

## 서론

## 새로 그리는 동아시아 전략지도

국가이익 · 정체성 · 힘의 국제정치

하영선 · 김병국

## 1. 동아시아 국제정치: 변환의 시대

## 1) 냉전과 탈냉전을 넘어

냉전의 종식은 이미 역사적 사건으로 기억되고 있다. 그러나 탈냉전 질서의 내용이나 변화의 방향에 대해서는 여전히 논쟁이 한창이다. 소련과 동구 사회주의의 몰락 직후 ‘자유주의의 최종적 승리’와 ‘평화의 시대’를 예고하는 장밋빛 낙관론과 함께 종족 · 종교 · 문화적 갈등이 이념 · 체제대결을 대체할 것이라는 비관적 전망도 등장하였다. 그러나 냉전종식 이후 10여 년이 지난 오늘 세계의 모습은 낙관론 및 비관론이 내놓은 전망들과는 많은 차이를 보여주고 있다. 구사회주의권과 중동지역을 중심으로 민주화와 시장경제가 급속하게 확산되었지만 자유와 시장의 확대가 곧 평화와 안정으로 이어지지 않고 있다. 오히려 9·11 테러와 이라크전쟁을 거치면서 테러리즘과 전쟁의 공포가 전 세계적으로 확대되고 있다.

동아시아 지역은 상황이 더 복잡하다. 동아시아에는 중국·북한·베트남 등 사회주의를 표방하는 정부가 남아 있어 중국과 대만, 남한과 북한의 분단체제 간 대결구조가 아직도 지속되고 있다. 한반도에서는 1990년대 중반 이후로 북한의 핵과 미사일 개발을 둘러싼 위기가 주기적으로 반복되고 있으며, 대만해협을 사이에 둔 양안갈등은 1996년 군사적 시위로까지 확대되었던 대만해협 위기를 통해 지구촌 전체의 우려를 불러일으킨 바 있다.<sup>1)</sup> 미국과 일본은 2005년 2월 양국 국방장관·외무장관 공동성명을 통해 중국의 대만통일 시도와 북한의 핵개발이 지역안정을 해치는 주된 요인임을 명시하고 미일동맹의 주된 목표 중 하나가 중국과 북한에 대한 견제에 있다는 것을 명백히 했다.

한반도 주변에서는 북한의 핵개발로 인해 냉전시대 못지않은 위기국면이 반복해서 등장했다. 북한은 2005년 초 “6자회담에서 동결과 보상을 논할 시점은 지났으며 비핵군축을 의제로 다루어야 한다”고 밝힘으로써 스스로 핵 보유국임을 공표하고 핵정책을 강하게 밀어붙였다. 미국이 이에 맞서 곧바로 유엔안보리 상정 및 경제제재 등 다각적 대책 마련에 본격적으로 착수한 결과 한반도는 이른바 ‘6월 위기설’의 긴장국면에 접어들었다.<sup>2)</sup> 이에 대해 북한당국은 “대북제재는 곧 선전포고로 간주할 것”이라고 주장하면서 핵 주권의 정당성을 강변했다.<sup>3)</sup> 이처럼 대만해협

과 한반도를 둘러싼 위기상황이 주기적으로 반복될 때마다 동아시아는 일촉즉발의 화약고로 인식되었고, 여전히 냉전의 각축장이라는 주장이 어김없이 등장했다.

그러나 동아시아에서도 냉전은 끝났다. 이제 동아시아 주요 국가들은 새로운 수정주의 외교노선을 채택하고 있다. 우선 현존하는 사회주의 국가들의 국가체제와 국가정책을 살펴보면 이미 전통적 의미의 사회주의와 거리가 멀다. 장쩌민 체제의 중국 지도부는 ‘3개 대표론’을 통해 인민의 적이었던 ‘자본계급’을 당-국가체제의 주요 정치적 기반으로 공식화하면서 전면적 경제개혁의 의지를 보여주었고, ‘사회주의 진지로부터 0.001mm도 양보할 수 없다’던 북한 역시 2002년 7·1 경제개혁조치를 통해 자립적 사회주의 체제의 모순을 해소시키려는 체제 내 개혁을 시도하였다.<sup>4)</sup> 과감하게 개혁개방을 추진해온 중국과 베트남은 물론 경제체제의 높에서 벗어나지 못하고 있는 북한의 경우도 이제 엄밀한 의미의 공산정권으로 보기는 힘들게 된 것이다.

냉전의 한 축을 담당하던 미국과 일본 역시 수정주의 외교전략을 보여주고 있다. 미국은 중국의 세계무역기구(WTO) 가입을 돕고 중국이 주장하는 ‘하나의 중국’ 원칙을 용인하고 있으며, 반대로 중국은 대테러 전 과정에서 미국에 적극적으로 협조하였다. 현재 미중 양국은 서로 제한적 협조체제를 구축하고 있다. 또한 동아시아 국가들의 정치·경제

1) 북한의 핵과 미사일 개발을 둘러싼 주기적 위기에 대해서는 하영선, “북한 핵·미사일의 주기적 위기: 강성대국과 페리보고서”, 《제간사상》(vol. 45, no. 1(2000) 참조.

2) 북한이 2005년 2월 핵무기 보유발언을 한 이후 줄곧 외교적 해결원칙과 6자회담의 조건 없는 복귀를 요청해온 미국이 4월 중순에 접어들면서 유엔안보리 상정 등 다른 수단에 대한 언급을 시작했다. 2005년 4월 21일 라이스(Condoleezza Rice) 미 국무장관은 폭스 뉴스(Fox News)의 로젠(James Rosen)과의 인터뷰에서 “외교적 수단이 소진될 경우 유엔안보리로 갈 것”이라며 대화 이외의 압박수단에 대한 현실적인 준비에 착수할 것임을 명확히 했다(<http://www.state.gov/secretary/rm/2005/44978.htm>을 참조할 것).

3) 조선중앙통신, 북한 외무성 대변인 담화(〈6자회담은 비핵화, 군축회담으로

되어야 한다〉) 2005년 3월 31일자에서 “이제는 6자회담에서 동결과 보상과 같은 주고받기 식의 문제를 논할 시기는 지나갔다… (중략) …우리가 당당한 핵무기 보유국이 된 지금에 와서 6자회담은 마땅히 참가국들이 평등한 자세에서 문제를 푸는 군축회담으로 되어야 한다”고 주장하고 4월 25일에는 기자회견 형식으로 발표한 외무성 대변인의 〈대북제재는 곧 선전포고로 간주할 것〉이라는 논평으로 북한의 강경입장은 최고조에 달했다.

4) 2000년 북한 신년 공동사설, “사회주의 진지를 0.001mm도 양보할 수 없다”(2000년 1월 1일). 부분개혁 개념에 대해서는 Joel S. Hellman, “Winner Takes All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions”, *World Politics*, Vol. 50, No. 2 (January 1998), pp. 203~234.

적·사회문화적 상호의존 관계가 강화되고 있는 것도 고려해야 한다. 중국경제는 WTO 가입으로 이미 세계자본주의 질서의 일부로 편입되었고, 동아시아 국가들은 역외보다 역내무역을 중심으로 경제를 재편하고 있다. EU와 같은 국가간 협력체제 없이도 '이윤'이라는 인센티브로 국가들을 서로 묶는 시장의 힘이 작동하고 있기 때문이다. '자주'를 생명으로 여기는 북한조차도 남북정상회담 이후 남북경협과 외국원조에 상당 부분 의존하여 연명하고 있다.

팽팽한 긴장감을 자아내던 북핵문제는 중국이 적극적으로 중재에 나서고 한국이 북한의 핵포기 대가로 전력 200만 kW 공급 제안을 발표한 2005년 여름 이후 새로운 해결책이 모색될 수 있었다. 2005년 7월에 개최된 제 4차 6자회담에서는 북한이 핵프로그램을 포기하는 대신 미국을 비롯한 관련당사국들이 경제지원, 관계개선, 평화체제 구축을 약속하는 타협이 이루어졌다. 9·19 공동성명이 발표되자 정부와 국내 언론들은 위기가 일단 해소된 것으로 판단하고 곧 동북아 평화공동체가 구축될 것 같은 낙관론을 쏟아냈다.<sup>5)</sup>

5) 제 4차 6자회담의 공동선언 이후 한국의 언론은 타결 자체에 큰 의미를 부여하며 '동북아질서'의 재편 가능성까지 언급하는 등 들뜬 분위기를 연출했지만, 당장 다음날 북한은 외무성 대변인 성명을 통해 '선(先) 경수로 제공'을 요구함으로써 '검증 후 경수로 지원을 고려'한다는 미국측과 입장 차이를 명확히 했다. 이는 공동선언의 이행과정이 결코 순탄치 않을 것임을 보여주는 단적인 사례라 할 수 있다. <중앙일보> 2005년 9월 21일자.

## 2) 변환의 시대

동아시아 안보환경이 변화하면서 약간이라도 긴장국면이 조성되면 냉전담론이 큰 힘을 얻고, 반대로 조금만 유화국면이 조성되어도 협력과 상호의존의 장밋빛 기대가 급격히 확산된다. 동아시아 국제질서를 바라보는 인식에 혼란이 발생하는 가장 직접적인 원인은 동아시아 국제정치를 구조적으로 이해하지 못하고 상황변화에 따라 일희일비하기 때문이다. 그러나 냉탕과 온탕을 급격하게 오가는 인식의 혼선에 대해 정책결정자나 언론만을 탓하기는 어렵다. 동아시아에는 냉전과 탈냉전 중에서도 어느 일방의 논리로만 해석할 수 없는 변환(transformation)의 시대가 펼쳐지고 있기 때문이다. 동아시아 주요 국가들이 기존 질서에 안주하는 대신 새로운 수정주의 전략을 선택하고 저마다 각축의 장에 나서고 있는 것은 21세기 동아시아 질서가 새로운 변환국면에 접어들 것을 미리 예측하고 이 새로운 질서형성 과정에서 자국의 위상과 영향력을 높이려는 냉철한 국가전략에서 비롯된 것이다.

동아시아에서 역동적으로 진행되고 있는 변환의 국제정치는 냉전과 탈냉전이라는 고정화된 이분법으로는 설명되지 않는다. 동아시아 질서의 기본 축을 이루고 있는 미중관계만 보더라도 한편으로는 여전히 상호견제와 갈등의 요소를 강하게 내포하고 있지만, 다른 한편으로는 서로가 정치·경제·군사·문화적 교류를 강화하면서 세계 및 지역 차원에서 밀접한 협력관계를 구축하고 있다. 민신 페이(Minxin Pei)의 지적처럼 미국과 중국은 한편으로는 상대방의 배신 위협성에 대비하면서도 다른 한편으로는 동아시아 지역의 안정이라는 공통의 이익을 도모하기 위해 각각 '조건부 협력'(hedged engagement)과 '조건부 묵종'(hedged acquiescence)이라는 새로운 방식으로 서로에게 다가가고 있다. 과거의 냉전 혹은 탈냉전의 논리로는 설명할 수 없는 새로운 현상이다.<sup>6)</sup>

6) Minxin Pei, "Coping with American Hegemony: The Evolution of China's

현재의 동아시아 안보현안에 대한 일관된 분석을 위해서라도 동아시아 질서를 역동적인 변환의 관점에서 분석할 필요가 있다. 한국정부가 내놓은 '균형자론'이나 주한미군 변환과정에서 불거져 나온 '전략적 유연성' 개념이 현재 논란을 빚고 있는 것도 따지고 보면 '냉전과 탈냉전'의 이분법적 사고 때문이다.<sup>7)</sup> 이분법적 냉전논리의 틀에서 보면 미국과 중국뿐만 아니라 중국과 일본 간의 관계도 제로섬 게임으로 이해하게 되고, 그에 따라 한국 스스로가 '친미나 혹은 친중이나'를 선택해야 하는 상황을 상정함으로써 외교적 선택의 폭이 크게 축소된다. 반대로 탈냉전의 논리에 치중하면 미중 간의 잠재적 패권경쟁의 가능성을 간과하면서 비현실적인 동아시아 지역주의나 공동체주의의 이상에 매몰된다.

변환시대의 등장은 자연스럽게 역동적이고 변증법적인 분석틀을 필요로 한다. 서론에서는 21세기 동아시아 국제질서 속에서 자국의 이익을 추구하기 위해 동아시아 주요 국가들이 선택하고 있는 대전략을 변환의 관점에서 설명하고, 각 국가의 이해관계가 얹히고 설키면서 만들어내는

Strategy for Stabilizing Sino - American Relations since the End of the Cold War", Byung - kook Kim and Anthony Jones, eds., *Redrawing Strategic Map in East Asia: Interest, Identity, and Power* (2006년 출판 예정)의 제 6장 참조.

- 7) 노무현 대통령은 3·1절 기념축사와 3월 8일 공군사관학교 53기 졸업 및 임관식에서 "동북아시아의 세력균형자로서" 지역평화를 지켜내고 "동북아시아의 안보협력구조를 만드는 데 앞장서고, 한미동맹의 토대 위에서 주변국들과 더욱 긴밀히 협력을 강화해 나갈 것"을 공표하였다. 또한 "우리의 의지와 관계없이 우리 국민이 동북아시아의 분쟁에 휘말리는 일은 없다"고 강조함으로써 주한미군 변환과 관련한 '전략적 유연성'(strategic flexibility)에 대해 반대의를 밝혔다. 균형자론이 발표된 후 정부는 중일 갈등 시 균형자 역할을 하겠다는 뜻이라고 그 의미를 축소하여 해명하였다. 그러나 주한미군의 전략적 유연성에 대해 우려하는 것은 미국과 중국의 갈등상황을 염두에 둔 것이기 때문에 결국 균형자론은 미국과 중국 사이에서 한국이 취할 외교정책에 대한 입장표명으로 볼 수 있다. "노무현 대통령의 공군사관학교 제 53기 졸업 및 임관식 연설", 청와대 홈페이지 (2005년 3월 8일).

위기의 구조와 패턴을 설명하고자 한다. 또한 한국외교의 현실을 비판적으로 검토하여 한국외교가 바로 나아갈 수 있도록 정책적 제언을 덧붙일 것이다.

## 2. 변환의 시대와 동아시아 국제정치 접근법

21세기는 변환의 시대이다. 21세기의 초입에 들어선 현재, 국제정치는 그 무대와 주인공들이 복잡화되고 있다. 주인공의 차원에서 보면 근대의 주역인 국가를 비롯하여 지역조직, 세계조직 및 네트워크, 국가안의 시민사회조직, 심지어 개인들까지도 국제정치의 주연으로 등장하고 있다. 그 활동무대에서도 큰 변화가 나타나고 있다. 근대의 중심무대였던 군사와 경제뿐만 아니라 지식·환경·문화·생태외교의 무대가 새로이 급부상하고 있다.<sup>8)</sup> 세계 주요 국가들은 이러한 변화를 감지하고 자국의 이익을 극대화할 수 있도록 하기 위해 국제질서의 새판짜기에 본격적으로 나서고 있다. 이들은 새판짜기 경쟁의 승자가 결국 21세기를 주도할 것이고 이 경쟁의 패자는 역사의 주변부에 머물게 될 것이라는 점을 분명히 알고 있다.

그러나 21세기의 미래를 정확하게 예측하는 것은 현재 국제질서를 선도하고 있는 국가들의 입장에서도 쉽지 않은 문제이다. 21세기는 현재의 시점과 무관하게 갑작스럽게 찾아오는 우연의 산물이라기보다는 현재라는 시간에서부터 비롯되어 점점 확대되는 수많은 선택의 합이자 역사적 갈등과 협력의 산물이다. 새로운 국제질서는 21세기를 준비하는 현재의 주인공들이 자국의 국익실현을 위해 전략적으로 행동하고 서로의 이해관계를 조정·타협하는 과정에서 구체화될 것이다. 현재 세계

8) 하영선, 이 책의 결론 부분 참조.

유일의 초강대국으로서 명실상부하게 헤게모니를 장악하고 있는 미국이 기존 질서를 유지하기보다 오히려 새로운 변환을 선도하는 이유도 바로 여기에 있다.

동아시아 지역질서 역시 이러한 변환의 관점에서 이해해야 한다. 21세기 동아시아의 변화와 그 과정에서 발생하고 있는 위기구조를 이해하기 위해서 우리는 다음의 몇 가지 측면에 주목할 필요가 있다.

첫째, 동아시아의 주요 국가들이 21세기의 세계질서와 지역질서를 어떻게 이해하고 있으며 어떠한 원칙을 가지고 미래를 준비하고 있는가에 대해 살펴봐야 한다. 그러나 그렇다고 해서 모든 개별국가의 대응에 똑같은 비중을 두지는 것은 아니다. 새로운 질서형성 과정에서 동아시아의 모든 국가들이 나름의 영향을 미칠 것은 사실이지만, 동아시아 개별국가들의 전략적 행위들을 단순히 종합하는 방식으로는 결코 새로운 변화를 예측할 수 없다. 현실주의의 주장대로 공유된 규범·가치·원칙에 기초하여 국가 사이에 대화를 촉진시킬 제도가 아직 강력하게 작동하고 있지 않는 동아시아에서는 힘이 일차적 설명요인이 된다.<sup>9)</sup>

다시 말하면 동아시아 질서의 변환과정을 주도할 핵심 행위자는 강대국이다. 21세기 국제질서의 전개방향을 예측할 때 강대국들의 전략적 목표설정과 추진전략에 가중치를 두고 분석하는 것은 보다 현실적인 접근법이다. 결국 논의의 출발은 미국을 위시한 중국·일본·러시아 등 동아시아 4강의 21세기 전략에 대한 분석과 예측이 될 것이다. 이 국가들의 21세기 대전략은 그 안에 새로운 국제질서의 전개방향에 대한 나름의 인식과 실천을 담고 있으므로 동아시아 질서의 미래를 미리 그려 보는 데 중요한 시사점을 줄 것이다.

9) 국제관계에서 신뢰, 제도, 집합행동의 역할에 대한 자유주의적 시각을 보기 위해서는 Robert O. Keohane, *International Institution and State Power: Essays in International Relations Theory* (Boulder: Westview Press, 1989)를 참조할 것.

둘째, 강대국들이 21세기 동아시아 지역질서의 변환과정에서 주도적 역할을 하는 것이 곧 중진국들의 무력화를 의미하는 것은 아니다. 힘은 항상 강자에서 약자로만 작동하는 일방적인 것이 아니다.<sup>10)</sup> 중진국이라 하더라도 강대국들의 이해관계가 서로 상충될 때에는 결과에 영향을 미칠 수 있는 힘을 가질 수 있다. 게다가 지식과 문화 등 새로운 권력자원들이 중시되는 무대에서는 중진국이 중요한 영향력을 행사할 수도 있다. 특히 체제생존의 문제에 직면하고 있는 중진국은 체제의 명운을 걸고 기존질서에 도전할 태세가 되어 있기 때문에 객관적 국력의 크기만으로 그 국가의 영향력을 평가할 수는 없다. 핵개발에 나선 북한과 분리주의의 깃발을 든 대만이 객관적 국력 이상의 힘을 발휘하는 사례가 여기에 속한다. 경직된 현실주의의 틀에서 본다면 21세기 동아시아 지역에서 북한 핵위기나 양안갈등이 빚어내는 파장을 설명하기가 힘들다.

현실의 동아시아에 눈을 돌리면 강대국들은 이미 21세기 변환의 국제정치로 깊숙이 진입해 있는 상황이다. 미국은 정치·경제·군사 분야에서 우월적 지위를 누리고 있으면서도, 9·11 테러 이후 전 세계적으로 새로운 질서재편을 주도하고 있다. 2004년에 평화적으로 권력양과 세대교체에 성공한 중국 역시 '2020년 전면적 소강사회 건설과 평화적 부상'을 21세기 대전략으로 삼아 일관된 부국강병의 외교정책을 추진하고 있다. 일본도 2004년 말 향후 10년의 새로운 방위계획을 담은 신방위대강을 채택함으로써 21세기 질서재편전략으로 '보통국가화'를 선택하고 사실상 군사대국화 노선의 길을 걷고 있다. 러시아는 실용주의적 전방위전략을 표방하면서 경제회생에 나섬과 동시에 '강한 러시아'의 복원에 총력을 기울이고 있다.

10) David A. Baldwin, "Money and Power", *Journal of Politics*, Vol. 33 (August 1971), pp. 578~614; Andrew Mack, "Why Big Nations Lose Small Wars: The Politics of Asymmetric Conflict", *World Politics*, Vol. 27 No. 2 (January 1975), pp. 175~200.

반면 북한과 대만 등은 체제생존의 위기의식이 고조되면서 특히 미국과 중국 사이에 존재하는 이해관계의 틈을 비집고 들어가 체제의 생존을 보장받기 위한 모든 노력을 다하고 있다. 북한과 대만은 각각 핵개발 능력과 대만 독립을 무기로 삼아 미국의 '반테러·대량살상무기(WMD) 비확산 원칙'과 중국의 '1국가 2체제' 원칙에 정면 도전함으로써 정치적 생존을 위한 도박에 국가의 명운을 걸고 있다. 북한과 대만은 동아시아 위기를 확대·재생산하는 가장 핵심적인 요인들이다.<sup>11)</sup> 결국 동아시아에서 강대국은 강대국대로, 체제생존의 위기에 놓인 북한과 대만 등의 중진국들은 또 그들대로 국가이익을 실현하기 위해 저마다 전략적 선택을 내리고 행동에 나서고 있다.

동아시아 국가들의 발 빠른 움직임과 비교해 보면 한국외교는 동아시아 변환전쟁에서 뒤처지고 있다. 주변국가들이 새로운 질서를 염두에 둔 국가전략을 맹렬히 추진하고 있는 반면에, 한국은 '자주'와 '동맹'의 20세기적 이분법에 함몰되어 아직도 소모적 논쟁과 외교적 혼선으로 시간을 허비하고 있다. 또한 갈등과 협력이 다같이 공존하는 미중관계를 19세기 식의 제로섬 게임으로만 인식함으로써 '미국 대 중국'이라는 잘못된 선택지를 스스로 설정하고 자신의 운신의 폭을 축소시키고 있다. 정작 당사자인 중국이 미국과 갈등 속에서도 협력을 추진하고 있을 때 한국은 중국이 필연적으로 미국과 전면 충돌할 것이라고 판단하고 중국도 이해하지 못하는 친미나 친중이나 하는 논쟁을 내부적으로 벌이고 있는 것이다. 한국은 자신의 눈을 제대로 교정하고 서둘러 21세기를 좌우할

동아시아 질서재편 싸움에 적극 나서야 한다. 이를 위해서는 동아시아에서 변환의 국제정치가 펼쳐지고 있는 현실을 냉철히 꿰뚫어보고 한국 나름의 변환전략을 세우는 것이 급선무이다. 여기서 중요한 것은 동아시아의 질서재편 과정은 현존하는 위기구조의 해소과정과 밀접하게 연관되어 진행될 것이라는 점이다. 따라서 한국의 변환전략은 현 동아시아 위기의 확대·재생산 과정 및 그 해소방법에 대한 안목 키우기에서부터 시작해야 한다.

### 3. 강대국의 정치: 변환의 한복판에 서 있는 동아시아

문명사적 전환이 예고되는 21세기를 맞이하여 동아시아 강대국들은 새 질서를 주도하기 위해 새로운 변환전략을 추구하고 있다. 이 과정에서 21세기 동아시아 질서의 향방을 좌우할 가장 핵심적인 변수는 역시 미중관계의 미래다. 일본과 러시아도 강대국들임에 틀림없지만 세계질서 및 동아시아 질서에 대한 영향력을 놓고 보면 역시 미국과 중국과의 관계가 최우선적 분석대상이 될 수밖에 없다. 압도적 힘의 우위를 바탕으로 세계적 차원에서 헤게모니를 구축한 해양국가 미국과 동아시아의 강대국으로 급부상하고 있는 대륙국가 중국의 협력과 경쟁이 21세기 동아시아 질서의 변화방향을 좌우할 것이기 때문이다.

#### 1) 미국의 21세기 변환전략: 군사변환과 신동맹 네트워크

21세기 동아시아 무대를 주도하는 국가는 탈냉전 이후 여전히 세계질서의 주인공인 미국이다. 미국은 냉전이 종식된 이후 단극적 헤게모니의 모습을 보이는 세계질서를 유지하는 데 머물지 않고 미국의 전략적 이익을 안정적으로 실현할 수 있는 새로운 질서재편 계획을 추진했다.

11) 북한의 핵개발 전략에 대해서는 David Kang, "Domestic Politics and North Korean Foreign Policy: Buguk Gangbyong", 대만의 분리주의 노선에 대해서는 Yun-han Chu, "Taiwan's Security Dilemma: Military Rivalry, Economic Dependence and the Struggle over National Identity", Byung-Kook Kim and Anthony Jones, eds., *Redrawing Strategic Map in East Asia: Interest, Identity, and Power* (2006년 출판 예정)의 제9, 10장을 참조할 것.

군사변환(*military transformation*)으로 대표되는 새로운 질서재편 계획은 9·11 테러를 계기로 본격화되기 시작하여 이제 현실적 적용단계로 접어들고 있다.<sup>12)</sup>

미국이 추구하는 변환전략의 가장 큰 특징은 새롭게 변화하는 세계질서에서도 패권을 유지하려는 것이다. 9·11 테러사건으로 '테러'라는 21세기의 새로운 위협을 직접 체험한 미국은 자신의 헤게모니와 군사적 우위를 활용하여 미국의 새로운 전략적 구상을 일방주의적으로 추진했다. 이러한 미국의 공세적 대외전략을 미국의 군사적·기술적 우위에 대한 자신감의 산물로만 볼 수는 없다. 왜냐하면 9·11 테러 이후 미국의 취약점을 목표로 하는 테러리즘·대량살상무기의 확산·불량국가의 비대칭적 위협에 대한 공포가 확산된 것이 사실이기 때문이다. 즉, 부시 행정부의 일방주의적 전략은 자신감과 공포라는 이중적 심리가 만들어낸 것이다.<sup>13)</sup>

미국 외교전략의 변화를 촉진시킨 가장 직접적인 계기가 9·11 테러였음은 두말할 필요가 없지만 전략적 변환의 성격을 전적으로 대테러전의 차원에서만 해석할 수는 없다. 냉전이 종식된 1990년대 초 이후 미국은 탈냉전 이후 외교안보전략의 변화에 대한 체계적 연구를 진행했다. 특히 1997년 클린턴 행정부에 의해 시작된 군사변환계획은 미국의 헤게모니를 단순히 유지하기보다는 탈냉전의 시대에 맞게 미국의 군사력을 재편하여 미국 중심의 단극체제를 공고화하려는 것이었다. 이는

세계화가 급격하게 진전되고 정보통신혁명이 비약적으로 발전함과 동시에 새로운 국제안보환경이 등장한 세계사적 변화에 주목한 결과이다. 따라서 미국의 군사변환은 단지 동맹 개념·전략 개념·군 구조·군 작전 개념상의 변화를 의미하는 것이 아니라 냉전시기에 형성된 전략적 패러다임을 밑에서부터 근본적으로 바꾸려는 계획이다.<sup>14)</sup> 현재 추진되고 있는 군사변환 계획은 미국 공화당 정부, 특히 네오콘의 입장만을 대변하는 정파적 이해의 산물이라기보다 민주당을 포함한 초당적 합의의 산물이다. 2008년 대통령선거에서 민주당이 승리하더라도 미국의 대전략은 크게 바뀌지 않을 것이다.

미국이 추진하고 있는 전략적 패러다임의 변화는 크게 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 우선 미국은 첨단 정보기술을 바탕으로 수(數)와 고정배치기지에 근거한 주둔군 개념이 아닌 신속한 기동능력과 정밀타격 능력에 바탕을 둔 유동군 개념에 기초하여 새로운 전략을 짜고 있다.<sup>15)</sup> 세계 전역에 분산·배치되어 있는 미군과 동맹군들을 신속하고 기동력 있게 작전지역에 투입함으로써 '언제 어디서든' 발생할 수 있는 새로운 비대칭적 위협요인을 제거하는 신속결전·네트워크중심·효과중심의 전쟁이 새로운 전략의 핵심내용이다.

둘째, 이러한 전략 개념의 변화는 필연적으로 기존 동맹체제의 재편으로 이어질 수밖에 없다. 미국의 새로운 군사전략 개념에 따르면 한미

12) 탈냉전 이후 네오콘 주도의 미국 외교전략 변화과정을 수정주의(*revisionist*)라는 개념을 통해 설명한 글로는 Jonathan Pollack, "American Strategy in East Asia: Predominance under Challenge", Byung-Kook Kim and Anthony Jones, eds., *Redrawing Strategic Map in East Asia: Interest, Identity, and Power* (군간)의 3장 참조.

13) 부시 행정부의 대외정책상의 변화를 구체적으로 살펴보기 위해서는 Ivo H. Daalder and James M. Lindsay, *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy* (Washington: The Brookings Institution, 2003).

14) 클린턴 행정부 시절의 군사변환 계획을 살펴보기 위해서는 U. S. Joint Chiefs of Staff, *Joint Vision 2020* (May 30, 2000), <http://www.dtic.mil/jointvision/jvpub2.htm>. U. S. Commission on National Security/21st Century, "New World Coming: American Security in the 21st Century" (September 15, 1999), p. 6, <http://www.nssg.gov/Reports/NWC.pdf>.

15) 주둔군 중심의 부대편성에서 신속 기동능력 중심의 군편성으로의 재편방향에 대해서는 National Defense Panel, "Transforming Defense: National Security in the 21st Century", (December 1997), p. iii를 참조, <http://www.dtic.mil/ndp/FullDoc2.pdf>.

군사동맹은 단순히 한반도 방위만을 책임지는 것이 아니라 한반도 밖에서 발생하는 위협에 대해서도 공동으로 대처하는 임무를 갖게 된다. 지금까지 대북억지력으로 한반도 방위를 주임무로 했던 주한미군은 이제 해외에서 발생하는 분쟁에도 개입할 여지가 생긴 것이다. 그 결과 주한미군의 '전략적 유연성'(strategic flexibility) 문제가 한미 간에 쟁점으로 부각되고 있다. 주둔군이 아니라 유동군에 기반한 전략적 유연성을 효율적으로 실현하려면 확고한 상호신뢰를 전제로 하고 광범한 가치공유에 기초하는 네트워크식(式) 신동맹체제로 한미관계가 바뀌어야 한다. 미국의 궁극적 구상은 기존의 해외 주둔기지를 통폐합함으로써 유연하고 신속하게 비대칭적 위협요인에 대처할 수 있는 새로운 동맹 네트워크를 구축하고, 세계적 차원의 군사적 유비쿼터스 그물망(ubiquitous network)을 완성하는 것이다.<sup>16)</sup>

21세기형 유비쿼터스 네트워크의 구축과 신속대응군 체제로의 재편을 핵심으로 하는 군사변환 구상은 2003년 11월 세계적 군사태세 재검토(Global Posture Review: GPR) 계획이 발표되면서 본격적으로 추진되고 있다. 미국의 해외주둔기지 재배치 계획에서 주목되는 점은 과거 냉전시대의 주요 전략적 요충지였던 독일과 한국에서 미군병력을 감축하는 대신 북한·중동·중앙아시아·동남아시아 지역 등을 포괄하는 이른바 '불안정의 호'(Arc of Instability) 지역 안과 그 주변에 작지만 강력한 미군기지를 집중적으로 확장한다는 것이다.<sup>17)</sup> 이 지역은 대테러전의 측면에서 뿐만 아니라 에너지안보의 차원에서도 주목받고 있는 곳이다. 불안정의 호는 석유 및 천연가스 등 세계 주요 에너지자원이 부존되어 있기 때문에 '전략적 에너지 타원지대'(strategic energy ellipse)로 불릴 정도로 에너

지안보에 중요한 의미를 갖고 있다. 미국은 이 전략적 요충지 주변에 위치한 아프가니스탄·바레인·키르기스스탄·오만·파키스탄·카타르·사우디아라비아·타지키스탄·우즈베키스탄에 군사기지 설치를 이미 완료했다.<sup>18)</sup>

미국의 군사변환 계획은 미래의 새로운 질서창출을 목표로 하는 것이지만 전통적 안보 개념과 완전히 단절된 것은 아니다. 변환전략이 동아시아에 적용되는 과정에서 간과할 수 없는 것은 미국 주도의 유비쿼터스 네트워크가 일차적으로는 21세기형의 새로운 비대칭적 위협을 대상으로 하고 있지만 중국이라는 잠재적 도전자에 대한 견제의 의미도 겸하고 있다는 것이다. 현재 해외주둔미군 재배치 계획은 미군기지가 하와이·플로리다·팜 등 미국 내의 기지로 구성된 전략적 투사거점(PPH: Power Projection Hub)과 NATO·한국·일본 등에 주둔하는 주요 작전기지(MOB: Main Operating Bases), 말레이시아·싱가포르·호주 등에 있는 유동병력의 전방작전거점(FOS: Forward Operating Sites), 그리고 소규모 연락요원이나 훈련장 시설만 최소한으로 유지되는 협력적 안보지점(CSL: Cooperative Security Locations) 등 4등급으로 나누고 있다.<sup>19)</sup> 이렇게 연결된 네트워크는 중국을 견제하는 형태로 언제든지 전환이 가능하다. 중앙아시아의 에너지 지대에 집중적으로 배치된 미군기지들은 유사시 중국에 대한 군사적 역할뿐만 아니라 중동과 중앙아시아에서 중국으로 수송되는 에너지 공급을 '언제 어디서든' 차단할 수 있는 강력한 통제수단으로도 활용될 수 있다. 미국의 새로운 변환전략을 단

16) 9·11 테러 이후 부시 행정부의 군사변환의 특징과 추진방향에 대한 자세한 내용은 한용섭, "주한미군 재배치와 21세기 한국의 신안보전략 개념", <국가안보패널보고서> ③, 동아시아연구원 외교안보센터, 2004. 9. 24 참조.

17) Geoffrey Kemp, "Arcs of Instability: U.S. Relations in the Greater Middle East", *Naval War College Review*, Vol. IV, No. 3 (Summer 2002), p. 62 참조.

18) 유라시아 지역의 전략적 중요성에 대해서는 김성한, "이라크 파병과 국가이익", <국가안보패널보고서> ②, 동아시아연구원 외교안보센터, 2004. 8. 4, pp. 12~13; Zbigniew Brzezinski, "Hegemonic Quicksand", *The National Interest*, Winter 2003/2004.

19) 미국 국방부는 실제 추진과정에서 PPH, MOB, FOS, CSL 등의 용어를 사용하는 데는 신중한 태도를 보이고 있다. 이러한 분류가 동맹 등급으로 비쳐질 수 있다는 우려 때문인 것으로 보인다.



순히 군사적 대테러전의 일환으로만 이해할 수 없는 이유가 바로 여기에 있다.

## 2) 중국의 화평굴기(和平崛起)

최근 미국과 일본이 중국에 대한 견제를 위한 공조를 강화하고, 이에 맞서 중국도 중러 합동군사훈련 등을 실시하면서 미중 패권경쟁의 서막이 시작되었다는 평가가 제기되고 있다. 중국은 1990년대에 들어와 매년 14% 이상의 군비증가를 지속하며 군사강국화·현대화에 박차를 가했고, 13억 중국경제의 급부상으로 세계경제에 대한 막강한 흡입력과 파급력을 과시해 왔다. 중국은 넓은 영토와 13억 인구만으로도 언젠가는 미국의 패권에 도전할 수 있는 국가라는 인식을 심어주기에 충분하다.

그러나 중국은 승산 없는 당장의 패권경쟁보다는 조용히 실력을 키우는 전략을 선택했다. 중국은 2002년 11월 제 16차 당 대회에서 21세기 초반 20년을 번영사회 건설을 위한 ‘중요한 전략적 기회’의 시기로 보고 ‘화평굴기’(和平崛起: 평화적 부상) 전략을 공식화하였다.<sup>20)</sup> 중국의 21세기 평화적 부상전략의 특징은 경제력·군사력뿐만 아니라 문화와 제도 등의 소프트 파워를 포함한 종합국력을 극대화하고자 하는 데 있다. 이 목표를 이루기 위해 중국이 선택한 전략은 세계 차원에서 미국의 우위를 인정하는 대신 아시아지역 내에서 중국의 우월적 지위와 역할을 추구하는 것이다. 중국은 ‘도광양晦’(韜光養晦), 다시 말하면 ‘빛을 감추고 때를 기다리는 전략’과 함께 9·11 이후로 ‘행동이 필요한 곳에 행동을 한다’는 보다 적극적인 ‘유소작위’(有所作為)의 외교전략을 동시에 구사하고 있다. 중국은 2020년까지 국내적으로는 ‘전면적 소강사회(小康社會) 건설’이라는 목표를 달성하고, 대외적으로는 미국과 주변 강대국들

20) 이태환, “21세기 중국의 대외전략과 한국의 전략적 선택”, <국가안보패널 보고서> ⑧, 동아시아연구원 외교안보센터, 2005. 5. 25, pp. 8~10에서 인용.

에게 중국의 부상이 공동번영의 기회가 된다는 것을 인식시키는 데 주력하고 있다.

물론 중국은 1997년부터 2004년까지 평균 13.6%의 국방비 증가율을 보이면서 ‘과학기술강군’(科技強軍)이라는 신안보 개념에 기초한 ‘경제력과 군사력의 병행발전’ 전략을 추진하고 있다. 특히 육군보다는 해·공군력 위주의 군변환을 지속하는 등 21세기형 군사강국화의 면모를 뚜렷하게 보여주고 있다. 그러나 군사력의 차원에서 미중 간의 격차는 여전히 크다. 미국은 미국 다음으로 군사비를 많이 쓰는 10개 국의 군비를 다 합한 것보다 더 많은 군사비를 혼자서 지출하고 있으며, 핵·재래식 군사력·첨단 군사력의 모든 영역에서 압도적 우세를 보이고 있다.

더구나 미국은 현재의 압도적인 군사적 우위에 안주하지 않고 군사변환을 주도함으로써 양적 차원에서뿐만 아니라 질적 차원에서도 다른 국가와의 격차를 벌려나가고 있다. 이러한 군사적 우위를 뒷받침하는 것은 미국의 경제력과 과학기술능력이다. 저성장에도 불구하고 미국의 경제규모는 현재 세계 2위의 경제강국인 일본의 두 배가 넘고, 기술력에서도 미국 다음의 7대 부국이 투자하는 연구개발비에 맞먹는 액수를 혼자 연구개발비로 투자하고 있다.<sup>21)</sup> 미국의 일방주의적 정책을 비판하면서도 미국의 독주를 막을 힘을 가진 나라는 어디에도 없다는 점을 중국은 정확히 읽고 있는 것이다.

21) 미국과 다른 강대국 간의 국력격차에 대해서는 William C. Wohlforth, “The Stability of a Unipolar World”, *International Security*, Vol. 24 No. 1 (Summer 1999), pp. 245~258을 참조할 것.

### 3) 미중 경쟁과 협력

중국이 미국에 정면으로 맞서지 않음에도 불구하고 미중 패권경쟁론은 쉽게 사라지지 않는다. 미국과 중국 사이에 상대방에 대한 불신이 존재하고 변화하는 상대의 능력에 대한 두려움을 서로 느끼고 있는 것이 사실이다. 그러나 미중관계는 시·공간적으로 비대칭적인 특징을 갖고 있다. 시간적으로 볼 때, 미국이 현재의 헤게모니 국가라면 중국은 미국과 경쟁할 미래의 도전국가이다. 또한 공간적으로 본다면 미국은 해군력과 공군력의 우세를 통하여 전 세계를 대상으로 제해권(制海權)과 제공권(制空權)을 갖고 있는 데 반하여, 중국은 지상병력을 위주로 아시아 대륙에 상당한 영향력을 행사하고 있다.<sup>22)</sup>

미국과 중국 사이의 힘의 격차가 큰 것은 사실이지만, 미국이 일방적으로 중국의 성장 자체를 억제하거나 무시할 수 있는 상황은 아니다. 미국으로서는 잠재적 도전자를 불필요하게 자극하여 적대세력으로 만들기 보다는 적절한 견제를 통해 자신의 영향권 내로 끌어들이면서 중국 경제성장의 혜택을 함께 누리는 동시에 중국을 통제하고 싶어한다. 중국은 이미 WTO 가입으로 세계시장 경제체제에 깊숙이 편입되어 13억 거대시장을 바탕으로 세계경제 및 미국경제에 막강한 흡입력과 파괴력을 행사하고 있다. 중국시장 없는 세계경제는 더 이상 생각할 수 없을 정도로 경제적 상호의존이 급격하게 심화되고 있다. 또한 9·11 테러사건 이후로 미국이 대외정책의 최우선 순위에 놓고 있는 대테러전·대량살상 무기 비확산정책을 효과적으로 추진하는 데에도 중국의 협조는 필수적이다. 북한 핵문제를 해결하기 위해서 미국이 외교적 수단을 선택하든 군사적 수단을 택하든 중국의 협조를 얻지 않고서는 실효성 있는 정책을 추진하기가 쉽지 않다.

22) 이태환, “21세기 중국의 대외전략과 한국의 전략적 선택”, <EAI 국가안보예년 보고서> ⑧, 동아시아연구원 외교안보센터, 2005. 5. 25, pp. 11~13.

미국은 현재 중국의 부상을 일방적으로 억누르기보다는 군사변환전략을 적극적으로 추진함으로써 새로운 동아시아 질서를 주도적으로 창출하려 하며 그 주도력을 바탕으로 미래의 경쟁상대로 부상하려는 중국을 견제함과 동시에 그 성장의 혜택을 함께 누리하고자 한다. 반대로 중국은 미국의 견제에 맞서 국력을 키우는 동시에, 중국경제의 성장에 없어서는 안 되는 자본과 과학기술을 미국으로부터 안정적으로 공급받으려 한다. 역설적이게도 중국이 평화적 부상을 통해 미래의 경쟁자로 성장하기 위해서는 미국의 도움이 있어야 하는 것이다. 결국 미국과 중국은 현실점에서 패권을 다투는 것이 아니라 미래를 잘 대비하기 위해 치열한 경쟁과 협력을 하고 있다. 이것이 미국과 중국이 일방적인 견제와 대립보다는 ‘조건부 협력’과 ‘조건부 묵종’이라는 새로운 방식으로 서로에게 접근하는 이유이다.<sup>23)</sup>

### 4) 일본·러시아의 선택

동아시아의 다른 강대국들 역시 자기 나름의 전략적 선택을 통해 21세기 질서재편에 능동적으로 대처하고 있다. 러시아는 미국과 중국 사이의 균형자 역할을 희망하지만, 국력의 한계 때문에 ‘중국 카드’를 통하여 미국의 지원을 이끌어내려 한다. ‘균형’이라는 화려한 수사학에도 불구하고 미국 주도의 ‘신세계질서’에 순응하는 전략을 구사하고 있다.<sup>24)</sup> 한편 중국의 급부상과 북한 핵개발을 최대의 안보위협으로 인식하는 일본은 미국과의 동맹강화를 제 1의 축으로, 유엔과 국제사회로의 진출을

23) 이러한 새로운 접근법은 미국이 중동에서 보여주고 있는 일방주의적 외교 전략을 동아시아에 적용하지 못하게 하는 제약요소로 작용하고 있다.

24) Alexander Lukin, “U. S. Influence on Russian - Chinese Relations after the End of the Cold War”, Byung-Kook Kim and Anthony Jones, eds., *Redrawing Strategic Map : Interest, Identity, and Power* (근간)의 제 7장 참조.

제 2의 축으로 삼고 있으며, 그 결과 아시아 외교를 부차적으로 생각하고 있다. 철저하게 미국의 그늘 아래서 일본의 국제적 지위를 인정받고 미일동맹의 틀 안에서 독립적인 군사력을 육성할 권리를 추구하려는 것이다. 일본의 동아시아 전략은 대미정책의 보조수단에 머무르고 있다. 독자적 행보를 통해 동아시아 지역에 접근하는 것이 아니라 미국을 통해 동아시아에 대한 일본의 영향력을 확대하겠다는 '통미입아'(通美入亞)의 전략을 채택하고 있다.<sup>25)</sup> 그만큼 일본은 중국의 부상에 긴장하고 있다.

결국 중국·일본·러시아의 동아시아 3대 강국이 미국의 전략적 우위에 정면으로 도전하고 있다고 보기 힘들다. 오히려 미국의 헤게모니를 단기적으로 인정하면서 21세기를 대비하는 국가적 변환을 본격적으로 추진하고 있다. 이러한 공통의 이해관계 때문에 미국과 중국 및 일본은 북핵문제나 양안문제처럼 미중 갈등 혹은 중일 갈등의 소지가 있는 사안들에 대해 상호견제의 끈을 놓지 않으면서도 공동협력의 노력을 함께 기울이는 것이다.

#### 4. 한국·북한·대만: 정체성의 정치

현재 동아시아 지역의 시·공간에서 미국은 절대적 힘의 우위를 누리고 있고 동아시아 강대국들은 미래의 경쟁을 위해 조용한 변환을 추진함으로써 일종의 균형상태가 유지되고 있다. 그 결과 냉전종식 이후로 동아시아에서 위기의 진원지 역할을 해온 것은 역설적이게도 북한·대만과 같은 중진국들이다. 이들 국가는 냉전이 종식된 이후로 자신들의 체제안보를 실현하는 것조차 어려운 상황에 놓여 있다. 객관적 국력의

차원에서 보면 이 국가들은 여타의 지역 강대국과 비교가 되지 않을 정도로 약소하지만 동아시아에서 만들어내는 군사적 위협의 크기는 그 국력에 비례하지 않는다. 북한과 대만이 위기의 진원지가 된 것은 국가의 명운과 정체성을 모두 걸고 체제생존이라는 목표에 전력투구하는 전략을 구사하고 있기 때문이다. 대만은 대만 독립을, 북한은 핵능력 개발을 무기로 삼아 미국과 중국 등 강대국들의 인내심을 시험하면서 자국의 체제생존을 보장받으려는 게임을 벌이고 있는 것이다.

##### 1) 독립과 분리정체성 : 대만

동아시아의 냉전종식은 국가정체성을 둘러싼 혼란을 불러왔다. 1984년 덩샤오핑이 '1국가 2체제' 원칙을 천명할 때만 해도 대만은 생존을 크게 위협받지 않았다. 오히려 대만은 1987년부터 조심스럽게 중국과의 관계개선을 모색하면서 중국경제로부터 성장의 동력을 확보하려고 하였다. 그러나 중국이 시장경제와 권위주의 정치를 절충시키는 수정주의 전략을 통해 급속한 경제성장을 이루고 중화민족의 정체성을 강조하게 되자 대만은 중국으로의 흡수통일을 우려해야 하는 상황에 처하게 되었다. 늘어나는 대중국 교역과 투자로 대만경제가 중국경제에 의존하는 비중이 날로 확대되었고 급기야 '하나의 중국' 구호가 가지는 파급효과가 주권의 상실로까지 이어질지 모른다는 위기감이 생겨난 것이다. 1990년대 초반에 리덩후이(李登輝) 총통을 중심으로 하는 국민당 지도부는 국가정체성의 위기를 봉합하기 위해 한편으로는 대만 분리주의를 추구함으로써 중국과 차별화된 민족정체성을 강조하고, 다른 한편으로는 중국의 권위주의와 대비되는 대만 민주주의를 발전시키는 전략을 채택하였다.

대만이 '하나의 중국' 원칙에 대해 강렬하게 반발함에도 불구하고 서방 세계는 냉전시대의 우방인 대만 대신 중국을 새로운 파트너로 맞이하였

25) 이에 대해서는 박철희, "일본의 안보선택과 한국의 진로", <국가안보패널>

⑦, 동아시아연구원 외교안보센터, 2005. 3. 22, pp. 6~12 참조.

다. 이는 대만의 지도자들로 하여금 정치적 자유화와 대만 분리주의 노선을 서로 더욱 강렬하게 결합시키도록 하는 힘으로 작용하였다. 중국으로의 흡수통일에 맞서야 한다는 대만의 위기의식은 대만의 국가이념을 냉전적 반공주의에서 민주주의와 대만민족주의 쪽으로 이동시켜 놓았다. 중국이 압도적 국력의 우위를 바탕으로 대만을 흡수할지도 모른다는 위기의식이 확산되면서 리덩후이와 천수이벤(陳水扁)은 중국과 급속도로 가까워지는 미국을 붙잡아두기 위해 대만의 민주주의적 개혁을 강화하기 시작한 것이다. 민주화는 그 자체로서뿐만 아니라 미국으로 하여금 대만에 대한 관심과 지원을 강화하게 하고 국제사회의 여론을 대만 편으로 끌어들이는 전략으로도 구상되었던 것이다. 대만 건국시기에 국민당 군대에 의해 자행된 국가폭력 행위들에 대해 대만의 지식인 층과 정치인들이 제기하고 있는 '역사청산'의 요구 역시 민주적 대만의 국가 이미지를 확산시킴으로써 대만의 독립국가로서의 정통성을 강화하려는 의도를 갖고 있다. 체제의 생존 자체를 걱정하는 대만이 강대국의 틈바구니에서 살아남을 수 있는 방법으로 선택한 것은 결국 미국과 중국이라는 두 강대국의 이해관계가 상충하는 틈새를 파고들어 생존의 공간을 확보하는 것이다.

## 2) 체제 정체성을 건 도막 : 북한

북한은 동아시아의 안정을 가장 심각하게 위협하고 있다. 지구상에서 북한만큼 체제유지의 딜레마를 안고 있는 국가를 찾기가 쉽지 않다. 북한의 체제위기는 경제체제의 붕괴에서 비롯되었다. 후견국이던 소련이 해체되고 중국이 시장사회주의의 길로 선회한 이후로 북한의 자립경제 메커니즘은 붕괴되었다. 대홍수에 이은 대기근으로 인해 북한사회는 1990년대에 들어와서 만성적 식량난을 겪게 되었다. 또한 대외적 차원에서 미국과 2000년 '조미 공동코뮤니케'를 발표함으로써 역사적인 북

미정상회담의 가능성이 높아졌으나, 미국의 2000년 대선에서 공화당의 승리로 인해 정상회담이 성사 직전에서 무산되었다. 클린턴의 뒤를 이은 부시 행정부의 등장으로 북미관계정상화의 기대는 사라졌다. 부시 행정부는 북한체제에 대한 혐오와 우려를 거침없이 쏟아내었고, 9·11 테러 이후로 미국 일각에서는 북한의 정권교체를 정책목표로 고려하는 분위기가 고조되었다. 이 역시 북한체제에 직접적 위협요인으로 작용하고 있다.

체제 안팎의 위기가 북한의 통치 메커니즘을 약화시키고 있는데도, 김정일 국방위원장을 중심으로 한 북한의 정치엘리트들은 기존의 수령옹호체제를 더욱 고수해야 하는 딜레마를 겪고 있다. 남한과 북한 사이의 체제경쟁에서 북한의 패배가 명백해졌지만 김정일 국방위원장은 1994년 김일성 주석의 사망 이후로 '선군정치'(先軍政治)를 통한 '강성대국'(強盛大國) 건설을 21세기 국가과제로 천명하면서 동시에 전 인민이 주체사상으로 더욱 철저히 무장해야 한다고 역설하는 모순적 상황에 처해 있다. 다시 말하면, 해법이 전혀 보이지 않는 체제위기의 딜레마 때문에 김정일 정권은 주체사상을 더욱 강조하고 김일성 주석의 '유훈'을 명분으로 정권의 최대 정치적 기반인 군의 정치적 영향력을 보다 강화할 수밖에 없다. '전 인민의 지지'를 동원하기 위한 이데올로기로서 '숭고한' 사회주의 혁명 대신 '현실적'인 부국강병의 가치를 내세울 수밖에 없는 것도 북한 체제위기의 심각성을 반증한다.

김정일 정권이 국내외적으로 직면하고 있는 체제위기의 딜레마를 해결하기 위해 내놓은 것은 지금까지 크게 두 가지다. 우선 북한은 2002년 7월에 '우리식 사회주의' 가격 통제시스템과 배급제를 폐지하고 임금 인상과 통화개혁을 단행하는 등 경제정책에서 실험적인 모습을 보여주었다.<sup>26)</sup> 이는 북한이 냉전시기에 자랑해온 '사회주의 자립경제' 시스템

26) David Kang, "Domestic Politics and North Korean Foreign Policy: Buguk Gangbyong", Byung-Kook Kim and Anthony Jones, eds., *Redraw-*

이 파산되었음을 스스로 시인하는 것이며, 경제관리개선을 통해 활로를 모색해야 하는 절박한 상황을 시사하는 것이다. 그러나 북한 사회주의가 수령옹호체제라는 정치적 기둥을 체제의 근간으로 하고 있는 상황에서 북한이 선택할 수 있는 사회주의 개혁의 폭은 대단히 제한적일 수밖에 없다. 시장자본주의의 요소를 아주 부분적으로 도입하는 경제관리개선은 전혀 시장적이지 않을 뿐만 아니라 북한 지도부가 그렇게 우려하는 수령옹호체제의 이완을 방지하는 정치개혁도 될 수 없다.

한편 북한 지도부가 대외분야에서 체제위기의 돌파구를 마련하고 수령옹호체제의 안전을 담보하기 위해 선택한 또 다른 전략은 핵 억지력을 보유하는 것이다. 다시 말하면 핵개발을 포함한 대량살상무기의 개발과 이를 이용한 '벼랑끝 외교전략'이 추구하는 궁극적 목표는 미국으로부터 수령옹호체제의 생존을 보장받는 데 있다. 북한은 북한의 수령옹호체제를 위협하는 미국이야말로 그 체제의 생존을 담보해줄 수 있는 유일한 국가임을 너무 잘 알고 있다.<sup>27)</sup> 북한은 대미협상을 기본에 두고 한국과의 민족공조를 일종의 완충막으로 활용하면서 미국의 대북 강경정책을 완화시키는 전략을 취해왔다.

핵을 담보로 한 벼랑끝 전략은 궁극적으로 북한의 근본적 변화를 바라고 있는 미국을 회담 테이블로 끌어내어 정치적 거래의 장을 만들어 내고 있는 것이 사실이다. 하지만 그 결과가 약이 될지 독이 될지는 아직 알 수 없다. 우선 북한은 협상과정에서 미국의 양보를 얻어내기보다 오히려 북한에 대한 미국 및 국제사회의 대북 강경여론을 유발하고 북한에 대해 우호적 태도를 보이는 국가들의 입지까지도 축소시키고 있다. 북한의 수령옹호체제에 근본적 불신을 갖고 있는 부시 행정부는 북

한의 핵무기 포기 약속을 근본적으로 신뢰하지 않기 때문에 1994년 제네바합의식의 정치적 타협에 부정적이다. 그럼에도 불구하고 북한이 협상력을 제고하기 위해 핵 억지력 보유의 길로 접어들면 미국 내에서 강경파의 입지는 더욱 더 강화될 수밖에 없다. 또한 북한이 핵개발 능력을 과시함으로써 미국에 대한 협상력을 높이는 과정에서 북한에 대해 유연한 대처를 강조해온 한국과 중국의 입지를 축소시키는 것 또한 북한이 안고 있는 딜레마 중의 하나이다.

제 4차 6자회담의 공동성명 이후 국내외적으로 장밋빛 전망이 늘어나고 있지만, 말이 아닌 행동의 돌파구를 마련하기는 쉽지 않다. 오히려 미국과 북한이 서로에 대해 갖고 있는 불신을 감안하면 6자회담을 거쳐 한반도 비핵화라는 목표지점까지 도달하기까지는 멀고 험난한 길이 기다리고 있다.

### 3) 세대와 이념 정체성의 혼란 : 한국

냉전의 종식과 함께 한국도 정체성 위기를 겪고 있다. 그러나 그것은 대만과는 상반된 이데올로기적 변화를 의미한다. 대만의 경우 냉전의 종식이 체제 및 국가 생존의 위기로 작용하여 민주주의와 분리주의의 이념을 결합시키는 방향으로 나아갔다면 한국에서는 탈냉전이 진보이념에 대한 사회적 경계심을 약화시키고 보다 급진적인 역사적 수정주의에 대한 관심을 고조시키는 것으로 나타났다. 6·25 전쟁 이후로 한국사회 전반을 지배했던 반공과 경제성장의 이데올로기가 급격하게 위축되고 민주화와 통일의 이념이 급속도로 확산된 것이다. 대만은 중국에 의한 흡수통일을 우려하여 분리주의를 대안으로 고려하였다면, 한국은 냉전의 승자로서 북한에 대한 경계심을 늦추고 민족화해의 길로 나아간 것이었다.

ing Strategic Map in East Asia: Interest, Identity, and Power(근간) 참조.

27) <북한 외무성 비망록> 2005년 3월 2일자에서 “조미 핵문제는 부쉬 행정부의 극단한 적대시정책의 산물로서 그 해결의 기본 열쇠는 미국이 적대시정책을 조미평화공존정책으로 바꾸는 데 있다”고 주장하였다.

이러한 변화는 1980년 이후 최근까지 지속되고 있다. 한국의 민주화 세력과 진보진영은 '반공주의가 권위주의의 통치수단이자 인권유린의 도구였으며 미국의 신식민지적 지배를 정당화하는 이념적 논거'였다는 점을 대중적으로 부각시키는 데 성공했다. 민주화시기를 거치면서 6·25 전쟁의 참혹한 기억을 갖지 못한 젊은 전후세대들은 반공주의적 신화와 상징 및 냉전의 제도들을 와해시키기 시작했고 한국의 정치질서 전반에 대해 보다 근본적인 질문을 던지기 시작했다. 권위주의 시대에 통용되었던 냉전의 논리들이 권위주의 체제의 붕괴 및 냉전의 종식과 함께 근본적인 재검토의 대상이 된 것이다. 북한은 적일까 아니면 형제일까? 누가 한국의 진정한 친구인가? 미국인가 아니면 중국인가? 한국은 미국의 최전방 기지로서의 역할을 계속 수행해야만 하는가? 과거 냉전시대에는 일종의 상식으로 받아들여졌던 이런 질문들에 대해 근본적 회의가 제기됐다. 현재 한국의 젊은 세대 가운데 일부는 권위주의와 냉전시대의 통념을 전면 거부하고 동맹보다는 민족공조를, 승공보다는 공존을 우선시한다. 특히 2000년 남북정상회담 이후로 한국사회는 북한에 대한 적대감보다는 남북공존 가능성 쪽으로 무게중심을 이동하고 있다. 결국 냉전종식이 한국에서는 민주주의의 심화뿐만 아니라 남북 민족화해의 정체성 강화로 귀결되었다는 결론이 가능하다.

그러나 최근에 실시된 여론조사에서는 한국의 젊은 세대들이 갖고 있는 국가정체성의 내용이 동맹 대 민족의 이분법을 넘어설 조짐을 조심스럽게 보여주고 있다. 젊은 세대들이 한미동맹에 비판적인 것은 사실이지만, 그렇다고 해서 남과 북의 민족공조를 절대시하는 것도 아니다. 또한 이들이 여전히 다른 세대에 비해 북한에게 보다 우호적 태도를 가지고 있고 북한을 공존의 대상으로 생각하는 경향이 있는 것도 사실이지만, 그렇다고 해서 이들이 친북이념으로 경도되었거나 통일지상주의에 빠져 있는 것도 아니다. 오히려 2005년에 동아시아연구원에서 실시한 여론조사 결과를 보면, 젊은 세대는 분단의 현실을 인정하는 동시에 자신의 삶

의 영역을 남한으로만 한정시키는 이른바 '대한민국 정체성'이 강화되고 있다. 다시 말하면 젊은 세대는 대한민국을 북한에 비해 우월한 체제로 인식하고 있으며, 남과 북을 별개의 국가로 인식하고 있다는 점에서 감성적 민족통합의 정체성과는 상당한 차이를 보인다. 결국 남과 북의 협력과 공존을 중시하면서도 대한민국을 별도의 단위로 생각하는 '대한민국 민족주의'의 경향이 나타나고 있는 셈이다.<sup>28)</sup> 다만 남과 북 전체의 한민족 정체성이든 남한만을 대상으로 한 대한민국 정체성이든 양자 공히 젊은 세대 사이에 미국에 대한 비판적 태도를 일정수준 강화시키는 것은 분명하다.

#### 4) 동북아 위기의 재생산 구조

제4차 6자회담이 한반도 평화체제의 논의에 합의하고 대만의 독립 움직임이 주춤하고 있지만, 북한과 대만의 체제생존 게임이 만들어내는 불안요인이 조만간 사라질 것이라고 보기는 어렵다. 북한과 대만의 전략적 선택은 냉전의 종식이라는 시대적 변화가 낳은 체제위기에 대응하기 위해서 나온 것이기 때문에 체제위기가 지속되는 한 쉽게 포기될 수 없다. 냉전시대에 어느 한 진영에 소속함으로써 체제의 안전을 보장받았던 이들 국가가 냉전종식 이후 스스로 체제안보를 정상적인 외교적 수단을 통해 달성하리라고 예상하는 것은 애초부터 무리였다. 게다가 그들의 상대가 강대국인 중국과 미국이라는 점을 고려하면 대만과 북한이 선택할 수 있는 카드는 조용히 순응하면서 체제붕괴를 맞이하든지 아니면 자신을 초강대국에 대한 안보적 위협요인으로 만들어 그들과 체제보장을 위한 협상에 나서든지 하는 극단적 선택들밖에 없다. 대만은 대만대로 북한은 북한대로 벼랑끝 협박전략을 구사하는 것은 달리 뻔죽한 수가 없기 때문이다. 10년 넘게 대만과 북한이 벌여온 위험한 생존

28) 강원택, "대한민국 민족주의의 등장", <중앙일보> 2005년 10월 10일자.

게임은 지금까지 성공하지 못했지만 그들은 이 무모한 도전을 계속하고 있고 또한 그 강도를 높여가고 있다. 그 결과 동아시아의 위기는 확대·재생산되고 있다.

이들 국가가 벼랑끝 전술에서 벗어나지 못하는 보다 구체적인 이유를 다시 살펴보면 첫째, 국내적 측면에서 볼 때 체제 내부의 위기를 체제 외적 위기로 바꾸어냄으로써 정권의 정치적 기반을 강화할 수 있다. 대만의 집권엘리트들은 중국이라는 외부의 적으로부터 야기된 국가적 위기상황을 활용하여 사회를 자신에게 동조하는 세력과 반대하는 세력으로 양분시키고 있다. 정치적 양극화는 추종세력을 확대시키면서 동시에 정치적 반대파를 고립시키는 결과를 낳기 때문이다. 북한 역시 체제위기의 딜레마에서 오는 불만의 표적을 외부의 적인 미국에 돌리면서 정권의 안정을 도모해왔다.

둘째, 대만과 북한은 국가의 생존을 건 도박을 벌임으로써 미국과 중국 사이에 잠재된 갈등의 틈새를 자신에게 유리하게 최대한 활용할 수 있다고 생각한다. 대만이 주장하는 대만 독립노선은 중국의 1국가 2체제 정책에 대한 정면도전이며, 북한이 추구하는 핵개발은 비확산을 9·11 테러 이후 특히 강조하고 있는 미국으로서는 눈감고 넘어갈 수 없는 미국 자신의 패권에 대한 도전이다. 사실 미국은 대만이 독립선언을 강행함으로써 중국을 자극하는 것을 바라지 않지만, 그렇다고 해서 중국의 구상대로 대만이 하나의 중국으로 흡수되는 것도 받아들이기 힘들다. 중국 역시 북한의 핵보유에 대해서는 미국과 마찬가지로 우려의 입장을 표명하지만, 미국이 군사력을 사용하여 북한정권의 교체를 추진하는 것을 용납할 수는 없다. 중국은 미국의 군사력을 견제하는 완충지대로서의 북한을 필요로 하면서도, 북한문제가 미중 갈등을 촉발시켜 중국의 화평굴기 전략을 밀바닥부터 뒤흔드는 상황만큼은 피하고 싶어하는 것이다. 대만과 북한이 유발하는 안보위협은 결국 미국과 중국 어느 한 쪽이 일방적으로 양보하는 방향으로 해소될 수 있는 것이 아니다.

북한이 스스로 핵무기 보유를 자백하면서까지 미국을 자극하는 것은 미국에게 북한체제를 인정해 달라는 메시지임과 동시에, 미국과 북한이 더 극단적 대결로 치닫기 전에 중국이 보다 적극적으로 북한의 편에서 중재에 나서 달라는 대중국 메시지이기도 하다. 반대로 대만 독립을 용납하지 않겠다는 중국의 강력한 경고에도 불구하고 대만이 분리주의 노선을 포기하지 않는 것은 중국에 대한 저항의 의사표시임과 동시에, 미국에게 중국의 흡수통일 시도를 견제해 달라는 무언의 시위다.

걱정스러운 것은 위기와 타협의 패턴이 단순히 반복되는 것이 아니라 미국과 중국이 인내할 수 있는 최종 임계점을 향해 나선형의 위기고조 패턴으로 상승한다는 데 있다. 북핵문제만 놓고 보더라도 2002년 IAEA 사찰단원의 추방으로부터 시작된 북한의 위기조성 단계는 핵 봉인 해제 → 폐연료봉 추출 → 1~3차 6자회담 → 핵 억지력의 보유선언 → 핵무기 군축제안 → 4차 6자회담의 순으로 전개되었다. 북한은 이러한 일련의 사태발전 속에서 핵보유국으로 발전하여 미국이 암묵적으로 설정해 놓은 레드라인(red line)을 거침없이 넘나들고 때로는 더 뒤로 후퇴시키기까지 하였다. 사실 2002년 하반기에 불거져 나온 제2차 북한 핵위기에서 미국과 북한이 보인 태도는 그리 새로운 것이 아니다. 1990년대 1차 북한 핵위기 때에도 미국은 자신이 설정해놓은 레드라인을 조금씩 후퇴시켜 가면서 북한의 핵무장이라는 최악의 사태를 막았다. 북한 역시 미국이 설정해놓은 레드라인을 하나씩 무력화시키면서도 미국과 중국이 절대 받아들이지 않을 핵무장까지는 나서지 않았다. 벼랑끝 협박에 나서다 미국과 중국의 인내심이 무너질 조짐을 보이면 타협하는 전술을 선택한 것이다. 2005년 9월의 제4차 6자회담 공동성명 역시 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

그러나 긴장과 타협이 반복되는 가운데 핵문제와 양안문제 공히 이제는 더 이상 미국과 중국이 인내하기 힘든 한계점에까지 근접해 있다는 점에 주목해야 한다. 중국의 경우 대만의 독립선언만큼은 절대 용인할

수 없고, 미국 역시 핵을 가진 '강대국가'는 절대 용납할 수 없다. 10년 넘게 지속된 벼랑끝 협상에서 북한과 대만은 이미 바로 그 한계점에 거의 도달한 상태이며, 상대국가를 극한상황으로 내몰지 않으면서도 협상을 이끌어내는 카드가 이제 그리 많지 않다. 아니, 핵무기를 실험하거나 독립을 선언하는 최후의 수밖에 남지 않았다고 해도 과언이 아닐 것이다. 그 최후의 카드를 사용하고 난 후의 상황은 누구도 예측하기 힘든 위기 그 자체이며 냉전 이후의 동아시아 지역 질서를 그 근간에서부터 뒤흔들어놓을 충격이 될 것이다. 그러나 역설적이게도 바로 이러한 이유 때문에 대만과 북한은 그 마지막 레드라인을 넘지 않을 가능성이 있으며, 그 결과 미국과 중국은 대만과 북한의 지속되는 체제위기 속에서 서로 조건부 협력과 조건부 묵종의 길을 걷고 경쟁과 협력의 이중성을 계속 보이게 될 것이다.

## 5. 결론

탈냉전 시대에 동아시아의 국제정치는 대만과 북한 등 체제의 정체성에 도전을 받는 국가들의 벼랑끝 전술로 인해 불안정한 상황이 지속되어 왔다. 그러나 이러한 도전들은 미국과 중국을 중심으로 한 강대국들의 상호개입과 북한과 대만의 위기직전의 후퇴를 통해 다시 균형을 회복하는 패턴을 반복해왔다. 위기와 타협의 반복 속에서 한국은 낙관과 비관을 오가는 혼란을 겪으며 일관된 외교전략을 구사하는 데 많은 한계를 보여왔다.

동아시아 국제정치의 현 국면을 제대로 이해하고 미래의 발전방향을 정확히 예측하려면 동아시아 국가들이 보여주는 두 가지 형태의 수정주의 전략에 주목해야 한다. 하나는 미국을 중심으로 중국과 일본이 보여주는 강대국의 수정주의 전략이며, 다른 하나는 대만과 북한 등 체제위

기에 봉착한 중진국들의 수정주의이다. 전자의 수정주의가 힘의 논리에 기반하고 있다면 후자의 수정주의는 체제생존의 전략으로서 정체성의 위기를 극복하기 위한 국내외적 정치모험에 그 뿌리를 두고 있다.<sup>29)</sup> 또한 강대국의 수정주의가 21세기의 새로운 질서를 구축하기 위한 정치적 게임에 능동적으로 참여함으로써 탈냉전·세계화·반테러전의 시대에도 안보와 번영을 구가하는 데 그 목적이 있다면, 동아시아 중진국들의 수정주의는 탈냉전 시대의 도래와 함께 악화된 국가정체성의 위기를 극복하고 국가생존의 길을 확보하려는 방어적 전략이라는 점에 차이가 있다. 강대국의 변환경쟁과 이에 저항하는 중진국의 수정주의가 서로 충돌하면서 위기와 타협이 반복되는 동아시아의 나선형 위기구조가 구축된 것이다.

문제는 동아시아에 존재하는 나선형의 위기구조가 최종 한계점 내지는 임계점을 가지고 있으며, 10년 넘게 지속된 위기와 타협의 악순환 속에서 동아시아가 바로 그 임계점 앞에 있다는 사실이다. 북한과 대만이 정체성을 건 전력투구전략으로 체제수호의 싸움에 나선 이상 미국과 중국에 굴복하여 핵위협과 분리주의를 아예 포기할 것이라는 예상은 현실성이 없다. 다시 말하면 북한과 대만이 강대국과의 전면적 충돌이 두려워서 각각 핵포기와 분리주의 포기로 돌아서고 나선형의 위기구조 아래로 타고 내려갈 가능성은 높지 않다는 것이다. 국가정체성이 걸려 있고 생존이 문제가 되기 때문이다. 그러나 그렇다고 해서 강대국들이 양보해서 나선형의 위기구조 아래로 동아시아 지역을 끌고 내려갈 것 같지도 않다. 반테러와 반대량살상무기를 명분으로 삼아 새로운 질서재편과 군사재편에 나선 미국으로서도 동아시아에서의 핵 확산은 용납할 수

29) 이는 강대국들 특히 중국의 경우 정체성의 정치를 무시한다는 의미는 아니다. 체제위기의 모순을 안고 있는 북한과 대만 등의 중진국의 경우 정체성이 국가 생존의 사활을 좌우하는 힘의 대체제 역할을 하지만, 강대국들의 경우 정체성의 이슈가 힘의 대체제라기보다는 보완제 역할을 한다는 점에서 근본적인 차이가 존재한다.



없는 최대의 안보적 위협이기 때문이다.

최근 민주주의 확산과 인권보호라는 민주전·인권전을 선언한 미국이 궁극적으로 핵모험에 나서는 김정일 체제와의 공존을 인정할 것이라고 보는 것은 낭만적이다. 중국 또한 현실적으로 미국의 힘을 인정하고 평화로운 부상을 꾀하면서도 '하나의 중국'이라는 중화주의에 기초하여 국내 정치질서를 유지하고 국력을 키우고 있는 이상, 대만에 양보하여 두 개의 중국을 허용하기는 힘들다. 북핵문제와 양안문제를 둘러싼 핵심 당사국들의 이해관계가 이렇듯 강대국들과 중진국들이 대타협을 통해 나선형의 위기구조를 깨리라고 낙관하는 것은 대단히 위험하다. 오히려 동아시아 지역은 나선형 위기구조의 임계점에서 상당한 기간동안 머물 것이다. 위기가 사라지지도 않고 더 악화되어 전쟁으로 치달지도 않는, 그래서 위기가 삶의 한 형태로 굳어지는 것이 동아시아 지역정치의 균형점(equilibrium)이다.

복잡하고 역동적인 변환의 과정을 겪고 있는 동아시아의 현실을 감안할 때 한국 외교가 위치한 현주소는 많은 우려와 걱정을 자아낸다. 무엇보다 한국의 외교담론이 냉전과 탈냉전·전쟁과 평화·위기와 화해의 이분법에서 한 치도 벗어나지 못하고 있는 것이 문제이다. 민족공조 대 한미공조라는 이분법적 논리에서 정부가 자주국방론과 균형자론을 내세우고 있는 반면, 이에 반대하는 야당도 자주는 곧 친북이라는 논리에서 벗어나지 못한 채 동맹강화에만 매달리고 있다. 뿐만 아니라 여와 야의 구분 없이 모두가 미중 대결의 필연성을 점치면서 외교의 방향을 잡다 보니 경쟁과 협력의 동시성과 양면성을 가진 미중관계를 제대로 활용하지 못하고 있다. 오히려 한국은 이분법적 논리에 매몰되어 국력을 소진하고 있다. 21세기 세계사적 변환의 시대에 대한 대비가 주변국들에 비해 크게 뒤처지고 있는 것이다.

이분법적 흑백논리를 가지고는 복잡한 이해관계가 뒤얽혀있는 동아시아의 나선형 위기구조를 이해하는 것조차 쉽지 않다. 동아시아 강대국

들이 21세기 변환전을 위해 치열한 각축을 벌이고 있는 동안 한국이 천 미 대 반미로 갈라지고 자주 대 동맹의 이분법에 함몰되어 있다보니 동아시아의 변환경쟁에서 뒤처지는 것은 너무나 당연한 일이다. 이처럼 인식의 단계부터 심각한 오류가 발생하는 상황이 앞으로도 계속 지속된다면 한국은 21세기에도 동아시아 국제정치의 주변부에 머물게 될 것이 명백하다. 한국은 자신의 눈과 귀를 열어 눈앞에 닥친 복합적 위기구조를 냉철히 분석하고 강대국들간의 협력과 경쟁을 다같이 정확하게 파악하면서 다가올 21세기 동아시아의 전략적 지도를 미리 그릴 수 있도록 치밀하게 준비해야 한다. 이제 21세기 안보·번영·지식문화·환경안보의 복합무대에서 한국이 어떠한 역할을 맡아 어떠한 연기를 펼칠지 미리 준비하는 리더십의 혁신이 필요하다. 좌와 우만 바라보는 단안적(單眼的) 편견이 아니라 앞과 뒤까지 두루 살피고 위와 아래를 볼 줄 아는 복안적(複眼的) 안목이 절실하다. 경쟁과 협력의 이중성과 동시성 및 위기와 타협의 양면성이 사라지지 않는 새로운 형태의 시대에서 국가이익을 도모하는 대전략은 있지도 않은 협력의 시대를 만들어내겠다는 무모함이 아니라 이미 존재하는 경쟁과 협력, 위기와 타협의 구조에서 만들어지는 기회를 포착하겠다는 전략적 사고에서 시작된다.

## 변화하는 동아시아 : 각국의 변환전략

제 1 장 미 군사변환의 세계전략과 동맹네트워크 / 이상현

제 2 장 미국의 동아태 전략 : 변화와 지속성 / 김성한

제 3 장 2004 미국 대선을 통해 본 미국의 안보전략 / 장 훈

제 4 장 21세기 중국의 대외전략과 한국의 전략적 선택 / 이태환

제 5 장 일본의 안보선택과 한국의 진로 / 박철희

## 제 1 장

## 미 군사변환의 세계전략과 동맹네트워크

이 상 현

## 1. 서론 : 21세기 국제안보환경의 변화

한미 양국은 미국이 2005년 말까지 이라크 지원부대를 포함한 주한미군 12,500명의 감축을 희망한다는 기본구상을 제시한 이후 약 4개월 동안의 공식·비공식 협의를 거쳐 마침내 2004년 6월 주한미군 감축계획에 대하여 최종 합의하였다. 한미 양국이 최종 합의한 주한미군 감축계획의 골자는 이라크전 지원을 위해 차출된 미 2여단 전투단을 포함한 주한미군 12,500명을 2004년부터 2008년까지 3단계에 걸쳐 감축한다는 것이다. 이와 함께 양국은 용산기지 이전과 미 2사단의 오산·평택 이전까지 합의하였다. 이로써 주한미군 감축과 한미동맹 재조정은 본격적인 궤도에 오르게 되었다.

주한미군의 감축과 조정은 해외주둔미군 재배치계획인 GPR(Global Defense Posture Review)의 일환으로 알려져 있다. GPR에 따르면 전세계 미군기지는 4단계로 재분류될 예정이다. 1단계는 전력투사거점(PPH: Power Projection Hub)으로 대규모 병력과 장비의 전개 근거지이다. PPH는 해외에도 있을 수 있지만 주로 하와이와 플로리다, 괌 등 미국내 기

지로 구성된다. 2단계는 주요 작전기지(MOB: *Main Operating Bases*)로 초현대식 지휘체계를 갖추고 대규모 병력이 장기 주둔하는 상설기지이다. MOB는 평소에 미군의 훈련을 지원하며 인근 국가와 안보협력 관계를 유지하는 기능을 한다. 3단계는 유사시에 대비한 시설은 갖추되 상주 병력은 소규모로 한 전방작전거점(FOS: *Forward Operating Sites*)이며, 마지막으로 4단계는 소규모 연락요원이나 훈련장 시설만 최소한으로 유지하는 협력적 안보지점(CSL: *Cooperative Security Locations*)이다. 이러한 새로운 개념이 적용되면 주한미군의 성격과 구성은 바뀔 수밖에 없다. 그와 더불어 한미동맹 자체가 지금과는 다른 성격을 띠게 되고 동맹의 운영방식이 달라질 것으로 전망된다.

한반도 안보환경은 현재 제2차 북핵위기로 인해 매우 불안한 상태이다. 지난 반세기 동안 한국 안보에 일익을 담당해온 미국의 안보기여가 과거 그 어느 때보다도 더 절실히 필요한 시점에서 왜 미국은 주한미군 감축과 동맹조정이라는 중요한 변화를 추진하는 것일까?

한미동맹의 최근 변화는 어느 날 갑자기 등장한 사안은 아니다. 실상 미 국방부는 냉전이 끝난 직후부터 전 세계적인 미국의 동맹정책과 해외 기지정책을 재검토하기 시작했으며, 그 과정은 9·11 테러 이후 더욱 가속화되고 있다. 9·11 테러 이후 세계는 탈-탈냉전(*post post-Cold War*) 국제질서에 돌입했다고 언급될 정도로 근본적인 변화의 과정을 겪고 있다. 변화의 핵심은 안보위협 유형과 종류가 전통적인 국가 대 국가의 관계를 벗어나서 확대되는 것이며, 이에 따라 안보위협의 주체도 각종 비국가 행위자로 확대되면서 국제관계의 설정과 관리가 과거와는 다른 접근을 요한다는 데 있다. 특히 9·11 테러 이후 대량살상무기와 대규모 테러 등 각종 비대칭 위협은 21세기 안보의 핵심문제가 되었다. 세계화 시대의 새로운 안보위협은 어느 국가도 피할 수 없는 문제가 되고 있다. 그것은 국가와 국가의 경계가 약화되고 초국가적 정치·경제·사회적 활동이 비약적으로 확대되면서 초래된 결과이며, 새로운 안보위협은 어

느 한 나라가 통제할 수 없는 이슈영역이 되었다. 이러한 변화에 처하여 21세기의 군사안보전략은 환경의 변화, 군사기술의 변화, 위협 주체의 변화, 글로벌 차원 세력관계 변화 등 총체적 변화를 전제로 연구되어야 한다.

9·11 이후 국제안보의 가장 심각한 문제 중 하나는 국가성의 약화이다. 국제 공동체의 입장에서 국가성의 약화는 유토피아의 전주곡이 아니라 재앙의 지름길이다. 저개발 세계의 국가들은 전반적으로 약한 상태에서 냉전의 종식을 맞았고, 결국 동유럽과 남아시아에 걸쳐 실패한 국가와 불안한 국가의 띠가 형성되었다. 이른바 ‘불안정 호’(*arc of instability*)이다. 이러한 약한 국가들은 밖으로는 잦은 충돌과 안으로는 인권 유린의 원천으로서 국제질서에 위협을 가해 왔으며, 이제는 선진세계를 공격하는 새로운 유형의 테러와 연결된 잠재적 훈련소로 부상하고 있다.<sup>1)</sup> 결과적으로 현재 국제사회가 당면한 가장 심각한 안보문제는 통치 실패로 인해 대량살상무기가 테러리스트들의 수중에 들어가면 묵과할 수 없을 정도로 안보에 위협이 될 수 있다는 점이다.

세계화가 진척되면서 보다 용이한 국제적 움직임과 개방된 국경, 물자와 지식의 이동성이 확대되었고, 그 결과 국가단위 중심의 전쟁 개념은 약화되는 반면 비국가 행위자의 활동영역은 확대되는 추세에 있다. 세계화의 진척은 그 추세에 통합하는 부류와 계속 비통합 지역으로 남아 있는 부류로 양극화를 초래하는 경향이 있다. 세계화의 혜택에서 배제된 비통합지역, 즉 세계화시대 국제경제체제 및 국제사회에서 단절된 지역은 국제안보의 위협지역으로 등장할 가능성이 매우 높은 지역이다. 향후 이들 지역의 단절성을 제거하는 것이 국제안보의 중요한 과제가 될 것이다.<sup>2)</sup>

1) 프랜시스 후쿠야마, 안진환 역, 《강한 국가의 조건》, 서울: 황금가지, 2005, pp. 168~170.

2) Thomas P. M. Barnett, *The Pentagon's New Map: War and Peace in the*

미국은 이러한 안보환경의 변화에 대처하기 위해 군사전략을 근본적으로 재검토하고 있다. 변화의 핵심은 새로운 위협에 대처하기 위한 새로운 군사전략이며, 전 세계적인 미군의 해외기지 조정과 동맹 네트워크의 재정립은 새로운 군사전략의 중요한 부분이 되고 있다. 냉전기를 통해 미국의 군사전략은 냉전의 최전선에 전진배치된 대규모의 군대에 일차적인 중요성을 두었다. 그러나 탈냉전기의 군사전략은 거점 위주의 방식보다는 거점과 거점을 연결하는 네트워크에 더 중요한 의미를 부여한다. 이러한 변화는 미국과 동맹관계에 있는 한국에게도 매우 중요한 함의를 지닌다.

- 탈냉전과 9·11 테러 이후 국제안보환경은 급격히 변하고 있다. 안보위협 유형과 종류가 전통적인 국가 대 국가의 관계를 벗어나 확대되고 있다. 안보위협 주체도 각종 비국가 행위자로 확대되면서 국제관계의 설정과 관리에서 과거와는 다른 접근을 요하고 있다.
- 미국은 안보환경의 변화에 대처하기 위해 군사전략을 근본적으로 재검토하고 있다. 거점 위주의 배치방식에서 네트워크를 중시한다. 한미동맹도 변화가 불가피하다. 한국의 입장에서는 그 변화의 방향과 의미를 정확히 진단하고 전략적으로 대응해야 한다.
- 한반도 안보환경은 현재 제2차 북핵위기로 인해 매우 불안한 상태에 있다. 그 와중에 주한미군 3분의 1 감축, 미 2사단 재배치 등 중요한 조정이 이루어지고 있다. 이러한 변화는 미국의 군사전략 변화와 그 일환인 GPR에 의해 불가피하게 진행되고 있다.

## 2. 새로운 전쟁양상과 군 변환

미국의 새로운 군사안보전략에서 가장 중점을 두는 분야는 첨단기술을 적용한 첨단군사력 건설이다. 이와 관련하여 다양한 연구와 논의가 전개되고 있다.

첫째는 군사혁신과 군 변환 연구이다. 군사혁신은 급속도로 발전하는 첨단과학기술을 바탕으로, 정보·감시·정찰(ISR)과 정밀타격무기를 첨단 전투지휘 자동화체계(advanced C4I)로 연결하면 새로운 하나의 복합 체계가 탄생되고, 이들은 전투력의 승수효과를 수반한다는 개념이다. 또한 군사혁신은 첨단정보기술을 군사력에 응용하여 조직과 교리까지도 바꿈으로써 전쟁방식을 근본적으로 바꾼다는 의미를 지닌다. 군 변환은 군사혁신을 실제로 적용하여 군대의 체질을 바꾸는 과정으로서 두 가지 의미를 지닌다. 첫째는 첨단 정보과학기술을 응용하여 산업사회 군사력을 정보화시대 군사력으로 전환하는 것으로, 첨단 지휘자동화체계인 C4ISR, 원거리 정밀타격, 네트워크, 유연성, 파괴력 향상 등 구현에 중점을 둔다. 둘째는 냉전기 군사태세를 탈냉전기 군사태세로 전환하는 것으로, 탈냉전기의 새로운 위협요인인 테러, WMD 확산 등에 대처하여 미군의 군사태세를 바꾸되, 전진배치 위주의 고정된 군사력 운용에서 기동 위주로 전환하며, 그 일환으로 동맹국관계와 해외주둔정책을 변화시킨다는 것이다.<sup>3)</sup>

3) Carl Conetta, "9·11 and the Meanings of Military Transformation", Project on Defense Alternatives, 6 February 2003 (<http://www.comw.org/pda/0302conetta.html>, searched on: November 26, 2003), pp. 5/9~6/9; 군 변환의 의미에 관해서는 미 국방부가 작성한 여러 공식문서에서 찾아볼 수 있다. U.S. Department of Defense, *Transformation Planning Guidance*, April 2003 ([http://www.afci.org/transformation/pdf/TransPlanningGuidance\\_April2003.pdf](http://www.afci.org/transformation/pdf/TransPlanningGuidance_April2003.pdf), searched on: May 7, 2004); *Transformation Study Report*, April 27, 2001 (<http://www.defenselink.mil/news/Jun2001/d200>

둘째는 네트워크중심 전쟁(network-centric warfare) 개념이다. 네트워크중심 전쟁은 네트워크 컴퓨팅(network-centric computing) 개념과 유사하다. 네트워크 컴퓨팅은 전송 데이터를 디지털화하여 표준화된 패킷으로 나누어 전송함으로써 통신노드 중 일부가 파괴되더라도 연결 가능한 모든 회선을 활용하여 데이터의 전송률을 높이고 네트워크의 효율을 극대화하는 방식이다. 마찬가지로 네트워크중심 전쟁은 전 지구를 엮는 통신 네트워크를 구축하여 여하한 플랫폼이라도 — 전함, 비행기, 육상 전투차량, 혹은 심지어 말단 보병에 이르기까지 — 언제든지 네트워크에 로그인하여 데이터의 업로드, 다운로드를 자유로 구사하게 한다는 개념이다.<sup>4)</sup> 무기체계들이 전장공간 내 어느 곳에 위치하든간에 네트워크상에 존재하기만 하면 신속하게 효과 위주의 집중공격에 참가할 수 있을 뿐만 아니라 이동과 수송소요도 대폭 줄일 수 있으며 전투참여 요원들이 공통으로 보유하는 지식이 많아진다는 장점이 있다. 그렇게 되면 각 플랫폼이 무엇이나보다는 그것들이 어떻게 합동작전을 할 수 있느냐 하는 것이 매우 중요해지는 것이다. 정보화시대의 전쟁은 특히 네트워크를 중심으로 이루어지고 네트워크를 잘 활용하는 측에 유리한 특징을 지니고 있다.<sup>5)</sup>

네트워크중심 전쟁은 인지, 정보, 물리적 영역의 우위를 결합하여 전장공간 인식, 축약된 지휘절차, 정밀타격을 가능케 함으로써 달성된다. 이러한 우위를 접하기 위해 미국을 비롯한 선진국들은 군사력을 재조직하고 정비하여 새로운 안보환경에 맞는 군대로 바꾸는 작업을 지속적으로 추진하고 있다. 정밀타격은 네트워크중심 전쟁의 핵심이다. 정밀타

격은 장거리 폭격기와 미사일이 동원된다는 면에서 전략폭격(strategic bombing)과 유사한 일면이 있다. 전략폭격은 핵심목표를 타격하여 적의 저항의지와 전쟁지속능력을 파괴하는 것이 주목적이다. 이에 비해 정밀타격은 말 그대로 ‘한방에 하나의 목표물을 파괴하는’(one bomb destroys one target) 것이 핵심이다. 전략폭격을 가능하게 한 기술인 장거리 전폭기와 미사일은 산업사회의 기술에 속한다. 반면 정밀타격은 목표탐지와 유도장치 등 정보사회 기술이 없이는 불가능하다. 정밀타격으로 이제 목표가 어디 있는지만 알면 언제 어디서든 파괴가 가능한 시대가 되었다.<sup>6)</sup>

더 나아가 최근에는 유비쿼터스 컴퓨팅\*을 국방 부문에 적용시키는 방안 관련 연구도 활발히 진행되고 있다. 최근 우리는 유비쿼터스 컴퓨팅, 유비쿼터스 네트워킹, 혹은 유비쿼터스 사회 등의 용어를 자주 접하게 된다. 정보화는 언제 어디서든지 통신이 가능하고 무엇이든지 정보네트워크에 연결시킬 수 있는 단계로까지 발전했다. 유비쿼터스는 사용자가 장소(anywhere)나 시간(anytime), 그리고 장치(any device)에 구애받지 않고 자유롭게 네트워크를 이용할 수 있어야 한다는 점 때문에 ‘3A’로 불리기도 한다.

유비쿼터스 개념을 국방 부문에 응용하는 예로서는 첫째, 착용식(wearable) 컴퓨터를 들 수 있다. 웨어러블 컴퓨터는 미국 MIT에서 1960년대부터 연구하기 시작한 컴퓨터의 새로운 형태로서 기존의 책상 위(데스크탑)에 놓여 있던 컴퓨터를 몸에 착용하여 사용한다는 의미를 갖는다. 미래 전장에서 디지털화된 전투원들이 몸에 착용하여 전장에서 실시간에 지휘통제체계에 의해 전투를 수행하는 개념이 이에 해당한다. 둘째는 스마트웨어(smart wear)로, IT·BT·NT 등 신기술을 결합해 전통적 섬유나 의복의 개념을 벗어난 새로운 개념의 미래형 의류를 말한

10621transrep.pdf, searched on: May 11, 2004) 등 참조.

4) Bruce Berkowitz, *The New Face of War: How War Will Fought in the 21st Century*, New York: The Free Press, 2003, p. 113.

5) 노훈·손태중, “NCW: 선진국 동향과 우리 군의 과제”, 《주간 국방논단》 제 1046호(2005. 5. 9).

6) Berkowitz, *The New Face of War*, pp. 76~77.

\* 본문에서 고딕으로 된 부분은 책 후반부 “용어정리”에서 상술한다.

다. 고기능성 섬유 소재의 의복에 디지털 센서나 위치확인 시스템, 초 소형 통신기기와 소형 MP3 플레이어 등을 내장하는 것이 대표적이다. 셋째, 스마트 먼지(*smart dust*)는 1입방밀리미터(mm) 크기의 실리콘 모트(*silicon mote*)라는 입방체 안에 완전히 자율적인 센싱(*autonomous sensing*)과 통신 플랫폼 능력을 갖춘 보이지 않는 컴퓨팅 시스템으로 마치 먼지처럼 가벼워 떠다닐 수 있다. 스마트 먼지는 전장의 기상상태, 생화학적 오염 여부, 병력과 장비의 이동 등을 감지하는 데 활용될 수 있다. 마지막으로 스마트웨이(*smart way*)는 도로라는 물리공간에 센서와 같은 전자공간을 이식하고 사람과 도로가 접속해 자유롭게 정보를 교환하는 체계를 말한다. 예를 들어 주요 전술이동로나 핵심 군사시설 진입로 등에 첨단센서를 촘촘히 심어 유무선 통신망으로 연결하면 한낱 아스팔트 조각에 불과하던 도로가 유비쿼터스 기술을 구현하는 첨단매체로 변신할 수 있다.<sup>7)</sup>

셋째, 최근의 미 군사교리는 신속결전작전(RDO: *Rapid Decisive Operation*)의 중요성을 강조하는 경향이 있다. 신속결전작전에서는 입체성, 통합성, 정확성, 기민성 등이 강조되며, 미래전의 양상이 순차적이 아닌 동시병렬적 공지합동작전으로 치러질 것임을 보여준다. 미 합참 자료에 의하면 신속결전작전은 미래전을 위한 합동작전 개념이다. 신속결전작전은 지식, 지휘통제, 효과기반 작전(*effect-based operations*)을 결합하여 원하는 정치·군사적 결과를 얻기 위한 것이다. 신속결전작전에 의해 미국과 동맹국들은 네트워크로 연결되어 적이 저항할 수 없는 방향과 차원에 걸쳐 비대칭적 공세를 펼쳐 작전의 조건과 템포를 주도하게 된다.<sup>8)</sup>

7) 정구돈·손태중, “유비쿼터스 패러다임과 국방부문 적용방안”, 《주간국방논단》 제 953호(2003. 7. 28) 참조.

8) U.S. Joint Forces Command, “A Concept for Rapid Decisive Operations”, *RDO Whitepaper Version 2.0*(2001) 참조.

네트워크중심 전쟁 개념과 신속결전작전은 이미 아프간전쟁과 이라크 전쟁을 통해 그 위력을 검증받은 바 있다. 1991년 걸프전 양상과 이 두 전쟁을 비교해볼 경우 전쟁 수행방식의 혁신적 변화가 이루어지고 있음을 알 수 있다. 새로운 전쟁의 특징은 토미 프랭크스 중부군 사령관이 무인항공기 프레데터가 보내는 실시간 동영상을 미국 플로리다에 앉아 받아보면서 지휘한 사실에서 잘 드러난다.

미국의 아프간전쟁은 미래지향적인 첨단무기의 시연장과도 같았다. 아프간전쟁에서 특히 위력을 발휘한 것은 1995년 발칸전쟁 때 첫선을 보인 무인정찰기 프레데터(*Predator*)로서, 이 무인항공기는 1.6km 고도에서 TV와 적외선, 전자, 광학 카메라를 통해 지상의 사람얼굴을 식별할 만큼 정확한 영상을 전송한다. 이러한 첨단기술 덕분에 미국의 전쟁지도부는 플로리다에 앉아서 전쟁의 경과를 손바닥처럼 볼 수 있었고, 미군 병사들이 추락한 헬기에서 하나씩 끌려나와 적에게 사살당하는 장면까지도 지켜보아야 했다. 아프간전쟁의 양상은 1991년 걸프전 당시 야전사령부를 사우디아라비아로 옮겨가기 위해 애로를 겪었던 것과는 좋은 대조를 이룬다. 이러한 새로운 전쟁양상은 정보화시대 전쟁의 특징을 잘 보여준다.

그러나 다른 한편 첨단기술 전쟁만이 미래의 전장을 지배할 유일한 변수는 아니라는 반론도 만만찮다. 미래의 전쟁은 첨단전쟁과 재래식 전쟁이 혼재하는 양상이 될 가능성이 크며, 비록 해·공군력과 정밀무기가 전세의 큰 흐름은 주도한다 하더라도 전쟁의 종결에는 여전히 소총을 든 보병이 필요하다는 것이다. 네트워크중심 전쟁 개념과 신속결전작전의 위력은 이미 아프간전쟁과 이라크전쟁을 통해 검증받은 바 있지만, 전쟁종결과 전후처리에는 첨단 군사력으로 해결할 수 없는 어려움이 따른다는 교훈도 간과해서는 안 된다. 전쟁은 갈수록 첨단화되는 것이 추세이지만, 다른 한편 재래식 군사력도 여전히 필요하다는 사실은 전쟁의 변하지 않는 속성이다.

- 군사혁신은 첨단정보기술을 군사력에 응용하여 조직과 교리까지도 바꿈으로써 전쟁의 방식을 근본적으로 바꾼다는 의미를 지닌다. 군 변환은 군사혁신을 실제로 적용하여 군대의 체질을 바꾸는 과정으로서 산업사회 군사력을 정보화시대 군사력으로 전환하고 냉전기 군사태세를 탈냉전기 군사태세로 전환하는 것을 말한다.
- 네트워크중심 전쟁은 전 지구를 엮는 통신 네트워크를 구축하여 여하한 플랫폼이라도 — 전함, 비행기, 육상 전투차량 혹은 심지어 말단 보병에 이르기까지 — 언제든지 네트워크에 로그인하여 전장 공간인식과 지휘통제를 공유한다는 개념이다.
- 신속결전작전에서는 입체성, 통합성, 정확성, 기민성 등이 강조되며, 미래전의 양상이 순차적이 아닌 동시병렬적 공지합동작전으로 치러질 것임을 보여준다. 신속결전작전에 의해 미국과 동맹국들은 네트워크로 연결되어 적이 저항할 수 없는 방향과 차원에 걸쳐 비대칭적 공세를 펼쳐 작전의 조건과 템포를 주도하게 된다.

### 3. 미 군사전략의 변화와 동맹의 네트워크

21세기 안보환경의 변화에 대응하여 미국은 새로운 동맹의 개념을 설정하고 이를 점점 구체화하고 있다. 새로운 동맹 개념의 핵심은 과거와 같이 상호방위조약에 근거한 고정된 지역적 동맹이 아니라 임무에 따른 유연한 연합과 연합국을 엮는 다차원 네트워크이다. 새로운 동맹 개념에 부응하여 미 국방부는 군 변환과 능력위주계획(CBP: *capabilities-based planning*)을 핵심원리로 채택하고 점에서 선으로, 그리고 네트워크를 지향하는 방향으로 군사안보전략을 변화시키고 있다.

미국의 군사안보전략이 추구하는 변화는 하드웨어적 측면에서는 첨단 IT 기술에 기반한 군사혁신과 군 변환으로 나타나고, 소프트웨어적 측면에서는 동맹국/기지 정책의 네트워크화로 나타나고 있다. 21세기 제국의 군사원리는 네트워크중심의 전쟁양상에 기반을 두면서 단순히 군사 하드웨어뿐만 아니라 동맹정책과 해외기지를 네트워크로 연결하는 특징을 띠게 될 것으로 전망된다. 앞에서 논의한 첨단군사력 건설과 관련된 논의들은 비록 강조점은 다르지만 21세기 전쟁에서 네트워크의 중요성을 강조한다는 점에서 같은 중요한 의의를 지닌다. 미국의 군사전략은 점점 더 네트워크를 중심으로 이루어지리라는 데 전문가들의 예측이 일치한다.

전쟁의 역사를 되돌아보며 도달하는 결론은 현대 전쟁에서 정보의 역할이 중요해지면서 전쟁의 양상은 점점 더 네트워크 중심으로 이루어진다는 점이다. 미 랜드연구소의 아킬라(John Arquilla)와 론펠트(David Ronfeldt)는 인류역사를 통하여 전쟁수행 양상이 몇 가지 단계를 밟아 변화해왔다고 지적하는데, 그 양상을 결정짓는 가장 중요한 요인 중의 하나가 바로 전쟁수행 단위들에게 주어지는 정보가 교환되고 소통되는 방식이다.

첫째, 가장 초보적인 군사력 운용의 형태는 혼전(*melée*)으로, 지휘통제가 거의 전무하고 체계적 조직이나 정보의 흐름이 미미한 수준이다. 혼전은 전쟁수행의 가장 원시적 형태로서 일단 전쟁이 시작되면 전투참여자들간에 정보가 전달되는 수단이 고품을 지르거나 수신호를 보내는 정도 외에는 불가능한 형태이다.

둘째 단계는 집단전(*massing*)으로서, 기하학적 진영이나 포진 형태를 갖추고 전후방이 분명히 구분되는 수준의 전쟁수행 방식이다. 화력이나 전투력을 집중시키기 위해 전략과 전술의 개념이 도입되고, 하부지휘관들에게 실시간 명령을 하달하는 수단으로 여러 가지 신호체계가 고안되었다. 예를 들면 거울로 빛을 반사한다든지 깃발을 이용하는 것으로부



터 현대적인 무전통신방식에 이르기까지 다양한 신호체계가 집단으로 뒤엉켜 진행되는 전투상황에서 핵심적 역할을 수행하였다.

셋째 단계는 기동전(*maneuver warfare*)으로서 대규모, 다수의 전투단 위들을 신속하고 동시에 운용하기 위해 전자통신 장비들이 동원되는 형태이다. 전격전(*blitzkrieg*)처럼 지상군과 공군이 기계화된 군사력과 합동으로 작전을 수행하는 단계가 기동전에 해당한다. 기동전 단계에 이르면 다양한 전투단위들을 효율적으로 통제할 필요성이 더욱 증대하고 중요해진다.

마지막 단계가 바로 벌떼전(*swarming*)으로서 정보혁명으로 인해 비로소 가능해진 형태의 전쟁수행 방식이다. 스워밍은 다수—흔히 다섯 혹은 그 이상—의 독립적 혹은 준독립적인 전투단위들이 일정한 형태 없이 분산되어 포진하다가 일단 공격목표가 정해지면 전방향에서 일제히 목표물을 공격해 들어가는 것과 같은 방식이다. 스워밍의 전제가 되는 것은 전투단위들간의 고도의 연결성으로서, 이는 일종의 네트워크 전쟁이라 할 수 있다. 그 네트워크를 가능케 해주는 것은 모든 행위자를 일거에 엮어주는 전체널(*all-channel*) 네트워크이다.<sup>9)</sup>

좀더 크게 보면 최상위의 네트워크는 국가들간의 네트워크로서 목적과 가치관이 다른 국가들간의 목표지향적 연합형성이라 할 수 있다. 동맹이 아니라 연합이 국가간 보편적 네트워크가 될지도 모른다는 전망은 이미 냉전 이후의 상황에서 단초가 보이기 시작하였다. 국가간 연합이 가능하려면 상호운용성이 전제되어야 한다.

상호운용성이란 간단히 말해 다양한 조직 혹은 개인들이 공통의 임무를 수행하기 위해 서로 합동작전이 가능한 정도를 지칭한다. 지휘의 관점에서 보면 상호운용성은 표준화, 통합, 협력 및 시너지를 함축하는 중

9) John Arquilla and David Ronfeldt, *Swarming and the Future of Conflict*, Santa Monica, CA: RAND, 2000; Sean J. A. Edwards, *Swarming on the Battlefield*, Santa Monica, CA: RAND, 2000.

은 개념이다. 그러나 좀더 구체적으로 보면 상호운용성은 전략(*strategic*), 운용(*operational*), 전술(*tactical*), 기술적(*technical*) 차원 등 다양한 차원에서 여러 가지 의미로 사용된다. 전략적 차원에서 상호운용성은 동맹이나 연합군 형성 같은 가장 포괄적 의미에서의 협력을 의미한다. 전략적 차원에서의 상호운용성은 아군과 연합군 간에 세계관, 전략, 교리 및 전력구조를 조화시키는 문제에 집중된다. 운용 및 전술 차원의 상호운용성은 실제 전쟁수행을 용이하게 하기 위해 유리한 전장환경 조성, 위기대응, 연합작전 등을 조율하여 최대의 효율을 발휘하기 위한 것이다. 전쟁수행 과정에서 상호운용성의 핵심은 실제 전력을 구성하는 요소들간의 대체성 혹은 상호교환성이다. 즉, 연합군으로부터 가용한 자원과 제약 내에서 최대의 효율로 임무를 완수하기 위해 상호운용이 가능한 지휘체제, 표준화된 통신 및 컴퓨터 데이터 네트워크, 정보·감시·정찰(ISR) 체제 등을 통합 사용하는 것이다. 마지막으로 기술적 차원의 상호운용성은 연합군이 사용하는 시스템간의 호환을 가능케 해주는 인터페이스 및 각종 하드웨어와 소프트웨어와 관련된 것이다.<sup>10)</sup>

새로운 안보환경에 대처하는 미 군사력 변환은 동맹 네트워크, 군사역량, 그리고 글로벌 방위태세 세 가지 차원에서 진행되고 있다. 글로벌 방위태세 재편은 GPR로 알려져 있다. 특히 우리의 입장에서 눈여겨보아야 할 부분은 미국이 추진하는 동맹 네트워크 재편과 이에 따른 글로벌 방위태세 조정이다.

첫째, 글로벌 방위태세 조정은 미군의 해외배치를 새로운 안보환경의 실정을 정확히 반영하도록 조정하는 것이다. 냉전기 동안 미국은 적과 대치한 최전선에 요새화된 대규모 병력을 주둔시켜 적을 억지하고 동맹국 방어의 의지를 과시하며 적대행위 발생시 현장에서 즉시 대응하는 전략을 유지해 왔다. 1990년대를 통해 미국의 주력부대는 냉전의 최전

10) Myron Hura, and others, *Interoperability: A Continuing Challenge in Coalition Air Operations*, Santa Monica, CA: RAND, 2000, pp. 7~15.

선이었던 서유럽과 동북아에 집중 배치되어 있었다. 이들 주력부대는 냉전의 최전선에 배치되어 배치된 장소에서 싸울 것을 전제로 주둔하는 부대였다. 그러나 오늘날 미군이 배치된 장소에서 싸울 가능성은 거의 없어졌다. 그래서 새로운 국방전략 아래에서는 미군의 해외주둔정책이 전면 재검토되는 것이다.

냉전이 끝난 지금 미군은 다양한 불확실성에 대처해야 한다. 그러기 위해서 미군은 변화하는 상황에 신속히 대응하여 전개가 가능해야 하고 숫자보다는 능력에 기반한 우위를 가져야 한다. 이를 위해 향후 미군은 해외의 대규모 영구기지에 덜 의존하는 대신 소규모 시설을 순환하는 배치방식을 따를 것이다. 새로운 글로벌 방위태세의 핵심은 반테러 전쟁과 미래의 위협에 보다 효율적이고 유연하게 대처하기 위해 미군을 필요한 곳에, 그리고 미군의 주둔에 우호적인 곳에 주둔시킨다는 것이다. 이를 위해 기존의 동맹관계 네트워크를 강화하고, 새로운 동맹관계를 창출하고, 과거의 비우호적 국가들에게도 손을 내미는 융통성이 필요하다.<sup>11)</sup>

특히 미국의 새로운 글로벌 방위태세가 중점을 두는 목표는 다음과 같다. 첫째, 기존 동맹국의 역할을 확대하고 새로운 안보 파트너십을 개발한다. 둘째, 군사력을 한곳에 과도하게 배치하는 것을 지양하고 불확실성에 대처하기 위해 유연성과 기민성을 강화한다. 셋째, 지역의 필요에 따른 맞춤형 군사력 배치에 중점을 둬으로써 글로벌 차원의 군사 수요에 신속히 대처하는 능력을 강화한다. 넷째, 미 군사력이 현재 있는 곳에서 싸우지 않으리라는 것을 전제하고 신속기동 역량을 개발하는데 중점을 둔다. 다섯째, 임무를 효과적으로 수행할 수 있도록 플랫폼

11) U. S. Department of Defense, "Facing the Future: Meeting the Threats and Challenges of the 21st Century", February 2005 ([http://www.defenselink.mil/pubs/facing\\_the\\_future/facing\\_the\\_future\\_cOL.pdf](http://www.defenselink.mil/pubs/facing_the_future/facing_the_future_cOL.pdf), 2005 - 5 - 14), pp. 65~67.

이나 병력의 수보다는 능력에 중점을 두고 방위태세를 정비한다.<sup>12)</sup>

새로운 국방태세에서 핵심적인 변화는 다섯 가지 분야에서 동시병렬적으로 진행되고 있다. 관계, 활동, 시설, 법적 조치, 그리고 안보소요의 글로벌 소싱이다. 특히 새로운 안보협력관계의 창출은 위협에 대한 공통의 인식과 전략에 기반하고 있다. 이를 위해 동맹국들과의 관계를 강화하고 공통의 전략적 이익을 갖는 새로운 안보 파트너십 관계를 창출하는 데 주력한다. 현재 진행중인 GPR은 미국이 추구하는 동맹 네트워크화의 표현으로서 이는 곧 새로운 전략적 공통이익에 동참하는 국가들을 엮는 새로운 그물망 작업인 것이다.

둘째, 글로벌 방위태세 조정과 함께 지속적 군 변환이 병행되어야 한다. 과거 미군은 대규모 군대와 싸울 목적으로 편성되었으나 이제 소규모 테러 네트워크와의 싸움처럼 기민한 움직임을 필요로 한다. 따라서 앞으로는 덩치 크고 둔한 사단보다는 작고 모듈화된 여단, 첨단통신, 제대간 합동성 및 통합, 그리고 신속하고 효율적인 조정이 더 선호된다. 네트워크중심 전쟁과 합동 및 연합작전은 새로운 시대의 전쟁에서 필수적이다. 미군은 지휘체통의 어느 수준에서도 적용될 수 있는 네트워크로 통합되어야 한다.

동맹의 네트워크를 중요시하는 입장은 미국식 전쟁방식(American Way of War)에 관한 논의에서도 유추할 수 있다. 냉전 이후 미국이 치른 몇 개의 주요 전쟁들 — 파나마(1989), 사막의 폭풍(1990), 소말리아(1992), 아이티(1993), 보스니아(1995), 사막의 여우(1998), 코소보(1989), 아프간(2001), 이라크(2003) — 을 분석해 보면 다음과 같은 특징이 나타난다.

첫째, 미국의 군사작전은 압도적으로 합동작전(joint and combined)이다. 파나마 사태가 육군 위주로 진행되었던 것을 제외하고는 최근 미국

12) *The National Defense Strategy of the United States of America*, March 2005, p. 18.

의 군사작전은 압도적 무력을 동원한 육·해·공 합동작전이다. 둘째, 냉전 이후의 가장 두드러진 특징은 공군력을 동원한 타격으로 주로 시작된다는 점이다. 공군력 사용은 인명피해를 줄이고 부수적 손실을 통제하기 위한 효과적인 방법이 되고 있다. 셋째, 주요 지상 전투단계는 과거에 비해 기간이 단축되는 추세이다. 지상작전이 가장 길었던 코소보의 경우도 78일에 불과하다. 반면 주요 전투행위 종료 이후 평화유지는 더욱 길고 어려워지고 있다. 넷째, 공군력만으로 전쟁을 종결짓기는 불충분하다는 사실이 드러나고 있다. 1990년대 이후의 경험은 비록 공군력이 중요하긴 하지만 전쟁은 결국 지상군이나 외교에 의해 종결된다는 사실을 잘 보여준다. 다섯째, 전쟁 자체보다는 전후처리가 갈수록 어려운 임무가 되고 있다. 이라크, 보스니아·코소보, 아프간전쟁 등은 전후처리의 중요성을 보여주는 대표적 사례들이다.<sup>13)</sup>

이러한 미국적 전쟁방식은 다음의 몇 가지 요인에 기반을 두고 형성되었다. 첫째는 기술적 우위의 중요성에 대한 확고한 신념이다. 기술적으로 우세한 군사력의 강조는 구소련과의 양적 경쟁을 기술력으로 보완하려던 전통에서 비롯된 것으로, 미국 군사전략 사고에서 하나의 금과옥조처럼 신봉되고 있다. 둘째는 제공권의 중요성이다. 우세한 공군력을 바탕으로 한 제공권은 기술적 우위 추구의 자연스런 발로이며 먼 거리까지 신속한 전력투사를 가능케 하는 수단이 되고 있다. 셋째는 최정예 군대의 중요성이다. 최고의 교육과 훈련을 통해 세계 최강의 군대를 양성하는 것은 미국 군사문화의 일부가 되었다. 넷째는 공중·해상·우주 등 전략적 공유지의 지배이다. 이는 미국 군사전략에서 강조되는 우월한 기동을 보장하고 전 차원 지배를 위해 필수적이다. 다섯째, 정밀타격력을 강조한다. 정밀타격력은 적의 목표를 효과적으로 타격하기 위한

기본요건이다. 기술발달과 함께 정밀타격력은 크게 향상되어 부수적 피해를 줄이는 데도 크게 기여하고 있다. 여섯째, 모든 군사력과 능력을 통합적으로 사용하는 능력을 중시한다. 합동성과 네트워크 강화를 통해 군사력의 집중과 통제가 증진된다.<sup>14)</sup>

미 국방부가 공개한 새 국방전략보고서에 의하면 향후 미국의 군사전략은 능력위주 계획에 입각해 이루어질 것이다. 능력위주 계획은 적의 능력에 대비하여 필요한 역량에 우선적으로 국방재원을 배분하는 방식이다. 새로운 국방전략 계획은 미국이 대비해야 할 네 가지 위험요소를 ① 테러리즘, 반란, 내전, '무제한전' 등 비정규적 위협, ② 재래식 지상, 공군, 해군력 및 핵전력을 사용한 전통적 위협, ③ 미 본토 미사일 공격, 국가로부터 비국가 행위자로서의 WMD 확산, 동맹국에 대한 WMD 공격 등을 포함하는 대재앙적 위협, 그리고 ④ 센서, 정보전, 사이버전, 극소형 무기, 우주전, 지향성 에너지 무기 등을 동반한 파괴적 위협으로 구분하였다.

이들 중 가장 가능성이 높고 미국이 취약점을 지니는 것은 바로 테러 집단과 불량국가들이 대량살상무기를 사용한 공격을 가해오는 대재앙의 경우로서 제국의 네트워크 없이는 대비에 어려움이 크다. 가장 위험한 상황은 복합적 위협의 경우이다. 예를 들면 이라크와 아프가니스탄은 전통적 위협이면서 비정규적 위협을 야기한다. 북한은 전통적, 비정규적, 대재앙적 위협 모두에 해당한다.<sup>15)</sup>

이러한 논의에서 알 수 있는 바는 21세기 군사안보환경에서 갈수록 네트워크의 중요성이 증대된다는 것과 미국의 군사전략이 그에 부응하는 방향으로 변하고 있다는 점이다. 국가 대 국가의 전쟁양상에서 21

13) H. H. Gaffney, "The American Way of War through 2020", Paper presented at the National Intelligence Council 2020 Project Workshop, *Changing Nature of Warfare*, 25 May 2004, pp. 1~3.

14) 앞의 글, p. 11.

15) U.S. Department of Defense, "The National Defense Strategy of the United States of America", March 2005 (<http://www.defenselink.mil/news/Mar2005/d20050318nds1.pdf>), p. 2.

세기의 군사안보는 국가 대 네트워크의 전쟁양상으로 변화할 것이며, 전쟁의 지배적 양상은 여전히 국가 차원에서 이루어지지만 갈수록 전쟁에서 네트워크가 차지하는 비중이 중요해질 것으로 예상된다.

21세기는 여전히 미국의 세기가 될 것이다. 앞으로도 상당기간 미국은 역사상 유례를 찾아볼 수 없는 압도적 힘을 바탕으로 세계질서를 이끌 것이다. 미국은 군사력, 경제력 등 하드파워에서만 아니라 소프트파워 면에서도 동급의 경쟁자를 찾아보기 어렵다. 그러한 이유로 미국을 새로운 성격의 제국으로 보는 많은 논쟁이 전개되고 있다.

그러나 세계화와 정보혁명, 탈냉전, 9·11 이후 국제 안보환경의 변화 등 제반여건은 미국이 압도적 힘에도 불구하고 역설적으로 미국 혼자 힘으로 모든 것을 완수하기는 갈수록 어려워지는 추세다. 때문에 미국이 제국운영의 원리로서 우호적 네트워크를 건설해야 할 필요성은 갈수록 커질 것으로 예상된다. 이러한 변화는 한반도에도 적지 않은 안보적 함의를 지닌다. 지난 반세기 동안 한국 안보의 한 축을 담당해 왔던 한미동맹은 이제 본격적인 조정을 앞두고 있다. 미국의 군사전략은 능력위주로 변하고 있는 반면 한반도는 여전히 위협위주 상황을 벗어나지 못하고 있다. 이러한 시점에서 세계적 흐름과 한반도 상황을 아우르는 안보전략을 수립하고 추진해야 할 필요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

- 미국의 군사안보전략이 추구하는 변화는 하드웨어적 측면에서는 첨단 IT기술에 기반한 군사혁신과 군 변환으로 나타나고, 소프트웨어적 측면에서는 동맹국/기지 정책의 네트워크화로 나타나고 있다.
- 미국이 추구하는 새로운 동맹 개념의 핵심은 과거와 같이 상호방위 조약에 근거한 고정된 지역적 동맹이 아니라 임무에 따른 유연한 연합과 연합국을 엮는 다차원 네트워크이다. 미국은 새로운 동맹

개념에 부응하여 점에서 선으로, 그리고 네트워크를 지향하는 방향으로 군사안보전략을 변화시키고 있다.

- 미국은 글로벌 방위태세 조정과 함께 지속적 군 변환을 병행 추진할 것이다. 과거 미군은 대규모 군대와 싸울 목적으로 편성되었으나 이제 소규모 테러 네트워크와의 싸움처럼 기민한 움직임을 필요로 한다. 따라서 앞으로는 덩치 크고 둔한 사단보다는 작고 모듈화된 여단, 첨단통신, 제대간 합동성 및 통합, 그리고 신속하고 효율적인 조정이 더 선호된다.

#### 4. 한국의 군사안보에 대한 함의

한국은 미국과 군사동맹으로 연결되어 있다. 때문에 미국 군사전략의 변화는 한국의 안보에도 중요한 함의를 가진다. 향후 미국의 군사전략이 과거와는 다른 방식으로 시행될 가능성이 크며, 그 핵심은 네트워크 중심의 군사안보전략이 될 것이다. 그런 이유로 미국의 군사안보전략에 대한 포괄적 이해는 매우 중요하며, 새로운 군사전략에서 네트워크 특징이 드러나는 측면을 집중 분석함으로써 21세기 제국의 네트워크 전략을 이해할 필요가 있다. 미국 또한 해외주둔 정책 변화, 동맹국 정책의 변화, 대테러·반확산 연대의 구축 등 초강대국의 압도적 힘으로도 풀 수 없는 한계를 극복하기 위한 대안으로 군사안보전략의 네트워크화를 모색하고 있다.

주한미군은 이미 2사단을 미래형 사단인 UEx로 개편을 완료한 것으로 알려져 있다. 미 2사단 개편의 핵심은 지상부대 중 제1여단을 중무장 전투여단(HBCT: Heavy Brigade Combat Team)으로 재편하고 항공부대로는 해체되는 항공여단 부대들을 통합하여 새로운 다기능 항공여단

(MFAB: Multi-Functional Aviation Brigade)을 창설하는 것이다.<sup>16)</sup> 이에 따라 주한미군이 보유했던 포병, 전차부대는 각각 2개 대대에서 1개 대대씩으로 줄었다. 아파치 대대도 3개에서 2개로 축소되었다. 그러나 북한군 재래식 전력에 대응하는 에이브럼스 전차, 아파치 헬기부대가 미 지상군의 핵심으로 유지되고 중무장 전투여단엔 전차, 기계화 보병, 포병, 정보부대가 모두 통합되면서 이 여단이 기존 사단급 작전을 할 수 있는 화력을 갖춘 것으로 평가된다. 70여 대에서 48대 안팎으로 줄어드는 아파치 헬기도 모두 신형(아파치 롱보)으로 교체된다.

전체적으로 보면 미 8군은 제 8인사행정사령부와 제 17항공여단의 해체로 슬림화되었다. 2008년 이후 주한미군은 오산·평택과 부산·대구의 두 거점을 중심으로 재배치된다. 이들 지역은 모두 항구와 비행장을 끼고 있어 한반도 진출입에 유리하다. 이는 곧 주한미군 재배치가 미국의 원활한 이동을 상징하는 전략적 유연성을 이미 염두에 두고 이루어지고 있다는 의미로 볼 수 있다.<sup>17)</sup>

이와 관련하여 우리의 입장에서는 몇 가지 자문할 문제가 있다.

첫째, 우리는 왜 미국과의 협력을 필요로 하며, 미국은 또 왜 한국과의 동맹을 필요로 하는지 냉철한 검토가 필요하다. 적어도 한반도가 평화적으로 통일되기까지는 북한이라는 현실적 위협에 대한 건전한 판단이 필요하다. 한미동맹은 유사시 한국의 군사안보역량을 보완하는 가장 유력한 수단이다. 미국의 입장에서도 점차 가시화되는 중력의 미국에 대한 영향력 확대, 견제 움직임을 감안할 때 한미동맹은 미일 안보협력을 보완하는 기능이 있다. 중국은 미국이 추구하는 동맹네트워크의 재편만으로는 견제에 한계가 있다. 때문에 미국의 입장에서 한미동맹은

16) 미 8군 보도자료, “미 8군 변환계획(재배치) 예정대로 진행”, 미 8군 공보관실 (<http://8tharmy.korea.army.mil>) 2005년 6월 27일.

17) “주한미군 2사단 미래형 사단 개편 … ‘몸집’ 줄였지만 전력은 그대로”, 〈중앙일보〉, 2005년 7월 6일.

전략적 가치가 있다고 판단된다. 이러한 사정을 감안할 때 한미동맹은 적어도 현재와 같은 수준으로 긴밀히 유지되는 것이 바람직하다. 단, 한미동맹 강화나 한·미·일 공조가 주변국들을 배제하는 방향으로 이루어져서는 안 된다. 즉, 동맹강화의 부작용으로서 양자동맹의 배타성을 어떻게 극복할 것인가 하는 점은 과제로 남는다. 한미동맹의 체제를 유지하되 한미동맹의 배타성, 특히 중국을 포위하는 것으로 비쳐질 우려를 어떻게 극복하는가가 향후 동맹의 중요한 과제가 될 것이다.

둘째, 미국 군사안보전략의 세계적 변환을 염두에 둘 때 한미동맹의 과제는 무엇인가? 한미 양국은 최근까지 실무논의를 거쳐 주한미군 12,500명 감축과 용산기지 이전, 미 2사단 이전 등 중요한 사안에 대해 합의하였다. 이러한 동맹조정과 과도기에 처하여 우리가 유념할 사항은 우선 한미동맹의 상호운용성에 대한 고려가 있어야 한다는 점이다. 한미동맹의 틀 안에서 자주국방력 강화를 추진할 경우 대북 억지력 및 우위 유지, 주한미군과의 상호운용성 제고, 장기적으로 전시작전통제권 환수를 대비한 독자적 작전능력 제고 등이 주요 관건이 될 것으로 예상된다. 특히 동맹차원의 상호운용성은 협력적 자주국방을 추진하는 데 가장 중요한 고려요인이 될 것이다. 한미 양군의 상호운용성을 전제하지 않는 협력이란 공허한 구호에 불과하기 때문이다. 일례로 두 나라의 무기체계를 작동시키는 소프트웨어가 호환되지 않거나 부품규격이 다르다면 연합방위체계의 연합성이 심각하게 훼손될 것이다.

더 나아가 한미 양국이 서로 다른 전략적 가치와 위협인식을 가지고 있다면 동맹의 정신은 유지되기 어렵다. 한미 연합방위체제는 한미 양국의 전략적 가치와 공동이익이라는 상위 차원의 상호운용성은 물론 운용, 전술, 기술적 차원의 상호운용성을 바탕으로 운영되고 있다. 향후 한미 양국은 동맹의 네트워크를 어떻게 유지할 것인가를 심사숙고해야 한다. 비록 미 2사단의 한강 이남 이전으로 주한미군의 인계철선 역할은 소멸되었지만 ‘신뢰의 인계철선’은 유지되어야 하고, 21세기에 제대로

기능하는 동맹이 되기 위해서는 양국 군대가 상호운용성 개념 아래 네트워크를 강화해야 한다. 미래전은 네트워크전이고, 군사력은 갈수록 고정자산으로서보다는 유동자산으로서의 가치와 효용이 증대될 것이다. 한국의 미래안보를 위해서는 변화가 불가피한 한미동맹의 요구를 수용하되 어떻게 네트워크를 강화할 것인가에 초점을 맞추어야 한다.

셋째, 미국의 21세기 군사혁신의 구체적 표현인 주한미군 재배치 문제는 단순히 자주국방의 문제가 아니라, 21세기 한국 군사혁신과 직결되는 문제라는 점을 명심해야 한다. 미국의 21세기 군사전략 기본개념은 우월한 과학기술을 바탕으로 세계 어느 곳의 분쟁에서도 이길 수 있는 충분한 신속 투사전력 보유, 적의 도발의도를 단념시키고 격퇴를 확신시킬 수 있는 전 차원의 압도적 군사능력 보유가 특징이다. 그 일환으로 중무장한 해외주둔 지상군의 규모는 감축하는 대신 해·공군력 강화 및 첨단무기 배치증강에 주력하고 있다.

또한 미국은 주둔국의 정치·사회적 여건이 지상군의 주둔을 허용하지 않을 경우 주둔국의 반미감정을 무릅쓰고 굳이 지상군을 무리하게 주둔시킬 필요가 없다고 판단하고 있다. 이렇게 볼 때 주한미군의 재배치는 걱정만 하고 있을 문제가 아니다. 우리에게 남겨진 시간을 최대한 활용해야 한다. 단순한 자주국방론은 별다른 도움이 되지 않는다. 주한미군 재배치가 발등의 불로 현실화되면서 독자적 정보수집 능력, 지휘 자동화 체제 등 정보화시대 첨단 군사력으로의 변모가 시급한 과제로 대두되었다. 21세기 한국의 군사안보를 강화하고 미래전에 대비하기 위해서는 우리도 군 정보자산 확충 및 정보력 강화가 절실히 필요하다.

현재 우리 군 정보는 90% 이상 미군의 정보자산에 의존하는 실정이다. 24시간 한반도 상공을 감시하는 미국의 정찰위성과 최고 8천 피트 상공에서 정찰임무를 수행하는 U-2기 등 각종 첨단 정보수집 항공기와 각종 지상장비로부터 정보를 받은 한국전투작전정보본부(Korean Combat Operations Intelligence Center, KCOIC), 연합분석통제본부(Com-

bined Analysis Control Center, CACC)에서는 세계 최첨단 분석장비를 통해 실시간 북한군의 움직임을 분석 파악하고 있다.<sup>18)</sup> 한반도는 좁은 지역에 높은 인구집적, 고도의 산업화 등으로 일단 전쟁이 발발하면 어느 쪽이건 막대한 피해가 예상된다. 한반도에서의 전쟁억지를 위해서는 평소 북한 군사력의 움직임을 손바닥 보듯이 훤히 볼 수 있어야 하고 북한의 기습의도를 사전에 감지할 수 있어야 한다. 또한 만일 억지가 실패하더라도 적의 움직임을 파악하고 있으면 경고시간을 현저히 앞당김으로써 기습의 충격을 줄일 수 있다.

21세기 한국의 군사안보를 강화하고 미래전에 대비하기 위해서는 우리도 군 정보자산 확충 및 정보력 강화가 절실히 필요하다. 그 기반 위에 구시대의 자주국방론을 넘어선 21세기 안보협력론을 새롭게 마련해야 한다. 우리 군의 경우 1999년부터 운용에 들어간 전략제대 지휘소자동화체계(CPAS: Command Post Automation System)나 현재 구축중인 육·해·공 각 군의 전술 C4I 체계, 그리고 이들 체계를 다시 개선하여 연동하고자 하는 합동지휘통제체계(KJCCS: Korea Joint Command Control System), 그리고 군사정보통합처리체계(MIMS: Military Intelligence Management System) 등이 대표적인 것이라 할 수 있다. 그러나 네트워크전의 핵심이라 할 수 있는 다수의 감시체계(ISR), 타격체계(PGM), 지휘통제체계(C4I) 간의 상호연동, 특히 영상정보를 포함하는 디지털 멀티미디어형의 정보교환은 아직 극히 초보적인 수준에 머물러 있다. 우리 군도 네트워크중심 전쟁의 중요성을 인식하고 NCW 역량을 강화하기 위해 노력하고 있긴 하지만 현재 우리 군의 수준은 네트워크 효과의 극대화를 위한 전투발전의 다양한 활동은 차치하고 기초적인 수단조차 미흡한 상황이다.<sup>19)</sup>

이제는 우리도 한국형 군 변환에 대해 진지한 고민을 시작해야 할 시

18) 국방부, 《한미동맹과 주한미군》, 서울: 국방부, 2004, pp. 52~53.

19) 노훈·손태종, “NCW: 선진국 동향과 우리 군의 과제”, p. 5.

점에 와 있다. 한국형 군 변환은 물론 미국식 군 변환과 내용 및 범위에 있어서 같을 수 없다. 한국과 미국은 처한 위협과 전략적 이익이 서로 같지 않기 때문이다. 한국이 미국과 같은 첨단기술 위주의 군 변환을 추구하는 것은 분명히 가능하지도 않고 바람직하지도 않다. 실상 미국식 군 변환을 추구할 수 있는 국가는 세계에서 미국뿐이다. 그렇다면 한국이 우리의 처지에 맞는 군 변환을 추구하려면 무엇을 고려해야 하는지 우선순위에 대한 점검이 시급하다. 한국형 군 변환을 시도하려면 우선 국방예산의 적절한 증가가 불가피하고 그에 따른 군 편제의 개편도 뒤따라야 한다. 더 나아가 우리의 국방소요에 적합한 한국형 군 변환의 요소를 일선부대에서부터 최고위 지휘관에 이르기까지 공감할 수 있도록 파악하는 작업이 뒤따라야 할 것이다.

넷째, 갈수록 네트워크화하는 국제안보환경에서 우리는 어떤 네트워크를 주도해야 하나? 한미동맹이라는 큰 그물망 속에서 우리는 어떤 그물망을 쳐야 앞으로의 안보환경에서 우리의 생존을 확보하고 평화번영을 이룩할 수 있는지에 대한 진지한 고민과 연구가 필요하다. 북핵문제의 해결도 우리가 속한 네트워크를 잘 활용하면 해결의 실마리를 찾는 것이 불가능한 것만은 아니다. 크게 보면 동아시아는 이미 오래 전부터 미국의 그물망 속에 들어와 있다. 문제는 세계의 안보환경이 네트워크를 중심으로 이루어지고 미국의 군사전략이 그에 부응하는 방향으로 바뀌는 상황인데 한국은 여전히 자주를 강조하고 있다는 점이다. 최근에는 동북아 균형자론으로 이미 있던 동맹으로부터도 스스로 거리를 두자는 것은 아닌지 우려를 낳고 있다.

다른 한편 미국 주도의 그물망에 들어가는 것에 대한 우려가 있는 것도 사실이다. 즉, 한미동맹을 강화할 경우 한국이 원하지 않는 분쟁에 휘말릴 위협이 있다는 것이다. 지금까지 한국사회의 지배적인 시각은 '미국은 언제라도 한국을 도와야 하지만 한국은 미국 때문에 손해 보는 일이 있어서는 안 된다'는 것이었다. 이러한 시각은 호혜, 평등을 주장

하는 우리 스스로의 원칙에 배치되는 것이다. 한국 입장에서 한미동맹을 유지함으로써 발생하는 연루의 위협은 동맹관계의 불가피한 비용이라고 생각해야 한다. 동맹의 이익이 있으면 대가도 따르는 법이다. 한미동맹 강화에는 분명히 위협이 있을 수 있다. 그러나 동맹완화의 위협이 상대적으로 더 크다는 점을 인식할 필요가 있다. 전략적 유연성 문제도 같은 맥락에서 볼 수 있다. 그동안 한국정부는 전략적 유연성이 주변국가들(특히 중국)과 마찰을 일으킬 가능성을 우려하여 이에 반대해 왔다. 그러나 이러한 시각은 전략적 유연성을 주한미군의 유입(flow-in)은 되지만 유출(flow-out)은 안 된다는 편협한 시각에서 바라본 결과이다.

앞으로의 세계는 국제정치의 힘센 행위자들이 이중 삼중으로 쳐놓은 거미줄을 어떻게 활용하는가에 따라 국운이 달라지고 국력이 달라지는 시대가 될 것이다. 우리가 더불어 살아가야 할 네트워크는 앞으로도 상당 기간 미국 중심의 네트워크가 될 것이다. 그러나 그것이 미국을 제외한 국가들과의 네트워크를 경시한다는 의미는 아니다. 한국이 살아갈 미래환경은 한국 국내와 한반도, 동북아, 글로벌 차원에서 얹히고 설킨 복합적 그물망의 시대이다. 우선은 미국이 쳐놓은 그물망을 잘 활용하고, 한반도 주변에 우리가 할 수 있는 능력대로 독자적인 그물망을 치도록 노력해야 한다. 동북아에서는 당분간 점차 가시화되는 중·러의 군사안보협력 강화에 미일동맹이 맞서는 구조가 추세이겠지만, 복합적 그물망 시대에 그것을 양자택일의 구조로 규정하여 우리 스스로 운신의 폭을 제한할 필요는 없다. 우리 스스로 남을 엮어매는 거미줄을 칠 능력이 안 된다면 남이 쳐놓은 그물망을 잘 활용하는 것이 한국처럼 강대국들에 둘러싸인 국가의 생존을 위한 지혜가 될 것이다.

- 한미동맹은 유사시 한국의 군사안보 역량을 보완하는 가장 유력한 수단이다. 한미동맹의 체제를 유지하되 한미동맹의 배타성, 특히 중국을 포위하는 것으로 비쳐질 우려를 어떻게 극복하는가가 향후

동맹의 중요한 과제가 될 것이다.

- 한미동맹이 21세기에 제대로 기능하는 동맹이 되기 위해서는 양국 군대가 상호운용성 개념 아래 네트워크를 강화해야 한다. 한국의 미래안보를 위해서는 변화가 불가피한 한미동맹의 요구를 수용하되 어떻게 네트워크를 강화할 것인가에 초점을 맞추어야 한다.
- 우리가 더불어 살아가야 할 네트워크는 앞으로도 상당기간 미국 중심의 네트워크가 될 것이다. 그러나 복합적 그물망의 시대를 맞아 우선 미국이 쳐놓은 그물망을 활용하고, 한반도 주변에 우리가 할 수 있는 능력대로 독자적인 그물망을 치도록 노력해야 한다.

## 제 2 장

### 미국의 동아태 전략

변화와 지속성

김 성 한

#### 1. 두 가지 도전

이른바 '범세계적 반테러 전쟁'(GWOT: *Global War on Terror*)이 9·11 이후 미국 외교안보정책의 최대 화두로 등장하면서 유럽이나 동아시아와 같은 특정지역에 대한 미국 외교정책은 세인들의 관심으로부터 점차 멀어졌다. 테러가 어느 특정 지역에서만 발생하는 현상이 아닌 이상, 더 나아가 대량살상무기(WMD)의 개발 및 확산대상이 일정지역에 한정되어 있지 않은 이상 미국의 대유럽 정책이나 동아시아 정책이 존재할 필요가 없는 것으로까지 여겨졌다. 이를 증명이라도 하듯 부시 행정부는 2001년 1월 출범한 이후 지금까지 이른바 <동아태 전략보고서>(EASR: *East Asia Strategy Report*)를 내놓지 않았다. 9·11 발생 1년 후인 2002년 9월 미 백악관이 범세계적 차원의 국가안보전략을 담은 <국가안보전략보고서>(NSS: *National Security Strategy of the United States*)를 발간했을 뿐이다.