국가전략, 제27권 3호 2021년 가을호, 53~79.

주한미군의 전략적 유연성에 대한 고찰:
억제와 안정자 역할의 관점에서*

류 인 석**

❖ 요 약 ❖

주한미군의 전략적 유연성은 부시 행정부의 '해외주둔 미군 재배치 계획(GPR)'에서 시발하여 최근까지 지속적으로 검토되고 부분적으로 시행되어온 것으로 알려진다. 이 논문은 주한미군의 전략적 유연성은 냉전기에서부터 배태되었으며 주한미군의 '억제'와 '안정자' 역할과 긴밀하게 연계되어 검토되었음을 주장한다. 이를 실증하기 위해 냉전기 주한미군 사단의 지역예비 및 기동군으로의 전환 검토, 부시·오마바 행정부에서의 전략적 유연성 검토와 시행 그리고 트럼프 행정부 이후 최근까지 논의와 검토를 분석하였다.

미국은 군사적 억제 차원에서 과도한 지상군이 한국에 고착되어 과잉보장하고 있다고 평가하여 전략적 유연성을 지속적으로 검토해 왔다. 그러나 주한미군의 동북아 안정자 역할로 인해 이를 전면적으로 시행하지는 않았다. 향후 주한미군의 역할이 어떻게 정립될 것인가는 미국의 동아시아 전략과 대중전략을 가늠해보는 중요한 지표가 될 수 있을 것이다. 이 논문을 통해 주한미군의 전략적 유연성에 대한 이해를 증진하고 한미동맹의 발전을 위한 실효적인 전략을 마련하는 데 일조할 수 있기를 기대한다.

핵심어: 주한미군, 전략적 유연성, 억제, 안정자, 미중 전략적 경쟁

Ⅰ. 서론

주한미군의 전략적 유연성은 부시 행정부의 '해외주둔 미군 재배치 계획(GPR : Global Defense Posture Review)'의 일환으로 시행되면서 한미동맹의 핵심쟁점으로 부각되어 왔으며 최근 미국이 해외 군사력 배치를 재검토하면서 다시 관심의 대상이 되고 있다. 그동안 이 문제에 대한 공통적인 관심은 왜 주한미군의 전략

DOI: 10.35390/sejong.27.3.202108.003

* 억제와 안정자의 개념, 주한미군의 역할, 냉전기 주한 미사단의 기동군 전환 검토는 필자의 논문(2006)에서 발췌, 보완하였음을 밝힘.

** 합동군사대학교 국방어학원장

적 유연성을 추진하려 하는가? 한미동맹 전반에 미치는 영향은 무엇인가? 어떤 대응전략이 필요한가? 라는 질문으로 축약된다. 이 논문의 주된 관심은 전략적 유연성 추진의 이유에 있다. 이는 대응전략과 동맹관계의 발전을 모색할 수 있는 근거가 되기 때문이다.

그동안 주한미군의 전략적 유연성에 대한 정책적 대응이나 제언은 대략 두 가지 관점과 주장이 대립하는 경향을 보여왔다. 우선 안보적 우려의 관점에서 전략적 유연성이 추진되는 것을 최소화하거나 방지하는 대응전략을 모색하는 경향이 있었다. 한편, 미국의 세계전략의 맥락에서 전략적 유연성을 이해하고 보다 유연하게 대응하면서 한미동맹을 발전시켜야 한다는 주장도 제기되어 왔다. 사실 군사력을 전략적으로 유연하게 운용하는 것은 상식적인 것임에도 불구하고 한반도 안보상황에서는 이 문제가 특별한 사안으로 간주되어 왔었다. 아울러 대부분의 연구가 탈냉전 초기의 특정 시기에 초점을 맞추고 있으며, 전략적 유연성과 긴밀히 연관되어 있는 주한미군의 역할에 대한 심도있는 분석도 부족하다는 측면에서 추가적인 논의가 필요하다고 판단된다.

따라서 이 논문은 몇 가지 측면에서 기존의 연구들과 다른 접근법을 취하여 전략적 유연성의 본질에 대한 이해를 증진하고자 한다. 첫째, 대부분의 연구가 전략적 유연성의 기원을 부시 행정부에서 찾고 있으나, 기본적인 개념은 이미 냉전기부터 배태되었으며 정책적으로 검토되어 왔다는 점에 주목하였다. 둘째, 주한미군의 전략적 유연성에 대해서는 미국의 세계전략 차원에서의 분석이 적절하다고 판단되나, 지역적 역할 비중을 고려하여 동아시아 전략과 대중전략에 초점을 맞추었다. 셋째, 주한미군의 역할 측면에서 군사적 차원을 넘어 정치적 역할을 보다 심도있게 분석하였다.

이러한 접근에 기반하여 이 논문은 주한미군의 전략적 유연성을 군사적 억제와 정치적 안정자라는 '역할'과의 연관성을 중심으로 고찰하였다. 억제와 안정자가 군사와 정치 영역으로 명확히 구분되는 것은 아니지만 주한미군의 재조정에 관한 검토시 군사적, 정치적 고려의 핵심 기준으로 적용되었다는 점에서 유용한 분석개념으로 설정하였다.

관련 사례는 세 시기를 대상으로 하였다. 첫째는 냉전기 케네디, 존슨, 닉슨 행정부에서의 주한미군 철수정책과 연계된 지역예비 및 기동군으로의 전환 방안에

관한 검토 사례이다. 두 번째는 탈냉전기 부시 행정부의 GPR의 일환으로 추진되었던 전략적 유연성 검토 및 시행과 오바마 행정부에서의 시행 사례이다. 세 번째는 트럼프 행정부의 신국방전략에 기반한 전략적 유연성과 바이든 행정부 출범 이후 제기되고 있는 재검토와 실행 가능성에 관한 논의이다. 각 사례는 '냉전', '탈냉전', '미중 전략적 경쟁'이라는 국제체제의 변화에 따른 주한미군의 역할과 전략적 유연성간의 연관성을 규명하는 데 유용하다고 판단된다.

Ⅱ장에서는 전략적 유연성의 개념에 대한 이해와 기존 연구 검토를 거쳐 억제와 안정자의 개념을 설명하였다. Ⅲ장에서는 주한미군의 역할과 전략적 유연성과의 연관성을 설명하였다. Ⅳ장에서는 분석개념을 통해 냉전기부터 최근까지의 사례를 분석하였다. Ⅴ장은 미중 전략적 경쟁관계의 맥락에서 동북아 안보와 한미동맹에 대한 전략적 함의를 제시하였다. Ⅵ장은 한미동맹 발전을 위한 제언을 대략적으로 제시하였다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 전략적 유연성의 개념

전략적 유연성의 개념적 논의는 군사전략에 기초한 유연성 개념의 발전과 적용으로부터 국가안보전략 수준까지의 적용 등 포괄적인 영역을 대상으로 이루어져 왔다. 전략적 유연성은 정치, 외교, 군사, 경제 등 다양한 범주에 해당하며 목표, 수단, 방법적 측면에서 경직되지 않고 융통성을 갖추는 것을 의미한다. 군사전략에서의 유연성은 불확실하고 돌발적인 상황에 대응하기 위한 필수요건으로 경직되고 교조적인 사고와 행태를 탈피하여 상황에 맞게 대처하는 능력을 의미한다(Frost 1999, 15-16). 전략적으로 유연성을 추구하는 목적은 안보환경의 불확실성과 다양한 위협에 민첩하고 유연하게 대응하기 위함이며 이를 위해 태세와 역량을 구비하는 것을 포함한다.

현대 미국의 전쟁전략의 기저에도 '변화와 적응'이라는 유연성 개념이 작용해왔다(최종철 2006). 미군이 의미하는 전략적 유연성은 전쟁의 원칙 전반에 해당하나 특히 '기동(maneuver)'과 연관이 깊다. 미 합참 교범은 "기동의 주요한 목적은

이동과 화력의 유연한 운용을 통해 적을 불리한 상황에 위치시키는 것"으로 기술하고 있다(U.S. Joint Chief of Staff 2017). 이런 맥락에서 해외 배치 미군의 전략적 유연성이라 함은 특정 지역과 임무에 고착되지 않으며 전략적 목적을 달성하기 위해 필요시 다양한 지역으로 유연하게 전력을 투사할 수 있는 태세와 역량으로 정의할 수 있다.

2. 기존 연구 검토

기존의 연구는 전략적 유연성 추진의 동인을 미국의 세계 및 동아시아 전략, 군사전략, 위협 판단과 한미관계의 차원에서 다양하게 설명하여 왔다(이근 2005 ; 이삼성 2004 ; 김열수 2012). 아울러 다수의 연구가 대북억제 약화와 방기와 연루의 딜레마 등 부정적 영향을 부각하면서 동맹의 비대칭성을 최소화하고 자주적 역량을 배양해야 한다고 주장하였다(이수형 외 2004 ; 이삼성 2004). 최근 일부 언론과 전문가들의 견해도 이러한 입장과 크게 달라진 것이 없어 보인다.[1] 예를 들어, 강석률(2020)은 트럼프 행정부의 '역동적 군사력 운용(DEF: Dynamic Force Employment)' 개념을 주한미군의 전략적 유연성의 부활로 평가하면서 한국이 지역분쟁에 개입되어서는 안되며, 주한미군의 대북억제력이 약화되지 않도록 역외 재배치나 순환배치를 방지해야 한다고 주장하였다. 지난해 국방부 국정감사에서도 일부 의원들이 전략적 유연성에 대한 우려를 표명한 바 있다(연합뉴스 2021/1/28). 이러한 관점은 과거 안보우려의 관성이 일정부분 지속되기 때문인 것으로 보이며, 이는 자칫 한국의 위상변화를 고려한 실효적인 대응전략을 마련하는데 제한요인이 될 수 있다.

미국의 세계전략의 틀에서 주한미군의 전략적 유연성의 동인을 분석하고 전향적인 대응전략을 제시한 연구들도 있다. 이근(2005)은 미국의 군사력 운용이 냉전기 고정군을 기반으로 한 '면의 전략'에서 탈냉전기에는 신속한 군사력의 투사가 용이한 '점의 전략'으로 전환되고 있다고 분석하면서 연성권력 위주의 네트워크형 동맹을 구축할 필요가 크다고 주장하였다. 최종철(2006)은 주한미군의 유연성은

1) 일부 언론은 주한미군의 재조정과 전략적 유연성이 대북억제력을 약화시키고 나아가 한미동맹의 근간까지 흔들 수 있는 가능성을 부각하였다(세계일보 2020/12/12 ; 동아일보 2020/12/29).

세계전략과 군사전략의 변화 차원에서 이루어지고 있으며 이에 대응하여 한국군의 역량을 구비하고 유연성을 제고함으로써 한미동맹을 보다 대등한 관계로 발전시켜야 한다고 주장하였다. 이상현(2006)은 유사시 한국에 대한 미국의 안보공약이 보다 신속하고 강력하게 이루어질 수 있다는 긍정적 측면도 있다는 점을 강조하였다. 그러나 이들의 연구들도 특정시기의 미국의 세계전략 변화에 초점을 맞추고 있으며 냉전기부터 지속되어 온 검토의 연속성상에서의 실증적인 분석은 부족하다고 판단된다. 특히, 주한미군의 경우 세계, 지역, 한반도라는 다중구조에서의 역할 비중에 대한 치밀한 분석이 요구되며 실제로 지역수준에서의 안보, 군사전략이 재조정 검토에 중요한 기준이 되었다는 점에 주목할 필요가 크다.

전반적으로 개별사례에 대한 세밀한 분석도 필요하나 특정 시점의 전략적 변화에만 초점을 맞출 경우 단편적인 분석에 그칠 수 있으며, 전략의 연속성 측면을 간과할 수 있다. 따라서 미국의 전략적 유연성의 본질을 이해하기 위해서는 통시적인 관점에서 동아시아전략과 대중전략의 맥락에서 접근하여 보다 포괄적이며 장기적인 전략을 모색할 필요가 있다. 특히, 미중 전략적 경쟁 양상과 미국의 인도태평양전략의 추진동향을 고려하면 이러한 접근의 필요성이 크다고 판단된다.

3. 연구의 분석개념

가. 억제

일반적으로 억제는 강제에 대비되는 개념으로 볼 수 있다. 억제와 강제는 모두 상대에게 행동을 강요한다는 측면에서 동일하지만 강요의 목적은 상이하다. 강제란 상대방이 원치 않는 것을 하도록 강요하는 것을 의미하며 억제란 상대방이 원하는 것을 하지 못하도록 강요하는 것을 의미한다(Shelling 1966, 69-91). 따라서 억제를 위해서는 몇 가지 필수적인 조건을 전제로 한다. 우선 일국이 타국의 행위를 억제한다 함은 억제의 대상이 존재해야 하며 상대의 행위를 억제하는 위협의 수단을 구비해야 한다. 특히, 위협의 수단은 위협을 가할 수 있는 능력뿐만 아니라 의지를 포함한다(Bull 1977, 118-119).

이와 같이 개념적으로는 억제의 대상이나 수단이 포괄적이다. 억제의 대상은 적대국뿐만 아니라 동맹국도 해당될 수 있으며 억제의 수단도 군사, 정치, 외교, 경

제 등 다양하다(Mearsheimer 1983, 14). 따라서 억제의 개념을 광범위하게 적용하면 정치적 수단이나 무역제재 등을 포함할 수 있다. 반면, 보다 좁은 의미에서 적대국의 군사적 행동을 억제하는 것으로 범주를 한정시켜야 한다는 주장도 있다(Snyder 1961, 9-12). 군사적 억제가 주로 적대국을 대상으로 한다면 정치적 억제는 적대국과 동맹국 모두에 해당될 수 있다(Fang et al. 2014, 7761). 전반적으로 국제정치에서 억제란 적대국이 공격하려는 시도를 하지 못하도록 군사력을 통해 강요하는 의미로 통용되어 왔다.

억제와 방어는 분석적으로는 구분되지만 준비된 방어 능력과 효과적인 반격 자체가 억제력으로 작용할 수 있다는 측면에서 상호 긴밀히 연관되어 있다. 이러한 차원에서 핵뿐만 아니라 재래식 군사력의 규모와 전력구성이 실효적인 억제력 발휘에 상당한 영향을 미칠 수 있다. 미국은 2차 대전 이후 억제와 정치적 영향력 유지를 위해 핵과 재래식 무기를 포함한 다양한 형태의 군사력 사용의 위협을 이용해 왔다(Alexander 1974).

나. 안정자

국제정치학에서 '안정자(stabilizer)' 용어는 자주 사용되고 있지만, 그 개념에 대해서는 충분한 논의가 이루어지지 않고 있다. 안정자는 대부분 국제정치경제 분야에서 패권안정론(hegemonic stability theory)을 중심으로 다루어져 왔고 안보영역에서의 논의는 매우 드물다(Snidal 1985, 579-614 ; Ikenberry and Nexon 2019, 409). 비록 많은 국가들이 안정자 역할을 자임하고 있으나 실제로 그것이 무엇을 의미하는지를 명확히 이해하고 있는 것은 아니다. 예를 들어, '안정자'와 '균형자'를 동일한 의미로 간주하거나 혼용하는 사례도 많다.

안정자의 개념을 도출하기 위해서는 국제정치학에서 사용하고 있는 안정, 균형, 균형자의 개념을 비교하는 것이 유용하다. 모겐소(Morgenthau)는 균형은 체제내의 자율적인 요소로 구성된 안정을 의미한다고 정의하면서도 안정을 균형과 명확히 구분되는 개념으로 보고 있다. 즉, 균형의 목적은 체제의 구성요소를 파괴하지 않으면서 안정을 유지하는 것이며 만일 그 목적이 안정 자체에 있다면 하나의 요소가 다른 요소들을 파괴하거나 압도하여 그 자리를 차지함으로써 안정을 달성할 수 있다는 것이다(Morgenthau 1955, 157). 반면, 도이치와 싱어(Deutsh and

Singer)는 안정과 균형을 동의어로 간주하고 있다. 이들은 안정을 "체제가 본질적인 특성을 견지하고 어떠한 국가도 지배적인 국가가 되지 않으며 체제의 구성국 대부분이 계속하여 생존하고 대규모 전쟁이 발생하지 않을 확률(probability)"로 본다(Deutsh and Singer 1964, 881-909).

세력균형론을 주장하는 학자들은 균형 상태가 안정을 의미한다는 데 일치된 견해를 갖고 있다. 반면, 패권안정론은 체제내의 균형보다는 압도적인 패권국의 존재가 안정을 담보하는 것으로 본다. 패권국은 경제나 안보분야에서의 공공재를 제공함으로써 체제의 안정을 유지하는 역할을 한다는 것이다. 따라서 패권안정론은 세력균형이 오히려 불안정 요인이라는 것을 함의하고 있다. 또한, 패권안정론의 관점에서의 안정자는 곧 패권국을 의미하며 체제 구성 국가들의 유지를 목적으로 하지 않을 수 있다.

안정자 개념을 도출하기 위해서는 이를 균형자와 비교해 볼 필요가 있다. 모겐소는 균형자는 천칭의 상대적 기울기를 고려해 양측의 어느 하나에 비중을 둠으로써 균형을 맞추는 역할을 한다고 설명하였다. 균형자는 세력경쟁의 결과를 결정짓는 위치에 있다는 점에서 체제내의 핵심적 위치를 점하며 승자와 패자를 결정하는 체제의 조정자로 간주된다(Morgenthau 1955, 175-178). 결국 안정자의 역할을 체제내에서 한 국가의 독점적인 지배를 방지하고 구성국을 보존하면서 안정을 유지한다는 목적에 국한시키면 균형자와 동일한 개념으로 볼 수도 있다.

그러나 균형자와 안정자는 역할 수행의 방법과 수단에서 차이가 있다. 균형자는 힘의 균형을 맞추기 위해 어느 일방으로 행동의 선택을 정하는 의미가 강하다. 따라서 억제, 봉쇄, 동맹, 연합 등을 통해 균형을 유지하는 역할을 수행할 수 있다. 또한, 균형자는 주로 군사력을 통해 세력균형을 도모한다. 반면, 안정자는 균형자 역할을 포함하여 훨씬 포괄적인 역할을 수행할 수 있다.[2] 안정자는 패권국으로서 혹은 조정자로서 모든 구성국 간의 상호억제를 가능케 하는 측면에서 균형자 역할과 차이가 있다. 안정자는 체제내의 모든 구성원들의 공동의 이익에 기반을 둔 합의를 바탕으로 불안정 요인이 발생하는 것을 사전에 억제하고 방지하는 역할을 수행한다. 안정자는 현상변경을 방지하는 의미에서는 균형자와 유사한 기능을 수행

2) 균형자의 역할을 천칭의 물리적 법칙에서 유추할 수 있는 바와 같이 안정자의 역할은 화학, 공학 등에서 사용되는 첨가제, 균형장치, 안전핀(판) 등 보다 다양한 원리로부터의 유추가 가능하다.

하지만 이를 위해 군사적 능력보다는 정치적 의지를 중요한 수단으로 이용할 수 있다. 또한, 안정자는 적대국뿐만 아니라 동맹국을 포함한 모든 구성 국가들에게 공동의 이익을 위해 행동하도록 하는 역할을 할 수 있다.

안정자는 국가, 비국가 행위자, 군사력, 경제정책 등 다양한 대상이 될 수 있으나 안보영역에서는 주로 국가나 군사력이 해당될 수 있다. 지구적 차원의 안정자의 역할은 패권국만이 가능하나 지역적 수준에서는 중견국 또는 약소국(중립국)도 상황에 따라 안전판(핀), 조정자 등 안정자 역할을 수행할 수 있다. 패권국으로서의 안정자 역할을 하기 위해서는 일반적으로 능력과 의지가 모두 필요하다. 다만, 지역별로 특수한 안보상황하에서 중견국 또는 약소국이 안정자 역할을 수행하기 위해서는 대체로 해당국의 능력과 의지뿐만 아니라 구성 국가들의 공동의 합의와 인정이 필수적인 요건이 된다.

Ⅲ. 주한미군의 역할과 전략적 유연성

주한미군의 재조정이나 전략적 유연성 문제는 미국의 세계전략, 동북아전략, 한반도 정책 그리고 국내정치 등 다양한 변수들의 복합적인 작용에 의해 결정되어 왔다. 다만 시기와 상황별로 각각의 변수들의 비중이 다르게 작용하여 주한미군의 역할 설정에 영향을 미쳐왔으며 이는 전략적 유연성을 검토하는 핵심요인이 되었다.

냉전기 미국의 동북아 전략의 맥락에서 주한미군의 군사적 역할은 대소(對蘇) 억제, 북중(北中) 연합공격에 대한 억제, 대북(對北) 억제 그리고 억제 실패시 방어 역할 등 복합적이었다. 대체로 냉전초기 대소 봉쇄전략의 일환으로 주한미군의 억제역할이 명시적이었지만 실질적으로 동북아 지역에서의 억제의 주요 대상은 북중 연합전력이었다. 특히, 미 지상군의 전진배치는 전시 증원의 결의로써 북한의 도발을 억제하는 역할을 수행해 왔다.

주한미군의 정치적 역할은 공산권에 대한 결의의 상징이자 동맹국에 대한 공약의 증표 역할을 해왔다. 가장 중요한 역할은 동북아 지역의 안정자 역할이었다. 주한미군은 일국의 지배를 방지하는 균형자 역할을 수행하면서도 안보 제공자로서의 안정자 역할을 수행하였다. 한반도를 동북아의 화약고로 비유할 때 주한미군

은 일종의 안전핀과 같은 역할을 했다. 주한미군은 중일, 중소, 북일, 남북간의 양자관계에서 불안정 요인을 사전에 억제하는 역할을 했다. 주한미군은 권력분포의 변화를 방지하는 차원에서의 균형자로 간주될 수 있지만 미국의 패권적 안정자로서의 역할이 더 큰 의미가 있다는 점에서 균형자 대신 안정자 역할이 더 적절하다고 판단된다. 또 다른 중요한 정치적 역할 중 하나는 남북한에 대한 이중봉쇄 역할이었다.

냉전종식 이후 미국의 세계전략은 테러, 불량국가, 초국가적 위협 등 새로운 안보위협에 대한 억제와 신속대응전략으로 전환되었지만 주한미군의 역할은 근본적으로 변화되지 않았다. 북한의 핵개발이라는 새로운 위협이 제기되면서 대북억제 역할은 상수로 간주되어왔으며 역내 안정자로서의 역할도 지속되어 왔다. 그러나 최근 미중간의 경쟁이 격화되면서 주한미군 역할의 변화 움직임이 감지되고 있다. 특히, 기존의 동북아 안정자 역할에서 대중 억제 역할로의 전환이 가시화되는 많은 징후가 드러나고 있다.

이러한 맥락에서 재검토되고 있는 주한미군의 전략적 유연성은 군사뿐만 아니라 정치적 차원에서의 종합적인 분석이 요구된다. 지금까지 주한미군의 전략적 유연성은 '해외 미군 재배치 검토'의 맥락에서 다루어져 왔으며 '고정군'에서 '기동군'으로의 역할 전환이라는 군사적 차원에 초점이 맞추어져 왔다. 향후 대북억제의 범위를 넘어 지역내 위협에 대한 억제를 위한 군사력의 효율적인 운용을 위해서는 전략적 유연성의 필요성이 증대할 수 있다. 반면, 미국의 안정자 역할과 주한미군의 안전핀 역할이 중요할 경우 전략적 유연성 보다는 주둔 자체로서의 정치적 상징성에 더 큰 의미가 부여될 것이다. 따라서 억제를 통한 안정 추구와 합의에 기반한 안정 추구를 위한 군사력 운용과 전략적 유연성의 적용은 차이가 있을 수 있다. 이 논문은 군사력의 역할에 따라 임무, 규모, 전력운용 방법 등이 정해진다는 측면에서 주한미군의 억제와 안정자 역할 비중의 변화가 전략적 유연성을 검토하고 실현하는 데 핵심적 기준이 되어 왔다는 점에 주목하여 논의를 전개하고자 한다.

Ⅳ. 주한미군의 전략적 유연성 검토 및 시행

1. 냉전기 주한 미 사단의 지역예비 및 기동군 역할 검토

한국전쟁 이후 아이젠하워 행정부는 대규모 철군을 단행하면서도 한국의 전략적 가치와 상징성을 고려하여 2개 사단의 잔류를 결정하였다. 그러나 2개 사단이 한국방위에 고착되어 있다는 군사적 비효용성의 문제의식이 지속됨에 따라 케네디, 존슨 행정부에서도 감축 및 임무전환 논의가 이어졌다. 당시 미국 정부내에서는 한국군이 북한의 위협에 비해 과다하며, 한국은 "과잉보장(over-insured)"되어 있다고 인식하는 경향이 강했다.[3] 케네디 행정부의 러스크 국무장관은 주한미군 2개 사단을 오끼나와나 하와이로 재배치한다면 보다 큰 전략적 유연성을 지닐 것이라고 주장했다.[4] 반면, 국방부와 합참은 사단의 재배치는 억제력 약화, 한국에 대한 작전통제권 유지 곤란, 수송능력의 한계 등의 문제점이 있음을 들어 반대하였다.[5]

존슨 행정부 출범 이후 주한미군 철수와 지역예비 역할에 대한 논의가 더욱 활발해졌다. 백악관 참모 코머는 주한미군 1개 혹은 2개 사단을 하와이나 본토에 재배치하여 예비로 전환하면 비용을 절감할 수 있다고 주장했다.[6] 맥나마라 국방장관은 한국에 대한 "고정적인 공약(static commitment)"에서 벗어나는 것이 국방태세를 증진시킬 것이라고 주장하면서 1개 사단 철수안을 대통령에게 건의했다. 반면, 러스크 국무장관은 철군이 극동에서의 이탈로 비추어질 수 있으며 한일 국교정상화와 한국의 정치적, 경제적 안정에 부정적인 영향을 미칠 것이라고 주장했다. 그는 군사력 운용의 경직성을 고려하여 주한미군 1개 사단을 기동예비로 전환시켜 극동의 여타 지역에서의 위기상황에 대처할 수 있도록 해야 한다고 주장했다.[7]

---

3) DOS Report, Jeffery C. Kitchen, Assistant Secretary for Politico-Military Affairs, 1961.
4) Memorandum to Seymour Weiss from Jeffrey C. Kitchen, Subject : US Forces in Korea, July 17, 1962, Memorandum Concerning Proposed U.S. and South Korean Troop Withdrawals and Reduction in South Korea, 1962-1963.
5) Gilpatric to Rusk, August 28, 1962.
6) Memorandum, Asia and the Pacific: National Security Files, 1963-1969, December 7, 1963, First Supplement, Microfilmed from L.B.J. Library No. 5-0544.
7) Draft memorandum From Secretary of State Rusk to President Johnson, "Study of Possible Redeployment of U.S. Division Now Stationed in Korea," June 8, 1964, 35-38.

케네디, 존슨 행정부의 주한미군 감축 논의는 핵억제를 포함한 유연반응전략의 맥락과 한국과 동맹국에 대한 정치적 고려를 중심으로 전개되었다. 분명한 것은 북중연합의 도발을 억제하고 한국을 방위하는 데 주한 미지상군의 규모가 과다하다는 인식이었다. 특히, 제한된 국방예산과 베트남전에의 본격적인 개입에 따라 주한미군의 감축이나 재배치의 필요성이 강하게 제기되는 상황이었다. 이와 같이 군사적 측면에서 주한미군의 재조정 문제가 지속적으로 제기되었지만 이로 인한 정치적 파장 때문에 실제로 단행되지는 않았다. 그러나 한국군의 베트남 파병이 이루어지지 않았다면 주한미군의 감축이나 베트남으로의 이동배치 가능성은 높았을 것이다.

닉슨 행정부는 베트남에서의 명예로운 철수와 데탕트를 추진하면서 주한미군의 완전철수 방안을 검토하였으나 결국 부분감축으로 종결하였다. 그럼에도 불구하고 군사적 효용성의 측면에서 베트남전의 종결시점에 주한 2사단을 기동예비 임무로 전환하는 방안을 다시 검토하였다.[8] 국방부는 '주한 미사단의 역할 분석'이라는 보고서에서 3가지 대안을 제시하였다.[9] '대안 1'은 기존역할 유지로 데탕트를 방해하지 않으며 지상군의 전진배치를 유지하여 정치적 안정 효과를 극대화할 수 있다는 장점을 제시하였다. 그러나 주한미군이 한국에 고착됨으로써 다른 지역으로의 전용이 제한되고 한국의 지상군이 북한군보다 수적으로 많고 현대화가 매우 진척되었음으로 국내적으로 주한미군 재배치 압력이 증대될 수 있다는 단점도 제시하였다.

'대안 2'는 사단의 병력과 배치의 변화없이 태평양사의 긴급사태에 대한 역할을 부여하는 것이다. 장점은 다양한 임무를 수행할 수 있으며 아시아 국가들로부터 중대한 정치적, 군사적 반향을 일으키지 않을 것이라는 점이다. 그러나 임무 수행을 위한 전투력이 75-80% 수준에 불과하여 신속 증원이 없이는 긴급사태에서 작전이 불가하며 훈련과 계획만으로는 신뢰성이 없다는 단점이 제시되었다. 보다 심

8) Memorandum DPRC Members from HAK, Subject: Strategy and Forces for Asia (NSSM 171), August 28, 1973.

9) Attached Paper Merits of Converting the Division in Korea to a More Mobile Configuration, September 26, 1973, Memorandum for the Assistant to the President for National Security Affairs from the Deputy Secretary of Defense, Subject : NSSM 171 Follow on Analysis of the Role of the Army Division in Korea, October 13, 1973.

각한 문제는 미국의 방위 공약이 약화되고 북중소에 불안정 요인으로 인식될 수 있다는 점이다.

'대안 3'은 주한미군에 태평양사의 긴급사태에 대한 역할을 부여하고 병력수준을 증대시키는 안이다. 이안은 다양한 임무부여로 사단의 활용도와 작전 지속능력을 증대시킬 수 있는 이점을 제시하였다. 그러나 동북아 지역에서의 정치적 불안정을 야기할 수 있으며 전력의 증강이 북중소의 반발을 야기할 것으로 보았다.

국방부의 보고서는 각국의 정치적 반응과 기지사용문제 그리고 예산 등을 고려할 때 '대안 1'을 그대로 유지하는 것이 바람직하다고 판단하였다. 특히, 주한 미 2사단에 예비역할을 부여하는 것은 사단의 정치적 역할에 심대한 영향을 미칠 것이라고 강조하고 있다. 당시 주한미군의 역할은 북한의 공격에 대한 방위 보다는 "동북아에서의 안정자로서의 역할(the role of stabilizing force in Northeast Asia)"이 부각되었다.

국무부 보고서도 2사단의 지역예비 역할로의 전환은 미국의 대한(對韓)정책 추진에서의 융통성을 감소시킬 것이라고 판단하였다. 특히, 역내 어떠한 국가도 주한미군의 완전한 철수를 바라지 않고 있으며 주한미군은 남북한의 모험주의를 제한하는 역할을 하고 있다고 평가하였다.[10] 결론적으로 국무부는 주한미군의 역할 전환은 데탕트와 남북관계에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점에서 바람직하지 않다고 판단하였다.[11]

냉전 초반에는 소련, 특히 중국에 대한 억제전략의 맥락에서 주한미군의 지역예비나 기동군 역할에 대한 검토가 이루어졌다. 그러나 주한미군의 정치적 역할과 남북한 동시 억제의 필요성으로 이러한 검토가 실행단계로까지 진척되지는 않았다. 역설적으로 데탕트가 진행되면서 주한미군의 동북아 안정자 역할이 부각되었다. 미국은 주한미군이 중일간 패권 경쟁, 일본의 재무장, 한반도에서의 전쟁 재발, 대만해협 분쟁 등으로 인한 불안정을 방지하며 중국과 소련뿐만 아니라 북한도 주한미군의 안정자 역할 수행에 대해 암묵적으로 동의하고 있다고 판단하였다.[12] 또

10) Briefing Paper, The Korean Peninsula, November 1973.
11) Memorandum for major General Brent Scwroft, Subject : Strategy and Force for Asia - NSSM 171, November 27, 1973.
12) Memorandum for HAK, NSSM 154 - Unites States Policy Concerning the Korean Peninsular, April 3, 1973, The Role of U.S. Forces

한, 미국은 한국군이 북한을 공격하거나 미군의 도움없이 북중연합 공격을 방어할 수 있는 정도의 군사력을 보유해서는 안된다고 믿었다.[13]

종합적으로 "주한미군은 군사적이기 보다는 정치적 수단(The troop presence is therefore more a political than military instrument.)"이라는 인식이 지배적이었다.[14] 카터 행정부가 박정희 정부의 인권문제를 빌미로 주한미군 철수정책을 추진한 후에도 주한미군의 안정자 역할은 중요하게 인식되었다. 그럼에도 불구하고 냉전초기부터 주한미군의 군사적 효용성에 대한 뿌리깊은 문제의식에서 전략적 유연성이 검토되었다는 점은 큰 함의를 지닌다.

2. 탈냉전기 전략적 유연성 검토 및 시행

미국은 냉전 종식 이후 특별한 도전세력이 없는 상황에서 '단극체제'를 주도하였다. 1990년대 초 미국내에서는 '중국 위협(China threat)' 논쟁이 제기되기도 하였으나 중국과의 협력이 자유주의 국제질서 유지에 기여한다는 희망적 사고가 지배적이었다. 따라서 국가안보전략의 중점은 강대국 중심의 전략적 경쟁으로부터 다양한 위협과 불확실성에 대한 대비로 전환되었다. 이를 위해 군은 우발사태 및 분쟁에 신속하고 유연하게 대응할 수 있는 기동성 있는 전력으로의 전환을 모색하였다.

한미동맹 측면에서도 대북억제를 넘어서는 지역동맹의 새로운 역할이 논의되기 시작하였다. 1993년 안보협의회의(SCM : Security Consultative Meeting) 공동성명은 "동맹은 동북아와 아시아 태평양 지역 전반에서 평화와 안정을 유지하는데 기여한다"고 새롭게 명시하였다. 넌-워너 법안에 의해 촉발된 '동아시아 전략구상(EASI : East Asia Strategic Initiative)'에 의해 주한미군의 부분적인 감축도 시행되었다. 부시 행정부 초기에는 중국의 부상을 잠재적 도전으로 인식하고 안보전략의 중심을 동아시아로 옮기면서 해외기지 재조정 문제를 검토하기 시작하였다. 그러나 동북아에서의 냉전구도의 근본적인 변화가 없는 상황에서 안정을 위해 주한미군의 급격한 조정은 실현되지 않았다(이근, 2005, 13).

---

13) Memorandum for HAK from Phil Odeen, Subject : Secretary Laird's Defense Policy and Planning Guidance for FY 74-78, January 19, 1972.

14) DOS East Asian Interdepartmental Group, Policy Analysis Resource Allocations Paper(PARA) Korea, March 14, 1972.

2001년 9.11테러 이후 미국의 국가안보전략은 테러, 불량국가, 대량살상무기 확산 위협 대응에 집중하기 시작하였다(U.S. DoD, 2001). 2003년 11월에는 '해외 주둔 미군 재배치 계획'을 발표하면서 주한미군의 전략적 유연성도 공식적으로 추진하였다. 실제로 한미간에는 이미 2002년 12월 SCM부터 미래한미동맹 정책구상(FOTA : Future ROK-US Alliance Policy Initiatives)을 통해 주한미군의 재배치, 한국군으로의 일부 임무전환, 지휘구조 개편 등을 협의해 왔다. 미국은 주한미군의 타 지역으로의 전환을 용이하게 하기 위한 조치를 시행하고 있었으며 2004년 5월 주한 미 2사단 2여단(3,600명)을 이라크로 전환하였다.

주한미군의 전략적 유연성과 관련한 구체적인 내용은 국방부 공식문서에 명기되었다. 2004년 9월 국방부가 의회에 제출한 국방태세 보고서는 아태지역에서 북한과 같은 위협에 대한 억제력을 강화하면서도 원거리에서 발생하는 위기상황에 군사력을 신속하게 투사할 수 있는 능력의 중요성을 강조하였다. 특히, 주한미군의 전략적 유연성에 관련하여 기지 이전과 더불어 스트라이커 부대와 공중신속전개전력 등 순환 및 신속 전개 전력이 항구적으로 주둔하고 있는 부대를 보강할 것이라고 밝혔다(U.S. DoD 2004, 12).

2005년 5월 캠벨(Campbell) 8군 사령관은 "한미동맹은 지역동맹으로 전환되고 있으며 한미연합군의 작전영역은 동북아로 확대될 수 있다"고 언급하였다(조선일보 2005/5/25). 반면, 노무현 대통령은 공사 졸업식에서 "우리의 의지와 관계없이 우리 국민이 동북아시아의 분쟁에 휘말리는 일은 없다"라고 밝힌 바 있다(조선일보 2005/3/9). 2006년 1월 한미 양국은 이러한 입장 차이를 조율하여 "한국은 주한미군의 전략적 유연성을 존중하되 미국은 한국민의 의지와 관계없이 한국이 동북아 지역분쟁에 개입되는 일은 없을 것이라는 한국의 입장을 존중"하는 방식으로 전략적 유연성 시행에 대해 합의하였다(연합뉴스 2006/1/20).

오바마 행정부는 '테러와의 전쟁'의 종결을 추진하면서 중국의 도전에 대한 견제와 균형의 필요성을 인식하여 '아시아로의 회귀(Pivot to Asia)' 정책으로 전환하였다(Mearsheimer and Walt 2016). 2012년 1월 국방부가 발표한 '신국방전략지침(Defense Strategic Guidance)'에서는 "군사력은 날렵하고 탄력적(flexible)이며 모든 종류의 상황에 대처할 수 있어야 한다."고 강조하면서 중국에 대한 대응에 초점을 맞추고 있다(U.S. DoD 2012, 4). 동아태지역에서는 6개월 단위의 순

환군을 배치하고 상비군과 예비군을 혼성으로 편성하여 운용하는 안을 담고 있으며, 2009년 3월 주한미군 아파치 대대가 이라크로 차출된 바 있다(김열수 2012, 176-186). 오바마 행정부는 4,600여명 규모의 주한 미2사단 예하 제1기갑전투여단을 해체하고 다른 전투여단을 한국에 순환배치함으로써 전략적 유연성을 부분적으로 시행하였다.

탈냉전기 전략적 유연성 검토와 시행은 소련의 붕괴에 따른 국방예산 감축, 테러 등 새로운 위협에 대응한 국방혁신 요구에 따른 전반적인 군사력 재조정의 맥락에서 추진되었다. 다만, 선명하게 드러나지는 않았으나 전략적 유연성의 주요 목적중 하나는 중국의 도전을 견제하기 위한 것으로 평가된다. 미국이 테러와의 전쟁에 초점을 맞추면서도 중앙아시아에 새로운 기지를 구축하고, 동남아 국가들과의 군사협력을 강화하였던 것은 중국을 견제하기 위한 것으로 보인다. 주한미군의 재배치와 부대조정을 통해 기동성과 네크워크를 강화하여 타 지역으로의 신속한 전개를 가능케 하는 것도 궁극적으로 중국견제를 위한 포석으로 볼 수 있다. 특히, 평택기지로의 이전은 1990년대 초 한국의 용산기지 이전 필요성에 의해 촉발되었으나 결과적으로 중국에 대한 군사적 견제를 강화하는 효과를 얻게 되었다. 중국도 미국의 전략적 유연성을 자신에 대한 억제를 강화하기 위한 것이라고 평가하기 시작하였다(Wang and Xin 2012, 291). 다만, 시진핑 체제의 등장 이전까지 미국의 대중전략은 여전히 '협력과 경쟁' 관계의 틀에서 수립되고 있었다. 따라서 중국을 견제하고 억제하는 구체적인 전략적 조치가 실행되지는 않았으며 동아시아 전략도 지역 전체의 안정에 초점을 맞추고 있었다.

3. 미중 전략적 경쟁 구도에서의 전략적 유연성 검토

트럼프 행정부 이후 국가안보전략의 가장 큰 변화는 중국을 가장 심각한 위협이자 도전으로 명시하고 전통적인 강대국 중심의 전략으로 회귀한 것이다. 트럼프 행정부는 인도태평양전략을 기반으로 중국의 공세적 팽창을 봉쇄하기 위한 전략을 천명하면서 실질적인 조치들을 시행하였다. 바이든 행정부도 이러한 기조를 이어가면서도 동맹복원을 통해 미중간의 선명한 대립구도를 설정하고 다각적이며 공세적인 대중전략을 추진하고 있다.

전략적 유연성 개념은 트럼프 행정부의 '국방전략(National Defense Strategy)'

에서 제시된 '역동적 군사력 운용(DEF: Dynamic Force Employment)'을 통해 부활하고 있다. 신국방전략은 장기적 관점에서 전략적 경쟁자들을 억제하고 격퇴하는 것은 지역적 적대세력 수준과는 다른 접근이 요구된다는 판단하에 이 개념을 제시하였다. 이는 "전략적으로 예측이 가능하게 하면서 작전적으로 예측이 불가하도록 하는" 탄력적이고 불규칙적인 전력운용 방법을 의미한다(U.S. DoD 2018, 5-7).

군사력 운용의 새로운 개념은 전략적 유연성과 맥을 같이하며 작전적 수준까지 시행되고 있다. 이를 적용하는 데 해·공군이 비교적 용이하며 지상군은 순환배치 형식이 될 가능성이 높다. 실제로 2018년 비계획 항모강습단 전개, 2019년 2기갑여단의 긴급 유럽 전개연습, 2020년 괌배치 B-52 전폭기의 미 본토 재배치 사례가 있다. 아울러 미군은 본토와 디에고 가르시아, 괌 등 다양한 기지로부터 작전 및 훈련 비행을 불규칙하게 수행함으로써 불가측성을 높이고 있다.

역동적 군사력 운용의 논리는 주한 미 지상군의 순환배치에 영향을 미칠 수 있다. 애스퍼(Asper) 전 국방장관은 2020년 6월 "지구적인 도전에 대응하기 위해 더 큰 전략적 유연성을 제공할 수 있도록 전구단위별로 좀 더 많은 순환배치를 추구할 것"이라고 밝혔다. 한국도 이러한 변화를 충분히 인지하고 있는 것으로 보인다. 『2020 국방백서』는 미군이 "전략 자산의 전략적 유연성을 증대하고 작전적 불가측성을 한층 높인 역동적 전력운영을 시행하고 있다"고 평가하였다(국방부 2021, 13-14).

바이든 행정부 출범 이후 대중견제 전략은 더욱 강화되고 있으며 이에 따른 군사적 조치도 구체적으로 진행되고 있다. 최근 발표된 '국가안보전략 중간지침(Interim National Security Strategy)'은 중국을 미국에 도전할 수 있는 유일한 경쟁자(the only competitor)로 규정하고 민주주의와 인권의 가치를 공유하는 동맹네트워크 강화를 중심으로 한 대중전략을 제시하였다(U.S. The White House 2021, 8). 주목할 부분은 국가안보에서 과도한 군사적 수단에 의존을 지양하고 외교, 개발 등에 예산의 우선을 둔다는 것이다. 국방부는 이에 따라 전세계에 배치된 미군 주둔 규모, 전략, 임무 등에 대한 군사태세를 검토하겠다고 발표하였다. 최근 칼(Kahl) 국방부 정책담당 차관 지명자는 상원에서 주한미군 병력은 "마법의 숫자"가 아니며, 새로운 위협에 효과적으로 대처하기 위한 작전의 유연성

(operational flexibility)을 유지해야 한다고 밝힌 바 있다(조선일보 2021/3/6). 또한, 미 8군사령부는 지난 6월 텍사스 주둔 1기갑사단 예하 3기갑여단을 한국에 순환배치하면서 "더 많은 미군이 한반도에서의 작전 환경을 경험할 수 있다"고 강조했다(세계일보 2021/6/21).

트럼프 행정부 이후 주한미군의 재배치나 전략적 유연성 문제는 미중경쟁의 맥락에서 검토되고 있는 것으로 평가된다. 미국내에서는 대중견제에 대한 초당적, 국민적 합의가 형성되어 가고 있다. 2020년 의회에서 제안한 '태평양 억제 구상(Pacific Deterrence Initiative)'은 2014년 러시아의 크림반도 합병에 대응한 '유럽의 억제 구상(European Deterrence Initiative)'를 모델로 한 것으로 2년간 69억불을 할당하였다(*DefenseNews* 2020/12/3). 아울러 인태사령부는 오끼나와에서 필리핀을 연하는 중국에 대한 지상배치형 미사일 방어망을 구축하는 계획하에 6년간 273억불을 의회에 요구한 것으로 알려진다(니혼게이자이 2021/3/5). 인태사령부는 관련 예산안에 대해 "중국 억제를 위한 중요한 군사 능력에 자원을 집중시킨다"며 유사시 중국 본토에 대한 정밀타격 전략을 제시하였다(조선일보 2021/3/9). 향후 역내 새로운 미사일 기지 운용과 대만해협 분쟁 등에 대비하여 지상군 운용 소요가 증대될 것으로 전망된다.

한미간에 전략적 유연성에 관해서는 일정한 인식의 격차가 지속되고 있다. 서욱 국방장관은 지난해 국방부에 대한 국정감사에서 "주한미군 운용을 인태전략에 연결하는 것은 맞지 않는다...주한미군사령부는 (미국의) 대중경쟁의 도구가 아니다"라고 밝혔다(연합뉴스 2021/1/28). 반면 2021년 5월 라캐머러(LaCamera) 신임 주한미군사령관 지명자는 상원 청문회에 "주한미군은 인태사령관에게 역외 긴급 상황과 역내 위협에 대응할 수 있는 옵션을 만드는 다양한 능력을 제공할 독특한 위치에 있다"라고 설명했다(중앙일보 2021/5/18). 미 육군 전략문제 연구소(Strategic Studies Institute)의 연구보고서도 향후 중국과의 경쟁을 고려할 때 동북아에 집중배치된 미군의 태세가 부적절하다는 평가를 제기하기도 하였다(Fereier et al. 2020).

〈표 1〉은 미국의 해외 군사력 배치와 동북아 지역의 위협에 대응한 전략적 요구를 고려한 주한미군의 역할설정과 전략적 유연성의 변화를 요약하고 이를 평가한 것이다.

〈 표 1 〉 주한미군의 역할과 전략적 유연성 평가

구분		냉전	탈냉전	미중 전략적 경쟁
주요 위협		소련, 중국, 북한	테러, 불량국가(북한)	중국, 러시아, 북한, 이란
전략적 요구		봉쇄, 억제, 안정	억제, 신속대응	봉쇄, 억제, 신속대응
해외배치 특징		서유럽, 동아시아 중심	Global Posture Review 동유럽, 중동, 중앙아시아, 아프리카로 확대 (아프리카 사령부 창설) 지상군 순환배치	Dynamic Force Employment 인도·태평양 비중 강화 (인도태평양 사령부로 변경) 함대, 전략폭격기 배치조정 지상군 순환배치
주한미군	역할	對蘇中北 억제, 지역안정	對北억제, **지역안정**	對北억제, **對中억제**
	전력운용	고정군	고정군, 순환배치	고정군, 순환배치, **기동군**
	전략적 유연성 평가	전략적 유연성이 검토되었으나 안정자 역할과 주월한국군 파병 등으로 미시행	전략적 유연성이 부분적으로 시행되었으나 안정자 역할의 중요성이 지속됨에 따라 전격적인 시행은 이루어지지 않음.	대중견제와 억제를 위해 순환배치 및 기동군 임무 부여 등을 통해 전략적 유연성이 적극적으로 시행될 가능성이 큼.

V. 전략적 함의

1. 주한미군의 대중억제 역할 증대

미국은 지구적 차원의 유일한 안정자 역할을 수행해왔으며 지역 수준에서는 세력균형과 억제뿐만 아니라 안보 제공자(stability provider)로서 역할을 수행해왔다(Nye 1995). 냉전 초기 아시아 주둔 미군은 소련과 중국을 대상으로 한 억제 역할의 비중이 컸지만 데탕트 이후 주로 지역 전체를 안정화하는 역할을 담당해왔다. 한미동맹과 주한미군은 북한의 도발을 억제하는 역할뿐만 아니라 중일간의 패권경쟁과 일본의 군사화를 방지하고 남북한 모두의 모험주의를 억제하는 정치적 안정자 역할을 수행하였다.

최근 중국이 미국에 필적하는 국력을 기반으로 공세적 대외전략을 추진함에 따라 미국은 더 이상 유일 패권국의 위상을 유지하기 어려운 실정이다. 미국은 중국과의 관계에서 협력을 배제하지 않고 있으나 대결 구도를 밑바탕으로 한 억제전략을 추진하고 있다. 미국의 동아시아 배치 군사력도 더 이상 역내 국가들간의 합의

에 기초한 안정자 역할이 아닌 대중 억제와 봉쇄를 위한 전력으로 전환되고 있다.

미중간 상호 인식이 근본적으로 달라짐에 따라 양국이 지역내에서 안정을 추구하는 방식도 달라질 수 밖에 없다. 이러한 상황에서 미국에 한국의 전략적 가치와 동맹의 상징성은 커질 수 있으며 주한미군의 대중 억제 역할도 증대될 가능성이 크다. 특히, 동아시아에서의 중국의 지리적 접근성과 군사력 투사 능력 등 이점과 미군의 제한된 지상군 능력을 고려할 때 주한, 주일 미군의 중요성이 증대될 수 밖에 없다.

미국은 주한미군의 대북억제와 한반도 안정 유지의 역할을 지속적으로 강조할 것이나, 실질적으로 북한의 비핵화와 핵위협 대응에 초점을 맞출 가능성이 크다. 따라서 전면전에 대비한 연합방위태세의 유지를 근간으로 하되, 북한의 핵 억제와 대응 위주의 군사전략적 변화가 지속될 것으로 예상된다. 북핵 문제는 동아시아의 범위를 넘어 지구적 차원의 위협으로 다루고 있다는 점에서 주한미군의 억제 역할은 지속될 것이다. 단, 대북억제와 방위는 기본적으로 한국군의 재래전력과 미군의 지원전력의 조합을 지속적으로 추구할 것으로 예상된다.

미국은 주한 미 지상군의 감축이나 역내 재배치를 전격적으로 단행하지 않더라도 '신속대응군' 역할을 부여할 가능성이 있다. 주한미군은 평택과 오산기지를 해외 투사를 위한 거점기지로 활용하여 한반도 외 지역 사태에 신속 대응하는 임무를 부여받을 수 있다. 최근 주한미군 U-2S 정찰기가 오산기지에서 출발하여 대만해협 인근 상공과 남중국해까지 정찰비행에 투입된 사례는 매우 이례적으로 향후 분쟁발생시 전력 투사 가능성을 예고하고 있다(세계일보 2021/2/10).

한미는 최근 외교·국방 2+2 공동성명을 통해 동북아의 평화와 안정을 위한 주한미군의 역할에 대해서는 확고한 공감대를 유지하고 있음을 천명했다(연합뉴스 2021/3/18). 다만, 안정을 추구하는 방법적 측면에서도 한미간의 인식을 같이하는 것이 매우 중요한 시점이다. 한미간의 전략적 이해의 공유영역을 중심으로 양국간 인식의 차이를 줄이는 노력이 필요하다.

2. 진영간 군사적 대립 격화

미국의 인도·태평양전략은 대중견제에 초점을 맞추고 있으며 이를 위해 양자동맹(Hub and Spoke) 시스템을 보다 견고한 네트워크화된 협력체계로 발전시키는

것을 핵심으로 한다(김주리 2019, 57). 특히, 미국은 핵심적인 동맹국인 일본, 한국과의 보다 긴밀한 군사안보협력 관계의 증진을 지속적으로 도모하고 있다.

중국은 남중국해를 포함한 동아시아에서 미국의 견제와 봉쇄가 강화됨에 따라 주한미군에 대한 인식이 달라지고 있으며 전략적 유연성에도 민감하게 반응하고 있다. 중국은 과거와 같이 수세적인 대응에 머물지 않고 군사력 증대에 박차를 가하면서 러·북과의 전략적 연대를 강화하고 있다. 미국의 전략적 변화에 대응하기 위해 '반접근지역거부(A2AD : Anti-Access/Area Denial)' 개념하에 중거리 대함미사일 전력, 함대 전력, 우주·사이버 전력을 증강하고 있다. 특히, 대만이나 동중국해, 남중국해에서의 군사적 충돌시 주일, 주한 미군의 신속한 투사 가능성에 대비하여 전략을 발전시키고 있다.

북한은 주한미군을 실체적인 군사적 위협으로 인식하면서도 지역내에서의 안정자 역할에 대해 암묵적으로 인정하여왔다.[15] 북한은 주한미군의 전략적 유연성에 대해서도 이중적으로 인식할 가능성이 크다. 즉, 한국방위에 대한 미국의 공약이 약화될 수 있으며 유사시 대규모 지상군 투사의 가능성이 낮아질 수 있는 반면, 미국의 선제타격을 포함한 보다 기동성있는 공세전략을 수행할 수 있는 발판이 마련될 수 있다는 점을 우려할 수 있다. 미국이 북한의 핵·미사일 개발을 가장 심각한 위협으로 간주하고 있으며 필요시 군사적 옵션도 배제하고 있지 않다는 점에서 주한미군의 전략적 유연성이 군사행동의 융통성을 넓혀줄 수 있기 때문이다.

일본은 중국의 점증하는 군사적 위협에 대응하기 위하여 미국의 인태전략에 적극 동참하면서 군사력 증대를 포함한 '보통국가화'를 가속하고 있다. 미국의 전략적 유연성은 주로 주일미군에 적용될 가능성이 크며, 특히 주한미군의 운용이 제한될 경우 상대적으로 주일미군의 신속대응 역할이 증대될 가능성도 크다.

주한미군의 전략적 유연성이 구체화될 경우 한·미·일 대 북·중·러간의 군사적 대립이 더욱 격화될 가능성이 크다. 중러는 각종 연합 및 합동훈련을 정례화하고 있을 뿐만 아니라 최근 한반도와 일본 주변에서의 해공군의 군사활동을 강화하고 있다. 중국뿐만 아니라 러시아도 미국이 아태지역에 미사일을 추가 배치할 가능성

15) 울브라이트 전 국무장관은 북한이 주한미군의 지역내에서의 안정자(stabilizer) 역할을 인정하고 있다고 주장했다. 2019년 김영철의 방미시 트럼프와의 대담에서 평화협정 체결이후에도 주한미군 철수 문제를 제기하지 않을 것이라고 전달했다.

에 대해 강력 대응할 것을 표명하고 있다.

향후 동아시아에서는 진영간의 군사적 대립과 경제적 협력관계가 복합적으로 전개되는 상황이 지속될 것으로 보인다. 군사적으로 북중러 삼각 연대가 강화되는 가운데 한미일도 한일간 안보협력 관계를 복원하면서 공조를 강화할 가능성이 있다. 특히, 중국의 군사력 증대와 공세적 군사전략 노선이 지속되는 한, 양 진영간의 군사안보적 긴장도는 증대될 것으로 예상된다.

3. 한미동맹의 진화 요구

미국은 한국이 대중견제에 동참해 줄 것을 기대하고 있다. 아울러 중국과의 무력충돌시에는 한국의 지지와 지원을 요구할 것이며, 주한 해·공군 전력을 분쟁지역으로 전용할 가능성도 있다. 반면, 한국은 중국과 군사적 대립각을 세우지 않기 위해 신중한 입장을 견지하고 있다. 다만, 한국의 국력과 위상, 전략적 가치 등을 기반으로 보다 전향적이고 발전적인 대안을 모색하는 노력이 요구된다. 바이든 행정부도 동맹관계의 복원에 중점을 두고 있으며 과거와 달리 미국의 독자적 능력이 제한되는 만큼 주한미군과 관련한 협의 가능성은 더욱 높아질 것으로 예상된다. 아울러 미중 경쟁 구도에서의 대다수 동맹, 협력국가들의 공통적인 딜레마를 이해한다면 전면적인 반중 연합전선 보다는 보다 탄력적인 전략을 추구할 가능성도 있다(Hamre and Nye, 2021, 14). 사실 주한미군의 전략적 유연성의 실행 여부 자체보다는 전반적인 한미동맹의 상태가 중요한 것이다.

상당기간 미중간의 군사력 증강과 배치, 운용적 차원에서의 경쟁 양상이 지속될 가능성에 대비하여 평시 군사력 배치와 운용과 관련한 한미간의 긴밀한 조율과 협력방안을 마련하는데 초점을 맞출 필요가 있다. 아울러 군사와 비군사 영역이 모호한 사이버, 심리전 등 '회색지대(gray zone)'에서의 한미간의 구체적인 협력방안을 모색하는 노력이 필요하다(Hamre and Nye 2021). 한미동맹을 공고히 하면서도 평시 중국과의 군사교류협력을 통한 신뢰구축 노력도 병행함으로써 우발적 충돌 상황을 방지할 수 있는 메커니즘을 구축할 필요도 크다.

한편, 바이든 행정부의 대중견제 전략이 강화될수록 전작권 전환에도 상당한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 그동안 전환조건은 한국군의 능력구비에 초점을 맞추어 왔으나 세 번째 조건인 '한반도 및 역내 안보환경'의 변화가 중요 변수로 작용

할 수 있다. 전작권 전환 이후 전략적 유연성의 시행은 더 큰 융통성을 가질 수 있다. 또한, 미국은 전작권 전환 이후에도 유엔사를 통해 기존의 일정 역할을 담당할 가능성이 있다. 특히, 최근 영국, 프랑스 등 유엔사 전력제공국의 인태지역에서의 군사활동이 증대되고 있는 상황을 고려할 때 향후 유엔사의 역할 추이를 면밀히 주시할 필요가 있다.

전반적으로 미국은 주한미군 전략적 유연성을 추진하면서 한미동맹을 글로벌동맹이나 가치동맹으로 발전시키고자 할 것이다. 한미동맹은 군사동맹을 넘어 노무현 정부의 '포괄적 안보동맹'에서 이명박 정부의 '21세기 전략동맹'을 지나 지역동맹으로 발전하였다고 볼 수 있다. 한국은 이미 베트남, 이라크, 아프칸 파병을 통해 군사동맹을 아시아와 세계로 확대한 역사가 있다. 이제는 그 내용적 측면에서 어떻게 진정한 '글로벌 가치동맹'으로 전환시킬 수 있는가라는 구체적 방안에 대한 진지한 검토를 요구하고 있다.

Ⅵ. 결론

이 논문은 대략 세 가지 측면에서 기존 연구와는 다른 주장을 제시하였다. 첫째, 전략적 유연성은 부시 행정부 시기에 본격적으로 추진되었으나, 실제로는 이미 냉전초기부터 지속적으로 검토되어왔다. 둘째, 이 문제는 미국의 세계전략차원보다는 주로 동아시아전략과 대중전략의 맥락에서 검토되고 시행되었다. 소련이나 북한 위협에 대한 억제뿐만 아니라 실질적으로 동북아 지역 전반의 맥락에서 중국에 대한 인식과 전략이 주한미군 문제에 매우 중요한 변수로 작용하였다. 셋째, 주한미군의 역할 측면에서 군사적 측면 못지않게 정치적 고려가 대단히 중요한 검토기준이 되어왔다. 이러한 분석은 향후 미중 전략적 경쟁의 향배를 가늠하는 데 중요한 함의를 제공하며 한미동맹의 발전을 위한 우리의 역할을 정립하는 데 기여할 수 있을 것으로 기대한다.

주한미군이 세계 도처의 분쟁지역에 전용될 가능성을 배제할 수 없으나 미중간 전략적 경쟁이 격화되면서 동아시아에서의 대중견제와 억제의 역할 비중이 증대될 것이다. 미국의 동아시아 전략의 핵심이 '지역안정'에서 '대중억제'로 전환됨에

따라 주한미군의 전략적 유연성의 가능성이 커질 것으로 전망된다.

한미간의 중국에 대한 인식에 대해서는 일정한 격차가 있을 수 있을 수 있으나, 이제는 보다 전향적인 사고와 정책을 모색할 필요가 있다. 한국은 미중 사이의 전략적 '모호성'보다는 원칙에 기반한 '유연성'을 갖출 필요가 크다. 원칙은 동맹과 협력의 대상에 대한 명확한 인식에 기반해야 한다. 기본적으로 군사안보 차원의 동맹은 흔들림이 없어야 할 것이다. 미중간 안보와 경제 사안에 따른 선별적 대응이 불가피할 경우도 있으나 이것을 미중간의 '전략적 균형'으로까지 확대 해석하는 것은 동맹관계 유지와 국익증진에 이롭지 않다고 판단된다. 동맹은 공동의 위협인식과 더불어 상호 호혜성과 신뢰에 기초할 때 견고하게 유지되는 것이다.

따라서 주한미군의 전략적 유연성을 이해하면서 한미간의 긴밀한 사전조율 메커니즘을 구축하는 것이 실효적일 것이다. 전략적 유연성도 입출(flow in and out)의 관점에서 볼 때 대북억제력을 약화시키는 것으로만 볼 수 없다. 오히려 타 지역으로부터 한반도로 신속한 전개가 가능하다는 긍정적 측면도 고려할 수 있다. 전략적 유연성이 구체적으로 어떤 양상으로 시행될지에 대한 방안을 준비할 필요도 크다. 대북억제력은 주한미군의 규모보다는 한미동맹의 성격과 미국의 공약이 훨씬 중요한 변수가 될 것이다. 특히, 미국은 북한의 핵에 초점을 맞추고 있다는 측면을 고려하여 대응전략을 수립할 필요가 크다.

미국은 한미동맹을 태평양지역에서의 안보의 '핵심축(linchpin)'으로 간주하고 있다. 한국은 동북아에서 진정한 '핵심축'으로 안정자 역할을 충분히 감당할 수 있는 역량을 지니고 있다. 지리적 취약성을 극복하는 차원을 넘어 선진국으로서의 역량을 기반으로 지역의 안정을 주도할 수 있는 지혜와 전략이 요구된다. 미중간의 균형자 역할이나 대립각을 완화시킬 수 있는 조정자 역할 수행은 현실적으로 어려울 수 있다. 대신 역내 불안정 발생을 방지하는 '안전핀' 역할의 개념에 기초한 전략을 발전시킬 수 있을 것이다.

투 고 일 : 2021. 04. 11.
심사완료일 : 2021. 05. 11.
게 재 일 : 2021. 08. 30.

참고문헌

1. 1차 자료

The US Department of State Foreign Relations of the United States(*FRUS*)
1961-1963, Vol. XXII, Northeast Asia
1964-1968, Vol. XXIX, Part 1. Korea.

Record Group 59 Lot Files, Entry 3029, Deputy Under Secretary for Political Affairs, 1962-1963 Central Subject-Numeric File, 1970-1973

Record Group 273 : Records of the National Security Council

Nixon Presidential Material, NSC Institutional File, NSC HAK Telcons, Henry A. Kissinger Office Files

L.B.J. Library, National Security Files, 1963-1969

U.S. Department of Defense
Strengthening U.S. Global Defense Posture Report to Congress (Washington, D.C. : 2004)
Sustaining U.S. Global Leadership ; Priorities for the 21st Century Defense (Washington D.C.: 2012)
Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America (Washington D.C.: 2018)

U.S. Joint Chief of Staff. 2017. *Joint Publication* 3-0, III-38.

U.S. White House, 2021, Interim National Security Strategic Guidance, Washington D.C.

2. 2차 자료

강석률. 2020.『국방논단』제1831호.

국방부. 2020.『국방백서』.

김열수. 2012. “미국의 신국방전략과 한국의 대비 전략,”『국가전략』제18권 2호.

김주리. 2019. “트럼프 행정부의 인도·태평양 전략과 한국에 대한 함의,”『국방정책연구』제35권 제4호.

류인석. (2006). “닉슨행정부의 주한미군 철수정책 : 안정자 역할과 부분감축.” 서울대학교

박사학위 논문.

이근. 2005. “해외주둔미군재배치계획(GPR : Global Defense Posture Review)과 한미동맹의 미래,”『국가전략』 제11권 2호.

이삼성. 2004. “주한미군 전략의 변화와 한·미동맹 양식의 전략적 재검토,”『통일정책연구』, 13권 2호.

이상현. 2006. “한미동맹과 전략적 유연성 : 쟁점과 전망,”『국제정치논총』, 제46집 4호.

이수형, 남창희, Robert Dujarric, 2004. “주한미군 재배치와 한미동맹의 안보딜레마,”『21세기 정치학회보』 제14집 2호.

최종철. 2006. “주한미군의 전략적 유연성과 한국의 전략적 대응 구상,”『국가전략』 제12권 1호.

Alexander L. George, Smoke Richard. 1974. *Deterrence in American Foreign Policy : Theory and Practice*. New York : Columbia University Press.

Bull, Hedley. 1977. *The Anarchical Society : A Study of Order in World Politics*. New York : Columbia University Press.

Deutsh, Karl W. and Singer, J. David. “Multipolar Power Systems and International Stability,” *World Politics* Vol 16, No. 3 (April 1964).

Fang, Songying, Johnson, Jesse C. and Leeds, Brett Ashley. “To Concede or to Resist? The Restraining Effect of Military Alliances,” *International Organization*, Vol. 68, Issue 4 (Fall 2014).

Frost, Robert S. 1999. “The Growing Imperative to Adopt ‘Flexibility’ As An American Principle of War,” Carlisle Barracks : *Strategic Studies Institute*, U.S. Army War College.

Hamre, John J and Nye, Joseph S. 2021. Recommendation for the U.S.-Korea Alliance, Washington D.C. : CSIS.

Ikenberry, G. John. & Nexon, Daniel H. 2019. “Hegemonic Studies 3.0 : The Dynamics of Hegemonic Orders,” *Security Studies*, Vol. 28, No. 3.

Little, Richard. “Deconstructing the Balance of Power : Two Tradition of Thought,” *Review of International Studies*, Vol. 15, No. 2 (April 1989).

Mearsheimer, John J. *Conventional Deterrence*. Ithaca, NY : Cornell University Press. 1983.

Mearsheimer, John J. and Walt, Stephen M. "The Case for Offshore Balancing : A superior U.S. Grand Strategy." *Foreign Affairs* (July/August 2016).

Morgenthau, Hans J. 1955. *Politics Among Nations : The Struggle for Power and Peace 2nd Ed.* New York : Alfres A. Knof.

Nathan Fereier et al. 2020. An Army Transformed : USINDOPACOM Hypercompetition and US Army Theater Design. Strategic Studies Institute, US Army War College.

Nye, Joseph S. "The Case for Deep Engagement," *Foreign Affairs* Vol. 74, no. 4 (July/August1995).

Schweller, *Balance of Power in World politics*, Oxford Research Encyclopedia of Politics.

Shelling Thomas. 1966. *Arms and Influence*. New Haven, Conn. : Yale University Press.

Snidal, Duncan. "The Limits of Hegemonic Stability Theory," *International Organization*, Vol. 39, No. 4 (Autumn 1985).

Snyder, Glenn H. *Deterrence and Defense : Toward a Theory of National Security.* Westport, CT : Greenwood Press, 1961.

Waltz, Kenneth N. The Stability of a Bipolar World, *Daedalus*, Vol. 93, No. 3 (Summer 1964).

Wang Weimin and Xin Hua. 2012. "Redefinition of the ROK-U.S. Alliance and Implications for Sino-ROK Relations : A Chinese Perspective," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 24, No. 3.

『니혼게이자이』 2021. 3. 5.

『세계일보』 2021. 2. 10.

2021. 6. 21.

『연합뉴스』 2021. 1. 28.

2021. 3. 18.

『조선일보』 2021. 3. 6.

『중앙일보』 2021. 2. 17.

2021. 5. 18.

DefenseNews, 2020. 12. 3.

Rethinking 'Strategic Flexibility' of USFK:

From a Perspective of Deterrence and Stabilizer Role

Inseok Yoo

The Strategic flexibility of U.S. Forces in South Korea(USFK), known to have originated in the Bush administration's 'Global Defense Posture Review', has been continuously reviewed and partially implemented until recent times. This paper considered this aspect by focusing on the political and military role of USFK in view of its strategic flexibility derived from the Cold War. The U.S. has continuously considered strategic flexibility of the USFK in terms of military efficiency, but has not fully implemented it as Washington recognized USFK's political role as a stabilizer. How the role of USFK will be established in the future can be an important indicator of the U.S. strategy toward China and East Asia amid the U.S.-China strategic competition. In addition, it could help prepare countermeasures by drawing up strategic implications for the ROK-US alliance, transition of wartime operational control, and deterrence against North Korea.

Keywords: USFK, Strategic Flexibility, Deterrence, Stabilizer, US-China Strategic Competition