

미국의 대외 군사개입 결정요인 분석

孫 圭 錫

(군사편찬연구소 선임연구원)

1. 서 론
2. 군사개입의 이론적 배경
3. 군사개입의 조건과 결정체계
4. 미국의 군사개입 사례분석
5. 결 론

1. 서 론

2002년 1월 29일 조지 부시(George W. Bush) 미국 대통령은 일반교서 연설을 통해 이라크, 이란, 북한 등을 '악의 축(an axis of evil)'으로 지칭 하면서 반 테러전쟁의 제2단계 표적으로 이들에 대해 군사력 행사를 포함한 정권교체 및 체제전복을 목표로 하겠다고 선언했다. 이러한 배경에는 이들 국가의 국제테러에 대한 지원과 대량살상무기의 개발, 그리고 억압적인 통치체제 등이 국제사회에 심각한 위협으로 대두된 결과였다. 이어 9·11 테러 1주기 시점에 백악관은 테러 및 대량살상무기의 위협제거를 최우선

목표로 설정하고 필요시에는 단독행동 및 선제공격을 불사하겠다는 공세적 안보전략인 ‘국가안보전략보고서(The National Security Strategy of the United States)’를 제시했다.

‘부시 독트린(Bush Doctrine)’으로 불리는 이 전략에 따라 부시 행정부는 2003년 3월 20일 새벽, 압도적으로 우위에 있는 군사력을 동원해 바그다드에 대한 공습과 함께 선제공격을 단행했다. 이는 불특정 대상으로부터 불특정 수단에 의한 ‘비대칭 위협(asymmetric threat)’이 증가한 현 국제 질서 속에서 소극적인 방어시스템으로는 억지(deterrence)가 어렵기 때문에 사전에 위협을 제거해야 한다는 신보수주의적 전략¹⁾에 기초한 적극적 개입주의의 노력이었다.

탈냉전 이후 단극체제의 현상을 유지하기 위해 주요 지역에서의 균형을 추구하고 이를 위한 적극적인 개입을 도모하는 한편 국제협력이나 공동의 이익보다는 자국의 가치와 제도, 국내적 이익을 앞세우는 ‘일방주의(unilateralism)’를 표방한 미국은 이의 추구를 위해 군사력을 동원한 ‘강압 외교(coercive diplomacy)’를 선호해왔다. 패권국으로서 세계 도처의 국제 정치에 개입하지 않을 수 없고 무수한 협상에 직면했던 미국은 협상의 양대 수단인 ‘채찍과 당근(carrot and stick approach)’이 무엇보다 필요했고, 비용이 많이 드는 당근보다도 비용이 들지 않는 채찍에 매력을 느끼게 되었다. 이것이 미국의 군사개입을 가능하게 했던 논리의 핵심이다.

본 논문은 냉전종식에도 불구하고 왜 미국은 결코 적지 않은 비난과 논란을 야기하면서까지 주권국가에 군사개입을 단행하는가에 대한 정책결정 요인을 분석·평가하는데 목적이 있다. 다시 말해, 전후 지속적으로 군사개

1) 도덕적 우월주의와 적극적 개입주의, 그리고 전쟁이 필요악이라는 이념체계를 바탕으로 한 신보수주의(New Conservatism)의 궁극적인 안보전략목표는 미국적 평화(Pax Americana), 즉 미국 중심의 단극적(unipolar) 세계를 공고히 하여 미국의 원칙과 이익에 맞는 국제안보질서를 창출하는 것이다. 김성한, “미국의 세계전략과 신보수주의의 미래,” 『이라크전 후 새로운 국제안보질서와 한반도』(국방대학교·고려대학교 공동학술세미나 발표문, 2003. 7), p. 88.

입을 단행한 미국이 어떠한 논리와 요인에 의해 가능할 수 있었는지를 이론적으로 검토하고자 한다. 이를 위해 먼저, 미국 대외정책의 일환으로 단행되는 군사개입의 개념과 특성은 무엇이고, 그리고 개입의 상황에 따른 유형과 적용범위는 무엇인가를 살펴보기로 한다. 이어 군사개입을 결정하는 메커니즘 분석을 위해 개입을 유도하는 상황적 요인, 선행조건과 기준 등을 검토한 후 그것이 내포하고 있는 정당성 내지는 합법성을 이론을 통해 살펴본 뒤, 마지막으로 군사개입을 결정하는 메커니즘이 실제상황 즉, 미국이 직접 수행한 군사개입에 어떻게 적용될 수 있는가를 사례분석을 통해 조명해 보기로 한다.

2. 군사개입의 이론적 배경

(1) 개입의 개념과 특성

1) 개입의 정의

개입(intervention)이란 국가들의 관계에서 발생하는 특정사건이나 현상을 서술하는데 사용하는 일반적인 용어지만 개입의 모호성으로 인해 정확한 개념은 없다. 19세기 프랑스 정치가 페리골(Talleyrand Perigord)은 “개입과 비개입 간의 정치적 개념 차는 존재하지 않는다”라고 했고, 슈왈츠(Urs Schwarz)도 “국제체제의 근간을 이루는 구성요소인 힘(power), 자기주의(self-interest), 국제법(international law), 그리고 도덕성(morality)이 서로 만나는 중간상태”²⁾라고 말한 것처럼 개입이라는 용어는 포괄하는

2) Urs Schwarz, “Great Power Intervention in the Modern World,” in A. Buchan, ed., *Problems of Modern Strategy*(London: Chatto & Windus, 1970), p. 176.

사건이나 국제정치 현상에 따라 학자들의 견해도 상이하다. 학자에 따라 개입을 특정한 행동으로 생각하는가 하면, 행동의 근원인 의도를 중요시하기도 하며, 행동으로 인한 사후결과를 중심으로 개입의 관념화를 시도하기도 한다. 실제로 국제정치의 논의에서는 국가들의 불협화적인 상호작용을 의미하는 용어들과 유사하게 사용되고 있다.³⁾

개입에 대한 전통적인 정의는 “개입은 주권국가나 또는 보다 광범위하게 독립적인 정치공동체의 영역 내에서 외부의 한 당사자(party) 또는 그 이상의 당사자들(parties)에 의한 독단적이거나 강압적인 간섭”⁴⁾이라 설명하지만, 이는 광의적인 해석이고 협의적인 수준에서는 “다른 국가의 문제에 하나 또는 그 이상의 강대국들이 선전포고도 없이 강제적으로 간섭하는 것”⁵⁾이라 할 수 있다.

어원학적으로도 개입은 “다른 국가의 문제에 대한 한 국가의 간섭이며, 그것으로 두 국가 간의 정상적인 형태의 쌍자관계를 일시적으로 방해하는 것”⁶⁾이다. 또한 사전적 의미의 개입도 “자국의 국가목적에 저해하는 다른 나라에 대해 그 나라의 국내의 정책을 수정하도록 영향력을 행사하는 것”⁷⁾이라 설명할 수 있다.

국제법상으로는 18세기 바텔(Emmerick de Vattel)이 확립한 개념이 아

3) James N. Rosenau, “Intervention as a Scientific Concept,” in *Journal of Conflict Resolution*, Vol. VIII, No. 2(June, 1969), p. 153.

4) L. Oppenheim, *International Law*, Vol. I(London, 1905), Hedley Bull, ed., *Intervention in World Politics*(Oxford: Clarendon Press, 1984), p. 1에서 재인용.

5) Martin Wright, *Power Politics*(New York, 1978), p. 191.

6) 개입의 용어상 어원은 라틴어 ‘*intervenere*’라는 동사에서 유래한다. 이는 첫째, 끼어들다(to step between, to appear, to confront), 둘째, 방해하다(to interrupt, to hinder, to disrupt), 셋째, 간섭하다 또는 중재하다(to interfere to either hinder or to arbitrate)와 같은 세 가지의 의미를 지칭하고 있다. Thomas G. Otte, “On Intervention: Some Introductory Remarks,” in Andrew M. Dorman & Thomas G. Otte, eds., *Military Intervention: From Gunboat to Diplomacy Humanitarian Intervention*(Dartmouth: Dartmouth Publishing Company, 1995), p. 5.

7) 동아출판사, 『동아원색대백과사전』(서울: 동아출판사, 1989), p. 13.

직도 설득력을 갖는데, 개입은 목적이 목표국가의 의지를 강제함에 있으므로 목표국가의 독립을 저해하고 주권을 침해하고 있다는 것이다. 이런 관점에서 개입은 사건에 대한 실제적인 통제를 유지·수정할 목적으로 또 다른 국가의 문제에 한 국가가 독단적으로 간섭하는 것이라 할 수 있다.

‘개입’이란 용어에 대한 학자들의 견해도 다양하다. 라즈너(James N. Rosenau)는 “한 국제정치 행위자의 다른 행위자에 대한 행동으로, 행동유형이 쌍방간의 일반적인 전형의 양식에서 급격히 이탈해 상대국의 정치권위 구조를 변경 또는 보존시키는 것을 목적으로 할 때”⁸⁾라고 규정하며, 영(Oran R. Young)은 “목표국가의 정치권력 구조에 영향을 주기 위해 국제적으로 공인된 국경을 넘어서는 조직적이면서 체계적인 행위”⁹⁾라 주장한다. 벨로프(Max Beloff)와 리긴스(Howard Wriggins), 슈래더(Peter J. Schraeder)는 “주도국이 목표로 하는 대상을 중심으로 국제사회에서 여러 형태와 수준의 강제 또는 위압을 동원해 다른 국가의 내부구조와 외부행위에 영향을 미치기 위한 한 국가의 기도 또는 일반적으로 적대행위 위협을 동반하면서 다른 나라의 내부문제와 외교정책 행위를 조종하려는 노력”¹⁰⁾이라 정의한다.

8) James N. Rosenau, “The Concept of Intervention,” *Journal of International Affairs*, Vol. 22, No. 2(1968), pp. 166-167; “Intervention as a Scientific Concept,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. VIII, No. 2(June, 1969), pp. 177-178.

9) Oran R. Young, “Intervention and International System,” *Journal of International Affairs*, Vol. 22, No. 2(1968), pp. 177-178.

10) Max Beloff, “Reflection on Intervention,” *Journal of International Affairs*, Vol. 22, No. 2(1968), p. 198; Howard Wriggins, “Political Outcomes of Foreign Assistance: Influence, Involvement, or Intervention?,” *Journal of International Affairs*, Vol. 22, No. 2(1968), p. 218; Peter J. Schraeder, ed., *Intervention into the 1990s: U.S. Foreign Policy in the Third World*, 2nd ed.(Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publisher, Inc., 1992), p. 3.

2) 개입의 특성

학자들의 개입에 대한 개념화를 운용하기 위해 기존하는 정의와 개념을 분석적으로 검토할 때, 공통적으로 적용할 수 있는 여섯 가지의 특성을 도출할 수 있다.¹¹⁾

첫째, 일반적으로 개입은 특정한 문제와 사건의 진행과정 및 결과에 영향을 미치기 위한 ‘끼여들기 내지는 참견이나 간섭’이라는 성격을 지니며, 단순한 간섭이 아닌 독단적인 간섭(dictatorial interference)이 개입을 다른 국가간의 다른 행위들과 구별해준다.¹²⁾ ‘간섭’이 특정한 문제나 사건에서 상대방의 행위나 결과에 영향을 미치기 위한 행동이라면, ‘독단적인 간섭’은 쌍방간의 문제나 사건에서 상대방의 행위와 의사결정과정 및 결과를 자기가 원하는 방향으로 상대방에게 일방적이고 독선적으로 처방해서 강요하는 행동이다. 따라서 ‘다양한 강제나 위압’ 내지는 ‘적대적인 위협’ 등의 표현이 개입을 정의하는데 사용되며, 개입의 본질은 무력사용 또는 무력사용을 배경으로 하는 협박과 강제에 있다는 것이다.¹³⁾

둘째, 국제정치에서 개입현상은 주권평등의 원칙에 도전하면서 부정하는 것이므로, 개입은 ‘주권의 침해(sovcreignty violation)’라는 성격을 강하게

11) ‘개념화를 운용한다’는 것은 그 용어의 개념으로 표현되는 현상들의 의미를 분석적으로 고찰하면서 기존 용어의 정의들이 어떻게 규정되어 있는가를 살펴보는 것이다. 아울러 개념화의 정립에 필요하다고 인정되어지는 정의상의 요소들을 정리하여 이론적으로 체계화하는 것을 의미한다. 여기에서의 개입의 운용화를 위한 기준은 개입과 관련되어 있는 모든 현상을 서술하기 위해 포괄적이어야 하나, 지나치게 포괄적이어서 다른 국제관계현상인 영향력의 행사, 국력의 상호작용, 국가이익의 추구, 대외정책의 상호작용(foreign policy interaction) 등과의 본질적인 구분에 혼란을 야기하지 않아야 한다. 주수기, “외부 군사개입과 국내 정치혼란의 상호관련에 관한 인과성 분석,” 『성곡논총』 제20집(1989, 성곡학술재단), pp. 234-235.

12) Ariel E. Levite, Bruce W. Jentleson and Larry Berman, eds., *Foreign Military Intervention: The Dynamics of Protracted Conflict*(N.Y.: Columbia University Press, 1992), p. 3.

13) Max Beloff, “Reflection on Intervention,” *op. cit.*, p. 199.

때고 있다. 국가주권은 최고독립의 국가권력으로 국가의사결정의 최고원동력이며, 국가정책의 최종결정권이다. 이런 의미에서, 개입의 본질은 다른 국가의 주권적 의사를 강하게 강제하거나 자국의 주권적 의사와 의지 및 의도를 다른 국가의 주권에 대해 억지로 부과하거나 비자발적 복종을 강요하는 시도라 할 수 있다.¹⁴⁾

셋째, 개입은 관계적인 상호작용 행태의 정상적인 범주로부터의 이탈이다. 개입현상은 개입국-피개입국 사이에서 기존하고 있던 행위유형을 일시적으로 파괴하면서 새로운 행위유형을 창출시키거나 또는 잠시 이탈함으로써 기존의 행위유형을 강화 또는 지속시키려는 특성을 가지고 있다. 실제로 국제정치에서는 개입주도국이 대상국가와 갖고 있는 우호적이며 전략적으로 친밀한 관계가 변질되는 것을 방지하기 위해서 우호적인 행위로부터 벗어나서 잠시 비우호적인 행위를 통해서 개입 이전의 우호적인 관계를 확실하게 보존하고자 하는 경우도 있다.

넷째, 개입은 대상국가의 정치권위체계 내지는 권력체계를 목표로 한다. 개입대상국의 사회 전체에 대해 구속력을 발휘하는 정책이나 의사결정을 내릴 수 있는 정책결정권자 또는 그러한 정책이나 의사결정이 형성되는 과정이나 구조를 목표대상으로 개입주도국의 행동이 전개된다. 따라서 유엔이 주관하는 저개발국에 대한 경제개발계획들은 개입으로 간주하지 않는다.

다섯째, 개입주도국은 '일방적인 의사결정'에 의해서 개입하고자 하는 사항과 범위를 자국의 국익에 따라 결정하려 한다. 일방적 의사결정이란 개입주도국-개입대상국 쌍방 사이에서 국익의 조화나 타협을 완전히 배제한 것이고, 개입의 과정은 대상국가의 국익을 무시하면서 개입국의 이기적인 국익을 절대적으로 우선시하는 것이다.

여섯째, 국가간의 개입현상이 '공인된 국가의 경계에 대한 침투'를 내포한다. 개입행위는 개입주도국의 행동이 자기의 국경을 넘어서서 개입대상국의

14) K. J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis*, 4th ed.(Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc., 1983), p. 195.

방향으로 진행되든지, 개입대상국의 국경을 침투하는 현상을 수반하든지 아니면 대상국의 영토 내부에서 발생한다. 이같이 개입은 국경의 침투라는 물리적 현상을 동반하는 행동으로 나타나게 된다. 따라서 개입현상의 진행 과정에서 주도적인 역할을 하는 개입권력이 자기가 합법적으로 효과를 유발시킬 수 있는 공간을 초월하여 작동하게 되므로 정당성의 여부에 대한 문제가 제기되는 것이다.

(2) 군사개입의 개념과 특성

1) 군사개입의 정의

개입과 마찬가지로 군사개입(military intervention)에 대한 개념도 학자마다 상이하다. 하스(Richard N. Haass)는 “국익을 지원하기 위한 일상적인 훈련이나 계획된 행동을 능가하는 특별한 목적을 위해, 한 지역에 새로운 전투력 또는 추가적인 전투력을 전개시키는 것”¹⁵⁾이라 정의하고, 호프만(Stanley Hoffman)은 국익 및 외교정책목표와 관련된 국가행위로, “개입국이 하길 원하는 것을 목표국가가 하도록 만들거나 아니면 못하게 만들려는 의도”¹⁶⁾라 주장한다. 콘노튼(Richard Connaughton)은 “하나 또는 그 이상의 국가들이 하나 또는 그 이상의 다른 국가들의 영토나 속령에 군사적으로 개입하는 행위”¹⁷⁾라 규정하며, 나이(Joseph S. Nye)는 넓은 의미에서 “또 다른 주권국가의 국내적 사건에 영향을 미치는 외부적 행위”이며, 좁은 의미로는 “다른 국가의 국내적 사건에 무력적으로 개입하는 것”이

15) Richard N. Haass, *Intervention: The Use of American Military Force in the Post-Cold War World*(Washington D.C.: The Carnegie Endowment for International Peace, 1994), pp. 19-20.

16) Thomas G. Otte, “On Intervention: Some Introductory Remarks,” *op. cit.*, p. 6.

17) Richard Connaughton, *Military Intervention in the 1990s: A New Logic of War* (N.Y.: Routledge, Chapman and Hall, Inc., 1992), p. 3.

라 정의한다.¹⁸⁾

한편, 슈미트(Alex P. Schmid)는 군사개입을 소련의 시각에서 ① 제3세력들에 대처해 견제를 목적으로 하는 군대의 평시주둔, ② 현지정부에 경비병과 호위병을 파견하는 행위, ③ 직접 전투에 참가하지 않고 현지작전상의 계획시행을 위한 본국정부의 군사적 임무수행, ④ 탱크병, 전투기 조종사, 레이더 운영자와 같은 외국 특수군의 전투참가, ⑤ 외국전투에 참여하는 지원병들, ⑥ 외국전투에 참여하는 정규군, ⑦ 외국전투지역과 그 인근에서 해군 및 공군의 방위력 제공, ⑧ 국경지역에서의 군대동원과 활동, 그리고 전방진지로의 특수무기의 이동전개, ⑨ 전투기간중 외국에 대한 특수무기 제공, ⑩ 적국 지원부대에 도달하는 무기공급을 방해하기 위한 군대의 봉쇄행위, ⑪ 공수 및 해상수송을 통해 전투요원들에게 군수품을 제공하는 행위 같은 내용의 범주에 속하는 용어상의 개념들로 정의한다.¹⁹⁾

국내 연구자들은 “주권국가의 정치구조 변경 및 보존과 관련된 대내문제 또는 주권국가의 독립 및 영토와 관련된 대외문제에 대해, 현재 상황의 유지 또는 변경을 통해 타 국가가 자국의 국익추구를 위해 그 지역으로 새로운 군사력 또는 추가적인 군사력을 전개해 군사적 영향력을 행사하는 것”²⁰⁾ 또는 “한 국가의 대외적 독립, 영토 또는 개인적 지배권에 관해 실제 상황의 유지나 변경을 목적으로 행하는 무력에 의한 일방적인 간섭”²¹⁾이라

18) Joseph S. Nye Jr., *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*(N.Y.: Longman, 2000), 양준희 옮김, 『국제분쟁의 이해: 이론과 역사』(서울: 한울아카데미, 2001), p. 223. 나이(Nye)는 영향력 스펙트럼을 통해 개입의 정의를 설명하고 있는데, 스펙트럼은 강제(compelling)의 수준에 따라 연설, 방송, 경제적 원조, 군사자문 제공, 지원반대, 봉쇄, 제한된 군사행동, 군사적 침략으로 구성되어 있다.

19) Alex P. Schmid with Case Studies by Ellen Berends, *Soviet Military Intervention Since 1945*(New Brunswick, N.J.: The State University Press, 1985); 국방대학원 안보문제연구소 역, 『1945년 이후 소련의 군사개입』(서울: 국방대학원, 1989), pp. 273-274.

20) 계용호, 『미국의 군사개입 결정요인』 국방대학원 석사학위논문, 1996, p. 11.

21) 송석천, 『소련의 군사개입 행태에 관한 연구: 「브레즈네프 독트린」의 대 북한 적용가능

고 정의한다.

이와 같이 국내외 학자들이 주장한 정의와 개념을 종합할 때, 군사개입은 하나 또는 그 이상의 국가가 하나 또는 그 이상의 다른 나라의 국내적 사건에 국익 및 외교정책목표에 관한 의사를 강제하기 위해 무력적으로 개입하는 것이라 결론지을 수 있다.

2) 군사개입의 특성

군사개입은 전쟁의 위험성을 수반한다. 물론 전쟁의 본성, 즉 침공 또는 개입하고자 하는 세력과 격퇴 또는 저항하려는 세력간에 적어도 둘 이상의 행위자들이 전면적이고 총력적인 모든 수단과 방법을 동원해 충돌하는 본성²²⁾으로 인해 군사개입과 동일시될 수는 없다.

국제정치 현실에서 군사개입의 경우, 개입주도국은 대개 개입대상국보다 월등히 우세한 국력을 보유하고 있어 양자간에 힘의 비대칭 현상이 심각하다. 따라서 개입대상국이 개입주도국의 행위에 항상 저항하지 않는다. 미국의 베트남 개입과 소련의 아프가니스탄 개입처럼 개입대상국이 저항을 할 경우에도 전면적이고 총력적인 저항의 경우는 드물고, 개입주도국도 자국의 군사력을 총체적으로 동원하기보다는 상황과 조건에 따라 부분적으로 군사력을 동원한다. 그러므로 군사개입으로 인한 전쟁은 전면전(total war)보다는 국지전(local war) 또는 제한전(limited war)의 양상을 띠게 된다. 또한 개입주도국은 개입대상국의 군사개입에 대한 대응자세와 전략을 통제할 수 없으므로 자연히 전쟁의 선택권은 개입대상국에 전가된다.

이처럼 전쟁의 가능성을 무릅쓰고 발생하는 군사개입은 개입대상국의 위

성을 중심으로』 국방대학원 석사학위논문, 1985, p. 9.

22) 라이트는 “전쟁은 서로 다른 정치집단이나 주권국가간의 정치적 갈등을 각기 상당한 규모의 군대를 동원하여 해결하려는 극한적인 군사적 대결”이라 정의한다. Quincy Wright, *The Study of War*, 2nd ed.(Chicago: University of Chicago Press, 1965), p. 8, 김순규, 『신국제정치론』(서울: 박영사, 1990), pp. 326-327에서 재인용.

치와 군사개입을 결정하게 된 국제상황 및 사건들이 전쟁의 위험성을 감수할 정도로 개입주도국의 국익이나 외교정책목표에 절대적인 중요성을 지니고 있음을 의미한다.²³⁾

3) 군사개입의 유형

군사개입은 다른 형태의 개입인 비밀군사작전이나 군사원조 또는 외교적 침투 및 경제적 침투와는 구별되며, 개입당사국간의 권위체계 및 관계, 개입국가수, 개입규모 및 성격에 따라 여러 유형으로 분류할 수 있다.

가. 개입당사국간의 관계에 따른 유형

개입대상국의 권위체계와의 관계에 따라 우호적·적대적·중립적·혼합적인 군사개입으로 구분할 수 있다. 첫째, 우호적 군사개입은 개입대상국의 정부와 협조해 반정부 또는 반정권 세력을 제거하기 위해 개입하는 경우다. 둘째, 적대적 군사개입은 반정부 또는 반정권 세력을 지원해 개입대상국의 권위체계에 급진적인 변화를 가져올 목적으로 개입하는 경우를 말한다. 셋째, 중립적 군사개입은 정부 또는 반정부 세력 어느 쪽도 지원하지 않고 개입주도국의 국익이나 대외정책목표를 달성하기 위해 개입하는 경우다. 그리고 마지막으로 개입주도국의 수가 2개국 이상일 경우에 각 국가마다 개입의 성격은 서로 차이가 발생할 수 있는데, 이러한 경우를 혼합적 군사개입이라 지칭한다. 이처럼 군사개입은 개입주도국의 수에 따라서 하나의 개입주도국에 의한 단일국 군사개입과 둘 이상의 개입주도국에 의한 복수국 군사개입으로 구분되고 있다.²⁴⁾

23) Guenter Lewy, "The Properties of Military Intervention," *Parameter, Journal of the US Army War College*, Vol. XI, No. 2(June, 1981), pp. 10-12.

24) K. J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis*, 4th ed.(Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc., 1983), pp. 262-263; 주수기, "외부 군사개입과 국내 정치 혼란의 상호관련에 관한 인과성 분석," 『성곡논총』 제20집, p. 241.

나. 규모에 따른 유형

군사개입은 전개되는 병력 및 사용되는 화력의 규모에 따라 대규모 군사개입, 중간규모 군사개입, 제한된 군사개입, 군사불개입으로 분류한다. 대규모 군사개입은 투입되는 군사력의 규모가 지상군을 위주로 하는 수십만 명의 병력으로써 대규모의 해군 및 공군력을 사용한다. 병력의 전개가 상대적으로 신속하고, 단기간에 걸쳐 진행되기 때문에 군사개입에 대한 이익과 제약이 많은 지역에서 실시된다.

중간규모 군사개입은 투입되는 군사력의 규모와 성격이 수만 명의 순환보직 병력을 사용하는 것으로, 1989년의 파나마 개입과 1994년의 아이티 개입처럼 지리적 인접성으로 인해 전통적으로 미국의 영향권 아래에 있는 중남미지역에 대한 군사개입이다. 그리고 제한된 군사개입은 투입된 군사력이 수천 명 규모로써 단기간에 일시적으로 개입하고 화력도 제한적으로 사용하는 개입이다. 1992년의 소말리아 개입같이 중요성이 감소된 지역에 대한 군사개입에 이용된다.

마지막으로 군사불개입은 외교·경제적 개입에 국한되며, 경우에 따라 공군력만을 사용하기도 한다. 보스니아 사태와 같이 중요성이 감소된 반면 상대적으로 강한 군사력을 보유한 국가들로 구성된 지역에 대한 군사개입이다.²⁵⁾

다. 작전의 성격에 따른 유형

미국의 저강도분쟁의 작전형태에 따른 유형으로 대전복작전, 친전복작전, 평시 우발작전, 대 테러리즘작전, 대마약작전, 인종분쟁의 중재나 조정, 인도주의적 지원, 군사적 시민활동 등이 있다.

對顛覆(counterinsurgency)작전은 제3세계의 혁명적 게릴라운동을 고립, 억압하기 위한 미국의 배후정치·군사적 노력이며, 親顛覆(proinsurgency)작전은 제3세계의 친소운동을 타도하려는 반공게릴라에 대한 준군사적 지

25) 계용호, 앞의 논문, 1996, pp. 12-13.

원을 의미한다. 그리고 평시 우발작전(peacetime contingency operations)은 외교정책 수단으로 제한적이고 단기적으로 군사력을 사용하는 경우이며, 1983년의 그레나다 침공이 한 예이다.

對테러리즘작전은 해외의 미 국민과 시설에 대한 테러리스트의 공격을 예방·억제하기 위한 군사력 사용을 지칭하며, 對麻藥(antidrug operations)작전은 불법적인 마약의 미국내 반입을 방지하기 위한 군사력의 사용이다. 그리고 인종분쟁의 중재 또는 조정(pacification or control of ethnic conflicts)은 인종 및 종교로 분리된 지역분쟁에의 개입을 의미한다.

인도주의적 지원(humanitarian assistance)은 분쟁지역이나 자연재해 발생지역의 희생자에 대한 제반 지원을 말하며, 마지막으로 군사적 시민활동(military civic action)은 권위주의적 통치와 인권유린으로 인해 실추된 제3세계 군부의 위신을 제고하기 위해 그 국가의 지방주민을 지원하는 민간개발계획에 미군을 사용함으로써 군대에 대한 민간의 이미지를 향상시키는 활동이다.²⁶⁾

3. 군사개입의 조건과 결정체계

(1) 군사개입의 조건과 환경

무력(force)이 외교정책의 중요 수단이나, 국제문제에서는 결코 기준이 될 수는 없듯이 군사개입도 국제체제에서 하나의 특징은 될 수 있어도 기

26) Benjamin Miller, "Explaining Military Intervention: The Sources of U.S. Engagement in Post-Cold War Regional Crises," Prepared for delivery at the 1995 Annual Meeting of the International Studies Association, Chicago, February 21-25, 1995, pp. 4-28, 계용호, 앞의 논문, pp. 12-15에서 재인용.

준이 될 수는 없다. 그러므로 군사개입은 국제적으로 공인된 비개입의 기준에서 벗어나 있고, 개입주도국과 개입대상국간 관계기준에서도 벗어나 있다. 이런 관점에서, 군사개입은 개입과 개입의 도덕적 관계라는 모순을 안고 있다.

개입의 현상을 이해하기 위해서는 개입의 목표를 이해해야만 한다. 국제질서의 근간은 국가주권에 있다는 ‘베스트팔리안 주권’원칙²⁷⁾에 따라 주권국가는 자신의 안보와 방위에 대한 책임이 가지며, 정치적인 힘을 보호·강화·확대하기 위해 스스로 무력(armed forces)을 갖추려는 국가들에게 기준이 되었다. 그러므로 군사개입은 국가들에 의한 행동이고, 그들이 인식하고 있는 국익 및 외교정책 목표와도 관련이 있다. 군사개입의 목적 역시 외교정책의 목적과 마찬가지로 개입주도국이 하고자 하는 것을 개입대상국이 하도록 만들거나 아니면 하지 못하게 만들려는 의도이므로, 개입을 위

27) 스테판 크레스너 교수는 주권의 개념을 ① 공식적이고 법적인 독립성을 가진 영토국가들 간의 상호승인과 관련된 관례 등을 지칭하며, 개인이 평등하듯이 국가도 평등하다는 전제에서 출발하는 국제법적 주권(international sovereignty)과, ② 주어진 영토 내에서 권위구조로부터 외부행위자의 배제를 기초로 한 정치조직을 의미하는 베스트팔리안 주권(Westphalian sovereignty), ③ 국가내 정치권력의 공식적인 조직과 그 범위 내에서 효과적으로 통제하는 공적 권력의 능력을 의미하는 국내주권(domestic sovereignty), 그리고 ④ 국가의 경계를 넘나드는 자본·사람·상품·정보·생각·오염물질 등의 유통을 규제하는 공적 권력의 능력을 의미하는 상호의존 주권(interdependence sovereignty)으로 구분한다. 이들 개념 중에서 크레스너 교수는 베스트팔리안 주권이 역사적으로 어떻게 침해받아 왔는가에 연구의 초점을 맞추고 있다. 베스트팔리안 주권은 정치사회를 조직하기 위한 제도적 장치로서 영토성의 원칙과 국내의 권위구조로부터 외부행위자의 배제원칙을 기초로 하며, 국가는 특정한 영토 안에 존재하고, 그 영토 안에서 국내정치적 권력이 정당한 행위의 유일한 중재자가 된다고 주장한다. 이 주권을 침해하는 국가간의 가능한 타협으로는 비자발적인 개입(intervention)과 자발적인 초대(invitation)가 있으며, 약소국들은 언제나 비개입 원칙을 강력하게 지지해 왔으나 역사적으로 강대국들에 의해 개입을 당해왔다. 베스트팔리안 주권을 침해한 최근의 사례로는 인권, 소수민족의 권리, 경제위기와 재정적 책임, 국제안보 등의 이유로 인한 국내문제에 대한 국제적 개입 등이 있으며, 실례로는 대규모 국제적 개입이 야기된 코소보사태를 들 수 있다. Stephen Krasner, *Sovereignty*(Princeton: Princeton University Press, 1999), 김성철, “국가주권과 세계화,” 『국가전략』 제6권 4호(2000년 겨울, 세종연구소), p. 154에서 재인용.

해서는 어느 정도 무력의 사용을 충족시킬 수 있어야 한다.

개입의 성립조건은 학자마다 견해가 다르지만, 다음과 같이 정의할 수 있다. 먼저, 개입주도국과 대상국 간에 ‘힘의 비대칭’이 존재해야 한다. 다시 말해, 개입국가는 힘에서 우위를 보여야 ‘독단적인 간섭’이 가능하다는 것이다. 역사적으로 개입주도국은 강대국이었고, 이들이 보다 광범위한 외교정책 목표를 추구하기 위해 취했던 힘의 우위에 의한 일방적인 무력행위가 군사개입이다.

둘째, 개입은 무력(force) 자체의 사용과 관련이 있다. 군사개입으로 간주되는 일방적인 무력행위에 있어 무력의 사용은 ‘일시적이고 한정된 현상’²⁸⁾이기 때문에 관련된 병력 수와 전체 활동기간으로 제한된다. 개입은 쌍자관계로부터 벗어나는 것이므로 개입이 감행되고 난 후에는 대체로 이전의 상태(status quo ante)로 복귀하려는 성향이 있다.

셋째, 군사개입은 외교정책의 한 수단이다.²⁹⁾ 즉 군사개입은 정치적 의사결정자들이 평이한 수단으로는 달성이 어렵다고 생각했던 정치적으로 결정된 특정목표를 달성시켜 준다. 목표국가는 개입국가에 있어 하나의 정치적인 문제이므로 군사개입은 주로 목표국가의 국내구조에 영향력을 행사하고 외교정책을 보다 약화시키려는 일방적인 무력행위이며,³⁰⁾ 방어적 행위 또는 공격적 행위가 될 수 있다. 방어적 군사개입은 대체로 정권의 보존이나 복원, 현행 외교정책의 유지에 목적을 두는데 반해 공격적인 개입의 목표는 현 정권과 정책을 변경시키는데 있다.³¹⁾

28) James N. Rosenau, "Concept of Intervention," *op. cit.*, p. 167.

29) Hedley Bull, "Introduction," in *idem.*, *Intervention in World Politics*, *op. cit.*, p. 5; Hans Morgenthau, "To intervene or not to intervene," *Foreign Affairs*, Vol. 45 (April, 1967), p. 425.

30) Stanley Hoffman, "Problem of Intervention," *op. cit.*, p. 10.

31) 방어적 개입행위에 대한 역사적 사례는 ‘군주적 보호주의’라는 이름 하에 행해졌던 1820년대 스페인의 네팔 개입과 바르샤바조약기구의 헝가리 및 체코 개입이 있으며, 이집트의 나세르 정권과 그의 정책에 영향력 행사를 기도했던 1956년의 영-불의 수에즈 개입, 그리고 외채청산에 관련한 1902년과 1908년 영국, 독일, 네덜란드의 베네수엘라 개입은

넷째, 군사개입은 개입국가(intervener)와 피개입국가(intervened) 간의 갈등을 확대시키려는 경향이 있다. 외교정책수단인 강압외교는 강제자(coercer)의 의지에 부합하도록 상대방을 설득하기 위해 위협과 제한적인 무력을 사용하지만, 이는 상대방과의 적절한 대화로 조정될 수 있다.³²⁾

다섯째, 군사개입은 유연하지 못한 전략이므로 목표는 신속히 달성되어야 한다. 강압외교를 사용하는 국가의 두 가지 문제점은 위협과 관용에 있어 힘의 비대칭이 존재한다는 사실을 상대방에게 전달하고 협박하는 것인데, 일부 개입 당사자의 태도가 너무 명확해 위협하다는 것이다.³³⁾ 무력에 의 호소는 힘이 부족하다는 신호로써, 군사개입의 중요한 정치적 목표는 힘의 회복에 있다는 것이다. 따라서 힘이 전혀 부족하지 않았던 강압외교와는 달리 군사개입의 보다 광범위한 정치적 목표는 목표국가에 대해서 양보를 허용하지 않는 것이다. 갈등기간 동안 목표국가에 대한 양보는 개입 국가의 힘이 부족하다는 사실을 인식하게 해 힘의 회복을 불가능하게 할 수 있다. 즉, 개입의 중요한 목표가 완전히 달성될 수 없다는 것이다.

한편, 군사개입이 외교정책의 한 수단으로써 성공하기 위해서는 일정한 조건에 직면하는데, 첫째는 개입국가는 제한된 병력 수와 신속한 행동수단으로 목전의 목표를 달성하려 한다는 점과, 둘째는 상대방에게 견딜 수 없는 손상을 가함으로써 개입국가는 복종에 대한 필요성을 각인시키려 한다는 것이다. 이는 군사력 측면에서의 비대칭과 목표국가에 보다 심한 손상을 가하려는 개입국가의 능력과 의지를 확실하게 강조하는데 필요하다. 그러나 개입국가의 목표가 단기간 내에 달성되고 양보가 성립될 수 없으므로, 개입을 감행하려는 결정은 상대방이 저항할 경우 위험도는 커지게 된다.

공격적인 개입형태의 전형적인 사례다. Thomas G. Otte, "On Intervention: Some Introductory Remarks," *op. cit.*, p. 7.

32) G. A. Craig and A. L. George, *Force and Statecraft: Diplomatic Problems of Our Time*(Oxford-N.Y.: Oxford University Press, 1983), p. 189.

33) T. C. Schelling, *Strategy of Conflict*(London: Oxford University Press, 1960), p. 40.

개입국가가 저항에 직면하면, 이 시점에서 물러서기에는 개입국가의 이해관계가 너무 크기 때문에 보복행위는 불가피해진다.³⁴⁾ 따라서 상대방이 저항을 지속할 경우, 미국의 베트남 전쟁이나 소련의 아프가니스탄 내전 그 이상의 전쟁으로 확대되는 것이다.

(2) 군사개입의 결정요인

오늘날과 같은 불확실성의 세계에서 미국의 정책결정자들이 군사적 개입을 단행하기 위한 가장 필요한 시기와 장소, 그리고 효과적인 방법을 결정하는 과정에서 명확한 기준과 고려사항을 따른다는 것은 매우 중요한 문제다. 하지만 많은 군사개입을 주도했던 미국조차도 성공적인 개입을 위한 명확한 기준이나 고려사항은 제시하지 않은 채, 유동적인 상태로 군사개입을 단행했다.³⁵⁾

명확한 기준을 설정하지 못했던 클린턴 행정부는 소말리아 등지에서 비효율적인 군사개입을 단행했다. 그 결과, 대통령 고문인 맨델바움(Michael Mandelbaum) 교수조차도 “임시방편적이고 폐기돼야 할 개입”이라 비난하는가 하면,³⁶⁾ 이러한 개입이 국익에 얼마나 도움이 되는지를 국민들이 알

34) Carl von Clausewitz, *On War*, ed. and trans. Michael Howard and Peter Paret (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1976), p. 15.

35) 과거의 관행에 대해서는 Mark M. Lowenthal and Robert L. Goldich, *Use of Force by the United States: Case Studies, 1950-1991*, Rpt. Nr. 92-757, Washington, Congressional Research Service, 14 October 1992에 요약되어 있으며, 특히 Stanley R. Sloan은 *The United States and the Use of Force in the Post-Cold War World: Toward Self-Deterrence?*, CRS, Rpt. Nr. 94-581S, 20 July 1994에서 당시의 경향을 분석하고 있다. 미국의 국가안보전략을 기초로 한 미군이 직접 개입할 수 있는 군사상황은 ‘주요 지역 전쟁(major theater warfare)’과 ‘소형 전쟁(short war)’으로 구분하고 있다. 주요 지역 전쟁은 ‘원-원전략’이 적용되는 개념이며, 소형전쟁은 국가간의 또 다른 위협요소인 테러, 마약밀매, 국제조직범죄, 환경파괴 등에 대응하는 전쟁으로서, 특히 소규모적이고 단기간에 수행되는 전쟁개념이다. 문영일, 『미국의 국가안보전략사상사: 국가군사전략사상사 중심으로』(서울: 을지서적, 1999), pp. 492, 496.

지 못했기 때문에 의회와 국민의 지지는 매우 낮았다.

이와 같이 군사개입을 단행함에 있어, 미 행정부와 의회가 해외에서의 군사력 사용을 위한 시간과 방법에 대해 구체적인 가이드라인을 채택하지 않는 한 미국은 관련 없는 그런 작전에 미국의 군사자원을 계속적으로 낭비하게 될 것이라는 지적이 제기됐다.³⁷⁾ 따라서 명확하고 구체적인 가이드라인의 설정은 물론이고 보다 광범위한 군사적인 선택과 개입으로 인한 혜택이 미국민의 희생을 충분히 상쇄할 수 있도록 제시되어야 한다.

1) 와인버거의 견해

1984년 11월 28일 캐스퍼 와인버거(Caspar Weinberger) 국방장관은 내셔널 프레스클럽 연설을 통해 해외에서 위협받고 있는 미국의 국익을 위해 군사적으로 개입할 때 심사숙고해야 할 여섯 가지의 선행조건, 즉 '와인버거 독트린(Weinberger Doctrine)'을 제시했다.³⁸⁾

제시된 선행조건 중 첫 번째는 사활적 이익(vital interest)이다. 사활적 이익의 결정요인을 설정하기 위한 기초는 미국의 대외정책 및 안보정책의 토대를 이루었던 북미의 본토방위, 경제적 복지, 국제안보, 민주이념의 증진 등 네 가지의 기본적인 국익이 있다.³⁹⁾ 본토방위는 북미의 방위와 초강

36) Michael Mandelbaum, "Foreign Policy as Social Work," *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 1(January/February 1996), p. 21.

37) John Hillen, "American Military Intervention: A User's Guide," *The Heritage Foundation Backgrounder*, No. 1079(May 2, 1996), p. 1.

38) 와인버거의 테스트에 대한 언론의 반응은 *Secretary Weinberger's National Press Club Speech*, Washington, Current News Special Edition No. 1244, DoO, 8 January 1985에서 입수가능한데, 9개의 다른 의견을 포함한 그 연설은 Stephen Daggett과 Nina Serafino가 공동 작성한 보고서 *The Use of Force: Key Contemporary Documents*, Rpt. Nr. 94-805F, Washington, Congressional Research Service, 17 October 1994로 제작성되었다. Joseph R. Avella, "Evaluating Criteria for Use of Military Force," *Comparative Strategy*, Vol. 10, 1991, pp. 217-240.

39) 국익의 범주에 대한 구체적인 논의는 Donald E. Neuchterlain, "The Concept National

대국의 세력균형의 유지를 포함하며, 캐나다 영토의 안보와 카리브해 지역의 안정도 포함하고 있다. 경제적 복지는 달러의 가치, 미국민의 생활수준, 국제교역의 균형, 통화교환의 영향 등을 포함하는 국제경제의 이슈에 모아진다. 국제안보는 동맹국들과의 안보지원 협정, 제3세계 갈등, 국제테러리즘을 포함한다. 민주이념의 증진은 미국식 가치의 해외전파 욕구를 포함하며, 개인의 권리와 자유, 법치, 사회정의 의식을 강조하는 합법적인 정부의 개념을 옹호한다.

이러한 국익은 다시 미국식 문화에 직접적인 영향을 받았던 이익(본토방위, 경제적 복지, 국제안보)과 간접적인 영향을 받았던 이익(국제안보에 대한 기타의 경우, 민주이념 증진)으로 구분할 수 있다. 이것은 이익수준의 강도에 따라 생존(survival)이익, 사활적(vital) 이익, 주요(major)이익, 주변(peripheral)이익으로 나뉜다.⁴⁰⁾

둘째는 최후의 수단(last resort)이다. 군사력은 최후의 수단으로 사용되어야만 한다. 외교정책 수단 중에서 군사개입은 국민의 생명을 담보로 한다는 점에서 가장 극단적인 방법이다. 따라서 위기시 국익추구를 위해서 외교·경제적 조치 등을 포함한 가용한 모든 대안을 사용해서 실패했거나, 다른 대안이 없는 경우에 한해서 최후의 수단으로 군사개입을 단행할 수 있는데, 군사적인 선택에 앞서 사태를 해결하기 위한 다른 수단의 사용노력에 대한 증거가 있어야 한다.

셋째는 명확한 정치 및 군사목표(clear political and military objectives)이다. 군사개입의 경우, 명확한 정치·군사적 목표가 있어야 한다. 국익추구를 위해 사용할 수 있는 다른 수단이 없고, 군사력의 사용만이 요구되는 경우에 명확한 정치적 목표를 선정해야 한다. 정치목표는 목표의 서계상

Interest: A Time for New Approach," *Orbis*(Spring, 1979), pp. 76-90을 참고할 것.

40) 이익수준에 의한 분류는 Donald E. Neuchterlein, "National Interests and National Strategy: The Need for Priority," Terry L. Heyns ed., *Understanding U.S. Strategy: A Reader*(Washington D.C.: National Defense University Press, 1983)을 참고할 것.

가장 우위에 있어야 하며, 정치목표의 달성을 위해서는 이를 지원하는 명확하게 정의된 군사목표를 선정해야 한다.

넷째는 분명한 승리의 의지(clear intention of winning)를 들 수 있다. 군사개입을 위해서는 정치지도자의 명확한 승리에 대한 의지가 필수적이다. 목표달성을 위해 필요한 군대와 자원을 적극적으로 사용하고자 하는 정치지도자의 의지를 명확한 승리의 의지라 할 수 있다. 이는 희망하는 정치적 목표를 달성하기 위해 군대의 작전지휘관에 의해서 요청되는 자원을 사용하고자 하는 정치지도자의 의지이다.

다섯째는 의회와 국민의 지지(congressional and public support)이다. 군사개입을 위해서는 사전에 의회와 국민의 지지를 획득해야 한다. 군사개입을 위한 군사력의 사용은 전투에 참가하는 군인, 즉 국민의 생명과 직접 관련되므로 국민 대다수의 지지를 포함하여 국민의 대표로 구성된 의회의 승인을 받아야 한다. 전쟁권한법(War Power Act) 등에 의해 군대를 사용할 수 있는 대통령의 권한이 제정되어 있으므로 의회와 국민의 지지 여부는 대통령이 해외에 미국의 군사력 투입을 결정하기 위한 중요한 요인이 된다.⁴¹⁾

마지막 고려사항으로 임무의 재부여와 재평가(reassessment and re-evaluation)를 들 수 있다. 미국의 목표와 병력운용의 관련성은 재평가되고 조정되어야 한다. 국제적인 상황은 끊임없이 변화한다. 이러한 변화는 다시 평가되어야 하고, 이에 따라 본래의 계획과 목표는 수정되어야 한다.

2) 힐렌의 견해

미국 헤리티지 연구소의 정책분석가인 존 힐렌(John Hillen)은 군사개입

41) Roger Hilsman, *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1990), p. 124. 여기에서 힐스먼은 법이 요구하는 것을 처리함에 있어 법의 개요를 제시하고 있으며 대통령의 수많은 개입과 조치에 대한 강령을 제시하고 있다.

에 앞서 행정부와 의회가 충분히 고려해야 하는 기준을 국가안보이익의 수호, 안보이행능력의 안정, 군사목표의 달성, 의회와 국민의 지지, 성공의 조건창출을 위한 작전상의 자유허용을 들고 있다.⁴²⁾

첫째, 군사개입은 국가안보이익을 수호해야 한다. 국가의 사활적 이익과 중요하거나 부차적인 이익을 구별하는데 실패해 국가의 힘을 낭비하는 것을 지적할 수 있다.⁴³⁾ 군사개입에 사용하기 위한 자원은 병력의 수, 항공모함이나 전투기의 수 등과 같은 유형의 형태와 국민의 지지, 희생의지와 같은 무형의 형태로 나타나는데, 가장 필요로 하고 가장 효과적인 지역에서 현명하게 사용하는 것이 중요하다. 군사개입의 기준설정에 있어 전 세계적 차원의 국익 중 우선순위의 설정이 필요하다.⁴⁴⁾

가. 사활적 국익(vital national interest)

자유 및 번영국가로서 미국의 생존과 안녕을 유지하는데 필수적인 이익이자 국가안보이익으로서 사활적 이익에 대한 위협은 미국의 안보에 대한 위협이다. 따라서 미국은 이러한 이익을 수호하기 위해 기꺼이 전쟁에 임하며, 모든 형태의 군사개입을 고려해야 한다. 사활적 국익을 수호하는 군사력은 반드시 최후의 수단만이 아닌 최초의 수단으로 사용됐을 때 더욱 효과적이다.

42) John Hillen, "American Military Intervention: A User's Guide," *The Heritage Foundation*, Backgrounder, No. 1079, May 2, 1996, <http://www.heritage.org/library/categories/hatsec/bg10/9.html>.

43) 클라크는 미국의 군사개입에 있어 행정부의 역할이 국익에 대한 공헌도가 아주 낮거나 또는 전혀 도움이 되지 않는 아이티와 소말리아 등지에 군사력을 파견하려는 본능을 보인다고 지적했다. Jonathan Clarke, "Instinct for the Capillary: The Clinton Administration's Foreign Policy 'Successes'," *CATO Institute Foreign Policy Briefing Paper*, No. 40, April 5, 1996.

44) Kim R. Holmes, ed., *A Safe and Prosperous America: A U.S. Foreign and Defense Policy Blueprint*(Washington, D.C.: The Heritage Foundation, 1994), pp. 1-19.

나. 중요한 국익(important national interest)

사활적이지는 않지만 주요 외교, 경제 또는 제한된 군사개입을 보장하는데 충분할 정도로 중요한 이익이다. 불투명한 위협과 함께 탈냉전시대에서 미국은 사활적 국익이 아닌 국가안보 이익의 수호를 위해 제한된 무력사용을 준비해야 한다. 중요한 국익은 유럽, 중동, 동아시아의 전반적인 안정을 포함할 뿐만 아니라 일본 및 중국과의 보다 공개적인 무역협정을 촉진하고, 구 소련과 같은 지역에서의 민주주의와 안정을 조장하며, 테러 및 불법무역의 미국내 유입에 맞서 싸우는 것을 포함하고 있다. 일반적으로 군사개입은 이런 이익을 수호하는 최후 수단으로 고려되어야 하며, 경우에 따라 외교 및 경제적 노력은 더욱 효과적일 수도 있다.

다. 부차적 국익(marginal national interest)

국가이익이긴 하나 국가안보이익은 아니며, 군사자원의 투입을 요구하는 우선순위에서도 뒤지는 이익을 의미한다. 부차적 이익은 세계의 발전, 인도주의적 관심, 환경문제 등을 포함하고 있으나 이런 이익은 좀처럼 군사적인 해결의 영향을 받지 않는다.

정책결정자들은 도덕적이고 법적인 요인과 같은 고려사항을 항상 심사숙고해야 하는 한편 국익에 대한 평가도 군사개입의 우선사항을 설정할 때 염두에 두어야 한다. 도덕적인 고려, 언론의 압력, 법적인 특권은 국민들이 국익을 위해 희생할 각오가 되어 있는가에 대한 명쾌한 판단력을 정책결정자에게 부여하지 않는다. 따라서 도덕적 분노, 언론보도로 인한 긴급사태, 불법적인 공격 등은 추가적인 군사개입의 필요성을 불러일으키며, 자연히 정책결정자는 이런 모든 요인을 고려하게 된다.

둘째, 안보이행능력의 안정이다. 군사개입은 보다 중요한 안보이행에 직면한 미국의 능력을 위태롭게 하지 않아야 한다. 미국은 국가목표와 이를 달성하기 위한 수단간에 큰 차이를 보이고 있다. 현행 국가안보전략은 거의 동시에 두 개의 주요 지역분쟁(MRCs)에서 전투를 수행하고 승리하

는 것이지만, 부대구조는 이러한 전략을 수행하는데 적합하지 않다.

미국의 국가안보이익을 수호하기 위해서는 어딘가에서 개입하고 있는 병력은 다른 곳에서 이용할 수 없다는 것과 미국의 군사전략을 항상 지지해야 한다는 관점에서 접근해야 한다. 전략계획가인 웨슬리 클라크(Wesley Clark) 장군이 “미국의 군사력은 사활적인 이익의 경우에만 사용되도록 비축돼야 한다”⁴⁵⁾고 지적했듯이 부차적인 이익을 추구하는 군사개입이 미국의 군사력이나 사활적 이익을 수호하는 역량을 감소시켜서는 안된다.

셋째, 군사목표의 달성이다. 군사개입은 명백하게 규정되고, 완수 가능한 군사적인 목표를 달성하기 위해 노력해야 한다. 개입은 작전의 성패를 규정하는 정치 및 군사적 목표에 의해 수행되어야 하며, 더욱 중요한 것은 군사목표는 정치적인 목표를 뒷받침해야 한다는 것이다. 예를 들면, 걸프전에서 군사적인 목표는 쿠웨이트로부터 이라크군을 축출하는데 있었다. 미군이 임무를 완수했을 때, 정치적 목표인 쿠웨이트는 해방되었고, 쿠웨이트의 국가주권은 회복되었다. 아울러, 군사적인 목표는 명확하게 규정되어야만 하고, 결단력이 있어야 하며, 달성이 가능해야만 한다.

넷째, 군사개입은 의회와 국민의 지지가 뒷받침되어야 한다. 의회는 위기사태시 결정적으로 행동하려는 대통령의 능력을 침해하지 않고, 군사개입에 관한 의사결정의 힘을 주장함으로써 의회의 법적인 역할을 강조할 수 있다. 군사개입은 국민과 의회의 지지를 받아야 하며, 그렇지 못할 경우, 최소한의 저항과 일부 희생을 겪고 난 후에는 와해될 수 있다.

다섯째, 군사개입은 성공의 조건을 창출하도록 허용돼야 한다. 미국은 결정적으로 달성될 수 있는 목표뿐 아니라 정치적인 목표를 위해 군사력을 이용하려 한다. 1986년 리비아의 트리폴리에 대한 F-111기의 공습처럼 적절히 수행된 제한적인 개입은 결정적인 효과를 가져올 수도 있다. 그러나 제한적인 개입에서는 그 목적이 정치적인 신호를 보내는데 있기 때문에 군

45) Wesley K. Clark, “Address to Reserve Officers Association Conference, Washington, D.C.,” *The Officer Magazine*, March 1996, p. 33.

사적인 요구를 제한하려는 경향이 있다. 미 전투병력이 어떤 개입에 이용된다면 그들의 작전은 입증된 작전상의 교리와 완벽하게 일치돼야 한다.

군사적인 목표는 명확하게 규정되고, 도달될 수 있으며, 결정적이어야 하고 그리고 군사교리와도 일치돼야 한다. 즉, 군은 이해될 수 있고, 잘 훈련된 방법을 통해 도달할 수 있는, 이미 달성된 목표와는 차이가 있는 목표가 부여돼야 한다.

3) 콜린스의 견해

군사력의 사용이 어떤 경우에 적합한지 그 기준을 제시하고 있는 미 의회 의정연구실 수석전문가 존 콜린스(John M. Collins)의 견해는 국가이익, 국익에 대한 위협, 정치목표와 군사임무, 전략 및 정책지침, 계획의 선택, 자원, 의회와 국민의 지지를 결정기준으로 제시하고 있다.⁴⁶⁾

첫 번째 결정기준은 국가이익(national interests)이다. 높게 평가된 이익이 없을 경우의 군사개입은 정당성과 명분을 잃게 된다. 자국의 국가안보에 직접적으로 영향을 미치는 이익은 다른 모든 문제에 우선하는 것이 국제정치의 본성이다. 군사행동은 실제로 정치 또는 경제적 이익이 강력한 때 가장 분명해진다.⁴⁷⁾ 구체적인 결정요인은 자국과 동맹의 이익에 대한 타당성과 양립성, 자국민의 생명을 희생할 만한 가치의 유무, 이익의 우선순위 등이 포함된다.

둘째, 국익에 대한 위협(threats to national interests)이다. 국익에 대한 위협은 긴급성과 집중성 측면에서 다양하게 평가될 수 있다. 잘못 판단

46) John M. Collins, "Military Intervention: A Checklist of Key Considerations," *Parameters, US Army War College Quarterly*, Winter 1995, pp. 53-58.

47) 예를 들면, 석유에 대한 국제적인 이익은 1990년 이라크가 쿠웨이트를 침공한 이후 강력한 연합을 형성하는데 도움이 되었지만, 보스니아-헤르체고비나에서의 군사개입과 같은 인도적인 동기는 미국의 일방적인 또는 다자적인 지원을 집중하는데 실패한 것에서 잘 입증되고 있다.

된 적과 적절하지 못한 시간에 잘못된 전쟁을 수행하는 것을 피하려는 정책결정자들은 그들이 대안을 고려하고, 위험가능성을 평가하며, 각각의 위협을 최우선화할 때까지 군사적인 주도권이 최선의 방법이라고 결론지을 수는 없다. 이런 과정들은 적의 역량, 한계, 지리적 배경에 대한 특별한 관심과 피아의 자세를 냉정하게 비교하는 정보평가를 요구하게 된다. 결정요인은 가장 심각하게 국익을 위협하는 요인의 인식, 군사적으로 해결가능한 위협요인, 적의 문화·역량·지리와 자국 및 동맹국 또는 군사적으로 위협을 제거하기 위한 장래의 연합파트너 등의 역량에 대한 영향력 관계, 적의 성공에 대한 장기적인 결과 등이다.

셋째, 정치목표와 군사임무(political aims & military missions)이다. 이는 인식된 위협에 맞서 국익을 보호하기 위해 행동하는 군을 위해 규정하고 있다. 이익과 마찬가지로, 가장 중요한 목적을 위해 자원의 적용을 최우선적으로 허용해야 한다. 비현실적인 임무와 추상적인 요구는 다른 결과를 가져오기 때문에 정치목표와 군사임무는 확실한 조화를 위해 협조관계를 잘 발전시키고 유지해야 한다.

결정요인은 정치적 목표는 명확하게 표현되었고, 군사적으로 완수가 가능한 것인가?, 미국과 유엔, 동맹국이나 연합파트너들의 목표는 조화로운가?, 정치목표와 군사임무는 상호 협조적이고 보완가능한가?, 목표달성이 어려움을 겪고 있는 국가나 지역의 가장 심각한 문제들을 완화시킬 수 있는가? 등이다.

넷째, 전략 및 정책지침(strategic and policy guidance)이다. 교전수칙이 포함된 전략 및 정책지침은 계획의 준비와 목표달성을 단순화시키거나 복잡하게 할 수 있다. 미국의 지도자들은 소련과의 핵대결 가능성을 축소하기 위해 냉전기간 내내 군사작전에 엄격한 제한을 가했고, 미군이 대대적으로 베트남전쟁에 개입한 이후에도 전쟁의 확대를 방지하기 위해 강력한 조치를 취했다.⁴⁸⁾

48) 한국전쟁 당시 트루만 행정부는 만주지역을 특권적인 성역(privileged sanctuary)으로

사막의 폭풍작전 이후 미국의 정책입안자들은 일부 미군의 희생이 발생하거나 비전투원이 위험상태에 이르는 일부 무력분쟁에 개입하는 것을 주저했다. 그들은 초기의 결정적인 행동이 그들이 처리하기 어렵게 되기 전에 사태의 발단을 진정시킬 수 있었음에도 최후의 수단으로만 무력사용을 고려하는 경향이 있었다. 정책이 정치목표와 군사임무에 적합한가?, 일부 정책의 제한은 안전하게 해제될 수 있는가?, 자원과 희생의 측면에서 수용이 가능한 정책인가? 등이 전략 및 정책지침에 포함될 요인이다.

다섯째, 계획의 선택(planning options)이다. 국가안보 계획입안자들은 정책지도를 고려해 위험과 희생에 대한 이익과 능력의 균형을 유지한다. 그들은 군의 임무가 가장 적절하게 이행될 수 있고, 동맹국들에게 가장 양호한 상태로 남을 수 있는 외교 및 군사적 역할을 정책결정자들에게 권고한다. 계획선택에 관한 결정요인은 미국과 동맹국 또는 연합파트너들이 제출한 선택에 대해 적의 반응은 어떠한가?, 자국이나 동맹 또는 연합군들은 개입의 부담을 어떻게 효율적으로 분담할 수 있는가?, 선호하는 선택이 실패할 경우 그 대안은 무엇인가? 등이다.

여섯째 기준은 자원(resources)을 들 수 있다. 잘 준비된 계획과 충분한 병력 및 자금은 임박한 위협으로부터 유용하게 대처할 수 있다. 중요한 자국의 이익이 취약해 보이고, 목표가 비현실적으로 보이며, 과도하게 높은 희생이 예상될 정도로 군사적 불균형이 초래됐을 때 조정이 요구된다. 할당된 자원은 현행사건을 위해 충분한가?, 남아있는 자원으로 다른 사건을 처리할 수 있는가?, 어떤 종류의 예비병력이 얼마나 많이 필요하게 되는가? 등은 자원에 관련된 결정요인이다.

마지막으로 의회와 국민의 지지(congressional and public support)가 필요하다. 국민과 의회의 지지범위는 군사개입을 단행하기에 앞서 명백해야

남겨두었으며, 쿠바미사일 위기에서 케네디 대통령과 맥나마라 국방장관은 미군으로 하여금 해상봉쇄정책을 실시했다. 또한 베트남전쟁 당시 존슨 행정부는 라오스와 캄보디아 접경지역을 미군에게 오랫동안 제한지역으로 묶어놓았다.

하지만, 항상 그럴 수는 없다. 승인에 앞서 행동을 강요하는 상황이 결정되면 승인은 일시적일 수도 있다.⁴⁹⁾ 그러므로 정치적 수완은 무력개입을 포함하는 외교정책의 주도권을 위한 지지를 확대하고 유지하는데 있다. 성공을 위한 강제적인 이익, 민감한 목표, 합리적인 전망은 자국민과 동맹국의 여론을 유지하는데 필요한 것이다.

여론과 관련된 결정요인은 대통령은 개입목표를 명확히 설명했는가?, 자문에 앞서 의회의 승인을 명시했는가?, 국익과 목표는 충분히 여론을 유도하고 지지를 이끌 수 있는가?, 가상의 적에 대한 여론은 얼마나 중요한가? 등이 제시될 수 있다.

4) 기타 견해

군사개입의 선행조건에 관한 견해는 앞서 언급된 것 외에도 합참의장을 지낸 파워(Colin Powell)이 제시한 ‘파워 독트린(powell doctrine)’이 있다. 이 견해는 명확한 정치목표, 최후의 수단, 군사적 목표달성 가능성, 비용, 이익과 위험, 예상되는 결과 등 여섯 가지로서 장기적이고 추가적인 전쟁의 희생과 비용을 최소화하는 군사행동의 전형적인 교리로 평가되고 있다.⁵⁰⁾ 또한 국방장관을 지낸 레스 애스핀(Les Aspin)은 파워가 제시한 요소와 군사적 접근방법을 요약해 최후 수단, 명확한 목적, 철수계획, 압도적 방법 등 네 가지 요소를 주장하면서, 초강대국간의 냉전적 체로섬게임의 종말에 이르러 군사개입에 관한 보다 유연한 접근법을 채택할 것을 요구했다.⁵¹⁾

49) 베트남 개입의 시발점이 되었던 1964년 8월 10일의 톤킨만 결의안(Tonkin Gulf Resolution)은 미 의회에서 단 두 명만이 반대를 하는 압도적인 지지를 얻었으나, 1968년 월맹군의 구정공세 이후 의회와 국민의 지지는 급속도로 줄어들었다.

50) Colin L. Powell, "U.S. Force: Challenges Ahead," *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 5 (Winter 1992-93), pp. 32-45.

51) Les Aspin, address to Jewish Institute for National Security Affairs, Washington D.C., September 21, 1992, Richard N. Haass, *Intervention*, pp. 183-190에서 재인용.

부시(George Bush) 대통령은 명확하고 달성가능한 임무, 임무를 달성할 수 있는 현실적인 계획, 임무종료 후 미군의 철수를 제시했는가 하면, 워렌 크리스토퍼(Warren Christopher)는 명확한 목적, 성공가능성, 의회와 국민의 지지, 명확한 탈출전략을 결정요인으로 제시했다.⁵²⁾ 또한 국가안보고문이었던 앤서니 레이크(Anthony Lake)는 미국과 미국민 그리고 미국의 동맹들에 대한 직접적인 공격을 방어하기 위해, 공격에 대한 반격을 위해, 주요 경제적 이익수호를 위해, 대량파괴무기·테러·국제범죄 및 마약밀매의 확산방지를 위해, 미국의 신뢰성 유지를 위해, 인도주의적 목적을 위해 군사력의 사용을 요구할 수 있다 주장했다.⁵³⁾

영국의 토니 블레어(Tony Blair) 수상도 “개입의 경우를 확신하고 있을 때, 모든 외교적 선택이 소진됐을 때, 분별력 있고 신중하게 착수할 수 있는 군사행동이 마련됐을 때, 장기간 개입을 준비했을 때, 국익에 관련됐을 때”라고 군사개입의 가능성을 언급했다.⁵⁴⁾

한편, 군사개입의 결정요인을 개입의 정책적인 환경과 특성을 통해 접근하는 견해도 있다. 1958년 7월의 레바논사태로부터 1999년 3월의 코소보전쟁에 이르기까지 미국이 단행한 10건의 무력개입을 분석한 주수기(朱秀基)는 분석결과를 토대로 국지적이고 지형적인 불안정, 분명한 배후세력과 인물, 급속한 사태의 진전과 국익의 저해, 개입의 정당성과 현지 자국민의 보호, 신속한 정책결정과 집행, 역사의 교훈과 정책결정 환경이라는 여섯 가지 요인을 군사개입의 동인으로 설명하고 있다.⁵⁵⁾

52) 계용호, 앞의 논문, p. 15.

53) Anthony Lake, “Defining Missions, Setting Deadlines: Meeting New Security Challenges in the Post-Cold War World,” Speech at George Washington University, Washington D.C., March 6, 1996.

54) Ronald Scott Mangum, “NATO’s Attack on Serbia: Anomaly or Emerging Doctrine?,” *Parameters, US Army War College Quarterly*, Winter 2000-01, pp. 40-52.

55) 도출된 분석결과는 주수기, “미국 무력개입의 정책환경과 특성: 레바논에서 코소보까지,” 『전사』 제1호, pp. 275-327을 참고할 것.

이상의 여러 견해를 평가한 결과, 군사개입의 최우선 결정요인은 사활적인 국익임을 알 수 있다. 사활적인 국익추구는 군사개입의 근본적인 목적으로 개입여부를 결정하는 가장 중요한 필요충분조건이다. 두 번째는 의회와 국민의 지지로서 대통령의 대 국민, 대 의회 설득능력에 의해 조절이 가능한 요인이다. 셋째는 최후의 수단으로 사용되어야 한다는 것이다. 이는 민주주의 국가에서 전상자에 대한 국민의 민감한 반응을 고려할 때, 신중히 검토해야 하는 요인이다. 넷째는 명확한 정치 및 군사적 목표로서 실현 가능한 정치적 목표가 있을 때, 구체적인 군사목표가 선정됨으로 군사개입의 성패에 큰 영향을 미친다. 다섯째는 정치지도자의 명확한 승리에 대한 의지로서 개입의 강도와 규모의 결정에 중요한 요인이다. 마지막 요인은 부여된 임무에 대한 재평가와 재조정으로, 수시로 변화하는 상황에 대한 대처능력이 요구되는 부분이다.

(3) 군사개입의 정당성 평가

1) 군사개입의 이중성

사활적 국익을 최우선의 국가목표로 하는 현대의 국제정치 상황에서 군사개입의 정당성이나 합법성을 논한다는 것은 무의미할 수도 있다. 군사개입 행위 자체가 지닌 비합법성 또는 비도덕성도 국익추구 차원에서 어느 정도 그 정당성이 부여되고 있고, 개별국가들이 국익의 기준을 결정할 수 있는 유일한 존재이기 때문에 개입의 정당성 여부를 정의하기는 간단하지 않다. 따라서 국가의 ‘중대한’ 이익은 개입의 정당성에 관한 법적 기준에 의한 것이 아니고, 관련국가가 자국의 행위를 옹호하기 위한 정치적 변명과 정당화의 근거로 구성된 자의적인 기준에 불과한 것이다.⁵⁶⁾

56) Michael Akehurst, *A Modern Introduction to International Law*, 6th ed., 1987, 박기갑 역, 『현대국제법 개론』(춘천: 한림대학교 출판부, 1997), p. 372.

개입의 정당성 내지는 합법성에 관한 논쟁은 인권을 중시하는 입장과 국가주권을 중시하는 입장간의 오래된 논쟁이며, 전자는 주권이라는 것이 개별국가에 거주하는 개인에 속하는 것이며, 개인은 법에 의해서만 보호될 수 있다고 생각한다. 반면에 후자는 국가주권의 독립성을 고려할 때, 불간섭이 당연하다고 주장한다.⁵⁷⁾

이처럼 군사개입은 내재된 논리의 이중성뿐 아니라 정당성에 관한 주장 역시 다양하다. 라이온스(Gene M. Lyons)와 머스탄두노(Michael Mastanduno)는 “국제공동체의 이름 하에 수행되는 월경과 주권에 대한 침해”를 정당한 개입으로 정의하고 있으며,⁵⁸⁾ 핫도리 미루노(復部實)는 “분쟁의 평화적 종결을 목적으로 하는 긍정적인 개입과 각각의 분쟁 당사자에 대해 상응한 비난을 하여 분쟁 당사자들의 국제적 지위를 저하시킬 목적으로 하는 비판적 개입” 모두가 정당성을 갖는다고 주장한다.⁵⁹⁾ 왈저(Michael Walzer)는 자결권만이 국제사회에서 공통적으로 인정받은 원칙이므로 자결권을 외부로부터 보호하기 위한 것은 정당성을 인정할 수 있으나, 민주주의 또는 공산주의와 같은 정치이념이나 종교적인 문제 등과 같은 이유로 개입하는 것은 세계적으로 합의된 원칙이 아니어서 정당화될 수 없다고 주장한다.⁶⁰⁾

57) Agostino Zacarias, ed., *The United Nations and International Peacekeeping*(N.Y.: Tauris Publisher, 1996), 국방대학원 안보문제연구소 역, 『국제연합과 국제적 평화유지』(서울: 국방대학원, 1997), p. 253.

58) Gene M. Lyons and Michael Mastanduno, *Beyond Westphalia?: State Sovereignty and International Intervention*(Baltimore & London: The Johns Hopkins University Press, 1995), p. 5.

59) 復部實, 『現代局地戰爭論』(東京: 原書房, 1971); 국방대학교 역, 『현대국지전쟁론』(서울: 국방대학원, 1988), pp. 163-164. 핫도리 미루노는 제3자의 분쟁개입 태도를 통해 정당성의 논리를 주장한다. 그는 개입을 ‘공평한 개입’과 ‘불공평한 개입’으로 구분하고, 불공평한 개입은 다시 일방의 분쟁 당사자를 지원하여 분쟁의 승리나 유리한 분쟁의 종결을 가져오도록 하는 것을 목적으로 하는 ‘편향적인 개입’과 분쟁에 개입한 제3국에 의한 유리한 분쟁종결을 저지하고 자국에 유리한 분쟁종결을 가져올 목적으로 개입하는 ‘경합적 개입’으로 세분하고 있다.

루어드(Evan Luard)는 UN과 같은 국제기구에 의해 공평하게 시행되는 개입을 합법성을 지닌 정당한 개입이라 주장하나,⁶¹⁾ 국제기구에 의한 합법적이고 정당한 개입도 모든 주권국가들이 원하지 않는다. 근대적 주권국가로서의 기반이 허약한 제3세계 국가들은 주권존중과 영토의 주체성을 들어 개입을 반대하며 개입대상국의 동의를 통한 개입을 주장하지만, 서구선진국들은 국제사회의 개입을 개입 주체들의 합의만 이루어진다면 언제든지 가능한 것으로 간주한다. 특히 탈냉전 이후 내전이나 지역분쟁 등으로 인한 주권국가 국민들의 인권침해를 방지하기 위해 인도주의적 개입이 필요하다는 램스보탐(Oliver Ramsbotham)과 우드하우스(Tom Woodhouse)는 "인권차원에서는 군사력을 동원해서라도 개입을 단행해야 한다"⁶²⁾고 인도주의적 개입의 필요성을 역설하고 있다.

개입은 선한 편에 설 경우에는 정당하고, 비민주세력이 개입하는 경우에 반개입은 정당하다는 논리도 일부 존재하지만, 국제정치 규범에서의 선악의 구별과 국제정치에서의 개입과 반개입의 구분이 모호함으로 이 논리도 실효성이 결여된 것이다. 이처럼 개입의 합법성, 정당성, 도덕성 문제는 한마디로 규정하기는 거의 불가능하다. 다만 단독개입에 따른 정당성 논쟁을 피하기 위해 여러 국가들이 집단적으로 개입함으로써 보다 신속히 개입을 국제정치화하고 정당성을 희석시킴은 물론 개입 그 자체를 국제사회의 묵인 속에서 현실화시키려는 경향이 있다.

현실주의 시각에서 국제정치의 중요한 가치는 질서와 평화이고, 중요한 제도는 세력균형이기 때문에 세력균형을 유지하고 질서를 유지하는 개입이라면 정당화될 수 있다는 나이(Joseph S. Nye Jr.)의 주장⁶³⁾은 이러한 경

60) 이러한 논리에 관해서는 Michael Walzer, *Just and Unjust War*(N.Y.: Basic Books, 1977)을 참고할 것.

61) Evan Luard, "Collective Intervention," Hedley Bull, ed., *Intervention in World Politics*(Oxford: Oxford University Press, 1984), p. 158.

62) Oliver Ramsbotham and Tom Woodhouse, eds., *Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict: A Reconceptualization*(Cambridge: Polity Press, 1996), p. 7.

향에 보다 설득력을 더하고 있다. 이러한 논리로 냉전기에 미국은 서반구에서 공산주의 정부는 존재할 수 없다는 명분 하에 1965년 도미니카에 군사개입을 단행했고, 소련은 ‘브레즈네프 독트린(Brezhnev Doctrine)⁶⁴⁾의 선언과 함께 자신들의 영향권 내에서 사회주의를 유지하는 수단으로 군사개입을 이용했다.

이와 달리, 세계주의자는 중요 가치가 정의이며, 중요 국제제도는 개인들의 사회이므로 개입이 정의를 진전시킬 수 있다면 정당화될 수 있고 선(good)한 개입은 허용될 수 있다고 주장한다. 그러나 이런 주장도 이념의 시각에 따라 다소 차이가 있는데, 냉전기 자유주의적 세계주의자는 민주적 권리를 침해한 필리핀의 마르코스 정권같은 우익 레짐이나 남아공의 아파르트헤이트 레짐을 상대로 한 개입은 정당하다 말하지만, 보수주의적 자유주의자는 민주적 권리를 침해한 니카라과 산디니스타 정부나 앙골라와 모잠비크의 공산정권같은 좌익 레짐을 상대로 한 개입에 정당성이 부여될 수 있다 주장한다. 탈냉전기 자유주의자의 사고는 좌·우파 공통적으로 전의를 진전시키는 개입이라면 정당하다는 논리를 내세우며, 세계 도처의 분쟁에 인도주의적인 개입을 강력히 권고하고 있다.⁶⁵⁾

한편, 일정한 규칙과 국제법을 가진 국가들의 사회를 주요 제도로 여기

63) Joseph S. Nye Jr., 양준희 옮김, 앞의 책, p. 223.

64) 1968년 8월 소련의 체코에 대한 군사개입을 정당화하기 위해 소련 공산당 서기장 브레즈네프가 제시한 이 견해는 소련을 중심으로 한 동구 사회주의국가 전체의 이익에 일국의 이익은 종속되며, 또 일국의 주권은 사회주의권 전체의 이익을 위해 제한되어야 한다는 ‘制限主權論’을 주요 내용하고 있다. 그러나 이는 동구뿐 아니라 자유세계내 공산당들로부터 극심한 반발을 불러일으켰고, 중국(중공)도 이를 ‘有限主權論’, ‘國際獨裁論’, ‘社會主義 大家庭論’이라 비판하는 한편, 히틀러의 ‘유럽 신질서’, 일제의 ‘大東亞共榮圈’에 비유하면서 강력하게 비난했다. 정인홍 외 공편, 『정치학대사전』(서울: 박영사, 1983), p. 722.

65) 광범위한 기아를 해결하기 위한 1992년의 소말리아 개입과 민주적으로 당선된 지도자를 복원하기 위한 1994년의 아이티 개입, 내전중식을 표방한 1995년의 보스니아 개입과 유고 대통령 밀로세비치(Milosevic)의 인종청소를 중단시키기 위한 1999년의 코소보 개입 등이 대표적인 인도주의적 개입(humanitarian intervention)이다.

는 국가도덕주의자들은 국제정치의 주요 가치는 국가와 국민의 자치권이라 주장한다. 이들에게 있어 다른 국가의 영토 주권에 개입하지 않는 것은 무엇보다 우선하는 법칙이며, 따라서 개입은 정당화될 수 없는 행위로 간주된다. 국가의 영토적 존엄성이나 외부 침략에 대해 자주권을 방어하는 전쟁은 정당하고 정의로운 전쟁이지만, 1967년 이스라엘이 이집트를 선제 공격했음에도 이집트가 먼저 공격을 준비했다는 이유로 자신들은 침략자가 아니라고 주장한 것처럼 오늘날의 현실과는 분명 괴리가 있다.

2) 비개입 원칙의 예외적용

유엔헌장 제2조 1항 및 7항에는 국가간의 주권평등과 국내문제에 대한 제3자의 불간섭원칙이 명시되어 있다. 이는 국가를 주권을 가진 기구로 취급하고 있음과 모든 국가는 평등한 위치에 있음을 의미하는 것이다. 주권 평등에 따라 개입은 분명히 비합법적이고 비도덕적이며 정당하지 못하다는 인식이 형성되었으며, 국가주권에 대한 제3자 개입 역시 여러 조약이나 선언에서 금지되거나 부정되어 왔다.

그러나 이러한 인식에도 불구하고 미국의 베트남 개입과 소련의 체코 및 아프가니스탄 개입에서 주장한 것처럼 현지 정부의 권유로 인한 개입, 미국과 소련 두 초강대국이 공통적으로 주장한 역개입(counter-intervention), 다른 강대국이 먼저 시작한 개입을 저지하기 위해 한 국가를 지원하는 형태의 개입, 자위(self-defense)를 명분으로 하여 행해지는 개입,⁶⁶⁾ 독재적인 통치자의 대외문제에 대한 권리보호를 위한 개입⁶⁷⁾ 등은 정당화될 수

66) 이러한 개입의 사례로는 1976년 비행기 인질을 구출하기 위한 이스라엘 특공대의 엔테베 공항기습, 1981년 바그다드 인근의 오시라크 핵시설(발전소)에 대한 공습, 수시로 발생하는 이스라엘의 인접국가내 케릴라기지에 대한 공중폭격 등을 들 수 있다. Hedley Bull, "Introduction," *op. cit.*, p. 2.

67) 중세 오스만제국의 기독교도 억압에 대한 유럽 강대국들의 개입, 1971년 인도의 동파키스탄 개입, 1979년 베트남의 캄보디아 개입과 우간다의 독재자 이디 아민(Idi Amin)을 축출하기 위한 탄자니아 개입 등이 있다. Hedley Bull, *op. cit.*, p. 3.

있다는 것이 일반적인 견해다. 따라서 어느 특정국가의 존립 내지는 번영을 보장하고, 그 주권과 자결권을 외부의 침해로부터 보호할 수 있다면 이는 개입의 정당성이나 합법성 문제에 앞서 현실적인 개입의 명분이 될 수 있으며,⁶⁸⁾ 비개입(non-intervention)원칙의 예외적인 적용도 가능하다는 것이다.

알저는 전쟁 또는 군사적 개입의 정당화는 물론 비개입원칙을 예외적으로 적용할 수 있는 네 가지의 상황을 다음과 같이 설명하고 있다.⁶⁹⁾ 먼저, 국가의 영토적 존엄성과 정치적 주권에 대해 명백하고 충분한 위협이 있는 경우에 행하는 선제개입(preemptive intervention)이다. 1967년 6월 이스라엘의 이집트 공격과 같이 즉각적인 행동을 필요로 하는 급박한 위협에 대한 행위로서 지금 행동하지 않으면 나중에는 기회가 상실되는 경우에 이루어진다. 둘째, 앞서 이루어진 개입과 균형을 맞추기 위해 개입이 필요할 때 인정된다. 앞선 개입이 국민이나 지역주민 스스로의 운명결정을 막는다면, 그 개입을 무효화시키려는 역개입은 국민 또는 지역주민의 결정권을 회복시킴으로써 정당성을 가질 수 있다. 베트남전쟁 당시 개입의 정당성을 주장하기 위해 미국이 내세웠던 논리이다. 셋째, 대량학살(massacre)의 위협으로부터 국민들을 탈출시킬 필요가 있는 경우이다. 대량학살같이 국민들이 전면적인 파괴로부터 구출되지 않는다면, 그들의 자치나 권리에 대한 존중의 표시인 비개입원칙도 의미가 없다.⁷⁰⁾ 탄자니아의 우간다 침략

68) Stanley Hoffman, *op. cit.*, pp. 11-12.

69) Michael Walzer, *Just and Unjust War: A Moral Argument with Historical Illustrations* (N.Y.: Basic, 1977). Joseph S. Nye Jr., 양준희 옮김, 앞의 책, pp. 225-226에서 재인용.

70) 내정불간섭이라는 유엔헌장의 비개입주의 원칙이 냉전종식 후 빈발하고 있는 국내적 갈등과 분쟁에 효과적으로 대응하지 못하고 있다는 인식에서 출발하고 있다. 실효성이 상실된 구 레짐을 대체할 새로운 레짐이 형성되지 않은 상황에서 국제적인 정의를 추구하기 위해서는 합법적인 레짐의 허용 없이도 개입이 이루어져야 한다는 신개입주의가 등장하고 있다. 따라서 비개입에 따른 인도적 손실이 너무나 큰 경우, 즉 대량학살 등이 발생할 때 개입은 정당성을 갖게 된다. Michael J. Glennon, "The New Interventionism:

과 베트남의 캄보디아 침공, 미국과 나토의 코소보 개입에 이용된 논리이다. 넷째, 분리주의자들이 대표성을 입증했을 때 분리운동(secessionist movements)을 지원할 수 있는 권리이다. 하나의 국가 내에 분리된 국가를 원한다는 사실을 명백하게 입증하는 그룹들이 있을 경우 그들의 분리를 돕는 것은 정당하다는 논리이다. 따라서 개입은 분리주의자들의 권리를 집결하고 국가로서의 자치권을 발전시키는데 도움이 된다.

4. 미국의 군사개입 사례분석

(1) 한국전쟁(Korean War) 개입⁷¹⁾

1) 개 요

1950년 6월 25일 북한군의 불법남침으로 한국전쟁이 발발하자 미국은 북한에 대한 제재를 가해 원상회복을 위한 조치를 단계적으로 취했다. 무초주한대사의 보고서를 접수한 트루만 행정부는 유엔안보리의 소집을 요청했다. 6월 26일에 개최된 안보리는 공산침략행위 정지요청에 관한 결의안을 채택해 북한으로 하여금 침략을 중지하고 38도선 이북으로 군대를 철수하도록 촉구했다.⁷²⁾ 미국은 유엔의 ‘대북한 침략중지 요청안’이 가결된 다음

The Search for a Just International Law,” *Foreign Affairs*, Vol. 74, No. 1 (May/June, 1999), pp. 31-43.

71) 미국의 한국전쟁 개입사태에 대한 분석은 Joseph R. Avella, “Evaluating Criteria for Use of Military Force,” *Comparative Strategy*, Vol. 10(1991), pp. 224-226을 참고로 했다. 이 논문은 ‘와인버거 독트린’ 다시 말해, 와인버거 국방장관이 제시한 군사개입 결정기준을 역사적 사건인 제1차 세계대전, 한국전쟁, 쿠바 미사일위기, 베트남전쟁, 도미니카 개입, 레바논 개입에 적용하여 그 유용성을 평가하고 있으며, 저자가 미국 가톨릭대학교 정치학과 박사학위 논문으로 제출한 것 중 일부를 1991년 발췌해 수록한 것이다.

날인 1950년 6월 27일부터 미 극동해군과 공군을 한반도에 전개했으며, 지상군은 주일 미 제24사단의 일부인 스미스 특수임무부대가 부산에 도착함으로써 한국전쟁에 개입하기 시작했다. 전쟁기간동안 미국은 30여만 명의 지상병력과 77개의 비행대대, 함정 261척을 한국전쟁에 투입하는 한편, 유엔의 통합군사령부 설치결의에 따라 미 극동군사령부를 중심으로 한 유엔군사령부를 창설, 한국군과 16개국의 파견병력에 대한 지휘 및 작전통제를 실시했다.⁷³⁾

트루만 행정부가 미군의 신속한 한국전 개입을 결정한 이유는 북한의 남침을 소련의 세계적화시도의 일환으로 평가했고, 이를 미·일 군사안보체제에 대한 위협으로 인식해 남한이 공산화될 경우 일본의 국내안정이 흔들리고 좌경화될 것으로 판단했기 때문이다. 미국 주도의 UN군이 한국전쟁에 개입함으로써 궁극적으로는 한반도의 공산화를 막을 수 있었으며, 한반도 상황을 전쟁 이전의 상태로 원상회복시키는 결과를 초래했다.

2) 결정요인 분석

먼저, 앞에서 도출된 결정요인 여섯 가지 중 ‘사활적 국익추구’ 요인을 보면, 사활적 국익은 북미의 본토방위, 경제적 번영, 국제적 안보, 민주이념의 증진 등 미국의 대외정책 및 안보정책의 토대를 이루었던 네 가지의 기본적인 사항으로 구성되어 있다. 이 중 북미의 본토방위 측면에서 분석하면 한국은 1950년 미 국무장관 딘 에치슨(Dean Acheson)에 의해 설정된 아시아방위권의 영역 밖에 있었다. 따라서 한국에 대한 미국의 국익은 주변의 이익으로 평가할 수 있다. 둘째, 경제적 번영 측면에서 한국은 당시 농업 등 1차산업에 의존하는 국가로서 일방적인 원조를 제외하고는 미국과의 교역은 거의 발생하지 않았다. 그러므로 미국의 입장에서는 한국의 원

72) 국방군사연구소, 『한국전쟁(상)』(서울: 국방군사연구소, 1995), pp. 168-169.

73) 국방부 전사편찬위원회, 『한국전쟁 요약』(서울: 국방부 전사편찬위원회, 1986), pp. 136-138.

조요청을 충족시키기 위한 경제적 손실로 묘사할 수밖에 없었다. 셋째, 국제적 안보차원에서 미국은 일본의 재건을 위해 막대한 자원과 노력을 기울인데 반해 한국과는 상호방위조약이나 어떠한 조약도 체결하지 않고 있었다. 그러나 한반도의 불안정은 일본 등 태평양지역의 안정을 위협함으로써 미국의 사활적 이익과 관련되어 있었다. 넷째, 민주이념의 증진 측면에서 한국전쟁을 전후한 시기는 소련의 패권적 위협이 민주적 세계질서를 구축하려는 미국의 열망을 위협하는 수준이었다. 한국에 대한 위협은 민주주의가 뺏어나가려는 한 시점에서 민주주의의 생존을 위협하는 것으로 간주되었다.

두 번째, '최후의 수단' 요인에서 분석하면, 북한의 남침 후 미국이 최초로 취한 조치는 외교적 조치로서 한국전쟁 문제를 UN에 상정한 것이었다. 당시 미 국무성⁷⁴⁾ 관리들은 단편적인 정보로 인해 북한의 궁극적인 의지가 무엇인지 확실하게 파악하지는 못했으나 상황이 긴급하다는데 의견이 일치되었으며, 즉각적인 조치가 필요하다고 판단했다. 그러나 국무성 관리들은 아무 조치도 취하지 않는다는 것을 포함한 어떠한 대안도 갖지 못했으며, 가장 합리적인 대안으로 한국문제의 UN 상정을 고려했다.

세 번째, '명확한 정치·군사목표'를 보면, 한국전쟁에서 미국의 목표는 논쟁의 소지가 있다. 미 행정부의 최초 견해는 전쟁이전의 상태인 38도선 회복에 있었던 반면, 연합군사령관인 맥아더의 견해는 한국을 비공산주의 정부로 재통합하고 본래 한국의 국경인 두만강까지 국경선을 확보하는 것이었다. 결국 군사적 목표가 일시적으로 흔들렸다 할 수 있다. 뿐만 아니라 한국전쟁 수행과정에 있어 미국의 정치목적과 군사목표는 항상 분리되어 있었는데, 이것이 맥아더전략 논쟁과 과문의 근본 요인이었다. 동시에 미국

74) 당시 국방장관 존슨이 극동지역을 순방중이었기 때문에 국무장관 애치슨은 자신이 당시 상황을 책임지고 지휘할 수 있는 권한을 재가해달라고 대통령에게 제의하였고, 대통령은 이에 동의하였다. 김현기, "군사개입의 이론과 실제," 『군사논단』 제33호(2002년 겨울호, 한국군사학회), p. 174.

은 한국전쟁을 효과적으로 수행하기 위한 지도원칙이 없었기 때문에 국제 정세의 추이에 따라 정치목적은 제한하고 전쟁상황의 변동에 따라 군사목표는 물론 정치목적마저 수정했다.⁷⁵⁾

네 번째, ‘명확한 승리의지’ 요인을 분석하면, 미국으로서는 사활적인 이익과 연관되어 있지 않고 그리고 군사목표에 대한 논쟁이 뜨거웠음에도 승리에 대한 의지는 수그러들지 않았다. 트루만 대통령이 한국전쟁 개입시에 적합한 자원을 분배해 승리하고자 한 명확한 의지는 1950년 6월 30일자 백악관 성명에서 잘 나타나 있다. 한국전쟁에 개입한 미 행정부의 승리에 대한 의지는 확고했다. 일단 방침이 정해진 후 목표달성을 위한 병력과 장비의 제공에는 거리낌이 없었으며, 전쟁이 어느 정도 격렬해질 것인가는 문제가 되지 않았다.⁷⁶⁾

다섯 번째, ‘의회와 국민의 지지’ 요인은 미국 내에 전반적으로 고조된 매카시즘의 확산으로 인해 한국전쟁 초기에 미 국민의 지지는 긍정적이었다. 이로 인해 1950년 6월 25일 북한의 공격에 대한 미 국민의 군사력 사용과 한국의 지원요청에 대한 지지는 매우 호의적이었다. 그러나 휴전협상이 지지부진해지자 국민과 의회의 여론은 변화하기 시작했다. 한국전쟁은 일종의 응징적 성격을 지닌 침략국에 대한 반격전쟁이었으므로, 미국의 한국전쟁 참전 정책결정과정에 참여한 일부 군부지도자를 제외하고는 한국전쟁 개입이 잘못된 것이라 생각하는 관료는 거의 없었다.

결과적으로 미국의 한국전쟁 개입은 국민 대다수의 지지와 상·하 양원으로부터 지지를 받았으나, 공식적으로는 의회의 사전승인절차를 거치지 않고 트루만 대통령의 주도적 역할로 결정되었다 할 수 있다.

여섯 번째, ‘재부여 및 재평가’ 요인을 분석하면, 한국전쟁 기간동안 미국은 전략과 목표를 재평가하고 재부여했다. 행정부는 전쟁초기에는 압록강으로의 진격에 동의했으나, 중공군이 개입한 후에는 전전상태로의 복귀를 회

75) 강병규, 『한국전쟁의 정책환경』(서울: 한림출판사, 1970), p. 78.

76) 계용호, 앞의 논문, p. 29.

망했고, 1951년에는 휴전회담을 개최했다.

3) 평 가

미국의 한국전쟁 개입에 대한 분석결과, 미국은 사활적인 국익을 추구하기 위해 최후의 수단으로 명확한 승리의 의지를 갖고 한국전쟁에 개입하였음을 알 수 있다. 반면 의회와 국민의 지지 측면에서는 공식적인 의회의 사전승인이 없었다는 점에서 일부 비난을 받았으나, 당시 의회와 국민의 전반적인 지지 분위기가 이를 상쇄시켜 주었다. 그러나 개입초기의 명확한 정치·군사적 목표의 혼란은 한국전쟁을 장기화로 몰고 갔을 뿐 아니라 자원의 희생과 낭비를 초래한 원인이 됐다.

(2) 레바논사태(Lebanon Conflict) 개입

1) 개 요

이스라엘군은 1982년 6월 6일 레바논을 전면 침공해 8주간의 작전을 통해 레바논 내 PLO전사를 완전 철수시키는데 성공했다. 이 레바논 분쟁은 중동의 여러 국가와 강대국들의 이해관계로 인해 국제분쟁의 성격으로 확대됐고, 국내 40여 개의 분열된 종파와 각 파벌간의 민병대와 정부군의 갈등이 주변 아랍국가들의 정치적 개입으로 내전화됐다. 이에 따라 레바논의 주권회복을 위한 국제평화유지군의 주둔이 필요하게 됐고, 1982년 8월 레바논 정부요청에 의해 미국은 프랑스, 이탈리아, 영국과 다국적 평화유지군을 구성해 국제적 성격을 지닌 평화군으로 주둔하면서 PLO의 레바논 철수 감시와 보호임무를 맡게 됐다.⁷⁷⁾

77) 홍순남, 『중동정치질서의 이해: 변화와 지속성』(서울: 한국외국어대학교 출판부, 1997), pp. 152-160.

임무를 수행하는 과정에서 미군의 병력 수는 몇 백 명으로 제한됐고, 주둔지도 베이루트 공항 인근의 소규모지역으로 제한되었기 때문에 그들의 역할은 상징적인 것에 불과했다. 미군은 서로 적대적인 기독교도와 이슬람교도를 분리하는 역할로 임무를 제한하려 했으나, 결국에는 전투에 직접적으로 연루되었고, 특히 레바논 이슬람교도와 교전은 물론 시리아군과 정규 포격전을 전개하기도 했다.⁷⁸⁾

2) 결정요인 분석

‘사활적 이익’ 요인 중 먼저 본토방위 측면에서 살펴보면, 평화유지군으로서 레바논에 참여하는 것은 본토방위와는 관련이 없었다. 둘째, 경제적 번영 측면에서 레바논은 미국의 교역대상국이 아니었을 뿐더러 중동의 여타 교역대상국과의 관계에 어떠한 위험도 가하지 않았으므로, 미국의 경제적 이익은 발생하지 않았다. 셋째, 레바논 정부의 불안정은 현지에 거주하는 미 국민에게 위협요소였지만, 그들이 위험상태에 처해 있다는 신호는 찾아볼 수 없었으며, 유사시 레바논에 개입할 수 있는 어떠한 조약이나 협정도 존재하지 않았다. 따라서 1982년의 레바논의 국제적 안보이익은 주변의 이익으로 간주된다. 마지막으로 민주이념의 증진 측면에서 살펴볼 때 1958년의 미국의 레바논 개입은 반공정권 보호를 위해 단행됐으나, 1982년의 개입은 그런 이슈가 없었다. 미국이 기독교도와 이슬람교도간의 자결이 보다 평화적인 조건하에서 달성되기를 원했던 반면, 레바논 정국에 의해 표출된 민주이념에 대한 위협은 주변의 이익으로 간주됐다. 이상의 네 가지의 기준으로 평가할 때 레바논의 경우는 미국의 사활적 이익에 포함되지 않았다.

두 번째, ‘최후의 수단’ 요인을 보면, 미국-레바논간의 정치·경제적 유대

78) Thomas L. Brewer, "Military Intervention and Assistance," *American Foreign Policy: A Contemporary Introduction*, 3rd edition(Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1992), pp. 210-211.

관계 결여는 미국으로 하여금 상황을 직접적으로 해결하기 위한 다른 수단을 사용하는데 어려움을 가중시켰다. 이스라엘에 대한 압력을 통해 사태를 해결할 수 있는 가능성이 있었음에도, 이스라엘과의 협력부족으로 인해 해결을 기대할 수 없었다. 레바논 정부의 요청이 있었을 때, 직면했던 선택은 오직 평화유지 지원 여부뿐이었다.

셋째, ‘명확한 정치·군사목표’ 요인을 분석하면, 다국적군으로 참여하고 서로 적대적인 세력을 분리함으로써 베이루트의 질서를 회복하겠다는 정치적인 목표는 명확했다. 그러나 군사력(병력)의 주둔이라는 군사목표는 명확하지 않았다.

넷째, ‘명확한 승리의지’에 관해서는, 해병대 사령관은 레바논 해안에 상륙하자마자 위협요인에 대응하기 위해 정규 부대병력 이외에 노련한 병사의 추가배치를 요청하였고, 이런 요청은 망설임 없이 받아들여졌다.

다섯째, ‘의회와 국민의 지지’ 분석에서, 미국의 평화유지군 참여는 의회와 국민 모두에게 인도적인 임무로 인식됐다. 그러나 미군 영내에서 폭발물 자살공격으로 인한 미 해병대원 241명의 죽음은 레바논에 병력을 배치하려던 레이건 행정부의 결정에 관한 국민과 의회의 관심을 증폭시켰다. 1983년 말의 여론조사에서 이러한 상황을 인식하고 있는 응답자 중 45%만이 미군의 레바논 파견결정에 동의함으로써 미군의 철수를 자극했다.

끝으로 ‘재부여와 재평가’ 요인에서, 베이루트에 주둔한 해병대는 한 달 후 정상적으로 교체되었다. 전임자보다 지상작전의 경험이 풍부했던 신입사령관은 장황한 브리핑타임을 폐기하고 자신이 제공했던 목표보다 더 명쾌한 부대배치를 명령했다.

3) 평 가

결론적으로, 1982년의 레바논 사태는 미국의 사활적 이익과는 관련이 없는 개입이 이루어졌음을 알 수 있다. 와인버거의 결정기준에 의한다면, 미국은 인도주의적 임무로 인식되었던 레바논사태에의 개입을 거부했어야 한

다. 또한 1982년의 레바논 개입은 명확한 군사목표가 결여되어 있었다. 정치목표에 도달하기 위한 군사력의 이용은 국가의 선택이며, 그런 목표에 도달하기 위해 명확한 군사목표가 부여됐어야만 한다.

(3) 코소보 전쟁(Kosovo Conflict) 개입

1) 개 요

코소보 전쟁은 1999년 3월 미국을 주축으로 한 나토동맹국이 신유고연방에 대한 공중폭격을 가함으로써 시작되었다. 유고연방의 해체과정에서 불거진 코소보 알바니아계의 독립요구는 코소보 지역을 정신적인 고향으로 인식했던 범세르비아계를 자극했고, 세르비아경찰과 신유고연방군은 알바니아계의 시위를 진압하는 과정에서 무고한 민간인을 살해하고 수많은 난민을 발생시켰다.

1999년 2월 프랑스 랑부예에서 개최된 평화회담에서 미국 등 접촉그룹은 잠정적인 정치적 해결안과 무장평화유지군으로 지역내 평화유지를 이행하려는 계획을 수용하지 않을 경우 세르비아에 대해 폭격을 가하겠다고 통보했다. 정치적 해결안은 1989년에 박탈한 자치권을 3년간 한시적으로 코소보에 돌려주고 정부, 의회, 사법권을 갖게 하는 대신 외교 및 국방은 유고연방 관할하에 두는 내용이었으나, 밀로세비치 신유고연방 대통령의 거부로 인해 통보된 공습을 감행하게 되었다.

2) 결정요인 분석

먼저, '사활적 이익'을 구성하는 네 가지 구성요소 중 우선 본토방위 측면에서 분석하면, 코소보는 미국이나 미국의 동맹인 나토의 집단안보방위 영역 밖에 위치하고 있었다. 따라서 코소보에 대한 미국의 국익은 주변이익

에 불과했다. 둘째, 경제적 변영 측면에서 코소보는 유고연방의 자치주로서 미국과의 직접적인 교역은 불가능했고, 유고연방 역시 지역 내의 여타 교역대상국에 위협요인으로 작용하지 않았다. 셋째, 국제적 안보측면에서, 밀로세비치는 ‘대세르비아제국’ 건설을 표방하며 민족주의를 불러일으킴으로써 발칸지역을 ‘세르비아 대 알바니아’ 대결구도로 재편, 지역적 불안정을 초래했다. 마지막으로 민주이념의 증진 측면에서, 코소보 알바니아계의 시위를 진압하는 과정에서 발생한 세르비아 보안군의 대학살과 인종정소는 민주주의의 생존을 위협하는 요인으로 간주되었다.

두 번째, ‘최후의 수단’ 요인에서, 1999년 2월의 랑부예 평화회담과 이어진 3월의 파리회담에서 미국은 접촉그룹과 함께 유고사태의 평화적 해결을 위한 의제, 즉 코소보 주민에 대한 민주적인 자치보장과 코소보 전역에서의 안전보장, 코소보 독립에 관한 국민투표 등을 제시하고 이 계획이 수용되지 않을 경우 세르비아에 대한 폭격을 감행하겠다고 통보했다.⁷⁹⁾ 따라서 세르비아에 대한 미국 및 나토의 공습은 가용한 외교적 노력이 실패로 끝난 뒤 최후적으로 실시된 것이었다.

세 번째, ‘명확한 정치·군사목표’ 요인에서 보면, 코소보 사태에 미국이 개입하게 된 정치적 목표는 세르비아 제국주의의 출현을 방지함은 물론 발칸지역의 분쟁요소를 사전에 제거해 이 지역의 안정을 추구하고 코소보에 대한 자치권을 부여하는데 있었다.⁸⁰⁾ 또한 코소보 알바니아계에 대한 억압 행위를 자행하는 세르비아의 역량을 와해시키기 위해 유고 전역의 군사목표에 대한 3단계의 항공작전계획을 수립했다. 제1단계는 제공권 장악과 세르비아 지휘통제의 무력화, 제2단계는 세르비아 및 코소보 지역의 군사목

79) Understanding the Rambouillet Accords, Fact Sheet Released by the Bureau of European Affairs, U.S. Department of State, Washington, D.C., March 1, 1999, 손규석, “코소보전쟁시 나토의 평화유지정책에 관한 전략적 분석,” 『군사』 제47호(2002. 12, 국방부 군사편찬연구소), p. 298에서 재인용.

80) Alan D. Zimm, “Desert Storm, Kosovo, and ‘Doctrinal Schizophrenia,’” *Strategic Review*(Winter, 2000), pp. 32-39.

표물에 대한 공격, 제3단계는 유고 전역의 군사목표물로 항공작전을 확대한다는 구체적인 군사목표가 마련됐다.⁸¹⁾

네 번째, ‘명확한 승리의 의지’ 요인에서, 미국의 동맹국이자 나토 회원국의 일원으로 코소보 개입에 관여했던 영국의 조지 로버트슨(George Robertson) 국방상은 “연합군은 단합되고 결연한 그리고 누구나 가능하리라 생각했던 것보다 훨씬 강력하고 일신된 자신감으로 자신들의 응집력과 목적의식을 달성했다”⁸²⁾고 주장함으로써 전쟁승리에 대한 명확한 의지를 갖고 있었다.

다섯 번째, ‘의회와 국민의 지지’에서 미국의 코소보 개입에 대해 미 국민은 개입 초기인 1999년 3월부터 5월까지 50% 이상의 지지를 나타냈다. 특히 공습개시 월인 3월에는 60%의 찬성을 보였으며, 아울러 클린턴 행정부의 대외정책에 대해서도 56%의 지지율을 보여주었다.⁸³⁾

마지막으로 ‘재평가 및 조정’을 보면, 미국과 동맹국들은 세르비아의 역량을 와해시키기 위한 3단계의 작전계획을 수립하고, 작전개시 2~3일 내에 밀로세비치가 항복할 것으로 판단했다. 따라서 3단계 작전계획 중 2단계의 일부와 3단계는 전혀 필요하지 않을 것으로 확신했으나,⁸⁴⁾ 결국엔 작전계획을 변경해 지상군의 투입까지 고려하게 되었다.

81) Secretary of Defense William Cohen and Chairman of the Joint Chiefs of Staff Henry Shelton, testimony to the Senate Armed Services Committee, October 14, 1999.

82) Secretary of State for Defence, the Rt. Hon. George Robertson MP, “Kosovo—Some Preliminary Thoughts,” Ministry of Defence, 29 June 1999.

83) Steven Livingston, “Media Coverage of the War: An empirical assessment,” Albrecht Schnabel and Ramesh Thakur, eds., *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention: Selective Indignation, Collective Action, and International Citizenship*(N.Y.: United Nations University Press, 2000), pp. 376-377.

84) Craig R. Whitney, “NATO’s Plan: A Barrage, Not a Pinprick,” *New York Times*, March 24, 1999.

3) 평 가

결론적으로 와인버거의 군사개입 결정기준에 따른 미국의 코소보 개입에 대한 분석은 미국이 국민의 지지하에 명확한 승리에 대한 의지를 갖고 코소보 전쟁에 개입을 단행했음을 보여주고 있다. 또한 세르비아가 코소보 알바니아계에 대해 자행하고 있는 대학살과 인종청소를 방지하기 위한 인도주의적 개입이라는 명확한 정치목표에 의해 단행된 군사개입이었다.

5. 결 론

외교정책의 한 수단인 군사개입에 대한 개념과 정의는 학자마다 그 견해를 달리하고 있다. 기존하는 국내외 학자의 견해를 종합하면 군사개입은 하나 또는 그 이상의 국가가 하나 또는 그 이상의 다른 나라의 국내적 사건에 국익 및 외교정책 목표에 관한 의사를 강제하기 위해 무력적으로 개입하는 것이라 정의할 수 있다.

이처럼 군사개입은 자국의 국익추구 및 외교정책 달성을 위한 하나의 수단으로 이용되고 있으나, 개입이 성립할 수 있는 조건과 환경, 다시 말해 정책결정을 구성하는 요인이나 기준, 개입 자체의 정당성·도덕성·합법성 여부 등 상황적 여건이 조성되어야 가능하다. 그러므로 군사개입에 앞서 군사력 사용에 필요한 시간과 방법에 관한 구체적인 가이드라인을 설정하는 것은 군사자원의 효율적 운용 측면에서 필수적인 것이다.

군사개입시 고려해야 할 선행조건에 관해서는 앞서 언급된 정책결정자나 분석가, 학자들이 제시했던 것처럼 사활적 국익추구, 명확한 정치 및 군사 목표, 분명한 승리의지, 의회 및 국민의 지지, 최후의 수단, 임무에 대한 재평가, 군사자원, 계획의 선택 등 여러 요인들이 제시됐다. 이를 토대로 미국의 군사개입을 결정하는 요인 또는 기준을 살펴보면 대체로 다음의 여

섯 가지를 들 수 있다.

첫 번째는 사활적인 국익추구로서 미국의 국내외 안보정책과 관련된 북미 본토방위, 경제복지, 국제안보, 민주이념 증진 등이 해당되며 군사개입 결정에 최우선적으로 고려되어야 할 요인이다. 두 번째는 의회와 국민의 지지이다. 군사력의 사용은 전투에 참가하는 군인, 즉 국민의 생명과 직접 관련됨으로써 국민의 지지를 포함한 의회의 승인이 필요하다. 세 번째는 군사개입은 최후의 수단으로 모든 외교·경제적 대안이 실패한 뒤 사용되어야 한다. 네 번째는 명확한 정치 및 군사목표가 있어야 하며, 다섯 번째는 분명한 승리에 대한 의지로서 정치지도자의 의지는 군사개입의 결정은 물론 성패에 중대한 영향을 미친다. 마지막으로 국제상황의 변화에 대처할 수 있는 임무에 대한 재평가와 조정이 필요하다.

이러한 선행조건은 미국이 직접적으로 개입했던 한국전쟁과 레바논 분쟁, 그리고 코소보 전쟁에서 그 효용성이 입증되었다. 사례분석결과에 나타나듯 미국은 사활적인 국익추구를 위해 확고한 승리의 의지로 군사적인 개입을 단행했음에도 명확한 정치 및 군사적인 목표의 설정이 결여됐던 레바논 분쟁의 경우, 많은 인명손실을 초래함은 물론 국민과 의회로부터 지지가 하락됨으로써 결국 추구했던 목표를 달성하는데 실패했다. 따라서 해외의 군사개입 정책을 결정해야 하는 의사결정자는 군사력의 사용이 이러한 요인과 기준에 적합한지를 반드시 고려해야 한다.

(원고투고일 : 2004. 6. 24, 심사완료일 : 2004. 8. 10)

주제어 : 개입, 군사개입, 개입주도국, 개입대상국, 무력, 국익, 사활적 이익, 강압외교, 억지

<ABSTRACT>

A Study on the Decision-Making Criteria of American Foreign Military Intervention

Sohn, Kyu-seok

The departure point of this study is concerned with foreign military intervention by United States. For almost half a century since the World War II, American presidents have consistently claimed the right to protect the interests of the free world and democracy against communism, even when such protection implies intervention in the domestic affairs of another nation. A strong argument can be made, and often has been, that the United States has been more interventionist since it adopted non-intervention as stated policy than it ever was before.

In the three cases of military intervention selected for this study (*i.e.*, Korea in 1950, Lebanon in 1982~1983, and Kosovo in 1999), American leaders recognized the troubles they invited by sending in troops, but still they chose to deploy. Why they did is the subject of this study. This is to say, the subject matter of the present study is concerned with analysis of the decision-making criteria and determinants that led to intervention.

The present study, firstly, examines several important factors common to the chains of events leading to the three decisions to intervene : then, secondly, comprises an attempt to weigh the significance of the factors examined and to sketch the outline of a theory of American military intervention.

The important factors identified in the present study after probing into the three selected military interventions are : ① vital interest, ② last resort, ③ clear political and military objectives, ④ clear intention of winning, ⑤ congressional and public support, and ⑥ reassessment and reevaluation.

The analysis to the three selected military intervention indicates, first of all, an evaluation that the important factors are sound. Second, analysis indicates that there is a hierarchy of achieving positive test results, some mandatory and at least one preferable. Third, the analysis reveals certain aspects missing if the tests were to be employed as part of a formal decision process. Finally, based on the again on the use of the tests as part of formal decision-making, two of the tests are better included together, rather than subjects considered on a stand-alone basis.

Applying these conclusions, a restated list of the Weinberger tests would be:

In the absence of a humanitarian request or direct aggression, any use of military force must involve vital interest of the United States or its allies. America's interests and concerns will be clearly and openly articulated.

When possible, the United States would prefer to employ other than military means to protect its national interests. While employing these other means, America will continue to clearly and openly voice its interests and concerns. There may be occasions, however, where military force is the only viable option at the time.

Military force will be used to protect vital interest when conditions provide for clear political objectives and when military objectives can realistically achieve the political goals. A military solution will also be viable when achievement of the objectives is appropriate to the level of risk, when the needed forces are available and ready, and when personnel and material resources required are matched to the task.

Whatever means employed—political, economic, military, or some combination—actions taken will undergo constant review, and will be revised as necessary to assure that the objective will be satisfied.

Key Words: Intervention, Military Intervention, Intervener, Intervened, Force, National Interest, Vital Interest, Coercive Diplomacy, Deterrence

K C I