

# 연구 논문

아·태지역 미국 주도 동맹 체제:  
기원, 전개, 현황

박재적



# 아·태지역 미국 주도 동맹 체제 기원, 전개, 현황

박재적 | 통일연구원 부연구위원 | jaejeokpark@yahoo.com

## I. 머리말

미국 국방부는 2012년 1월 5일 아시아태평양 지역, 특히 중국에 미국 군사 전략의 초점을 맞추는 ‘국방전략지침’ 을 간행하였다. 이어 1월 26일에는 국방비 삭감계획과 군사력 조정 방안을 발표하였는데, 자국의 국방예산 삭감에 부합하게 군사자산(military asset)을 재조정하겠다는 의지를 표명한 것이었다.

일부 언론은 미국이 ‘국방전략지침’ 에서 ‘두개의 전쟁 동시 승리’ 전략의 포기를 명확히 했다고 평가하고, 이로써 미국의 대 한반도 안보 공약의 신뢰성이 저하됐다고 주장하였다. 또한 주한미군의 전략적 유연성(strategic flexibility)을 폭넓게 용인하라는 요구가 한층 강화할 것이라고 우려하였다. 1월 26일 발표된 국방비 삭감계획과 군사력 조정 방안과 관련하여서는, 한반도 급변사태 시 미군의 작계 5027의 수행 능력과 의지에 의문을 제기하였다.

이러한 일부 언론의 반응은 미국의 이른바 ‘신(新) 국방전략’ 의 전반적 기조가 2001년 9/11 사태이후 미국이 추진해온 국방 전략들과 맥락을 같이 한다는 점을 간과한 결과다. 2001년 9/11 사태 이후 미국의 해외주둔 미군 운용의 기조는 전략적 기동성을 구비한 미군을 탄력적으로 운용하여 적국의 ‘반 접근/지역 거부(anti-access/area denial)’ 전략에 대항한 군사력 투사(power projection) 능력을 확보하고, 테러 등의 비전통안보 위협에 효과적으로 대응하는 것이다. ‘신 국방전략’ 도 동일한 기조에 바탕하고 있다. 따라서 모두에 언급된 비판과 우려는 금번 ‘신 국방전략’ 에 특정된 것이 아니다.

먼저 ‘국방전략지침’ 에는 ‘두 개의 전쟁 동시 승리’ 전략 포기에 대한 언급이 없다.<sup>1)</sup> 동

문서는 미국은 미군이 한 지역에서 대규모의 군사 작전을 수행하고 있을 때, 타 지역에서 기회주의적인 적국에 의한 공격을 억지(detering)하거나 격파(defeating)할 수 있는 능력을 구비해야 한다고 언급하고 있다. ‘두 개의 전쟁 동시 승리’ 전략을 둘러싼 오해는 ‘억지’와 ‘격파’의 의미를 축소 해석한데서 기인한다. 리언 페네타 미 국방장관은 2월 6일 미국이 북한과 이란을 상대로 동시에 전쟁을 치러야 할 상황에 직면할 경우, 미국은 동시에 두 곳 모두에서 승리할 수 있다고 발언하였다.

주한 미군의 전략적 유연성도 9/11 사태 이후 ‘군사변환전략(military transformation)’에 기반을 둔 해외 주둔 미군 운용 방침에 의해 미국이 지속적으로 요구하고 있는 사항이다. 이미 2006년 1월 반기문 외무장관과 콘돌리자 라이스 국무장관이 역내 비상사태 시 주한미군의 한반도 외 지역으로의 차출에 합의한 바 있다. 미국의 작계 5027 수행 능력·의지에 대한 우려도, 금번 ‘신국방정책’에 특징적인 것만은 아니다. 탈 냉전기 미국은 동맹국의 특정 위협(specific threat)에 대한 억지방어 능력을 증강시키고 자국은 후방 지원 역할에 집중하는 동맹 역할 분담을 추구해 왔다.

미국의 백악관, 국무부, 국방부 등은 정가비정기적으로 다수의 국방 전략 문서를 간행한다. 개별 보고서의 특정 문구에 함몰하여 미국의 대 한반도 안보정책의 변화를 유추하는 것은 ‘침소봉대(針小棒大)’의 위험에 빠질 수 있다. ‘신 국방정책’이 한반도 안보에 미치는 파장에 관한 일부 언론의 과장된 반응도 이러한 비판에서 벗어날 수 없다. 즉, 개별 보고서가 한반도 안보와 관련해 내포하는 함의를 살펴보기 위해서는 미국 아태지역 안보 전략의 전반적 기초에 대한 이해가 선행되어야 한다.

이러한 맥락에서 본고는 미국 아태지역 안보 전략의 근간인 이른바 ‘중심축과 바퀴살 동맹체제(Hub-and-Spoke Alliance System)’의 기원, 전개 양상 및 특성을 살펴보고, 미국의 ‘신 국방정책’에 대한 한국의 전략적 대응방안을 제시한다. ‘중심축과 바퀴살 동맹체제’는 미국이 일본, 한국, 호주, 필리핀, 태국과 체결하고 있는 5개 동맹으로 구성되어 있다. 미국은 탈 냉전기 ‘중심축과 바퀴살 동맹체제’를 운영함에 있어, 개별 동맹의 소 다자주의 적(mini-lateral)연계와 동맹국의 특정 위협에 대한 역할 증대를 강력히 추진하고 있다. 이와 대립하여 중국은 미국 주도 동맹 체제를 자국에 대한 봉쇄(containment)의 수단으로 인식하고 있다. 이로써 미국과 중국 간의 ‘중심축과 바퀴살 동맹체제’의 기능과 역할에 대한 인식의 간극이 넓어지고 있다. 금번 미국의 ‘신 국방전략’과 이에 대한 중국의 부정적 반응에도 이러한 기류가 고스란히 반영되어 있다. ‘신 국방정책’에 대한 한국의 전략적 대응방안은 이와 같은 외부 환경에 대한

1) 이춘근, 「미국의 ‘두개의 전쟁전략’ 포기에 대한 오해」, 『미래한국』, 2012. 1. 16, pp. 56~57.

충분한 고려에 기초해야 한다.

## II. 미국 주도 아·태지역 동맹체제의 기원 및 전개

### 1. 기원

제2차 세계대전 직후, 아·태지역에서 공산주의 세력은 팽창하였다. 소련이 한반도의 북쪽을 점령하였고, 필리핀에서는 공산당원이 주동한 ‘후크단의 폭동(Huk rebellion)’ 이 일어났다. 일본에서는 공산당이 무시하지 못할 세력으로 성장해 갔고, 중국 본토에서는 중국 공산당이 정권을 장악하였다. 공산주의 세력을 등에 업은 북한은 한국에 대한 전면전을 감행하였다.

공산주의 세력의 팽창을 막기 위해서 미국은 패전국 일본을 주권국가로 복원시키려 하였다. 일본이 패전국이라 할지라고 당시 역내 국가들 중 가장 발전된 서구식 경제 기반을 가지고 있었고, 동아시아에서 소련의 남진을 저지할 수 있는 요충지(choke point)에 위치하고 있었기 때문이다.

일본을 주권 국가로 복원시키고 경제 강국으로 성장시키기 위해 미국은 2차 대전 동맹국들에게 ‘일본과의 평화조약(The Treaty of Peace with Japan)’ 을 체결하도록 유도하였다.<sup>2)</sup> 그러나 미국의 전승 동맹국인 호주, 뉴질랜드, 필리핀은 일본이 군사 강국으로 재무장 할 가능성을 우려하여, 미국이 자국의 안전을 보장해주지 않는다면 ‘일본과의 평화조약’ 을 체결할 수 없다고 버티었다. 한편, 일본 또한 헌법상 군대 보유를 포기하는 조건으로 미국의 일본에 대한 안전보장을 요청하였다.<sup>3)</sup> 이러한 이유로, 미국-필리핀 방위조약, 미국-호주-뉴질랜드 삼각 방위조약, 일본과의 평화조약, 미국-일본 방위조약이 샌프란시스코에서 동시에 협상되었고 1951년 8월-9월 10일 상간에 체결 되었다. 이로써 미국 주도 샌프란시스코 동맹 체제가 태동한다.

샌프란시스코 동맹 체제에 이내 한국·미국과 미국·중화민국(Republic of China, 이후 대만)동맹이 포함되었다. 두 조약은 미국이 외부의 적으로부터 한국과 중화민국을 방어하려는 목적 외에도, 두 국가의 무모한 지정학적 요판을 방지하는데도 있었다. 이승만 대통령을 위시한 한국의 보수진영은 한반도 통일을 위해 북한과의 전쟁 재개도 불사하겠다는 강경 입장을 고수했다. 한국이 전쟁을 속개하는 것을 방지하기 위해, 미국은 한국에 북한의 침략에 대한

2) 일본과의 평화조약은 공식적으로는 ‘샌프란시스코 강화조약(Treaty of San Francisco or the San Francisco Peace Treaty)’ 로 불린다.

3) Kim Beasley, “Whither the San Francisco Alliance System?,” *Australian Journal of International Affairs* 57(2), 2003, pp. 325~338.

안전보장을 공약해야만 했고, 1953년 7월 한국전쟁이 휴전된 지 일 년이 지나기 전인 1954년 2월 한국-미국 방위조약이 비준되었다.<sup>4)</sup> 같은 이유로, 미국의 방위 공약이 중화민국에 제공되었다. 장개석 총통이 중국 본토의 군사 시설을 공격하는 것을 방지하기 위함이었다. 당시의 지정학적 정황으로 보아 양안분쟁이 발생한다면 미국이 중화인민공화국(People's Republic of China) 및 소련과 군사 분쟁에 연루될 것은 자명하였고, 미국은 그러한 결과가 자국의 이익에 전혀 도움이 되지 않는다고 판단했다.<sup>5)</sup>

이어 1954년 동남아조약기구(Southeast Asia Treaty Organization, SEATO)가 샌프란시스코 체계에 합류하였다. 동남아조약기구는 동남아시아에 공산주의 세력의 확산을 막기 위하여 창설되었다. 동남아시아 국가 중에는 단지 두 국가만이 회원국으로 참여했다. 태국은 인접국 라오스에서 영향력을 확장시키고 있는 베트남 공산당에 대한 대응으로 참여하였고, 필리핀은 미국-필리핀 방위조약에 의해 미국이 제공하고 있던 군사원조에 추가적인 군사원조를 확보하고자 참여하였다. 동남아조약기구는 베트남 전쟁 중 일부 회원국들이 정책 조율 실패를 이유로 탈퇴하고 인도차이나 반도가 공산화되면서 1977년 공식적으로 해산되었다. 그러나 동남아조약기구 형성에 바탕이 되었던 '동남아시아집단 방위조약(Southeast Asia Collective Defense Treaty, 일명 '마닐라 조약')'은 여전히 국제법적인 효력을 유지하고 있고, 미국-태국 안보 관계의 법적 근거이다. 이미 미국은 자국의 딘 러스크(Dean Rusk) 외무장관과 태국 탄날 꼬만(Thanat Khoman) 외무 장관이 1962년에 체결한 공동성명에서, 태국에 대한 안보 공약을 확약한 바 있다.<sup>6)</sup>

이로써 아·태지역에서 미국·일본, 미국·호주·뉴질랜드, 미국·필리핀, 미국·한국, 미국·태국 5개 동맹으로 구성되는 샌프란시스코 동맹 체제가 구축되었다. 5개 동맹 모두 미국이 주도하는 비대칭 동맹(asymmetrical alliance)인 관계로, 샌프란시스코 동맹 체제는 미국이 중심축으로, 그리고 동맹국들이 바퀴살로 기능하는 '중심축과 바퀴살 동맹체제'로 불린다.

냉전 기간 동안 미국은 '중심축과 바퀴살 동맹체제'를 구성하는 5개 동맹의 운용을 통제하였다. 공산주의와 연계된 위협에 대응하는 미국의 군사력이 원동력이었다. 미·일 동맹과 한·미동맹은 1950년대 이른바 중국, 소련, 북한의 '북방 삼각축(Northern Triangle)'에 맞서는 군사적 균형(balancing)의 역할을, 1960년대 중·소 분쟁 이후에는 소련과 북한에 맞서는 동일한

4) 이해정, 「한미동맹 기원의 재조명」, 『한국정치외교사논총』 26(1), 2005, pp. 5~35.

5) 미국과 중화민국과의 동맹은 미국이 1979년 중화인민공화국을 공식적으로 중국의 유일한 합법정부로 승인하면서 폐기되었다. 그러나 미국은 1979년에 제정된 「대만관계법(Taiwan Relations Act)」에 근거해 대만에 실질적인 군사원조를 제공하고 있다.

6) Chulacheeb Chinwanno, "Thailand's Perspective on Security Cooperation in the Asia-Pacific," *Asia-Pacific Security Cooperation: National Interests and Regional Order*, See Seng Tan and Acharya Amitav(ed.), London: ME Sharpe, 2004, pp. 190-205.

역할을 감당하였다. 미국·필리핀 동맹과 미국·태국 동맹은 중국 공산당과 베트남 공산당의 지원을 받는 반정부 공산주의 세력이 인도차이나 반도를 넘어 동남아 전역으로 확대되는 것을 방지하고자 하였다. 미국·호주·뉴질랜드 삼각 동맹의 경우, 동맹 체결의 근간이 되었던 일본에 대한 위협인식은 1950년대에 곧 소멸되었고, 동맹의 주목적이 동남아에서 공산주의 세력의 확대 봉쇄와 남태평양 지역질서의 안정적 유지로 변모하였다.<sup>7)</sup>

## 2. 탈 냉전기 전개

소련의 붕괴에 이은 냉전의 종결로 일련의 학자들과 정책결정자들은 공산주의 세력의 봉쇄를 주목적으로 했던 ‘중심축과 바퀴살’ 동맹 체제가 붕괴될 것으로 예측했다(Mearsheimer 1990, pp. 5~8; Friedberg 1993/94, pp. 30~31).<sup>8)</sup> 이러한 예측은 동맹 형성의 근간이 되었던 공동의 위협이 사라지거나 위협의 인식이 약화되면, 동맹이 붕괴된다는 현실주의의 가정에 기초했다. 그러나 예측은 빗나갔다. 5개 동맹 모두 냉전이 종식된 지 20여년이 지나도록 존속하고 있을 뿐만 아니라 공고화되고 있다. 탈 냉전기 개별 동맹의 전개 과정은 아래와 같다.

냉전기 동안 미·일 동맹의 주요한 목표는 소련의 침략을 억지·방어하는 것이었기 때문에, 냉전 종식 후 미·일 동맹이 붕괴되거나 약화될 것이라는 전망이 우세했다.<sup>9)</sup> 실제로 미·일 동맹은 1990년대 중반 양국 간 무역전쟁과 미 해병대의 오키나와 주둔을 둘러싼 분쟁으로 위기에 직면했다. 그러나 양국이 1996년 ‘미·일 안보 공동선언’과 1997년 ‘미·일방위협력지침’을 통해 일본의 지역 안보 역할을 증진시키면서, 1990년대 중반의 위기를 극복하였다.

재조정 후 미국 아·태지역 동맹체제의 ‘북방 축(northern anchor)’으로 불릴 정도까지 강화되던 미·일 동맹은 2009년 일본 민주당이 정권을 잡으면서 잠시 정체기를 겪었다. 미국과 일본은 2006년 ‘재정비 실행을 위한 미·일 지침(US-Japan Roadman for Realignment Implementation)’을 통해 오키나와 현 후텐마(Futenma) 미 해병 비행장을 폐쇄하고 같은 현 슈와브(Schwab) 기지 근처 연안에 새로운 비행장을 건설하기로 합의했다. 그러나 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 민주당 대표가 2009년 총선 중 2006년 미·일 간 합의를 준수하지 않겠다고 공약하였고, 수상으로 취임한 뒤 미국의 의사에 반하여 자신의 공약을 실천하려 하였다. 이로 인해 미·일 동맹이 2차 대전 후 최악의 상태에 빠져들었다. 그러나 결국 하토야마 전 총리가

7) Peter Edwards, "Permanent Friends?: Historical Reflections on the Australian-American Alliance," Lowy Institute Paper 08, Sydney: Lowy Institute for International Policy, 2005, pp. 15~41.

8) John Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War," *International Security* 14(4), 1990, pp. 5~56; Aaron Friedberg, "Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia," *International Security* 18(3), 1993~4, pp. 5~33.

9) Howard Baker and Eileen Frost, "Rescuing the U. S.-Japan Alliance," *Foreign Affairs* 71(2), 1992, pp. 97~113.

2010년 5월 미국의 입장을 수용하여 후텐마 기지를 오키나와 내 나고시 헤노코로 이전하기로 결정함으로써 미·일 동맹이 안정되었다. 오키나와 주민의 반대로 아직 구체적인 이전 계획이 실행되고 있지는 않지만, 일본의 노다 요시히코(野田佳彦)총리는 2011년 9월 오바마 대통령과의 정상회담에서 하토야마 전 총리의 2010년 5월 결정을 준수하겠다는 입장을 명확히 했다.

한·미 동맹도 냉전 종식 후 응집력의 약화가 예상되었다. 양국의 북한에 대한 위협 인식은 소련의 붕괴와 북한의 경제난으로 저하되었다. 더욱이 한국은 북방외교를 통해 북한의 주요 동맹국인 소련과 1990년에, 중국과 1992년에 외교관계를 수립하였다. 한편, 1990년대 초 미국은 재정적자와 무역적자에 허덕였고, 미국 국내에서 동맹국들의 불공정 무역 관행 및 보호무역 정책에 대한 비판이 고조되었다. 미국의 경제난은 해외주둔 미군의 역할 및 비용 축소 압력을 불러 일으켰다. 실제로 1991년 바르샤바 조약기구의 붕괴 이전부터 다수의 의원들이 국방비 감축과 해외주둔 미군 규모의 축소를 요청하는 법안을 제출하였다. 1989년에 제출된

‘년-워너 수정안(Nunn-Warner Amendment)’ 과 1990년 및 1991년도 ‘국방수권법(Defense Authorization Acts)’ 이 대표적 예이다. 의회의 압력에 상응하여, 조지 부시(George H. W. Bush) 대통령은 아·태지역에서 미군 병력을 감소시키기로 결정하였다. 부시 정부가 1990년에 발간한 ‘동아시아전략구상 I(East Asia Strategic Initiative, EASI I)’ 은 당시 아시아 주둔 미군 135,000명을 2000년까지 3단계에 걸쳐 감축해 121,000명으로 유지하겠다고 발표하였다. 비록 감축 규모는 크지 않았으나, 동 보고서는 아·태지역에서 미군이 전적으로 철군할 수도 있다는 추측을 자아냈다.<sup>10)</sup> 당시 43,000명 수준이던 주한미군의 경우 ‘동아시아전략구상’ 은 1990-1993년 1단계에서 7,000명, 1993-1995년 2단계에서 6,500명을 감축하고, 1-2 단계의 감축 결과를 바탕으로 3단계에서 추가 감축할 것을 제안하였다. 실제로 1단계는 실행되었다. 그러나 북한의 핵 개발 의혹이 불거지면서, 1992년에 발행된 ‘동아시아전략구상 II (EASI II)’ 은 주한미군의 2단계 철군 계획을 연기시켰고, 1995년에 발간된 ‘동아시아 전략 보고서 I(East Asia Strategic Report I, Nye Report)’ 는 미국이 추가 철군 없이 주한미군을 36,000명 수준에서 유지할 것이라고 명시하였다. 1998년 ‘동아시아 전략 보고서 II’ 는 이를 확인하였다.

그러나, 1993-94년 제 1차 북핵 위기로 동맹에 가해졌던 위기를 극복한 한·미동맹은 2002-2003년 2차북핵위기 시에는 심각한 위기에 직면했다. 1998년부터 10년 간 집권한 김대중 정부와 노무현 정부는 재임 기간 북한에 대한 포용정책을 추구하였다. 이 시기 다수의 한국 국민이 북한을 ‘적’ 이라기보다는 협력의 대상으로 인식하였다. 반면 9/11 사태의 여파 속에 미국은 2002년 북한을 ‘악의 축’ 으로 규정하였다. 한·미 간 북한 위협에 대한 인식 차는

10) Renato Cruz De Castro, The Post-Cold-War Management of the U.S. Alliances with Japan, South Korea, and the Philippines: A Comparative Analysis (Ph.D. Dissertation: University of South Carolina, 2001), pp. 118-119.

2002-2003년 북핵 위기 시 양국 간 정책 조율의 균열을 초래하였다. 또한 2003년 훈련 중 주한 미군의 장갑차가 두 명의 한국 중학생을 치어 사망케 하는 사건이 발생하고, 2005년에는 한국의 일부 진보주의자가 맥아더 장군 동상의 파괴를 시도하는 등의 악재가 겹치면서, 한·미 동맹이 최대의 위기에 직면했다. 그러나 양국이 한·미 동맹의 원활한 운용을 위해 동맹에 '투자' 함으로써 갈등은 봉합되기 시작했다. 예를 들자면, 한국은 미국의 요청으로 2004-2008년 이라크에 한국군을 파병하였고, 2007년 주한미군의 전략적 유용성에 합의해주었다. 미국 또한 지난 1993-1994년 1차 북핵 위기 때와는 달리, 한국을 제쳐두고 북한과 직접 협상하는 행태를 자제하였다.

한·미 동맹은 보수적 성향의 이명박 정권 취임 후 공고화되고 있다. 2008년 4월에 개최된 이명박 대통령과 부시(George W. Bush) 대통령의 정상회담에서 한미동맹은 '전략 동맹 (strategic alliance)' 으로 격상되었다. 이어, 양국 간의 자유무역협정이 체결된 후 2011년 10월에 개최된 이 대통령과 오바마 대통령과의 정상회담에서는 한미동맹이 안보동맹에 경제동맹을 포함하는 '다원적 전략 동맹' 으로 한층 강화되었다.

미국·호주·뉴질랜드의 삼각동맹은 1985년 뉴질랜드의 반핵 정책으로 인한 미국과 뉴질랜드와의 갈등으로 뉴질랜드가 사실상(de facto) 삼각동맹에서 제명되면서, 미국·호주 양자 동맹으로 재편되었다. 냉전의 종식 후 일각에서 미국·호주 동맹이 와해될 것이라는 전망이 대두되었다.<sup>11)</sup> 호주의 국방부가 발행하는 백서에 명시되어 있듯이, 호주를 직접적으로 위협하는 '적' 이 존재하지 않기 때문이다.<sup>12)</sup> 그러나 이러한 예상은 빗나갔고, 1996년 시드니 선언(The Sydney Statement)을 기점으로 미·호주 동맹은 일부 언론이 호주를 미국의 '부 보원관(Deputy Sheriff)' 이라 칭할 정도로 공고화 되었다.<sup>13)</sup> 호주가 불필요하게 국제 테러리스트의 표적이 될 수 있다는 비판에도 불구하고 호주는 미국의 테러와의 전쟁에 적극 협력하고 있다. 2001년 미국의 아프가니스탄 공격과 2003년 이라크 공격 시 전쟁 초기부터 전투병을 파병하여 미국을 조력하였다.

미국의 '중심축과 바퀴살 동맹체제' 의 남방 축(southern anchor)인 미·호주 동맹은 최근 한층 더 강화되었다. 미국 오바마 대통령과 호주 길라드 총리는 미·호 동맹 60주년을 기념하여 2011년 11월에 개최된 정상회담에서 호주 다윈 인근 지역에 미국 해병대를 순환배치하기로 합의하였다. 양국은 2011년 250명을 시작으로 2016-2017년 2500명 수준까지 순환 배치되는 미 해병의 수를 늘려 갈 계획이다.

11) Graeme Cheesman, "An Alternative Defence Posture for Australia," Working Paper 59 (Canberra: Strategic and Defence Studies Centre, The Australian National University, 1989), pp. 10-13.

12) Australia Department of Defence, Defence White Paper 1994 (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1994), p. 22.

13) Fred Brechley, "The Howard Defence Doctrine," The Bulletin 117, 1999, 9, 28, pp. 22-24.

미국·필리핀 동맹의 경우, 냉전 종식 직후 양국이 1946년 체결한 ‘군사기지협정(Military Base Agreement)’의 연장 협상에 실패하여 미군이 1991년 필리핀에서 철수함으로써 사실상 와해되었다. 비록, 1951년에 체결된 양국 방위 조약은 폐기되지 않았으나, 공동 군사 훈련을 위해 필리핀을 방문하는 미군을 위한 ‘방문군대 협정(Visiting Forces Agreement)’이 1998년 체결되기 전까지 실질적인 군사협력은 단절되었다. 그러나 1998년 ‘방문군대 협정’ 체결 후 양국은 2000년 중단되었던 ‘발리카탄(Balikatan)’ 군사훈련을 대규모로 재개함으로써 동맹관계를 복원시켰다.

미국·태국 동맹의 경우 1976년 태국에서 미군이 철군한 이래, 양국은 ‘코브라 골드(Cobra Gold)’ 군사훈련 등을 통해 군사협력을 지속해 왔다. 태국은 동남아시아에서 다자주의 안보협력체의 창설·유지에 주력해왔고, 동남아시아 안보에 있어서 중국의 일정한 지위를 인정하는 태도를 취해왔다. 즉, 태국은 중국과 미국 사이에서 실익을 취하는 이른바 ‘버드나무 외교(willow diplomacy)’를 추구하고 있는데, 미국과의 군사협력이 ‘버드나무 외교’의 한 축을 이루는 것이다.

미국·필리핀, 미국·태국 동맹은 냉전기보다 약화되었다. 그러나 필리핀의 민다나오 지역, 태국의 남부 지역에서 활동하는 회교 반정부세력을 대항하는 데 있어, 필리핀과 태국이 미국과의 동맹에 일정 역할을 부여하면서 동맹은 강화되고 있다. 미국 또한 전 지구적 반 테러 네트워크의 일원으로서 미국·필리핀, 미국·태국 동맹의 중요성을 인식하고 있다. 또한 남중국해 영역에서 중국의 공세적 행위가 증가함에 따라, 미국은 필리핀, 태국과의 군사훈련을 강화하고 있다.

지금까지 아·태지역 미국 주도 동맹 체제를 구성하는 5개 동맹이 개별적으로 각각 강화되고 있음을 살펴보았다. 아래에서는 탈 냉전기 미국이 5개 동맹을 운영함에 있어 공통적으로 나타나는 특성을 분석한 뒤, ‘중심축과 바퀴살’ 동맹체제가 지역 질서의 형성유지와 관련하여 차지하는 위상을 고찰한다.

### III. 탈 냉전기 미국의 아·태지역 동맹체제 운영 특성

미국이 탈냉전기 ‘중심축과 바퀴살’ 동맹 체제를 운영함에 있어 가장 두드러진 특성은 개별 동맹의 연계를 강화하고 있다는 점이다. 미국은 냉전 기간 동안 5개 동맹의 연계를 추구하지 않았다. 그러나 탈냉전기에 접어들어 미국은 두, 세 개 동맹의 ‘소 다자적’ 연계를 추진하고 있다. 대표적인 예가 미국·호주·일본 간의 ‘3자 전략대화(Trilateral Strategic Dialogue)’이다. 3자 전략 대화는 2001년 호주의 제안으로 ‘3자 안보 대화(Trilateral Security Dialogue)’로 시작되어 2006년 전략 대화로 승격되었다. 삼국은 역내 비전통안보 문제를 전략대화의 주

의제로 채택하고, 삼국 공동 군사 훈련을 실시하고 있다.<sup>14)</sup> 냉전 기간 동안 미국·일본 동맹과 미국·호주 동맹은 독자적으로 운용되었다. 또한, 일본과 호주 간의 안보 협력도 미미하였다. 그러나 미국·일본 동맹과 미국·호주 동맹이 삼자 전략 대화로 연계되면서, 일본과 호주의 안보 협력 관계도 증진되고 있다. 2001년 ‘호주·일본 간 창조적 협력 관계를 위한 시드니 선언(Sydney Declaration for Australia–Japan Creative Partnership)’ , 2003년 국방 교류 양해각서, 2007년 ‘호주–일본 안보협력 공동 선언’ 그리고 2008년 ‘안보 양해 각서 (defense memorandum)’ 는 양국 안보 협력 관계의 증진을 입증해주는 이정표다.

미국은 미·일 동맹과 한·미 동맹의 연계도 추진하고 있다. 커트 캠벨 차관보는 2011년 3월 미 의회 청문회에서 한·미·일 3국간 협력의 제도화를 추진할 것이며, 이는 동북아시아 안보 구도가 더욱 통합적으로 발전하는데 기여할 것이라고 강조하였다.<sup>15)</sup> 2012년 1월 3국은 연례 국방장관 회담을 개최하기로 합의했다. 동년 1월–2월에 실시된 미·일 연합군사 훈련에 주한미군 150명이 처음으로 참가했다. 즉, 미국은 미·일 동맹과 한·미 동맹을 연계하고 이를 통해 일본과 한국 간 ‘가상 동맹(virtual alliance)’ 관계를 형성하려 하고 있다.<sup>16)</sup> 일본은 미국의 ‘가상 동맹’ 구상에 긍정적이나 한국은 한·일 군사협력 증진에 부정적이다.

미국은 동남아시아 지역에서 동맹국과 군사훈련을 실시하는 경우, 냉전 때와 달리 다국의 참여를 유도하고 있다. 실제로 미국과 태국 및 필리핀과의 정규 양자 군사훈련은 이미 다수의 국가가 참여하는 다자 군사훈련으로 변질되었다. 테러리즘에 대한 대응, 재난 구조 등을 위한 비정규적 군사 훈련도 대부분 다자의 형식으로 실시되고 있다. 이러한 추세의 연장선에서 특히 주목받는 것은, 1994년에 시작된 미국과 인도와의 해상 군사 훈련인 말라바 (Malabar)에 2007년부터 비정기적으로 일본과 호주가 참여하고 있다는 점이다. 동 훈련이 주목받는 이유는 다음 장에서 설명한다.

미국이 아·태지역에서 ‘중심축과 바퀴살 동맹 체제’ 를 운영하는데 있어 또 다른 특징은 특정 위협의 억지·방어에 동맹국의 역할을 증대시키고 있다는 점이다. 탈냉전기, 특히 9/11 이후 미국의 군사전략은 ‘위협 중심(threat-based)’ 에서 ‘능력 중심(capabilities-based)’ 으로 변화하고 있다. 위협 중심 군사전략이 특정 지역에서 특정한 적에 대응하는 것에 초점이 맞추어 있다면, 능력 중심 군사전략은 다양한 능력을 구비한 확정되지 않은 잠재적 적에 대응하는데 강조점을 둔다.<sup>17)</sup> 이를 위해 미국은 해외 주둔 미군을 경량화·첨단화 시키고, 신속한 장거리

14) 박재직, 「미국-호주-일본 삼자 전략 대화 소 다자주의 안보 협력의 가능성」, 『전략연구 51(1)』, 2011, pp. 202~206.

15) 황병덕·박재직, 「동북아 안보정세」, 『통일환경 및 남북한관계 전망 2011-2012』, 서울: 통일연구원, 2011, p. 7.

16) 박재직, op.cit.

17) Jae Jeck Park, "A Comparative Case Study of the U.S.-Philippines Alliance in the 1990s and the U.S.-South Korea Alliance between 1998 and 2008," *Asian Survey* 51(2), 2011, pp. 283~286.

투사가 가능하도록 미군의 '불박이' 역할을 지양한다. 이에 부합하여, 미국은 동맹국이 특정 위협의 억지·방어에 주도적 역할을 수행할 수 있도록 동맹국의 군사력 증강에 조력한다. 물론 특정 지역 안보 문제의 해결이 동맹국의 능력 밖의 영역일 경우, 미국이 아·태지역에 분산 배치해 놓은 자국의 군사 자산을 활용해 개입한다.<sup>18)</sup>

미국이 아·태지역에서 동맹국들이 더 많은 자율성을 가지고 자국의 안보 문제를 처리하도록 유도하는 데는 다음과 같은 이익이 있다.<sup>19)</sup> 첫째, 미국은 동맹국을 통해 간접적으로 리더십을 행사함으로써, 미국을 견제하려는 충동을 억제시킨다. 둘째, 동맹국들의 지역 안보 이슈에 대한 '전략적 무관심(strategic apathy)' 을 방지한다. 셋째, 국방예산을 절감할 수 있다. 2012년 1월 26일 발표된 국방비 삭감계획과 군사력 조정 방안에 의하면 미국은 2013년부터 5년간 2,600억달러, 10년 이내에 4,870억달러의 국방비를 삭감한다. 미국 국방비의 삭감은 1998년 이래 처음이다. 즉, 국방비 삭감은 미국의 당면한 현실적 문제인데, 동맹국의 역할 강화를 통해 해외 주둔 미군의 비용을 절감할 수 있다.

종합하자면, 탈냉전기 미국은 아·태지역에서 '중심축과 바퀴살' 동맹 체제를 운영함에 있어 개별 동맹 간의 연계를 강화하고, 동맹국의 역할을 강화하고 있다. 미국은 '중심축과 바퀴살' 동맹체제가 아·태지역에서 역내 전통, 비전통 안보를 아우를 수 있는 다자 안보 협의체로 확대·개편되기를 바란다. 그러나 중국은 '중심축과 바퀴살' 동맹 체제의 연계 강화를 중국을 봉쇄하기 위한 '소 규모의 나토(mini-NATO)'로 간주한다. 다음 장에서는 양국 간의 대립적 시각차를 비교한다.

#### IV. 미국 주도 동맹의 연계 강화와 미·중 갈등

소련의 붕괴에 이은 미국의 글로벌 차원의 단극체제, 중국의 부상, 9/11로 대표되는 비대칭 안보 위협의 증대 등이 아·태 지역의 안보 질서를 새롭게 재편하고 있다. 그러나 새롭게 재편되고 있는 안보 질서의 향배에 관해선 아직 학자들 간에 많은 이견이 있다. 동맹 정치(alliance politics)가 이를 판단하는데 중요한 준거를 제시해 준다. 특히 미국이 아·태지역에서 주도하고 있는 '중심축과 바퀴살' 동맹 체제가 이 지역에서 어떻게 자리매김 할지가 지역 안보 질서의

18) 미국이 개입하게 되는 경우 동맹은 미국에게 개입의 정당성을 부여한다. 동맹국과의 군사훈련을 통해 축적된 경험과 동맹국 군대와의 '상호 운영성(inter-operability)' 때문에 미국은 이론적으로 동맹국이나 우호적 국가의 군사적 능력을 압도하는 상황의 전개에 빠르고 효과적으로 대응할 수 있게 된다. 만약 미국의 개입이 절차적으로 정당하지 못하거나 특정 국가의 국내정치 문제에 대한 간섭으로 비춰지면 미국의 '연성 국력(soft power)'에 악영향을 끼친다.

19) Elizabeth Sherwood-Randall, *Alliances and American National Security*, Strategic Studies Institute, Carlisle, PA: U. S. Army War College, 2006, pp. 15~18.

방향성을 가름하는 척도라 할 수 있다.<sup>20)</sup>

미국은 미국 주도 아·태지역 동맹 체제의 주 기능이 군사적 위협에 대응하는 ‘특정 이익(particular interests)’의 창출을 넘어서, 지역 질서의 형상유지에 기여하는 좀 더 다면적인 ‘보편 이익(general interests)’을 창출하고 있다고 주장한다. 즉, 미국과 미국의 동맹국들이 아·태지역에서 선호하지 않는 다자질서가 형성될 가능성에 대한 ‘헤징(hedging)’의 도구로 ‘중심축과 바퀴살’ 동맹 체제를 활용하고 있다는 것이다.<sup>21)</sup> 미국과 미국의 동맹국들에게 바람직하지 않은 다자질서란 중국 주도의 ‘배타적 동아시아 지역주의’이다. 미국과 동맹국들은 미국은 물론 호주, 뉴질랜드 등의 국가가 참여하는 ‘포괄적 아·태지역 다자주의’를 추구하고 있다. 일례로 미국은 앞서 언급한 미국·일본·호주 간의 3자 전략 대화에 인도를 참여시키는 등 외연을 확대해, 3자 전략대화를 역내 비전통안보 문제를 다룰 수 있는 좀 더 포괄적인 다자 안보 협력체로 발전시키고자 한다.

중국은 미국 주도 동맹들의 연계 강화를 비판한다. 중국의 관점에서 미국의 ‘중심축과 바퀴살 동맹체제’는 미국이 중국을 봉쇄(containment)하기 위해 유지하는 도구로, 냉전의 유산이다. 앞의 예를 준용하면, 중국은 미국이 미국·일본·호주 간의 3자 전략 대화에 인도를 참여시켜 중국을 포위하는 4자 전략 연대를 출범시키려 한다고 주장한다.<sup>22)</sup> 앞 장에서 언급한 미국과 인도와의 해상 군사 훈련인 말라바(Malabar)에 2007년부터 비정기적으로 일본과 호주가 참여하고 있는 것을 중국은 같은 맥락에서 바라본다.

중국의 미국 주도 동맹 체제의 연계 강화에 대한 비판적 시각은 최근 더욱 심화되고 있다. 2010년 북한의 천안함 폭침과 연평도 도발 후에 실시된 한미간의 군사훈련과, 같은 해 중국과 일본의 센카쿠 열도 충돌 후 실시된 미·일간의 군사훈련에 미국의 조지워싱턴 항공모함이 참여한 것을 중국은 강력하게 비판하였다. 또한 후자의 경우 한국이 참관국으로 참여한 것에 큰 우려를 표명했다.

중국은 또한 미국이 중국과 남중국해에서 영토분쟁을 겪고 있는 국가들과 연대를 강화하고 있는 것을 예의 주시하고 있다. 중국은 남중국해의 난사군도에서 베트남, 대만, 필리핀, 말레이시아, 브루나이와 시사군도에서 베트남, 대만과 영토분쟁을 겪고 있다. 미국은 동남아 지역에서 동맹국인 필리핀, 태국, 호주와의 공조를 강화하는 한편, 자국과 우호적이지 않았던 베트남, 미얀마 등의 국가와도 안보 관계를 증진시키고 있다. 2011년 5월 중국과 베트남의 영토 분쟁이

20) Jae Jeok Park, "The US-led Alliances in the Asia-Pacific: Hedge against Potential Threats or an Undesirable Multilateral Security Order?" *Pacific Review* 24(2), 2011, p. 137~138.

21) Ibid., pp. 144~149.

22) 박재적, 「중국의 부상 이후, 미국의 대중 안보전략과 미·중 전략적 관계, 배정호 편 『중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도』, 서울: 통일연구원, 2011, p. 27.

재 접화된 후, 미국은 6월 필리핀과 남중국해에서 대규모 군사 훈련을 실시하였고, 11월 미국필리핀 군사 동맹 60주년을 맞아 필리핀에 대한 광범위한 경제적, 군사적 지원을 약속했다. 같은 달 미국은 호주에 미국 해병대를 순환 배치시키는 계획을 발표하였다. 이와 같은 미국의 동남아시아 국가들과의 안보 협력 강화를 중국은 중국을 봉쇄하기 위한 미국의 동남아시아로의 ‘공세적 재귀환’ 으로 받아들이고 있다.

한편, 미국은 중국이 미국 주도 동맹 체제의 연계 강화를 중국에 대한 봉쇄로 인식하는 것을 원하지 않는다. 미국 주도 동맹 체제의 역할에 대한 미국과 중국의 인식 차가 좁혀지지 않는다면, ‘중심축과 바퀴살’ 동맹 체제는 아태 지역에서 새로운 안보 딜레마를 초래할 것이기 때문이다. 미국은 동북아에서 한·미·일 대 중·북·러의 신 냉전 대결구도가 형성되거나 동남아에서 중국의 ‘핵심국익’ 과 지역안정을 위한 ‘미국의 지도력’ 이 충돌하는 것을 방지하기 위해, 중국과 안보 관계를 개선할 필요성을 인식하고 있다. 그러나 미국은 중국이 북한에 대한 편중적 태도를 견지하거나 남중국해 또는 동중국해에서 공세적 외교 정책을 추구하는 한, 자국 주도 동맹 체제의 군사적 균형(balancing) 역할을 강화하지 않을 수 없다고 강변한다. 이로써 현재 미국과 중국이 서로를 경계하고 손가락질하는 악순환이 계속되고 있는 것이다.

## V. 결론: 한국의 전략적 대응방안

미국이 아·태지역에서 유지하고 있는 ‘중심축과 바퀴살 동맹체제’ 는 동 지역에서 미국이 자국의 군사 자산(military asset)을 운영하는데 있어 기본 토대이다. 미국은 ‘중심축과 바퀴살 동맹체제’ 를 구성하고 있는 개별 동맹들의 연계를 강화하고 있다. 아울러, 동맹국들이 ‘특정 위협’ 의 억지와 방어에 있어 주도적 역할을 수행하고, 미국은 지원 역할에 집중하는 방향으로 동맹의 역할을 분담하고 있다. 이는 전략적 기동성을 구비한 미군을 탄력적으로 운용하여 적국의 ‘반 접근/지역 거부(anti-access/area denial)’ 전략에 대한 군사력 투사(power projection) 능력을 확보하고, 테러 등의 비전통안보 위협에 효과적으로 대응하기 위함이다. 미국 국방 예산의 삭감은 이와 같은 역할 분담을 촉진시켰다. 2012년 1월 5일에 간행된 ‘국방전략지침’ 과 1월 26일에 발표된 국방비 삭감계획과 군사력 조정 방안은 이를 잘 반영하고 있다.

한국의 전략적 대응방안은 다음과 같다. 첫째, 중국이 미국 주도 동맹의 연계를 우려하고 있기 때문에 한·미 동맹과 미·일 동맹의 연계나 한국과 일본과의 안보 협력 강화를 중국에

대한 레버리지로 활용해야 한다. 즉, 북한의 핵개발 및 남한에 대한 군사 도발에 중국이 계속 일방적으로 대북 편향적 태도를 취한다면, 한국은 미국 주도 아·태지역 동맹 체제의 연계 강화에 적극 협조할 수밖에 없음을 중국에 인지도함으로써 중국의 태도 변화를 유도해야 한다. 이를 위해서, 한국은 한·미동맹을 굳건히 하고 일본과 낮은 수준의 군사교류는 추진하되, 한·일 간 실질적인 군사 협력은 자제해야 한다. 한·일 간 실질적인 군사 협력이 실시되면, 한국은 중국의 북한 편향적 태도 변화를 유도할 수 있는 주요한 대 중국 레버리지를 잃게 된다.

둘째, 한국군의 재래식 군사력 증가가 동맹국의 자국 방어 역할을 증가시키고 해외주둔 미군을 ‘신속 기동군’으로 재편하려는 미국의 국방정책에 부합함을 강조하고 이러한 논리로 미국의 첨단 군사 기술이나 무기의 이전 확보에 노력해야 한다. 구체적으로, 미국이 자국 군사비의 절감을 위해 한미동맹 관련 방위비 분담금의 증액을 요구할 때는, 증액분이 한국군의 대북 독자적 작전수행 능력을 확보하는 분야에 집중적으로 투자될 수 있도록 미국과 협상해야 한다. 방위비 분담금 증액 요구를 수용할 경우에는, 그 대가로 한국에 대한 첨단무기 수출제한을 유럽 동맹국 수준으로 완화하도록 요구해야 한다.

셋째, 국민의 불안감을 해소시켜야 한다. 미국의 2012년 ‘신 국방전략’은 주한미군의 전략적 유연성 가시화에 대한 우려와 한반도 급변사태 시 미군의 작계 5027의 수행 능력과 의지에 대한 의문을 가중시켰다. 2007년과 같이 주한미군의 전략적 유용성에 관한 소모적 논란이 재현되지 않도록 여론 동향을 예의 주시하는 한편, 한국 국민의 우려를 불식시킬 수 있는 미 지도자의 언급을 유도할 필요가 있다. 작계 5027 관련 한·미간 합의의 재확인을 미국에 요청해야 한다. 미국이 한국의 요구를 수용하게 만들기 위해, 불필요한 반미감정의 확산은 한미동맹에 바람직하지 않고 한·미동맹이 악화된다면 아·태지역 미국 주도 동맹의 연계가 타격받을 수 있음을 미국에 상기시킬 필요가 있다.

