



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

김 흥 규 교수지도
석사학위 청구논문

미국의 대한반도 지정학적 인식
- 21세기 미국 공식문서를 중심으로 -

2013

성신여자대학교 대학원

정치외교학과

이 현 주

미국의 대한반도 지정학적 인식
- 21세기 미국 공식문서를 중심으로 -

김 흥 규 교수지도

이 논문을 석사학위논문으로 제출함

2012년 11월

성신여자대학교 대학원

정치외교학과

이 현 주

인 준 서

이현주의 석사학위 논문을 인준함.

심사위원 _____ 印

심사위원 _____ 印

심사위원 _____ 印

성신여자대학교 대학원

논문개요

본 논문의 목적은 미국이 인식하고 있는 국제체제 구조(international system structure)와 한반도의 지정학적 가치를 구성주의와 비판 지정학을 중심으로 고찰해보는 것이다. 한반도는 역사적으로 지정학적 위치와 그 주변 강대국들이 만들어내는 국제체제 구조에 많은 영향을 받았고, 그 영향력은 지금도 여전히 지속되고 있다. 따라서 강대국들이 만들어내는 국제체제 구조를 이해하고, 그들이 인식하고 있는 한반도의 지정학적 가치를 분석하는 것은 한반도의 생존과 발전 전략을 모색하는데 있어서 매우 중요하다.

하지만 이러한 문제의식이 한반도가 일방적으로 강대국들이 부여하는 지정학적 가치에 묶여 있을 수밖에 없다고 주장하는 것은 아니다. 전통적 지정학이 단순히 한반도의 위치와 강대국의 배열 구조에 집중하여 상대적으로 수동적이고 제한적인 한국의 국가전략을 제시하고 있다면, 본 논문은 21세기 국제체제 구조를 분석하고, 미국이 세계 전략이라는 진지한 고민 속에서 한반도의 지정학적 가치를 어떻게 인식하고 있는지 파악함으로써, 역으로 우리의 전략적 공간을 확보할 수 있는 기회를 갖고자 한다. 또한 한반도에 대한 지정학적 가치 인식이 미국의 정권별, 부처별 어떠한 공통점과 차이점을 보이는지 교차 분석하여 그 변화와 함의를 고찰하는 것이 본 논문의 목적이다.

냉전시기 국제체제 구조는 이데올로기로 나누어진 양극체제로 설명된다. 이러한 국제체제 구조 하에서 국제정치의 주요 행위자는 각각의 이데올로기 진영을 대표하는 미국과 소련이었다. 따라서 적에 대한 인식이 명확하였고, 그 전개 양상은 예측 가능한 영역이었다. 이 시기 미국이 인식하는 한반도에 대한 지정학적 가치 평가는 이중적으로 나타난다.

애치슨은 NSC 48/2를 근거로 한 프레스클럽 연설에서 남과 북으로 분단된

한반도는 소련과 중국을 견제하기 위한 동북아의 전략적 방어지대로서 지정학적 가치가 거의 없는 것으로 평가하고 있다. 반면 동서대립이라는 냉전적 시대 상황에서 한반도의 이데올로기적 가치는 높은 것으로 규정하고 있다. 즉 군사적 가치와 이데올로기적 가치가 분리·모순되고 있는 것이다. 이러한 비대칭성은 분단된 한반도가 가지는 지정·전략적 가치의 중요한 특징이다.

탈냉전시기 미국의 공식문서는 21세기 국제체제 구조의 주요 특징으로 복잡성·유동성·불확실성을 들고 있다. 냉전시기 동안 이데올로기에 의해 경계되어진 국제체제 구조는 세계화와 과학기술의 발달로 좀 더 유동적이고 개방적이며 예측 불가능한 성격으로 바뀌게 되었다. 냉전시기 미국의 주된 적이 소련이었다면, 21세기의 적은 다양하고, 불투명하며, 고정된 실체로 존재하지 않는다. 즉, 국제정치의 행위자는 국가뿐만 아니라 비국가 행위자로(Non-State Actors) 확대되어 나타나고 있고, 고정된 적이나 영원한 적의 개념은 사라지게 된 것이다.

이러한 21세기 국제체제 구조를 바탕으로 미국의 공식문서를 통해 분석한 한반도의 지정학적 가치의 중요한 특징은 다음과 같다. 첫째, 구조적인 측면에서 세계화와 정보화, 그리고 과학기술의 발달로 국제정치의 영역은 경쟁보다는 협력이 장려되고 있다. 이처럼 전 세계가 연결된 개방적인 국제체제 구조 하에서 이슈의 영역이 점점 더 다양해짐에 따라 미국은 더 이상 혼자 힘으로는 모든 사안에 대응할 수 없는 한계를 인식하게 되었다. 따라서 국제사회와의 협력과 공동대응이 중요해지게 되었고, 그만큼 한반도의 동맹국으로서의 가치와 영향력은 자연히 상승되었다고 볼 수 있다.

하지만 이러한 국제체제 구조의 긍정적인 특성에도 불구하고 국제정치의 영역이 평화와 협력으로만 귀결되는 것은 아니다. 세계화로 인해 인적·물적 자원의 교류가 증가함에 따라 인종·종교·문화·무역 등의 분야에서 예상치 못한 분쟁과 갈등 역시 나타나고 있다.

둘째, 지정학적 측면에서 중국의 부상과 미국의 아시아 회귀(Pivot to Asia)

정책으로 아시아·태평양 지역이 중요해짐에 따라 상대적으로 한반도에 대한 지정·전략적 가치가 중요해졌다고 볼 수 있다. 미국은 이 지역에서 중국의 영향력이 커짐에 따라 아시아에서의 미국의 역할이 줄어들 것을 우려하고 있으며, 중국 역시 높아진 국제적 지위에 걸맞게 아시아에서의 영향력을 강화하기 위해 노력하고 있다. 그 결과 두 국가의 지정·전략적 이익선이 한반도에 중첩되고 있다.

셋째, 테러리즘과 대량살상무기의 사용으로 인한 비대칭전은 국제 안보 환경을 급격히 바꾸어 놓았다. 9·11 테러가 미국 본토에 대한 공격을 감행했다는 점과, 그 전쟁이 기존과는 완전히 다른 성격을 가진다는 점은 미국의 안보에 심각한 위협이 되기에 충분했다. 이러한 안보 환경 속에서 미국은 기존의 동맹을 더 확고히 하는 동시에 새로운 파트너들과도 협력을 강화하고자 노력하고 있다. 따라서 미국의 안보전략 재조정과 이에 따른 한미동맹의 변화에도 불구하고 여전히 전통적인 동맹관계의 중요성은 변함이 없다는 측면에서 한국의 지정학적 가치는 높다고 평가될 수 있다.

넷째, 한반도는 이데올로기로 인한 분단이 지속되고 있는 유일한 공간이다. 따라서 북한 변수는 한반도의 지정학적 가치에 대단히 중요한 요소가 되고 있다. 미국은 공식문서에서 일관되게 북한이 대량살상무기를 가지고 있는 것과 핵물질을 개발하려는 것에 대해 우려하고 있다. 비록 미 정권에 따라 북한에 대한 비난의 강도가 조금씩 달라지긴 하지만 북한이 핵을 포기하지 않는 한 북한 변수는 미국의 한반도에 대한 지정학적 가치 인식에 중요한 요소가 된다.

이처럼 21세기 국제체제 구조 속에서 한반도의 지정·전략적 가치는 점차 중요해지고 있다. 미국은 불확실하고 예측 불가능한 국제체제 구조 속에서 아시아·태평양 지역의 평화와 안정을 최우선의 국가이익으로 설정하고 있으며, 이는 한반도의 위치와 역할이 그 어느 때보다 중요함을 방증(傍證)하고 있다.

목 차

논문개요

I. 서론	1
1. 문제제기 및 연구목적	1
2. 연구 시기와 대상	6
3. 연구 방법	8
4. 논문의 구성과 기여	11
II. 이론적 논의와 분석틀	13
1. 신현실주의	13
1) 국제체제 구조의 무정부성: 케네스 왈츠(Kenneth Waltz)의 논의	13
2) 위협의 균형: 스테판 왈트(Stephen Walt)의 논의	15
2. 구성주의	18
1) 구성된 이익과 정체성: 알렉산더 웬트(Alexander Went)의 논의	18
2) 구성주의 비판지정학: 콜린 플린트(Colin Flint)의 논의	23
3. 지정학	25
1) 고전적 지정학	27
2) 비판 지정학	32
4. 이론과 분석틀 설정	38
III. 21세기 이전 국제체제 구조와 미국의 지정학적 인식의 역사적 변천과정	46
1. 1940년대-1990년대까지 미국의 아시아·태평양 및 대한반도 지정학적 인식 ...	46
2. 20세기와 21세기 국제체제 구조 비교분석	56

IV. 조지 W. 부시 정권 1기 미국의 이익과 한반도의 지정학적 가치

.....	59
1. 조지 W. 부시정권 1기 연두교서 분석	59
1) 연두교서(The State of the Union Address)의 특징: 배경과 성격	59
2) 국제체제 구조와 안보환경	60
3) 미국의 이익과 목표	62
4) 미국의 안보전략	64
5) 미국의 아시아·태평양 지역 및 대한반도 지정학적 인식: 북한에 대한 언급	65
2. 조지 W. 부시정권 1기 Quadrennial Defense Review, 2001 분석	67
1) QDR(Quadrennial Defense Review) 보고서 특징: 배경과 성격	67
2) 국제체제 구조와 안보환경	69
3) 미국의 이익과 목표	73
4) 미국의 안보전략	74
5) 미국의 아시아·태평양 지역 및 대한반도 지정학적 인식	75
3. 조지 W. 부시정권 1기 The Armitage Report, 1999 분석	77
1) 아미티지 보고서(The Armitage Report)의 특징: 배경과 성격	77
2) 국제체제 구조와 안보환경	78
3) 미국의 이익과 목표	79
4) 미국의 안보전략	80
5) 미국의 아시아·태평양 지역 및 대한반도 지정학적 인식	83
4. 비교분석	84

V. 조지 W. 부시 정권 2기 미국의 이익과 한반도의 지정학적 가치

.....	88
1. 조지 W. 부시정권 2기 연두교서 분석	88
1) 국제체제 구조와 안보환경	88
2) 미국의 이익과 목표	88

3) 미국의 안보전략	89
4) 미국의 아시아·태평양 지역 및 대한반도 지정학적 인식: 북한에 대한 언급	90
2. 조지 W. 부시정권 2기 Quadrennial Defense Review, 2006 분석	92
1) 국제체제 구조와 안보환경	94
2) 미국의 이익과 목표	97
3) 미국의 안보전략	98
4) 미국의 아시아·태평양 지역 및 대한반도 지정학적 인식	103
3. 조지 W. 부시정권 2기 The Armitage Report, 2007 분석	105
1) 국제체제 구조와 안보환경	106
2) 미국의 이익과 목표	106
3) 미국의 안보전략	108
4) 미국의 아시아·태평양 지역 및 대한반도 지정학적 인식	110
4. 비교분석	115

VI. 오바마 정권 미국의 이익과 한반도의 지정학적 가치 120

1. 오바마 정권 연두교서 분석	120
1) 국제체제 구조와 안보환경	121
2) 미국의 이익과 목표	122
3) 미국의 안보전략	123
4) 미국의 아시아·태평양 지역 및 대한반도 지정학적 인식: 북한에 대한 언급	123
2. 오바마 정권 Quadrennial Defense Review, 2010 분석	125
1) 국제체제 구조와 안보환경	127
2) 미국의 이익과 목표	132
3) 미국의 안보전략	135
4) 미국의 아시아·태평양 지역 및 대한반도 지정학적 인식	140
3. 오바마 정권 Quadrennial Diplomacy and Development Review, 2010 분석 ..	142
1) 4개년 외교·개발 검토(Quadrennial Diplomacy and Development Review) 보고	

서 특징: 배경과 성격	142
2) 국제체제 구조와 안보환경	142
3) 미국의 이익과 목표	143
4) 미국의 안보전략	143
5) 미국의 아시아·태평양 지역 및 대한반도 지정학적 인식	145
4. 오바마 정권 The Armitage Report, 2012 분석	146
1) 국제체제 구조와 안보환경	146
2) 미국의 이익과 목표	147
3) 미국의 안보전략	148
4) 미국의 아시아·태평양 지역 및 대한반도의 지정학적 인식	149
5. 비교분석	153
VII. 미국의 정권별, 부처별 대한반도 지정학적 인식 비교분석 ·	158
VIII. 결론	162

참고문헌

ABSTRACT

부록

【표 목차】

- <표 1> 분석 시기와 대상 구분
- <표 2> 위협의 구성요소
- <표 3> 고전적 지정학의 특징
- <표 4> 비판 지정학의 특징
- <표 5> 1940년대-1990년대까지 국제체제 구조와 미국의 아시아·태평양 지역 및
대한반도 지정학적 인식
- <표 6> 20세기와 21세기 국제체제 구조 비교분석
- <표 7> 조지 W. 부시 1기 연두교서에서 나타난 북한에 대한 언급
- <표 8> QDR 2001에서 나타난 주요 지정학적 안보환경
- <표 9> QDR 1997과 2001 비교분석
- <표 10> 1차 아미티지 보고서에서 나타난 포괄적 타결안
- <표 11> 조지 W. 부시 1기 미 부처 간 비교분석
- <표 12> 조지 W. 부시 2기 연두교서에서 나타난 북한에 대한 언급
- <표 13> 21세기-21세기로의 강조점 이동에 의한 변환
- <표 14> 조지 W. 부시 2기 미 부처 간 비교분석
- <표 15> 오바마 연두교서에서 나타난 북한에 대한 언급
- <표 16> QDR 2010에서 나타난 주요 지정학적 안보환경
- <표 17> 오바마 정권 미 부처 간 비교분석
- <표 18> 정권별·부처별 미국의 대한반도 지정학 인식 비교분석

【그림 목차】

- <그림 1> 애치슨라인(Acheson line)
- <그림 2> 구조와 행위자의 상호작용
- <그림 3> 매킨더의 추축지역 개념
- <그림 4> 스피크먼의 주변지역 개념
- <그림 5> 이데올로기 지정학 구조(A)와 세계 지정학 구조(B)
- <그림 6> 21세기 한반도 국제체제 구조: 냉전 이데올로기 지정학과 세계 지정학의 공존
- <그림 7> 비판 지정학의 개념도
- <그림 8> 1959년 냉전 이데올로기 국제체제 구조
- <그림 9> QDR 2001에서 나타난 불안정 지역
- <그림 10> 미국 안보위협 4대 분야
- <그림 11> 3개 목표 영역과 중점 대응
- <그림 12> 중국의 도련선

【약어 Abbreviation】

A2AD: 반 접근 및 지역 거부(Anti-Access/Area Denial)

ACSA: 상호군수지원협정(Acquisition and Cross-Servicing Agreement)

ADB: 아시아개발은행 (Asia Development Bank)

ASEAN: 동남아시아국가연합(Association of Southeast Asian Nations)

BMDR: 탄도미사일방어검토 보고서(Ballistic Missile Defense Report)

C4ISR: 전술지휘자동화체계(Command, Control, Communication, & Computer, Intelligence, Surveillance, Reconnaissance)

CBRNE: 화학, 생물학, 방사능, 핵 및 고풍탄(Chemical, Biological, Radiological, Nuclear and high-yield Explosives)

CBRS: 개념에 의한 전투발전체계(Concept-Based Requirement System)

CCP: 중국공산당(Chinese Communist Party)

CSCE: 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe)

DoD: 미 국방부(Department of Defense)

EASI: 동아시아전략구상(East Asia Strategic Initiative)

EASR: 동아시아전략보고서(East Asia Strategic Report)

GDPR: 전 지구적 국방 태세 검토(Global Defense Posture Review)

GSOMIA: 한·일군사정보보호협정(General Security Of Military Information Agreement)

IAEA: 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency)

IGPBS: 통합된 전 세계적 주둔 및 기지조정 전략(Integrated Global Presence and Base Strategy, IGPBS)

ISR: 정보·감시·정찰(Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance)

JASDF: 일본항공자위대(Japan Air Self-Defense Force)

JGSDF: 일본육상자위대(Japan Ground Self-Defense Force)

JMSDF: 일본 해상자위대(Japan Maritime Self-Defense Forces)

JSDF: 일본자위대(Japan Self-Defence Forces)

KEDO: 한반도에너지개발기구(Korean Peninsula Energy Development Organization)

KRF: 한반도재건기금(Korea Reconstruction Fund)

MTCR: 미사일기술통제체제(Missile Technology Control Regime)

NATO: 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization)

NEI: 국가수출구상(National Export Initiative)

NPR: 핵무기태세검토보고서(Nuclear Posture Review)

NPT: 핵확산금지조약(Nuclear nonproliferation treaty)

NSC: 국가안전보장회의(National Security Council)

NSS: 국가안보전략(National Security Strategy)

ODA: 공적개발원조(Official Development Assistance)

OEF: 항구적 자유 작전(Operation Enduring Freedom)

OIF: 이라크 자유 작전(Operation of Iraq)

OPCON: 전시작전통제권(wartime operational control)

PKO: 유엔평화유지활동(Peacekeeping Operations)

PLA: 중화인민해방군(People's Liberation Army)

PSI: 대량살상무기 확산방지구상(Proliferation Security Initiative)

QDDR: 4개년 외교·개발 검토 (The Quadrennial Diplomacy and Development Review)

QDR: 4년 주기 국방검토 보고서(Quadrennial Defense Review)

SALT: 전략 무기 제한 협정(Strategic Arms Limitation Treaty)

SDI: 전략방위계획(Strategic Defense Initiative)

SOF: 미국특수작전부대(Special Operations Forces)

START: 전략무기 감축협정(Strategic Arms Reduction Treaty)

UN: 국제연합(United Nations)

USAID: 미국국제개발처(United States Agency for International Development)

USFJ: 주일미군(United States Forces Japan)

WAC: 세계문제협의회(World Affairs Council)

WFP: 세계식량계획(World Food Programme)

WMD: 대량살상무기(Weapons of Mass Destruction)

I. 서 론

1. 문제제기 및 연구 목적

본 논문의 목적은 21세기 국제체제 구조(international system structure) 속에서, 미국이 인식하고 있는 한반도의 지정·전략적 가치를 분석하기 위한 것이다. 한 국가의 위치나 그 주변 국가들의 배열 구조에 의해 결정되는 지정학적 가치(geopolitical value)나, 그 국가의 정치·경제·군사·외교에 대한 전략적 가치(strategic value)를 분석하는 것은 국제정치의 현상을 제대로 이해하기 위한 중요한 초석이 된다.

동북아시아와 태평양이 접하는 지정학적 요충지인 한반도는 주변 대륙 세력인 중국과 러시아, 해양 세력인 미국과 일본의 영향을 강하게 받았으며, 이처럼 주변 강대국들의 세력 각축장이 되어 왔던 한반도의 지정학적 위상은 예나 지금이나 크게 바뀌지 않았다.¹⁾ 따라서 21세기 국제체제 구조와 안보환경을 이해하고 주변 강대국들이 자국의 이익(interest)을 바탕으로 한반도의 지정·전략적 가치를 어떻게 인식하고 있는지 분석하는 것은 한국의 생존과 발전에 있어서 대단히 중요하다.

과거에도 그랬던 것처럼 국제무대의 주요 행위자들은 자국의 이익과 목표를 바탕으로 지정·전략을 수립하며, 이를 바탕으로 자국에게 우호적이고 유리한 지역적·세계적 환경을 조성하고자 노력한다. 이들 국가는 세계에 대한 자신들만의 특수한 지정·전략적 지도를 그리고 있고, 이것을 기반으로 한 고도의 전략체계를 가지고 있다.

1) 전인영, 2002, “동북아 군사정세 전망과 한국의 안보,” 『전략연구』 통권 제24호, p. 6.

한반도를 둘러싼 주변 강대국들 중에서 특히 미국의 영향력은 직접적이고 핵심적이다. 따라서 본고에서는 미국이 인식하고 있는 한반도의 지정학적 가치를 중점적으로 분석하고자 한다. 미국의 지정·전략적 견해는 주로 정부 정책적 성명의 형태를 띠고 있으며 따라서 미국의 공식문서를 중심으로 미국이 인식하고 있는 한반도의 지정학적 가치에 대해 유의미한 분석을 도출할 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

그동안 미국의 지정학적 전략을 담은 공식문서는 다음과 같다. 1950년 트루먼(Harry Truman) 행정부의 NSC 68 문서는 냉전시기 미국의 전 세계적인 지정학 코드를 읽을 수 있는 중요한 단서를 제공해준다. 그 중에서도 NSC 68 4절 A항은 소련의 공산주의 지정학 도전에 맞서기 위한 미국의 지정·전략을 담고 있다. ;

“자유제도에 대한 공격은 전 세계적이며, 현재 힘의 양극화를 이루는 맥락에서 한곳이 패배하면 모든 곳에서 패배한다.”²⁾

또한 NSC 48/2를 근거로 한 애치슨(Dean Acheson) 국무장관의 내셔널 프레스 클럽(National Press Club)의 연설에서 아시아의 여러 나라들에 대한 미국의 지정·전략적 가치를 볼 수 있다.³⁾

이 연설에서 미국은 도서방위선(defensive perimeter)⁴⁾에서 한국을 제외시키고 있다. ;

2) Ernest R. May, 1993, *American Cold War Strategy: Interpreting NSC 68*, (New York: St. Martin's Press) 참조.

3) Thomas H. Etzold and John L. Gaddis, (ed.), 1978, *Containment: Documents on American Policy and Strategy, 1945-1950*, (New York: Columbia University Press) 참조.

4) 도서방위선의 전략 개념은 원래 미합참(JCS)이 소련과의 전면전(general war)에 대비하여 극동에서의 전략을 수립했을 때 고안해낸 것이다. 김영호, 2006, 『한국전쟁의 기원과 전개 과정』, (서울: 성신여자대학교 출판부), p. 175.

“미국의 극동방위선은 알류산 열도, 일본을 거쳐 오키나와로 ... 오키나와가 있는 류큐에서 필리핀으로 연결된다.”⁵⁾

<그림 1> 애치슨라인(Acheson line)



한국전쟁 이전에 미국이 한국을 도서방위선에서 제외시킨 것은 미국의 대소 봉쇄를 위한 방어의 대상에서 한국이 배제된 것을 의미하며, 한반도보다 일본이 전략적으로 더 중요하다는 미국의 인식을 반영하고 있다. 물론 한반도가 방어선에서 제외되었다는 사실과 그 결과 한반도의 지정·전략적 가치가 낮게 평가되었다는 주장 이면에는 다양한 내부 의견이 존재하지만⁶⁾ 분명한 것은 미국이 단순히

5) 이 연설문의 내용은 Dean. Acheson, January 23, 1950, “Crisis in Asia: An Examination of U.S. Policy,” *Department of State Bulletin*, Vol. XXII, No. 551, pp. 111-118.

6) 이 연설에 대해서는 다양한 반응과 의견이 있는데, 미국 내에서 매카시(Joseph McCarthy) 상원의원은 그의 연설을 가리켜 스탈린과 김일성에게 남침의 청신호를 보내 준 것이라고 비난한 의견이 있었고, (김영호, 위의 책, p. 172) ; 한국전쟁이 발발하자 한국을 미국의 도서방위선에서 배제한 애치슨의 연설은 미국의 대아시아정책 실패의 표본이라며 애치슨과 트루먼 행정부를 공격하기도 하였다. (Richard M. Freeland, 1985, *The Truman Doctrine and the Origins of McCarthyism*, (New York: New York University Press), p. 348에서 재인용) ; 반면 국내적 요인에 초점을 맞추어 한국전쟁

이데올로기나 동맹의 차원이 아니라 세계 전략적 차원에서 한반도의 지정학적 가치를 고려하고 있다는 사실이다. 미국은 국제체제 구조에 대한 분석과 국가 이익을 바탕으로 고도의 전략체계와 목표를 수립하고 있으며, 한반도에 대한 지정학적 인식은 바로 이러한 분석 속에서 이루어지고 있다.

지난 수십 년 동안 국제체제 구조와 질서는 냉전시기와는 다르게 변화하고 있으며, 이에 따른 안보환경 역시 끊임없이 변화하고 있다. 따라서 국가는 생존과 발전을 위해 국제체제 구조와 안보환경의 변화에 민감하게 대응하고 기존의 안보 정책을 재조정해 나갈 필요가 있다.

1989년의 베를린 장벽 붕괴와 동구권 사회주의의 급격한 몰락, 1991년 12월 구소련의 해체로 인하여 초강대국 미국과 구소련을 중심으로 한 냉전체제는 와해되었다. 그리고 탈냉전 시대가 도래되었지만 이러한 변화가 세계의 안정과 평화를 보장해주는 것은 아니었다. 탈냉전 시기의 국제체제 구조와 질서의 속성은 복잡하고, 국제정치에서 영향력을 행사하는 행위자는 불분명하며, 이로써 미래 예측이 불가능한 불확실성 속에 있다. 미국의 전 안보보좌관 키신저(Henry Kissinger)는 탈냉전 시대에도 여전히 미국이 지배적인 영향력을 행사할 수 있을지에 대해 회의를 표명했고, 전 국방장관 슐레징거(James Schlesinger)는 탈냉전 시대의 세계가 더 불안정하며 권력정치와 국가 간 경쟁 및 인종분쟁 등으로 얼룩질 것임을 경고한 바 있다.⁷⁾

이전 트루먼 행정부는 제2차 세계대전 후 병력과 군비를 급격히 감축하지 않으면 안 되는 상황에 처했고, 아시아에서 중요하다고 판단되는 모든 지역들을 군사적으로 지켜 주겠다고 공약할 수 없는 상황이었기 때문에 어쩔 수 없이 비상사태에 대비한 군사력 배분에서 지역적으로 우선순위를 정하지 않으면 안 되는 상황이었다고 주장한 의견도 있다. (김영호, 위의 책, p. 176) ; 이에 대해 한반도의 중요성이 낮게 평가되었다는 주장과, 원래는 중요하지만 의도적으로 가치 평가가 낮게 평가되었다는 주장, 전략적 가치가 지니고 있는 비대칭성과 이데올로기적 측면의 우위성을 동시에 고려한 평가라는 주장 등 다양하게 나타나고 있다.

7) Zbigniew K. Brzezinski, 1993, "Order, Disorder, and U.S. Leadership," In Brad Roberts, ed., *U.S. Security in an Uncertain Era*, (Cambridge, Mass: MIT Press), pp. 3-4.

따라서 초강대국 미국도 21세기 변화된 국제체제 구조와 안보환경 속에서 행동과 역할을 재조정할 수밖에 없다. 특히 냉전 이후 세계화와 9·11 테러⁸⁾, 새로운 강대국의 부상으로 국제정치 공간의 재설정이 불가피해진 상황에 놓이게 되었다. 주목할 점은 테러와 같은 새로운 위협이 등장함에 따라 미국의 군사, 외교정책의 기조가 변할 수 있으며, 이는 자연히 한반도에 대한 지정학적 인식과 정책에 변화를 가져올 것이라는 점이다. 또한 미국의 정권과 부처에 따라 한반도에 대한 지정학적 가치 인식과 정책에 변화가 나타날 수 있다고 판단되며, 따라서 본 논문에서는 이에 주목하고자 한다.

이러한 21세기 국제체제 구조와 안보환경의 변화 속에서 한반도는 지정학적으로 냉전과 탈냉전이 상존하고 있는 유일하면서도 특수한 특성을 가진다. 이러한 사실은 미국의 한반도에 대한 지정·전략적 인식은 냉전과 탈냉전의 국제체제 구조를 동시에 고려함으로써 평가될 수 있음을 의미한다. 따라서 한반도를 둘러싼 국제체제 구조와 안보환경은 단순히 한 가지의 유형으로 구분될 수 없으며, 다층적이고 복합적인 구조 속에서 그 역학관계를 종합적으로 고려해 분석할 수 있어야 한다.

그렇다면 21세기 국제체제 구조 속에서 미국이 평가하는 한반도의 지정·전략

8) 21세기 세계는 분명 변환(transformation)의 시기를 경험하고 있지만, 한 체제로부터 다른 체제로의 변환을 가져오는 힘이 어떤 것인지에 대해 명확한 결론을 내리는 것은 결코 쉽지 않다. 즉, 진정한 역사적 분수령을 일시적인 변화와 구분하는 것은 어려운 일이다. 따라서 세계정치에 있어서 변화를 분석하기 위해서는 마찬가지로 분명한 변화 속에서도 가능한 지속성을 찾는 것이다. 많은 사람들은 2001년 9월 11일의 테러 공격이 국제체제 구조에 근본적인 변환을 가져왔다고 결론짓는다. 하지만 후안 콜(Juan Cole)은 “그 모든 가시성과 극적인 효과에도 불구하고 9.11 테러는 국제정치의 모습을 형성하는 많은 저변의 힘과 지속적인 긴장을 변화시키지 못하고 그대로 남겨 놓았다.”고 언급하고 있다. (Juan. Cole, September/October, 2006, “9/11,” *Foreign Policy*, Vol. 156, pp. 26-32.) 따라서 본고에서는 9·11테러가 국제체제 구조의 변화를 가져왔다는 성급한 일반화가 가져올 오류를 인식하고 있음을 밝히는 바이며, 다만 미국의 공식문서에서 9·11 테러를 중요한 변화의 분수령으로 인식하고 있기에 변화된 국제체제 구조의 요소로서 자세히 다루고자 한다.

적 가치는 무엇인가? 이러한 문제제기는 본 논문에 있어서 매우 중요하다. 왜냐하면 강대국들의 지정학적 고려와 그 속에 녹아있는 한반도에 대한 가치 평가를 분석함으로써 한반도의 생존과 발전을 위한 지정·전략적 지평을 넓힐 수 있기 때문이다. 즉, 한반도가 지정학적으로 어쩔 수 없는 정적인 영역의 행위자로 남아 있는 것이 아니라, 역으로 미국의 지정학적 가치 인식을 바탕으로 우리의 지정·전략을 다시 짤 수 있는 공간 마련이 가능해지는 것이다.

따라서 본 논문은 21세기 국제체제 구조와 안보환경 속에서 미국이 인식하고 있는 한반도의 지정학적 가치를 고찰해보는 것을 목적으로 한다. 또한 본고에서는 시기를 조지 W. 부시 행정부 1기, 조지 W. 부시 행정부 2기, 버락 오바마 행정부로 설정하고 있는 만큼, 각각의 행정부에서 한반도의 지정학적 가치 인식에 변화가 나타나는지 살펴볼 것이며, 동시에 백악관, 국방부, 국무부, 싱크탱크 부처별로 어떠한 차이가 있는지 교차 분석해 보고자 한다.

2. 연구 시기와 대상

본 논문의 연구 범위는 시간적으로는 탈냉전시기, 특히 21세기 부시 행정부부터 오바마 행정부까지를 중심으로 하되, 본 논문의 전개에 반드시 필요하다고 생각되는 역사적인 사건이나 냉전시기를 포함하고 있다.

본 연구에서는 각각의 행정부 시기의 백악관 연두교서(The State of the Union Address), 국방부의 QDR(Quadrennial Defense Review), 국무부의 QDDR(Quadrennial Diplomacy and Development Review), 싱크탱크의 아미티지 보고서(The Armitage Report)를 중심으로 분석하고 있다. 조지 W. 부시 행정부 1기는 2002년, 2003년, 2004년의 연두교서, 2001년 QDR 보고서, 1999년 아미

<표 1> 분석 시기와 대상 구분

	I	II	III
미 행정부	조지 W 부시 (George Walker Bush) 1기	조지 W 부시 (George Walker Bush) 2기	버락 오바마 (Barack Hussein Obama)
집권 시기	2001-2004	2005-2008	2009-2012(현재)
	대상		
백악관			
연두	2002. 1.	2005. 2.	2009. 1.
교서	2003. 1.	2006. 1.	2010. 1.
(국정	2004. 1.	2007. 1.	2011. 1.
연설)		2008. 1.	2012. 1.
국방부			
QDR	2001 . 9.	2006 . 2.	2010 . 2.
보고서			
국무부			
QDDR			2010
보고서			
싱크탱크			
아미티지	1999. 3.	2007. 2.	2012. 8.
보고서			

티지 보고서⁹⁾를 중심으로, 조지 W. 부시 행정부 2기는 2005년, 2006년, 2007년, 2008년의 연두교서, 2006년 QDR 보고서, 2007년 아미티지 보고서를 중심

9) 1999년 아미티지 보고서는 엄밀하게 볼 때 부시 행정부 시기 이전에 나온 것이지만, 보고서의 내용이 부시 1기 행정부의 정책에 상당히 반영되었기에 중요하다고 판단되어 포함하였다.

으로, 버락 오바마 행정부는 2009년, 2010년, 2011년, 2012년의 연두교서, 2010년 QDR 보고서, 2010년 QDDR 보고서¹⁰⁾, 2012년 아미티지 보고서를 중심으로 연구를 진행하였다.

내용 면에서는 21세기 국제체제 구조의 특징이 무엇인지, 그리고 한반도에 서 여전히 지속되고 있는 냉전체제 구조와 어떻게 결합되어 있는지 살펴보는 것을 목적으로 한다. 또한 이를 바탕으로 미국이 인식하고 있는 한반도의 지정학적 가치가 어떻게 변화되고 있는지 분석할 것이다. 본 논문은 기본적으로 미국이 인식하고 있는 한반도의 지정학적 가치를 바탕으로 앞으로의 한국의 국가 전략이나 방향성은 제시하지 않는다. 다만 미국이 인식하는 한반도의 지정학적 가치가 각 정권별, 부처별 차이가 나타나는지 교차 분석하는 것이 목적이다.

3. 연구방법

본 논문의 연구 방법은 미국이 인식하고 있는 국제체제 구조와 안보환경, 그리고 한반도의 지정·전략적 가치를 분석하기 위하여 미국의 공식문서를 통한 문헌조사방법을 택하였다. 주로 활용한 자료는 대통령의 연두교서, 공식 발표, 국방부의 QDR, 국무부의 QDDR, 싱크탱크의 아미티지 보고서 등 1차 자료이며, 이외에 국내·외 전문가 및 공신력이 있는 연구기관에서 발행한 연구 논문 등 주제와 관련된 2차 자료를 분석하여 수용하였다. 특히 연구의 공신력과 객관성을 유지하기 위하여 미국 백악관, 국방부, 국무부 등의 원문 자료를 최대한 이용하였다.

10) QDDR 보고서는 2012년 오바마 행정부에 처음으로 발간되었다. 따라서 본고에서는 부시 행정부 시기 QDDR은 다루고 있지 않다. 하지만 외교에 있어서 기본 정책을 제시한 중요한 문서이기 때문에 오바마 행정부 시기 QDDR 보고서를 포함하고 있다.

21세기 국제체제 구조와 안보환경의 특징을 설명하기 위하여 국제정치이론 중 구조와 행위자 사이의 상호작용을 제시한 구성주의 채택하였고, 분석 틀로서 비판지정학의 시각에서 미국이 인식하고 있는 한반도의 지정·전략적 가치에 대해 논할 것이다.

지정학은 특정 국가의 이익이나 이데올로기를 옹호하기 위한 도구로 사용되었던 역사를 가지고 있고, 그 정의 또한 다양하기 때문에 많은 오해와 비판의 여지를 안고 있다. 그럼에도 불구하고 지정학이 여전히 중요한 이유는 한 국가의 주권이 미치는 경계와 그 국가가 위치하고 있는 정치·지리적 공간, 그리고 그 주변에 위치하고 있는 국가의 배열이 현재에도 대단히 중요한 요소로 작동하고 있기 때문이다. 더구나 한반도가 가지는 지정학적 특수성은 이론의 적합성을 높여준다.

한반도에 대한 지정학적 분석이 적실한 이유는 첫째, 역사적으로 한반도의 지리적 특성은 변하지 않는 영역으로 남아 있기 때문이다. 한반도는 유라시아 대륙으로 들어가는 동쪽 맨 끝의 교두보이자 반대로 대륙세력들이 해양으로 나아가기 위해 반드시 거쳐야 하는 마지막 육로가 되는 핵심 지역이다. 특히 이 지역은 오늘날 지역적·세계적 세력전이(power shift) 또는 미국과 중국의 G2 경쟁이 이루어지는 공간이며, 때문에 그 중심에 있는 한반도의 지정학적 중요성은 커지고 있다.

둘째, 정치·이데올로기적으로 한반도는 냉전시기 중요한 요충지였으며, 지금도 여전히 남과 북이 대치하고 있고, 냉전 이데올로기가 존재하는 유일한 공간이기 때문이다. 따라서 미국이 강조하는 자유 시장경제, 민주주의, 평화와 안정을 지키기 위한 완충지로서 여전히 그 중요성을 가진다.

셋째, 군사·안보적으로 강대국들의 핵심 이익과 이해관계가 중첩되는 지역이기 때문이다. 특히 중국의 부상, 북한 문제, 대만 문제, 중국·일본·한국·동남아시아를 둘러싼 영토분쟁은 새로운 안보 불안 요소로 떠오르고 있고, 이는 미국으로 하여금 더욱더 한반도를 둘러싼 정세에 민감할 수밖에 없도록 한다. 그리고 이로 인하여 가시적인 영토선과 해양선으로부터 비가시적 경계선에 이르기까지 한반도

를 둘러싼 강대국들의 지정·전략적 상상력이 한반도에 다양하게 중첩되어 있다. 본 논문에서는 이를 중점적으로 증명하고자 한다.

넷째, 경제적으로 무역·에너지 자원의 이동을 위해 육로와 해로의 개발이 중요해지고 있으며, 이에 따라 중국의 A2/AD-반접근(anti-access)/지역거부(area denial)-의 전략과 이에 대한 미국의 대응 구상이 이루어지는 중첩 공간이 한반도이다.

21세기 지정학은 영토의 문제, 즉 ‘공간’을 중립적 요소로 파악하지 않는다. 전통적인 국제정치학에서 공간을 중립적인 요소로 파악하고, 오히려 국력을 다루는 객관적 지표들을 우선시했다면, 오늘날에는 이러한 객관적인 틀과 계량적인 수치만으로 행위자와 구조의 상호작용이나 그 동태를 파악하는 것은 어렵다고 본다.

하지만 분명한 것은 정치학은 과학적 분석의 산물이어야 한다. 따라서 한반도를 둘러싼 지정학적 구조를 분석하고 미국이 인식하고 있는 한반도의 지정·전략적 가치를 논하기 전에 지정학을 분석의 틀로 정교화 하는 작업이 우선적으로 이루어질 것이다.

본 논문은 또한 기본적으로 국제적 무정부 상태에서 서로 다른 정체성이 있을 수 있음을 주장한 구성주의의 전제를 수용한다. 웬트(Alexander Went)는 구조(structures)와 행위자(agents) 사이의 상호작용(interaction)을 통해 세계를 인식하는 구조가 변할 수 있으며, 이러한 구조는 행위자에게 영향을 주기도 하며, 반대로 행위자에 의해 변화할 수 있다고 주장한다. 또한 이러한 구성주의 이론은 비판지정학 이론의 발전에 영향을 주었다.

따라서 웬트와 플린트(Colin Flint)의 구성주의 이론은 본 논문의 이론적 토대가 될 것이다. 다만 이론을 정교화 하는 과정에서 어떤 전제는 수용될 것이지만, 비판 지정학 중에서도 지나치게 추상적인 관념적인 설명은 이 논문에서 제외됨을 미리 밝혀두겠다.

비판 지정학 중에서도 특히 존 애그뉴(John Agnew)의 이론은 국제체제의 거시적 구조가 정치적 이데올로기 구조에서 전 지구적 경제구조로 바뀌었음을 설명

하는데 가장 적실성 있는 설명을 제공해준다. 따라서 존 애그뉴의 이론을 바탕으로 한반도를 둘러싼 국제체제 구조와 변화된 안보 환경을 분석할 것이다. 또한 비판지정학에서 지정학적 담론을 국가전략 연구나 행정부 보고서, 정치적 독트린으로 분석한 이론 틀을 적용하여, 미국이 인식하고 있는 한반도에 대한 지정·전략적 가치를 분석하겠다.

4. 논문의 구성과 기여

본 논문은 8개의 장으로 구성하였다. 제1장의 서론에 이어 제2장에서는 국제체제 구조의 무정부성을 제시한 케네스 왈츠(Kenneth N. Waltz)와 그 이론을 정교화 한 스테판 왈트(Stephen M. Walt)의 핵심 주장을 제시하고, 본 논문의 중심 이론이 될 구성주의에 대해 설명할 것이다. 다음으로 분석 틀로서 지정학 이론을 자세히 살펴 볼 것이다. 단 지정학의 약사를 통해 전통적 지정학과 비판 지정학 사이의 차이에 대해 밝히고, 주로 존 애그뉴(John Agnew)의 정치·경제학적 비판지정학과 콜린 플린트(Colin Flint)의 구성주의적 비판지정학을 중심으로 본 논문에 맞게 재구성할 것이다.

제3장에서는 21세기 이전 국제체제 구조와 미국의 아시아 및 대한반도 지정학적 인식을 역사적인 관점에서 논할 것이다. 이는 미국의 대한반도 지정학적 인식이 냉전시기와 탈냉전 시기 연속성과 차이점이 있는지 분석하기 위함이다.

제4장부터 6장까지는 미국의 공식자료를 중심으로 국제체제의 구조와 안보 환경의 변화에 대해 설명하고, 그 속에서 미국이 인식하고 있는 한반도의 지정·전략적 가치를 부시 1기, 2기, 오바마 행정부로 나누어 분석할 것이다. 각 장에는 미 정권별로 국제체제 구조와 안보환경에 대한 분석이 포함될 것이고 이를

바탕으로 한반도의 지정·전략적 가치가 어떻게 변화되었는지 비교분석할 것이다.

제7장에서는 미 행정별, 부처별 국제체제 구조와 한반도 지정학적 인식에 대한 교차분석을 시도할 것이며, 마지막 장에서는 앞서의 분석을 종합 정리하여 결론을 맺을 것이다.

본고의 주제는 다음과 같은 면에서 적실성을 가진다고 볼 수 있다. 냉전과 탈냉전 이후 국제체제 구조와 안보환경에 대한 분석은 지나치게 단절되어 있다. 하지만 오늘날 국제체제 구조는 정태적인 것이 아니라 시시각각 변화하면서 더욱 복잡한 구도를 형성하고 있다. 특히 한반도에서는 이러한 변화와 더불어 지역적 차원에서 냉전 시대의 국제체제 구조가 더해진 다층적인 구조를 가진다. 이러한 점에서 한반도를 중심으로 국제체제 구조의 변화를 제시함으로써 국제정치 공간에 대한 새로운 시각을 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

또한 비판지정학의 분석 도구를 통해 미 공식문서를 분석함으로써 미국의 국가 전략을 인식할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 특히 미국의 공식 문서를 각 부처별, 행정부 별로 교차 분석함으로써, 부처들 사이의 이해관계에 차이가 있는지, 정권 별로 국가 전략이 어떻게 다르게 나타나고 있는지, 그 일관성과 차이점을 제시한다는 점에서 종합적인 분석을 가능하게 한다.

특히 미국이 인식하고 있는 한반도의 지정·전략적 가치를 분석함으로써 한반도에 대한 자체적인 진단과 고민을 담을 수 있고, 나아가 한반도의 생존과 발전 전략에 유의미한 함의를 제공할 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

Ⅱ. 이론적 논의와 분석틀

1. 신현실주의

1) 국제체제 구조의 무정부성: 케네스 왈츠(Kenneth N. Waltz)의 논의

국제체제를 분석함에 있어서 국제적 무정부 상태(anarchy)의 개념을 제시하여 국가행동을 설명한 왈츠(Kenneth N. Waltz)의 이론을 먼저 살펴 볼 필요가 있다.¹¹⁾ 왈츠가 주장한 ‘국제체제의 무정부성(international anarchy)’은 개별 주권 국가보다 상위의 권위체가 존재하지 않는다는 뜻으로, 단순히 국제정치를 분석하기 위해 국제체제의 ‘질서가 어떻게 구성되어 있는지를 살펴보는 원칙’이다. 이에 따르면 국제체제는 전체를 구성하는 개별 단위체보다 우월한 단위가 존재하는 위계 질서의 국제체제와 개별 단위체 상위에 어떠한 단위체도 존재하지 않고 전체를 통괄하는 단위가 없는 무정부적 상태의 국제체제로 나뉘는 것이다.¹²⁾

왈츠의 논의에서 국제체제는 무정부적이기 때문에 국가는 생존과 자구(self-help)를 가장 중요한 행동원칙으로 삼는다. 국가 상위의 단위체가 존재하지 않기 때문에 개별 국가들은 자신의 안전을 스스로 확보해야 한다. 그러나 이러한 자구의 원칙은 국제적 무정부 상태가 위협하기 때문에 필연적으로 나타나는 것이 아니며, 국제정치에서 발생하는 문제들은 국제적 무정부 상태가 혼란 또는 무질서를 초래하기 때문에 발생하는 것도 아니다. 이는 단지 자신의 안전을 상위 단위

11) Kenneth N. Waltz, 1979, *Theory of International Politics*, (Reading, MA: Addison-Wesley) 참조.

12) 이근욱, 2009, 『왈츠 이후: 국제정치이론의 변화와 발전』, (서울: 한울 아카데미), p. 33.

체의 행동에 의존할 수 없다는 국제체제의 구조적 형식에서 초래된 결과일 뿐이다.¹³⁾

따라서 왈츠는 무정부적 국제체제 또는 안보를 추구하는 국가 등은 변하지 않는 상수(constant)로, 국제정치학에서 설명하고자 하는 대상인 국가의 행동 또는 특정 국제체제의 안정성은 변화하는 변수(variable)로 설정하고 있다. 그의 이론에서 국제정치의 유일한 변수는 국가들 사이의 상대적 힘의 배분(distribution of relative power) 상태인 세력균형(balance of power)이며, 이에 따라 국가의 행동 또는 특정 국제체제가 결정된다. 왈츠는 양극체제를 가장 안정적이라고 보았다.¹⁴⁾

하지만 그의 이론은 국제체제 구조의 변화를 설명할 수 없다는 측면에서 정태적이며, 물질적인 힘의 배분이라는 하나의 독립변수를 사용함으로써 설명력에 상당한 한계를 가진다.

왈츠는 또한 한 국가의 힘이 증가하는 경우, 주변 국가들이 세력균형을 유지하기 위해 부상하는 국가에 대항한다는 균형유지(balancing)를 제시했다. 이와 이와는 반대로 부상하는 국가에 영합하는 행동을 편승(bandwagoning)이라고 불렀다. 그는 강력한 국가가 부상하는 경우 국가들은 새로운 강대국이 최종적으로 승리해 모든 국가를 복속하는 상황을 막기 위해서 편승보다는 균형을 유지한다고 보았다. 이는 국가행동의 가장 중요한 목적이 안보이며, 강력한 국가에 편승하는 것은 자칫 장기적으로 자신의 안보를 위협에 빠뜨릴 수 있기 때문이다. 즉 국가는 힘의 극대화(power maximization)가 아니라 안보 극대화(security maximization)에 따라 행동한다는 것이다.

하지만 가장 강력한 국가에 대해 균형 유지를 시도한다는 주장에 대해서 국제정치의 현실은 다른 상황을 보여주고 있으며¹⁵⁾, 이에 따라 왈트(Stephen M.

13) 이근욱, 2009, 위의 책, p. 35.

14) 이근욱, 2009, 위의 책, p. 38.

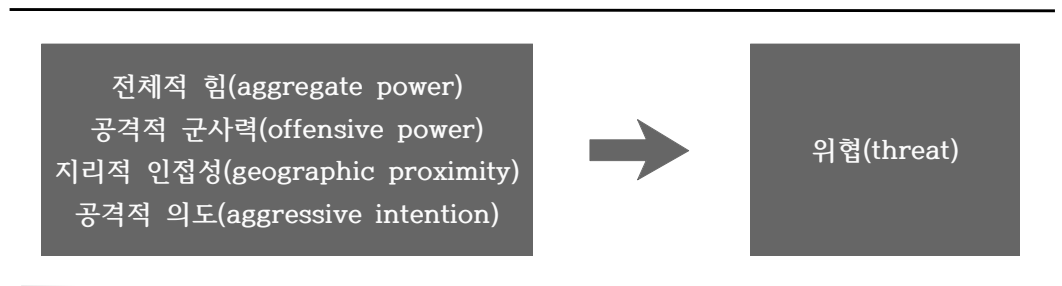
15) 1945년 당시 미국은 군사력과 경제력에서 다른 모든 국가를 압도하는 최고의 강대국이었다. 하지만 유럽 국가들은 미국에 대항하는 동맹을 체결하지 않고 미국보다는 약하지만 위협적으로 행동하는 소련에 저항하기 위해 북대서양 조약기구를 결성했다.

Walt)는 위협의 균형이라는 다른 주장을 제시했다.

2) 위협의 균형: 스테판 왈트(Stephen M. Walt)의 논의

왈트(Stephen M. Walt)는 국가는 안보를 위해서 가장 강력한 국가가 아닌 가장 위협적인 국가에 대해 동맹이 결성된다고 지적했다.¹⁶⁾ 하지만 상대적 힘(power)은 물질적 능력(capabilities)에 기초하고 있으므로 객관적으로 측정할 수 있는 반면, 위협(threat)은 물질적 능력과 함께 주관적으로 평가해야 하는 공격적인 의도(aggressive intention)를 포함하고 있기에 판단하기가 쉽지는 않은 한계를 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 왈트는 위협을 전체적 힘(aggregate power), 공격적 군사력(offensive power), 지리적 인접성(geographic proximity), 공격적 의도(aggressive intention)라는 네 가지 요인의 복합변수를 제시하면서 설명력을 높이고 있다.

<표 2> 위협의 구성요소



왈트의 논의에서 보자면 단순히 상대적 힘에서 특정 국가가 우위에 있다고 해서 이 국가가 다른 국가를 안보 위협에 빠뜨리는 것은 아니다. 이러한 위협의 가능성은 바로 공격적인 의도를 통해 나타나며, 직접적인 위협은 지리적으로 인접

16) Stephen M. Walt, 1987, *The Origins of Alliances*, (Ithaca, NY: Cornell University Press) 참조.

한 상대방이 팽창에 필요한 물질적인 능력과 팽창을 하겠다는 정치적인 의도를 함께 갖는 경우에 발생한다. 그러므로 왈트가 강조하는 위협 개념은 왈츠가 사용하는 상대적 힘 개념보다 국가행동을 설명하고 분석하는 데 유용한 이론적 틀을 제공해준다. 적어도 합리적으로 행동하는 국가라면 단순히 다른 국가들의 상대적 힘과 그것의 장기적 위협의 가능성보다는 자신들의 안전을 직접적으로 저해하는 구체적인 위협에 따라서 움직이며 동맹을 형성한다.¹⁷⁾ 특히 한반도의 입장에서 지리적 인접성은 위협에 큰 비중을 차지한다는 점에서 주목할 필요가 있다.

이처럼 왈트 이론은 기존의 현실주의 이론을 더욱 정교하게 만들었으며, 특히 현실에서 나타나는 국가의 행동을 좀 더 정확하게 설명할 수 있도록 진화시켰다. 하지만 앞서서도 설명했듯, 왈트 이론의 핵심을 차지하는 위협이라는 변수의 측정에서 문제가 발생한다. 왈트는 외부의 위협이라는 독립변수로서 국가의 행동, 특히 동맹 형성에서의 국가의 행동을 설명했다. 위협이라는 독립변수는 국가의 행동을 풍부하게 설명할 수 있게 해주었지만, 독립변수인 위협이 네 가지 요소로 구성된 복합변수이기 때문에 네 가지 복합 변수를 동시에 고려해야 한다는 점에서 어려움이 있으며 이로 인한 이론의 간결성도 떨어지게 된다.

만약 위협의 네 가지 구성 요소가 각각 다른 방향으로 변화한다면 위협의 수준은 어떻게 달라지는지 알 수 없다. 어떤 국가의 전체적 힘, 공격적 군사력, 지리적 인접성, 공격적 의도가 모두 상승한다면 위협은 증가하며, 모두 하강한다면 위협은 감소한다. 하지만 전체적인 힘이 증가하지만 공격적 군사력 또는 공격적 의도가 감소한 경우, 위협이 증가하는지 또는 감소하는지 파악하기 어렵다. 전체적 힘의 증가는 위협 수준을 상승시키지만 공격적 군사력 감소는 위협 수준의 하강을 가져오기 때문에, 이러한 변화의 복합 작용이 위협 수준을 전체적으로 상승시키는지 아니면 하강시키는지 알 수 없다.¹⁸⁾ 위협이 능력과 의도의 두 가지 변

17) 이근욱, 2009, 위의 책, pp. 126-127.

18) Robert O. Keohane, Summer 1988, "Alliances, Threats, and the Use of Neorealism: Book Review: The Origins of Alliances," *International Security*, Vol. 13, No. 1 pp. 169-176.

수로만 구성되어 있다고 해도 동일한 문제가 발생한다. 지리적으로 동일한 상황에 있다고 가정할 때, 공격적인 의도를 지닌 약소국과 공격적이지 않은 강대국 가운데 어떤 국가가 더욱 강력한 위협의 원천이 되는지 명확하게 판단할 수 없다.¹⁹⁾

이는 위협 개념의 또 다른 문제로 연결된다. 바로 국가의 상대적 힘과 정치적 의도 사이에 존재하는 상관관계의 문제이다. 우선 상대적 힘이 의도 변화를 초래할 수 있다. 특히 어떤 국가의 상대적 힘이 증가하면 그 국가의 의도가 공격적으로 변화하는 경우가 있다. 상대적 힘과 의도가 서로 독립적이지 않고 상대적 힘에 따라 의도가 결정된다면, 상대의 의도를 별도로 고려할 필요가 없어 상대적 힘만으로도 국가의 행동을 설명할 수 있다.²⁰⁾

둘째, 국가의 상대적 힘과 세력 균형은 쉽게 변화하지 않지만, 국가의 의도는 짧은 시간에도 변화한다. 따라서 국가의 의도를 고려하는 것은 내재적 불확실성 때문에 무의미하며, 오직 상대적 힘만이 국가의 팽창 가능성에 대한 의미 있는 지표가 될 것이다. 미래의 의도에 대한 극단적인 불확실성이 존재하기 때문에 안보를 위해서는 상대방의 공격적 의도를 상정하고 대비해야 한다.²¹⁾

셋째, 공격적 현실주의의 주장과 같이 모든 국가는 공격적인 의도를 지닌 현상태파 국가이다. 약소국이든 강대국이든 모든 국가는 팽창을 시도하며, 오직 상대적 힘이 부족한 경우에만 억지 또는 봉쇄된다. 따라서 위협 수준은 상대적 힘에 의해 결정되며, 국가의 공격적 의도는 동일하므로 논할 필요가 없다. 아직까지 국제정치이론, 특히 왈트의 이론에서는 이러한 문제점에 대한 해결책이 제시되지 않고 있다.²²⁾

마지막 문제점으로 왈트는 동맹을 외부 위협에 대한 대응 수단으로 파악하고 있지만 현실에서 동맹은 다양한 측면에서 나타나고 있다는 것이다. 예를 들어 냉전과 같은 양극체제에서는 강대국이 자신에게 우호적인 국가를 보호하고 확장역

19) 이근욱, 2009, 위의 책, pp. 134-135.

20) 이근욱, 2009, 위의 책, p. 135.

21) 이근욱, 2009, 위의 책, p. 136.

22) 이근욱, 2009, 위의 책, p. 136.

지(extended deterrence)를 달성하는 수단으로 동맹을 사용했다.²³⁾

2. 구성주의

1) 구성된 이익과 정체성: 알렉산더 웬트(Alexander Wendt)의 논의

국제정치를 연구함에 있어 과학적으로 입증 가능한 변수와 간결성을 가진 이론을 선택하는 것은 중요한 작업이다. 특히 왈츠(Kenneth N. Waltz)가 제시한 국제체제의 무정부성(international anarchy)과 그로 인한 자구(self-help)에 대한 개념은 국제정치이론의 토대가 되고 있고, 국제체제 차원에서의 국가행동을 분석할 수 있는 논리적 구조를 제공해 준다.

하지만 왈츠가 주장하는 국제체제의 무정부성은 단순히 국제정치를 분석하기 위해 국제체제의 질서가 어떻게 구성되어 있는지를 살펴보는 원칙으로 존재할 뿐이다. 다시 말해 이것은 기본적으로 국제정치가 지니는 체제의 질서 구성과 관련된 것으로서, 그 실질적 내용은 포함하지 않은 순전히 형식에 관한 개념으로 남아있다.²⁴⁾

왈츠의 주장은 매우 간단하며 동시에 논리적이다. 하지만 국제정치의 핵심 개념을 제시하는 차원에서 그 영향력은 클지 모르지만 체제 차원의 변화를 설명할 수 없다는 측면에서 그의 이론은 매우 정태적이다. 더욱이 국제체제에서 힘이 어떻게 배분되어 있는지를 지칭하는 국제체제의 구조라는 하나의 독립변수를 사용했기 때문에 설명력에 상당한 한계가 있다.

23) 이근욱, 2009, 위의 책, pp. 137-138.

24) Fareed Zakaria, Summer 1992, "Realism and Domestic Politics: A Review Essay," *International Security*, Vol. 17, No. 1, pp. 177-198.

이에 대해 웬트(Alexander Wendt)는 똑같은 국제적 무정부 상태에서도 개별 국가들이 스스로 이익(interest)이라고 생각하는 부분이 다르며, 동일한 조건에서도 행동 양식에 차이를 보인다고 주장하면서, 국가들이 지닌 정체성(identity)이 국가 행동과 국제정치에 미치는 영향을 분석하였다.²⁵⁾

알츠는 개별 국가보다 상위의 권위체가 존재하지 않는 국제적 무정부 상태의 물질적 측면을 강조하면서, 무정부 상태는 동일하며, 일방적으로 개별 국가의 정체성 즉, 자구라는 동일한 이익과 정체성을 결정한다고 주장했다. 즉, 국제체제와 국제체제의 구조는 국가의 이익과 정체성 그리고 행동에 일방적으로 영향을 줄 뿐, 국가는 국제체제와 국제체제의 구조에 아무런 영향을 주지 못한다는 것이다.

이러한 주장에 대해 웬트는 현실에 존재하는 모든 체제는 물질적이지만 동시에 개별 구성원의 인식에 따라서 의미가 부여된다고 본다. 결국 체제가 사회적 성격을 띤다는 것인데, 이는 물질적인 상태가 같다고 해서 체제가 동일한 의미를 갖는 것이 아니라 개별 구성원이 상호작용하는 과정에서 사회적 맥락(social context)에 따라 체제가 갖는 의미가 달라진다는 뜻이다.²⁶⁾ 따라서 동일한 무정부적 국제체제 속에서도 사회적 맥락에 따라 그 의미가 달라질 수 있다.

이에 대해 웬트가 자주 사용하는 사례는 바로 영국과 북한이 보유하고 있는 핵무기의 대조적인 의미이다. 영국의 핵무기가 북한의 핵무기보다 보유 숫자나 파괴력의 측면에서 더욱 강력하지만, 미국을 비롯한 국제사회는 영국의 핵무기보다 북한의 핵무기를 더욱 위험하다고 판단한다. 이러한 차이는 영국과 북한 핵무기의 물질적인 측면으로는 설명할 수 없으며, 오직 영국과 북한이 주변 국가들과의 관계에서 만들어낸 사회적인 맥락과 더불어 영국과 북한 핵무기의 의미에서 비롯된다.²⁷⁾ 이는 알츠가 제시한 위협(threat)과 유사한 측면이 있다.

25) Alexander Wendt, 1999, *Social Theory of International Politics*, (Cambridge: Cambridge University Press) 참조.

26) 이근욱, 2009, 위의 책, p. 241.

27) Alexander Wendt, Spring 1992, "Anarch is What States make of it: the Social Construction of State Politics," *International Organization*, Vol. 46, No. 2, pp. 391-425;

미국의 공식 문서를 통해 살펴보겠지만, 실제로 미국은 이란과 북한의 핵무기에 대해 가장 큰 우려를 표하고 있다. 미국은 군사력 측면에서 이 두 나라에 비해 압도적인 우위를 차지하고 있지만, 오늘날의 안보환경은 단순히 한 국가가 다른 국가에 비해 상대적인 군사력이 우월하다고 해서 안보나 평화를 보장받을 수 없다. 특히 대량살상무기를 이용한 비대칭전은 물질적 측면에서의 평가를 무의미하게 만든다.

웬트가 주장한 사회적 맥락은 국제체제 또는 구조에 의해서 부과되지 않으며, 체제와 구조를 구성하는 개별 국가²⁸⁾의 행동에 의해서 만들어진다. 체제와 구조가 일방적으로 국가의 행동에 영향을 미치는 것과 함께, 국가의 행동, 특히 국가 간 상호작용은 국제체제와 구조가 가지는 사회적 맥락을 만들고 의미를 부여하면서 국제체제와 구조에 영향을 준다.

물론 웬트는 국제체제가 무정부적이며, 여기에 국가보다 상위의 권위체가 존재하지 않는다는 데에는 동의한다. 하지만 무정부적 국제체제에서 국가들은 동일한 정체성을 갖지 않으며, 국가들의 정체성에 따라서 국제적 무정부 상태의 사회적 맥락과 의미가 달라진다. 국제체제를 구성하는 국가의 정체성에 따라 국제체제의 의미가 결정되며, 동시에 국제체제의 의미는 개별 국가의 정체성에 영향을 준다.

Alexander Wendt, June 1994, "Collective Identity Formation and the International State," *American Political Science Review*, Vol. 88, No. 2, pp. 384-397; Alexander Wendt, Summer 1995, "Constructing International Politics," *International Security*, Vol. 20, No. 1, pp. 71-82.

28) 웬트는 국가를 '정치제도와 법질서를 유지하고 일정 영토 내부에서 폭력 수단을 독점하며, 주권을 보유하여 특정 사회를 포함하는 영토를 가지고 있는 단위체(corporate agency)로 이해한다. 그리고 국가는 사회 또는 사회를 구성하는 지배계급을 뛰어넘는 하나의 단위체로서 국가 자신의 이익을 추구하며, 국내적 변수가 국가행동이나 국제정치에 영향을 주지 않는다고 본다. 이러한 국가의 이익은 사회 전체 또는 지배계급의 이익과는 구분된다는 측면에서, 국가를 하나의 독자적인 개체로 파악하고 있다. 단지 그 개별 국가의 이익과 정체성은 차이가 있을 뿐이다.

이를 바탕으로 왈츠와 웬트의 차이점을 보자면, 첫째, 왈츠는 방법론적으로 개별 국가의 정체성은 그냥 주어지는 외생변수(exogenous variable)라고 보고 이에 대해서는 중점적인 분석을 하지 않았다. 반면 웬트는 국가의 정체성을 외부에서 결정되는 것이 아니라 분석 대상으로, 즉 내부 변수들의 영향을 받아서 결정되는 내생변수(endogenous variable)로 파악하여 중요한 분석 대상으로 간주하였다.²⁹⁾

둘째, 존재론적 측면에서 국제체제가 무엇으로 구성되어 있는가의 문제에 대해 왈츠는 국제체제가 독자적으로 작동하며 개별 국가로는 환원할 수 없다고 보았다. 그러나 웬트는 모든 국제정치를 구성 국가의 행동으로 환원하는 방식에 찬성하지 않지만, 구성 국가의 정체성이 국제체제의 의미와 국제정치에 미치는 영향에 초점을 맞추었다. 즉, 웬트는 국제정치를 이해하기 위해서는 물질적인 국제체제와 개별 국가의 정체성에 의해 나타나는 사회적 측면과 관념적 측면을 동시에 고려해야 한다고 주장한다.³⁰⁾

셋째, 경험적인 측면에서 “국가들의 정체성이 국제정치에 어느 정도의 영향을 미치는가”와 “국가들의 정체성이 어느 정도까지 변화하는가”라는 문제에서 차이를 보인다. 왈츠는 국가들의 정체성은 변화하지 않으며 국제적 무정부 상태의 압도적인 압력이 정체성을 획일화한다고 보았다. 반면 웬트는 경험적인 차원에서 국가들의 정체성이 변화하고, 이에 따라 국제적 무정부 상태의 사회적 맥락이 달라지며, 다시 국가들의 정체성이 변화한다고 보았다. 즉, 국가들의 정체성과 무정부 상태의 사회적 맥락이 상호작용한다는 것이다.³¹⁾

웬트는 또한 국제체제는 국가보다 상위의 권위체가 존재하지 않는 무정부 상태이며, 모든 국가는 공격적인 군사력을 보유하고, 국제체제에는 불확실성이 존재하며, 모든 국가는 합리적으로 행동하고 자신의 생존을 확보하기 위해 노력한다는 가정을 공유한다. 그러나 무정부 상태에 대한 동일한 가정을 공유했다고 해도 국행동에 대한 설명은 동일하지 않다.

29) 이근욱, 2009, 위의 책, p. 243.

30) 이근욱, 2009, 위의 책, pp. 243-244.

31) 이근욱, 2009, 위의 책, p. 244.

우선 첫째, 웬트는 왈츠가 강조한 자구는 무정부적 국제체제에서 필연적으로 도출되는 것이 아니라고 주장한다. 웬트는 오히려 국제체제의 의미와 맥락은 완벽하게 ‘객관적(objective)’이지 않으며, 개별 국가들이 국제체제를 공통적으로 어떻게 인식하고 있는가에 의해 드러난다는 측면에서 ‘간주관적(intersubjective)’이라고 강조한다. 그는 간주관성이라는 표현을 통해 국제체제는 그 자체로 독립적이며, 따라서 객관적인 의미를 가지지 않으며, 오직 국제체제를 구성하고 있는 개별 국가들이 가진 주관적 이해와 경험의 축적을 통해서만 의미를 갖는다는 사실을 강조한다. 웬트는 공통의 지식(common knowledge)이라는 개념을 사용하며, 개별 국가들이 지닌 공통의 지식을 통해 국제체제의 의미가 재생산된다고 주장했다.³²⁾

둘째, 왈츠는 모든 국가는 이기적이고 자신의 안보만을 추구한다고 주장하지만, 웬트는 국가의 정체성이 다를 수 있다고 주장하면서 모든 국가를 이기적이면서 동시에 자신의 안보만을 추구하는 존재로 상정하지 않는다. 대신 국제체제에 따라 개별 국가가 다른 정체성을 가지게 되는 구성적 효과(constructive effect)를 강조한다. 그리고 개별 국가의 정체성에 따라서 국제체제의 의미가 변화한다고 보고 이러한 차이를 분석한다.³³⁾

즉, 웬트는 왈츠가 강조했던 힘의 분포(distribution of power)와 함께 국제체제에 대한 개별 국가의 인식에서 나타나는 관념의 분포(distribution of idea)를 핵심적으로 강조한다. 무엇보다도 관념을 강조한다는 측면에서 유물론(materialism)이 아닌 관념론(idealism)의 특징이 강하게 나타난다.

셋째, 국가이익을 파악하는 데 있어서 왈츠는 국가의 생존이라는 물질적인 이익이 다른 이익에 우선한다고 보지만, 웬트는 물질적인 이익의 관념적 차원을 강조한다.³⁴⁾ 국가는 단순히 물질적인 차원에서 결정된 이익과 함께 관념적인 영향을 받아서 ‘만들어진 이익’을 추구한다. 동일한 물질적인 조건에서도 국가마다 서로 다른 선택을 하며, 이 과정에서 개별 국가가 지닌 관념적인 이익의 차이가 드

32) 이근욱, 2009, 위의 책, p. 244.

33) 이근욱, 2009, 위의 책, pp. 244-245.

34) 이근욱, 2009, 위의 책, p. 248.

리나는 것이다.

하지만 웬트의 주장은 다음과 같은 문제점이 있다. 첫째, 국가의 정체성이 변화한다는 주장이다. 왈츠의 논의에서 국가의 정체성은 변화하지 않기 때문에 변수가 아닌 상수로 간주되었으며, 그 결과 중요한 분석 대상이 아니었다. 하지만 웬트는 국가의 정체성이 국제적 무정부 상태에 따라서 변화하며, 동시에 국제적 무정부 상태의 사회적 맥락도 국가들의 정체성과 이익에 따라서 변화한다고 주장했다. 문제는 바로 국가의 정체성이 변화하기 때문에 어떠한 국가도 상대방이 미래에 어떻게 행동할지 정확하게 예측할 수 없다는 사실이다. 결과적으로 미래에 대한 불확실성을 예방하기 위해서는 처음부터 모든 경우에, 특히 모든 최악의 경우에 대비해야 하며, 결국 국가의 행동은 현실주의 이론에서 제시하는, 그리고 왈츠가 분석하고 예측했던 국가의 행동과 동일하다.³⁵⁾

둘째, 웬트의 구성주의 이론은 경험적인 차원에서 문제가 있다. 너무나 추상적이기 때문에 이와 같은 주장이 이론적으로 가능하다고 해도 이를 경험적으로 증명하기 어렵다. 즉, 정체성과 관념이 중요하다는 것을 단순히 이론적 가능성 차원에서 제시하고 이를 추상적으로 논의할 수는 있지만, 과연 실제 경험적 세계에서 이러한 가능성이 현실화되어 나타나는지 증명하기에는 많은 어려움이 있다.
36)

2) 구성주의 비판지정학: 콜린 플린트(Colin Flint)의 논의

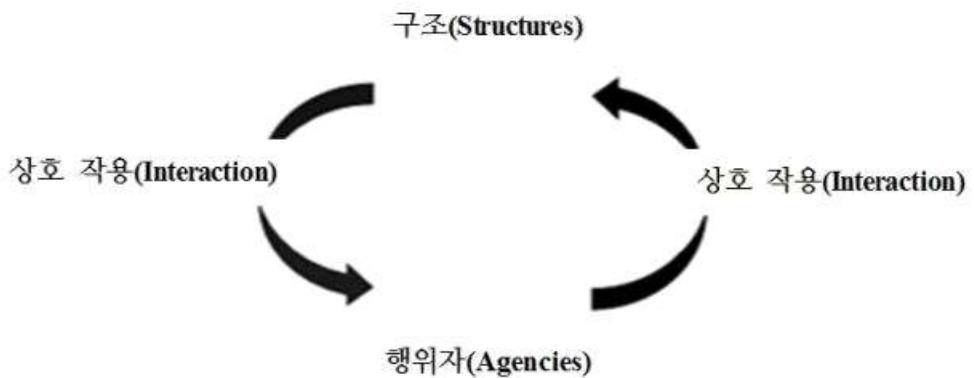
플린트는 지정학에 구성주의를 결합하여 새로운 비판지정학을 제시하고 있다. 그는 구조와 행위자에 대한 몇 가지 핵심원칙을 제시하고 있다. 첫째, 행위자는 자유롭게 행동할 수 없다. 그러나 행위자는 선택할 수 있다. 둘째, 행위자는 구조

35) Dale Copeland, Fall 2000, "The Constructive Challenge to Structural Realism: A Review Essay," *International Security*, Vol. 25, No. 2, pp. 187-212 ; Colin Flint, 2006, *Introduction to Geopolitics*, (New York: Routledge) 참조.

36) 이근욱, 2009, 위의 책, pp. 256-260.

안에서 행동한다. 셋째, 구조는 행위자의 가능한 행동을 제한하거나 속박한다. 넷째, 구조는 또한 행위자를 촉진한다. 다시 말해서 행위자가 그들의 목표를 성취하기 위한 기회를 제공한다. 다섯째, 행위자는 구조화될 수 있으며 그 역도 성립한다.³⁷⁾

<그림 2> 구조와 행위자의 상호작용



이를 바탕으로 플린트는 구조란 규칙(법적으로 강제할 수 있는 법률과 같은 공식성을 지닌)과 규범(문화적으로 받아들여진 관습)의 체계로서 무엇을 할 수 있고 할 수 없는가를 부분적으로 결정하는 것이라고 정의하고 있다. 이런 의미에서 구조는 허용된 것과 기대되는 것으로 정의된 권력의 표현이다.

또한 행위자는 행위 하고자 하는 실체이다. 이것을 확장하면 한 국가는 국제법과 외교적 관행을 지닌 국제체제라는 구조 내에서 작동하는 행위자라고 볼 수 있다. 즉 국가는 주요한 지정학적 행위자로 간주되며, 국가의 행동은 국가 내의 행위자들 간의 경쟁과 전 지구적 지정학 구조에 의해 부과된 한계 속에서 작동하는 실체이다. 국가는 하나의 지정학적 행위자이자 다른 행위자를 포함한 행위자이

37) 콜린 플린트, 2007, 한국지정학연구회 역, 『지정학이란 무엇인가』, (서울: 도서출판 길), p. 58.

며, 다른 국가, 비국가적 조직, 그리고 북대서양조약기구(NATO: North Atlantic Treaty Organization 이하 NATO)나 국제연합(UN: United Nations 이하 UN)과 같은 다국적 조직들과 상호작용하는 행위자이다. 행위자와 구조 간의 위계관계는 서로 맞물려 있는 지리적 규모로서 개념화될 수 있으며, 모든 구조와 행위자는 역동적이다.³⁸⁾

이러한 플린트의 기본 정의는 행위자가 작동하는 구조를 감안할 때, 행동의 기회와 동시에 가능한 행동의 제약을 받고 있음을 보여주며, 행위자가 그 안에서 작동함에 있어 구조를 활용할 수도, 그것에 의해 좌절될 수도 있다는 것을 보여준다. 또한 특정한 구조가 고정되어 있는 것이 아니라 행위자로 구성되어 있음을 보여주며, 행위자는 동시에 구조이며 그 역도 마찬가지라는 것을 보여주기 위해 유용한 분석들이 된다.³⁹⁾

3. 지정학

지정학이 국제정치학에서 재부상하고 있는 이유는 다음과 같다. 첫째, 객관주의 틀로는 변화하는 지정학적 현실을 파악하기 힘들다는 인식이 강해지고 있다. 전통적으로 국제정치학에서는 공간의 문제를 중립적으로 파악했고, 오히려 국력을 다루는 객관적 지표들을 우선시했다. 하지만 오늘날은 이러한 객관주의 틀로는 행위자와 구조의 상호작용이나 동태를 파악하기 어렵다고 본다. 따라서 오늘날 국제정치 이론에서는 사회학의 구성주의 이론을 받아들여 객관주의를 극복하고자 한다.⁴⁰⁾

38) 콜린 플린트, 2007, 위의 책, p. 63.

39) 콜린 플린트, 2007, 위의 책, p. 59.

40) 콜린 플린트, 2007, 위의 책, p. 6.

지정학적 사고는 오래 전부터 공간의 중립성을 강조하는 객관주의 전통과는 거리를 두고 발전해왔다. 지정학은 상황 또는 구조(structures) 속에 제약을 지닌 행위자들(agents) 사이의 상호작용을 강조한다. 아울러 행위자들이 힘을 표상하는 방식에도 주목한다. 이는 구조의 압도적인 힘을 강조하는 구조결정론도 아니며, 행위자들의 원자적 충돌을 강조하는 방법론적 개인주의도 아니다. 지정학은 오늘날 이런 맥락에서 세계를 새롭게 해석하는 방법을 찾고자 한다.⁴¹⁾

둘째, 오늘날 국제정치는 냉전 시대의 블록 정치가 해체된 이후 새로운 판을 짜는 과도기 상황이다. 유럽연합의 탄생, 구 사회주의권의 시장경제로의 이행, 중국과 인도의 부상, 대서양 경제권의 상대적 약세와 환태평양 경제권의 상대적 강세, 미국 헤게모니의 장기적 약화 경향 등에 따라 과거 견고하게 형성된 판들이 무너지고 다양한 방식으로 재형성되고 있다. 이에 따라 공간과 장소의 정치적 의미도 새롭게 규정되고 있으며, 이에 따라 지정학의 중요성도 커지고 있다.⁴²⁾

이 시점에서 한반도를 지정학적으로 바라볼 필요는 무엇일까? 한반도는 역사적으로 그야말로 ‘지정학적 공간’이었다. 오래 된 냉전체제는 여전히 한반도에 자리 잡고 있으며, 냉전의 지정학이 남아 있는 최후의 공간이다. 이에 더해 최근 한반도를 둘러싼 힘의 구도가 급변하고 있다. 특히 한반도를 둘러싼 미국과 중국의 힘이 변화하고 있으며, 북한이라는 변수가 중요한 부분을 차지하고 있다.

변화하는 국제정치 속에서 한국은 동아시아에 경제적 번영, 그리고 평화와 발전의 길을 가기 위한 공간 관리 전략을 마련해야 한다. 따라서 지정학은 한반도를 둘러싼 국제체제 구조의 변화를 비판적으로 바라보고, 한국의 지정·전략적 가치를 연구하는데 적실한 분석 틀이 될 수 있다.

41) 콜린 플린트, 2007, 위의 책, p. 6.

42) 콜린 플린트, 2007, 위의 책, p. 7.

1) 고전적 지정학

초기 지정학은 19세기 말과 연관되는데, 이 시기는 열강 사이에 경쟁이 증대되던 시기였다. 이 시기 지정학은 국가 간의 갈등영역으로 이해되었고, 이를 ‘고전적 지정학’이라고 한다.

헬퍼드 매킨더(Halford Mackinder) 경은 인류의 역사가 유라시아 대륙의 중심부인 ‘심장지역(Heartland)’을 중심으로 발전해왔다고 주장하고, 동유럽을 아우르는 이 지역 힘의 원천을 자원의 분포와 접근성이라는 두 가지 요소로 설명하였다. 소련 영토의 중심부에 해당하는 ‘심장지역’에 대한 이론을 발전시키고, 동맹의 중요성을 강조했던 매킨더는 냉전 전략가들과 NATO 지지자들의 지성적 기초가 되었고 레이건(Ronald Reagan)대통령의 핵정책을 정당화하는데 이용되었다.

<그림 3> 매킨더의 추축지역 개념



출처: Halford J. Mackinder, April 1904, “Geographical Pivot of History,” *The Geographical Journal*, Vol. 23, No. 4, p. 435.

매킨더는 지구정치학을 하나의 ‘닫힌 체계’로 보았다. 즉 상이한 국가들의 행동은 필연적으로 연관되어 있고, 갈등의 주요 축은 대륙세력과 해양세력 사이에 존재한다는 의미이다. 매킨더는 영국 왕립지리학회에서 발표한 『역사의 지리학적 추축(The Geographical Pivot of History, 1904)』이라는 논문을 통해 유라시아의 핵심부를 ‘추축지역(Pivot Area)’이라고 정의하였고,⁴³⁾ 『민주주의 이상과 현실(Democratic Ideals and Reality, 1919)』에서 추축지역이라는 용어 대신 ‘심장지역(Heartland)’이라는 용어를 사용하였다.

이 지역을 추축지역이라고 부른 이유는 매킨더의 유럽 중심적 시각에서 볼 때, 세계사는 이 추축지역으로부터 일련의 침략과정을 통해 해양으로 뻗어나간 것이기 때문이다. 매킨더는 과거에는 해양세력이 유리했으나 철도의 도입과 더불어 대륙세력이 유리해졌다고 보았는데, 특히 한 국가가 접근 가능한 ‘심장지역’을 지배하고 조직할 수만 있다면 그 영향력은 더욱 커질 것이라 주장했다.

“동부 유럽을 지배하는 자가 심장지역을 지배하고,
심장지역을 지배하는 자가 월드 아일랜드(유라시아와 아프리카)를 지배하며,
월드 아일랜드를 지배하는 자가 세계를 지배한다.”⁴⁴⁾

미국의 앨프리드 머헨(Alfred Thayer Mahan)은 『역사에 미친 해양력의 영향(Influence of Seapower upon History, 1890)』을 통해 해양 세력을 중심으로 이론을 발전시켰다.⁴⁵⁾

머헨의 『역사에 미친 해양력의 영향(Influence of Seapower upon History, 1890)』과 『해양력에 관한 미국의 관심(The Interest of America in Seapower,

43) Halford J. Mackinder, April 1904, “Geographical Pivot of History,” *The Geographical Journal*, Vol. 23, No. 4, pp. 421-437.

44) Halford J. Mackinder, 1942[1919], *Democratic Ideals and Reality*, (New York: Henry Holt and Company), p. 150.

45) Alfred Thayer Mahan, 1890, *Influence of Seapower upon History, 1840-1914*, (Boston: Little, Brown and Company) 참조.

1897)』⁴⁶⁾은 냉전시대 지정학 사상가들에게 많은 영향을 미쳤다. 머헨에게 강대국이란 쉽게 방어할 수 있는 해안선을 지니고 있는 나라들로서, 이러한 도서성이 안정적 기지를 제공해준다고 믿었다.

독일의 지정학은 프리드리히 라첼(Friedrich Ratzel)과 루돌프 키엘렌(Rudolf Kjellen)으로 대표된다. 라첼은 국가비교 연구에서 최초로 공간과 위치를 체계적으로 연구한 학자로,⁴⁷⁾ 라첼의 『정치지리학(Politische Geographie, 1897)』과 『국가의 나선형적 성장의 법칙(1896)』은 지정학의 초석이 된다.

라첼의 아이디어를 발전시켜 국가에 대한 유기적 견해를 제시한 학자는 스웨덴의 키엘렌이었다. 그는 『생활 형태로서의 국가(Staten som Lifsform), 1916』에서 국가학을 다섯 분야로 나누고 국가와 영토에 관한 분야로서 게오폴리틱(Geopolitik)⁴⁸⁾을 확립하였다.⁴⁹⁾ 그의 국가 유기체론에 따르면 선진적 문화가 그렇지 못한 문화의 영역으로 영토를 확장하는 것은 지극히 ‘자연스럽고’ 보다 효율적인 것이다. 이는 곧 국경이 이동할 수 있고 팽창할 수 있음을 의미하는 것이다.

이러한 생각을 함축하고 있는 용어가 라첼의 ‘생존 공간(Lebensraum)’이다. 라첼은 국가들이 생물학적 개체로서 똑같은 진화의 법칙을 따르며, 인구의 증가로 인해 국가의 생존 공간이 충분하지 못하게 될 경우, 국가들은 새롭고 더 넓은 공간을 구성하기 위해 새로운 영토를 병합할 필요가 있다고 주장했다.⁵⁰⁾ 즉 ‘우월한’ 문화는 그것을 보다 나은 방식으로 사용할 것이기 때문에 보다 넓은 영토를 가질 자격이 있다는 것이다.

46) Alfred Thayer Mahan, 1897, *The Interest of America in Seapower*, (London: Sampson Low, Marston and Company) 참조.

47) Friedrich Ratzel, 1923, *Politische Geographie*, 3d ed., (Munich: Oldenbour), pp. 4-12 ; Saul B. Cohen, 2003, *Geopolitics of the World System*, (Maryland: Rowman & Littlefield Publisher), p. 12에서 재인용.

48) 여기서 게오폴리틱(Geopolitik)이란 ‘지리적 유기체 내지는 공간에 나타난 현상으로서의 국가를 고찰하는 학문’을 말한다.

49) Rudolf Kjellén, 1916, *Staten som Lifsform [The State as a Living Organism]*, (Stockholm: Hugo Gebers förlag) 참조.

50) Samuel B. Cohen, *Ibid*, p. 13.

라첼과 키엘렌의 사상은 훗날 칼 하우스호퍼(Karl Haushofer)에 의해 발전되어 나치 독일의 침략전쟁을 정당화하는 도구로 사용되었다. 하우스호퍼는 특정한 핵심에 의해 지배되는 다층적 지역들이라는 범 지역(pan region) 개념을 제시했다. 이러한 시나리오에 따르면, 미국은 아메리카를 지배하고, 독일은 유라시아와 아프리카를 지배한다. 하우스호퍼의 비전은 일단 미국과 충돌하지 않으면서 독일이 자원과 시장을 위한 영토적 확장과 식민지 획득을 이룩하는 것이었다.⁵¹⁾

하우스호퍼가 히틀러의 ‘나치 철학자’였다는 견해는 사실과 다르다.⁵²⁾ 사실상 지리적·공간적 관계를 강조하는 하우스호퍼의 견해와 인종적 세계관이 지정학적 전략을 형성시켰던 히틀러의 견해 사이에는 상당한 차이가 있었다. 그러나 하우스호퍼는 히틀러의 권력 장악을 자신의 성공을 위해 이용하였고, 결국 지정학을 나치와 동일시해 정치지리학이라는 학문을 오염시켰고, 제2차 세계대전 이후 학문의 영역에서 사실상 사라지게 되었다.

그러나 제2차 세계대전 이후 미국이 전후 세계강국으로 부상함에 따라 미국은 자국의 행동을 정당화하기 위한 지정학적 전략을 창출하게 된다. 니콜라스 스피크먼(Nicholas Spykman)은 『국제정치에 있어 미국의 전략(America's Strategy in World Politics, 1942)』,⁵³⁾ 『평화의 지리학(The Geography of the Peace, 1944)』⁵⁴⁾을 통해 매킨더의 심장지역 이론에 반대하면서 그가 내부 초승달지역(inner crescent)으로 불렀던 주변지역(Rimland)이 핵심적인 지정학적 영역이라는 이론을 전개하였다. 세계 지배에는 유라시아의 심장지역이 아니라 전략적 주변지역을 장악하는 것이 관건이라는 것이 그의 논리이다.

51) 콜린 플린트, 2007, 앞의 책, p. 50.

52) Ó Tuathail, 1996, *Critical Geopolitics*, Minneapolis, (MN: University of Minnesota Press), p. 115.

53) Nicholas J. Spykman, 1942, *America's Strategy in World Politics*, (New York: Harcourt, Brace and Company) 참조.

54) Nicholas J. Spykman, 1944, *The Geography of the Peace*, (New York: Harcourt, Brace and Company) 참조.

<그림 4> 스피크먼의 주변지역 개념



출처: Mark Polelle, 1999, *Raising Cartographic Consciousness: The Social and Foreign Policy Vision of Geopolitics in the Twentieth Century*, (New York: Lexington Books), p. 118.

스피크먼은 자신의 이론을 바탕으로 소련의 확장에 대해 주변지역을 봉쇄해야 한다고 주장했는데,⁵⁵⁾ 이러한 주장은 2차 세계대전 이후 조지 케넌(George Kennan)에 의해 미국의 봉쇄정책(containment policy)으로 구체화되었다.⁵⁶⁾ 그리고 국가안보회의의 NSC 68 문서를 통해 공산주의와의 세계적 투쟁을 주장하게 되며, 이것은 도미노 이론에⁵⁷⁾ 의해 지지되어진다. 1947년 스피크먼 이론의 영향으

55) Brian W. Blouet, 2005, "Halford Mackinder and the Pivotal Heartland," In Brian W. Blouet(eds.), *Global Geostrategy: Mackinder and the Defence of the West*. (London: Frank Cass) p. 15에서 재인용.

56) John L. Gaddis, 2005, *Strategies of Containment*, (New York: Oxford University Press), p. 56. 케넌의 봉쇄정책은 딘 애치슨(Dean Acheson), 폴 니체(Paul Nitze), 존 포스터 덜레스(John Foster Dulles), 듀이 아이젠하워(Dwight Eisenhower), 월트 로스토우(Walt Rostow), 그리고 맥스웰 테일러(Maxwell Taylor) 등의 주요 정책입안자들에 의해 계승되었다.

57) 도미노이론은 1947년 윌리엄 불릿(William Bullitt)이 소련의 공산주의 세력이 중국을

로 트루먼 독트린(Truman Doctrine)이 채택되었으며, 이에 따라 그리스와 터키에 대한 원조가 단행되었다. 이는 제한전(limited war)이라는 형식을 취함으로써 심장 지역 세력이 주변지역을 장악하기 위해 침투하는 것을 억지하기 위한 것이다.⁵⁸⁾

이처럼 미국의 지정학적 견해는 점차적으로 정부정책 성명의 형태를 띠게 되었고, 학문적 노력이 부재한 가운데 ‘이론’의 지위를 누리게 되었다.

<표 3> 고전적 지정학의 특징

사회적 위치	백인, 남성, 엘리트, 서구 중심의 지식
시각	“모든 것을 볼 수 있고 알고 있음”
분류/구분	영토 자체가 가치이며 동시에 의미
‘객관적인’ 이론, 역사 인식	외교정책을 정당화하기 위한 보편적 진리
단순화	대중의 지지를 확보하기 위한 구호
국가 중심적 시각	국가, 주권을 중심으로 한 정치학

출처: Flint, 2006, Introduction to Geopolitics, New York: Routledge p. 17.

2) 비판 지정학

1980년대 들어 지정학에 대한 관심의 고조와 함께, 현실주의에 근거한 전통적 지정학관을 비판적으로 탈 구축하려는 움직임이 나타났다. 특히 영어권 국가의 연구자들 사이에서 현실주의 정치학의 기본 가정인 주체의 합리성을 거부하고, 지식의 중립성과 객관성을 부정하는 포스트모더니즘(postmodernism) 접근법⁵⁹⁾을 결

통해 동남아시아로 확산될 것이라고 주장한 것에서 비롯되었는데, 이러한 개념은 케네디와 닉슨 행정부에서 미국의 베트남전 개입을 정당화하는 도구로 활용되었다.

58) 이기택, 1997, 『현대국제정치이론』, (서울: 박영사), p. 108.

합한 새로운 연구방법인 비판지정학이 나타나게 되었다.⁶⁰⁾ 비판지정학자에게 지정학이란 단순히 지리와 정치의 상관관계를 설명하는 학문이 아니다.

비판 지정학의 시작에 대해서는 다양한 의견이 있지만, 주로 오투아다일과 애그뉴(Ó Tuathail and Agnew)의 논문 『지정학과 언설(Geopolitics and discourse: practical geopolitical reasoning in American Foreign policy), 1992』⁶¹⁾과 이브 라코스트프(Yves Lacoste)의 『Geography is first and foremost about making war(1976)』가 중요하게 언급되고 있다.⁶²⁾ 또한 비판지정학 발전의 초기 단계에서 두 명의 아일랜드 지리학자 오투아다일(Geróid Ó Tuathail)과 달비(Simon Dalby)의 공헌이 지대했다.⁶³⁾ 이외에도 John Agnew, Klaus Dodds, Leslie Hepple, Timothy Luke, Paul Routledge 등이 비판 지정학의 성립과 발전에 큰 공헌을 했다.⁶⁴⁾

59) Johnston and Sidaway, 2004, *Geography and Geographers*, (New York: Oxford University Press) ; S. Dalby, 1993, "Critical Geopolitics," In J. O'Loughlin(ed.), *Dictionary of Geopolitics*, Westport, Conn: Greenwood Press. 참조.

60) 지상현, 2009, "지정학의 재발견과 비판적 재구성," 『공간과 사회』, 통권 제31호, pp. 164-165.

61) G. Ó Tuathail and J. Agnew, 1992, "Geopolitics and discourse: practical geopolitical reasoning in American foreign policy," *Political Geography*, Vol. 11, No. 2, 190~204. 참조.

62) G. Ó Tuathail, 1996, *Critical Geopolitics*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press. 참조. ; P. Kelly, 2006, "A Critique of Critical Geopolitics," *Geopolitics*, Vol. 11, p. 24-53.

63) Dalby and Ó Tuathail, 1996, "The Critical Geopolitics Constellation: Problematizing Fusions of Geographical Knowledge and Power," *Political Geography*, Vol. 15, No. 6&7, pp. 451-456 ; Ó Tuathail and Dalby, 1998, "Introduction: Rethinking Geopolitics, towards a critical geopolitics," In Dalby Simon(ed.), *Geopolitics*, New York: Routledge 참조.

64) John. Agnew, 2005, *Geopolitics: Re-visioning world politics*, New York: Routledge. ; Ó Tuathail, and Agnew, 1992, "Geopolitics and discourse: practical geopolitical reasoning in American foreign policy," *Political Geography*, Vol. 11, No. 2, pp. 190-204. ; Klaus Dodds, 2001, "Political Geography III: critical geopolitics after ten years," *Progress in Human Geography*, Vol. 25, No. 3, pp. 469-484. ; Klaus Dodds,

오투아다일과 애그뉴(Ó Tuathail and Agnew)는 논문 『지정학과 언설 (Geopolitics and discourse, 1992)』을 통해 지정학의 재 개념화를 시도하였다. 그들은 지정학을 국정에 종사하는 엘리트들이 국제정치를 공간화하려는 언설⁶⁵⁾적 실천으로 정의하였으며, 따라서 지정학 연구란 중핵국가와 패권적 국가에 의한 국제정치의 공간화에 대한 연구가 된다.⁶⁶⁾

즉, 지정학은 국제정치를 공간화하는 담론이며, 특정한 장소, 사람, 사건들을 특정한 정치적 목적으로 재현해내는 담론인 것이다. 이를 바탕으로 볼 때, 매킨더, 하우스호퍼와 같은 고전지정학자들이나 미국 대외정책 결정자들의 주장은 특정한 시점에 자국의 국가 이익을 구현하기 위한 이데올로기의 반영에 불과하다. 따라서 비판지정학은 지정학이 중립적이며 지구적 공간을 객관적인 시각에서 바라보고 있다는 주장에 반박한다.⁶⁷⁾

또한 Dodds는 산맥과 대양이 자연적으로 중요한 것은 아니며, 사람들이 ‘전략적인’ 것으로 명명하게 된다는 점을 강조하며 고전지정학의 지리결정론을 반박하고 있다. 즉 세계정치지도(world political map)를 어떻게 해석하는가의 문제가

2003, “Cold War Geopolitics,” In Agnew, Mitchell and Toal(eds.), *A companion to Political Geography*, Malden, MA: Blackwell. ; L. Hepple, 1986, “The revival of geopolitics,” *Political Geography Quarterly*, Vol. 5, No. 4, pp. 21-36. ; T. Luke, 2000, “Toward a green geopolitics: politicizing ecology at the Worldwatch Institute,” In K. Dodds and D. Atkinson(eds.), *Geopolitical traditions*, New York: Routledge 참조.

65) 언설이란 원래 프랑스어 discours를 번역한 말이다. 언설이라는 용어는 언어학의 분석 방법 중 하나로 비언어적 요소도 포함하고 있는 집합체로서 정의된다. 그러나 비판지정학에서 언설 개념은 언어학적 용법과 달리, 프랑스 철학자 푸코의 연구에 의해 촉발된 개념으로 사용되고 있다. 즉 어떤 사회집단과 사회관계에 따라 규정된 사물의 말투, 표현, 논술을 의미한다. 이러한 언설 분석은 오늘날 포스트모던 접근방법의 하나로서 중요한 연구대상이 되고 있다.

66) G. Ó Tuathail and J. Agnew, 1992, “Geopolitics and discourse: practical geopolitical reasoning in American foreign policy.” *Political Geography*, Vol. 11, No. 2, 190~204. 참조.

67) Ó Tuathail and Dalby, 1998, “Introduction: Rethinking Geopolitics, toward a critical geopolitics,” In Dalby Simon(ed.), *Geopolitics*, (New York: Routledge) 참조.

더 중요하다고 주장한다.⁶⁸⁾

비판지정학의 시각에서 세계는 단순히 존재하는 것이 아니라 재현되고 (represented), 해석되는 대상이 된다. 또한 기존의 지리적 재현(geographical representation)은 유럽 중심의 세계관에 기반을 둔 것으로 언제나 유럽의 정치·문화적 목적에 의해 세계를 구분했다는 것이 비판지정학의 시각이다. 따라서 비판지정학은 기존의 문명/야만, 선진국/개발도상국의 이분법적 세계관을 부정하며 이러한 이분법적 세계관은 근대 지정학적 상상력(modern geopolitical imagination)의 유산으로 이해된다.⁶⁹⁾

이러한 시각을 바탕으로 Edward Said는 현실 세계를 경계 지어(demarcation) 설명한 헌팅턴의 거대이론을 ‘무지의 충돌(the clash of ignorance)’이라고 비판하였다.⁷⁰⁾ 그는 헌팅턴의 ‘문명의 충돌(the clash of civilization)’ 이론⁷¹⁾이 서구 중심의 세계관에 기반을 두고 세계를 몇 개의 문화지역으로 구분하는 과도한 단순화의 오류에 빠져 있음을 지적한다.

이를 종합해 볼 때, 비판지정학의 주요 특징은 다음과 같다. 첫째, 비판지정학은 담론적 실천(discursive practice)을 연구하는 학문이며, 텍스트의 해체와 같은 포스트모더니즘 연구방법을 채택한다. 포스트모더니즘 지정학으로서 비판지정학은 지리를 이데올로기나 정치와 무관한 자연현상이 아니라 담론으로 이해하고, 담론으로서의 지리를 지식의 생산과 유통을 둘러싼 권력관계가 반영된 실체로 바라볼 것을 주장한다.⁷²⁾

68) K. Dodds, 2003, “Cold War Geopolitics.” In Agnew, Mitchell and Toal(eds.), *A companion to Political Geography*. (Malden, MA: Blackwell). 참조.

69) J. Agnew, 2005, *Geopolitics: Re-visioning world politics*, (New York: Routledge) 참조.

70) E. Said, October 22 2001, “The Clash of Ignorance.” *The Nation*. 참조.

71) 헌팅턴은 문명을 서구, 유럽, 일본, 이슬람, 힌두, 동방정교, 그리고 라틴아메리카, 아프리카와 불교로 나누고, 이러한 문화들 사이의 단층선들이 미래의 지정학적 전선을 규정할 것이라고 주장한다. Huntington, Summer 1993, The clash of civilization?, *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 3, pp. 22-49. 참조.

72) M. Foucault, 1980, *Power/Knowledge*, (New York: Pantheon) 참조.

따라서 비판지정학은 주체의 객관성을 거부하며 지식의 중립성을 가정하지 않는다. 비판지정학의 입장에서 지리(geography)는 단순한 기술의 대상이 아니라, 영토나 경계와 같은 특정한 공간적 이미지를 만들어내기 위해 의도와 목적을 가지고 현상을 기술하는(geo-graphing) 행위가 된다.⁷³⁾

둘째, 비판지정학은 분석단위, 즉 담론의 주체가 누구인가에 대한 문제와 밀접하게 연관되어 있다. 고전적 지정학에서 분석단위는 정치적, 영토적 이해관계를 가지는 국가로 한정되어 있다.⁷⁴⁾ 이에 대해 비판지정학자들은 지정학이 ‘영토의 함정(territorial trap)’에 빠져 있다고 비판하면서,⁷⁵⁾ 국내/국제정치, 영토의 물리적 구분보다는 국민국가와 영토적 구획을 넘어선 다양한 공간단위에 대해 분석한다.⁷⁶⁾ 특히 국가의 영토적 구획을 넘어선 강대국들의 지정학적 전략을 볼 때 단순한 물리적인 경계는 그렇게 중요하지 않음을 알 수 있다. 다만 비판지정학에서도 국제정치의 주요 행위자는 국가이다.

종합해 볼 때, 비판지정학은 비판적인 시각에서 지정학의 전통을 살펴보고, 동시에 어떻게 지리학적 지식이 특정한 정치집단에 의해 이용되고, 생산되고, 논쟁되며, 왜곡되는지를 연구하는 학문이다.

비판지정학이 한국에 던지는 중요한 시사점은 다음과 같다. 첫째, 비판지정학은 한반도를 둘러싼 냉전시대의 지정학에 대한 비판적인 개념 틀로 이용될 수 있

73) G. Ó Tuathail, 2006, “Imperial Geopolitics/Cold War geopolitics/Twenty-First century geopolitics,” In Ó Tuathail, Dalby and Routledge(eds.), *The geopolitics reader*, New York: Routledge ; J. Sharp, 2000, *Condensing the Cold War: Reader’s Digest and American Identity*, (Minneapolis, MN: University of Minnesota Press) 참조.

74) 고전적 지정학에서 국가는 첫째, 자국의 영토 안에서 배타적인 권력을 행사한다. 둘째, 국내정치와 국제정치는 구분되고, 각각은 서로 다른 논리구조를 가지게 된다. 셋째, 각각의 사회는 영토적 국민국가에 의해서 규정된다.

75) 영토의 함정에 대해 언급한 부분은 J. Agnew, 1994, “The territorial trap: the geographical assumption of international relations theory,” *Review of International Political Economy*, Vol. 1, pp. 53-80.

76) Brenner, 1999, “Beyond state-centrism? Space, territoriality, and geographical scale in globalization studies,” *Theory and Society*, Vol. 28, pp. 39-78.

다. Dodds는 비판지정학의 성립은 냉전의 붕괴에 큰 영향을 받았다고 적고 있다.⁷⁷⁾ 냉전 이후 정치지리학자들은 지정학의 과거를 좀 더 비판적인 시각으로 자

<표 4> 비판 지정학의 특징

비판적 인식	지정학을 이데올로기나 권력관계가 반영된 담론적 실천으로 재규정
정의	“지정학이란 국정에 종사하는 엘리트들이 세계를 표상화하고 국제정치를 공간화하는 언설적 실천”
연구 방법	포스트모더니즘 연구방법 채택
분석 단위	민족국가와 영토적 구획을 넘어선 다층위의 공간단위에 대한 분석
기본 가정	이분법적 세계관 부정, 지식의 중립성을 거부

유롭게 살펴볼 수 있게 하였다. 반면 한반도의 지정학적 현실은 여전히 남북분단이라는 냉전적 구조를 지니고 있다. 이러한 상황에서 서구 비판지정학이 과거 냉전시대의 지정학을 비판했던 경험이 그대로 적용되기는 어렵다. 따라서 냉전구조 속에서 냉전시대의 지정학을 극복해야 하는 새로운 작업이 필요하다.

둘째, 우리의 외부 세계를 어떻게 규정할 것인가의 측면에서 한국 지정학에 대한 연구는 매우 중요하다. 플린트가 지적한 바와 같이 넓은 의미에서 지정학은 세계를 바라보는 시각이다.⁷⁸⁾ 현재 한국의 지정학 코드가 무엇인가를 보기에 앞서 대외 관계에 있어서 미국의 지정학 코드를 답습하고 있는 것은 아닌지, 반도의 숙명이라는 비관적 사고를 가지고, 강대국에 둘러싸인 운 없는 작은 국가라고 인식하고 있는 것은 아닌지 고민하는 것은 중요할 것이다.⁷⁹⁾

77) Dodds, K. 2001. “Political Geograph III: critical geopolitics after ten years.” *Progress in Human Geography*, Vol. 25, No. 3, pp. 469-484.

78) Colin Flint, 2006, *Introduction to Geopolitics*, (New York: Routledge), p. 13.

4. 이론과 분석틀 설정

본 논문은 구성주의와 비판지정학의 분석틀을 중심으로 미국이 인식하고 있는 한반도의 지정학적 가치에 대해 고찰하는 것을 목적으로 한다.

알렉산더 웬트(Alexander Wendt)는 같은 국제체제 구조(international system structure)라는 동일한 환경 속에서도 국가의 이익(national interest)과 정체성(identity)이 다를 수 있으며, 그 이익과 정체성에 따라 국가의 인식이 달라질 수 있음을 언급하고 있다. 그리고 동시에 이렇게 구성된 인식은 국제체제 구조에 영향을 주어 체제 차원의 변화를 가능하게 한다고 주장한다.

이와 유사하게 구성주의에 지정학을 접목시킨 비판지정학자 콜린 플린트(Colin Flint)는 다음과 같은 핵심원칙을 제시하고 있다. 첫째, 행위자는 구조 안에서 행동하며, 둘째, 구조는 행위자의 가능한 행동을 제한하거나 속박하고, 셋째, 이러한 구조 속에서 행위자는 자유롭게 행동할 수 없으나 선택할 수 있고, 넷째, 행위자는 구조화될 수 있으며 동시에 그 역도 성립한다고 가정한다.

이 두 학자가 주장하고 있는 중요한 공통점은 거시적인 차원에서 국제체제 구조의 변화를 언급하고 있는 것이다. 미국은 공식문서의 곳곳에서 국제체제 구조의 변화에 대해서 중요하게 다루고 있으며, 특히 9-11 테러, 세계화와 과학기술의 발달 등을 중요한 변화의 요소로 인식하고 있다. 이처럼 국제체제 구조의 변화와 그 변화의 요인을 구체적으로 분석한 존 애그뉴(John Agnew)의 모델은 미국의 인식을 분석할 수 있는 적합한 틀을 제시하고 있다.⁸⁰⁾

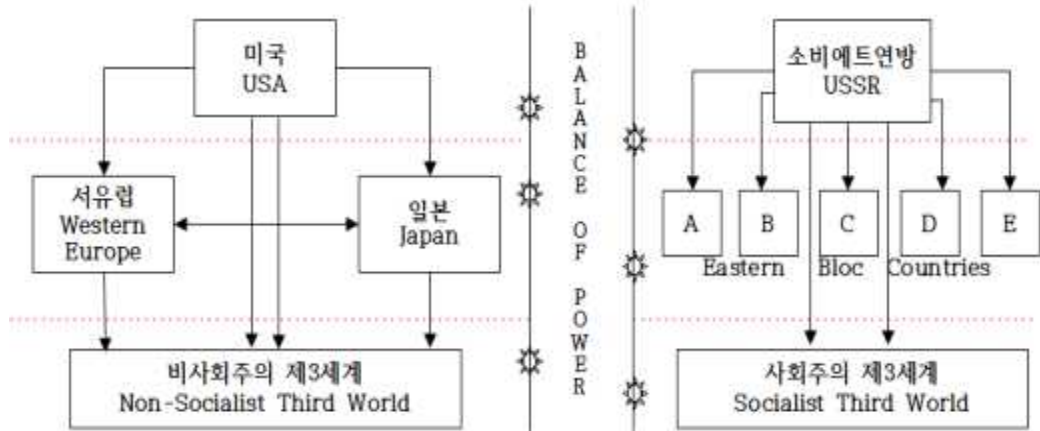
애그뉴는 냉전시기의 지정학 구조를 미국과 소련으로 양분된 이데올로기적 성격으로 규정한다. 이러한 경계는 국경이 아닌 완벽히 다른 정치·경제 모델의 경

79) 지상현, 2009, 앞의 책, pp. 192-193.

80) John Agnew, 2003, "A new age of global geopolitics," in *Geopolitics: Re-visioning world politics*, (London and New York: Routledge) 참조.

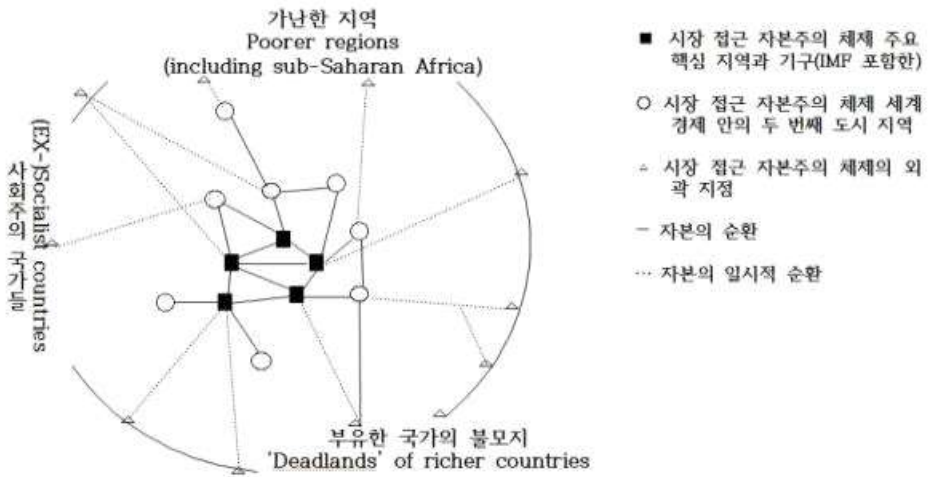
<그림 5> 이데올로기 지정학 구조(A)와 세계 지정학 구조(B)

A



☀ = 발화점, 폭발점(flashpoint)

B



출처: John Agnew, 2003, "A new age of 'global' geopolitics," in Geopolitics: Re-visioning world politics, London and New York: Routledge, p. 117.

쟁으로 구분된 것으로, 이처럼 공통된 체제를 공유한 ‘냉전 이데올로기 지정학 구조(ideological geopolitics)’는 지리학적 정체성(geographical identity)을 형성하게 된다. 그리고 냉전 이데올로기 지정학은 다시 냉전의 종언, 세계화와 과학기술의 발전⁸¹⁾으로 인한 탈영토화(deterritorializing), 9·11 테러, 초국가적인 세계경제의 등장으로 ‘세계 지정학 구조(global geopolitic structure)’로 전환하게 된다.

애그뉴의 분석틀이 중요한 이유는 다음과 같다. 첫째, 애그뉴는 비판지정학의 입장에서 기존의 영토적 경계를 넘어선 차원에서 지정학 구조를 제시하고 있다. 고전적 지정학에서 단순히 국가의 영토선, 지리적 위치, 자연환경 등 고정되고 가시적인 지정학 구조를 중시했다면, 애그뉴는 이데올로기, 세계화의 영향으로 지정학 구조가 얼마든지 변화할 수 있다는 점을 보여주고 있다.

둘째, 위의 내용과 연결되어, 지정학 구조는 불변적인 자연환경이라는 지리적 현실을 바탕으로 한 것이 아닌, 대단히 이데올로기적이며 깊이 정치화된 인식을 반영한다. 특히 미국은 9·11 테러와 같은 사건을 바탕으로 특정 유형의 장소와 사람을 표상하고 국제정치를 공간화한다. 즉 지정학적 상상력⁸²⁾을 바탕으로 지정학 구조를 인식하고, 국가의 이익과 정체성을 설정하며, 이를 바탕으로 한 국가 전략을 제시하고 있는 것이다.

따라서 본고에서는 미국이 인식하고 있는 국제체제 구조를 애그뉴의 세계 지

81) 세계화와 과학기술의 발전으로 인한 효과는 이중적이다. 애그뉴는 세계화에 반대하는 세력이나 사회집단의 증가로 국가 중심 지정학이 다시 강조될 가능성에 대해서 언급한다. 동시에 과거 폐쇄적이고 위계적인 체제에서 자본 통합 네트워크로 작동하는 공개된 구조로 변화함에 따라 막대한 경제적 손실을 초래하는 군사 갈등과 영토 확장의 가능성이 줄어드는 긍정적 가능성도 있음을 언급하고 있다. 이러한 주장에는 T. W. Luke, J. Agnew, K. Mitchell and G. Toal (eds.), 2003, “A Companion to Political Geography,” in *Postmodern geopolitics: the case of 9-11 terrorist attacks*, Oxford: Blackwell, pp. 228-230.

82) 애그뉴는 유럽인의 지정학적 상상력의 특징으로 첫째, 글로벌 공간의 시각화(글로벌 공간을 단일세계로 이해하는 능력), 둘째, 유럽과 다른 세계에 대한 선진성과 후진성 대비, 셋째, 베스트팔렌체제를 바탕으로 한 영역국가 중심적 사고, 넷째, 국가 간 경쟁 양상을 띤 수위성 추구를 제시한다. 미즈우치 도시오, 위의 책, p. 38.

정학 구조 모델을 중심으로 분석하고자 한다. 미국은 국제체제 구조의 주요 특징으로 세계화, 과학기술의 발전, 국가를 넘어선 초국가 네트워크의 등장, 9·11 테러로 인한 불확실성과 예측 불가능성을 제시하고 있으며, 따라서 새로운 지정학적 구조로 기존 수직적 국가체제에서 원심형의 세계정치 맵으로 변화시켜 설명한 애그뉴의 분석 틀이 적실성을 가진다고 본다.

단, 한반도의 국제체제 구조는 애그뉴가 제시한 20세기 냉전 이데올로기 지정학 구조와 21세기 세계 지정학 구조가 공존하고 있는 특수성을 가진다. 두 개의 지정학 구조가 변화와 지속을 되풀이하며 공존하고 있는 것이다. 따라서 냉전 이데올로기 지정학 구조와 세계 지정학 구조가 결합된 것이 본고에서 설명하고자 하는 한반도의 국제체제 구조가 된다.

<그림 6> 21세기 한반도 국제체제 구조



마지막으로 한반도에 대한 미국의 지정학적 인식을 살펴보기 위해서는 미국의 담론체계를 비판적으로 분석할 수 있어야 한다. 이에 대해 오투아다일과 그 외의 비판 지정학자들은 다층위의 지정학적 개념 틀을 제시하고 있다.⁸³⁾

지정학적 개념 틀에서 국가 구조는 지정학적 전통이나 문화를 이루는 근간이 된다. 따라서 동아시아의 반도로서 한국의 위치는 지정학적 문화의 배경을 제공한다. 그러나 이는 고전지정학에서 주장하듯 결정론적인 설명에 머무르는 것이 아니라 오히려 국가 성립의 역사적 배경이나 정치제도의 특징, 국가 정체성에 대한 담론, 외부세계와의 관계를 바라보는 전통, 국가 내부의 권력 네트워크 등 다른 여러 요소에 의해 영향을 받는 것으로 이해되어야 한다.⁸⁴⁾

여기서 말하는 지정학적 문화란 지정학 코드(geopolitical code)로 이해될 수 있는데, 이러한 지정학 코드는 사회 내의 여러 집단이 내부(우리)/외부(타자), 친구/적대세력을 구분하는 기준으로 기능한다.⁸⁵⁾ 또한 지정학적 문화는 특정한 사상이나 국제관계에 대한 견해에 의해 구성되기도 한다.⁸⁶⁾

담론체계로서의 지정학에 대해 비판지정학은 3개의 영역 즉, 공식지정학(formal geopolitics), 현실 지정학(practical geopolitics), 대중문화 지정학(popular geopolitics)을 제시하고 있다. 현실 지정학은 정부, 군부, 정부관료 등에 의한 공식적 언급이나 논리적 정당화의 영역으로, 정부의 공식 논평, 국가수반의 연설, 언론 보도, 언론 보도를 전제로 한 정부 관료의 인터뷰 등이 포함된다. 반면 공식

83) Ó Tuathail and Dalby, 1998, “ Introduction: Rethinking Geopolitics, towards a critical geopolitics,” In Dalby Simon(ed.), *Geopolitics*, (New York: Routledge) 참조. ; Ó Tuathail et al., 2006, *The geopolitics reader*. (New York: Routledge) 참조.

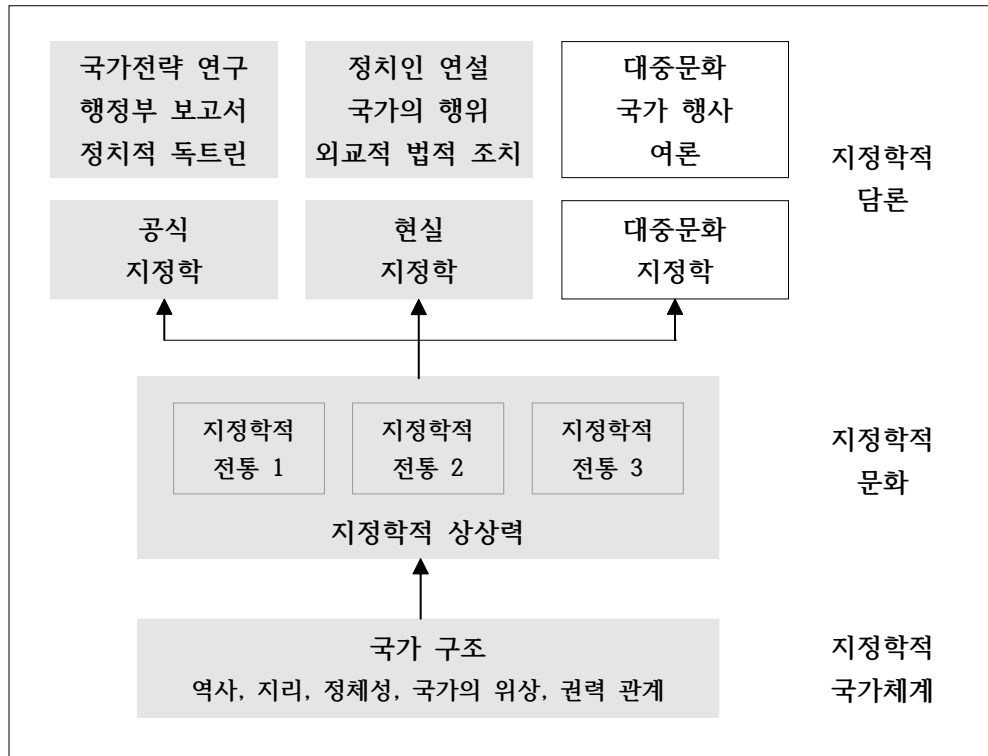
84) Ó Tuathail, 2006, “Imperial Geopolitics/Cold War geopolitics/Twenty-First century geopolitics,” in Ó Tuathail, Dalby and Routledge(eds.), *The geopolitics resder*, New York: Routledge, p. 7.

85) Dijink, 2006, *National Identity and Geopolitical Visions: Maps of pride and pain*, (New York: Routledge) 참조.

86) Ó Tuathail, 2006, “Imperial Geopolitics/Cold War geopolitics/Twenty-First century geopolitics,” In Ó Tuathail, Dalby and Routledge(eds.), *The geopolitics reader*, New York: Routledge 참조.

지정학은 학술기관이나 싱크탱크 연구소에서 만들어진 연구물, 보고서 등에서 발견할 수 있으며, 이는 개별 국가의 지정학적 논리 배경을 설명한다.

<그림 7> 비판지정학의 개념도



출처: Ó Tuathail et al, 2006, The Geopolitical reader, New York: Routledge, p. 8.

마지막으로 대중문화의 지정학은 신문, 방송, 영화 등에서 나타나는 지리적 재현(geographical representation)에서 찾아볼 수 있다.⁸⁷⁾ 비판지정학은 문화적 암시(implication)가 직접적인 정치적 발언보다 훨씬 강력한 효과가 있으며 이후 지

87) Dodds, 2003, "Cold War Geopolitics," in Agnew, Mitchell and Toal(eds.), A companion to Political Geography, Malden, MA: Blackwell. 참조.

정학적 상상력에 영향을 주게 된다고 주장한다. 따라서 대외정책이나 국제정치에 대한 공식적인 기술을 연구하는 방법을 넘어서 매스미디어를 통한 만들어진 지정학적 토양을 미시적 시각에서 분석하는 것도 지정학 연구에서 매우 중요하다고 비판지정학자들은 주장한다.⁸⁸⁾

본고에서는 미국이 인식하고 있는 국제체제 구조를 분석한 뒤, 공식 지정학 영역인 미국의 공식문서를 중심으로 아시아 태평양 지역과 한반도에 대한 지정학적 담론을 연구할 것이다. 또한 미 대통령의 연두교서와 논의에 필요한 정치인들의 연설 역시 분석하고 있는 만큼 현실 지정학 영역의 담론도 포함하고 있다.

따라서 본 논문은 구성주의와 비판지정학을 중심으로 미국의 한반도 지정학적 인식에 대해 분석할 것이다. 본 연구에 있어서 구성주의와 비판지정학이 갖는 적실성은 다음과 같다. 첫째, 구성주의와 비판지정학에서는 체제의 변화 가능성에 대해 설명하고 있으며, 따라서 20세기에서 21세기 국제체제 구조의 변화와 미국이 인식하고 있는 국제체제 구조의 특성이 무엇인지 분석할 수 있는 틀을 제시해준다. 또한 애그뉴의 지정학 구조는 한반도에서 이데올로기 지정학 구조와 세계 지정학 구조가 변화와 지속을 되풀이하며 동시에 공존하고 있는 특수성을 보여준다.

둘째, 오투아다일의 비판지정학 개념도는 미국의 공식문서 분석과 언설을 비판적으로 분석할 수 있는 적절한 틀을 제시해준다. 이를 통해 미국의 국가이익과 정체성, 우선순위를 이해할 수 있으며, 이를 바탕으로 이루어지는 미국의 대한반

88) 대중문화의 지정학에 대한 연구에는 McAlister, 2001, *Epic Encounters: Culture, Media, and US interests in the Middle East*, Berkeley, CA: University of California Press ; Dittmer, 2005, "Captain America's Empire: Reflections on Identity, Popular Culture, and Post-9/11," *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 95, No. 3, pp. 626-643. ; Sharp, 2000, *Condensing the Cold War: Reader's Digest and American Identity*, Minneapolis, MN: University of Minnesota Press. ; Falah et al., 2006, "Just War and Extraterritoriality: The Popular Geopolitics of the United State's War on Iraq as Reflected in Newspapers of the Arab World," *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 96, No. 1, pp. 165-176.

도 지정학적 가치 인식을 알 수 있다는 점에서 중요한 의의를 가진다. 또한 미국의 각 정권과 부처에서 국제체제 구조에 대한 인식, 국가 이익과 정체성에 대한 언급이 어떻게 다르게 나타나는지에 대한 교차분석을 가능하게 해 의미 있는 결과 도출을 기대할 수 있다.

셋째, 이를 통해 한반도가 지정학적으로 어쩔 수 없는 정적인 영역의 행위자로 남는 것이 아니라 역으로 한반도의 생존과 발전 전략을 짤 수 있는 공간 마련을 가능하게 한다.

Ⅲ. 21세기 이전 국제체제 구조와 미국의 지정학적 인식의 역사적 변천과정

1. 1940년대-1990년대까지 미국의 아시아·태평양 및 한반도 지정학적 인식

본고에서는 21세기 국제체제 구조 속에서 미국이 인식하고 있는 한반도의 지정학적 가치를 분석하는 것을 목표로 한다. 하지만 21세기라는 매우 제한적이고 한정적인 분석 범위를 설정함으로써 한반도에 대한 미국의 기본인식과 그 인식의 전략적 변화를 파악하는데 어려움이 있는 것이 사실이다. 따라서 21세기 국제체제 구조와 미국이 인식하고 있는 한반도의 지정학적 가치를 분석하기 이전에, 20세기, 즉 1940년대부터 1990년대까지의 국제체제 구조의 특징과 한반도에 대한 미국의 지정학적 인식을 역사적인 관점에서 서술하고자 한다.

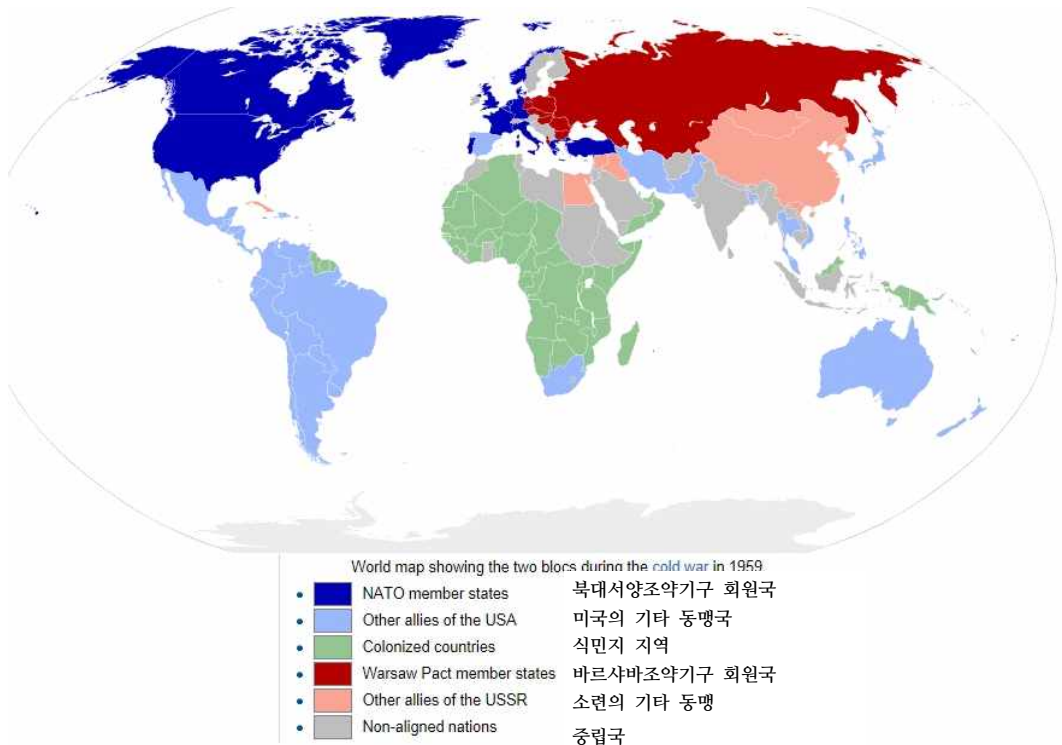
제2차 세계대전 이후 국제체제 구조는 미국 중심의 자본주의 진영과 소련 중심의 사회주의 진영을 양극으로 하는 냉전체제 구조로 이해될 수 있다. 이 시기 미국 안보정책의 기본입장은 봉쇄정책이었다.⁸⁹⁾ 당시 주 소련대사였던 케넌 (George Kennan)은 모스크바에서 워싱턴으로 장문의 전보를 보내 소련에 대한 봉쇄정책의 필요성을 주장하였고, 이로써 봉쇄정책은 냉전 중 미국의 대 소련 전략의 근간이 되었다.⁹⁰⁾

이러한 세계 전략 속에서 미국의 아시아정책은 일본과 중국을 중심으로 이루

89) John Lewis Gaddis, 2005, *The Cold War: A New History*, (New York : Penguin Press), pp. 28-29.

90) George F. Kennan, 1968, *Memoirs 1925-1950*, (London: Hutchinson), pp. 292-295.

어졌으며, 한국은 미국에게 명백한 이해관계가 없는 것으로 평가되었다.⁹¹⁾ 미국은 다만 한반도가 일본을 공격할 수 있는 전진기지가 되는 것을 방지하고자 했을 뿐이다.⁹²⁾



1947년 3월 트루먼(Harry S. Truman)은 의회에서 미국 외교정책에 관한 원칙인 트루먼 독트린(Truman Doctrine)⁹³⁾을 선언하였다. 이 선언에서 일본은 아시아

91) Edward A. Olson, 1988, *U.S. Policy and the Two Koreas*, (San Francisco: World Affairs Council of Northern California, p. 3.

92) 차상철, 1998, “트루먼과 아시아에서의 냉전,” 최영보 외, 『미국현대외교사: 루스벨트 시대에서 클린턴 시대까지』, (서울: 비봉출판사), p. 176.

93) 트루먼 독트린(Truman Doctrine)은 공산주의 확대를 저지하기 위하여 자유와 독립의 유지에 노력하며, 소수의 정부지배를 거부하는 의사를 가진 세계 여러 나라에 대하여 군사적·경제적 원조를 제공한다는 내용을 담고 있다.

지역에서 미국의 이익에 가장 직접적인 중요한 국가로 언급되었으며, 한국은 그 중요성에서 제외되었다. 1948년 4월 트루먼은 “남한에 현재의 군대와 기지를 유지하는 것이 전략적 가치가 거의 없다”는 국가안보회의(NSC: National Security Council, 이하 NSC)의 평가를 받아들이고,⁹⁴⁾ 1949년 6월 29일 소수의 군사고문단(Military Advisory Group)만을 남기고 남한으로부터 철수하였다.

또한 1950년 1월 12일 국무장관 애치슨(Dean Acheson)은 내셔널 프레스 클럽 연설에서 아시아 지역에서 공산주의의 확산을 미국의 이해에 가장 중대한 위협으로 간주하고 있으며, 일본에 대한 방어 의지를 강조하고 있다.⁹⁵⁾ 그가 명시적으로 밝힌 미국의 방어선에서 한국과 대만은 제외되었고, 이는 유사시에도 미국의 직접적인 개입이 없을 것을 의미하는 것이었다.⁹⁶⁾

하지만 한반도의 전략적 가치에 변화를 가져오는 중대한 사건인 6·25 전쟁이 발생한다. 미국은 남한에 대한 북한의 침략을 세계적 차원에서 미국의 위상에 도전하는 소련의 군사적 팽창계획의 일환으로써 간주하게 된다.⁹⁷⁾ 즉 한국을 공산주의의 확산을 막는 동북아시아의 가장 중요한 전략적 요충지로 인식하기 시작한 것이다.⁹⁸⁾

이로써 미국은 1950년 4월 NSC 68 문서를 통해 ‘전 세계를 포괄하는 공세적 봉쇄 전략’의 필요성을 확인하고,⁹⁹⁾ 가능한 한 전방에서 소련을 봉쇄함으로써 동맹국과 우방국에 대한 지원을 강화하는 것으로 전략 목표를 확대하게 된다.¹⁰⁰⁾

94) U.S. Department of State, January 31, 1949, *Policy Statement: Korea*, Top Secret Document Declassified, p. 3.

95) 최영보, 1998, “미국 외교의 대전환: 한국전쟁기(1949-1952),” 최영보 외, 『미국현대외교사: 루즈벨트 시대에서 클린턴 시대까지』, (서울: 비봉출판사), pp. 207-208.

96) Olson, 1988, *op.cit.*, p. 4.

97) Dean Acheson, 1971, *The Korean War*, (New York: W. W. Norton), p. 20.

98) 김일수, 2003, “한·미 군사동맹의 초기 형성 과정에 관한 연구,” 한국아메리카 학회 『미국학 논집』, 제35권, 제2호, p. 65.

99) 패트릭 모건, 1990, “동북아에서의 미국의 원격억제정책,” 박동환 편, 『주한미군의 전략가치』, (서울: 한국국방연구원), P. 71.

100) John L. Gaddis, 1982, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*, (New York: Oxford University Press), p. 109. ;

이어 등장한 아이젠하워(Dwight Eisenhower) 행정부 역시 NATO를 중심으로 한 강력한 봉쇄정책을 추진하였다. 대표적으로 덜레스(John Foster Dulles) 국무장관은 뉴욕(New Look) 정책에 입각한 ‘대량보복전략’을 채택하였는데, 이는 공산주의 국가가 자유세계에 대한 제한적 공격을 감행할 경우에도, 자국의 핵 무력을 동원해 응징할 것이라는 강경한 선언이다.¹⁰¹⁾ 이에 따라 미국은 1958년 동북아시아의 공산주의 팽창을 봉쇄하기 위해 남한에 전술핵무기를 배치하기 시작했다.

이후 1960년대는 중·소 간 갈등이 심화되고 미·소 간 핵전력의 전략적 균형이 이루어지는 시기였다. 또한 국내적으로 미국이 베트남전쟁의 장기화에 따른 여론의 비난에 직면한 시기이기도 했다. 이로써 미국은 기존의 외교정책을 수정하여 핵 비확산, 무역과 같은 분야에서 소련과의 관계 개선을 모색하기 시작했다.

이 시기 케네디(John F. Kennedy) 행정부의 대한반도 정책은 주로 한반도의 안정과 평화를 목표로 이루어졌다. 케네디 행정부는 한국에 대한 군사 공격이 다시 일어날 경우를 대비해 한국에 군사력 사용을 포함한 모든 가능한 범위의 방위 지원을 약속하면서, 동시에 한국의 발전을 촉진시킬 가능한 모든 경제적 지원을 확대할 것임을 밝혔다. 즉 케네디 행정부의 대한반도 정책은 대북한 봉쇄 전략과 더불어 경제·군사적 원조를 통한 한반도의 안정과 평화를 목표로 하고 있음을 알 수 있다.

존슨(Lyndon Johnson) 행정부 역시 베트남전 수행으로 인한 미국 내 반전여론의 확산에도 불구하고 한반도에서의 봉쇄정책을 유지했다. 험프리(Hubert H. Humphrey) 부통령은 1966년 2월 “군사분계선에 한 명의 미군이라도 있는 한, 미국의 전 군사력이 한국을 방위할 것이다”고 언급하면서¹⁰²⁾ 주한미군을 중심으로

John L. Gaddis, 1992, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*, (Oxford University Press) 참조.

101) John Foster Dulles, January 25, 1954, “The Evolution of Foreign Policy,” The Department of State Bulletin, Vol. 30, No. 761, pp. 107-109.

102) Senate Committee on Foreign Relations, 1970, *United States Security Agreement and Commitments Abroad-Republic of Korea*, (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office), p. 1525.

한 충분한 수준의 군사력 유지를 주장하였다. 또한 존슨 행정부는 도미노 이론에 입각하여, 한국의 베트남전 참전을 요구하기도 하였다.

1960년대 말 국제체제 구조에는 중요한 변화가 나타나게 된다. 서독과 일본이 급성장하고, 중·소 분쟁이 대두됨에 따라 강대국들은 이데올로기보다는 국가이익을 우선시하게 되었다. 또한 영국·프랑스·중국 등 핵무기 보유국의 증가로 국제질서는 양극체제에서 다극체제로 이행되었으며, 1968년 핵확산금지조약(NPT: Nuclear Posture Review, 이하 NPT) 조인, 1969년 ‘닉슨 독트린’¹⁰³⁾ 발표, 1970년 전략 무기 제한 협정(SALT: Strategic Arms Limitation Treaty, 이하 SALT) 교섭, 1972년 닉슨의 모스크바와 베이징 방문 등으로 미·소간의 데탕트(détente)가 실현되었다.

이 시기 닉슨(Richard Nixon) 행정부의 대아시아 정책은 미국의 소극적인 자세와 보조적 역할을 강조하는 것으로 변화되었다. 닉슨 행정부는 한반도를 잠재적으로 불안정한 지역으로 간주하고,¹⁰⁴⁾ 한반도의 군사적 긴장이 강대국 간의 세력 균형과 데탕트에 부정적인 영향을 미치지 못하도록 노력했다. 따라서 닉슨 행정부의 한반도 정책은 ‘현상유지를 바탕으로 한 안정화’ 정책으로 규정할 수 있다.

103) 닉슨 독트린(Nixon Doctrine)은 닉슨이 1969년 7월 25일 괌(Guam)에서 밝힌 새로운 대아시아정책을 말한다. 닉슨은 1970년 2월 외교교서를 통해 닉슨독트린을 세계에 선포하였고, 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 미국은 앞으로 베트남전쟁과 같은 군사적 개입을 피한다. 둘째, 미국은 아시아 국가들과의 조약에 의한 약속을 지키지만, 강대국의 핵에 의한 위협의 경우를 제외하고는 내란이나 침략에 대하여 아시아 각국이 스스로 협력하여 그에 대처해야 한다. 셋째, 미국은 태평양 국가로서 그 지역에서 중요한 역할을 계속하지만 직접적·군사적·정치적인 과잉개입은 하지 않으며, 자조의 의사를 가진 아시아 제국의 자주적 행동을 측면 지원한다. 넷째, 아시아 제국에 대한 원조는 경제중심으로 바꾸며, 다자적 방식을 강화하여 미국의 과중한 부담을 피한다. 다섯째, 아시아 제국이 5-10년의 장래에는 상호안전보장을 위한 군사기구를 만들기를 기대한다. Richard Nixon, 1988, *1999: Victory Without War*, (New York: Simon and Schuster), pp. 122-123.

104) Policy Analysis Resource Allocation Paper on Korea(Korea PARA), March 29, 1972, Pol 35-4 Kor/Un, Subject-Numeric Files, RG59, National Archive, p. 6.

포드(Gerald Ford) 행정부 역시 동아시아지역의 안정이라는 미국의 이해관계에 따라 한반도에 대한 안보 공약이 지속되어야 한다고 보았다.¹⁰⁵⁾ 포드 행정부는 1975년 12월 7일 신(新) 태평양 정책을 통해 강대국들 간의 세력균형, 지역 내 동맹국들과의 강한 유대관계, 적들 사이에서의 긴장 완화, 약소국들의 자립과 지역적 단결 그리고 경제협력과 문화적 교류의 확대를 목표로 하였다.

카터(Jimmy Carter) 행정부는 ‘도덕성과 합리성, 그리고 힘’의 논리를 적용시킨 인권외교 정책을 주장했지만, 미국과 소련의 긴장으로 성공하지 못했다.¹⁰⁶⁾ 카터는 1979년 제2단계 전략 무기 제한 협정(SALT II)을 통해 군비 경쟁을 더욱 제한하고자 노력했으나, 12월 소련의 아프가니스탄 침공으로 성공하지 못하게 된다. 그는 소련의 아프가니스탄 개입을 이르러 ‘2차 세계대전 이래 평화에 대한 가장 심각한 위협’이라고 언급하였다.¹⁰⁷⁾

또한 카터 대통령은 1980년 1월에 발표한 연두교서에서 페르시아 만 지역의 지배권 획득을 위한 어떠한 외부세력의 공격도 미국의 직접적인 이익에 대한 공격으로 간주할 것이며, 군사력을 포함해 필요한 수단을 사용해서라도 축출하겠다는 ‘카터 독트린’을 선언하게 된다. 이는 곧 소련에 대한 봉쇄를 의미하는 것으로,¹⁰⁸⁾ 미·소 사이에는 다시 대립과 긴장이 격화되게 되었다.

1980년대 들어서면서 미국 사회는 보수주의로 회귀하였고,¹⁰⁹⁾ 국제체제 구조는 다시 신 냉전체제를 형성하게 된다. 레이건(Ronald Reagan)은 소련을 ‘악의 제국’이라 불렀으며, 공산주의는 결국 ‘역사의 잿더미(Ash heap of history)’로 남게 될 것이라고 언급하였다.¹¹⁰⁾ 또한 레이건 행정부는 미국의 억제력이 약화되었다는

105) Ralph Clough, 1976, *Deterrence and Defense in Korea: The Role of U.S. Forces*, (Washington, D.C.: Brookings Institution), p. 3.

106) 권오신, 1998, “카터 시대의 외교정책(1976-1980),” 최영보 외, 『미국현대외교사: 루스벨트 시대에서 클린턴 시대까지』, (서울: 비봉출판사), p. 391.

107) Gaddis, 2005, *op.cit*, p. 211.

108) 권오신, 1998, 위의 책, p. 419.

109) 박인숙, 1998, “레이건 시대의 미국 외교(1980-1988),” 최영보 외, 『미국현대외교사: 루스벨트 시대에서 클린턴 시대까지』, (서울: 비봉출판사), pp. 430-434.

110) Gaddis, 2005, *op.cit*, p. 197.

인식을 바탕으로 전략방위계획(SDI: Strategic Defense Initiative, 이하 SDI)을 중심으로 군사력을 강화하고자 했다.¹¹¹⁾

레이건 행정부의 제3세계 정책은 UN대사 ‘커크패트릭(Jeane Kirkpatrick) 독트린’에 기초하고 있다. 커크패트릭은 ‘권위주의’ 정부와 ‘전체주의’ 정부를 구별하여, 남한과 같은 권위주의 체제들은 자본주의 경제를 유지함으로써 자유화와 민주화의 가능성이 있다고 판단했고, 공산주의 경제체제를 유지하고 있는 전체주의 정권은 변화의 가능성이 없다고 주장했다.¹¹²⁾ 이러한 커크패트릭의 제3세계 개입주의 정책은 1985년 공산주의 봉쇄를 강화하는 정책인 ‘레이건 독트린’에 반영되었다.¹¹³⁾ 이로써 레이건 행정부의 한반도 정책 역시 철저한 냉전주의에 입각해 이루어졌다.

레이건 행정부는 ‘동맹국 우선정책’에 따라 주한미군 철수계획을 전면 취소하고 한국에 대한 안보 공약을 강화하였다. 특히 와인버거(Casper Weinberger) 국방장관은 ‘동시다발 개입전략’¹¹⁴⁾ 즉, 미국의 사활적 이해가 걸린 지역에서 핵 공격을 포함한 모든 형태의 전쟁을 수행하겠다는 전략을 제시하게 된다.

1987년 11월 북한의 KAL 858기 폭파사건으로 미국은 1988년 1월 20일 북한을 테러지원국가로 분류하고 경제제재를 강화하는 등의 조치를 취했으나, 1980년대 후반 미-소 군축협상의 진전 등 세계적 차원의 긴장완화 분위기가 확산됨에 따라 미국은 한반도 정책을 ‘온건한 포용(modest initiative)’으로 선회하게 된다.¹¹⁵⁾

111) John Spanier and Steven W. Hook, 1995, *American Foreign Policy Since World War II*, (Washington, D.C.: Congress Quarterly Inc.), pp. 201-206.

112) Jeane Kirkpatrick, 1979, “Dictatorships and Double Standards,” *Commentary*, Vol. 71, No. 5, p. 44.

113) John Spanier and Steven W. Hook, 1995, *op.cit.*, pp. 206-207.

114) 와인버거 국방장관은 1984년 미 상원의 한 청문회에서 “소련은 2개 이상의 지역에서 전쟁을 동시 수행할 수 있는 능력을 보유하고 있으며 따라서 미국도 이에 대한 역지력을 유지해야 한다”고 언급하였다. Robert Jervis, 1984, *The Illogic of American Nuclear Strategy* (Ithaca: Cornell University Press), p. 68.

115) Winston Lord, February 8, 1996, “U.S. Policy Toward the Korean Peninsular,”

부시(George H. W. Bush) 대통령이 취임한 1989년에는 이미 사회주의 진영의 붕괴가 진행 중이었다. 소련에서는 고르바초프(Mikhail Gorbachev)의 개혁으로 공산당 내부가 붕괴되고 있었으며, 독일에서는 베를린 장벽이 무너지고 동독과 서독의 통일이 모색되고 있었다. 부시 대통령은 1990년 11월 21일 유럽안보협력회의(CSCE: Conference on Security and Cooperation in Europe, 이하 CSCE)를 폐막하면서 냉전이 종식되었음을 공식적으로 선언하였다.

이처럼 국제사회에서 냉전이 종식된 한편 한반도에서는 여전히 긴장이 계속되었다. 부시 행정부는 태평양 지역에서 미국의 패권을 계속 유지하기를 희망했고, 동북아시아에서 평화와 안전이 보장될 때까지 한국과 일본에서의 미군 주둔은 필수적이라고 인식했다.

그러나 냉전의 종식이라는 국제체제의 변화 속에서 미국의 외교정책도 변화하게 된다. 부시 행정부는 ‘새로운 세계질서(New World Order)’에 맞는 군비감축을 진행하게 되는데, 이의 일환으로 ‘동아시아전략구상(EASI: East Asia Strategic Initiative, 이하 EASI)’에 따라 미군의 단계적 감축이 진행되었다. 하지만 주한미군의 감축계획은 북핵문제로 인하여 중단되게 되었다.

이로써 북핵문제는 클린턴(Bill Clinton) 행정부의 가장 큰 현안이 되었다. 클린턴 행정부는 1995년 동아시아전략보고서(EASR: East Asia Strategic Report, 이하 EASR)를 통해 아시아 지역에 십만 정도 수준의 군대를 유지할 것과, 1994년 북·미 기본합의서에 대한 북한의 철저한 이행 촉구, 한국에 대한 강력한 방위 등을 강조하였다.

그러나 1998년 8월 북한의 금창리 지하시설 의혹과 미사일 시험발사, 1999년 대포동 2호 미사일 발사 준비가 목격되면서 미국은 페리보고서를 통해 북핵문제를 해결하고자 했다.¹¹⁶⁾ 페리보고서는 단기적으로 북한의 미사일 발사 중단과 이

(Adress to the Korea United States 21st Century Council, Washington, D.C.), p. 2.

116) William J. Perry, U.S. North Korea Policy Coordinator and Special Advisor to the President and the Secretary of State, October 12, 1999, “Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations,” *Unclassified Report*,

에 상응하는 미국의 조치, 중기적으로 북한의 핵미사일 개발 계획의 완전한 중단과 북·미 관계 정상화, 장기적으로 한반도 및 동아시아의 냉전 종식을 목표로 하고 있다. 그러나 미 공화당 의원들은 페리보고서에 대응하는 대북정책보고서를 발간하여¹¹⁷⁾ 제네바합의 이후 북한의 위협이 오히려 더 증대되었다고 평가하고, 클린턴 행정부의 대북정책을 비판하였다.

2000년 6월 클린턴 행정부는 북한에 대한 유연한 접근의 일환으로 북한을 ‘불량국가(rogue state)’ 대신 ‘우려 대상국(state of concern)’으로 부르기 시작했고, 2000년 10월 미·북 공동코뮤니케가 발표되었다.¹¹⁸⁾ 이어 올브라이트(Madeleine K. Albright) 국무장관이 평양을 방문하면서 양자관계가 개선되는 듯 보였으나 정권의 말기의 클린턴 행정부와 북한 간의 협상은 최종적인 타협점을 찾지 못했다.

지금까지 살펴본 것처럼 국제체제 구조의 변화와 더불어 한반도에 대한 지정학적 인식과 안보정책이 변화하고 있는 것을 볼 수 있다. 냉전 이데올로기 국제체제 속에서 미국은 대소봉쇄를 국가 최우선 목표로 설정하고 있으며, 그 방위선에서 한반도는 제외되고 있다. 하지만 한국전쟁을 기점으로 미국은 한반도를 공산주의 방어와 동아시아 지역의 평화와 안정에 중요한 지역으로 평가하기 시작했다. 그 이후 냉전 이데올로기 국제체제 구조가 무너지면서 국제질서는 화해와 협력의 모드로 전환되나, 한반도에서는 여전히 냉전체제가 유지되며 북핵문제가 국제사회에서 중요한 이슈로 부각되기 시작한다.

이로써 북한 문제는 미국이 위협을 인식하고 안보정책을 구성하는데 있어서 핵심 사안으로 고려되어지고 있으며, 미국이 한반도를 인식하고 한국과 관계를 설

Washington, D.C.

117) North Korea Advisory Group, November 1999, *Report to The Speaker*, (U.S. House of Representatives) 참조.

118) 미·북 공동코뮤니케의 주요 내용은 첫째, 북한의 장거리 미사일 개발 포기, 둘째, 양국간 적대관계 청산, 미국의 북한체제 보장 및 경제지원, 셋째, 한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담 등 여러 가지 방안 활용, 넷째, 클린턴 대통령의 평양 방문 준비를 위한 올브라이트 국무장관의 방북 등이다. U.S. Department of State, October 12, 2000, “U.S.-D.P.R.K. Joint Communiqué,” 참조.

정하는 과정에 커다란 영향을 미치게 된다. 따라서 앞으로 분석할 미국의 공식문서에서는 북한이 의미 있게 다루어지고 있음을 미리 밝혀두는 바이며, 이러한 북한 문제를 중심으로 미국이 인식하고 있는 한반도의 지정학적 가치에 대해서 정권별로 분석하고자 한다.

<표 5> 1940년대-1990년대까지 국제체제 구조와 미국의 아시아·태평양 및 대한민국 지정학적 인식

미 행정부	국제체제 구조	외교정책	한·미 관계/ 대북 관계
트루먼 행정부 (Harry S. Truman) 1945.04 -1953.01	2차 세계대전 종결 미·소 대립 한국전쟁	봉쇄정책 (Containment Policy)	한국전쟁 개입/ 봉쇄
아이젠하워 행정부 (Dwight David Eisenhower) 1953.01 -1961.01	냉전 체제 중·소 분쟁 베트남 전쟁	뉴룩(New Look)정책, 대량보복전략 (Massive Retaliation)	한·미 상호방위조약/ 봉쇄
케네디 행정부 (John Fitzgerald Kennedy) 1961.01 -1963.11	냉전 체제 베트남 전쟁	유연대응전략 (Flexible Response)	군사정부 수용/ 봉쇄
존슨 행정부 (Lyndon Baines Johnson) 1963.11 -1969.01	냉전 체제 베트남 전쟁	봉쇄정책 도미노이론	베트남 파병/ 봉쇄
닉슨 행정부 (Richard Milhous Nixon) 1969.01 -1974.08	다극체제 데탕트 미·중 화해	닉슨 독트린 현상유지를 통한 안정화 정책	미군 철수/ 봉쇄
포드 행정부 (Gerald Rudolph Ford, Jr) 1974.08 -1977.01	동북아의 안보질서 악화	신 태평양정책	미군 철수 반복/ 봉쇄

카터 행정부 (Jimmy Carter) 1977.01 -1981.01	미·중 국교 정상화 소련과 제2차 전략무기제한협정 (SALT) 체결	인권외교 군비감축	미군 철수 미군 철수 번복/ 봉쇄
레이건 행정부 (Ronald Wilson Reagan) 1981.01 -1989.01	신 냉전체제	강한 미국 전략방위구상 (Strategic Defense Initiative)	군사정부 수용 동맹 강화/ 봉쇄 온건한 포용 (Modest Initiative)
부시 행정부 (George Herbert Walker Bush) 1989.01 -1993.01	냉전 종식 신세계 질서 (New World Order)	선별적 억지전략억지전략 (discriminate deterrence)?	동아시아전략구상 (EASI) 전술 핵무기 철수/ 봉쇄 대북 핵사찰 요구
클린턴 행정부 (William Jefferson Bill Clinton) 1993.01 -2001.01	북핵문제	관여와 확장 정책 (Engagement/ Enlargement)	동아시아전략보고 (EASR)/ 북·미 제네바 합의 북·미 베를린 합의 북·미 공동코뮤니케

2. 20세기와 21세기 국제체제 구조 비교분석

20세기 국제체제 구조는 미국과 소련이 이데올로기적으로 대립하고 있는 냉전체제 구조로 특징지어진다. 따라서 이 시기는 적에 대한 인식이 명확했고, 그 전개 양상은 예측 가능한 영역이었다. 따라서 미국의 안보전략은 주로 공산주의 세계에 대한 봉쇄정책으로 나타난다.

21세기 국제체제 구조는 이데올로기로 경계되어진 냉전체제가 무너지고, 세계화와 과학기술의 발달로 복잡성, 유동성(개방적), 불확실성, 예측불가능성의 특징을 갖는다.

냉전 시기 미국의 주된 적은 소련이었던 반면 21세기 적은 다양하고, 불투명하며, 고정된 실체로 존재하지 않는다. 이 시기 국제정치의 행위자는 국가뿐만 아니라 비국가 행위자까지 확대되어 나타나고 있으며, 이러한 비국가 행위자들은 초국가적 네트워크를 바탕으로 극단적 이데올로기와 대량살상무기를 이용한다.

또한 적이라 규정할 수는 없지만 미국의 종합국력에 대응할 수 있는 국가들의 부상도 중요한 특징 중 하나이다. 미국은 특히 아시아-태평양 지역에서 중국의 부상과 경제력을 바탕으로 한 군사 현대화를 경계하고 있으며, 이 지역에서 미국의 영향력이 줄어들 것에 대해 우려하고 있다. 미국은 특히 중국을 21세기 국제사회에서 중요한 이해상관자로 인정하고 이 지역의 평화와 안정이라는 공통의 이해를 가지고 있다고 판단하면서도, 중국과 가치의 상이가 존재하고 이는 결과적으로 신뢰의 간극을 초래할 수도 있다고 분석한다.

<표 6> 20세기와 21세기 국제체제 구조 비교분석

	20세기 국제체제 구조	21세기 국제체제 구조
정의	냉전 이데올로기 국제체제 구조	세계 지정학 구조
국제 질서 특징	동서로 나누어진 고정된 구조, 예측 가능한 전개 양상	복잡성 유동성(개방적) 불확실성 예측 불가능성
행위자	베스트팔렌 조약으로 이루어진 민족국가	비국가(Non-State) 행위자, 초국가적 네트워크
적에 대한 개념	반대 이데올로기 진영에 있는 국가로서 적에 대한 개념이 명확함	다양하고 불투명하며 고정된 실체로 존재하지 않음

이를 종합해 볼 때, 21세기 국제체제 구조는 지금도 변화와 지속이 동시에 진행되고 있으며, 따라서 명확한 실체로서 정의될 수는 없다. 다만, 20세기를 지탱 하였던 냉전 이데올로기 국제체제 구조는 사라졌으며, 미국 중심의 단극체제 (Unipolarity)를 중심으로 냉전 시기와는 또 다른 구조를 향해 변화하고 있다.

이러한 변화 속에서 한반도의 국제체제 구조는 20세기와 21세기 구조가 동시에 존재하고 있는 특수성을 지닌다. 한반도는 냉전 이데올로기 국제체제 구조가 남아 있는 유일한 공간이며, 동시에 미국 중심의 지역적·세계적 질서에 대항하는 중국이라는 강대국의 부상이 이루어지는 공간이기도 하다.

따라서 본고에서는 이러한 국제체제 구조의 특징을 바탕으로 미국이 정의하고 있는 국가이익과 목표, 안보전략에 대해서 분석하고, 이러한 인식을 바탕으로 한반도에 대한 지정학적 가치 평가가 어떻게 이루어지는지 살펴보고자 한다.

IV. 조지 W. 부시 정권 1기 미국의 이익과 한반도의 지정학적 가치

1. 조지 W. 부시정권 1기 연두교서 분석

1) 연두교서(The State of the Union Address)의 특징: 배경과 성격

교서(Presidential Message, the Message)란 미국 대통령이 의회에 서한이나 구두로 보내는 메시지를 말한다. 교서에는 일반교서(State of the Union Message), 예산교서(Budget Message), 경제교서(Economic Report) 3대 교서가 있으며, 이 중 미국 대통령이 연두(年頭)에 국가의 전반적인 상황을 분석·요약하여 기본정책을 설명하고 필요한 입법을 요청하는 것이 ‘일반교서(State of the Union Message)’이다. 이러한 일반교서는 통상 의회의 새로운 회기가 시작되는 연초에 발표되기 때문에 ‘연두교서(Annual Message)’라고도 한다.

미 헌법은 대통령이 필요하다고 판단할 경우 의회와 국민에게 국정 전반에 대해 보고할 것을 권고하고 있다. 따라서 연두교서는 “대통령은 때때로 의회에 나와 연방의 상태에 관한 정보를 밝혀야 한다”고 규정된 수정헌법 제2조 3항에 의거하여 행해진다. 미국 대통령들은 이를 통해 입법의회는 물론 전반적이거나 구체적인 국가 현안을 발표해왔다. 시정 방침으로 내정·외교의 기본방침을 밝히고 정책에 대한 구체적인 권고를 하는 것이 특징이다. 이는 대통령이 의회와 국민에게 국정 전반적 상황을 설명할 뿐 아니라 주요 입법 의제나 국가적 중요문제를 의회에 설득하는 기회이기도 하다.

최초의 연두교서는 1790년 1월 8일 조지 워싱턴(George Washington)에 의해

행해졌으며, 1790년부터 1912년까지 연두교서는 연설 대신 서신을 통해 발표되었다. 미 대통령이 상·하 양원 합동회의에 출석, 연설로 연두교서를 밝히는 관행이 정착된 것은 1913년 우드로 윌슨(Woodrow Wilson) 대통령 때부터이다. 대통령이 의사당에 도착하기에 앞서 상·하원 의원 대법원판사 주요 각료와 외교사절들이 의사당을 가득 채우게 된다. 그러나 20세기 라디오와 텔레비전 등 새로운 매체의 등장으로 연두교서는 의회뿐 아니라 국민 앞에서 중요한 국정 현안을 발표하는 주요 행사로 자리 잡았다.

1980년 1월 24일에 발표한 연두교서에서 카터(Jimmy Carter) 대통령은 ‘카터 독트린’을 선언하였다. 그 핵심 내용은 페르시아 만 지역의 지배권을 획득하기 위한 어떠한 외부세력의 공격도 미국의 직접적인 이익에 대한 공격으로 간주할 것이며 군사력을 포함해 필요한 어떤 수단을 사용해서라도 축출하겠다는 것이었다. 그 내용은 결국 소련에 대한 봉쇄를 의미하는 것이었다.¹¹⁹⁾

이처럼 연두교서는 미국의 주요한 군사·외교 정책 뿐만 아니라 그 행정부의 가장 기본적이고 일반적인 정책을 담고 있는 중요한 자료이다. 따라서 본고에서는 조지 W. 부시 대통령 1기와 2기, 버락 오바마 대통령 시기 연두교서를 중심으로 미국의 국제체제 구조에 대한 인식과 안보환경 평가, 그 속에서 미국이 세계 리더십으로서 어떠한 지정·전략을 가지고 있는지 분석할 것이다. 그리고 특히 연두교서에서 북한을 어떻게 언급하고 있는지, 언급했다면 어떤 형용사로 묘사하고 있는지, 그에 대한 함의에 대해서 논하겠다.

2) 국제체제 구조와 안보환경

국제체제 구조 속에서 국가의 행동과 지정학적 결정이 이루어진다는 점에서 세계 지정학 구조를 정의하는 것은 매우 중요하다. 과거 20세기 세계 지정학 구

119) 권오신, 1998, “카터 시대의 외교정책(1976-1980),” 최영보 외, 『미국현대외교사: 루즈벨트 시대에서 클린턴 시대까지』, (서울: 비봉출판사), p. 419.

조가 미국과 소련이 이데올로기적으로 경쟁하는 냉전으로 대표된다면, 현재의 지정학적 구조는 세계화 속에서 작동하는 초국가적 네트워크와 동시에 이를 이용하는 국가가 혼재하고 있는 구조의 양상으로 정의될 수 있다. 즉 21세기는 세계 지정학 구조로서 국가와 초국가 네트워크가 단순하게 이분법적으로 나누어지는 것이 불가능한 구조이며, 다양한 행위자가 등장하는 동시에 여전히 국가가 중요한 행위자로서 기능하는 복합적인 구조인 것이다.

부시 행정부의 세계 지정학 구조는 초국가적 행위자에 의해 자행된 ‘9·11 테러’와 그 이후 세계 유일의 리더십 국가인 미국의 ‘테러와의 전쟁’으로 특징지을 수 있다.

“우리나라는 지금 전쟁을 하고 있고 ... 문명세계는 전례 없는 위험에 직면해 있습니다.”¹²⁰⁾

“테러리스트들은 미국과 문명세계에 대항하여 계속 음모를 꾸미고 있습니다.”¹²¹⁾

또한 부시 행정부의 세계 지정학 구조는 냉전 지정학 구조가 무너졌음에도 불구하고, 냉전 시기 동맹국들과의 연합이 계속되고 있는 구조이다. 즉 적의 대상이 소련에서 테러집단으로 옮겨졌을 뿐 여전히 적에 대항한 동맹국들과의 연합 구조가 지속되고 있다.

여기서 적에 대한 개념은 과거와는 현저하게 다르게 나타나고 있다. 냉전 시기 미국에 대항한 적은 이데올로기적으로 반대편에 서 있는 국가였지만, 현재의 적은 이데올로기뿐만 아니라 민주주의에 역행하는 독재국가에서부터 테러집단을 지원하는 불량국가들까지 다양하게 나타난다. 또한 이러한 테러집단의 실체는 민

120) Office of the Press Secretary, January 29, 2002, “The President’s State of the Union Address,” The United States Capitol, Washington, D.C.

121) Office of the Press Secretary, January 20, 2004, “State of the Union Address,” United States Capitol, Washington, D.C.

죽 국가를 중심으로 한 집단이 아니라 초국가적 네트워크로 연결된 세력으로 특징 지어진다.

“유럽에서부터 아시아 아프리카 및 라틴 아메리카에 이르는 모든 우방 및 동맹국들과 함께 우리는 테러세력이 자유의 위력을 결코 막을 수 없다는 것을 증명할 것입니다.”¹²²⁾

“새로운 아프가니스탄 군대의 도움으로 우리 연합군은 탈레반과 알카에다 일원들을 소탕하기 위한 적극적 공세를 펼치고 있습니다. ... 미국과 영국, 호주, 폴란드, 그리고 기타 국가의 군대들은 UN의 요구를 실행했고, 사담 후세인의 통치를 종식시켰으며, 이라크 국민들을 자유롭게 했습니다.”¹²³⁾

종합해 볼 때, 부시 행정부 시기 연두교서에서 나타난 국제체제 구조는 세계 지정학 구조로서 그 특징은 다음과 같다. 첫째, 9·11 테러와 그로 인한 미국의 테러와의 전쟁이 변화된 국제체제 구조의 주요한 특징이 된다. 둘째, 9·11 테러는 초국가 네트워크에 의해 자행된 전쟁으로 기존의 적의 개념과 전쟁의 양상을 크게 바꾸어 놓았다. 셋째, 그럼에도 불구하고 테러와의 전쟁에 대한 미국의 대응 양상은 여전히 동맹국들과의 연합을 중심으로 이루어지고 있다.

3) 미국의 이익과 목표

국가 이익이란 대외정책의 분석도구로서 나름대로 상당한 수준의 개념적 완결성을 갖추고 있는 용어이다. ‘국가이익’은 개별 국가의 대내적 공익과 번영은 물론 대외적 주권 확립을 추구하기 위한 정책적 포괄성을 지향한다.¹²⁴⁾ 따라서 국가이익은 개별 국가의 역사, 문화, 가치 등을 내포하고 있는 고도의 정

122) Office of the Press Secretary, January 29, 2002, *Ibid*.

123) Office of the Press Secretary, January 20, 2004, *Ibid*.

124) Donald Nuechterlein, 2000, *America Recommitted: A Superpower Accesses Its Role in a Turbulent World*, (Lexington: University Press of Kentucky), ch. 1.

치적 프로젝트로서, 한 국가의 국가이익을 정의하는데 있어서 지정학적 관점은 핵심적인 변수로 기능하고 있다.¹²⁵⁾ 이러한 관점을 바탕으로 본고에서는 미국의 국가이익을 정확히 인식하고 이를 바탕으로 한 고도의 안보전략과 한반도에 대한 지정학적 인식을 분석하고자 한다.

미국은 국가이익¹²⁶⁾을 크게 네 가지 즉, 최고 이익(Supreme interest), 핵심 이익(Vital interest), 전략적 이익(Strategic interest), 전술적 이익(Tactical interest)으로 나누고 있다. 첫 번째 이익인 ‘최고 이익’은 국가의 존재 목적인 국가의 생존과 존립, 국민들에 대한 보호와 복지에 관련된 이익이다. 국가의 가장 큰 목적은 국가를 존재하게 한 국민들을 보호하고 체제를 유지하는 것이며, 이를 위해 독립된 주권을 가지고 대외적으로 안보를 보장하고 대내적으로 안정과 질서를 유지하고자 한다. 이러한 최고의 가치가 위협 받을 시 국가는 전쟁도 불사할 수 있다.

두 번째 이익인 ‘핵심 이익’은 국가 이익이 직접적으로 위협받지 않더라도 만약 그냥 방치할 경우 국가에 직접 위협이 되는 사안이나 문제에 관한 것이다. 중국의 경우 이를 Core interest 라고도 부른다.

세 번째 이익인 ‘전략적 이익’은 국가의 존망에 직접적으로 위협이 되지는 않지만, 지정학적 이해관계나 에너지 자원과 같은 시장접근에 관한 이익을 말한다. 따라서 전략적 이익은 국제질서 유지와 자국의 안보 유지에 관련된 사안이나 문제를 포함하고 있으며, 대표적으로 국제법이나 국제협약이 포함된다.

네 번째 이익인 ‘전술적 이익’은 그냥 방치해 둘 경우 전략적 이익을 침범할 수 있는 사안이나 문제를 말한다. 주로 국가 간 거래 문제나 외교관 신분 문제와 관련되어 있으며 국제사회에 전략적 이익을 주장하기 위한 정책들이 여기에 속한다.

125) 박인휘, 2005, “동북아 국제관계와 한국의 국가이익: 미·중·일 세력관계를 중심으로,” 국『가전략』 제11권, 제3호.

126) 미국 국가 이익의 정의·분류와 관련해서는 고려대학교 일민국제관계연구원 김동현 교수님과의 인터뷰를 중심으로 이루어졌다.

부시 1기 행정부의 연두교서에서는 미국의 국가이익과 목표로 테러리스트에 대해 싸워서 승리하는 것과, 테러리스트들이 생화학 무기와 핵무기를 이용하여 미국을 위협하지 못하도록 저지하는 것이라 언급하고 있다. 즉, 테러리즘에 대해 미국의 본토를 보호하고 전 지구적 질서를 수립하는 것이 부시 1기 행정부의 핵심 이익이자 목표인 것이다.

“우리는 계속해서 단호히 강한 인내심과 강한 끈기를 가지고 두 가지 목적을 추구해야 합니다. 첫째, 우리는 테러리스트의 기지를 괴멸하고, 테러리스트의 계획을 분쇄하며, 테러리스트를 재판에 세울 것입니다. 둘째, 우리는 생화학 무기와 핵무기를 손에 넣으려는 테러리스트와 그 정권이 미국과 세계를 위협하는 것을 저지해야 합니다 ... 테러를 지원하는 정권이 우리의 친구들과 동맹국들을 대량살상무기로 위협하는 것을 막는 것입니다 ... 연합국과 밀접하게 연대하여 테러리스트와 그 지원국이 대량살상무기의 제조와 수송, 기술, 전문적 지식을 얻는 것을 저지할 것입니다.”¹²⁷⁾

4) 미국의 안보전략

부시 1기 연두교서에서는 테러리즘 집단과 이란, 이라크, 북한으로 이루어진 ‘악의 축’을 미국의 주요 지정학적 위협으로 언급하고 있다. 또한 부시 행정부는 악의 축을 테러 연계 혐의뿐만 아니라 핵·화학·생물학적 군사능력, 즉 대량살상무기(WMD: Weapons of Mass Destruction, 이하 WMD)를 만드는 프로그램과 동일시하고 있다.

“북한은 국민을 기아의 상태로 내몰고 있으면서 미사일과 대량살상무기로 무장한 정권입니다 ... 이란은 미사일과 대량살상무기를 구축하고 수출하면서 선거에서 선출되지 않은 소수가 이란 국민의 자유에 대한 희망을 억압하고 ... 이러한 국가들과 테러리스트의 동맹자는 ‘악의 축’을 구성하고, 세계의 평화를 위협하기 위해 무장하고 있습니다.”¹²⁸⁾

127) Office of the Press Secretary, January 29, 2002, *Ibid.*

“우리는 테러에 대한 대응의 한 부분으로써 테러리스트들을 숨겨주고 후원하며, 그들에게 핵, 화학, 생물학 무기를 제공할 수 있는 정권과도 겨루고 있습니다. 미국과 동맹국들의 결의는 확고합니다. 우리는 테러 위협의 그늘 속에서 살기를 거부합니다.”¹²⁹⁾

이러한 위협 인식을 바탕으로 부시 1기 행정부는 테러리즘 세력뿐만 아니라 이들과 연계된 정권들과 싸워서 승리하는 것과, 세계 유일 지도국으로서 세계 질서를 다시 수립하는 것을 목표로 미국 중심의 안보전략을 수립하고 있다.

5) 미국의 아시아·태평양 지역 및 대한반도 지정학적 인식: 북한에 대한 언급

2002년 1월 29일 연두교서 연설에서 미국은 북한을 이란, 이라크와 함께 ‘악의 축’을 구성하는 국가로 지칭하고 있다. 북한에 대한 공세의 핵심은 WMD의 위협과 미사일 완제품 및 생산능력의 수출 지속에 초점이 맞추어졌다. 이어 2월 20일 서울에서 열린 한미 정상회담에서 부시 대통령은 ‘언제, 어디서든 조건 없는’ 북한과의 대화 의지를 재확인하고 ‘북한을 공격할 의사가 없다’고 하면서도 북한에 대해 ‘환상을 가지고 있지 않다’는 대북 인식을 그대로 유지하고 있었으며, 북한의 WMD 확산 중단, 재래식 무기 후방 이동, 북측의 약속 이행 등을 강력히 촉구하였다.¹³⁰⁾

그리고 4월에는 대테러전쟁의 일환으로 이른바 ‘악의 축’ 구성 국가들을 겨냥한 “세계에서 가장 위험한 정권들이 가장 위험한 무기로 우리를 위협하는 것을 결코 허용할 수 없다”고 다시 강조하였다.¹³¹⁾

128) Office of the Press Secretary, January 29, 2002, *Ibid.*

129) Office of the Press Secretary, January 20, 2004, *Ibid.*

130) Office of the Press Secretary, February 20, 2002, “Remarks by President Bush and President Kim Dae-Jung of South Korea,” (Washington, D.C.).

131) Washington File, April 15, 2002.

“이러한 국가들과 테러리스트 동맹들은 악의 축을 구성하고 세계평화를 위협하려고 무장하고 있습니다. 대량살상무기를 추구하면서 이 정권들은 엄중하고 점증하는 위협을 부채질하고 있습니다. 이 국가들은 대량살상무기를 테러리스트들에게 제공하여 이들의 증오에 걸 맞는 수단을 줄 수 있습니다. 이들은 우리의 동맹을 공격하거나 미국을 협박하려 할 수 있습니다. 어떠한 경우에도 무관심의 대가는 재앙을 초래합니다.”¹³²⁾

2003년의 연설에서는 북한이 “세계를 속였고 핵무기를 계속 개발해 왔다”고 평가하면서 핵무기를 추구하고 보유한 ‘무법 정권들(outlaw regimes)’에 포함시켰고,¹³³⁾ 2004년에는 “세계에서 가장 위험한 정권(the most dangerous regimes)”이라고 지칭하였다.¹³⁴⁾

<표 7> 조지 W. 부시 1기 연두교서에서 나타난 북한에 대한 언급

북한에 대한 언급	
2002	북한을 이란, 이라크와 함께 '악의 축'을 구성하는 국가로 지칭
2003	북한이 "세계를 속였고 핵무기를 계속 개발해 왔다"고 평가하면서 "핵무기를 추구하고 보유한 '무법 정권들(outlaw regimes)'"에 포함시킴
2004	"세계에서 가장 위험한 정권(the most dangerous regimes)"이라고 지칭

↓

북한에 대해 강력히 비난하고 있음

132) Office of the Press Secretary, January 29, 2002, *Ibid.*

133) Office of the Press Secretary, January 29, 2003, “President Delivers State of the Union,” The U.S. Capitol, Washington, D.C.

134) Office of the Press Secretary, January 20, 2004, *Ibid.*

2. 조지 W. 부시정권 1기 Quadrennial Defense Review, 2001분석

1) QDR(Quadrennial Defense Review) 보고서 특징: 배경과 성격

미 국방부가 발간하는 『4개년국방검토보고서(QDR)』는 미국 군사안보전략의 방향과 현안에 대한 가장 포괄적 내용을 담고 있는 공식 보고서이다.

소련 진영의 붕괴로 냉전이 종식됨에 따라 미국의 냉전시대 봉쇄전략, 군사력 규모 및 군사기획 등 전반적인 국방전략 및 군사태세에서의 재편성이 요구되었고, 이에 따라 1991년 『기반전력검토보고서(Base Force Review)』, 1993년 『아래로부터의 검토보고서(Bottom-Up Review)』, 1995년 『군사력의 역할 및 임무 검토 위원회보고서(Commission on Roles and Missions of the Armed Forces)』 등을 통해 군사력, 절차, 기구 등에 대한 재조정이 있었다.¹³⁵⁾

이후 『1997 회계연도 국방수권법안(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1997)』에 포함된 『군사력구조검토법(Military Force Structure Review Act)』에 따라 첫 번째 QDR이 럼스펠드 국방장관에 의해 1997년 5월에 발간되었다. 1997년 QDR은 1997년부터 2015년 동안 미국의 국방요구에 대한 근본적이고 종합적인 검토보고서로서, 잠재적 위협, 전략, 전력구조, 준비태세, 군사현대화 프로그램, 국방 하부구조 및 기타 요소들을 담고 있다. 또한 1997년 QDR은 전략에 기반을 두고, 균형적이며, 재정적으로 감당할 수 있는 국방 프로그램의 청사진 제공을 목적으로 하고 있다.¹³⁶⁾

두 번째 QDR은 2001년 9·11 테러의 상황을 긴급히 반영하여 2001년 9월 30일 발간되었다. 이 보고서는 국제정세가 매우 빠르게 변화하고 있고, 공격 수단의

135) 박영호, 2006, “2006년 QDR의 특징 분석과 한반도 안보에 주는 시사점,” 통일연구원 정책연구시리즈, p. 1.

136) 박영호, 2006, 위의 책, pp. 1-2.

확보 가능성이 많은 시대에 살고 있다고 언급하고 있다. 이처럼 기습이 언제 발생할지 모르는 불확실성이 안보 환경의 주요 특징이 됨에 따라, 미국의 본토 방위는 안보의 최우선순위가 되며, 전진 억제와 비대칭위협에 대한 대처가 부각되고 있다. 국방 분야 전반에 걸친 본격적인 변환(transformation)을 강조하고, 위협에 기초한 접근에서 미래에 대비한 능력에 기초한 접근으로의 전환을 담고 있는 것이 QDR 2001의 주요 내용이다.¹³⁷⁾

세 번째 QDR은 9·11 테러 이후 이라크 및 아프가니스탄 전쟁 수행 등 제반 변화를 반영하면서 2006년 2월 6일 발간되었다. 2006년 QDR은 2025년까지 향후 20년간 미국이 지향해야 할 국방전략을 담은 것으로서 2005년 3월 『국방전략보고서(National Defense Strategy, NDS)』의 기반 위에 있으며, 2002년 9월 『국가안보전략보고서(National Security Strategy, NSS)』와 2004년의 『군사전략보고서(National Military Strategy)』의 목표와 기본방향을 반영하고 있다.¹³⁸⁾ 이 보고서는 불확실한 안보환경 속에서 위협에 대해 균형을 잡으면서 군사전략과 그 실천을 위해 이용 가능한 자원을 잘 조정하려는 의미를 담고 있다.

네 번째 QDR은 2010년 2월에 발간되었다. 2006년에 이어 여전히 현재 진행 중인 전쟁을 최우선순위에 올려놓고 있으며, 테러와의 전쟁, 비대칭전, 비정규전의 위협에 사이버 공간에서의 위협 및 반접근(anti-access) 환경에 대한 대비를 추가하여 강조하고 있다. 특히 주목할 점은 미국이 전쟁을 수행하면서 얻은 교훈을 바탕으로 전력에 대한 재조정을 언급하고 있는 것이다. 미국은 전략적 유연성과 함께 우방 및 동맹국들과의 협력을 강조하면서 지역 맞춤형 전략을 제시하고 있다.

미국이 전 세계적, 지역적 국제체제 구조와 안보환경을 어떻게 인식하고 있으며, 중국, 일본, 러시아 등 한반도를 둘러싼 국가들과의 관계를 어떻게 설정하느냐에 따라 한국의 안보와 생존환경의 모습은 크게 달라질 수 있다. 특히 북한의

137) 박영호, 2006, 위의 책, p. 2.

138) Clark Murdock, February 4, 2006, "An assessment of the 2006 QDR," 참조.

안보위협과 이에 대한 미국은 구상은 한국에 직접적인 영향을 미치기에 매우 중요하다. 이러한 측면에서 QDR은 미국의 시각을 읽을 수 있는 매우 유용한 분석 자료가 될 수 있다.

2) 국제체제 구조와 안보환경

QDR 2001은 과거 소련의 붕괴와 같이 급격하고 예상하지 못했던 변화가 지정학적 형세(geopolitical landscape)를 바꿀 수 있음을 경고하면서,¹³⁹⁾ 현재 진행되고 있는 지정학적 동향과 안보환경에 대해 의미 있게 다루고 있다.

QDR 2001은 냉전 기간 동안 이데올로기에 의해 경계되어진 국제체제 구조에서 좀 더 유동적이고 예측 불가능한 국제체제 구조로 변화하고 있는 것이 국제체제 구조의 핵심 지정학적 동향(key geopolitical trends)이라고 언급하고 있다.¹⁴⁰⁾ 이러한 국제체제 구조 속에서 미국은 다양한 무력 충돌의 양상에서 군사적 우위를 점하고 있는 것은 사실이나, WMD와 같은 비대칭전에 의해 도전받을 가능성이 커지고 있으며, 그 위협과 공격의 형태, 위협의 대상을 예측할 수 없는 ‘불확실성’을 안고 있다.¹⁴¹⁾

그러나 이러한 변화에도 불구하고 미국과 동맹국들은 여전히 강한 유대를 가지고 존재하며 다른 국가들과는 종종 경쟁과 협력으로 규정되기도 하는 특징을 가진다.¹⁴²⁾ 즉, 냉전으로 인해 두 블록으로 나누어진 국제체제 구조는 무너졌음에도 불구하고 과거 이데올로기에 의해 맺어진 동맹은 여전히 유지·강화되고 있으며, 다른 국가들과도 활발한 협력 관계가 형성되고 있는 것이다.

139) U.S. Department of Defense, September 30, 2001, *Quadrennial Defense Review Report*, p. 3.

140) U.S. Department of Defense, September 30, 2001, *Ibid*, p. 3.

141) 미국은 이러한 불확실성은 정확히 언제, 어디에서 미국의 이익이 위협받을지 알 수 없다는 의미이며, 군사기술과 정보력으로 얼마든지 위협과 기회에 대한 예측이 가능할 수 있다고 언급하고 있다.

142) U.S. Department of Defense, September 30, 2001, *Ibid*, p. 3.

QDR 2001에서 나타난 변화된 지정학적 안보환경의 특징을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 지리적 거리에 의해 제공된 방호 효과는 감소되었다. 9·11 테러로 증명되었듯, 미국의 지리적 위치는 더 이상 국민, 영토, 기반시설에 대한 직접적인 공격으로부터 자유롭지 못하며, 많은 국가들의 탄도미사일을 획득은 그 위협의 강도를 높이고 있다고 분석한다. 또한 세계화로 인한 국경 이동이 증가함에 따라 미 본토를 공격하려는 적대적인 국가와 행위자들이 새롭게 나타나고 있다는 것이 미국의 변화된 지정학적 인식이다.¹⁴³⁾

과거 전통적인 지정학에서는 영토의 크기, 위치, 주변 환경이라는 물리적 구조가 중요했지만 현재의 국제체제 구조는 세계화, 과학기술의 발달로 개방적이고 유동적으로 변화하였으며, 이러한 현실은 미국에게 과거와는 다른 새로운 접근법과 안보전략을 요구하고 있다.

둘째, 냉전 이데올로기 국제체제 구조가 무너졌음에도 불구하고 과거의 지역적 안보체제가 여전히 발전하고 있으며 지속되고 있다. 미국은 가까운 미래에 미국과 동등한 수준의 경쟁자가 나타날 가능성은 없지만, 지역 안정이라는 미국의 중대한 이익에 위협을 제기할 충분한 능력의 지역 세력이 등장할 가능성이 있다고 판단하고 있다. 특히 아시아를 광범위한 군사 경쟁에 의해 불안정해질 가능성이 높은 지역으로 주목하고 있으며, 이 지역에서 안정적인 균형을 유지하는 것이 미국에게 있어서 복잡한 과업이 될 것이라 예측하고 있다.

“동북아시아는 부상하고 쇠퇴하는 지역 세력이 혼합되어 있는 공간으로 급진적 극단주의자 내부 세력에 의해 전복될 가능성이 있고, 그들 중 일부는 대량살상무기를 획득하거나 개발할 가능성을 가지고 있다 ... 그 중에서도 특히 동아시아 연안지역(벵골만-동해)¹⁴⁴⁾은 도전적인 지역이다 ... 이 지역은 다른 접근로를 보호하는데 있어서 핵심적인 지역이다.”¹⁴⁵⁾

143) U.S. Department of Defense, September 30, 2001, *Ibid*, pp. 3-4.

144) QDR 2001에서는 일본해(Sea of Japan)로 명시하고 있지만 본고에서는 동해로 번역하였다.

미국은 특히 이 지역을 많은 국가들이 전통적인 군사적 도발을 제기하고 있고, CBRNE 및 탄도미사일을 가지고 있기에 더 위협적이라고 평가한다. 이러한 국가들은 탄도미사일 능력을 개발하고, 국제 테러리즘을 지원하며, 미국에 호의적인 국가들을 억압하고, 이 지역에 대한 미군의 접근을 저지하기 위해 군사적 힘을 확대하고 있는 실정이다.¹⁴⁶⁾ 이러한 지역 안보 환경 속에서도 앞으로 미국과 동맹 및 우방국들은 여전히 중동의 에너지 자원에 의존하게 될 것이기에 미국은 이 지역에서 지역적 안보체계를 발전시킬 것을 강조하고 있다.

<그림 9> QDR 2001에서 나타난 불안정 지역



□ 동아시아 연안지역

셋째, 약소국과 실패한 국가로부터 발생하는 도전과 위협이 증가하고 있으며 특히 아시아, 아프리카, 서반구에서 비국가 행위자들에 의해 국경을 넘어선 마약 밀매, 테러리즘에 의한 위협이 증가되고 있다.¹⁴⁷⁾ 이처럼 국제사회에서의 행위자

145) U.S. Department of Defense, September 30, 2001, *Ibid*, p. 4.

146) U.S. Department of Defense, September 30, 2001, *Ibid*, p. 4.

147) U.S. Department of Defense, September 30, 2001, *Ibid*, p. 5.

는 국가뿐만 아니라 비국가 행위자 등으로 다양하게 나타나고 있으며, 이들의 행동 영역도 국경을 초월하여 광범위하게 확장되고 있다는 것이 변화된 안보환경의 특징이다.

<표 8> QDR 2001에서 나타난 주요 지정학적 안보환경

QDR 2001에서 나타난 주요 지정학적 안보환경
<ul style="list-style-type: none"> - 냉전 기간 동안 이데올로기에 의해 경계되어진 국제체제는 좀 더 유동적이고 예측 불가능하게 변화 - 하지만 과거 이데올로기에 의해 맺어진 동맹은 여전히 유지·강화되고 있으며, 다른 국가들과도 활발한 협력 관계를 형성하고 있음
<ul style="list-style-type: none"> - 9·11 테러로 증명되었듯, 지리적 거리에 의해 제공된 방호 효과는 감소됨 - 세계화, 탄도미사일 획득 등은 이러한 경향을 더욱 강화시킴
<ul style="list-style-type: none"> - 동아시아 연안지역(벵골만-동해)의 불안정으로 이 지역의 안보체계가 발전·지속
<ul style="list-style-type: none"> - 아시아, 아프리카, 서반구에서의 약소국과 실패한 국가로부터 발생하는 도전과 위협 증가
<ul style="list-style-type: none"> - 세계화와 과학기술의 발전으로 비국가 행위자의 군사적 능력과 힘의 확산
<ul style="list-style-type: none"> - 분쟁의 원인이 다양해지고 분쟁 지역에 대한 예측 불가능성이 증대되면서 ‘복잡성’과 ‘예측 불가능성’이 지정학적 배경의 주요 특징이 됨

출처: U.S. Department of Defense, Quadrennial Defense Review Report, September 30, 2001, p. 3-6.

넷째, 비국가 행위자의 군사적 능력과 힘이 확산되고 있다. 2001년 9월 미 본토에 대한 테러리스트의 공격은 미국 본토, 시민, 하부구조에 대한 공격이 가능하며, 이들이 위협을 가할 동기와 능력을 가지고 있음을 보여주었다.¹⁴⁸⁾ 미국은 과학기술의 선진화와 상업과 통신의 세계화가 미 방위 전략에 상당한 영향을 미치

148) U.S. Department of Defense, September 30, 2001, *Ibid*, p. 5.

고 있음을 언급하고 있다. 즉, 센서기술, 정보처리기술, 정밀 유도분야 군사기술의 급속한 발전이 미국의 군사적 우위에 영향을 주었지만,¹⁴⁹⁾ 동시에 잠재적 경쟁 국가들과 비국가 행위자들이 군사적 위협을 증대시킬 수 있는 기회도 제공하였다고 평가한다.

마지막으로, 분쟁의 원인이 다양해지고 분쟁 지역에 대한 예측 불가능성이 증대되면서 ‘복잡성’과 ‘예측 불가능성’이 지정학적 배경의 주요 특징이 되고 있음을 지적하고 있다. 냉전시기 주요한 경쟁자와 적의 개념은 명확했지만, 오늘날 미국은 사실상 모든 지역에서 수많은 적들에 대항해야 한다. 또한 이러한 복잡성과 예측 불가능성은 오판과 기습의 가능성을 안고 있다.¹⁵⁰⁾ 따라서 미국은 특정한 지역에서 특정한 적들에 대항해 단독으로 군사력을 발전시키는 것이 불가능하다고 판단하고 있고, 그 결과 지역안보체계의 발전과 지속을 통해 변화된 안보환경에서 적응할 것을 강조하고 있다.¹⁵¹⁾

3) 미국의 이익과 목표

QDR 2001에서는 평화, 자유, 그리고 번영이라는 광범위한 국가 목표를 바탕으로 미국의 이익을 보호하고 발전시키는 것이 미 안보정책의 목표라고 명시하고 있다. 이 보고서에서 제시하고 있는 미 안보정책의 구체적 목표는 미군의 역할을 통해 동맹국과 우호국을 확신시키고, 미래의 군사 경쟁을 단념시키며, 미국의 이익에 반하는 위협과 강압을 억제하고, 만약 억제가 실패할 경우, 어떤 적이라도 단호하게 격퇴하는 것이다.¹⁵²⁾

여기서 말하는 미국의 항구적인 국가 이익이란 첫째, 미국의 안보와 행동의 자유를 보장하는 것이다. 이는 미국의 주권, 영토적 완전성, 그리고 자유를 보장

149) U.S. Department of Defense, September 30, 2001, *Ibid*, p. 6.

150) U.S. Department of Defense, September 30, 2001, *Ibid*, P. 6.

151) U.S. Department of Defense, September 30, 2001, *Ibid*, p. 6.

152) U.S. Department of Defense, September 30, 2001, *Ibid*, pp. 11-13.

하고, 미국 내 및 해외 거주 시민의 안정을 보장하며, 미국의 핵심 기반시설을 보호하는 것이다. 둘째, 국제적 헌신과 명예를 유지하는 것이다. 미국은 동맹국과 우방국의 안보와 복지를 수호하고, 핵심지역(critical area), 특히 유럽, 동북아시아, 동아시아 연안(일본 남부-호주-벵골만), 중동 및 서남아시아 등에서 적대세력이 지배하지 못하도록 억제하는 것을 목표로 한다고 명시하고 있다. 셋째, 경제적인 발전과 이로 인한 복지에 기여하는 것이다. 미국은 세계경제의 역동성과 생산성에 기여하고, 국제적 해상, 공중, 우주공간 및 정보교통로의 안전 확보를 위해 노력하며, 주요 시장 및 전략자원에 대한 접근성을 보장하고자 노력한다는 원칙을 강조하고 있다.¹⁵³⁾

4) 미국의 안보전략

미국의 안보전략은 미국과 그 동맹국 그리고 우방국들을 위해 자유를 지키고 다른 목표를 가능하게 하는 평화적인 국제 환경을 조성하는 것이다.¹⁵⁴⁾ 구체적인 전략으로 첫째, 위협관리를 제시하고 있다. 미국은 대량살상, 테러리즘, 사이버전쟁, CBRNE 전쟁과 같은 미래의 새로운 도전들에 대비해야 하는 동시에 전면전과 같은 전통적 위협에 대해서도 준비하는 것이다.¹⁵⁵⁾

둘째, ‘능력에 기초한 접근법(capabilities-based approach)’으로 이행하는 것이다.¹⁵⁶⁾ 이러한 접근법은 미국과 그 동맹국 및 우방국의 핵심 이익(Vital interest)에

153) U.S. Department of Defense, September 30, 2001, *Ibid*, p. 2.

154) U.S. Department of Defense, September 30, 2001, *Ibid*, p. 11.

155) U.S. Department of Defense, September 30, 2001, *Ibid*, p. 13.

156) 능력에 기초한 접근방법은 과거 위협에 기초한 접근방법을 대체하는 개념으로서, 린 스펠드 장관이 변환의 차원에서 가장 먼저 강조한 사항이다. 위협에 기초한 접근방법은 대처해야 할 명확한 위협이나 잠재적 적국을 전력증강의 기준으로 삼아서 그것을 능가할 수 있는 태세와 수준을 달성하고자 노력하는 접근방법이고, 능력에 기초한 접근방법은 기준으로 삼을만한 명백한 위협이나 잠재적 적국이 존재하지 않거나 다양한 위협이 존재하는 경우 어떤 위협이 대두되더라도 효과적으로 대처할 수 있는 ‘능력’을 확보하는 데 중점을 두는 접근방법이다. QDR 2001 서문에서 “국방정책 재검토의 핵심

위협을 가하는 세력이 누구인지 그리고 어디에서 전쟁이 발생할 것인지 초점을 맞추기 보다는, 적이 어떻게 싸울 것인지에 초점을 맞추는 접근법이다. 이러한 개념은 위협 세력이 어떤 국가인지, 국가들의 조합인지, 아니면 비국가 행위자인지에 대한 확신을 가질 수 없다는 것을 반영한다. 이를 위해 미국은 기습, 기만, 비대칭전에 의존하는 적들을 저지하고 격퇴하기 위해 필요한 능력을 발전시키고, A2AD 위협을 극복하기 위한 특정 능력-선진원격탐사, 장거리정밀타격, 원정시스템-을 개발해야 함을 강조하고 있다.¹⁵⁷⁾ 그 외에 미 본토를 방위하는 동시에 군사력을 파병, 동맹 및 동반자 관계 강화, 우호적인 지역적 균형 유지, 광범위한 영역의 군사능력 개발, 국방 개혁이 있다.¹⁵⁸⁾

QDR 2001에서 특히 중요하게 다루어지고 있는 전략은 중첩되는 주요 분쟁에서 공격을 신속히 격퇴시키되, 이러한 분쟁 지역 중 한 곳에서 결정적인 승리-체제 전복 및 점령을 포함-를 유지한다는 것이다. 여기서 그 대상국을 직접 제시하고 있지는 않지만 체제 전복 및 점령의 가능성을 언급했다는 점에서 북한과 관련하여 주목할 필요가 있다.

5) 미국의 아시아-태평양 지역 및 대한반도 지정학적 인식

QDR 2001에서는 미 전략의 중심축을 아시아로 설정하고 있다. 특히 벵골만에서 동해에 이르는 아시아 연안지역의 군사적 불안정에 대비할 필요가 있다고 주장하고 있으며, 서태평양 지역에 항모전단과 크루즈 미사일 탑재 잠수함을 추가 배치할 필요성을 제기하고 있다. 특히 새로운 전력규모를 결정함에 있어 핵심지역(동북아-서남아)에서의 침략 및 전방 압박을 억제할 수 있는 능력을 중요하게 고

적 목표는 과거의 사고를 지배해 온 ‘위협에 기초한’ 모델로부터 미래를 위한 ‘능력에 기초한’ 모델로 방위기획의 근본을 전환하는 것이다”라고 강조하고 있다. U.S.

Department of Defense, September 30, 2001, *Ibid*, p. iv.

157) U.S. Department of Defense, September 30, 2001, *Ibid*, pp. 13-14.

158) U.S. Department of Defense, September 30, 2001, *Ibid*, pp. 14-16.

려하고 있다는 점을 고려해 볼 때, 미국이 중시하는 지정학적 가치 축이 유럽에서 아시아로 이동했음을 알 수 있다.

미국이 동아시아 연안에 대한 접근 중요성을 인식하고 이 지역의 군사적 불안정을 우려하고 있는 점, 특히 동북아를 핵심지역으로 인식하고 있는 점, 그리고 이러한 지정학적 인식을 바탕으로 동맹국 및 우방국과의 협력을 강조하고 있는 점을 봤을 때, 한국의 지정학적 가치는 전략적 이해관계의 측면에서 높게 평가되고 있다고 분석할 수 있다.

<표 9> QDR 1997과 2001 비교분석

	QDR 1997	QDR 2001
안보환경	<ul style="list-style-type: none"> - 냉전 시대의 종료와 함께 전 지구적 위협은 감소되었다고 봄 - 단, 북한·이란·이라크 등 ‘불량국가’의 위협 	<ul style="list-style-type: none"> - 국제정세가 매우 빠르게 변화하고 있음 - 기습수단의 확보 가능성이 큼 - 미국 본토 방위에 대한 중요성과 비대칭전략에 대한 위험성 부각 - 중동, 동북아 지역 등의 위협 (위협 국가를 구체적으로 언급하지 않음)
안보전략	<ul style="list-style-type: none"> - 위협에 기초한 전략 수립 - 두 개의 주요 전구(중동과 한반도)에서 동시 승리(Win-Win 전략) 	<ul style="list-style-type: none"> - 능력에 기초한 전략 수립 - 두 개의 주요 전구에서 적의 공격을 격퇴하는 동시에, 1개 전구에서 적의 공격을 결정적으로 격퇴(Win-Hold/One-Plus 전략)

출처: 국방부, 2001, 미 국방부 QDR 2001 특징 분석, 『전략연구』 통권 23호, p. 188에서 재구성.

3. 조지 W. 부시정권 1기 The Armitage Report, 1999 분석

1) 아미티지 보고서(The Armitage Report)의 특징: 배경과 성격

아미티지 보고서는 1999년 3월 국무부 부장관이었던 리처드 아미티지(Richard L. Armitage)의 정책 제언 보고서이다. 보고서 작성에는 폴 울포위츠(Paul D. Wolfowitz) 국방부 부장관을 비롯한 11명이 참여했으며,¹⁵⁹⁾ 아미티지가 대표 집필 자이기에 주로 아미티지 보고서로 불린다.

아미티지의 1999년 보고서인 『A Comprehensive Approach to North Korea: Naval Blockades and Preemptive Strikes by Japanese Forces?』는 주로 한반도와 동북아의 안보 상황에 대해 분석하고 있다.

구체적으로 살펴보면, 제1차 아미티지 보고서는 1994년 10월 21일 북미 기본 합의서(Agree Framework)가 조인된 이후로 한반도와 동북아의 안보상황은 질적으로 더 악화되었다고 지적하고 있으며, 이 지역의 복합적인 안보 도전(multiple security challenge)으로 ‘핵 프로그램(nuclear program)’과 ‘미사일 개발(Taepo Dong missile development)’을 제시하고 있다. 북한의 핵무기 프로그램과 미사일 운반 체계의 개발은 직접적으로 일본의 안보에 강한 위협을 제기하는 것이며, 더 나아가 이러한 북한의 도발적 행위는 안정(stability)이라는 미국과 일본의 이익에 위협이 된다고 밝히고 있다.

이후, Richard L. Armitage의 2007년 보고서 『The U.S.-Japan Alliance: Getting Asia Right through 2020』은 2020년까지 아시아 지역 정세를 전망하고 미국이 아시아에서 수행해야 할 외교 전략과 정책 권고사항을 주요 내용으로 담고 있다. 보고서는 ‘전 지구적인 불확실성과 변화’ 속에서 새롭게 출현하는 세계

159) 아미티지 이외의 1999년 보고서 집필자는 Johannes A. Binnendijk, Peter T.R. Brookes, Carl W. Ford, Frank S. Jannuzi, Robert A. Manning, Michael A. McDevitt, James J. Przystup, Robert W. RisCassi, Paul D. Wolfowitz, Paul H. Nitze이다.

질서를 미국의 이익에 맞게 잘 형성하기 위한 전략을 담고 있다.

여기서 주목할 점은 1999년 보고서가 주로 한반도, 특히 북한의 정세를 중심으로 미·일 동맹에 대해 기술하고 있다면, 2007년 보고서는 안정적이고 변영하는 세계 질서를 만드는 핵심으로 아시아를 지목하고 있다는 것이다. 또한 1999년 보고서에서는 북한의 사태를 해결하기 위한 협력의 대상으로 중국을 언급하는데 한정된 반면, 2007년 보고서는 ‘중국의 부상(rise)에 주목’하고 있으며, 미·일 동맹에 관한 권고사항을 지역적 차원뿐만 아니라 세계적 차원으로 확대하고 있는 점이다.

아미티지(Richard L. Armitage)의 세 번째 보고서인 2012년 보고서 『The U.S.-Japan Alliance: Anchoring Stability in Asia』는 미일동맹이 표류(drift)하고 있다고 지적하며, 미·일 동맹 관계 재정립에 관한 내용을 담고 있다. 미국과 일본 양국이 대내외적으로 무수히 많은 도전들에 직면함에 따라, 세계에서 가장 중요한 동맹 중의 하나인 미·일 동맹이 위협에 처해졌다는 문제의식을 바탕으로, 그럼에도 불구하고 더욱더 확고한 미·일 동맹을 만들어 가야 한다고 주장하고 있다.

또한 오늘날 이 지역과 지역을 넘어선 도전들과 기회들로 ‘중국의 재부상(re-rise of China)’과 그것이 수반한 ‘불확실성(uncertainties)’, ‘핵 능력과 적대적 의도를 가진 북한’, 그리고 ‘아시아 역동성(promise of Asia’s dynamism)’을 제시하고 있다. 그리고 이러한 문제들과 더 큰 당면한 이슈들을 적절하게 다루기 위해 더 강력하고 좀 더 평등한 미·일 동맹이 요구된다는 것이 이 보고서의 주요 내용이다.

2) 국제체제 구조와 안보환경

1999년 1차 아미티지 보고서는 1994년 10월 21일 북·미 기본합의서(Agreed Framework)¹⁶⁰가 조인된 이후, 한반도와 동북아의 안보 상황이 질적으로 악화되고 있는 상황을 안보 환경의 주요 특징으로 지적하고 있다.

160) 1994년 북·미 제네바 합의문을 의미한다.

미국은 기본합의서가 북한의 영변과 태천 시설에서의 플루토늄 생산과 같은 특정 안보 문제를 성공적으로 다루었다고 평가하면서도, 북한 핵 시설로 의심되는 지역이 발견된 것과¹⁶¹⁾ 북한의 대포동 미사일 발사를 이유로 기본합의서에 대한 평양의 의도, 준수 의지, 그리고 남북화해의 가능성에 대해 근본적인 의문을 제기하고 있다. 따라서 1차 아미티지 보고서에서는 북한의 핵 프로그램과 미사일 개발이 동북아를 넘어서 중동과 유럽, 그리고 미국 본토까지 위협할 수 있다고 우려하고 있다.¹⁶²⁾

또한 북한 김정일 정권의 공고화, 두 가지 종류의 신형 미사일 개발 및 판매, 북한 군부 영향력의 증대 등의 상황 전개가 동북아에 점점 더 위험한 안보 환경을 조성하게 되었다고 평가한다.¹⁶³⁾ 이러한 북한의 도발적 행동과 호전적 자세는 안정이라는 미국과 그 동맹국들의 이해에 도전이 되고 있으며, 이를 통해 북한은 벼랑 끝 전술(brinkmanship)을 이용하면서 이익을 얻고 있다는 분석이다.¹⁶⁴⁾

종합해 볼 때, 1999년 1차 아미티지 보고서에서 나타난 국제체제 구조와 안보환경은 이 지역의 복합적인 안보 도전인 북한의 핵 프로그램과 미사일 개발로 특징지어 진다.

3) 미국의 이익과 목표

미국의 국가 이익과 목표는 첫째, 동북아시아 지역에서 평화와 안정이라는 현 상황을 유지하고, 둘째, 억제력을 강화시키며, 셋째, 북한의 핵·화학·생물학,

161) 평안북도 대관군 금창리와 대안리, 그리고 태천 저수지 일대를 의미한다. 이 지역에 새로운 핵 시설이 있다는 의혹은 1998년 8월경부터 제기되었는데, 2000년 5월까지 미국 정부대표단의 2차에 걸친 조사 결과 사실무근임이 밝혀졌다.

162) Richard L. Armitage, March 1999, "A Comprehensive Approach to North Korea," Strategic Forum, National Defense University, No. 159. p. 2.

163) Richard L. Armitage, 1999, *Ibid*, pp. 3-4.

164) Richard L. Armitage, 1999, *Ibid*, p. 4.

그리고 재래식 무기와 미사일과 같은 군사적 위협을 평화적 수단을 통해 제거하는 것이며, 닛째, 제거되어질 수 없는 위협에 대해서는 봉쇄하는 것이다.

4) 미국의 안보전략

1차 아미티지 보고서에서는 현재의 대북 정책을 정치적으로 지속 불가능한 정책이라고 판단하고, 이에 대응하고 외교적 주도권을 잡기 위한 새로운 접근법인 포괄적 접근법을 제시하고 있다. 여기서 말하는 포괄적 접근법이란 포괄적이고 (comprehensive), 통합적이며(integrated), 총체적인 안보위협을 다루는 접근법을 말한다. 이는 군사적 억제와 외교적 요소가 결합된 것으로 특히 억제력을 강화를 강조하고 있는 점이 그 핵심이다.

억제를 강화하기 위한 구체적 조치로 일본 지도자들이 신 미·일 방위협력지침 관련 법안(가이드라인법안: Guideline Legislation)¹⁶⁵⁾ 일정을 가속화할 것과, 이를 바탕으로 한 지역적·세계적 차원에서의 미·일 동맹의 중요성을 강조하고 있다. 또한 한반도 돌발사태(peninsula contingencies)를 다룰 미·일·한 3자 협력을 강조하고, 만약 외교적 노력이 실패할 경우 ‘한계선(Red Line)’¹⁶⁶⁾을 설정할 것을 제시하

165) 가이드라인 법안은 1997년 9월 미국, 일본 양국이 개정한 미·일 방위협력지침(가이드라인)을 시행하기 위해 일본 정부가 마련한 법안을 말한다. 구체적으로는 주변사태법안, 자위대법 개정안, 미·일 물품, 상호군수지원협정(ACSA) 개정안의 3개 법안으로 1998년 4월 국회에 제출됐다. 신가이드라인 관련 법안은 논란을 거듭한 끝에 1999년 4월 중의원 본회의에 제출되어 가결되었고, 1999년 5월 참의원에서 통과됨으로써 성립되었다. 핵심법안인 주변사태법안은 일본 주변지역에서 무력분쟁 등의 ‘주변사태’가 일어날 경우 미군에 대한 후방지원, 전투에서 부상한 미군의 수색·구조 활동, 유엔 결의에 따른 선박 검사 등을 담고 있다. 자위대법 개정안은 재외일본인 구출 수단과 관련해 지금까지 자위대 항공기로 제한했던 것을 군함과 군함탑재 헬리콥터로 확대하고, 미군 구출 때 무기도 사용할 수 있도록 한 것이 골자다.

166) ‘한계선’은 대북 포용정책이 실패할 경우 봉쇄정책으로 전환하는 기준선을 의미한다. 한·미 양국은 시간 개념은 도입하지 않고 북한의 행위를 기준으로 레드라인을 판단하기로 하고 이의 기준을 정하였다. 한계선 기준은 북한이 중장거리미사일을 재발사할

<표 10> 1차 아미티지 보고서에서 나타난 포괄적 타결안

포괄적 타결안	
기본 합의서	북한이 기존의 공약들을 존중해야 한다는 의도를 명확히 함과 동시에 1994년 10월 이후 북한의 행위가 정치·군사적 환경을 상당히 악화시켰다는 것을 강조
	의심 가는 핵 개발 부지들은 기본합의서의 ‘비밀 각서(confidential minute)’ 조항에 적용된다는 점을 언급
	목표는 현재의 지역 ¹⁶⁷ ·그러나 이 지역에만 한정해서는 안 됨·의 투명성을 지속적으로 높이기 위한 신뢰할만한 기제를 갖는 것이며, 미국은 성명을 통해 포괄적인 타결안이 북한의 모든 의심 지역을 포괄하고 있음을 분명히 해야 함
	플루토늄과 관련하여 북한이 즉각 IAEA 안전보장 조치에 들어오도록 IAEA 사찰을 준비해야 함 또한 새로운 협상은 영변에 저장된 사용 후 핵연료를 북한으로부터 빨리 제거하는 것을 포함해야 함
미사일	미국의 단기적 목표는 미사일 실험과 수출을 종결시키는 것이고, 장기적으로는 북한의 집착을 미사일 기술 통제체제(Missile Technology Control Regime) ¹⁶⁸ 에 묶어두는 것임
	만약 미사일 수출이 계속될 경우 미국은 수송을 방해할 수 있는 모든 조치를 취하고, 이때 유엔 헌장의 자위권에 의거해 행동할 것임을 분명히 밝혀야 함
재래식 군사 위협	미국은 상호간의 재래식 무력 감축을 위한 신뢰구축방안을 제시해야 하며, 모든 평화 기제는 재래식 군사 위협을 줄이는 것과 연결되어야 함
식량/경제, 지원/제재	미국은 분배의 투명성을 재고할 것을 촉구하면서 일정량의 인도적 식량과 의료 지원을 제공을 계속 해야 함
	그러나 미국의 초점은 북한의 경제 구조를 바꾸도록 지원하는데 있으며 따라서 시장에 경제를 개방하는 행위를 지원할 것임
	북한의 변화가 선행될 경우 북한의 국제 금융 기구 가입을 지원하며, 만약 북한이 이를 위해 필요한 조치를 취할 경우 세계은행(World Bank)이나 아시아개발은행(ADB: Asia Development Bank) 내에서 한반도 재건 기금(Korean Reconstruction Fund) 설립을 고려해야 함
	미국은 서울의 포용정책(Engage Policy)을 포괄적 타결안의 광범위한 정책 목표에 통합시켜야 함

경우, 제네바 합의를 위반할 정도의 핵개발 혐의가 포착될 경우, 대규모 대남 무력도발을 반복적으로 실시할 경우 등이 포함된다.

	협력적 관계를 위한 단계적 로드맵은 북한이 위협 감축 조치를 이행함에 따라 인도적 지원을 뛰어넘는 조치가 단계적으로 도입되어야 함
	경제 원조의 일환으로 미국은 대체 에너지 자원을 개발한다는 기본합의서의 에너지 조항을 검토하기 위해 북한과 논의할 수 있음
안전 보장	미국은 한국, 일본과 함께 북한의 안보를 다루기 위한 6자 회담(미국, 러시아, 중국, 일본, 한국, 북한)을 제안해야 함
	다자주의적 약속은 북한을 전복하거나, 흡수하거나, 정치체제를 변화시키기 위한 의도를 가지고 있지 않다는 공약에 기초하고 있어야 함, 안전보장은 북한의 주권과 영토적 완전성을 존중한다는 약속으로부터 불가침 공약에 이르는 범위까지 이루어질 수 있음
	목표는 평양이 가능한 쉽게 개혁을 선택하도록 환경을 조성하는 것임
	미국과 동맹국들은 지금보다 덜 위협적인 북한 정권과 공존할 준비가 되어 있다는 것을 명확히 해야 함
관계 정상화	북한의 태도와 상관없이 이 중요한 지역에서 안정을 유지하고 안보를 강화하기 위해 핵심 동맹국들-한국과 일본-과의 안보 협력을 강화하기 위해 노력해야 함
	만일 외교적 노력이 실패한다면 미국은 두 개의 대안 경로를 고려해야 함, 하나는 북한과 공존하면서 이 지역을 겨냥할 수 있는 운반체제로 무장한 북한의 핵무기를 억제하는 것이고 다른 하나는 불확실성이 수반되는 선제공격임
	이 두 가지의 대안이 가진 어려움과 위험을 고려하여, 각각의 계획은 핵 시설에 대한 정확한 파악, 성공 가능성에 대한 평가, 우방국과의 위협에 대한 명확한 이해를 전제로 이루어져야 함

출처: Richard L. Armitage, March 1999, "A Comprehensive Approach to North Korea," Strategic Forum, National Defense University, No. 159 에서 재구성.

167) 영변, 금창리 등 당시까지 사찰 대상에 포함되거나 의혹을 사고 있는 지역들을 지칭한다.

168) 미사일 기술 통제체제(Missile Technology Control Regime)는 미사일 확산 방지를 위해 1987년 미국을 포함한 서방 7개국에 의해 설립된 다자간 협의체이다. 미사일 확산 방지를 위해 1987년 4월 16일, 미국·독일·영국·이탈리아·일본·캐나다·프랑스 등 서방 7개국(G-7)에 의해 설립된 다자간 협의체로, 영문 머리글자를 따서 'MTCR'이라고도 한다. 500kg 이상의 탄두를 300km 이상 발사할 수 있는 미사일·무인비행체 및 이와 관련된 기술의 확산 방지와 핵·화학·생물학무기 등 대량파괴무기를 발사할 수 있는 장치의 수출을 억제하는 데 목적이 있다.

고 있다.

이처럼 보고서는 미국의 안보전략은 동맹국들과의 긴밀한 협력을 중심으로 이루어져야 한다고 주장한다. 이러한 미국의 동맹 구조 강화는 평양과 더욱 효과적으로 협상할 수 있을 뿐만 아니라 필연적으로 중국의 의도를 검증할 수 있는 기회를 제공해 줄 것으로 기대할 수 있다는 것이 아미티지 보고서의 분석이다. 이러한 안보전략을 바탕으로 1차 아미티지 보고서에서 제시하고 있는 포괄적 타결안(Comprehensive Package)은 위의 <표 9>와 같다.

5) 미국의 아시아·태평양 지역 및 대한반도 지정학적 인식

1차 아미티지 보고서는 북한의 안보위협을 우려하며 이해관계자들이 미국의 대통령에게 한국의 사안을 최우선순위로 다룰 것을 요구하고 있다. 이로써 북한의 핵 프로그램과 미사일 개발이 미국에게 중대한 위협이 되고 있음을 알 수 있으며, 한반도에 대한 지정학적 중요성이 커지고 있음을 짐작할 수 있다.

미국은 북한 위협을 다루기 위한 다자적 틀로 한국, 중국, 일본의 협력이 매우 중요함을 밝히고 있다.¹⁶⁹⁾ 특히 중국에 대해서 중국의 적극적 협력이 대북정책에 있어서 매우 핵심적(vital)임을 언급하고 있다. 보고서는 중국이 한반도와 관련해 미국과 ‘공통의 이해(common interest)’를 가지고 있음에도 불구하고, 그동안 북한에 대한 원조를 지속해 왔고, KEDO, 세계식량계획(WFP: World Food Programme, 이하 WFP), 그리고 미사일 문제와 같은 분야에 있어서 적극적인 협력을 거부해 왔다고 우려하면서 이로 인한 대북정책 실패의 부담은 전적으로 중국에게 돌아갈 것이라고 경고하고 있다.¹⁷⁰⁾

169) Richard L. Armitage, 1999, *Ibid*, p. 5.

170) Richard L. Armitage, 1999, *Ibid*, pp. 6-9.

4. 비교분석

조지 W. 부시 1기 정권 연두교서에서 나타나고 있는 국제체제 구조의 특징은 9·11 테러와 테러와의 전쟁으로 나타난다. 부시 대통령은 1기 동안 초국가적 네트워크에 의한 테러리즘과 테러리즘에 대한 국가 지원, 대량살상무기를 가장 주요한 위협으로 인식하고 있으며, 구체적인 위협 세력으로 알카에다, 탈레반 정권, 그리고 이란, 이라크, 북한으로 이루어진 악의 축을 들고 있다.

연두교서에서 나타나고 있는 미국의 이익과 목표는 테러리즘에 대항해 싸워서 승리하는 것과, 테러리스트들이 생화학 무기와 핵무기를 이용하여 미국을 위협하지 못하도록 저지하는 것이다. 즉, 테러리즘에 대항해 미국의 본토를 보호하고, 테러를 지원하는 정권이 미국의 동맹국과 우호국들을 대량살상무기로 위협하는 것을 저지하고, 전 지구적 질서를 수립하는 것이 미국의 국가 이익이자 목표인 것이다.

QDR 역시 9·11 테러를 가장 큰 위협으로 제시하고 있다. 특히 9·11 테러의 특징으로 위협과 공격의 형태에 대해 예측할 수 없는 불확실성, 대량살상무기와 같은 비대칭 도전, 본토에 대한 직접적인 공격 가능성을 언급하고 있다. 이 외에도 아시아, 아프리카, 서반구와 같은 지역의 약소국과 실패한 국가로부터의 위협도 대두되고 있음을 언급하였다.

QDR에서 나타난 미국의 이익과 목표는 미국의 본토 방위를 최우선순위로 설정하고 있으며, 비대칭위협에 대비하고 능력에 기초한 전략을 수립하는 것이다. 능력에 기초한 접근법이란 미국과 그 동맹국 및 우방국이 핵심이익에 위협을 가하는 세력이 누구인지 그리고 어디에서 전쟁이 발생할 것인지 초점을 맞추기 보다는, 적이 어떻게 싸울 것인지에 초점을 맞추는 접근법이다. 이를 위해서 미국은 기습, 기만, 비대칭전에 의존하는 적들을 저지하고 격퇴하기 위해 필요한 능력을 발전시키고, 동맹을 통한 지역안보체계를 발전시킬 것을 제시하고 있다.

구체적으로 미국의 안보정책의 목표는 미군의 역할을 통해 동맹국과 우호국을 확신시키고, 미래의 군사 경쟁을 단념시키며, 미국의 이익에 반하는 위협과 압박을 억제하고, 만약 억제가 실패한 경우 단호하게 격퇴하는 것이다. 여기서 말하는 미국의 국가 이익이란 첫째, 미국의 주권, 영토적 안전성, 자유를 보장하는 것이다. 둘째, 국제적 헌신과 명예를 유지하는 것이다. 이를 위해 동맹국과 우방국의 안보와 복지를 수호하고 핵심 지역-유럽, 동북아시아, 동아시아 연안, 중동 및 서남아시아 등-에서 적대세력이 지배하지 못하도록 억제하는 것을 목표로 한다. 셋째, 세계의 경제 발전과 복지에 기여하는 것이다. 미국은 세계 경제의 역동성과 생산성에 기여하고, 주요 시장 및 전략 자원에 대한 접근성을 보장하고, 국제적 해상, 공중, 우주 공간 및 정보 교통로의 안전 확보에 노력한다는 원칙을 강조하고 있다.

QDR에서 나타난 한반도의 지정학적 가치에 대한 인식은 미국이 전략의 중심축을 아시아로 설정하고 있는 점에서 찾아볼 수 있다. QDR 2001은 특히 벵골만에서 동해에 이르는 아시아 연안지역의 군사적 불안정에 대비할 필요가 있음을 언급하고 있고, 서태평양 지역에 항모전단과 크루즈 미사일 탑재 잠수함을 추가 배치할 것을 제기하고 있다. 또한 새로운 전력규모를 결정함에 있어 핵심지역-동북아와 서남아-에서의 침략 및 전방 압박을 억제할 수 있는 능력을 중요하게 고려하고 있다. 그리고 그러한 전략의 기저에는 동맹국 및 우방국과의 협력을 강화하고 지속해야 한다는 인식이 바탕이 되고 있기에 한반도에 대한 지정학적 가치는 자연히 상승하고 있음을 볼 수 있다.

아미티지 보고서는 동북아와 한반도의 안보 상황에 대해 우려하고 있다. 그 요인으로 북한의 핵 프로그램과 미사일 개발을 제시한다. 이러한 북한의 의도와 호전적 자세는 한반도의 돌발 사태라는 결과를 가져올 수 있으며 이것은 미국에게 가장 큰 안보 위협이 될 수 있음을 지적하였다.

아미티지 보고서에 나타난 미국의 목표는 현상을 유지하고, 필요한 억제력을 강화시키며, 북한의 핵무기와 미사일에 의한 위협을 평화적 수단을 통해 제거하는

것이다. 하지만 만약 평화적 수단이 통하지 않을 경우 미국은 위협을 봉쇄할 수 있다고 언급하고 있다. 즉 북한에 대한 미국의 안보 전략은 외교와 군사 두 가지 측면을 적절히 사용하는 것이다.

1차 아미티지 보고서에서는 북한의 안보위협을 우려하여 이해관련자들이 미국의 대통령에게 한국의 사안을 최우선순위로 다룰 것을 요구하고 있으며, 이를 한국과 일본, 중국이 함께 다룰 것을 권고하고 있다. 아미티지 보고서에서 북한의 핵물질과 대량살상무기는 미국이 가장 우려하고 있는 위협으로 나타나고 있지만, 그 위협을 다루는 과정에서 여전히 일본과의 동맹을 가장 중요한 기본 원칙으로 제시하고 있다는 점에서 미·일 동맹과 한·미 동맹에 대한 미국의 우선순위를 짐작할 수 있다.

<표 11> 조지 W. 부시 1기 미 부처 간 비교분석

	연두교서	QDR	아미티지 보고서
국제체제 구조와 안보환경	- 테러리즘 - 테러와의 전쟁	- 9·11 테러 - 불확실성 - 예측 불가능성	- 북한의 핵 프로그램 와 미사일 개발
미국의 이익과 목표	- 테러리즘 저지 - 미국에 의한 전 지 구적 질서 수립	- 평화, 자유, 번영 위협과 강압 억제 테 러리즘 격퇴	- 동북아시아의 안정 과 평화
미국의 안보 전략	- 본토 수호 - 테러리즘 격퇴	- 능력에 기초한 전 략 - Win-Hold/One-Plus 전략	- 포괄적 접근법
아시아·태평양 지역 및 대한반도 지정학적 인식	- 북한을 ‘악의 축’으 로 언급	- 핵심지역으로 동북 아시아, 동아시아 연 안 언급	- 북한을 최우선 사 안으로 인식

이처럼 조지 W. 부시 정권 1기의 부처별 인식에 대해 살펴본 결과, 안보 위협의 측면에서는 유의미한 차이점이 없음을 알 수 있다. 그 이유로는 2001년

9·11 테러가 강력히 작용했고 따라서 테러리즘이 가장 중요한 위협으로 등장했기 때문에 짐작할 수 있다. 미국은 테러리즘이라는 새로운 전쟁의 양상을 파악하고, 그 위협에 대처하며, 앞으로 추가적인 테러를 막기 위한 것이 정책의 우선순위가 국가 이익으로 나타나고 있다. 따라서 백악관을 비롯한 국무부와 싱크탱크의 보고서에서는 테러리즘을 반영하고 있으며, 테러와의 전쟁을 미국의 핵심 사안으로 상정하고 있는 것이다. 다만 아미티지 보고서는 1999년 테러 이전에 발간되었기 때문에 북한의 핵 위협을 주요 내용으로 하고 있음을 볼 수 있다.

V. 조지 W. 부시 정권 2기 미국의 이익과 한반도의 지정학적 가치

1. 조지 W. 부시 정권 2기 연두교서 분석

1) 국제체제 구조와 안보환경

부시 2기 정권 연두교서에서는 이슬람 급진주의, 테러 네트워크에 의한 테러리즘을 국제체제 구조와 안보환경의 주요 특징으로 언급하고 있다.

“9·11 사태에 고무되고 기뻐하는 악은 아직도 세계에서 활동 중입니다. 이것이 사실인 한, 미국은 여전히 전쟁상태에 놓여 있습니다.”¹⁷¹⁾

2) 미국의 이익과 목표

부시 2기 연두교서에서는 지구상에서 폭정을 종식시키는 것을 역사적이고 장기적인 목표라고 언급하고 있다. 폭정은 초국가적 테러네트워크와 이슬람 극단주의, 독재국가들을 지칭하는 것이며, 따라서 구체적으로 테러리즘 네트워크를 붕괴시키고, 이라크에서 승리하며, 궁극적으로 불안한 지역에 자유와 희망을 확산시키는 것을 목표로 하고 있다.

171) Office of the Press Secretary, January 24, 2007, “The President’s State of the Union Address,” The United States Capitol, Washington, D.C.

“장기적으로 우리가 추구하는 평화는 오직 과격주의와 살인의 이념들을 조장하는 조건들을 퇴치함으로써 달성될 것입니다 ... 폭정과 테러의 확대를 저지하고 증오를 희망으로 대체하는 가장 효과적인 힘은 자유의 힘입니다 ... 우리들은 우리들의 의도, 즉 미국이 중동 및 그 외의 지역에서 민주적 운동을 지원하여 자유 우방국들과 함께 할 것이며, 중국에는 우리 지구에서 폭정을 종식시킨다는 궁극적 목표를 분명히 천명했습니다.”¹⁷²⁾

3) 미국의 안보전략

부시 2기 연두교서는 초국가적 테러네트워크와 이슬람 극단주의, 독재국가를 주요 위협으로 상정하고 있으며 이들이 대량살상무기를 획득하는 것을 저지하고 궁극적으로 이들을 격퇴하는 것을 주요 안보전략으로 제시하고 있다.

“테러분자들과 폭도들은 민주주의를 격렬히 반대합니다. 그리고 앞으로도 계속해서 공격할 것입니다.”¹⁷³⁾

“독재 국가들은 테러분자들의 방패막이 되고, 증오와 급진주의를 양산하며, 대량 살상 무기를 보유하고자 합니다.”¹⁷⁴⁾

“시아파나 수니파 극단주의자들은 동일한 전체주의적 위협을 가진 서로 다른 얼굴입니다. 그들이 선량한 사람들을 학살하는 한, 그들은 동일한 사악한 목적을 가진 것입니다.”¹⁷⁵⁾

172) Office of the Press Secretary, February 2, 2005, *Ibid.*

173) Office of the Press Secretary, February 2, 2005, *Ibid.*

174) Office of the Press Secretary, January 31, 2006, “President Bush Delivers State of the Union Address,” United States Capitol, Washington, D.C.

175) Office of the Press Secretary, January 24, 2007, *Ibid.*

4) 미국의 아시아·태평양 지역 및 대한반도 지정학적 인식: 북한에 대한 언급

북한에 대한 부시 대통령의 발언 수위는 자유와 민주주의의 확산을 강조한 2기 행정부에 들어서 다소 완화되는 것처럼 보였다. 예를 들어 2005년의 연두교서에서는 미국이 “아시아 국가들과 함께 북한이 핵 야망을 포기하도록 설득”하고 있음을 언급하고 있고,¹⁷⁶⁾ 2006년 연두교서에서는 북한을 시리아, 미얀마, 짐바브웨, 이란과 함께 자유가 없는 나라로 지칭할 뿐이었다.¹⁷⁷⁾

그러나 연두교서에서와는 달리 부시 대통령의 북한에 대한 언술체계는 전혀 바뀌지 않았다. 그는 2005년 11월 16일 고이즈미 준이치로 일본 총리와의 정상회담에서 김정일을 다시 한 번 폭군으로 지칭하면서 “북한은 내가 김정일을 폭군으로 지칭한다고 비난하지만 나는 폭군을 폭군으로 부른 것뿐”이라고 언급하였다. 그리고 한 달 후 12월 12일 필라델피아 세계문제협의회(World Affairs Council)에서의 연설에서는 “북한은 대담하게도 핵무기를 보유했다”고 선언하고, “우리의 화폐를 위조했으며, 주민을 굶겨 죽이는 나라”라고 비난했다.¹⁷⁸⁾

이어 2006년 3월에 발간된 국가안보전략보고서에서 북한을 이란, 시리아, 쿠바, 벨로루시, 버마, 짐바브웨와 함께 폭정(tyranny)의 전초기지로 분류하고 이들 국가들에서 폭정의 종식을 테러와의 전쟁에서 승리, 핵 확산 방지 등과 함께 미국의 국가안보전략의 핵심 목표로 전면으로 내세웠다.¹⁷⁹⁾

176) Office of the Press Secretary, February 2, 2005, *Ibid.*

177) Office of the Press Secretary, January 31, 2006, *Ibid.*

178) Office of the Press Secretary, December 12, 2005, “President Discusses War on Terror and Upcoming Iraq Elections, Park Hyatt Philadelphia, Philadelphia, Pennsylvania.

179) The White House, March 16, 2006, The National Security Strategy of the United States of America, p. 3.

“우리들은 북한으로 하여금 핵무기 야욕을 버리도록 하는데 아시아의 국가들과 긴밀히 협력하고 있습니다.”¹⁸⁰⁾

“2006년이 시작되는 이 때 전 세계 절반 이상의 인구가 민주 국가에서 살고 있습니다. 그리고 우리는 그 나머지 절반-시리아, 버마, 짐바브웨, 북한, 이란 등-을 잊지 않고 있습니다. 왜냐하면 정의의 요건이 실현되고 이 세상에 평화가 도래하기 위해서는 이들의 자유도 꼭 필요하기 때문입니다.”¹⁸¹⁾

<표 12> 조지 W. 부시 2기 연두교서에서 나타난 북한에 대한 언급

북한에 대한 언급	
2005	아시아 국가들과 함께 북한이 핵 야망을 포기하도록 설득하고 있음.
2006	북한의 핵 야욕이나 테러리스트들과의 연계 문제에 대한 언급은 모두 빼는 대신, 북한을 짐바브웨와 버마(미얀마)와 같은 나라들과 묶어 민주주의가 이뤄지지 않는 나라라고 지칭하고 있음
2007	북한을 전혀 언급하고 있지 않음
2008	쿠바와 짐바브웨, 미얀마 등의 국가에 대해 자유를 촉구하면서도 북한에 대해서는 직접 언급하고 있지 않음



부시 행정부는 2007년 이후 북한에 대해 유연해진 태도를 보이고 있으며 이는 남은 기간 적어도 더 이상 북한을 자극하지 않겠다는 것으로 해석됨

180) Office of the Press Secretary, February 2, 2005, *Ibid.*

181) Office of the Press Secretary, January 31, 2006, *Ibid.*

2. 조지 W. 부시 정권 2기 Quadrennial Defense Review, 2006 분석

2001년 QDR이 미래 군대의 변환(Transformation)¹⁸²⁾을 위한 목표와 방향을 제시한 전략적인 문서였다면, 2006년의 QDR은 실제적인 차원에서 그동안의 누적된 변환의 성과를 공식적으로 정리하고, 그 방향을 지속할 것임을 강조하는 문서이다. 보고서 서문에서 언급되고 있듯이, QDR 2006은 ‘국방부 변환 연속체의 일부’에 불과하며, 따라서 새로운 방향을 제시하기보다는 기존의 내용을 정리하고 공식화하는 수준에 머물러 있다. 하지만 국방전략 실행 계획으로서 지난 4년간의 테러와의 전쟁 경험과 교훈(hard lessons)이 반영되었으며, 향후 미군의 전반적인 군사태세를 제시한다는 점에서 중요한 의미를 지닌다.

특히 QDR 2006은 부시 행정부가 집권 2기를 맞이하여 발표한 ‘민주주의의 확산(democratic engagement)’이라는 대전략에 기초하여 ‘시장경제, 민주주의와 인권 증진’을 강조하고 있다. 부시 행정부 1기 반테러·반확산에 중점을 두었던 구상은 2기에 들어 ‘민주주의·인권의 확산’으로 확대되었고, 이를 군 변환과 변환외교¹⁸³⁾로 뒷받침하고자 한다.¹⁸⁴⁾

182) 1998년 발표된 ‘네트워크 전쟁: 그 기원과 미래’라는 논문으로 유명한 아더 세브라우스키 제독이 군변환국(OFT: Office of Force Transformation)의 책임자로 발탁되면서 군 변환은 미 국방부의 주요 목표가 되었다. 변환은 탈냉전 안보환경에 적응하고 미래 전에 대비하기 위해 미군의 체질을 바꾼다는 것이다. 군 변환의 핵심은 탈냉전과 21세기의 유동적 안보환경에 대응하여 미국의 글로벌 방위태세를 근본적으로 바꾸는 것이다. Vice Admiral Arthur K. Cebrowski, John J. Garstka, January 1998, “Network-Centric Warfare: It’s Origin and Future,” Proceedings of the U.S. Naval Institute 참조.

183) 2006년 1월 18일 라이스(C. Rice) 미 국무장관은 조지타운대(Georgetown)에서 행한 연설에서 미국이 지향할 21세기 외교로 변환외교(transformational diplomacy)를 강조하였다. 변환외교란 외교를 통해 세계를 변화시킨다는 취지로 미 국무부가 추진해온 공공외교(public diplomacy)를 더욱 확대·발전시킨 개념이다. 변환외교의 목표는 많은 국가들과 동반자관계를 강화함으로써 민주주의와 법치를 확장시키는 것이다.

184) 장항석, 2006, “미국의 신안보전략구상과 한반도: 2006년 QDR을 중심으로,” 국제정

본 보고서에서는 20세기로부터 21세기로의 초점 변화로 인한 변환을 다음과 같이 제시하고 있다.

<표 13> 20세기-21세기로의 강조점 이동에 의한 변환

(Transforming by Shifting Emphasis from the 20th Century to the 21st Century)

	20세기	21세기
문제의 인식	평시의 작전 속도	전시의 긴박감
상황 인식	합리적 예측이 가능한 시대	경악과 불확실성의 시대
위협의 종류	단일 초점의 위협	다수의, 복합적인 위협
위협의 원천(주체)	민족국가 위협	비(非)국가 적으로부터의 분산된 네트워크 위협
전쟁의 대상	적대국가와의 전쟁	전쟁관계에 있지 않은 나라(안전지대) 내에서의 조직과 전쟁 수행
억제의 형태	한 가지 형태가 모든 곳에 적합한 억제	불량국가, 테러 네트워크 및 유사 경쟁자에 대한 맞춤형 억제
대응의 시기	위기 발생 이후 대응(사후 반응적)	문제가 위기로 진전되지 않도록 위기 발생전 예방적 행동(사전 행동적)
대응의 목적	위기 대응	미래 조성
기획의 유형	위협에 기초한 국방기획	능력에 기초한 국방기획
기획의 초점	운동성(kinetics)에 초점	효과(effects)에 초점
미군 작전 방식	정태적 방위, 주둔군 전투 대비군(평화)	기동, 원정 작전 전투 단련군(전쟁)
군사력의 초점	대규모 편제 전력	좀 더 강력한 작전 능력 보유 전력
작전의 중점	주요 재래식 전투 작전	다수의 비정규, 비대칭 작전
작전의 개념	각 군별 작전 개념	합동 및 연합 작전

작전의 수단	함정, 포, 전차 및 항공기 규모에 대한 강조	정보, 지식 및 시의 적절하고 행동에 옮길 수 있는 첩보(정보)
작전의 초점	전력 집중	효과 집중
동맹국 관계	정태적 동맹	동태적 파트너십
미군의 역할	미군의 임무 수행	파트너 능력 구축에 초점
정책접근 방식	국방부 독자 해결	부처 간 협력 접근

출처: Department of Defense, February 6, 2006, Quadrennial Defense Review Report,
pp. vi-vii

1) 국제체제 구조와 안보환경

QDR 2006에서는 국제체제 구조와 안보환경에 대한 포괄적인 분석은 담고 있지 않다.¹⁸⁵⁾ 따라서 이번 보고서에서 국제체제 구조와 안보환경에 대한 미국의 인식을 파악하는 것은 쉽지 않다. 하지만 서문에서도 밝히고 있듯, QDR 2006이 2001년 보고서의 연속체라는 점을 염두에 두고 살펴본다면, 그 연장선상에서 변화된 국제체제 구조와 안보환경을 파악해보는 것은 가능하다.

보고서는 서문에서 2001년 9·11 테러사태 이후 아프가니스탄 및 이라크와 전쟁을 치르고 있는 현실을 바탕으로 미국은 장기전(long war)에 돌입해 있는 국가라고 명시하면서 테러와의 전쟁을 새로운 전쟁의 개념으로 규정하고 있다. 또한 미국은 이러한 새로운 전쟁이 쉽게 끝나지 않을 것으로 예측하고 장기적인 관점에서 테러에 대처해야 한다고 언급하고 있다.¹⁸⁶⁾

185) 박휘락, 2006년 봄, 2006 QDR 보고서와 미군의 변혁, 군사논단, 제54호, p. 43.

186) U.S. Depart of Defense, February 6, 2006, *Quadrennial Defense Review Report*, p.

미국은 향후 미국의 국가 이익에 대한 주된 위협으로 과거와 같은 국가가 아닌 새로운 형태의 극단적 테러 네트워크라고 정의하고 있으며, 이 위협의 본질은 단일한 성격의 것이 아니라 복합적이고 다층적인 것이라고 규정하고 있다. 즉, 안보환경의 불확실성(unexpected)과 예측 불가능성(unpredictable)이 QDR 2006의 안보에 대한 상황 인식의 근간이 되고 있는 것이다.¹⁸⁷⁾

특히 QDR 2006은 냉전에서 탈냉전으로 변화하는 안보환경에서, 그리고 21세기라는 새로운 시기를 맞이하여 국제체제 구조와 안보환경이 크게 변화하고 있음을 인식하고 군사태세에 변환을 강조하고 있는 것이 주요 특징이다.

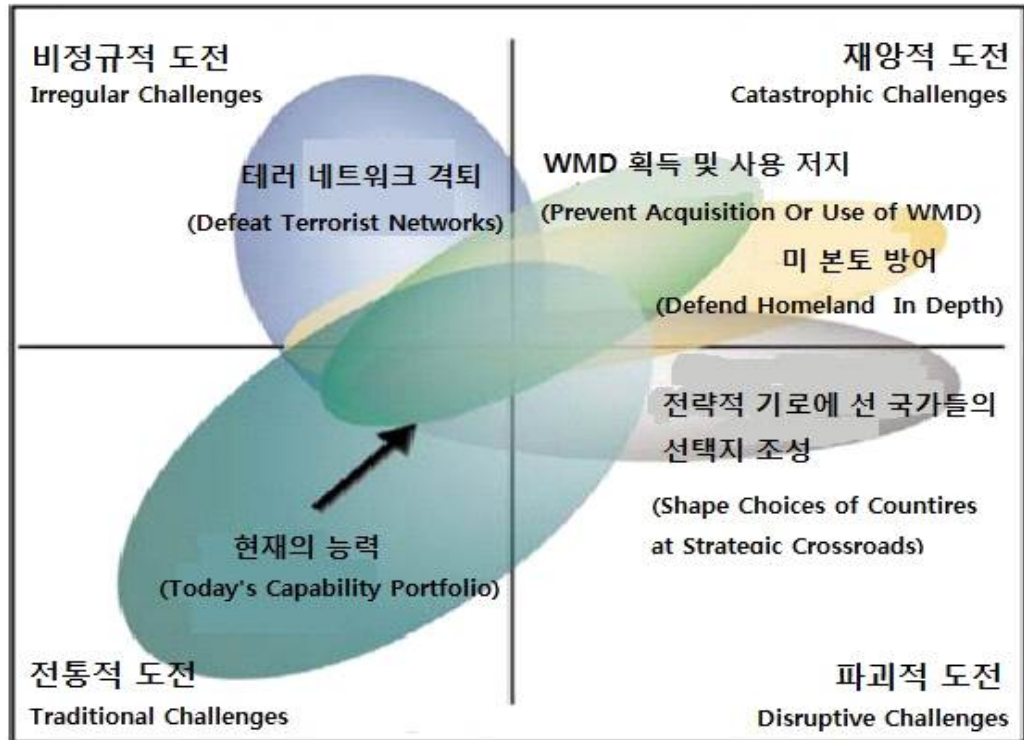
냉전시기 미국은 적에 대한 명확한 개념이 있었으며, 위협에 대한 예측이 가능하였다. 따라서 냉전 기간 동안 미국은 적과 대치한 최전선에 요새화된 대규모 병력을 주둔시켜 적을 억지하고, 동맹국 방어에 대한 의지를 과시하였으며, 적대행위 발생 시 현장에서 즉시 대응할 수 있는 전략을 유지하였다. 하지만 냉전이 끝남에 따라 미군은 지정된 장소에서 싸울 가능성이 거의 없어지고, 새롭고 다양한 불확실성에 대처해야 할 필요성이 증대되었다. 특히 테러와 대량살상무기의 확산 등으로 인하여 미국은 21세기 유동적인 위협에 대처하기 위한 변화가 불가피해진 것이다.

따라서 미국은 단일한 안보환경이 아닌 다양한 안보환경 즉 위협의 영역을 제시하고 있다. 구체적으로 미국은 9·11 테러 이후 직면한 도전을 비정규적(irregular) 위협, 전통적(traditional) 위협, 재앙적(catastrophic) 위협, 파괴적(disruptive) 위협으로 구분하고, 전통적 위협에 중점을 두고 있는 현재의 군사태세를 비정규적, 재앙적, 파괴적 위협에 대응하기 위한 군사태세로 재정비할 것을 강조하고 있다.¹⁸⁸⁾

187) 이상현, 2006년 3월, 2006 QDR 분석: 한미 동맹에 대한 합의, 세종연구소, 정세와 정책, p. 10.

188) U.S. Depart of Defense, February 6, 2006, *Ibid*, p. 19.

<그림 10> 미국 안보위협의 4대 분야



출처: U.S. Dept of Defense, February 6, 2006, Quadrennial Defense Review Report, p. 19.

이와 같은 미국의 분류와 전략 선택은 본토 방어를 위한 안보환경의 불확실성에서 기인한 상황 인식에 기초하고 있는데, 그 본질은 단일한 성격이 아니라 복합적이고 다층적인 것이다. 21세기는 높아진 군사 기술 수준만큼 그 위협의 결과가 예상롭지 않으며, 따라서 일시적이고 표면적인 군사작전의 승리는 가능할 수 있으나, 위협의 지속은 그 전쟁에 있어서 궁극적인 승리와 평화의 달성을 어렵게 한다.¹⁸⁹⁾

189) Eliot A Cohen, May/June, 2002, "A Tale of Two Secretaries," *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 3, pp. 33-46 재인용.

이러한 안보환경의 불안정과 불확실성이라는 상황 인식 속에서 미국은 특정의 시점을 산정하기 보다는 몇 십 년 이후 상황을 예측하고, 그 당시에 적용될 수 있는 전쟁수행방법과 이를 구현할 수 있는 무기체제 개발을 추진하고 있다. 이른바 ‘개념에 의한 전투발전체제(CBRS: Concept-Based Requirement System)’에서 미래의 개념을 현실에 적용한다는 ‘나선형 개발(Spiral Development)’, 또는 ‘진보적 획득(Evolutionary Acquisition)’을 적용하고자 한다. 이러한 개발 논리는 다른 국가와의 무기체제 경쟁에서 월등히 우세할 수 있도록 하지만, 오늘날의 과학기술의 발달로 그 기술격차가 현저히 줄어들고 있다는 불안감 역시 존재한다.¹⁹⁰⁾

즉, 미국의 신 안보전략구상은 불안정과 불확실성이라는 변화된 안보환경에 대한 대응을 목표로 하고 있지만, 이러한 안보환경과 동시에 공존하고 있는 세계화, 과학기술의 발전으로 압도적인 미국이 유일한 안보강국으로서의 지위를 유지할 수 없다는 한계를 보여준다.

2) 미국의 이익과 목표

QDR 2006은 미국의 이익과 목표에 대해 명확히 밝히고 있지는 않지만, 2002년 국가안보전략(NSS: National Security Strategy 이하 NSS)에서 표명하고 있듯, 냉전 이후 유일 초강대국인 미국의 리더십을 지속함과 동시에¹⁹¹⁾ 미래의 도전에 대한 대응을 준비한다는 인식에 기초하고 있다. 따라서 미국은 본토 방위를 최우선 가치와 이익으로 규정하면서 테러와의 전쟁을 주요 목표로 하고 있다. 이를

190) 장항석, 2006, 앞의 글, p. 207.

191) QDR에서는 지속적으로 미국이 국제적 안정과 질서를 위해 필수불가결한(indispensable/global predominance)한 존재라고 상정하고 있다. 이에 대한 언급으로는 William Wohlforth, Summer, 1999, “The Stability of a Unipolar World,” *International Security*, Vol. 24, No. 1 참조. ; Samuel P. Huntington, 1999, “The Lonely Superpower: The New Dimension of Power,” *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 2, pp. 35-50. ; Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, 2002, “American Primacy in Perspective,” *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 4, pp. 20-21.

위해 미국은 힘의 중요한 원천 중 하나가 동맹관계임을 밝히면서, 전통적 동맹관계인 NATO는 물론, 아시아에서는 호주, 일본, 한국 등과의 동맹관계를 바탕으로 범세계적인 반테러전 수행을 목표로 할 것을 언급하고 있다.

3) 미국의 안보전략

QDR 2006은 ‘테러와의 전쟁’을 ‘장기 전(long war)’으로 규정하고, 이러한 새로운 도전들에 대처하기 위한 안보전략의 4대 우선순위를 제시하고 있다. 4대 우선순위는 테러 네트워크 격퇴, 본토방어, 중국 등 전략적 기로에 선 국가들의 선택 유도, 적대 국가와 비국가 행위자의 WMD 획득 및 사용을 저지하는 것이다.¹⁹²⁾

구체적으로 살펴보면, 첫째, 테러네트워크를 격퇴하는 것이다. 전 지구적 비국가 테러 네트워크의 등장은 지난 10년간의 주요한 특징 중 하나이며, 이들은 다국적, 다인종의 테러 네트워크로서 산재되어 있다. 또한 이러한 테러 네트워크들은 협박, 선전, 무차별적 폭력 등의 사용뿐만 아니라 핵 및 생물무기 등 대량살상 무기의 획득을 추구하고 있다.¹⁹³⁾

따라서 이러한 테러 네트워크를 격퇴하기 위해 미국은 동맹국 및 파트너와¹⁹⁴⁾ 함께 테러 네트워크들을 발견, 공격 및 파괴하는 공세를 유지하며, 테러 네트워크에게 물리적 및 정보 영역에서의 피난처 제공을 거부함으로써 지구적 압력을 강화하는 등의 조치를 취해야 한다고 강조한다. 또한 여러 나라에서 장기간에 걸쳐 동시적으로 나타나는 위협에 대비해 복합적인 작전 수행을 위해 직접적인 접근과 간접적인 접근을 혼합해서 활용할 것을 권고한다.

둘째, 미국 본토를 심층 방어하는 것이다. 미국은 본토의 지리적 고립성이 더 이상 안보를 보장하지 않으며, 민족국가가 재앙적인 폭력의 사용을 독점하지도 않

192) U.S. Depart of Defense, February 6, 2006, *op.cit*, p. 3.

193) U.S. Depart of Defense, February 6, 2006, *op.cit*, pp. 20-24.

194) 우방이라는 표현은 한 번도 사용하지 않았음에 주목할 필요가 있다.

는다고 판단한다. 이처럼 새로운 행위자로 등장한 비국가 세력들은 민족국가의 전통적 군사수단보다 역제가 어려운 화학·생물 및 조잡한 방사선 또는 핵장치를 무기화하고 대량살상용으로 사용하고 있다. 따라서 미국 본토 방위의 전략적 목표의 우선순위는 미국에 대한 직접적인 공격을 막는 것이다. 이를 위해 미국은 연방·주·지방 기관간의 파트너십뿐만 아니라 이웃 국가 및 동맹국과의 파트너십을 강조하는 적극적이며 중층적인 전략이 필요하다고 역설한다.¹⁹⁵⁾

셋째, 전략적 기로에 선 국가들의 선택지를 조성하는 것이다. 미국은 미래의 안보에 있어서 강대국 및 신흥 강대국들이 미국과 그의 동맹국 및 파트너에 대해 적대적인 길을 선택할 가능성을 차단하고, 협력과 상호 안보이익을 촉진하는 길을 선택하도록 만드는 것이 중요함을 언급한다.¹⁹⁶⁾

전략적 기로에 서 있는 국가들 중 중동은 긍정적인 발전에도 불구하고 여전히 매우 불안정하고 내부 안보위협에 직면해 있으며, 특히 이란의 대량살상무기 추구는 지역 불안정의 요인이 되고 있다고 언급한다. 그리고 이 지역의 테러 네트워크는 세계경제를 위한 지역 에너지 공급을 위협할 가능성이 높다고 인식하고 있다. 중앙아시아의 여러 나라들에 대해선 기본적인 정치적 자유와 자유 시장을 향한 길이 아직 멀며, 역내 국가들은 이슬람테러 극단주의의 위협에 직면하고 있다고 평가한다.¹⁹⁷⁾

이 보고서에서 특히 주목할 점은 미국이 인도, 러시아, 중국을 21세기 국제안보환경을 결정짓는 핵심 국가들로 인정하고 있다는 것이다. 인도는 강대국으로 부상함에 따라 미국의 주요한 전략적 파트너라고 평가하고 있으며, 러시아는 비록 과도기에 있지만, 미국에 대해 냉전시기와 같은 규모 또는 강도의 군사적 위협을 주지는 않을 것이라 예측한다.

또한 러시아와의 대량살상무기 확산 방지, 테러와의 전쟁, 마약거래 대응 등에서의 협력을 기대하고 있으나 러시아의 민주주의 침식에 대해서는 우려하고 있

195) U.S. Depart of Defense, February 6, 2006, *op.cit.*, pp. 24-27.

196) U.S. Depart of Defense, February 6, 2006, *op.cit.*, pp. 27-28.

197) U.S. Depart of Defense, February 6, 2006, *op.cit.*, p. 28.

다.¹⁹⁸⁾

중국에 대해선 아시아·태평양 지역의 ‘중요한 새로운 현실(important new reality)’로서 중국을 인정하고 국제사회에서 책임 있는 이해관계자(stakeholder)가 될 것을 요구하고 있다.

이 보고서에서 미국은 적대적 중국의 군사적 위협 내지 도전이라는 과거의 표현을 자제 또는 완화하는 대신 “중국은 군사적으로 미국과 경쟁하고 있으며, 미국의 대응 전략이 없다면 미국의 군사적 우위를 시간의 흐름에 따라 상쇄할 수도 있는 파괴적 군사기술을 배치할 수 있는 최대의 잠재력을 보유하고 있다”고 기술하고 있다. 즉 군사적으로 미국과 경쟁할 수 있는 가장 큰 잠재력을 가진 국가이며, 미국의 대응이 없다면 시간이 지남에 따라 미국의 전통적인 군사적 우위를 상쇄할 수 있다고 평가하는 것이다.¹⁹⁹⁾

따라서 미국의 대중국 정책의 초점은 첫째, 중국이 아시아 태평양 지역에서 건설적, 평화적 역할을 수행하고, 테러, 마약, 해적 등 공동의 안보도전에 대응하는 파트너가 될 것을 권장하고, 둘째, 중국이 군사적 위협보다는 평화적인 경제성장과 정치적 자유화의 길을 선택하도록 독려하는 데 있다.²⁰⁰⁾

하지만 동시에 미국은 중국에 대한 우려를 표하고 있다. 중국은 국경을 넘어 서서 군사 능력을 투영시킬 수 있는 장거리 전력투사에 집중 투자하고 있으며, 1996년 이래로 국방비를 매년 10%이상 증액해 왔고²⁰¹⁾, 군사 현대화의 동기 및 정책결정, 또는 주요 능력에 대한 투명성이 낮다고 평가하고 있다.

이러한 중국의 군사 현대화는 1990년대 중후반 이후 대만을 겨냥한 것이지만, 중국 군사력 발전의 속도와 범위는 이미 지역 내 군사적 균형을 위태롭게 하고 있다고 판단하고 있다. 특히 중국은 비대칭적 군사능력, 우주공간, 탄도·크루즈 미사일, 선진통합방위체계, 어뢰, 선진 잠수함, 전략핵타격능력, 무인비행체에 대한

198) U.S. Depart of Defense, February 6, 2006, *op.cit*, pp. 28-29.

199) U.S. Depart of Defense, February 6, 2006, *op.cit*, p. 29.

200) U.S. Depart of Defense, February 6, 2006, *op.cit*, p. 29.

201) 2003년은 제외된다.

대규모의 투자가 지속될 것이라고 보고 있다.²⁰²⁾ 따라서 미국은 중국의 군사력 강화 목적을 대만의 독립 시도 억제, 해상교통로 확보 뿐만 아니라 미국을 군사적으로 겨냥하는 것으로 분석하고 있다.²⁰³⁾

이러한 판단을 바탕으로 미국은 모든 주요 강대국 및 신흥 강대국들이 국제체제의 건설적 행위자 및 이해당사자로서 통합되도록 독려할 것이며, 어떤 외국 세력도 지역 또는 세계 안보에 대한 전략을 펴지 못하도록 할 것이라고 명확히 밝히고 있다.

넷째, 적대국가 및 비국가 행위자의 WMD 획득 또는 사용을 예방하는 것이다. 미국은 WMD 획득 및 사용을 추구하는 적대 정권 및 테러 집단들로부터의 위협에 직면해 있으며, 여러 잠재적 적대국들은 대량살상무기를 보유하고 있거나 추구하고 있다고 평가한다.

이들에게 있어서 대량살상무기, 특히 핵무기는 지역 패권을 주장하고 타국을 위협하는 수단이며, 핵·생물·화학무기는 정권의 생존보장, 미국의 주요 지역 접근 거부, 자국에 대한 타국의 행동 억제 등을 위한 수단이 된다고 판단한다. 또한 이들 국가는 미국에 대한 직접적인 군사적 위협을 주지 않는 경우에도 테러집단에 무기와 기술을 이전함으로써 미국과 동맹국을 간접적으로 위협한다고 언급하고 있다.²⁰⁴⁾

이에 따라 특히 북한에 대해서 북한은 핵·화학·생물무기를 추구해왔으며 다른 우려국가들에 장거리 미사일 등 무기를 팔았던 전적을 가지고 있다고 언급하고 있다. 이란의 핵능력 추구, 테러지원 및 지역 내 이웃국가들에 대한 위협적 언사 역시 그 의도에 대해 유사한 우려가 제기된다고 판단하고 있다. 특히 이란은 장

202) 미 국방부의 『2004년 중화인민공화국 군사력 평가, 2005.7』에서는 중국의 제한적 군사 분야 투명성 제고 노력을 어느 정도 긍정하지만, 중국의 평화적 부상을 환영하지만 전략 목표와 의도는 의심스럽다고 지적하면서, 국가전략보고서와 마찬가지로 중국이 ‘전략적 기로(at a strategic crossroads)’에 있다는 표현을 사용하고 있다.

203) U.S. Depart of Defense, February 6, 2006, *op.cit.*, pp. 27-32.

204) U.S. Depart of Defense, February 6, 2006, *op.cit.*, p. 32.

거리 전달체계를 빠르게 개발 중에 있어 그 위협이 매우 크다고 보고 있다.²⁰⁵⁾

미국이 이처럼 WMD 보유국에 대해 특히 우려하는 이유는 갈등 발생 시 미국과 미국의 동맹국에 대해 선제공격을 할 수 있기 때문이며, WMD에 대한 통제력 상실은 테러집단에게 WMD 획득의 기회를 가져다주기 때문이다. 또한 기술발전 및 기술정보의 확산으로 WMD 생산은 더욱 용이해졌기에 그 가능성이 더 커지고 있다고 판단하고 있다.

따라서 미국의 기본 목표는 적대국이나 적대적 비국가행위자들이 대량살상무기를 획득하지 못하도록 하는 것이며, 그 방법으로 외교적, 경제적 조치를 비롯하여 대량살상무기 물질에 대한 접근 거부, 이전 제지 및 생산 프로그램 파괴를 위해 적극적 조치와 군사력의 사용 포함을 제시하고 있다.²⁰⁶⁾

이러한 4대 우선순위를 효과적으로 수행하기 위해 미국은 전력기획구성개념을 정교화 할 것을 제시하고 있다. 전시전력기획 구성 개념을 위한 일반 원칙은 세 가지이다. 첫째, 평시와 위기시를 모두 상정하고 본토방어, 비정규전, 재래식 전쟁 상황에 대비할 것을 요구한다. 둘째, 전략적 경쟁자와 불량국가, 테러 네트워크에 대해서는 일괄적인 억지태세보다는 상황에 맞는 맞춤형 억지를 강화한다. 셋째, QDR 2001에서 밝힌 이른바 1-4-2-1 전략(미 본토 방어, 유럽·동북아·서남아·중동 등 네 곳에서 침공 억제, 이들 중 두 지역에서 동시 전쟁 수행, 한 전쟁에서 결정적 승리) 목표를 다소 수정하여 기본적으로 두 개 전쟁 수행능력을 구비하되 군사력의 탄력성을 발휘하도록 운용한다는 것이다.²⁰⁷⁾

보고서는 전력기획구성개념을 3개 목표 영역 즉, 본토방어, 대테러 및 비정규 전쟁, 재래식 전쟁으로 구분하고, 평상시(steady-state) 행동의 지속적 수행과 격동기(surge) 행동의 일시적 수행으로 구분하고 있다.²⁰⁸⁾

205) U.S. Depart of Defense, February 6, 2006, *op.cit*, p. 32.

206) U.S. Depart of Defense, February 6, 2006, *op.cit*, pp. 32-35.

207) 이상현, 2006년 3월, 위의 글, pp. 10-11.

208) U.S. Depart of Defense, February 6, 2006, *op.cit*, pp. 35-37.

<그림 11> 3개 목표 영역과 중점 대응



출처: U.S. Dept of Defense, February 6, 2006, Quadrennial Defense Review Report, p. 38에서 재구성.

4) 미국의 아시아·태평양 지역 및 대한반도 지정학적 인식

QDR 2006은 미국의 안보를 위협하는 존재로 미국의 패권에 도전할 수 있는 국가와 이른바 ‘불량국가(rogue state)’로 분류하고 있는데, 여기에는 중국과 북한 이란 등이 포함된다.

미국은 중국에 대해서 군사력 증강의 의도에 의문을 제기하면서, 이미 자체 방어 능력 수준을 넘는 군사력 증강이 지역의 군사적 균형에 위협을 제기하고 있다고 평가하고 있다. 따라서 중국이 미국에게 군사적으로 도전하지 못하도록 유도

해야 하며, 군사적 대결 전략으로 선회할 경우에 대비해 장거리 타격 능력을 개발할 필요가 있음을 주장한다.

북한에 대해서는 이란과 함께 WMD를 보유했거나 추구하고 있다며 잠재적인 적대 국가로 지목하고 있다. 그리고 적대국가의 WMD 확보나 사용에 대한 예방 조치가 실패할 경우 무력행사도 감행할 수 있다고 경고하고 있는데, WMD 파괴를 목적으로 하는 특수부대 신설은 이와 일맥상통하는 부분이다. 이처럼 북한에 대해선 정권교체의 가능성과 이에 따른 선제공격의 군사옵션이 제기될 것에 대해 상당한 우려를 가지고 있는 것으로 보인다.

미국은 이번 보고서에서 테러와의 전쟁에 대한 일방적인 대처는 한계가 있다고 분석한다.²⁰⁹⁾ 그동안 부시 행정부의 일방주의 정책은 기존 동맹관계뿐만 아니라 동맹국 간의 관계를 악화시키는 부작용을 초래하였다. 예를 들어 부시 행정부 1기 테러에 대한 단기적인 전략은 이슬람 세력의 반미감정을 초래했고, 북한과 이란이 오히려 핵 발전을 선언하게 하였다. 또한 중국이 동아시아 지역에서 중재자 역할을 강화하는 결과를 가져왔다.²¹⁰⁾ 이러한 상황은 부시행정부로 하여금 장기적인 관점에서 한반도 및 동북아의 협력적 질서를 재편해야 하는 상황에 직면하게 하였다.

따라서 QDR 2006에서는 미국의 동맹이 미국 전력의 가장 중요한 원천(greatest sources of strength)임을 밝히면서 안보환경 변화에 따른 군사안보태세 변화를 요구하고 있다. 특히 ‘전 지구적 국방태세 검토(GDPR)’ 이후 확정된 ‘전 지구적 통합현시 및 기지재편 전략(IGPBS)’에 따라 해외주둔 미군기지, 특히 한국, 일본본토 및 오키나와, 괌 기지재편의 가속화가 이루어질 가능성이 높다. 한국과 일본의 미군기지 재편, 태평양지역의 미 해군 전력 증강은 여러 가지 목적에서 추진되고 있다. 즉 중동에서부터 동북아에 이르는 소위 ‘불안정의 호(arc of

209) 이에 대해서는 Joseph Nye, Jr., Winter, 2002/2003, “Limits of American Power,” Political Science Quarterly, Vol. 117, No. 4. 참조.

210) 마상윤, 2005, “미국의 대외정책과 민주주의의 전파: 동기와 딜레마,” 『국가전략』 제11권 4호, p. 43.

instability)’에서 테러와 초국가적 위협 등 다양한 갈등에 대비하면서도 중국-대만 양안 관계와 중국의 잠재적 도전에 대응하는 것이 미국의 목적이다.

이러한 상황에서 한미양국의 동맹관계는 냉전시기의 혈맹관계에서 전략적 동맹관계로 변화되고 있다.²¹¹⁾ 하지만 이러한 미국의 안보 전략 변화와 그로 인한 관계의 재설성은 한국과 미국 사이의 커다란 시각차를 가져오고 있고 특히 북한의 핵문제와 대량살상무기 대처문제, 북한의 급변사태로 인한 한반도 통일 문제, 미군과의 상호 운용과 연합지휘체계 재편 등에서의 이견이 존재한다.

3. 조지 W. 부시정권 2기 The Armitage Report, 2007 분석

2020년을 바라보고 미·일 동맹뿐만 아니라 아시아 지역에서 역동적으로 변화하고 있는 정세 특히 중국, 인도, 한반도, 동남아시아, 호주, 러시아, 대만에 대해 다루고 있으며, 미국과 일본의 긍정적인 동맹관계를 위한 정책 권고사항을 담고 있다. 『미국과 일본: 성숙한 파트너십을 향한 전진(The U.S. and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership)』²¹²⁾ 이라는 보고서가 2001년 1월 부시 행정부의 일본 정책에 대한 청사진이 되었다는 것을 반영해 볼 때, 이번 2차 아미티지 보고서인 『The U.S.-Japan Alliance: Getting Asia Right through 202

211) James A. Leach, May 2005, “Prospects for U.S. Policy toward the Korean Peninsula in the Second Bush Administration,” *Policy Forum* 05-45A, pp. 17-18 참조.

212) Richard L. Armitage et al., October 11 2000, “The U.S. and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership,” INSS Special Report, National Defense University, Washington, D.C., http://www.ndu.edu/inss/strforum/SR_01/SR_Japan.htm. 참조. 이 보고서는 클린턴 행정부 기간 동안 시작해서 지난 10년 동안 미국의 대일정책을 특징지어 온 초당파적 정신에서 발간된 보고서이다. 이 보고서는 정치, 안보, 오키나와 문제, 정보, 경제 등의 분야에서 협력을 강화하기 위한 구체적 조치들을 권고하고 있으며, 부시 행정부의 대일 정책을 위한 청사진이 되었다.

0』²¹³⁾은 부시 행정부 이후 2009년 1월 출범하는 새 행정부가 시행할 아시아 전략의 청사진이 될 것으로 예상할 수 있다.

1) 국제체제 구조와 안보환경

2차 아미티지 보고서는 국제체제 구조와 안보환경을 전 세계적인 불확실성과 변화의 시대라고 언급하고 있다. 또한 새로운 지역적, 세계적 도전-테러리즘, 무슬림 세계의 현대성(modernity)에 대한 도전, WMD의 확산, 동시적 수행이 요구되는 환경보호와 에너지 증대 압력, 아시아에서의 중국과 인도의 전례 없는 동시 부상, 일본에 대한 재 각성, 대만과 한반도와 같은 오래된 이슈, 경쟁하는 민족주의 등이 증가하고 있다고 평가한다.²¹⁴⁾ 이러한 도전 하에서 미국의 이익과 일치하는 지역 구조를 만드는 것이 미국의 이익과 목표임을 밝히고 있다.²¹⁵⁾

2) 미국의 이익과 목표

2차 아미티지 보고서는 아시아를 미국의 이익을 가장 잘 증진시킬 세계 질서의 핵심으로 지목하고 있다. 즉 미국의 이익인 안정적이고 번영하는 세계 질서를 만드는 데 있어서 아시아가 그 핵심 지역이 된다고 보고 있다.

213) Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, February 2007, "The U.S.-Japan Alliance: Getting Asia Right through 2020," CSIS Report, Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C. 참조. 연구그룹 참여자로 공동의장은 Richard L. Armitage와 Joseph S. Nye이며, 참여 연구자는 David Asher, Kara L. Bue, Kurt M. Campbell, Michael Green, John J. Hamre, Frank Jannuzi, James A. Kelly, Marsha Lee Lewis, Robert A. Manning, Robert McNally, Kevin Nealer, Torkel Patterson, ADM Joseph W. Prueher USN, James J. Przystup, Robin Sak Sakoda, Randy Schriver 이다.

214) Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, February 2007, *Ibid*, p. 2.

215) Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, February 2007, *Ibid*, p. 2.

여기서 미국의 이익이란 아시아 지역에 안정적이고 번영하는 세계 질서를 만들고, ‘자유를 옹호하는 힘의 균형’을 실현하는 것이다.²¹⁶⁾ 미국의 이익에 부합하는 환경이란 첫째, 시장원리와 자유개방 무역, 그리고 지적재산권, 노동권, 환경보호에 바탕을 둔 경제적 번영이 이루어지는 공간이며, 둘째, 이 지역이 현재 향유하고 있는 경제적 성공을 강화하기 위한 자유주의적 제도를 바탕으로 보다 많은 정치적 자유를 가지는 것을 뜻한다. 셋째, 군사 분야에서의 투명성(transparency)과 인도주의적 구호 및 재건 분야에서 보다 많은 국가 자산을 투입하는 것을 뜻하며, 넷째, 강대국들이 조류인플루엔자나 테러리즘과 같은 초국가적 위협에 집중하여 협력하는 환경이다. 이것은 대내외적 문제들을 진부한 ‘내정 불간섭(noninterference in internal affairs)’ 개념에 근거해 무관심하게 바라보기 보다는 그 문제를 해결하려고 나서는 것이다. 다섯째, 민족주의와 애국주의를 보다 큰 공익을 위해 그리고 지역문제를 해결하려고 노력하는 쪽으로 이끌어가는 것을 뜻한다. 마지막으로 중상주의적 경쟁이나 지정학적인 대결에 몰두하기보다는 자연 자원을 채취하고 분배하기 위해서 공동 노력을 하는 것을 뜻한다.

보고서는 중국이 노령화 사회, 취약한 사회 안전망, 발전과정에서 광범위하게 커져가는 불균등, 전체적인 부패 등 거대한 내부 도전들을 안고 있으며, 이것들이 사회적 불안을 야기하여 왔다고 주장한다. 또한 중국은 커져가는 노동 불안, 취약한 은행 및 재정 시스템, 오래 지속된 종족 분규, 심각한 환경문제, 유행성 질병에 대한 취약성 등의 난제에 직면해 있다고 판단한다. 따라서 이러한 문제들이 합쳐져 중국의 지도자들이 대내적으로 집중하게 하였고, 그 결과 대외적 안정을 중시하게 되었다는 분석이다. 중국은 앞으로 포괄적인 국력의 발전을 위해 안정적이고 평화적인 국제환경을 추구할 것이며 이것은 미국의 이익과도 상응하는 것이라는 평가이다.

따라서 미국은 이러한 시각을 실현하는 데 미국, 일본, 중국, 러시아, 인도 유

216) White House, September 2002, “The National Security Strategy of the United States of America,” Washington, D.C. 참조.

립과 같은 강대국 사이의 협력적 관계가 중요함을 언급하면서, 이러한 협력적 관계가 9·11 이후 세계의 도전에 대처하고 평화와 번영의 미래를 형성하는 데 아주 중요한 요소가 될 것이라고 주장한다. 미국은 9·11 테러로 인해 이슬람 극단주의에 대처하는 것이 가장 긴박한 사안이겠지만, 지속가능하고 효과적인 미국의 대외 정책을 위해선 여전히 강대국과의 협력을 위한 체계적인 원칙을 수립하는 것이라고 밝히고 있다.

이러한 관점에서 아시아에서 미국의 포지션을 위해 꼭 필요한 것은 여전히 미·일 동맹임을 강조한다. 지난 3세대 동안, 미국의 양자동맹 네트워크는 사실상 동아시아의 안보구조였으며, 그것은 일본과 미국 그리고 지역 전반에 혜택을 주었다고 평가하고 있다. 따라서 다음 세대에게도 같은 혜택을 보장하기 위해 미국과 일본은 동맹을 더욱 공고히 해야 하며 아시아의 미래에 긍정적으로 영향을 미치기 위해 함께 협력하는 방안들을 고찰해야 한다고 주장한다.²¹⁷⁾

3) 미국의 안보전략

미국은 아시아의 국제관계에서 꼭 피해야 할 시나리오로 미국의 일방의 아시아 관리를 들고 있다. 주요 아시아 국가들이 부상하고 있는 현실을 염두에 둘 때 이러한 단극체제로서 미국의 역할은 성공할 수도 없으며 오히려 역효과를 가져 올 것이라는 평가이다.²¹⁸⁾

따라서 미국은 동맹과의 양자관계 속에서 아시아를 관리해야 한다고 주장한다. 미국과 일본의 양자 안보관계는 미국이 일본과 일본 관리 하의 지역들을 방어해 줄 것이라는 공약과, 일본은 극동의 안보를 위해 미국 군대가 자국에 주둔할 수 있는 기지와 시설을 제공한다는 두 가지 근본원리에 의해 작동되어 왔으며, 이러한 일본의 국방 영역에 있어서의 자기 억제와 미국과의 상하 파트

217) Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, February 2007, *Ibid*, pp. 2-3.

218) Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, February 2007, *Ibid*, p. 14.

너십이 안보의 기본 틀을 형성하고 있음을 언급하고 있다.²¹⁹⁾

이러한 틀 속에서 일본은 미국의 인내하는 자유 작전을 지지하고, 인도양과 이라크에서의 재건 활동을 지원하기 위해 자위대를 파견했으며, 쓰나미 재난 직후 인도주의적 구호를 위해 군사적, 재정적 지원을 위해 노력해 왔음을 밝히고 있다. 그러면서 미일 안보관계를 더욱 발전시키기 위해 일본이 자기 방위를 스스로 준비하는 방향으로 나아갈 것을 권고하고 있다. 이로써 미일이 대등한 동맹관계로 나아갈 수 있음을 주장한다.²²⁰⁾

미국과 중국의 공동관리가 이 지역 구조에 적합하다는 의견에 대해, 미국과 중국은 상이한 가치체계를 가지고 있고, 지역적으로나 전 세계적으로 각각의 이익에 대한 이해가 결여되어 있기에 지향할 방향은 아니라고 주장한다. 만약 이 지역의 전략적 균형을 실현하는 핵심으로서 중국의 비중과 가치가 커진다면, 미국의 우방국 및 동맹국들과의 관계가 질적으로 위협에 빠질 수 있다고 경고한다.²²¹⁾

그러나 동시에 미국과 일본이 중국과 대결하는 양극구조는 다른 지역 강대국으로 하여금 경쟁하는 양극 사이에서 선택하도록 강요할 것이기 때문에 비효율적이라고 지적한다. 이 경우 몇몇 국가들은 미국과 일본 편에 서겠지만 대부분의 지역 강국들은 엄격한 중립을 선택하든지, 아니면 중국의 편에 서게 될 것이라고 언급하였다. 이는 미국과 일본이 민주주의 국가 동맹으로서의 모범이 되는 것을 방해하고, 이 지역에서 냉전 혹은 19세기 세력균형의 구조로 회귀할 수 있다고 우려한다.²²²⁾

따라서 동맹은 공통의 위협에 기초한 배타적 동맹에서 공통의 이익과 가치에 기초한 보다 개방적이고 포괄적인 동맹으로 진화할 것일 제시하고 있다. 이를 위해 미국과 일본은 민주주의 제도와 가치를 공유하는 핵심 세력으로 동맹

219) Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, February 2007, *Ibid*, pp. 18-19.

220) Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, February 2007, *Ibid*, p. 19.

221) Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, February 2007, *Ibid*, p. 14.

222) Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, February 2007, *Ibid*, p. 14.

을 강화하면서도 중국과 협력의 범위를 넓히고 선린관계를 유지하는 전략을 가지고 가야 한다. 이러한 접근법은 중국의 이익이 특정 영역에서는 미국, 일본과 일치한다는 점을 인식하고, 따라서 3자 협력을 통해 얻을 수 있는 잠재적 이익이 있는 곳에서 3자 협력을 추구하는 것을 의미한다. 또한 중국의 이익이 미·일과 중첩되지 않는 영역에서는 중국이 책임 있는 당사자가 되도록 촉구하며, 그 경계의 핵심은 중국이 북한이나 이란 정권에 대해 그들의 행동을 바꾸도록 요구하고, 대만에 대해서는 오직 평화적 수단을 채택하도록 적극적인 중국의 협력을 요구하는 것이라고 밝히고 있다.²²³⁾

이러한 목표를 바탕으로 이번 2차 보고서는 미·일 양자 관계에 기초한 안보 전략을 제시하고 있다. 미국은 스스로를 아시아 태평양의 힘으로 간주하고, 아시아의 모든 사안에 참여해야 한다고 주장한다. 만약 아시아에 대한 관여가 일시적이거나 미국의 충분한 개입이 없다면, 이 지역 힘의 위계질서에 변화가 예상된다고 주장한다.²²⁴⁾

이를 위해 미국은 이 지역에서 양자 및 다자 관계를 발전시키고 문제를 해결하기 위해 연성권력(soft power)과 경성권력(hard power) 모두를 활용할 수 있는 능력을 향상시킬 필요가 있다고 언급한다.²²⁵⁾

이를 바탕으로 한 지역 정책으로 미국은 일본과 함께 중국과 3자 협력을 강화해야 하며, 인도와의 전략적 파트너십을 발전시키고, 한반도 현안에 대해서 미국, 일본, 중국, 한국, 러시아 5개국과 다자주의적 접근법을 활용하며, ASEAN과의 협력의 범위를 확대시키는 등을 제시하고 있다.

4) 미국의 아시아·태평양 지역 및 대한반도 지정학적 인식

이 보고서는 2020년까지 아시아 지역에 대한 전망을 담고 있는데, 특히 중국

223) Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, February 2007, *Ibid*, p. 23.

224) Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, February 2007, *Ibid*, p. 20.

225) Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, February 2007, *Ibid*, p. 21.

과 한반도, 대만을 구체적으로 분석하고 있다. 먼저 우세한 지역적 힘으로 중국의 부상에 주목하고 있다. 경제적 동요의 가능성을 감안하더라도 중국은 지속적으로 지역성장과 세계 역동성의 엔진이 될 것이라는 것이 중국에 대한 전반적인 평가이다. 중국의 종합국력(comprehensive national power)은 국경을 둘러싼 지역에서 중국에게 유리한 전략적 환경을 형성하기 위해 공세적 외교를 펼치고 있고, 이는 앞으로 중국이 지역 환경을 재설정하는데 상당한 영향력을 미칠 것이라는 주장이다.

다만, 미국과 일본 그리고 아시아의 모든 나라들이 가지고 있는 핵심적인 의문은 중국이 경제, 군사적 강국으로 성숙해 감에 따라 새롭게 발견된 능력과 자원을 어떻게 활용할 것인가 하는 것이다. 중국의 경제적 성공은 모두에게 기회를 제공하고 있지만, 반면에 아시아와 같은 이웃국가들에게 부담이 되기도 한다고 평가한다.²²⁶⁾

중국의 경제 성장에 대한 시각은 이중적이다. 중국은 성장할 것이나 그 성장이 반드시 혼란 없는 일직선의 ‘부상(rise)’은 아닐 것이라는 주장이다. 중국은 노령화 사회, 취약한 사회 안전망, 발전과정에서 광범위하게 커가는 불균등, 전체적인 부패 등 거대한 내부 도전들을 안고 있으며, 이것들이 사회적 불안을 야기하여 왔다. 중국은 또한 커져가는 노동 불안, 취약한 은행 및 재정 시스템, 오래 지속된 종족 분규, 심각한 환경문제, 유행성 질병에 대한 취약성 등의 난제에 직면해 있다. 이러한 문제들이 합쳐져 중국의 지도자들은 대내적으로 집중하게 되었고, 그 결과 대외적 안정을 중시하게 되었다.²²⁷⁾

그런데 아시아 지역 어느 곳에서나 마찬가지로 중국에서도 민족주의(nationalism)가 대두하고 있고, 특히 경제 성장이 주춤하게 되면서 중국 지도자들 사이에 민족주의는 공산당에 대한 지지를 결집하는 유용한 수단으로 간주될 것 같다는 가능성도 제기한다. 정통성을 강화하기 위한 민족주의적 정서를 독려하는

226) Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, February 2007, *Ibid*, p. 3.

227) Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, February 2007, *Ibid*, p. 3.

것은 미래에 미국과 일본이 중국에 대해 기대할 수 있는 상호작용의 질을 떨어뜨릴 요인으로 작용할 수 있다고 우려하고 있다.²²⁸⁾

여기서 미국은 상호작용의 질을 제한하는 요소로 중국과의 ‘가치의 차이(differences in values)’를 들고 있다. 가장 심층적인 차이로 인권, 종교 자유, 정치 체제 등을 언급하고 있고, 가치의 간극은 결국 ‘신뢰 부족(trust deficit)’을 야기할 수 있다는 판단이다. 미국은 중국이 이란, 수단, 베네수엘라, 짐바브웨, 우즈베키스탄과 같은 국가들의 무책임한 행동을 용인하는 태도가 미국의 이익에 부정적인 영향을 미치고 있다고 언급하고 있다.²²⁹⁾

미국은 중국 대외정책의 중요한 특징으로 중국 국경선 너머에 있는 에너지 자원에 대한 안전하고 신뢰할 수 있는 접근성 확보를 위한 노력으로 보고 있다. 이러한 노력은 중국 지도부 사이에서 에너지 부족의 증가와 자유 시장에 대한 불신이 체제의 취약성을 유발할 것이라는 우려에서 나타난 결과라고 판단하고 있다.

중국은 국내수요를 충족시키기 위해 요구되는 에너지-특히 페르시아 만 석유-확보를 위해 해외 지분 투자와 공급 다변화를 촉진하는 등의 노력에 착수하고 있고, 이러한 중국의 행보는 미국, 일본 그리고 다른 국가들의 에너지 원료 수요에 많은 영향을 미칠 것으로 예상하고 있다. 이러한 에너지 문제로 인해 해외 자원의 가격상승, 점증하는 환경 훼손, 해상 분쟁지역을 둘러싼 경쟁 등과 같은 일부 부정적 결과들이 발생할 것이지만, 에너지 효율성, ‘청정 석탄기술(clean-coal technology), 원자력 등에 대한 협력을 위해 역시 새로운 기회가 될 수도 있다는 판단이다. 이는 또한 중국의 대외 의존도 증가가 미국과 우방들에게 대외정책에서 기회를 제공할지도 모른다고 본다.²³⁰⁾ 따라서 중국의 에너지 정책은 위협과 동시에 기회가 될 수 있다는 판단이다.

중국의 현대화와 성장에 대해서는 중국이 택할 방향에 의문을 제기한다. 2020년에 중국은 경제적 개방을 지지하고 자국민과 주변 국가들을 보다 책임 있

228) Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, February 2007, *Ibid*, pp. 3-4.

229) Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, February 2007, *Ibid*, p. 4.

230) Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, February 2007, *Ibid*, p. 4.

게 대하도록 하는 정치적 자유와 자유주의 제도의 증진이 이루어진 책임 있는 이 해당사국(stakeholder)이 될 수 있으나, 다른 한편으로 비자유주의적 제도와 국수주의적 민족주의로 덧칠해진 중상주의적 행동을 하고 국제규범을 왜곡하며 주변 국가들을 위협하는 타락행위를 할 수도 있다고 판단한다.

이러한 언급을 봤을 때 제2차 보고서에서 중국에 대한 전반적인 평가는 중국의 부상이 위협과 동시에 기회가 될 수 있다는 전망이다. 미국과 일본, 그리고 아시아 모든 나라들에게 있어서 하나의 핵심적인 의문은 중국이 경제, 군사적 강국으로 성숙해 감에 따라 새롭게 발견된 능력과 자원을 어떻게 활용하느냐 하는 것이다. 중국은 세계라는 무대에서 지속적으로 개별 사안에 대해 결정하고 선택해야 하는 순간에 직면하게 될 것인데, 그 때 평화로운 통합과 부드러운 경쟁의 길로 나아갈 수 있는 인센티브를 갖는 것이 중요하다고 언급하고 있다.

대만에 대해선 민주주의의 성공이 미국과 일본에게 중요한 이익임을 밝히면서 대만이 자신들의 정치체제가 자유화되기를 열망하는 다른 나라들에 대한 표본이 되기를 기대한다고 언급하고 있다.²³¹⁾

양안이 대만해협 문제들을 평화적으로 해결한다는 것이 미국과 일본의 기본 원칙이라는 점을 밝히면서, 대화를 통한 평화적 문제 해결에 유리한 환경을 조성·유지하는 것이 우리의 공통된 이익이라고 언급하고 있다. 이를 위해 미국은 중국에 의한 무력 사용이나 위협을 제한하는 동시에 독립을 향한 대만의 일방적인 조치를 단념시키는 ‘이중 억제(dual restraint)’ 정책을 채택하고 있다.

미국에게 있어 이러한 정책은 대만의 정당한 방위 필요성을 지지하고 무력에 저항할 수 있는 능력을 유지하며, 의견 차이를 해결하기 위한 수단으로서 무력에 의존하려는 어떠한 시도에도 반대하면서도, 다른 한편 ‘하나의 중국’²³²⁾이라는 정

231) Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, February 2007, *Ibid*, p. 11.

232) 2005년 2월, 미국과 일본은 2+2(two-plus-two) 장관 공동성명을 통해 “대화를 통해서 대만해협 관련 문제들의 평화적 해결을 장려한다.”는 전략적 목표를 발표하였다. 또한 미국은 중국과 대만 사이의 분쟁에 대해 하나의 중국이라는 원칙을 제시하고 있다. 이 때 하나의 중국이 중국 본토에 의한 통일을 말하는 것인지, 대만에 의한 통일을 말하

책을 확고하게 고수하는 것을 의미한다. 따라서 대만해협의 평화와 안정을 유지하기 위해 미국과 일본은 양안 사이의 긍정적이고 건설적인 상호작용을 장려하고 도발적인 수사와 기타 도움이 되지 않는 정치적 책략들을 단념시키며, 단호하게 군사적 위협과 강요를 반대하기 위해 협력할 것을 주장한다.²³³⁾

한반도와 관련해서는 한반도의 통일은 2020년까지 필연적으로 이행될 것이고 이는 동북아에서 전략적인 균형을 재형성할 것이라고 판단하고 있다. 따라서 중요한 문제는 통일이 어떻게 이루어질 것인가에 대한 것이다. 이에 대해 보고서는 한반도의 통일 시나리오로 북한의 불안정으로 인한 통일 가능성을 제시하고 있다. 하지만 이러한 통일은 북한의 대량살상무기 통제와 관련하여 어려운 도전을 제기할 것이며, 아마도 남한의 민주주의 제도와 경제적 번영을 위협에 빠뜨릴 수 있을 만큼의 과중한 부담이 될 것이라 예상하고 있다. 그리고 이러한 예상에는 북한이 2020년까지 그리고 그 이후에도 핵무기를 지속적으로 개발할 것이라는 가능성을 포함하고 있는 것이라고 밝히고 있다. 미국과 일본은 외교와 억제의 측면에서 이러한 시나리오에 기민하게 대응해야 한다고 언급한다.²³⁴⁾

북한에 대해선 자국의 미래를 핵과 미사일 능력에 두고 있으며, 따라서 등소평 식의 개방을 선택하지는 않을 것이라는 판단이다. 그리고 일부에서 제기되고 있는 미국과 북한의 대타협론(Grand Bargain)은 실현되기 어렵다고 예측하고 있다.²³⁵⁾

그럼에도 불구하고 미국은 6자회담에 주목할 필요가 있다고 역설한다. 비록 2005년 9·19 공동성명 이행에 대한 기대가 2006년 10월 핵실험으로 인해 무너졌지만 6자회담 과정이 북한의 핵무기 발전을 억제하거나 혹은 동결하는데 도움을 준다면 가치 있는 틀이 될 수 있다고 주장한다. 따라서 6자회담 과정 자체는 한

는 것인지는 밝히고 있지 않다. 이처럼 미국은 중국과 대만의 사안에 대해 양안 사이의 평화적 통일을 지지한다고만 밝히면서 모호성을 유지하고 있다.

233) Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, February 2007, *Ibid*, pp. 11-12.

234) Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, February 2007, *Ibid*, p. 7.

235) Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, February 2007, *Ibid*, p. 7.

반도에서 변화를 관리하고 동북아에서 안보를 증진하는데 중요한 창조적인 틀을 정착시킬 것이라 기대하고 있다.²³⁶⁾

이 보고서에서 한반도와 관련해서 주목할 부분은 북한을 바라보는 데 있어서 미국과 한국의 시각에 차이가 존재한다고 평가하고 있는 부분이다. 한국은 북한 핵 프로그램보다 한반도의 불안정을 더 큰 위협으로 간주하고 있으며 이러한 평가는 미국과 일본보다는 중국의 평가에 가깝다고 분석하고 있다.²³⁷⁾ 이러한 차이는 결국 동맹 모두의 이익을 보장하는 상호 조율된 대응을 어렵게 하기 때문에 한국과의 긴밀한 관계를 유지하면서 이러한 차이를 줄여나가는 것이 중요하다고 언급하고 있다.²³⁸⁾

따라서 북한의 핵 야망 위협에 대한 최선의 방법을 둘러싸고 미국과 일본, 한국 사이에 단기적 차이가 존재할지라고 공통의 가치와 경제, 안보 이익으로 결속되어 있다는 점을 인식하고 긴밀한 관계를 유지할 것을 권고하고 있다. 또한 미래 한미동맹관계에서 한국이 주도적 역할을 하며, 미군의 재배치되고 감축될 것이나, 새로운 과학기술의 도입으로 한미군사 능력은 증가할 것이라고 예측한다.

4. 비교분석

조지 W. 부시 정권 2기 연두교서에서는 1기와 마찬가지로 이슬람 급진주의, 테러 네트워크에 의한 테러리즘을 주요 위협으로 언급하고 있다. 이에 따라 미국

236) Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, February 2007, *Ibid*, p. 7.

237) 한국 정부가 중국 국력 증가에 대한 우려에도 불구하고, 북한의 핵 프로그램과 관련하여 중국의 입장과 비슷한 모습을 보이는 것에 대해, 최근 등장한 한국의 지도자들이 미국이 후원했던 권위주의 정권과의 투쟁 속에 성장했고, 한국전쟁을 직접 경험하지 못했으며, 아직도 미국의 동기에 의심을 품고 있기 때문이라고 평가하고 있다.

238) Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, February 2007, *Ibid*, p. 8.

의 정치체제인 민주주의와 자유의 진전이 미국의 이상과 가치임을 밝히면서, 미국 목표로 테러리즘 네트워크를 붕괴시키고, 이라크에서 승리하며, 궁극적으로 불안한 지역에 자유를 확산시키는 것을 제시하고 있다.

북한에 대한 발언 수위는 1기에 비해 다소 완화되어 나타나고 있다. 미국은 아시아 국가들과 함께 북한이 핵 야망을 포기하도록 설득하고 있음을 언급하고 있고, 북한을 자유가 없는 나라로 지칭하고 있을 뿐이다. 하지만 2005년 고이즈미 일본 총리와 의 정상회담에서 김정일을 폭군으로 언급하고, 필라델피아 세계문제협회에서 북한을 주민을 굶겨 죽이는 나라로 묘사하고 있는 점, 2006년 국가안보전략보고서에서 북한을 폭정의 전초기지로 분류하고 있는 점 등에서 볼 때, 1기와 크게 달라진 점이 없는 것으로 분석할 수 있다.

부시 2기 QDR에서는 민주주의의 확산이라는 대전략에 기초하여 시장경제, 민주주의와 인권 증진을 강조하고 있다. 위협에 대해서는 2001년 9·11 테러사태 이후 아프가니스탄 및 이라크와 전쟁을 치르고 있는 현실을 반영하고 있다. 보고서에서는 미국의 국가 이익에 대한 주된 위협은 과거와 같은 국가가 아닌 극단적 테러 네트워크라고 정의하고 있으며, 이러한 위협의 본질은 단일한 성격이 아닌 복합적이고 다층적인 것이라고 규정하고 있다. 특히 위협의 영역을 비정규적, 전통적, 재앙적, 파괴적 위협으로 구분하고 전통적 위협에서 비정규적, 재앙적, 파괴적 위협에 중점을 둘 것을 강조한 것이 특징이다.

QDR 2006에서는 미국의 이익과 목표에 대해 명확히 밝히고 있지는 않지만, 냉전 이후 유일한 초강대국으로서 미국의 리더십을 지속하고, 미래의 도전에 대응하는 것이 일반적인 원칙이다. 따라서 미국은 본토 방위를 최우선 가치와 이익으로 규정하면서 테러와의 전쟁을 주요 목표로 하고 있는 것이다.

미국은 안보전략의 4대 우선순위를 제시하고 있는데, 테러 네트워크 격퇴, 본토 방위, 중국 등 전략적 기로에 선 국가들의 선택 유도, 적대 국가와 비국가 행위자의 대량살상무기 획득 및 사용을 저지하는 것이 그것이다. 이를 효과적으로 수행하기 위해 미국은 평시와 위기시를 모두 상정하여 본토방어, 비정규전, 재래

식 전투 상황에 대비할 것을 요구하고, 전략적 경쟁자와 불량 국가, 테러 네트워크에 대해 맞춤형 역지를 강화할 것을 주장한다. 또한 두 개 전쟁 수행능력을 구비하면서 군사력의 탄력성을 발휘하는 것을 강조하고 있다.

미국은 이번 보고서에서 테러와의 전쟁에 대한 일방적인 대처는 한계가 있음을 인정하고 그동안 부시 행정부의 일방주의 정책을 수정할 것을 권고한다. 따라서 QDR 2006은 미국의 동맹이 미국 전력의 가장 중요한 원천임을 밝히면서 한국과의 전략적 동맹관계로의 재편을 요구하고 있다.

부시 정권 2기 아미티지 보고서는 새로운 지역적, 세계적 도전으로 테러리즘, 무슬림 세계의 현대성에 대한 도전, 대량살상무기의 확산, 환경보호와 에너지 증대 압력의 동시 수행 요구, 아시아에서 중국과 인도의 전례 없는 동시 부상, 일본에 대한 재 각성, 대만과 한반도와 같은 오래된 이슈, 경쟁하는 민족주의를 들고 있다.

이러한 도전 하에서 미국의 이익과 목표는 아시아 지역에 안정적이고 번영하는 세계 질서를 만드는 것이다. 미국의 이익에 부합하는 환경이란, 자유 시장, 경제적 번영이 이루어지는 공간이며, 자유주의 제도를 바탕으로 한 보다 많은 정치적 자유가 이루어지는 공간이며, 군사 분야의 투명성, 초국가적 위협에 대응한 국가들의 협력이 이루어지는 공간 등이다. 이를 위해 미국은 양자 및 다자 관계를 바탕으로 아시아 지역을 관리할 것을 주장한다.

이번 보고서에서 특히 주목할 점은 북한을 바라보는 데 있어서 한국과 미국의 시각차가 존재한다고 언급한 것이다. 한국은 북한 핵 프로그램보다 한반도의 불안정을 더 큰 위협으로 간주하고 있으며, 이러한 평가는 미국과 일본보다는 중국에 가까운 것이라고 주장하고 있다. 이러한 차이는 결국 북한 이슈를 다루는데 있어서 긴밀한 협력을 어렵게 하기 때문에 한국의 역할을 낮게 평가할 가능성이 있다. 따라서 미국과 긴밀한 관계를 유지하면서 이러한 차이를 줄이기 위해 노력해야 할 것이다.

<표 14> 조지 W. 부시 2기 미 부처 간 비교분석

	연두교서	QDR	아미티지 보고서
국제체제 구조와 안보환경	<ul style="list-style-type: none"> - 이슬람 급진주의 테러 네트워크와 테러리즘 	<ul style="list-style-type: none"> - 아프가니스탄 및 이라크와의 장기전 - 다양하고 복합적인 안보환경 	<ul style="list-style-type: none"> - 전 세계적인 불확실성과 변화의 시기 테러리즘, 무슬림 세계의 도전 WMD의 확산 - 중국과 인도의 부상 대만과 한반도와 같은 역사문제 민족주의
미국의 이익과 목표	<ul style="list-style-type: none"> - 테러 네트워크 격퇴 - 이라크에서의 승리 - 불안한 지역에서 자유와 희망 확산 	<ul style="list-style-type: none"> - 냉전 이후 유일 초강대국 리더십 유지 - 본토 방위 - 테러와의 전쟁 	<ul style="list-style-type: none"> - 안정적이고 번영하는 세계질서, 즉 아시아에서 자유를 옹호하는 힘의 균형 실현
미국의 안보 전략	<ul style="list-style-type: none"> - 테러리스트, 독재국가, 이슬람 극단주의를 위협으로 상정 - 대량살상무기 획득 저지와 격퇴 	<ul style="list-style-type: none"> - 테러 네트워크 격퇴 - 본토 방어 - 전략적 기로에 선 국가들의 선택 유도 - 적대국가와 비국가 행위자의 WMD 획득 저지 	<ul style="list-style-type: none"> - 공통의 이익과 가치에 기초한 개방적이고 포괄적인 다자주의적 동맹
아시아·태평양 및 대한반도 지정학적 인식	<ul style="list-style-type: none"> - 북한에 대한 언급이 없거나 완화, 단지 북한을 민주주의가 이뤄지지 않는 나라로 지칭 	<ul style="list-style-type: none"> - 중국을 중요한 새로운 현실로 인정 - 미국이 주도하는 세계질서를 위협할 가능성이 있는 국가로 중국과 북한 이란 등을 언급 - 한·미 전략적 동맹 관계 중시 	<ul style="list-style-type: none"> - 중국이 위협과 동시에 기회가 될 수 있음을 언급 - 북한의 대량살상무기 관련 6자회담 강조

이처럼 부시 2기 정권을 살펴 본 결과는 다음과 같다. 우선 안보 위협의 측면은 1기와 마찬가지로 테러리즘으로 나타난다. 부시 정권은 테러와의 전쟁을 장기전으로 규정하고 있으며 앞으로 빠른 시일 내에 테러의 위협이 사라지지 않을 것임을 인정하고 있다.

하지만 1기와 달라진 점은 테러와의 전쟁에 있어서 그 전략이 좀 더 장기적이고 체계적이며 유연하게 나타나고 있는 점이다. 부시 1기는 테러라는 갑작스러운 사건으로 단기적이고 일방적인 방위 전략을 구사했다면, 부시 2기는 좀 더 장기적인 관점에서 동맹국들과의 협력을 강조하고 있다. 또한 직접적이거나 강력한 어조로 적을 상정하는 것이 아니라 자유와 민주주의의 확산이라는 측면에서 국가 전략을 제시하고 있다.

Ⅵ. 오바마 정권 미국의 이익과 한반도의 지정학적 가치

1. 오바마 정권 연두교서 분석

2009년 1월 20일 연두교서는 미국이 전쟁을 수행하고 있는 현실과, 경제적으로 어려움에 처해 있음을 언급하면서 시작하고 있다. 오바마 대통령은 이번 연두교서에서 국내문제, 특히 경제적 어려움에서 벗어나기 위한 혁신의 정책을 제시하는데 많은 비중을 할애하고 있다.

2009년 연두교서의 핵심화두는 경제와 기회의 평등이라고 볼 수 있다. 오바마는 부를 창출하고 자유를 신장시키는 시장의 힘을 인정하면서도 감시의 눈이 없다면 시장이 통제력을 상실할 수 있다고 지적한다. 따라서 부유층만을 위하는 국가는 오래 변영할 수 없기에 단순히 국내총생산 규모가 아니라 변영의 혜택이 개인에게까지 미치고 구성원 모두에게 기회가 공평히 돌아갈 수 있도록 국가적 역량을 발휘해야 한다고 주장한다.

2010년 1월 27일 연두교서는 2009년과 마찬가지로 국가 경제 문제를 먼저 언급하고 있다. 여전히 경제 위기가 지속되고 있음을 지적하면서 오바마는 이러한 경제 위기라는 거대한 난관에 직면해 민주·공화 양당은 이견을 좁히고 정쟁의 무게를 극복하면서 미국을 위한 공통의 목표에 집중할 것을 요구하고 있다.

2011년 1월 25일 연두교서 역시 경제 문제에 치중하고 있다. 오바마는 개방적이며 능력을 갖춘 21세기 정부, 예산 범위 안에서 운영되는 정부, 새로운 기술과 새로운 구상에 의해 견인되는 경제, 변화하는 세계에서 성공하기 위한 개혁과 책임감 그리고 혁신을 제시하고 있다.

2012년 1월 24일 연두교서의 특징은 연설의 시작과 마무리로 오사마 빈라덴의 사살을 언급하고 있는 점이다. 그리고 미국이 경제 발전을 이루기 위해 공정한 시장경제가 중요함을 강조하면서 중국의 불공정 무역에 대해 지적하고 있다.

오바마의 연두교서는 경제문제와 그와 관련한 공정성이 강조된 반면 안보나 국제문제에 대한 언급은 예전의 부시 행정부의 연두교서에 비해 많이 줄었다고 평가할 수 있다. 이는 부시 행정부의 연두교서는 테러와의 전쟁을 수행하고 있는 시기에 나온 것인 데 반해 오바마 행정부는 두 개의 전쟁을 수행하고는 있지만, 그 전쟁이 마무리되어 가고 있는 시점에 나왔기 때문으로 보인다. 더구나 오바마 대통령은 미국의 경제가 가장 어려운 시기 정권을 잡았고, 이러한 경제 문제는 2012년 선거에서 중요한 이슈가 되기 때문에 상대적으로 국내 이슈가 더 반영된 것으로 분석할 수 있다.

1) 국제체제 구조와 안보환경

오바마 행정부 연두교서에서 나타나고 있는 국제체제 구조와 안보환경은 여전히 방대한 조직망으로 나타나고 있는 테러조직과 경제적으로 미국을 앞서 가려고 하는 경쟁 국가, 즉 중국과 인도의 출현으로 특징지어진다.

“현재 우리는 위기의 한복판에 서 있다는 사실을 모두가 이해하고 있습니다. 우리의 조국은 폭력과 증오의 방대한 조직망에 맞서 전쟁을 수행하고 있습니다.”²³⁹⁾

“중국이나 인도 같은 나라들이 변화를 통해 새로운 세계에 경쟁할 수 있는 방법을 발견했습니다 ... 이들 국가는 연구개발과 신기술에 투자하고 있습니다.”²⁴⁰⁾

239) Office of the Press Secretary, February 24, 2009, “The President's State of the Union Address,” The United States Capitol, Washington, D.C.

240) Office of the Press Secretary, January 25, 2011, “The President's State of the Union Address,” The United States Capitol, Washington, D.C.

“일자리와 시장을 놓고 국경을 초월하여 경쟁하는 것과 마찬가지로 위협과 도전 역시 국경을 초월합니다 ... 지금 이 순간에도 알카에다와 그 동조 세력들은 미국을 겨냥하여 테러 공격을 모의하고 있습니다.”²⁴¹⁾

“우리는 2개의 전쟁을 수행하고 있지만, 어쩌면 미국인에게 가장 큰 위협인 핵무기의 위협에도 직면하고 있습니다.”²⁴²⁾

2) 미국의 이익과 목표

오바마 행정부 연두교서에서는 이라크의 평화와 안전, 핵무기의 확산 방지, 초국가적 안보 영역에서의 협력을 미국의 목표로 상정하고 있다. 오바마 행정부는 과거 부시 행정부의 일방적이고 공격적인 안보정책의 문제점을 인정하고, 이라크를 포함한 세계의 여러 지역에서 외교적 노력을 통해 평화와 번영을 증진하고자 노력한다.

“알카에다와의 싸움은 계속하겠지만, 우리는 책임 있게 이라크를 이라크 국민들에게 돌려줄 것입니다 ... 우리는 올해 8월 말까지 우리의 모든 전투 병력을 이라크에서 철수시킬 것입니다. 우리는 이라크 정부를 지지합니다. 우리는 이라크 정부의 선거 실시를 지지하며, 이라크 국민들과 힘을 합쳐 지역의 평화와 번영을 증진할 것입니다.”²⁴³⁾

“저는 핵무기의 확산을 멈추고 궁극적으로 핵무기 없는 세상을 만들기 위한 전략을 수립하고자 합니다 ... 그 목표란 4년 안에 전 세계 모든 핵물질의 안전을 확보하여 이들이 절대 테러리스트들의 손에 들어가지 않도록 한다는 것입니다.”²⁴⁴⁾

241) Office of the Press Secretary, January 25, 2011, *Ibid.*

242) Office of the Press Secretary, January 27, 2010, “The President's State of the Union Address,” The United States Capitol, Washington, D.C.

243) Office of the Press Secretary, January 27, 2010, *Ibid.*

244) Office of the Press Secretary, January 27, 2010, *Ibid.*

“미국의 리더십은 가장 위험한 전쟁 무기를 안전하게 관리하려는 노력에서도 엿볼 수 있습니다. 여야가 새로운 START 조약을 비준한 덕분에 전선에 배치되는 핵무기와 발사대의 수가 크게 줄게 될 것입니다. 우리가 전 세계를 설득한 덕분에 핵 원료는 테러범의 손이 결코 닿을 수 없는 안전한 곳에 격리될 것입니다.”²⁴⁵⁾

3) 미국의 안보전략

미국은 공동의 안보를 증진하고 번영하는 세계 질서를 만들기 위해 핵무기 확산 방지와 같은 영역에서 다자간 협력을 강화하고자 노력한다. 특히 오바마 행정부는 과학, 기술, 에너지 자원, 공중질병과 같은 분야들을 안보의 영역으로 규정하고, 모든 국가들과 공동 대응하는 것을 목표로 하고 있다.

“우리는 공동의 안보를 증진하고 모든 사람이 번영할 수 있도록 우리의 리더십을 발휘하고 있습니다. 우리는 전 세계적으로 회복이 지속될 수 있도록 G20을 통해 노력하고 있습니다. 우리는 전 세계 무슬림 공동체와 협력하여 과학과 교육 그리고 혁신을 증진하고 있습니다.”²⁴⁶⁾

4) 미국의 아시아·태평양 지역 및 대한반도 지정학적 인식: 북한에 대한 언급

오바마 행정부 연두교서에서는 북한을 특별히 언급하거나 자극하는 성명이 없는 것이 특징이다. 특히 핵과 관련 과거 부시 행정부가 이란과 북한을 같이 비난했었다면, 이번 2012년 오바마 연두교서에서는 이란을 직접적으로 언급하면서도 북한은 제외시키고 있다.

다만, 갈등을 조장하고 자국의 사회적 병폐를 서구 국가의 탓으로 돌리려는

245) Office of the Press Secretary, January 25, 2011, *Ibid.*

246) Office of the Press Secretary, January 27, 2010, *Ibid.*

지도자들, 부패와 속임수, 강요된 침묵을 통해 권력에 집착하는 이들이라는 언급을 통해 북한을 겨냥한 발언임을 짐작할 수 있다.

“이제 이러한 외교적인 노력을 기울인 끝에, 핵무기를 만들기 위해 지속적으로 국제협약을 위반한 국가들을 다루는데 있어 우리의 입장을 강화할 수 있었습니다. 북한은 더욱 고립되어 더욱 강력한 제재를 받게 되었고, 강도 높은 제재가 이행되고 있습니다.”²⁴⁷⁾

<표 15> 오바마 연두교서에서 나타난 북한에 대한 언급

북한에 대한 언급	
2009	<ul style="list-style-type: none"> - 북한에 대한 직접적인 언급은 없음. - 다만 갈등을 조장하고 자국의 사회적 병폐를 서구 국가의 탓으로만 돌리려는 지도자들, 부패와 속임수, 강요된 침묵을 통해 권력에 집착하는 이들에게 메시지를 전하고 있음. - 따라서 이 속에 북한이 포함되어 있는 것으로 추정할 수는 있음.
2010	<ul style="list-style-type: none"> - 미국은 핵무기를 만들기 위해 지속적으로 국제협약을 위반한 국가들을 다루기 위한 외교적 노력을 지속하고 있고, 이로 인해 북한은 더욱 고립되었고 강도 높은 제재가 이루어지고 있음을 언급함.
2011	<ul style="list-style-type: none"> - 미국은 동맹국인 한국과 행동을 함께하면서 북한이 핵무기 포기 약속을 이행할 것을 촉구한다고 언급함.
2012	<ul style="list-style-type: none"> - 북한에 대한 직접적인 언급은 없음. - 미국은 연두교서에서 주로 이란과 북한을 같이 언급하면서 핵물질 개발에 대해 경고하고 있는데, 2012년 연두교서에서는 이란에 대해 직접적으로 언급하고 있는 반면 북한은 언급되지 않는 점이 특징임.



오바마 행정부에서는 북한에 대한 언급이 2010년과 2011년에 나왔을 뿐 부시 1기 행정부에 비해 특별히 북한을 자극하거나 비난하는 성명은 없었고, 북한을 묘사하는 부정적인 형용사도 없음.

247) Office of the Press Secretary, January 27, 2010, *Ibid.*

2. 오바마 정권 Quadrennial Defense Review, 2010 분석

QDR 2010 서문에서 로버트 게이츠 미 국방장관은 미국이 전쟁 중임을 강조하고 있다. 이에 따라 QDR 2010은 미래 위협에 대한 대비보다는 미국이 직면하고 있는 현 상황을 극복하고 전쟁에서 승리하기 위한 정책에 우선순위를 두고 있다.

QDR 2010이 강조하는 현 위협에 대한 대비는 ‘안정화 작전(Stability Operations)’으로 나타나고 있다. 오바마 행정부는 부시 행정부 시기 대테러 전쟁에서 궁극적인 승리를 이루지 못한 이유를 안정화 작전에 대한 개념이 부족했기 때문이라고 인식하고 있다.²⁴⁸⁾ 미국은 전통적으로 민사작전이 포함된 안정화 작전을 군의 임무로 보지 않는 경향이 존재해왔고, 이러한 경향은 부시 행정부 때도 지속되어 왔다. 2001년 9·11테러 직후 미 국방부는 아프간과 이라크에서의 공세 작전을 성공적으로 수행하였지만, 이후 안정화 작전에 적극적으로 참여하지 않았다. 그 결과 다시 군사적인 어려움을 겪게 되었고 부시 행정부는 2기에 들어 안정화 작전에 노력을 기울였다. 이러한 경향이 QDR 2010에 반영되어 있다.

또한 오바마 대통령이 후보시절부터 주창해 오던 이른바 ‘협력적 리더십’은 QDR 2010의 주요 특징이 되고 있다. QDR 2010에서는 “미국이 가장 강력한 국제사회의 행위자이지만 동맹 및 우호국과의 보다 큰 협력이 없이는 안정과 평화를 유지할 수 없다”고 언급하고 있다. 즉 협력적 리더십은 미국이 더 이상 홀로 모든 문제를 해결할 수 없다는 인식하에 책임을 분담하는 정책으로 미국의 리더십을 유지한다는 것이다.

248) 게이츠 국방장관은 이라크전과 아프간전쟁에서 가장 중요한 교훈 중 하나는 군사작전의 성공이 승리의 충분조건이 아니라는 점이라고 지적했다. 승리를 위해서는 경제발전, 정치제도와 법치 확립, 사회통합, 통치능력 배양, 시민의 기본 필요 충족 등이 군사작전과 병행되어야 한다고 말했다. Robert M. Gates, November 26, 2007, Secretary of Defense, Kansas State University Landon Lecture 참조.

특히 주목할 점은 세계 평화를 위협하는 의제로서 9·11 테러 이후 기정사실화된 테러조직과 WMD 확산 위협 외에도 ‘기후 변화’를 포함한 다수의 비전통적 위협을 중요한 의제로 포함시킨 것이다. 또한 미국이 인식하고 있는 위협 중 하나로 지속적으로 언급되어온 ‘잠재적 적성국’ 혹은 ‘신흥 강대국’이 강조되고 있지 않다는 점이다. 부시 행정부 시절 발표된 중요 국방정책 문건에서 중국을 미국이 경계해야 할 잠재적 경쟁국 또는 적대국으로 묘사하고 있는 것과는 달리 오바마 행정부는 QDR 2010에서 이를 강조하고 있지 않다.

QDR 2010에서 제시된 국방전략 분야에서 일부 해석상 논란이 있을 수 있는 정책은 ‘거의 동시간대에 발생하는 다수의 전장 대비’에 관한 것이다. 즉 미국은 두 곳 이상에서 국가 급 공격에 대비해야 하는 동시에 복수의 지역에서 다양한 형태의 작전을 수행할 수 있는 능력을 구비해야 한다는 정책인데, 이 정책은 클린턴 행정부 때 추구된 바 있는 ‘동시승리전략’과 부시 행정부 때 주창되었던 ‘1-4-2-1 태세’의 전력기획과는 다르다.

예를 들어 동시승리전략은 주요 전구전쟁(major theater war)의 발생 가능성이 높은 지역으로 한반도와 중동을 제시하고 이에 적합한 전력 건설과 작전계획 수립을 전제하고 있지만, QDR 2010에서는 구체적인 지역 혹은 전력계획을 언급하고 있지 않다. 같은 맥락에서 ‘본토를 방어하고(1), 4개의 전진 배치된 지역에서 작전을 수행하며(4), 2개의 중첩된 곳에서 군사작전을 성공적으로 수행하고(2), 제한된 수의 우발사태(1)에 대응한다’는 1-4-2-1 정책과도 다르다. QDR 2010에서는 두 곳 이상의 국가 급 공격에 대비해야 한다고만 언급하고 있는데 이는 재래식 군사력 규모의 유지수준을 원칙적인 차원에서 밝힌 것이다. 특히 QDR 2010에서의 강조점이 두 곳의 전장보다는 다수의 예상치 못한 복합 상황 대비에 놓여 있으므로 정형화된 형태의 전력기획 틀이 아닌 유연한 대응을 강조하는 것으로 해석해야 할 것이다.

따라서 지난 20년간 미국 국방정책의 핵심이 되었던 2개 전쟁 동시수행전략(Win-Win전략)이 폐기되고, 전임 부시 행정부가 사용하던 ‘테러와의 전쟁’ 대신

‘우발사태 대응작전(Contingency Operation)’ 개념이 새롭게 등장하고 있는 점이 오바마 행정부 QDR 2010의 특징이라고 볼 수 있다.

1) 국제체제 구조와 안보환경

미국은 국제체제의 큰 변화가 진행되고 있는 현시점에서 일련의 도전과 기회를 동시에 맞고 있다고 평가한다. 안보환경에 따른 도전으로 미국은 변화의 속도가 점차 가속화되고 있는 복잡하고도 불확실한 안보 상황을 들고 있으며, 특히 아프가니스탄, 이라크, 그리고 알카에다와 알카에다의 동맹 세력에 대항한 8년여의 전쟁에서 미군이 지속적으로 희생된 현실을 언급하고 있다. 이외에도 미국은 새로운 강대국들의 부상, 비국가 행위자들의 영향력 증대, 대량살상무기의 확산, 파괴적 보조능력 기술(enabling technologies)과 일련의 과거부터 지속적으로 유지되어 오고 있는 안보 경향과 이와 동시에 새롭게 등장하고 있는 안보경향이 국제사회 질서에 심각한 도전이 되고 있다고 분석한다.²⁴⁹⁾

미국은 이러한 세계적 차원의 도전에 대처하고 부상하는 기회를 적절히 이용하기 위해 국제질서를 강화하고 개혁할 것을 다짐하며, 동맹국 및 동반자 국가들과 함께 협력적이고 과단성 있는 행동에 동참함으로써 공동 이익을 추구할 것이라고 밝히고 있다.²⁵⁰⁾

보고서는 미국이 현재 진행되고 있는 분쟁이 미래의 안보환경에 미칠 영향을 완벽히 이해하는 것 이외에도, 국제체제의 구도를 대거 변화시킬 역동적인 지구 차원의 세력들과 이들의 동향을 제대로 인식하고 있어야 한다고 주장한다. 따라서 미국은 다음과 같은 주요 지정학적 동향에 대해 분석하고 있다.

QDR 2010에서 말하고 있는 주요 지정학적 동향으로 첫째, 국제적인 정치,

249) U.S. Department of Defense, February 1, 2010, Quadrennial Defense Review Report, p. 5.

250) U.S. Department of Defense, February 1, 2010, *Ibid*, p. 5.

경제, 군사력의 분포가 변하고 있으며, 그 영향력이 점차 분산되고 있다는 것이다. 지구상에서 가장 많은 인구를 보유한 중국과 가장 큰 민주국가인 인도를 국제사회를 재형성할 주요 국가로 주목하고 있다. 미국은 향후에도 가장 막강한 행위자가 될 것이라 자신하면서도, 평화와 안정을 유지하기 위해 주요 동맹국 및 동반자 국가들과 보다 긴밀히 협력할 것을 강조한다. 미국은 이처럼 부상하고 있는 세력들이 현재 미국이 만들어 놓은 국제 체제에 완전히 통합될 것인지의 여부와 통합 방법의 문제가 이번 세기의 결정적인 문제 중 하나이며, 따라서 중국과 인도는 미국의 이익에 핵심적인 요소가 될 것이라 전망하고 있다.²⁵¹⁾

둘째, 비국가 행위자들의 지속적 성장이 안보환경의 중요한 특징이 될 것이라는 분석이다. 세계화는 기술 혁신 과정에 변화를 일으키는 한편, 다양한 행위자들이 선진기술 개발 및 획득할 수 있는 진입장벽을 낮추었고, 기술 혁신과 전 지구적 정보 흐름이 가속화되면서 비국가 행위자들의 능력과 영향력이 지속적으로 확대되게 될 것이라고 언급하고 있다.²⁵²⁾

셋째, WMD의 확산으로 평화 유지 및 군비경쟁 방지를 위한 노력이 어렵게 됨으로써, 세계 안보는 지속적으로 저해될 것이라는 평가이다. 미국과 러시아가 배치된 전략적 핵무기 수를 감축하는 데 진전을 보이고 있는 상황이지만, 다른 국가들은 여전히 핵무기 프로그램을 추구하고 있는 실정이며,²⁵³⁾ 더욱이 알카에다와 다른 테러 조직들이 대량살상무기에 대한 관심을 보이고 있는 상황이다. 따라서 미국은 대량살상무기를 보유한 국가의 불안정이나 갑작스러운 붕괴를 우려하고 있다.²⁵⁴⁾ 이러한 미국의 분석에 따르면 북한은 대량살상무기를 보유하고 있는 국가인 동시에 불안정과 급변사태를 야기할 수 있는 국가로 국제 안보환경을 저해할 수 있는 강력한 변수가 된다.

251) U.S. Department of Defense, February 1, 2010, *Ibid*, p. 7.

252) U.S. Department of Defense, February 1, 2010, *Ibid*, p. 7.

253) 현재의 안보환경과 미래에 예상되는 안보환경에서 핵무기와 관련되어 등장하는 도전들은 국방부의 핵태세검토(Nuclear Posture Review) 보고서에 개관되어 있다.

254) U.S. Department of Defense, February 1, 2010, *Ibid*, p. 7.

마지막으로 오늘날 경제 위기를 들고 있다. 오늘날 세계적인 경제 위기는 국제관계뿐만 아니라 미국의 실질적 국정운영을 보다 어렵게 하고 있다고 언급하고 있다. 자원 소요의 급증, 연안지역의 급속한 도시화, 기후변화의 영향, 새로운 질병의 출현, 몇몇 지역에서 목격되는 심각한 문화적, 인구분포적인 갈등은 이러한 동향의 일부로서, 이들의 복잡한 결합이 미래의 분쟁을 추동하거나 악화시킬 것이 라는 분석이다.²⁵⁵⁾

<표 16> QDR 2010에서 나타난 주요 지정학적 안보환경

QDR 2010에서 나타난 주요 지정학적 안보환경
- 아프가니스탄, 이라크, 그리고 알카에다와 알카에다의 동맹 세력에 대항한 8년여의 전쟁과 여전히 지속되고 있는 복잡하고도 불확실한 안보 환경
- 새로운 강대국들의 부상, 비국가 행위자들의 영향력 증대, 대량살상무기의 확산, 파괴적 보조능력 기술(enabling technologies), 일련의 과거부터 지속적으로 유지되어 오고 있는 안보 경향과 이와 동시에 새롭게 등장하고 있는 안보 경향의 혼재
- 미국은 향후에도 가장 막강한 행위자로 남아있을 것이지만, 정치·경제 및 군사적 능력은 보다 많은 국가와 행위자들에게 분산, 특히 중국과 인도 언급
- 세계화로 기술혁신 과정에서 변혁을 가져다주었지만, 또한 비국가 행위자들을 포함한 광범위한 행위자들에게 첨단 기술 획득의 장벽을 낮추어줌
- 대량살상무기의 확산은 지구의 안보를 지속적으로 저해하고 있으며, 대량살상무기를 보유하고 있는 국가들의 불안정 내지 붕괴는 가장 우려스러운 상황임
- 또한 이 같은 상황은 여타 국가들을 물리적으로 직접 위협하는 범세계적 차원의 위기로 발전할 수 있음
- 경제 위기, 자원 소요의 급증, 연안지역의 신속한 도시화, 기후변화의 영향, 새로운 질병의 출현, 뿌리 깊은 문화적, 인구통계상 변동에 따른 갈등

출처: U.S. Dept of Defense, February 1, 2010, Quadrennial Defense Review Report, pp.

6-7.

255) U.S. Department of Defense, February 1, 2010, *Ibid*, p. 7.

미국은 이러한 지정학적 동향을 바탕으로 미군의 작전환경²⁵⁶⁾ 변화가 불가피함을 강조하고 있다. 미국은 어떤 지리적 및 작전적 상황에서도 승리할 수 있는 합동 군사력이 그 어느 때보다 필요하다는 주장이다.²⁵⁷⁾

미국이 언급하고 있는 현재 및 미래 작전환경의 중요한 특징은 다음과 같다. 첫째, 대규모 전투에서 미국의 지속적인 우세가 적들이 이를 상쇄시킬 방법을 모색하는 데 강력한 동기를 제공하고 있다는 것이다. 첨단 군사기술과 치밀한 장보 작전을 활용하는 비국가 행위자부터 비재래식 기술을 사용하는 국가에 이르기까지, 오늘날 미국의 적들은 앞으로는 보다 정교한 방식으로 그들의 전략과 능력을 조정할 것이라고 예측하고 있다.²⁵⁸⁾

따라서 미국은 하이브리드적 접근방식을 통해 미군으로 하여금 다양한 범주의 분쟁에 대비할 것을 요구한다. ‘하이브리드(hybrid)’란 용어는 전쟁의 복잡성이 증대하고, 관여하는 행위자가 다양해지며, 분쟁의 전통적 분류가 모호해지는 현상을 설명하기 위하여 미국이 최근 사용하고 있는 용어이다.²⁵⁹⁾

256) 작전적(operational)이란 전략적(strategic), 전술적(tactical)이란 용어와 대비되는 용어이다. 전략적이란 용어가 청와대 NSC와 같은 최고 높은 수준을, 전술적이란 육군의 군단 이하, 공군의 비행단 이하 수준을 의미한다면, 작전적이란 한미연합사령부, 합참, 각 군 구성군사령부 수준을 지칭하는 용어이다. 계획수립 측면에서 보면 작전적 수준에서는 전략적 수준에서 결정된 목표를 달성할 목적에서 전술적 수준이 보유하고 있는 자산들을 운용하기 위한 계획을 작성하게 된다. 작전계획 5027 또는 각 군 구성군사령부에서 보유하고 있는 구성군 운용계획은 작전적 수준의 계획이다. 일들 계획에 더불어 각 군은 전술 수준의 계획을 작성해 운용하게 된다. 합동군 측면에서 보면 작전적 수준은 합동의 문제를 놓고 고민하는 수준, 즉 한미연합사령부, 구성군사령부 수준을 의미한다.

257) 육군, 해군 및 공군 전력을 적절히 결합해 지구 상 도처에서 발생하는 다양한 형태의 위기에 합동 차원에서 대처할 수 있으며, 대처해야 한다는 논리이다.

258) U.S. Department of Defense, February 1, 2010, *Ibid*, p. 8.

259) 미 국방부는 2009년부터 미셸 플루노이 정책차관 주도하에 QDR 검토과정을 진행했다. 새로운 QDR에서 최대의 관건은 전략수립 준거의 중점이었다. 즉, 동급 경쟁자로부터의 전통적 위협과 실패한 국가로부터의 비대칭적 위협 중 어디에 초점을 맞출 것인지가 중요한 화두가 되었고, 논의과정을 거쳐 새로운 전쟁개념인 하이브리드전쟁(hybrid warfare)에 초점을 맞춘 QDR이 탄생했다. 검토과정에서는 하이브리드전쟁, 혹

또 다른 방법의 활용 역시 제시하고 있다. 미래의 적들은 판단에 혼란을 주기 위하여 테러분자 및 범죄 네트워크와 같은 대리 수단을 이용하고, 보다 정교해진 방식으로 정보환경을 조작하며, 에너지 자원과 시장에 대한 접근을 방해하고 있다. 이에 대해 미국은 가능한 경제 및 외교적 지렛대를 활용할 것을 권고하고 있으며, 신속히 대응할 수 있는 미군의 능력이 더욱 중요하다고 밝히고 있다.²⁶⁰⁾

둘째, 여타 열강이 부상하고 비국가 행위자들의 힘이 강해짐에 따라, ‘글로벌 공유재(global commons)’에 대한 미국의 관여 및 참여가 더욱 중요해질 것이라는 점이다. 글로벌 공유재란 어느 국가도 통제하고 있지 않지만 모든 국가가 의존하는 분야를 의미하며 이들은 국제사회를 상호 연결시켜 주는 역할을 한다. 따라서 미국은 세계의 안보와 번영은 우주나 해저를 통한 정보유통과 공중이나 해상을 통한 재화의 자유로운 유통에 의존하고 있다고 주장한다.²⁶¹⁾

그러나 최근의 경향들은 글로벌 공유재 전반의 안정에 대한 도전이 증대되고 있음을 보여준다. 이들 도전은 국외에서의 사이버 공격이나 국내 네트워크에 대한 침입으로부터, 빈번해진 해적 행위, 위성공격용 무기 실험, 우주탐사국 수의 증가, 미국의 일차적 전력 투사 수단인 기지, 해상 및 공중 자산과 그들을 지원하는 네트워크 등을 위협하려는 시스템 구축을 위한 일부 국가들의 투자에 이르기까지 다양하게 나타나고 있다.²⁶²⁾

국방부는 미래의 잠재적 적이 모든 영역에 걸쳐 일정 수준의 접근거부 능력, 즉 미국의 전력 투사를 거부 또는 제한할 수 있는 능력을 보유하고 구사할 가능성이 있다는 점에 대비하여야 한다고 주장한다. 정교한 무기 및 기술의 확산을 고려할 때, 약소국 또는 비국가 행위자도 장거리 정밀무기체계를 확보하고 사용할

은 첨단비대칭전의 구체적 양상 시나리오를 다섯 개 팀이 검토하였다. Erin K. Fitzgerald, Anthony H. Cordesman, 27 August, 2009, “The 2010 Quadrennial Defense Review: A+, F, or Dead on Arrival?” (CSIS).

260) U.S. Department of Defense, February 1, 2010, *Ibid*, p. 8.

261) U.S. Department of Defense, February 1, 2010, *Ibid*, p. 8.

262) U.S. Department of Defense, February 1, 2010, *Ibid*, p. 8.

수 있을 것이다. 따라서 미래의 적은 지상·해상·공중·사이버 영역에서 미국의 우위를 거부하거나 미국과 겨룰 수 있는 고도의 능력을 보유할 수 있을 것으로 분석한다.²⁶³⁾

마지막으로, 변화하는 국제환경은 현대 국가체제를 지속적으로 압박하게 될 것이며, 특히 만성적 취약 국가들에 대한 도전의 강도와 빈도가 증대될 것이라는 분석이다. 이러한 국가들은 종종 급진주의와 극단주의의 확산을 촉진하게 되는데, 이들 중 일부는 핵무기를 보유하고 있거나 미국의 지속적인 이해관계에 중대한 영향을 미친다. 따라서 미국은 향후 수십 년에 걸쳐, 분쟁은 강한 국가뿐 아니라 약한 국가로부터도 유발될 것으로 보고 있다.²⁶⁴⁾

2) 미국의 이익과 목표

보고서는 미국의 이익이 국제체제의 보전 및 복원성에 있다고 밝히고 있다. 이러한 국제체제는 안보, 번영, 보편적인 가치에 대한 폭넓은 존중, 그리고 협력 증진을 가능하게 하는 국제질서를 말한다. 미국은 국내에서는 기반을 강화하고 모든 국력을 결집시키며, 해외에서는 상호 이해와 존중을 기반으로 개입하고, 세계 모든 국가의 권리와 의무를 강화시킴으로써 국익을 증진할 수 있는 국제질서를 만들어 나갈 것이라고 언급하고 있다.

미국은 이처럼 정의롭고 효율적인 국제체제의 구조 안에서 상호 존중과 리더십을 발휘할 수 있으며, 강력한 국제질서를 추구하고 보장하는 것은 미국뿐만 아니라 모든 국가에 도움이 되는 과업이라고 주장한다.²⁶⁵⁾

미국의 국가이익을 보호하고 증진하기 위해 미 국방부는 4대 우선 목표를 제시하고 있는데, 당면한 전쟁에서의 승리, 분쟁의 예방과 억제, 다양한 우발사태에 서의 적 격퇴와 승리를 위한 대비, 그리고 전원지원병력(All-Volunteer Force)의 보

263) U.S. Department of Defense, February 1, 2010, *Ibid*, p. 8.

264) U.S. Department of Defense, February 1, 2010, *Ibid*, pp. 7-9.

265) U.S. Department of Defense, February 1, 2010, *Ibid*, pp. 9-10.

존 및 증강이 그것이다.

구체적으로 살펴보면 첫째, 아프가니스탄과 이라크를 포함한 전 세계 도처에서의 분쟁에 있어, 미국은 과거와 같이 반드시 승리해야 한다는 목표를 가진다. 아프가니스탄과 파키스탄 국경지대에서 알카에다 및 탈레반에 대해 승리하기 위해서 미국은 국력의 모든 요소들을 활용하는 포괄적인 접근방식을 활용할 것이라고 언급하고 있다.

둘째, 분쟁을 예방 및 억제하는 것을 목표로 한다. 미국은 군사력의 사용 없이 공동이익을 증진하기 위한 미국의 지속적인 노력은 미국의 국제체제 관리의 특징 중 하나라고 말한다.

미국은 국익에 대한 위협을 예방하기 위해서는 동반자 국가들이 안정을 유지하고 증진할 수 있는 역량을 보유하도록 해야 하며, 이를 위해서는 외교, 개발, 국방, 정보, 법 집행, 경제 등 모든 수단의 통합적 활용이 필요하다고 본다. 또한 그와 같은 접근방식은 미국의 동맹국 및 동반자 국가들과 긴밀히 협조하여, 기존의 동맹을 활용하고 공동의 이익을 증진시키기 위한 여건을 마련하는 것이다.

미국은 미국과 동맹국에 대한 다양한 형태의 공격 및 강압을 억제하기 위해 모든 면에서의 능력을 발휘해야 하는 위치에 있다고 언급하면서, 특히 오바마 행정부의 ‘핵무기 없는 세계’라는 목표가 달성될 때까지 미국의 핵 능력 유지는 국방부의 핵심적인 임무가 될 것임을 강조한다. 따라서 미국은 미국, 동맹국, 동반자 국가에 대한 공격을 억제하기 위해 안전하고도 확실하게, 그리고 효과적으로 핵무기를 유지할 것임을 밝히고 있다.

억제는 국가 또는 비국가 그룹의 전방위적 도전에 대응하기 위한 전력뿐만 아니라, 접근거부 무기체계나 전술이 사용되는 환경에서 제한전이나 대규모전에 대응할 수 있는 지상·공중 및 해상의 노력이라고 말한다. 이러한 전력은 사이버공간 및 우주 능력에 의해 가능하며, 탄도미사일 방어, WMD 대응능력, 지휘통제 시스템을 포함한 기반시설, 전 지구적 기지 운용 및 태세를 통해 적의 목표를 거부할 수 있는 미국의 능력에 의해 강화될 것임을 밝히고 있다.

셋째, 광범위한 우발사태에서의 적 격퇴 및 승리에 대한 준비를 목표로 한다. 억제제가 실패하거나, 적이 위협 또는 무력 사용으로 미국의 국익에 도전할 경우, 미국은 자국의 이익을 지원하기 위해 대응할 것이라는 주장이다.

미국은 미래에 발생 가능한 광범위한 도전의 범주와 대처에 대해서 언급하고 있다. 이것에는 알카에다와 그의 동맹세력 격퇴, 고도의 접근 거부 능력이나 핵무기 등으로 무장한 국가를 포함한 적국의 공격 격퇴, WMD나 관련 물질에 대한 통제를 상실한 경우 WMD, 주요 물질, 관련 시설을 추적, 확보, 혹은 무력화하며, 비국가 단체가 이들을 획득할 가능성을 저지하고, 테러분자 또는 반란세력의 위협에 직면한 취약 국가에 대해 지원 및 안정화하는 것 등이 포함된다.

이러한 도전들은 반드시 뚜렷하게 구별되는 것은 아니기 때문에 미래 작전환경에서는 다수의 도전이 복잡하게 결합된 형태로 나타날 것에 대비해야 한다. 따라서 가능한 어떤 유형의 분쟁에도 최대한의 능력을 발휘할 수 있는 규모와 형태로 변화할 것을 요구하고 있다.

이는 중장기적으로 미군이 시간대가 겹치는 다수의 전구에서²⁶⁶⁾ 발생 가능한 다양한 형태의 작전에서 승리하기 위한 계획을 수립하고 준비하고, 이를 위하여 두 개의 적대국과의 전쟁에서 압도할 수 있는 능력을 유지할 뿐만 아니라, 본토 방위, 격퇴와 대비태세 위주의 작전에 대한 계획수립의 필요성을 신중히 고려하는 것이다.

미국은 지난 8년 동안의 군사작전에서는 지나칠 정도로 지상군을 강조하였지만 미래의 작전 구도에서는 공중 및 해상 전역(Campaign)²⁶⁷⁾이 중요해질 것이라는 전망이다.²⁶⁸⁾

266) 동일한 전략 목표를 달성할 목적으로 육군, 해군 및 공군이 작전을 수행하는 지역을 지칭한다.

267) 전역은 전략 및 작전 목표들을 달성할 목적에서 전술·작전 및 전략 활동들을 배열해 주는 일련의 주요 작전을 의미한다.

268) U.S. Department of Defense, February 1, 2010, *Ibid*, pp. 11-16.

3) 미국의 안보전략

미국은 6개의 핵심 임무 영역과 그 안보전략으로 미 본토방위, 대반란, 안정 및 대테러 작전의 승리, 동반자 국가들의 안보 능력 구축, 접근거부 환경에서의 침략 억제와 격퇴, 대량살상무기의 확산 방지 및 대응, 사이버공간에서의 효과적인 작전 수행을 제시하고 있다.²⁶⁹⁾

미국은 9·11 테러 이후 미 본토방위를 가장 중요한 핵심임무 영역으로 보고 있다. 미국은 과거 지리적 이점과 대륙의 크기로 인해 매우 유리한 입장에 있었으며, 그 결과 역사적으로 미국이 직접 공격받은 경우는 거의 없었다. 하지만 2001년 9·11 테러공격 이후 파괴적 기술이 급속히 확산되고 폭력적 극단주의와 결합되면서 미래에는 미국뿐만 아니라 모든 정부가 테러분자들의 위협에 대항해 고도의 경각심을 유지해야 하는 환경에 처하게 되었다. 더욱이 국가 수준의 적대 세력들은 자국 국경으로부터 더 먼 거리에서 보다 치명적으로 목표물을 공격할 수 있는 새로운 수단들을 확보해 가고 있다.²⁷⁰⁾ 따라서 미국은 무엇보다도 본토를 방위하는 것을 최우선순위로 들고 있다.

보고서에서는 특히 북한과 이란의 대량살상무기 능력에 대해 주목하고 있다. 미국은 북한과 이란이 국제사회의 규범을 거부한 채 새로운 탄도미사일체계를 적극 시험하여 배치하고 있다고 우려한다.

이들 체계 중 많은 부분은 1991년의 걸프전 당시 이라크가 사용한 스커드미사일(Scud-class missiles)과 비교해 정확도와 사정거리가 크게 개선된 것으로 이 같은 미사일 체계의 성능이 지속적으로 증대되면서 해외에 전진 배치되어 있는 미군은 냉전 종식 이후의 분쟁에서 누렸던 상대적 안식처를 더 이상 보장받을 수 없게 되었다고 평가하고 있다.²⁷¹⁾

또한 미국은 장기적이고도 포괄적인 군사력 현대화의 일환으로 중국이 다수

269) U.S. Department of Defense, February 1, 2010, *Ibid*, p. 17.

270) U.S. Department of Defense, February 1, 2010, *Ibid*, pp. 18-20.

271) U.S. Department of Defense, February 1, 2010, *Ibid*, p. 31.

의 첨단 중거리 탄도 및 순항미사일, 첨단 무기로 무장된 신형 공격용 잠수함, 성능이 지속적으로 개량되고 있는 장거리 방공체계, 전자전 및 컴퓨터 네트워크 공격 능력, 첨단 전투기, 우주방공체계 등을 개발해 실전배치하고 있음을 우려하고 있다.

중국은 자국의 국방 현대화 계획의 속도, 범주 및 목적과 관련해 외부와 거의 정보를 공유하고 있지 않기 때문에, 결과적으로 미국은 중국군 현대화의 장기적 의도와 관련해 의문을 제기하고 있다.²⁷²⁾

WMD 확산 방지 및 대응을 위해 미국은 국가 및 비국가 행위자들 사이에 핵, 화학, 생물 및 방사능 능력이 확산되고 있는 상황에서 무기의 확산과 사용을 방지하는 일이 미국의 최우선순위 사안이 된다고 밝히고 있다.

이는 WMD의 제조 및 운용 능력이 범세계적으로 확산됨에 따라 이들 무기를 탐지하고, 차단하며, 효과를 봉쇄하기 위한 공동노력이 널리 확산되어야 한다는 주장이다. WMD 관련 물질이 적대적 세력의 행위자들 수중에 들어가지 못하도록 하고자 하는 경우, 우려 지역을 지리적 차원에서 봉쇄할 필요가 있으며, 대량살상 무기 위협에 효과적으로 대응하기 위해 다양한 지리적 상황에서 운용되는 통합적 계층형 방어망이 필요하다는 입장이다.

여기에는 우려 국가의 내륙지역, 국경지역, 국제해상운송로, 미국 변경 및 미국 영토 자체가 포함된다. 공격 이전에 선제적으로 공격을 방지하며, 공격 방지가 실패로 끝나 공격에 대응하고자 하는 경우, 통합적 계층형 방어구조는 대단히 중요한 요소가 될 것이라는 평가이다.

한편 이와 같은 준비에는 WMD를 실제로 사용하거나 또는 사용 위협을 통해 이득을 얻으려는 국가 및 비국가 적대세력으로 하여금 대량살상무기를 사용할 경우 공격의 비용과 위험성을 증대시켜 중국에는 대량살상무기를 사용하지 못하도록 하는 전략이 포함되어 있다.²⁷³⁾

272) U.S. Department of Defense, February 1, 2010, *Ibid*, p. 31.

273) U.S. Department of Defense, February 1, 2010, *Ibid*, pp. 34-37.

또한 사이버공간에서의 효과적인 작전 수행도 중요함을 언급하고 있다. 사이버공간이란 인터넷 및 통신네트워크를 포함해 정보기술 기반구조들이 상호 의존적으로 연결되어 있는 네트워크를 망라하는 범세계적 차원의 영역을 말한다. 21세기 현대화된 군이 신뢰할 수 있고 탄력적인 정보 및 통신 네트워크와 사이버공간에의 접근성이 결여된다면 신속하고 효과적으로 작전을 수행할 수 없게 된다.²⁷⁴⁾ 따라서 미국은 안보영역의 핵심 영역으로 사이버 공간을 강조하고 있다.

이러한 6개 핵심 임무 영역에서 효과적이고 성공적인 안보전략을 수행하기 위해선 기존의 동맹을 지속적으로 유지하고, 새로운 동반자 관계를 구축하는 것이 중요하다고 언급한다.

상호의존성이 심화되고 있는 세계에서, 공동 이익에 대한 도전들은 평화와 안보를 발전시킬 책임을 공유한 동맹국 및 동반자 국가들과의 공조를 통해 가장 잘 해결될 수 있을 것이다. 따라서 미국의 안보전략과 국방전략은 이처럼 도전적인 시대에 맞춰진 역동성 있는 방위동맹과 동반자 관계를 포함하는 강력한 대외관계에 의존하고 있다.

미국은 안보의 중심축으로 미국과 유럽 각국 정부의 양자관계에 의해 지탱되는 강력한 대서양 동반자 관계를 꼽고 있다. 미국은 뜻을 같이 하는 국가들로 구성된 이 공동체와 협력을 지속할 것을 강조한다. 이러한 협력은 구체적으로 구소련의 영향력 속에서 수십 년을 보낸 이후 민주주의를 다듬어가고 있는 동맹국들에 관여하거나, 프랑스가 나토의 군구조로 복귀함에 따라 얻어지는 혜택을 기반으로 하는 등의 접근방식을 통해 이루어질 것이라고 언급하고 있다.

영국과의 동맹에 대해선 역사와 이익을 공유함으로써 인하여 형성된 변함없는 유대관계로, 최근 아프가니스탄, 이라크, 그리고 여타 지역에서 작전을 함께 수행함으로써 보다 견고해졌다고 평가하고 있다.²⁷⁵⁾

또한 NATO와는 냉전 이래 대서양 안보의 근간을 이루는 동맹으로, 자신의

274) U.S. Department of Defense, February 1, 2010, *Ibid*, pp. 37-39.

275) U.S. Department of Defense, February 1, 2010, *Ibid*, p. 57.

관할 지역 내·외부에서 발생하는 광범위한 안보문제들을 다룸으로써 유럽의 안보와 안정을 공고히 하는데 핵심 역할을 담당하고 있다고 평가하고 있다. NATO와 유럽연합 간의 관계와 함께 유럽연합과 미국 간의 관계는 총체적인 대서양전력을 투사하는 데 있어 최근 몇 년 동안 보다 큰 중요성을 가지게 되었다고 언급한다.²⁷⁶⁾

유라시아 지역 국가들에 대해선 유럽의 에너지안보를 향상시키고, 아프가니스탄에서의 국제사회의 노력을 지원할 뿐만 아니라 극단주의, 무기 확산, 밀거래를 포함한 초국가적 위협에 대응하는 데 주요 역할을 수행하는 위치에 있다고 평가한다.

미국과 러시아는 대량살상무기 확산과 테러에 대한 대응을 포함해 많은 이익을 공유하고 있고, 새로운 유형의 START를 발전시키고자 노력하고 있는 중이다. 이는 핵무기가 없는 세상을 겨냥한 오바마 대통령의 노력에 있어 중요한 단계 중 하나이다.²⁷⁷⁾

아시아와 한반도에 대해선 미군 주둔의 근간이 되고 있는 역사적인 동맹이 그 특징이 된다고 언급한다. 이러한 동맹은 지난 60여 년 동안 안정과 평화의 유지에 도움이 되어 왔고, 이는 특히 이 지역에 유능한 미군이 지속적으로 주둔함으로써 가능하였으며, 미국은 이들 협약에 구현된 안보 공약을 변함없이 준수하려는 입장이라는 것이 미국의 주장이다.

그러나 동시에 오늘날 아시아 및 세계 안보환경은 훨씬 복잡한 모습으로 나타나고 있기 때문에 새로운 형태의 안보동맹이 이루어져야 함을 강조하고 있다. 특히 국제체계와 안보환경이 변한 지금 범세계적 평화유지활동, 안정 및 재건작전, 비확산 활동, 미사일방어 협력, 에너지안보 구상 등이 지역 방위협력에 있어서 중대한 사안들이 될 것으로 보고 있다.

이처럼 부상하는 안보 상황에서 미국은 미 동맹국 및 동반자 국가들의 능력

276) U.S. Department of Defense, February 1, 2010, *Ibid*, pp. 57-58.

277) U.S. Department of Defense, February 1, 2010, *Ibid*, pp. 58-59.

에 더 의존하고, 이들 능력을 보다 잘 활용할 수 있는 적응성을 키우며, 미군을 아시아의 보다 광범위한 지역에 주둔시킬 것을 강조한다.²⁷⁸⁾

미 국방부는 특히 주요 동맹국인 일본 및 한국과 동북아시아에서 양자적, 지역적, 글로벌 차원의 포괄적 동맹을 구축하기 위해 긴밀히 협의할 것을 주장한다. 이를 위해서는 합의된 계획 및 공동의 비전 이행, 군사태세의 재정립, 동맹국의 안보 역할과 능력을 재조정, 그리고 미국의 집단 억제 및 방어 능력 강화를 위한 긴밀한 협력이 요구된다고 밝히고 있다.

이러한 변화를 바탕으로 한·미 동맹과 미·일 동맹은 21세기의 안보상황에 적합한 형태로 발전할 것이며, 미래를 위한 지속적인 위력과 준비태세, 그리고 복원력을 보장받게 될 것이라는 것이 미국의 입장이다.

주목할 점은 지역적, 그리고 세계적 차원의 경제 및 안보 문제 측면에서 중국의 존재와 영향력 증대를 언급하고 있는 점이다. 미국은 아시아·태평양지역 및 세계 차원에서의 전략적 상황 변화로 중국을 중요한 변수 중 하나라고 평가하고 있다. 특히 중국군은 증대하고 있는 지역적 그리고 세계적 이해관계를 뒷받침하고자 새로운 역할, 임무, 그리고 능력을 발전시켜 왔는데 이는 중국군으로 하여금 국제 문제에 있어 보다 실질적이고 건설적인 역할을 할 수 있도록 하였다는 것이다.

이에 대해 미국은 부강하고 성공한 중국이 세계적으로 보다 많은 역할을 수행하는 것을 환영하는 입장이다. 미국은 중국과의 보다 긴밀한 협조를 통해 얻을 수 있는 긍정적인 이득을 반긴다. 그러나 투명성 결여, 군사력 개발 및 의사결정 과정의 속성을 보면 아시아와 그 이외 지역에서 중국이 취할 미래 행위와 의도에 관해 의문이 제기된다는 입장이다.

따라서 미국은 대중국과의 관계는 다차원적인 것이 되어야 하며, 상호이익을 강화하는 방식으로 신뢰를 제고하고 불신을 줄이는 과정을 통해 보완해야 한다고 주장한다. 미국은 중국과 미국이 공유하는 광범위하고도 복잡한 관계에 내재된 분쟁의 위험을 관리하고 궁극적으로 감소시키기 위해 이견을 허심탄회하게 논의할

278) U.S. Department of Defense, February 1, 2010, *Ibid*, p. 59.

수 있는 개방된 대화의 채널을 유지해야 할 것을 주장한다.²⁷⁹⁾

이러한 미국의 대중국 정책에서 볼 수 있듯이, 글로벌 차원에서 진행되는 여러 변화들 가운데 두드러진 점은 글로벌 금융위기 이후 가속화되는 국제질서의 변화와 군사 위협 형태의 변화, 그리고 중국의 부상으로 인해 재설정되는 미중관계의 전개를 꼽을 수 있다.

미국의 대응과 관련해 조지 W. 부시 행정부가 변환(Transformation)을 강조했다면, 오바마 행정부는 재균형을 강조하면서 일방주의 외교로부터의 차별화, 외교의 군사화를 탈피하고자 노력하고 있다. 이러한 변화는 미국의 자의적 선택이기도 하지만 미국이 처한 글로벌 환경의 변화로 인한 불가피한 측면이 크다고 평가할 수 있다.

이외에도 미국은 경제력, 문화적 파급력, 정치적 영향력이 증대됨에 따라, 오늘날 인도가 세계문제와 관련해 훨씬 영향력 있는 역할을 담당한다고 평가한다. 이러한 영향력은 미국과 공유하는 민주적 가치, 개방된 정치체제, 세계의 안정에 대한 기여 등과 결합하여 많은 협력 기회를 제공하고 있다는 것이다.

인도의 국방력은 무기 획득을 늘리면서 급속히 증대되고 있으며, 이미 전 세계적으로 군사적 영향력을 구축하고 있기에, 미국은 인도가 인도양과 여타 지역에 대한 안보 제공자로서 아시아에 기여할 것을 요구하고 있다.²⁸⁰⁾

4) 미국의 아시아·태평양 지역 및 대한반도 지정학적 인식

QDR 2010은 북한과 이란의 탄도미사일 체계와 관련하여 북한의 핵, 미사일 위협을 우려하고 있다. 미국은 북한과 이란의 미사일이 1991년 걸프전에서 사용되었던 스커드미사일보다 정확도 및 사거리가 크게 개선되었다고 보고 있으며, 이러한 탄도미사일 체계의 능력이 지속적으로 증대되면, 해외에 전진 배치된 미군들

279) U.S. Department of Defense, February 1, 2010, *Ibid*, p. 60.

280) U.S. Department of Defense, February 1, 2010, *Ibid*, p. 60.

은 냉전 종식 이후의 분쟁에서 보장받았던 일정 수준의 안전성을 더 이상 보장받을 수 없게 될 것이라고 예상한다.²⁸¹⁾

북한 WMD와 관련하여 북한과 이란의 핵무기에 대한 열망과 도전적인 태세에 우려를 표명하고, 핵확산 방지를 위한 동맹국 및 유관 국가들과 협조 노력에 중점을 두고 있다. 따라서 대량살상무기에 대항하기 위한 적절한 수단과 사후관리 대응(Consequence Management Response) 방안 개발과 통제 불가능한 대량살상무기 관련 물질을 탐지하고 안전하게 보존하기 위한 능력의 확대를 요구하고 있다.²⁸²⁾

이러한 위협에 대응하기 위해 미 국방부는 동북아에서 한국, 일본 등 동맹국과의 협력을 강화한다는 일반적 수준의 언급을 하고 있다. 미국은 동맹국들과 양자관계 차원과 지역차원, 세계차원에서의 포괄적 동맹관계 형성, 미군 전력태세 재정립, 동맹의 안보적 역할과 능력 재구성, 집단 억지 및 방위능력 강화를 위해 긴밀히 협조할 것이라고 밝히고 있다. 이를 바탕으로 한·미 동맹과 미·일 동맹은 21세기의 안보상황에 대비하여 지속적인 힘과 대비태세, 복원력을 보장하는 등 미래에 적합한 형태로 변화되어 갈 것이라는 것이 미국의 입장이다.²⁸³⁾

중국과 관련해 중국이 동아시아에서 유사시 미 군사력의 접근을 거부할 능력을 이미 갖추었다고 보고 있다. 따라서 미국은 군사력 투사작전에 충분한 해군력을 구비해야 한다고 지적하고 있다.²⁸⁴⁾ 또한 중국의 부상에 대해서 기본적으로 평화로운 성장국이 될 것과, 국제사회에서 책임 있는 이해상관자가 될 것을 요구하고 있다. 하지만 이면에는 중국의 군사 현대화의 의도와 지역적 패권국으로서 미국의 이해관계에 대항할 것에 대해 우려하고 있다.

281) U.S. Department of Defense, February 1, 2010, *Ibid*, p. 30.

282) U.S. Department of Defense, February 1, 2010, *Ibid*, p. 101, 105.

283) U.S. Department of Defense, February 1, 2010, *Ibid*, p. 59.

284) Michael McDevitt, March 15, 2010, "The 2010 QDR and Asia: Messages for the Region," PacNet Newsletter, #12 참조.

3. 오바마 정권 **Quadrennial Diplomacy and Development Review, 2010** 분석

1) 4개년 외교·개발 검토(Quadrennial Diplomacy and Development Review) 보고서 특징: 배경과 성격

2010년 미국의 첫 『4개년 외교·개발검토(QDDR: Quadrennial Diplomacy and Development Review)』 보고서²⁸⁵⁾가 발간되었다. 국방부의 QDR 보고서가 미국의 국방전략, 군 구조, 군 현대화 계획, 국방예산 등에 대한 종합 평가보고서라면, 이번엔 처음 선보인 QDDR 보고서는 미국의 외교에 대해 근본적 재검토를 시도한 것이다.²⁸⁶⁾

2) 국제체제 구조와 안보환경

QDDR 2010은 지난 10년 동안 미국이 직면한 도전의 성격과 범위가 진화해 왔고, 이러한 이슈들은 점점 더 복잡하게 연결되어 있으며 따라서 해결을 위해서는 더 큰 협력이 요구되어진다고 평가한다.

새로운 세계적 위협으로 첫째, 테러리즘의 위협과 폭력적 극단주의자들의 등장, 둘째, 테러조직으로 핵물질 확산 위협, 셋째, 세계 경제 시스템으로 인한 초국가적 위협, 넷째, 환경문제와 기후변화, 다섯째, 기술발전과 온라인 네트워크로 인한 사이버안보 위협, 여섯째, 초국가적 범죄, 마지막으로, 유행성 질병을 들고 있다.²⁸⁷⁾

285) U.S. Department of State, 2010, “The First Quadrennial Diplomacy and Development Review: Leading Through Civilian Power,” 참조.

286) 이상현, 2011년 2월호, “미국 QDDR과 한국의 복합외교,” 『정세와 정책』, p. 18.

3) 미국의 이익과 목표

QDDR은 미국의 국가 이익을 4가지로 상정하고 있다. 첫째, 미국 본토와 시민들의 안전 보장과 동맹국들과 파트너 국가들을 보호하고, 둘째, 강한 미국의 경제로 미국과 세계의 번영을 장려하고 기회를 제공하는 열린 세계 경제 시스템을 개방하는 것이며, 셋째, 전 지구적 가치 확산을 지원하고, 넷째, 세계적 도전에 대해 협력을 통해 평화, 안보, 기회를 장려하는 안정적인 세계 질서를 형성하는 것이다.²⁸⁸⁾

4) 미국의 안보전략

QDDR은 네 가지의 안보전략을 제시하고 있다. 첫째, 미국외교를 21세기 환경에 맞게 조정하는 것이다. 이를 위해 각국 주재 대사에게 행정부처 파견 주재관들을 통할할 수 있는 CEO 권한을 부여하는 한편, 국무부에 제재 및 불법자금 담당 특별조정관, 경제성장·에너지·환경 담당 차관, 민간 안보·민주주의·인권담당 차관을 신설하기로 했다.

둘째, 개발지원이 구체적 결실을 맺을 수 있도록 확대하고 현대화 한다. 선택과 집중 원칙에 따라 식량안보, 세계보건, 기후변화, 지속가능한 경제발전, 민주주의와 거버넌스, 그리고 인도적 지원 등에 우선 투자하고, USAID를 개발지원의 핵심 기관으로 발전시킨다.

셋째, 민간역량을 강화해 위기관리와 갈등 해소의 제일선에 활용한다. 이를 위해 국무부에 갈등 및 안정화 부서를 신설한다. 넷째, 새로운 기술과 혁신을 적용해 현재와 미래의 도전에 스마트하게 대응한다. 이를 위해서는 국무부 활동의 기획과 예산, 관리 등을 효율적으로 개선한다.²⁸⁹⁾

287) U.S. Department of State, 2010, *Ibid*, pp. 11-12.

288) U.S. Department of State, 2010, *Ibid*, p. 9.

289) 이상현, 2011년 2월호, “미국 QDDR과 한국의 복합외교,” 『정세와 정책』, p. 19.

클린턴 국무장관은 국무부와 국제개발처의 임무와 기능이 분명히 다르지만 외교와 개발은 흔히 중복되기 때문에 같이 진행되어야 한다고 믿는다. QDDR에서 2D가 강조되는 것은 미 국무부가 세계를 보는 방식을 반영한 것이다. 중국이나 인도 같은 전략적 파트너들과의 대화나 G20 같은 국제제도나 지역기구를 강화하는 것처럼 전통적 외교는 미국의 국익을 증진시키기 위해 매우 중요하지만 그것만으로는 충분하지 않다는 주장이다.

따라서 보고서는 미국 외교가 새로운 기술과 전략, 수단을 갖고 더욱 광범위하고 다양한 대상을 만나 영향을 줄 수 있도록 관여의 폭을 확대해야 한다고 언급한다. 외교관은 국무부와 USAID의 통상적인 업무 외에도 정부와 민간을 연결해주고 시민사회와 사적 공간을 연결하는 CEO로도 기능해야 한다는 것이다.

QDDR은 타운홀 미팅이나 언론 인터뷰, 각종 행사 참여, 인터넷을 통한 만남 등 주재국 시민들을 접할 수 있는 거의 모든 관여(engagement)방식을 모든 미국 외교관들의 임무로 규정하는 새로운 공공외교 전략을 천명하고 있다.

미국 외교에서 개발지원이 중요한 이유에 대해서 힐러리는 개발이야말로 잘만 하면 미국의 안정과 번영을 강화하는 최선의 방법이라고 주장한다. 개발을 통해 취약하거나 실패국가들이 미국과 협력할 수 있는 파트너로 성장하고, 이들이 지역 및 글로벌 문제들을 해결해 결국 민주주의와 인권을 개선하는 효과가 있다는 것이다. 이런 의미에서 QDDR에서 말하는 개발은 일종의 ‘지원에 의한 자립(assisted self-help)’ 과정을 통해 미국의 이익과 가치를 확대하는 것과 같다.

요컨대 스마트파워 외교를 향한 첫 걸음은 부서별 구획을 벗어나 정부 모든 기관의 유능한 인재와 전문가들을 폭넓게 활용하는 것이다. 따라서 우선 USAID 등 내부 개혁과 혁신적이고 창의적인 과학기술의 활용이 필요함을 강조하고 있다.

결국 미국 외교의 미래를 위해서 중요한 것은 민간의 역량과 리더십이며 민과 군의 올바른 균형이 미국의 국익과 가치를 증진시킨다는 것이 QDDR의 결론이다.

5) 미국의 아시아·태평양 지역 및 대한반도 지정학적 인식

QDDR은 오바마 행정부 출범과 더불어 힐러리 클린턴(Hillary Clinton) 국무장관이 적극 추진해온 스마트외교의 청사진으로, 콘돌리자 라이스(Condoleezza Rice) 국무장관이 역설한 변환외교(Transformational Diplomacy)에 기원을 두고 있다. 라이스 장관은 2006년 1월 18일 조지타운대 연설에서 미국이 지향할 21세기 외교로 변환외교를 강조했다. 이는 반테러·반확산에 대한 군사적 대응 중심에서 ‘군사와 외교간 균형된 접근’으로의 전환을 선언한 것이다.

테러와 대량살상무기 확산을 촉발하는 원인 치유와 제거를 통해 미국 및 국제사회의 안보와 평화증진을 도모하되, 이를 자유와 민주주의의 확산을 통해 달성하겠다는 것이 변환외교의 기본 발상이다. 따라서 QDDR을 통해 북한에 대한 안보전략이 기존의 군사적 대응에서 외교적 노력을 강화하는 방향으로 변화할 것을 알 수 있다.

변환외교 추진을 위한 5대 과제로 첫째, 외교적 수요에 부합하도록 외교태세(diplomatic posture) 변화 및 조정, 둘째, 동반자관계 형성 및 강화를 위한 지역적·초국가적 전략개발(각 지역별 거점국가와의 협력관계 증진), 셋째, 가상공간(virtual post) 개설 등 새로운 테크놀로지 활용, 공공외교 강화 등을 포함한 외교태세의 현지화, 넷째, 재건·안정화 등 새로운 임무 수행을 위한 유관기관과의 협력관계 강화 및 통합적 접근 추구, 다섯째, 외교관의 전문성 제고, 국방과 외교의 통합성 강화 등이 제시되고 있다.

보고서는 새로운 국방전략으로 하드 파워에서 소프트 파워로 전환하고 적에 대한 군사공격보다는 경제지원 등 소프트 파워를 중심으로 민심을 얻는데 중점을 두고 있다. 또한 미국 혼자 힘으로는 승리할 수 없기 때문에 동맹 및 우방과 긴밀한 협력이 필요하다는 점을 강조하고 있다. 이로써 한국과의 동맹관계는 더욱 강화될 것으로 전망할 수 있으며, 협력의 영역도 확장될 것으로 보인다.

4. 오바마 정권 The Armitage Report, 2012 분석

3차 아미티지 보고서는 관계의 재정립 시기에 도달한 미일 동맹에 관한 것이다. 보고서는 미국과 일본이 무수히 많은 도전에 직면함에 따라, 세계에서 가장 중요한 동맹이 위협에 처해졌다고 진단하고 있다.²⁹⁰⁾ 여기서 무수히 많은 도전이란 중국의 재부상과 그것이 수반한 불확실성, 북한의 핵 능력과 적대적 의도, 그리고 아시아의 역동성을 말한다.

3차 아미티지 보고서에서 특히 주목할 점은 일본의 영향력과 역할을 좌절시킨 여러 가지 내부적 문제점²⁹¹⁾을 가지고 있음에도 불구하고 일류 국가(tier-one nations)의 관점을 구체화할 것을 미국이 권고하고 있는 점이다. 미국이 말하는 일류국가는 상당한 경제적 부담, 군사적 능력, 세계적 안목, 그리고 국제적 사안을 다룰 수 있는 입증된 리더십을 가지는 것이다. 즉 이 보고서는 일본의 달라진 위상을 지적하고 있으며, 그럼에도 불구하고 아시아 지역과 세계에서 차지하는 미일 동맹의 중요성이 크다는 것을 다시 한 번 강조하고 있다.

1) 국제체제 구조와 안보환경

3차 아미티지 보고서는 국제체제 구조와 안보환경으로 중국의 재부상(re-rise of China)과 그것이 수반한 불확실성(uncertainties), 핵 능력과 적대적 의도를 가진 북한, 그리고 아시아 역동성의 가능성(promise of Asia's dynamism)에 주목하고 있다. 또 다른 한편 세계화된 세계에 대한 많은 도전들과 점점 더 복잡한 안보

290) Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, August 2012, "The U.S.-Japan Alliance: Anchoring Stability in Asia," Center for Strategic and International Studies: CSIS, p. 1.

291) 출생 인구 비율의 저하와 노령화 인구의 급격한 증가, 국가 부채비율 증가, 대내적으로 많은 젊은 일본인 사이의 비관주의 증가 등을 제시하고 있다. Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, August 2012, *Ibid*, p. 1.

환경을 지적하고 있다. 더 강력하고 좀 더 평등한 미·일 동맹이 요구되어진다고 주장한다.

2) 미국의 이익과 목표

미국은 지역의 안정과 번영, 그리고 그 안에서의 미·일 동맹과 미·일·한 관계를 가장 중요한 미국의 전략적 이익으로 설정하고 있다. 아시아에서 민주주의를 바탕으로 한 3개 국가의 민주 동맹은 공통된 가치와 전략적 이익을 공유하며, 이를 바탕으로 이 지역의 안정과 번영을 위한 가장 적합한 지역 환경을 형성하기 위해 외교적 자원을 모으는 것을 목표로 하고 있다.²⁹²⁾

아시아 지역에서 안정과 번영을 도모하기 위한 구체적인 목표로 워싱턴, 도쿄, 서울은 첫째, 북한이 핵무기를 추구하는 것을 막고, 둘째, 중국의 재부상에 대응하는 것이며, 셋째, 중국이 핵 강국으로 부상함에 따라 핵에너지에 대한 적절한 보호, 확산 방지, 그리고 높은 수준의 투명성을 보장하는 것이다.²⁹³⁾

특히 주목할 점은 미국과 일본 한국이 공통의 가치와 공통의 경제적 이해, 그리고 공통의 안보 문제를 공유하고 있음에도 불구하고 북한의 핵무기 추구 억압, 중국의 재부상에 대한 생각, 그리고 이 지역에서의 민감한 정치적 이슈에 대해 단기적인 이해의 차이가 존재한다고 언급한 것이다.²⁹⁴⁾

미국은 이에 대해 몇 가지 제안을 하고 있다. 첫째, 민감한 정치적 이슈는 미 정부가 판단할 사항은 아니지만, 미국은 긴장을 분산시키고, 동맹의 초점을 핵심 국가들의 안보 이해에 다시 맞추기 위한 외교적 노력을 발휘할 것을 주장한다.

둘째, 일본은 계속해서 한국과의 관계를 복잡하게 한 역사적 이슈에 직면해 더 넓은 전략적 우선순위를 고려할 것을 권고하고 있다. 셋째, 서울과 도쿄

292) Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, *Ibid*, p. 7.

293) Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, *Ibid*, pp. 7-8.

294) Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, *Ibid*, p. 8.

는 역사적 적개심은 양 국가에게 있어서 위협이 아님을 깨닫고, 정치적, 경제적, 안보적 가치를 공유할 것을 제안한다. 미국은 한국과 일본의 공통 위협으로 역사적 이슈가 아닌 북한의 호전성과 중국의 군사적 힘과 능력을 들고 있다.²⁹⁵⁾

3) 미국의 안보전략

미국은 안보전략의 일환으로 일본에게 다음을 제시하고 있다. 첫째, 도쿄는 해적을 퇴치, 페르시아 만 운송을 보호, 해상교통로를 안전망 유지하여 지역의 위협에 대처하기 위한 다자적 노력에 적극 개입해야 한다.

둘째, 동맹에 대한 충분한 잠재력을 깨닫기 위해, 일본은 계속해서 한국과의 관계를 복잡하게 하는 역사적 이슈를 마주 봐야 하며, 도쿄는 양자적 관계를 점검하고 불필요한 정치적 언급을 피해야 한다. 3자 안보 협력을 강화하기 위해, 도쿄와 서울은 임박한 GSOMIA와 ACSA 방위 조약을 결론짓기 위해 노력, 3자적 군사 연합을 계속해야 한다.

셋째, 새로운 역할과 임무에 있어서, 일본은 일본 본토 방위를 포함한 지역 돌발 사태에 대해 책임의 범위를 확장해야 한다. 동맹은 일본 영토를 넘어서 확장된 더 강력하고, 공유된, 그리고 공동 이용이 가능한 ISR 능력과 운영을 요구한다.

넷째, 일본은 미국과 협력하여 항해의 자유를 보장하기 위해 동중국해에 대한 감시 능력을 강화해야 한다.

미일 동맹에 대한 권고사항으로는 다음을 제시하고 있다. 첫째, 워싱턴, 도쿄, 서울은 역사적 이슈에 대해 이러한 민감한 문제에 어떻게 접근할 것인지 합의를 도출하고, 제안과 권고를 하기 위해 track 2 대화를 확대해야 한다.

둘째, 동맹은 중국의 재부상에 대응하기 위한 능력과 정책을 개발해야 한다.

295) Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, *Ibid*, p. 8.

셋째, 북한과 관련하여, 한국과 함께 동맹은 비핵화와 납치뿐만 아니라 식량안보, 재난구호, 그리고 공공의료를 포함한 전 범위의 인권 이슈를 다루어야 한다. 넷째, 새로운 작전 개념인 공해전투(Air Sea Battle)와 ‘동적 방위력 구상(dynamic defense)’ 전략을 일치시켜야 한다. 다섯째, 미 해군과 일본 해상자위대(JMSDF: Japan Maritime Self-Defense Forces)는 군 활동을 넘어선 정보처리상호운용이 요구된다.

4) 미국의 아시아·태평양 지역 및 대한반도 지정학적 인식

미국은 보고서 전반에 걸쳐 더 강력하고 좀 더 평등한 미·일 동맹이 요구되어진다고 주장한다. 이처럼 미국이 일본의 많은 문제점들을 인식하고 있음에도 불구하고 일본에 대한 신뢰와 미일동맹을 강조하고 있는 것은 아시아 태평양 지역의 안정적이고, 전략적 균형을 이룰 해양 중추로서 일본이 여전히 중요하기 때문이다. 그리고 특히 역동적인 아시아 지역의 해상 교통로(sea-lanes)에 접근하기 위해서 일본은 어느 때보다도 그 중요성이 커지고 있다는 것이 미국의 판단이다. 따라서 미국은 일관적으로 미국의 핵심 동맹파트너로서 일본을 들고 있다.

미국은 또한 동맹과 지역의 안정 그리고 번영에 절대적으로 중요한 요소로 강력한 미-일-한 관계를 들고 있다. 미국은 아시아에서 3개 민주 동맹국들은 공통된 가치(common values)와 전략적 이익(strategic interest)을 공유하고 있고, 특히 핵심 지역(core areas)에 집중해 있다고 언급한다.

또한 민감한 역사적 이슈는 미 정부가 판단할 사안이 아니며, 이와 같은 단기적 차이점들보다도 핵심 안보 이익(core national security interests)라는 더 넓은 전략적 우선순위를 고려하는 것이 중요하다고 주장한다. 이 보고서에서 미국은 일본이 지속되고 있는 한국과의 역사적 문제를 마주보려는 노력이 필요하다고 권고하고 있지만 이러한 복잡하고 감정적인 역사적 이슈는 한국과 일본에게 전략적 위협이 아니라는 점을 강조하고 있다. 그러면서 북한의 호전성과 증가하는 중국 군

사력, 그리고 자기주장이 두 국가들에게 진정한 전략적 도전이 될 수 있음을 언급하고 있다.

미국은 특히 2012년 6월 미-일-한 3자 해상 훈련 참여를 긍정적으로 평가하면서, 도쿄와 서울이 체계적으로 북한에 대한 지식 정보를 공유하도록 하는 한일 군사보호협정(GSOMIA: General Security of Military Information Agreement)과 군사적 공유를 촉진하는 한일상호군수지원협정(ACSA: Acquisition and Cross-Servicing Agreement)같은 방위 조약 체결 독려하고 있다.

이러한 3차 보고서를 고려해볼 때, 현재 미국의 가장 큰 목표는 ‘중국 견제’이고, 이를 위한 미국의 동북아 전략 핵심을 미일동맹, 미-일-한 동맹에서 찾으려고 하는 것을 알 수 있다. 하지만 미국이 한·일간 주요 외교문제인 과거사 문제를 중국의 부상에 대응하기 위한 협력을 위해 부차적 사안으로 간주한 것은 일본과 한국의 전략적 가치가 같지 않음을 나타내는 대목이다.

3차 보고서 역시 중국의 재부상에 대해 많은 지면을 할애하고 있다. 지난 30년 동안 중국의 경제적 중요성, 군사적 압력, 그리고 정치적 영향력의 급격한 성장은 세계에서 가장 인구가 많은 국가를 극적으로 변화시켰을 뿐만 아니라 결정적으로 동아시아 탈냉전 지정학 형세를 결정적으로 형성해왔다고 판단하고 있다.

그러면서 미국과 일본은 중국의 재부상을 제약하는 것이 아니라, 중국이 번영하는 지역에 안정적이고 예측 가능한, 그리고 안전한 환경을 제공함으로써 중국의 재부상에 기여했다는 것을 강조한다. 미일동맹은 중국의 성공에 이해관계를 가지고 있지만, 중국이 어떻게 새로운 힘을 사용할지 그 의도에 대한 투명성의 결여)와 불확실성은-현존하는 국제적 규범을 강화할지, 베이징의 국가 이익에 따라 그것을 수정할지, 아니면 둘 다 일지-에 대한 의혹은 2007년 보고서와 동일한 부분이다.

특별히 불안한 부분으로 중국이 핵심 이익(core interest)을 확장할지 여부를 들고 있는데, 신장, 티벳, 그리고 대만이라는 공식적 영역에 더해, 부상하는 이익으로서 남중국해와 센카쿠열도확장할지 염려하고 있다. 후자는 비공식적이고 선언

되지 않았음에도 불구하고, 남중국해와 동중국해에서 중화인민해방군 해군의 증가는 센카쿠와 남중국해에서의 베이징의 의도에 대해 의문을 제기하게 하는 부분이라고 말한다. 그러면서 중국 핵심 이익 주장이 가지고 있는 불확실성이 이 지역에서 외교적 신뢰성을 더욱 감소시킬 수 있음을 경고하고 있다.²⁹⁶⁾

중국을 향한 동맹의 전략은 중국이 급격히 성장한 포괄적 국가 힘을 어떻게 사용할지에 대한 불확실성에 맞춰 관여와 헤징(hedging)을 조합한 것이다. 그러나 중국의 증가하는 군사력과 정치적 단호함-동맹이 활동하는 지정학적 범위의 점진적 확장, 미사일 방위 기술에 대한 공동 개발, 정보처리상호운용과 해양교통로 유지와 관련된 임무에 대한 높아진 관심, ASEAN과 같은 지역 지구를 강화하기 위한 노력, 항해의 자유에 대한 새로운 관심, 그리고 2011년 12월 새로운 미-일-인도 전략적 대화 개최-에 대항한 동맹국의 헤징 전략은 중국이 고도의 경제 성장의 길을 계속 가고, 그와 비슷한 방위비 지출과 방위능력을 증가시킬 가능성이 있는 한 계속 유지될 것이라고 언급한다.²⁹⁷⁾

하지만 또 다른 가능성도 있다. 덩샤오핑이 1979년 ‘개혁 개방’을 시작한 이래로 성장이 둔화되고 있는 많은 징후들이 있다. 예를 들면 에너지 제약, 환경오염, 감당하기 벅찬 인구, 국민과 지방 사이의 소득 불평등의 심화, 신장과 티벳에서의 소수 민족 문제, 중국 특유의 관료 부패. 여기에 더해 경제적 성공은 ‘중진국의 함정(middle income trap)’이라는 불확실성을 가져오는데, 이로 인하여 증가하는 중간 소득층은 중국의 정치적 구조에 압력을 행사할 가능성도 있다.

이러한 도전들 중 어떤 것이라도 중국 경제 성장의 길에서 탈선시킬 수 있고 사회적 안정을 위협할 수 있다. 때문에 중화인민해방군은 대만이 정당하게 독립을 이루는 것을 저지하는 것을 포함한 외부적 위협을 다루기 위한 수단을 개발하는데 집중하는 동시에 내부적 위협에 대해서도 대비할 것이라는 것이 이 보고서의 분석이다.

296) Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, *Ibid*, p. 9.

297) Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, *Ibid*, p. 9.

중국의 이러한 불확실성은 동맹에 도전들을 제기할 수 있다. 우리는 모두 평화롭고 번영하는 중국으로부터 많은 것을 얻어야 하지만 동시에 여러 가지 내부적 문제에 직면한 중국 지도자들의 민족주의로의 접근이나, 통일을 이루기 위해 외부적 위협에 직면할 가능성도 있다. 때문에 미일동맹은 중국의 변화하는 경로와 광범위한 미래의 가능성에 적응할 수 있는 능력과 정책을 개발해야 한다고 주장한다.

<그림 12> 중국의 도련선



출처: Office of the secretary of defense, May 2012, Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China, U.S. Department of Defense, Washington D.C., p. 42.

보고서는 일본이 능력 건설, 양자적이고 다자적 수단을 통해 좀 더 완벽한 방어와 군사 외교를 실행하도록 권고하고 있다. 새로운 역할과 임무는 일본 본토 방위와 미국과의 지역적 돌발사태(contingencies)에 대한 방어를 포함하여 일본의 책임의 범위를 확장하는 것을 포함한다. 대부분 동중국해와 실질적으로 모든 남중국해중국에 대한 중국의 독단적 주장, 그리고 일본주위를 계속해서 도는 것을 포함한 중화인민해방군의 작전 속도와 해양에서의 군 활동의 극적인 증가, ‘제1도련선(First Island Chain-Japan-Taiwan-Philippines)’에 대한 더 큰 전략적 영향력을 주장하거나 ‘근해(Near Sea)’에 대한 고려로 미국은 가장 급박한 도전으로 중국을 언급하고 있다.

중국의 이러한 종류의 A2AD 도전에 대응해, 미국은 새로운 작전 개념인 공해전투(Air Sea Battle)와 합동 작전(JOAC: Joint Operational Access Concept), 일본은 이것과 비슷한 ‘동적 방위력 구상(dynamic defense)’ 전략을 사용할 것이다. 미 해군과 일본 해상자위대(JMSDF: Japan Maritime Self-Defense Forces)는 역사적으로 양자적 정보처리상호운용을 유도해 왔지만, 앞으로 새로운 환경에 대응해 군 활동을 넘어선 정보처리상호운용과 더 큰 연합을 요구하고 있다.

5. 비교분석

오바마 정권 연두교서에서 나타나고 있는 위협은 여전히 방대한 조직망으로 나타나고 있는 테러와 경제적으로 미국을 앞서려고 하는 경쟁 국가의 출현이다. 북한의 위협에 대해서는 직접적인 언급이 없는 것이 특징이다. 다만 갈등을 조장하고 자국의 사회적 병폐를 서구 국가의 탓으로 돌리는 지도자들, 부패와 속임수, 강요된 침묵을 통해 권력에 집착하는 정권 등으로 묘사하고 있다.

연두교서에서 나타난 미국의 이익과 목표는 이라크 전쟁을 종식하고, 이라크 지역에 평화와 번영을 증진하는 것이며, 핵무기의 확산을 저지하는 것으로 나타난다.

오바마 정권 QDR에서는 9·11 테러 이후 기정사실화된 테러조직과 대량살상 무기 확산 위협 외에도 기후 변화를 포함한 다수의 비전통적 위협을 중요한 의제로 포함시키고 있다. 또한 미국이 인식하고 있는 위협 중 하나로 지속적으로 언급되어온 잠재적 적성국 또는 신흥 강대국이 강조되지 않고 있다. 부시 행정부 시절 중국을 미국이 경계해야 할 잠재적 경쟁국 또는 적대국으로 묘사하고 있는 것과는 달리 오바마 행정부는 이를 강조하고 있지 않다.

미국의 이익과 목표로는 안보, 번영, 보편적인 가치에 대한 존중, 그리고 협력을 가능하게 하는 국제질서이다. 미국의 국가이익을 보호하고 증진하기 위해 미국방부는 4대 우선 목표를 제시하고 있는데, 당면한 전쟁에서의 승리, 분쟁의 예방과 억제, 다양한 우발사태에서의 적 격퇴 및 승리를 위한 대비, 그리고 전원지원병력의 보존 및 증강이 그것이다.

구체적으로 아프가니스탄과 이라크를 포함한 전 세계 도처의 분쟁에서의 승리, 미국의 동맹국 및 동반자 국가들과 긴밀히 협조하여 분쟁을 예방하고 억제, 특히 핵무기 없는 세계를 달성하기 위한 미국의 핵 능력 유지, 광범위한 우발사태에서 적 격퇴 및 승리를 목표로 하고 있다.

미국은 특히 북한의 탄도미사일과 대량살상무기를 직접적인 위협으로 제시하고 있으며, 이에 대응하기 위한 동맹국들과의 협력에 중점을 두고 있다. 미국은 한반도에서의 적응성 및 유연성을 강조하며 2012년까지 전시작전통제권을 한국군에 전환함과 동시에 한반도 연합방위 측면에서의 한국군의 주도적인 역할을 지속적으로 확대하는 방안을 제시하고 있다.

오바마 정권에서 처음으로 나온 QDDR은 위협에 대항하여 군사와 외교 사이의 균형된 접근을 강조하고 있다. 테러와 대량살상무기 확산을 촉발하는 원인을 제거하고 미국 및 국제사회의 안보와 평화 증진을 도모하면서, 이를 자유와 민주

주의의 확산을 통해 달성하겠다는 전략을 가지고 있다.

이를 위한 목표로 동반자 관계 형성 및 강화를 위한 초국가적 전략을 개발할 것과, 재건 및 안정화 등 새로운 임무 수행을 위한 유관기관과의 협력관계를 강화하고 통합적 접근을 모색할 것, 국방과 외교의 통합을 강조하고 있다.

따라서 변환 외교라 불리는 이러한 안보 전략은 하드 파워에서 소프트 파워로 전환하는 것이며 적에 대한 군사적 공격보다는 경제 지원 등 소프트 파워를 중심으로 민심을 얻는데 중점을 두며, 미국 혼자 힘으로는 승리할 수 없다는 인식을 바탕으로 동맹 및 우방과의 긴밀한 협력을 강조하는 것이다.

오바마 정권 아미티지 보고서는 중국의 재부상과 그것이 수반한 불확실성, 북한의 핵 능력과 적대적 의도, 그리고 아시아의 역동성을 주요 위협으로 언급하고 있다.

3차 아미티지 보고서에서 나타난 미국의 이익과 목표로 지역의 안정과 번영, 그리고 미·일 동맹과 미·일·한 관계를 가장 중요한 미국의 전략적 이익으로 설정하고 있으며, 이를 바탕으로 이 지역의 안정과 번영을 위한 가장 적합한 지역 환경을 형성하는 것이 목표이다. 구체적인 목표로 아시아 지역에서 안정과 번영을 도모하기 위해 북한의 핵무기 추구를 막고, 중국의 재부상에 대응하며, 핵 확산 방지와 높은 수준의 투명성을 보장하는 것이다.

특히 주목할 점은 한국과 일본의 역사적 갈등에 대해서 더 넓은 전략적 우선 순위를 다시 설정할 것을 권고하고 있는 점이다. 미국은 한국과 일본의 공통 위협이 역사적 이슈가 아닌 북한의 호전성과 중국의 군사적 능력에 있음을 상기시키고 있다.

지난 보고서와 마찬가지로 미국은 일본을 여전히 중요한 동맹국으로 상정하고 있으며, 지역의 안정과 번영에 있어서 절대적으로 중요한 행위자로 언급하고 있다. 한국과 관련해서는 공통된 가치와 전략적 이익을 공유하고 있는 동맹국가로 묘사하고 있다.

<표 17> 오바마 정권 미 부처 간 비교분석

	연두교서	QDR	QDDR	아미티지 보고서
국제체제 구조와 안보환경	<ul style="list-style-type: none"> - 테러 - 부상하는 경쟁 국가 출현 	<ul style="list-style-type: none"> - 전면전, 비정규전, 테러 및 범죄활동과 같은 복합적인 위협 - 새로운 강대국 부상(중국, 인도) - WMD 확산 	<ul style="list-style-type: none"> - 테러리즘과 극단주의 등장 - 핵물질 확산 - 초국가적 위협과 범죄 - 환경문제와 기후변화 - 사이버 위협 	<ul style="list-style-type: none"> - 중국의 재부상과 불확실성 - 핵능력과 적대적 의도를 가진 북한 - 아시아의 역동성
미국의 이익과 목표	<ul style="list-style-type: none"> - 이라크의 평화와 안전 - 핵무기 확산 방지 	<ul style="list-style-type: none"> - 안보, 번영, 보편적인 가치에 대한 존중 - 협력 증진과 같은 국제질서의 보전 및 복원 	<ul style="list-style-type: none"> - 미국 본토와 시민, 동맹국 · 파트너국 안전보장 - 세계의 번영 장려, 기회를 제공하는 열린 세계 경제시스템 개방 - 전 지구적 가치 확산 지원 - 세계적 도전에 대항해 협력 - 평화, 안보, 기회 장려하는 안정적인 세계 질서 형성 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역의 안정과 번영 - 견고한 미·일 동맹과 미·일·한 관계
미국의 안보전략	<ul style="list-style-type: none"> - 초국가적 안보 영역에서의 협력 	<ul style="list-style-type: none"> - 다수의 예상치 못한 복합 위협에 대비한 유연한 대응 - 하이브리드전 	<ul style="list-style-type: none"> - 변환 외교 - 반테러 · 반확산에 대한 군사적 대응 중심에서 군사와 외교 	<ul style="list-style-type: none"> - 북한의 핵무기 추구 저지 - 중국의 재부상에 대응 - 핵의 확산 방

		쟁 ²⁹⁸)에 초점	간 균형적인 접근 강조	지와 투명성 보장
아시아·태평양 및 대한반도 지정학적 인식	- 북한을 비난하거나 자극하는 언급이 없음	- 중국의 군사 현대화와 북한의 대량살상무기 능력에 주목 - 한국과 글로벌 차원의 포괄적 동맹 구축 강조	- 북한의 대량살상무기 우려 - 외교를 중심으로 한 동맹국과의 협력 강조	- 아시아·태평양 지역의 해양 중추로서 일본 강조 - 공통된 가치와 전략적 이익을 공유하고 있는 미·일한 관계 강조

298) 과거의 전쟁 양상은 ‘하이엔드(high end)’와 ‘로엔드(low end)’, 재래전과 비정규전, 혹은 기동전 대 게릴라전 등으로 구분하는 것이 통상적인 방법이었다. 하지만 오늘날의 하이브리드전쟁 상황에서는 전쟁의 유형이 그렇게 분명히 구분되지 않는다. 오늘날의 전쟁은 ‘비정규전의 광기에 정규전의 파괴성이 더해진’ 양상으로 전개되고, ‘마이크로소프트와 마세티, 혹은 스텔스폭격기와 자살폭탄테러가 함께 동원되는’ 전쟁이다. Frank G. Hoffman, “Hybrid Threats: Reconceptualizing the Evolving Character of Modern Conflict,” Strategic Forum, No. 240 (April 2009); Robert M. Gates, “A Balanced Strategy: Reprogramming the Pentagon for a New Age,” Defense.gov(<http://www.defense.gov/qdr/gates-article.html>)에서 재인용.

Ⅶ. 미국의 정권별, 부처별 대한반도 지정학적 인식 비교분석

부시 행정부 시기 연두교서는 테러리즘의 여파로 테러집단에게 강한 어조로 경고하거나 비난하는 모습이 일관되게 나타나고 있다. 부시는 특히 테러를 자행한 집단이나 핵무기를 획득하려는 국가를 향해 ‘악’으로 규정하고 있으며, 이는 2기 들어 다소 완화되는 것처럼 보이나 그 기본적인 생각에는 변함이 없다.

오바마 행정부 시기 연두교서는 여전히 테러리즘과 두 개의 전쟁을 수행하고 있는 상황 속에서도 부시 정권과 비교했을 때, 주로 국제적인 부분 보다는 국내 경제 문제에 치중하는 모습을 보인다. 이는 테러와의 전쟁이 마무리되는 국면에 접어들었다는 요인도 있지만, 세계적인 경제 불황과, 그 속에서도 다른 국가들과 협력과 평화를 지향하기 위한 오바마 정부의 노력에서 비롯된 것이라 분석할 수 있다.

부시 행정부 시기 QDR에서는 테러리즘과 테러와의 장기전을 상정하고, 테러와의 승리를 주요 목표로 설정하고 있다. 하지만 이러한 부시 행정부의 목표는 미래의 위협에 대한 대비에 중점을 두고 있기 때문에 그 구체적인 정책을 결여하고 있다는 문제점을 가지고 있다.

오바마 행정부는 아프간과 이라크라는 두 곳의 전장보다는 다수의 예상치 못한 복합적인 상황에 대비해야 한다고 강조한다. 따라서 부시 행정부가 사용하던 테러와의 전쟁 대신 우발사태 대응 작전 개념이 새롭게 등장하고 있는 점이 차이점이다.

오바마 행정부는 특히 협력적 리더십을 강조하고 있는데, 이는 미국이 가장 강력한 국제사회의 행위자이지만 동맹 및 우호국과의 보다 큰 협력 없이는 안정과 평화를 유지할 수 없다는 인식을 바탕으로 하고 있기 때문이다.

<표 18> 정권별·부처별 미국의 대한반도 지정학 인식 비교분석

	연두교서	QDR	QDDR	아미티지 보고서
조지 W. 부시 1기				
국제체제 구조와 안보환경	- 테러리즘 - 테러와의 전쟁	- 9·11 테러 - 불확실성, 예측 불가능성	.	- 북한의 핵과 미사일 개발
미국의 이익과 목표	- 테러리즘 저지 - 미국 주도 지구적 질서 수립	- 평화, 자유, 번영 - 위협과 강압 억제 - 테러리즘 격퇴	.	- 동북아시아의 안정과 평화
아시아·태평양 및 대한반도 지정학적 인식	- 북한을 ‘악의 축’으로 언급	- 핵심지역으로 동북아시아, 동아시아 연안 언급	.	- 북한을 최우선 사안으로 인식
조지 W. 부시 2기				
국제체제 구조와 안보환경	- 이슬람 급진주의 테러 네트워크 - 테러리즘	- 아프가니스탄 및 이라크와의 장기전 - 다양하고 복합적인 안보환경	.	- 전 세계적 불확실성과 변화 - 테러리즘, 무슬림 세계의 도전, WMD 확산 - 중국과 인도의 부상 - 민족주의 역사 문제
미국의 이익과 목표	- 테러 네트워크 격퇴 - 이라크에서의 승리 - 불안한 지역에서 자유·희망 확산	- 냉전 이후 유일 초강대국으로서 리더십 유지 - 본토 방위 - 테러와의 전쟁	.	- 안정적이고 번영하는 세계 질서 - 아시아에서 자유를 옹호하는 힘의 균형 실현

<p>아시아·태평양 지역 및 대한반도 지정학적 인식</p>	<p>- 북한에 대한 언급이 없거나 완화, 단지 북한을 민주주의가 이뤄지지 않는 나라로 지칭</p>	<p>- 중국을 중요한 새로운 현실로 인정 - 미국 주도의 세계질서 위협 국가로 중국과 북한 이란 등을 언급 - 한·미 전략적 동맹관계 중시</p>	<p>- 중국이 위협과 동시에 기회가 될 수 있음을 언급 - 북한의 대량 살상무기 관련 6자회담 강조</p>
----------------------------------	---	--	--

오바마 행정부

<p>국제체제 구조와 안보환경</p>	<p>- 테러 - 부상하는 경쟁 국가 출현</p>	<p>- 전면전, 비정규전, 테러 및 범죄활동과 같은 복합적 위협 - 새로운 강대국(중국, 인도) 부상 - WMD 확산</p>	<p>- 테러리즘과 극단주의 등장 - 핵물질 확산 - 초국가적 위협과 범죄 - 환경문제와 기후변화 - 사이버 위협</p>	<p>- 중국의 재부상과 불확실성 - 핵능력과 적대적 의도를 가진 북한 - 아시아의 역동성</p>
<p>미국의 이익과 목표</p>	<p>- 이라크의 평화와 안전 - 핵무기 확산 방지</p>	<p>- 안보, 번영, 보편적인 가치에 대한 존중 - 협력 증진과 같은 국제질서의 보전 및 복원</p>	<p>- 미국 본토와 시민 · 동맹국 안전보장 - 세계의 번영, 열린 세계경제 시스템 장려 - 전 지구적 가치 확산 지원 - 세계적 도전에 대항해 협력 - 평화, 안보, 기회 장려하는 안정적인 세계 질서 형성</p>	<p>- 지역의 안정과 번영 - 견고한 미·일 동맹과 미·일·한 관계</p>

<p>아시아·태평양 지역 및 대한반도 지정학적 인식</p>	<p>- 북한을 비난하거나 자극하는 언급이 없음</p>	<p>- 중국의 군사 현대화와 북한의 대량살상무기 능력에 주목 - 한국과 글로벌 차원의 포괄적 동맹 구축 강조</p>	<p>- 북한의 WMD 우려 - 외교를 중심으로 한 동맹국과의 협력 강조</p>	<p>- 아시아·태평양 지역의 해양 중추로서 일본 강조 - 공통된 가치와 전략적 이익을 공유하고 있는 미·일·한 관계 강조</p>
----------------------------------	--------------------------------	---	--	--

부시 1기 행정부 시기 아미티지 보고서는 아시아를 미국의 이익을 증진시키기 위한 핵심 지역으로 언급하고 있으며, 특히 중국의 부상에 주목하고 있다. 주로 1차 보고서가 북한의 핵 능력에 대해 언급하고 있는 반면 2차 보고서는 북한 뿐만 아니라 테러리즘과 같은 새로운 위협의 등장과 중국과 인도의 동시 부상에 대해 언급하고 있는 점이 차이점이다.

오바마 행정부 역시 2차 아미티지 보고서의 연상선상에서 초국가적 도전과 중국의 재부상, 그리고 적대적 의도를 가진 북한을 주요한 위협으로 언급하고 있다. 따라서 아미티지 보고서에서는 부시 행정부와 오바마 행정부의 주목할 만한 차이는 나타나지 않는다.

VIII. 결론

본 논문은 행위자의 인식과 구조 사이의 상호작용을 중요하게 다룬 구성주의 분석틀에 기초하여 21세기 국제체제 구조의 변화와 미국이 인식하고 있는 대한반도의 지정·전략적 가치에 대해 분석하였다.

웬트는 동일한 국제체제 구조 속에서도 국가의 이익과 정체성이 다를 수 있으며, 이러한 국가 이익과 정체성에 따라 국제체제 구조에 대한 인식 역시 달라질 수 있다고 주장하였다. 또한 플린트는 구조와 행위자의 상호작용과 이로 인한 구조의 변화 가능성에 대해서 언급하였다. 따라서 이러한 웬트와 플린트의 이론은 거시적인 틀 속에서 국제체제 구조의 변화를 분석하는데 적절한 분석틀을 제공해 준다. 이를 바탕으로 20세기와 21세기 국제체제 구조의 변화를 분석한 결과 그 특징은 다음과 같다.

첫째, 20세기 냉전 이데올로기 국제체제 구조는 미국과 소련으로 경계되어진 구조로, 적에 대한 인식은 명확하였고 그 전개 양상은 예측 가능한 영역이었다. 반면 21세기 국제체제 구조는 세계 지정학 구조로 세계화, 과학기술의 발달로 복잡성, 유동성, 개방성, 불확실성, 예측불가능성의 특징을 지닌다. 특히 2001년 9·11 테러는 이러한 세계 지정학 구조를 가장 잘 반영하고 있으며, 미국 본토에 대한 테러는 지리적 특성이나 거리에 의해 제공되었던 방공 효과가 더 이상 유효하지 않음을 보여주었다.

둘째, 냉전 시기의 적은 이데올로기적으로 반대 진영에 있는 국가로 그 대상이 명확했던 반면, 21세기의 적은 다양하고, 불투명하며, 고정된 실체의 개념이 아니다. 또한 이러한 행위자들은 국가뿐만 아니라 비국가 행위자(Non-State Actor)로 확대되고 있으며, 이들은 초국가 네트워크를 중심으로 테러, 이슬람 극단주의, 대량살상무기를 주요 수단으로 사용하고 있다.

셋째, 이러한 국제체제 구조의 변화 속에서 한반도는 여전히 냉전 이데올로기 국제체제 구조가 존재하고 있는 유일한 공간이다. 즉 애그뉴가 제시한 20세기 냉전 이데올로기 지정학 구조와 21세기 세계 지정학 구조가 공존하고 있는 다층적인 특수성을 갖는다. 따라서 미국이 인식하고 있는 한반도의 지정학적 가치 평가에 있어서 중국과 북한 변수는 중요한 요소로 평가된다. 특히 북한이 핵을 포기하고 있지 않은 상황에서 북한은 미국의 안보전략에 있어서 최우선적 고려사항이 되고 있다.

이처럼 국제체제 구조의 변화 속에서 오투아다일의 비판지정학 개념도를 통해 미국의 공식문서를 분석해 본 결과 한반도에 대한 지정학적 인식은 다음과 같다. 첫째, 미국은 21세기 국제체제 구조 속에서 미국이 여전히 유일 패권국이자 리더십국으로서의 지위를 유지하는 것을 목표로 한다. 이를 위해 미국은 경제적인 측면에서 동북아시아에 미국이 견인하는 자본주의 시장경제체제가 발전하도록 장려하고자 한다. 또한 안보적인 측면에서 이 지역의 평화와 안정을 위해 북한의 대량살상무기의 생산과 확산을 막고, 중국이 부상이 평화적인 지역적·세계적 질서에 기여하도록 하는 것을 목표로 하고 있다.

둘째, 미국은 21세기 국제체제 구조의 변화가 이전과는 전혀 다른 안보환경을 만들었음을 중요하게 언급하고 있다. 미국은 현재 테러 네트워크들에 의한 비대칭적(asymmetric) 위협이 안보 불안의 핵심 요인으로 등장함에 따라 미국 일방적인 힘의 투사로는 한계가 있다는 것을 인식하게 되었다. 따라서 미국은 안보전략으로 국가들과의 협력을 강조하고 있다. 특히 동북아시아 지역에서 미·일 동맹을 가장 중요한 지역협력체로 규정하고 있으며, 미·일·한 관계를 중심으로 다자적인 틀 속에서 안보문제에 접근하고자 한다.

셋째, 21세기 동북아시아 지역에서 중국이 부상함에 따라 지역적·세계적 세력 전이가 진행 중에 있으며, 중국의 대내적인 문제점들에도 불구하고 앞으로 미국에 견줄만한 지역적 강국으로 성장할 가능성이 크다. 미국은 공식문서의 곳곳에서 중국의 부상에 대해 지면을 할애하고 있으며, 중국을 중요한 새로운 현실로 인정하

고 있다.

하지만 미국은 또한 중국이 동북아지역에서의 평화와 안정이라는 공통된 이익을 가지고 있음에도 불구하고 가치의 차이에 따라 서로에 대한 신뢰가 언제든 지 무너질 수 있음을 우려하고 있다. 따라서 중국의 부상이 미국에게 위협과 동시에 기회가 될 수 있음을 인정하고, 중국이 안정적이고 번영하는 세계 질서에 기여할 수 있도록 장려하고자 한다.

이러한 분석을 바탕으로 문서 간 비교를 통해 미국의 정권별, 부처별 인식의 변화를 살펴본 결과 국제체제 구조에 대한 인식은 전반적으로 유사하게 나타났다. 특히 분석 시점이 9·11 테러가 발생했던 21세기 이후를 상정하고 있는 만큼, 미국에 대한 주요한 위협은 테러리즘으로 일관되게 나타났다.

다만, 미국의 각 정권별로 위협에 대한 안보전략이나 언술체계에 약간의 차이점이 나타났다. 부시 1기 정권은 북한을 ‘악의 축’으로 규정하고 북한의 핵과 미사일 개발에 대해 상당한 우려를 표하고 있는 반면, 2기 들어서는 그 발언 수위가 완화되어 나타나고 있다. 그러나 본고 분석대상에서 포함되지 않은 연설문이나 문서에서는 여전히 북한을 강력하게 비난하고 있음을 알 수 있었으며, 따라서 부시 행정부 시기 북한에 대한 인식에 유의미한 변화가 있었다고 단정 지을 수는 없다.

하지만 오바마 정권 시기 북한에 대한 미국의 인식에는 변화가 나타난다. 오바마 정권 시기 연두교서에서는 북한에 대한 비난이나 강경한 발언은 찾을 수 없었고, 과거 공세적인 안보정책의 문제점을 인정하고, 외교적 노력을 통해 평화와 번영을 증진하고자 노력하였다.

이러한 오바마 정권의 전략은 아프가니스탄과 이라크에서의 안정화 작전의 중요성을 언급하고 동맹국들과의 협력적 리더십을 강조하는 모습으로 나타났다. 협력적 리더십은 미국이 혼자서는 모든 문제를 해결할 수 없다는 인식하에 책임을 분담하는 정책으로 미국의 리더십을 유지한다는 뜻으로 기존의 부시 정권과는 확연히 차이점을 보이는 부분이다.

또한 부시 1기 정책 기조가 반테러·반확산에서 부시 2기 자유·민주주의·인권의 확산으로 확대되어 나타난 것은 의미 있는 변화라고 분석된다. 이러한 전략을 바탕으로 미국은 북한에 대해 억제나 봉쇄 정책만으로는 한계가 있다는 것을 인식하고 외교와 억제가 적절히 조화된 안보전략으로 제시하였다. 또한 공통 위협에 기초한 배타적 동맹관계보다는 공통의 이익과 가치에 기초한 보다 개방적이고 포괄적인 동맹으로 진화할 것을 주장하면서 다른 국가들과의 협력 관계 역시 중시하고 있는 모습을 보였다.

특히 중국에 대해서 부시 1기 정권은 중국을 위협으로 인식하고 있으며, 중국이 북한에 대해 영향력을 행사하는 것에 우려하고 있다. 하지만 2기 들어서 중국을 21세기 국제적 안보환경을 결정짓는 핵심으로 인정하고, 국제사회에서 책임 있는 이해상관자가 될 것을 기대하고 있다.

이러한 인식은 오바마 정권에서도 일관되게 나타나고 있다. 기존 부시 정권에서 중국을 잠재적 적성국 또는 신흥 강대국으로 묘사했다면, 오바마 정권은 이러한 언급을 하고 있지 않다. 하지만 기존과는 다르게 직접적으로 중국을 묘사하고 있지 않을 뿐 여전히 중국의 성장에 대한 불확실성과 의문을 가지고 있으며 이러한 문제의식은 미국에서 일관적으로 나타나는 지속성을 가진다.

따라서 21세기 미국 공식문서에서 나타난 대한반도 지정학적 인식은 일관된 지속성을 유지하고 있었다는 결론에 이르게 되었다. 특히 정권별 약간의 차이점은 발견되었으나 부처 간의 차이점은 거의 발견되지 않았다. 이는 21세기라는 상대적으로 짧은 기간을 분석시기로 설정했기 때문으로 보이며, 또한 연두교서, QDR, QDDR, 아미티지 보고서라는 자료의 한정성도 한계점으로서 보완될 필요가 있다.

이러한 인식하에 앞으로 미국이 인식하는 한반도의 지정·전략적 가치를 분석하고, 시기의 변화에 따른 정권별·부처별 변화를 파악하기 위해서는 상당히 영향력 있는 변수들 중에서 적절한 변수를 찾아내고, 다른 변수들은 통제하는 과학적 접근방식이 필요할 것이다. 따라서 앞으로 더욱 심화된 연구의 필요성이 제기되며, 이는 후속 연구의 주제로 남겨놓고자 한다.

참 고 문 헌

국문 자료, 단행본, 논문

- 권오신. 1998. “카터 시대의 외교정책(1976-1980),” 최영보 외. 『미국현대외교사: 루스벨트 시대에서 클린턴 시대까지』. 서울: 비봉출판사.
- 국방부. 2001. 미 국방부 QDR 2001 특징 분석. 『전략연구』. 통권 23호.
- 김영호. 2006. 『한국전쟁의 기원과 전개 과정』. 서울: 성신여자대학교 출판부.
- 김일수. 2003. “한·미 군사동맹의 초기 형성 과정에 관한 연구,” 한국아메리카 학회 『미국학 논집』. 제35권. 제2호.
- 마상윤. 2005. “미국의 대외정책과 민주주의 전파: 동기와 딜레마,” 세종연구소. 『국가전략』. 제11권. 제4호.
- 미즈우치 도시오. 2010. 『공간의 정치지리』. 심정보 역. 서울: 푸른길학술.
- 박영호. 2006. “2006년 QDR의 특징 분석과 한반도 안보에 주는 시사점,” 통일연구원 『정책연구시리즈』.
- 박인숙. 1998. “레이건 시대의 미국 외교(1980-1988),” 최영보 외. 『미국현대외교사: 루스벨트 시대에서 클린턴 시대까지』.
- 박인휘. 2005. “동북아 국제관계와 한국의 국가이익: 미·중·일 세력관계를 중심으로,” 국『가전략』 제11권. 제3호.
- 박휘락. 2006년 봄. “2006 QDR 보고서와 미군의 변혁,” 『군사논단』 제54호.
- 이근욱. 2009. 『왈츠 이후: 국제정치이론의 변화와 발전』. 서울: 한울 아카데미.
- 이기택. 1997. 『현대국제정치이론』. 서울: 박영사.
- 이매뉴얼 윌러스틴. 2005. 『세계체제 분석』. 이광근 역. 서울: 당대.
- 이상현. 2011년 2월호. “미국 QDDR과 한국의 복합외교,” 세종연구소. 『정세와 정책』.

- 이상현. 2006년 3월호. “2006 QDR 분석: 한미 동맹에 대한 합의,” 세종연구소. 『정세와 정책』.
- 장항석. 2006. “미국의 신안보전략구상과 한반도: 2006년 QDR을 중심으로,” 『국제정치연구』. 제9집. 제1호.
- 전인영. 2002. “동북아 군사정세 전망과 한국의 안보,” 『전략연구』. 통권 제24호.
- 지상현. 2009. “지정학의 재발견과 비판적 재구성,” 『공간과 사회』. 통권 제31호.
- 차상철. 1998. “트루먼과 아시아에서의 냉전,” 최영보 외, 『미국현대외교사: 루스벨트 시대에서 클린턴 시대까지』. 서울: 비봉출판사.
- 최영보. 1998. “미국 외교의 대전환: 한국전쟁기(1949-1952),” 최영보 외, 『미국현대외교사: 루스벨트 시대에서 클린턴 시대까지』. 서울: 비봉출판사.
- 콜린 플린트. 2007. 『지정학이란 무엇인가』. 한국지정학연구회 역. 서울: 도서출판 길.
- 필립 모로 드파르쥐. 1997. 『지정학 입문: 공간과 권력의 정치학』. 이대희, 최연구 역. 서울: 새물결.
- 패트릭 모건. 1990. “동북아에서의 미국의 원격억제정책,” 박동환 역. 『주한미군의 전략가치』. 서울: 한국국방연구원.
- 헬포드 매킨더. 2004. 『민주주의의 이상과 현실』. 이병희 역. 공주: 공주대학교 출판부.

영문 논문, 단행본, 자료

- Acheson, Dean. January 23. 1950. “Crisis in Asia: An Examination of U.S. Policy,” *Department of State Bulletin*. Vol. XXII No. 551.
- Acheson, Dean. 1971, *The Korean War*, New York: W. W. Norton.

- Agnew, J. 1994. "The territorial trap: the geographical assumption of international relations theory," *Review of International Political Economy*. Vol. 1.
- Agnew, J. 2003. *Geopolitics: Re-visioning world politics*. New York: Routledge.
- Agnew, J. 2003. "A Companion to Political Geography," In Mitchell, K. and Toal, G. eds. *Postmodern geopolitics: the case of 9-11 terrorist attacks*. Oxford: Blackwell.
- Agnew, J. 2005. *Geopolitics: Re-visioning world politics*. New York: Routledge.
- Armitage, Richard L. March 1999. "A Comprehensive Approach to North Korea," *Strategic Forum. National Defense University*. No. 159.
- Armitage, Richard L. et al. October 11, 2000. "The U.S. and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership," INSS Special Report, National Defense University, Washington, D.C.
- Armitage, Richard L. and Nye, Joseph S. February 2007. "The U.S.-Japan Alliance: Getting Asia Right through 2020," *Center for Strategic and International Studies: CSIS*.
- Armitage, Richard L. and Nye, Joseph S. August 2012 "The U.S.-Japan Alliance: Anchoring Stability in Asia," *Center for Strategic and International Studies: CSIS*.
- Blouet, Brian W. 2005. "Halford Mackinder and the Pivotal Heartland," In Brian W. Blouet eds. *Global Geostrategy: Mackinder and the Defence of the West*. London: Frank Cass.
- Brenner, N. 1999. "Beyond state-centrism? Space, territoriality, and geographical scale in globalization studies," *Theory and Society*. Vol. 28.
- Brooks, Stephen G. and Wohlforth, William C. 2002. "American Primacy in Perspective," *Foreign Affairs*. Vol. 81. No. 4.
- Brzezinski, Zbigniew K. 1993. "Order, Disorder, and U.S. Leadership," In Brad

- Roberts, ed. *U.S. Security in an Uncertain Era*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Cebrowski, Arthur K. and Garstka, John J. January 1998. Network-Centric Warfare: It's Origin and Future. Proceedings of the U.S. Naval Institute.
- Clough, Ralph N. 1976. *Deterrence and Defense in Korea: The Role of U.S. Forces*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Cohen, Eliot A. May/June 2002. "A Tale of Two Secretaries," *Foreign Affairs*. Vol. 81. No. 3.
- Cohen, Saul B. 2003. *Geopolitics of the World System*. Maryland: Rowman & Littlefield Publisher.
- Cole, Juan. September/October, 2006. "9/11," *Foreign Policy*. Vol. 156.
- Copeland, Dale. Fall 2000. "The Constructive Challenge to Structural Realism: A Review Essay," *International Security*. Vol. 25. No. 2.
- Dalby, S. 1993. "Critical Geopolitics," In J. O'Loughlin ed. *Dictionary of Geopolitics*, Westport, Conn: Greenwood Press.
- Dalby, S. and Ó Tuathail, G. 1996. "The Critical Geopolitics Constellation: Problematizing Fusions of Geographical Knowledge and Power," *Political Geography*. Vol. 15. No. 6&7.
- Dijkink, G. 2006. *National Identity and Geopolitical Visions: Maps of pride and pain*. New York: Routledge.
- Dittmer, J. 2005. "Captain America's Empire: Reflections on Identity, Popular Culture, and Post-9/11 Geopolitics," *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 95. No. 3.
- Dodds, K. 2001. "Political Geograph III: critical geopolitics after ten years." *Progress in Human Geography*. Vol. 25. No. 3.
- Dodds, K. 2003. "Cold War Geopolitics," In Agnew, Mitchell and Toal eds., *A*

- companion to Political Geography*. Malden, MA: Blackwell.
- Dulles, John F. January 25, 1954. "The Evolution of Foreign Policy," *The Department of State Bulletin*, Vol. 30. No. 761.
- Etzold, Thomas H. and Gaddis, John L. ed. 1978. *Containment: Documents on American Policy and Strategy, 1945-1950*. New York: Columbia University Press.
- Falah, G. et al. 2006. "Just War and Extraterritoriality: The Popular Geopolitics of the United State's War on Iraq as Reflected in Newspapers of the Arab World," *Annals of the Association of American Geographers*. Vol. 96. No. 1.
- Fitzgerald, Erin K. and Cordesman, Anthony H. August 27, 2009. "The 2010 Quadrennial Defense Review: A+, F, or Dead on Arrival?" *Center for Strategic and International Studies: CSIS*.
- Flint, C. 2006. *Introduction to Geopolitics*. New York: Routledge.
- Foucault, M. 1980. *Power/Knowledge*. New York: Pantheon.
- Freeland, Richard M. 1985. *The Truman Doctrine and the Origins of McCarthyism*. New York: New York University Press.
- Gaddis, John L. 1982. *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*. New York: Oxford University Press.
- Gaddis, John L. 2005. *Strategies of Containment*. New York: Oxford University Press.
- Gaddis, John L. 2005. *The Cold War: A New History*. New York : Penguin Press.
- Gates, Robert M. November 26, 2007. "Landon Lecture," Kansas State University.
- Gates, Robert M. January/February 2009. "A Balanced Strategy: Reprogramming the Pentagon for a New Age," *Foreign Affairs*.

- Hepple, L. 1986. "The revival of geopolitics," *Political Geography Quarterly*, Vol. 5. No. 4.
- Hoffman, Frank G. April 2009. "Hybrid Threats: Reconceptualizing the Evolving Character of Modern Conflict," *Strategic Forum*. No. 240.
- Huntington, Samuel S. 1993. "The clash of civilization?," *Foreign Affairs*. Vol. 72. No. 3.
- Huntington, P. 1999. "The Lonely Superpower: The New Dimension of Power," *Foreign Affairs*. Vol. 78. No. 2.
- Jervis, Robert. 1984. *The Illogic of American Nuclear Strategy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Johnston R. J. and Sidaway, J. D. 2004. *Geography and Geographers*. New York: Oxford University Press.
- Kelly, P. 2006. "A Critique of Critical Geopolitics," *Geopolitics*, Vol. 11.
- Kennan, George F. 1968. *Memoirs 1925-1950*. London: Hutchinson.
- Keohane, Robert O. Summer 1988. "Alliances, Threats, and the Use of Neorealism: Book Review: The Origins of Alliances," *International Security*. Vol. 13. No. 1.
- Kirkpatrick, Jeane. J. 1979. "Dictatorships and Double Standards," *Commentary*. Vol. 71. No. 5.
- Kjellén, Rudolf. 1916. *Staten som Lifsförm [The State as a Living Organism]*. Stockholm: Hugo Gebers förlag.
- Leach, James A. May 2005. "Prospects for U.S. Policy toward the Korean Peninsula in the Second Bush Administration," *Policy Forum*. 05-45A.
- Lord, Winston. February 8, 1996. "U.S. Policy Toward the Korean Peninsular," Adress to the Korea United States 21st Century Council, Washington, D.C.
- Luke, T. 2000. "Toward a green geopolitics: politicizing ecology at the

- Worldwatch Institute,” In K. Dodds and D. Atkinson eds. *Geopolitical traditions*. New York: Routledge.
- Mackinder, Halford J. April 1904. “Geographical Pivot of History,” *The Geographical Journal*, Vol. 23. No. 4.
- Mackinder, Halford J. 1942[1919]. *Democratic Ideals and Reality*. New York: Henry Holt and Company.
- Mahan, Alfred Thayer. 1890, *Influence of Seapower upon History, 1840-1914*. Boston: Little, Brown and Company.
- Mahan, Alfred Thayer. 1897. *The Interest of America in Seapower*. London: Sampson Low, Marston and Company.
- May, Ernest R. 1993. *American Cold War Strategy: Interpreting NSC 68*. New York: St. Martin’s Press.
- McAlister, Melani. 2001. *Epic Encounters: Culture, Media, and US interests in the Middle East*. Berkeley, CA: University of California Press.
- McDevitt, Michael. A. March 15, 2010. “The 2010 QDR and Asia: Messages for the Region,” *PacNet Newsletter*. #12.
- Murdock, Clark February 4, 2006, *An assessment of the 2006 QDR*. Center for Strategic and International Studies: CSIS.
- Nixon, Richard. M. 1988. *1999: Victory Without War*. New York: Simon and Schuster.
- North Korea Advisory Group. November 1999. “Report to The Speaker of the House of Representatives,” Washington, D.C.
- Nuechterlein, Donald. 2000. *America Recommitted: A Superpower Accesses Its Role in a Turbulent World*. Lexington: University Press of Kentucky.
- Nye, Joseph S. Winter, 2002/2003. “Limits of American Power,” *Political Science Quarterly*. Vol. 117. No. 4.

Office of the Press Secretary. January 29, 2002. "The President's State of the Union Address," The United States Capitol. Washington, D.C.

Office of the Press Secretary. February 20, 2002. "Remarks by President Bush and President Kim Dae-Jung of South Korea," Washington, D.C.

Office of the Press Secretary. January 29, 2003. "President Delivers State of the Union," The U.S. Capitol. Washington, D.C.

Office of the Press Secretary, January 20, 2004. "The President's State of the Union Address," United States Capitol. Washington, D.C.

Office of the Press Secretary. February 2, 2005. "State of the Union Address," The United States Capitol. Washington, D.C.

Office of the Press Secretary. December 12, 2005. "President Discusses War on Terror and Upcoming Iraqi Elections," Park Hyatt Philadelphia. Philadelphia, Pennsylvania.

Office of the Press Secretary. January 31, 2006. "President Bush Delivers State of the Union Address," United States Capitol. Washington, D.C.

Office of the Press Secretary. January 24, 2007. "The President's State of the Union Address," The United States Capitol. Washington, D.C.

Office of the Press Secretary. January 20, 2009. "The President's State of the Union Address," The United States Capitol. Washington, D.C.

Office of the Press Secretary. January 27, 2010. "The President's State of the Union Address," The United States Capitol. Washington, D.C.

Office of the Press Secretary. January 25, 2011. "The President's State of the Union Address," The United States Capitol. Washington, D.C.

Office of the Secretary of Defense. May 2012. "Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China," U.S. Department of Defense. Washington D.C.

- Office of the Spokesman. October 12, 2000. "U.S.-D.P.R.K. Joint Communique," U.S. Department of State. Washington, D.C.
- Olson, Edward A. 1988 *U.S. Policy and the Two Koreas*. San Francisco: World Affairs Council of Northern California.
- Ó Tuathail, G. 1996. *Critical Geopolitics*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Ó Tuathail, G. 2006. "Imperial Geopolitics/Cold War geopolitics/Twenty-First century geopolitics," In Ó Tuathail, Dalby and Routledge eds., *The geopolitics reader*, New York: Routledge.
- Ó Tuathail G. et al. 2006. *The Geopolitical reader*. New York: Routledge.
- Ó Tuathail, G. and Agnew, J. 1992. "Geopolitics and discourse: practical geopolitical reasoning in American foreign policy." *Political Geography*, Vol. 11. No. 2.
- Ó Tuathail G. and Dalby, S. 1998. "Introduction: Rethinking Geopolitics, towards a critical geopolitics," In Dalby Simon ed. *Geopolitics*. New York: Routledge.
- Perry, William J. October 12, 1999. *Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations*. Unclassified Report. Washington, D.C.
- Poelle, Mark. 1999. *Raising Cartographic Consciousness: The Social and Foreign Policy Vision of Geopolitics in the Twentieth Century*. New York: Lexington Books.
- Policy Analysis Resource Allocation Paper on Korea(Korea PARA). March 29, 1972. Pol 32-4 Kor/Un. Subject-Numeric Files. RG59. National Archive.
- Ratzel, Friedrich. 1923. *Politische Geographie*. 3d ed. Munich: Oldenbourg.
- Said, E. October 22, 2001. "The Clash of Ignorance," *The Nation*.

- Senate Committee on Foreign Relations. 1970. *United States Security Agreement and Commitments Abroad-Republic of Korea*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Sharp, Joanne P. 2000. *Condensing the Cold War: Reader's Digest and American Identity*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Spanier, John W. and Hook, Steven W. 1995. *American Foreign Policy Since World War II*. Washington, D.C.: Congress Quarterly Inc.
- Spykman, Nicholas J. 1942. *America's Strategy in World Politics*. New York: Harcourt, Brace and Company.
- Spykman, Nicholas J. 1944 *The Geography of the Peace* New York: Harcourt, Brace and Company.
- The White House. September 17, 2002. The National Security Strategy of the United States of America. Washington, D.C.
- The White House. March 16, 2006. The National Security Strategy of the United States of America. Washington, D.C.
- U.S. Department of Defense. September 30, 2001. "Quadrennial Defense Review Report,"
- U.S. Department of Defense. February 6, 2006. "Quadrennial Defense Review Report,"
- U.S. Department of Defense. February 1, 2010. "Quadrennial Defense Review Report,"
- U.S. Department of State. January 31, 1949. "Policy Statement: Korea," Top Secret Document Declassified.
- U.S. Department of State. 2010. "The First Quadrennial Diplomacy and Development Review: Leading Through Civilian Power,"
- Walt, Stephen M. 1987. *The Origins of Alliances*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. Reading, MA:

Addison-Wesley.

- Wendt, Alexander. Spring 1992. "Anarch is What States make of it: the Social Construction of State Politics," *International Organization*. Vol. 46. No. 2.
- Wendt, Alexander. June 1994. "Collective Identity Formation and the International State," *American Political Science Review*. Vol. 88. No. 2.
- Wendt, Alexander. Summer 1995. "Constructing International Politics," *International Security*. Vol. 20. No. 1.
- Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- White House. September 2002. "The National Security Strategy of the United States of America," Washington, D.C.
- Wohlforth, William C. Summer, 1999. "The Stability of a Unipolar World," *International Security*. Vol. 24. No. 1.
- Zakaria, Fareed. Summer 1992. "Realism and Domestic Politics: A Review Essay," *International Security*. Vol. 17. No. 1.

웹사이트

미국 국제전략문제연구소: www.csis.org

미국 국방부: www.defense.gov

미국 상원의회: www.senate.gov

미국 하원의회: www.house.gov

미국 국방대학교: www.ndu.edu

미국 국무부: www.state.gov

미국 백악관: www.whitehouse.gov

신미국안보센터: www.cnas.org

인터뷰

김동현: 고려대학교 일민국제관계연구원((Ilmin International Relations Institute) 방문교수. 면담일: 2012년 12월 31일.

ABSTRACT

The Geopolitical Understanding of the U.S. on the Korean Peninsula Centered in official documents of the U.S. in the 21st century

HyunJu Lee

**Department of Political Science and Diplomacy
Graduate School of Sungshin Women's University**

The purpose of this article was to study the international system structure and the geopolitical value of the Korean peninsula that the U.S. understood based on the constructivism and the geopolitical criticism. Historically, the Korean peninsula has been affected a lot by its geopolitical position and the international system structure made by surrounding powerful countries and it is still happening. Thus, it is very important to seek the survival and development strategy of the Korean peninsula through understanding the international system structure that the powerful countries have and analyzing the geopolitical value of the Korean peninsula.

However, this critical mind does not insist that the Korean peninsula should be bonded to the geopolitical value that the powerful countries give unilaterally. The traditional geopolitics relatively has suggested passive and limited national strategy of Korea concentrated on the simple location of it and the arrangement structure of them, but this article tried to secure our strategic space analyzing the international system structure in the 21st century and figuring out how the

US evaluated the geopolitical value of the Korean peninsula in the serious anguish of the world strategy in contrast. Another purpose was to understand the change and meanings through the cross-analysis how the understanding of the geopolitical value on the Korean peninsula showed the common and different points in each political power and department.

The international system structure during the cold war period could be explained by the bi-polar system divided with the ideology. Under this structure, the main actors of the international politics were the US and the Soviet Union represented each ideology side. So, the understanding of enemies was evident and its progression was expectable. The evaluation on the geopolitical evaluation of the Korean peninsula by the US were duplicated during that time.

Based on the NSC 48/2, Acheson evaluated that the divided Korean peninsula in the South and North had little value as the strategic defense area of the Northeast Asia to restrain the Soviet Union and China in his address in a press club. At the same time, he valued the ideologic value high in the situation of the cold war times as the East-West confrontation. It meant that there were separation and contradiction between the military and ideologic values. This dissymmetry was an important characteristics of the geopolitical/strategic values that the divided Korean peninsula had.

The official documents during the post cold war suggested complexity, mobility, and uncertainty as the major characteristics of the international system structure in the 21st century. The international system structure that was identified by the ideology during the cold war period became more mobile, opened, and unexpectable because of the globalism and the development of scientific technologies. If the Soviet Union was the main enemy of the US at that time, the 21st century enemy is variety, unclear, and does not exist as a

fixed reality. That is, the actor of the international politics is expanded not only a country but also to non-state actors and the concept of the fixed enemy or everlasting enemy is disappeared.

The major characteristics of the geopolitical values on the Korean peninsula analyzed by official documents of the US based on this international system structure in the 21st century are as follows. First, the cooperation was recommended instead of the competition in the international politics field because of the globalism, information, and the development of scientific developments in the constructive aspect. Since the issue area became more variety under the opened international system structure that connected the whole world, the US understood its limitations to respond every issue by its own power any more. Therefore, the cooperation and collaboration with the international society became important and the value and influence of the Korean peninsula were naturally increased as an ally.

In spite of the positive characteristics of the international system structure, however, the international politics is not accomplished only with the peace and cooperation. As the exchange of human/material resources is increased due to the globalism, unexpected disputes and conflicts are also shown in the area of race, religion, culture, trade, etc.

Second, the geopolitical/strategic values on the Korean peninsula relatively became important as the Asia/Pacific area became important through the emerge of China and the Pivot to Asia policy of the US in the geopolitical aspect. The US worries that its role might be reduced as the influence of China becomes great and China also tries to reinforce their influences in the Asia meeting their increased international status. As the result, their geopolitical/strategic profit lines are overlapped in the Korean peninsula.

Third, the dissymmetry war due to the terrorism and weapons of mass destruction suddenly changed the international security. The points that the 9·11 terror attacked the main land of the US and the war had a totally different characteristics to the existing wars were enough to severely threat the security of the US. Under this security environment, the US tries to strengthen the existing alliances and new partners at the same time. Since there is no change in the importance of the traditional alliance relationship in spite of the adjustment of the security strategy of the US, it could be evaluated that the geopolitical value of Korea is still high.

Fourth, the Korean peninsula is the only place where the separation by the ideology is continued. Thus, the variation of North Korea becomes an important factor in the geopolitical value of the Korean peninsula. Consistently, the US worries that North Korea has the weapons of mass destruction and they try to develop the nuclear materials in their official documents. Although, the strength of criticism differs from the government of the US, but the variation of North Korea is an important factor for the understanding of geopolitical value on the Korean peninsula since North Korea never gives up the nuclear.

Like this, the geopolitical/strategic values of the Korean peninsula becomes more important in the international system structure of the 21st century. In the uncertain and unexpectable international system structure, the US sets the peace and stabilization of the Asia/Pacific area as their first national interest and it shows the position and role of the Korean peninsula never have been more important.