

9·11 前·後 미국의 군사개입 결정요인 비교

朱 秀 基

(단국대 사회과학부 교수)

孫 圭 錫

(국방부 군사편찬연구소 선임연구원)

1. 서 론
2. 탈냉전기의 군사개입 결정요인
3. 9·11 이후의 군사개입 결정요인
4. 사례 분석
5. 결 론

1. 서 론

미국은 냉전의 시작과 함께 동맹국 및 우방국과의 긴밀한 유대를 통해
역지 및 봉쇄정책을 안보전략의 축으로 유지하여 왔다. 그러나 미국의 본
토에서 발생한 9·11테러는 대량살상무기를 보유한 불량국가와 비대칭 위

협요소로 대두한 국제테러리즘에 대해 지금까지 견지해 왔던 억지정책으로는 미국의 안전에 대한 보장을 확신할 수 없다는 인식을 심어주었다. 미국의 이러한 안보인식에 대한 변화는 사전에 위협요소를 제거하기 위해 단독으로도 물리적인 조치를 취할 수 있다는 일방주의적 선제저지 및 예방전략을 불러왔다.

본 논문의 연구목적은 탈냉전 이후 세계 유일의 초강대국으로 부상한 미국이 자국의 국가이익 또는 인도주의의 구현을 위해 세계 도처의 분쟁에 군사적으로 개입해 온 방법과 또한 개입의 결정기준을 9·11테러를 전후로 비교·분석하는데 있다.

이는 미국이 9·11테러라는 커다란 안보적 변화를 경험하면서 실제적으로 그들의 군사개입이 결정기준은 물론 그 방법이 어떻게 변화되고 적용되고 있는가를 미국 안보정책의 연속성 차원에서 비교해 보는 것이다.

이를 위해 본 논문에서는 탈냉전 이후 미국의 고강도 분쟁 차원의 군사개입, 즉 걸프전·코소보전·아프간전·이라크전 등과 같은 사례들을 분석하여 개별의 사례가 지닌 성격과 고유의 기능을 밝히고, 이것이 9·11을 기준으로 어떤 변화를 갖는가를 밝히고자 한다.

또한 이러한 사례들이 유형변화의 배경이 되는 군사개입 결정기준, 다시 말해 국익과의 관련성, 군사적 성공가능성, 국민적인 지지여부, 군사력을 최후 수단으로 사용하는가의 여부, 국제적 지지 등을 어떻게 그리고 얼마나 충족시키고 있는가를 각 행정부별로 비교·분석하고자 한다.

2. 탈냉전기의 군사개입 결정요인

클린턴 행정부 시절 대통령 고문으로 활동한 마이클 맨델바움(Michael Mandelbaum)은 소말리아에 대한 미국의 군사적 개입이 사실상 실패로 돌

아가자, 이를 “임시방편적이고 폐기되어야 할 개입”이라 비난하며, 그 효율성을 신랄하게 지적하였다.¹⁾ 이는 군사력 사용을 위한 최적의 시기와 장소, 방법 결정과정에서의 명확한 기준 등 성공적인 개입을 위한 고려사항이 제시되지 않은 채 유동적인 상태에서 단행됨으로써 야기된 결과에 대한 반성이었다.

뿐만 아니라 한편에서는 자국의 군사자원에 대한 지속적인 낭비를 방지하기 위해 미 행정부와 의회가 해외에서의 군사력 사용을 위한 구체적인 가이드라인을 도입할 것을 촉구하였다.²⁾ 이것은 물론 베트남전 이후 캐스퍼 와인버거(Caspar Weinberger) 국방장관에 의해 최초로 제기된 이래로 일부 학자 및 고위 관리들에 의해 끊임없이 제기된 문제였으며, 탈냉전 이후로는 더욱 논쟁의 대상이 되었다. 특히 냉전에 승리한 후 미국적 가치의 범세계적 확대를 통해 미국식 패권을 유지하려 했던 클린턴 행정부 시절에는 더욱 두드러졌다.³⁾

여기에서는 탈냉전 이후로부터 9·11테러에 이르기까지 각 행정부가 해외에서의 군사력 이용을 위한 결정과정에서 고려하였던 요인을 시대적 상황이나 안보적 환경과 비교하며, 그 연속성을 검토해보기로 한다.

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

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

3) 클린턴 대통령은 자신의 마지막 국가안보보고서에서 “국내적으로 심각한 분열도 없고 외부로부터 지나친 위협도 없으며, 세계에 걸쳐 우리의 이익을 방위하기 위해 역사상 가장 강력한 군사적 준비태세를 갖춘 기록적인 번영을 향유한 나라의 시민으로서 축복받고 있다”라고 평가하였다. William Clinton, *A National Security Strategy for A Global Age*, The White House, December, 2000.

(1) 레이건 행정부

1985년 레이건 대통령은 연두교서에서 제3세계 내의 모든 혁명운동을 소련의 사주에 의한 것으로 간주하고, 제3세계의 분쟁을 소련과의 대리전으로 보고 접근하겠다는 레이건 독트린(Reagan Doctrine)을 발표하였다. 이로써 미국은 제3세계 내의 친소 및 친공 정권을 전복하려는 모든 우익세력을 지원한다는 원칙을 견지하게 되었다.⁴⁾

다시 말해, 미국의 대외정책이 베트남전 이전에 미국이 누렸던 패권적 지위로의 복귀와 이를 위한 군사력의 대소(對蘇) 우위 확보 및 소련에 대한 공세적 견제, 제3세계에 대한 개입주의의 강화 등을 중심으로 한 거대제국의 정책기조를 유지하면서 냉전기 우익의 대외정책 지표인 반소 및 반공의 이데올로기를 대변하는 공세적 국면으로 전환하는 것이었다.⁵⁾

이러한 대외정책의 기초하에 당시 국방장관을 지낸 와인버거는 해외에서 위협받고 있는 미국의 국익을 위해 군사적으로 개입할 때 심사숙고해야 할 선행조건을 제시하였다. 일명 ‘와인버거 독트린’으로 불리는 여섯 가지의 선행조건 중 첫째는 미국이나 동맹국의 사활적인 이익(Vital Interest)⁶⁾에 연관되지 않는다면 미국은 해외 전투에 군사력을 파견해서는 안 된다는 것으로 미국의 대외 및 안보정책의 골간을 형성하는 것이다. 둘째는 군사개입은 국민의 생명을 담보로 한다는 점에서 가장 극단적인 방법이므로 최후의 수단(Last Resort)으로 사용되어야 한다는 것이다. 또한 세 번째 선행조건은 명확한 정치 및 군사적인 목표(clear political & military objective)로

4) 그러나 이러한 원칙은 적용범위가 애매할 뿐만 아니라 미국의 국익이 없는 지역에까지 개입을 약속하는 부담을 안게 되었다. Stephen S. Rosenfeld, "The Guns of July," *Foreign Affairs*, Vol. 64(Spring 1986), pp. 701-705.

5) 권용립, 『미국 대외정책사』(서울: 민음사, 1997), p. 650.

6) 이익수준은 강도(強度)에 따라 생존(survival) 이익, 사활적(vital) 이익, 주요(major) 이익, 주변(peripheral) 이익으로 구분할 수 있다. 손규석, "미국의 대외 군사개입 결정요인 분석," 『군사』 제52호(2004. 8, 국방부 군사편찬연구소), p. 253.

서 국익추구를 위해 사용가능한 수단이 군사력만으로 제한될 경우 명확한 정치적 목표가 선정되어야 한다는 것이다. 네 번째는 목표달성을 위해 필요한 군대와 자원을 적극적으로 사용하고자 하는 정치지도자의 분명한 승리에 대한 의지(clear intention of winning)가 있어야 한다는 것이다. 다섯 번째는 국민의 생명과 직접적인 연관이 있는 군사개입은 사전에 의회와 국민의 지지(congressional & public support)가 우선되어야 한다는 것이다. 마지막으로 국제정세의 변화에 적합하게 임무의 재부여와 재평가(reassessment and reevaluation)가 이루어져야 한다는 것이다.⁷⁾

국방정책의 중심에서 미국의 방위력을 증강시키는 데는 적극적이었던 와인버거는 베트남전쟁과 같은 질곡에 빠지는 것을 경계하며 미군을 해외에 파병하는 것에는 신중해야 한다는 입장을 견지하였다. 그러나 와인버거의 이러한 주장에 대해 국무장관인 조지 슈츠(George Shultz)는 파병의 조건이 그렇게 복잡하다면 위기상황에 대처할 수 없다고 반박하면서 와인버거의 원칙대로 군사력을 사용하려면 1982년의 레바논 사태와 같은 긴급한 상황에 대처할 수 없고, 그레나다 침공과 같은 작전도 수행할 수 없다고 주장하였다.⁸⁾

(2) 조지 H. 부시 행정부

탈냉전 초기시기인 조지 부시 행정부는 냉전시대와 탈냉전시대의 정책적 연속성과 단절성을 동시에 포함하고 있었다. 이러한 예는 1989년말 노리가 체로를 위한 파나마 개입과 이라크의 쿠웨이트 침공을 응징하기 위한 1991년의 걸프전쟁에서 분명하게 드러났다. 이 두 사건은 공산주의의 위협

7) Joseph R. Avella, "Evaluation Criteria for Use of Military Force," *Comparative Strategy*, Vol. 10, 1991, pp. 217-240.

8) Denise M. Bostdorff, *The Presidency and the Rhetoric of Foreign Crisis*(Columbia, S.C., 1994), p. 9.

을 명분으로 내걸고 개입을 정당화하던 냉전적 전통 대신 공산주의의 위협을 명분으로 내걸지 않고도 미국이 적극적인 개입의지를 보였다라는 점에서 냉전시대의 대외개입 행태와는 다른 단절성을 보였다. 이는 미국이 탈냉전 이후의 세계질서 창출을 지도하려는 대외정책의 일환이었다.⁹⁾

이 시기 대외군사개입을 위한 선행조건으로 1990년 합참의장으로 걸프전을 수행한 콜린 파월(Colin L. Powell)은 명확한 정치적 목표, 최후의 수단, 군사적 목표달성의 가능성, 비용에 대한 계산, 이익과 위협의 분석 가능성, 군사력 사용 후 예상되는 결과 등을 군사개입의 선행조건으로 제시하였다.¹⁰⁾ 이는 국익과 위협도를 비교·평가함으로써 장기적이고 추가적인 전쟁의 희생과 비용을 최소화하는 군사행동의 교리로 평가되었다.

한편 조지 부시 대통령은 군사력의 사용은 사안별로 차등적으로 접근해야 한다고 역설하였다. 그는 군사력의 사용이 반드시 최선의 방법이 아니므로 군사력을 사용해야 할 만큼 위험이 확실한 곳, 군사력의 사용이 효과적일 때, 다른 수단이 효과가 없다고 증명될 때, 군사력 사용의 범위와 시간을 제한할 수 있는 곳에, 잠재적 이익이 잠재적 희생을 상쇄할 수 있을 때에 군사력을 사용해야 한다고 강조하였다.¹¹⁾

(3) 클린턴 행정부

1993년 클린턴 행정부는 21세기를 선도할 미국의 안보정책을 구체화하면서 미국은 중동과 동아시아에서 전쟁이 동시에 발발해도 모두 승리한다는

9) Dennis Florig, *The Power of Presidential Ideologies*(Westport, Conn., 1992), pp. 255-257.

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

11) 기세찬, "9·11 전·후 미국의 군사개입 결정요인 비교"(석사학위논문, 국방대학교, 2004), p. 14.

윈-윈 전략(Win-Win Strategy)을 수행할 수 있을 정도의 군사력을 유지해야 함을 강조하였다. 또한 냉전종식 이후 붕괴된 소련이 보유하고 있던 핵무기와 관련된 지식 및 물질과 생화학무기가 구소련의 국경 밖으로 유출되어 불량집단으로 유입되는 것이 큰 위협이라고 지적하였다. 그리고 미국은 비확산(nonproliferation)과 반확산(counterproliferation)을 주도해 나갈 것임을 밝혔다. 아울러 이러한 정책의 성공을 위해 미국은 자국의 군대를 세계에서 가장 잘 훈련되고 무장된, 그리고 준비된 군대로 유지시킬 것임을 천명하였다.¹²⁾

1994년에는 국제문제에 미국이 지속적으로, 그리고 적극적으로 개입해 나갈 것임을 천명하고, 마침내 미국이 유일초강대국임을 선언하면서 적극적으로 국제문제에 개입하여 국익을 수호하겠다는 의지를 강력하게 표명하였다.¹³⁾

한편, 클린턴 2기 행정부는 새로운 세기를 위한 국가안보전략을 통해 21세기를 겨냥한 안보정책을 발표하였다. 이 보고서에 따르면, 미국의 세계전략은 힘의 우위에 기반을 두고 있음을 강조하면서, 세계전략의 핵심목표로 미국의 안보증진, 경제적 번영강화, 그리고 해외에서의 민주주의 신장 등을 제시하였다. 이러한 목표를 달성하기 위해 미국은 국제문제에 적극적으로 개입하여 새로운 국제질서를 구축할 것이며, 새로운 동반자들과 함께 또는 단독으로 새로운 도전에 대응하여 세계를 더욱 안전하게 할 것이라 주장하였다.

또한 테러리즘을 잠정적인 위협으로 간주하고 있으며, 위험한 국가나 테러집단에 의한 비대칭적 위협을 전제로 이에 대비할 수 있는 충분한 군사

12) Les Aspin, "National Security in The Post-Cold War," in *Report on the Bottom-Up Review* (October, 1993). 이대우, "9·11 이후 미국의 안보정책 변화와 한반도," 『세종정책연구』 제1권 제1호(2005, 세종연구소), p. 75 재인용.

13) The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (1994); The Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*(1995). 이대우, 앞의 글, p. 75.

력을 유지해 힘을 강조하였다. 그러나 클린턴 행정부는 인도주의 차원에서
의 개입에 너무 신경을 쓴 나머지 알 카에다와 같은 테러집단에 의한 비대
칭적 위협에 적극적으로 대처할 여력이 없었다.¹⁴⁾

한편, 미국이 군사개입을 결정함에 있어 선행적으로 수행해야 할 조건으
로 미 헤리티지연구소의 존 힐렌(John Hillen) 박사는 국가안보이익의 수
호, 안보이행능력의 안정, 군사목표의 달성, 의회와 국민의 지지, 성공의
조건창출을 위한 작전상의 자유허용을 제시하였다. 그러면서 군사개입의 기
준설정에서 전 세계적 차원의 국익 중 우선순위의 설정이 필요하고, 국
가의 사활적 이익과 중요한 이익, 그리고 부차적인 이익을 구별하는데 실
패해 국가의 힘을 낭비하는 것을 경고하였다.¹⁵⁾

미 의회의 의정연구가인 존 콜린스(John M. Collins)는 군사력의 사용이
어떤 경우에 적합한지 그 결정기준을 국가이익(national interest), 국익에
대한 위협(threats to national interests), 정치적인 목표와 군사적인 임무
(political aims & military missions), 전략 및 정책지침(strategic and
policy guidance), 계획의 선택(planning options), 자원(resources), 의
회와 국민의 지지(congressional and public support) 등 일곱 가지로 규
정하면서 첫 번째 기준으로 국가이익을 내세웠다.¹⁶⁾ 군사개입에 있어 고도
로 평가된 이익이 없을 경우 그 정당성과 명분은 약해질 수밖에 없으며,
실제적으로 정치적 또는 경제적으로 이익이 극대화될 때 군사행동이 가장
분명해진다는 것이다.

클린턴 행정부에서 국방장관을 지낸 레스 에스핀(Les Aspin)과 국가안보

14) 이대우, 앞의 글, p. 72.

15) John Hillen, "American Military Intervention: A User's Guide," *The Heritage Foundation Backgrounder*, No. 1079(May 2, 1996), p. 1. 힐렌은 사활적 이익을 자유
및 번영국가로서 미국의 생존과 안녕을 유지하는데 필수적인 이익이자 국가안보이익으로
정의하는 한편 미국은 이러한 이익을 수호하기 위해 전쟁에 기꺼이 입하고 모든 형태의
군사개입을 고려해야 한다고 주장한다.

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

고문이었던 앤서니 레이크(Anthony Lake)는 초강대국간의 제로섬 게임에서 탈피한 탈냉전적 사고에 기초한 유연한 접근방식의 군사개입을 주장하였다. 레스 에스핀은 파월이 제기한 선행조건에 군사적 접근법을 접목하여 네가지의 고려요인을 강조하였다. 첫째는 군사력은 단지 최후의 수단으로 사용되어야 하며, 외교적·경제적 해결이 선행되어야 한다는 것과 둘째, 군사력은 명확한 목표가 있는 곳에 사용되어야 하며, 필요이상의 정치적 목적 달성에 동원되어서는 안 된다는 것이다. 그리고 세 번째 요인으로는 군사력은 군사적 목표가 달성될 수 있다고 판단될 때 사용되어야 하며, 병력의 철수시기가 명확해야 한다는 것이다. 마지막으로 군사력은 압도적인 방식으로 사용되어 신속하고 그리고 인명손실을 최소화해야 한다는 것이다.¹⁷⁾

앤서니 레이크는 미국과 미국민 그리고 미국의 동맹들에 대한 직접적인 공격을 방어하기 위해, 공격에 대한 반격을 위해, 주요 경제적 이익을 수호하기 위해, 대량파괴무기·테러·국제범죄 및 마약밀매의 확산방지를 위해, 미국의 신뢰성 유지를 위해, 인도주의적 목적을 위해 군사력을 사용할 수 있다는 점을 강조하였다.¹⁸⁾ 국무장관을 지낸 워렌 크리스토퍼(Warren Christopher) 역시 에스핀과 유사한 의견을 제시하였는데, 그는 명확한 목표, 성공 가능성, 국민과 의회의 지지, 명확한 탈출전략 등을 군사력 사용의 선행조건이라 하였다.

(4) 조지 W. 부시 행정부

2001년에 출범한 부시 행정부의 안보정책은 막강한 군사력을 바탕으로

17) 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, 1999), pp. 19-20.

18) 손규석, “미국의 대외 군사개입 결정요인 분석,” 『군사』 제52호(2004. 8, 국방부 군사편찬연구소), pp. 261-262.

미국의 국익에 부합되는 세계질서를 구축하는 것이었다. 그러나 이 정책도 앞서 클린턴 행정부의 안보정책과 유사하게 대량살상무기 비확산 및 반확산, 미사일방어 및 미국의 일방적인 핵무기 감축에 있었다. 그리고 미국의 패권강화를 위해 군사적으로 역제가 안되는 국가들에 대해서는 다른 수단을 사용해야 한다는 ‘불량국가독트린’을 발표하였다.¹⁹⁾

이상에서 검토한 바와 같이, 9·11테러 이전의 미국의 군사개입 양상은 자국의 사활적인 국익 추구에 기인하고 있음이 확연하게 드러나고 있다. 사활적인 국익은 군사적인 개입여부를 결정하는 필요충분조건이며, 이에 연 관되어 있다면 어떠한 희생을 치루더라도 개입을 해야 하며, 다른 중요한 이익이나 인도주의적 이익시에는 비용과 위험도를 비교한 후 개입해야 한다는 것이다.

3. 9·11 이후의 군사개입 결정요인

(1) 부시 독트린의 태생적 배경

미국의 심장부에서 자행된 9·11테러는 미국의 안보환경 인식에 일대 전환점으로 작용하였다. 과거 냉전시대로부터 미국은 거대한 섬으로서 다른 국가들로부터의 공격에 비교적 노출되어 있지 않다는 인식을 갖고 있었다. 그러나 비국가집단들(non-state actors)에 의한 파괴적인 공격은 기존의 전통적이고 정상적인 대응이나 합리적인 판단을 무용하고 무의미하게 만들었다. 미국인들 사이에선 미국 본토도 더 이상 안전지대가 아니라는 인식이 확대되었고, 본토방위가 미국 외교정책의 최우선순위로 부상하였다.

19) 이대우, 앞의 글, pp. 76-77.

2002년 6월 1일 부시 대통령은 웨스트포인트 육군사관학교 졸업식 연설을 통해 기존의 전통적 대량보복에 입각한 억지전략은 국가나 국민도 없는 테러리스트들에게는 소용없는 전략임을 지적하며 ‘선제행동(preemptive action)’의 필요성을 역설하였다. 이는 2002년 1월의 연두기자회견에서 ‘악의 축(an axis of evil)’ 발언이나 2002년 1월 18일 의회에 보고된 제2차 핵태세검토(Nuclear Posture Review)에서 이미 표면화된 것이었다.

새로운 위협세력의 중심에는 9·11테러를 자행한 국제테러리즘이 있었고, 이들을 이라크, 이란, 북한 등 소위 ‘불량국가(rogue states)’ 또는 ‘실패한 국가(failed states)’들과 연결지어 새로운 위협세력으로 지목하였다. 불특정 대상으로부터 불특정 수단에 의한 비대칭 위협(asymmetric threat)이 증가한 현 국제질서 속에서 소극적인 방어시스템으로는 억지전략이나 공존전략으로는 안보에 대한 보장이 불가능하다 판단하고 사전에 위협요소를 제거하기 위한 예방방위, 더 나아가서는 적극적인 선제공격이 필요하다는 것이었다.²⁰⁾

이러한 부시의 선제공격론은 9·11테러 이후 ‘부시 독트린(Bush Doctrine)’으로 체계화되었고, 2002년 9월 20일 국가안보전략보고서(The National Security Strategy of United States)로 공식화하였다. 여기에는 미국은 완벽하지는 않지만 민주주의, 자유시장주의, 그리고 평화로 대변되는 미국적 이념과 가치는 곧 전 세계 국가들이 따를만한 보편적인 가치라는 점을 강조하는 부시행정부 내의 신보수주의자들을 중심으로 한 미국적 예외주의가 이념적 기반을 형성하고 있었다. 따라서 9·11테러는 단지 미국에 대한 공격에 그치지 않고 인류전체에 대한 위협이며, 이에 대한 적극적인 위협의 제거는 미국과 세계를 위한 정당한 대응이라 주장하였다.

20) 손규석, 앞의 글, p. 2.

(2) 부시행정부의 군사개입 결정요인

부시 행정부의 적극적 개입주의를 바탕으로 한 선제공격의 결정요인은 임박한 적으로부터의 위협에 직면했을 경우와 자국에 대한 위협이 시간을 두고 확대 및 증가되는 것을 방지할 경우의 두 가지 요인, 즉 선제공격과 예방전쟁으로 평가할 수 있다.

선행적 자위의 기본적인 기준 중 위협의 임박성(imminence)에 기초하고 있는 선제공격(preemptive attack)은 적의 공격이 ‘임박하다’는 거부할 수 없는 증거나 예상에 근거하여 개시하는 공격을 의미한다.²¹⁾ 다시 말해, 임박한 위협에 대해 시간적으로 긴박하여 군사적인 대응 외에는 다른 수단과 방법을 사용할 여유가 없을 때에 취해진다.

그러나 시간적으로 ‘위협의 임박성(imminent threat)’에 대한 판단은 주관적이고 자의적인 해석이 가능하다. 따라서 선제공격은 위협의 임박성에 대한 정당성 확보가 우선되어야 한다. 임박한 위협은 불가피한 위협보다 더 긴박한 상황이며, 대응조치를 취하지 않으면 침공자가 즉각적인 공격행동을 개시할 것이 분명한 경우이다.

그러나 위협의 임박성이 현실적으로 보편타당한 정당성을 보장받기 위해서는 공격적이며 임박한 위해행위나 의도가 현존하여 반드시 공포를 느껴야 하며, 무력 이외의 다른 방법으로는 그런 위기상황을 극복할 수 없어 반드시 군사력을 이용해야 할 경우에만 가능하다.²²⁾

21) U.S. Department of Defense, *Dictionary of Military and Associated Terms* (Washington D.C.: Joint Staff, 2000), s. v. “preemptive attack.”

22) Neta C. Crawford, “The Best Defense: The problem with Bush’s ‘preemptive’ war doctrine,” *Boston Review*(February/March 2002), p. 405. 이석호·이준호, “선제공격의 개념과 정당성에 관한 연구,” 『군사』 제58(2006. 4, 국방부 군사편찬연구소), p. 291에서 재인용. 또한 이들은 선제공격의 정당성을 정의의 전쟁 중 다음의 개전의 정당성(jus ad bellum) 요건과 비교하고 있다. 첫째, 상대방의 위협적인 행동으로부터 국가와 국민을 보호하는 행동이므로 개전의 정당한 이유가 있어야 한다. 둘째, 명백하고 임박한

한편, 불가피성(inevitability)에 기반하고 있는 예방적 전쟁(preventive attack)은 자국에 대한 위협이 시간을 두고 확대되거나 증가하는 것을 방지하기 위해 임박한 공격의 증대가 없더라도 무력을 사용할 수 있다는 논리이다.²³⁾ 즉 장차 예상되는 위협을 제거하기 위해 미리 방위행위를 선택하는 것이다.

예방전쟁은 정당성과 효용성 측면에서 숙고되어야 한다. 먼저, 예방전쟁은 선제공격과는 달리 시간적 임박성에서 자유롭다. 행동이전에 시간적인 여유가 확보되기 때문에 예방행위의 정당성을 인정받기 위해서는 외교 및 경제적 조치 등의 제반 조치가 이루어져야 하며, 군사적인 조치는 최후의 수단으로 사용되어야 한다.

또한 예방행위는 비용대 효과면에서 유익하다는 판단에 따라 선택하게 된다. 예방행위자가 지금 먼저 행동하지 않음으로써 장차 힘의 균형관계가 잠재적인 위협국가에게 유리하게 작용할 경우 상대방의 위협이 불가피해질 수 있으므로 무대책으로 기다릴 수만은 없다. 이는 잠재적 위협국가가 대량살상무기를 보유하여 위협이 현실화될 경우 군사목표 외에도 부수적인 피해와 민간인 살상사태가 확대될 개연성이 농후함으로 미리 예방적인 조치를 취하는 것이 유익하고 도덕적으로도 정당하다는 것이다.²⁴⁾

대응이지 침략의 의도가 아니므로 정당한 의도가 있어야 한다. 셋째, 국가통수기구에서 결정되고 합법적인 군대를 통해 수행되므로 적법한 권위와 공개적인 개전선언이 있어야 한다. 넷째, 국가가 자위를 위한 마지막 행동이므로 최후의 수단이어야 한다. 다섯째, 상대의 행동에 대한 즉각적인 대응과 자위에 목적을 두기 때문에 성공가능성이 있어야 한다. 마지막으로 침략이 아닌 국가방위의 수단이므로 비용대 효과를 고려하여야 한다.

23) 여영무, 『국제 테러리즘』(서울: 한국해양전략연구소, 2006), p. 414.

24) 유재갑, “21세기 미국의 신 국가안보정책과 군사전략: 선제공격 닥트린의 역사적·전략적 함의,” 『국가전략』 제11권 3호(2005년 가을, 세종연구소), p. 39.

4. 사례 분석

(1) 걸프전쟁

1) 개요

1990년 7월 17일 이라크의 사담 후세인 대통령은 쿠웨이트와 아랍에미리트연합이 원유시장에 물량을 과잉 공급하여 유가를 하락시킴으로써 주요 산유국인 이라크에 약 100억 달러의 손실을 초래시킨다고 주장하였다. 이라크는 다음날 쿠웨이트가 양국 접경의 유전지역에서 약 24억 달러 상당의 지하원유를 도굴해 갔으며, 원유를 과잉생산함으로써 국제유가를 하락시켜 이라크 경제를 파탄시킨다고 강력하게 비난하고 국경선에 군사력을 증강 배치하는 등 강경자세를 취하였다.

이러한 긴장을 해소하기 위해 양국은 8월 1일 사우디아라비아의 주선하에 제다에서 원유생산량 문제와 영토문제에 대한 회담을 가졌으나, 양측은 어떤 합의에도 도달하지 못하였다. 1990년 8월 2일 새벽에 이라크는 쿠웨이트를 전격 침공하여 점령하고 이라크의 19번째 주로 선포하였다.

이에 미국을 중심으로 한 서방 각국은 8월 2일부터 12개에 이르는 대이라크 유엔결의안을 통과시키고, 이라크군의 즉각적인 쿠웨이트 철수와 쿠웨이트 왕정복고, 대이라크 무역제재 등 강력한 이라크 응징을 결의하였다. 이후 유엔안보리는 1991년 1월 15일까지 이라크군이 쿠웨이트에서 철군하지 않을 경우 이라크에 무력사용을 승인한다는 결의안을 통과시켰다. 또한 이를 전후해 미국이 대이라크전에 대비한 다국적군의 결성을 주도하여 미국을 포함한 31개국의 다국적군 54만명 이상을 페르시아만 일대에 집결시켰다.²⁵⁾

25) 미 국방부, 국방군사연구소 역, 『걸프전쟁』(서울: 국방군사연구소, 1992), p. 196.

다국적군은 이라크의 철수시한 이틀 뒤인 1월 17일 대공습을 단행한 이래로 1개월간 10만여 회에 걸친 공중폭격을 감행하여 이라크의 주요 시설을 거의 파괴하였다. 그리고 2월 24일부터 전면 지상작전을 전개하여 100시간 뒤인 2월 28일 전쟁을 종료하였다.

2) 결정요인 분석

앞서 본 바와 같이, ‘사활적인 국익’은 미국이 대외군사개입에 있어 주요한 결정요인 중의 하나다. 미국은 걸프전을 통해 경제적 측면과 지역패권 측면에서의 국익을 고려하였다. 경제적 측면에서 걸프지역은 석유자원이 풍부하게 매장된 지역이다. 주요 산유국인 쿠웨이트에 대한 이라크의 침공과 사우디아라비아로의 전쟁확대 가능성은 중동지역의 불안정을 증가시킴으로써 세계경제에 커다란 영향을 미칠 수밖에 없었다. 이는 달러의 가치, 미국민의 생활수준, 국제교역의 균형, 통화교환의 영향 등을 포함하는 사활적 이익의 경제적 복지에 해당되었다.

한편, 지역패권 측면에서는 이라크가 쿠웨이트를 합병하고 사우디아라비아를 위협하여 중동지역의 석유를 통제한다면, 중동지역은 미국의 의지에 반하는 한 국가에 의해 중동지역이 좌지우지될 수 있다. 이는 미국의 경제뿐 아니라 미국이 바라는 세계질서에 큰 타격이 아닐 수 없다. 적대적인 지역 연합이나 패권의 출현을 방지하는 사활적 이익의 국제안보에 해당되었다.²⁶⁾

둘째, ‘명확한 정치 및 군사목표’ 측면에서, 미국은 쿠웨이트로부터 이라크군을 철수시킴으로써 쿠웨이트정권을 원상회복시키고 중동질서를 확립하여 안정적 원유공급을 보장하는 정치적인 목표를 분명하게 수립하고 있었다. 또한 군사목표는 전략적 타격으로 이라크군의 중심인 공화국수비대를 무력화하는 것이었다.

26) 손규석, “미국의 대외 군사개입 결정요인 분석,” 2004, p. 253.

셋째, ‘의회와 국민의 지지’ 측면에서, 미 의회는 미국의 이라크 군사개입에 대해 초기에는 부정적인 반응을 보였다. 부시 행정부는 미국의 국익이 위협을 받고 있으며, 이라크가 핵무기를 개발할 가능성이 있다는 점을 강조하며 의회를 설득한 끝에 전쟁선포 권한을 부여받았다. 국민의 여론 또한 군대의 파견에는 56%만이 찬성할 정도로 초기에는 부정적이었으나, 부시행정부의 계속된 대국민 설득과 유엔결의안 제678호의 통과시 75%의 지지를 보였다.²⁷⁾

넷째, ‘최후의 수단’ 측면에서, 미국이 사우디아라비아를 방위하고 쿠웨이트의 영토와 주권을 회복하기 위해 전쟁수행 이전에 사용한 수단은 경제제재와 협상이었다. 유엔 안보리는 이라크에 대한 경제제재를 위해 두 차례에 걸친 결의안²⁸⁾을 통과시켰는데, 이것이 실효를 거두려면 6개월 내지 1년 이상 지속되어야 했다. 그러나 유엔은 중동지역의 특수성 등 제반 요인을 고려하여 새로운 결의안을 통해 일정기간까지 쿠웨이트에서 철군하지 않을 경우 무력을 사용할 것이라 선언하였다. 후세인 대통령은 철수시한인 1991년 1월 15일까지 이라크군을 철수시키는 어떠한 행위도 취하지 않음으로써 다국적군의 공습이 개시되었다.

이처럼 일련의 유엔의 제재과정과 최후통첩 등 미국이 최후의 수단으로 군사력을 사용했다는 주장은 반론의 여지가 없다. 다시 말해, 걸프전에서 미국은 이라크에 대한 모든 수단들이 효과적으로 정치목적을 달성하는데 실패했을 경우 어쩔 수 없이 최후의 수단으로 군사력을 사용하였다.

27) David Green, “America’s Missed Opportunities,” *Foreign Affairs*, Vol. 71, No. 1 (1991/1992), p. 9.

28) 유엔안보리는 1990년 8월 5일 결의안 제661호와 1990년 8월 25일 결의안 제665호를 통과시켰다. 제661호는 ‘이라크에 대한 통상 및 금융금지 부과, 특별제재위원회 설치, 모든 유엔회원국들에게 쿠웨이트의 자산보호 요구’를, 제665호는 ‘경제제재를 위해 해상에서의 한정적 무력행사를 용인’하는 내용을 담고 있다. 국방군사연구소, 『걸프전쟁』, 1992, pp. 11-12.

(2) 코소보전쟁

1) 개 요

코소보전쟁은 1999년 3월 24일 유고연방에 대한 NATO의 공습으로 시작되어 세르비아 의회의 G-8 코소보 평화계획안 승인에 이은 하비에르 솔라나(Javier Solana) 나토 사무총장의 공습중지로 전쟁개시 78일 만에 종료되었다. 유고연방의 해체과정에서 불거진 코소보 알바니아계의 독립 움직임은 코소보를 정신적 고향으로 인식해온 범세르비아계를 자극하였고, 세르비아경찰과 신유고연방군은 알바니아계의 시위를 진압하는 과정에서 무고한 민간인을 살해하고 수많은 난민을 발생시킴으로써 인도주의적인 측면에서 논란을 야기하였다. 특히 1999년 1월의 라차크 지역에서의 대학살은 그 규모와 잔혹성에 있어 여론의 관심과 국제적인 반향을 불러일으켰으며, 전쟁의 직접적인 도화선이 되었다.²⁹⁾

냉전의 종식과 함께 유고슬라비아연방은 급속한 해체과정을 겪게 되었다. 1992년 5월 코소보에서는 세르비아가 인정하지 않은 총선이 실시되었고, 1996년에는 코소보 해방군이 창설되어 코소보 독립을 목표로 한 조직적인 무장투쟁에 돌입하였다. 1998년 2월과 3월 신유고연방군은 드레니카 지방의 두개 마을을 공격하여 부녀자와 어린이를 포함한 83명의 알바니아계를 살해하였다.

이 사건은 알바니아계 코소보인을 자극하였고, 수많은 알바니아계가 이브라힘 루고바(Ibrahim Rugoba)의 비폭력 독립운동을 버리고 코소보해방군에 가담하여 무장투쟁에 합류하였다. 1998년 코소보해방군은 코소보 지역의 40%를 장악하게 되었고, 슬로보단 밀로세비치(Slobodan Milosevic) 유고연방 대통령은 이들을 테러조직으로 규정함과 동시에 알바니아계에 대

29) 손규석, “코소보전쟁시 나토의 평화유지정책에 관한 전략적 분석,” 『군사』 제47호(2002. 12, 국방부 군사편찬연구소), pp. 297-298.

한 인종청소를 시작하였다.

1999년 2월 21일 프랑스의 랑부예(Rambouillet)에서 코소보에서의 분쟁 해결을 위한 평화협상³⁰⁾이 개최되었으나 세르비아측의 평화안 거부로 결렬되었다. 클린턴 대통령은 3월 19일 “코소보의 알바니아계를 보호하기 위해 세르비아에 대한 공습이 필요하다”면서 “발칸침략자에 대한 공격을 주저하는 것은 살인허가를 내주는 것”이라고 경고하였다. 그러나 유고연방은 “향후 3년간 28,000명의 나토군을 코소보에 주둔시켜 평화를 보장한다는 내용의 협정은 나토에 의한 세르비아 강점을 의미한다”며 조약안에 대한 서명 강요는 세르비아를 분열시키기 위한 미국과 알바니아의 사기극이라 비난하였다.³¹⁾

하비에르 솔라나 나토 사무총장은 3월 23일 홀브룩 미국 특사와 밀로셰비치 유고 대통령간의 최종 담판이 실패한 직후 유럽주둔 나토연합군 최고 사령관 웨슬리 클라크 장군에게 유고에 대한 공습개시를 명령하였다.³²⁾ 이후 미국은 종전까지 지상군의 투입을 회피하여 미국을 비롯한 나토측은 지상군 피해 없이 승리를 달성하였다. 나토는 유엔의 결의 없이도 공습만으로 유고의 항복을 이끌어내 나토의 위상은 강화되었다. 그러나 유고연방은 엄청난 파괴와 희생자가 발생하였으며, 특히 인도주의적 차원에서 시작된 공습은 오히려 알바니아계 주민 수천 명이 희생되고 엄청난 난민을 발생시켰다.

30) 1999년 2월 6일부터 23일까지 프랑스 근교의 랑부예성에서 개최된 이 회담의 핵심의제는 코소보주민에 대한 민주적인 자치의 보장과 코소보 전역에서의 안전보장, 코소보의 독립에 관한 최종결정 메커니즘, 즉 국민투표의 실시였다. Understanding the Rambouillet Accords, Fact Sheet Released by the Bureau of European Affairs, U.S. Department of State, Washington, D.C., March 1, 1999.

31) 김광수·나종남·김대륜, 『코소보전쟁의 군사작전 분석』(서울: 육군사관학교 화랑대연구소, 2000), p. 31.

32) Lord Robertson, “Kosovo One Year On: Achievement and Challenge,” 2000년 NATO보고서, pp. 13-15.

2) 결정요인 분석³³⁾

해외에서 군사력을 이용하기 위한 결정기준 중 첫 번째인 ‘사활적 이익’은 네 가지의 구성요소를 포함하고 있다. 이 중 본토방위 측면에서 코소보는 미국이나 미국의 동맹인 나토의 집단안보방위 영역 밖에 위치함으로써 코소보에 대한 미국의 국익은 주변이익에 불과하였다. 경제적 번영 측면에서 코소보는 유고연방의 자치주로서 미국과의 직접적인 교역은 불가능했고, 유고연방 역시 지역 내의 여타 교역대상국에 위협요인으로 작용하지 않았다. 국제적 안보 측면에서 밀로셰비치는 ‘대세르비아제국’ 건설을 표방하며 민족주의를 불러일으킴으로써 발칸지역을 ‘세르비아’ 대 ‘알바니아’의 대결 구도로 재편, 지역적 불안정을 초래하였다. 민주이념 증진 측면에서 코소보 알바니아계의 시위진압과정에서 발생한 세르비아보안군의 대학살과 인종청소는 민주주의의 생존을 위협하는 요인이었다.

둘째, ‘최후의 수단’ 측면에서 미국은 1999년 2월 량부예 평화회담과 이어진 파리회담에서 접촉그룹과 함께 유고사태의 평화적 해결을 위한 의제, 즉 코소보주민에 대한 민주적인 자치보장과 코소보 전역에서의 안전보장, 코소보 독립에 관한 국민투표 등을 제시하였다. 그리고 이 의제가 수용되지 않을 경우 세르비아에 대한 폭격을 감행하겠다고 통보하였다. 따라서 세르비아에 대한 미국 및 나토의 공습은 가용한 외교적 노력이 실패로 끝난 뒤 최후적으로 실시된 것이었다.

셋째, ‘명확한 정치·군사목표’ 측면에서 미국의 개입에 따른 정치적 목표는 세르비아제국주의의 출현을 방지함은 물론 발칸지역의 분쟁요소를 사전에 제거해 이 지역의 안정을 추구하고 코소보에 대한 자치권을 부여하는데 있었다. 또한 코소보 알바니아계에 대한 억압행위를 자행하는 세르비아의 역량을 와해시키기 위해 유고 전역의 군사목표에 대한 3단계의 항공작전계

33) 이 분석은 손규석, “코소보전쟁시 나토의 평화유지정책에 관한 전략적 분석,” 2004, pp. 276-278의 결정요인 분석을 그대로 적용하였다.

획을 수립하였다.

넷째, ‘명확한 승리의 의지’ 측면에서 미국의 동맹국이자 나토회원국으로 코소보 개입에 관여한 영국의 로버트슨 국방상이 “연합군은 단결되고 결연한 그리고 누구나 가능하다 생각했던 것보다 훨씬 더 강력하고 일신된 자신감으로 자신들의 응집력과 목적의식을 달성하였다”라고 주장한 바와 같이, 전쟁 승리에 대한 명확한 의지를 갖고 있었다.

다섯째, ‘의회와 국민의 지지’ 측면에서 미국민은 미국의 코소보 개입에 대해 개입초기인 1999년 3월부터 5월까지 50% 이상의 지지를 나타냈다. 특히 공습이 시작된 3월의 지지율은 60%에 이르렀으며, 클린턴 행정부의 대외정책에 대해서도 56%의 지지율을 보여주었다.

마지막으로 재평가 및 조정 측면에서 미국과 동맹국들은 세르비아의 역량을 와해시키기 위한 3단계의 작전계획을 수립하고, 작전개시 2~3일 내에 밀로세비치가 항복할 것으로 판단하였다. 그러나 결국엔 작전계획을 변경하여 지상군의 투입까지 고려하게 되었다.

한편, 코소보전쟁이 종료한 후 미 국방부는 작전의 성과를 다음과 같은 세 가지 측면에서 평가하였다.³⁴⁾

첫째, 세르비아의 코소보 침략은 발칸반도와 남동부유럽의 안정을 직접적으로 위협하였다. 코소보에서의 세르비아의 공격은 데이튼 평화협정의 손상과 알바니아에서의 혼란 재발, 알바니아계가 공존하고 있는 마케도니아공화국의 불안정, 불가리아와 그리스 등 인근국가들에 대한 난민유입 등의 위협요소를 안고 있었다. 따라서 이 지역에서의 불안정은 남부유럽에서 서로 상반된 이익을 가진 나토동맹국인 그리스와 터키의 관계를 더욱 악화시킬 가능성이 존재하였다.

둘째, 코소보에서 자행된 세르비아의 억압은 심각한 인도주의적인 위기를 발생시켰다. 밀로세비치는 코소보내 알바니아계에 대한 인종청소를 실

34) Department of Defense, “KOSOVO/Operation Allied Force After-Action Report,” 2000, pp. 3-4.

시하여 민족말살을 획책하였다. 나토와 국제사회 구성원들은 코소보 알바니아계의 귀환과 안전을 보장하기 위한 조치가 필요하였다. 따라서 미국과 나토동맹국은 코소보사태에 대해 인도주의적 차원에서 군사개입을 하였다.

셋째, 나토동맹군의 코소보작전에 대한 밀로세비치의 대응은 유럽안보의 근원이었던 나토동맹의 신뢰성에 대한 도전이었다. 유고슬라비아연방과 세르비아공화국은 1998년 10월 유럽안보와 협력기구에 의해 인정되고 나토에 의해 감독을 받는 협정에 서명하였으나, 1999년 3월까지 이런 협정을 자주 위반하였다. 따라서 나토가 이에 대응하지 않는다면, 미국뿐만 아니라 나토의 신뢰성까지 저하될 수 있었다. 따라서 미국은 남동유럽에서 나토의 세력 확장을 위해 코소보에 군사적으로 개입하였다.

이처럼 코소보에서 미국이 추구한 국가이익은 남동부 유럽의 안정과 인도주의 실현, 그리고 지역 내의 나토세력 확장이었다. 그러나 이러한 이익들이 탈냉전 이후 미국의 군사개입시 최우선적으로 고려되었던 사활적인 국가이익은 아니었다. 오히려 클린턴행정부가 세계전략의 일환으로 해외에서의 민주주의 신장을 추구하려는 목표로서 인도주의 차원의 개입이었다.

(3) 아프간전쟁

1) 개 요

아프간 전쟁은 9·11테러의 배후자인 오사마 빈 라덴(Osama bin Laden)과 그가 조직한 테러조직인 알 카에다를 보호하고 있는 아프가니스탄의 탈레반 정권을 상대로 미국과 동맹국들이 수행한 전쟁이다. 테러발생 직후 미국은 즉각적인 전쟁상태를 선포하고 빈 라덴을 보호하고 있는 아프간의 탈레반정권에 그의 인도를 요구하였으나 거부당하였다.

따라서 미국은 9월 19일 ‘무한정의작전(Operation Infinite Justice)’을 개시하여 유럽연합과의 연합전선을 구축한 후 9월 20일에 ‘항구적 자유작전(Operation Enduring Freedom)’ 변경하였다. 10월 1일 미국정부는 탈레반을 빈 라덴과 동일시한다고 선포하고 산악사단 병력 1,000여 명을 우즈베크 등 주변국에 배치하였다. 10월 7일 미군과 영국군은 토마호크 순항미사일과 B-1 폭격기 등을 동원하여 아프간의 수도 카불과 남부의 칸다하르, 동북부의 잘랄라바드 등 주요 도시의 군사시설에 대한 공습을 감행하였다. 이 공격으로 탈레반의 방공망과 본부, 공군기지 등 주요 군사시설은 거의 파괴되거나 막대한 타격을 입었다.

군사행동을 개시한 지 한달이 지난 11월 9일 미국은 북부 아프가니스탄의 요충지인 마자르-이샤르프를 점령하였다. 미국은 조기에 탈레반정권을 와해시키고 알 카에다 조직을 거의 제거한 후 평정작전 및 재건작전을 수행하고 있다.³⁵⁾

2) 결정요인 분석

부시 독트린에 근거한 미국의 군사개입 결정요인 중 첫째는 위협의 임박성이고, 둘째는 장차 예상되는 위협을 제거하기 위한 예방 조치이다. 아프간 침공은 9·11테러의 주모자인 빈 라덴과 그의 조직인 알 카에다가 은신해 있고, 아프간의 탈레반 정권이 이들에게 안전을 제공하고 지원을 함으로써 대테러전쟁의 명분이 있었다. 그리고 유엔안보리가 군사작전을 승인하는 결의안을 통과시킴으로써 정당성을 확보할 수 있었다.

2001년 9월 의회연설에서 부시 대통령은 급진 테러조직과 이들을 지원하는 정부 모두를 적으로 규정하고, 세계도처에서 테러리즘을 근절시킬 때가

35) Yonah Alexander·Michael S. Sswetnam, Usama bin Laden's al-Qaida: A Profile of a Terrorist Network, 김병국 옮김, 『빈 라덴과 알-카이다: 가장 정확하고 공정한 보고서』(서울: 동아시아, 2001), pp. 280-281.

지 군사작전을 중단하지 않을 것이라 주장하였다. 또한 즉각적인 보복과 간헐적인 고립적 타격 이상의 장기적인 작전으로 테러조직의 자금과 이동, 공격을 차단하여 피난처를 없애겠다고 천명하였다. 이는 테러조직에 대한 선제공격을 미국 본토를 침공하는 테러리스트에 한정하지 않고, 이들과 연계되거나 지원하는 외부세력에 대해서 미국 영토 외부에서도 선제공격을 실시한다는 것이었다. 따라서 아프간 개입에 대한 결정기준은 예방적 성격이 포함된 선제행위였다.

(4) 이라크전쟁

1) 개요

부시 대통령은 2002년 1월 북한, 이라크, 이란을 '악의 축'으로 규정하였다. 3월 20일 미국은 영국 및 오스트레일리아와 함께 이라크의 대량살상무기를 제거함으로써 자국민 보호와 세계평화에 이바지한다는 대의명분으로 바그다드 남동부 등에 미사일 폭격 등 '이라크의 자유작전(Operation Freedom of Iraq)'을 개시하였다.

작전개시와 함께 연합군은 이라크의 미사일 기지와 포병기지, 방공시설, 정보통신망 등을 3회에 걸쳐 공습을 감행하고, 3월 22일에는 이라크 남동부의 바스라를 장악하였다. 이어 바그다드를 공습하고 대통령궁과 통신센터 등을 집중적으로 파괴하였다. 바그다드로 진격하여 사담 후세인 국제공항을 장악하고 중심가로 진입한 연합군은 다음날 만수르 주거지역안의 비밀병커에 집중포격을 감행하였다. 4월 9일 영국군이 바스라 임시 지방행정부를 구성하였고, 다음날 미국은 바그다드를 완전 장악하였다. 이어 이라크의 최후 보루이자 후세인의 고향인 북부 티그리트 중심부로 미군이 진입함으로써 전쟁 발발 26일 만에 작전은 사실상 종료되었다.

2) 결정요인 분석

미국의 이라크 침공은 장차 예상되는 위협을 제거하기 위한 예방적인 요인에 의해 결정되었다. 미국의 공격은 제1차 이라크전쟁 후 10여년에 걸쳐 미국과 유엔이 참여한 정전협정에서 테러지원 중단과 대량살상무기 중단, 중·장거리 미사일 획득 중단의 요구를 위반하고 부적절하게 반응한 데 근거를 두었다.³⁶⁾

이중에서 대량살상무기의 개발과 테러지원과 같은 테러리즘에 대한 공포는 이라크공격의 동인이 되었다. 그리고 중동의 민주화 정착이나 에너지 문제 등은 미국의 국익차원에서 접근할 문제이지 임박한 위협은 아니었다. 더구나 미국이 주장한 위협마저도 불확실한 정보를 기초로 생산된 것으로서 국가적 차원에서 주장할 만큼의 임박한 위협은 아니었다.³⁷⁾ 이러한 의미에서, 이라크 침공은 국제적인 합의나 지원여부와는 상관없이 위협의 임박성 측면에서 보면 선제의 대상이기보다는 위협의 불가피성을 중시한 예방전쟁으로 해석이 가능하다.

5. 결 론

자국의 국익 추구 및 외교정책 달성을 위한 하나의 수단으로 이용되는 군사개입은 개입이 성립할 수 있는 조건과 환경, 즉 정책결정 구성요인, 기준, 정당성 등 상황적 여건이 조성되어야 가능하다. 따라서 군사개입에 앞서 군사력 사용에 필요한 시간과 방법에 관한 구체적인 가이드라인을 설정하는 것은 군사자원의 효율성 제고 측면에서 반드시 이루어져야 한다.

36) 유재갑, 앞의 글, p. 54.

37) 이석호·이준호, 앞의 글, pp. 303-304.

하지만 군사적인 개입을 결정하기 위해 고려되어야 할 기준이나 요인은 시대적인 상황이나 역할에 따라 많은 차이를 보이고 있다. 앞서 검토한 바와 같이, 탈냉전 이후의 군사개입 결정기준은 대체로 6가지의 요인—사실적인 국익추구, 명확한 정치 및 군사목표 여부, 승리에 대한 분명한 의지, 최후의 수단, 임무에 대한 재평가—으로 정리할 수 있다.

냉전 종식의 시점에 해당하는 레이건 행정부의 군사개입 결정기준은 제3세계의 분쟁을 소련과의 대리전으로 간주하고 접근하겠다는 레이건 독트린에 의해 영향을 받았다. 탈냉전 초기시기인 조지 H. 부시 행정부는 냉전기와 탈냉전기의 정책적 연속성과 단절성 모두를 포함하였는데, 장기적이고 추가적인 전쟁의 희생과 비용의 최소화에 주력한 것이 특징이다. 클린턴 행정부는 탈냉전적 사고에 기초하여 미국의 안보증진, 경제적 번영강화, 해외에서의 민주주의 신장 등 탈냉전적 사고에 기초한 유연한 접근방식의 군사개입을 강조하였다. 그럼에도 모든 행정부가 군사개입시 최우선적으로 고려한 기준은 사실적인 국가이익의 추구에 있었음은 부인할 수 없다.

한편, 안보인식에 대변화를 가져 온 9·11테러 발생 이후 미국의 군사개입 결정기준은 위협의 임박성과 위협요소를 사전에 제거하는 불가피성에 근거한 선제공격과 예방전쟁으로 대표되고 있다. 선제공격은 임박한 위협에 대해 시간적으로 긴박하여 군사적인 대응 외에는 다른 수단과 방법을 사용할 여유가 없을 경우에 취해지는 것이다. 반면에 예방전쟁은 자국에 대한 위협이 시간을 두고 확대되거나 증가하는 것을 방지하기 위해 무력을 사용하는 것으로, 장차 예상되는 위협을 제거하기 위해 미리 방위행위를 선택하는 것을 의미한다.

9·11테러 이후 미국은 이러한 두 가지의 결정기준에 의해 군사적인 조치를 선택하였는데, 2001년 10월부터 12월까지 전개된 아프간 침공과 2003년 3월의 이라크 침공이 여기에 해당된다. 미국의 아프간 침공에 대한 결정기준은 예방적 성격이 포함된 선제행위였다면, 이라크 침공은 장차 예상되는 위협을 제거하기 위한 예방적인 요인에 의해 결정되었음을 알 수 있다.

이처럼 해외에서의 군사력 사용을 위한 결정요인은 시대적 상황이나 안보적 환경에 따라 변화하고 있다. 따라서 군사개입 여부의 결정과정에서는 기존의 결정요인뿐 아니라 예상되는 향후의 변화 가능성도 고려하여야 한다.

(원고투고일 : 2006. 10. 2, 심사완료일 : 2006. 11. 16)

주제어 : 9·11테러, 군사개입, 사회적 이익, 선제공격, 예방공격

K C I

<ABSTRACT>

Comparison of Determinants of U. S. Military Intervention before and after the 9·11 terror

Choo, Soo-gi
Sohn, Kyu-seok

The departure point of this study is concerned with determinants of U.S. military intervention. 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.

American leaders recognized the troubles they invited by sending in troops. 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 examines several important factors and variable to the decision to intervene. The important factors identified in the present study is the vital interest, last resort, clear political and military objectives, clear intention of winning, congressional and public support, and reassessment and reevaluation. But after 9.11 terror happened, the important factors is transformed to the preemptive attack, and preventive attack.

Key Words : 9·11 terror, Military Intervention, Vital Interest, Preemptive Attack, Preventive Attack