

# 미국의 동아시아 정책 변화와 전망

민병원 (이화여자대학교)

## I. 들어가는 말

1990년대에 들어와 냉전체제가 붕괴된 이후 미국은 줄곧 세계 유일의 초강대국으로 자리매김을 해왔다. 적어도 군사 분야에서 미국의 위상은 도전을 허락하지 않을 정도의 우위를 유지해왔고, 이러한 불균형 현상은 지금도 지속되고 있다. 2001년의 9/11 사태는 이러한 미국의 우위를 또 다른 방식으로 연장해주는 계기가 되었다. 테러리즘이라는 새로운 도전세력에 대응하여 미국은 강경한 군사전략과 일방주의적 외교정책을 추구해왔으며, 아프가니스탄과 이라크에서 미국의 위상에 부합하는 공세적 전략을 수행해왔다. 21세기의 세계는 부시 행정부의 이러한 우위전략에 좌우되어 왔으며, 10여 년이 지난 지금 미국은 이와 같은 전방위적 공세에서 물러나 과거의 상태로 회귀하려는 움직임을 시작하고 있다. 오바마 행정부에 들어와 눈에 띄게 바뀌고 있는 미국 외교정책의 패러다임은 이런 점에서 우리의 주목을 받고 있다.

오바마 행정부에 들어와 전개되고 있는 가장 큰 변화는 무엇보다 중동에 대한 개입을 축소하고 보다 많은 관심을 동아시아로 돌리겠다는 데에서 찾을 수 있다. 미국이 중동에 몰입해 있던 10여 년 동안 동아시아에서는 중국의 급속한 성장으로 인한 역학관계의 변화가 감지되었기 때문이다. 오바마 행정부의 그랜드 전략은 이제 동아시아를 중심으로 재편성되고 있으며, 떠오르는 중국의 도전에 어떻게 대응할 것인가에 대한 구상으로 가득 차 있다. 이 논문에서는 오바마 행정부 2기를 맞이한 미국이 글로벌 차원에서 어떤 그랜드 전략을 추구하고 있으며, 이를 동아시아 지역에 투사하는 과정에서 안보 및 외교 차원에서 어떤 변화를 보이고 있는가를 탐구한다. 아울러 미국 외교정책의 이러한 변화에 담겨 있는 의미를 살펴보고, 중국과 동아시아 국가들이 취할 수 있는 대응책에 대한 논의도 전개한다.

먼저 제2장에서는 미국의 글로벌 안보전략과 오바마 독트린에 대하여 살펴본다. 이를 위해 지난 몇 년 간에 걸쳐 공표된 미국의 안보 관련 보고서와 외교정책 보고서를 검토하고, 그로부터 오바마 행정부의 그랜드 전략에서 핵심을 이루는 요소가 무엇인지 가능해보고자 한다. 또한 오바마 행정부가 새롭게 아시아로 재균형정책을 취하게 된 배경을 소개하고, 그 의미가 무엇인지 논할 예정이다. 제3장에서는 이와 같은 미국 외교정책의 이면에 깔려 있는 중국위협론의 실체를 파헤쳐보고, 미국의 취해온 대중국정책 및 주변국가 연계전략의 속성을 분석한다. 제4장에서는 향후 미국의 그랜드 전략이 어떤 방향으로 전개될 것인지를 다양한 변수들을 고려하면서 진단하고, 그 일환으로서 역외균형전략을 소개하면서 신(新)고립주의와의 연관성을 언급하고자 한다. 제5장에서는 미국의 그랜드 전략에 대한 동아시아 국가들, 특히 중국의 입장

을 중심으로 한 대응 방안에 대해 살펴보고 '소프트균형' 및 '전략적 헤징'을 둘러싼 다양한 논의를 이 지역에 적용해보고자 한다. 마지막으로 제6장에서는 이와 같은 논의가 동아시아 지역 전반에 대해 갖는 의미를 탐구하려 한다.

## II. 미국 외교정책의 변화와 오바마 행정부의 그랜드 전략

### 1. 글로벌 차원의 안보전략과 오바마 독트린

미국 국방부가 2014년 3월 발표한 『4개년 방위검토(Quadrennial Defense Review; 이하 QDR)』 보고서는 오바마 행정부 2기의 안보전략에 관한 개요를 잘 보여주고 있다. 그러나 미국 국내정치문제, 특히 재정적자로 인한 군사비 지출감소의 압력에 대한 우려와 대책이 주된 관심사가 되고 있다는 점에서 2012년에 발간된 『방위전략안내(Defense Strategic Guidance; 이하 DSG)』 보고서의 군사전략을 먼저 살펴볼 필요가 있다. 이 보고서를 보면, 오바마 행정부 1기 후반부터 미국이 '아시아-태평양 지역으로의 재균형(rebalancing)'을 전면에 내세우면서 21세기 들어와 상대적으로 등한시해온 동아시아 지역에 대한 관심이 부쩍 증대하고 있음을 알 수 있다. 이는 9/11 사태 이후 10여 년에 걸쳐 '테러와의 전쟁' 및 중동지역에 몰입해왔던 미국 그랜드 전략의 전환을 예고하는 것이었다.

미국의 안보 관련 보고서에서는 특히 중국의 성장에 대한 논의가 집중적으로 이루어지고 있다는 점이 눈에 띈다. 먼저 중국이 비약적인 발전을 통해 '지역 강대국(regional power)'으로 위상이 격상된 데 대하여 커다란 관심을 보이고 있는데, 이는 미국이 냉전기 동안 동아시아 지역에서 누려왔던 기득권과 이해관계에 커다란 영향을 줄 것으로 전망되기 때문이었다. 한 가지 흥미로운 점은, 미국인들이 보기에 중국의 위상이 '글로벌 강대국'이 아니라 '지역 강대국'의 수준에 머물러 있다는 점이다. 아직까지는 중국이 글로벌 강대국으로서 미국의 입지에 위협을 가할 것이라고 전망하고 있지 않다는 것이다. 이 점에 대해서는 학문적인 논쟁이 여전히 진행 중이지만, 상당수의 미국인들은 중국의 성장과 잠재적 위협이 지역 차원에 국한된 것인지 글로벌 차원에서 미국의 위상에 도전을 제기하는 것인지에 대하여 명확한 구분을 하지 못하고 있는 것이 현실이다.

미국은 이러한 보고서를 통해 동아시아 지역 내에서 중국의 군사력 증강이 미칠 영향에 대해 우려를 표명하면서 그 전략적 의도가 무엇인지 궁금해 하고 있다. 이와 관련하여 미국은 동맹조약이나 국제법의 의무를 수행하기 위해 필요할 경우 언제든지 동아시아 지역에 자유롭게 접근하고 작전을 수행할 것이라는 의지를 보여주고 있다. 특히 오바마 행정부는 2012년의 DSG에서 '글로벌 공공재(global commons)'를 보호하겠다는 강력한 의지를 천명했다. 예를 들어 공중, 해상, 우주, 사이버공간 등 지구상의 모든 공간에서 다양한 재화가 자유롭게 이동할 수 있어야 한다는 자유교역의 정신을 강조하고 있는데, 어떤 국가가 자국의 이러한 재화의 흐

를 제약함으로써 글로벌 차원의 안보와 번영에 위협을 가한다면 결코 용납하지 않겠다는 것이 오바마 행정부의 입장이었다.

이와 같이 DSG에서 수립된 글로벌 차원의 안보원칙을 바탕으로 하여 포괄적인 방위전략을 제시하고 있는 2014년의 QDR에서는 군사전략의 '3대 축(Three Pillars)'을 제시하고 있는데, 여기에는 (1) 미 본토 방어, (2) 동맹국(allies)과 동반자관계(partnerships)의 공동 안보위협에 대한 대응, (3) 국력 제고를 통한 테러리즘 분쇄 및 인도주의적 지원, 재난 구제가 포함된다.<sup>1</sup> 한편 미국은 군사 분야에서 공군, 육군, 해군 및 해병대 등의 합동전력(Joint Force) 역량을 제고하는데 최우선의 목표를 두고 있다. 이러한 역량에는 사이버 전력, 미사일 방어, 핵 억지력, 우주 공간 및 공중·해상 방어능력, 정밀타격능력, 정보탐지(ISR) 능력, 대테러작전능력 등이 포함되지만, 최근 미 의회의 예산절감에 대한 압력으로 말미암아 이러한 계획을 실현하는데 커다란 난관에 부딪쳐 있는 상황이다.

2011년 8월 미국 의회는 방정부의 국가채무 불이행의 가능성을 막기 위해 부채 한도를 상향 조정할 경우 초당적인 '수퍼위원회(Super Committee)'의 합의를 요구하는 '예산통제법(Budget Control Act)'을 제정하였다. 만약 이 위원회에서 합의에 도달하지 못할 경우 2013년부터 총 1조 2,000억 달러 규모의 재정 지출을 국방예산과 기타 정부 지출에서 각각 50%씩 삭감하는 '자동삭감(sequester)' 조치를 포함하였다. 이는 미국의 재정건전성 확보를 위한 강력한 조치로서 균형재정을 위한 치열한 노력으로 이해할 수 있지만 당파적 이해관계에 따라 합의에 도달하지 못할 경우 정부의 다양한 프로그램, 특히 안보 관련 프로그램에 치명적인 타격이 예상되고 있다. 이에 따라 2014년의 QDR은 이러한 예산 자동삭감 조치로 인한 안보상황의 심각한 문제, 미국의 군사력에 미칠 위중한 결과를 적극적으로 강조하고 있다.<sup>2</sup>

2001년 이후 10여에 걸쳐 부시 행정부의 안보 및 외교정책은 대(對) 테러전쟁과 선제공격(preemptive attack), 예방전쟁(preventive war)을 근간으로 하는 '부시독트린'에 의해 지탱되어왔다. 이와 대비하여 오바마 행정부의 외교정책을 떠받치는 그랜드 전략이 무엇인지 분명하지 않다는 비판이 자주 제기되어왔다.<sup>3</sup> 독트린이란 국가이익에 대한 명확한 정의와 그것을 달

<sup>1</sup> 오바마 행정부에 들어와 눈에 띄는 외교정책 수사법으로 '동맹(allies)'과 '동반자(partnership)'의 구분을 들 수 있다. 전자가 전통적인 미국의 우방국가를 가리키는 반면, 후자는 신생 국가 또는 과거의 적대국으로서 새롭게 미국에 기회를 부여해주는 국가로 규정할 수 있다. 오바마 행정부에 들어와 중국은 후자의 사례, 즉 동아시아 지역에서의 '동반자'로 다루어져 왔다. Hillary Clinton, "America's Pacific Century," *Foreign Policy* (November 2011), pp.58.

<sup>2</sup> 미국의 재정부담은 오바마 행정부의 외교정책 수행에도 큰 걸림돌이 되고 있다. 반대파들은 민주당 정권의 각종 정책을 겨냥해 '정부의 비대화(governmental aggrandizement)'를 조장한다고 비판하고 있는데, 과거 윌슨, 루즈벨트, 존슨 대통령 때와 마찬가지로 오바마 행정부도 정부의 역할과 권한을 강화하는데 몰두해왔기 때문에 이를 '정상상태(nomalcy)'로 돌려놓을 필요가 있다고 주장한다. 이들이 보기에 오바마 행정부의 '큰 정부' 성향은 남미의 포퓰리즘과 별반 다를 바 없다. Robert W. Merry, "The Myth of a Moderate Obama," *National Interest* (May/June 2013), pp.6-8.

<sup>3</sup> Amir Stepak and Rachel Whitlark, "The Battle over America's Foreign Policy Doctrine," *Survival*, Vol.54, No.5 (2012), pp.45-66; Daniel W. Drezner, "Does Obama Have a Grand Strategy?" *Foreign Affairs*, Vol.90, No.4 (2011), pp.57-68; Anne-Marie Slaughter, "Does Obama Have a Grand Strategy for His Second Term? If Not, He Could Try One of These," *Washington Post* (January 18, 2013).

성하기 위한 일련의 실천계획으로 이루어진다. 이러한 독트린이 사전에 명확하게 제시되는 경우도 있지만 경우에 따라 미래의 사태가 전개되면서 뒤늦게 일관성을 갖추기도 한다. 독트린은 이처럼 그랜드 전략을 명시적으로 천명한 것으로서 행정부의 의지와 행동을 해석할 수 있는 하나의 프레임워크 역할을 수행한다.<sup>4</sup> 이런 점에서 오바마 행정부의 그랜드 전략을 한눈에 알 수 있게끔 해주는 원칙이 무엇인가에 대한 궁금증이 커져왔다. 부시 행정부와 달리 분명한 대상과 목표가 없는 것 아닌가 하는 의구심을 자아낼 정도로 오바마 행정부의 입장은 명시적인 방식으로 노출되지 않았기 때문이다.

안보전략과 관련하여 오바마 독트린의 실재 여부가 논란이 되는 이유로는 부시 행정부 시기와 달리 미국이 처한 글로벌 차원의 도전이 더욱 복잡해지고 있기 때문이다. 여기에는 상호 모순적인 대응을 요구하는 상황적 요인도 한몫 하고 있다. 한 예로, 오바마 행정부에 들어와 미국의 해외 개입 범위를 감축하려는 '다자주의적 축소(multilateral retrenchment)'와 '강경대응(counterpunching)'의 두 원칙이 동시에 강조되어왔다. 첫 번째 원칙은 미국이 감당할 수 있는 범위를 넘어서는 대외적 개입과 안보공약을 줄이고, 부담의 일부를 동맹국과 동반자 국가와 나눔으로써 미국에 부과되는 지나친 비용을 경감하겠다는 것이다. 하지만 두 번째 원칙은 미국에 대한 도전에 대한 적극적인 대응을 하겠다는 의지의 표현으로서, 동맹국에 대한 안보공약과 더불어 경쟁국에 대한 강력한 의사를 표명하고 있다.<sup>5</sup> 말하자면 부시 행정부의 유산을 넘어서려는 첫 번째 원칙과 그것을 지키려는 두 번째 원칙이 오바마 행정부의 그랜드 전략에 공존하고 있는 것이다. 이러한 복합성은 오바마 행정부의 인식이나 대응전략 자체보다는 글로벌 환경이 점점 복잡해지면서 나타나는 현상이라고 할 수 있다.

오바마 독트린이 명확하지 않다는 비판에 대하여 오늘날과 같이 복잡하고 예측 불가능한 상황에서 한 나라의 외교정책 방향을 고정시키려는 독트린 자체가 불필요하다는 주장도 제기되고 있다.<sup>6</sup> 하나의 독트린이 세계 모든 지역에서 일관성 있게 적용되기를 기대하기가 어렵기 때문이다. 하지만 오바마 독트린이 실재하는가에 대한 논쟁에도 불구하고 오바마 외교정책의 근간이 되는 원칙은 그의 취임 이후 줄곧 유지되어 왔다. 그 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다: 첫째, 미국의 군사적 우위보다 정치적, 경제적 우위를 지향한다; 둘째, 글로벌 차원에서 미국의 군사적 책임을 지속적으로 확장하기보다 이를 축소하고 재배치한다; 셋째, 유럽중심주의 대신에 동아시아 중심주의를 지향한다; 넷째, 미국 우위(primacy) 전략 대신에 봉쇄와 역외균형을 조합한 그랜드 전략을 추진한다.<sup>7</sup> 물론 이와 같은 외교정책 노선이 상당한 정도로 부시 독트린의 기초를 답습하고 있는 것도 사실이다.<sup>8</sup> 하지만 오바마 시기의 미국 외교정책은 미국

<sup>4</sup> 물론 많은 경우에 독트린이 분명하게 드러나지 않기도 하고, 또한 독트린 자체가 불필요한 상황도 자주 발생한다. 그럼에도 독트린이 담고 있는 내용에 대한 관심이 크게 나타나는 이유는 그것이 정책 패러다임의 새로운 변화를 예고하기 때문이다. Drezner (2011), p.58.

<sup>5</sup> Drezner (2011), p.58.

<sup>6</sup> Fareed Zakaria, "Stop Searching for an Obama Doctrine," *Washington Post* (July 6, 2011).

<sup>7</sup> Stepak and Whitlark (2012), p.52. 2011년 발간된 미 합참 보고서 『국가 군사전략(National Military Strategy)』도 중동 지역에서 동아시아 지역으로 오바마 행정부의 안보전략 관심 지역이 바뀌고 있음을 분명하게 보여주고 있다.

<sup>8</sup> 이런 점에서 오바마 독트린과 부시 독트린 사이에 외교정책의 '어색한 결합(awkward marriage)'이

의 역할 확대를 더 이상 추구하지 않는다는 점에서, 그랜드 전략의 중심을 더 이상 유럽에 두지 않는다는 점에서, 그리고 군사적 우위보다는 경제적 경쟁력 강화와 외교적 영향력에 더 무게를 둔다는 점에서 이전의 노선과 차별화된다고 할 수 있다.<sup>9</sup>

## 2. 오바마 행정부의 외교정책과 동아시아로의 전환

오바마 행정부의 외교정책은 부시 행정부 기간 동안 미국이 중동에서 겪었던 일로부터 교훈을 얻어야 한다는 성찰적 태도에서 비롯되었다. 특히 세계 최고의 군사력을 지닌 미국이지만, 군사력만으로 모든 문제를 해결할 수는 없다는 한계에 대한 뼈저린 인식이 그 바탕에 깔려 있다. 2009년 오바마 행정부가 출범한 이래 세계 주요 지역의 분쟁에 미국이 적극적인 참여를 주저해온 것도 이러한 인식의 영향이 크다. 정책결정자들뿐 아니라 일반 국민들도 군사력을 통한 개입과 장기간에 걸친 대테러전쟁 및 반란군 진압(counterinsurgency) 작전에 피로감을 나타내고 있다. 최근에 실시된 한 여론조사에 따르면, 대다수의 미국인들은 우크라이나에 대한 군사적 개입을 지지하지 않고 있으며 시리아에 대한 무력 사용에도 반대하고 있는 것으로 알려졌다.<sup>10</sup>

부시 행정부 후반부터 체계화되기 시작한 '변환외교(transformational diplomacy)'는 당시 라이스(Condoleezza Rice) 국무장관의 주도 하에 추진되었다. 2001년 이후 테러와의 전쟁을 수행하면서 미국이 접한 한계는 군사력을 이용한 대증요법만으로는 국제문제를 해결할 수 없다는 것이었다. 무엇보다 민주주의적 개혁과 인권 증진을 위한 적극적인 지원이 절실하며, 이를 위해 미국외교의 근간을 변환시키는 일이 시급했다. 미국 외교관들은 그들을 필요로 하는 나라와 지역에 파견되었으며, 어려움을 겪고 있는 많은 나라들을 도와주는데 외교의 초점을 맞추기 시작했다. 테러리즘, 마약 불법거래, 질병과 같은 지역 현안을 해결하기 위한 양자간, 다자간 협의체제 및 원조 메커니즘을 구축하는 것이 변환외교의 주요 목표였다. 지역문제를 해결하는데 있어 변환외교는 지역문제에 대한 지역 차원의 해결을 강조하면서 '신속 대응(rapid-response)'이 이루어질 수 있도록 현장 중심의 접근방법을 모색했다.

이와 같은 부시행정부의 변환외교는 근본적으로 다른 나라의 정치제도 및 정권의 속성을 대상으로 하는 것이었다. 국민들의 요구에 부응하면서 민주주의 원리에 따라 잘 통치되며 책임을 질 줄 아는 국가를 건설하고 유지하는 일이야말로 미국이 동반자 국가들과 함께 추구해야 할 외교정책의 우선적인 목표라는 인식이 기저에 깔려 있었다. 하지만 이러한 적극적 관여가 다른 나라에 어떻게 받아들여지는가의 문제에 대하여 미국이 심각하게 고려했다는 흔적은 엿보이지 않았다. 미국이 외국의 국민들로 하여금 부패와 싸우고 민주주의를 증진할 수 있도록 자국의 영향력을 강화하려 한다면 해당 국가들이 과연 이러한 행태를 용인할 것인가? 주권국

---

이루어졌다고 보는 시각도 존재한다. Stanley A. Renshon, *National Security in the Obama Administration: Reassessing the Bush Doctrine* (New York: Routledge, 2010), p.7.

<sup>9</sup> Stepak and Whitlark (2012), p.47; Drezner (2011), p.64

<sup>10</sup> *Economist*, "The Decline of Deterrence" (May 3, 2014).

가 시스템이 여전히 존속하고 있는 상황에서 이러한 팽창적인 사고가 성공할 것이라고 기대하기는 어렵다. 민주주의 증진을 위해 타국의 내정에 개입한다면 이는 많은 나라와 그 국민들로부터 반발을 불러일으킬 것이 분명하기 때문이다.<sup>11</sup>

오바마 행정부의 외교정책은 이와 같은 부시 행정부의 경험과 변환외교의 한계를 딛고 새로운 방향을 탐색해왔다. 무엇보다 10여년에 걸친 아프가니스탄과 이라크전쟁을 마무리하고 동아시아로 관심을 전환하기 위한 '아시아 중시(Pivot to Asia)' 정책을 전면으로 내세웠다. 이는 미국 외교정책의 3대 관심대상 지역인 유럽, 중동, 동아시아 사이의 우선순위가 바뀌기 시작했음을 의미하는 것이었다. 이와 같은 변화와 더불어 2010년 발간된 『4개년 외교개발검토(Quadrennial Diplomacy and Development Review: 이하 QDDR)』는 변환외교의 연장선상에서 미국외교의 골격을 더욱 적극적으로 개편하는데 주안점을 두었다. 이 보고서는 '스마트외교'를 전면의 구호로 내걸면서 미국 외교안보의 3대 축을 '3D,' 즉 방위(defense), 외교(diplomacy), 그리고 개발(development)로 설정하였다.<sup>12</sup> 이를 위해 그 동안 취학했던 개발지원 분야의 조직 개편과 역량 강화를 통해 21세기의 새로운 대외 환경에 적응해나가고, 위기관리와 갈등해소에서 민간의 참여와 기능을 확대하면서 기술혁신을 통한 스마트 대응전략을 추진하는 것을 핵심 목표로 삼았다. 이러한 적극적인 '관여' 정책을 통해 상대국을 대상으로 한 공공외교를 추진하고, 취약국가와 실패국가를 미국의 장기적인 동반자로 격상하기 위한 개발전략이 QDDR에 구현된 오바마 행정부 1기 외교정책의 지향점이었다. 한편 2012년 대선 이후 새롭게 2기 행정부를 출범시킨 오바마의 외교정책 기조는 1기와 비교할 때 크게 달라지지 않은 것으로 평가할 수 있다. 2014년 가을에 발표할 것으로 전망되고 있는 QDDR 2.0에 관하여 다양한 견해들이 제시되고 있지만, 첫 번째 QDDR의 핵심적인 근간을 그대로 이어받을 것으로 보인다.<sup>13</sup>

오바마 행정부 2기에 미국의 외교정책은 글로벌 차원에서 유럽, 중동, 그리고 동아시아에 대하여 다음과 같은 방향을 취할 것으로 전망된다. 유럽의 경우 오바마 행정부에 들어와 상대적으로 관심의 대상에서 멀어지고 있지만, 최근 우크라이나 사태 등과 같이 유럽의 안보상황을 불안해지는 상황에서 일관성 있는 태도를 견지해야 할 필요성이 커지고 있다. 현재 오바마 행정부는 미국이 군사적으로 유럽에 개입하게 되는 마지노선을 NATO 회원국의 국경선으로 정해놓고 있다. 미국 정부는 2012년 DSG에서도 NATO 동맹국들에 대한 안보공약을 확실하게

<sup>11</sup> Kennon Nakamura and Susan Epstein, "Diplomacy for the 21<sup>st</sup> Century: Transformational Diplomacy." *CRS Report for Congress* (2007), p.20.

<sup>12</sup> 9/11 이후 미국의 해외원조는 급증하기 시작했는데, 이는 인도주의적인 목적 이외에도 국가안보의 목적을 띤 것이었다. 부시 행정부는 2006년부터 해외원조 프로그램의 전략적 중요성을 강조해왔고 국방 및 외교와 더불어 '개발'을 국가안보의 3대 축의 하나로 간주했다. Richard G. Lugar, "Foreign Assistance: Strengthen the 'Third Pillar' of National Security," *Human Rights*, Vol.35, No.1 (2008), p.3.

<sup>13</sup> Remarks at the Quadrennial Diplomacy and Development Review(QDDR) Launch (April 22, 2014). 오바마 행정부의 2기 국무부를 맡은 케리(John Kerry) 장관은 QDDR 2.0이 앞선 QDDR의 기조를 이어받아 미국의 외교정책을 위한 청사진이 될 것이라고 주장했다. 아울러 그는 "모든 것이 중요하다면 그 어떤 것도 중요하지 않다는 뜻이다"는 조언을 언급하면서 QDDR 2.0에서도 모든 현안을 나열하는 대신 핵심적인 도전과 기회에 대해 집중적으로 다룰 것이라는 점을 강조했다.

천명하고 있는데, NATO 조약 제5조, 즉 “어느 한 회원국에 대한 무력침공은 모든 동맹국에 대한 침공으로 간주한다”는 규정을 적극 강조하고 있다.<sup>14</sup> 하지만 더 심각한 고민은 오히려 NATO 내부에서 불거지고 있다. NATO 회원국에 대한 미국의 안보공약이 지속적으로 유지되는 것은 분명하지만 상당수의 미국인들이 유럽국가의 안보 무임승차에 대하여 부정적으로 생각하고 있기 때문이다.<sup>15</sup>

힐러리 클린턴(Hillary Clinton)은 특히 동아시아 지역에 대한 관심의 전환을 촉구하면서 2011년 이를 위한 ‘전진배치외교(forward-deployed diplomacy)’ 구상을 밝힌 바 있다. 이것은 미국의 외교자원을 총동원하여 아시아지역에 대한 적극적인 관여와 협력체제를 구축하기 위한 것으로서, 양자간 안보동맹 강화, 신흥국가와의 관계 공고화, 역내 다자기구 참여, 무역과 투자 증대, 포괄적 군사주둔, 그리고 민주주의와 인권 증진 등 6가지의 핵심적인 활동으로 이어졌다. 아시아 지역에서 미국과 양자간 군사동맹을 체결한 국가에는 일본, 한국, 호주, 필리핀, 태국이 포함되는데, 클린턴은 이들을 유지 및 관리하는 차원을 넘어 새로운 상황에 맞게 업데이트하겠다는 구상을 밝힌 바 있다.<sup>16</sup> 그 동안 타 지역에 비해 다자주의 움직임이 느리게 진행되어온 동아시아 지역의 국가 간 모임에는 아시아태평양 경제협력체(APEC), 아시아지역포럼(ARF), 동아시아 정상회의(EAS) 등 포괄적인 대화채널과 더불어 ASEAN+3, 상하이 협력기구(SCO), 3자간 전략대화(TSD) 등 적극적인 형태의 협의체들이 공존한다.<sup>17</sup> 미국은 이들 대부분에 관심을 가지고 있으며, 필요할 경우 ‘소규모 다자주의(minilateralism)’ 정신에 입각한 집중적인 다자간 논의를 추진하겠다는 입장을 피력하고 있다.<sup>18</sup>

중동지역과 관련하여 오바마 행정부는 2011년 이라크 철군을 시작으로 2016년까지 아프가니스탄에서 완전하게 철군할 계획을 수립해놓고 있다. 오바마 행정부는 지난 10여년에 걸쳐 엄청난 비용과 생명을 희생해가면서 중동지역에서 미국이 무엇을 얻었는가에 대해 회의적인 입장을 취하고 있다. 현재의 이라크 정부도 친미정권으로 보기 어려운 상황이며, 오히려 이란과 더 가까워진 것이 아닌가 하는 의구심을 자아내고 있다. 이어 더하여 이라크 내전이 빠른

---

<sup>14</sup> 물론 이러한 NATO 조약 제5조의 해석에는 여러 문제점이 내재되어 있다. 우선 이 조약 자체가 냉전기에 소련이라는 공동의 적이 존재하던 시기에 만들어졌기 때문에 공산권이 붕괴된 탈냉전기의 상황에서 NATO 회원국의 ‘적’이 누구를 의미하는가에 대한 기준으로 삼기에 곤란한 점이 있다. 특히 제5조가 전달하는 정확한 메시지가 무엇인지 불분명하기 때문에 회원국들에게 서로 다른 기대를 야기할 수 있다. 회원국들의 연대가 동맹 차원의 영토수호에 충분한 수준에 도달해 있는가도 불투명하다.

<sup>15</sup> 현재 GDP의 2% 이상을 군사비에 지출해야 한다는 NATO의 지침을 제대로 준수하는 회원국은 영국이 유일한 상황이다. *Economist*, “The Decline of Deterrence” (May 3, 2014), p.32.

<sup>16</sup> 클린턴은 이를 위해 다음의 3가지 원칙을 제시하고 있다: (1) 동맹국들과 핵심적인 목표에 대하여 정치적 합의를 달성한다; (2) 동맹국들이 새로운 도전에 신속하게 적응하고 기회를 포착할 수 있도록 지원한다; (3) 동맹국들이 방위능력과 커뮤니케이션 인프라를 구축함으로써 다양한 국가 및 비국가 행위자의 도발을 억지할 수 있는 능력을 갖추도록 한다. Clinton (2011), p.58.

<sup>17</sup> Michael Wesley, “Asia-Pacific Institutions,” in William T. Tow, ed., *Security Politics in the Asia-Pacific: A Regional-Global Nexus?* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), pp.64-65.

<sup>18</sup> 1990년대 이후 미국이 겪고 있는 동맹국들의 비협조적인 문제를 극복하기 위해 제시된 ‘소규모 다자주의’에 대해서는 다음을 참조할 것: Moises Naim, “Minilateralism,” *Foreign Policy*, Vol.173 (July/August), pp.134-135. 소규모 다자주의는 글로벌 차원의 문제해결을 위해 모든 나라를 대상으로 한 협상이 어렵기 때문에 소수의 ‘매직 넘버’ 국가들에 집중해야 한다는 주장을 담고 있다.

속도로 악화되는 상황에서 오바마 행정부는 미군을 다시 투입할 가능성에 대하여 언급하고 있다. 아프가니스탄의 경우 2001년 이후 지금까지 미국의 군사개입과 점령이 지속되고 있지만 베트남전 이후 미국 외교정책을 가장 곤경에 빠뜨리고 있다. 지금도 아프가니스탄에는 약 32,000명의 미군이 주둔하고 있다. 이들이 철수할 경우 아프가니스탄이 과거와 같은 폭력과 불안정 상태로 되돌아갈 것이라는 국내외의 비판이 제기되고 있지만, 오바마 행정부의 대테러 작전 초점은 아프가니스탄과 파키스탄의 알카에다로부터 중동 전역에 걸친 범(汎)이슬람 지역으로 확대되고 있다.<sup>19</sup>

뿐만 아니라 이집트나 시리아와 같은 나라들은 중동지역에서 미국의 영향력 '축소'를 비롯 기라도 하는 듯 인권이나 민주주의에 관한 미국의 최후통첩에 아무런 반응을 보이지 않고 있다. 물론 아직까지 유가가 안정적으로 유지되고 있으며, 이란이 핵사찰 프로그램에 협조적인 반응을 보이고 있다는 점에서 미국의 대중동정책을 실패로 규정하기는 이르다. 또한 중동지역에서 미국의 관여도가 줄어들었다는 것은 부시 행정부 시기에 비해 상대적인 추세일 따름이다. 미국은 여전히 중동지역에서 일어나고 있는 민주화 운동을 지지하고 있으며, 여러 국가의 정권 교체가 역내 불안정을 고조시킬 가능성이 크지만, 그럼에도 불구하고 국민들의 합법적인 요구에 부응하는 책임 있는 정부가 수립되도록 하는 것이 미국의 이해관계에 부합한다는 입장을 견지하고 있다. 그럼에도 불구하고 중동지역에서 미국의 위상은 여타 지역에 비해 감소세가 뚜렷해지고 있는데, 이러한 추세에 대하여 이스라엘, 사우디아라비아, 카타르, 아랍에미리트 등 친미국가들은 외교와 국방 분야에서 다각적인 대응책을 마련 중에 있다.<sup>20</sup>

한편 오바마 행정부의 아시아 중시정책은 중국과 일본 사이에 벌어지고 있는 댜오위다오(釣魚島)를 둘러싼 영토분쟁에서 미국이 어떤 입장을 취할 것인가에 그 향방이 달려 있다. 일본의 일방적인 영유권 주장에 대하여 중국과 대만이 지속적으로 문제를 제기하고 방공식별구역에 포함시키면서 이 지역을 둘러싼 긴장이 고조되고 있기 때문이다. 남중국해 지역에서는 중국과 주변 5개국 사이에 영유권 분쟁이 첨예하게 이루어지고 있는데, 그 중에서도 일본 및 필리핀과의 대립이 가장 심각한 수준이다. 지금까지 미국은 이러한 분쟁에서 동맹국들의 입장을 지지해왔다. 북한을 둘러싼 긴장은 갑작스러운 국가 붕괴에 대한 주변 국가들의 대응조치에 집중되어 있는데, 만약 북한이 예상치 못하게 붕괴될 경우 장기적으로 '통일 한반도'가 '미국의 동맹국'으로서 중국과 국경을 마주할 수 있다. 이렇게 북한이라는 '완충지대'가 사라지는 상황이야말로 중국이 가장 우려하는 시나리오이기 때문에 북한 문제를 둘러싼 해법에 있어 미중간의 입장은 여전히 차이를 보이고 있다. 대만을 둘러싼 미중간의 입장도 편치 않은 상황이다. 미국은 1979 대만관계법 이래로 대만에 대한 무력통일 시도가 서태평양 지역의 평화와 안

---

<sup>19</sup> *New York Times*, May 27, 2014. 안보 차원에서 중동에 대한 미국의 관심은 특히 탄도미사일과 대량살상무기의 확산 방지에 초점을 맞추고 있다. 이는 폭력적인 극단주의자들의 위협에 대처하기 위한 것으로, 이란의 핵무기개발 프로그램 견제는 그 일례라고 할 수 있다. 미국은 또한 이스라엘의 안보를 굳건하게 보장하며, 중동 전역에 걸쳐 평화를 유지하기 위해 이 지역에서 지속적으로 군사력을 주둔할 것이라는 점을 언급해왔다. Department of Defense. "Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities for 21<sup>st</sup> Century Leadership," *Defense Strategic Guidance* (2012).

<sup>20</sup> *Economist*, "The Decline of Deterrence" (May 3, 2014), p.32.

보를 해치는 행위라고 규정한 바 있으며, 적어도 공식적으로는 이러한 입장에 아직 변화를 보이지 않고 있다.

동아시아 국가들에 대한 미국의 안보공약은 적어도 한국과 일본에 대해서는 확고하게 유지되고 있는 것으로 판단할 수 있다. 그런데 일본의 경우 미국과 가장 탄탄한 군사동맹관계를 유지하고 있지만, 미국의 안보우산(security umbrella)이 언제든지 무력화될 수 있다는 점에 대하여 최근 들어와 민감한 태도를 보이고 있다. 아베 정권이 적극적으로 집단자위권을 추진하는 이유도 여기에 있다. 집단자위권은 자국과 밀접한 관계에 있는 국가가 공격을 받을 경우 직접적인 당사자가 아니더라도 무력으로 대응할 수 있는 권리를 뜻하는 것으로, 이것은 1945년 국제연합헌장 제51조에 국가의 고유한 권리로서 보장된 바 있다. 다만 모든 종류의 전쟁을 포기한 일본의 평화헌법 제8조와의 불일치로 인해 집단자위권에 대한 역대 일본정권의 입장은 소극적인 차원에 머물러 있었다. 하지만 1991년 걸프전 당시의 이라크 부흥계획, 1992년 캄보디아 평화유지활동, 미국의 미사일방어계획(MD) 도입 등 일본의 안보와 관련된 정책들이 하나 둘씩 추진되면서 집단자위권 문제가 논란의 초점이 되기 시작했다. 이에 대하여 일본정부는 자국 헌법의 해석에 융통성을 보이고 있으며, 미국 역시 일본의 집단자위권 추진을 통해 일중 대화가 보다 원만하게 이루어질 수 있다고 주장하면서 적극적인 지지 입장을 표명하고 있다.

### III. 중국의 부상과 미국의 동아시아정책

#### 1. 중국위협론과 미국의 동아시아 정책

오바마 행정부에 들어와 동아시아 지역으로 회귀하고 있는 가장 큰 이유는 중국의 부상과 그로 인한 미국의 위상 약화에서 찾을 수 있다. 21세기에 들어와 중동 지역에서 수행해온 전쟁이 장기화되면서 미국은 동아시아 지역에서 중국이 급속하게 성장해왔음을 깨닫게 되었고, 이러한 중국의 세력 확대가 이 지역에서, 나아가 글로벌 차원에서 미국의 입지를 좁히는 결과를 초래한다고 인식하기 시작했다. 따라서 오바마 행정부에 들어와 미국이 아시아 중시정책을 추구하기 시작한 배경에는 중국의 잠재적인 위협에 대한 미국인들의 인식이 자리 잡고 있다. 흥미롭게도 중국의 부상을 바라보는 미국인들의 관점은 정책결정자나 학자들 사이에 다양한 형태로 존재하며, 지금도 열띤 논쟁이 이루어지고 있는 실정이다. 이처럼 21세기 미국 외교정책, 특히 오바마 행정부에 들어와 중국의 부상을 겨냥한 적극적인 대응기조가 드러나기 시작한 배경에는 뿌리 깊은 '중국위협(China threat)' 담론이 자리 잡고 있다.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> 중국위협론은 다양한 영역에서 많은 학자들에 의해 제기되어왔는데, 중국의 경제적 영향력 확대와 군사적 충돌 가능성, '중세왕국(Middle Kingdom)'을 지향하는 사고방식, 권위주의 정치체제, 현실주의적 전략문화 등 다양한 측면에서 중국을 '위협'의 원천으로 간주하고 있다. Alastair I. Johnston, *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History* (Princeton:

떠오르는 중국의 위상이 현상타파적(revisionist) 성향을 잘 보여준다는 중국위협론은 이미 미어샤이머(John Mearsheimer)와 같은 현실주의 국제정치학자들에 의해 충분히 논의되어 왔다. 이들은 미국 주도의 세계질서에 도전하는 중국의 군사적 팽창을 견제하고 경제발전을 지연시키기 위한 봉쇄(containment)정책이 필요하다는 점을 역설해왔다.<sup>22</sup> 미어샤이머에 따르면 중국은 '공격적 현실주의자(offensive realists)'이며, 과거 미국과 마찬가지로 자신들의 영향력을 행사하려 할 것이기 때문에 '현상유지(status quo)'를 목표로 한다고 볼 수 없다. 중국이 공격적으로 남중국해의 도서지역에서 영토분쟁을 야기하는 현상은 미국이 카리브해에 대하여 영향력을 행사해온 것과 다를 바 없다는 것이다. 그런 만큼 중국은 머지않은 장래에 아시아에서 미국을 몰아낼 것이다.<sup>23</sup>

미국인들이 가지고 있는 중국위협론은 1980년대의 일본공포증 경험과도 밀접하게 연관되어 있다. 당시 미국은 일본의 빠른 경제성장과 대미투자에 대한 우려가 조성되어 일본경제를 '괴물'과도 같이 인식하고 있었다. 빠르게 성장하는 중국의 '위협'에 대한 인식은 공산주의 이데올로기의 위협, 경제적 위협, 그리고 군사적 위협을 대상으로 한다.<sup>24</sup> 이와 같은 '중국위협론'에 따르면, 21세기의 중국은 국제질서를 위태롭게 한다는 점에서 과거의 나치 독일이나 군국주의적 일본과 다를 바 없다.<sup>25</sup> 냉전기에 소련이라는 적대국이 미국의 안보에 위협을 했다면, 일본은 경제적인 위협을 가하는 동맹국이었다. 냉전체제가 종식되고 미국의 일방주의 체제가 성행하면서 이러한 위협요인은 중동으로 옮겨갔고, 오바마 행정부가 들어설 무렵부터 중국이 그 자리를 차지하게 된 것이다. 21세기의 미국은 또 다른 케난(George F. Kennan)의 경고 없이도 자연스럽게 중국의 성장을 '도전'과 '위협'으로 받아들이게 되었다.

그렇지만 중국의 성장이 과연 글로벌 차원에서 미국의 위상을 위협하는지에 대한 반론도 만만찮은 실정이다. 중국의 권력이 상당한 정도로 증가하기는 했지만, 오랫동안 미국이 독점해 온 제도적 권력과 구조적 차원의 사회적 권력에 있어서 결코 만족할만한 수준에 도달하지 못했다는 견해가 우세하다.<sup>26</sup> 이러한 견해의 이면에는 부상하는 중국이 미국에 대하여 제기하는

Princeton University Press, 1995); Kenneth Lieberthal, "A New China Strategy," *Foreign Affairs*, Vol.74, No.6 (1995), pp.35-49; Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (London: Touchstone Books, 1996); Richard Burnstein and Ross H. Munro, *The Coming Conflict with China* (New York: Knopf, 1997); Richard K. Betts and Thomas J. Christensen, "China: Getting the Questions Right," *National Interest*, Vol.66 (2000/2001), pp.17-29; Denny Roy, "Rising China and U. S. Interests: Inevitable vs. Contingent Hazards," *Orbis*, Vol.47, No.1 (2003), pp.125-137.

<sup>22</sup> John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W. W. Norton, 2001), pp.373-377.

<sup>23</sup> 미어샤이머의 중국경제론은 중국의 사회경제적 위기에 대하여 큰 비중을 두지 않고 있다는 점에서 비판의 대상이 되어왔다. 만약 중국이 경제적인 부상에도 불구하고 대외적인 위협을 제기하지 않는다면 미어샤이머의 예측은 완전한 오류로 판명 나게 될 것이다. Robert D. Kaplan, "Why John J. Mearsheimer Is Right," *Atlantic* (January/February 2012), p.89.

<sup>24</sup> Emma V. Bloomfield, "Perceptions of Danger: The China Threat Theory," *Journal of Contemporary China*, Vol.12, No.35(2003), pp.265-284.

<sup>25</sup> Richard K. Betts and Thomas J. Christensen, "China: Getting the Questions Right," *National Interest*, Vol.66 (2000/2001), p.23.

<sup>26</sup> Mark Beeson, "Hegemonic Transition in East Asia? The Dynamics of Chinese and American

전략적 도전이 아시아 지역에 국한되어 있다는 평가가 자리 잡고 있다. 이런 시각에 따르면 중국은 여전히 국내문제에 집중해야 하는 상황이며, 글로벌 차원에서 미국의 지위에 도전하기 위해서는 시간이 더 필요하다. 다만 아시아 지역에서 중국의 위상은 미국을 위협할 정도로 상당한 수준에 이르렀다고 할 수 있는데, 이러한 위협은 대만을 둘러싼 갈등이나 영토분쟁 등에서 잘 드러나고 있다. 경제나 외교 측면에서도 이와 같은 '중국위협'의 이미지는 실재하기는 하지만, 미국의 정책결정자들은 중국이 마치 글로벌 차원에서 미국과 경쟁하는 국가인 것처럼 인식해왔는데 문제가 있는 것이다.<sup>27</sup>

사실 중국을 현상타파국가로 분류하기에는 이 개념이 매우 모호하게 사용되어왔으며 이론화도 빈약한 수준에 머물러 있다. 우선 '현상유지국가'가 무엇인지를 규정할 때 해당 국가가 공식적, 비공식적 국제제도를 얼마나 준수하는가를 기준으로 삼는데, 여기에는 제도의 구성원으로서 규칙과 규범을 따르려는 성향이 중요한 요소가 된다. 또한 기존 국제정치 속에서 힘의 배분관계가 자국에 어느 정도 불리하다고 판단하는가의 시각도 고려해야 하는데, 어떤 국가든지 국제체제의 권력관계를 급진적으로 재분배하려는 의지, 그리고 필요할 경우 군사적 수단의 사용도 불사하겠다는 의지에 따라 '현상유지' 또는 '현상타파'의 정도를 규정하게 된다.<sup>28</sup> 이런 기준에서 본다면 중국을 현상타파국가로 분류하기에는 무리라는 것이 학자들의 견해이다. 오히려 중국은 국제사회의 다양한 제도에 잘 동화되어왔다는 것이 '중국위협론'에 대한 비판적인 학자들의 견해이다.

중국의 성장을 신중하게 바라보는 입장에서는 중국이 팍스 아메리카나(Pax Americana)에 직접 도전하기보다는 이를 점진적으로 바꿔나가려 한다는 점에 주목한다. 따라서 중국은 글로벌 질서를 관리하는 지도국가로서의 역할을 떠맡는데 주저하고 있다고 보며, 특히 국가 발전에 부담을 줄 수 있는 헤게모니 지위를 차지하는데 대하여 부정적인 입장을 취하고 있다. 과거의 세력균형 시스템에서는 도전국가가 기존의 헤게모니를 부정하고 이를 대체하려 할 경우 새로운 대안의 질서를 제시하고 이에 대한 여타 강대국들의 동의를 얻어야만 했다.<sup>29</sup> 오늘날 중국은 아직 이와 같은 단계에 도달하지 못했기 때문에 미국의 글로벌 위상에 대한 심각한 위협이라고 보기 어렵다는 것이 학자들의 견해이다. 1990년대에 들어와 '유소작위(有所作為)' 구호를 통해 대외적인 목소리를 내기 전까지 중국은 불필요한 갈등과 분쟁으로 국력을 소모하려 하지 않았다. 이처럼 신중한 중국의 외교정책 기조로 판단할 때 중국을 '현상타파국가'로 규정하기에는 여전히 이르다고 할 수 있다.

이러한 논의에도 불구하고 동아시아 지역에서 중국의 영향력이 확대되고 있다는 주장을

Power," *Review of International Studies*, Vol.35 (2009), pp.110-111.

<sup>27</sup> Hugh White and Brendan Taylor, "A Rising China and American Perturbations," in William T. Tow, ed., *Security Politics in the Asia-Pacific: A Regional-Global Nexus?* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), pp.92-94.

<sup>28</sup> 일부 학자들은 중국의 공격성을 자극할 수 있는 요인으로서 국내정치의 불안정과 대만 문제를 꼽고 있다. Alastair I. Johnston, "Is China a Status Quo Power?" *International Security*, Vol.27, No.4 (2003), pp.49-50.

<sup>29</sup> Randall Schweller and Xiaoyu Pu, "After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of U. S. Decline," *International Security*, Vol.36, No.1 (2011), pp.70-72.

부인하기는 어렵다. 비록 미국인들이 생각하는 '중국위협론'의 수준에는 미치지 못하지만, 지역 내에서 중국의 군사적, 경제적 역할과 비중은 이미 상당한 수준에 도달해 있는 것이 사실이다.<sup>30</sup> 이렇게 본다면 중국의 목표는 기존의 글로벌 체제를 전복시키는 것이 아니라 개혁하는 것이며, 중국은 이러한 역할에 책임감을 지니고 있다고 할 수 있다. 중국은 자신의 거대 전략과 보편적 가치를 대외적으로 전파하기보다 국제사회의 '책임 있는 파트너'로 자리매김 하는데 주안점을 두고 있기 때문에 중국을 '현상타파적' 국가로 규정할 수 없다는 것이다.<sup>31</sup>

이렇게 본다면, 일부 현실주의 학자들의 주장대로 중국의 성장이 미국의 글로벌 지위를 위협하는 직접적인 요인이라고 보기는 어렵다. 중국이 하나의 '위협'이라고 보는 시각은 결국 헤게모니 구도를 유지하는데 있어 전략적 차원에서 잠재적인 적국의 이미지를 만들어내는 미국 내 정치적 담론의 결과라고 볼 수 있다.<sup>32</sup> 탈냉전기에 걸쳐 중국의 빠른 성장은 그만큼 미국과 서구의 지대한 관심을 끌어왔는데, 과거의 소련과 마찬가지로 중국이 집중적인 견제의 대상이 된 것은 객관적인 판단 기준보다도 글로벌 차원에서 이루어지는 권력다툼과 정치적 경쟁의 자연스러운 산물이라는 것이다. 이런 맥락에서 보면 과거의 소련의 핵위협이나 중동의 테러 위협과 마찬가지로 수준의 직접적인 위협요인을 가지고 있지 않음에도 중국이 최근 들어 미국 보수진영과 현실주의 시각의 집중적인 조명을 받는 현상이야말로 미국 외교정책의 본질적인 특성, 즉 항상 '적(enemy)'을 상정하려는 성향을 잘 드러내준다고 할 수 있다.

## 2. 미국의 대중국정책과 주변국가 연계전략

미국의 대중국정책을 살펴보는데 있어 앞서 논의한대로 '중국위협론'은 적절한 설명의 프레임워크가 되기에 상당한 한계를 지니고 있다. 오히려 동아시아 지역의 동맹국가에 관한 미국의 정책에 집중해야 미국의 대중국정책을 좀 더 명확하게 이해할 수 있다. 냉전 시기 미국의 대중국정책은 공산주의의 확산을 막기 위한 '봉쇄(containment)' 정책으로 일관되었다. 이러한 정책은 닉슨대통령에 의한 데탕트 체제로 일대 전환을 맞이하게 되는데, 1969년부터 1989년까지 미국은 중국과 전략적 '제휴(alignment)' 관계를 구축하면서 협력의 범위를 크게 확대하게 된다. 다만 1978년의 대만위기와 관련하여 미국 의회가 대만에 대한 중국의 공격이 있을 경우 군사적인 지원을 할 수 있다는 '대만관계법(Taiwan Relations Act)'을 통과시켰다는 점이 당시의 시대적인 조류와 어긋나는 특이 사례로 남아 있다. 1979년 소련이 아프가니스탄을 침공함

<sup>30</sup> 중국은 오랫동안 개발도상국으로서의 위상 및 과거 식민지 경험과 더불어 UN 안전보장이사국의 지위와 준(準)초강대국(quasi-superpower) 이미지를 강조해왔다. 중국의 부상은 이와 같은 기존의 이미지에 더하여 '지역 강대국(regional power)'으로서의 이미지를 추가하고 있다. Shaun Breslin, "China and the Global Order: Signaling Threat or Friendship?" *International Affairs*, Vol.89, No.3 (2013), pp.616-617; Shaun Breslin, "Understanding China's Regional Rise: Interpretations, Identities and Implications," *International Affairs*, Vol.85, No.4 (2009), pp.834-835.

<sup>31</sup> David C. Kang, "Getting Asia Wrong: The Need for New Analytical Frameworks," *International Security*, Vol.27, No.4 (2003), p.65.

<sup>32</sup> Chengxin Pan, "The 'China Threat' in American Self-Imagination: The Discursive Construction of Other as Power Politics," *Alternatives*, Vol.29 (2004), p.301.

으로써 미국과 소련 사이에 '신(新)냉전'의 분위기가 다시 도래했을 때에도 미국과 중국 간의 전략적 제휴 관계는 돈독하게 유지되고 있었다.

한편 1989년 이후 미국은 협력과 경쟁을 혼합한 전략으로 방향을 바꾸기 시작했는데, 이러한 변화는 동아시아 지역에서 힘의 균형을 유지하겠다는 목표 하에 추진된 것이었다. 냉전기와 데탕트 시기의 전략을 혼합했다는 점에서 이러한 전략은 '봉쇄적 개입(congagement)'으로 불리기도 한다.<sup>33</sup> 이러한 복합적 표현은 1990년대에 들어와 미국의 대중국 정책이 협력과 균형에 초점을 맞추기 시작하면서도 과거의 봉쇄정책에 기반을 둔 몇 가지 요소를 부활시키려 했다는 점을 강조한다. 즉 동아시아에서 미국의 역량을 강화하고 우방국과의 관계를 증진시키며, 실현 가능한 범위 내에서 중국의 군사력 증강을 지연 또는 견제하겠다는 의도를 포함하고 있는 것이다. 1996년 대만의 선거를 둘러싸고 중국과의 관계가 악화되었을 당시 미국은 중국에 대하여 이와 같은 의지를 분명하게 보여준 바 있다.

미국의 봉쇄적 개입정책은 2009년 이후 미국과 중국 사이에 진행되어온 전략경제대화를 통해 엿볼 수 있다. 이러한 대화채널을 통해 미국은 경제뿐 아니라 전략트랙을 신설하고 양국 간에 협력이 필요한 분야의 구체적인 현안들을 논의해오고 있다. 또한 미국의 봉쇄적 개입정책의 핵심에는 '제2트랙(Track Two) 외교'가 자리 잡고 있다. 부시행정부 후기부터 중국과 동아시아에 대한 관심이 증가하면서 적극적인 외교정책의 수단으로 제시된 것이 바로 '제2트랙 외교'인데, 이는 전통적인 분쟁해결 메커니즘의 차원을 넘어 지역 내의 정책 조정과 협력을 제고하기 위한 거시적인 목적을 지닌다.<sup>34</sup> 클린턴 전 국무장관도 언급했듯이, 중국은 이제 '동반자'의 지위에서 미국이 꾸준하게 협력의 가능성을 탐색해야 하는 대상으로 자리 잡고 있으며, 이를 통해 견제와 협력을 동시에 추구하는 미국 외교정책의 단면을 읽을 수 있다.

물론 미국의 대중국정책이 이와 같은 혼합적 측면을 지니고 있다는 점을 인정하되, 궁극적으로 오바마 행정부의 정책기조에는 관여정책과 더불어 봉쇄정책의 기조가 바탕에 강하게 깔려 있다는 점을 강조할 필요가 있다. 이와 같이 미국의 대중국정책을 부분적으로 강경한 차원에서 유지되도록 만드는 요소로 미국의 군사적 우위(military superiority)와 자유주의적 국제주의(liberal internationalism)의 이데올로기를 들 수 있다. 그 동안 미국의 대중국정책에서 관찰되는 관여정책은 국제사회의 구성원으로서 가져야 할 '책임성(responsibility)'을 강조해왔는데, 이것은 미국 주도의 국제체제에 중국을 적극 참여시킨다는 것을 의미한다. 즉 미국이 구상하는 안정적인 질서를 중국이 받아들이며 국내적으로 정치 자유화와 시장경제체제를 채택할

<sup>33</sup> 1990년대에 이루어진 미국의 봉쇄적 개입전략에 대해서는 다음의 자료를 참조할 것. Zalmay Khalilzad, "A Strategy of 'Congagement' toward Pakistan," *Washington Quarterly*, Vol.35, No.2 (2012), pp.114-118.

<sup>34</sup> Sarah Ellen Graham and John Robert Kelley, "U. S. Engagement in East Asia: A Case for 'Track Two' Diplomacy," *Orbis*, Vol.53, No.1 (2009), pp.80-98. 한편 아시아 지역에서 비공식적 차원의 제2트랙 외교 네트워크에 대한 경험적인 조사 결과 이들의 영향이 크게 나타나지 않고 있으며, 오히려 최근에는 이들 네트워크의 영향력이 점차 쇠퇴하고 있다는 주장도 있다. David Capie, "When Does Track Two Matter?: Structure Agency and Asian Regionalism," *Review of International Political Economy*, Vol.17, No.2 (2010), pp.292-293.

수 있는 여건을 형성하는데 정책의 주안점을 둔다고 할 수 있다.<sup>35</sup> 이런 모습은 부시 행정부의 일방주의적 외교정책에서 크게 벗어나지 않은 것으로, 그만큼 오바마 행정부의 대중국정책이 여전히 도전국가 '잠재적 위협'에 대한 견제와 균형이라는 목표로부터 크게 벗어나지 않고 있다는 점을 잘 말해주고 있다.

그런데 미국의 대중국정책을 논하는데 있어 중국이 미국에 제기하는 직접적인 위협보다는 주변국가에 대한 위협의 수준과 그것이 미국과의 동맹관계에 미치는 영향에 초점을 맞출 필요가 있다. 중국의 세력이 아직 미국을 위협하기에는 미흡한 상황이지만, 일본과 한국, 대만, 동남아 국가 등 중국의 주변 국가들에 미치는 영향은 대단히 커졌다. 따라서 주변 국가들이 중국의 부상에 대하여 위협과 불안을 느끼게 될수록 이들 국가들이 중국에 대한 적극적인 정책을 추구하거나 미국의 안보우산에 대한 의존도를 높이는 등 미국의 외교정책에도 상당한 변화를 초래할 가능성도 높아졌다고 할 수 있다. 전통적인 현실주의 국제정치이론에 따르면, 지역 강대국으로서 중국의 세력이 커질수록 주변 국가들이 이를 견제하는 '세력균형(balance of power)' 현상이 일어나야 하지만, 실제로 중국에 대한 세력균형은 일어나지 않고 있다.<sup>36</sup> 오히려 중국의 주변 국가들은 중국에 대한 '균형' 대신 온건한 형태의 '협상(accommodation)' 전략을 택하고 있다.

중국 주변국가들이 중국에 대하여 온건한 협상, 즉 일종의 '편승(bandwagoning)'의 대안을 취하는 현상은 한국이나 대만과 같이 중국과 직접적으로 국경을 접하고 있는 국가들, 또는 안보에 취약성을 띠고 있는 동남아시아 국가들의 경우에 두드러지게 나타난다. 이러한 '안보취약국(secondary state)'은 독자적으로 다른 나라의 안보위협에 대응할 수 없는 국가들인데, 스스로가 강대국의 지위를 획득하지 못하고 있기 때문에 생존과 안보를 위해 다른 강대국들과 밀접한 연계를 맺을 필요가 있다. 동아시아에서는 일본을 포함하여 한국, 대만, 필리핀 등 동남아시아 국가들 상당수가 안보취약국으로 분류될 수 있다.<sup>37</sup> 이처럼 미국의 동맹국들이 중국의 부상으로 인한 부담감에 불안정한 외교정책 옵션을 택하게 되면 동아시아 지역 전반에 걸친 미국의 위상에도 큰 변화가 일어날 수밖에 없으며, 따라서 이러한 안보취약국의 후견인으로서 미국은 불가피하게 중국에 대한 공세적인 전략을 취할 수밖에 없다는 해석이 가능하다.

동아시아의 안보협력구도가 이처럼 복잡한 양상을 띠게 된 데에는 냉전기에 걸쳐 미국이 추구해온 동맹관리 메커니즘과도 밀접한 연관을 갖는다. 즉 미국은 NATO와 달리 동아시아 지역에서 군사동맹 관계를 미국을 중심으로 하는 '바퀴살(hub and spokes)' 형태로 유지해

---

<sup>35</sup> Christopher Layne, "China's Challenge to US Hegemony," *Current History* (January 2008), pp.15-16.

<sup>36</sup> Steve Chan, "An Odd Thing Happened on the Way to Balancing: East Asian States' Reactions to China's Rise," *International Studies Review*, Vol.12 (2010), p.403.

<sup>37</sup> Robert S. Ross, "Balance of Power Politics and the Rise of China: Accommodation and Balancing in East Asia," *Security Studies*, Vol.15, No.3 (2006), p.357. 안보취약국들은 자신들에 대한 강대국들의 '위협'보다 '능력'에 더 민감하게 반응한다는 것이 로스(Robert Ross)의 주장이다. 동아시아에 중국의 부상에 대하여 주변 국가들이 '협상' 정책이라는 반응을 보이는 것도 이와 같은 행태로서 국내정치적 변수나 '공포의 균형(balance of threat)' 이론의 도움 없이도 세력균형 개념만으로도 설명이 가능하다고 주장한다.

왔다. 이는 아시아의 독재자들이 반공주의를 실현하는데 있어 지나치게 공격적인 행태를 취하지 못하게끔 통제하려는 미국의 의도가 반영된 결과였다. 예를 들어 대만의 장개석(蔣介石) 총통이나 한국의 이승만(李承晩) 대통령은 공산주의 팽창을 저지한다는 미국의 의도를 넘어 무력 통일까지 염두에 두고 있었는데, 이들을 직접 견제하기 위해서는 바퀴살 형태의 직접적인 통제 시스템이 필요했다. 트루먼 대통령과 아이젠하워 대통령은 이런 목적에서 동아시아 지역에 다자주의보다는 비대칭적인 힘의 관계를 기초로 한 양자 간 조약체제를 구축해왔던 것이다.<sup>38</sup> 일본의 경우 한국이나 대만과는 사정이 달랐지만, 전후 국내 정치질서를 구축하는 과정에서 미국의 영향력을 행사함으로써 대외적으로 공격적인 정부가 들어서지 못하게끔 관리하려 했다는 점에서는 유사하다고 할 수 있다.<sup>39</sup>

이와 같이 동아시아 지역에 대한 미국의 정책은 냉전기 봉쇄정책의 유산, 즉 대중국 봉쇄 정책과 그 주변 국가에 대한 동맹관리정책의 복합적인 영향을 받아왔다. 1990년대에 들어와 일본이나 한국, 대만에 대한 동맹관리 시스템이 과거의 공산주의와 같은 '공동의 적'에 대한 관념을 새롭게 창출하지 못한 상황에서 오바마 행정부의 '아시아 중시정책'은 부득불 중국이라는 전통적인 지역 강대국을 잠재적인 견제의 대상으로 삼을 수밖에 없었지만, 중국과 맞닿아 있는 주변 국가들의 경우 냉전기의 안보동맹 메커니즘만으로는 증가하는 중국의 위협을 제거하기에 충분하지 않은 상황이 되고 만 것이다. 이들 국가에 있어 미국은 여전히 동맹국가라고 할 수 있지만 태평양 건너편에 위치한 '역외균형자'이자 비(非)아시아국가로 간주되고 있다. 오늘날 한국이나 대만이 미중 사이에서 전략적 헤징의 행태를 보이고, 일본이 적극적인 집단자위권의 움직임을 보이는 것은 이와 같은 특징과 무관하지 않다.

#### IV. 미국 그랜드 전략의 변화와 미래의 전망

##### 1. 축소 지향의 미국외교: 역외균형전략

오바마 행정부의 전략적 선택이 앞서 논의한대로 부분적으로 명확하지 않거나 또는 복합적인 형태로 드러나 있다는 점에서 그 전개방향을 진단하기에 무리가 따른다. 하지만 동아시아 지역의 정치적 상황과 미국의 위상 변화, 그리고 미국 국내정치적 현황 등 여러 요인들을 고려

<sup>38</sup> Victor D. Cha, "Powerplay: Origins of the U. S. Alliance System in Asia," *International Security*, Vol.34, No.3 (2009/2010), pp.159-161.

<sup>39</sup> 동아시아에서 다자주의적 안보기구가 등장하지 못한 가장 큰 이유는 이와 같은 미국 주도의 '샌프란시스코 체제(San Francisco System)'였다. 동아시아의 지역주의가 자발적으로 등장하기 시작한 계기는 1997년의 외환위기로써, 여러 동아시아 국가들은 서구의 신자유주의 제도가 더 이상 지역 통합에 도움이 되지 않는다는 인식을 하는 계기를 마련해주었다. Wesley (2009), pp.54-58; Mark Beeson, "Rethinking Regionalism: Europe and East Asia in Comparative Historical Perspective," *Journal of European Public Policy*, Vol.12, No.6 (2005), pp.978-981.

해볼 때 미국의 그랜드 전략은 오바마 행정부 2기를 거치면서 상당한 정도로 축소 또는 재조정된 형태로 운용될 것으로 전망된다. 역외균형전략은 상대국과의 군사적 대결구도에 빠지지 않으면서 자국의 이익을 추구하기 위한 전략적 선택으로서, 이에 따를 경우 미국은 자신의 '필수적 이익(vital interests)'이 직접 위협을 받을 경우에만 해외에 군사적으로 개입하며 그 이외의 경우에는 적극적인 개입을 자제해야 한다. 역외균형전략을 채택하는 경우 미국은 자국의 이해관계에 별 관련이 없는 경우 특정한 지역의 세력균형 역할을 해당 지역의 국가들에게 맡길 수 있다. 말하자면 전 세계를 포괄하는 글로벌 경찰로서의 역할을 떠맡을 필요가 없는 것이다.<sup>40</sup> 이러한 방향 전환은 부시 행정부의 외교정책과 일정한 거리를 두고자 하는 오바마 행정부의 입장까지도 잘 부합되며, 일종의 '오바마 독트린'으로 자리매김할 수도 있을 것이다. 또한 오랫동안 전쟁 수행으로 인해 피해를 입은 미국의 정치적, 경제적 역량을 회복하기 위한 구체적인 대안을 마련하는 데에도 이러한 역외균형전략이 큰 도움을 줄 것으로 전망된다.

역외균형전략은 원래 인도 주재 영국외교관이던 올라프 커로우(Olaf Caroe) 경에 의해 제안된 것으로, 독립을 앞둔 인도의 정치적 위상 확립과 그에 따른 남아시아의 지역 안정을 도모하려는 목적을 지니고 있었다. 커로우는 인도가 독립할 경우 반제국주의를 이끌어온 네루가 집권할 가능성이 크고, 그럴 경우 중동의 석유자원에 대한 접근성이 쉽지 않을 것이라고 판단했다. 따라서 당시 권력 다툼의 혼란에 빠져 있던 중동, 특히 걸프지역과 아라비아반도의 정치적 안정을 도모하기 위해 이슬람세력을 주축으로 한 파키스탄을 독립시켜 잠재적인 적대국가가 될 가능성이 높은 인도를 견제하고자 했다. 이런 역외균형 기능은 당시 쇠퇴의 기로에 있던 영국 대신 새롭게 부상하던 미국이 떠맡는 것이 바람직하다고 간주되었는데, 이는 인도대륙에 대한 소련의 영향력이 급속도로 확대되는 상황을 반영한 것이었다. 결국 커로우는 적대적인 인도의 등장 가능성에 대하여 파키스탄이라는 지역 국가를 전면으로 내세워 견제하되, 미국이 '역외균형자'로서 이러한 구조를 지탱하는 방안을 제시한 것이라고 볼 수 있다.<sup>41</sup>

탈냉전기 국제정치 상황은 미국으로 하여금 '우위(preponderance)' 전략을 통해 승리할 수 있는 여지를 크게 축소시켰다. 특히 과거 동맹국들을 대상으로 한 '확대억제(extended deterrence)' 전략 등 지나치게 해외에 군사적으로 개입하는 일은 더욱 위험한 것으로 간주되기 시작했다. 이런 상황에서 역외균형전략은 탈냉전기 미국의 우위전략에 대한 확실한 대안으로 제시되었다. 이 전략은 두 가지의 목적을 지니고 있었는데, 하나는 다른 강대국과의 핵전쟁 개입 위험을 최소화하는 것이고 다른 하나는 국제체제 속에서 미국의 상대적 국력을 지속적으로 증강하는 것이었다.<sup>42</sup> 이와 같은 이율배반적인 두 가지의 목적을 동시에 달성하기 위해서는

<sup>40</sup> Layne (2008), p.17.

<sup>41</sup> Lloyd I. Rudolph and Susanne Hoeber Rudolph, "The Making of US Foreign Policy for South Asia," *Economic and Political Weekly* (February 25, 2006), pp.704-704.

<sup>42</sup> Christopher Layne, "From Preponderance to Offshore Balancing: America's Future Grand Strategy," *International Security*, Vol.22, No.1 (1997), p.87. 역외균형전략은 중국의 성장에 대하여 미국이 적극적인 관여정책을 추진할 경우 원치 않는 결과를 초래할 수 있다는 우려를 바탕으로 깔고 있다. 경제적 상호의존과 국내정치의 자유화가 궁극적으로 중국을 국제사회의 책임 있는 구성원으로 바꿀 것이라는 신념은 결코 현실적이지 않다는 것이다. 미국은 이제 자국의 제도와 가치가 최상의 것이라는 '십자군 국가(crusade state)'의 행태를 벗어나야 하며, 그러한 가치를 확산시키고자 하는

미국의 '국력 투사(power projection)'가 팽창과 축소 사이에서 적절한 균형을 이루도록 해야 한다. 역외균형전략이야말로 이와 같은 균형을 모색하는데 적절한 방안이라는 의견이 점차 호응을 얻고 있다.

원래 미국의 아시아 중시정책은 탈냉전기 이후 지속적으로 강조되어왔는데, 사실 9/11 테러가 일어나기 전만 하더라도 아시아는 미국의 방위협력이 이루어져야 할 최우선의 지역으로 꼽히고 있었다. 1990년대 초반에는 냉전의 와해와 더불어 아시아 지역에 대한 대규모의 미군 주둔이 바람직한가를 둘러싸고 논쟁이 일기도 했지만, 설부른 철군은 동아시아의 정치역학을 불안정하게 만들 것이라는 우려가 컸기 때문에 미국의 존재감은 그에 비례해서 커져 있었다.<sup>43</sup> 결국 미국은 냉전이 종식된 이후에도 동아시아에서 철수하지 않은 채 이 지역에 지속적으로 대규모의 지상군을 주둔시켜왔다. 하지만 9/11 사태 이후 중동지역에서 장기간의 전쟁을 치르면서 동아시아에서 군사적 존재감을 부각시키는데 부담을 갖기 시작했고, 재정위기가 가속화되면서 선택과 집중을 해야 하는 상황에 직면하게 되었다. 중국의 도전이 미국인들의 뇌리에 심각한 위협요인으로 각인되면서 미국은 '역외균형'과 같이 서로 상충된 목표들을 동시에 충족시킬 수 있는 전략적 접근방법을 고안해낸 것이다.

역외균형전략은 동아시아에서 새롭게 부상하는 중국의 위협을 봉쇄한다는 미국의 전략적 목표를 포기하지 않으면서 자신의 헤게모니적인 그랜드 전략으로 인한 부담을 완화시키는데 주안점을 둔다. 여기에는 '영향권(spheres of influence)'을 인정하는 전통적인 외교적 기교가 자리 잡고 있는데, 이는 서로 경쟁하는 강대국들 사이에서 군사적 충돌을 야기하지 않으면서도 이해관계를 적절하게 조정했던 서구 강대국들의 전략적 치세술(statecraft)을 배경으로 한다. 동아시아 지역에 대한 미국의 역외균형정책은 이런 점에서 미국과 중국 사이의 적당한 타협을 통해 서로 간의 영향권을 인정해야 한다는 생각을 암묵적으로 깔고 있다. 또한 역외균형을 이루기 위해서 미국은 스스로 걸머져야 할 부담, 특히 재정부담을 동맹국들에게 떠맡기는 방안을 적극 추진해왔는데, 예를 들어 한국 및 일본과 체결하고 있는 방위비 분담협정은 이러한 전략적 고려를 배경으로 한다. 이런 점에서 역외균형전략은 '부담공유(burden-sharing)'보다는 '부담전가(buck-passing)'에 더 가깝다고 할 수 있다.<sup>44</sup>

이처럼 미국이 동아시아에서 역외균형전략을 본격적으로 채택한다면 중국이라는 잠재적 도전국가에 대한 구체적인 외교정책에도 큰 변화를 동반할 가능성이 크다. 무엇보다 경제적 차원에서 미국은 그 동안의 '자유무역'에 대한 선호를 자제하고 '전략무역(strategic trade)'에 더

---

'윌슨 어젠다(Wilson agenda)'를 포기해야 한다는 것이 이 전략의 전제조건이다. Christopher Layne, "China's Role in American Grand Strategy: Partner, Regional Power, or Great Power Rival?" in Jim Rolfe, ed., *The Asia-Pacific: A Region of Transitions* (Honolulu: Asia-Pacific Center for Security Studies, 2004), pp.71-74.

<sup>43</sup> Evan Medeiros and Jing-dong Yuan, "A US Military Presence in Asia: Offshore Balancer or Local Sheriff?" *Jane's Intelligence Review* (January 2001), p.31.

<sup>44</sup> 크리스토퍼 레인은 이런 맥락에서 역외균형전략이야말로 '성숙한(mature)' 강대국이 취할 수 있는 대안이라고 본다. 성숙한 강대국은 글로벌 차원의 보편주의적인 의무에 얽매이기보다는 적절한 방식으로 자국의 권력 행사에 제한을 가해야만 한다. 그럼으로써 끊임없는 대외적 개입의 늪에 빠지지 않을 수 있다는 것이 그의 주장이다. Layne (2004), pp.79-80.

초점을 맞추어야 한다. 또한 정치적 차원에서 중국의 자유화를 도모한다는 계획을 포기해야 할 것이다. 이런 노력은 미중관계를 악화시킬 따름이기 때문이다. 또한 대만을 둘러싼 잠재적 분쟁 가능성에 대해서도 미국은 보다 신중한 입장을 취해야 한다. 아직까지 중국의 대만 침공 위협에 대한 미국 국내여론은 부정적인데, 이는 국가적 차원의 이익 극대화보다는 중국의 정치 이데올로기에 대한 미국인들의 감정적 반응을 더 많이 반영하고 있기 때문이다. 따라서 역외균형전략을 성공적으로 수행하기 위해서 미국은 중국의 부상에 대한 봉쇄정책을 직접 추진하기 보다 주변 국가들, 예를 들어 일본, 러시아, 인도 등과 같은 나라들을 활용하는 것이 더 바람직하다고 할 수 있다. 이들 나라들은 중국과 국경을 맞대고 있거나 근접해 있기 때문에 안보 차원에서 직접적인 이해관계를 지니고 있기 때문이다.<sup>45</sup>

물론 미국이 '아시아 중시정책'을 강조하고 있음에도 불구하고, 그 실천방안에 있어서 역외균형전략을 제대로 활용하고 있는지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 특히 스티븐 월트(Stephen Walt)는 동아시아지역에 일본과 한국, 호주 등지에 대규모의 미군 지상군을 주둔시키고 있는 상황에서 '역외균형'을 제대로 구현하기는 불가능하다는 비판을 제기하고 있다.<sup>46</sup> 또한 오바마 행정부의 아시아중시정책이 동아시아에 대한 미국의 새로운 관심을 대변하는 정책 변화이기도 하지만, 동시에 이것을 새로운 현상이라고 보기도 어렵다. 미국은 이미 19세기 말부터 아시아를 중요한 대상으로 간주해왔고, 오랫동안 스스로를 태평양 국가로 규정해왔다. 다만 시대적 상황에 따라 유럽과 중동, 남아시아, 동남아시아, 그리고 동아시아 등 주요 지역에 대한 미국의 관심이 상대적으로 변화해왔을 따름이다.<sup>47</sup> 그럼에도 불구하고, 오바마 행정부의 동아시아정책은 분명 이전의 정부와는 차별화된 선택으로 평가될 수 있으며, 앞으로 '역외균형'이라는 조정작업을 통해 현실의 이율배반적인 목표 사이에 적절한 균형을 유지하는데 최선을 다할 것으로 전망된다.

## 2. 미국 시대의 쇠퇴와 신(新)고립주의의 가능성

탈냉전기에 들어와, 특히 9/11 테러 이후 미국의 외교정책이 대단히 일방주의적이고 공세적인 형태로 바뀌어왔다. 여기에는 테러와의 전쟁이라는 안보상의 목적 외에도 미국이 존중하는 가치, 즉 민주주의와 인권을 해외에 전파하겠다는 의지도 더불어 포함되어 있다. 이렇게 적극적이고 팽창적인 외교정책의 속성을 '자유주의적 제국주의(liberal imperialism)'라고 부르기도 하는데, 이런 맥락에서 제2차 세계대전 이후 미국의 외교정책은 줄곧 일관된 기초를 유지해왔다고 볼 수 있다. 이 기간 동안 누가 미국의 행정부와 외교정책을 관할하건 간에 미국은

---

<sup>45</sup> Layne (2008), p.17.

<sup>46</sup> Phoebe Benich and Michael Campbell, "Applying Theory: A Scholar's Lessons for Policymakers and the Academy, Interview with Stephen Walt," *Monitor: International Interviews* (October 17, 2013).

<sup>47</sup> David Shambaugh, "Assessing the US 'Pivot' to Asia," *Strategic Studies Quarterly*, Vol.7, No.2 (2013), p.11.

동맹국들뿐 아니라 적대적인 국가에 꾸준히 민주주의의 가치를 강권하는데 앞장서왔다.<sup>48</sup> 이런 상황에서 오늘날 중국의 부상이 현실주의 국제정치이론가들의 예측처럼 강대국 사이의 갈등을 야기할 것인가? 자유주의자들의 입장은 반드시 그럴 필요가 없다는 쪽으로 기울고 있는데, 여기에는 두 가지 이유가 있다. 첫째, 중국이 직면하고 있는 국제질서는 근본적으로 개방적이고 통합지향적이며 규범을 바탕으로 작동한다는 점에서 과거의 질서와는 본질적으로 다르다. 둘째, 오늘날의 핵무장 수준은 강대국 간의 전쟁이 더 이상 가능하지 않을 정도로 발전했기 때문에 헤게모니 권력 다툼을 위해 국제질서가 붕괴되는 일은 상상하기 어렵다.<sup>49</sup>

하지만 이러한 자유주의 사고방식은 비서구국가들이 쉽사리 동의하기 어려운 일방적인 전제조건을 담고 있다. 미국이 주도하고 있는 지금의 국제질서가 자유주의적 성격을 지니고 있으므로 접근성이나 정당성, 지속성에서 과거와 다를 수밖에 없다는 것인데, 이는 결국 서구의 산물인 민주주의와 자본주의 이데올로기가 최종적인 종착점으로서 전 세계의 다양한 행위자들의 공감대를 형성하고 있다는 주장으로 이어진다. 하지만 이러한 공감대가 곧 국제질서의 평화와 안정을 보장한다고 장담하기는 어려우며, 또한 서구를 제외한 나머지 국가들이 과연 이와 같은 자유주의 질서의 토대에 제대로 편입되어 왔는지에 대해서도 논란의 여지가 많다.<sup>50</sup> 따라서 중국을 필두로 한 동아시아 지역에서 이와 같은 자유주의 논리가 국제정치의 대원칙으로 자리 잡을 것이라는 기대는 시기상조라고 할 수 있다.

이와 관련하여 오늘날 미국 외교정책의 주요 이슈 중에서 “미국이 과거의 영국과 마찬가지로 헤게모니의 쇠퇴를 겪을 것인가”라는 질문을 제기할 수 있다. 그렇지만 월트에 따르면, 오늘날 미국이 처한 가장 큰 도전은 라이벌 국가와의 대외적 권력 경쟁이 아니라 미국 국내의 문제를 먼저 살펴봐야 한다. 여기에는 천문학적인 부채, 열악해지는 사회 인프라, 그리고 경기침체가 포함된다.<sup>51</sup> 앞서 논의한대로 재정적자문제 해결을 위한 국방비 자동삭감 장치는 오바마 행정부 2기의 안보전략 구상에 커다란 장애물로 등장하고 있지만, 오랜 전쟁에 피로감을

<sup>48</sup> 이와 같은 ‘자유주의적 제국주의’ 기조는 이제 더 이상 미국의 국가이익에 도움이 되지 않는다는 것이 콕스(Dan Cox)의 주장이다. 그에 따르면 자유주의적 제국주의는 미국의 평판 하락, 군사력 부담, 그리고 재정 부담의 세 측면에서 미국의 우위전략에 심각한 악영향을 초래해왔다. Dan G. Cox, “The Age of Liberal Imperialism Twenty-Five Years of a Flawed U. S. Foreign Policy,” *Orbis* (Fall 2013), p.645.

<sup>49</sup> G. John Ikenberry, “The Rise of China and the Future of the West,” *Foreign Affairs*, Vol.87, No.1 (2008), p.24.

<sup>50</sup> 아이켄베리는 이런 맥락에서 미국의 대중국정책이 중국으로 하여금 미국 주도의 국제규범과 제도에 편입할 수 있도록 도와주는데 초점을 맞추어야 한다고 주장한다. 그럼으로써 21세기 미국의 영향력이 어느 정도 약화된다고 치더라도 여전히 지배적인 위상을 유지할 수 있다고 보았다. Ikenberry (2008), p.37. 이와 같은 판단은 두 가지 오류를 지니고 있는데, 하나는 ‘신(新)롤즈적 구상,’ 즉 ‘무지의 베일’로써 모든 나라들의 이해관계를 보장할 수 있다는 관념이 현재의 국제질서에서 구현될 수 있다는 주장이다. 지금의 국제질서가 서구의 가치와 경험을 반영한 지배구조라는 점이 분명하지만, 이것이 과연 롤즈가 제안했던 ‘정의로운 질서’에 부합하는 것인지는 확실하지 않다. 다른 오류는 부상하는 중국을 현재의 국제질서에 편입시킴으로써 미국의 지배적인 위상을 지속적으로 유지할 수 있다는 이윤배반적 사고인데, 지역 차원이나 글로벌 차원에서 중국의 발언권과 영향력이 증가하면서 미국이나 다른 강대국들의 입지가 좁아질 수밖에 없다는 점에 대해 등한시하고 있다는 문제를 안고 있다.

<sup>51</sup> Stephen M. Walt, “The End of the American Era,” *National Interest* (November/December 2011), p.7.

느끼고 있는 미국사회는 이제 글로벌 차원에서 이루어지는 '세계경찰'의 역할에 대해서 더 이상 매력을 느끼지 못하고 있다. 그렇다면 미국이 헤게모니의 지위에서 쇠퇴할 것인가를 묻기보다는 미국의 그랜드 전략이 어느 정도로 축소될 것인가의 질문을 제기하는 것이 올바른 질문이라고 할 수 있다.

그렇다면 이러한 그랜드 전략의 축소로 말미암아 과거와 같은 미국 외교정책의 고립주의가 부활할 가능성은 없는가 하는 질문을 제기할 필요가 있다. 부시 행정부 이래로 미국은 적극적인 관여정책을 채택함으로써 고립주의를 과거의 유물로 치부해왔다. 하지만 아프가니스탄전쟁과 이라크전쟁이 장기화되고 미국의 헤게모니 유지에 대한 피로감이 증가하면서 건국 당시의 고립주의 전통에 대한 논의가 사회 각계에서 새롭게 등장하고 있는 것이 현실이다. 2009년과 2011년에 실시된 퓨(Pew) 여론조사에서는 미국이 국내문제에 치중해야 한다는 사람들이 해외문제가 중요하다고 응답한 사람들의 비율을 능가했다.<sup>52</sup> 최근 시리아의 사례에서 보듯이, 해외 군사개입에 찬성하지 않는 미국인들은 스스로를 '신고립주의자(neo-isolationist)'로 정의하기도 한다.<sup>53</sup>

물론 고립주의와 불개입주의가 동일한 것은 아니다. 고립주의(isolationism)가 그랜드 전략의 의미로 사용될 경우 경제 차원의 보호무역주의, 군사적 차원의 불개입주의, 문화적 고립화 등을 포함한다. 하지만 '고립주의'라는 표현이 본격적으로 사용되기 시작한 것은 20세기에 들어와 우드로 윌슨(Woodrow Wilson)의 국제주의에 대비되는 외교정책의 이데올로기로 사용되면서부터였다. 이에 비해 불개입주의(noninterventionism)는 정치적, 군사적 차원에서 외국에 불개입하거나 내정에 불간섭하는 경우를 가리킨다. 미국의 경우 건국 주체들이 단기적인 전략으로서 '중립'을 천명하곤 했는데, 이것은 전형적인 불개입주의의 정책적 실현이었다. 오늘날 이러한 불개입정책은 고립주의 정책의 일환으로서 건국 주체들의 외교정책 노선을 대변하는 것으로 확대 해석되고 있다.<sup>54</sup> 따라서 오바마 행정부가 구상하고 있는 개입 축소정책 또는 선별적 불개입정책은 일정한 범위 내에서 '신(新)고립주의' 현상으로 분류될 여지가 있는 것이 사실이다.

현재 중동 지역에서 전개되고 있는 시리아 사태는 미국의 글로벌 불개입주의에 대한 시금석이 되고 있다. 학자들은 시리아와 이집트 등 중동의 변화가 미국의 국가이익에 절대 불가결한 요소가 아니기 때문에 미국이 이 지역에 정치적으로 개입해야 할 전략적 근거가 없다고 보고 있다. 따라서 미국의 개입은 불가피하게 미국의 안보이익에 커다란 피해를 가져올 수밖에 없다는 것이 일반적인 견해이다.<sup>55</sup> 이와 관련하여 냉전 이후 미국의 군사동맹 체제를 재검토해

<sup>52</sup> Christopher McKnight Nichols, "The Enduring Power of Isolationism: An Historical Perspective," *Orbis*, Vol.57, No.3 (2013), p.406.

<sup>53</sup> 오바마 행정부의 이러한 성향을 역사적인 '고립주의'로의 회귀로 보아야 하는가에 대해서는 여전히 치열한 논쟁이 전개되고 있다. Jacob Heilbrunn, "The Myth of the New Isolationism," *National Interest* (November/December 2013), pp.5-8.

<sup>54</sup> Marion Smith, "Neither Isolationist Nor Noninterventionist: The Right Way to Think about Foreign Policy," *WebMemo*, Vol.3309 (July 5, 2011).

<sup>55</sup> 미어샤이머는 9/11 테러 이후 미국의 그랜드 전략이 별 이득 없이 커다란 비용만 지불해왔음에도 공화당에서 민주당까지, 우파에서 좌파까지 외교정책 기조에 변화를 보이지 않고 있다고 본다. 전 세계

야 한다는 목소리에도 힘이 실리고 있다. 테러리즘, 북한의 도발, 남중국해를 둘러싼 영토분쟁, 아랍의 봄, 경제위기 등 다양한 형태의 안보환경 변화에 따라 전통적인 군사동맹 중심의 대응 체제가 적실성을 상실하고 있기 때문이다. 이러한 군사동맹은 북대서양조약기구(NATO), 동남 아시아조약기구(SEATO), 호주 및 뉴질랜드와의 방위조약, 그리고 필리핀, 일본, 한국과의 양자조약을 포함한다. 미국은 이러한 다양한 군사동맹 체제를 더 이상 포괄적으로 운용할 여력이 없기 때문에 일본과 NATO를 중심으로 하는 '선택적 관여(selective engagement)' 정책을 구사할 필요가 있는데, 오바마 행정부에 들어와 이러한 요구는 점차 강화되고 있다.<sup>56</sup>

미국이 전통적인 군사동맹 체제를 축소하려는 움직임은 21세기에 들어와 두드러지고 있는 몇 가지의 추세에 기인한다. 우선 미국의 동맹국들과 이해관계를 조정하는데 있어 점차 이견이 노정되었는데, 2003년의 이라크전쟁은 그 대표적인 경우였다. 당시 NATO의 동맹국이었던 프랑스와 독일 등은 미국 주도의 군사작전에 의견을 달리했고, 결국 동맹의 궁극적인 목표를 둘러싼 치열한 논쟁으로 비화되었다. 또한 미국은 몇몇 국가들이 '무임승차(free riding)'를 하는 경향에 대해 비판해왔는데, 유럽 국가들이 해마다 방위비를 축소함으로써 NATO 내에서 미국의 상대적인 부담이 증가하는데 대한 불만이 증가할 수밖에 없었다. 이와 더불어 기존의 군사동맹조약이 지나치게 경직된 상황 속에서 동맹국의 공세적인 정책을 부추기는 결과를 초래할 수도 있다는데 대한 우려가 증폭되어왔다.<sup>57</sup> 결국 이와 같은 군사동맹의 경직된 속성을 탈피하기 위해 미국은 유연성을 강화한 동맹의 개념으로서 '뜻을 함께 하는 연합(coalitions of the willing)'을 추구해야 한다는 목소리가 점차 커지고 있다.

오바마 행정부 2기에서도 이러한 '연합 동반자관계'가 적극 추진될 것으로 전망되고 있다. 2010년의 국가안보전략(NSS) 보고서에서도 밝히고 있듯이, 자유를 위한 세력균형을 추진할 능력과 의지를 지닌 국가들의 연합체를 구성하는 일이야말로 미국의 전략적인 목표가 되고 있다. 이러한 연합체를 위해서는 상호운용성(interoperability)과 지속성(sustainability)을 확보하는 일이 중요한 과제로 남아 있지만, 미국은 현재의 공식적인 군사동맹체제로부터 점차 유연한 방식의 대안을 추구할 것이다. 물론 21세기의 복잡한 안보상황을 고려할 때 이와 같은 유연한 형태의 연합체 및 동반자관계(partnership)은 그 조직과 운용 면에서 임시적(ad hoc) 속성을 벗어나기 어렵다. 하지만 미국이 대내외적으로 처한 환경적 제약을 고려할 때 현재의 군사동맹 체제와 유연한 형태의 연합체를 적절하게 혼합한 접근방법을 지속적으로 채택할 것으로 전망된다.<sup>58</sup> 비록 미국 외교정책이 조만간 신(新)고립주의로 선회할 것이라고 진단할 수는 없지만, 오바마 행정부 2기는 상당한 정도로 해외 개입을 줄여나갈 것으로 전망되고 있다.

---

모든 지역에 개입하겠다는 미국의 공약이 여전히 축소되지 않고 있다는 것이 그의 견해이다. John J. Mearsheimer, "America Unhinged," *National Interest* (January/February 2014), p.29.

<sup>56</sup> James L. Cook, "Military Alliances in the 21<sup>st</sup> Century: Still Relevant after All These Years?" *Orbis*, Vol.57, No.4 (2013), p.560.

<sup>57</sup> 예를 들어 일본과 중국 사이의 댜오위다오 영토분쟁은 미일 상호방위조약의 보호대상이 되지만, 이를 둘러싼 분쟁이 발발할 경우 과연 미국이 군사적으로 개입할 가치가 있는지에 대한 회의적인 시각도 제기되고 있다. Cook (2013), pp.564-566.

<sup>58</sup> Cook (2013), pp. 571-572.

## V. 미국의 그랜드 전략과 동아시아의 대응

21세기 부시 행정부의 일방주의적 외교정책은 동맹국들에게조차 부담감과 거부감을 안겨 주었다. 오랫동안 국제정치학의 풀리지 않는 수수께끼 중의 하나는 “왜 미국에 대한 세력균형이 이루어지지 않았는가” 하는 질문이었는데, 이에 대하여 미국이 쌓아온 비(非)공격성이 긍정적인 평판이 중요한 요인이라는 견해가 지배적이었다. 하지만 부시 행정부의 일방주의로 말미암아 이러한 평판에 금이 가기 시작했다. 이와 관련하여 미국이라는 유일의 초강대국에 대하여 직접적인 세력균형 정책으로 긴장구도를 조성하기보다는 좀 더 유연한 형태의 ‘소프트균형 (soft balancing)’ 정책을 통해 미국의 고삐를 조이려는 경향이 새롭게 주목을 받아왔다.<sup>59</sup> 소프트균형 정책은 비군사적 수단을 통해 세력균형을 도모함으로써 대상 국가의 군사력을 약화시키려는 의도에서 비롯된다. 여기에는 자국영토에 대한 접근 거부, 외교적 수단의 활용, 경제적 비용 전가, 균형정책에 대한 강력한 의사 표명 등 다양한 방법이 동원되며, 이를 통해 대상 국가의 의지를 약화시키거나 영향력을 감소시키고자 한다. 과거 소련의 세력 확장에 대하여 미국이 추진했던 마셜플랜, 프랑스의 보복에 대비하여 동맹전략을 구사했던 비스마르크 체제 등이 이러한 소프트균형의 대표적이 사례라고 할 수 있다.<sup>60</sup>

소프트균형은 그랜드 전략을 구사하는 헤게모니 국가에 대하여 도전국가 또는 주변의 국가들이 선택할 수 있는 전략적 대안이다. 일반적으로 소프트균형 정책은 단극체제에서 유일 초강대국에 대항하기 위한 책략으로서 주목을 받아왔다. 또한 국가 간에 국력 차이가 커질수록, 그리고 경제적 상호의존이 심화될수록 소프트균형의 가능성이 더 크게 나타난다.<sup>61</sup> 앞서 논의한대로 부시 행정부의 일방주의에 대한 직접적인 세력균형의 부재를 이와 같은 소프트균형의 개념으로 설명할 수 있다. 즉 미국에 대한 세력균형이 일어나지 않은 것이 아니라, 비군사적 방법을 통한 소프트균형이 이루어졌다고 볼 수 있는 것이다. 예를 들어 유럽의 동맹국들이 미국의 이라크 침공과 같은 예방전쟁 행동을 지연시키기 위해 국제연합이라는 제도적 장치를 적극적으로 활용한 바 있다. 또한 미국의 일방적인 행위에 대하여 국제사회가 정당성을 부여하지 않겠다는 강력한 의지를 보이기도 했다. 터키와 사우디아라비아 등 중동의 동맹국들 역시 미국에 대하여 기지를 제공하기를 거부함으로써 군사작전을 곤란하게 만들었다. 한편 북한에 대한 미국의 공세에 대하여 중국과 한국이 적극적인 반대 입장을 표명함으로써 미국의 정책결정자들을 부담스럽게 만들기도 했다. 이러한 행위는 모두 미국의 군사력에 대한 직접적인 도전이

<sup>59</sup> T. V. Paul, "Soft Balancing in the Age of U. S. Primacy," *International Security*, Vol.30, No.1 (2005), pp.58-59.

<sup>60</sup> Robert A. Pape, "Soft Balancing against the United States," *International Security*, Vol.30, No.1 (2005), pp.37-38.

<sup>61</sup> Kai He and Huiyun Fend, "If Not Soft Balancing, Then What?: Reconsidering Soft Balancing and U. S. Policy Toward China," *Security Studies* 17 (2008), pp.370-380.

아니었음에도 선택에 제약을 가하거나 비용을 증가시키는 결과를 초래했다.<sup>62</sup>

헤게모니 국가에 대한 대응전략과 관련하여 최근 활발한 논의가 이루어지고 있는 또 다른 대안으로 '전략적 헤징(strategic hedging)'을 논의할 필요가 있다. 전략적 헤징은 헤게모니 국가의 지배에 대하여 도전하는 국가가 자신의 지위를 상대적으로 높이려는 의도에서 취하는 전략적 선택을 일컫는다. 도전국가는 소프트균형을 포함한 모든 수단을 동원하여 헤게모니 국가에 도전하지만, 직접적인 세력균형을 피하려는 분명한 한계를 지니고 있다는 점에서 일종의 간접적인 전략이라고 할 수 있다. 도전국가는 헤게모니에 대항하기 위한 경제적, 군사적 역량을 제고하기 위해 직접적인 대결을 피하면서 장기적 관점에서 이러한 전략을 추구한다. 따라서 헤게모니 국가가 제공하는 글로벌 공공재의 혜택을 누리는 것도 마다하지 않는다.<sup>63</sup>

그 동안 헤게모니를 추구하는 국가에 대한 주요 국가들의 대응 전략으로서 세력균형, 편승(bandwagoning), 그리고 부담전가(buck-passing)와 같은 전통적인 대안들이 자주 언급되었다. 하지만 헤게모니 국가가 쇠퇴하는 경우라고 할지라도 직접 도전장을 내밀 수 있는 국가는 거의 없을 것이다. 이처럼 기존의 국제정치이론에서는 헤게모니에 대항하는 다양한 외교정책 패턴을 충분히 설명할 수 있는 개념적 도구가 미흡했는데, '전략적 헤징'은 이러한 간극을 메우는데 매우 유용한 개념이 되고 있다. 전략적 헤징은 단극화 시기, 즉 단일 헤게모니의 지배력이 서서히 기울기 시작하면서 주변 국가들이 기존 위협의 쇠퇴와 새로운 기회에 대한 기대를 바탕으로 취하는 복합적 전략이다. 이 나라들은 단기적으로 기존 헤게모니가 지니고 있는 군사력의 위협을 받지만, 장기적으로 이러한 위협을 최소한으로 유지하면서 대안의 기회를 극대화하기 위한 목표를 지닌다. 특히 헤게모니 국가의 '권력 분점(deconcentration)'이 빠르게 일어나는 경우 주변 국가들은 이런 추세를 지속적으로 부추기되 헤게모니 국가와의 불필요한 분쟁이나 대결이 일어나지 않도록 하는데 주안점을 둔다. 이러한 눈치전략을 가리켜 '전략적 헤징'이라고 부른다. 따라서 전략적 헤징은 단극화 시기에 자주 발생하는 세력균형이나 부담전가 전략과 달리 단극화 시기에 주로 관찰되며, 편승 행위와 달리 헤게모니의 권력이 쇠퇴하는 경우에 선택되는 경향이 강하다.

한 나라가 전략적 헤징을 행사할 경우 크게 두 가지 패턴을 관찰할 수 있다. 하나는 'A형 헤징(Type A hedging)'이라고 불리는 것으로, 헤게모니 국가를 자극하지 않으면서 자국의 레버리지를 확대하기 위한 모든 수단을 활용하는 경우를 가리킨다. 여기에는 경제나 외교적 수단 이외에도 필요할 경우 군사적 형태의 수단도 사용이 가능하다. 단지 강경한 형태의 대응책을 사용하지 않는다는 점에서 일반적인 세력균형과는 다르다. 한편 전략적 헤징을 선택하는 경우

<sup>62</sup> Pape (2005), pp.38-40. 2000년대에 들어와 미국의 일방주의적인 외교정책에도 불구하고 다른 강대국들이 세력균형정책을 택하지 않은 이유는 무엇일까? 전통적인 현실주의 이론은 군사적 균형에만 초점을 맞추므로써 21세기에 나타난 새로운 형태의 균형을 제대로 설명하지 못해왔다. 러시아와 중국, 심지어 미국의 동맹국들조차 미국의 헤게모니 추구에 대하여 군사적 수단이 아닌 제도적, 외교적 수단을 통해 세력균형을 모색해왔는데, 이는 전형적인 소프트균형 정책이라고 할 수 있다. 소프트균형 현상이 두드러지게 나타난 사례로 1999년의 코소보사태와 2002~2003년의 이라크전쟁을 꼽을 수 있다. 당시 미국의 동맹국들은 미국의 일방주의적인 행태에 대하여 다양한 비(非)군사적 방법을 통해 견제를 시도했다. Paul (2005), pp.60-70.

<sup>63</sup> Wojtek M. Wolfe, "China's Strategic Hedging," *Orbis* (Spring 2013), p.301.

해당 국가는 헤게모니 국가로부터 직접적인 군사적 위협은 아닐지라도 상당한 수준의 제재조치 또는 규제를 받을 수 있다. 여기에는 헤게모니 국가가 제공해오던 공공재의 혜택으로부터 배제될 가능성을 포함한다. 헤게모니 국가는 안보공약이나 글로벌 차원의 교역시스템 유지, 통화질서의 안정성 확보, 대량살상무기 확산금지 및 테러대응조치 등과 같이 시스템 차원에서 공공의 이익에 도움이 되는 기능을 수행하는 경우가 많은데, 전략적 헤징을 택한 국가에 게까지 이와 같은 공공재를 제공할 필요는 없을 것이다. 이처럼 도전국가에 부과되는 공공재의 잠재적 손실효과를 일컬어 'B형 헤징(Type B hedging)'이라고 부른다.<sup>64</sup>

이와 같은 개념을 통해 동아시아의 상황을 분석해보면, 중국이 추구하는 안정적인 에너지 공급원 확보와 공급선 보호는 전형적인 'A형 헤징'으로 볼 수 있다. 다만 그 일환으로서 남중국해의 도서지역에 대한 공세적인 입장을 취한 결과 중국의 대응이 '전략적 헤징'에서 더 나아가 간 도발로 인식되어온 것이 사실이다. 하지만 이러한 행동들이 글로벌 파워 미국에 대한 직접적인 군사적 위협을 가하려는 의도가 아니라는 점은 분명하다. 중국은 미국이 주도하는 글로벌 시스템을 벗어나지 않으면서, 그리고 미국과의 직접적인 대결을 지향하지 않으면서 미국의 헤게모니에 도전하고 있다는 점에서 '전략적 헤징'을 선택하고 있기 때문이다. 이처럼 미국의 그랜드 전략에 대한 중국 등 주요 도전국가들의 대응은 헤게모니의 장기적인 쇠퇴를 겨냥하면서 간접적인 방식으로 자국의 역량과 상대적인 위상을 증대시키는데 초점을 맞추고 있다.

전략적 헤징과 관련하여 마찬가지로 논리가 중국과 주변 국가들 사이의 관계에도 적용될 수 있다. 일본과 한국, 대만, 필리핀 등 중국 주변국가들은 독자적인 안보능력을 갖추지 못하고 있는 상황에서 새롭게 부상하는 지역 헤게모니로서 중국에 대하여 적극적인 전략적 헤징을 구사할 수 있다. 만약 미국이 동아시아에 선택적으로 개입하는 정책을 취할 경우 이들 나라들은 중국의 위협을 견제하기 위한 비군사적 수단들을 동원할 것이다. 이런 점에서는 미국에 대한 중국의 전략적 헤징과 다를 바 없다. 다만 동아시아의 주변 국가들은 중국과 달리 역외균형자로서 미국이라는 동맹을 유지하고 있다는 점에서 동아시아의 전략적 헤징 행태는 훨씬 더 복잡한 구도 속에서 이루어질 것으로 전망된다.

## V. 맺는 말

21세기의 동아시아는 전통적인 역외균형자로서의 미국과 새롭게 부상하는 중국 사이에 주

---

<sup>64</sup> Brock F. Tesson, "System Structure and State Strategy: Adding Hedging to the Menu," *Security Studies*, Vol.21 (2012), pp.203-205. 테스만에 따르면, 시스템 구조에 대한 고려 없이 오로지 균형정책의 수단이 갖는 성격에만 초점을 맞춘 '소프트균형'의 개념과 달리 '전략적 헤징'은 단기적으로 단극화 체제 하에서 헤게모니 국가와의 대결구도를 피하면서 권력의 집중을 견제하려는 분명한 목표를 지닌다. 또한 전략적 헤징은 헤게모니 국가를 대상으로 한층 더 간접적인 방식을 통해 군사적 레버리지를 강화하거나 글로벌 공공재를 확보하기 위한 대안의 해법을 모색한다는 명시적인 목표를 내세운다는 점에서 차별화된다.

도권 다툼이 매우 치열하게 벌어지는 장소가 될 것이다. 탈냉전기에 들어와 미국은 세계의 유일한 초강대국으로서, 특히 군사강국으로서 글로벌 차원의 독점적인 지위를 누려왔다. 이러한 미국의 위상은 민주주의와 인권, 정치적 자유의 확산이라는 자유주의 이데올로기의 적극적인 확산정책으로 이어졌다. 물론 이러한 정책을 통해 미국은 많은 것을 잃게 되었는데, '인자한 헤게모니(benign hegemony)'의 이미지는 그 중 하나였다. 부시 행정부는 테러리즘과의 전쟁, 그리고 대량살상무기의 확산 방지라는 대의명분을 위해 미국의 군사력을 가차없이 행사해왔다. 이러한 일방주의 외교정책은 오바마 행정부의 등장과 더불어 어느 정도 완화된 듯이 보이지만, 새로운 정부의 외교정책과 안보전략이 구체적으로 어떻게 바뀌어가고 있는가에 대해서는 논란이 진행 중이다. 이 논문은 이러한 궁금증을 해소하기 위한 하나의 시도이다.

오바마 행정부의 그랜드 전략은 안보 및 외교정책에서 병행으로 이루어지고 있는데, 무엇보다 새로운 국제질서의 변화에 대한 적응이 필요하다는 점이 전면에 부각되고 있다. 물론 여기에는 중국이라는 새로운 지역 강대국의 부상에 대한 부담감과 견제 심리가 깔려 있는데, 이를 정당화하기 위한 중국위협론도 중요한 기능을 수행하고 있다. 하지만 미국이 오랫동안 전쟁을 수행하면서 부작용으로 겪게 된 재정적자와 국민들의 피로감은 향후 미국의 군사안보 분야에 지대한 영향을 미칠 것으로 전망된다. 이처럼 한정된 자원 속에서 오바마 행정부 2기의 관심은 동아시아 지역에 집중될 것이며, 한층 복잡한 형태의 가이드라인으로서 오바마 독트린의 윤곽이 서서히 드러나고 있는 상황이다. 미국은 그랜드 전략의 성공적인 수행을 위해 국방, 외교, 개발을 3대 축으로 하는 포괄적 아키텍처를 구축해오고 있다.

중국의 부상과 그에 대한 미국의 대응을 살펴보면 있어서 중국 주변국가들과의 연계성도 매우 중요하다. 여기에는 독자적인 안보환경 구축이 어려운 일본, 한국, 대만 등이 포함되며, 동남아 지역의 여러 나라들도 예외는 아니다. 미국은 이들 국가들과의 군사동맹 관계 및 동반자 관계를 구축, 유지함으로써 동아시아 지역에 지속적으로 관여해왔고 또 앞으로도 그럴 것으로 전망된다. 따라서 미중 간의 세력균형을 진단하는데 있어 이들 주변국가들의 존재가 반드시 고려될 필요가 있다. 미국의 향후 그랜드 전략은 다양한 제약요인으로 말미암아 역외균형 전략과 같은 선택적 축소로 방향을 바꿀 것이다. 하지만 이런 추세는 신(新)고립주의로의 회귀보다 선별적인 불개입주의로 이해되어야 한다.

아울러 미국은 중국이라는 지역 강대국이 기존의 헤게모니에 대하여 소프트균형과 전략적 헤징을 구사할 수 있다는 점을 인지할 필요가 있다. 장기적으로 군사적인 대결을 피하면서 지속적으로 저강도의 대립구도를 유지하고, 이를 통해 기존의 헤게모니에 도전장을 내미는 것이 중국의 최종적인 목표라고 할 수 있다. 하지만 중국 역시 동아시아에서 영향력을 배가하고 있는 신흥 강대국으로서 주변 국가들의 소프트균형과 전략적 헤징의 대상이 될 수 있다. 그만큼 동아시아의 권력관계는 다양한 층위에 걸쳐 복잡한 방식으로 상호 연결되어 있다. 미국의 관심이 동아시아의 평화를 구축하는데 있지만, 그러한 관심을 실천적인 작업으로 옮기는 일은 결코 쉽지 않을 전망이다. 그런 까닭에 동아시아 지역에서 미국의 향후 정책은 적어도 단기적인 차원에서 역외균형전략 등 제한된 수의 대안을 고려하면서 선별적인 관여를 추구하는 식으로 규모를 축소할 가능성이 크다고 할 수 있다.