

9·11 사태와 미국 안보전략의 변화: 뉴 테러리즘에 대한 대처강화를 중심으로

김진호*

목 차

- I. 문제의 제기
- II. 뉴 테러리즘
- III. 9·11 사태와 미국의 대테러전
- IV. 미국 안보전략의 변화
- V. 결론

I. 문제의 제기

지금 미국을 비롯한 세계 열강들은 새로운 유형의 도전과 위기에 직면해 있다. 바로 반정부 과격 단체, 이단적 종교집단, 소수민족 투쟁 조직, 경제적 이익집단, 몽상적 과격분자 등과 같은 특수 목적을 지닌 비밀결사조직들의 발호 때문이다. 이들은 특정 집단이나 정부, 더 나아가서는 미국 같은 초강대국에 맞서면서 세계 평화를 위협하는 과격한 행동을 서슴지 않는다. 1995년 600명의 사상자를 낸 오클라호마 연방정부청사건물 폭파사건의 배후조종 세력인 '미국 민병대'와 1994년 나가노 현 마츠모토 시에 독가스 '사린'을 살포해 200명의 사상자를 낸 일본의 '음 진리교' 등이 대표적인 테러 사례다. 이제는 독가스나 치명적인 바이러스 같은 생화학 무기를 퍼뜨려 무고한 수천 수 만 명의 인명을 희생시키는 가공할 폭력이 언제 어디서 누구에 의해서 발생할 지 모르는 불확실성의 시대가 되었다.

위기관리의 개념 확대의 중요성에 대한 인식의 고조는 최근 미국을 비롯한 선진국가에서도 이미 나타나고 있는 현상으로서, 각종 테러행위의 증가, 비군사적 행동에 의한 각종 파괴 및 소요사태 발생 등은 평화시 전면전이 불가능한 상태 하에서 오히려 쉽게 유발될 수 있는 현상들이라 할 수 있다. 우리나라도 이제는 전면전을 가상하기보다는, 각종 테러, 체제 전복 행위, 국제적 게릴라전, 파괴 및 혼란조성 등처럼 정치·사회적인 위기조성 등

* 제주대학교 정치외교학과 교수

의 현상이 증가할 것이라고 예견할 수 있다. 실제로 북한의 아웅산 폭탄테러, KAL기 폭파, 판문점 도끼만행, 동해안 잠수함 침투 등 위기사건도 이러한 측면에서 설명될 수 있을 것이다.¹⁾

미국은 대 테러 업무의 총괄조정을 위해 대통령 직속기구로 “영토안보청”(Office of Homeland Security)을 신설하고(2001. 9. 20), 미국은 테러집단에 대한 총체적인 응징방안의 일환으로 빈 라덴을 포함 총 27개의 테러집단, 개인 및 비호세력의 미국 내 자산을 동결하는 행정명령을 실시했다(2001. 9. 24).²⁾(김강녕 2002) 따라서 이 글은 미국의 입장에서 자국에 대한 테러강화를 방지하기 위한 안보전략의 흐름을 고찰하고자 한다.

II. 뉴 테러리즘

1. 테러

흔히 라틴어의 ‘큰 공포’라는 의미의 어원을 가진 테러(terror)와 동의어로서 사용되고 있는 테러리즘(terrorism)은³⁾ 한 연구 결과에 의하면 정의가 무려 100가지가 넘을 정도로 다양하게 논의되고 있다.⁴⁾ 테러의 형태 또는 유형은 크게 ①요인암살(assassination), ②항

1) 이동훈, 『위기관리의 사회학』(서울 : 집문당, 1999), p.40.

2) 민주평화통일자문회의 사무처, 『미국의 반 테러전쟁 이후 한반도 정세』, 민주평통정책연구자료, 제29호, 2001. 10. p.10.

3) 일반적으로 종합적인 견지에서 볼 때, 테러리즘은 주권국가 혹은 특정단체가 정치, 사회, 종교, 민족주의적 목표달성을 위해 조직적이고 지속적인 폭력의 사용 혹은 폭력의 사용과 관련한 협박으로 광범위한 공포분위기를 조성함으로써 특정 개인, 단체, 공동체 사회, 그리고 정부의 인식 변화와 정책의 변화를 유도하는 상징적, 심리적 폭력행위를 총칭하는 것이라고 정의할 수 있을 것이다. 최진태, 『테러, 테러리스트, 테러리즘』(서울 : 대영문화사, 1997), pp.29~30 참조.

4) Alex P. Schmid and Albert Jongman, *Political Terrorism : New Guide to Actors, Author, Concepts, Data Bases, Theories and Literature* (Amsterdam : SWIDOC, 1988), pp. 1~59 참조. 테러리즘에 관한 보다 상세한 문헌으로는 Leonard Hippchen & Yong Soon Yim, *Terrorism : International Crime and Arms Control* (Springfield : Charles C. Thomas Publisher, 1982); Walter Laquer, "The Anatomy of Terrorism," *Ten Tears of Terrorism* (London : Royal United Services Institute for Defence Studies, 1979); D. V. Segre and S. H. Alder, "The Ecology of Terrorism," *Survival*, Vol. XV, No. 4(August, 1973); Irving Fetscher, "Theme on Terrorism Today," *Terrorism*, Vol. 3, No. 3 & 4(1980); Edward F. Mickolus, *Transnational Terrorism* (Westport : Greenwood Press, 1980); Bowyer J. Bell, *Transnational Terror* (Washington D.C. : American Enterprise Institute for Publish Policy Research, 1975); Jin-Tae Choi, *Aviation Terrorism* (London : Macmillian Press, 1994); Paul Wilkinson, *Terrorism and Liberal State* (London :

공 테러리즘(aviation terrorism), ③인질납치(hostage taking), ④해상테러리즘 등을 들 수 있다(김강녕 2002). 국제테러는 1960년대 '팔레스타인 해방기구'(PLO)의 對이스라엘 폭격 활동에서 시작된 이래 그간 극우·극좌파 또는 민족분리주의자들에 의해 자신들의 주의·주장을 알리는 수단으로 공포를 조성하기 위해 자행되어 왔다(김강녕 2002). 테러(terror)는 상대방에게 겁을 주어 자기의 의도를 관철하겠다는 투쟁수단이다. 또한 테러리즘(terrorism)은 어떤 정치적 목적을 달성하기 위하여 직접적인 공포 수단을 이용하는 주의나 정책을 말한다. 테러는 위협·폭력·살상 등의 끔찍한 수단을 수반하므로, 테러·테러리즘·테러리스트라는 말만 들어도 공포와 전율을 느끼게 한다.

오늘날 테러 공격 형태의 특성으로는 크게 3가지로 나누어 볼 수 있는데 가장 고전적인 테러전술의 하나인 폭탄공격(bombing), 항공기 납치가 주 대상인 하이재킹(hijacking), 그리고 인질납치(hostage seizures) 등이 있다. 한편 국제 테러 조직은 1968년 이후 73개국 220여 조직에 이르며, 이들 집단의 인적 교류에서 연계된 이합집산(離合集散) 추이까지 더하면 그 수는 300개를 넘은 것으로 추정하고 있다. 테러리즘에 대한 국제사회의 합의된 정의는 존재하지 않으나 본 논문에서는 테러리즘을 '개인 또는 집단이 그들의 공동체적 목적을 달성하기 위해 비전투 목표물에 대해 폭력을 동원하는 행위'로 정의⁵⁾하고자 한다. 테러리즘에 대응하는 방법은 크게 두 가지로 분류할 수 있는데, 하나는 테러가 발생하기 전에 이를 예방하는 대(anti)테러이고, 또 하나는 테러 발생 이후 이를 응징하는 반(counter)테러이다. 그러나 반테러가 대테러의 연장선에서 이루어지는 후속조치라는 차원에서 보면 테러를 예방하고 반격하는 일련의 행위를 대테러의 범주 속에서 이해 할 수 있다(김열수 2002, 82).

냉전 시대의 테러는 주로 민족해방·국가독립, 그리고 좌익 혁명에 목적을 둔 것이었다. 냉전 초기에는 민족주의적 색채가 테러의 주류를 이루었으나 시간이 지나면서 이념적 색채가 테러의 주류를 이루었다. 그러나 탈냉전이 되면서 민족해방·국가독립을 위한 테러와 좌익 혁명을 위한 테러는 현격히 감소되었다. 전자가 감소된 이유는 1950~60년대에 많은 신생국가들이 탄생됨으로써 테러의 근본원인이 제거되었기 때문이고, 후자가 감소된 이유는 소련과 공산권의 붕괴로 이 역시 테러의 근본원인이 해소되었기 때문이다. 이념과 관련된 테러의 주체는 주로 국가와 테러조직이었다. 국가가 테러의 주체가 되는 경우는, 국가가 직접 은밀한(clandestine)방법으로 테러를 주도하거나(관계 테러:state terrorism), 국가가 직접 테러에 가담하지는 않으나 테러 집단을 지원하거나(국가 후원 테러:state-sponsored terrorism), 또는 국가가 자국내의 테러조직, 또는 다른 국가나 다른 국가의 테러 조직을 사주(청부테러:surrogate terrorism)할 수 있다. 냉전시대, 국가들은 테러를 외교

Macmillian Press, 1986) 참조.

5) 테러리즘의 정의에 관해서는 Thomas J. Badey, "Defining International Terrorism: A Pragmatic Approach," *Terrorism and Political Violence*, 10, 1(Spring, 1998), pp. 90~107을 참고할 것.

정책의 수단으로 활용했기 때문에 국가가 테러에 개입하는 것은 다반사였다. 탈냉전이 되면서 이념을 목적으로 국가가 직접 테러에 가담하거나 테러조직이 테러를 자행하는 경우는 거의 사라졌다. 미국과 러시아는 물론이고, 북한과 쿠바도 더 이상 이념 수출을 목적으로 한 테러는 하고 있지 않다. 탈냉전이 되면서 종교적 근본주의나 사회·심리적 좌절감에 의한 테러, 또는 이 둘의 요소가 결합한 형태가 테러의 주요 유형으로 등장하게 되었다(김열수 2002, 87).

국제사회가 하나의 사회로 통합되면서 국가가 직접 테러를 수행하는 관제테러는 사라졌으나 국가들이 테러집단을 지원하는 테러지원국가들이 등장하게 되었고 이들의 지원을 받거나 또는 자생력이 있는 수많은 테러집단들이 등장했다. 1995년 음 진리교가 동경 지하철역에 사린가스를 살포하여 12명의 사망자와 5,000여명의 부상자를 발생시킨 테러는 예외적인 테러 주체에 의한 사건이었다고 한다면, 이슬람의 이름으로 활동하는 수많은 테러집단은 탈냉전 테러의 두르러진 특징을 보여주는 보편적인 주체라고 할 수 있다(김열수 2002, 87).

2. 뉴 테러리즘

미 국무부에서는 1988년 이후 정례적으로 의회에 제출하는 보고서를 통해 국제테러 지원국을 지정하고 있는데, 그 동안 북한, 이란, 이라크, 리비아, 시리아, 쿠바 등 6개국을 테러지원국가로 지목하다가 1993년 수단을 추가로 지정함으로써 현재 7개국이 국제테러 지원국이라는 의혹을 받고 있다. 탈냉전시대 이후에도 이러한 국가들이 국제테러를 지원하고 있는 것으로 판단되나 그 활동은 냉전시대보다 상대적으로 위축된 것으로 평가된다. 사회주의권의 와해로 지원을 받지 못하는 상태에서 경제적 제재까지 받으면서 국제테러의 지원능력이 떨어져 있는 상황이므로 테러단체들에 대한 은신처를 제공하는 등 소극적 역할만을 하고 있는 것으로 보인다(김혁 2002, 52).

그러나 냉전이후 테러지원국의 활동이 위축된 것과는 달리, 반대로 탈 국가주의적 대량 살상형의 테러가 빈발하고 있어 국제테러리즘의 문제가 전혀 새로운 양상으로 전개되고 있다. 냉전체제가 와해되면서 테러의 주체와 대상, 목적 등이 불분명하고, 그 수단이나 방법에 있어서도 조직적이거나 계획적이지 못한 불특정 다수인을 대상으로 자행되는 무차별적인 테러가 새롭게 등장하고 있는 것이다. 새로운 유형의 테러는 종래의 테러들과는 다양한 차원에서 다른 특성을 나타내는데, 이러한 새로운 양태의 테러리즘을 '뉴 테러리즘'이라고 지칭한다(김혁 2002, 52). 9·11에서도 극명하게 보여졌듯이, 냉전이 종식되고 난 이후의 테러리즘은 전통적 의미의 테러리즘의 경계를 뛰어넘어, 새로운 목적과 형태를 표출하며 다양하게 전개되고, 있다. 탈냉전 이후의 새로운 국제테러리즘은 불특정 다수의 일반 대중을 목표로 하고 있다는 점, 대량 살상이 가능한 수단을 동원한다는 점, 그리고 목

적이나 주체가 불분명하다는 점에서 커다란 특징을 나타내고 있으며, 그 양상은 매우 다 양화되고 대형화되는 추세를 보이고 있다(김혁 2002, 46).

1989년 말 이후 테러리즘이 양적으로 감소하는 등 외형상으로는 감소 추세를 보였으나, 정부기관, 외교관 등 특정 대상을 공격목표로 삼던 과거와는 달리 규모와 피해가 엄청난 항공기 폭파, 생화학 테러 등 불특정 다수를 대상으로 하는 새로운 양상을 띠고 있다. 냉전 이후 테러리즘의 발생 횟수는 냉전 이전과 비교할 때 감소하였으나 그로 인한 사상자 수는 오히려 증가하는 추세라고 분석할 수 있다(김혁 2002, 51). 뉴 테러리즘의 유형 중에서 특징적으로 나타나고 있는 성격인 대량살상에 주목하여 사용되고 있는 보다 구체적인 개념으로서 '슈퍼테러리즘'이 있다. 슈퍼 테러리즘은 수단적 의미에서 대량파괴무기 테러리즘(Weapons-of Mass-Destruction Terrorism)과 관련이 있는데, 기존의 테러리즘이 주로 폭파, 저격, 납치 등에 의존하였었던데 반해, 슈퍼테러리즘은 화학무기, 생물학무기, 핵·방사성무기 또는 대형폭발무기 등을 이용하여 대량 살상을 야기한다.

일반적으로, 슈퍼 테러리즘을 감행하는 집단은 테러의 도발을 통한 구체적인 프로그램을 가지고 있지 않은 특징을 보인다. 서방, 특히 미국에 대한 반감과 적대감, 또는 거대한 사탄적 문화와 지역패권에 대한 반대 등 추상적인 이유를 내세워 테러를 감행한다. 종교적으로 광신적일 뿐만 아니라 극단적이며, 희생자가 얼마나 발생할 것인가는 고려의 대상이 되지 못한다. 구성원들은 대부분 무정부주의자들이며 무자비한 극단론자들이다. 1998년 발생한 케냐와 탄자니아 주재 미국 대사관 테러사건과 9.11 테러사건에서도 보여졌듯이 특정세력이 범인이라고 자처하지도 않을 뿐만 아니라 요구사항도 없으며 민간인들의 희생을 전혀 고려하지 않고 있다는 점에서 새로운 슈퍼테러의 성격이 뚜렷이 드러나고 있는 것이다(김혁 2002, 52).

Ⅲ. 9·11 사태와 미국의 대테러전

뉴 테러리즘은 새로운 형태의 테러를 말하는데 9.11미국테러 참사가 바로 뉴 테러리즘이라고 할 수 있다. 수행 주체가 누구라고 밝히지도 않고 요구조건도 분명하지 않으면서 불특정 다수의 민간인을 무참히 공격하여 초대형 참사를 유발하는 광신적 종교단체의 속성마저 들어낸다.⁶⁾ 또한 항공기를 공중납치 하거나 뉴욕의 세계무역센터(WTC)나 워싱턴의 국방부 건물(Pentagon)과 같은 유명하고 상징적인 건물을 목표로 삼아 동시다발적으로 자살 충돌하는 전대미문(前代未聞)의 폭력을 서슴치 않으며 여기에 그치지 않고 탄저병

6) 박현욱, "미국의 대외 군사정책과 한반도안보", 군사논단, 2002년 봄호, (한국군사학회, 2002), p. 96.

(anthrax) 등 생물학 테러와 심지어는 소형 핵무기에 의한 테러 위협성까지 배제하지 않는 비이성적 반인륜적 테러를 뜻한다. 이는 인류의 공적이자 반문화적 야만행위로서 지구촌의 일원으로 살아갈 자격을 상실한 행위인 것이다. 21세기 국제질서 구도를 바꾸어 놓을 만한 9.11테러사태는 사망자 총계 3,063명(뉴욕 2,830명, 워싱턴 189명, 펜실베이니아 44명), 손실비용 1천50억달러(한화 약 1백36조5천억원)의 피해를 냈다.⁷⁾

2001년 9월 11일 수많은 희생자를 낸 뉴욕의 세계경제의 상징인 세계무역센터와 워싱턴의 힘의 상징인 미 국방성에 대한 테러집단의 항공기 자살테러는 미국뿐만 아니라 전 세계를 경악시키기에 충분했다.⁸⁾ 또한 이 테러사건은 사건자체가 지니는 비예측성과 반인륜성 그리고 대규모성 때문에 세계적으로 큰 충격을 주었다.⁹⁾ '9·11사건'은 국가안보를 위협하는 전쟁수준의 양상을 보임으로써 기존의 대응체제로는 대처하기 어려움을 시사해 주고 있다(김강녕 2002).

9·11 사건은 미국에 커다란 충격을 주었다. 인명과 재산의 피해는 차치하고라도 본토가 공격을 받았다는 것과 그러한 테러공격에 무방비상태로 노출되었었다는 사실은 그 자체가 엄청난 충격과 파장을 낳았다. 게다가 이러한 공격으로부터 세계 최강 미국의 정치·군사적 상징인 펜타곤과 경제적 상징인 세계무역센터 건물이 파괴되고 붕괴되었다는 사실은 미국 국민들에게는 경악 그 자체로 받아들여졌고, 내심 그들의 자존심에 커다란 상처를 주었음이 틀림없다. 더군다나 유일 최강대국으로서의 국제적 위신과 리더십도 상당부분 손상된 것으로 여겨진다(김혁 2002, 54).

미국이 과거 남북전쟁과 제1, 2차 세계대전을 치르면서도 수도 워싱턴이 적이나 테러분자들로부터 공격을 받아 건물이 화염에 휩싸인 전례가 없었다는 점에서 9·11사태는 미국민들에게 메가톤급 충격을 주었다. 전체적으로 보았을 때, 9·11은 탈냉전 이후의 슈퍼테러리즘의 성격을 전형적으로 보여주었던 사례로 평가될 수 있다. 9·11은 탈냉전 이후의 슈퍼테러리즘의 성격을 전형적으로 보여주었던 사례로 평가될 수 있다. 9·11에서, 항공유를 가득 실어 막강한 폭발력을 가진 민간 항공기가 테러의 수단으로 선택되었으며 세계무역센터라는 초고층 건물에 충돌하는 방법이 사용됨으로써 막대한 파괴의 효과를 거두었다. 민간항공기를 테러의 수단으로 선택함으로써 대량파괴무기의 분류에서 화학무기, 생물학 무기, 핵·방사성무기 등과 더불어 대형폭발무기(highly explosive weapons)의 위협성을 부각시키는 결과를 가져왔다. 또한 불특정 다수의 일반대중을 목표로 하여 많은 사상자를 발생시켰다는 점, 그리고 테러발생 후 테러 주체를 밝히지 않고 특별한 정치적 요구가 뒤따르지 않았다는 점 등에서도 탈냉전 이후 뉴 테러리즘의 전형적 특징을 나타낸 것으로

7) 한국일보, 2002. 3. 9일자.

8) 정성화, "미국의 대 테러전쟁과 교훈," 『국방일보』, 2001년 12월 28일자, 4면.

9) 김강녕, 『동북아 국제정치와 한반도』(부산: 신지사, 2002), pp. 19~48 참조.

평가된다(김혁 2002, 54).

2001년 9월 미국에서 발생한 세계무역센터 폭파사건에서 보았듯이 최근의 테러 양상은 기존의 방법으로는 국가 공권력에 대항할 수 없으므로 대량살상무기를 이용해 민간인을 무차별적으로 살상하는 테러 대상의 불특정화 경향을 보이고 있어 이제는 테러가 공포조성의 한계를 벗어나, 그 피해 정도가 국가안보 자체를 위협하는 수준에 이르렀다.¹⁰⁾(김강녕 2002)

특히 현대사회는 과학기술의 발달로 개인이나 테러단체와 같은 집단도 생화학무기 제조 등 종래 국가만이 가질 수 있었던 파괴력을 행사할 수 있게 하였고 매스미디어의 발달은 전 세계 어디에서 테러를 하더라도 같은 효과를 거둘 수 있는 환경을 조성해 주고 있다. 따라서 많은 국가지도자와 국제정치학자들은 향후 국제사회는 적국과의 전쟁만이 아니라 테러와의 전쟁도 함께 빈번하게 발생할 것으로 전망하고 있다(김강녕 2002).

미국의 테러사건을 계기로 전쟁의 한 형태로 등장한 테러리즘은 인류의 인권은 물론 국제질서와 평화를 위협하는 수준에 도달해 있다.¹¹⁾

국제정치 전문가들은 9·11이후 세계안보가 변했다는 데 의견을 같이 한다. 랄프 코사(Ralph A. Cossa)는 이를 두고 '탈-탈냉전'(post-post cold war) 시대라고 명명했다.¹²⁾ 탈-탈냉전은 탈냉전이후를 지칭하는 것으로서 미국의 외교정책 우선 순위와 동반자관계를 새롭게 형성하도록 만들었다는 것이다. 즉 '반테러'(counter-terrorism)가 미국 외교정책의 최우선 순위를 차지하게 되었고 EU, 러시아, 중국, 일본, 인도와 같은 주요 열강들과 기타 국가들을 새로운 동반자관계로 재정의(redefine)하는 변화를 가져왔다는 것이다.

그동안 우리는 테러가 미국, 이스라엘 등 특정국가에만 있을 수 있는 일로 생각해 왔고 심각한 위협으로 받아들이지 않았던 것이 사실이다. 그러나 이제 상황이 달라졌다. 첫째, 지난해 테러를 주도했던 '알 카에다' 조직이 친미·참전국에 대한 보복테러를 공언한 바 있고, 둘째, 우리나라는 미·아프가니스탄 전쟁에 지원군을 파병하였고 국내에는 이들이 노리는 미군과 관련시설이 전국에 산재해 있으며, 실제로 영국의 'Jane Intelligence Review'(2002년 1월호)와 미국의 'Washington Post'(2002년 1월 11일자) 등은 '알 카에다'의 다음 테러대상으로 한국과 일본이 될 가능성이 높다고 예측한 바 있다. 후술하는 바와 같이 이러한 상황에서 우리는 북한의 테러도 안심할 수 없는 상황이다.

테러리즘과의 전쟁은 보이지 않는 적과의 싸움이며, 무한목표와 무한공간과의 싸움이라는 특징을 가지고 있다. 테러리스트 집단이라는 전쟁 상대는 있으나, 전세계에 산재해 있는 광범위한 테러리즘 연계조직(terrorism network)이라는 무한목표를 대상으로 하는 싸움

10) 국가전문행정연수원 민방위교육관, 『민방위대원 대상 강의자료』, 2002. 2. pp. 22~24.

11) 최진태, "국제테러리즘의 발생현황과 한국의 대응전략," 『군사논단』, 2001년 겨울호, p. 101.

12) 장성민 편역, 부시 행정부의 한반도정책 (서울: 김영사, 2002), p. 16.

인 것이다. 동시에 전쟁의 범위를 어느 특정국가나 지역 등 일정한 공간으로 한정하기가 곤란한 무한공간에 대한 전쟁이다. 여기에 국제사회의 고민이 있는 것이다.¹³⁾

미국이 진정 대 테러전에서 승리하는 길은 테러집단의 궤멸에 그치는 것이 아니라 대 테러 전쟁과 함께 미국의 일방주의적 정책을 수정하고, 향후 소외되고 구조적으로 차별 받고 있는 국가, 집단에 대한 정부·민간 차원에서 지원을 강화함으로써, 근원적인 테러의 발생원인을 치유하는 자유주의적 대응책을 함께 추진하는 것이 될 것이다. 폭력 문제에 대한 근원적 해결책은 폭력 그 자체를 제거하는 것이 아니라 폭력이 발생하는 환경을 제거하는 것이다. 폭력이 제거된다하더라도 환경이 변하지 않는다면 또 다른 폭력이 그 토양에서 자라날 가능성이 있다(김혁 2002, 61). 미래의 전쟁개념은 하이테크 정보전쟁으로 전환될 것이고, 전쟁이 '외교의 수단'이기보다는 이익집단이나 초 국가집단 및 테러집단 등의 '갈등과 경쟁해소 및 우위확보를 위한 수단'으로 변화될 가능성이 높다.¹⁴⁾

N. 미국 안보전략의 변화

미국은 탈냉전 후 세계의 유일한 초강대국으로서의 지위를 누리고 있으며, 21세기에 도 패권국가의 지위를 유지하기 위한 정책과 전략을 추진하고 있다. 미국의 패권주의는 개입주의 정책이라는 명제아래 미국 대외정책의 뚜렷한 특징을 형성하고 있다. 미국이 21세기에 도 여전히 세계적인 패권을 장악하기 위해서는 그 수단으로써 이를 뒷받침할 수 있는 경제력과 군사력이 필요하다. 이에 따라 미국은 '신자유주의'라는 이데올로기를 내세워 해외시장개방과 자유무역체제를 통해 미국의 경제적 이득을 극대화하려 하고 있다. 또 MD(미사일방어) 계획은 미국이 군사적 패권을 유지하는 수단이다(이철기 2002, 2).

21세기 미국의 대외정책 및 군사안보정책이 이처럼 패권주의를 지향하고 있음은 최근에 발표된 일련의 문서들을 통해서 더욱 명확히 드러나고 있다. 미국의 21세기 정책의 방향과 성격을 엿볼 수 있는 대표적인 문서는 「조인트비전 2020(Joint Vision 2020)」과 「4개년 국방검토 보고서 2001(QDR: Quadrennial Defense Review Report 2001)」이다(이철기 2002, 2). 미사일방어(MD)계획은 미국의 패권주의전략의 결정판이다. 미국은 MD를 21세기 미

13) 최진태(2001), p. 101.

14) 한국의 미래 안보상황에서 뉴테러로 인한 '불확실하고도 민감한' 안보상황은 고도의 조기경보 능력의 강화를 필수적인 요소로 만들고 있으며, 조기경보능력의 강화는 고도의 정보전 능력과 국제공조체제 없이는 불가능하기 때문이다. 따라서 한국은 정보전 능력의 기반 확충과 아울러 주변국들과 함께 역내의 안보위협 요인들에 대한 사전대처가 이루어질 수 있도록 외교 및 국제기구를 통한 국제적 공조와 모든 자원을 동원 할 수 있는 군·민·관의 통합적 접근방법이 바람직할 것 같다(허태희·길병욱 2001).

국 국방전략의 핵심적 구성요소(key component)로 간주하고 있다. 미국의 21세기 국방전략은 다양한 스펙트럼의 위협에 대응하고 불확실한 미래에 대비하기 위해, 미국의 이익에 유리한 면으로 국제안보환경을 조성하는 것이며, MD는 그 핵심적 구성요소라는 것이다. MD는 미사일 확산을 감소 내지는 방지하고, 잠재적 침략자들이 탄도미사일을 활용하는 것을 약화시킴으로써 지역안정을 강화하는데 공헌한다는 것이다.¹⁵⁾ 부시행정부는 불량국가들의 미사일 및 대량파괴무기 위협을 명분으로 내세우고 있지만, 미국이 MD계획을 추진하는 데는 몇 가지 복합적인 목적과 배경을 지니고 있다. 첫째, MD계획은 21세기 미국의 세계패권전략의 핵심이다. 미국의 MD계획에는 절대적인 핵 우위를 유지해 21세기에도 세계 유일의 패권국가로 남겠다는 정치·군사적 야망이 뒤에 도사리고 있다(이철기 2002, 3).

미국 국방부가 2002년 1월 8일 의회에 제출한 「핵태세보고서(NPR: Nuclear Posture Review)」는 기존의 전략을 수정하여 핵무기를 선제공격용으로 사용할 수 있다고 언급하면서, 잠재적 공격대상 국가로 북한을 비롯해 7개국을 거명하고 있다.¹⁶⁾ 이 같은 부시 행정부의 선제공격 전략은 2002년 9월 20일 백악관이 발표한 「미국의 국가안전보장 전략(The National Security Strategy of The United States of America)」 보고서에서 보다 명확히 하고 있다. 4 쪽인 이 보고서는 냉전시대 위협의 성격은 적의 군사력 사용에 대한 '억지(deterrence)'를 미국에 요구해 왔지만, 소련의 붕괴와 탈냉전의 종식에 따라 안보환경이 큰 변화를 겪고 있다고 전제하면서, 전통적인 억지 개념은 미국의 적들에 대처하는데 더 이상 효과적으로 작동할 수 없게 되었다고 주장한다. 그러면서 미국에 대한 새로운 치명적인 도전은 북한을 비롯한 '강패국가들(rogue states)'과 테러리스트들이라고 규정하고, 이들에 의한 적대적 행동을 방지하고 기선을 제압하기 위해서는 필요하다면 미국은 '선제행동(act preemptively)'할 것이라고 언명하고 있다.¹⁷⁾(이철기 2002, 3-4)

미국의 대외정책 및 군사안보전략에서 동북아는 미국의 '사활적 이익(vital interests)'이 걸린 지역이다. 1995년에 발표된 「동아시아전략보고서 1995(EASR 1995)」에 의하면, 미국은 지역안정의 보장자로서 동북아시아에 대한 지속적인 개입을 유지하고, 아울러 미국의 역할은 앞으로도 '중심적인(central)' 것으로 남아 있을 것임을 밝힌 바 있다.¹⁸⁾ 미국이 중국을 21세기 미국의 패권에 도전할 가능성이 있는 잠재적국으로 사실상 설정하고, 전략중

15) Secretary of Defense, *Annual Defense Report to the President and the Congress 2001* (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, January 2001).

16) *Nuclear Posture Review* (Excerpts), submitted to Congress on 31 December 2001, <http://www.globalsecurity.org/중/library/policy/dod>.

17) The White House, *The National Security Strategy of The United States of America* (Washington D. C., September 2002), pp. 13~16.

18) Department of Defense, *The United Nations Security Strategy for the East Asia-Pacific Region 1995* (Washington D.C.: DoD, Office International Security Affairs, 1995), pp. 1~2.

심 축을 아시아로 옮김에 따라, 동북아가 미국의 세계전략과 군사정책에서 차지하는 비중은 그만큼 커지고 있다(이철기 2002, 4).

중국을 21세기 미국의 세계패권에 도전할 경쟁국가로 상징¹⁹⁾하고 있는 미국은 중국에 대한 견제와 봉쇄를 동북아정책의 핵심 목표로 설정하고 있다.(21세기형 봉쇄정책) 전략중심 축을 아시아로 옮기겠다는 것도 사실상 중국을 겨냥한 것이다. 특히 부시 행정부는 중국을 '전략적 협력자'로 선언했던 전임 클린턴 행정부와는 달리 '전략적 경쟁자'로 규정하고, 중국에 대한 견제와 압박을 강화하는 정책으로 선회해 왔다. 부시 행정부의 이러한 정책은 일본 열도로부터 한국을 거쳐 대만, 필리핀을 잇는 태평양 동부 연안의 '대 중국 봉쇄선'을 미국이 본격적으로 구축하기 시작했다는 것을 의미한다. 이것은 미국이 공산진영의 확장을 봉쇄하기 위해 제2차대전 후 구사했던 이른바 '봉쇄정책(containment policy)'를 연상케 한다. MD계획을 비롯해, 부시 행정부 등장 이후 보여 지고 있는 미·일 군사동맹에 대한 강조와 대만에 대한 무기판매 등 군사적 지원을 강화하려는 움직임이 이를 입증하고 있다.

미국의 동북아 정책을 한마디로 요약하면, 21세기 미국의 세계패권에 도전할 잠재력을 지니고 있는 중국을 포위하고 압박하는 대중국봉쇄정책이다. 미국의 새로운 국방정책을 담고 있는 QDR 2001은 대중국봉쇄정책을 분명히 하고 있다. 전략중심 축을 유럽과 대서양에서 아시아로 옮기겠다고 밝히고 있는 것도 중국을 겨냥하고 있는 것임은 물론이다. 미국의 패권주의적인 동북아정책이 동북아 안보에 부정적 영향을 미치고 있다. 일본과 군사동맹관계를 강화하고 중국을 견제하려는 미국의 정책은 동북아에 신냉전시대의 도래를 부추 키는 단초가 되고 있다. 미일간의 역할분담과 일본의 군사적 역할 확대를 내세워 미일군사동맹관계를 강화하고, 여기에 한국을 끌어들이 이른바 '미·일·한 3각안보협력체제'를 구축하려는 미국의 구상은 향후 동북아질서와 한반도 통일 및 안보환경에 부정적 파장을 몰고 올 것이 분명하다. 중국과 군사적 적대관계를 초래케 하는 것은 물론, 일본의 군비증강을 촉진하고 군사대국화를 가속화시키며, 동북아에 신 냉전체제를 도래케 해 한반도의 통일을 어렵게 할 것이다(이철기 2002, 7).

클린턴 행정부의 세계전략이 포용 및 확대(engagement and enlargement)에 기반 했다 면, 부시 행정부의 대 전략은 미국의 압도적 힘에 근거한 미국 우선주의(primacy)와 일방주의적 외교태세로 특징 지워진다(이상현 2002, 17).

9·11 이후 미국의 세계전략은 테러와 반 테러라는 축을 중심으로 재편되면서, 특히 생화학무기를 포함한 대량살상무기가 국제테러리스트들의 수중에 들어가는 경우를 최악의 사

19) 동북아에서 미국의 패권에 도전할 가능성이 있는 국가로 중국을 지목하고 있는 논문들로는, Denny Roy, "Hegemony on the Horizon: China's Threat to East Asian Security," *International Security*, Vol. 19, No. 1 (Summer 1994); Larry M. Wortzel, "China Pursues Traditional Great-Power Status," *Orbis*, Vol. 38, No. 2 (Spring 1994).

태로 규정하고 대량살상무기의 확산을 적극적으로 저지하는 데 집중되어 있다. 부시 행정부는 과거의 소극적인 비확산(non-proliferation) 전략에서 보다 적극적인 반확산(counter-proliferation) 전략으로의 전환을 천명하고 적극적인 대응을 모색하고 있다(이상현 2002, 17). 신 안보전략의 핵심인 '비대칭위협'에 대해서는 부시 행정부 등장 이전부터 안보담당 부서를 중심으로 논의되다가 2000년 6월의 『합동비전 2020』에서부터 비중 있게 다루어지기 시작하였다. 그러다가 9·11 직후 발표된 2001년 『4년 주기 국방태세점검보고서(QDR)』에서는 본토방어가 더 이상 단순히 잠재적 가능성이 아닌 미국이 당면한 안보현안으로 대두되었다. 2002년 연두교서에서는 세계적 대량살상무기 확산의 중심에 위치한 이란, 이라크, 북한이 '악의 축'으로 지목되었다. 이어서 2002 3월 미국 언론에 내용이 폭로된 『핵태세 검토보고서(Nuclear Posture Review)』에서는 대량살상무기로 미국을 위협하는 국가들에 대한 핵무기 선제사용 가능성이 공식적으로 제기되었다(이상현 2002, 17).

미국의 신 국가안보전략 보고서가 한반도 안보에 대해 가장 큰 함의를 지니는 분야는 역시 북한과의 연관에서이다. 동 보고서는 이라크와 북한을 대표적인 불량국가로 명시하고 있어 북한에 대한 미국의 여전한 의구심을 반영하고 있다. 부시 행정부는 기본적으로 북한이 대량살상무기의 세계적 확산에 주도적 역할을 하는 동시에 국제테러와의 연관성에서도 깨끗하지 못하다고 보고 있다. 도널드 럼스펠드 미 국방장관이 최근의 한 브리핑에서 북한이 핵무기를 보유하고 있다고 단정적으로 언급한 것과 같이 미국은 북한의 핵 의혹 규명에 강한 의지를 가지고 있다. 또한 부시 행정부는 북한의 미사일 기술이 불량국가들 중 가장 앞서 있을 뿐 아니라 여타 문제국가들과는 달리 탄도미사일의 개발 및 생산을 거의 자력으로 진행하고 국제적 확산을 주도하는 것으로 보고 있다. 생화학무기에 있어서도 북한은 상당한 생산능력을 보유한 것으로 판단된다. 북한은 9·11 이후 국제테러조직의 자산을 동결하기 위한 UN안보리 결의에 대한 협조를 거부함으로써 국제테러와 대량살상무기의 연결고리에 대해 깨끗하지 못하다는 의혹을 스스로 제공하고 있다.

V. 결 론

국제사회는 12개에 달하는 대 테러리즘에 대한 국제규칙을 제도화했다. 테러분자들의 주요 공격 목표가 되었던 미국은 테러리즘을 초국가적 위협, 또는 비대칭 위협으로 인식한 이후 그 어떤 국가보다도 대 테러리즘에 대한 국내제도를 구체화하고 또 이를 강화하기 시작했다. 미국은 1996년 대 테러법을 제정하였으며, 이란, 이라크, 시리아, 리비아, 수단, 쿠바, 북한 등 7개국을 1992년 이래 계속 테러 지원국으로 지정하고, 28개 외국 테러 조직(FTO)을 테러집단의 목록에 올려 이를 감시하고 있다. 미 중앙정보국은 테러 조직과 테

러분자들을 추적하고 테러활동에 대한 각종 정보를 집중 관리하고 있으며, 미 연방수사국(FBI)도 그 요원과 예산을 증가시켰다. 특히 미국은 9·11 사태를 계기로 대 테러리즘에 대한 국제적 연대를 강화하고 있다(김열수 2002, 89-90).

그러나 미국은 국제사회가 아무리 훌륭한 대 테러리즘을 제도화하여 이를 시행한다고 해도, 테러를 근절하는 것은 한계가 있을 수밖에 없다고 생각하고 있다.²⁰⁾ 그럼에도 불구하고 대 테러리즘에 대한 제도가 필요한 것은 테러의 규모와 빈도 수를 통제범위 내에 들 수 있을 것이라는 가정에 근거한 것이다. 대 테러리즘에 대한 제도는 제도의 합의과정에서 발생하는 제도의 보편성과 구체성의 긴장관계로 인해 제도화 자체에 근본적인 한계가 있다. 테러의 주체는 국가에서 조직으로, 그리고 네트워크화 되고 분자화 된 개인으로 바뀌고 있고, 테러집단에 대한 자산동결도 허점이 많으며 테러에 소요되는 비용도 그리 많지 않다. 또한 테러주체에 대한 보복공격도 성공보다 실패가 많았으며 그 성과도 미미하다. 특히 자폭테러와 함께 테러의 주체도 사라지기 때문에 보복공격의 대상도 규명하기 어렵고, 보복공격은 또 다른 보복공격을 가져오는 피의 악순환만 재생산하고 있다.(김열수 2002, 104-105).

이러한 이유로 해서, 미국은 국방비증액 및 본토방위를 위한 예산의 증액을 의회에 요청하고 국민들로 하여금 테러사태로 인해 결집된 국민적 합의와 애국심을 더욱 확산시키기 위하여 노력하고 있다. 특히 시민봉사단(Citizen Corp)의 출범의 필요성을 재차 강조하면서 모든 미국시민들이 2년 내지 4만 시간 정도의 봉사를 통해 국가와 지역사회를 위해 참여해줄 것을 호소했다. 이는 테러전쟁을 선언한 이후 나타난 국민들의 국가에 대한 봉사정신을 지속적으로 활용하기 위해, 지역사회를 돕는데 적극적으로 참여 해 줄 것을 호소했다(홍규덕 2001, 100-101).

결국 부시대통령이 올해 있을 차기 대통령선거에서 재선되기 위해서는 외부위협에 대한 국민의 단합과 경제회복으로 인하 안정심리가 관건이 될 것이다. 그리고 이와 관련하여 본토방위에 대한 안정감을 국민들에게 보여주기 위해서라도, 테러지원국들에 대한 미국의 응징전략을 지속될 가능성이 크다.

20) 이러한 이유 때문에 앞으로 미국의 반 테러 국제연대와 대량살상무기 반확산 전략이 지속되는 한 북한과 미국의 충돌은 불가피하다. 미국의 지속적인 압력 아래 북한은 최근 파격적인 북일 정상회담, 남북철도 및 도로연결 착공식, DMZ 지뢰 제거 작업, 아시안 게임 참가, 신의주 경제특구 지정 등 과거 같으면 상상할 수 없는 변신의 징후를 보여주고 있다. 그러나 미국과의 관계개선이 없는 한 북한 변신의 효과는 제한적일 수밖에 없을 것으로 예상된다. 미국의 대북 특사파견이 다시 초읽기에 들어감에 따라 북미대화가 어떤 식으로 풀릴지 관심의 초점이 되고 있다. 미국으로서는 북한이 대량살상무기와 재래식 무기 등 안보위협 현안에 대해 파격적인 양보가 없는 한 북한과의 협상은 있을 수 없다는 입장을 강조할 것이고, 이에 따라 과연 김정일이 고이즈미와의 북일 정상회담에서 보여주었던 것과 같은 깜짝쇼를 다시 연출할 것인가 하는 것이 향후 북미관계를 관전하는 기준이 될 것이다(이상현 2002, 20).

참고 문헌

- 길정일(2000). "정보화시대의 국가안보: 분석의 틀과 연구방향." 『국가전략』, 6권 4호. 겨울호(통권 제14호).
- 김강녕(2002). "새로운 형태의 위기에 대한 효율적인 통제 및 비상기획위원회 기능강화방안." 비상기획위원회 세미나 자료: http://www.epc.go.kr/arch/arch2__view.html?mode=semina__01&uno=4&page=1&keyfield=&key=
- 김국진(1997). "21세기 한반도 한보정세 전망과 우리의 기본안보 정책 방향." 제14회 안보문제 세미나 「21세기 한반도 안보정세 변화와 북한의 대남정책 전망」(국가비상기획위원회).
- 김열수(2002). "테러리즘 근절이 어려운 이유: 제도화의 한계와 국제사회의 균열." 『국가전략』, 제8권 3호(세종연구소).
- 김용현(2001). "북한체제 군사화의 정치·사회적 기원: 1990. 1950년대를 중심으로." 『통일문제연구』, 상반기호, 통권 제35호.
- 김주홍(2001). "정보화시대에 대비한 한국의 안보정책 방향 연구." 『국제정치논총』, 제41집 1호.
- 김혁(2002). "탈냉전 이후의 국제테러리즘에 대한 분석과 대응책의 모색: 근원적 해결을 위한 자유주의적 접근에 대한 고려." 『국제정치논총』, 제42집 2호.
- 박건영·이성봉·권영진(역). 윌리엄 페리·애시튼 카터(저)(2000). 『예방적 방위전략: 페리구상과 러시아, 중국 그리고 북한』. 서울: 프레스21.
- 신유섭(2003). "9·11테러사건이후 미국 정보계 개혁의 성격과 전망." 『국제정치논총』, 제43집 4호.
- 안병진(2003). "9·11테러와 미국의 외교노선: 연속성과 단절을 중심으로." 『국제정치논총』, 제43집 4호.
- 여영무(2000). "김정일과 북한테러리즘, 그 법적 고찰." 「군사논단」.(한국군사학회).
- 윤익선·박준석·이천희(1998). "현대 테러리즘의 양상과 동향에 대한 연구." 「한국안전교육학회지」.
- 이기동(2001). "9·11테러 이후 북한의 대미접근방식." 「미국의 테러사태 이후 국제관계」. 한국국제정치학회 연례학술회의 발표논문집. 12월 14~15일.
- 이계수(2002). "정부의 테러방지법안에 대한 의견서." 「민주법학」(민주주의법학연구회).
- 이민룡(2001). 『한반도 안보전략론』. 서울: 붕명.
- 이상팔(2001). "테러의 경제학과 대테러의 경제학." 「재정포럼」(한국조세연구원).
- 이상현(2002). "미국의 신 국가안보전략과 한반도 안보." 『정세와 정책』, 2002-10(통권 75호(세종연구소)).

- 이수형(2002). “노태우·김영삼·김대중 정부의 국방정책과 군사전략개념 : 새로운 군사전략개념의 모색.” 『한국과 국제정치』, 제18권 제1호.
- 이중범(1989). “국제테러에 대한 법적 규제에 관한 연구.” 『법학논총』(단국대학교 법학연구소).
- 이철기(1993). 『동북아 군축론』. 서울: 호암출판사.
- 이철기(1999). “동북아의 질서변화와 한반도 통일·안보 환경.” 이철기(외). 『21세기 국제관계와 한반도』. 서울: 법학사.
- 임동원(2002). “한반도 안보정세와 남북관계.” 미래전략연구원 창립 1주년 기념 제13회 미래전략포럼. 4월 20일.
- 조성권(2003). “9·11테러이후 미국의 對테러정책의 변화에 대한 분석과 전망.” 『국제정치논총』, 제43집 2호.
- 최영철(2002). “이스라엘의 대 테러정책 수행과 행정통제: GSS의 테러리즘 피의자 심문방법과 관련하여” 한국행정학회 2002년도 춘계학술대회 발표논문집.
- 한승주(2001). “테러공격이후 세계질서변화와 한반도정세.” 『IRI리뷰』, 제6권 제1호.
- 함택영(1999). 『국가안보의 정치경제학』. 서울: 법문사.
- 홍규덕(2001). “부시대통령의 대북한정책과 한미공조의 과제.” 『IRI리뷰』, 제6권 제1호.

- Alexander, Yonah & Edgar H. Brenner(eds.)(2002). *U.S. Federal Legal Response to Terrorism*. New York: Transnational Publishers.
- Benjamin, Daniel & Steven Simon(2002). *The Age of Scared Terror*. New York: Random House.
- Combs, Cindy C. & Martin Slann(2002). *Encyclopedia of Terrorism*. New York: Fats on File Inc..
- Department of Defense(1995) *The United Nations Security Strategy for the East Asia-Pacific Region 1995*. Washington D.C.: DoD. Office International Security Affairs.
- Greve, Michael(2002). “After Terrorist’s War: A New Age of Government Centralization.” *Current*. February.
- Halberstam, David(2001). *War in a Time of Peace: Bush, Clinton, and the Generals*. New York: A Touchstone Book.
- The White House(2002). *The National Security Strategy of The United States of America*. Washington D. C., September.