

미·중 경쟁 시대 독일의 지정학적 헤징 전략: 일대일로 vs. 인도-태평양⁺

장희경*

- I. 서론
- II. 미·중 경쟁과 중견국 독일의 선택: 다자주의 원칙에 기반한 헤징
- III. 독일의 일대일로 참여: 미국에 대한 지경학적 헤징
- IV. 독일의 인도-태평양 전략: 중국에 대한 연성균형
- V. 결론

주제어: 미·중 경쟁, 독일의 지정학적 전략, 헤징, 제도적 균형

|국문초록|

이 글은 미·중 경쟁 시대에 중견국으로서 독일의 지정학적 전략을 헤징 개념에 기반해서 분석한다. 미·중 경쟁 시대에 양 국가 사이에 끼인 국가들의 전략은 주로 아시아에 집중되어 왔다. 그러나 유럽, 그중에 독일도 안보는 미국, 경제는 중국에 의존하는 상태에서 미·중 경쟁에 따른 불확실성과 위기를 관리해야 할 필요가 있다. 강대국의 경쟁 구조에서 불확실성과 위기를 관리하는 전략으로서 헤징 개념은 다양한 전략적 행위를 포함한다. 지금까지 독일의 정책은 ‘회색시대’라는 표현처럼 모호성으로만 분석되어 왔지만, 독일도 국가의 이익에 따라 다양한 헤징 전략을 취하는 것으로 보인다. 특히 독일이 헤징 전략을 선택할 때 판단의 근거는 ‘다자주의’, ‘규범에 기반한 국제질서’라는 원칙과 규범이라고 본다. 이를 헤징의 다양한 전략 중 연성 균형의 한 형태로서 ‘제도적 균형’으로 설명하고자 한다. 사례연구로는 지정학적 미·중 경쟁의 대표 사례인 중국의 일대일로와 미국의 인도-태평양 전략에 대한 독일의 전략을 헤징 개념으로 분석한다.

+ 『국제관계연구』 제28권 제2호(2023년 겨울호).

<http://dx.doi.org/10.18031/jip.2023.12.28.2.145>

+ 이 논문은 2021년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2021S1A5A2A03070343).

* 강사, University of Duisburg-Essen

I. 서론

탈냉전 이후 국제체제는 극심한 양극 체제에서 벗어나 미국 중심의 단극 질서라는 해석과 미국을 선두로 하지만 지역 내에 여러 강대국이 공존하는 다극 질서로 이해되어 왔다. 그러나 중국이 경제적 성장과 더불어 첨단 기술 분야에서 선도적 위치를 점하며 미·중 사이에 기술 패권 경쟁이 촉발되었다. 이후 미·중 경쟁은 지정학적 전략들과 연계되며 안보뿐만 아니라 가치의 영역으로 확산되고 있다. 거기에 우크라이나 전쟁까지 겹치면서 냉전 체제로 회귀하는 것이 아니냐는 우려가 등장하고 있다.

미국은 2000년대 후반부터 ‘아시아 회귀 정책’을 통해 인도-태평양 지역을 중심으로 경제와 안보 체제를 재편하여 중국을 견제하고자 하였다. 이에 중국이 미국의 견제를 돌파하기 위한 지정학적 전략으로 중앙아시아, 동유럽, 서유럽 나아가 아프리카까지 연결하는 ‘일대일로 구상(一帶一路: One belt One Road Initiative)’을 발표하면서 미·중 경쟁은 심화되었다. 일대일로 구상은 유라시아 전체를 연결하는 육상로만이 아니라 중국해와 인도양, 오세아니아까지 연결하는 해상로를 포함하여 실질적으로 세계를 망라하는 것으로 볼 수 있다. 미국은 이를 중국의 고전적 ‘천하(天下)’ 질서를 회복하려는 것이 아닌지 우려하며, 이를 견제할 대안으로 인도-태평양 지역에 경제협력과 안보 동맹을 강화하는 ‘인도-태평양 전략’을 추진하고 있다. 일대일로와 인도-태평양 전략은 고전적 의미의 지정학의 복귀이다.

지정학적으로 유라시아를 하나의 ‘거대한 대륙(great continent)’¹⁾으로 볼 때, 한반도와 유럽은 유라시아의 동서양 끝단에 위치해 있다. 한반도가 태평양을 사이에 두고 대륙의 중국과 해양의 미국 세력의 갈등 축에 위치해 있어 전략적 어려움이 많은 것과 마찬가지로 유럽연합도 대서양을 사이에 두고, 일대일로를 추진하는 중국과 인도-태평양 전략을 추진하는 미국 사이에 축으로 존재하고 있다. 지금까지 한반도는 ‘전략적 모호성(strategic ambiguity)’에 입각하여 중국과 미국 사이에서 어느 일방에 흡수되거나 연루(entrapment)되는 것을

1) Kent Calder, *Super Continent: The Logic of Eurasian Integration* (Redwood City, California: Stanford University Press, 2019).

피하고, 두 관계에서 이익을 극대화하기 위한 전략을 취해왔다. 반면 이러한 전략적 모호성이 양쪽으로부터 방기(abandonment)될 위험이 있다는 비판에 따라 한미일 연합을 강화하여 중국의 균형 전략을 취하는 변화가 나타나고 있다.

한편 대서양을 사이에 둔 유럽, 독일을 비롯해 프랑스, 이탈리아, 네덜란드는 일대일로 구상에 참여하였고, 동시에 미국으로부터 인도-태평양 전략에 참여할 것을 요구받고 있다. 독일은 일대일로에 대한 미국의 비판에도 불구하고, 중국과의 협력을 단절하지 않고 지속하는 모습을 보여 비판을 받고 있다. 한국의 '전략적 모호성' 정책과 유사하게 독일도 미국과 중국 사이에서 특정 세력을 지지하지 않고, 분야별로 상이한 태도를 보이는 것에 대해 '회색지대(Gray Zone)'라는 비판이 있다. 그러나 동시에 유럽연합이 미·중 경쟁 사이에서 전략적 자율성(strategic autonomy)을 강조하며 '유럽만의 방식'으로 미·중 경쟁 구도에 대처해야 한다는 주장도 있다. 그렇다면 유럽연합은, 그중에서 유럽연합을 주도한다고 할 수 있는 독일은 일대일로와 인도-태평양 전략을 두고 벌어지고 있는 미·중 경쟁 사이에서 어떤 전략을 취해오고 있는가? 이 질문에 초점을 맞추어 미·중 경쟁 구조에서 독일의 지정학적 전략을 분석하고자 한다.

II. 미·중 경쟁과 중견국 독일의 선택: 다자주의 원칙에 기반한 헤징

1. 미·중 경쟁과 유럽

2015년 중국의 구매력 지수에 기반한 국민 총생산(GDP/PPP)²⁾이 미국과 비슷한 수준으로 올라서고, 2017년에는 중국이 미국을 앞서가기 시작하면서

2) Central Intelligence Agency(CIA)는 국가 경제를 비교할 때, 시장환율(MER: Market Exchange Rate)에 비해 구매력 지수(PPP: Purchasing Power Parity)를 사용하는 것이 두 경제 사이에 경제적 강도와 안녕(wellbeing)을 비교할 수 있다고 평가하고, 이전에 시장환율에 기반한 중국 경제의 평가는 중국이 실질적으로 세계 시장에서 산출해 내는 수준을 평가할 수 없었다고 지적했다. 따라서 미·중의 경제력을 비교하기 위해서는 구매력 지수에 기반한 국민 총생산을 사용해야 한다고 주장하였다. Graham Allison, Nathalie Kiersznowski, and Charlotte Fitzek, "The Great Economic Rivalry: China vs the U.S.," https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/GreatEconomicRivalry_Final.pdf (검색일: 2023년 2월 15일).

중국에 비해 미국의 경제력 쇠퇴에 대한 우려가 등장하였다. 앨리슨(Allison)은 이미 미·중 사이의 경제적 균형(seesaw)이 중국 쪽으로 넘어갔고, 이러한 경제적 힘이 정치·군사적 힘으로 확대되면 ‘투키디데스의 함정(Thucydides Trap)’에 빠질 수밖에 없다고 예측하였다. 즉 도전 세력이 지배 세력의 자리를 위협하면 구조적 충돌은 피할 수 없다는 것이다.³⁾ 이러한 현실주의적 관점에서 미·중 경쟁을 바라본다면, 중견 국가 혹은 제3의 국가들이 취할 수 있는 선택은 도전하는 세력을 억제하기 위해 균형(balancing) 전략을 취하거나, 도전 세력의 위협에 편승(bandwagoning)하는 방법이 있다.

그러나 단극 체제에서 새로운 세력이 등장하는 과정에서 중견 국가들이 취할 수 있는 전략적 선택은 균형과 편승 사이에 다양한 스펙트럼으로 존재한다. 특히 현재의 국제체제를 미국과 중국 사이의 양극 체제로 볼 것인지 아닌지에 따라 국가의 대응 전략은 달라질 수 있다. 아차르야(Amitav Acharya)는 현재의 미·중 경쟁이 냉전시대처럼 양극화된 체제도 아니고, 양극적 요소와 다극적 요소가 혼종하는 복합 세계에 가깝다고 주장하였다.⁴⁾ 따라서 기존의 패권 경쟁에서 설명하는 패권국과 도전국의 상대적 힘의 차이나 만족 여부⁵⁾에 기반한다면 미·중 사이 경쟁의 본질을 놓칠 수 있다는 것이다.⁶⁾ 중국은 서구와 다른 정치·경제 모델을 반영하는 중국식 질서를 택하고자 하고, 미국은 서구의 시장모델을 지키고자 하지만 다자주의적 질서로부터 급격하게 이탈하려고 하고 있다. 이들은 모두 국제체제를 작동시키는 방법을 형성하는 구조적 권력(Structural Power)⁷⁾을 놓고 경쟁을 벌이고 있는 것이다. 따라서 힘의 차이뿐만 아니라 구조적 권력을 정당화할 수 있는 가치, 담론에 대한 경쟁도 중요한 부분이다. 그러나 유럽의 입장에서 볼 때, 중국과 미국 모두 다자주의 질서에 꼭 맞는 것은 아니기

3) Graham Allison, *Destined for War* (Boston, New York: Mariner Books, 2018).

4) Amitav Acharya, "After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order," *Ethics & International Affairs*, Vol. 31, No. 3 (2017).

5) A.F.K. Organski and Jacek Kugler, *The War Ledger* (Chicago: University of Chicago Press, 1980).

6) Richard Higgott and Simon Reich, "Hedging by default: the limits of EU "strategic autonomy" in a binary world order," *LSE IDEAS Reports* (London: LSE Ideas, 2021), p. 4.

7) 구조적 권력은 행위자들을 둘러싸고 있는 구조를 형성하고 결정하는 권력, "무엇을 할 것인가를 결정하는 권력, 즉 국가 간, 기업 간, 개인 간 상호관계를 설정하는 틀을 형성하는 권력"이다. Susan Strange, *States and Markets* (London, New York: Pinter Publishers, 1994).

때문에 두 강대국이 지켜내지 못하는 다자주의와 규칙에 기반한 질서를 지켜내는 것이 중요한 의무라고 생각하는 경향이 있다.

2020년 유럽이 미국과 중국을 어떻게 다루어야 하는가라는 질문에 유럽연합 외교·안보 정책 최고 대표인 호세프 보렐(Joseph Borrell)은 유럽 이익과 가치가 항상 미국과 같을 수 없기 때문에 유럽의 가치와 이익을 보장할 수 있는 ‘자기만의 길(its own way)’을 강조하였다.⁸⁾ 이는 ‘전략적 자율성(strategic autonomy)’이라는 개념으로 해석될 수 있지만, 미국과 중국 사이에서 등거리 접근(distance approach)을 의미하는 것이 아니고, 북대서양조약기구(NATO: North Atlantic Treaty Organization, 이하 나토)와의 방위 협력이 유럽 안보에 핵심임을 강조하는 것을 전제로 한다. 따라서 독일과 같은 중견 국가(middle power state)는 이러한 복합 세계와 복합적 경쟁 관계에서는 특정한 이슈에 따라 합종연횡하는 유동성(hybridity)이 중요하다는 논의가 유럽 내에서 힘을 받고 있다. 이러한 유동성 개념은 양 강대국 사이에서 이분법적 선택을 하지 않고, 양자 사이에서 특정한 이슈에 따라 협력하는 헤징(hedging) 전략으로 설명되기도 한다. 현재의 국제체제가 미국과 중국의 양극 체제라고 볼 수는 없는 복잡한 성격을 갖고 있어서 양 강대국 사이에서 이분법적 선택을 하지 말고, 양자 사이에서 특정한 이슈에 따라 협력하는 헤징(hedging) 전략이 어느 때보다 중요하다는 견해도 있다.⁹⁾ 이 글에서는 미·중 경쟁 관계에서의 독일의 전략적 선택을 유동성 개념에 기반한 헤징 전략으로 설명하고자 한다.

2. 이론적 논의: 헤징과 연성 균형

일반적으로 힘의 균형의 관점에서 강대국 간의 갈등이 벌어지면 국가가 대응할 수 있는 행위는 균형(balancing) 혹은 편승(bandwagoning)이다. 그러나 사실 많은 국가는 자주 균형도 아니고 편승도 아닌 전략과 정책을 채택한다. 균형과 편승의 중간에 헤징(hedging)과 연성 균형(soft balancing), 제도 균형

8) Josep Borrell, "Why European Strategic autonomy matters," European Union External Action, December 3, 2020. https://www.eeas.europa.eu/eeas/why-european-strategic-autonomy-matters_en (검색일: 2022년 11월 3일).

9) Higgott and Reich (2021).

(institutional balancing), 경성 균형(hard balancing) 등의 여러 스펙트럼의 국가 행위가 있다. 쉰(Cheng-Chwee Kuik)이 중국의 등장에 따른 아세안(ASEAN: Association of Southeast Asian Nations)의 대응을 분석한 바에 따르면 힘을 거부하는지 수용하는지에 따라 순수한 균형 전략에서부터, 비상위협 옵션으로 간접적 균형, 수익 최대화 옵션으로 경제적 실용주의, 결속적 개입, 제한적 편승, 순수 편승 전략으로 구분한다.¹⁰⁾

헤징은 금융 영역에서 말하는 ‘헤지 펀드(hedge fund)’ 처럼 행위자가 위험이 있는 상황에서 자신을 보호하기 위해 특정 행동이나 결정을 미루거나, 서로 대립적인 상황에서 어느 일방만 편드는 것이 아닌 다양한 행동을 함으로써 자신의 위험부담을 낮추는 것이라고 일반적으로 알려져 있다.¹¹⁾ 국제정치에서 헤징은 단극 질서에서 약소국이나 중견국이 기존의 힘의 정치에서 국가의 행위로 규정된 균형이나 편승의 전략을 취할 수 없는 상황에서 상대적 능력의 변화에 대응하기 위한 전략이라고 볼 수 있다.¹²⁾

에블린 고(Evelyn Goh)는 약소국이 다른 강대국과의 관계를 희생하고 한쪽 강대국을 선택해서 발생하는 위험을 회피하기 위한 일련의 전략으로 균형, 편승, 중립 등 명확한 대안을 결정할 수 없는 상황을 피하기 위한 목적으로 사용하는 전략이라고 규정하였다.¹³⁾ 쉰(Cheng-Chwee Kuik)은 좀 더 구체적으로 “고위험과 높은 불확실성의 상황에서 위험을 완화시키기 위해 다수의 정책 옵션을 추구함으로써 상호 간에 중화시키는 효과를 낼 수 있는 행위로 균형과 편승이라는 양극단의 스펙트럼 사이에 복합 구성의 전략(multiple component strategy)”¹⁴⁾으로 정의하였다. 헤징에 대한 여러 정의들을 종합적으로 고려하면, 공통적으로 불확실성과 위험의 상황을 피하기 위해 취하는 복합

10) Cheng-Chwee Kuik, “The Essence of Hedging,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 30, No. 2 (2008), p. 166.

11) Collins Cobuild Dictionary, <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/hedge> (검색일: 2023년 3월 5일).

12) Jürgen Haacke, “The Concept of Hedging and Its Application to Southeast Asia: a Critique and a Proposal for a Modified Conceptual and Methodological Framework,” *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 19, No. 3 (2019), p. 376.

13) Evelyn Goh, *Meeting the China Challenge: The U.S. in Southeast Asian Regional Security Strategies* (Washington, D.C.: East-West Center, 2005), p. 8.

14) Kuik (2008), pp. 164-165.

전략이라고 볼 수 있다.

헤징 전략을 구성하는 요소는 균형(balancing), 관여(engagement), 제한적 편승(limited bandwagoning)이다.¹⁵⁾ 균형 전략에는 경성균형, 제한적 경성균형, 연성균형, 제도적 균형이 있다.¹⁶⁾ 경성균형은 고전적 균형전략으로 강대국이나 위협국에 대해 자신의 생존을 위해 군사력을 증강시키거나 다른 국가와 군사동맹을 맺는 것을 말한다. 비군사적 경성균형은 동맹국에 전략 기술 이전과 전략적 경제원조 등을 의미한다.¹⁷⁾ 제한적 경성균형은 강대국의 힘과 위협을 견제하기 위해 군사동맹보다는 낮은 수준의 군사행동공조(coordinated military activity)와 비대칭 군사력 강화(limited, asymmetrical arms buildups)를 의미한다. 연성균형에는 군사적 연성 균형과 비군사적 연성균형이 있다. 군사적 연성균형은 적국에 대한 군사무기 판매와 군비통제를 의미하고, 비군사적 연성균형은 경제제재와 금수조치, 전략적 비협력 등을 의미한다. 연성균형의 한 형태인 제도적 균형은 약소국이 다자기구나 제도를 창출하거나, 주도함으로써 위협이나 압력에 대응하는 것이다.¹⁸⁾

헤징의 두 번째 구성 요소인 관여는 외교, 군사, 경제, 문화 등 다층적 영역에서 광범위한 교류와 접촉을 증진시킴으로써 상대 국가의 정치적 행위에 영향을 미치고자 하는 정치적 행위이다.¹⁹⁾ 이러한 관여 행위가 상대국과의 공식적 외교 관계에서 제도화를 추구할 때는 결속적 관여(binding engagement)로 나타나 상대국을 사회화 과정을 통해 특정 제도의 틀에 구속시킨다. 이는 제도적 균형의 논리와 유사하다.²⁰⁾

세 번째 요소인 제한적 편승은 순수한 편승이 정치적, 군사적 제휴의 형태를 띠는 것에 비해 선별적 이슈에 대한 정책 조정과 더 강한 파트너에게 자발적

15) 이수형, “동아시아 안보질서에서 강대국과 중견국의 헤징전략,” 『한국과 국제정치』 제28권 제3호 (경남대학교 극동문제연구소, 2012).

16) T. V. Paul, *Restraining Great Powers: Soft Balancing from Empires to the Global Era* (New Haven: Yale University Press, 2018), p. 22.

17) Kai He and Huiyun Feng, “If Not Soft Balancing, Then What? Reconsidering Soft Balancing and US Policy Toward China,” *Security Studies*, Vol. 17, No. 2 (2008), p. 492.

18) Paul (2018).

19) Evan Resnick, “Defining Engagement,” *Journal of International Affairs*, Vol. 54, No. 2 (2001), pp. 551-566.

20) 이수형 (2012), p. 7.

경의(voluntary deference)를 표하는 형태의 오직 정치적 파트너십만을 의미한다. 또한 순수 편승과 달리 상대국 사이의 제로섬 시나리오로 보지 않기 때문에 일방을 선택했다고 하여 다른 일방을 완전히 배제하는 것이 아니다. 따라서 부상하는 국가에 대해 제한적 편승을 택했다고 해도 현존 패권국가와의 관계도 지속적으로 유지할 수 있다.²¹⁾

3. 미·중 경쟁 사이에 독일의 전략에 관한 기존 연구

대부분의 헤징 전략에 관한 연구는 미·중 경쟁 관계 사이에서 아시아나 동남아시아 국가들이 취하는 전략에 초점을 맞추어왔다. 아시아는 특히 중국과 지정학적으로 가깝고, 미국과는 안보·정치 차원에서 ‘중추와 바퀴살 체계(hub and spoke system)’로 연결된 제후 관계를 맺고 있다. 따라서 미·중 경쟁 관계에 직접적인 영향을 받고 있어 헤징 전략에 관한 관심이 높을 수밖에 없다. 한편 유럽은 미·중 경쟁 사이에서 헤징 전략에 대한 입장이 아시아와 차이가 있다. 쿡(Cook et al.)은 그 차이를 지정학적 거리, 능력, 이미 존재하는 제도 내에서 조직적 일관성, 규칙에 기반한 국제기구에서의 지위의 네 가지 관점에서 설명하였다.²²⁾ 즉 유럽은 중국과 지정학적으로 거리가 멀고, 동남아시아 국가들에 비해 능력이 크고, 나토와 같은 다자적 안보 제도를 통해 오랫동안 미국과 제후해 왔기 때문에 조직적 일관성이 높을 뿐만 아니라 규칙에 기반한 국제기구의 당사자로서의 지위가 아시아보다 높기 때문에 헤징 전략에 대한 필요성이 높지 않다고 볼 수 있다. 하지만 트럼프 행정부 시기 미국의 일방주의 정책이 유럽의 다자주의 정책과 불일치하면서 대서양 파트너십에 마찰이 발생하고 중국의 양면 정책이 유럽, 특히 독일로 하여금 헤징 전략을 취하게 만들었다.

미국과 중국 사이의 경쟁 관계에서 유럽과 독일의 전략에 대한 연구는 많지 않지만, 최근에 헤징 개념과 유사한 관점에서 분석한 연구들이 나오고 있다. 오가드(Odgaard)는 유럽이 미국과 중국 사이의 경쟁 관계에서 오는 불안정한

21) Kuik (2008), p. 168.

22) Richard J. Cook, Maximilian Ohle and Zhaoying Han, “The Illusion of the China-US-Europe Strategic Triangle: Reactions from Germany and the UK,” *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 27 (2022), p. 500.

삼각관계의 문제를 극복하기 위해 억지력(deterrence)과 확신(assurance) 정책을 결합하여 쓰고 있다고 분석하였다. 유럽은 군사적 힘, 자원과 전략적 위치에서 지역 강대국 사이의 경쟁에서 독립을 지킬 수 있는 중견 국가로서 자유주의 가치를 기본으로 미국과 제휴를 강화하고 있지만, 동시에 중국이 정한 핵심 이익으로 정의되는 경고선을 넘지 않고 소외시키지 않고 있다.²³⁾

올라토브스키(Rafał Ulatowski) 또한 미·중 경쟁 관계에서 독일이 균형도 편승도 아닌 헤징 전략을 취하고 있다고 주장한다. 독일의 전략은 중국과의 경제적 이익을 위해 협력하지만, 미국과 유럽연합과의 파트너십도 여전히 강화하면서 중국의 영향권에 흡수되지 않도록 한다. 독일은 중국의 부상을 경제적 기회로 보아 경제적 파트너십을 강화하였지만, 중국의 기업들이 독일의 규칙에 기반한 국제질서에 위협이 되기 시작하면서 연성균형으로 전환하고 있다는 것이다.²⁴⁾

이 글에서는 미·중 경쟁 관계에서 독일의 전략을 경제적 헤징으로 설명하고자 한다. 독일은 2차 대전 이후 무장해제된 특수한 맥락하에서 안보는 전적으로 나토에 의지하고 있어 미·중 경쟁이 독일의 안보전략에 영향을 미치는 일은 적다. 하지만 경제적 이슈는 큰 영향을 받는다. 특히 독일은 중국과의 경제적 파트너십을 통해 경제적 이익을 실현하려는 정책을 취하지만, 미국이 트럼프 이후 지속적으로 중국의 경제적 행태가 자유주의 무역 질서와 안보에 위협이 된다는 논리로 경제제재를 가하는 등 균형을 취하는 상황에서 두 국가의 경제적 경쟁에서 오는 위협을 줄이고 자신의 이익을 극대화해야 하는 헤징 전략의 필요성이 높아지고 있다.

특히 독일은 미·중 경제적 경쟁 관계에서 헤징을 취하는 과정에서 ‘다자주의’와 ‘규칙에 기반한 국제질서’라는 규범을 헤징의 기준으로 삼고 있다. 규범은 정당성의 차원에서 모든 국가들이 경제적, 정치적 이익을 추구하면서도 자기행위의 적절성(appropriateness)을 정당화하기 위해 중요한 역할을 한다. 특

23) Liselotte Odgaard, “Europe in between US-Chinese strategic competition,” in Sebastian Biba and Reinhard Wolf (eds.), *Europe in an Era of Growing Sino-American Competition* (Oxon: Routledge, 2021), p. 39.

24) Rafał Ulatowski, “Germany in the Indo-Pacific region: strengthening the liberal order and regional security,” *International Affairs*, Vol. 98, No. 2 (2022).

히 독일은 경제적 규모라는 능력의 차원에서 중견국(middle power)으로서 규범을 통한 헤징이 가능하다. 영국학파에서는 힘의 전환기에 중견국 파워가 결정적 역할을 한다고 본다. 영국학파에서는 힘은 단지 능력에만 기초하는 것이 아니라, 정당성의 차원에서도 중요하다고 본다. 즉 정당성을 가진 중견국이 국제 관계에서 규칙과 규범을 통해 강대국의 행위를 억제함으로써 국제질서의 편재를 결정할 수 있다.²⁵⁾

Ⅲ. 독일의 일대일로 참여: 미국에 대한 지정학적 헤징

2008년에 미국 오바마 정부가 '아시아로의 회귀(pivot to Asia)'를 통해 대중국 전략인 '아시아-태평양 재균형 전략'과 경제전략으로 '환태평양 경제동반자 협정(TPP: Trans-Pacific Partnership)'²⁶⁾을 통해 중국을 견제하기 시작했다. 이에 중국도 새로운 무역 파트너로 중앙아시아와 동유럽, 나아가 유럽연합을 고려하면서 '일대일로 전략'을 통해 지정학적으로 유라시아로 진출을 확대하기 시작했다. 이는 중국 내륙과 중앙아시아, 동유럽에서 독일, 네덜란드를 잇는 육로(일대: One-Belt)와 광저우에서 미얀마-방글라데시-인도-파키스탄-아라비아해-아프리카 연안선과 중국-남중국해-남태평양을 잇는 해상로(일로: One-Road)를 일컫는다. 이 사업을 추진하기 위해 아시아 인프라 투자은행(AIIB: Asian Infrastructure Investment Bank)을 설립하여 투자 확대에 나섰다. 중국의 '일대일로 전략'은 2013년 시진핑이 주석으로 선출된 이후, 중국이 '중국몽' 실현의 구체적 계획으로 '대륙국가'라는 정체성에서 탈피하여 '대륙-해양'국가라는 정체성으로 전환하고자 하는 계획의 일환으로 해석된다. 즉 중국이 더 이상 지역 국가가 아니라 지구적 차원의 행위자로 '선도적인' 강대국이

25) Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1995).

26) 기원은 2005년 브루나이, 칠레, 뉴질랜드, 싱가포르 4개의 환태평양 지역 국가들이 소규모로 만든 무역 협정에서 비롯되었다. 이후 2008년 미국 부시 대통령이 참석하면서 호주, 베트남, 페루가 동참하였고, 2009년 오바마 대통령이 TPP를 아시아-태평양 지역에 전략적 회귀 정책의 핵심으로 규정하였다. 이후 캐나다, 일본, 말레이시아, 멕시코를 포함 12개 국가가 2016년 협정에 서명하였으나 2017년 미국이 이 협정에서 탈퇴하면서 유명무실해졌다.

자 문명국가로서 하나의 문명권을 형성한 중국 주도의 세계질서를 구축하고자 한다는 것이 하나의 지배적 해석이 되고 있다.²⁷⁾ 특히 미국은 중국의 일대일로 전략이 세계질서를 새롭게 재편하고자 하는 체제적 경쟁자로 등장한 것이라고 해석하고, 이에 대응하여 일본과 함께 인도-태평양 전략을 추진하였다.

1. 독일의 대중국 전략: 무역을 통한 변화(Wandel durch Handel)

미국과 중국이 유라시아와 인도-태평양을 두고 지정학적 경쟁을 본격화하기 전부터 독일은 중국과의 경제적 관계 개선을 추진해왔다. 중국과 독일의 교류는 덩샤오핑이 개혁 개방을 시작한 시기부터 이어져오고 있다. 독일은 중국이 시장 체제와의 무역과 교류를 통해 정치적으로 변화할 것이라는, 즉 ‘무역을 통한 변화(Wandel durch Handel)’ 정책에 근거해 교류를 확대하였다. ‘무역을 통한 변화’ 정책은 1963년 당시 베를린 시장이었던 빌리 브란트의 비서였던 에곤 바가 주창한 ‘접근을 통한 변화(Wandel durch Annäherung)’에 뿌리두고 있다. ‘접근을 통한 변화’는 빌리 브란트가 수상이 되었을 때 동독에 대해 추진한 동방 정책(Ostpolitik)의 핵심 기조로 기능주의적 접근에 기초한다. 즉, 경제나 문화와 같은 연성 영역에서 보다 많은 접근과 교류가 이루어지면 정치적 영역에서도 변화가 올 것이라는 이론이다. 이러한 관점에서 독일은 통일 이전에 동독과의 관계 개선을 통해 통일을 이루어냈고, 통일 이후에는 러시아와 중국과의 관계 개선을 추진하였다.

2011년에 처음으로 과학과 경제 부문 간의 협력을 도모하는 독일-중국 정부 간 협의(German-Chinese Intergovernmental Consultations)가 시작되어 현재까지 지속되고 있다. 중국과의 협력에 대해 중국의 정치체제가 독재이고, 중국이 유럽 국가의 정부 펀드를 대량 매입을 통해 독일의 대중국 의존도를 높이는 행태에 대해 언론의 비판이 있었다. 이에 당시 외무장관인 베스터벨레(Westerwelle)의 대답을 보면 ‘무역을 통한 변화’와 실리주의가 독일 외교정책의 주요한 방향임이 드러난다. 그는 힘의 균형이 전환되는 시기에 새로운 파트너십이 필요하고, 천연자원이 부족한 독일은 이익에 기반해 다른 국가와의 교역이

27) 이정남, “시진핑의 중국몽,” 『아세아 연구』 제61권 제4호 (고려대학교 아세아문제연구원, 2018), p. 176.

무엇보다 중요하다고 강조하였다. 또한 독일과의 교류와 협력을 통해 중국이 계몽(enlightenment)의 가치, 원칙, 신념을 내재화할 시간을 갖게 될 것이라고 응답하였다.²⁸⁾ 이런 관점에서 교류 협력의 가장 기초가 되는 물류, 수송의 연결은 2000년대부터 시작되었다.

2000년대에 들어 중국이 세계 경제의 생산을 담당할 정도로 제조업이 성장하고 더불어 경제가 성장하면서 독일은 중국과의 철도망 연결을 통해 물류와 교역을 확대하기 시작한다. 이는 독일이 지정학적으로 아시아 지역과 유라시아 지역에 대한 관심이 시작된 것으로 해석할 수 있다. 나치 독일 시기의 팽창주의와 군사주의의 경험 때문에 지정학에 비판적인 독일이 경제적 관점에서 아시아와 유라시아 지역에 관심을 갖기 시작한 것이다. 2005년 3월에 처음으로 함부르크와 베이징 간 몽고, 시베리아, 벨라루스를 관통하는 물류 설비 시설에 대한 열차 시험 통과가 있었다. 이후 독일-중국 포럼을 통해 양국은 중국과 독일을 잇는 유라시아 지역에 대한 공동의 협력을 강조하기 시작했다. ‘일대일로’ 사업이 시작되기 이전부터 독일은 중국과 철도 연결을 통해, 물류망 연결을 확대 발전시켜 가고 있었다. 2005년부터 시작하여 독일과 중국의 도시 간에 철도망을 연결하면서 물류 수송을 용이하게 만들었다. 특히 독일의 입장에서는 소비재 물품을 중국으로부터 수입하고, 자동차, 기술 등을 중국에 수출함으로써 서로 이득을 획득할 수 있으리라는 경제적 이익에 입각해 추진하였다.²⁹⁾

2008년 함부르크에서 열린 3차 독일-중국 포럼에서 당시 독일 외무부 장관이었고, 현재 대통령인 슈타인마이어(Steinmeier)는 세계 경제에서 새롭게 등장하고 있는 BRICs(Brazil, Russia, India and China)와의 교류와 대화가 국제 질서를 찾기 위해 필요하다고 주장하였다. 특히 서양과 동양, 유럽과 아시아 사이에 대화가 국제 질서 차원에서 중요함을 강조한 것이다. 2008년 미국에서 시작된 금융위기에서 비롯된 경기 후퇴 상황에서는 특히 중국과의 무역 파트너십이 중요함을 강조했다.³⁰⁾ 2011년부터 시작된 라이프치히-심양 간, 뒤스부르

28) Federal Foreign Office, “Interview: We want a strategic partnership with China,” <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/110628-bm-dlf/244110> (검색일: 2022년 8월 21일).

29) Van der Putten et al., “Europe and China’s New Silk Roads,” European Think Tank Network on China (ETNC), December 2016, <https://www.merics.org/sites/default/files/2020-05/etnc-report-2016.PDF> (검색일: 2022년 7월 14일).

크-중경 간, 함부르크-정주 간, 함부르크-하얼빈 간 열차 연결 사업이 이후 자연스럽게 ‘일대일로’ 사업으로 통합되었다. 그 중에서 이후 ‘일대일로’ 사업의 일부로 틀지어진 작업들을 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 독일- 중국 간 BRI의 일부로 틀지어진 작업들

철도연결	개시일	책임자	‘일대일로(Belt & Road)’ 상표화
라이프치히-심양	2011. 9.	DB Schenker	‘실크 로드’ 이름없이 2011년부터 시작, 2012년부터 언론에 Silk Road transport links로 소개
‘유신구’(渝新欧) /Yuxinou Railway) 뒤스부르크-중경 간 (Duisburg-Chongqing)	2012. 1.	YuXinOu Logistics Company (중국-독일-러시아- 카자흐 합작투자)	2012년부터 1주일에 1회 정기 열차 운행, 2014년부터 회수를 늘려 일주일에 3회 열차 운행, 2014년 3월 시진핑 주석이 뒤스부르크를 방문한 이후로 ‘Silk Road project’라고 표현
‘판 유라시아익스프레스’ (‘Trans Eurasia Express’) 함부르크-정주 간 (Hamburg/Zhengzhou)	2013. 7.부터 정규선, 2015. 7.부터 확장	독일의 DB Schenker와 중국 정주시의 합작 사업. Trans Eurasia Logistics가 운영 2016. 7.부터 DHL Freight 운영	2008년에 ‘시운전 열차(pilot train)’ 첫 운행(Xiangtang-Hamburg), 새로운 책임자인 DHL Freight 2015년부터 ‘Silk Road Project’라고 홍보
함부르크-하얼빈 간 (Hamburg-Harbin)	2015. 6.	Trans Eurasia Logistics	개시부터 ‘New Silk Road’라고 홍보
뉘른베르크-청도 간 (Nurnberg-Chengdu)	2015. 10.	Hellmann Rail Eurasia	Hellmann과 독일 언론이 ‘New Iron Silk Road’라고 홍보

출처: Van der Putten et al. (2016), p. 25.

2. 독일의 일대일로 참여: 철도망 연결

중국의 철도망 확대는 12차 5개년 계획(2011-2016)과 13차 5개년 계획

30) Federal Foreign Office, “Rede BM Steinmeier bei Eröffnung des „Hamburg Summit – China meets Europe”, 10.09.2008, Handelskammer Hamburg,” <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/080910-bm-china-hamburg/219892> (검색일: 2022년 8월 3일).

(2016-2020)의 일부이자, 일대일로 계획에서 유라시아 대륙을 연결하는 핵심 기간산업으로 간주하고 있다. 부분적으로 연결하는 다양한 철로 연결 사업은 일대일로 계획하에 유라시아의 대륙과 해양을 통합적으로 확대되었다. 새롭게 국가 주석에 선출된 시진핑이 2013년 ‘일대일로 계획(One-Belt One-Road Initiative)’을 통해 육로와 해로를 통해 유라시아의 물류와 교역, 기술을 연결하는 원대한 계획을 발표하였다. 특히 2014년 3월 시진핑이 뒤스부르크(Duisburg)를 방문하면서 기존의 철도 연결을 위한 ‘기간산업 계획(infrastructure initiative, 라이프치히-심양(2011), 뒤스부르크-중경(2012))’을 실크로드 계획과 연결하였다.³¹⁾ 뒤스부르크는 철도뿐 아니라 운하를 통해 수송할 수 있는 기간 시설을 갖추었을 뿐 아니라, 독일 전역과 서유럽까지 확장할 수 있다는 점에서 일대일로 추진 과정에서 중요한 도시가 되었다.³²⁾

동시에 중국은 2012년 사회주의 체제에서 시장주의로 전환한 동부 유럽국가는 물론 중앙 유럽, 남동 유럽을 잇는 16개 국가와 무역, 투자, 교통 영역에서 협력을 강화하는 ‘16+1 협력틀(Cooperation Framework)’³³⁾이라는 다자협력기제를 설립하였다. 그 일환으로 16개국과 중국을 연결하는 ‘China-CEEC (Central Eastern European Countries)’을 통해 이 지역에 투자를 확대하고, 기반시설(infrastructure), 첨단 기술, 녹색 기술에 협력을 강화하고자 하였다. 러시아와 중앙아시아를 잇는 통로와 흑해를 통해 중앙아시아를 통과하는 통로, 수에즈 운하로부터 시작하는 복합 수송 통로(intermodal corridors)로 폴란드와 헝가리가 물류 수송의 허브로 성장하게 되었다.³⁴⁾ 중국은 ‘16+1’ 협력틀을 통해 최종적으로 유럽연합과의 양자적 협력 기제를 이끌어내는 시너지 효과를 창출하고자 하였다.

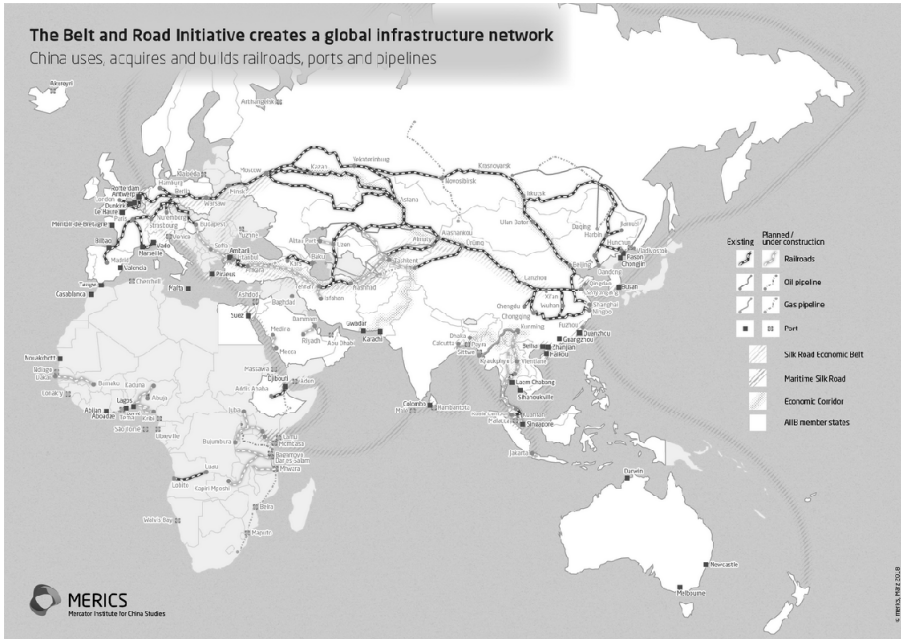
31) Sebastian Harnisch, “Deutschlands Politik gegenüber der Belt and Road Initiative der Volksrepublik China 2013-2018: eine erste Bestandsaufnahme,” *ASIEN*, Vol. 148 (2018), p. 31.

32) DW, “Großer Bahnhof für Chinas Staatschef,” <https://www.dw.com/de/gro%C3%9Ferbahnhof-f%C3%BCr-chinas-staatschef/a-17522874> (검색일: 2022년 9월 13일).

33) 원래 ‘16+1’ 포맷으로 시작하여 이후 2019년 그리스가 참여하면서 ‘17+1’ 포맷이 되었다가 2021년 리투아니아가 탈퇴하면서 다시 ‘16+1’ 포맷이 되었다. 이 중 EU 회원국: 에스토니아, 라트비아, (리투아니아), 폴란드, 체코, 슬로바키아, 헝가리, 루마니아, 슬로베니아, 크로아티아, 불가리아, 그리스, 비EU 회원국: 보스니아, 세르비아, 몬테네그로, 마케도니아, 알바니아.

34) Jacopo Pepe, *Value Chains Transformation and Transport Reconnection in Eurasia* (London: Routledge, 2021).

<그림 1> 일대일로. 2018년 3월 시점³⁵⁾



출처: Merics, https://merics.org/sites/default/files/2020-06/Silkroad-Projekt_EN_2020_150dpi.png (검색일: 2022년 7월 12일).

중국이 추진한 ‘16+1’ 계획은 2016년 유럽연합이 추진한 투자 확대와 경제성장과 일자리 창출을 목표로 한 전략적 투자를 위한 유럽 기금(European Fund for Strategic Investments or Juncker Plan)과 연계되어 유럽연합 차원의 사업이 되었다. 2016년 독일이 유럽안보협력기구(OSCE: Organization for Security and Co-operation in Europe)의 의장국이 되면서 유라시아 대륙을 연결하기 위한 유럽의 비전과 중국의 비전을 연결하여 ‘유럽연합-중국 연결성 플랫폼(US-China Connectivity Platform)’으로 확대되었다. 유럽에게 일대일로 지역이 더 중요하다. 중국이 이 지역에 수출하는 것은 2015년에 총 합쳐서 10억 달러에 달하는 것에 비해, 유럽이 이 지역에 수출하는 것이 전체의 40%이고, 이 지역으로부터 수입이 50%에 달한다.³⁶⁾ 특히 비셰그라드(Visegrad 4)로

35) Merics가 2018년에 작성한 중국의 일대일로 구상과 진행을 표시한 지도이다. 유라시아 대륙을 잇는 기존 철도와 일대일로 사업으로 추가될 철도망과 함께 오일, 가스라인을 표시하였으며, 부산에서 출발해 북해를 잇는 해상로, 인도양, 아덴만, 지중해를 연결하는 해상로, 뉴질랜드까지 연결하는 해상로를 표시하였다.

불리는 폴란드, 헝가리, 슬로바키아, 체코는 독일의 가치사슬에 통합되어 독일 경제에 중요한 역할을 하고 있었다.³⁷⁾ 또한 유럽연합이 추진하고 있는 이 지역에 대한 투자 확대 프로그램인 용커(Junker) 사업과 중국의 일대일로 사업이 겹치는 지역과 목표가 있기 때문에 이를 연결하는 것이 독일 경제뿐 아니라 유럽연합 경제에도 도움이 될 것으로 판단하였다. 이런 경제적 이익에 근간하여 유럽의 연결성 증진 정책은 유럽뿐만 아니라 유라시아와 중앙아시아 전체를 연결하는 것을 목표로 교통뿐 아니라 에너지, IT영역의 연결성을 향상하여 무역, 금융 협력과 정책 조정을 증진하고자 계획되었다.

3. 독일의 일대일로 참여: 디지털화

철도와 물류 연결과 더불어 독일과 중국의 협력에서 중요한 부분이 디지털화이다. 2015년 5월에는 독일 연방 에너지경제부와 중국 산업정보기술부 사이에 독일 정부가 추진한 'Industrie 4.0'과 4차 산업 혁명에서 다차원 행위자 간의 협력을 약속하는 양해각서를 체결하였다. 양국이 양해각서를 맺은 이유는 제조 산업에서 새로운 형태의 경제 행위를 작동시키는 디지털 전환이라는 도전은 협력이 필요한 부분이라고 판단했기 때문이다. 즉 가치 창출 네트워크가 점점 더 유연해지고, 지구적으로 연결되면서 디지털 기술과 혁신 사업 모델이 전세계적으로 확산되고 있다. 이러한 시점에 혁신을 가속화하고 직업을 창출하기 위해, 기업과 국가 경계를 넘어 안전하고 독립적인(sovvereign) 데이터를 교환하는 것이 이 사업의 동기이자 목적이다 (Plattform i4.0).³⁸⁾

독-중 간 'Industrie 4.0 협력'은 3가지 축으로 이루어졌다. 첫째, 두 국가의 기업들이 스마트 제조(smart manufacturing)와 생산 과정 네트워킹(production process networking) 분야에서 협력을 증진하기로 합의, 둘째, 공통의 기술 표준

36) Thomas Heck, "One Belt, One Road," in DCW Jahrbuch 2016 (ed.), *Deutsch-Chinesische Wirtschaftsvereinigung e. V.* (Köln: Deutsch-Chinesische Wirtschaftsvereinigung, 2016), p. 28.

37) Jacopo Pepe, *Beyond Energy* (Wiesbaden: Springer, 2018).

38) Plattform Industrie 4.0, "Sino-German Industrie 4.0 Cooperation," <https://www.plattform-i40.de/IP/Navigation/EN/ThePlatform/Structure-Organization/InternationalCooperation/China/china.html> (검색일: 2022년 12월 15일).

개발에 협력(Sino-German Commission for Cooperation in Standardisation) 하고, 마지막으로 'Industrie 4.0'과 관련된 양자간 연구 프로젝트를 개발하기로 합의하였다.³⁹⁾ 독-중 표준화 협력 위원회의 하부워킹그룹으로 '인더스트리 4.0/지식산업(Industrie 4.0/Intelligent Manufacturing (SWG I4.0/IM))'이 표준화의 양자 교환을 위해 핵심적인 부분이다. 이들은 IEC와 ISO와 같은 세계 표준화를 위해 공동으로 표준화 추천하고 공동의 입장을 취하는 방식으로 협력을 증진하고자 한다.

2018년 뒤스부르크 시장인 쇠렌 링크(Sören Link)가 뒤스부르크를 “유럽의 관문”이라고 내세우며 화웨이의 본사인 심천을 방문하여 클라우드 컴퓨터의 기반한 e-정부와 화웨이의 5G 기술에 기반한 스마트 시티를 조성하기로 양해각서를 체결하였다. 뒤스부르크는 세계 최대의 내륙항(inland port)을 가지고 있으며, 중국이 추진하는 일대일로에서 육로인 '일대(belt)'와 해상을 연결하는 '일로(road)'를 결합하는 위치에 있어 중국의 일대일로 사업에서 중요한 위치에 있다.⁴⁰⁾ 뒤스부르크는 산업화 시기 독일 경제의 중심지였다가 석탄 산업이 사양길에 접어들며 침체기를 겪고 있어 디지털 기술을 통한 스마트 시티 육성과 중국의 투자를 통한 스마트 시티 조성이 무엇보다 필요한 시점이었다.

4. 미국에 대한 연성균형

독일은 기능주의 관점에 입각해, 중국의 개방 이후 지속적으로 추진해오던 철도망 연결 사업을 일대일로 사업으로 확장하는 결정을 하였다. 특히 2010년대에 들어 미-중간에 힘의 경쟁이 촉발되던 시기에 미국의 우려에도 불구하고, 중국과의 경제적 협력을 확대·강화시켰다. 특히 미국이 중국의 성장과 더불어 '아시아 회귀' 정책을 통해 중국을 견제하는 아시아-태평양 지역의 경제블록을 구축하고자 하는 등 다자주의적 원칙에 벗어나는 행동을 보이면서 독일은 중국의 일대일로 사업에 좀 더 가까워졌다. 즉 다자주의라는 원칙을 기준으로 표면상

39) Daniel Fuchs and Sarah Eaton, "Diffusion of Practice: The Curious Case of the Sino-German Technical Standardisation Partnership," *New Political Economy*, Vol. 27 (2022), p. 6.

40) *RCR Wireless News*, "Huawei extends German deal to digitise China's new 'Silk Roads' into Europe," <https://enterpriseiotinsights.com/20180910/channels/news/huawei-to-digitise-new-silk-roads> (검색일: 2022년 10월 1일).

다자주의를 내세우는 중국과 경제적 협력을 강화하면서 미국에 연성균형을 택한 것이다. 독일의 모든 정책적 선택의 근간에는 다자주의 원칙이 있었다.

독일은 2014년 3월 시진핑이 독일을 방문했을 때, 중국과 함께 ‘혁신을 함께 만들자!(Shaping innovation together/Innovation gemeinsam gestalten)’라는 슬로건을 내걸며 과학과 연구 분야에 협력을 확대하기로 하였다. 독일 연방정부는 유럽과 중국 사이의 교통을 연결하여 대륙 간 무역로를 확장하고, 해양로를 따라 사업 축을 확장하는 것을 환영하였다. 이는 중국과 독일, 나아가 유럽과 중국의 협력 기회를 넓히고, 중앙아시아와 일대일로 주변국들의 안정과 번영에 기여할 것이라고 평가하였다.⁴¹⁾ 당시 메르켈 총리도 일대일로 사업과 독일의 협력을 위해 2015년 10월 베이징을 방문해서 한 연설에서 일대일로가 “동유럽에게 아시아 공간과 연결하기에 좋고, 중앙아시아 국가들에게 유럽 지역과 연결하기에 더 좋은 조건을 만들어준다”⁴²⁾고 긍정적으로 평가하였다. 특히 유목민 시절부터 동서를 잇는 문명 교류의 통로로 ‘비단길(Seidenstraße)’의 역사적 의미를 기억할 때, 일대일로는 지정학적 관점을 넘어 문화 교류에도 도움이 될 것이라고 강조하며 중국과의 협력을 지지하였다.

동시에 독일은 중국이 주도적으로 설립한 아시아 인프라 투자 은행에 동참하며 자본 비율 4.4842%로 중국, 인도, 러시아 다음으로 많은 지분을 출자하였으며, 아시아 외 지역 중 가장 많은 자본을 투자하였다.⁴³⁾ 미국의 존 케리(John Kerry) 국무부 장관은 독일 외무부 장관인 슈타인마이어(Schteinmeier)에게 중국이 설립하는 AIIB가 1944년 이후 설립된 세계은행(World Bank)과 국제통화기금(IMF: International Monetary Fund)으로 대표되는 브레튼 우즈 체제(Bretton Woods)의 영향력 상실을 야기하는 것은 아닌지 의문을 제기하며 중국이 투명성과 미국이 제시하는 운영 조건에 동의할 때까지 가입을 연기할 것을

41) Harnisch (2018), p. 34.

42) Bundes Foreign Office, “Rede von Bundeskanzlerin Merkel beim Bergedorfer Gesprächskreis am 29. Oktober 2015,” <https://www.bundestkanzler.de/bk-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-beim-bergedorfer-gespraechskreis-am-29-oktober-2015-787664> (검색일: 2022년 10월 4일).

43) Wolfgang Röhr, “Berlin Looking Eastward: German Views of and Expectations from the New Silk Road,” in Maximilian Mayer (ed.), *Rethinking the Silk Road* (Singapore: Palgrave Macmillan, 2018), p. 231.

요청하였다.⁴⁴⁾ 그럼에도 불구하고 독일은 2015년 프랑스, 이탈리아와 함께 AIIB 동참을 결정하였다.

독일은 AIIB가 브레튼 우즈 체제를 대체하는 것이 아니라, 지역 수준의 금융 기구를 설립함으로써 상호의존성을 증대하고, 다자적 거버넌스를 강화하기 위한 조치라고 설명하였다. 특히 세계은행이 회원국 출자 자원 개혁(Quota Reform)과 같이 내부 개혁에 발빠르게 대응하지 못하고, 특히 미국이 이 문제에 적극 나서지 않는 것을 문제라고 보았다.⁴⁵⁾ 특히 트럼프 행정부 시기에 들어오면서 ‘미국 우선주의(America First)’를 기조로 범대서양 무역투자동반자협정(TTIP: Transatlantic Trade and Investment Partnership)을 통해 미국과 유럽 사이의 배타적 양자 관계를 강화하고자 하였고, 한태평양 파트너십을 통해 아시아 지역에서 중국을 억제하고자 하였으나 결국 탈퇴하였다. 이러한 미국의 일련의 조치들이 기존의 지구적 자유무역 질서를 좌절시키는 상황에서 주중국 독일 대사인 미하엘 클라우스(Michael Claus) ‘다양성, 포용성’과 다자주의를 내세우는 중국의 일대일로보다 나은 게임은 없다고 판단하였다.⁴⁶⁾

IV. 독일의 인도-태평양 전략: 중국에 대한 연성균형

1. 독일 내 일대일로에 대한 비판적 시각

중세의 동서양을 연결했던 ‘비단길’이라는 역사와 미래의 비전을 담은 듯 보였던 일대일로 사업에 대해 독일이 환상을 깨기 시작한 계기는 2016년이였다. 일대일로의 사업이자 ‘Industrie 4.0’의 일환으로 추진된 독일의 유명한 로봇 제조사인 쿠카(Kuka)와 중국의 미디어 그룹(Midea group)의 합작과정에

44) *The New York Times*, “3 European Powers Say They Will Join China-Led Bank,” <https://www.nytimes.com/2015/03/18/business/france-germany-and-italy-join-asian-infra-structure-investment-bank.html> (검색일: 2022년 10월 15일).

45) Bundes Foreign Office (2015).

46) *Reuters*, “West underestimates China’s new Silk Road, German envoy says,” June 8, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-china-germany-silkroad-idUSKBN18Z1R6> (검색일: 2022년 10월 18일).

서, 중국의 미디어 그룹이 독일의 쿠파를 50억 달러에 인수하는 일이 발생했다. 중국 기업이 너무 큰 액수를 제시함에 따라 독일이나 다른 유럽 기업이 고가를 제시하지 못하면서 중국 정부에 넘어가게 되었다. 이후 미국 정부가 독일의 반도체 칩 제조 기술을 가진 아시트론(Axitron)을 중국이 인수하려고 하는 것을 포착하고 독일 정부에게 이 인수건에 대한 승인을 철회할 것을 요청하였다. 결국 독일 정부는 중국의 아시트론 인수 과정 자체를 철회하였다. 이 두 사건을 계기로 독일 기업인들은 중국 기업의 행태에 주의를 기울일 것을 정부에 요구하기 시작하였다.⁴⁷⁾

하지만 2016년 6월에 발표한 ‘중국에 대한 EU의 새로운 전략’에서 유럽의회는 중국을 전략적 파트너로 중국의 힘이 확장되는 것에 대비해 유럽연합이 규칙에 기반하여 깊게 개입해야 한다고 주장하였지, 중국을 체제적 도전자로 규정하지는 않았다.⁴⁸⁾ 한편 독일 언론에서 일대일로에 대한 비판적 기사들이 나왔다. 반 데어 푸텐(Van der Putten et al.)이 2012년 1월부터 2016년 6월까지 독일 언론에 나타난 ‘일대일로’에 관한 기사 제목들을 분석한 결과에 따르면 그 강조점과 입장에 차이가 있다. 먼저 일대일로를 부정적으로 평가하는 언론들이 가장 강조하는 주제는 ‘지정학적 위협’이었다. 즉 중국의 일대일로가 지정학적으로 유라시아에 대한 중국의 지배를 의미하고, 이는 유럽에 대한 위협이 될 수 있다는 것이다. 다음으로 일대일로를 부정적으로 보는 관점에서 주목하는 주제는 군사적 확장, 소수자에 대한 통제 등이었다. 하지만 일대일로가 중국의 국내 경제 증진을 위한 정책이라는 부분에 있어서는 긍정도 부정도 하지 않는 중립적 입장을 보였다. 한편 일대일로에서 매우 긍정적으로 인식하는 주제는 ‘철도망 연결’이었다. 지정학적 위협을 포함하지 않는 기능적인 측면에서 연결성 확대를 긍정하는 것으로 보인다. 그 외에 일대일로를 대체로 긍정적으로 평가하는 주제는 ‘유라시아 경제 회랑’, ‘중앙아시아에 대한 영향력’, ‘미국 영향력 견제’로 나타났다.⁴⁹⁾

47) Noah Barkin, "Germany's Strategic Gray Zone with China," *Carnegie Endowment for International Peace*, March 2020, <https://carnegieendowment.org/2020/03/25/germany-s-strategic-gray-zone-with-china-pub-81360> (검색일: 2022년 10월 28일).

48) Council of the European Union, "EU Strategy on China," July 18, 2016, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11252-2016-INIT/en/pdf> (검색일: 2022년 11월 2일).

49) Putten et al. (2016).

독일 기업 인수 과정에서 발생한 공격적 인수과정이나 강제적인 기술이전 요구, 독일 기업의 중국 시장 접근 제한 등의 이유로 2019년 1월 독일 연방산업협회(BDI: Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.)가 국가 지배적인 중국 경제가 가져올 도전에 대해 유럽의 대응을 촉구하는 54개의 요구를 보고서로 제출했다. 그들은 중국이 시장 경제나 자유주의를 수용하지 않을 것이고, 정치, 경제, 사회적 모델을 만들어갈 것이기 때문에 독일의 시장 경제에 위협이 되기 때문에 ‘체제적 경쟁자’로 규정할 것을 촉구하였다. 또한, 중국이 세계 경제의 추동력이고 독일의 중요한 판매 시장과 조달 시장이라는 점도 동시에 고려해야 한다고 주장하였다.⁵⁰⁾

독일 연방산업협회가 중국에 대한 비판적 보고서를 낸 후, 2019년 3월 유럽연합 위원회에서도 유럽연합과 중국과의 전략적 관점에 대한 보고서를 내면서 중국을 ‘체제적 경쟁자(systemic rival)’로 상향조정하였다.⁵¹⁾ 전략 보고서에서 “중국은 가깝게 제휴해야 할 협력 파트너이자, 이익의 균형을 찾아야 하는 협상 파트너, 기술 리더십 추구에 있어 경제적 경쟁자이자 대안적인 통치모형을 추구하는 체제적 경쟁자”⁵²⁾로 정의하면서 중국을 처음으로 체제적 경쟁자라고 지칭하였다. 따라서 유럽의 중국 개입의 양식과 수단은 이슈와 정책에 따라 차별화되어야 한다.

중국을 체제적 경쟁자로 보는 이유는 중국의 경제 통치모형이 자본주의 통치모형과 차이가 있고, 그것이 자유로운 경쟁을 보장하는 자유주의적 자본주의 질서에 위협된다고 평가한 것이다. 예를 들어, 중국의 ‘중국제조 2025(Made in China 2025)’ 같은 국가주도적 산업과 경제정책이 중국을 첨단기술 영역에서 세계의 선도자가 되도록 도움이 되었지만, 그에 따라 국내 시장을 전유하는 문제가 있다고 지적하였다. 즉 선별적 시장 개방이나 선별적 면허 지급, 다른 기업에 투자 제한을 가하는 방식으로 특정 기업을 경쟁으로부터 보호하는 행위,

50) BDI, “Strengthen the European Union to better compete with China,” <https://english.bdi.eu/article/news/strengthen-the-european-union-to-better-compete-with-china/> (검색일: 2022년 10월 12일).

51) Barkin (2020).

52) European Commission, “EU-China-A strategic outlook,” March 12, 2019, <https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf> (검색일: 2022년 7월 25일), p. 1.

국영기업이나 사영 기업에 엄청난 보조금을 지급, 지적재산권 보호와 집행에 있어 국내 기업의 편의를 봐주고, 해외 기업에 정부 지원 프로그램에 접근을 제한하는 방식으로 형평성에 어긋나는 행위를 한다고 비판하였다. 또 유럽 기업이 중국 시장에 접근하는 조건으로 지방에 합작 회사를 설립하거나 핵심 기술을 중국에 이전해야 하는 반면 유럽 기업들이 중국 시장에 접근하는 것은 거절한다고 지적하였다.⁵³⁾

그럼에도 불구하고 2019년 전략 보고서에서는 중국과의 관계를 단절하는 것이 아니라, 그 관계의 다층성을 세분화하여 각 영역에서 중국과의 관계 발전에 필요한 것들을 정리한 것으로 볼 수 있다. 특히 5G와 같이 첨단 기술이 안보와 연결되는 지점에서 유럽의 기준에 맞게 중국을 견제할 장치를 마련하고자 한 것으로 보인다.

2020년 9월 유럽연합과 중국은 비디오 회의를 통해 지도자 회의를 개최했다. 유럽과 중국의 포괄적 투자 합의(CAI: EU-China Comprehensive Agreement on Investment)에 관해 국가 소유 기업의 행태와 강요된 기술 이전을 규제하고, 보조금의 투명성, 시장 접근에 대한 재균형과 지속적 개발을 진전시키기로 합의했지만, 유럽연합은 중국이 이를 이루기 위한 노력을 한 단계 높일 것을 요구하였다.

2. 미국의 화웨이(Huawei) 퇴출 압박에 대한 독일의 대응: 규칙 제정 능력

기술패권을 둘러싼 미·중 경쟁을 지나치게 드러낸 것이 중국의 화웨이를 둘러싼 갈등이다. 2018년 2월 미연방수사국이 화웨이와 ZTE의 핸드폰이 보안 프로토콜을 우회하는 방식의 백도어를 통해 개인 정보뿐만 아니라 민감한 정보를 빼돌릴 수 있다고 지적하며 구매를 경고하기 시작했다. 8월에는 미 국방수권법(National Defense Authorization Act)이 화웨이와 ZTE를 정부 조달에서 배제하였다. 이후 화웨이 최고경영자의 딸인 멩완저우를 이란에 대한 제재 위반 혐의로 캐나다 공항에서 체포하면서 갈등이 고조되기 시작하였다. 2019년 1월 29일 미국은 화웨이에 대해 영업비밀 도용 및 사기 혐의로 기소하였고, 4월

53) European Commission (2019), pp. 5-6.

21일 미국 CIA는 화웨이가 중국 국가 안보 단체로부터 자금을 지원받은 사실을 밝혀 미국의 경계가 강화되었다. 2019년 5월 15일 트럼프가 국가 안보 위협을 바탕으로 화웨이 정보통신 기술 사용 금지 명령을 내렸고, 9월 27일 화웨이 5G 사용을 계속하는 동맹국을 상대로 제재 조치를 표명하였다. 이처럼 미국은 5G 첨단 기술 분야에서 중국이 패권을 쥐는 것을 경계하기 위해, 첨단 기술로 발생하는 위협을 안보의 문제로 만들면서(Securitization) 중국을 견제하는 한편, 동맹끼리의 연대를 강화하는 수단으로 활용하였다.⁵⁴⁾

미국의 기술 안보화 전략은 화웨이에 대한 직접적 경고뿐만 아니라 중국의 기술 패권에 대응하기 위해 정보공유동맹인 '파이브 아이즈(Five Eyes)'⁵⁵⁾ 국가들에게 화웨이 통신장비를 도입하지 말라고 요청했다. 이른바 2019년 독일 주재 미국대사도 올라프 솔츠 독일 재무장관에게 미국의 기밀 정보 공유를 조건으로 독일이 5G 네트워크 구축시에 화웨이나 다른 중국 기업의 설비를 사용하지 말 것을 요구하였다.⁵⁶⁾

독일은 화웨이 장비 도입을 배제하는 직접적 방식에 반대하였다. 당시 통신법으로는 특정 업체를 직접 배제하는 것이 불가능하기 때문에 통신법에 보안 필수 요구조건을 추가함으로써, 즉 새로운 규범을 제정하는 방식으로 화웨이를 견제하고 하였다. 이미 사용되고 있는 기기에 보안상의 문제가 있어 제거해야 할 경우에는 이미 존재하는 법(BSI Gesetzes 9b Paragraph)에 따라 다룰 수 있고, 새로운 기기는 업데이트할 때마다 기업이 문제되는 부품을 제거할 수 있기 때문에 직접적으로 특정 기업을 배제하는 방식을 고려하지는 않는다. 하지만 시간이 지나면서 각 부품들이 안보상의 문제가 있는지를 점검하는 것은 강화하고 있다.⁵⁷⁾

첫 번째 대응으로, 2018년 5월 25일 유럽연합이 일반정보보호 규정(General Data Protection Regulation)을 발효하였다. 이 규정은 개인정보와 안보에 있어 세계에서 가장 강력한 규정이라고 알려져 있다. 이는 유럽연합에 의해

54) 김상배, “화웨이 사태와 미·중 기술패권 경쟁: 선도부문과 사이버 안보의 복합지정학,” 『국제·지역 연구』 제28권 제3호 (한국외국어대학교 국제지역연구센터, 2019).

55) 미국, 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드.

56) *The Economist*, “Holding out on Huawei,” May 20, 2019.

57) Helene Bubrowski, “Verbietet die Bundesregierung chinesische Komponentaen beim 5G Aufbau?” *Frankfurter Allgemeine*, March 7, 2023.

상정되고 통과된 규정이지만, 유럽연합인을 대상으로 정보를 수집하는 경우에는 세계 어느 조직이든지 따라야 하는 의무를 부여하였다. 이 규정을 어겼을 경우, 최대 2,000만 유로 혹은 글로벌 수입의 4%를 벌금으로 내야 하고, 그 정보의 소유자에게 손실을 배상해야 한다.

두 번째로 2021년 5월 27일 연방의회를 통과한 IT 보안법 2.0(IT Sicherheitsgesetz 2.0: Zweites Gesetz zur Erhöhung der Sicherheit informationstechnischer Systeme)에서 새롭게 발표된 법안은 독일 내 시설 운영자는 사이버 보안 프로그램을 최신 버전으로 유지할 의무가 있고, 2023년 5월 26일까지 사이버 공격 탐지 시스템을 도입하고 이를 운영자가 입증해야 한다(BSIG 8a 3)는 조항을 신설했다. 더불어 관련 부서의 권한이 확대되며, 연방의회에 대한 보고 의무를 통해 연방의회가 통제, 관리한다. 신규 조항 중 '화웨이 조항'으로 불리는 조항은 네트워크 확장에서 개별 공급 업체를 제외할 수 있게 했으며 인터넷 범죄에 플랫폼을 제공하는 운영자에 대한 처벌이 강화됐다. 2021년 9월에는 2011년과 2016년의 사이버 보안전략 후속으로 '사이버 보안전략 2021(Cybersicherheitsstrategie für Deutschland 2021)'을 발표하였다. 이 전략에서는 앞서 제정한 운영자가 사이버 공격 탐지 시스템을 도입한 것과 안전성을 입증해야 하는 의무를 강제하기 위해 연방정보기술안전청(BSI: Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik)을 확대할 계획을 발표하였다. 따라서 연방주와 연방 정보기술 안전청의 네트워크를 확대하여 연방 형사경찰청(BKA: Bundeskriminalamt), 연방헌법수호청(BfV: Bundesamt für Verfassungsschutz)과 함께 독일 사이버 보안 체계의 3대 중심축으로 발전시킬 계획을 수립하였다.⁵⁸⁾

독일은 화웨이를 직접 배제하지 않고, 법률과 규칙 제정 방식을 통해 화웨이 스스로가 안보 문제를 해결하기 위한 신뢰를 보여주어야 한다는 관점으로 접근하였다. 이는 영국이 G7+한국, 호주, 인도를 포함하는 민주주의 국가들로 구성된 'D-10'안이나, 미국이 주도하는 'Clean Network Initiative'는 안보상으로 신뢰할 수 있는 국가와 정보통신회사를 선정하고, 화웨이를 선두로 한 중국의 5G 기술을 배제하고자 설계된 것과 차이가 있다. 실제로 중국이 주도한 일대일로 의 일환으로 동유럽 국가와 협력 관계를 맺은 '16+1' 포맷에 포함된 국가 중에

58) BMI, *Cybersicherheitsstrategie für Deutschland 2021* (Berlin: BMI, 2021).

서 헝가리, 크로아티아, 보스니아, 몬테네그로를 제외한 13개 국가가 미국이 주도한 ‘Clean Network Initiative’ 회원국이 되었다.

이처럼 5G 기술을 둘러싼 미·중 경쟁 구도에서 유럽연합은 미국이 추구하는 방식의 중국 플랫폼을 완전히 배제하는 것도 아니고, 그렇다고 화웨이가 제기하는 안보상의 문제를 무시하지도 않으면서 유럽의 가치와 규범에 맞는 새로운 규칙을 제정하고 있다. 이는 인터넷 플랫폼을 관리하는 방식에도 유럽과 미국이 차이가 있음을 보여주는 것이다. 이처럼 5G와 인터넷 플랫폼을 둘러싼 글로벌 정치의 차원에서 중국이 주도하는 체제와 중국의 방식을 배제하는 미국의 방식, 거기에 대안으로 등장하는 유럽의 방식이 각기 5G와 인터넷 플랫폼 세계를 분할하고 있다.⁵⁹⁾

3. 인도-태평양: 중국에 대한 ‘연성 균형(soft balancing)’으로 규칙 제정의 공간

유럽, 특히 독일에게 인도-태평양 지역은 전략적으로 크게 주목받는 지역이 아니었다. 거리상으로 유럽과 먼 지역이기도 하고, 개념상으로 인도-태평양 지역이 어디까지 포함되는지에 대한 혼란 때문에 선뜻 개입하기가 쉽지 않은 곳이었다. 특히 영국과 프랑스가 이 지역에 식민지 역사를 통해 자국의 영토를 보유하고 있어 직접적인 이익이 걸려있는 것에 비해, 독일은 이 지역에 영토를 보유하고 있지 않아 직접적 이익이 없기 때문에 관심이 적을 수밖에 없었다.⁶⁰⁾ 게다가 인도-태평양 지역에 대한 아이디어 자체가 일본에서 시작하여 트럼프 행정부가 중국과의 대립을 극대화하기 위해 전략적으로 택한 것이라 미·중 경쟁의 한가운데 흡수되는 것을 꺼렸기 때문이다.⁶¹⁾

그러나 이 지역에 대한 독일의 인식도 변화하기 시작했다. 그 원인으로는 앞서 살펴본 중국이 유럽과의 연결성을 확장하고, 무역과 교류를 확장하려고

59) 김상배, “디지털 플랫폼 경쟁의 국제정치경제: 미·중 기술패권 경쟁의 진화,” 『국제·지역 연구』 제30권 제1호 (한국의국어대학교 국제지역연구센터, 2021), p. 70.

60) 조은정, “영국의 인도-태평양 전략: 역사적 배경과 전략적 의도,” 『INSS 연구보고서』 (국가안보전략연구원, 2021).

61) Garima Mohan, “A European Strategy for the Indo-Pacific,” *The Washington Quarterly*, Vol. 43, No. 4 (2020), pp. 174-175.

시작한 일대일로 사업이 점점 국가 주도적이고, 중국의 이익을 확대하고, 유럽의 정치적·경제적 취약성을 착취하려는 시도가 증가하면서 유럽의 시각이 변화하였다. 추가로 2019년 홍콩 민주화 요구에 대한 중국 정부의 대응이나, 신장 지역의 인권 문제, 또 코로나-19에 대응책으로 중국 정부가 디지털을 사용하여 개인 정보를 대량으로 수집하고 통제하는 방식이나 바이러스의 기원과 유럽의 방역 실패를 왜곡되게 보도하는 것들을 보고 유라시아에 대한 대안으로 인도-태평양 지역에 관심을 갖기 시작하였다.⁶²⁾

2020년 9월 독일이 인도-태평양 지역에 대한 정책 가이드라인(policy guidelines on the Indo-Pacific)을 발표하면서 이 지역에 대한 인식의 변화를 주도하였다. 이 글에서 인도-태평양이 “21세기 국제질서를 형성하는 핵심” 지역이고, “이 지역의 안보 동학이 유럽의 안보와 번영에 직접적 영향을 미친다”고 평가하였다. 또 아시아와 유럽이 지구적 공급망으로 가깝게 연결되어 있어 이 지역의 가치가 더욱 중요해지고 있다고 평가하였다.⁶³⁾

독일은 인도-태평양 지역이 미·중 사이의 전략적 경쟁의 장으로 전략하는 것을 경계하고, 미·중 경쟁을 완화하고 규칙에 기반한 국제질서를 지키기 위해서 이 지역에 개입하였다. 2020년에 발표한 정책 가이드라인에 당시의 외무부장관이었던 헤이코 마스(Heiko Maas)의 서두에서 미·중 전략적 경쟁이 증가하는 시점에서 인도-태평양 지역에서 일어나는 일이 미래의 국제질서를 결정할 것으로 보이고, 따라서 국제적으로 활발한 무역국가이자 규칙에 기반한 국제질서의 지지자(proponent)로서 독일이 미래 이슈를 위해 이 지역에서 전략적 파트너십을 유지하는 것이 중요하다고 강조하였다. 특히 독일에는 해상 항로의 개방과 물리적 연계성, 디지털 연계성, 시장 성장에 참여하는 것이 중요한데, 인도-태평양을 둘러싼 새로운 양극성이 이러한 이익을 침식할 우려가 있기 때문에 독일이 이 지역에 개입한다고 설명하였다.⁶⁴⁾

독일에게 인도-태평양 지역은 해상 운송로로서 경제적 의미가 크다. 태평양 연안에는 중국, 일본, 미국 등 세계 경제규모 상위 3위까지 국가들이 포진되어

62) Mohan (2020).

63) The Federal Government, *Policy Guideline for the Indo-Pacific: Germany-Europe-Asia, Reshaping the 21st Century Together* (August 2020).

64) The Federal Government (2020), pp. 2-3.

있고, 4위인 인도가 인도양에 위치해있다. 거기에 세계 해상 무역의 25%가 말라카 해협을 지나고, 하루에 2000개가 넘는 수송선이 이 말라카 해협을 통해 인도양과 남중국해 사이를 운행하고 있다. 특히 독일의 남아시아, 동남아시아, 동아시아, 호주, 뉴질랜드에 대한 상품 교역은 지난 몇 십년 동안 꾸준히 증가하여 전체 교역의 20%를 차지하고, 2019년 기준 4천2백억 유로에 달한다.⁶⁵⁾ 또한 평화와 안보의 차원에서도 이 지역에 중국, 인도, 파키스탄과 같은 3개의 핵보유국이 있고, 핵 프로그램을 가진 북한까지 이 지역에 있어 안보적으로 중요한 지역이다. 이러한 판단에서 2020년 독일은 처음으로 싱가포르의 해군 정보센터에 독일 해군 장교를 파견하였다. 그 이유는 해상의 무역과 글로벌 가치사슬의 발전이 모두에게 영향을 미치고, 특히 이 지역에 문제가 발생하면 독일 국내에 직접적인 영향을 미칠 것이기 때문에 이 지역의 안보를 지키는 것이 중요하다는 판단 때문이다.⁶⁶⁾

인도-태평양 지역의 평화-안보적, 경제적 의미가 점점 증대하는 것에 비해, 이 지역에서의 두 강대국의 경쟁이 심화되고, 그것을 견제할 제도적·규범적 장치도 없는 상태에서 유럽연합, 특히 독일은 다자주의, 규칙에 기반한 체제 내에서 다극적 질서를 공고화하기 위해 협력을 이끌어낸다는 것이 이 지역에 개입하는 목적이다. 특히 국제 경제가 강한 상호 의존성을 띠고 기후변화, 평화유지, 취약한 국가성과 같은 지구적 도전이 복잡하게 나타나는 상황에서 미국이나 중국이 취하고 있는 봉쇄나 디커플링(decoupling) 전략은 문제 해결에 도움이 되지 않고, 모든 국가가 동등한 조치로 자신들의 역할을 해나갈 수 있게 만드는 포용성(inclusivity)을 강조하였다.⁶⁷⁾

65) The Federal Government (2020), pp. 8-9.

66) Fabian Koh, "Regional maritime security requires international cooperation: Zaqy Mohamad," *The Straits Times*, July 16, 2022, <https://www.straitstimes.com/singapore/regional-maritime-security-requires-international-cooperation-zaqy-mohamad> (검색일: 2022년 11월 10일).

67) The Federal Government (2020), p. 11.

4. 규칙에 기반한 네트워크와 지역과 시장의 디지털 전환

시장과 산업의 디지털화는 독일 산업 정책에서 가장 중요한 목표이다. 중국과의 연계성을 통해 범유럽 철도망을 중앙아시아, 중국을 거쳐 유라시아 전체로 확장하고 물류와 첨단 산업도 연계하고자 했던 독일의 계획은 화웨이 사태로 어려움에 직면했다. 중국 화웨이의 5G 기술을 사용한 이동통신 네트워크의 현대화 사업을 추구하고자 하였으나, 미국이 제기한 안보 문제로 제동이 걸렸다. 이 사건이 안보와 경제가 가깝게 연결되어 있고, 특히 미·중 사이의 기술 패권을 둘러싼 경쟁이 기술을 안보화(Securitisation)하여 독일의 산업 정책에 큰 제약을 가하게 되었다. 그러나 미국이 화웨이에 제재를 가하는 지리 전략적 접근은 유럽연합의 경제적 접근과 충돌하는 점이 있다.⁶⁸⁾ 그 대안으로 독일과 유럽은 사이버 안보법을 제정하여 모든 정보 통신 관련 사업자들이 유럽의 정보 보호와 정보 안보, 경쟁법을 준수하도록 요구하였다.

동시에 독일은 중국과의 일대일로를 통한 물류망 확대와 디지털화의 대안으로 인도-태평양 지역에서 규칙에 기반한 연결망과 디지털화를 추진하고자 한다. 그러기 위해 규칙에 입각한 투자가 필요한데, 지금까지 중국이 이 지역에서 진행한 투자와 개발 방식이 지속가능하지 않다는 점을 비판하면서 유럽의 기준에 맞는 규범과 제도를 설립해야 한다고 주장하였다. 중국이 일대일로를 통해 인도-태평양 지역에 기간 시설을 위한 투자를 지속해오고 있다. 중국이 주축이 된 아시아 개발 은행(ADB: Asian Development Bank)은 2030년까지 매년 14억 유로의 투자가 필요하다고 밝혔다. 하지만 중국 정부는 대출을 하면서 채무국의 부채 지속가능성(debt sustainability)에 대해 충분히 검증하지 않고, 대규모 대출을 감행하면서 인도-태평양 지역의 많은 채무국들이 일방적인 상당한 부채의 위험을 갖게 되었다고 비판하였다. 따라서 유럽연합은 지속가능성, 투명성, 동등한 취급이라는 원칙에 입각해 이 지역의 파트너에 투자함으로써 연계성을 높이고, 환경, 작업장 안전, 노동 기준과 법치와 같은 국제적 규범과 기준에 입각한 인프라 구조의 확장을 강조하였다.⁶⁹⁾

68) Annegret Benedik and Barbara Lippert, "Positioning the European Union within the Sino-American Rivalry," in Barbara Lippert and Volker Perthes (eds.), *Strategic Rivalry between United States and China* (Berlin: SWP Research Paper, 2020).

유럽과 아시아 사이의 연계성 전략의 주요 파트너는 일본과 아세안(ASEAN), 한국, 중국이다. 일본과는 지속가능한 연계성과 질적 기반 시설을 위한 파트너십을 체결하였다. 교통로의 상호연결과 운송의 안전과 안보 향상, 규제적 틀의 동반 상승 효과와 깊은 협력을 통해 지속가능한 연계성을 향상시키기 위해 협력하기로 했다. 또한 인공 지능, 클라우드, 양자 컴퓨팅과 블록체인을 포함한 혁신을 신장시키기 위한 정책을 추진하기로 했다. 이는 인도-태평양 지역뿐만 아니라 서부 발칸 지역과 동유럽, 중앙아시아와 아프리카에서도 파트너십을 지속하기로 했다.

두 번째 주요 협력 파트너인 아세안은 2017년 12월에 '2025년 아세안 연결성을 위한 기본 설계(MPAC 2025: Master Plan on ASEAN Connectivity 2025)'를 체결하며 물리적 연계성뿐만 아니라 제도적 연계성, 인적 연계성을 포함하는 계획을 수립하였다. 독일은 아세안이 직접 설계한 이 계획이 독일이 추구하고자 하는 규칙에 기반한 네트워크와 다자주의를 기반으로 한 유럽-아시아 연계 전략과 공통점이 많다고 판단하고 파트너십을 추진하고자 한다. 이를 위해 유럽연합이 '이웃국, 개발과 국제협력기구(NDICI: Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument)'에서 2027년까지 600억 유로를 투자할 것이라 계획을 5천억 유로까지 확대하면서 인도-태평양 지역에 대한 투자를 확대할 수 있을 것으로 예상된다. 2013년부터 2017년까지 유럽 투자은행(EIB: European Investment Bank)이 거의 75억 유로를 인도-태평양 지역의 에너지와 운송 부문과 같은 기반 시설을 위한 프로젝트에 투자해 왔다.⁷⁰⁾

끝으로 한국과 5G, 인공지능과 클라우드 적용과 같은 디지털 영역에 대한 협력을 위해 대화를 시작했다. 디지털 전환은 유럽과 인도-태평양 지역의 시장 통합을 증진할 것이고, 이러한 디지털 전환은 기계와 생산 과정을 지능적으로 연결하여 유연하고 역동적인 가치 창출 네트워크(dynamic value creation networks)를 만들어 낼 것이다. 특히 독일은 Industrie 4.0 기술의 선도적인 공급자이고, 인도-태평양 지역은 이러한 기술이 필요하므로 독일의 주요 시장이다. 그중 5G 기술은 다양한 생산 라인을 통제하기 위해 필요한 대량 정보와

69) The Federal Government (2020), p. 53.

70) The Federal Government (2020), p. 54.

짧은 반응 속도 때문에 Industrie 4.0을 효과적으로 이루기 위해 필수적인 조건이다. 동시에 이러한 정보 전파 기반 시설은 높은 안보와 표준이 필요하다. 따라서 신뢰할 수 있는 파트너가 필요하고, 그 대상으로 한국을 선택한 것이다. 실제로 2020년 9월 11일 한국의 SK 텔레콤과 독일의 Deutch Telekom이 5G 기술 설립을 위한 합작투자를 체결했다. 이 두 통신사는 옥내 5G 문제 해결과 옥내 분산형 안테나 시스템(In-building Distributed Antenna System) 부분에서 합작을 통해 세계 시장에서 선점 효과를 노리고 있다. 실제로 독일의 8개 도시(베를린, 함부르크, 쾰른, 뮌헨, 다름슈타트, 프랑크푸르트, 라이프치히)에서 5G와 4세대 이동통신(LTE) 사용을 테스트해 본 결과 사용자들로부터 매우 긍정적인 반응을 얻어 두 회사는 합작투자를 확대하기로 하였다.⁷¹⁾

V. 결론

국제정치에서 패권의 갈등은 국가 행위자에게 균형 혹은 편승의 전략을 강요한다고 알려져 있다. 그러나 독일은 미·중 경쟁 사이에서 이분법적이고 제로섬인 선택을 택하지 않고 ‘다자주의’, ‘규칙에 기반한 국제질서’라는 규범에 입각하여 헤징 전략을 취하고 있다. 독일이 미·중 관계에서 특정한 국가를 선택하지 않고 ‘회색지대’에서 모호한 정책을 취한다는 비판도 있다. 하지만 독일은 철저하게 자국의 이익을 보호하기 위한 수단으로 미국과 중국 사이에서 어떤 한편을 택하지 않고 ‘다자주의’, ‘규칙에 기반한 국제질서’라는 정당성을 기반으로 양국 사이에서 실익을 취하였다.

중국이 2014년부터 일대일로 정책을 통해 유라시아 지역으로 확장 정책을 추진하자, 미국은 이를 견제하며 독일 등 유럽 국가들에 중국의 일대일로에 동참하지 말 것을 요청하였다. 특히 트럼프 대통령 시기에는 중국 화웨이 기업에 대한 공격과 함께 독일 정부에도 중국을 압박하는 정책을 취하라고 요구하였다. 하지만 독일은 ‘무역을 통한 변화(Wandel durch Handel)’를 통해 중국과의

71) Anne Geelen, "SKT und Telekom gründen 5G Technologie Joint-Venture," <https://www.telekom.com/de/medien/medieninformationen/detail/skt-und-telekom-gruenden-5-g-technologie-joint-venture-612210> (검색일: 2022년 11월 15일).

협력을 증대할수록 정치적 변화를 불러오리라는 기능주의적 입장에 입각해 중국과의 철도망 연결과 기술 협력을 추진하였다. 거기에 트럼프 정부가 추진하는 미국 우선주의가 독일이 볼 때, '자유로운 무역질서, 다자주의'를 훼손한다고 평가하고, 중국과의 투자와 경제협력을 지속하였지만, 이후 중국 또한 다자주의와 자유로운 무역 질서를 훼손하는 일들이 나타나자, 거리를 두며 새로운 대안으로서 '인도-태평양' 지역으로 정책을 확장하고 있다. 그 과정에서도 중국과 관계를 단절하거나 중국 기업을 직접적으로 배제하는 방식이 아닌, 'IT 사이버 안보법 2.0'과 같은 규칙을 제정하여 유럽의 가치와 규칙을 수용할 수 있도록 지속적으로 설득하는 방식을 택했다.

동시에 중국에 대안으로 미국이 추진하는 '인도-태평양' 지역에 전략적 가치와 경제적 가치를 고려하여 새롭게 동참하는 방식을 추진하고 있다. 2020년 독일이 인도-태평양 지역에 대한 새로운 정책적 가이드 라인을 제시한 것은 실질적으로 중국에 대해 '연성 균형(soft balancing)' 전략을 취하면서 동시에 독일이 생각하는 규칙에 기반한 국제질서를 만들어 갈 곳이 인도-태평양 지역이라고 판단한 결과이다. 독일은 이 지역이 미·중 사이의 전략적 경쟁의 장으로 전략하는 것을 경계하고, 미·중 경쟁을 완화하고 규칙에 기반한 국제질서를 지키기 위해서 이 지역에 개입하였다. 이 지역은 전략적 투자가 경쟁적이고, 글로벌 가치사슬이 얽혀 있는 것을 넘어서서 정치적으로 얽혀 있는 곳이라고 보았다. 따라서 이 공간에서 아직 정립되지 않은 가치와 규범에 대한 경쟁이 심화할 것으로 예측하고, 독일이 이 지역에서 중요하게 생각하는 목표는 규칙에 기반한 국제질서를 수립하는 것이다. 특히 평화와 안보, 해상교통로(SLOC: sea lines of communication), 개방적이고 자유로운 무역, 디지털 전환과 연결성(connectivity), 기후변화, 사실에 기초한 정보 접근 등의 주제를 중요하게 생각한다. 이러한 주제에 대해 가치와 이념을 공유하고 있는 아세안의 역할을 강조하며 협력을 강조하고 있다. 특히 디지털 전환과 관련해서는 한국과의 협력도 추진 중이다.

그러나 2022년 2월에 발발한 러시아의 우크라이나 침공은 유럽연합과 독일 외교정책의 일대 전환점이 되고 있다. 나토 의장인 옌스가 러시아의 침공 이후 곧바로 유럽 안보의 전환(transformation)이라고 선언한 것에서 시작하여, 새로 당선된 독일의 솔츠 수상이 시대전환(Zeitenwende)을 선언하였다. 이와

더불어 지금까지 군사 안보에 소극적이었던 입장에서 변화하여 군사비를 GDP의 2%로 상향조정하고, 낙후된 군사 설비를 현대화하기 위해 천억 유로를 지출할 것이라고 선언하였다. 이 연설에서 강조하는 것은 힘이 법을 이기는 국면이 되었다는 것이고, 자유, 민주, 번영을 지키기 위해 강력한 힘이 필요하다는 것이다. 이는 독일이 강력한 무력 국가로 등장하겠다는 것이 아니라, 독일의 주요한 가치인 자유와 민주주의를 수호하기 위한 힘으로 이해하는 것이 타당하다.

물론 독일이 '규칙을 제정하는 힘'을 통해 전략적 자율성을 획득하고, 미·중 사이에서 균형을 찾고, 규칙에 기반한 국제질서를 만들겠다는 생각이 너무 순진하고 장밋빛 환상이라는 비판이 많다. 실제로 독일 정부도 중국과의 경험과 우크라이나 전쟁을 통해 그동안 추진해 온 가치와 규칙에 기반한 외교정책이 순진했음을 시인하였지만, 그렇다고 해서 독일이 과거의 정책을 폐기하고 현실주의 전략을 채택할 것으로 보이지 않는다. 우크라이나 전쟁으로 독일 외교정책에 거대한 도전과 전환이 시작된 시점에서, 규칙 제정 능력을 통한 전략적 자율성 유지가 새로운 관건이 되고 있다.

[참고문헌]

- Acharya, Amitav. "After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order." *Ethics & International Affairs*, Vol. 31, No. 3 (2017).
- Allison, Graham. *Destined for War* (Boston, New York: Mariner Books, 2018).
- Benedik, Annegret, and Barbara Lippert. "Positioning the European Union within the Sino-American Rivalry." In Barbara Lippert and Volker Perthes (eds.). *Strategic Rivalry between United States and China* (Berlin: SWP Research Paper, 2020).
- BMI. *Cybersicherheitsstrategie für Deutschland 2021* (Berlin: BMI, August 2021).
- Borrell, Josep. "The Sinatra Doctrine. How the EU should Deal with the US-China competition." August 28, 2020. https://www.eeas.europa.eu/eeas/sinatra-doctrine-how-eu-should-deal-us%E2%80%93china-competition_en (검색일: 2022년 9월 6일).
- Borrell, Josep. "Why European Strategic autonomy matters." European Union External Action. December 3, 2020. https://www.eeas.europa.eu/eeas/why-european-strategic-autonomy-matters_en (검색일: 2022년 11월 3일).
- Bubrowski, Helene. "Verbietet die Bundesregierung chinesische Komponentaen beim 5G Aufbau?" *Frankfurter Allgemeine*. March 7, 2023.
- Bull, Hedley. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1995).
- Calder, Kent E. *Super Continent: The Logic of Eurasian Integration* (Redwood City, California: Stanford University Press, 2019).
- Cook, Richard J., Maximilian Ohle, and Zhaoying Han. "The Illusion of the China-US-Europe Strategic Triangle: Reactions from Germany and the UK." *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 27 (2022).
- Dennison, Susi. "Give the People what they want: Popular demand for a strong European foreign policy." 2019. https://ecfr.eu/publication/popular_demand_for_strong_european_foreign_policy_what_people_want/ (검색일: 2022년 11월 3일).
- European Union Global Strategy. "Shared Vision, common Action: A Stronger Europe." (2016).
- Fuchs, Daniel, and Sarah Eaton. "Diffusion of Practice: The Curious Case of the Sino-German Technical Standardisation Partnership." *New Political Economy*, Vol. 27 (2022).

- Goh, Evelyn. *Meeting the China Challenge: The U.S. in Southeast Asian Regional Security Strategies* (Washington, D.C.: East-West Center, 2005).
- Haacke, Jürgen. "The Concept of Hedging and Its Application to Southeast Asia: a Critique and a Proposal for a Modified Conceptual and Methodological Framework." *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 19, No. 3 (2019).
- Harnisch, Sebastian. "Deutschlands Politik gegenüber der Belt and Road Initiative der Volksrepublik China 2013–2018: eine erste Bestandsaufnahme." *ASIEN*, Vol. 148 (Juli 2018).
- Heck, Thomas. "One Belt, One Road." In DCW Jahrbuch 2016 (ed.). *Deutsch-Chinesische Wirtschaftsvereinigung e. V.* (Köln: Deutsch-Chinesische Wirtschaftsvereinigung, 2016).
- He, Kai and Feng, Huiyun. "If Not Soft Balancing, Then What? Reconsidering Soft Balancing and US Policy Toward China." *Security Studies*, Vol. 17, No. 2 (2008).
- Higgott, Richard and Reich, Simon. "Hedging by default: the limits of EU "strategic autonomy" in a binary world order." *LSE IDEAS Reports* (London: LSE Ideas, 2021).
- Joint Communication to the European Parliament and the Council. "Elements for a new EU strategy on China." *JOIN*(2016).
- Kuik, Cheng-Chwee. "The Essence of Hedging." *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 30, No. 2 (2008).
- Mohan, Garima. "A European Strategy for the Indo-Pacific." *The Washington Quarterly*, Vol. 43, No. 4 (2020).
- Odgaard, Liselotte. "Europe in between US-Chinese strategic competition." In Sebastian Biba and Reinhard Wolf (eds.). *Europe in an Era of Growing Sino-American Competition* (Oxon: Routledge, 2021).
- Organski, A.F.K. and Kugler, Jacek. *The War Ledger* (Chicago: University of Chicago Press, 1980).
- Paul, T. V. *Restraining Great Powers: Soft Balancing from Empires to the Global Era* (New Haven: Yale University Press, 2018).
- Pepe, Jacopo. *Value Chains Transformation and Transport Reconnection in Eurasia* (London: Routledge, 2021).
- _____. *Beyond Energy* (Wiesbaden: Springer, 2018).
- Resnick, Evan. "Defining Engagement." *Journal of International Affairs*, Vol. 54, No. 2 (2001).

- Röhr, Wolfgang. "Berlin Looking Eastward: German Views of and Expectations from the New Silk Road." In Maximilian Mayer (ed). *Rethinking the Silk Road* (Singapur: Palgrave Macmillan, 2018).
- Strange, Susan. *States and Markets* (London, New York: Pinter Publishers, 1994).
- The Economist*. "Holding out on Huawei." May 20, 2019.
- The Federal Government. *Policy Guidelines for the Indo-Pacific: Germany-Europe-Asia, Shaping the 21st Century Together* (August 2020).
- Ulatowski, Rafał. "Germany in the Indo-Pacific region: strengthening the liberal order and regional security." *International Affairs*, Vol. 98, No. 2 (2022).
- Van der Putten, Frans-Paul, John Seaman, Mikko Huotari, Alice Ekman, and Miguel Otero-Iglesias. *Europe and China's New Silk Roads*. (ETNC, 2016).
- 김상배. "디지털 플랫폼 경쟁의 국제정치경제: 미·중 기술패권 경쟁의 진화." 『국제·지역 연구』 제30권 제1호 (한국외국어대학교 국제지역연구센터, 2021).
- _____. "화웨이 사태와 미·중 기술패권 경쟁: 선도부문과 사이버 안보의 복합지정학." 『국제·지역 연구』 제28권 제3호 (한국외국어대학교 국제지역연구센터, 2019).
- 이수형. "동아시아 안보질서에서 강대국과 중견국의 헤징전략." 『한국과 국제정치』 제28권 제3호 (경남대학교 극동문제연구소, 2012).
- 이정남. "시진핑의 중국몽." 『아세아연구』 제61권 제4호 (고려대학교 아세아문제연구원, 2018).
- 조은정. "영국의 인도-태평양 전략: 역사적 배경과 전략적 의도." 『INSS 연구보고서』 (국가안보전략연구원, 2021).

〈인터넷 자료〉

- Allison, Graham, Nathalie Kiersznowski, and Charlotte Fitzek. "The Great Economic Rivalry: China vs the U.S." https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/GreatEconomicRivalry_Final.pdf (검색일: 2023년 2월 15일).
- Auswärtiges Amt. "Ein Problem ist aufgetreten. Wir bitten um Entschuldigung." <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/080910-bm-china-hamburg/219892> (검색일: 2022년 8월 3일).
- Barkin, Noah. "Germany's Strategic Gray Zone with China." *Carnegie Endowment for International Peace*. March 2020. <https://carnegieendowment.org/2020/03/25/germany-s-strategic-gray-zone-with-china-pub-81360> (검색일: 2022년 10월 28일).

- BDI. "Strengthen the European Union to better compete with China." <https://english.bdi.eu/article/news/strengthen-the-european-union-to-better-compete-with-china/> (검색일: 2022년 10월 12일).
- Bundes Foreign Office. "Rede von Bundeskanzlerin Merkel beim Bergedorfer Gesprächskreis am 29. Oktober 2015." <https://www.bundeskanzler.de/bk-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-beim-bergedorfer-gespraechskreis-am-29-oktober-2015-787664> (검색일: 2022년 10월 4일).
- Collins Cobuild Dictionary. <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/hedge> (검색일: 2023년 3월 5일).
- Council of the European Union. "EU Strategy on China." July 18, 2016. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11252-2016-1-NIT/en/pdf> (검색일: 2022년 11월 2일).
- Der Bundeskanzler. "Rede von Bundeskanzlerin Merkel beim Bergedorfer Gesprächskreis am 29. Oktober 2015." <https://www.bundeskanzler.de/bk-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-beim-bergedorfer-gespraechskreis-am-29-oktober-2015-787664> (검색일: 2022년 10월 4일).
- DW. "Großer Bahnhof für Chinas Staatschef." <https://www.dw.com/de/gro%C3%9Fer-bahnhof-f%C3%BCr-chinas-staatschef/a-17522874> (검색일: 2022년 9월 13일).
- European Commission. "EU-China-A strategic outlook." March 12, 2019. <https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf> (검색일: 2022년 7월 25일).
- Federal Foreign Office. "Interview: We want a strategic partnership with China." <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/110628-bm-dlf/244110> (검색일: 2022년 8월 21일).
- _____. "Rede BM Steinmeier bei Eröffnung des „Hamburg Summit – China meets Europe“, 10.09.2008, Handelskammer Hamburg" <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/080910-bm-china-hamburg/219892> (검색일: 2022년 8월 3일).
- Geelen, Anne. "SKT und Telekom gründen 5G Technologie Joint-Venture." <https://www.telekom.com/de/medien/medieninformationen/detail/skt-und-telekom-gruenden-5g-technologie-joint-venture—612210> (검색일: 2022년 11월 15일).
- Koh, Fabian. "Regional maritime security requires international cooperation:

- Zaqy Mohamad.” *The Straits Times*. July 16, 2022. <https://www.straitstimes.com/singapore/regional-maritime-security-requires-international-cooperation-zaqy-mohamad> (검색일: 2022년 11월 10일).
- Merics. https://merics.org/sites/default/files/2020-06/Silkroad-Projekt_EN_2020_150dpi.png (검색일: 2022년 7월 12일).
- Platform Industrie 4.0. “Sino-German Industrie 4.0 Cooperation.” <https://www.plattform40.de/IP/Navigation/EN/ThePlatform/Structure-Organization/InternationalCooperation/China/china.html> (검색일: 2022년 12월 15일).
- RCR Wireless News*. “Huawei extends German deal to digitise China’s new ‘Silk Roads’ into Europe.” <https://enterpriseiotinsights.com/20180910/channels/news/huawei-to-digitise-new-silk-roads> (검색일: 2022년 10월 1일).
- Reuters*. “West underestimates China’s new Silk Road, German envoy says.” June 8, 2017. <https://www.reuters.com/article/us-china-germany-silkroad-idUSKBN18Z1R6> (검색일: 2022년 10월 18일).
- The New York Times*. “3 European Powers Say They Will Join China-Led Bank.” <https://www.nytimes.com/2015/03/18/business/france-germany-and-italy-join-asian-infrastructure-investment-bank.html> (검색일: 2022년 10월 15일).
- Van der Putten, Frans-Paul, John Seaman, Mikko Huotari, Alice Ekman, and Miguel Otero-Iglesias. “Europe and China’s New Silk Roads.” European Think Tank Network on China (ETNC). December 2016. <https://www.merics.org/sites/default/files/2020-05/etnc-report-2016.PDF> (검색일: 2022년 7월 14일).

[ABSTRACT]

Germany's Geopolitical Hedging Strategy in the Era of US-China Competition: Belt and Road vs. Indo-Pacific

Hee Kyoung Chang | Lecturer, University of Duisburg-Essen

This article analyzes Germany's geopolitical strategy as a middle power in the era of US-China competition based on the concept of hedging. In the era of US-China rivalry, the strategies of countries caught between the two countries have been mainly focused on Asia. However, Europe, especially Germany, needs to manage the uncertainties and crises caused by the US-China rivalry while relying on the US for security and China for economy. The concept of hedging as a strategy for managing uncertainty and risk in the context of great power competition encompasses a range of strategic behaviors. So far, Germany's policy has been analyzed only in terms of ambiguity, such as the expression "gray zone," but it seems that Germany also adopts various hedging strategies according to its national interests. In particular, the principles and norms of 'multilateralism' and 'norms-based international order' seem to be the basis for Germany's judgment when choosing a hedging strategy. It will explain this as 'institutional balance' as a form of soft balance among the various strategies of hedging. As a case study, this article analyzes Germany's strategy for China's Belt and Road and the United States' Indo-Pacific strategy, which are representative cases of geopolitical U.S.-China competition, using the concept of hedging.

Key Words: US-China Competition, German Geopolitical Strategy, Hedging, Institutional Balance

투 고 일: 2023.10.22.

심 사 일: 2023.11.09.

게재확정일: 2023.11.15.