

신냉전기 구조(structure)-행위(action) 연계역학 고찰 : 미국의 해양전략 변화추이와 대중국견제 전개양상*

반길주 ■ 인하대학교**

〈국문요약〉

미중경쟁이 해양이라는 공간을 중심으로 전개되면서 미국의 해양전략이 주목을 받고 있다. 한편 이 명제는 구조(structure)와 행위(action)라는 두 가지 변수를 모두 내포하고 있다는 특징이 있다. 미중경쟁의 심화는 미국의 쇠퇴와 중국의 부상에서 촉발된 국제체제의 세력 재배분과 관련된 구조적 변수인 반면 해양전략은 정책결정자의 인식 및 대응조치 등 행위적 변수의 영역이다. 그렇다면 미국의 해양전략은 국제체제라는 구조적 변수와 어떠한 상관성을 지니는가? 국제체제 전환에 따라 실제로 미 해양전략이 변화했는가? 변화했다면 어떠한 방식으로 변화했는가? 냉전시기부터 현재의 신냉전기까지 수렴·구사된 미국의 해양전략은 국제체제에 유연하게 반응한 결과라 볼 수 있다. 이러한 적시적 반응을 통해 미국의 해양전략은 패권유지라는 국가적 목표를 지원하는 핵심전략으로 자리매김을 하였고 이러한 경향성은 인도-태평양전략으로 대변되는 미국의 대중국견제 전략이 핵심정책인 된 신냉전기에 더욱 도드라지고 있다는 특징이 있다. 본 논고는 구조-행위 반응 모델을 통해 국제체제와 해양전략 진화간 역학관계를 분석한다. 이를 통해 미국이 대중국견제라는 목표를 위해 추진되는 해양전략과 국가전략에서 나타나는 속성을 1) 동기화 2) 배타적 다자주의화 3) 해양공세화 4) 대리전 우선순위 가시화 5) CBM 마비화 6) 바이든 행정부의 플러스 알파화로 구분하여 살펴본다. 한국에 대한 정책적 함의로 중견국 지정학에 기초한 해양안보 정책 및 해양전략 추진의 필요성을 제시한다.

*주제어: 해양전략, 대중국견제, 바이든 행정부, 한국, 해군

* 본 논고는 2021 한국국제정치학회 하계 학술대회 발표문을 수정·보완한 것임.
** 인하대학교 국제관계연구소 전임연구원 (E-mail: raybankj@inha.ac.kr)

I. 서론

국제정치 현실주의는 구조(structure)와 행위(action)는 양립할 수 없는 것처럼 간주하는 경향이 강하며 구조라는 압력에서 행위라는 영역은 큰 의미가 없는 것으로 치부한다. 한편 미중경쟁은 구조와 행위의 관계를 조망하는데 새로운 통찰을 제공한다. 미중 전략적 경쟁이 인도-태평양을 중심축으로 해양패권 주도권 경쟁으로 비화하고 있다. 상호의존적 속성이 내재된 경제분야에서도 미중 간 냉기류가 흐르고 있다. 미중 간 협력의 공간이 사라지면서 갈등의 공간만이 부각되는 양상이다. 바다라는 영역은 본질적으로 갈등과 협력의 양면이 존재하지만 신냉전의 역학속에서 ‘갈등’은 부상하고 ‘협력’은 수면 속으로 가라앉는 양상이 전개되고 있다. 특히 트럼프 행정부에서 가열된 미중경쟁이 바이든 행정부에서도 지속되고 있으며 일부에서는 더 심화되는 모습까지 나타나고 있다. 미국의 해양전략은 중국을 견제해야만 하는 국가적 과제를 현장에서 실행하는 핵심적 전략으로 가동하고 있다는 특징이 있다. 그렇다면 해양전략이라는 행위적 요소를 추동시키는 것은 무엇일까? 우선 내부적 요소를 들 수 있다. 해군사상가, 지도자, 군조직 간 경쟁 등 다양한 내생적(endogenous) 요소가 해양전략의 방향성에 영향을 줄 수 있다. 한편 이러한 비구조적 요소들은 직접적 영향을 살피는 데는 유리하지만 해양전략이 내부전략이 아니라 외부행위자와 상호작용하는 특성이라는 점에서 거시적 차원의 영향을 이끌어내는 데는 한계도 있다. 이에 외생적(exogenous) 요소가 필요하다. 즉 국제체제 변화에 따른 종속변수로서 해양전략을 조망할 필요가 있다는 의미다. 그렇다면 국제체제 전환에 따라 실제로 미 해양전략이 변화했는가? 변화했다면 어떠한 방식으로 변화했는가? 해양전략에 방향성을 제시한 패권유지라는 국가적 과제가 절실했던 것은 결국 중국의 부상으로 인해 미국의 힘의 압도에 변화가 생겼기 때문이다. 이러한 점에서 해양전략이라는 행위적 요소는 힘의 재배분이라는 구조적 요소에 의해 추동되었다고 볼 수 있다. 즉 미국의 해양전략은 국제체제에 반응한 결과이고 이에 대한 반응속도는 미중경쟁의 강도를 잘 보여준다.

미중경쟁이 가속화되는 국제환경에서 해양전략의 변화추이를 분석하는 것은 해양이라는 공간이 패권경쟁의 대리전 지대로 변모하고 있다는 측면에서 적실성이 있다. 미국이 주도하는 ‘항행의 자유작전’의 핵심공간은 대만해협, 남중국해, 동중국해 등 해양이며 중국도 바로 이 해양이라는 공간을 선점하지 못하면 패권경쟁의 주도권을 잡을 수 없다는 인식하에 ‘항행의 거부’로 맞서고 있다. 중국에

서 이 해양은 본토와의 근접성으로 인해 지리적 이점이 있고 미국은 지리적 이점을 기술적 우위로 극복하려는 전략이 펼쳐지고 있는데 이러한 경쟁의 중심에 해양이 있다. 본 논고에서는 우선 2차 세계대전 후 미국이 패권국으로서 국제체제의 힘의 배분에 중심이 되어왔다는 점에서 국제체제 변화 속에서 미국의 해양전략이 어떠한 변화의 추세를 보여왔는지 살펴본다. 이를 바탕으로 신냉전기 미국의 해양전략이 인도-태평양전략과 정교하게 동기화되어 있다는 점에 착안하여 미국의 대중국견제전략에서 나타나고 있는 여러 양상과 특징들을 조망한다. 결론에서는 한국의 국방정책과 해양안보적 함의를 고찰한다.

II. 문헌연구와 분석의 틀

1. 문헌연구

미중경쟁을 다루는 기존연구의 특성은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 미중경쟁에서 인도-태평양전략과 일대일로가 핵심적 분석대상이다. 이러한 연구는 특히 대외정책, 대중국 정책이라는 관점에서 인도-태평양전략이 차지하는 비중을 높게 본다는 공통점이 있다(박원곤 2019; 이정훈 2018; 주용식 2020; Lie and Jamali 2021). 송승중(2021)은 트럼프 행정부 시기 만들어진 인도-태평양전략이 바이든 행정부에서도 수용된다는 점에 주목하며 쿼드와 연관지어 향후 전개될 가능성을 조망한다. 인도-태평양전략과 일대일로의 대결을 미중경쟁의 핵심적 기조와 역학으로 규정하기도 한다(반길주 2020b; 오윤아 2021).

둘째, 대중국견제라는 시각에서 연구방향을 설정한다. 최영근·손한별(2019)은 미국의 대중국견제를 군사전략 차원에서 분석하며 중국의 A2/AD에 대응하는 JAM-GC와 같은 미국의 군사방책을 살펴본다. 정인교·유정호·박슬기·위민은 통상의 관점에서 미국의 대중국견제 역학과 그 영향을 살펴본다. 한편 쿼드 등 다자적 레짐을 통해 미국과 협력을 하는 일본, 인도와 같은 국가의 시각에서 대중국견제의 면면을 살펴보는 연구도 있다(김태중 2019; 권재범 2020).

셋째, 미국의 해양전략에 대한 이해를 바탕으로 한국 해양전략에 대한 방향성을 제시한다. 조윤영(2009)은 미국의 해양전략 발전과정을 시대적 흐름으로 살펴본 후 한국도 미국처럼 해양의 중요성을 간파하여 해양전략을 발전시킬 필요가 있다고 주장한다. 길병옥(2020)은 미중경쟁이 치열하게 전개되는 과정에서 미국

과 동맹결속력을 유지하면서 동시에 중국과도 다자적 협력을 유지해야 하는 도전과제를 제시하며 동맹을 다변화하고 해양전략 등 해양안보에 대한 관심을 제고할 필요성을 강조한다.

기존 연구는 미중경쟁을 국제정치에서 가장 비중있는 사안이라는 기초를 유지하면서 나름의 통찰을 제시한다. 하지만 미중경쟁이라는 구조적 변수 차원에서 나타난 외부환경이 전략이라는 행위적 변수와 어떻게 상관성을 갖는지에 대한 분석은 미흡한 실정이다. 나아가 대중국전제라는 미국의 국가적 차원의 정책을 현장에서 지원하는 전략으로서 해양전략과의 상관성을 조망하는 것에도 큰 관심을 두지 않는 경향이 있다. 따라서 미중경쟁의 핵심대리전 전장으로 가동하는 해양공간에 대한 정교한 분석이 제한되고 거시적 차원의 통찰도 미흡하다는 한계가 있다. 이를 보완하기 위한 숙고의 과정으로 구조-행위 반응 모델을 제시한다.

2. 분석의 틀

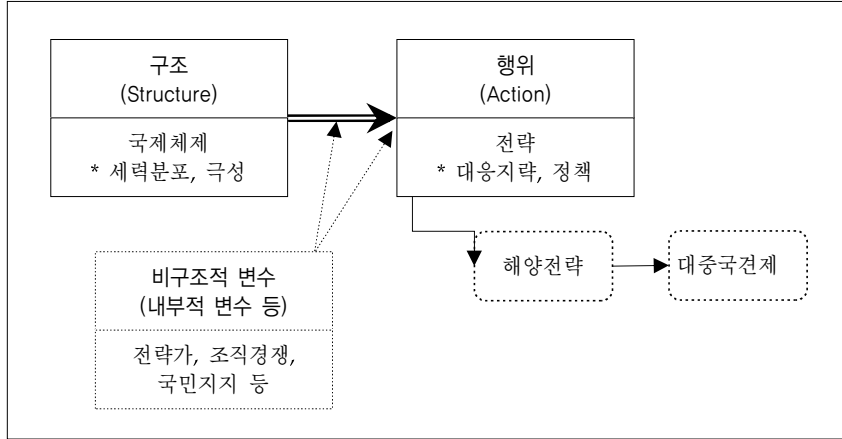
신냉전시대 미중의 전략적 경쟁이 주목을 받고 있다는 명제는 구조(structure)와 행위(action)라는 극단적 두 가지 요소를 모두 내재하고 있다. 신냉전은 더 이상 단극체제가 아니라는 점을 시사하는 구조적 차원의 요소다. 한편 전략적 경쟁에서 전략은 행위적 차원의 요소다. 미국의 대중전략을 인도-태평양전략으로 지칭하기도 하고 중국의 대미전략을 일대일로전략이라 규정하기도 한다. 따라서 이러한 명제는 사실 '구조-행위'라는 개념적 충돌을 불러일으킨다. 신냉전은 미국 중심의 단극질서 혹은 패권질서가 쇠퇴하고 패권도전국이 부상하는 국제체제의 세력재분배와 관련된다는 점에서 구조적 변수다. 반대로 전략은 사고(ideas)에 기반을 둔 인지의 과정과 대안모색의 역학이라는 점에서 행위적 변수다. 한편 신냉전과 전략적 경쟁 등의 용어가 혼재되면서 구조와 행위의 구분이 모호해지면서 개념규정이나 국제정치를 바라보는 전망과 시각의 정교함이 약화되고 있다.

약소국이라는 행위자는 의지, 즉 공세적 전략만으로 국제체제의 세력분포에 영향을 미칠 수는 없다. 반대로 세력분포에 영향을 미치는 강대국의 지위에 오르고 있는 국가의 행위자는 자신의 의지에 무관하게 국제체제의 구조적 압력에 따라 세력 재분배에 걸맞은 전략 혹은 대응전략을 구사할 수밖에 없다. 이러한 사실을 고려하면 행위가 구조에 영향을 미치지 못해도 구조는 분명 행위에 영

향을 미친다고 볼 수 있다. 미국의 해양전략은 바로 국제체제라는 구조적 변수에 발 빠르게 적응하는 행태로 변화되어왔고 그 연장선상에서 신냉전시대 미국의 대중국견제라는 요소가 자리를 잡고 있다.

국제체제가 국가의 행동양태에 미치는 과정과 방식은 다양하다. 국가 내부의 정치특징이라는 제도적 차이에 따라 그 행태가 다르게 나타날 수도 있고 정치지도자나 국민이 느끼는 인식의 차이가 국가의 행동방식에 영향을 미칠 수도 있다. 나아가 정부조직 내의 이익경쟁이나 대국민 호소 차원에서 해양전략의 방향이 정해질 수도 있다. 제프리 킬(Geoffrey Till 2015, 35)은 “21세기 해양력을 위한 협력전략(CS21R: A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower: Forward, Engaged, Ready)”을 기획한 전략가들은 해군, 해병대, 해안경비대로 구성된 해양군이라는 조직원을 대상으로 이 전략을 제시하고 싶어하면서도 동시에 다른 중요한 청중인 국방부, 행정부, 의회, 국민도 의식했다고 주장한다. 전략수립에서 국내의 청중을 고려한다는 의미다.

〈그림 1〉 구조-행위 반응 모델



한 사람의 해양전략가가 미치는 영향도 적지 않다. 왕 바오푸(Wang Baofu 2008, 62-63)는 미 해양전략이 변화하는 가운데에서도 마한의 해양력 사상과 결별한 적은 없으며 해군철학자 한 사람의 지대한 영향에 무게를 둔다. 상대방의 전략이 변화하면 이에 반응하는 방식으로 해양전략이 변화되기도 한다. 티모시 블리저드(Timothy J. Blizzard 2016)는 A2/AD(Anti Access/Area Denial) 등 중

국의 변화하는 전략과 능력에 빠르게 대처하는 방식으로 호주의 해양전략을 발전시켜야 한다고 주장한다. 마찬가지로 미국도 중국의 전략에 변화하는 방식으로 진화한 것도 사실이다. 마한이라는 해군 사상가가 없었다면 미 해양전략의 모습은 매우 달랐을 것이며 해양전략은 이에 수반되는 전력건설이 필요하다는 점에서 경제력 변수도 영향을 미쳤을 것이고 군산복합체와 같은 이익집단도 상관성 있는 변수라 볼 수 있다.

이와 같은 비구조적 변수는 해양전략의 변화라는 종속변수에 직접적인 영향을 미치는 변수도 있고 한편 국제체제와 행동을 연결시켜주는 매개변수로서 기능하는 경우도 있다. 본 논고에서 제시하는 국제체제 변수뿐 아니라 미국 내부의 다양한 요소에 의해 상당한 영향을 받으며 발전되어 왔다. 한편 이 내부적 요소 등 비구조적 변수도 국제체제라는 외부환경적 변수에 영향을 받을 수밖에 없지만 본 논고는 구조적 변수와 해양전략 변화라는 두 요소를 직접적으로 연결시켜 분석함으로써 변수의 간결성(parsimony)라는 이점의 부각에 주안을 둔다. 비구조적 요인에 치중함으로써 구조적 요인의 영향이 부차적으로 치부되는 것을 막기 위해 거시적 차원에서 분석을 시도한다. 특히 내부적 변수를 핵심요인으로 분석하는 연구는 많지만 국제체제와 해양전략 변화추이를 직접적으로 연계시키는 분석은 미흡하다는 점에서 연구의 차별성과 적실성이 있다.

Ⅲ. 국제체제 속성과 미국의 해양전략 변화추이

미국의 해양전략은 냉전기부터 현재의 신냉전기에 이르기까지 국제체제 환경에 반응하는 방식으로 진화되어왔고 특히 국가차원의 전략과 예리하게 동기화되어 왔다. 미국의 국제체제 세력 재배분이라는 구조적 변수에 맞춤형으로 최적화된 해양전략을 통해 패권유지의 지속성을 담보하여 왔던 셈이다. 한편 신냉전기 미중경쟁이 심화하면서 이러한 동기화의 강도가 절정에 달하고 있으며 이는 대중국견제전략의 공세화로 전이되는 양상이다.

1. 냉전기 해양전략 : The Maritime Strategy

냉전기 해양전략은 양극체제에 직면한 미국의 안보 도전과제를 해결하기 위한 직접적인 사안에 주안을 두었다. 두 개의 초강대국이 직접적으로 경쟁하는

냉전기에 미국은 소련을 봉쇄하는 국가적 차원의 목표를 단계적으로 진행했고 미 해군은 이를 현장에서 구현할 수 있는 전략으로 “해양전략(The Maritime Strategy)”을 수립했다.¹⁾ 1982년 미 해군 수뇌부가 리먼(John Lehman) 해군성장관에 보고한 이 문서는 1984년 공식적으로 “The Maritime Strategy”라는 이름으로 발간된 후 1985년 “The Maritime Strategy: Global Maritime Elements for U.S. National Strategy” 1988년, “The Maritime Strategy: The Maritime Component of the U.S. National Strategy” 등으로 발전하며 냉전기 해양전략으로 전격 가동되었다. 냉전기 미국의 해양전략은 소련의 해군을 해양에서 효과적으로 봉쇄하기 위해서 억제, 전방방어, 동맹결속 및 유연성을 강조했다라는 특징이 있다. 미 해군은 이 소련봉쇄에 기반한 해양전략을 통해 직접적으로 싸우지 않고 미소냉전에서 승리했다. 소련의 붕괴에 대한 이유는 다양하지만 미 해양전략이 제대로 통했다는 것은 부인할 수 없다. 특히 소련이 붕괴되기 직전인 1990년 5월 1일 “Maritime Strategy for the 1990s”가 제시되면서 소련이 약화된 상황에서 해군력을 어떻게 유지해야할 지에 대한 고민을 하게 된다(Hattendorf and King 2008, 309-322).

2. 탈냉전기 해양전략 : From the Sea

탈냉전기는 단극질서가 형성됨에 따라 유일한 초강대국으로서 패권국 미국이 국제적 공공재를 모두 책임져야 하는 시기였다. 특히 바다라는 영역에 기반한 공공재 제공을 위해서는 해양통제 유지가 중요했고 이는 바다를 전면적으로 활용하는 해양전략으로 이어졌다. 기존의 “바다에서(at sea)”의 전투가 1992년과 1994년에 “바다로부터(from the sea)”의 전투로 확장된 것은 신장된 미국의 위상을 반영한 전략의 대표적 사례다(Tritten 1995). 국제체제를 이루는 행위자 중에서 해상에서 자국과 함대결전을 치를 상대가 부재한 상태에서 해양이라는 공간이 육지전장에서도 파괴력을 제공할 공세적 전장으로 전면적 전환을 한다는 전략적 구상이었다고 볼 수 있다. 미 해군은 “From the Sea” 전략을 통해 해양통제 범위를 확대하고 걸프전, 아프가니스탄전 등 주요 전쟁에서 해양에서 바다로 힘을 투사하는 작전을 구체화하며 단극체제를 주도하게 된다.

1) 냉전기 미 해양전략에 대한 분석은 Hattendorf & Swartz (2008) 참고.

3. 탈탈냉전기 해양전략 : A Cooperative Strategy

2001년 9/11테러 공격은 단극체제로 대변되는 탈냉전기에 변화를 추동하는 사건이었다. 단극체제 하 유일한 초강대국도 불시공격이 취약할 수밖에 없는 한계에 직면함과 동시에 허점이 많다는 점에서 미국이 유일무이한 초강대국이 아니라는 점도 시사하게 된다. 이에 미 해군은 불확실한 시대에 미국의 취약점이 부상하지 않도록 해양전략을 정교화하게 되는데 이것이 바로 2002년 제시된 “해양력 21(Sea Power 21)”이다.²⁾ 한편 미국이 테러와의 전쟁을 선포하면서 중동지역에 집중하는 사이 중국이 급속히 부상하고 러시아가 강대국을 지향하면서 단극체제가 약화되기 시작했다. 따라서 미 해군은 고강도 해양통제 능력을 재점검하면서 미군 단독으로 해양질서를 관리하는 게 어렵다는 인식이 발현되기 시작한다. 이에 따라 2008년 해군, 해병대, 해경 등 해양군(Sea Services)의 내부적 협력과 다른 국가와의 공조를 강조한 “A Cooperative Strategy”가 수립되고 이 해양전략의 기조는 신냉전이 본격화되기 시작한 무렵인 2015년까지 유지된다(U.S. Navy, Marine Corps and Coast Guard 2007). 즉 단극체제 유지가 불가능해질 정도로 도전국가의 부상이 빠르게 이루어지는 상황에서 내적 균형과 외적 균형이라는 모든 기제를 동원한 힘의 결집을 통해 대응해야 한다는 기조하에 ‘협력’이라는 전략적 단어를 채택한 것이 ‘A Cooperative Strategy’라 할 수 있다. 미국은 이 전략을 통해 내부적으로는 해양군의 결속력을 강화하고 외부적으로는 동맹국 및 협력국 해군과 해양질서 관리를 함께 수행하는 노력을 지속하게 되고 이는 소프트파워 증진에도 긍정적으로 작용하게 된다.

4. 신냉전기 : Advantage at Sea

2010년대 접어들어 신냉전의 기류가 부상하기 시작한다. 특히 2012년 중국이 신형대국관계 요구, 중국몽 제시, 최초 항공모함 취역, 2013년 일대일로 발표, 해양강국 비전 제시, 동중국해 방공식별구역(ADIZ) 선포 등 현상변경적 정책을 쏟아내면서 신냉전이 현실화된다. 중국의 이러한 현상변경정책이 군사력 신장과 더불어 현실화되고 있고 더욱이 첨단기술에 집중투자하여 군사화함으로써 미국은 대중국 군사적·기술적 우위에 사활을 걸고 있다.³⁾ 이에 미국은 대중국 견제를

2) ‘해양력 21’ 전략은 해상타격(Sea Strike), 해상방어(Sea Shield), 해상기지(Sea Basing)라는 3개 핵심요소로 구성된다(Clark 2002).

핵심적 국가정책으로 상정하면서 인도-태평양전략이라는 카드를 꺼내 들게 된다. 이를 지원하기 위해 2020년 12월 미 해양군인 해군·해병대·해경이 공동으로 “해양에서의 우세 : 전영역 통합 해군력을 통한 우위(Advantage at Sea: Prevailing with Integrated All-Domain Naval Power)”라는 제목으로 미중경쟁시대에 부합한 새로운 해양전략을 제시했다.⁴⁾ 이와 함께 공세적 해양전략을 지원하는 수단의 강화차원에서 ‘355척 해군’ 및 500척 해군함정에 기반한 ‘Battle Force 2045’ 개념이 제시되기도 하였다.⁵⁾

〈표 1〉 국제체제 속성과 미국의 해양전략 변화 추이

구분	국제체제	미 해양전략	해양전략 특징
냉전기	양극체제	The Maritime Strategy(1982)	해양봉쇄(소련)
		Maritime Strategy for the 1990s(1990)	냉전종식 대비
탈냉전기 (1990-2005)	단극체제	From the Sea(1992)	해양압도
		Forward...From the Sea(1994)	
		Sea Power 21(2002)	
탈탈냉전기 (2006-2011) · 중국, 남중국해 · 행보 본격화 · 중·러 군사공조	느슨한 단극체제 * 다수의 강대국 부상	A Cooperative Strategy for 21st Sea Power(2007) * 통합 해양전략	해양통합 (미 해양군 통합 다자적 해양협력)
신냉전기(2012-) 2012년의 중국 · 신형대국관계 요구 · 라오닝 취역 · 중국몽 천명 2013년의 중국 · 일대일로 발의 · 해양강국 비전 · 동중국해 ADIZ	느슨한 다극 체제 * 초강대국(2), 강대국(다수)	A Cooperative Strategy for 21st Sea Power: Forward, Engaged, Ready(2015)	협력전략을 관성적으로 계승
		Surface Force Strategy: Return to Sea Control(2017)	해양통합 해양견제(중국) 해양통제 복원
		Advantage at Sea (2020) * 통합 해양전략	

- 3) 2021년 5월 27일 마크 밀리(Mark A. Milley) 미 합참의장은 하원 청문회에 출석하여 중국이 군사적으로는 아직 미국의 경쟁자 혹은 준경쟁자는 아니지만 중국의 목표가 모든 영역에서 “미국과 동등(to be our equal)”해지는 것이라 밝혔다(Grady 2021a).
- 4) “해양에서의 우세” 전략에 대한 함의는 정능·정재영(2020) 참고.
- 5) Battle Force 2045 개념은 예산상의 문제로 사실상 유명무실화되는 수순을 밟고 있다(Grady 2021b).

미국의 “해양에서의 우세전략”은 크게 두 가지 측면에서 주목할 필요가 있다. 첫째, 해양군을 구성하는 3개 조직이 공동으로 발간했다는 점이다. 물론 살펴본 바와 같이 이전에도 통합 해양전략이 있었다. 대표적인 것이 2007년과 2015년에 제시된 “협력전략”으로 새로운 해양전략은 해양군이 공동발간했다는 점에서 후속 통합 해양전략의 성격이 있다고 할 수 있다. 그런데 통합 해양전략의 기조가 ‘협력’에서 ‘우세’로 대대적인 전환을 했다는 것은 급격하게 요동치는 국제체제 특히 국제안보환경의 변화를 반영한 것이라 평가된다. 즉 해양군이 통합된 역량으로 대처해야만 하는 상황에 직면했다는 위기감을 보여주었다는 의미가 있다. 둘째, 미 해양군이 신냉전의 역학에 주목했다는 측면이다. “해양에서의 우세” 전략에서는 중국을 적으로 규정하고 나아가 중국과 러시아를 동시에 적으로 규정함으로써 신냉전기에 동급 상대국을 해양에서 강력하게 견제하겠다는 전략적 목표를 명확히 하고 있다. 무엇보다도 냉전기 초강대국 간 경쟁이 치열하던 1982년 미국이 꺼내든 “The Maritime Strategy”와 유사한 성격으로 “Advantage at Sea”를 제시하면서 2020년 기준 사실상 국제체제가 신냉전기에 직면했음을 인정한 최초의 해양전략이라는 측면이 있다(Xiaoqin and Xiaobo 2021).

해양우세 기반 접근법은 중국대비 열세에 놓인 두 가지 요소를 미국이 만회하기 위한 전략으로서의 속성을 지니고 있다. 미군이 직면한 첫 번째 열세는 중국해군과의 ‘양적균형’ 문제다. 중국 해군력의 양적 신장 가속도는 줄어들지 않고 있다. 예를 들어 2021년 4월 23일 중국은 055형 구축함, 075형 상륙강습함, 094형 전략핵잠수함 3척을 동시에 취역시켰는데 이는 7만 톤 규모의 플랫폼을 동시에 전력화한 것이었다. 중국대비 미국의 두 번째 열세는 ‘지리적 약점’이다. 남중국해, 동중국해, 대만해협 모두 중국에게는 앞마당이지만 미 해군에게는 본토에서 멀리 떨어진 전방일 뿐 아니라 인도-태평양사령부에서도 가깝지 않다는 점에서 미군은 근본적으로 지리적 열세를 앓고 싸워야 하는 한계를 지니고 있다. 미군은 이 두 가지 열세를 극복하는 열쇠로 기술적 우위를 상정하고 있는바 해양우세 달성의 여부는 기술적 우위를 주도권을 얼마나 유지하는지에 달려있을 것이다. 이처럼 미국은 신냉전 시대에 반응하는 방식으로 해양우세 전략이 태동되었으며 이는 대중국견제전략의 현장지침으로 가동되고 있다.

IV. 신냉전 시대 미국의 대중국견제전략 : 전개양상과 특징

현재의 국제정치가 신냉전인지는 찬반양론이 있다. 나이(Joseph Nye 2020)는

미국과 중국은 상호의존적으로 연결되어있기에 냉전과 다르며 “상대국에 행사하는 힘”이 아니라 “상대국과 함께 하는 힘”에 관심을 가져야 한다고 주장한다. 하지만 현재의 강대국 경쟁을 냉전과 완전히 분리지을 수도 없다. 현재의 미중 경쟁은 미소경쟁과 분명히 다른 역학이 내재되어 있다.⁶⁾ 따라서 지금의 냉전은 “재(再)냉전”이 아니고 “신(新)냉전”이라는데 주목할 필요가 있다. 특히 중국은 소련과 달리 “제국주의적 과잉팽창”이 아니라 “관리가능한 확장”의 역학에 있으므로 신냉전이 장기화될 수 있다(반길주 2021, 15-19). 틱톡제재, 중국 5G 기술의 미국 내 사용금지 등 미국과 중국이 강제적으로 상호의존성을 약화시키고 있는 현실을 감안하면 협력의 역학은 동결되고 배타성의 역학은 강화되고 있다고 볼 수 있다. 따라서 신냉전의 담론이 현실국제정치를 담는 적실성 있는 용어라 할 수 있다.

신냉전 시대 미국의 해양전략은 중국의 군사력을 위협으로 규정하고 이를 효과적으로 상쇄하여 ‘해양패권’을 유지하겠다는 것에 방점을 두면서 이를 위해 인도-태평양에서 해양통제를 유지하겠다는 목표를 두고 있다고 할 수 있다. 이를 위해 미 해양군의 해양전략은 국가차원의 인도-태평양전략과 선순환적 소통을 하며 동기화되고 있다. 따라서 미국의 해양전략은 강대국 경쟁시대에 미국의 국익을 지키는 최전방 방책으로서 지략을 담고 있고 그 중심에 대중국경제가 있다. 미국의 대중국경제에서 나타나는 속성과 양상은 다음과 같이 정리할 수 있다.

1. 인도-태평양전략과의 해양전략의 동기화 : 해군의 중심군 위상

인도-태평양전략이 미중경쟁 주도권 장악을 위한 국가전략이라면 2017년 제시된 “해양통제 복원”이나 2020년 “해양에서의 우위”와 같은 해양전략은 미 해양군이 국가전략을 지원하기 위해 세부적인 목표, 수단, 방법을 담은 지략이라 할 수 있다. 즉 인도-태평양전략은 해양전략의 국가적 차원의 버전인 셈이다. 따라서 인도-태평양전략은 사실 해양전략과 동기화가 가장 잘 되어있고 이에 따라 해군이 중심군으로서의 위상을 굳히는 방향으로 전개되고 있다. 2019년 6월 미국방성이 발간한 “인도-태평양전략 보고서”를 보면 사실 미 해양전략의 국가차원 버전일 정도로 동기화된 속성이 엿보인다. 동 보고서에는 “sea”라는 단어만 94번 등장하고 인도-태평양 해상교통로를 강조하고 있으며 자국 해군 역량뿐 아니라 협력할 대상국의 해군력도 비중있게 다루고 있다(U.S. Department of

6) 냉전과 신냉전 비교분석은 반길주(2021) 참고.

Defense 2019). 2019년 11월 미 국무성은 “자유롭고 개방된 인도-태평양 : 공동 비전 개발”을 발간하며 “평화와 안전보장” 세션에 칼빈슨(USS Carl Vinson) 항공모함의 사진을 포함하며 해군의 역할을 강조했다(U.S. Department of State 2019). 한편 미 해군전략이나 미 해양군의 통합 해양전략에서도 인도-태평양을 강조하며 동기화에 나서는 모습을 보이고 있다. 2017년 발간된 “해양통제 복귀” 전략에 담긴 보고서에서는 “준동급경쟁자(near-peer competitors)”의 등장으로 해양력 경쟁에 직면했다는 인식하에 해군이 해양통제 능력을 복원해야 한다며 인도-태평양전략에서 목표로 정한 중국, 러시아를 암묵적으로 담았다(U.S. Naval Surface Forces 2017). 2020년 발간된 “해양에서의 우세” 전략에서는 인도-태평양에서 중국인민해방군의 안보 저해요소를 견제하고 인도-태평양에서 역할을 강화하겠다는 목표를 제시하고 인도-태평양전략과의 동기화를 한층 강화하고 있다(U.S. Navy, Marine Corps and Coast Guard 2020, 9).

미 의회도 대중국 견제에서는 초당적 협력을 하고 있는 상황이기에 인도-태평양지역 관련 예산책정에 우선순위가 높아지는 것도 해군의 중심군화를 촉진시키고 있다. 2020년 12월 미 의회는 “태평양 억제 구상(Pacific Deterrence Initiative)”에 22억 달러를 추가 배정했는데 이 예산은 미 해군 장성이 지휘하고 해군자산이 주축인 인도-태평양사령부의 능력을 신장시키는 데 초점이 맞추어져 있다.⁷⁾ 한편 2021년 3월 인도-태평양사령부는 이보다 많은 46억 달러를 요구하기도 했다(Shelbourne 2021). 2021년 4월에는 미 상원이 초당적 협력을 통해 발의한 “전략적 경쟁법”을 공개했는데 대중 군사력 역량강화와 역대 해양안보 구상 프로그램을 위해 2022-26년 사이에 11억 달러 규모를 사용한다는 것을 골자로 한다(U.S. Senate 2021). 이 예산도 결국 미국의 해양강국 역량을 신장시킨다는 점에서 미 해군의 중심적 역할을 한층 강화하는 촉매제로 기능하고 있다.

미 해군의 작전이 대중국견제에 비중을 높이고 있는 것은 한반도 해역의 작전을 통해서도 확인된다. 2021년 6월 11-15일간 미군의 최신예 이지스구축함인 라파엘 페랄타함(USS Rafael Peralta)이 동해에서 ‘다영역 해상현시작전(multi-domain maritime presence operation)’ 실시한 바 있다(America’s Navy 16 June 2021). 그런데 다영역 작전은 미국이 대중국견제를 위해 개발하고 발전시켜 나가고 있는 작전으로 한미동맹의 핵심영역인 동해에서도 대중국견제를 수행한다는 점은 미국의 국가전략에서 차지하는 미 해군의 비중이 더욱 높아지고 있음을 의미한다.

7) 인도-태평양 억제구상은 U.S. Congress (2020) 참고.

2. 배타적 다자주의화 : 미국의 반(反)회색지대 전략

자유주의적 질서의 근간은 포용성에 있다. 어느 국가에게든 개방하여 질서를 함께 유지하는 것이다. 그런데 미중 전략적 경쟁은 이러한 포용성이 아닌 배타성으로 기우는 역학을 창출시키고 있다. 미국은 지역적 협력을 강조하면서 쿼드(QUAD)를 가동시키고 있고 중국은 모두가 번영하는 기회의 제공을 강조하며 일대일로(一帶一路, BRI)를 추진하고 있다. 이는 모두 다자주의에 근간을 두고 있는 것으로 보이지만 사실 미국과 중국이 각각 패권경쟁에서 주도권을 잡는 기반으로 사용하면서 사실 배타적인 속성이 나타나고 있다.⁸⁾ 물론 냉전과 같은 블록주의에 기반한 이분법적 배타성은 아니지만 그렇다고 완전한 포용성과도 거리가 있다. 중국이 일대일로를 통해 협력을 강조하면서 사실 이를 기반으로 해외 기지를 확보하는 등 군사적 전환을 모색하는 것은 회색지대전략과 무관치 않다. 중국은 회색지대전략을 통해 남중국해 내해화에 상당한 진척을 보이고 있다. 따라서 미국도 중국의 이러한 회색지대전략에 대응하기 위해 해상민병을 준군사집단으로 규정했고 지역적 차원에서는 쿼드를 배타적 다자주의의 형식으로 관리하는 양상이 나타나고 있다.

미중경쟁이 미국이 기대했던 상황과 다르게 전개되면서 중국을 배제한 다자주의 훈련으로 림팩(RIMPAC) 훈련을 들 수 있다. 미국은 2014년 최초로 림팩훈련에 중국을 초대하고 2016년에도 훈련참가를 허용하면서 중국의 남중국해 공세 중단을 기대했지만 되레 해양공세 강도를 강화하자 2018년 림팩훈련시부터 초대하지 않고 현재에 이르고 있다(Werner 2018; Panda 2016; Eckstein 2018). 서태평양에서 다자적 해양안보를 지향하면서도 중국만은 배제시키고 있는 셈이다. 이는 미국의 대중국 배타적 다자주의라 볼 수 있다. 2018년 림팩훈련에서 배제되자 중국은 정보함을 보내 훈련상황 관련 정보를 수집하는 활동을 펼치기도 했다(Panda 2018).

3. 해양공세 강화와 마한철학 재주목 : 해양통제 달성

미국은 대중국견제를 위해 해양공세를 강화하는 과정에서 마한의 철학에 다시 주목하는 모양새다. 2017년 해양통제 복원을 강조하는 것이 바로 그 대표적 사례가 할 수 있다. 수상전력사령부가 목표로 제시한 “해양통제 복원(Return to

8) 배타적 다자주의에 대한 논의는 반길주(2021, 20-24) 참고.

Sea Control)”은 마한이 해양력 성장의 필요성으로 제시한 이론이다(US Naval Surface Forces 2017). 마한은 “해양통제는 세계열강 지위를 위해 필요하다”는 것을 대원칙으로 제시했다(Manship 1964, 19). 미국이 해양통제라는 기본원칙에 소홀히 하는 빈틈을 이용해 중국이 남중국해 등 핵심해역에서 해양통제에 나서고 있다고 성찰하는 차원에서 해양통제 복원이 강조된 것이다. 이러한 배경에는 중국이 도광양회를 과감히 탈피하고 해양굴기에 나서면서 중국해군이 전투함정수를 기준으로 양적 군사력에서 미 해군을 넘어서고 있다는 것과 무관치 않다.⁹⁾ 중국몽 완성의 원년인 2049년에는 중국해군은 10척 이상의 항공모함 체제를 갖출 것으로 전망된다. 따라서 미 해군은 355척 체제 구비라는 기존의 목표를 넘어 2045년까지 382~446척의 유인함정과 143~242척의 무인함정으로 전력구조를 개편해야 한다는 목표까지 제시되고 있다(O'Rourke 2021b).

미 해군의 중국에 대한 해양공세가 강화되는 것은 2017년 문서와 2020년 문서의 비교를 통해서도 가능하다. 2017년 “해양통제 복귀” 전략에서는 적국을 특정하지 않고 강대국 경쟁이라는 국제정치 용어를 준용해서 간접적으로 적시했지만 2020년 “해양에서의 우세” 전략에서는 중국을 대적해야 할 국가로 분명히 밝혔다. 미 해군이 해양통제를 강조하는 것은 “함대결전”을 통해서라도 인도-태평양에서 안보이익을 지키겠다는 의지를 담고 있는 것으로 보아야 하며 이는 대만 해협과 남중국해에서 군사적 충돌을 배제할 수 없다는 의미로 해석할 수 있다. 대양에서의 함대결전에 투입되기 힘든 연안전투함(LCS) 조기퇴역 움직임도 함대결전 전략문화와 무관치 않다(Shelbourne 2021). 한편 중국은 질적 열세를 고려하면 “함대결전” 보다는 한동안은 회색지대 강압을 통해 미국의 인도-태평양 이익을 잠식하는 행태를 지속할 것으로 전망된다. 즉 중국은 현존함대 전략을 당분간은 지속할 것으로 보인다.

4. 대리전 지대 우선순위 가시화

대리전 양상의 분석대상은 지리적 공간 될 수도 있고 연계되는 행위자가 될 수도 있다(Fox 2019, 48-49). 중국은 미국과 상대하기 위해 사드보복처럼 한국을 대리행위자로 지정할 수도 있고 서해 내해화 등 지리적 공간을 공략할 수도 있다. 그런데 최근 미국과 중국이 자신의 본토에서가 아니라 남중국해, 북극해 등

9) 미 의회조사국(CRS) 보고서에서는 2020년 기준 전투함정수 기준으로 미국이 297척을 중국이 360척을 보유한 것으로 평가했다(O'Rourke 2021, 31).

본토가 아닌 공간에서 조우하거나 경쟁하고 있다는 측면에서 대리전에서 공간의 역학이 부상하고 있다. 즉 미중 해양패권 경쟁을 결정짓는 대리전 지대가 확장되고 양상이다.

한편 대중국전제가 미 정책의 핵심이라는 점을 고려하면 대리전 지대에 대한 나름의 우선순위가 정해져 있는 것으로 보인다. 최근 1996년 대만해협 위기를 연상시키는 수준의 미중충돌이 가속화되고 있다는 점에서 1순위로 대만해협을 꼽을 수 있다. 중국은 대만문제를 주권문제라며 미국에게 어떠한 간섭도 하지 말 것을 주문하고 있고 미국은 대만문제에서 주도권을 상실하면 패권경쟁에서도 불리하다는 판단으로 대만개입을 지속한다는 측면에서 대리전의 강도가 가장 높다고 할 수 있다. 2021년 7월에는 미 공군기가 대만으로 착륙하는 상황이 이어지자 중국은 “대가를 치를 것”이라며 강하게 경고하기도 했다(손일선 2021). 2순위로 중국이 내해화를 목표로 인공섬을 통해 군사기지화를 시도하고 이에 맞서 미국이 항해자유해역화를 추진하는 남중국해를 상징할 수 있다. 중국의 입장에서 남중국해 상황도 중요하지만 직접적인 주권문제로 인식하는 대만상황보다는 높다고 할 수 없고 또한 1953년 구단선 지정을 시작으로 60년 넘는 회색지대 전략의 적용으로 남중국해 내해화에 상당 부분 진척을 본 상황이라 2순위라 평가할 수 있다. 3순위는 미국이 안보공약을 확인시켜준 센카쿠열도(중국명: 다오위다오)가 위치한 동중국해라고 할 수 있다. 미국은 일본의 센카쿠 열도도 미일동맹으로 지켜야 할 대상으로 규정했고 중국도 이 문제의 중요성을 재차 강조하고 있다는 측면에서도 상당한 우선순위를 지니고 있다고 평가된다.

〈표 2〉 미 해군의 작전 및 전력투입 예상 우선순위

구분	대상영역	비고
1순위	대만해협	미중 군사역량 비교 가능자
2순위	남중국해	내해화 vs. 항해자유해역화
3순위	동중국해	미일동맹 결속력 수준 가늠영역
4순위	걸프해역, 북극해, 한반도	미중 주도권 경쟁에 간접적 영향력 제공

4순위에는 신냉전기 주도권 경쟁에 직접적으로 영향을 미치지 않는 유의 미한 수준의 상관성을 가질 수 있는 문제가 포함된다. 걸프해역이 이 지역에 포함되며 최근 중국이 자국을 준북극권 국가로 규정하며 신냉전의 대리전 지대로

부상한 북극해도 4순위에 해당된다. 한편 한반도 해역도 4순위에 머물러 있다고 할 수 있다.

5. 신뢰구축조치 기능 마비화 : 위기관리 문제의 대두

냉전기에는 미·러든 미·중이든 최소한의 신뢰구축조치(CBMs: Confidence Building Measures)의 기능이 유지되었다. 미·중 간 대표적인 신뢰구축조치로 평풍외교를 들 수 있다. 하지만 신냉전의 역학이 가동되면서 신뢰구축조치의 기능이 정지된 상태다. 2014년 당시 중국 군당국은 척 헤이글 미 국방장관을 전격화중인 라오닝 항공모함을 초청하며 소통과 투명성을 강화하며 신뢰구축조치를 이어갔던 사례가 있다(반길주 2020a). 같은 해 서태평양해군심포지움에서는 ‘해양에서의 우발적 충돌을 방지하기 위한 행동규칙(CUES)’¹⁰가 합의되기도 했다. 하지만 2021년 현재 투명성을 높여 우발적 충돌을 막는 “소프트 억지(soft deterrence)”¹⁰로서의 신뢰구축조치는 기능이 정지된 상태다. 특히 미중 간 신뢰구축조치는 불씨를 살릴 여지가 전혀 안 보일 정도다. 미국과 러시아는 2021년 1월 극적으로 New START 5년 연장안에 합의함으로써 신뢰구축조치 역학의 동결을 막는 긍정적 조치가 있었지만 결국 중국까지 포함된 New START는 합의하지 못했다. 이처럼 미·중 간 최소한의 신뢰구축조치도 조성되지 않으면서 위기관리가 정상적으로 작동되지 않을 개연성이 높아지고 있다.

6. 바이든 행정부에서 변화되는 양상 : 플러스 알파화(Plus a)

바이든 행정부 들어 변화되는 양상에 주목할 필요가 있다. 첫째, 위기관리 역학에서 미묘한 변화가 감지되고 있다. 미중충돌 양상이 트럼프 행정부에 가속화된 것은 맞지만 당시에는 위기관리에 치밀한 노력을 하며 남중국해 등 핵심 대리전 해역에서 양국의 군사력이 직접 조우하는 사태로 번지지 않았다.¹¹ 반면 바이든 행정부하에서 미 해군작전은 의도적 해상조우를 통해 공세에 나서는 방식으로 전환되고 있다. 2021년 4월 4일 미 머스틴 구축함은 남중국해에서 라오닝함 향해 길목의 가시권 내에 위치하여 중국의 해상현시를 주지하고 있다는 전략적 신호를 보낸 바 있다(Chan 2021). 2021년 4월 26일에는 미 구축함이 중국

10) 소프트억지에 대한 이론적, 실제적 고찰은 Ban (2020) 참고.

11) 미중패권 대결을 위기관리 차원에서 조명한 글은 반길주(2020b) 참고.

항모전단의 중심으로 보다 과감히 기동하여 미 해군의 해양통제 능력을 적극적으로 과시하기도 했다(김기용 2021).

〈표 3〉 미중 군사력 해상조우 대표 사례

구분	조우전력	상황
2021. 4. 4	- 미 : 구축함(USS <i>Mustin</i>) - 중 : 항공모함(<i>Liaoning</i>)	미함, 중국항모 기동로에 의도적(전략적) 위치
2021. 4.26	- 미 : 구축함 - 중 : 항모전단(6척)	미함, 항모전단 진형 중심으로 기동

둘째, 바이든 행정부의 동맹 강조는 한국과 같은 전통적 동맹국에게 기회와 위기를 동시에 주고 있다. 트럼프 행정부에서는 동맹을 계산적으로 접근한 나머지 전 세계적으로 동맹역학이 흔들렸다. 한편 트럼프 시기에는 이러한 동맹 결속력 약화에 대한 책임을 미국 행정부로 돌릴 수 있는 여지가 충분했다. 하지만 바이든 행정부가 동맹의 복원을 천명하고 나서는 상황에서 동맹 디커플링의 책임을 미국에게만 돌릴 수 없는 상황에 직면하고 있다. 이를 한국에 적용하면 트럼프 행정부 시기 한국의 인도-태평양전략 혹은 쿼드 동참 거부에 대한 명분으로 미국의 동맹 매리기를 들 수 있었지만 바이든 행정부에서는 그렇게 할 수 없다는 점이다. 따라서 대중국 견제 공조에 대한 동맹국의 책임과 역할을 미국이 강조하더라도 한국은 이를 거부하기 어려워지는 환경에 직면하고 있다. 이는 한미동맹이 한반도를 넘어 서태평양에서 어떻게 공조를 해야 하는 지에 대한 질문으로 귀결되는 양상이다. 바이든 행정부의 동맹역할 주문은 2021년 5월 21일 한미정상회담에서도 고스란히 투영되었다. 양국정상이 합의한 공동성명에서는 남중국해, 대만, 쿼드, 신남방정책과 인도-태평양전략의 연계 등 기존에 한국이 민감하게 여겨왔던 사안들이 담겼는데 이는 한국의 해징전략의 한계를 드러낸 것이라 평가된다.

셋째, 동맹의 중요성을 강조하면서 동시에 “항행의 자유(Freedom of Navigation)” 원칙 수호를 위해서는 동맹국의 편익도 방관할 수 없음을 내비치고 있다. 대표적인 사례로 동맹국을 대상으로 한 “항행의 자유작전(FONOPs)”을 들 수 있다. 미국은 2020년 12월에는 일본을 대상으로, 2021년 3월에는 한국을 대상으로 항행의 자유작전을 실시한 바 있다. 미국은 중국을 대상으로 항행의

자유작전을 실시하면서 '개방해(open sea)'를 지향하는 해양국가의 원칙이라는 점을 강조하여왔는데 원칙고수를 위해서는 동맹국도 예외가 아니라는 점을 천명하는 측면이 있다. 즉 동맹국을 대상으로 한 항행의 자유작전은 사실 중국에게 던지는 전략적 신호라는 의미다. 한국과 일본의 입장에서는 조약동맹국인 미국이 자신들을 상대로 항행의 자유작전을 벌이면 국민들의 대미인식이 나빠지고 이는 동맹결속력을 유지해야 하는 정부의 입장에서는 큰 부담이 될 수밖에 없고 미국도 이러한 단점을 잘 알고 있을 것이다. 마찬가지로 미국이 자국에 이런 작전공세를 하는 마당에 대중국견제에 동참할 필요가 없다는 목소리도 나올 수 있고 이는 동맹국인 한국과 일본에 큰 부담으로 작용할 것이다. 따라서 이 사례는 미중경쟁 주도권 장악에 도움이 된다면 동맹국에 일시적 불편을 주는 것은 감수하겠다는 의도가 반영된 것이라 평가된다.

〈표 4〉 미국의 동맹국 대상 FONOPs 실시 사례¹²⁾

대상국	일자	해역	투입전력
일본	20.12.15	대한해협 동수도(쓰시마-규슈 해역)	군수지원함
한국	2020년	서해 소국홀도 대상(15회)	-
	21. 3.31	남해 국도 인근 해상	군수지원함

V. 결론 : 학문적·정책적 함의

살펴본 바와 같이 미국의 해양전략 진화과정은 국제체제에 발 빠르게 대처한다는 방향성으로 귀결된다. 이러한 맞춤형 대응전략은 강대국 지정학에 기초한다. 미중 전략적 경쟁이든 신냉전이든 이는 강대국 정치에 치중하는 담론이다. 이러한 담론에 단순히 반응하는 식으로는 국익을 선제적으로 달성할 수 없다. 그렇다면 미중경쟁 구도 속에서 급격하게 휘둘리고 있는 한국은 어떠한 접근이 필요할까? 강대국과 차별화된 중견국 지정학이 필요하다. 신냉전이라는 국제체제의 변화가 중견국의 행동반경 증대에 영향을 주고 있다는 인식이 필요하다.

12) 다음의 기사를 참고하여 정리. 『한국경제』 (2021/4/5); 『중앙일보』 (2021/4/25).

한국의 해양전략은 국제체제와 다소 동떨어져 이기주의적 균경쟁, 조직신장을 위한 편의적 비전 설정 등 비구조적 요소에 치중하는 경향이 없지 않았다. 신냉전이라는 구조적 환경에서 유효하게 반응하기 위해서 한국만 보유한 특수한 지위를 가지고 특화된 '틈새담론'을 만들어내야 한다. 즉 능동적 해양전략의 수단으로서 항공모함과 원자력추진잠수함이 중요한 것은 신냉전 체제에서 중견국의 역할이 증대했고 따라서 신장된 임무에 맞추어야 할 동인 때문이라는 고려도 필요한 것이다.

한편 본 논고는 정책적 함의도 제시한다. 미국이 국제체제에 신속하게 반응한 것은 국제정치를 제대로 읽어내고 이를 국방정책에 적실하게 접목했다는 의미이고 국제환경 변화로 부상한 지정학에 시의적절하게 관심의 비중을 높였으며 변화하는 국제환경에서 미국주도의 해양질서를 지키기 위해 다자주의를 강조하는 것으로 나타나고 있다. 이를 기초로 미국이 해양전략을 발전시켜온 과정과 신냉전시대 대중국견제 양상은 3가지 차원에서 한국의 외교안보전략 및 해양전략에 통찰을 제시할 수 있다.

1. 국제정치와 국방정책의 접목

미국의 해양전략 진화과정을 보면 국제체제와 불가분의 관계에 놓여왔음을 알 수 있다. 즉 국제체제를 관리하는 강대국의 위상이 해양전략에 반영되었다. 한편 한국의 해양전략이 국제체제의 중견국 위상을 반영하고 있는지 의문이다. 한국은 국제정세를 국가정책에 접목시키지 못해 바다를 폐쇄시켰고 조선의 멸망으로 이어졌다. 한반도 분단의 역사도 국제정치를 떼어놓고 설명할 수 없다. 그렇다면 지금의 외교안보정책과 국방정책은 신냉전의 내재적 역학을 가장 중요한 가늠자로 담아서 수립하고 있는지 아니면 한반도에만 묶여 유연성을 떨어뜨리고 있는지 중간점검을 해야 한다. 예를 들어 미중의 전략적 경쟁은 남중국해에서만 펼쳐지는 먼 나라의 이야기가 아니고 신냉전 역학이 한반도를 대리전 지대로 만들 수 있다는 문제의식이 필요하다. '균형외교'가 중요한지 '안보이익'이 급박한 지에 대한 명확한 인식이 전제되어야 한다. 우선순위의 혼선을 막지 않으면 어느 순간 중국의 서해 내해화와 이어도 관할권 침해가 당장의 도전요소로 급부상할 수 있다. 2021년 중국의 해경법 통과는 이러한 해양공세의 여건조성 과정이라 볼 수 있다. 마찬가지로 한국형 항공모함과 원자력추진잠수함을 단순히 또 다른 무기체계의 확보라는 군사획득적 차원을 넘어 변화하는 국제정세에서 한국

의 국익을 지키기 위한 정책적 옵션의 확장에 어떻게 기여하는지에 심도있는 연계가 필요할 것이다.

2. 지정학 인식에 기초한 한국형 통합 해양전략 구상

변화하는 국제정치에서 다양한 담론이 형성되고 있다. 문제는 이러한 담론이 모두 강대국 중심성을 드러낸다는 점이다. 중견국인 우리가 담론을 선제적으로 다자인할 여지는 없는가? 이에 대한 해답은 중견국 인식에 대한 정체성 자각에서 시작한다. 중견국 지정학 인식에 기초한 통합된 해양전략을 수립하여 자원의 집중을 통한 시너지를 창출해야 한다.

이를 위해 첫째, 한국의 국익과 안보이익을 정확히 규정한 후 이 범주 내에서 해양이익을 세분화해야 한다. 한국의 국익에 대한 명확한 규정정립이 방치되는 과정에서 해양이익 범주설정도 방향성을 잃고 이에 따라 통합 해양전략 구상도 공회전하는 악순환이 지속되고 있다. 이를 위해서는 한국이 지향하는 해양강국이 무엇인지부터 구체화해야 한다. 해양을 통한 경제발전과 안보이익 보장을 위한 해양의 활용이라는 두 가지 요소를 모두 담아내는 해양강국으로서의 목표가 명확히 설정되어야 통합 해양전략의 구상이 가능할 것이다. 둘째, 한국을 태평양 국가로 규정하고 이에 부합하는 조직을 만들어야 한다. 오랫동안 반도국 정체성에 머무른 결과 태평양으로 지정학적 공간을 확장시킬 수 있는 기반조직이 부재한 상태다. 예를 들어 해군차원에서 태평양함대사령부나 국가차원에서 태평양본부 등의 조직은 부재하다. 조직적 부재는 결국 미중 전략적 경쟁시대에 가장 중심적 영역이 되고 있는 태평양에 대한 상대적 관심부재로 이어져 결국에는 전략적 손해로 귀결될 수 있음에 주목해야 한다.

셋째, 반회색시대 역학을 가동시켜야 한다. 미중경쟁에서 중국은 회색지대전략을 이용하여 미국의 이익을 잠식해오고 있고 한국에게도 회색지대 강압을 시도해왔다.¹³⁾ 특히 해상민병이 회색지대전략 구사의 핵심적 수단으로 투입되고 있음에 주목해야 한다. 따라서 통합 해양전략에는 이를 상쇄할 수 있는 방안이 담겨야 한다. 넷째, 헤징(hedging)이라는 단기적 처방에서 탈피해야 한다. 상황회피적 자세를 견지하면서 한국이 서태평양에서 어떻게 국익을 찾아 안보이익을 달성할 지에 대한 노력도 미흡한 실정이다. 이와 같은 소극적, 회피적 자세를 탈피하여 당면이슈를 검토하여 한국의 입장과 해군 및 해경을 역할에 대해 방향을

13) 중국 등 주변국이 한국이 구사하는 회색지대전략에 대한 논고는 반길주(2020c) 참고.

제시해야 한다. 이 통합 해양전략은 대국민 접근이 가능하도록 공개용과 비공개용 두 가지 버전으로 발표할 필요가 있다.

〈표 5〉 해양안보 관련 당면이슈(예)

이슈	입장	비고
자유주의적 국제질서	현상유지 vs. 현상변경	정책기조 천명
항행의 자유	자유 vs. 거부	참가여부(자유선택시) 1) 정책적 입장만 표명 2) 실작전 참가 - 한반도 해역 - 동중국해 - 남중국해
인도-태평양전략	참가, 유보, or 미참	역할(참가선택시) - 해상교통로 보호(다자적 연합작전) - 다자적 해상현시 - 해양구호작전
동맹의 확장	확장 vs. 거부	역할(확장선택시) - 대만해협 위기시 - 걸프해역 위기시

3. 해양협력과 해양안보를 위한 다자주의 활성화

미중 전략적 경쟁이라는 국제체제적 수준의 변화 속에서 독자적 행보로 국익을 달성하는 것은 한계가 있다. 사안별 접근을 통해서라도 해양에 기반한 다자적 접근을 활성화해야 한다. 북핵대응이라는 사안에 대해서는 한·미·일 협력이 효과적이라는 점을 부인하기 어렵고 중국의 사드보복에 대응하기 위해서는 쿼드 등 가치를 공유하는 국가와 공조하여 다자적으로 대응하는 것이 바람직하다. 균형외교에 매몰되어 유연성이 떨어져 소소한 다자주의적 접근도 주춤하는 것은 자칫 고립을 자초할 수 있다. 마찬가지로 해양구호 임무나 기후변화 대응 등 비군사적 사안에 대해서는 동북아 전 국가들이 참가하여 해양신뢰구축조치(Maritime CBMs)가 가동될 수 있도록 해야 한다. 한국은 해양을 ‘고립’의 공간이 아닌 ‘개방’의 공간으로 활용하기 위해 국가적 차원의 지략을 발휘해야 할 것이다.

참고문헌

국문 자료

- 권재범. 2020. “중국의 부상과 일본-인도 군사·전략적 관계 강화 : 일본-인도의 대중국 견제 협력 분석.” 『세계지역연구논총』 38(1), 151-178.
- 길병욱. 2020. “한국의 해양안보전략과 다자안보협력 증진방안.” 『한국 시베리아연구』 24(3), 1-39.
- 김기용. 2021. “美군함, 훈련중인 中항모전단 한가운데로 치고 들어갔다.” 『동아일보』 (4월 29일), <https://www.donga.com/news/article/all/20210429/106666349/1> (2021/05/17 검색).
- 김태중. 2019. “21세기 일본의 대중국 견제정책의 원인.” 『국가안보와 전략』 19(1), 35-67.
- 박원근. 2019. “트럼프 행정부의 대외정책과 인도·태평양전략.” 『국방연구』 62(4), 215-239.
- 반길주. 2020a. “스마트 억지 : ‘군사력’ 구축과 ‘신뢰’ 구축 병행을 통한 해양안보 시너지 창출.” 『KIMS Periscope』 188. <https://kims.or.kr/issubrief/kims-periscope/peri188/> (2021/05/18 검색).
- _____. 2020b. “미중 패권전쟁의 충분조건 분석 : 결정론적 구조주의의 한계 보완을 위한 행위적 촉발요인 추적.” 『국제정치논총』 60(2), 7-51.
- _____. 2020c. “동북아 국가의 한국에 대한 회색지대전략과 한국의 대응방안.” 『한국군사』 7, 35-69.
- _____. 2021. “냉전과 신냉전 역학비교 : 미·중 패권경쟁의 내재적 역학에 대한 고찰을 중심으로.” 『국가안보와 전략』 21(1), 7-59.
- 손일선. 2021. “‘미국 수송기 격추할수도’...대만 문제에 발끈한 중국.” 『매일경제』 (7월 20일), <https://www.mk.co.kr/news/world/view/2021/07/698861/> (2021/08/19 검색).
- 송승중. 2021. “바이든 행정부의 인도-태평양 전략.” 『한일군사문화연구』 31, 81-112.
- 오윤아. 2021. “일대일로 구상과 인도태평양 전략의 지정학적 경쟁과 동남아시아: AOIP의 의의와 한계.” 『국제지역연구』 30(1), 77-106.
- 이정훈. 2018. “일본의 인도-태평양전략 분석.” 『동서연구』 30(4), 63-97.
- 이철재. 2021. “미, 통영 바닷길도 경고...동맹도 안봐주는 항행의 자유 작전

- 왜.” 『중앙일보』 (4월 25일), <https://news.joins.com/article/24042804> (2021/05/18 검색).
- 정 능, 정재영. 2020. “미국의 새로운 해양전략서 발간과 함의.” 『KIMS Periscope』 228, <https://kims.or.kr/issubrief/kims-periscope/peri228/> (2021/05/17 검색).
- 정인교, 유정호, 박슬기, 위 민. 2019. “미국의 대중국 견제 구도와 파급 영향.” 『무역상무연구』 81, 21-45.
- 조운영. 2009. “미국 해양전략의 변화와 한국의 해군력.” 『동서연구』 21(2), 7-44.
- 주용식. 2020. “트럼프 정부의 인도-태평양전략과 미중패권경쟁 전망 - 동남아시아를 중심으로 -” 『중국지역연구』 7(1), 1-36.
- 최영근, 손한별. 2019. “트럼프 행정부의 대중 군사전략 : 압도적 우위를 위한 군사태세의 재조정.” 『한국국가전략』 4(3), 91-130.
- “美, 日 겨냥 항행의 자유작전... 직선기선·영해확대 문제삼아” 『한국경제』 2021/04/05, <https://www.hankyung.com/international/article/202104050949Y> (2021/05/18 검색).
- “美상원, 對中 전략 경쟁법 공개... 인도·태평양 군사력에 11억 100만弗 투자” 『헤럴드경제』 2021/04/09, <http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20210409000109> (2021/05/18 검색).

영문 자료

- Admiral Vern Clark. 2002. “Sea Power 21: Projecting Decisive Joint Capabilities.” *Proceedings* 128, <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2002/october/sea-power-21-projecting-decisive-joint-capabilities> (2021/06/28 검색).
- America’s Navy. 2021. “USS Rafael Peralta Operates in Sea of Japan.” June 16, <https://www.navy.mil/Press-Office/News-Stories/Article/2659833/uss-rafael-peralta-operates-in-sea-of-japan/> (2021/06/28 검색).
- Ban, Kil Joo. 2020. “Maritime CBMs as Soft Deterrence in Northeast Asia: A Sea of Paradox that Conflict and Cooperation Coexist and its Remedies.” *Pacific Focus* 35(3), 464-490.
- Baofu, Wang. 2008. “The U.S. Military’s ‘Maritime Strategy’ and Future Transformation.” *Naval War College Review* 61(4), 62-67.

- Blizzard, Timothy. 2016. "The PLA, A2/AD and the ADF: Lessons for Future Maritime Strategy." *Security Challenges* 12(3), 61-82.
- Chan, Minnie. 2021. "US navy warns China 'we're watching you as destroyer shadows Liaoning carrier group.'" *South China Morning Post*, April 11, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3129122/us-navy-warns-china-were-watching-you-destroyer-shadows> (2021/05/17 검색).
- Eckstein, Megan. 2018. "China Disinvited from Participating in 2018 RIMPAC Exercise." *USNI News*, May 23, <https://news.usni.org/2018/05/23/china-disinvited-participating-2018-rimpac-exercise> (2021/08/19 검색).
- Fox, Amos C. 2019. "Conflict and the Need for a Theory of Proxy Warfare." *Journal of Strategic Security* 12(1), 44-71.
- Grady, John. 2021a. "Milley: China Striving 'To Be Our Equal' in Coming Decades." *USNI News*, May 27, https://news.usni.org/2021/05/27/milley-china-striving-to-be-our-equal-in-coming-decades?utm_source=USNI+News&utm_campaign=0004199ca5-USNI_NEWS_DAILY&utm_medium=email&utm_term=0_0dd4a1450b-0004199ca5-231022049&mc_cid=0004199ca5&mc_eid=bcd57a57e2 (2021/05/29 검색).
- _____. 2021b. "Analyst Says Pentagon 'Walked Away From the 500-ship Navy'." *USNI News*, June 1, https://news.usni.org/2021/06/01/analyst-says-pentagon-walked-away-from-the-500-ship-navy?mc_cid=c724da371c&mc_eid=bcd57a57e2 (2021/06/03 검색).
- Hattendorf, John B, D.Phil. and Peter. M. Swartz, Editors. 2008. *U.S. Naval Strategy in the 1980s*. Newport: Naval War College Press. <https://fas.org/irp/doddir/navy/strategy1980s.pdf> (2021/05/17 검색).
- Liu, Hongsong and Ahmed Bux Jamali. 2021. "India's Indo-Pacific Strategy: A Pragmatic Balancing between the United States and China." *Pacific Focus* 31(1), 5-39.
- Manship, H. Kaminer. 1964. "Mahan's Concepts of Sea Power: A lecture delivered at the Naval War College on 23 September 1963." *Naval War College Review* 16(5), 15-30.
- Nye, Joseph S. 2020. *Do Morals Matter? Presidents and Foreign Policy from*

FDR to Trump. Oxford: Oxford University Press.

- O'Rourke, Ronald. 2021a. "China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities - Background and Issues for Congress." CRS, August 3, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL33153> (2021/09/09 검색).
- _____. 2021b. "Navy Force Structure and Shipbuilding Plans: Background and Issues for Congress." CRS, April 29, <https://fas.org/sgp/crs/weapons/RL32665.pdf> (2021/05/18 검색).
- Panda, Ankit. 2016. "With 5 Ships and 1,200 Personnel, China Expands RIMPAC 2016 Naval Delegation." *The Diplomat*, June 18, <https://thediplomat.com/2016/06/with-5-ships-and-1200-personnel-china-expands-rimpac-2016-naval-delegation/> (2021/08/19 검색).
- _____. 2018. "Chinese Navy Surveillance Vessel Observes RIMPAC 2018 Exercises." *The Diplomat*, July 14, <https://thediplomat.com/2018/07/chinese-navy-surveillance-vessel-observes-rimpac-2018-exercises/> (2021/08/19 검색).
- Shelbourne, Mallory. 2021. "U.S. Indo-Pacific Command Wants \$ 4.68B for New Pacific Deterrence Initiative." *USNI News*, March 2, <https://news.usni.org/2021/03/02/u-s-indo-pacific-command-wants-4-68b-for-new-pacific-deterrence-initiative> (2021/05/18 검색).
- _____. 2021. "Navy to Decommission Littoral Combat Ships USS Freedom, USS Independence Later This Year." *USNI News*, May 17, https://news.usni.org/2021/05/17/navy-to-decommission-littoral-combat-ships-uss-freedom-uss-independence-later-this-year?utm_source=USNI+News&utm_campaign=0b2209add7-USNI_NEWS_DAILY&utm_medium=email&utm_term=0_0dd4a1450b-0b2209add7-231022049&mc_cid=0b2209add7&mc_eid=bcd57a57e2 (2021/05/20 검색).
- Till, Geoffrey. 2015. "The New U.S. Maritime Strategy: Another View from Outside." *Naval War College Review* 68(4), 34-45.
- Tritten, James John. 1995. "Developing Naval Doctrine...From the Sea." January 1. Defense Technical Information Center. <https://apps.dtic.mil/sti/citations/ADA527764> (2021/09/09 검색).
- U.S. Congress. 2020. "H.R.6613 - Indo-Pacific Deterrence Initiative." 23

- April 2020, <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/6613/titles> (2021/05/18 검색)
- U.S. Department of Defense. 2019. *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, June 1, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF> (2021/05/18 검색).
- U.S. Department of State. 2019. *A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*, 4 November 2019, <https://www.state.gov/a-free-and-open-indo-pacific-advancing-a-shared-vision/> (2021/05/18 검색).
- U.S. Naval Surface Forces. 2017. *Surface Force Strategy: Return to Sea Control*. <https://media.defense.gov/2020/May/18/2002302052/-1/-1/1/SURFACEFORCESTRATEGY-RETURNTOSEACONTROL.PDF> (2021/05/18 검색).
- U.S. Navy, Marine Corps and Coast Guard. 2007. *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*. October, <https://www.hsdl.org/?view&did=479900> (2021/05/19 검색).
-
- . 2020. *Advantage at Sea: Prevailing with Integrated All-Domain Naval Power*. December, <https://media.defense.gov/2020/Dec/16/2002553074/-1/-1/0/TRISERVICESTRATEGY.PDF> (2021/05/18 검색).
- U.S. Senate. 2021. "Strategic Competition Act of 2021." May 7, <https://www.foreign.senate.gov/download/strategic-competition-act-of-2021> (2021/05/18 검색).
- Werner, Ben. 2018. "China's Past Participation in RIMPAC Didn't Yield Intended Benefits of Easing Tensions." *USNI News*, May 24, <https://news.usni.org/2018/05/24/33834> (2021/08/19 검색).
- Xiaoqin, Shi and Liu Xiaobo. 2021. "Chinese Assessment of New U.S. Naval Strategy." *USNI News*, February 19 (the National Institute for South China Sea Studies assessment), <https://news.usni.org/2021/02/19/chinese-assessment-of-new-u-s-naval-strategy> (2021/05/17 검색).

Abstract

Linking Mechanism between Structure and Action in the New Cold War: Trends in Changes of the U.S. Maritime Strategy and its Slew of Measures to Counter China

Kil Joo Ban ■ Inha University

The U.S. maritime strategy gathers pace amid a growing U.S.-China tension. This proposition is characterized by two factors: structure and action. The growing Sino-American tension is triggered by a structural variable made under America's decline and Sino's rise. Meanwhile, maritime strategy belongs to the domain of actions which refer to decision makers' perceptions and policies. If then, how does the U.S.'s maritime strategy have something to do with a structural variable, international system? Has changing international system spurred the evolution of America's maritime strategy indeed? If then, how? A series of America's maritime strategies from the Cold War to the New Cold War have been evolved by optimally reacting to redistribution of capabilities in the international system. This bespoke reaction trend has been more consolidated in the era of the Indo-Pacific Strategy that is designed to target China. The proposed structure-action linking model examines the relations between its evolving maritime strategy and the international system. The U.S.'s behaviors are characterized by the following six factors: 1) synchronization 2) exclusive multilateralism 3) maritime offensive 4) prioritization of proxy war zones 5) paralyzed CBM 6) Plus Alpha. To conclude, the findings suggest policy implications on the need to develop maritime security policies and maritime strategy based on middle power geopolitics.

Key Words: Maritime strategy, Countermeasures against China,
Biden administration, South Korea, Navy