

동아시아해양의 국제정치

: 미국의 아시아 중시 전략에 따른 동아시아 해양안보환경 전망*

임경한(해군사관학교)

논문 요약

미국의 아시아 중시 전략이 가져다줄 결과는 비교적 분명하다. 즉, 현실주의 시각을 반영한 동아시아 국가들의 경쟁적인 대결이다. 특히 동아시아해양에서 진행 중인 다양한 영토분쟁에 미국이 직접적으로 관여하기 시작하면서 ‘미국 대(對) 중국’, 더 크게는 동맹국 및 안보협력국과 연계한 ‘해양세력 대 대륙세력’의 경쟁 양상이 전개되고 있는 것이다. 이로 인한 동아시아 해양안보환경의 불확실성은 그 어느 때보다 증대되고 있으며 지정학적인 중요성이 부각되면서 동아시아해양에 대한 국제적인 관심이 집중되고 있다.

미국의 아시아 중시 전략은 미국이 중국과의 해양패권 경쟁을 본격화할 수 있다는 점에서 동아시아 해양안보환경의 변화를 가져올 것으로 전망된다. 미국의 아시아 중시 전략이 강조되면 될수록, 한국의 전략적 선택은 더욱 신중할 수밖에 없다. 미국의 동맹국인 동시에 동아시아의 주요 행위자인 한국의 입장에서 한반도 주변의 해양안보를 보장하기 위한 정책적 방향이 미국의 아시아 중시 전략의 틀 속에서 논의될 개연성이 높기 때문이다. 이러한 상황에서 한국은 선제적인 대응이 가능한 해양전략을 준비해야 한다.

주제어 : 미국의 아시아 중시, 미중 경쟁, 안보딜레마, 동아시아해양, 해양안보

I. 서론

최근 국제정치에서 가장 중요한 화두는 미국의 아시아 중시 전략이다.¹⁾ 2011년 11월 인도네시아 발리에서 열린 동아시아정상회의에서 오바마 대통령은 “21세기에 미국은 아시아에 올인(All-in)할 것”이라고 천명했으며, 오바마 대통령이 재선에 성공하면서 미국의 아시아 중시 전략은 탄력을 받고 있다. 이러한 미국의 의도를 실천하기 위해 2012년 1월에 발표한 미국의 신(新)국방전략지침(new defense strategic guidance)에서는 미국의 아시아 중시 전략을 지원하는 미군의 임무를 잘 반영하고 있다.²⁾ 주목할 점은 미국의 아시아 중시 전략이 동아시아해양을 배경으로 중국, 러시아 등 역내 강대국뿐만 아니라 동맹국과 우방 국가들의 해양안보전략에도 상당한 영향을 미친다는 것이다. 동아시아 국가들의 전략적 움직임이 분주한 이유이다.

이러한 배경에서 미국의 아시아 중시 전략을 국제정치학적 관점에서 심도 있게 분석하고, 이론적 틀을 통해 미국의 전략 변화를 설명하는 것은 의미 있는 작업이라고 하겠다. 국제정치학적 관점에서 미국의 아시아 중시 전략이 가져다줄 결과는 비교적 분명하다. 즉, 현실주의(realism) 시각을 반영한 동아시아 국가들의 경쟁적인 대결이다.³⁾ 미국의 움직임은 이미 동아시아의 안보현황을 더욱 복잡하게 만드는 요인으로 작용하고 있다. 특히 동아시아해양에서 진행 중인 다양한 영토분쟁에 미국이 직접적으로 관여하기 시작하면

1) 일반적으로 미국은 아시아 지역을 태평양과 한데 묶어 아시아-태평양(Asia-Pacific)이라는 명칭을 사용한다. 본 논문에서 부가적인 설명 없이 사용하는 ‘아시아’는 ‘아시아-태평양’을 포함하는 의미이다. 이 글에서는 동아시아라는 용어가 일반적으로 사용되는데 이는 동북아시아 및 동남아시아 국가들이 인접한 동아시아해양을 중심으로 글을 전개하기 때문이다.

2) U.S. Department of Defense, “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense.” http://defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf (검색일:2013.6.28).

3) 그러나 다른 한편으로는 동아시아해양에서 자연재해, 인도주의 구호활동, 대해적활동 등 초국가적이고 비전통적인 위협에서 그 어느 때보다도 활발한 협력이 이뤄지고 있다. 이는 자유주의(liberalism) 시각을 견지한 해석이 가능한 대목이다. 안문석, “국제정치이론 관점에서 본 오바마 행정부의 외교안보정책,” 『국제정치논총』 제51집 제3호, 2011, pp. 79~104를 참고.

* 이 논문은 2013년도 해군사관학교 해군해양연구소의 국고연구과제비 지원을 받아 연구되었음.

서 ‘미국 대(對) 중국’, 더 크게는 동맹국 및 안보협력국과 연계한 ‘해양세력 대 대륙세력’의 경쟁 양상이 전개되고 있는 것이다. 이러한 현상은 현실주의 이론 중 안보딜레마(security dilemma)의 핵심 개념으로 설명될 수 있다.

본 논문은 미국의 아시아 중시 전략이 발표되고 난 지 2년이 다 되어가고 있는 시점에서 매우 시의적절한 주제라고 볼 수 있다. 이 글이 주목하는 시기와 대상은 오바마 대통령이 취임한 이후부터 최근까지 전개된 미국의 대전략과 군사전략의 변화이다. 미국의 아시아 중시 전략의 배경 및 전개 과정에 대해 구체적으로 살펴보고, 특히 중국의 해군력 팽창에 대한 대응으로서 미국의 반응을 분석하고자 한다. 이러한 분석을 통해 미국의 아시아 중시 전략이 단기 및 중·장기 관점에서 동아시아 해양안보환경 변화에 어떠한 영향을 미치는가에 대해 전망하는 것이 본 논문의 궁극적인 목적이다.

II. 선행연구 및 이론 검토

1. 선행연구

최근 들어 미국의 아시아 중시 전략이 부각되고 동아시아의 지정학적 가치에 대한 관심이 높아지면서, 미국의 전략과 동아시아 지역을 배경으로 한 다양한 논의의 결과물이 잇따라 발표되고 있다. 기존 연구들은 대부분 동아시아의 안보 현황에 관한 논의라든지, 아니면 미국과 중국의 안보경쟁으로 구분하여 연구를 진행하고 있다.⁴⁾ 먼저 중국이 성장한 경제력을 바탕으로 국방력

4) 김열수, “미국의 신국방전략과 한국의 대비전략.” 『국가전략』 제8권 제2호, 2012, pp. 171~194; 최우선, “미국의 새로운 방위전략과 아시아 안보.” 『주요국제문제분석』 no. 2012-14, 2012; 박영민, “미국의 ‘아시아 중시정책’이 한반도 안보에 미치는 영향: ‘신 국방전략지침’을 중심으로.” 『글로벌정치연구』 제6권 제1호, 2013, pp. 41~58; 김병기, “한국안보에 대한 미국 신 국방전략지침의 함의: 동북아시아 세력정치와의 연관성을 중심으로.” 『국제지역연구』 제16권 제3호, 2012, pp. 23~40; 이상현, “미국의 아태 확장역지 정책과 한국 안보.” 『국방연구』 제56권 제2호, 2013, pp.

을 증강하고 무기체계를 현대화하면서 동아시아에서 군비경쟁이 촉발된 배경을 설명한다. 여기에서는 중국을 중심으로 일본, 한국 등 주요 국가들의 군비경쟁 현황을 분석하고, 앞으로 나타날 경쟁을 전망한다. 또 다른 연구의 경향은 미국의 안보전략 변화가 한반도 안보 및 한국의 안보전략에 미치는 함의에 관한 논의인데, 단순히 미국의 신국방전략지침 채택 배경과 한국에의 함의가 연구의 주를 이룬다.

한편 동아시아해양에 초점을 두고 분석을 시도한 연구결과물은 미국과 중국의 해양패권 경쟁을 전쟁 및 국제정치 이론에 맞춰 해석을 시도하는 경향이 있거나 현재 진행 중인 해군력 경쟁을 사실적으로 정리하는 수준에 머물러 있다.⁵⁾ 연구는 주로 동중국해 및 남중국해 등에서 영토 분쟁을 겪고 있는 중국이 해군력을 증강하는 배경을 설명하고, 중국에 대한 대응 차원에서 일본 및 아세안 국가들뿐만 아니라 미국의 전략적 움직임을 다루고 있다. 중국, 인도, 일본, 미국 등 동아시아해양을 배경으로 한 주변 국가들의 해군력 팽창에 주목하면서 해양에서의 군비경쟁 가능성에 관해 논의한 제프리 킬(Geoffrey Till)의 연구 또한 같은 맥락에서 이해할 수 있다.⁶⁾

이러한 연구들이 가지는 공통점은 국가들의 안보경쟁이 동아시아의 해양

1~22; 신성호·임경환, “미국의 아시아 올인(All-In) 정책.” 『전략연구』 통권 제55호, 2012, pp. 153~186; Logan, Justin, “China, America, and the Pivot to Asia.” *CATO Institute Policy Analysis*, no. 717, 2013.

5) 임수환, “동북아 해양패권 경쟁에 대한 이론적 고찰.” 『통일문제연구』 제23권 제2호, 2011, pp. 263~297; 차도희, 『동아시아 미·중 패권경쟁의 쟁탈전: 미·중 해양력 세력전진과 천안함 피격사건을 중심으로』, 서울: 북코리아, 2012; Lim, Kyung-han, “Global Access vs. Access Denial: US-Chinese Naval Security Competition in the East Asia Seas.” *The Korean Journal of Security Affairs*, vol. 17, no. 1, 2012, pp. 43~64; 토시 요시하라 & 제임스 홈즈 지음, 윤석준 옮김, 『태평양의 붉은별: 중국의 부상과 미국 해양전략에 대한 도전』, 서울: 한국해양전략연구소, 2012; Majid, Munir, “Southeast Asia Between China and the United States,” <http://lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR015Majid-China-vs-US.pdf>(검색일:2013.9.9); Fravel, M. Taylor, “Maritime Security in the South China Sea and the Competition Over Maritime Rights.” in Cronin, Patrick M.(eds.), *Cooperation from Strength: The United States, China and the South China Sea*. Washington, D.C.: Center for a New American Security, 2012.

6) Till, Geoffrey, *Asia's Naval Expansion: An Arms race in the making?* London: The International Institute for Strategic Studies, 2012.

안보환경에 어떠한 영향을 미치는가에 대해 제대로 반영하지 못하거나, 이론적 설명이 부족하다는 한계를 가지고 있다. 또한 이러한 상황의 발생 원인과 전망에 대한 세부적인 설명보다는 현재 상황인식과 주변국의 전략을 소개하는 정도에 그친 연구가 대부분이다. 이러한 이유로 미국의 아시아 중시 전략 이후에 전개되는 최근의 동아시아 해양안보환경에 대한 특화된 설명력이 부족하다. 따라서 국제정치 이론을 이용하여 동아시아해양의 안보환경을 분석하고, 구체적인 수준에서 미국의 아시아 중시 전략에 따른 동아시아 해양안보 환경 변화를 살펴보는 것이 필요하다.

2. 이론적 논의

국제정치에서 국가의 행동을 가장 잘 분석하고 전망할 수 있는 논리적인 구조는 현실주의 이론에서 찾을 수 있다. 고전적인 현실주의자로 대표되는 한스 모겐소는 힘의 중요성을 강조하며 국가는 힘을 무기로 국가이익(national interest)을 추구한다는 주장을 내놓았다. 현실주의 가정으로서 힘은 사용이 가능하면서 가장 효과적인 수단이라는 것이다.⁷⁾ 이때부터 현실주의에서 국가 중심적인 가정이 중요해졌고, 국가주권을 지키기 위한 국가들의 실질적인 준비에 주목하게 되었다. 일반적으로 국가는 합리적인 행동을 하기 때문에 분명한 계산에 따라 국가이익을 극대화하려 한다는 것이다. 이후 수많은 논의가 진행되었지만 국제정치에서 가장 중요한 요인은 힘이라는 데에 이견이 있을 수 없었다.

이러한 배경에서 1979년 케네츠 월츠가 국제정치 이론(Theory of International Politics)이라는 저서를 통해 국가의 행동을 이해하는 몇 가지 큰 틀을 새롭게 제시했다.⁸⁾ 먼저 국제정치는 국가 상위에 어떠한 중앙집권적인 권위

7) Morgenthau, Hans J., *Politics among Nations: the Struggle for Power and Peace*, 2nd ed., New York: Alfred A. Knopf, 1954.

체가 없는 무정부성(anarchy)의 특성을 지닌다는 것이다. 무정부성에 기초한 국제체제의 구조적 특성은 국가들 사이의 힘의 균형(balance of power)을 설명하는 핵심적인 원천이 된다. 갈등과 대립이 상존하는 무정부 상태의 국제 질서는 힘의 균형에 의해 안정이 유지될 수 있다는 것이 현실주의의 관점이다.⁹⁾ 또 다른 중요한 특성은 국제정치의 행위자인 모든 국가들이 추구하는 노력은 안보를 확보하기 위한 행위라는 것이다. 국가가 중요하게 생각하고 궁극적으로 달성하고자 하는 상태는 국가의 생존을 유지하는 것이며, 국가는 이를 위해 필요한 수준의 안보를 달성하고자 한다. 힘의 균형이라는 것은 상대적인 힘의 배분(distribution of relative power)을 의미하는데, 국가들은 부상하는 국가에 대한 힘의 균형을 유지하기 위해 스스로 힘을 극대화시키는 내적 균형(internal balancing)과 동맹 등을 통해 힘을 키우는 외적 균형(external balancing)을 강구하게 된다.

이로 인한 결과는 안보딜레마 상황이 고조되는 것이다. 로버트 저비스의 설명에 따르면, 안보딜레마란 한 국가의 방어적인 안보 능력 확대가 궁극적으로 상대 국가의 안보 능력 약화를 초래한다는 것이다.¹⁰⁾ 무정부적인 국제체제하에서 국가들이 생존을 위해 추구하는 방식이 비록 의도하지는 않았더라도 국가들 사이의 긴장을 야기하고, 이로 인해 의심과 적대심이 높아질 수 있다. 따라서 안보 딜레마에 갇혀 있는 국가는 어떤 방식으로든 상대방보다 안보적 우위를 달성하기 위해 노력을 하며, 그러한 목표를 추구하기 위한 전략을 수립할 수밖에 없게 된다.

안보적 우위를 달성하는 방법을 논의하는 데 있어 군사력을 사용한 공격과

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

9) Keohane, Robert O.(ed.), *Neorealism and Its Critics*. New York: Columbia University Press, 1986; Levy, Jack S., "What Do Great Powers Balance Against and When?" in T.V. Paul, James J. Wirtz, and Michel Fortmann(ed.), *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century*. California: Stanford University Press, 2004, pp. 29~51.

10) Jervis, Robert, "Cooperation Under the Security Dilemma." *World Politics*, vol. 30, no. 2, 1978, pp. 167~214.

방어에 주목할 필요가 있다. 특히 저비스는 공격-방어 균형(offense-defense balance)과 공격-방어 구분(offense-defense distinction)이라는 2가지 변수를 가지고 안보딜레마의 강도를 설명했다. 2가지 변수의 조합에 따라 안보딜레마의 강도가 가장 높은 순서대로 나열하면 다음과 같다. ①공격 우위 아래 공격-방어 구분이 불가능한 상황, ②방어 우위 아래 공격-방어 구분이 불가능한 상황, ③공격 우위 아래 공격-방어 구분이 가능한 상황, 그리고 마지막으로 ④방어 우위 아래 공격-방어 구분이 가능한 상황이다.

<표 1> 안보딜레마의 강도

구분	공격 우위	방어 우위
공격-방어 구분 불가능	① 이중 위협	② 안보딜레마 상황 (안보 필요조건들이 양립 가능)
공격-방어 구분 가능	③ 안보딜레마 없음 (공격이 가능)	④ 이중 안정

출처 : Jervis, Robert, "Cooperation Under the Security Dilemma." *World Politics*, vol. 30, no. 2, 1978, p. 211.

<표 1>에서 보듯이 공격-방어 구분이 불가능한 상황은 상대방의 의도를 정확하게 알 수 없기 때문에 안보딜레마 상황을 악화시킨다. 공격-방어 구분이 불가능한 상황에서 공격 우위의 상황이 함께 발생한다면 안보딜레마로 인한 가장 위협적인 안보상황이 형성되는 것이다. 여기에서 알 수 있는 것은 공격-방어 구분이라는 상황은 상대방의 의도를 어떻게 인식하는지가 중요하며, 공격-방어 우위의 상황은 공격이 방어보다 더 쉬울 것인가에 대한 판단의 문제이다.¹¹⁾ 따라서 국가의 전략적 움직임은 곧 안보딜레마의 강도를 결정짓는 요인이다. 한편 공격-방어를 구분할 수 있다면 상대의 군사력을 관찰하여 의도를 파악하는

11) Jervis, Robert, *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1976; Lynn-Jones, Sean M., "Offense-Defense Theory and its Critics." *Security Studies*, vol. 4, 1995.

것은 물론 안보딜레마도 완화할 수 있으며, 의도적으로 방어 중심의 군사력을 추구하여 상대로 하여금 덜 의심하도록 하는 효과를 얻을 수도 있다.¹²⁾

안보딜레마에 대한 이론적 논의를 통해 미국의 전략적 움직임을 해석하면 다음과 같다. 먼저, 미국은 동아시아의 주요 국가 중에서도 중국의 군사력 증강이 곧 자국의 군사력 우위를 상쇄시키는 결과를 초래할 것으로 받아들인다. 이로 인해 미국은 부상하는 중국의 힘에 대한 균형의 필요성을 인식하고 대비한다. 또한 미국은 중국의 군사력 증강 및 장차 사용하려는 의도에 대한 확신이 없다. 이는 미국이 중국의 군사력 증강을 공격-방어로 구분이 불가능한 상황으로 받아들인다는 의미이다. 중국의 군사력 증강 현황과 군사력 투사에 대해 미국이 지속적으로 관심을 기울일 것을 예상할 수 있다. 마지막으로 미국은 최소한 아직까지는 방어 우위의 상황이 더 유리한 것으로 평가한다. 이는 안보딜레마 상황이 발생하지만, 상호 생존을 위해 필요한 안보 조건에는 합의할 수 있다는 것이다.

III. 미국의 아시아 중시 전략

미국의 아시아 중시 전략을 이해하기 위해서는 미국이 지금까지 채택해온 미국의 대전략을 이해할 필요가 있다. 왜냐하면 미국의 아시아 중시 전략은 미국이 추구하는 대전략의 한 부분에 불과하기 때문이다. 이 장에서는 미국의 대전략 이행 과정에서 미국이 아시아 중시 전략을 채택하게 된 배경에 대해 살펴보고, 미군이 실제로 운용하고 있는 군사전략과 전력운용 등에 관한 내용을 구체적으로 다룸으로써 미국의 아시아 중시 전략의 핵심 내용에 대한 이해를 돕기로 한다.

12) 이근욱, 『왓츠 이후: 국제정치이론의 변화와 발전』, 서울: 한울, 2009, p. 73.

1. 미국의 대전략

통상적으로 전략이라는 용어는 정치·군사적 목표를 달성하기 위해 가용한 자원을 효과적으로 운용하는 술과 과학이라고 정의되는데, 리델 하트는 전략의 상위 개념으로 대전략이라는 개념을 소개하면서 이를 국가의 목적 달성을 위해 국가가 가진 모든 자원을 분배하고 조정하는 국가차원의 역할을 수행하는 것으로 정의했다.¹³⁾ 즉, 대전략이란 국가의 목표를 달성하기 위해 국가가 가진 모든 군사적 및 비군사적 수단을 포함한 총체적인 능력을 발휘하는 것을 의미한다. 대전략은 3단계로 걸쳐서 구체화되는데, 국가의 사활적인 안보 이익을 결정하고, 위협을 확인하며, 마지막으로 그 위협에 대응하기 위한 정치적, 군사적, 경제적 자원을 어떻게 분배할 것인가를 결정하는 것이다.¹⁴⁾ 따라서 국가의 대전략은 국가의 목표로서 국가이익을 구체화하고, 대전략을 수행하는 수단으로서 정치력, 군사력, 경제력을 어떻게 통합하고 사용할 것인가에 대한 구체적인 계획을 의미한다. 그 중에서도 군사적 수단을 어떻게 사용하여 외교정책을 지원할 것인가는 대전략 수립에 있어 핵심적인 고려사항이다.

로버트 아트(Robert J. Art)는 사활적인(vital) 국가이익, 매우 중요한(highly important) 국가이익, 중요한(important) 국가이익 등 3가지로 분류한 국가이익을 수행하는 미국의 대전략을 8가지로 세분화하여 분석을 시도했다.¹⁵⁾ <표 2>에서 알 수 있듯이 봉쇄정책과 선택적 개입전략만이 미국의 입장에서 정치적으로 실현이 가능하며, 효과적으로 국가이익을 보장할 수 있다. 국가이익을 어떻게 정의하느냐에 따라 전략적 선택이 달라질 수 있지만, 주목할 만한 사항은 두 전략 모두에서 군사력의 전진배치는 필요한 항목이라는 점이다.

따라서 미국이 선택적 개입전략 아래 전략의 우선순위를 유럽에서 아시아로 옮겨오게 되었던, 그렇지 않으면 봉쇄정책 기조 아래 아시아에서 급격한 경제적 성장에 발판을 두고 군사력을 강화하고 있는 중국을 봉쇄하기 위해서는 미국은 군사력을 아시아로 집중할 수밖에 없다는 설명이 가능하다. 미국이 아시아에서의 전략을 어떻게 결정짓는지에 관한 논의는 미국 군사력의 전진배치를 포함한 군사전략의 방향을 확인할 수 있는 근거가 되기 때문이다.

<표 2> 미국의 대전략 비교

전략	우선적 목표	실현 가능성	효과적 국익보호	비용	전진배치 여부	단독적/다국적
패권전략	세계의 패권국 미국의 이미지로 국제사회 재건설	불가	불가	매우 높음	필요	단독적
지역 집단안보	전쟁방지	문제 많음	불가	보통에서 높음	대부분 필요	다국적
세계 집단안보	전쟁방지	불가	불가	보통에서 높음	대부분 필요	다국적
협력적 집단안보	전쟁방지	불가	불가	보통에서 높음	대부분 필요	다국적
봉쇄정책	침략자 국가나 패권자에 대한 봉쇄정책 유지	가능	가능	보통에서 높음	대부분 필요	다국적
고립주의 전략	자유행동 유지, 전쟁의 회피	가능	불가	낮음	불필요	단독적
국의 균형 전략	전쟁의 회피, 유라시아 패권자 출현방지	가능	대부분 불가	보통에서 높음	경우에 따라 필요/불필요	단독적/다국적
선택적 개입전략	핵·생화학 무기 확산방지, 강대국간 평화유지, 에너지안보 확보	가능	가능	보통에서 높음	필요	단독적/다국적

출처 : 로버트 J. 아트 지음, 김동산·이석중 옮김, 『미국의 대전략: 외교정책과 군사전략』, 파주 : 나남출판, 2005, p. 175.

13) 박창희, 『군사전략론: 국가대전략과 작전술의 원천』, 서울: 플래넷미디어, 2013, pp. 63~104.
 14) John M. Collins, *Grand Strategy: Principles and Practices*. Maryland: Naval Institute Press, 1973, p. 14.
 15) 로버트 J. 아트 지음, 김동산·이석중 옮김, 『미국의 대전략: 외교정책과 군사전략』, 파주: 나남출판, 2005.

2. 미국의 아시아 중시 전략 채택 배경

최근 몇 년 동안 미국의 외교안보정책은 확연히 아시아 중심으로 재편되고 있다. 21세기 초 테러공격을 겪은 후 대테러전쟁의 일환으로 실시한 아프간 전쟁 및 이라크전쟁을 종료한 미국이 새로운 세기의 무대로 아시아를 선택한 것이다. 21세기 미국의 외교안보정책 변화에서 단연 두드러지는 현상은 아시아 지역에 대한 미국의 관심이 증가했다는 것이다. 이를 두고 아시아로의 귀환(pivot to Asia) 또는 미국 외교안보정책의 재균형(rebalancing) 등으로 표현하는데, 함축적으로 표현하면 이전에 외교안보정책의 균형을 유럽 지역에 맞췄던 미국이 이른바 아시아에 올인하는 정책을 새롭게 채택한 것으로 볼 수 있다.¹⁶⁾

미국이 아시아 중시 전략을 채택하게 된 동인(動因)을 경제와 안보 면에서 비교적 분명하게 알 수 있다. 먼저, 경제적인 측면을 보면 국제사회에서 아시아의 위상이 지속적으로 올라가고 있기 때문이다. 세계 총생산의 절반 이상을 생산해내며 세계 경제의 엔진 역할을 하고 있는 아시아는 미국의 경기 회복과 성장을 위해 필수적인 지역으로 부상하고 있다.¹⁷⁾ 2020년경 전 세계에서 아시아가 차지하는 경제적인 비율은 40%를 훌쩍 뛰어넘을 전망이고, 아시아는 국내총생산 기준으로 2위의 중국, 3위의 일본, 12위의 호주, 그리고 15위인 한국 등이 위치하고 있는 곳이다.¹⁸⁾ 특히 아시아는 지난 30년 동안 전 세계에서 교역량이 거의 2배가 증가할 만큼 급격한 경제성장을 해오고 있다.¹⁹⁾ 또한 2011년 한 해 동안 미국의 아시아 지역으로의 수출량은 미국 전체 수출량의

60%를 차지했는데, 이는 앞으로도 더욱 증가할 것으로 전망된다.

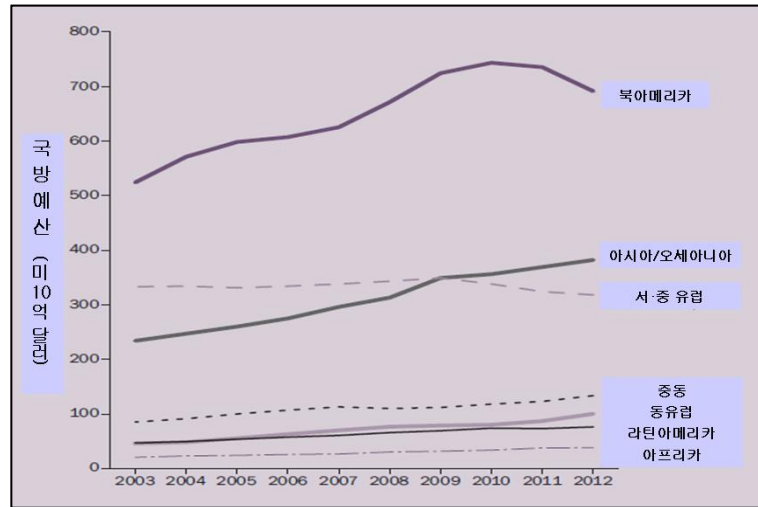
여기에 더해 앞으로 환태평양 파트너십이 체결된다면 아시아 지역에서 미국의 경제적 이해가 한층 더 증가할 것이다. 환태평양 파트너십은 미국을 비롯해 호주, 브루나이, 캐나다, 칠레, 일본, 말레이시아, 멕시코, 뉴질랜드, 페루, 싱가포르, 베트남 등 주로 아시아에 위치하거나 아시아를 경유하는 교역에 활발하게 참여하는 국가들이 대부분 참가하고 있다. 환태평양 파트너십 참가국들의 인구는 약 8억 명에 달하고, 미국은 이들 국가들과 상당한 무역활동을 펼치고 있다. 미국은 환태평양 파트너십을 강화하여 향후 아시아 지역에서 포괄적인 자유무역지대로 확대·발전시키겠다는 21세기 신통상정책을 추진하고 있는 것으로 평가된다.²⁰⁾ 미국의 입장에서 아시아 국가들과의 경제적인 유대가 필수적으로 요구되는 이유이다.

사실적인 국가이익을 보호한다는 측면에서 보면 안보적 요인은 경제적 요인보다 더욱 중요하다. <그림 1>에서 보듯이 2003년부터 2012년까지 지난 10년 동안 아시아 국가들의 국방예산 증가율은 175% 수준으로 다른 지역의 증가율을 압도하고 있다.²¹⁾ 이와 같은 맥락에서 아시아가 국제안보질서의 핵심 지역으로 등장한 것은 미국이 아시아 중시 전략을 채택하게 되는 또 다른 이유이다. 특히 중국의 군사력이 급격하게 증강된 것이 아시아로 미국의 발걸음을 재촉한 직접적인 원인이다. 중국은 반접근/지역거부(A2AD: Anti-Access/Area-Denial)라고 평가받는 군사전략 목표 아래 비약하게 증가한 경제력을 바탕으로 10년 전에 비해 약 3배 이상의 국방예산을 쏟아 붓고 있다.²²⁾

16) 신성호·임경환, “미국의 아시아 올인(All-In) 정책,” 『전략연구』 통권 제55호, 2012, pp. 153~186.
 17) 위의 논문, pp. 153~186.
 18) World Bank, “Gross Domestic Product 2012.” <http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>(검색일:2013.9.9).
 19) Manyin, Mark E. et al, “Pivot to the Pacific? The Obama Administration’s ‘Rebalancing’ Toward Asia.” *CRS Report for Congress*, 2012, p. 26, <http://fas.org/sgp/crs/natsec/R42448.pdf>(검색일:2013.9.9).

20) 최원기, “미국의 환태평양 파트너십(TPP) 추진 전략: 추진 배경 및 향후 전망,” 『주요국제문제분석』 no. 2010-24, 2010.
 21) SIPRI(Stockholm International Peace Research Institute), “Trends in World Military Expenditure, 2012.” p. 5, <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIES1304.pdf>(검색일:2013.8.28).
 22) 스톡홀름 국제평화연구소의 발표에 따르면, 2012년 기준으로 중국의 국방예산은 1660억 달러에 달한다.

<그림 1> 지역별 국방예산(2003~2012년)



출처 : SIPRI, "Trends in World Military Expenditure, 2012." p. 4, <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIES1304.pdf>(검색일:2013.8.28).

이러한 중국의 행보를 지켜보는 미국은 중국의 군사력 운용 의도에 대한 확신이 없다. 미국은 2010년 국가안보전략에서 중국을 주시할 것을 공식적으로 밝혔으며, 4개년 국방검토에서는 중국의 행동과 의도에 의문을 제기한다고 기술하고 있다.²³⁾ 이러한 경향은 신국방전략지침에서 중국의 등장을 미국의 경제와 안보에 영향을 주는 주요한 요인이며, 중국의 군사력에 대한 분명한 의도를 확인할 수 있어야 한다는 것을 강조하면서 중국을 잠재적 적국으로 지적하기에 이른다. 따라서 미국의 아시아 중시 전략은 중국의 군사력을 근거리에서 감시하고 대응함으로써 잠재적 위협 가능성을 상쇄시키고자 하는 노력의 일환으로 이해할 수 있다. 2012년 한 해 동안 미국의 국방부장관, 해군성

23) The White House, "National Security Strategy." http://whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf(검색일:2013.9.28); U.S. Department of Defense, "Quadrennial Defense Review Report." <http://defense.gov/qdr/qdr%20as%20%2029jan10%201600.PDF>(검색일:2013.9.28).

장관, 태평양함대사령관 등 고위급 인사가 연이어 중국을 방문하여 군사교류를 진행하는 것 또한 미국이 중국의 군사적 투명성을 제고하기 위한 것으로 해석할 수 있다.

또한 군사적 자신감은 중국으로 하여금 센카쿠 열도, 스프래틀리 제도 등 동·남중국해 영토 분쟁에 적극적으로 나서게 하는 힘이다. 특히 양안 문제는 미국이 동아시아에서 어떠한 역할을 수행할 것인가에 대한 지표로서 활용이 될 만한 요소인데, 중국은 대만에 비해 압도적인 해군력을 보유하고 있으며 미국을 자극하고 있다. 이러한 상황에서 중국과 갈등을 겪는 역내 미국의 동맹국 및 안보협력국의 러브콜이 이어짐에 따라 미국이 역내 안보질서 확립과 위상 제고를 위해 아시아에 관심을 집중시키고 있는 것이다. 이를 통해 미국은 동맹국 및 안보협력국의 요구를 충족시켜줌으로써 정치·경제를 망라한 미국의 국가이익을 달성하고자 한다. 한편 이러한 안보상황은 자연스럽게 미국 군사력의 재배치를 수반하고, 궁극적으로는 미국이 아시아에서의 군사력을 어떻게 운용할 것인가를 전망할 수 있는 근거를 제공한다.

3. 미국의 對아시아 군사전략

아시아 중시 전략을 채택하게 된 미국은 국방의 우선순위 조정을 가장 먼저 시행하게 된다. 미국의 신국방전략지침은 지속되는 재정적자 상황과 경제 불안정으로 인한 국방예산 감축 압박과 함께 아프간전쟁과 이라크전쟁을 종료함에 따라 군사전략의 새로운 지침을 설정할 필요성을 인식한 결과이다. 비록 신국방전략지침의 배경이 국방예산을 효과적으로 확보할 수 없다는 데 있었지만, 오바마 행정부는 국방예산이 줄어드는 가운데서도 국가이익을 보장하기 위한 군사 훈련과 군사력 준비를 가장 완벽한 수준으로 유지할 것임을 거듭해서 강조했다.²⁴⁾ 신국방전략지침은 전반적인 수준에서 미국 군사력

24) Miles, Donna, "Strategy Guidance Underscores Asia-Pacific Region." *American Forces Press*

운용의 획기적인 변화를 보여준 것이 아니라 앞으로의 방향을 조정하는 성격 을 가진다. 미국의 아시아 중시 전략을 직접적으로 지원하는 군사력의 역할과 운용을 예고하고 있는 것이다.

국방예산은 군사전략 수행 방향과 규모를 가능할 수 있는 지표가 된다. 미국의 국방예산은 2011년 8월에 제정된 예산통제법에 따라 앞으로도 추가 적인 감축이 불가피하다. 미국은 회계연도 기준으로 2012-2021년 기간 동 안 총 4,869억 달러의 국방예산을 삭감하는 것을 추진하고 있으나, 이 또한 미국 및 세계 경제 여건을 고려하여 탄력적으로 조정될 수 있다. 국방예산을 증액하는 것은 당분간 쉽지 않을 전망이다. 실제로 기본 예산 기준으로 회계 연도 2012년에 비해 2013년의 미 국방예산은 1% 정도 줄어든 5,254억 달러 수준에 머물렀다. 2013년 7월 미 하원이 2014년 국방예산으로 5,125억 달러 를 승인했지만, 이 또한 정부에서 요구한 수준에서 약 30억 달러 줄어든 수치 다.²⁵⁾ 신국방전략지침 발표 이후 미군의 운용 방향은 국방예산이 줄어드는데 따른 미군의 운용병력 감축, 전쟁수행 전략 변화, 해외주둔 재배치 등 크게 3가지의 분명한 특징을 보인다.

첫째, 미군은 운용하는 병력을 감축하고자 한다. 미 국방부는 군의 전체적 인 규모를 축소하되 제한된 자원으로 다양한 임무 수행을 준비 중인데, 그 첫 번째 단계로 미군은 적정한 군사력 유지를 위해 현역 병력을 대규모로 감축할 것을 예고하고 있다. 2012년 초 발표 자료에 따르면, 2017년까지 지상군을 562,000명에서 490,000명(-72,000명) 수준으로 줄이는 것을 비 롯하여 해군은 6,200명이 줄어든 319,500명 수준으로, 공군은 4,200명이 줄어든 328,600명 수준으로 각각 감축할 계획을 밝혔다.²⁶⁾ 2013년 6월에는

레이 오디에르노(Ray Odierno) 미 육군 참모총장이 향후 5년간 11개 여단을 줄임으로써 최대 80,000명까지 현역 병력을 감축하겠다고 발표했다.²⁷⁾ 미군 운용병력 감축 계획에서 나타난 특징적인 내용은 향후 지상에서의 군사작전 소요가 줄어들 것에 대비하여 지상군을 대폭 감소한 것이다.

최근 척 헤이글 미 국방장관은 불가피한 국방예산 감축이 가져올 2가지 옵션으로 병력을 감축하는 것과 전력의 현대화를 늦추는 방안을 제시했다.²⁸⁾ 향후 10년간 줄어드는 국방예산 때문에 현역 군인 및 군무원들의 수를 감축하 는 것은 불가피한 선택이라는 것이며, 전력을 개발하는데 필요한 연구예산의 삭감 또한 고려하고 있다고 덧붙였다. 헤이글 국방장관이 추진하고자 하는 미군의 전략적 선택(strategic choice)은 “적은 병력으로, 적은 지역에서, 적 은 임무”들을 수행하는 것이다.²⁹⁾ 국방예산에 대한 압박은 미군 운용병력의 감축에서 가장 먼저 시작되지만, 결과적으로는 밑에서 살펴보게 될 전력의 변화와 해외주둔 병력의 재배치와도 밀접하게 연관된다는 점에서 미국의 대 아시아 군사전략에서 가장 두드러지는 특징이라고 볼 수 있다.

둘째, 미군은 새로운 전쟁수행 전략을 준비하고 있다. 미 국방부는 중국의 해군력 증강과 해양에서의 영향력 확대를 위한 팽창 정책에 대항하는 전략으 로서 공해전투(ASB : Air-Sea Battle) 및 합동작전접근개념(JOAC : Joint Operational Access Denial)에 따른 군사력 운용 계획을 발표했다. 공해전투 는 전방 지역으로 전개된 공군력과 해군력을 유기적이고 통합적으로 운용하 는 것을 골자로 하고 있다. 반접근/지역거부 전략에 특화된 방안으로서 공해 전투는 중심이 깊은 공격을 위해 공중과 해상에서의 네트워크를 확보하고, 잠재적인 적을 와해, 격파, 격퇴하는 개념이다.³⁰⁾

Service, 2012; Panetta, Leon E., “Defense Strategic Guidance Briefing from the Pentagon.” <http://defense.gov/landing/comment.aspx> (검색일:2013.8.9).

25) Bennett, John, “House approves 2014 defense spending bill.” *Military Times*, July 24, 2013.

26) U.S. Department of Defense, “Fiscal Year 2013 Budget Request.” 2012, pp. 4-13, www.dcmo.defense.gov/publications/documents/FY2013_Budget_Request_Overview_Book.pdf (검색 일:2013.9.9).

27) Banco, Erin, “Army to Cut Its Forces by 80,000 in 5 Years.” *The New York Times*, June 25, 2013.

28) Irby, Kate, “Military considers cutting 25% of Army personnel, Marines to trim budget for sequester.” *McClatchy Washington Bureau*, July 31, 2013.

29) Lawrence, Chris, “Pay, benefits, troops reduction ‘in the table’ as Pentagon wrestles with budget cuts.” *CNN*, July 31, 2013.

공해전투 개념은 미군의 전력 운용과 적 위협을 격퇴하는데 필요한 요구사항을 식별한다는 측면에서 합동작전접근개념을 지원하고 있다. 합동작전접근개념은 미군이 미래 합동전력을 이용하여 작전적 목표를 어떻게 성취할 것인가에 대한 개괄적인 시행 방안이며, 잠재적인 적의 반접근/지역거부 위협을 극복하기 위해 필요한 능력에 대한 지침이다. 이를 위해 필수적으로 요구되는 능력은 해군과 공군 전력을 이용하여 전쟁 발발 초기에 잠재적인 적의 저항 능력을 무력화시켜 장차 지상군의 작전 투입이 용이한 상황을 마련하는 것이다. 따라서 미국이 동아시아해양에서 추진하고 있는 군사력 배치 및 동맹국-안보협력국과의 연합훈련은 공해전투와 합동작전접근개념을 구현하고자 하는 시도로 해석할 수 있다.³¹⁾

셋째, 미군은 아시아 중심의 해외주둔 재배치를 추진하고 있다. 전략적 중심을 아시아로 옮김에 따라 미군의 전체적인 무게중심을 아시아로 이동하는 것이다. 아시아로 군사력을 이동하는 미국은 아시아에서 “보다 광범위하게 분산되고, 유연하고, 그리고 정치적으로 지속가능한 배치를 추구”하겠다는 것을 천명했다.³²⁾ 리온 파네타 전 국방장관에게서부터 척 헤이글 현 국방장관에 이르기까지 아시아 중시 전략을 위해 이 지역에 최우선적으로 군사적 역량을 집중하겠다는 의도를 밝히고 있으며, 이를 위해 전 세계적인 수준에서 네트워크화된 분산을 시도하는 미군의 해외주둔 재배치는 국방부의 핵심 현안임을 계속해서 강조하고 있다. 이는 유사시 아시아에 미리 전개되어 있는 전력을 이용하여 미 본토에서 전개하는 것보다 훨씬 빠르게 대응할 수 있다는

30) Air-Sea Battle Office, “Air-Sea Battle: Service Collaboration to Address Anti-Access & Area Denial Challenges.” <http://defense.gov/pubs/ASB-ConceptImplementation-Summary-May-2013.pdf>(검색일:2013.8.30); General Norton Schwartz and Admiral Jonathan Greener, “Air-sea Battle: Promoting Stability in an Era of Uncertainty.” *The American Interest*, February 20, 2012; 김재엽, “미국의 공해전투(Air-Sea Battle): 주요 내용과 시사점.” 『전략연구』 통권 제 54호, 2012, pp. 187~216.

31) 박영준, “동아시아 해양안보의 현황과 다자간 해양협력방안.” 『제주평화연구원 정책포럼』 no. 2012-10, 2012, p. 8.

32) Donilon, Tom, “America is Back in the Pacific and will Uphold the Rules.” *The Financial Times*, November 27, 2011.

판단에 따른 결과라고 볼 수 있다.

미국은 군사력을 아시아로 재배치하는데 있어 해군/해병대 전력 운용에 공을 들이고 있다. 미 해군은 태평양에서의 힘을 보여주는 움직임으로서 냉전 이후 지속적으로 대서양 중심의 해군력 운용을 태평양 중심으로 재배치하고 있다. 2020년까지 해외에 전개하는 해군전력 비율을 60% 수준으로 끌어올리고, 항공모함 등 해군의 주요 전력을 아시아로 옮겨오는 것이다. 또한 오바마 대통령이 2013년 국정연설에서 아프간 전쟁을 성공적으로 평가하며 잔류하고 있는 66,000명의 병력을 2014년까지 완전히 철군시킬 계획을 제시했는데, 이는 미군의 전체적인 주둔 계획의 변화를 수반하게 될 것이다.³³⁾ 특히 이와 연계되어 아시아 동맹국들의 안보 상황을 고려한 미 해병대 전력의 재배치가 지속적으로 논의되고 있다.

IV. 동아시아 해양안보환경 평가·전망, 그리고 함의

동아시아해양은 인도양과 태평양이라는 큰 대양과 직접적으로 맞닿아 있기 때문에 세계의 강대국으로서 전 지구적인 영향력을 행사하기 위해 반드시 확보해야 할 주요 해역이다. 특히 해상교통로 안보가 국가이익 보호를 위한 핵심 사안으로 대두되면서 동아시아해양에서의 해군력 증강 움직임이 가속화하는 양상이 전개되고 있는 것은 미국과 중국 사이의 안보딜레마 발생을 그대로 반영하고 있는 예다. 이 장에서는 동아시아해양에서 미·중 안보딜레마의 핵심 원인이 되는 중국 해군력 팽창의 현황을 살펴보고, 양국의 경쟁적인 대결로 인한 동아시아 해양안보환경을 평가·전망하고 우리나라 해양안보에 미치는 함의를 도출한다.

33) Tapper, Jake, “Obama announces 34,000 troops to come home.” *CNN International*, February 13, 2013.

1. 중국의 해군력 팽창과 미국의 대응

후진타오 중국 국가주석은 2012년 5월 베이징에서 열린 미·중 전략 및 경제대화에서 지구는 미·중의 공동 발전을 수용할 만한 충분한 공간이 있다는 것을 강조했다. 미국의 아시아 중시 전략에 대한 견제와 불만을 노골적으로 표현함으로써 중국이 지속적으로 군사력, 특히 동아시아해양에서의 해군력 강화를 추진할 의사를 밝힌 것이다. 중국은 세계 제2위 경제 대국으로서의 자신감과 아시아 지역 내에서 절대적인 영향력을 행사하고자 하는 패권적 야망을 성취하기 위해서는 미국이라는 큰 장애물을 넘고자 한다.

동아시아해양에서의 영향력을 강화하려는 목적 달성을 위해 중국은 적극적 근해방어 전략을 채택하고 있는 것으로 평가된다. 중국은 개혁·개방 이후 급격하게 성장하는 경제력을 바탕으로 적극적으로 해군력의 현대화를 도모했다. 중국에게 있어 근해는 대륙붕이나 200마일 배타적경제수역의 의미라기보다는 대만해협과 스프래틀리 제도 등 동아시아의 주요 영토 분쟁이 진행되고 있는 도서를 포함하는 개념이다. 근해방어 전략의 핵심은 배타적경제수역을 포함한 중국의 주변해역에 대한 해상통제, 공해를 포함한 보다 넓은 해역에 대한 해상거부 등이다.³⁴⁾ 따라서 근해방어는 해양으로부터 침략하는 적을 식별하여 격멸시키고, 힘의 균형을 이전시키며, 전략적 상황을 유리하게 전개시켜 공격적인 국면으로 발전시키는 개념으로 해석할 수 있다.³⁵⁾

중국의 근해방어 전략에서 근해방어의 작전범위 확장은 3단계에 걸쳐 진행되고 있다. 1단계는 2000년에서 2010년의 10년간에 걸친 기간으로, 이 시기는 오키나와 제도와 대만, 필리핀을 있는 1도련선까지에 대한 통제권을 확보하는 것으로 이미 상당 부분 실현되었다. 2단계는 2010년에서 2020년까지의

10년간으로, 오가사와라 제도로부터 괌과 인도네시아를 있는 2도련선까지의 해양 영역을 통제하는 것인데, 현재 중국 해군력 팽창의 핵심 목표이기도 하다. 그리고 2020년 이후 3단계는 항공모함으로 대표되는 새로운 전력투사 능력을 보유하고 서태평양과 인도양에 대한 미국의 지배를 종식시키는 것을 목표로 한다.³⁶⁾ 이처럼 중국은 해군력을 강화하고 팽창시켜 해상에서의 작전 영역 범위를 점점 더 확대해나가고 있다.

한편 중국의 해군력 팽창에 대한 미국의 대응은 아시아 중시 전략에 맞춰 진행되는 군사전략과 그 맥락을 같이 하고 있다. 중국의 팽창을 동아시아해양에서 견제하고, 필요할 경우 중국 해군력 팽창을 적극적으로 압박하기 위한 방안으로서 해군/해병대 운용을 중시하고 있다. 자세히 들여다보면 미국의 아시아 중시 전략은 미국의 이해와 요구에 더해 아시아 국가들의 적극적인 미국 끌어안기에 의해 진행되고 있는 양상을 보인다. 특히 중국과 해양영토 분쟁을 겪고 있거나, 중국을 잠재적인 안보위협국으로 인식하고 있는 국가들의 움직임이 분주하다.

20여 년 전 미국 철수를 요구했던 필리핀은 미국 군사력의 재배치를 허용했다. 이로써 미국은 베트남전쟁 당시 사용하던 기지를 포함하여 새로운 기지를 사용할 수 있게 되었다.³⁷⁾ 지난 2006년 베트남전쟁 이후 31년 만에 미국과 베트남은 전면적인 군사협력을 강화했고, 2011년에는 중국과의 남중국해 영토 분쟁에 대비하여 위협을 느낀 베트남이 캄란(Cam Ranh) 등의 항만 시설에 대한 미 해군의 사용을 허가했다. 이밖에도 미국은 싱가포르와 미 해군의 연안전투함 전진 배치를 합의했고, 인도네시아·말레이시아·브루나이 등과 접근기지 확보를 위한 논의를 지속하고 있다. 일본과 호주는 미국의 동맹국으로서 더욱 적극적으로 미국과 협력하고 있다. 미국·일본·호주 등 3국

34) 김태호, "중국의 해양전략과 해군력 발전 추이," 『STRATEGY 21』 통권 제21권, 2008, p. 184.
 35) 도시 요시하라 & 제인스 홈즈 지음, 윤석준 옮김, 『태평양의 붉은별 : 중국의 부상과 미국 해양전략에 대한 도전』, 서울: 한국해양전략연구소, 2012, p. 38.

36) 이정성, "반접근/영역거부 전략을 위한 중국군의 항공우주력 활용과 그 해양전략적 함의," 『STRATEGY 21』 통권 제28권, 2011, pp. 39~41.
 37) Tritten, Travis, "Philippine government gives OK for US to use old bases." *Stars and Stripes*, June 7, 2012.

은 일본 오키나와 주둔 해병대 병력 중 8,000명을 괄 및 호주 다윈(Darwin) 등으로 순환 배치하는데 합의한 것은 물론이며, 올해 2월에는 3국이 해양에서 합동 군사훈련을 실시함으로써 동맹관계 강화를 꾀하고 있다. <그림 2>는 동아시아에서 미군의 군사력 운용을 잘 보여준다.

<그림 2> 동아시아 미군 배치 현황



2. 동아시아 해양안보환경 평가 및 전망

미국 국가정보위원회에서는 2030년이 되면 중국의 힘에 대한 두려움, 중국의 민족주의가 증대될 개연성, 그리고 미국이 아시아 문제에 대한 개입을 계속할 것인지에 대한 의구심 등이 불안을 고조시킬 것이고, 불안정한 아시아

는 세계경제에 심각한 타격을 가할 것이라고 전망한다.³⁸⁾ 특히 동아시아의 안보구도는 경제적 측면에서 상호의존성이 가동되는 가운데, 안보적 이슈가 불거질 시 상호의존성 역학의 기능이 마비되는 국제관계의 현실주의적 구조에 노출되어 있다고 하겠다. 특히 미국과 중국은 동아시아해양에서 맞닿아 있기 때문에 해양통제권을 위한 양국 간의 경쟁은 실질적으로 중요한 문제이며, 이 해역은 여러 국가들이 함께 공유하고 있는 해역이기도 하므로 단순히 미·중 패권경쟁을 넘어 주변국의 관심해역 영향권 확보 경쟁으로 확대되고 있다.³⁹⁾ 해양에서의 미국과 중국의 해군 경쟁은 작게는 지역적, 크게는 세계적인 수준에서 상대방의 미래 역할을 결정짓는 결과를 가져올 수 있다는 측면에서 매우 중요한 의미를 갖는다.⁴⁰⁾

양국이 처한 지정학적인 요소들을 보면 미국과 중국의 해군 경쟁을 좀 더 쉽게 이해할 수가 있다. 미국의 경우에는 바다의 차단력(stopping power of Ocean) 때문에 다른 대륙의 강대국으로부터 침략을 받을 가능성이 상대적으로 낮다. 반대로 미국은 전통적으로 해양력에 기반을 둔 해양강국으로서 막강한 해군력을 이용하여 먼 바다에 군사력을 투사할 수 있기 때문에 국가이익을 추구하는데 있어 상대적으로 환경적인 면에서 덜 제한적이다. 한편 중국의 지정학적 운명은 간단하면서도 운명적인 특징이 있다. 중국은 전 세계에서 인구가 가장 많은 아시아 대륙의 중앙에 위치하면서 14개 나라와 이웃하고 있으며, 인구가 많고 국토 면적이 매우 넓기 때문에 아시아에서 패권을 장악할 잠재력이 크고, 다른 지역과 경제적·정치적으로 교류할 때 육로 및 해로를 동시에 사용할 수 있다는 점에서 다른 아시아 국가보다 지정학적으로 매우 유리하다.⁴¹⁾ 이를 바탕으로 중국은 동아시아해양에서의 영향력 확대를 지속

38) 미국 국가정보위원회(NIC: National Intelligence Council) 지음, 박동철 옮김, 『글로벌 트렌드 2030: 선택적 세계』, 서울: 한울, 2013, p. 34.
 39) 반길주, 『국제 현실정치의 바다전략: 해양접근전략과 균형적 해양투사』, 한국해양전략연구소, 2012, pp. 92~94.
 40) Till, Geoffrey, *Asia's Naval Expansion: An Arms race in the making?* London: The International Institute for Strategic Studies, 2012, pp. 42~43.

적으로 추구할 가능성이 농후하다.

미국이 이 지역의 해상교통로를 보호함으로써 항해의 자유를 보장하고, 영토분쟁에 관해 동맹국 및 안보협력국을 지원하는 궁극적인 이유는 미국이 핵심적으로 추구하는 경제적 국가이익을 선제적으로 보호하고자 하는 까닭이다.⁴²⁾ 이는 결국 미국의 경제발전은 물론이며 군사작전 수행 등 안보적인 측면에서도 매우 중요하기 때문이다. 한편 중국에게는 대륙과 인접하고 있는 해양이기 때문에 동아시아해양에서 자국의 영해를 지키는 수준으로 직접적인 영향력을 행사하려 한다. 중국은 미국이 동아시아해양으로 접근하는 것을 중국의 국가이익을 침해하고, 중국의 영향력과 안보 능력을 상대적으로 약화시키는 것으로 인식한다. 이러한 이유로 당분간 동아시아해양은 미국을 위시한 해양세력과 중국 등 대륙세력 간 대립과 갈등이 반복해서 일어날 가능성이 매우 높은 경쟁의 바다(contested water)라고 볼 수 있다.

미국과 중국은 해양에서 실질적으로 대립한 경험을 가지고 있다. 1996년 대만해협에서 미국의 무력시위, 2001년 미국의 정찰기와 중국의 전투기 충돌, 2006년 중국 잠수함의 미국 항공모함 추적, 그리고 2009년 미 해군 정보함과 중국 어선 간 해상 대립 등이 그 예다. 그러나 이처럼 미국과 중국 간 경쟁과 대립이 반드시 직접적일 필요는 없다.⁴³⁾ 특히 미국이 지원하고 있는 국가와 중국 간 작은 마찰이 발생할 경우 미국과 중국의 대립으로까지 확대될

41) 켈트 플더 지음, 오인석·유인승 옮김, 『신대륙주의』, 서울: 아산정책연구원, 2013, pp. 323~324; Robert D. Kaplan, "The Geography of Chinese Power: How Far Will Beijing Reach on Land and at Sea?" *Foreign Affairs*, vol. 89, no. 3, 2010, pp. 22~41.

42) Patrick M. Cronin, "Contested Waters: Managing Disputes in the East and South China Seas." *East and South China Seas Bulletin* 6, 2012.

43) 한국국방연구원의 연구보고는 미국과 중국 간에 발생할 수 있는 마찰 시나리오를 4가지 본다. 스프래틀리 제도(內 스카보러섬)에서 필리핀과 중국 간 군함 대치; 필리핀/베트남과 중국 간의 우발적 충돌에 따른 분쟁에 미국이 군사적으로 개입하지는 않지만, 필리핀/베트남의 방위력 증강을 지원하고 인근 해역에서 해상연합훈련을 실시; 남중국해에서 중국의 해양정책이 '자유항행권'을 위협함에 따라 구조적·장기적으로 미국과 중국이 외교적으로 대립할 경우; 상황의 심각성에 따라 구조적·장기적으로 미국과 중국이 군사적으로 대립할 경우 등이다. 이창형 외, 『동남아시아에서의 미·중 경쟁과 한국의 정책방향: 對 동남아 안보·군사 협력을 중심으로』, 서울: 한국국방연구원, 2013, pp. 83~84.

가능성이 남아있고, 이는 가장 현실성 있는 대립 양상이다. 물론 이로 인한 결과는 동아시아를 더욱 치열한 경쟁의 바다로 만드는 것이다.

3. 한국 해양안보에의 함의

미국의 아시아 중시 전략은 중·장기적인 관점에서 국가이익을 계산한 결과이며, 이는 한국에게 새로운 기회와 도전을 함께 제시한다. 그러나 한국이 추구할 수 있는 전략적 선택지는 비교적 제한적이다. 앞으로 미국과 중국의 경쟁 속에서 한·미동맹의 중요성이 더욱 부각되는 동시에 다양한 방면에서 중국과의 갈등이 심화될 개연성이 농후하다. 굳건한 한·미동맹 틀 속에서 중국과의 관계 정립이 매우 중요한 이유이다. 문제는 앞으로 내부적으로든 외부적으로든 한국이 어느 한 쪽을 선택해야 할 요구에 직면할 수 있다는 데 있다. 이런 때일수록 미국 아니면 중국 쪽으로 편입을 급히 선택하기보다는 양국과의 관계를 보다 넓고 유연하게 가져갈 필요성이 있다.⁴⁴⁾

이러한 맥락에서 논의될 수 있는 문제는 미군의 전략적 유연성(strategic flexibility)에 관한 것이다. 한국은 2006년 1월 한국의 의지와 관계없이 동아시아 지역 분쟁에 개입하는 일은 없을 것이라는 것에 대해 함의를 이뤘지만, 주한 미군의 임무가 한반도를 넘어 동아시아 지역으로 확대된다면 한국군의 역할에 대해 지속적으로 압박을 받을 수밖에 없는 입장이다.⁴⁵⁾ <그림 2>에서 보는 바와 같이 미군이 동아시아로 전개하는 것은 지리적으로 동아시아해양에 가까워지는 의미뿐만 아니라 동맹국과의 관계 강화까지 포함한다. 따라서 주한 미군의 필요에 따라 지역 및 세계적 차원에서 역할 변화와 작전 범위의 변화가 함께 나타날 수 있기 때문에 미군의 해외주둔 배치에 대해 예의주

44) 신성호·임경환, "미국의 아시아 올인(All-In) 정책." 『전략연구』 통권 제55호, 2012, pp. 178~181.

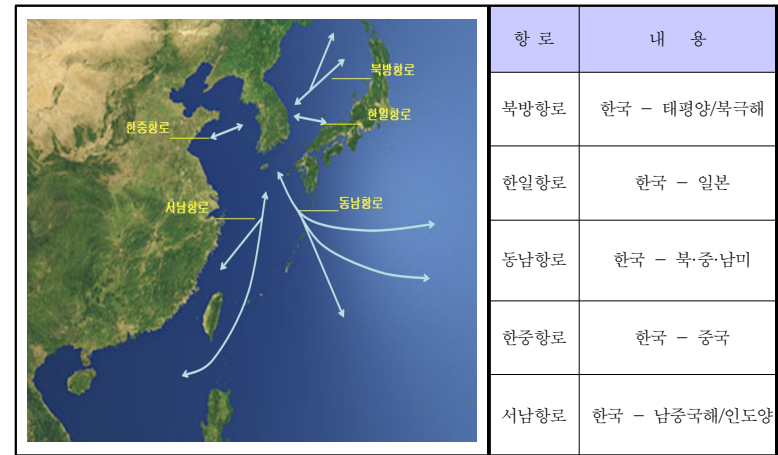
45) 박영민, "미국의 '아시아 중시정책'이 한반도 안보에 미치는 영향: '신 국방전략지침'을 중심으로." 『글로벌정치연구』 제6권 제1호, 2013, pp. 50~56.

시하고, 긴밀한 협의를 이어나갈 수 있어야 할 것이다. 특히 올해로 한·미동맹 60주년을 맞이함에 따라 한국이 주춧돌(corner stone)의 역할에서 핵심축(linchpin) 역할을 하게 된 것은 새로운 차원의 한미동맹으로 발전하기 위한 한국의 역할을 요구한다.

미국의 아시아 중시 전략과 한국의 해양전략 사이의 인과관계 또한 뚜렷하다. 앞에서 설명한 바와 같이 미국이 전략의 중심축을 아시아로 옮기는 과정에서 해군/해병대의 중요성이 크게 부각되었다. 중국의 해군력 확장에 대한 미국의 적극적인 대응이다. 미국이 동맹국 및 안보협력국과 공동으로 중국에 대한 대응전략을 수립하는 데 있어 해군/해병대 전력 운용을 가장 핵심적인 수단으로 인식하고 있는 것이다. 강조했다시피 동아시아해양을 배경으로 한 영유권 분쟁에서 ‘중국 대 반(反) 중국’의 대결 구도는 궁극적으로 ‘중국 대 미국’의 해양력 대결을 의미한다. 대표적인 대륙세력인 중국과 해양세력인 미국의 첨예한 경쟁이 한반도 주변에서 펼쳐지는 것이다. 한국은 전략지정학적 관점에서 주변이 막혀 있는 섬과 같다. 북한, 중국, 러시아, 일본 등에 의해 해상 및 육상으로 포위되어 있다. 이러한 전략지정학적인 상황은 한국에게 있어 안정적인 해상교통로 확보의 중요성을 방증한다. 한국은 삼면이 바다로 둘러싸여 있으며, 수출입 물동량의 99.7%를 해양을 통해 운송하기 때문에 <그림 3>과 같이 한국의 5대 주요 해상교통로를 보호하는 것은 사활적인 국가이익이다.⁴⁶⁾ 따라서 한국은 동아시아 해양안보환경을 안정적으로 유지하는데 있어 적극적인 역할을 수행하는 노력이 반드시 필요하다.

46) 한국의 해상교통로에 대해 세부적으로 분석하면 총 12개로 구분할 수 있다. 한국해양수산개발원에서는 해양수산부(2012년 당시 국토해양부) 자료를 인용하며 한국 선박의 수출입 현황을 일본(Japan), 극동아시아(Far East Asia), 동남아시아(Southeast Asia), 서남아시아(Southwest Asia), 중동(Middle East), 유럽(Europe), 아프리카(Africa), 북미주(North America), 중미(Central America), 남미(South America), 대양주(Oceania), 기타(Others) 등으로 구분하여 정리하고 있다. 한국해양수산개발원, 『2012 해운통계요람』, 서울: 한국해양수산개발원, 2012, pp. 180~207.

<그림 3> 한국 해상교통로 현황



V. 결론

미국이 아시아 중시 전략을 채택함에 따라 미국과 중국이 동아시아해양에서의 영향력 확보를 위한 경쟁적인 양상을 나타내지만 당장 동아시아해양에서 양국 간 무력분쟁이 발발할 것으로 보이지 않는다. 다만, 양국은 상대의 의도를 명확하게 확인할 수 없기 때문에 군사력 운용에 관해 지속적으로 관심을 가지고 견제하려고 할 것이고, 이로 인한 경쟁 및 대결 국면이 이어질 가능성이 매우 높다. 미국의 군사력 전개는 공격적인 양상이라기보다는 동아시아해양으로 한 걸음 다가간 방어 우위의 군사전략이다. 중국은 작전적 범위를 확장시키면서 미국의 역내 접근을 방어하고자 한다. 이러한 이유로 양국은 상호 공격-방어에 대한 구분이 불가능하고, 방어 우위에 있는 안보딜레마 상황²⁾에 놓여 있다고 하겠다. 공격과 방어가 구별된다면 국가는 상대의 방어능력을 감소시키지 않고도 자국의 안보 목표를 달성하는 것이 용이하지만 당분간은

그 가능성이 희박하다. 그럼에도 불구하고 세계 최강대국인 미국과 중국 사이에 긴장이 고조될 경우 이를 중재하고 완화할 수 있는 역내 안보협의체가 없다는 점은 안보딜레마 상황 ❶에 대한 우려를 증폭시키는 요인이다.

한편 미국의 아시아 중시 전략은 미국이 중국과의 해양패권 경쟁을 본격화할 수 있다는 점에서 동아시아 해양안보환경의 변화를 가져올 것으로 전망된다. 미국의 아시아 중시 전략이 강조되면 될수록, 한국의 전략적 선택은 더욱 신중할 수밖에 없다. 미국의 동맹국인 동시에 동아시아의 주요 행위자인 한국의 입장에서 한반도 주변의 해양안보를 보장하기 위한 정책적 방향이 미국의 아시아 중시 전략의 틀 속에서 논의될 개연성이 높기 때문이다. 최근 미국의 국방예산이 대폭 삭감되면서 미국의 아시아 중시 전략에 대한 회의의 목소리가 있지만, 미국은 이미 해군/해병대 전력의 무게중심을 아시아로 옮겨오고 있다. 이러한 상황에서 한국은 단순히 미국의 거점 중 하나로 포함되기를 기다리기보다는 우리의 의도를 반영할 수 있는 수준으로 선제적인 대응이 가능한 해양전략을 준비해야 한다. 동아시아해양의 안보환경이 비판적으로 치닫는 것을 막기 위해 지역 내 해양문제에 대한 협력을 강화하는 데 있어 주도적인 역할을 담당해야 할 것이다. 미국과 중국을 포함한 해양안보협의체를 구성하여 비전통적인 해양안보위협에 대한 적극적인 해양활동을 전개하거나, 해양 분야의 고위급 군사대화를 주도하는 노력 등이 그 첫걸음이 될 수 있다.

참고문헌

김병기, “한국안보에 대한 미국 신 국방전략지침의 함의: 동북아시아 세력정치와의 연관성을 중심으로.” 『국제지역연구』 제16권 제3호, 2012.

김열수, “미국의 신국방전략과 한국의 대비전략.” 『국가전략』 제8권 제2호, 2012.

김제엽, “미국의 공해전투(Air-Sea Battle): 주요 내용과 시사점.” 『전략연구』 통권 제54호, 2012.

김태호, “중국의 해양전략과 해군력 발전 추이.” 『STRATEGY 21』 통권 제21권, 2008.

미국 국가정보위원회(NIC: National Intelligence Council) 지음, 박동철 옮김, 『글로벌 트렌드 2030: 선택적 세계』, 서울: 한울, 2013.

로버트 J. 아트 지음, 김동신·이석중 옮김, 『미국의 대전략: 외교정책과 군사전략』, 과주: 나남출판, 2005.

박영민, “미국의 ‘아시아 중시정책’이 한반도 안보에 미치는 영향: ‘신 국방전략지침’을 중심으로.” 『글로벌정치연구』 제6권 제1호, 2013.

박영준, “동아시아 해양안보의 현황과 다자간 해양협력방안.” 『제주평화연구원 정책포럼』 no. 2012-10, 2012.

박창희, 『군사전략론: 국가대전략과 작전술의 원천』, 서울: 플래닛미디어, 2013.

반길주, 『국제 현실정치의 바다전략: 해양접근전략과 균형적 해양투사』, 한국해양전략연구소, 2012.

신성호·임경한, “미국의 아시아 올인(All-In) 정책.” 『전략연구』 통권 제55호, 2012.

안문석, “국제정치이론 관점에서 본 오바마 행정부의 외교안보정책.” 『국제정치논총』 제51집 제3호, 2011.

이근욱, 『왈츠 이후: 국제정치이론의 변화와 발전』, 서울: 한울, 2009.

이상현, “미국의 아태 확장역지 정책과 한국 안보.” 『국방연구』 제56권 제2호, 2013.

이정석, “반접근/영역거부 전략을 위한 중국군의 항공우주력 활용과 그 해양전략적 함의.” 『STRATEGY 21』 통권 제28권, 2011.

이창형 외, 『동남아에서의 미·중 경쟁과 한국의 정책방향: 對 동남아 안보·군사 협력을 중심으로』, 서울: 한국국방연구원, 2013.

임수환, “동북아 해양패권 경쟁에 대한 이론적 고찰.” 『통일문제연구』 제23권 제2호, 2011.

차도희, 『동아시아 미·중 패양패권 쟁탈전: 미·중 해양력 세력전리와 친안함 피격사건을

- 중심으로』, 서울: 북코리아, 2012.
- 최우선, “미국의 새로운 방위전략과 아시아 안보.” 『주요국제문제분석』 no. 2012-14, 2012.
- 최원기, “미국의 환태평양 파트너십(TPP) 추진 전략: 추진 배경 및 향후 전망.” 『주요국제문제분석』 no. 2010-24, 2010.
- 켄트 콜더 지음, 오인석·유인승 옮김, 『신대륙주의』, 서울: 아산정책연구원, 2013.
- 토시 요시하라 & 제임스 홉스 지음, 윤석준 옮김, 『태평양의 붉은별 : 중국의 부상과 미국 해양전략에 대한 도전』, 서울: 한국해양전략연구소, 2012.
- 한국해양수산개발원, 『2012 해운통계요람』, 서울: 한국해양수산개발원, 2012.
- Fravel, M. Taylor, “Maritime Security in the South China Sea and the Competition Over Maritime Rights.” in Cronin, Patrick M.(eds.), *Cooperation from Strength: The United States, China and the South China Sea*. Washington, D.C.: Center for a New American Security, 2012.
- Jervis, Robert, “Cooperation Under the Security Dilemma.” *World Politics*, vol. 30, no. 2, 1978.
- , *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1976.
- John M. Collins, *Grand Strategy: Principles and Practices*. Maryland: Naval Institute Press, 1973.
- Keohane, Robert O.(ed.), *Neorealism and Its Critics*. New York: Columbia University Press, 1986.
- Levy, Jack S. “What Do Great Powers Balance Against and When?” in T.V. Paul, James J. Wirtz, and Michel Fortmann(ed.), *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century*. California: Stanford University Press, 2004.
- Lim, Kyung-han, “Global Access vs. Access Denial: US-Chinese Naval Security Competition in the East Asia Seas.” *The Korean Journal of Security Affairs*, vol. 17, no. 1, 2012.
- Logan, Justin, “China, America, and the Pivot to Asia.” *CATO Institute Policy Analysis*, no. 717, 2013.

- Lynn-Jones, Sean M., “Offense-Defense Theory and its Critics.” *Security Studies*, vol. 4, 1995.
- Morgenthau, Hans J., *Politics among Nations: the Struggle for Power and Peace*. 2nd ed., New York: Alfred A. Knopf, 1954.
- Patrick M. Cronin, “Contested Waters: Managing Disputes in the East and South China Seas.” *East and South China Seas Bulletin* 6, 2012.
- Till, Geoffrey, *Asia's Naval Expansion: An Arms race in the making?* London: The International Institute for Strategic Studies, 2012.
- Waltz, Kenneth N., *Theory of International Politics*, Reading, MA: Addison-Wesley, 1979.
- Air-Sea Battle Office, “Air-Sea Battle: Service Collaboration to Address Anti-Access & Area Denial Challenges.” <http://defense.gov/pubs/ASB-ConceptImplementation-Summary-May-2013.pdf>(검색일:2013.8.30).
- Banco, Erin, “Army to Cut Its Forces by 80,000 in 5 Years.” *The New York Times*, June 25, 2013.
- Bennett, John, “House approves 2014 defense spending bill.” *Military Times*, July 24, 2013.
- Donilon, Tom, “America is Back in the Pacific and will Uphold the Rules.” *The Financial Times*, November 27, 2011.
- Irby, Kate, “Military considers cutting 25% of Army personnel, Marines to trim budget for sequester.” *McClatchy Washington Bureau*, July 31, 2013.
- Lawrence, Chris, “Pay, benefits, troops reduction ‘on the table’ as Pentagon wrestles with budget cuts.” *CNN*, July 31, 2013.
- Tapper, Jake, “Obama announces 34,000 troops to come home.” *CNN International*, February 13, 2013.
- Tritten, Travis, “Philippine government gives OK for US to use old bases.” *Stars and Stripes*, June 7, 2012.
- Majid, Munir, “Southeast Asia Between China and the United States.” <http://lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR015Majid-China-vs-US.pdf>(검색일:2013.9.9).

- Manyin, Mark E. et al, "Pivot to the Pacific? The Obama Administration's 'Rebalancing' Toward Asia." CRS Report for Congress, 2012, p. 26, <http://fas.org/sgp/crs/natsec/R42448.pdf>(검색일:2013.9.9).
- Panetta, Leon E., "Defense Strategic Guidance Briefing from the Pentagon." <http://defense.gov/landing/comment.aspx>(검색일:2013.8.9).
- The White House, "National Security Strategy." http://whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf(검색일:2013.9.28).
- U.S. Department of Defense, "Fiscal Year 2013 Budget Request." 2012, p. 4~13 www.dcmo.defense.gov/publications/documents/FY2013_Budget_Request_Overview_Book.pdf (검색일:2013.9.9).
- U.S. Department of Defense, "Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense." http://defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf (검색일:2013.6.28).
- U.S. Department of Defense, "Quadrennial Defense Review Report." <http://defense.gov/qdr/qdr%20as%20%2029jan10%201600.PDF>(검색일:2013.9.28).
- World Bank, "Gross Domestic Product 2012." <http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>(검색일:2013.9.9).

ABSTRACT

International Politics in the East Asian Seas
: Forecast for the East Asian Maritime Security Environment based on the U.S.' Pivot to Asia

Lim, Kyung-Han(ROK Naval Academy)

The United States' Asia-focused strategy will bring about competition among East Asian nations according to the realist perspective. As the U.S. tries to engage in a number of territorial disputes in the East Asian Seas, there has emerged a "U.S. vs. China" competition, or, broadly, "maritime power vs. land power." Due to such competition, the uncertainty in East Asian maritime security has escalated more than ever.

The U.S.' pivot to Asia is likely to bring about significant change in East Asian maritime security environment in that such a stern pose is prone to end up in competition between the U.S. and China to become the maritime hegemon. The stronger the U.S. poses the Asia-focused strategy, the more careful South Korea should be in choosing its strategy. Under such a circumstance, South Korea needs to come up with a maritime strategy that enables its intention to be portrayed.

Keywords : US' Pivot to Asia, US vs. China, Security Dilemma, East Asian Seas, Maritime Security

투고일: 2013년 10월 31일, 심사일: 2013년 11월 16일, 게재확정일: 2013년 12월 09일