

지경학(Geoeconomics)으로서의 미국의 인도-태평양 구상

강선주



이 글은 국립외교원 외교안보연구소에서 매주 개최되는
주요국제문제분석 세미나에서의 논의를 참고로 하여 저자가 작성한 것입니다.

세미나일자 2018. 4. 11.
발 표 강선주 경제통상연구부 교수
토 론 배극찬 아시아태평양연구부 교수
조성호 외교부 북미1과장

발 행 일 2018년 4월 26일
발 행 처 국립외교원 외교안보연구소
편 집 노유경 연구원
디 자 인 역사공간
인 쇄 웃고문화사
발간등록번호 11-1261021-000001-03

국립외교원 외교안보연구소

(우)06750 서울특별시 서초구 남부순환로 2572
<http://www.ifans.go.kr>
E-mail: ifans@mofa.go.kr

이 문건은 집필자의 견해를 바탕으로 ‘열린 외교’의 구현과 외교정책수립을 위한
참고자료로 작성된 것으로서 외교부의 공식입장과는 무관한 것입니다.

지경학(Geoeconomics)으로서의 미국의 인도-태평양 구상

CONTENTS

문제 제기	01
미국의 인도-태평양 구상: 지정학과 지경학	05
미국 인도-태평양 구상의 전망	17
정책적 고려사항	20

1. 문제 제기

» 2017년 11월 도널드 트럼프(Donald Trump) 대통령은 아시아 순방 중에 미국의 새로운 “인도-태평양 구상(Indo-Pacific Initiative)”을 제시함.

● 트럼프 대통령은 일본과 동남아시아에
서 “자유롭고 개방된 인도-태평양(FOIP:
Free and Open Indo-Pacific)”을 여러
차례 언급하고, 미-일 정상회담에서는
인도-태평양 구상 하에 협력하는 것에
합의하였음.

● 이후 12월에 발표된 미국의 국가안보
전략(2018 National Security Strategy)은
기존의 아시아-태평양 대신 인도-태평양
용어를 사용할 뿐만 아니라, 별도로 인도-
태평양 지역을 기술하여 인도-태평양이
트럼프 행정부의 핵심 전략 공간임을
확인함.

“자유롭고 개방된 인도-태평양
(FOIP: Free and Open Indo-Pacific)”

트럼프 행정부의 핵심 전략 공간

» 트럼프 행정부의 인도-태평양 구상은 서태평양과 동인도양의 해상 연속성에 기초,
전통적인 아시아-태평양에서 서쪽으로 중심축을 이동시키고 환인도양(the Indian
Ocean Rim)을 포함함.

● 전략 공간의 지리적 중심축을 이동시킴에 따라 인도-태평양 구상은 자연스럽게 버락
오바마(Barack Obama) 행정부의 “아시아 재균형 정책(Pivot to Asia)”을 대체하고
새로운 파트너 국가와 새로운 전략 수단의 실행을 예고함.

새로운 파트너 국가와 새로운 전략 수단의 실행

● 2010년을 전후하여 아시아 지역주의를 위한 새로운 지리적 개념으로 인도-태평양을 채택한 국가들(일본, 인도, 호주)은 미국 주도의 인도-태평양 구상에서 주요한 파트너로 자리 잡게 됨.

» 트럼프 대통령의 인도-태평양 구상이 중국 견제를 목적으로 한 지정학임을 파악하는 것은 어렵지 않음.

● 지정학(Geopolitics)은 지리적 요소와 국가의 권력 관계, 즉 국가 이익의 달성에 유리한 지역 공간의 설정과 활용에 관한 것임.

● 미국은 중국의 해양굴기(海洋崛起), 즉 동중국해에서 인도양에 이르는 영향권 형성 시도가 이 지역에 미국의 접근과 이익을 제한하는 것으로 보고, 미국의 안보 이익을 보장하기 위해 전략 공간을 서쪽으로 이동시키는 인도-태평양 구상을 내세운 것임.

미국의 인도-태평양 구상이 지정학만인 것은 아니며 동시에 지경학이기도 하고...

» 그런데 미국의 인도-태평양 구상이 지정학만인 것은 아님. 미국의 인도-태평양 구상은 동시에 지경학이기도 함. 인도-태평양 지역에서 미국의 경제 이익은 안보 이익과 일치하고, 안보 이익의 달성은 군사적으로뿐만 아니라 경제적으로도 관여할 것이 요구되기 때문임. 미국의 인도-태평양 구상이 완전한 전략이 되려면 안보와 경제 모두를 다루어야 함.

● 지경학(Geoeconomics)은 국가 이익을 촉진하고, 유리한 지정학적 결과를 생산하기 위해 경제적 수단의 이용에 관한 것임. 달리 말하여, 지경학은 국가의 안보를 강화하기 위해 경제적 수단을 이용하거나 또는 국가의 경제적 목표를 달성하는 데에

지정학을 수단으로 활용하는 것임.¹⁾

● 지정학은 국가 경제에 기여하여 국가 안보를 강화할 수 있는 기초를 제공하므로 지정학과 상호보완적인 관계에 있음. 그리고 지정학적 목적과 지정학적 목적이 뚜렷이 구별된다고 보기도 어려움. 국가 들은 복수의 이익, 즉 지정학, 경제 등 다양한 이익을 동시에 추구하는

전략을 실행하는 것이 가능하고, 지정학적 경쟁이 실제로 있어서는 경제적 경쟁으로 나타나는 경우가 빈번하기 때문임.

● 지정학적 목적을 달성하기 위해 군사력을 동원하는 데에 많은 제약이 존재하는 현대 국제정치에서 지정학은 국가 간 경쟁의 중요한 결전장(arena)임.²⁾

● 지정학에 동원되는 경제 수단은 무역 정책, 경제 및 금융 제재, 금융 및 통화 정책, 원조, 사이버, 에너지 및 원자재 공급과 같은 것이며, 자국에 대해 타국의 긍정적 행위를 유도하거나 부정적인 행위를 제한할 수 있음.³⁾

지정학은 국가의 안보를 강화하기 위해 경제적 수단을 이용하거나 또는 국가의 경제적 목표를 달성하는 데에 지정학을 수단으로 활용하는 것이며...

» 지정학으로서 미국의 인도-태평양 구상은 이 지역에서 경제적으로 중국을 견제하여 미국의 안보 달성을 목적으로 함. 그것은 구체적으로 중국의 “일대일로 구상(BRI: Belt and Road Initiative)”과의 경쟁을 의미함.

● 중국의 일대일로 구상은 중앙아시아와 인도양에 육로와 해상 인프라 건설을 통해 중국에 경제적 이익과 영향권 형성을 동시에 추구하는 것임.

1) 시간 차원에서 지정학은 단기적으로는 경제적 수단을 전술적 및 거래적으로 활용하는 것이고, 장기적으로는 무역, 동맹, 다자 제도, 외교를 통해서 세계의 각 지역과 국가를 연결하고, 글로벌 문제 해결과 규칙 제정에 지속적인 노력을 통해서 지도력을 수립하는 것임. 장기적인 지정학은 소위 “대전략(grand strategy)”의 일부로서 국가 이익, 지정학적 목표를 달성하기 위해 경제적 수단을 활용하는 것임.

2) Edward N. Luttwak (1990) “From Geopolitics to Geo-economics - Logic of Conflict, Grammar of Commerce” National Interest (Summer), pp. 17-23.

3) Robert D. Blackwill, and Jennifer M. Harris (2016) War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft (Belknap Press).

● 미국이 인도-태평양 구상 하에 동 지역에 경제적으로 관여하는 것은 중국의 일대일로 구상과 균형을 이룸으로써 미국의 안보를 강화하는 지정학적 결과를 발생시킬 것임.

➤ 이에 보고는 미국의 인도-태평양 구상의 지정학적 차원과 그의 한국 외교에의 함의를 검토하고자 함.

● 한국은 신남방정책 하에 아세안(ASEAN: Association of Southeast Asian Nations) 및 남아시아와의 경제 관계 강화를 추구하고 있으므로 미국의 인도-태평양 구상은 한국의 외교 전략 공간에도 영향을 줌. 한국에게는 인도-태평양 구상이 안보 뿐만 아니라 경제적으로 어떤 양태를 띠 것인가도 관건임. 미국의 인도-태평양 구상의 지정학과 지정학 차원을 모두 이해해야 적절히 대응할 수 있음.

2. 미국의 인도-태평양 구상: 지정학과 지경학

가. 지정학으로서의 인도-태평양 구상

» 미국의 인도-태평양 구상은 인도양과 태평양 그리고 아프리카와 아시아를 연결하여 새로운 전략 공간을 설정하고, 그 안에서 중장기적인 미국의 국익과 영향력의 확대를 추구하는 전략임.

- 미국은 ▲법의 지배, 항행의 자유 등 기본 가치의 보급 및 정착, ▲연결성(connectivity) 향상, 경제적 번영 등을 통해 인도-태평양 지역 전체의 평화와 번영을 유지하고, 이러한 목표를 공유하는 모든 국가들과 중층적인 협력관계를 구축해 나가고자 함.

» 미국에게 인도-태평양 구상이 완전히 새로운 것은 아님. 오바마 대통령은 이미 인도-태평양을 “아시아 회귀(Pivot to Asia)” 전략의 일부로 채택한 바 있음.

- 오바마 대통령의 아시아 회귀 전략은 인도-태평양 연안 지대를 포함하도록 아시아 해상 공간을 재규정하였고, 다양한 외교적 노력을 포함하였음.
- 오바마 행정부는 인도-태평양 유역의 해상교통로(SLOCs: Sea Lines of Communication) 확보를 아시아에서 미국의 주요한 해상 이익으로 지정하였고, 호주, 싱가포르, 인도네시아, 인도와 안보 관계의 심화를 강조하였음.

» 트럼프 행정부가 인도-태평양 구상을 추구하게 된 배경은 21세기에 아시아에서 세력균형이 변화함에 따라 해상안보 위협이 증가했기 때문임.

21세기에 아시아에서 세력균형이 변화함에 따라 해상안보 위협이 증가하였고...

● 첫째, 중국의 군사력이 현대화되고 있음. 특히 중국 인민해방해군의 역량 증가는 역내 안보 균형을 위협할 수 있다는 우려를 일으킴. 2018 NSS는 분명하게 러시아와 함께 중국을 수정주의적(revisionist) 도전국으로 지목하고 있음. 둘째, 지역 패권국들은 양 해양에서 해상교통로 확보를 통해서 이익을 보호할 필요가 증가함. 셋째, 이 지역에서 오래된 영토 분쟁, 특히 남중국해 영토분쟁이 격화되었음. 이것은 아시아에서 해상 안보가 더 경쟁적으로 되었음을 의미함.

인도-태평양 구상의 핵심은
소위 쿼드(Quad)로 불리는
호주, 일본, 인도, 미국 사이에
해상안보를 발전시키는 것이며...

● 이러한 해상안보 위협은 일본, 호주, 인도에 의해서 공유되어 왔고, 인도-태평양 구상의 핵심은 소위 쿼드(Quad)로 불리는 호주, 일본, 인도, 미국 사이에 해상안보를 발전시키는 것임.

● 미국의 인도-태평양 구상은 중국을 봉쇄하는 것은 아닐지라도, 증가하는 국방력과 경제력을 기반으로 주변국에 강압적(coercive) 영향력을 확대해가는 중국 견제 성격이 분명함.

● 경제협력이 중심이 되는 광범위한 외교 구조(architecture)의 구축은 보조적으로 추가됨.

» 트럼프 대통령의 인도-태평양 구상은 아시아 지역의 새로운 안보 위협에 부합하게 기존의 아시아-태평양 지역 개념과 그에 기초한 전략이 갖는 한계를 극복하는 의미를 가짐.

● 인도-태평양 구상은 아시아 재균형 전략과 아시아-태평양 지역의 “허브-앤-스포크(Hub-And-Spoke)” 안보동맹체제 모두를 인도양으로 확장하는 것임. 그리하여 태평양 지역과 인도양 지역을 연결하여 동맹과 파트너십의 초승달을 형성하는 것임.

● 이러한 방식으로, 협력과 제한을 통해, 미국은 중국, 인도와 같은 신흥국가를 미국 주도의 국제질서 안으로 포섭할 수 있게 됨.

» 이에 더하여 미국의 인도-태평양 구상은 인도를 인도-태평양 지역 아키텍처 구축의 핵심 파트너로 부상시키는 효과를 수반함.

● “동향 정책(Look East)”을 통해 인도의 동아시아와의 경제 관계는 비약적으로 확대되었고, 인도는 인도양에서 자신의 해상권을 보호할 필요를 가진 지역 안보 행위자로 성장하였음.

● 2014년에 출범한 나렌드라 모디(Narendra Modi) 정권은 중국의 일대일로 구상을 중국의 인도 포위 전략의 연장선에서 보고 있고, 중국 해군의 인도양 진출과 국경 분쟁 재발 등을 배경으로 비동맹주의 전통과 현실주의를 절충하여 2015년부터 미국과의 안보 협력에 참여함.

● 미국의 인도-태평양 구상은 중국을 견제하는 데에 전략적 이익을 공유하는 인도를 지역 질서 구축에 관여시켜서 중국의 해양 진출에 대응하고 인도양에서 태평양에 이르는 해상교통로를 확보하는 데에 도움을 줌.

미국의 인도-태평양 구상은 인도를 인도-태평양 지역 아키텍처 구축의 핵심 파트너로 부상시키는 효과를 수반하고...

나. 지경학으로서의 인도-태평양 구상

» 미국의 인도-태평양 구상의 지경학은 동 지역에서 미국의 경제적 관여를 증가시키고 지역적으로 중첩되는 중국의 일대일로 구상(BRI)을 견제하여 궁극적으로 미국의 국익을 강화하는 것임.

● 경제 관계를 통해서 인도양과 유라시아의 국제관계 지형을 변화시키려

한다는 점에서 중국의 일대일로 구상이 지경학 그 자체이고, 미국의 인도-태평양 구상도 중국의 일대일로 구상과 유사한 지경학이 될 수 있음.

지역적으로 중첩되는 중국의 일대일로 구상(BRI)을 견제하여 궁극적으로 미국의 국익을 강화하는 것이며...

(1) 지경학으로서의 중국 일대일로 구상

» 중국의 일대일로 구상은 2013년에 발표된 도로, 항구, 송유관, 통신 네트워크 등의 인프라 건설을 통해서 중국과 아시아, 중동, 아프리카, 유럽을 연결하는 장기 투자 프로젝트임.

- 일대일로 구상은 중앙아시아를 관통하여 유럽에 도달하는 “실크로드 경제 벨트(Silk Road Economic Belt)”와 동남아시아에서 인도양, 아프리카, 지중해로 연결되는 “21세기 해상실크로드(21st Century Maritime Silk Road)”로 구성되어 있음(〈그림1〉). 그리고 일대일로 구상의 해상과 육로 인프라를 따라 통신 인프라를 건설하는 “디지털 실크로드(Digital New Silk Road)”는 일대일로 구상의 세 번째 축이라고 볼 수 있음.
- 일대일로 구상은 세계 인구의 65%, 경제 생산의 33%에 해당하는 지역을 포괄함. 중국은 일대일로 구상을 실현하기 위해 3조 달러를 지출할 계획을 갖고 있음.

중국의 일대일로 구상은
순수 경제적 목적만을 갖고 있는
것으로 보기 어려울 수 있으며,
일대일로 구상 하에 건설되는 인프라는
이중용도, 즉 경제와 군사 목적을 위한
투자라고 볼 수 있고...

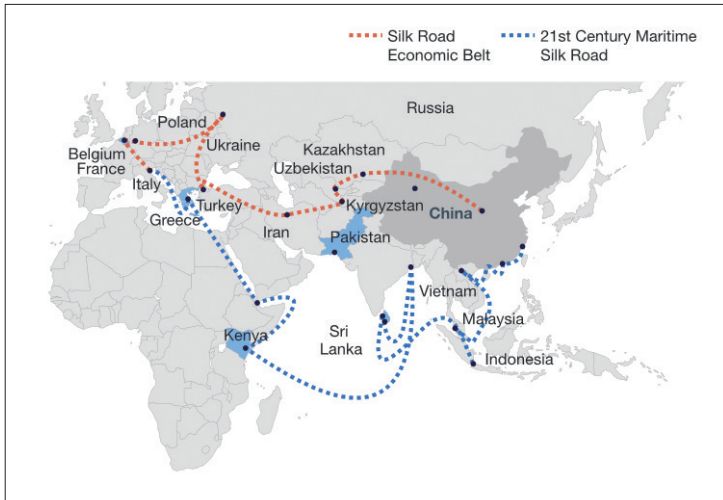
» 중국의 일대일로 구상은 순수 경제적 목적만을 갖고 있는 것으로 보기 어려울 수 있음. 일대일로 구상 하에 건설되는 인프라는 이중용도, 즉 경제와 군사 목적을 위한 투자라고 볼 수 있음.

● 일대일로 구상 하에 건설된 도로와 항만 등은 중국이 비(非)전투 인력 대피와 대(對)해적(counter-piracy) 작전 수행을 넘어서 필요시 군사력을 투사하는 기반이 되는 군사 시설로 이용될 수 있음.

- 특히 중국으로부터 자금을 지원받아 개도국에 건설된 인프라는 중국이 군사적으로 이용하려는 압력에 취약할 수 있음. 개도국이 중국에 대한 채무 상황에 어려움을 겪는 경우에 중국은 금융 레버리지를 이용하여 불평등 외교 관계를 형성하고 [소위 “부채의 덫(debt trap)"] 압력을 가할 수 있음.

● 이것은 이미 스리랑카의 함반토타(Hambantota) 항구 건설에서 보여짐. 중국 수출입은행이 자금(총공사비의 85%)을 지원한 함반토타 항구는 처음부터 경제적 정당성이 약하였는데, 스리랑카 정부는 채무 변제를 위해 2017년 12월 중국에 지분 양도 및 99년간 조차에 합의함.⁴⁾ 함반토타 항구가 중국 해군의 보급기지로 이용될 것이라는 우려가 일고 있음.

〈그림1〉 중국의 일대일로 구상



≫ 중국의 일대일로 구상은 기존 규칙에 기반한 국제질서(RBIO: Rules-Based International Order)에도 도전을 제기함.

- 일대일로 구상과 관련된 중국의 자금 대출 방식은 법의 지배, 사회 및 환경의 지속 가능성을 위한 가이드라인과 같은 글로벌 표준과 투명한 절차에서 벗어나 있음.
- 중국이 인터넷 검열을 지지하고 개인정보를 침해하는 것처럼, 일대일로 구상 하에 구축된 디지털 인프라는 거버넌스가 취약한 국가에서 인권 침해를 심화시킬 위험을 가짐.

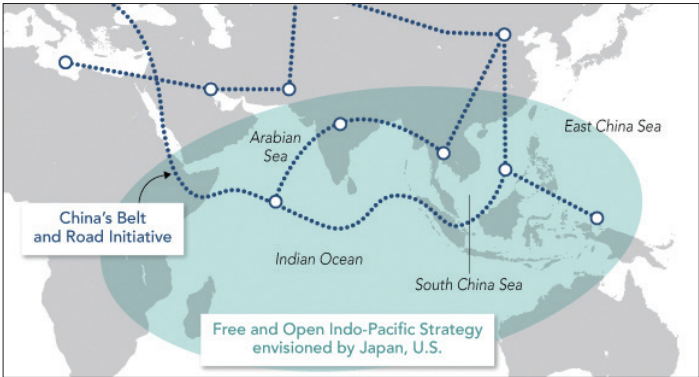
4) 중국의 함반토타 항구 조차는 19세기 말 영국의 홍콩 조차를 연상시킴.

중국의 일대일로 구상은 완전 또는 부분적으로라도 성공하는 경우, 세계의 상당한 지역을 중국의 영향권으로 흡수시킬 잠재력을 갖고 있으며...

» 중국의 일대일로 구상은 완전 또는 부분적으로라도 성공하는 경우, 세계의 상당한 지역을 중국의 영향권으로 흡수시킬 잠재력을 갖고 있음. 일대일로 구상은 환인도양과 유라시아의 경제 지형, 그에 따라 국제정치 지형을 변화시킬 수 있음.

(2) 미국 인도-태평양 구상의 지경학

〈그림2〉 미국의 인도-태평양 구상



» 미국의 인도-태평양 구상이 지경학, 즉 인도-태평양 지역에서 경제적 관여를 통해 지정학적 목적을 달성하게 되는 이유는 다음과 같음.

» 첫째, 미국의 인도-태평양 구상은 중국의 일대일로 구상, 특히 “21세기 해상실크로드”에 직접적으로 대응함. 인도-태평양 구상은 중국의 일대일로 구상과 지리적으로 중첩되어 일대일로 구상이 중국의 지정학적 이익을 진전시킬 잠재력과 글로벌 표준에 대한 부정적인 영향을 차단하는 방안임(〈그림2〉).

- 중국의 일대일로 구상은 오바마 대통령 재임 기간에 발표되었으나 오바마 행정부는 일대일로 구상에 대해 체계적으로 대응하지 않았음. 오바마 행정부는 기후 변화, 개발협력, 이란 제재와 같은 사안에서 중국의 협력을 구하는 것에 더 주안점을 두었기에, 일대일로 구상 대응은 대(對)중국 외교 정책에서 우선순위가 높지 않았음. 오바마 행정부는 남중국해에서 중국의 인공섬 건설과 군사화 저지에는 노력을 기울임.
- 반면에 트럼프 행정부는 대중국 외교 정책에서 일대일로 구상에 대한 대응의 시급성을 인식하고 체계적인 대응책을 수립하려는 것처럼 보임.
- 트럼프 행정부는 일대일로 구상이 중국 중심적이고(China-centric) 중국에게 유리한 규칙을 수립하려는 시도라고 공개적으로 비판함. 2018 NSS는 인도-태평양 지역에서 자유주의 세계질서와 억압적인 세계질서 사이에 경쟁이 일어나고 있고, 중국이 지정학적 목적을 위해 경제적 유인책과 인프라 투자를 이용하는 것을 언급함.
- 미국은 중국이 일대일로 구상 하에서 이중 용도의 인프라를 건설하고 자금 제공을 통해 해외 군사력 팽창과 영구적으로 불평등한 외교 관계를 수립하는 것을 우려함.

» 둘째, 인도-태평양 구상은 자유주의에 기반한 지역 및 국제질서에 대한 중국의 도전에 대응하는 방안이 될 수 있음.

- 미국은 중국을 자유주의 국제질서(liberal international order)에 대한 수정주의 도전국으로 규정함. 중국의 일대일로 구상은 주변 국가들에게 강압적이고 독점적인 영향권을 형성하는 것이고, 아시아인프라투자은행(AIIB: Asian Infrastructure Investment Bank)은 그러한 일대일로 구상의 실행 수단으로 설립되어 미국이 설립을 주도한 다자 국제기구와 병렬적으로 존재하고 있음.
- 중국의 일대일로 구상이 지리적 영향권 수립을 통해 자유주의 국제질서에 제기하는 도전을 미국이 견제하기 위해서는 상응하는 지역 차원의 접근법을 적용해야 함. 인도-태평양 구상은 미국에게 그러한 지역 기반을 제공할 수 있음.

인도-태평양 구상은 자유주의에 기반한 지역 및 국제질서에 대한 중국의 도전에 대응하는 방안이 될 수 있으며...

환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Partnership) 탈퇴로 발생한 아시아-태평양 지역에서 미국의 경제적 후퇴, 심지어는 지정학적 후퇴를 복구하는 수단이 될 수 있고...

» 셋째, 미국의 인도-태평양 구상은 환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Partnership) 탈퇴로 발생한 아시아-태평양 지역에서 미국의 경제적 후퇴, 심지어는 지정학적 후퇴를 복구하는 수단이 될 수 있음.

● 오바마 행정부는 중국의 증가하는 경제적 영향력과 경쟁해야 할 필요에서 TPP에 참여하였음. 오바마 행정부는 TPP를 아시아-태평양에서 상업, 노동, 환경 기준을 향상시

키면서 미국에게 수출 시장을 열어줄 수 있는 수단이자, 국가들이 중국과의 무역/투자를 통해 중국에 경도되는 시점에 아시아에서 미국의 경제적 영향력을 연장시키는 수단으로 보았음.

● 그러나 트럼프 대통령의 TPP 탈퇴는 미국의 동맹국과 비동맹국 모두로 하여금 미국의 아시아-태평양 지역에 관여 의지를 의심하게 하였고, 반면에 중국은 미국의 아시아 후퇴로부터 전략적 반사 이익을 얻는 것으로 보였음.

● 미국의 인도-태평양 구상은 TPP를 대신하여 미국이 포괄적이고도 새로운 방식으로 아시아 지역에 관여할 의지를 재확인하는 기제가 될 수 있음.

» 넷째, 인도-태평양 구상은 미국으로 하여금 급성장하는 아시아에 경제적으로 진출하게 해주는 발판임.

● 역사적으로 미국의 전략 공간은 대서양, 태평양, 인도양 지역으로 이동해 왔는데 그것은 세계 경제 중심축의 이동과 일치한다고 볼 수 있음. 세계 경제의 중심이 대서양 지역에서 아시아-태평양 지역으로 이동함에 따라 미국은 전략 공간의 중심축도 대서양에서 아시아-태평양으로 이동시킨 것임.

● 아시아는 빠르게 성장하는 지역이고, 특히 인도는 경제 개혁, 해외직접투자 유치, 젊고 성장하는 인구에 의해 향후 몇 년간 중국보다도 높은 경제 성장률(7~8%)을 보일 것으로 예상되고 있음.

● 경제적으로 성장하는 인도-태평양 지역에는 대규모 인프라 수요가 존재하고, 따라서 강대국의 인프라 개발 경쟁으로 이어지고 있음. 이 지역의 가장 중요한 무역 파트너이자 투자국인 중국의 일대일로 구상 외에도 인도와 일본이 추진하는 다수의 지역 인프라 개발과 경제 구상이 존재함.⁵⁾

● 미국의 인도-태평양 구상은 이 지역에 전략적 영향력을 건설할 뿐만 아니라 지역 차원의 연결성, 인프라 개발을 통해서 미국 기업들에게 무역과 투자 기회를 제공할 것임.

» 다섯째, 인도-태평양 구상은 세계 경제에 중요한 인도양 횡단 해상교통로에 안정적 접근을 보장하는 수단임.

- 세계에서 거래된 원유의 30%만이 송유관으로 수송되고 70%가 해상으로 수송되는데, 해상으로 수송되는 원유의 60%가 인도양을 통과함. 그리고 글로벌 컨테이너 수송의 70%가 인도양을 통과함.
- 해상 수송의 중요 경로인 인도양에 접근과 이동의 자유를 보장하는 것은 인도와 아시아뿐만 아니라 태평양의 동쪽에 위치한 미국의 무역과 경제에도 필수적임.
- 미국의 인도-태평양 구상은 인도-태평양 해상교통로의 개방성이 유지될 수 있도록 미국과 다른 이해상관자 국가들을 동원하는 수단임.

**인도양 횡단 해상교통로에
안정적 접근을 보장하는 수단이고...**

5) 인도는 북동부 이웃 국가(부탄, 네팔, 방글라데시, 미얀마)에 50억 달러 규모의 전기와 도로 연결 프로젝트를 진행 하고 있음. 일본은 2017년에 “아시아-아프리카 성장 회랑(AAGC: Asia Africa Growth Corridor)”을 제안하고 이미 300억 달러 투자를 약속함.

(3) 인도-태평양 구상의 실행 방식

» 지경학으로서 미국의 인도-태평양 구상은 투자, 생산과 같은 경제 행위를 통해서 실행되어야 하는데, 실행 방식에 있어서도 경쟁 관계에 있는 중국의 일대일로 구상과 대조될 것으로 보임.

인도-태평양 구상을 실행하는 방식은
지역 차원의 무역과 통합의 촉진에
의존할 것이며...

» 첫째, 미국이 경제적 차원에서 인도-태평양 구상을 실행하는 방식은 지역 차원의 무역과 통합의 촉진에 의존할 것임.

● 인도-태평양 지역 경제에 있어서 미국의 목표는 자유화, 개혁, 잘 연결된 무역 환경의 촉진임. 시장 원칙에 기반한 무역과 투자, 그에 따른 지역 경제 통합은 미국의 경제와 안보 이익에 부합함.

● 이를 위해 미국은 지역 차원의 무역과 투자를 촉진하는 제도 건설과 개방적이고 글로벌 표준에 맞는 인프라 건설 자금 조달을 추진함.

● 트럼프 대통령은 공정하고 호혜로운 원칙에 입각하여 인도-태평양 국가들과 양자 무역협정을 추진하겠다는 입장도 밝힘. 우선적인 무역협정 체결국은 인도이고, 이미 미국-인도 자유무역협정이 언급되고 있음.

민간 주도, 상향식(bottom-up) 방식이
될 것으로 보이며...

» 둘째, 미국이 경제적인 차원에서 인도-태평양 구상을 실행하는 방식은 민간 주도, 상향식(bottom-up)이 될 것으로 보임.

● 트럼프 행정부는 중국의 일대일로 구상이 중국 중심의, 국가자본주의적, 하향식(top-down), 인프라 건설 투자임을 비판해 왔음.

이에 반해 미국은 정부 주도의 하향식 개발 투자의 경험이 많지 않고 민간부문에 투

자 자원도 풍부하므로, 경제 차원의 인도-태평양 구상에서는 민간 기업이 주요 행위자가 될 것임.

● 인도-태평양 구상에서 미국 정부는 기업들이 자유롭게 활동할 수 있는 환경 조성에 집중하고, 공적 재원을 투자하는 경우에는 민간 파트너십(public-private partnership)을 활용할 것으로 보임.

» 셋째, 미국의 인도-태평양 구상에서도 중국의 일대일로 구상과 마찬가지로 인프라 건설이 중요한 요소가 될 것임.

인프라 건설이 중요한 요소가 될 것이며...

● 트럼프 행정부는 경제 성장에서 인프라 건설을 강조하는 기초를 갖고 있고, 중국의 일대일로 구상을 견제하는 데에 있어서도 이 기초를 유지할 것으로 보임. 실제로 해당 지역의 국가들은 선진국의 인프라 투자를 바라고 있기도 함.

● 인도-태평양 지역에서 인프라 건설을 위해 트럼프 행정부는 오바마 행정부에서 수립된 인도-아프가니스탄-중아시아를 연결하는 “신실크로드 구상(New Silk Road Initiative)”과 “인도-태평양 경제회랑(IPEC: Indo-Pacific Economic Corridor)”을 진전시킬 것으로 보임.⁶⁾ 이들 프로젝트와 관련된 2019년 예산이 의회에 제출된 상태임.

» 트럼프 행정부는 경제 차원의 인도-태평양 구상의 실행에 동맹 및 파트너 국가와의 협력, 다자 국제기구를 활용할 가능성이 높음.

● 인도-태평양 구상은 개방되어 있으며, 미국은 일본, 한국과 같은 국가들의 참여를 희망함. 일례로 트럼프 대통령은 중국과 비교하여 양질의 인프라 투자 대안을 제공

6) 신실크로드 구상은 2011년에 발표되었는데 아프가니스탄에서 NATO 군대가 철수한 후에 교통과 에너지 연결 인프라로 아프가니스탄을 주변 지역에 연결시켜서 정치, 경제적으로 안정시키는 목적을 가졌음. 신실크로드 구상은 일대일로 구상과 비교하여 지리적 범위가 좁음. “인도-태평양 경제회랑(IPEC: Indo-Pacific Economic Corridor)”은 2013년 미국-인도 전략대화에서 발표되었는데, 지역 에너지 연결성 형성, 무역과 수송 회랑 개선, 세관과 국경 통과 절차의 간소화, 그리고 지역 기업가의 소통 기회 제공을 목표로 함.

하기 위해 인도-태평양 지역에서 미국해외민간투자공사(OPIC: the US Overseas Private Investment Corporation)와 일본의 관련 기관의 협력에 합의함.

● 트럼프 대통령은 국제금융기구들(IFIs: International Financial Institutions)이 대규모 인프라 프로젝트에 더 많은 재원을 제공할 것도 주문함. 아시아태평양경제협력포럼(APEC: Asia-Pacific Economic Cooperation) CEO Forum에서 민간 부분의 투자 인센티브를 제공하기 위해 개발 자금기구를 개혁할 것을 선언함.

3. 미국 인도-태평양 구상의 전망

» 현재 준비 단계에 있는 미국의 인도-태평양 구상이 지경학으로서 효과를 갖는 데에는 다음과 같은 장애가 존재한다고 보임.

» 첫째, 트럼프 행정부가 인도-태평양 구상을 체계적인 전략으로 전환시키는 데에 불확실성이 존재함.

- 중국 견제와 일대일로 구상 대응이 트럼프 행정부의 대중국 외교 정책에서 상대적으로 높은 우선순위를 차지하는 것으로 보이나, 트럼프 대통령이 그에 체계적으로 접근하고 재원을 투입할 것인지는 두고 보아야 함.

- 2017년 취임 이래 트럼프 대통령의 외교 정책이 전략을 결여한 것으로 미국 내외에서 평가되고 있고, 트럼프 대통령의 정부 재정 배분 상의 우선순위와 다자 국제 기구에 대한 회의적인 태도, 양자주의 선호로 볼 때 다자적인 인도-태평양 구상을 체계적으로 실행할 것인지 의문임.

- 남아시아에서 중국의 일대일로 구상에 간접적으로 대응하는 신실크로드 구상과 인도-태평양경제회랑은 오바마 행정부에서도 재정적으로 지원을 받지 못하였음.

트럼프 행정부가 인도-태평양 구상을 체계적인 전략으로 전환시키는 데에 불확실성이 존재하며...

» 둘째, 미국의 인도-태평양 구상에 쿼드 국가, 특히 인도의 실질적인 기여 가능성임. 인도는 자유와 민주주의라는 공유된 가치에 기반하여 미국의 인도-태평양 구상의 핵심 파트너로 부상하였지만 실제로 그러한 기대에 부응할 것인가에 불확실성이 있음.

인도의 실질적인 기여 가능성에 대한 불확실성이 있고...

● 모디 정부가 비동맹 외교를 포기하였다고는 하지만 인도의 외교 정책에는 여전히 비동맹 전통의 목소리가 존재함. 그리고 인도가 중국을 경계한다고 하더라도 인도는 중국과 함께 BRICS(Brazil, Russia, India, China, South Africa) 회원국이며, 중국과의 관계를 악화시킬 정도로 미국의 인도-태평양 구상에서 적극적인 역할을 담당할지 의문임.

● 인도는 중국의 인도양 진출에 대응하기 위해 환인도양연합(IORA: Indian Ocean Rim Association) 회원국들과 관계를 강화하고 있으나 이것은 현재까지는 전략적이기 보다는 임시적인 노력으로 보임.

● 또한 미국의 인도-태평양 구상의 핵심 파트너로서 인도도 일정 정도 비용을 분담해야 하는데 인도는 그러한 의지와 능력을 갖고 있지 않을 수 있음.

경제적 상호의존이 인도-태평양 지역주의의 주된 추동력이 아니라는 사실이 진전가능성을 낮추며...

» 셋째, 경제 공간으로서 인도-태평양의 비적합성임.⁷⁾ 미국의 인도-태평양 구상에는 해상안보 근거는 강하지만 경제적 논리는 덜 발전되어 있음. 경제적 상호의존이 인도-태평양 지역주의의 주된 추동력이 아니라는 사실이 지경학으로서 인도-태평양 구상의 진전 가능성을 낮춤.

● 경제 공간으로서 인도-태평양은 통합 정도가 낮음. 21개 APEC 회원국을 아시아-태평양 지역으로 간주할 때에 APEC 회원국 무역의 70%가 다른 APEC 회원국들과의 사이에서 발생하며, 이러한 역내 무역은 APEC 전체 GDP의 27%를 차지함. 그러나 동아시아와 인도양 지역 사이의 무역은 APEC 역내 무역의 절반 수준에 불과함. 남아시아 국가들은 동아시아 국가들보다는 남아시아 및 걸프 지역 국가들과

7) 일반적으로 지역주의에서 제안된 지역의 효과성을 평가하기 위해 회원국 간 “공간적 적합성(spatial fit)”과 상호 의존 패턴을 고려함. 이상적인 지역은 지배적인 이슈와 공간적 규모(지리적 경계)가 부합함. 제안된 지역이 너무 작거나(필요한 행위자 누락) 너무 크다면(표피적 행위자 포함), 제안된 지역은 성공적인 정부 간 협력을 발전시키는 효과적인 프레임워크가 될 수 없음.

더 많은 무역 관계를 갖고 있음. 이것은 인도-태평양이 단일한 상호의존적인 경제 공간이라기보다는, 두 개의 구별되는 경제 공간임을 말해줌.

● 역사적으로 아시아-태평양 지역주의의 중심에는 무역 자유화, 투자 촉진, 규제 조화와 같은 경제 이슈가 존재해 왔음. 그러나 인도-태평양 지역주의에서 경제 이슈는 상품과 에너지 해상교통로의 개방을 보장하는 것에 한정되어 있음. 인도-태평양 지역에는 경제 협력을 위한 정부 간 제도도 결여되어 있음.

● 인도-태평양 지역 개념을 추진하는 국가들에게는 경제 통합이 주된 동기가 아닌 것임. 아시아-태평양에서 인도-태평양으로 지역 프레임을 변화시킨 것은 지리적 확장과 함께 기능적 아젠다를 경제에서 안보로 수정하는 것임. 그리하여 인도-태평양 지역 개념에서는 무역을 통해 국제적 갈등을 관리하는 능력이 낮아질 수 있음.

● 지역 개념으로서 인도-태평양의 부자연스러움을 구실로 중국은 인도-태평양 구상이 중국의 부상에 관한 미국, 호주, 일본, 인도 사이에 공유된 지정학적 상상의 결과물이라고 비판함. 중국은 인도-태평양 지역 개념이 순수하거나 중립적인 것이 아니라 아시아에서 증가하는 중국의 영향력에 대한 집단적인 우려에서, 중국 중심의 지역 질서에 대항하도록 설계된 지정학적 “슈퍼 지역(super-region)”이고, 그러한 한에 있어서 인도-태평양 지역은 강대국 경쟁과 지역 안보 딜레마에 연루될 위험을 가진다고 비판함.⁸⁾

8) Chengxin Pan (2014) “The ‘Indo-Pacific’ and Geopolitical Anxieties about China’s Rise in the Asian Regional Order” *Australian Journal of International Affairs* 68(4), pp. 453-469.

4. 정책적 고려사항

» 인도-태평양 지역이 글로벌 지정학과 지경학의 새로운 중심축으로 등장하고 있고 그것이 한국에도 영향을 미칠 것이나, 미국 내·외부의 요인으로 인해 인도-태평양 구상이 빠르게 진전될 것으로 보이지는 않음.

- 미국의 인도-태평양 구상과 관련하여 한국이 긴급히 취해야 할 조치가 있다고 보이지는 않지만, 진전 상황을 주시하면서 취할 예비적 조치가 존재한다고 보임.

가. 인도의 APEC 가입 및 미국-인도 FTA 대비

인도의 APEC 가입에 대한 입장을 준비할 필요가 있으며...

» 인도양과 태평양이 하나의 지역일 뿐만 아니라 인도-태평양 구상의 지경학적 진전을 상징적으로 보여줄 수 있는 변화는 인도의 APEC 가입일 것이고, 이에 대한 한국의 입장을 준비할 필요가 있음.

- 인도는 2011년부터 APEC 가입 의사를 타진한 바 있는데, 미국의 인도-태평양 구상을 계기로 APEC에 정식 가입이 논의될 수 있음.
- 인도의 APEC 가입은 태평양에서 인도양으로 지리적 균형을 이동시킬 것이고, 인도의 무역 자유화 수준이 낮기 때문에 인도의 APEC 가입에 유보적인 국가들이 존재하는바, 인도의 APEC 가입에 관한 한국의 입장을 준비해 놓을 필요가 있음.

» 경제 차원에서 미국의 인도-태평양 구상의 실행이 미국과 인도 사이에 자유무역협정 체결로 이어질 가능성에 대비해야 함.

- 인도의 낮은 무역 자유화와 트럼프 대통령의 미국 우선주의를 고려할 때에 인도와 미국의 자유무역협정 체결이 용이한 것은 아니나, 지정학적인 이유에서 전격적인 체결 가능성을 배제할 수 없음.
- 그러한 경우에 한국이 인도와 체결한 경제 파트너십 협정이 받을 영향을 검토할 필요가 있음.

나. IORA와 인도-태평양 지역 아키텍처의 등장에 대비

» 지경학으로서의 미국의 인도-태평양 구상은 인도-태평양 지역 아키텍처 구축을 필요로 함. 인도-태평양 지역 아키텍처 구축에는 경제 대화체 창설, 자유무역협정, 인프라와 연결성 프로젝트가 주요한 조치들임.

» 인도-태평양 지역의 아키텍처로서 한국은 인도양의 지역 기구인 IORA에 옵서버로 참여하는 것을 고려할 수 있음.⁹⁾

● IORA는 21개 인도양 연안 국가들로 구성된 지역기구이며, 미국, 영국, 독일, 프랑스, 영국, 이집트, 중국, 일본이 대화 파트너(dialogue partner)로 참여하고 있음.

● 인도-태평양에 걸친 경제 협의체가 부재한 상태에서 IORA는 경제 차원에서 인도-태평양 구상을 진전시키는 데에 필요한 제도적 기반으로 선택될 가능성이 있음. 그러므로 한국은 선제적으로 IORA에 대화 파트너로 참여를 고려할 수 있음.

인도양의 지역 기구인 IORA에 옵서버로 참여하는 것을 고려할 수 있으며...

9) IORA는 1997년에 창설된 정부 간 국제기구로서 오스트레일리아, 방글라데시, 코모로스, 인도, 인도네시아, 이란, 케냐, 마다가스카르, 말레이시아, 모리셔스, 모잠비크, 오만, 세이셸, 싱가포르, 소말리아, 남아공, 스리랑카, 탄자니아, 태국, 아랍 에미리트, 예멘이 참여하고 있음. 장관급회의(Council of Ministers)가 최고 의결기구이고, 사무국은 모리셔스에 위치해 있음.

다. 인도-태평양 구상의 이해상관자 국가들과의 관계 강화

» 미국의 인도-태평양 구상은 설계 과정에서 일본, 호주, 인도의 영향을 받았고, 이들 국가들이 향후 인도-태평양 구상의 진전에도 영향을 미칠 것이므로, 한국은 이들 국가들과 양자 또는 소다자 방식으로 관계 강화를 고려할 수 있음.

- 인도-태평양의 쿼드(Quad)인 미국, 일본, 인도, 호주는 다양한 양자 및 삼각 협력 체제를 구성하고 있음(예: 미-일-호, 일-인-호).
- 한국은 이미 쿼드 국가들과 다양한 협의 채널을 갖고 있으므로, 그러한 협의 채널을 한국의 신남방정책과 인도-태평양 구상의 연결고리를 찾는 기회로 삼아야 할 것임.

쿼드 국가들과 다양한 협의 채널을
신남방정책과 인도-태평양 구상의
연결고리를 찾는 기회로 삼아야 하며...

» 인도-태평양 지역의 광대함으로 볼 때 쿼드 국가들은 인도-태평양 구상의 실현을 위해 지역의 다른 행위자와의 협력이 불가피할 것이므로, 한국은 쿼드 국가들의 파트너와의 관계 강화를 고려할 필요가 있음.

- 인도-태평양의 중앙에 위치한 ASEAN 전체가 인도-태평양 구상의 진전에 중요 한데, 그중에서도 인도네시아, 싱가포르, 베트남, 미얀마는 쿼드 국가들의 선택적 관계 강화 대상이 되고 있음.
- 인도-태평양 구상에서의 중요성에 따라 국가들이 동심원으로 배열될 가능성이 있으므로 한국은 인도-태평양 구상의 이해상관자 국가들과 정보 공유 등 관계 강화를 모색해야 할 것임.

CONTRARIA SVNT COMPLEMENTA

상반되는 것은 보완적인 것이다

