

# 해외주둔미군재배치계획(GPR: Global Defense Posture Review)과 한미동맹의 미래

이근\*

## ❖ 요약 ❖

미국의 해외주둔 미군 재배치(GPR)는 미국의 세계전략의 변화 속에서 파악하여야 한다. 미국의 세계전략은 냉전 종식 이후 미국을 정점으로 하는 단극체제와 연관되어 변화하였는데, 단극체제로의 전환기를 관리하였던 클린턴 행정부에서는 특히 구 사회주의 국가의 체제전환을 순조롭게 관리하기 위하여 구 사회주의권의 인접지역에 고정군을 두는 이른바 면의 전략을 구사하였고, 단극체제가 확립된 부시행정

부에서는 단극체제 내부의 여기저기서 발생하는 혼란요인을 관리하기 위하여 혼란 지역에 신속히 군사력을 투사하는 점의 전략을 구사하고 있다. 현재 미국의 GPR은 이러한 미국의 점의 전략을 반영하여 해외주둔 미군을 재배치하고, 기지를 조정하고 있는 것인데, 한국은 이에 따라 미국의 개입형 동맹 네트워크에 편입되게 될 것으로 보인다.

핵심어 : GPR, 단극체제, 면의 전략, 점의 전략, 개입형 동맹 네트워크

이 글의 목적은 두 가지이다. 첫째는 탈냉전기 미국의 세계전략 및 동아시아 전략의 기본 구상과 변천을 살펴보는 것이다. 즉 미국의 세계전략 및 동아시아 전략이 탈냉전, 특히 미국 중심의 단극체제라는 구조적 요인에 의해서 어떻게 영향을 받았고, 그 구조적 제약 혹은 기회에 미국이 어떠한 구상으로 대응해 오고 있는지를 살펴보는 것이 첫 번째 목적이다. 두 번째 목적은 탈냉전기 미국의 세계전략 및 동아시아 전략이 한미동맹에 어떠한 형태로 투영되고 있으며, 그 투영에 따라 한미동맹이 앞으로 어떠한 변화를 갖게 될 것인지를 이론적으로 예측하는데 있다. 즉 한미 동맹을 한미간의 양자적 관계에서 이해하기 보다는 미국의 세계전략 및 동아시아 전략 전체의

『국가전략』 2005년 제11권 2호

\* 서울대 국제대학원 부교수

본문의 보안을 위해 중요한 점을 지적해 주신 세분의 익명의 심사자에게 감사드립니다.

틀에서 이해하게 되면 한미동맹에 관한 근본적인 변화의 흐름을 밝혀 낼 수 있을 것이라는 거시적인 문제의식이 두 번째의 목적이다. 물론 한미동맹의 변화 시점, 자세한 구체적인 내용 등은 한미간의 양자적 변수와 돌발변수에 의해서 결정되는 부분이 크겠지만 큰 흐름은 거시적인 흐름을 반영할 것으로 판단된다.

이러한 목적에서 이 글은 한미동맹의 과거와 현재와 미래를 역사적, 기술적으로 분석하거나, 정책적 쟁점과 대안만을 제시하는 논문이기 보다는 개념적 틀에 의존하는 이론적 논문을 지향한다. 그 이유는 몇 가지 개념적 틀을 통하여 미국의 세계전략 및 동아시아 전략을 이해하게 되면 부분보다는 전체가 더욱 잘 보일 것이라는 기대와, 미래의 흐름을 예측하는데 세부적인 사실에 의존하기 보다는 세부적인 사실이 담겨지게 될 그릇을 찾아내서 예측의 방향성을 제시하는 것이 필요하기 때문이다. 그러나 이 논문은 현실 문제를 다루고 있으므로 이론적 분석에 기초한 정책대안 역시 제시하고자 한다.

## I. 탈냉전기 미국의 세계전략과 동아시아 전략

### 1. 불확실성의 회피(Uncertainty Avoidance)

탈냉전은 미국의 정책결정자들, 특히 안보정책 결정자들에게 새로운 미국의 안보구상을 만드는 기회 및 제약을 제공했다. 왜냐하면 냉전기와는 전혀 다른 국제환경이 탄생했기 때문이다. 냉전구조의 해체는 냉전구조를 염두에 둔 기존 미국 안보전략의 변화를 요구하게 되며, 따라서 미국 안보 정책결정자들은 새로운 국제환경의 성격이 무엇인지 파악하여, 미국의 국익을 가장 잘 실현할 수 있는 새로운 미국의 세계전략을 찾아내야만 한다. 이 과정에서 미국 정책결정자들에게 가장 중요한 변수는 아마도 “불확실성”(uncertainty)이라고 할 수 있다. 냉전구조가 무너졌는데 과연 새로운 구조는 무엇인지, 그 변화의 속도가 얼마나 빠를 것인지, 미국이 원하는 방향으로 가고 있는지를 찾아내야 하는데, 이러한 질문들에는 모두 불확실성이 내재하고 있다. 특히 냉전기에는 양극체제, 명확한 적, 공포의 균형, 고정된 형태의 정규군 간의 대치라는 매우 확실한 국제환경이 형성되어 있었기 때문에 냉전의 와해

는 불확실성을 더욱 확대하였다.

새로운 탈냉전 구조는 미국 중심의 단극체제로 갈 수도 있고, 다시 양극체제로 돌아갈 수도 있으며, 또는 다극체제로 갈 수도 있다.<sup>1)</sup>

그리고 그 각각의 체제들이 어떠한 성격의 대상으로 구성될 것인지도 분명치 않다. 예를 들어 민주화된 국가들 간의 다극체제가 될지, 중국과 같은 권위주의 국가가 섞여 있는 다극체제가 될지 아니면 새로운 권위주의 국가와의 양극체제가 될지 예측하기 어렵다. 단극체제로 가더라도 미국이 모든 이슈에서 우월한 단극이 될 수도 있지만 특정 이슈에서만 우월한 단극이 될 수도 있다. 그리고 단극체제에 대한 도전들이 무엇이 있을지 정확히 짚어내는 것도 쉽지 않다. 따라서 이러한 전환기에는 미국의 안보정책결정자들이 고려해야 할 가장 중요한 변수는 불확실성의 제거이다. 특히 미국이 원하는 방향으로 국제환경을 구성해 나가는데 있어서 발생할 수 있는 불확실성의 제거가 중요하다.

이러한 불확실성의 제거 혹은 불확실성의 회피를 위한 접근은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 탈냉전기라는 전환기가 미국이 바람직하게 생각하는 시장경제와 자유민주주의라는 방향으로 가고 있다는 전제하에 그 방향을 지속시키고 공고화하는 “다지기 전략” 이고 다른 하나는 다진 다음 관리하는 “관리전략”이다.<sup>2)</sup> 클린턴 행정부 시기, 즉 탈냉전 시작과 약 10년간의 세계전략을 “다지기 전략”이라고 한다면, 미국의 가치와 힘을 중심으로 하는 단극체제가 확고하게 자리 잡은 부시행정부 시기의 세계전략은 다진 후 관리하는 소위 “관리전략”이라고 할 수 있다. 특히 2001년의 9·11 이후

1) 이와 관련된 논쟁으로는 John Mearsheimer, “Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War,” *International Security*, Vol. 15, No. 1 (Summer 1990), pp. 5-56; Kenneth Waltz, “The Emerging Structure of International Politics,” *International Security*, Vol. 18, No. 2 (Fall 1993), pp. 45-73; Christopher Layne, “The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise,” *International Security*, Vol. 17, No. 4, (Spring 1993), pp. 5-51; Michael Mastanduno, “Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and US Grand Strategy after the Cold War,” *International Security*, Vol. 21, No. 4 (Spring 1997), pp. 49-88. 중국과 관련하여서 초기 논의로는 Aaron Friedberg, “Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia,” *International Security*, Vol. 18, No. 3 (Winter 1993/94), pp. 5-33; Richard Betts, “Wealth, Power and Instability: East Asia and the United States after the Cold War,” *International Security*, Vol. 18, No. 3 (Winter 1993/94), pp. 34-77.

2) 물론 “다지기 전략”도 넓게 보면 “관리전략”이라고 할 수 있다. 미국 중심 단극체제의 세계전략은 기본적으로 미국을 정점으로 하여 세계질서를 관리하는 “관리전략”이 될 수밖에 없다.

테러리즘이 단극체제 관리에 있어서 가장 중대한 위협요소로 부각한 후, 미국의 “관리전략”은 테러리즘이라는 불확실성에 대응하기 위하여 “다지기 전략”을 보다 신속하게 대체하면서 그 구체적 내용을 담아가기 시작하였다. 미국의 동아시아 전략과 동맹전략 역시 이러한 “다지기 전략”과 “관리전략”의 틀 안에서 하위전략으로 자리 잡을 것인데, 다음 절에서는 이를 좀 더 자세히 살펴보기로 한다.

## 2. 초기 단극체제와 클린턴 행정부의 “다지기 전략”

클린턴 행정부의 세계전략과 동아시아 전략을 가장 개념적으로 잘 표현한 것이 다자주의(multilateralism)와 개입 혹은 포용과 확대정책(engagement and enlargement policy)이다. 이는 민주당 행정부의 전통적인 자유주의적 사상이 투영되어 있는 전략과 정책이라고 할 수 있지만, 보다 근본적으로는 세계체제가 냉전으로 회귀하지 못하도록 제도와 군사적 약속(commitment)으로 주요 국가들을 묶는(binding) 불확실성 회피 전략이라고 할 수 있다. 다자주의 전략이 군사·안보보다는 정무적인 외교의 영역에서 적용된 세계전략이라고 한다면, 개입 혹은 포용 및 확대 정책(engagement and enlargement policy)은 군사, 안보의 영역에서 보다 구체적으로 적용된 세계전략이라고 할 수 있다. 이 논문의 목적 상 외교전략보다는 군사·안보전략에 치중하여 개입, 포용 및 확대정책의 성격과 내용이 무엇인지를 개념적으로 간략히 살펴보는 것이 필요하다.

### 1) “다지기 전략” 1: 면(面)의 전략

미국의 단극체제 초기의 군사·안보전략은 지역이라는 면(面)을 중요시하는 다지기 전략이라고 할 수 있다.<sup>3)</sup>

---

그러나 “민주화”를 관리하는 것과 “민주주의”를 관리하는 것의 차이가 있듯이 같은 비유의 연장선에서 “다지기 전략”은 민주화를 공고히 하는 공고화(consolidation)에 상응하는 개념이고 관리전략은 민주화 이후 민주주의를 관리하는 거버넌스(governance)에 상응하는 개념이라고 할 수 있다. “다지기 전략”이라는 개념화는 다소 생소하게 들릴지 모르지만 필자가 전략의 내용을 보다 쉽게 전달하기 위하여 사용하고 있다.

3) 면의 전략이라는 개념과 뒤에 나올 점의 전략이라는 개념은 남기정, “지정학 시대와 리얼관계의 전개”, 평화연구, 제 11권 4호 (2003년 가을), pp. 229-275에서 착안하여 적용하였다.

면을 다진다는 의미는 군사·안보적으로 중요한 특정 공간을 미국이 넓게 차지하여 상당수의 고정군을 두고 안보관계를 전반적으로 총괄하여 전환기의 불확실성을 제거한다는 의미이다. 즉 다질 수 있는 동질성의 면을 확보한다는 것이고 동맹관계는 이러한 면의 전략 속에서 설정된다. 1993년 10월에 출간된 미국방성의 Bottom Up Review(BUR)를 보면 이러한 면의 전략이 잘 나타나 있다. 93년 BUR의 군사·안보 전략은 개입(engagement)으로 표현되고 있는데, 이러한 전략은 탈냉전기 새로운 네 가지의 위험(danger)에 대응하기 위한 전략이다. 네 가지의 위험이란 (1) 대량살상무기의 확산, 특히 구소련 지역의 대량의 대량살상무기의 위험, (2) 지역 강대국의 대규모 군사 공격, (3) 체제전환국의 민주화와 개혁에 대한 위험, 그리고 (4) 미국안보에 대한 경제적인 위험을 말한다. 이러한 네 가지 위험은 모두 체제전환국에 대응하는 면의 확보, 그리고 중국(구체적으로 명시하고 있지는 않지만) 등과 같은 잠재적 지역강국에 대응하는 면의 확보를 통하여 처리하고, 그러한 목적을 위하여 기존 동맹의 면을 안정적으로 이용하여 체제전환국을 현재 변화의 방향으로 다지고, 변화에 역행하는 잠재 위협국을 막는 것이 초기 단극 체제 미국의 전략이다. 개입 혹은 포용 정책(engagement policy)의 구체적 특징이 방지(prevention)와 파트너십(partnership)으로 명시되어 있는데 방지의 내용은 변화의 방향을 다지는 것과 동일시되어 있고,<sup>4)</sup> 파트너십은 개입과 포용과 방지에 필요한 면을 확보하기 위한 기존 동맹과의 관계 강화를 의미한다.<sup>5)</sup>

따라서 이러한 초기 단극체제 하의 동맹관계는 기존의 틀에서 크게 벗어나지 않으면서 그 틀 안의 각각의 면을 강화하여 미국적 가치가 반영되는 탈냉전의 방향을 지속시키고, 그 방향에 역행하는 잠재적 위협을 제거하는 관계구축으로 요약된다. 해외 주둔 미군의 경우 분쟁지역으로의 신속 이동형이기보다는 상대적으로 면을 다지는데 필요한 고정군 중심이고, 특히 동맹국에 대한 공약의 신뢰를 확보하기 위하여 미군의 특정 면에의 존재를 강

4) 정확한 문구는 “preventing threats to our interests by promoting democracy, economic growth and free markets, human dignity, and the peaceful resolution of conflict, giving our first priority to regions critical to our interests.”

5) 정확한 문구는 “This partnership will require the contributions of our allies and will depend on our ability to establish fair and equitable political, economic, and military relationships with them.”

조하고 있다. 또한 미군 주둔의 목적을 단순히 군사적 공격을 억제, 대항하기 위한 것으로만 설정하는 것이 아니라 변화를 다지기 위한 목적으로도 설정하고 있다.<sup>6)</sup>

1997년에 출간된 Quadrennial Defense Review(QDR)의 경우에도 면의 전략은 계속 유지되고 있다. 개입 혹은 포용 정책(engagement policy)이 재천명되었으며, 자유시장경제와 민주주의의 공동체를 형성하고, 지역의 안정을 지키기 위하여 동맹강화를 추구한다는 면에서 변함이 없다. 다만 안보이슈에서 대량살상무기의 확산 문제가 전면에 등장하였고, 체제전환국의 전환의 공고화 문제가 비중이 작아졌다. 이는 초기 단극체제에 비하여 단극체제가 비교적 미국적 가치와 힘을 반영하는 방향으로 잘 다져졌다는 자신감과 인식을 반영하는 것 같고 동시에 안보 아젠다가 “다지기형 아젠다”에서 서서히 “관리형 아젠다”로 옮겨가고 있다는 것을 나타낸다. 즉 테러리즘의 문제, 소규모 분쟁방지 및 처리문제, 마약거래와 같은 비전통안보 이슈 등이 비중 있게 다루어지고 있는데, 이는 전형적인 관리, 즉 거버넌스의 문제이다. 이미 97년 QDR부터 미국의 관심은 관리형 아젠다로 옮겨가고 있었다고 판단되나 면의 전략은 그대로 유지하였다고 판단된다.

## 2) “다지기 전략” 2: 민주평화를 위한 사회화 형 개입(engagement and enlargement)

초기 단극체제의 미국의 안보전략은 군사적인 측면과 비군사적인 측면을 포괄하는 포괄적인 형태의 안보전략이라고 할 수 있다. 단극체제가 새롭게 형성되어 가는 과정에서 미국은 새로운 체제 형성을 특정한 방향으로 유도해야 한다. 체제 형성은 단순히 군사적인 문제만이 아니라 포괄적인 문제이기 때문에 미국의 포괄적 전략의 채택은 어찌면 당연하다. 그리고 변화의 방향을 구조화시키고 되 돌이킬 수 없도록 하기 위해서는 군사적인 강제력을 바탕으로 그 위에서 특정 변화방향을 체화시키는 사회화의 과정이 필요하다. 이러한 사회화의 이론적 기초가 바로 민주평화론이다. 민주평화론은 그

---

6) 정확한 문구는 “The presence of US forces deters adventurism and coercion by potentially hostile states, reassures friends, enhances regional stability, and underwrites our larger strategy of international engagement, prevention, and partnership. It also gives us a stronger influence, both political and economic as well as military, in the affairs of key regions.”

논리적 구조와 주장이 자연과학에 유사할 정도로 매우 간결하다. 자유 민주주의 체제를 가지고 있는 국가들은 서로 전쟁을 할 가능성이 매우 낮다는 것이 이 이론의 주요 주장인데, 이론의 맞고 틀리고를 떠나서 클린턴 행정부의 포괄적 안보전략은 이러한 민주평화론에 기초하고 있다.<sup>7)</sup>

만일 민주평화론이 맞고, 그리고, 전 세계에 민주주의가 확산되면, 미국의 안보전략은 민주주의 국가들 간의 관계를 관리하는 전형적인 관리형 안보전략이 될 것이다. 그러나 그 단계에 가기 위해서는 민주화의 과정을 비가역적으로 다져야 한다. 따라서 93년 BUR은 비군사적 영역을 포함한 체제전환국의 민주주의 사회화 전략을 담고 있다. BUR은 체제전환국의 민주화 과정이 가역적(reversible)이라고 우려하고 있고, 아직 민주화가 확실히 뿌리내리지 못하고 있다고 판단한다. 민주주의의 확산이 미국의 안보에 매우 긍정적인 역할을 하므로 이들 국가의 민주주의 공고화를 위하여 경제적 원조, 훈련, 교육, 정보 프로그램 등을 강조하고 있다. 이러한 미국의 안보정책에서 보면 민주적인 지역의 확대를 목표로 하는 확대정책(enlargement policy)은 포용을 통하여 달성하고자 하는 방향과 목표라고 해석해도 무방할 것이다. 클린턴 정부 후기에 나온 97년의 QDR에서는 사회화 과정이 궤도에 진입했다고 판단했는지, 민주주의와 민주화에 관한 내용이 거의 눈에 띄지 않는다. 즉 앞에서도 언급했듯이 이미 다지기에 어느 정도 성공했다고 판단, 관리형 아젠다로 넘어가는 시기라고 보인다.

동맹관계에 있어서도 사회화형 개입 혹은 포용(engagement)과 확대(enlargement)는 면의 전략에 입각한 미군의 존재를 부각하는 형태의 동맹관계가 추구된다. 즉 주요한 면에 공약의 신뢰도를 높이면서 장기적으로 주둔하여 민주화로의 사회화 과정이 안정적으로 이루어 질 수 있는 환경조성이 동맹의 역할 중 하나로 추가된다. 민주주의는 안정적인 외부환경이 필요조건이므로 면의 전략에 입각한 동맹관계의 설정은 이 기간에는 자연스러운 일이다. 즉 사회화를 위해서 면을 다지게 된다.

요약하자면, 이상에서 본 바와 같이 탈냉전기 초기 단극체제를 맞이한 클린턴 행정부의 군사·안보전략은 초기 단극체제의 불확실성을 제거하기 위

7) 민주평화론에 대한 개괄적 이해는 Michael Brown, Sean Lynn-Jones, and Steven Miller eds., *Debating the Democratic Peace*(The MIT Press, 1996)을 참조.

하여 미국의 가치와 힘이 반영되는 단극체제로의 연착륙을 향해 변화의 관성을 그대로 다져나가는 다지기형 개입 혹은 포용 및 확대전략(engagement and enlargement)을 사용하였다. 이러한 다지기 전략은 두 가지의 특징을 갖고 있는데 하나는 “면의 전략”으로서 주요한 면에 대규모의 고정적 미군을 배치하여 변화가 지속되도록 다지는 것이고, 다른 하나는 이러한 면의 전략에 입각하여 민주주의와 시장경제가 체제전환국가에서 체화되도록 하는 사회화형 개입 혹은 포용 및 확대전략(engagement and enlargement)이다. 이러한 다지기 전략은 클린턴 행정부 후기로 오면서 성격변화를 겪게 된다. 즉 미국의 가치와 힘을 반영하는 단극체제가 어느 정도 공고해지면서 이렇게 공고화된 단극체제를 관리하는 방향으로 안보 아젠다가 바뀌기 시작한다. 면의 전략에 입각한 개입, 포용 및 확대(engagement and enlargement)은 그대로 지속되지만 주요 안보 아젠다는 대량살상무기의 확산방지와 비전통안보 쪽으로 이동하였고, 체제전환국의 문제와 민주화의 문제는 수위가 약해졌다.

이러한 배경에서 동맹관계는 면의 전략에 입각한 동맹관계가 유지되었고 그 내용은 대규모의 냉전형 미국 고정군이 주요한 면에 배치되고, 안보공약을 통하여 동맹관계의 강화로 이어지는 것으로 요약된다. 따라서 이 시기 동맹관계는 냉전형 동맹의 관성적 지속이었다고 할 수 있으며, 그 가운데 한미 동맹은 동북아시아 냉전구조의 지속이라는 지역구조 때문에 냉전형 동맹의 관성이 더욱 강했다고 할 수 있다. 그러나 97년 QDR에 나타나듯이 미국을 중심으로 하는 단극체제가 공고화되면서 자연스럽게 미국의 군사·안보전략의 변화 압력이 구조적으로 생겨나게 되었고, 그러한 변화의 방향에 맞추어 동맹전략도 바뀌기 시작하였다. 부시 행정부의 등장은 클린턴 행정부의 군사·안보전략과의 차별성을 부각하면서 이러한 변화의 속도를 가속화하였고, 그 변화의 방향은 “관리전략”, 구체적으로는 투사형(projection) 개입(engagement)으로 향하고 있었다. 동시에 면의 전략은 점의 전략으로 전환하게 되는데 이러한 점과 점의 연결을 관리하기 위하여 동맹관계는 신속한 투사를 위한 네트워크 관계로 전환할 역사적 시점에 서게 된다. 9-11 테러는 이러한 변화의 방향을 더욱 급속히 구체화 시킨 사건이라고 할 수 있다. 다음 장에서는 이러한 부시 행정부의 세계전략 및 동아시아 전략을 개념적으로 살펴본다.



### 3. 단극체제의 확립과 부시 행정부의 “관리전략”

부시 행정부는 클린턴 행정부와는 차별화된 군사·안보 전략을 행정부 출범 이전부터 준비해 왔다. 네오콘으로 분류되는 The Project for the New American Century (PNAC)이 2000년 9월에 출간한 “Rebuilding America’s Defense”가 그러한 준비작업의 하나라고 할 수 있는데 이 보고서는 이미 미국 중심의 단극체제가 확립된 것으로 보면서 그에 맞춘 군사·안보 전략을 제시하고 있다. 흥미로운 것은 면을 중심으로 한 기존의 전략적 사고에서 크게 벗어나지는 않고 있으나 미군의 신속한 기동을 위한 해외 기지의 재조정 문제를 제기하기 시작했다는 것이다. 또한 미국의 안보전략의 중심을 중국이 위치한 동아시아로 옮겨 놓았다는 것 역시 주목할 만한 사항인데, 이는 미국 중심의 단극체제의 관리보다는 도전 세력에 대한 사전적 방지를 강조한다는 것을 의미한다. 그리고 동북아시아의 안정을 위하여 한반도에서의 주한미군의 감축에 대하여 매우 부정적인 입장을 취하였다.

행정부 출범 이후에는 9·11 이전부터 준비하여 2001년 9월 30일 출간된 QDR에 부시행정부의 변화하는 군사·안보전략의 새로운 방향이 보다 구체적으로 나타나기 시작하였고, 9·11 이후에는 미국의 군사·안보전략을 집약한 “The National Security Strategy of the United States of America(NSS)”가 2002년 9월 20일 출간되었다. 이 두 개의 보고서의 내용은 앞에 언급한 PNAC의 보고서와는 또 그 내용이 다른데, 이는 변화하는 국제질서와 환경을 이 두개의 보고서가 보다 구체적으로 반영했기 때문인 것으로 이해된다. 따라서 앞으로 근본적으로 변화하게 될 미국의 세계전략 및 동아시아 전략을 정확하게 이해하기 위해서는 이 두 개의 보고서의 내용 변화의 배경을 읽을 수 있어야만 한다.

우선 부시 행정부의 군사·안보전략은, 특히 9·11 이후에는 단극체제로의 전환에서 생기는 불확실성이 아니라 단극체제의 관리에 장애가 되는 불확실성을 제거하거나 회피하는데 초점이 맞추어져 있다. 따라서 클린턴 때의 “다지기 전략”에서 “관리전략”으로 군사·안보전략이 이행하게 된다. 그 이행의 과정에서 2001년 QDR까지는 기존의 “면의 전략”이 “관리전략”의 틀 안에 남아 있으나 2002년 NSS에서부터는 면의 전략에서 크게 탈피하여 “점의 전략”으로 이동한다. 이러한 전략의 변화는 곧 부시행정부 이후의 미국의

세계 및 동아시아 군사·안보전략이 미군의 신속기동에 중점을 두는 투사형 (projection) 개입(engagement)정책으로 변화하게 됨을 의미한다. 다음 절에서는 부시행정부의 “관리전략”의 특징을 좀 더 구체적으로 살펴본다.

### 1) 관리전략 1: 점(點)의 전략

단극체제가 어느 정도 확립된 부시행정부 시기의 군사·안보전략은 단극 체제라는 질서의 관리에 초점이 모아지게 된다. 따라서 단극체제로의 이행을 다지는데 필요한 면의 전략보다는 확립된 단극체제의 군데군데에서 일어나는 혼란 요인을 관리하는 관리전략이 군사·안보전략의 핵심이 된다. 이러한 배경에서 볼 때, 부시 행정부의 군사·안보 전략의 공간적 초점은 면에서 점으로 이동하고 이러한 점과 점간의 연결을 어떻게 관리하느냐가 군사·안보 전략과 동맹전략의 중심이 되게 된다.

점의 중요성은 미국의 국가안보를 위협하는 행위자의 성격변화 때문에 생겨난다. 과거에는 대규모 군사작전이 가능한 강대국이나 지역 강국이 위협 세력이었지만 이제는 비대칭 전력을 통하여 비대칭 위협을 가할 수 있는 소규모의 집단, 그와 연계된 불량국가들이 새로운, 심각한 위협세력으로 등장하였다. 이러한 위협세력은 이동이 빠르고 일종의 점조직으로 연결되어 있는데 이러한 점들이 집중되어 있는 곳이 (반드시 전부 점이라고 할 수는 없지만) 소위 말하는 “불안정의 호”(Arc of Instability)로 불리는 북한, 남아시아, 중앙아시아, 중동, 코카서스 산맥, 동아프리카, 카리브 해 등이다.

2001년 QDR에서는 이러한 비대칭 위협세력과 불안정의 호, 그리고 이들에 대한 신속한 대응을 강조하고 있는데, 주목할 만한 것은 “위협”(threat)에 기초한 군사전략에서 “능력”(capability)에 기초한 능력위주 접근법 (Capabilities-Based Approach)을 도입한 것이다. 그 이유는 위협이 명확하게 고정적으로 존재하는 것이 아니라 능력(capabilities)이 언제든지 위협으로 전환될 수 있다는 불확실성 때문인데, 위협세력은 국가, 국가연합, 혹은 비국가행위자 모두가 해당된다. 그러나 이러한 잠재적 위협세력은 과거와 같은 지역 강국이기 보다는 불안정 호의 여기저기에 흩어져 있는 소규모의 세력이므로, 미국은 이들 점의 능력이 위협으로 전환되기 전에 신속하게 군사력을 투사하여 단극체제의 불안정 요인을 관리해야만 한다. 이러한 맥락에서 신속대응이 강조되고, 군사력의 투사가 강조된다. 특히 9·11 이후에는 테러

리스트의 위협과 위협의 비예측성, 그리고 신속한 위협의 현실화 등이 더욱 부각되어, 이에 대응할 수 있는 군사·안보 전략의 수립이 요청되었다.<sup>8)</sup>

2002년의 NSS는 테러리스트 집단의 분쇄가 미국 군사·안보정책의 최우선 과제로 설정되었고 이러한 목표를 달성하기 위해서는 동시 다발적인 점에 신속히 대처하는 전략이 필요하다고 강조하고 있다.<sup>9)</sup>

그런데 이러한 점의 위협에 대응하기 위해서는 고정군이 면에 넓게 배치된 형태의 군사·안보전략으로는 소기의 목적을 달성하기 어렵다. 오히려 각각의 점에 신속하게 접근할 수 있는 점과 점의 연결로를 확보하는 것이 필요하다. 이러한 점과 점의 연결로라는 개념이 바로 네트워크인 것이다. 따라서 미국의 동맹은 면의 전략에 입각한 동맹에서 점과 점을 연결하는 네트워크 형 동맹으로 바뀌는 구조적 요인이 생겨난다.

## 2) 관리전략 2: 투사(projection)형 개입(engagement)과 개입형 동맹의 네트워크

클린턴 행정부 때의 군사·안보정책의 특징이 사회화형 개입 혹은 포용(engagement)이라고 한다면 부시행정부의 군사·안보정책의 특징은 투사형 개입 혹은 포용(engagement)이라고 할 수 있다. 다시 말하자면 초기 단극체제 이행과정에서는 시장경제와 자유민주주의 체제가 확고하게 자리 잡으면서 단극체제로 이동할 수 있도록 체제전환국에 대한 사회화형 개입 혹은 포용(engagement)이 강조되었다면, 이제는 그러한 단극체제로의 이행이 돌아오지 않는 다리를 건넜다고 판단, 단극체제의 유지, 관리를 위한 안보 거버넌스가 강조되고 있다. 안보 거버넌스는 당연히 체제 불안요인을 신속히 파악하여, 신속히 진압하는 시스템이 필요한데, 위에서 언급한 점의 전략에서는 점과 점을 연결하는 선을 장악하고, 효과적으로 이용할 수 있어야 한다.

이는 점과 점을 연결하는 네트워크를 효과적으로 구축하고 이 네트워크를 통하여 신속히 군사력을 투사할 수 있는 능력을 갖추어야 함을 의미하는데,

8) 이에 관해서는 Statement by Deputy Secretary of Defense Paul Wolfowitz before the House Armed Service Committee, United States House of Representatives, Hearing on US Military Presence in Iraq: Implications for Global Defense Posture, June 18, 2003.

9) 원문은 “The struggle against global terrorism is different from any other war in our history. It will be fought on many fronts against a particular elusive enemy over an extended period of time.”

여기서의 개입 혹은 포용(engagement)은 그야말로 포용이라는 개념보다는 개입이라는 개념에 가깝다. 그리고 네트워크를 통하여 신속히 군사력을 투사할 수 있는 능력은 최근 이라크 전쟁에서 증명된 바와 같이 군사혁신(RMA)이라는 정보화에 입각한 기술적, 조직적 발전에 따라 급격히 증진되었다.<sup>10)</sup> 이러한 맥락에서 보면 미국과 동맹과의 관계는 현재 어떠한 면에 자리 잡고 있는 어떠한 동맹을 네트워크의 어디쯤에 어떠한 기능을 위하여 위치시켜야 하는가로 바뀌게 된다. 다시 말하자면 투사형 개입 혹은 포용(engagement)의 분업구조로 동맹이 편입되게 된다. 이는 앞으로의 동맹이 면의 전략을 중심으로 한 “방어형 동맹”에서 점의 전략을 중심으로 한 “네트워크형 동맹” 혹은 “투사형 동맹” 또는 “개입형 동맹”으로 바뀌게 됨을 의미한다.

이러한 투사형 개입과 네트워크형 동맹으로의 동맹재조정을 요구하게 되는 구조적, 정책적 논리는 세계의 전지역, 즉 전 면에서 동시에 적용되는데, 동아시아 역시 예외일 수 없다. 동아시아는 불안정의 호가 위치하고 있는 곳이며, 에너지 수송로, 대만해협과 같은 잠재적 분쟁지역이 있고 특히 동남아시아는 테러의 위협이 상존하는 곳이다. 따라서 이러한 위협의 점으로 신속히 군사력을 투사하는 개입형 동맹의 네트워크 구축이 이곳 동아시아에서 요구되는 것은 당연한 일이다. 이러한 논리를 배경으로 하여 부시 대통령은 2003년 11월 25일 GPR(Global Defense Posture Review)라는 해외주둔 미군 재배치 작업을 착수하였고 그 일환으로 주한미군재배치 및 미래한미동맹구상과 관련한 한미간의 협의가 시작된 것이다.

요약하자면, 이상에서 본 바와 같이 단극체제가 어느 정도 확립되었다고 판단한 부시 행정부에서는 체제의 전환을 다지는 “다지기 전략”에서 벗어나 체제를 관리하는 “관리전략”을 채택하게 된다. 단극체제로의 전환기의 불확실성이 체제전환이 지속될 것인가에 초점이 모아져 있었다면, 단극체제 확립기의 불확실성은 단극체제에 도전하는 예측 불가능한 국지적 위협이라고 할 수 있다. 따라서 부시 행정부의 단극체제 관리전략은 단극체제의 여기 저기서 예측불가능하게 일어나는 위협들을 신속히 진압하는 미국의 능력을 요

10) RMA와 Defense Transformation에 관한 간략한 소개는 구분학, 차두현, “한미 동맹관계 전망: 주한미군 재배치, 기지이전, 이라크 파병문제,” 민주평통, 한국국제정치학회 합동 학술회의 발표 논문, 2003년 12월 12일, 서울 외교안보연구원, pp. 52-53을 참조.

구하게 된다. 이러한 요구에 대응하는 전략이 “불안정의 호”에 분산되어 있는 위협의 점들을 관리, 대처하는 점의 전략이고 이러한 점의 전략을 수행하기 위하여 필요한 인프라가 바로 점과 점을 연결하는 선을 확보, 그 선으로 군사력을 신속히 투사할 수 있는 네트워크형 동맹이라고 할 수 있다.

따라서 현 단극체제에서 미국이 요구하는 동맹은 미국이 정점에 있는 동맹의 네트워크 안에서 기존의 동맹국과 새로운 동맹국이 신속한 미군의 투사를 위한 분업을 수행하는 형태의 동맹이 된다. 그러한 의미에서 동맹은 투사형 동맹, 개입형 동맹 혹은 네트워크형 동맹이라고 개념화할 수 있다. 다음 장에서는 이러한 부시 행정부의 “관리전략”이라는 논리를 배경으로 GPR이 어떠한 구상으로 어떻게 전개되고 있으며, 그것이 한미동맹에 미치는 영향과, 앞으로 미래 한미동맹이 어떻게 변모하게 될 것인지를 분석하고자 한다.

## II. GPR과 한미동맹

2003년 6월 미국 국방성의 국제안보 담당 국방차관(Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs)인 피터 로드만(Peter Rodman)은 미 하원 국제관계 소위원회에서 “미국의 지역안보태세와 전략은 지역적 요인만을 고려하는 것이 아니라 범세계적 요인을 고려해야 한다”고 설명하면서 기존의 지역안보전략과 동맹관계에 수정을 가할 것임을 시사하였다.<sup>11)</sup>

그 후 2003년 11월 25일 미국의 부시 대통령은 GPR(해외주둔 미군 재배치 계획)을 공식적으로 발표하였다. 이는 미국이 위에서 설명한 미국의 단극체제 관리전략에 맞는(즉, 범세계적 요인) 해외주둔 미군을 재배치하고, 동맹관계를 조정하기 시작했음을 의미한다. 다시 말하자면 미국이 정점에 서는 단극체제에서 미군의 신속한 투사를 위해 동맹국과의 네트워크를 어떠한 분업구조에서 설치하느냐의 문제가 공식적으로 제기된 것이다.

사실 한국과 미국간에도 이미 미래한미동맹 정책구상(Future ROK-US Alliance Policy Initiatives: FOTA)라는 틀을 통하여 2003년부터 사실상의

11) Charles Perry, Jacquelyn K. Davis, James L. Schoff, and Toshi Yoshihara, *Alliance Diversification and the Future of the US-Korean Security Relationship*(Brassey's Inc, 2004), p.54에서 재인용.

GPR이 시작되었다고 보아야 한다. FOTA는 2002년 12월 34차 한미연례안보협의회의(SCM)에서 설치하기로 하여 2003년 4월부터 협의가 진행되었고 2004년 SCM에서 공식적으로 종료하였다. FOTA에서는 주한미군의 구조변경(restructuring)을 목표로 하여 변환(transformation), 임무이전, 미군 재배치, 용산기지 이전, 지휘계통에 대한 문제 등 구체적이고 실무적인 내용이 다양하게 다루어졌으나 큰 틀에서 보면 (1)한국방위의 한국화와 (2) 한미동맹의 성격변화와 관련된 두 가지 범주의 의제를 다루었다고 할 수 있다.

### 1. 한국방위의 한국화: 방위비 분담(Burden Sharing)

한국방위의 한국화는 단국체제 관리를 위한 미군의 범세계적인 투사를 용이하게 도와주기 위하여 한국이 동맹부담을 예전보다 많이 안아야 하는 문제(burden-sharing)를 의미한다. 즉 주한미군이 맡고 있었던 주요 한국방위 임무를 한국군이 상당부분 맡게 되면 주한미군은 타 지역으로 신속히 투사되는 신속기동군의 역할을 용이하게 수행할 수 있기 때문이다. 이러한 목적하에 미국은 북한의 위협과 군사공격에 대응하는 한반도 방위 임무 중 JSA 경비와 이와 관련된 대부분의 임무를 2004년말 까지 한국군에 넘기기로 하였고, 지뢰살포, 후방지역 화생방 오염제거, 수색 구조 작전, 해상침투 북한특수부대 저지 등 8개의 임무를 2006년까지 한국군에 이양토록 요청하여 양국간 합의하였다. 또한 북한의 장사정포에 대응하는 대화력전 임무도 단계적으로 한국군에 이양하기로 합의된 상태이다.<sup>12)</sup>

이 경우 한반도에는 북한군에 대응하여 냉전형 고정군으로 배치되어 있는 3만 7천명의 주한미군이 고정적으로 배치될 필요성이 줄어들고 이 중 일부를 빼서 해외 분쟁지역으로 신속히 투입할 수 있게 된다. 즉 “면의 전략”을 위한 주한미군이 “점의 전략”을 위해 신속히 투입될 수 있는 것이다. 이러한 배경에서 주한미군 2사단 2여단이 1차로 이라크로 차출되었고, 다시 2004년 6월 6일 미국 국방부 아태담당 부차관보인 리처드 롤리스(Richard Lawless)가 2005년 12월 말까지 주한미군을 모두 1만 2500명을 감축하겠다는 입장을 한국정부에 전달하였다.

---

12) FOTA 협상과 관련한 자세한 논의는 Charles Perry et al., *Alliance Diversification and the Future of the US-Korea Relationship*, pp. 157-195.

이러한 미군의 감축과 기능의 변경은 한국의 방위부담을 자연스럽게 증가시킨다. 한국은 미군으로부터 이양 받는 임무를 수행하기 위하여 막대한 방위비를 지출하여야 하는데, 특히 미군의 정보자산에 버금가는 정보자산을 갖추기 위해서는 천문학적인 경비가 들 것으로 예상되고 있다. 한국방위의 한국화는 현재 GDP의 2.8%로 되어 있는 국방예산으로는 도저히 감당할 수 없는 경비라고 할 수 있다. 미국은 범세계적인 요인을 고려하여 지역안보전략을 재조정하고 있으며 궁극적으로 이를 실행에 옮길 것이므로 협상에 의해 임무이양의 시기를 다소 조정할 수 있을지 몰라도 막을 수는 없다. 결국 한국은 한국방위의 한국화에 대비할 수밖에 없다.

## 2. 한미동맹의 개입형 동맹 네트워크로 편입: 책임의 분담 (Responsibility Sharing)

미국의 GPR은 앞에서 언급한 “점의 전략”과 네트워크형 동맹인프라 추구라는 이유로 인하여 궁극적으로 한미동맹의 성격변화를 야기하게 된다. 주한미군의 용산기지 이전과 제2사단의 재배치가 이러한 동맹의 성격변화와 직접적으로 연관되는지는 현재로서는 알 수 없지만 미국의 해외주둔 미군기지를 기능별로 분화시키는 작업은 한미동맹의 성격변화와 직접적으로 관련된다. 2004년 2월 제7차 FOTA에서 미국은 전력투사근거지(Power Projection Hub: PPH), 주요작전기지(Main Operating Base: MOB), 전진작전거점(Forward Operating Site: FOS), 그리고 협력안보지역(Cooperative Security Location: CSL)이라는 기능별로 분화된 네 가지의 해외 미군기지의 분류를 소개하였는데 PPH는 전력투사를 위해 대규모의 병력과 장비가 주둔하는 근거지, MOB는 영구적인 주둔시설과 병력, 그리고 첨단지휘통제시설이 존재하는 곳, FOS는 투입부대의 교체가 이루어지는 소규모 시설, 그리고 CSL은 병력이 주둔하지 않고 훈련 시에만 주둔하는 곳을 의미하는 것으로 알려져 있다.<sup>13)</sup>

이러한 기지의 분화는 투사를 위한 네트워크의 분업구조를 의미하는 것으

13) 이는 아직까지 검토 중인 사안이므로 확정된 것은 아니다. 이와 관련해서는 김성한, “주한미군 재배치와 한국해군: 도전과 과제,” 제 10회 함상토론회 발표논문, 2004년 6월 4일, 각주 16을 참조. 이러한 네 가지의 분류와 함께 전략기지(Strategic Bases or Hubs), 전진작전기지(Forward Operating Bases), 전진작전지역(Forward Operating Locations)의 세 개의 분류도 같이 소개된 바 있다.

로서 투사가 어디서 시작해서 어디를 거쳐서 어떻게 진행되며, 그 과정에서 동맹국은 어떠한 역할을 할 것인가를 나누는 작업과 연관된다. 그러므로 동맹관계의 중요도에 의거하여 네트워크에 편입되는 동맹의 성격이 규정되는 것이 아니라 동맹이 수행할 수 있는 능력과 지리적 위치에 따라 동맹의 성격이 규정된다고 보아야 한다. 한국은 PPH와 MOB의 중간쯤에 해당하는 기지로 분류된다고 보도되고 있으나 아직 확정된 것은 아니다. 다만 미군과 오랜 기간 수행한 연합작전 능력, 연합사(CFC)체계에 의한 협력적 지휘계통 경험, 상호연계된(inter-operability) 무기체계, 그리고 한국군의 훈련상태와 작전수행능력 등을 고려할 때 미국의 입장에서는 한국을 동맹네트워크 안의 상당히 중요한 동맹기지로 삼고자 할 가능성이 크다. 구체적으로 어떠한 역할을 요구하게 될 것인지는 앞으로 미국의 계획을 더욱 지켜보아야 하겠지만 궁극적으로 미국은 한국이 단순히 북한의 공격에 대한 방어기능뿐만 아니라 한반도를 넘어서는 군사적 임무를 수행하도록 요구할 가능성이 크다.

미국의 “짐의 전략”과 네트워크 형 동맹은 예측 불가능한 위협의 실현을 신속히 처리하는 목적으로 만들어진 것이므로 개입형 동맹을 추구할 것이라는 것은 앞에서 이미 밝혔다. 따라서 미국이 정점에 있는 네트워크에 한미 동맹이 편입되게 되면 한미동맹의 성격은 자연스럽게 투사와 개입을 위한 동맹으로 변화하게 되어있다. 다만 북한의 위협이 존재하는 한 한국군은 한반도의 방위를 주로 맡게 되겠지만 이미 이라크 파병 결정에서 증명된 바와 같이 반드시 한국군이 한반도 안에 머무를 것이라는 보장은 없다. 한국의 안보는 반드시 북한에 대한 방어만으로 해결되는 것이 아니라, 아시아 지역의 안정, 석유 수송로의 확보, 중동지역의 안정, 안전한 무역의 수송로 확보 등 다차원의 이슈와 광역의 지역과 연관되어 있다. 따라서 한국은 북한에 대한 방어 이외의 안보 역할을 전적으로 미국에게 의존하기는 어렵다. 여기서부터는 방위비 분담(burden-sharing)의 문제가 아니라 책임의 분담(responsibility-sharing)문제가 제기되는 것이다. 이미 일본은 이러한 책임분담의 비난에 직면하여 미일동맹관계를 지역동맹에 가까운 형태로 변화시켰다.



### III. 한국의 과제와 구상

미국의 GPR과 한미동맹 성격 재규정 작업은 미국의 “점의 전략”과 투사 및 개입형 포용(engagement)과 관련되는 작업이다. 한국은 아직 북한이 존재하고 있어 “점의 전략”이 적용되기에는 “면”의 성격이 강하고 또한 설사 북한이 체제전환을 하게 된다 하더라도 당분간은 북한에 대하여 클린턴 초기의 “다지기형” 사회화 개입 및 포용(engagement)을 해야 할 것이다. 따라서 급격한 동맹의 재규정이 이루어질지는 모르겠지만 “점의 전략”과 “면의 전략”이 섞여 들어가는 그러한 형태의 동맹으로 재규정될 가능성은 크다. 그렇다면 “점의 전략”이 섞여 들어올 때 생겨나는 한국의 과제들을 파악하고 대비해야 할 필요가 있다. 이 장에서는 이러한 한국의 과제와 이에 대비한 장기적 구상에 대하여 간략히 논의하고자 한다.

#### 1. 한·미·일 동맹 네트워크

앞에서 언급한 해외미군기지의 네트워크화 작업은 궁극적으로 한미동맹과 미일동맹을 연결시키는 문제로 이어진다. 물론 여기서 말하는 연결이란 한일동맹의 체결을 의미하는 것이 아니라 동아시아 지역에서 미군이 투사되는데 한국과 일본이 하위체계에서 협력하는 것을 의미한다. 따라서 한일 동맹이라는 개념보다는 한미일의 연합(coalition)이라는 표현이 더욱 정확할 것이다.<sup>14)</sup>

이 경우 일본이 허브(Hub)가 되고 미국의 태평양 사령부나 1군단이 일본으로 오게 된다면 한미동맹은 미일 동맹의 하위체계로 편입되어 주한미군은 일본이라는 허브(Hub)의 지휘통제를 받게 된다.

물론 한미일간에 긴밀한 협의가 있을 것이나 한국이 한국의 의사를 명확하게 전달하고 3국간 이해관계를 조정할 수 있는 채널, 제도, 메커니즘을 만들지 못하면 한국은 미국과 일본의 의사결정에 따라 원하지 않는 임무에 맡겨질 가능성을 배제할 수 없다. 그리고 일본과의 분업구조가 형성되는 것에

14) Charles Perry et al., *Alliance Diversification and the Future of the US-Korea Relationship*에서는 이미 한미일 coalition의 구상을 밝히고 있다.

대한 국민의 반응과 정치적 부담감도 막중할 것이므로 3국간 협의체의 성격 규정을 현명하게 하여야 한다. 중요한 것은 한국정부가 한미일 동맹협의체를 정치적인 부담으로 생각하여 피해갈 것이 아니라, 더욱 적극적으로 한국의 입지를 확보하여 한국이 종속변수화 되는 것을 막는 일이다.

## 2. 개입형 동맹에의 대비

점의 전략은 동맹을 개입형 동맹으로 변화시키게 되어 있다. 신속히 투사하여 불확실성을 제거하는 것이 현 미국의 단극체제 관리 전략이므로 이 전략에 부합하지 않는 동맹은 미국의 입장에서는 변화시키거나 폐기시켜야 할 동맹이다. 한국은 한미동맹이 폐기되는 것을 원치 않으므로 불가피하게 미국이 원하는 개입형 동맹의 형태로 중장기적으로 동맹 네트워크에 편입될 것이다. 이 경우 발생하는 문제는 한국의 개입의 정도와 범위를 규정하는 것이다.

일각에서는 미국과 공통의 가치, 즉 민주주의와 시장경제 등의 가치를 공유하는 지역동맹 안을 제기하여 지역적 범위의 개입을 시사하고 있으나, 이 경우 미일동맹 조정작업에서 노정된 중국문제가 역시 과제로 떠오른다. 대만해협의 분쟁이나 중국의 우발사태에 한국이 지역 안보 이슈로서 민주주의와 시장경제를 지키기 위하여 개입할 수 있느냐의 문제인데, 이는 한국의 지정학적 위치로 보아 쉽게 결정 내릴 수 있는 문제는 아니다. 이러한 맥락에서 한국의 개입의 조건과 범위를 명확하게 규정하는 한국의 국내법과 제도를 만들어야 한다는 주장도 제기되고 있는데, 그러한 국내법의 내용에 무엇이 들어가야 할 것인지 국민적 합의를 모아 정하는 것이 쉬운 일은 아닐 것이다.

한미동맹의 성격변화를 지역동맹으로 변화시키기 보다는 오히려 네트워크 형으로 변화시키는 것이 어찌면 한국의 국익에 더욱 부합할 것이라는 게 필자의 견해이다. 즉 중국이나 대만과 같은 사실상(*de facto*) 주권국가간의 분쟁에 개입하는 것을 목적으로 하기보다는 테러리즘이나 대량살상무기 확산 방지 네트워크에 들어가 “점”과 “점”의 연결에 개입하는 것이 바람직 할 것으로 생각된다. 즉 동맹국으로서 네트워크의 연결을 관리한다는 것이다. “면의 전략”에 포함되어 국가간 분쟁에 개입하게 되면 엄청난 인명피해가

예상되고 개입의 결과 여부에 따라 상당한 미래의 부작용이 있을 수 있다. 그러나 “점의 전략”에 포함되어 “선”을 관리하게 되면 범세계적 이슈에 대한 책임분담(responsibility sharing)의 명분이 생기고 대규모 군사적 개입을 최소화시킬 수 있다. 문제는 점과 선이 면으로 발전하지 않도록 하는 일인데, 이 경우 점에서 선으로 그리고 선에서 면으로 발전하는 단계가 중간에 놓여 있어 직접 면으로 개입하는 것 보다 위기관리(crisis management)와 상승관리(escalation control), 그리고 외교적 해법의 시간적, 외교적 여유가 있다는 장점이 있다.

### 3. 미국의 연성권력(soft power) 의존형 관리전략으로 변화

부시 행정부의 최대의 실수는 단극체제가 확립된 후 이것을 다지기 보다는 단극체제의 정점에 서서 경성권력(hard power)으로 지배하려 한 것에 있다. 클린턴 행정부의 “다지기 전략”은 체제전환을 다지는 전략이었는데, 체제전환이 확립되었다고 부시 행정부가 “다지기 전략”을 폐기하기에는 단극체제에 대한 타국의 합의와 익숙함이 결여되어 있었다. 즉 단극체제를 “관리”하기 위해서도 우방과의 관계를 다시 “다질” 필요가 있는 것이다. 이전에는 체제전환국의 체제전환을 다지는 것이 “다지기 전략”이었다면, 이제는 우방과의 관계를 다지는 것이 제2기 “다지기 전략”이 될 것이다. 이는 경성권력이 아니라 연성권력의 영역인데, 연성권력의 영역에서는 협의, 민주적 절차, 투명성, 정당성, 그리고 경제원조 등과 같은 원칙과 수단들이 더욱 많이 사용될 것이다.

미국의 연성권력은 중국과의 관계에서도 사용되어 중국의 미국에 대한 중대한 도발이 있지 않는 한 중국의 체제전환을 다지면서 미국의 단극체제에 중국이 익숙해 질 수 있도록 하는 전략이 수립될 것으로 보인다. 따라서 한국은 이러한 연성권력의 수행에 있어서 한미동맹의 파트너로서 적극적으로 기여하고, 필요에 따라서는 인류 보편적인 원칙에 맞추어 인권과 인간안보(human security)에 관련하여 강경하게 주장할 부분은 강경하게 주장하고 또 실천하여 책임분담(responsibility sharing)을 하여야 할 것이다.

#### 4. 미래 한미동맹 구상: 연성권력 위주의 네트워크 형 동맹

위에서 논의한 과제 이외에도 연합사(CFC)와 유엔사(UNC) 해체의 문제, 정전체제 관리의 문제, 전시 작전통제권 환수의 문제, 자주국방의 문제 등 다양한 과제들이 있으나 이는 개념적이고 이론적인 문제이기 보다는 실무적인 문제여서, 서두에서 언급한 바와 같이 거시적 흐름을 보는 이글에서는 다루지 않기로 한다. 따라서 여기서는 논의를 마무리 하는 의미에서 미래 한미 동맹의 구상 방향에 대하여 몇 가지 제안을 하고자 한다.

미래 한미동맹은 한미동맹을 폐기하지 않는 한 개입형 동맹의 네트워크에 들어가게 될 것이다. 일각에서 제기되는 것과 같이 한미동맹을 폐기하여 중국과 같이 가게 되면 한국의 군사·안보전략의 대상이 미국과 일본이 되는데 이는 바람직하지도 않고 실현 가능하지도 않다. 또한 중립국을 추구하기에는 한국의 안보환경이 너무 열악하다. 따라서 현재의 단극체제 하에서는 미국이 주도하는 개입형 동맹의 네트워크에 한국이 들어갈 가능성이 크다. 그리고 북한의 위협이 현저히 떨어지면 “네트워크” 보다는 “개입”이 강조될 것이다. 여기서 한국의 선택 방향은 두 가지라고 생각된다.

첫째, 점과 점의 연결을 관리하는 형태의 개입을 지향하는 것이다. 특정 국가를 대상으로 (면을 대상으로) 전쟁의 형태로 개입하는 것 보다는 세계화된 체제의 불확실성을 관리하는 목적으로 PSI와 같은 유형의 동맹네트워크에 참여하는 것이다. 이 경우 한국의 개입범위는 동아시아 지역을 넘어설 수 있다. 그러나 책임분담(responsibility sharing)이라는 관점에서 볼 때, 그리고 세계화의 과정에서 한국이 의제설정력(agenda setting power)을 갖기 위해서라도 보다 광범위한 공간에서의 개입이 필요할지 모른다. 그리고 점과 선으로의 개입은 면으로의 개입까지 발전하는 단계가 중간에 놓여 있어 오히려 대규모 무력분쟁에의 개입 가능성을 줄일 수 있다.

둘째, 연성권력 위주의 개입을 지향해야 한다. 경성권력을 사용하여 전쟁에 참여하거나 무력진압을 수행하는 것 보다는 경제원조, 치안유지, 평화유지, 복구사업 등에 주력할 필요가 있다. 이를 위해 한미동맹 혹은 한국군의 개입범위를 연성권력 의제 중심으로 국내법으로 제도화하고, 무력의 사용은 동맹 네트워크 안에서 점과 점의 연결을 관리하는 형태의 개입으로 가능한 한 제한할 필요가 있다.

이와 같은 구상의 현실성은 우리의 구상을 얼마나 구체화 시킬 수 있는냐에 달려있다. 점과 점의 연결 관리와 전쟁형태로의 개입과의 차이가 무엇인지, 연성권력형 개입과 동맹이 무엇인지, 이들을 포함할 수 있는 국내법과 제도는 어떠한 내용을 담아야 할지 전문가들이 상상력과 지식을 총 동원하여 파악해 내야 할 것이다. 그 이후는 많은 부분 협상력의 문제다.

## 참고문헌

- 구본학, 차두현. 2003. “한미 동맹관계 전망: 주한미군 재배치, 기지이전, 이라크 파병문제.” 민주평화통일자문회의, 한국국제정치학회 합동 학술회의 발표 논문. 서울 외교안보연구원. 52-53쪽.
- 김성한. 2004. “주한미군 재배치와 한국해군: 도전과 과제.” 제10회 함상토론회 발표논문. 각주 16.
- 남기정. 2003. “지정학 시대와 러일관계의 전개.” 『평화연구』 제11권 4호. 229-275쪽.
- Betts, Richard. 1993/94. “Wealth, Power and Instability: East Asia and the United States after the Cold War,” *International Security*, Vol. 18, No. 3, pp. 34-77.
- Brown, Michael, Sean Lynn-Jones, and Miller, Steven, eds. 1996. *Debating the Democratic Peace*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Friedberg, Aaron. 1993/94. “Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia,” *International Security*, Vol. 18, No. 3, pp. 5-33.
- Layne, Christopher. 1993. “The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise,” *International Security*, Vol. 17, No. 4, pp. 5-51.
- Mastanduno, Michael. 1997. “Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and US Grand Strategy after the Cold War,” *International Security*, Vol. 21, No. 4, pp. 49-88.
- Mearsheimer, John. 1990. “Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War,” *International Security*, Vol. 15, No. 1, pp. 5-56.
- Perry, Charles, Jacquelyn K. Davis, James L. Schoff, and Yoshihara, Toshi. 2004. *Alliance Diversification and the Future of the US-Korean Security Relationship*. Institute for Foreign Policy Analysis. p.54, pp. 157-195.
- Statement by Deputy Secretary of Defense Paul Wolfowitz before the House Armed Service Committee, United States House of Representatives, Hearing on U.S. Military Presence in Iraq: Implications for Global Defense Posture. June 18, 2003.

<<http://www.house.gov/hasc/openingstatementsandpressreleases/108thcongress/03-06-18wolfowitz.html>> (검색일: 2005-02-11)

Waltz, Kenneth. 1993. "The Emerging Structure of International Politics," *International Security*, Vol. 18, No. 2, pp. 45-73.