

IIRI Online Series

'쿼드(Quad)'의 외연 확장 가능성과 우리의 대응

박재적

한국외대 국제지역대학원 교수

2020. 9. 17

‘쿼드(Quad)’의 외연 확장 가능성과 우리의 대응



박 재 적 | 한국외대 국제지역대학원 교수

구체화되고 있는 미국의 인도-태평양 안보 전략

미국 트럼프 대통령이 2017년 11월 아시아 순방 시 ‘인도-태평양(이하, 인·태) 구상’을 제시한 이래, 미국의 인·태 전략이 점차 형태를 갖추어 가고 있다. 안보, 경제, 다자외교의 세 축으로 가동되었던 오바마 행정부의 ‘아시아 재균형 전략’과 비교해 볼 때, 미국의 인·태 전략은 경제와 다자외교 영역보다는 안보 영역에서 먼저 구체화되고 있다. 경제적 측면에서는 미국이 중국의 막대한 인프라 투자에 맞서는 대안적 인프라 투자 자금을 ‘민·관 협력’ 방식으로 조달하겠다는 청사진을 제시하고 있으나, 중국에 비견되지 못할 정도의 작은 규모이어서 추가적인 정책 개발이 요구되는 상황이다. 중국을 겨냥하여 내놓은 ‘경제번영네트워크’ 구상도 아직 구체적 실행방안을 제시하지 못하고 있다. 다자외교의 측면에서도 2019년 10월에 개최된 ‘동아시아 정상회의’에 트럼프 대통령 대신 오브라이언 국가안보보좌관이 참석하였던 것이 방증하는 것처럼, 트럼프 행정부는 오히려 오바마 행정부 이전의 ‘선의적 무시(benign neglect)’로 회귀한 듯하다. 하지만 안보적 측면에서는 미국, 미국의 동맹국, 안보 협력국 간의 중층적인 연계를 한층 강화하면서 오바마 행정부 때보다 더욱 촘촘히 안보네트워크의 그물을 짜가고 있다.

미국 인·태 안보네트워크의 핵심축 ‘쿼드(Quad)’

미국 인·태 안보네트워크의 핵심에 ‘미국·일본·호주·인도의 4국 협력(이하, 쿼드)’이 자리 잡고 있다. 쿼드는 2007년 초에 일본과 미국의 주도로 처음 부상했으나, 쿼드를 자국 봉쇄의 기제로 간주한 중국의 비난에 직면한 호주와 인도의 발 빼기로 1년도 안 되어 좌초되었다. 그러했던 쿼드의 고위급 관료 회의가 2017년 11월 10년 만에 재개되었고, 이후 현재까지 5차례 더 개최되었다. 쿼드만을 위한 단독회담은 아니었고 아세안 관련 회의나 유엔 총회 시 부속 회담의 형식으로 개최되었는데, 2019년 9월 유엔 총회 시 뉴욕에서 개최되었던 회의에는 4국 외교부 장관이 참석하였다.

쿼드 회의가 부활하는데 쿼드 국가들끼리 발전시켜온 양자와 삼자 안보 협력이 기반이 되었다. 4국으로부터 6개의 양자 조합이 가능한데, 6개 조합 모두 장관급 2+2회담을 개최하고 있다. 2001년에 국장급 회담으로 태동해 2006년에 장관급 회담으로 격상된 미·일·호 전략대화과 2015년부터 가동된 미·일·인도 차관급 회담도 활발히 가동되고 있다. 쿼드 협의회가 재가동되면서, 쿼드의 외연 확장, 이른바 ‘쿼드 플러스(Quad +)’의 가능성도 제기되고 있다. 역내에서는 싱가포르와 뉴질랜드가 플러스 대상 국가로 주로 언급되고 있다. 역외에서는 일본과 안보 협력을 증진시키고 있는 영국 그리고 배타적경제수역(EEZ)의 85%가 인도양에 있는 프랑스가 대상 국가로 주목받고 있다.

쿼드가 역내·외 국가로 확장된다면 미국의 인·태 지역 안보네트워크가 더욱 강화될 것이다. 이러한 맥락에서 스티븐 비건 미국 국무부 부장관이 지난 8월 31일에 화상으로 개최된 ‘미국·인도 전략적 파트너십 포럼’에서 쿼드의 제도화와 확장 가능성을 언급한 것으로 보인다. 사실 미국은 얼마 전까지만 해도 쿼드에 비판적인 중국의 입장을 고려하는 인도와 호주를 쿼드에 잔류시키기 위해 세심한 주의를 기울여 왔지, 쿼드 제도화나 확장의 속내를 공개적으로 드러내지는 않았다. 2017년 11월부터 지금까지 6번의 쿼드 회합 때마다 4국이 공동 성명을 내지 않고 각각 자체적으로 언론보도문을 내놓았는데, 이는 4국이 쿼드에 관해 일치된 목소리를 내지 못했기 때문이다.

특히, 인도가 발표하는 언론보도문의 경우 미국, 일본, 호주가 발표하는 언론보도문과 어휘 선택에 있어 뚜렷한 차이가 있었는데, 인도는 중국이 민감해하는 ‘쿼드’나 ‘항해의 자유’와 같은 용어를 언론보도문에 담지 않았다. 2019년 9월 장관급 회의의 경우 인도와 호주는 언론보도문을 발표하지 않았는데, 이는 다분히 중국을 의식한 행동이었다. 그러한 호주와 인도 때문에, 미국은 쿼드가 중국 부상에 대한 헤징(hedging)의 수단이지만, 쿼드를 존속시키기 위해서는 쿼드가 중국에 대한 헤징으로 보이지 않도록 쿼드를 운영해야 하는 ‘쿼드 딜레마’에 봉착해 있었다. 그러나 중국의 호주 국내정치 개입 의혹 등으로 호주 내에서 급속도로 확산하던 중국위협론이 중국 우한발 코로나19 사태를 거치면서 더욱 악화하고, 인도에서도 2020년 6월 국경충돌 후 중국위협론이 급속도로 확산하자 미국이 이제 본격적으로 쿼드의 제도화와 외연 확장에 나서고 있는 형국이다.

앞서 언급한 포럼에서 비건 부장관은 아시아판 나토(NATO)의 출현 가능성을 조심스럽게 언급하기도 하였다. 역내 일부 학자는 1941년 영국과 미국이 체결하였던 ‘대서양 헌장(Atlantic Charter)’처럼, 쿼드 국가가 중심이 되어 항해의 자유, 법의 지배 등 보편적 원칙을 공표하는 ‘인도·태평양 헌장’을 제정하자고 제안하고 있다. 그러나 쿼드가 아시아판 나토로 확장하거나, 쿼드 국가가 주도하는 ‘인도·태평양 헌장’이 제정될 가능성은 현재로서는 낮다. 쿼드 국가인 호주와 인도 그리고 기타 미국의 동맹국과 안보 파트너 국가가 최근 급증하는 중국위협론에도 불구하고, 중국이 대만을 침략하거나 남중국해에서 미국과 국지전을 초래하는 경우, 이전까지는 여전히 중국과의 경제적 이해관계를 안보적 이익 못지않게 고려할 것이기 때문이다.

‘쿼드 플러스’에 대한 우리의 대응

2007년 쿼드 좌초를 경험한 미국은 ‘쿼드 딜레마’를 의식하여 쿼드를 노골적인 중국 봉쇄의 도구로 운영하기보다는, 쿼드에 4국의 인·태 지역 인프라 투자나 역내 국가의 해양능력 배양을 위한 개별적 기여를 조율하는 역할을 부여해왔다. 마찬가지로, ‘쿼드 플러스’의 경우도 비전통안보 의제에 대응한다는 명분으로 플러스 대상 국가의 참여 부담을 덜어주려 할 것이다.

미국 인·태 전략이 안보적 측면에서 쿼드 국가를 중심으로 한 안보네트워크 강화로 구체화 되면서, 우리의 ‘쿼드 플러스’ 참여 여부가 주목받고 있다. 비건 부장관은 위에서 언급한 포럼에서 코로나19 발생 후 지난 3월부터 쿼드 4국과 한국, 베트남, 뉴질랜드가 보건협력을 주제로 매주 또는 격주로 11차례 개최한 화상회의를 굳이 ‘쿼드 플러스’로 지칭하였다. 이에 반해 우리 정부는 ‘쿼드 플러스’가 아닌 7개국 간 회담이며, 한국이 참여하고 있는 다양한 방역 관련 소다자 회의체 중 하나일 뿐이라는 입장이다. 즉, ‘쿼드 플러스’의 관점에서 7개국 화상회의에 참여하고 있지는 않다는 것이다.

우리의 딜레마는 미국 안보네트워크 상에서 일정한 위상을 확보하기 위해서는 일본, 호주, 인도처럼 미국이 주도하는 다양한 조합의 소다자 안보 협력에 적극적으로 참여해야 하지만, 제1위 교역국이자 북핵 문제 해결에 중요한 축을 담당하고 있는 중국이 미국 안보네트워크 강화에 비판적이라는 것도 고려해야 한다는 점이다. 그러한 딜레마를 극복하기 위해서는 역내 소다자(minilateral) 안보 협력에 관한 우리의 원칙을 정립하고 국제사회에 공표한 뒤, 그 원칙에 기반하여 참여 여부를 판단하는 것이 필요하다. ‘법의 지배’, ‘항행의 자유’, ‘개방성·포괄성’과 같은 지역 차원의 보편적 규범 준수와 중견국으로 역내 비전통안보 이슈에 적극적으로 대응하는 것이 원칙에 포함되어야 할 것이다. 앞으로 다양한 이슈 영역에서 ‘쿼드 플러스’ 참여를 요청받게 될 전망인데 만약 우리가 정립한 상기 원칙에 부합한다면 적극적으로 참여하고, 경우에 따라서는 중국도 참여할 수 있는 분위기를 조성하는 ‘교량 국가’ 역할을 하는 것도 필요하다. 그러면서 역내 국가가 중심이 되는 자생적인 소다자 안보 협력이나, 중국이 참여하는 소다자 안보 협력에도 우리가 정립한 원칙에 맞으면 참여하는 균형감도 유지해야 할 것이다.

/끝/

저자 소개

박재적 교수는 호주국립대학교에서 국제정치학 박사학위를 취득하였으며, 현재 한국외국어대학교 국제지역대학원 부교수로 재직 중이다. 외교안보연구원 객원교수, 통일연구원 부연구위원을 역임하였다. 주 연구 분야는 미국의 동아시아 안보정책, 인도-태평양 지역 국제관계, 미국-호주 동맹 등이다. 최근에는 “The Quad’s Search for Non-Military Roles and China’s Strategic Response” (2020), “Asymmetrical Security Dilemma between North Korea and the US” (2020), “Security Hedging Strategies of US Allies and Partners in the Era of Trump” (2020), “To Double Down or Decouple? North Korea and China as Challenges to the U.S.-South Korea Alliance” (2020), “인도·태평양 지역 ‘해양상황인지’ 현황과 ‘쿼드(Quad)’ 국가의 기여” (2020) 등의 논문을 공동집필하였다. (Email: jjpark@hufs.ac.kr)