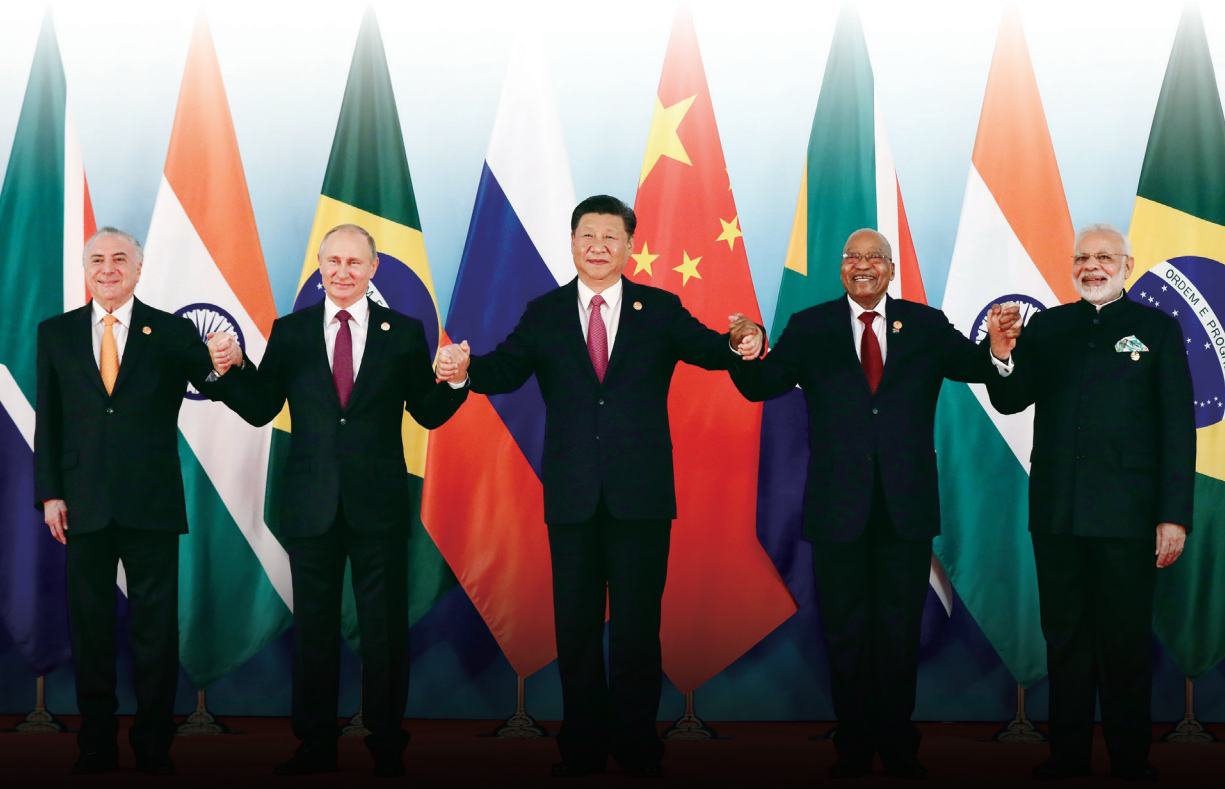
IFANS
주요국제문제분석 2017-61

2017년 샤먼 정상회의로 본 브릭스(BRICS)의 지속성 평가와 전망

강선주



국립외교원 외교안보연구소

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

세미나 일자 **2017. 11. 2.**
발 표 **강선주** 국립외교원 경제통상연구부 교수
토 론 **이상현** 세종연구소 연구기획본부장
최진백 국립외교원 중국연구센터 연구교수

발 행 일 **2018년 1월 12일**
발 행 처 **국립외교원 외교안보연구소**
편 집 **노유경 연구원**
디 자 인 **역사공간**
발간등록번호 11-1261021-000001-03

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

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

IFANS 주요국제문제분석
2017-61

2017년 샤먼 정상회의로 본 브릭스(BRICS)의 지속성 평가와 전망

CONTENTS

문제제기 01
2017년 브릭스 정상회의의 특이성 04
브릭스의 클럽재와 지속가능성 08
브릭스의 지속가능성 전망 17
정책적 고려사항 20

1. 문제제기

≫ 브라질, 러시아, 인도, 중국으로 구성된 브릭스(BRICs)라는 단어가 존재하게 된 지 17년, 국제관계에 실존하게 된 지 10년이 경과하고 있음.

- 브릭스는 2001년에 골드만 삭스(Goldman Sachs)가 4개 국가를 묶어서 만든 유망 투자 상품이었는데, 이 단어가 등장한 지 5년만인 2006년에 해당 국가들의 첫 외교장관회의가 개최되고, 2008년에 비공식 정상회의, 2009년에 러시아에서 첫 공식 정상회의가 개최되면서 실체로 전환하였음.[1)]
- 2011년부터는 남아프리카공화국이 참여하여 브릭스(BRICs)는 5개 국가로 구성된 브릭스(BRICS)가 되었음.

≫ 브릭스는 2008년 글로벌 금융위기를 배경으로 비(非)서구 거대 신흥국가들로 구성되었기 때문에 그 자체로서 국제관계에 충격을 주기에 충분하였음.[2)]

- 브릭스의 등장은 미국 패권의 쇠퇴와 글로벌 권력 이동을 상징하였고, 세계는 과연 브릭스가 국제질서에 어떤 변화를 가져올 것인가, 국제질서를 대체할 수 있을 것인가에 관심을 갖기 시작함.

≫ 이러한 브릭스에 대한 평가가 긍정적이었다고 보기 어려움. 특히 브릭스의 도전을 받는 서구에서는 브릭스에 대한 비관적인 평가가 주류를 이루었고, 심지어는 해체론까지 제시하였음.

1) 2008년 G8 일본 정상회의 시에 G8의 아웃리치인 "하일리겐담 프로세스(Heiligendamm Process)"으로 초청된 5개 국가(브라질, 인도, 중국, 멕시코, 남아공) 중에서 러시아, 브라질, 인도, 중국의 정상이 비공식 회의를 가졌음.
2) 2009년 출범 당시에 브릭스는 세계 영토의 약 26%(약 4000만km2), 인구의 40%(27억), GDP의 25%, 외환보유고의 40%를 차지함.

- 브릭스 비관론의 근거는 경제 성장이 브릭스 부상의 원동력이었으므로 경제 성장의 둔화에 따라 브릭스도 하락할 것이고, 그들은 여전히 개도국이며, 5개 국가 사이의 정치, 역사, 전략적 갈등이 협력에 필요한 정체성 형성을 저해한다는 것임.[3)]
- 그리하여 브릭스가 미국 주도의 자유주의 국제질서를 대체하지 못하는 것은 물론이고 브릭스 자체가 유명무실해질 것으로 평가함.

≫ 그러나 브릭스 비관론과는 대조적으로, 현재 브릭스가 약화 또는 해체되고 있다는 징후는 발견되지 않음.

- 브릭스는 서구가 주도하는 국제금융기구(예, IMF/World Bank)에서 발언권 강화, 2014년 소위 브릭스 개발은행(NDB: New Development Bank) 설립, 2015년 긴급보유고협정(CRA: Contingent Reserve Arrangement)과 같은 제도화를 달성하였음.
- 브릭스의 협력 범위는 경제, 사회, 외교/안보 전방위로 확대되었고, 정상회의 합의사항의 이행률은 2011~16년에 평균 75%, 2016년에 89%로 높음.[4)]
- 이러한 성과는 브릭스가 국제정세의 주요 변곡점에서 정체성 형성과 제도화를 위해 과감하게 움직이고 있음을 보여줌.

브릭스가 국제정세의 주요 변곡점에서 성장해왔다고 할 때에 최근의 국제정세는 브릭스에게 다시 한번 성장할 기회를 제공한다고 볼 수 있으며...

≫ 브릭스가 국제정세의 주요 변곡점에서 성장해왔다고 할 때에 최근의 국제정세는 브릭스에게 다시 한번 성장할 기회를 제공한다고 볼 수 있음.

- 미국은 도널드 트럼프(Donald Trump) 대통령의 미국 우선주의하에서 글로벌 리더

3) 경제, 투자 관점에서 브릭스가 의미를 상실한 것은 사실임. 골드만 삭스는 수익률의 하락에 따라 2015년에 브릭스 펀드를 정리함.

4) http://www.brics.utoronto.ca/compliance/2016-goa.html. 이에 반해 G7의 2012~16년 이행률은 79.2%로 나타남(http://www.g8.utoronto.ca/evaluations/2016compliance-final/index.html).

십을 방기하고 내부지향적이 되었고, 유럽연합(European Union)에게는 장기 경제 침체, 내부 분열과 포퓰리즘 대처가 더 시급한 문제임.

- 이러한 국제질서 리더십에서의 공백은 국제문제에 관여할 의지와 능력을 갖고 있는 신흥국들인 브릭스가 대안적인 국제질서를 제시하기에 유리한 조건임. 이를 의식한 듯 2017년 9월 초 중국 샤먼(Xiamen)에서 개최된 9차 브릭스 정상회의에서 시진핑 주석은 브릭스가 다음 10년의 준비를 시작할 것을 주문함.

» 그런데 브릭스가 대안적인 국제질서를 제시할 수 있는가는 브릭스가 앞으로도 지금과 같은 협력을 유지할 수 있을 것인가에 달려 있음. 이것은 달리 말하면 브릭스 5개국이 브릭스 그룹을 유지할 인센티브, 브릭스를 얼마큼 유용하게 평가하고 있는가에 달려 있다고 볼 수 있음.

- 따라서 본 연구는 최근 브릭스 정상회의로부터 브릭스의 그룹 성격과 그룹 내 역학, 그리고 지속가능성을 진단하고, 그러한 진전이 국제질서에 미치는 영향, 그에 따른 한국의 외교적 대응을 검토하는 것을 목적으로 삼고 있음.

2. 2017년 브릭스 정상회의의 특이성

≫ 2017년 9월 3~5일에 중국 샤먼에서 개최된 9차 브릭스 정상회의는 개최 과정, 결과물, 참가국 구성 등 이전의 브릭스 정상회의에서 발견되지 않는 특이성을 보였는데, 그러한 특이성은 브릭스의 지속성을 평가할 수 있는 중요한 근거를 제공한다고 보임.

(1) 회원국 간 양자 갈등 관리

≫ 중국과 인도는 정상회의 2개월 전부터 동랑/도크람(Donglang/Doklam) 지역에서 군사적으로 대치하고 있었는데, 정상회의 개최 일주일 전에 개최국인 중국의 제안으로 쌍방이 군사를 철수시켜 사태를 평화적으로 종료시킴.

- 브릭스와 관련하여 흔히 지적된 것이 회원국 간의 역사적 갈등인데, 동랑/도크람 지역에서 중국과 인도의 군사 대치는 그러한 갈등이 표면화된 사례이자 브릭스 내에서 양자 간 전략적 갈등이 극적으로 봉합될 수 있음도 보여줌.
- 최근에 중국과 인도의 갈등이 영토/국경에만 한정된 것은 아니었음. 2016년 인도에서 개최된 8차 브릭스 정상선언문에 대테러 협력을 포함시키는 것에 대해 파키스탄을 의식한 중국이 반대하였고, 인도는 일대일로(One Belt One Road) 구상의 일부로 중국이 중국-파키스탄 경제회랑(CPEC: China - Pakistan Economic Corridor)을 건설하는 것에 대한 불만의 표시로 2017년 5월에 개최된 일대일로 정상회의에 불참하였음.
- 동랑/도크람 지역에서 쌍방의 군사 철수로 중국과 인도 사이의 갈등이 완전히 해결되었다고 볼 수는 없음. 그러나 이것은 중국이 동랑/도크람 사태 종료를 제안할 만큼 브릭스 정상회의의 개최를 중시함을 의미함.

>> 중국과 인도가 갈등을 신속히 정리하고 정상회의를 개최한 것은 브릭스가 공통의 목표를 위해 회원국 간의 역사, 전략적 갈등을 관리할 의지를 갖고 있음을 보여줌.

브릭스가 공통의 목표를 위해 회원국 간의 역사, 전략적 갈등을 관리할 의지를 갖고 있음을 보여주며...

- 중국-인도 갈등 때문에 2017년에 브릭스 정상회의가 개최되지 않았다면, 브릭스는 자신들 내부의 문제를 해결하는 데에는 취약한 조직이고 해체될 것이라는 브릭스 비관론을 증명해 주었을 것임.

(2) 다자주의 강조

>> 2017년 브릭스 정상선언문은 기존의 경제와 개발 이슈에서 구체적인 진전을 이루는 것에 더하여, 다양한 글로벌 이슈에서 다자주의적 규범의 진화를 보임.

- 2017년 G20 정상선언문이 보호무역 자제에 대해 미온적 태도를 보였던 것과는 차별되게, 브릭스는 개방적 무역체제를 지지하고, 파리기후변화협약의 완전한 이행을 재천명함으로써 다자주의와 글로벌 리더십을 방기한 미국과 대조를 이룸.
- 브릭스는 국제 평화와 안보의 기초로서 인권을 언급하면서 인권과 개발을 동등하게 취급하고, 유엔 인권이사회와 같은 다자 포럼이 비정치화된 방식으로 인권 문제를 다룰 것을 요구함.
- 국제평화와 안보 분야에서는 시리아, 이란, 이라크, 아프리카, 북한 등 다양한 지역 분쟁을 언급하고, 테러 이슈에서는 처음으로 테러단체(특히 파키스탄 소재)를 구체적으로 지목함.

>> 샤먼 정상선언문은 국제 이슈와 규범에 대한 브릭스 관점의 다자주의적 접근법을 제시했다고 볼 수 있음.

브릭스는 다자주의 방식에 신뢰를 갖고 있음을 보여주지만 동시에 자신이 다자주의 방식으로 형성할 국제질서의 원칙과 규범이 반드시 서구와 동일하지 않을 것임도 예고하며...

- 브릭스는 2차 세계대전 이후 국제질서를 규정한 원칙과 규범의 형성에서 사용된 다자주의 방식에 신뢰를 갖고 있음을 보여줌. 그렇지만 동시에 브릭스는 자신이 다자주의 방식으로 형성할 국제질서의 원칙과 규범이 반드시 서구와 동일하지 않을 것임도 예고함.

(3) 회원국 확장: 브릭스 플러스(BRICS+)

≫ 2017년 브릭스 정상회의에는 기존의 비(非)브릭스 국가 초청 관행과는 다른 방식으로 국가들을 초청하여 브릭스의 회원국 확장의 가능성과 방향성을 보여줌.

- 브릭스 회원국 확장은 2011년에 아프리카 대표국으로서 남아프리카공화국을 가입시킴으로써 시작되었다고 볼 수 있음. 그 후에 정상회의 개최국은 주변국을 초청하는 관행을 형성함.
- 2013년에 남아공은 12개의 아프리카 국가를 초청하였고, 2016년에 인도는 BIMSTEC 국가를 초청함.[5] 2017년 정상회의 개최국으로서 중국은 멕시코, 기니(아프리카연합 의장국), 이집트, 태국(Asia Cooperation Dialogue Forum 의장국), 타지키스탄을 초청함.
- 올해 중국의 비회원국 초청은 기존의 주변국 아웃리치 차원을 넘어섬. 이번에 중국이 초청한 5개 국가는 일대일로에서 중요한 역할을 하는 국가들이기도 하지만

5) 뱅갈만 복합 기술경제협력 구상(BIMSTEC: Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation)은 1997년에 설립된 뱅갈만 지역의 방글라데시, 인도, 미얀마, 스리랑카, 부탄, 네팔의 경제협력기구임.

동시에 각기 다른 대륙을 대표함. 이들의 초청은 전략적 회원국 추가를 통해 브릭스를 확장하려는 중국의 브릭스 플러스(BRICS+) 구상을 반영한 것임.

≫ 브릭스의 회원국 확장은 브릭스의 지향 목표와 지속성을 반영할 것이므로 브릭스가 선택할 확장 대상 국가가 세계의 관심 대상이 될 것임.

- 브릭스가 확장될 경우 이번 초청국 외에 아르헨티나, 방글라데시, 인도네시아, 이란, 나이지리아, 필리핀, 한국, 터키, 베트남이 유력한 후보로 지목되고 있음.

3. 브릭스의 클럽재(Club Goods)와 지속가능성

≫ 브릭스 5개 국가들은 지정학적 고려와 안보 지형에 직면하여 일반적으로 자율적인 정책을 채택하는 외교 전통을 갖고 있고, 그들 사이에 잠재적 정치/지정학적 갈등도 갖고 있음. 그럼에도 불구하고 브릭스 국가들이 2009년에 자신들을 그룹으로 구속하고 2017년 브릭스 정상회의와 같은 특이성을 보인 것은 이들 국가들이 그룹으로 존재하는 것에서 유용성을 느낌을 증명한 것임.

그룹으로서의 브릭스는 클럽(Club)에 해당하며...

≫ 그룹으로서의 브릭스는 클럽(Club)에 해당함.[6] 클럽은 자발적으로 형성되었지만 배타적이며, 회원국들만이 비경쟁적으로 공유하는 클럽재(Club Goods)를 생산함.[7] 클럽 내에는 혜택이 극대화되는 최적의 클럽 규모에 대한 합의가 존재함.

- 브릭스가 유망 투자 대상에서 실체로 자발적으로 전환한 과정과, 그 활동의 혜택을 브릭스 5개 국가들만이 공유함을 고려할 때, 브릭스는 클럽에 해당함.
- 브릭스의 클럽재는 5개 국가가 브릭스에 참여하고 상이성을 극복하게 하는 인센티브임. 특히 규모와 전략 등 브릭스에서 핵심을 이루고 있는 RIC(러시아, 인도, 중국)가 인식하는 브릭스의 클럽재가 중요하며 브릭스의 지속성에도 영향을 준다고 볼 수 있음.

6) Cynthia Roberts, Leslie Elliott Armijo, and Saori N. Katada (2018) The BRICS and Collective Financial Statecraft (Oxford University Press). Chapter 1.
7) James M. Buchanan (1965) "An Economic Theory of Clubs" Economica 32(125): 1-14.

(1) 대미(對美) 외교 목표 달성에의 유용성

≫ 중국, 인도, 러시아는 동기와 목표에서 차이가 있더라도 패권국인 미국에 대해 균형을 맞춘다는 외교 목표를 공유함. 브릭스는 미국에게 직접적으로 도전하지 않으면서도 미국의 지배력을 완화하고 단극 국제체제에서 다극 체제로 전환을 자극하는 데에 유용한 정치·경제적 연대임.

- 브릭스는 전후의 국제질서가 그를 주도하는 미국을 위시한 G7에게만 유리하게 작동하여 정의롭지 못하고 국가들이 균등하게 대표되지 못하여 비민주적이라고 인식함.
- 브릭스는 미국과 G7에 대항하여 국제질서를 다극화하고 정치, 안보와 경제, 에너지를 아우르는 글로벌 이슈를 해결하는 대안적인 다자외교의 중심축이 되려고 함.

브릭스의 클럽재는 5개 국가가 브릭스에 참여하고 상이성을 극복하게 하는 인센티브이며, 특히 규모와 전략 등 브릭스에서 핵심을 이루고 있는 RIC(러시아, 인도, 중국)가 인식하는 브릭스의 클럽재가 중요하며 브릭스의 지속성에도 영향을 준다고 볼 수 있고...

≫ 중국은 미국과 서방으로부터 자신의 신장된 능력에 비례하는 글로벌 거버넌스에서의 발언권을 인정받는 데에 브릭스를 활용할 수 있음.

- 글로벌 차원에서 미국과 영향력을 분점하는 소위 G2의 하나인 중국은 브릭스 멤버십을 통해 자신의 부상에 수반된 위협 인식을 완화시키는 효과를 얻을 수 있음.

≫ 인도는 비동맹과 서구를 반식민주의의 관점에서 인식하는 전통을 갖고 있는데,

브릭스는 미국에게 직접적으로 도전하지 않으면서도 미국의 지배력을 완화하고 단극 국제체제에서 다극 체제로 전환을 자극하는 데에 유용한 정치·경제적 연대이며...

브릭스 참여는 인도가 오랜 기간 추구해온 개도국의 관점에서 국제질서를 수정할 기회를 제공함.

- 인도는 개도국 중심의 국제질서 수정을 신국제경제질서(NIEO: New International Economic Order), 비동맹 등에서 시도한 바 있는데, 브릭스는 이들과 달리 실질적인 권력 자원을 갖고 있다는 점에서 인도에게 매력적임.

≫ 러시아[또는 최소한 블라디미르 푸틴(Vladimir Putin) 대통령]의 국가적 목표는 냉전에서 물려받은 러시아의 감소된 군사/지정학적 역량을 보충하여 세계 무대에서 지배적인 지위를 회복하는 것이고, 브릭스를 미국의 지배에서 자유로운 국제질서를 수립하는 데에 유용한 수단으로 보고 있음.

- 러시아는 냉전 종식 후에 미국이 주도하는 자유주의 국제질서에서 부당한 대우를 받았고 러시아의 주권이 침해당했다는 인식을 갖고 있음. 러시아는 더 이상 미국이 지배하지 않고, 주권이 최고 권위로서 자유주의 국제질서를 대체하는 새로운 국제질서의 중심에 새로운 강대국 그룹인 브릭스가 존재한다고 보고 있음.
- 그리하여 브릭스를 신흥경제국 간 최고의 협력 플랫폼으로 수립하고 제도화하는 데에 가장 적극적인 국가는 러시아임.
- 러시아의 브릭스에 대한 기대는 부분적으로 실현되었다고 볼 수 있음. 2014년 러시아의 크림반도 점령 상황에서 브릭스는 러시아를 비판도, 적극적으로 방어도 하지 않음으로써 최소한 러시아가 고립되는 것을 방지해주어 러시아가 움직일 수 있는 공간을 마련해 주었음.[8)]

≫ 다만 브릭스가 대미 견제 이익을 공유한다고 하더라도 그것이 어느 정도까지 반미주의 또는 미국과 대결적인 방식으로 발전할 것인지는 확실하지 않음.

8) 2014년 3월 러시아의 크림반도의 합병에 대해 브릭스의 나머지 4개 국가들은 러시아의 행동을 지지하지 않았지만 비판하지도 않았음. 오히려 2014년 G20 정상회의 개최국인 호주는 푸틴 대통령의 참석을 방지하려고 하였고, 브릭스 외무장관들은 어떤 G20 국가도 다른 국가를 일방적으로 배제할 권한을 갖고 있지 않음을 지적하는 공동선언문을 발표함(BRICS Foreign Ministers, 2014).

◎ 러시아는 브릭스를 반미주의로 몰아가려는 의도를 갖고 있으나, 브릭스가 반미 이데올로기에 경도되는 것에 대해 브릭스 내부에서 저항이 있다고 보임. 중국은 미국이 수립한 자유주의 국제질서 속에서 성장하였으므로 굳이 반미주의라고 할 수 없고, 인도도 브릭스가 미국과 서구의 이익과 지배에 반대된다는 러시아의 관점을 공유하지 않음.

(2) 국제적 지위 상승에의 유용성

≫ 브릭스 멤버십은 5개국이 개별적으로는 달성하기 어려운 글로벌 플레이어로서의 인지도와 국제체제에서 각국의 위상과 협상력을 높이는 수단을 제공함.

◎ 이미 글로벌 차원에서 미국과 영향력을 분점하는 소위 G2의 하나로 인정받은 중국에게 브릭스 멤버십이 인지도 향상에 필수적이지 않지만, 브라질, 러시아, 인도, 남아공은 브릭스 지위로 각자가 속한 지역의 주도 국가를 넘어서 세계 무대에서 인지도 상승을 경험하였음.

〈표 1〉 **브릭스 내부의 비대칭성**

Gross domestic product(GDP), current prices (U.S. dollars, billions)		
Worldwide Rank	Country	2016 GDP
2	China	11,218
7	India	2,256
9	Brazil	1,799
12	Russia	1,281
33	South Africa	294

Source: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2017

- 브릭스 지위는 5개 국가들이 공통의 입장을 견지함으로써 국제통화기금(IMF: International Monetary Fund), 세계은행(World Bank), 세계무역기구(WTO: World Trade Organization)의 협상에서 미국과 서방에 대해 자신들의 입장을 관철시키는 데에 유효하였음.

≫ 브릭스 지위는 5개 국가들이 개도국에 대해 갖는 리더십에 정당성을 강화하는 효과도 가짐.

- 브릭스를 구성하는 5개 국가들은 그동안 각자의 방식으로 개도국 이익을 대변한다고 주장해 왔는데, 브릭스는 새로운 국제질서가 개도국 중심의 국제질서임을 주장하며 개도국을 동원할 수 있음.

≫ 특히 새로운 글로벌 질서의 리더로서 광범위한 전략을 추구하는 중국은 브릭스를 자신에게 광범위한 영향력을 모집해주는 수단으로 보고 있음.

- 4개 회원국으로 시작한 브릭스에 남아공이 가입할 수 있게 해준 것은 중국임. 중국은 일방적인 결정으로 경제 규모에서 다른 4개 국가와 상당한 차이를 보이는 남아공이 브릭스에 가입할 수 있게 함(〈표1〉 참조). 중국은 아프리카 진출 과정에서 아프리카 국가들의 반감을 감소시킬 뿐만 아니라 개도국의 대변자로서 브릭스의 정당성을 제고하는 상징적이고 정치적인 조치로서 브릭스에 남아공을 가입시켰음.
- 중국은 회원국 추가가 더 강력한 파트너십을 형성하여 국제사회에서 브릭스의 영향력과 도달 범위를 증가시킨다고 봄. 다른 국가들을 가입시켜 브릭스의 역할과 영향력을 확장하는 것이 서구 국가들에 의해 지배되는 세계 대신 다극적 세계를 창조하는 데에 효과적이라고 봄.
- 이러한 구상은 2017년 정상회의에서 영구적 브릭스 플러스 논의로 나타남. 브릭스 플러스는 비(非)브릭스 국가가 일시적 관찰자 지위를 넘어서 적극적인 역할을 할 수 있게 하는 것임.

- 그러나 중국은 브릭스 플러스 구상을 영구화하는 데에는 아직 성공하지 못함. 이것은 중국이 우월한 경제력으로 브릭스 내에서 지배적인 위치에 있지만, 다른 브릭스 국가들로부터 견제를 받고 있음을 의미함.[9)]

≫ 인도에게 브릭스 참여는 개도국 대표국의 하나가 됨으로써 국제체제에서 인도가 마땅히 받아야 하는 존경과 지위를 좀 더 효과적으로 확보하는 수단임.

- 비동맹 전통을 갖고 있는 인도는 브릭스 참여가 공식 경제 또는 정치 블록에 가입할 때에 자신의 입장을 타협해야 하는 위험과 비용을 치르지 않아도 되는 장점을 선호함.
- 그러나 반면에 인도가 브릭스 참여를 자신의 국제적 지위의 상징으로 여기는 것은 브릭스의 회원국 확장을 시기상조라고 주장하며 반대하게 하는 요인임.

≫ 러시아에게 브릭스 참여는 국제사회에서 강대국 지위를 복원한 것이며, 자신의 영향력을 지속적으로 행사할 수 있는 플랫폼을 확보한 것임.

- 브릭스를 투자 대상에서 실체로 전환시키는 데에 주도적인 역할을 한 것은 중국이나 인도가 아닌 러시아이며, 러시아는 다른 거대 개도국을 설득하여 그룹 형성에 성공함으로써 자신의 외교력과 국제사회에서 강대국으로 재인식되는 것을 경험함.
- 브릭스를 비서구 강대국의 클럽으로 규정할 때에 러시아는 브릭스 회원국 확장이 브릭스의 영향력을 희석시키는 것에 우려를 갖고 있으면서도, 회원국 확장이 광범위한 반서구 연합을 형성하고 브릭스 내에서 중국의 지배력을 희석시킬 수 있다는 관점에서 반대하지는 않음.

9) 중국에 대한 다른 국가들의 견제는 브릭스 개발은행(NDB)에서 중국의 독주를 우려하여 경제 규모와 무관하게 5개 국가가 동일한 규모로(100억 달러) 출자하기로 한 것에서도 나타남.

(3) 양자 관계 관리에의 유용성

브릭스는 중국, 인도, 러시아 사이의 양자 관계를 평화적으로 유지하는 기제로 작동하며...

≫ 브릭스는 중국, 인도, 러시아 사이의 양자 관계를 평화적으로 유지하는 기제로 작동함.

- 중국, 인도, 러시아는 국가 규모의 유사성, 접경, 중앙아시아라는 전략 공간을 공유하고 있어서 갈등의 가능성이 있음. 브릭스는 이들 3개 국가가 대화를 통해 갈등을 조정할 수 있는 포럼의 기능을 함.
- 브릭스 내에서 중국은 지배적인 능력에 비례하는 영향력을 행사하지 못하고, 인도와 러시아는 중국의 지배에 우려를 갖고 있음. 그럼에도 불구하고, 브릭스의 양자 관계 관리 기능이 러시아, 인도, 중국으로 하여금 브릭스에 남아 있게 하기에 충분함.

≫ 구체적으로 중국에게 브릭스는 중앙아시아를 관통하는 일대일로 구상의 실현에 유용함.

- 중국의 일대일로 구상은 전략적 경쟁 관계에 있는 인도와 러시아에게 의구심과 도전을 일으킬 수밖에 없는데, 브릭스를 통해서 중국은 일대일로에 대한 인도와 러시아의 반대를 관리할 수 있음.
- 중국은 인도를 브릭스 내에 유지함으로써 인도가 중국의 경쟁자인 미국, 일본과 과도하게 가까워지는 것도 방지할 수 있음.

≫ 인도의 브릭스 참여는 글로벌 리더십 경쟁을 펼치고 있는 중국과 미국 사이에서 인도가 균형자 역할을 하는 데에 유리함. 인도는 브릭스 참여로 중국과 미국 모두를 자신 쪽으로 끌어당기는 힘을 발휘할 수 있음.

- 인도는 브릭스 참여로 미국과 과도하게 가까워지는 것을 우려하는 중국에게 호의적인 시그널을 보내고, 미국으로부터 호의적인 대인도 정책을 끌어내는 데에 이용할 수도 있음.

≫ 러시아는 CIS(Commonwealth of Independent States) 외부에서 국제적 동맹을 필요로 하는데, 브릭스 참여는 지역 경쟁자이자 잠재적 파트너인 인도, 중국과 비공식 동맹을 맺는 의미를 갖고 있음.

- 러시아가 중국, 인도와 함께 브릭스와 상하이협력기구(SCO: Shanghai Cooperation Organization)에 동시 가입해 있는 것은 중앙아시아에서 패권적 경쟁을 완화하고 새로운 지역 질서의 제도적 앵커를 구성하는 데에 유용함.

(4) 경제 협력에 유용성

≫ 브릭스 국가들은 경제적 상호보완성을 가지므로 브릭스 멤버십은 각국의 경제발전에 필요한 수출시장, 자본투자, 기술 그리고 안전장치 확보에도 유용함.

- 브릭스 5개 국가는 1990년대 말부터 2008년 금융위기 전까지 급속히 성장하였지만 여전히 개도국이며, 경제 발전에 필요한 수출시장, 자본과 기술을 안정적으로 확보할 필요가 있음.
- 브릭스 5개 국가는 원자재/에너지 수출 국가와 제조업 수출 국가로 구성되어 있어서 상호적으로 시장을 제공할 수 있음. 브릭스 5개 국가는 그룹 형성을 통해 경제 협력이 체계적으로 이루어지게 하는 효과를 누릴 수 있음.

≫ 중국에게 다른 브릭스 국가들은 에너지와 원자재 공급처, 제조업 상품 수출시장으로서뿐만 아니라 중국의 금융통화 외교에서도 중요함.

- 중국의 위안화 국제화에는 국제무역결제에 위안화 사용이 필수적인데, 나머지 브릭스 국가들이 중국과의 무역결제에 위안화를 사용하는 것은 위안화의 국제화에 도움을 줌.

≫ 러시아 경제는 석유, 천연가스, 기술, 원자력 에너지 장비 수출에 의존하고 있는데, 브릭스에 참여는 높은 경제성장률과 인구 잠재력을 가진 중국과 인도에서 안정적인 수출시장을 확보할 기회를 제공함.

- 특히 2014년 크림반도 점령 이후 미국과 유럽이 러시아에 경제제재를 부과하였을 때에 브릭스와의 경제 관계는 러시아가 제재의 영향을 완화시키는 데에도 도움을 주었음.

» 인도는 급속히 성장하고 있기는 하지만 국내적으로 고용과 인프라를 제공할 투자자로서 중국을 필요로 하며, 브릭스 멤버십은 전략적 경쟁과 별개로 중국과의 경제 관계 확대를 가져올 수 있음.

- 인도에게 중국은 중요한 무역파트너이지만 대중국 무역적자를 겪고 있음. 인도는 중국의 대인도 투자와 중국의 서비스시장 개방이 중국과의 무역 관계에 균형을 가져올 수 있다고 보며 브릭스 멤버십이 이를 촉진할 것으로 기대함.

» 브릭스 멤버십은 브릭스 국가들에게 경제 협력의 기회를 제공함과 동시에 회원국 간 경제력 격차가 정치적 지배력으로 전환되는 우려도 일으킴.

- 브릭스 내에서 중국의 경제력은 압도적이고(전체 브릭스 GDP의 67% 차지) 브릭스의 실질적인 금고 역할을 담당함. 나머지 브릭스 국가들은 중국과 경제협력을 추진하면서도 중국으로부터 자율성을 유지하는 도전을 안고 있음.

브릭스 멤버십은 브릭스 국가들에게 경제 협력의 기회를 제공함과 동시에 회원국 간 경제력 격차가 정치적 지배력으로 전환되는 우려도 일으키며...

4. 브릭스의 지속가능성 전망

≫ 브릭스에 대한 비관론과는 달리 2017년 브릭스 정상회의는 브릭스가 정치 그룹으로서 지속될 가능성을 보여주고 있음.

- 브릭스 내부의 정치, 경제적 차이 때문에 브릭스가 포괄적인 정치, 안보 협력 또는 글로벌 거버넌스 구조에서 구체적인 변화를 달성하지 못하고 가까운 장래에 해체될 것이라는 전망은 적절하지 않아 보임.
- 그러나 동일하게, 브릭스가 글로벌 경제적 거버넌스에 관한 실용적 협력에서 포괄적인 정치, 안보 협력에 기초한 완전한 연합(Union)으로 발전한다는 전망도 적절하지 않을 것임.
- 브릭스 내부의 동질성 결여와 갈등, 낮은 수준의 제도화에도 불구하고 또는 역설적으로 그러한 요인을 최대한 활용하여 브릭스는 장기적이고도 구체적인 이슈 플랫폼에서 협력하는 클럽을 유지할 가능성이 높아 보임.

브릭스 내부의 동질성 결여와 갈등, 낮은 수준의 제도화에도 불구하고 또는 역설적으로 그러한 요인을 최대한 활용하여 브릭스는 장기적이고도 구체적인 이슈 플랫폼에서 협력하는 클럽을 유지할 가능성이 높아 보이며...

≫ 브릭스는 자연적으로 발생한 그룹이 아니고 의도적으로 형성되었음. 의도적으로 형성된 회원국들이 협력하는 데에 동일한 가치와 이익 또는 정체성 공유가 반드시 필요한 것은 아닌 것처럼 보임.

- 브릭스, 특히 핵심적인 중국, 인도, 러시아에게는 다극 체제로의 전환을 통해 개별 국가 및 집단적 영향력을 증대시킨다는 공통의 목표가 존재함. 다극 체제로의 전환을 위한 브릭스 국가들의 협력을 국제관계의 특정 이슈 영역에서 상이한 권력 자원, 정치 문화, 역사적 유산을 가진 국가들이 협력하는 것과 다르게 볼 이유는 없음.

◎ 국제 전략 환경의 변화와 클럽재에 의해 최소한 당분간 브릭스 핵심 3개 국가 사이의 지정학적 경쟁과 긴장, 분기하는 이익은 관리될 것이고 협력이 유지될 것으로 보임.

≫ 비록 브릭스 5개 국가들의 국력 격차에 따라 비대칭적으로 클럽재 생산에 기여하고 배분할지라도, 브릭스가 클럽재를 제공하는 한에서 브릭스는 지속 가능할 것으로 보임.

◎ 브릭스가 제공하는 클럽재는 ▲미국의 패권 제약, ▲5개 국가들의 국제환경을 안정시키고 외부세력으로부터의 포위 방지, ▲서구와의 관계에서 공통 입장을 개발하고 협상 입장 향상, ▲미국에 의존을 감소시킬 수 있는 대안 (즉, 중국) 제공, ▲개별 국가들이 어젠다를 진전시키면서도 그룹 명목하에 부정적인 인상 상쇄임.

◎ 브릭스의 클럽재는 브릭스가 글로벌 거버넌스 구조를 개선하기 위해서 취한 공동 행동이 성공하지 못하는 경우에도 5개 국가가 브릭스에 남아 있을 인센티브가 될 것임.

≫ 2008년 글로벌 금융위기 이후에 등장하였기 때문에 브릭스가 글로벌 금융통화 거버넌스 개혁 이상의 목표를 갖고 있지 않은 것으로 평가되기도 하지만, 브릭스의 타깃은 글로벌 금융통화 거버넌스의 다극화를 초월할 수 있을 것처럼 보임.

병렬적 거버넌스(parallel governance)

◎ 브릭스의 전략은 대안적인 국제 레짐을 수립하여 누적적인 충격과 비전으로 글로벌 정치경제에 변환을 촉발하려는 것임. 구체적으로 브릭스는 NDB와 CRA 같은 "병렬적 거버넌스(parallel governance)," 즉 자신들의 대안적 레짐으로 2차 세계 대전 후에 미국이 주도한 브레턴우즈 체제에 충격을 주어 왔는데, 그러한 전략이 글로벌 금융통화 분야에 한정될 것이라고 볼 근거가 없음.

◎ 브릭스가 병렬적인 거버넌스를 수립하는 분야와 범위는 브릭스가 동원할 수 있는 재원에 달려 있을 것으로 보아야 함.

>> 브릭스는 다극 체제를 달성하기 위해 기존 제도를 파괴하는 혁명적인 방법을 사용하지는 않을 것으로 보임.

- 브릭스 국가들은 '연성행위'를 통해서, 그리고 기존 제도의 개혁을 통해서(inside reforms) 다극적 국제체제와 글로벌 정치경제를 추구하는 것이 그들의 근본적이고도 장기적인 이익에 더 부합한다고 생각함.
- 기존 제도의 혁명적 전환은 브릭스가 반미주의로 연결되는 것을 의미하는데, 브릭스 5개 국가의 역학이 반미주의를 조절할 것으로 보임. 브릭스는 가능한 한 단결하여 행동하면서 기존 국제 제도와 상호작용할 것임.

브릭스가 병렬적인 거버넌스를 수립하는 분야와 범위는 브릭스가 동원할 수 있는 재원에 달려 있을 것으로 보아야 하며...

>> 브릭스의 회원국 확장은 클럽재를 분산시키며 내부적 갈등의 원인이 될 수도 있으므로 확장 대상과 속도에 신중할 것임.

- 인도는 브릭스 회원국 확장이 브릭스의 목표를 희석시키고 자신의 영향력을 잠식하는 것으로 인식하고 브릭스 플러스를 영구화하려는 중국의 계획에 반대함.
- 클럽재의 존재가 브릭스 국가들이 그룹을 형성한 이유이므로 클럽재의 분산은 브릭스를 유지할 인센티브를 약화시킬 것이므로, 브릭스 회원국 확장의 범위와 속도는 5개 국가의 합의로 조절될 수밖에 없을 것임.
- 그러한 경우에 중국이 다극적 세계를 창조하는 데에 다른 회원국을 신속히 동원하는 것이 필요하다고 판단한다면, 브릭스 내에서 압도적인 능력을 보유한 중국은 브릭스에 의존하지 않고서도, 즉 브릭스 외부에서 그리고 브릭스의 단결성에 부정적인 영향을 최소화하면서 다른 국가들을 동원하는 수단을 선택할 수 있음. 이와 같은 예는 이미 아시아인프라투자은행(AIIB: Asian Infrastructure Investment Bank)의 설립에서 발견됨.

5. 정책적 고려사항

(1) 브릭스의 병렬적 거버넌스 대비

≫ 정치적 그룹으로서 브릭스에 대해 비관적인 관점에서 접근보다는 긍정적이되 신중한 접근이 필요함.

- 국제 전략 환경이 변곡점에 있는 상태에서 브릭스는 내부의 갈등을 관리하는 능력을 축적하여 국제체제의 다극화를 진전시키는 기조를 더 강화할 수 있음.
- 브릭스의 강화된 다극화 기조에 수반되는 것은 병렬적인 거버넌스의 수립임. 브릭스가 주도하는 병렬적인 거버넌스의 존재는 다른 국가들에게 양자택일 또는 기존 미국 주도의 거버넌스와 브릭스 주도 거버넌스를 동시에 다루어야 하는 부담을 증가시킬 것이므로 이에 대한 전략 수립이 필요함.

(2) 브릭스의 차기 글로벌 거버넌스 개혁 대비

≫ 브릭스가 글로벌 금융통화 거버넌스를 넘어서 다른 분야의 거버넌스 개혁에 관심을 가질 경우에 브릭스가 개혁 대상으로 삼을 글로벌 거버넌스를 관찰하고 그와 관련된 한국의 입장을 준비하는 것이 필요함.

- 브릭스가 회원국들의 전략적 갈등을 관리하는 능력까지 보이는 경우에, 글로벌 거버넌스 개혁 대상은 유엔 안전보장이사회, 특히 안전보장이사회에서 인도와 브라질에 상임이사국 지위 부여 시도로 나타날 가능성을 배제할 수 없음.
- 유엔 안보리 개혁 논의가 현실화되는 것에 대비하여 한국은 다양한 개혁 옵션을 검토하고 대비할 필요가 있음.

(3) 브릭스 회원국 확장 대비

≫ 브릭스가 지속되는 경우에 회원국 확장이 발생할 가능성이 있고 한국이 그의 대상이 되는 것에 대비할 필요가 있음.

- 한국의 국제적 지위로 볼 때 브릭스의 확장 대상이 되는 것은 자연스럽고 이미 그러한 가능성이 브릭스 관찰자들 사이에서 언급되고 있음. 한국이 브릭스 가입 제안을 받는 경우에 그에 신중히 대응할 필요가 있음.
- 브릭스 가입에서 한국이 고려할 사항은 브릭스의 지향 목표와 한국과 유사한 입장을 가진(like-minded) 국가들이 가입하는 정도임. 브릭스의 확장 대상에 다수의 중견국들이 포함되어 있다면 바람직할 것임.

CONTRARIA SVNT COMPLEMENTA

상반되는 것은 보완적인 것이다

Institute of Foreign Affairs & National Security
Korea National Diplomatic Academy

IFANS