

Hot Issue & Cool Vision

2004/06/15

GPR과 한미동맹의 미래

이근 (미래전략연구원 공동대표)

차례

[단극체제의 확립과 부시 행정부의 세계전략]

1. 부시행정부 군사, 안보전략의 특징 1: 점(点)의 전략
2. 부시 행정부 군사, 안보전략 특징 2: 개입형 동맹 네트워크 구축

[GPR과 한미동맹]

1. 한국방위의 한국화: Burden Sharing
2. 한미동맹의 개입형 동맹 네트워크로 편입: Responsibility Sharing

[미래 한미동맹 구상: 연성권력(soft power) 위주의 네트워크 형 동맹]

내용 문의 :

주소 서울시 종로구 당주동 128-27 동원빌딩 5층(우110-759)

미래전략연구원 <http://www.kifs.org>

전화 (02)739-0611 / 팩스 (02)739-0616 / e-mail kifs@kifs.org

민족의 미래를 준비하는
미래전략연구원

GPR과 한미동맹의 미래

이근 (미래전략연구원 공동대표)

이 글의 목적은 단극체제(unipolar system)라는 세계체제의 구조적 요인에서 부시 행정부의 해외미군 재배치계획 (GPR)을 설명하고, 그러한 설명을 기초로 하여 GPR이 한미동맹의 미래의 모습을 어떻게 변화시킬 것인가를 예측하는데 있다.

[단극체제의 확립과 부시 행정부의 세계전략]

클린턴 행정부 시기의 미국의 군사안보전략은 양극체제로부터 단극체제로 전환하는 과정에서 생기는 불확실성을 제거하는데 초점이 맞추어져 있었다면 부시 행정부의 군사, 안보전략은, 특히 9-11 이후에는 단극체제로의 전환에서 생기는 불확실성이 아니라 단극체제 성립 이후 체제 관리에 장애가 되는 불확실성을 제거하거나 회피(uncertainty avoidance)하는데 초점이 맞추어져 있다. 따라서 클린턴 때는 세계체제의 전환과정을 미국 중심의 세계질서로 다져나가는 소위 “다지기 전략”을 추구하였다면 부시 행정부에서는 단극체제의 “관리전략”으로 군사, 안보전략이 이행하게 된다. 클린턴 행정부와 차별화된 이러한 관리전략이 가장 구체적으로 제시된 것이 2002년 9월 20일 출간된 “The National Security Strategy of the United States of America (NSS로 약칭함)”이다.¹⁾ 부시 행정부의 관리전략의 특징은 필자가 개념화한 “점(點)의 전략”이라고 할 수 있는데, 이러한 전략의 변화는 곧 부시행정부 이후의 미국의 세계 및 동아시아 군사, 안보전략이 미군의 신속기동에 중점을 두는 투사형 (projection) 개입 (engagement) 정책으로 변화하게 됨을 의미한다. 이하에서 이러한 특징을 좀 더 구체적으로 살펴보기로 한다.

1. 부시행정부 군사, 안보전략의 특징 1: 점(點)의 전략

단극체제가 어느 정도 확립된 부시행정부 시기의 군사, 안보전략은 단극체제라는 질서의 관리에 초점이 모아지게 된다. 즉 단극체제의 군데군데에서 일어나는 혼란 요인을 관리하는 관리전략이 군사, 안보전략의 핵심이 된다. 이러한 배경에서 볼 때, 부시 행정부의 군사안보 전략의 공간적 초점은 체제 교란요인이 집중되어 있는 점으로 집중되고, 이러한 점과 점간의 연결을 어떻게 관리하느냐가 군사안

1) 물론 부시 행정부 출범 이전부터 The Project for the New American Century(PNAC)라는 네오콘이 준비해 온 “Rebuilding America's Defense” (2000년 9월)라는 보고서와, 2001년 9월 30일 출간된 미 국방성의 Quadrennial Defense Review (QDR)에도 부시 행정부 군사안보전략의 특징이 나타나 있으나 9-11 이후 NSS에서 클린턴 행정부와 다른 근본적인 전략의 변화를 보인다. 특히 클린턴 행정부 시기의 “면의 전략”에서 부시행정부의 “점의 전략”으로 근본적인 전략의 변화를 보인 것이 NSS라고 할 수 있다. 이러한 두 시기의 전략의 차이에 관해서는 이근 “탈냉전기 미국의 동아시아 전략과 한미동맹의 미래” 한국정치학회 발표논문, (2004년 6월 24일, 대전)을 참조하기 바란다.

보 전략과 동맹전략의 중심이 되게 된다.

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

2001년 출간된 미 국방성의 Quadrennial Defense Review (QDR)에서는 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 (A Capabilities-Based Approach)을 도입한 것이다. 그 이유는 위협이 명확하게 고정적으로 존재하는 것이 아니라 능력(capabilities)이 어느 순간 갑자기 위협으로 전환될 수 있다는 불확실성 때문인데, 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 테러리스트의 위협과 위협의 비예측성, 그리고 신속한 위협의 현실화 등이 더욱 부각되어, 이에 대응할 수 있는 군사안보 전략의 수립이 요청되었다.

2002년의 NSS는 테러리스트 집단의 분쇄가 미국 군사안보정책의 최우선 과제로 설정되었고 이러한 목표를 달성하기 위해서는 필자가 개념화한 소위 동시 다발적인 “점”에 신속히 대처하는 전략이 필요하다고 강조하고 있다. 그런데 이러한 점의 위협에 대응하기 위해서는 고정군이 중심이 된 기존의 군사안보전략으로는 소기의 목적을 달성하기 어렵다. 오히려 각각의 점에 신속하게 접근할 수 있는 점과 점의 연결로를 확보하는 것이 필요하다. 이러한 점과 점의 연결로라는 개념이 바로 네트워크인데 이러한 맥락에서 미국의 동맹은 점과 점을 연결하는 네트워크 형 동맹으로 바뀌는 구조적 요인이 생겨난다.

2. 부시 행정부 군사, 안보전략 특징 2: 개입형 동맹 네트워크 구축

부시행정부의 군사안보정책의 두 번째 특징은 “투사(projection)형 개입(engagement)”이라고 할 수 있다. 그 이유는 미국 중심 단극체제의 유지 관리를 위하여 체제 불안요인을 신속히 파악하고, 군사력을 투사하여 신속히 진압하는 시스템이 필요하기 때문이다. 따라서 앞에서 말한 점과 점을 연결하는 선을 장악하고, 효과적으로 이용하는 전략이 필요한 것이다.

다시 말하자면 점과 점을 연결하는 네트워크를 효과적으로 구축하고 이 네트워크를 통하여 신속히 군사력을 투사할 수 있는 능력을 갖추어야 함을 의미하는데, 여기서의 engagement는 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. 이러한 맥락에서 보면 미국의 동맹전략은 기존 동맹국 중 어떠한 동맹

을 네트워크의 어디쯤에 어떠한 기능을 위하여 위치시켜야 하는가로 바뀌게 된다. 다시 말하자면 “투사형 개입 (engagement)”의 분업구조로 동맹이 편입되게 된다. 이는 앞으로의 동맹이 “방어형 동맹”에서 점의 전략을 중심으로 한 “네트워크형 동맹” 혹은 “개입형 동맹”으로 바뀌게 됨을 의미한다.

이러한 투사형 개입과 네트워크형 동맹으로의 동맹재조정을 요구하게 되는 구조적, 정책적 논리는 세계의 전 지역에서 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 미러한미동맹구상과 관련한 한미간의 협의가 시작된 것이다.

[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 지역안보 태세와 전략은 지역적 요인만을 고려하는 것이 아니라 범세계적 요인을 고려해야 한다”고 설명하면서 기존의 지역안보전략과 동맹관계에 수정을 가할 것을 시사하였다. 그 후 2003년 11월 25일 미국의 부시 대통령은 GPR (해외주둔 미군 재배치 계획)을 공식적으로 발표하였다. 이는 미국이 위에서 설명한 미국의 단극체제 관리전략에 맞는(=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 미러한미동맹 정책구상 (Future ROK-US Alliance Policy Initiatives: FOTA)이라는 틀을 통하여 2003년부터 사실상의 GPR이 시작되었다고 보아야 한다. FOTA는 2002년 12월 제34차 한미연례안보협의회의 (SCM)에서 설치하기로 하여 2003년 4월부터 현재까지 8차례의 협의가 진행되었고 2004년 가을로 예정되어 있는 SCM에서 공식적으로 종료하게 된다. FOTA에서는 주한미군의 구조변경 (restructuring)을 목표로 하여 변환(transformation), 임무이전, 미군 재배치, 용산기지 이전, 지휘계통에 대한 문제 등 구체적이고 실무적인 내용이 다양하게 다루어지고 있으나 큰 틀에서 보면 (1)한국방위의 한국화와 (2) 한미동맹의 성격변화와 관련된 두 가지 범주의 의제를 다루고 있다고 할 수 있다.

1. 한국방위의 한국화: Burden Sharing

한국방위의 한국화는 단극체제 관리를 위한 미군의 범세계적인 투사를 용이하게 도와주기 위하여 한국이 동맹유지 비용분담을 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 목적 하에 미국은 북한의 위협과 군사공격에 대응하는 한반도 방위 임무 중 JSA 경비와 이와 관련된 대부분의 임무를 2004년 말까지 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.

이 경우 한반도에는 북한군에 대응하여 냉전형 고정군으로 배치되어 있는 약 3만 7천명의 주한미군이 고정적으로 배치될 필요성이 줄어들고 이 중 일부를 빼서 해외 분쟁지역으로 신속히 투입할 수 있게 된다. 즉 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.

이러한 미군의 감축과 기능의 변경은 한국의 방위부담을 자연스럽게 증가시킨다. 한국은 미군으로부터 이양받는 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: Responsibility Sharing

미국의 GPR은 “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 훈련시에만 주둔하는 곳을 의미하는 것으로 알려져 있다.

이러한 기지의 분화는 투사를 위한 네트워크의 분업구조를 의미하는 것으로서 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 경

협, 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 방어기능뿐만이 아니라 한반도를 넘어서는 군사적 임무를 수행, 혹은 미군의 임무 수행 지원을 요구할 가능성이 크다.

미국의 “점의 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 부담(burden-sharing)의 문제가 아니라 책임의 부담(responsibility-sharing)문제가 제기되는 것이다. 이미 일본은 이러한 책임분담의 비난에 직면하여 미일동맹관계를 지역동맹에 가까운 형태로 변화시켰다.

[미래 한미동맹 구상: 연성권력(soft power) 위주의 네트워크 형 동맹]

위에서 논의한 논리가 맞다면 미래 한미동맹은 한미동맹을 폐기하지 않는 한 개입형 동맹의 네트워크에 들어가게 될 것이다. 일각에서 제기되는 것과 같이 한미동맹을 폐기하여 중국과 같이 가게 되면 한국의 군사안보전략의 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. 중국과 대만과의 분쟁에 개입하게 될 위험을 생각할 때 특정 국가를 대상으로 전쟁의 형태로 개입하는 것 보다는 세계화된 체제의 불확실성을 관리하는 목적으로 PSI(Proliferatin Security Initiative)와 같은 모델의 동맹네트워크에 참여하는 것이다. 이 경우 한국의 개입범위는 동아시아 지역을 넘어설 수 있다. 그러나 responsibility sharing이라는 관점에서 볼 때, 그리고 세계화의 과정에서 한국이 의제설정력 (agenda setting power)을 갖기 위해서라도 보다 광범위한 공간에서의 개입이 필요할지 모른다. 그리고 점과 선으로의 개입은 특정 지역의 국가 간 전쟁이라는 면(面)으로의 개입까지 발전하는 단계가 중간에 놓여 있어 오히려 대규모 무력분쟁이 벌어지기 전 외교력을 발휘할 기회가 주어져 전면적 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 한미 동맹 혹은 한국군의 개입범위를 연성권력 의제 중심으로 국내법으로 제도화하고, 실제 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 있느냐에 달려있다. 점과 점의 연결 관리와 전쟁형태로의 개입과의 차이가 무엇인지, 연성권력 형 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 한미간 협상력의 문제다.

<2004년 06월 15일 미래전략연구원>