# 미군의 전략적 유연성과 평화의 섬

사진가 이시우

목 차

(1) 전략적 유연성 개념의 변화과정
(2) NSS 2025 분석: 미국가안보전략의 대균열
1) 집단안보의 폐기
2) 세력균형의 균열
1. 협조체제
2. 동맹체제
3. NSS 2025의 세력균형
4. 유연한 현실주의
5. 절제 전략의 승리
3) 아시아 부분
1. 절제전략하에서의 대안
(3) 전략적 유연성(NSS 2025)의 성격변화
1) 사전협의제의 파기
2) 접근권 강요
1. 구축함(KDX)
2. 핵잠수함
3) 한국군에로의 책임전가
(4) 한국의 대응
1) 전략적 유연성과 자주국방
1. 기지
2. 무기
(5) 평화의 섬
1) 자주국방과 평화적 통제
1. 평화진지 지키기
2. 평화진지 강화하기
3. 평화진지 확대하기
ㄱ. 제주특별자치도의 연방화
ㄴ. 제주도정의 평화통제
(6) 맺는 말

**(1) 전략적 유연성 개념의 변화과정**

1단계: 케네디 유연반응전략

아이젠하워의 '뉴룩(New Look)'전략은 공산권의 국지적 도발에도 즉각 핵무기로 대응하겠다는 으름장이었다. 이에 따라 1957년 정전협정을 위반하면서 핵무기가 주한미군에 배치되었다. 그러나 이는 작은 도발에도 핵전쟁을 감수해야 하는 경직성이 최대 약점이었다. 이에 케네디의 유연반응(Flexible Response)'전략이 등장했다. 핵무기 외에 그린베레 등의 특수부대, 재래식 군대, 경제원조 등 다양한 수단으로 대응하겠다는 것이었다. 이때의 유연성은 대응수단의 다양화를 의미했다.

2단계: 해외미군 재배치 전략(2006년 합의)

9.11 테러 이후 부시행정부의 럼스펠드 국방장관은 '해외미군 재배치계획(GPR)'에 따라 주한미군도 전 세계분쟁에 신속히 대응하는 유연성확보를 주장했다. 2006년 1월,

한미 외교장관은 주한미군의 전략적 유연성에 대해 공식 합의했다. 한국은 주한미군의 전략적 유연성을 존중하되, 미국은 한국국민의 의지와 무관하게 동북아 지역분쟁에 연루되는 일이 없어야 한다는 단서를 달았다. 당시의 핵심은 '원칙적 수용'과 '안전장치 마련'이었다. 이때의 유연성은 주로 테러대응이나 이라크·아프가니스탄 전쟁지원을 위한 '병력차출'수준의 논의였다.

3단계: 아시아 회귀전략(2010년대)
중국의 급부상에 따라 오바마 행정부의 '아시아 재균형(Pivot to Asia)'정책이 맞물리면서, 전략적 유연성의 목표가 테러리스트에서 중국으로 옮겨가기 시작했다. 주한미군이 대북억제라는 고정된 목표를 넘어, 대만해협이나 남중국해 등 인도-태평양 지역의 안정을 위한 자산으로 재정의되었다. 단순한 병력이동뿐만 아니라, 주한미군의 정보자산(U-2 정찰기 등)과 미사일방어체계(THAAD)가 역내의 감시·방어망과 연동되면서 유연성의 범위가 '정보 및 지휘통제' 영역까지 확장되었다. 제주해군기지건설과 때를 같이 한다.

4단계: 동적 전력 운용(Dynamic Force Employment, DFE)
미 국방부가 2018년 국방전략(NDS)에서 처음 제시한 개념으로, 과거 냉전시대처럼 특정지역에 병력을 고정배치(Fixed Presence)하는 대신, 미국 본토나 괌으로 불러들인 뒤, 위기 발생 시에만 신속하게 투입하는 것이다. 전략적으로는 예측가능 하되 작전적으로는 예측불가능하게 군사력을 운용하는 방식이다. 즉, 적이 "미군이 여기 있으니 이 정도는 해도 되겠지"라고 계산하지 못하도록, 미군전력을 불규칙하고 신속하게 전 세계로 투사하는 기법이다.

5단계: NSS 2025 - 강요된 유연성과 전면적 연루
전략적 유연성의 실행조치인 해외미군재배치 계획이 안 나온 상태에서 최상위 안보문서인 NSS 2025가 최하위문서가 다룰 내용까지 일부 명시해버렸다. 2026년 현재, NSS 2025(2025년 국가안보전략)하에서 전략적 유연성은 더 이상 '합의'의 대상이 아닌 미국의 '일방적 집행'에 가까운 성격을 띠게 되었다. 미국은 더 이상 세계의 경찰노릇을 할 돈도, 의지도 없다. 하지만 패권이 가져다주던 이익(기술, 금융, 자원)은 포기할 수 없기에 약탈적 유연성을 추구한다. 서반구패권은 무력으로 지키되, 유라시아는 동맹국들에게 부담을 전가하기 위한 유연성이다. 주한미군을 특정기지에 모아두지 않고, 유사시 일본이나 괌, 심지어 대만 인근도서로 즉각 분산 배치하는 분산된 거점개념과 원정작전개념이 일상화되었다. 과거엔 한국민의 의사에 반하는 연루를 막으려 했으나, 현재는 동맹의 현대화라는 이름 아래 주한미군이 중국을 견제하는 최전방 투사기지가 되면서, 사실상 역내분쟁 시 한국의 기지와 물자가 자동으로 연동되는 구조가 될 것이다. 미국은 전략적 유연성의 대가로 한국에게 더 많은 방위비 분담과 작전적 기여를 요구하고 있다. 이는 서귀포상권만 관리해주는 댓가로 상납금을 갈취하던

조폭이 인력부족으로 제주까지 관리하며 서귀포만 신경 쓸 수 없게 되었으니 상납금을 오히려 더 받겠다는 억지논리와 같다. 전략적유연성의 실행이 어떻게 이루어질지는 미방위전략(NDS)과 미군사전략(NMS)의 최상위문서인 미국가안보전략(NSS)의 문맥을 정확히 파악하는 것이 필요하다. 연후에 다시 향후 전개될 전략적 유연성의 변화를 예측하고자 한다.

### (2) NSS 2025 분석 - 미국가안보전략의 대균열

전략적 유연성(Strategic Flexibility)개념은 미국의 안보·국방 문서체계인 백악관의 국가안보전략(NSS), 미국방부의 국가방위전략(NDS), 미합참의 국가군사전략(NMS)의 층위(Level)에 따라 그 역할과 정의가 달라진다. NSS가 목표를 제시하고, NDS가 방법(Ways)을 설계하면, NMS가 수단(Means)인 군사력의 구체적인 운용지침을 확정하는 구조이다.

NMS는 합참의장이 대통령과 국방장관에게 제공하는 군사적 조언의 결과물이다. 즉, "어떻게 하면 가장 적은 비용(NSS 원칙)으로 가장 유연하게 적을 타격(NMS 실행)할 것인가"에 대한 답이 바로 전략적 유연성이다. NDS에서 개념화된 유연성이 NMS를 통해 실제 군부대의 이동경로와 배치주기로 구체화된다. 예를 들어, "주한미군 중 공군전력이 대만해협 유사시 투입된다"는 구체적인 작전시나리오는 NMS의 지침을 따른다. 전략가들의 분석[1]으로 볼 때 2025년 9월까지 인도태평양지역에서의 미군철수는 기정사실로 검토된 듯하나 12월 발표된 NSS에서 서태평양의 미군주둔은 강화하는 것으로 결정되었다.[2] 이럴 경우 해외미군재배치 계획을 짜던 전략가들은 계획을 전면 수정할 수밖에 없다. 그럼에도 NSS 2025는 기존 미국가안보전략의 거대한 균열을 드러냈다.

#### 1) 집단안보의 폐기

유엔은 세력균형이라는 무질서한 질서, 즉 중심 통치체계가 부재한 질서상태[3]를 혐오하는 미국 정책당국이 주도하여 창설한 국제기구였다.[4] 체계상으로는 무질서 상태와

---

1) "New U.S. Defense Strategy", *Insight Forward,* (U.K.: September 2025), pp.2-4참조

2) The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, (November 2025), p.24

3) 근대적 주권국가체계나 중세유럽 통치체계는 "중심적 통치의 부재" 상태로 아나키라 할 수 있지만 나름대로의 고유한 원칙, 규범, 절차를 가지고 있기에 '질서 있는 아나키'라고 할 수 있다.(Edward Evans-Pritchard, The Nuer: a Description of the Models of Livelihood and Political Institutions of the Nilotic People [Oxford: Clarendon Press, 1940]; Max Gluckman, Custom and Conflict in Africa [Oxford: Basil Blackwell, 1963] 1장 참조; Giovanni Arrighi, The Long Twentieth Century-Money, Power, and the Origins of Our Time [London: Verso, 1994]/ 백승욱 역,『장기 20세기』[서울: 그린비, 2010], p.78). 국제정치의 무정부 상태 하에서도 국가 간의 관계들이 어떤 고도의 질서를 가지고 있으며 국가간체계가 국가들의 행위에 대한 통제력의 어떤 요소들을 수행한다는 사실 또한 널리 받아들여지고 있다(Hedley Bull, The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics [New York: Columbia University Press, 1977] 참조).

4) James E. Dougherty, Robert L. Pfaltzgraff, Jr., *American Foreign Policy FDR to Reagan* [New York: Haper & Row, Publishers, Inc., 1986]/ 이수형 역,『미국외교정책사 루스벨트에서 레이건까지』[서울: 한울아카데미, 1997], p.72 참조.

세계정부의 중간쯤에 위치 지을 수 있다. 세력균형체계가 유럽 특히 영국 패권시대의 산물이라면 집단안보체계는 미국 패권시대의 산물이다. 세력균형이 '힘에 의한 평화'라면 집단안보는 '규범에 기반한 질서'라고 할 수 있다. 이는 마치 중세 황제들의 권력 위에 교황의 권위가 지배하는 체계와도 유사하다. 미국패권의 위선적 제도로 비난받았음에도 집단안보체계, 즉 유엔체계는 미국패권의 진정한 힘이라고 여겨졌다. 현실주의자인 포젠조차 다음과 같이 말한다.

> '공화당은 민주당이 미국의 주권을 이러한 국제기구에 기꺼이 양보하려 한다고 비난한다. 하지만 이는 사실이 아니다. 민주당은 미국이라는 막강한 힘이 국제기구에서 미국이 규칙을 정하고 결과를 좌우할 수 있도록 허용할 것이라고 생각하기 때문에 국제기구를 좋아하고 신뢰한다는 사실을 숨기고 있다. 국제기구에서 달성된 특정결과의 정당성은 따르는 절차 때문에 높아지지만, 이러한 절차는 미국이 원하는 결과를 내도록 통제될 수 있다. 정당성은 미국이 다양한 문제에서 원하는 바를 이루는데 드는 비용을 낮춰줄 것이다. 민주당은 따라서 국제기구가 미국의 영향력증대에 기여할 것이라고 기대한다.'[5]

그러나 NSS 2025는 다음과 같이 유엔체계와 완전히 결별하였다.

> '냉전 종식 후, 미국의 외교정책 엘리트들은 전 세계에 대한 미국의 영구적인 지배가 미국의 국익에 가장 부합한다고 스스로를 설득했다. 그들은 미국의 정책을 국제기구 네트워크에 묶어두었는데, 그 중 일부는 노골적인 반미주의에 의해, 또 많은 부분은 개별국가의 주권을 해체하려는 초국가주의에 의해 움직인다. 요컨대, 우리의 엘리트들은 근본적으로 바람직하지 않고 불가능한 목표를 추구했을 뿐만 아니라,… 국가의 특성을 훼손했다.'[6]

트럼프가 2026년 1월 10일, 66개의 국제기구에서의 탈퇴를 결정함으로서 이는 바로 현실화되었다.

### 2) 세력균형의 균열

힘에 의한 평화로 상징되는 세력균형 정책에서도 균열이 생겼다. 이를 이해하기 위해 두 가지 세력균형체제의 특징을 살펴보자.

#### 1. 협조체제

---

5) Barry R. Posen, "A GRAND STRATEGY OF RESTRAINT," *A NEW U.S. GRAND STRATEGY,* U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES, COMMITTEE ON ARMED SERVICES, SUBCOMMITTEE ON OVERSIGHT AND INVESTIGATIONS ONE HUNDRED TENTH CONGRESS, SECOND SESSION, p.91

6) The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, (November 2025), pp.1-2

NSS 2025는 미국이 추구할 세력균형에 대해 다음과 같이 명시하고 있다.

> '미국은 어떤 국가도 우리의 이익을 위협할 정도로 지배적인 위치에 오르는 것을 용납할 수 없다. 우리는 동맹국 및 파트너와 협력하여 세계적 및 지역적 세력균형을 유지하고 지배적인 적대국의 출현을 막을 것이다. 미국은…다른 국가의 세계적, 그리고 경우에 따라서는 지역적 지배를 막아야 한다.'[7)]

전통적인 세력균형론인 협조체제는 두 가지 조건을 요구한다. 5개국 협조체제(Pentarchy)와 역외 균형자이다. 현실주의이론은 무정부상태(Anarchy)를 전제하지만 세력균형을 위해서는 5~6개국의 협조체제가 조직되어야 한다. 펜타키(Pentarchy)는 역사적으로 비잔틴제국황제 유스티니아누스 1세에 의해 공식화된 다섯 총대주교구(Rome, Constantinople, Alexandria, Antioch, Jerusalem)를 중심으로 한 보편적 교회의 조직체계를 의미하며, 19세기 유럽의 5대강국(영, 프, 오, 러, 프) 협조체제(Concert of Europe)와 유엔안보리의 5개 상임이사국체제를 지칭한다. 5개국일 때 산술적으로 1/10의 책임만 부여되므로 통치부담이 분산되는 특징이 있다.
여기에 더해 더 중요한 것은 역외 균형자의 존재이다.
역외 균형자이론의 핵심전제는 '물의 저지력(The Stopping Power of Water)'[8)]이다. 미어샤이머에 의하면 전쟁의 승패를 결정짓는 것은 결국 지상군이다. 거대한 바다는 지상군을 이동시키는데 엄청난 비용과 위험을 초래하며 물의 저지력 때문에 어떤 국가도 전 세계를 지배할 수 없다. 결국 강대국들은 자신이 속한 대륙에서 지역패권을 차지하는 것에 만족하고 다른 대륙에 라이벌이 등장하는 것을 막는 역외 균형자 역할을 수행하게 된다. 19세기 유럽협조체제에서 영국이 균형자 역할을 할 수 있었던 것은 유럽대륙에서 지역패권을 추구할 수 없는 국가였기 때문이다. 프랑스의 드골이 1946년 7월 28일 유엔에서의 감동적인 연설을 통해 하나로 통합된 유럽이 "제3세력"으로서 동서 양대진영 간 "균형자"로서 역할을 수행해야 한다고 주장했지만 유럽은 영국과 같은 균형자의 조건을 갖추지 못했다.
첫째, 영국은 분쟁과 갈등의 중심으로부터 지리적으로 떨어져 있었기 때문에, 둘째로 그런 분쟁의 결과에 중요한 이해관계가 없었기 때문에, 셋째로 유럽 국가 간 권력투쟁의 범위에서 벗어나 바다 건너에서 권력욕을 만족시킬 기회를 가지고 있었기 때문에 균형에 기여할 수 있었다는 점이다. 영국이 균형자로서 기능할 수 있었던 것은 국력이라는 요소와 함께 이 같은 세 가지 초연함을 발휘할 수 있었기 때문이었다.[9)]
트럼프정부가 패권이 아닌 균형을 추구한다면 베네수엘라를 침략한 사건은 어떻게 설명되는가?

---

7) The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, (November 2025), p.10
8) John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, (2001)/이춘근 역,『강대국정치의 비극』, (김앤북스, 2017), 제4장 참조
9) Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations* 5th ed. (New York: Alfred. A. Knopf Inc., 1973), pp.346-347

존 미어샤이머를 비롯한 현실주의자들의 논리에 따르면, 강대국은 자기 지역에서는 '균형'이 아니라 '패권'을 추구하기 때문이다. 미어샤이머에 의하면 미국은 서반구에서만 패권국이지 세계 패권국은 아니다.[10] 지역패권국이 된 후에야 비로소 역외 균형자로 나설 수 있다. 현재 미국은 역외 균형자역할을 수행할 여유가 없기에, 다시 지역패권 강화라는 원초적 단계로 수축하고 있는 것이다. 영국이 아일랜드에 대해, 미국이 미주대륙에 대해 균형자가 될 수 없는 이유는 그 지역이 그들에게 균형을 맞춰야 할 외부가 아니라 반드시 지배해야 할 내부이기 때문이다. NSS 2025는 미국이 세계의 균형자(World Balancer)이기를 포기하고, 다시 서반구의 패권국(Hemispheric Hegemon)으로 돌아가겠다는 공격적 수축의 신호탄이다.

## 2. 동맹체제

동맹체제는 독일의 발명품이다. 제1차 세계대전 직전이나 냉전기, 그리고 현재의 동맹체제는 국가들이 두 개의 거대진영으로 나뉜다. 이 체제에서는 협조체제 특유의 '유연한 편 갈아타기'가 불가능하다. 동맹국 중 한 나라가 전쟁에 휘말리면 다른 동맹국들이 자동으로 연루(Entrapment)되는 구조이다. 이는 협조체제의 '선택적 개입'과는 정반대되는 경직성을 낳는다. 협의 및 적극적 조정은 진영간 블록화 및 군사억제로 바뀌고 상황에 따라 변하던 적과 동지는 고착된다. 5~6개국체제는 거대블록에 포함된 다수국체제가 되고, 현상유지 대신 적을 압도하는 것이 목표가 된다. 균형국은 패권국으로 바뀌고 패권국은 동맹국들에게 공공재를 제공함으로서 패권적 지위를 유지한다.

## 3. NSS 2025의 세력균형

NSS 2025는 '유연한 현실주의'를 통해 동맹체제를 거부했다. 중국과는 상황에 따라 우호적이고 동맹에 적대적이다. 세계지배나 세계패권도 포기했다. 역외에서는 균형자 역할을 하지만 역내에서는 패권자로 등장하듯, 동맹 내에서도 패권자로 등장한다. 지역·동맹내 강력한 패권을 기반으로 하여 유연한 균형을 추구하겠다는 것이 유연한 현실주의의 실체다. 전통적 동맹패권자의 조건은 동맹국들에 대한 공공재의 제공이었다. 전통적인 패권안정론(Hegemonic Stability Theory)에 따르면, 패권국은 시장개방, 기조통화 제공, 그리고 무엇보다 안보(Security)라는 '공공재'를 공급함으로써 지위를 유지한다. 패권국가가 국제기구와 같은 일종의 공공재를 제공하는 이유는 국제경제체계 전체의 복지에 관심이 있어서가 아니라 그들이 선호하는 국제레짐이 패권국가의 이익을 증진시키기 때문이다.[11] 이론적으로 세력균형(Balance)은 상태를 말하고, 세력안정(Stability)은 그 결과를 말하며, 이를 유지하는 동력은 패권(Hegemony)에서 나온다. 그런데 패권적 책임(공공재 제공)은 회피하면서 결과적인 안정만 누리겠다는

---

10) John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, (2001)/이춘근 역,『강대국정치의 비극』, (김앤북스, 2017), 제2장 참조

11) Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variable", 1 in Stephen D. Krasner, ed., *International Organization* 36, Spring 1982, pp.197-199

것은 이론적으로나 현실적으로나 모순이다. 가장 중요한 안보 공공재는 균형유지이다. 트럼프는 공공재제공 대신 부담을 전가하는 방법으로 동맹을 배신하고 있다. 양극체제하에서는 책임전가 전략이 불가능하다. 책임을 전가할 제3국이 없기 때문이다. 책임전가는 오직 균형적 다극체제에서만 가능하며 불균형다극체제에서 책임전가 가능성은 낮아진다.[12] 균형적 다극체제는 3개 이상의 강대국이 존재하지만, 압도적인 '잠재적 패권국(Potential Hegemon)'은 없는 상태이다. 이때 국가들은 위협적인 국가를 막는 비용과 위험을 다른 강대국에게 떠넘기려는 책임전가(Buck-passing)유인이 매우 강해진다. 2차 대전 직전, 영국과 프랑스가 독일의 팽창을 보며 서로 혹은 소련이 막아주기를 기대했던 상황이 그렇다. 오바마, 트럼프1기, 바이든정부까지 현재를 중국이 급부상하는 '불균형 다극체제(Unbalanced Multipolarity)'로 보는데, 이견이 없었다.

NSS 2025는 돌연 균형적 다극체제에서나 가능한 동맹국 책임전가를 시도하고 있다. 만일 적대국이 더 좋은 공공재를 제공하면 동맹내 균열이 발생하고 세력균형은 붕괴되어 세력전이(Power Transition)가 일어날 수 있다. NSS 2025가 중국의 기술적 독점을 그토록 경계하는 이유는, 중국이 '기술공공재'를 제공하는 패권국이 되는 것이라도 막기 위해서이다. 그러나 이는 미국패권의 입장에서 적대적 균형자의 등장을 자초하는 행위가 된다.

미어샤이머 같은 공격적 현실주의자들은 이를 세력균형의 실패라고 부를 것이다. 트럼프주의자들은 이를 지속 가능한 유연한 현실주의로의 진화라고 부를 것이다. 이는 공격적 현실주의가 아닌 방어적 현실주의에 더 가깝다.

베네수엘라 침략의 원인으로 마약카르텔 차단, 석유탈취, 페트로 달러체제 수호, 정권교체, 남미에서의 중국영향력 차단 등을 지적하는 것은 모두 타당하지만 트럼프는 중국을 전혀 자극하지 않고 오직 '마약'과 '석유'만을 전쟁목표로 내세웠다. 이는 중국과의 패권경쟁이 아닌 미주지역패권만을 목표로 함을 명시한 것이다.

책임전가가 실패하여 한 국가가 급격히 커지면 '불균형 다극체제'로 이행하며 대전쟁이 터진다. 미어샤이머는 불균형 다극체제에서 책임전가의 '바구니(Buck)'를 마지막에 떠안는 국가가 가장 위험하다고 경고한다. 미국이 책임을 넘기고(NSS 2025), 일본이 이를 다시 넘긴다면, 그 바구니는 지리적으로 중국과 가장 가까운 한국의 손에 떨어질 가능성이 크다. 한국이 동맹의 일원이면서도 동시에 특정 현안에서 '부분적 균형자'역할이라도 하는 게 가능할지가 정부당국자들에겐 가장 큰 고민이 될 것이다.

### 4. 유연한 현실주의

NSS 2025는 트럼프정부의 안보사상을 '유연한 현실주의'라고 명시하며 다음과 같이 그 내용을 설명했다.

---

12) John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, (2001)/이춘근 역, 『강대국정치의 비극』, (김앤북스, 2017), 제5장 참조

‘우리는 세계 여러 나라와 우호적인 관계와 평화로운 상업관계를 추구하며, 그들의 전통과 역사와는 크게 다른 민주주의나 기타 사회 변화를 강요하지 않을 것이다.’[13]

체제변경을 시도하지 않겠다는 것이 아마도 ‘유연한 현실주의’의 핵심내용인 듯하다.
케네스 월츠의 방어적 현실주의는 균형을 추구한다.[14] 강자에게 붙는 편승은 국내정치의 논리일 뿐 국제정치에서는 균형이 지배적인 행위패턴이라고 단언한다. 강자에게 붙으면 나중에 그 강자의 처분에 운명을 맡겨야 하기 때문이다.
존 미어샤이머의 공격적 현실주의는 패권을 추구한다.[15] 미국은 아메리카 대륙을 지배하고 있으며 세계 어느 지역에서도 미국 같은 지역패권국이 존재하지 않는다. 그러나 어떤 지역에서 지역패권을 지향하는 강대국이 이웃 강대국과 경쟁하는 상황이 된다면 미국은 더 이상 현상유지세력으로 남지 않을 것이다. 경쟁국을 약화시키거나 파괴하기 위해 정기적으로 개입할 것이다. 결국 그들 사이에 첨예한 안보경쟁이 야기될 것이다. 패권국이 되려는 의지를 가진 나라가 출현하는 경우 그곳이 유럽이든 아시아이든 심각한 안보경쟁을 완화시킬 도리는 없다.[16]
베리 포젠의 대안적 현실주의는 절제를 추구한다.[17] NSS 2025에 가장 많은 영향을 미친 이론이므로 그의 이론은 좀 더 자세히 언급하고자 한다. 그는 2008년 미 의회에서 대안적 현실주의로 “절제”라는 대전략[18]을 제시하며 다음과 같이 근거를 들었다.

‘클린턴 대통령과 조지 W. 부시 대통령은 거의 16년 동안 미국의 대전략이라는 실험을 진행해 왔다. 시험하고자 했던 이론은 “매우 좋은 의도와 매우 강력한 힘, 그리고 행동이 결합되면 국제정치와 타국의 국내정치를 미국이 감당할 수 있는 비용으로 매우 유리한 방향으로 변화시킬 수 있다”는 것이었다. 결과는 명백하다. 이 실험은 실패했다. 변혁은 불가능하며, 비용은 막대하다.’[19]

---

13) The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, (November 2025), p.9
14) Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics,* (Addison Wesley Publishing Company, 1979), pp.102-128참조
15) John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, (2001)/이춘근 역, 『강대국정치의 비극』, (김앤북스, 2017), 제1장 참조
16) John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, (2001)/이춘근 역, 『강대국정치의 비극』, (김앤북스, 2017), p.544
17) Barry R. Posen, *Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy*, (Ithaca and London: Cornell University Press, 2014), pp.69-134 참조
18) Eugene Gholz, Daryl G. Press, Harvey M. Sapolsky, “Come Home, America: The Strategy of Restraint in the Face of Temptation,” *International Security*, Vol.21 (Spring, 1997), pp.5-8.
19) Barry R. Posen, “A GRAND STRATEGY OF RESTRAINT,” *A NEW U.S. GRAND STRATEGY,* U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES, COMMITTEE ON ARMED SERVICES, SUBCOMMITTEE ON OVERSIGHT AND INVESTIGATIONS ONE HUNDRED TENTH CONGRESS, SECOND SESSION, p.102

포젠에게 절제가 필요한 직접적이고 현실적인 이유는 돈과 병력이다.

'1990년대 초부터 미국은 상당한 인적, 물적, 정치적 비용을 감수하면서 군사력을 습관적으로 사용해 왔다. 이러한 군사행동의 대부분은 다른 사회를 정치적으로 변혁시키려는 노력의 일환이었다. 그러나 현재 세계 많은 지역의 여론은 미국에 적대적이다. 이러한 활동은 주로 차입금으로 충당되어 왔다. 베이비붐 세대의 임박한 은퇴와 그들의 증가하는 의료수요, 그리고 전반적으로 급증하는 의료비용이 맞물려 공공재정에 대한 부담을 가중시킬 것이다.[20)]
완전자원병제로 운영되는 미군지상군은 냉전 말 최고치였던 거의 100만 명에서 급격히 감소하여 2001년에는 육군 47만 명, 해병대 17만 명 미만으로 줄어들었다. 이에 비해 미국은 1969년 베트남에 44만 명의 육군과 해병대를 파견했으며, 전체 병력은 거의 200만 명에 달했다. 공화당과 민주당이 각각 10만 명 증원을 약속했지만, 미군 지상군은 여전히 소규모로 유지될 것이다. 정규 지상군의 3분의 1 이상을 전투에 투입하려면 유지, 모집, 훈련에 어려움을 겪을 수밖에 없다. 현재 미군 병력의 약 절반이 파병되어 있으며, 이는 지속 불가능한 것으로 여겨진다. 이라크 국토 면적과 인구의 절반이 지난 5년간 미 육군과 해병대를 사실상 집어삼켰고, 그 전투로 인해 미 지상군은 사실상 "이라크 전용" 전력으로 전락했다.[21)]'

포젠은 여기에 더해 세력균형이 요구되는 국제정치의 구조를 다음과 같이 전제한다.

'미국은 이미 세계적 패권을 달성했고, 유라시아 대륙 양 끝에는 대략적인 세력균형이 존재한다. 미군은 아랍국가에 있는 지상기지를 철수하고 아랍국가와의 군사 및 안보협력의 위상을 전반적으로 낮춰야 한다.… 미국은 유럽에 있는 군사본부와 사령부에서 철수해야 하며, 유럽인들이 실제로 유용하다고 판단한다면 EU로 이전할 수 있다.…일부 미군은 단기적으로 일본에서 완전히 철수해야 한다. 다른 기지들도 규모를 축소해야 한다.[22)] 일본은 미국의 약속이 더 이상 일본을 방어하는 것이 아니라, 극단적인 상황에서 일본이 스스로를 방어할 수 있도록 돕는 것임을 이해해야 한다. 유라시아에서 새로운 패권국이 등장하여 미국의 안보를 심각하게 위협할 만큼 충분한 힘을 키울 가능성은 희박하다.'[23)]

---

20) Social Security, Medicare, and Medicaid funding is projected to grow from 8.4% of GDP in 2007 to 14.2% of GDP in 2030. See Congressional Budget Office, *The Long Term Budget Outlook*, (December 2007): Table 1, 5.

21) Barry R. Posen, "A GRAND STRATEGY OF RESTRAINT," *A NEW U.S. GRAND STRATEGY,* U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES, COMMITTEE ON ARMED SERVICES, SUBCOMMITTEE ON OVERSIGHT AND INVESTIGATIONS ONE HUNDRED TENTH CONGRESS, SECOND SESSION, p.93

22) 크리스 프레블은 그의 저서 『두 개의 정상적인 국가: 미일 전략 관계 재고』(워싱턴 D.C.: 카토 연구소, 2006년 4월)에서 미국이 미일 관계를 보다 공평한 동맹으로 전환하기 위해 어떻게 나아가야 하는지에 대한 체계적인 계획을 제시한다. Chris Preble, *Two Normal Countries: Rethinking the U.S.-Japan Strategic Relationship* (Washington, D.C.: Cato Institute, April, 2006)

23) Barry R. Posen, "A GRAND STRATEGY OF RESTRAINT," *A NEW U.S. GRAND STRATEGY,*

포젠의 핵정책 역시 현실적이다.

‘핵확산금지조약(NPT)과 체제를 수립했지만, 핵확산을 완전히 막지는 못했다. 오히려 “느린” 확산을 달성했을 뿐이다. 따라서 이들 신흥 핵보유국의 사례는 핵확산을 막을 수는 없고, 관리할 수만 있다는 사실을 보여준다.…미국은 세계를 있는 그대로 받아들여야 한다.[24]

포젠은 패권추구나 역외균형자 역할마저 축소하고 미국의 안전문제에 집중해야 한다고 한다.

‘민주당과 공화당 전략가들은 모두 가장 시급한 위협은 세계패권이 아니라 미국의 안보에 대한 것이라고 주장한다.… 미국은 비록 느리지만 약해지고 있다. 그럼에도 미국의 영토 보전은 안전하다. 사담 후세인의 바트당 정권이었던 이라크는 미국의 본토나 이익을 공격할 능력이 거의 없었다.…국력을 보호하는 것은 중요한 목표이지만, 강력한 무력, 국제적 개입은 잘못된 접근방식이다.’[25]

포젠은 군사력에 대해 다음과 같은 견해를 편다.

‘군사력은 조잡한 수단이다. 카를 폰 클라우제비츠는 전쟁이 정치의 연장선이며, 전쟁에서의 모든 행위는 궁극적인 정치적 목표와 연결되어야 한다고 주장했다. 그러나 그는 또한 전쟁이 공포, 혼란, 마찰이라는 독자적인 환경을 조성한다고 지적했다. 전쟁은 강렬한 경쟁이며, 강한 감정과 예측 불가능한 사건에 좌우된다. 따라서 정치적 목적을 달성하는 것은 매우 어렵다. 지도자나 국민의 생각을 바꾸거나 그들이 스스로를 통치하는 방식을 바꾸는 것과 같은 경우에는 군사력의 조직과 운용이 훨씬 더 복잡해진다. 민족주의가 만연한 세계에서, 아무리 강력한 외부세력이라 할지라도 동원된 국민에게 특정한 정치질서를 강요하는데 심각한 어려움을 겪게 될 것이다. 미군이나 다른 서방군대가 다른 나라에 정착하여 정치를 개혁하려다가 장기간의 대반란 작전에 휘말리게 되면 전투비용은 증가한다.[26] 현재 양당의 국가안

---

U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES, COMMITTEE ON ARMED SERVICES, SUBCOMMITTEE ON OVERSIGHT AND INVESTIGATIONS ONE HUNDRED TENTH CONGRESS, SECOND SESSION, pp.96, 99-100

24) Barry R. Posen, “A GRAND STRATEGY OF RESTRAINT,” *A NEW U.S. GRAND STRATEGY*, U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES, COMMITTEE ON ARMED SERVICES, SUBCOMMITTEE ON OVERSIGHT AND INVESTIGATIONS ONE HUNDRED TENTH CONGRESS, SECOND SESSION, p.100

25) Barry R. Posen, “A GRAND STRATEGY OF RESTRAINT,” *A NEW U.S. GRAND STRATEGY*, U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES, COMMITTEE ON ARMED SERVICES, SUBCOMMITTEE ON OVERSIGHT AND INVESTIGATIONS ONE HUNDRED TENTH CONGRESS, SECOND SESSION, pp. 90, 95

26) 그는 다음과 같이 부연한다. ‘평화유지, 국가재건 및 대반란을 위한 장기점령작전은 피해야 한다. 미

보기관들이 선호하는 정책은 적을 물리치는 속도만큼이나 빠르게 세계정치에 부정적인 에너지를 주입한다. 이는 각국이 어떻게든 미국의 힘에 맞서 균형을 잡으려 노력하게 만들고, 사람들로 하여금 미국이 자신들의 문제의 근원이라고 생각하게 만든다. 미국의 압력은 적대국가들을 결집시키고 있다. 우리는 그들을 분열된 상태로 유지해야 한다. 미국은 지역적 또는 국제적 정치적 위임 하에 운영되는 대규모 연합체 내에서만 무력지원에 참여해야 한다. 미국은 주도권을 고집해서는 안 되며, 오히려 피해야 한다. 전반적으로 미국은 직접적인 전투자산보다는 병참자산을 제공해야 한다. 예방전쟁은 심각하고 아마도 오래 지속될 정치적 비용을 수반하며, 미국은 그러한 비용을 감수할 필요가 없다. 억지력이 더 나은 전략이다.[27]'

따라서 포젠은 군사력에 대해 다음과 같이 결론 내린다.

'미국군대는 지평선 너머에 있어야 한다. 잠재적 적대국에 대한 억지력과 설득, 그리고 동맹국과 우방국에 대한 안심은 실제 무력사용보다 바람직하다.[28]'

포젠의 절제전략이 미 의회에서 논의되던 시기는 한·미간 전략적 유연성이 합의된 시기와 겹친다. 이 부분을 마지막으로 살펴보자.

'현실적으로, 미국은 때때로 전 세계 여러 지역의 지상기지에 대한 접근이 필요할 수 있다. 이는 전 세계적으로 병력을 이동시킬 수 있는 능력을 유지하기 위한 것이다. 미국은 접근에 대한 비공개협정을 확보하고…영구주둔 및 영구기지처럼 보이는 것을 피해야 한다.'[29]

이는 강정해군기지를 비롯 오키나와의 기지에 대한 접근권 확보를 위해 비밀협정까지 필요하다는 의미로 해석된다. 그의 정책제안이 모두 수용된 것은 아니지만 NSS 2025

---

지상군은 이러한 유형의 대부분의 작전을 수행하기에 충분한 규모가 아니다. 이러한 작전은 인구가 많은 국가에서 고조된 민족주의와 직접적인 충돌을 일으킬 위험이 가장 크다.Barry R. Posen, "A GRAND STRATEGY OF RESTRAINT," A NEW U.S. GRAND STRATEGY, U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES, COMMITTEE ON ARMED SERVICES, SUBCOMMITTEE ON OVERSIGHT AND INVESTIGATIONS ONE HUNDRED TENTH CONGRESS, SECOND SESSION, p.100

27) Barry R. Posen, "A GRAND STRATEGY OF RESTRAINT," *A NEW U.S. GRAND STRATEGY,* U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES, COMMITTEE ON ARMED SERVICES, SUBCOMMITTEE ON OVERSIGHT AND INVESTIGATIONS ONE HUNDRED TENTH CONGRESS, SECOND SESSION, pp.86-98

28) Barry R. Posen, "A GRAND STRATEGY OF RESTRAINT," *A NEW U.S. GRAND STRATEGY,* U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES, COMMITTEE ON ARMED SERVICES, SUBCOMMITTEE ON OVERSIGHT AND INVESTIGATIONS ONE HUNDRED TENTH CONGRESS, SECOND SESSION, p.84

29) Barry R. Posen, "A GRAND STRATEGY OF RESTRAINT," *A NEW U.S. GRAND STRATEGY,* U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES, COMMITTEE ON ARMED SERVICES, SUBCOMMITTEE ON OVERSIGHT AND INVESTIGATIONS ONE HUNDRED TENTH CONGRESS, SECOND SESSION, p.100

에서 첨단기술협력, 국방구매, 자본시장에 대한 접근권은 미국이 제공하고, 핵심광물과 물자, 주요 지리적 위치에 대한 접근권은 미국이 확보해야 한다고 명시하고 있다.

**5. 절제 전략의 승리**

포젠의 절제전략은 존 J. 미어샤이머, 스티븐 M. 월트, 크리스토퍼 레인의 이론들과도 공유되는 부분이 있었으므로 트럼프정부 뿐 아니라 2008년 이후 각 정부에서 가장 진지하게 검토되었다.

현실주의자들은 다극체제가 양극체제보다 본질적으로 더 불안정하고 강대국 간 갈등에 더 취약하다고 주장한다. 이러한 구조적 변화에도 불구하고 과거 미국행정부들이 세계패권을 추구해 온 것은 불안정성을 심화시키고 전쟁위험을 높였을 뿐이다. 이러한 맥락에서 현실주의자들은 해외군사개입을 제한하고 핵심 국가이익에 집중하는 정책인 절제전략을 옹호했다.[30]

그러나 보수적 싱크탱크들은 절제전략을 집요하게 공격하며 그 실행을 좌절시켰다. 다음은 2022년 바이든 정부에서의 절제전략을 무산시키기 위한 랜드보고서 『절제의 한계(The Limits of Restraint)』이다.

> '(바이든 정부의) 가장 유력한 대안 중 하나는 절제전략이다. 이러한 정책의 일부 또는 전부를 지지하는 사람들의 집단은 자제전략의 기본논리를 처음 개발한 학자들을 넘어 확대되었다. 현재 이 연구에는 외교정책분석가, 여야정책입안자, 참전 용사 및 반전 풀뿌리 단체 등 점점 더 많은 사람들이 참여하고 있다.…우리는 미국이 절제전략 하에서 수행해야 할 임무들을 파악하고, 미국 국방부가 절제전략 하에서 계획을 수립하는데 참고할 수 있는 세 가지 전쟁 시나리오를 제안한다. 이 시나리오들은 모두 중국의 일본공격을 포함하고 있으며, 대부분의 절제주의자들은 일본의 부와 지리적 이점을 고려하여 일본방어에 기꺼이 협력할 것이다.[31]'

랜드연구소는 중국의 공격으로부터 일본을 방어하기 위해서는 미해군 전진배치와 물자 사전배치, 전략적 공중수송과 해상수송을 우선시, 병력의 생존가능성을 높이기 위해 파트너 국가의 많은 전시작전지역에 대한 접근권 확보, 대규모 해군을 권고한다.[32] 이러한 전략에 절제는 설자리가 없다. 랜드연구자들은 절제전략이 전제하고 있는 중국과 일본의 충돌가능성 부재를 무시한 뒤 지역패권 전쟁을 위한 거대한 전쟁시나리오를 복원한다.

확장전략은 미국이 지역패권국일 뿐이라는 미어샤이머의 견해와 달리, 세계패권국이라는 견해를 옹호한다. 그리고 결국 스스로 패권질서를 파괴하는 수정주의적 행태를

---

30) ÖZGüR ÖZTüRK, "Is Restraint a Realistic Option for Donald Trump?" *E-International Relations*, (JUN 23 2025), p.1

31) MIRANDA PRIEBE, KRISTEN GUNNESS, KARL P. MUELLER, ZACHARY BURDETTE, *The Limits of Restraint*, (RAND Corporation, 2022), p.v

32) MIRANDA PRIEBE, KRISTEN GUNNESS, KARL P. MUELLER, ZACHARY BURDETTE, *The Limits of Restraint*, (RAND Corporation, 2022), p.vi

보인다. 그리고 패권은 도전자에게로 넘어간다. 권력전환이론의 중요한 통찰은 새롭게 부상하는 도전자가 아니라 때로는 기존의 패권자가 주인공이 된다는 점을 밝힌 것이다.

이러한 맥락에서 트럼프는 자신을 지지하는 절제주의자들에 반하여 파격적인 수정주의적 조치들을 취임과 함께 신속하게 취했다. 파나마 운하, 캐나다, 그린란드 합병가능성을 제기했고, 러시아와의 전쟁 중이던 우크라이나와 귀금속 거래를 체결했으며, 일방적인 관세를 부과하고, 이란 핵 협정에서 탈퇴했으며, 중동에서 이스라엘의 군사행동을 공개적으로 지지했다. 최근의 베네수엘라 침공은 모두를 경악케 했다. 이러한 움직임들은 서반구, 유럽, 중동의 전략적 현상유지를 불안정하게 만들었다. 따라서 트럼프 행정부가 진정한 자제전략을 채택할 가능성이 낮다는 징후가 점점 더 많아지고 있었다.[33]

그럼에도 J.D. 밴스 미국 부통령을 정점으로 한 이 절제파는 트럼프 대통령 2기 행정부에서 핵심세력으로 부상하였다.[34] '절제진영(restraint camp)'을 대표하는 두 저명한 분석가가 미군이 전 세계적으로 영향력을 축소해야 한다며 파격적인 보고서, 『미국이익에 맞게 세계군사태세 조정하기』(Aligning global military posture with U.S. interests)를 발표했다.[35]

이 보고서는 곧 발표될 미 국방부의 글로벌 태세검토(GPR)의 선구적인 역할을 할 것으로 예상된다. 트럼프는 결국 NSS 2025에서 반대파의 주장을 일거에 무시하고 절제전략가들의 손을 들어주었다. 트럼프에 의해 절제전략이 승리한 것이다. 물론 절제전략의 완전한 승리는 아니다. 절제전략의 실패가 두드러진 부분은 아시아전략이다.

### 3) 아시아

NSS 2025의 아시아부분은 중국을 적대적 패권국으로 보던 기존의 견해에서 후퇴하였다. 서반구에서의 패권확립에 집중하고 중국에 대해서는 유연한 현실주의로서의 절제전략과 방어적 세력균형을 기조로 하였다. 그 내용은 전쟁을 불사한 공격적 균형이 아니라 억제이다. 억제를 위해서는 동맹에로의 책임전가를 명시했다. 그 핵심은 동맹국이 억제역량증대에 투자하도록 외교적으로 압박해야 한다는 것이다. 합의와 설득이 아닌 압박이다.

---

33) ÖZGüR ÖZTüRK, "Is Restraint a Realistic Option for Donald Trump?" *E-International Relations*, (JUN 23 2025), pp.2-3참조

34) J.D. 밴스 부통령은 2025년 5월 해군사관학교 졸업생들에게 "우리는 현실주의에 기반을 두고 우리의 핵심 국가 이익을 보호하는 전략으로 돌아가고 있습니다…이는 우리가 위협을 무시한다는 의미가 아니라, 절제된 접근 방식을 취하고 [미군]을 전쟁에 파견할 때는 매우 구체적인 목표를 염두에 둔다는 의미입니다."라고 말했다. C. Todd Lopez, "Vance Tells Midshipmen Their Service Will Not Be Squandered on Rudderless Missions," *Department of Defense*, May 23, 2025, https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/4196829/vance-tells-midshipmen-their-service-will-not-be-squandered-on-rudderless-missi/.

35) Jennifer Kavanagh, Dan Caldwell "Aligning global military posture with U.S. interests" *Defense Priorities*, (July 9, 2025)

‘우리는 제1도련선 어디에서든 침략을 저지할 수 있는 군대를 건설할 것이다. 하지만 미군은 이를 혼자서 할 수 없고, 또 그래서도 안 된다. 우리 동맹국들은 나서서 집단방위를 위해 훨씬 더 많은 예산을 투입하고, 더 중요한 것은 실제로 그렇게 해야 한다.…가장 중요한 것은 침략을 억제하는 역량에 투자하도록 압박을 가하는데 집중해야 한다.’

『국방우선순위』(*Defense Priorities*)의 절제전략가들은 아시아에서 미국은 중국의 미사일 사정권에서 더 멀리 떨어진 이른바 “제2도련선으로 집중”[36]하라고 권고했다. 제1도련선은 중국국경에 너무 가깝게 위치해 있어 분쟁발생 시 미군병력과 자산이 살아남을 가능성이 거의 없기 때문이다. 그러나 NSS 2025는 이를 제1도련선으로 전방배치 시켰다. 절제전략의 엄청난 후퇴다. 당연히 위험도가 증가하고 그 부담을 동맹에 떠넘기기로 했으니 그만큼 동맹의 부담도 증가될 수밖에 없다. 이는 서반구에서 지역패권질을 하듯 동맹국에게 패권질을 한다는 것이다. 한국은 미국으로부터 안보공공재를 제공받는 동맹에서 미국패권에 강박적으로 자동연루되어 속국화 된다. 미국에서 일본으로, 일본에서 한국으로 책임전가 사슬이 구성되면 사슬의 끝단에 위치한 동맹국은 가장 큰 위험에 처한다. 한국의 외교안보연구소 역시 다음과 같이 우려한다. ‘향후 한미동맹에 대한 공약 및 신뢰가 약화될 가능성도 배제할 수 없는 현실에서…한미동맹에 대한 맹목적 의존에서 벗어나서 우리의 안보에 대한 ‘자강’노력을 보다 강화할 필요가 있다.’[37]

포젠의 전략은 미군을 해외기지에서 철수시켜 본토나 해상에 주둔시키고, 유라시아 대륙에서 패권국(중국)이 등장할 때만 일시적으로 개입하는 ‘경제적 효율성’을 추구한다. 이에 호응하듯 2025년 7월 밴스 부통령의 절제진영을 대표하는 분석가들은 국방부에 주한미군 수를 현재의 2만 8500명에서 60% 감축한 1만 명 정도로 줄일 것을 권고했다.[38] 2025년 9월까지만 해도 전문가들은 NSS 2025에서 유럽과 인도-태평양 지역은 미군 철수 또는 재배치에 직면할 가능성을 기정사실화하고 있었다. “중국 강경파”로 알려진 엘브리지 콜비(Elbridge Colby)가 2025년 국가방위전략(NDS 2025) 작성을 주도하고 있다는 점은 본토방위를 명분으로 군사력철수를 정당화하려는 놀라운 방향전환을 시사하는 것으로 관측되었다.[39] 그러나 콜비 장군이 주도하는 전략은 JD 밴스와 로버트 오브라이언 같은 인물들이 옹호하는 절제진영과 맥을 같이하지만, 해외에서 미국의 지속적인 리더십을 주장하는 전통적인 공화당 강경파와 중도 성향의 민주당원들과는 충돌한다.[40] 그 결과 최종문서에는 ‘서태평양 지역에서의 군사적 주

---

36) Jennifer Kavanagh, Dan Caldwell “Aligning global military posture with U.S. interests” *Defense Priorities*, (July 9, 2025), p.20
37) 최원기, 『트럼프 2기 행정부의 인도태평양 전략전망』, (국립외교원 외교안보연구소, 2025.10), p.24
38) Jennifer Kavanagh, Dan Caldwell “Aligning global military posture with U.S. interests” *Defense Priorities*, (July 9, 2025), p.18 오키나와 주둔미군은 현재의 2만6000명에서 약 1만4000명으로 줄어들 것이며, 이는 일부 오키나와 기지의 폐쇄를 용이하게 할 것이다.
39) “New U.S. Defense Strategy”, *Insight Forward*, (U.K.: September 2025) p.3
40) “New U.S. Defense Strategy”, *Insight Forward,* (U.K.: September 2025), p.4

둔 강화'가 다음과 같이 명기되었다.

'우리는 또한 서태평양 지역에서의 군사적 주둔을 강화하고, 대만 및 호주와의 관계에서는 국방비 증액에 대한 단호한 입장을 유지할 것이다.'

그러나 오키나와 주둔 미군이 2024년 12월부터 본격적으로 감축 및 재배치되기 시작했다. 이는 한국의 전략적 유연성 합의와 같은 해인 2006년 합의되고 2012년 확정된 '미일 안보협의위원회(2+2) 공동성명'을 근거로 한다. 당시 미일은 오키나와 주둔 미 해병대 약 19,000명 중 약 9,000명을 오키나와 밖으로 이전하기로 합의했다. 이 중 약4,000~5,000명은 괌(Camp Blaz)으로, 나머지는 하와이, 호주, 미국본토 등으로 재배치된다. 2024년 12월 14일, 첫 선발대(제3해병기동전개부대 소속) 100여 명이 괌으로 이동하며 이 로드맵이 18년 만에 실천 단계에 진입했다.[41] 절제전략가들은 한국이 전략적 유연성을 허용하지 않고 미국의 방위자산을 다른 지역 안보위기에 투입하는데 계속 제한을 가한다면, 남은 전투기와 대부분의 지상병력을 철수시키는 등 한국 주둔 미군의 병력을 더욱 감축할 것을 권고한다. 엘브리지 콜비 당시 국방부 정책차관이 2024년 5월에 언급했듯이, "근본적인 사실은 북한이 미국에 대한 주요 위협이 아니라는 것이다." 결과적으로, 그의 견해는 앞으로 "미국은 북한과 싸우면서 동시에 중국과도 싸울 준비가 되어 있지 않기 때문에 한국은 북한에 대한 자위권을 사실상 전적으로, 그리고 압도적으로 스스로에게 부여해야 할 것"[42]이라는 것이다. 이는 분명 NSS 2025의 방향과는 다르다.
따라서 군사적 주둔이 기지유지에 국한될지 병력유지까지 이어질지는 미지수다. 절제전략가들도 병력감축을 권고하지만 기지폐쇄까지 권고하진 않기 때문이다. 이와 관련 포젠도 제안한 접근권의 확대가 명시되었다.

'미국의 외교적 노력은 제1도련선 동맹국 및 파트너 국가들이 미군에게 항만 및 기타 시설에 대한 접근성을 확대하고…'

절제전략가들이 아시아의 역외균형에서 중요하게 생각하는 것이 해군력이다. 유럽에 배치된 6척의 구축함을 2014년 이전 배치 수준인 3척으로 절반으로 줄여야 우선순위가 더 높은 인도-태평양 지역에서의 작전에 투입할 자원을 확보할 수 있다고 본다. 미국은 수에즈 운하를 통한 무역에 크게 의존하지 않기 때문에, 만약 차질이 발생하더라도 상대적으로 영향을 덜 받을 것으로 본다. 또한 지중해에 접해 있는 미국의 동맹국들이 상당한 해군력을 보유하고 있기에 부담을 전가시킬 절호의 기회라고 본다. 이들은 현재 러시아의 유럽공습 가능성은 매우 희박하다고 보고 있다. 더욱이, 방공

41) 「주일미군 해병대, 일본 오키나와에서 괌으로 이동 시작」, VOA뉴스, (2025.12.14)
42) Christian Davies, "The 'Quiet' Crisis Brewing between the US and South Korea," Financial Times, May 26, 2025.
https://www.ft.com/content/337ee9b3-208b-447c-9172-8e8f29f7d15d

자산은 미군 전력에서 가장 부족한 역량 중 하나이며, 인도-태평양 분쟁에서 가장 핵심적인 시스템이 될 것이기에 아시아로 이동배치할 것을 권고한다.[43]
이들은 또 미국과 동맹국의 항구, 기지, 비행장을 강화하는데 투자하고, 전방에 배치된 자산의 장기적인 생존가능성을 극대화하는데 집중하며, 방공 및 기타 전력보호역량을 이 지역에 우선적으로 배치할 것을 권고한다.[44] 이는 NSS 2025가 언급한 기존 항만과 시설로의 단순한 접근권 만이 아니라, 이들을 확장·강화하도록 투자를 압박할 것으로 보인다. 강정기지의 기동함대사령부화는 결과적으로 이 전략에 부합된다.
NSS 2025는 해로안보와 관련하여 다음과 같이 명기했다.

> '해당항로를 통행료 없이 개방된 상태로 유지하고, 한 국가에 의한 자의적인 폐쇄에 종속되지 않도록 해야 한다. 이를 위해서는 군사력, 특히 해군력에 대한 추가투자뿐만 아니라, 이 문제가 해결되지 않을 경우 피해를 입을 수 있는 인도에서 일본에 이르기까지 모든 국가와의 강력한 협력이 필요하다.'

이와 관련한 중국의 공식입장을 살펴보자. 시진핑은 2023년 2월 21일 천명한 국제안보전략(GSI: The Global Security Initiative Concept Paper)을 통해 다음과 같이 명시했다.

> '해양대화와 교류, 그리고 실질적인 협력을 강화하고, 해양 관련 이견을 적절히 해소하며, 해적행위와 무장강도 등 해상에서의 초국가적 범죄에 공동으로 대처하여 해양의 평화와 안정을 유지하고 해상항로의 안전을 확보한다.'

선언만으로 판단할 순 없지만 미중의 안보문서만을 비교해 봤을 때 분명한 것은 중국측이 노골적인 해양패권을 추구할 것으로 보이지 않는다는 것이다. 절제전략가들은 항행의 자유 작전이 동맹국과 적국 모두를 자극하는 것 외에 큰 효과가 없다고 믿는다. 해군주둔 임무가 억지력에 효과가 있는지에 대한 증거는 엇갈리지만, 이러한 임무는 확실히 준비태세를 소모하고 병력과 장비를 소진시키거나 고장 나게 만들기에[45] 항모전단(CSG)배치를 제한하고, 미국이 해군주둔 및 항행의 자유 작전(FONOP)에 전반적으로 훨씬 적은 자원을 투입하고, 그 횟수를 줄일 것을 권고한다.[46]
절제전략가들은 필리핀에 최근 배치한 타이폰 시스템을 일본 남서부를 포함한 지역에

---

43) Jennifer Kavanagh, Dan Caldwell "Aligning global military posture with U.S. interests" *Defense Priorities*, (July 9, 2025), p.8
44) Jennifer Kavanagh, Dan Caldwell "Aligning global military posture with U.S. interests" *Defense Priorities*, (July 9, 2025), p.18
45) Jonathan Panter, "Rolling Back Naval Forward Presence Will Strengthen American Deterrence," *War on the Rocks*, February 7, 2025
https://warontherocks.com/2025/02/rolling-back-naval-forward-presence-will-strengthen-american-deterrence/.
46) Jennifer Kavanagh, Dan Caldwell "Aligning global military posture with U.S. interests" *Defense Priorities*, (July 9, 2025), p.22

추가배치하는 방안을 자제할 것을 권고한다. 억지력과 확전 사이의 균형은 미묘한 문제이며, 워싱턴은 중국이 군사력을 더 빠르게 증강하거나 이 지역에서 회색지대 활동을 더욱 강화하도록 부추기는 움직임을 피해야 한다는 이유이다.[47] 그러나 NSS 2025는 해군력에 대한 추가투자뿐 아니라 동맹국들과의 강력한 협력을 명시했다. 최종적 결론으로서 NSS 2025는 아시아의 세력균형에 대해 다음과 같이 명시했다.

> '이는 제1도련선을 따라 해양안보 문제를 연계하는 동시에 미국과 동맹국들이 대만을 점령하려는 시도나 대만방어를 불가능하게 만들 정도로 우리에게 불리한 세력균형을 달성하려는 시도를 저지할 수 있는 역량을 강화할 것이다...'

세력균형에 있어서 대만을 다시 중시한 것이다. 그러나 『국방우선순위』(Defense Priorities)의 절제전략가들은 대만문제에 대해 다음과 같이 권고했었다.

> '균형전략은 대만을 직접적으로 미국이 방어할 필요가 없다. 작은 섬인 대만이 세력균형을 극적으로 변화시키지는 않을 것이기 때문이다.'[48]

심지어 이들은 대만에 있는 미군 훈련병 500명마저 철수할 것을 권고했다. '이는 도발적일 뿐만 아니라 과거 미군을 대만에 주둔시키지 않겠다는 약속에도 위배된다'[49]는 이유 때문이었다. NSS 2025는 대만점령 같은 극단적 상황을 전제하며 미국에게 불리한 세력균형을 가정했지만 절제전략가들은 세력균형을 극적으로 변화시키지는 않을 것이라고 단정했다. 그럼에도 이 부분에서 절제전략가들은 실패했다.

### 1. 절제전략하에서의 군사적 대안

절제전략가들은 절제전략하에서 균형을 유지하기 위해 해군력, 특히 핵잠수함의 중요성은 강조한다.[50] 또한 이들을 보호하기 위한 방공자산의 아시아배치를 권고한다. 확장전략가들인 랜드연구소는 워게임 결과에 따라 절제전략하에서의 대안을 다음과 같이 권고한다.

절제전략하에서 전방 배치된 대규모 지상군을 줄이는 대신, 저비용 소모성 무인 전력(Low-cost Attritable Assets)으로 중국의 A2/AD를 무력화하는 방안이 제시된다.

---

47) Jennifer Kavanagh, Dan Caldwell "Aligning global military posture with U.S. interests" *Defense Priorities*, (July 9, 2025), p.19

48) Kavanagh and Wertheim, "The Taiwan Fixation"; Michael D. Swaine, "Taiwan: Defending a Non-Vital US Interest," *Washington Quarterly* 48, no.1, (2025), pp.165-185. https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/0163660X.2025.2478779.

49) Robson, "'It Needs to Be a Thousand'"; Erin Hale, "US Nearly Doubled Military Personnel Stationed in Taiwan This Year," *Voice of America*, December 2, 2021, https://www.voanews.com/a/pentagon-us-nearly-doubled-military-personnel-stationed-in-taiwan-this-year-/6337695.html.

50) Jennifer Kavanagh, Dan Caldwell "Aligning global military posture with U.S. interests" *Defense Priorities*, (July 9, 2025), p.23참조

‘전략적 유연성’을 발휘해 자산을 이동시킬 때 한국과 일본의 방공망이 어떻게 중국의 미사일 세례를 감당할 것인가를 다룬다. 한국이 ‘북부앵커’로서 중국함대를 저지해야 한다는 역할 분담론이다.
NSS 2025와 같은 절제기조가 예산감축으로 이어질 경우, 미군이 취할 수 있는 최후의 수단으로 원격억제(Over-the-Horizon Deterrence)을 상정하지만 그 실패가능성을 경고하는 시나리오를 제시한다. 그러나 인적수축(병력감소)을 기술적 팽창으로 메워야 한다고 제시한다. 한국군과 일본군의 시스템을 미국의 JADC2(전 영역합동지휘통제)에 통합시켜야만 절제전략하에서도 억제가 가능하다고 제시한다.

이들 절제전략하에서의 대안은 해군력 특히 핵잠수함의 기항을 위한 해군기지의 시설보강과 관리인력의 향상을 요구한다. 호주에 3척의 핵잠을 운영하기 위한 투자와 미군 관리인력의 주둔을 요구하지만 한국해군기지에 대해서도 유사한 투자와 주둔을 요구할 수 있다. 또한 저비용 소모성 무인 전력인 수중 드론을 운영, 수리, 정비하기 위한 시설투자와 인원이 요구될 수 있다. 해군함에 자체 방공자산이 탑재되지만 군함으로 감당할 수 없는 미사일공격을 대비한 방공자산에 대한 요구는 절제전략하에서도 클 것으로 보인다. 미국의 JADC2(전 영역합동지휘통제)에 통합시키는 문제는 시설의 문제가 아니라 작전통제권문제와 실전 연습과 운용 등 체계전반의 민감한 통합문제로 동맹패권의 수직구조화가 염려된다.

### (3) 전략적 유연성(NSS 2025)의 성격변화

동맹현대화는 세 가지 입장이 있다.
동맹 확장론은 동맹의 결속 측면에서는 긍정적이나, 미·중 분쟁에 빨려 들어가는 ‘연루의 위험’을 경계해야 하는 담론이다. 동맹 축소론은 단기간 내 현실화될 가능성은 낮다고 평가된다. 한미동맹의 축소는 일본 의존도를 과도하게 높여, 일본이 변심할 경우 미국이 사실상 대륙국가로 축소될 수 있다. 동맹 조정론은 중국 견제를 위한 동맹 역할 변화에는 적절한 선을 지키는 가운데, 한반도 안보에 대한 책임에 대해서는 회피하지 말고 적극적으로 임하자는 담론이다. 이를 위해서는 자강 차원에서 한반도 작전을 주도할 수 있는 핵심전력 확보, 전시작전통제권 전환, 핵연료 농축 및 재처리 역량 확보 등이 필요하다.[51] 한국정부는 현재로서는 동맹조정론을 추구하는 것으로 보인다. NSS 2025이후 미국이 동맹현대화의 이름으로 추진할 전략적 유연성 추진과정에서 예상되는 문제들을 살펴보자.

#### 1) 사전협의제의 파기

주한미군SOFA는 ‘미군이 제공받은 시설·구역 안에서 필요한 군사 활동을 수행할 권리’는 보장하고 있다. 그러나 기지 밖에서 한국 정부와 협의 없는 작전을 하는 권리

51) 김정섭, 「한미동맹 현대화와 워싱턴의 전략적 시각」, 『세종포커스』, (2025.9.25.), p.4 https://www.sejong.org/web/boad/1/egoread.php?bd=2&itm=&txt=&bd_area=b01-b02-b03-b05&pg=1&seq=12413

는 없다. 주한미군 역외 작전 시에는 한국 동의가 따로 필요한 것이다.
2006년 1월 체결된 주한미군 전략적 유연성 관련 합의문에 따르면, “한국은 미군의 주한미군의 한반도 역외 전개 자유를 존중하고, 미국은 ‘한국이 한국 국민의 의지와 관계없이 동북아 지역 분쟁에 개입되는 일은 없을 것’이라는 한국의 입장을 존중(respect)한다.”는 조건이 붙어 있다. 한미는 “존중한다(respects)”고만 표현했지, 법적 구속력 있는 “guarantee(보장)” “agreement(동의)”나 “shall not”으로 명시하지 않았다.
그래서 한국은 ‘사실상 동의권을 가졌다’는 입장이고, 미국은 ‘협의는 하지만 법적으로 동의를 받을 필요는 없다’는 식의 해석 차이가 존재하는 것으로 알려져 있다.
북대서양 조약기구 회원국들의 경우 나토 통합 구조 하에서 미군의 작전은 나토 합의 사항인 경우가 많다. 일미방위조약 개정시에도 일본사회를 첨예하게 뒤흔든 문제가 된 것이 사전협의조항이었다. 한국에서는 사전협의조항이 당연시되고 있다. 이 대통령은 2025년 8월 24일 한미정상회담을 하러가는 미국행 기내 인터뷰에서 “미 측에서 주한미군 등의 유연화에 대한 요구도 있는 것은 사실이지만, 우리로서는 쉽게 동의하기 어려운 문제”라고 했다.
이에 대해 미국의 압박이 들어왔다. 민주당 앤디 김 상원의원은 전략적 유연성과, ‘확장억제’의 병행이 가능하다는 식으로, 트럼프정부는 NSS 2025를 통해 압박하고 있는 셈이다.
중국은 주한미군기지를 타격할 미사일등을 배치해 놓고 있다. 러시아도 1950년대 후반부터 캄차카 반도가 주한미군 전폭기의 공격대상이 되어 왔다는 점에서 주한미군기지에 대한 공격용 무기를 배치해 놓고 있다.[52)]
미군으로서는 한국에서 사전협의조항에 구속받지 않았지만, 법적으로 무효화시킨다면 환영할 것이고, 합법적으로 안되면 비밀협정을 통해서라도 무효화시키길 바랄 것이다. 전략적 유연성의 법적장애를 해소하는 셈이 될 것이기 때문이다. 한국으로서는 법적 합의든, 이면합의든 전략적 유연성에 대한 합의가 공개되는 순간 주변국들로부터 적국으로 간주될 것이다. 이재명정부는 미국의 요구를 수용하는 조건으로 군사적 독자성을 확보하는 거래적 접근법을 미국처럼 활용하는 것으로 보인다. 국회는 사전협의 제파기를 원천적으로 봉쇄하기 위해 주한미군의 해외분쟁관여에 대해서는 불참하는 군사통제법 개정도 고려해볼 만 하다.

### 2) 접근권 강요

원래 미국이 동아시아 동맹국으로부터 얻고자 했던 가장 큰 효용은 ‘보호’가 아니라 ‘기지 접근권’이었다.[53)] NSS 2025는 이 개념을 더욱 확장시켰다.

---

52) 고승우, 「주한미군 전략적 유연성, 무엇이 문제인가?」, 『폴리뉴스』, (2025.9.1.); https://www.polinews.co.kr/news/articleView.html?idxno=705853
53) 김정섭, 「한미동맹 현대화와 워싱턴의 전략적 시각」, 『세종포커스』, (2025.9.25.), p.1 https://www.sejong.org/web/boad/1/egoread.php?bd=2&itm=&txt=&bd_area=b01-b02-b03-b05&pg=1&seq=12413

접근권은 남중국해 자유항행작전 등에서 주장하는 '공해 및 자유항행 원칙', 집단적 자위권 하에 타국영토 침략에 사용하는 '유엔헌장 51조', 우주 사이버공간 등 공공자산을 선점할 때 주장하는 '글로벌 공공재이론'등에 기반하고 있다. 미국은 타국 영토나 시설에 대한 주권침해를 접근권이란 개념으로 포장하고 있다. 미군은 미군기지 밖으로 출동할 때 한국군기지, 항만, 공항, 수송망, 통신망 사용이 불가피하다. 이라크 파병, 아프간 지원 등에서 한국은 주한미군의 전략적 유연성 집행에 협조해 기지 및 항만·공항을 경유한 미군 장비·물자 수송이 이뤄졌던 것으로 알려져 있다. 이런 기반시설 사용은 한국주권 사항이므로, SOFA 제 2, 5조 등에 따라 개별 협의절차를 거쳐야 한다. 그러나 미국은 주권이나 기존 국제법을 파괴할 수 있는 개념으로 접근권을 활용하고자 한다. 미어샤이머의 관점에 의하면 이는 패권국이 세력전이과정, 패권교체과정에서 자신의 영향력을 유지하기 위해 기존의 규범을 스스로 파괴하는 수정주의적 행태의 전형이라고 할 수 있다. 그러나 절제전략가인 포젠조차 불법적 접근권은 옹호한다.

'미국은 접근에 대한 비공개협정을 확보하고…'[54]

미국은 이미 일미상호방위조약개정과정에서 비밀각서를 통해 사전협의제를 무효로 한 경험이 있다. "유엔사"의 작전에 대해서는 사전협의하지 않는다는 조항이 이때 비밀각서중의 하나였다. 접근권개념은 비밀협정을 거치지 않고 공개적으로 행사될 가능성도 있다. 미군 이동에 수반되는 군수물자 및 장비 등을 한국의 항만과 공항을 통해 제한 없이 신속하게 반입 및 반출할 수 있는 권한을 요구하거나 향후 한미연합작전 차원에서 한국군의 특정장비까지 접근권을 주장할 가능성도 배제할 수 없다. MASGA 프로젝트에 의해 미군함정 수리·정비·개조를 위한 한국조선소 보안구역에 대한 접근권이 합의된 셈이고, 진해 같은 전략해군기지, 강정 같은 전술해군기지에 대한 접근권은 이미 관행화되어 있다. 여기에 더해 장비에 대한 접근권 역시 이미 진행 중이다.

### 1. 구축함(KDX)

한국형 구축함 사업(KDX-1, 2, 3)을 진행하며 도입된 레이더 및 전투체계에 대해 미국은 단순한 감시를 넘어 기술적 접근제한과 엄격한 보안규정을 통해 강력한 통제권을 행사해 왔다. 특히 KDX-3(세종대왕급)에 탑재된 이지스(Aegis) 체계는 미국의 핵심전략자산으로 분류되어, 도입 당시부터 현재까지 매우 높은 수준의 보안 및 사찰체계가 적용되고 있다.

KDX-1, 2에 대해 미국은 자신들의 무기가 통합되는 부분(미사일 유도 등)에 대해 소프트웨어 접근권 제한과 블랙박스(Black Box)방식을 적용하여 기술유출을 막았다.

---

54) Barry R. Posen, "A GRAND STRATEGY OF RESTRAINT," *A NEW U.S. GRAND STRATEGY,* U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES, COMMITTEE ON ARMED SERVICES, SUBCOMMITTEE ON OVERSIGHT AND INVESTIGATIONS ONE HUNDRED TENTH CONGRESS, SECOND SESSION, p.100

KDX-3에 대해서는 이지스함 내의 전투정보실(CIC)과 레이더 모듈실 등 핵심장비가 설치된 구역을 보안구역(Red Zone)으로 설정하여 미국이 직접 승인한 인원만이 출입할 수 있게 했다. 미국은 기술지원 및 유지보수를 명분으로 미국 기술자(Contractors)의 수시방문과 점검권을 확보하고 있다. 핵심 소프트웨어 업데이트 시에는 미국의 직접적인 개입 없이는 접근 자체가 불가능하며, 시스템내부에 설치된 자체진단도구 등을 통해 비정상적인 접근(역설계 시도 등)을 감시한다.
2026년 현재까지도 논란이 되는 부분 중 하나는 데이터 링크의 차별화이다. 일본이나 호주에는 허용된 협동교전능력(CEC)등의 핵심데이터전송 체계가 한국에는 거절되었다. 지금까지의 접근권이 미국기술을 훔치지 못하게 하는 수동적 감시였다면 NSS 2025는 필요할 때 언제든 한국산 장비시스템에 접속하고, 미국이 원하는 대로 데이터를 활용하려는 패권적 접근권이라고 할 수 있다.

**2. 핵잠수함**

만약 미국이 한국에 핵잠수함용 원자로 기술이나 봉인된 모듈을 지원할 경우, 미국 원자력법(AEA) '제123조'와 '제91조 c항'에 따른 영구적 사찰권을 가진다. 잠수함 내 원자로실은 미국 측의 센서와 카메라에 의해 실시간 원격 감시될 가능성이 크다.
잠수함이 기지에 입항할 때마다 미국 측 검사관이나 기술자가 원자로 상태를 점검하기 위해 함내에 진입할 권리를 갖는다. 만약 호주처럼 미국이 핵잠수함을 직접 판매하거나 핵심기술을 공유하는 방식(AEA 91조 c항 예외 적용)이라면, 초기운용단계에서 미국의 핵 통제관(Nuclear Controllers)이 교육 및 감시목적으로 상시탑승할 가능성도 배제할 수 없다. 미국이 한국에 핵잠수함을 허용하는 대가로 접근권을 요구하면, 즉 미군 감시관의 탑승이나 실시간 감시를 허용해야 한다면, 이는 한국 해군에게 전략적 자산이 아니라 미국 통제하의 대리전력이 될 수 있다.

**3) 한국군에로의 책임전가**

동맹국에게 책임을 전가하는 것은 대세가 되었다. 미국이 한국군 대한 접근권을 확보하려면 법적 제약이 없어야 한다. 그러나 미국으로서는 법적문제가 아예 없도록 한국군이 스스로 움직이게 압박하는 방법을 취할 것으로 보인다. 미군이 한국에 올 필요도 없이 미국에서 지휘하는 대로 미군을 대신하여 움직이도록 하는 것이다. 따라서 미군으로서는 전작권환수가 큰 도전일 수밖에 없다. 전작권이 환수되더라도 한국군을 통제할 방법을 찾는 것이 NSS 2025의 지시사항이 되는 것이다. NSS 2025가 이전의 전략적 유연성과 질적으로 달라지는 지점이다. 한국으로서는 피할 수 없는 책임전가에 대해 대책을 찾아야 할 입장이다.

**(4) 한국의 대응**

**1) 전략적 유연성과 자주국방**

**1. 기지**

기지, 시설에 대한 투자압력을 전제하면 한국으로서는 이를 오히려 자주국방을 고양시킬 기회로 삼고자 할 것이다. 강정기지의 급을 현재의 '전진기지' 수준에서, 유사시 함대급 작전의 중심이 되거나 장기간 전쟁 수행을 뒷받침할 수 있는 '전략급 거점 기지' 또는 '작전급 모기지(Home port)' 수준으로 상향하기 위해서는 단순한 규모 확장을 넘어 질적인 도약이 필요하다.
핵심은 독자적인 작전지속 능력과 고도화된 지휘통제 능력을 확보하는 것이다. KDDX(한국형 차기 구축함)과 K-MADC(해상 통합 방공체계)를 효율적으로 운용하기 위해 요구되는 핵심 시설과 체계는 다음과 같다.

첫째, 첨단 지휘통제 및 정보 체계(C4I)이다.
기동함대는 원거리에서 작전을 수행하므로, 육상사령부와 실시간으로 정보를 공유하고 함대를 통제할 수 있는 시스템이 필요하다. 함대급 작전지휘소(Maritime Operations Center, MOC)와 기동부대 전체의 센서 데이터를 통합하여 전장상황을 한눈에 파악하고 지휘결심을 내리는 기동함대 통합작전본부(M-TOC)가 요구된다. 연합작전의 효율성을 명분으로 M-TOC내부에 미국측 연락장교의 상주나 데이터 백도어 공유를 요구할 수 있다.
함정뿐만 아니라 기지 내 방공망과 연동되어 기지 인근의 통합방어를 가능케 하는 통신 기반 시설인 K-CEC(한국형 협동교전)지상 노드(node)가 요구된다. 원해(遠海)로 나간 함대와의 끊김 없는 통신을 위해 보안성이 강화된 위성통신기지국이 요구된다. 인공위성, 조기경보기, 무인정찰기(UAV), 해상초계기 등 다양한 자산에서 들어오는 정보를 실시간으로 융합하여 전장상황을 파악할 수 있는 고도화된 데이터 링크 및 처리시스템이 요구된다. 기지와 연동되어 제주도 주변해역의 잠수함 활동을 상시 감시할 수 있는 고정형 또는 이동형 수중음향 감시 체계를 요구한다.
둘째, 고난도 군수지원 시설이다.
현재 제주기지의 급 상향에 있어 가장 큰 한계는 중정비(重整備)능력의 부족이다. 함정이 큰 고장이 나거나 정기적인 정밀검사(Overhaul)가 필요하면 진해 등 후방기지로 이동해야 한다. 기지 급을 높이기 위해서는 건조독(Dry Dock) 또는 대형 부유식 독(Floating Dock)을 확보해야 한다. 함정을 물 밖으로 올려 선체하부작업, 프로펠러 수리, 대규모 개조를 할 수 있는 시설이 필요하다. 그러나 이는 강정기지의 여건상 쉽지 않다.
그러나 정밀정비센터(High-Tech Maintenance)는 요구된다. 레이더 모듈, 전자전 장비, 통합 마스트 등을 현장에서 즉시 정비할 수 있는 인력이 있는 시설이다. 특히 미국산 이지스 체계의 보안구역을 준수하는 블랙박스 전용 정비실이 필요할 것이다. 이렇게 되면 항공모함이나 이지스함급 대형함정의 창정비까지는 아니더라도, 주요 전투함의 야전 중정비가 가능해져 작전공백을 최소화할 수 있다. 수직발사관(VLS)에 들어가는 대형미사일들을 안전하고 신속하게 적재·하역할 수 있는 특수 크레인과 자동화 탄약고가 필요하다. 대형 함정들이 상시 대기할 수 있는 대용량 유류저장 시설 확충

이 요구될 수 있다. 정박 중인 함정의 전자장비를 가동하기 위한 고출력 육상전원공급장치(AMP)이 확충되어야 한다.
셋째, 기지 자체방어 체계이다.
사령부가 위치한 기지는 적의 1순위 타격 목표가 된다. 기지주변에 L-SAM이나 천궁-II를 배치하여 기지로 날아오는 탄도탄과 순항미사일을 방어하는 체계가 요구된다. 수중으로 침투하는 잠수함이나 드론을 탐지하기 위한 수중음향센서(소나)망과 무인잠수정(UUV) 운용기지가 요구된다. 자폭 드론으로부터 함정과 지휘부를 보호하기 위한 전파 방해 및 레이저 요격 장치가 요구된다.
넷째, 항공 및 무인기 수용시설이다.
해상작전헬기(MH-60R 등)와 무인항공기의 정비와 운영을 담당하는 항공기지 시설이 기지 내 혹은 인근에 긴밀하게 연동되어야 한다.
다섯째, 독립적인 에너지 및 기반시설이다.
외부전력망이나 수도공급이 끊겨도 기지가 독자적으로 기능할 수 있도록 대용량 비상발전시설과 자체 담수화시설 등이 요구된다.
여섯째, 병원이다.
단순 의무대 수준을 넘어, 전투 중 발생한 중환자를 응급처치하고 수술할 수 있는 수준의 군 병원급 시설이 요구된다.

만약 강정기지가 이 정도 수준의 시설을 갖추게 된다면, 미국이 NSS 2025에서 강조한 '전략적 접근권'을 요구할 가능성이 매우 크다.

## 2. 무기

해군은 2024년 미 해군 측에 KDDX(정조대왕급 이지스함) 확보 등을 추진 중이라며 협동교전능력(CEC)의 수출가능성을 검토해달라고 요청했다. 미 해군은 미 정부의 수출통제 및 기술이전 정책은 한국에 대한 CEC 수출을 지원하지 않는다며 거절했다. 호주와 일본은 이지스함에 CEC를 탑재한 바 있는데 우리나라에는 수출을 거부한 것이다.[55] 이에 해군은 KF-21 전투기용 AESA 레이더를 독자 개발하며 확보한 질화갈륨(GaN) 반도체 기술과 신호처리 알고리즘으로 KDDX 레이더를 개발했다. KDDX 통합마스트에 들어가는 X-밴드 레이더는 국내 기술로 개발된 AESA(능동위상배열)방식이다. 과거 하드웨어 위주의 레이더와 달리, 수천 개의 반도체 송수신 모듈이 각각 전파를 쏘기 때문에 한두 개가 고장 나도 작전이 가능하다. 장거리를 보는 S-밴드와 정밀추적을 하는 X-밴드를 하나의 마스트에 통합하여 동시에 운용하는 기술은 전 세계적으로도 미국, 영국 등 소수 국가만 보유한 고난도 기술이다.
미국이 동맹에 부담을 전가하면서도 선택적 차별을 했지만 한국이 자주국방의 계기로 발전시킨 사례이다. 미국이 중국산 갈륨을 더 이상 확보하지 못할시 생길 수 있는 전

55) 「美, '이지스함 핵심' 협동교전능력 우리나라에 수출 거절」, 『연합뉴스』(2025.10.19.) https://www.yna.co.kr/view/AKR20251019051800504

력공백에 대해서 한국은 한중관계 개선으로 타개할 수 있다는 점에서 기술격차경쟁에서 유리해 질 수 있다. 일본, 호주가 미국 통합작전요구에 응할 수밖에 없는 반면 한국은 최소한 기술적 자립으로 지렛대를 가질 수 있게 되었다는 점에서 해군은 고무되어 있다.

**(5) 평화의 섬**

**1) 자주국방과 평화적 통제**

자주국방은 미국으로부터의 예속성에서 벗어나는 일이지만 군사주의의 강화로 나타날 수밖에 없다. 자주국방론의 군사주의를 평화적으로 통제하기 위한 방법이 필요하다. 6단계 평화행동을 제안한다. 평화상상하기, 만들기, 지키기, 강화하기, 확대하기, 즐기기이다.

**1. 평화진지 지키기**

군사시설보호법 상 제한보호구역(500미터)규정[56]이 제주해군기지 정문 앞 108배에서는 적용되지 않고 있다. 정문에서 삼거리까지 거리는 약 250미터인데 집회시위에 대한 신고없이도 일상적으로 보장되고 있다. 이는 주민과 활동가들이 몸으로, 실천으로 만들어낸 평화의 진지이다.

**2. 평화진지 강화하기**

앞서 살펴본 바와 같이 기동함대사령부승격은 기지의 질적 양적 팽창을 요구한다. 민군복합미항은 제주해군기지건설의 명분을 쌓기 위한 구실에 불과했지만 기지확장과 기지운영의 입장에서는 엄청난 장애이다. 이미 실천을 통해 약속받고 확보한 민군복합미항을 활성화하면 평화진지가 강화된다.

독일 람스타인 공군기지와 접한 숲을 시민들이 생태공원으로 만들어 생태보존과 함께 기지확장을 막고 기지감시의 장소로 활용한다. 미에자우 탄약고 주변에는 지방정부가 토지오염감시용 관정을 설치하여 오염을 감시한다. 강정천과 기지인근바다를 생태공원화하는 것은 기지포위행동이자 평화진지 강화운동이 된다.

**3. 평화진지 확대하기**

**ㄱ. 제주특별자치도의 연방화**

남측은 제주특별자치도가 있고 북측도 신의주특별행정구가 있다. 제주와 신의주 모두 중앙정부가 입법권을 위임하는 것으로 구상되었다.[57] 제주특별자치도법은 2006년 2월 21일에 공포되고 2006년 7월 1일부터 시행되면서 제주특별자치도는 출범하였다.

---

56) 군사시설보호법 시행령 [별표 1] 군항의 보호구역의 범위(제5조제3항 관련) 1조 나항 제한보호구역 1) 군사기지 및 군사시설의 최외곽 경계선으로부터 500미터 범위 이내의 지역(취락지역은 300미터 범위 이내의 지역)

57) 이시우, 「서해·한강하구·비무장지대의 관할권」, 『한반도 접경평화 선도를 위한 서해평화협력지대 조성전략수립』, (인천시, 2022), pp.562-563

이렇게 2006년에 출범한 제주특별자치도는 우리나라의 지방분권 역사에 있어서 획기적인 시도라고 할 수 있다. 당시만 하더라도 제주도에 고도의 자치권을 부여하여 그 때까지 전혀 시도되지 않았던 지방자치 혹은 분권을 시행하여, 제주도를 다른 지방자치단체와는 현저하게 차별되는 명실공히 '국제자유도시'로 만들고자 하였다. 그러나 현재의 제주특별자치도는 그리 특별하지 않은 것으로 평가되고 있다. 제주특별자치도를 국제자유도시로 만들려고 했음에도 불구하고 입법과정에서 위헌론이 불거져 나왔으며 초기에 구상했던 광범위한 자치권을 부여하는 것에 현실적인 한계가 있었다. 지방자치에 특히 중요한 자치입법이나 자치재정에 관해서도 초기에 구상되었던 획기적인 권한은 부여되지 않았다. 따라서 제주특별자치도는 아직도 그 법적 지위가 모호할 뿐만 아니라 고도의 자치권을 행사할 수 있는 규범적 및 재정적 토대가 부족하다는 평가가 대부분이다. 따라서 제주특별자치도에 헌법적 근거를 부여함으로써 당초 구상하였던 제주특별자치도를 만들기 위한 시도가 계속되고 있는 것이며, 이제는 미완의 제주특별자치도 제도에 활력을 불어 넣고 제도적 보완을 기하여, 우리 지방자치에서 최초로 시도된 특별자치도 제도에 대한 제도적 완결을 지을 필요가 있다.[58]

2017년 4월에 후보자시절 문재인대통령은 제주도를 방문하면서 지역공약을 제시하였고 그 내용의 하나로 "제주특별자치도의 제도적 완성"을 약속한 바 있다. 제주공약으로서 '제주가 자치입법권과 자치재정권을 갖고 자치분권 시범도로서 기능을 제대로 할 수 있도록 제주특별법 개정을 추진하겠습니다'[59]라고 했다.

이제는 중앙정부와 광역지방정부의 관계에 있어서 연방주의의 틀이 필요하다는 주장이 있다. 남북통일을 대비한 국가구조이기도 하지만 통일이전에라도 도입하여 연방주의 헌법에 적응할 필요도 있다는 것이다. 연방제도의 핵심은 중앙과 지방의 입법권의 적절한 배분인데, 연방제도를 도입하는 것이 주저된다면 입법권의 배분만이라도 헌법에 의하여 실현할 필요가 있다는 주장이다.[60]

헌법개정안 중 제주가 채택하고 있는 안은 다음과 같다. '제주특별자치도는 외교·국방·통일 등 국가사무를 제외하고는 필요한 경우에 법률과 다른 규정을 조례로 정할 수 있다. 이때의 조례는 법률과 같은 효력을 가진다.'[61] 이대로 되면 제주의 조례는 법률이 되는 것이다. 즉 제주특별자치도가 입법권을 갖는 것이다.

제주특별자치도가 추진되었던 시점에 제주도에 연방제 수준의 위상과 권한을 부여하고자 하는 시도가 있었다. 즉, "제주특별자치도의 추진은 기존의 지방분권의 수준을 뛰어넘어 '굉장히 수준 높은 자치도, 일종의 연방주에 가까운 자치도를 만들어 보고자'하려는 의도"[62]가 깔려 있었다. 제주특별자치도는 우리나라에서 연방제적 원리를

---

58) 홍완식, 「제주특별자치도에 연방제수준의 자치권을 부여하는 헌법개정방안」, 『一鑑法學』No.38, (건국대학교법학연구소 2017), p.479

59) http://blog.naver.com/moonjaein2/220985990700, (검색일 : 2017.8.30.22)

60) 이기우, 「지방분권적 국가권력구조와 연방제도」, 『공법연구』제37집 제1호, (한국공법학회, 2008), p.161.; 홍완식, 「제주특별자치도에 연방제수준의 자치권을 부여하는 헌법개정방안」, 『一鑑法學』No.38, (건국대학교법학연구소 2017), p.483

61) 제주발전연구원, 「제주특별자치도의 헌법적 근거 마련방안 연구」, (제주발전연구원, 2008.12), pp.81-82.

62) 정부혁신 지방분권위원회, 『참여정부의 지방분권』, (2008), p.98.

도입하는 가교로서 역할을 할 수 있을 것임"[63]이라는 의견을 주목할 필요가 있다. 이는 "연방국가에 있어서 주에 준하는 입법권과 행정권을 부여하여 제주도의 독자적인 정치적, 행정적, 문화적인 발전이 가능하도록"[64] 선도적인 기능을 할 것이. 이처럼 제주특별자치도는 '입법적 특별자치'에서 '입헌적 특별자치'로 한 단계 격상되어야 한다.[65]

국가주권 재설정의 가장 극단적인 사례로 헌장도시[66]를 고려해 볼 수도 있다. 헌법(constitution)이 국가주권 차원에서 통치의 기본원리와 국민의 기본권을 보장하는 최고 규범이라면, 헌장도시의 헌장(charter)은 국가가 아닌 도시, 시민이 정한 규범이라는 의미이다. 연방제 국가인 미국에서 헌장도시는 주(state)의 법률보다 자체 헌장에 따른 통치 체제를 갖춘 도시를 의미하기도 한다. 평화, 생태 등 한정된 영역에서 국제기구, 국제 NGO, 관련 외국인 등이 포함되며 실질적 정책결정권을 가진 협의체 또는 위원회를 구성할 수 있다. 제주특별자치도의 연방화는 평화지키기, 평화강화하기를 제도적, 법적으로 안착시킬 수 있는 조건을 마련한다는 점에서 평화의 확대라고 볼 수 있다.

**ㄴ. 제주도정의 평화통제**

제주특별자치도가 단순한 지방자치수준을 넘어 '연방제 수준의 자율권'을 가진 독립된 주(State)로 전환된다면, 강정해군기지(민군복합미항)를 둘러싼 중앙정부와 제주도정의 권력 관계는 지금과는 질적으로 다른 '비지배적 견제체제'로 들어서게 된다.[67]

연방제 국가(미국, 독일 등)에서 국방과 외교는 통상 연방정부의 배타적 권한이다. 기지 유지 및 작전 통제권을 행사한다. 하지만 제주가 연방적 구조를 갖게 되면 '비지배적 합의'가 필수적이 된다. 기지 내 시설 확충이나 핵잠수함 입항 등 환경 및 안전에 직결되는 사안에 대해 제주도정은 '견제력(Contestability)'을 강력히 행사할 수 있다. 현재는 중앙정부가 일방적으로 밀어붙일 수 있다면, 연방제하에서는 제주의 동의 없이는 기지의 '기능변경'이 법적으로 불가능해질 수 있다. 2006년 미일간 전략적 유연성 합의에서 오키나와 미군철수가 약속되고 작년부터 실행되기에 이른 것은 연방제에 이르지는 못했지만 오키나와지방정부와 반기지운동 연합의 강력한 견제력 때문이었다. 연방제구조에서는 주(State)가 토지와 환경에 대한 주권을 가진다. 기지운영으

---

63) 권영호·표명환·강주영·강창민·제주발전연구원, 「특별자치권 확립을 위한 제주특별자치도법의 헌법적 재검토」, (제주발전연구원, 2009.12), p.102.

64) 이기우, 「지방자치 기반강화를 위한 헌법개정」, 『한국지방자치학회보』제17권 제4호, (한국지방자치법학회, 2005.12), p.21. 권영호·표명환·강주영·강창민·제주발전연구원, 「특별자치권 확립을 위한 제주특별자치도법의 헌법적 재검토」, (제주발전연구원, 2009.12), p.102.; 홍완식, 「제주특별자치도에 연방제 수준의 자치권을 부여하는 헌법개정방안」, 『一鑑法學』No.38, (건국대학교법학연구소 2017), p.496

65) 홍완식, 「제주특별자치도에 연방제수준의 자치권을 부여하는 헌법개정방안」, 『一鑑法學』No.38, (건국대학교법학연구소 2017), p.497

66) 노벨경제학상 수상자인 폴 로머(Paul Romer)가 2008년 창안한 개념이다. 인천시, 『한반도 접경평화 선도를 위한 서해평화협력지대 조성 전략 수립 연구보고서』, (2022), p.136

67) '비지배자유는 주로 동의에 내주었던 자리를 견제력이 대체하는 민주주의를 지지한다.' Philip Pettit, *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*, (OUP Oxford, 1997)/ 곽준혁, 『신공화주의』, (나남, 2012), p.27

로 인한 해양생태계 파괴에 대해 제주도법에 근거한 독자적인 환경영향평가 및 영업정지 가처분신청이 가능해진다. 만약 기지운영이 제주의 자치권을 자의적으로 침해한다고 판단되면 연방법원이 중앙정부의 행위를 멈출 수 있다.
오키나와(일본)와 독일의 사례를 비교해보자.
오키나와는 연방주가 아니기에 일본정부의 중앙집권적 운영에 자유로울 수 없다. 오키나와 현지사는 환경영향평가 승인거부, 매립승인취소 등 행정 인허가권을 동원해 중앙정부에 맞서고 있다. 이는 필립 페팃이 말한 '견제력'의 전형이다. 일본 중앙정부는 국가대집행이라는 법적수단을 통해 현지사의 권한을 무력화하며 소송전을 벌인다. 이런 상황에서 지방의 견제는 시간끌기나 정치적 선언에 그칠 위험이 있다.
독일은 강력한 연방제 국가로, 연방정부와 주(Länder)정부 간의 권한배분이 매우 명확하다. 예를 들어 람슈타인 기지가 기지 내 소음, 환경오염, 그리고  미군의 드론 공격기지로 쓰이자 주정부들은 행정협정과 독일국내법을 근거로 기지운영을 견제한다. 기지 내 건설작업은 해당 주의 환경·건축법규를 반드시 준수해야 하며, 주정부 공무원이 이를 검사할 권한을 가진다.
독일 연방헌법재판소는 "정부는 독일 영토 내의 미군기지활동이 국제법을 위반하지 않도록 감시할 헌법적 의무가 있다"고 판결(2019년)했다. 즉, 주정부와 시민의 이의제기·견제가 사법부에 의해 실질적인 효력을 발휘한다.
물론 제주특별자치도가 연방수준의 권한이 부여되어도 비평화적 지방정부가 들어서면 평화확대하기는 지연될 것이다. 그러나 다시 평화적 지방정부를 구성할 가능성이 있기에 연방적 권한을 갖는 것과 그렇지 않은 것에는 큰 차이가 있다.

**(6) 맺는 말**

그람시는 낡은 질서가 갔는데도 새로운 질서는 도래하지 않은 상태를 위기라고 했다. 위기는 모두에게 적용되기에 위기이다. 그 위기에서 새로운 시작을 선택한다는 것은 자유이자 결단이자 창조이다. 결단과 창조가 새로운 관계를 만들고 구조를 정립할 때 새로운 질서가 도래한다. 그러나 그 시간은 낡은 질서와 도래할 질서 모두를 감당(afford)해야 하는 시간이다. 도래할 질서에 대한 충실성이 우리를 감당케 할 것이다.