

STRATEGY 21

통권42호 Vol. 20, No.2, Winter 2017

우연한 패권거부 - 미국의 세계리더십 거부와 중국의 틈새공략 -

반 길 주*

I. 서론

II. 전쟁 없는 패권전이?

III. 미국의 세계리더십 거부 현상

1. 트럼프 행정부의 특징
2. 미국의 세계리더십 후퇴 양상

IV. 중국의 틈새공략

1. 시진핑의 전략
2. 중국의 틈새공략

V. 패권의지 복귀의 징조 : 항행의 자유작전

VI. 결론 및 정책적 함의

* 해군중령, 해군사관학교, 미 애리조나주립대 정치학(국제관계 전공) 박사

I. 서론

패권국 없이 국제질서 유지가 가능할까? 패권국이 패권지위 행사를 거부하면 어떻게 될까? 다시 말해 국제체제에서 “힘의 배분”에 영향을 미치는 행위자인 패권국이 그 역할을 포기한다면 국제정치는 어떠한 결과가 초래될까?¹⁾ 기존 패권국이 그 역할을 거부하고 패권도전국이 자연스레 그 역할을 인수하면 전쟁 없는 패권국 인계·인수가 가능할까? 트럼프 행정부 시대에 미국은 세계적 주도국 역할을 회피하고 나아가 일방적 정책으로 세계로부터 그 지위의 정당성도 잃어가는 현상이 나타나고 있다. 이런 현상이 누적되면서 일부러 의도한 것은 아니지만 우연히 패권을 거부하는 모습을 낳고 있기까지 하다. 따라서 상기퍼즐을 통해 이러한 현상을 분석하는 것은 국제정치현상 측면 뿐 만 아니라 한국으로서도 급변하는 국제정치적 상황에 유연하게 대처하기 위해서도 매우 중요하다.

모든 국가에게 생존(survival)은 최고의 가치이다. 따라서 모든 나라는 국가안보를 지키기 위해 자주적 군사력을 건설하고 동맹을 형성하거나 때로는 상호불가침 협정을 맺기도 한다. 마찬가지로 패권국도 국가안보를 최고의 가치로 삼는다. 그러나 패권국은 일반국가와 달리 국가안보 이외의 세계적 안보 공공재 제공에도 앞장서면서 세계적 지도력을 행사한다. 패권안정론자는 패권국이 제공하는 공공재로 인해 안정적 국제질서가 가능하고 전쟁과 갈등의 가능성도 억제된다고 주장한다. 패권적 리더십이 국제질서 안정에 기여하는 점을 강조하는 말이다.

하지만 반대로 초강대국 미국은 트럼프 시대를 맞아 극단적 고립주의를 지향하며 패권국으로서의 역할을 거부하는 현상이 나타나고 있다. 트럼프 미 대통령은 전 세계를 향해 “We go together”가 아니라 “America First”를 외치고 있다. 이런 상황 하에 많은 국가들이 미국의 패권국 자격에 의심을 갖는 형국마저 전개되고 있다. 미국의 동맹국이 미국을 믿지 못하며 미국의 적국이 미국과 가까워지는 딜레마 상황까지 발생하고 있다. 특히 이런 미국의 세계 리더십 부재 현상을 틈타 중국이 세계 주도국으로서의 지위를 무임승차하려는 행

1) 월츠(Waltz)는 “무정부적 특성”과 “힘의 배분(distribution of capabilities)”으로 국제구조를 설명한다. Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (MA: Addison-Wesley, 1979).

동마져 나타나고 있다.²⁾ 미국이 파리협약에서 탈퇴하며 기후변화에 대처하는 세계리더십을 거부하자 중국은 파리협약을 준수할 것이라고 강조하고 나섰다. 중국이 지구보호라는 세계적 공공재에 관심이 있다는 점을 강조한 것으로 이러한 모습은 미국의 세계 리더십 거부라는 이례적 상황을 기회로 삼아 중국이 패권지위에 무임승차하려는 의도를 내비치는 것이라 평가될 수 있다. 그렇다면 중국의 패권지위 무임승차가 가능할까? 다시 말해 미·중 간 전쟁 없이 패권전이 가능할까?

II. 전쟁 없는 패권전이?

최근 중국의 부상으로 21세기 패권국 미국의 위상이 흔들리고 있다. 패권전이(hegemonic transition) 시기가 다가오고 있고 이 과정에서 전쟁이 불가피할 것이란 우려도 나오고 있다. 바로 “투키디데스의 함정(the Thucydides Trap)”이다. 최근 국제관계 현실주의자들이 2,500년 전 패권국 스파르타와 도전국 아테네 간의 불가피했던 펠로폰네소스 전쟁을 언급하며 미·중 관계를 바라오고 있다.³⁾ 사실 이와 같은 우려는 새로운 것이 아니다. 중국의 부상을 지켜본 국제정치학자들은 이미 2000년대 초반부터 이 문제를 국제정치에서 중요한 이슈로 분석하여 왔다.⁴⁾ 현재가 중국이 패권국 미국에 도전하기 위해 힘을 키우고 미국이 이에 불안을 느끼는 상황이라 볼 수 있는가? 아니면 미국이 패권보다는 “아메리카 퍼스트(America First)”에 관심이 있는가? 이를 위해 패권이론에 대해 잠시 살펴볼 필요가 있다.

패권국은 국제체제에서 어떠한 역할을 하는가? 패권국이 없다는 국제체제

2) The Economist지는 미국이 세계리더십 부재현상을 창출하는 상황에서 중국이 그 자리를 차지할 수 있는가에 질문을 던지며 중국이 아직은 준비가 안 되었다고 분석한다. The Economist, “Banyan: Still shy of the world stage,” June 10, 2017., p.29.

3) 엘리슨은 2,500년 전 펠로폰네소스 전쟁이 미·중 패권전쟁에 시사하는 5가지 교훈을 제시한다. Graham Allison, “The Thucydides Trap,” *Foreign Policy*, June 9, 2017, <http://foreignpolicy.com> (검색일: 2017.6.30).

4) 2000년대 초 미·중 패권경쟁에 관한 대표적 연구는 Aaron L. Friedberg, “The Future of U.S. -China Relations,” *International Security*, Vol. 30, No. 2 (Autumn 2005), pp.7-45 참고 ; 최근 연구는 Graham Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* (New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2017) 참고.

는 어떻게 되는가? 국제관계의 패권이론은 이런 질문에 논리적인 답을 제공한다. 패권안정론은 패권국이 국제체제 안정을 이끄는 핵심행위자라고 주장한다. 길핀(Gilpin)과 같은 패권안정론자는 국제체제가 중앙권위체 부재, 즉 무정부적 상태라는 구조적 현실주의자의 주장과 다른 입장을 취하며 패권국 중심의 위계적 질서가 안정을 견인한다고 주장한다.⁵⁾ 다른 국가들을 압도하는 패권국의 존재로 전쟁 가능성도 줄어들고 경제질서도 유지된다는 주장이다. 나아가 패권안정론자는 패권국은 국제적 공공재를 제공함으로써 국제체제 안정을 이끈다고 주장한다. 패권안정론자는 19세기 영국과 현재의 미국을 이러한 국제적 공공재를 제공하는 패권국으로 인식한다. 결국 국제적 공공재 제공을 위해서는 패권국이 고립보다는 개방을 추구할 수밖에 없고 자국이익 뿐만 아니라 국제적 차원의 이익도 관심을 갖지 않을 수 없다.

패권안정론은 패권국이 국제무대에서 중앙권위체로서 어느 정도 역할을 하기 때문에 안정이 유지된다는 것에 주목한다. 역으로 생각하면 패권국이 없다면 국제체제가 불안정해진다는 의미이기도 하다. 그렇다면 미국이 패권국 지위를 상실하면 국제체제가 불안정해질까? 코헤인(Keohane)은 패권국이 사라져도 국제체제에 기반한 질서가 작동되어 국제체제를 안정이 유지될 수 있다고 주장한다.⁶⁾ 나아가 그는 패권국은 레짐(regime) 창출에는 기여하지만 레짐 유지에는 큰 역할이 없기 때문에 패권국이 없어도 국가 간 협력은 가능하다고 본다. 그리고 국제적 레짐이 불확실성을 줄이고 거래비용을 낮추어 주기 때문에 국제체제를 안정화시켜준다고 주장한다.

그렇다면 패권국이 그냥 없어지는 것이 아니고 다른 국가의 도전을 받아 패권국의 지위를 넘겨주는 상황은 어떨까? 이에 대한 해답은 힘의전이론(Power transition theory)이 제시한다. 패권전이론자들은 기존 패권국 중심의 국제체제의 평형이 깨지면 패권국은 재원을 증가시키거나 비용을 줄이는 방법 중 하나를 선택하여 힘의 유지해야 하는데 이것이 실패하면 패권도전국과의 전쟁이 불가피하다고 주장한다. 길핀(Gilpin)은 국가의 기대이익이 지불비용보다 높다고 판단되면 국제체제 변화를 시도하고 그 결과는 패권전쟁이라고 주장한다.⁷⁾

5) Robert R. Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1987).

6) 신자유적 제도주의자(neoliberal institutionalist)로 분류되는 코헤인은 국제제도 등을 통해 협력이 이루어지고 이는 국제체제 안정을 견인한다고 주장한다. Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984).

패권전이론자는 전쟁없이 패권전이가 어렵다고 본다. 오르간스키(Organski)와 커글러(Kugler)는 패권 도전국(a rising hegemon)의 힘이 현상을 유지하려는 패권국(a status quo state)의 힘을 추월할 때 패권전쟁 가능성이 가장 높다고 주장한다.⁸⁾ 레비(Levy)는 힘이 약화되고 있는 패권국은 도전국과 힘이 동등해지기 전에 미리 싸우는 게 유리하다고 판단하여 예방전쟁을 시도한다고 주장하며 패권전쟁의 불가피함을 역설한다.⁹⁾

하지만 패권전이론은 영국에서 미국으로 전쟁 없이 패권이 전이된 역사적 사실에 대한 충분한 논리를 제공하지 못한다. 한편 구성주의자(constructivists)는 현실주의자의 전쟁 없는 패권전이 설명에 대한 한계를 지적하며 영국과 미국이 서구적 가치와 정체성을 공유하였기에 군사력 충돌 없이 미국이 패권을 넘겨받을 수 있었다고 주장한다.

트럼프 시대 미국의 패권거부 현상과 중국의 틈새공략은 현실주의와 구성주의 어느 이론으로도 설명이 제한된다. 현실주의 패권이론은 패권은 지켜야 하는 대상이다. 따라서 그냥 넘겨주지 않는다는 것은 논의의 대상이 아니다. 하지만 트럼프 행정부 시대 미국은 패권국 지위를 스스로 거부하고 있다. 패권국은 국제공공재를 제공하며 패권의 지위를 지키려하는데 미국은 오히려 파리 기후변화협약에 탈퇴하며 국제공공재에 대한 무관심을 표명하고 나섰다. 미국 우선주의를 위해서라면 패권지위도 무장해제할 수 있다는 모습으로 비치는 분위기인 것이다. 구성주의 시각에서 본다면 미국은 중국과 공유할 가치와 정체성이 부재한 상태이기 때문에 미국이 중국에게 패권지위를 자발적으로 이전시키고 있다고 볼 수도 없다. 미국과 중국은 국제정치를 바라보는 관점이 매우 다르고 국내정치도 상반된 체제를 가지고 있다. 따라서 구성주의 시각으로도 미국의 패권거부 현상에 대한 설명이 제한된다.

현실주의 시각에서 이러한 현상을 좀 더 자세히 살펴보자. 현실주의자에게 패권이라는 것은 필요하다면 군사력을 동원하고 심지어는 전쟁까지 불사하더라도 반드시 지켜야 하는 상대적 이익이다. 영국에서 미국으로 패권이 이동한 것은 국제체제에서 힘의 배분에 변화가 생긴 결과이지 영국이 의도적으로 미

7) Robert R. Gilpin, *War and Change in International Politics* (New York: Cambridge University Press, 1981).

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

9) Jack S. Levy, "Decline Power and the Preventive Motivation for War," *World Politics*, Vol. 40, No. 1 (1987), pp.82-107.

국에게 패권을 넘겨준 것이 아니었다. 즉 영국이 초강대국으로 성장한 미국에게 패권지위를 넘겨줄 수밖에 없는 힘의 차이를 인정한 결과였다. 따라서 현실주의자들이 주장하는 패권전이는 힘의 배분과 관련이 된다. 다시 말해 힘을 가진 국가와 이에 도전하는 국가의 역학관계에서 전쟁에 발생한다. 단지 현실주의자들 간 발생하는 주장의 차이는 전쟁 발발시점이 두 국가가 힘의 균형을 이루는 경우이나 아니면 힘의 차이가 더 좁혀지려고 하는 순간이냐이다.

그렇다면 중국은 군사적, 경제적 측면 모두에서 미국의 패권적 힘을 뛰어넘을 능력을 갖추고 있을까? 힘의 관점에서는 패권의 인계·인수를 논할 시점이 아닌 것은 분명하다. 미국은 여전히 세계 최강의 군사대국이다. 먼저 미국은 전 세계 군사비 지출에서 부동의 1위를 지키고 있다. 중국의 군사비 지출은 꾸준히 증가하여 2016년 기준 약 2,160억 달러를 군사비로 지출했지만 약 6,110억 달러를 군사비로 지출한 미국과는 여전히 큰 차이를 보이고 있다.¹⁰⁾ 또한 미국은 100여개 국가에 700여의 기지를 보유하고 있어 전 세계로 군사력을 투사할 수 있는 군사력 기반을 갖고 있는 국가이다.¹¹⁾ 더불어 군사조직 지휘측면에서도 가장 강력한 위상을 가지고 있다. 북대서양조약기구(NATO) 사령관은 미군이다. 나아가 미국은 최근 신형 항모인 USS *Gerald R. Ford*를 취역시키면서 11척을 항모체제를 다시 갖추게 되었다. 미국은 현 항모체제만으로도 사실상 전 세계에 대한 군사력 투사가 가능한 유일한 국가이다. 그럼에도 불구하고 2017년 6월 20일 미 하원 군사위원회가 항모운영을 11척 체제에서 12척 체제로 확대하라고 강력히 주문까지 하는 등 미국의 군사력 강화 추동력은 줄어들지 않을 전망이다.¹²⁾

중국의 군사력이 고속성장하고 있는 것은 맞지만 패권국 미국에 도전할 수준에는 미치지 못하고 있다. 중국은 2017년 4월 26일 첫 국산항모인 산둥함을 취역시키면서 라오닝함을 포함하여 2척 항모시대가 눈앞으로 다가왔다.¹³⁾ 나아가 3번 항모가 상하이에서 건조 중이고 4번 항모는 전자기식 캐터펄트를 장착하고 핵추진 방식을 채택하는 방안이 검토되고 있는 것으로 관측되고 있다.¹⁴⁾ 하지만 중국의 항모체제는 제2차 세계대전 후 오랫동안 패권유지의 핵

10) SIPRI(스톡홀름국제평화연구소), Military expenditure, <https://www.sipri.org> (검색일: 2017. 7. 3.).

11) Andrew Heywood(저), 김계동(역), 『국제관계와 세계정치』 (서울: 명인문화사, 2013), p.236.

12) “美의회 ‘항공모함 12척으로 늘려라’...항모전력 강화권고,” 『연합뉴스』, 2016.6.21., <http://www.yonhapnews.co.kr> (검색일: 2017.7.3).

13) “‘원양해군을 향해’...中 첫 자국산 항공모함 진수 임박,” 『세계일보』, 2017.4.25., p.14.

심적 군사력이었던 미국의 항모체제에 비하면 턱없이 부족하다. 해외군사기지 측면에서는 미국과의 차이가 더 극심하다. 중국은 2016년 2월 지부티에 첫 해군기지 착공을 시작하였고 “일대일로(一帶一路, One Belt/One Road)” 국가정책과 병행하여 추가 군사기지 확보도 추진 중이지만 제2차 대전 후 미국이 해외에 구축해놓은 수준을 고려하면 초보적 수준이다.¹⁵⁾

경제력 측면에서도 중국은 고속성장에도 불구하고 미국을 따라잡기에는 아직 역부족이다. 2016년 기준 미국의 GDP는 약 18조 5천억 달러인데 이는 약 11조 2천억 달러인 중국의 GDP를 크게 앞서는 수치로 미국은 여전히 세계 1위 자리를 고수하고 있다.¹⁶⁾ 단순한 현재 경제력 지표 뿐 만 아니라 미국의 지출 중 미래에 대한 투자가 많다는 점도 미국의 패권 지속성에 긍정적 신호를 제공한다. 미국은 전 세계 R & D 지출 중 약 40% 정도를 담당하고 있다.¹⁷⁾ 나아가 중국의 경제성장으로 세계에서 위안화가 차지하는 비중이 높아졌지만 여전히 기축통화는 미국 달러화이다. 또한 제2차 세계대전 후 만들어져 새로운 경제질서를 주도한 국제통화기금(IMF)과 세계은행(World Bank)은 여전히 미국의 강력한 영향력 하에 움직이고 있다.

이처럼 “하드파워” 측면에서 보면 중국이 미국의 하드파워를 추격하는 것은 아직 요원하다. 따라서 가까운 미래에 국제체제에서 “힘의 배분”에 변화를 주는 상황은 발생하기 힘들 것으로 보인다. 마찬가지로 이유로 현재 미·중관계가 패권전쟁으로 이어질 가능성도 희박할 것으로 보인다. 그렇다고 가치와 정체성 측면에서도 미국이 중국에게 전쟁 없이 패권지위를 넘겨준다는 것이 논리적으로 설명이 되지 않는다. 서구적 가치관을 공유했던 영국과 달리 중국은 미국과 정체성을 전혀 공유하지 있지 않고 가치관도 다르다. 미국은 개인을 중시하는 가치관이고 중국은 집단을 중시하는 가치관이다. 뿐 만 아니라 미국은 민주주의 체제이고 중국은 공산주의 체제이다. 가치관, 정체성 등 비물질적 요소 측면에서 미국과 중국이 공유할 수 있는 것이 전혀 없는 상황에서 패권을 전쟁 없이 넘겨주는 것은 설명이 되지 않는다.

이처럼 미국은 힘의 약화로 어쩔 수 없이 중국에게 패권을 넘겨주는 것도 아니고 또한 가치를 공유하지도 않기 때문에 그 지위를 양보하는 것도 아니다.

14) “‘전력 6배’ 中 첫 국산항모…美해양 패권에 도전장,” 『서울신문』, 2017.4.27., p.16.

15) “중, ‘일대일로’ 앞세워 해외 군사기지 확장추진,” 『연합뉴스』, 2017.6.7., <http://www.yonhapnews.co.kr> (검색일: 2017.7.3).

16) The World Bank, <http://data.worldbank.org> (검색일: 2017.7.3).

17) Andrew Heywood(저), 김계동(역), 『국제관계와 세계정치』 (서울: 명인문화사, 2013), p.236.

여기서는 트럼프 행정부 시대에 지나친 “미국 우선주의”로 추구로 인해 패권국이 국제정치에서 쫓겨야할 책임을 회피하거나 우선순위를 저평가하는 현상을 ‘패권거부’라 개념화한다. 국제정치사에서 보면 로마, 영국 등 패권국은 ‘패권유지’에 심혈을 기울어왔다는 측면에서 트럼프 시대 미국의 ‘패권거부’ 현상은 매우 이례적인 현상이다. 그렇다면 미국의 패권거부 상황은 어떻게 설명할 수 있을까? 미국의 패권거부는 국제체제에서 오는 구조적(structural) 요인이 아니고 미국의 내부적(domestic) 요인과 관련된다. 주지한 바와 같이 미국은 트럼프 대통령의 “미국 우선주의”라는 국내정치적 요인으로 인해 패권의 지위를 거부하는 우연적 부산물이 나타나고 있다. 이런 측면에서 국가의 내부적 변수가 국제체제에 영향을 줄 수 있다는 국제관계의 신고전적 현실주의자(neoclassical realists) 주장에 힘이 실리기도 한다. 따라서 미국의 패권거부 현상을 국제정치적 시각에서 패권전이와 관련하여 그 추이를 분석하는 것은 미·중 경쟁관계를 바라보는 시각을 확대하는 측면에서 중요한 가치가 있다. 미국이 패권국으로서 역할에 소극적인 것은 결국 미국의 세계적 리더십 부재라는 측면에서 생각해 볼 수 있다. 따라서 트럼프 행정부가 들어서면서 변화되고 있는 패권국의 리더십 약화 움직임을 안보·정치, 경제, 가치라는 세 분야로 구분하여 살펴보기로 한다.

Ⅲ. 미국의 패권리더십 거부 현상

1. 트럼프 행정부의 특징

미국은 외교정책에서 고립과 개입을 번갈아가며 국가이익을 추구해왔다. 그렇지만 고립주의를 추구할 경우에도 패권국으로서의 지위를 접을 정도로 극단적 고립주의는 피해왔다. 사실 패권유지와 고립주의는 양립할 수 없다. 패권을 유지하려면 국제체제에 관여를 하지 않을 수 없고 이러한 과정에서 다른 국가와의 소통을 통해 국제적 공공재를 제공해야하기 때문이다. 미국은 이에 성공하여 냉전체제에서 승리하였고 지금까지 세계유일의 초강대국이자 패권국으로 자리를 유지해오고 있다.

하지만 트럼프 행정부는 미국의 이러한 패권관성에 제동을 걸고 나섰다. 트럼프 대통령은 대선후보시절부터 “미국 우선주의(America First)”를 내세우며 신고립주의 정책을 전면으로 내세울 것임을 암시했다.¹⁸⁾ 트럼프가 대통령에 취임하면서 “미국 우선주의”가 본격적으로 정책화되고 있다. 특히 트럼프 행정부는 자유무역보다는 보호무역을 강조하며 경제적 이익 극대화 정책을 추진하고 있고, 반이민 행정명령 등 고립주의 정책도 가속화하고 있다. 또한 과거의 외교관계를 무시하며 새로운 외교적 프레임을 구축하고 있다. 자국이익에 조금이라도 도움이 된다면 기존의 질서의 변경하는 것을 주저하지 않겠다는 것이 트럼프 행정부시대 미국의 모습이다.

2. 미국의 세계리더십 후퇴 양상

미국은 제2차 세계대전 후 초강대국 지위에 등극하면서 냉전기 소련과 함께 국제무대에서 양극체제의 한축으로 역할을 하였다. 냉전기 미국은 소련에게 국제 주도국 지위를 빼앗기지 않기 위해 많은 국제 공공재를 제공하였다. 미국은 안보적 공공재 차원에서는 NATO와 같은 다자동맹, 한미동맹과 같은 양자동맹을 제공하였다. 또한 미국은 경제적 공공재 차원에서는 자유무역 환경을 보장하였다. 패권경쟁에서 이기기 위한 미국의 노력으로 해석될 수 있다.

1991년 소련이 붕괴되면서 양극체제는 국제무대에서 사라지고 미국만이 초강대국으로서 남게 되었다. 탈냉전기 유일한 초강대국으로 그 위상이 강화되면서 미국은 패권 리더십을 확대하기 시작했다. 지금까지의 안보, 경제 공공재 외에도 가치적 공공재 제공에도 그 투자를 확대한 것이다. 2009년 4월 오바마 미 대통령은 “핵무기 없는 세계”를 주장하며 인류의 미래라는 가치를 위해 미국이 전면으로 나서는 리더십을 발휘했다.¹⁹⁾ 또한 오바마 미 대통령은 자동차 연비를 증대시키는 행정명령을 내리는 자리에서 “지금은 우리 조국인 미국과 지구가 지속적으로 번영할 수 있는 미래를 선택함으로써, (지구 온난화라고 하는) 도전에 직면하는 역사적인 시점에 서 있습니다.”라고 말하며 세계기후 지

18) 이선희·김중완·정한범, “트럼프 현상으로 본 미국 고립주의의 본질과 재현 가능성 전망,” 『한국정치외교사논총』, Vol. 38, No. 1 (2016), pp.281-314.

19) 오바마 대통령의 “핵무기 없는 세계”에 대한 글은 한용섭, “핵무기 없는 세계 : 이상과 현실,” 『국제정치논총』, Vol. 50, No. 2 (2010), pp.251-271 참고.

킴이로서 역할을 강조했다.²⁰⁾ 나아가 미국은 세계인권 문제 해결에도 주도적 역할을 하면서 패권리더십을 발휘하여 왔다.

하지만 트럼프 행정부가 들어서면서 패권유지에 대한 의지가 약화되는 모습을 보이고 있다. 패권유지의 능력이 없기 때문이 아니라 “미국 우선주의”를 내세우는 과정에서 세계리더십이 약화되기 때문이다. 즉 우발적 패권거부 상황이 발생하고 있는 것이다. 이처럼 미국이 나서서 패권 리더십 발휘를 축소시키는 것은 매우 이례적인 현상이 아닐 수 없다. 이런 현상이 장기화되면서 세계에서 미국의 리더십을 의심하는 현상도 나타나는 분위기다. 따라서 미국은 “소프트파워” 약화가 우려되는 상황에 봉착하고 있고 세계적으로 미국의 패권 지위를 인정하지 않으려는 현상마저 조짐을 보이고 있다. 미국의 세계 리더십 후퇴는 안보, 경제, 가치라는 세 가지 측면으로 구분하여 판단해 볼 수 있다.

가. 안보·정치리더 지위후퇴

패권국은 국제안보, 국제정치에서 공공재를 제공하여 국제체제의 안정을 주도해야 그 위상을 유지할 수 있다. 그러나 미국의 패권유지에 대한 의지를 의심하게 하는 특이한 현상이 발생하고 있다. 다시 말해 패권적 리더십의 후퇴라는 이례적인 환경이 만들어지고 있는 것이다. 그렇다면 미국이 국제무대의 안보·정치리더로서 그 위상의 약화를 초래하는 최근의 행보는 어떠한 사례를 들 수 있는가?

먼저 북한문제 측면을 들 수 있다. 미국이 안보측면에서 가장 큰 관심을 갖는 사안 중 하나는 북한 핵 및 탄도탄 문제이다. 최근 스톡홀름국제평화연구소(SIPRI)는 북한이 이미 10~20개의 핵탄두를 이미 보유한 것으로 추정된다고 분석했다.²¹⁾ 또한 2017년 7월 4일 동해상에 화성-14형 탄도탄 발사에 성공함으로써 ICBM 발사능력을 구축했다고 중대발표를 하였는데 이는 북한의 탄도탄이 전 세계를 타격할 수 있다는 엄포를 던진 것이라 할 수 있다.²²⁾ 즉 북한 탄도탄이 국가안보, 지역안보를 뛰어넘어 국제안보와 직접 연계되는 셈이다. 북핵문제 해결이 마지노선을 넘고 있는 엄중한 시기라는 측면도 있다.

20) 김보영, “미국 오바마 정부의 기후변화 정책 분석,” 『가스산업』, 한국가스공사 경영연구소 (2009), p.3.

21) SIPRI(스톡홀름국제평화연구소), World nuclear forces, share of world total by country, <https://www.sipri.org> (검색일: 2017 7.4.).

22) “北 ICBM 도발…韓美 레드라인 위협,” 『매일경제』, 2017.7.5., p.1.

하지만 미국의 북 핵 및 탄도탄 문제에 대한 관심은 국제안보 리더로서 역할을 강화한다는 의지의 표명이라기보다는 북한이 ICBM 개발을 통해 미국의 본토에 도달 가능한 핵무기 구비하는 심각한 사태에 대비하는 즉 미국의 국가안보 차원에서 이루어지는 경향이 강하다.²³⁾ 2017년 6월 3일 싱가포르에서 개최된 상그릴라 대화에서 매티스(James Mattis) 미 국방장관은 북한의 무기개발은 미국에게 “명확한 현재 위협”이라고 역설했다.²⁴⁾ 국제안보 채널에서 미국에 대한 위협을 강조하면서 국제안보보다 국가안보에 무게를 더 두는 것은 패권국의 역할에 대한 의지약화로 비추어질 수 있다. 미국이 패권지위 유지를 위한 의지가 있다면 국제안보를 중요시하면서 미 국가안보에도 위협이라는 메시지가 필요한 것이다. 패권국으로서 국제적 안보공공재를 지키려는 노력보다는 국가안보에 매달린다는 의식의 확산은 미국의 세계리더십 역할축소와 무관치 않다.

혹시 미국이 북 핵 및 탄도탄 도발을 단순히 국가안보를 넘어 국제 안보공공재라 간주하고 관심을 갖는 경우라 가정한다고 하더라도 미국이 패권국으로서 북한문제를 주도적으로 해결하고 있다는 메시지를 던지지 못하고 있다. 오히려 미국은 북한문제 해결의 주도권을 중국에게 스스로없이 내어주는 상황이 연출되고 있다. 중국의 입장에서는 패권의 무임승차라는 이득을 볼 수도 있는 셈이다. 미국은 중국이 북한에 대한 경제력 영향력이 가장 강한 국가라는 이유를 들어 중국에게 이 문제를 해결하라고 주문하고 있다.²⁵⁾ 하지만 미국이 주도가 되어 해결하고 중국에게 일부 역할을 주문하는 것과 중국이 북한문제를 해결할 수 있는 유일한 국가라고 말하는 것은 분명 다르다. 미 트럼프 대통령은 중국 시진핑 주석에게 “중국이 북한문제를 해결하지 못하면 미국이 할 것이다”라는 메시지를 계속해서 던지면서 미국이 중국에게 주도권을 준다는 뉘앙스를 풍기고 있다.²⁶⁾ 국제문제 중 가장 심대한 사안으로 인식되는 북핵문제의

23) The Economist도 북한의 ICBM 개발로 미본토가 직접 공격의 범위에 포함되는 상황이 도래함에 따라 트럼프 행정부는 이를 심대한 도발로 생각하며 국가안보 차원에서 중국에게 북한의 저지를 요청하고 있다고 분석한다. The Economist, “Lexington: Clear and present danger,” June 10, 2017., p.34.

24) The Economist, “Lexington: Clear and present danger,” June 10, 2017.6.10., p.34.

25) KIDA(한국국방연구원) 보고서는 북핵문제 해결을 위해 중국에 전적으로 의존하는 것을 “아웃소싱”이라 표현하면서 이는 북한과 관계에 있어 미·중간 차이, 중국에 대한 미국의 압박제한 상황 발생 가능성으로 인해 최적의 해결방안이 아니라고 주장한다. 김진아, “미국 트럼프 행정부의 대북정책 전망,” 『주간국방논단』, Vol. 17, No. 21 (2017.5.22).

26) The Economist는 미 트럼프 대통령은 중국 시진핑 주석에게 “If China will not act to halt the North Korean missile threat, America will”이라는 새로운 메시지를 전달하고 있다고 언급한다. The Economist, “Lexington: Clear and present danger,” June 10, 2017, p.34.

주도권을 중국에게 넘긴다는 것은 패권지위를 낮추겠다는 의미로 해석될 소지가 있다. 실제로 미국이 배제된 채 중국이 주도가 되어 북한문제를 해결하면 미국의 패권지위에 치명적인 결과를 초래할 수도 있다.

국제정치적 측면에서 보면 미국이 중국에게 북핵문제 해결을 주문하는 것은 약소국에게 요청하는 것과는 그 의미가 다르다. 패권국 미국이 약소국에게 특정 분야에 대해 미국과 협력해달라고 주문하는 것은 패권지위의 약화가 아니라 강화에 도움이 될 수 있다. 하지만 미국이 G2 국가인 중국에게 가장 중요한 국제문제에 대한 해결을 요청하는 것은 그 문제의 주도권을 준다는 의미로 해석될 소지가 충분하다. 결국 미국이 중국에게 세계리더십 역할을 전가함으로써 패권유지를 위한 도구를 빼앗기는 형국이 될 수 있는 셈이다. 중국은 북핵문제 해결 시 미국에게 보상을 요구할 수도 있다. 미 보상에는 남중국해 지배권 인정, 동남아시아 국가들과의 해양분쟁 시 미국의 미개입 보장, 대만문제 미국의 미개입 보장 등이 포함될 수도 있다. 이러한 논의 자체가 미국의 패권지위로 안정을 누리왔던 국가들에게 미국의 리더십을 인정하지 않도록 부정적 신호를 줄 수 있다. 그렇지 않아도 트럼프 행정부에 접어들어 “Pivot to Asia-Pacific(아시아·태평양 재균형)” 전략이 그 힘을 많이 잃어가는 상황에서 미국이 중국의 성장을 용인해주는 상황에 대해 동남아시아 국가들은 우려하지 않을 수 없을 것이다.

미 트럼프 행정부가 기존의 우적관계에 지형변화를 가져오고 있다는 것도 안보·정치리더 자격상실을 부채질하고 있다. 트럼프 행정부 시대에 미국의 전통적 우방국이 멀어지고 불편했던 국가들이 가까워지는 현상이 나타나고 있다. 미국은 자국의 이익만을 강조하는 과정에서 우방 국가들의 입장은 듣지도 않은 채 북대서양조약기구(NATO)국에게 방위비 분담을 증액을 일방적으로 요구하고 무역 불균형에 대한 불만을 공공연히 토로하고 있다. 이러한 현상은 NATO를 통해 유럽국가와 함께 안보공공재를 제공해왔던 전통적 미국의 행동과는 매우 다른 모습이 아닐 수 없다. 따라서 미국의 전통적 우방국들로 하여금 미국이 이제 다른 길을 걸을 수 있다는 우려를 만들어 내기에 충분한 상황이 아닐 수 없다.

이런 모습이 지속되면서 미국의 전통적 우방국이었던 유럽은 NATO에 의지하지 말고 이제 스스로를 지켜야한다는 것을 강조하고 나섰다. 2017년 5월 28일 독일의 메르켈 총리는 “우리[유럽]가 다른 국가에 완전히 의존하던 시대는 이제 끝났다”고 연설함으로써 미국에게 등을 돌리면서 독자방위의 필요성을

시사했다.²⁷⁾ 이처럼 전통적 우방인 유럽과는 멀어지고 있지만 아이러니하게도 미국에게 가시와 같은 존재였던 러시아, 중국 등과는 매우 가까워지는 행보를 이어가고 있다. 특히 러시아는 트럼프 행정부 집권을 무척 반기는 분위기다. 대선 전 중국의 환율조작국이라 몰아 부치며 반감을 드러냈던 트럼프 대통령은 중 시진핑 주석과 정상회담 이후 중국에 대한 신뢰감을 나타내기도 했다.²⁸⁾

이와는 달리 트럼프 행정부는 전통적 우방국에 대해서는 홀대하거나 심지어는 몰아세우기에 나서고 있다. 먼저 미국의 카타르 때리기를 들 수 있다. 카타르는 미군 1만 명이 근무하는 알 우데이드 공군기지가 있는 미국의 안보 우방국이다. 트럼프 미 대통령은 이를 아랑곳 하지 않은 채 2017년 5월 중동순방 기간 중 “카타르는 막대한 테러 자금을 지원하고 있다”고 말하며 “사우디와 UAE를 지지한다.”고 말했다.²⁹⁾ 패권국의 이러한 행보는 중동정치에 막대한 영향을 미치며 결국 2017년 6월 사우디아라비아, UAE, 예멘, 리비아, 이집트, 바레인 등 아랍 6개국과 카타르와 단교를 단행하는 극단적 정치상황에 내몰린다. 트럼프 행정부의 우방국에 대한 무관심 나아가 적대감이 국제정치를 혼란에 빠뜨리고 리더십 부재현상을 부추기는 결과를 초래한 것이다. 뒤늦게나마 미국이 카타르 단교 사태 해결을 위해 나섰지만 가뜩이나 불안한 중동상황을 더 혼란스럽게 만들었다 점은 패권지위 자격을 의심케 할 만 하다.

이스라엘-팔레스타인 분쟁해결을 주도해온 미국의 모습에도 변화가 감지된다. 분쟁해결에는 중립적 자세가 매우 중요하다. 하지만 트럼프 행정부는 팔레스타인보다 이스라엘의 편을 들어주는 경향이 나타나면서 분쟁해결의 진정성을 의심케 만들고 있다. 2017년 6월 21일 트럼프 대통령의 사위 재러드 쿠슈너 백악관 선임고문이 이스라엘-팔레스타인 분쟁해결을 위해 이스라엘을 방문했을 때 압바스 팔레스타인 수반에 불만을 표시한 것으로 전해지고 있다. 심지어는 쿠슈너 선임고문 방문 후 미국이 중재역할을 포기할 수도 있다는 보도가 나오는 등 미국의 중립적 분쟁해결 노력이 예전과 같지 않음을 암시하고 있다.³⁰⁾

27) The Economist, “Europe and Trump: Don’t let him get to you,” June 3, 2017., p.37.

28) 미·중 정상회담 이후 트럼프 대통령은 “I think I like him a lot, I think he likes me a lot”이라 말했다. The Economist, “Lexington: Clear and present danger,” June 10, 2017., p.34.

29) 한국경제, “사우디-카타르 갈등, 뒤늦게 중재 나선 미국”, 2016.6.18, <http://news.hankyung.com> (검색일: 2017.6.28).

30) “트럼프, 이스라엘-팔레스타인 평화협상 중재 포기할 수도...,” 『동아일보』, 2017.6.26., <http://news.donga.com> (검색일: 2017.7.4.).

트럼프 행정부가 들어서면서 미국이 국제무대에서 정치적 리더로서 그 위상이 퇴색되고 있는 것은 심각한 일이 아닐 수 없다. 특히 이러한 우려는 2017년 6월 1일 미국의 파리 기후변화협약 탈퇴결정이 그 정점을 찍었다. 패권안정론은 패권국이 세계적 공공재를 제공하는 정치적 리더십을 발휘하여 체제안정을 도모한다고 주장한다. 지구의 환경변화를 막는 것은 패권국이 그 정치적 리더십을 발휘하는 가장 중요한 분야 중 하나이다. 하지만 트럼프 행정부가 “미국 우선주의”라는 고립주의적 정책의 일환으로 파리협약에서 탈퇴하면서 미국 없이 기후변화를 막아보려는 새로운 리더십이 가동되고 있다. 안토니오 구테흐스 유엔 사무총장은 미국의 탈퇴 결정에도 회원국이 목표달성의지를 강화하면서 협약 목표치 달성이 가능할 것이라고 언급하면서 미국의 리더십 없이도 파리협약이 가능하고 있음을 암시했다.³¹⁾

이처럼 미국이 북핵문제, 이스라엘-팔레스타인 분쟁 등 국제안보문제에서 한발 물러서는 모습을 보이고, NATO와 같은 전통적 우방을 멀리하며, 미 공군기지가 있는 우방국 카타르 단교사태를 방치까지 하면서 패권국 미국의 정치·안보적 리더십이 급격히 약화되고 있다. 이에 따라 미국의 전통적 우방국들은 현실주의 국제정치학자들이 주장하는 자조(self-help)의 중요성을 인식하는 상황이 만들어지고 있다. 즉 자국의 안보를 미국에 의존하지 말고 스스로 지켜야 한다는 담론이 형성되는 분위기다. 2017년 싱가포르에서 개최된 샹그릴라 대화에서 미국은 아시아 평화와 안정이라는 자신의 안보공약은 후퇴하지 않을 것이라 강조했지만 이런 말을 믿는 분위기는 강하지 않았다. 중국이 남중국해에서 동남아시아 국가들의 관할권을 무력으로 제한하려 할 경우 고립주의 정책을 추진하고 있는 미국이 자신들을 도와주지 않을 수 있다는 인식이 확산되고 있다. 미국의 우연한 패권거부로 패권국이 국제체제 안정을 유도할 수 없게 되는 상황이 도래되고 있는 것이다.

나. 경제리더 지위후퇴

트럼프 행정부 들어 미국은 국제경제 지도국으로서의 역할도 소극적인 모양새다. 제2차 세계대전 후 미국은 국제통화기금(IMF), 세계은행(World Bank) 창설을 주도하며 새로운 국제경제질서 형성의 지도력을 발휘했다. 또한 미국

31) “유엔 사무총장, ‘미국은 탈퇴해도 파리 기후협약 목표치 달성가능,’” NEWSIS, 2017.7.3., <http://www.newsis.com> (검색일: 2017.7.4.).

이 주도하는 세계무역질서의 기본정책은 자유무역이었으며 이를 전 세계적으로 확산시키는데 노력하여왔다. 이의 연장선장에서 최근인 2015년 10월 미국은 태평양 연안국 11개국과 함께 2015년 10월 환태평양 경제동반자 협정(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership, TPP)에 타결하기도 하였다. 미국 주도의 세계경제를 강화하기 위한 패권적 리더십이었다고 볼 수 있다. 다자간 협정인 TPP는 한·미 FTA와 같은 양자 협정보다 높은 개방수준을 추진하면서 자유무역 경제질서가 더욱 탄력을 받을 것으로 기대되었다.

하지만 트럼프 대통령은 집권하자마자 대선후보시절 강조했던 대로 자유무역에 거부감을 나타내며 보호무역을 강화하고 나섰다. 2017년 1월 31일 미국은 TPP 사무국인 뉴질랜드에 탈퇴의사를 공식통보하면서 TPP는 추동력을 잃고 기존 회원국은 혼란의 상황에 빠지게 된다.³²⁾ 주도국을 잃어버린 TPP는 그 힘이 빠지고 있는 모습이 역력하다.

트럼프 대통령이 “미국 우선주의”에서 가장 챙기는 분야는 바로 경제이기 때문에 최근 미국은 기존의 무역질서를 자국에 유리하도록 변화시키는 노력을 집중하고 있다. 지금까지 미국이 체결한 무역협정이 자국에 불리했다는 판단에 따라 무역협정 변화를 모색하고 있다. 2017년 4월 29일 트럼프 대통령은 한·미 FTA와 북미자유무역협정(NAFTA) 등 기존 FTA 전면 재검토라는 행정명령을 내렸다.³³⁾ 다만 미국은 현실적인 장벽에 직면하여 FTA 협정 폐기보다는 재협상 방향으로 경제이득을 챙기려할 가능성이 높다. 만약 미국이 협정 재검토가 원하는 수준에 못 미칠 경우 NAFTA 폐기까지 배제할 수 없지만 이 경우 자국기업도 크게 타격을 받는다는 점을 의식하지 않을 수 없을 것이다. 예를 들어 멕시코는 전체 전력의 1/4이상을 미국의 천연가스에 의존하고 있기에 미국 천연가스 업계에 매우 중요한 시장이다.³⁴⁾ 따라서 NAFTA가 폐지되면 미국 천연가스 업계는 직격탄을 맞게 된다.

2017년 6월 30일 한·미 정상회담 후 트럼프 미 대통령은 “미국은 지금 한국과 무역조건에 대해 재협상을 논의하고 있다”고 말하면서 한·미 FTA 재협상에 대한 강한 의지를 표명했다.³⁵⁾ 이에 따라 한국 입장에서는 자동차와 철

32) “트럼프 행정부, TPP 탈퇴 공식 통보,” 『서울경제』, 2017.1.31., <http://www.sedaily.com> (검색일: 2017.7.3.).

33) “미국, NAFTA는 재조정 절차...협상 장기화 가능성도,” 『한국일보』, 2017.7.2., <http://www.hankookilbo.com> (검색일: 2017.7.4.).

34) “트럼프 NAFTA 폐기 가능성에 천연가스 업계 ‘긴장,’” 『NEWSIS』, 2017.6.27., <http://www.newsis.com> (검색일: 2017.7.4.).

강업계의 고민이 높아지는 형국이다. 트럼프 미 대통령은 다자간 협정이든 양자 협정이든 그 유형을 막론하고 자유무역에 대한 부정적 인식을 극명하게 드러내고 있다. 기존의 자유무역을 통해 미국이 막대한 손해를 보았다 판단하기 때문이다.

이처럼 트럼프 대통령이 “미국 우선주의”에 따라 경제적 실리에만 치중하면서 자유무역이라는 세계적 공공재를 제공하는 패권국의 역할이 위축되고 있다. 나아가 우방국과도 방위비 분담금, 무역문제 등에서 다른 목소리를 내면서 북한문제, 중국의 부상, 러시아의 서진과 같은 국제안보문제에서 고강도 협력을 하는 것이 어려운 환경이 만들어지고 있다.

다. 가치리더 지위후퇴

이처럼 미국이 안보·정치리더로서 그리고 경제리더로서도 그 지휘가 후퇴되고 있지만 패권지위에 가장 큰 위협은 트럼프 행정부가 지나치게 자국의 ‘이익(interests)’을 강조한 나머지 ‘가치(value)’를 등한시 한다는 것이다. 패권유지에 필요한 자산은 “하드파워” 뿐 만 아니라 “소프트파워”도 필요로 한다. “하드파워”는 패권국이 보유한 군사력, 경제적 등 물질적 자산이지만, “소프트파워”는 패권국이 다른 국가들에게 호감과 매력있는 국가로 인식될 때 구비되는 것이다.³⁶⁾ 하지만 트럼프 행정부가 세계적 가치를 등한시 하면서 다른 국가들의 미국에 대한 호감도가 낮아지는 현상이 나타나고 있다.

21세기 패권의 지위는 패권국 자신의 국가이익만을 추구해서는 유지될 수 없다. 하지만 트럼프 행정부시대에 미국이 ‘가치’보다는 ‘이익’을 추구하려는 경향이 강하게 나타나면서 ‘소프트파워’ 잠식 가능성이 높아지고 있는데 이는 패권 내려놓기로 비추어질 가능성도 배제할 수 없다. 그렇다면 미국의 가치리더로서 위상저하는 어떤 사례를 통해 확인할 수 있는가?

우선 권위주의 정권 끌어안기 현상에서 찾아볼 수 있다. 트럼프 행정부시대에 접어들어 미국이 독재정권, 인권탄압정권 등 권위주의정권을 끌어안으면서 가치리더로서 그 위상이 퇴보되고 있다. 트럼프 대통령은 2016년 쿠데타 실패

35) “한·미 FTA, ‘전면 재협상 혹은 일부 수정’...발효 5년 만에 중대기로 서다,” 『글로벌이코노믹』, 2017. 7. 4., <http://news.g-enews.com> (검색일: 2017.7.4.).

36) ‘하드파워,’ ‘소프트파워,’ ‘스마트파워’에 대한 개념은 Joseph S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004); Joseph S. Nye, *The Future of Power* (New York: Public Affairs, 2011).

후 10만 명 이상의 국민을 체포하거나 구금시킨 에르도안 터키 대통령에게 선거승리를 축하해주었다.³⁷⁾ 푸틴 러시아 대통령에 대해서는 대선 상시부터 훌륭한 지도자라고 치켜세웠다. 또한 그는 마약문제해결을 구실로 약 9천명을 사살한 두테르테 필리핀 대통령의 추진력을 높게 평가했다. 뿐만 아니라 트럼프 대통령은 반대세력 수만 명을 구속한 알시시 이집트 대통령을 칭찬하였다.

트럼프 행정부의 가치 리더십 포기현상은 반이민 정책 및 종교차별 성격의 정책을 통해서도 확인된다. 미국은 이민자의 국가이다. 세계 각지에서 아메리칸 드림(American dream)을 찾아 이민자들이 뿌리를 내리고 자신의 몫을 다하는 과정에서 현재의 패권국이 된 곳이 바로 미국이다. 하지만 트럼프 행정부가 들어서자마자 이런 미국이 이민자에 대한 강한 반감을 드러내고 있다. 2017년 1월 트럼프 대통령은 국토안보부에서 미국-멕시코 간 장벽 건설에 관한 행정명령에 공식 서명하면서 반이민 정책을 공식화하였다. 또한 2017년 1월 테러우려 대상국 7개국에 대해 이민자 입국금지 행정명령을 내렸다. 그리고 이 행정명령이 연방법원 일부 지원에서 무력화되자 2017년 3월에는 중동·아프리카 6개국 국민의 입국을 90일 동안 제한하고 모든 난민 입국을 120일간 금지시키는 수정 행정명령을 발동했다.³⁸⁾ 이는 불법이민자 단속과 테러분자 입국차단을 명분으로 들었지만 미국의 전통적 가치에 반하는 것들이 많고 고립주의를 극명하게 드러내는 모습이기도 하다.

〈표 1〉 미국의 패권리더십 거부현상

유형	후퇴사례
안보·정치리더 (자국안보)	<ul style="list-style-type: none"> • 중국에 역할 전가 <ul style="list-style-type: none"> - 북핵문제 해결 가능국가로 중국을 지정 • 기존 우적관계 지형변화 촉진 <ul style="list-style-type: none"> - 전통적 우방국 홀대 - 카타르 외교단절 사태 조장·방치 • 이스라엘-팔레스타인 중재역할 지지부진 • 파리기후 협약 탈퇴

37) The Economist는 미 트럼프 대통령이 두테르테 필리핀 대통령, 에르도안 터키 대통령, 알시시 이집트 대통령 등 권위주의정권에 대해 호감을 갖는 것을 두고 미국이 “가치”보다 “이익”을 추구하고 있다고 분석한다. *The Economist*, “America’s foreign policy: Goodbye to values,” June 3, 2017, p.50.

38) “트럼프 반이민 행정명령 발효되자 변호사들 공항으로 몰려,” 『SBS News』, 2017.6.30., http://n_ews.sbs.co.kr (검색일: 2017.7.3.).

유형	후퇴사례
경제리더 (보호무역)	<ul style="list-style-type: none"> • 환태평양 경제동반자 협정(TPP) 탈퇴 • FTA 폐기 혹은 재협상 추진 <ul style="list-style-type: none"> - NAFTA, 한·미 FTA 등
가치리더 (자국이익)	<ul style="list-style-type: none"> • 인권탄압국가 끌어안기 • 반이민 정책, 종교적 차별 <ul style="list-style-type: none"> - 멕시코 국경 장벽건설 등 - 난민거부 - 이슬람 6개국 미국 입국금지 행정명령

특히 반이민 행정명령은 자칫 종교차별로 비칠 수 있는 소지가 많다. 워싱턴주 노아 퍼셀 법무차관은 반이민 행정명령 관련 “트럼프 대통령이 무슬림들의 입국을 전면 금지할 것을 명했다.”면서 이는 종교차별이라고 반감을 표시했다.³⁹⁾ 유엔에서도 미국의 행보에 종교적 차별적 속성이 있음을 우려했다. 트럼프 대통령이 반이민 행정명령에 서명한 지 3일 후인 2017년 1월 31일 안토니우 구테흐스 유엔 사무총장은 각 국가들이 국경을 관리하는데 있어 “종교, 인종, 국적”을 이유로 차별을 하는 것은 국제사회의 근본적인 가치에 반한다고 지적했다.⁴⁰⁾

지금까지 미국은 민주주의의 스승, 인종적·종교적 차별을 없애기 위해 가장 노력하는 국가, 인권을 가장 소중한 가치로 여기는 국가로 전 세계의 호감을 받고 나아가 가장 매력있는 국가로서 인식되어 왔다. 즉 미국의 “소프트파워”는 “하드파워”만큼이나 강했다. 트럼프 시대에 미국의 “하드파워”에는 변화가 없지만 “소프트파워”는 잠식될 위기에 처하고 있다. 미국이 패권국으로서의 리더십에 관심을 두지 않으면서 중국에게 패권 무임승차라는 기회의 창이 열리고 있다. 즉 이 틈새가 열리면서 중국이 세계에 보다 강력한 영향력을 행사하기에 유리한 환경이 조성되고 있는 것이다. 이에 따라 중국은 미국의 패권역할 부재라는 틈새시장을 공략하는 움직임이 조금씩 나타나고 있다.

39) “美항소법원 ‘종교 차별소지 땀 트럼프 반이민명령 원천 무효화,’” 『이데일리』, 2017.2.8., <http://www.edaily.co.kr> (검색일: 2017.7.3).

40) “유엔 사무총장도 트럼프 비판, ‘종교·인종·국적 차별해선 안돼,’” 『중부일보』, 2017.2.1., <http://www.joongboo.com> (검색일: 2017.7.3).

IV. 중국의 틈새공략

1. 시진핑의 전략

2013년 3월 시진핑이 국가주석으로 취임하면서 중국의 강대국화 전략이 더 가속화되었다. 시진핑 지도체제 이전 중국은 조용히 힘을 키워 때를 기다리는 “도광양희(韜光養晦)” 전략을 채택하여왔다.⁴¹⁾ 하지만 시진핑 시대에 접어들어 이제 때가 도래하고 있다는 점을 강조하며 “신형 대국 관계” 설정을 주장하고 나섰다. 중국을 강국으로 인정해줄 때까지 조용히 기다리지 않고 이제 강국이니 그에 맞게 관계를 설정하자는 조바심이 나타나고 있는 것이다. 이는 고속 경제성장과 이에 따른 군사력 현대화로 자신감을 얻은 중국이 역사적 중심국으로서의 위상을 회복하여 “중국의 꿈(中國夢)”을 실현하겠다는 적극적 국가전략이라 평가할 수 있다.

트럼프 행정부시대에 접어들어 미국이 세계리더로서 발을 빼는 모습을 보이고 다른 국가들도 세계리더로서 받아들일 수 없다는 인식이 확산되자 중국은 적극적 국가전략을 강화하며 세계리더십 역할확대를 위한 호기로 받아들이는 모양새다. 중국이 G2국가로 성장하고 “신형 대국 관계” 설정까지 운운할 정도로 강대국이 된 것은 고립주의가 아닌 개방의 결과였다. 등소평의 개혁·개방정책으로 중국의 경제가 급성장하고 이를 바탕으로 강력한 군사력 건설추진이 가능했기 때문에 G2 국가가 될 수 있었던 것이다. 결국 현재의 중국을 탄생하게 해 준 것은 고립주의가 아니라 세계화였던 것이다. 따라서 중국은 미국이 고립주의를 추진하는 상황에서 반대로 개방정책을 확대함으로써 패권적 리더십에 도전하고 이를 통해 세계화가 자국에게 주는 혜택을 지속 향유하려 할 것이다. 따라서 중국은 시장을 막는 것이 아니라 시장을 더욱 활짝 열려고 할 것이고 이 과정에 세계 경제리더로서 그 위상을 높이고 안보적, 가치적 분야까지 그 리더십을 확장하려 할 수 있다. 마찬가지로 이유로 트럼프 행정부가 패권 역할에 주춤하는 사이 중국이 이를 패권지위 획득을 위한 절회의 기회로 삼아 틈새공략을 강화하는 움직임이 포착되고 있다. 중국의 틈새공략은 국제체제에

41) 강준영, “시진핑 시대, 중국의 동아시아 정책 - 이론과 실제 -,” 『중국과 중국학』, 제24호 (2015), pp.173-174.

서 리더십을 강화하고 있는 최근사례를 통해 확인할 수 있다.

2. 중국의 틈새공략

가. 안보·정치리더십 공략

중국이 국제무대에서 안보·정치리더십을 강화하는 최근의 움직임은 상하이협력기구(SCO)를 통해서 아주 잘 드러난다. 상하이협력기구는 중국이 주도하는 역내 안보기구로 정식 회원국은 중국·러시아·카자흐스탄·카르키스탄·타지키스탄·우즈베키스탄·인도·파키스탄 등 8개국이다. 상하이협력기구의 사무국은 베이징에 위치하고 있으며 매년 정상회담을 개최하여 안보 관련 주요 의제를 토의하고 회원국 간 공조체제를 구축하고 있다. 상하이협력기구는 1996년 중국과 러시아가 주도한 상하이-5를 전신으로 하고 있는데 주요 의제는 중국 국경에 대한 공동관리에 중점을 두고 있었다.⁴²⁾ 하지만 우즈베키스탄이 추가 회원국이 되면서 2001년 상하이협력기구로 발전한 후 2017년 6월에는 인도, 파키스탄까지 정식 회원국이 되었다.⁴³⁾ 나아가 옵서버로 참여하여 왔던 중동국가인 이란도 정식 회원국 자격을 희망하고 있어 정식 회원국은 계속 증가할 전망이다. 따라서 현재는 미국 중심의 안보리더십에 도전하는 중국 중심의 안보기구로 그 기능이 확대되고 있으며 이 과정에서 세계에 대한 영향력도 조금씩 신장되고 있다. 특히 트럼프 행정부가 패권적 리더십을 게을리 하는 사이 중국이 회원국을 늘림으로써 틈새공략을 했다는 평가도 가능하다. 패권국 미국에 도전하기 위해 중국이 다른 국가들과 힘을 규합하고 있다는 것은 패권전이 측면에서 주목할 만한 사안이지만 더 중요한 점은 중국의 이러한 의도가 미국의 패권적 리더십 부재로 더욱 탄력을 받고 있다는 것이다.

중국은 남중국해에서 해양분쟁 중인 동남아시아 국가들과 가까워지려는 노력에도 심혈을 기울이고 있다. 예를 들어 2010년 중국은 동남아시아국가연합(ASEAN)과 자유무역협정을 맺으면서 남중국해에서 해양갈등문제를 경제적으로

42) 문수언, “상하이협력기구(SCO)를 통하여 본 러시아와 중국관계: 러시아의 우려와 대응,” 『사회과학논총』, 제13집 (2010), p.2.

43) “상하이협력기구, 인도·파키스탄 정식 회원으로...‘이란도 환영,’” 『경향신문』, 2017.6.6., <http://www.khan.co.kr> (검색일: 2017.7.5).

로 희석시키려는 양면전술을 펼치고 있다. 특히 트럼프 행정부가 들어서면서 동남아시아 국가들은 미국의 안보공약을 신뢰하지 못하는 상황이 발생함에 따라 안보적 측면에서도 이들 국가들이 중국과 계속 갈등관계만 유지할 수 없는 형국이 되었다. 따라서 동남아시아국가들의 해군이 중국해군과 손을 잡고 남중국해를 함께 순찰하고 경계하는 기이한 현상까지 전개되고 있다.⁴⁴⁾ 특히 남중국해에서 해양분쟁 중인 필리핀과의 안보공조가 두드러지게 나타나고 있다. 2017년 5월 필리핀 두테르테 대통령은 중국 시진핑 국가주석에게 무기지원을 요청했는데 중국이 이 요청을 받아들이면서 약 133억 상당의 군사장비를 지원하기로 결정한 것이다. 이에 2017년 6월 29일 두테르테 필리핀 대통령은 “군사지원에 대해 필리핀 국민을 대신해 시진핑 국가주석과 중국정부에 감사를 표한다.”고 말하는 등 기존의 적대적 관계가 청산되는 분위기마저 감지되고 있다.⁴⁵⁾

또한 중국이 패권국으로서 그 영향력을 전 세계로 확대하려면 해외 군사기지 확보가 필수적이다. 따라서 중국은 최근 해외 군사기지 확보에 많은 공을 들이고 있다. 현재 중국은 아프리카 지부티의 해군기지가 유일한 해외 군사기지인데 이에 그치지 않고 추가기지 확보를 검토 중인 것으로 알려져 있다. 이 중에는 중국과 동맹관계를 유지하고 있는 파키스탄이 유력한 후보지로 거명되고 있다.⁴⁶⁾ 중국은 파키스탄 기지 확보를 부인하고 있지만 중국의 해외 군사기지 건설은 패권의 군사적 기반을 강화하는 결과로 이어질 것이라는 점은 분명해 보인다.

나. 경제리더십 공략

중국이 패권부재라는 틈새를 공략하는 과정에서 안보·정치리더십보다 더 많은 노력을 기울이는 분야가 경제리더십이다. 우선 중국은 미국이 TPP를 통한 세계무역질서 주도 포기를 통해 창출된 틈새시장을 이용하여 역내 포괄적 경제동반자 협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)을 더욱 강하게 몰아붙이고 있다. 중국이 주도가 되어 추진한 자유무역협정인

44) *The Economist*, “Banyan: Still shy of the world stage,” June 10, 2017, p.29.

45) “중국, 필리핀에 133억원 규모 무기지원…두테르테 ‘필·중 관계 새시대,’” *NEWSIS*, 2017. 6. 29., <http://www.newsis.com> (검색일: 2017.7.5).

46) “중국 파키스탄에 해외 군사기지 건설할 듯,” 『News 1』, 2017. 6. 8., <http://news1.kr> (검색일: 2017.7.5).

RCEP는 동남아시아국가연합(ASEAN) 10개국, 한국, 일본, 호주 등 16개국이 협상에 참여하여 왔는데 TPP가 힘을 잃으면서 그 자리를 대신 차지할 가능성이 높아졌다. RCEP는 세계 GDP의 1/3을 차지하는 거대시장이며 세계인구의 절반이 이 블록권 안에 있기 때문에 이 협정이 체결되면 세계자유무역을 주도하는 기구로서 그 위상을 점하게 될 것이다.⁴⁷⁾

또한 중국은 아시아인프라투자은행(AIIB)을 설립하여 미국 패권체제 하의 금융질서를 재편하려고 시도하고 있는데 이는 미국의 경제패권에 대한 도전으로 인식되기에 충분하다. 아시아인프라투자은행(AIIB)은 2016년 1월 57개국이 회원국으로 참가한 가운데 창립되었다. 아시아인프라투자은행(AIIB)은 중국이 “일대일로”를 구현하는데 투자자본을 제공할 수 있다는 측면에서 시너지 효과 창출을 의도하고 있다.⁴⁸⁾

중국의 경제리더십 공략의 또 다른 사례는 신개발은행(NDB)이다. 브라질·러시아·인도·중국·남아프리카공화국으로 구성된 신흥경제 5개국-브릭스(BRICS)-은 2015년 신개발은행(NDB) 설립에 합의했다. 중국의 주도로 추진되고 있는 신개발은행(NDB)은 아시아인프라투자은행(AIIB)과 함께 미국주도의 국제금융질서에 도전하는 기구로 평가받고 있다. 신개발은행(NDB) 카마스 총재가 무디스 등 세계 3대 신용평가회사의 평가방법이 서구중심이라고 주장한 것에서 알 수 있듯이 신개발은행(NDB)은 미국의 경제패권에 대한 도전성격을 다분히 담고 있다.⁴⁹⁾

나아가 미국이 자유무역을 반감을 드러내며 보호무역을 전면으로 내세우려는 모습까지 감지되는 상황에서 오히려 중국은 자유무역 확장을 두둔하고 있다. 아시아·태평양자유무역지대(FTAAP) 추진을 위한 중국의 적극적인 의지가 대표적인 사례이다. 아시아·태평양자유무역지대(FTAAP)는 역내에 광범위한 자유무역지대를 만드는 것을 목표로 하는 것으로 아시아·태평양경제협력체(APEC)의 최종목표이기도 하다. 시진핑 중국 국가주석은 2016년 11월 APEC 정상회의에서 아시아·태평양자유무역지대(FTAAP) 추진에 대한 강한의지를 표명했다. 미국이 환태평양경제동반자협정(TPP)에서 탈퇴한 틈새를 이용하여 중국은 아

47) 안승섭, “아시아 자유무역체제 주도권 다툼…‘중국 vs. 일본·호주,’” 『연합뉴스』, 2017.3.14, <http://www.yonhapnews.co.kr> (검색일: 2017.7.3).

48) 이성량, “아시아인프라투자은행(AIIB)의 의미 및 시사점,” 『사회과학연구』, Vol. 22, No. 2 (2015), p.62.

49) 김창영, “브릭스 신개발은행 ‘남미 투자 늘리겠다,’” 『서울경제』, 2017.4.28., <http://www.sedaily.com> (검색일: 2017.7.5.).

시아·태평양자유무역지대(FTAAP)를 적극적으로 추진하여 패권적 지위획득을 위한 하나의 수단으로 활용하려는 측면이 강하다. 따라서 미국이 보호무역적 성향을 나타내면서 기존의 자유무역 체제를 무너뜨리는 강도가 높아질수록 중국은 자유무역체제를 강화하려드는 아이러니한 상황이 전개될 가능성이 높다.

중국이 경제패권에 대한 주도권을 차지하겠다는 모습은 “일대일로” 프로젝트를 통해서도 감지할 수 있다. 시진핑 중국 국가주석은 2013년 9월 “실�크로드 경제벨트”와 “21세기 해상 실�크로드” 구상을 구체적으로 내놓으며 “일대일로”가 중국의 국가전략 중 하나로 위상을 차지하게 되었다.⁵⁰⁾ “일대(一帶)”는 중국 서부~중앙아시아~유럽에 이르는 경제 통합체 구상이고 “일로(一路)”는 바다의 실�크로드는 만들어 해상기반 경제통합을 유도한다는 것이다. “일대일로” 완성을 통해 총 64개 국가가 이 프로젝트에 포함되면 세계적 규모의 경제 회랑이 되고 전 세계인구의 63%, 경제규모는 전 세계의 29%를 차지할 것으로 예상되고 있다.⁵¹⁾ 한편 중국이 패권도전국이라는 측면에서 보면 지상으로는 유럽까지 영향을 미치는 위상을 구비하고 바다로는 주요 해상교통로를 장악하겠다는 의미를 담고 있다 할 수 있다. 중국의 “일대일로” 구상은 2017년 5월 국제협력 고위급 포럼, 2017년 6월 제2차 AIIB 2017년 연차총회 등을 통해 구체화되고 그 영향력도 강화되고 있다.

다. 가치리더십 공략

중국의 패권적 지위달성에 가장 약한 분야가 타국가에 대한 중국의 호감, 매력을 이끌어내는 “소프트파워”이다. 즉 중국이 가치적 측면에서 대해서는 내세울 것이 별로 없는 것이 사실이다. 하지만 미국이 파리 기후변화협약에서 탈퇴하면서 중국이 가치리더십을 내세울 수 있는 절호의 기회가 창출되었다. 중국이 이 틈새를 놓치지 않았다. 중국이 파리 기후변화협약을 적극 지지하고 나선 것이다. 2017년 6월 27일 장핑 중국 전국인민대표대회 부위원장은 “중국은 환경과 관련한 국제협약을 중요시 한다”고 강조하면서 파리협약 지지발언을 했다.⁵²⁾

50) 김옥준, “중국의 일대일로(一帶一路) 구상과 정치·경제적 함의 : 실�크로드 경제벨트 구축을 중심으로,” 『동아시아국제정치학회』, Vol. 18, No. 1 (2015), p.290.

51) 대외정책연구원(KIEP), “중국의 ‘일대일로’ 추진 현황 및 평가와 전망,” 『KIEP 북경사무소 브리핑』, Vol. 20, No. 11(2017.5.12.), p.2, <http://www.kiep.go.kr> (검색일: 2017.7.5).

52) 서혜림, “中 전인대 부위원장 ‘파리협약 지지…환경은 모두의 책임,’” 『연합뉴스』, 2017. 6. 27., <http://www.yonhapnews.co.kr> (검색일: 2017.7.5).

〈표 2〉 패권 무임승차를 위한 중국의 틈새공략

유형	틈새공략 사례
안보·정치리더 (안보역할 확대)	<ul style="list-style-type: none"> • 상하이협력기구(SCO) 강화 • 남중국해에서 분쟁 중인 동남아시아국가 끌어안기 • 해외 군사기지 확보
경제리더 (자유무역)	<ul style="list-style-type: none"> • 역내 포괄적 경제동반자 협정(RCEP) • 아시아인프라투자은행(AIIB) • 신개발은행(NDB) • 아시아·태평양자유무역지대(FTAAP) 지지 • 일대일로(一帶一路)
가치리더 (자국이익)	<ul style="list-style-type: none"> • 친환경 정책 추진

미국의 파리협약 탈퇴는 최근 중국이 강조해온 친환경 정책을 가치리더십 강화의 수단으로 활용할 수 있는 기회를 제공한 측면이 많다. 중국은 국내적으로 미세먼지, 황사 문제가 심각하여 친환경 정책에 많은 관심을 쏟고 있다. 특히 베이징은 스모그로 몸살을 앓으면서 환경 경찰까지 창설하는 등 대기오염 문제를 해결하기 위해 전면에 나선 상태이다. 중국이 환경문제에 많은 관심을 보여 왔던 것은 국제적 공공재 제공차원보다는 국내문제 해결을 위한 측면이 강했다. 하지만 미국이 전지구적 환경문제에 대한 관심을 멀리하는 모습을 보이면서 중국이 이 틈새를 공략하여 세계 기후 및 환경이라는 분야에서 리더십을 발휘할 수 있는 기회의 창으로 활용하고 있다.

살펴본 바와 같이 미국이 패권국의 역할을 소홀히 하는 틈을 이용하여 중국은 패권지위에 무임승차하기 위해 틈새공략을 하고 있다. 하지만 중국은 패권지위를 한 번에 받으려 하지 않을 것이다. 실제로 중국이 미국으로부터 패권의 지위를 가져가려 한다는 인식이 들면 미국이 다시 주변을 제대로 살피며 이를 강하게 저지할 지도 모르기 때문이다. 이런 상황에 처하면 미국은 도전가능성을 계속 의심해왔던 중국을 강력한 패권도전국으로 인식하는 결과를 초래하게 되고 이는 결국 냉전시기처럼 중국에 대한 미국의 봉쇄전략을 유도하는 상황에 직면할 수도 있다. 중국은 이런 우발상황에 대처하려는 목적에서 미국에 대한 직접적 도전보다는 미국의 의중을 조금씩 살피며 패권적 지위를 조금씩 가져가는 정책을 구사할 가능성이 크다. 중국은 기존 패권국 미국의 역습을 우려하지 않을 수 없는 것이다. 즉 중국이 성급히 패권지위에 무임승차하려하면 미국의 패권의지에 불을 붙이는 결과를 초래하게 될 것이다. 사실 미국의 패권거

부는 일시적 현상일 가능성이 높다. 뿐만 아니라 미국의 패권의지 복귀징조는 벌써부터 나타나고 있다. 대표적인 것이 바로 “항행의 자유작전” 재개이다.

V. 패권의지 복귀의 징조: 항행의 자유작전

미국의 우연한 패권거부로 발생한 패권공백을 기회로 삼아 중국이 패권지위에 무임승차하려 하고 있다. 하지만 이런 행태는 미국이 패권을 원하지 않거나 중국에게 전쟁 없이 패권을 양보하려는 모습과는 거리가 멀어 보인다. 미국의 패권적 지위에 직접적 영향을 미치는 사안에 대해서는 트럼프 대통령도 기존의 미국과 비슷한 행동을 보이고 있다. 대표적인 것이 “항행의 자유작전(Freedom of Navigation Operations, FONOPs)”에 대한 열의이다.

미국은 모든 국가의 함정이 바다를 자유롭게 항행할 수 있는 세계적 공공재를 지켜내기 위해 “항행의 자유작전”을 수행하여 왔다.⁵³⁾ 패권국의 국제질서 안정을 위한 역할의 일부였다 할 수 있다. 미국은 1980년대에 중동해역, 소련 인근해역에서 “항행의 자유작전”을 실시하며 패권적 리더십을 발휘하였다. 하지만 중국의 부상으로 남중국해가 “항행의 자유작전”의 주 전장으로 주목을 받으면서 2015년 10월부터 당 해역에서 “항행의 자유작전”을 실시하여왔다.⁵⁴⁾

하지만 트럼프 행정부는 집권 후 미·중 관계를 의식한 듯 “항행의 자유작전”에 소극적인 태도를 보여 왔다. 반이민정책, FTA 사안에 대해서는 집권하자마자 행정명령을 발동한 것과는 매우 대조적인 모습이였다. 심지어 2017년 미·중 정상회담을 통해 북한문제 주도권을 중국에게 주고 미국은 후방으로 물러나는 모습을 보이면서 미·중 밀월 관계 상황마저 나타났다. 이 짧은 밀월 관계는 중국이 북한문제를 효과적으로 해결하지 못하자 다시 패권경쟁의 수순을 밟는 분위기로 전환되고 있다. 트럼프 행정부는 중국의 패권 틈새공략에 엄포라도 놓는 듯 2017년 5월 24일 미 구축함 듀이(USS *Dewey*)를 남중국해 스

53) 미군의 “항행의 자유작전”에 대한 역사적 배경은 U.S. Department of Defense, “U.S. Department of Defense Freedom of Navigation Program, Fact Sheet,” March 2015, <https://www.defense.gov> (검색일: 2017.7.5) 참고.

54) “항행의 자유작전” 수행경과는 Cid Standifer, “Updated: A Brief History of U.S. Freedom of Navigation Operations in the South China Sea,” USNI News, 2017.7.2., <https://news.usni.org> (검색일: 2017.7.5).

프래틀리 군도 중 하나인 미스치프 암초 12해리 안쪽 6마일 해점까지 진입시키며 ‘모든 선박이 바다를 자유롭게 항행할 수 있는’ 공공재를 지키기에 나섰다. 패권의지에 대한 부활인 셈이다.

뿐만 아니라 미국은 중국에 주문한 북한압박에 대한 의지가 기대만큼 강하지 않자 패권틈새 공략국 중국에 오포라도 놓듯 2017년 6월 29일 북한과 거래 혐의로 중국 단둥은행 제재를 결정하고 이어 7월 2일에는 트럼프 행정부시대 제2차 “항행의 자유작전”을 실시했다.⁵⁵⁾ 미국은 이 작전에서 미 구축함인 스테텀함(USS *Stethem*)을 파라셀 군도 내 트리튼섬 12해리 안쪽 해역으로 진입시켜 패권국 미국의 안보질서 유지에 대한 의지를 과시했다. 이에 중국은 군함과 전투기를 동원하여 경고에 나섰지만 전 세계에서 가장 강력한 하드파워를 보유한 패권국 미국에게 경고이상의 군사대응을 할 수는 없었다.

“항행의 자유작전”은 미국의 전통적 가치와 이익추구 방향에 대해 다른 노선을 추구하던 트럼프 행정부도 중국의 국제질서 재편에 대한 도전이 강해지자 패권국으로서의 역할에 주목하고 그 의지를 투사한 대표적 사례라 할 수 있다. “항행의 자유작전”은 전술적 차원에서 본다면 중국의 남중국해 실효적 지배권을 차단하는 견제성격의 무력시위이지만 전략적 차원에서는 중국의 패권 경쟁 가능성에 대한 오포라 할 수 있다.

미·중 정담회담 후 일시적인 밀월관계 시 중국은 남중국해 지배권에 대한 미국의 인정이 협상 가능한 대상이라 인식했을 수도 있다. 특히 “미국 우선주의”를 내세운 트럼프 행정부 시대에 미국이 경제이익을 극대화하는데 중국이 힘을 실어주고 북한문제에 적극적으로 나서준다면 미국이 중국의 남중국해 지배를 인정해주리라는 판단도 없지 않을 것이다.⁵⁶⁾ 그러나 트럼프 행정부시대에도 지속되는 미국의 “항행의 자유작전”은 바로 남중국해 문제가 ‘거래(trade-off)’의 대상이 아님을 보여주고 있다. 나아가 남중국해 문제는 미·중 패권경쟁의 대리전 성격이 있다는 점도 주목해야 한다. 국제정치이론은 패권 지위는 협상대상이 될 수 없다는 점을 명확히 하고 있다. 나아가 국제정치역사는 패권전이는 전쟁을 동반할 가능성이 높을 정도로 패권은 지키고자 하는 의지가 높게 가동되는 대상이다. 트럼프 행정부시대 일시적 패권역할에 대한 거

55) 이왕구, “美, 또 中 압박...남중국해 ‘항행의 자유’ 작전,” 『한국일보』, 2017.7.3., <http://www.hankookilbo.com> (검색일: 2017.7.5).

56) 이와 비슷한 맥락으로 Donald K. Emmerson은 미국이 남중국해 문제를 소홀히 한다면 중국에게 잘못된 신호를 줄 수 있다고 분석하기도 했다. Donald K. Emmerson, “Xi, the South China Sea, and Mar-a-Lago,” *The Diplomat*, 2017.4.6., <http://thediplomat.com> (검색일: 2017.7.5).

부는 전쟁 없이 중국에 패권적 역할을 넘겨주려는 모습과는 거리가 멀다는 점을 알려주는 대목이다. “항행의 자유작전”이 미·중 패권경쟁의 소규모 대리전이라는 점은 예의주시할 필요가 있다.

Ⅵ. 결론 및 정책적 함의

미국의 리더십 후퇴현상이 일시적일까 아니면 이것이 전쟁 없는 패권국 전이의 전초일까? 미국의 패권거부 현상의 지속여부는 관심을 두고 지속 주목해야 할 것이다. 다시 말해 현 상황이 패권국 전이의 전초일지 아니면 트럼프 시대의 해프닝으로 끝날지는 두고 보아야 할 것이다. 미국은 고립주의적 외교정책으로 인해 1, 2차 세계대전에 뒤늦게 뛰어드는 우를 범했다. 특히 진주만 공습을 받은 후 마지못해 개입주의로 외교정책을 전환한 것은 주목할 만하다. 하지만 트럼프 시대 미국의 패권거부는 20세기 초 미국의 고립주의 정책과도 거리가 있다. 당시의 고립주의는 힘이 급격히 성장하고 있는 미국이 패권국으로서 지위에 오르기 전에 그 패권후보국으로서의 역할에 피동적이었다면 트럼프 시대 미국의 패권거부는 이미 패권국인 국가로서 그 책임을 회피하고 있다는 점에서 차이가 있는 것이다.

미국의 패권거부 현상의 지속여부 혹은 지속기간은 앞으로 지속 추적해야 할 연구주제인 것은 분명하다. 하지만 중국이 미국의 패권거부 현상을 자신이 패권국에 무임승차할 기회로 여기는 것은 그 오판이 될 것이다. 패권전이에 직접적 영향을 미치는 국제체제의 “힘의 배분”이 최소한 가까운 미래에는 나타나지 않을 것은 확실해 보이기 때문이다. 따라서 “미국 우선주의, 패권거부”로 압축될 수 있는 한 지도자의 정책과 무관하게 미국이 경제력, 군사력에서 최강의 국가로 남아있다면 패권국 전이는 한계가 있을 것이다. 국제체제의 구조라는 강력한 변수의 압력이 정책결정자라는 개별행위자의 선호를 소멸시키는 것이라 설명될 수 있다.

그럼에도 불구하고 중국이 미국의 경제력, 군사력을 아주 지근거리에서 따라가고 중국이 가치리더로서도 그 변화를 추진하는 현실에서 미국이 자국만을 생각하는 고립주의를 지속하다면 이러한 현상이 패권약화로 이어질 가능성이 충분히 존재한다. 나아가 미국의 “소프트파워” 약화는 중국에게 패권전이의

최적기라는 오판을 유발하는 상황이 발생할 수도 있다. 한명의 지도자의 정책이 중요한 이유가 여기에 있다.

미국의 패권거부와 중국의 틈새전략이 동아시아정치 및 한반도 안보에 던지는 함의는 무엇일까? 미국의 패권거부 현상이 북한 핵문제 해결을 위해 중국의 역할에 많은 비중을 두게 하는 구조를 창출하고 있는 것은 사실이다. 하지만 패권국 미국이 북한문제 해결의 주도권을 중국에 위임하는 행위는 오래가기 힘들 것으로 보인다. 북한-중국 간 혈맹 관계가 예전 같지는 않다하더라도 중국이 북한과 너무 멀어지지 않으려하는 것도 분명하다. 북한문제 해결에 있어 중국은 근본적으로 미국의 입장과 다르기 때문이다. 북한문제를 중국이 주도가 되어 해결하는 것 자체가 무리인 셈이다. 나아가 미국이 주문한 중국의 역할이 계속 지지부진하면 미국은 이에 불만을 갖고 미·중관계가 급냉각되는 패턴이 반복될 수 있다. 사실 이런 움직임은 지금도 조금씩 나타나고 있다. 주지한바와 같이 북한문제 해결을 위한 중국의 노력이 부진하다고 판단한 미국은 곧바로 중국 압박에 나섰다. 2017년 6월 29일 미국은 북한과 불법거래 혐의로 중국 단둥은행 제재를 결정했고 7월 2일에는 남중국해 서사군도에 구축함을 진입시키며 “항행의 자유작전”을 단행했다.⁵⁷⁾

나아가 중국이 미국의 리더십거부라는 이례적인 상황을 기회로 활용하여 세계리더십을 강화하려는 움직임이 있지만 이는 한계에 봉착할 수밖에 없을 것이다. 그 이유는 중국이 가치라는 측면에서 호감이 있는 국가로 발전하지 못하고 있기 때문이다. 중국의 정치체제는 공산주의이고 국민은 공산주의에 대한 반대의 목소리도 낼 수 없다. 가치리더십 발휘는 다양성에 대한 인정 없이는 한계가 있다. 중국은 민족의 다양성을 인정하지 않고 종교 및 언론의 자유도 통제하고 있다. 뿐만 아니라 그나마 중국이 가치리더십으로 내세우고 있는 친환경 정책도 세계적 공공재를 제공하려는 의도와는 거리가 멀다. 파이낸셜 타임즈(the *Financial Times*)의 킨지(James Kynge)는 “기후변화를 막으려면 중국의 활동은 지구를 지키려는 유럽의 가치와 달리 자국의 환경오염에 대한 불안과 신재생에너지 시장에서 경제이득 챙기려는 기대효용”과 관련이 있다고 주장한다.⁵⁸⁾

더불어 중국이 군사력 동원 없이 무료로 패권국의 지위를 가져갈 경우 그 이후 패권국의 지위를 유지하기 위해서 군사력을 동원할지 여부가 최대의 관

57) “美, 또 중압박…남중국해 ‘항행의 자유’작전.” 『한국일보』, 2017.7.4., p.17.

58) *The Economist*, “Banyan: Still shy of the world stage,” June 10, 2017., p.29에서 재인용.

심사가 될 것이다. 하지만 중국이 가치적 리더로서의 위상을 갖추지 못한 상태에서 패권국으로서 등극하면 타국가들의 반발이 크게 나타나게 될 것이고 중국은 이 상황을 타계하기 위해 군사력을 동원하여 강제성에 기반하여 패권안정을 추구하려 할 것이다. 이럴 경우 잠시 휴게실에 들렀던 초강대국 미국이 중국의 패권추구 상황에 대한 문제점을 인식하여 미국이 전통적 패권국으로 국제무대에 복귀하는 행보를 하게 될 것이다. 중국의 패권 무임승차가 쉽지 않은 이유이다.

그렇다면 미국의 우연한 패권거부와 중국의 틈새공략이 가속화되는 국제정치적 환경이 한국해군에 주는 시사점은 무엇일까? 최근 나타나고 있는 미국의 우연적 패권거부현상은 트럼프 행정부의 “미국 우선주의” 정책에 따른 비의도적 부산물이지 국제체제의 힘의 배분의 변화에 따른 구조적 현상이 아니다. 즉 일시적인 현상인 것이다. 따라서 미국의 패권에 대한 관심은 가까운 미래에 제 자리를 찾게 될 것이다. 이미 트럼프 행정부는 “항행의 자유작전”을 재개했고 이에 따라 미·중 간 군사적 갈등이 나타나고 있다. 미·중간 군사적 충돌의 공간이 바로 해상이라는 점은 한국이 반드시 주목해야할 부분이다. 특히 세계에 대한 영향력 강화의 첫 번째 통로가 바로 바다이기 때문에 바다가 패권경쟁의 전장으로 계속해서 기능할 것이다. 중국은 한국의 지리적 인접국이고 나아가 같은 바다를 공유하는 국가라는 점에서 바다가 패권전장의 속성을 가지고 있는 사실은 한국에게 안보 측면에서 심대한 사안이 아닐 수 없다. 중국이 바다를 패권경쟁의 전장으로 인식한다면 인접해역에 대한 영향력 행사는 너무도 당연한 것으로 인식할 수 있다. 그 인접해역에 한국이 지켜야하는 관할권과 해양이익이 존재한다. 이를 차단하는 기제는 강력한 해군력을 통해서만 가능하다. 한국해군이 국제정치적 환경에 주목해야하는 이유이다.

참고문헌

1. 단행본 및 학술저널

- 강준영, “시진핑 시대, 중국의 동아시아 정책 - 이론과 실제 -,” 『중국과 중국학』, 제 24호 (2015), pp.173-196.
- 김보영, “미국 오바마 정부의 기후변화 정책 분석,” 『가스산업』, 한국가스공사 경영연구소(2009).
- 김옥준, “중국의 일대일로(一帶一路) 구상과 정치·경제적 함의 : 실크로드 경제벨트 구축을 중심으로,” 『동아시아국제정치학회』, Vol. 18, No. 1 (2015), pp.289-307.
- 김진아, “미국 트럼프 행정부의 대북정책 전망,” 『주간국방논단』, Vol. 17, No. 21 (2017.5.22.).
- 대외정책연구원(KIEP), “중국의 ‘일대일로’ 추진 현황 및 평가와 전망,” 『KIEP 북경사무소 브리핑』, Vol. 20, No. 11(2017.5.12.), pp.1-20.
- 문수연, “상하이협력기구(SCO)를 통하여 본 러시아와 중국관계: 러시아의 우려와 대응,” 『사회과학논총』, 제13집 (2010), pp.1-33.
- 이선희·김중완·정한범, “트럼프 현상으로 본 미국 고립주의의 본질과 재현 가능성 전망,” 『한국정치외교사논총』, Vol. 38, No. 1 (2016), pp.281-314.
- 이성량, “아시아인프라투자은행(AIIB)의 의미 및 시사점,” 『사회과학연구』, Vol. 22, No. 2 (2015), pp.55-74.
- 한용섭, “핵무기 없는 세계 : 이상과 현실,” 『국제정치논총』, Vol. 50, No. 2 (2010), pp.251-271.
- Allison, Graham, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2017.
- Allison, Graham, “The Thucydides Trap,” *Foreign Policy*, June 9, 2017.
- Emmerson, Donald K., “Xi, the South China Sea, and Mar-a-Lago,” *The Diplomat*, 2017.4.6., <http://thediplomat.com> (검색일: 2017.7.5.).
- Friedberg, Aaron L., “The Future of U.S.-China Relations,” *International Security*, Vol. 30, No. 2 (Autumn 2005), pp.7-45.
- Gilpin, Robert R., *War and Change in International Politics*, New York: Cambridge University Press, 1981.
- Heywoon(저), Andrew. 김계동(역), 『국제관계와 세계정치』, 서울: 명인문화사, 2013.
- Keohane, Robert O., *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press, 1984.

- Levy, Jack S., "Decline Power and the Preventive Motivation for War," *World Politics*, Vol. 40, No. 1 (1987), pp.82-107.
- Nye, Joseph S. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs, 2004.
- Nye, Joseph S., *The Future of Power*, New York: Public Affairs, 2011.
- Organski, A. F. K. and Jack Kugler, *The War Ledger*, Chicago: The University of Chicago Press, 1980.
- Robert R. Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton: Princeton University Press, 1987.
- Waltz, Kenneth, *Theory of International Politics*, Reading, MA: Addison-Wesley, 1979.

2. 정부문서 및 주간지/일간지

- 『경향신문』, 2017.6.6.
- 『글로벌이코노믹』, 2017.7.4.
- 『동아일보』, 2017.6.26.
- 『매일경제』, 2017.7.5.
- 『서울경제』, 2017.1.31.
- 『서울경제』, 2017.4.28.
- 『서울신문』, 2017.4.27.
- 『세계일보』, 2017.4.25.
- 『중부일보』, 2017.2.1.
- 『연합뉴스』, 2017.3.14.
- 『연합뉴스』, 2017.6.7.
- 『연합뉴스』, 2017.6.27.
- 『이데일리』, 2017.2.8.
- 『한국경제』, 2016.6.18.
- 『한국일보』, 2017.7.2.
- 『한국일보』, 2017.7.3.
- 『한국일보』, 2017.7.4.
- 『NEWSIS(뉴스시스)』, 2017.6.29.
- 『NEWSIS(뉴스시스)』, 2017.7.3.
- 『News(뉴스) 1』, 2017.6.8.
- 『SBS News』, 2017.6.30.

Standifer, Cid, “Updated: A Brief History of U.S. Freedom of Navigation Operations in the South China Sea,” *USNI News*, 2017.7.2.
The Economist, “Europe and Trump: Don’t let him get to you,” June 3, 2017.
The Economist, “America’s foreign policy: Goodbye to values,” June 3, 2017.
The Economist, “Banyan: Still shy of the world stage,” June 10, 2017.
U.S. Department of Defense, “U.S. Department of Defense Freedom of Navigation Program, Fact Sheet,” March 2015.

3. 인터넷

『경향신문』, <http://www.khan.co.kr>
『글로벌이코노믹』, <http://news.g-enews.com>
『동아일보』, <http://news.donga.com>
대외정책연구원(KIEP), <http://www.kiep.go.kr>
『서울경제』, <http://www.sedaily.com>
『중부일보』, <http://www.joongboo.com>
『이데일리』, <http://www.edaily.co.kr>
『연합뉴스』, <http://www.yonhapnews.co.kr>
『한국경제』, <http://news.hankyung.com>
『한국일보』, <http://www.hankookilbo.com>
Foreign Policy, <http://foreignpolicy.com>
NEWSIS, <http://www.newsis.com>
News 1, <http://news1.kr>
SBS News, <http://news.sbs.co.kr>
SIPRI(스톡홀름국제평화연구소), <https://www.sipri.org>
The Diplomat, <http://thediplomat.com>
The World Bank, <http://data.worldbank.org>
U.S. Department of Defense, <https://www.defense.gov>
USNI News, <https://news.usni.org>

Abstract

**The Accidental Denial of a Hegemonic
Power's Role
- The Reluctance of the U.S's Role as a World
Leader and China's Target of a Niche Market -**

Ban, Kiljoo*

As the Trump administration withdraws the Paris Climate Agreement and shows its antipathy toward free trade, the U.S.'s soft power is most likely to weaken and its behaviors could be perceived as acts to surrender the U.S. hegemonic leadership in the world stage. Hegemonic stability theory notes that the existence of a hegemonic power contributes to international stability in the sense that it provides international public goods. A lack of the U.S.'s leadership in international politics, however, could be recognized as its denial of a hegemonic status. Is it intentional or accidental? The U.S.'s denial of hegemonic roles is the byproduct of the Trump administration's "American First" policy, not the showcase of its intention to transit hegemony to others. What is noteworthy is that China targets a niche market of hegemony as the U.S. denies its roles as the international leader. Put it another way, China attempts to ride hegemony for free when the U.S. denies its hegemonic roles accidentally. Faced with a niche market of hegemony, China has begun to accelerate its national strategy to make "Chinese Dream" come true. To that end, China promised again to keep the Paris Climate Agreement and attempts to play more active its roles in Shanghai Cooperation Organization(SCO), Asia Infra Investment Bank(AIIB), and "One Belt, One Road". Despite all these

* Lieutenant Colonel of the ROK Navy, ROK Naval Academy, Ph.D. of Political Science(Major in International Relations) from USA Arizona State University

efforts, the U.S. is most likely to withdraw its denial of hegemony any time soon. The U.S.'s resumption of Freedom of Navigation Operations(FONOPs) could be a precursor of the return to a hegemonic power's willingness. In this vein, it is noteworthy that the South China Sea serves as a quasi-war zone for hegemonic conflict.

Key Words: Hegemonic Transition, China's Rise, Freedom of Navigation Operations, The Trump Administration, Soft Power

논문접수: 2017년 9월 2일 | 논문심사: 2017년 11월 15일 | 게재확정: 2017년 12월 12일