

INSS 연구보고서 2021-17

2021 | INSS Research Report

영국의 인도-태평양 전략 : 역사적 배경과 전략적 의도

조은정

INSS 연구보고서 2021-17

2021 | INSS Research Report

영국의 인도-태평양 전략

: 역사적 배경과 전략적 의도

조은정 ejrcho@inss.re.kr

INSS 연구보고서 2021-17

영국의 인도-태평양 전략 : 역사적 배경과 전략적 의도 | 조은정

INSS INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원

06295 서울시 강남구 언주로120 인스토피아 빌딩
Tel. 02-6191-1000 Fax.02-6191-1111 www.inss.re.kr



ISBN 979-11-89781-69-9
ISBN 979-11-89781-52-1(세트)

INSS
국가안보전략연구원

INSS INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원

2021

INSS
Research
Report

INSS 연구보고서 2021-17

영국의 인도-태평양 전략

: 역사적 배경과 전략적 의도

조은정

영국의 인도-태평양 전략

: 역사적 배경과 전략적 의도

조은정 (趙恩廷)

| 국가안보전략연구원 연구위원

University of Warwick 정치학 박사. 지속 가능한 평화의 가능성을 지역통합의 차원과 구성주의적 시각에서 모색 중이다. 관련 연구로 “김정은 시대 북한 재난 거버넌스의 특징과 대북 정책에 대한 시사점”(Global NK 2021, 김태경 공저), “코로나19 방역을 위한 남북미 삼각협력의 가능성”(2020), 『북한 우라늄의 평화적 이용을 위한 평가와 관리방안』(2019, 오일석 공저), “북한 위협론’의 비판적 검토: 인식론적 전환의 필요성”(2018), “South Korean Views on Japan’s Constitutional Reform under the Abe government”(Pacific Review 2018, 신기영 공저), “Nation Branding for Survival in North Korea: The Arirang Festival and Nuclear Weapons Tests”(Geopolitics 2017) 등이 있다.

조은정

목차

국문초록	6
I. 서론	8
II. 영국 인도·태평양 전략의 역사적 고찰	14
1. 지중해 세력의 몰락과 대서양 세력의 부상	15
2. 영국의 대서양 패권국으로 부상	19
3. 유럽 열강들의 인도·태평양에서 협조체제	24
III. 영국의 신(新) 인도·태평양 전략	32
1. 영국의 인도·태평양 전략 현황	34
2. 영국 신 인도·태평양 전략의 동인	39
3. 인도·태평양에서 동맹 협조체제의 재결성	44
IV. 결론	52
1. 국제정치적 함의	53
2. 한반도에 대한 시사점	55
Abstract	64
참고문헌	68

국문초록

본 연구는 전통적으로 대서양 세력인 영국이 21세기 왜 인도·태평양에 대한 전략적 관여를 확대하고 있는가에 관한 의문으로부터 시작한다. 영국은 각종 공식 문건 등을 통해 인도·태평양에 관심을 기울이는 이유로 표면적으로는 경제적 기회와 대중국 외교전략, 테러리즘과 재난재해에 대한 대비와 인도적 구조활동 등을 꼽고 있다. 그러나 단순히 이 같은 단편적 이유들의 합만으로는 영국이 국가전략 아래 막대한 예산을 들여 스스로 인도·태평양 일원으로 역할을 재규정하려는 시도를 이해하기 어렵다. 이에 본 연구는 오늘날 인도·태평양에서 영국의 활동과 그 동기를 역사적 배경과 국제 안보 환경의 변화를 통해 유추해 보고자 한다. 영국은 제국주의 시절 러시아 남하를 저지하고 자원과 시장을 선점하기 위해 인도·태평양 지역에서 식민지를 개척한 경험이 있다. 백여 년이 지난 지금까지도 당시의 유산을 바탕으로 인도·태평양 소재 해외영토 및 구 식민지 국가들과 군사·경제적으로 교류를 이어옴으로써 전략자산을 축적해 왔다. 이 같은 제국주의 시절의 유산은 동맹인 미국의 세계 경영에도 기여해 온 것이 사실이다. 그러나 2011년 오바마 행정부의 ‘태평양 시대’ 개막 선언으로 대서양 세력은 미국의 세계전략에서 더이상 세계의 중심이 될 수 없음이 분명해졌고 영국도 전략의 수정이 불가피해졌다. 그 결과, 주요 변화로 탈 유럽주의, 원양함대의 현대

화와 파트너 국가와의 연대 강화 등이 나타났다. 본 연구는 2장에서 영국 인도·태평양 전략의 역사적 연원을 추적하고 3장에서 현황의 검토를 토대로 동맹간 지전략상 협력과 경쟁의 동학을 영미일의 지정학적 변동과정의 측면에서 조망한다. 마지막으로 이처럼 인도·태평양 지역에서 영국과 같은 역외세력의 영향력 확대가 한반도에 미칠 영향을 검토하고, 한국이 취할 전략적 대응 방안을 제안하며 본 보고서를 맺는다.

핵심어

인도·태평양 전략, 영국, 브렉시트, 지정학, 글로벌 브리튼, 해양강국, 미국, 일본

I

서론¹

서유럽 국가들이 최근 잇달아 인도·태평양 전략 관련 자국의 정책을 공표하고 있다. 프랑스는 2013년부터 국방부 주도로 인도·태평양 전략 관련 업데이트된 문서를 계속 내놓더니,² 2019년에는 외교부에서 대외전략으로 정식 공표하였다.³ 뒤이어 독일 외교부와 네덜란드 외교부가 코로나19가 한창이던 2020년에 인도·태평양 전략을 차례로 발표하였다.⁴ 유럽연합도 공동체 차원에서 지난해 12월 관심을 표명한 데 이어, 올 4월 초고를 내부 회람하고 드디어 9월 16일 인도·태평양 전략을 발표하였다.⁵ 영국은 인도·태평양전략 관련 별도의 문서를 발표한 바는 없으나, 2020년 유럽연합(EU) 탈퇴에 앞서 ‘글로벌 브리튼(Global Britain)’이라는 대외정책 비전을 수립하고 유럽 너머의 공간으로 인도·태평양을 주목한 정황이 다양한 문서들에서 발견된다.⁶ 대체 대서양 세

1 저자는 본 연구의 개선을 위해 흔쾌히 의견을 공유해주신 원내외 전문가분들께 감사를 드립니다. 특별히 원내 이수형 수석연구위원님, 김경숙 책임연구위원님, 안제노 책임연구위원님과 서울대 안두환 교수님, 동북아역사재단의 최덕규 연구위원님, 그리고 외부 평가에 참여해주신 익명의 심사자분들께 감사드립니다.

2 Ministry of Armed Forces, “The White Paper on Defence and National Security (2013)”; Ministry of Armed Forces, “France and Security in the Indo-Pacific” (2016, 2018, 2019); Ministry of Armed Forces, “France’s Defence Strategy in the Indo-Pacific” (2019).

3 Ministry for Europe and Foreign Affairs, “French Strategy in the Indo-Pacific “for an inclusive Indo-Pacific””(2019).

4 독일 “Policy Guidelines for the Indo-Pacific region” (2020); 네덜란드: “Indo-Pacific: Guidelines for Strengthening Dutch and EU cooperation with partners in Asia” (2020).

5 European Commission and the High Representative, ‘Joint Communication on the EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific’(2021.4.19.); European Union, ‘EU and Indo-Pacific: natural partners’ (2021.9.16.).

6 Foreign & Commonwealth Office and Foreign, Commonwealth & Development Office, ‘Global Britain: Delivering on Our International Ambition’(2018.6.13.); House of Lords, “UK Foreign Policy in a Shifting World Order(2018); Foreign Secretary Boris Johnson, ‘250 New Diplomatic Roles and Ten New Sovereign Missions Overseas’ Press Release (2018.3.21.); Cabinet Office, ‘National Security Capability Review(N-SCR)’ (2018.3.28.); Prime Minister Office, ‘National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review (SDSR)’ (2015.11.23.).

력인 서유럽 국가들이 지금 인도·태평양에 관심을 가지는 까닭은 무엇일까?

영국이 대규모 예산 편성 및 미래 국가전략을 수정하면서까지 인도·태평양으로의 이동을 서두른 데는 보다 직접적인 동인이 있을 것으로 짐작된다. 첫째, 경제적 요인이다. 영국은 인도·태평양 전략을 추진하고 있는 프랑스, 독일, 네덜란드, 유럽연합과 마찬가지로 인도·태평양 지역을 경제, 안보적으로 미래 핵심 이익 공간으로 상정하고 있다.⁷ 특히 경제적으로는 인도·태평양 지역을 21세기의 ‘엘도라도’, 즉 기회의 땅으로 본다. 인도·태평양 지역은 높은 인터넷 보급률과 낮은 디지털 문맹률, 풍부한 고속선의 젊은 노동력, 아세안 신흥국들의 국가 주도의 적극적인 외자 유치 노력과 4차 산업혁명에 따른 기술혁신에 대한 의지가 높아 성장 가능성이 높은 곳으로 여겨진다. 특히, 중국, 대만, 한국 등 인도·태평양 중진국들은 유럽과 북미 경제가 코로나19로 성장을 멈춘 사이에도 제조업 주도의 빠른 경제회복력을 보여주며 세계 경제를 지탱한 바 영국은 코로나 19 이후 글로벌 공급망 재편을 위한 한 방안으로 인도·태평양 지역에 높은 관심을 보이고 있다. 이처럼 인도·태평양 지역은 4차 산업혁명과 코로나19로 인한 경제침체를 극복하는데 필요한 인적, 물적 인프라와 제도가 잘 구축된 지역으로 인식되고 있다.

둘째 국제환경 변화에 따른 안보적 필요성이다. 테러리즘의 확산과 미중 전략경쟁의 심화, 전략무기의 최첨단화 등으로 인한 안보 환경의 변화, 미국의 셰일가스 추출 성공과 탈 탄소 정책에 따른 국제 에너지 시장의 지

각변동, 그리고 코로나19의 세계적 대확산과 재난재해, 난민, 인구절벽과 같이 위협의 복합화 등이 영국을 유럽 너머로 시선을 돌리게 하고 있다. 더욱이 영국은 브렉시트 이전부터 프랑스, 독일 등과 함께 인도·태평양 지역에서 ‘항행 자유의 원칙’을 정착시키고 이를 위협하는 중국에 대해 남중국해에서 군사적 관여를 확대해 왔다. 영국은 서방 국가들과의 대중견제 작전의 동참을 통해 미국 패권 질서에 흠집내려는 수정주의 세력의 시도를 차단하는 것은 영국의 위상 제고와도 밀접한 관련이 있다. 사실 영국은 인도·태평양 전략을 대내적으로 ‘강대국’이라 자부하는 스스로의 인식과 대외적으로 ‘중견국’으로 취급되는 현실 간의 간극을 좁히기 위한 “독립적 목소리(independent voice)”의 한 방편으로 인식하고 있다.⁸

이처럼 영국은 경제와 안보적 측면에서 역시 산적한 문제들을 해결하는 한 가지 방편으로 인도·태평양 공간으로의 관여를 상정하고 있는 것으로 이해된다. 그러나 보다 중요하게는 구조적 동인을 들 수 있다. 유럽 지정학 전문가 데이비드 크릭만스(David Criekemans)는 네덜란드 국제정치 싱크탱크 클링겐델(Clingendael) 기고문(2021.9.1.)에서 인구가 고령화되고 감소하는 추세로 미루어 유럽이 인구통계학적으로 향후 유라시아 대륙의 반대로 전략할 위험이 있다고 경고하였다.⁹ 호세프 보렐(Josep Borrell) 유럽연합의 외교안보정책 고위대표이자 부집행위원장은 지난 9월 16일 EU의 인도·태평양 전략 발표에 앞서 “세계의 중심은 인도·태평양으로 이동하고 있다”라며 유럽공동체 차원에서 인도·

7 Cabinet Office, ‘Global Britain in a Competitive Age: the integrated review of security, defence, development and foreign policy’ (2021.3.16.).

8 Prime Minister’s Office, ‘PM Boris Johnson’s Speech in Greenwich’ (2020.2.3.).

9 David Criekemans, ‘A new regional ‘great game’ in and around Afghanistan?’ <https://spectator.clingendael.org/nl/publicatie/new-regional-great-game-and-around-afghanistan> (검색일: 2021.9.11.).

태평양 지역에 대한 공동 전략 수립의 불가피성을 강조한 바 있다.¹⁰ 이는 현재 영국을 비롯한 유럽국가들이 처한 지정학적 변화에 대한 실존적 불안을 잘 보여주는 장면이라고 할 수 있다.

실제로 아프가니스탄 철군 이후 유럽에서는 NATO 동맹회의론이 확산되는 한편, 유럽-미국의 탈동조화 현상 심화를 전망하는 근거로 미국의 세계전략 변화를 들고 있다. 미국 오바마 대통령은 2011년 4월 9.11 테러의 주모자로 알려진 오사마 빈 라덴을 사살하고 아프가니스탄 철군 논의를 시작하면서 ‘미국의 태평양 시대(America’s Pacific Era)’를 천명했다. 2006년 미국 정치학계의 두 석학 존 미어샤이머와 스티븐 윌트가 저서 『이스라엘 로비(The Israel Lobby and the US Foreign Policy)』에서 제기한 미국의 친이스라엘 정책 비판과 이로 촉발된 미국의 중동 정책, 나아가 세계전략에 대한 성찰이 그 시작이었다.

‘이익 없는 곳에 미국은 더 이상 헌신하지 않는다’는 기조는 트럼프 행정부 시대 ‘중국 위협론’을 만나 표면화되었고, 미국의 세계전략은 ‘중국 길들이기’ 명분 아래 그 무게중심을 더욱 급격히 아시아로 옮기게 된다. 2차대전 이래 미국 국제정치적 주 무대는 유럽과 중동이었고, 그 군사적 활동의 근간은 NATO 동맹이었으며, 그 대서양 동맹의 중심에는 누가 뭐래도 영국이 있었다. 그러나 이제 인도·태평양으로 미국이 주 무대를 이동하면서 영국의 전략적 가치가 의심받는 시대가 도래하고 말았다. 여기서 영국은 미국과 동조화를 위해서든 아니든 간에 인도·태평양으로 이동하는 편이 자국에 더 많은 기회가 열릴 것으로 판단했을 것이다.

이처럼 유럽의 지정학적 의미가 축소될 가능성이 크게 전망되는 가운데

데 유럽 그리고 영국은 적극적으로 전략적 위치를 재조정할 필요성이 대두되고 있다. 이에 따라 본 연구는 유럽과 영국의 인도·태평양 전략 동인을 설명하는데 상대적으로 간과되어 온 지정학적 변동에 따른 보다 구조적인 변화 가능성을 염두에 두고 검토하도록 한다. 본 연구는 최근 인도·태평양에서 가장 왕성하게 군사·외교 정책을 펼치고 있는 영국의 주요 관련 문서 검토를 통해 이 같은 의문을 해소하고자 한다. 영국 못지않게 프랑스도 인도·태평양에서 적극적인 관여를 펼치고 있는 유럽국가 중 하나이지만, 역내 다수의 유인도(有人島)를 보유하고 있어 이 지역에 대한 정책을 꾸준히 발전시켜온바 기존 전략의 수정인지 연장인지 아직 가늠하기 쉽지 않다. 이에 반해 영국의 인도·태평양 전략은 2020년 유럽연합 탈퇴(‘브렉시트’)와 ‘글로벌 브리튼’ 포스트 브렉시트 외교·안보 전략을 계기로 탈 유럽, 탈 대서양 노선이 가시화되었다는 점에서 국가 전략상 대 전회가 이루어진 것으로 보인다. 이처럼 영국의 인도·태평양 전략이 임기응변식 처방이나 단기 정책이 아니라 보다 장기적인 미래 전략 차원에서 이루어진 고민의 결과로 해석될 여지가 충분하다는 점에서 본 연구에서는 영국 사례를 우선적으로 검토한다.

이를 위해 과거 영국이 인도·태평양으로 진출하게 된 역사적 배경을 살펴보고 이를 오늘날 영국의 인도·태평양 전략을 전망하는데 유용한 자료로 사용하고자 한다. 이 같은 문제의식 아래 2장에서는 오늘날 영국과 유럽의 인도·태평양 진출이 가져온 유럽 지역적 맥락과 세계사적 영향을 조망한다. 3장에서는 현재 영국의 인도·태평양 전략의 현황을 살펴보고 과거 제국주의 시절의 그것과 비교를 통해 향후 영국의 움직임을 전망한다. 마지막으로 4장에서는 영국의 신 인도·태평양 전략이 한반도에 던지는 정책적 시사점과 한국의 대응 전략을 제안하며 보고서를 맺는다.

10 European Commission, ‘State of the union 2021’, Press Release, Brussels (2021.9.16.).

II

영국 인도·태평양 전략의 역사적 고찰

1. 지중해 세력의 몰락과 대서양 세력의 부상
2. 영국의 대서양 패권국으로 부상
3. 유럽 열강들의 인도·태평양에서 협조체제

1. 지중해 세력의 몰락과 대서양 세력의 부상

역사적으로 인도·태평양에 세계의 관심이 쏠릴 때마다, 지정학적 대변동이 항시 동반되었다. 15~17세기의 상업혁명과 19세기 산업혁명 시기에도 유럽 제국들은 예외 없이 인도·태평양으로 향했다. 특히 15세기 포르투갈 출신 바스코 다 가마(Vasco da Gama, 1460(추정)~1524)의 인도항로 개척(1498)과 스페인의 후원을 받은 크리스토퍼 콜럼버스(Christopher Columbus, 1451~1506)의 신대륙 항로 개척은 유럽의 경제적 판도뿐만 아니라 정치 지형까지 뒤흔들어 놓았다. 예로부터 유럽에서 교역은 지중해를 중심으로 이루어졌다. 고대 그리스, 페르시아, 로마 제국들과 중세 베네치아 공화국과 오스만 제국들이 번영을 누렸던 것은 결코 우연이 아니었다. 그러나 아라비아 상인들과 이탈리아(베네치아) 상인들이 독점하고 있던 아라비아반도를 통한 동서 무역로가 오스만 제국의 등장으로 유럽 국가들에 차단되자 유럽에서 향신료 대란이 발생한다. 이에 아프리카로 우회하는 새로운 인도항로가 포르투갈에 의해 개척되면서 동서 무역이 재개되었을 뿐만 아니라 비싼 통행세도 물지 않고 향신료를 유럽으로 들여올 수 있게 되었다. 더욱이 상대적으로 14세기 유럽 대륙을 휩쓴 흑사병의 피해가 적었던 섬나라 영국과 대서양 서안의 국가들은 원양함대를 구축하고 파견하는데 필요한 숙련된 인력들이 해외로 떠날 준비가 되어 있었다. 신항로 개척은 전염병으로 침체되었던 유럽 경제에 새로운 활력을 불어넣었다.

15세기 교역의 중심지가 지중해에서 인도·태평양으로 급격히 이동하면서 유럽의 정치 지형에도 대 지각변동이 시작되었다. 신항로 발견을 계기로 그동안 야만의 땅으로 분류되었던 대서양 끝단의 영국과 유럽 대

륙 서쪽에 있는 포르투갈, 스페인, 네덜란드가 역사의 전면에 등장하게 되었다. 아메리카 대륙 개척에 집중한 스페인¹¹과 달리 포르투갈은 인도로 가는 새로운 교역로를 따라 아프리카(기니미사우, 앙골라, 모잠비크 등)와 인도양(고아, 다만, 디우 등), 태평양(마카오, 말라카, 티모르, 나가사키 등) 연안에 상업 거점 혹은 해양 요새를 개척하는데 집중하였다. 1511년, 현재까지도 후추의 주산지인 말라카(현재 말레이시아령)를 점령함으로써 유럽으로 공급되는 향신료 무역을 독점하여 막대한 이익을 남겼다. 이는 당시 전 세계 향신료 교역의 30%를 차지하는 규모로 추정되고 있다.¹² 이처럼 ‘영토’가 아니라 ‘무역로’를 기반으로 하는 ‘해양 거점 제공’을 건설함으로써 포르투갈은 인도·태평양 지역의 해상 네트워크를 장악하는 최초의 유럽 국가가 되었다.¹³ 포르투갈은 아프리카에서 일본에 이르는 광범위한 인도·태평양 해상 네트워크를 토대로 활발한 교역 활동과 동시에 자신들이 개척한 무역로를 지나는 선박들에게 ‘카르타스(Cartaz)’라고 불리는 안전통행증을 발급하며 부를 축적하는 방식을 취하였다. 이는 당시 스페인이 은광과 농장에서 아메리카 원주민들의 노동력을 착취하여 얻는 ‘엔코미엔다(Encomienda)’라는 가혹한 조세 수입을 통해 부를 축적한 것과는 대조적이다.¹⁴

11 이베리아 반도에서 이슬람 세력을 몰아내느라 신항로 개척에 한 발 늦은 스페인은 포르투갈이 아프리카로 우회하는 인도항로 개척에 성공하자, “서쪽으로 가면 인도가 나온다”고 주장한 콜럼버스의 주장에 따라 서향하였다. 그러나 뜻밖에 신대륙을 발견하면서 스페인은 이후 아메리카 대륙 개척에 집중하게 된다. 비버리 실버, 조반니 아리기, 최응주 역, 『세계론으로 보는 세계사(Chaos and Governance in the Modern World System)』, 서울: 모티브북, 2008.

12 Ibid.

13 Ibid.

14 Ibid.

그러나 13세기부터 전파된 이슬람교가 15세기 들어 남아시아에서 국교로 확립되면서 이슬람교를 구심점으로 한 토착 세력들이 기독교도인 포르투갈 함대를 습격하는 일이 빈번해졌다.¹⁵ 십자군 전쟁(1095~1291)으로 기독교-이슬람 문명 간 충돌의 여파가 가시지 않은 당시에 포르투갈과 토착 세력간 마찰은 단순한 이권 다툼을 넘어 종교적 갈등으로 비화되었다. 포르투갈은 교역 못지않게 선교 역시 중요한 사업으로 여겼으므로 현지인들과의 종교적 갈등을 극복하지 못하고 마카오와 나가사키 상업 거점을 잃게 된다. 무주지나 다름없었던 아메리카와 달리 인도·태평양 지역은 인도와 중국 등 제국들의 영향력 아래에 있었고 당시 수십 척에 불과한 포르투갈 함선으로 대적하기란 불가능했다. 즉, 인도·태평양에 배치된 인력이나 자본의 규모를 고려했을 때 포르투갈이 이 지역의 해양 상업 질서를 통제하기란 애당초 불가능한 일이었다. 유럽-인도항로가 불안정해지자 유럽에서 향신료 가격은 또다시 급등하였다.

그러자 이번에는 스페인으로부터 갓 독립한 네덜란드가 향신료 무역에 뛰어들었다. 당시로서는 산업기밀이었던 포르투갈의 인도항로 지도가 유출되어 네덜란드 지도회사에서 출판되면서 포르투갈이 개척한 항로는 이제 공공재가 되었다. 개척 초기 네덜란드는 ‘컴파네 판페레(Compagnie pan Perez)’와 같은 상업자본투자회사들이 상선대를 조직해 인도네시아 자바섬에서 향신료 교역 루트를 개척하였다. 네덜란드는 철저하게 종교는 배제한 채 상업활동에 집중함으로써 1595년 현지 주민들과의 교역을 재개하는데 성공하였다. 막대한 이익을 거두었으나

15 탁재형, ‘17세기 주식회사 네덜란드 동인도회사’ 『시사IN』 652호 (2020.3.21.).

곧 네덜란드 상인들 간의 출혈 경쟁으로 이익구조가 악화되었고 이에 이들은 왕실로부터 독점권을 인정받아 1602년 최초의 주식회사인 ‘네덜란드 동인도 회사(VOC: Vereenigde Oost-Indische Compagnie)’를 설립하였다.¹⁶ VOC는 회사채를 발행해 자본을 모으고 그 돈으로 항해와 교역에 투자하여 배가 돌아오면 투자 비율대로 이익을 돌려줌으로써 당시로서는 획기적인 방식을 도입하였다. 네덜란드는 신생국으로 스페인이나 포르투갈처럼 왕실이 지원할 형편은 못 되었지만, 국민 전체를 투자자로 모집함으로써 인도·태평양에 진출할 역량을 결집할 수 있었다. 이는 포르투갈이나 스페인과 달리 왕실이나 개인이 재정 위험을 혼자 감당하지 못하고 회사가 도산하는 사태를 방지할 수 있을 뿐만 아니라 이 같은 높은 안정성으로부터 네덜란드 상선들이 보다 과감한 투자를 가능하게 하였다. 또한, 이익이 투자자들(국민)에게 환원되어 네덜란드의 국가 재무 건전성을 강화함으로써, 포르투갈이나 스페인과 달리 인도·태평양에서 네덜란드의 영향력이 상당 기간 지속되는데 기여하였다. 이 같은 국민을 투자자로 모집하는 주식회사의 투자방식은 이후 영국, 프랑스, 독일 등에서도 차용된다.

본격적인 네덜란드 동인도 회사의 성공 신화는 포르투갈이 인도·태평양에서 선점했던 주요 해상 거점들을 점유해나가면서 시작된다. 네덜란드는 중국 명나라의 율허를 얻어 마카오를 대중무역의 교두보로 삼고 있었던 포르투갈에 5차례(1601~1627) 공격을 감행하지만 무위로 끝났다. 대신 대만을 점령하여 요새를 짓고 무역 거점으로 이용하는 한편,

16 Ibid. 영국은 네덜란드의 동인도회사가 설립되기 2년 전 ‘콤파네 판페레’를 본 따 ‘동인도회사’를 만들었으나 시민 주주가 아니라 왕실의 지원으로 투자가 이루어졌다.

1631년 포르투갈에 천문학적 부를 안겨준 말라카를 점령함으로써 포르투갈령 고아와 마카오를 잇는 교역로를 차단하였다. 이를 통해 인도·태평양에서 확실한 주도권을 잡은 네덜란드는 여기서 그치지 않고 말라카 후추 무역으로 얻은 이익을 중국 광저우와 일본 나가사키, 스리랑카, 아프리카 희망봉(후에 남아프리카 공화국) 등에 투자해 무역 거점을 확대하였다. 아프리카와 일본 등 현지 광산개발에 참여해 은과 구리를 싼값에 사들이고 중국과 인도에서 향신료와 차, 도자기 등 고가의 사치품을 구입한 다음 유럽에 비싸게 팔아 다시 은을 축적하는 ‘중계무역’을 도입하였다. 당시 스페인과 프랑스 등 유럽 국가들이 전쟁 비용으로 은을 대량 소진하는 사이 네덜란드는 대규모의 은을 유럽 안팎으로 축적함으로써 신생국 네덜란드가 당대 최대 상업 제국으로 거듭나는데 중요한 발판을 마련하였다.

2. 영국의 대서양 패권국으로 부상

네덜란드의 성공에 자극받은 영국 런던의 상인들은 1600년 ‘영국 동인도회사(East India Company)’를 세웠으나 설립 초기에는 포르투갈과 네덜란드가 선점한 인도·태평양 시장에서 이익을 내기는 쉽지 않았다. 향신료 무역에서 네덜란드와의 경쟁으로 이익을 보지 못하자 인도로부터 캘리코, 면화, 실크를, 스리랑카로부터 차를 수입하는 등 수입처와 물품을 다각화하였다. 이에 따라 영국 동인도회사는 이를 생산하고 처리하기 위해 인도 현지에 공장을 건립하고 생산을 위해 현지 주민들의 노동력을 착취하는 등 식민지 개척에까지 이르렀다. 이후 영국은 무굴제국에 조세 납부와 정치적 간섭을 피하고자 무굴제국과 전쟁을 벌이

는 등 영토 팽창을 도모하였다. 그러다 17세기 중반 포르투갈이 스페인과 ‘독립 전쟁’(1640~1668)에 돌입하고, 네덜란드 역시 스페인과는 ‘독립 전쟁’(1567~1648)을 포르투갈과는 마카오를 두고 5차례 걸쳐 전투(1601~1627)를 벌이는 등 혼란이 발생하였다. 이 틈을 노려 영국은 인도 동서부 해안에 무역 거점을 장악하는 데 성공하였다. 또한 영국은 1713년 ‘스페인 왕위 전쟁’의 전리품으로 지브롤터를 획득하면서 영국의 상선이 지중해를 거쳐 아라비아반도를 지나 인도로 가는 항로를 보호하는 데 유리한 조건을 갖추게 되었다. 여기서 그치지 않고 영국은 영국 해협과 북해 등에서 네덜란드와 전쟁도 불사하며 격렬한 주도권 경쟁에 나서게 되었다.

구교와 신교 간의 종교 전쟁을 정리한 뒤 뒤늦게 인도·태평양 시장에 뛰어들 프랑스는 18~19세기 영국의 해외 팽창에서 가장 큰 경쟁자였다.¹⁷ 전통적으로 대륙 세력이었던 프랑스는 국내 상업자본의 성장을 독려하기 위해 마찬가지로 1664년 ‘프랑스 동인도 회사(La Compagnie Française des Indes Orientales)’를 설립하고 인도·태평양으로 진출을 꾀하였다. 그러나 스페인 왕위 계승 전쟁(1701~1714)을 기점으로 영국과 프랑스의 우위 경쟁은 아메리카 대륙과 인도·태평양에서도 심화

되었으며 이는 점차 유럽에서 패권을 가리는 수단으로 인식되었다. 대표적으로 벵골에서 벌어진 ‘플라시 전투’(1757.6.23.)를 들 수 있다. 당시 유럽에서는 ‘오스트리아 왕위계승전쟁’(1740~1748)에서 패해 빼앗긴 쉴레지엔을 수복하기 위해 오스트리아 합스부르크가가 ‘7년 전쟁’(1756~1763)을 일으켜 영국과 프랑스도 서로 적으로 싸우고 있었다. 영국 동인도회사는 인도에서의 승리가 유럽 내 패권 장악에도 결정적 기회가 될 수 있다며 영국 정부에 인도에서 프랑스를 축출할 것을 종용하였다. 인도·태평양에서 치뤄진 첫 유럽발 세계대전으로 일컬어지는 플라시 전투의 승리로 영국은 세계 패권국으로 부상하기 시작하였다. 이처럼 북아메리카와 인도·태평양 지역에서 영국-프랑스의 식민지 쟁탈전이 격화되는 사이 중상주의는 점점 패권 전쟁으로 비화되었다.

7년 전쟁의 승리는 영국에 영광만 가져다준 것은 아니었다. 세계 제국이 되었으나 그로 인해 더욱 심각한 재정 압박에 놓이게 되었다. 막대한 전쟁 부채를 갚아야 했던 영국 정부는 북아메리카 식민지에 대한 증세 조치와 더불어 영국 동인도회사의 차 수출을 통해 추가 수입을 얻고자 시도했으나 이는 ‘보스턴 차 사건’(1773.12.16.)과 이후 미국 ‘독립 전쟁’(1775~1783)으로 무위로 돌아갔다. 그러자 영국은 눈을 돌려 인도·태평양 지역을 압박하기 시작한다. 당시 영국 동인도회사는 중산층의 성장으로 확대된 중국산 차, 도자기, 실크의 수입 증대로 대중 무역에서 적자를 면치 못하고 있었다. 중국에 판매할 고부가가치 상품이 마땅치 않았던 영국 동인도회사는 대중 무역 불균형을 해소하기 위해 벵골지역의 아편을 들여와 중국에 밀매하는 ‘중계무역’을 시도하였는데 1834년 영국 동인도회사의 독점적 지위 폐지로 영국 상인들이 앞다투어 아편 밀매와 중계무역에 뛰어들었다. 중국 정부가 간과할 수 없는 수준에 이

17 독일은 이보다 훨씬 뒤인 19세기 말에나 인도·태평양으로 진출한다. 프로이센이 독일 통일(1871)을 이룬 직후 일단의 탐험대가 1872년 스페인령 캐롤라인 아일랜드를 거쳐 뉴기니 동북부, 비스마르크 제도에 도달한다. 이에 독일은 영국과 네덜란드의 동인도회사를 본 따 1884년 ‘뉴기니 회사(Deutsche Neuguinea-Kompagnie)’를 세우고 이 지역을 본격적으로 식민화하였다. 1899년 미국-스페인 전쟁에서 패한 스페인으로부터 캐롤라인, 팔라우, 북마리아나 제도를 사들여 뉴기니에 편입 통치하였다. 그러나 1919년 1차대전에서 패전 후 독일은 베르사유 조약 119조에 따라 모든 해외영토를 연합군 이사국들에 분할 양도함으로써 독일의 약 40년에 걸친 인도·태평양 원정기는 막을 내렸다. Robert Linke, ‘The influence of German surveying on the development of New Guinea’ *History of Surveying Conference Paper*, Munich Oct. 8-13, 2006; Peter Mühlhäusler, ‘The Influence of the German Administration on New Guinea Pidgin - a Preliminary Study,’ *The Journal of Pacific History* 10(4), 1975, pp. 94-111.

르자 결국 이는 대영제국과 청의 대격돌로 나타났다. 두 차례의 ‘아편전쟁’(1839~1842; 1856~1860)에서 승리한 영국은 중국 시장에 대한 확실한 무역 거점으로 홍콩, 광저우, 상하이 등 다섯 개의 항구를 개항한다. 또한 영국은 1860년 텐진조약의 체결로 중국이 프랑스, 미국, 러시아 등 여타 열강들에게도 문호를 개방하도록 함으로써 중국에 유럽 중심의 국제질서를 확산시켜 중국 시장을 ‘근대화’하고자 하였다.

사실 영국의 강제적인 중국 시장 개방은 어느 정도 예상되었던 바였다. 아편이 발화점이 된 것은 사실이지만, 그 기저에는 좀 더 복잡한 이해관계가 얽혀 있었다. 첫째, 영국은 자국 면직물을 수출할 시장이 다급히 필요했다. 산업혁명의 선두에 있었던 영국은 1840년대에 이미 ‘글로벌 공급망(Global Value Chain)’을 구축하고 있었다. 인도와 미국 남부에서 노예 노동으로 생산된 값싼 면화를 수입하여 방직공장에서 가공한 후 철도망과 증기선을 이용해 미국과 유럽 인도, 중국 등지로 재수출되었다. 영국은 당시 급성장중이었던 자국의 섬유 산업의 미래를 중국 시장에 걸었으나 중국산 면직물과 가격이나 품질면에서 못미쳐 중국 시장에서 판매가 부진했다.¹⁸ 영국은 개항으로 중국 시장에서 영국 상품의 수출을 늘려 대중 무역수지 불균형을 개선하고자 하였다.

둘째, 더욱 중요하게는 영국의 중국으로 가는 해상로의 장악이다.¹⁹ 1713년 지브롤터를 1800년 몰타를 획득하면서 지중해 해상 패권을 완전히 장악한 영국은 오랜 기간에 걸쳐 인도에 대한 경제적 침탈과 중국

시장으로 진출을 준비해 왔다. 1810년대 말 싱가포르를 왕실 식민지로 점령하고 인도를 거쳐 중국으로 들어가는 무역항으로 발전시킨 것은 중국 시장을 개방하고자 말겠다는 영국의 의지의 표현이었다. 중국 아편 밀매가 성행한 데에도 이처럼 영국 해군이 지중해와 인도양 그리고 싱가포르 해협을 관할하게 되었기에 가능했던 일이었다.²⁰

또한 1853년 크림 전쟁이 발발하자 영국은 프랑스와 함께 터키를 러시아의 팽창을 저지한다는 명분으로 참전하였으나, 실제 의도는 인도로 가는 길을 지키고자 하는 것이었다.²¹ 터키가 붕괴하면 중동 지역의 불안정뿐만 아니라 영국이 인도와 중국으로 가는 길까지 위협받게 될 것이기 때문이다.²² 1850년대 중반 프랑스 자본으로 개시된 이집트 수에즈 운하가 성공리에 완공된 것도 이즈음이었다. 1860년대 말 개통된 수에즈 운하는 영국의 인도·태평양 지역 식민지의 공고화와 시장 진출을 더욱 가속화하였다. 수에즈 운하의 구축으로 인한 영국의 경제적인 침탈과 정치적인 개입의 증가는 이집트 내 저항이 속출하자, 1882년 영국은 이집트와의 전쟁을 승리로 이끌며 수에즈 운하에 대한 실질적인 영향력을 확보하기에 이른다. 수에즈 운하의 확보로 해운 비용과 시간을 큰 폭으로 절감할 수 있게 되었다.²³

18 Tan Chung, "The Britain-China-India Trade Triangle(1771-1840)", *Indian Economic Social History Review* 11(4), 1974, p. 412.

19 Winfried Baumgart, *Imperialism: The Idea and Reality of British and French Colonial Expansion, 1880-1914*, Oxford: Oxford University Press, 1982.

20 Miles Maochun Yu, "Did China have a chance to win the Opium War?" *Military History in the News*, Hoover Institution, <https://www.hoover.org/research/did-china-have-chance-win-opium-war> (검색일: 2021.8.12.).

21 History.com Editors, "Crimean War" (2021.8.5.) <https://www.history.com/topics/british-history/crimean-war> (검색일: 2021.8.14.).

22 터키와 이집트를 위시한 중동 지역의 안정적인 근대화와 발전은 영국 정부와 경제계의 핵심 목표 중 하나로 설정되었다.

23 박지향, 『제국의 품격: 작은 섬나라 영국은 어떻게 세계를 지배했는가』, 파주: 21세기북스, 2018.

이처럼 영국이 인도와 중국으로 가는 해상권 장악을 위해 침략전쟁도 마다하지 않았던 것은 국가의 명운을 건 생존 전략이었기 때문이라고 볼 수 있다. 이처럼 19세기 중반에 완성된 <지중해 해상 패권-터키 보호와 수에즈 운하 관리-중동의 안정화-인도양 해상 패권 장악-인도 시장의 독점적인 지배 확립-싱가포르 해협 장악-홍콩 등 개항지를 통한 중국 시장의 지배-이 모든 상업 거점들을 연결하는 안전한 무역로의 확보>는 대영제국이 인도·태평양에서 패권을 유지하는 필승 공식이 되었으며 그 길을 수호하는 것은 마땅히 영국 해군의 몫이었다.²⁴ 이 같은 영국의 인도·태평양 전략의 관점에서 아편전쟁과 중국 시장 개방은 영국의 19세기 인도·태평양 전략의 정점이었다. 따라서 중국과의 충돌, 그리고 중국 시장을 향한 유럽 열강과의 경쟁은 어느 시점에서든 피하기 어려웠을 것으로 추측된다.

3. 유럽 열강들의 인도·태평양에서 협조체제

인도·태평양에서 인도와 중국 시장을 두고 경쟁하던 열강들은 19세기 후반 서서히 협조체제를 구축하기 시작한다. 이들에 닥친 공통적인 문제점은 식민지의 자치권 요구 그리고 유럽 중심의 국제질서에 대한 저항이었다. 영국은 남아프리카에서 벌어진 두 차례의 ‘보어 전쟁’(1880~1881; 1899~1902)과 인도에서 발생한 ‘세포이 항쟁’(1857~1859)을 겪으며 본토에서 멀리 떨어진 식민지에서 저항이 일어나는 경우 다른 유럽 열강의 지원 없이 안정화하는 것이 얼마나 어려

운 일인지 깨달았다. 사실 지금까지 영국이 인도·태평양 지역에서 거둔 성공은 비엔나 체제로 대변되는 유럽 대륙의 세력 균형 덕분이었다. 영국이 ‘화려한 고립’ 정책 아래 유럽과 유럽 밖에서 자신의 길을 고집할 수 있었던 것은 경쟁국을 견제할 또 다른 세력이 존재했기 때문이었다. 18세기 영국이 북아메리카를 정복할 수 있었던 것은 유럽 대륙에서 오스트리아 합스부르크와 스페인이 프랑스를 견제하였기 때문이었다. 만일 세계 각지의 식민지에서 동시다발적으로 대규모 반영(反英) 시위가 발생한다면 영국은 결코 혼자서 대응하지 못할 것이 확실해 보였다. 이에 영국은 인도·태평양에서 경쟁적 팽창에서 협력적 공존을 모색하게 되었다.²⁵

영국이 찾은 첫 번째 조력자는 미국이었다. 19세기에 발생한 ‘미국-스페인 전쟁’에서 영국은 미국을 직간접적으로 지원하였다. 1898년 쿠바의 독립 문제로 촉발된 ‘미국-스페인 전쟁’(1898.4~8)에서 영국은 시종 무관여로 일관하였다. 스페인 지배하에 있던 쿠바에서 독립 전쟁이 발생하자 미국은 자국민을 보호하기 위해 미국 전함 메인호를 아바나 항에 정박 중이었다. 그러나 원인 모를 이유로 폭발하여 메인호가 침몰, 266명의 미 해군이 사망하는 사고로 미국은 스페인에 선전포고하였다. 미국은 이를 기회로 삼아 쿠바뿐만 아니라 푸에르토리코, 괌, 필리핀 등 스페인의 잔존 해외영토의 지배권을 획득하였다. 오히려 영국은 미국 해군이 괌과 마리아나 제도, 필리핀 마닐라를 점령하는 것을 도왔다.²⁶ 그 결과,

²⁴ 팀 마샬, 김미선 역, 『지리의 힘 (Prisoners of Geography)』, 서울: 사이, 2016, p. 111.

²⁵ 대영제국의 완성과 운영에 있어 동맹국들과의 연대의 중요성을 일깨워주신 서울대학교 정치외교학부의 안두환 교수님께 깊은 감사를 드립니다.

²⁶ Lewis Einstein, “British Diplomacy in the Spanish-American War”, *Proceedings of the Massachusetts Historical Society Third Series* vol 76, 1964, pp. 30-54.

괌 스페인 사령관은 본국이 미국과 전쟁 중인 사실도 모른 채 생포되어 미국은 괌에 무혈입성하였다.²⁷ 또한 영국은 미국이 영국의 중남부 아메리카 지역에 대한 경제적인 영향력을 인정하고 영국의 대중 정책 기조에 동의한다면 ‘미국-스페인 전쟁’에서 미국을 지원할 수 있다는 의사를 직간접적으로 전달했다고 알려졌다.²⁸ 실제로 미국이 필리핀을 장악한 이듬해인 1890년 미국 국무장관 존 헤이가 영국의 기존 입장을 반영해 대중국 문호 개방 정책을 발표하였다.²⁹ 주요 내용은 중국에 대한 영토적인 식민지 쟁탈을 지양하고 중국이 근대적인 문명국가로 성장할 수 있도록 보좌하면서 중국 시장에서의 자유로운 경쟁을 도모하는 것이었다. ‘미국-스페인 전쟁’에서의 승리로 아시아 요충지에 식민지를 확보하게 된 미국은 영국의 중국 시장에서 지배력을 보호하는 역할을 맡으며 인도·태평양에서 영국의 조력자가 되었다.

두 번째 전환점은 청일전쟁(1894~1895)이었다. 청에 맞서 대승을 거둔 일본은 대만을 확보함으로써 중국 남부 해안까지 위협하는 존재로 부상하였다. 당시 대륙에서는 러시아가 북동향을 찾아 남하정책을 펼치고 있었으며 해양패권인 영국은 이를 주시하고 있었던 상황이었다. 그 무렵 청일전쟁에서 승리한 일본이 시모노세키 조약에서 중국에 랴오둥 반도 영구 할양을 요구했으나 러시아, 독일, 프랑스의 삼국 간섭에 의해 무효화되자 영국은 러시아를 적극적으로 견제할 필요성을 느낀다.³⁰ 러시아

의 팽창은 1880년대 후반 이래 프랑스 자본의 투자로 철도 부설이 가속화되면서 더욱 위협적으로 진행되었다. 러시아가 철도를 통해 병력과 자원을 운송할 수 있게 된다면 이는 해상 교통에 의존할 수밖에 없는 영국과 미국에게 중대한 위협이 될 것이 자명했다 양국이 원칙으로 삼은 문호 개방 정책이 심각한 도전을 받게 되는 것은 시간문제였다. 청일전쟁의 결과를 일부 되돌리는 삼국 간섭은 러시아의 증대된 영향력을 보여주는 사건이었다. 1885년 영국 해군에 의한 거문도 강제 점령은 조선 반도까지 영향력을 확대하려는 러시아에 맞서 선제적 조치를 수립하는 과정에서 발생한 사건이었다. 또한 동유럽과 발칸 반도에 철도 부설 이후 러시아는 다른 유럽국가와 마찬가지로 중국 시장으로 눈을 돌렸으며, 이는 1891년 시베리아 횡단 철도 공사가 착수에 들어가면서 가시화되었다.

이 같은 러시아의 부상을 저지하기 위해 영국은 1902년 일본과 제1차 영일동맹을 체결하게 된다. 이후 ‘영일동맹협약’은 1905년과 1911년 세 차례에 걸쳐 영일동맹이 개정·조인되었다. 총 6개 조로 구성된 이 협약의 최종본에서 일본은 중국과 조선에서, 영국은 중국과 인도에서 이익을 서로 인정하고, 상대국이 단수 혹은 복수의 제3국과 교전시 참전하기로 합의하였다. 이처럼 당시 세계 패권 영국과 맺은 공동방위조약은 일본이 ‘러일전쟁(1904~1905)’에 나설 수 있는 중요한 배경이 되었다. 삼국 간섭에 참여했던 프랑스나 독일이 러시아와의 친분에도 불구하고 일본 문제에서 만큼은 중립을 지켰기에 가능한 일이었다. 이처럼 러시아의 팽창을 저지하기 위한 전략의 일환으로 일본을 동맹으로 선택한 영국은 조선 반도에 대한 지배권을 인정하였고, 이는 당시 제국주의 질서 하 지역 협조 국가의 정당한 권리로 치부되었다. 당시로서는 일본의 조선 반도와 대만 장악은 중국 시장에 대한 중대한 위협으로 인식되지 않았다.

27 Ibid.

28 Ibid.

29 Ibid.

30 러시아가 대영제국의 인도·태평양 전략에 끼친 지정학적 영향과 동아시아에 미친 역사적 파급효과와 관련 논의를 소개해주신 동북아역사재단의 최덕규 연구위원님께 감사드립니다.

필리핀과 괌의 보유로 인도·태평양에 갓 진출한 미국도 일본을 유용한 지역 조력자로 인식하고, ‘가쓰라-태프트 조약’(1905)을 통해 일본의 조선·대만 지배권과 미국의 필리핀 지배권을 상호 인정하였다. 영국은 일종의 대리전을 펼치는 일본에 표면적으로는 “엄정중립”을 표명하면서도 비공식적으로는 외교, 재정, 군사적 지원을 제공하였다.³¹ 러일전쟁 당시 일본이 승리하는데 핵심적인 역할을 했던 이즈모함은 영국이 제작해준 것이었다. 또한 영미 양국에서 유태인을 탄압한 러시아에 맞서 싸우는 일본을 지원하기 위해 유태인 기업가들이 일본 국채를 사들여 전비를 댔다.

이처럼 인도·태평양에서 영국의 패권은 미국과 일본이라는 이 두 신생 제국의 도약점이 된 미국-스페인 전쟁과 러일전쟁을 직간접적으로 지원하여 역내 조력자를 포섭하는 방법을 통해 유지하게 되었다. 그러나 영·미·일 협조체제는 공동의 적이었던 러시아가 1917년 러시아 혁명으로 국제무대에서 영향력을 잃으면서 시들해진다. 세계 대공황으로 군국주의 세력이 득세한 일본이 1937년 중국과 만주를 침략하고 국제연맹을 탈퇴한 뒤 1941년 미국 진주만을 습격하면서 인도·태평양에서 영미일 삼국협조체제는 완전히 끝이 난다.

그 사이 영국은 1, 2차 세계대전을 거치며 본토를 수비하느라 인도·태평양에 대한 지배력을 잃어갔다. 영국이 막대한 대가를 치르며 지켜온 중국은 1919년 ‘5.4운동’을 기점으로 공산당이 득세하고 국민당과 전쟁이 본격화되면서 안정된 시장으로서 가치를 점차 상실하였다. 영국의 침공을 3차례나 받았던 아프가니스탄은 1919년에 독립하였고, 인도에서

도 1947년에 독립할 때까지 약 90년간 독립운동이 이루어지는 등 식민지에서 반발이 거세졌다. 특히 인도의 비폭력, 불복종, 비협력 독립운동을 이끈 간디를 중심으로 영국제품 불매운동과 납세 거부, 공직 사퇴가 인도 사회에 확산되었다. 이처럼 중국과 인도 시장의 퇴조와 증가하는 반영(反英) 정서는 영국군의 주둔 비용과 위협을 증가시켰다.

2차 대전이 시작되고 유럽에서 독일이 프랑스와 네덜란드를 점령하고 영국을 공습하면서 영국과 유럽국가들은 인도·태평양에 대한 지배력을 잃었고 일본은 그 공백을 틈타 그들의 식민지를 점령하였다. 벨기에, 네덜란드, 영국, 프랑스 등 연합국은 인도·태평양에 진출한 열강들 중 유일하게 2차 세계대전의 화마로부터 본토를 지켰던 미국에 희망을 걸었고 필요한 자원과 인력을 지원하였다. 냉전 사학자 가이어 룬데스타드(Geir Lundestad)의 말대로 미국이 전후 패권으로 부상할 수 있었던 것은 동맹들의 협조나 동의 덕분이었다.³² 이 점에서 미국은 여전히 “초대 받은 제국(empire by invitation)”이며 유럽 질서의 수호자이다.³³ 이는 동유럽 국가들을 힘으로 제압하여 위성국가로 만들었던 소비에트와 구별되는 차별점이다. 이것이 오늘날까지도 중국과 러시아의 도전에도 미국이 패권을 유지하는 근간이 되고 있다고 볼 수 있다.

지금까지 살펴본 바와 같이 전후 힘의 중심은 영국에서 미국으로 이동하였지만 여전히 영미동맹이 한 몸처럼 움직이고 있는 것은 과거 인도·태평양으로부터 시작된 협조체제로부터 기인하고 있음은 분명하다. 그

31 전홍찬, ‘영일동맹과 러일전쟁: 영국의 일본 지원에 관한 연구,’ 『국제정치연구』 15(2), 2012, pp. 125-148.

32 Geir Lundestad, ‘Empire by Invitation? The United States and Western Europe, 1945-1952,’ *Journal of Peace Research* 23(3), 1986, pp. 263-277.

33 Ibid.

런 찬란한 과거를 공유하는 영국과 미국이 21세기에 다시 인도·태평양에서 군사적 관여를 확대하고 있다. 그리고 영국-일본, 미국-일본 관계 역시 인도·태평양을 매개로 다시 강화되고 있다. 이러한 영미일 3국의 움직임은 무엇을 의미하는가? 다음 장에서는 지난 10년간 영국 인도·태평양 전략의 내용과 활동 현황을 미국과 일본과의 관계를 중심으로 검토 하도록 한다.

III

영국의 신(新) 인도·태평양 전략

1. 영국의 인도·태평양 전략 현황
2. 영국 신 인도·태평양 전략의 동인
3. 인도·태평양에서 동맹 협조체제의 재결성

현재 영국은 프랑스, 독일, 네덜란드와 달리 인도·태평양 전략에 관한 별도의 문서를 내놓지 않고 있다. 대신 ‘글로벌 브리튼(Global Britain)’이라는 대외정책 비전 아래 외교, 국방, 경제, 조선 등 각 분야별로 다양한 정책들이 제안되고 입법화에 이르는 것을 발견할 수 있다. 그러나 영국 정부가 브렉시트 이후의 대외정책 구상으로 제시한 바 있는 글로벌 브리튼이라는 개념은 2016년 첫 등장 이래 모호한 상태로 남아있었다. 2018년 영국의 싱크탱크 헨리잭슨소사이어티는 ‘인도·태평양에서 글로벌 브리튼(Global Britain in the Indo-Pacific)’이라는 보고서에서 ‘글로벌 브리튼’의 구체화 방안의 일환으로 인도·태평양 진출을 통한 해양강국 전략을 제안하였다.³⁴ 2018년 영국 상원은 ‘전환기 영국 외교정책(UK Foreign Policy in a Shifting World Order)’이라는 보고서에서 규칙 기반 국제질서 조성(the rules-based international order)에 영국이 선도국으로 거듭나야 한다고 제안하였다.

이처럼 다양한 구상들이 모여 지난 3월 16일 ‘통합검토보고(Global Britain in a Competitive Age: the integrated review of security, defence, development and foreign policy’, 2021.3.16.)가 발표되었다. 브렉시트 이후 처음 발간된 영국의 국가전략에 대한 종합적인 보고서에서 영국은 단호하게 미국 패권에 의한 ‘단극의 시대’가 아닌 ‘다극의 시대’로 변화하고 있다고 진단한다. 이 같은 지정학적 대변동과 이에 따른 불확실한 미래에 대비하기 위해 협력관계를 대서양에 머무르지 않고 인도·태평양으로 확대하고자 한다. 사실 100쪽이 넘는 이 보고서에

³⁴ John Hemmings, “Global Britain in the Indo-Pacific” Research Paper no. 2, Henry Jackson Society, 2018. <https://henryjacksonsociety.org/wp-content/uploads/2018/05/Global-Britain-in-the-Indo-Pacific-WEB.pdf> (2021.8.4.).

서 인도·태평양에 할애된 분량은 단 2쪽에 불과하다. 그럼에도 불구하고 이 보고서를 통해 영국의 대외전략 중심이 인도·태평양으로 이동하고 있으며, 인도·태평양에서 성공적인 전략 수행을 위해 역내 국가들과의 협력이 불가피하다는 이들의 인식은 분명히 읽을 수 있었다. 영국의 인도·태평양에서 전략구상의 맥락과 내용을 보다 구체적으로 살펴보기 위해 아래에서 관련 문서들과 비교 분석하도록 한다.

1. 영국의 인도·태평양 전략 현황

영국은 대영제국 몰락 후에도 인도·태평양으로 가는 해상로 확보에 관심이 없었던 것은 아니었다. 다만, 전후 먼 인도·태평양까지 신경을 쓸 여력이 부족했다. 실제로 냉전기인 1965년 영국 국방부는 인도·태평양 전략을 수립하였으나 이집트와 수에즈 운하 소유권을 두고 벌인 제2차 중동전쟁(1956-7)에서 패배 후 1968년 수에즈 운하 동쪽 지역에 대한 관여를 사실상 포기하였다.³⁵ 이를 계기로 1971년까지 아덴, 말레이시아, 싱가포르에서 차례로 영국군이 철수하면서 해양 제국으로서의 영국의 면모는 축소되었다. 동시에 1973년 유럽연합 가입으로 영국은 해양 세력에서 육상 세력으로 전환되었다.

그러나 2000년대 초반 영국의 인도·태평양에 대한 관심은 부활하여, 2004년 그간 사문화되었던 ‘5개국방위협정(FPDA: Five Power Defence Arrangement)’을 재개하였다. 말레이시아, 싱가포르, 호주,

뉴질랜드와 정기적으로 ‘5개국 해상군사 훈련(Bersama Lima)’을 실시하고 ‘5개국 참모총장회의(FDCC)’를 통해 영연방 회원국 군대 간의 상호운용성(inter-operability)을 강화하는 한편, 이 지역의 안보 강화에 적극적으로 가담하였다. 또한 호주와 뉴질랜드, 태평양과 인도양 연안의 영연방국가들 및 해외영토를 동원한 공동해상훈련의 재개 및 확대를 통한 영국의 해상 네트워크 재강화를 위해 노력하였다. 이는 후에 인도·태평양 진출을 위한 성공적인 교두보를 마련하려는 의도로 해석되었다.

2011년 보수당이 정권 재창출에 성공한 뒤 위대한 영국의 재건을 위한 방편으로 영국적 가치(Britishness)를 강조하며 대내적으로 자국민 취업 부양책을, 대외적으로는 유럽연합 탈퇴(브렉시트)를 추진하였고 2016년 국민투표를 거쳐 2020년 공식적으로 탈퇴하였다.³⁶ 앞서 영국 정부가 브렉시트 이후의 대외정책 구상으로 유럽을 넘어선 ‘글로벌 브리튼’ 비전을 제안하고 그 일환으로 인도·태평양 진출과 기술혁신 정책으로 구체화해나가고 있음을 설명하였다. 브렉시트 이후 영국은 19세기와 같은 ‘화려한 고립(splendid isolation)’을 미래상으로 그리지 않았다. 오히려 국제적으로 원하지 않는 고립 가능성을 방지하고 인도·태평양지역에서 정치적 레버리지를 향상하기 위해 해양 강국을 그렸다. 이 같은 해양 강국으로서 외교 정체성의 회복은 국내적으로 과거 대영제국에 대한 영국인들의 노스텔지아를 자극하여 지지를 확보하였다.

이 같은 해상에서 영국의 역할 강화 필요성은 일찍이 ‘SDSR 2015’에서 국가안보 전략의 일부로 구체화되었다. 첫째, 내부 조직 및 전

35 Harsh V. Pant and Tom Milford, “The UK Shifts to the Indo-Pacific: An Opportunity for India-UK Ties” Issue Brief, Delhi: Observer Research Foundation, (2021.2.15.).

36 영국 내부적으로는 높은 실업률과 인플레이션으로 인해 포퓰리스트와 극우주의가 득세한 당시 상황도 브렉시트에 한몫을 했다. 본 보고에서는 대외정책적 맥락에 집중한다.

략의 재편을 단행하였다. 2014년 5월 13일 영국은 외무부(Foreign and Commonwealth Office), 국방부(Ministry of Defence), 내무부(Home Office), 교통부(Department for Transport) 4개 부처 합동으로 ‘국가해양안보전략(NSMS: National Strategy for Maritime Security)’을 발표하였다. NSMS의 전략 목표는 다음 다섯 가지로 요약된다. 영국이 미국과 마찬가지로 자유롭고 안전한 항행의 보장을 자국의 이익으로 규정하고 있음이 잘 드러난다.

- 국제 항해의 자유와 안전을 보장하고 국제 해양 규범을 정착
- 영국의 해양 전략과 역량의 개발
- 영국 본토 및 해외영토에서 시민과 그들의 경제 활동 보장
- 주요 해상 무역 및 에너지 운송 경로의 안전 항해 보장
- 영국 본토 및 해외영토에서 국제조직범죄와 테러리즘 퇴치

둘째, 그동안 명목상에 불과했던 인도-태평양 연안 기지들을 재정비하기 시작하였다. 영국은 제국주의 시절 인도양 연안의 케냐, 걸프만의 카타르, 바레인에 영국군 훈련 센터와 해공군 기지 등을 구축하여 지금까지 유지해 왔다. 표면상으로는 미국을 도와 중동에서 발생하는 무력 분쟁과 해적 및 해상테러리즘에 대응하는 것을 목적으로 이들 해외기지에 잔류해왔으나 영국군 기지들은 미군 해외기지들과 달리 인적 교류 혹은 점유 수준에 불과해 신축 향모가 정박하기 위해서는 현대화가 불가피했다. 영국의 해외기지에 대한 정책 변화는 일련의 기지 재건에서 명확히 드러났다. 영국 해군은 2014년 12월 바레인 미나 살만(Mina Salman) 항구에 HMS Jusfair 기지 재건을 선언하고 2018년에는 향모가 정박할

수 있는 규모로 완공되었다. 2016년에는 오만의 두쿰(Duqm) 항구에 ‘합동군수지원기지(UK Joint Logistics Support Base)’를 신설하고 군사훈련 시설 및 원자력 잠수함이나 6만 5천 톤 급의 퀸 엘리자베스 항공모함도 수용 가능한 드라이 도크(dry dock)를 설치하였다.

영국은 원양작전에 대비해 먼저 해상기지를 재정비하는 등 인도-태평양으로 가는 해상로를 정리한 데 이어, 원양작전을 염두에 둔 향후 30년간에 걸친 국가함선건조계획(National Shipbuilding Strategy)을 발표(2017)하였다.³⁷ 영국은 이미 특별히 인도-태평양작전을 위해 6만 5천톤 급의 퀸엘리자베스 함과 동급의 프린스오브웨일즈 함을 건조하여 퀸엘리자베스 함은 올해 처음 출항하였고 프린스오브웨일즈 함은 2023년 출항예정이다. 또한 영국은 2017년 ‘국제방위관여전략(IDES: International Defence Engagement Strategy)’에서 미국, 프랑스, 독일, 일본, 호주 5개국을 핵심 파트너 국가로 지정하고 협력을 강화하였다. 2010년 ‘전략방위안보검토(SDSR: Strategic Defence and Security Review)’ 이래 국제방위관여전략은 영국의 외교적 이익 보호 차원에서 이루어졌으나 2017년 IDES에서는 처음으로 국방부와 외교부가 합동으로 보고서를 내면서 영국의 국방전략이 외교전략과 결합하여 복합화, 국제화되는 경향을 띠게 되었다.³⁸ 이는 1차적으로 브렉시트 이후 유럽 주변국들과의 군사 외교적 협력을 지속하기 위한 방비로 해석된다. 나아가 일본과 호주를 핵심 파트너 국가로 포함한 것은 브렉시트 이

37 Ministry of Defence, “National Shipbuilding Strategy” (2017.9.6.).

38 The British Foreign Policy Group (BFPG), ‘UK International Defence Engagement Strategy: A Balancing Act with Little Impact?’ (2017.3.16.).

후 탈 유럽을 지향하는 영국이 인도·태평양에서 군사외교적 관여를 확대하겠다는 의지를 표명한 것으로 해석된다. 이는 2016년 헤이그 상설 중재재판소가 중국의 배타적 수역 주장에 대해 「해양법에 관한 유엔협약(UNCLOS) (1982)」과 양립되지 않음을 들어 기각 결정을 내린 것과도 무관하지 않아 보인다.

실제로 영국은 IDES가 발표된 2017년 2월 이래 이들 5개국들과 해상 활동을 활발히 전개하였다. 2017년 5월 4일 프랑스, 미국, 일본과 함께 북한의 거둬들인 탄도미사일 시험에 대응하여 괌과 북마리아나 제도에서 합동 해상 훈련을 실시하였고, 같은 해 미국과 필리핀의 남중국해 '발리카탄 훈련(Balikatan Drills)'에도 참여하였다. 2018년 이후 영국은 인도·태평양 내 또 다른 대서양 세력인 프랑스 해군과 남중국해에서 중국의 최대주의 주장에 대응하여 국제규범과 항행의 자유를 지지하는 등 남중국해 합동 순찰을 시작하였다. 2018년과 2020년 사이 영국은 5척의 전함을 파견하여 남중국해에서 중국의 영유권 주장에 대해 '항행의 자유'를 주장하는 해상 시위를 실시하였다.³⁹ 2019년에는 5월 벵골만과 인도양에서 영국, 프랑스, 미국, 일본이 합동 해상 훈련에 개최한 데 이어 여름에는 2년에 한 번씩 열리는 미국과 호주의 '탈리즈만 세이버(Talisman Sabre)' 훈련에도 참여하였다. 가령, 2018년 8월 알비온(HMS Albion) 함은 파라셀 제도에서 '항행의 자유 작전(FONOP)'을 시행함으로써 세를 과시하였다.⁴⁰ 코로나19의 여파에도 불구하고 영국은

39 Ian Storey, "Can the UK achieve its naval ambitions in the Indo-Pacific?" *The Diplomat* (7 11 2020) <https://thediplomat.com/2020/11/can-the-uk-achieve-its-naval-ambitions-in-the-indo-pacific/> (검색일: 2021.5.17.).

40 Ibid.

2021년 최신 항공모함인 퀸엘리자베스와 10대의 호위함 및 구축함 등을 포함한 역대급 항모전단을 인도·태평양에 파병하였다.⁴¹ 첫 번째 미션으로 FPDA 창설 50주년을 맞아 싱가포르 말레이시아, 호주, 뉴질랜드와 연례 합동훈련을 실시하였다. 이후 프랑스, 인도, 미국, 일본과 함께 벵골만에서 5개국 합동 해상 훈련을 개최한 데 이어 남중국해에서 미국, 호주 항모와 함께 합동훈련 실시하고 규슈에서 미국, 일본과 함께 수륙양용작전을 수행하는 등 인도·태평양 전역에서 영국과 영국의 전략적 파트너 국가들이 영향력을 확대하고 있다.⁴² 이 같은 서방국가들의 남중국해 순시에 대해 중국은 '제2의 아편전쟁'을 운운하며 비난하며 긴장도를 높이는 상황이다.

2. 영국 신 인도·태평양 전략의 동인

가. 브렉시트와 원하지 않는 고립 회피의 필요성

2016년 정치적 결정으로 추동된 영국의 유럽연합 탈퇴는 코로나19의 세계적 확산을 맞아 경제적 부작용이 부각되고 있다. 2020년 12월 영국은 유럽연합(EU)과 최종 결별 절차가 마무리되자마자 제2의 대륙붕쇄령이라고 할 만한 물류 파동을 겪으면서 의약품 수급에 어려움을 겪은 바 있다. 최근 해운 운송비가 코로나19 이전보다 6배로 뛰고 러시아산 석

41 Ibid.

42 2021년 2월 3일에 개최된 '2+2'회의에서 영국과 일본은 영국이 5월 인도·태평양 지역에 신형 항공모함인 퀸엘리자베스 항모전단을 파견하면 영·미·일이 합동훈련을 진행하기로 합의한 바 있다.

유와 가스가 2배로 뿜 가운데 설상가상 브렉시트의 여파로 화물차 운전사가 부족하여 육상 수송까지 차질을 빚으면서 영국 주유소가 휴점 상태에 놓이는 등 물류 파동을 겪고 있다. 이처럼 탈탄소 에너지로 이행되는 전환기에 영국은 글로벌 공급망의 붕괴시 닥쳐올 국가적 위기를 직접적으로 체험하고 있는 가운데, 원하지 않는 고립에 대비한 헤징 전략이 시급히 요구되고 있다. 이 같은 정치·경제적 긴박성은 ‘글로벌 브리튼(Global Britain)’이라는 미래 비전과 인도-태평양 전략이 최근 더욱 탄력을 받는 중요한 이유가 되고 있다.

나. 러시아의 하이브리드 위협과 중국의 체제 도전

2018년 영국은 상원에서 펴낸 ‘전환기 영국의 외교정책’에서 포퓰리즘과 민족주의, 고립주의, 보호무역주의 등의 등장으로 2차 세계대전 이후 경험하지 못한 방법으로 세계 권력 균형이 무너지고, 또한 규범에 기초한 국제질서가 훼손되고 있다고 비판하였다. 지난 10년간 영국-러시아 관계는 지속적으로 악화되고 있다. 러시아는 영국에서 군사용 신경작용제를 사용하여 민간인을 잔인하게 살해하고, 크림반도를 불법적으로 합병하고, 화학무기 사용을 사용한 것으로 알려진 시리아 아사드 정권을 군사적으로 지원하였다. 유럽 국가의 국가 영공을 침범하고 영국의 2016년 브렉시트 국민투표 등 주변국의 주요 선거 개입 등을 통한 교란 행위를 지속해 오고 있다. 니콜라스 카터 영국 국방참모총장도 영국이 당면한 안보 위협으로 국제테러리즘, 대량 난민 사태와 함께 러시아로부

터 하이브리드 위협임을 강조한바 있다.⁴³

특히 최근 계속되고 있는 러시아의 사이버 위협은 전쟁 수준이다. 6월의 'NotPetya' 사이버 사건, 러시아군이 2017년 우크라이나의 소프트웨어에 악성코드를 유포한 사건 등에서 보듯이 상업적 네트워크를 활용하여 사이버상에서 은밀한 군사 작전이 이루어지고 있다. 악의적인 사이버 활동은 군사 기밀뿐만 아니라 주요 선진 산업체의 지적 재산을 수집하기 위한 무차별적 사이버 공격으로도 나타나고 있다. 이러한 사이버 안보 위협의 증대로 유럽 각국은 종래 ‘사이버 보안’을 ‘사이버 안보’ 수준으로 빠르게 격상시키고 있다.

이에 따라 영국은 자국의 안보를 위협할 가능성을 사이버와 물리적 세계 사이의 취약성에 주목하고 있다. 영국 정부는 ‘전략방위와안보검토 2015(SDSR 2015)’ 및 ‘영국국가안보능력(UK NSC 2018)’은 미래 위협요인 6가지로 ‘질병 및 자연재해,’ ‘테러 및 극단주의 위협의 증가,’ ‘국가 근간을 흔드는 광범위한 주권 경쟁,’ ‘규칙 기반 국제질서의 침식,’ ‘사이버 위협의 고조,’ ‘초국가적 범죄’를 꼽은 바 있다.⁴⁴ ‘국방부 과학기술 전략 2020 (STS 2020: The MOD Science and Technology Strategy 2020)’(2020.10.19.)에서도 감염병과 재난재해와 관련 가짜 뉴스를 유포함으로써 사회 질서 교란을 일으키려는 여론전 및 하이브리드 위협, 백신 개발 정보 등 보건 안보 관련 핵심 자료를 탈취하고자 하는 사이버 공격도 심각한 안보 위협으로 격상하였다. 영국은 러시아의

43 General Sir Nick Carter GCB CBE DSO ADC GEN, Chief of Defence Staff, Ministry of Defence, ‘The Integrated Operating Concept 2025,’ <https://www.gov.uk/government/publications/the-integrated-operating-concept-2025/the-integrated-operating-concept-2025-accessible-version> (검색일: 2021.5.9.).

44 Strategic Defense and Security Review 2015; UK National Security Capability, 2018.

도발 가능성에 대비해 NATO와 자국 차원에서 재래식 군사 역량 및 사이버 안보 역량을 강화하는 한편, 규칙 기반 국제질서 조성을 강조하고 있다.

규칙 기반 국제질서의 중요성은 러시아에만 국한되지 않는다. 미중 갈등이 심화되는 가운데 영국은 신중론을 펼치던 예전과 달리 동맹 규합과 민주주의 가치의 복원을 통한 대중 압박 전선 확대 노력에도 적극적으로 참여하고 있다. 영국은 미국과 달리 지금까지 중국을 위협으로 규정하는데 주저해왔으나, 지난해 코로나19의 확산을 겪으면서 국내외적으로 빚발치는 중국 책임론에 영국 내각과 의회에서도 대중 전략 재검토 기류가 감지되었다. 영국은 2020년 중국의 ‘홍콩 보안법 강행’과 ‘신장·위구르인들에 대한 인권유린’, ‘자유 항행의 원칙의 부정’ 등을 들어 중국과 대립각을 세우는가 하면, 2021년 미국과 신 대서양헌장을 발표하고 미국, 호주와 오커스(AUKUS)를 발족하며 바이든 행정부의 대중 견제정책에 적극적으로 호응하고 있다.⁴⁵ 러시아와 중국 등 수정주의 국가들의 기존 체제에 대한 도전에 영국이 ‘통합검토보고’에서 러시아를 “침예한 위협(acute threat)”, 중국을 “구조적 경쟁자(systemic competitor)”로 규정하는 등 영국의 보다 강경해진 대중 전략 기조는 지난 3월 2일에 발표된 미국 바이든 행정부의 ‘국가안보전략에 관한 잠정지침’과도 궤를 같이 한다는 면에서 영미 간 사전 조율이 이뤄졌을 것이라 짐작해 볼 수 있다.⁴⁶ 이처럼 영국이 미국과 마찬가지로 중국을 기회에서 위기 요인으로

판단을 선회하였다는 점은 영국의 외교안보정책 뿐만 아니라 세계 체제 경쟁 차원에서도 주목이 필요함을 시사한다. 이처럼 영국 국내적 동인뿐만 아니라 국제적 동인을 내포하고 있다는 점에서 영국 인도-태평양 전략의 중층성이 드러난다.

다. 미국의 일방주의

2018년 영국 상원은 보고서는 중국, 러시아 등 수정주의 국가들만큼 영국의 국익을 훼손하고 있는 주요 요인으로 미국의 일방적 행보를 꼽았다. 영국 상원은 2018년 당시 트럼프 행정부의 일방주의적 외교 행태는 북대서양 동맹의 근간인 다자주의 원칙에 위배될 뿐만 아니라 영국의 이익을 심각하게 침해하고 있다고 보았다. 이란과의 핵합의 파기와 이란 제재의 복원, 미국으로 수출되는 자국 상품에 대한 관세 인상 등이 주요 갈등 지점으로 지적되었다. 특히 미 외교협회장 리처드 하스(Richard Haass)가 클린턴, 샌더스, 트럼프 세 대선 후보가 유일하게 동의한 부분이 대서양 동맹이 미국의 이익에 그리 도움이 되지 않는다는 것이었다는 발언에 주목하였다.⁴⁷ 그는 또한 당시 워싱턴에서 만난 민주당 의원들이 공화당 의원들보다 자유무역주의 질서에 더욱 강력히 반대했다고 회의에서 언급하였다. 이는 지난 대선에서 트럼프가 아니라 어느 누가 대통령으로 당선되었더라도 미국의 대외정책이 대동소이했을 것이라 짐작해 볼 수 있는 대목이다.

이에 따라 2018년 전문가들은 상원에 향후 주요 이슈에서 연대할 파

45 영국-미국-호주의 동맹체인 오커스(AUKUS)의 결성은 중요한 사안이나, 본 연구의 목적과 범위에 부합하지 않는 관계로 향후 연구에 반영하기로 한다.

46 The White House, ‘Interim National Security Strategy Guideline’(2021.3.2.).

47 House of Lords, ‘UK Foreign Policy in a Shifting World Order’ (2018).

트너 국가들과의 관계를 강화함으로써 미국에 대한 의존도를 줄일 필요가 있다고 제안하였다.⁴⁸ 이 같은 영국의 단독 역량 강화 필요성은 ‘통합 검토보고’에서도 나타난다. 물론 바이든 행정부 출범 이후 현재 거론된 위 사안에 대한 영국의 우려는 상당 부분 해소된 것으로 보인다. ‘통합 검토보고’에서도 보듯이 영국 존슨 내각이 바이든 행정부와 위협인식을 공유하고 있어(3절에서 후술), 향후 인도-태평양에서 협조 관계를 유지할 것으로 전망된다. 그럼에도 불구하고, 최근 미국의 성급한 아프가니스탄 철군 이후 나토 동맹들 간에 동맹회의론이 다시 불거지고 AUKUS로 나토 동맹 안에서도 미국의 변화된 지전략에 따라 동맹국이 취사선택 되는 데에 대한 우려가 팽배해짐에 따라 영미의 ‘특별한’ 동맹 관계와는 별도로 영국에서 동맹 다각화를 통한 ‘자강론(自強論)’은 여전히 유효한 것으로 보인다. 이에 따라 영국의 대응 전략으로 아래와 같은 동맹과 자국의 능력을 동시에 강화하는 ‘이원복합전략’이 지속적으로 추진될 것으로 분석된다.

3. 인도-태평양에서 동맹 협조체제의 재결성

가. 영미관계

대영제국 몰락 이후 지난 70여 년간 인도-태평양에서 해양 안보는 미국 패권에 의해 질서가 유지되어왔다. 그러나 2013년 중국이 시진핑 주석의 ‘일대일로’라는 현대판 육·해상 실크로드 전략에 따라 남중국-인도

⁴⁸ Ibid.

양-아프리카를 잇는 바닷길 건설 등 해양 강국을 표방하면서 미중 갈등이 남중국해에서 심화되었다. 더욱이 2015년 남중국해에 인공섬을 건설하여 군사 기지화하는 등 미국과의 대결도 불사한 채 대양진출을 본격화하자 앞서 소개한 바와 같이 미국은 인도-태평양 전역에서 일본, 호주, 인도 등 역내 동맹국들과 영국, 프랑스 역외 동맹들과 함께 ‘항행의 자유’ 작전을 전개하고 있다. 미국은 왜 이토록 남중국해에 집착하는 것일까?

미국은 코로나19를 겪으면서 경기 회복과 경제 성장을 위해 아시아 지역이 필수적이라는 인식이 더더욱 굳어지고 있다. 따라서 미국이 인도-태평양 지역에 많은 관심과 군사력을 투입하는 것은 그만큼 막대한 미국의 이익이 걸려있기 때문이라고 유추해볼 수 있다. 현재 미국은 표면적으로 남중국해 영유권 분쟁에서 중국을 직접적으로 상대하기에는 군사적인 열세를 겪고 있는 필리핀·대만·말레이시아 등에 의해 ‘초대’된 형식을 취하고 있다. 사실 미국에 있어 인도-태평양은 러시아와 중국, 북한 등 수정주의 세력을 견제하는데 지정학적으로 중요한 의미를 지니므로, 미국은 남중국해 갈등 등 인도-태평양 지역의 안보 문제에 적극 관여, 미국의 이익을 확보하겠다는 전략을 견지하고 있다.

즉, 미국은 남중국해를 시작으로 해양 강국을 꿈꾸는 중국을 견제할 수 있는 거점을 확보하는 한편, 역내 동맹국들 및 안보 협력을 필요로 하는 국가들을 지원함으로써 인도-태평양 지역에서 영향력을 확대하는 계기를 모색하고 있다. 결과적으로 미국은 남중국해 문제를 계기로 세계질서의 조정자로서의 역할을 수행함으로써, 미국 쇠퇴론을 불식시키고 패권을 강화하는 수단으로 남중국해 도서 영유권 문제에 깊이 관여하고 있는 측면도 있는 것으로 보인다. 이 같은 미국의 인도-태평양에서 ‘패권

회복' 전략은 바이든 행정부의 '동맹 회복' 전략으로 이어져 영국, 일본, 호주, 한국, 필리핀 등 역내외 동맹들의 국가전략까지도 변화시키고 있다.

대표적으로 필리핀은 1991년 개헌을 통해 외국 군대의 주둔을 금지하면서 1992년 미군은 모두 철수하였다. 그러나 양국은 남중국해에서 중국 견제라는 공동의 이해관계를 위해 2014년 방위협력협정을 체결하고 2016년 중국이 미사일 기지를 건설한 파라셀 군도 근역의 필리핀 팔라완섬에 공군기지를 설치하였다. 미국은 호주에도 역시 '항행의 자유' 작전에 동참을, 일본에는 남중국해 정찰업무 수행을 요구하였다. 또한 베트남에 무기 수출금지 조치를 해제하는 한편, 미얀마와 관계 강화에도 노력하는 등 지리적으로 중국을 포위하는 국가들과의 협력관계를 적극적으로 추진하고 있다. 특히 미국은 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 태국 및 베트남 등 주요 동남아 5개국과 해상에서의 제반 문제에 관한 협력관계를 강화하고자 '신해상안보구상'(New Maritime Security Initiative)을 추진하여 동남아 국가들의 해상 역량 강화에 나서고 있다. 이는 남중국해 해역에서 빠르게 진행 중인 중국의 군사기지화 등을 견제하고 감시하는데 목적이 있다고 할 수 있다.

영국도 예외는 아니어서 앞서 설명하였듯이 남중국해에서 미중 갈등의 격화로 자연스럽게 인도·태평양에 대한 관여책을 본격화하고 있다. 또한, 국제사회의 비난에도 불구하고 불법점유 중인 인도·태평양의 해외영토를 미국에 미군기지로 대여중이다. 총 14개 지역에 해외영토(BOT: British Overseas Territories) 중 1814년 이래 불법점유 중인 인도양에 위치한 차고스 제도 6개 섬과 70여 개 환초(BIOT: British

Indian Ocean Territory)가 그것이다.⁴⁹ 가장 큰 섬인 디에고 가르시아 섬은 포르투갈과 프랑스에 이어 1965년 영국에 편입된 뒤 영유권을 주장하는 모리셔스의 반대에도 불구하고 영국이 미국에 장기 임대(1966~2036) 중이다.⁵⁰ 디에고 가르시아 섬은 인도양 제해권 확보에 사활을 건 지정학적 위치로 말미암아 '움직이지 않는 항공모함'이라 불리며, 800여 개의 미군 해외기지 중 가장 큰 규모의 해공군 지원 시설을 보유한 전략적 요충지이다.⁵¹ 따라서 영미는 지중해와 아프리카 지부티 중동, 미얀마 등지에 군사기지를 건설 중인 중국에 대한 견제를 위해서라도 차고스 제도 확보가 필수적인 상황이라 국제사회의 비판에도 불구하고 여전히 보유중이다.⁵²

이처럼 지난 세기 대영제국이 그랬듯 이번 세기에는 미국이 패권을 유지하기 위해 인도·태평양에서 조력자를 필요로 하고 있고, 미국이 그랬듯 영국도 그 요청에 적극적으로 화답하고 있는 듯이 보인다. 바이든 행정부가 트럼프 행정부의 대중압박책은 고수하면서 '동맹 회복'으로 정책 방향을 전환한 것은 동맹 없이 인도·태평양에서 우위를 점

49 모리셔스는 영국의 주민 강제 이주 및 조차 <유엔결의안 1524>의 독립 이전 식민지 분할 금지 조항을 위반하였다며 상설중재재판소(PCA)와 국제사법재판소(ICJ)에 제소, 2015년과 2019년 모리셔스의 차고스 제도에 대한 영토 주권을 인정하는 판결받았으나 영국은 안보상의 이유로 점거 중. 김성탁, "움직이지 않는 항공모함' 인도양 섬 분쟁... 국제사법재판소 "영 통치 그만" 『중앙일보』 (2019.2.26) <https://news.joins.com/article/23395667> (검색일: 2021.5.11.).

50 디에고 가르시아 섬을 조차해 준 대가로 영국은 1958년 미국으로부터 SLBM 운용체계를 도입한 것으로 알려져 있다. Ibid.

51 디에고 가르시아 섬의 캠프 저스티스는 미 5함대의 주둔지로 아프가니스탄 및 이라크 전쟁 때 미군 폭격기 B-52, 핵추진 잠수함과 항공모함을 발진하는 등 미국의 중동 지역 작전상 중요한 전진 기지 역할을 수행. Ibid.

52 모리셔스는 중국의 일대일로에 참여하고 있어 영미로서는 차고스 제도를 더욱 반환할 수 없다는 입장 견지. 안두원, "트랜스포머'에 나온 인도양 미군 기지, '중국 해군 막아야 하는데 앞날 불안' 『매경프리미엄』 (2020.6.16.) <https://www.mk.co.kr/premium/special-report/view/2020/06/28509/> (검색일: 2021.5.14.).

할 수 없다는 역사적 교훈을 깨달았기 때문인지도 모르겠다. 특히 바이든 정부가 발표한 ‘국가안보전략에 관한 잠정지침(Interim National Security Strategy Guideline)’은 민주주의 가치를 ‘모범의 힘(power of example)’으로서 미국의 저력의 상징이자 미국 외교·안보 정책의 표상으로 전면으로 내세우고 있다. 이에 따라, 민주적 규범의 세계적 붕괴가 국가안보에 대한 명백한 위협이라는 규범적 명분을 내걸고 중국을 동맹들과 인도·태평양에서 압박하고 있다. 이는 미국이 ‘귀환’하였지만 트럼프의 국가안보전략을 상당 부분 계승하면서 중국이나 러시아 등 권위주의 국가들에 대해 민주주의 가치를 근거로 동맹국들과 협력하여 보다 강력하게 견제할 것임을 시사한다.

나. 영일 관계

영국은 미중 갈등의 심화와 더불어 인도·태평양이 다방면에서 열점으로 재부상하면서 극동 지역에 대한 기반이 부족한 영국이 인도·태평양 지역에서 거점 확보를 위해 퀴드 국가인 일본과의 협력을 강화하고 있다. 더욱이 영국과 일본은 지난 세기 러시아 팽창을 저지하고 각각 인도와 조선에서 배타적 권리를 보호하기 위해 3차례에 걸쳐 영일동맹을 체결한 역사를 공유하고 있다. 또한 2차 대전 후에도 전승국과 패전국이라는 역사적 대척점에도 불구하고 냉전기 유라시아 대륙의 양 끝단에서 미국과 동맹으로서 유사한 지정학적 역할 수행한 경험을 공유하면서 아베 내각 시기 영일 양국은 급속도로 가까워졌다. 특히 영일 양국이 미국을 축으로 ‘영·미·일 삼각동맹/간접동맹’ 관계가 형성되어 있으므로 실질적으로 영일은 동맹 관계라고 인식하고 있는 것도 최근 양국 관계 격상

에 기여한 것으로 보인다.⁵³

실제로 2012년 영일정상회담에서 카메론 영국 총리가 양국 관계를 “유럽과 아시아에서 가장 중요한 파트너”라고 지칭한 이래 협력관계가 계속 격상되고 있다. 이후 영국은 일본을 “아시아에서 가장 가까운 안보 파트너”(2015), “글로벌 전략 파트너”(2017)로 규정하였으며 영국은 브렉시트 이후 처음 맺은 FTA를 일본과 체결(2020.9.11.)하는 등 영일 양국은 ‘제2의 영일 동맹’으로 일컬을 만큼 경제와 안보 등 전방위적으로 공조를 강화하고 있다. 특히 모테기 도시미쓰(茂木敏充) 외무상은 2020년 초 자국의 세 번째로 큰 교역 상대인 EU는 제쳐두고 EU를 탈퇴한 영국에 축하 전문을 보낼 정도로 영일 관계를 거리낌 없이 과시하기도 하였다. 영국은 미국, 일본과 2018년 혼슈 남쪽 해상에서 처음으로 3국합 동훈련을 개최하였으며, 외국 군대로는 처음으로 일본 육상자위대와 일본 본토에서 합동훈련을 실시하였다.⁵⁴ 이처럼 유럽 대륙을 떠난 영국은 일본을 포스트 브렉시트 외교·안보 전략을 추진하는데 핵심 협력국으로 인식하고 있는 것이 다양한 경로를 통해 확인된다. 최근 영국, 미국, 호주 3국이 오커스를 발족한 데에 대해서도 일본 정부는 긍정적으로 보고 있다.⁵⁵ 영일 양국이 ‘제로섬 게임’으로 치닫고 있는 중국과의 관계와 달리 상호호혜적인 ‘협력 게임’의 성격으로 순항 중이라는 점에서 21세기

53 이에 반해 일본은 영국을 ‘동맹’이라고 지칭하는 것을 자제하고 있는 분위기이다.

54 조기원, ‘미·영·일’ 첫 연합 해상훈련...중국 견제 강화 「한겨레」(2018.12.19.).

55 일본은 한편으로는 오커스의 출범을 반기면서도 다른 한편으로는 오커스가 미일관계를 대체할 미국의 대중 견제 핵심축으로 등장할 가능성에 대해 긴장하고 있다. 향후 일본의 오커스에 대한 입장은 2022년 발표 예정인 일본의 국가안보전략 개정판에서 보다 잘 드러날 것으로 보인다. 저자는 오커스에 대한 일본의 양가적 입장을 세밀하게 짚어주는 익명의 심사자에게 감사드립니다.

에 또다시 인도·태평양에서 영-미-일 삼각 협조체제 부활 가능성이 크게 점쳐지고 있다.

종합하면, 영국의 인도·태평양 전략은 바이든 행정부의 등장 이전부터 계획된 것으로 미국과의 관계뿐만 아니라 유럽국가들과 영연방국가들과의 관계, 그리고 민주주의 연대를 위한 미국의 동아시아 동맹국들과의 관계 등 복합적인 고려 아래 이루어진 것이었다.⁵⁶ 즉, 영국은 빠르게 변화하는 외부 세계와의 관계 재설정을 시급한 도전 과제로 인식하고 변화에 대한 적극적인 대응책으로서 브렉시트와 인도·태평양 진출을 영국의 미래 전략으로 채택한 것으로 분석된다. 영국은 다른 구미 국가들과 마찬가지로 인도·태평양 지역에서 소위 유사입장국가로 분류되는 인도, 일본, 호주, 한국 등과 협력 강화를 통해 브렉시트 이후 의도하지 않은 고립 가능성을 차단하는 효과를 기대할 수 있다. 이는 한편으로는 바이든 행정부의 동맹 회복 정책에 화답하여 대중견제에 동참하는 것처럼 보이나, 다른 한편으로는 인도·태평양에서 다자협력체제를 구축함으로써 오히려 미국과 유럽에 대한 의존도는 낮추고 영국의 “독자적 목소리”는 높이려는 행보로 풀이될 수도 있다. 영국의 진의를 파악하기 위해서는 향후 영국의 정책 행보에 대한 추적이 필요할 것으로 보인다.

56 보다 상세한 내용은 다음 연구의 ‘2장 영국의 외교안보 정책 전통’ 참조. 조은정, 『영국의 포스트 브렉시트 외교안보 전략구상과 시사점』 서울:INSS (2021.1).

IV

결론

1. 국제정치적 함의
2. 한반도에 대한 시사점

1. 국제정치적 함의

지금까지 영국의 인도·태평양에서 군사적 관여의 확대가 가지는 의미는 무엇인지를 과거 제국주의 시절과 현재 영국의 행보를 비교하여 살펴 보았다. 과거 사례를 통해, 다음과 같은 사실들이 발견되었다. 첫째, 지중해와 대서양, 인도·태평양으로 국제정치의 주무대가 이동함에 따라 국가들의 흥망성쇠가 결정되었음을 알 수 있었다. 과거 대영제국을 비롯한 유럽 열강들이 인도·태평양으로 향한 궁극적인 목적은 중국 시장이었다. 결과적으로 대중 무역수지 불균형은 전쟁을 불렀고 이를 시작으로 열강들의 식민지 쟁탈전은 극으로 치달았다. 이번에도 중국이 이들을 인도·태평양으로 불러들이는 이유가 되고 있다. 이번에는 남중국해에서 영유권 분쟁이다. 과거와 지금 공통점 중 하나는 공교롭게도 유럽 국가들 중에서도 인도·태평양에서 치열한 이권 다툼을 벌였던 영국과 프랑스, 네덜란드, 독일이 새로운 인도·태평양 전략을 발표하며 다시 돌아오고 있다는 것이다.

물론 차이점도 있다. 우선 세계 패권 미국이 대서양에서 인도·태평양으로 무게중심을 이동하면서 나토 동맹들과 인도·태평양의 동맹들간에 희비가 엇갈리고 있다. 일례로 프랑스는 미국의 일방적인 아프가니스탄 철수로 자국민들의 귀국에 큰 어려움을 겪는가 하면 이번에 미국, 영국, 호주의 해양안보협력체 'AUKUS'의 발족에서 소외됐을 뿐만 아니라 호주와 체결한 핵잠수함 건조 계약 건도 파기당하면서 나토 동맹회의론이 확산되고 있다. 이와는 대조적으로, 지난 세기 '세상의 끝'으로 여겨지던 호주는 이번 AUKUS 발족으로 21세기 미국의 세계전략에서 핵심 국가로 떠올랐다. 또한 '대서양 끝단'에 위치한 영국이 '태평양 시대'에도 미

국의 핵심안보전략의 동반자로서 위치를 지킴으로써 포스트 브렉시트 영국의 국제정치적 위상에 대한 의구심은 어느 정도 불식될 수 있었다.

둘째, 흑사병과 그로 인한 경제침체, 잦은 전쟁으로 인한 부채 등 내부에 누적된 문제를 해결하고자 유럽을 떠나 인도·태평양으로 향했으며 그 긴 여정의 성패는 자본의 규모와 정보력에 의해 결정되었다. 이번 세기에도 코로나19의 세계적 대확산으로 글로벌 공급망에 의존하고 있었던 유럽과 미국은 큰 타격을 입었고 양적완화 정책으로 높아진 유동성으로 말미암아 시장은 안정을 찾지 못하고 있다. 자동차용 반도체 부족으로 자동차 생산에 차질이 생기면서 중고차 가격이 급등하는가 하면, 물류대란으로 해운 선적료가 코로나19 이전보다 6배나 뛰었지만 컨테이너가 동이 날 정도로 물동량은 급증하였다. 출혈을 무릅쓰고 양적완화 정책을 펼쳤던 유럽과 미국에서는 자산가치의 급등으로 실물경제 왜곡이 심화되고 있다. 각국 중앙은행들은 인플레이션이 우려되지만 비상 방역 시국이 지속되는 한 테이퍼링을 결정하기에도 시장의 저항이 만만치 않은 상황이다. 이에 따라 2008년 미국발 경제위기의 여파가 유럽에 미쳤던 것과 유사하게 유동성 위기에 처한 중소기업들의 파산설이 나돌고 있다. 영국도 브렉시트와 코로나19로 확대된 경기부양책으로 국가부채가 사상 최고치를 기록하는 등 이러한 위기로부터 자유롭지 않으며, 이번 세기에도 그 해결방안을 인도·태평양에서 유사입장국가들과의 독자적 공급망 재구축에서 모색하고 있다.

셋째, 인도·태평양을 지배하는 세력이 세계 패권으로 등극하였고 그 패권의 유지를 위해서는 조력자가 반드시 필요했다. 백 년 전 영국이 주도하고 미국이 지원하는 형태로 앵글로색슨 세계질서가 유지되었다면, 이번에는 미국이 주도하고 영국이 지원함으로써 공수 역할이 바뀌었을

뿐이다. 이 점에서 영국의 '글로벌 브리튼'과 '인도·태평양 전략' 수립에 영국-유럽 관계나 영국 국내 동학뿐만 아니라 지난 세기부터 지속되어 온 영-미의 오랜 세계전략 파트너십 역시 중요한 요인으로 작용했을 것이라 짐작해볼 수 있다. 물론 인도·태평양에서 영국의 군사적 관여는 대중역지력 차원에서 단독으로는 미미할지 모르나, 동맹국들에 대한 후방 지원 및 정치적 압박책으로서 충분히 의미가 있다.⁵⁷ 사실 영국이 프랑스, 독일 등과 고작 여나쁜 척의 함정을 파견해 인도·태평양지역에서 수백 척을 운용중인 중국에 군사적으로 대등한 역지력을 발휘하길 바라는 것은 어불성설일 것이다. 그러나 남중국해에서 중국과 분쟁 시에 쿼드 4개국과 유럽 동맹국들이 미국과 연합작전에 가담한다면, 그 존재만으로도 중국의 썬법을 복잡하게 만드는 효과가 있다. 상대해야 하는 국가들의 수가 늘어날수록 중국은 이들을 포함한 전쟁 시나리오를 재조정해야 하므로 중국은 선불리 공격을 감행하기란 어려울 것이기 때문이다. 이처럼 영국과 유럽의 인도·태평양에서 군사적 관여 확대는 중국이 공세적 전략을 사용하는데 어느 정도 허들을 높이는 데 일조할 것이다.

2. 한반도에 대한 시사점

영국 등 역외세력의 최근 급격한 인도·태평양 진출을 분석할 때 이들의 동기와 능력도 중요하지만, 인도·태평양의 안보 환경도 이들의 의도가 투사되는데 중요한 한 요인이 되고 있다. 지난 세기에도 지금도 인

57 박재적, "쿼드, 쿼드 플러스, 유럽." 「유럽의 인도·태평양전략 전망 관련 전문가 세미나」(2021.3.18.) 발표 자료, 국립외교원, p. 8.

도·태평양 공간은 여전히 역외세력의 침투를 허용하는 안전망이 부재한 진공상태라는 점에서 안보적 취약성이 드러난다. 오히려 그 사이 역내 국가들 사이에서 주권의 '불완전성'에 대한 불만이 고조되고, 무리한 군사주권과 영토주권 경쟁이 야기됨으로써 구성국 스스로 역내 안보 불안 정성을 가중하고 있다는 점에서 오늘날 안보적 취약성은 절대 축소되었다고 볼 수 없다. 대서양 국가들은 침략을 받으면 나토 5조에 따라 집단 방위권을 발동할 수 있는데 반해, 인도·태평양에서는 아직도 미국 혹은 중국, 러시아 등 강대국들과의 양자 동맹에서 벗어나지 못하고 있다.⁵⁸ 이 같은 인도·태평양 지역 구성국들간의 공동 안보망의 부재로부터 한국은 세계적, 지역적, 한반도 차원에서 전략경쟁에 대한 대비가 필요하다.

세계 차원

오늘날 인도·태평양에서 안보 공백이 유럽의 인도·태평양으로 재진출을 맞아 새삼스럽게 우려스러운 것은 한반도가 가지고 있는 지정학적 성격 때문이다. 19세기 영-러는 오늘날 미-중과 마찬가지로 패권 경쟁 구도에 놓여 있었으며, 그 패권 경쟁의 틈바구니에서 세 곳이 지정학적 열점(熱點)으로 떠올랐다. 크림반도(1853~6), 아프가니스탄(1839~1842/1870~1880), 한반도(러일전쟁: 1904~5)였다. 21세기에 도 이 세 곳이 지정학적 열점이라는 사실에는 변함이 없다. 영러 패권 경쟁 구도 하에서 러일전쟁은 국제적 수준에서는 일본에 의한 영러의 대리

전으로 이해되나, 지역 수준에서는 결과적으로 일본의 패권 야망과 조선 침탈을 가속화하는 기반을 제공하였다. 이는 국제적 수준의 패권 경쟁 구도 하에서 조선의 외교·안보적 노력이나 판단이 개입될 여지는 전혀 존재하지 않았음을 의미한다. 다시 말해, 한반도는 인도·태평양 전략 공간에서 국제정치 행위자로 참여하는 것은 처음이지만, 영국과 미국, 프랑스, 네덜란드, 독일 등에 있어 인도·태평양에서 전략경쟁은 처음이 아니다. 이들은 역외세력이지만 인도·태평양 공간에서 전략적 경험치는 한국을 포함한 대부분의 역내 국가들보다 훨씬 높다고 할 수 있다. 사실상 전략경쟁에서 절대적으로 불리하다. 이것이 한국은 세계 패권 경쟁 차원에서 한반도가 처한 지정학적 의미를 상기하고 지금부터라도 지전략적 비전 개발을 서둘러야 하는 이유이다.

주목할 것은 인도·태평양에서 전략 게임은 과거와 달리 다차원적으로 이루어지고 있다는 사실이다. 인도·태평양에는 힘의 공백뿐만 아니라 규범의 공백 역시 존재한다. 대표적으로 지난 세기와 마찬가지로 기존 질서를 유지하기 위해 인도·태평양에서 대중 견제를 위한 열강 협조체제가 미국과 유럽 간에 이루어지고 있으며 이러한 협조체제는 공유된 규범을 기반으로 한 명분 쌓기로부터 시작되고 있다. 따라서 오늘날 유럽-쿼드 국가들간 협조체제는 상대적으로 '규범의 공백' 지대인 인도·태평양 지역에서 '항행의 자유 원칙', '탈 탄소,' '성평등,' '모성과 아동권의 보호', '다양성의 존중' 등과 같은 규범을 전파하고 이를 통해 새로운 지역 질서 구축을 주도하는 방식으로 발현될 것이라는 점을 인식하고 체계적으로 대비할 필요가 있다. 지난 세기 (물리적 침략전쟁이 아니라) 만국 공법의 출현과 마찬가지로 오늘날 포스트 코로나와 4차 산업혁명 시대에 글로벌 공급망 회복과 민주주의 재건 등 가치 외교를 통한 미국의 중

58 극단적 비판론과 낙관론을 제외하고 각 차원별로 개연성이 높은 미래 전망과 한반도에 대한 정책적 시사점을 고민해보고자 하였다. 해석에 있어 균형감각을 잃지 않도록 아낌없는 제언을 해주신 권을 대외경제정책연구원 국제개발협력센터 소장님께 감사드립니다.

국에 대한 우월적 지위 확보를 굳히려는 노력이 가시화될 것으로 전망되기 때문이다. 이 점에서 한국은 다른 중견국들과 주류 규범을 발빠르게 수용하는 한편, 지역 특성에 맞도록 보완하고 필요시에는 역전파할 수 있을 만큼 지역화된 규범의 영향력을 확대할 필요가 있다.

지역 차원

한국의 인도·태평양 전략 구상시 일본의 적극적 역할로 한국의 전략적 자율성이 축소될 가능성을 고려하지 않을 수 없다. 본문에서 소개한 바와 같이 서유럽 국가들(나토동맹)이 태평양으로 동진하고 있는 가운데, 일본은 인도·태평양 네트워크에서 스스로 중요한 중심점(hub)으로서 역할을 확대하는 중이다. 실제로 일본은 미국과는 ‘자유롭고 열린 인도·태평양전략’ 구상에, 영국과는 ‘5개국방위협정’에, 그리고 프랑스와는 ‘예외적 파트너십’을 맺고 인도·태평양 질서 구축에 다각도로 참여 중이다. 2012년 2차 아베 내각은 2007년 태평양과 인도양을 잇는 “두 바다 교류 구상”을 발전시킨 “아시아의 민주적 안보 다이아몬드 구상”에서 영국과 프랑스의 참여를 독려하고 있다. 영국과 프랑스 역시 항공모함이 기항하고 정비받을 대규모 군항을 보유한 일본을 극동지역에서 핵심 기착지로 선호하고 있다. 이번 5월 규슈 합동훈련에서 보듯이 영국과 프랑스 등 유럽 국가들은 인도·태평양 진출시 주일 미군의 주둔 근거이자 호주 공군 대령이 2010년부터 유엔사 사령관직을 수행 중인 일본의 유엔사 후방기지를 적극 활용할 가능성이 높게 평가된다.⁵⁹ 따라서 한국은 만일 현실화될 경우, 미국 중심 안보동맹체제에서 한미동맹이 미일동맹의

하위 구조로 전략할 위험성도 존재한다는 사실을 결코 간과해서는 안된다.⁶⁰

또한, 퀴드 및 서유럽 국가들과 인도·태평양에서 합동 군사훈련을 빌미로 일본은 사실상 ‘평화헌법’을 무력화하고 군사 대국으로 성장하기 위한 기회로 활용하고 있다는 점도 간과할 수 없다. 이처럼 일본이 지정학적 중요성을 더하는 사이, 한국이 전략적 모호성을 유지하는 사이 ‘反中 연대’와 ‘親中 연대’ 사이에서 수세적 지위로 전략적 가치 하락 위험을 최소화하는 방향으로 우리의 인도·태평양 전략을 구상해야 한다. ‘전략적 모호성’이라는 미명 아래 한국의 인도·태평양 전략의 부재가 장기화될 경우 인도·태평양 공간에서 한국의 지분은 역내뿐만 아니라 유럽 국가 등 역외 국가들에 의해서도 전략적 자율성이 축소될 가능성 역시 농후하기 때문이다.

그러나 이처럼 인도·태평양 전략을 국내외적 정치적 도구로 이용하고 있는 일본을 견제하기 위해 일본에 배타적인 인도·태평양 전략을 수립하는 것은 바람직하지 않다. 현재 일본이 인도·태평양 담론에서 우세적인 위치를 점한 상황에서 한국이 일본을 견제하는 듯한 태도를 보인다면 오히려 동맹 내 한국의 운신의 폭을 좁힐 악수로 작용할 위험도 있기 때문이다. 이 같은 역효과를 방지하기 위해서는 한국은 인도·태평양에서 일본과 제로섬 경쟁보다는 포용 방향으로 인도·태평양 전략을 개발하는 것이 필요하다.

59 ibid.

60 ibid.

한반도 차원

쿼드 4개국에 영국, 프랑스까지 가세하면서 P5의 핵화력이 올해 급격히 인도-태평양으로 집중되는 상황에서 한반도 주변과 인도-태평양에서 군사적 긴장이 고조 중인 것은 비밀이 아니다. 물론 영국과 프랑스의 인도-태평양에서 군사적 관여가 한국의 안보를 직접적으로 위협한다고 볼 수는 없지만, 한반도 주변 수역에서 서방국가들의 합동 훈련이 중국뿐만 아니라 북한을 자극할 가능성이 존재하는 것도 사실이다. 이로 인해 이 지역에서 불필요한 군비경쟁이 가속화되어 궁극적으로 한국에 군사비 부담이 가중될 가능성도 적지 않다. 당장 북한이 이 같은 움직임에 대해 공격적으로 반응하기 시작한다면 한국도 반사적이라고는 하지만 군사적 대응 수준을 높이지 않을 수 없기 때문이다. 따라서 한국은 북한의 일탈에 대한 경계와 함께 안보 불안을 잠재우기 위한 노력도 병행이 필요하다.

실제로 북한은 서방의 인태전략에 대해 비판적인 태도를 취하고 있다. 북한은 조선정부성명(2015.6.15.)을 통해 “남조선당국은 미국의 아시아 태평양지배전략 실현의 돌격대가 되어 겨레의 생명과 안전을 침략자들의 전쟁 도박판에 내맡기는 위험천만한 행위를 하지 말아야 한다”며 경고한 바 있다. 지난 3월 24일 미국 의회 인사청문회에서 존 아퀼리노 미국 인도-태평양사령관(당시 지명자)이 “제재만으로 북한을 비핵화로 이끌 것으로 생각하지 않으므로 미국이 유리한 위치에서 북한에 관여할 수 있도록 인도-태평양에서 강력한 군사태세가 필수적”이라 발언하여 북한의 우려를 사실상 확인해주었다. 이처럼 미국 인도태평양사령관이 직접 인도태평양 전략의 목적으로 북한 압박 도구 가능성을 언급한 바, 더더욱 한반도 주변에서 군사적 긴장을 높이지 않기 위한 정교한 외교적 노

력이 시급해졌다. 우선, 북미간 불필요한 군비경쟁과 안보 불안정성을 낮추기 위해 중국, 북한, 러시아, 미국, 일본을 포함하여 지역 수준에서 군비 축소를 위한 협력책 모색이 시급하다. 또한, 쿼드 국가들과 유럽 국가들의 해상 전력이 근해에 집중됨으로써 북한이 불필요하게 안보 불안을 느끼지 않도록 한국이 적극적으로 소통을 도모할 필요가 있다. 이를 위해 한국은 한반도 주변에서 군사력을 과시 중인 미국, 중국, 일본, 러시아, 북한, 영국, 프랑스를 포함한 8개국과 군사 부문에서 고위급 및 실무급 회의를 정례화함으로써 커뮤니케이션 활성화를 시도해 볼 수 있다. 장기적으로 인도-태평양 역내 정치·경제·안보 부문 등에서 지역협력을 강화함으로써 안보 불안정성과 내부정치적 불안정성을 낮추려는 노력을 동시에 기울이는 것이 우발적 공격 가능성을 낮추는 길이라 보여진다.

지금까지의 논의를 종합하면, 다양한 역내의 플레이어들이 벌이는 인도-태평양에서 벌이는 다차원 전략경쟁으로 정작 역내 세력인 한국은 전략적 자율성이 축소될 가능성에 주의를 기울여야 한다. 한국이 고유의 인도태평양 전략 수립을 서두르지 않으면 ‘연루(entrapment)’와 ‘방기(abandonment)’의 위험에 동시에 노출될 수 있음을 깨달아야 한다. 전략적 자율성의 축소는 한국의 ‘대북정책’과 ‘외교정책’ 추진에 심각한 도전 요인으로, 그리고 두 정책 간의 불균형을 야기할 가능성이 있기 때문이다. 위와 같은 비판적 전망을 이기기 위해서는 한국은 유럽과 상호 상승효과를 낼 수 있는 ‘중견국 외교’ 강화를 통한 외교 유연성 확대 필요하다.⁶¹ 올해 있었던 G7(6.11-13)과 NATO 정상회의(6.14), EU-US 정

61 한국의 외교 유연성 강화 방안에 관한 자세한 내용은 다음의 책을 참조: 김기정, 김정섭, 남궁곤, 이희욱, 장세호, 조

상회의(6.15)에서 보듯이 유럽은 미중 사이에서 균형책을 모색 중이다. 한국은 미중 사이에서 독립적인 스탠스를 유지하려는 유럽과 전략적 연대를 시도한다면 “반중연대의 착시효과”를 통해 한국의 외교 유연성을 유지할 수 있을 것으로 판단된다.⁶² 특히 한국이 글로벌 공급망에서 핵심 국으로 떠오른 바이오, 반도체, 배터리 등 소위 ‘미래 전략 산업군’에서 유럽과의 연대 강화가 현재 한국이 미중 사이에서 누리고 있는 “불안하고 미묘한 균형”을 연장하는데 기여할 것으로 보인다.⁶³

은정, 『미중 경쟁과 한국의 외교 유연성』 (서울: INSS, 2021).

62 본 보고서의 정책적 시사점을 도출하는데 큰 도움을 주신 김준형 한동대학교 교수님께 감사드립니다.

63 날카로운 직관으로 생각의 전환에 큰 도움을 주신 남기정 서울대학교 일본연구소 교수님께 감사드립니다.

Abstract

The UK's Indo-Pacific Strategy: Historical Background and Strategic Intent

E.J.R. Cho

(Institute for National Security Strategy)

This study first examines why the UK, traditionally an Atlantic power, is expanding its Indo-Pacific strategic presence in the 21st century. Through various official documents, this study demonstrates that the UK government ostensibly cited economic opportunities, diplomatic approach towards China, preparedness for terrorism and disasters, and humanitarian activities as reasons for devoting its attention to the Indo-Pacific. However, it is difficult to understand the UK's attempt to redefine its role as an Indo-Pacific member by spending a massive proportion of its budget under a grand national strategy. As such, this study infers the UK's recent

activities and motivations in the Indo-Pacific through its historical background and the changing international security environment. The UK had ample experience in colonising the Indo-Pacific regions to counter Russia's southward encroachment and gain resources and markets during the age of imperialism. Even now, more than seven decades after it took its hands off of the colonies, the UK has accumulated enough strategic assets by continuing military and economic exchanges with its overseas territories and former colonies in the Indo-Pacific based on the legacy of the imperial era. This legacy also contributed to the global domination of its close ally, the US. However, with the Obama administration's declaration of commencing on the "Pacific Century" in 2011, it became clear that the Atlantic powers could no longer become the centre of the world in the US's global strategy and that it was inevitable for the UK to make a major shift in its strategy. As a result, there have been major changes including post-Europeanism, the modernisation of ocean fleets, and strengthening solidarity with partner countries. Section 2 traces the historical origins of the

Abstract

UK's Indo-Pacific strategy. Based on a review of the current situation, section 3 examines the dynamics of geostrategic cooperation and competition among allies particularly in the UK-US-Japan relations in terms of the process of geopolitical transformation. Lastly, this study investigates the expanding influence of maritime powers like the UK in the Indo-Pacific and its impact on the Korean peninsula and will conclude by proposing strategic countermeasures that Korea should take.

Keywords

Geopolitics, Indo-Pacific Strategy, Global Britain,
Maritime Security, Brexit, UK, US, Japan

참고문헌

- Baumgart, Winfried. *Imperialism: The Idea and Realty of British and French Colonial Expansion*, 1880-1914. Oxford: Oxford University Press, 1982.
- The British Foreign Policy Group (BFPG), 'UK International Defence Engagement Strategy: A Balancing Act with Little Impact?' (2017.3.16.)
- Cabinet Office, 'Global Britain in a Competitive Age: the integrated review of security, defence, development and foreign policy' (2021.3.16.).
- Carter, Nick. UK Ministry of Defence, 'The Integrated Operating Concept 2025.' <https://www.gov.uk/government/publications/the-integrated-operating-concept-2025/the-integrated-operating-concept-2025-accessible-version> (검색일: 2021.5.9.)
- Chung, Tan. 'The Britain-China-India Trade Triangle(1771-1840).' *Indian Economic Social History Review* 11(4). 1974.
- Citterill, Joseph, 'British rule over Chagos Islands declared illegal by UN court', *Financial Times* (2019.2.26.).
- David Crikemans, 'A new regional 'great game' in and around Afghanistan?' <https://spectator.clingendael.org/nl/publicatie/new-regional-great-game-and-around-afghanistan> (검색일: 2021.9.11.).
- Einstein, Lewis. 'British Diplomacy in the Spanish-American War.' *Proceedings of the Massachusetts Historical Society Third Series* vol 76. 1964, pp. 30-54.
- European Commission, 'State of the union 2021.' Press Release. Brussels (2021.9.16.).
- Hemmings, John. 'Global Britain in the Indo-Pacific' Research Paper no. 2, Henry Jackson Society, 2018. <https://henryjacksonsociety.org/wp-content/uploads/2018/05/Global-Britain-in-the-Indo-Pacific-WEB.pdf> (검색일: 2021.8.4.).
- History.com Editors. 'Crimean War' (2021.8.5.) <https://www.history.com/topics/british-history/crimean-war> (검색일: 2021.8.14.).
- House of Lords, 'UK Foreign Policy in a Shifting World Order' (2018).
- Linke, Robert. 'The influence of German surveying on the development of New Guinea.' *History of Surveying Conference Paper*, Munich (2006.10.8-13).
- Lundestad, Geir. 'Empire by Invitation? The United States and Western Europe, 1945-1952.' *Journal of Peace Research* 23(3), 1986, pp. 263-277.
- Mühlhäusler, Peter. 'The Influence of the German Administration on New Guinea Pidgin - a Preliminary Study,' *The Journal of Pacific History* 10(4), 1975, pp.94-111.
- (French) Ministry of Armed Forces. 'The White Paper on Defence and National Security' (2013).
- (French) Ministry of Armed Forces. 'France's Defence Strategy in the Indo-Pacific' (2019).
- (French) Ministry of Armed Forces. '2019-2025 Military Programming Law' (2019).
- (French) Ministry for Europe and Foreign Affairs. 'French Strategy in the Indo-Pacific "for an inclusive Indo-Pacific"'(2019).
- Ministry of Defence, 'National Shipbuilding Strategy' (2017.9.6.).
- (French) Ministry of Armed Forces. "France and Security in the Indo-Pacific" (2016, 2018, 2019).

- Ministère des Outre-mer. <https://www.gouvernement.fr/ministere-des-outre-mer> (검색일: 2021.5.10.).
- Oliver, David. “Jeanne d’Arc and Old Albion Join Forces” ARMADA International (2017.5.23.) <https://armadainternational.com/2017/05/jeanne-darc-and-old-albion-join-forces-navy/> (검색일: 2021.4.27.).
- Pant, Harsh V. and Tom Milford, “The UK Shifts to the Indo-Pacific: An Opportunity for India-UK Ties’ Issue Brief, Delhi: Observer Research Foundation (2021.2.15.)
- Storey, Ian. ‘Can the UK achieve its naval ambitions in the Indo-Pacific?’ *The Diplomat* (2020.11.7.) <https://thediplomat.com/2020/11/can-the-uk-achieve-its-naval-ambitions-in-the-indo-pacific/> (검색일: 2021.5.17.).
- Yu, Miles Maochun. ‘Did China have a chance to win the Opium War?’ *Military History in the News*, Hoover Institution, <https://www.hoover.org/research/did-china-have-chance-win-opium-war> (검색일: 2021.8.12.).
- ‘France rejoins Japan in North Korea surveillance in East China Sea.’ *Kyodo News* (2021.2.20) <https://english.kyodonews.net/news/2021/02/8ee05e66c9ba-france-rejoins-japan-in-n-korea-surveillance-in-e-china-sea.html> (검색일: 2021.4.27.).
- ‘Japan to host first joint military drill with US, France’ FRANCE 24 (2021.4.23.) <https://www.france24.com/en/live-news/20210423-japan-to-host-first-joint-military-drill-with-us-france> (검색일: 2021.4.26.).
- 김성탁, “움직이지 않는 항공모함’ 인도양 섬 분쟁...국제사법재판소 “英 통치 그만” 『중앙일보』 (2019.2.26) <https://news.joins.com/article/23395667> (검색일: 2021.5.11.).
- 박재적, “쿼드, 쿼드 플러스, 유럽.” 「유럽의 인태전략 전망 관련 전문가 세미나」 (2021.3.18.) 발표 자료, 국립외교원.
- 박지향, 『제국의 품격: 작은 섬나라 영국은 어떻게 세계를 지배했는가』 파주: 21세기

- 북스, 2018.
- 비버리 실버, 조반니 아리기, 최응주 역, 『체계론으로 보는 세계사(Chaos and Governance in the Modern World System)』, 서울: 모티브북, 2008.
- 안두원, “트랜스포머’에 나온 인도양 미군 기지, 중국 해군 막아야 하는데 앞날 불안’ 『매경프리미엄』 (2020.6.16.) <https://www.mk.co.kr/premium/special-report/view/2020/06/28509/> (검색일: 2021.5.14.).
- 이기태, ‘아베 정부의 대영국·대프랑스 안보 협력: 인도-태평양 지역의 안보 네트워크 확대’ 『정치정보연구』 22(3), 2019.
- 전홍찬, “영일동맹과 러일전쟁: 영국의 일본 지원에 관한 연구” 『국제정치연구』 15(2), 2012, pp. 125-148.
- 전혜원, ‘유럽의 인도-태평양 전략: 프랑스와 독일 중심으로’ 『IFANS 주요국제문제분석』 44호, 2020.
- 조기원, “미-영-일’ 첫 연합 해상훈련...중국 견제 강화.’ 「한겨레」(2018.12.19.).
- 탁재형, ‘17세기 주식회사 네덜란드 동인도회사’ 「시사IN」 652호 (2020.3.21.).
- 팀 마샬, 김미선 역, 『지리의 힘 (Prisoners of Geography)』, 서울: 사이, 2016.

INSS 연구보고서 2021-17

영국의 인도-태평양 전략 : 역사적 배경과 전략적 의도

발행처 사단법인 국가안보전략연구원
발행인 김기정
주소 06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아 빌딩
전화 02-6191-1000 (Fax. 02-6191-1111)
홈페이지 <http://www.inss.re.kr>
인쇄일 2021년 12월
발행일 2021년 12월
편집 굿플러스커뮤니케이션즈(주)
ISBN 979-11-89781-69-9
979-11-89781-52-1(세트)
가격 비매품

※ 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며, 본 연구원의 공식입장이 아닙니다.