

전략적 유연성의 딜레마: 우즈베키스탄의 미군기지 철수 사례에 대한 연구*

양희용**

| 목 차 |

- | | |
|-----------------------|--------------------|
| I. 문제의 제기 | IV. K2 기지 철수 사례 분석 |
| II. GPR과 '수련의 앞'의 확산 | V. 한국 안보에 주는 함의 |
| III. 중앙아시아의 전략적 가치 변화 | |

| 논문요약 |

탈냉전기 변화된 안보환경에 대응하기 위해 미국은 전략적 유연성 증대를 골자로 하는 범세계적 방위태세 검토(GPR)를 진행해왔다. 시스템 접근으로 보면, 여러 변화들 가운데 유지연합 국가들과의 전략적 협약을 통한 전진작전거점(FOS)과 안보협력대상지역(CSL)의 확산이 두드러지고 있다. 다양한 안보위협에 대응하기 위해 미국은 중동, 중앙아시아, 북해, 동남아시아, 그리고 아프리카 지역의 국가들과 주둔지 협정을 맺고 소규모 작전거점을 확장해오고 있다.

본 논문은 2005년 우즈베키스탄의 미군기지 철수에 대한 분석을 통해 그와 같은 전략적 전환의 문제점과 함의를 제시한다. 첫째, 소규모 작전거지 확산 전략에서는 '전략적 유연성'과 '안정적인 주둔권' 사이에 교환(trade-off)이 발생해 지나치게 유연성을 추구할 경우 안정적인 접근성이 훼손된다. 둘째, 범세계적인 작전거점 네트워크의 구축을 위해서는 비민주적인 국가와의 협력이 불가피하다. 이로 인해 민주적 질서의 확산이라는 외교원칙을 타협해야 함은 물론 대체 기지 마련을 위한 추가적인 비용투입의 위험까지 감수해야 한다. 셋째, 중국이 미국 군사기지의 확산을 '포위' 전략으로

* 이 논문의 초고를 세심하게 심사하여 수정 및 보완 사항을 제시해 주신 세 분의 심사자께 깊이 감사드린다.

** 서울대학교 국제대학원 박사과정 수료.

간주하고 A2/AD 현대화를 통해 강경하게 대응할 경우, 잠재적 위협에 선제 대응하기 위한 노력이 오히려 그 위협을 가중시키는 자기실현적 결과를 초래할 수 있다.

- 주제어: 범세계적 방위태세 검토, 전략적 유연성, 수련의 앞, 우즈베키스탄, 미중 세력경쟁

I. 문제의 제기

탈냉전기 변화된 외부 안보위협에 대응하기 위하여 미국은 새로운 동맹정책에 기반을 두고 전략적 유연성의 증대를 골자로 하는 범세계적 방위태세 검토(Global Posture Review, 이하 GPR로 약기)을 진행해왔다. 전반적인 변화의 양상은 감축과 재조정의 조합이다. 한편으로는 냉전기 병력이 집중되어 있던 유럽과 아시아 지역에서 병력을 감축시키면서, 다른 한편으로는 작고 유연한 소규모 기지를 확장시키고 있다. GPR의 구성 요소 중에서 이른바 ‘수련의 앞(lily pad)’으로 불리는 전진작전거점(Forward Operating Site, 이하 FOS로 약기)과 안보협력대상지역(Cooperative Security Location, 이하 CSL로 약기)의 확산은 전략적 유연성 확보에 있어 핵심 요소로 여겨지고 있다(Campbell and Ward 2003; Hoffman 2006). 이러한 미국의 전략적 전환은 한미통합 방위력 약화에 따른 대북억지력 감소와 미·중간의 세력경쟁을 유발할 수 있어 세밀한 관찰과 대응이 요구된다.

9/11 테러는 GPR 이행을 가속 및 구체화시켰으며, 그것은 ‘수련의 앞’과 같은 비영구적이고 유연한 거점의 확산으로 이어졌다. 이러한 변화는 부시가 2002년 발표한 국가안보전략에 따라, 대량살상무기나 비정규적 위협에 보다 유연하고 민첩하게 대응하기 위해 기존의 동맹에 더해 유지연합(coalition of the willing)을 중시하는 전략적 전환과 연계되어 진행되어 왔다(Bush 2002, 6). 실제로 테러와의 전쟁을 위해 미국은 중동, 중앙아시아, 그리고 아프리카 지역의 국가들과 전략적 제휴를 맺고 소규모 군

사기지를 지속적으로 확장시켜 왔다. 아시아 재균형 전략을 뒷받침하기 위해 미국은 아시아 지역에서의 군사력 배치 증강을 천명하였고(Panetta 2012), 인도양을 비롯하여 이른바 ‘불안정의 호’를 아우르는 광범위한 군사기지 네트워크를 구축하고 있다.

이러한 변화 가운데 2005년 우즈베키스탄(이하 ‘우즈벡’으로 약기)이 미군의 철수를 요구하는 사태가 발생했다. 소연방 해체이후 반러친미의 정책을 유지해왔으며, 2001년 이후에는 기지제공의 암묵적 대가로 막대한 규모의 경제원조는 물론 안보보장의 혜택까지 누리던 우즈벡이 미군을 철수시킨 것은 하나의 퍼즐이다.¹⁾ 이에 본 논문은 우즈벡 정부의 철수결정 배경에 대해 살펴보고 그 사례의 전략적 함의를 짚어보고자 한다.

2004년 미국이 해외주둔군 재배치 계획을 내놓은 이후 한반도에서 지상군 감축과 주한미군의 전략적 유연성 증대가 주는 함의에 대한 논의가 활발히 진행되어왔다(김일영 2004; 김태호 2004; 남창희 2004; 조성환 2005; 이상현 2006; Flanagan 2008). 일부 학자는 동북아라는 보다 넓은 지역적 차원으로 논의를 확대하여, GPR에 대한 중국의 군사적 대응 전략을 분석하기도 하였다(김재관 2004; 김성한 2005). 동아시아 지역에서 미·중간의 경쟁구도에 대한 학자들의 전망이 엇갈리는 가운데,²⁾ 만약 미·중간 갈등구도가 냉전기와 같이 양자 간의 직접적인 대결보다는 쿠바, 중동, 베트남, 동유럽, 또는 한반도에서와 같이 제3지역에서의 힘겨루기로 전개된다면, 아시아에서 미·중간 경쟁구도의 현주소를 진단하고 이에 대응함에 있어 제3지역에서 양자가 대립 및 충돌하는 양상에도 주목해야할

1) 기동성과 작전적 자유를 중시하는 미국의 군사 전략가들에 2005년 우즈벡 사태는 2003년 터키 경험에 이어 또 하나의 경종을 울리는 사례인 것이다. 이라크 자유작전(Operation Iraqi Freedom) 당시 터키의 미군 철수결정 배경과 그로 인해 빚어진 군사작전상의 혼선에 대해서는 Fontenot et al.(2004)와 Krepinevich and Work(2007, 180-183)의 연구를 참조. 2차 대전 이후 미국의 안보위기 또는 긴급 상황에서 미군의 주둔 및 기지사용이 거부당한 사례들에 대해서는 Siegel(1996)의 연구를 참조.

2) 미·중간 경쟁구도에 대한 전문가들의 의견은 크게 경쟁학파(ripe for rivalry school)와 협력학파(ripe for cooperation school)로 양분된다. 전자에 대한 논의의 예로는 Friedberg(1993; 2011)와 Mearsheimer(2001; 2010)가 있다. 후자에 대한 논의는 Pempel(2005)와 Ross(1999)를 참조. 한편 현실주의, 자유주의, 구성주의 중 하나의 이론에 근거해도 낙관과 비관의 견해로 나뉠 수 있는데, 이에 대해서는 Friedberg(2005)를 참조.

것이다. 이러한 맥락에서 본 연구는 국내 GPR 관련 논의를 한반도와 주변미군을 넘어 보다 다양한 지역과 행위자들로 확장시키는데 기여하고자 한다.

이를 위해 본 논문은 다음과 같이 구성된다. 제2장에서는 GPR이 추동하는 변화를 체계적으로 이해하기 위한 틀을 제시한다. GPR에 대한 시스템 접근을 통해 GPR의 주요 구성요소들과 그들의 유기적 관계에 대한 개념적 도식화를 시도한다. 탈냉전이후 9/11과 아시아로의 회귀를 거치면서 작고 유연한 기지들의 네트워크화가 활발하게 진행되고 있음이 강조된다. 제3장에서는 테러와의 전쟁이후 중앙아시아의 전략적 가치 변화를 추적함으로써 중앙아시아 지역에서 미국의 작전거점 확산의 동기를 살펴본다. 제4장에서는 2005년 K2 기지 철수에 대한 분석을 통해, 우즈벱의 결정이 겉으로 드러난 인권문제 뿐만 아니라 강대국 자원경쟁 또는 세력경쟁과 같은 변수들이 동시에 작용한 결과였음을 주장한다. 그리고 K2 사례를 통해 드러난 미국 군사전략의 문제점과 그것의 전략적 함의에 대해 서술한다. 제5장에서는 K2 사례가 한국 안보에 주는 함의를 제시한다.

II. GPR과 ‘수련의 잎’의 확산

1. 시스템 접근과 GPR의 구성요소

GPR이 추동하는 변화와 함의를 포착하기 위해서는 공시적인 관점에서 체계적으로 구성 요소들과 그들의 상호작용을 조망해야 한다.³⁾ 이를 위해서는 먼저 GPR을 말 그대로 ‘범세계적인’ 관점에서 총체적으로 인식하는 것이 중요하다. 그러한 시도의 예로 미국의 동맹국, 기지, 그리고 분산된 군사력을 집, 선, 면으로 얽혀있는 하나의 네트워크로 보는 관점이 있

3) 탈 냉전기 미정부의 전략변화 및 GPR 구상에 대한 통시적인 이해를 위해서는 Aspin and Powell(1993), Cohen(1997), Rumsfeld and Shelton(2001), Feith(2004)를 참조. 1, 2차 세계대전을 거치면서 변화된 미국의 범세계적 해외 배치에 대해 보다 역사적으로 접근한 논의로는 Converse(2005), Blaker(1990), Krepinevich and Work(2007)가 있음.

다(이근 2005). 그러한 네트워크 접근에 의하면 주요 기지들은 병력과 군수물자가 이동하는 노드(node)의 역할을 한다. 네트워크 접근은 미국 본토, 군사 동맹 및 파트너 국가, 그리고 다양한 임시거점에 분산되어 있는 미국의 기지들을 지역별 위협에 대응하는 분리된 개별체로 보는 대신 상호 의존적인 하나의 유기체로 인식하게 해주는 장점이 있다. 하지만 그러한 장점에도 불구하고 네트워크 접근은 병력과 장비의 배치와 같이 GPR의 가치적이고 물리적 요소에 집착한 나머지 국가전략 그리고 해외군사력 배치의 근간이 되는 주둔권이나 법적협약과 같은 무형적 요소를 놓치게 된다.

이러한 간극을 메우기 위해서는 물리적 구성요소 뿐만 아니라 그것들의 관계와 작동원리에 대한 이해를 포함하는 시스템적 접근이 요구된다.⁴⁾ 시스템 접근에 따르면, 기지들은 유기체의 세포들에 비유될 수 있으며, 군사기지체계는 외부의 자극, 즉 위협에 대응하기 위해 서로 상호작용하는 특수화된 구성요들을 포함한다. 분산된 기지들은 병력과 군수물자를 이동하며 군사 활동을 수행한다. 군사전략은 그러한 활동을 지배하는 법칙에 해당된다. 요컨대, 범세계 군사기지 시스템은 군사력을 생산하기 위한 여러 기지들 간의 군사적 상호작용을 의미하며, 그러한 상호작용의 패턴은 전략에 의해 결정된다. 따라서 기지체제의 효율성은 그것이 전략을 충실히 구현할 수 있는가에 의해 결정된다. 만약 국가전략이 외부 자극에 대한 민첩하고 유연한 반응을 요구한다면, 기지체계는 군사력의 유연성을 촉진시키기 위한 방향으로 진화할 것이다.

본 장에서는 시스템 접근을 통해 GPR을 구성하고 있는 유형적, 무형적 요소들과 그들과의 상호관계에 대해 살펴보고, 탈냉전기 전략적 요구에 의한 GPR의 주요 변화—작고 유연한 기지들의 확산—에 대한 개념적인 이해를 시도한다.

먼저, GPR의 구성요소 중 ‘전진군사력(forward military forces)’은 문제의 지역에 신속하게 군사력을 투사하는데 있어 핵심이 되는 요소이다. 전진군사력은 해외에 배치 또는 주둔하고 있는 크고 작은 기지, 시설, 그

4) Blaker(1990)는 2차 대전 이후와 냉전기 해외주둔미군에 대한 시스템 접근을 시도한 바 있음.

리고 군사력의 총합이다. 냉전이 종식되면서 미국은 군사력 전개에 민첩성과 유연성 증대를 전략적 목표로 설정했다(Feith 2003; 2004). 이를 위해 전 세계에 배치되어 있는 전진기지를 전통적 의미의 단순한 기지에서 기능별로 세분화하여 전력투사거점(Power Projection Hub), 주요작전기지(Main Operating Base), 전진작전거점(FOS), 안보협력대상지역(CSL)으로 분류하여 재편성하고 있다(US Congressional Hearing 2004, 21-22). PPH는 대규모 병력 및 장비가 (반)영구적으로 상주하고 있는 기지로 유사시 미국이 군사력을 전개하는 핵심거점이 된다. 하와이와 괌의 기지가 그 예가 된다.⁵⁾ MOB는 대규모 병력이 장기적으로 주둔하는 상설 기지로 지휘통제체계를 갖추고 있으며, 주둔 국가에 대한 훈련지원 및 안보협력을 담당한다. 독일의 람스타인(Ramstein) 기지와 일본 오키나와의 카데나(Kadena) 기지가 이에 해당된다. FOS는 유사시 증원을 전제로 하고 있으며 이를 위해 소규모 상주 간부와 상당수의 근무병력이 순환식으로 주둔하는 작전거점이다. 싱가포르의 삼바왕(Sembawang) 항만 시설이 대표적인 예이다. CSL은 소규모의 비영구적인 군사력이 주둔하는 시설로 법적 협약과 주둔국의 지원에 의해 유지된다. 관심지역에 대한 접근, 주변지역에서의 작전 지원, 그리고 안보협력을 위해 중요한 작전거점으로 활용된다. 유연하고 민첩한 해외군사작전 지원을 위해 미국은 FOS와 CSL을 지속적으로 확장할 구상을 가지고 있다(Rumsfeld 2005, 19).

한편, 미국의 군사 전략가들은 GPR의 핵심이 되는 전진군사력의 개선이 다음의 4가지 요소의 획기적 발전과 병행되어야 한다는 것을 강조하고 있다.⁶⁾ 첫째, 대륙간 신뢰성 있는 원거리 공격을 수행할 수 있는 미국

5) 미국은 미군 범죄나 환경오염 등으로 인한 주둔국과의 마찰을 회피하고 자국의 군사시설에 대한 안전은 물론 안정성과 행동의 자유를 보장받기 위해 해외 자국의 영토를 더욱 적극적으로 활용하고자 할 것이다. 이에 따라 미국의 아시아 군사전략에 있어 괌의 중요성이 더욱 증대될 것으로 예상된다. 이와 관련하여 Erickson and Mikolay(2005)와 Kan(2010)은 괌의 전략적 중요성에 대해 상세하게 논한 바 있다.

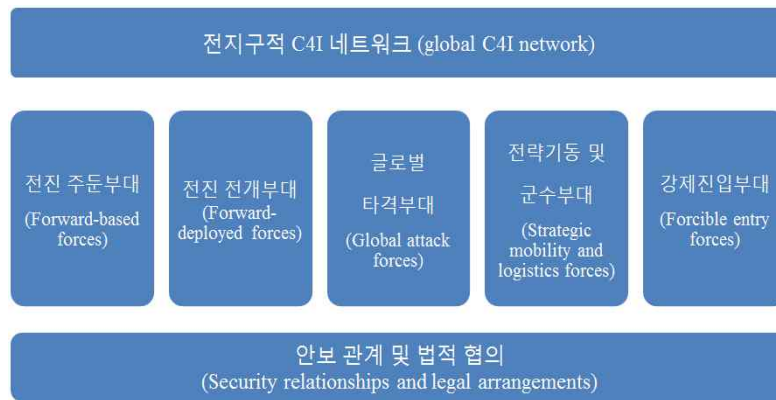
6) 보다 거시적인 측면에서 볼 때 GPR은 클린턴 행정부 시절 구체화되었던 군사변환(military transformation)의 맥락에서 이해될 수 있다. 군사변환은 탈냉전 이후 변화하는 안보환경에 대응하기 위하여 새로운 과학기술 및 정보혁명을 활용하여 군사 분야의 근본적인 변화를 모색하는 것이다. 국방과 과학기술의 결합이 군사변환의 주요 측면이기 때문에 군사혁명(Revolution in Military Affairs)이라고도

본토 또는 우주공간 주둔 부대. 본토와 우주공간에 자리 잡고 있는 군사적 역량은 글로벌 방어태세에 빼놓을 수 없는 요소이다. 특히 전진군사력을 신속하게 지원할 수 있는 장거리 타격 수단(미사일, 항공기)과 특수작전부대는 지형의 한계를 극복, 원거리 위협에 대해서도 억지의 효과를 달성할 수 있게 해준다. 둘째, 갈등이 발생한 전구(戰區)에서 전진접근점이 없을 경우 이를 새롭게 만들어낼 수 있는 부대. 강제진입부대(forcible entry forces)라고도 알려져 있는데, 이는 적과 군사적 대치 시에 작전거점을 탈취하고 확보하는 부대를 일컫는다. 신속히 기지를 건설하는 지원공병부대와 같은 전투지원부대가 강제진입부대를 지원한다(Global Security 2013; US Joint Chief of Staff 2012). 셋째, 대양을 횡단하는 도양(渡洋) 작전을 수행 및 지원할 수 있는 전략기동 및 군수부대. 유사시 필요한 군사력을 신속하게 파견하고 장거리 작전의 지속성을 보장하는 능력은 전진주둔(forward-based) 및 전진전개(forward-deployed) 부대와 더불어 전략적 기동성 확보에 있어 불가결한 요소이다. 넷째, 글로벌 지휘·통제·통신 및 정보(C4I) 체계. 범세계적인 지휘통제 및 정찰 자산은 분산된 부대와 군사력을 하나의 유기적인 군사력으로 통합하는데 있어 필수적인 요소이다(Rumsfeld and Shelton 2001, 25). 이상의 논의를 종합해보면 GPR은 영구적 혹은 일시적 해외 기지에 주둔 중인 전진주둔부대 그리고 전진전개부대와 위의 4가지 요소를 포함하여 모두 6가지의 전투력 요소로 구성되어 있음을 알 수 있다.

하지만 이상의 6가지 물리적 요소에 더해 빼놓을 수 없는 것이 바로 제7의 요소인 국제적 협약과 법적인 준비절차이다(Robert 2006, 10; Krepinevich and Work 2007, ii). 이는 양자 간 혹은 다자 간 동맹, 군사

일컬어지기도 한다. 하지만 실제로 군사변환은 과학기술 응용 이상의 포괄적인 의미를 지닌다. 군사변환은 크게 두 개의 축으로 구분해 볼 수 있다. 먼저 군사기술적 측면에서의 군사변환은 첨단기술을 활용하여 군사력의 혁신을 추구하는 것이다. 이는 네트워크 중심전, 첨단 지휘통제 및 감시·정찰 체계, 무인항공기, 정밀타격 능력의 향상을 포함한다. 한편, 전략적 측면에서의 군사변환은 전반적인 군사대비태세의 전환을 의미하는 것이다. 구체적으로는 탈 냉전기 새로운 안보환경에 대응하기 위해 지역별로 전진배치 식의 고정된 군사력 운용에서 기동성과 유연성을 강조하는 군사력 운용으로의 전환이 강조된다. 미국 군사변환의 역사와 전략적 변화에 대해서는 National Defense Panel(1997), Rumsfeld(2002), 이상현(2007)을 참조.

협정, 조약, 그리고 주둔군지위협정(SOFA)을 포괄하는 것으로 안정적인 주둔권 확보를 위해 필수불가결한 요소이다. 이러한 외교적이고 법적인 도구들은 미국의 병력과 물자가 외국 영토에 영구 혹은 특정기간 주둔할 수 있게 해주며 전략적 기동성 확보에 있어 필수적인 전지구적 수송을 보장해준다. 이상의 논의를 개념적으로 도식화하면 보면 <그림 1>과 같다.



<그림 1> GPR의 주요 구성요소

<그림 1>에서와 같이 GPR의 구성요소에는 5가지 물리적인 주요 군사력이 있고, 전지구적 지휘통제 네트워크가 이들을 유기적으로 조정 및 통제하는 역할을 한다. 그리고 군사동맹이나 파트너십과 같은 안보관계와 미군의 주둔권 및 이동을 보장하기 위한 법적인 협의들이 물리적 요소들을 뒷받침하고 있다. 결국 GPR은 위 구성요소들의 총체적인 결합이며, 각각의 구성요소들은 서로 유기적인 관계로 얽혀있어서 하나의 요소에서 발생하는 변화는 나머지 구성요소에 영향을 미친다.

한편, 군사전략은 7가지 구성요소들의 작동원리를 제공함으로써 이들 간의 상호작용을 결정하는 역할을 한다. 탈 냉전기 미국의 국가전략이 외부 위협에 대한 민첩하고 신속한 대응을 요구함에 따라, 범세계적 방어태세는 냉전기 지역 및 전선 방어 개념에서 능력에 기반한 신속 전개 개념으로 탈바꿈하고 있다. 그리고 전략적 중심을 아시아 지역으로 전환함에

따라, 미국은 북한이나 이란과 같은 지속적인 문제들뿐만 아니라 종교적 극단주의, 비국가단체에 의한 테러, 대량살상무기의 확산, 그리고 중국의 A2/AD 현대화 같은 새로운 위협과 도전들에 대해서도 유연하고 민첩하게 대응할 수 있는 방향으로 방어태세를 재조정할 필요에 직면한 것이다(O'Hanlon 2009).

이상의 논의를 종합해 볼 때, 본 논문의 논지와 관련하여서는 두 가지 사항이 주목된다. 첫째, 탈냉전기에는 전진주둔 및 전개부대의 네트워크형 분산배치가 가시적으로 가장 활발하게 일어나고 있다. 즉응적 대응능력의 손상 없이 이를 가능하게 하는 것은 기술의 발전이다. 발달된 군사과학기술을 응용한 군사변환은 주변지역이나 심지어는 미국 본토에서의 신속한 대응이 가능하도록 하였으며, 그로인해 소규모 분산배치로도 위협에 효율적으로 대처할 수 있게 되었다.

둘째, 군사전략에서 자주 논의되지는 않지만, 미국이 설정하는 양자간 혹은 다자간 안보 관계와 법적인 권리는 안정적인 글로벌 방어태세의 근간이 됨을 알 수 있다. 범세계적으로 이른바 '연료기지(Coaling Station)' 혹은 '수련의 앞'의 분산 네트워크를 마련함으로써 보다 신속적인 방어태세를 구축하고자 하는 미국의 전략적 구상은 주둔권의 안정적인 보장이 전제되었을 때만 구현될 수 있다. 냉전시기 활용하던 대규모 기지에서 병력을 감축시키면서, 미국은 한국 시민사회의 SOFA 개정에 대한 요구와 같이 주둔국 국내정치에 휘말릴 가능성이 낮아진 것에 위안을 삼았을지도 모른다. 하지만 탈냉전기 신속적이고 효율적인 글로벌 방어태세의 요구 속에서 미국은 새로운 국가와의 협상을 통한 안정적인 주둔권 확보라는 정치적 난제와 다시 조우하게 된 셈이다.

2. 소규모 기지의 분산 네트워크화

GPR에서 구상한 바와 같이 실제로 9/11 이후 미국의 해외군사력은 소규모 임시기지로 점차 분산되는 움직임을 보여 왔다. 특히 유사시 증원을 위한 FOS와 임시접근과 안보 협력을 위한 CSL의 확장이 두드러지게 진행되었다. 개구리가 먹이를 잡기 위한 도약의 발판으로 삼는다는 의미에

서 ‘수련의 잎’으로도 불리는 임시접근 기지는 2000년 이후 지속적으로 확대되는 양상을 보이고 있다(Tyson 2004).

아프리카에서 미국은 2000년대 중반이후 무인항공기 운용과 감시 및 정찰 활동을 위해 20여개가 넘는 기지를 확보하여 운용하고 있다(Schmitt and Sayare 2013; Schmitt 2013). 캠프 레모니에(Camp Lemonnier)가 가장 대표적이며, 그 외 중앙아프리카공화국, 에티오피아, 케냐, 세네갈, 남수단공화국, 그리고 우간다에도 군사기지 건설을 추진 중에 있다(Whitlock 2012). 이에 더해 알제리, 가봉, 가나, 말리, 나이지리아 등지에서도 추가적인 기지 확보를 위해 해당 국가들과 협의 중에 있는 것으로 알려져 있다(*Inside the Pentagon* 2004).

남아메리카도 예외는 아니다. 1999년 파나마로부터 기지를 철수 당한 바 있는 미국은 칠레, 콜롬비아, 엘살바도르, 그리고 페루에 새로운 기지를 건설하거나 이미 활용 중인 기지를 확장하고 있다(Sanchez 2009). 한편 과테말라, 온두라스, 니카라과, 코스타리카는 물론 파나마와도 군사시설 건설에 합의함으로써 차후에 미군이 전개할 수 있는 기반을 마련하고 있다(Global Research 2009).

유럽에서는 1990년대 군사적 개입을 시작으로 발칸에 발을 내린 이래 미국의 군사적 주둔은 동쪽지역으로 확장되어 이제는 일부 구소련 제국의 영토에까지 이른다(Rozoff 2012). 미국은 루마니아와 불가리아에 여단 규모의 병력이 순환 식으로 전개할 수 있는 기지를 마련하였으며, 폴란드에서는 미사일 방어와 항공 수송을 위한 기지를 확보하였다(BBC News 2005).

오바마 행정부의 아시아 회귀전략은 수련의 잎의 확산이 아시아 지역에서 활발하게 진행될 것임을 의미한다. 실제로 미국은 아태지역에서 ‘보다 광범위하게 분산되고, 보다 유연하고, 보다 정치적으로 지속가능한 배치’를 추구하겠다고 공표했다(Donilon 2011). 호주의 전략적 가치를 인식한 미국은 2012년 4월부터 호주 다윈(Darwin) 기지에 미 해병대를 순환 주기 방식으로 파견하기 시작하였다.⁷⁾ 이로써 미해병 공중-지상 특임대

7) 이와 관련하여 카플란은 호주가 접하고 있는 인도양 지역의 지정학적 중요성을 역사적인 관점에서 논의한 바 있다(Kaplan 2011).

(Air-Ground Task Force)가 아시아·태평양 지역으로 신속하게 급파될 수 있는 여건이 마련되었다(Calmes 2011). 규모를 점차 확대하여 2016년에는 순환 주둔 병력이 2천5백 명에 달할 예정이다. 이에 더해 미 국방부는 호주의 코코스(Cocos) 섬 일대에도 정찰을 위한 정보관측 기지 설립을 추진하고 있다(Coorey 2012). 태국과는 협상을 통해 해군 기지 사용권과 재난 구호를 위한 해양허브에 대한 사용권을 획득하였다. 1990년대에 미군을 철수시킨 바 있는 필리핀은 2002년 1월 이후 600여명에 달하는 미군 특수부대를 주둔시키고 있다(Docena 2008). 2002년 6월 미국과 필리핀 양국은 미국이 월남전 당시 사용하던 수리·보급 기지 뿐만 아니라 클라크(Clark)와 수빅(Subic)과 같은 새로운 기지 사용에 대한 협약에 서명했다(Tritten 2012; Muniz 2012). 한편 2011년에는 과거의 적이었던 베트남과의 군사협약을 통해 미군이 베트남 항만 시설을 이용할 수 있는 기반을 마련하기도 하였다. 아시아에서의 군사력 증대를 천명한 상그리라(the Shangri-La) 연설이 있었던 바로 다음날인 2012년 6월 4일 파네타 장관은 베트남의 캄란(Cam Ranh) 만을 방문하였다. 베트남과의 군사적 협력 강화에 대한 의지를 천명하면서, 그는 캄란 만과 같은 시설은 미군이 ‘민첩하고, 유연하고, 신속하게 배치’하는데 있어 필수적이라고 강조했다(Ramzy 2012). 싱가포르와는 말라카 해협에 미 해군의 신형 군함인 ‘연안전투함(Littoral Combat Ship)’ 4척을 배치하는데 합의했다(US Congressional Hearing 2012). 뿐만 아니라 미국은 인도네시아, 말레이시아, 브루나이 지역에서도 접근기지를 확보하려는 노력을 지속하고 있다.

이상으로 나열한 예시들은 미국 군사 전략가들이 구상하고 있는 바와 같이 미군사력의 범세계적 배치가 냉전기 ‘위협에 기반한’ 대규모 주둔 방식에서 ‘능력에 기반한’ 소규모 분산 배치 형으로 전환하고 있음을 방증한다. 장차 끊임없는 소규모 군사적 개입의 필요성이 증대될 것을 예상하고 있는 미국의 군사 전략가들은 소규모의 기지들의 분산 네트워크가 그들이 원하는 전략적 유연성과 기동성을 가져다 줄 것으로 예상하고 있으며, 그러한 군사력 배치를 통해 잠재적인 위협에 최대한 민첩하고 효율적으로 대응하고자 한다.

Ⅲ. 중앙아시아의 전략적 가치 변화

1. 9/11 이전

1990년대 초반 해도 우즈베크와 미국은 전략적으로 밀접한 관계에 있지 않았다. 1991년 독립 이후 우즈베크가 친서방 정책을 내세우며 미국과의 협력을 시도하였으며, 당시 미국이 지정학적 위치, 영토, 인구 등을 고려할 때 우즈베크가 중앙아시아 지역의 리더로서 발돋움 할 수 있는 잠재력이 있다고 판단한 것은 사실이다. 하지만 인권문제, 부패한 정부, 열악한 경제 환경 등으로 인해 우즈베크에 대한 인식은 그다지 긍정적이지 못했다. 미국으로서는 이처럼 불안정한 우즈베크가 민주적 가치와 자유주의적 경제 질서에 대한 공통된 인식바탕으로 협력적 관계를 유지할 수 있는 동반자로서 탐탁지 않았던 것이다.

일부는 우즈베크의 광물 및 에너지 자원에 대한 접근이 미국에게는 중요한 국가이익이라고 주장한다.⁸⁾ 하지만 실제 에너지 측면에 있어 미국 정부는 우즈베크의 가치가 제한적이라고 평가하고 있다. 석유가스를 자급자족할 만큼 우즈베크의 에너지 자원이 풍부한 것은 사실이지만, 우즈베크의 매장량과 생산량이 세계 혹은 지역 에너지 시장에서 중요한 공급자로 자리매김하기에는 역부족이라는 것이다.⁹⁾ 실제 카자흐스탄이나 투르크메니스탄의 석유가스 매장량이 우즈베크를 훨씬 능가한다.

9/11 이전 중앙아시아에서 미국의 전략적 관심은 에너지 보다는 안정적인 세력균형의 유지에 있었다. 구소련 붕괴이후 중앙아시아 지역에는 부패, 비민주적 질서, 빈곤, 불안한 경제적 여건이 만연해 있었으며, 그로 인해 이 지역은 만성적인 사회 불안에 빠져 있었다. 따라서 지역 내 미국의 군사외교 활동은 정치·경제 제도의 개혁, 분쟁 방지, 지역 내 강대국 간의 경쟁 예방에 방점을 두고 전개되었다(Talbott 1997). 요컨대 중앙아

8) 2009년도 IAEA 보고서에 따르면 우즈베크의 우라늄 매장량은 세계 10위, 생산량은 세계 7위에 달한다(Ceyhan 2009).

9) 미국의 에너지국에 의하면 우즈베크의 총 매장량은 5억9천4백만 배럴로 세계 매장량은 1%에도 못 미친다. 실제 우즈베크는 산유수입국이며 생산량 역시 지속적으로 감소 추세에 있다(US Department of Energy 2012).

시아에서 미국의 관심은 러시아와 중국의 영향력 확대를 견제하는 것이었다. 미국의 전략적 목표는 중앙아시아 지역에서 세력균형을 미국에게 유리한 방향으로 변화시킴으로써 지역 내 새로운 제국주의적 지배를 방지하는데 있었던 것이다.

미국은 다른 무엇보다 인권문제의 개선이 중앙아시아 지역 내 안정적인 질서유지의 전제조건이 된다고 보았다. 이는 9/11 이후 테러방지를 위한 근본적인 대책으로 부시 대통령이 내놓은 ‘민주주의 확산(democracy promotion)’ 전략과 일맥상통한다. 2000년 봄 우즈베크를 방문한 올브라이트 국무장관은 인권을 보호하는 것이 불안정한 정치적 여건을 해소하는데 있어 필수적이라고 강조하였다(Albright 2000). 이에 대해 우즈베크의 카리모프 대통령은 그러한 노력이 정반대의 효과가 있을 수 있다며 대립각을 세웠다.

2. 9/11 이후

중앙아시아 국가들과 미국과의 관계는 9/11을 계기로 획기적으로 전환되었다. 미국은 경제교류 차원을 넘어서는 군사·외교적 협력관계 구축의 필요성을 절감했다. 이는 지역 내 탈레반 세력 소탕과 아프가니스탄에서의 작전 지원이라는 과제를 해결하는데 있어 중앙아시아 국가들의 지정학적 중요성을 인식한 것에서 비롯된다. 한편, 중앙아시아 국가들 역시 세력균형 유지와 테러위협에 대한 대응을 위해 미국과의 연대 강화를 선호하였기 때문에, 양측의 이해관계는 일치했다. 테러와의 전쟁 선포 이후 아프가니스탄 내 탈레반과의 전쟁을 준비하면서 지역 내 미군주둔이 시작되었다. 우즈베크와 키르기스스탄은 미국과 군사원조 및 협력, 경제개발 지원 등에 관한 교류를 맺고 미국의 우방국 또는 전략적 파트너로 탈바꿈했다. 이후 미국은 양국에 FOS과 CSL에 해당하는 군사기지를 확보하고 각각 천여 명에 달하는 병력을 주둔시켰다(Cornell 2004).

미국에게 있어 중앙아시아에서 작전적 거점을 확보하는 것의 일차적인 목표는 탈레반과 지역 내 테러분자들의 제거였다. 중앙아시아 지역은 근본주의적 이슬람 세력들이 뿌리 깊게 자리 잡고 있어 탈레반과 연계할

수 있는 테러집단의 등장 가능성이 높은 지역이다. 이와 더불어, 지역 내 마약의 불법적인 유통, 핵물질 및 기술의 거래, 무기 밀거래 등 테러의 수단 혹은 테러 자금 확보와 관련된 잠재적 위협요소를 조기에 차단하는 것도 군사력 배치의 중요한 목표 중 하나였다.

미국은 우즈벡과의 '전략적 파트너십' 관계 선언에 이어 2001년 10월 7 일에는 주둔지 협정에 협의함으로써 카르시 카나바드(Karshi-Khanabad, K2) 기지에 대한 주둔권을 확보했다(US Embassy 2002). 이후 K2 기지는 다양한 군사적 목적을 위해 활용되었다. 아프가니스탄과의 전쟁에서 K2는 미군 특수전부대와 제 10 산악 사단의 작전 뿐만이나 공중 공격 지원을 위한 주요 거점의 역할을 했다. 또한 K2는 아프가니스탄에서의 정보작전을 위해 사용되기도 하였으며, 아프가니스탄으로 향하는 군용기의 연료 재보급 기지, 수색 및 구출 작전과 대형화물 수송을 위한 군수물자 기지의 역할도 동시에 수행했다. K2는 키르기스스탄의 비쉬켄(Bishkek) 지역 북쪽에 자리 잡은 마나스(Manas) 기지, 아프가니스탄의 바그람(Bagram) 기지, 그리고 아랍에미리트와 카타르에 분산되어 있는 기지들과 더불어, 미군 병력의 임시 수용, 공군기 연료주입, 항공화물 수송 등의 기능을 수행하며 지역 내 군사작전을 지원하고 위협요소에 민첩하게 대응할 수 있는 발판의 역할을 했다.

주둔이 장기화됨에 따라 처음에는 미군의 주둔을 환영했던 지역 안보 협력체제인 상하이 협력 기구(Shanghai Cooperation Organization, 이하 SCO로 약기)도 미군의 지역 내 주둔을 경계의 눈초리로 지켜보고 있다. 러시아, 중국, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 그리고 우즈베키스탄 6개 국가들 간의 다자협력체제인 SCO는 1990년대 중반 러시아와 중국 간의 영토 및 군축 문제를 해결위한 협의체(Shanghai Five)에서 출발하여, 2001년에는 우즈벡을 멤버로 영입하면서 활동범위를 확장시키고 있다. SCO는 협력체 내의 두 강대국인 러시아와 중국이 중앙아시아 지역 내에서 자국의 영향력을 유지하기 위한 도구로 활용되고 있는 측면이 강하다(Beehner 2006). 지역 내 미국과의 경쟁을 제로섬 게임으로 여기는 경향이 강한 러시아와 중국은 테러와의 전쟁을 계기로 지역 내 미국의 영향력이 증대되는 것을 반길 리 없다. 러시아 역시 9/11 직후에는 중앙

아시아 지역의 미군 주둔을 허용하였지만, 역내 미국 군사기지의 영구화와 NATO 군사네트워크의 확장을 우려하고 있다. 우크라이나, 조지아, 키르기스스탄에서 벌어진 민주적 혁명 이후 러시아는 미국이 지원하는 NGO들의 활동까지도 의심의 눈초리로 보고 있다. 중국 역시 자국의 서쪽 국경지대에서 증대되고 있는 미군배치와 군사활동을 봉쇄전략으로 간주하는 경향이 있다(박상남 2003).

이와 같은 정치적 역학과는 별도로 이 지역은 경제적인 측면, 특히 강대국 간의 에너지 경쟁에 있어 그 중요성이 날로 증대되고 있다. 중앙아시아 지역은 석유와 천연가스가 풍부한 지역으로, 중국은 카스피 해에서 자국으로 통하는 에너지의 안정적 확보를 위해 노력하고 있다. 한편 지역 내 미국의 군사력 확장의 주요 동기를 에너지에서 찾는 이들은 미국이 아제르바이잔의 바쿠(Baku)와 터키의 세이한(Ceyhan)을 잇는 송유관 건설을 지원해오고 있음을 지적하며, 미국의 군사력 확장 시도의 이면에는 안정적인 에너지 공급에 대한 동기가 깔려있다고 주장한다(Kleveman 2003).¹⁰⁾ 결론적으로, 중국과 러시아는 미국이 중앙아시아 지역 내 군사력 증강을 통해 테러와의 전쟁을 수행함과 동시에 중앙아시아의 에너지를 확보하는 두 가지 목적을 동시에 달성하고자 하는 것을 경계하고 있다.

IV. K2 기지 철수 사례 분석

2005년 6월 29일 우즈벡의 이슬람 카리모프 대통령은 180일 이내에 미군이 K2 기지로부터 철수할 것을 명령했다. 거기서 그치지 않고, 2005년 9월 카리모프 대통령은 테러와의 전쟁에 있어 미국과의 모든 안보 협력을 중단하겠다고 공표했다. 미국의 우방국 지도자 중 하나였으며, 2003년 미국이 이라크에 대한 군사작전을 결정했을 때 중앙아시아 국가 중에서

10) 2005년 5월 25일 개통된 BTC 송유관은 1994년에 이미 구상되었기 때문에 미국의 카스피해와 중앙아시아 지역에 대한 에너지 확보 전략은 냉전직후부터 시작되었다고 보아야 한다. 이를 지적해준 심사자에게 감사드린다.

유일하게 의지연합에 동참했던 그가 180도 돌변한 것이다. 2005년 11월 21일 미국은 K2를 비롯한 기타 우즈벡의 기지에서 모든 병력의 철수를 완료했다(BBC 2005).

미국에 대한 기지 제공의 대가로 군사원조, 사회 인프라 건설 지원 등의 재정적 지원은 물론 극단 이슬람 세력에 대한 견제와 정치적 안정까지 보장받던 우즈벡 정부의 갑작스러운 철수 결정은 쉽게 이해되지 않는 측면이 있다. 공식적으로 미국은 2001년 10월부터 비용 없이 기지를 임대했다. 하지만 미국은 기지 경계, 연료배송 등 기타 비용의 명목으로 2천3백만 달러에 달하는 비용을 선지불하였다. 이에 더해 우즈벡 정부는 원조 패키지 명목으로 연간 1억 5천 달러에 달하는 지원금을 받기로 하고, 미국 정부기관으로부터 대테러, 첩보, 그리고 치안 관련 훈련에 대한 지원도 약속 받았다(Beehner 2005). 거기에 더해, 2002년 미국 정부와의 ‘전략적 파트너십 및 협력 프레임워크(2002 Strategic Partnership and Cooperation Framework)’을 통해, 우즈벡 정부는 외부 안보위협 요소들에 대한 ‘안보보장’까지 약속 받았다(US State Department 2002). 미국은 탈레반 및 알카에다와 연계되어 있는 것으로 알려진 우즈벡 이슬람 단체인 IMU(Islamic Movement of Uzbekistan)에 속하는 테러리스트들에 대한 소탕의 임무도 자처하고 나섰다.

본 장에서는 무엇이 우즈벡으로 하여금 철수결정을 내리게 하였는지 그 동기를 살펴본다. 이어서 K2 기지의 폐쇄가 미국의 군사전략과 관련하여 어떠한 함의를 내포하고 있는지 제시한다.

1. 안디잔(Andijan) 사태와 인권문제

카리모프는 미군의 철수 명령을 내리면서 K2 기지가 여러 가지 사회적 문제의 근원이라고 성토했다. 우즈벡 언론들 역시 미군 주둔 이후 주변 자연환경이 오염되고 사회적 불안이 가중되었음을 강조했다(Nation 2005). 그러나 우즈벡의 불안한 사회적 상황은 고질적인 빈곤과 권력기관의 부패에 의한 것이지 미군의 주둔으로 인한 결과로 보기 어려웠다. 언론의 성토회는 반대로 실제 기지 주변의 주민들은 미군의 주둔으로 인한

고용 창출과 상가 매출 상승 등의 경제적 이유로 미군의 주둔을 환영하는 입장이었다. 카리모프 대통령 역시 미국과의 K2 주둔 협상 당시에는 자국 내 미군 주둔으로 인한 정치적, 경제적 승수효과를 공개적으로 과시한 바 있다.

우즈벡 정부의 공식적인 발표와는 달리, 실제 미군 철수의 결정적 원인은 인권문제를 둘러싼 양국 간의 갈등이라는 의견이 지배적이다(Walsh 2005; Nichol 2005). 무엇보다 공식적인 철수선언 불과 한 달 전에 있었던 안디잔 사태로 인해 불거진 카리모프 정권과 미국 정부와의 갈등이 직접적인 계기로 부각된다. 2005년 5월 13일 우즈벡과 키르기스스탄이 경계를 접하고 있는 안디잔 지역에서 반정부 시위가 발생했다. 우즈벡 정부가 공권력을 이용해 이를 무력으로 진압하는 과정에서 수백 명의 민간인이 사망하는 사태가 벌어졌다. 미국 정부는 그 사건을 우즈벡 정부에 의한 민간인 대학살로 규정하고, 카리모프 대통령의 직접적인 개입 여부와 정도를 가리기 위한 국제 조사를 진행하겠다고 발표했다. 이에 대해 일부 우즈벡 의원들은 카리모프의 명령에 동의한 것을 합리화하면서 안디잔 사건에 대해 국제사회의 조사를 요구하는 미국을 규탄했다. 특히 2005년 6월 안디잔 지역을 탈출하여 자국으로 피난한 우즈벡 난민을 본국으로 송환하지 않겠다는 키르기스스탄의 결정에 대해 미국과 NATO가 지지를 표명하자, 우즈벡 정부는 미국에 대한 강력한 비난을 표출했다.

카리모프 대통령은 공권력 투입을 통한 소요사태의 진압이 이슬람 강경세력에 대한 적절한 대응이었다고 주장하며, 자국 내 문제에 대한 국제사회의 간섭을 내정 간섭 및 주권 침해로 규정했다(Daily News 2005). 일부 우즈벡 언론들은 안디잔 사건의 배후에 미국의 인권단체가 있다는 설을 유포하기도 했다(Bigg 2005). 언론에 따르면 안디잔 사건을 주동하여 우즈벡 정부에 체포된 몇몇 인사들이 수사 과정에서 수도 타슈켄트에 있는 미 대사관으로부터 지지는 물론 금전적 도움도 받았음을 자백했다는 것이다. 결국 미국 정부는 우즈벡 정부가 안디잔 사건에 대한 국제적 진상 조사에 동의할 때까지 천백만 달러의 원조지원을 중단하겠다고 발표했다. 이에 대해 우즈벡 정부는 미군의 야간 비행과 C-17 수송기의 운행을 금지하는 등 미국의 K2 기지 사용에 대한 규제를 가하다가, 2005년

6월 29일 미국이 6개월 내로 모든 병력을 철수할 것을 일방적으로 공표하기에 이르렀다.

결국 인권문제를 K2 철수 결정의 주요 변수로 보면, 지역 내 민주화와 인권문제 개선에 대한 미국의 압력이 지속되는 가운데 반정부 시위가 자신의 정권을 위협하는 수준에 이르자 결국 카리모프는 미국과의 관계를 정리 할 수밖에 없었던 것으로 이해될 수 있다. 미국의 장기적인 민주화 지원 프로젝트의 도움을 받았던 조지아와 우크라이나의 성공적인 민주적 운동은 카리모프에게 커다란 위협을 다가왔을 것이 분명하다. 공산주의 붕괴이후 연이어 발생한 1999년 유고슬라비아 연방 공화국의 불도저혁명, 2003년 조지아의 장미혁명, 2004년 우크라이나의 오렌지혁명, 2005년 키르기스스탄의 튜립혁명으로 이어지지는 소위 ‘색깔 혁명 (Color Revolution)’을 지켜본 중앙아시아의 지도자들은 ‘민주주의 확산’이라는 미국 대외정책의 새로운 원칙이 자신들의 권력유지에 커다란 위협이 되고 있음을 직시한 것이다.

2. 중국 및 러시아의 견제와 상하이협력기구(SCO)

인권탄압에 대한 미국의 원칙적인 대응에 대한 불만이 카리모프의 미군기지 폐쇄 결정에 있어서 결정적이었다는 설명은 타당한 면이 있다. 하지만 K2 기지가 카리모프에게 여러 가지 거부할 수 없는 이익을 제공해 주고 있었다는 점에서, 인권 변수만으로 만족스럽게 설명되지 않는다는 주장이 있다(Marten 2005). 실제로 미국의 우즈벡 인권문제에 대한 강압적이고 비타협적인 태도가 미군철수의 결정적 요인이었다고 결론짓기에는 석연치 않은 부분이 있다.

카리모프의 결정이 미국의 강압적 태도에 대한 보복의 성격을 띤 것은 사실이지만, 실제로 미국 정부의 안디잔 사태에 대한 반응은 우즈벡 정부나 언론이 묘사하는 것처럼 그렇게 적극적이고 일관되지는 않았다. 먼저, 사건 직후 우즈벡 정부를 가장 먼저 비난하고 나선 것은 미국이 아닌 기타 서방의 여론이었다. 국제 여론이 사건에 대한 진상조사를 요구하는 쪽이 기울게 되자 미국은 뒤늦게 카리모프에 대한 비난과 조사요구에 동참

했다. 그리고 미국 정부 부처들은 우즈벡의 인권문제에 대해 상반된 반응을 보였다. 미 국무부는 지속적으로 카리모프의 인권 남용을 문제 삼으며 군사훈련지원자금 인가를 거부하였으며, 미 의회는 2004년 7월 원조자금을 조건부 집행으로 날인하여 우즈벡이 인권문제 개선과 시장제도 개혁에 있어 가시적인 성과를 보이지 않을 경우 지원금 천8백만 달러를 삭감하겠다고 발표하였다. 이에 대해 우즈벡 정부는 미국이 K2 기지 사용에 대한 보상이 적절하지 않고 지연되고 있다며 불만을 토로했다(Nichol 2005, 2). 그와 같은 국무부의 강경한 태도와는 반대로 미 국방부는 카리모프를 인권문제로 자극시키지 않기 위해 많은 노력을 기울였다. 예를 들어 2004년 미 국방부는 화생방 무기 제거 지원의 명목으로 우즈벡 정부에 2천1백만 달러에 달하는 군사적 지원을 약속하며 국무부와 상원의 압력을 무색하게 만들었다. 그리고 안디잔 사건 직후에도 미국은 K2를 CSL로서 지속적으로 활용할 수 있도록 우즈벡과의 협상을 지속했다(Efron 2005).

결국, 우즈벡 정부의 미군 철수 요청은 인권남용에 대한 미국정부의 공개적 비난이라는 변수만으로는 충분히 설명되지 못하는 면이 있다. 카리모프의 입장에서는 미군 철수요구로 인한 비용과 편익을 따져 보지 않을 수 없다. 민심이 등을 돌려 세금 징수를 통한 부의 축적이라는 옵션이 제한된 상황에서, 별다른 대안 없이 미국이 제공하는 경제적, 군사적 지원을 쉽사리 포기할 수는 없는 것이다.

K2 폐쇄 결정의 복잡성을 보다 잘 이해하기 위해서는 우즈벡 정부가 러시아와 중국으로부터 미군 철수에 대한 압력과 회유를 받고 있었다는 사실에 주목할 필요가 있다. 9/11 직후 중국과 러시아는 미국이 주도하는 테러와의 전쟁에 대한 지지를 표명하며 중앙아시아 지역 내 미군의 주둔을 환영했다. 이는 자국의 영토와 인접한 중앙아시아 지역에서의 탈레반을 비롯한 과격하고 급진적인 종교단체들의 활동이 러시아와 중국에게 커다란 위협으로 인식되고 있었기 때문이다. 한편으로는 자신들의 앞마당에 미국의 군사력이 증대되는 것이 탐탁지 않았지만, 또 다른 한편으로는 안보 무임승차에 대한 욕구가 있었다고 볼 수 있다. 미국이 지역 내에 군사적으로 개입함으로써 테러를 예방하고 중앙아시아 지역 내의 정치적

안정 유지하는 역할을 대신 맡아주기를 원했던 것이다. 하지만 텔레반 세력이 와해되면서 테러의 위협이 감소하자, 미 군사 네트워크의 확산이 더 큰 잠재적 위협으로 다가온 것이다.

우즈벡 정부의 공식 발표가 있기 불과 3주전인 2005년 6월 5일 우즈벡 키스탄, 키르기즈스탄, 그리고 타지키스탄의 대통령은 중앙아시아 지역 내 미군의 철수에 대한 테드라인을 설정하도록 하는 SCO의 선언에 서명했다(China Daily 2005). SCO는 ‘미국이 아프가니스탄에서 군사작전을 펼친 이후 탈레반이 사실상 해체되어 목적을 달성하였으니 더 이상 중앙아시아 지역에 주둔할 명분이 없다’는 점을 강조하며 미국이 단계적인 철수 계획을 발표할 것을 종용했다(Eurasianet 2007).

한편 당시 우즈벡은 미국의 군사적 원조과 더불어 러시아와 중국 주도의 SCO가 제공하는 군사적 지원을 동시에 누리고 있었다. 미국의 테러와의 전쟁 개시 이후 우즈벡 정부는 SCO의 지역 대테러리즘 기구(Regional Anti-Terrorism Structure)를 주둔 시키고 있었다. RATS를 통해 SCO 각 정부 안보기구의 대표들은 타슈켄트에 자리잡고 활발한 활동을 벌이고 있었다(Weitz 2012). 같은 시기 카리모프는 러시아로부터 군사적 원조를 받기도 하였는데, 이는 주로 장교 교육 프로그램과 러시아가 주도하는 항공방어체제로의 통합에 관한 것이었다. 한편 2004년 카리모프는 러시아와의 합동 훈련을 실시하기로 협의했고, 안디잔 사건이 발생한지 얼마 되지 않아 실행에 옮겼다(Pannier 2005).

이와 관련하여, 미군 K2 기지 철수가 우즈벡과 러시아의 급진적인 관계 개선과 맞물려 진행되었다는 점이 눈에 띈다. K2 기지에서 미군의 철수가 완료되던 시점인 2005년 11월 14일 러시아의 푸틴 대통령과 카리모프 대통령은 동맹협정에 서명을 했다(Radio Free Europe Radio Liberty 2005). 협정을 통해 양국은 한 국가에 대한 공격을 양국 모두에 대한 공격으로 간주하기로 합의하고, 러시아가 우즈벡의 군사기지를 사용할 수 있는 여건을 마련하였다. 구소련 붕괴이후에 우즈벡이 러시아의 안보궤도로 재진입한 것이다. 러시아 언론은 K2기지 미군 철수를 미국의 이익을 저지하는데 기여한 러시아 외교의 성공 사례라고 평가하면서, 미국과의 경쟁을 물리치고 러시아가 중앙아시아 지역에서 냉전시기에 가졌던 영향

력을 되찾을 것이라고 주장하였다(Torbakov 2005).

지정학적인 관점에서 인접 지역 강대국인 중국에게도 우즈벡은 정치적, 경제적으로 중요한 국가이다. 지역패권국으로 자리매김하기 위해 내실을 다지고 있는 중국에게 우즈벡의 정치적 안정은 필수적이다. 인권문제에 있어, UN을 통한 압력의지를 시사했던 미국과는 달리 중국은 내정불간섭의 원칙을 내세우며 우즈벡의 인권문제에 대한 국제 사회의 개입에 공개적으로 반대했다. 심지어 후진타오 주석은 안디잔의 반정부 소요 사태의 배후에 극단적인 이슬람 세력이 있음을 강조하면서, 카리모프의 강경한 대처에 지지를 표명했다. 국내정치적 안정을 국가의 핵심이익으로 간주하고 있는 중국에게 국제사회가 인권탄압을 빌미로 국내문제에 개입하는 것을 쉽게 허용할 수 없었던 것이다.

다른 한편으로, 경제개발을 뒷받침하기 위해 안정적인 에너지 확보를 국가전략의 핵심과제로 선정하고 있는 중국은 에너지 자원이 풍부한 우즈벡에 대해 경제적 레버리지를 활용한 ‘끌어들이기’를 시도했다. 중국의 국영 석유화학 회사(China National Petroleum Corporation)는 K2 철수 결정이 있기 직전인 2005년 5월말 중국을 방문한 카리모프 대통령에게 우즈벡의 석유 및 가스 개발에 대한 투자 명목으로 6억 달러에 달하는 대규모 투자를 약속했다(Buckley 2005). 그리고 2007년 우즈벡과 중국 정부는 중앙아시아와 중국을 잇는 326마일에 달하는 송유관 건설에 합의했다(Nichol 2010, 9).

이상으로 살펴본 바와 같이 우즈벡 정부의 결정이 인권문제에 대한 미국의 강경한 대응만으로 촉발된 것이라고 보기 어렵다. 인권 남용에 대한 미국과 국제사회의 비난이나 민주화 운동에 대한 두려움만으로 그러한 결정을 내렸다고 볼 경우, 안디잔 사태 직후 미국의 공식적 비난의 부재와 미 국방부의 지속적인 군사적 지원이 이해되지 않는다. 반면 자신들의 앞마당에 미군이 주둔하는 것을 꺼리는 중국과 러시아가 카리모프를 상대로 미군 철수에 대한 압박과 회유를 병행하였음을 알 수 있다. 결국, 카리모프는 다른 중앙아시아의 지도들과 마찬가지로 자신들의 지역 내에서 중국, 러시아, 미국이 자국의 이익 및 영향력 확보를 위해 경쟁하는 것을 최대한 활용한 셈이다.

여기서 흥미로운 점은 중앙아시아 지역 내에서 강대국의 세력경쟁 구도가 아직까지는 공격적 현실주의나 세력전이 이론에서 예상하는 직접적인 군사적 대결의 양상보다는 군사적, 경제적 지원을 통한 배타적 연대형성의 양상으로 전개되고 있다는 점이다. 특히 중국은 막대한 자본을 레버리지로 활용하여 자원을 보유하고 있는 중앙아시아 국가들에 대해 경제 원조 및 투자를 확대함으로써 자국으로 끌어들이는 전략을 펼치고 있음을 알 수 있다. 이를 통해 중국은 경제성장에 필수적인 자원을 안정적으로 확보하는 에너지 외교에서 성과를 달성하고 있다. 또한 간접적으로 우즈베크로 하여금 미국에 대한 군사적 의존도를 낮추고 궁극적으로 미군의 철수 결정을 유도함으로써, 미국의 군사적 확장을 저지하면서 상대적으로 자국의 세력범위를 증대시키는 부수적인 이익까지 얻은 셈이다. 중국의 경우 경제원조 방식에 있어서도 미국이나 여타 서방의 선진국들과는 달리 투명성이나 책임성(accountability)에 대한 요구가 상대적으로 낮기 때문에, 카리모프 정권과 같이 정경유착으로 인한 부패가 만연하고 불투명한 정권에게는 중국의 원조방식이 매력적일 수밖에 없다.

카리모프 정권의 기회주의적 태도와 증대되고 있는 미·중 간의 세력경쟁에서 사이에서 중앙아시아에서 미군의 안정적인 주둔권 확보는 점점 더 어려운 현실이 되고 있다.¹¹⁾ GPR이 추구하는 전략적 유연성 강화를 위해서는 FOS, CSL과 같은 소규모 기지에 대한 안정적인 접근이 필수적이다. 그런 의미에서 우즈베크의 K2 사례는 2005년 터키사례와 더불어 미국이 범세계적 방어태세를 이행함에 있어 주둔권 확보 및 접근성 측면에서 예기치 않은 난관에 직면할 수 있음을 방증해 보인다.

3. K2 사례의 교훈

살펴본 바와 같이 우즈베크의 미군 철수 사례는 미국의 새로운 군사전략, 인권문제, 강대국 경쟁, 자원 등 다양한 요소들이 중층적으로 결정되어

11) 2009년 1월, 키르기스스탄마저 자국 내 마나스(Manas) 미국 공군기지를 폐쇄하기로 결정함에 따라 현재 미국은 아프가니스탄에 주둔하고 있는 북대서양조약기구(NATO)의 군 보급로 확보 차원에서 투르크메니스탄의 중요성을 제고하고 있는 상황이다.

있음을 알 수 있다. 그러한 K2 사례가 미국 군사전략에 제기하는 도전과 그 사례가 가지고 있는 함의는 다음과 같다.

첫째, 전략적 관심지역에 대한 안정적인 접근성 확보가 미국의 군사전략에서 중요한 과제로 부상하게 될 것이다. 미국은 GPR에 따라 동맹국의 안보적 요구에 지나치게 구속받지 않고 보다 유연하게 군사력을 운용할 수 있는 방향으로 해외전진부대의 구조, 규모, 및 유형에서 변화를 추구하고 있다. 그러한 작전 개념 하에서는 순환교대식으로 운영되는 FOS, 그리고 영구적으로 주둔하는 대신 군사 시설 및 물자를 배치하고 필요할 경우 사용할 수 있는 CSL의 중요성이 증대된다. 2002년 터키 사례와 더불어 2005년 K2 사례는 ‘과연 안정적인 FOS 및 CSL 확보가 가능할 것인가’하는 질문을 제기한다. 미국 정부가 구상한 GPR은 전략적 관심지역에 대한 안정적인 접근 및 주둔권 확보가 가능하다는 것을 전제로 하고 있다. 하지만 GPR을 이행하는 단계에서 미국은 전략적 유연성과 안정적 주둔권 확보라는 서로 상충하는 요구에 봉착하게 된 것이다. 다시 말해 유연성과 신축성을 향상시키기 위한 요구는 보다 많은 임시거점을 필요로 하게 되지만, 그 만큼 안정적 주둔권이 보장되지 않을 가능성은 더욱 높아질 수 있다는 것이다. 다른 국가들과의 협상을 통해 더 많은 수의 임시거점과 거점을 확보하여 그러한 딜레마를 극복할 수 있겠지만,¹²⁾ 향후 10년간 자동 삭감과 일반 삭감을 포함하여 1조 달러에 달하는 국방비를 줄여야 하는 현재의 재정적 여건은 이를 허락하지 않는다. 무리하여 추진할 경우 그것은 케네디(Paul Kennedy) 교수가 경고한 바와 같이 제국의 과대팽창으로 이어져 국력과 국부의 쇠퇴를 부추기는 결과를 초래할 수 있다(1989, 517-19).

둘째, 비민주적인 국가의 경우 주둔권 확보는 더욱 어려워 질 것이며, 미국은 부수적인 피해까지 감안해야 한다. 비민주적인 국가의 지도자는 외국군 주둔 결정에 있어 국민들의 동의를 요하지 않고 외국군 주둔으로

12) 재정적 부담에도 불구하고, 전략적 유용성으로 인해 미국은 기지 중복(Redundancy)을 선호해왔다. Blaker는 미국 전략가들은 많은 기지가 군사력 사용에 있어 다양한 선택을 보장해준다고 보았기 때문에 제2차 대전 직후 ‘필요한 수만큼의 기지’보다는 ‘보다 많은 수의 해외기지’를 선호했다고 주장한다(1990, 24).

인한 부정적 효과 및 국민들의 반대여론에 신경 쓰지 않기 때문에, 상대적으로 쉽게 협상을 통해 주둔권을 확보할 수 있는 장점이 있다. 하지만 K2 사례에서 드러나는 바와 같이 비민주적인 국가와의 주둔권 협정은 여러 가지 단점을 내포하고 있다. 이와 관련하여 콜리(Alexander Cooley) 교수는 해외기지의 소규모 분산화를 추진하는 미국의 정책이 냉전기와 유사하게 주둔국의 국내정치에 휘말리게 될 것이라고 주장한 바 있다(2005; 2008). 먼저, 미국이 인권문제에 원칙적으로 대응할 경우, 주둔국 지도자가 민감하게 반응할 수 있다. 인권에 대한 미국의 비타협적 태도가 자신의 정권을 위협할 정도에 이르면, 그 지도자는 미국과의 협정을 폐기하고 주둔권을 거부할 수 있다. 반대로 만약 미국이 전략적 목표를 인권보다 우선시하여 인권탄압에 대해 눈감아 버릴 경우, 미국은 대내외적 이미지와 소프트 파워에 큰 손상을 입게 된다. 또한, 비민주적인 국가와의 주둔권 협상은 민주적인 정권으로 교체될 경우 폐기될 우려가 있다. 새롭게 정권을 장악한 진보적인 정부가 기존 정부와의 차별화를 위해 의도적으로 미국과의 거리를 두는 전략을 추구할 수 있기 때문이다. 그럴 경우 새로운 주둔지를 확보하기 위해 군사적, 경제적 지원과 같은 비용을 다시 투입해야 한다.

이와 더불어, 민주화와 빈곤의 문제를 안고 있는 국가와의 주둔권 협상은 그 자체로도 비용이 크지만 지속적인 안보 무임승차 가능성으로 인해 장기적으로 비용이 지속적으로 증대할 수 있음에 주목해야 한다. 그런 와중에 주둔국은 최대한 자신들이 요구를 관철시키기 위해 이해당사자들의 이익을 저울질 하며 지속적인 경제적 특혜를 요구할 것이다. 미국 내 긴축재정에 대한 압박이 커지고 있는 가운데, 그러한 행태는 지속되기 어려운 실정이다. 이란과 아프가니스탄에서 미국 안보에 대한 위협요소가 완전히 해소되지 않은 가운데, 전략적으로 중요한 중앙아시아 주변국의 국내정치적 실정이 빈곤, 부패, 인권탄압, 비민주적 정치질서로 점철되어 있다는 사실은 미국 GPR의 전망을 어둡게 하는 요소이다. 안정적인 주둔권과 접근이 보장되지 않을 경우 미국이 잠재적 위협에 신속하게 대응하는데 있어 커다란 걸림돌로 작용할 수 있다.

셋째, 중국과 러시아는 중앙아시아 지역에서 미국의 세력 확장을 견제

하기 위한 수단으로 연성 균형전략에 의존할 것이다. 중국의 급격한 성장에 따라 미중간의 세력전이 양상이 펼쳐지면서 세력균형의 불균형으로 인한 양자간 군사적 대립이 머지않았음을 주장하는 의견도 있다 (Friedberg 1993; Mearsheimer 2010). 이에 대해 중국의 성장이 주목할 만한 것은 사실이지만 소위 ‘중국 위협론’이 과장되었다는 의견도 있다 (Nye 2013). 국내총생산(GDP)이 국력을 의미하지는 않는다는 것이다. 역사적 경험을 돌아켜볼 때, 미국이 영국을 제치고 세계 최강의 경제대국이 된 것은 1890년이었으나 실제로 세계 패권 국가로 공식적으로 인정받은 것은 그로부터 40년 이후인 1941년 영국과 미국이 대서양 헌장(The Atlantic Charter)에 서명하면서 부터이다. 그런 맥락에서 K2 사례는 세력전이 이론이나 일부 공격적 현실주의자들이 주장과는 달리 미국의 지역적 군사적 영향력에 대한 중국의 대응이 당분간은 경성 균형전략보다는 연성 균형전략을 취할 것이라는 주장에 무게를 실어준다(Schweller 2011; Chan 2005; 강택구/김예경 2012). 단극체제의 특수성으로 인해, 중국과 러시아는 미국에 직접 맞서기 보다는 미국에게 ‘비용을 부과하는(cost imposing)’ 간접적인 전략으로 대응하고 있는 것이다. 중국은 전면적인 군사적 대립보다는 A2/AD 전략을 확대해 나아가면서, 자신의 전략적 이익이 걸려있거나 핵심이익 보장에 중요한 지역과 국가를 대상으로 미국의 군사적 영향력을 간접적으로 축소시키고자 노력할 것으로 예상된다.

미중 경쟁과 관련하여 K2 사례가 흥미로운 점은 미중간의 영향력 경쟁이 단순히 정치 또는 군사 측면에서의 단편적인 대립에 그치지 않고 보다 훨씬 복합적인 양상으로 전개되고 있다는 사실이다. 살펴본 바와 같이 K2 사례는 인권, 에너지, 동맹의 요소가 복합적으로 작용한 결과이다. 중국은 중앙아시아 이외의 지역에서도 개발원조, 자원투자와 같은 경제적 레버리지를 수단으로 당근 정책을 펼치며 미국의 영향력을 조금씩 잠식해 나아가며 미군의 군사적 팽창을 견제하고자 할 것이다. 중국이 인권문제로 인해 미국과 삐걱거리는 틈을 타서 수단 및 베네수엘라와 에너지 협정을 타결하고, 시진핑이 국가 주석 취임 직후 자원외교를 내세우며 가장 먼저 아프리카 순방길에 오른 것도 그러한 맥락에서 이해될 수 있다.

V. 한국 안보에 주는 함의

이상으로 살펴본 미국의 임시거점 네트워크의 확산과 우즈벡 K2 사례가 한국의 안보에 주는 함의는 다음과 같다. 물론, K2 사례의 교훈을 적용하고자 할 때에는 한국과 우즈벡이 가지고 있는 구조적이고 지정학적인 차이, 동맹의 형태와 의존도의 차이, 그리고 정책결정 집단의 위협인식이나 정부의 역량과 같은 국내정치적인 요소에 있어서의 차이가 고려되어야 할 것이다.

첫째, 미국의 한미동맹에 대한 의존도는 지속될 것이다. 일각에서는 GPR이 미 지상군의 자유로운 유출입으로 이어져 통합방위력의 약화는 물론 군사동맹 체제의 변화를 초래할 것이라고 우려한다. 하지만 미국의 전략적 유연성 추구가 동맹정책에 있어 근본적인 변화를 초래하지는 않을 것으로 보인다. K2 사례가 의미하는 바는 유지연합이 지닌 전략적 유연성-접근 안정성 교환(trade-off)으로 인해 동맹에 대한 미국의 의존도는 지속될 것이라는 점이다. 그런 측면에서 볼 때, 카리모프의 기회주의적인 태도 역시 동맹의존도의 비대칭성을 최대한 활용함으로써 강대국들의 세력경쟁 속에서 국익을 추구한 중견국가의 전략으로 볼 수 있는 여지가 있으며, 고래싸움에 새우 격인 우리에게 유익한 참조점이 된다.

테러와의 전쟁을 수행함에 있어 미국은 전통적인 동맹에만 의존하지 않고 미국의 군사적 행동에 지지를 선언하고 지원을 약속하는 자발적 의지의 연합체인 유지연합에 의존하는 경향을 보여 왔다. PSI의 증대된 활동에서 드러나듯이, 비확산에서 있어서도 유지연합은 탈냉전 이후 새로운 위협에 대응하는데 있어 동맹 못지않게 효율적인 역할을 할 수 있음을 보여주고 있다. 그러한 변화를 두고 영구적 주둔에 기반한 전통적인 동맹은 냉전의 유산에 불과하며, 시간이 갈수록 임시 유지동맹이 그 역할을 대신할 것이라는 주장이 있다(Tertrais 2004). 하지만 K2 사례는 안보환경과 미국의 전략이 변하더라도 전통적인 동맹이 지닌 장점으로 인해 동맹체제에 대한 근본적인 재검토로 이어지지 않을 것임을 시사한다. 테러와의 전쟁에서 NATO내 일부 국가와의 불협화음으로 인해 빠져거린 것은 사실이지만, 공통의 가치와 민주적 규범을 바탕으로 미국의 동맹국

들은 자신들의 군사적 자산을 동원하여 미국을 지원했다. 굳건한 신뢰를 바탕으로 한 동맹체제는 전략적 환경의 변화를 초월하여 그 가치를 지닌다(Campbell 2004). 이는 최근 들어 오바마 대통령과 국무장관을 포함한 미국 고위급 관료들이 군사동맹 강화 의지를 강조하고 있는 것에서 재확인되고 있다(Clinton 2011; Panetta and Obama 2012). 결국, 미국정부의 동맹에 대한 지속적인 중요성 강조는 선택이 아닌 필연인 셈이다.

다만 기존의 전통적 동맹에 있어 성격과 목적의 변화가 있을 것으로 예상된다(Campbell 2004, 157-162). 살피본 바와 같이, 미국은 특정한 지역적 위협에 대응하던 것에서 탈피하여 넓은 지역에서 다양한 위협에 보다 유연하게 대응할 수 있는 형태로 동맹국에 대한 군사적 지원을 변화해 나아가고 있다. 한편 경기침체로 인한 미국의 재정적 여건 악화는 동맹국들에 대한 책임전가 또는 안보 비용분담 증대로 나타날 것이다. 다시 말해 전통적 동맹에 대한 미국의 의존도는 지속될 것이지만 기존의 동맹들에 대해 국방력 증가, 지역 및 국제적 안보 협력에의 동참 유도 등을 통해 보다 많은 역할을 요구할 것이다. 실제 미국의 한반도 정책은 한미동맹의 성격을 재정의함으로써 국제질서에서 한국의 역할을 확대시키는 것에 집중되고 있다(신성호·하영선 2010). 한미동맹 60주년을 맞아 채택된 공동선언에서, 오바마 대통령이 아태지역 평화의 핵심축(linchpin)으로서 한미동맹 상을 부각시키면서 한반도를 넘어서 지역 및 국제적 차원에서의 협력을 강조한 것도 그러한 맥락에서 이해될 수 있다. 그와 같은 변화는 한국을 비롯한 전통 동맹 국가들에게 국내외적으로 도전과 기회를 동시에 가져다 줄 것이다. 미국의 비용 분담 요구에 적극 호응할 경우 동맹이 강화되는 효과는 있으나 국내적 반발을 불러일으킬 수 있고, 반대로 미국의 요구에 부합하지 못할 경우 동맹 결속력의 약화를 초래할 수 있다.

둘째, 한미동맹의 지속적인 발전을 위해서는 한반도 내 미군기지와 군사력의 가치를 높이기 위한 노력이 필요하다. 시스템 접근을 통해 살피본 바와 같이, 한 기지의 중요성 및 가치는 그 기지가 군사력을 이동, 지원, 운용하는데 있어 어떠한 역할을 하고 있으며, 전체적인 시스템에 얼마만큼 기여하느냐에 달려있다. 따라서 미국으로 하여금 동맹에 지속적으로

의존하도록 강요하는 외부의 전략적 환경—주둔권 확보의 불안정성 증대—에 의존하기 보다는 보다 주도적으로 우리의 전략적 입지를 제고시킬 수 있어야 한다.

미국의 전략적 유연성 추구는 피할 수 없는 현실이다. 미국은 한반도에서의 지상군을 감축시키며 해공군력 위주의 전력을 운용할 것이다. 따라서 그러한 미국의 전략에 반대하면서 인계철선의 역할을 강요하기 보다는 한미동맹과 주한미군이 미국의 동북아 군사전략에서 핵심적인 역할을 수행할 수 있음을 각인시켜야 한다. 그러한 노력은 한미간 주요 현안인 전작권 전환과 미군기지 이전 사업을 성공적으로 완수하는 것에서부터 시작되어야 한다. 일각에서는 전작권 전환이후 주한미군 방어태세의 유연성 증대로 인해 대북억제에 필요한 연합방위력에 손상이 갈 것을 우려하고 있다. 하지만 현 시점에서는 계획된 사전 점검 준비에 최선을 다하면서 전환에 필요한 역량을 최대한 미국에 요구하는 것이 올바른 선택으로 보인다. 용산기지 이전 역시 주한미군기지의 가치를 제고시킬 수 있는 기회로 삼아야 한다. K2사례를 통해 살펴본 바와 같이, 미국은 안정적인 주둔권을 필요로 하고 있다. 따라서 주둔지안정화 및 복무정상화 사업 등을 통해 주한미군의 안정적인 주둔환경이 확보된다면, 한미동맹은 미국의 동북아 전략에서 보다 중요한 위치를 차지할 수 있다.

동맹은 국가간 상호 현실적인 이해를 중심으로 형성되는 것이다. 미국의 군사 동맹정책은 국익을 보호하기 위한 현실주의 정책에 기반을 두고 있다. 한국의 국력 증대에 따라 미국은 한국의 증대된 역할을 요구하고 있다. 이에 우리는 한미동맹의 성격을 보다 상호 의존적이며 포괄적 동맹 형태로 발전시키는데 있어 보다 주도적인 역할을 함으로써 한미동맹의 가치를 제고해야 할 것이다.

셋째, 미·중간 군사적 대립 가능성에 대비해야 한다. 미국이 아시아 재균형 전략을 펼치고 있는 가운데, 미·중간 전략적 불신의 골은 깊어가고 있다(Lieberthal and Wang 2012). 미국은 재정 감축 압박에도 불구하고 아시아의 미군사력을 지속적으로 증강시키겠다고 천명하였고(Panetta and Obama 2012, 2; White House 2011), 아시아 지역에서 보다 작고, 민첩하고, 지속가능한 기지들을 광범위하게 분산배치 시키겠다는 계획을 밝

했다(Gregson 2012). 앞서 살펴본 바와 같이 실제로 미국은 호주, 필리핀, 싱가포르, 베트남과의 군사협약을 통해 순환식 전진기지를 확산시켜왔다. 미국은 중국을 견제하거나 봉쇄하기 위한 의도가 없다고 못 박았지만, 중국은 이에 대해 의심을 품고 있다(Ramzy 2012). 학계에서도 미국의 재균형 전략이 중국에 대한 ‘관여’와 ‘봉쇄/해징’의 이중적 성격을 띠고 있다는 것에 대체로 동의하고 있다(Shambaugh 2013). 미중간의 경쟁에 대해 긍정적인 전망을 내놓은 전문가들도 있지만,¹³⁾ 미중간의 대결구도를 피하기 어려울 것이라는 전망도 있다. 최근 월트(Stephen M. Walt) 교수가 ‘양국정상이 서서히 교차하고 있는 양국의 핵심이익을 변경할 수 없기 때문에 썬니랜드(Sunnylands)에서의 화기애애한 정상회담도 미중간의 마찰이 고조되는 것을 막을 수는 없을 것’이라고 언급한 것은 주목할 만 하다(2013).

이에 우리는 미중간의 경쟁이 고조될 가능성에 대비해 외교적 유연함을 길러야 한다. 무엇보다 한미동맹과 한중관계가 제로섬 게임이 되지 않도록 병행발전을 추진해야 한다. 이를 위해서는 한국이 미국의 대중국 봉쇄전략에 동참하고 있다는 오해를 주지 않기 위해 중국과의 군사적 협조를 확대하고 대화채널을 넓혀야 한다. 이와 동시에 중국과 미국 모두를 상대로 중국과의 경열정열(經熱政熱)이 한미동맹의 균열로 이어지지 않을 것이라는 점을 각인시킬 수 있어야 할 것이다. 미국의 전략적 유연성이 제기하는 도전에 맞서 한국외교가 전략적 유연성을 발휘해야 할 시점이다.

13) 대표적인 예로 아이켄베리(G. J. Ikenberry) 교수는 중국이 서구적 자유주의의 질서와 규범으로 서서히 통합되고 있기 때문에 중국의 부상은 크게 우려할 문제가 아니라고 주장한다(2008).

| 참고문헌 |

□ 국내문헌

- 강택구·김예경(2012). “중국과 중앙아시아 관계: 미국에 대한 소프트밸런싱 전략을 중심으로.” 『국제지역연구』. 제16권. 제2호, pp. 121-146.
- 김성환(2005). “동아시아 미군 재편에 대한 중국의 평가와 군사전략 변화 전망.” 『한국전략문제연구소 국방정책연구보고서』. 한국전략문제연구소, pp. 2-114.
- 김일영(2004). “안보논단 2: 해외주둔 미군 재배치계획과 주한미군의 미래.” 『군사논단』. 제39권, pp. 32-56.
- 김재관(2004). “주한미군의 재배치 및 역할전환에 대한 중국의 인식과 대응전략.” 『통일정책연구』. 제13권. 제2호, pp. 117-144.
- 김태호(2004). “[특집] 미국의 한반도정책 변화와 주한미군 재배치.” 『전략연구』. 전략문제연구소. 통권 32호, pp. 78-124.
- 남창희(2004). “주한미군 재배치 계획의 배경과 한국의 대응방향.” 세종연구소, pp. 7-35.
- 박상남(2003). “미군 주둔 이후 중앙아시아의 지정학적 변화-중앙아시아 국가들과 러시아 중국의 국가 전략과 대응을 중심으로.” 『국제지역연구』. 제7권. 제3호, pp. 3-38.
- 신성호·하영선(2010). “오바마 행정부의 동아시아 및 한반도 동맹정책.” 『21세기 신동맹: 냉전에서 복합으로』. 서울: 동아시아연구원.
- 이근(2005). “해외주둔미군재배치계획(GPR: Global Defense Posture Review)과 한미동맹의 미래.” 『국가전략』. 제11권. 제2호, pp. 5-27.
- 이상현(2006). “한미동맹과 전략적 유연성-쟁점과 전망.” 『국제정치논총』. 제46권. 제4호, pp. 155-178.
- 이상현(2007). “미국의 군사변환 전략: 기원, 성과, 평가.” 『국가전략』. 제13권. 제3호.
- 조성환(2005). “미국의 해외주둔군재배치(GPR)와 동북아 신군사 안보질

서.” 『국제정치연구』 . 제8권. 제2호, pp. 25-56.

□ 외국문헌

- Aspin, Les and Powell, Colin L.(1993). *Bottom-Up Review* US Department of Defense, Office of Assistant Secretary of Defense.
- Beehner, Lionel(2005). “Asia: US military bases in Central Asia.” *Council on Foreign Relations*. July 26, 2005.
- Beehner, Lionel(2006). “The Rise of the Shanghai Cooperation Organization.” *Council on Foreign Relations Backgrounder*. June 12, 2006.
- Blaker, James R.(1990). *United States Overseas Basing: An Anatomy of the Dilemma*. New York: Praeger.
- Bush, George W.(2002). *The National Security Strategy of the United States of America*. Executive Office of The President. Washington D. C.
- Campbell, Kurt M. and Celeste Johnson Ward(2003). “New battle stations?.” *Foreign Affairs*. Vol. 82, pp. 95-103.
- Campbell, Kurt M.(2004). “The end of alliances? Not so fast.” *Washington Quarterly*. Vol. 27. No. 2, pp. 151-163.
- Chan, Steve(2005). “Is there a power transition between the US and China? The different faces of national power.” *Asian Survey*. Vol. 45. No. 5, pp. 687-701.
- Clinton, Hillary(2011). “America’s Pacific century.” *Foreign Policy*. Vol. 189. No. 1, pp. 56-63.
- Cohen, William S.(1997). *Report of the Quadrennial Defense Review*. Pennsylvania: Diane Publishing.
- Converse III, Elliott V.(2005). *Circling the Earth: United States Plans for a Postwar Overseas Military Base System: 1942-1948*. Alabama: Air University Press.

- Cooley, Alexander(2005). "Base politics." *Foreign Affairs*. Vol. 84. No. 6, pp. 79-92.
- Cooley, Alexander(2008). "US bases and democratization in Central Asia." *Orbis*. Vol. 52. No. 1, pp. 65-90.
- Cornell, Svante E.(2004). "The United States and central Asia: in the Steppes to stay?." *Cambridge Review of International Affairs*. Vol. 17. No. 2, pp. 239-254.
- Docena, Herbert(2008). "In the Dragon's Lair." *Foreign Policy in Focus*. Vol. 26.
- Donilon, Tom(2011). "America is Back in the Pacific and will Uphold the Rules." *The Financial Times*. November 27, 2011.
- Efron, Sonni(2005). "Uzbekistan tests US policy goals." *Los Angeles Times*, p. 13.
- Erickson, Andrew S. and Mikolay, Justin(2005). "Anchoring America's Asian Assets: Why Washington Must Strengthen Guam." *Comparative Strategy*. Vol. 24. No. 2, pp. 153-171.
- Feith, Douglas J.(2003). "Transforming the US Global Defense Posture." Center for Strategic and International Studies.
- Feith, Douglas J.(2004). "Strengthening US Global Defense Posture: Report to Congress." Department of Defense. September 17, 2004.
- Flanagan, Stephen J.(2008). "U.S. Military Transformation: Implications for Northeast Asia and Korea." *KRIS*. Vol. 43, pp. 7-32.
- Fontenot, Gregory, Degen, Edward J. and Tohn, David(2004). *On Point: The United States Army in Operation Iraqi Freedom*. Annapolis: Naval Institute Press.
- Friedberg, Aaron L.(1993). "Ripe for rivalry: prospects for peace in a multipolar Asia." *International Security*. Vol. 18. No. 3, pp. 5-33.
- Friedberg, Aaron L.(2005). "The Future of US-China Relations: Is

- Conflict Inevitable?." *International Security*. Vol. 30. No. 2, pp. 7-45.
- Friedberg, Aaron L.(2011). *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*. New York: WW Norton & Company.
- Gates, Robert(2010). *Quadrennial Defense Review*. Department of Defense. Washington, D. C.
- Harkavy, Robert E.(2006). "Thinking About Basing." *Reposturing the Force: US Overseas Presence in the Twenty-first Century*. Naval War College Newport Paper. No. 26. February.
- Hoffman, Frank G.(2006). "Complex irregular warfare: the next revolution in military affairs." *Orbis*. Vol. 50. No. 3, pp. 395-411.
- Ikenberry, G. John(2008). "The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?." *Foreign Affairs*. Jan/Feb 2008.
- Kan, Shirley A.(2010). "Guam: US defense deployments." Library of Congress, Washington D. C. Congressional Research Service.
- Kaplan, Robert D.(2011). *Monsoon: the Indian Ocean and the future of American power*. New York: Random House Inc.
- Kennedy, Paul(1987). *The rise and fall of the great powers: economic change and military conflict from 1500 to 2000*. New York: Vintage.
- Krepinevich, Andrew and Work, Robert O.(2007). *A New Global Defense Posture for the Second Transoceanic Era*. Washington, D.C.: Center for Strategic and Budgetary Assessments.
- Lieberthal, Kenneth and Wang Jisi(2012). "Addressing US-China Strategic Distrust." John L. Thornton China Center at Brookings.

- Marten, Kimberly(2005). "Understanding the Impact of the K2 Closure." Ponars Policy Memo. Vol. 401.
- Mearsheimer, John J.(2001). *The tragedy of great power politics*. New York: WW Norton & Company.
- Mearsheimer, John J.(2010)."The gathering storm: China's challenge to US power in Asia." *The Chinese Journal of International Politics*. Vol. 3. No. 4, pp. 381-396.
- Nichol, James P.(2005). "Unrest in Uzbekistan: Context and Implications." Congressional Information Service, Library of Congress.
- Nichol, Jim(2010). "Uzbekistan: Recent Developments and US Interests." Library of Congress;Washington D.C. Congressional Research Service.
- O'Hanlon, Michael(2009). *Unfinished Business: US overseas military presence in the 21st century*. Center For A New American Security.
- Panetta, Leon E. and Obama, Barack(2012). *Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*. Department of Defense.
- Panetta, Leon(2012). "The US Rebalance Towards the Asia-Pacific." Address to the 11th International Institute for Strategic Studies Shangri-La Security Dialogue, Singapore.
- Pempel, T. J.(2005) "Introduction: Emerging webs of regional connectedness." *Remapping East Asia: The construction of a region*. Ithaca: Cornell University Press, pp. 1-28.
- Ross, Robert S.(1999). "The geography of the peace: East Asia in the twenty-first century." *International Security*. Vol. 23. No. 4, pp. 81-118.
- Rumsfeld, Donald(2002). "21st century transformation of US armed forces." Presentation at the National Defense University,

- Washington, D.C.
- Rumsfeld, Donald(2005). *The national defense strategy of the United States of America*. Department of Defense, Washington, D.C.
- Rumsfeld, Donald, and Shelton, Henry H.(2001). *Quadrennial Defense Review Report*. Department of Defense.
- Schweller, Randall L. and Xiaoyu Pu(2011). “After unipolarity: China’s visions of international order in an era of US decline.” *International Security*. Vol. 36. No. 1, pp. 41-72.
- Shambaugh, David(2013). “China as a Global Power: Understanding Beijing’s Competing Identities.” Rising Powers Initiative. Sigur Center for Asian Studies, George Washington University’s Elliott School of International Affairs. January, p. 6.
- Siegel, Adam B.(1996). “Base Access Constraints and Crisis Response.” *Air Power Journal*.
- Talbott, Strobe(1997). “A Farewell to Flashman: American Policy in the Caucasus and Central Asia.” Speech delivered at the Central Asian Institute, Johns Hopkins University School of Advanced International Studies, Washington, D.C.
- Tertrais, Bruno(2004). “The changing nature of military alliances.” *Washington Quarterly*. Vol. 27. No. 2, pp. 133-150.
- The Global Posture Review of United States Military Forces Stationed Overseas: Hearing Before the Committee on Armed Services, United States Senate, One Hundred Eighth Congress. Second Session. September 23, 2004. Vol. 108, pp. 21-22.
- Torbakov, Igot(2005). “Uzbekistan Emerges as Russia’s New ‘Strategic Bridgehead’ in Central Asia.” *Eurasianet*. December 14, 2005.
- “Transforming Defense: National Security in the 21st Century.” National Defense Panel Report. Arlington, VA: National Defense Panel. 1997.
- Tyson, Ann Scott(2004). “New US Strategy: ‘Lily Pad’ Bases.”

Christian Science Monitor. Vol. 10.

U.S. Congress, House Committee on Armed Services. "House Committee on Armed Services Holds a Hearing on the F.Y. 2013 Navy Authorization." Political Transcripts by CQ Transcripts. February 16, 2012.

"DOD In Talks With South, West African Nations About Basing Rights." *Inside the Pentagon*. October 21, 2004.

"Uzbekistan Country Analysis Brief." U.S. Department of Energy, Energy Information Administration. January 19, 2012.

□ 인터넷 자료

Albright, Madeleine K. Secretary of State Press briefing on the plane en route to Washington, D.C. from Tashkent. April 19, 2000.

<http://secretary.state.gov/www/statements/2000/000419c.html>.

(2013년 5월 14일 검색)

Bigg, Claire(2005). "Uzbekistan: Karimov, Putin say Andijan Violence was Planned Abroad." *Radio Free Asia/Radio Liberty*. June 29, 2005.

<http://www.rferl.org/featuresarticle/2005/6/EAD4764D-584A-4E4B-992C-C087982C0930.html>. (2013년 5월 19일 검색)

Buckley, Chris(2005). "China opens arms to Uzbek chief." *The New York Times*. May 26, 2005. <http://www.nytimes.com/2005/05/25/world/asia/25iht-uzbek.html>. (2013년 5월 24일 검색)

Bush, George W.(1999). "A Period of Consequences." Speech delivered at Citadel University. 1999. http://www.citadel.edu/pao/addresses/pres_bush.html. (2013년 5월 24일 검색).

Calmes, Jackie(2011). "A U.S. Marine Base for Australia Irritates China." *The New York Times*. November 16, 2011.

http://www.nytimes.com/2011/11/17/world/asia/obama-and-gillard-expand-us-australia-military-ties.html?pagewanted=all&_r=0

- . (2013년 5월 22일 검색)
- Ceyhan, M.(2009). "World distribution of uranium deposits (UDEPO) with uranium deposit classification." IAEA. TECDOC-1629, Division of Nuclear Fuel Cycle. http://www-pub.iaea.org/MT/CD/publications/PDF/te_1629_web.pdf. (2013년 5월 16일 검색)
- Coorey, Phillip(2012). "US military eyes Cocos Islands as a future Indian Ocean spy base." *The Sidney Morning Herald*. March 28, 2012.
<http://www.smh.com.au/opinion/political-news/us-military-eyes-cocos-islands-as-a-future-indian-ocean-spy-base-20120327-1vwo0.html>. (2013년 5월 20일 검색)
- "Declaration of Heads of Member States of Shanghai Cooperation Organization." *China Daily*. July 5, 2005.
http://www.chinadaily.com.cn/china/2006-06/12/content_614632.htm. (2013년 5월 24일 검색)
- "Forcible Entry Operations." Global Security. 2013.
<http://www.globalsecurity.org/military/ops/forcible-entry.htm>
(2013년 5월 12일 검색)
- Gregson, Wallace(2012). "Understanding the U.S. Pivot to Asia." Remark by Gen. Wallace Gregson Jr. at Brookings Institution Conference. January 31, 2012. http://www.brookings.edu/events/2012/0131_us_asia.aspx. (2013년 5월 27일 검색)
- Joint Chief of Staff(2012). "Joint Forcible Entry Operations." November 27, 2012.
http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp3_18.pdf. (2013년 6월 12일 검색)
- Kleveman, Lutz(2003). "The new Great Game." *The Guardian*. October 20, 2003.
<http://www.guardian.co.uk/business/2003/oct/20/oil?>. (2013년 5월 17일 검색).

- “Last US plane leaves Uzbek base,” *BBC NEWS*. November 20, 2005.
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/4457844.stm>. (2013년 5월 16일 검색)
- Muniz, Carlo(2012). “The Philippines re-opens military bases to US forces.” *The Hill*. June 06, 2012.
<http://thehill.com/blogs/defcon-hill/operations/231257-philippines-re-opens-military-bases-to-us-forces>. (2013년 5월 22일 검색)
- Nye, Joseph(2013). “American power in the 21st century will be defined by the ‘rise of the rest.’” *The Washington Post*. June 29, 2013.
http://www.washingtonpost.com/opinions/american-power-in-the-21st-century-will-be-defined-by-the-rise-of-the-rest/2013/06/28/f5169668-dced-11e2-9218-bc2ac7cd44e2_story.html. (2013년 7월 1일 검색)
- “Panama agrees to host two U.S. naval bases” *Global Research*. September 28, 2009.
<http://www.globalresearch.ca/panama-agrees-to-host-two-u-s-naval-bases/15430>. (2013년 5월 22일 검색).
- Pannier, Bruce(2005). “Uzbekistan: Military Exercises With Russia Timely For Tashkent.” *Radio Free Asia/Radio Liberty*. September 23, 2005.
<http://www.rferl.org/content/article/1061630.html>. (2013년 5월 26일 검색)
- “Putin, Karimov Sign ‘Unprecedented’ Alliance Treaty” *Radio Free Europe Radio Liberty*. November 14, 2005.
<http://www.rferl.org/content/article/1062937.html>. (2013년 5월 19일 검색)
- Ramzy, Austin(2012). “As Panetta Visits Vietnam, China Warily Eyes U.S. Plans For Shift to Asia.” *Time*. June 4, 2012.
<http://world.time.com/2012/06/04/as-panetta-visits-vietnam-china-warily-eyes-u-s-plans-for-shift-to-asia>. (2013년 5월 22일

검색).

“Remarks By President Obama to the Australian Parliament.” The White House Office of the Press Secretary. November 17, 2011.

<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>. (2013년 6월 16일 검색)

Rozoff, Rick(2012). “Pentagon Consolidates Control Over Balkans: US Military Presence in the former Yugoslavia.” *Global Research*. May 30, 2012.

<http://www.globalresearch.ca/pentagon-consolidates-control-over-balkans-us-military-presence-in-the-former-yugoslavia/31128>. (2013년 4월 26일 검색)

Sanchez, Alex(2009). “The U.S. Military’s Presence in the Greater Caribbean Basin” Council on Hemispheric Affairs. September 23, 2009.

<http://www.coha.org/the-u-s-militarys-presence-in-the-greater-caribbean-basin-more-a-matter-of-trade-strategy-and-ideology-than-drugs>. (2013년 5월 27일 검색)

Schmitt, Eric(2013). “U.S. Weighs Base for Spy Drones in North Africa.” *The New York Times*. January 28, 2013.

<http://www.nytimes.com/2013/01/29/us/us-plans-base-for-surveillance-drones-in-northwest-africa.html>. (2013년 4월 23일 검색)

Schmitt, Eric and Scott Sayare. “New Drone Base in Niger Builds U.S. Presence in Africa.” *The New York Times*. February 22, 2013.

<http://www.nytimes.com/2013/02/23/world/africa/in-niger-us-troops-set-up-drone-base.html?pagewanted=all&r=0>. (2013년 5월 23일 검색)

“Shanghai Cooperation Organization Summiteers Take Shots at US Presence in Central Asia.” *Eurasianet*. August 19, 2007.

<http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav082007a.shtml>. (2013년 4월 22일 검색)

Tritten, Travis J.(2012). “Philippine government gives OK for US to use old bases.” *Stars and Stripes*. June 7, 2012.

<http://www.stripes.com/news/pacific/philippines/philippine-government-gives-ok-for-us-to-use-old-bases-newspaper-reports-1.179790>. (2013년 5월 21일 검색)

“United States-Uzbekistan Declaration on the Strategic Partnership and Cooperation Framework.” Embassy of the United States, Tashkent, Uzbekistan. March 12, 2002.

<http://uzbekistan.usembassy.gov/pr031203.html>. (2013년 4월 16일 검색)

“United States-Uzbekistan Declaration on the Strategic Partnership and Cooperation Framework.” State Department Fact Sheet. March 12, 2002.

www.state.gov/r/pa/prs/ps/2002/8736. (2013년 5월 27일 검색)

“US military eyes Balkan bases.” *BBC News*. January 14, 2005.

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4174901.stm>. (2013년 4월 27일 검색)

“Uzbek Parliament backs decision to evict U.S. troops.” *Nation*, August 27, 2005.

<http://www.sunjournal.com/node/137454> (2013년 4월 21일 검색)

“Uzbekistan dismisses call for international probe into violence.” *Daily News*. May 21, 2005.

<http://www.hurriyetdailynews.com/default.aspx?pageid=438&n=uzbekistan-dismisses-call-for-international-probe-into-violence-2005-05-21>. (2013년 4월 23일 검색).

Walsh, Nick Paton(2005). “Uzbekistan kicks US out of military base.”

- The Guardian*. August 1, 2005. <http://www.guardian.co.uk/world/2005/aug/01/usa.nickpatonwalsh>. (2013년 4월 12일 검색)
- Walt, Stephen M.(2013). “The Sunnylands summit won’t stop Sino-American rivalry.” *Foreign Policy*. June 5, 2013. http://walt.foreignpolicy.com/posts/2013/06/05/the_sunnylands_summit_wont_stop_sino_american_rivalry (2013년 6월 18일 검색)
- Weitz, Richard(2012). “Uzbekistan: A Peek Inside an SCO Anti-Terrorism Center.” *Eurasianet*. September 25, 2012. <http://www.eurasianet.org/node/65960>. (2013년 5월 29일 검색)
- Whitlock, Craig(2012). “Remote U.S. base at core of secret operations.” *The Washington Post*. October 25, 2012. http://articles.washingtonpost.com/2012-10-25/world/35499227_1_drone-wars-drone-operations-military-base. (2013년 5월 26일 검색)

| 논문투고일 : 2013년 07월 07일 |

| 논문심사일 : 2013년 07월 17일 |

| 게재확정일 : 2013년 08월 16일 |

ABSTRACT

Journal of Asia-Pacific Studies Vol. 20, No. 2 (2013)

**The Dilemma of Strategic Flexibility:
A Study on Uzbekistan's Decision to Evict U.S. Forces
out of K2 Base**

Hee-Yong Yang

(Graduate School of International Studies, Seoul National Univ.)

In response to changing security environments after the Cold War, the U.S. has initiated Global Posture Review(GPR) of which main objective was to improve strategic flexibility of its forces abroad based on redefined alliance politics. Among the components of GPR, Forward Operating Sites(FOS) and Cooperative Security Locations(CSL), also known as 'Lily pads', are expected to play the most important role in improving flexibility and agility of forward deployed forces. In the ongoing War on Terror, the U.S. has negotiated with countries in Middle East, Central East, Black Sea, and Africa to gain access to foreign bases that would be used as Lily pads.

Against this backdrop, this paper addresses strategic challenges that GPR has faced by analyzing the case of U.S. withdrawal from K2 base in Uzbekistan 2005. First, the expansion of small and flexible foreign bases does not guarantee basing rights because of the trade-off between flexibility and stable access to foreign bases. Second, while the U.S. aims to create a global network of operational points, negotiation with undemocratic and at times even despotic leaders is inevitable. As a result, the U.S. may have to not only compromise its core principle of foreign policy, which is the promotion

of democratic rules, but also risk putting extra cost in negotiating for an alternative base. Third, while the level of strategic distrust between the U.S. and China has become increasingly corrosive, Beijing might be more bend towards upgrading its A2/AD capability if Beijing takes the expansion of small and flexible bases of the U.S. around the areas of its core interests as an attempt to encircle China. If that is the case, the U.S. efforts to act preemptively against potential threats could become a self-fulfilling prophecy, unwantedly creating a situation in which threats get more intensified.

Key words: GPR, Strategic Flexibility, Lily Pads, Uzbekistan, US-China Power Competition