

오바마 행정부 외교안보정책 기조와 주요 어젠다

이 상 현
세종연구소

2009년 12월

보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

동아시아연구원(The East Asia Institute: EAI)은
2002년 5월 설립된 민간 연구기관입니다.
EAI는 동아시아 국가들이 자유민주주의와 시장경제 그리고
개방된 사회를 발전시킴으로써 평화로운 국제 사회 형성에 이바지할 수 있도록
연구를 통한 정책 제안을 위해 설립되었습니다.

EAI는 정책 이슈에 관하여
어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은
EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

 EAI는 등록된 고유의 트레이드마크입니다.

© 2009 EAI

EAI에서 발행되는 전자출판물은
오로지 비영리적 목적을 위해서만 제공됩니다.
또한 내용의 수정을 허용하지 않으며
온전한 형태로 사용할 것을 권고합니다.
어떠한 상업적 목적을 위한 복사와 출판은 엄격히 금지합니다.
EAI 웹사이트가 아닌 다른 곳에 본 출판물을 게시할 시에는
사전에 협의해 주시기 바랍니다.
EAI의 모든 출판물은 저작권법에 의해 보호 받습니다.

재단법인 동아시아연구원
서울 중구 을지로4가 310-68 삼풍빌딩 909호
Tel. 02 2277 1683
Fax 02 2277 1684



오바마 행정부 외교안보정책 기조와 주요 어젠다

이상현
세종연구소

I. 오바마 시대 개막과 변화하는 국제안보환경

오바마 행정부가 당면한 국제안보환경은 매우 유동적이면서도 과거처럼 미국이 압도적 우위에서 주도할 수 있는 것만은 아니다. 현재 국제체제는 국제관계의 행위자간 및 지역간 힘의 배분 변화를 목도하고 있다. 오바마가 후보 시절 애독했다는 파리드 자카리아(Fareed Zakaria 2008a)의 『The Post-American World』는 21세기 국제질서의 변화를 이른 바 ‘나머지의 부상the rise of the rest’으로 표현한다. 중국, 인도 등 국제정치에서 규모는 크지만 그동안 경제적으로 침체해 있었던 거대국가들이 세계화의 영향으로 급격한 경제성장을 경험하면서 국제질서에서 미국 패권의 상대적 위축을 초래한다는 것이다. 이는 정확히 말하면 미국의 쇠퇴가 아니라 중국이나 아시아의 부상을 넘어서는 나머지 국가들의 부상이고, 그 결과 국제질서는 이제는 ‘포스트 아메리카 Post-Americanism’ 시대로 전환하는 중이다.

포스트 아메리카 세계질서의 특징을 한마디로 말하자면 ‘복합성’이다. 정치군사 질서는 여전히 미국이 지배하는 단극적 질서가 유지되겠지만 군사 외의 모든 차원—경제, 산업, 금융, 사회, 문화—에서는 힘의 분포가 미국 지배로부터 이탈하는 변화가 진행되고 있다. 1980년대 중반 이후 정치·군사적 폭력은 전세계적으로 감소하는 추세이지만 정보혁명의 결과 군사안보의 충돌 양상은 과거에 비해 실시간으로 지구촌 주민들에게 전달되면서 과대포장되고 더 큰 충격으로 전해진다. 때문에 군사력을 앞세워 국제문제를 일방적으로 해결하기는 갈수록 어려워지는 추세이다. 정치·군사적 혼란에도 불구하고 세계경제 총량규모는 지난 15년간 두 배 이상 팽창했고 동 기간 무역은 133% 증가했다. 전쟁, 테러, 내전은 일시적으로 국제경제 침체를 초래할 수 있었지만 장기적으로 세계화의 물결에 압도당한 것이 현실이다. 세계화와 국제경제의 팽창의 결과 신흥부상국—특히 중국, 인도, 브라질—들의 경제성장에 고취된 신민족주의가 분출하고



있다. 다양한 민족적 관점의 분출은 정보혁명 덕분에 더욱 확대재생산되어 배포되고, 목소리 큰 행위자들의 증가는 곧 주요 국제문제에 있어서 갈수록 합의가 어려워짐을 의미한다. 이는 곧 미국이 여전히 초강대국이지만 혼자 힘으로 국제문제를 리드하거나 문제를 해결할 수 없다는 것을 의미한다(Zakaria 2008b).

미국 국가정보위원회(National Intelligence Council: NIC)의 국제질서 전망 보고서(NIC 2008)도 2025년까지의 향후 국제질서가 더욱 복잡적으로 변하고, 미국은 지금보다 ‘덜 지배적인 국가’로 변모할 것으로 예상된다. 2025년경 국제질서는 중국, 인도, 러시아 등 신흥 행위자 등장과 함께 세계화로 인한 경제발전, 인구 증가, 지역적 발전 격차 등으로 인해 더욱 다극화될 것이다. 그리고 새로운 초국가적 안보 어젠다가 등장하는데, 식량, 에너지, 물 등이 고도의 신 전략자원으로 등장하면서 이를 둘러싼 각축이 심화될 것으로 전망되며, 기후변화, 신기술, 에너지 배분 등을 둘러싼 대립도 심화될 것으로 예상된다. 테러, 국제갈등 및 대량살상무기 확산은 여전히 중요한 국제안보의 문제로 남을 것이고, 세계화에 따른 양극화의 결과 테러조직은 존속할 것이며, 첨단 기술의 손쉬운 획득으로 이들의 테러역량도 강화될 것이다. 하지만 이념적 대결은 사라지고 세계화의 후유증과 글로벌 세력판도 변화에 따른 이유로 인한 갈등이 주된 갈등의 원인이 될 것이다.

국제질서에서 이러한 변화는 실상 이미 오래 전부터 시작되었다. 국제질서는 냉전 종식 이후 갈수록 복잡화되는 데 비해 부시 행정부는 군사력을 앞세운 단극적 행동규범을 고수했고, 그것이 부시 행정부 대외정책 실패의 가장 중요한 요인 중 하나가 되었다. 오바마 행정부는 이러한 일방주의 외교의 유산을 어떻게 극복할지 관심이 집중되고 있다.

II. 오바마 행정부 외교안보정책 기초

오바마 행정부 외교안보의 기초는 대화와 협력, 다자 안보체제와 파트너십을 통한 국제문제의 해결이라고 요약할 수 있다. 오바마는 부시-체니 정권의 대외정책이 가진 가장 큰 문제점은 대화를 통한 외교적 접근을 거부해왔다는 것이라고 비판한 바 있다. 이는 외부에 미국이 일방주의적이고 오만한 모습으로 비춰지게 할 뿐만 아니라 미국의 리더십을 발전시키고 공고히 하는데 심각한 장애가 되었다. 미국의 일방주의는 전세계적으로 반미감정이 확산되는 데 주된 원인이 되었다.

오바마는 테러, 핵확산, 전염병 등의 복잡한 사안들은 강력한 국제적인 조력 없이 미국 혼자서 해결할 수 없다고 본다. 따라서 우호국뿐만 아니라 적대국에 대해서도 지도자와의 회담 등을 통해 기꺼이 테이블에 나설 수 있다는 것을 보여주어야 한다고 주장한다. 이러한 대화를 통한 방



안을 모색하는 미국에 세계는 리더십을 따르는 것으로 화답할 것이며, 테러리즘, 이란과 북한의 핵 프로그램과 같은 도전을 함께 해결해 나갈 수 있다고 본다. 특히 오바마와 바이든은 NATO의 회원국들을 더욱 공고히 하여 집단안보에 기여할 수 있게끔 한다는 구상을 갖고 있다. 또한 NATO가 더욱 안정된 작전과 신속한 의사결정을 수립하고, 지휘관들이 전장에서 보다 유연하게 행동할 수 있도록 투자, 재건을 격려할 계획이다.¹

또한 아시아에서의 양자적 관계를 넘어 6자회담과 같이 지속적인 정상간의 만남, 특정사안에서의 합의를 도출할 수 있는 새로운 파트너십을 강화할 계획이다. 동아시아에서의 한국, 일본, 호주등과의 인프라를 연결함으로써 안정과 번영을 증진시키고 중국으로 하여금 국제적인 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. 이는 부시 대통령의 실패한 직접적인 결과라는 입장이다.

이상을 종합해 볼 때, 미국 신정부의 대외정책에서 예상되는 변화의 방향은 대체로 ‘통합과 균형,’ 국제제도의 위상 회복, 다자적 접근 강조 등으로 요약할 수 있다. 오바마 시대에는 부시 행정부의 일방주의 후유증을 탈피하기 위해 국제제도와 다자적 접근을 활용할 가능성이 증대할 것으로 전망된다. 그러한 변화의 가능성은 이미 부시 행정부 2기 이후 미국 내에서도 나오기 시작한 일방주의 외교에 대한 자성의 목소리에서 예고되고 있었다. 미국외교에서 ‘윤리적 현실주의’를 주장하는 사람들은 미국의 대테러전쟁에서 모든 이가 공감할 수 있는 정책은 현실주의와 도덕성의 조합을 바탕으로 추구되어야 한다고 지적한다(Lieven and Hulsman 2006). 스마트파워를 주장하는 사람들은 미국이 하드파워 만으로 안보이익을 추구하는 것은 미국의 신뢰와 지도력을 훼손하고 미국의 패권을 오히려 저해하기 때문에 미국 원래의 제도와 가치, 문화에 기반한 소프트파워를 배양·조합함으로써 장기적으로 지속가능한 미국의 패권을 유지할 수 있다고 지적한다(Armitage and Nye 2007). 군사력의 사용에 있어서도 미국의 힘과 국제적 리더십에 대한 회의론(skepticism) 증대가 정당성 위기의 근원이며, 군사행동의 내용, 절차, 규범적 기초가 정당할 때 정당성을 획득한다고 주장한다(Daalder and Kagan 2008).

대선 과정에서 오바마를 지지했던 싱크탱크들도 여러 가지 중요한 외교안보 개념들을 제시하였다.

‘책임지는 주권(responsible sovereignty)’은 국가주권의 행사에는 다른 국가는 물론 자국 국민들에 대한 의무와 책임을 동반한다는 개념을 강조한 것이다. 전통적 주권개념이 국경의 신성불가침, 타국 내정에 대한 불간섭 원칙에 근거했다면, 책임지는 주권은 국내정치적 행위가 초래하는 외부적 효과에 대해서도 책임을 져야 한다는 입장이다(Managing Global Insecurity 2008). 피닉스이니셔티브 보고서에서 언급한 ‘전략적 리더십(strategic leadership)’이란 미국의 힘과 지위를 상호 이익을 위해 행사하겠다는 것을 말과 행동으로 입증하는 것이다. 공동의 목표를 수행하기 위



한 리더십은 세계의 모든 이들이 이를 따를 수 있도록 하는 것이 최선의 방법이다. 전략적 리더십은 군사력을 대체 보완할 수 있는 정치력에 크게 의존하고 있으며, 만약 군사력을 사용해야만 하는 마지막 결정의 순간에 직면한다면 이는 단지 국가의 관점만이 아닌 국제적 의무와 부합하는지도 고려해야 한다고 주장한다(Center for New American Security 2008). 미국진보센터에서 제시한 ‘지속가능한 안보 sustainable security’의 핵심은 미국의 국가안보, 개인들의 안전과 안락한 삶을 위한 인간안보, 세계 전체의 이익을 공유하기 위한 집단안보, 이 세 가지 접근을 적절히 조합하는 것이다. 지속가능한 안보를 위한 선결조건은 세 가지 핵심적인 선결조건은 첫째, 대다수 세계인들을 통합시킬 수 있는 정당한 원칙, 둘째, 대외정책 도구의 범위에 대한 전략적 유용성 증대, 셋째, 국제체제가 실질적으로 기능할 수 있도록 활성화 하는 것 등이다(Smith 2008). 마지막으로, 신미국안보센터 보고서가 제시한 ‘균형력 power of balance’은 세력균형 balance of power과 대비되는 개념이다. 세력균형이 주로 군사력에 입각한 국가간 관계의 제로-섬 측면을 강조하는 것에 비해 균형력은 국가가 국제체제의 다양한 행위자 중 하나일 뿐이고, 외교와 무역을 통해 제로-섬 Zero-Sum이 아닌 윈-윈 Win-Win 상황을 창출할 수 있다고 강조한다(Campbell, Patel and Singh 2008). 이들 표현은 모두 부시 행정부의 일방주의나 편향된 외교전략에 대한 균형잡기 측면을 강조한 표현들로서 오바마 행정부 대외전략의 방향을 시사하는 개념들이다.

대화와 외교를 강조하는 기조는 군사력의 사용 양태에 있어서도 차이를 보일 전망이다. 이미 2008년 6월에 발표된 새 국방전략보고서도 부시 행정부의 군사력 사용 행태에 대한 대부분의 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(U.S. Department of Defense 2008). 로버트 게이츠 국방장관은 2009년초 *Foreign Affairs*지 기고문에서 새 국방전략의 핵심 원칙이 균형 balance이라고 강조한 바 있다. 그가 말하는 균형이란 세 가지 의미이다. 첫째는 현재의 분쟁과 미래 우발사태에서의 균형이고, 둘째는 현존 역량을 제도화하는 동시에 미래의 우위를 유지하는 것이고, 셋째는 미군을 성공적으로 만든 문화와 그것을 저해하는 것들 사이에서 균형을 취하는 것이다. 그는 또한 국가안보를 다룸에 있어서 가장 중요한 두 가지 덕목은 한계를 깨닫는 것과 겸양이라고 언급하여 부시 행정부의 군사만능주의에 대해 우회적으로 비판적 입장을 내비쳤다(Gates 2009).

부시 행정부 시절 미국의 군사력은 린스펠드 독트린에 의거, ‘충격과 공포 shock and awe’로 적을 몰아치는 데는 효과적이었지만, 전투행위 종료 후 안정화 작전에는 그다지 효과적이지 못했다. 종전 후 재건과정에서는 미군보다는 주둔국의 군대와 지역 경찰관들을 활용하는 것이 훨씬 효과적이라는 점이 드러났다. 이러한 교훈을 반영하듯 국방부가 2005년에 하달한 작전명령 Directive 3000.05호는 안정화 작전 Stability Operations이 전투임무 못지않은 국방부의 핵심 임무라



고 밝히고 있다(U.S. Department of Defense 2005).

오바마 취임 후 첫 100일의 평가는 대체로 긍정적이다. 오바마는 외교분야에서 대체로 실용적이고 포용적이며, 법치와 점진적 개혁을 지향하는 자세를 취한 것으로 평가된다(Sanger 2009). 오바마는 부시 행정부가 강조했던 선제공격preemption이나 폭정의 종식을 언급하는 대신 과거 불편한 관계에 있었던 국가들과의 관계개선을 시도하고 있다. 그런 의미에서 일부 언론에서는 그의 외교를 ‘리셋reset’ 외교로 부르기도 한다. 이하에서는 그런 기조 가운데 추진될 외교안보 어젠다Agenda를 살펴보기로 한다.

III. 오바마 행정부 외교안보 어젠다

미국 외교안보의 주요 어젠다는 집권당이 바뀌어도 변하지 않을 내용들이 상당 부분을 차지한다. 반테러, 반확산, 동맹정책 등은 이미 초당파적 공감대를 형성하는 어젠다들이다. 단지 이러한 큰 틀 내에서 집권당의 성향에 따라 구체적인 내용이나 추진방식의 변화는 있을 수 있다.

오바마 행정부 출범 후 백악관 웹사이트는 주요 외교안보 어젠다로 다음과 같은 내용을 담고 있다. 우선 미국 외교의 혁신을 위해, 기존 동맹관계를 강화하는 동시에 테러, 핵확산, 기후변화와 빈곤, 인종학살과 전염병 등 21세기 공동의 안보위협에 대처하기 위해 새로운 파트너십을 적극 구축한다. 그 방법은 우방과 적 모두에게 전제조건 없이 강인하면서도 직접적인 외교를 전개하는 것이다. 아시아에 있어서는 기존의 쌍무관계 위에 간헐적인 정상회담, 그리고 6자회담 같은 일시적인 회합 이상의 좀 더 효과적인 지역적 틀을 구축하려고 한다. 우선 일본, 한국, 호주 등 동맹국들과의 우호관계를 강화하고, 동아시아의 지역안정과 번영을 촉진할 수 있는 인프라를 구축한다. 그리고 중국에 관해서는 중국이 국제규범에 맞게 활동하도록 해야 한다고 언급하고 있다.²

힐러리 클린턴 국무장관은 2009년 2월 아시아 순방에 앞서 가진 아시아소사이어티 연설에서 미국 외교안보의 중점을 3D, 즉 국방Defense, 외교Diplomacy, 그리고 개발Development이라고 규정했다(Clinton 2009a). 군사력과 함께 외교를 중시하고, 세계의 발전 어젠다에 대한 책임과 부담을 공유하겠다는 의지를 표명한 것이다. 클린턴 장관은 또 오바마 행정부 출범 100일을 맞아 미국외교의 우선순위에 관해 언급했다. 미국은 군사력과 함께 외교를 통해 역사적 동맹historic alliance을 공고히 하고 새로이 부상하는 지역 강국과 협력하며 새로운 관여engagement 방식을 찾고 있다고 언급했다. 클린턴 장관은 기존 및 새로운 안보도전 요인으로 기후변화, 약한 국가weak



states, 불량정권, 범죄 카르텔, 핵확산, 테러리즘, 빈곤과 질병 등을 나열했다. 지역적으로는 아프가니스탄과 파키스탄, 중동, 이라크와 이란, 그리고 글로벌 금융위기 여파 등을 거론했다 (Clinton 2009b).

1. 경제위기 극복을 위한 외교

오바마 행정부가 당면한 최대의 외교 어젠다는 당면한 경제위기 극복을 위한 국제적 노력이 될 것이다. 시장경제질서에 대한 인위적 개입이기 때문에 비미국적이라는 비판을 무릅쓰고 사상 유례없는 7,000억 달러 구제금융안이라는 극약 처방을 내린 부시 행정부의 결정은 미국이 당면한 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 2008년 3분기 국내총생산GDP 성장률이 -0.3%로 7년 만에 최악을 기록하고 4분기에도 실물경기 악화가 이어질 것으로 예상되면서 당장 미국도 경제 살리기가 최대의 화두이다. 실제 미국의 2008년 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. 미국이 세계경제질서 안정화를 위한 역량을 보여주지 못하면 미국의 글로벌 리더십에도 큰 타격이 올 것이다. 하지만 글로벌 경제위기 가운데 각국이 선호하는 해법이 다르기 때문에 오바마가 리더십을 발휘하기는 쉽지 않아 보인다. 오바마는 경제위기 해법으로 국내적으로는 저소득층 및 중산층에 대한 세금 감면, 사회간접자본 지출확대 등의 경기부양책을 제시했다. 또한 월가의 비도덕성을 강하게 비판하면서 금융시장에 대한 관리·감독을 강화하는 방향의 전면 재검토를 주장했다. 이러한 개혁방향은 서브프라임 사태 이후 미국이 겪고 있는 최악의 금융위기가 근본적으로 공화당 정부가 지지하는 경제철학에 기인한다고 보는 인식을 반영한 것이다.

한편 대외경제정책 기조로는 공정한fair 자유무역을 강조하는 바, 이는 지난 2007년 5월 미국 행정부와 민주당 지도부가 합의한 신통상정책New Trade Policy에 기반을 두고 있다. 신통상정책은 노동·환경 및 지구온난화, 특허·지재권 및 의약품접근, 정부조달, 항만보호, 투자, 전략적 근로자지원 및 연수프로그램 등 7개 조항으로 구성되어 있다(이준규 외 2008, 3-5).

금년 4월 2일 세계 주요 20개국G20 금융정상회담에 참석하기 위해 영국 런던에 모인 세계 주요국 지도자들은 각국 정상들과 양자회담을 가지며 금융위기 해법 탐색에 나섰다. 그러나 정상회담을 앞두고 주요국 지도자들 간에 뚜렷한 시각차가 드러나는 등 불협화음이 노출돼 협상



전망을 어둡게 한다. 이번 G20 금융정상회담은 경기부양 공조를 강조하는 미국과 금융위기 방지책 마련을 더 중시하는 유럽 간에 1차 대립각이 형성돼 있다. 여기에 2조 달러의 외환보유액을 지렛대 삼아 국제무대에서의 영향력을 확대하려는 중국 변수가 개입되면서 세계 금융체제 재편을 둘러싸고 복잡한 협상구도가 형성됐다. 미국은 애초 이번 G20 정상회담을 세계적 경기부양 공조 합의를 이끌어내는 장으로 활용하려고 했다. 미국 경제의 몰락이 세계적인 무역 위축으로 이어지는 만큼, 세계 각국이 공격적인 재정지출을 통한 내수 진작책을 통해 수요 창출에 협조해 줄 것을 희망했다. 하지만 독일 메르켈Merkel 총리는 회담 참석에 앞서 더 이상의 추가 경기부양은 없다고 언급하는 등 G20 멤버의 다수를 형성하는 유럽을 설득하기엔 오바마의 리더십이 역부족으로 보인다(<조선일보> 2009/4/2).

또 하나 장기적으로 제기되는 우려는 민주당 정권 하에서 보호주의 성향이 강화되지 않을까 하는 것이다. 무역보복의 대명사인 '슈퍼 301조'를 클린턴 행정부가 부활시킨 사례는 민주당의 보호주의 성향을 잘 보여준다. 오바마 후보는 실제 자유무역에 반대하지 않는다면서도 '공정성'이라는 이름으로 기존 자유무역협정Free Trade Agreement: FTA에 문제를 제기해왔다. 오바마 정권 하에서는 상대적으로 보호무역주의가 강해지고 한미FTA도 늦어지면서 대미 수출에 영향이 있을 가능성도 배제할 수 없다.

2. 대테러 전쟁 : 이라크, 이란, 아프가니스탄

2003년 이라크전 개전 이후 4,000명이 넘는 미군이 사망했지만 아직도 이라크 안정화는 갈 길이 멀다. 이라크 정부는 자국민들을 이끌고 나가지 못하고 있으며, 이러한 추진력을 위한 진정한 정치적 통합·조정에도 이르지 못하고 있다. 또한 매주 수십억 달러에 달하는 천문학적인 전비에도 불구하고 본토의 미국 시민들은 결코 더 안전하다고 느끼지 못하는 것이 현실이다. 약 175만명의 군무자들과 62만에 달하는 미군이 이라크와 아프가니스탄에 주둔하고 있으며 평상시보다 9배나 많은 장비가 투입되고 있다. 이는 적정 군대규모를 훨씬 초과한 수치로서, 특히 군에 과중한 부담이 되고 있다.

이러한 맥락에서 오바마 행정부는 전쟁이 시작되고 7년이 지난 시점인 약 2010년까지 미군을 이라크에서 철수시키겠다는 입장이다. 대신 이라크 정부가 진정한 정치적 통합으로 나아가고 분열에서 벗어나도록, 그리고 스스로의 안보를 확립하도록 지원할 것임을 천명하였다. 오바마 정부는 이라크에 대한 경제적 지원, 이웃국들과의 관계 향상 도모 등, 군사적 주둔이 아닌 외교적 수단을 통해 이 지역에 대한 문제들이 해결가능하다고 보고 있다.

오바마는 이라크 전쟁이 미국의 주의를 분산시킴으로써 오히려 전 세계적인 위협으로부터



미국의 안보를 악화시키고 있다고 본다. 그는 알카에다의 세력이 2001년 9.11테러 당시보다 오늘날 더 강화되었다고 진단한다. 오바마에게 있어서 미국이 주목해야 할 대상은 이라크가 아닌 파키스탄과 아프가니스탄의 알카에다 근거지이다. 오바마는 이라크 침공 자체가 어리석은 결정이었다고 규정하고 이라크 철군을 통해 전쟁을 확실히 끝내야 할 뿐만 아니라 신중치 못하게 전쟁에 뛰어드는 미국의 경향도 접어야 한다는 시각을 갖고 있다.

지난해 아프간 주둔군의 사망자 수가 이라크 주둔군 사망자 수를 넘어서면서 아프간 정세는 점점 악화되고 있다. 남부지역을 장악한 탈레반 세력은 수도 카불에서도 폭탄테러를 자행할 정도다. 이런 열악한 치안 상황에다 최근엔 군수·병참 차원의 문제까지 생겨 미국은 사면초가에 몰린 상태이다. 이런 가운데 오바마 대통령은 현재 3만4000명인 아프간 주둔 미군 병력 규모를 2배로 늘리기로 하고, 우선 3개 여단 1만~1만2000명을 추가로 파병할 예정이다(<중앙일보> 2009/2/7).

아프간 정세가 점점 더 악화되면서 미국은 대테러전 중점을 이라크에서 아프간과 파키스탄으로 옮기고 예상되면서 동맹국의 기여 증대를 요구할 가능성이 크다. 버락 오바마 미국 대통령은 이라크 철군에 이어 아프간에서 전환점을 만드는 것을 해외 군사정책의 최우선 순위로 꼽고 있다. 로버트 게이츠 국방장관도 2009년 1월 27일 상원 군사청문회에서 “최대의 군사적 도전이 아프가니스탄”이라고 말했다. 그만큼 미국으로서는 동맹 및 우방국의 협조가 절실하다. 오바마 행정부는 이미 이라크보다 아프가니스탄 무장세력과의 전쟁이 훨씬 더 힘든 상황이라며 동맹국들에 병력과 장비 지원을 호소한 바 있다. 리처드 홀브룩 파키스탄 및 아프간 담당특사는 2009년 2월 8일 독일에서 개최된 국제안보회의에서 파키스탄을 비롯한 아프간 인접국가들에 새로운 접근법이 요구되고 있다면서 NATO를 비롯한 국제사회의 적극적인 협조를 요청했다(<연합뉴스> 2009/2/9).

아프간으로의 대테러 전쟁 중점 이동은 한국과 같은 동맹국들의 지원 요청으로 이어질 가능성이 크다. 아프간은 기본적으로 전투보다는 안정화 작전, 혹은 ‘국가재건(nation building)’이 주된 활동이며, 전투보다 많은 병력과 물자, 시간이 소요되기 때문이다. 한국은 아프가니스탄에 비전투병 중심의 지원과 아울러 개발원조 및 경제적 공여를 제공한 바 있다. 비전투 분야의 파병은 동의. 다산부대로, 2007년 12월 전원 철수했다. 한국은 현재 지방재건팀(Provincial Reconstruction Team: PRT) 활동으로서 아프간 미 바그람기지 내에 의료 및 직업훈련센터를 설치·운영하고 있다. 한국 PRT 팀은 현지인을 포함 총 53명으로 활동 중이다. 우리 정부는 미국의 정책 우선순위 및 국제사회의 움직임에 감안해 사전 대응책을 마련하기 위해 외교부 차관보를 단장으로 한 아프간 지방재건팀(PRT) 활동 실사를 벌였다. 정부는 일단 민간인 중심의 재건활동조직인 PRT 확대를 통한 아프간 재건 기여 방침을 정해놓고 있는 것으로 알려졌다(외교통상부 2009). 2009년 2월 한국을 처음 방문한 힐러리 클린턴 국무장관의 어젠다에도 필시 아프간 안정화 협력문제가 포



함되었을 가능성이 크다. 만일 미국이 한국정부에 아프간 파병을 요청했을 경우 한미전략동맹을 추구하는 한국의 입장에서는 미국의 요청을 거부하기 어려울 것이다.

오바마 행정부의 이라크 및 아프간 정책은 이란과도 연관되어 있다. 이란은 시아파 이슬람의 본산이자 최초의 이슬람혁명 종주국의 역할을 자임하고 있다. 만일 이라크에 친시아파 정권이 들어서면 걸프만을 둘러싼 이른바 시아 편자 지역Shiite Horse-shoe area 연대가 가시화될 가능성이 있다. 또한 시아 회랑Shiite corridor 연대의 강화는 곧 이스라엘의 안전보장을 위협할 수 있다. 이런 이유로 오바마는 이란과의 관계 개선을 중시하는 것이다.

오바마는 대선 과정에서 이란에 대해 비군사적 접근 및 당근과 채찍의 신중한 사용을 통한 문제 해결이라는 입장을 견지했다. 그는 기본적으로 이란이 핵무기를 보유하려 하고 있으며 이라크 내 군부와 테러단체, 이스라엘을 위협하는 지도자들을 지원하는 등 심각한 문제를 일으키고 있다고 본다. 그래도 오바마와 바이든은 이러한 우려스러운 문제를 다양한 군사적인 수단을 통해 해결할 수 있다고 믿고 있다. 오바마는 후보 시절 특히 부시 대통령과 체니 부통령이 제안한 이라크 주둔병력으로 이란의 위협에 대처해야 한다는 킬-리버만Kyl-Lieberman 개정안에 강력히 반대한 바 있다. 더불어 의회가 이러한 권한을 절대 부시 행정부에 허락해서는 안 된다는 것을 강조했다.

이란의 행동을 변화시키기 위해 오바마가 지향하는 대 이란 외교정책은 전제조건을 두지 않고 끈질기고 즉각적인 방법으로 대통령 주재하의 직접외교를 전개하는 것이다. 이란 정권교체는 하나의 선택일 뿐 그것만이 능사는 아니다. 만약 이란이 핵 프로그램과 테러단체에 대한 지원을 포기한다면 WTO의 회원가입, 경제적 투자, 보통국가로서의 외교관계 등의 인센티브를 받을 수 있다. 하지만 이란이 지금의 우려스런 행동을 계속한다면 경제적 제재와 정치적 고립을 감수해야 할 것이다. 특히 오바마는 대화의 중요성을 강조하며 북한을 사례로 들었다. 즉, 북한을 ‘악의 축’으로 규정하고 대화를 단절한 뒤 오히려 북한은 핵능력을 4배로 키우고 미사일을 시험 발사까지 하였지만, 다시 개입정책을 쓰자 다시금 진전을 이뤘다는 것이다.

오바마 대통령은 2009년 3월 20일, 이란 최대 명절인 나우르즈Nowruz를 맞아 미국의 소리 VOA 방송을 통해 이란과 새로운 ‘건설적인 협력’을 추구하고 오랜 적대관계를 청산하자고 제안했다. 이 제안으로 오바마는 그가 주창해온 직접외교의 시동을 걸었지만, 이란 최고지도자인 아야톨라 하메이니는 이란과의 관계 개선을 제안한 벼락 오바마 미국 대통령의 발언은 ‘슬로건’에 불과하다고 평가 절하했다(<연합뉴스> 2009/3/22). 오바마 대통령의 이 같은 행동은 이란을 ‘악의 축’으로 지목하고 공공연히 정권교체를 주장했던 조지 부시 전 행정부의 외교노선과 차별화를 시도하면서, 이른바 오바마식 직접외교, ‘소프트파워 외교’를 실천에 옮기기 시작했음을 의미하고 있다. 오바마 대통령은 지난해 대선 당시 이란, 북한, 시리아 등 그동안 미국이 ‘불량국가’로 낙인 찍어온 국가 정상들과 직접 만나 대화할 수 있다는 뜻을 여러 차례 밝혔고, 이런 공약의 연



장선상에서 이란에 대해 적극적인 화해 제스처를 한 것으로 보인다.

3. 비확산 어젠다: ‘핵무기 없는 세계’

오바마는 느슨한 핵무기 통제 loose nuke의 강화를 통해 테러리스트들의 핵공격 위협을 방지하고, 궁극적으로 세계적 비핵화를 향해 나간다는 입장이다. 그는 오늘날 미국시민이 직면한 가장 큰 위협은 위험한 정권으로부터 넘겨진 핵무기를 가진 테러리스트들에 의한 공격이라는 점이라고 보고 있다. 오바마는 핵무기에 있어서 완전히 터놓고 회담에 임해야 한다고 믿고 있다. 이는 미국의 안전을 위한 최선의 방법이 바로 핵무기가 테러리스트들의 손에 넘어가지 못하도록 막는 것이기 때문이다.

오바마는 느슨하게 관리되고 있는 모든 핵무기들을 4년 이내에 안전하게 봉인시키려 하고 있다. 이를 위해 세계적 차원에서 새로운 핵물질의 생산을 막고자 협상을 가질 것이며 결코 테러리스트들이 이를 확보하지 못하게 할 것이다. 동시에 현재의 핵무기비확산조약 Nuclear Non-Proliferation Treaty: NPT체제를 강화하고 북한이나 이란과 같은 규정을 지키지 않는 국가들이 자동적으로 국제적 제재에 직면하게끔 조치할 계획이다. 물론 장기적으로는 비핵화된 세계를 지향한다. 이를 위해 국제원자력기구 International Atomic Energy Agency: IAEA예산을 두 배로 증액시키겠다는 공약을 내놓았다. 다만 오바마는 이를 추진하는 장기간 동안 핵 억지력을 보유해야 하며 러시아와의 지속적인 대화와 공조가 필요함을 인식하고 있다.

오바마 행정부의 핵정책 방향과 관련하여 조지 슈츠, 윌리엄 페리, 헨리 키신저, 그리고 샘 년 등 4인이 2007년과 2008년에 월스트리트저널지에 게재한 기고문은 오바마 정부의 비확산 정책 방향을 가늠케 해준다. 이들 4인은 기고문에서 핵무기에 대한 의존 축소, 핵확산 방지 및 궁극적인 핵무기 위협 해소를 추구하고 이를 실현하기 위한 구체적 방안을 점진적이고 단계적으로 취해나갈 것을 제시하는 한편, 미국이 관련국과 함께 이를 달성하기 위해 노력할 것을 촉구한 바 있다(Shultz, Perry, Kissinger, and Nunn 2007; Shultz, Perry, Kissinger, and Nunn 2008).

최근 G20 정상회의 참석차 유럽을 방문한 오바마 대통령은 체코에서의 연설에서 ‘핵무기 없는 세계’를 다시 한번 강조했다. 체코 프라하의 흐라드차니 광장에서 오바마는 “핵확산을 막을 수 없다는宿命주의야말로 치명적인 적”이라며 “20세기에 자유를 위해 함께 싸웠듯, 21세기에는 공포로부터 자유롭게 살 권리를 위해 싸워야 한다”고 말했다. 오바마는 터키 의회 연설에서 핵무기 개발 추진 의혹을 받고 있는 이란을 향해 “이란의 지도자들은 핵무기 만드는 것을 시도할 것인지, 국민을 위한 더 나은 미래를 건설할 것인지를 선택해야 한다”고 말했다. 이러한 연장선상에서 그는 미국 역대 정부가 이루지 못한 포괄적 핵실험금지조약 CTBT의 상원 비준을 추진하



겠다고 말했다(<조선일보> 2009/4/7).

핵무기 없는 세계를 향한 오바마의 주장은 이미 ‘영의 논리logic of zero’라는 표현에서도 시사된 바 있다. 오바마 행정부 비확산정책 조성에 기여할 것으로 기대되는 아이버 달더Ivo H. Daalder는 초당적 합의를 바탕으로 미국의 차기 대통령은 핵정책 원칙을 수립하고 모든 핵무기를 제거할 수 있는 기회를 얻을 것으로 기대한다. 그러나 이러한 비전은 세계가 어떻게 이를 달성할 수 있는지 그 전략을 설명해야할 필요를 제기하며 이는 네 가지 단계를 포함하고 있다. 첫째, 미국은 핵무기를 제한된 목적으로 사용한다는 정책목표를 수립해야 한다. 둘째, 이러한 제한된 목적 하에 미국은 보유하고 있는 전체 전술핵무기를 1,000기 내로 줄여야 한다. 셋째, 미국은 포괄적인 국제적인 핵통제 레짐을 구축하도록 노력해야한다. 넷째, 미국은 세계가 비핵원칙logic of zero과 각 단계를 달성함으로써 이익을 얻을 수 있다는 확신을 갖도록 적극적인 외교적 노력에 착수해야 한다(Daalder and Lodol 2008).

오바마 정부의 비확산 정책은 두 트랙으로 진행될 것이다. 하나는 러시아와의 추가적인 핵감축 협상이고, 다른 하나는 비확산 레짐을 강화하는 것이다. 미국과 러시아는 1980년대 중반 핵무기 보유량의 최대치를 기록한 이래 냉전최퇴 및 종식과 더불어 지속적으로 핵무기 감축을 위한 협상을 진행해왔다. 그러한 노력의 결과 1988년 중거리 핵무기협정International-Range Nuclear Forces Treaty: INF 체결을 통해 미러 양측은 사거리 500~5,500Km의 중거리 핵무기를 전량 폐기하였으며, 1991년 전략핵무기 감축협정Strategic Arms Reduction Treaty: START, 그리고 2002년 공격용 전략핵무기 감축조약Strategic Offensive Reduction Treaty: SORT(일명 모스크바조약) 체결을 통하여 2012년까지 핵무기 실전배치 수량을 1,700~2,200기로 감축하기로 합의하는 등 일련의 핵무기 군축의 진전을 기록한 바 있다.

그러나 START는 2009년 12월5일, 그리고 SORT는 2012년 12월 31일 각각 종료될 예정이기 때문에 이를 대체할 미러간 군축합의가 매우 절실한 상황이다. 하지만 그간 부시행정부가 추진한 바 있는 핵전략은 러시아의 불신의 골을 깊게 하였다. 특히 핵무기의 수명연장 및 성능 개선을 위한 대체탄두 개량계획Reliable Replacement Warhead: RRW³ 추진, 전면핵실험 금지조약Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty: CTBT 비준거부, 탄도미사일조약Anti-Ballistic Missile: ABM 탈퇴, 그리고 미사일 방어계획Missile Defence: MD 추진은 러시아로 하여금 자국의 핵무기의 성능향상 및 신뢰도 제고를 위한 노력을 경주토록 빌미를 제공하였다.

비확산 레짐의 강화와 관련해서는 현재 북한의 핵과 장거리로켓이 가장 중요한 현안이다. 하지만 이 문제에 대한 오바마 행정부의 입장은 내부적으로 아직 완전히 정리되지 않은 것으로 보이며, 때때로 혼선이 엿보인다. 북한의 장거리로켓 발사에 대해 스티븐 보스워스Stephen W. Bosworth 미국 대북정책 특별대표는 “북한이 인공위성이라고 하든 미사일이라고 하든 발사는 잘못된 생각”이라고 했지만, 데니스 블레어Dennis Blair 국가정보국장은 북한이 발사하려는 것이 우



주발사체(Space Launch Vehicle: SLV)라고 생각한다는 입장을 언급했다. 티머시 키팅(Timothy J. Keating) 미 대평양 사령관은 어떠한 북한의 미사일이라도 요격할 가능성이 크다고 언급한 반면, 로버트 게이츠(Robert Gates) 국방장관은 북한 미사일을 요격할 계획이 없다고까지 했다.

북한의 핵에 대해서도 비슷한 인식의 혼선을 노정하고 있다. 예를 들면 미 합동군사령부 Joint Forces Command의 *2008 Joint Operating Environment*(2008) 보고서와 국가정보위원회의 *Global Trends 2025: A Transformed World*(2008)보고서는 북한을 핵무기 국가로 기술한 바 있다.⁴ 또한 로버트 게이츠 국방장관은 2009년 초 발행된 <Foreign Affairs>지 기고문에서 “북한이 이미 핵무기 여러 개를 개발했다”고 밝혔다(Gates 2009).⁵ 이는 북한이 핵물질을 확산시키는 것을 레드라인으로 간주하고, 실질적으로 북한 핵보유를 용인한 것이 아닌가 하는 의구심을 갖게 만드는 것으로 한국 입장에서는 미국 신정부가 ‘불완전한 핵 포기’를 타협안으로 받아들이는 것에 강력히 반대해야 할 필요를 제기한다.

한국문제 전문가인 돈 오버도퍼(Don Oberdorfer) 교수도 국내언론과의 인터뷰에서 한미간 인식의 차이를 언급한 바 있다. 그에 의하면 미국은 북한의 핵무기 보유 자체를 큰 위협이라고 생각하지 않는다. 미국의 가장 큰 걱정거리는 북한의 핵 기술이나 핵 물질이 시리아 등 위험 국가에 이전되거나 확산되는 점이다. 미국 정부는 북한의 완전한 비핵화를 원하지만 북한이 이미 갖고 있는 핵무기를 완전히 없앤다는 것은 비현실적이며 당분간 실현 가능성도 없다. 그렇기 때문에 미국은 북한의 핵 보유를 적극적으로 인정하지(recognize) 않지만 그런 현실을 소극적으로 받아들일(accept) 수 있다는 것이다(<중앙일보> 2008/12/19).

뒤이어 리언 파네타(Leon E. Panetta) 미 중앙정보국(CIA) 국장 지명자도 상원 인사청문회에 제출한 서면자료에서 2006년 10월 9일 북한의 핵실험을 ‘핵무기(Nuclear Weapon)’ 폭발 실험으로 규정해 논란이 일고 있다. 미국 정부는 그동안 북한 핵실험을 핵무기 수준에 미치지 못하는 ‘핵장치(Nuclear Device)’ 폭발 실험으로 규정하며 평가절하해 왔다. 북한을 핵무기 보유국으로 절대 인정할 수 없다는 입장 때문이었다. 그런데 파네타 지명자가 핵무기 실험이었다고 밝힘에 따라 오바마 정부가 북한을 핵보유국으로 공식 인정하지는 않더라도 부시 전 행정부와는 다른 시각에서 대북정책을 검토하고 있다는 견해가 대두하고 있는 것이다(<동아일보> 2009/2/5).

미국 정부의 공식입장은 이러한 언급들이 미국 정부의 공식 입장이 아니며 북한을 핵보유국으로 인정할 수 없다는 미국의 입장은 명백하고, 흔들릴 가능성은 없다는 것이다. 오바마 행정부가 비확산을 전제로 북한 핵을 용인하는 거래를 할 가능성은 거의 없다는 것이 대체적인 평가이지만 미국 조야에서 북한 핵을 용인하는 듯한 발언이 계속 나오는 것은 아시아의 동맹국, 특히 한국과 일본의 신뢰를 저해할 우려가 있다. (그래서 클린턴 국무장관이 아시아 순방 때 이 점을 한국과 일본에 주지시켜야 한다는 지적도 있다(Cossa and Glosserman 2009). 북한이 가진 1~2개의 핵무기가 미국에게는 위협이 아닐지 몰라도(확산하지 않는다는 전제하에) 한국에게는 치



명적 위협이라는 인식을 공유해야 한다.

4. 동맹정책

오바마는 21세기의 새로운 안보위협에 대처하기 위해 NATO를 강화시켜야 한다고 견해를 피력한 바 있다. 그는 동맹의 중요성은 아시아 지역도 예외가 될 수 없다는 것을 밝혔다. 그는 한국, 일본, 호주와의 동맹도 강화하고 이들이 안정과 번영을 지속할 수 있도록 동맹 인프라를 구축할 것을 지향한다. 그러나 오바마는 동아시아에서 기존의 양자동맹 관계를 넘어 때때로 대표들이 모여 대화하는 6자회담과 같은 보다 효율적인 프레임워크를 구축해야 한다고 본다.

오바마는 미국이 동맹의 강력한 조력을 받을 때 더욱 강해진다고 말한다. 지금이야말로 테러리즘, 핵확산, 기후변화, 빈곤, 학살, 질병 등 21세기 인류공통의 위협에 대처하기 위해 미국이 기존의 협력관계를 강화하고 새로운 파트너십을 창출하기에 최적의 시기라고 본다.

오바마의 동맹관은 부시 행정부의 동맹관과 큰 차이는 없어 보인다. 동아시아의 경우 일본과 한국, 호주 등 전통적인 동맹국들을 여전히 중시할 것이다. 그 연장선상에서 한미동맹의 경우 '21세기 전략동맹'이라는 기본 틀은 유지될 것으로 전망된다. 오바마의 한반도 정책이 한미동맹의 강화라는 기본원칙 아래에서 추진될 것으로 보이기 때문에 부시 행정부에서 천명한 21세기 전략동맹의 기본적인 골격을 이어갈 수밖에 없다는 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 JFC와 주한미군의 한국사령부 US KORCOM를 각각 창설해 공동방위체제로 전환하기로 합의한 상태다. 하지만 오바마 대통령은 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(이상현 2009a, 18-21).

동아시아의 경우 동맹정책 못지않게 중요한 것이 중국과의 관계 설정이다. 오바마 행정부는 중국의 부상이 향후 수년간 미국의 외교에 가장 중대한 도전요인이 될 것으로 본다. 중국을 대하는 최선의 방법은 중국을 국제체제 속으로 더 깊이 끌어들이어 정치, 경제, 환경, 안보 등 전분야에서 공동의 목표를 추구하는 것이다. 오바마 행정부의 대중국관은 실상 부시 2기와 크게 다르지 않아 보인다. 이미 부시 2기 행정부는 중국을 '책임 있는 이해상관자(responsible stakeholder)'로 규정하는 바 있다(Zoellick 2005). 중국 또한 전면적 소강사회를 달성하기 위해 안정된 주변환경을 필요로 하며, 그 관건이 바로 미국과의 평화로운 관계설정이라고 보고 있다. 더 나아가 국제사회에서 중국의 발언권 확대를 위해서도 중국은 미국과의 전략적 협조가 자신의 국익에 부합하는



것으로 본다(이태환 2006, 159-162). 중국의 부상에 대한 국제사회의 경계심을 무마하기 위해 쩡뻬젠(鄭必堅)이 내세운 평화부상론은 중국이 세계 각국과 평화적으로 공존한다는 전제에서 국내 시장을 개방하고 세계시장으로 나아갈 것을 천명한 것이다(쩡뻬젠 2007). 결국 미국의 대중국 정책 목표는 중국이 미국과 협조적이고 상호 이익이 되는 관계를 맺도록 하는 것이며, 글로벌 차원의 이익상관자(stakeholder)로서 책임을 다하도록 하는 것이다. 그러기 위해서는 미중관계를 '진보적(progressive)'으로 접근해야 하는데, 그 핵심은 중국을 책임 있는 글로벌 파트너로 인정하고, 현행 국제질서에서 좀 더 큰 지분을 인정하는 것이다(Hachigian, Schiffer, and Chen 2008).

일각에서는 현재 동아시아에서 세력균형이 안정적이고 미국에 유리한 상황이지만 영향력의 균형(balance of influence)은 서서히 중국 쪽으로 기울어 가는 추세라고 보는 시각도 있다. 대부분의 아시아 국가들은 미국과의 안보협력관계를 유지하기 원하면서도 중국의 부상을 주로 경제적인 이유로 놓쳐서는 안 될 기회로 보고 있다. 이런 상황에 미국이 적절히 대응하지 않으면 장기적으로 미국의 국익을 저해할 수 있다. 미국의 영향력을 유지하기 위해서는 중국이 적절히 건설적인 역할을 맡아 주는 것이 중요하며, 그것이 미국의 이익에도 부합한다(Frost, Przystup, and Saunders 2008).

이러한 분석들이 시사하듯이 대체로 미국 조야는 오바마 시대 미국의 대중국 정책이 과거에 비해 포용의 측면을 강조하면서도 중국의 책임과 역할증대를 기대하고 있는 것으로 보인다. 미국은 북한 핵무기 개발 문제 등과 관련해서는 중국의 지원과 협조가 절대적으로 필요하지만 중국과의 무역불균형문제를 시정해야 하고, 티벳사태를 포함해 열악한 중국 인권문제도 개선해야 하는 과제도 안고 있어 미중관계는 복잡미묘하다 할 수 있다. 미중관계의 미래는 분명히 불확실한 요인들을 안고 있다. 하지만 한 가지 분명한 사실은 미국의 대중국 정책이 중국의 부상이 평화적일지 불안정할지 결정하는 핵심적 변수라는 점이다. 현재까지 제기된 많은 논의들은 거의 대부분 중국을 건설적으로 포용(engage)하는 것이 안정된 미중관계는 물론 21세기 국제질서에 도움이 될 것으로 전망하고 있다. 중국을 포용하는 것이 중국의 역내 건설적 역할을 유도하고, 미중 갈등의 가능성을 줄이는 방법이다. 중국을 포용함으로써 아시아에서 유사시 미국의 영향력이 어느 정도 축소될 가능성이 있지만, 그래도 그것이 현명한 선택이다(Christensen 2006, 125-126). 오바마가 선거 슬로건으로 내건 '변화(change)'가 후진타오 정부가 주창하는 '창신(創新)과 조화를 이룬다면 미중관계는 오바마 시대에 더욱 발전할 것이다.



5. 에너지 · 환경 문제

민주당의 에너지 정책의 목표는 오일 소비의 감축으로 기후 변화의 위험성을 감소시키고자 하는 환경문제와 연계돼 있다. 이에 반해, 공화당은 에너지의 자국 내 생산을 증가해 에너지의 해외존도를 줄이는 데에 초점이 맞춰져 있다. 공화당은 미국 연안에서의 오일과 천연가스의 생산 증대, 미국내 액체연료 생산을 위한 석탄 생산의 증대, 그리고 에탄올과 같은 재생에너지 생산의 증대를 위한 정책들을 강조했다. 보수색이 강한 공화당의 정책은 오일과 가스에 대한 규제에는 소극적인 입장을 취하고 있는 것으로 최대한 시장논리에 의존하는 접근법을 사용하고 있는 것이 특징이다. 특히 전통적으로 친 원자력 성향인 공화당의 존 메케인(John S. McCain) 후보는 2030년까지 45기의 원자로 건설 필요성을 강조한 바 있다.

반면 전통적으로 원자력에 일정한 거리를 두어왔던 민주당은 미 정부가 방사성 폐기물의 안전한 저장 방안을 마련하는 경우에 원자력을 기후변화에 친화적인 에너지원으로서 채택하겠다는 입장이다. 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 내세우고 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.

오바마 행정부는 부시 행정부와는 달리 지구온난화에 대한 환경이슈를 정책의 중심으로 부각시키며 다자간 환경협정에 적극 참여할 것으로 예상된다. 이에 따라 부시행정부가 서명을 거부했던 교토의정서의 재참여 논의가 활성화되어 지구 온난화에 대한 미국의 역할이 증대될 것으로 전망된다.

6. 개발 협력

힐러리 클린턴이 언급한 미국외교의 어젠다Agenda 세 가지 'D' 중 하나인 개발(Development)은 국제사회의 인권개선과 시민사회의 강화, 미국적 가치의 확산을 용이하게 하는 인프라의 건설을 지원하는 것이 주요 내용이다. 여기에는 교육, 보건, 각종 제도의 발전과 법치의 확립, 통치질서 확립, 부패 추방 등 사회발전을 위한 어젠다들이 포함된다. 힐러리 클린턴 국무장관은 사회적 소



외계층과 여성들의 생존권 향상과 기회확대를 강조했고, 국제개발처USAID를 적극 활용할 계획임을 언급했다(Clinton 2009a; Clinton 2009c).

IV. 맺는 말

오바마 행정부는 여러 가지 도전에 직면해 있다. ‘나머지의 부상’으로 인한 미국 패권의 상대적 위축과 글로벌 질서의 변화, 지난 해부터 전세계를 엄습한 금융위기, 부시 행정부 일방주의 외교의 유산과 후유증을 극복해 미국의 리더십을 회복해야 하는 과제, 미국 사회 내부의 이념적 갈등, 사회적 이슈에 대한 이견 해소 및 통합 등 첫 흑인대통령이 상징하는 미국사회의 진보적 분위기와는 별도로 많은 난제들을 안고 있다. 오바마 대통령은 이런 문제들이 미국 혼자 힘으로 풀기에는 한계가 있다는 점을 인정한다. 그래서 다시금 소원해졌던 동맹국들과의 관계 복원을 중시하고, 필요하다면 미국에 비판적인 국가들에게도 기꺼이 손을 내밀겠다는 자세를 취하고 있다.

에이미 추아Amy Chua는 *Day of Empire*에서 역사상의 모든 초강대국들이 하나같이 두 가지 도전에 직면했었다고 지적한다(Chua 2007). 하나는 자국의 성장에 연료를 공급했던 관용을 유지하는 문제이고, 다른 하나는 자국의 지배를 받는 민족들에게서 충성심, 혹은 하다못해 묵인이라도 확보할 수 있는 공통의 결속력을 형성하는 문제이다. 에이미 추아는 최근 해외에서 세계적인 패권을 확인하려는 미국의 노력이 오히려 이 두 가지 문제들을 더 악화시키고 있다고 주장한다. 그래서 역설적이지만 미국이 초강대국의 지위를 유지하는 유일한 방법은 초강대국으로서의 지위를 유지하려는 노력을 중단하는 것뿐이라고 지적한다. 9.11 이후 갈수록 패권적 제국으로 변모하고 있다는 비판에 직면하고 있는 미국이 앞으로 어떤 행보를 가야 할지 말해주는 지적이 아닐 수 없다. 미국이 다시 한번 제국적 관용을 회복하는 방법은 외교정책의 패러다임을 근본적으로 바꾸는 것이다. 다행히 버락 오바마 행정부의 외교안보 철학은 그럴 가능성이 높다는 점을 시사한다(이상현 2009b, 4).

하지만 현실은 언제나 이상과의 타협을 요구한다. G20 정상회의나 북한 장거리 로켓 발사 문제를 다루기 위한 유엔안보리의 난항이 오바마가 처한 국제안보환경의 어려움을 잘 보여준다. 오바마 대통령은 앞으로 국제안보문제에 대한 여러 시험대를 거치겠지만 그가 얼마나 성공할 수 있을지 전망은 손쉬운 낙관을 허락하지 않는다. 오바마는 핵무기 없는 세상을 지향한다고 선언했다. 북한의 장거리로켓과 핵을 없애기 위해 대북 제재 논의에 미온적인 중국과 러시아를 어떻게 설득할지 그의 리더십이 국제사회의 주목을 받고 있다.



물론 미국외교의 여러 변화가 당장 지구촌의 획기적 변화를 가져오지는 않을 것이다. 오바마는 이미 국내정치의 통합에서 기대한 만큼 성과를 거두지 못하고 있다. 그럼에도 불구하고 미국 외교의 새로운 패러다임에 국제사회가 호응하고, 전세계가 같은 방향으로 변화를 지향한다면 세계질서는 현재보다 개선될 것이다. ■

주(註) _____

¹ <http://www.barackobama.com/>의 여러 자료 참조.

² <http://www.whitehouse.gov/agenda/>. 검색일: 2009년 1월 23일.

³ RRW 프로그램에 관해서는 Medalia(2008) 참조.

⁴ NIC 보고서는 북한을 핵무기국 nuclear weapon state라고 언급하여 NPT 조약상의 핵보유국에 해당하는 표현을 쓴 점에서 우려가 크다. “The rim of the great Asian continent is already home to five nuclear powers: China, India, Pakistan, North Korea, and Russia. Furthermore, there are three threshold nuclear states, South Korea, Taiwan, and Japan, which have the capacity to become nuclear powers quickly.” US Combined Forces Command, “The Joint Operating Environment 2008: Challenges and Implications for the Future of Joint Force,” p.32 (<https://us.jfcom.mil/sites/J5/j59/default.aspx>); “The possibility of a future disruptive regime change or collapse occurring in a nuclear weapon state such as North Korea also continues to raise questions regarding the ability of weak states to control and secure their nuclear arsenals.” National Intelligence Council, “Global Trends 2025: A Transformed World,” November 2008, p.67. 밑줄 부분은 필자가 강조한 것이다.

⁵ 원문은 “North Korea has built several bombs, and Iran seeks to join the nuclear club.”이라고 되어 있다.



참고문헌

- <동아일보>. 2009. 2월 5일.
<연합뉴스>. 2009년. 2월 9일.
<연합뉴스>. 2009. 3월 22일.
외교통상부. 2009. “외교통상부 차관보 아프가니스탄 방문.” <보도자료: Press Release> 1월23일.
이상현. 2009a. “오바마 행정부 출범과 한미관계의 현안 및 전망” <군사논단> 제57호(봄): 13-39.
_____. 2009b. “미국외교안보패러다임 변화는 가능한가?” <정세와 정책> 3월호(통권 155호): 1-4.
이준규 · 김종혁 · 고희채 · 오민아. 2008. “미국 신행정부의 주요 정책과 한국의 대응.” KIEP <오늘의 세계경제>. 대외경제정책연구원.
이태환. 2006. “21세기 중국의 대외전략과 한국의 전략적 선택” 하영선 편, 《21세기 한국외교 대전략: 그물망국가 건설》. 서울: 동아시아연구원.
<조선일보>. 2009. 4월 2일.
<조선일보>. 2009. 4월 7일.
<중앙일보>. 2009. 2월 7일.
<중앙일보>. 2008. 12월 19일.
정삐젠(鄭必堅). 이희옥 역. 2007. 《중국 평화부상의 새로운 길》. 오산: 한신대학교 출판부.
- Armitage, Richard and Joseph Nye. 2007. *CSIS Commission on Smart Power: A smarter, more secure America*. Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies. April.
- Campbell, Kurt M., Nirav Patel, and Vikram J. Singh. 2008. *The Power of Balance: America in iAsia*. Washington D.C.: Center for New American Security. June. http://www.cnas.org/files/documents/publications/CampbellPatelSingh_iAsia_June08.pdf.
- Center for New American Security. 2008. “Strategic Leadership: Framework for a 21st Century National Security Strategy.” *A Phoenix Initiative Report*. July. http://www.cnas.org/files/documents/publications/SlaughterDaalderJentleson_StrategicLeadership_July08.pdf.



- Christensen, Thomas J. 2006. "Fostering Stability or Creating a Monster? The Rise of China and U.S. Policy toward East Asia." *International Security* Vol.31, No.1(Summer): 81-126.
- Chua, Amy. 2007. *Day of Empire: How Hyperpowers Rise to Global Dominance-and Why They Fall*. New York: Anchor Books.
- Clinton, Hillary Rodham. 2009a. "Remarks of Secretary of State Hillary Rodham Clinton at the Asia Society," New York, February 13.
- _____. 2009b. "New Beginnings: Foreign Policy Priorities in the Obama Administration," Opening remarks before the House Foreign Affairs Committee, Washington D.C., April 22.
- _____. 2009c. "Secretary of State Hillary Rodham Clinton, Congressional Testimony, House Foreign Affairs Committee," Washington, D.C., April 22.
- Cossa, Ralph A. and Brad Glosserman. 2009. "Reassuring Allies: Secretary Clinton's Most Important Mission." *Pacific Forum, CSIS, PacNet Newsletter*. February 7.
- Daalder, Ivo H. and Robert Kagan. 2007. "America and the Use of Force: Sources of Legitimacy." *Foreign Affairs* June.
- Daalder, Ivo H. and Jan Lodal. 2008. "The Logic of Zero: Toward a World Without Nuclear Weapons." *Foreign Affairs* November/December.
- Frost, Ellen L., James J. Przystup, and Phillip C. Saunders. 2008. "China's Rising Influence in Asia: Implications for U.S. Policy." *Strategic Forum* No.231(April).
- Gates, Robert M. 2009. "A Balanced Strategy: Reprogramming the Pentagon for a New Age." *Foreign Affairs* January/February.
- Hachigian, Nina, Michael Schiffer, and Winny Chen. 2008. "A Global Imperative: A Progressive Approach to U.S.-China Relations in the 21st Century." *Center for American Progress* August.
- Lieven, Anatol and John Hulsman. 2006. *Ethical Realism: A Vision for America's Role in the World*. New York: Pantheon Books.
- Managing Global Insecurity. 2008. "A Plan for Action: A New Era of International Cooperation for a Changing World: 2009, 2010, and Beyond." Washington, D.C.: Managing Global Insecurity. September. http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2008/11_action_plan_mgi/11_action_plan_mgi.pdf.



- Medalia, Jonathan. 2008. "The Reliable Replacement Warhead Program: Background and Current Developments." *CRS Report* No.RL32929, September 12.
- National Intelligence Council. 2008. "Global Trends 2025: A Transformed World." November. http://www.dni.gov/nic/NIC_2025_project.html.
- Obama, Barack. 2007. "Barack Obama's Plan to Actively Engage China," Campaign material on the Obama-Biden web site. <http://www.barackobama.com>.
- Sanger, David E. 2009. "Hints of Obama's Strategy in a Telling 8 Days." *New York Times* April 8.
- Shultz, George P., William J. Perry, Henry A. Kissinger, and Sam Nunn. 2007. "A World Free of Nuclear Weapons." *Wallstreet Journal* January 4. <http://online.wsj.com/artide/SB116787515251566636.html>.
- _____. 2008. "Toward a Nuclear-Free World." *Wallstreet Journal* January 15. <http://online.wsj.com/article/SB120036422673589947.html> (검색일: 2009. 4. 8).
- Smith, Gayle E. 2008. *In Search of Sustainable Security: Linking National Security, human Security, and Collective Security to Protect America and our World*. Washington, D.C.: Center for American Progress, http://www.americanprogress.org/issues/2008/06/pdf/sustainable_security1.pdf.
- U.S. Department of Defense. 2008. *National Defense Strategy* Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office. June. <http://www.defenselink.ml/pubs/2008NationalDefenseStrategy.pdf> (검색일: 2008. 8. 12).
- _____. 2005. "Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction (SSTR) Operations," *Department of Defense* No. 3000.05. http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2006/sigir-jan06_appdx-k.pdf (검색일: 2009. 2. 17).
- Zakaria, Fareed. 2008a. *The Post-American World*. New York: W.W. Norton and Company.
- _____. 2008b. "The Rise of the Rest." *Newsweek* May 12. <http://www.newsweek.com/id/135380/output/print> (검색일: 2009. 1. 25).
- Zoellick, Robert B. 2005. "Whither China: From Membership to Responsibility?" Remarks to National Committee on U.S.-China Relations, New York City. U.S.A. September 21. <http://www.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm>.



필자약력

이상현 박사는 미국 University of Illinois at Urbana-Champaign에서 정치학 박사학위를 받고 현재 세종연구소 안보연구실장으로 재직 중이다. 한국국제관계연구소와 한국국방연구원 연구원을 역임했다. 국제정치와 안보, 한미관계, 북한 문제를 주로 연구하며, 최근 논저로는 “National Security Strategy of the Lee Myung-bak Government: The Vision of ‘Global Korea’ and Its Challenges”(2009), “오바마 행정부 외교안보와 대북정책 전망”(2009), 『외교환경과 한반도』(공저, 2009), 『조정기의 한미동맹: 2003~2008』(공저, 2009), 『동아시아 공동체: 신화와 현실』(공저, 2008), 『지식질서와 동아시아: 정보화시대 세계정치의 변환』(공저, 2008), 『북핵 문제와 한반도 평화체제』(공저, 2008), 『한미동맹의 변환』(공저, 2008) 등이 있다.

보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

- 동아시아연구원(EAI)은 미국 맥아더재단(MacArthur Foundation)의 '아시아안보이니셔티브'(Asia Security Initiative) 프로그램 핵심 연구기관으로 선정되어 재정지원을 받고 있으며 아시아 지역안보에 대한 전문적인 연구 및 정책 개발을 위해 2009년1월 아시아안보연구소(소장: 전재성 서울대)를 설립하였습니다.
- 본 연구 보고서는 아시아안보센터의 연구 결과물로서 정책결정 및 학술연구, 각종 교육 사업에 활용되기를 기대합니다. 본 보고서 내용의 일부 혹은 전부를 인용할 시에는 출처와 저자를 명시해 주시기 바랍니다.
- 이 보고서는 동아시아연구원 홈페이지 [EAI 출판]과 각 프로젝트 페이지에서 내려 받으실 수 있습니다.
- 보다 자세한 문의는 아래로 연락해 주십시오.
김하정 아시아안보센터 선임연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 107) hjkim@eai.or.kr
최은혜 아시아안보센터 연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 130) ehchoi@eai.or.kr

