

# NSP

<http://www.eai.or.kr>

# R

# Report

National Security Panel

EAI 외교안보센터 : 국가안보패널 정책보고서 ⑩

## 미국의 동아태 전략 : 변화와 지속성

### 국가안보 패널 명단

▣ 위원장

하영선(서울대학교)

▣ 간사위원

전재성(서울대학교)

▣ 위원

김병국(고려대학교)

김성한(외교안보연구원)

김하정(EAI)

박철희(서울대학교)

신성호(서울대학교)

이상현(세종연구소)

이태환(세종연구소)

장훈(중앙대학교)

정진영(경희대학교)

정한울(EAI)

한용섭(국방대학원)



동아시아연구원 외교안보센터

Tel No. 82-2-2277-1683

Fax No. 82-2-2277-1684

<http://www.eai.or.kr>

## 미국의 동아태 전략 : 변화와 지속성

(요약문)

발간일 2005년 11월 17일

대표집필: 김성한(외교안보연구원)

이른바 ‘범세계적 반테러 전쟁’(GWOT: Global War on Terror)이 9·11이후 미국 외교안보정책의 최대 화두로 등장하면서 유럽이나 동아시아와 같은 특정 지역에 대한 미국 외교정책은 세인들의 관심으로부터 점차 멀어졌다. 미국이 반테러 전쟁에 4년 이상 정렬을 쏟아 부는 동안 중국은 동아태지역에서 양자 및 다자외교에 박차를 가함으로써 미국과 일본의 외교적 아성에 도전장을 던졌다. 미국은 결국 테러와 WMD 확산이라는 21세기적 안보위협과, 중국이라는 잠재적 패권 도전세력의 등장이라는 19세기적 안보위협에 동시에 대처하지 않을 수 없게 되었다. 향후 미국의 동아태전략은 이러한 ‘두 가지 도전’에 대응하기 위한 방안들을 담게 될 것이다.

부시 2기 행정부의 외교는 기존의 반테러·반확산 기조에 자유의 확산이 더해지면서 공세적 성격을 유지할 것이나, 수행방식에 있어서 동맹국과의 협의 및 국제사회의 지지를 유도하는 등 ‘스타일’의 변화를 보여줄 것이다. 냉전 종식 후 역대 미 행정부는 동맹정책, 대중국정책, 지역 주둔 및 협력정책, 그리고 한반도 정책에 있어서 지속성과 변화를 보여주었다. 부시 2기 행정부의 동아태전략은 반테러 동맹체제 구축, 대중국 협력과 경쟁 병행, 지역 및 다자주의의 보완적 활용, 한미동맹 재조정 및 대 북한 ‘변환외교’(transformational dip

lomacy) 등의 내용을 담을 것이다.

동맹정책에 있어서 미 부시 행정부는 대규모 주둔기지를 바탕으로 통합된 전략을 추구하는 전통적인 동맹체제보다는 여러 동맹국들과 소규모 기지 체계에 바탕을 둔 협력체제를 유지하면서 북핵, 테러, 인도적 사태 발생 시 신속 대응하는 ‘신동맹체제’를 구체화해 나가는 데 역점을 둘 것이다. 일본을 ‘범세계적 동반자’(global partner)라고 호칭하고 있는 부시 행정부는 미일동맹의 ‘세계화’를 구체화하기 위해 명시적 또는 묵시적으로 전략적 공동목표를 설정해 갈 것이다. 특히, 전 세계 개발원조액의 40%를 차지하는 미일양국은 2005년 3월 라이스 국무장관이 제안한 ‘전략적 개발동맹’(strategic development alliance)에 따라 개발 원조를 전략적 차원에서 체계화하는 노력을 배가할 것이다.

미국의 새로운 동아태전략의 핵심 내용 중의 하나는 바로 역내 미군의 ‘전략적 유연성’이다. 따라서, 한미양국은 “사전협의를 전제로 한 주한미군의 전략적 유연성 인정”이라는 방식으로 동문제의 해결을 도모할 것이다. 미국은 또한 미-호주 동맹과 미일동맹을 전략적으로 연계하기 위한 미-호-일 3자 전략대화를 추진해 나가고 있다. 미국은 특히 인도와 일본간의 전략적 파트너십을 유도함으로써 일본, 호주, 인도 등과 함께 중국의 영향력 확대를 ‘견제’(constraint)해 나갈 것이다.

미 국방부의 '2005년 중국 군사력 평가 보고서'(Annual Report to Congress: The Military Power of the People's Republic of China 2005)는 "중국의 군사력은 대만해협뿐만 아니라 동아시아, 나아가 미국에 대한 위협이다"라고 규정했다. 부시 행정부 출범이후 처음으로 중국의 위협이 양안관계에 국한되는 것이 아니라 동아태 지역적 차원의 위협임을 강조한 것이다. 대 중국 '협력'과 '경쟁'이라는 양면적 과제에 직면해 있는 미 부시 행정부는 중국과의 경제 및 반테러 협력을 지속해 나가면서도 장기적 전략이해의 충돌 가능성을 염두에 두고 중국을 좌(중아시아 미군 주둔 확대), 우(미일동맹 강화, 한미동맹 재조정), 아래(베트남·인도와의 협력 강화, 동남아 테러대응체제 확립)로부터 견제해 나갈 것으로 보인다.

북한 핵문제를 다루는데 있어서 미국은 신중한 모습을 보여줄 것이다. 이란 핵문제 '악화' 가능성에 대비해야 하는 부시 행정부는 북핵문제와의 '동시악화'를 막기 위해 "북한의 요구가 지나치다"는 공감대가 국제사회에 확산되기 전까지 6자회담 틀을 고수할 것이다. 부시 행정부는 북핵문제 해결 모색 과정에서 북한이 핵문제에 초점을 맞추지 않고 한반도 평화체제 구축과 같은 광범위한 문제로의 '이슈 확대'를 시도하여 핵문제에 대한 초점을 흐리고 주한미군의 지위문제에 영향을 주는 상황을 방지하기 위해 가급적 평화체제 논의를 뒤로 미룰 것이며, 동시에 북한 인권문제를 이슈화해 나갈 것이다.

미국은 신동맹체제를 보완하기 위한 기제로서 역내 다자 및 지역주의 외교에도 관심을 증대시킬 것이다. 역내 안

보현안들이 포괄적 성격을 띠어감에 따라 미국 혼자 혹은 동맹체제만으로 이를 다루기에는 복잡한 장애요인들이 존재하므로 미국은 역내 다자협력기구에 대해 보다 전향적인 모습을 보여줌으로써 중국의 공세적 다자 및 지역주의 외교를 차단하고 미국의 역내 주도권의 유지 확대를 도모할 것으로 보인다. 단, 지역주의 외교를 전개하는데 있어서 개념적으로 '동아시아 지역주의'(East Asian regionalism)가 아닌 '아태지역주의'(Asia Pacific regionalism), 즉 동아시아 국가들과 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 태평양 국가를 포괄하는 지역협력을 지향한다는 점을 강조할 것이다.

이러한 미국의 동아태전략은 한국에게 몇 가지 전략적 도전을 제기함과 동시에 전략적 간극 조정을 위한 노력을 요구한다. 첫째, 한국은 전략적 중심축을 한미동맹에 두면서, 동시에 미국으로 하여금 대 중국 견제보다는 중·일간의 전략적 균형을 유지하는 역할을 하는 것이 미국을 비롯한 역내 국가들의 입장을 골고루 충족시키는 전략임을 강조해야 한다.

둘째, 동북아 국가들 간의 지역협력을 한국이 주도해 나가면서 한중협력관계를 손상시키지 않는 동시에 범지역적으로 동아시아 국가들만의 '동아시아 지역주의'보다는 캐나다, 호주, 뉴질랜드와 같은 태평양 국가들을 포함한 '아태지역주의'에 동참하고 기여하는 것이 중국과 미국 모두를 충족시킬 수 있을 것이다.

셋째, 한미동맹이 북한의 위협이 사라진 이후에도 '포괄적 역동적 동맹'의 형태로 지속된다는 비전에 양국이 합의하고 이를 구체화해 나가야 한다. 포괄적 한미동맹이란 남북한 관계뿐만 아니

라 동아시아 및 지구전체의 안보·번영·정보·지식·문화·외교 무대 전체를 포괄하고, 새로운 안보 위협, 즉 테러, 마약, 환경오염, 불법인구이동, 해적 행위 등에 대처해 나감으로써 역내 다자안보협력의 활성화에 기여할 수 있는 동맹을 뜻한다. 한편, 역동적인 동맹 관계는 남북한 관계의 변화, 동아시아 세력분포, 미국의 지구적 영향력을 동태적으로 파악하고 활용하는 동맹을 의미하며, 전통적인 군사 위협, 특히 중일간의 전략적 경쟁으로부터 야기되는 위협에 능동적으로 대응하는 ‘역동적 균형자’ 역할을 의미한다.

넷째, 한국은 미국과의 동맹관계를 지속해 나가되, 특정 국가를 적으로 삼지 않는다는 대전제하에 중국, 일본, 러시아와의 전략적 대화 및 교류를 확대해 나가야 할 것이다. 이는 21세기 한·일 파트너십의 공고화, 한·중 및 한·러 전략적 관계 구축을 뜻한다. 특히, 중국은 북한 핵문제와 미사일 개발과 같은 중요한 분야에서 협력이 필요하므로 한·중 협력관계를 지속적으로 심화시켜 나가야 할 것이다.

마지막으로, 동북아 내 소다자주의(minilateralism)를 한국이 주도해야 한다. 한반도와 4강을 총체적으로 포괄하는 동북아 다자협력체를 확립하기 이전에 3자 형태의 소다자주의 협의체가 활성화될 경우 동북아 안보협력 구도 정착에 촉매 역할을 할 수 있다. 한국은 한·미·일, 한·중·일 등 3자간 공식·비공식 3자 대화를 활성화함으로써 한반도 문제와 관련하여 미·중관계, 중·일관계의 안정화를 도모해야 할 것이다.

## 미국의 동아태 전략 : 변화와 지속성

발간일 2005년 11월 17일

대표집필: 김성한(외교안보연구원)

### I. 두 가지 도전

이른바 ‘범세계적 반테러 전쟁’(GWOT: Global War on Terror)이 9·11이후 미국 외교안보정책의 최대 화두로 등장하면서 유럽이나 동아시아와 같은 특정 지역에 대한 미국 외교정책은 세인들의 관심으로부터 점차 멀어졌다. 테러가 어느 특정지역에서만 발생하는 현상이 아닌 이상, 더 나아가 대량살상무기(WMD)의 개발 및 확산 대상이 일정 지역에 한정되어있지 않은 이상, 미국의 대 유럽 정책이나 동아시아 정책이 존재할 필요가 없는 것으로까지 여겨졌다. 이를 증명이라도 하듯 부시 행정부는 2001년 1월 출범한 이후 지금까지 소위 ‘동아태전략 보고서’(EASR: East Asia Strategy Report)를 내놓지 않았다. 9·11 발생 1년 후인 2002년 9월 미 백악관이 범세계적 차원의 국가안보전략을 담은 ‘국가안보전략보고서’(NSS: National Security Strategy of the United States)를 발간했을 뿐이다.

냉전 종식이후 현재까지 미 국방부는 모두 네 차례의 동아태전략 보고서를 발간하였다. 냉전의 종료 시점인 1990년 4월에 발간된 제1차 동아시아전략 구상 보고서(EASI I), 1992년 7월의 제2차 동아시아전략구상 보고서(EASI II), 그리고 클린턴 행정부 시기 두 차례 발간한 동아시아전략보고서(EASR '95, EASR '98)가 그것이다. 냉전의 종식은

미국 외교의 관심을 유럽으로부터 아태 지역으로 전환시켰다는 점에서 전임 부시 행정부나 클린턴 행정부 모두 동아태전략에 관한 보고서를 낼 충분한 이유가 있었다. 그러나, 부시 행정부가 출범한 해에 터진 9·11 테러는 미국의 전략적 초점을 중동지역에 집중시켰다. 아프간 전쟁, 이라크 전쟁으로 이어지는 미국의 숨가쁜 ‘중동 일정’으로 인해 북한 핵문제마저도 적극적 대응이 어려울 정도였다.

부시 행정부가 2003년 11월부터 시작한 ‘범세계 방위태세 검토’(GPR: Global Defense Posture Review)란 것도 북한, 남아시아, 중앙아시아, 중동, 코카서스 산맥, 동아프리카, 카리브해 등 경제적으로 궁핍하고 테러의 온상이 되어 있거나 될 가능성이 큰 소위 ‘불안정 호’(arc of instability) 쪽으로 미군 주둔지를 변경하는 작업을 의미한다. 여러 지역들을 아우르는 초지역적·범세계적 개념이라고 할 수 있다. 불안정 호 내에서 발생하는 테러와 기타 위협에 신속하게 대응할 수 있는 체제를 만드는 작업이 GPR인 것이다.

그러나, 미국이 범세계적 반테러 전쟁에 4년 이상 정열을 쏟아 부는 동안 아시아의 중국은 무서운 속도로 뻗어나갔다. 미·중간의 반테러 및 반확산 협력체제가 작동하는 한 중국은 미국으로부터 인권문제나 기타 꺾끄러운 현안 문제가 제기될 가능성을 걱정할 필요가

없었다. 미국과 일본이 범세계적 차원에서 숨가쁜 반테러 공조체제를 지속하는 동안 중국은 지역적 차원에서 조용히 아시아를 쳤다. 고도경제성장을 통해 자신감을 축적한 중국은 아세안+1, 아세안+3, 중국·아세안 자유무역지대, 동북아 자유무역지대 등 '공세적'인 지역 협력외교 제안들을 쏟아냄과 동시에 군사력 현대화에 박차를 가했다.

바야흐로 미국의 고민이 시작되었다. 테러와 WMD 확산이라는 21세기적 안보위협과 중국으로 대표되는 잠재적 패권 도전 세력의 등장이라는 19세기적 안보위협에 동시에 대처하지 않을 수 없게 된 것이다. 중동이나 중앙아시아 지역 못지않게 동태지역 역시 에너지 부족, 인간 밀매, 환경악화, 해상수송로 불안정, 마약 거래 등 소위 '21세기적 안보위협'이 날로 심화되고 있는 상황이고, 동시에 중·일간의 치열한 역내 주도권 경쟁이라는 소위 '19세기적 안보위협'이 존재하고 있는 지역이다. 미국은 이렇듯 두 가지 도전에 직면하게 된 것이다. 알카에다 계열의 테러 조직들이 잔존하고 있는 동남아, WMD 확산의 위험을 안고 있는 북한, 그리고 현상타파적 역학구도를 지향하는 중국 등이 야기하는 전략적 도전을 체계적으로 극복할 수 있는 방안이 필요하게 되었다.

미 국방부는 2005년 7월 중국의 군사력이 대만뿐 아니라 아태지역 전체에 위협이 된다는 내용의 '중국 군사력 평가 보고서'(Annual Report to Congress: The Military Power of the People's Republic of China 2005)를 발간하였다. 또한 국방부는 예정(2005년 9월)보다 5개월가량 늦은 2006년 2월경 '4개년 방

위전략 보고서'(QDR: Quadrennial Defense Review)를 발간할 계획이다. 2002년 9월 NSS, 2005년 7월 중국 군사력 평가 보고서, 2006년 2월 QDR이 발표되면 2006년 상반기 중으로 미 국방부는 EASR 출간을 검토할 가능성이 있다. 2003년 11월에 시작된 GPR이 서서히 마무리 단계에 접어들어 따라 유럽, 중앙아시아, 동태지역 등 지역 외교안보전략의 윤곽이 서서히 드러나고 있기 때문이다.

본 보고서는 2006년판 동태전략보고서(EASR '06)의 내용을 전망해 보고 이를 한국적 시각에서 평가해 보는데 목적이 있다. EASR '06이 출간되지 않더라도 QDR이후 미국의 동태전략의 내용을 전망해 보는 것은 미국의 전략적 방향을 이해하고 이에 따른 한국외교의 좌표를 설정하는 데 유용할 수 있다. 따라서, 집권 2기를 맞이한 부시 행정부의 대외전략 기조가 그 전 시기와 비교했을 때 어떠한 지속성과 변화를 겪고 있는지 살펴보고 동태전략의 내용을 주제별로 살펴볼 것이다.

■ 이른바 '범세계적 반테러 전쟁'(GWOT: Global War on Terror)이 9·11이후 미국 외교안보정책의 최대 화두로 등장하면서 유럽이나 동아시아와 같은 특정 지역에 대한 미국 외교정책은 세인들의 관심으로부터 점차 멀어졌으며, 미국이 반테러 전쟁에 4년 이상 정력을 쏟아 부은 동안 중국의 외교적 부상도 눈에 띄게 나타났다.

■ 미국은 결국 테러와 WMD 확산이라는 21세기적 안보위협과 중국이라는 잠재적 패권 도전세력의 등장이라는 19세기적 안보위협에 동시에 대처하지 않을 수 없게 되었으며, 향후 미국의 동태전략은

이러한 ‘두 가지 도전’에 대응하기 위한 방법들을 담게 될 것이다.

## II. 부시 행정부의 대외정책 기조와 동아시아지역

### 1. 반테러·반확산·선제공격론

미 백악관이 2002년 9월 20일 발표한 NSS는 테러 및 WMD 위협 제거를 국가안보정책의 최우선 목표로 설정하고, 필요시 단독행동 및 선제공격(preemptive strike) 불사, 그리고 이를 위한 반테러 국제연대 및 동맹 강화의 필요성을 역설하는 공세적인 안보전략을 제시하였다. 선제공격론은 곧 ‘부시 독트린’으로 불리었다. 부시 행정부가 출범 직후부터 ‘미국적 국제주의’(American internationalism)를 내세우며 미사일방어(MD) 추진, 교토 기후변화협약 비준 거부 등을 행함으로써 국제사회의 비판을 야기하였음에도 불구하고, NSS는 보다 강화된 형태의 ‘매우 미국적인 국제주의’(distinctly American internationalism)를 표방하였다. 이는 곧 미국이 향후 더욱 적극적으로 미국 중심적 국제질서를 창출해 나가겠다는 의지의 표출이었다. 특히 NSS는 법치주의, 권력분산, 언론 및 종교의 자유, 평등권, 여성권, 종교적/종족적 관용, 사유재산권 보호 등과 같은 가치를 가장 미국적인 가치인 동시에 보편적 가치로 규정하고, 이를 포괄하는 인간의 존엄성 추구를 미국 국가안보전략의 출발점으로 설정했다는 점에서 미국이 주도하는 반테러 전쟁의 도덕적 정당성을 천명하였다.

#### 1) 테러 척결 및 반테러 연대 및 동맹

#### 강화

NSS는 미 안보전략의 최우선 순위를 테러 척결에 두고, 미국 및 우방국에 대한 공격을 사전 방지하기 위한 군사력 유지, 동맹 강화, 국가안보기구 개혁 등을 강조하였다. 동시에, 테러조직을 분쇄하고 이들에 대한 지원을 차단하며, 국제연대를 통해 대테러 군사 및 경제적 지원을 확보해 나간다는 점을 지적하고 있다.

NSS에서 미국은 러시아 및 중국과의 대테러 연대를 강화해 나갈 것이나, 이들 국가의 WMD 비확산 노력의 부족을 관계발전의 걸림돌로 지적, 동반자관계 정립의 한계를 시사하였다. 그리고, 유럽의 NATO, 아시아의 미·호주, 미·일, 한·미동맹 강화 필요성을 지적하였다. NATO의 전략적 중요성은 여전히 남아있으므로 회원국을 확대해 나가고 합동작전과 전투능력을 강화할 필요가 있다는 것이며, 아시아 지역에서는 호주와의 동맹 강화를 통한 지역안정을 강조함으로써 9·11 이후 반테러전쟁의 수행과정에서 나타난 호주의 전략적 중요성을 평가하였다. 특히, NSS는 아시아 지역에서의 일본의 안보역할 확대가 중요하며, 한미동맹관계 역시 장기적 관점에서 지역안정에 기여하도록 추진해 나가야 한다고 강조함으로써 북한의 위협 소멸이후 미일동맹과 한미동맹을 ‘지역동맹’(regional alliance)의 형태로 유지해 갈 것임을 시사하였다.

#### 2) WMD 반확산 노력 경주

NSS는 이라크와 북한 등 소위 ‘불량국가’(rogue states)에 의한 WMD 개발 및 공격 가능성에 대비하고, 이들 불량국가가 후원하는 테러집단에 의한

WMD 위협 방지 필요성을 역설하였다. 이라크는 생화학무기는 물론 핵무기 획득까지 시도하고 있고, 북한도 지난 10년간 전세계 탄도미사일 주공급원으로 WMD 개발을 지속하고 있다는 점이 지적되었다. 불량국가 및 테러집단의 WMD 획득을 저지하기 위해 기존의 다자간 비확산(non-proliferation) 체제(예: NPT, MTCR, CWC, BWC)를 강화하는 한편; 적극적인 반확산(counter-proliferation) 노력을 통해 위협이 가해지기 전에 위협요인을 제거하고; WMD 피해 발생시 효과적인 사후대응관리 등을 포함하는 포괄적인 대 WMD 전략을 추구한다는 것이다.

### 3) 선제공격 독트린

NSS는 냉전시대의 억지(deterrence) 및 봉쇄(containment) 전략과 같은 피동적인 방법으로는 새로운 안보위협에 대처할 수 없으므로 선제공격(preemptive strike)의 불가피성을 역설하였다. 냉전시대 미소간의 억지전략은 상대방으로부터의 보복으로 인해 공멸을 초래할 것이라는 전제 하에 상대방에 대한 공격을 자제하는 '합리성'에 바탕을 두고 있으나, 합리성을 부인하는 테러집단이나 합리성을 보장할 수 없는 '실패한 국가'(failed states)의 경우 새로운 대응방안이 필요한 상황이라는 것이다. NSS에서 규정한 선제공격의 범위는 국제법상 '정당한 행위'로 인정되어 왔던 "임박한 적의 공격 직면 시 사전 공격"에서 "대미 위협을 저지하기 위해 임박한 공격 증거가 없더라도 공격"할 수 있다는 '예방적 전쟁'(preventive war)까지 포함한다. 적국 군대의 공격 기동 등 가시적이고 임박한 공격 징후 시; 불량국가와 테러

조직 등이 WMD를 사전경고 없이 사용할 가능성이 높은 경우; 그리고, 위협 점증에 따라 적극적이고 예방적인 조치가 필요한 경우 등이 NSS에 명시되었다.

NSS는 선제공격이 필요할 경우라도 신중하게 취해져야 하며 정보수집 강화, 동맹국과의 협력, 군사개혁 등이 뒷받침되어야 한다고 강조하였으나, '남용' 가능성에 대한 국제사회의 우려를 증대시켰다. 테러단체가 테러 의사를 표명한 경우는 '임박한 위협'으로 간주하여 정당성 확보가 가능하나, 불량국가에 적용할 경우에는 선제공격의 목적이 불량국의 무장해제인지 체제전복인지에 대한 구분이 모호하며, 체제전복을 추구할 경우 국제정세의 불안을 야기함으로써 무장해제에 비해 정당성 확보가 곤란하다는 문제점이 있고, 특히 예방적 체제전복을 시도할 경우에는 불량국의 WMD 사용 욕구를 자극할 우려가 상존한다.

## 2. 자유의 확산

### 1) 신보수주의 균열?

신보수주의 언론인으로 간주되는 워싱턴포스트 칼럼니스트 찰스 크라우테머(Charles Krauthammer)는 냉전종식 직후인 1990년 겨울 외교전문지 Foreign Affairs에 "단극적 순간"(Unipolar Moment)라는 글을 기고하여 냉전종식으로 인해 미소양극체제가 소멸하고 미국 중심의 단극체제의 도래가 도래할 것임을 예견하였다.<sup>1)</sup> 그로부터 12년 후인 2002년 겨울 크라우테머는 외교전문지 The National Interest에 그의 논지를 확

1) Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment," Foreign Affairs, Winter 1990-91, pp.23-33.



대하여 “단극적 순간이 바야흐로 단극적 시대(unipolar era)로 접어들었다”고 선언하였다.<sup>2)</sup> 그리고는 9·11이후 단극적 질서를 통한 국제체제의 안정, 즉 신보수주의 외교정책의 필요성을 설파하였다. 뒤이어 2003년 3월 부시 행정부의 이라크 침공이 감행되었다.

이라크 전쟁이 손쉽게 끝나 민주주의 확산을 통한 중동질서의 대변환이 가능하리라던 부시 행정부의 희망은 이라크 내 저항세력의 반격이 치열해지면서 점차 실망으로 바뀌어 갔다. 이라크 전쟁이 어려운 형국으로 빠져드는 가운데 신보수주의 정치경제학자로 분류되었던 프란시스 후쿠야마(Francis Fukuyama) 존스홉킨스대 교수가 반기를 들었다. 중동의 민주주의 확산 필요성에 동조하여 신보수주의 정치경제학자로 간주되었던 후쿠야마 교수는 2004년 여름 외교전문지 *The National Interest*에 신보수주의자의 이라크 전쟁 옹호론을 정면으로 비판하면서 이론논쟁을 촉발시켰다.<sup>3)</sup> 그는 이라크 전쟁이 미국의 법치주의를 흔들었고 이라크에 민주주의를 안겨주지도 못했다고 지적했다.<sup>4)</sup>

2) Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment Revisited," *The National Interest*, Winter 2002/03, pp.5-17.

3) Francis Fukuyama, "The Neoconservative Moment," *The National Interest*, Summer 2004, pp.57-68.

4) 신보수주의는 미국외교사에 있어서 일시적인 이탈 현상으로서 신보수주의의 소멸을 통해 곧 정상적인 상태로 복귀할 것 이라는 주장으로는 Stefan Halper and Jonathan Clarke, *America Alone: The Neoconservatives and The Global Order* (Cambridge: Cambridge Univ Press, 2004) 참조. 미국의 신보수주의 외교가 국제질서를 심각하게 훼손하였고, 특히 미사일 방어(MD) 체제에 대한 ‘맹신’이 또 다른 위협을 야기하고 있다는 주장으로는 Craig R. Eisendrath and Melvin A. Goodman, *Bush League Diplomacy: How The Neoconservatives Are Putting The World At Risk* (Amherst: Prometheus

후쿠야마 교수는 “크라우테머는 자유에 대해 범세계적 치명적 위협을 가할 수 있는 실존적 적대세력(existential enemy)이 존재하는 곳, 즉 전략적 필요성(strategic necessity)이 존재하는 곳에 만 피와 자금을 투입해야 한다고 주장했는데... 과연 이라크의 후세인 정권이 범세계적 차원에서 우리의 자유를 치명적으로 위협하는 세력이었는가?”라는 질문을 던짐으로써 신보수주의가 ‘과도한 현실주의’(excessive realism)에 빠져있다고 비판하였다. 그는 또 “(민주주의가 꽃필 수 있는) 가능성(possibility)과 (실제로 꽃피우는) 유망성(likelihood)은 다르다”라고 하면서 “문화적 요인을 완전히 무시한 채 민주주의가 어디서든 가능하다고 주장하는 신보수주의자들은 ‘과도한 이상주의’(excessive idealism)에 빠져있다”고 혹평하였다.

크라우테머 칼럼니스트가 반격에 나섰다. 2004년 가을 *The National Interest* 기고를 통해<sup>5)</sup> 크라우테머는 “9·11은 우리에게 역사가 아직 종언을 고하지 않았음을 보여주었으며, 과거보다 훨씬 더 광적이고 치명적이며 억지하기 힘든 적들과 대면하는 실존적 투쟁의 단계로 접어들게 만들었다”고 강변하였다. 동시에 그는 “국제관계의 역학구도를 무시하고 국가이익 개념을 등한시하는 순진한 이상주의나 권력관계를 뛰어 넘어 비전을 제시하지 못하는 순수한 현실주의 둘 다 모두 적절치 않다”고 단언했다.

그리고는 “무조건적인 개입보다는

Books, 2004) 참조.

5) Charles Krauthammer, "In Defense of Democratic Realism," *The National Interest*, Fall 2004, pp.15-25.

초점 있는 개입이 필요하다. 자유가 위협받는 곳에 다 개입하는 것이 아니라 자유가 꼭 필요한 곳(자유를 심었을 때 실존적 적대세력과의 싸움에서 승리하는 데 결정적인 변수가 될 수 있는 전략적 필요성이 존재하는 곳; 예: 이라크)에 자유가 위협받고 있을 때 개입하는 것이다"라고 함으로써 후쿠야마 교수의 '과도한 현실주의' 주장에 대한 반론을 제기하였다. 이러한 점에서 그는 로버트 케이건(Robert Kagan)이나 빌 크리스톨(Bill Kristol)처럼 범세계적 민주주의 확대를 주장하는 '민주적 범세계주의'(democratic globalism) 학파와 달리 전략적 필요성이 존재하는 곳에 민주주의를 심는 데 초점을 맞추는 '민주적 현실주의'(democratic realism) 학파로 명명함으로써 여타 신보수주의자들과 자신을 구분하는 선을 그었다.

후쿠야마 교수와 크라우테머 칼럼니스트간의 논쟁은 신보수주의 진영, 더 나아가 신보수주의 외교이념의 균열조짐으로 비쳐졌다. 균열 여부를 판단하기에 앞서 한 가지 분명한 것은 신보수주의가 이라크 사태를 계기로 건전한 내부 토론의 기회를 갖게 된 것이다. 부시 2기 행정부 출범과 더불어 신보수주의자들이 신보수주의 외교이념 자체의 변화를 꾀할지 아니면 콘텐츠(contents)는 그대로 둔 채 다자주의의 중요성을 강조하거나 동맹국들과 협의하는 모습을 보여주는 등 스타일(style)상의 변화로도모할 지에 관해 관심이 모아졌다.

## 2) 변환외교 예고

집권 2기에 들어서면서 부시 대통령은 신보수주의 콘텐츠에 있어 큰 변화를 꾀하지 않았다. 미국 부시 행정부의

대외정책 기조는 9/11이후 반테러 및 반확산에 초점이 맞춰져 있었으나, 집권 2기에 들어와 자유의 확산 및 민주주의 증진이 외교정책의 핵심 기조로서 강조되었다. 이라크 전쟁에 대한 국내외적 비판에 직면해 온 부시대통령은 (표1)에 서처럼 집권2기 취임사에서 '자유'(freedom, liberty)라는 단어를 무려 49회 사용함으로써 이라크 전쟁이 자유를 확산시키기 위한 전쟁이었음을 강조하였다. 동시에 그는 향후 미국 외교의 핵심 목표가 민주주의 확산을 통한 평화의 실현임을 명확히 함으로써, 북한, 남아시아, 중앙아시아, 중동, 코카서스, 동아프리카, 카리브해 등 경제적으로 궁핍하고 테러의 온상이 되어 있거나 될 가능성이 큰 지역, 소위 '불안정 호'(arc of instability)의 정치체제를 바꾸지 않고서는 반테러 전쟁에서 승리할 수 없다는 주장기적 전략의 속내를 드러냈다.

라이스 국무장관은 상원 인준청문회에서 "이 중요한 역사적 순간에 미국 외교는 세 가지 과제를 안고 있다. 첫째는 공동의 가치와 법치에 바탕을 둔 국제체제를 건설하기 위해 '민주주의 공동체'(community of democracies)를 단결시키는 일이고, 둘째는 자유세계의 공동 안보를 위협하는 세력에 맞서 싸우기 위해 민주주의 공동체를 강화하고 테러의 자양분인 '절망'(hopelessness)을 줄여나가는 일이며, 셋째는 자유와 민주주의를 전 세계에 확산시키는 것으로서 이것이 바로 부시 대통령이 세계를 향해 내건 사명이요 미국외교의 가장 큰 임무다"라고 강조함으로써 '자유'의 확산이 미 대외정책의 핵심 기조임을 선언하였다. 따라서, 부시 2기 행정부 출범이후 미국 외교는 기존의 반테러와

반확산 정책기조를 유지해 나가되 테러 및 확산과 직간접적으로 연결되는 비민 주정권의 '행태'(behavior)를 바뀌어나가는

'변환 외교'(transformational diplomacy)의 추진을 예고하고 있다.

(표1): 역대 미 대통령의 취임사 언어 분포

	Freedom Liberty	Democracy	Peace	Security Defense	Enemy Adversary	Evil	Communism	Terror	Tyranny Oppression	Human Rights	Diplomacy	Total
George Washington 1789-1797	6 0	0 0	0 0	1 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	7 0
Harry S. Truman 1945-1953 (D)	30	9	17	13	1	0	7	0	2	0	0	79
Dwight D. Eisenhower 1953-1961 (D)	32 17	0 0	12 11	8 3	1 0	0 2	0 2	0 0	1 1	0 0	0 0	54 36
John F. Kennedy 1961-1963 (D)	10	0	5	2	3	0	1	2	3	1	0	27
Lyndon B. Johnson 1963-1969 (D)	10	1	0	0	3	0	0	0	1	0	0	15
Richard Nixon 1969-1974 (R)	4 4	0 0	14 19	2 2	2 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	1 0	23 25
James Carter 1977-1981 (D)	7	1	2	0	2	0	0	0	0	3	0	15
Ronald Reagan 1981-1989 (R)	14 19	0 3	2 7	1 7	0 3	0 0	0 0	2 0	0 1	0 0	0 0	22 37
George Bush 1989-1993 (R)	16	5	4	2	0	0	0	0	0	0	0	27
Bill Clinton 1993-2001 (D)	5 7	4 5	2 1	0 3	1 1	0 0	2 0	0 2	0 1	0 0	1 0	15 20
George W. Bush 2001-2008 (R)	6 49	2 1	2 2	1 5	1 3	0 1	0 1	0 0	0 10	0 1	0 1	12 74
Total	236	31	100	50	21	3	13	6	20	5	3	

(표1)에서 보는 바와 같이 역사적으로 제2차 세계대전(트루만 대통령), 냉전의 시작(아이젠하워 대통령), 냉전종식의 계기(레이건 대통령)와 같은 중대한 시점에 등장한 대통령들은 취임사에서 늘 '자유'를 강조했었고, 실제로 이들은 자유진영의 대표로서 공세적인 반공 외교를 전개하였다. 데탕트를 주도한 닉슨 대통령의 경우 '평화'(peace)라는 단어를 가장 많이 사용했으며, 인권외교의 표상이었던 카터 대통령은 역대 대통령들이 좀처럼 사용하지 않는 '인권'(human rights)이란 단어를 세 차례나 언급하였다. 이렇듯 대통령의 취임사 언어와 향후 정책과는 어느 정도 상관관계가 있다고 볼 때 부시 2기 행정부의 외교는 기존의 반테러·반확산 기조에 자유

의 확산이 더해지면서 공세적 성격을 유지할 것이다. 다만, 수행 방식에 있어서 동맹국과의 협의와 국제사회의 지지를 유도하는 스타일의 변화를 보여줄 것이다. 문제는 이러한 기조가 동아태지역에 어떻게 투영되느냐다.

### 3. 동아태전략의 변화와 지속성

냉전 종식 이후 현재까지 발간된 미 국방부의 보고서를 (표2)에서와 같이 서로 대비해 보면 동아태전략의 지속성과 변화를 읽을 수 있다. 먼저, 대외정책의 기조는 봉쇄(containment)에서 개입(engagement)으로 변화되어 왔다. 1990년 8월 2일 부시 대통령의 연설을 계기로 미국의 범세계적 차원의 봉쇄정책은 역

사의 뒤안길로 사라졌다.<sup>6)</sup> 미국은 이제 자신의 이해관계에 따라 '지역별 선택적 개입'(regional selective engagement)을 하는 방향으로 변화한 것이다. 그러나 클린턴 민주당 행정부는 과거 공산주의 진영에 있던 나라들 중에서 체제변환을 겪지 않은 나라들을 국제사회의 책임 있는 일원으로 끌어내는 작업, 그리고 민주주의적 가치를 범세계적으로 확산

시키는 작업을 동시에 추구하는 대외정책 기조를 표명하였다. 그러나, 2001년 9·11 이후 미국의 대외정책 기조는 역시 반테러 및 반확산에 초점이 맞춰지게 되었으며, 자유의 확산이 부시 2기 행정부의 새로운 정책기조로 등장하였다.

(표2): 미 국방부 동아태전략 보고서 내용 변천

	EASI I('90)	EASI II('92)	EASR('95)	EASR('98)	EASR('06)?
대외정책 기조	미국의 리더십 + 다자협력 (봉쇄전략 종식)	지역별 선택적 개입(서유럽→아태지역)	개입과 확대	포괄적 개입	반테러·반확산·자유의 확산
동맹정책	재조정 (병력축소)	동맹의 유지 확대(zone of peace 확대)	미일동맹 한미동맹 유지	'97.9 미일방위협력지침 개정으로 동맹강화 초석	반테러 동맹체제 구축 (미일동맹 강화, 미일호 3각협력)
대 중국정책	안정적 미중관계 유지	중국의 핵·미사일 확산 관련 정책 '우려'	중국의 군사현대화는 초기 단계/장기목표 불분명(우려 표현 삭제)	대 중국 '포괄적 관여' (미중 군사교류 증대)	협력+경쟁 (천방위 견제 메커니즘 확충)
지역 주둔 및 협력	'90-'92 15,200명 감축	'92.12까지 필리핀에서 철수 완료	당분간 10병력 주둔 유지/전진배치전략 ARF 동북아 다자안보협의체	10만병력 주둔 재확인/지역협력 등을 통한 포괄안보위협 대처	동맹 우선/지역주의·다자주의는 보완적 기제로 활용
한반도	'90-'92 주한미군 7,000명 철수	북핵문제로 추가감축(6,500명) 연기	한반도 억지/북한의 위협 잔존	통일이후에도 한국 주둔 희망	'04-'08 주한미군 12,500명 감축/대 북한 '변화외교'
기타	부시 대통령 '90.8.2 연설(범세계 봉쇄전략에서 지역별 접근으로 전환)	'93.3 제1차 북핵위기 시작	'97.2 백악관 NSS 발표	'98.2 중국 방위백서 발간	중국군사력평가 보고서('05.7)/QDR('06.2)

6) Remarks by President George H.W. Bush at the Aspen Institute Symposium in Aspen, Colorado, August 2, 1990. 그는 "이제 평화를 보장하기 위한 방위전략과 군사구조는 과거와 달라야 한다"고 선언하였다.

동아태지역에서의 동맹정책 역시 1995년 EASR이 발표되기 전까지 미국은 그다지 적극적이지 않았다. 동맹국과 우방국의 수를 늘림으로써 이른바 ‘평화지대’(zone of peace)를 확대해 나간다는 것이 EASI의 내용이었으나, EASR이 나오면서 미일동맹을 동아태 안보전략의 중심축으로 삼겠다는 의지가 표명되었다. 이점에 있어서 현 부시 행정부는 클린턴 행정부보다 훨씬 적극적이며, 남북관계와 한중관계로 인해 중국과 대립각을 세우기 힘든 한국보다는 호주를 아태지역의 핵심 동맹 파트너로 끌어들이며-호-일 삼각동맹체제로 가려는 조짐을 보여주고 있다.<sup>7)</sup>

대 중국정책 역시 탈냉전 직후 부시 행정부의 대 중국 ‘우려’가 클린턴 행정부의 전략적 동반자(strategic partnership) 관계 설정을 통해 미중관계가 협력관계로 나아갈 수 있는 발판을 마련하였다. 부시 1기 행정부 역시 9·11이후 미중 반테러·반확산 협력기조를 유지해 왔으나, 2기에 들어와 국방부를 중심으로 대 중국 ‘경계’의 목소리가 높아지고 있다.

지역 주둔 정책에 있어서 현 부시 행정부는 탈냉전 직후의 부시 행정부와 유사한 점을 보여주고 있다. 전 부시 행정부는 1990-1992년 동안 동아태지역에서 15,250명을 감축하였으나 클린턴 행정부는 10만 병력의 ‘당분간’(for the foreseeable future) 동결을 약속했었다. 그러나, 현 부시 행정부에 들어와 새로운 군사안보 패러다임이 등장하고 이에 따른 GPR이 진행되면서 주한 미군을 비롯하여 병력 감축의 방향으로 나아가고 있다. 한편 동아태지역협력에 관해서는

7) 이에 관해선 후술한다.

부시 1기 행정부의 경우 거의 관심이 없었으나, 미국의 일방주의에 대한 대외적 반발이 거세지자 부시 2기 행정부는 APEC이나 ARF 등 역내 협력기구 활동 참여에 대해 관심을 표명하기 시작했다.

한반도 정책은 전 부시 행정부와 현 부시 행정부의 정책이 대조적이다. 전임 부시 행정부의 경우 1993년 3월 제1차 북핵위기 발발로 EASI II의 주한미군 감축 계획을 연기하였다. 반면 현 부시 행정부는 2002년 10월 제2차 북핵위기 발발에도 불구하고 주한미군 감축을 단행하였다. 그리고, EASR '98이 담았던 동아태전략 비전의 하나가 ‘한반도 통일 이후 주한미군 주둔 지속’이었다. 부시 2기 행정부가 EASR을 발간한다면 이 내용이 포함될 가능성이 커 보이나, 1996년 미호 안보공동선언(일명 시드니 선언)이나 1997년 미일 신안보공동선언과 같은 형태의 한미동맹 비전 선언이 조기에 나올 것 같지는 않다.<sup>8)</sup>

■ 부시 2기 행정부의 외교는 기존의 반테러·반확산 기조에 자유의 확산이 더해지면서 공세적 성격을 유지할 것이나, 수행방식에 있어서 동맹국과의 협의 및 국제사회의 지지를 유도하는 등 ‘스타일’의 변화를 보여줄 것이다.

■ 냉전 종식 후 역대 미 행정부는 동맹정책, 대 중국정책, 지역 주둔 및 협력정책, 그리고 한반도 정책에 있어서 지속성과 변화를 보여주었으며, 부시 2기 행정부의 동아태전략은 반테러 동맹체제 구축, 대 중국 협력과 경쟁 병행, 지역

8) 2005년 10월 21일 개최된 제37차 한미 안보협의회의(SCM)에서 양국은 안보정책구상(SPI)을 통해 한미동맹의 비전에 관한 연구를 2006년도에도 지속해 나가기로 합의하였다. 이른바 한미동맹 신안보공동선언을 ‘조기’에 행하기 위한 구체적 비전이 아직 도출되지 않은 상태인 것이다.

및 다자주의의 보완적 활용, 한미동맹 재조정 및 대 북한 '변환외교' 등의 내용을 담을 것이다.

### III. 동맹체제 강화 및 재조정

#### 1. 신동맹체제 구체화

##### 1) 포괄적 위협 대처

미 부시 행정부는 반테러 반확산 정책의 효과적인 추진을 위해 테러 및 WMD 확산 가능성이 높은 지역으로 해외 주둔 미군 재배치를 진행시키고 있다. 이는 서유럽 중심의 전통적 동맹체제로부터 동유럽, 중앙아시아, 중동지역을 중심으로 한 새로운 동맹체제로의 변화를 의미한다. 향후 중·동유럽에 집중적으로 배치될 것으로 알려진 미군기지는 주둔 미군기지과 같은 대규모 영구기지가 아니라 소규모의 작전기지를 여러 곳에 두어 기동성을 제고하는 (물 위에 떠 있는) 'lily-pad(수련잎)'과 같은 성격을 지닐 것으로 보인다. 미국은 중·동유럽으로부터 발칸지역 및 흑해연안에 이르는 '초승달'(crescent) 지역에 미군을 주둔시킴으로써 독일·프랑스·러시아 등과 같은 전통적 강대국들 간의 세력균형을 도모함과 더불어 중동 및 중앙아시아로부터 야기되는 비전통적 안보위협(테러, 마약, 무기 및 인간밀매 등)에 동시에 대처하는 전략을 추진하고 있다.

동아태지역에서도 미국은 그동안 21세기형 '포괄안보'(comprehensive security) 위협에 대한 대응책을 강구해 왔으나, 중국이 빠른 속도로 부상하면서 역내 영향력이 급속도 확대되어 나가자 19세기형 '전통안보'(traditional security) 위협에 대처해야 할 필요성을 동시에

느끼게 되었다. 부시 행정부 1기에는 주로 미중간의 반테러 반확산 협조체제에 초점을 맞추었으나, 미 국방부를 중심으로 "중국이 미중 협조 분위기를 역이용하여 투명성이 결여된 군사력 증강에 박차를 가하고 있다"는 주장이 제기되면서 동아태전략 전반을 재검토하는 작업에 착수하게 된 것으로 보인다.

##### 2) 전진배치를 통한 신속대응력 강화

국가안보전략 차원에서 진행 중인 미군 재배치는 효율적 군 운용을 통해 아태지역의 안보질서를 유지해 나가겠다는 일관된 의지를 확인시켜 주는 것이므로 부시 행정부는 예측 불가능한 안보위협에 유연하게 대처하기 위해 전진배치를 통한 신속대응력 강화를 추진해 나갈 것이다. 한반도에서는 주한미군 병력을 통폐합, 한강이남 2개 허브기지의 재배치를 추진해 나갈 것이며, 주일미군의 경우 오키나와 미군기지 이전 및 축소를 검토하고, 해군, 해병대 항공부대 간 통합 운용 및 육군사령부의 일본 이전 등을 추진할 것이다. 태평양 사령부는 괌에 공격형 핵잠수함 3척을 배치한 데 이어 폭격기 및 무인정찰기 등을 투입할 예정이고, 하와이에는 스트라이커 여단 및 C-17 수송기를 공동 배치함으로써 유사시 신속대응능력 제고를 추진할 것으로 전망된다. 알래스카에도 동북아 접근성을 고려, 스트라이커와 C-17 수송기를 배치할 것으로 보인다.

##### 3) 양-다자 네트워크 확립

미 부시 행정부는 상호이익에 바탕을 두고 통합된 전략을 추구하는 전통적인 동맹체제보다는 여러 동맹국들과 협력체제를 유지하면서 북핵, 테러, 인

도적 사태 발생 시 신속 대응하는 신동맹체제를 구체화해 나가는 데 역점을 둘 것이다. 미국은 현재 일본을 제외하고는 한국, 호주, 싱가포르, 필리핀 등 안보 파트너들을 망라해서 필요에 따라 협조를 이끌어내는 체제로 가고 있다. 미국과 호주는 2005년 5월 4일 외무장관 회담시 역내 비확산 등 안보문제를 다루기 위한 미·일·호 간 장관급 안보대화 추진을 시사하였다. 펠론 미 태평양 사령관은 2005년 3월 8일 미 상원 군사위 주관 청문회에서 동남아 지역에서는 항구적 기지가 아닌 소규모 지원 병력이 주둔하는 협력적 안보지역(CSL), 전진작전기지(FOS) 등의 운영을 통해 역내 국가들과의 안보협력 강화를 도모하고, 호주와는 군사협력의 일환으로 호주 내 연합합동군사훈련센터 설치를 추진할 것임을 증언하였다.<sup>9)</sup>

미국과 싱가포르는 2005년 7월 13일 워싱턴에서 양국간 방위안보 분야의 전략적 협력관계 강화를 내용으로 하는

‘전략안보협력 기본협정’을 체결하였으며, 본 협정에 미 주도의 대테러전에 대한 싱가포르의 전폭적 지지로 조성된 양국간 안보협력 공감대를 명문화하면서도 역내 제국의 우려를 의식하여 실질적 군사협력 제고방안은 포함하지 않았다. 이는 향후 미국이 동남아 지역의 대테러전 전진기지로서 싱가포르와의 안보협력을 발전시켜 나가되 (말레이시아의 반발을 우려) 급격한 군사협력 확대는 자제해 나갈 것임을 시사하였다. 미 부시 행정부는 미일동맹과 한미동맹이 신동맹체제의 견고한 받침대 역할을 해주길 바라고 있으나 중국과 전략적 경쟁관계에 있는 일본과, 중국과의 전략적 화해를 도모하는 한국 간에 일정한 인식의 간극이 존재하므로 신동맹체제의 청사진을 명확히 드러내지 않는 가운데 역내 포괄안보 위협 대처와 대 중국 견제 기능을 강화해 나갈 것으로 보인다.

## 2. 미일동맹의 세계화

### 1) 미·일 안보협력관계의 연계성 및 통합성 제고

이미 일본을 ‘범세계적 동반자’(global partner)라고 호칭하고 있는 부시 행정부는 미일동맹의 ‘세계화’를 구체화하기 위해 명시적 또는 묵시적으로 전략적 공동목표를 설정해가고 있다.<sup>10)</sup> 양국의 전략적 공동이익은 (1) 아태지역에서

9) 미측은 2004년 2월 제7차 한미 미래한미동맹(FOTA) 회의에서 해외주둔 미군기지를 1) 화력 투사중추기지(PPH); 2) 주요작전기지(MOB); 3) 전진작전기지(FOS); 4) 협력안보지역(CSL) 등 네 가지로 나눠 운영하는 방안을 소개하였다. PPH는 힘을 투자할 수 있는 능력을 가진 기지로서 미 본토와 하와이·괌·알래스카 등이 이 범주에 해당된다. MOB는 영구적인 주둔시설과 병력 그리고 첨단지휘통제시설이 존재하는 곳으로 이 범주 속에 일본과 한국의 미군기지가 고려될 수 있다. FOS는 투입부대의 교체가 이루어지는 곳으로 코소보나 마케도니아가 이에 해당되며 장차 독일의 미군기지가 축소되면 이 범주에 포함될 수 있다. CSL은 호주처럼 병력이 주둔하지 않고 훈련 시에만 주둔하는 곳이다. 그러나, 이는 어디까지나 검토 중인 사안이고, GPR 협의가 진행되어가는 과정에서 변경될 소지는 충분히 있다. 우리가 유의해야 할 것은 상기 기지분류가 동맹의 중요성에 따른 분류가 아니라 기지의 제반 여건과 특성에 따른 것이라는 점이다. 김성한, “新군사안보 패러다임과 해외주둔 미군 재배치 전략,” (외교안보연구원 정책연구 시리즈 2004-9), pp.35-6.

10) Christopher R. Hill, Assistant Secretary for East Asian and Pacific Affairs, Testimony Before the House Committee on International Relations, Subcommittee on Asia and the Pacific (May 26, 2005). 크리스토퍼 힐 동아태담당 차관보는 중국이 미국의 범세계적 동반자가 되길 바란다고 하고, (이미 범세계적 동반자인) 일본과는 범세계적 동반자 확대 방안을 논의할 필요가 있다고 강조했다.

의 미군 전진배치 전략 유지, (2) 분쟁 예방, 평화유지, 평화창출 활동의 효과적 수행을 위한 UN 개혁, (3) 일본의 집단안보(collective security) 수행능력 획득, (4) 대 중국 관여 및 견제, (5) 한반도 비핵화, (6) 아태지역주의(Asia-Pacific regionalism)에 입각한 지역협력 도모 등이 될 것이다.<sup>11)</sup>

미일 양국은 수정된 방위협력지침을 바탕으로 안보협력을 확대해 나갈 것이며, 1981년도에 합의한 대로 시설사용 및 훈련실시 등에 있어서의 연계성과 통합성을 강화하고 양국 군대의 역할을 보다 명확히 하는데 초점을 맞출 것이다. 동시에 9.11 테러사태를 계기로 중요성이 재확인된 국제테러 및 초국가적 범죄문제 등 포괄안보 위협에 공동 대처해 나가는 방향으로 안보협력의 우선순위를 둘 것이다. 부시행정부 관계자들은 미일양국이 동맹관계이면서도 일본으로의 미국의 방위기술 이전이 제한된 점을 지적하고 있으므로 양국이 함께 군사기술을 공유할 수 있도록 MD 협력을 계기로 양국 방위산업체간의 전략적 제휴가 시도될 것으로 보인다. 2005년 10월 29일 미일 2+2 회담에서 양국은 미 육군 1군단의 일본 이전, 오키나와 주둔 기지의 재조정, 미 해병대 7천명 판이전, MD 협력 구체화, 동아시아 재난 협력 등 GPR의 구체적 이행계획에 합의함으로써 안보협력관계가 보다 구체

11) 이외에도 전세계 개발원조액의 40%를 차지하는 미일양국은 2005년 3월 라이스 국무장관이 제안한 '전략적 개발동맹'(Strategic Development Alliance)에 따라 개발 원조를 전략적 차원에서 체계화하는 노력을 배가할 것으로 보인다. Evans J.R. Revere, Acting Assistant Secretary for East Asian and Pacific Affairs, "The Bush Administration Second-Term Foreign Policy Toward East Asia," Remarks to CSIS Conference, Washington, D.C. May 17, 2005.

화·공고화하는 모습을 보여주었다.

## 2) 정보협력 강화

향후 미일 양국이 반테러전쟁, 평화유지 및 평화창출 활동 등에 관해 협력을 강화해 나갈 경우 반드시 정보협력(intelligence cooperation)이 전제되어야 하므로 미국은 중장기적으로 이 분야의 협력 및 정보능력 통합을 강화해 나갈 것이다. 양국의 정보능력에 상당한 격차가 있는 것은 사실이므로 점차 정보협력을 NATO 수준으로까지 제고시키는 것을 목표로 할 것이다.

일본은 자신의 정보능력이 강화될 경우 정책입안이나 위기관리 등에 보탬이 될 것으로 생각하고 있고, 미국은 일본이 전세계에 직·간접 경제투자를 해오고 있는 나라이므로 미국의 정보력을 보완해 줄 수 있을 것으로 기대하고 있다. 미국은 일본의 독자적 정보능력 보유를 환영한다는 측면에서 일본의 정보위성 개발 및 활용을 지원할 것으로 보이며, 일본은 정보력 강화를 위한 관련 법규 정비에 들어감과 동시에 내각의 정보활동에 대한 의회의 감시(oversight) 능력을 강화하는데도 힘을 쏟을 것이다.

## 3. 한미동맹의 재조정

### 1) 전략적 유연성/작계 5029 문제 조정

한미양국은 2004년 6월 10일 정상회담을 통해 한미동맹에 대한 국내외 우려를 상당부분 불식시켰으나, '전략적 유연성' 문제와 '작계 5029' 문제가 추가적 협의를 필요한 문제로 대두되었다. 미국은 새로운 동아태전략의 핵심 내용 중의 하나가 바로 전략적 유연성이라고



생각하고 있으므로 이 문제의 적극적 해결을 도모할 것이다. 미국은 한국의 특수한 입장을 이해하면서도 전략적 유연성 개념이 새로운 미 군사전략 패러다임의 핵심이라는 점에 대해 한국의 이해를 촉구할 것이며, 그 결과 한미양국은 “사전협의를 전제로 한 전략적 유연성 인정”이라는 방식으로 문제 해결을 도모할 것으로 보인다.

‘작전계획 5029’ 문제와 관련해 2005년 6월 한미 국방장관회담에서 양국이 이를 ‘개념계획’ 차원에서 접근하기로 합의하였으나, 미국은 향후 이를 보다 구체화하기 위한 노력을 기울일 것으로 전망된다. 미국은 북한 급변사태 시 북한 내 WMD 관련 시설의 통제를 ‘WMD 비확산’이라는 사활적 국익이 걸린 문제로 인식하고 있다. 미국은 한국이 동 문제를 전·평시 ‘주권’ 또는 ‘지휘권’ 문제로 보기 보다는 효율적인 북한 내 질서유지 및 WMD 물질·시설 통제를 위한 한미간 ‘역할분담’ 차원의 문제로 접근할 것이다.

## 2) 미일동맹과의 연계성 강화 노력

최근 한일관계의 냉각으로 인해 한·미·일 ‘유사동맹’(quasi-alliance)을 미국이 생각하는 한·미·일 삼각동맹으로 발전시켜 나가는 작업이 중대한 도전에 직면하게 되었다.<sup>12)</sup> 따라서, 부

12) 빅터 차(Victor Cha) 미국 NSC 아시아 담당 보좌관은 그의 저서 *Alignment Despite Antagonism: The United States-Korea-Japan Security Triangle* (Stanford: Stanford Univ Press, 1999)에서 유사동맹(quasi alliance) 모델을 제시했으며, 유사동맹을 “(미국이라는) 동맹국을 공유하고 있음에도 불구하고 (한일) 상호간에는 동맹을 맺고 있지 않은 두 나라 사이의 관계”로 정의하고, 한미일이 한일간의 안보협력을 강화해 나가는 가운데 유사동맹체제를 삼각동맹체제로 발전시켜 나가야 한다고 주장했다.

시 행정부는 미일동맹과 한미동맹의 연계성을 높이기 위해 삼국간 협력체제를 보다 강조해 나갈 것이다. 그러나, 미일동맹과 한미동맹을 무리하게 통합하려 할 경우 군 지휘체계 등과 관련하여 문제가 생길 수 있고, 한미동맹이 미일동맹에 ‘종속’되는 듯한 모습으로 나타날 경우 한국 내 반미감정이 고조될 가능성이 있으므로 부시 행정부는 지휘체계 조정문제(예: 동북아 사령부 설치)에 관해선 신중한 접근법을 취할 것으로 보인다.<sup>13)</sup>

주한미군(USFK)과 주일미군(USFJ)간 지위 조정문제도 최근 들어 주한미군 쪽에 ‘작전사령부’로서의 무게를 두는 입장이 워싱턴에서 힘을 얻고 있다. 한반도의 특수성, 군사적 효율성 등을 고려할 때 연합사·미군사·유엔사 등을 통합 관장하는 현 주한미군 체제의 변화 가능성은 낮다. 병력구조와 관련해서도 부시 행정부는 이라크전 경험 등을 토대로 적정 규모의 지상군이 계속 필요하다는 점을 인식하였으므로 2008년까지 감축되는 주한미군 12,500명 외 추가 감축은 단행하지 않을 것으로 전망된다.

13) 로버트 듀자릭(Robert Dujarric) 미 허드슨 연구소 연구원은 한미동맹과 미일동맹 간의 연계성을 강화하기 위해서는 한일관계가 개선되어야 하나, 고이즈미 총리의 야스쿠니 신사 참배, 역사왜곡 등으로 인해 한일관계가 악화되어 결과적으로 일본이 미국의 이익을 손상시키는 결과를 초래했다고 평가했다. 그밖에도 듀자릭은 부시 행정부의 ‘근거 없는’(지상군 감축이 왜 전투력 저하를 가져오지 않는지 증명하지 못하는) 지상군 감축, 한국정부의 동북아 균형자론, 한일관계 악화 등으로 인해 미국의 아시아 동맹질서에 균열이 초래되었다고 주장했다. Robert Dujarric, "U.S. Military Presence and Northeast Asian Regional Stability: Comparative Perspective between U.S.-Japan Alliance and U.S.-Korea Alliance and the Future of the Alliances," *Korea Observer*, Vol.36, No.3, Autumn 2005, pp.445-463.

#### 4. 미호동맹의 강화 및 미-호-일 전략 대화 출범

미국에게 호주는 반테러 전쟁을 수행해 나가는데 있어서 가장 신뢰할 수 있는 동반자 중의 하나다. 제2차 세계대전, 한국전, 베트남전, 걸프전, 이라크전 등에서 호주는 늘 미국과 함께 했다. 미국의 라이스 국무장관은 2005년 5월 4일 호주의 알렉산더 다우너(Alexander Downer) 외무장관과의 회담에서 "반테러전쟁 수행 및 민주주의와 번영의 확산에 있어서 호주보다 더 나은 우방은 없다"라고 강조하였으며 미-호주 양국 간의 전략대화를 강화해 나가기로 하였다. 반테러 전쟁이 1-2년 내에 끝날 사안이 아닌 이상 미국의 입장에서 호주의 중요성을 간과할 수 없다. 특히 아태지역의 지역주의와 다자주의를 실현해 나가는 과정에서 미국이 '동아시아 지역주의'(East Asian regionalism)가 아닌 '아태지역주의'(Asia Pacific regionalism)를 강조하는 배경에는 호주를 비롯하여 뉴질랜드, 캐나다와 같은 영미계 국가들과의 관계가 작용하고 있으며, 이들 국가 중에서 미국의 반테러전쟁에 가장 협조적인 나라는 호주이다.

이러한 배경 하에서 미국은 미호동맹과 미일동맹을 한데 합쳐 미-호-일 3자 전략대화(trilateral strategic dialogue)를 추진해 나가고 있다. 2005년 5월 미호 외무장관 회담에서 이미 미호 양국은 일본과 3자 전략대화를 출범시키기로 합의했다고 발표한 바 있다. '확대된 쌍무주의'(expanded bilateralism)로 표현되는 미-호-일 삼각관계는 지역안보 질서 구축과 관련하여 3단계 비전에 바탕을 두고 있다. 1단계는 미국중심의 쌍

무적 동맹이 작동되는 단계, 2단계는 쌍무적 동맹과 더불어 3각 안보틀(trilateral security framework)이 병행 추진되어 포용적(inclusive) 지역안보 질서가 모색되는 단계, 3단계는 이러한 안보질서가 성숙되어 견고한 지역안보공동체(security community)가 등장하는 단계이다.<sup>14)</sup> 다시 말해 미-호-일 삼각 전략 대화는 2단계에 해당한다고 할 수 있으나, 중국은 이를 자신에 대한 포위망 구축의 일환으로 인식하는 경향이 강하다.<sup>15)</sup>

미국은 일본, 인도, 호주와 함께 중국의 영향력을 견제하려 한다. 미국-인도 관계는 과거 냉전시대 어떤 동맹국들과의 관계보다도 중요한 의미를 가진다. 최근 미국이 인도와 일본간의 전략적 파트너십 구축을 유도하고 있는 것도 같은 맥락이다. 일본과의 교역에 대한 중국인들의 거부감이 고조되고 있는 가운데 인도는 일본의 새로운 전략적 파트너로 부상하고 있다. 일본의 자본과 기술은 인도의 성장에 기여할 것이며, 이를 통해 아시아 지역의 힘의 균형을 잡을 수 있을 것이다.<sup>16)</sup> 호주 역시 중국의 세력이 확대됨에 따라 인도와의 관계 개선에 깊은 관심을 보이고 있으며, 인도네시아 역시 중국에 대한 경계심이

14) *Japan, U.S. and Australia: In Search of a New Strategic Framework in the Post-9-11 Era* (RIPS, 2005) 참조. 일본의 평화안전보장연구소(RIPS)는 미국의 아태안보연구센터(APCSS), 호주의 안보전문가들을 초청하여 미-호-일 전략대화의 발전 방향에 관한 워크숍을 개최한 후 본 보고서를 발간하였다.

15) Russell Mead, "Should Nukes Bloom in Asia?" *Los Angeles Times*, June 19, 2005.

16) 미국과 베트남의 관계도 주목할 필요가 있다. 양국은 2005년 수교 10주년을 기념하여 고위급 군사 회담을 가진데 이어 6월 21일에는 베트남 판반카이 총리가 미국을 방문하여 부시 대통령과 정상회담을 가졌다.

많은 나라다.

- 미 부시 행정부는 상호이익에 바탕을 두고 통합된 전략을 추구하는 전통적인 동맹체제보다는 여러 동맹국들과 협력체제를 유지하면서 북핵, 테러, 인도적 사태 발생 시 신속 대응하는 신동맹체제를 구체화해 나가는 데 역점을 둘 것이다.
- 일본을 ‘범세계적 동반자’(global partner)라고 호칭하고 있는 부시 행정부는 미일동맹의 ‘세계화’를 구체화하기 위해 명시적 또는 묵시적으로 전략적 공동목표를 설정해가고 있으며, 양국의 전략적 공동이익은 (1) 아태지역에서의 미군 전진배치 전략 유지, (2) 분쟁예방, 평화유지, 평화창출 활동의 효과적 수행을 위한 UN의 개혁, (3) 일본의 집단안보(collective security) 수행능력 획득, (4) 대중국 관여 및 견제, (5) 한반도 비핵화, (6) 아태지역주의(Asia-Pacific regionalism)에 입각한 지역협력 도모 등이다.
- 미국은 새로운 동아태전략의 핵심 내용 중의 하나가 바로 전략적 유연성이라고 생각하고 있으므로 이 문제의 적극적 해결을 도모할 것이며, 그 결과 한미양국은 “사전협의를 전제로 한 전략적 유연성 인정”이라는 방식으로 문제 해결을 도모할 것으로 보인다.
- 미국은 미-호주 동맹과 미일동맹을 전략적으로 연계하기 위한 미-호-일 3자 전략대화를 추진해 나가고 있으며, 인도와 일본과의 전략적 파트너십을 유도함으로써 일본, 호주, 인도 등과 함께 중국의 영향력 확대를 견제하려 한다.

#### IV. 미중관계 재정립

##### 1. 2005년 중국 군사력 평가 보고서

2005년 ‘중기국방검토계획’(QDR)의

예고편이라 할 수 있는 미 국방부의 ‘2005년 중국 군사력 평가 보고서’(Annual Report to Congress: The Military Power of the People’s Republic of China 2005)는 “중국의 군사력은 대만해협뿐만 아니라 동아시아, 나아가 미국에 대한 위협이다”라고 규정, 중국의 위협이 양안관계에 국한되는 것이 아니라 동아태 지역적 차원의 위협임을 강조하고 있다. 2005년 7월에 발간된 본 보고서가 의미를 가지는 이유는 부시 행정부 출범 이후 처음으로 중국의 군사력이 대만에게 위협이 되는 차원을 넘어 지역적 차원에서 위협이 된다는 점을 명시적으로 지적했기 때문이다.

동 보고서는 “인민해방군(PLA)은 대만 시나리오를 뛰어넘는 군사력을 창출하고 있으며, 중국의 중단거리 미사일은 지역타격능력을 보유하고 있다. . . 공중조기경보 및 통제, 공중급유능력 등은 중국으로 하여금 남중국해로의 확대작전(extended operation)을 가능케 해 줄 것이며, C4ISR(Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance, & Reconnaissance)이 진전됨에 따라 중국은 서태평양 지역에서 외국군대의 활동을 식별, 조준, 추적할 수 있는 능력을 갖추게 될 것이다”라고 하여 중국의 지역적 위협을 구체적으로 거명함으로써 미국의 대응책이 시급함을 암시하였다. 동 보고서는 또한 “중국은 현재 (1) 평화적 통합과 선의의 경쟁을 향한 길을 택할 것인가, (2) 영향력 확대를 위해 지배적 리더십을 추구할 것인가, (3) 중국 대내문제에 몰두할 것인가를 놓고 선택의 기로에 직면해 있으나, 아직 어떤 길을 갈 것인지 정하지 않았다.

그러나, 이는 중국의 군사 및 국가안보 전략가들의 통제 범위를 벗어나는 요인들로 인해 중국의 앞날이 결정될 수 있다"고 함으로써 미국으로서는 모든 가능성과 시나리오에 대비할 수밖에 없다는 점을 시사하였다. 동 보고서는 중국 지도자의 통제 범위를 벗어나는 요인들로 중국의 경제력과 정치적 영향력 확대에 의한 민족주의적 열기, 구조적 취약성과 비효율성으로 인한 경제성장 위축, 개방적이고 투명한 시장경제 도입 실패, 고성능 무기들을 확산시키는 군산복합체의 확대 등을 지적하였다.

## 2. 미국의 대중정책 및 동아태전략 '변화' 가능성

미 부시 행정부는 최근 중국이 동아시아정상회의(EAS), 아세안+1, 아세안+3, 동북아 자유무역지대 제안 등 동아시아 지역협력 외교를 강화해 나가면서 일본의 아성에 도전하고 있고, 중국의 군사력 현대화가 빠른 속도로 이루어지고 있는 점에 주목하면서 향후 대중정책을 협력과 경쟁의 '균형'을 도모하는 방향으로 재정립하기로 한 것으로 보인다. 미중간의 경제적 상호의존성이 심화되고 있음에도 불구하고 미 공화당의 대중 인식 속에는 중국을 '번영을 통해 팽창을 노리는 전체주의적 강대국가'로 보는 시각이 팽배해 있으며, 그 배경에는 중국 공산당 1당 독재체제의 지속, 경제력 급부상 및 대미 무역흑자 급증, 투명하지 못한 방위정책 추구, '반분열법' 통과 등이 있다.

라이스 국무장관은 2005년 1월 상원 인준청문회에서 "미국은 중국과 공통의 이익을 포용할 솔직하고 협력적이며 건

실적인 관계를 만들어가는 중"이라고 하면서도 "양국간에 가치관에 있어서 차이점이 있다"고 하여 미중관계를 평가하는 데 있어 유보적 자세를 견지하였다. 중국은 미국과의 안정적인 관계 속에 경제발전을 바라고 있으므로 미국 공화당 행정부를 자극하는 행동을 하진 않을 것이나, 공화당 내에 깊숙이 자리 잡고 있는 중국에 대한 부정적 인식은 중국의 '협조'가 기대에 미치지 못할 경우 갈등국면으로 발전할 수 있는 여지가 크다. 부시 행정부로서는 향후 동아태지역의 경제협력과 안보협력을 발전시켜 나가는 가운데 21세기형 포괄안보 위협에 대처하는 방향으로 전략적 청사진을 그려가면서도 실제로는 눈에 드러나지 않게 대 중국 견제를 공고화하는 방향으로 전략을 펴야 하는 과제를 안게 되었다.<sup>17)</sup>

### 1) 미·중·일 新삼각관계 등장

9.11 이후 부각되는 동북아 정세의 특징은 미·중간에 반테러·반확산 협력이 지속되는 가운데 미·일 동맹이 강화되는 양상을 보여주고 있다는 점이다. 이로 인해 미·중 및 미·일 관계에 있어서

17) 헨리 키신저 전 미국 국무장관은 중국이 자신의 패권적 지위를 획득하기 위해 군사력에 의존할 가능성은 낮다고 평가한다. 그는 중국의 지도자들이 비스마르크 퇴임이후의 독일 지도자들보다 훨씬 더 조심스럽고 용의주도하며 (패권보다는) 우위(advantages)를 축적해 가기위한 섬세한 접근법을 취한다고 본다. 키신저에 따르면, 서양의 체스 게임은 이기거나 지거나 둘 중 하나이므로 '절대적 우위'(absolute advantage)를 확보하기 위한 게임이나, 중국의 바둑은 자신의 선택의 폭을 확대하고 상대방의 선택의 폭을 줄여나가는 것으로서 '상대적 우위'(relative advantage)를 확보하기 위한 게임이다. 따라서, 바둑, 즉 중국의 목적은 승리(victory)라기 보다는 집요한 전략적 전진(persistent strategic progress)인 것이다. Henry A. Kissinger, "America's Assignment," Newsweek, November 8, 2004.

는 협력 지향적 쌍무주의가 자리를 잡아가고 있으나 중·일간에는 역내 영향력 확대를 놓고 상호 불신이 심화되는 대립지향적 쌍무주의를 보여주고 있다. 2004년 12월 발표된 일본의 '신(新)방위 계획대강'에 대해 중국이 거세게 반발하였으며, 양국간 해묵은 갈등 요인인 야스쿠니 신사 참배 및 영유권 분쟁과 더불어 최근 일본 해역에 대한 중국 잠수함의 활동이 드러남으로써 중·일 관계는 더욱 냉각되었다.

이는 과거 클린턴 행정부가 미·일 동맹을 현상 유지하는 가운데 중국과는 '전략적 동반자' 관계를 설정하여 중·일 관계의 균형을 잡아 주는 역할을 했던 기존의 미·중·일 삼각관계와는 달리 미국이 중국과 반테러·반확산 협력 체제를 유지해 가면서도 미·일 동맹을 강화하여 범세계적 안보 위협에 대처하고 동시에 중·장기적으로 중국의 전략적 도전에 대비해 가는 새로운 형태의 미·중·일 삼각관계의 등장을 의미한다. 이러한 미·중·일 신(新)삼각관계는 중·일간의 강한 불신으로 인해 삼각관계의 구조적 불안정성이 심화될 수 있는 위험성을 내포하고 있으며, 미국이 중국 및 일본과의 관계를 원만히 관리해 가는 가운데 동북아의 안정을 위해 보다 적극적인 균형자의 역할을 수행해야 할 필요성을 제기할 것이다.

미국이 미·중·일 삼각관계의 틀 내에서 '적절한 역할'을 수행하지 못할 경우, 아시아 지역의 양분 현상이 지속·심화될 가능성을 배제할 수 없다. 미 동아태 전략은 미일동맹의 틀 내에서 일본의 군사적 역할 확대에 중점을 두고 있어 '미·일 대 여타 동아시아 국가들'로 구분되는 동아시아의 '지역적 양분'(region

al divide)을 부추길 가능성이 크다고 할 수 있다.<sup>18)</sup>

## 2) 대 중국 견제 네트워크 구축

부시 행정부는 '하나의 중국' 원칙에 입각하여 기존의 협력 기조를 유지하고 경제적 상호의존을 확대해 나갈 것이나, 중국이 대만을 위협하지 않도록 대만 방위에 힘쓰고 중국의 군사적 확대를 저지하기 위한 네트워크를 구축하는데 주력할 것으로 보인다. 2000년 선거과정에서 부시 대통령은 "중국은 전략적 경쟁자(strategic competitor)이지 전략적 동반자(strategic partner)가 아니다"라고 선언하고, "대통령에 당선되면 본토미사일방어체제(NMD)는 물론 아시아 우방들과 전역미사일방어체제(TMD)를 구축하여 중국의 군사적 공세를 억제할 것"이라고 강조한 바 있다.

2001년 1월 취임직후 파월 국무장관은 "미국이 하나의 중국정책을 지지하나 중국이 대만에 대해 무력을 사용할 경우 대만 편에 설 것이다"라고 강조함으로써 기본적으로 기존의 대중정책 기조를 유지할 것임을 천명하였으나, 동시에 "중국은 미국의 적은 아니나 그러한 상태를 유지해 나가는 것이 바로 미국의 도전"이라고 함으로써 중국의 행동 여하에 따라 미·중관계가 적대관계가 될 수도 있다는 점을 시사하였다. 부시 행정부 2기에 들어와 쥘릭 국무부 부장관은 2005년 9월 21일 미중관계 국가위원회(National Committee on U.S.-China Relations) 연설을 통해 국제사회 내 중국의 역할에 관한 구체적인 주문을 하였다. 그는 일단 "오늘의 중국은 1940년대의 소련과는 다르다"고 전제하고,

18) Alan Romberg(미 Stimson Center 연구원)과의 인터뷰(2005.7.7).

군사부문에 있어서의 투명성 제고, 북핵 문제에 대한 건설적 역할을 확대, 그리고 중국 내 민주화 필요성 등을 역설함으로써 중국이 미국 주도의 국제체제 범주 속에서 국제사회에 대한 기여를 확대하도록 촉구하였다.<sup>19)</sup> 이러한 점들을 종합해 볼 때 북핵문제 해결에 대한 중국의 '결정적인' 기여가 인정되지 않는 한, 향후 미국의 대중정책은 2000년 선거시점부터 2001년 9/11 사태 이전까지의 대중정책 기조가 다시 강조되는 경향을 보일 것이다.

결국, 미 부시 행정부는 중국과의 장기적 전략이해의 충돌 가능성을 염두에 두고 중국을 좌(중아시아 미군 주둔 확대), 우(미일동맹 강화, 한미동맹 재조정), 아래(베트남·인도와의 협력 강화, 동남아 테러대응체제 확립)로부터 견제해 나갈 것이다. 이러한 맥락에서 미국의 차기 '중기국방검토계획(QDR)'은 (1) 본토방위, (2) 세계적 차원의 대테러전, (3) 안정적 지역안보 구도(중국 부상 견제) 등 3개 핵심목표에 관한 실현방안이 주종을 이룰 것으로 보인다.<sup>20)</sup>

19) Robert B. Zoellick, Deputy Secretary of State, "Wither China: From Membership to Responsibility?" Remarks to National Committee on U.S.-China Relations, New York City, September 21, 2005 참조. 특히, 쥘릭 부장관은 "아시아에서 중국은 이미 보다 큰 역할을 하고 있다. 미국은 아시아 지역에서의 중국의 이익을 존중하며 다자외교의 유용성을 인정한다. 그러나, 중국이 힘의 우위(preponderance of power)를 추구한다면 미국의 고민은 증가하게 될 것이다"라고 함으로써 미국이 받아들일 수 있는 한계선 내에서의 중국의 행동 변화를 촉구하였다.

20) 카네기 국제평화재단(Carnegie Endowment for International Peace)이 최근 180여명의 외교안보 전문가들을 대상으로 한 비공식 설문조사에서 네 가지 질문, 즉 "향후 5년간 미국의 동맹국, 우방국, 또는 미국의 입장을 지지해 줄 수 있는 나라는?" "향후 20년간 미국의 동맹국, 우방국, 또는 미국의 입장을 지지해 줄 수 있는 나라는?" "향후 5년간 미국의 적대국, 경쟁국, 혹은 도전국이 될 수 있는

■ 미 국방부의 '2005년 중국 군사력 평가 보고서'(Annual Report to Congress: The Military Power of the People's Republic of China 2005)는 "중국의 군사력은 대만해협뿐만 아니라 동아시아, 나아가 미국에 대한 위협이다"라고 규정, 부시 행정부 출범이후 처음으로 중국의 위협이 양안관계에 국한되는 것이 아니라 동아태 지역적 차원의 위협임을 강조하였다.

■ 미 부시 행정부는 중국과의 경제 및 반테러 협력을 지속해 나가면서도 장기적 전략이해의 충돌 가능성을 염두에 두고 중국을 좌(중아시아 미군 주둔 확대), 우(미일동맹 강화, 한미동맹 재조정), 아래(베트남·인도와의 협력 강화, 동남아 테러대응체제 확립)로부터 견제해 나갈 것이다.

## V. 북핵 해결을 위한 변환외교

### 1. 6자회담을 통한 북핵 해법 모색

부시 행정부는 당분간 6자회담을 통한 북핵문제 해결에 최선을 다할 것이며, 6자회담 틀 내에서 북미접촉을 활성화하면서 (4차 6자회담에서 나타났듯이) "미국 때문에 북핵문제가 풀리지 않는다"라는 비난을 듣지 않도록 신중한 접근을 해 나갈 것이다. 이라크 전후 재건 작업이 순조롭지 못한 상황에서 북한이 핵실험이나 핵물질 해외 이전과 같은 인내의 '한계선'을 넘지만 않는다면 북

나라는?" "향후 20년간 미국의 적대국, 경쟁국, 혹은 도전국이 될 수 있는 나라는?" 모두에서 중국이 부동의 1위를 차지하였다. 중국은 미국에게 우방국이자 경쟁국으로 인식되고 있는 것이다. David Rothkopf, *Running the World* (New York: Public Affairs, 2004), pp.448-456.

핵문제를 제한적으로 ‘관리’해 나가겠다는 판단을 한 것으로 보이며, 미 국방부를 중심으로 한 대북 강경파들도 외교적 노력을 충분히 소진해야 강경 정책의 명분을 확보할 수 있다는 판단 아래 6자회담을 통한 접근법을 일단 받아들인 것으로 보인다.

「아미티지 보고서」가 주장하듯 “한층 강화된 외교적 해결책이 실패하게 된 원인이 북한에게 있다”라는 공감대가 북한을 제외한 관련 당사국들 사이에 형성되어야만 압박정책을 실행에 옮기기 위한 연대(coalition) 형성이 가능해 진다.<sup>21)</sup> 부시 1기 행정부는 9/11 이후 NSS나 핵태세 검토 보고서(NPR: Nuclear Posture Review)을 통해 선제공격 독트린이 마치 부시가 처음으로 주장한 새로운 독트린인 것처럼 대내외에 천명함으로써 북핵문제 해결을 위해 부시 행정부가 선제공격을 심각하게 고려하고 있다는 인상을 야기함과 동시에 북한 핵개발의 원인이 미국이 대북 적대정책 때문이라는 북한의 ‘선전전’에 역이용 당하는 결과를 초래했다는 점에서 ‘매파식 관여’(hawk engagement) 정책이 제대로 작동되지 않았다.

부시 행정부는 제4차 6자회담에서 쟁점이 되었던 ‘평화적 핵 이용’ 문제에 관해 미국은 이를 원천적으로 봉쇄하는 것이 아니라 “북한이 NPT에 복귀하고 사찰에 성실히 응하는 모습을 보일 때 평화적 핵 이용 문제(경수로 제공문제)를 논의할 수 있다”는 입장을 견지할

21) 빅터 차(Victor Cha) NSC 아시아 담당 보좌관이 2002년 5-6월호 「Foreign Affairs」 기고문 “Korea’s Place in the Axis”에서 주장한 ‘매파식 관여’(hawk engagement) 정책의 핵심은 “관여(engagement)는 (후후 상대방이 관여를 거부하거나 악용할 경우) 응징(punitive action)을 위한 토대”라는 믿음에 기초한 정책이라는 점이다.

것이며, 북한이 핵을 포기할 경우 미국은 안전보장, 경제원조, 제재해제, 북미관계 정상화 등으로 이어지는 ‘과감한 접근’(bold approach)을 할 준비가 되어 있다는 점을 집중적으로 부각시켜 미국 쪽으로 비난이 가해지는 분위기를 차단할 것이다. 이란 핵문제가 ‘악화’될 가능성이 커지고 있는 상황에서 부시 행정부는 북핵문제의 ‘동시 악화’를 막기 위해 “북한의 요구가 지나치다”는 공감대가 국제사회에 확산되기 전까지 6자회담 틀을 고수할 것이다.

## 2. 변환외교를 통한 대북 압박

라이스 국무장관이 ‘변환외교’의 필요성을 직접 언급했고, 힐 차관보 역시 북핵문제와 별도로 북한 인권문제를 다뤄나갈 것임을 수차례 언급하였으므로 향후 미 행정부 차원의 북한 인권문제 제기가 본격화될 것으로 보인다.<sup>22)</sup> 미 의회의 ‘북한인권법’ 제정 이후 미 행정부의 세부예산 요구가 이뤄지지 않아 현재 동법의 실질적 집행이 다소 지연되고 있는 상황이나 북핵문제가 어느 정도 매듭이 지어지면 인권법 시행이 본격화될 것이다.

부시 행정부는 북핵문제에 관해 ‘말대 말’ 합의가 이루어지더라도 ‘행동 대

22) 힐(Chris Hill) 차관보(전 주한대사)는 2004년 10월 25일 민화협 초청 연설에서 “북핵문제와 더불어 북한의 인권문제도 다뤄나가야 한다. 인권문제는 미국만의 문제나 지역적 문제가 아닌 바로 국제적 문제(international affair)다. 북한이 핵을 포기하는 것도 중요하지만 그와 더불어 자신의 국민들을 국제규범에 따라 대하는 것 또한 매우 중요하다. . . 미국이 관심을 갖는 것은 북한 정권을 구성하고 있는 사람을 바꾸려고 하는 것이 아니라 행태(behavior)의 변화를 도모하는 것이다.”고 함으로써 북핵문제와 인권문제를 직접적으로 연계하지는 않더라도 인권문제에 대한 지속적 관심을 기울여 나갈 것이라는 점을 강력히 시사하였다.

행동'이 구체화되기 위해선 인권문제를 거론하는 변환외교가 필요하다고 생각하고 있으므로 핵문제와 인권문제 간 '사실상'의 연계가 이루어질 것이다. 마이클 그린 미 NSC 아시아 담당 선임보좌관은 "미국의 대북정책은 정권교체(regime change)가 아닌 정권변환(regime transformation)이며, 정권변환이란 북한 정권에 위협을 가하는 것이 아니라 북한 정권의 행동을 (합리적인 방향으로) 변화시키는 것"이라고 구체적으로 정의를 내린 바 있다.

북핵문제 해결 모색 과정에서 북한은 핵문제에 초점을 맞추지 않고 한반도 평화체제 구축과 같은 광범위한 문제로의 '이슈 확대'를 시도하여 핵문제에 대한 초점을 흐리고 주한미군의 지위문제에 영향을 주는 상황을 야기할 가능성이 있다. 부시 행정부는 이러한 상황을 방지하기 위해 가급적 평화체제 논의를 뒤로 미룰 것이며, 이를 위한 방편의 하나로 북한 인권문제를 이슈화할 가능성이 있다.

- 이란 핵문제 '악화' 가능성에 대비해야 하는 부시 행정부는 북핵문제와의 '동시 악화'를 막기 위해 "북한의 요구가 지나치다"는 공감대가 국제사회에 확산되기 전까지 6자회담 틀을 고수할 것이다.
- 부시 행정부는 북핵문제 해결 모색 과정에서 북한이 핵문제에 초점을 맞추지 않고 한반도 평화체제 구축과 같은 광범위한 문제로의 '이슈 확대'를 시도하여 핵문제에 대한 초점을 흐리고 주한미군의 지위문제에 영향을 주는 상황을 방지하기 위해 가급적 평화체제 논의를 뒤로 미룰 것이며, 동시에 북한 인권문제를 이슈화할 가능성이 있다.

## VI. 다자주의 · 지역주의를 통한 보완

부시 행정부는 소위 '포괄안보위협'(comprehensive security threats)을 중시하면서도 이를 동맹이라는 기제를 통해서 대처할 것인지 아니면 지역적 안보 협력을 통해서 해결해 나갈 것인지에 대한 뚜렷한 입장을 보여주지 못했다. 부시 행정부는 최근까지 제3의 형태인 '자발적 연합'(coalition of the willing) 쪽에 더 관심이 많아 보였다. 전통적인 각도에서 군사적 위협으로만 정의되었던 안보(security) 개념이 "인간 개개인 차원에 가해지는 위협", 즉 인권침해, 환경과괴, 마약거래, 난민발생, 경제적 고통 등 비전통적 안보까지 포괄하는 개념으로 확대된 것은 군비축소와 같은 이슈뿐만 아니라 인권, 민주주의, 환경 보호, 사회안정 등이 바탕이 되어야 진정한 평화가 가능하다는 인식에서 출발한다. 부시 행정부 역시 이러한 인식을 공유하나 이를 구현하는 방법론에 있어서 국제기구나 지역협력기구를 등한시 해왔다.

부시 2기 행정부가 시작되면서부터 거센 비판이 가해지기 시작했다. 부시 행정부 내에 아시아를 "19세기의 유럽과 비슷하다"고 보는 시각이 만연해 있다는 것이다. '힘의 균형유지'라는 냉전 시대의 틀을 유지해오던 미국의 아시아 정책이 최근에는 오히려 19세기 독일의 비스마르크식 외교정책을 닮아가고 있다. 즉, 다자간 기구는 미국의 힘을 충분히 발휘하는데 방해가 된다는 인식 아래 군사적 수단에 의존하는 양자간 안보협약에 치중하고 있다는 것이다.<sup>23)</sup>

23) Eric Heginbotham and Christopher P. Twomey, "America's Bismarckian Asia Policy," *Current*



이러한 비판은 주로 부시 1기 행정부에  
 게 가해진 비판이라고 할 수 있으며, 부  
 시 2기 행정부는 이러한 비판을 받아들  
 여 변화된 모습을 보일 가능성이 있다.  
 2005년 1월 18-19일 상원 인준청문회  
 에서 라이스 국무장관은 “자유를 존중하  
 는 국제질서 속에서 세력 균형을 창출  
 하고 자유를 증진시키기 위해 미국의  
 외교력을 사용해야 한다”면서 “이제는  
 외교를 해야 할 때”(The time for diplo  
 macy is now)라고 말했다. 이어 “동맹  
 과 다자제도(multilateral institutions)는  
 자유를 사랑하는 나라들의 힘을 강화시  
 킬 것”이라고 강조하였다.

역내 안보현안들이 포괄적 성격을  
 띠어감에 따라 미국 혼자 혹은 동맹체  
 제만으로 이를 다루기에는 복잡한 장애  
 요인들이 존재하므로 미국은 역내 다자  
 협력기구에 대해 보다 전향적인 모습을  
 보여줌으로써 중국의 공세적 다자 및  
 지역주의 외교를 차단하고 미국의 역내  
 주도권의 유지 확대를 도모할 것으로  
 보인다. 그간 역내 다자협력 논의에 대  
 해 부정적 시각을 보여 왔던 부시 행정  
 부 외교안보팀 관계자들은 최근 들어  
 북핵 6자회담의 다자안보협력기구 격상  
 가능성을 언급하는 등 다자협의체에 대  
 한 긍정적 신호를 보내기 시작했다.

라이스 국무장관과 힐 동아태차관보  
 는 북핵문제가 순조롭게 해결된 이후에  
 는 6자회담을 역내 안보현안을 다루는  
 다자안보협력기구로 격상시킬 수 있다  
 는 의견을 개진하였다. 존스홉킨스 국제  
 대학원(SAIS)의 후쿠야마 교수는 역내  
 군비경쟁 방지 및 신뢰구축을 위해  
 한·미·일·중·러 간 5자 협의체 결  
 성을 주장하고, 이를 ASEAN 등 역내

협의체와 연계하여 의제를 확대해 나가  
 는 방안을 제의한 바 있다.<sup>24)</sup> 부시 행정  
 부는 기존의 쌍무적 동맹체제에 바탕을  
 두면서 다자적 안보협력 및 지역협력을  
 위한 노력을 보완적 차원에서 병행할  
 것이나, ‘동아시아 지역주의’가 아닌 ‘아  
 태지역주의’에 바탕을 둔 지역주의 외교  
 에 초점을 맞출 것으로 전망된다.

- 역내 안보현안들이 포괄적 성격을 띠어  
 감에 따라 미국 혼자 혹은 동맹체제만으  
 로 이를 다루기에는 복잡한 장애요인들  
 이 존재하므로 미국은 역내 다자협력기  
 구에 대해 보다 전향적인 모습을 보여줌  
 으로써 중국의 공세적 다자 및 지역주의  
 외교를 차단하고 미국의 역내 주도권의  
 유지 확대를 도모할 것으로 보인다.
- 부시 행정부는 기존의 쌍무적 동맹체제  
 에 바탕을 두면서 다자적 안보협력 및  
 지역협력을 위한 노력을 보완적 차원  
 에서 병행할 것이나, ‘동아시아 지역주의’  
 가 아닌 ‘아태지역주의’에 바탕을 둔 지  
 역주의 외교에 초점을 맞출 것으로 전망  
 된다.

## VII. 결론 및 고려사항

부시 행정부는 범세계적 차원에서  
 기존의 반테러, 반확산 기조를 유지해  
 간다는 점에서 ‘지속성’을 보여줄 것이  
 다. 동시에 미국은 북한, 남아시아, 중앙  
 아시아, 중동, 코카서스 지역, 동아프리  
 카 등지에서 테러 및 확산과 연결되는  
 비민주정권의 행태를 바뀌어나가는 변환  
 외교(transformational diplomacy)를 적

24) Francis Fukuyama, “Changing Alliance in the 21st Century: Global Perspective,” Keynote Address, SAIS-IImin Conference on Northeast Asian Security Order, December 6-7, 2004, Washington, D.C.

극화 한다는 점에서 '변화'를 보여주려 할 것이다. '대서양 협력기조 복원'이라는 대 유럽 정책, '새로운 미국적 질서와 가치의 확대'로 표현되는 대 중동 및 중앙아시아 정책과 달리 동아태지역에서 부시 행정부는 '경제 및 안보협력을 통한 번영과 평화의 달성'이라는 비전을 강조할 것이다. 이러한 비전 실현을 위한 최대 변수는 미중관계일 수밖에 없으며, 미국은 경제적 측면에서 협력을 계속해 나가는 '지속성'을 보여줄 것이다. 반면, 중국의 불투명한 군사력 증강에 주목하여 미일동맹 강화·한미동맹 재조정·동아태(동아시아 + 태평양) 지역협력 활성화 등을 통해 대 중국 '견제'(constraint) 네트워크를 구축해 나간다는 점에서 '변화'를 추구할 것이다.

## 1. 한미간 전략적 조정과 비전 정립

### 1) 전략적 간극 조정

이러한 미국의 동아태전략은 한국에게 몇 가지 전략적 도전을 제기함과 동시에 전략적 간극 조정을 위한 노력을 요구한다. 첫째, 미중관계가 협력보다 견제 쪽에 초점이 두어질 경우 한중관계를 고려하지 않을 수 없는 우리로서는 상당히 어려운 입장에 놓이게 될 것이다. 따라서, 우리는 전략적 중심축을 한미동맹에 두면서, 동시에 미국으로 하여금 대 중국 견제보다는 중·일간의 전략적 균형을 유지하는 역할을 하는 것이 미국을 비롯한 역내 국가들의 입장을 골고루 충족시키는 전략임을 강조해 나가야 할 것이다.

둘째, 이러한 전략적 간극 조정을 위한 전제조건은 한미간의 신뢰이다. 한국

이 모호한 '중간자'의 위치가 아닌 미국의 신뢰할 수 있는 동맹국으로 인식되어야 한다. 따라서 한미간 신뢰에 영향을 미치는 주한미군의 전략적 유연성 문제는 조속히 해결할 필요가 있다.

셋째, 미국의 동아태전략은 우리로 하여금 지역주의 정책에 있어서 중국이 선호하는 '동아시아 지역주의'와 미국이 선호하는 '아태지역주의' 중 택일을 요구한다. 우리의 입장에서는 동북아 국가들간의 소지역협력을 주도해 나가면서 한중협력관계를 손상시키지 않는 동시에 범지역적으로는 동아시아 국가들만의 '동아시아 지역주의'보다는 캐나다, 호주, 뉴질랜드와 같은 태평양 국가들을 포함한 '아태지역주의'에 동참하고 기여하는 것이 중국과 미국 모두를 충족시키는 전략이 될 것이다.

## 2) 동맹의 비전 정립

미국의 동아태전략 속에 나타난 강대국간의 경쟁구도에서 보듯이 북한 변수가 사라진다고 해서 한국의 안보 고민이 사라지는 것은 아니다. 중·일간의 지역패권경쟁 가능성은 북한의 위협보다 더 큰 고민을 한국에게 안겨줄 지 모른다. 북한지역의 재건을 위해 엄청난 재원을 쏟아 붓게 될 통일한국은 상당 기간 동안(통일독일의 경우를 감안했을 때 20년 이상) 중국과 일본에 대한 국력의 격차가 확대되는 상황을 감수해야 할 것이다. 이러한 상대적 힘의 격차가 심화되는 상황 속에서 외부의 간섭 없이 통일과정에 매진하기 위해서는 '지역적안정자'(regional stabilizer)의 역할을 하는 미국이 한반도에서 '퇴각'하지 않도록 한미간에 강한 연대의 끈을 유지해 나가야 한다.

결국 세계·지역·한반도 차원으로 나눠볼 때, 한국은 세계적 차원에서 테러, 재난구조, 인간안보 등의 문제에 관해 주로 미국을 돕는 역할을 할 수 있다. 동북아 차원에서 미국은 중일관계의 균형을 잡아주는 역할을 함으로써 한국의 생존권을 보장하고, 한국은 미국의 리더십과 안정자 역할을 인정하는 방향으로 상호 '타협'하는 것이 바람직하다. 한편, 한반도 차원에서는 한국이 남북화해협력, 비핵화, 평화체제 문제를 주도해 나가야 할 것이다. 이를 위해서는 한미동맹이 지속된다는 확신을 미국에게 심어주는 것이 필요하다. 북한의 위협이 상존하고 있는 동안은 한미동맹의 현 골격을 유지하되, 북한의 위협이 사라진 경우에는 어떤 형태로든 한미동맹의 성격 재조정이 불가피할 것이다. 그러나, 북한의 위협이 사라진 이후에 한미동맹을 재조정하기보다는 그 이전에 동맹의 '21세기적 비전'을 설정해 나가는 것이 한미관계의 발전에 도움이 된다.<sup>25)</sup>

한미동맹의 비전은 '포괄적이고 역동적인 동맹'(comprehensive and dynamic alliance)의 구축이다. 민주주의와 시장경제라는 기본가치를 공유하고, 평화를 주도해 나가는 동맹, 그리고 보다 유연하고 독자성이 제고되는 가운데 수직적 관계보다는 수평적 관계를 실현하는 동맹, 더 나아가 상호 운용성이 지금보다 더 확대된 동맹관계를 지향해야 할 것이다. 포괄적이고 역동적인 동맹 관계를 실현하기 위해서는 정치·군사적 측면

25) 비전 정립 과정에서 전략적 유연성 문제에 관한 이견을 속히 해소해야 한다. 미 워싱턴 분위기를 고려할 때, 전략적 유연성 문제는 한미동맹의 미래를 평가할 수 있는 '리트머스 시험지'와 같다. 동 문제의 장기화는 양국 동맹관계 발전에 장애가 될 가능성이 있으므로 보다 긴밀한 협의를 통해 동 문제를 조기에 매듭지어야 할 것이다.

면에서의 역할 확대뿐만 아니라 경제적 측면에서 협력을 강화하는 한미 자유무역협정(FTA) 체결도 비전의 한 부분으로 포함될 수 있을 것이다. 포괄적 한미동맹이란 남북한 관계뿐만 아니라 동아시아 및 지구전체의 안보·번영·정보·지식·문화·외교 무대 전체를 포괄하고, 새로운 안보 위협, 즉 테러, 마약, 환경오염, 불법인구이동, 해적 행위 등에 대처해 나감으로써 역내 다자안보협력의 활성화에 기여할 수 있는 동맹을 뜻한다. 한편, 역동적인 동맹 관계는 남북한 관계의 변화, 동아시아 세력분포, 미국의 지구적 영향력을 동태적으로 파악하고 활용하는 동맹을 의미하며, 전통적인 군사 위협, 특히 중일간의 전략적 경쟁으로부터 야기되는 위협에 능동적으로 대응하는 '역동적 균형자'(dynamic balancer) 역할을 의미한다.<sup>26)</sup>

한미동맹의 구체적 비전을 정립함으로써 북한의 위협이 사라진 이후에 한미동맹이 종료될지 모른다는 미국의 전략적 '우려'를 해소해 주게 되면, 미국은 북핵문제 해결과정에서 한반도 평화체제 논의가 한미동맹의 존립근거를 훼손하지 않을 것이라는 생각을 갖게 될 것이다. 그렇게 되면, 결과적으로 우리는 비핵화-평화체제-한미동맹 간의 윈-윈 게임을 도출해 낼 수 있을 것이다.

### 3) 인권문제에 대한 입장 정립

26) 이를 위해 한미 전략대화를 심화 및 확대해 나가야 한다. 북핵문제를 포함하여 한미간 동맹문제의 이견 해소를 위해서는 광범위하고 심도 있는 '전략대화'를 통해 한미동맹의 비전을 제시할 수 있어야 한다. 조만간 미국-일본-호주 사이에 전략대화가 이루어질 것이므로 한국도 이러한 다자간 전략대화에 참여함과 동시에 본 협의체가 대 중국 '견제'보다는 역내 안보협력 분위기 활성화에 기여하는 방향으로 발전할 수 있도록 노력할 필요가 있다.

한미동맹의 규범적 받침대는 자유민주주의이므로, 양국정부는 어떠한 상황에서도 자유민주주의의 가치는 타협의 대상이 될 수 없음을 명심해야 한다. 이러한 의미에서 한미양국은 북한을 비롯한 국제사회의 인권문제에 관해 지속적인 관심을 기울일 필요가 있다.<sup>27)</sup> 무엇보다 보편적 차원에서 북한 인권문제에 대응해야 한다. 시간이 흐를수록 미 행정부에게 북핵문제 해결을 위한 북한 인권문제 거론 자체를 요청하는 것은 힘들어지게 될 것이다. 따라서, 향후 우리 정부는 '보편적' 차원에서 북한 인권문제에 대한 한국의 정책적 입장을 정립해 두고 대응할 준비를 해놓을 필요가 있다.

남북관계를 인간안보(human security), 즉 인간의 복지와 안위에 대한 위협 차원에서 접근할 경우 경험·인도적 지원으로부터 재래식·WMD 위협에 이르기까지 관련 이슈를 포괄할 수 있으므로 인간안보 개념에 입각하여 대북정책을 추진해 나갈 필요가 있다.<sup>28)</sup> 인간안보의 관점에서 북한 내 식량배급의 투명성 제고와 같은 비교적 용이한 이슈로부터 점차 탈북자 보호, 인권개선 등의 민감한 문제로 옮겨가는 점진적 접근법을 취할 필요가 있을 것이다.

27) A Joint Report by the Seoul Forum for International Affairs, Center for Strategic and International Studies, & Georgetown University, *Strengthening the U.S.-ROK Alliance: A Blueprint for the 21st Century* (2003).

28) 인간안보 증진을 위한 지역협력 방안에 관해서는 Sung-han Kim, "Human Security and Regional Cooperation: Preparing for the Twenty-First Century" in William Tow et als., *Asia's Emerging Order: Reconciling Traditional and Human Security* (New York: United Nations Univ Press, 2000) pp.289-301 참조.

## 2. 동북아 안보협력 구도의 실현

### 1) 대 4강 양자관계 심화

동북아 역내 질서는 향후 상당기간 동안 경제력과 군사력을 바탕으로 한 미국의 리더십에 의해 유지될 가능성이 높다. 우리가 '한국 삼각형'(Korean triangle)에 대해 이야기할 때, 통상적으로 중국과 일본 사이에 낀 한국을 생각한다. 독일과 러시아 사이에서 수난을 겪었던 폴란드와 같이, 한국은 수세기 동안 중국과 일본의 경쟁적인 야심과 영향력에 대처해야 했다. 이런 이유로, 한국-일본-중국 삼각형은 한국에 대해 위협을 수반한다. 중·일 경쟁으로부터 한국이 초연하기는 어려울 것이다. 중·일 중 어느 한 국가와 제휴하는 것도 바람직하지 않다. 유럽과 같은 다자 안보협력체제가 부재한 동북아에서는 한국-중국-미국 삼각형이 한국에게 희망과 기회를 제공한다. 한국은 중국과 일본간의 경쟁과 분쟁에서 떨어져 있을 수 있기 때문이다. 미국이 이 지역에 긴밀히 관여한다는 것은 이를 통해 한국이 중국과 일본 사이에서 외교적 공간을 확대할 수 있는 기회가 되는 것이다.<sup>29)</sup>

한반도가 분단되었던 통일되었던 간에 중미 경쟁은 한반도에 도전으로 다가올 수밖에 없다. 이 경우 한국은 미국과 긴밀한 협의와 공조가 필요하게 될 것임이 분명하다. 한반도의 미래를 두고 미국과 중국이 어떻게 행동할 지는 한반도 내의 상황변화, 강대국들간의 관계, 그리고 과거의 권력정치적 성격을 재현할 수 있는 국제관계의 성격에 의

29) 한승주, "삼각관계의 태동: 미국, 중국, 그리고 한반도," 「계간 사상」, 1999년 가을호, p.68.

해 좌우될 것이다. 물론 가장 중요한 요소는 한반도 평화정착 및 통일과 같은 한국 스스로의 문제들을 운영해 나가는 한국인들의 능력임은 부인할 수 없다.

따라서 한국은 미국과의 동맹관계를 지속해 나가되, 특정 국가를 적으로 삼지 않는다는 대전제하에 중국, 일본, 러시아와의 전략적 대화 및 교류를 확대해 나가야 할 것이다. 이는 21세기 한·일 파트너십의 공고화, 한·중 및 한·러 전략적 관계 구축을 뜻하며, 특히 중국은 북한 핵문제와 미사일 개발과 같은 중요한 분야에서 협력이 필요하므로 한·중 협력관계를 지속적으로 심화시켜 나가야 할 것이다.

## 2) 소다자주의 활성화 및 동북아 다자안보체제 확립

한반도와 4강을 총체적으로 포괄하는 동북아 다자협력체를 확립하기 이전에 3자 형태의 소다자주의(minilateralism) 협의체가 활성화될 경우 동북아 안보협력 구도 정착에 촉매체 역할을 할 수 있을 것이다. 한·미·일, 한·중·일 등 3자간 공식, 비공식 3자 대화를 활성화 함으로써 한반도 문제와 관련한 미·중관계, 일·중관계의 안정화를 도모할 수 있을 것이다. 주로 비정치적 이슈를 중심으로 '3국간 외무장관 회의' 및 기타 각료회의를 창설하여 4강과의 거미줄 연계망을 구축, 이를 점차 정상회의로 연결시키는 것도 한 방안이 될 수 있다.

소다자주의를 활용하여 다자협력에 대한 4강간의 미묘한 시각차를 한국이 '조정'하는 역할을 수행하는 것이 한국의 동북아 외교의 비전이라고 할 수 있

으나, 이는 어디까지나 미국과의 협력 위에서 가능하다. 영국이 유럽 대륙의 문제, 특히 독·불관계에 관해 나름대로 조정자의 역할을 수행할 수 있는 이유는 영국의 제한된 국력에도 불구하고 영국이 미국과 유지하고 있는 특수관계 때문이라는 점은 우리 외교에 시사하는 바가 크다.

이러한 소다자주의의 활성화를 토대로 동북아 다자안보체제의 확립을 도모해야 할 것이다. 동북아 다자안보를 실현하기 위해선 한미동맹을 견고하게 유지해야 한다. 미국이 유럽안보협력기구(OSCE) 확대 및 강화에 반대하지 않은 것은 탈냉전에도 불구하고 유럽이 북대서양 조약기구(NATO)를 존속시킴으로써 미국의 '기득권'을 인정해 주었기 때문이다. 마찬가지로 동북아에서도 한미동맹과 미일동맹에 대한 미국의 믿음이 존재할 때 (미국의 협조를 바탕으로) 동북아 다자안보협력의 실현 가능성이 높아질 것이므로, 한미동맹의 유지 강화를 통해 동북아 다자안보협력의 제도화를 실현해야 한다. 결국 한국 안보정책은 한미동맹체제를 중심축으로 한 동북아 다자안보체제의 구축을 지향해야 할 것이다.

- 우리는 전략적 중심축을 한미동맹에 두면서, 동시에 미국으로 하여금 대 중국 견제보다는 중·일간의 전략적 균형을 유지하는 역할을 하는 것이 미국을 비롯한 역내 국가들의 입장을 골고루 충족시키는 전략임을 강조해 나가야 할 것이다.
- 우리는 동북아 국가들 간의 소지역협력을 주도해 나가면서 한중협력관계를 손상시키지 않는 동시에 범지역적으로는 동아시아 국가들만의 '동아시아 지역주의'보다는 캐나다, 호주, 뉴질랜드와 같

은 태평양 국가들을 포함한 ‘아태지역주의’에 동참하고 기여하는 것이 중국과 미국 모두를 충족시킬 수 있을 것이다.

- 한미동맹이 북한의 위협이 사라진 이후에도 ‘포괄적 역동적 동맹’의 형태로 지속된다는 비전에 양국이 합의하고 이를 구체화해 나가야 한다. 포괄적 한미동맹이란 남북한 관계뿐만 아니라 동아시아 및 지구전체의 안보·번영·정보·지식·문화·외교 무대 전체를 포괄하는 동맹을 뜻하는 한편, 역동적인 동맹 관계는 남북한 관계의 변화, 동아시아 세력분포, 미국의 지구적 영향력을 동태적으로 파악하고 활용하는 동맹을 의미하며, 전통적인 군사 위협, 특히 중일간의 전략적 경쟁으로부터 야기되는 위협에 능동적으로 대응하는 ‘역동적 균형자’(dynamic balancer) 역할을 의미한다.
- 한국은 미국과의 동맹관계를 지속해 나가되, 특정 국가를 적으로 삼지 않는다는 대전제하에 중국, 일본, 러시아와의 전략적 대화 및 교류를 확대해 나가야 할 것이다. 이는 21세기 한일 파트너십의 공고화, 한중 및 한러 전략적 관계 구축을 뜻하며, 특히 중국은 북한 핵문제와 미사일 개발과 같은 중요한 분야에서 협력이 필요하므로 한중 협력관계를 지속적으로 심화시켜 나가야 할 것이다.
- 한반도와 4강을 총체적으로 포괄하는 동북아 다자협력체를 확립하기 이전에 3자 형태의 소다자주의(minilateralism) 협의체가 활성화될 경우 동북아 안보협력 구도 정착에 촉매체 역할을 할 수 있을 것이므로 한·미·일, 한·중·일 등 3자간 공식, 비공식 3자 대화를 활성화함으로써 한반도 문제와 관련한 미·중관계, 일·중관계의 안정화를 도모해야 한다.

## “EAI 국가안보패널 NSP 보고서 시리즈 소개”

- ① 북핵문제와 6자회담 (하영선 · 전재성 2004. 6. 17)
- ② 이라크 파병과 국가이익 (김성한 2004. 8. 4)
- ③ 주한미군 재배치와 21세기 한국의 신안보전략개념 (한용섭 2004. 9. 24)
- ④ [개정본] 북핵문제와 6자회담 (하영선 · 전재성 2004. 10. 22)
- ⑤ 2004 미국대선과 한반도 (장 훈 2004. 11. 1)
- ⑥ 북한체제위기와 한국의 대북정책 (신성호 2005. 1. 26)
- ⑦ 일본의 안보선택과 한국의 진로 (박철휘 2005. 3. 22)
- ⑧ 21세기 중국의 대외전략과 한국의 전략적 선택 (이태환 2005. 5. 25)
- ⑨ 정보화시대의 군사제국: 미 군사변환의 세계전략과 네트워크  
(이상현 2005. 10. 04))
- ⑩ 미국의 동아태 전략 : 변화와 지속성 (김성한 2005.11.17)
- ⑪ 동북아 경제협력과 한국의 FTA 전략 (정진영 근간)

### 국가안보패널보고서 10호 부/록/안/내 "미국의 동아태 전략 : 변화와 지속성"

<부록> 2005년 미국 국방부의 중국군사력에 대한 대(對)의회 연례보고서(Annual Report to Congress: The Military Power of the PRC 2005 )