

統一情勢分析 2001-10

# 반테러 전쟁과 미국의 대외정책 변화

2001. 11

김국신 (국제관계연구실 선임연구위원)

이헌경 (국제관계연구실 선임연구위원)

통 일 연 구 원

## - 요약 -

- 본 보고서는 테러참사 이후 미국의 외교활동을 검토하고 향후 미국 대외정책의 변화방향 및 동북아질서에 미치는 영향을 분석하고자 함.
- 미국이 단독으로 전쟁을 확대하는 등 일방주의적 힘의 외교를 재개할 경우 막대한 손실이 예상되는 바, 향후 미국 대외정책은 지속성보다 변화 가능성이 큼.
- 미국은 향후 테러방지를 위한 다자간 예방외교에 최우선 순위를 두고 외교활동을 전개할 것임.
- 미국이 테러와의 전쟁에 초점을 맞추면서 국제연대를 강화해 나가면 국제질서는 새롭게 재편될 것임.
- 국제사회에서 유엔의 역할이 강화될 것임.
- 중동 평화정착을 위한 국제적 협력이 증대될 것이며, 국제정치에서 서남아시아 지역이 차지하는 비중이 증대될 것임.
- 반테러 전쟁을 계기로 복원된 미국과 러시아·중국의 협력관계는 남북관계 개선에 긍정적으로 작용할 것임.

- 따라서 테러와의 전쟁을 계기로 형성된 국제연대를 적극 활용하여 대북정책에 관한 국제공조체제를 강화해야 함.
  
- 이와 함께 동북아 지역 다자간 안보대화를 활성화하여 남북한과 미·일·중·러가 참여하는 6자회담을 제도화하기 위한 여건을 조성함.
  
- 한편, 아프가니스탄 전쟁이 장기화되면 북·미대화가 지연될 가능성이 있는 바, 조속한 북·미대화 재개를 위해 북한측의 태도변화를 촉구함.

- 목 차 -

I. 문제제기 .....	1
II. 미국의 반테러 국제연대 외교 .....	2
III. 반테러 전쟁의 전개과정 전망 .....	6
IV. 미국 대외정책과 국제질서 변화방향 .....	9
V. 동북아 정세에 미치는 영향 .....	11
VI. 국제정세 변화에 대한 우리의 대응 .....	15

## I. 문제제기

- 부시 미 대통령은 9.11 발생한 여객기 납치 자살테러사건을 전쟁행위로 규정하고 테러범은 물론 배후 국가에 대한 철저한 군사보복을 선언함.
  - 미 의회 및 국민들은 테러사건 용의자 오사마 빈 라덴과 그를 비호하는 아프가니스탄 탈레반 정권에 대한 무력 응징 촉구
  
- 미국은 9.17 전시 내각을 구성하고 군사작전을 준비함과 동시에 반테러 군사작전에 대한 국제사회의 지지를 확보하기 위한 외교적 노력을 전개함.
  - 미국과 영국 연합군은 10.7 아프가니스탄에 대한 군사 작전 개시
  
- 미국은 동맹국들은 물론 중국·러시아 및 제3세계 ‘불량국가’들에게 테러와의 전쟁에 대한 지지 및 지원을 요청함.
  - 반테러 국제연대에 우선순위를 둠에 따라 미국 대외정책 방향 전환이 불가피함.
  
- 본 보고서는 테러참사 이후 미국의 외교활동을 검토하고 향후 미국 대외정책의 변화방향 및 동북아질서에 미치는 영향을 분석하고자 함.

## II. 미국의 반테러 국제연대 외교

○부시 대통령은 지난 1월 취임 이후 미국 국익위주의 일방주의적인 힘의 외교를 추구함.

- 미사일방어(MD)체제 구상 강행
- 지구 온난화 방지를 위한 교토의정서 탈퇴
- 생물무기금지협약 및 포괄적핵실험금지조약 비준 거부
- 중동 평화정착에 대한 소극적 태도 등

○특히, MD체제 구축을 최우선시한 미국의 국방정책은 중국·러시아는 물론 유럽 등 동맹국가들과도 갈등을 유발시킴.

- 북한과 같은 불량국가들의 미사일 개발이 미 본토를 위협할 수준에 이르렀다는 명분 제시
- 실제로는 전략적 경쟁자로 인식하고 있는 중국을 견제하기 위한 목적

○그러나 9.11 테러참사 이후 미국은 대외정책 기조를 반테러 협력에 둘 것임을 강조하며 국제사회의 지지 및 지원확보에 치중함.

- 유럽·중동·아프리카·아시아 40여개국으로부터 반테러 전쟁에 대한 지지 확보

### <국제기구>

○NATO는 9.12 이번 테러 공격을 NATO 동맹국 전체에 대한 공격으로 간주, 미국이 보복공격에 나서면 함께 작전에 참여하는 집단방위조약 적용에 만장일치로 합의함.

- 영국 이외에 호주·프랑스·독일 등도 전투병력을 파견할 예정

○미국은 테러사태 직후 유엔 분담금 문제 해결 등 유엔과의 협력 관계를 복원함.

- 유엔 안보리는 9.28 전세계 국가들에 대해 테러조직의 자금과 병참지원 차단 의무를 부과하는 내용의 대테러 결의안 채택

### <아프가니스탄 주변국에 대한 외교>

○미국은 1998년 핵실험을 실시한 후 경제제재를 가해온 파키스탄에 대해 빈 라덴 추적 정보 제공, 영공통과 허용, 지상 공격시 편의 제공 등을 요청함.

- 불량국가로 지정된 이란·수단·쿠바 등과 관계개선 모색

○럼스펠드 국방장관은 10.3~6 사우디아라비아·오만·우즈베키스탄·이집트·터키 5개국을 방문, 반테러 전쟁에 대한 지원을 요청함.

- 사우디아라비아·오만·이집트는 테러와의 전쟁을 지지한다는

입장을 표시하면서도 미군 군사작전은 지원할 수는 없다는  
유보적 태도

- 우즈베키스탄은 공군기지 사용과 특수부대 주둔 허용

#### <미 동맹국 동향>

○ 영국·프랑스·독일 등 NATO 회원국은 물론 캐나다·호주·일본·한국  
등 미국 동맹국들은 반테러 전쟁에 대한 지지 입장을 천명하고  
미국의 요청에 따라 지원병력을 파견할 예정임.

○ 특히, 일본은 반테러 전쟁을 계기로 미·일동맹체제를 공고히 하는  
한편, 자위대의 활동 영역을 확대하고자 함.

- 자위대 활동을 공해·비전투 외국영토로 확대, 자위대의 주일  
미군기지 경비, 영해 불법 침입하는 선박에 대한 사격 등을  
허용하기 위한 법률 개정

#### <중국·러시아의 입장>

○ 장쩌민 중국 국가주석은 테러행위를 강력 비난하며 테러관련 정  
보 제공 등 테러와의 전쟁에 대한 협조를 약속함.

- 그러나 아프가니스탄 군사작전은 유엔을 통해 이루어져야 한  
다는 유보적 입장



- 푸틴 러시아 대통령은 미국 테러참사 직후 전세계에 테러와의 전쟁을 촉구하면서 미국에 대한 협력 의사를 표명함.
  - 미국으로서는 빈 라덴 테러조직에 대한 정보 획득, 중앙아시아 국가들과의 군사협력 확대 등에 러시아의 협조가 필수적
  
- 중국과 러시아는 반테러 전쟁을 미국과의 관계를 개선시키는 계기로 활용하는 한편, 반사이익을 기대함.
  - 중국은 미국의 대만에 대한 무기판매 중단, 티베트 문제에 대한 미국의 개입 자제 등을 기대
  - 러시아는 이슬람 근본주의 세력인 체첸에 대한 인권 탄압 묵인

### Ⅲ. 반테러 전쟁의 전개과정 전망

○부시 대통령이 10.7 공격명령을 내리면서 이번 전쟁의 3대 목표를 분명히 밝힘.

- 오사마 빈 라덴의 색출 및 심판
- 아프간내 테러세력 훈련기지 폐쇄 및 축출
- 테러세력을 비호하는 탈레반 정권 응징 와해

○부시 대통령은 10.11 탈레반 정권이 빈 라덴과 추종자들의 신병을 당장 인도할 경우 아프가니스탄에 대한 군사공격을 재고할 것임을 밝힘.

- 빈 라덴과 추종자들을 범정에 회부할 때까지 1~2년이 걸리더라도 반테러 전쟁을 계속할 것임을 천명

○따라서 미국은 빈 라덴 테러조직과 탈레반 정권에 대한 무력응징이 상당한 성과를 거둘 경우 일단 군사작전을 중단할 것으로 예상됨.

- 미국과 영국은 유엔 주도하에 새로운 아프가니스탄 정부를 수립하기로 합의

○그러나 미국은 국제적인 테러조직망을 분쇄하기 위해서 군사행동을 다른 국가로 확대할 수 있다는 입장을 지속적으로 표명해 왔음.

- 빈 라덴의 테러조직 알 카에다는 이라크·소말리아·필리핀·인도네시아·말레이시아 등 20여개국의 테러조직들과 연계되어 있음.
- 테러조직은 물론 테러 지원국가도 잠재적인 공격 대상으로 삼는다는 정책을 부시 독트린(Bush Doctrine)으로 선언

○특히 아프가니스탄 이외의 다른 국가가 빈 라덴에게 새로운 은신처를 제공하거나 또는 미국내 탄저균 살포 등 생화학 테러에 개입되었다는 증거가 확보될 경우, 반테러 전쟁은 확대될 가능성이 큼.

- 미국내 강경파들은 이라크를 완전히 제압하지 않으면 미국이 생화학 테러 공포로부터 벗어날 수 없다고 주장

○미국의 확전의지에도 불구하고 전쟁확대에 반대하는 세계적 여론을 고려해 볼 때 미국이 실제적으로 군사작전을 다른 국가로 확대할 가능성은 상대적으로 낮음.

- 영국은 지금까지 합의가 공격대상을 아프가니스탄으로 제한하고 있다고 밝힘.
- 57개 이슬람국 대표가 참석하는 이슬람회의기구(OIC)는 10.10 군사공격을 여타 아랍국가나 이슬람국가로 확대하는 데 반대한다는 성명 발표
- 파키스탄·인도네시아·이란·말레이시아 등지에서는 대규모 반미 시위 발생

- 미국과 유럽에서도 반전 시위 확대
- 중국·러시아는 아프가니스탄 전쟁의 조기 종결 촉구

## IV. 미국 대외정책과 국제질서 변화방향

### <미국의 외교·안보정책 변화>

- 미국이 단독으로 전쟁을 확대하는 등 일방주의적 힘의 외교를 재개할 경우 막대한 손실이 예상되는 바, 향후 미국 대외정책은 지속성보다 변화 가능성이 큼.
  - 반테러 국제연대의 와해 및 새로운 테러 위협에 지속적 노출
  - 반테러 전쟁 확대에 따른 막대한 전쟁 비용 증대
  - 우방국을 포함한 국제사회에서의 외교적 고립 등
  
- 미국은 향후 테러방지를 위한 다자간 예방외교에 최우선 순위를 두고 외교활동을 전개할 것임.
  - 국제적 테러 조직망을 뿌리뽑기 위한 외교활동 지속
  - 국방정책도 전세계가 테러에 공동 대응하는 방위체제 구축에 역점을 두는 방향으로 전환

### <국제질서 변화>

- 미국이 테러와의 전쟁에 초점을 맞추면서 국제연대를 강화해 나가면 국제질서는 새롭게 재편될 것임.
  - 비우호적인 국가들에 대해서 각국의 특수한 상황을 인정하는 유연한 정책 추진

- 국제사회에서 유엔의 역할이 강화될 것임.
  - 반테러 전쟁에서의 유엔의 역할 증대
  - 지역분쟁에서의 유엔평화유지군 활동 강화
  
- 중동 평화정착을 위한 국제적 협력을 증대할 것임.
  - 부시 대통령은 10.2 팔레스타인 국가창설을 지지한다고 발표
  - 미국의 대중동정책은 향후 이스라엘과 일정한 거리를 두게 될 것임.
  
- 국제정치에서 서남아시아 지역이 차지하는 비중이 증대될 것임.
  - 아프가니스탄 신정부에 대한 미국·러시아·중국 등 강대국들의 영향력 확대 경쟁
  - 인도·파키스탄·이란 등의 지역 차원의 패권경쟁 강화

## V. 동북아 정세에 미치는 영향

### <반테러 협력체제 강화>

- 부시 행정부 출범 이후 미국의 MD체제 구축 및 적대적인 대중국정책으로 인해 동북아 지역의 갈등이 증폭됨.
  - 미·일 대 중·러의 느슨한 대립 구도 경직화
  
- 반테러 전쟁을 위한 국제 연대가 강화됨에 따라 동북아지역 국가들간의 관계도 전반적으로 협력이 증대하는 추세임.
  - 러시아는 빈 라덴 및 탈레반 정권에 대한 정보 제공, 중앙아시아 국가들의 반테러 전쟁 참여를 유도한 외교적 압력행사 등으로 미국과 유대 강화
  - 중국과 미국은 테러리즘을 공동의 적으로 규정함으로써 양국 관계 개선
  
- 미·일·중·러를 포함한 중국 상하이 아시아·태평양경제협력체(APEC) 20개국 정상회의는 10.21 반테러 공동성명을 채택하고 테러리즘을 근절하기 위해 국제협력을 강화하기로 합의함.
  - 테러조직에 대한 자금공급 차단
  - 해상 및 항공운송 안전 강화
  - 통관 및 출입국 전산화
  - 테러사태로 인한 경기침체 회복 등

### <MD 문제를 둘러싼 갈등 완화>

- 반테러 전쟁으로 인해 MD 문제를 둘러싼 국제적 논란이 희석되었지만, 부시 대통령은 10.11 기자회견에서 MD계획이 보다 강고하게 될 것임을 분명히 밝힘.
  - 미 의회는 9.21 당초 삭감한 MD 관련 예산 13억 달러 복원
  - 부시 행정부 일각에서 반테러 전쟁을 MD체제 구축 계기로 삼아야 한다고 주장
  
- 그러나 미국은 중국·러시아 등 국제사회의 비난을 의식하여 보다 제한된 형태의 MD체제 구축을 시도할 것으로 전망됨.
  - 부시 대통령과 푸틴 러시아 대통령은 10.21 정상회담에서 탄도탄요격미사일제한(ABM)협정을 변경할 수 있다는 합의 도출
  
- ABM 협정이 합의에 의해 개정될 경우 미·러간에는 정치·경제·안보 전 분야에 걸쳐 유대가 대폭 강화될 것으로 예상됨.
  - 러시아는 ABM 개정 합의에 대한 대가로 미국으로부터 경제 지원 확대 및 NATO와의 관계개선 기대



### <상호 견제활동 지속>

- 반테러 국제연대는 그 협력 범위가 한정되어 있는 바, 미·일 대중·러의 느슨한 대립구도에 근본적인 변화를 초래하지 않음.
  - 9.11 테러참사는 전세계에 극적인 충격을 주었으나 국제질서의 구조적 변화를 초래할만한 사건이 아님.
  - 세계 패권유지를 목표로 한 미국의 외교·안보전략에서 반테러 전쟁이 장기간 최우선순위를 차지하기는 어려움.
  - 동북아지역의 대립구도는 지정학적 세력균형정책에 의해 형성되었으며 장기간 지속될 구조적 현상임.
  
- 향후 미국과 일본은 반테러 전쟁을 계기로 동맹관계를 더욱 공고히 할 것임.
  - 미국은 일본의 파키스탄에 대한 무상원조를 높이 평가
  - 아프가니스탄에 신정부가 구성되면 경제회복을 위한 일본의 지원 기대
  - 일본 자위대 역할 증대를 위한 헌법 개정 촉구 등
  
- 중국과 러시아는 미국의 MD정책 및 일본의 군사대국화 가능성에 대해 여전히 경계하고 있음.
  - 중국은 테러와의 전쟁이 일단락 지어질 경우 미국에서 중국 위협론이 다시 재개될 것을 우려

- 따라서 동북아 4국은 테러·경제협력 등 사안에 따라 협력관계를 강화하면서 국익을 위한 상호 견제활동을 지속할 것으로 전망됨.
  - 세계질서의 다극화를 목표로 한 중·러의 미국 패권 견제
  - 중·러의 중동 및 서남아 지역에 대한 영향력 확대에 대한 미국의 견제
  
- 러시아는 특히 중국과 전략적 동반자관계를 강화하면서도 미국과 유대를 강화하여 미·중관계 중재자로서 외교적 영향력 확대를 모색할 것임.
  - 미국의 MD정책 및 일본의 군사력 증강을 견제하기 위해 중국과 안보협력 강화
  - 경제적 실리획득 차원에서 미국과 유대 강화

## VI. 국제정세 변화에 대한 우리의 대응

- 반테러 전쟁을 계기로 복원된 미국과 러시아·중국의 협력관계는 남북관계 개선에 긍정적으로 작용할 것임.
  - 부시 행정부 출범 이후 한반도 문제가 미·일 대 북·중·러의 대립구도로 발전되는 양상을 차단시키는 효과 발생
  
- APEC 정상회의에 참석한 김대중 대통령은 10.18~20 미·일·중·러 정상들과 양자회담을 개최하고 대북포용정책에 대한 강력한 지원을 확보함.
  - 중국·러시아는 북한이 남북대화에 적극 임하도록 설득 약속
  - 부시 대통령은 북·미 대화를 기대한다고 언급
  - \* 부시 대통령은 확고한 한·미안보동맹체제, 대북 포용정책 유지, 한반도 문제에 관한 긴밀한 협의 등을 재확인함.
  
- 따라서 테러와의 전쟁을 계기로 형성된 국제연대를 적극 활용하여 대북정책에 관한 국제공조체제를 강화함.
  - 한국은 국제무대에서 반테러 전쟁에 적극 기여함으로써 한·미 유대 강화
  - 미국과 중국에 대해 한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담 재개 촉구
  - 중동지역 평화정착 및 한반도 평화체제 구축에 관한 국제학술회의 활성화 등

- 동북아 지역 다자간 안보대화를 활성화하여 남북한과 미·일·중·러가 참여하는 6자회담을 제도화하기 위한 여건을 조성함.
  - 내년 월드컵 이전에 정부차원의 반테러 관련 동북아지역 안보회의를 주관
  - 동북아지역의 테러방지, 대량살상무기 확산방지 등을 협의
  
- 한편, 아프가니스탄 전쟁이 장기화되면 북·미대화가 지연될 가능성이 있는 바, 조속한 북·미대화 재개를 위해 북한측의 태도변화를 촉구함.
  - 테러관련 정보 제공 등 반테러 국제연대에 적극 참여
  - 미사일기술통제체제(MTCR) 등 대량살상무기 확산방지 관련 협정에 가입을 유도함.