

| 제1회 아주대 중국정책연구소 세미나 |

시진핑 시기 중국 외교 패러다임의 변화

2015년 한국의 대중 외교 어떻게 할 것인가?



아주대 중국정책연구소
China Policy Institute
亞洲大中國政策研究所

일시: 2015년 1월 31일 (토) 10:00 - 18:30

장소: 아주대학교 올극관 425호

주최: 아주대 중국정책연구소

후원: 중앙일보 중국연구소

일시: 2015. 1. 31. (토), 10:00~18:30 **장소:** 아주대학교 율곡관 425호

일 정		세 부 내 용
10:00~10:30	개회식 축하 및 인사말	박영동 (아주대학교 교무처장) 박 진 (아시아미래연구원 상임대표) 김흥규 (아주대 중국정책연구소 소장)
10:30~12:30	세션 1	사 회 : 신정승 (국립외교원 중국연구센터 소장) 발 표 : 김재철 (가톨릭대학교 국제학부 교수) 제 목 : 시진핑 체제의 '중국식' 외교정책 발 표 : 이선진 (서강대학교 동아연구소) 제 목 : 중국 해양 실크로드 구상과 동남아의 대응
12:30~13:40	점 심	
13:40~15:40	세션 2	사 회 : 문흥호 (한양대학교 국제학대학원장) 발 표 : 신상진 (광운대학교 국제학부 교수) 제 목 : 2015년 중·북관계 전망과 한국의 대응 발 표 : 조남훈 (한국국방연구원 책임연구위원) 제 목 : 미중관계 변화와 한국의 대외안보정책 방향
15:40~16:00	휴 식	
16:00~18:00	세션 3	사 회 : 김흥규 (아주대 중국정책연구소 소장) 발 표 : 김한권 (아산정책연구원 지역연구센터장) 제 목 : 新도광양회 시대와 한중관계 발 표 : 윤석준 (한국해양전략연구소 선임연구위원) 제 목 : 한·중 해양문제와 한·중 전략적 협력동반자 관계
자유 토론	세션 1, 2, 3	신창훈 (아산정책연구원 글로벌거버넌스센터장) 이동률 (동덕여자대학교 중어중국학과 교수) 이문기 (세종대학교 중국통상학과 교수) 이정남 (고려대학교 아세아문제연구소 교수) 전성흥 (서강대학교 정치외교학과 교수)
18:00~18:30	총정리 및 대중외교제언	이희옥 (성균관대학교 성균중국연구소 소장) 유상철 (중앙일보 전 중국연구소 소장)

목 차

일 정	세 부 내 용
초대의 글	김흥규 (아주대 중국정책연구소 소장) 5
세션 1	발 표 : 김재철 (가톨릭대학교 국제학부 교수) 9 제 목 : 시진핑 체제의 '중국식' 외교정책 발 표 : 이선진 (서강대학교 동아연구소) 19 제 목 : 중국 해양 실크로드 구상과 동남아의 대응
세션 2	발 표 : 신상진 (광운대학교 국제학부 교수) 25 제 목 : 2015년 중·북관계 전망과 한국의 대응 발 표 : 조남훈 (한국국방연구원 책임연구위원) 31 제 목 : 미중관계 변화와 한국의 대외안보정책 방향
세션 3	발 표 : 김한권 (아산정책연구원 지역연구센터장) 39 제 목 : 新도광양회 시대와 한중관계 발 표 : 윤석준 (한국해양전략연구소 선임연구위원) 49 제 목 : 한·중 해양문제와 한·중 전략적 협력동반자 관계

시진핑 시기 중국 외교 패러다임의 변화 2015년 한국의 대중 외교 어떻게 할 것인가? [초대의 글]

새로운 양의 해가 밝았습니다. 아주대 중국정책연구소는 중앙일보 중국연구소의 후원을 받아 [시진핑 시기 중국 외교 패러다임의 변화: 2015년 한국의 대중 외교 어떻게 할 것인가?]를 주제로 국내 이 분야에서 가장 저명한 전문가 분들을 모시고 세미나를 기획하였습니다.

2015년 한국 외교는 대단히 중요한 기로에 서 있다는 느낌입니다. 마치 폭풍 속에 이미 접어들고 있는 바다에 조타수도 없이 흔들리는 배 위에 서 있는 느낌을 저버릴 수가 없습니다. 2015년 국제정치의 화두는 '지정학,' '불황,' '테러'라고 생각합니다. 한국 주변에는 삼각파도를 뒤엎는 칠각파도가 넘실대고 있습니다. 북핵문제와 미국, 중국, 일본, 러시아발 외교적 도전은 물론이고, 경제 불황과 국제 테러의 파도 역시 그리 멀리 있지 않다는 느낌입니다.

저희 중국정책연구소는 한국 외교에 막대한 영향을 미칠 변수 중 하나인 시진핑 시기의 중국외교안보 문제를 정면으로 다루면서 한국호가 나아가야 할 방향에 대해 전문가 분들과 같이 고민해 보고자 합니다. 물론 우리가 직면한 도전은 보다 다차원적이어서, 추후 이를 기반으로 보다 고도화되고 다각적인 분석과 논의가 진행되어야 할 것으로 생각합니다. 이 분석과 논의는 여야를 떠나 우리가 지닌 모든 역량을 결집시킬 수 있는 노력이어야 할 것입니다. 이 세미나는 이러한 노력의 한 시작이자, 한 부분이고자 합니다.

이 세미나는 여러분의 지혜를 모아 한국 정부와 각계에 2015년 한국 대중 외교가 나아가야 할 방향에 대해 조언과 자문을 하는 데 활용하였으면 합니다. 보다 많은 분들이 오셔서 이 세미나를 빛내 주시기를 양청합니다. 이 세미나를 기꺼이 후원해주신 중앙일보 중국연구소 한우덕 소장님께 다시 감사의 말씀을 드리면서, 바쁘신 가운데에서도 저희 세미나에 관심을 가져주신 모든 분들께 감사의 인사 전합니다.

2015. 1. 31

아주대 중국정책연구소 소장 김흥규 배상

[발표]

‘중곡식 외교’의 실체와 전망

김 재 철

가 톨 릭 대 학 교

시진핑 체제의 '중국식' 외교정책 1)

김재철 (가톨릭대학교 국제학부)

시진핑 총서기를 위시한 중국의 지도부가 외교정책과 관련하여 '중국의 방안(中国方案)', '중국의 지혜(中国智慧)', '중국의 목소리(中国声音)' 등을 강조하고 또 '일대일로(一带一路)', NDB와 AIIB 등 새로운 개발은행 설립, 그리고 새로운 아시아 안보관 등을 추진하거나 제기함에 따라 '중국식' 외교정책이 그 모습을 드러내기 시작했다. 이 발표문은 시진핑 체제가 추진하는 '중국식' 외교정책의 내용과 특징을 검토하고 향후 전망과 과제도 간략하게 논의하게 될 것이다.

◎ '중국식' 외교정책

'중국식' 외교정책이란 1) 국제관계에 중국의 전통이나 경험을 적용시키려는 시도나 2) 보편적 국제규범이나 규칙과는 다른 중국만의 외교정책의 원칙이나 방안을 제시하고 추구하는 것을 지칭한다.

◎ 선례와 다양성

중국의 성장추세가 분명해진 2005년을 전후하여 외교정책과 관련하여 중국적 특성을 모색하고 부각시키려는 시도 또한 분명해졌다.

관방에서 전개된 노력은 평화나 조화를 중국의 전통으로 부각시켰다. 대표적 사례로 평화적 부상(和平崛起)과 평화발전론을 들 수 있고, 이후 제기된 조화세계(和谐世界)론 또한 조화가 중국의 전통임을 강조했다.

반면에 민간 전문가, 특히 민족주의자들을 중심으로 상무(尙武)정신(Johnston의 parabellum)과 정복(征服)욕 등을 전통으로 규정했다. 이를 통해 이들은 중국의 부흥을 위해 군사력 증강이 필요하다는 주장을 제기했다.

◎ 시진핑 체제의 '중국식' 외교: 그 중요성은?

시진핑 체제의 '중국식' 외교는 위에서 언급한 두 개의 상반된 경향 가운데 어느 측면을 더 강조하는가? 과연 시진핑 체제는 전통의 평화적 측면과 함께, 또는 평화적 측면 대신에 호전적 측면을 강조하는가? 이는 중국외교정책의 성격과 향방을 이해하는 데 기여한다.

1) 본 발표문은 국립외교원 중국연구센터가 출간할 예정인 필자의 글 "'중국식' 외교정책의 등장? 2014년 중국외교의 기조"에 기반 하여 작성되었음.

아울러 이러한 검토는 “강대국으로 부상한 중국의 시진핑 체제가 마침내 국제관계에 관한 자신의 선호를 밝히려 함을 의미하는가?”라는 질문에 대한 대답을 제시할 것이다. 국력의 급속한 증강과 함께 과연 중국이 기존규범이나 규칙을 준수할 것인지 아니면 독자적 노선을 추구할 것인지, 또 독자적 길을 걷는다면 그 구체적 내용은 무엇이 될 것인지에 대한 관심이 촉발되었다. 이러한 맥락에서 볼 때 시진핑 체제의 '중국식' 외교정책은 국제적 담론(话语)권과 국제적 규칙의 제정권을 강조해온 중국이 국제질서와 규칙에 관한 독자적 구상을 제기하기 시작함을 의미하는 것으로 해석할 수 있는가?

베이징 대학의 자칭궈(贾庆国) 교수는 새 지도부의 외교이념이 이상적 세계에 관한 부상하는 중국의 생각을 표출한 것으로 규정한다.²⁾ 왕지스(王缉思) 교수 또한 CICA 개최, 일대일로 구상의 추진, SCO 확대 등의 조치를 중국이 '포석'을 둔 것으로 규정한다.³⁾

◎ 중국의 방안과 중국의 목소리

시진핑 체제 출범후 중국의 독자적 선호를 추구하거나 중국의 역사와 경험을 반영시키려는 일련의 노력이 적극적으로 전개되었다.

1) '일대일로'

신실크로드 경제지대와 21세기해상실크로드를 지칭하는 '일대일로'는 역사적 연계와 중국의 경험을 반영한다는 점에서 중국식 외교의 가장 분명한 증거로 간주될 수 있다.

중국은 일대일로 구상과 관련하여 역사적 연계를 강조한다. 구체적으로 실크로드의 부활을 추구하는 것은 장첸(张骞)과 정허(郑和)의 선린우호와 평화정신을 계승하려는 시도로 규정한다. 이는 역사를 활용하여 연계를 형성함으로써 관계를 강화하려는 시도로 해석될 수 있다.

전략적으로 일대일로 구상은 미국의 아시아로의 재균형에 대한 대응의 성격을 갖는다. 즉, 미국이 아시아로 돌아오자 중국은 서쪽으로 진출하려 한다. 실제로 중국의 일부 전문가들은 남아시아, 중앙아시아, 중동 등 일대일로가 지향하는 서부지역이 중국의 전략적 중심이자 경제적 전략지역으로 중국의 평화적 부상을 위해 필요한 전략적 공간을 확보하는 데 기여할 것으로 간주한다.⁴⁾ 이 점에서 일대일로 전략은, 와이자오(外交)학원의 가오편(高飛)교수의 표현을 빌리면⁵⁾, 농촌으로써 도시를 포위하는 전략으로 규정할 수 있다.

2) 贾庆国, “国际事务中的‘中国方案’与‘中国智慧’,” 『世界知识』, 2014년 18기(10월 16일).

3) 王缉思, “中国已经长大了,” 2014년 6월 23일,

http://opinion.huanqiu.com/opinion_world/2014-06/5031609.html

4) 祁怀高, “周边外交, 四种思路需统筹,” 『环球时报』, 2014년 11월 6일.

5) “中国外交: 从韬光养晦到奋发有为,” 『国际先驱导报』, 2014년 1월 14일.

다시 말해 일대일로는 갈등을 겪고 있는 동아시아와 미국을 넘어 새로운 지역에서 협력 파트너를 찾으려는 중국의 시도로 간주될 수 있다.

2) NDB와 AIIB

NDB의 출범은 일정 정도 남남교역의 비중이 크게 증대된 현실상의 변화를 반영한다. 동시에 동 은행의 출범은 브레튼 우즈(Bretton-Woods)체제에 대한 불만의 표출이기도 하다. 즉, IMF와 세계은행에 대한 불만이 대안적 기제의 창출로 이어졌다.⁶⁾ IMF와 세계은행을 지배하는 선진국들이 신흥국의 목소리를 적극적으로 수용하려 들지 않는 상황이 브릭스 국가들로 하여금 기존 기구에서 자신들의 요구를 제대로 반영시키기 어렵다는 결론에 도달하도록 작용했다.⁷⁾ 실제로 중국의 한 전문가는 미국이 세계은행과 IMF에서 중국의 지분을 확대시켜주겠다는 약속을 지키지 않았다는 사실을 중국이 새로운 개발은행을 설립하게 된 배경으로 규정한다.⁸⁾ 이 점에서 NDB의 창설은 중국이 IMF와 세계은행에서의 지분을 확대하는 데 초점을 두던 데서 이제 대안적 기제의 창설이라는 독자노선으로 옮겨갔음을 제시한다.

AIIB의 설립 또한 지역의 주도권과 대안에 대한 중국의 의지를 일정 정도 반영한다. 가령, 와이차오학원의 장뤼핑(江瑞平)은 동 은행의 설립을 지역의 주도권에 대한 중국의 의지의 표현이자 또 구성국이 이를 승인한 것으로 해석했다.⁹⁾ 중국은 초기 출자 자본금 500억 달러 가운데 절반을 부담함으로써 동 은행에 대한 주도권을 장악했다. 특히 중국은 상임이사회를 두지 않고 집행부를 중심으로 동 은행을 운영할 것으로 알려졌다. 이러한 지배구조는 AIIB가 투자에 관한 결정을 중국의 뜻에 따라 진행하는 것을 견제하기 어렵게 만든다.¹⁰⁾ 나아가 AIIB의 설립은 아시아에서 미국과 일본이 주도하는 세계은행과 ADB의 영향력을 완화시키는 결과로 이어질 수 있다. 이 점에서 AIIB 또한 중국이 기존질서에 참여하는 데서 새로운 대안을 추구하는 데로 초점을 이동시켰음을 제시하는 증거로 간주될 수 있다.

3) 새로운 아시아 안보관(新亚洲安全观)

6) "BRICS group of nations sets up development bank to rival IMF, World Bank," *South China Morning Post*, July 16, 2014.

7) 김형주, "글로벌 다자개발은행 체제에 주도권 경쟁 시작됐다," 2014년 8월 18일, <http://www.lgeri.com/economy/finance/article.asp?grouping=01010300&seq=468>

8) Jane Perlez, "U.S. Opposing China's Answer to World Bank," *International New York Times*, October 9, 2014.

9) "21国签约筹建亚投行, 法定资本1000亿美元," 『环球时报』, 2014년 10월 25일.

10) 김형주, "글로벌 다자개발은행 체제에 주도권 경쟁 시작됐다".

안보적 측면에서도 중국은 아시아만의 관념과 틀을 형성하려는 의도를 노정시켰다. 시주석은 2014년 5월 상하이에서 개최된 CICA에서 행한 연설에서 새로운 아시아 안보관을 제시하고 이를 바탕으로 지역의 안보와 협력의 새로운 건축을 세움으로써 함께 건설하고 함께 누리며 함께 이익을 얻는 아시아 안보의 길로 나아갈 것을 촉구했다.¹¹⁾ 그의 연설의 초점은, 중국국제문제 연구소의 동만위안(董漫遠)이 지적하듯, 아시아 국가들이 자신의 운명을 주도하고 주재하는 것을 촉구하는 데 있었다.¹²⁾ 나아가 시주석은 “어떤 국가도 지역의 안보를 농단하거나 다른 국가의 정당한 권리를 침해해서는 안 된다”고 지적하고 또 “제3국을 겨냥한 군사동맹을 강화하는 것은 지역의 공동안보에 불리하다”고 지적함으로써 미국이 동맹을 형성하여 아시아 안보를 주도하는 상황을 겨냥했다.¹³⁾

베이징 대학의 왕이저우 교수는 시진핑 체제가 아시아 안보구조 형성과 관련하여 지도력을 행사하려는 의지를 노정시킨 것으로 규정한다.¹⁴⁾ 중국이 미국과 일본이 모두 참여하는 동아시아정상회의(EAS)와 같은 기구가 아닌 CICA에서 안보와 관련한 새로운 비전을 제시했다는 사실은 중국이 미국과 일본의 영향력을 배제하려 시도한 것으로 해석될 수 있다.

◎ 중국적 특성과 그 한계

‘중국식’ 외교는 중국의 특성을 반영한다. 중국은, 국방대학의 명상칭(孟祥青)이 지적하듯, 부상하는 지위에 걸 맞는 외교적 이념과 정책을 모색하기 위해 전통문화로 관심을 돌렸고, 전통으로부터 일련의 용어와 개념들을 차용했다.¹⁵⁾ 이러한 중국적인 것에 대한 추구는, 18대 보고에서 나타난 바 있는, 노선과 체제에 대한 자신감을 반영한다.¹⁶⁾ 즉, 국력의 증대와 이에 따른 자신감 증대가 시진핑 체제로 하여금 대외정책과 관련하여 중국의 특성을 강조하도록 작용한다.

그러나 중국이 이처럼 전통문명으로부터 다양한 아이디어를 끌어왔지만, 중국적 용어와 개념의 내용은 매우 불분명하다는 평가를 피하기 어렵다. 해외에서는 물론이고 중국 내에

11) 习近平, “积极树立亚洲安全观 共创安全合作新局面: 在亚洲相互协作与信任措施会议第四次峰会上的讲话,” 2014년 5월 21일,

http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zyjh_611308/t1158070.shtml

12) “携手开创亚洲安全合作新局面: 专家解读习近平主席在亚信峰会上的讲话,” 2014년 5월 21일, http://news.xinhuanet.com/world/2014-05/21/c_126531115.htm

13) 习近平, “积极树立亚洲安全观 共创安全合作新局面: 在亚洲相互协作与信任措施会议第四次峰会上的讲话”.

14) Wang Yizhou, “China’s New Foreign Policy: Transformations and Challenges Reflected in Changing Discourse,” *The Asan Forum*, March 21, 2014.

15) “学者热议: 中国外交的转型及其困境,” 『环球时报』, 2014년 6월 12일.

16) Wang, “China’s New Foreign Policy: Transformations and Challenges Reflected in Changing Discourse”.

서조차 중국적 용어와 개념을 어떻게 규정하고 해석할 것인가에 대한 합의를 찾기 어렵다. 여기에 더해 중국문명의 부활을 주창하는 시진핑 주석마저 다양하고 심지어 상반되는 중국의 전통을 동시에 강조함으로써 혼란을 가중시키고 있다. 대표적으로 시진핑 주석은 유가사상의 창시자인 공자탄신 2,564주년 기념식에서 행한 연설에서 중국의 과거에 대한 경의를 표시하면서 공자뿐 아니라 법가의 대표적 사상가인 한페이(韓非)와 진나라 때 법가정치를 극단적으로 추진했던 상양(商鞅)마저도 계승해야 할 전통에 포함시킴으로써 중국의 전통이 구체적으로 무엇을 의미하는지에 대한 혼란을 가중시켰다.¹⁷⁾ 중국이 중국적 전통과 특성에 대해 분명한 이해를 갖고 있는가라는 의구심을 촉발시키는 대목이다.

여기에 더해 중국적 개념과 구상을 어떻게 실천할 것인가에 관해서도 구체적인 방안이 제시되지 않았다. 비록 왕이 외교부장이 일대일로 구상을 1년 만에 구체화시켰다고 주장하지만 전문가들은 다른 견해를 제시한다. 가령, 왕지스 교수는 중국이 일대일로와 관련하여 구체적 계획을 제시하지 못한 것으로 규정한다.¹⁸⁾ 칭화대학의 순저(孫哲) 교수 또한 중국이 국제적으로 어떤 책임을 이행할 것인지에 대한 분명한 언급이 없고 추론하기도 쉽지 않다고 평가한다.¹⁹⁾ 이는 중국이 일련의 중국적/독자적 방안을 제시했음에도 불구하고 국제적 지위나 국제적 정체성을 어떻게 규정할 것인가라는 보편적이고 근본적인 문제에 대한 답을 여전히 찾지 못했음을 제시한다.

◎ 능동성과 선별적 적극성

‘중국식’ 외교의 등장은 중국 외교의 능동성을 반영한다. 이러한 사실은 중국이 외교적 의제를 적극적으로 제기하고 또 이를 증대되는 국력과 영향력을 활용하여 추구하려(奮發有爲; 積極進取) 든다는 점에서 확인된다.²⁰⁾

중국의 외교정책의 능동성이 강화된 데는, 많은 전문가들이 지적하듯, 중국에 대한 국제적 기대가 증대되었다는 사실과 함께 국제체제에서 더 적극적 역할을 수행하려는 중국의 의도 또한 작용했다. 중국은 그동안 국내문제와 자신의 발전에만 전력했으나 이제 중국의 이익이 국제적으로 확대됨에 따라 외부환경에 의해 영향을 더 크게 받게 되었고 그 결과 외부에 대한 관심과 참여가 제고될 수밖에 없다는 논리이다.²¹⁾ 이와 관련하여 중국의 한 전문가는 강대국으로서 중국이 단순히 도전에 대응하는 것을 넘어 도전을 적극적

17) Chris Buckley, "Leader Taps Into Chinese Classics in Seeking to Cement Power," *International New York Times*, October 11, 2014.

18) 王緝思, "中國已經長大了".

19) "學者熱議: 中國外交的轉型及其困境".

20) "中國外交: 從韜光養晦到奮發有為".

21) "專家談習近平提出'中國方案': 對中國外交提出新要求," 2014년 7월 15일, <http://politics.people.com.cn/n/2014/0715/c99014-25284820.html> (2014).

으로 관리하고, 국면을 조정하며 국제사회에 중국의 지혜와 공공재를 제공해야 한다고 규정하고, 이를 위해 중국외교는 국제문제에서 능동적으로 목소리를 내어야 한다고 주장한다.²²⁾

한편 중국이 '중국식' 외교를 추진하는 명분으로 국제적 공공재(public goods) 제공을 강조하지만 자국의 이익과 직접적으로 관련되지 않는 일에 무관심하거나 입장을 분명하게 표명하지 않는 기조는 계속해서 견지된다.

◎ 지도자의 영향력(“习式外交”)

'중국식' 외교의 등장은 최고 지도자인 시진핑에 의해 추동된 측면이 강하다. 즉, 지도자 변화에 따른 정책변화로서의 성격이 강하다. 우선, 한 전문가가 지적하듯, 시주석은 서구로부터 배우거나 기존 노선을 답습하기보다 독자성을 강조한다.²³⁾ 다음으로 시주석은 중국의 국제적 영향력 확대를 강조한다. 물론 그는 여전히 전략적 기회의 시기를 강조하지만 이를 그냥 기다리기보다 적극적으로 형성할 필요성을 강조한다. 즉, 단순히 외부환경이 중국의 발전을 결정하도록 하기보다는 중국의 국내적 발전을 활용하여 외부의 안정적 환경을 확보할 필요성 강조한다.²⁴⁾ 셋째로 시주석은 중국의 강대국 지위를 강조한다. 새로운 형태의 강대국 관계 구상으로부터 중국식 강대국 외교까지 새로운 지도부가 제기한 대외구상은 공통적으로 강대국으로서의 중국의 지위를 포함한다.²⁵⁾ 마지막으로 시진핑 주석은 중국의 전통문화를 강조하는 것으로 평가된다. 런민대학의 캉샤오광(康晓光)은 공산주의 선배들보다 전통문화가 시주석에 더 큰 영향을 끼친다고 규정한다.²⁶⁾

◎ 전망과 과제

중국식 외교는 중국의 공세적 외교정책에 대한 미국의 우려와 대응을 촉발시켰다. 대표적으로 시진핑 주석이 아시아인에 의한 아시아 안보를 제기함에 따라 미국에서 중국이 미국을 구축하고 지역 국가로 하여금 중국의 요구를 수용하도록 강요하려 한다는 우려가 촉발되었다.²⁷⁾ 여기에 더해 NDB, AIIB, 그리고 실크로드 펀드 등 중국의 방안도 미국의

22) 韩方明, “习近平领导下的中国外交2014年回顾,” 『联合早报』, 2015년 1월 5일.

23) Wang Yukai, “President Xi's crucial historical missions,” *China Daily*, January 8, 2015.

24) Christopher K. Johnson, “Xi Jinping Unveils his Foreign Policy Vision: Peace Through Strength,” December 8, 2014,

<http://csis.org/publication/thoughts-chairman-xi-jinping-unveils-his-foreign-policy-vision>

25) Xie Tao, “China's Foreign Policy in 2014: A Year of 'Big Strokes',” *The Diplomat*, December 27, 2014.

26) Buckley, “Leader Taps Into Chinese Classics in Seeking to Cement Power”.

27) Bonnie S. Glaser, “Obama-Xi Summit: Assuage Respective Fears, Expand Cooperation,”

<http://csis.org/publication/obama-xi-summit-assuage-respective-fears-expand-cooperati>

주도권에 도전을 제기하는 것으로 인식되었다.²⁸⁾

이러한 인식에 따라 미국은 중국의 방안을 무산시키려 노력했다. 대표적으로 미국은 한국과 호주 등 동맹국에 대해 AIIB에 참여하지 않도록 압력을 가했다.²⁹⁾ 한국, 호주, 일본 등 동아시아의 주요 국가들이 AIIB에 참여하지 않게 됨에 따라 AIIB의 창설국가는, 중국을 제외하면, 군소 국가에 한정되었고 이는 다시 중국이 추구하는 국제적 권위를 제약했다.³⁰⁾ 중국의 한 언론은 중국이 자신만의 독자적 길을 가려하는 데 일부 국가가 참여하지 않았으며 이러한 사실은 중국이 국제거버넌스를 주도하는 데 직면한 어려움을 보여준다고 평가했다.³¹⁾

이와 함께 중국내에서도 중국식 외교정책을 둘러싸고 이견과 논쟁이 제기되었다. 가령, 가오펬이 교수는 중국이 진정으로 독자적인 외교정책을 제시했는지에 대해 의문을 제기한다. 그는 향후 중국에게 중요한 것은 중국만의 가치를 제시하는 것이라고 규정함으로써 '중국식' 외교가 중국만의 가치를 제시하지 못한 것으로 평가한다.³²⁾ 베이징 대학의 자칭궈 교수 또한 중국만의 독자적 지혜의 가능성과 의미에 대한 의구심을 제기한다. 그는 중국의 지혜란 중국과 외부세계 사이에 계속해서 진행된 역사적 상호작용의 결과로 형성된 산물이어야 한다고 규정한다. 다시 말해 중국만의 독특한 것이기보다는 외부에 의해 수용될 수 있는 것이어야 한다는 지적이다.³³⁾

이러한 일부의 비판에도 불구하고 중국 내에서는 '중국식' 외교에 대한 옹호론이 지배적이다. 한 평가는 아시아 안보관, 일대일로, 운명공동체, 새로운 형태의 강대국 관계, 정확한 의리관(义利观) 등 일련의 중국식 이념과 제안이 세계의 적극적 호응을 얻었다고 규정한다.³⁴⁾ 런민대학의 팡중잉 또한 국제적인 공공재를 제공하려는 노력인 일대일로 계획이 미국의 재균형에 비해 더 환영을 받은 것으로 평가한다.³⁵⁾ 상하이 사범대학의 주잉(朱颖) 교수는 중국은 NDB, AIIB 등을 제안함으로써 이미 아태지역에서 우위를 점령했으며 더 많은 발언권을 획득한 것으로 평가한다.³⁶⁾ 다른 평가 또한 중국의 문화와 외교적 전통

on

28) John Kemp, "China's Silk Road challenges U.S. dominance in Asia," November 10, 2014, <http://www.reuters.com/article/2014/11/10/china-apec-silkroad-idUSL6N0T03CY20141110>

29) Zachary Keck, "Why the US Is Trying to Squash China's New Development Bank," *The Diplomat*, October 10, 2014.

30) Keck, "Why the US Is Trying to Squash China's New Development Bank".

31) "Accord reached on key bank," *China Daily*, October 25, 2014.

32) "学者热议: 中国外交的转型及其困境".

33) 贾庆国, "国际事务中的'中国方案'与'中国智慧'".

34) "习近平2014年'主场外交'4大亮点," 2014년 11월 13일, <http://politics.people.com.cn/BIG5/n/2014/1113/c99014-26018617.html>

35) 庞中英, "战后国际秩序已面目全非," 『环球时报』, 2014년 10월 16일.

36) "百名专家从APEC看中国变化, 中国成世界新规则重要制定者," 2014년 11월 10일,

을 이어받은 시진핑 지도부의 외교정책이 '중국의 지혜'로 국제관계를 처리함으로써 중국의 품격을 보여주었다고 규정한다.³⁷⁾

여기에 더해 중국의 방안이 좌절될 경우 중국이 겪을 경제적 손실이 막대하다는 사실과 중국의 방안이 시진핑 주석이 개인적으로 재가한 것으로서 그의 신뢰성이 걸려 있다는 사실 또한 중국이 독자노선을 계속해서 추진할 가능성을 제시한다.³⁸⁾ 실제로 시진핑 주석은 2014년 11월 28-29일에 개최된 중앙외사업무회의(中央外事工作会议)에서 "자신의 특성을 지닌 강대국 외교를 형성"할 필요성과 중국의 대외업무로 하여금 중국의 특색, 중국의 스타일(风格), 그리고 중국의 기상(气派)을 지니도록 해야 할 필요성을 강조했다.³⁹⁾ 회의 후 런민일보를 위시한 중국의 언론들은 중국의 강대국 외교의 특성이 중국적 특색, 스타일, 기상이 있는 외교이념에서 구현된다고 규정했다.⁴⁰⁾ 향후 중국의 외교정책이 계속해서 중국적 특성을 추구하고 강화해갈 가능성을 제시하는 증거들이다.

그럼에도 불구하고 중국식 외교가 대안으로 자리 잡기 위해서는 중국의 방안에 대한 국제적 우려를 해소해야 한다. '중국식' 외교는, 런민대학 스인홍 교수의 지적처럼, 다른 국가의 의구심을 감소시키고 외부의 저항을 완화시킬 필요성에 직면해 있다. 이와 관련하여 그는 일대일로와 같은 사업을 추진함에 있어서 충분한 국제적 협의를 진행함으로써 진정으로 국제적 집단사업으로 만들 필요성을 지적한다.⁴¹⁾ 다시 말해 중국적인 것에 대한 중국의 증대되는 의지에도 불구하고 또는 중국적인 것을 원할수록 보편성을 지향해야 할 필요성이 더 부각된다.

<http://world.huanqiu.com/exclusive/2014-11/5196501.html>

37) 吴秀荣, "以'中国智慧'处理国际关系," 『淮安日报』, 2014년 10월 31일.

38) Daniel Wagner & Robert Martin, "Can China's New Development Bank Succeed?," *The World Post*, August 26, 2014.

39) "中央外事工作会议在京举行," 『人民日报』, 2014년 11월 30일.

40) 本报评论员, "中国外交必须具有自己的特色: 一论贯彻落实中央外事工作会议精神," 『人民日报』, 2014년 12월 1일.

41) "时殷弘谈如何取信于邻国: 不要扮演利他主义者," 2015년 1월 4일, <http://world.people.com.cn/n/2015/0104/c1002-26321283.html>

[발표]

중국 해양 실크로드 구상과 동남아의 대응

이 선 진

서강대학교 동아연구소

중국 해양 실크로드 구상과 동남아의 대응

이선진 (서강대학교 동아연구소)

1. 해양실크로드 제안과 그 이후

(1) Xi Jinping의 해양실크로드 건설 제안 (2013.10.3 인도네시아 국회)

- 중국. 아세안 共同 運命体 (China-ASEAN common destiny)
- 해양 실크로드 공동 건설
- 아시아 인프라건설 은행(AIIB) 설립
- 중. 아세안 해양 협력 기금 설립
- 2020년까지 중. 아세안 교역 규모 목표로 1조 달러 설정
- 향후 3-5년 간 15,000 명에게 중국 정부 장학금 지원
- “지역안보 이슈” 논의를 위해 제1차 중국. 아세안 국방장관 회의 개최

(2) 해양 실크로드의 실천 방안이 아직 발표되지 않았으나 2013.10 이후 아세안에 대한 중국 지도부의 추가 제안들.

- 자국화폐로 무역청산, 중국 채권 시장에 아세안의 참가 지원. 지역금융 안전망 구축
- 남중국해 관련 dual track approach: COC 협상 및 해상협력 병행
- 2015년을 “중. 아세안 해양 협력의 해”로 지정, 대아세안 해양 기금(30 億元) 제공하여 해양 생태/환경 조사, 긴급대피 등
- 대 아세안 기금 200 억불 제공(2008년 제1 차, 2014년 제2차)

2. 중국 해양 실크로드 전략의 의도 분석

(1) 중국의 대동남아 정책의 단계적 발전

- 1990년 대 중반 (江澤民의 “신 안보 구상”) 이후
 - 대 아세안 고위급 교류, 베트남과 관계정상화, 남중국해 DOC 등
 - 경제 교류 중시: 국경무역, 교통 수송망 등 인프라 건설 역점
 - 아세안 대화 상대국 가입, 경제관련 多者지역협력 활동에 적극
☞ 동아시아 외환위기 당시 RMB 평가절하 안하겠다는 선언, 중. 아세안 FTA 및 일방적 농산물 개방 선언(early harvest), 남중국해 DOC 및 중국의 대 아세안 무역 적자 등이 중국 이미지 크게 개선.
- 2000년 대 중반(특히 2008년 세계 금융위기) 이후
 - 중국의 assertive diplomacy- 남중국해, 필/베에 강경자세

- 오바마 정부이후 동아시아에서 미. 중 대립 격화. 아세안은 이에 편승하여 중국의 assertive diplomacy에 반발

- 2012년 Xi Jinping 시대 이후
 - 주변국 외교 강화 및 silk road 전략 추진
 - 동남아에 대한 외교 공세 강화 (상기 1항)

(2) 중국 동남아 정책의 특징

- 교통망 건설 우선: "길을 닦으면 길 따라 물자, 사람, 돈이 흐른다"
- 서부 대개발 계획과 대동남아 정책을 연계, 2000년 전후 개시
- 정책 대상 지역의 점진적 확대: CLMV → 선발 아세안 → 동아시아/ 남아시아까지 확대 (해상실크로드)
- 전략적 지속성 (미얀마의 예)
 - 2006년 석유 및 가스 파이프 라인을 미얀마 경유 루트로 결정
 - 미얀마 경유 인도양 진출 전략, 철도 연결 등 대규모 사업 합의
 - 현재 미얀마 내 반 중국 감정을 감안 내부 준비만 계속
 - 미얀마-인도-방글라데시 경제회랑도 실크로드의 한 축

(3) 해양 실크로드 의도: 동남아에 대한 전략적 이해

- 동남아의 지정학적 중요성
 - 태평양-인도양, 동북아-남아시아, 인도-중국의 연결 고리
 - 인도 Indo-Pacific Maritime Cooperation, 인도네시아의 Maritime Axis Doctrine와 겹치는 해양 수역
- 아세안의 경제력: 현재와 성장 잠재력
 - ASEAN 2017년 경제전망 (IMF)- 6 억6 천만 명(인구), 3조 8천억 불(GDP), 5,800 불 (1인당 GDP)
 - 중국 주변에서 가장 높은 경제 성장 지역, 2014년 ASEAN의 FDI 규모가 중국 추월, 동아시아 역내무역에서 아세안의 비중 상승
 - 2015년 아세안 경제공동체 발족
- 아세안은 동아시아 지역협력기구의 중심 역할
 - ASEAN+3, EAS (이상 정상), ARF(외교), ADMM+ (국방)등
- 미-중 경쟁, 미 · 일 · 호주 · 인도의 연계 遮斷
- 동남아 거주 華人の 활용 등

=> 세계 대국을 향하여 동남아에서 sphere of influence(塑造周邊) 건설

- 중국은 一帶一路 대상 지역에 대하여 각각 다른 목표와 전략

3. 동남아와 남아시아의 대응

(1) 아세안의 대응

- 해양 실크로드의 구체내용이 공식 발표 전인 만큼 대응을 자제. 단, AIIB에 아세안 10 개국이 창설멤버로 참가하였고, 남중국해 관련 중국의 dual track (협상과 해상 협력) 에도 관심.

- 필리핀, 베트남, 인도네시아는 미국의 요청에도 불구하고 AIIB 참가
- 아세안 각국은 개별적으로 판단하여 대응할 것이나, 아세안은 공동 대응 방안을 모색할 것임

☛ 개별국가들은 전체 분위기에 따라가는 관행 (AIIB의 사례)

- 아세안 중에서 해양 실크로드에 호의/관심을 보이는 나라와 경계하는 나라들로 구분.

- 호의/관심 국가: 인도네시아, 말레이시아, 태국, 캄보디아, 라오스
- 경계하는 국가: 베트남, 필리핀, 미얀마
- 특히, 해양실크로드의 관문인 베트남, 인도양 진출의 관문인 미얀마 내 反 중국 감정이 팽배

- 신임 인도네시아 대통령의 Maritime Axis Doctrine 정책 선언

- 해양 개발, 해양 국방, 인도양-태평양 해양 연결 외교 등

☛ 인도네시아는 아세안 전체 인구, 국가 면적 및 경제의 40%를 차지하고 지리적으로 중심에 위치한 아세안의 盟主

=> 중국이 상기 아세안 내 贊反 분위기와 Modi 인도 총리의 해양 전략 (하기) 등을 감안한 해양 실크로드 실행계획을 발표할 지 주목됨

(2) 일본의 대 중국 견제 활동 본격화

- 일본 정부, 아세안 기금 200 억불 설치 (2013년 일본. 아세안 정상회의)

- 일본 기업, 대 중국 투자와 무역을 아세안으로 전환

- 미얀마, 베트남, 필리핀 내 反 중국 감정 유도, 경제적 지원 및 중국 견제 세력으로 위치 확보 노력이 주효

- 인도, 호주, 미국과 연계하여 대중국 견제

☛ 아베, 2007년부터 호주, 인도와 함께 arc of freedom 연대 구축 노력

"I envisage a strategy whereby Australia, India, Japan and the U.S. state of Hawaii form a diamond to safeguard the maritime commons stretching from the Indian Ocean region to the western Pacific." (아베, 2012.12)

(3) Modi 인도 총리의 Indo-Pacific Maritime Cooperation 정책

- 남아시아에서 인도의 영향력 확대와 대중국 세력 확대 견제 목적
- 인도를 겨냥한 일본, 중국, 미국의 활발한 외교전 전개 중

(4) 오바마 대통령의 인도 방문(2015.1.25)

4. 지역정세의 구조적 변화와 한국

(1) 대국들의 경쟁과 견제가 확대되고 가열 추세

- 동아시아에서의 전략적 경쟁이 동남아, 남아시아로 확대
- 미국 대신 일본이 대 중국 견제세력 구축의 선봉장 -> 가열화
- 인도의 해양 전략이 이러한 대국들의 경쟁을 가열화

(2) 동아시아 정치/경제적 활력이 동북아에서 동남아로 南下

- 아세안의 경제적 부상, 5-6 % 이상의 아세안의 높은 경제성장, 인구 6억 6천만 명의 경제 통합, 동남아의 경제 활력 등
- 동남아를 겨냥한 대국들의 경쟁이 가열화 -> 아세안의 부상
- 중국, 인도, 인도네시아 신지도부의 동남아/남아시아 해양 전략 등장

(3) Asian Paradox 와 향후 동아시아 정세의 불확실성

- 정치적 경쟁이 동아시아의 경제 활력과 지역 생산 분업 체제마저 저해할 가능성
- 향후 미국의 대 아시아 정책 및 Abenomics의 장래에 불확실성

(4) 한국에의 함의 (도전과 기회)

- 동아시아 정세 변화 속에서, 한반도의 전략적 우선순위 저하 및 한국의 정치/경제적 주변화될 가능성
- 미국, 중국, 일본의 경쟁 속에서 한국에 대한 압력 가중될 전망
- 한국 기업, 동남아에서 일본과 중국의 치열한 경쟁에 직면
- 한국 정책에 영향: 대북한 (통일) 정책, 동북아 평화구상(東平構) 등

[발표]

2015년 중 · 북관계 전망과 한국의 대응

신 상 진
광 운 대 학 교

2015년 중·북관계 전망과 한국의 대응

신상진 (광운대학교 국제학부)

1. 시진핑·김정은 집권 이후 중·북관계의 변화

o 2012년 12월 북한의 장거리 미사일 발사와 2013년 2월 3차 핵무기 실험 및 12월 장성택 처형을 거치면서 중·북관계가 지속적으로 소원화·경색국면으로 접어들고 있음.

- 3차 핵무기 실험 이후 중국이 화물 통관절차 강화와 북한은행의 불법계좌 폐쇄조치 등 유엔 안보리의 대북 제재 결의에 적극 동참하는 자세를 보이고 있고, 김정은 친서를 휴대하고 방중한 최룡해 특사에게 예정 일정을 연기시킨 뒤에야 시진핑 주석을 면담할 수 있도록 허용함.
- 북한은 중국의 유엔 안보리 대북 제재 동참에 대해 불만과 적대감을 표출하고 있고, 중국정부는 중·북관계를 동맹관계로 지칭하지 않고 정상적 국가 사이의 관계로 규정하고 있음. 중국정부는 '전통우호협력관계'라는 표현도 극히 제한적인 경우에 한해서 사용하고 있으며, 대북 원조를 중단하고 관방매체를 통해 북한을 포기해야 한다는 등 북한에 대한 중국내 다양한 견해 표출을 허용함으로써 북한의 정책변화를 간접적으로 '압박'하고 있음.
- 북한은 러시아, 일본, 미국, 한국 등과 관계개선을 통해 중국의 대북 영향력 약화를 도모하려 하고 있으며, 중국은 정치·안보 면에서도 남북한에 대해 균형외교정책을 추진하고 있음.
- 2011년에 이어 2012년 중·북 집권당 사이에 2차례 전략소통기제가 가동된 바 있고, 2013년에는 외교부간 전략대화가 개최되었으나, 2014년에는 이들 형태의 전략대화가 중단되었음. 이는 중·북 지도부 사이에 과거와 달리 전략적 소통이 원활하게 이루어지지 못하고 있음을 방증함.
- 2013년 7월 리웬차오 중국 국가부주석 방북 이후 중국이 한국전쟁을 '항미원조전쟁'이 아니라 '조선전쟁'으로 지칭함으로써, 북한의 군사도발에 중국이 연루되지 않겠다는 메시지를 북한에 전달하고 있음.
- 장성택 처형 이후 중·북 사이에 최고지도자 교환 방문은커녕 부부장급 이상의 지도부 인사 교류마저도 한 차례도 성사되지 못했음.
- 2014년 중·북 최고지도자 사이에 몇 차례 축전이 교환되었으나, 전통우호협력관계 강화에 대한 표현이 없었으며, 노동신문은 푸틴의 축전을 1면(9.10)에 실은데 반해 시진핑의 축전내용은 3면에 게재(9.9)했음.
- 2014년 중국정부는 대북 원유공급을 중단하고 있다는 세관통계자료를 발표하고 있고,

지난 해 완공된 신압록강대교도 북한측의 비협조로 인해 개통되지 못하고 있음.

○ 이와 같이 중·북관계가 경색되고 있는 이유는 중국과 북한의 지도부 교체와 양국이 직면한 대내외 전략환경의 변화에서 기인하는 바, 양국관계의 완전한 회복은 쉽지 않을 수 있음.

- 김정은은 정권 공고화 차원에서 장성택을 친중파로 몰아 제거할 정도로 중국에 대해 비우호적인 인식을 가지고 있으며, 김일성, 김정일과 달리 중국 지도부 인사들과 교분을 축적한 경험을 거의 가지고 있지 않음. 특히 장성택 숙청 이후 북한 내 누구도 김정은에게 대중관계 개선을 제의하기 어려움.
- 김정은이 아직 중국을 방문하지 못한 이유는 중국이 북한에 대해 강력하게 비핵화를 요구하고 있고 김정일 사망 3주기가 지난 지 얼마 되지 않았기 때문임.
- 시진핑은 북한 김정은의 핵·미사일 위협에 더 이상 끌려 다니지 않겠다는 강한 결심이 서 있는 것으로 보이며, 북한과의 관계를 지역 및 세계전략 차원의 큰 틀에서 관리해 나가려 하고 있음.
- 시진핑 등장과 함께 중국이 대미 '신형대국관계' 구축을 추진하고 민족주의(민족부흥)를 고취하는 정책을 전개하는 한편, 동맹보다는 동반자외교 강화정책을 강조하고 있는 바, 이는 중국에게 북한이 가지는 전략적 중요성을 약화시키는 요인으로 작용함.

2. 2015년 중·북관계 전망

○ 북한의 국제고립과 경제난 그리고 동북아 전략환경을 고려할 때, 시진핑·김정은 집권 이후에 나타나고 있는 중·북관계의 경색국면이 장기간 지속되기도 어려울 것으로 판단됨.

- 중국보다는 북한이 더 관계개선의 필요성을 느끼게 될 것으로 보임.

○ 김정일 사망 3주기가 지남으로써 김정은이 대외 행보를 본격화 할 가능성이 있고, 중국도 북한과의 관계복원에 나설 것으로 보여, 연내 중·북간 최고지도자 교환방문이 실현될 가능성이 있음.

- 북한의 경제상황으로 보건데, 양국 간 최고지도부 교환방문이 성사된다면, 중국의 대북 전략물자 원조가 재개될 것이며, 기 합의된 경협사업이 재가동될 수 있을 것임.

○ 북한 국방위가 한·미 연합군사훈련 임시 중지와 4차 핵실험 임시 중단을 교환하자고 제안한 일차적 의도는 대미관계 개선에 있지만, 김정은 방중 등 대중관계 개선을 위한 외부환경 조성에도 있는 것으로 보임.

- 4차 핵실험 의사가 없다는 입장을 조건부로 밝힌 것은 중국의 비핵화 요구를 임시적으로 수용하는 모양새를 나타내는 것으로써 김정은의 중국방문 분위기를 조성하려함.

- 미국이 북핵, 인권, 해킹문제 등을 이유로 대북 제재를 강화하고 있고, 북한의 대러 및 대일관계 개선정책이 소기의 성과를 거두기 어렵고, 북핵문제와 한·미 연합군사훈련문제로 인해 남북관계가 크게 진전될 가능성도 높아 보이지 않다는 점에서, 북한은 대중관계 복원을 통해 고립을 타개해 나갈 수밖에 없을 것임.
- 미국이 아·태 재균형정책을 표방하면서 한국과 일본 등 동아시아지역 동맹국가들과 안보·경제협력관계를 강화하여 중국을 견제하려는 의도를 보이고 있는 상황에 직면하고 있기 때문에, 중국은 북한이 가지는 지정학적 가치를 재평가하고 관계복원을 추진할 것임.
- 2014년 12월 김정일 사망 3주기를 맞아 류원산 서기가 북한대사관을 방문하여 중·북 전통우호관계를 고도로 중시하고 있다는 점을 강조하고, 금년 1월 8일 중국외교부 대변인이 김정은 생일을 축하하면서 '16자 방침'에 의거하여 북한과 전통우호협력관계를 더욱 발전시켜 나가겠다는 입장을 표명하였다는 사실은 중국이 북한과의 관계복원에 나서겠다는 신호로 읽힘.
 - 2014년에는 중국지도부가 김정은 생일을 축하하는 메시지를 전달하지 않았음.

3. 한국의 대응

- 중·북관계 등 동북아 안보환경 변화를 이념적·감정적으로 해석하지 말아야 하며, 주변 안보환경 변화에 대해 신속·유연하게 대처해야 함.
- 주변환경 변화에 소극적·반응적으로 대응하는 관성에서 벗어날 필요가 있으며, 국가이익 목표를 설정하고 이를 실현하는데 바람직한 방향으로 주변환경을 주도·변화해 나간다는 자세로 외교안보전략을 전환해야 함.
- 2015년 북한이 전방위적으로 대외관계를 개선하기 위한 행보에 나설 것으로 보이는바, 한국은 이를 한반도 평화·번영에 유리한 방향으로 적극적·창조적으로 활용할 필요가 있음.
 - 빼라 살포문제, 5.24제재, 금강산 관광 재개문제, 한·미 연합군사훈련 임시 중단문제
- 북한의 반발과 남북관계 악화 초래 등 부작용·역효과가 더 크기 때문에 통일정책을 공개적으로 조급하게 추진하는 것은 바람직하지 않으며, 우선 남북관계 개선과 내부 통일역량을 조용하고 내실 있게 다지는데 역점을 두어야 함.

- 중국이 쉽게 북한을 포기하고 한국의 통일정책을 100% 지지할 것이라는 등 우리의 희망대로만 중·북관계를 예단해서는 안되며, 중·북관계가 회복될 가능성에도 대비해야 함.
- 한반도 통일에 중국의 지지와 협조가 절대적으로 요구되는 만큼, 최근 나타나기 시작한 시진핑 지도부의 대북 및 한반도정책 변화를 더욱 촉진시키기 위한 정책을 모색해야 함.
 - 동북아와 한반도 군사안보구도가 한·미·일 대 북·중·러 사이의 대립구도로 재편·고착화되지 않도록 하는 방향으로 외교안보정책을 추진
 - 한·중 사이의 정치·군사적 신뢰구축·강화 조치를 확대
 - 남북한과 중국 간 3자 경제교류협력 추진
 - 2015년 중국 주도로 발족될 예정인 AIIB에 창설회원국으로 참여 (미국의 반대는 TPP 협상 참여로 완화)

[발표]

미중관계 변화와 한국의 대외안보정책 방향

조 남 훈

한 국 국 방 연 구 원

미중관계 변화와 한국의 대외안보정책 방향

조남훈 (한국국방연구원 책임연구위원)

1. 분석

- 중국은 시진핑 취임 이후 자신감을 가지고 국내외적에서 목소리를 높이기 시작
 - '중화민족의 위대한 부흥'을 실현하려는 '중국꿈'(中國夢)을 목표로 설정
 - . 중국공산당 창당 100주년인 2021년과 건국 100주년인 2049년 등 '두 개의 백년'까지 현대화를 통한 사회주의 강대국 달성 추진
 - '도광양회(韜光養晦)' 대신 '주동작위(主動作爲)'를 전면에 내세움
- 중국의 외교안보정책 기조는 '평화적 발전과 핵심이익 수호의 병행'
 - 영토 및 발전이익 등 핵심이익 관련 문제에 대해 강경행보 지속 전망
 - 대일본 압박 및 한미일 안보협력 저지를 위해 한국에 대한 전략적 행보 추진
 - 2013년 방공식별구역을 새로이 설정하여서 자국의 이익 확보에 노력
- 동북아지역에서 미중 간 안보 및 경제 측면의 주도권 확보 경쟁 고조
 - 미국은 환태평양경제동반자협정(TPP) 중심의 경제질서 재편 노력 강화
 - 중국은 미국에게 '신형대국관계'(新型大國關係)를 제안하고 상호 '핵심이익' 존중 및 협력강화를 주장하면서도 대미 견제의 헤징(hedging)을 병행
 - . 하지만 미국은 중국의 '신형대국관계'에 미호응
 - 중국은 아시아의 새로운 안보경제질서 구축을 위한 이니셔티브 적극 주창
 - . '아시아의 안보는 아시아인이 수호'해야 함(CICA, 2014.5)
 - . RCEP와 FTAAP를 적극 추진하며 실크로드 경제권 구상 및 아시아 인프라 투자는 행(AIIB) 설립 등을 제안
- 그 동안의 대립 및 대결 관계가 2014년 미중정상회담부터 완화되는 경향
 - 미중은 2014년 미중정상회담(2014.11.11)에서 다양한 협약 체결 성공
 - . 기후변화 및 청정에너지 협력에 관한 공동협약
 - . 첨단기술 생산품에 대한 관세인하 협약
 - . 정보기술협약의 확대적용을 위한 협약
 - . 공중 및 해양에서의 조우 시 행동규칙 양해각서
 - . 주요 군사행위 통보 및 신뢰구축조치 양해각서
- 특히 국제질서유지 문제에 대하여 양국 간의 논의 및 합의 증대

- 미중은 2014년 미중정상회담에서의 다양한 국제질서유지 관련 합의
 - . 에볼라 전염병 대응 협력
 - . ISIS에 대항한 다양한 분야에서의 협력
 - . 아프간의 안정, 안보 및 발전에 대한 지원 협력
 - . 야생자원 불법거래 저지를 위한 협력
 - . 아프리카에서의 전력공급 및 에너지 지원 협력
 - . 수출신용 및 식량안보 분야의 주도적 협력 추진
- 양국 경제관련 이슈 진전
 - . 상용 및 관광 비자의 유효기간을 10년으로 상호 연장하기로 합의
 - . 양자투자조약(BIT) 체결 지속 추진
- 예년에 비해서 2015년 미 연두교서에 나타난 부정적인 대중국 언급 감소
 - 2012년 연두교서에서는 중국을 미국의 영화, 음악, 소프트웨어를 불법적으로 사용하고 자국회사에 불법보조금을 지급하는 국가라고 직설적으로 비난
 - 오바마 대통령은 중국과의 '기후변화 및 청정에너지 협력 협약'을 역사적인 쾌거라고 자찬하면서 중국의 파트너 역할에 대해서 언급
 - 오바마 대통령은 중국이 세계 최고속 성장지역인 아태지역에서 자신 주도로 무역 규칙을 만들려고 한다면서 그렇게 되면 미국 근로자와 기업이 불이익을 받기 때문에 미국이 규칙을 만들어야 하며 이것이 미국 행정부가 신속협상권(TPA)을 필요로 하는 이유라고 주장
- 한반도 문제와 관련된 미중간의 이슈
 - 미국의 싸드 한국배치 문제
 - . 미 의회는 2015년 국방수권법에서 국방장관이 독립조사위원회를 구성하여 한미일 미사일방어(MD) 협력 방안을 보고할 것을 요구
 - 한미일 안보협력 문제
 - . 애쉬 카터 신임 국방장관의 아태지역 안보전략 및 동맹정책은 여타 기존 정책노선을 유지하면서 한미일 안보협력을 강화하는 것임
 - 대북정책
 - . 미중관계가 협력적일 때 중국은 북한의 비핵화를 강조하면서 압박 위주의 정책을 실행하나 반대로 미중 간 갈등이 심화될 경우 북한의 전략적 가치를 우선시하면서 대북지원 위주의 정책을 펼칠 것임
 - 6자 회담 재개 문제
 - . 중동 및 유럽에서의 갈등 부상으로 북핵문제가 미국 대외전략에서 차지하는 중요성이 저하되었으며 2015년 대통령 연두교서에도 언급이 없음

- . 미국의 대북 '전략적 인내' → '전략적 무시' 의도 가능성 존재
- . 중국은 유엔 안보리 결의 등 대북한 제재에 동참하고 6자회담 재개를 강조하고는 있으나 과거처럼 주도적으로 나서지는 않음
- . 중국은 북한의 국가(state)붕괴 가능성을 배제하면서 자국의 전략적 이익을 훼손시키지 않는 한 6자회담을 통한 외교적 해결 지속 강조 전망
- 북한의 사이버공격 문제
 - . 연두교서에서 사이버안보를 언급하였으나 북한을 직접 지칭하지는 않음

2. 2015년 전망

- 2014년 11월 미중정상회담 이후 미중관계는 호전의 기미가 보임
 - 경제 분야에서 다양한 협약체결 및 합의 달성
 - 군사 분야에서 신뢰구축조치 합의로 투명성 제고 및 갈등조정 가능성 증가
 - . 향후 2014년 양국정상회담에서 합의한 군사 활동 시 사전 통보 및 우발충돌 방지를 위한 행동규칙(coded of conduct)에 관한 협의가 예상됨
 - 최종적으로 미국이 원하는 탄도탄 협약 체결 가능성 증대
- 미중은 상호협력의 중요성을 공유하면서도 영향력 유지 및 확장을 위한 경쟁 및 견제는 지속 전망
 - 미국의 '재균형정책'과 중국의 '신아시아 질서' 수립을 위한 노력이 상호 경쟁하는 가운데 새로운 정치, 경제, 군사 질서 창출을 위한 노력 본격화 예상
 - 미중 간의 주요 이견 발생 분야는 영토분쟁 및 해양안보에서의 핵심이익 존중, 인권, 사이버, 미국의 지역 MD체계 구축과 안보협력 강화 등임
 - . 위기관리 체계수립을 위한 실질적 대화를 통해서 가시적인 성과를 도출하고자 할 것이나 공해지역 군사 활동에 대한 이견으로 상당한 난항 예상
 - 미중은 올해에도 경제 분야의 주도권 확보를 위해 적극 노력할 것임
- 북핵문제는 대체로 정체 상황을 유지할 것임
 - 미국은 보다 공세적 정책에 의해 북한을 억제하고 북한의 취약성을 강화시키기 위한 적극적 공세정책 추진
 - . 오바마는 북한이 언젠가는 무너질 것이므로 군사적 옵션은 불필요한 반면 북한 변화를 위한 노력은 필요하다고 판단
 - 중국은 북한 핵문제의 악화 방지를 위해 북한을 압박하면서도 북한체제의 안정유지를 위한 지원 및 협력 지속 예상
 - 북한이 자신의 고립 탈피를 위한 평화공세가 먹히지 않고 핵실험 등 도발을 자행할 경우 미중간 전략적 협력 강화 전망
- 미국은 지역 국가들과의 군사협력 등의 협력정책을 통해 중국을 견제할 것이며 한국

과의 동맹체제 강화를 추진

- 미국은 자신의 정치·군사적인 주요 자산을 활용하여 동맹국 및 동반자 관계를 재편하고 새로운 안보협력 및 억제 아키텍처를 구축하려고 노력
- . 미국은 한미 SCM에서 합의한 '전략문서' 작업을 통해 한미동맹을 새로운 동맹형태로 강화하고 한국군의 국제적 역할 확대를 요구할 것임

※ 전략국제문제연구소(CSIS)가 'Pivot 2.0' 보고서에서 주장한 향후 2년간 '아태재균형전략' 집행 방향과 '대한반도 정책'

- 아시아의 중요성과 중국의 부상에 대한 적절한 대응 필요성에 '초당적 합의'가 형성되어 있어 '아태 재균형'은 지속될 것
- 최근 합의된 신뢰구축조치 등 대중국 협력정책 기초를 지속하되 현상 변경을 꾀하는 중국의 공세적 대외정책에는 대가가 따른다는 점을 명확히 전달
- 싸드 도입은 중국과 러시아의 반발이 예상되나 기본적으로 '한국의 안보적 필요성'의 관점에서 결정되고 추진되어야 함
- . 한일 수교 50주년을 맞아 한미일 협력이 한미일 정보공유협정(GSOMIA), 상호군수지원협정(ACSA), 신속 협의체제, 연합훈련 및 최종적으로 공동 방위성명(a collective defense statement) 발표로 이어져야 함
- 미국은 사이버 안보에 대한 협력 및 투명성 제고를 위한 노력을 지속할 것이며, 이는 미중 간 협력 및 갈등 요인으로 지속 작용 예상
- 미국은 국방수권법에서 요청한 한미일 MD 협력 강화 방안과 관련하여 한국에 싸드를 배치하여 주한미군의 미사일 방어능력을 강화하고 한미일 정보교환 MOU 보다 진전된 정보공유 방안을 강구할 가능성이 있음
- 미국은 해외군사판매 촉진 및 한미 간 방위분담 차원에서 대한민국 싸드 판매를 위한 여건 조성 전망
- 북한의 단거리 탄도미사일, 로켓, 포에 대한 대응방안으로서 통합공중미사일방어체계의 필요성을 제기할 가능성 존재
- 중국은 한반도내 싸드 배치에 대해서 전방위적 압박을 추진할 것임
- 한반도 내 싸드 배치가 현실화될 경우 중국은 한국과 국방·군사 분야 교류협력을 전면 중단하는 동시에 북한을 끌어들여 한미일 남방삼각 대 북중러 북방삼각 간 대결 구도로 국면전환 시도 가능성 존재
- 한편, 중국은 다양한 대한민국 경제제재 카드로 압박할 가능성 증대
- 중국은 북한문제와 한중경제협력을 기반으로 한국에 대한 압박과 영향력 확대를 추진할 것임

- 중국은 자국이 주도하는 경제 및 안보 질서에 한국의 동참을 촉구하면서 한국이 미국의 대중국 견제 포위망에 참여하지 않도록 유인 전망
 - 중국은 한미동맹의 현상유지를 인정하면서도 한미동맹 강화, 한미 미사일방어체계의 협력 강화, 한미일 군사협력 증대가 한중관계에 악영향을 줄 것이라는 사실을 강조하고 이를 저지하고자 지속 노력할 것임
 - 특히, 중국은 한국과의 자유무역협정체결, 아시아 인프라투자은행의 설립 등과 관련하여 한국의 의견을 부분적으로 반영하고 이를 레버리지로 활용하여 한국의 안보적 행보를 제한하고자 할 것임
- 중국은 2015년 '세계 반파시스트 전쟁 승리 및 중국의 항일전쟁 승리 70주년' 기념행사 공동 거행 제안을 미일로부터의 한국 격리 기회로 활용
- 중국은 지역 내 중국 위협론이 부상하는 것을 차단하기 위해 보다 신중하게 해양관할권 확대 정책 추진 예상
 - 한중 해양경계획정 협상은 비록 영유권 분쟁은 아니나 해양권익 이슈로서 한중 간 협상이 동·남중국해 영유권 및 권익 분쟁에 선례가 될 수 있기 때문에 중국은 쉽게 양보하거나 타협하기 어려운 입장임

3. 정책

- 한국은 미중 간 협력관계 유지가 북핵문제 해결의 핵심임을 인식하고 이를 위한 다각적인 방안 강구
 - 한국은 한반도 이슈가 미중 간 갈등을 촉발하지 않도록 하며 북한 비핵화에 대한 미중 간 협력이 촉진되도록 창의적 아젠다 제시를 통해서 협력 촉진자 역할을 하여야 함
- 한국은 애매한 정책으로 전략적 입지가 악화되는 상황의 방지를 위해 일관된 전략기조와 구체적 안보이슈에 대한 정책지침 정립 필요
 - 주요 안보이슈에 대해서는 한미동맹을 기반으로 한 우리의 전략적 입장을 명확히 하면서 이러한 이슈로 인해 한미동맹이 약화되지 않도록 노력
 - 방위비 부담률 증가 및 미국 C4ISR 무기체계 획득 등의 방법을 통해서 미국의 '한국의 안보무임 승차' 우려를 해소할 수 있도록 노력
 - 한국에 대한 미국의 의혹 해소를 위해 한미 간 네트워크 재정비를 통한 대미 적극외교를 추진하고 범세계적 이슈에 관해 적극 호응
- 중국의 이해와 직결된 한미동맹 관련 이슈에 대해서는 시간을 갖고 신중하게 접근하며 중국을 이해시키기 위한 전략커뮤니케이션을 추진

- 한중 간 직접적인 접촉과 교류의 확대, 중국 주관 국제회의에 적극 참석하여 한국의 정책적 입장을 설득하고 이해시켜야 함
- 한국에 대한 중국의 전략적 압박이 단기적 차원에서 강화될 경우 이는 한중관계에 악영향을 미칠 수 있다는 사실을 중국에 이해시켜야 함
- 미중 간 갈등을 촉발시키는 현안에 대해서는 현안별 대응전략과 정책을 마련하고 이를 안보상황 변화에 부응하여 유연하게 추진하도록 노력
- 한미동맹을 근간으로 하되 미중 간 균형감을 유지
 - . 한국은 미중관계에서 '협력영역.의제 창출' 및 '이익충돌 중재' 등을 통해서 적극적 역할 수행 노력 시도
 - . 한미동맹과 한중관계를 병행 발전시키는 것은 미중 간의 협력관계 유지에 기여할 것이고 미국 및 중국의 국익에도 부합하며 장기적으로는 한미동맹의 발전에도 기여하게 될 것이라는 것을 설득
- 미중 간 군사적 신뢰구축 및 위기관리체계 구축 협상이 미중협력으로 연결되고 한중 간 군사적 신뢰구축의 기회도 제공해 줄 수 있도록 노력
- 한중 해양경계획정 협상은 단기간 내 성과를 도출하기 힘든 만큼 중국의 해양 영유권 분쟁 정책 전반을 세밀하게 검토하면서 우리의 협상 전략 및 전술을 준비

[발표]

新도광양회 시대와 한중관계

김 한 권

아산정책연구원 지역연구센터

新도광양회 시대와 한중관계

김한권 (아산정책연구원)

한중관계는 양자 간의 관계변화에서도 많은 영향을 받아왔지만, 동시에 국제정세의 변화에도 민감하게 반응하며 많은 영향을 받아온 것이 사실이다. 특히 그 중에서도 미중관계의 변화에 의한 동북아 국제정세에 많은 영향을 받아왔다. 최근 들어 2008년 이후 기울었던 미국의 경제력이 회복되며 또 한 번의 미중간의 관계 변화와 이에 따른 동북아 정세의 미묘한 변화가 느껴지고 있다. 통일을 준비하고 이를 위한 역량강화를 위해 미중 사이에서 끊임없이 전략적 균형과 고리의 역할을 추구하는 한국의 입장에서는 이러한 미중간의 관계변화에 민감할 수밖에 없다.

따라서 이 글은 우선 덩샤오핑이 1992년 남순강화를 통해 확립한 도광양회 전략과 이후 중국의 발전과 영향력 강화에 따른 외교 전략의 수정, 그리고 최근 시진핑 지도부가 보이는 도광양회 기초하의 새로운 외교 전략의 변화들은 분석해 보려한다. 또한 이러한 중국의 도광양회 전략의 수립배경 하에서 미국의 '복귀'와 이에 따른 중국의 외교 전략의 부분적 변화가 한국에 미칠 영향을 전망해 보려한다.

1. 덩샤오핑의 도광양회 전략

중국의 도광양회 전략은 1990년대 초 냉전의 시대가 끝나가며 나타났다. 개혁·개방 정책을 필두로 오늘날 세계가 경탄하는 중국의 성장을 견인했던 덩샤오핑(鄧小平)은 1992년 1월 깊은 상념에 잠겨 '남순강화(南巡講話)'의 길에 올랐다. 이미 알려진 대로 덩은 1966년부터 시작된 10년의 문화대혁명과 마오쩌둥(毛澤東)의 4번째 부인 장칭(江青)을 위시한 4인방의 칼날 하에서 우여곡절 끝에 살아남았다. 이어 덩은 마오의 공식 후계자 화궈펑(華國鋒)과의 권력투쟁에서 승리한 후, 1978년 마침내 개혁·개방이라는 자신의 오랜 국가 발전전략에 시동을 걸 수 있었다. 하지만 개혁·개방 정책이 실행되고 약 10년이 지났을 무렵인 1980년대 후반부터 90년대 초에 이르기까지 덩은 안팎으로 어려움에 처하게 된다.

80년대 후반 들어 개혁·개방 정책은 현재의 평가와는 다르게 실행 후 초창기에 거듭된 시행착오로 인해 마오의 노선을 지지하는 당내 보수파의 비판이 점차 거세지던 시기였다. 게다가 89년 6월 민주화를 요구하는 천안문 사태가 터졌다. 외부적으로는 냉전이 끝나가며 구소련의 해체와 동유럽의 붕괴로 공산주의 진영이 무너지고, 미국을 중심으로 한 국제사회는 중국 지도부가 천안문 시위대에 대해 강경진압에 나서자 이에 대한 비난과 함께 중국에 경제 제재를 가한다. 국내외적으로 위기에 처한 덩은 92년 1월 18일부터 2월

22일까지 중국 남부의 우한(武漢), 선전(深圳), 주하이(珠海), 상하이(上海) 등을 시찰하며 자신의 생각과 결단을 발표한다.

덩은 중국의 경제발전을 위해 개혁·개방 정책을 계속 유지하기로 하였다. 또한 외교 전략으로는 냉정하게 관찰하고(냉정관찰, 冷静观察), 진영을 공고히 하며(온주진각, 稳住阵脚), 침착하게 대응하고(침착응부, 沉着应付), 능력을 감추고 때를 기다리며(도광양회, 韬光养晦), 낮은 태도를 취하고 (선우수졸, 善于守拙), 절대 우두머리가 되지 말고(결부당두, 决不当头), 얼마간의 해야 할 일은 한다(유소작위, 有所作为)는 '28자 방침'을 제시하였다. 이 중 '도광양회'는 이후 중국 외교 전략의 핵심이 되었다. 덩은 또한 도광양회와 함께 동맹을 맺지 않고(不結盟), 리더가 되지 않고(不当头), 패권을 추구하지 않고(不爭霸), 내정을 간섭하지 않는다(不干涉内政)는 '4불정책'을 폈으며, 이는 장쩌민(江澤民) 시대에도 계속되었다.¹⁾

덩샤오핑 시대의 중국은 비록 많은 이들이 역사적 저력, 거대한 인구와 영토 등으로 향후 강대국으로서의 발전 잠재력을 인정하고 있었으나, 현실적으로 강대국으로의 길은 아직 멀리 있었으며 여전히 많은 걸림돌이 눈앞에 있었다. 군사적으로 현대화 과정이 시작되어 진행 중이었으며, 정치적으로는 냉전 후 공산주의 진영의 붕괴로 인해 국제사회에서 상대적으로 고립되어 있었다. 경제적으로는 개혁·개방을 통해 시장경제를 도입하고 두 자리 숫자의 높은 경제성장률을 기록하고 있었으나 산업화의 과정은 계속 진행 중이었다. 예를 들어 92년 남순강화 당시 덩이 맨 처음 경제특구로 지정한 선전(深圳)지역이 있는 광둥성(广东省)이 20년 내 아시아의 네 마리 용(한국, 대만, 홍콩, 싱가포르)을 따라잡기를 희망할 정도로 중국의 경제는 뒤쳐져있었다.²⁾

이와는 대조적으로 국제사회 일부에서는 중국을 경계하는 목소리가 1990년대 초반부터 꾸준히 나오고 있었다. '중국 위협론'에 대해 이희옥은 19세기말부터 20세기에 유럽에 나타났던 '황하론'을 시작으로 하여 오랜 역사를 가지고 있으며, 90년대 들어 Ross Munro, Gerald Segal, Denny Roy등의 국제관계 전문가들에 의해 1992-93년 사이에 1차 중국 위협론이 제기된 후, 타이완 해협위기가 발생한 1995-96년에 2차, 1998-99년에 미국의 '코커스 보고서'를 통해 3차, 그리고 2002년 이후 다양한 미국 국가기관 보고서를 통해 중국 위협론이 꾸준히 제기되고 있다고 보았다.³⁾

중국 위협론자들은 중국의 핵심적 외교 전략기조인 도광양회의 의미가 조용히 힘을 기르며 미국의 패권에 도전하는 때를 기다린다는 의미로 해석하였다. 따라서 도광양회는 중국 위협론의 중심 논제중 하나가 되었으며 그 의미가 부정적으로 해석되었다. 이에 중국

1) 이영주. *중국의 신외교 전략과 한중관계* (서울: 나남, 1998), p. 61, 그리고 pp. 193-194.

2) 鄧小平 文選 第三卷 (北京:人民出版社, 1993) p. 378.

3) 이희옥. *중국의 국가 대전략 연구* (서울: 폴리테이아, 2007), pp. 74-77. 그 외 중국 위협론에 대한 대표적인 국내외 연구로는 김희연. "'중국위협론'의 실체: 중국의 세계전략과 전방위 외교정책"『중소연구』제27권 4호 (2003/2004); Emma V. Broomfield. "Perceptions of Danger: The China Threat Theory" *Journal of Contemporary of China* Vol. 12, No. 35 (May 2003). pp. 265-284. 등이 있다.

은 21세기 들어 중국 위협론에 대응하기위해 2003년 말 '화평굴기(和平崛起)'를 내세워 중국의 평화적 대외정책이념을 제시하였다. 화평굴기는 당시 중국공산당고 부총장이자 개혁개방논단(改革开放论坛) 이사장이던 정비젠(鄭必堅)에 의해 2003년 11월3일 하이난성(海南省)에서 열린 보아오 포럼(博鳌亚洲论坛)에서 처음 발표되었다.⁴⁾ 하지만 중국 위협론에 동의하는 전문가들은 '굴기'의 의미를 "기존의 우세 또는 패권을 차지하고 있는 상대를 제압한다는 의미"로 해석하며 의심의 눈길을 거두어 들이지 않았다.⁵⁾ 이에 대한 비판은 중국 내부에서도 나타났었다. 군부를 위시한 당내 강경파들은 "화평"의 의미가 타이완 분리문제에 대해 무력을 사용하지 않는다는 의미로 받아들여질 수 있다며 반발했다. 결국 중국 지도부는 2004년 초부터 '화평굴기'대신 '화평발전(和平发展)'의 용어를 사용하다, 2005년 이후 '화해세계(和諧世界)'를 사용하기 시작했다.

이후 중국 지도부는 도광양회 전략을 견지하며 산적인 국내문제들의 해결을 위해 계속해서 경제발전에 매진하고, 국제사회에서의 책임과 기여의 확대하여 외부로부터, 특히 미국과의 관계에서 불필요한 마찰을 생산하기보다는 내부적으로 더욱 역량을 키워 나가야 할 필요성을 인식한 것으로 보인다. 예를 들어 2004년 6월 22일 중국 산둥성(山东省) 칭다오(青島)에서 열린 아시아협력대화 제3차 외무장관회의에서 원자바오(温家宝) 총리는 아시아 국가들의 협력을 강조하며 "중국은 영원히 패권을 추구하지 않겠다(中国永远不称霸)"고 발언하였다.⁶⁾ 또한 2005년 9월 27일 우젠민(吴建民) 당시 외교학원 원장은 덩샤오핑의 도광양회와 유소작위 전략에 대해 "중국정부가 단기간에 변화를 주는 것은 불가능하며, 원자바오 총리가 이전부터 표하였듯이 이들 외교정책이 일백년 동안 변할 수 없다고 발언하였다."⁷⁾

2. 갑작스런 과도기의 도래

이후 중국은 도광양회 전략을 견지하며 눈부신 성장을 거듭하였다. 중국은 GDP 지표로는 프랑스 (2005), 영국 (2006), 독일 (2007), 일본(2010)을 차례로 따라잡으며 눈부신 경제성장을 하였다. 눈부신 성장을 거듭하던 중국은 2008년 미국발 금융위기와 2010년 GDP 부분에서 일본을 따라잡고 국제사회로부터 G-2의 한축으로 불리는 계기를 마련하였

-
- 4) 鄭必堅. "中國和平崛起新道路和亞洲的未來" 學習時報, 2003年 11月 24日, <<http://news.sina.com.cn/c/2003-11-24/12541176473s.shtml>>. 중국지도부의 화평굴기의 해석은 2004년 3월14일 진행된 제10기 전인대 2차회기 관련 기자회견 내용 중 원자바오 총리의 답변을 참조 <http://news.china.com/zh_cn/domestic/945/20040314/11643743.html>; Zheng, Bijian. "'Peaceful Rise' to Great Power Status" *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 5 (Sep. - Oct., 2005), pp. 18-24.
- 5) 박병석. "중국 화평굴기론의 이론적 한계와 문제점"『정치사상연구』제15집 2호, 2009, p. 7.
- 6) "温家宝在亚洲合作对话外长会议上发表重要讲话" 人民網 (2004년 6월 22일). <<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/1024/2590443.html>>
- 7) 박병석. "중국평화굴기론: 그 전개와 변형에 대한 담론 분석"『현대중국연구』제10집 2호, 2009, p. 90. "吴建民：中国要长期坚持韬光养晦 有所作为方针" 新浪网 (2005년 9월 27일). <<http://news.sina.com.cn/o/2005-09-27/20227050416s.shtml>>

다. 하지만 당시 미국의 국력이 기울었다는 시각과 함께 국제사회 멤버들이 중국에게 미국과 대등한 위치를 부여하자 중국의 외교가 공격적이고 주변국에 위협적으로 변화하였다 시각이 나타났었다. 실제로 많은 중국 전문가들은 이 시기의 중국이 일본을 포함한 아시아 주변국은 물론 미국과 EU, 그리고 호주까지 당혹스럽게 만드는 공격적인 외교정책을 펼쳤다고 보았다. 이외에도 데이비드 샴보는 중국이 인도와 일부 남미, ASEAN, 아프리카 국가들과도 마찰을 일으켰으며 심지어 전략적 파트너인 러시아도 무역, 이민, 무기수출 문제에서 중국에 불만을 터뜨렸다고 주장했다.⁸⁾

이러한 중국의 강경한 민족주의적인 움직임에 대한 원인으로 국제사회에서의 중국의 위상변화와 함께 국내 정치적인 설명 또한 제시되었다. 우선 2012년 11월 개최되었던 제 18차 중국 공산당 전국대표대회에서 새로운 지도부 선출을 놓고 경쟁을 벌이는 리더들이 주변 관련국들과의 분쟁에서 자신의 애국·민족주의적인 성향을 증명하려는 모습이 나타났다. 다른 한편으로 당시 중국 공산당 지도부는 국내에 산적한 사회적, 경제적 문제들에 대한 중국인들의 비판과 이에 따른 중국 공산당 지도부의 리더십 약화가 나타나는 상황에 위기감을 느꼈고, 이에 대응하여 중국인들의 관심을 민족주의적 수사학으로 포장된 외부와의 분쟁으로 돌리려는 의도라는 분석이 나타났다.

하지만 이후 중국은 다시금 도광양회 전략을 정비하기 시작하였다. 중국 내부에서는 중국의 경제발전과 격상된 국제사회에서의 위상은 중국으로 하여금 그에 걸맞은 책임과 기여를 국제사회로부터 요구받게 되었고, 이에 부응하여 대외적으로 적극적인 모습을 보이는 것은 자연스러운 일이지만, 2008년 이후 주권과 영토(다오위다오/센카쿠열도와 남중국해에서의 영토분쟁), 타이완과 티베트 등에서의 핵심이익, 그리고 자국의 발전을 지키려는 중국의 노력들이 “오만(傲慢)”, “과도한 반응(反应过度)”, “돌돌핍인(咄咄逼人)” 등으로 주변국에 비춰지고 있다는 것을 점차 심각하게 인식하였다.⁹⁾ 따라서 중국 지도부는 강한 모습의 중국을 바라는 국내 정치적 요구를 조절해가며 다시금 도광양회 전략의 기초를 강조하는 모습이 나타났다.

예를 들어 2009년 말 양체즈(楊潔篪) 외교부장은 2010년에도 중국이 도광양회와 ‘겸허저조(謙虛低調)’의 외교노선을 유지할 것이며 동시에 적극적인 유소작위의 외교 방침도 병행하여 중국의 국익을 보호하고 확대하는데 노력할 것이라고 말했다.¹⁰⁾ 또한 2010년 이후 중국은 변화된 자국의 위상에 맞추어 새로운 미중관계를 여는 ‘신형대국관계’의 구상을 계속해서 미국에 제시하였다. 중국 대표적인 현실주의자인 칭화대학의 옌쉐통 교수도 중국의 적극적인 국제사회의 개입과 책임 분담에 제동을 거는 모습을 보였다. 2011년 2월에 열린 다보스포럼에서 옌쉐통 교수는 중국은 여전히 개발도상국이며 덩샤오핑의 도

8) David Shambaugh. “The Chinese tiger shows its claws” *Financial Times* (February 17, 2010), <<http://www.ft.com/cms/s/0/d55d5578-1b62-11df-838f-00144feab49a.html#axzz3PgtFnfn7>>

9) “中国走向“大外交”(时事聚焦)” 人民网.《人民日报海外版》(2011년 2월 08일). <http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2011-02/08/content_740513.htm?div=-1>.

10) “楊潔篪：明年中國外交 重推國際體系改革” 香港文匯報 (2009년 12월 09일). <<http://bj.wenweipo.com/?action-viewnews-itemid-230>>.

광양회 기조를 계속 유지해야한다고 말했다. 그는 또 많은 국가들이 중국을 초강대국으로 여기지만 중국은 그렇게 생각지 않으며, 그것은 “중국의 제한된 자원을 고갈시키려는 책략”이라 주장했다.¹¹⁾

3. 시진핑의 도광양회: 新도광양회 시대의 개막

중국은 후진타오 주석시절 변화된 자국의 위상에 맞추어 새로운 미중관계를 여는 ‘신형 대국관계’를 제시한데 이어, 시진핑 주석의 등장 이후에는 주변외교, 개발도상국 외교, 다자간 외교 등으로 외교역량을 더욱 확대하는 적극적인 모습이 나타났다. 또한 아시아 신안보관, ‘실크로드 경제 벨트’와 ‘해상 실크로드’를 뜻하는 일대일로(一帶一路), BRICS 국가들을 중심으로 하는 신개발은행 (New Development Bank, NDB) 와 아시아 인프라 투자은행(Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB) 등을 통해 외교 활동분야의 확대에 이어 세부적인 내용과 구체적인 정책을 채워나가는 모습을 보여 왔다.

그러나 최근 중국은 다시금 도광양회 전략을 정비하는 모습이 강하게 나타나고 있다. 2014년 12월 17일 중국의 왕양(汪洋) 국무원 부총리는 미국 시카고에서 개최된 제25회 미·중 통상무역합동위원회(JCCT)에서 “세계를 주도하는 것은 미국이며 중국은 미국이 주도하는 세계질서를 존중한다.” “중국은 세계 경제 질서에서 미국에 도전할 의지도, 능력도 없다. 미국의 주도적 위치를 존중한다”고 발언했다.¹²⁾ 올해 들어서는 중국 외교학원 친아칭(秦亞青) 원장이 지난 3일 국제사회에서 2010년 이후 중국이 강경외교정책으로 돌아섰다는 시각이 있지만 중국은 기존의 외교 전략을 2050년까지 유지할 것이라고 주장했다. 하지만 친 원장은 중국이 자국의 국익을 지키기 위해서는 강경한 모습을 보일 수 있다고 전망했다.¹³⁾ 이어 10일에는 진찬룡(金燦榮) 인민대 국제관계학원 부원장이 중국은 계속해서 낮은 자세의 외교를 펼칠 것이라고 발언했으며, 12일에는 북경대 국제관계학원 자칭궈(賈慶國) 원장이 중국은 기존의 국제질서에 도전할 의사가 없으며 미중간의 이익공유와 협력을 강조하였다.

이러한 중국의 고위관료와 국제관계 전문가들의 일관된 발언에 비추어 본다면 중국은 다시금 도광양회의 기본 외교 전략을 견지하지만 상황의 변화에 따라 전술적인 면을 수정해 나가고 이를 위한 세부적인 내용들을 채워나가고 있는 모습이다. 중국이 이러한 모

11) “中国继续”韬光养晦” Financial Times, (中文网), 2010년 2월2일.

<<http://www.ftchinese.com/story/001031112>>

12) 왕양 중 부총리 “중국은 미국에 도전할 의지도, 능력도 없다” 조선일보. (2014년 12월 21일),

<http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2014/12/21/2014122101044.html>;

미왕양 “미국이 세계 주도, 중국은 美 주도 세계질서 존중” 뉴시스 (2014년 12월 19일),

<http://www.news1.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20141219_0013368007&cID=10102&pID=10100>

13) “秦亚青：2050年之前中国外交”延续“中以变求恒” 人民网. (2015년 01월 04일).

<<http://world.people.com.cn/n/2015/0104/c1002-26316540.html>>.

습을 보이는 주된 이유는 미국이다. 기존의 압도적인 군사력은 물론이고, 근래 미국의 경제력이 2008년 금융위기의 충격에서 벗어나며 눈에 띄게 회복되고 있는 모습이다. 게다가 셰일 가스 혁명을 앞세워 국제시장 원유가격의 형성에 커다란 영향력을 끼치고, 러시아, 이란, 베네수엘라 등이 주저앉으며 에너지를 통한 지정학적 영향력이 증가하였다. 그야말로 미국의 '복귀'가 나타나고 있는 모습이다.

물론 기드온 래크만이 지난 5일 파이낸셜 타임즈에 기고한 글과 같이 유럽의 실업률, 테러리즘, 아프가니스탄과 시리아 등 국제사회의 당면한 문제들에서 미국이 내세워왔던 시장과 민주주의의 가치들이 해결점을 찾지 못하면서 미국의 주창해온 가치관과 영향력이 사라지고 있다는 시각도 존재한다.¹⁴⁾ 하지만 최근 미국의 대이란 협상력과 쿠바와의 관계 개선, 그리고 북한에 대한 강경한 모습들은 이전과는 다른 미국이 모습을 엿볼 수 있으며, 이러한 미국에 대한 최근 중국내부의 대미 발언들은 한국으로서는 주의를 기울여 지켜보아야 할 문제이다.

4. 新도광양회 정책과 한국의 대응방안

국제사회에서의 중국의 위상과 영향력의 변화는 부인할 수 없다. 예를 들어 경제력과 군사력의 증강을 제외하더라도 중국과 외부세계 사이의 의존도 차이는 큰 변화가 나타난 대표적인 부분이다. 개혁·개방 초기 중국은 산업화와 수출, 그리고 투자유치에 따른 대외 의존도가 높은 반면, 국제사회의 중국에 대한 의존도는 그리 높지 않았다. 하지만 급속한 중국의 경제성장의 결과로 중국과 국제사회는 상호 의존하는 관계가 되었다. 예를 들면 개혁·개방 정책 실행 직전인 1977년 기준으로 중국이 참여한 국제조직의 수는 미국의 25%, 인도의 30%에 불과했으나, 1996년에는 미국의 70%, 인도의 80%에 달했다. 그 후 1999년에 이르러 중국이 가입한 국제조직 및 협약은 약220개에 달했다.¹⁵⁾ 게다가 1971년 UN가입을 시작으로 중국은 국제체제의 변방국의 위치에서 핵심 참여자의 위치로 이동해 왔다.

하지만 최근 중국의 외교적 움직임을 본다면 미국의 국력 회복에 따라 중국의 전략이 진정한 양국간의 우호 협력을 목적으로 변화한 것인지, 아니면 자국의 완전한 부상의 시기까지 미국을 달래며 시간을 끌려는 것인지, 또는 세력전이의 상황을 물리적 충돌을 피하고 주변국의 우려를 최소화하며 패권국으로 올라서려는 전략인지는 알 수 없으나, 중국은 미국과의 관계에서 다시금 도광양회의 기치를 높이 세운 모습이다. 하지만 이러한 목

14) Gideon Rachman. "The west has lost intellectual self-confidence" Financial Times (January 05, 2015).

<<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/18f0a1ec-9277-11e4-b213-00144feabdc0.html#axzz3PyEU0cGm>>.

15) 박기철. "국제체제 전환기의 중국의 '有所作为' 외교정책에 관한 연구"『중국연구』제47권, (2009), p. 386.

표는 언제든지 국제정세의 변화에 따라 언제든지 바뀔 수 있는 문제이기 때문에 크게 의미를 둘 필요는 없다. 우리가 관심을 가지고 지켜보아야 할 것은 우선 덩과 시 주석의 도광양회 전략의 차이점이다.

덩이 산업이 낙후되고 현대화가 안 된 중국을 이끌 때의 도광양회라면 시는 세계 2위의 강대국 중국으로서의 도광양회라는 새로운 버전의 전략을 펼치고 있다. 이전과 다른 점은 덩이 인내와 협력을 중심으로 했다면, 시는 이전과 같이 패권에 도전하지는 않겠다고 밝히는 반면 자국의 핵심이익에 관해서는 양보하지 않겠다는 의지를 미국을 포함한 국제사회에 표명하고 있다. 덩이 '4不정책'을 폈다면, 시는 주변외교정책을 강조하며 주변국과 정치·경제적 이익을 공유하며 '운명공동체' 관계를 수립하려하고 있다.

이렇듯 새롭게 형성되는 미중관계는 향후 주변 지역정세에 많은 변화를 불러올 수 있다. 우선 대북정책에 관해 한미 간에 이견이 나타날 수 있으며, 이는 한국이 미중사이에서 또 다른 선택을 강요받는 입장에 놓일 수 있다. 미국은 최근에 벌어진 소니사 해킹사건 이후 한 단계 높은 대북제재를 추구하고 있다. 이는 미국정부가 대북제재 행정명령 13687호를 발동하였고, 2015년 1월 13일에 열린 美하원 외교위원회 청문회에 성 김 미국 무부 대북정책 특별대표와 대니얼 글레이저 재무부 테러금융담당 차관보 등이 참석하여 북한에 대한 강경한 미국의 입장을 설명한데서 분명히 나타나고 있다.¹⁶⁾

미국의 입장이 강경한 반면 중국은 2015년 1월 8일 김정은의 생일을 맞아 외교부 대변인 성명을 통해 북중관계 '16자 방침'을 다시 꺼내는 등 다시 북한과의 관계에서 우호와 협력을 강조하는 듯한 모습을 보였다.¹⁷⁾ 중국의 입장에서는 미국이 강한 모습을 보이며 동북아 정세에 적극적으로 개입한다면 이에 대한 전략적 견제를 위해 북한을 포함한 주변국들과의 관계를 강화하는 것이 필요하다. 하지만 중국보다 한국의 입장이 사실상 더욱 난처하다. 박근혜 대통령은 2015년 1월 12일 신년 기자회견을 통해 북한과의 대화를 강조하였다. 현재 한미 간에 대북정책에 대한 조율이 활발히 진행 중이지만 이러한 상이한 한미 간의 대북관련 입장은 향후 양국 간 심각한 엇박자를 야기 할 수 있다.

다른 한편으로 현재 AIB와 高고도 미사일 방어(Terminal High Altitude Area Defense, THAAD)체계 도입문제로 미중 사이에서 고민해야하는 한국의 입장이 더욱 난처해질 수 있다. 현실적으로 북한의 핵위협에 대응하기위해 미국과의 동맹을 굳건히 하고, 특히 對北정책에서 미국과 엇박자가 나는 것을 지양해야하는 한국의 입장에서는 자칫 중국과의 관계가 난관에 빠질 수도 있다. 따라서 한국은 단기적으로 북한 핵위협에 기인한 미국과의 안보 동맹이 한국 외교 전략의 근간이 될 수밖에 없음을 계속해서 중국에 이해시켜야 하며, 동시에 중국의 주변외교 전략에 적극 호응하여 협력우호관계를 경제와 지역 내 비전통 안보 분야를 중심으로 지속적으로 발전시켜나가야 한다. 미국과의 관계에서도 한·미·일간의 대북정책 공조를 굳건히 유지하는 동시에 북한과의 대화는 한국이 주도한다는 한

16) "North Korea Threat Assessment" C-SPAN (January 13, 2015).

<<http://www.c-span.org/video/?323725-1/hearing-north-korean-cyber-nuclear-threats>>

17) 中华人民共和国外交部. "外交部发言人洪磊就中朝关系答记者问" (2015년 01월 08일).

<http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/fyrbt_602243/t1226634.shtml>.

미 간 대북공조의 틀을 세워 나가야한다.

이와 더불어 한국은 장기적인 관점에서 미국의 아시아 재균형 정책과 중국의 新도광양회 정책에 의해 나타날 새로운 미중관계에 대응하여 한중 수교 20년간 성공적으로 추진해온 안보(미국)와 경제(중국)를 분리하여 접근하는 발전 전략을 향후 다가올 새로운 20년을 바라보는 새로운 新안보·경제 분리 전략을 수립하여 한국의 역량강화는 물론 북한 핵문제 해결과 통일에 대비하기 위한 미중간의 조화에 집중해야한다.

[발표]

**한·중 해양문제와
한·중 전략적 협력동반자 관계**

유 석 전

한 국 해 양 전 략 연 구 소

한·중 해양문제와 한·중 전략적 협력동반자 관계

윤석준 (한국해양전략연구소)

I. 현상과 문제 인식

역사적으로 지금과 같이 동아시아 지역질서에 있어 해양의 비중이 큰 적이 없었다.

※ 에너지, 지정학, 민족주의, 자아반성적 역사성, 반향적 세계관 등

※ 중국 시진핑의 해양강국(一帶一路), 인도 모디의 Indo-Pacific Maritime Cooperation, 인니 조코 위도도의 Indonesian Maritime Axis, 박근혜 동평구 등등

해양협력 보다 해양갈등이 고조되면서 해군력 현대화에 비중을 두는 과거지향적 모더니즘 성향을 보이고 있다.

※ 동아시아는 서구가 과거에 성공한 국가지상주의 해양전략만을 선호한다. 그러나 지금 서구는 해양안보를 선호하고 있다.

대륙지향적 중국이 "경제적 부상" 이후 해양문제를 국가대전략(national grand strategy) 차원에서 다루고 있으며, 이를 "중국의 꿈"에 접목시키고 있는 이유가 무엇인가?

※ 국내용 국가전략인가 아니면, 중국이 세계 속의 국가가 되기 위한 국가대전략인가?

※ 중국의 해양에 대한 인식 변화: 소국(小國)들이 와서 대국(大國) 중국에 kowtow 하는 인식에서 지금은 중국이 해양으로 진출하여 과거의 실수를 만회하기 위한 인식으로 전환하고 있다.

중국을 대륙·해양 복합형 국가로 보는 것이 맞나?

※ 원래 모든 국가가 다 그러하다. 즉 continental power 그리고 maritime power 모두 maritime/naval strategy가 있었다. 단지 적용, 능력 및 대응 수준과 범주에 있어 차이가 있었을 뿐이다. 중국은 과거 해양을 수준과 범주에 있어 소홀히 하였던 실수(?)를 아쉬워하고 후회하고 있다.

※ 일대일로(一帶一路)과 21세기 해양실크로드의 궁극적 종결점은 하나의 목표(One Destination Community)이다.

동아시아 끝단이자, 처음 시작점일 동북아 "한반도 주변해양, 특히 황해"는 중국에게 의미와 함의를 갖나?

※ 예: 중국의 주변국 외교, 아시아 안보론, 국가안전전략 그리고 미국 오바마 행정부의 군사력 동아시아 재균형 전략의 시발점이다.

※ 이것이 동중국해의 국가주권(national sovereignty), 대만의 영토회복(territorial integrity), 남중국해(maritime jurisdiction and right), 말라카 해협 딜레마(Malacca Strait Dilemma), 인도양(maritime security), 중동 및 아프리카(energy security 및 21st Maritime Silk Road)와 연계되고 있으며, 제1도련 범위이다.

※ 제1도련은 중국이 미국의 상시전방전개(FPDNF) 미국 해군력(7함대와 3원정해병대)를 밀어내려는 기준선(de facto maritime boundary 또는 maritime Great Wall)이다.

한국과 중국 양국 간 해양인식(sea blindness)은 어떠한가? 협력(해양안보)인가 아니면 충돌(해양전략)인가?

※ 다행히 양국 간 해양갈등 요인이 국가주권 및 중국이 주장하는 핵심이익과 연계

되지는 않았으나, 경계선 획정, 어업, 환경, 과학조사 및 자원개발 등의 문제로 갈등 국면으로 기울고 있는 현상을 보이고 있다. 즉 협력이다.

- ※ 다행히 역사적으로 서해(황해)에서 한국이 중국 쪽으로 적극적으로 진출하고, 동남아시아와 인도양에서는 중국이 적극적으로 진출하는 정반대되는 양상을 보였다. 즉 협력이다.

한·중 양국이 보는 상대방의 해양권익 또는 해양관할권 주장에 대한 인식은 무엇인가? 전통적 대국-소국 관계인가? 아니면 대등한 국제협력 관계인가? 아울러 한·중 양자간 미래지향적 관계를 구현할 수 있는 원칙과 기준은 무엇인가?

- ※ 전통(tradition, 傳統)인가 아니면 역사(history: 歷史)인가? 상호보완적 관계인가? 또는 서구형 거버런스 또는 국제법 레짐에 의한 관계인가의 문제이다.

결국 한·중 양국은 어떠한 종결점(end-state)에 이를 것인가?

- ※ 중국 입장에서 한중 해양관계는 미국(MD), 일본(regional rivalry), 대만(detering irredentism), 아세안(charm offensive), 인도양 지역(IOR)(One Belt One Road)을 구사하는 대표적 modality이며, 시발점이다.

- ※ 해양문제가 양국 관계에 영향을 주어서는 아니 되며, 또한 소홀히 되어서도 아니 될 것이다. 문제는 정치인들의 “해양 리더십”이다. 시진핑은 해양을 외교정책의 핵심으로 삼았다. 그러면, 박근혜 정부도 그러한가?

- ※ 박근혜 정부의 유라시아이니셔티브와 남북관계 개선 등의 동북아 평화협력 구상(동북구)의 원동력은 “해양”이다. 분단에 따른 지정학 해양에서 원동력을 받아 대륙으로 진출하여 남북관계와 한중 관계를 주도해야 한다. 단지 해양문제를 정상 회담 의제에 끼어 넣기 식(해양경계선 획정 실무회담 가동) 또는 한미 동맹의 미래비전을 추진을 위한 도구(한미해군 연합해상훈련 증가)로 삼으면 아니 된다.

이를 위해 누가 변화되어야 하나? 중국 아니면 한국 어느 쪽인가?

- ※ 아무도 변화될 수 없다. 역사성이기 때문이다. 그러나 미국과 북한이 변화되고 동시에 일본이 반드시 변화되어야 한다.

II. 동아시아 해양안보와 중국의 시진핑 국가주석의 해양강국 선언

동아시아 해양안보는 누가 주도해야 하나? 미국의 우월한 힘의 우세인가 아니면, 중국이 과거에 행사하였던 역사성인가?

- ※ 동아시아 해양안보에 있어 미국의 역할이 점차 감소되고 있다. 심지어 미국은 유엔해양법협약(UNCLOS) 당사국이 아님.

유엔해양법협약(UNCLOS)이 제대로 적용되고 있나? 유엔해양법협약 적용을 주장하는 국제법 학자와 전문가들의 논리가 맞나?

미국과 중국 간 국제법 적용과 준수에 대한 상반된 태도(policy)와 행동(strategy)을 보이는 현재 상황 하에 주변국 또는 동맹국이 취할 수 있는 선택(alternative)은 무엇인가? 중국이 이를 역(逆) 이용하고 있는 것이 아닌가?

대륙적 성향의 시진핑(習近平) 국가주석이 후진타오(胡錦濤) 국가주석에 이어 왜 국가주권과 국민(인민)이익을 앞세운 해양강국(maritime power)을 지향하고 있나?

- ※ 최근 중국은 남중국해에서의 중국의 일방적인 행위(artificial constructions and islands)를 중국 인민 생활향상 및 환경보호 문제로 유도하는 모습을 보이고 있음.

왜 최근 정확히 2014년 하반기 이후 중국의 동아시아 해양갈등 및 분쟁에 대해 비교적 유화적 행동을 보이고 있는가?

- ※ 2010년 일본이 댜오위다오/센카쿠 열도 주변 해역에서 조업한 중국 어선 선장을 일본 국내 법정에 세우려 할 경우의 반응과 다른 반응을 2014년 5월 6일 필리핀

해양경찰이 남중국해 Half Moon Shoal에서 거북이를 잡는 조업한 중국 어선 선장을 필리핀 국내 법정에 세워 102,000미국 달러 벌금과 2015년 5월까지 교도소 형벌을 결정한 사례에 대해 매우 low-profile response를 보인 사례가 있음.

※ 동남아시아와 인도 그리고 호주 등에서 활동하는 전문가들의 의견을 경청하라! 무엇인가 속내가 있다.

※ 그들은 중국 편향적이고, 지역적이라고 소홀히 하면 손해 본다고 주장한다. 중국이 거짓말하고 속이는 것만이 아니다. 너무 미국 논리만 따르면 언젠가는 크게 손해 본다.

중국 시진핑 국가주석의 해양강국 선언은 국내 정치투쟁, 민족주의 또는 시진핑 국가이념을 구현하기 위한 인민의 지지(인기도)를 얻기 위한 대외 분출구인가?

※ 실제 역사적으로 중국은 내륙에서는 우세하고 자랑스러웠으나, 해양에서는 열세 하였으며, 지난 100년은 치욕의 100년이었음.

※ 2개의 100년 개념과 이론이 의미하는 바는 무엇인가?

시진핑 국가주석의 해양강국(Maritime Power) 전략과 행동지침은 무엇인가?

첫째, 힘 보다는 법적 근거와 논리에 의한 해양강국 지향한다. 단 우리가 정한 기준과 원칙이다.

둘째, 과거의 서사군도와 남사군도에서 힘과 무력을 행사하던 중국이 더 이상 아니다. 대국이다. 미국 해양경찰을 그대로 복제한 중국 CCG 모습과 행동을 보자!

셋째, 상대방이 1m 가면 중국은 1.5 m 더 간다. 쓸데없이 나대지 마라!

넷째, 유엔해양법협약 당사국으로서의 역할을 최대한 존중하나, 적용과 집행의 약점(grey zone)을 최대한 이용한다.

다섯째, 미국과의 전략적 애매오호를 임계점(예: 미국의 군사적 개입)에 이르기까지 애매모호함을 유지하라!

여섯째, 주변국과는 절대로 양보하지 마라! 역사와 시간은 중국 편이다. 중국이 미국을 동아시아 연안에서 밀어내는 때까지 역사적 권리(historical issues)를 주장하라! 1940년 이전에 누가 서사군도, 남사군도 동사군도에 관심을 두었나? 중국이다.

일곱째, 중국과 주변국과는 POC(상대방) 차원에서 평등할 수 없다. 가능한 low-profile 차원에서 협상하고, 상대방이 지치도록 또는 인정하도록 계선을 넓히고 깊게 하라!

여덟째, 기정사실화 전략을 인정하도록 상대방에게 직·간접적 압력을 행사하라!

중국 시진핑이 지향하는 법은 전통적 기득권 및 역사적 권리인가? 아니면 관습적 국제법 존중인가?

해양에서 중국 특유의 먼로주의를 구현할 수 있나?

※ 조건 1: 미국이 중국과의 동아시아 해양에서의 상호보완적 상호이익 추구적 역할 분담을 인정할까

※ 조건 2: 일본이 과거 냉전기에 미국을 대신하여 수행하였던 bad cop 역할을 중국이 부상한 지금 또 다시 행사할 수 있을까?

Ⅲ. 한·중 전략적 협력동반자 관계 내실화 및 성숙화와 한반도 주변 해양문제

한중 전략적 협력동반자 관계의 내실화와 성숙화 의미는 무엇인가?

※ 한국이 보는 시각: 중국이 국제관례(regulation)와 관계(order)를 존중하는 성숙된 전략과 비전을 보여야 한다.

※ 중국이 보는 시각: 대국과 소국 관계를 잊지 마라! 지금은 중국이 베푸는 혜택을 뿐이다. 게임은 이미 끝났다.

중국은 이를 인도, 베트남과 파키스탄 그리고 ASEAN에 적용시키고 싶어 한다.

※ 중국이 중국해군의 주요 부대를 주변국에 공개하는 국가는 한국 국방부/합참/각군 참모총장이다.

※ 한국과 중국 간은 이제 방산협력만을 남겨 두고 있다. 누가 고양이 목에 방울을 거나?

한중 전략적 협력동반자 관계는 중국의 주변국과의 동반자 관계에 있어 적용시키려는 준(準)동맹 modality이다.

※ 2012년부터 중국 내 현실주의 국제정치학자로부터 지속적으로 제기되어 오는 한중 동맹 체결 주장론과 한·중 관계 model 주장론은 주변국 협상용이다.

이러한 한중 전략적 협력동반자 관계와 해양문제 간에는 어떤 의미가 있나?

- 첫째, 성공적 정·경 분리에 의해 민감한 문제(북한)를 해결한 전략적 협력동반자 관계다.

(한·미 동맹과 한·중 전략적 협력동반자 관계 간 균등성 유지)

- 둘째, 주변국 중 유일하게 중국에 교훈을 주는/줄 수 있는 국가다.

(중국에 할 수 있는 것과 없는 것을 가르칠 수 있는 유일한 국가)

- 셋째, 해양영유권 분쟁이 없는 동아시아 국가다.

(이어도는 영토분쟁 및 해양영유권 분쟁이 아니다)

- 넷째, 군사 교류 및 협력이 가장 활발한 국가다.

(북한과 대만 문제를 원만히 해결하며, 양자간 군사관계를 위기관리 및 신뢰구축 차원에서 증진시키고 있음)

- 다섯째, 전략적 협력동반자 관계를 갖고 있는 국가 중 미국과 안보군사동맹을 유지하고 있는 국가다.

(주변국 관계에 있어 중국의 전통적 대국과 소국 관계를 설득할 수 있는 단독 breakthrough 대상이다.)

- 여섯째, 인적·문화적 교류와 협력에 있어 가장 깊고 가까운 역사적 경험과 과정을 갖고 있는 국가다.

(남들이 모두 버린 “공자”를 아직도 잡고 있으며, 전통을 유지하고 있는 국가: 한국, 항공운항 및 해상물류, 한류와 관광객 편중 현상)

- 일곱째, 일본을 견제할 수 있는 효율적 수단으로 사용될 수 있는 국가다.

(한·중 역사동맹 및 한·일 역사적 부담(burden of history)을 활용할 수 있는 국가)

- 여덟째, 중국과 미국 간 직·간접적으로 buffer zone을 제공할 수 있는 역할을 하는 국가다.

(한반도는 중국이 미국과 최초이자 마지막으로 전쟁을 한 지역이고, 한국은 중국의 주변국 중에 전시 상황을 고려하는 유일한 국가이다)

중국은 이러한 한국과의 전략적 협력동반자 관계에 있어 황해에서의 해양문제 해결을

성공사례로 삼고자 한다.

- 첫째, 한반도 주변 해양에서의 문제는 이제 정치적 결정만을 남겨 놓고 있다.

(그 동안 여러차 실무 회의를 통해 나올 수 있는 현안과 기준 및 원칙은 다 나왔다)

- 둘째, 중국이 주장하는 역사적 근거가 아직은 중국 정부로부터 없다.
- 셋째, 중국 해군력과 견줄 수 있는 수준의 해군력을 갖춘 국가들이 한반도 주변 해양에 포진해 있어, 잘못하면, 과거 청일 전쟁 시 압록강 해전과 제물포 해전과 같은 상황이 재발된다. 이는 망신으로 이어질 수 있다.
- 넷째, 서해(황해)어업 문제 비교적 원만히 통제되고 있으나, 동해로 확산되는 조짐이 있다.

(2015년 1월 12일에 제16차 한일 어업공동위원회에서 1월 20일부터 양국의 배타적 경제수역에서 2016년까지 조업 합의함)

- 다섯째, 환경 문제와 관련하여 중국과 한국이 비교적 긍정적 시각을 갖고 있다.
- 여섯째, 제3자 개입 여지가 거의 Zero이다.
- 일곱째, 중국이 동중국해 방공식별구역 선포에 따른 2014년 12월 8일의 한국 방공식별구역 확장 조치와 2014년 12월 29일에 체결한 한미일 군사정보교환 약정에 대해 비교적 유연한 반응을 보였다.

(미국이 방공식별구역을 선포한다고 중국이 할 수 있나?)

(그럼 미국과 중국 간 차이가 무엇인가?)

(이는 최근 중국이 남중국해 어업 문제에 대해 비교적 low-profile responses를 하는 주된 이유이며, 방공식별구역을 남중국해와 황해로 확대시키지 못한 주된 이유가 무엇인가?)

궁극적으로 한반도 주변 해양은 서해(황해)에서의 원만한 해양경계 획정 진행을 중국과 주변국 간의 해양문제 해결을 위한 모델로 간주하려는 목적을 갖고 있다.

중국을 매우 자랑스럽게 동남아시아(베트남과 필리핀) 및 일본에게 제시하고자 한다. 한국은 한중 전략적 협력동반자 관계를 유지하고 있는 국가 중에 유일하게 독자적 반도국가이자 분단국가로서 해양을 두고 주요 국가(일본, 러시아 및 미국)들과 접하고 있는 바, 해군협력 관련 매우 긍정적이며, 건설적인 교류 및 협력을 증진시키고 있다.

(예: 서해 해군작전부대 간 hotline 개설 및 정례적 교류 및 협력, 2010년 천안함 피격과 연평도 포격도발에도 불구하고 안정적 현상유지 관리 등등)

IV. 한-중 해양경계 협상과 중국 및 한국의 아세안/인도/일본/북한 관계 영향

이제 한중 해양문제는 더 이상 양자간 문제만이 아니다. 왜냐하면 유엔해양법협약에 의거 문제가 되는 해양현안이 없으며 합의에 이를 시에 파급효과가 엄청나기 때문이다.

우선 이어도가 한중 해양경계획정에 있어 기준선 또는 협의 과정에 있어 장애물이 될 수 없다.

- 첫째, 이어도 문제는 실질적 양국 해양관할권 중첩수역 범위에 있으나, 지리적으로 한국에 중국 보다 가깝고 한국의 EEZ에 속하기 때문이다. 물론 중국 측 주장의 EEZ에도 속하나, 양국 간 해양경계 획정이 설정되면, 자연히 해결되는 문제이다.
- 둘째, 중국과의 해양경계획정 협상 시 어느 가상 중간선을 어떤 식으로 획정해도 이어도 해역이 중국 측 중간선에 포함될 가능성은 거의 없다.
- 셋째, 이어도 종합해양과학기지의 합법성 문제는 유엔해양법협약 제74조 3항과 제83조 3항을 들어 중국이 “한국 이어도 종합해양과학기지가 “당사자 간 최종 합의에 이르는 것을 위태롭게 하거나 방해하는 행위”라는 주장과 부합하지 않고 2007년 수리남과 가이아나 간 중재사건 판결문을 고려 시 물리적 피해를 주는 것이 아니라는 중국 측 주장에 설득력이 없다.

- 넷째, 이어도 종합해양과학기지는 주변 해양환경에 물리적이며, 지속적으로 그리고 영원한 피해를 주지 않기 때문에 한국의 이어도 종합해양과학기지 건설이 국제법적으로 위반한 사례가 아니다.
- 다섯째, 이어도 주변 해역은 한중일 3국 어업협정이 아닌 한중 양국 간의 어업협정 상 현행조업유지수역이어서 중국 어선은 자유롭게 조업할 수 있으며, 이들 어선은 중국 정부의 통제를 받는 수역이다. 반면, 이어도 수역은 거리가 멀어 한국 어선이 조업을 많이 하는 수역이 아니다.

다음으로 남중국해 및 동중국해에서의 해양문제 그리고 양자간 문제 해결과 미국 및 유엔해양법재판소 등의 제3자 개입 등이 한중 해양문제에 긍정적 영향을 줄 것이다.

- 예: 인도-방글라데시 해양경계획정 사례(2014년 7월) 사례의 황해 적용성이 아주 없는 것은 아니다.
- 예: 일부에서 제기되고 있는 동중국해 중국과 일본 간 해양영유권 분쟁에 대한 Grand Bargaining 가능성: 국가주권과 행정적 실효적 지배와 분리
- 예: 베트남과 필리핀의 남중국해에 대한 제3자 개입 요청과 중국의 대응

아울러 그 동안 한중 양자간 황해(약 38만km²)에서의 해양경계(EEZ 및 대륙붕) 획정 협상에서 나타난 입장은 그리 심각한 내용들이 아니다.

- 국제법: 국제법 기본원칙, 형평의 원칙, 상호존중의 원칙
- 중국: 형평의 원칙 주장, 그러나 지리적 요소(예: 해안선 길이 등), 지질적 요소(고대 육지의 자연연장, 항해 대륙붕이 서쪽에서 동쪽으로 경사진 형국 등) 및 역사적 이익 등에 의한 비례성(proportionality)을 우선 고려한다.
- 한국: 중간선 방법(예: 중국과 베트남 간 통킹만 합의 사례), 황해의 특정요소를 고려한다.

기본적 문제는 중국이 서해 해양경계 획정에 적용하려는 요인들을 어떻게 중국이 스스로 해소시키나이다.

- 과거 역사적 근거, 지리적 비교치, 제9,10,12,13번(간조노출지) 기점과 이들의 leapfrog(뛰어넘기식) 및 stepping stone(징검다리식) 영해기점 설정 주장 등
- 중국 정부의 공식적 입장 표명이 없는 상태에서 학자와 학계를 중심으로 주장되고 있는 이론에 대한 중국 정부의 입장
- 그 동안 중국이 동·남중국해에 대해 시현하였던 유엔해양법협약의 경계획정 방식에 대한 자의적 해석과 합법성 및 투명성 결여 등

여기에 유엔해양법협약(UNCLOS)에서 제시한 “형평의 원칙”에 대한 각기 다른 견해를 어떻게 좁히는가가 관건이다. 일부가 주장하는 수치화하는 방법이 오히려 문제해결을 악화시킬 수 있다.

한국은 황해 문제를 단독적으로 관찰하는 것이 아닌, 황해, 동·남중국해에서의 문제가 해상에서만 아닌 공중 그리고 수중으로 확대되는 상황이 향후에 황해에서의 해양경계 획정 협상에 어떻게 영향을 줄 것인가를 고민해야 한다.

- 2010년 천안함 피격사건, 연평도 포격도발, 2013년 방공식별구역 선언, 중국 주변국의 잠수함 확보와 전력화 추세, 2013년 남·동중국해에서의 미국 해양조사선과 중국 해양국 관공선과의 갈등, 2014년 CNOOC의 베트남 배타적 경제수역 진입 등등
- 베트남의 러시아 킬로급 잠수함 6척 도입 결정과 전력화, 필리핀의 미국 유인책 등등

- KIMS, KMI, KOIST 등의 연구보고서에 국내 정책입안자와 조연자들의 지속적 관심과 인식이 요구된다.
- 한국의 남중국해와 동중국해에서의 중국과 중국의 주변국과 해양문제에 대한 공식 입장은 없다. 맞나?
- 호주 Carl Thayer 컨설팅, 싱가포르 RSIS, 인도 NMF 등의 보고서가 비교적 객관적이 시각을 갖고 있다. 보고 연구하라!

특히 과거 중국과 베트남 간 톤킹만에서의 해양경계 획정 사례를 한중 간 해양경계 획정에 어떻게 적용시키나를 현장감 있게 관찰하고, 분석 및 평가하여 중국과의 협상 자료로 삼아야 한다.

더욱 특이하게 초기 한중 간 해양관련 협정과 달리 점차 중국 측 협상팀의 격(格)이 낮아지고 있다. 향후 과연 누구를 counterpart로 간주해야 하나?

- 중국 주변국외교 근간의 의미: 대국과 소국 간 관계 설정 및 요구 시 대응방안
- 외교국무위원의 역할이 보이지 않는다. 외교부장 왕이 발언의 의미
- 반면 중국 해경의 역할과 기능은 점차 확대되고 있다.

이제 황해 문제는 한중 양자간 문제만이 아니다. 양자간 문제이면서 동아시아 전체 해양에 영향을 줄 수 있다. “풍선효과”를 나타내고 있다.

- 2013년 동중국해에서 공세적, 그러나 남중국해에서는 수세적(예: 21세기 해양실크로드), 황해 이어도에 방공식별구역 포함 등
- 2014년 남중국해에서 석유시추선 진입 사건 및 인공섬 추진 등으로 공세적, 일대일로 공식화, 동중국해 여전히 공중 대립, 황해는 2015년부터 해양경계획정 실무회담 가동 선언 등
- 2016년 제2차 중국-아세안 해양협력 기금, 중국 해양위기관리센터 설립, 보아오 포럼에서의 남중국해 세션 할당 등
- 중국은 미국 워싱턴에 남중국해 관련 연구소를 2014년에 창설하여 적극적 공세 및 대응을 하고 있다.

V. 기타 요인 평가

첫째, 해양 민족주의 영향: 심지어 이름도 개명하고 국유화 시도

둘째, 해양안보에 대한 학자와 전문가들의 편견: 무조건 중국이 나쁘다고 주장한다. 하지만 중국도 “할말”이 너무 많다.

셋째, 해양자원의 허와 실: 과학기술이 뒷받침되지 않는데 해저자원이 언제 개발되어 국가이익에 결정적 도움을 주나? 실제 얼마나 매장(매장의 정의: 경제성이 증명되어 사용할 수 있다는 의미임)되어 있다가 증명되고 있나?

넷째, 동아시아 해양문제 확산: 단일 문제는 없다. 모두 상호 복잡하게 연계되어 있다. 그래도 grand bargaining은 못한다. 왜냐하면 동아시아 국가 특히 중국이 너무 Alfred Thayer Mahan, Ernest King, Arleigh Burke, J.C. Wylie, Elmo Zumbelt, Sergei Gorshkov, Liu Huaqing, John Lehman 등에 익숙해져서 soft적 접근을 주장한 Sun Tzu, Julian Corbett, John Jacky Fisher, Mao Zedong 등을 무시하고 있다.

- 전통적으로 해양에서의 국가가 행사할 수 있는 Classic vision은 preparedness, presence, oversea bases, protection of seaborne trade, decisive fleet battle으로 이는 서구 강대국의 국가지상주의 논리이나, 중국은 이를 그대로 받아 들여 지금 황해, 동중국해, 남중국해에서의 갈등을 영토 개념(“resolutely safeguard national sovereignty, security, development interests”)으로 내몰아 외통수를 두고 있다. 특히 중국의 경우 해양갈등을 내륙의 core interests 개념에 적용시키고 있으며,

이를 state sovereignty, territorial integration, territorial sovereignty, national reunification으로 확대 적용시키며 제3자 개입(조약, 협정 등)을 내정간섭("never succumb to any outside pressure")으로 간주하고 있다. 너무 막다른 골목에 서 있다. 출구전략이 있나?

- 차제에 UNCLOS를 배제하고 일본 OPRF가 시도하고 있는 동아시아 version의 EEZ 등과 같이 동아시아 version을 제정하는 방안

다섯째, 미국은 이를 그냥 지켜보고 있으며, 동맹국과 파트너십국가 그리고 뜻을 같이 하는 국가들이 중국에 의거 미국에 의존하는 추세를 즐기고 있으며, 중국이 구소련과 같이 국력 낭비에 의거 스스로 붕괴하기를 기다리고 있다. 그래서 2007년에 발표된 "21세기 해양력 구현을 위한 협력 전략(A Cooperative Strategy for 21st Century Sea Power)"에 대해 미국 내 많은 비난과 요구에도 불구하고 아직까지 개정(revise)하지 않고 있다. 아마도 올해쯤에 나올 것으로 전망되고 있다. 이는 최근 왜 중국이 다소 완화된 입장과 태도를 보이는가에 대한 답이 될 수 있을 것이다.

여섯째, 지금 중국은 철저히 미국 배우기에 전념하고 있다. 예를 들면 미국이 하는 것은 어떤 대가를 치르더라도 우리도 다 해 본다는 국가 지도자들의 내면적 자아 비판적 역사관이자, 반향적 세계관이다.

결국 동아시아 해양문제의 근원인 유엔해양법협약은 state sovereignty와 전혀 관계가 없으며, maritime jurisdiction을 제도화한 일종의 package 개념일 뿐이다.

VI. 향후 전망

전체적으로는 부정적 추세다. 그러나 한반도 주변 해양에서는 부정적 추세로 갈 가능성이 극히 낮다.

중국이 아닌, 한국이 문제다. 특히 언론과 일부 극우 성향의 국제정치 학자들의 sea blindness 성향이 문제다.

- 해양을 비효율적, 위험지역(세월호 사건), 부패(해경 해체), 낮은 계층지역으로 보는 시각 팽배
- 반면 중국은 해양 비중을 높이고 있다. 전(前) 해양국 국장(류치구이: 劉賜貴)의 하이난성 대리성장 임명 등
- 대표적 사례: 이어도 문제와 중국의 방공식별구역 선포에 대한 국내 반응과 대응
- 한국은 그냥 무시해도 될 문제를 과거 일본과 방공식별구역 중복문제를 정리하고자 하였고 한국전쟁(625 전쟁)시에 유엔군사령관이 일방적으로 선포하여 제도적으로 보완해야 할 숙제를 일시에 한국 방공식별구역 확장으로 해결하였다. 반면 미국과 일본은 중국의 동중국해 방공식별구역 선포의 실효성을 거의 무시하고 바로 이어 군용기를 투입하여 실효적으로 즉시 무력화시켰다. 즉 이는 일본이 화장실에서 웃었던 이유다. 일본이 해야 할 숙제를 한국이 대신하였기 때문이었다. 반면 중국은 한국의 심중을 살필 수 있었던 계기가 되었다. 결국 중국은 이어도 를 동중국해 방공식별구역에 포함시켜 봄으로써 한국, 일본 그리고 미국의 의도를 동시에 평가할 수 있었다.

한·중 간 해양문제를 한국 정치 지도자는 너무 정치적 비중에 의한 현안으로 보려 한다.

- 예: 중국과의 해양문제에 있어 한미 동맹을 거론하는 어리석음
- 예: 제3자를 거론하여 우리의 운신의 폭을 자꾸 좁히려 하는가?

궁극적으로 한반도 해양문제는 북핵 및 미사일 위협 보다 더 심각한 영향을 우리에게 주며, 결국 해양은 통일한국의 원동력이다.



Pacific Forum CSIS

Honolulu, Hawaii

Jan. 22, 2015

A trilateral intelligence sharing accord between Japan, Korea and the United States: implications and challenges
by Sukjoon Yoon

Dr. Sukjoon Yoon (sjyoon6680@sejong.ac.kr), a retired Navy Captain, is a senior research fellow in the Korea Institute for Maritime Strategy, and visiting professor of the Department of Defence Systems Engineering in Sejong University, Seoul, Korea.

Conventional wisdom has it that intelligence is only shared between countries with a close friendship, and that the extent of intelligence sharing reflects the strength of their military relationship. It was surprising, therefore, that a tri-national intelligence sharing accord between Korea and Japan was announced Dec. 29, with the US as an intermediary. Only junior defense officials were present, and there was no formal signing ceremony; the pact is limited to information about North Korean weapons of mass destruction (WMD), nuclear tests, and long-range missile launches. Nevertheless, the very agreement to create this ad hoc tri-national command and control system demonstrates that the will exists in both countries to transcend political differences and to establish effective means of communication. If this promising start is to be expanded, many implications and challenges must be addressed.

History vs. the rebalance

Given the threat from North Korea's nuclear and missile programs, there is a strong incentive for South Korea and Japan to exchange intelligence between their militaries, but the historical legacies of the region have limited bilateral military cooperation. Korea remains critical of Japan's attitudes and behavior, especially its perception of transgressions committed during its colonial rule over the Korean Peninsula from 1910 to 1945. Prime Minister Abe Shinzo's administration has also sought to build domestic political support by promoting Japan's territorial claim to Dokdo in the East Sea, which has undermined Korea's willingness to engage in strategic-level cooperation with Japan and the US. Japanese revisionism was the main reason for the sudden cancellation of an earlier bilateral information-sharing scheme in 2012. Indeed, there has been no formal military accord between Korea and Japan, although Korea agreed to cooperate with the US in 1987 and Japan signed a similar deal with the US in 2007.

Within Korea there is significant public opposition to any military deal with Japan, but the need has grown more urgent now that North Korea is developing the capability to miniaturize its nuclear warheads so that they can be mounted onto intercontinental ballistic missiles such as the Taepodong-2 and KN-08, which have an estimated range of 10,000~12,000 km. Such technologies pose a grave threat not only to Seoul, but also to Tokyo and Washington.

Since the US alliances with Japan and Korea are the centerpiece of the US military's rebalance to Asia, the new tri-national intelligence exchange marks a significant step. In effect, Korea is joining an ad hoc tri-national joint task force command, which implies an essential unity of political objectives among Seoul, Tokyo, and Washington. Korea has been reluctant to cooperate too closely with a conservative Japanese administration that is unashamedly revisionist and has reinterpreted its collective self-defense stance. It has become necessary, however, for Korea to balance these issues against the advantages of tri-national military collaboration.

The new accord provides Seoul with important strategic benefits in improved regional security, so that political calculations must be put to one side to establish regular military interactions with Tokyo as part of an ad hoc joint force chain of command and control; this constitutes an indirect recognition by Korea of the need for operational and tactical cooperation with Japan.

A US-led MD framework?

The tri-national military intelligence agreement has sparked controversy in Korea and China, with some arguing that it allows Korea to join the US-led missile defense (MD) framework. This is anticipated to be far more capable than would be required to contain North Korea, and so is widely assumed to be targeting Russia, and, critically, China. Seoul has denied that the agreement entails participation in the US-Japan MD regime, pointing to the development of its indigenous low-tier Korean Air Missile Defense (KAMD) shield to counter North Korean missile attacks, insisting that this is sufficient for multilateral military cooperation.

Beijing is concerned about any reconciliation between Seoul and Tokyo that involves accepting Japan's military capacity to mount countermeasures against Chinese missile attacks. Beijing is highly suspicious that any tri-national military cooperation represents a first step toward a US-led Command, Control, Communications, Computers and Intelligence (C4I) MD framework to manage threats from China. Politically, Seoul and Beijing have made common cause against Tokyo's refusal to adequately apologize for Japanese misconduct during the first half of the 20th century. From the Chinese perspective, this tri-national intelligence sharing accord looks ominously like another element of what they perceive as a US policy to contain China.

Nevertheless, the initial Chinese reaction to the announcement of the accord was restrained: Beijing is going to wait and see what the agreement involves, particularly for Korea. Does it really entail a Korean commitment to a tri-national MD network? Or will Seoul be satisfied with KAMD, which detects missiles at the boost phase rather than at the cruise or terminal phases? Beijing doesn't want to see Seoul become part of a US-led MD partnership, nor does it want the

1003 Bishop Street, Suite 1150, Honolulu, HI 96813 Tel: (808) 521-6745 Fax: (808) 599-8690
Email: PacificForum@pacforum.org Web Page: www.pacforum.org

Korean government to pardon its former colonizer by accepting its reinterpretation of the role of Japanese Self-Defense forces together with the rearmament this implies.

Beijing and Seoul share serious concerns about the persistence of Japanese revisionism, allied as it is with extreme forms of nationalism, and the extent of Seoul's involvement with the US-led MD framework is unclear. There are substantial financial implications for Seoul if it is required to build an intelligence, reconnaissance and surveillance (ISR) capability, such as sea-based X-band radar, to match the US-led MD network, so Korea still has questions about the viability of involvement with deeper US-led regional security arrangements. Thus, Beijing appears willing to tolerate Seoul's decision to join in the arrangement, and to overlook, for now, the implications for the shared front against historical Japanese abuses. It seems clear, in any event, that the Chinese response will be political and diplomatic, rather than military.

Need for a C4I system and rules of engagement

Between Japan and the US there is a parallel chain of command; between Korea and the US there is an integrated combined chain of command. If these are to share a common operational picture, including the location, disposition, and movement of North Korean forces, some disparities must be reconciled. For instance, this new arrangement appears to involve not only the national leaderships, but also national military commanders. Moreover, functionally this accord will entail more than just a military dialogue: it implies creating a military networking system based on C4I technologies.

In the pursuit of coalition objectives, as supplemented by intelligence from electronic instrumentation, there is a clear requirement for a systemically and legally designated command and control function, to coordinate tri-national efforts to operate Terminal High-Altitude Area Defense (THAAD). To facilitate the coordination of forces from Japan, Korea, and the US, politically and militarily, a C4I system and clear rules of engagement (ROE) are indispensable. Mounting effective multinational military operations against rapidly developing WMD threats across the Korean Peninsula, which is less than 200 miles wide, will mean monitoring, tracking, and processing inputs from systems yet to be established, and this will obviously require a robust C4I system. Also, any tri-national operational chain of command will need close communication among the political leaderships, as well as a system for exchanging experienced people and intelligence. This must be supported by unambiguous rules of engagement, so that the multinational force commander can make effective use of available forces. In conclusion, the new tri-national military arrangement which intelligence sharing will make possible can only succeed by establishing common operational or situational pictures based on the real-time exchange of intelligence and tactical data.

PacNet commentaries and responses represent the views of the respective authors. Alternative viewpoints are always welcomed.

MEMO

MEMO