

# 주요국제문제분석

행정간행물등록번호  
11-1260101-000077-03-2005-23

2005. 8. 22



외교안보연구원

## 미국의 동아태전략 변화 전망

교수 김 성 한

### 1. 부시 행정부의 대외정책 기조와 동아태지역

#### 가. 반테러·반확산·자유의 확산

○ 미국 부시 행정부의 대외정책 기조는 9/11이후 반테러 및 반확산에 초점이 맞춰져 있었으나, 집권 2기에 들어와 자유의 확산 및 민주주의 증진이 외교정책의 핵심 기조로서 강조됨.

- 이라크 전쟁에 대한 국내외적 비판에 직면해 온 부시대 대통령은 집권2기 취임사에서 '자유' (freedom, liberty)라는 단어를 무려 49회 사용함으로써 이라크 전쟁이 자유를 확산시키기 위한 전쟁이었음을 강조함. 동시에 그는 향후 미국 외교의 핵심 목표가 민주주의 확산을 통한 평화의 실현임을 명확히 함으로써, 북한, 남아시아, 중앙아시아, 중동, 코카서스 산맥, 동아프리카, 카리브해 등 경제적으로 궁핍하고 테러의 온상이 되어 있거나 될 가능성이 큰 지역, 소위 '불안정 호' (arc of instability)의 정치체제를 바꾸지 않고서는 반테러 전쟁에서 승리할 수 없다는 중장기적 전략의 속내를 드러냄.

- 라이스 장관은 상원 인준청문회에서 "이 중요한 역사적

#### <목 차>

1. 부시 행정부의 대외정책 기조와 동아태지역
2. 「2005년 중국 군사력 평가보고서」와 미국의 대중전략
3. 부시 행정부의 동아태전략 변화 전망
4. 결론 및 고려사항

부시 2기 행정부  
출범 이후  
미국 외교는  
비민주정권의 '행태'  
(behavior)를  
바뀌어나가는  
'변환외교'  
(transformational  
diplomacy)의 추진을  
예고...

순간에 미국 외교는 세 가지 과제를 안고 있다. 첫째는 공동의 가치와 법치에 바탕을 둔 국제체제를 건설하기 위해 '민주주의 공동체'(community of democracies)를 단결시키는 일이고, 둘째는 자유세계의 공동안보를 위협하는 세력에 맞서 싸우기 위해 민주주의 공동체를 강화하고 테러의 자양분인 '절망'(hopelessness)을 줄여나가는 일이며, 셋째는 자유와 민주주의를 전 세계에 확산시키는 것으로서 이것이 바로 부시 대통령이 세계를 향해 내건 사명이요 미국외교의 가장 큰 임무다"라고 강조함으로써 '자유 확산'이 미 대외정책의 핵심 기초임을 선언함.

- 부시 2기 행정부 출범이후 미국 외교는 기존의 반테러와 반확산 정책기조를 유지해 나가되 테러 및 확산과 직간접적으로 연결되는 비민주정권의 '행태'(behavior)를 바뀌어나가는 '변환 외교'(transformational diplomacy)의 추진을 예고하고 있음.

#### 나. 동아태지역의 전통적 위협과 포괄안보 위협 동시 대처

- 미 부시 행정부는 반테러·반확산 정책의 효과적인 추진을 위해 테러 및 WMD 확산 가능성이 높은 지역으로 해외주둔 미군 재배치를 진행시키고 있으며, 이는 서유럽 중심의 전통적 동맹체제로부터 동유럽, 중앙아시아, 중동지역을 중심으로 한 새로운 동맹체제로의 변화를 의미함.
  - 향후 중·동유럽에 집중적으로 배치될 것으로 알려진 미군기지 중 주독 미군기지와 같은 대규모 영구기지가 아니라 소규모의 작전기지를 여러 곳에 두어 기동성을 제고하는 (물 위에 떠 있는) 'illy-pad(수련잎)' 과 같은 성격을 지닐 것으로 보임.
  - 미국은 중·동유럽으로부터 발칸지역 및 흑해연안에 이르는 '초승달'(crescent) 지역에 미군을 주둔시킴으로써 독일·프랑스·러시아 등과 같은 전통적 강대국들 간의 세력균형을 도모함과 더불어 중동 및 중앙아시아로부터 야기되는 비전통적 안보위협(테러, 마약, 무기 및 인간밀매 등)에 동시에 대처하는 전략을 추진함.
- 동아태지역에서도 미국은 그동안 21세기형 '포괄안보'

(comprehensive security) 위협에 대한 대응책을 강구해 왔으나, 중국이 빠른 속도로 부상하면서 역내 영향력이 급속도 확대되어 나가자 19세기형 '전통안보'(traditional security) 위협에 대처해야 할 필요성을 동시에 느끼게 됨.

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

## 2. 「2005년 중국 군사력 평가 보고서」와 미국의 대중전략

### 가. 중국에 의한 '지역적' 위협

- 2005년 '중기국방검토계획'(QDR)의 예고편이라 할 수 있는 미 국방부 「2005년 중국 군사력 평가 보고서」(Annual Report to Congress: The Military Power of the People's Republic of China 2005)는 “중국의 군사력은 대만해협뿐만 아니라 동아시아, 나아가 미국에 대한 위협이다”라고 규정, 중국의 위협이 양안관계에 국한되는 것이 아니라 동아태지역적 차원의 위협임을 강조함.
- 이번 보고서가 의미를 가지는 이유는 부시 행정부 출범이후 처음으로 중국의 군사력이 대만에게 위협이 되는 차원을 넘어 지역적 차원에서 위협이 된다는 점을 명시적으로 지적했기 때문임.
- 동 보고서는 “인민해방군(PLA)은 대만 시나리오를 뛰어넘는 군사력을 창출하고 있으며, 중국의 중단거리 미사일은 지역타격능력을 보유하고 있다... 공중 조기경보 및 통제, 공중급유능력 등은 중국으로 하여금 남중국해로의 확대작전(extended operation)을 가능케 해 줄 것이며, C4ISR(Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance, & Reconnaissance)이 진전됨에 따라 중국은 서태평양 지역에서 외국군대의 활동을 식별, 조준, 추적할 수 있는 능력을 갖추게 될

미 국방부의 「2005년 중국 군사력 평가 보고서」는 “중국의 군사력은 대만해협뿐만 아니라 동아시아, 나아가 미국에 대한 위협이다”라고 규정...

것이다”라고 하여 중국의 지역적 위협을 구체적으로 거명함으로써 미국의 대응책이 시급함을 암시함.

- 동 보고서는 또한 “중국은 현재 1) 평화적 통합과 선의의 경쟁을 향한 길을 택할 것인가, 2) 영향력 확대를 위해 지배적 리더십을 추구할 것인가, 3) 중국 대내문제에 몰두할 것인가를 놓고 선택의 기로에 직면해 있으나, 아직 어떤 길을 갈 것인지 정하지 않았다. 그러나, 이는 중국의 군사 및 국가안보 전략가들의 통제 범위를 벗어나는 요인들로 인해 중국의 앞날이 결정될 수 있다”고 함으로써 미국으로서는 모든 가능성과 시나리오에 대비할 수밖에 없다는 점을 시사함.

- 동 보고서는 중국 지도자의 통제 범위를 벗어나는 요인들로 중국의 경제력과 정치적 영향력 확대에 의한 민족주의적 열기, 구조적 취약성과 비효율성으로 인한 경제성장 위축, 개방적이고 투명한 시장경제 도입 실패, 고성능 무기들을 확산시키는 군산복합체의 확대 등을 지적함.

미·중간의  
경제적 상호의존성이  
심화되고 있음에도  
불구하고  
미 공화당의  
대중 인식 속에는  
중국을 ‘번영을 통해  
팽창을 노리는  
전체주의적  
강대국가’로 보는  
시각이 팽배...

#### 나. 미국의 대중정책 및 동아태전략 ‘변화’ 가능성

- 미 부시 행정부는 최근 중국이 동아시아정상회의(EAS), 아세안+1, 아세안+3, 동북아 자유무역지대 제안 등 동아시아 지역협력 외교를 강화해 나가면서 일본의 아성에 도전하고 있고, 중국의 군사력 현대화가 빠른 속도로 이루어지고 있는 점에 주목하면서 향후 대중정책을 협력과 경쟁의 ‘균형’을 도모하는 방향으로 재정립하기로 한 것으로 보임.

- 미·중간의 경제적 상호의존성이 심화되고 있음에도 불구하고 미 공화당의 대중 인식 속에는 중국을 ‘번영을 통해 팽창을 노리는 전체주의적 강대국가’로 보는 시각이 팽배해 있으며, 그 배경에는 중국 공산당 1당 독재체제의 지속, 경제력 급부상 및 대미 무역흑자 급증, 투명하지 못한 방위정책 추구, ‘반분열법’ 통과 등이 있음.

- 라이스 국무장관은 2005년 1월 상원 인준청문회에서 “미국은 중국과 공통의 이익을 포용할 솔직하고 협력적이며 건설적인 관계를 만들어가는 중”이라고 하면서도 “양국간에 가치관에

있어서 차이점이 있다”고 하여 미중관계를 평가하는 데 있어 유보적 자세를 견지하였음.

- 중국은 미국과의 안정적인 관계 속에 경제발전을 바라고 있으므로 미국 공화당 행정부를 자극하는 행동을 하진 않을 것이나, 공화당 내에 깊숙이 자리 잡고 있는 중국에 대한 부정적 인식은 중국의 ‘협조’가 기대에 미치지 못할 경우 갈등국면으로 발전할 수 있는 여지가 큼.

- 부시 행정부로서는 향후 동아태지역의 경제협력과 안보협력을 발전시켜 나가는 가운데 21세기형 포괄안보 위협에 대처하는 방향으로 전략적 청사진을 그려가면서도 실제로는 눈에 드러나지 않게 대 중국 견제를 공고화하는 방향으로 전략을 펴야 하는 과제를 안게 됨.

### 3. 부시 행정부의 동아태전략 변화 전망

#### 가. 대 중국 협력과 견제

##### (1) 새로운 형태의 미·중·일 삼각관계 등장

- 9.11 이후 부각되는 동북아 정세의 특징은 미·중간에 반테러·반확산 협력이 지속되는 가운데 미·일 동맹이 강화되는 양상을 보여주고 있다는 점이며, 이로 인해 미·중 및 미·일 관계에 있어서는 협력 지향적 쌍무주의가 자리를 잡아가고 있으나 중·일 간에는 역내 영향력 확대를 놓고 상호 불신이 심화되는 대립지향적 쌍무주의를 보여주고 있다는 것임.
- 2004년 12월 발표된 일본의 ‘신(新)방위계획대강’에 대해 중국이 거세게 반발하였으며, 양국간 해묵은 갈등 요인인 야스쿠니 신사 참배 및 영유권 분쟁과 더불어 최근 일본 해역에 대한 중국 잠수함의 활동이 드러남으로써 중·일 관계는 더욱 냉각되었음.
- 이는 과거 클린턴 행정부가 미·일 동맹을 현상유지하는 가운데 중국과는 ‘전략적 동반자’ 관계를 설정하여 중·일 관계의 균형을 잡아 주는 역할을 했던 기존의 미·중·일 삼각관계와는 달

미·중간에는  
반확산 협력이  
지속되고

미·일간에는 동맹이  
강화되고 있으나  
중·일간에는 상호  
불신이 심화되는  
양상...

리 미국이 중국과 반테러·반확산 협력 체제를 유지해 가면서도 미·일 동맹을 강화하여 범세계적 안보 위협에 대처하고 동시에 중·장기적으로 중국의 전략적 도전에 대비해 가는 새로운 형태의 미·중·일 삼각관계의 등장을 의미함.

- 이러한 미·중·일 신(新)삼각관계는 중·일간의 강한 불신으로 인해 삼각관계의 구조적 불안정성이 심화될 수 있는 위험성을 내포하고 있으며, 미국이 중국 및 일본과의 관계를 원만히 관리해 가는 가운데 동북아의 안정을 위해 보다 적극적인 균형자의 역할을 수행해야 할 필요성을 제기할 것임.
- 미국이 미·중·일 삼각관계의 틀 내에서 '적절한 역할'을 수행하지 못할 경우, 아시아 지역의 양분 현상이 지속·심화될 가능성을 배제할 수 없음.
  - 미 동아태전략은 미일동맹의 틀 내에서 일본의 군사적 역할 확대에 중점을 두고 있어 '미·일 대 여타 동아시아 국가들'로 구분되는 동아시아의 '지역적 양분'(regional divide)을 부추길 가능성이 큼.

## (2) 대 중국 견제 네트워크 구축

- 부시 행정부는 '하나의 중국' 원칙에 입각하여 기존의 협력 기조를 유지하고 경제적 상호의존을 확대해 나갈 것이나, 중국이 대만을 위협하지 않도록 대만 방위에 힘쓰고 중국의 군사적 확대를 저지하기 위한 네트워크를 구축하는데 주력할 것으로 보임.
  - 2000년 선거과정에서 부시 대통령은 "중국은 전략적 경쟁자(strategic competitor)이지 전략적 동반자(strategic partner)가 아니다"라고 선언하고, "대통령에 당선되면 본토미사일방어체제(NMD)는 물론 아시아 우방들과 전역미사일방어체제(TMD)를 구축하여 중국의 군사적 공세를 억제할 것"이라고 강조한 바 있음.
  - 취임직후 파월 전 국무장관은 "미국이 하나의 중국정책을 지지하나 중국이 대만에 대해 무력을 사용할 경우 대만 편에 설 것이다"라고 강조함으로써 기본적으로 기존의 대중정책 기조를 유지할 것임을 천명하였으나, 동시에 "중국은 미국의 적은 아니나 그러한 상태를 유지해 나가는 것이 바로 미국의 도전"

부시행정부  
'하나의 중국'  
원칙에 입각하여  
기존의 협력기조를  
유지하되  
중국의 군사적  
확대를  
저지하기 위한  
네트워크를  
구축하는데  
주력할 것...

이라고 함으로써 중국의 행동 여하에 따라 미·중관계가 적대 관계가 될 수도 있다는 점을 시사함.

- (북핵문제 해결에 대한 중국의 '결정적인' 기여가 인정되지 않는 한) 향후 미국의 대중정책은 2000년 선거시점부터 2001년 9/11 사태 이전까지의 대중정책 기조가 다시 강조되는 경향을 보일 것임.

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

미·일 양국은  
포괄안보 위협에  
공동대처해 나가는  
방향으로  
안보협력의  
우선 순위를  
둘 것...

#### 나. 미일동맹의 세계화

##### (1) 미·일 안보협력관계의 연계성 및 통합성 제고

- 이미 일본을 '범세계적 동반자'(global partner)라고 호칭하고 있는 부시 행정부는 미일동맹의 '세계화'를 구체화하기 위해 명시적 또는 묵시적으로 전략적 공동목표를 설정해가고 있음.
- 양국의 전략적 공동이익은 1)아태지역에서의 미군 전진배치 전략 유지, 2) 분쟁예방, 평화유지, 평화창출 활동의 효과적 수행을 위한 UN의 개혁, 3) 일본의 집단안보(collective security) 수행능력 획득, 4)대 중국 관여 및 견제, 5) 한반도 비핵화, 6) 아태지역주의(Asia-Pacific regionalism)에 입각한 지역협력 도모 등이 될 것임.
- 미·일 양국은 수정된 방위협력지침을 바탕으로 안보협력을 확대해 나갈 것이며, 1981년도에 합의한 대로 시설사용 및 훈련실시 등에 있어서의 연계성과 통합성을 강화하고 양국 군대의 역할을 보다 명확히 하는데 초점을 맞출 것임. 동시에 「9.11 테러사태」를 계기로 중요성이 재확인된 국제테러 및 초국가적 범죄문제 등 포괄안보 위협에 공동 대처해 나가는 방향으로 안보협력의 우선순위를 둘 것임.

- 부시행정부 관계자들은 미·일양국이 동맹관계이면서도 일본으로의 미국의 방위기술 이전이 제한된 점을 지적하고 있으므로 양국이 함께 군사기술을 공유할 수 있도록 MD 협력을 계기로 양국 방위산업체간의 전략적 제휴가 시도될 것으로 보임.

## (2) 정보협력 강화

- 향후 미일 양국이 반테러전쟁, 평화유지 및 평화창출 활동 등에 관해 협력을 강화해 나갈 경우 반드시 정보협력(intelligence cooperation)이 전제되어야 하므로 미국은 중장기적으로 이 분야의 협력 및 정보능력 통합을 강화해 나갈 것임.
  - 양국의 정보능력에 상당한 격차가 있는 것은 사실이므로 점차 정보협력을 NATO 수준으로까지 제고시키는 것을 목표로 할 것임.
  - 일본은 자신의 정보능력이 강화될 경우 정책입안이나 위기관리 등에 보탬이 될 것으로 생각하고 있고, 미국은 일본이 전세계에 직·간접 경제투자를 해오고 있는 나라이므로 미국의 정보력을 보완해 줄 수 있을 것으로 기대하고 있음.
- 미국은 일본의 독자적 정보능력 보유를 환영한다는 측면에서 일본의 정보위성 개발 및 활용을 지원할 것으로 보이며, 일본은 정보력 강화를 위한 관련 법규 정비에 들어감과 동시에 내각의 정보활동에 대한 의회의 감시(oversight) 능력을 강화하는데도 힘을 쏟을 것임.

미국은 새로운 동아태전략의 핵심 내용 중의 하나가 바로 전략적 유연성이라고 생각하고 있으므로, 이 문제의 적극적 해결을 도모할 것...

## 다. 한미동맹 재조정

### (1) 전략적 유연성/작계 5029 문제 조정

- 한미양국은 6월 10일 정상회담을 통해 한미동맹에 대한 국내외 우려를 상당부분 불식시켰으나, '전략적 유연성' 문제와 '작계 5029' 문제가 추가적 협의가 필요한 문제로 대두됨.
- 미국은 새로운 동아태전략의 핵심 내용 중의 하나가 바로 전략적 유연성이라고 생각하고 있으므로, 이 문제의 적극적 해결을 도모할 것임.
  - 미국은 한국의 특수한 입장을 이해하면서도 전략적 유연성 개

념이 새로운 미 군사전략 패러다임의 핵심이라는 점에 대해 한국의 이해를 촉구할 것임.

- 한미양국은 “사전협의를 전제로 한 전략적 유연성 인정”이라는 방식으로 문제 해결을 도모할 것임.

○ ‘작전계획 5029’ 문제와 관련해 2005년 6월 한미 국방장관회담에서 양국이 이를 ‘개념계획’ 차원에서 접근하기로 합의하였으나, 미국은 향후 이를 보다 구체화하기 위한 노력을 기울일 것으로 보임.

- 미국은 북한 급변사태 시 북한 내 WMD 관련 시설의 통제를 ‘WMD 비확산’이라는 사활적 국익이 걸린 문제로 인식하고 있음.

- 미국은 한국이 동 문제를 전·평시 ‘주권’ 또는 ‘지휘권’ 문제로 보기 보다는 효율적인 북한 내 질서유지 및 WMD 물질·시설 통제를 위한 한미간 ‘역할분담’ 차원의 문제로 접근할 것임.

(2) 미일동맹과의 연계성 강화 노력

○ 최근 한·일관계의 냉각으로 인해 한·미·일 ‘유사동맹’(quasi-alliance)을 미국이 생각하는 한·미·일 삼각동맹으로 발전시켜 나가는 작업이 중대한 도전에 직면하게 되었으므로, 부시 행정부는 미일동맹과 한미동맹의 연계성을 높이기 위해 삼국간 협력체제를 보다 강조해 나갈 것임.

○ 그러나, 미일동맹과 한미동맹을 무리하게 통합하려 할 경우 군 지휘체계 등과 관련하여 문제가 생길 수 있고, 한미동맹이 미일동맹에 ‘종속’되는 듯한 모습으로 나타날 경우 한국 내 반미감정이 고조될 가능성이 있으므로 부시 행정부는 지휘체계 조정문제에 관해선 신중한 접근법을 취할 것으로 보임.

- 주한미군(USFK)과 주일미군(USFJ) 간 지위 조정문제도 최근 들어 주한미군 쪽에 ‘작전사령부’로서의 무게를 두는 입장이 워싱턴에서 힘을 얻고 있음.

- 한반도의 특수성, 군사적 효율성 등을 고려할 때 연합사·미군사·유엔사 등을 통합 관장하는 현 주한미군 체제의 변화 가능성이 낮음.

○ 병력구조와 관련, 부시 행정부는 이라크전 경험 등을 토대로 적

부시 행정부는  
미일동맹과  
한미동맹의 연계성을  
높이기 위해  
삼국간 협력체제를  
보다 강조해  
나갈것...

미 부시 행정부는  
여러 동맹국들과  
협력체제를  
유지하면서  
북핵, 테러, 인도적  
사태 발생 시  
신속 대응하는  
신동맹체제를  
구체화해 나가는 데  
역점을 둘 것...

정 규모의 지상군이 계속 필요하다는 점을 인식하였으므로 2008년까지 감축되는 주한미군 12,500명 외 추가 감축은 단행하지 않을 것으로 전망됨.

#### 라. 신동맹체제 구체화

##### (1) 전진배치를 통한 신속대응력 강화

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

##### (2) 양-다자 네트워크 확립

- 미 부시 행정부는 상호이익에 바탕을 두고 통합된 전략을 추구하는 전통적인 동맹체제보다는 여러 동맹국들과 협력체제를 유지하면서 북핵, 테러, 인도적 사태 발생 시 신속 대응하는 신동맹체제를 구체화해 나가는 데 역점을 둘 것임.
  - 미국은 현재 일본을 제외하고는 한국, 호주, 싱가포르, 필리핀 등 안보 파트너들을 망라해서 필요에 따라 협조를 이끌어내는 체제로 가고 있음.
  - 미국과 호주는 2005년 5월 4일 외무장관 회담시 역내 비확산 등 안보문제를 다루기 위한 미·일·호 간 장관급 안보대화 추진을 시사함.

- 펠론 미 태평양 사령관은 2005년 3월 8일 미 상원 군사위 주관 청문회에서 동남아 지역에서는 항구적 기지가 아닌 소규모 지원병력이 주둔하는 협력적 안보지역(CSL), 전진작전기지(FOS) 등의 운영을 통해 역내 국가들과의 안보협력 강화를 도모하고, 호주와는 군사협력의 일환으로 호주 내 연합합동군사 훈련센터 설치를 추진할 것임을 증언함.
- 미국과 싱가포르르는 2005년 7월 13일 워싱턴에서 양국간 방위안보 분야의 전략적 협력관계 강화를 내용으로 하는 '전략안보협력 기본협정'을 체결하였으며, 본 협정에 미 주도의 대테러전에 대한 싱가포르의 전폭적 지지로 조성된 양국간 안보협력 공감대를 명문화하면서도 역내 제국의 우려를 의식하여 실질적 군사협력 제고방안은 포함하지 않음. 이는 향후 미국이 동남아 지역의 대테러전 전진기지로서 싱가포르와의 안보협력을 발전시켜 나가되 (말레이시아의 반발을 우려) 급격한 군사협력 확대는 자제해 나갈 것임을 시사함.
- 미 부시 행정부는 미일동맹과 한미동맹이 신동맹체제의 견고한 받침대 역할을 해주길 바라고 있으나 중국과 전략적 경쟁관계에 있는 일본과, 중국과의 전략적 화해를 도모하는 한국 간에 일정한 인식의 간극이 존재하므로 신동맹체제의 청사진을 명확히 드러내지 않는 가운데 역내 포괄안보 위협 대처와 대 중국 견제 기능을 강화해 나갈 것으로 보임.

마. 북핵 해결을 위한 변환외교

(1) 6자회담을 통한 북핵 해법 모색

- 부시 행정부는 당분간 6자회담을 통한 북핵문제 해결에 최선을 다할 것이며, 6자회담 틀 내에서 북·미접촉을 활성화하면서 “미국 때문에 6자회담이 좌초하게 되었다”라는 비난을 듣지 않도록 신중한 접근을 해 나갈 것임.
- 이라크 전후 재건 작업이 순조롭지 못한 상황에서 북한이 핵 실험이나 핵물질 해외 이전과 같은 인내의 ‘한계선’을 넘지만 않는다면 북핵문제를 제한적으로 ‘관리’해 나가겠다는 판단을 한 것으로 보이며, 미 국방부를 중심으로 한 대북 강경파들도

부시 행정부는  
“미국 때문에  
6자회담이 좌초하게  
되었다”라는  
비난을 듣지 않도록  
신중한 접근을  
해 나갈 것...

외교적 노력을 충분히 소진해야 강경 정책의 명분을 확보할 수 있다는 판단 아래 6자회담을 통한 접근법을 일단 받아들인 것으로 보임.

- 부시 행정부는 제4차 6자회담에서 쟁점이 되었던 ‘평화적 핵 이용’ 문제에 관해 미국은 이를 원천적으로 봉쇄하는 것이 아니라 “북한이 NPT에 복귀하고 사찰에 성실히 응하는 모습을 보일 때 평화적 핵 이용 문제를 논의할 수 있다”는 입장을 보이게 될 것이며, 북한이 핵을 포기할 경우 미국은 안전보장, 경제원조, 제재 해제, 북미관계 정상화 등으로 이어지는 ‘과감한 접근’을 할 준비가 되어 있다는 점을 집중적으로 부각시켜 미국 쪽으로 비난이 가해지는 분위기를 차단할 것임.

부시 행정부는  
북핵문제에 관해  
‘행동 대 행동’이  
구체화되기 위해선  
인권문제를 거론하는  
변환외교가  
필요하다고  
생각하고 있으므로  
핵문제와 인권문제 간  
사실상의 연계가  
이루어질 것...

- 이란 핵문제가 ‘악화’될 가능성이 커지고 있는 상황에서 부시 행정부는 북핵문제의 ‘동시 악화’를 막기 위해 “북한의 요구가 지나치다”는 공감대가 국제사회에 확산되기 전까지 6자회담 틀을 고수할 것임.

## (2) 변환외교를 통한 대북 압박

- 라이스 국무장관이 ‘변환외교’의 필요성을 직접 언급했고, 힐 차관보 역시 북핵문제와 별도로 북한 인권문제를 다뤄나갈 것임을 수차례 언급하였으므로 향후 미 행정부 차원의 북한 인권문제 제기가 본격화될 것으로 보임.
- 미 의회의 ‘북한인권법’ 제정 이후 미 행정부의 세부예산 요구가 이뤄지지 않아 현재 동법의 실질적 집행이 다소 지연되고 있는 상황이나 북핵문제가 어느 정도 매듭이 지어지면 인권법 시행이 본격화될 것임.
- 부시 행정부는 북핵문제에 관해 ‘말 대 말’ 합의가 이루어지더라도 ‘행동 대 행동’이 구체화되기 위해선 인권문제를 거론하는 변환외교가 필요하다고 생각하고 있으므로 핵문제와 인권문제 간 사실상의 연계가 이루어질 것임.
- 마이클 그린 미 NSC 아시아 담당 선임보좌관은 “미국의 대북 정책은 정권교체(regime change)가 아닌 정권변환(regime transformation)이며, 정권변환이란 북한 정권에 위협을 가하는 것이 아니라 북한 정권의 행동을 (합리적인 방향으로) 변화시

키는 것”이라고 구체적으로 정의를 내린 바 있음.

바. 다자주의·지역주의를 통한 보완

- 역내 안보현안들이 포괄적 성격을 띠어감에 따라 미국 혼자 혹은 동맹체제만으로 이를 다루기에는 복잡한 장애요인들이 존재하므로 미국이 역내 다자협력기구에 대해 보다 전향적인 모습을 보여줌으로써 중국의 공세적 다자 및 지역주의 외교를 차단하고 미국의 역내 주도권의 유지 확대를 도모할 것으로 보임.
- 그간 역내 다자협력 논의에 대해 부정적 시각을 보여 왔던 부시 행정부 외교안보팀 관계자들은 최근 들어 북핵 6자회담의 다자 안보협력기구 격상 가능성을 언급하는 등 다자협의체에 대한 긍정적 신호를 보내기 시작함.
  - 라이스 국무장관과 힐 동아태차관보는 북핵문제가 순조롭게 해결된 이후에는 6자회담을 역내 안보현안을 다루는 다자안보협력기구로 격상시킬 수 있다는 의견을 개진함.
  - 존스홉킨스 국제대학원(SAIS)의 후쿠야마 교수는 역내 군비경쟁 방지 및 신뢰구축을 위해 한·미·일·중·러 간 5자 협의체 결성을 주장하고, 이를 ASEAN 등 역내 협의체와 연계하여 의제를 확대해 나가는 방안을 제의함.
- 부시 행정부는 기존의 쌍무적 동맹체제에 바탕을 두면서 다자적 안보협력 및 지역협력을 위한 노력을 보완적 차원에서 병행할 것이나, ‘동아시아 지역주의’가 아닌 ‘아태 지역주의’에 바탕을 둔 지역주의 외교에 한층 무게가 실릴 것으로 전망됨.

부시 행정부는 기존의 쌍무적 동맹체제에 바탕을 두면서 다자적 안보협력 및 지역협력을 위한 노력을 보완적 차원에서 병행할 것...

4. 결론 및 고려사항

가. 결론

- 부시 행정부는 향후 범세계적 차원에서 기존의 반테러·반확산 기조를 유지해 감과 동시에 북한, 남아시아, 중앙아시아, 중동, 코카서스 지역, 동아프리카 등지에서 테러 및 확산과 연결되는 비민주정권의 행태를 바꿔나가는 변환외교(transformational

diplomacy)를 적극화할 것임.

- ‘대서양 협력기조 복원’이라는 대 유럽 정책, ‘새로운 미국적 질서와 가치의 확대’로 표현되는 대 중동 및 중앙아시아 정책과 달리 동아태지역에서 부시 행정부는 경제 및 안보협력을 통한 번영과 평화의 달성이라는 비전을 강조하면서도 중국의 불투명한 군사력 증강에 주목, 미일동맹 강화·한미동맹 재조정·동아태(동아시아 + 태평양) 지역협력 활성화 등을 통해 대 중국 ‘견제’(constraint) 네트워크를 구축해 나갈 것임.

## 나. 고려사항

### (1) 동맹을 통한 다자안보 실현

- 미국이 유럽안보협력기구(OSCE) 확대 및 강화에 반대하지 않은 것은 탈냉전에도 불구하고 유럽이 북대서양 조약기구(NATO)를 존속시킴으로써 미국의 ‘기득권’을 인정해 주었기 때문임.
- 동북아에서도 한미동맹과 미일동맹에 대한 미국의 믿음이 존재할 때 (미국의 협조를 바탕으로) 동북아 다자안보협력의 실현 가능성이 높아질 것이므로, 한미동맹의 유지 강화를 통해 동북아 다자안보협력의 제도화를 실현해야 할 것임.

### (2) 보편적 차원에서의 북한 인권문제 대응

- 시간이 흐를수록 미 행정부에게 북핵문제 해결을 위한 북한인권 문제 거론 자체를 요청하는 것은 힘들어지게 될 것임.
- 향후 정부는 ‘보편적’ 차원에서 북한 인권문제에 대한 한국의 정책적 입장을 정립해 두고 대응할 준비를 해놓을 필요가 있음.

### (3) 전략대화의 심화 및 확대

- 북핵문제를 포함, 한미간 동맹문제의 이견 해소를 위해서는 광범위하고 심도 있는 ‘전략대화’를 통해 한미동맹의 비전을 제시할 수 있어야 함.
- 조만간 미국·일본·호주 사이에 전략대화가 이루어질 것으로 보이므로, 한국도 이러한 다자간 전략대화에 참여함과 동시에 본 협의체가 대 중국 ‘견제’ 보다는 역내 안보협력 분위기 활성화에

정부는 ‘보편적’  
차원에서  
북한 인권문제에  
대한  
한국의  
정책적 입장을  
정립해 두고  
대응할 필요가  
있음…

기여하는 방향으로 발전할 수 있도록 노력할 필요가 있음.

(4) 전략적 유연성 문제의 이견 해소

- 미 워싱턴 분위기를 고려할 때, 전략적 유연성 문제는 한미동맹의 미래를 판가름할 수 있는 '리트머스 시험지'와 같은 역할을 할 것임.
- 동 문제의 장기화는 양국 동맹관계 발전에 장애가 될 가능성이 있으므로 보다 긴밀한 협의를 통해 동 문제의 조기매듭이 필요함.

2005. 8. 18

토 론: 교 수 배금찬  
교 수 김흥규  
편 집: 연구원 김태경

外交安保構想의産室  
先進精銳 外交官의産室



**외교통상부 외교안보연구원**

(우)137-863 서울특별시 서초구 남부순환로 2572

<http://www.ifans.go.kr>

E-mail: [ifans@mofat.go.kr](mailto:ifans@mofat.go.kr)

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