

인도태평양 규칙기반 질서 형성과 쿼드협력의 전망*

정구연 · 이재현 · 백우열 · 이기태**

I. 서론

II. 자유국제주의 질서의 쇠퇴와 인도태평양 역내 현상변경의 현황

III. 주요국의 인도태평양 전략과 규칙기반 질서 관념

IV. 쿼드협력의 전망

V. 결론

주제어: 인도태평양, 규칙기반 질서, 자유국제주의, 쿼드, 현상변경

| 국문초록 |

본 논문은 인도태평양이라는 지전략적 개념에 대한 미국, 일본, 호주, 인도의 차별적 이해 수준을 살펴보고, 인도태평양 역내 세력전이의 상황 속에서 약화되어가는 미국의 자유국제주의 질서, 그 가운데에서도 규칙기반 질서에 대한 국가별 인식을 비교한다. 그리고 이러한 규칙기반 질서를 강화하기 위한 각국의 인도태평양 전략과 쿼드 협력의 방향에 대해 전망해본다. 아직 구체적인 인도태평양 전략이 형성되어가는 과정이지만, 네 국가들 사이의 가장 큰 차이점은 인도태평양 전략공간에 대한 상이한 인식, 중국의 부상에 대한 서로 다른 대응 양상이다. 특히 각국의 전략은 중국에 대한 해징과 균형 사이의 연속선상에 각각 달리 위치하고 있으며, 이러한 상황은 궁극적으로 쿼드 협력의 지속 가능성의 제약요소로 기능할 것으로 예측된다. 또한 향후 미국이 인도태평양 전략을 통해 추구할 규칙기반 질서가 과연 역내 형성될 다극체제와 정합성을 가질 수 있을지의 여부, 그리고 인도태평양 역내 더 많은 국가들이 참여할 수 있는 쿼드협력의 확대가 과연 기존의 동류국가 간의 협력과 같은 양태를 보일 수 있을지도 주목할 필요가 있을 것이다.

✦ 『국제관계연구』 제23권 제2호(2018년 겨울호).

<http://dx.doi.org/10.18031/jip.2018.12.23.2.5>

* 본 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2018-2267001).

** 주저자: 정구연(강원대학교 정치외교학과 조교수), 이재현(아산정책연구원 선임연구위원), 백우열(연세대학교 정치외교학과 조교수), 교신저자: 이기태(통일연구원 국제협력연구실 부연구위원).

I. 서론

본 논문은 인도태평양 개념을 중심으로 이 지역 내에서 미국과 일본, 호주, 인도가 구축하고자 하는 규칙기반 질서의 특징에 대해서 논의한다. 또한 그에 대한 정책수단으로서의 4자안보대화, 즉 쿼드(Quad: Quadrilateral Security Dialogue)협력의 전망에 대해서 예측해 보고자 한다.

최근 미국의 외교안보정책 차원에서 언급되고 있는 인도태평양 개념의 역사는 2007년으로 거슬러 갈 수 있다.¹⁾ 2007년 일본 아베 신조(Abe Shinzo) 총리가 언급한 “두 해양의 합류(confluence of the two seas),” 그리고 당시 외무대신 아소 다로(Aso Taro)가 주장한 “자유와 번영의 호(Arc of Freedom and prosperity)”로부터 인도태평양 개념이 공식화되었다고 볼 수 있다.²⁾ 일본은 이를 통해 미국과 호주를 포함한 ‘확대 아시아’의 개념을 제안하였고, 태평양과 인도양의 두 해양이 연결되어야만 본 지전략적 개념이 유효성을 가질 것이라 강조했다.³⁾ 이후 2012년 일본 아베 총리는 ‘인도-일본-미국-호주’로 이어지는 ‘안보 다이아몬드 구상’을 통해 ‘확대 아시아’ 개념을 더욱 발전시켰으며, 이러한 지전략적 공간에 대한 접근법으로서 ‘자유롭고 개방된 인도태평양 전략(free and open Indo-Pacific Strategy)’의 기본 구상을 밝혔다.⁴⁾ 한편 미국의 부시

1) 인도태평양의 개념은 외교안보적 차원에서 사용되기 이전에 이미 호주의 탐험가 토마스 미첼(Thomas Mitchell)에 의해 사용된 바 있다. 미첼은 인도태평양이라는 지리적 개념 혹은 두 대양의 연계성을 최초로 주장하였으며, 그의 저서 *Journal of an Expedition into the Interior of Tropical Australia*(1848)를 통해 호주가 인도양으로 가는 길을 열어야 하고, 호주 북부와 싱가포르, 인도, 그리고 멀리 영국까지 가는 해상교통로(Sea lines of communication)를 유지해야 한다는 주장을 했다. 이와는 다른 차원에서 인도태평양 개념은 호주를 비롯한 몇몇 오세아니아 및 남태평양 국가에서는 생물지리학적 개념으로 오래전부터 사용되어왔다. 호주를 중심으로 놓고 태평양으로부터 인도양까지 펼쳐진 해양생태계를 연구하는 해양생물학에서는 인도태평양이 단일한 생태지역 개념으로 이미 확고히 자리 잡은 바 있다.

2) Dhruva Jashankar, “Indo-Pacific: Can an Idea Shape Geopolitics?” ISPI Commentary (2018), <http://www.ispionline.it/it/publicazione/indo-pacific-can-idea-shape-geopolitics-20712>; Taro Aso, Speech on the “Arc of Freedom and Prosperity,” at the occasion of the 20th Anniversary of the Founding of the Japan Forum on International Relations, Inc. (2007), <https://www.mofa.go.jp/policy/pillar/address0704.html>

3) 鈴木美勝, 『日本の戦略外交』(東京: ちくま新書, 2017), pp. 133-134.

4) 한편 ‘안보 다이아몬드 구상’은 중일관계를 고려하여 제 2차 아베 내각 출범이후로는 공식적으로 언급하지는 않았다. Shinzo Abe, “Asia’s Democratic Security Diamond,” *Project Syndicate* (27

(George. W. Bush) 대통령은 2007년 일본의 인도태평양 정책을 받아들이지 않았다. 오바마 대통령 역시 마찬가지였으며, 대신 아시아 피봇(pivot to Asia) 정책을 주도한 힐러리 클린턴(Hillary Clinton) 국무장관이 2010년 연설에서 인도태평양 용어를 사용한 사례는 있다.⁵⁾ 최근 인도태평양 용어가 다시 주목을 받은 것은 트럼프 행정부의 인도태평양 전략 발표 이후라고 볼 수 있다.

인도태평양이란 2차 대전 이후 미국이 구축해온 자유국제주의 질서를 지탱해 온 지전략적 공간, 즉 아시아-태평양이 확대된 공간적 개념이다. 이러한 확대의 배경에는 미국의 단극적 자유국제주의 질서가 역내 세력균형의 변화, 보다 구체적으로 세력전이로 인해 구조적 변화를 겪고 있다는 점과, 미국의 자유국제주의 질서를 정당화했던 담론이 미국 대내외적으로 도전받고 있다는 점이 존재한다. 결과적으로 이와 같은 변화를 막기 위해 지전략적 공간의 선제적 확장이 필요했고, 미국이 유지해온 전후 자유주의 질서의 구성요소를 역내 국가들과 공유하고 더욱 강화해야만 했는데, 이것이 바로 인도태평양 전략이며 이 전략의 핵심 축으로서 쿼드협력이 존재하는 것이다.

결과적으로 최근 미국의 인도태평양 전략 제시는 미국이 역내에서 유지해왔던 우호적인 세력균형을 지속시키고 동시에 역내 자유국제주의 질서를 유지하고자 하는 의지와 역량이 있음을 보여준다. 특히 미국 오바마 행정부 말기부터 현저해졌던 현상변경 세력의 발호와 지정학의 귀환 논란, 트럼프 대통령 집권 이후 강조된 미국 대외정책의 고립주의적 요소에 대한 국제사회의 의구심을 불식시키고자 하는 것이다. 그러한 점에 있어서 최근 인도태평양 역내에서 미국이 주도하고 있는 규칙기반 질서의 방향성과 이를 지지하는 국가들의 입장을 살펴보는 것은 매우 시기적절하며, 추후 한국의 역내 전략을 구상하는 데 있어 매우 중요한 작업이라고 볼 수 있다.

문제는 이러한 인도태평양 개념에 대해 역내 국가들은 동일한 인식을 공유하고 있지 않다는 점에 있다. 특히 쿼드협력에 참여하는 소위 동류국가(like-

December 2012).

5) Hillary Clinton, "Remarks on Regional Architecture in Asia: Principles and Priorities," at Honolulu (January 12, 2010), <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/135090.html>; Hillary Clinton, "America's Pacific Century," *Foreign Policy* (2011), <http://www.foreignpolicy.com/article/2011/10/11/ameriacas-pacific-century>

minded countries)들 내부에서도 인도태평양이라는 지전략적 공간의 외연에 대해 합의를 이루고 있지 못하고 있다. 또한 미국의 전후질서에 대해 현상변경을 시도하는 중국에 대해서도 이들 역내 국가들이 갖는 전략적 입장 역시 상이하다. 이는 사실상 인도태평양 지역에서 나타나는 세력균형의 변화와 담론의 변화를 고려할 때 2차 대전 전후 구축된 미국의 자유주의 질서가 그대로 투사되기 어려운 상황이라는 점에 기인한다. 결과적으로 이러한 상황은 인도태평양 지전략 공간의 확대 전략이 얼마나 정책적 모멘텀을 가질 수 있을 것인지 의문을 제기할 수 있을 것이다.

본 연구는 이러한 문제의식에 기반하여, 쿼드협력에 참여하는 미국, 일본, 호주, 인도가 인식하는 인도태평양의 지전략적 개념과 요소에 대해 분석하고, 이를 바탕으로 쿼드협력의 발전 가능성에 대해 예측해보고자 한다. 그리고 결론에서는 이러한 인도태평양 규칙기반질서의 형성과정에 대해 한국의 대외정책적 대응이 어떠한 방향에서 이루어질 수 있는지에 대해 논의해보고자 한다.

II. 자유국제주의 질서의 쇠퇴와 인도태평양 역내 현상변경의 현황

1. 자유국제주의 질서 쇠퇴 논쟁의 쟁점

자유국제주의 질서란 2차 세계대전과 대공황의 경험을 배경으로, 국제사회의 번영과 평화를 유지하기 위해 미국이 자유주의 질서를 이끌어야 한다는 인식에 근거하여 형성되었다. 이때의 자유주의 질서란 자유무역, 유럽 재건을 위한 대외원조, 새로운 국제기구 및 제도 형성을 통한 규칙기반 질서 형성, 그리고 구소련의 대외적 확장을 봉쇄하기 위한 군사력 제고 및 동맹체제 구축을 포함한다. 결과적으로 자유국제주의 질서란 협력적 요소와 강압적 요소를 동시에 포함하고 있는데, 미국 의회 내부에서는 협력적 요소에 대해선 진보적인 민주당 의원들이 지지하였고 강압적 요소에 대해서는 미국 의회 내 중도 민주당 및 공화당

의원들이 지지해왔다.⁶⁾ 이러한 의회 내 양당적 지지로 인해 미국은 미국이 향후 글로벌 경제 붕괴와 세계전쟁을 예방하기 위해 국제사회에 대한 관여를 지속해야 한다는 당위성을 미국 유권자들에게도 확산시킬 수 있었다.

한편 자유국제주의 질서 가운데 규칙기반 질서란 주권국가들이 국제제도에 동의하고 이를 집행해야 한다는 것을 의미한다. 물론 이러한 규칙기반 질서의 정당성에 대해서는 많은 논의가 있어왔다. 예컨대 2차 대전 승전국의 입장을 반영하여 규칙이 형성되었다는 비판, 그리고 제3세계 국가들에게 부과된 부당한 글로벌 경제규칙 등에 관한 비판 등이 이에 포함된다.⁷⁾ 그럼에도 불구하고 규칙기반 질서 속에서 규칙을 준수한다면 해당 국가에 우호적인 대내외적 환경이 형성된다는 믿음이 확산되었고, 특히 국제사회의 안정과 예측가능성이 제고된다는 입장에서 더욱 그러하게 되었다.⁸⁾

요컨대 자유국제주의 질서란 미국의 후원(sponsorship)과 국력, 그리고 국가들의 행동을 제한하는 규범 형성 및 이를 공유하는 글로벌 제도의 결합을 의미한다. 이러한 측면에서 고려해볼 때, 최근 빈번히 논쟁의 대상이 되어왔던 자유국제주의 질서의 쇠퇴는 다음의 세 가지 쟁점을 포함한다. 첫 번째 쟁점은 미국이 겪는 세력전이, 특히 아시아-태평양 역내 다극화와 미국이 주도해온 질서가 정합성을 가질 수 있느냐의 여부이다.⁹⁾ 이는 미국이 패권국으로 남아 있기 위해 필요한 지정학적 시장공간이 얼마나 거대해야 하는가의 질문과 직결된다. 즉 미국의 국력이 쇠퇴하고 다극화로의 구조적 변화가 일어날 때, 이러한 추세를 막기 위해 지정학적 시장 공간의 크기를 변화시켜야 하는가를 의미한다.¹⁰⁾ 미

6) Joshua Busby, "Off-center: Misplaced Emphases in Debates about Liberal Internationalism," *H-Diplo/ISSF Roundtable Review*, Vol. 2, No. 4 (2011), pp. 6-14.

7) Stephen Krasner, *Structural Conflict, the Third World Against Global Liberalism* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1985).

8) Ian Hall and Michael Heazle, *The Rules-Based Order in the Indo-Pacific*, Regional Outlook Paper No. 50 (Australia: the Griffith Asia Institute, 2017). p. 2.

9) 이보다 더 근본적인 측면의 변화를 지적하는 연구들도 있다. 즉 지금의 변화는 단순히 미국이 주도해온 자유국제주의 질서가 새로운 거버넌스나 새로운 국가들의 연합, 혹은 새로운 세력균형 체제로 구성되는 것이 아니라, 보다 근본적으로 민족주의와 보호주의, 그리고 강대국 간 세력권 분할의 체제로 대체되는 '전환의 위기'로 설명될 수 있다는 것이다. 이에 관해서는 다음의 논문을 참조: Robert Kagan, *The World America Made* (New York: Vintage, 2013); Michael J. Boyle, "The Coming Illiberal Era," *Survival*, Vol. 58, No. 2 (2016), pp. 35-66.

10) G. John Ikenberry, "The End of Liberal International Order?" *International Affairs*, Vol. 94,

국은 이미 ‘단극적 순간(unipolar moment)’을 지나 ‘변곡점(inflexion point)’에 이르렀다고 스스로를 평가할 만큼 ‘미국의 쇠퇴’ 추세에 대해 인지하고 있었다.¹¹⁾ 결과적으로, 과거부터 점진적으로 시장경제체제를 확산하며 자신의 단극적 세력균형체제를 유지해온 만큼, 세력전이의 추세를 막기 위해선 더욱 적극적인 지정학적 시장공간의 확대를 시도할 수밖에 없을 것이다.

두 번째 쟁점은 미국의 자유국제주의 질서를 지탱하는 동류국가, 즉 가치를 공유하는 민주주의 국가들 간의 균질성(homogeneity)이 약화될 때 이것이 질서의 지속 가능성에 영향을 미칠 것인가의 여부이다.¹²⁾ 민주주의 동류국가들이 공유해온 가치는 경제적 차원에서는 상호의존의 네트워크를 강화하는 경제자유화 조치, 안보적 차원에서는 구소련의 공격적 행위를 억지할 뿐만 아니라 국가 간의 관계에 있어 불필요한 무력사용 자제의 원칙을 내재화하는 것, 마지막으로 민주주의 확산과 인권보호의 원칙을 포함한다. 이러한 가치와 원칙을 받아들이고 준수하는 국가들이 지금까지 자유국제주의 질서에 참여해온 것이다.¹³⁾

그러나 미국의 자유국제주의 질서를 구성하는 이러한 가치와 원칙들에 대해 선별적으로 받아들이는 행위자들이 가져올 파급효과는 무엇일지 생각해볼 필요가 있다. 예컨대 러시아의 경우 자유무역의 혜택은 향유하는 반면 주변국에 대한 무력 침공을 시도했다. 중국 역시 자유무역과 글로벌 경제체제로의 편입을 통해 막대한 이익을 얻은 반면 서태평양에서의 현상변경을 시도하고 있다. 만약 자유국제주의 질서에 대한 선별적 준수가 확산되고 이러한 추세를 미국이 용인한다면, 향후 질서를 위협하는 비자유주의적 요소를 제거하는 데 있어 미국의 정당성이 약화될 것이다. 요컨대 미국은 지금의 세력전이의 상황에 대응해야 할 뿐만 아니라, 자유국제주의 질서의 요소를 선별적으로 준수하는 국가들에게 더욱 적극적으로 대응해야 할 필요성에 직면해 있으며, 그렇게 해야만 지금의 자유국제주의 질서를 지탱할 수 있을 것이다.

No. 1 (2018), pp. 7-23.

11) US Department of Defense Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense (Washington D.C.: US Department of Defense, 2012).

12) Michael Mazarr, Miranda Priebe, Andrew Radin and Astrid Cevallos, *Understanding the Current International Order* (Santa Monica: The Rand Corporation, 2012).

13) G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major War* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2001).

미국의 자유국제주의 질서 쇠퇴 논쟁의 세 번째 쟁점은 미국 국내정치 상황에 존재한다. 즉 자유국제주의 질서 유지에 대한 미국 내부의 양당적 지지가 약화되고 있다는 것이며, 특히 공화당을 중심으로 이러한 지지의 붕괴가 급속하게 일어나고 있다는 점이다.¹⁴⁾ 냉전 종식 이후 공화당내 전통주의자, 온건적 국제주의자들이 일방주의자, 고립주의자, 네오콘의 부상으로 인해 힘을 잃어가고 있으며, 이러한 변화는 자유국제주의 규칙기반 질서를 지지해온 국제제도 및 기구에 대한 미국 관여의 약화로 이어지고 있다. 특히 트럼프 대통령 집권 이후 더욱 현저해진 고립주의적 성향은 이에 대한 회의적 인식을 강화시키고 있다. 사실상 이러한 양당적 지지의 약화는 미국 의회와 유권자들 사이의 이념적 양극화(ideological polarization) 측면에서 설명할 수 있는데, 이러한 추세는 미국이 자유국제주의 질서를 유지해야 할 것인가에 관한 국내적 동력의 변화를 의미한다는 점에 있어서 지속적으로 관심을 둘 필요가 있을 것이다.

2. 인도태평양 지역 내 현상변경의 특징

인도태평양의 외연은 인도의 서쪽 해안에서부터 미국의 서쪽 해안에 이르는 지정학적 공간으로 구획된다. 기존의 아시아-태평양 공간에 추가적으로 포함된 인도양 해역은 호르무즈 해협과 말라카 해협이라는 두 초크포인트 사이의 지역을 의미하는데, 여기의 해상 교통로가 중동에서 아시아로의 에너지 수급과 무역에 중요하기 때문이다. 실제로 말라카 해협과 순다 해협의 경우 전 세계 무역의 70%가 이동하는 공간이며 매년 75,000대의 선박이 이동하여, 아시아와 중동, 그리고 유럽을 이어주고 있다. 그러한 점에서 인도태평양 지역의 경제적 불안, 지역갈등, 혹은 아시아 주요국의 국내정치적 불안은 지역을 넘어서는 파급효과

14) Charles A. Kupchan and Peter I. Trubowitz, "The Illusion of Liberal Internationalism's Revival," *International Security*, Vol. 35, No. 1 (2010), pp. 95-109; Charles A. Kupchan and Peter I. Trubowitz, "Dead Center: The Demise of Liberal Internationalism in the United States," *International Security*, Vol. 32, No. 2 (2007), pp. 7-44.; Joshua Busby and Jonathan Monten, "Republican Elites and Foreign Policy Attitudes," *Political Science Quarterly*, Vol. 127, No. 1, pp. 105-142.

를 가져올 수 있다는 판단에 이르게 한다. 결과적으로 서태평양 지역과 인도양을 경제적·안보적으로 연결함으로써 단일한 전략공간을 형성해야만이 미국의 역내 세력균형을 유지할 수 있다는 판단이 본 지전략적 개념 확장에 포함되어 있다.¹⁵⁾

그러나 앞서 논의한 미국자유주의 질서 쇠퇴에 관한 세 가지 쟁점은 모두 이 지역 내에서 현저히 일어나고 있다. 역내 현상변경의 주요 행위자로 지목받고 있는 중국에게 있어 이 지역은 지정학적 제약으로 점철되어 있기 때문에 더욱 그러하다. 남쪽으로는 말라카 해협과 아세안 국가들에 의해, 북쪽으로는 한국과 일본, 동쪽으로는 대만이 존재한다. 보다 구체적으로, 일본에서부터 디에고 가르시아(Diego Garcia)까지 연결되는 호(arc)와 이 지역에 전진배치된 미군 기지의 존재, 그리고 괌에서부터 호주까지 연결되는 호, 마지막으로 하와이-미드웨이-알류산 열도까지 이어지는 호는 중국을 포위한 세 개의 제약이라고 인식하고 있다.¹⁶⁾ 결과적으로 중국의 가장 우선적인 전략적 목표는 위와 같은 지리적 봉쇄로부터 탈출하는 것이었다. 과거 중국은 북한 나진항을 통해 동해 및 서태평양으로의 진출을 도모하고자 했으나 이에 대해 일본과 한국은 동의하지 않았다. 결과적으로 좀더 남쪽의 하이난에 해군기지를 구축하여 잠수함과 항공모함을 정박시키고자 했으며, 베트남과 필리핀 사이에 위치한 파라셀 군도(paracel Islands) 군사화를 통해 남중국해에 대한 영향력을 행사하고자 했다. 더욱 남쪽으로는 스프래틀리 군도 주변 정찰을 강화하였다. 이러한 점진적인 영향권 확장은 2008년 중국의 국방백서(China's National Defense 2008 White Paper)에 명확히 언급되어있다. 즉 제 2도련선(일본-괌-인도네시아) 지역에 대한 영향력을 2020년까지 확보할 것이며, 2040년에는 인도양 및 태평양에서 미국의 해군력 우위를 종식시킬 수 있는 대양해군을 구축하고 서태평양 지역의 제해권을 확보하겠다는 것이다.¹⁷⁾ 그러한 측면에서 미국은 중국의 역내 반접근/

15) Marcus Hand, "Malacca and S'pore Straits Traffic Hits New High in 2016, VLCCs Fastest Growing Sementm," *Seatrade Maritime News* (February 13, 2017).

16) Toshi Yoshihara, "Chinese Missile Strategy and the US Naval presence in Japan: The Operating View from Beijing," *Naval War College Review*, Vol. 63, No. 3 (2010).

17) Stacy A. Pedrozo, "China's active defense strategy and its regional impact," *Council on Foreign Relations* (January 27, 2010).

지역거부(A2/AD) 전략에 대해 우려하고 있으며, 이러한 전략의 일환으로 점차 그 전장이 다양화되어 가는 회색지대 분쟁에 대해서도 공세적으로 대응하고 있다.¹⁸⁾

한편 역내 현상변경 행위는 중국의 경제발전에 기반한 해양에서의 세력전이 및 규범 위반에 그치지 않는다. 이러한 변화는 서태평양 지역에서의 구조적 변화, 즉 역내 권력 재분배라는 점에서 더 큰 문제이다. 이는 단순히 미중 간의 문제에 국한되지 않고 역내 부상하는 국가들, 특히 인도도 포함한다. 이러한 권력의 재분배는 궁극적으로 미국 쇠퇴론을 현저하게 만들고 있으며, 트럼프 대통령의 고립주의적 대외정책은 이러한 담론을 강화시키는 계기가 되었다. 특히 환태평양 경제동반자 협정 탈퇴, 동맹국에 대한 안보분담 강화 등은 미국의 역내 관여 의지에 대한 회의론으로 이어지는 반면, 중국의 일대일로 정책(Belt and Road Initiative) 등은 역내 주요 어젠다와 담론으로 등장하고 있기 때문이다. 요컨대, 역내 세력균형의 구조적·담론적 변화와 미국의 자유국제주의 질서 사이에 형성된 긴장은 미국이 쇠퇴하고 있다는 인식을 확산시켰다.

결과적으로 인도태평양 공간의 확정은 미국이 역내 지위를 유지하고 미국의 자유국제주의 질서를 유지할 의지가 있는지의 물음에 대한 긍정적인 대답이었다고 볼 수 있다. 그러나 방법론에 있어 역내 주요국가들과 합의를 이룰 수 있을지는 미지수라고 볼 수 있다. 이러한 주요국의 입장 차이에 대해 다음 절에서 논의해보고자 한다.

18) 정구연, “미중 세력전이와 미국 해양전략의 변화: 회색지대갈등을 중심으로,” 『국가전략』 제24권 3호 (2018), pp. 87-112.

III. 주요국의 인도태평양 전략과 규칙기반 질서 관념

1. 미국의 인도태평양 전략과 규칙기반 질서의 관념

인도태평양의 개념이 새로운 지전략적 공간이라면, 이 공간 속에서 규칙기반 질서를 창출하려는 미국의 목표는 ‘자유롭고 개방된 인도태평양 전략’ 속에 담겨 있다. 이때의 전략 속에는 세력전이에 대한 대응뿐만이 아니라, 기존의 자유국제주의 질서 속에 내재되어 있던 가치와 원칙, 규범이 포함되어 있다.

이러한 규칙기반 질서에 대해 미국과 호주는 최근 여러 채널을 통해 강조하고 있다. 2017년 상그릴라 대화를 통해 호주의 수상 말콤 턴불(Malcolm Turnbull)은 “미국이 주도하는 규칙기반 질서(US-anchored rule-based order)야말로 크고 작은 역내의 모든 국가들이 자신의 주권을 보호받으며 규칙에 의해 운용되는 놀라운 체제”라 언급한 바 있으며, 짐 매티스(Jim Mattis) 미국 국방장관 역시 “지구의 공유된 공간에 대해 모든 주권국가들이 접근할 수 있는 규칙기반 질서를 유지하는 것”이 미국의 목표라고 밝힌 바 있다. 2017년 트럼프 대통령은 이러한 규칙기반 질서를 ‘자유롭고 개방된 인도태평양 전략’의 용어로 대체하기 시작했으며, 궁극적으로 트럼프 대통령은 2017년 11월 아시아 순방을 통해 “나는 평화와 안보를 제고하고 자유롭고 개방된 인도태평양 지역을 달성하기 위해 여기에 왔다”라고 밝히기도 했다.

미국의 관점에서 자유롭고 개방된 인도태평양 전략을 구성하는 요소는 다음과 같다: 1) 항행의 자유, 2) 법치, 3) 강압으로부터의 자유, 4) 주권 존중, 4) 사기업과 열린 시장(private enterprises and open market), 5) 모든 국가의 자유와 독립이다.¹⁹⁾ 요컨대 이러한 요소들은 쿼드협력에 참여하는 국가들이 오랫동안 지지해온 원칙들로서, 쿼드협력국가들 간의 전략적 목표를 공유하기 위한 개념의 외연 확장 차원에서 이해할 수 있을 것이다.

실제로 미국은 2008년을 기점으로 중국이 더욱 공세적이고 민족주의적 대외

19) 전 백악관 국가안보보좌관 허버트 맥매스터(H. R. McMaster)의 백악관 브리핑(November 2, 2017), <https://www.c-span.org/video/?436740-1/white-house-briefs-reporters-presidents-trip-asia>

정책을 추진해왔다고 인식하고 있다. 특히 인공섬 구축 및 군사화, 남중국해 항행의 자유 제한, 중국-인도 간 국경분쟁의 심화와 주변국에 대한 강압외교 등을 그 예로 들 수 있다. 또한 2008년 이후 이러한 공세성은 새로운 형태로 나타났는데, 2012년 시진핑의 권력 공고화 이후 추진되기 시작한 일대일로 정책이 바로 그것이다. 이를 통해 중국은 역내 국가들에 대해 강압적 태도를 견지하며 주권에 개입해왔다고 미국은 인식하고 있다.

2017년 발간된 트럼프 행정부의 첫 국가안보전략(National Security Strategy) 보고서에 따르면,²⁰⁾ 미국은 중국을 더 이상 협력적 파트너로 상정하고 있지 않으며, 지역 질서와 번영, 서구 국가들의 이익에 위협이 되는 국가로 상정하고 있다. 인도태평양 지역에는 두 부류의 국가들이 존재한다고 주장하는데, 그중 하나는 민주적이고 시장경제체제를 갖춘 동류국가들, 그리고 또 다른 하나는 규칙을 위반하는 적대적 현상변경 국가, 즉 러시아와 중국으로 구성되어 있다는 것이다. 렉스 틸러슨(Rex Tillerson) 전 국무장관 역시 중국을 “규칙기반 국제 질서를 약화시키는 국가”로 직접적으로 언급하였으며, 중국은 주변국의 주권과 자유를 억압하는 약탈적(predatory) 국가로 묘사한 바 있다. 이러한 이분법적인 국가 집단의 분류는 이들이 각각 지향하는 세계관에 대해서도 이분법적으로 묘사하는데, 미국과 동류국가들의 “국제 질서의 자유로운 비전,” 그리고 약탈적 국가에 의한 “국제 질서의 억압적 비전”이 바로 그러하다.

이러한 이분법적 인식체계는 트럼프 행정부의 인도태평양 전략과 오바마 행정부가 추진한 재균형정책의 가장 큰 차이점이라고 볼 수 있다. 물론 재균형 정책과 자유롭고 열린 인도태평양 전략이 공통점이 없는 것은 아니다. 둘 다 부상하는 중국에 대해 우려하는 아시아 국가들에 대한 재보장(reassurance)을 제공하고, 동시에 지역 내 자유무역을 기능케 하며, 이를 포함한 지역 질서 전반을 유지하는 데 목적을 둔다는 점에서 그러하다. 그러나 재균형 정책의 경우 중국에 대한 미국의 레버리지를 높이기 위한 전략이었고, 하나의 중국(one-china policy)에 대한 미국의 지지를 보임으로써 중국이 우려하는 레짐 정당성에 대한 재보장을 제공하였다. 오바마 행정부의 재균형 정책은 미국과 중국의 전략적 이익이 중첩되는 영역에 대한 협력을 강화하고 양국 간 경쟁이 협력을

20) The White House, *The National Security Strategy* (December 2017).

저해하지 않도록 관리하는 동시에 군사적 충돌을 방지해왔다. 이를 위해 관여(engagement)와 규칙기반 질서로의 편입(binding), 그리고 균형(balancing)의 전략을 혼합하여 중국에 대응해왔다.²¹⁾ 이때의 관여란 수단이며 관여 자체가 대중정책의 목표는 아니다. 관여를 통해 미국은 중국의 정책적 선택에 영향을 미치려 했으며, 궁극적으로 중국을 미국이 주도하는 자유국제주의 질서 속으로 편입시키고자 했다. 실제로, 미국 주도의 질서에 만족하지 못하는 중국의 이익이 기존 질서 속에서 대변되도록 하기 위한 시도가 여러 가지 사례에서 관찰되었다. 아시아 인프라 투자은행(AIIB: Asian Infrastructure Investment Bank) 설립과 중국 위안화를 국제통화기금 특별인출권의 구성통화로 편입시킨 사례 등이 이에 해당될 것이다. 물론 중국의 이익을 대변하기 위해 현존하는 국제 질서를 얼마나 변경해야하는가에 대해서는 끊임없는 논쟁이 있었으나, 오바마 행정부는 지금의 국제 질서 속에 중국을 편입시키기 위해 미국과 동류국가들과의 협력이 필수적이라는 입장을 보여 왔다. 한편 균형의 경우, 아시아 지역에 북대서양조약기구와 같이 적대적인 동맹 체제를 구축하여 중국에 대한 균형을 시도하기보다는 중국의 강압적 행위와 현상변경행위를 억지할 수 있는 전략 환경을 구축한다는 의미에서의 균형을 의미한다. 이는 봉쇄와 같은 전략은 미국 단독의 역량으로 실현가능하지 않을 뿐만 아니라, 봉쇄전략을 이행함으로써 중국과 미국은 적대적 관계에 놓이게 될 것이기 때문이다.

요컨대 오바마 행정부는 투키디데스의 덫(Thucydides' Trap)이라는 공세적 현실주의의 예측이 미중관계에 필연적으로 도래하지 않을 것이라는 입장에 서 있었다. 물론 기존의 국제 질서에 대한 중국의 도전이 관찰되는 영역이 점차 넓어지고 있으며 이를 통해 미국이 주도해온 자유국제주의 질서를 약화시키려는 의도가 점차 명백해지고 있었던 것 역시 사실이었다. 그러나 재균형 정책의 핵심은 아시아 역내 미국의 전략적 이익을 지켜내고, 중국의 공세적 행위를 억제하며, 아시아 지역의 평화와 번영에 중국이 기여할 수 있는 공간을 창출하는 데 그 목적을 두었다.²²⁾ 그러한 점에 있어 오바마의 재균형정책은 사실상 1978

21) Bonnie S. Glaser, "US Strategy toward China: Engaging, Binding and Balancing," NIDS International Security Seminar (March 2016).

22) Ashton Carter, "Remarks on the Next Phase of the US Rebalance to the Asia-Pacific," Speech, McCain Institute, Arizona State University (April 6, 2015).

년 미중국교정상화 이후 중국을 책임 있는 이해당사자(responsible stakeholder)로 변화시키기 위해 사용된 관여의 수단이 상대적으로 많은 비중을 차지했었다는 점을 부인할 수 없다.²³⁾

다만 미국이 재균형정책을 통해 냉전 이후 가장 많은 외교, 안보, 경제적 역량을 아시아에 집중했음에도 불구하고 국제사회의 여론은 미국은 쇠퇴하고 있다고 인식한다는 데 문제가 있었다. 이는 상대적으로 빠른 중국의 경제, 안보적 부상에 근거하며, 더욱이 환태평양경제동반자협정보다 더욱 넓은 경제적 기회를 제공하는 듯한 중국의 여러 경제이니셔티브들 때문이라고 볼 수 있다. 더욱이 미국 의회와 민주·공화당 지지자 모두가 환태평양경제동반자협정을 반대한다는 점에 있어 역내 국가들은 중국으로 기울 수밖에 없었다.²⁴⁾ 더 큰 문제는 미국이 역내에서 자신의 지위를 유지함과 동시에 중국의 부상에 대항(countering)할 수 있는 수단이 부재했었다는 데 있었다.

이를 배경으로 2017년 트럼프 행정부의 국가안보전략 보고서는 미국의 대중 정책을 중국 대항에 우선순위를 두고 있으며, 재균형정책에서와 같은 협력공간의 창출과 경쟁, 선별적 억지에 대한 언급은 하고 있지 않다. 또한 2018 국가국방전략 보고서(National Defense Strategy)는 이러한 비전 창출을 위한 군사적 대응방안을 논의한다. 예컨대 중국과 러시아와 같은 현상변경 국가에 대응하기 위해 미국의 핵전력 삼축체계 현대화, 우주 및 사이버 공간에서의 군사력 제고 등을 주문한다. 동시에 이러한 대응은 미중 양국의 군사적 관계를 투명하고 불가침의 관계로 발전시키는 데 그 목적을 두어야 할 것이라고 강조하고 있다.²⁵⁾

한편 미국의 인도태평양 전략은 ‘미국우선주의’와 ‘원칙기반 현실주의(principled realism)’가 반영될 것이라 예측되고 있다. 특히 경제적 측면에서 그러하

23) 1995년 미국 국무부 부장관 로버트 졸릭(Robert Zoellik)은 과거 냉전기 미소 간의 경쟁관계와는 다른 협력적 관계를 탈냉전기 미중 간에 형성시키기 위해 중국을 책임있는 이해당사자로 명명한 바 있다. 이에 관해선 다음의 자료를 참고: Robert Zoellik, “Whither China? From Membership to Responsibility,” *Remarks to the National Committee on US-China Relations* (September 21, 2005), http://www.ncuscr.org/sites/default/files/migration/Zoellik_remarks_notes06_winter_spring.pdf

24) Michael R. Auslin, “The Question of American Strategy in the Indo-Pacific,” *A Hoover Institution Essay on a US Strategic Vision in a Changing World* (2018).

25) US Defense Department, *Summary of the 2018 National Defense Strategy* (2018).

다. 그러나 과거 공화당 정부들은 다자주의적 무역체제와 양자적 안보체제를 역내에서 유지해온 반면, 트럼프 행정부는 양자적 무역체제를 선호하며 기존 공화당 행정부와는 차이를 노정하고 있다. 문제는 이러한 양자적 접근법이 미국이 주도해온 다자적 규칙기반 질서와 양립할 수 있느냐의 여부일 것이다.

2. 일본의 인도태평양 전략과 규칙기반 질서의 관념

앞서 언급한 바와 같이, 일본의 인도태평양 전략은 2007년과 2012년 ‘두 해양의 합류’ 및 ‘안보 다이아몬드 구상’을 기반으로 2016년 공식적으로 발표되었다. 2016년 8월 아베 총리는 케냐 나이로비에서 열린 제6차 아프리카개발회의(TICAD: Tokyo International Conference on African Development)에서 ‘자유롭고 열린 인도태평양 전략’을 발표하였다.²⁶⁾ 주요 내용은 국제사회의 안정과 번영의 열쇠를 쥐고 있는 것은 두 개의 대륙과 두 개의 대양이며, 이때 두 개의 대륙은 고도의 성장을 이루고 있는 아시아와 잠재력이 풍부한 아프리카, 두 개의 대양은 자유롭고 개방된 태평양과 인도양이고, 이러한 두 개의 요소 간에 생겨나는 역동성을 기대한다는 것이었다. 다만 인도태평양 전략에 있어 미국의 관여가 중요하며, 미국의 관여가 감소했을 때 지역안정을 유지하기 위한 준비가 필요하다는 점도 강조했다. 따라서 일본은 유사한 가치와 제도를 공유하는 국가들과의 네트워크 형성에 노력을 기울이게 되었다.

이러한 구상의 배경에는 2차 대전 이후 형성된 미국의 국제 질서에 중국이 정면으로 도전하고 있다는 일본의 인식이 존재한다. 즉 지역 질서의 불안정을 야기하는 중국의 공세적인 행동이 주요 원인인데, 구체적으로 중국이 남중국해 및 동중국해에서 해양지배를 강화하고 있고, 해양 주변국에 대한 투자프로젝트를 확대하고 있다는 것이다. 또한 ‘규칙기반 질서’에 대한 미국의 관여 지속의 불확실성에 대해서도 우려하고 있다. 일본의 입장에서는 중국보다 이러한 미국의 불확실성이 더 큰 우려 사항이며, 미국의 향후 행동 변화에 대해 많은 주의를

26) 外務省, “TICAD VI開会に当たって・安倍晋三日本国総理大臣基調演説,” https://www.mofa.go.jp/mofaj/afr/af2/page4_002268.html (검색일: 2018년 10월 5일).

기울이고 있다.²⁷⁾ 일본은 인도태평양 역내 소규모 및 중견국가들의 존재에 대해서도 관심을 두고 있다. 이들 국가들은 역내 강대국 정치로부터 더 많은 자율성을 추구하고 있는데, 그러한 관점에서 향후 지역질서 형성에 중요한 스윙국가(swing state)가 될 수 있기 때문이다.²⁸⁾ 그러나 일본은 1952년 샌프란시스코 강화조약 이후 동아시아 지역에서 형성된 전후체제, 즉 미국이 주도하는 동아시아 지역 질서에 순응하는 입장을 취해왔다.

일본에서 바라보는 인도태평양 개념은 첫째, 아베 정부의 ‘지구의를 부감하는 외교’와 국제협조주의에 기반한 ‘적극적 평화주의’와 같은 외교 개념을 발전시키는 것이다. 둘째, 아프리카 국가들에 대한 개발뿐만 아니라 정치, 거버넌스 측면에서 압력이나 개입이 아닌 국가 형성을 지원하는 것이다. 셋째, 동아시아를 기점으로 남아시아-중동-아프리카까지 인프라 정비, 무역·투자, 비즈니스 환경 정비, 개발, 인재 육성 등을 전개하는 것이다. 결국 이를 통해 자유롭고 개방된 인도태평양을 매개로 아시아와 아프리카의 ‘연결성’을 향상시켜서 지역 전체의 안정과 번영을 촉진한다는 것이다. 즉, 일본에게 있어 인도태평양 개념은 동아프리카와 역사적으로 연결성이 강한 인도와 동맹국 미국 및 준동맹국 수준의 호주 등과의 전략적 연대를 한층 더 강화한다는 개념이다.²⁹⁾

이처럼 일본의 전략적 목표는 아시아-태평양과 인도양 방면을 연결한 광대한 인도태평양 지역에서도 기존의 국제 질서, 즉 자유롭고 개방된 규칙 기반의 국제 질서(liberal, open, rule-based order)를 유지하는 것이다. 이러한 목표를 달성하기 위해서 꼭 필요한 것은 역내 관계국과의 연대 강화이다. 특히 자유주의적 가치와 이념을 미일과 공유하고 있는 민주주의 국가인 인도, 호주, 인도네시아 등 인도양 방면 국가들과의 협력이 중요하다.

27) 아베 정부는 일부로부터 ‘대미중속노선’이라고 비판을 받으면서도 미일동맹 강화를 주장한다. 이러한 가운데 미중일 관계 및 일본의 인도태평양전략 전문가인 기쿠치 쓰토무(菊池努) 교수는 특히 트럼프 대통령 등장 이후 동 지역에 대한 미국의 관여 불확실성이 일본의 대미외교에서 주요 과제로 부상하고 있다고 주장한다. Tsutomu Kikuchi, “Japan’s Free and Open Indo-Pacific Strategy,” Presentation at the Center for Japanese Studies, Institute of Foreign Affairs and National Security (IFANS), Korea National Diplomatic Academy (May 31, 2018).

28) Tsutomu Kikuchi, “Japan’s Free and Open Indo-Pacific Strategy” (2018).

29) 外務省国際協力局, “平成29年度開発協力重点方針,” <https://www.mofa.go.jp/files/000245509.pdf> (검색일: 2018년 10월 5일).

무엇보다 일본은 인도태평양 지역의 국제관계에서 강대국 간 외교뿐만 아니라 인도, 호주, 아세안 등 지역의 유력한 스윙 국가들에 대한 대응을 일본 외교 구상 관점에서 매우 중요하게 생각한다. 일본은 이러한 스윙 국가들을 자유롭고 개방적이고 룰에 기반한 질서 형성을 위한 파트너로서 협력하는 외교를 지향한다.³⁰⁾ 이러한 점은 일본이 전후 일관되게 지향해온 ‘미들파워’ 외교 전통이 ‘인도태평양’ 지역에 대한 외교에도 동일하게 적용되고 있음을 의미한다.³¹⁾

3. 호주의 인도태평양 전략과 규칙기반 질서의 관념

한편, 트럼프 대통령이 인도태평양 전략을 공개하기 까지 이 개념의 생명을 유지시켜온 것은 호주이다. 또한 말콤 턴불의 자유당 정부가 펴낸 2017년 <호주 대외정책 백서(2017 Foreign Policy White Paper)>에서는 인도태평양이 호주 대외정책을 이끄는 핵심개념으로 제시되었다.³²⁾ 호주의 인도태평양 개념의 기저에는 2차 대전 이후 미국에 의해서 형성되었던 기존 지역질서가 호주의 안보와 번영, 나아가 지역국가들의 안보와 번영을 담보한다는 가정이 존재한

30) 日本国際問題研究所, “インド太平洋」地域外交に向けた日本の外交政策への提言,” http://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/H26_Indo-Pacific/10-recommendations.pdf (검색일: 2018년 10월 5일).

31) 일본의 미들파워 외교에 대해서는 소에야 요시히데(添谷芳秀) 교수의 연구를 참조. 添谷芳秀, 『日本の外交: 「戦後」を読みとく』(東京: ちくま学芸文庫, 2017), pp. 201-221.

32) 그 이전까지 인도태평양 개념은 호주의 로리 메드카프(Rory Medcalf), 마크 비슨(Mark Beeson), 멜라사 타일러(Melisa Tyler), 앤서니 버긴(Anthony Bergin), 앤드류 카(Andrew Carr), 베이즈 길(Bates Gill)과 같은 학자들에 의해 지속적으로 사용되며 그 명맥을 이어왔다. 특히 호주국립대의 전략국방연구소(Strategic and Defence Studies Centre), 시드니의 미국-아시아 센터(US-Asia Centre), 서호주의 퍼크 미국 아시아 센터(Perth US Asia Centre) 등이 호주 내 인도태평양에 관한 담론과 연구를 선도해왔다. 이에 관해서는 Rory Medcalf, “Pivoting the Map: Australia’s Indo-Pacific System,” *The Centre of Gravity Series*, Strategic and Defence Studies Centre, ANU (November 2012); Rory Medcalf, “Indo-Pacific: What’s in a name?” *The American Interest* (August 16 2012); Rory Medcalf, “A Term Whose Time Has Come: The Indo-Pacific,” *The Diplomat* (December 04, 2012); Melissa Conley Tyler and Samantha Shearman, “Australia’s new region: the Indo-Pacific,” *East Asia Forum* (May 21, 2013); Mark Beeson, “The rise of the Indo-Pacific,” *The Conversation* (May 3, 2014); Andrew Carr & Baldino, D, “An Indo-Pacific norm entrepreneur? Australia and defence diplomacy,” *Journal of the Indian Ocean Region*, 11(1)(2015)을 참고.

다.³³⁾ 즉 중국을 포함하여 대부분의 지역 국가들이 미국에 의해 구축되고 유지된 전후질서 속에서 빠른 경제성장을 구현했다는 것이다. 결과적으로 호주의 인도태평양 개념에는 지금까지 호주의 평화와 안정을 가능케 했던 기존 질서를 어떻게 유지할 것인가라는 질문의 답이 들어있으며, 이때의 질서란 앞서 논의한 미국의 규칙과 규범에 기반한 질서(rule and norm-based order)를 말한다. 이를 향후에도 유지하고 호주를 포함한 지역의 경제적 번영을 지속시키기 위한 방안으로 인도태평양 개념을 제시한다.³⁴⁾

먼저 2017 호주대외정책 백서는 이제까지 유지되어온 전후 질서의 요소를 1) 열린 시장경제, 2) 국제협력을 가능케 한 국제법과 규범의 중요성, 3) 보편적 권리와 자유, 4) 글로벌 차원의 도전에 대처하기 위한 국가 간 협력, 5) 미국과의 동맹 및 미국의 군사적 관여를 포함해 미국이 제공해온 글로벌 안보로 규정한다.³⁵⁾ 이러한 전후 질서가 호주의 성장과 안정을 보장해왔는데, 호주가 최근 당면한 문제는 이러한 질서를 유지할 수 없는 환경이 도래했다는 것이다. 현존 질서를 흔드는 가장 중요한 원인은 중국의 부상과 그에 따라 중국이 기존 지역 질서에 제기하는 담론적 도전과 문제의식이다. 뿐만 아니라 글로벌 차원의 테러리즘, 사이버안보, 자유무역에 대한 도전 등 또 다른 요인도 등장하고 있다. 더욱이 트럼프 행정부 등장 이후 미국은 기존의 지역질서 유지에 큰 우선순위를 두지 않고 있다는 점도 문제로 지적한다.³⁶⁾

이런 배경하에 호주 대외정책 백서는 호주가 주장하는 인도태평양의 주요 항목으로 다음과 같은 사항을 제시한다: 1) 지역 국가 간 대화와 협력의 노력을 확고히 하고, 무력 사용과 위력을 배제하여 국제법에 따라 분쟁을 평화적으로

33) 전 호주 외교통상부차관인 피터 바그제스(Peter Vargiese)는 호주 외교가에서 인도-퍼시픽 개념을 가장 강력히 옹호하는 사람으로 알려져 있는데, 그가 한 2013년의 한 연설에 이차대전 이후 지역 질서를 유지하는 데 미국이 어떤 역할을 해왔는지에 관한 호주의 인식이 잘 드러난다. Peter Varghese, "Asia-Society Luncheon — Australia and Asia" (April 29, 2013), <https://dfat.gov.au/news/speeches/Pages/asia-society-luncheon-australia-and-asia.aspx>

34) 규칙에 기반한 지역 질서(rule based regional order)에 대한 호주 입장에서 정의와 이 질서에 대한 도전에 관해서는 Ian Hall and Michael Heazle, "The Rules-Based order in the Indo-Pacific: Opportunities and Challenges for Australia, India and Japan," *Regional Outlook Paper*, Griffith University, No. 50 (2017)을 참고.

35) Australian Government, *2017 Foreign Policy White Paper* (2017), p. 21.

36) Australian Government, *2017 Foreign Policy White Paper* (2017), pp. 25-27.

해결하고, 2) 상품, 서비스, 자본, 아이디어의 흐름을 촉진하는 열린 시장을 지향하며, 3) 지역의 모든 경제에 개방된 열린 경제통합을 추진하고, 4) 항행의 자유를 존중하며 작은 국가들의 권리를 보호하며, 5) 미국은 지역 경제 및 안보 문제에 지속적으로 관여하며 지역 제도와 규범 형성을 지원하며, 6) 중국은 상기 원칙에 입각한 지역질서를 강화하는 방향으로 주도적 역할을 한다.³⁷⁾ 요컨대 호주가 주장하는 인도태평양 개념이란 1) 규범과 규칙에 기반을 둔 지역 질서 옹호, 2) 미국의 지속적인 지역 관여, 3) 기존 지역질서 강화에 대한 중국의 긍정적 역할이라고 요약할 수 있다.

4. 인도의 인도태평양 전략과 규칙기반 질서의 관념

마지막으로, 2014년 인도 인민당(BJP: Bharatiya Janata Party)의 나렌드라 모디(Narendra Modi) 총리가 집권한 이후 인도는 미국, 일본, 호주가 인도태평양 지역 내에서 구축하고자 하는 규칙기반 질서 유지를 인도 대외전략 기초로 채택하고 있다. 인도의 전략적 이익이 투영된 인도태평양 전략은 다음과 같은 요소들을 포함한다:³⁸⁾ 1) 항행의 자유; 2) 분쟁의 평화적 해결; 3) 국제법 존중; 4) 개방되고 안정적인 국제무역체제; 5) 지속가능한 해양자원 개발; 6) 해양 안전과 안보; 7) 연결성 증진이 그것이다. 이러한 일곱 요소들은 미국과 호주, 일본이 인도태평양 규칙기반 질서를 형성하는 주요 요소로 강조하는 부분이다. 이는 다시 말해 인도 역시 이들의 인도태평양 전략 형성에 관여하는 수준을 넘어서, 동맹은 아니지만 얼라인먼트(alignment)의 수준에서 전략의 구조 형성에 참여하고 있다고 평가할 수 있다.

인도태평양 지역에서 가시화되는 강대국들 간의 지정학적, 지경학적 경쟁, 특히 서태평양에서 인도양에 이르는 해양에서의 경쟁이 격화되는 상황에 대해 인도는 명확하게 인지하고 있다.³⁹⁾ 또한 인도는 이러한 안보지형의 변화는 중

37) Australian Government, *2017 Foreign Policy White Paper* (2017), p. 38.

38) Rajeev Ranjan Chaturvedy, "India's Indo-Pacific Embrace," *RSIS Policy Note* (June 21, 2018).

39) Rajesh Rajagopalan, "India's Strategic Choices: China and the Balance of Power in Asia," *Carnegie India Paper* (September 2017).

국의 경제적 부상에 따른 정치군사적 영향력 확장이 근본적인 원인임을 명확히 하고 있다.

우선, 중국이 인도태평양 역내 질서에 대한 담론적 도전으로서 제기한 ‘배타적 동아시아 지역주의(exclusive East Asian regionalism)’ 및 ‘범아시아 지역주의(Pan-Asian regionalism),’ 또한 최근 시진핑 지도부에 의해 제기된 신형대국 관계, 신아시아안보, 신형주변국관계 및 신형국제관계 등의 전략에 대응하기 위해 인도는 대중국 견제 전략으로서의 인도태평양 전략에 적극적으로 동조하고 있는 상황이다.

물론 인도와 중국과의 경쟁 요인은 단순히 해양영역이나 담론차원에 국한되지 않으며 상당히 다면적이다.⁴⁰⁾ 우선 중국과의 국경 문제는 현재 미해결 상태로서, 양국은 약 3,488km에 달하는 미확정 국경선을 공유하고 있다. 1962년 국경전쟁 이후 중국이 점령한 북서부 카슈미르 악사이친(Kashmir Aksai Chin)과 1967년 국경전쟁으로 인도가 점령한 북동부 아루나찰 프라데시(Arunachal Pradesh), 그리고 중부 우타라칸드(Uttarakhand)에서의 지속적인 충돌이 양국 간의 주요 안보 현안이다.⁴¹⁾ 이러한 경쟁은 최근 더욱 격화되어 양국 국경지역에 중국 30만, 인도 12만 병력의 대치가 지속되고 있다.

한편 이러한 양자적 갈등뿐만이 아니라 양국의 주변국에 대한 영향력 경쟁도 인도의 대중국 인식과 전략에 부정적인 영향을 미쳤다. 특히 전통적으로 인도의 영향권하에 있던 스리랑카, 방글라데시, 몰디브 등과 더불어 인도의 적국인 파키스탄과 관계를 증진하고자 하는 중국의 남아시아 전략으로 인해 인도의 입지는 상대적으로 약화되고 있기 때문이다.⁴²⁾ 압도적인 경제력과 이를 해외로 돌려 새로운 경제성장 동력을 확보하려는 중국의 해외투자전략은 남아시아 지역 내 국가들에 대한 막대한 경제원조 및 투자로 이어지고 있으며, 동시에 항구 등 인프라 건설을 통해 군사시설로의 전환 가능성을 모색하는 중국의 행위는

40) Deepak Kappor, "India's China Concern," *Strategic Analysis*, 36(4)(2012), pp. 666-673.

41) Ranjan Amit, "India-China Boundary Disputes: An Overview," *Asian Affairs*, 47(1)(2016), pp. 102-106.

42) Apurva, S. R., "One Belt One Road: China-Pakistan Warmth, India Skips Summit," *The Indian Express* (May 14, 2017); K. Bajpai, "Narendra Modi's Pakistan and China Policy: Assertive Bilateral Diplomacy and Active Coalition Diplomacy," *International Affairs*, 93(1)(2017), pp. 69-91.

인도가 민감하게 받아들일 수밖에 없는 상황인 것이다.⁴³⁾ 이러한 중국의 부상
에 대한 인도의 반작용으로서 나타난 모디 정부의 ‘위대한 인도’ 전략은 중국의
남아시아 및 인도양 진출 억지전략의 실행으로 구체화되었다.⁴⁴⁾ 이러한 점에
있어 인도는 미국과 일본, 호주가 공유하는 인도태평양 전략에 대해 적극적으로
참여하고 있으며, 이들과의 쿼드협력에도 참여하고 있다.

요컨대 쿼드협력에 참여하는 인도태평양 주요국들은 조금씩 차별적인 전략을
구상하고 있다. 인도태평양 전략이 적용되는 지전략적 공간에 있어서도 차이를
보일 뿐만 아니라, 전략이 지향하는 분석 수준 역시 미국의 글로벌 수준에서
인도의 지역적 수준에 이르기까지 상이하며, 이는 그만큼 인도태평양 전략을
수행할 수 있는 국가적 역량과 전략적 지평의 폭이 상이하다는 것을 의미한다.
더욱이 미국을 제외한 국가들은 미국과 중국사이의 헤징(hedging)을 인도태평
양 전략에 포함시키고 있을 뿐만 아니라 중국과의 양자 갈등의 양상 역시 상이
하여, 인도태평양 전략 이행을 위한 구체적인 정책적 조율이 어려울 수 있음을
보여주고 있다. 이러한 어려움은 구체적으로 다음 절에서의 쿼드협력 전망에서
확인할 수 있다.

IV. 쿼드협력의 전망

1. 쿼드협력에 대한 미국의 입장

미국은 언제나 쿼드협력에 대한 강력한 지지자였다. 다만 앞서 논의한 바와
같이 쿼드협력의 성공여부는 참여국가 간 국가이익과 위협인식이 조정(align)될

43) Siddharth Srivastave, “India’s Strategic and Political Environment,” in Michael Kugelman (ed.), *India’s Contemporary Security Challenges* (Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2011), pp. 70-71.

44) Singh, S., *Modi and the World: (Re)Constructing Indian Foreign Policy* (Singapore: World Scientific, 2017).

수 있느냐의 여부였다. 즉 과거 아시아-태평양 지역 내 안정과 미국에게 우호적인 세력균형을 유지할 수 있느냐의 여부를 말한다. 미국과 일본, 호주와 인도는 원론적으로 규칙기반 질서의 필요성에 동의하지만, 중국에 대한 위협인식 양상과 이에 대한 대응방식에 대해서 차이점을 보이고 있다.

한편 2007년에 제기된 1세대 쿼드(Quad 1.0)에 대한 주요 비판은 군사적 어젠다에 집중했으며 동시에 성급하게 4자 안보훈련을 추진했다는 것이었다. 이로 인해 1세대 쿼드는 중국으로부터 봉쇄정책이라는 비난을 받고 호주의 케빈 러드(Kevin Rudd) 총리가 쿼드협력에 대한 공약을 철회한 2008년부터 동력을 상실하게 되었다. 트럼프 대통령의 2017년 아시아 순방 이후 두 차례 쿼드 참여 국가 간의 회기가 개최되었으나 아직까지 항행의 자유 합동작전과 같은 공동훈련을 시행하지는 않았다. 더욱이 최근에는 쿼드가 대중국 균형 메커니즘으로 이용되는 것에 대해서 인도가 유보적인 입장을 보이고 있는 상황이다. 인도의 입장은 역내 아세안 국가들의 참여가 부재하다면 쿼드는 역내 강대국 경쟁의 사례가 될 뿐이며, 궁극적으로 달성하고자 하는 자유국체주의 질서 쇠퇴를 막기 위한 지역 차원의 집단적 노력이 되지 못할 것이라는 것이다.

물론 트럼프 대통령은 쿼드협력을 중국의 부상이 현상변경으로 이어지지 않게 하기 위한 주요 기제로 여기고 있다. 아직까지 구체적인 전략을 공개하지 않았으나, 쿼드협력은 동맹국의 안보부담 ‘무임승차’를 예방하기 위한 기제로 트럼프 대통령이 이해하고 있다는 점 또한 중요할 것이다. 한편 쿼드협력은 미국, 일본, 인도, 호주 간의 내적 균형(internal balancing) 전략이 우선적으로 채택될 것이라는 의견도 존재한다. 즉 중국의 부상에 대응하기 위해 미국을 제외한 쿼드협력국이 각자의 지역에서 지역강국으로서의 위치를 공고히 할 수 있도록 미국이 지원을 할 것이라는 것이다. 미국은 여전히 강력한 해군력을 바탕으로 인도태평양 지역의 제해권을 유지하며 중국의 국방력 강화를 견제하고, 일본과 인도에게 국방체제와 기술지원의 수준을 높이고 말라바(Malabar) 훈련과 같은 삼자 해군 훈련을 강화하여 상호운용성을 제고시키고자 할 것이다. 2017년 미국 국방수권법에 명시된 인도-아시아-태평양 지역 동맹 및 파트너 국가들에 대한 국방력 강화 지원 예산은 이러한 의지를 보여주고 있다. 이는 환태평양경제동반자협정 탈퇴 이후 상실한 미국의 역내 레버리지를 회복할 수 있는 기회가 될 수 있을 것이며, 동시에 중국의 일대일로에 영향력을 상쇄할 수 있는 계기가

될 것으로 예측되고 있다.

이러한 측면에서 인도태평양 전략의 일환으로 시행될 쿼드협력에 대해 미국은 군사적 측면에서의 협력을 로키(low-key)로 접근하는 한편 경제적 협력에 더욱 방점을 둘 것으로 예측된다. 분명 중국을 ‘악탈적 경제’로 지목했으며 중국의 현상변경행위에 대한 위협의식이 높으나, 미국의 인도태평양 전략은 미중관계와 같은 양자관계가 아니라 역내 존재하는 동류국가들의 지지와 동의가 그 지속 가능성에 영향을 미치기 때문에, 이들의 의견을 취합하여 최적의 목표점을 찾아낼 수밖에 없기 때문이다. 그러나 미국의 이러한 입장은 궁극적으로 중국이 지속적으로 현상변경행위와 역내 국가들에 대한 강압적 주권 개입 행위를 지속하느냐의 여부에 달려 있을 것이다.

2. 쿼드협력에 대한 일본의 입장

일본은 군사, 경제 양면에서 부상하고 있는 중국을 동아시아 지역 질서의 현상변경 세력으로 명확히 인식하고 있다. 중국은 실크로드 경제권구상인 ‘일대일로’를 주장하면서 풍부한 자금력을 배경으로 동아시아 지역에서 항만과 철도를 정비하거나 투자를 통해 영향력을 강화하고 있다. 또한 동중국해와 남중국해에서 해양 권익의 확대도 추진하고 있기 때문에 일본은 이러한 중국의 움직임을 견제하려는 의도를 갖고 있다. 무엇보다도 일본은 지역 질서에 대한 중국의 현상변경을 군사안보 측면에서 더욱 강하게 인식하고 있으며, 다음 두 개의 주요 요인으로 들 수 있다.

첫째, 아베 정부는 중국의 지속적인 국방비 증액과 투명성이 결여된 군사력 증강이 급속하게 이루어지고 있는 점에 대해 강한 경계감을 표출하고 있다. 특히 중국의 국방비 증액 추이와 관련하여 일본 방위성은 2017년도 중국의 국방 예산은 1조 444억 위안(약 17조 7,547억 엔)으로 전년 대비 약 7.1% 증액된 것이며, 이는 일본의 2017년도 방위예산 4조 8,996억 엔과 비교 시 약 3.6배의 규모라고 평가하였다.⁴⁵⁾

45) 防衛省, “中国の2017年度国防予算について,” http://www.mod.go.jp/j/approach/surround/pdf/ch_

둘째, 센카쿠 제도 주변의 영해 침입 및 영공침범 등 군사적인 도발 행위에 더해 남중국해에서 실시되고 있는 중국의 군사행동에 대해, 이를 자국의 안보 위협으로 간주하고 있다. 남중국해에서 진행되고 있는 중국의 군사적 행보에 대해, 방위성은 중국이 남사군도에 군사기지(항만 또는 활주로)를 건설하게 될 경우 함정, 해경선, 작전기 등의 일상적인 전개가 가능하게 되며, 이렇게 될 경우 남중국해 중남부 지역에서의 경계감시 능력 및 작전수행 능력이 급속하게 증대될 것으로 분석하고 있다.⁴⁶⁾ 남중국해에서 전개되고 있는 중국의 현상변경 시도에 대한 아베 정부의 강한 경계심은 미국의 ‘항행의 자유’ 작전 수행 및 남사군도에 대한 중국의 영유권을 인정할 수 없다고 판단한 2016년 7월 유엔해양법협약 산하 상설중재재판소(PCA: Permanent Court of Arbitration)의 결정에 대한 적극적인 지지 입장 표명에서 쉽게 확인할 수 있다.

아베 정부는 동·남중국해에서 진행되고 있는 중국의 군사적 현상변경 정책에 대해 강한 경계심을 가지고 대처하고 있다. 이러한 인식하에 아베 정부는 트럼프 대통령과의 정상회담에서 센카쿠 제도 방어를 포함한 미국의 대일본 안보공약 이행을 재확인하는 동시에 자체적인 방위태세 강화 및 방위력 증강 노력을 지속하고 있다. 이와 같이 일본은 해양 진출을 도모하는 중국의 부상에 대처하기 위해 미일 동맹 강화를 기본 정책으로 갖고 있다.

앞서 언급했듯이 아베 총리는 제1차 아베 정부 시기인 2007년에 ‘자유와 번영의 호’를 주창하면서 미국, 일본, 호주, 인도의 협력, 즉 쿼드협력을 추진하려고 했지만 중국의 반대로 추진할 수 없었다. 하지만 2017년 11월 6일, 도쿄에서 열린 미일 정상회담에서 아베 총리의 인도·태평양 전략을 트럼프 대통령이 지지하면서 미일이 함께 주도권을 쥐면서 전개하는 데 합의하였다. 그리고 미일 정상회담 이후 마닐라에서 열린 동아시아 정상회의에서 미국, 일본, 인도, 호주의 4자 대화가 부활하였다. 2018년 1월에는 미일인호의 자위대와 해군 수뇌가 인도 뉴델리에서 중국이 해양진출을 추진하고 있는 인도태평양 지역의 안보에 대해 논의하였다. 가와노 가쓰토시(河野克俊) 통합막료장은 “국제법을 무시하는 중국의 움직임은 실력으로 변화시키는 것은 어렵다. (각국의 연대로 중국이)

d-budget_20170406.pdf (검색일: 2018년 10월 5일).

46) 防衛省, “南シナ海における中国の活動(2015.5.29),” p. 14, http://www.mod.go.jp/j/approach/surround/pdf/ch_d-act_20150529.pdf (검색일: 2018년 10월 5일).

고립된다고 생각하게 만듦으로써 변화시키는 것은 가능하다”라고 언급했다.⁴⁷⁾ 이처럼 일본은 중국이 인도태평양 지역에서 질서를 붕괴시킬 수 있는 힘을 갖고 있기 때문에 현실적으로 대응하기 어렵지만, 쿼드협력으로 대응할 수 있다는 인식을 가지고 있다.

일본은 미일이 중심이 되어 ‘인도태평양’ 전략을 추진하고 방위협력 등 분야에서 깊은 관계를 맺고 있는 호주, 인도를 포함한 쿼드협력을 ‘인도태평양’ 전략의 주요 ‘축’으로 인식한다. 더 나아가 아베 총리는 민주주의와 시장경제, 법의 지배와 같은 가치를 공유하는 동남아시아와 유럽, 중동까지로 ‘인도태평양’ 전략에 찬성하는 국가들을 늘리려고 한다.

또한 미국의 ‘관여’라는 관점에서 일본의 인도태평양 전략은 미국의 역내 개입을 보장하기 위한 지원전략으로 볼 수 있다. 즉 미일동맹에 추가하여 안보 이중안전장치로서 쿼드 간의 결속을 통해 점점 소극적이고 상대적으로 쇠퇴하고 있는 미국의 관여를 아시아지역 안보역할에 계속 묶어두려는 의도로 해석할 수 있다.⁴⁸⁾

하지만 중국으로부터 인프라 정비와 투자 지원을 받는 국가들이 중국을 자극하지 않으려는 점에서 일본의 구상에 소극적이라는 점과 무엇보다 인도와 호주가 중국과의 관계를 고려한 가운데 쿼드협력에 어느 정도 의지를 갖고 있는지에 의문을 갖고 있다.⁴⁹⁾

원래 ‘인도태평양’ 구상은 아베 총리가 실크로드 경제권구상인 ‘일대일로’로 중국이 서측으로 영향력 확대를 지향하는 점에 대해 지정학적 밸런스를 취하려는 대응조치이다. 이처럼 일반적으로 일본 내에서 ‘인도태평양’ 전략은 중국의 ‘일대일로’ 구상에 대항하는 대중 견제 외교로 이해된다. 하지만 일본 내 자유주의자들의 시각은 위와 같은 단기적 혹은 반응적 대중 대응책은 자유주의적 세계 질서를 유지하려는 일본의 외교전략으로서는 근시안적인 시각이라도 비판한

47) 『朝日新聞』, 2018년 1월 19일.

48) 정호섭, “일본의 ‘인도-태평양(Indo-Pacific) 개념: 배경과 의도,” 『KIMS Periscope』 제111호 (한국해양전략연구소, 2018), p. 3.

49) Tsutomu Kikuchi, “Japan’s Free and Open Indo-Pacific Strategy.” 또한 조양현 교수는 인도가 비동맹 외교의 전통이 강하며, 호주가 과거 미일인호 4개국 국장급 협의에서 탈퇴한 사례가 있다는 점을 들어 예의주시해야 한다고 말한다. 조양현, “인도·태평양 전략(Indo-Pacific Strategy) 구상과 일본외교,” 『주요국제문제분석』 2017-63 (국립외교원 외교안보연구소, 2018), pp. 16-18.

다.⁵⁰⁾

자유주의적 세계 질서라는 관점에서 일본은 항상 세계 성장에 시선을 두면서 성장과 일본의 긴밀한 관계를 통해 일본의 번영을 유지하려고 했다. 특히 최근 인도의 급격한 성장에 따라 기존 태평양보다 ‘인도태평양’으로 지역 개념이 확대되었음을 지적한다. 따라서 중국의 동향에 단기적으로 반응하기보다는 보다 근본적인 국익 개념에 기반한 ‘인도태평양’ 전략을 제안하고 있다.⁵¹⁾

최근 일본은 인도태평양 전략이 중국 포위망이 아니라고 밝히고 있다.⁵²⁾ 그 이유는 바로 ‘가치관 외교가 아니라는 점’이다.⁵³⁾ 인도태평양 전략은 가치관 외교와 전혀 다르다고 할 수는 없지만, 민주주의 체제가 아닌 국가와의 대결 구도를 밝히지 않고 있다. 즉 중국을 경계하면서도 중국의 경제력에 의존할 수밖에 없는 국가들이 많은 것도 현실이기 때문에 일본이 중국에 대한 대결 구도를 밝히지 않는다는 것이다.⁵⁴⁾ 따라서 현재 일본은 중국을 인도태평양 지역의 국제 질서 변동을 위협하는 현상변경자로 인식하고 쿼드협력을 통해 대응하면서도, 중국의 영향력이라는 현실을 인정한 가운데 중국과의 협력도 함께 모색하고 있는 상황이다.

3. 쿼드협력에 대한 호주의 입장

한편 호주는 쿼드와 인도태평양의 개념을 구분한다. 우선 호주에게 있어 쿼드란 안보이익과 그 외 관심사를 공유하는 4개국이 지역안보협력을 논의하는 협의체인 반면, 인도태평양은 지역을 정의하는 개념인 것이다. 다시 말해 쿼드란

50) 田中明彦, “「自由で開かれたインド太平洋戦略」の射程,” 『外交』, Vol. 47 (Jan./Feb. 2018), p. 37.

51) 田中明彦, “「自由で開かれたインド太平洋戦略」の射程,” p. 38.

52) 남기정 교수는 2018년 들어 한반도를 둘러싼 정세 변화와 함께 트럼프 대통령의 북미 정상회담 개최 발표 이후 일본이 인도태평양 전략을 중국에 대항하는 안보구상이 아닌 것처럼 이야기하기 시작했다고 주장한다. 『프레시안』, 2018년 7월 1일.

53) 제1차 아베 정부의 외교전략은 ‘가치관 외교’이다. ‘가치관 외교’는 자유와 민주주의, 인권 등 가치관 공유를 중시하는 국제연대를 말한다. 즉, 가치관이 다른 중국, 러시아와는 선을 긋는 외교이다. 하지만 2012년 제2차 아베 정부 출범까지 아베 총리는 ‘가치관 외교’를 강조하였지만, 현재는 ‘가치관’이라는 용어를 사용하지 않고 있다.

54) 『毎日新聞』, 2017년 11월 20일.

구체적인 국가 간 협력의 양태를 지칭하며, 아직까지 그 논의의 수준이 높지 않아 지역안보 문제에 큰 변수가 되지 않는다는 입장이다.⁵⁵⁾ 반면 인도태평양의 경우 과거 아시아-태평양, 동아시아와 같이 지역의 경계와 범위를 규정하는 지역개념이다. 따라서 쿼드와 인도태평양은 같은 개념도 아니며 둘을 연관지를 필요가 없다는 입장이다. 다만 인도양, 서남아시아 지역과 아시아-태평양지역이 해양으로 연결되어 있어 지역 안보와 경제적 번영의 문제를 아시아 태평양과 인도양으로 분리해 다루는 것보다 하나의 연결된 통합체로 보는 것이 바람직하다는 의미에서 기존 지역개념의 발전적 형태라 인식하고 있다.

그러한 면에서 호주 정부는 인도태평양 전략을 대중국 봉쇄를 위한 목표로 설정하지 않는다.⁵⁶⁾ 호주의 장기적인 경제성장을 위해 중국은 매우 중요하기 때문이며, 중국을 전략적·안보적 차원에서 무시하기도 어렵다.⁵⁷⁾ 문제는 중국이 기존 지역질서를 강화하는 방향으로 지역적 리더십을 행사하기를 기대하지만 그렇지 않다는 점이다.

55) 2007년 만들어졌던 초기 쿼드는 호주의 탈퇴로 중단되었다가 다시 시작된 것처럼, 쿼드에 묶인 국가들이 높은 수준의 안보협력을 발전시킬 의지는 아직 강하지 않다. 더욱이 쿼드협력에 참여하는 국가들 모두 쿼드가 중국의 부상에 대응하는 안보협력으로 인식되어 지역을 두 개의 경쟁블록으로 양분하는 효과를 가져오는 것에 대해 경계한다. 이에 관해서는 David Brewster, "Australia-India Security Declaration: The Quadrilateral Redux?" *Security Dialogue* 6(1)(2010), pp. 1-9; James Curran, "All Shot and No Power in the Quadrilateral Security Dialogue," *East Asia Forum* (January 28, 2018).

56) Melissa H. Conley Tyler and Aakriti Bhutoria, "Diverging Australian and Indian Views on the Indo-Pacific," *Strategic Analysis* 39(3)(2015), pp. 225-236.

57) 인도-퍼시픽 지역의 많은 국가들과 마찬가지로 중국은 호주 경제에 매우 중요하다. 중국은 호주의 제1 무역상대국이며 호주는 중국에게 제6의 무역상대국이다. 특히 중국은 석탄, 철광석 등 자원수출 시장으로 2017년 호주의 대 중국 수출 1천억 호주달러 중 철광석과 석탄이 차지하는 비중이 60%를 넘는다. 호주-중국 무역관계에 관한 간단한 통계는 호주 외교부 중국 국가 정보(<https://dfat.gov.au/trade/resources/Documents/chin.pdf>) 참조. 뿐만 아니라 서비스 부문에서도 호주의 중국 유학생으로 인한 수입은 호주 대학교들의 큰 재정적 도움이 되고 있다. 2016년 통계에 따르면 호주의 각급 학교에 등록된 중국인 학생만 해도 20만 명을 넘고 있으며 시장 규모는 총 100억 달러, 그리고 중국 유학생 증가는 매년 20%가 넘는 성장세를 보이고 있다. 이에 관해서는 호주 외교부의 자료를 참고, Ministry of Foreign Affairs and Trade, Australia, "Analysis of Australian's Education export," <https://dfat.gov.au/about-us/publications/Documents/analysis-of-australias-education-exports.pdf>; "Australia's Trade in Service with China," 그리고 호주 무역투자청의 "Chinese Education exports reach \$10 billion," <https://www.austrade.gov.au/news/economic-analysis/chinese-education-exports-reach-10-billion>

4. 쿼드협력에 대한 인도의 입장

마지막으로 인도의 경우, 여타 쿼드협력국가와 마찬가지로 인도태평양 지역에서 중국의 군사력 증강을 우려하고 있다.⁵⁸⁾ 인도 교역량의 95% 이상이 인도양을 통하고 있다는 실질적인 명분 이외에도, 동인도양의 안다만(Andaman) 제도와 니코바르(Nicobar) 제도의 통제를 통해 인도양의 제해권을 확보하려는 인도에게 중국의 역내 개입과 진출은 부정적으로 받아들여질 수밖에 없다.⁵⁹⁾ 특히 인도양 패권을 차지하기 위해 인도 아대륙 주변 국가들에 대해 중국이 추진하는 진주목걸이 전략(String of Pearls Strategy), 그리고 인도양 해역에서 운용되는 중국 전략핵잠수함의 위협은 인도가 쿼드협력에 적극적으로 나설 수밖에 없는 이유이다.⁶⁰⁾ 이로 인해 인도는 중국의 남하를 저지할 수 있는 유일한 남아시아 지역 강국으로 인식되었으며, 이러한 인도와 미국이 관계강화를 추진하며 쿼드협력에 대한 논의도 본격화되었다. 미국은 인도의 군사전력 강화에 적극적이었으며 인도 역시 이를 대중국 입지 강화 전략의 일환으로 활용해왔다. 이는 사실상 2007년 일본과 미국의 주도로 추진된 초기 쿼드협력 구성에 대해 인도 국민회의(Congress party)의 만모한 싱(Manmohan Singh) 총리가 소극적으로 참여를 일관했던 것과는 상반되는 반응이라고 볼 수 있다.

이러한 인도 외교정책의 변화는 기존의 비동맹정책(non-alignment)에서 상당히 벗어난 것으로써, 냉전기간 구소련의 우호국으로서 미국과 적대적 관계를 유지했던 것과 정반대의 상황이라고 볼 수 있다. 특히 2010년을 기점으로 급속히 진행된 미국과 인도의 양자안보협력은 자연스럽게 쿼드협력에도 적극적으로 참여하는 흐름을 만들었다. 인도는 최근 10년간 미국과 군사훈련을 60여 차례 실시하였고, 2015년에는 ‘미국-인도 아시아-태평양-인도양 지역 공동전략비전’을 발표하며 양자를 넘어서 일본, 호주와의 군사협력도 강화하고 있다.⁶¹⁾

58) S. Singh, “From a Sub-Continental Power to an Asia-Pacific Player: India’s Changing Identity,” *India Review*, 13(3)(2014), pp. 187-211.

59) F. R. Frankel, “The Breakout of China-India Strategic Rivalry in Asia and the Indian Ocean,” *Journal of International Affairs*, 64(2)(2011), pp. 1-17.

60) Geoffrey Till, *Asia’s Naval Expansion: An Arms Race in the Making?* (London: IISS, 2012), p. 35. 진주목걸이 전략은 미국 국방부가 2005년 한 보고서에서 제기한 개념으로 이후 글로벌 전략 커뮤니티에서 차용되어 사용된 것으로 현재까지 중국은 이를 공식적으로 인정하지 않았다.

미일 양자해군 훈련인 말라바에 인도는 2016년 참여하고, 호주와 인도는 2014년 ‘안보협력을 위한 프레임워크(Framework for Security Cooperation)’를 체결하였다.

그러나 인도는 쿼드를 통한 대중국 군사견제협력에 대해 미국, 일본과는 시각이 다소 다르다.⁶²⁾ 무엇보다도 인도는 모디 총리 집권 이후 ‘비동맹정책’에서 벗어났음에도 불구하고 공식적인 군사동맹 체결에 대해서는 거부하고 있다. 중국에 대한 견제도 글로벌 차원이라기보다는 인도의 영향권인 인도양과 남아시아 지역 내로 한정하고 있다. 이러한 차원에서 현재 인도의 쿼드협력이 유사동맹(pseudo-alliance)의 수준까지 격상될 가능성은 매우 낮으며, 오히려 인도는 다극체제화되고 있는 남아시아 역내에서 균형자 역할을 유지하고자 한다. 그러한 맥락에서 인도의 쿼드협력에 대한 입장은 미국, 일본, 호주와 구분될 수밖에 없는데, 인도는 쿼드협력과는 별개로 전통적 최우호국인 러시아와의 협력, 그리고 개발도상국으로서 중국과 공유하는 여러 정치경제적 이익들을 고려할 수밖에 없기 때문이다.

V. 결론

미국은 스스로가 인정하듯 ‘단극적 순간’을 지나 변곡점에 다다르고 있으며 이는 미국 주도의 자유국제주의 질서 역시 쇠퇴하고 있음을 말해준다. 이로 인해 발생하는 규칙기반 질서의 약화란 역내 현상변경 국가인 중국과 러시아에 의해 주도되고 있으며, 이러한 변화의 속도를 낮추기 위해 미국은 인도태평양의 지전략적 공간 구획과 이 공간 내에서의 규칙기반 질서를 제고하기 위한 인도태평양 전략, 그리고 이 전략을 추동할 수 있는 쿼드협력에 다시 한번 기대고 있다.

61) Ministry of External Affairs of India, “US-India Joint Strategic Vision for the Asia-Pacific and Indian Ocean Region” (January 25, 2015).

62) Pant H. and A. Raj, “Is India Ready for The Indo-Pacific?” *The Washington Quarterly*, 42(2)(2018), pp. 47-61.

그러나 앞서 논의한 바와 같이 미국, 일본, 호주와 인도 네 국가는 인도태평양 전략공간과 중국의 위협에 대해 상이한 인식을 갖고 있으며, 궁극적으로 중국의 위협을 어떻게 대응해야 할지의 방법론에 있어도 입장 차이를 보이고 있다. 더욱이 역내 질서의 구조에 대해서도 미국은 여전히 미국주도의 단극적 질서에 기반한 자유국제주의 질서의 유지를 선호하지만, 인도의 경우 인도양에 기반하여 다극적 질서가 형성되기를 희망한다는 점에 있어 향후 정책의 조율은 어려울 것이라고 예측할 수 있다. 이는 앞서 논의한 바와 같이 미국의 규칙기반 질서가 과연 다극체제와 정합성을 가질 수 있는지의 여부, 그리고 인도태평양 역내 국가들이 더 많이 참여하는 쿼드협력의 확대가 과연 동류국가의 협력으로 남아 있을 수 있을지의 여부도 관건이다.

이러한 여러 쟁점에도 불구하고 궁극적으로 고려해야 할 점은 과연 중국의 현상변경행위가 더욱 강화될 것인가의 여부이다. 앞서 논의한 바와 같이 중국의 위치가 처한 지리적 제약조건을 고려한다면, 2008년 중국 국방백서에서 언급한 도련선의 확대를 달성하기 위해 중국은 지속적으로 현상변경 행위를 시도할 가능성이 높다. 이러한 차원에서 쿼드협력의 지속 여부는 장기적으로 예측 가능하지만, 세부적인 정책 조율에 있어서 쿼드 참여국들 간의 지속적인 협의가 필요할 것이다.

한편 이러한 인도태평양 규칙기반질서와 쿼드협력의 발전 양상이 한반도에게도 전략적 선택의 딜레마를 주고 있는 것은 사실이다. 아직까지 쿼드협력에 참여하는 국가들의 입장이 정리되고 있는 상황에서, 한국의 대응은 다음과 같은 네 가지의 선택지 가운데 고려되어야 할 것이다. 첫째, 인도태평양 질서와 쿼드 협력에 대한 적극적 협력이다. 한국 역시 역내 규칙기반 질서 속에 존재해왔으며, 역내 세력균형의 현상변경을 선호하지 않는다고 판단된다면, 한미동맹에 기반한 적극적 협력을 기대할 수도 있을 것이다. 둘째, 각국의 인도태평양 전략과 쿼드협력의 양상이 구체화될 시점까지 유보적인 입장으로 관망하는 선택지가 있다. 본문에서 논의한 바와 같이 미국, 인도, 일본, 호주는 각각 상정하고 있는 인도태평양 규칙기반 질서의 요소가 동일하지는 않으며, 또한 중국에 대한 위협인식 수준이 상이하기에 구체적인 수행전략을 결정하는 데 시간이 걸릴 것이기 때문이다. 미중 간 전략적 헤징이 불가피한 한국의 입장에서 성급하게 노선을 확정하기는 어려울 것이다. 셋째, 쿼드협력국가들과의 로키(low-key) 협

력이다. 즉 쿼드의 다섯 번째 국가로 공식적 참여를 하기보다는 실무수준(working level)에서의 협력, 혹은 비전통안보 현안에 대한 협력을 수행하는 것이다. 이는 쿼드협력에 동참하라는 압력과 중국으로부터의 압력을 모두 상쇄할 수 있는 방안일 수 있다. 마지막으로 넷째, 쿼드와 중국의 현상변경 모두에게 동의하지 않고, 역내 중견국가 혹은 중소국가들의 이익이 대변될 수 있는 지역 다자협력체를 활성화하는 방안이 존재한다. 이러한 협력체는 미국과 중국의 이익과 대결적인 이익체계를 형성하기는 어려울 것이며, 그럴 필요도 없을 것이다. 다만 향후 인도태평양 역내 규칙기반 질서가 어떠한 방향으로든 구축되었을 시 그 안에서 중소국과 중견국의 이익이 대변될 수 있는 협력체로서 기능하도록 해야 할 것이다.

요컨대 이러한 네 개의 선택지는 여전히 국제사회 속 한국의 대외정책 공간이 상당히 제한적임을 보여준다. 미중 간 경쟁이 심화되고, 특히 인도태평양 지역 질서가 형성되어가는 과정 속에서 한국은 여러 차례 선택의 딜레마에 놓일 가능성이 높다. 그렇다면 한국은 지금의 지역질서 변화과정을 면밀히 추적하며 그 가운데에서 한국의 대외적 정체성과 현재 당면한 한반도 문제 해결방법이 새로이 등장하는 인도태평양 질서와 얼마나 정합성을 가질 수 있을지, 또, 한반도 문제해결 가능성을 높이기 위한 대외정책 접근법은 무엇일지 끊임없이 고민할 필요가 있을 것이다.

【참고문헌】

- 정구연. “미중 세력전이와 미국 해양전략의 변화: 회색지대갈등을 중심으로.” 『국가전략』 제24권 3호 (세종연구소, 2018)
- 정호섭. “일본의 ‘인도-태평양(Indo-Pacific) 개념: 배경과 의도.” 『KIMS Periscope』 제111호 (한국해양전략연구소, 2018).
- 조양현. “인도·태평양 전략(Indo-Pacific Strategy) 구상과 일본외교.” 『주요국제문제분석』 2017-63 (국립외교원 외교안보연구소, 2018).
- Abe, Shinzo. “Asia’s Democratic Security Diamond.” *Project Syndicate* (December 27, 2012).
- Amit, Ranjan. “India-China Boundary Disputes: An Overview,” *Asian Affairs*, Vol. 47, No. 1 (2016).
- Apurva, S. R. “One Belt One Road: China-Pakistan Warmth, India Skips Summit.” *The Indian Express* (May 14, 2017).
- Aso, Taro. Speech on the “Arc of Freedom and Prosperity.” at the occasion of the 20th Anniversary of the Founding of the Japan Forum on International Relations, Inc. (2007).
- Auslin, Michael R. “The Question of American Strategy in the Indo-Pacific.” *A Hoover Institution Essay on a US Strategic Vision in a Changing World* (2018).
- Australian Government. *2017 Foreign Policy White Paper*.
- Bajpai, K. “Narendra Modi’s Pakistan and China Policy: Assertive Bilateral Diplomacy and Active Coalition Diplomacy.” *International Affairs*, Vol. 93, No. 1 (2017).
- Beeson, Mark. “The Rise of the Indo-Pacific.” *The Conversation* (May 3, 2014).
- Boyle, Michael J. “The Coming Illiberal Era.” *Survival*, Vol. 58, No. 2 (2016).
- Brewster, David. “Australia-India Security Declaration: The Quadrilateral Redux?” *Security Dialogue*, Vol. 6, No. 1 (2010).
- Busby, Joshua. “Off-center: Misplaced Emphases in Debates about Liberal Internationalism.” *H-Diplo/ISSF Roundtable Review*, Vol. 2, No. 4 (2011).
- Busby, Joshua, and Jonathan Monten. “Republican Elites and Foreign Policy Attitudes.” *Political Science Quarterly*, Vol. 127, No. 1 (2012).
- Carr, Andrew, & Baldino, D. “An Indo-Pacific norm entrepreneur? Australia and defence diplomacy.” *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol. 11, No. 1 (2015).
- Carter, Ashton. “Remarks on the Next Phase of the US Rebalance to the Asia-Pacific.” Speech, McCain Institute, Arizona State University (April 6, 2015).

- Chaturvedy, Rajeev Ranjan. "India's Indo-Pacific Embrace." *RSIS Policy Note* (June 21, 2018).
- Clinton, Hillary. "Remarks on Regional Architecture in Asia: Principles and Priorities" (January 12, 2010).
- _____. "America's Pacific Century." *Foreign Policy* (2011).
- Curran, James. "All Shot and No Power in the Quadrilateral Security Dialogue." *East Asia Forum* (January 28, 2018).
- Frankel, F R. "The Breakout of China-India Strategic Rivalry in Asia and the Indian Ocean." *Journal of International Affairs*, Vol. 64, No. 2 (2011).
- Glaser, Bonnie S. "US Strategy toward China: Engaging, Binding and Balancing." NIDS International Security Seminar (March 2016).
- H., Pant and Raj, A. "Is India Ready for The Indo-Pacific?" *The Washington Quarterly*, Vol. 42, No. 2 (2018).
- Hall, Ian, and Michael Heazle. "The Rules-Based order in the Indo-Pacific: Opportunities and Challenges for Australia, India and Japan." Regional Outlook Paper, Griffith University. No. 50 (2017).
- _____. The Rules-Based Order in the Indo-Pacific, Regional Outlook Paper No. 50 (Australia: the Griffith Asia Institute, 2017).
- Ikenberry, G. John. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major War* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2001).
- _____. "The End of Liberal International Order?" *International Affairs*, Vol. 94, No. 1 (2018).
- Jashankar, Dhruva. "Indo-Pacific: Can an Idea Shape Geopolitics?" ISPI Commentary (2018).
- Kagan, Robert. *The World America Made* (New York: Vintage, 2013).
- Kappor, Deepak. "India's China Concern." *Strategic Analysis*, Vol. 36, No. 4 (2012).
- Kikuchi, Tsutomu. "Japan's Free and Open Indo-Pacific Strategy." Presentation at the Center for Japanese Studies, Institute of Foreign Affairs and National Security (IFANS), Korea National Diplomatic Academy (May 31, 2018).
- Krasner, Stephen. *Structural Conflict, the Third World Against Global Liberalism* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1985).
- Kupchan, Charles A., and Peter I. Trubowitz. "Dead Center: The Demise of Liberal Internationalism in the United States." *International Security*, Vol. 32, No. 2 (2007).

- _____. “The Illusion of Liberal Internationalism’s Revival.” *International Security*, Vol. 35, No. 1 (2010).
- Mazarr, Michael, Miranda Priebe, Andrew Radin, and Astrid Cevallos. *Understanding the Current International Order* (Santa Monica: The Rand Corporation, 2012).
- Medcalf, Rory. “Indo-Pacific: What’s in a name?” *The American Interest* (August 16, 2012).
- _____. “Pivoting the Map: Australia’s Indo-Pacific System.” The Centre of Gravity Series, Strategic and Defence Studies Centre, ANU. (November 2012).
- _____. “A Term Whose Time Has Come: The Indo-Pacific.” *The Diplomat* (December 4, 2012).
- Ministry of External Affairs of India. “US-India Joint Strategic Vision for the Asia-Pacific and Indian Ocean Region” (January 25, 2015).
- Ministry of Foreign Affairs and Trade, Australia. “Analysis of Australian’s Education export” (2010).
- Mitchell, Thomas. *Journal of an Expedition into the Interior of Tropical Australia* (1848).
- Rajagopalan, Rajesh. “India’s Strategic Choices: China and the Balance of Power in Asia.” *Carnegie India Paper* (September 2017).
- Siddharth Srivastave, “India’s Strategic and Political Environment.” In Michael Kugelman (ed.), *India’s Contemporary Security Challenges* (Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2011).
- Singh, S. “From a Sub-Continental Power to an Asia-Pacific Player: India’s Changing Identity.” *India Review*, Vol. 13, No. 3 (2014).
- _____. *Modi and the World: (Re)Constructing Indian Foreign Policy* (Singapore: World Scientific, 2017).
- The White House. *The National Security Strategy* (December 2017).
- Till, Geoffrey. *Asia’s Naval Expansion: An Arms Race in the Making?* (London: IISS, 2012).
- Tyler, Melissa Conley, and Aakriti Bhutoria. “Diverging Australian and Indian Views on the Indo-Pacific.” *Strategic Analysis*, Vol. 39, No. 3 (2015).
- Tyler, Melissa Conley, and Samantha Shearman. “Australia’s new region: the Indo-Pacific.” *East Asia Forum* (May 21, 2013).
- US Defense Department. *Summary of the 2018 National Defense Strategy* (2018).
- US Department of Defense. *Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense* (Washington D.C.: US Department of Defense, 2012).
- Varghese, Peter. “Asia-Society Luncheon — Australia and Asia” (April 29, 2013).

Yoshihara, Toshi. “Chinese Missile Strategy and the US Naval presence in Japan: The Operating View from Beijing.” *Naval War College Review*, Vol. 63, No. 3 (2010).

鈴木美勝. 『日本の戦略外交』 (東京: ちくま新書, 2017).

田中明彦. “「自由で開かれたインド太平洋戦略」の射程.” 『外交』 Vol.47 (Jan./Feb. 2018).

添谷芳秀. 『日本の外交: 「戦後」を読みとく』 (東京: ちくま学芸文庫, 2017).

『프레이시안』.

『毎日新聞』.

『朝日新聞』.

http://www.mod.go.jp/j/approach/surround/pdf/ch_d-act_20150529.pdf (검색일: 2018년 10월 5일).

http://www.mod.go.jp/j/approach/surround/pdf/ch_d-budget_20170406.pdf (검색일: 2018년 10월 5일).

http://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/H26_Indo-Pacific/10-recommendations.pdf (검색일: 2018년 10월 5일).

<https://www.mofa.go.jp/files/000245509.pdf> (검색일: 2018년 10월 5일).

https://www.mofa.go.jp/mofaj/af/af2/page4_002268.html (검색일: 2018년 10월 5일).

[ABSTRACT]

Forging a Indo-Pacific Rule-based Order and Prospect for the QUAD Cooperation

Kuyoun Chung | Assistant Professor, Department of Political Science,
Kangwon National University

Jaehyon Lee | Senior Fellow, Asan Institute for Policy Studies

Wooyeal Paik | Assistant Professor, Department of Political Science
and International Studies, Yonsei University

Kitae Lee | Research Fellow, International Cooperation Research
Division, Korea Institute for National Unification

This research explores a geostrategic concept of Indo-Pacific and how differently the US, Japan, Australia and India understand it. Also, it compares how these four countries perceive the declining US-led liberal internationalist order, more specifically, a rule-based order in the context of power transition in the Indo-Pacific and how they attempt to strengthen rule-based order in the region and forge the quadrilateral security dialogue, or, QUAD. While the specifics of the Indo-Pacific strategies are in the making, four countries still do not agree with the geostrategic scope of the Indo-Pacific, not to mention of sharing threat perception on China and coerciveness of responding strategies. Four countries' responses against China exist on the continuum between hedging and balancing, which will make it difficult to sustain the cooperation on the QUAD. Besides, it should be explored whether the US-led Indo-Pacific strategy and corresponding rule-based order can be compatible with rising multipolar structure in the region and whether expansion of the QUAD that might include more regional countries would result in the cooperation

among ‘like-minded countries’ as in the past.

Keywords: Indo-pacific, Rule-based order, Liberal Internationalist order, Revision

투고일: 2018년 10월 23일, 심사일: 2018년 11월 21일, 게재확정일: 2018년 11월 30일
--