

9.11 테러 이후의 동북아 정세 : 새로운 도전과 현안*

김 태 효**

목 차

- I. 서 언
- II. 탈냉전기 세계안보질서의 작동원리
- III. 9.11 이후 미국의 대응과 세계질서의 재편
- IV. 동북아 안보관계의 주요 쟁점
- V. 결 어

I. 서 언

9.11 테러사건은 단일사건으로서 짧은 시간에 많은 파장과 변화를 몰고 왔다. 군사작전에 있어서 지리적 구분이 더 이상 의미가 없음을 일깨웠고, 안보위협은 전통 무기체계 뿐만 아니라 민간 항공기와 건물 등 거의 모든 시설물이나 도구를 통해 가할 수 있음을 보여주었다. 민족국가간의 물리적 폭력 정도를 전쟁개념으로 여겼던 전통 안보교리를 종식시킨 점도 주목할 만하다. 이념, 종교, 혈통 등 공통인식과 이해가 맞물린다면 국경과 지리적 범위를 초월하여 모이고 또 철저하게 숨어서 폭력을 감행할 수 있다는 것도 알게 되었다. 수평비교로는 군사능력이 상대가 되지 않지만 효과적인 목표물과 공략수단을 설정한다면 대단히 파괴력 있는 비대칭 전략(asymmetric strategy)이 가능하다는 것도 판명되었다. 상대적으로 지리적 규모가 크고 개방된 정치체제를 지닌 나라들이 이러한 비대칭 위협에 취약할 수밖에 없을 것이다. 또, 소규모 국가나 집단들로부터 적대감을 살 개연성이 큰 강대국일수록 목표물이 되기 쉬울 것이다.

미국으로서는 부담이 더욱 커질 수밖에 없게 되었다. 위협의 종류와 규모가 증대된 만큼 본토방어와 동맹국들의 보호를 위해 더 많은 자산과 에너지를 소비해야 하기 때문이다.

* 본 논문은 2002년 5월 3일 외교통상부 외교안보연구원과 제주대학교 평화연구소가 공동으로 주최하는 춘계학술대회에서 발표한 것임.

** 외교안보연구원 교수

영국을 비롯한 유럽 국가들(NATO 회원국), 캐나다, 호주, 일본, 한국 등 전통 동맹국들이 반 테러 캠페인에 적극적으로 동참해 온 것은 미국으로서 고무적인 일이다. 중국, 러시아 등 비교적 결끄러운 강대국들이 미국의 명분에 동조해 온 것도 주목할만한 일이다. 그러나 시간이 흐를수록 미국의 대 테러 전쟁은 그 명분을 지속시키기가 힘들다. 완전한 의미의 테러 근절은 애초에 불가능에 가깝고 이를 추구하는데 드는 비용을 다른 국가들이 기약 없이 감당하리라고 보는 것은 무리이다. 미국이 현재의 분위기에 편승하여 산적해 있는 다른 문제들을 해결하기 위해 (예컨대 아랍-이스라엘 분쟁, 북한의 핵 및 대량살상무기 문제, 이라크 제재 등) 반 테러공조 목표를 확대하려 할 경우 국제공조는 와해될지도 모른다. 미국의 리더십이 일방적인 목표와 해결책을 위해 발휘되는 것을 중국과 러시아는 원치 않을 것이기 때문이다.

동북아시아의 안보문제는 여전히 전통적인 안보역학관계를 통해 풀어야 한다는 것이 필자의 주장이다. 아직도 냉전구도가 지배하는 유일한 지역이라서 그러하다. 테러리즘이라는 화두가 일시적으로 동북아시아 국가들간의 이견을 잠재웠지만 이러한 문제들은 근본적인 안보환경의 변화 없이 해결될 내용이 아니라는 데에 문제가 있다. 북한정권은 체제의 유지를 위해 계속 줄타기 외교를 시도할 것이고, 중국은 미국과의 정치적 신경전에서 물러나려 하지 않을 것이며, 러시아는 훼손된 정치외교 역량을 만회하기 위해 제 목소리를 찾으려 노력할 것이다. 결국이 이제까지 한국이 당면해 왔던 국제안보환경은 9.11 이후에도 그대로 주어져 있는 것이다. 본고에서는 한국이 앞으로 추구해야할 대미 동맹외교와 주변국 안보전략을 도출하기 위해 현 동북아 안보질서의 성격을 몇 가지 관점에서 분석하고자 한다. 우선 탈 냉전기에 들어와 새롭게 탄생한 국제질서가 어떠한 것인지 분석하고, 이 질서가 9.11 사건 이후 어떻게 변모했는지 살펴본 뒤, 변화와 지속성을 함께 안고 있는 동북아시아에서 한국이 안고 있는 안보외교의 과제를 지적할 것이다.

II. 탈냉전기 세계안보질서의 작동원리

1989년 베를린 장벽이 무너지고 마르크스주의·레니즘(Marxism-Leninism)이 쇠퇴하기 시작했을 때 많은 사람들이 세계평화질서의 도래를 예측하며 흥분하였다. 냉전 종식이 국가 간 갈등요인을 감소시켜 줄 것이라는 믿음은 민주주의와 시장자본주의가 평화를 촉진하는 반면 권위주의와 계획경제질서가 분쟁을 야기하는 경향이 있다는 가정에 근거한 것이다. 이념대결의 종식이 국가간 전쟁의 개연성을 희박하게 만든다고 보는 이러한 견해는 국가들이 이제 더 이상 군비(軍備) 투자를 늘릴 필요가 없다는 낙관적인 견해와 연결된다.

나아가 이들 신자유주의¹⁾자들은 소련제국과 그 지지세력들의 몰락으로 인해 자유주의 이념을 공유하는 대다수 국가들이 서로 경제적으로 상호의존도를 높여 가는 가운데 국제질서가 더욱 안정될 것으로 확신한다. 이는 국가간의 보다 개방된 경제교류가 보다 많은 경제의 번영을 창출하며,²⁾ 민주주의 가치의 공유가 국가간의 갈등을 최소화시키는 가장 효과적인 처방이라는 믿음에 근거한 것이다.³⁾ 즉, 민주이념과 경제자유주의가 공유될 때 국가들

- 1) 영국 고전 경제학파의 자유주의 경제 사조를 따르면서 1950, 60년대 국제정치학계의 자유주의(liberalism) 내용을 일부 수정하여 현대 국제질서에 적용하고자 하면서 '신자유주의'라는 이름이 생겨났다. 자유주의는 1, 2차 세계대전과 같은 재난을 반복해서는 안 된다는 시대적 요구에 부응하여 생겨났다. 이기적인 국익추구와 권력정치 그리고 지나친 민족주의가 국가들간에 갈등을 일으키는 주범이라고 판단, 국제연맹이나 국제연합과 같은 범세계적인 국제기구를 통해 평화로운 국제질서를 창출하고자 하였다. 이상주의적인 사명감에 바탕, 규범적인 성격을 띠고 하여 이상주의(idealism)라고도 불리었다. 당시에 진행되던 자유주의-현실주의간의 논쟁에 관한 구체적 내용으로는 김상준, "국제정치와 이론," 강정인 외, 『현대정치의 이해』(서울: 도서출판 오름, 1997), pp. 280-287을 참조할 것. 본고에서 다루는 신자유주의는 경제학에서의 신자유주의보다는 범위가 넓다. 경제학에서는 주로 신고전주의 사조를 신자유주의로 간주하고, 국제정치학에서는 민주주의 정치이념과 시장경제질서의 확산정책을 포괄하여 신자유주의라고 부른다. 물론 신자유주의 사조에는 기능주의적 협력 및 통합이론, 복합적 상호의존론 등 기타 세부 이론들도 포함되지만, 여기서는 미국의 대외정책 노선의 핵심내용 중에서 일반적인 신자유주의 사조와 겹치는 부분을 뜻한다.
- 2) 경제적 자유주의는 곧 시장경제(market economy) 질서의 확대논리이다. 비교우위(comparative advantage)의 원리에 따라 경제생산요소(토지, 노동, 자본) 중에서 상대적으로 우위에 있는 요소에 힘을 집중하여 국가들이 서로 다른 상품을 생산하고 이를 교환(무역)하면 교역 당사자 모두가 이득을 얻기 때문에 국제무역은 촉진될 필요가 있고 그러기 위해서는 보호무역주의가 철폐되어야 한다고 본다. 시장경제원리에 충실하도록 하려면 공권력의 시장에 대한 개입은 되도록 자제되어야 한다고 믿는다. 현재 경제개혁을 꾀하고 있는 동아시아 국가들에게 미국이 요구하고 있는 구조조정 방안도 이러한 맥락과 일치한다. 국가 간 활발한 경제교류와 협력은 상호의존도를 증가시키면서 서로에 대한 이해와 믿음을 키워주기 때문에 결국은 국제평화질서 구축에도 기여할 것이라는 논리로 이어진다.
- 3) 민주주의를 확산시킴으로써 세계질서의 안정을 꾀하고자 하는 정책의 밑바탕에는 '민주주의 정부끼리는 서로 전쟁을 하지 않는다'라는 가설에 대한 지지와 믿음이 깔려 있다. 일찍이 칸트(Immanuel Kant)는 민주주의는 본래 평화 지향적이고 비민주적 정권은 더 호전적이라는, 정권유형과 전쟁행태 간의 일관된 관계를 주장하는 명제를 제시한 바 있다. Immanuel Kant, "Eternal Peace," in Carl J. Frederick (ed.), *The Philosophy of Kant* (New York: Liberal Arts Press, 1949), pp. 430-476. 그러나 시간이 지나면서 국가의 속성과 국가 간 갈등의 정도간에는 특별한 관계가 없고 오히려 국가 간의 '차이점'과 '유사성'이 더 중요한 변수라는 주장이 제기되었다. 즉 민주적 정부를 가진 국가들끼리는 좀처럼 전쟁을 하지 않는다는 것이다. Michael W. Doyle, "Liberalism and World Politics," *The American Political Science Review* 80, no. 4, 1986, pp. 1151-1169 and Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1993). 이러한 주장의 근거로는 민주주의는 인간의 생명을 함부로 해치려하지 않는 인본주의적 가치를 존중하기 때문이라는 것, 그리고 민주정부에서는 의사결정이 비교적 투명하게 이루어지는데 결국 나중에 더 많은 인적·물적 부담

간에 상호의존의 필요성이 커지고 그렇게 되면 자연히 '상호 정치·경제적 이익을 도모하는 국제규범이나 조약 내지 제도(국제레짐)가 강력한 기능을 발휘할 것이라는 가정이다.

그러나 냉전의 종말이 세계질서를 안정시켰다고 결론짓기는 결코 이르다. 오히려 새로운 질서가 세계안보환경에 부정적인 영향을 미쳤다고 보는 것이 필자의 견해이다. 냉전은 끝났지만 정치·군사적 요소의 비중이 줄어든 것은 아니다. 다시 말해 이념 경쟁의 종언이 각국간 국력경쟁의 성향마저 사라지게 한 것이 아니다. 1990년대 이후의 국가들간의 군사력, 경제이익, 환경보호, 종교 및 민족갈등 등을 매개로 한 경쟁은 오히려 냉전시기의 이념경쟁의 정도를 넘어설 정도이다. 또한 미국이 신자유주의적 가치와 이념을 세계 도처에 심는 과정에 많은 마찰과 저항이 있었으며, 각 지역의 분쟁이나 무력충돌을 증재하는데 있어서도 주요 강대국간의 입장과 이해관계의 차이가 오히려 역효과를 자아내기도 하였다. 국가들은 여전히 민족국가(nation state)라는 단단한 테두리로 무장한 채 각자의 실리를 놓고 첨예한 이해대립과 갈등을 노정하고 있다.⁴⁾

탈냉전기에 들어와 미국이 유일한 초강대국으로서 세계질서 창출의 중심축에 자리잡고 있다는 데에는 의심의 여지가 없다. 그렇다고 미국이 일방적으로 자신의 견해를 관철시키는 일극체제(unipolar system)가 도래했다고 보기에는 무리가 있다. 중국, 러시아, 독일, 일본, 영국 등 몇몇 강대국들과의 협력 하에 미국이 세계질서를 주도해 나가는 단일다극체제(uni-multipolar system)로 보는 것이 타당할 것 같다.⁵⁾ 21세기에 들어와 미국이 추구하

이 돌아올 것을 꺼리는 국민들이 전쟁결정을 반대할 것이라는 것 등을 들 수 있다. 다만 민주주의 국가가 평화수호를 위해 비민주 국가의 도발을 응징하는 차원에서 수행하는 전쟁은 용인된다고 보고 있다. 그러나 유사성에 근거한 평화주의 주장이 논리적으로 완전하다고는 볼 수 없다. 가능성은 희박하지만 만약 세계의 모든 국가들이 사회주의화된다면, 혹은 기타 제3의 정치이념으로 통일된다면 국가간에 전쟁이 없어질 것이라는 대응논리를 상정해 볼 수 있다는 점에서 그러하다.

- 4) 21세기 초에 들어와 미국이 구사하고 있는 대외정책에는 신자유주의적 요소도, 신현실주의적 요소도 공히 내포되어 있다. 본 글에서 필자가 부각시키고자 하는 점은 국가 간 신뢰구축과 협동의 측면에 초점을 두는 신자유주의적 요소는 미국이 다른 국가들에게 공식적으로 천명하는 명분의 성격이 짙고, 국제사회에서의 힘의 크기와 분포내용에 따라 구체적 내용에만 다소 차이가 있을 뿐 국가 간 권력정치의 속성은 불변이라는 신현실주의적 설명이 세계안보질서의 실제 작동원리를 파악하는데 더 효과적이라는 것이다.
- 5) 레인(Christopher Layne) 같은 학자는 현재의 미국 중심 체제가 오래가지 못하고 다극체제로 전이할 것이라고 주장한다. 국가들은 독주하는 하나의 국가에 대해 연합세력을 형성, 견제(balance)하려는 속성이 있기 때문이다. 따라서 레인은 미국이 일본과 독일을 강대국으로 용인하고 이들 국가들과의 전략적 상호의존(strategic interdependence)을 통해 다극적 세계질서에서의 안정화를 도모해야 한다는 주장을 펴고 있다. 보다 자세한 그의 주장에 대해서는 Christopher Layne, "The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise," *International Security* 17,

고 있는 외교안보정책 목표는 다음의 세 가지로 요약된다.⁶⁾

첫째, 안정질서의 추구(enhancing security)이다. 미국 본토는 물론 우방국들과의 안전을 지키기 위해 월등한 방위력을 보유하고 우방국들과의 안보협조체제를 강화해 나가고자 한다. 특히 미래의 모든 잠재적 경쟁국의 부상을 방지하고 어느 지역에서도 새로운 패권국이 등장하는 것을 막고자 한다.

둘째, 경제적 번영의 추구(promoting prosperity)이다. 우선적으로 국내 경제발전을 지속 시킴과 동시에 더욱 개방적인 국제교역환경을 조성하려 할 것이다.

마지막으로 민주주의의 확산(promoting democracy)이다. 미국은 민주주의 국가들을 보호하고 확산시킴으로써 세계질서의 안정을 꾀하고자 하는데, 이러한 정책의 밑바탕에는 '민주주의 정부끼리는 서로 전쟁을 하지 않는다'라는 가설에 대한 지지와 믿음이 깔려 있다. 미국의 정책결정자들은 민주주의 이념이 확산되면 세계질서는 안정되고 국제평화 속에서 교역의 장벽이 낮아질 것이며 개방된 세계자본시장 미국이 추구하는 경제이익에 부합된다고 보고 있으므로, 위의 세 가지 정책은 결국 하나의 연결고리에 꿰어져 있다고 해야 옳다.

이러한 세계전략을 지속적으로 추진하기 위해 미국은 외부에 대한 적극적인 개입정책을 지속할 것이다.⁷⁾ 냉전기에서처럼 특정 적성국을 지목하는 것이 어렵고 다양한 지역으로부터 다양한 요인에 의한 다양한 잠재위협이 도사리고 있는 탈냉전기 시대에는 미국의 입장에서 볼 때 더 많은 준비가 요구되고 있다. 누가 질서의 교란자가 될지, 어떻게 교란을 일으킬지, 그리고 어떤 식으로 분쟁이 전개될지 예측하기 힘든 상황에서는 적재적소에 적당한 수준의 군사력을 배치하는 현명한 판단을 필요로 한다. 문제는 이러한 수준의 해외 군사개입능력을 미국이 독자적으로 확보하는 것이 현실적으로 어렵다는 데에 있다. 그렇

no. 4, 1993을 참조할 것. 그러나, 현재 미국이 구상하고 있는 구도는 미국이 세계 정국의 주도권을 쥐고 방향을 설정해 나가면서 필요한 사안에 대해서만 다른 강대국들과 협력하는, 다소 위계가 분명한 질서이다.

6) 냉전 종식 후 미국이 마련한 세계 대전략의 골자에 대해서는 다음의 자료들을 참조할 것. The Department of State, *National Security Strategy for a New Century*, (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1999); The Department of Defense, *Annual Report to the President and the Congress* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1997), pp. 1-2; The Department of Defense, *Annual Report to the President and the Congress* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1994), pp. 1-2; and Robert J. Art, "A Defensible Defense: America's Grand Strategy After the Cold War," *International Security*, Vol. 15, No. 4 (Spring 1991).

7) 미국의 개입·확대 전략에 대한 구체적인 내용으로는 다음의 자료(Nye Initiative라고도 불림)를 참고할 것. The Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region* (Washington, D.C.: The Pentagon, 1995), pp. 10-12, 14-16.

게 해서 나온 발상이 바로 방위분담(defense burden-sharing)의 개념이다. 세계에 대한 개입정책을 추진하는데 있어서 기존 동맹국들로부터의 지지와 협력을 통해 잠재적 도발세력을 억제하는데 드는 비용을 줄이려는 전략이다. 미국은 우방들에게 세계질서 유지를 위한 협조를 요청하며 군사비용 분담의 몫도 더 많이 떠맡기려 하고 있다. 냉전기에서와 같은 무역과 안보에 있어서의 동맹국들의 무임승차(free-riding)를 더 이상 허용하지 않겠다는 것이다. 동맹국 내의 미군 주둔규모를 점차 줄이려는 대신, 동맹국들로부터 미군주둔 유지에 대한 지원비용의 증액,⁸⁾ 유엔 평화유지활동에의 적극적 참여, 보다 많은 후발국에 대한 경제원조 등을 요구하고 있다. 무기판매를 통한 방위비 분담 증대 전략도 배놓을 수 없다. 동맹국들에게 군사력 현대화를 권하면서 미국 무기를 구입하도록 함으로써, 미국 군수산업의 수출을 늘리고 국방예산을 절감하는 대신 동맹국들의 방위비 부담을 늘리려는 계획이라고 할 수 있다. 미국은 이러한 맥락에서 미국과 동맹국들간의 “공동작전(interoperability)”을 특별히 강조하고 있으며, 동맹국들의 구입선 다변화 노력이나 기술이전을 통한 자체생산 능력의 향상을 상당히 우려하고 있다.⁹⁾ 한편, 동맹국내 전진 고정기지(fixed bases)에 대한 미군배치 규모를 축소하는 대신, 유사시 해당지역으로의 미군 접근성을 보장하고 동맹국과의 정기적 합동군사훈련을 실시하여 그 공백을 만회하려는 전략도 피하고 있다. 특히, 해군·공군력의 장거리 출동지원 능력의 강화에 역점을 두고 있다. 따라서 미국은 앞으로 동맹국들과의 합동군사훈련·군사정보 교환·군사교육 그리고 해군함대의 정기적 순찰강화 등을 통해 지역안보의 역할을 계속해 나가리라고 보여진다.

III. 9.11 이후 미국의 대응과 세계질서의 재편

이러한 여러 가지 대비 태세에도 불구하고 9.11 테러 이후 미국은 매우 중요한 점을 깨

8) 한국과 일본의 경우 미국과의 동맹에 있어서 방위비 분담에 대한 법적 근거가 서로 동일한데, 주둔군 지위협정(SOFA)에 의해 시설과 토지를 제공하고 SOFA 특별협정에 의해 기타 분담금을 지원하고 있다. 다른 점이 있다면 한국은 SOFA 특별협정에 분담금액을 명시하여 미국인 인건비 외 주둔비용의 일부를 부담하는 반면, 일본은 시설의 건설 및 유지, 고용인 인건비, 광열수요율 100% 부담하는 소요충족형 비용분담구조를 따르고 있다는 것이다. 따라서, 일본의 경우 금액에 대한 협상이 애초에 불필요하고 방위비 분담에 대한 미·일간 마찰요소가 거의 없다고 할 수 있고, 한국의 경우는 매 2-3년마다 SOFA 특별협정을 손질하여 분담금 액수를 조정하고 있으므로 방위비 분담을 놓고 미국과 갈등을 일으킬 소지가 상대적으로 많다는 것이 특징이다. 미국의 동맹국 별 방위비 분담구조에 관한 보다 자세한 분석은 다음 자료를 참고할 것. 김태효, 『동북아 주둔 미군의 변화와 한반도의 미래 (2001 국방정책 연구보고서)』(서울: 한국전략문제연구소, 2001).

9) The Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Report to the Congress* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1992), pp. 33-36.

달았는데, 그것은 미국도 공격을 당할 수 있다는 것, 즉 '미국의 취약성'에 대한 인식이다. 이제까지 미국은 본토에서 외국과 전쟁을 한 적이 없다. 냉전 시기에 구 소련의 핵무기가 미국을 강타할 수 있다는 인식을 하고 있었지만 소련의 핵무기에 의해 죽은 미국인은 없었다. 냉전시기에는 상호확증파괴(MAD: Mutual Assured Destruction)에 대한 심리적 두려움(balance of terror)이 선제공격의 개연성을 줄였고 따라서 핵에 대한 위기의식이 그다지 심각하지 않았던 것이 사실이다. 방어에 대한 큰 위기의식이 없었다. 9.11 테러는 이러한 인식에 경종을 울린 사건이었다. 현재 미국은 자신을 방어하기 위해 모든 방법을 강구하고 있다. 직접적인 공격이 아니더라도 현존하는 명백한 위협상황이고 이것이 미국과 우방을 위협하는 것이라면 국제법에 위배되더라도 제재를 가할 수 있다는 것이다. 가령 대량살상무기나 미사일을 선적한 북한의 배가 해상에서 이동중이라면 그 배를 나포하는 것도 가능하다고 주장¹⁰⁾하고 있다.

9.11 테러 사태에서 비롯된 미국의 경각심은 국제사회를 대상으로 한 평가르기의 양상을 보이고 있다. 대 테러전쟁을 도와주는 국가는 동지이고, 도와주지 않는 국가는 적으로 규정했던 '부시 독트린'은 이후 연두국정연설(2002년 1월 29일)에서 '우리에게 명백한 적대행위를 하지 않아도 테러집단을 도와주는 집단은 우리에게 피해를 주기 전에 공격하겠다'고 선언함으로써 보다 강화되었다. 이러한 부시 독트린은 '9.11 테러사건' 이후 미국이 갖고 있는 강경한 안보관을 단적으로 드러내고 있다고 하겠다. 미국이 각국에 대해 품고 있는 견해를 좀 더 세분화하면 네 가지로 나눌 수 있을 것이다. 첫 번째는 미국의 동맹국으로서 대 테러전쟁을 적극적으로 도와준 국가들 즉 영국, 독일, 프랑스, 캐나다, 오스트레일리아, 일본, 한국 등의 국가들이고, 두 번째는 러시아, 중국, 파키스탄, 인도 등 미국의 동맹국은 아니지만 미국을 지원한 나라들이다. 세 번째는 심정적으로 미국의 입장을 지지하나 국내 사정상 공식적으로 지원하지 못한 이집트, 사우디아라비아, 말레이시아 등 일부 이슬람권의 국가들이다. 마지막으로 흔히 'bad guys'라고 불리는 국가들인데, 이라크, 이란, 북한, 리비아, 시리아 등을 들 수 있겠다. 이들 마지막 그룹은 대량살상무기를 개발, 보유할 의사를 지닌 국가들로서 이들의 무기가 테러집단에 전달될 가능성이 비교적 크다고 인식되는 국가들이다. 상기 국가들을 '악의 축(axis of evil)'으로 규정¹¹⁾한 것이라든지 이들에

10) 1999년 아미티지(Richard L. Armitage) 전 국방차관보 등 한반도 문제 전문가 11명이 작성한 대북정책건의서에 이러한 내용이 최초로 언급되었다.

11) 부시 미국 대통령은 2002년 1월 29일 부통령 및 국회의원, 그리고 내빈 앞에서 행한 연설을 통해 북한, 이란, 이라크 등을 지목하여 테러를 행하거나 테러 행위를 지원하는 국가들로 분류하면서 이들을 '악의 축'으로 규정하였다. 연설의 전문(全文)은 다음 자료를 참고할 것. Office of the Press Secretary, "President Delivers State of the Union Address," The President's State of the Union Address, The United States Capitol, Washington, D.C., <http://www.whitehouse.gov/>

대한 핵선제 공격의 가능성을 제기한 핵태세보고서(NPR)¹²⁾ 등은 최근 미국의 강경한 태도를 반증하는 예들이라 하겠다.

9.11 사태 이후 강대국들간의 국제질서는 오히려 호전되는 경향을 보였다고 할 수 있다. 테러리즘이라는 반인륜적인 행위의 척결에 대해 주요 국가들 모두가 공감하면서 미국의 대 테러 캠페인에 직·간접적인 원조를 보냈기 때문이다.¹³⁾ 평소에 북대서양조약기구(NATO)의 확장 움직임과 미사일방어계획(MD Plan) 문제로 불거져 왔던 러시아와의 마찰이나, 대만문제와 인권문제 등으로 빚어졌던 중국과의 갈등이 잠시 뒤로 미루어졌다. 9.11 사태는 국가 이외의 불특정 집단으로부터의 비대칭 군사위협(asymmetric military threat)이 결정적인 타격을 줄 수 있다는 위기의식을 이들 강대국들에게 심어주었다. 역설적이게도 강대국들간의 잠정적인 연대가 생겨난 것이다.

그러나 '위계'의 측면에서 볼 때는 미국의 지배질서가 더욱 심화되었다고 볼 수 있다. 미국은 대(對) 테러전쟁 초기에는 국제사회와 공동대응의 자세를 보였으나, 이후 아프가니스탄 전쟁 수행과정이나 미사일방어(MD: Missile Defense) 문제 등의 해결과정을 살펴

news/releases/2002/01/20020129-11.html, 2002년 4월 24일 검색.

12) 이번 핵태세 검토 보고서(NPR)의 주요 내용은 다음 두 가지로 요약된다. 첫째는 핵 위협의 다변화에 따른 핵 선제사용 가능성의 천명이다. 냉전시대의 미국 핵 전략의 핵심은 미국 및 그 우방에 대한 구 소련의 위협에 대처하는 것이었다. 이에 비해 이번 NPR은 핵 사용 대상 목표로 중국, 러시아, 이라크, 이란, 북한, 리비아, 시리아 등 7개국을 구체적으로 지목하고 있는 점에서 큰 차이를 보인다. 특히 핵무기가 사용될 수 있는 구체적 상황들을 예시했는데 그 중의 하나가 북한의 대남 공격이며, 이 외에도 아랍과 이스라엘간 분쟁, 중국과 대만 간 분쟁, 이라크가 이스라엘 또는 인근 국가들을 공격할 경우에 핵무기를 사용할 수 있다고 지적하고 있다. 둘째는 기존의 핵억지 전략을 벗어나 보다 적극적인 핵무기 사용 의지를 천명했다는 점이다. 즉, 재래식 무기로 파괴할 수 없는 목표물이나 핵, 생화학 무기 등 대량살상무기를 파괴하기 위해 핵무기를 사용할 수 있다고 밝힌 것이다. 이를 위해 적절한 소형 전술핵무기(예를 들면 동굴이나 벙커 파괴용)의 개발 가능성을 비춤으로써 기존의 소극적 핵 억지 전략에서 적극적 핵사용 전략으로의 전환을 시사하는 것이 아닌가 분석된다. 그러나 이러한 보고서 내용이 앞으로 미국의 공식적인 핵 전략으로 채택될 것인지는 아직 미지수이다. 핵 태세 검토 보고서의 전문(全文) 내용은 다음을 참고할 것. Department of Defense, *Nuclear Posture Review Report*. Submitted to Congress on 31 December 2001. 출처: <http://www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm>, 2002년 3월 18일 검색.

13) NATO, 일본, 한국, 호주, 캐나다 등 미국의 주요 동맹국들이 반 테러 공조 전선(戰線)에 적극적으로 가담하였고, 중국과 러시아는 직접적으로 미국의 군사작전에 참가하지는 않았으나 반 테러 전쟁의 명분에 동감을 표하고 다른 나라들의 반 테러연대 참여 움직임에 대해 반대 의사를 표하지 않았다. 반 테러전쟁과 관련, 세계 각 지역과 주요 국가들의 이해관계를 분석한 글로는 Jeffrey Gedmin, "Collecting the Anti-Terror Coalition," *Policy Review*, No. 109 (October 2001)을 볼 것.

보면 일방주의(unilateralism)적 경향을 보이고 있다. 즉, 미국이 거시적으로 표방하는 안보 질서를 추구하기 위한 주요 수단의 실천적 측면에서(예컨대 핵 확산 방지, 대량살상무기 억지, 미사일 방어망 구축 등) 이견을 가진 세력이나 국가들과 타협하는 것을 논외로 하고 있다. 경제영역에서도 마찬가지이다. 세계무역기구(WTO)를 중심으로 한 다자주의는 강대국의 일방주의에 의해 위협받는 경우가 종종 생긴다. 유럽연합(EU) 집행위원회는 미국의 철강수입관세 조치에 반발하여 보복관세를 발동하면서(2002년 3월 27일) 미국의 철강수입 제한조치로 인한 역내 시장 피해를 막기 위해 세이프가드를 공식 채택했다고 발표했다. 중국 역시 미국의 철강수입 제한조치에 항의, 1억 달러의 보상을 요구하고 WTO에도 철강분쟁 조정을 신청하는 등 WTO 가입 3개월만에 첫 권리행사에 나섰다. 이러한 미국의 이중적 태도에 대해 일방주의적 다자주의(uni-multilateralism) 혹은 일방주의를 위한 다자주의라고 표현할 수 있겠다. 미국이 전반적인 다자주의를 표방하고 있다기보다는 미국의 편익에 기반한 다자주의적 태도를 보이고 있음을 의미한다. 즉 일방주의적인 목표를 위해 다자주의적인 과정을 연출하고 있는 것이다.

IV. 동북아 안보관계의 주요 쟁점

새롭고도 강력한 테러 위협의 대두는 동북아 지역의 안보관계에도 변화를 가져올 것으로 전망된다. 우선 미국의 대북정책이 보다 강경하고 단호하게 전개될 공산이 크다. 9.11 사태는 미국으로 하여금 시리아, 이란, 이라크와 함께 테러지원 및 대량살상무기 개발 의도에 있어서 요주의 국가로 지목해 온 북한을 더욱 확실하게 '관리'해야만 동북아시아에서의 안정질서 확보가 가능하다는 확신을 갖도록 하였다. 대량살상무기(WMD) 확보 억지, 중장거리 미사일 개발 및 수출 억지, 재래식 무기 감축 등 이른바 주요 3대 이슈에 대한 북한 외교 압박이 증가할 것이라는 예측이 가능하다. 한국은 이러한 미국의 대북정책 목표를 정확하게 이해하고 이것이 한국이 추진하고 있는 대북 화해협력 정책과 어떻게 조화될 수 있는지를 살펴야 한다. 미국과의 긴밀한 사전협의와 대화를 통해 튼튼한 한미공조 체제를 갖추는 한편, 북한이 개혁개방의 길로 서서히 나올 수 있도록 북한당국자들과의 신뢰구축 노력을 인내 있게 펴 나가야 한다.

한편, 동북아시아에 대한 개입정책을 보다 효과적으로 수행하기 위해 미국은 일본 및 한국과의 동맹관계를 재조정할 것으로 보인다.¹⁴⁾ 동북아시아에 대한 지속적이고 성공적인

14) 향후 해외 주둔 미군의 위치, 규모, 기능 등의 조정 방안에 대해서는 U.S. Department of State

개입을 위해서는 일본, 한국의 미국에 대한 기지제공 및 군사적 협조가 필수적이다. 따라서 미국이 현재 동북아시아 지역에서 가장 신경 쓰고 있는 부분이 바로 일본·한국과의 안보관계를 다지는 일이다.¹⁵⁾ 냉전기에는 소련이라는 공통적이 있었기에 동맹의 명분이 분명했고 협조가 쉬웠지만, 지금은 왜 미-일, 한-미 안보동맹이 지속되어야 하는지에 대한 새로운 명분을 제시해야 하고 미국과의 안보협력이 일본과 한국에게도 유익하다는 것을 설득해야 한다.¹⁶⁾ 9.11 테러 사태 이후 한층 긴밀해진 미·일간 군사공조 체제도 그렇고 최근 한국과 미국간에 활발히 진행되고 있는 한반도 통일 이후를 대비한 양국간의 방위협력 논의 같은 것들이 그러한 시도들이다. 일본의 입장에서는 미국의 대일(對日) 안보우산을 계속 활용함으로써 중국을 견제함과 동시에 독자적 안보수행에 따르는 과도한 군사비 지출을 억제할 수 있다고 보고 있으며,¹⁷⁾ 한국으로서는 통일을 이루더라도 남·북한의 국력의 합이 여전히 주변 4대 강국에 비해 미미하다고 볼 때 미국이 계속해서 확실한 보호막이 되어 주기를 바라고 있다. 점차 다양화 되가는 군사위협에 대비하기 위해 한·미, 미·일 군사공조는 보다 빠르고, 보다 유연하며, 보다 효과적인 군사작전을 도모하기 위해 무기체제와 그 배치, 그리고 훈련내용을 조정해 갈 것으로 본다.

미국으로서는 일본과 한국을 추스르는 것보다도 중국과 러시아를 어떻게 다루느냐가 더 어려운 문제이다. 중국은 미-일간의 안보협력 강화 및 한-미-일 3자 공조가 자신에 대한 견제행위라고 믿고 있으며, 러시아는 북대서양 조약기구의 동진(東進)이 자신에 대한 미국의 불신 내지 포위행동이라고 여기고 있다. 이러한 연유로 인해, 92년 말 러시아 대통령 엘친(Boris Yeltsin)의 중국 방문을 계기로 중국-러시아간의 군사·경제협력이 다각도로 꾸준하게 진행되어 왔다. 러시아는 고성능 잠수함, 항공기, 무기기술, 과학기술진 등을 중국에 수출하고 있으며, 중국은 커가는 경제력의 상당부분을 러시아 개발에 투자하고 있다. 반 테러 캠페인을 계기로 형성된 미국과 중·러 간의 교감은 이들 국가간에 존재하는 근

(The Report of the Overseas Presence Advisory Panel), *America's Overseas Presence in the 21st Century* (Washington, D.C.: The U.S. Government Printing Office, 1999).

15) 한·미동맹과 미·일동맹간의 사안별 비교와 향후 과제에 대한 분석으로는 김태효, 『동북아 주둔 미군의 변화와 한반도의 미래(2001 국방정책 연구보고서)』(2001) 상계서를 볼 것. 한미동맹의 기능조정 및 미래의 청사진을 논의한 글로는 Kang Choi and Tae-Hyo Kim, "Future ROK-U.S. Security Cooperaton: Comprehensive Security Alliance," *New Asia*, Vol. 7, No. 1 (Spring 2000)을 볼 것.

16) 변화하는 세계안보환경 속에서 미국이 추구해야 할 아시아 동맹국들과의 향후 안보정책을 개괄적으로 논한 글로 Robert D. Blackwill and Paul Dibb (eds.), *America's Asian Alliances* (Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2000)을 참고할 것.

17) 일본과 중국간 견제와 협동의 양면성에 대한 논의로는 이면우, "일·중관계: 협조와 견제의 이중주," 『신아세아』, 제3권 제4호(1996)를 볼 것.

본적인 안보이해 갈등을 해소시키지는 못할 것이다. 중국의 인권문제나 중국-대만 간의 주권문제 시비가 미국의 개입 여부와 그 폭에 따라 동아시아 지역질서를 크게 흔들 수도 있다. 또, 미사일 방어계획(MD Plan)이 본격적인 패도에 들어서게 되면 러시아의 외교·군사적 공세가 뒤따를 개연성이 높고 이는 동북아 정세에 부정적인 영향을 초래할 것이 확실하다. 한국으로서는 한반도 평화정착과 동북아 안보질서 안정을 위해 미국, 일본과의 안보협력을 지속시키는 한편,¹⁸⁾ 원치 않는 강대국들간의 마찰에 휩쓸리지 않도록 노력해야 한다. 중국, 러시아와 정례적인 군사교류를 통해 상호 신뢰와 동반자적 관계를 가꾸어 가는 동시에, 미국이 추구하는 세계전략이라도 한국의 안보이해와 부합하지 않을 경우 우리의 입장을 미국에게 적극적으로 설득시키는 노력이 필요하다.

다음으로 지적할 동아시아의 안보현안은 다자간 지역안보구도 실현에 관한 사항이다. 역내 국가들은 장기적으로 동아시아에서도 유럽의 북대서양조약기구에 비견되는 단일화된 안보 레짐(regime)을 탄생시키는 노력을 꾀해 왔지만 현실적으로는 아직 무리가 많다. 지난 몇 년간 동아시아에서는 다자간 안보대화의 시도가 급격히 늘어나긴 했지만 이들의 성과는 경제협력 분야의 그것에 비해 크게 미흡한 실정이다.¹⁹⁾ 미국이 여러 경로를 통해 지역 안보협력체의 구성을 주도해 보았지만 아시아·태평양 경제협력기구(APEC: the Asia-Pacific Economic Cooperation)나 태평양 경제협력위원회(PECC: Pacific Economic Cooperation Council)같은 경제기구에 필적할 만한 안보기구가 아직 탄생하지 못한 것만 보아도 그러하다. 이유는 유럽과는 상이한 동아시아의 전략적·지정학적 안보환경 때문이다. 동아시아에서 미국과의 쌍무적 안보관계의 틀을 초월한 다자간 안보체제의 구축이 어려운 이유로 우선 해당 국가들간의 지속적인 국경분쟁 마찰²⁰⁾을 들 수 있다. 분쟁 당사국들은(특

18) 한·미·일 3자 안보공조의 가능성과 한계에 대한 분석으로는 다음 책들을 참고할 것. Ralph A. Cossa, *U.S.-Korea-Japan Relations: Building Toward a "Virtual Alliance"* (Washington, D.C.: The CSIS Press, 1999) and Victor D. Cha, *Alignment Despite Antagonism: The US-Korea-Japan Security Triangle* (Stanford, California: Stanford University Press, 1999).

19) 동아시아에서의 다양한 안보협력체 논의와 그 진행 상황에 대해 다음을 참고할 것. Toshiya Hoshino, "Multilateralism in East Asian Security Order: Track I and II Experiences," in Kwang Il Baek (ed.), *Comprehensive Security and Multilateralism in Post-Cold War East Asia* (Seoul: The Korean Association of International Studies, 1998).

20) 동아시아 영토분쟁은 사안이 그야말로 다양하고 복잡적이다. 중국·대만·베트남간의 파라셀 군도(the Paracel Island Group) 문제, 중국·대만·베트남·말레이시아·필리핀·브루나이간의 스프라틀리 군도(the Spratlys) 문제, 중국·대만·일본간의 조어도(중국은 Diaoyudao로, 대만은 Diaoyutai로, 일본은 Senkaku Islands로 표기할 것을 주장) 문제, 중국·한국간의 황해 대륙붕 경제수역 분쟁, 한국·일본간의 독도(일본은 다케시마 섬이라고 주장) 분쟁, 러시아·일본간의 북방 4개도서 반환문제 등이 대표적 현안들이다.

히, 현안에 대해 단호한 입장을 보이는 쪽은) 외부세력의 개입 없이 해당 국가들간의 협상으로만 문제가 해결되어야 하며 이러한 문제들의 해결이야말로 다자간 안보대화론으로 넘어가기 위한 필요조건임을 강력하게 주장하고 있는 실정이다. 제국주의 시대의 식민지배로 잉태된 역사적 반목이 상호 불신을 부채질하고 있다. 이러한 지역분쟁 현안 이외에도 북한과 중국이라는 사회주의 국가들의 비협조적 자세가 다자안보 협력에 또 다른 걸림돌이 되고 있다. 이 두 국가는 보유 군사력·작전의 내용과 수준에 대외비밀이 많을 뿐 아니라 핵 개발·무기거래에 있어서도 여러 가지 의혹을 낳고 있는 실정이다. 이렇듯, 동북아시아 지역은 냉전으로부터 물려받은 탄탄한 양자동맹구도에서 쉽사리 벗어나기 어려운 상황에 놓여 있다. 따라서 역내 국가들은 이러한 한계를 받아들이고 현재의 동아시아 내 경제협력 기구들을 점진적으로 활성화시켜 나가면서, 장기적으로 군사·안보 이슈도 자연스럽게 지역협력의 대상에 포함시킬 수 있는 포괄적 기재(器材)를 마련하는데 힘써야 할 것으로 보인다.

V. 결 어

현재 세계에는 서로 다른 안보질서가 혼재하고 있다. 유럽과 북아메리카는 민족국가 중심의 웨스트팔리아(Westphalia) 체제와 세력균형에 의한 힘의 질서에 더 이상 구애받지 않고 상호 협력과 조정을 통해 새로운 서구공동체 질서를 구축하려 하고 있다. 다음으로 아시아의 국제질서는 헤게모니, 힘의 정치 등 과거 세력균형의 논리가 여전히 적용되는 질서로서 국가간의 갈등과 경쟁이 여전히 강하다. 세 번째로 이념이나 종교가 상대적으로 중요하게 작용하는 중동지역은 비유하자면 아직도 웨스트팔리아 체제 이전의 국제질서를 경험하고 있다고 해도 과언이 아니다. 특정 종교나 문명에 대한 강한 견해가 특정세력을 적대시하고 폭력의 사용마저도 정당시하는 경우가 아직도 자주 목격되고 있다. 이렇게 특색을 달리하는 안보질서들이 이미 좁아진 지구촌에서 서로 상호작용하며 갈등과 협력을 반복하고 있다. 발견되는 한가지 공통점이라면 그동안 안보개념의 핵심요소로 일컬어져 왔던 군사력·경제력에 더하여 환경·인구·식량·난민·이민·테러 등의 문제를 주요 안보개념에 포함시켜 안보를 보다 포괄적으로(포괄적 안보: comprehensive security) 다루고 있다는 것이다.

상호 갈등과 위협에 관한 문제는 결국 상대방을 어떤 존재로 바라보는가 하는 인식의 문제로 귀결된다. 향후 세계질서의 밑그림은 미국의 리더십에 대해 다른 나라들이 어떠한 인식을 가지고 어떻게 대응하느냐에 따라 그려질 것이다. 한국통일을 위해, 그리고 동북아시아의 평화와 번영을 위해 한국이 맡아야 하는 외교과제와 그 추진 전략을 짜내는 데에 힘써야 할 때이다.