

제297호 2022년 11월 21일

## 미국-중국간 지정학적 분열의 지형 및 전략: 한국의 사례

세계 정치는 이제 미국과 중국 간의 경쟁을 중심으로 진화하고 있다. 한쪽에는 미국과 그 동맹국이, 반대쪽에는 중국과 러시아의 축이 대결하는 이러한 새로운 지정학적 분열을 심화시킨 세 가지 주요 사건이 2022년에 벌어졌는데, 이는 러시아-우크라이나 전쟁, 북대서양 조약기구 (NATO)가 신규 전략개념에서 중국을 안보위협으로 인정한 것, 그리고 대만 위기이다. 이러한 분열에서의 핵심적인 문제는 서태평양 및 더 넓게는 인도태평양 지역에서 제해권을 차지하기 위한 미국과 중국 간의 경쟁이다. 이러한 아시아 전장에서 한국은 독특한 지정학적 위치에 있다. 태국과 더불어 한국은 아시아 본토에서 미국과 안보동맹을 맺고 있는 유일한 국가이다. 이는 한국으로 하여금 미국과 중국 간의 경쟁에서 일본 및 필리핀과 같은 연안 섬나라에 비해 더욱 미묘한 균형을 유지하게 만든다.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

# KIMS Periscope



노르웨이

국방연구소 수석고문  
Jo Inge Bekkevold

## 양극화의 귀환

미국의 전 국가안보 보좌관이었던 즈비그뉴 브레진스키 (Zbigniew Brzezinski)는 2012년에 이미 중국의 경제적, 군사적 부상으로 인해 중국이 국제 위계질서에서 다른 어떤 국가보다는 위지만 미국 보다는 바로 아래인 순위를 차지하는 것이 타당하다고 말했다. 그 이후로 우리는 국제체계에서 미국과 중국을 두 개의 지배적인 국가로 하는 점점 더 뚜렷하게 양극화된 권력구조의 부상을 목격해왔다. 중국은 미국과의 세력 차이를 좁혔을 뿐만 아니라, 다른 모든 강대국과의 차이를 넓혔다. 오늘날, 중국의 명목상 국내 총생산 (GDP)은 대략 미국 경제의 75%를 차지하는 한편, 구매력 평가 지수 (purchasing power parity, PPP)로 측정하면 중국은 세계 제일의 경제 대국이다. 미국의 국방비 지출은 여전히 중국의 2-3배이지만, 이러한 차이는 주로 중국이 미국에 비해 GDP의 절반 수준만 국방비에 지출하기 때문이다.

관찰자들은 흔히 러시아를 국제 체계의 한 극으로 가리키지만, 중국의 GDP는 이제 러시아의 10배에 달하며, 국방예산은 대략 러시아의 5배에 달한다. 실제로, 현재 국제체계에서의 역량 분포는 과거 1950년대 초반 미국과 소련의 양극화 체계의 초창기 모습과 유사하다.

냉전의 양극화된 권력구조의 윤곽은 제2차 세계대전의 말기에 이미 분명해졌지만, 미국과 소련의 분열을 국제적 현상으로 확고하게 만든 것은 1949-1950년의 세 가지 주요 사건이었는데, 이는 중국의 공산주의 혁명, 한국 전쟁, 그리고 NATO의 설립이었다. 이와 유사한 방식으로, 국제체계가 이미 수 년간 새로운 양극화 구조를 향해

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

# KIMS Periscope

움직여왔지만, 2022년의 세 가지 주요 사건인 러시아-우크라이나 전쟁, NATO가 중국을 안보위협으로 인정한 것, 그리고 대만 위기가 미국과 중국 간의 새로운 지정학적 분열을 심화시켰다.

## 우크라이나, NATO 및 대만: 분열의 심화

우크라이나에서의 전쟁은 한쪽에는 미국과 그 동맹국, 반대쪽에는 중국과 러시아의 축이 대결하는 지정학적 분열을 가속화시키는 동시에 심화시키고 있다. 이는 세 가지 주요한 방식으로 이뤄지고 있다. 첫째, 우크라이나에서의 전쟁은 러시아의 중국에 대한 의존도를 증가시키는데, 이는 미국 정부와 유럽 정부에게 걱정거리이다. 중국과 러시아 간의 파트너십은 지난 10년 간 꾸준히 개선되었는데, 이는 늘어나는 경제협력, 에너지 파트너십, 군사훈련, 첨단기술 협력 및 정기적인 고위급 회담을 포함한다. 중국은 러시아 제일의 무역 상대국이고, 중국은 이제 그 어느 나라보다도 러시아로부터 더 많은 원유를 수입하고 있으며, 천연가스 납품 역시 새로운 파이프라인을 통해 신속하게 증가할 것으로 예상된다. 러시아가 이제 서구로부터 대체로 고립된 상태에서, 우크라이나에서의 전쟁은 약해진 러시아에 대한 중국의 영향력을 강화시킨다. 시진핑 (Xi Jinping)과 중국의 지도부는 아마도 우크라이나에서의 러시아의 위법행위에 대해 불만족스러워 할 공산이 있지만, 러시아 정부와의 친밀한 관계는 여전히 중국 정부에게 커다란 지정학적 가치가 있다. 아시아에서의 러시아의 영향력은 약하기 때문에 중국 정부가 바라보는 러시아 정부의 가치는 극동에서 러시아가 지니고 있는 군사 자산도 아니고, 대만과 관련된 만일의 사태에서 러시아가 제공할 수 있는 지원도 아니다. 그것보다 중국 정부는 세 가지 다른 이유로 러시아와의 친밀한 관계를 가치 있게 여긴다; 러시아에 대한 전략적 후방을 안전하게 지킴으로써 중국은 더 많은 전략적 자원을 미국과의 제해권 경쟁에 쏟을 수 있다; 유럽에서의 러시아의 강압적인 태도는 미국으로 하여금 양다리를 걸치는

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

# KIMS Periscope

태도 (two-flank posture)를 유지하게끔 한다; 러시아는 천연자원이 풍부하다.

우크라이나에서의 전쟁은 또한 중국과 미국 간의 경제적 분열을 가중시킨다. 우크라이나에 대한 침략 이후 러시아 경제에 제재를 가하는 서구의 신속한 대응은 중국의 서양 기술 및 시장에 대한 의존도에 관한 우려를 증가시켰고, 중국으로 하여금 자급자족할 수 있는 능력을 키울 동기를 부여했다. 마지막으로, 우크라이나에서의 전쟁은 중국을 잠재적 안보위협으로 바라보는 유럽의 냉담한 시각을 굳어지게 한다. 중국에 대한 유럽의 관점에서 안보 문제는 전통적으로 미미한 역할을 차지해왔으나, 이는 최근에 변하기 시작했다. 러시아가 우크라이나를 침략하기 직전인 2월 4일 베이징에서 발표된 중국과 러시아의 “무한 파트너십” 선언에 대해 유럽에서 특히 불안한 반응을 보이고 있다. 많은 유럽인은 이 선언이 러시아의 우크라이나 침략에 대한 중국의 전폭적인 지원의 증거라고 여긴다.

미국과 중국 간의 분열을 심화시키는 2022년의 두 번째 주요 사건은 6월 마드리드 정상회담 (Madrid Summit)에서 채택된 NATO의 신규 전략개념이다. 이 개념에서 동맹은 공식적으로 중국의 야망과 강압적인 정책을 회원국의 이해관계, 가치 및 안보에 대한 위협인 것으로 인정한다. 13세기 몽고의 유럽 침략 이후 처음으로 유럽은 이제 아시아 강국을 직접적인 안보위협으로 바라보고 있다. NATO의 판단은 중국에 대한 유럽의 전망은 그 어느 때보다도 미국의 시각과 가깝다는 것을 시사한다. 하지만, 이는 반드시 NATO군이 아시아로 균형을 재조정할 것이라는 의미는 아니다. 중국의 부상에도 불구하고, 러시아는 여전히 유럽의 주요한 안보위협이며, 유럽 국가는 대체로 아시아에서의 제해권 경쟁에 관여할 무기 플랫폼이 부족하다.

새로운 지정학적 분열을 심화시키는 세 번째 주요 사건은 대만 위기이다. 8월초 미 하원의장 낸시 펠로시 (Nancy Pelosi)의 대만 방문으로 촉발되었지만, 현재 대만 위기는 주로 중국의 커져가는 힘과 군비 증강에 대해 중국 정부와 미국 정부가 조정을 해가는

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

# KIMS Periscope

과정의 결과이다. 앞서 대만 문제에 대해 씩씩거렸음에도 불구하고, 중국은 실제로 무력으로 대만을 장악할 군사적 역량을 갖추고 있지는 않았지만, 이제는 그러한 역량을 갖추게 되었다. 시진핑의 통치 하에 중국은 동중국해 및 남중국해, 그리고 이제는 대만해협에서 뉴노멀을 확립했다. 이러한 전개는 서태평양에서의 중국과 미국 간의 군사력 균형을 달라지게 할뿐만 아니라 초강대국 경쟁을 가중시킨다.

뚜렷한 지정학적 분열이 존재하는 양극화된 국제체계에서 차상위 국가 및 중간 국가는 전략적 애매모호함을 유지하기 어려울 것이다. 이러한 국가는 두 개의 초강대국 간의 경쟁에서 어쩔 수 없이 어느 한 편을 들어야 한다. 지리적으로 근접한 곳에 부상하는 강대국에 직면하여, 차상위 국가는 가능하다면 또 다른 강대국과 안보동맹을 맺는 방식으로 대응할 것이라 기대된다. 냉전 중에 소련의 중심적 위치로 인해 유럽에서부터 중동, 남아시아 그리고 극동에 이르는 유라시아 주변 지역 전체에 있는 차상위 국가는 이러한 세력 균형 논리를 고려해야 했다. 현재 미국과 중국 간의 양극화된 체계에서 중국의 더 제한적인 지리적 범위로 인해 한 쪽 편을 들어야 하는 압박감은 초강대국 경쟁의 지리적 중심부인 동아시아에서 특히 강할 것이다.

따라서, 한국은 미국과의 안보동맹을 유지하고 강화시킴으로써 중국의 부상에 대응할 것으로 예상된다. 하지만, 새로운 미국과 중국 간의 양극화 경쟁에서 한국은 냉전 시대와는 다른 독특한 지정학적 위치에 있다. 태국과 더불어 한국은 아시아 본토에서 미국과 안보동맹을 맺고 있는 유일한 국가이다. 이는 한국으로 하여금 미국과 중국 간의 경쟁에서 일본 및 필리핀과 같은 연안 섬나라에 비해 더욱 미묘한 균형을 유지하게 만든다.

## 지형 및 전략

지형은 국가의 전략에 영향을 미치는 가장 오래가는 요인이지만, 한 국가의 지리적

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

# KIMS Periscope

위치의 장단점은 인접한 세력 균형의 변화에 따라 달라질 수 있다. 사실 미국과 중국 간의 경쟁의 시대에서 한국의 지정학적 맥락은 냉전 시대와는 다르며, 이는 크게 두 가지이다. 한 가지 명백한 차이는 지금은 미군이 한국에 주둔하고 있지만, 과거 냉전 시대의 양극화 체계 시초에는 미국이 한국은 태평양 방어선 밖에 있다고 선언했고, 한국 전쟁 중에 그 전략을 조정했다. 이런 이유로, 동맹의 가용성이라는 측면에서 한국은 오늘날 더욱 유리한 위치에 있다.

또 다른 주요한 차이는 미국은 이제 유라시아의 중심부가 아닌 주변 지역에 위치한 경쟁자를 대적하고 있다는 점이고, 이는 한국 입장에서 장기적인 결과를 가져올 수 있다. 소련은 한국을 포함한 모든 아시아 주변 지역에 위협이 되었는데, 소련 정부는 아시아 주변 지역을 지배하지는 않았다. 더욱이, 소련의 해군은 서태평양 해양에 대한 지휘권을 가진 적이 없었다. 이는 미국으로 하여금 한국에서 개입하고, 그 후에 베트남에서 개입하며, 소련에 맞서 '중국 패'를 내놓음으로써 아시아 본토에서 소련과 균형을 이룰 수 있게 했다. 당대의 지정학적 맥락은 다르다.

오늘날 미국은 아시아 주변 지역을 지배하는 경쟁자를 대적하고 있다. 중국은 이제 아시아에서 지배적인 지상 병력을 가진 국가이고, 태평양에 접해 있는 동북아시아에서 주요한 지상 병력을 가진 또 다른 국가인 러시아는 중국의 부상을 수용하고 있다. 게다가, 중국은 서태평양에서 미국의 제해권에 도전하는 해군력을 개발하고 있다. 오늘날, 냉전 시대의 경우보다 미국이 아시아 본토에서 전개되는 사건에 대해 영향을 미치는 것이 더욱 어려워졌다. 향후 5-10년간 중국과 미국 간의 해군 균형은 적어도 중국의 근해에서는 계속해서 중국에게 유리하게 기울 공산이 크다. 장기적인 관점에서 이는 동아시아 본토에 있는 미국의 동맹국, 즉 한국과 태국에게 영향이 있을 수 있다. 이와

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

# KIMS Periscope

같이, 지정학은 이 두 국가로 하여금 미국과 중국 간의 경쟁에서 제1열도선에 위치한 국가에 비해 더욱 미묘한 균형을 추구하게 만드는데, 이는 이들 국가가 특정 문제에 관해 상당 부분 중국을 안심시키고 중국의 편의를 도모하고자 할 것이라는 의미이다.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.



## Geography and strategy in the U.S.-China Geopolitical Divide: The Case of South Korea

### The return of bipolarity

Former U.S. National Security Advisor Zbigniew Brzezinski observed already in 2012 that the economic and military rise of China justified ranking it just below the United States in the international hierarchy, and above any other state. Since then, we have witnessed the emergence of an increasingly distinct bipolar power structure in the international system, with the United States and China as the two dominant states.

China has not only narrowed the power gap to the United States, it has also widened the gap to all the other major powers. Today, China's gross domestic product (GDP) in nominal figures roughly accounts for seventy-five percent of the U.S. economy, whereas measured in purchasing power parity (PPP) China is the largest economy in the world. U.S. defense spending is still two to three times larger than China's, but this gap is mainly due to China spending only half as much of its GDP on defense compared to the United States.

Observers often point to Russia as a pole in the international system, but China's GDP is now ten times larger than that of Russia, while its defense budget is roughly five times larger than Russia's. In fact, the current distribution of capabilities in the international system resembles that at the start of the previous U.S.-Soviet bipolar system, in the early 1950s.

The contours of the Cold War bipolar power structure were evident already towards the end of World War II, but it was three major events in 1949-1950, the Communist revolution in China, the Korean War, and the founding of NATO that established the U.S.-Soviet divide as a global phenomenon. In a similar fashion, even though the international system has been moving towards a new bipolar structure for a number of years already, three major events in 2022, the Russo-Ukrainian War, NATO identifying China as a security challenge, and the Taiwan Crisis, have enhanced a new U.S.-China geopolitical divide.

### Ukraine, NATO and Taiwan: Enhancing the divide

The War in Ukraine is both accelerating and consolidating the geopolitical divide between the United States and allies on one side and a Sino-Russian axis on the other. It does so in three major ways.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.



# KIMS Periscope

First, the war in Ukraine increases Russia's dependency on China, which is a concern in Washington and European capitals. The Sino-Russian partnership has steadily improved during the last decade, including growing economic cooperation, an energy partnership, military exercises, high-tech collaboration, and regular high-level meetings. China is Russia's number one trading partner, and China now imports more crude oil from Russia than from any other country, with natural gas deliveries expected to grow quickly through new pipelines. With Russia now largely isolated from the West, the war in Ukraine strengthens China's sway over a weakened Russia. Xi Jinping and the Chinese leadership is most likely frustrated over Russia's misconduct in Ukraine, but close ties to Moscow still has great geopolitical value for Beijing. Russia is weak in Asia, so Moscow's value for Beijing is not in its military assets in the Far East or the support it may give in a Taiwan contingency. Rather, Beijing values close ties with Russia for three other reasons; Through keeping its strategic rear to Russia safe, China can channel more strategic resources into its naval rivalry with the U.S.; Russia's coercive behavior in Europe forces the United States to maintain a two-flank posture; and Russia is rich on natural resources.

The war in Ukraine also intensifies the Sino-U.S. economic divide. The swift Western response sanctioning the Russian economy after its invasion of Ukraine has escalated Chinese concerns about its dependency on Western technology and markets, and motivated China to increase its self-sufficiency. Finally, the war in Ukraine solidifies a hardened European view of China as a potential security threat. Security issues have traditionally occupied a minor role in Europe's outlook on China, but this has recently started to change. The Sino-Russian declaration of an "unlimited partnership", issued in Beijing on February 4 just before the Russian invasion of Ukraine, has in particular met with unease in Europe. Many Europeans view the declaration as proof of China's unqualified support for Russia's invasion of Ukraine.

The second major event in 2022 enhancing the U.S.-China divide is NATO's new Strategic Concept adopted at the Madrid Summit in June. In the concept, the alliance officially identifies China's ambitions and coercive policies as a challenge to its members' interests, values, and security. For the first time since the Mongol invasion of Europe in the 13th century, Europe now views an Asian power as a direct security threat. NATO's decision suggests that the European outlook on China is closer to the U.S. perspective than ever before. Nonetheless, it does not necessarily imply that NATO forces will rebalance to Asia. Despite China's rise, Russia remains Europe's main security challenge, and European nations largely lacks weapon platforms to engage in a naval rivalry in Asia.

The third major event strengthening the new geopolitical divide is the Taiwan Crisis. Although triggered by U.S. Speaker Nancy Pelosi's visit in early August, the current Taiwan Crisis is mainly

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

the result of Beijing and Washington adjusting to China's growing power and military build-up. For all its earlier huffing and puffing on the Taiwan issue, China never really had the military capabilities to take control of the island by force. It does now. Under Xi Jinping's reign, China has established a new normal in the East China Sea and the South China Sea, and now also in the Taiwan Strait. This development not only alters the military balance of power between China and the United States in the Western Pacific, it also intensifies the superpower rivalry.

In a bipolar international system with a distinct geopolitical divide, second tier states and middle powers will find it difficult to maintain strategic ambiguity. These states are compelled to choose side in the rivalry between the two superpowers. Facing a rising power in its geographic proximity, a second tier state is expected to respond by entering into a form of security alignment with another great power, if available. During the Cold War, due to the heartland position of the Soviet Union, second tier states along the entire Eurasian rimland, from Europe, through the Middle East and South Asia to the Far East, had to take this into balance of power logic account. In the current U.S.-China bipolar system, due to China's more limited geographic reach, the pressure to lean to the one side will be particularly strong in the geographic core of the superpower rivalry, in East Asia.

South Korea is thus expected to respond to China's rise by maintaining and strengthening its security alignment with the United States. Nevertheless, in the new U.S.-China bipolar rivalry, South Korea has a unique geopolitical position, which differs from during the Cold War. Together with Thailand, South Korea is the only nation on the Asian mainland in a security alliance with the United States. This compels South Korea to maintain a more nuanced balance in the U.S.-China rivalry than offshore island states like Japan and the Philippines.

### **Geography and strategy**

Geography is the most enduring factor informing state strategy, but the advantages and disadvantages of a country's geographic location may vary, depending on shifts in the balance of power in its proximity. Indeed, South Korea's geopolitical context in the era of U.S.-China rivalry differs from during the Cold War in two major ways. One obvious difference is that South Korea now hosts U.S. troops, whereas at the outset of the previous bipolar system during the Cold War the United States declared South Korea to be outside of its defense perimeter in Asia, only to adjust its strategy during the Korean War. Hence, in terms of alliance availability, South Korea is in a stronger position today.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.



The other major difference is that the United States now faces a rival located in the Eurasian rimland, and not in the heartland, and this may have long-term consequences for South Korea. The Soviet Union constituted a threat to all Asian rimlands, South Korea included, but Moscow did not control the Asian rimlands. Moreover, the Soviet Navy never had command of the ocean in the Western Pacific. This enabled the United States to balance the Soviet Union on the Asian mainland, through intervening in Korea, and later in Vietnam, and to play the ‘China card’ against the Soviet Union. The contemporary geopolitical context is different.

Today, the United States faces a rival that controls the Asian rimland. China is now the dominant land power in Asia, and Russia, the other major land power in Northeast Asia bordering the Pacific Ocean, accommodates China’s rise. In addition, China is building sea power that challenges the U.S. naval supremacy in the Western Pacific. Today, it is more challenging for the United States to influence developments on the Asian mainland than what was the case during the Cold War. In the next 5-10 years, the naval balance between China and the U.S. is likely to continue tilting in China’s favor, at least in China’s near seas. In a long-term perspective, this may have implications for U.S. alliance partners on the East Asian mainland, meaning South Korea and Thailand. Geopolitics thus compels these two nations to pursue a more nuanced balance in the U.S.-China rivalry than states located along the first island chain in the Western Pacific, meaning that they to a larger degree will seek to reassure and accommodate China on certain issues.

## 약력

Jo Inge Bekkevold는 노르웨이 국방연구소 (Norwegian Institute for Defence Studies)의 수석 고문이며, 동아시아 여러 근무지에 파견되었던 전 노르웨이 외교관이다. Bekkevold의 연구는 중국의 부상의 지정학, 강대국 관계 및 아시아 안보에 역점을 두고 있다. 그의 최신 저서는 S. Kalyanaraman과 공동으로 편집한 “인도의 강대국 정치: 중국의 부상을 감당하기 (India’s Great Power Politics: Managing China’s Rise)”이다 (런던: 폴그레이브, 2021).

## 국내외 참고자료

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

# KIMS Periscope

- [Howard W. French. “On a U.S.-China Détente, Don’t Believe the Hype”, \*Foreign Policy\*, November 16 2022.](#)
- [Maxwell Bessler. “Demystifying the Debate on U.S-China Decoupling”, \*CSIS\*, November 16 2022.](#)
- [Jo Inge Bekkevold. “NATO’s New Division of Labor on Russia and China Won’t Be Easy”, \*Foreign Policy\*, July 11 2022.](#)

## 알림

- 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며 본 연구소의 공식입장이 아닙니다.
- KIMS Periscope는 매월 1일, 11일, 21일에 카카오톡과 이메일로 발송됩니다.
- KIMS Periscope는 안보, 외교 및 해양 분야의 현안 분석 및 전망을 제시합니다.

## [웹페이지보기](#)

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.