

碩士學位論文

脫冷戰이후 美國의 동아시아 정책에 관한 研究

A Study on the United States' East Asian Policy in the Post-Cold War Era

2004 年 12 月 日

漢城大學校 國際大學院

國際地域學科

東亞細亞地域專攻

白 秉 春

碩士學位論文

脫冷戰이후 美國의 동아시아 정책에 관한 研究

A Study on the United States' East Asian Policy in the Post-Cold War Era

2004 年 12 月 日

漢城大學校 國際大學院

國際地域學科

東亞細亞地域專攻

白 秉 春

碩士學位論文

指導教授 柳賢相

脫冷戰이후 美國의 동아시아 정책에 관한 研究

A Study on the United States' East Asian Policy in the Post-Cold War Era

2004 年 12 月 日

漢城大學校 國際大學院

國際地域學科

東亞細亞地域專攻

白秉春

碩士學位論文

指導教授 柳賢相

脫冷戰이후 美國의 동아시아 정책에 관한 研究

A Study on the United States' East Asian Policy in the Post-Cold War Era

이 論文을 碩士學位論文으로 提出함

2004 年 12 月 日

漢城大學校 國際大學院

國際地域學科

東亞細亞地域專攻

白 秉 春

白 秉 春의 國際地域學 碩士學位 論文을 認准함

審 查 委 員 長 _____

審 查 委 員 _____

審 查 委 員 _____

2004 年 12 月 日

목 차

국 문 초 록 ... iv

제 I 장 서 론 ... 1

제 1 절 문제의 제기 ... 1

제 2 절 연구 범위 및 방법 ... 4

제 II 장 미국의 대외정책에 대한 일반적 고찰 ... 6

제 1 절 대외정책의 일반적 성격 ... 6

1. 대외정책의 개념 ... 6

2. 대외정책의 성격과 특성 ... 10

제 2 절 미국 대외정책의 전통적 특징과 성격 ... 14

1. 미국 대외정책의 전통적 특징 ... 14

2. 미국 대외정책의 성격 ... 18

제 III 장 탈냉전이후 미국의 동아시아 정책 ... 22

제 1 절 냉전시대 미국의 대외정책 ... 22

1. 냉전기 미국의 대외 정책(전후-1972) ... 22

2. 데탕트 시대 미국의 대외 정책(1972-1989) ... 28

제 2 절 탈냉전 시대 미국의 동아시아 전략 기초 ... 36

1. 동북아 정세와 미국의 동아시아 전략 ... 36

2. 북미관계와 한미동맹 ... 41

제 IV 장 탈냉전 이후 미국의 동아시아 정책 분석 ... 48

제 1 절 미국의 국가이익과 동아시아 전략 ... 48

1. 9/11 테러 이후 동북아 정세 ... 48
2. 미국의 동아시아 전략 ... 52

제 2 절 미국의 패권전략과 동아시아 안보 ... 57

1. 미국의 군사적 패권추구 ... 57
2. 미국의 경제적 패권추구 ... 65

제 3 절 미국의 대외전략 : 공세적 현실주의 ... 71

1. 미국의 대테러 정책과 동아시아 안보질서 ... 71
2. 신보수주의의 출현과 부시 닥트린 ... 76

제 V 장 결 론 ... 81

참 고 문 헌 ... 86

Abstract ... 92

도 표 목 차

목 차

- 〈표 4-1〉 미국의 경제 현황 ... 65
- 〈표 4-2〉 강대국의 방위 비교(I) ... 67
- 〈표 4-3〉 강대국의 방위 비교(II) ... 69

국 문 초 록

脫冷戰이후 美國의 동아시아 정책에 관한 研究

A Study on the United States' East Asian Policy in the Post-Cold War Era

國際地域學科 白 秉 春
指 導 教 授 柳 賢 相

본 논문은 한반도를 비롯한 동아시아에 압도적인 영향을 주고 있는 미국의 대외전략을 살펴보고, 이에 따른 일본, 중국과 러시아의 관계변화 및 이들 각국들간의 현황과 변화를 분석하고 향후의 정책을 조명함으로써 동아시아에서의 미국의 대외정책을 고찰하고자 하였다.

탈냉전시대의 도래에 따른 국제환경의 변화, 세계질서의 다원화 및 국제사회의 다극화, 국제관계에서 경제력의 비중의 증대에 따른 힘 개념의 변화, 국제적 상호의존의 증대, 첨단기술의 혁신과 하이테크 전쟁의 도래 등의 변화가 나타나고 있다. 동북아 지역은 과거의 냉전 유산이 잔존하고 있어 냉전기류의 존속에 따른 갈등과 대립이 존재하고 있고, 아울러 탈냉전시대의 도래에 따른 안보환경의 변화 영향과 더불어 전략환경의 유동성과 불확실성이 증대하고 있다.

탈냉전 시대의 도래 이후, 중국의 개혁과 개방, 남북한의 관계 개선 등으로 정치, 군사적 긴장이 완화되는 경향이 나타나고 있고 아울러 역내 안보대화 및 지역안보협력의 활성화 경향 등이 보이고 있으나, 여전히 동북아 지역에는 강대국간의 이해관계 교차에 따른 견제와 갈등 및 대립, 한반도의 불안정한 평화공존과 군사적 긴장, 중국과 대만의 안보 갈등 등 다양한 불안정한 요인들이 내재하고 있다.

이처럼, 협력과 갈등, 공조와 대립의 이중성을 내포하고 있는 동북아 안보 환경은 일초다극체제의 역학구도, 역내 국가들의 군사력 첨단화와 군비증강 추세, 유동성과 불확실성의 증가 등을 주요 특징으로 하고 있다.

동북아 안보환경에 변화를 초래할 수 있는 요인들은 미국의 신안보정책, 일본과 중국의 군사적 경쟁, 한반도의 불안정한 평화 공존과 군사적 긴장의 가능성, 일본과 중국의 역내 주도권 경쟁, 중국과 대만의 안보 갈등, 역내 도서 영유권 및 해양관할권을 둘러싼 갈등 등이 있으며, 특히 미국의 MD 정책은 중국, 러시아와의 갈등, 북한의 반대, 전략혁신 및 그에 따른 파급효과 등으로 인하여 동북아 환경에 지대한 영향을 미칠 수 있다.

미국은 미국적 가치가 세계적으로 우월하다는 믿음과 이들 가치의 세계화를 강조하면서 필요하다면 타국의 국경을 넘어 적극적으로 개입해야 하며 때에 따라서는 전쟁도 필요악이 될 수 있다고 본다. 평화도 힘을 통해서만 구현될 수 있다고 믿고 일부의 비난에도 불구하고 선제공격개념까지 포함되는 공세적 현실주의 외교 노선을 추구하고 있다.

1990년대 후반 소련의 붕괴와 함께 시작된 냉전질서의 해체와 이에 따른 국제정치적 혼란이 마무리되고 Pax Americana 미국 주도하의 신국제질서가 이라크전 승리를 통해, 미국은 문자 그대로 유일한 Super Power 국가로 그들이 주도하고 또 중심이 되는 신질서가 정착되어 가고 있는 듯하다.

탈냉전시대의 도래와 더불어 1990년대 초반부터 미국은 자국 중심의 일방주의의 국제질서 구축을 지향한 세계전략과 안보전략을 추구하기 시작하였다. 특히 미국의 동아시아에 대한 안보전략은 더욱 강화되는 추세에 있으며, 신안보전략은 향후 국제질서, 동북아 지역 및 한반도 안보환경에 지대한 영향력을 행사할 것이다. 이와 함께 북한의 핵미사일 문제를 둘러싼 미국과 북한의 관계 전개에 따라 남북 관계 및 한반도 안보환경은 더욱 많은 영향을

받게 될 것이다.

향후 미국의 동아시아 전략이 러시아, 중국 양국을 포용하는 상생공영의 전략을 펼 것인지, 또는 장기적 관점에서 미국의 대중 견제에 러시아가 동참할 것인지 아니면 러시아가 미국을 견제하려는 중국과의 협력관계를 더욱 강화해 나갈 것인지를 변수 예측은 시기 상조로 보인다.

한편, 미·중·러 3국의 세계전략과 동북아 전략을 고려하면 러·중관계가 동맹관계로 격상되어 미국과의 대립으로 첨예해지거나 미·중관계가 무력갈등을 벌일 가능성은 크지 않다. 우리는 이들 세 강대국들의 포괄적인 동북아 전략차원에서 한반도 전략을 잘 선용해야 할 것이다. 따라서 우리는 강대국들이 한반도 문제를 흥정과 타협의 대상으로 삼는 상황과 여건이 조성되고 발생하지 않도록 사전 전방위 협력외교를 강화해야 할 것이다.

패권주의를 추구하는 미국의 신보수주의 안보전략의 궁극적 목표는 ‘미국적 평화’(Pax Americana), 즉 미국 중심의 단극적(unipolar) 세계를 공고히 하는 것이며 이는 미국의 원칙과 이익에 맞는 국제안보질서를 창출하는 것이다. 신보수주의자들은 미국의 군사력 우위를 지속적으로 유지하고 개선해 감으로써 미국의 패권에 도전할 수 있는 경쟁국의 출현을 저지하려 한다. 이들은 21세기 미국의 패권을 위협할 수 있는 가능성 높은 국가로 중국을 지목하고 동남아에 대한 전진배치전략을 통해 이들의 팽창을 억제해야 한다고 주장한다.

제 I 장 서 론

제 1 절 문제의 제기

제 2 차 세계대전 이후 미국은 명실공히 세계 최대강국으로 부상하였으며, 새롭게 부상한 소련 공산주의를 봉쇄하기 위하여 정치·경제적인 미국의 패권 체제(hegemony system)를 구축하였다. 미국은 군사면에서 서구 NATO 를 창설하였고, 동아시아에서 미일안보조약을 체결하여 소련, 중국 등 공산주의 국가의 침투에 대응하기 위한 방위체제를 구축하였다. 또한 경제면에서는 미국은 브레튼우즈체제를 형성하여 달러화를 기축통화로 하는 이른바 IMF-GATT 체제를 출범시켜 자유주의 시장경제를 주도하였다. 따라서 NATO, 미일안보조약, IMF-GATT 체제는 미국의 패권을 담보하는 삼두 마차였으며, 이를 기반으로 ‘팍스 아메리카나’(Pax Americana)의 시대를 열게 되었다.

탈냉전시대의 도래에 따른 국제환경의 변화, 세계질서의 다원화 및 국제사회의 다극화, 국제관계에서 경제력의 비중의 증대에 따른 힘의 개념변화, 국제적 상호의존의 증대, 첨단기술의 혁신과 하이테크 전쟁의 도래 등의 변화가 나타나고 있다.

이에 따라 안보환경도 안보영역의 확대와 더불어 변화를 나타내고 있다. 즉, 탈냉전기의 전환기적 상황에서 전통적인 군사적 위협뿐 아니라 국제 테러리즘, 마약, 환경, 인권, 국제조직 범죄, 사이버 테러, 해적 행위 등 초국가적 및 비군사적 위협이 다양하게 나타나고 있다.

미국의 입장에서 볼 때 아시아의 안보상황은 불확실하며 복잡하다. 과거 역사의 잔재는 말할 것도 없고 이 지역에서의 다자주의적 협력이 상징성과 형식에 그치는 이유도 바로 국가간 상호불신과 과거의 집착에 기인한다. 향후 얼마동안 유럽에서의 대전 발생 가능성은 상상하기 어렵지만 아시아는 그렇지 않다. 세계에서 가장 규모가 크고 현대화된 지상군, 핵 무장군, 그리고 핵 능력 보유국으로 구성되어 있는 지역이 아시아이기 때문이다.

21 세기에 진입하면서 부시 행정부의 등단과 함께 미·중관계와 미·러관계가 재편되고 있고 유사 냉전 상황이 재현될 것을 우려하는 주장이 나오기도 한다. 아시아의 현상황을 19 세기말 20 세기 초, 즉 1 차세계대전 전의 유럽과 비교하는 견해도 있다. 무엇보다도 이 지역에서의 분쟁은 핵전으로의 확산 가능성을 가장 크게 내포한다는 것이 미국인의 인식이다.

이는 미국이 2001 년 QDR 보고서를 통해 아시아, 태평양에서 인도양에 이르기 까지 미군병력을 융통성 있게 투사하려는 움직임이 보이는 점과 유관하다. 이 보고서는 기존에 미국이 초점을 맞추어 왔던 지역군의 중요도 순서를 바꾸었으며, 즉 유럽, 서남아, 동남아시아의 순이었던 기존의 지역정책을 동아시아 및 서남아, 유럽으로 재조정한 것이다. 한편 이것은 미국이 탈냉전기에 가장 중요시했던 한반도 및 동북아 정책을 아시아로 확대해 나갈 것임을 뜻한다.

미국의 대아시아 정책의 골자는 어느 나라도 이 지역에서 지배적 힘의 우위를 차지할 수 없게 하는 것이었다. 한마디로 세력균형 정책이었으며 이를 위해 미국은 균형자(balancer)보다는 안정자(stabilizer)의 역할을 자임해 왔다. 이 지역에서의 미국의 장기 목표는 첫째, 미국이 정치, 경제, 군사적으로 이 지역에 접근하는 데 있어 장애요인을 사전 제거하고, 둘째, 냉전기 구소련의 경우와 같이, 미국에 대하여 제도적 도전으로 부각될 정도로 자원이 특정지

역에 편중되는 일, 즉 이 지역에 미국을 위협하는 패권이 형성되지 못하도록 하는 것이었다. 이를 위해서는 이 지역에서의 리더십과 동맹유지가 불가결한 것이었다.

이렇듯 탈냉전기 미국의 이해는 한반도를 넘어 아시아 거대 지역으로 확장되고 있으며, 불확실한 중국의 미래, 동남아 지역에서의 취약 국가들의 안정화, 인도, 파키스탄 간 핵대결의 위험 완화 등이 문제의 중심에 자리 잡고 있다.

이와 같은 연구는 다음과 같은 관점에서 연구의 의의를 찾을 수 있을 것이다. 첫째, 세계 유일의 초강대국인 미국에 대한 대외정책의 연구는 세계적 차원의 안보환경과 질서에 대한 이해의 기초를 마련할 수 있을 것이며, 둘째, 미국의 동아시아 정책에 따른 일본, 중국 및 러시아와의 대외관계는 동아시아 역학관계를 결정하는 핵심적 요소이며, 한국의 주변국 대외정책의 전개에 있어서 중요한 변수로 작용 할 것이다. 셋째, 미국의 대외정책 및 동아시아 정책은 궁극적으로 한미관계와 북미관계 나아가 남북관계에도 상호 연관되어 작용하기 때문에 한반도의 평화와 안정, 통일문제에 이르기까지 큰 영향력을 행사함으로써 정책적 차원의 커다란 관심사항이 아닐 수 없다. 넷째, 탈냉전이후 미국의 대외 정책에 대한 냉철한 이해는 향후 한미관계를 21 세기 안보환경에 부합토록 미래지향적 방향으로 재설정함에 필수 불가결한 요소가 될 것이다.

이에 본 논문은 한반도를 비롯한 동북아시아에 압도적 영향력을 행사하고 있는 미국의 대외정책과 변화를 살펴보고 이에 따른 일본, 중국과 러시아의 대외전략 변화 및 이들 3 국간의 변화를 총체적 관점에서 고찰하여 미국이 아시아에서 펼쳐나갈 정책을 예견하여 우리의 안보에 도움이 될 수 있도록 하고자 하였다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

1989 년 동유럽에서의 공산주의 몰락에 이어 1991 년의 소련연방의 붕괴, 그리고 1990 년에 발발한 걸프전과 미국주도의 전쟁수행 등은 냉전시기에 형성된 양극체제를 붕괴시키고 일초다극체제가 형성되도록 하였다.

이와 같은 글로벌 차원의 역학구도의 변화는 동북아시아의 역학구도에도 영향을 미쳐 동북아의 역학구도 또한 미국 주도의 일초다극체제하에 놓이도록 하였다. 즉, 동북아 지역의 국제질서는 탈냉전기의 역학 구도인 일초다극체제의 규제아래 다강 질서를 형성하고 있는 데, 미국 주도의 다강 질서는 일초다극체제에 대한 역내 국가들의 수용 태도와 더불어 협력, 견제 및 경쟁의 특성을 나타내고 있다.

일초다극체제는 강대국들간의 협력, 견제 및 경쟁 등의 다층적 구조를 형성하면서 일초다극체제의 유지세력들과 다극체제(세력균형체제)로의 변화세력간의 경쟁, 갈등, 대립 양상을 보이고 있으며 동북아시아 안보 환경에 중요한 요소로 작용하고 있다.

이러한 상황 하에서 본 논문은 탈냉전이후 변화하는 미국의 동아시아 정책을 고찰, 평가, 분석하고 이에 입각하여 21 세기 미국의 패권적 정책이 어떻게 나타날 것인가에 대해 추론해 보는데 그 목적을 둔다.

이러한 목적달성을 위해 본 논문은 제 1 장 서론을 포함하여 총 5 장으로 구성하였다.

먼저, 제 1 장 서론에서는 문제의 제기와 본 연구의 연구범위와 방법을 기술하고,

제 2 장에서는 일반론적 관점에서 대외정책의 개념, 대외정책의 성격과 특징 그리고 미국 대외정책의 전통적 특징과 힘의 외교를 구사하는 미국의 패

권적 정책의 기본성격을 파악하고자 하였다.

제 3 장에서는 탈냉전 이후 미국의 동아시아 정책을 고찰하기 위해 제 1 절에서는 탈냉전 시대의 미국의 대외정책과 관련하여 동아시아에서의 미국 대외정책의 목적과 방향을 알아 보고자 하였다. 또한 탈냉전의 이후 미국의 외교정책에서 어떻게 시행되었는지를 외교정책의 실제적 관점에서 파악하였다. 제 2 절에서는 미국의 동아시아 정책을 알아보기 위해 동북아의 전략적 환경과 동아시아 전략을 미·일동맹, 미국과 중국과의 관계, 중국과 러시아와의 관계를 중심으로 고찰하고 한반도와 관련하여 미국의 대북정책, 한·미동맹 관계를 검토하였다.

제 4 장에서는 탈냉전 이후의 미국의 동아시아 정책의 분석을 시도하였다. 이를 위해 제 1 절에서는 9/11 테러사건 이후 동북아 정세와 미국의 동아시아 전략을 분석하였으며, 제 2 절에서는 군사적, 경제적 측면을 중심으로 미국의 동아시아 전략을, 제 3 절에서는 미국의 대테러 정책과 안보전략이 동아시아 정책에 미치는 영향과 신보수주의 출현에 따른 부시 닥트린을 중심으로 미국의 동아시아 정책을 전망하였다.

제 5 장은 앞서의 내용들을 종합, 요약, 분석하여 결론을 도출하였다.

본 논문의 연구 목적을 달성하기 위해 주로 문헌조사 및 통계자료를 중심으로 자료를 수집하였으며 이들의 분석을 통한 서술적 접근(descriptive approach)을 사용하였으며 모든 자료는 공개된 것을 중심으로 활용하였다.

제 II 장 미국의 대외정책에 대한 일반적 고찰

제 1 절 대외정책의 일반적 성격

1. 대외정책의 개념

오늘날 인류의 직접적인 생존은 각국의 합리적인 대외정책의 추구에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 이제는 대외정책이 대안의 불을 보듯 취급되는 시대는 지났으며 어느 소수의 배타적 유보사항으로 취급되는 시대도 아니다. 그것은 어느 한 나라의 그릇된 대외정책이 인류전체를 파멸시킬 수도 있기 때문이다. 따라서 대외정책은 이제 정치인과 학자뿐 아니라 일반 국민들의 일상생활과도 밀접한 관계를 맺고 있고 정치의 가장 중요한 부분을 차지하게 되었다.

모든 국가가 고립적인 국가생활이 불가능하게 된 상호관계의 틀 내지 상호의존성의 망 속으로 함몰되어 있는 상황은 불가피하게 타국에 대한 일정한 행동방침 내지 정책을 수립케 하고 국제환경을 자국에 필요하고 유익한 방향으로 조정 관리하고 대응해야 하는 문제에 부딪치게 한다.

국제관계 이론은 크게 나누어 행위이론(action theory)과 상호작용이론(interaction theory)으로 대별된다. 외교정책은 전자에 속하고 국제정치와 국제관계이론은 후자에 속한다.¹ 외교정책은 국가중심모델에 기초한 것으로서 대외환경에 대한 국가의 반응과 조치 그리고 자국의 필요를 반영하는 것이다.

¹ 전용, 『외교정책론』 (법문사, 1986), p. 22.

국제정치(international politics)이론은 두 개 이상의 국가간의 상호작용과정을 취급하는 것으로서 주로 정부간의 관계를 처리하는 것이며 군사적, 정치적 목적달성과 관련된다.

일반적으로 대외정책은 외교정책이라는 용어와 혼용되어 사용되고 있다. 엄격한 의미로는 대내정책(internal policy)에 대립되는 대외정책(external policy)이란 표현이 적합할 것이다. 일반적으로 대내정책은 주권에 의해 제공된 안전한 경계선 내에서 수행되고 그 결정권이 도전 받지 않는 것이 특징이다.

사전적 의미로 볼 때 ‘외교정책’이라는 용어는 ‘외교’와 ‘정책’의 복합어로 외교의 의미는 (1)협상에 의한 국제관계의 관리, (2)이들 관계가 대사나 외교사절에 의해 조정 관리되는 방법, (3)외교 관리들의 업무나 기술 등을 의미한다. 반면 정책이라는 의미는 한 국가의 정책결정자들에 의해 확인된 국가의 필요가 국가의 목적으로 정의되고, 그 목적은 다시 국가의 추구가치(value)로 공식화된 계획 또는 결정들로 구성된다. 이렇게 볼 때 정책은 목적과 가치관계를 포함하고 있고 외교는 수단과 방법을 의미한다. 따라서 외교정책은 한 국가의 대외목적과 그것을 성취하는 수단과 방법을 포함한다.

실제적으로 외교정책은 복잡한 의미를 지닌다. 모델스키는 외교정책을 정의하여 “타국의 행위를 변경시키고 국제환경에 자신의 활동을 적응시키는데 공동체가 전개하는 활동체계”라고 하였으며, 로스노는 “국제환경의 바람직한 국면을 보전하거나 바람직하지 않은 국면을 변경하기 위해 정부가 취하거나 취하겠다고 공언한 권위적 조치” 또는 “조직된 국가사회가 국제환경과 싸우고 거기에서 이익을 취하려고 노력하는 모든 태도와 활동”으로 정의 하였다.² 또한 윌러스는 더욱 세분화하여 (1)국제환경에 대한 일군의 태도, (2)일국이 외부세계와 맺어진 관계에 관한 묵시적 또는 명시적 계획,

² 상계서, pp. 22-23.

(3)세계 속에서 존재론적 또는 당위론적으로 한 국가의 지위에 관한 묵시적 또는 명시적 계획, (4)국제적 문제들에 관한 결정사항들을 결정하여 영향을 주는 일반적인 지도원칙 또는 태도 등으로 설명하였다.

정책이란 수 많은 변수가치들의 종합적 결과를 나타낸다. 정책결정자(policy maker)들로 하여금 하나의 정책을 검토케 하는 국내외로부터 유입되는 다양한 요구, 압력, 필요성 등과 관련한 변수들이 있고 그러한 변수들을 분석, 종합하고 조정, 선택하여 가장 현실성 있는 대안을 확정하는 과정에서 작용하는 변수들이 있으며 확정된 정책들을 실천하는 과정에서 작용하는 변수들이 있다.

로스노는 외교정책을 세 가지 개념군으로 설명한다.³ 첫째는 정향군(a cluster of orientations)으로서 이것은 외교정책결정자들이 결정과 행동을 요구하는 외부상황에 직면했을 때 지침이 되는 일반화된 정향이다. 즉 국제정치 속에서 그 국가의 지위를 결정해 주는 역사적 경험과 전략적 환경에서 오는 태도, 인식, 가치 등으로 구성되며 또한 그 정향은 한 사회의 전통과 열망에 기초하여 그것이 대외적 언질과 결정 그리고 행동을 결정하게 하는 것이며 특히 결성작성자들의 개인적 성격요인 등으로 구성된다. 재언하면 정향은 국제적인 문제들 속에서 국가의 행위를 기초해 주는 경향과 원칙을 언급하는 것이다.

둘째는 행동의 언질과 계획(a set of commitments to and plans for actions)이다. 한 국가가 외부환경에 연결되는 단계로서 정책결정자들이 그들의 기본 정향과 일치하는 외부 상황을 보전하기 위해 발전시키는 구체적 계획과 언질을 말한다. 이 계획은 전략, 결정사항, 정책을 포함하며 외부세계에서 일어나는 기회와 도전에 적절히 부응하는 구체적 목적과 그것을 달성하는 수단으로

³ James N. Rosenau, "The Study of Foreign Policy," in James N. Rosenau, Kenneth W. Thompson and

구성된다.

셋째는 행위형식(a form of behavior)이다. 한 국가 관리들이 외부의 사건 또는 사태에 관해서 취하는 구체적 실천단계로 여기서는 각국의 정향이 표면화되고 구체적 목적과 언질이 발전, 표출된다.

외교정책에 관한 정의도 다양한 기초 위에 행해지고 있다. 일부는 광범위한 목적에 기초해서 정의를 내리고 있고 다른 일부는 구체적 사건들에 기초해서 협의적으로 정의를 내리고 있다. 또 다른 일부는 중범위(middle range) 목적에 기초하여 정의를 내리고 있다.

냉전의 종식으로 미국은 세계 유일의 초강대국으로 부상하게 되었다. 이 결과 1990 년 대 초부터 미국 내에서는 대외정책의 근본적 방향에 대한 논의가 활발히 전개되기 시작하였다. 논의의 쟁점은 향후 국제정치에서 미국이 어떤 역할을 수행해야 하는 지에 대한 상반된 견해의 표출이었다. 즉, 미국이 패권을 지속적으로 유지하기 위해 독자적으로라도 국제질서를 미국에 유리하도록 재편해야 한다는 의견과 다른 국가들과 더불어 국제질서를 편성하여 공동의 이익을 추구해야 한다는 견해가 있었다.

환언하면, 미국의 대외정책 수립은 일방적으로 국제정치를 주도해야 할 것인가 그렇지 않으면 타 국가들과의 합의와 협력을 바탕으로 국제정치를 이끌 것인가에 대한 갈등이기도 하였다. 여기서 주목할 점은 이러한 갈등이 미국의 대외정책의 목표가 아니라 목표를 달성하기 위한 전략적 선택이라는 사실이다. 그 핵심은 미국이 패권을 유지하기 위해서 일방주의(unilateralism) 전략을 선택할 것인가 아니면 다자주의(multilateralism) 전략을 택할 것인가 하는 점으로 귀착된다.

1990 년대 들어 활발하게 진행된 미국의 대외전략에 대한 논의는 9/11 테러

Gavin Boyd, eds., *World Politics: An Introduction* (New York: Free Press, 1976)), pp. 16-17.

사건을 계기로 중요한 전환점을 맞이하게 된다. 1990년대 일방주의와 다자주의 사이에서 갈등 하던 미국은 9/11 테러사건을 계기로 대외전략의 방향을 일방주의로 굳히게 되었다. 9/11 테러사건이 미국 대외정책에 지대한 영향을 끼치게 된 이유는 냉전 이후 미국이 초강대국으로 부상함으로써 세계를 독자적으로 재편하려는 의지와 9/11 사건으로 인해 제고된 안보의식이 결합하여 결과적으로 미국과 세계와의 관계가 새롭게 변화하였기 때문이다.

이 같은 미국의 대외정책 변화는 반테러전 뿐만 아니라 북한, 이라크, 이란 등 불량국가들의 대량살상무기 개발과 보유에 대한 단호한 반대입장과 이를 저지하려는 정책으로 나타나고 있다.

2. 대외정책의 성격과 특성

대외정책은 대계획, 인간의 운명, 국가들의 의지와 관련되어 있다. 따라서 이는 대규모적으로 나타나는 집합적인 내용을 취급한다. 국내정책과는 달리 대외정책은 내용상 다양성과 복잡성을 띠고 있고 관련된 변수들과 고려되어야 할 요소들이 많을 뿐 아니라 쉽게 통제할 수 없는 국제환경과 상대국가의 가치, 동기, 정치상황을 포함하고 있다. 재언하면 대외정책과정은 매우 다양하고 마치 선례가 없는 것처럼 보이는 공존, 협력, 갈등 등과 같은 상황에 직면하는 것이고 그 해결이 용이하지 않는 매우 복잡한 문제들을 취급하는 것이다.⁴

특히 대외정책은 정보와 자료의 불확실성, 문제의 복잡성, 사태의 인식과 판단의 한계성 속에서 수립되어야 하기 때문에 많은 제약이 따른다. 대외정

⁴ 전용, 전계서, p. 28.

책은 ‘외교’의 방법과 수단, ‘정책’의 목적과 가치, ‘집행과정의 과정’의 전략, 전술을 포함하고 정책 그 자체의 합리성과 비합리성을 내포한다. 따라서 대외정책의 연구는 그 정책이 내포하고 있는 목적과 가치를 이해하기 위해서 한 국가의 역사와 문화 속으로 들어가야 하고 정책형성을 위해 자료조사와 연구 그리고 목적달성을 위한 방법과 전략을 짜내기 위해 정책과학 속으로 들어가야 한다. 이는 ‘정책’이 목적의 달성, 해결의 추구, 문제에 대한 최종적 해답을 요구하기 때문이다.⁵

많은 학자들은 대외정책을 하나의 과정(process)로 취급하기도 한다. 이는 정책이라는 것이 한 단계로 그치는 것이 아니라 연속적인 단계를 그치는 하나의 순환과정으로 나타나기 때문이다. 박커스는 대외정책과정에서 나타나는 특징을 다음과 같이 설명한다.⁵

첫째, 그 과정이 집단적이고 지속적이라는 점이다. ‘집단적’이라는 뜻은 외교정책과정에서 국가내의 많은 기구, 부서 또는 많은 국외자들 까지 포함하는 집단들이 현안문제를 해결할 목적으로 참여한다는 것이다. 그리고 ‘지속성’이란 개별사건의 관찰, 처리는 과거의 사건에 의존하게 되고 미래의 사건에도 영향을 준다는 의미이다. 즉 선례를 신뢰하며 제기된 행동과 정책이 일관성 속에서 유지되기 때문이다.

둘째, 대외정책과정은 개방체제(open system)의 특징을 가진다. 폐쇄체제의 경우 정책형성의 불확실한 환경과 밀접히 관련될 수 있고 때문에 그것은 모호한 문제성을 초래할 수 있으며 모든 대안적 해결책을 예견할 수 없게 하고 어떤 가시적이고 잠재적인 해결책의 많은 결과를 보지 못하게 할 것이기 때문이다.

셋째, 행동의 촉진제가 불만 또는 갈등이라는 점이다. 불만이란 어떤 문제

가 인식되고 그에 따른 행동을 고려하지 않을 수 없는 압력에서 생기는 것이다. 통상 불만은 대외환경에서 발생하고 갈등은 조직 및 개인간에서 상이한 목적이 제기 될 때 발생한다. 조직체들은 갈등 상황에서 문제해결, 설득, 흥정, 정치 등으로 대응하려 한다.

넷째, 각 개인 및 조직간에서는 끊임없는 상호작용이 일어난다. 즉, 관료적 요소와 개인적 요소간의 상호작용, 위계적 권위와 각 기구의 관할권과의 상호작용 속에서 결과가 산출된다.

다섯째, 문제의 성격과 참여자들의 복잡성이다. 많은 경우 참여자들의 조정이 필요하고 그러한 과정은 지적이고 사회적 성격을 띠게 되며 문제의 결정과정은 상향적으로 조정된다. 흔히 고위관리자는 자기조직의 사건을 개인적으로 처리하고자 하는 경향을 가지고 있으며 동시에 문제가 복잡할 때는 전문가에 의존하게 된다. 따라서 분석은 전문가가 행하고 조정은 상급관리가 행한다.

여섯째, 대외정책과정은 대체로 인식된 문제에 대한 반응으로 나타난다. 이는 대외정책이 목적보다는 사실, 상황 또는 사태인식에 더욱 조율 되고 있음을 뜻한다. 과정의 개념은 결정과정보다는 문제해결로 보는 것이 더욱 정확하다.

일곱째, 대외정책과정의 주요특징은 분리적(disjointed) 이고 점진적(Incremental)이다. 이는 대외정책과정의 집합적 성격과 복잡성은 참여자들이 상이한 목적과 가치를 가질 수 있고, 따라서 참여자들의 계획에 합의 달성이 어렵기 때문이다. 물론 국가안전과 같은 중대한 문제에는 합의가 용의할 수 있고 성공적인 결과도 생산할 수 있다. 그러나 보통은 불확실성과 합리성의 한계, 조직의 속성에서 오는 인간관계에서 오는 상황해석이 상이하

⁵ Bacchus, *Foreign Policy and the Bureaucratic Process* (Boston: Little, Brown, 1967), p. 3.

됨으로써 최소 공동분모를 모색하다 보면 선례와 관례에 의존하기 쉽다. 따라서 정책은 이전의 정책으로부터 점진적으로 변화된 정책을 산출하게 된다. 즉 포괄적 계획보다는 분리된 행동을 장려하게 된다.

대외정책과정을 가장 단순화시키면 목적과 수단의 관계이자 원인과 결과의 관계이다. 슈나이더는 대외정책결정의 5 가지 요인군을 설명하고 있는데 그것은 (1)결정환경, (2)사회구조와 행위, (3)외부환경, (4)결정작성 과정, (5)행위(action) 등이다. 죠지(L.A. George)와 폴코우스키(L.S. alkowski) 등은 인식, 선택, 기대 등 결정자 자신의 심리적 국면을 강조한다. 또한 엘리슨과 헬퍼린은 주어진 상황과 과정에 초점을 두어 대외정책과정을 설명한다.

대외정책에 영향을 미치는 대외적 근원을 보다 구체적으로 설명하는 노르(Klaus Knorr)는 한 사회의 대외행위를 제한하고 촉진하거나 영향을 미치는 사회적, 경제적, 문화적, 심리과정을 발견하려고 하였다.⁶ 알몬드는 정치과정에 초점을 두고 한 국가의 대외정책과 타국민의 유동적인 여론간의 연계성을 중요시하였으며 코헨은 신문과 매스컴이 외교정책에 미치는 영향을 규명하였다. 또한 로빈슨은 의회와 외교정책결정간의 관계를, 슈나이더와 샤프인은 군부와 외교정책간의 관계를 검토하였다.

대외정책이란 외부환경과의 상호작용과정에서 가능한 것이기 때문에 결국 자국의 이익과 타국의 이익이 수렴되고 타협되는 점에서 수립되고 시행된다고 볼 수 있다. 대외정책의 분석은 다음을 대상으로 설명할 수 있다.

첫째, 한 국가의 역사적, 사회적, 경제적, 정치적 열망과 가치를 구성하는 필요를 분석한다,

둘째, 엘리트는 이러한 필요를 확인하고 그 목적을 달성하기 위한 방법을

⁶ Klaus Knorr, *Military Power and Political* (Lexington: Heath, 1970)

분석한다.

셋째, 결정작성자들의 가치, 인식, 동기 등의 정향요소를 분석한다.

넷째, 결정작성자들과 사회의 각 기관들간의 상호작용 과정을 분석한다.

다섯째, 정책이 입안 되어가는 결정기구들의 조직과정을 분석한다.

여섯째, 결정작성자들에 의해서 정의된 목적이 정책으로 전환되는 교섭, 조정, 선택 등의 과정을 분석한다.

일곱째, 외부환경의 압력과 요구, 타행정관리의 정향, 목적, 정책을 분석한다.

여덟째, 정책집행을 위한 전략과 전술을 분석한다.

아홉째, 외교정책 달성을 위한 수단과 가용자원을 분석한다.

열째, 외교관들의 활동과 그들에 의해 집행된 정책의 결과를 분석한다.

이러한 분석들을 통하여 대외정책을 종합적으로 파악할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 각각의 요소가 같은 비중을 가지고 있지 않기 때문에 사안에 따른 주관적인 판단이 중요하다.

제 2 절 미국의 대외정책의 전통적 특징과 성격

1. 미국 대외정책의 전통적 특징

미국의 공세적 현실주의 성격은 미국이 초강대국이거나, 클린턴 및 부시 행정부의 출현과 함께 갑자기 나타난 현상이 아니다. 미국 외교정책의 역사를 살펴보면 미국적 가치와 국내적 이익을 우선시하는 일방주의적 성격이 강하게 작용해 왔음을 알 수 있다. 미국이 국제정치에 본격적으로 간여하게

된 윌슨 대통령 시대 이러한 성격은 더욱 분명히 표출되었다. 윌슨의 전후 구상을 무산시킨 ‘비타협파’(irreconcilables)의 입장은 타협할 수 없는 미국의 주권과 국익이 희생될 우려가 있다는 것이었다. 동시에 윌슨의 전후 구상 역시 미국적 가치에 따라 구대륙의 가치를 일소하는 것이었다. 미국적 가치가 우위에 있다는 입장이나 미국의 국내적 이익이 우선되어야 한다는 입장의 어느 쪽이나 일방주의적 정책을 추구하고 있음을 알 수 있다.

미국 외교정책의 일방주의가 뿌리박고 있는 미국적 요인은 미국의 가치를 절대시하고 타의 가치를 부정하는 이념적 전통에서 기인한다.⁷ ‘미국 예외주의’(American Exceptionalism)로 불리는 이러한 신조, 사고는 국제적 규범과 규칙보다는 자신의 가치를 우월하게 인식하는 외교정책을 낳곤 한다. 다음으로 국내적 이익의 침투성이 강하게 보장되는 정치제도 및 외교정책 결정체계의 성격이 있다. 미국의 경우, ‘모든 국제정치는 지역적 성격을 지닌다’(All international politics is local)는 전제 하에 국제적 합의나 국제 공공재의 공급이 국내 특수 이익들과 상충될 경우 국내 이익에 우선하는 외교정책을 수립하는 경향이 있다.

자신의 도덕적 우월감이나 애국심에 대한 호소는 어느 국가나 존재한다. 더욱이 강대국일수록 자부심과 우월감이 강하게 나타난다.⁸ 미국은 전통적으로 이러한 성향이 강하다. 자신들은 타자와 다르고 우월하다고 믿으며 미국적 가치와는 다른 다른 사람들의 가치를 인정하지 않는 성향이 하나의 정신적 전통으로 굳어져 왔다. 미국사와 미국 지성사의 연구에 따르면 특히 다음의 사항에 주목할 수 있다.

⁷ David Fromkin, *In The Time of the Americans: FDR, Truman, Eisenhower, Marshall, MacArthur-The Generation That Changed America's Role in the World*, Alfred Knopf(1995), 6-11 장 참조.

⁸ 예를 들면, 영국의 경우 대영제국의 전성기 동안 자신이 ‘또 하나의 예루살렘’(another Jerusalem)이고 프랑스와 같은 대륙의 경쟁국가들은 사탄이라는 예외주의적 정서가 존재했었다,

먼저, 미국의 독특성과 우월성은 이미 식민지 시대 퓨리탄들에 의해 강조되었다. 1630년 메사추세츠 식민 장관이었던 윈스롭(John Winthrop)은 식민지에 이주한 퓨리탄들의 사명은 곧 세상의 도덕적 횡불이 되는 것이라고 규정하기 까지 하였다. 신세계의 사회가 구대륙과 전혀 다르고 신의 부름에 따라 새로운 사회를 건설해야 한다는 종교적 믿음이 광범위하게 뿌리내렸다. 이러한 종교적 신념은 시간이 지남에 따라 계몽주의, 이상주의로 대체되었다. 구체제와는 다른 ‘새로운 국가’(a new Nation)를 건설해야 한다는 그들의 사명감이 미국 사회의 차별성과 도덕적 우월성, 이상주의적 사명감으로 지속되고 있다.

다음으로, 미국의 대외정책의 이념적 기초로 가장 주목 받는 것은 자유주의(liberalism) 사상이다. 건국 당시 존재했던 미국의 갈등에도 불구하고 미국 사회는 근본적인 합의가 존재해 왔다. 구체적인 이슈들에 대한 갈등과 충돌이 있었다 하더라도 재산권과 경제적 개인주의 및 경쟁의 가치에 대한 믿음이 공유되어 왔으며 미국문화의 핵심적 부분을 구성하여 왔다.

미국의 예외주의에 근거한 이분법적 세계관은 외교정책에 그대로 투영되어 왔다. 미국 독립으로부터 건국, 북미대륙과 서반구에서의 평창, 고립주의, 양차대전의 참전, 국제주의, 냉전에 이르기 까지 미국의 대외정책의 기저에는 자신과 타국을 구분 짓는 시각이 깔려 있고 또 이는 정당화되곤 하였다. 예를 들면, 몬로주의에서 제1차 세계 대전 후의 고립주의는 부패로부터 ‘선’을 보호한다는 도덕적 가치에 근거하고 있다. 냉전과 봉쇄정책 역시 ‘악의 제국’(evil empire)으로부터 지켜야 한다는 소명의식의 산물이었다.

냉전 종식 이후 부시 행정부에서 클린턴 행정부에 이르기까지도 ‘신세계 질서’(New World Order)의 수립은 미국의 소명으로 간주되었다. 마찬가지로 ‘악의 축’(evil axis)에 대한 응징은 ‘도덕적 의무’이다. 요컨대 미국이 예외주

의는 국제정치 현실과 미국외교정책을 바라보는 하나의 파라이데올로기(para-ideology)로서 ‘미국의 우월성’, ‘선과 악의 대립’, ‘미국의 소명’과 같은 관념들을 제공해 왔다.

미국의 예외주의에 호소하여 미국과 외부와의 관계를 성서적으로 비유하고 선과 악의 대립으로 보는 것은 미국의 외교정책을 타협과 공존보다는 대결과 상호부정의 방향으로 몰고 갈수 있다. 또한 국제체계에서의 미국의 역할을 소명과 도덕적 모범으로 간주함으로써 미국적 가치의 타협을 감수하지 않으려는 성향이 강화된다. 따라서 그 필연적 결과는 패권주의적 일방주의로 귀결된다.

냉전 이후 미국의 대외적 역할에 대한 논쟁의 이면에는 미국의 유일한 초강대국으로의 부상이 자리잡고 있다. 미국은 냉전 종식과 더불어 전혀 없는 국력을 내세워 대외정책의 목표를 달성하기 시작하였다. 미국의 초강대국으로서의 등장을 이해하기 위해서는 타 국가들에 비해 미국이 차지하는 국력의 절대적 우위를 살펴볼 필요가 있다.

냉전이 끝난 후 10 여년이 지난 이후에도 미국은 초강대국으로서의 부동의 위치를 유지하고 있다.⁹ 국가권력을 평가하는 어떠한 기준을 평가하더라도 미국은 압도적 우위를 지니고 있다. 미국의 국력을 군사적 측면에서 본다면 2003 년 미국의 국방비는 그 다음 순위인 15-20 여개 국가들의 국방비를 합친 것 보다 많다. 미국은 핵전력의 압도적 우위와 더불어 세계에서 가장 강력한 공군과 해군력을 보유하고 있으며, 지구상 어디에나 전력을 투입할 수 있는 유일한 국가라 할 수 있다.

이외에도 미국은 첨단 기술과 과학기술의 군사적 활용에서 어느 국가보다 앞서 있으며 정보의 수집, 분석, 활용뿐만 아니라 장거리 무기의 정

⁹ Stephen G. Brooks and William C. Wholphorth, "American Primacy in Perspective," *Foreign Affairs*,

확도와 파괴력에서도 압도적 우위를 유지하고 있다.

미국이 국방관련 연구개발(R&D)에 투입하고 있는 예산은 그 다음 6 개 국가의 전체 예산을 합친 것보다 많으므로 타 국가들이 미국의 국방력을 추월한다는 것은 사실상 불가능하다. 미국의 국방관련 연구개발 투자가 독일이나 영국의 전체 국방비보다 많다는 사실은 미국의 국력을 단적으로 보여 주고 있다. 실제로 현재 미국의 군사력이 자국 GDP 의 3.5%만으로 이룩된 것이라는 점이다. 이에 대해 역사학자 폴 케네디는 “큰비용으로 세계에서 가장 막강한 국가가 된다는 것은 당연한 일일지 모르지만 적은 비용으로 초강대국이 된다는 것은 놀라운 일이다”라고 하였다.¹⁰

미국은 모든 국력기준, 정치, 경제, 군사 및 지정학 등에서 우위를 점하고 있을 뿐만 아니라 이러한 분야에서 가장 우세하다. 실제로 어느 한 기준에서도 미국을 능가할 수 있는 국가가 없으며 주권국가들로 구성된 세계에서 역사상 한 국가가 이러한 압도적 우위를 점하고 있는 경우는 없었다. 근대 역사에서 강력한 국가들은 상업과 해상의 권력이나 혹은 지상 권력이 막강했지만 둘 모두 장악한 경우는 없었다.¹¹

2. 미국 대외정책의 성격과 특징

Volume 81, No. 4 (July/August 2002).

¹⁰ Ibid., p. 22.

¹¹ 예를 들어, 가장 권력이 강했던 영국이나 냉전하의 미국은 일부 국력의 측면에서 자국을 능가하는 강대국들을 상대해야만 했다. 냉전초기에는 미국이 경제적으로 최대 강대국이었으며 공군과 해군이 제일이었다. 그러나 소련은 군사적으로 미국과 비등했으며 지정학적인 조건과 지상군사력에 대한 투자 결과 유럽과 아시아를 점령할 수 있는 가장 우세한 능력을 갖추고 있었다. 하지만 현재의 미국은 어떠한 국력평가의 기준에서도 경쟁자가 없고 모든 국제적 쟁점에 있어서도 자기가 원하는 결과를 독립적으로 획득하는 능력을 보유하고 있는 실정이다.

미국의 외교전략에는 두 주류의 철학이 존재해 왔다. 먼저 공세적 현실주의 철학으로, 이는 전통적으로 공화당과 국방부의 철학으로서 미국의 힘, 강성권력, 패권의 유지만이 체계적인 안정을 유지할 수 있을 것이고 미국에 의한 단극체제만이 국가간의 전쟁을 예방할 수 있고 국제평화와 안정을 유지할 수 있다고 믿는 철학이다.

다른 하나는 방어적 현실주의 철학이다. 이는 전통적으로 민주당과 국무부의 철학에 기인한 것으로 우월전략에 대한 신념은 공세적 현실주의의 입장과 동일하나 강성권력의 사용을 유보한 상태에서 연성권력의 사용을 강조하는 철학이다. 다원적 국제체제를 인정하고 이를 공조적 차원에서 활용하고, 유엔과 기타 다양한 국제조직과 레짐을 활용하여 참여와 포용, 타협으로 국제문제를 해결하자는 철학이다.¹²

제 2 차대전 직후 베트남 전쟁까지의 기간 중 미행정부는 사회세력의 영향이나 의회의 간섭에서 비교적 자유로이 외교정책을 추구하여왔다. 국내적 반대는 최소화되었고 국내 정치적 고려도 외교정책에 크게 영향을 미치지 않았다. 이 때문에 미국의 대통령은 일인이지만 제한된 권한만을 행사하는 국내정책상의 대통령직과 견제되지 않는 권력행사를 하는 외교정책상의 대통령직의 ‘두 개의 대통령직’(the two president)이 존재한다는 분석이 제기될 정도였다.

두 개의 대통령직이 존재했던 이유는 외교정책의 특수성, 즉 국가의 생존에 직결된 정책이고 때로 신속하고 비밀스런 결정을 요하며 많은 정보를 요구한다는 점 때문만은 아니다. 이 시기에 대통령이 외교정책에서 상당한 자율성을 누릴 수 있었던 것은 소련을 봉쇄해야 한다는 궁극적 목적에 대한

¹² 김달중, “미국테러사태 이후 국제정세와 남북관계,” 홍사단 통일포럼 (홍사단 민족통일 운동본부: 2001. 11), p. 2.

초당적, 전사회적 합의가 존재하였기 때문이다.¹³ 이러한 합의 하에서 대통령은 이슈를 재구성하여 정책결정의 장을 바꾸고 리더십을 발휘하여 국내 당파 차원의 이익보다 국가이익을 추구할 수 있었고 약한 국가를 강한 국가로 만들 수 있었다.

그러나 베트남 전쟁의 실패를 겪고 냉전정책에 대한 초당적 합의가 붕괴된 1960년대말 이후 행정부는 더 이상 외교정책을 독점하지 못하게 되었다. 헌법상 외교정책에 대한 권한을 공유하고 있는 의회는 외교정책에 대해서보다 도전적이 되었고 행정부에 대한 견제를 제도화해 왔다. 1970년대의 전쟁 권한법(War Power Resolution)이나 무역법 신속처리절차의 도입은 외교정책에 대한 의회의 개입을 상징적으로 보여준다. 레이건 행정부시기에는 니카라과아반군에 대한 지원을 금지하는 법이나 남아프리카 투자회수법 등을 통해 의회가 구체적 현안에 대해 직접적 결정을 담당하게 되었다.

클린턴 행정부시기 외교정책을 둘러싼 행정부와 공화당 의회간의 마찰은 일시적인 것이 아니었다. 더욱이 1860년대 후반 이익집단의 폭증현상이 일어나면서 이익집단의 정치적 영향력 추구는 더욱 증대되었고 외교정책상의 목표를 추구하는 이익 집단들도 크게 활성화되었다. 의회는 이 힘들을 정책결정과정에서 전달하였다. 결과적으로 국내 사회 집단들의 물질적 이해관계가 첨예하게 걸려 있는 대외경제정책은 물론 안보정책에까지도 국내 이익 집단들과 의회의 영향력은 점증하고 있다. 미국 정치체도와 외교정책 결정체계가 이를 초대하고 있는 것이다. 그 결과 외교정책에 있어서도 국내적 이해관계에 대한 고려는 필수적이고 국내적 이익이 국제문제의 해결에 우선적으로 고려되곤 한다.

따라서 미국의 외교정책상의 일방주의는 일시적 현상이 아닐 가능성이 때

¹³ George C. Edwards III, "The Two President; A Reevaluation," *American Politics Quarterly* Vol.14,

우 높다. 일방적 외교정책으로 기울도록 만드는 이념적, 제도적 기반이 있는 것이다. 이 기반에 의해 미국적 가치를 기준으로 다른 가치와 문화와 사회체계를 부정하려는 성향과 국제적 공공재보다 국내적 이익을 앞세우려는 충동이 지속적으로 미국의 외교정책에 나타날 수 있다.

이념과 제도의 지속성 특성을 감안할 때 미국 외교정책의 일방주의적 성격은 쉽게 사라질 것으로는 생각되지 않는다. 탈냉전 시대의 불확실한 안보 위협을 해소하고 세계화된 국제경제를 관리하기 위해 과거 어느 때보다도 국제협력이 요구되는 때이지만 바로 이 이유 때문에 미국의 일방주의적 정책은 빈발할 수 있다. 그 만큼 국제적 규범, 가치, 규칙 및 공공재와 미국 고유의 가치 및 국내이익 간의 갈등과 충돌 가능성이 높아졌기 때문이다.

초강대국으로 부상한 미국은 근대 어느 강대국들보다 자유롭게 대외정책을 펴나갈 수 있는 능력을 갖추게 됨으로써 미국의 역할에 대한 패러다임을 바꾸어 놓았다. 역사적으로 일반 강대국들은 국력의 한계와 과다한 팽창 및 타 국가들의 견제에 대한 두려움으로 야심을 자제하고 다른 국가들에 양보했다. 그러나 그것은 스스로 원해서가 아니고 자기들이 생존하고 번영하기 위한 협력을 이끌어 내야 했기 때문에 불가피하게 취한 행동들이었다.

그러나 미국은 국력의 원천이 다양하고 지속성이 있기 때문에 국제문제에서 모든 가용한 국력을 동원해서 각 사안별로 미국이 원하는 결과를 도출하기 위해 타국을 강제하거나 회유할 수 있다. 즉, 미국은 스스로의 이익만을 위해 국제정치를 이끌고 나갈 수 있고 혹은 다른 국가들과 함께 세계를 이끌고 갈 역할을 담당할 수도 있다. 결국 과거 어느 강대국보다 대외정책을 결정하는데 있어 유리한 고지에 올라선 미국은 국제무대에서 패권을 유지하기 위해 더욱 효과적인 선택을 해야만 하는 기로에 서게 되었다.

제 III 장 탈냉전후 미국의 동아시아 정책

제 1 절 냉전시의 미국의 대외정책

1. 냉전기 미국의 대외 정책(전후-1972)

제 2 차 세계 대전이 종식된 이후 1947 년부터 미국과 소련의 본격적인 대결이 시작되었다. 즉, 제 2 차 세계대전의 주역이었던 독일, 이태리, 일본에 대항하기 위해 설립된 서방국가 및 소련간의 동맹관계가 종전 직후 곧 붕괴되고 미소의 대결 구도가 본격적으로 나타난다. 종전 직후 소련이 공산세력을 규합하는 코민포름(Cominform)을 조직하여 강경한 팽창주의를 취하자 이에 대항하기 위하여 1947 년 트루먼(Harry S. Truman) 대통령은 소련에 대한 봉쇄를 단행하고 공산세력의 위협에 직면한 국가들을 군사적, 경제적, 정치적으로 지원하는 내용을 담은 트루먼 닥트린(Truman Doctrine)을 선언하였다.¹⁴ 이후 미국은 서유럽 국가들과 1949 년 북대서양조약기구(NATO)를 창설하였다.

이 시기의 국제체제는 미국과 소련을 중심으로 하는 양극체제가 뚜렷하게 나타났다. 이 시기에 미소양국이 각 동맹권을 주도하게 된 것은 양국의 군사력과 경제력의 월등한 우위 때문이었다. 냉전초기 각 동맹권 국가들은 미소양국에 의한 의존도가 매우 높았기 때문에 양 진영에 속한 국가들은 자국의 안보를 위해 미소양국의 핵우산 정책을 필요로 하였다.

전후 출현한 냉전 국제체제는 미소양국에게 모두무모한 소모전을 강요하였고 국제사회를 양극 투쟁으로 점철시켰다. 국제사회가 자유와 공산진영으로 나뉘어 각기 상대진영의 와해를 목적으로 대결하는 시대에 국제평화는 언제 화해될지 모르는 상황이었다.¹⁵

냉전은 실전이 아니었지만 세계적 전쟁의 규모를 미리 가상한 대치상태 속에서 계획하고 추진한 것이었기 때문에 대통령의 판단에 의한 미군의 해외파견이 용인되었고 중앙정보국의 비공식적 해외활동도 정당화되었던 것이 사실이다. 그리하여 미국은 세계적 판도의 국제정치에 늘 간여할 태세를 갖추었고 실제로 동서양의 도처에서 침략적 공산세력을 막는다는 명분과 이념 아래 정치적, 군사적 개입을 단행하였다. 이렇듯 공산주의를 제재하고자 필사의 대결을 불사했던 미국의 ‘봉쇄정책’은 지구상의 모든 곳에서의 안정과 번영이 미국 자체의 안전과 번영에 중요하다는 기본원칙에 기초한 세계주의(Globalism) 또는 국제주의(Internationalism)라고 일컬어지는 ‘개입주의적’ 외교정책이었다. 이러한 미국의 개입주의는 1947 년의 트루만 독트린으로 시작하여 1984 년의 레이건 독트린으로 이어지는 수많은 일방적인 대통령의 독트린을 낳았다.¹⁶

이 시기의 국제체제의 특징은 다음과 같다, 첫째, 정치적 양극화이다. 종전 직후 국제체제는 미소를 중심으로 하는 양극체제였다. 이는 냉전초기의 공고한 양극체제의 성격으로 세계는 명백한 이분화의 경향을 나타냈다.

둘째, 군사적 양극화이다. 이 시기에 세계가 서방 자유진영과 공산진영으로 양분될 수 있었던 것은 핵무기의 등장에서 찾을 수 있다. 비록 이 시기에 미소의 핵보호 정책에 대한 회의적인 시각으로 인해 독립적으로 핵무기를

¹⁴ 박상식, 『국제 정치학』 (집문당, 1997), pp. 58-59.

¹⁵ 정항석, 『미국패권의 이해』 (평민사, 2002), pp. 100-101.

¹⁶ 최영보, “미국 외교의 전통,” 『미국현대외교사』 (비봉출판사, 1998), pp. 26-27.

소유하려는 국가가 출현되기는 하였지만 미소가 핵무기로 공포의 균형을 유지함으로써 불안전하나마 전후 장기적 평화를 가져 올 수 있는 발판을 마련하였다.

셋째, 경제적 양극화이다. 제 2 차 세계 대전이후 세계각국이 이로 인해 경제적으로 피해를 입었지만 미소양국은 각각 자국 영토에 직접적인 전쟁이 없었던 덕분에 그 피해가 상대적으로 적었다. 미국은 자기 진영에서 경제력을 바탕으로 패권을 행사할 수 있었다. 1960년대 들어 서방진영은 동구권보다 부강한데 비해 동구권 국가들과 아시아, 아프리카 지역의 국가들은 경제적으로 낙후되어 민족주의적 경향을 내포한 남북문제가 대두되기도 하였다.

넷째, 이념의 양극화이다. 이 시기에는 양대 진영이 이념의 대결 양상을 보였다. 서방 진영에서는 자유주의와 시장경제가 공산주의 진영에서는 사회주의와 공산경제가 지도이념이 되었다. 각 진영은 자기 진영의 지도이념을 철저하고 절대적으로 확신하고 상대진영을 와해하려는 공작과 노력을 시도하였다. 따라서 이 시기의 특성은 미소 양국이 정치, 경제, 군사, 이념적으로 대결하는 매우 공고한 양극체제이다.

미국이 제 2 차 세계대전을 종결 시키고 패권을 장악할 수 있었던 것은 막강한 군사력에 기인한다. 미국이 패권을 차지할 수 있었던 데는 이전부터 착실하게 성장시켜온 산업발전과 세계경제에서 차지하는 역할의 비중이 컸다.¹⁷ 그리고 종전 직후, 미국은 미국 주도의 새로운 세계질서를 창출하려는 노력을 기울임으로써 미국의 패권을 공고히 할 수 있었다. 새로운 질서를 창출하려는 일련의 작업은 미국의 단독이라기보다는 전승국들과의 협조에서 이루어진 것이기는 하지만 본질적으로 미국의 이해와 부합한데서 비롯된다.

¹⁷ 정항석, 전계서, pp. 105-106.

냉전기의 미국패권을 분석하기 위해서는 1,2 차 세계대전의 전후를 검토할 필요가 있다. 사실상 유럽의 전쟁으로 불릴 수 있는 제 1 차 세계대전 이후 국제연맹의 설립에 미국은 실질적 공로자였다. 당시 미국이 외교의 고립주의를 고수함으로써 패권국이 되는 것을 인위적으로 거부하였던 것을 감안하면 외부적 배경은 미국이 패권유지와 변화에 대한 선택사항으로 작용할 수 있다.

미국의 패권체제 창출 과정의 특징은 크게 다음의 세 가지로 집약된다. 첫째, 세계대전을 통해서 패권을 획득하였다는 것을 지적할 수 있다. 미국은 양대 대전 사이 생산과 무역의 증대와 과학 기술의 발달로 패권국인 영국을 능가하였고 늦은 참전과 지리상의 혜택으로 전쟁의 직접적 피해를 입지 않으면서 전쟁에 필요한 군수물자를 공급하여 많은 경제적 부를 축적하였다. 또한 유럽에서의 부와 지식이 미국으로 이전되면서 과학과 산업기술의 발달이 급진전을 이루었다. 특히 아인슈타인(Albert Einstein)과 같은 우수한 유럽의 과학자와 기술자들의 대거 이주로 산업과 지식분야에서 경쟁력을 갖추게 되면서 미국의 전반적인 산업이 우위에 서게 되어 경제적 패권까지 확보하게 되었다.

둘째, 제 2 차 세계대전 이후 유럽의 경제는 영국과 소련을 제외하고는 거의 바닥나 유럽의 경제적 위기를 구제할 수 있는 국가는 미국뿐이었다. 세계 경제를 위한 미국의 행보는 직접 구호활동을 하는 것과 국제연합을 통한 것이었다.¹⁸ 국제적 위상고양과 패권체제의 유지는 정치적 측면에서 국제적 갈등과 마찰을 해결하기 위해 국제연합(UN)을 설립하게 하였다. 또한 경제적

¹⁸ 구체적으로 구제부흥사업국(UNRRA)은 1945-46 년 동안 10 억달러 이상을 지원하고 2 천만 톤 이상의 식량, 의복, 의약품을 보급하였다. 이 과정에서 미국이 1945 년 7 월 1 일부터 1947 년 6 월 30 일까지 UNRRA 를 통해 유럽에 40 억 달러를 그리고 그 밖의 국가에 30 억 달러를 제공하였다.

면에서는 실물경제의 무역자유화를 위한 통상과 금융 등을 위한 GATT, IMF, IBRD, 등을 들 수 있다.

셋째, 전후 세계각국을 이끌 수 있는 지도이념 면에서 명실상부한 패권체제를 이루기 위한 여러 가지 작업이 동반되었다. 영국의 자유주의 사상에 기초한 국제주의의 수용이 그것이다. 인류평화를 지향한 이상주의적 사상과 자유주의사상을 기반으로 설립된 각종 국제기구를 운영할 수 있는 국제적 차원의 제도적 장치를 마련하여 명실공히 패권체제에 돌입하였다.

이 시기에 나타난 미국의 대외전략을 군사적 전략과 경제적인 전략으로 구분하면 다음과 같다. 첫째, 군사적 요인에서 냉전기의 미국패권이 가시화되기 시작한 것은 1947년 트루먼 독트린 선언이었다. 이는 미국의 마샬플랜에 의한 유럽의 재건과 동시에 소련을 견제하는 데서 시작된다. 미국은 전후 처리에 있어서 제 1차 대전의 상황을 교훈 삼아 패전국들에게 가혹한 배상을 요구하는 대신 각국에 경제적 원조를 지원해줌으로써 서방경제의 부흥을 도모하였다.

미국은 냉전체제하에서 소련을 중심으로 한 사회주의의 위협으로부터 자유세계를 보호하기 위해 1947년 그리스와 터키에 대한 안전보장 조약을 체결하였다. 그리고 그리스와 터키를 공산세력으로부터 방어한 후 유럽에 대한 안보를 위해 NATO를 창설하였으며 북미 전체의 안보를 방위하는 조약을 캐나다와 체결하고 태평양 안보를 맡는 ANZUS 조약, RIO 조약을 체결하였다. 1950년에는 한국, 일본, 태국, 필리핀 등 각국들과 상호방위조약을 체결하였고, 1954년에는 태평양 연안국들과 SEATO를 조인하여 환태평양 지역을 방위지역으로 포함시켰다.

미국의 군사전략이 노골적으로 나타난 것은 한국전에서 비롯된다. 이후 유럽과 아시아를 포함한 세계전역에서 미국의 안보전략을 구체화 시켰다. 한국

전의 경우 이를 소련의 지원에 의한 전쟁으로 간주하고 소련과 공산세력을 견제하는데 군사력 우위를 사용하게 된다. 아이젠하워 정부의 ‘대량보복’(mass retaliation)원칙의 천명, 케네디 정부의 미사일 대량생산 계획 등은 이 시대의 전략을 대변하는 것이다.

이 시기에 미국은 다양한 형태로 군사적 개입을 추진하였다. 한국전 이후 1958 년 레바논, 1953 년 이란, 1954 년 과테말라, 1961 년 라오스, 1962 년 쿠바, 1964 년 파나마 운하, 1965 년 도미니카 공화국 등에 군사적 개입을 감행하였으며 핵무기 전략을 대량보복전략에서 신축대응전략으로 전환시켰다.¹⁹ 이 시기의 군사개입과 신축대응전략은 미국의 대외 안보전략을 대변하고 있다.

이 시기에 미국의 경제전략은 냉전이 본격화되면서 서방진영의 경제적 통합과 발전을 필요로 함과 동시에 공산진영과의 수출입통제를 통한 봉쇄정책으로 나타났다. 공산진영은 계획경제이기 때문에 다자주의적 국제경제 질서는 서방진영에 국한되는 것이었다. 미국은 대소련 진영을 약화하고 봉쇄하기 위해 쿠바에 대한 원조차단 정책을 추진하였다. 전후 세계경제질서가 미국을 중심으로 이루어지고 있다는 것을 단적으로 보여주는 브레튼우즈 체제와 관세와 무역에 관한 일반협정(GATT)이다. 종전 직후 미국은 세계경제 질서를 안정적으로 유지하는 것을 가장 우선적인 목표로 삼고 있었다. 이러한 이유에서 자유무역과 다자주의에 기초하여 설립된 브레튼우즈 협정은 미국의 달러를 세계기축 통화로 사용케 하였다. 달러의 가치를 금 1 온스당 35 달러로 고정시키고 달러의 금태환을 보장하여 다른 통화들의 자유로운 태환을 허용하였다.²⁰ 달러에 대한 신뢰 속에 국제통화 제도는 안정적으로 유지될 수 있었다. 이밖에도 세계은행을 통한 지원과 IMF 를 통한 다른 국가들의 경제적

¹⁹ 이범준, 『탈냉전 시대의 미국외교정책』 (박영사, 1999), pp. 234-235.

²⁰ 강문구, 『국제관계의 정치경제』 (인간사랑, 1993), p. 191.

지원을 통해 미국 중심의 세계질서를 유도하였다. 브레튼우즈 협정의 다자주의가 자유주의와 상호주의적 시장경제를 바탕으로 하고 있지만, 특혜관세와 같은 예외적인 조치들이 허용되기도 하였다. 1947년 다자간 무역협정은 제네바 라운드(Geneva Round)에서 동경 라운드(Tokyo Round)까지로 이러한 맥락에서 크게 벗어나지 않았다.

끝으로 패권지도력의 차원에서 전후 미국의 대외 경제정책이 이와 같이 나타났던 데에는 자유주의적, 다자주의적 세계경제 질서를 수립하는 것이 미국의 경제적 이익에 부합하기 때문이었다. 그러므로 미국은 배타적 무역체제를 해체하고 자국이 주도하는 자유주의적 무역질서를 형성하였다.

2. 데탕트 시대 미국의 대외정책 (1972-1989)

1972년은 종전 직후 새로운 질서가 자리잡는 이정표와 같은 시점이다. 이 해 미국은 중국과 소위 ‘핑퐁 외교’(table-tennis diplomacy)를 통한 닉슨 대통령(Richard M. Nixon)의 중국 방문으로 국제체제는 새로운 양상을 띠게 되었다. 아랍의 산유국들의 OPEC 결성과 월남전에 대한 비판적 여론에 시달린 미국은 새로운 대외정책의 제시를 요구받았다. 때마침 미국은 소련과 중국의 분쟁을 이용하여 해결의 발판으로 삼고자 하였다.

두 개의 거대한 공산주의 종주국이 충돌하는 상황에서 미국은 가장 유리한 전략적 고지를 점하고 세력균형을 변화시킬 절호의 기회를 맞이하게 된 것이다. 미국과 중국의 화해와 더불어 중국의 등장은 양 진영에 대항하는 새로운 세력의 등장과 동시에 새로운 국제적 축의 출현을 의미하였다. 이로써 국제사회는 긴장이 완화된 데탕트 시대에 돌입하게 되었다.

이와 같은 국제적 분위기 속에서 국제사회는 1972년 미·소간 전략무기 제한회담에 의한 결실을 맺으면서, 이완된 양극체제하 냉전기의 평화공존 개념도 더 전진된 긴장이 완화된 국제환경이 조성되었다. 비록 SALT II는 순항미사일의 범위 제한, ICBM의 종류, 미사일 개량 제한 등 몇 가지 문제를 타결하지 못했지만, 미·소간의 경쟁체제는 1972년과 1974년 두 번에 걸친 전략무기 제한협정이 체결되면서 국제적 긴장이 완화되는 안정국면으로 접어들었다.²¹ 뿐만 아니라 1975년 월남에서 미국의 군대가 철수하였고 공산진영에서도 동구유럽 국가들의 민족주의 성향이 나타나면서 자유화의 경향을 보이기 시작하였다. 1972년 닉슨의 중국방문에서 1985년 고르바초프의 등장까지 시기의 국제정치 체제는 다음과 같은 특징을 가진다.

첫째, 국제정치의 판도가 냉전 초기와 다르게 변화하였다. 제 2차 세계대전 이후 70년대 들어 미·소 양극체제가 변화되어 독일, 일본, 중국과 같은 새로운 강대국이 속속들이 등장함을 알 수 있다. 중국의 경우 소련의 통제권에서 완전히 벗어나 미국과 화해분위기를 조성하였다. 또한 중국은 UN의 안전보장이사회의 상임이사국이 된 이후 제 3세계에 대해 화해적 접근을 시도하였다. 이에 미국은 닉슨 독트린(Nixon Doctrine) 선언 이후 중국이 동북아시아를 위협하지 않는 범위에서 극동에서의 적절한 역할을 하도록 종용하였다.²²

둘째, 이 시기에 군사적 균형이 새롭게 조율되었다. 70년대에 이르러 미국은 소련에 대하여 핵무기의 우위를 일방적으로 점할 수 없게 되었다. 1972년 미·소간에 체결된 SALT I은 양국간의 핵균형을 공식화한 것이었다. 양국간 이러한 협정은 비록 중국이 미·소와 견줄만한 군사력을 보유하고 있지 않더

²¹ 박영준, 『국제정치학』 (박영사, 1995), pp. 137-138.

²² 정항석, 전계서, p. 123.

라도 적어도 소련에 대해서는 선제공격 능력을 소유하고 있다는 것을 의미하였다. 이밖에도 인도의 핵무기 보유와 함께 1970년에는 미국, 소련, 영국, 프랑스, 중국의 5대 국가만이 핵을 보유할 수 있다는 NPT가 체결되기도 하였다. 이러한 군사적 균형은 양극체제가 새로운 국면에 접어들고 있음을 알리는 것이었다.

셋째, 경제질서의 변화를 들 수 있다. 종전 이후 아시아, 아프리카에서 독립한 신생국들이 대거 UN과 같은 국제기구에 참여하면서 그들의 견해를 반영하고자 노력하였다. 이 시기에 그들은 선진국과 개발도상국과의 갈등이 고조되었기 때문에 국제경제 질서를 새롭게 변혁시키기를 원했다. 이러한 연유에서 70년대 두 번에 걸쳐 발생한 대표적인 국제적인 사건은 산유국들의 오일 쇼크이다. 1973년 중동전쟁을 계기로 시작된 오일쇼크는 자원 보유국과 자원 희소국들 간의 갈등을 나타내는 것뿐만 아니라 선진국과 제3세계의 갈등을 의미하는 것이기도 했다. 이러한 국제적 사건으로 미국이 패권국으로서의 역할을 제대로 담당하지 못하였다는 비판과 함께 미국패권이 약화되었다는 견해가 출현되기도 하였다. 이 시기에 양국이 제3세계를 완전 통제할 수 있는 상황이 아니었다는 점에서 양극체제의 이완으로 볼 수 있다.

넷째, 민족주의의 출현이다. 이러한 현상은 60년대 말부터 신생 독립국들이 UN에 참여하면서 현저하게 나타났다.²³ UN에서의 그들 견해의 반영은 수적으로 우세하였기 때문에 민족주의적 경향이 아시아, 아프리카, 남미에 확산되어 국제정치상 여러 문제를 야기시켰다. 이러한 국제적 판도는 70년대 미국의 패권이 상대적으로 쇠퇴하고 있다는 주장이 제기되는 빌미를 제공하기도 하였다.

그러나 80년대 레이건 정부가 들어서면서 미국패권은 약화를 만회하려는

²³ 박상식, 전계서, p. 83

움직임으로 대소 강경책을 구사하였다. 이로 인해 그간 유지되어 왔던 무기
에 관한 미·소양국의 협상이 결렬되었다. 이에 미국은 SDI 를 추진하여 퍼싱
II(Pershing II)를 유럽에 배치하는 등 신냉전의 분위기를 고조시켰다. 이러한
미국의 강경책은 1980 년 폴란드의 경제봉쇄, 니카라과 반군지원, 1983 년 그
라나다 공산정권의 전복 등에서 확인되었다. 긴장완화와 데탕트가 나타났던
70 년대와 80 년대 초의 양극체제의 급격한 변화는 1985 년 고르바초프의 등
장과 함께 가속화되었다. 그는 소련 경제력의 쇠퇴와 탈이념의 추세를 인식
하고 소련이 더 이상 초강대국으로서의 역할을 담당하기가 어렵다고 판단하
여 개혁(perestroika)과 개방(glasnost)을 주창하였다. 이 개혁, 개방 선언 이후
소련은 냉전종식을 선언하고 동구권에 대한 통제를 포기하기에 이르렀다. 일
련의 과정으로 소련은 1990 년 걸프전에서 미국과 협조하여 미국의 신세계질
서 수립에 반대할 의사가 없음을 명백히 하였다. 이후 소련은 독립국가연방
(Commonwealth Independent of States; CIS)으로 해체됨으로써 전후 국제체제는
미국을 중심으로 하는 진정한 팍스 아메리카 시대를 열고 양극체제를 종결
하게 된다.

이 시기에 나타난 미국의 대외 전략을 군사적 전략과 경제적 전략 측면에
서 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 미국의 안보전략을 살펴보면, 이 시기의 대외안보 전략은 국제체제
의 데탕트의 조성과 소련의 봉쇄정책의 지속이었다. 미국의 대외전략은 데탕
트의 분위기 속에서 미국의 대소 봉쇄전략이 동시에 진행되었던 데서 의미
를 찾을 수 있다. 닉슨 정부가 들어선 70 년대 초기 국제체제는 냉전대결의
구도에서 화해 분위기로 반전되었다. 이 시기에 미국의 동맹관계도 새롭게
조정되었고 닉슨의 중국방문 등의 화해분위기를 조성하는 전략을 구사하였
다. 군사적 대결보다는 유화적인 접근을 함으로써 세력균형 전략을 도입한

것이다. 이는 현상유지를 위한 강대국의 전략적 균형을 이루려는 전략이었다. 당시 키신저(Henry A. Kissinger)는 새로운 세계질서에 비추어 보아 세력균형을 이루는 가운데 갈등과 마찰을 자제하고 상호공존하며 협력하는 데탕트가 필요하다 고 언급하고 있다.²⁴

미국의 대외전략이 이러한 데탕트의 시대를 열수 있었던 이유는 미국의 경제 사정이 점차 악화되고 있었기 때문이었다. 냉전초기 마샬플랜 등 해외 군사기지의 설치와 운영에 드는 비용의 증가는 천문학적이었다. 특히 프랑스 대신 월남전 개입과 제 3 세계지역에 대한 경제발전 지원 등으로 미국은 70년대 들어 적자국으로 전략하여 닉슨이 집권할 즈음 미국의 재정적자는 무려 3 조 달러에 이르고 있었다. 더욱이 70년대 리비아 주도로 일어난 두 번의 오일쇼크는 미국경제를 포함하여 세계경제에 커다란 타격을 주었다. 이와 같은 경제적 악화는 급기야 월남에서 철수하는 원인이 되었다.

1969년 중국과 소련간의 무력충돌은 공산진영의 내부분열을 초래하였을 뿐만 아니라 미국의 대소 봉쇄정책을 유효하게 만들었다. 중소분쟁 이후 중국은 독자노선을 취함으로써 미국은 대공산 전략에서 유리한 고지를 점령할 수 있었다. 미국이 중국과 화해를 한 것은 세력균형을 변화시킬 수 있었던 것으로 판단한 데 따른다.

한편, 소련과 무리한 군비경쟁은 양국의 경제발전을 위한 기회비용의 상실이기도 하거니와 무기의 과잉상태는 양국에 위협하였고 바람직하지 못하였다. 이러한 인식을 바탕으로 양국은 화해의 필요성을 느끼고 전략무기제한협정을 체결하였다. 또한 이 시기에는 닉슨의 동구권 방문, 동서독의 UN 가입 등의 성과도 이루어졌다. 하지만 무엇보다도 닉슨 정부 당시의 가장 큰 소득은 중국과의 화해로 인한 소련의 봉쇄가 효과적으로 달성되었다는 점이다.

²⁴ Henry A. Kissinger, *American Foreign Policy*, 3rd ed., (New York: W. W. Northen & Company Inc.,

미국과 중국의 관계 개선은 소련의 고립이라는 예상치 못한 결과를 초래하였다.²⁵

이러한 추세는 카터 행정부에 와서도 역시 같은 맥락에서 진행되었다. 카터는 집권초기 이상주의적인 정치를 실현하려 하였다. 그러나 현실적으로 소련이 미국의 가장 큰 위협으로 다가오자 소련과의 군비경쟁의 필요성을 느꼈다. 미국은 소련과 SALT II 에 합의하려 하였으나 1979 년 소련이 아프카니스탄을 점령하자 카터 행정부는 소련을 봉쇄하기 위해 대응하겠다는 카터 독트린을 발표하였다.

레이건 행정부가 출범하면서 소련에 대한 대외전략은 매우 공격적이었다. 당시 레이건 정부는 이중적 전략을 구사하였다. 즉, 레이건 대통령은 국방예산을 40% 증가시키고 무기의 현대화를 추진하고 매우 강경하게 대소 봉쇄전략을 취함과 동시에 소련과의 무기 협상에서 전략무기 감축을 위한 대화를 시작하였다.²⁶ 하지만 미소 양국사이에 전략무기 감축협상은 결렬되었다. 미국은 1983 년 유럽전략방위체제를 갖추고 이른바 신냉전이라고 할 수 있는 군비경쟁을 시작하였다.

이와 같은 강경한 대소 봉쇄정책은 1985 년을 기점으로 급격한 전환점에 이른다. 당시 소련은 경제적으로 매우 곤란한 상황에 처해 있었는데, 결국 1985 년 미국과 소련은 정상회담을 열고 핵전쟁을 미연에 방지 해야 한다는 데 인식을 같이하고 이듬해 소련이 신사고 개념을 선언함으로써 동서냉전을 종식시키는데 결정적 역할을 하였다. 이후 소련에서 추진된 일련의 개방과 개혁정책은 국제체제를 급격히 변화시켰다. 드디어 1990 년 미국과 소련은 START 협정에 서명함으로써 순조롭게 냉전을 종식시켰다. 결국 80 년대 미국

1977), pp. 51-97.

²⁵ 정항석, 전계서, pp. 139-141.

²⁶ 이범준, 전계서, p. 236.

과 소련의 대결은 소련이 붕괴됨으로써 미국의 승리로 종결되었다.

둘째, 이 시기의 미국의 경제전략은 다음과 같다. 전후 50 년대와 60 년대의 경제적 번영과 미국산업의 국제 경제력으로 무역문제에 대하여 탈정치화 현상이 나타났다. 하지만 70 년대 들어 무역적자와 재정적자가 가시화되면서 미국의 경제전략은 변화되기 시작하였다. 유럽과 일본의 부상, 국제통화제도의 변화로 기축통화로서의 달러가 위협에 직면하자 미국은 기존의 경제정책에서 제도적인 재편의 필요를 느끼게 되었다. 이와 같은 미국의 경제전략의 변화는 미국의 특별무역대표가 대통령실의 법적기구로 임명되어 외국과의 통상교섭 창구역할을 담당하게 하였다.

나아가 1979 년에는 미국 특별무역대표가 미국무역대표부(U.S Trade Representative; USTR)로 확장되었던 것이 이를 말해준다. 80 년대 들어 미국의 경제정책은 과거와는 현격히 상이하였다. 미국은 공격적이고 적극적인 무역정책과 통상외교를 추구하였다. 이러한 경제전략은 1984 년 제정된 “무역 및 관세법에 따른 외국과의 무역 장벽에 관한 보고서(NTE)”의 발간, 그리고 통상법에 따른 수퍼 301 조, 1985 년 루브르협정과 플라자협정을 통한 달러의 평가절하의 기도로 이어진다.

끝으로 패권의 지도적 측면에서 위와 같은 전략을 일본과 유럽에 대한 무역분쟁을 해결하기 위한 정치적 수단으로 사용하였다. 이로써 종전의 경제정책에 대한 탈정치화가 사라지고 상호주의에 입각한 미국의 공격적 경제전략이 사용되었다. 80 년대 냉전기 미국의 무역정책과 통상정책은 스스로 만든 브레튼우즈 협정에 따라 다자주의에서 상호주의에 입각한 공격적인 쌍무주의, 지역주의로 변화하고 있었다. 총체적 입장에서 보면, 다자주의를 포함하여 자국의 경제적 이익을 극대화하는 방법을 가리지 않고 경제전략으로 실

시하였다.²⁷

결과적으로 데탕트 시대는 다극화의 경향을 보이면서 국제체제는 경제적 경쟁과 긴장의 연속으로 미국의 수구 노력이 가장 노골적으로 나타난 시기이다. 그 대표적인 사건이 이라크에 대한 무력의 사용이었다. 걸프전은 미국 패권의 쇠퇴, 소련의 몰락, 그리고 일본과 유럽연합의 부상 등에 의해 국제체제의 판도가 변화되는 현실이 반영된 미국패권의 회복을 위한 국제적 사건이었다. 미국은 무력 이외에는 다른 수단으로 패권의 위상을 세울 수 없음을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 걸프전은 냉전체제의 종식으로 어렵게 얻어진 신데탕트의 국제적 분위기와 다극체제에서 새롭게 부각되려는 미국의 패권회복을 위한 전쟁이었다. 따라서 이 시기에는 화해분위기의 국제체제를 이루고 있었지만 일본과 유럽의 부상에 따른 새로운 축이 등장함으로써 미국의 패권에 위협을 가하는 등 불안정한 국제체제로서 미국의 패권이 약화되었던 시기로 나타났다.

결론적으로, 이 시기에 미국은 월남전을 제외하고 정치, 군사적으로 국제안보를 담당하는데 매우 막강한 면을 유지할 수 있었다. 하지만 경제부문에서의 국제경쟁력 약화로 세계 생산품 시장으로서의 역할 담당하기를 기피하는 등 경제부문의 국제공공재를 창출하는데 실패하였다. 결국 양극체제의 냉전기와 같은 국제체제와는 달리 데탕트 시대에는 패권국으로서 미국이 제시하였던 제도적, 규범적 가치가 일반적으로 수용될 수 있거나 공유할 만한 가치로 국제적 지도력을 발휘하였다고 보기는 힘들다.

²⁷ 정항석, 전게서, pp. 143-144.

제 2 절 탈냉전시대 미국의 동아시아 전략 기조

1. 동북아 정세와 미국의 동아시아 전략

냉전종식 후 세계무대에서 유일한 초강대국으로 남은 미국의 역할과 행동은 온 인류의 관심과 염원을 동시에 받을 수 밖에 없고, 국제사회의 운용 논리 자체가 미국의 대외정책에 의해 압도적으로 영향을 받아 결정되므로 미국의 주요 대외전략과 정책은 평화와 전쟁을 다루는 국제정치학의 주요 분석 대상이 된다.

또한 탈냉전시대의 국제정치 상황에 맞는 국가전략 방향을 수립하는 것은 무엇보다 먼저 미국의 대외전략 방향에 대한 분석에서 시작되어야 한다. 냉전시대에 가상 주적 소련과의 이분법적 대립과 갈등에 익숙해 온 미국의 위정자들은 소련이라는 주적이 없어지자 새로운 외교전략의 방향 설정을 위해 부심하다 새로운 가상 주적들을 찾아 새로운 대립전선을 구축하는 방식으로 국제질서를 주도해 왔다.

미국은 우선 헌팅턴의 문명충돌론에 입각하여 비기독교 문명권과의 충돌을 강조하면서 냉전해체로 존재 명분이 약화된 나토의 새로운 역할을 강조하고 오히려 동쪽으로 확대함으로써 독자적 통합노선을 걷고 있는 유럽을 통제하려 하였다.

동아시아 전략으로는 소련을 대체하는 가상 주적으로서 중국이 미국의 패권과 동북아 질서를 조만간에 위협할 것이라는 점을 일관되게 강조하는 동시에 중국 주변의 국가들을 대중 봉쇄망으로 끌어 들이는 데 주력해 왔다.

미국은 자국의 세계질서 주도에 대해 순응하지 않는 국가나 정치세력을 각각 불량국가(rogue state)와 테러세력으로 지목함으로써 패권을 유지해 왔다.

패권국가(Hegemon)로서 ‘미국의 평화’(Pax Americana)와 안정을 국제공공재(International Public Goods)로 내세우면서 이에 저항하는 세력을 응징하는 대외정책을 취해 왔다. 문제는 미국의 외교형태가 점차 일방주의적인 양상을 심화해 나갔다는 점에 있었다. 또한 이들 반항세력들을 외교나 타협을 통해 국제사회에 편입시키려 노력하기 보다는 이들에 대한 응징에 중점을 두면서 패권적 권위를 유지해 왔다.²⁸

미국은 핵무기를 비롯하여 대량살상무기(WMD)의 과점체제를 유지하여 이의 확산을 용납하지 않겠다는 것을 주요 안보전략 목표로 간주해 왔다. 특히 현재 유엔 안보리 상임이사국들만이 합법적으로 보유하고 있고, 인도, 파키스탄, 이스라엘만이 보유를 묵인받고 있는 핵무기에 대한 더 이상의 확산은 용납하지 않겠다는 것이다.

이러한 전략기조는 이미 부시 대통령과 클린턴 대통령시절부터 적용되어 왔지만, 이들은 미국의 독자적인 군사행동은 자제하고 부득이 무력을 동원하는 경우에도 여타 강대국 및 유엔의 협력을 추구함으로써 미국의 정치적, 경제적 부담을 줄이려 노력하였고, 지역정책에서도 세력균형적 관점에서 역내 정세 안정을 유지하는 가운데 미국의 우위를 확보하려는 전략을 구사하였다.

1) 미·일동맹 강화

미일 안보관계의 변하는 지금까지 주로 미국에 의해 주도되었다. 9/11 테러가 발생하기 전까지 미일 안보관계에 관한 시각은 미일 동맹의 현상을 유지해야 한다는 미일동맹 ‘현상유지론’, 미일동맹을 새롭게 재정비해야 한다는

²⁸ 이를테면 영국과 함께 여러 차례 이라크를 공격하고 나토를 동원하여 세르비아를 공격하였다. 냉전시대에 미국과 소련 양 진영간의 대립이라는 큰 구조속에서 어부지리적 생존을 누려왔던 이들 ‘불량국가’들은 이제 미국의 공격목표에 오르게 되었다.

미일동맹 ‘강화론’, 그리고 미일동맹의 의미가 거의 사라졌다고 보는 미일동맹의 ‘소멸론’ 등으로 나뉘어 졌다. 이 중 9/11 테러 사태 이후 미일동맹 강화론이 가장 큰 설득력을 얻고 있다.

9/11 테러 이후 일본은 ‘반테러법’ 제정 등을 통해 미,일안보협력의 확대를 가속화하였다. 2001 년 10 월 18 일 일본 중의원은 테러대책 특별조치법안을 통과 시켰으며, 동 법안은 10 월 29 일 참의원을 통과함으로써 성립되었다. ‘테러대책 특별 조치법’은 (1)미군 등에 무기, 탄약을 포함한 물자의 수송과 연료의 보급, 의료활동 등의 협력지원 활동, (2)전투에서 조난한 미군 병사 등의 수색, 구조활동, (3)텐트, 모포 등의 수송과 난민 캠프의 의존 등 난민구호활동을 등을 규정하였다. 단, 외국에서 육상을 통한 무기 및 탄약수송은 제외시켰으며 자위대 파견 결정 뒤 20 일 이내에 국회에서 사후 승인을 받도록 하였다.

미일 방위협력지침을 바탕으로 한 ‘테러대책 특별조치법’ 통과는 일본이 군사적 보통국가화를 위해 미일동맹을 적극활용하고 있음을 의미한다. 일본이 위기에 처했을 때 도와 줄 수 있는 나라는 미국밖에 없다고 보는 일본 정부는 9/11 테러사태에 매끄럽게 대응하지 못하면 미일동맹관계가 매우 어려워 질 것이라는 현실적 판단을 했던 것이다. 미일동맹의 강화추세는 미국, 중국, 일본의 삼각관계의 한 변인 미일관계가 가까워지는 것을 의미한다. 따라서 미중관계와 중일관계가 이에 상응하는 만큼 협력기조로 나아가지 못할 경우 미,중,일 삼각관계의 불안정성이 증대된다고 할 수 있다.²⁹

2)미국과 중국과의 관계

²⁹ 김성한, “미국의 산안보 전략과 한반도,” 미국정치연구회(편) 『전환기 미국정치의 변화와 지속성』 (도서출판 오름, 2003.), pp. 402-403.

미국의 클린턴 전 대통령은 미중관계를 ‘건설적인 전략적 동반자관계 (constructive strategic partnership)’ 으로 규정하고 대량살상무기(WMD) 확산 등의 문제에 관한 공동보조를 추구해 왔으나, 부시 대통령은 2000 년도 대통령선거 유세과정에서 중국을 미국의 ‘전략적 경쟁자’ (strategic competitor)로 선언함으로써 전임 행정부의 정책에 이의를 제기한 바 있다. 미,불관계 처럼 여러 가지 차이점에도 불구하고 세계관, 전략적 이해관계, 정치체계가 유사하고 정보공유 및 제도화된 군사관계가 존재할 경우 전략적 동반자 관계라고 할 수 있으나 미,중관계 처럼 이 모든 면에서 확연한 차이점이 존재하는 관계는 전략적 경쟁자일 수밖에 없다는 것이 부시 행정부의 기본적 인식이다.³⁰

9/11 테러사태는 신장 자치지역에서 이슬람 원리주의가 득세하는 것을 원치않는 중국으로 하여금 미국의 반테러전쟁에 협력하도록 했다는 점에서 매우 역설적인 결과를 낳았다. 지금까지 중국은 미국이 하나의 중국정책, 즉 대만의 독립을 지원하지 않겠다는 조건으로 한반도 문제에 대해 미국과의 공동보조를 취해 왔다고 할 수 있다.³¹

그러나 9/11 테러사태 이후 중국은 미국이 하나의 중국정책을 유지하는 조건으로 미국의 반테러전쟁에 협조하는 모습을 보여주고 있다. 대만문제와 한반도문제 간의 연계성이 대만문제와 반테러전쟁 간의 연계성으로 변화했다고 할 수 있다. 물론 한반도문제에 대한 중국의 관심이 약화되었다고 할 수는 없으나 테러사태 이후 중국은 소수민족문제 등으로 인한 국내정치적 불안을 방지하면서 경제발전에 매진하는 것을 최우선 정책과제로 선정했고,

³⁰ David Shambaugh, “Sino-American Strategic Relations; From Partners to Competitors” *Survival* (Spring 2000), pp. 98-9.

³¹ 러시아의 경우도 마찬가지이다. 체첸공화국이 분리독립을 갈구하면서 러시아에 대하여 테러를 감행함으로써 곤란에 처한 러시아는 미국의 반테러정책에 동조하면서 러시아와 미국의 관계가 호조되는 계기를 마련하였다.

이를 실현하기 위해서는 미국의 정책적 최우선 순위인 반테러전쟁에 협조해야 한다는 결론에 도달했다고 할 수 있다.

미국이 반테러전쟁, 특히 ‘WMD 테러’ 방지라는 관점에서 북한문제에 접근할 경우 중국은 반대하기가 힘들다. 이러한 관점에서 볼 때, 한반도 문제에 대한 중국의 입지가 다소 약화되었다고 할 수 있으며 그만큼 한반도 문제에 대한 미국의 입김이 세어졌다고 할 수 있다.

그러나 미중관계의 안정적 발전을 속단하기엔 이르다. 미국 공화당 내에 깊숙이 자리잡고 있는 중국에 대한 부정적 인식은 중국의 협조가 기대에 미치지 못할 경우 양국관계를 갈등국면으로 발전시키는 요인이 될 수 있다. 중국 역시 미국이 대만문제 불개입과 중국의 반테러전쟁 협조라는 ‘전략적 방정식’을 무시하고 대만문제 개입이라는 일종의 중국의 한계선을 건드리게 되면 양국관계는 매우 어려운 국면으로 진입할 수밖에 없다.³²

3) 중국과 러시아의 관계

9/11 테러 전까지 중국과 러시아는 미국의 독주를 견제한다는 차원에서 양국간의 ‘전략적 동반자 관계’ 확립에 주력하였다. 유라시아 강대국으로서의 위상확립을 지향하는 러시아 푸틴 대통령은 향후 미국과의 힘든 전략적 협상에서 나름대로의 입지를 구축하기 위해 ‘중국 카드’가 필요했다. 미국의 세계전략 추진에 있어 가장 큰 안보도전으로 간주되는 중국에 대해 러시아가 외견상이나마 버팀목이 되어 줄 경우 중국과 미국 모두에 대해 러시아가 유리한 입지를 확보할 수 있기 때문이다. 중국 역시 이러한 러시아를 활용하여 미국을 견제할 수 있다고 생각하여 중,러 전략적 동반자 관계를 선언하기에

³² 김성한, 전게서, pp. 404-405.

이르렀다.

그러나 9/11 테러사태를 계기로 중국과 러시아 간의 전략적 유대관계는 무척 취약한 기반 위에 서게 되었다는 것이 판명되었다. 러시아가 기대하는 정치, 경제적 이득을 중국이 충분히 제공해 줄 수 없는 이상 중국은 러시아가 미국의 위기를 기회로 활용하여 미,러관계를 새롭게 정의하려는 시도를 막을 수 없었다. 중국 자신도 이슬람 근본주의 세력이 중국 내부로 침투하여 ‘분리주의’를 자극하게 될 경우 다른 소수민족문제에까지 과급되는 폭발성을 우려한다는 점에서 미국의 반테러전쟁에 협조하는 모습을 보일 수 밖에 없었다.

중,러 전략적 동반자관계의 성립을 계기로 중,러와의 관계를 복원하여 미국 부시 행정부의 대북강경정책에 대처하려던 북한 역시 9/11 테러사태 이후 중,러의 유대가 약화됨으로써 전략환경이 다소 악화되었다고 할 수 있다.

2. 북미관계와 한미동맹

1) 미국의 대북정책

WMD 를 사용한 테러 가능성 차단에 2 단계 반테러전쟁의 목표를 두고 있는 미국은 북한의 대량살상무기 및 미사일 능력이 한국, 동북아 및 미국의 안보 이익에 중대한 위협이 되고 있으며 현실화 될 것으로 인식한다. 특히 미국 정부의 정책이 비확산(non-proliferation) 보다 대확산(counter-proliferation)에 역점을 두고 있으므로, 북한의 WMD 능력 및 위협을 과거에 비해 더욱 비중을 두고 평가하고 있는 상황이다. WMD 뿐만 아니라 북한의 무기수출로

인한 기타 지역에서의 불안정성 증가와 테러집단과의 협력가능성을 매우 심각한 미래위협으로 간주하고 있다. 미국의 전략이 위협평가 방식(threat-based approach)에서 잠재능력 평가방식(capability-based approach)으로 전환됨에 따라 북한의 위협을 지속적으로 제기할 것으로 전망되며 보다 공세적인 대응책을 모색할 것으로 보인다.³³

무엇보다도 미국의 ‘선제공격 독트린’은 북한이 WMD 개발을 지속할 경우 북한도 군사적 공격의 대상이 될 수 있다는 경고 메시지로 해석될 수 있다. 한반도의 특수성으로 인해 군사공격이 행해질 가능성은 높지 않으나, 미국은 군사공격 방안을 배제하지 않음으로써 북한의 실질적 변화를 유도하는 수단으로 활용하고 있다.

부시 행정부는 북한 정권의 변화 가능성을 낮게 평가하고 있으며, 행정부 및 의회의 주요 핵심인사들은 북한의 정권붕괴로 인한 위협이 기존의 예상과는 달리 미미하며 감당할 수 있는 정도의 ‘연성붕괴(soft collapse)’가 가능할 것으로 보고 있다.

미국은 투명성 검증과 상호주의를 강조함에 따라 대북압박을 지속적으로 강화할 것으로 전망되며, 결국 부시 행정부는 북한의 버티기(muddling through)전략을 거부하는 가운데 북한이 미국의 요구조건에 순응하길 기다리고 있다고 할 수 있다. 따라서 미국은 핵, 미사일, 재래식 군사위협 등 안보 현안을 중심으로 대북접근을 추진하며, 원칙적으로 대화를 통한 해결을 추구하는 가운데 압박을 가중시키는 한편 만약의 사태에 대비한 대비책을 강구할 것으로 보인다.³⁴

³³ 상계서, p. 406.

³⁴ 미국은 북핵문제가 6 자회담을 통하여 해결되기를 공식적으로 기대하고 있다. 그러나 문제는 북한이 미국의 요구를 거부할 경우 미국의 대책이 무엇이나 이다. 미국은 북핵 문제가 리비아 방식이나 우크라이나 방식으로 해결되거나, 그렇지 않을 경우 6 자회담에서 다양한 시나리오 중의 하나에 의해서 해결되기를 기대하지만, 끝내 북한이 불응할 경우에는

그리고 미국과의 대화나 문제의 해결과정 중 북한이 ‘보상’의 개념을 기대하기는 곤란할 것이다. ‘선 보상, 후 해결’의 방식 보다는 ‘선 해결, 후 지원’의 형태로 정책을 추진할 것이다. 군사적 제재와 대안도 고려할 수 있는 상황으로 갈 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 미국은 ‘대화를 위한 대화’ 접근방식을 지양하고 실질적 진전이 없을 경우에는 언제라도 대화를 중단할 수 있는 입장으로 접근할 것이다.

북한은 핵, 미사일 문제와 같은 안보현안이 해결된다 하더라도 미국은 인권 및 개혁, 개방 등과 같은 북한 체제의 본질적 변화를 제기하여 지속적으로 북한에 대한 압력을 강화할 것으로 전망된다. 이러한 가운데 부시 대통령의 ‘악의 축’ 발언이 나오고, 북한의 ‘그력저력 버티기’ 전략이 부시 행정부에 의해 거부되고 대결과 대화의 양자택일을 강요 받고 있는 상황이 전개되고 있는 것으로 인식된다

따라서 북한의 대미전략 목표는 미국과의 관계개선을 통한 외부위협 제거 및 경제적 이익확보를 통한 체제유지기반 강화이다. 북한은 자신의 체제생존 및 수호를 위해서는 미국과의 관계개선이 궁극적 목표가 되어야 한다고 생각한다. 즉, 북한체제에 대한 위협이 되고 있는 미국의 대외정책을 변화시키고, 관계를 개선하여 자신의 체제를 유지할 수 있는 외부적 여건을 확보하는데 궁극적 목표가 있다.

북한으로서는 가급적 조속한 시일 내에 미국과의 관계를 정상화 시켜야 하나 부시 행정부의 대북 정책은 정상화 까지 쉽지 않은 요구조건을 내걸고 있으므로 북한의 생존 수단인 WMD 카드로써 유지해 가면서 미국과의 협상을 당분간 공전시키는데 초점을 둘 것이다. 무엇보다도 시급한 도전은 북한

경제제재와 봉쇄정책으로 북한을 고립화시킬 계획을 갖고 있는 것으로 알려져 있다. 그러나 무력행사에 의한 해결방법은 그 우선순위가 낮은 것으로 평가된다.

이 미국의 새로운 안보독트린, 즉 ‘선제공격(preemptive attack)’ 전략의 대상이 되지 않도록 하는 것이다.

9/11 테러사태 전까지는 동북아 정세가 미일 대 중러 구도로 양극화되는 양상을 보여왔으나 향후는 이러한 구도에 변화가 초래되고 주변국간의 협력 무드가 조성될 경우 한반도 정책에 긍정적 영향을 미칠 수 있다. 그러나 한반도 정세에 가장 큰 영향을 미치는 변수는 미국이므로 주변국 역학구도보다 미국이 앞으로 북한을 어떻게 대하느냐가 한반도 정세에 가장 큰 관건이다.

부시 행정부는 재래식 위협 감축문제도 핵미사일 문제와 더불어 다뤄져야 한다는 입장이다. 주한미군 규모가 축소될 경우 한반도 군축문제가 본격화될 것이다. 아태지역의 미군병력 규모는 9/11 테러사태 이후 국방예산 증액으로 인해 당장 축소될 가능성은 적어졌다. 그러나 반테러전쟁의 비용증대, MRA 등을 고려할 때 앞으로 병력 수 보다는 질을 중시하게 되어 현병력 규모가 축소될 가능성이 있다.

아프간전쟁 이후 미국은 방만한 지상군 병력보다는 해,공군 중심의 재편성을 인식하고 있음으로 앞으로 이러한 방향으로 재조정이 이루어 질 것으로 보인다.

2) 한미동맹 : 포괄적 지역동맹의 모색

북한 핵문제 재발 이후의 제반상황을 잘 관리하기 위해선 한반도 평화문제에 대한 관심을 가져야 하며 선언적 평화가 아닌 실질적 평화정착을 위해 노력해야 한다. 그리고 여론 주도층의 경우 미국의 강경정책 때문에 한반도에 위기가 닥칠 수 있다는 언급을 최대한 자제할 필요가 있다. 즉, 한반도

위기가 미국으로 인해 발생할 수 있다는 식의 논리전개나 논의는 미국의 오해와 더불어 반미감정을 부추길 가능성이 있음을 유의해야 한다. 한미 양국 모두 한반도 평화는 단순한 협정이나 조약의 체결로서 문서상 보장 될 수 있는 성격의 것이 아니며 장기간에 걸쳐 실질적이고도 단계적으로 제도화되어야 할 문제라는 시각을 가질 필요가 있다.

북한 변수로 인해 한국 내에 반미정서가 증대되고 있는 반면, 9/11 테러 이후 미일동맹의 강화추세에 가속도가 붙고 있다. 한미동맹을 지속적으로 유지하는 것이 한국의 안보는 물론 경제적 번영을 이룩해 가는데 보탬이 된다고 본다면 한미동맹의 중장기적 경쟁력을 제고시키도록 해야 한다.

한미 양국은 한반도의 평화적 통일에 보탬이 되고 동아시아의 경제적 번영과 민주화에 기여할 수 있는 한미동맹체제를 설계해야 한다. 북한의 위협이 사라진 이후의 한미동맹, 한국군 및 주한미군의 역할 병력구조 등에 관한 한미양국의 비전이 있어야 북한과의 재래식 군축협상을 위한 제도적 방안도 나올 수 있다.

북한 변수가 사라진다고 해서 한국의 안보고민이 사라지는 것은 절대로 아니다. 중국과 일본간의 지역패권경쟁 가능성은 북한의 위협보다 더 큰 고민을 한국에게 안겨줄지 모른다. 미국이 퇴각하지 않도록 한미간의 강한 연대의 끈을 유지해 나가야 한다. 만일 미국 안보전략의 ‘공세적 현실주의’ 경향이 미국 외교의 신고립주의화로 나타날 때, 또 미국이 여전히 초강대국으로 여전히 힘의 우위를 유지하면서 유럽과 아시아 지역 내 동맹체제의 정비를 모색할 때, 한미동맹이 부동의 위치를 차지하리라는 보장은 없을 것이다.

한미동맹의 경쟁력을 제고시키기 위해선 한미 양국간에 전략적 비전을 공유해야 하며 이러한 비전을 바탕으로 동맹의 성격을 재조정해야 한다. 즉, 양국 모두 ‘한반도를 둘러싼 동북아 지역 차원의 전략적 이익’에 최우선을

두는 방향으로 동맹의 성격을 재조정하는 것이다. 미국의 세계전략과 한국의 국지전략을 조화하여 양자간에 일치된 이익을 추구해 나가야 한다.

동북아 전략 차원에서 한미동맹체제를 재조정한다는 것은 한반도에서의 전쟁억지를 위한 한미동맹체제가 궁극적으로 동북아의 안정에 기여한다는 점을 재확인하고 북한의 위협이 소멸되더라도 한미동맹체제는 지역안정에 기여할 수 있다는 점을 강조함과 동시에 북한의 돌발적인 변화에 대비한 한미간의 위기관리의 구축을 뜻한다.³⁵

아울러 이러한 방향으로 나아가기 위해 한미동맹체제는 한반도 통일과정 시 중국의 부정적 역할을 최소화하고 역내 안보를 위한 중국의 건설적 역할을 도모하기 위해 양국모두 중국과의 관계를 증진시켜 나가는 관계여야 할 것이고 이러한 한미동맹체제와 양립하는 미일동맹체제의 유지를 통해 일본을 적절히 관리하고 지역안보를 제고시키며 한일 양국간에도 안보협력을 증진시켜 나아가야 할 것이다.

한미동맹의 지역동맹으로의 전환이 갖는 의미는 중국과 일본간의 패권경쟁을 억제하고 역내 문제들에 대한 공동보조 유지, 그리고 중국 및 러시아의 국내정치 불안 등 역내 불안요소들에 공동대응하고 지원하는 협력체제이다. 해상수송로(SLOC) 안전확보를 위한 한미 양국간의 군사협력도 가능하다.

그러나 한반도 통일 이후 한미동맹체제가 지역동맹화 되면 한국으로서는 한미군사협력과 관련한 책임과 한계를 명확히 해둘 필요가 있다. 향후 한국은 상호방위조약의 보완을 통해 주한미군과 한반도 밖의 작전출동에 대해 유보적인 권한을 갖도록 하는 군사외교 노력을 전개하고, 지역안보를 위한 미국과의 군사행동에 대해서도 대상과 방법에 있어 사전 명백한 규정과 한

³⁵ 북한체제의 붕괴는 1)내부상황의 악화로 인한 대량난민의 발생상황, 2)정권이 완전히 붕괴되지 않은 상태에서 내분 발생, 3)신정권과 구정권 세력의 중소규모전의 내전상황 발생 등을 가정할 수 있을 것이다.

계를 마련해 둘 필요가 있다. 동맹의 영역과 관련하여 상호방위조약에 따라 막연하게 지역안보의 성격을 규정할 경우 다양한 분쟁상황에 협력해야 하는 등 상당한 혼선이 야기될 소지가 있으므로 한국의 국익을 고려해 한반도 주변인 동북아지역에 국한하는 것이 바람직할 것이다.

한미동맹이 지역동맹으로 발전해 가는데 있어 가장 염두에 두어야 할 사항은 작전통제권의 환수 문제이다. 북한의 위협이 상존하는 동안은 우리가 대규모전쟁을 관리해 본 경험이 부족하고 전략정보의 수집 및 획득능력이 열세이므로 전시작전통제권의 조속한 환수를 자제하되 한미 양국간에 단계적인 일정을 마련해 환수문제를 논의해 나아가야 할 것이다. 아울러 미측에 전쟁기획능력, 지휘통제체계, 정보수집 및 분석능력, 전장감시기능 및 조기경보 능력등에 관해 우리의 제반 능력을 제고시킬 수 있도록 협조를 요청해야 할 것이다. 충분한 사전대비를 마련한 이후에 전시작전통제권을 환수 해야 할 것이다.³⁶

그러나 전시 작통권 환수를 위한 준비작업은 국방부 및 합참의 중요과업 중의 하나로 부단한 노력을 계속하여야 할 것이다. 특히, 작통권 환수에 앞서 미군이 한국에 주둔하면서 한미연합체제를 형성하고 있는 현체제하에서 미군이 작전적으로 선행하고 있는 전투기술을 작통권 환수 전에 한국군이 충분히 습득할 수 있도록 관심 있게 대응해야 할 것이다.

³⁶ 김성한, 전게서, p. 415.

제 IV 장 탈냉전이후 미국의 동아시아 정책 분석

제 1 절 미국의 국가이익과 동아시아 전략

1. 9/11 테러이후 동북아 정세

냉전 종식후 미국은 현상의 유지, 즉 미국 패권하의 단극질서를 유지하려 해 왔고 그 목표에 있어서도 상당한 성공을 거두어 왔다. 단극질서의 유지라는 목표는 미국의 대외정책에 일찍부터 반영되어 왔다. 예컨대 부시(G. Bush)가 ‘새로운 세계질서’(new world order)를 선언하던 당시 현 부시(G. W. Bush)행정부의 국방차관인 윌포비츠(Paul Wolfowitz)는 단극질서의 전제하에 새로운 세계전략을 수립했던 적이 있다.³⁷

미국이 유일 초강대국인 새로운 국제질서를 수립, 유지하기 위하여 선진 공업국들이 미국에 도전하지 못하도록 하며 어떠한 경쟁국들도 전세계적 역할이나 지역적으로 중대한 역할을 추구하는 것을 억제할 수 있도록 미국의 군사적 우위를 유지해야 한다는 것이 주요 내용이었다. 탈냉전 국제질서를 단극으로 규정하고 이러한 지위를 유지하기 위한 미국의 대외정책의 기초를 강력한 군사력의 유지로 설정했던 것이다.

클린턴 행정부 시기에 미국은 개입과 확장(engagement and enlargement) 정책을 통해 전세계적 수준에서 미국의 영향력을 유지하고 행사하였다. 소말리아에서 이 하이티, 보스니아, 코스보, 북한에 이르기까지 미국적 질서를 부과하

³⁷ John Gerard Ruggi, *Winning the Peace: American and the World Order in the New Era* (Columbia University Press, 1996), pp. 162.

려 시도했던 것이다. 부분적으로 성공과 실패를 하였지만, 기본적으로 미국의 단극질서를 유지하기 위해 필요했기 때문에 그러한 분쟁에 개입했다고 볼 수 있다. 그러나 클린턴 행정부는 개입과 확장의 경계설정과 목표를 추구하는 방법에 있어서 일관성을 결여했다고 비판 받고 있다. 미국의 사활적 이익이 결부되지 않은 지역분쟁에 개입했다가 목표를 상실하고 철수함으로써 국력 낭비와 미국의 영향력에 대한 믿음을 실추시켰다. 또한 환경문제로부터 핵확산 통제에 이르기까지 중대한 국제적 문제들의 해결에 있어서는 국내정치적 합의를 이루어 내지 못하였다.

이에 대한 비판과 함께 부시 행정부가 제시해온 ‘적절한 개입’(moderate intervention) 역시 현상유지에서 벗어난 것이 아니다. 미국의 국익에 따라 개입의 경계를 조정한다는 것이지 고립주의적 대외정책을 추구하려는 것이 아니다. 2000 년 선거 캠페인 당시부터 공화당은 미국의 국가이익에 기반을 둔 명확한 우선순위의 설정과 일관된 추진, 그리고 힘을 바탕으로 한 대외정책을 천명하였다.³⁸

부시 행정부가 국가이익에 따라 설정하고 있는 우선순위 중 첫째는 군사력확보와 그 사용에 관한 것이다. 즉 전쟁을 억지하고 전력을 투사하고 억지가 실패할 경우 국가이익의 수호를 위해 싸울 수 있는 군사력을 확보하는 것에 중점을 두고 있다. 또한 군사력의 사용에 있어서도 명확한 순위를 설정하여 전력의 손실을 막아야 한다고 보고 있다. 부시 행정부가 설정한 군사력 사용의 우선순위는 아시아 태평양지역과 중동 및 유럽이다. 미국의 핵심적 동맹들이 위치하고 있으므로 어떠한 적대 세력의 출현에도 강력히 대응해야 하기 때문이다.

³⁸ 백창재, “미국 외교 정책의 일방주의의 기반,” 『국가전략』 제 9 권 1 호 (세종연구소, 2002.12), pp. 120-121.

다음으로 코소보와 같이 핵심동맹들의 전략적 이해가 크고 미국의 전략적 이해가 걸려 있는 국지적 분쟁에 대해서도 적극적으로 개입하고, 일단 군사적 개입이 결정되면, 확고한 군사력을 투입할 것을 천명해 왔다. 반면에 이러한 전략적 이해가 연관되지 않은 인도적 개입의 경우에는 군사력의 사용이 절제되어야 한다는 것이 ‘적절한 개입’이 설정하고 있는 개입의 경계선이다. 따라서 부시 행정부는 국익의 우선순위에 따라 개입의 한계를 조정하려 한다는 점에서 클린턴 행정부와는 다르다. 그러나 미국이 단극질서 현상유지 정책을 추구하고 있다는 점에서는 변한 것이 없다.

부시 행정부는 유럽에 대해 미국 주도하에 NATO의 테두리 안에서 각국의 군사력을 증대시키고 NATO의 확대를 계속한다는 입장이다. 러시아에 대해서는 러시아의 자립적 경제이행과 민주주의 원칙을 강조하고 핵감축과 확산 문제를 중시하지만, 포용정책의 틀에서 벗어나지 않고 있다. 중국에 대해서도 경제교류를 통해 국제경제에 통합시키는 정책을 지속하고 있다.

다만 중국은 동아시아의 현상유지를 원하는 ‘전략적 파트너’가 아니라 ‘경쟁자’로 인식하고 있으며 따라서 안보적 차원에서 중국의 위협을 억지하려 하고 있다. 대만, 한국, 일본 및 인도와의 안보협력을 강화하려는 이유도 여기에 있다. 그 밖의 일탈국들, 특히 핵 확산의 위협이 큰 북한과 이란에 대해서는 타협보다는 힘을 통한 해결책을 추구하고 있다.

이처럼 미국 우위의 정책을 유지시키기 위해 주요지역에서의 균형을 추구하고 이를 위해 적극적으로 개입하려는 것이다. 한편, 미국은 압도적 힘의 우위를 추구하는 방식에 있어서 일방주의적 성격을 강화시켜 왔다. 힘의 우위를 지속하는 동시에 힘의 우위가 가져오는 상대국들에 대한 위협을 최소화하는 것은 쉬운 일이 아니다. 클린턴 행정부는 이에 대해 이중적 접근을 취하였다. 한편으로는 지속적 개입과 안보의 제공을 통해 미국의 존재를 정

당화하면서 독일과 일본 등 잠재적 강대국들이 독자적으로 군사력을 강화시킬 위협을 차단함으로써 이들 지역의 불안정 요인을 제거하고, 다른 한편으로는 이들을 안보협력의 틀안에 적극적으로 참여하도록 유도하여 지역적 문제의 해결에 중요한 역할을 담당하도록 함으로써, 미국의 과잉개입에 대한 반발과 잠재적 도전을 방지하려 했던 것이다.³⁹

이와 같이 클린턴 행정부는 문제해결에 다자주의적 접근을 추구하였다. 이는 부분적으로 클린턴 행정부의 대외정책 기초가 자유주의적 사고에 기초하고 있었기 때문이다. 미국 주도의 국제질서가 탈 냉전 이후에도 지속되는 것은 제 2 차 대전 직후 미국 주도하에 서방진영 내에 수립된 자유주의적 정치, 경제질서 때문이다. 이를 구현한 제도가 지속되어 세계국가들의 형태를 구속하기 때문에 비대칭 힘의 분포와 무관하게 미국적 질서가 유지된다고 자유주의자들은 주장한다. 따라서 다자적 제도를 존중하고 이를 통해 문제를 해결하려는 것은 미국적 단극질서의 유지에 도움이 된다. 동시에 다자적 접근은 미국의 독주를 자제하고 다른 국가들에 대한 위협을 최소화할 수 있는 방안이다.

부시 행정부의 정책은 힘에 대한 강조와 협소한 의미의 미국의 국익에 대한 강조를 하고 있으므로 일방주의적 성격이 더욱 강화될 수 밖에 없다. 부시 행정부 출범 직후부터 포괄적 핵실험 금지조약과 교토 기후협약에 대한 거둬들인 거부나 국제형사재판소의 출범을 방해하는 조치 등 일방주의적 성격은 더욱 두드러졌다. 더욱이 9/11 테러 사건 이후에는 힘 위주의 패권적 일방주의 정책으로 일관하고 있다.

탈냉전시대 미국의 외교정책은 패권적 일방주의로 기울고 있다. 클린턴 행

³⁹ 코소보에 대한 클린턴 행정부의 정책은 좋은 예이다. 사태의 전개가 UN 과 NATO 의 능력을 벗어나게 되면서 미국이 주도적으로 공습에 앞장섰지만 이후의 평화유지와 재건은 유럽에 일임하였다.

정부 시기의 다자주의적 성향은 국내정치적 반대로 퇴색되었고 공화당이 백악관을 장악하면서 일방주의적 성향은 더욱 강화되었다. 9/11 테러 사건 이후 테러에 대한 국제적 공조, 즉 다자적 문제해결로 선회할 수 있으리라는 기대는 아프가니스탄 전쟁과 이라크의 무기사찰을 위한 무력개입의 논쟁을 거쳐 이라크 전쟁에 이르게 되었다.

2. 미국의 동아시아 전략

탈냉전기 세계 유일 초강대국인 미국의 동아시아 전략은 일본, 한국, 호주 등 우방국과의 양자간 안보동맹을 기축으로 아태지역에 민주화와 자유무역을 확대하며 중국, 인도, 러시아 가운데 어느 나라도 지역 패권국이 되지 않도록 세력균형을 유지한다는 기본 구도하에 추진되고 있다.⁴⁰

미국은 동아시아 지역이 세계경제에서 차지하는 비중이 증대하는 반면 역내 국가간 군비경쟁이 증대하고 있다고 판단하고 있다. 따라서 미국은 동아시아에서 10 만명의 미군병력을 지속적으로 유지하며 이 지역에서 안정자, 균형자 및 정직한 중재자의 역할을 한다는 의사를 표명해 왔다. 미국은 현재 미국에 도전할 만한 세력이 없다고 판단하고 있지만 향후 동아시아 지역의 세력변화가 21 세기 미국주도의 세계질서를 위협할 수 있는 가능성이 높다고 판단하고 있다.

미국내 보수적 인사들은 중국의 군사적, 경제적 팽창을 아시아지역에서 미국의 이익을 침해할 수 있는 가장 큰 요인으로 간주하고 있다. 이들은 중국

⁴⁰ 이상우, “21 세기 미국의 세계전략,” 오기평 편저, 『21 세기 미국패권과 국제질서』 (서울: 오름, 2000), pp. 212-229 참조.

이 경제성장을 지속하면 향후 15-30 년 내에 강대국으로 부상하여 미국의 패권에 도전하게 될 것 이라는 점을 지적하고 있다. 아울러 중국이 미국으로부터 최첨단 기술을 도입하여 핵미사일 개발에 박차를 가하고 있으며 핵미사일 기술을 파키스탄, 이란, 북한 등 불량국가에 제공하고 있다고 비난하고 있다. 일본 보수주의자들도 중국의 경제력 증진이 군사력 증강을 초래하여 장기적으로 중국이 지역패권을 추구하게 될 것이라고 우려하고 있다.

부시 공화당 행정부가 출범한 이후 미국은 일본과의 동맹을 21 세기 아시아전략의 요체로 설정하고 일본이 평화헌법을 개정하여 집단적 자위권을 행사할 수 있기를 기대한다고 밝혔다. 일본이 군사력을 증강하여 안보문제에 관해 적극적인 역할을 담당하면 미일동맹을 미영동맹 수준으로 끌어 올려 세계질서유지를 위한 분담 뿐만 아니라 권한까지 분담할 자세가 되어 있음을 강조하였다. 한편 중국에 대해서는 전략적 동반자가 아닌 전략적 경쟁자로 규정하고 미일이 공동으로 견제하겠다는 태도를 보이고 있다.⁴¹

미국 RAND 연구소가 발표한 보고서는 중국의 세력팽창을 견제하기 위해 동북아에 집중된 미군을 일본 최남단 괌(Guam) 등으로 배치할 것을 권고하고 있다. 아울러 필리핀과의 안보협력도 재개하는 한편, 장기적으로 베트남에 미군 재배치도 고려해야 한다고 주장하고 있다. QDR 도 유럽과 동북아에 집중해 온 냉전기의 미군 전진배치 양상은 시대에 뒤떨어지게 되었다고 주장하며 한국과 일본에 편중되어 있는 미군을 남아시아와 인도양으로 이동할 가능성을 시사하고 있다.

부시 행정부 초기 미국은 MD 체제 강행 등 일방주의적인 힘의 외교를 추구함으로써 중국과 러시아와의 갈등을 증폭시켰다. 그러나 9/11 테러참사 이

⁴¹ 김국신, 『미국의 동아시아 전략과 한반도』 (서울: 통일연구원 연구총서 02-37, 2002), pp. 22-23.

후 미국의 대외정책 기조를 반테러 협력에 둘 것임을 강조하며 외교활동을 전개하여 유럽, 중동, 아프리카, 아시아 40 여개국으로부터 반테러 전쟁에 대한 지지를 확보하였다. 그리고 중국과 러시아에 대해서도 현실주의적 타협 자세를 보임으로써 양국관계를 새롭게 정립하였다.

미국과 영국군은 2001 년 10 월 7 일 아프가니스탄 텔레반 정권에 대한 군사적 공격을 개시한 후 중국 상하이에서 10 월 21 일 개최된 아시아 태평양 경제협력체(APEC) 20 개국 정상회의는 반테러 공동성명을 채택하고 테러리즘을 근절하기 위해 국제협력을 강화하기로 합의 하였다. 부시 대통령은 APEC 회담을 계기로 장쩌민 중국 주석과 개별 정상회담을 개최하고 중국을 전략적 경쟁자가 아닌 지역 강대국으로 존중할 것임을 천명하는 한편, 하나의 중국 원칙을 지지한다고 선언하였다. 그러나 미국 내에서 중국 위협론은 여전히 수그러들지 않고 있다.⁴²

2001 년 12 월 22 일 아프가니스탄과도 정부가 출범한 이후 미국은 테러와의 전쟁을 인도네시아, 말레이시아, 필리핀 등 동남아시아 및 이라크로 확대하고 있다. 미국의 관심이 서남아, 중동, 중앙아시아 지역에 집중됨에 따라 동북아 지역은 비교적 안정을 유지하고 있다. 현재 동북아 지역에서의 국제적 갈등은 북한 핵문제를 제외하면 당면한 현실적 위협에 기인하는 것은 아니다. 오히려 동북아 4 개국이 향후 현실화 될 수 있다고 생각하는 잠재적 위협요인에 대한 각기 다른 인식에서 비롯된 것이다. 21 세기 안보질서에 대한 인식차이는 특히 미국과 중국사이에 두드러 진다.

미 의회 내 미,중안보검토위원회는 2002 년 7 월 발간한 대중국 정책검토 보고서에서 미,중간 경협확대에도 불구하고 중국은 개혁, 개방에 소극적이고

⁴² 로버트 G.셔터, “미국내 중국위협론: 본질과 그 영향,” 『극동문제』 (극동문제연구소: 2002), pp. 52-63.

미국에 대한 적대감도 지니고 있다고 지적하였다. 따라서 미국은 중국의 민주화개혁을 적극 유도하며 중국시장을 더욱 개방하기 위한 활동을 강화해야 한다고 주장하고 있다. 한편, 미국방부는 중국의 군사력평가 보고서에서 중국이 군현대화를 통해 아시아지역에서 군사력을 팽창하고 대만 문제의 군사적 해결 의도를 보이고 있다고 지적하였다.

이 보고서는 중국의 국방백서는 2002 년도 국방예산이 전년대비 17.6% 증가한 200 억 달러라고 공개하고 있으나 실제 예산은 이보다 3 배 초과한 650 억 달러 규모라고 주장하였다. 그리고 중국은 대만해협을 마주 보는 난징 군사지역에 단거리 미사일 350 기를 배치하고 있는데 매년 50 여기씩 증대하고 있다고 지적하였다. 아울러 중국은 미 본토를 공격할 수 있는 ICBM 을 현재 20 기에서 2005 년에는 30 기, 2010 에는 60 기로 증강할 계획이라고 전망하였다. 미 국방부는 이와 같이 중국의 위협을 강조하며 국방비 증액을 추구하고 있다.⁴³

소련붕괴 후 국제무대에서 유일한 초강대국으로 남은 미국은 국제질서를 다원적으로 이해하고 우방국들의 협력을 동원하면서 국제질서를 주도하였다. 이를테면 동북아시아에서 중국을 국제사회에 포용하여 국제사회의 관행에 따르게 유도하는 한편 일본에 대하여 안보를 보장하면서도 군사대국화를 견제하여 결국 동북아에서 중국과 일본 사이에 벌어질 수 있는 군비경쟁 및 지역패권 경쟁을 관리하는 국제협력 전략을 구사하였다.

미국 제 43 대 대통령으로 취임한 부시 대통령은 클린턴 행정부의 정책을 전면적으로 재검토하면서 초기에는 군사혁신 계획을 수립하면서 미사일 방어체제(MD) 계획 추진에 총력을 기울이다, 전대미문의 9/11 테러를 당하자

⁴³ U.S. Secretary of Defense, *Annual Report on the Military Power of the People's Republic of China*, (Report to Congress , Pursuant of the FY2000 National Defense Authorization Act), July 12, 2002.

반테러 전쟁의 틀 속에서 국제질서를 바라보고 국내외 전략을 수립하고 이를 시행해왔다. 특히 미국인들이 ‘9/11 이후 모든 것이 달라졌다’는 말로 그 충격과 영향을 표현하고 있듯이 미국의 대외전략에도 심대한 변화가 일어났다. 미국은 테러세력 불식을 명분으로 삼고 우월한 국력을 바탕으로 미국의 국익을 노골적으로 추구하는 독선적이고 일방주의적이며 단독주의적인 노선을 취하고 있고 이러한 세계전략 하에 아시아 및 한반도 전략을 수립하고 추진하고 있다.

클린턴 행정부의 아시아 전략이나 한반도 전략과 명확히 차별되는 부시 행정부의 전략은 부시 대통령과 그의 대외정책 입안 및 시행에 압도적인 영향력을 행사하고 있는 것으로 알려진 신보수주의자들이 신념을 가지고 추구하고 있는 세계전략의 기본원칙에 입각하고 있다.⁴⁴ 특히 9/11 테러로 미국세계패권의 상징인 군사적 의미의 국방성 건물과 경제적 의미의 세계무역센터를 의도적으로 공격한 동시다발적 대량살상 테러는 미국을 테러근절을 위한 성전에 나서게 하였다. 미국이 국력을 총동원하여 대테러전쟁에 나섬으로써 국제질서와 미국 대외정책의 기초뿐 아니라 미국의 아시아 전략과 한반도 정책도 획기적으로 변하고 있다.

부시는 클린턴이 추구했던 외교정책을 비판하면서 클린턴이 동맹국 일본과 미래의 가상적국 중국에 대하여 균형정책을 수행한 것은 현명하지 않았다고 비판하면서 일본 중심의 동아시아 전략을 분명히 하고 있다. 특히 일본의 자위대 역할을 강화하고 MD 가담을 강력히 권유하며, 미국의 반테러전쟁에 군사 지원을 요구하는 등 일본의 군사적 역할증대와 동아시아에서 미국의 대리인 역할을 떠맡기기 위하여 애쓰고 있다. 이에 일본은 이러한 미국의

⁴⁴ 홍현익, “9/11 테러 이후 국제질서의 변화와 한국의 대응전략,” 『정책브리핑 2002-9』 (세종연구소: 2002), pp. 1-7.

전략변화와 북핵위기, 미국의 이라크 공격 등 반테러전쟁에 편승하여 적극적으로 자위대 역할을 강화하고 정상국가로의 행진에 박차를 가하고 있다.

제 2 절 미국의 패권전략과 동아시아 안보

1. 미국의 군사적 패권추구

미국은 현재 정치적 영향력, 경제력, 군사력을 포함한 국력면에서 세계 최강의 국가이다. 미국의 압도적 힘의 우위는 지난 10 여 년간 더욱 강화되었다. 국력을 측정하는 몇 가지 지표들만 살펴보아도 이 점은 명백하다. 우선 군사력 부문에 있어서 미국의 군사비는 세계 2 위부터 20 위까지 국가들의 군비지출을 합친 것 보다 많다. 2003 년 국방예산은 375 억 달러가 증액되어 총 3 천 511 억 달러에 달한다. 압도적인 핵우위와 공군력 및 해군력, 그리고 전 지구적으로 투사할 수 있는 군사력을 보유하고 있는 미국은 양적면에서 우위가 더욱 확고해 질 것이다. 질적인 면에서도 미국은 정보기술의 우위를 바탕으로 군사혁신(RMA: Revolution in Military Affairs)을 주도하고 있어서 이는 거의 한 세대를 앞선 것으로 평가되고 있다.

국제체제는 9/11 테러 발생 이전까지 미국의 우월전략에 의하여 통제되어 왔다. 뿐만 아니라 제 2 차 세계대전 이후 현재까지 미국은 군사력과 경제력에 기초한 힘과 확대된 억지력으로 국제안보체제를 구축해 왔다. 또한 이 국제체제를 유지·통제하기 위하여 미국에 도전하는 강대국, 도전패권국의 출현을 방지하는데 역점을 두어왔다. 냉전기간에는 구소련의 확장과 도전을 성공적으로 막았으며 탈냉전 이후에는 중국을 잠재적 도전국으로 지목하고 중

국의 부상을 억제하여 왔다.

9/11 테러 사태까지 부시 공화당 행정부는 공세적 현실주의에 입각한 우월 전략으로 국제사회를 이끌어 가려했다. 미행정부의 주요 전략가들은 스스로 미국은 ‘자애로운 패권국가’로, ‘힘과 덕을 갖춘 초강대국가’로 자임해 왔다. 그러나 한편으로는 비판적 목소리도 높았다. 미국이 일방적 세계주의를 추구하고 있으며 이는 ‘세계적 일방주의로의 퇴행’을 의미하는 것으로 미국의 오만과 환상을 비판하였다. 또한 ‘편파적 패권주의’ 심지어 ‘용병적 패권주의’로 비난 받기도 하였다.

미국의 패권은 국제사회의 전반적 이익추구가 아니라 미국의 이익만을 위한 것으로 평가 되기도 한다. 또한 미국은 기아, 빈곤, 환경등 범세계적 문제에 무관심하다는 비판을 받고 있다. 국제통화기금(IMF), 세계무역기구(WTO), 세계은행(WB)에서의 미국의 절대적인 역할, 교토협약 탈퇴, 유엔분담금의 미지불 등이 이러한 비판적 평가의 구체적 사례중의 일부이다. 9/11 테러는 이러한 미국주도하의 국제질서에 대한 도전이었다. 미국의 패권주의와 우월전략도 테러사태를 예방하지 못했던 것이다.

21 세기에 진입하면서 부시 행정부는 9/11 테러를 범인류적 정체성과 일체성을 확립하는 계기로 삼고 기존의 안보전략과 방위구조의 대전환을 시도하였다. 세계전략의 무게를 유럽에서 아시아로 이동시키고 win-win 의 전략 수정도 불가피하였다. 신국방정책의 중심내용으로는 무기의 경량화, 무인 전투기, 장거리 미사일 개발, 소형 항모 등의 개념이 언급되었다.⁴⁵ 국제적 연대와 공조로 새로운 국제질서를 모색하여 영국과 함께 군사작전을 개시하였으며 EU 와 NATO 국가, 러시아, 일본 및 중국을 포함한 160 여개국과의 반테러리즘 공조체제를 형성하고 직간접 지원을 받으면서 반테러리즘의 새로운 국제

⁴⁵ Jane Perlez, “U.S. Ready to End Sanction on India to Build an Alliance,” *The New York Times*, (August

질서를 형성하였다.

미국의 대테러전은 전쟁차원에서는 보이지 않는 적과 싸운 전쟁이지만 작전차원에서 볼 때는 최신형 첨단무기의 실험장이기도 했다.⁴⁶ 9/11 테러는 미국의 세계전략을 되돌아 보게 한다. 부시 행정부는 출범 이후 세계 대다수 국가들의 반발에도 불구하고 야심적인 MD 계획을 수립하여 강행하려 하고 있다. 그러나 9/11 테러는 이러한 미국의 세계전략에 대하여 몇 가지 교훈을 주고 있다. 미국은 탈냉전 이후 세계전략을 수립함에 있어서 막강한 과학기술을 바탕으로 하여 첨단 미래지향적 군사력의 중요성을 강조해 왔다.

MD 역시 바로 이러한 강조점의 연장선에서 이해 할 수 있다. 미래전을 지향한 소위 군사혁신(Revolution in Military Affairs)으로 불리지는 첨단 과학기술에 기반한 광범위한 군사구조 개혁은 향후 미국 세계전략의 향배를 가름하는 중요한 단서가 된다. 미군은 앞으로 규모는 줄어들겠지만 첨단기술을 이용한 고도의 정밀무기와 전략적 장거리 무기체계를 더욱 강조하게 될 것이라고 밝힌 바 있다.

미국은 향후의 주요 안보위협과 그 대응에 관해서 2001 년도 4 개년 국방전략 보고서(Quadrennial Defense Review Report)에서 국제 테러리즘의 공격으로

27, 2001)

⁴⁶ 아프간에서 미국이 사용했거나 사용했을 것으로 보도된 첨단무기와 장비 중에는 정확성이 더 높아진 토마호크 크루즈 미사일, BIB 랜스 신형 대륙횡단 전략폭격기, B2 스피리트 스텔스기, B52 스트래토 포트리스 대륙횡단 항공기 등이 있다. 걸프전에 사용되었다가 개량화된 파이어니어기는 스텔스 미사일을 무력화시킬 수 있으며, 작전반경 7400km 를 전천후 임무수행 가능한 신형 ‘프레데터’무인 정찰기도 동원되었다. 프레데터기는 600m 이상의 고도 장기 체공 무인항공기이다. 이 밖에도 고공비행 무인정찰기인 ‘글로벌 호크’기, 4 대의 탱크를 미사일로 동시에 파괴할 수 있는 무인항공기 UAV, 동굴과 병커를 뚫고 들어가 내부를 폭발시키는 공대지 미사일 AGM65 메버릭도 사용되었다.

헬멧에 투시경을 장착한 첨단 개인장구인 랜드 워리어, 정밀비행으로 202 개의 소형폭탄을 비산시켜 강한 콘크리트 참호 파괴를 가능케 한 CBU87 등 스마트 폭탄과 JDAM 폭탄, 주둔지 경계용 초저주파 무기와 고섬광탄, 비행오차와 풍향풍속의 영향력을 극복한 살상 레이저 광선 등도 실험되었다는 보도다. 이들 첨단무기들이 아직 만족한 수준은 아닐지라도 극히 위협적인 것만은 분명하다. 범세계적인 무기확산의 시대에 어느 나라도 첨단무기를 보유하고 있음을 예의 주시해야 할 것이다.

부터 미국의 본토를 방어하는 것이 최우선 군사정책임을 밝히면서 새로운 전략을 수립해야 함을 강조하였다.

이 보고서에 나타난 미국의 정책목표는 평화증진, 자유수호 및 경제번영으로 과거와의 큰 차이는 없으나, 미국은 법을 존중하는 국제체제를 유지한다는 전제하에 이러한 목표를 달성할 것을 천명하였다.⁴⁷ 미군은 140 만 병력을 유지하되 해외배치의 중심을 기존의 유럽에서 태평양으로 옮기고 두 전쟁을 동시에 승리로 이끄는 ‘윈-윈(Win-Win)전략’을 폐기하는 대신 한쪽에서는 압도적 승리를 거두고 다른 한 쪽은 현상을 유지하는 ‘윈-플러스(Win-Plus)전략’이라는 현실적 대안으로 선회하면서 미 본토의 방위를 최우선 과제로 하였다.

본토 방위의 우선순위는 테러에 대한 방어와 핵미사일 위협에 대응 모두에 적용되는 것으로 여전히 MD의 강력한 추진을 의도하고 있음을 알 수 있다. ‘윈-플러스 전략’은 지정학적인 전략으로도 볼 수 있겠으나 오히려 재래식무기를 감축하고 첨단무기를 교체하는 군사혁신에 박차를 가하는 것으로 해석할 수 있다.⁴⁸

QDR에서 국방전략의 모토는 “Shape, Response, Prepare”로 요약된다. 국제안보 여건을 적극적으로 조성(shape)하고, 모든 위기상황에 대응(response)하며, 미래의 불확실성에 대비(prepare)한다는 것이다.⁴⁹ 2001년 QDR에서는 핵심국가 이익을 ‘안보와 행동의 자유확보, 국제적 임무수행, 경제복지의 증진’ 등으로 제시하면서 이들을 달성하기 위해 미국은 (1)동맹국과 우방국에게 안

⁴⁷ U.S. Department of Defense, *the Quadrennial Defense Review Report* (Washington, D.C., : September 30, 2001)

⁴⁸ QDR은 장기적 잠재위협과 대안에 있어 아시아의 중요성을 부각시키고 있으며 미국 전략의 중심이 태평양으로 옮겨질 것과 win-win 전략이 궁극적으로 폐기될 것을 암시하고 있다; Zalmay Khalilzad, David T. Orletsky, Jonathan D. Pollack, Angel M. Robasa, David A. Shlapak, Abram N. Shulsky and Ashley J. Tellis, *The United States and Asia : Toward a New U.S.Strategy and Forces Posture* (RAND, 2001).참조.

⁴⁹ U.S. DoD, *Report of the Quadrennial Defense Review* (Washington, D.C: U.S. GPO, 1997).

보공약의 이행 확신, (2)향후 미국과 동맹국을 위협할 수 있는 군사경쟁의 포기, (3)미국의 국익에 대한 위협과 강제를 억제하기 위하여 미군의 전진 배치 태세유지, (4)억지실패시 어떠한 적에 대해서도 결정적으로 승리한다는 전략목표를 설정하였다. 이는 지역패권 국가들의 등장과 실패한 국가들에 의한 불안정소지와 불량국가들이 자행하는 대량파괴무기에 의한 비대칭 위협에 대비하여 미국본토 방위를 강조한 것이 새로워진 내용이다.

2001년 QDR은 9/11 테러의 충격을 겪으면서 탄생하였다. 그 특징 중 가장 두드러지는 것은 우선 ‘위협에 기초한 모델(threat based model)’에서 ‘역량에 기초한 모델(capability based model)’로 전략수립의 근본적 변화를 명시하고 있다. 지금까지의 미국의 안보전략은 적이 누구이며, 또 전쟁이 발발한다면 어디에서 일어날 것인지에 주 관심을 두면서 수립된 것으로 전략이 위협에 기초한 모델이다. 반면, 9/11 테러 사태를 겪으면서 발전된 역량에 기초한 모델은 적이 어떻게 싸움을 걸어 올 것인가, 즉 미래의 적이 누구 일지는 모르지만 어떠한 수단으로 위협할 것이며, 잠재적 적의 능력이 무엇인지를 예측하고 이에 대비해야 한다는 관점에 기초한다.

탈냉전기의 안보위협 주체는 국가라는 가시적 조직이었지만 앞으로는 다양한 비국가 행위자들이 국제관계의 전면에 등장하여 적이 누구인지 파악하기가 어려워졌다는 것이다. 역량에 기초한 모델은 오사마 빈 라덴의 알카에다와 같은 테러조직, 국제범죄 조직, 국제기구 등 국가이외의 행위자들이 국가에 대한 안보위협이 되는 시대에 대비한 전략의 시각이라 할 수 있다.

미국의 비대칭적 전쟁수행 및 대량살상무기를 포함한 광범위한 역량을 가진 적들의 공격으로부터 미국을 보호하기 위한 새로운 군사전략의 핵심은 동맹국 및 우방국들과의 협력강화, 군사충돌의 저지, 미국 국익에 대한 위협

억제, 그리고 억제 실패시 완전한 승리 등이다. 특히 37,000 명의 미군이 주둔하고 있는 한국은 이 보고서에 나타난 병력감축 백지화, 해외주둔군 재배치, 소규모 충돌에 대한 동맹국들과의 강화 등을 주목할 필요가 있다.⁵⁰

9/11 사태 이후 미국의 세계 및 지역 군사전략과 정책, 그리고 전력구조 개편작업이 불가피하다는 의견이 제시되고 있다. 물론 9/11 테러 사태는 미국의 향후 군사전략과 정책, 전력구조와 무기개발 및 획득, 주요 동맹국의 관리와 연합전쟁(coalition warfare)의 향방, 본토방위의 강화 등 다양한 측면에서 영향을 미칠 것으로 예상된다.

핵심적인 문제는 미국의 중장기적인 군사전략을 분석함에 있어서 9/11 테러사태가 새로운 독립변수로 대두되었다는 점에 대해서는 이론의 여지가 없으나 9/11 테러사태를 계기로 미국에서 현재 구상되고 있는 군사적 변환(military transformation)작업에 결정적인 영향을 미칠 수 있는 충분조건으로 간주할 수 있는지의 신중한 분석이 필요할 것이다.⁵¹

9/11 테러 1 주기를 맞은 2002 년 9 월 20 일 새로운 안보전략의 대강을 담은 ‘국가안보전략보고서’(The National Security Strategy of the United States: NSS)에 의하면 미국은 테러 및 WMD 위협 제거를 국가안보정책의 최우선 목표로 정하고 필요시 단독행동 및 선제공격(preemptive strike)을 불사하고 이를 위한

⁵⁰ 이대우, “9·11 테러 이후 미국 외교정책 변화,” 『정세와 정책』 통권 63 호, (세종연구소: 2001), pp. 12-13.

⁵¹ 예를들면, 동아시아지역에서 분쟁발발 가능성을 전망함에 있어서 핵심적 변수(critical drivers)중 국제테러를 포함시킬 수 있으나 동아시아를 포함한 지역질서와 군사환경의 결정적 변화촉진요인으로 작용할 가능성을 숙단할 수는 없다. 예를들면, 향후 10-20 년 내에 핵전쟁이 발발할 가능성을 예측함에 있어서 극렬 이슬람분규의 연장선에서 핵테러를 결코 배제할 수는 없으나 국가 간의 제한적인 핵전쟁이 발발할 경우 가능성이 가장 높은 시나리오는 인도와 파키스탄 간의 군사적 대립이며 결국 카시미르(Kashmir)영토분쟁의 확산, 파키스탄 내란사태에 따른 파키스탄 군부의 선제공격과 인도의 반격, 인도의 극렬 힌두민족주의 정부의 탄생, 중국·인도 국경분쟁의 심화, 파키스탄과 중국의 연합군사작전 등의 변수에 의해 발발할 가능성이 많다. 즉 작금의 국제테러가 분명히 중요한 안보위협이며 미국을 포함한 주요국가들의 군사안보정책을 변화시키는데 기여하겠지만 국제테러라는 변수를 고려하지 않아도 안정적 국제질서를 악화시킬 수 있는 다양한 변수들이 내재하고 있다.

반테러 국제연대 및 동맹강화의 필요성을 역설하는 공세적 안보전략을 제시하였다. NSS 는 냉전시대의 억지 및 봉쇄(containment) 전략과 같은 피동적인 방법으로는 새로운 안보위협에 대처할 수 없으므로 선제공격의 불가피성을 역설하였다. 냉전시대 미소간의 억지전략은 상대방으로부터의 보복으로 인해 공멸을 초래할 것이라는 전제 하에 상대방에 대한 공격을 자제하는 합리성(rationality)에 바탕을 두었으나 합리성을 부인하는 테러집단이나 실패한 국가의 경우 새로운 대응방안이 필요하다는 것이다.

NSS 에서 규정한 선제공격의 범위에는 국제법상 ‘정당한 행위’로 인정되어 왔던 ‘임박한 적의 공격 직면 시 사전 공격’에서 ‘대미 위협을 저지하기 위해 임박한 공격 증거가 없더라도 공격할 수 있다’는 ‘예방적 전쟁’(preventive war)까지를 포함한다. 9 /11 테러 이후 미국의 외교정책은 클린턴 행정부시기의 공세적 자유주의(offensive liberalism)로부터 공세적 현실주의(offensive realism)로 전환되었다.

2001 년 1 월에 등장한 부시 행정부는 클린턴의 자유주의 외교를 거부하고 (1)미국적 국제주의, (2)국제문제에 대한 선택적 개입, (3)동맹주의에 입각한 ‘방어적 현실주의’ 외교를 표방하였다. 전통적 공화당식의 외교노선이었다. ‘구조적 현실주의’(structural realism)라고도 불리어지는 이 노선은 국제관계의 무정부적 특성이 국가들로 하여금 방어적으로 행동하게 하고 동시에 국제적 힘의 균형을 타파하기 보다는 유지하려는 정책을 펴도록 한다는 것이었다.

그러나 9/11 테러 이후 미국외교는 새로운 변화를 추구하였다. 9/11 테러가 미국의 취약성을 보여준 것이었다면 두 달 만에 텔레반 정권을 무너뜨린 아프간전쟁은 미국이 가진 힘의 실체를 적나라 하게 보여주는 계기가 되었다.

부시 행정부는 강력한 군사력을 바탕으로 힘을 통한 평화를 구현한다는 목표아래 (1)미국적 국제주의 강화, (2)재래식 핵전력 증진을 통한 대테러 정

책 수행, (3)선제공격 독트린 도입으로 특징되어 지는 ‘공세적 현실주의’외교를 추구하게 되었으며, 이 세가지 요소가 신안보전략의 핵심으로 등장하였다.

동북아 지역에는 일초다극 체제의 유지세력인 미국과 일본이 미일동맹을 강화하고 있고, 이에 대응하는 다극체제로의 변화세력인 중국과 러시아는 양국의 전략적 협력을 추구하고 있다.

일본은 전개된 일련의 정치변동 속에서 21 세기 정치대국을 지향한 국제사회에서의 일본의 역할 증대론을 주창하는 신보수 세력이 정계의 주도세력으로 등장하게 되고, 신보수 세력은 국정기반의 권력강화 및 보수 연합의 추구와 더불어 미일동맹의 강화를 명분으로 군사력의 질적 증강 및 제도적 정비를 추진하고 있다.

중국은 미국의 세계패권 추구, MD 체제의 구축 추구, 미일동맹의 강화에 따른 일본의 전략적 역할 및 범위의 확대, 대만 군사력의 질적 증강 등에 대응하기 위한 러시아와의 전략적 협력을 모색하면서 군사력의 질적 향상을 추구하고 있다. 이와 같은 중국과 일본의 군사력의 질적 증강은 향후 동북아 및 동아시아 지역의 주도권 경쟁과 무관하지 않을 것이며 동북아 환경에 중요한 영향을 미치게 될 것이다.

이러한 안보환경은 미국의 안보전략의 추진과 함께 조성되고 있다. 이러한 현상은 9/11 테러사건을 계기로 하여 질적 변화를 나타내고 있다. 미국이 세계적 차원의 대테러전을 공언하면서 북한의 대량살상 능력에 대한 관심이 고조되고 있으며 북한의 대량살상 무기능력은 한국뿐만 아니라 동북아의 국제평화와 안보까지 위협할 수 있는 수준이다.

2. 미국의 경제적 패권추구

경제적 측면에서도 미국의 우위는 강화되었다. 1980년대까지의 쇠퇴에서 벗어나 미국경제는 1990년대 십년간 놀라울 정도로 성장을 지속했다. 현재 미국의 경제규모는 2위의 일본보다 두 배 앞서 있으며 캘리포니아 주의 경제 규모만 해도 프랑스 보다 크다. 이 정도의 경제적 우위는 패권국으로서 손색이 없는 수준이다. 더욱이 20세기 후반부터 지속되고 있는 금융자유화와 신자유주의적 세계화는 미국경제에 유리하게 작용하고 있다. 1999년 세계 총 해외 직접투자 중 3분의 1 이상을 미국이 점유한 사실이 이를 반영하고 있다. 이러한 경제적 우위는 기술개발의 우위에 의해 지속되고 있어서 미국 기업의 총 연구 및 개발 지출은 하위 7개국을 합친 것에 버금가고 있다.

지난 10여년 동안에 미국은 역사에 남을 만한 기록적 번영을 이루었다. 지속적인 경기상승에도 불구하고 인플레이션은 발생하지 않았으며 심지어 이를 새로운 현상으로 보는 ‘신경제론’이 유행어처럼 주창되었다. 다음 표는 미국경제의 높은 성장률을 보여주고 있다.

〈표 4-1〉 미국의 경제 현황

주요경제지표	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
총생산성장률(%)	2.7	4.0	2.7	3.6	4.4	4.4	4.2
실업률(%)	6.9	6.1	5.6	5.4	4.9	4.5	4.2

출처: 이마가와 에이치, 『미국의 패권주의』 (이채, 2003.), p. 282.

이러한 높은 성장에 힘입어 미국의 경제는 정부수입이 증대되고 과거 한 때 골치를 앓던 재정적자가 급격히 줄어들었으며 오히려 재정수지가 흑자로 돌아서는 상황으로 발전하였다. 1998년 10월 28일 재무성은 1998년 회계연도의 재정지출이 700억 달러 규모의 흑자를 기록하였다고 발표하였다. 이는 미국 경제에 있어 실로 29년만의 일이었다. 게다가 2000년 회계연도의 재정흑자는 2,300억 달러로 확대되었으며 클린턴 대통령은 그 흑자의 대부분을 정부 채무인 국채 환수에 충당했다고 발표했다.⁵²

냉전기 미국의 경제가 다른 핵심국들과 거의 동등한 수준으로 하락할 것이라는 추측과는 달리 클린턴 행정부 출범 이후 미국은 전후 밝은 경제성장을 경험하였다. 미국 패권 하락의 원인으로 지적되었던 경제력이 상승하고 있기 때문에 미국의 경제 상승은 미국 패권의 지속을 반증하는 것이다.

물리적 힘에 있어서 미국의 패권적 위치는 역사적으로 유례가 없는 정도이다. 19세기 영국의 경우 육상전력에 있어서 우위를 확보하지 못했을 뿐 아니라 산업생산력의 우위도 단기간만 유지했었다. 2차 대전후의 미국 역시 군사적 힘에 있어서 소련의 경쟁적 도전을 받았다. 이에 비해 탈냉전 후 미국의 군사, 경제, 기술의 우위는 경쟁이 허용되지 않을 정도로 압도적인 것이다. 헌팅턴과 같이 패권을 무소불위한 존재나 세계정부와 같은 존재로 규정하지 않는 한, 미국의 패권적 지위를 부정하기는 어렵다. 더욱이 물리적 힘에 있어서 미국의 힘의 우위는 시간이 경과함에 따라 더욱 커지고 있다.⁵³

전후 국제체제를 이해하는데 적절한 설명을 제공해왔던 대국패권에 관한 논의는 크게 두 부문에서 진행되어 왔다. 경제력과 군사력과 같은 패권자원과 패권도전 세력이 그것이다. 미국의 군사력과 경제력의 상승은 패권도전

⁵² 이마가와 에이치, 이홍배(역) 『미국의 패권주의 이대로 갈 것인가』 (이채, 2003.), p. 282.

⁵³ 백창재, 전개논문, pp. 116-117.

세력에 관한 논의에서 두 가지 변수가 21 세기 미국패권의 지속을 전망하는 잣대로 제시된다. 현시점에서 미국은 전자의 조건을 이루었다고 볼 수 있다.

〈표 4-2〉 강대국의 방위 비교(I)

국가	GDP(억 달러)	군사비(억 달러)	병력수(천명)
미국	81,000(55.9%)	2,729(62.8%)	1,402(19.1%)
중국	6,390(4.4%)	366(8.4%)	2,820(38.4%)
일본	42,000(29.0%)	409(9.4%)	243(3.3%)
러시아	11,000(7.6%)	640(14.7%)	1,159(15.8%)

출처: The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1998-1999* (London: Oxford University Press, 1998)

군사비와 병력수만 비교하면 군사비 부문의 비교에서 미국은 2 천 7 백 2 십 9 억 달러, 중국은 3 백 6 십억 달러, 일본은 4 백 9 억 달러, 러시아가 6 백 40 억 달러이다. 4 개국의 비율비교는 미국, 중국, 일본, 러시아가 62.8%, 8.4%, 9.4%, 14.7%를 차지하고 있다.

미국의 군사력은 종전이후부터 지금까지 명실상부한 최고의 자리에 위치하고 있고, 미국의 경제력도 최고의 수준을 경험하고 있다. 물론, 경제력 성장이 곧 미국 패권의 확고한 지속을 의미하지는 않는다. 패권을 지속시킬 수 있는 필요조건은 되지만 충분조건은 되지 않기 때문이다. 다만 그 동안 패권이 상대적으로 쇠퇴하고 있다는 시각이 지배적이었을 때, 그 증거로써 경제력의 하락이 쇠퇴하고 있다는 반증으로 제시될 수 있다.

미국의 경제력은 미국 패권을 가늠하는 중요한 변수로써 미국패권의 지속성을 제시하고 있다. 부연하면, 미국은 지금까지 요지부동의 확고한 군사력

을 보유하고 있으며 탈냉전 시대에도 미국의 패권은 약화가 아닌 지속의 관점에서 투영되어야 할 것이다.

이러한 현상들은 다음의 몇 가지로 요약될 수 있다.⁵⁴ 첫째, 소련의 붕괴 이후 미국은 군사력으로 단일 초강대국이 되었고 경제력을 회복하였다. 소련의 붕괴는 미국이 패권 경쟁자를 견제하는 비용의 감소를 의미하기 때문에 국부 유출의 감소효과를 유발시켰다. 따라서 기회비용의 측면에서 군사비의 절감은 민간부문에 사용될 수 있다는 근대화 모델의 설명이 원용될 수 있는 부문이다. 이러한 현상은 미국의 경제에 호의적으로 작용하였다. 즉, 소련의 붕괴는 경제적으로 미국의 부의 유출을 감소시켰고 이로 인한 미국 경제력을 촉진시켰다.

둘째, 탈냉전 시대 세계는 안정적 세계질서와 국제안보를 위해 미국의 패권을 필요로 하는 것처럼 보였다. 이는 미국을 대신해서 자국의 국부를 국제문제의 해결에 사용할 국가가 없었다는 것을 뜻한다. 더욱이 1990년대 미국의 자유무역과 완전 시장개방 논리는 패권국으로서 미국이 제시한 자유민주주의와 자본주의 경제를 수호하는 사명을 성공적으로 수행한다는 정책 역시 탈냉전 시대에도 여전히 주효 할 것이다.

셋째, 탈냉전 시대 미국패권의 성격은 호의적이기 보다는 힘의 우위에 바탕을 둔 것이었다. 왜냐하면 미국은 자국 이익과 관련된 것 뿐만 아니라 국제공동의 관심과 문제해결 과정에서 의사결정을 다자적, 쌍무적, 일방적으로 하기 때문이다. 이는 현실주의적 국제 레짐의 창출을 암시하기 때문이다. 탈냉전 시대 패권을 과시하기 위한 무력과 경제력의 사용은 이를 반영한다. 탈냉전 시대 미국패권은 지속적 관점에서 투영되고 있으며 다만 미국의 과시가 강압적으로 비춰지고 있기 때문에 다른 국가들의 반발과 불만을 살 수

⁵⁴ 정항석, 『미국 패권의 이해』 (평민사, 2001.), pp. 170-171.

있다. 이러한 측면에서 탈냉전 시대 자유민주주의와 시장경제의 확산, 그리고 안정적 세계질서와 같은 국제 공공재를 어떤 성격으로 공급할 것인가가 미국의 과제이다.⁵⁵

냉전이 해소되기 시작한 1980년대 후반이후 동북아 역내 국가들은 어느 시기보다 훨씬 높은 수준의 국방비를 지출하고 있으며 무기의 수입을 증가시키고 있다. 이와 같은 사실은 아래 도표에서 나타난 바와 같이 두드러진 국방비의 증가에서 단적으로 나타나고 있다. 일본은 1985년부터 1999년에 이르는 동안 방위비를 318.5억 달러로부터 403.83억 달러로 약 27% 증가시켰고, 나아가 2000년에는 전년보다 무려 10%가량 늘어난 444억 1,700만 달러로 책정하였다.

〈표 4-3〉 강대국의 방위 비교(II)

(단위: 미화 100만달러, 1999년 가격)

	1985년	1999년	2000년
일 본	31,847	40,383	44,417
중 국	29,414	39,889	41,167
한 국	9,323	12,088	12,496
대 만	9,541	14,964	17,248
북 한	6,518	2,100	2,049

출처: The Military Balance 2001-2002, p. 301.

또한 중국의 경우는 1985년 294억 1,400만 달러였던 국방비를 1999년에는 398억 8,900만 달러로 35.6% 증가하였고, 2000년도에는 411억 6,700만 달러로 3% 증액하였다. 같은 기간동안 대만 국방비는 1985년의 95억 4,100만 달러에서 1999년에는 149억 6,400만 달러로 증가 되었고, 2000년도에는 172

⁵⁵ 정항석, 상계서, p. 172.

억 4,800 만 달러로 증가되었다. 즉, 대만은 국방비를 80.8% 증가시킨 것이다.

한국은 1985 년 93 억 2,300 만 달러였던 국방예산을 1999 년에는 120 억 8,800 만 달러 즉 29.7% 증가시켰으며, 2000 년에는 124 억 9,600 만 달러를 지출하였다. 북한은 1985 년 에는 65 억 1,800 만 달러의 국방비를 지출하였으나, 경제적 어려움 때문에 1999 년에는 21 억 달러의 다소 감소된 국방비를 지출하였다.

동북아 국가들의 군사비 증강은 곧바로 이들 국가의 무기증강과 연계되고 있다. 일본, 중국 등 동북아지역의 안보에 결정적인 영향을 미치는 국가들은 냉전이 끝난 직후 오히려 무기 수입에 박차를 가하였다. 예컨대, 1988 년부터 1992 년에 이르는 냉전 직후 불과 3-4 년 기간동안 일본은 92 억 2,500 만 달러어치의 무기를 수입함으로써 동기간 세계 2 위의 무기 수입국으로 기록되었다. 같은 기간동안 한국은 35 억 2,400 만 달러, 중국은 15 억 2,000 만 달러, 대만은 22 억 3,400 만 달러, 그리고 북한은 31 억 2,300 만 달러의 무기를 해외에서 도입하였다.⁵⁶

그리고 스톡홀름 국제평화연구소(SIPRI)의 분석에 따르면 중국은 대만 봉쇄능력의 강화 등을 지향하여 1990 년 이후 무기구입의 급증세를 나타내고 있는데, 2000, 2001 년 연속 세계 제 1 위의 무기수입 국가이며 이는 대만 무기구입 증대로 연결되고 있다.⁵⁷

요컨대, 동북아 역내 국가들은 군사력의 양적 규모는 감소시키고 있지만, 무기체계의 첨단화 추구로 인하여 군사비는 증가되고 있는 것이다. 그리고 동북아 역내 국가들이 군사력의 증강을 추구하는 요인에 대하여 다음과 같이 지적할 수 있다.

⁵⁶ SIPRI, *SIPRI Yearbook 1993: World American and Disarmament* (Oxford: Oxford University Press, 1994,) p. 445.

첫째, 동북아 모든 국가들이 새로 형성된 신국제질서의 전략환경에 대해 불안감과 두려움을 느끼고 있다는 사실이다. 즉, 동북아시아 국가들은 새로운 국제질서를 불안하게 생각하고 있으며 그 결과 자국의 군사력을 증강하고 있다는 것이다.

둘째, 동북아 국가들이 최근 상당 수준의 경제발전을 이룩한 결과 군사력을 증강시킬 수 있는 여유를 가지게 되었다는 사실이다. 특히 경제발전 결과 에너지 자원의 수입, 생산된 제품의 수출 등을 위한 해로의 안전보장 등이 아시아 국가들이 새로이 당면하게 된 전략환경의 특징이다.

셋째, 동북아 지역에는 유럽의 ‘유럽안보협력기구’(OSCE)와 같은 국제적 안전보장 체제가 존재하지 않는다는 점이다. 공통의 안보조치가 어려운 곳에서 국가들은 스스로의 힘으로 군사력을 증강시키고 안전을 확보하려는 경향을 보이게 마련이다.

제 3 절 미국의 대외전략 : 공세적 현실주의

1. 미국의 대테러 정책과 동아시아 안보질서

냉전 종식 이후 유일의 초강대국이 된 미국에 일방주의적(unilateral) 성격이 강하게 확대되고 있다. 권력에 대한 고전적, 현실적 관념에 따르면 일방주의적 외교정책은 힘으로부터 나온다. 모든 국가는 자신의 이기적 국가이익을 추구하고, 다만 자신의 일방주의적 목표를 관철시킬 힘이 갖추어져야 일방주의적 정책이 현실화 될 뿐이다. 따라서 패권적 힘의 우위를 가진 미국이

⁵⁷ 중앙일보, 2002.6.27.

일방주의적인 것은 당연한 힘의 논리라고 볼 수 있다.

최근 들어 동맹국들까지 우려하는 가운데 미사일 방어체계의 구축을 강행, 포괄적인 핵실험 금지조약과 교토기후협약의 비준 거부, 국제형사재판소의 합의규칙 상에서 자신들의 예외 주장과 자신들의 잣대에 따라 특정 국가를 ‘악의 축’으로 규정하고 선제공격을 천명하는 것은 최근의 예이다. 이러한 단순한 다원주의적 힘의 개념은 비단 규범적 차원에서 비판될 뿐 아니라 경험적, 이론적으로도 중대한 문제를 지닌다. 탈냉전시대 미국과 같이 압도적인 힘의 우위를 가진 유일 초강대국의 존재는 근대 국가체계에서는 찾아볼 수 없다. 제 2 차 세계대전 직후 미국의 경우도 경제적, 군사적, 정치적 힘의 우위는 비견될 수 있었으나 유일의 초강대국은 아니었다.

국가는 단순히 단기적인 국가이익만을 추구하지 않고 지속적인 국가관계 속에서 중장기적인 국가이익을 추구한다. 압도적인 힘의 우위를 지닌 국가라고 해서 예외가 될 수는 없을 것이다. 패권적 힘의 우위를 지닌 국가는 협소한 단기적 이익 뿐 아니라 힘의 우위를 유지하고 관리하는 장기적 이익을 추구할 것이다. 이는 자신의 힘의 우위가 재생산되는 국제체제를 안정적으로 관리하는 것이 단기적 국익추구보다 중대하기 때문이다. 나아가 중대한 국제문제들의 해결이라는 공공재를 지속적으로 공급함으로써 국제사회로부터 자신이 지배적 국제체제의 정당성에 대한 합의를 이루어 낼 수도 있다. 힘의 우위를 지닌 국가는 타국에 대한 위협을 제기함으로써 균형의 동기를 부여할 수 있고, 국제적 공공재의 공급을 가로막아 국제체제의 정통성에 대한 의문을 제기할 수도 있다.

국제적 협력과 합의를 중시하지 않고 국제문제의 해결보다 국내 이익을 존중하는 미국의 일방주의는 미국의 특수성에 뿌리를 둔 외교정책의 전통에서 기인하고 있다.

냉전의 종식은 미국이 유일한 초강대국으로 남게 되는 국제체제를 낳았다. 이러한 단극체제(unipolar system)가 안정적인 것인지, 또 얼마나 지속될 것인지, 이 질서하에서 패권적 존재인 미국의 대외정책이 어떠해야 하는 지에 대한 치열한 논쟁들이 전개되어 왔다. 새로운 국제질서의 성격에 따라 미국의 국가이익을 극대화 할 수 있는 대외정책의 조정이 시급한 과제가 되었기 때문이다. 뿐만 아니라 탈냉전 국제질서의 향방은 기존 국제관계 이론들의 타당성을 검증하는 무대 혹은 시험이 되어 왔다.

냉전시기 미국 국제정치학계를 지배해 왔던 현실주의자들의 대부분은 세력균형의 논리를 통해 탈냉전 국제질서를 진단해 왔다. 단극적 존재는 다른 행위자들에 대한 위협적 존재가 되고 이를 균형(balancing)하려는 경쟁국가 혹은 동맹을 초래함으로써 궁극적으로 붕괴된다는 것이 현실주의자들의 주장이다. 따라서 냉전종식 직후 이들은 단극적 질서는 일시적이고 불안정하며 수년 이내에 다극화 될 것으로 예측했으며 이미 이러한 조짐들이 나타나고 있다고 진단하였다.⁵⁸

그러나 탈냉전 국제질서 하에서 이러한 현상은 실현되지 않았다. 국가들간의 불균형 성장의 결과, 미국보다 빠르게 성장해 가는 국가들이 언젠가 미국의 패권에 도전할 만한 국력수준에 도달 할 수 있을 것이다. 그렇지만 냉전종식 후 지난 십여년의 기간동안 국제질서는 오히려 이들의 예측과는 반대로 재편되어 왔고 가까운 장래에 미국 중심의 단극질서에 도전할 만한 패권국의 출현 가능성은 희박한 것으로 보인다.

패권적 단극질서가 유지되고 있는 이유는 국제체계의 다른 행위자들이 미국의 힘에 대항하여 균형을 이루려 하지 않는 데에도 있다. 세력균형론자들의 예측과는 달리 하위 강대국들은 균형보다는 편승(bandwagoning)정책을 선

⁵⁸ John J. Mearshimer, "Why We will soon miss the Cold War," *Atlantic Monthly* (August, 1992), pp. 35-

택해 왔다. 유럽국가들이나 일본은 여전히 미국의 동맹으로 남아 있고, 러시아와 중국 역시 미국적 질서 하에서 생존과 발전을 도모하고 있다. 단적인 예로 1995 년 이후 대부분의 강대국들의 군사비 지출은 국민총생산의 비중 뿐 아니라 절대액에 있어서도 감소되어 왔으며 유럽 강대국들과 일본은 물론 러시아와 중국까지도 균형보다는 편승을 택하는 전략을 구사해 왔다. 이러한 현상은 9/11 테러 사건 이후 보다 공식적으로 나타나고 있다.

강대국들이 균형보다 편승을 택하는 이유는 미국의 압도적 힘의 우위에 기인한다. 국제안보 질서와 경제질서에서 미국과 하위 강대국들간의 힘의 격차가 너무 크기 때문에 다른 강대국들이 균형을 대안으로 간주하지 않을 수 없게 되었다. 코소보 사태에서 보듯이 미국을 제외하고는 문제해결을 시도하기가 어렵다. 이러한 힘의 분포에서라면 강대국들은 가능성이 희박한 균형정책을 선택하기 보다는 미국적 질서에 편승한다는 것은 자명한 일이다.

전통적 세력균형의 논리를 수정하려는 최근의 시도들도 이러한 현상을 이론적으로 규명하고 있다. 이 시도들에 따르면 단극구조 하에서 강대국들은 ‘세력균형’보다는 ‘편승’을 선택한다. 패권국의 힘의 우위가 압도적이기 때문에 수정주의 세력이 되는 위협보다는 자기들끼리의 ‘지위 경쟁’(positional competition)에 만족하기 때문이다. 패권국은 패권을 관리하는 정책을 통해 상당기간 단극질서를 안정적으로 유지할 수 있다는 것이다.

위협균형론(balance of threat theory)이 제기하듯이 미국의 물리적 힘의 우위가 아무리 압도적이라 할지라도 타 강대국들이 이를 위협으로 인식하지 않는다면 균형정책을 추구하지 않을 수 있다. 위협균형론자들은 국가들이 단순히 힘의 분포만을 고려하는 것이 아니며, 상대방의 공격적 의도가 국가대응을 결정하는 중요한 요소라고 파악한다.

따라서 아주 비대칭적인 힘의 분포에도 불구하고 미국의 정책이 상대국들에게 위협적인 것으로 수용되지 않는다면, 미국에 대한 대항과 도전은 초래되지 않을 수 있다. 이러한 관점에 따르면, 러시아와 중국, 일본 및 유럽에 대한 위협을 최소화할 수 있는 신중한 정책이 계속된다면 패권적 단일질서가 지속적으로 유지될 수 있을 것이다.

이러한 관점에서 현상유지 정책(status quo), 즉, 미국 중심의 단극 체계를 안정적으로 유지시키기 위해 미국은 다음의 두 가지 목표를 동시에 추구해야 한다. 하나는 미국의 압도적인 힘의 우위를 지속시키고 잠재적 경쟁국들을 제어하는 일이다. 미국의 군사적, 경제적 우위가 유지될 수 있도록 국제안보 및 경제질서를 조정하고 경쟁국 또는 대항 동맹의 성장을 견제하는 구조를 수립한 것 등이 이에 해당한다.

다음으로 미국의 힘이 압도적으로 타 강대국들에게 위협적으로 사용되거나 위협으로 인식되지 않도록 하는 것이다. 여기에는 균형의 동기를 방지할 수 있도록 타 강대국들을 자극하지 않는 신중성이 요구된다. 보다 적극적 차원에서 미국패권하의 단극 질서가 공동의 문제를 효과적으로 해결함으로써 다른 국가들이 이를 시혜적으로 받아들일도록 할 수 있을 것이다.

문제는 압도적 힘의 우위를 지닌 국가가 타 국가들에게 위협적으로 보이지 않기가 어려운 데다가 전자의 목표를 추구하는 동시에 후자를 충족시키는 것은 더욱 어려운 것이다. 기본적으로 잠재적 경쟁국들을 제어하는 전략은 패권유지의 의도를 드러냄으로써 동맹관계까지 약화시킬 위험이 있다.

또한 패권국은 국제문제를 방치할 수도 그렇다고 개입할 수도 없는 딜레마에 봉착하게 될 수도 있다. 방치할 경우 패권국 중심의 국제질서가 공공재를 공급하지 못한다는 비난에 직면하게 되고, 자국이 직접 개입할 경우, 불가피하게 특정 국가들에게는 위협적인 것으로 인식된다. 더욱이 자국의 가치

와 기준, 국내적 이익을 앞세우는 일방주의는 문제를 더욱 악화시키게 된다. 공공재를 공급하지 못하는 것은 물론, 패권국의 가치를 강제하고 힘의 우위를 통해 자국의 국내이익을 추구함으로써 타국들에 심각한 위협을 제기하기 때문이다.

2. 신보수주의 출현과 부시 닥트린

부시 행정부의 새로운 안보전략은 행정부 안팎에 포진하고 있는 ‘신보수주의자들’(neo-conservatives: necons)의 사고가 전적으로 반영된 것이라는 주장이 제기되었다. 레이건 행정부 이래 제대로 자신들의 이념과 전략을 정부정책에 반영시킬 기회를 갖지 못했던 신보수주의자들이 9/11 테러 사태를 계기로 부시 대통령을 움직였으며, 대통령은 ‘기독교 근본주의적 도덕관’과 ‘군사력 우선주의’로 무장된 이들의 건의를 대부분 수용하고 있다는 것이다.⁵⁹

미국의 초기 보수주의는 대공황을 계기로 큰 도전에 직면하였다. 10년 동안의 긴 대공황으로 인해 미국에는 국가주도의 복지정책과 경제적 간섭을 골간으로 하는 적극적 국가가 출현하게 되었다. 따라서, 1930년대 미국의 보수주의는 이러한 큰 국가의 출현이 궁극적으로 전체주의에 이르게 될 것이라는 우려에서 적극적 국가의 출현에 반대하는 자유주의적 형태를 띠었다.

한편, 제 2차 세계대전이 끝나고 동서간의 냉전이 시작된 직후 미국의 보수주의는 소련에 적극적으로 대항하는 것을 꺼려하고 ‘대외 불간섭’ 원칙을 고수하려 했다. 그러나 중국의 공산화와 한국전쟁을 거치면서 미국은 대외불

⁵⁹ 김성한, “미국의 세계전략과 신보수주의의 미래” 『이라크전 후 새로운 국제안보질서와 한반도』 (국방대학교, 고려대학교 공동 학술세미나, 2003.7.3), p. 81.

간접 원칙을 더 이상 고수할 수 없음을 깨달아 1950-60년대 미국의 보수주의는 냉전의 승리를 위한 적극적인 반공적 보수로 발전하였다.

1970년대 들어 선진자본주의가 스태그플레이션과 유가인상 및 환율구조의 불안정과 겹치면서 구조적 위기를 맞게 되자 미국의 보수주의는 자본과 국가간의 동맹을 통해 이러한 시련에 대응하고자 하였다. 전통적 보수주의가 ‘국가개입의 최소화’ ‘개인적 자유의 극대화’ ‘반공주의’ ‘작은 정부’ ‘소극적 국제개입주의’를 이념적 특징으로 삼는 반면, 신보수주의는 사회문제 해결에 대한 적극적 역할과 국제현안에 대한 능동적 개입을 주장하였다.

집권직후 부시 대통령은 신보수주의자 라기 보다는 전통적 보수주의자에 가까웠다. 부시 대통령은 클린턴의 ‘방만한 국제적 개입주의’를 비난하고 미국의 사활적 이해관계가 걸린 문제에 관심과 행동을 집중하는 ‘선택적 개입’의 필요성을 강조하였다. 9/11 테러는 미국 내 여론이 ‘군사력 우선주의’ ‘정권 교체’ ‘선제공격’ 등 신보수주의자들의 주장에 귀를 기울이게 하는 결정적 계기가 되었으며 부시 대통령이 신보수주의 정책을 상당부분 수용하고 본격화하는 분수령이 되었다.

신보수주의 전략의 핵심은 세계질서유지라는 책무를 미국이 떠맡음으로써 명실공히 미국의 패권에 기반한 국제체제의 안정, 즉 ‘패권안정’(hegemonic stability)을 이룩해 나가는 것이다. 전통적 보수주의자는 미국의 세계경찰, 혹은 보안관의 역할을 거부하고 제한적이고 선택적인 개입을 강조하나 신보수주의는 오히려 보안관의 역할을 자처한다는 점에서 차이가 있다. 이들은 PKO 활동도 유엔이 아닌 미국이 리더쉽을 발휘해야 한다고 주장한다. 특히, 신보수주의자들은 미국이 중장기적으로 패권안정을 위한 대전략(grand strategy)을 추구해 나가야 하며, 여러 개의 동시적 권역전쟁(theater wars)에서

결정적으로 승리할 수 있는 능력을 키워나가야 한다고 강조한다.⁶⁰

신보수주의자들은 불량국가 및 테러집단의 WMD 획득을 저지하기 위해 적극 반확산(counter-proliferation) 노력을 통해 위협이 가해지기 전에 위협요인을 제거하여야 한다고 주장한다. 검증체제의 미비를 들어 다자적 접근에 회의적인 신보수주의자들은 기존의 비확산(non-proliferation)체제를 강화하는데 대해 소극적이다. 또한 이들은 다자적 군비통제보다는 미국이 기존의 ‘핵전략 우위’(nuclear strategic superiority)를 계속 유지해 나가는 것이 불량국가나 테러집단으로부터의 핵위협에 대응할 수 있는 현실적 수단이라고 본다.

향후 미국이 압도적 군사력 우위를 유지해 나가기 위해서는 국방비를 GDP 대비 3.5% 에서 3.8% 수준으로 올려야 하며 미국의 군대는 (1)미 본토를 방위하고, (2)동시다발적 권역별 전쟁에서 결정적 승리를 할 수 있어야 하며, (3)동남부유럽, 중동, 동아시아 등의 위협지역의 안보환경을 개선하기 위한 경찰역할을 수행하고, (4)군사혁신(RMA)을 지속적으로 도모해 가야 한다는 것이 이들의 주장이다.⁶¹ 이를 위해 해외주둔 미군 병력구조는 지상군의 수를 줄이고 해공군 위주로 재편하여 보다 빠르고 가벼운 구조로 변환시켜야 한다고 본다. 또한 신보수주의자들은 미군이 향후 우주군(space force)을 창설하여 우주를 전략적으로 장악하는 것은 물론 미국의 적들이 인터넷을 이용하여 미국을 공격하기 위한 수단으로 사이버공간을 사용하는 것을 저지해야 한다고 역설한다.

신보수주의자들은 냉전시대의 억지 및 봉쇄전략과 같은 수동적인 방법으

⁶⁰ 미국의 아프간 전쟁 입안 과정에 핵심인물로 참여했던 Zalmay Khalizad 박사는 랜드연구소 전략보고서인 “The United States and Asia: Toward a New U.S Strategy and Force Structure”에서 1)중국에 대한 견제 강화, 2)일본의 헌법개정과 군사력 강화, 3)인도와 중앙 아시아에 대한 중시, 4)러시아,중국,인도가 어느 나라와도 패권국이 되지 않는 세력균형 추구, 5)구소련과 북한의 위협을 감안해 동북아에 집중하고 있는 미군을 남쪽으로 이동하고 미국령 괌(Guam)을 군사력의 중심으로 하는 미군의 지역능력 향상을 주장하여 현 대외안보전략의 상당부분을 제시하였다.

로는 새로운 안보위협에 대처할 수 없으므로 공격을 받은 후에 보복하는 전략보다는 사전에 위협을 제거하는 선제공격의 불가피성을 역설한다. 아울러 선제공격 전략이 보다 안정성을 지니기 위해서는 미 본토와 해외주둔 미군 및 동맹국들을 지킬 수 있는 MD 체제의 구축이 필요하다고 주장한다.

이들은 국제평화를 위협하는 나라들에 대해 유화정책(appeasement policy)을 펴서는 안되며 초강대국인 미국의 힘을 이용하여 전 세계에 정권교체(regime)를 통한 민주화를 이룩해야 한다고 주장한다. 특히, 동남아 지역에 미군주둔을 증대하여 미국과 동맹국들이 중국의 민주화 과정을 촉발시킬 수 있도록 해야 하며 비서구 비민주국가들이 서구의 군사력을 두려워한 나머지 민주화를 전진시키도록 해야 한다는 것이다.

신보수주의자들은 자유주의적 전략사고의 소산이라 할 수 있는 민주적 평화(democratic peace), 즉, 민주주의 국가들끼리는 싸우지 않는다는 가설을 신봉하며 이에 따라 ‘민주평화지대’(zone of democratic peace)를 보존하고 확대해 나가는 전략을 선호한다.⁶²

9/11 테러사태 이후 중앙아시아는 미국의 반테러 전쟁, 특히 아프간 전쟁 수행을 직간접적으로 지원하는 전초기지로 등장하였다. 미국은 공식적으로는 중앙아시아에 영구적 군사기지를 설치할 의도는 없다고 하지만 상당 기간동안 중앙아시아에서 ‘안정자’(stabilizer)의 역할을 수행하려 한다.

결국 미국의 중장기적인 대 중앙아시아에 대한 전략은 궁극적으로 NATO가 동유럽과 유라시아 발칸을 자연스럽게 포괄할 수 있도록 만드는 것이라고 할 수 있으며 이를 위해 미국은 러시아로 하여금 기존의 대 중앙아시아

⁶¹ 김성한, 전계논문, pp. 90-91.

⁶² 중동전략과 관련하여 신보수주의자들은 ‘민주화 도미노 이론’에 따라 중동지역을 민주평화지대로 만들려 하며, 제 2 차 세계대전 직후 독일과 일본에 미군이 진주하여 당시 불가능할 것으로 생각되었던 민주주의 생성을 가능하게 한 것처럼 이라크에 민주주의를 심어 여타 중동국가들로 확산시키는 전략의 필요성을 강조한다. Colin Powell 과 같은 온건보수주의자,

영향력을 확대하지 않도록(Russia down) 하고, 중국이 이 지역의 ‘거대한 게임’의 일원이 되지 않도록(China out) 하면서 미국의 개입(America in) 속에 이들 나라들과 협력기조를 유지해 가는데 모아질 것이다.⁶³

즉 전통적 현실주의자들은 이라크의 민주화보다는 이라크의 정치적 사회적 안정을 강조한다
⁶³ 김성한, “아프간 전쟁이후 미국의 대 아시아 정책,” 『주요국제문제분석』 (외교안보연구원, 2002)

제 V 장 결 론

본 논문은 한반도를 비롯한 동아시아에 압도적인 영향을 주고 있는 미국의 대외전략을 살펴보고, 이에 따른 일본, 중국과 러시아의 관계변화 및 이들 각국들간의 현황과 변화를 분석하고 향후의 정책을 조명함으로써 동아시아에서의 미국의 대외정책을 고찰하고자 하였다.

탈냉전시대의 도래에 따른 국제환경의 변화, 세계질서의 다원화 및 국제사회의 다극화, 국제관계에서 경제력의 비중의 증대에 따른 힘 개념의 변화, 국제적 상호의존의 증대, 첨단기술의 혁신과 하이테크 전쟁의 도래 등의 변화가 나타나고 있다. 이에 따라 안보환경도 안보영역의 확대와 더불어 변화를 나타내고 있다. 즉, 탈냉전시대의 전환기적 상황에서 전통적인 군사적 위협뿐만 아니라 국제테러리즘, 마약, 환경, 인권, 국제조직 범죄, 사이버 테러, 해적 행위 등 초국가적이며 비군사적 위협이 다양하게 나타나고 있다. 특히 9/11 테러와 같이 무차별적 목표를 대상으로 가해지는 국제테러가 새로이 주목되는 안보위협 요인으로 등장하고 있다.

동북아 지역은 과거의 냉전 유산이 잔존하고 있어 냉전기류의 존속에 따른 갈등과 대립이 존재하고 있고, 아울러 탈냉전시대의 도래에 따른 안보환경의 변화 영향과 더불어 전략환경의 유동성과 불확실성이 증대하고 있다.

탈냉전 시대의 도래 이후, 중국의 개혁과 개방, 러시아 및 중국 국경지역의 군사력 감축, 남북한의 관계 개선 등으로 정치, 군사적 긴장이 완화되는 경향이 나타나고 있고 아울러 역내 안보 대화 및 지역안보협력의 활성화 경향 등이 보이고 있으나, 여전히 동북아 지역에는 강대국간의 이해관계 교차에 따른 견제와 갈등 및 대립, 한반도의 불안정한 평화공존과 군사적 긴장,

중국과 대만의 안보 갈등 등 다양한 불안정한 요인들이 내재하고 있다.

이처럼, 협력과 갈등, 공조와 대립의 이중성을 내포하고 있는 동북아 안보 환경은 일초다극체제의 역학구도, 역내 국가들의 군사력 첨단화와 군비증강 추세, 유동성과 불확실성의 증가 등을 주요 특징으로 하고 있다.

동북아 안보환경에 변화를 초래할 수 있는 요인들은 미국의 신안보정책, 일본과 중국의 군사적 경쟁, 한반도의 불안정한 평화 공존과 군사적 긴장의 가능성, 일본과 중국의 역내 주도권 경쟁, 중국과 대만의 안보 갈등, 역내 도서 영유권 및 해양관할권을 둘러싼 갈등 등이 있으며, 특히 미국의 MD 정책은 중국, 러시아와의 갈등, 북한의 반대, 전략혁신 및 그에 따른 파급효과 등으로 인하여 동북아 환경에 지대한 영향을 미칠 수 있다.

9/11 테러로 미국의 대외전략이 급변하였고 예방적 선제공격 가능성을 선언하는 등 일방주의적 정책은 증대했지만 이는 형체를 파악하기 어려운 테러세력과 그를 지원할 가능성을 가진 ‘불량국가’들에 관한 것이었다. 즉, 미국의 여타 강대국들에 대한 정책은 우선 반대량살상무기, 반테러전쟁에 대한 연합을 도모하는 것이었으며 미국의 피해가 컸던 만큼 미국의 주장은 국제사회에서 명분을 인정 받았고, 중국과 러시아 역시 테러와 유사한 문제를 가지고 있었기 때문에 이들 3 국간의 전략구도가 변화하였다. 중국과 러시아는 반테러전쟁에 협력하는 것이 자신의 국익을 극대화하는 일이라고 판단하여 일정한도 내에서 미국에 협력을 제공하면서 나름의 극대화를 모색하였다.

특히 러시아는 이 시기에 서구사회에 영광스러운 편입과 미국과의 준동맹적 관계를 맺는 방향으로 외교정책을 획기적으로 전환하였다.⁶⁴ 중국 역시 서부 국경지대의 소수문제에 대한 강경책 유지를 미국에 목인 받고 일정한도

⁶⁴ 러시아는 2002년 5월 미국-러시아 전략무기감축 협정을 체결하고 미국의 ABM 협정 파기 및 MD 체제 구축을 목인한데 이어, 미국과의 TMD 개발 협력을 제안하였을 뿐 아니라 나토-러시아 위원회를 출범시켰다.

내에서 미국의 테러전쟁에 협력하였다. 또한 대미 무역흑자와 수백억에 달하는 미국의 대중자본 투자 등 상호의존성의 증대는 양국간에 발생하는 여타 분야의 긴장을 해소하는 방벽이 되었다. 더구나 새로운 중국의 신지도부는 세계시장으로의 개방정책에서 세계경제의 편입으로 국가전략을 변화시켰다.

향후 미국의 동아시아 전략이 러시아, 중국 양국을 포용하는 상생공영의 전략을 펼 것인지, 또는 장기적 관점에서 미국의 대중 견제에 러시아가 동참할 것인지 아니면 러시아가 미국을 견제하려는 중국과의 협력관계를 더욱 강화해 나갈 것인지를 변수 예측은 시기 상조로 보인다.

한편, 미·중·러 3국의 세계전략과 동북아 전략을 고려하면 러·중관계가 동맹관계로 격상되어 미국과의 대립으로 첨예해지거나 미·중관계가 무력갈등을 벌일 가능성은 크지 않다. 우리는 이들 세 강대국들의 포괄적인 동북아 전략차원에서 한반도 전략을 잘 선용해야 할 것이다. 따라서 우리는 강대국들이 한반도 문제를 흥정과 타협의 대상으로 삼는 상황과 여건이 조성되고 발생하지 않도록 사전 전방위 협력외교를 강화해야 할 것이다.

신국제주의를 이념으로 삼는 냉전체제 이후의 새로운 국제질서가 이른바 ‘신국제질서’체제 이고 이 신 국제질서를 주도하는 나라가 냉전 이후 유일 초강대국으로 남은 미국이다. 미국은 이 개념을 활용해서 전세계를 시장경제와 자유민주주의 이념을 중심으로 한 범 지구적 공동체를 만들려 하고 이 목표를 위해 군사적 개입과 경제적 영향력을 활용해 왔다.

미국은 미국적 가치가 세계적으로 우월하다는 믿음과 이들 가치의 세계화를 강조하면서 필요하다면 타국의 국경을 넘어 적극적으로 개입해야 하며 때에 따라서는 전쟁도 필요악이 될 수 있다고 본다. 평화도 힘을 통해서만 구현될 수 있다고 믿고 선제공격개념까지 포함되는 공세적 현실주의 외교는 일부에서 ‘신제국주의’(New Imperialism)라 비난 받는 것도 무리가 아닌 셈이

다.

1990년대 후반 구 소련의 붕괴와 함께 시작된 냉전질서의 해체와 이에 따른 국제정치적 혼란이 마무리되고 Pax Americana 미국 주도하의 신 국제질서가 이라크 전쟁을 종식하면서 확립되고 있다. 이라크 전쟁 이전의 미국주도하의 질서에 포함된 서유럽 제국들의 뒷받침 체제와 유럽의 그림자의 형태마저도 제거해 버린 이라크전 승리를 통해, 미국은 문자 그대로 유일한 Super Power 국가로 그들이 주도하고 또 중심이 되는 신질서가 정착되어 가고 있는 듯하다.

탈냉전시대의 도래와 더불어 1990년대 초반부터 미국은 자국 중심의 일방주의의 국제질서 구축을 지향한 세계전략과 안보전략을 추구하기 시작하였다. 특히 미국의 동아시아에 대한 안보전략은 더욱 강화되는 추세에 있으며, 신안보전략은 향후 국제질서, 동북아 지역 및 한반도 안보환경에 지대한 영향력을 행사할 것이다. 이와 함께 북한의 핵미사일 문제를 둘러싼 미국과 북한의 관계 전개에 따라 남북 관계 및 한반도 안보환경은 더욱 많은 영향을 받게 될 것이다.

미국은 냉전시대는 물론 탈냉전시대에도 한국의 핵심 동맹국으로 존재하고 있다. 미국의 동아시아 정책은 지속적 변화를 계속하고 있으며 이러한 현상은 향후 전반적 한미관계와 군사동맹에 지대한 영향력을 행사할 것이다. 이러한 맥락에서 부시행정부의 대외정책에 대한 정책적 관심과 학문적 연구를 더욱 증대시켜 나아가야 할 것이다.

패권주의를 추구하는 미국의 신보수주의 안보전략의 궁극적 목표는 ‘미국적 평화’(Pax Americana), 즉 미국 중심의 단극적(unipolar) 세계를 공고히 하는 것이며, 이는 미국의 원칙과 이익에 맞는 국제안보질서를 창출하는 것이다. 신보수주의자들은 미국의 군사력 우위를 지속적으로 유지하고 개선해 감으

로써 미국의 패권에 도전할 수 있는 경쟁국의 출현을 저지하려 한다. 이들은 21세기 미국의 패권을 위협할 수 있는 가능성 높은 국가로 중국을 지목하고 동남아에 대한 전진배치전략을 통해 이들의 팽창을 억제해야 한다고 주장한다.

신보수주의자들이 추구하는 미국적 평화는 세계질서를 국제법규와 비강제적 수단에 의해 유지하려는 ‘칸트적 영구평화’(Kantian perpetual peace)라기보다는 점차 군사적 수단에 의지할 수 밖에 없는 ‘홉스적 평화’(Hobbesian peace)라고 할 수 있을 것이다.

參 考 文 獻

1. 韓英文獻

(1) 單行本

강문구(역), 『국제관계의 정치경제』 (서울, 인간사랑, 1993).

김국신, 『미국의 동아시아 전략과 한반도』 (서울, 통일연구원, 2002.).

문영일, 『미국의 국가안보전략사상사』 (서울, 을지서적, 1999).

박상식, 『국제 정치학』 (서울, 집문당, 1997).

아서 사이어, 미국정치연구회(역), 『탈냉전기 미국의 외교정책』 (서울, 오름, 2001).

아미가와 에이치, 이홍배(역), 『미국의 패권주의 이대로 갈 것인가』 (서울, 이채, 2003).

이영민, 『군사전략』 (서울, 송산출판사, 1991).

전득주(공저), 『대외정책론』 (서울, 박영사, 2003).

전용, 『외교정책론』 (서울, 법문사, 1986).

최영보(공저), 『미국현대외교사』 (서울, 비봉출판사, 1998).

정향석, 『미국패권의 이해』 (서울, 평민사, 2002).

이범준, 『탈냉전 시대의 미국외교정책』 (서울, 박영사, 1999).

정국방대학교(역), 『테러와 미국의 외교정책』 (서울, 국방대학교, 2001);

Terrorism and U.S. Foreign Policy (Paul R. Pillar, Washington, D.C.: Bookings

Institution Press, 2001).

-----, 『비문명 전쟁』 (서울, 국방대학교, 2000); *Uncivil War : International Security and the New Internal Conflict* (Donald M. Snow: Boulder;

Lynne Rienner Publishers, 1996).

-----, 『전쟁의 역사적 변화』 (서울, 국방대학교, 1994); *the Transformation of War* (Martin Van Creveld; The Free Press, New York, 1991).

이삼성, 『20 세기의 문명과 야만』 (서울, 한길사, 1998).

이상우 · 하영선(편), 『현대국제정치학』 (서울, 나남, 1992).

이은득, 『국제문제의 전략적 분석』 (서울, 국방대학교, 2000).

윌리엄 페리 · 에시튼 카터, 박건영 · 이성봉 · 권영진(역), 『예방적 방위전략』 (서울, 프레스 21, 2000).

장성민(편역), 『9/11 테러 이후 부시행정부의 한반도정책』 (서울, 김영사, 2002).

하영선(편), 『사이버 공간의 세계정치』 (서울, 이슈투데이, 2001).

홍현익, 『9/11 테러 이후 미중러 3 각 관계의 변화』 (서울, 세종연구소, 2003).

Bacchus, William I. *Foreign Policy and the Bureaucratic Process* (Princeton: Princeton University Press, 1974),

Knorr, Klaus. *Military Power and Political* (Lexington: Heath, 1970)

Ruggi, John Gerard. *Winning the Peace: American and the World Order in the New Era* (Columbia University Press, 1996), pp. 162.

Scales, Robert H., *Future Warfare: Anthology*, (Carlisle Barracks, PA: Army War College, 1999).

United Nations Security Council, *Secretary General Condemns Terrorist Attacks on the United States*, in ‘Strongest Possible Terms’ (SG/SM/7949SC7142, 2001).

U. S. State Department, *Patterns of Global Terrorism 2000*, (Washington, D. C.:

GPO, 2001).

(2) 論文 / 刊行物

강봉구, “아프간 전쟁 이후의 군변혁,” 『국제정치논총』 제 42 집 1 호, (한국국제정치학회, 2002), pp. 127-152.

강형근, “국제정치의 성격 변화와 패권이론,” 『국제정치논총』 제 35 집 2 호, (한국국제정치학회, 1995), pp. 5-38.

김달중, “미국테러사태 이후 국제정세와 남북관계,” 흥사단 통일포럼 (흥사단 민족통일 운동본부: 2001. 11), p. 2.

김성한, “미국의 세계전략과 신보수주의의 미래” 『이라크전 후 새로운 국제안보질서와 한반도』 (국방대학교, 고려대학교 공동 학술세미나, 2003.7.3), p. 81.

-----, “아프간 전쟁이후 미국의 대 아시아 정책,” 『주요국제문제분석』 (외교안보연구원, 2002)

김재철, “패권, 다극화, 그리고 중-미관계,” 『국제정치논총』 제 42 집 4 호, (한국국제정치학회, 2002), pp. 327-346.

박인휘, “탈냉전과 미국의 패권적 안보담론,” 『국제정치논총』 제 40 집 4 호, (한국국제정치학회, 200), pp. 45-64.

백창재, “미국 외교 정책의 일방주의의 기반,” 『국가전략』 제 9 권 1 호 (세종연구소, 2002.12), pp. 120-121.

이대우, “9·11 테러 이후 미국 외교정책 변화,” 『정세와 정책』 통권 63 호, (세종연구소: 2001), pp. 12-13.

-----, “부시행정부 출범과 주한미군 -역할 및 규모변경을 중심으로-,” 세종정책연구 2003-5(세종연구소: 2003)

이헌경, 『미국의 반테러 세계전략과 대북전략』 (서울, 통일연구원, 2002).

정진영, “미국의 무역 및 통상외교 정책,” 이범준외, 『미국의 외교정책 : 이론과 실제』 (서울, 박영사, 1998).

한국국방연구원, 『9/11 이후 미국의 안보전략 변화와 한반도』 (한국국방연구원, 2002.).

Ajami, Fouad, “9/11 After: The Sentry’s Solitude,” *Foreign Affairs*, Vol.80, No.6, (November/December 2001), pp. 2-6.

Ayoob, Mohammed, “South-west Asia After the Taliban,” *Survival*, The IISS Quarterly Vol.44, No.1, (Spring 2002), pp. pp. 51-68.

Bleikker, Roland, “Globalizatin, Identity and Prospects for Peace,” paper presented for the International Conference on World Order and Peace in the New Millenium, held by KAIS, Seoul, May 26-27, 2000, pp. 1-3.

Brooks, Stephen G. and William C. Wholforth, “American Primacy in Perspective,” *Foreign Affairs*, Volume 81, No. 4 (July/August 2002).

Carter, Ashton B. Carter, “The Architecture of Government in the face of Terrorism,” *International Security*, Vol.20, No.3, (winter 2001/2), pp. 5-23

Dillon, Dana and Pasicolon, Paolo, “Southeast Asia and the War against Terrorism,” *The Heritage Foundation Backgrounder*, No. 1496 (2001.10.23), pp. 3-6.

Echevarria, Antulio J., “Tomorrow’s Army: The Challenge of Nonlinear Change,” *Parameter*, 28-3 (Autumn1998), pp. 94-95.

Edwards III, George C. “The Two President; A Reevaluation,” *American Politics Quarterly* 14, 3(1986), pp. 247-263

Friedberg, Aaron L., “11 September and the Future of Sino-American Relations,” *Survival*, The IISS Quarterly Vol.44, No.1, (Spring 2002), pp. 33-50.

- Fromkin, David. *In The Time of the Americans: FDR, Truman, Eisenhower, Marshall, MacArthur-The Generation That Changed America's Role in the World*, Alfred Knopf(1995).
- Gorden, Philip H. "NATO After 11 September," pp. 89-106. Michal Mccgwine, "Shifting the Paradigm," *International Affairs*, Vol.78, No.1 (January 2002), pp. 1-28.
- Holmers, Kim R., "The Terrorist Attack on America: Implication for U.S. Policy," *The Heritage Foundation Executive Memorandum*, No. 755 (2001. 9.14), pp. 1-2.
- Hutchinson, M., C., "The Concept of Revolutionary Terrorism," *The Journal of Conflict Resolution*, (1973), pp. 383-396.
- Ikenberry, G. John, "American Grand Strategy in the Age of Terror," *Survival*, The IISS Quarterly Vol.44, No.4 (Winter 2001), pp. 19-34.
- Khalilzad, Zalmay. David T. Orletsky, Jonathan D. Pollack, Angel M. Robasa, David A. Shlapak, Abram N. Shulsky and Ashley J. Tellis, *The United States and Asia : Toward a New U.S.Strategy and Forces Posture* (RAND, 2001
- Ochmaneck, David, "Future Warfare and its Ramifications for U.S. and Korean Military Planners," paper presented for the 3rd International Conference on Korean Air Power, organized by the Center for International Studies, Yonsei University and RAND, sponsored by ROK Airforces, Seoul August 31-September 1. 2000. p. 1.
- Perlez, Jane. "U.S. Ready to End Sanction on India to Build an Alliance," *The New York Times*, (August 27, 2001)
- Perl, Raphael F, "Terrorism, the Future, and U.S. Foreign Policy," CRS Issue Brief for Congress, (Congressional Research Service: The Library of Congress, 2001), pp. 1-17.
- Roberts, Adam, "Counter-terrorism, Armed Force and the Laws of War," *Survival*, The

IISS Quarterly Vol.44, No.1 (Spring 2002), pp. 7-32.

Shambaugh, David . “Sino-American Strategic Relations; From Partners to Competitors,” *Survival* (Spring 2000), pp. 98-9.

The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1998-1999* (London: Oxford University Press, 1998)

-----, *The Military Balance 2001-2002*, p. 301.

U.S. Secretary of Defense, *Annual Report on the Military Power of the People's Republic of China*, (Report to Congress, Pursuant of the FY2000 National Defense Authorization Act), July 12, 2002.

U.S. Department of Defense, *The Quadrennial Defense Review Report* (Washington, D.C.: September 30, 2001)

ABSTRACT

A Study on the United States' East Asian Policy in the Post-Cold War Era

Baek, Byoung-Chun

Dept. of In'l Area Studies

Hansung University

Directed by Professor Yoo, Hyun-Sang

The United States has a significant influence on East Asia, not to mention the Korean peninsula. In this thesis, I'd like to examine US East Asian policy in relation to the ever-changing relationships among the countries in this region such as Japan, China and Russia.

Since the end of the Cold War, we have entered the age of pluralistic and multi-polarized world politics. Economic strength is now the yardstick by which we measure a nation's strength. Interdependence between countries has increased. The age of high technology has arrived. Although the Cold War is over, the ghost of the Cold War era still haunts East Asian region. Many East Asian countries are still experiencing the aftershock of the Cold War period. Since the post-Cold War era hasn't firmly settled in the East Asian region, the security of this region is not certain.

Since the arrival of the post Cold War era, military tension is being alleviated due to China's reform and open door policy as well as the improvement in inter Korean

relations. But, the conflicts of interest between super powers, military tension in the Korean peninsula, or discord between China and Taiwan still troubles the region.

So the security environment in the East Asian region exhibits its duality through conflicts and cooperation among the countries concerned. East Asian security environment can be characterized by its system of multi-polarized dynamics, modernization of military forces, buildup of military assets, and political uncertainty/mobility.

Factors that could cause changes in the East Asian security environment are the followings; United States' new security policy, military race between Japan and China, unsettled peace and military tension in the Korean peninsula, competition between Japan and China over the hegemony in the region, security conflicts between China and Taiwan, conflicts of the jurisdiction control over sea. Especially, MD program launched by US is causing frictions with not only Russians but also North Koreans, which is likely to bring about a ripple effect in the East Asian region.

The United States believes in the superiority of American values and actively pushes forward in spreading their way of life all over the world. If necessary, the United States will not hesitate to start a war for its cause. War is a necessary evil in their crusade. The United States will preserve its peace by any means necessary even if it means they have

to carry out a preemptive strike on its enemies. It is no wonder why the US is taking a great amount of blame from all over the world for its aggressive diplomatic policies.

The breakdown of the Cold War order was completed as the Soviet Union collapsed to its knees in the late 1990s. The United States has become the sole Super Power on this planet. The United States boasted its supremacy in the new era with its victory in the war in Iraq. The United States now controls the hegemony of the new era.

From the early 1990s', the US started founding an international order of unilateralism where it's national' interest is the main concern. US' new security policy in the East Asian region will intensify and have a significant impact on the area. As the talk between North Korea and US on the North Korean nuke program progresses, US new security policy will have a significant impact on the outcome of the issues involving Korean peninsula.

The goal of US new security policy is to consolidate a unipolar world where the international security revolves around the interest of the US. Neo- Conservatives will do everything they can to maintain US' military supremacy in the world, preventing any country to become a threat or a rival to US. Neo- Conservatives considers China a potential rival in the 21st century, which is why US will use forward deployment of its forces in this region in order to keep China in check.

