

US-CHINA WATCHING



아주대 미중정책연구소
US-China Policy Institute
亞洲大 中美政策研究所

우크라이나 전쟁의 교훈과 한미동맹 플러스 전략의 필요성

2022. 08. 10 <제41호>

전봉근 (국립외교원 교수)

정책 제언

강대국 정치와 지정학 시대의 귀환은 이미 현실이다

- 2022년 2월 러시아의 우크라이나 침공은 침략전쟁을 금지하고 영토 존중을 규정한 유엔헌장과 전후 정착된 규범 기반의 국제정치 질서에 대한 중대 침해 사례임.
- 푸틴 러시아 대통령은 우크라이나를 역사적 동일체이자 적대 진영에 들어가서는 안 되는 전략적, 지정학적 요충지대로 간주하고 이를 군사적인 방법으로 강점하려고 함.
- 러시아가 안보 이익을 위해 우크라이나에 개입하려는 지전략적 인식은 과거 임진왜란, 구한말, 한국전쟁 시 중국이 한반도에 군사적으로 개입했던 명분, 그리고 일본제국주의의 정한론(征韓論)과 한국점령을 위한 '이익선(利益線)' 개념과 유사하며, 중소국의 주권을 무시한 강대국의 일방적인 안보 인식임.

관성적 외교에서 탈피하고 선제적, 전략적 외교를 추진하라

- 한국은 전통적으로 동북아에서 강대국 세력전야와 패권전쟁이 발생할 때마다 관성적·이념적·사후적 대응으로 수시로 전쟁의 피해를 입었다는 점에서 교훈을 얻어, 역내 세력균형 변동을 항상 예의주시하며 선제적, 전략적 외교를 구사해야 할 것임.
- 냉전기 관행에 따라 한국의 국익과 한미동맹을 동일시 하는 경향이 있는바, 미국이 동맹을 자신의 국익을 위한 수단·방법으로 간주하듯이, 한국도 한미관계를 중시하면서도 이를 객관화하는 전략적 사고가 요구됨.
- 중국은 인접한 신흥 초강대국이고 최대 교역국이자 북한의 배후국인바, 따라서 한국에게 대체 불가능한 경제적 기회를 제공하는 동시에 감당하기 어려운 통상·외교안보적 위험을 가할 수도 있다는 점을 유념해야 함.

국가 역량과 정체성에 부합하는 외교전략을 수립하라

- 우크라이나와 한국처럼 유라시아 주변부에서 강대국에 인접한 중소국, '끼인 국가'는 조그만 실수도 허용되지 않는 지정학적 지진대, '파쇄지대(shatter zone)' 살고 있는바, 국가 역량과 정체성에 부합하는 신중한 외교전략이 필요함.
- 한국은 중견국, 끼인 국가(중추국), 통상국가, 평화국가(분단국) 등 자신의 국가 정체성에 부합하는 외교전략(대전략)을 수립할 것을 제기하며, 이때 외교전략의 효과성과 지속성도 제고될 것임.
- 미중관계에 대한 외교전략 옵션으로 미국 줄서기(미국 편승, 대중 균형), 중국 줄서기(중국 편승), 안미경중의 균형외교, 중립 등이 있는데, 중국 줄서기와 중립은 현실성이 없어, 미국 줄서기와 균형외교 중에서 선택해야 할 것임.
- 본고는 한국의 국익(안보·평화·번영·통일)을 보장하기 위한 외교전략으로 한미동맹을 한국외교의 기본 축으로 하되 중국과 전략적 협력동반자관계를 병행하여 확대 발전시키는 '한미동맹 플러스' 또는 '미중관계의 확대발전' 전략이 제기함.
- 각자도생, 복합위기의 시대에 생존하려면 저항력과 회복력을 포함한 자강력을 갖추어야 하는바, 실제 중소국이 홀로 대응하는 것이 불가능하므로 통상·에너지·식량안보 등을 위한 국제파트너십 구축으로 자신의 약점을 보완해야 할 것임.

한국의 국익(안보·평화·번영·통일)을 보장하기 위한 외교전략으로 한미동맹을 한국외교의 기본 축으로 하되 중국과 전략적 협력동반자관계를 병행하여 확대 발전시키는 '한미동맹 플러스' 또는 '미중관계의 확대발전' 전략이 제기함

1. 유라시아 지정학과 전후 국제질서에 대한 우크라이나 전쟁의 충격

영토주권 존중 원칙의 파괴와 강대국 정치의 귀환

- 2022년 2월 24일 러시아의 우크라이나 침공은 전후 유라시아 대륙에서 정착된 국경선을 군사적으로 변경하려는 최초 사건이자, 탈냉전기 세계평화에 대한 인류의 꿈을 저버린 대사건임.
- 우크라이나는 1991년 12월 소련이 해체된 후 독립주권 국가가 됐지만, 정치개혁이 지체되어 정치적 불안정이 지속되었고, 외교정책도 정권에 따라 친러와 친서방을 오가며 혼란에 빠졌고, 이로 인해 유럽연합(EU)과 나토(NATO·북대서양조약기구)에 조기에 가입할 기회를 놓쳤음.
- 우크라이나는 지정학적 지형이 매우 열악한데, 러시아는 우크라이나를 역사적·지리적·지정학적 동맹체로 보아 절대로 적대 진영의 손에 들어가면 안 되는 전략적 요충지대로 간주했음.
- 러시아제국의 부활을 꿈꾸는 푸틴 대통령은 나토 세력이 우크라이나로 동진하는 것을 저지하려고 했는데, 우크라이나가 나토 가입을 계속 추구하자 군사력을 동원하여 우크라이나의 비무장화와 일부 접경지역의 점령을 추진함.
- 러시아가 우크라이나를 자신의 영향권 내에서 두고자 하는 지정학적 인식은 과거 임진왜란, 구한말, 한국전쟁 시 중국이 한반도에 군사적으로 개입했던 명분, 그리고 일본제국주의의 정한론(征韓論)과 한국점령을 위한 '이익선(利益線)' 개념과도 유사함.

단일 유라시아 지정학적 공간의 연결성

- 현대 지정학의 창시자인 할포드 맥킨더 옥스포드대 교수는 19세기 말부터 시베리아 철도 건설로 인해 유라시아대륙이 하나의 지정학적 공간으로 변모했다고 주장했는데, 그 결과 우크라이나 전쟁의 충격파는 즉각 유라시아 대륙을 가로질러 반대편의 동아시아 전역으로 전달되었음.
- 지정학자들은 같은 지정학적 공간 내에서는 어떤 지점에서 충돌이 발생하든 즉각 그 충격파가 전체로 전파되며, 이때 충격에 가장 취약한 지점에서 화산이 분출하듯이 갈등이 분출된다고 주장함.
- 대륙 세력과 해양 세력이 충돌하는 유라시아 주변부의 북동유럽, 발틱지역, 동·중유럽, 캅카스지역, 중앙아시아, 동남아, 동북아는 소위 '파쇄지대'로서 지정학적 지진대에 해당됨.
- 특히 한반도는 대만과 더불어 지난 수년간 세계 최고의 전쟁 발화점으로 거론되었고, 더욱이 오늘 한국은 소위 사면초가(四面楚歌)보다 더 나쁜 '오면초가', 또는 수 개의 폭풍우가 겹치는 '퍼펙트 스톰'에 비유되고 있어, 당분간 역내 전쟁방지와 평화유지는 한국 정부의 핵심 외교안보 과제가 되어야 할 것임.

미중 전략경쟁으로 인한 동아시아 양극체제와 진영화 현상 심화

- 호주 로위연구소가 아시아태평양지역 26개국의 아시아에서 종합국력을 평가한 2020년도 '아시아국력지수(Asia Power Index)'에 따르면, 아시아에는 미국(100점 만점에서 81.6)과 중국(76.1) 2개 초강대국이 존재하는 '양극 체제'가 이미 존재함.
- 코로나19 사태에도 불구하고 대체로 2030년을 전후하여 중국 GDP가 미국을 추월할 것으로 예상되는데 경제력 역전이 발생하면, 중국은 세계 최대 경제대국으로서 자신감과 증강된 군사력을 기반으로 미국과 지역에 대한 공세외교와 군사적 압박을 더욱 강화할 것으로 전망함.
- 미 정치인들과 지전략가들은 중국을 냉전기 소련을 대신하는 새로운 주요 유라시아 대륙세력으로 간주하고 중국의 동아시아 지배와 팽창을 저지할 것을 강력히 주문함.
- 미국은 이미 "국가안보전략보고서(2017.12)", "중국에 대한 미국의 전략적 접근 보고서(2020.5)"에서 중국을 '전략적 경쟁국'으로 규정하고 전면적인 전략경쟁을 선포했으며, 바이든 행정부는 미중 전략경쟁을 전 영역과 공간(경제통상, 사이버, 군사, 과학기술, 체제가치, 영향권, 글로벌 거버넌스 등)으로 더욱 확장함.
- 중국은 미국의 봉쇄적 지전략과 경제과학기술 발전저지 전략을 타개하기 위해 중국식 발전전략과 해외 영향력 확대전략을 추진하는 한편, '중국의 부상'에 대한 주변국의 경계심을 낮추기 위해 인류운명공동체, 유교적 평화(Confucian peace) 등과 같은 평화 담론도 전파함.
- 미국은 향후 반세기 이상 세계 최강의 경제력과 군사력을 보유할 전망이지만, 유럽 중시, 세계적 군사력 분산(유럽, 중동 등), 거리로 인한 군사력 투입의 한계 등으로 인해 동아시아에서 전후 75년 이상 유지했던 절대적 군사력 우위(military supremacy)를 점차 유지하기 어려운 실정임.

2. 지정학적 '끼인 국가'의 운명과 한국 외교에 대한 경고

"강대국은 할 수 있는 일을 할 뿐이고, 약소국은 당할 것을 당할 뿐이다."

- 전통적으로 국제정치는 강대국이 규칙을 정하고, 중소국은 그 처분을 따르는 약육강식의 세계로 알려져 있으며, 그리스의 역사가 투키디데스는 2500년 전 저술한 『펠로폰네소스 전쟁사』의 '멜로스 대화' 편에서 이런 국제정치의 속성을 설파했음.
- 당시 스파르타의 피후견 동맹국이었던 멜로스가 적대 강대국인 아테네로부터 침공당하자, 중립을 제안하며 생존시켜 줄 것을 간청했는데, 이때 투키디데스는 아테네인의 입을 빌려 약소국의 운명에 대해 "강대국은 할 수 있는 일을 할 뿐이고, 약소국은 당할 것을 당할 뿐이다(The strong do what they can, the weak suffer what they must)"라는 유명한 말을 남김.
- 멜로스가 다시 소국에 대한 대국의 정의(正義)를 거론하며 자비를 빌자, 아테네는 "정의는 힘이 있는 국가만이 주장할 자격"이 있다며 일축하고, 적의 동맹국을 제거하는 전략적 이유뿐 아니라, 강대국의 위신과 다른 소국에 본보기가 보이기 위해 멜로스를 멸망시켰음.

- 당시 멜로스는 후견 강대국인 스파르타가 지원해 줄 것을 원했지만, 스파르타는 아테네와 전쟁을 피하고자 이 요청을 외면했는데, 여기서 멜로스는 동서고금의 수많은 약소국의 비극적 운명을, 아테네와 스파르타는 강대국의 냉정한 계산적 행태를 보여줌.
- 오늘날 멜로스와 같이 주권국가가 침략전쟁으로 소멸하는 경우는 더 이상 없지만, 우크라이나 사태에서 보듯이 강대국의 이익 앞에서 국제법과 정의의 호소는 여전히 무력한 실정임.

존 미어사이머 교수의 국제정치적 예지력과 경고

- 공격적 현실주의 국제정치이론가로 유명한 존 미어사이머 시카고대 교수는 “미래로 복귀(Back to the Future, 1990년)” 논문에서 당시 탈냉전 시대를 풍미했던 프란시스 후쿠야마류(『역사의 종언(1989)』)의 역사적 낙관론을 반박하고, 강대국 정치의 귀환을 예고했음.
- 미어사이머 교수는 일찍이 1993년 “우크라이나 핵무장을 위한 사례(The Case for a Ukrainian Nuclear Deterrent)” 논문에서 우크라이나와 러시아 간 역사적·지정학적 경쟁을 예견하며, 우크라이나가 소련으로부터 물려받은 핵무기를 포기하지 말 것을 권고했음.
- 미어사이머 교수는 2014년 “우크라이나 위기는 왜 서방의 잘못인가?(Why the Ukraine Crisis Is the West’s Fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin)” 논문에서 우크라이나 평화정착 방안으로 중립화를 제시했었는데, 사실 우크라이나가 지정학 지형과 자신의 역량에 부합하는 신중한 외교전략을 추진했다면 2022년 러시아의 침공을 방지할 수도 있었을 것임.
- 미어사이머 교수는 2011년 한 인터뷰(중앙일보)에서 다음과 같이 발언하여 미중 경쟁의 도래와 한국의 지정학적 위험성을 경고했음. “(미국이) 중국을 견제하는 데 한국만큼 전략적으로 중요한 나라가 없다. 한국의 지정학적 위치가 한국을 가장 중요한 전략적 파트너로 만들고 있다. 전 세계에서 지정학적으로 가장 불리한 위치에 있는 나라가 한국과 폴란드다. 강대국들에 포위된 두 나라가 역사적으로 지도에서 완전히 사라진 적이 있다는 건 놀랄 일이 아니다.”
- 한편, 미어사이머 교수는 탁월한 분석력을 갖고 있지만 그의 처방이 항상 옳다고 보기 어려운데, 예를 들면, 우크라이나의 ‘핵보유’ 주장에도 불구하고 당시 신생독립국으로서 핵확산금지조약(NPT)에 가입하고 국제사회의 일원으로서 인정받는 것이 더욱 중요한 상황에서 채택하기 어려운 옵션이었음.

미중 경쟁에 대한 국제정치 석학들의 경고

- 한국의 대표적인 국제정치학 석학인 하영선 서울대 명예교수는 오늘 상황을 미중이 세기사적 국제질서 재건축을 위해 경쟁하는 “문명사적 변환기”로 규정하고, 향후 수년 내 한국의 선택이 100년간 한국의 국운을 좌우할 것이라고 경고함.
- 지정학가로 저명한 즈비그뉴 브레진스키 전 국가안보보좌관은 『그랜드 체스보드(1997)』 저서에서 러-중 대륙세력과 미-일본-서방 해양세력의 충돌은 불가피한 지정학적 현상이라고 규정하고, 양대 세력 간 지정학적 충돌이 예상되는 5개 중추지대를 제시했는데, 여기에 한반도와 우크라이나를 포함했음.
- 그레함 앨리스 하버드대 교수도 『예정된 전쟁(2018)』에서 지난 500년간 16번의 패권국 교체가 발생했는데 이 중 12번이 전쟁으로 끝났다고 분석하고, 미중 경쟁도 이런 ‘투키디데스의 함정’에 빠질 가능성을 경고했음.

3. 신 지정학 시대 한국외교 논쟁의 문제점

현실주의 국제정치 이론에 따른 조언의 한계

- 주류 현실주의 국제정치 이론은 강대국 중심 이론으로서 미중 전략경쟁 시대에 필요한 한국의 외교 지침을 찾는 데 별 도움이 되지 못하고 있음.
- 서구 국제정치이론은 앞에서 언급한 “강대국은 할 수 있는 일을 할 뿐이고, 약소국은 당할 것을 당할 뿐이다”는 구절에서 보듯이 강대국 편향을 보이고 있어, 중소국 외교에 대한 연구는 드물고 더욱이 이론화 작업은 거의 없는 실정임.
- 현실주의 국제정치 이론은 중소국의 외교전략 옵션으로 주로 최강국과 동맹하는 ‘편승’, 또는 차강국과 동맹하고 최강국에 대항하는 ‘균형’을 주로 제시하고, 예외적으로 강대국이 보장하는 ‘중립’ 방안도 제시하는데, 결국 강대국이 국제정치의 주체이며, 중소국은 객체에 불과함.
- 유럽의 경험을 볼 때, 편승과 균형 전략은 주로 강대국 간의 세력균형 정책에 해당되며, 중소국의 경우, 미약한 국력으로 인해 강대국의 한 편에 가담하더라도 의미 있는 세력균형의 변동을 초래하지 않기 때문에 호혜적인 외교전략으로서 효과가 미미하고, 대체로 일방적인 의존-후견 관계가 됨.
- 따라서 중소국들은 강대국에 대한 균형 또는 편승의 일방적인 동맹전략에 전적으로 의존하기보다는 거의 예외 없이 지역안보협력·공동안보·집단방위·비동맹·중립·등거리외교 등 갖가지 창의적인 해진전략을 복합적으로 구사하고 있다는 점에서 교훈을 찾을 수 있음.

관성적 외교안보 선택의 문제점

- 전통적으로 한국은 동북아에서 세력전이와 패권전쟁이 발생할 때마다 관성적·이념적·사후적 대응으로 거의 예외 없이 전쟁에 말려들었다는 점에서 교훈을 얻어, 전쟁 방지를 위해 역내 세력균형 변동을 항상 예의주시하며 선제적이고 전략적인 외교를 구사해야 할 것임.
- 국내에서 냉전기의 관행에 따라 한국 국익과 한미동맹을 거의 동일시 하는 경향이 있는바, 미국이 동맹을 자신의 국익을 위한 수단·방법으로 간주하듯이, 한국도 한미동맹을 관행화·이념화하지 말고 도구화하는 전략적 사고가 필요함.
- 이런 전략적 사고에 따르면, 우리에게 한미동맹은 대체 불가능한 외교안보와 경제통상의 자산인데, 사실 한미동맹이 없이 자력으로만 남북관계, 한일관계, 한중관계를 어떻게 대처할 것인지를 상상해보면 그 가치를 쉽게 알 수 있음.
- 중국은 인접한 신흥 초강대국이고 최대 교역국이자 북한 배후국인바, 이런 지정학적 특성과 통상관계로 인해 중국은 한국에게 대체 불가능한 경제통상적 기회를 제공하는 동시에 감당하기 어려운 경제통상적·외교안보적 위험을 가할 수도 있다는 점을 유념하고, 한중관계를 관리해야 할 것임.

외교안보에 대한 남남갈등 악화와 전략적 사고의 한계

- 전대미문의 복합적인 안보위기 앞에서 한국 사회는 미중관계 대응, 대북정책, 대일정책 등에서 남남갈등 현상이 만연하고 그 결과 국력이 분산되는 문제가 있는데, 정치권, 언론, 정책공동체도 국민합의를 위해 노력하기보다는 오히려 남남갈등의 확대 재생산을 부추기는 실정임.
- 한국 외교에서 경제 제일주의, 한반도 우선주의, 한미동맹 최우선, 반일감정 등은 전략적이고 유연하며 효과적인 외교전략의 구사를 저해하고, 북한문제와 미중경쟁에 대한 전략적 사고를 제약함.

한국외교 모델로서 일본 사례의 문제점

- 한국이 동맹정책, 대중정책, 인태전략, 나토정책을 수립할 때, 참조할 모델로서 일본이 종종 거론되는데, 국력 규모, 북한문제, 경제적 자립성, 국가 정체성, 역사적 경험, (중국과) 거리 등에서 차이가 있다는 점에서 벤치마킹 모델로 삼는데 대해 주의가 필요함.
- 일본의 경우, △천 년 이상 뿌리 깊은 대중 경쟁의식, △중일 사이의 물리적 장애물(한반도, 바다)로 인해 중국의 직접적인 군사 위협에서 분리, △전통적인 탈아시아(탈중) 의식과 서방 해양세력과 동질감, △평화헌법과 군사력 제한으로 전적으로 미일동맹에 안보 의존, △거대 내수 시장과 교역 다변화로 낮은 대중 경제의존도 등으로 인해, 항상 중국과 경쟁할 준비가 되어있고 이에 대한 국민합의도 높은 수준임.
- 한편, 한국은 일본과 이웃 나라이지만, 이질적인 지리적·지정학적 여건, 높은 대중 교역의존도, 낮은 대중 경쟁의식, 북한문제에서 중국의 역할, 끼인 국가 정체성 등을 갖고 있어, 일본의 대중정책과 동일시하기 곤란함.

4. 한국 외교를 위한 우크라이나 전쟁의 교훈

'끼인 국가' 로서 국가 역량과 정체성에 부합하는 외교전략 수립 필요성

- 우크라이나와 한국처럼 강대국에 인접한 중소국들은 조그만 실수도 허용되지 않는 지정학적 지진대에 살고 있는바, 한순간 잘못된 정세 판단과 외교전략으로 강대국의 침략·점령·분할을 당할 가능성이 크므로 자신의 역량과 정체성에 부합하는 신중한 외교전략이 필요함.
- 한국이 미중 경쟁, 북핵 위협, 한일 갈등의 열악한 환경 속에서도 국익을 보장하려면, 국가 정체성 중에서도 중견국, 끼인 국가(중추국), 통상국가, 평화국가(분단국)의 정체성에 부합하는 외교전략을 수립할 것을 제기하며, 이때 외교전략의 효과성과 지속성도 제고될 것임.
- 중소국, 특히 '끼인 국가' 중에서 한국처럼 정권교체 시마다 외교안보정책이 큰 폭으로 변동하는 국가는 세계에서도 유례를 찾기 어려운바(전전 우크라이나 정도), 이런 외교전략의 비정상성을 시정하기 위해 정부와 전문가그룹의 추가 노력이 필요함.

저항력과 회복력을 포함하는 자강력의 획득 필요

- 오늘과 같은 강대국 정치, 각자도생, 복합위기의 시대에 중소국으로서 생존하고 번영하려면 외부의 압력에 대한 저항력과 회복력을 필히 구비해야 하며, 중소국의 취약성을 보완하기 위해 국제네트워크를 통한 통상·에너지·식량안보를 최대한 강화해야 할 것임.
- 강대국에 비해 국력이 턱없이 열등한 중소국에게 과연 자강력이 효과가 있는지에 대한 의문이 있지만, 역사적으로 강대국의 명분 없는 침략전쟁은 중소국의 명분 있는 국민적 저항에 부닥쳐 번번이 무산되었음.
- 예를 들면, 1939년 겨울전쟁에서 인구 400만 명의 핀란드가 홀로 초강대국 소련의 45만 병력을 격퇴했는데, 4,200만 명의 우크라이나가 자강력을 갖춘다면 러시아의 명분 없는 침공을 이겨내지 못할 이유가 없으며, 한국도 동북아의 '퍼펙트 스톰' 을 극복하려면 국력을 결집하고 군사·경제·과학기술적 자강력을 갖춰야 할 것임.

국론 합의에 기반을 둔 외교전략의 일관성 확보

- 중소국에서 국론이 결집하면 자신의 영토 내에서 수비의 용이함까지 더해져 체급 이상의 힘을 발휘할 수 있지만, 국론이 분열되면 열등한 국력마저 분산되어 강대국의 개입에 당하게 될 것임.
- 우크라이나의 경우, 우크라이나와 러시아 민족의 혼재, 친러와 친유럽 성향의 혼재, 민주주의의 저발달로 국론이 분열되었고, 정권 교체 때마다 친러와 친서방을 오락가락하며 서방 그룹에 참여하고 전쟁을 예방할 기회를 놓쳤음.
- 한국에서도 외교·대북정책에서 만연한 남남갈등 현상은 국가안보의 큰 장애 요인인바, 먼저 국가 정체성과 국민합의에 기반하고, 지속가능한 대전략과 외교원칙을 수립해야 할 것임.

지정학적·경제적 여건을 고려한 신중한 미중관계 전략의 필요성

- 한국의 미중관계 대응전략은 한미동맹을 외교안보의 기반으로 하되, 한중 전략적 협력동반자관계도 굳건히 유지하는 '양자적 확대발전' 전략을 제안함.
- 만약 중국이 한국에게 적대적인 행동을 한다면 한국도 한미동맹과 한미일 안보협력체제를 더욱 강화해야 하지만, 한국이 앞서서 한미동맹을 중국을 겨냥한 지역동맹으로 확장하여 중국의 반발과 보복을 유발하지 않도록 신중해야 하며, 가능한 한 우호적인 한중관계를 유지해야 할 것임.

한국의 미중관계 대응전략은 한미동맹을 외교안보의 기반으로 하되, 한중 전략적 협력동반자관계도 굳건히 유지하는 '양자적 확대발전' 전략을 제안함

발행처: 아주대 미-중정책연구소

발행인: 김홍규

편집인: 서민혜

주소: 경기도 수원시 영통구
월드컵로 206 아주대학교
울곡관 527-2호
아주대 미-중정책연구소

전화: 031-219-3861

홈페이지: <http://ucpi.ajou.ac.kr>

US-China Watching은 미국과 중국의 외교·안보 분야를 전문영역으로 하여 최신 현안을 분석하는 자료입니다.