledge Security in Asia Pacific Series*. London; New York: Routledge, 2007.
- Teo Kah Beng. "Singapore." Evelyn Goh (eds.). *Betwixt and Between: Southeast Asian Strategic Relations with the US and China*. Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies, 2005.
- Vatikiotis, Michael R. J. "Catching the Dragon's Tail: China and Southeast Asia in the 21st Century." *Contemporary Southeast Asia*. Vol. 25, No. 1, 2003.
- Walker, David. "National Narratives: Australia in Asia." *Media History*. Vol. 8, No. 1, June 2002.
- Wattanayakorn, Panithan. "Thailand: The Elite's Shifting Conceptions of Security." Muthiah Alagappa (eds.). *Asian Security Practice: Material and Ideational Influences*. Stanford, C.A.: Stanford University Press, 1998.



White, Hugh. "A Middling Power Why Australia's Defence Is All at Sea." *The Monthly*. September 2012.

### 3. 기타자료

윤병세. "한국핵정책학회 특별학술회의 외교장관 기조연설." 외교부 보도자료. 2014.3.12.

황지환. "기본과제 '대미·대중 조화외교' 관련 개념 설정 및 연구 프레임 설정." 『대미·대중 조화외교: 국제적 사례 연구를 통한 통일외교에의 시사점 도출』 (통일연구원 워크숍, 2014.3.15).

전재성. "국제정치 이론의 관점에서 조화외교 조명." 『대미·대중 조화외교: 국제적 사례 연구를 통한 통일외교에의 시사점 도출』 (통일연구원 자문회의, 2014.4.7).

『동아일보』.

『문화일보』.

『신동아』.

『연합뉴스』.

『통일뉴스』.

『한겨레』.

*Aljazeera Net.*

*Asia Report.*

*Asia Times.*

*Bangkok Post.*  
*BBC Monitoring Asia-Pacific.*  
*BBC.*  
*China Radio International.*  
*CNN.*  
*Defence Today.*  
*GMA News.*  
*International Herald Tribune.*  
*MCOT.net.*  
*New York Times.*  
*Singapore Today.*  
*South China Morning Post.*  
*Sydney Morning Herald.*  
*Targeted News Service.*  
*The Atlantic.*  
*The Guardian.*  
*The Independent.*  
*The Jakarta Post.*  
*The Nation.*  
*The Philippines News Agency.*  
*The Strait Times.*  
*Tribune Business News.*  
*Wall Street Journal.*  
*Washington Post.*

*Xinhua News Agency.*

*Far Eastern Economic Review.*

Australian Department of Foreign Affairs and Trade.  
<[www.dfat.gov.au](http://www.dfat.gov.au)>.

Australian Government Department of Prime Minister and Cabinet.  
<[www.pm.gov.au](http://www.pm.gov.au)>.

Center for Strategic and International Studies. <[www.csis.org](http://www.csis.org)>.

Congressional Research Service. <[fas.org/sgp/crs](http://fas.org/sgp/crs)>.

Council on Foreign Relations. <[www.cfr.org](http://www.cfr.org)>.

CSIS Asia Policy Blog. <[cogitasia.com](http://cogitasia.com)>.

Department of Foreign Affairs, Philippines. <[www.dfa.gov.ph](http://www.dfa.gov.ph)>.

Department of Trade Negotiation, Thailand. <[www.thaifta.com](http://www.thaifta.com)>.

East Asia Forum. <[www.eastasiaforum.org](http://www.eastasiaforum.org)>.

Embassy of the United States Canberra. <[canberra.usembassy.gov](http://canberra.usembassy.gov)>.

FTA Watch. <[www.ftawatch.org](http://www.ftawatch.org)>.

Human Right Watch. <[www.hrw.org](http://www.hrw.org)>.

Institute of Southeast Asian Studies. <[www.iseas.edu.sg](http://www.iseas.edu.sg)>.

International Institute for Strategic Studies. <[www.iiss.org](http://www.iiss.org)>.

Joint Standing Committee on Foreign Affairs, Defence and Trade,  
Australia. <[www.aph.gov.au](http://www.aph.gov.au)>.

Ministry of Commerce of Thailand. <[www2.moc.go.th](http://www2.moc.go.th)>.

Ministry of Foreign Affairs of Thailand. <[www.mfa.go.th](http://www.mfa.go.th)>.

Ministry of National Defence, People's Republic of China.  
<[eng.mod.gov.cn](http://eng.mod.gov.cn)>.

RAND. <[www.rand.org](http://www.rand.org)>.

Singapore Ministry of Foreign Affairs. <[www.mfa.gov.sg](http://www.mfa.gov.sg)>.

Thailand Board of Investment. <[www.boi.go.th](http://www.boi.go.th)>.

The Australian Strategic Policy Institute.

<[www.aspistrategist.org.au](http://www.aspistrategist.org.au)>.

The Central People's Government of the People's Republic of China.

<[english.gov.cn](http://english.gov.cn)>.

The Royal Thai Navy. <[www3.navy.mi.th](http://www3.navy.mi.th)>.

The White House. <[www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov)>.

Thepchatree, Prapat. <[thepchatree.blogspot.com.au](http://thepchatree.blogspot.com.au)>.

United States Department of Defense. <[www.defense.gov](http://www.defense.gov)>.

United States Embassy in Manila. <[www.manila.usembassy.gov](http://www.manila.usembassy.gov)>.

United States Department of State. <[www.state.gov](http://www.state.gov)>.



연구총서

2012-01	미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구	전성훈	14,000원
2012-02	북한부패와 인권의 상관성	김수암 외	11,000원
2012-03	보호책임(R2P) 이행에 관한 연구	이규창 외	11,000원
2012-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로	손기웅 외	14,000원
2012-05	김정은체제의 권력엘리트 연구	이교덕 외	13,000원
2012-06	독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점	박형중 외	11,000원
2012-07	북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로	허문영, 유동원, 심승우	10,000원
2012-08	북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석	홍우택	8,000원
2012-09	중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석	전병곤, 양갑용	6,000원
2012-10	2000년대 대북정책 평가와 정책대안: '동시병행 선순환 모델'의 원칙과 과제	박종철 외	12,500원
2012-11	리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략	배정호 외	11,500원
2012-12	김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로	최진욱, 한기범, 장용석	7,500원
2012-13	신정부 '국가전략 DMZ 평화적 이용'	손기웅 외	8,000원
2013-01	남북러 가스관과 동북아 에너지 협력의 지정학	이기현 외	6,000원
2013-02	한국의 FTA전략과 한반도	김규륜 외	8,500원
2013-03	김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책	박종철 외	10,000원
2013-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안 - EC기 분석을 중심으로 -	손기웅 외	12,000원
2013-05	오바마·시진핑 시대의 동북아 국가들의 국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교	배정호 외	11,000원
2013-06	북한사회 위기구조와 사회변동전망: 비교사회론적 관점	조한범, 황선영	6,000원
2013-07	인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구	이규창 외	12,500원
2013-08	새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성	조정아 외	15,000원
2013-09	북한의 핵·미사일 대응책 연구	홍우택	6,000원
2013-10	북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계	박형중, 최사현	7,000원
2013-11	북한경제의 비공식(시장)부문 실태 분석: 기업활동을 중심으로	임강택	11,000원
2014-01	북·중 간 인적 교류 및 네트워크 연구	이교덕 외	7,500원
2014-02	북한변화 촉진 및 남북친화성 증대: 이론발굴과 적용모색	박형중, 박영자	7,500원
2014-03	북한 비공식 경제 성장요인 연구	김석진, 양문수	9,000원
2014-04	신동북아질서 시대의 중장기 통일전략	성기영 외	7,000원

2014-05	'행복한 통일'로 가는 남북 및 동북아공동체 형성을 위한 통합정책: EC/EU 사례 분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안	손기웅 외	6,000원
2014-06	탈북청소년의 경제 경험과 정체성 재구성	조정아, 홍민, 이희영, 이항규, 조영주	14,000원
2014-07	한국의 대북 인권정책 연구	한동호	6,000원
2014-08	법치지원과 인권 증진: 이론과 실제	이금순, 도경욱	8,000원
2014-09	신뢰정책의 과제와 추진전략	박영호, 정성철 외	11,000원
2014-10	대미(對美)·대중(對中) 조화외교: 국내 및 해외 사례연구	김규륜 외	10,500원
2014-11	북한의 핵전략과 한국의 대응전략	정영태, 홍우택 외	12,000원
2014-12	중국의 주변외교 전략 연구: 중국의 대북정책 결정에 대한 함의	이기현, 김애경, 이영학	7,000원

### 학술회의총서

2012-01	The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-ROK Cooperation After the Death of Kim Jong-il		6,000원
2012-02	김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력		19,000원
2012-03	해외 이주·난민 지원제도의 시사점		12,000원
2013-01	유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안		20,000원
2013-02	한반도신뢰프로세스 추진전략		19,000원

### 협동연구총서

2012-11-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2012-11-02	북한 부패실태와 반부패 전략: 국제협력의 모색	박형중 외	10,000원
2012-11-03	북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안	장형수 외	8,000원
2012-11-04	북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안	이종무 외	8,000원
2012-11-05	북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 추진방안	이상준 외	8,000원
2012-12-01	한반도 통일 공공외교 추진전략(I) - 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 對한국 통일 공공외교(총괄보고서)	황병덕 외	13,500원
2012-12-02	공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석틀	김규륜 외	8,500원
2012-12-03	미국의 對한국 통일 공공외교 실태	박영호 외	9,500원
2012-12-04	중국의 對한국 통일 공공외교 실태	이교덕 외	7,500원
2012-12-05	일본의 對한국 통일 공공외교 실태	이진원 외	8,000원
2012-12-06	러시아의 對한국 통일 공공외교 실태	여인곤 외	7,500원
2013-26-01	한반도 통일 공공외교 추진전략(II) - 한국의 주변4국 통일공공외교의 실태 연구(총괄보고서)	황병덕 외	14,000원

2013-26-02	한국의 對미국 통일 공공외교 실태	박영호 외	8,000원
2013-26-03	한국의 對중국 통일 공공외교 실태	전병곤 외	7,500원
2013-26-04	한국의 對일본 통일 공공외교 실태	이기태 외	8,000원
2013-26-05	한국의 對러시아 통일 공공외교 실태	조한범 외	6,000원

## 논문

통일정책연구, 제21권 1호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 21, No. 1 (2012)</i>	10,000원
통일정책연구, 제21권 2호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 21, No. 2 (2012)</i>	10,000원
통일정책연구, 제22권 1호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 22, No. 1 (2013)</i>	10,000원
통일정책연구, 제22권 2호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 22, No. 2 (2013)</i>	10,000원
통일정책연구, 제23권 1호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 23, No. 1 (2014)</i>	10,000원
통일정책연구, 제23권 2호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 23, No. 2 (2014)</i>	10,000원

## 북한인권백서

북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i>	손기웅 외	23,500원
북한인권백서 2013	조정현 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2013</i>	조정현 외	23,000원
북한인권백서 2014	한동호 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2014</i>	한동호 외	23,000원

## 기타

2012	탈북자 관련 국제조약 및 법령	이규창 외	19,500원
2012	북한인권 이해의 새로운 지평	북한인권연구센터 편	20,500원
2012	알기쉬운 통일교육: 해외한인용	허문영 외	30,000원
2012	통일대비를 위한 대북통일정책 모색(통일대계연구 12-01)	박형중 외	15,000원
2012	통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편약: 지역 및 주변국 차원 (통일대계연구 12-02)	박종철 외	14,000원



2012	Korean Unification and a New East Asian Order (Grand Plan for Korean Unification 12-03)	최진욱 편저	6,000원
2012	Korean Peninsula Division/Unification: From the International Perspective	Kim Kyuryoon, Park Jae-Jeok	13,000원
2012	중국의 국내정치 및 대외정책과 주요 국가들의 대중국 전략	배정호, 구재회 편	22,000원
2012	China's Domestic Politics and Foreign Policies and Major Countries' Strategies toward China	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	22,500원
2012	통일 비용·편익의 분석모형 구축(통일 비용·편익 종합연구 2012-1)	김규륜 외	11,500원
2012	'선도형 통일'의 경로와 과제(통일 비용·편익 종합연구 2012-2)	김규륜 외	9,000원
2013	유엔 인권메커니즘과 북한인권	북한인권사회연구센터 편	18,000원
2013	중국 시진핑 지도부의 구성 및 특징 연구 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중정책협력방안 2013)	전병곤 외	9,000원
2013	통일 이후 통합을 위한 갈등해소 방안: 사례연구 및 분야별 갈등해소의 기본방향	박종철 외	13,000원
2013	한반도 통일에 대한 동북아 4국의 인식 (통일외교 컨텐츠 생산(1))	배정호 외	16,500원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용	조정아 외	11,000원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용 수업지침서	조정아 외	6,000원
2013	민주화 및 양질의 거버넌스 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-01)	박형중 외	13,500원
2013	시장화 및 빈곤감소형 경제질서 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-02)	임강택 외	12,500원
2014	The Trust-building Process and Korean Unification (통일대계연구 13-03)	최진욱 편저	8,000원
2013	통일대계연구: 4년 연구 종합논의 (통일대계연구 13-04)	박형중 외	8,000원
2013	정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구 (통일 비용·편익 종합연구 2013-1)	조한범 외	17,500원
2013	The Attraction of Korean Unification: Inter-Korean and International Costs and Benefits (통일 비용·편익 종합연구 2013-2)	김규륜 외	15,500원
2013	한반도 통일의 미래와 주변 4국의 기대 (통일 비용·편익 종합연구 2013-3)	김규륜 외	10,500원
2013	전환기 중국의 정치경제 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-1)	배정호 외	15,500원
2013	China's Internal and External Relations and Lessons for Korea and Asia (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-2)	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	17,500원
2013	중국의 대내외 관계와 한국의 전략적 교훈 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-3)	배정호, 구재회 편	16,500원

2014	중국 권력엘리트와 한중교류 네트워크 분석 및 DB화 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중 정책협력방안2014)	전병곤, 홍우택, 신중호 외	9,000원
2014	북한의 시장화와 인권의 상관성 (「북한인권정책연구」 2014)	북한인권연구센터	11,000원
2014	동북아 4국의 대외전략 및 대북전략과 한국의 통일외교 전략	배정호, 봉영식, 한석희 외	9,500원
2014	2014 통일예측시계	박영호, 김형기 편	9,500원
2014	통일한국의 국가상과 한중협력 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구 2014-01)	배정호 외	15,500원
2014	China's Strategic Environment and External Relations in the Transition Period (A Comprehensive Strategic Study on China in Preparation for Korean Unification 2014-02)	Bae, Jung-Ho et al.	18,000원
2014	Global Expectations for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-01)	Kyuryoon Kim et al.	19,000원
2014	Lessons of Transformation for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-02)	Kyuryoon Kim et al.	15,500원
2014	한반도 통일의 효과 (통일 비용·편익 종합연구 2014-3 )	김규륜 외	14,500원
2014	2014 남북통합에 대한 국민의식조사	박종철, 허문영, 송영훈, 김갑식, 이상신, 조원빈	12,000원

## 연례정보보고서

2012	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2012~2013	7,000원
2013	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2013~2014	7,000원

## KINU 정책연구시리즈

## 비매품

2012-01	통일재원 마련 및 통일외지 결집 관련 국민의 인식	김규륜, 김형기
2012-02	2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로	박형중 외
2012-03	러시아의 극동개발과 북한 노동자	이영형
2012-04	오바마 2기 행정부의 대 한반도 정책 전망	김창호 외
2012-04(E)	The Second Term Obama Administration's Policy towards the Korean Peninsula	Jangho kim
2012-05	중국 18차 당대회 분석과 대내외정책 전망	이기현 외
2013-01	북한 지하자원을 활용한 DMZ/접경지역 남북 산업단지 조성방안	손기웅 외
2013-02	박근혜정부의 대북정책 추진 방향	최진욱 외
2013-03	박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제	최진욱 외

2013-04	유엔조사위원회(COI) 운영 사례 연구	김수암 외
2013-05	Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략 - 이론과 실제 탐색연구 -	박형중 외
2013-06	서독의 대동독 인권정책	안기호 외
2013-07	2013년 북한 정책 논조 분석과 평가	박형중 외
2013-09	김정은 정권의 대남 긴장조성: 2013년과 향후 전망	박영자 외
2013-10	국내불안과 대외도발: 북한에 대한 적용 가능성 탐색	정성철
2013-11	2013년 북한 핵프로그램 및 능력 평가	김동수 외
2013-14	유라시아이니셔티브 구현을 위한 한러 협력 방안	조한범 외
2014-01	농업분야의 지속가능한 대북지원 및 남북 협력방안 모색	임강택, 권태진

### 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 1호	손기웅 외
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 2호	손기웅 외
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 1호	이금순 외
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 2호	이금순 외
2014	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제9권 1호	이금순 외

### Study Series

비매품

2012-01	Study of Disciplinary Problems in the North Korean Army	Lee Kyo Duk, Chung Kyu Sup
2012-02	The Quality of Life of North Korean: Current Status and Understanding	Kim Soo Am et al.
2012-03	Basic Reading on Korean Unification	Huh Moon Young et al.
2013-01	Study on the Power Elite of the Kim Jong Un Regim	Lee Kyo Duk et al.
2013-02	Relations between Corruption and Human Rights in North Korea	Kim Soo Am et al.
2013-03	Easing International Concerns over a Unified Korea and Regional Benefits of Korean Unification	Park Jong Chul et al.
2013-04	'Peaceful Utilization of the DMZ' as a National Strategy	Son Gi Woong et al.
2014-01	Korea's FTA Strategy and the Korean Peninsula	Kim, Kyuroon et al.
2014-02	The Perceptions of Northeast Asia's Four States on Korean Unification	Bae, Jung-Ho et al.
2014-03	The Emergence of a New Generation: The Generational Experience and Characteristics of Young North Koreans	Cho, Jeong-ah et al.
2014-04	Geopolitics of the Russo-Korean Gas Pipeline Project and Energy Cooperation in Northeast Asia	Lee, Kihyun et al.
2014-05	Fiscal Segmentation and Economic Changes in North Korea	Park Hyeong Jung, Choi Sahyun





## ■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구 종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 419로 123(수유동) 통일연구원 통일학술정보센터  
출판자료팀 도서회원 담당자(books@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2679, FAX: (02)901-2545
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.









대미(對美) · 대중(對中) 조화외교:  
국내 및 해외 사례연구

