

## [요약문]

### 미국 차기정부의 외교안보전략과 한반도

하영선 EAI 국가안보패널 위원장 / 서울대 외교학과

미국은 '변화'의 새로운 시대를 맞게 되었다. 오바마 행정부의 출범으로 비단 미국사회의 변화뿐만 아니라 세계경제를 비롯한 동맹과 안보 등의 국제사회의 변화를 예상할 수 있을 것이다. 그렇다면 과연 그 '변화'는 어떤 모습으로 나타날 것인가? 과연 과거 부시 행정부와 단절을 전제로 한 변화일까? 그리고 정치, 경제, 사회 등 전분야를 아우르는 전면적인 변화일까? 변화의 노력이 집중되는 분야가 있다면 무엇이고 또 그 강도는 어느 정도일까? 또한 상대적으로 변화에서 소외되는 부문도 존재하지 않을까?

새로운 조타수로 등장한 오바마 행정부의 '미국호'가 어떤 행로를 밟을지를 전망하기 위해서는 오늘날 미국사회의 상황에 주목해야 한다. 바로 '경제위기'이다. "투표할 때 가장 크게 고려한 것이 무엇이었는가?"라는 출구조사의 설문에 대해 미 국민들 60%가 '경제'라고 답했다. 그 다음으로 '이라크전', '테러문제', '의료보험'이 각각 10% 정도씩이었다. 따라서 앞으로 오바마 행정부를 내다보고 한미관계를 전망하기 위해서는 이 '6:1:1:1'의 구도를 핵심적으로 고려해야 할 것이다.

'경제'에서 시작될 미국사회의 재건은 결국 국제사회에서의 미국의 역할과 위상의 재고로 이어질 것이다. 그리고 그것은 곧 외교정책 및 안보전략의 변화로 나타날 것이다. 이에 대한 시의적절한 대응은 한국에게 생존의 문제이다. 그렇다고 '발빠른' 것만으로는 능사가 아니다. 오바마 행정부와 '채널 만들기' 식의 알맹이 없는 대응책은 바람직하지 않다. 중요한 것은 우리가 새로운 미국호에 던질 수 있는 '메시지'이다. 철저히 실리에 따라 움직이는 미국을 설득하여 바람직한 방향으로 인도하기 위해서는 우리가 제시할 수 있는 콘텐츠가 매력적이어야 한다.

EAI 국가안보패널은 이러한 문제의식에서 '미국 차기정부의 외교안보전략과 한반도'라는 주제로 정책보고서를 준비하였다. 이번 보고서는 미국의 역사와 현재, 그리고 미래를 아우르는 심층적인 분석을 통해서 바람직한 정책적 대안을 제시하고자 한다.

## 21세기 미국의 동맹질서 구상: 역사를 통한 조망 (요약)

마상운 (가톨릭대학교 국제학부)

### 변화와 지속성을 모두 보아야

오바마의 당선으로 미국의 대외정책에 있어서 지난 8년간의 부시 외교로부터의 근본적 단절이 이루어질 것이라는 전망이 강력히 제시되고 있다. 신행정부의 등장이 미국 외교에 의미 있는 변화를 가져올 것이라는 점은 분명해 보이지만 그러한 변화를 역사로부터의 근본적 단절로 해석해서는 곤란하다. **새 행정부가 시도하는 변화는 미국의 자기정체성과 이에 근거하는 외교전통, 그리고 대외적 위협의 성격이라는 조건이 근본적으로 바뀌지 않은 상태에서 이루어질 것이기 때문이다.** 신행정부 출범 이후 미국외교의 향방을 전망함에 있어서 변화의 측면과 지속성의 측면이 균형 있게 인식될 필요가 있는 것이다.

### 테러리즘의 위협인식은 상당기간 지속될 것, 변환동맹 추구 지속

국제테러리즘에 대응하는 차원에서 부시행정부 이후에도 미국의 변환동맹 추구는 지속될 것이다. 즉 테러리즘의 위협과 그에 대한 미국의 인식은 앞으로도 상당기간 지속될 것으로 전망되며, 따라서 대테러전쟁을 중심으로 한 변환동맹은 오바마 행정부에서도 계속 추진될 것으로 예상할 수 있다. 물론 테러전쟁의 차원에서 이라크전쟁을 바라보는 부시행정부와는 달리 오바마 당선자는 이라크전쟁이 테러위협과는 무관한 불필요한 전쟁이라고 강조한다. 하지만 이라크전쟁에 대한 이러한 인식 차에도 불구하고 그는 여전히 테러리즘, 특히 핵무기와 결합한 국제테러리즘의 위협을 매우 심각하게 인식하고 있으며, 이에 대한 대응에 있어서는 양보하지 않을 것임을 명백히 한 바 있다.

### 경제위기로 인한 상대적 위상변화?

#### 일방주의 아닌 동맹국과의 협력 강화

다른 한편 미국 국력의 상대적 위상 변화는 동맹전략 수행방식에 있어서의 일정한 변화를 전망케 한다. 이라크전쟁의 장기화는 미국의 위상에 유무형의 손실을 가져왔다. 또한 경제적으로 유럽과 일본은 물론이고 BRICs를 비롯한 신흥강국의 등장으로 미국의 위상이 상대적으로 하락하는 현상이 나타나고 있다. 더욱이 최근 금융위기와 경기 침체는 미국 경제력의 상대적 약화를 잘 보여준다.

미국의 경제력 약화가 대외 영향력의 약화로 이어질 개연성이 전혀 없지는 않지만 미국의 상대적 국력 하락이 반드시 미국의 세계적 지도력의 급격한 약화로 이어질 것 같지는 않다. 비록 경제적 측면에서 미국의 힘이 하락하였더라도 다른 분야, 특히 문화와 지식 및 기술의 측면에서 미국은 여전히 세계적으로 압도적 위상을 지니고 있으며, 당분간 미국의 힘을 대신할만한 나라도 가시권에 들어있지 못하다.

다만 자신의 국력이 상대적으로 하락하는 상황에서 앞으로 미국은 일방주의적 충동을 자제하고 동맹국들과의 협력을 보다 강화하는 데 무게를 실을 것으로 전망된다. 또한 금융위

기와 경기침체는 미국의 관심을 경제회복을 중심으로 한 국내문제에 집중시킴으로써 국제문제에 대한 미국의 개입의지가 상대적으로 약화될 수 있다. 그런데 이러한 가능성들의 함의는 향후 미국이 동맹국에게 보다 많은 국제적 기여를 요구하는 것일 수 있다는 점에 유의해야한다. 세계질서유지를 위한 부담을 주요동맹국들과의 협력을 통해 나누어가짐으로써 스스로의 부담을 줄이고자 하는 미국의 의지가 강화될 것이기 때문이다.

## 오바마 외교안보정책 기조와 주요 어젠다 (언론요약문)

이상현(세종연구소 안보연구실장)

### 외교정책 기조 : 대화와 협력, 다자안보 체제와 파트너십을 통한 국제문제 해결

오바마 행정부 외교안보의 기조는 대화와 협력, 다자안보체제와 파트너십을 통한 국제문제의 해결이 특징이다. 오바마 후보측은 부시 행정부 대외정책의 가장 큰 문제점이 대화를 통한 외교적 접근을 거부한 것이라고 비판해왔다. 이는 외부에 미국이 일방주의적이고 오만한 모습으로 비춰지게 할 뿐만 아니라 전세계에 반미감정을 확산시켜 미국의 리더십을 잠식하는 주요 요인이다. 오바마 당선자는 테러, 핵확산, 전염병 등의 복잡한 사안들을 미국 혼자 힘으로는 해결할 수 없기 때문에 우방국뿐만 아니라 적대국 지도자들과도 기꺼이 협상 테이블에 앉아야 한다고 주장한다. 군사력의 사용에 있어서도 경제지원 등 소프트파워로 민심을 얻는데 중점을 두고 전후의 안정화 작전이 전투임무 못지않게 중시될 전망이다.

### 주요 아젠다 : 경제살리기, 글로벌 차원의 도덕적 리더십 회복, 반테러·비확산

오바마 행정부 외교안보 어젠다에서 가장 시급한 과제는 경제 살리기와 글로벌 차원에서 미국의 도덕적 리더십을 회복하는 것이다. 그와 함께 반테러·비확산 같은 기존의 주요 이슈들도 계속 중요한 위치를 차지할 것이다.

시장경제질서에 대한 인위적 개입이라는 비판에도 불구하고 사상 유례없이 7,000억 달러 구제금융안 시행을 결정한 것은 미국이 당면한 금융위기의 심각성을 잘 보여준다. 오바마 행정부는 국제경제를 되살리기 위한 선진국들과의 경제협력 외교를 강화하는 동시에 위기에 처한 기타 국가들의 경제를 회생시키기 위한 노력을 강화할 것으로 전망된다.

이라크에서는 2010년까지 철군하겠다고 공약했다. 이란에 대해서는 전제조건을 두지 않고 끈질기고 즉각적인 방법으로 대통령 주재하의 외교를 전개하겠다고 했다. 오바마는 이라크와 이란에 대해 경제적 지원, 보통국가로서의 외교관계 등 군사적 주둔이 아닌 외교적 수단을 통해 이 지역에 대한 문제들이 해결가능하다고 보고 있다.

핵 안보에 있어서는 느슨하게 관리되고 있는 핵무기를 4년 이내에 안전하게 봉인하고, NPT체제를 강화하여 북한이나 이란처럼 규정을 지키지 않는 국가들이 자동적으로 국제적 제재에 직면하게끔 조치할 계획이다. 이를 위해 IAEA 예산을 두 배로 증액시키겠다는 공약을 내놓았다. 북핵문제의 경우 직접대화를 통한 외교를 하되 호락호락하지 않고 ‘간단한(tough)’ 대화를 할 것이라고 밝혔다.

동맹정책에 대해서 오바마는 21세기의 새로운 안보위협에 대처하기 위해 NATO를 강화시켜야 한다는 견해를 피력한 바 있다. 그는 동맹의 중요성은 아시아 지역도 예외가 될 수 없다고 밝혔다. 그는 한국, 일본, 호주와의 동맹도 강화하고 이들이 안정과 번영을 지속할 수 있도록 동맹 인프라를 구축할 것을 지향하는 동시에 양자동맹 관계를 넘어 때때로 다자적 틀이 필요하다고 본다. 때문에 오바마 행정부에서도 ‘21세기 전략동맹’이란 한미동맹의 기본 틀은 유지될 것으로 전망된다.

마지막으로, 에너지·환경 문제의 경우 민주당의 에너지 정책의 목표는 오일 소비의 감축으로 기후 변화의 위험성을 감소시키려는 환경문제와 연계돼 있다. 민주당은 향후 10년간 1,500억 달러 대체에너지 개발, 2030년까지 석유소비 35% 감축 목표, 2050년까지 1990년 배

출량의 80% 수준까지 온실가스를 감축한다는 목표를 내세우고 있다. 대체에너지 육성에도 시장논리보다는 정부가 주도적 역할을 담당해야 한다는 입장이다.

[ 외교안보 분야 주요정책 비교]

	민주당	공화당
안보전략 기 조	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 미국의 리더십 재고(Renewing American Leadership)</li> <li>· 주 안보위협 - 대량살상무기 확산, 테러를 확산시키는 극단주의자와 불량국가, 미국과 자유민주주의에 도전하는 부상하는 국가, 자국의 영토와 국민을 통제하지 못하는 약한 국가, 극단주의자들을 지원하는 행위, 지구온난화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 힘을 통한 평화(peace through strength)</li> <li>· 지속적인 세계평화는 자유를 지키겠다는 의지가 있어야 가능</li> <li>· 국제평화확보를 위해 국제적 협력 강조</li> <li>· 국제평화와 안정을 위해서는 인권과 미국가치가 증진되어야 한다고 주장</li> </ul>
대량살상무기	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 핵확산 방지</li> <li>· 이란 핵보유 저지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 핵확산 방지</li> <li>· 이란 핵보유 저지</li> </ul>
대테러전	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Shared Security Partnership 출범 제안 - 테러에 대한 정보 공유, 테러근절을 위한 자금 조성</li> <li>· 이라크에서 16개월 이내 철군</li> <li>· 최소한의 군대주둔</li> <li>· 아프간 대테러전 강조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 이라크전 승리 후 명예로운 철군</li> <li>· 이라크 안보확보 시 까지 주둔</li> <li>· 아프간 대테러전 강조</li> </ul>
대한국정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중요한 동맹국</li> <li>· FTA 수정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가치 동맹국</li> <li>· 이명박 정부 정책 지지</li> <li>· FTA 지지</li> </ul>
대북한정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 북한은 불량국가(rogue state)</li> <li>· 북핵문제의 외교적 해법 모색</li> <li>· 김정일과 직접 대화 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 북한은 미친 국가(maniacal state)</li> <li>· 북핵해결은 CVID</li> <li>· 한미일 3국 협력</li> </ul>

## 오바마 정부의 안보전략에 대한 전망: 공약과 현실

이동선 (고려대학교)

### 오바마 행정부의 당면과제

버락 오바마의 선출은 미국의 안보전략에 의미 있는 변화를 가져올 것이지만 급격한 단절을 초래할 것으로 보기는 어렵다. 이라크 전쟁과 경제위기 등 미국이 당면한 주요 문제는 새 정부로서도 단기간에 해결할 수 없을 것이기 때문이다. 또 미국의 정치 군사 경제자원이 상당부분 소진된 상태이므로 오바마 당선자가 바라는 모습으로 세계질서를 변환하기는 어렵다.

### 신중한 가치동맹의 확대

차기 정부는 가치동맹의 확대를 보다 신중히 추진할 것이다. 오바마 당선자는 핵확산 방지를 위해 핵관련 시설 및 물질의 보안을 강화해야 할 필요성을 역설해왔다. 이를 위해서는 러시아의 협력이 필수적인데, NATO확장을 추진하며 러시아를 자극하는 것은 목표달성에 방해가 될 수 있다. 아울러 PSI를 강화하기 위해서는 중국의 협조가 필요하기 때문에 자칫 중국포위노력으로 비칠 수 있는 아시아에서의 민주동맹 구축노력도 조심스럽게 추진할 가능성이 크다.

### 국제제도/다자외교의 활용과 직접대화 동시 추구

오바마 정부는 국제제도 및 다자외교를 적극적으로 활용할 것이지만, 일방주의를 무조건 배척할 것이라고 기대해서는 안 된다. 필요한 경우에는 일방주의 전략을 채택할 수 있음을 오바마 당선자 자신이 누차 공언해왔기 때문이다. 특히 대선공약대로 북한 및 이란과 직접 대화에 나서면서 관련국가의 의견에 충분히 귀를 기울이지 않을 수 있다.

### 공격적 군사전략 사용 자제

차기 정부는 선제공격 및 예방전쟁 등 공격적 군사전략의 사용을 가급적 자제할 것이다. 특히 민주주의의 확산 등 이상주의적 목표를 달성하고자 군사력을 사용하는 경우가 줄어들 것이다. 이것이 무력 사용을 원칙적으로 포기할 것이라는 의미는 아니다. 오바마 당선자는 이란과 북한 등의 비핵화를 위해서는 군사력 사용가능성을 배제하지 않겠다고 여러 차례 밝혔다. 하지만 큰 피해와 비용이 예상된다는 점에서 실제로 이 국가들에 대해 군사행동에 나설 가능성은 희박하다.

### 핵확산 문제

핵확산 문제에 대처함에 있어서는 공약대로 이란 등 당사국과의 전제조건 없는 직접협상에 나설 것이다. 이러한 노력은 6자회담처럼 일정 정도 의미 있는 성과를 거둘 수 있을 것이지만, 핵 프로그램의 완전해체 및 검증 문제와 관련해 후반부에 들어 난항을 겪을 가능성이 있다. 이렇듯 외교적 해결노력이 장애물에 부딪치는 경우에 오바마 행정부는 공화당의 정치공세를 비켜가고자 강경전략으로 선회할 가능성이 있다.

또한 미국은 조약위반 시 자동제재조치와 우라늄농축 및 핵연료재처리 시설 보유제한 등을 골자로 하는 NPT체제 강화조치를 적극 추진할 것으로 보이나, 그 성공가능성에 대해서는 낙관하기는 어렵다. 안보불안이 해소되지 않는 한 다수의 국가들이 핵무장 옵션을 완전히 포기하려 하지 않을 것이며, 핵연료 공급을 타국에 전적으로 의존하게 되는 상황도 피하

고자 할 것이기 때문이다.

### **자유무역을 통한 경제적 유대관계의 심화**

오바마 정부는 자유무역을 통한 경제적 유대관계의 심화도 지속적으로 추진할 것이다. 초기에는 자동차 등 특정산업분야 노조의 요구를 받아들여 공정한 무역을 추구하며 주요교역국에 통상압력을 가하겠지만, 자유무역기조에서 크게 벗어나지는 않을 것이다. 이는 자유무역을 지지하는 여러 경제부문의 요구와 무역이 경제전반에 미치는 긍정적인 영향을 무시할 수 없기 때문이다.

## 오바마 행정부의 동아시아 및 한반도 정책

서울대 국제대학원, 신 성호

### 동아시아정책이 우선순위 되기는 어려워

#### 실용적이고 현실주의적인 접근을 통해 아시아의 안정적 관리 추구

오바마가 대외정책의 우선순위를 경제위기 극복과 중동지역에서의 테러와의 전쟁에 두에 따라 동아시아 외교 및 동맹정책은 이라크 사태 및 테러와의 전쟁에 종속변수로 작용할 것이다. 전 세계적인 경제난국속에 이라크 및 아프카니스탄 사태가 조속히 해결되지 않는다면 오바마 행정부는 더욱 실용적이고 현실주의적인 접근을 통해 아시아 문제의 안정적 관리를 추구할 것이다.

### 대중국 정책 : 동아시아 현안을 공동 관리하는 파트너

장기적으로는 중국의 부상을 경계하면서도 중국을 책임있는 대주주로 인정하여 북핵과 6자회담, 하나의 중국 원칙에 입각한 양안관계의 안정적 관리, 동아시아 다자 안보협력 등 아시아 지역의 주요 현안문제를 함께 관리하는 협력관계를 추구할 것이다.

### 대일본 정책 : 균형잡힌 동맹 추구

일본은 여전히 미국과 기본 가치를 공유하는 중요한 아시아 동맹국으로 인식된다. 그러나 이전행정부가 지나치게 일본의 역할에 편중된 모습을 보였다면 오바마 행정부는 한국 등 여타 동맹국 및 중국과의 관계를 동시에 고려하는 보다 균형 잡힌 정책을 취할 것으로 예상된다.

### 한반도 정책 : 유연하고 실용적 접근, 실제로는 부시 2기 행정부 정책을 계승

한반도 문제는 우선 북핵 문제의 평화적 해결을 위한 6자회담과 북미 협상이 더욱 탄력을 받을 것이다. 선거 중 오바마는 여러 차례 북한과의 대담한 직접협상할 용의가 있음을 밝혔다. 그러나 비슷한 맥락에서 이란에게 제시된 세계무역기구 가입, 경제 투자, 외교관계 수립과 같은 미국의 보상안만 가지고 북한이 완전히 검증 가능한 핵 포기를 할지는 의문이다. 오히려 강경하고 보수적인 공화당에 비해 오바마의 직접협상 노력을 쉽게 본 북한이 더 많은 보상을 위해 지연 및 벼랑 끝 전술로 대응할 수 있다. 북한의 지연 전술과 국내외적 비판에 직면한 오바마가 이에 대한 강경대응으로 맞선다면 한반도는 94년 당시 민주당 클린턴 행정부의 군사제제 가능성과 같은 또 다른 위기를 맞을 것이다.

한미동맹의 경우 기존에 추진되던 전시작전권 환수와 미군의 전략적 유동성은 경제 살리기를 위한 해외군사비용의 절감이라는 차원에서 한국방위의 한국화를 위해 지속적으로 추진될 것이다. 동시에 이명박 정부가 약속한 한미동맹의 세계평화 기여를 위한 전략 동맹의 실현을 위해 한국군이 지역 및 세계 평화 유지에 더욱 많은 참여를 할 것이 요구될 것이다. 특히, 오바마가 약속한 아프카니스탄에서의 테러와의 전쟁이 가속화될 경우 한국의 참여가 새로이 요구될 수도 있다. 한편, 미중간의 정치 군사관계가 원활하게 관리된다면 중국과 전략적 협력 동반자 관계를 추구하는 한국의 입장도 보다 여유를 갖게 될 것이다.

이렇듯 차기 행정부의 대 동아시아 및 한반도 정치 군사 정책은 원래의 강경하고



공세적인 자세에서 집권후반 보다 유연하고 실용적 접근으로 전환한 부시행정부의 정책을 계승 발전하는 모습으로 전개될 것이다.

### **경제중심 정책이 새로운 긴장을 유발할 수도**

문제는 오바마 정부의 경제중심 정책이 미국의 동아시아 및 한반도 정책에 새로운 긴장을 유발할 수 있다는 것이다. 오바마는 후보시절 미국경제 침체 및 국내 실업문제의 주요 원인의 하나로 외국의 불공정 무역과 값싼 노동력으로 인해 국내 일자리의 감소를 들었다. 그의 이러한 입장은 중국의 위안화 절하 환율 정책과 불공정 무역 관행에 대한 불신으로 표출되며, 한국과의 FTA에 대해서도 비판적 입장으로 나타난다. 물론 세계경제위기 극복을 위해 오바마는 2조 달러에 육박하는 세계최대의 외환을 보유한 중국정부와 긴밀한 협조를 해야 한다.

그러나 한편 차기 오바마 정부가 국내실업문제 해결과 대외무역 흑자개선 등을 위한 방안의 하나로 중국에 대해 환율절상과 불공정 무역장치의 개선, 미국에 비해 지나치게 느슨한 노동조건 및 환경문제 개선 등을 요구한다면 미중관계는 심각한 마찰을 겪을 것이다. 마찬가지로 내년 한미 FTA 비준에 앞서 자동차 부분이나 쌀과 소고기 분야의 재협상, 그리고 역시 노동조건 및 환경보호 등에 대한 미국과의 동일한 조건으로의 보완 등을 요구한다면 한미 관계 역시 광우병 파동에 버금가는 또 다른 무역 마찰과 양자 관계의 갈등을 가져 올 것이다.

[전문]

## 21세기 미국의 동맹질서 구상: 역사를 통한 조망

마상윤 (가톨릭대학교 국제학부)

11월 4일 실시된 미국대통령 선거에서 민주당의 버락 오바마 후보가 제44대 미국 대통령으로 당선되었다. 지난 수년간 부시대통령의 여론의 지지도가 대단히 낮았다는 점과 관련된 변화에 대한 열망 그리고 최초의 흑인대통령 탄생여부에 대한 관심 등으로 인해 이번 미국선거는 그 어느 때보다도 큰 미국 국내외적 관심 속에 진행되었다. 그러나 일단 선거결과가 나온 이후 우리는 미국의 신행정부가 어떠한 대외 정책을 추진할 것인지 그리고 그것이 한반도에서의 우리의 삶에 어떤 영향을 미치게 될 것인지에 큰 관심을 두지 않을 수 없다.

이 글의 기본목적은 미국 대외정책과 동맹전략이 역사적으로 그려온 궤도를 살펴봄으로써 미국 차기 행정부에게 주어진 대외적 행동의 공간이 어떠한 것인지를 분석하는 데 있다. 오바마 당선자의 성장배경과 신념 및 리더십 스타일 등과 같은 개인적 요인이 향후 4년간의 미국대외정책에 중요한 영향을 미칠 것이라는 점은 분명하다. 그렇지만 그가 물려받게 될 미국대외정책의 환경과 조건은 어떠한 것이며, 또 그러한 조건이 역사적으로 어떻게 형성되고 작용하여왔는지를 이해하는 것 역시 향후 미국외교 특히 동맹정책을 전망하는 데 있어서 필수적이다.

오바마의 당선과 함께 미국의 대외정책이 지난 8년간 부시행정부의 외교로부터의 근본적 단절이 이루어질 것이라는 전망이 강력히 제시되고 있다. 신행정부의 등장으로 미국 외교에 의미 있는 변화가 나타나리라는 점은 분명해 보인다. 하지만 그러한 변화가 미국 외교의 역사로부터의 근본적 단절을 의미한다고 보아서는 곤란할 것이다. 오바마 행정부가 시도하는 변화는 미국의 자기정체성과 이에 근거하는 외교전통, 그리고 대외적 위협의 성격이라는 근본적으로 바뀌지 않은 조건 속에서 이루어질 것이기 때문이다. 신행정부 출범 이후 미국외교의 향방을 전망함에 있어서 변화의 측면과 동시에 지속성의 측면이 균형 있게 인식될 필요가 있는 것이다.

아래에서는 우선 미국의 외교전통을 살펴보고, 다음으로 20세기 이후 미국의 동맹정책을 역사적으로 리뷰할 것이다. 그리고 마지막으로 이러한 리뷰를 기반으로 앞으로의 미국 동맹정책을 지속성과 변화의 측면에서 전망하며 글을 마치고자 한다.

### 1. 미국의 외교전통

미국의 대외정책은 다른 나라들과 달리 미국적 가치와 이상을 추구하는 데 상대적으로 강한 집착을 보인다는 특징을 나타낸다. 이러한 특징은 미국예외주의의 발현으로 이해된다. 미국은 자유와 민주주의 그리고 시장자본주의를 미국의 핵심적 가치로 체화하고 있으며, 이러한 가치를 렌즈로 삼아 세계를 파악하려는 경향을 보인다. 또한 미국은 직간접적으로 이러한 가치들을 세계의 보편적 가치로 확산 및 전파하는 데 관심과 노력을 기울여왔다.

그러나 미국예외주의라는 동전의 또 다른 측면은 미국의 국력이다. 20세기 이래로 오늘날까지 미국은 군사력과 경제력 그리고 지식과 기술력에 있어서 세계적으로 압도적 지위를 유지해왔으며, 이는 현실주의적 국익추구의 바탕이 되어왔다. 그러나 동시에 압도적 국력을 바탕으로 했기 때문에 미국은 자신의 가치를 반영하는 국제 질서를 조성하고 유지하기 위해 노력해 올 수도 있었다.

미국의 대외정책은 현실주의와 이상주의의 결합이라는 각도에서 파악되어야 한다. 1970년대 초 닉슨-키신저 외교의 예를 통해 볼 수 있듯이 미국에서 자유주의적 가치를 중심으로 한 이상을 결여한 현실주의는 미국인들에게 크게 환영받지 못해왔다. 미국 외교전통에 있어서의 문제는 현실주의와 이상주의의 결합 여부가 아니라 그러한 결합이 어떠한 비중과 방식으로 이루어지는가에 놓여있다고 할 수 있다.

한편 미국외교의 전통은 고립주의와 국제주의의 주기적 순환으로 파악할 수도 있다. 물론 고립주의는 건국 이후 미국이 상대적 약소국에 머물러 있었고 지리적으로 구세계로부터 어느 정도의 차단되어 있던 시기의 산물이다. 미국은 국력의 성장과 함께 국제적 지위와 역할을 강화해 왔다. 특히 ‘미국의 세기’로 불리는 20세기 이후 미국의 국제적 위상 확대와 함께 국제주의 기조도 강화되었다.

하지만 국제주의 기조가 지속되는 가운데에서도 미국의 대외적 관심과 대내적 관심이 상대적 고조와 퇴조를 반복하는 순환패턴이 관찰된다. 이러한 순환적 패턴이 나타나는 주요 변인은 (1) 대외적 위협의 등장과 소멸 또는 그에 대한 미국의 인식 변화, 그리고 (2) 미국 국력의 상대적 부침에서 찾을 수 있다. 다음 절에서는 이러한 두 가지 변수를 중심으로 20세기 이후 미국 동맹전략의 역사적 전개를 살펴볼 것이다.

## 2. 미국의 동맹전략: 역사적 리뷰

### (1) 양차세계대전

미국은 20세기 초부터 세계질서 주도국으로서의 적극적 역할을 시작하였다. 미국은 19세기말에 이미 산업생산력의 측면에서 영국을 뛰어넘을 정도로 강한 경제력을 이룩하였으며 이를 기반으로 미국의 군사적 영향력도 점차 강화되었다. 1914년 발발한 제1차 세계대전은 미국의 국제적 영향력이 발휘된 중요한 계기였다. 미국의 윌슨대통령은 전쟁의 항구적 근절이라는 국제정치질서의 근본적 변혁을 꿈꾸며 ‘모든 전쟁을 끝내기 위해’ 또 ‘민주주의에게 안전한 세계를 만들기 위해’ 미국의 참전을 주도하였다. 종전 직후 열린 파리강화회담에서 윌슨은 집단안보개념에 입각한 국제연맹 창설을 주도하였다.

그러나 양차세계대전 사이에 미국은 적극적 대외개입을 꺼리는 경향을 나타냈다. 무엇보다도 윌슨이 체결한 국제연맹조약은 미 상원의 비준을 받는 데 실패하였다. 집단안보체제는 사실상 무력사용에 관한 국가의 주권적 결정을 일정한 수준에서 포기할 것을 요구하였는데, 미 상원은 그러한 요구를 전적으로 수용할 수 없었던 것이다. 결국 미국은 자신이 창설을 주도한 국제연맹에 참여하지 못하였다. 이는 국제연맹이 사실상 무력화되는 중요한 원인이 되었으며, 국제정치에 있어서의 미국의 지도적 역할도 제한되었다. 이후 1929년에 발생한 대공황은 미국의 관심을 더욱 미국 내부로 돌렸다.

하지만 독일 나치즘과 이태리 파시즘 그리고 일본 군국주의와 같은 전체주의 세력의 부상은 미국이 다시 적극적으로 국제적 지도력을 행사하게 된 중요한 계기가 되었다. 전체주의라는 위협이 등장하면서 이에 맞서기 위한 미국의 대외개입 의지가 강화되기 시작한 것이다. 1941년 일본의 진주만 공습과 독일의 선전포고로 직접 참전하게 된 미국은 영국, 소련, 중국 등과 전시대동맹을 형성하며 유럽과 태평양의 두 전선에서 전쟁을 주도하였다.

## (2) 냉전

1945년 종전 이후 미국과 소련은 새로운 국제질서의 양대 중심국으로 등장하였다. 양국의 관계는 전시대동맹에서 차츰 경쟁과 대립을 주된 기조로 하는 냉전 관계로 전환되었다. 소련과 공산주의 세력의 팽창주의적 속성은 미국의 대외위협인식을 크게 자극하였다. 그 위협은 미국과 서방에 대한 군사적 위협이면서 동시에 자본주의 시장경제의 유지에 대한 위협이었으며, 보다 근본적으로는 미국식 가치와 생활방식에 대한 위협으로 인식되었다. 이러한 위협에 대응하기 위해 미국은 대내적으로 안보정책의 효과적 수행을 위한 제도적 장치를 갖추어가기 시작했다. 또한 공산권에 대한 봉쇄전략을 실시하면서 다시금 대외적 개입을 적극화하였다.

냉전 이전까지 미국은 다른 국가들과 항구적 동맹 관계를 맺는 것을 기피해왔다.

그러나 냉전을 겪으면서 미국은 세계적 차원의 반공 동맹시스템을 구축하기 시작하였다. 미국의 입장에서 최우선적 이해가 걸린 지역은 유럽이었는데, 이 지역에서 미국은 서유럽국가들이 참가하는 집단방위동맹체제인 북대서양조약기구(NATO)를 결성하였다. 한편 아시아에서 미국은 다자동맹체제가 아니라 hub-and spokes라고 불리는 일련의 미국 중심의 양자동맹관계를 한국, 일본, 대만, 필리핀, 태국 등과 맺었다. 이러한 세계적 동맹시스템을 통해 미국은 자신의 군사력을 세계 주요지역에 전개하여 투사할 수 있었다. 미국의 동맹체제는 봉쇄전략의 성공적 실행을 위한 필수적 하부구조로서 기능하였던 것이다.

1989년 베를린 장벽의 붕괴에서 1991년 소련공산정권의 붕괴에 이르기까지의 과정을 거치며 국제냉전은 종결되었다. 냉전종식의 원인으로는 소련체제의 내부적 모순심화, 서방의 사상 및 문화적 영향, 미국과의 군사적 경쟁의 심화에 따른 소련의 경제적 압박 가중 등을 거론할 수 있다. 그러나 미국의 맺어온 냉전동맹이 봉쇄의 임무를 효과적으로 수행했다는 점도 간과할 수 없다.

### (3) 탈냉전

냉전종식 이후에도 미국의 세계적 동맹체제는 근본적인 변화를 겪지 않았다. 다만 NATO의 확대정책과 같이 기존 동맹체제의 골간을 유지하는 가운데 수평적 확대를 꾀하는 수준의 시도가 이루어졌다. 그러나 더 이상 공산주의라는 대외적 위협이 존재하지 않는 상황에서 미국의 동맹전략은 냉전기의 일관성과 시급성을 잃었다.

물론 냉전종식으로 모든 대외적 위협이 사라진 것은 아니었다. 공산주의와 같은 크고 분명한 위협은 없어졌지만 그 대신 세계화의 진전과 함께 민족분규, 대량학살, 환경파괴, 핵확산, 불량국가, 테러리즘 등과 같은 여러 크고 작은 다양한 국제정치의 문제와 위협들이 등장하였다. 하지만 이러한 위협들은 현재적이라기보다는 잠재적인 것으로 여겨졌다. 그리고 대외위협에 대한 심각한 인식이 나타나지 않는 가운데 새로운 잠재적 위협에 대응하기 위한 새로운 동맹전략의 모색도 적극적으로 이루어지지 않았다.

오히려 탈냉전과 함께 미국 여론의 관심은 국제문제보다는 국내문제에 좀 더 기울어지는 경향을 나타냈다. 물론 미국의 국제적 역할이 유지되어야 한다는 국제주의적 기조는 계속 유지되었고, 미국의 정책결정자들도 신고립주의의 대두를 경계하며 대체로 국제주의적 대외정책기조를 유지하고자 노력하였다. 그럼에도 불구하고 국제문제에 대한 여론의 관심이 상대적으로 줄어든 가운데 과도한 국제개입에 대한 비판이 끊이지 않았다. 이러한 상황에서 미국의 정책결정자들이 새로운 대외적 도전에 대응하기 위하여 현상유지 수준을 넘어서는 근본적인 처방을 제시하고 이를 따르리

라고 기대하기는 어려웠다.

#### (4) 대테러전쟁

2001년 출범 직후 부시행정부는 국가이익을 최우선으로 하는 대외정책을 추구하였다. 전임 클린턴 행정부의 민주적 개입과 확대(democratic engagement and enlargement) 전략을 무원칙한 대외개입정책으로 비판하고, 강대국들의 세력관계를 중시하면서 전통적 현실주의노선에 따라 국가이익을 추구하는 정책을 펼치고자 한 것이다. 이러한 차원에서 민주주의 전파와 국가건설 등은 지양해야 할 대외정책목표로 지적되었다.

그러나 2001년 9/11 테러참사는 부시행정부의 대외정책에 커다란 변화를 가져왔다. 테러리즘의 위협은 물론 이전부터 지적되어 왔다. 그러나 9/11의 충격은 테러리즘의 위협에 대한 인식을 근본적으로 변화시켰다. 테러리즘은 더 이상 잠재적인 위협이 아니라 현존하는 심각한 위협으로 인식되었다. 그리고 대테러전쟁은 부시행정부 대외정책의 가장 핵심적인 목표이자 구성원리가 되었다. 즉 테러전을 중심으로 전체 대외정책이 재구성되기에 이른 것이다.

부시 대통령은 테러와의 전쟁을 선언하고 즉각적 대응에 나섰다. 2001년 10월 7일 미국은 영국과 함께 오사마 빈라덴과 그의 알카에다조직을 9/11 테러공격의 배후로 지목하고 이들이 활동근거지로 삼고 있던 아프가니스탄에 대한 공격을 개시했다. 3개월여에 걸친 미국의 맹공 앞에 아프가니스탄의 이슬람근본주의세력인 탈레반 정권은 무너졌다. 그러나 알카에다의 조직붕괴는 일어나지 않았다.

부시대통령은 2002년 1월 29일 시정연설을 통해 대테러전쟁의 확대 의사를 표명했다. 그는 하마스, 헤즈볼라 등과 같은 이슬람 테러단체는 물론이고 이란, 이라크, 북한과 같은 소위 불량국가를 특별히 ‘악의 축’이라 칭하며, 이 두 부류의 집단으로부터의 위협을 제거하는 것이 대외정책의 중심목표라고 밝혔다. 불량국가들이 대량살상무기를 개발 또는 획득하여 이를 테러리스트들에게 제공할 가능성은 미국이 대비해야 할 최악의 시나리오로 제시되었다.

2002년 9월 발표된 국가안보전략보고서를 통해 부시 행정부는 테러리즘과 대량살상무기의 결합이 가져올 수 있는 최악의 가능성에 대비하기 위해 선제공격 개념을 도입했다. 냉전기의 기본 전략이었던 봉쇄와 억지는 형체 없는 적인 테러리스트들에게는 소용이 없다는 이유에서였다. 선제공격은 본래 상대방의 공격이 임박했다는 징후가 나타났을 때 이에 대응하여 미리 공격을 가하는 것이다. 그러나 부시행정부는 선제공격을 위협세력의 공격이 임박했다는 징후의 존재여부와 관계없이 공격 가

능성이 존재한다면 이를 사전에 차단하기 위해 먼저 공격한다는 보다 공세적 개념으로 변용했다.

이 보고서는 또한 21세기의 새로운 안보도전에 대비하기 위해 국가안보제도의 변환, 특히 군사변환이 필요하다고 강조했다. 미국은 획기적으로 발전한 정보통신기술을 군사분야에 적용한 군사혁신을 기반으로 군의 전략 및 작전개념자체의 변환을 추진하여 왔는데, 9/11 테러이후 테러 위협의 증대 속에서 군사변환은 보다 가속화되었다.

동 보고서는 또한 자유와 민주주의의 확산을 미국의 목표로 천명했다. 부시행정부의 정책은 미국식 자유와 민주주의 가치의 우월성과 보편성을 강조했다. 점에서 미국예외주의에 깊이 뿌리를 둔 것이었다. 동시에 미국식 가치를 무력을 통해서라도 대외적으로 확산시키고자 했다는 점에서 국제주의 노선의 공격적 발현이기도 했다. 이와 같은 노선의 채택에는 부시행정부 대외정책결정 집단의 안팎에 위치한 신보수주의자들의 영향력이 중요하게 작용했던 것으로 알려지고 있다.

2003년 3월 미국은 국제적 동의를 충분히 확보하지 못한 상태에서 일방적으로 이라크에 대한 공격에 나섰다. 일방주의는 클린턴행정부 후기부터 점차 두드러지기 시작하여 부시행정부 대외정책의 주요 특징이 되었다. 일방주의와 다자주의는 주어진 세계적 문제의 해결을 위해 미국이 다른 국가들과의 협력을 중시하느냐 아니면 미국의 제약받지 않은 독자적 힘의 행사를 중시하느냐에 따른 구분이다. 부시행 정부는 일방주의의 경향을 강하게 드러냈는데, 특히 사담 후세인 정권의 축출을 위해 유엔의 동의 없이 이라크를 공격함으로써 일방주의의 절정을 보여주었다.

미국의 일방주의와 이라크전쟁은 국내외의 강한 비판을 불러일으켜 국제적으로 반미주의라는 역풍이 초래되었다. 9/11 테러사태 직후 미국에 대한 동정적 세계여론이 일어났으나 미국의 이라크공격 이후 대테러전에 대한 지지는 감소했으며, 미국의 이미지도 악화되었다. 미국 내부적으로는 전쟁이 장기화됨에 따른 피로현상이 나타나기 시작하였다. 사담 후세인을 축출하기 위한 초기군사작전은 비교적 쉽게 진행되었으나, 이라크의 사회 질서 회복과 안정은 좀처럼 이루어지지 않고 미군의 주둔은 기약 없이 장기화되기 시작하였다. 이는 미군 사상자수의 증가, 자원 소모 등의 문제점과 함께 이라크전의 조기종결을 바라는 미국 내의 목소리가 높아지는 원인이 되었다.

이상과 같은 문제점 및 국내외의 비판에 직면하여 제2기 부시 행정부는 이라크에 대한 병력투입을 증대시키는 한편 변환외교를 적극적으로 추진하기 시작하였다. 변환외교는 기존의 공공외교를 보다 강화하는 데 그치지 않고, 테러리스트의 온상이

될 수 있는 취약국가들의 정치 사회 경제적 발전을 장기적으로 지원하여 테러위협을 보다 근본적으로 제거한다는 중점목표 아래 시작되었다. 아이러니하게도 부시 행정부는 민주주의 전파와 국가건설을 지양하겠다는 출범 초기의 계획과 정반대되는 정책을 적극 추진하게 된 것이다.

한편 부시행정부에 의해 군사변환과 변환외교가 동시에 추진되면서 미국이 맺고 있던 기존의 냉전동맹은 새로운 동맹의 모습으로 변환을 시작하였다. 미국이 추진하는 변환동맹의 특징은 우선 고정적인 불박이 동맹보다 기능 및 지역범위에 있어서 유연성과 비공식성이 보다 강조되는 파트너십과 네트워크가 부각된다는 점이다. 또한 동맹의 유연화와 함께 파트너십의 법적 제도적 기반이 상대적으로 약화되는데 이 문제를 해결하기 위해 공동의 가치와 문화가 중시되는 특징을 보여준다.

### 3. 미국동맹정책: 지속과 변화

이상에서 살펴본 바와 같이 미국동맹전략에 영향을 미치는 두개의 주요변수는 (1) 미국의 정체성과 대외위협인식, 그리고 (2) 미국의 상대적 국력과 그에 대한 인식으로 파악할 수 있다. 아래에서는 이와 같은 두 변수를 중심으로 미국동맹전략의 역사적 리뷰를 통해 어떠한 미래의 조망이 가능한지를 짚어보고자 한다.

미국의 자유주의적 세계질서 유지에 대해 갖는 관심과 이해는 과거에도 지속되었고, 자유주의적 가치에 입각한 미국의 자기정체성이 사라지지 않는 한 앞으로도 계속될 것이다. 그리고 미국의 자기정체성은 대외적 위협에 대한 인식은 물론 그에 대응하는 방식에도 영향을 미칠 것이다.

미국의 정체성이 상당한 지속성과 안정성을 나타내고 있다면 미국의 대외위협인식은 장기적인 변화를 나타내왔다. 20세기 이후에는 특히 전체주의와 공산주의가 미국의 주된 위협세력으로 인식되었고, 오늘날에는 테러리즘을 주된 대외적 위협으로 인식하고 있다. 그리고 미국은 위협의 변화에 따라 이에 대응하기 위한 동맹 성격의 변화를 추구해왔다. 예를 들어 미국은 1950년대 초에 틀어 갖추어진 냉전동맹을 테러리즘의 위협이 극적으로 가시화된 9/11 이후 새로운 변환동맹으로의 개편을 추진해 왔다.

테러리즘의 위협과 그에 대한 미국의 인식은 앞으로도 상당기간 지속될 것으로 전망된다. 따라서 대테러전쟁을 중심으로 한 변환동맹은 2009년 1월 오바마 행정부가 공식 출범한 이후에도 계속 추진될 것으로 예상할 수 있다. 물론 테러전쟁의 차원에서 이라크를 공격한 부시행정부와는 달리 오바마 당선자는 이라크전쟁이 테러



위협과는 무관한 불필요한 전쟁이라고 강조한다. 하지만 이라크전쟁에 대한 이러한 인식 차에도 불구하고 오바마는 여전히 테러리즘, 특히 핵무기와 결합한 테러리즘의 위협을 매우 심각하게 인식하고 있으며, 이에 대한 대응에 있어서는 양보가 없을 것임을 명백히 하고 있다.

다른 한편 테러리즘 이외에도 미국은 여러 문제와 위협에 직면해 있기 때문에 새 행정부가 테러리즘에만 집중하기 힘들 것이라는 예상이 가능할지도 모른다. 예를 들어 전통적 의미의 강대국 세력균형의 문제, 특히 중국과 러시아와의 관계는 여전히 중요한 의미를 갖는다. 그러나 여러 종류의 위협이 동시에 존재한다는 사실이 위협(인식)의 다기화라는 측면에서 1990년대로의 회귀를 의미하지는 않는다. 탈냉전의 과도기는 잠재적으로 새로운 위협요인들이 등장하였지만 이들 간의 경중과 우선순위에 대한 합의가 이루어지지 못하였고 새로운 위협에 대응하기 위한 새로운 동맹의 모색도 유보된 시기였다.

미국이 추진하는 21세기 변환동맹은 테러리즘과 핵확산 같은 21세기 안보위협에 대한 대응을 핵심적 목표로 하면서 동시에 다른 종류의 위협에도 함께 대처할 수 있는 유연성을 추구할 것이다. 또한 동맹의 영역을 군사 분야에 한정하지 않고 정치 사회 경제의 전 분야로 확대하여 포괄적 협력을 모색할 것이다. 예를 들어 오바마 당선자는 빈곤국의 경제 발전과 민주주의 정착을 위한 지원이 테러리즘에 대한 근본적 처방으로서 미국의 직접적 안보이해가 걸린 사안으로 인식하고 있다. 따라서 이 분야에 있어서의 동맹간 협조와 기여를 희망하고, 더 나아가, 요구할 것으로 전망할 수 있다.

테러리즘에 대응하기 위한 변환동맹의 추구라는 측면에서 부시 행정부 이후에도 미국 동맹전략이 지속될 것이라고 어느 정도 예상할 수 있다면, 미국 국력의 상대적 위상 변화는 동맹전략 수행방식에 있어서의 일정한 변화를 전망할 수 있게 한다.

이라크전쟁, 그리고 특히 이 전쟁의 장기화는 미국의 위상에 유무형의 손실을 가져왔다. 유형적 손실을 보면 전쟁에 따른 사상자의 증가와 전쟁비용지출에 따른 경제적 부담 증가는 물론이고 병력부족에 따른 전력운용에 있어서의 어려움을 초래하였다. 이러한 유형의 손실보다 더욱 심각한 것은 소프트파워로 불리는 미국 리더십의 정당성에 대한 회의와 반감의 증대이다.

한편 경제적으로 유럽과 일본은 물론이고 BRICs를 비롯한 신흥 강국의 등장으로 미국의 국력위상이 상대적으로 하락하는 현상이 나타나고 있다. 더욱이 미국의 주택시장 거품붕괴로부터 촉발된 최근의 금융위기와 이에 따른 경기 침체는 미국 경제력의 상대적 약화를 잘 보여준다.

미국의 경제력 약화가 대외정책적 영향력의 약화로 이어질 개연성이 전혀 없지는 않지만 미국의 상대적 국력 하락이 반드시 미국의 세계적 지도력의 급격한 약화로 이어질 것 같지는 않다. 비록 경제적 측면에서 미국의 힘이 하락하였더라도 다른 분야, 특히 문화와 지식 및 기술의 측면에서 미국은 여전히 세계적으로 압도적 위상을 지니고 있으며, 당분간 미국의 힘을 대신할만한 나라도 가시권에 들어있지 못하다. 또한 국제적으로 미국의 지도적 역할을 기대하는 바도 여전히 크다.

다만 자신의 국력이 상대적으로 하락하는 상황에서 앞으로 미국은 일방주의적 충동을 자제하고 동맹국과의 국제적 협력을 보다 강화하는 데 무게를 실을 것으로 전망할 수 있다. 그러나 물론 이러한 협력의 의미는 동맹국에게 국제적 위협에 대응하는 데 있어서 보다 많은 기여를 요구하는 것일 수도 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 더욱이 미국의 상대적 국력 저하, 특히 금융위기와 경기침체는 미국의 관심을 경제회복을 중심으로 한 국내 문제에 집중시킴으로써 국제문제에 대한 미국의 개입 의지가 상대적으로 약화될 가능성이 있다. 이 역시도 세계질서유지를 위한 부담을 다른 주요국들과의 협력을 통해 나누어가짐으로써 미국의 부담을 줄이고자 하는 관심을 강화하는 데 기여할 것이라고 판단된다.

## 오바마 행정부 외교안보정책: 기조와 어젠다

이상현(세종연구소)

### 1. 오바마 행정부 외교안보 기조

버락 오바마 상원의원이 대선에서 승리함으로써 차기 미 행정부를 이끌게 되었다. 미국 역사상 첫 흑인대통령이다. 대통령뿐 아니라 의회도 민주당이 장악할 가능성이 크기에 앞으로 공화당 조지 W. 부시 대통령이 주도해온 외교안보 정책 기조에는 변화가 예상된다.

누가 대통령이 되든 미국이 당면한 시급한 문제는 크게 두 가지이다. 하나는 경제 살리기이고, 다른 하나는 글로벌 차원에서 미국의 리더십을 회복하는 것이다. 오바마는 자신이 대통령에 당선된다면 금융시스템 안정화를 통한 경제회생을 제1과제로 추진할 것이라고 밝혔고, 2번째 정책 우선순위 대상으로 에너지 독립을 꼽았다. 전통적으로 국내문제를 우선시하는 민주당 성향을 반영한 것이긴 하지만 현재 미국이 겪고 있는 금융위기의 여파를 잘 보여주는 대목이다. 미국의 리더십을 회복해 다시 ‘존경받고 품격 있는 국가’로 만드는 과제는 부시 8년간 일방주의 후유증을 극복하고 미국이 다시 세계 다른 나라들과 더불어 살아갈 수 있음을 얼마나 잘 보여주는가에 달렸다.

오바마 행정부 외교안보의 기조는 “대화과 협력, 다자 안보체제와 파트너십을 통한 국제문제의 해결”이라고 요약할 수 있다. 오바마 측은 부시-체니 대외정책의 가장 큰 문제점은 대화를 통한 외교적 접근을 거부한 것이라고 비판하고 있다. 이는 외부에 미국이 일방주의적이고 오만한 모습으로 비춰지게 할 뿐만 아니라 미국의 리더십을 발전시키고 공고히 하는데 심각한 장애가 되고 있다. 미국의 일방주의는 전 세계적으로 반미감정이 확산되는 데 주된 원인이 되었다. 오바마는 테러, 핵확산, 전염병 등의 복잡한 사안들을 강력한 국제적인 조력 없이 미국 혼자서 해결할 수 없다고 보고 있다. 따라서 우호국뿐만 아니라 적대국에 대해서도 지도자와의 회담 등을 통해 기꺼이 테이블에 나설 수 있다는 것을 보여주어야 한다고 주장한다. 이러한 대화를 통한 방안을 모색하는 미국에 대해서 세계는 미국의 리더십을 따르는 것으로 화답할 것이며, 테러리즘, 이란과 북한의 핵 프로그램과 같은 도전을 함께 해결해 나갈 것으로 보고 있다. 특히 오바마와 바이든은 NATO 회원국들을 더욱 공고히 하여 집단안보에 기여하게 한다는 구상을 갖고 있다. 또한 NATO가 더욱 안정된 작전과 신속한 의사결정을 수립하고, 지휘관들이 전장에서 보다 유연하게 행동할 수 있도록 투자, 재건을 격려할 계획이다.

또한 아시아에서 양자 관계나 임시적인 6자회담을 넘어 지속적인 만남을 통해 특정 사안의 합의를 도출할 수 있는 새로운 파트너십을 강화할 계획이다. 동아시아의 한

국, 일본, 호주등과의 인프라를 연결함으로써 안정과 번영을 증진시키고 중국으로 하여금 국제 규범에 따라 공존할 수 있도록 할 계획이다. 개전 이후 이미 4,000명이 넘는 미군이 사망했지만 현재 이라크 정부는 자국민들을 이끌고 나가지 못하고 있으며, 이러한 추진력을 위한 진정한 정치적 통합, 조정에도 이르지 못하고 있다. 이것이 부시 대통령의 실패 원인이다.

#### [ 외교안보 분야 주요정책 비교]

	민주당	공화당
안보전략 기 조	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 미국의 리더십 재고(Renewing American Leadership)</li> <li>· 주 안보위협 - 대량살상무기 확산, 테러를 확산시키는 극단주의자와 불량국가, 미국과 자유민주주의에 도전하는 부상하는 국가, 자국의 영토와 국민을 통제하지 못하는 약한 국가, 극단주의자들을 지원하는 행위, 지구온난화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 힘을 통한 평화(peace through strength)</li> <li>· 지속적인 세계평화는 자유를 지켰다는 의지가 있어야 가능</li> <li>· 국제평화확보를 위해 국제적 협력 강조</li> <li>· 국제평화와 안정을 위해서는 인권과 미국가치가 증진되어야 한다고 주장</li> </ul>
대량살상무기	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 핵확산 방지</li> <li>· 이란 핵보유 저지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 핵확산 방지</li> <li>· 이란 핵보유 저지</li> </ul>
대테러전	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Shared Security Partnership 출범 제안 - 테러에 대한 정보 공유, 테러근절을 위한 자금 조성</li> <li>· 이라크에서 16개월 이내 철군</li> <li>· 최소한의 군대주둔</li> <li>· 아프간 대테러전 강조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 이라크전 승리 후 명예로운 철군</li> <li>· 이라크 안보확보 시 까지 주둔</li> <li>· 아프간 대테러전 강조</li> </ul>
대한국정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중요한 동맹국</li> <li>· FTA 수정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가치 동맹국</li> <li>· 이명박 정부 정책 지지</li> <li>· FTA 지지</li> </ul>
대북한정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 북한은 불량국가(rogue state)</li> <li>· 북핵문제의 외교적 해법 모색</li> <li>· 김정일과 직접 대화 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 북한은 미친 국가(maniacal state)</li> <li>· 북핵해결은 CVID</li> <li>· 한미일 3국 협력</li> </ul>

미국 새 정부가 출범하는 2009년에 발간될 국가안보전략보고서(NSS)는 부시 행정부를 지배했던 ‘군사와 전쟁’ 보다는 ‘외교’에 좀 더 중점을 둘 것으로 예상된다. 새 국가안보전략보고서에는 부시 행정부가 미국의 국가안보를 다루어온 방식의 실패에 대한 자성이 반영될 것이고, 달라진 상황의 위협 평가에 따라 새로운 외교안보의 기조가 정해질 것이다. 이에 따라 ‘외교’ 안에서 ‘동맹’의 중요성에 대한 인식이 반영될 것이다.

대화와 외교를 강조하는 기조는 군사력의 사용에서도 차이를 보이게 될 것이다. 2008년 3월에 발표한 새 국방전략보고서도 부시 행정부의 군사력 사용에 대한 대부

분의 비판을 반영하고 있다. 새로운 국방전략은 하드파워에서 소프트파워로 중점 이동과 아울러 적에 대한 군사공격보다 경제지원 등 소프트파워로 민심을 얻는데 중점을 두고, 미국 혼자 힘으로는 승리할 수 없기 때문에 동맹 및 우방과 긴밀한 협력이 필요하다는 점을 강조하고 있다.

최근까지 미국의 군사력은 사후적 임무에만 몰입해왔다. 미국은 이라크와 아프가니스탄에서 큰 성과를 이루었지만 특정 상황에서는 비효율적이었다. 주둔국의 군대와 지역 경찰관들은 테러리스트들에게 위협받는 지역 안정화를 확보하는데 있어서 핵심요소이다. 지역 군대를 훈련시키는 것이 미국 스스로가 이를 지켜내는 것보다 장기적 측면에서 훨씬 효과적이라 할 수 있을 것이다. 국방부가 2005년에 하달한 작전명령(Directive) 3000.05호는 안정화 작전(Stability Operations)이 전투임무 못지않은 국방부의 핵심 임무라고 밝히고 있다. 이러한 인식은 그동안 과도하게 확장된 미국의 대외군사활동에 대한 자성의 의미를 담고 있지만 국내적으로 도전요인은 만만찮다. 특히 차기 대통령이 해결해야 할 가장 긴박하고 중요한 과제는 결국 방위비가 될 것이다. 이라크 전쟁 이후 폭발적으로 증가해온 미국의 군사비는 갈수록 정치·경제적인 부담이 되고 있다. 오바마 행정부는 출범 후 방위전략, 계획, 예산집행을 재검토할 가능성이 크다.

오바마의 외교안보 기조는 민주당의 전통을 반영하겠지만 부시 2기와 공유하는 측면도 많다. 실상 부시 행정부가 비판받는 것은 주로 부시 1기의 힘을 앞세운 일방주의 때문이다. 1기에 비해 부시 2기는 그러한 실수를 어느 정도 수정하고 만회하려는 노력을 한 결과 상당히 현실주의적인 방향으로 돌아왔다. 오바마 행정부는 부시 행정부가 초기에 ‘클린턴 정책은 모조리 거부하는(ABC, anything but Clinton)’ 실수를 한 것처럼, ‘부시 정책은 모조리 거부하는(ABB, anything but Bush)’ 정책을 추진하지는 않을 것으로 보인다.

## 2. 주요 외교안보 어젠다

미국 외교안보의 주요 어젠다는 집권당이 바뀌어도 변하지 않을 내용들이 상당 부분을 차지한다. 반테러, 반확산, 동맹정책 등이 그러한 예이다. 이러한 큰 틀 내에서 집권당의 성향에 따라 구체적인 내용이나 추진방식의 변화는 있을 수 있다. 오바마 행정부가 당면할 외교안보의 주요 어젠다들은 다음과 같다.

### (1) 경제위기의 극복 외교

오바마 행정부가 당면한 최대의 외교 어젠다는 경제위기 극복을 위한 국제적 노력이다. 시장경제질서에 대한 인위적 개입이기 때문에 비미국적이라는 비판을 무릅쓰고 사상 유례없는 700억 달러 구제금융안의 극약 처방을 내린 부시 행정부의 결정은 미국 금융위기의 심각성을 잘 보여준다. 신 행정부는 당장은 대외 경제보다는

발 등에 떨어진 불인 금융위기에 대한 뒤처리에 주력할 것이다. 비우량담보대출 위기에서 시작된 금융위기가 실물경기로 전이되면서 미국의 3분기 국내총생산(GDP) 성장률이 -0.3%로 7년 만에 최악을 기록하고 4분기에도 실물경기 악화가 이어질 것으로 예상되면서 당장 미국도 경제 살리기가 최대의 화두이다. 실제 미국의 3분기 민간소비는 3.1% 감소해 1991년 이후 처음으로 마이너스를 보였다. 소비 위축은 곧 수입 수요의 감소를 의미하므로 한국의 대미 수출에도 이미 빨간불이 켜진 상태다. 이는 마치 11년 전 외환위기 속에 정권 교체가 이뤄진 한국과 유사한 상황이다. 오바마 행정부는 국제경제를 되살리기 위한 선진국들과의 경제협력 외교를 강화할 것이다. 서방 선진국들과 국제금융체제의 안전을 강화하기 위한 다각적 노력이 예상된다. 오는 8~9일 이틀간 브라질 상파울루에서 개최되는 G20 재무장관·중앙은행 총재회의가 그런 예이다. 이와 함께 위기에 처한 기타 국가들의 경제를 희생시키기 위한 노력을 강화할 것으로 전망된다. 궁극적으로 미국이 세계경제질서 안정화를 위한 역량을 보여주지 못하면 미국의 글로벌 리더십에도 큰 타격이 올 것이다. 한 가지 우려는 민주당이 정권을 잡을 경우 보호주의 성향이 강화되지 않을까 하는 것이다. 무역보복의 대명사인 ‘슈퍼 301조’를 클린턴 행정부가 부활시킨 사례는 민주당의 보호주의 성향을 보여준다. 오바마 후보는 실제 “자유무역에 반대하지 않는다”면서도 ‘공정성’이라는 이름으로 기존 자유무역협정(FTA)에 문제를 제기해왔다. 오바마 정권 하에서는 상대적으로 보호무역주의가 강해지고 한미FTA도 늦어지면서 대미 수출에 영향이 있을 가능성도 배제할 수 없다.

## (2) 이라크 주둔

전쟁 이후 이미 4,000명이 넘는 미군이 사망했지만 현재 이라크 정부는 자국민들을 이끌고 나가지 못하고 있으며, 이러한 추진력을 위한 진정한 정치적 통합, 조정에도 이르지 못하고 있다. 또한 매주 27억 달러에 달하는 천문학적인 전비에도 불구하고 본토의 미국시민들은 결코 더 안전해지지 못했다. 더불어 이라크에서의 미군의 희생과 혼란 상태 역시 호전될 기미가 보이지 않는다는 점도 비판하고 있다. 약 175만명의 군무자들과 62만에 달하는 미군이 이라크와 아프가니스탄에 주둔하고 있으며 평상시보다 9배나 많은 장비가 투입되고 있다. 이는 적정 군대규모를 훨씬 초과한 수치로써, 특히 군에 과중한 부담이 되고 있다는 점을 지적한다.

이러한 맥락에서 오바마는 전쟁이 시작되고 7년이 지난 시점인 2010년 내에 미군을 이라크에서 철수시키겠다고 공약하고 있다. 대신 이라크 정부가 진정한 정치적 통합으로 나아가고 분열에서 벗어나도록, 그리고 스스로의 안보를 확립하도록 지원할 것임을 천명하였다. 오바마는 이라크에 대한 경제적 지원, 이웃국들과의 관계 향상도모 등, 군사적 주둔이 아닌 외교적 수단을 통해 이 지역에 대한 문제들이 해결가능하다고 보고 있다. 특히 인접국의 이라크 난민문제나 대량학살과 같은 비극을 막고자 20억 달러의 원조를 계획하고 있으며 국제사회와 함께 반인권적인 폭력이 나

타나지 않도록 감시할 것이다.

이라크전쟁이 미국의 주의를 분산시킴으로써 오히려 전 세계적인 위협으로부터 미국의 안보를 악화시키고 있다고 본다. 그는 알카에다의 세력이 2001년 9.11테러 당시보다 오늘날 더 강화되었다고 진단한다. 미국이 주목해야할 대상은 이라크가 아닌 파키스탄과 아프가니스탄의 알카에다 근거지라는 것이다. 이라크침공 자체가 어리석은 결정이었다고 규정하고 있는 오바마는 이라크 철군을 통해 전쟁을 확실히 끝내야 할 뿐만 아니라, 신중하지 못하게 전쟁에 뛰어드는 미국의 경향도 접어야 한다고 주장하고 있다.

이에 비해 공화당은 이라크의 알카에다가 완전히 척결되지 않은 상태에서 철군하는 것은 중대한 실책이며 미군이 남아서 지원하는 것이 도덕적으로, 전략적으로 옳다고 믿고 있다. 특히 이라크 내의 매우 호전적인 알카에다로부터 인민들을 보호하고 폭동에 대응하기 위해 증원부대를 지원해야 한다고 주장하고 있다. 이라크 지역의 장기적인 평화를 정착시키기는 최선의 길은 안정과 번영, 민주적 체제를 수립하는 것이라고 믿고 있다. 이러한 기반위에 새로 태어나는 이라크는 이웃국들을 위협하지 않고 테러리스트를 척결하는데 기여할 것이기 때문이다. 따라서 메케인은 이라크 시민들이 스스로의 힘으로 자국을 지킬 수 있을 때까지 미국은 떠나지 않겠다고 표명했다.

### (3) 이란 위협

오바마는 이란문제를 비군사적 접근 및 당근과 채찍의 신중한 사용을 통해 해결하려는 입장을 견지하고 있다. 오바마 측은 현재 이란이 핵무기를 보유하려 하고 있으며 이라크 내 군부와 테러단체, 이스라엘을 위협하는 지도자들을 지원하는 등 심각한 문제를 일으키고 있다고 본다. 그러나 오바마와 바이든은 이러한 우려를 다양한 비 군사적인 수단을 통해 해결할 수 있다고 믿고 있다. 이 점이야말로 공화당의 메케인 및 현 부시 대통령과 기본적으로 대립하는 부분이라고 볼 수 있다. 오바마 측은 특히 부시 대통령과 체니 부통령이 제안하고 있는 이라크 주둔병력으로 이란의 위협에 대처해야 한다는 킬-리버만(Kyl-Lieberman) 개정안에 강력히 반대하고 있다. 더불어 의회가 이러한 권한을 절대 부시 행정부에 허락해서는 안 된다는 것을 강조한다.

이러한 이란의 행동을 변화시키기 위해 오바마 후보가 추진하려는 대 이란 외교정책은 전제조건없이 끈질기고 즉각적인 방법으로 대통령 주재의 외교를 전개하는 것이다. 이란 정권교체는 하나의 선택일 뿐 그것만이 해답은 아니다. 만약 이란이 핵 프로그램과 테러단체에 대한 지원을 포기한다면 WTO의 회원가입, 경제적 투자, 보통국가로서의 외교관계 등의 인센티브를 제시하고 있다. 하지만 이란이 현재의 우려스런 행동을 계속한다면 경제적 제재와 정치적 고립을 감수해야 한다고 경고한다. 특히 오바마는 대화의 중요성을 강조하며 북한을 사례로 들고 있다. 북한을 ‘악

의 축'으로 규정하고 대화를 단절한 뒤 오히려 북한은 핵능력을 4배로 키우고 미사일 시험발사까지 하였고, 이에 따라 미국이 개입정책을 쓰자 다시금 핵협상의 진전을 이뤘다는 것이다.

한편 공화당은 현재 중동 평화의 주된 위협은 이스라엘에 적대적인 이란 정부가 추구하는 핵무장이라고 진단한다. 그리고 그러한 이란의 야심은 결국 미국의 국가안보 이익이 걸려 있는 중동 지역의 안정을 해치는 중대한 문제임을 강조한다. 따라서 이란의 핵문제를 해결하기 위해 군사적 대응도 충분히 고려될 수 있다고 본다. 매케인은 이러한 이란의 독재자와 무조건적으로 대화하는 것은 옳지 않다고 천명하고 있다. 그리고 미국은 이러한 이란을 변화시키고 근본적인 문제를 해결하기 위해 중동지역의 주둔군을 보강해야 한다고 주장하고 있다.

#### (4) 핵 안보

오바마는 느슨한 핵무기 통제(loose nuke)의 강화를 통해 테러리스트들의 핵공격 위협을 방지하고, 궁극적으로 세계 비핵화를 추진한다는 입장이다. 그는 미국이 직면한 가장 큰 위협은 위험한 정권으로부터 넘겨진 핵무기를 가진 테러리스트들의 공격이라고 보고 있다. 따라서 오바마는 이러한 위험무기와 물질로부터 안전을 보장하기 위해 초당적으로 대처할 것을 약속한다. 오바마는 핵무기에 대해 솔직하게 회담해야 한다고 믿고 있다. 미국의 안전을 위한 최선의 방법이 바로 핵무기가 테러리스트들의 손에 넘어가지 못하도록 막는 것이기 때문이다.

오바마와 바이든은 느슨하게 관리되고 있는 모든 핵무기들을 4년 이내에 안전하게 봉인하려 하고 있다. 이를 위해 세계적 차원에서 새로운 핵물질의 생산을 막고자 협상을 가질 것이며 테러리스트들이 이를 절대로 확보하지 못하게 노력할 것이다. 동시에 현재의 NPT체제를 강화하고 북한이나 이란과 같이 규정을 지키지 않는 국가들이 자동적으로 국제 제재에 직면하게끔 조치할 계획이다. 물론 장기적으로는 비핵화 세계를 지향한다. 이를 위해 IAEA 예산을 두 배로 증액시키겠다는 공약을 내놓았다. 다만 오바마 측은 이를 추진하는 장기간 동안 핵 역지력을 보유해야 하며 러시아와의 지속적인 대화와 공조가 필요함을 인식하고 있다.

북핵 문제의 경우 오바마는 적극적 대화를 통해 포괄적으로 해결하려는 복안을 갖고 있다. 다만, 오바마가 집권해 새로운 관계를 모색한다 해도 북한측의 과도한 양보 요구에 대한 미국내 보수파의 반발이 만만치 않을 전망이다. 미국 정부 역시 순순히 북한측 요구사항을 받아들이기는 어려울 것으로 보여 당장 획기적 변화를 기대하기는 어렵다. 또한 북이 핵 프로그램을 검증 가능한 방법으로 폐기할 것을 거부한다면 더 강력한 제재에 직면하게 될 가능성이 크다. 오바마가 강조하는 'direct diplomacy' 앞에는 하나의 형용사가 붙는데, 'tough'라는 단어가 그것이다. 즉, 북한과 대화하되 간간하고 호락호락하지 않은 대화를 하겠다는 것이다. 직접 대화를 한다고 해서 북한이 민주당을 만만히 봐서는 안 될 이유가 여기에 있다. 또한 북미간 직접 대화가 활발해진다는 것은 북한의 '통미불남' 정책에 힘을 실어주면서 한국 정



부를 소외시킬 가능성이 큰 만큼, 확고한 한미관계의 재정립이 북미관계에 선행될 필요가 있다.

## (5) 동맹정책

이미 오바마는 21세기의 새로운 안보위협에 대처하기 위해 NATO를 강화시켜야 한다고 견해를 피력한 바 있다. 동시에 동맹의 중요성은 아시아 지역도 예외가 될 수 없다는 것을 밝혔다. 한국, 일본, 호주와의 동맹을 강화하고 이들이 안정과 번영을 지속할 수 있도록 동맹 인프라를 구축하려 한다. 그러나 오바마는 동아시아에서 기존의 양자동맹 관계를 넘어 임시적으로 대표들이 모여 대화하는 6자회담보다 보다 효율적인 틀을 구축해야 한다고 밝히고 있다. 그는 지난 부시정권이 잠재적인 적대국으로 간주했던 중국을 함께 공존하는 ‘경쟁국(competitor)’으로 인정하고 국제체제에 편입될 수 있도록 유도하기를 희망하고 있다. 중국은 동맹국과 더불어 아시아에서 중시해야 할 파트너이기 때문이다.

오바마 행정부에서도 ‘21세기 전략동맹’이란 한미동맹의 기본 틀은 유지될 것으로 전망된다. 오바마 당선인의 한반도 정책이 한미동맹의 강화라는 기본원칙 아래에서 추진될 것으로 보이기 때문에 부시 행정부에서 천명한 21세기 전략동맹의 기본적인 골격을 이어갈 것이다. 이런 원칙에 따라 전작권 전환과 연합사 해체, 주한미군기지 이전사업, 주한미군사령부 개편 등의 현안은 큰 변동 없이 추진될 것이다. 양국은 2012년 4월17일 전작권 전환과 함께 연합사를 해체하고 대신 한국의 합동군사령부(JFC)와 주한미군의 한국사령부(US KORCOM)를 각각 창설해 공동방위체제로 전환하기로 합의한 상태다.

오바마 측은 지난 부시대통령의 집권기 동안 양국관계에서 대북정책을 둘러싸고 한-미간 접근방식의 차이를 보여준다고 지적하였다. 그리고 그 원인은 북한과 관계를 개선하려는 한국의 노력을 경시했던 미국의 책임이 컸다는 것을 밝혔다. 그는 ‘협상 자체를 두려워하거나 피하면 안된다’는 그의 외교적 슬로건처럼, 카스트로, 차베스 등 다른 적성국의 지도자들과 마찬가지로 김정일 역시 조건없이 만날 수 있다고 천명하였다. 또한 6자회담과 같이 양자관계 보다 효과적인 다자관계의 틀 안에서 한국과 공조할 것임을 밝혔다.

## (6) 에너지·환경 문제

민주당의 에너지 정책의 목표는 오일 소비의 감축으로 기후 변화의 위험성을 감소시키려는 환경문제와 연계돼 있다. 이에 반해, 공화당은 에너지의 자국 내 생산을 증가해 에너지의 해외의존도를 줄이는 데에 초점이 맞춰져 있다.

이에 따라 공화당은 미국 연안의 오일과 천연가스의 생산 증대, 미국내 액체연료 생산을 위한 석탄 생산의 증대, 그리고 에탄올과 같은 재생에너지 생산의 증대를

위한 정책들을 만들 전망이다. 보수색이 강한 공화당의 정책은 오일과 가스에 대한 규제에는 소극적인 입장을 취하고 최대한 시장논리 접근법을 사용하고 있다. 특히 친원자력 성향인 공화당의 존 메케인은 2030년까지 45기의 원자로 건설 필요성을 강조했었다.

반면 원자력에 일정한 거리를 두어왔던 버락 오바마는 미 정부가 방사성 폐기물의 안전한 저장 방안을 마련하는 경우에 원자력을 기후변화에 친화적인 에너지원으로 선택하겠다고 밝혔다. 민주당의 에너지·환경정책은 자동차의 효율성 강화를 위해 대체에너지를 개발하는 정유회사에 세금 감액 등의 혜택을 제공하는 등 오일과 같은 천연자원의 소비를 감소시키는데 초점을 맞추고 있다. 구체적으로 민주당은 향후 10년간 1,500억 달러 대체에너지 개발, 2030년까지 석유소비 35% 감축 목표, 2050년까지 1990년 배출량의 80% 수준까지 온실가스를 감축한다는 목표를 세우고 있다. 대체에너지 육성에도 시장논리보다는 정부가 주도적 역할을 담당해야 한다는 입장이다. 이와 같은 민주당의 접근법은 최근 고유가와 환경문제가 심각하게 대두되면서 이에 대비하기 위한 정책이라 볼 수 있으나 단기적인 처방은 될 수 없는 한계점을 가진다.

## 미국의 안보전략

이동선(고려대학교)

이 글은 버락 오바마의 백악관 입성 이후 미국의 안보전략에 나타나게 될 주요 특징들에 관해 전망해 보는 것을 목적으로 한다. 핵심주장을 간단히 정리하자면, 오바마 정부는 보다 절제되고 현실적인 안보전략을 구사할 것이다. 민주주의의 확산과 가치동맹의 확대를 추구하는데 있어 신중한 태도를 보일 것이고, 군사력의 사용을 자제하는 한편 국제제도와 경제원조 등 외교적 수단을 적극 활용하고자 할 것이다. 오바마 행정부의 외교정책은 현재 미국의 안보전략과 비교했을 때 의미 있는 변화를 보일 것이지만 급격한 단절을 가져오지는 않을 것이다. 부시 행정부는 2기에 들어서며 1기에 보였던 이상주의의 과잉 문제를 상당부분 극복하고 전략적 현실에 순응하는 방향으로 움직여 왔다. 오바마 정부도 이러한 현실적 제약으로부터 완전히 자유로울 수 없기 때문에 급작스런 정책전환을 시도할 수 없을 것으로 예상된다.

이러한 주장을 개진하기 위해 이 글은 다음과 같이 구성된다. 첫 섹션에서는 먼저 미국이 안보위협에 대처하기 위해 활용하는 네 가지 실행전략에 대해 각각 살펴보고, 두 번째 섹션에서는 이들 정책수단이 최근 들어 어떤 방식으로 배합되어 사용되고 있는지를 설명한다. 다음으로 이러한 논의를 바탕으로 차기 정부의 안보전략에 대해 전망해본다.

### 개별 실행전략

제반 안보목표를 달성하기 위해 미국은 군사 외교 경제적 측면에서 다양한 전략 수단을 활용하고 있다. 두드러진 특징으로 미국정부는 민주주의, 경제적 유대, 국제제도 등 자유주의적 정책수단의 중요성을 강조하고 있다. 하지만 군사력의 사용을 배제하지 않을뿐더러 새로운 안보위협에 더 효과적으로 대응하기 위한 군사변환(military transformation)도 아울러 추진하고 있다.

#### 1. 민주주의의 확산

이라크, 팔레스타인, 레바논 등지에서 예기치 못한 어려움과 부작용을 경험했음에도 불구하고 미국은 민주주의 확산의 전략적 중요성을 여전히 강조하고 있다. 부시 행

정부는 민주주의가 테러리즘의 발본색원과 강대국간 갈등의 예방과 해소 등의 주요 안보목표를 달성하는데 가장 효과적인 *장기적* 방안이라고 믿고 있다.<sup>1)</sup> 이러한 판단은 민주주의 제도의 정치적 효과에 관한 여러 가정에 기반하고 있다. 첫째로 민주주의 정치과정을 통해 민의가 정책결정에 효과적으로 반영되고 시민의 정치참여 기회가 확대됨으로써 정치적 불만이 해소되고 테러를 자행할 동기가 약화된다는 것이다. 그러므로 민주주의 제도가 확산될수록 테러집단의 입지가 줄어들게 된다고 믿는다. 둘째로 민주주의 국가들은 서로 전쟁을 하지 않기 때문에 민주주의 제도의 확산은 안정적인 국제질서 구축에도 기여한다고 본다.<sup>2)</sup> 셋째로 민주주의 국가들 사이에는 굳건한 동맹관계가 형성될 가능성이 높기 때문에, 민주주의 제도의 전파는 미국주도의 동맹 네트워크를 강화 확장하는데 도움이 된다고 생각한다.<sup>3)</sup>

민주주의 확산을 촉진하는 동시에 이에 따른 잠재적 이득을 실현하고자 미국은 민주주의 국가들로 구성된 “가치동맹”의 결성 및 확장을 도모하고 있다.<sup>4)</sup> 유럽에서는 북대서양조약기구(NATO)를 확대하여 폴란드를 비롯한 여러 중동부 유럽 국가들을 회원국으로 받아들였고, 그루지아를 포함한 구소련 국가들을 새로 동맹에 편입하고자 시도하고 있다. 한편 아시아에서는 한국, 일본, 호주와의 전략적 동맹을 공통의 가치에 기반을 둔 포괄적 동맹으로 변환하고자 노력하는 한편, 아울러 인도를 비롯한 기타 민주주의 국가들과의 전략적 제휴도 적극적으로 추진하고 있다. 또 중동지역에서는 민주정치체도를 지닌 이스라엘과의 “특수한 관계(special relationship)를 한층 더 공고히 하고 있다.”<sup>5)</sup>

---

1) *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, DC: The White House, 2006), pp. 3, 15, 36.

2) Michael W. Doyle, “Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs,” vol. 12, no. 3 & 4 (1983); Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace* (Princeton, NJ: Princeton University Press).

3) Kurt Taylor Gaubatz, “Democratic States and Commitment in International Relations,” *International Organization*, vol. 50, no. 1 (1996); Charles Lipson, *Reliable Partners: How Democracies Have Made a Separate Peace* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2003); William Reed, “Alliance Duration and Democracy,” *American Journal of Political Science*, vol. 38, no. 1 (1997).

4) *National Security Strategy*, p. 46; Ellen Bork, “Asia Awaits America’s Vision for Cooperation,” *Financial Times*, July 29, 2005; Ivo H. Daalder and James M. Lindsay, “An Alliance of Democracies,” *Washington Post*, May 23, 2004.

5) John J. Mearsheimer and Stephen M. Walt, *The Israel Lobby and US Foreign Policy* (New York: Farrar, Straus, and Giroux, 2007).

## 2. 경제적 유대관계의 확대

민주주의 확산과 더불어 미국은 무역 및 투자를 포함한 경제교류의 확대를 주요 외교정책수단으로 활용하고 있다.<sup>6)</sup> 주요 동맹국 및 안보 파트너와 자유무역협정을 체결하여 공동의 경제이익을 확대 심화함으로써 정치적 협력관계를 더욱 공고히 하고자 노력하고 있다. 또 중국을 포함한 잠재적 경쟁국과도 경제적 유대관계를 증진함으로써 상호협력 가능성을 제고하는 동시에 영향력의 증대를 도모하고 있다. 이러한 노력은 경제적 상호의존이 증대될수록 정치적 불협화음이 수반할 경제적 비용이 증가하게 되어 안보협력의 유인이 커질 것이라는 기대에 근거한 것이다.<sup>7)</sup>

또 테러리즘을 비롯한 안보위협과 세계화에 따른 사회경제적 불안정을 최소화하기 위해 경제개발 원조를 활용하고 있다.<sup>8)</sup> 개발 원조를 통해 경제적 번영을 가져옴으로써 테러리즘을 촉발할 수 있는 빈곤상황을 완화하여 세계안보를 증진하고자 하는 목표를 추구하고 있다. 또 경제적 불평등의 증대 등 세계화가 가져올 수 있는 여러 부정적 결과를 줄임으로써 테러의 동기를 감소시키려는 노력도 기울이고 있다.

## 3. 국제제도의 확충

여러 국제제도도 정책수단으로서 그 중요성이 점차 강조되고 있다. 미국은 특히 핵 확산에 대처하기 위한 방편으로 Nuclear Non-Proliferation Treaty(NPT)의 보완을 적극적으로 추진하고 있다.<sup>9)</sup> 핵에너지의 평화적 이용을 위한 제반 시설들은 군사적 목적으로 쉽게 전용될 수 있다. 예를 들어 우라늄농축 및 핵연료재처리 시설은 민수용 전력발전뿐 아니라 군사용 핵 프로그램에 있어서도 핵심적인 위치를 차지한다. 현재의 NPT는 이들 시설의 보유를 원칙적으로 허용하고 있기 때문에 평화적 핵개발을 가장한 핵무장 위협에 취약하다. 이러한 문제점을 보완하기 위해 미국정부는 농축 및 재처리 시설 보유에 관한 강화된 규제조치를 도입하고자 노력하고 있다.

---

6) *National Security Strategy*, p. 25, 36.

7) Paul A. Papayanou, *Power Ties: Economic Interdependence, Balancing, and War* (Ann Arbor: University of Michigan Press).

8) *National Security Strategy*, p. 33.

9) *National Security Strategy*, p. 20.

또 Proliferation Security Initiative(PSI) 등 핵 관련물질의 이동을 통제하기 위한 기제를 강화하고자 시도하고 있다.<sup>10)</sup> 대량학살무기 관련물질의 국가 간 이동을 막기 위해 2003년에 발족한 PSI에는 현재 75개국이 참여하고 있다. 하지만 이는 참여 국가의 수가 아직 적고, 중국 등 주요 핵 보유국들이 불참하고 있으며, 법률적 강제성을 지니고 있지 못하다는 문제점을 안고 있다. 미국은 이러한 취약성을 보완해 반 확산을 위한 노력을 강화하고자 하고 있다.

또한 미국은 자유무역의 확대와 세계경제의 효과적인 운영을 위해 World Trade Organization, World Bank, International Monetary Fund 등 국제기구와 자유무역 협정 등의 제도를 강화하기 위해 노력하고 있다.<sup>11)</sup> 이러한 다자 및 양자 간 제도적 장치의 확충을 통해 전 세계적 경제번영을 달성하고 경제통합을 심화함으로써 테러리즘과 국가 간 분쟁을 미연에 방지하고자 한다. 근래의 세계 경제위기의 여파로 이들 국제제도의 중요성이 크게 강조되고 있다.

이렇듯 국익증진에 유용한 여러 국제제도를 강화하기 위해 미국은 민주주의 정치체제를 지닌 회원국들과의 긴밀한 협조체제를 구축하고자 한다. 일례로 국제연합을 비롯한 여러 국제기구 내에 민주주의 국가들의 협의체인 Democracy Caucus를 구성하려는 움직임을 들 수 있다.

#### 4. 군사력의 변환

위와 같은 자유주의적 정책수단뿐 아니라 군사적 수단도 미국의 안보전략에서 여전히 핵심적인 위치를 차지하고 있다. 미국정부는 잠재적 경쟁국의 도전을 막고 미국 중심의 안보질서를 유지하기 위해서는 압도적인 군사력의 우위를 유지해야 한다고 믿고 있다. 또 핵확산을 비롯한 위협에 효과적으로 대처하기 위해서 선제공격(preemption)과 일방적 무력사용 등의 가능성도 열어두고 이에 필요한 전력을 갖추기 위해 노력하고 있다.<sup>12)</sup>

아울러 새로운 안보환경에 효과적으로 대응할 수 있도록 미국은 군사력의 변환을 다각적으로 추진하고 있다. 세계 각지에 고정 배치된 주둔군을 감축 재배치하는 한

---

10) *National Security Strategy*, p. 48.

11) *National Security Strategy*, p. 25, 30.

12) *National Security Strategy*, pp. 23, 37.

편, 구조개편을 통해 지상군을 경량화 하여 위기발생지역에 신속히 전력을 집중 배치할 수 있도록 하고 있다.<sup>13)</sup> 또 공군의 장거리 타격 및 수송 능력을 제고하고 해군력을 확충하여 전력투사(power projection) 능력을 증진하고자 한다. 그리고 지역 분쟁에 개입할 때에는 공군력 및 해군력을 주로 활용하며 지상전력은 역내 동맹국에 의존하는 “Afghan Model”의 적용을 추진하고 있다.<sup>14)</sup>

이렇듯 업그레이드된 통상전력에 더하여 미국은 핵확산 위협에 효과적으로 대처할 수 있는 핵전력을 장기적으로 개발 활용하고자 계획하고 있다. 미군은 핵무기 및 통상무기를 이용한 정밀타격능력, 미사일 방어시스템 등 능동 및 수동적 방어체제, 예기치 못한 위협에 신속히 대응할 수 있는 능력을 갖춘 방위 하부구조(defense infrastructure)로 구성된 효과적인 핵전력(“New Triad”)을 구축하여 새로운 안보 환경에 대처하고자 한다. 하지만 동시에 핵무기가 군사전략에서 차지하는 비중은 점차 줄여나가고 있다.<sup>15)</sup> 이는 냉전 종식 이후 강대국간 전쟁위험의 감소와 핵 비확산의 필요성 증대에 따른 것이라 볼 수 있다.

#### 실행전략의 배합: 부시 행정부 2기

이러한 전략 수단들은 당면한 위협의 성격에 따라 다양한 형태로 배합 사용되고 있으며, 새로운 안보상황의 전개에 따른 현실적 요구에 맞추어 그 상대적 비중이 재조정되는 모습을 보이고 있다.

이라크 전쟁을 통해 민주주의 확산의 어려움과 부작용이 드러남에 따라 미국정부는 이 전략이 여러 심각한 과도기적 문제를 야기할 수 있음을 시인하게 되었다. 민주주의 제도의 정착을 위해서는 많은 노력과 시간이 필요하며 정치적 민주화가 단기적으로는 폭력과 분쟁을 악화시킬 소지가 있다는 점을 이해하게 된 것이다. 따라서

---

13) *Facing the Future: Meeting the Threats and Challenges of the 21st Century* (Washington, DC: US Department of Defense, 2005); *The National Military Strategy of the United States of America* (Washington, DC: Office of the Chairman of Joint Chiefs of Staff, 2004).

14) Stephen D. Biddle, “Allies, Air Power, and Modern Warfare: The Afghan Model in Afghanistan and Iraq,” *International Security*, vol. 30, no. 3 (2005/2006), pp. 161-176.

15) James J. Wirtz, “United States: Nuclear Policy at a Crossroads,” in Muthiah Alagappa, ed., *The Long Shadow: Nuclear Weapons and Security in 21st Century Asia* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2008), pp. 111-133.

미국은 민주주의 확산을 보다 점진적으로 신중하게 추진하려는 움직임을 보이고 있다. 또 그루지아의 NATO 편입시도와 관련해 불거진 러시아와의 갈등도 미국의 가치동맹 확장시도가 지닌 잠재적 위험성을 드러냄으로써 보다 신중한 접근방식을 채택하도록 할 소지가 있다.

또한 군사적 수단이 갖는 한계가 이라크 전쟁을 통해 극명하게 드러남에 따라 미국은 점차 군사력의 일방적 사용을 자제하고 있다. 무엇보다 무력으로 타국에 민주주의를 이식할 수 없다는 것과 세계유일의 초강대국도 우방의 도움 없이는 중요한 전략목표를 달성하기 어렵다는 교훈을 얻게 되었다. 아울러 군사력 변환의 한계와 문제점도 인식하게 되었다. 비교적 소수의 경무장 지상병력과 해공군력에 의지해서는 이라크의 안정화를 효과적으로 달성할 수 없었다는 사실은 도널드 럼스펠드 전 국방장관이 추진한 미군의 혁명적 재편구상이 지닌 허점을 드러내었다. 또 2006년에 럼스펠드가 퇴진한 이후 Robert Gates를 비롯한 현실주의적 성향의 민간인과 전통주의적인 직업군인들이 미 국방부의 정책결정을 주도하게 됨에 따라, Revolution in Military Affairs(RMA) 개념에 기반을 둔 급진적 군사력 변환 노력은 그 추동력을 잃고 있으며 보다 점진적이고 제한된 군 개편 노력이 이루어지고 있다.

이에 반해 부시 행정부가 정권초기에 간과했었던 대화와 협상, 국제제도와 통상관계의 정책수단으로써의 중요성을 재인식함에 따라 안보전략에 있어 이 요소들의 비중을 점차 늘려가고 있다. 정권말기 레임덕으로서 갖는 한계에도 불구하고 부시 대통령은 한국 및 콜롬비아 등과의 자유무역협정 체결을 적극 지지하고 있으며, 세계적인 금융위기의 충격으로부터 신 자유주의적 경제질서를 지탱하는 핵심적 국제제도를 보호하기 위해 갖은 노력을 기울이고 있다.

## 차기 정부의 안보전략 전망

오바마의 선출은 미국의 안보전략에 의미 있는 변화를 가져올 것으로 보인다. 하지만 이러한 변화가 결코 부시 행정부의 외교정책과의 급격한 단절을 초래할 것으로 보기는 어렵다. 부시 대통령이 2기에 들어 여러 현실적 제약에 직면해 보다 실리적인 외교를 추진하게 된 것과 마찬가지로 오바마 정부도 무시할 수 없는 전략적 현실에 순응해야 할 것이기 때문이다. 차기 정부가 대면하게 될 상황적 조건과 구조적 현실을 고려할 때 오바마 정부의 안보전략에는 다음의 특징들이 나타날 것으로 전망할 수 있다.



오바마 정권이 들어서도 단기적으로는 미국 안보정책에 급작스런 변화가 일어나지 않고 점진적인 조정이 이루어질 것이다. 이는 이라크 전쟁과 경제불안정으로 대표되는 미국의 주요 당면문제는 새 정부로서도 단기간에 쉽게 해결할 수 없을 것이기 때문이다. 이라크에서 조금씩 철군할 경우 내전과 인도적 위기를 촉발할 수 있을 뿐 아니라 이란에게 지역패권을 장악할 수 있는 기회를 제공해 줄 위험이 크다. 또 이라크를 테러의 온상으로 만드는 동시에 미국의 위신과 신뢰도에 크나큰 손상을 줄 수 있다. 따라서 이라크 전쟁에 비판적인 오바마 당선자조차도 그 해결방안에 있어서는 16개월에 걸친 단계적 철군계획을 제시하는 등 신중한 입장을 견지하고 있다.<sup>16)</sup> 또 아프가니스탄에 대해서는 조기 철군대신 오히려 최소 2개 전투여단의 증파를 계획하고 있다. 새 행정부가 물려받을 미국의 경기침체와 세계금융위기도 단기적인 해결이 매우 어려운 문제들이다. 미국정부는 현재 이자율을 사상 최저수준으로 내리며 은행권에 구제금융을 제공하는 등 위기극복을 위해 특단의 조치를 취하고 있지만, 이러한 방안들이 단기간에 큰 효과를 발휘하리라 기대하기는 어렵다. 또 그 동안 많은 정책수단을 소진했기 때문에 새 정부의 위기대처 능력도 상당히 제한될 것이다. 현재 오바마 상원의원의 정책개발을 돕고 있는 주요 인사들이 부시 행정부의 과오를 신랄히 비판하면서도 “anything but Bush” (ABB) 노선을 추구하지 않을 것임을 최근 들어 반복적으로 공언하고 있는 것도 이 같은 상황판단과 무관하지 않다. 군사 및 경제분야에서 깊은 수렁(quagmire)에 빠져있는 미국이 진로를 급작스럽게 바꾸기는 매우 어려울 것이기 때문이다.

차기 정부는 안보이익을 추구하는데 있어 보다 절제(restraint)된 모습을 보일 것이다. 잇따른 정책실패로 인해 미국은 정치 군사 경제자원을 상당부분 소진한 상태이다. 이라크와 아프가니스탄에서의 장기전의 결과 미군은 상당한 피로감을 느끼고 있으며, 미 정부는 높은 군사비 부담에 힘겨워하고 있다. (현재까지 미국은 4천명 이상의 사망자와 3만 명을 상회하는 부상자를 내었으며 1조 달러를 넘는 전비를 지출했다.) 또 무역 및 재정적자에 따른 부채의 증가로 외교에 활용할 수 있는 경제자원도 줄어들었으며, 과거의 일방주의적 외교정책으로 인해 미국의 외교적 영향력은 크게 감소했다. 앞서 말한 구조적 문제들을 단기간에 해결할 가능성은 거의 없기 때문에 이 추세는 당분간 지속될 것으로 보인다. 이러한 하드파워와 소프트파워를 아우른 국력의 총체적 감소에 따라 차기 미행정부는 전략적 절제(strategic constraint)의 필요성을 인정하지 않을 수 없을 것이다. 따라서 세계질서를 미국이

16) Barack Obama, “My Plan for Iraq,” *The New York Times*, July 14, 2008.  
12

바라는 모습으로 적극적으로 변환(transform)하려고 시도하기 보다는 당면한 구조적 현실에 순응하려는 노력이 상대적으로 강화될 것이다.

더 나아가 장기적으로는 세계 각지에 대한 개입과 방위공약을 줄이고 전략적으로 후퇴(retrenchment)하려는 움직임을 보일 가능성이 높다.<sup>17)</sup> 민주주의 등 자유주의적 가치를 전세계에 확산하려는 노력이나 군사력의 절대적 우위(primacy)를 추구하려는 노력은 뚜렷이 퇴조할 것이다. 하지만 외교정책 엘리트들 사이에 국제주의(internationalism) 사조가 이미 깊이 뿌리를 내렸기 때문에 미국이 19세기 식 고립주의(isolationism)로 급작스럽게 회귀할 가능성은 거의 없다. 새로운 외교정책의 필요성을 강조하는 오바마 당선자도 이라크에서의 실패에 따른 고립주의의 대두를 경계하며 미국이 새로운 리더십을 발휘해야 한다고 역설하고 있다.<sup>18)</sup> 그러므로 고립주의 보다는 현실주의자들이 선호하는 전략적 대안인 “off-shore balancing” 혹은 “selective engagement”에 자유주의적 요소가 일정 정도 가미된 형태의 절제된 안보전략이 장기적으로 등장할 가능성이 크다. 전자는 지상군 개입을 최소화하며 유럽, 동아시아, 중동 등 세계주요지역에 지역패권국가 등장하는 것을 방지하는 전략을 말하며, 후자는 제한된 군사력을 주요지역에 주둔하며 평화를 유지하는 것을 목표로 한다. 이중 어떤 전략이 채택되든지 장기적으로 동아시아를 비롯한 세계 각지 배치된 미 지상군이 감축될 가능성이 높다.<sup>19)</sup>

이러한 구조 및 상황적 제약에도 불구하고 오바마를 비롯한 주요 정책결정자의 선호와 의지가 안보정책에 여전히 의미 있는 영향을 미칠 수 있다. 국력의 감퇴에도 불구하고 미국은 상당기간 동안 세계유일의 초강대국으로 남을 것이므로 상당한 정도의 행동의 자유를 여전히 향유할 것이기 때문이다. 또 오바마 당선자가 대통령선거에서 압승했고 민주당이 의회 상하양원을 함께 장악했기 때문에 차기 행정부에 대한 국내정치적 제약도 상대적으로 약할 것이라 생각된다.

---

17) John J. Mearsheimer, “The Future of American Pacifier,” *Foreign Affairs*, vol. 80, no. 5 (2001), pp. 46-61.

18) Barack Obama, “Renewing American Leadership,” *Foreign Affairs* (July/August 2007).

19) 오바마 당선자는 6만5천명의 육군병력과 2만7천명의 해병대원을 증원하겠다고 공약하고 있다. 이는 단기적으로 미군이 필수적으로 수행해야 할 임무에 비해 병력의 수가 부족하다고 판단하기 때문이다. 하지만 장기적으로는 미군의 책임을 줄어나갈 것이며 이에 따라 지상군 규모를 감축하는 방향으로 움직일 것이다.

외교안보 문제에 관한 오바마 당선자의 개인적 경험이 적기 때문에 내각 및 참모진이 정책결정에 있어 비교적 큰 영향력을 행사하게 될 것이다. 그러므로 오바마 정부에서 중용될 것으로 예상되는 주요 인물들의 정책선호 및 성향을 살펴보면 향후 미국이 채택할 안보전략의 성격을 가늠해 보는데 유용할 것이다. 현재 오바마의 외교안보분야 자문단에는 클린턴 행정부에 참여했던 인물들이 대거 포진해 있다. 그러므로 차기 정부의 정책은 과거 클린턴 안보정책이 지녔던 주요 특징을 나타내게 될 가능성이 크다. 아래에서는 클린턴 행정부 시절의 안보전략과 오바마 당선자의 대선공약에 비추어 향후 추진될 정책방향에 관해 전망하며 아울러 개별정책의 실현 가능성에 대해서도 진단하고자 한다.

우선 현재 미국의 외교정책과 비교했을 때 차기 정부는 민주주의 확산과 NATO를 비롯한 가치동맹의 확대를 보다 신중히 추진할 것이다. 오바마 당선자는 가장 큰 당면과제 중 하나인 핵확산 방지를 위해 핵관련 시설 및 물질의 보안을 강화해야 할 필요성을 역설해왔다. 이 목표를 달성하기 위해서는 특히 러시아의 협력이 필수적인데, 그루지아 등을 NATO 회원국으로 받아들이면서 러시아를 자극하는 것은 목표달성에 방해가 될 수 있다. 그러므로 차기 정부는 NATO확장과 관련해 보다 신중한 입장을 견지할 것이다. 아울러 PSI를 비롯한 반 확산 체제를 강화하기 위해서는 중국의 협조가 필요하기 때문에 자칫 중국포위노력으로 비칠 수 있는 아시아 지역에서의 민주동맹 구축노력도 보다 조심스럽게 추진할 가능성이 크다. 또 이들 강대국으로부터 협조를 구하기 위해 민주주의 확산과 관련된 레토릭 뿐 아니라 실질적 노력도 상당부분 줄일 것이다. (이와 관련해 러시아와 중국을 자극할 수 있는 미사일방어체제 개발 배치도 보다 신중하게 이루어질 것으로 예상된다.)

또 오바마 정부는 일방주의적 행동을 자제하고 국제제도 및 다자외교를 보다 적극적으로 활용하려는 노력을 기울일 것이다. 하지만 차기 정부가 일방주의를 무조건적으로 배척할 것으로 기대해서는 안 된다. 우선 필요한 경우에는 일방주의 안보전략을 채택할 수 있음을 오바마 자신이 누차 공언해왔다. 특히 대선공약대로 북한과 이란 등 문제당사국과 직접대화에 나서면서 관련국가의 의견에 충분히 귀를 기울이지 않을 수도 있다. 과거 클린턴 행정부도 대인지뢰와 북한 핵개발을 비롯한 몇 가지 이슈와 관련해 종종 일방주의적 입장을 취했다는 사실을 상기할 필요가 있다.

차기 정부는 군사력의 활용, 특히 선제공격 및 예방전쟁 등 공격적 군사전략의 사용을 가급적 자제할 것이다. 특히 민주주의의 확산 등 이상주의적 목표를 달성하고

자 군사력을 사용하는 경우가 줄어들 것이다. 이것이 오바마 정부가 군사력의 사용을 원칙적으로 포기할 것이라는 의미는 아니다. 오바마 당선자는 이란과 북한 등의 비핵화를 위해서는 외교적 수단을 주로 사용하되 군사력 사용가능성을 배제하지 않겠다는 견해를 누차 피력해왔다. 하지만 이들 국가들에 무력을 사용할 경우 막대한 피해와 비용이 예상된다는 점에서 실제 군사행동에 나설 가능성은 매우 낮다.<sup>20)</sup> 차기 정부가 군사력을 사용하는 경우에는 1999년에 클린턴 행정부가 Serbia를 공습했을 때와 같이 비교적 약한 적에 대해 공군력을 사용하는데 그칠 가능성이 크다. 반면 아프가니스탄과 이라크를 제외한 지역에 대규모의 지상군 새로 투입할 가능성은 거의 없다.

차기 정부는 핵확산 문제에 대처함에 있어 공약대로 이란 등 당사국과의 전제조건 없는 직접적 외교교섭에 나설 것이다. 이러한 외교적 노력은 6자 회담을 통해 북한의 핵개발에 제한을 가한 것처럼 초기에 일정 정도 의미 있는 성과를 거둘 수 있을 것이다. 하지만 핵 프로그램의 완전해체와 검증 문제와 관련해 후반부에 들어 어려움을 겪을 가능성이 있다. 이렇듯 외교적 해결노력이 큰 장애물에 부딪치는 경우 공화당이 오바마를 유화주의자(appeaser)로 몰아세우며 정치공세를 펼칠 가능성이 높다. 그리고 오바마 행정부는 이러한 공격을 비켜가고자 강경 전략으로 선회할 가능성도 있다.

또한 오바마 정부는 조약위반 시 자동제재조치와 우라늄농축 및 핵연료재처리 시설 보유제한 등을 주요내용으로 하는 NPT체제 강화조치를 적극 추진할 것으로 보이나 그 성공가능성을 낙관하기는 어렵다. 우선 안보불안이 해소되지 않는 한 많은 국가들이 핵무장 옵션을 완전히 포기하고 싶어하지 않을 것이기 때문에 우라늄농축과 핵연료재처리 능력을 보유할 권리를 포기하려 하지 않을 것이다. 또 에너지안보가 중요해지는 시대에 다수의 국가들이 핵연료 공급을 타국에 전적으로 의존하게 되는 상황을 피하고자 할 것이다. 그리고 핵에너지의 평화적 사용은 핵무기 미 보유국가들이 NPT를 체결하며 핵무장 포기의 반대급부로서 약속 받은 것이기 때문에 이 권리의 제한을 상응하는 보상 없이 순순히 받아들이지 않으려 할 것이다. 현재의 NPT체제가 다수의 회원국들에게 비핵화의 의무만 지우는 불평등조약이라는 인식이 강하다는 점을 고려할 때 이 제도를 강화하려는 시도에는 상당한 정치적 어려움이 따를 것으로 예상된다.

---

20) Dong Sun Lee, *Power Shifts, Strategy, and War: Declining States and International Conflict* (London: Routledge, 2008), chapter 6.

오바마 정부는 자유무역을 통한 경제적 유대관계의 심화도 더 신중하게 추구할 것이다. 클린턴 행정부처럼 초기에는 자동차 등 특정산업분야 노조의 요구를 받아들여 공정한 무역(fair trade)를 강조하며 한국 등 주요교역국에 어느 정도 통상압력을 가하겠지만 자유무역기조에서 크게 벗어나지는 않을 것이다. 이는 자유무역을 원하는 여러 경제부문의 요구도 무시하기 어려우며 자유무역이 경제전반에 미치는 긍정적인 영향도 간과할 수 없기 때문이다. 한미자유무역협정이 미국 경제성장을 촉진할 것이라는 많은 연구결과가 나와있다. 현재 미국의 경기가 둔화되고 있는 상황에서 이러한 경제성장의 기회를 흘려 보내기는 정치적으로도 매우 부담스러운 것이다.

오바마 당선자는 정책수단으로써의 개발원조의 중요성을 인식하고 있지만 이 전략을 추진하는 데에 있어 한계에 부딪칠 것이다. 무엇보다 미국이 경기침체와 쌍둥이 적자에서 헤어나오지 못하고 있기 때문에 가용한 경제자원이 상당히 제한되어 있다는 문제가 있다. 따라서 물질적인 경제원조보다는 개발 노하우 및 제도의 전파에 주력할 가능성이 높으나 이러한 지원에 대해 원조수혜국이 얼마나 긍정적으로 반응할 지가 의문이다.

## 결론

위에서 열거한 정책변화들은 모두 의미 있는 것들이지만 과거와의 급작스러운 단절을 의미하는 것은 결코 아니다. 오히려 부시 행정부 말기에 들어 이미 나타나고 있는 추세가 한층 강화되는 것이라고 보는 것이 더 정확한 진단일 것이다.

오바마 당선자는 위기극복을 위한 시도의 일환으로 초당파적 내각을 구성할 가능성이 다분하다. 만약 일부 전문가들이 예상 혹은 추천하는 대로 Robert Gates와 James Baker 등 현재 부시 외교정책에 영향력을 행사하고 있는 공화당계 인물들이 오바마 정부에서 중용될 경우 안보정책에 있어 급격한 단절의 가능성은 더 현격히 줄어들 것이다.<sup>21)</sup>

---

21) "The Dream Team," *Foreign Policy* (November/December 2008).

# 차기미국 행정부의 동아시아 동맹전략

신 성호

## I. 서론

냉전시기 동아시아는 유럽과 더불어 미국 동맹전략의 중심을 담당하였다. 유럽의 북대서양 조약기구(NATO)에 대응하여 일본, 한국과의 양자동맹을 중심으로 미국의 동맹전략은 이 지역에서 소련의 팽창주의 정책에 맞서는 것이 주요한 목표였다. 미국의 동맹전략은 1990년대 초 냉전의 종식과 더불어 과도기를 맞이한다. 유럽에서 주적이 사라진 NATO는 존폐논쟁과 함께 그 주요 목적과 취지도 바뀌게 된다. 아시아의 경우 역시 소련의 몰락과 중국의 개혁, 개방으로 인해 더 이상 광범위한 공산주의의 위협은 사라진 것으로 인식되었다. 그러나 지구상 마지막 사회주의 체제로 남은 북한의 존재는 여전히 한반도 및 일본 방위라는 동맹의 기존 목적이 존속하는 결과를 초래한다. 그럼에도 불구하고 아시아에서의 미군 및 동맹의 역할에 대한 재검토와 재조정의 필요성이 제기되었다. 2001년 9/11 테러는 아시아 주둔 미군 및 동맹의 목적 및 역할에 대한 재검토를 더욱 가속화 시켰다. 미국의 안보위협과 목표가 테러리즘 및 중동지역으로 그 중심이 이동하게 된 것이다. 당연히 미군의 및 동맹의 역할에도 새로운 재설정이 요구되었다. 그러나 한편, 이 지역에서 급부상하는 중국의 위상은 미국의 동맹전략에서 동아시아의 새로운 중요성을 부여하였다. 결국 동아시아는 북한이라는 냉전시대의 위협, 테러와의 전쟁이라는 새로운 목표 및 중국의 부상으로 인한 패권경쟁이라는 세 가지 요소가 복합적으로 작용하면서 미국 동맹전략의 새로운 핵심 사안으로 떠오르고 있다. 본 글은 21세기 아시아의 복합적 안보목표를 달성하기 위한 미국의 향후 동맹전략을 전망코자 한다.

## II. 조지 부시 행정부의 동아시아 전략

1990년대 초 소련과 공산권의 붕괴로 냉전이 끝나자 미국은 전 세계에 걸친 과도한 군사배치와 동맹의 재조정을 고려하기 시작하였다. 이는 동아시아 주둔 미군의 단계적인 철수와 동맹국에 대한 보다 많은 책임전가의 움직임으로 나타났다. 한국과 일본에 주둔하고 있던 10만이 넘는 미 주둔군의 점진적인 감축이 추진되었다. 특히 제1차 걸프전에서 일본이 보여준 소극적인 지원에 대한 실망과 결합되어 90년대 중반 미일동맹의 해체까지 예견하는 급진적 목소리가 나타나기도 하였다. 그러나 클린턴 행정부 당시 국방부 차관보를 역임한 조셉 나이가 새로이 부상하는 아시아의 중요성을 역설하면서, 지속적인 미국의 군사적 개입을 주장하고 새로이 들어선 일본 하시모토 정부의 보다 적극적인 동맹지지 움직임에 새로운 전기를 마

련하고 미일동맹은 오히려 한 단계 업그레이드되는 양상을 나타낸다. 그럼에도 불구하고 미국의 동맹정책은 오랫동안 미국에 크게 의존해온 일본과 이제 상당한 정도의 경제 및 정치안정을 이룩한 한국이 보다 많은 지역 안보 역할을 담당하는 방향을 추구하면서 이 지역에서 점진적인 축소의 경향을 보인다. 이 시기 미국의 안보전략과 동맹전략은 크게 냉전의 소멸, 새로운 군사혁신에 따른 군사변환, 1차 북핵위기 이후 크게 안정된 중국 및 북한과의 관계개선, 한국과 일본 두 군사동맹과의 우호적 관계 속에 안정적인 지역관리와 미국 군사역할의 점진적인 축소로 요약된다.

냉전 이후 진행되던 미국의 군사변환 및 이에 따른 동맹정책의 변화는 9/11 테러로 인해 커다란 전기를 맞이한다. 그러나 그 기본 방향은 90년대 이후 진행되던 이 지역에서의 동맹조정의 기본 틀을 지속하는 것으로 나아갔으며, 단지 그 필요성과 속도가 급진적으로 더욱 강조된다. 테러와의 전쟁의 주 무대가 아프가니스탄과 이라크를 중심한 중동지역 및 유럽과 미국본토로 집중하면서 아시아의 상대적 중요성이 감소하는 경향이 나타나기도 하였다. 아시아 동맹전략의 경우 대규모 지상군 위주의 미군을 감축함과 동시에 미군의 역할도 아시아 지역과 동맹국의 방위에서 전 세계 테러와의 전쟁 수행을 위한 전략적 유연성의 확보라는 새로운 목표를 가지게 된다. 그러나 한편 그동안 지속된 경제 발전 속에 중국의 정치, 군사적 부상이 가시화됨에 따라 미국의 패권유지를 위한 세계전략에서 아시아의 중요성이 새로이 부각되기 시작하였다. 부시 행정부 초기 중국을 전략적 경쟁자로 규정한 미국은 경제성장과 더불어 급속히 증가하는 중국의 군비에 주목하면서, 장차 다가올 중국과의 군사경쟁 및 충돌을 예비하는 모습을 보인다. 이는 테러와의 전쟁을 위한 아시아 각국의 미국 군사네트워크 구축과 맞물려 결과적으로 일본, 한국의 동맹에 이어 동남아시아, 호주, 서남아시아 및 중앙아시아 각국과의 강화된 군사협력을 통해 중국을 봉쇄하는 모습으로 나타난다. 부시 행정부의 동아시아 동맹전략은 부상하는 중국의 군사적 위협 봉쇄와 동아시아 지역 테러조직과의 전쟁이라는 이중의 목표를 위해 외형적으로는 그 절대적 수와 규모의 감축을 추구하면서 동시에 보다 많은 국가들과 공식, 비공식의 군사협력 네트워크를 광범위하게 구축하는 양태로 나타난다.

### III. 21세기 미국의 동아시아 동맹전략

테러와의 전쟁에 대한 매케인과 오바마의 기본적인 시각은 이라크 전쟁에 대한 상반된 정책대결에도 불구하고 상당히 일치한다. 양자 모두 테러와의 전쟁을 미국의 가장 중요한 안보목표로 설정하고 있으며, 이를 위해 미국이 길고도 지루한 싸움을 벌여야 한다고 인식한다. 차기 행정부의 동아시아 외교 및 동맹정책은 여전히 진행 중인 미국의 이라크 전쟁 및 테러와의 전쟁에 종속변수로 작용할 것이다.

그럼에도 불구하고 오바마는 먼저 기존 조시부시 행정부의 지나친 이상주의적 외교 및 안보 정책을 추구했다고 비판한다. 이는 이라크에 대한 선제 혹은 예방공격과 같은 일방주의적이고 공격적인 모습으로 나타났고 이는 미국의 지도력에 대한 전 세계적 반발을 일으켰다고 비판한다. 오바마는 미국이 처한 안보위협에 심각성을 동의하면서도 이에 대한 대응은 냉철한 현실주의 혹은 실용주의적 입장을 추구하는 모습을 보인다. 이라크 전쟁에 대한 비판과 아울러 이란이나 북한과 같은 소위 불량국가의 지도자와 언제든 직접 만나 협상을 벌일 수 있다는 오바마의 주장은 그의 현실주의 국제관을 보여준다.<sup>22)</sup>

문제는 내년 1월에 들어서게 될 차기 행정부의 가장 큰 현안이 현재의 경제위기 극복에 초점이 맞추어질 것이라는 점이다. 국내적으로는 붕괴된 금융시장과 부동산 폭락 및 장기적 경기침체를 개선하기 위한 정부의 적극적 개입과 공적 자금의 운용, 이와 관련된 세제의 정비 등이 주관심사가 될 것이다. 동시에 선거중 약속한 에너지 절약을 위한 각종 제도나 정책 정비, 중산층이하 저소득층을 위한 각종 사회보장, 건강보험, 교육 개선 등이 주요 정치 쟁점으로 떠오를 것이다. 그러나 이 와중에도 이라크 전쟁의 종결과 아프카니스탄을 중심한 테러와의 전쟁은 여전히 중요한 외교 및 안보 정책 현안으로 논의될 것이다. 가중되는 경제난은 이전 행정부의 광범위한 테러와의 전쟁으로 인한 과중한 군사비 지출 삭감 노력과 맞물려 이라크 문제를 되도록 빨리 종결지으려는 오바마 대통령의 기존 입장을 강화해 줄 수도 있다. 그러나 지속되는 반란세력의 테러 공격 속에 이라크 내부의 시아파, 수니파 및 쿠르드 족을 중심한 국내 정치세력이 평화로운 연합정부의 수립과 치안능력의 강화 등 미군 철군에 필요한 정국안정을 이루지 못한다면 선거기간 중 조속한 철수를 공약으로 내세운 오바마의 계획도 수정될 수 밖에 없을 것이다. 여기에 탈레반 세력의 재확산으로 인해 알케이다 소탕 등 군사작전에 어려움을 겪고 있는 아프카니스탄 사태가 악화된다면 오바마 정부의 외교정책은 당분간 중동과 서남아시아를 중심한 지역에 매몰될 것이다.

전 세계적인 경제난국속에 이라크 및 아프카니스탄 사태가 조속히 해결되지 않는다면 차기 행정부의 대 아시아 정책은 보다 실용주의적 접근을 할 것이다. 집권 1기의 대결적 자세에서 전환하여 집권 후반 중국의 부상을 경계하면서도 필요에 의해 중국을 책임 있는 대주주로 인정하고 선택적 협조관계를 추구한 2기 부시행정부의 정책이 계승 발전될 것이다. 이 경우 동아시아 전략은 장기적으로는 중국의 부상을 경계하면서도 중국의 아시아 지역 패권을 어느 정도 인정하면서 북핵과 6자 회담, 양안관계의 안정적 관리, 동아시아의 다자 안보협력 장치 구축 등 아시아 지역의 주요 현안문제를 함께 관리하는 현실적 협력관계를 추구할 것이다.

22) "Remarks of Senator Barack Obama: A New Strategy for a New World," ([www.barackobama.com](http://www.barackobama.com))



## 중국과 동아시아

21세기 미국의 동아시아 정책과 동맹전략은 부상하는 중국을 어떻게 관리할 것인가가 핵심과제이다. 여기에는 크게 중국의 부상을 미국 패권에 가장 중요한 도전으로 바라보는 경계론과 중국의 부상을 국제사회의 번영과 평화에 기여하는 방향으로 유도하고 건설적 협력관계를 구축하려는 온건론의 두 가지 시각이 공존한다. 중국경계론을 대변하는 공화당 매케인 후보의 경우 중국에 대한 강한 의구심을 표명하면서 중국에 대한 강한 견제론을 피력한다. 매케인의 안보정책은 미국에 가장 심각한 위협으로 테러와의 전쟁 및 이라크와 아프가니스탄에서의 전쟁과 함께 이란이나 북한과 같은 불량국가 그리고 중국과 러시아와 같은 전략적 경쟁자의 부상을 꼽는다.<sup>23)</sup> 이를 맞서기 위해 우선적으로 가장 중요한 것은 미국이 스스로 충분한 군사력을 유지 강화해야 한다고 역설한다. 금년 3월26일 LA에서 행해진 선거유세 매케인은 G8모임에서 러시아를 축출할 것을 제안한바 있다. 특기할 것은 그 대안으로 인도와 브라질을 추가하여 멤버십을 확대할 것을 주장하면서도 중국을 배제한 것이다. 이는 약 2조 달러의 전 세계 최고 달러외환 보유국이자 세계 경제의 중추를 담당하고 있는 중국을 미국이 향후 국제 경제운영의 파트너로 인정하지 않았다는 점에서 많은 이들을 놀라게 하였다.<sup>24)</sup> 그의 중국과 러시아에 대한 입장은 임기 내내 러시아와 비교적 우호관계를 유지하고 6자회담을 통해 책임있는 대주주로 중국을 인정한 부시 행정부의 정책과 크게 대비된다. 매케인의 공격적인 중국 전략은 대만에 대한 무기판매와 안보 공약을 강조한 입장에 의해서도 잘 드러난다. 매케인은 최근 부시행정부가 대만에 무기수출을 결정한 것을 크게 환영하면서도 동시에 더욱 높은 수준의 무기수출이 이루어 져야 함을 역설하였다. 그 이유로 양안 관계의 개선이 있기 위해서는 대만이 미국의 강력한 군사 지원하에 힘의우위의 입장에서 중국을 대해야 한다고 강조한다. 매케인의 중국에 대한 강한 불신은 중국의 권위적인 공산당 체제와 티벳 등의 인권문제에 대해 비판적 입장을 견지해온 미국의 자유주의적 이데올로기에 기반한 이상주의적 접근을 반영한다.

오바마의 현실주의적 외교관은 동아시아 정책에서 맥케인과 중요한 차이를 보인다. 특히 중국을 바라보는 오바마의 입장은 매케인이 기존의 보수적 입장에서 중국을 경쟁자로 대하는 입장과는 다른 모습을 보인다. 비록 중국의 체제가 미국이 바라는 이상적인 민주주의는 아닐 지라도 미국이 경제적으로나 정치적으로 적대시하기보다 함께 협조해야 할 주요한 대상으로 인식한다. 이는 초기의 부정적, 경쟁적 입장에서 점차로 중국을 책임있는 대주주로 인정한 후기 부시행정부의 정책과 궤를 같이한다. 미국과 중국은 건설적인 양자관계를 바탕으로 6자회담 등에서의 협력관계를 유지하고 테러리즘, 비확산문제, 질병, 자연재해, 해적 문제등 동아시아는 물론 세계적인 차원의 비전통 안보위협에 공동으로 대처할 것을 제안한다.

23) "National Security: A Strong Military in a Dangerous World," ([www.johnmccain.com](http://www.johnmccain.com))

24) Fareed Zakaria "McCain's Radical Foreign Policy" *Newsweek* (April 28, 2008)

지속하고 대만문제에 대해서도 중국이 대만문제를 유화적으로 접근할 것을 주문하면서도 중국이 주장하는 “하나의 중국” 원칙을 지지한다고 천명한다.

물론 오바마가 중국을 무조건 적인 동반자로만 규정하지는 않는다. 중국의 평화적 부상을 위한 진솔한 대화를 주장하면서도 중국의 군사적 부상을 견제하기 위해 미국의 군사적 우위를 강화하고, 아태지역의 동맹을 강화하는 한편 이 지역에 전진 배치된 미국의 군사력을 유지할 것을 천명한다.<sup>25)</sup> 또한 중국의 대만침공에 대한 강력한 경고는 물론 에너지 환경부분에서 보다 책임 있는 역할을 할 것을 주문한다. 또한 중국이 현재 다푸르 지역에서 인종 말살 정책을 펼치고 있는 아프리카의 수단과 같은 억압적 정권에 대한 지원을 철회하고 국제적 인권기준을 준수할 것 등을 요구하는 점에서는 기존의 공화당이나 메케인 후보의 정책과 크게 다르다고 할 수 없다. 오히려 과거의 전례나 전통적으로 중국의 인권문제에 비판적인 시각을 가진 민주당 중심 의회의 분위기를 볼 때, 민주당 정권하에서 중국의 인권문제 등이 양국 간 심각한 갈등으로 전개될 가능성도 있다.

특히, 오바마 정부의 핵심과제가 될 경제문제 해결을 위해 중국과의 과도한 무역적자의 개선을 시도하는 과정에서 중국과 심각한 갈등을 겪을 수 있다. 공정 무역을 강조하는 오바마가 중국의 불공정한 무역관행 및 환율 정책의 수정을 강력하게 요구할 경우 중국과의 무역마찰이 미중간의 새로운 쟁점으로 떠오를 가능성도 있다. 오바마가 미국 노동자의 일자리 보호를 위해 요구하는 중국내 노동조건의 개선과 환경조건의 강화 등도 중국이 내정간섭에 침해로 여겨 미국과 새로운 갈등 요소로 떠오를 것이다.

## 일본의 역할

테러와의 전쟁을 위한 민주주의 가치의 중요성, 중국의 부상을 경계하는 부시 행정부 및 매케인 후보는 이에 적극적으로 부응할 수 있는 일본을 동아시아의 가장 중요한 파트너로 격상시키는 정책을 취하였다. 오바마 역시 일본이 민주주의, 법치, 인권, 자유시장 등의 기본 가치를 미국과 공유하는 중요한 동맹임을 강조한다. 동시에 오바마는 일본의 중요성을 인정하면서도 상대적으로 한국을 위시한 여타 아시아 동맹국의 중요성과 역할을 함께 강조한다. 그 결과 아시아에서 일본을 중심한 양자동맹을 넘어서는 보다 효과적인 새로운 동반자관계를 추구한다. 이는 동북아 다자안보장치의 구축, 이 지역 국가 수반들과의 정상외교, 그리고 6자회담과 같은 다양한 부가적 장치들에 대한 강조로 나타난다. 그리고 이 과정에서 중국을 적대시하기보다 국제사회의 규범에 보다 충실한 중국의 참여를 유도하면서 함께 건설적인 동반자 관계를 수립할 것을 천명한다. 따라서 오바마의 대일본 정책은 아시아의 핵심적 전략 파트너로 일본을 가장 중시한 부시 행정부의 정책에 비해 일본

25) “Barack Obama and Joe Biden: Protecting U.S. Interests and Advancing American Values in Our Relationship with China” ([www.barackobama.com](http://www.barackobama.com))

과 중국, 일본과 한국 및 여타 아시아국들 사이에 보다 균형잡힌 동맹 및 외교정책으로 나타날 것이다. 이러한 오바마의 정책은 민주당 전당대회에서 채택된 정책강령에도 그대로 반영되어 나타난다.<sup>26)</sup>

#### IV. 대한반도 동맹전략

##### 북핵문제

기존 공화당의 보수적인 시각과 차이를 드러낸 오바마의 세계관의 차이, 아시아를 바라보는 시각, 중국과 일본과의 동맹정책의 차이는 한반도 문제와 한국에 대한 동맹정책에서도 상당한 차이를 예상케 한다. 이러한 차이는 현재 양국간 당면한 현안 문제들을 중심으로 표출될 것이다. 우선 양국이 당면한 가장 시급한 안보 현안인 북핵문제는 선거기간중 양 후보의 차이를 잘 드러내었다. 매케인 후보는 전통적인 공화당 보수주의의 입장에서 북핵문제를 접근한다. 그는 북한 정권의 비민주성, 인권문제, 억압적 정치체제에 주목하면서 북한과의 핵 협상에 상당한 의구심과 회의를 드러낸다. 최근에 진행된 부시 행정부와 북한과의 핵 협상과 관하여는 미국이 북한에 대해 보다 철저한 검증과 성실한 약속이행을 확인해야 한다는 입장을 견지하였다. 이에 비해 오바마 후보는 북한의 비민주성을 인정하면서도 핵문제의 평화적 해결이라는 현실적 목표달성을 위해 북한과 보다 적극적으로 협상할 것을 주장한다. 오바마는 최근에 합의된 북한의 검증수용을 "알맞은 진전 (a modest step forward)"으로 미국의 테러지원국 해제결정에 대해서는 "적절한 반응 (appropriate response)"이라는 표현을 쓰면서 긍정적인 평가를 하였다.

오바마가 대통령이 된 이후 북한의 핵 포기를 북미관계 정상화와 보다 적극적으로 연계하여 추진할 경우 북미협상과 6자회담이 더욱 탄력을 받을 가능성이 적지 않다. 그러나 이것이 북한에 대한 무조건적인 양보만을 의미하지는 않을 것이다. 오바마는 부시행정부의 북한을 테러지원국 리스트에서 삭제한 것을 환영하면서도, 동시에 북핵문제의 목적은 여전히 완전하고 검증 가능한 북한 핵무기의 제거라는 것을 명시하였다. 또한 북한의 우라늄 프로그램과 확산 문제에 대해서도 언급하고 있다. 그리고 최근에는 이란과 북한 등의 적대국 지도자와 협상할 것이라는 그의 주장이 타협적이라는 보수파의 비판을 의식한 듯 직접협상 앞에 강력한 외교라는 표현을 부가하여 사용하기 시작하였다. 아직까지 오바마가 북한에 대해 과연 어떠한 구체적 보상을 제시하며 핵포기 협상을 벌일지는 확실치 않다. 이란과의 핵 협상을 위해 오바마는 WTO가입과 각종 경제투자, 그리고 외교관계수립 등을 보상책으로 언급하고 있다. 만일 북한에 대해서도 비슷한 수준의 보상책을 구상하고 있다면 이것이 과연 북한의 핵 포기로 이어질지는 상당히 회의적이다. 이미 북한은

26) "2008 Democratic National Platform: Renewing America's Promise"

핵포기의 댓가로 여러 단계에 걸쳐 대규모 경제보상, 관계정상화는 물론 궁극적으로는 경수로의 제공까지도 요구하여 왔다. 북한이 오바마의 유화적 태도를 이용하여 북핵 포기 관련 최소한의 상응하는 조치를 취하지 않고 더욱 많은 양보를 얻어내려 한다면 오히려 국내외적 비판과 압박에 처한 오바마 행정부의 강경책을 초래할 수도 있다. 오바마 후보가 이라크 전쟁을 반대하면서도 아프가니스탄의 탈레반과 테러분자들에 대한 강력한 소탕 작전을 벌일 것을 주장한 것과 오사마 빈 라덴이 파키스탄 지역에서 발견될 경우 필요하다면 파키스탄 정부의 동의 없이도 이에 대한 직접공격을 단호히 할 것을 천명한 점은 북한의 벼랑 끝 전술에도 단호한 대응이 있을 수 있다는 시사점을 준다. 또한 오바마의 북핵관련 조언자들의 대부분이 과거 클린턴 행정부에서 북핵 협상을 한 경험이 있는 관리들로 이들은 경우에 따라서는 북한에 대해 더욱 큰 보상과 더불어 더욱 큰 압력이 필요하다는 입장을 피력한다. 2006년 북한의 장거리 미사일 실험당시 이에 대해 선제공격을 주장한 애쉬튼 카터와 윌리엄 페리 전 국방장관이 대표적인 예이다. 1994년 북핵위기 당시 군사공격을 고려한 것도 민주당의 빌 클린턴 대통령이었음을 상기할 필요가 있다.

## 한중, 한일관계

미국의 중국에 대한 시각과 정책의 차이는 한미동맹에도 영향을 초래할 것이다. 미국의 적대정책으로 인해 중미관계에 마찰이 생긴다면, 중국과 전략적 협력 동반자 관계를 수립키로 약속한 한국정부에 많은 부담이 생길 수 있다. 비록 전면적인 군사갈등이 아니더라도 미중간의 무역분쟁이나 인권문제를 둘러싼 갈등, 동아시아 지역의 정치외교 주도권을 둘러싼 갈등이 전개된다면 한국은 양자사이에 선택을 강요받는 어려운 상황이 생길 것이다. 전통적으로 중국의 민주화, 대만문제, 인권문제 등에 비판적 입장을 견지해온 민주당이 상하양원을 장악한 상황은 중미관계에 일반적으로는 부정적으로 작용할 것이다. 그러나 대통령 오바마가 중국과의 불필요한 마찰은 피하고 동시에 아시아에서의 중국의 지정학적 위상을 인정하는 정책을 펼친다면 양자와 각자 경제 및 군사 안보 이해를 동시에 공유하는 한국의 입지도 상당한 유연성을 가지게 될 것이다. 북핵문제를 해결하기 위한 미중간의 협력과 함께 미사일 방어 등 중국을 자극하던 미국의 정책이 전환될 가능성이 커짐에 따라 한중간의 협력도 보다 순조롭게 진행될 것이다.

한일 관계의 경우 과거 공화당 정부의 일본 중심 아시아 동맹 정책은 한일간의 역사문제와 독도문제 등에서 일본과의 갈등은 물론 한미간 불협화음이 노정되고 한국내에 반일, 반미 감정을 일으킨 경향이 있다. 오바마의 경우에도 일본의 중요성이 여전히 강조될 것이나 한국에 대한 상대적 배려가 강화됨에 따라 일본의 보다 조심스런 자세와 현재 북핵 및 한일관계에서 보여 지는 긴밀한 한미 공조가 지속될 가능성이 커졌다. 특히, 오바마의 동아시아 및 한반도 관련 선거 참모들이

기존의 공화당 보수파 인물들보다는 민주당 출신의 진보 진영이나 지한파들의 포진되어 있는 점은 현재 부시행정부에서 크리스토퍼 힐 전 주한대사와 빅터 차, 성 김 국무부 과장 등의 지한파가 북핵을 중심한 아시아 외교, 안보정책의 주도권을 장악한 상황이 계승되는 결과로 나타날 것이다. 그 결과 한국의 대미국, 및 주변국 외교에서 미국과의 정책공조가 보다 원활해지면서 한국이 더욱 유연한 동아시아 정책을 추진하는 여유를 가질 것이다.

## 동북아 다자안보

오바마는 기존의 한미, 미일 양자동맹에 더하여 미래 동북아 지역의 안보문제를 해결하기 위한 동북아 다자안보장치의 구상에 보다 적극적인 모습을 보인다. 특히 6자회담과 북핵 협상이 성공적인 해결을 보일 경우 한반도 평화체제의 설립과 맞물려 동북아 다자안보 기구의 설립이 본격적으로 추진 될 수 있다. 그 경우 상대적으로 소극적인 일본에 비해 한국과 미국이 주도적 역할을 할 수 도 있을 것이다.

## 한미동맹조정과 전작권환수

한미간에 진행중인 주한미군 재조정과 전작권 환수 등의 동맹 재조정은 오바마 행정부에서도 지속적으로 추진될 것이다. 한국방위의 한국화와 주한미군의 전략적 유동성에 대한 오바마의 입장은 현 부시행정부의 기본 입장과 동일하다. 오바마는 이라크 전쟁의 조속한 종결을 주장하는 주요 이유로 연간 100억불의 전쟁비용을 아낌으로써 많은 국내문제를 해결하는데 이 돈을 쓸 수 있다고 주장한다. 이러한 오바마의 입장은 한국에 주둔중인 주한미군의 역할과 비용을 축소코자 하는 정책으로 나타날 것이다. 동시에 한국이 스스로 더욱 많은 방위 책임을 질 것과 주한미군의 주둔 비용 분담액을 더욱 늘일 것을 요구하는 정책으로 나타날 것이다. 또한 이를 통해 주한미군이 한반도 방위 뿐 아니라 이 지역에서의 다른 안보 이해를 추구하는데 이용될 수 있는 전략적 유동성 역시 지속적으로 추구될 것이다.

한미동맹이 전략동맹으로 격상하면서 한국군이 한국방위 뿐 아니라 지역적, 세계평화에 기여하는 역할을 확대하는 것에 대해서도 양측은 기본적으로 동일한 지지와 기대를 보일 것이다. 특히 이라크 및 아프카니스탄의 안정화 노력에 한국이 동참하길 바라는 미국의 입장이 오히려 강화될 수도 있다. 오바마 후보의 경우 이라크에서의 조속한 철군과 함께 아프카니스탄에서의 대테러 전쟁에는 더욱 강경한 자세를 보인다. 만약 아프카니스탄 사태가 악화될 경우 올해 말 이라크에서 철군하는 한국에 대해 경찰훈련교육 등 다른 형태의 재건 사업에 동참할 것이 미국 정부에 의해 제기될 수도 있을 것이다.

## PSI와 미사일방어

PSI에 대한 한국의 보다 적극적인 참여가 요구될 것이다. 오바마는 미국을 위협하는 가장 큰 안보위협으로 테러리즘과 더불어 대량살상무기, 특히 핵무기의 확산을 가장 중요시한다. 이는 그가 이미 상원의원 시절부터 공화당의 루거 상원위원과 더불어 러시아의 핵 시설과 무기들을 제거 및 통제하는 문제에 깊은 관심을 가진 것과도 연결된다. 테러와의 전쟁과 더불어 대량살상무기의 확산 방지는 차기 정부의 가장 주요한 안보정책이 될 것이며 이러한 맥락에서 PSI가 지속적으로 추구될 것이다. 한국의 경우 북한과의 핵 협상이 미묘한 걸림돌로 작용할 수도 있지만, 기본적으로는 미국의 전략적 동반자로서 적극적인 참여가 요구될 것이다.

한편 미사일 방어의 경우 지속적으로 추진 될 것이 약속되지만 동시에 그것이 과연 기술적으로 가능한지와 비용을 면밀히 검토하겠다는 조심스러운 입장이 강조되고 있다. 따라서 이전 부시행정부에 비해 미사일 방어에 대한 강조나 실질적 지원이 줄어들 가능성이 있으며, 이 경우 한국의 참여여부도 오히려 보다 유연하게 접근할 수도 있다.

## 한미 FTA

한미 FTA 관련한 오바마는 이를 적극적으로 지지한 메케인에 비해 반대 혹은 유보의 입장을 명확히 하였다. 오바마의 경우 전통적 민주당 지지기반인 국내 노동자의 보호를 강력하게 주장하여 왔다. 비록 자유무역의 기본원칙에 대해서는 동의를 하지만 이로 인해 국내 노동자들이 일자리를 외국에 빼앗기는 것에 대한 강한 반감을 표시하고 외국과의 무역협정이 미국의 입장에서 공정하게 이루어 져야 한다고 주장한다. 더욱이 차기 정권에서 다수당을 차지할 민주당의 입장을 반영, 최소한 한미 FTA가 그 비준에 앞서 자동차와 쌀, 소고기 부분과 환경문제, 노동조건 등에 대해 어느 정보 보완이 필요하다는 입장이다. 이 경우 한국과의 재협상 논란이 일 수 있으며, 한미관계가 심각한 갈등을 겪을 것이다.