

「2006 QDR」의 주요 내용과 영향 분석

최강(외교안보연구원 교수)

I. 서론 : 배경과 의미

미 국방부는 1996년에 제정된 「미 공법 104-201」에 의거하여 1997년, 2001년에 이어 3번째 『4년 주기 국방검토보고서(QDR: Quadrennial Defense Review)』를 발표하였다. 과거에 발표되었던 보고서와는 달리 금번 보고서는 테러와의 전쟁이 진행 중인 상황 하에서 발표되었다는 점에서 많은 주목을 받았다.

기본적으로 금번 보고서는 이미 이전에 발표된 ‘국가안보전략보고서(National Security Strategy, 2002)’, ‘군사전략보고서(National Military Strategy, 2004)’, ‘국방전략보고서(National Defense Strategy, 2005)’에서 제시된 목표와 기본방향을 유지하는 가운데, 이라크, 아프가니스탄, 대테러전에서의 경험과 교훈을 반영하여 향후 20년간 미국이 지향할 국방전략을 제시하였다. 「2001 QDR」이후 발표된 주요 안보기획문서에서 강조된 ‘비대칭 위협(asymmetric threats)’에 대한 예방과 대응이라는 대테러·대확산 정책기조가 유지되는 가운데, 아프가니스탄, 이라크와 대테러전 수행과정에서 노정된 문제점과 취약부분을 보완·발전하는 성격이 매우 강하게 나타나고 있다. 또한, 현재까지 추진된 ‘군사변환(defense transformation)’의 성과에 대한 중간 평가와 향후 보완·발전 방향을 제시한 로드맵이라는 점도 향후 어떠한 형태로 미국의 군사변환이 추진될 것인지를 판단케한다는 차원에서 의미가 있다.

미국의 안보 상황 및 위협·도전에 대한 인식, 안보목표의 우선순위, 군의 역할·구조·운영방식, 해외기지 체계 등과 같은 부분은 미국이 추구하는 바람직한 안보구도와 추진전략, 그 속에서의 동맹이나 우방국의 관계 설정, 협력체제와 방식·수준 조정 등에서의 변화가 나타날 것임을 예고하고 있다. 따라서 이러한 미국의 국방목표와 전략이 강대국간의 관계를 포함한 국제안보구도의 변화 방향과 동맹·우방국의 안보정책에 미칠 영향과 의미를 파악하고 대비하는 것이 요구된다.

II. 주요 내용 분석

가. 테러, 대량살상무기 중심의 안보상황 인식 및 본토 안보에 최우선

우선 미국은 첨단 과학기술 확산과 접근의 용이성 증가는 비대칭 위협을 포함한 다양한 형태의 미 본토에 대한 공격을 가능케 하여 미국의 안보가 더욱 위협받는 상황에 놓여 있고, 이러한 경향은 앞으로도 지속될 것으로 전망하고 있다. 미 본토 안보와 국의 수호를 위해 현 시점에서 미국이 적극 준비하고 대처해야 할 도전은 국가간 전쟁과 같은 '전통적 도전(traditional challenge)'이 아니라 테러나 반란과 같이 비전통적인 수단에 의존한 비국가 행위자나 국가의 '비정규적 도전(irregular challenge)', 대량살상무기를 이용한 테러분자나 불량국가의 '재앙적 도전(catastrophic challenge)'이며, 장기적 관점에서는 미국의 군사적 우위를 상쇄시키는 기술과 방법을 보유한 경쟁국의 등장 즉 '방해적 도전(disruptive challenge)'임을 강조하고 있다.

<표 1> 위협의 분류

비전통적 안보위협 반란, 게릴라전	재앙적 안보위협 테러, 대량살상무기 확산
전통적 안보위협 전면전	방해적 안보위협 경쟁국의 도전

이러한 새로운 형태의 위협과 도전의 분류는 특정 지역에서의 위협을 강조하던 것과는 많은 차이를 나타내고 있는 부분으로써, 앞으로 해외주둔 미군의 역할과 위상도 동맹이나 우방국에 대한 안보 공약 차원보다는 미 본토의 안보 차원에서 평가되고, 이에 따라 구조, 규모, 기지체계 등의 조정 가능성을 내포하고 있으며, 동맹국들의 방위에 대한 자신들의 역할과 부담이 증가하는 의미를 가지고 있다.

나. 비대칭위협 대응·제거 및 잠재적 방해 세력 등장 억제를 위한 4대 우선 과제로 설정

『2006년 QDR』에서는 새로운 도전에 대응하기 위해 테러연계망 분쇄, 본토 방위 강화, 전략적 기रो에 있는 국가들의 선택 형성, 적대국과 적대적 비국가 행위자의 대량살상무기 확보 및 사용 예방을 우선과제로 설정하고 있다.

테러연계망 분쇄를 위해 언어 및 문화 능력 강화를 통한 인간정보 능력, 상시 감시, 위치 확인·추적 능력 및 세계적 즉응 타격 능력, 특수전부대, 비정규전 및 안전·안정·전환·재건 등을 위한 다목적 전력(multipurpose force) 등의 확충을 목표로 설정하였다. 일반부대의 임무영역을 인도적 구호, 사회 복구 지원 등 비전투분야로까지 확장·강화하는 한편, 특수전부대를 증강하고 대테러 임무에 전념토록 조정하고, 특히 문화와 언어교육 강화를 통한 현지 정보 확보를 위한 인간정보(human intelligence)능력 제고를 강조하는 특징을 포함하고 있다. 또한 직접적

군사대응 능력을 확충하는 것과 병행하여 현지 당국자들의 능력강화와 낮은 수준의 주둔과 작전시행 등과 같은 간접접근을 통해 테러분자가 양성될 수 없는 환경을 조성하는데 역점을 두고 간접접근과 관련한 우방국들의 협력을 강조하고 있는데, 이와 같은 간접접근에 대한 강조는 '변환외교(transformational diplomacy)'와 상호 보완적 관계에서 추진될 가능성도 포함하고 있다고 판단된다.

본토방위 강화를 위해 항공 및 해상 상황 인지 능력, 대량살상무기 공격 예방을 위한 맞춤형 억지능력, 생화학공격 대비 광범위 의료 대책, 사후처리 능력, 각종 재난·재해 대응 능력 등의 확보를 추진하는 가운데, 해외부분은 군이 주무를 담당하고, 국내부분은 본토방위부가 주무를 담당하고 군이 지원하는 형태로 임무분장을 설정하고 있다. 따라서 해외주둔 미군도 해당 국가나 지역 내에서의 임무만을 수행하는 것이 아니라 본토방위와의 연계성이 강화될 것임을 의미한다. 또한 전세계적 통합 정보망 구축과 동맹·우방국들과의 군 차원을 넘어선 국가차원의 정보공유를 강화할 것으로 전망된다. 요컨대 본토 방위를 위해 전세계를 상대로 하는 통합 방위망 구축을 목표로 하는 것으로 평가된다.

적대국 혹은 적대적 테러분자들의 대량살상무기 획득·사용 방지를 위해 상시 광역감시·감지·식별 능력, 특수전부대의 대량살상무기 대응능력, 공중·해상·지상 차단능력, 방호능력 등의 확충을 목표로 하고 있다. 대량살상무기 사용 가능성보다는 유출과 통제력 상실 상황에 대한 대응 방안 강구에 중점을 두고 있고, 특히 특수전부대를 투입하여 대량살상무기에 대한 통제 확보가 대응의 핵심으로 부각되고 있다. 이를 위한 정보와 특수전부대에 대한 지원능력 보강과 또한 해당국가 및 동맹·우방국들과의 협력·기여 분야가 확장될 것으로 예상된다. '정규전·비정규전은 일반부대, 대테러·대확산은 특수전부대'가 주 임무를 담당하는 형태로 조정하여, 비정규전에 대한 특수전부대의 부담을 경감하고 특수전부대로 하여금 대테러·대확산전을 보다 효과적으로 수행할 수 있도록 조치하였다는 점에도 관심을 가질 필요가 있다. 이는 대량살상무기 확산 방지 및 안전 확보를 위해 필요시 타국 영토내로의 진입과 군사작전 시행 가능성도 배제할 수 없다는 점에서 현재 한·미간에 협의되고 있는 「개념계획 5029」에 중요한 영향을 미칠 것으로 전망되며, '대량살상무기 확산방지구상(Proliferation Security Initiative)'의 확장과 강화도 추진될 것으로 보인다.

전략적 기로에 있는 국가들의 선택을 조정하기 위해 동맹 및 우방국과의 협력 강화, 개입정책 추진, 항공권 장악 능력, 단·중·장거리 탄도 미사일 및 순항미사일 통합방어체제 구축, 수중전 전력 보강, 대규모 즉응 원거리 타격 능력 확충 등을 목표로 설정하고 있다. 또한, 중동, 중앙아시아와 남미를 주요 전략요충지로 지목하고, 동 지역에 대한 위협세력의 진출과 활동에 대한 대응 필요성을 지적하고 있고, 특히 에너지 안보차원에서 동 지역의 중요성을 강조하고 있는데, 이는 중국과의 협력과 책임 공유를 강조하면서도 중국의 군사력 증강과 팽창에 대한 경계를 의미하는 것이다. 군사분야에서의 미국의 절대적 우위 유지, 동맹·동반국과의 협력 강화 및

방어체제 통합화(특히 정보, 통신, 미사일 방어체제 등) 제고, 해외 기지체제 다변화 등은 안보 협력의 형태, 체계, 수준에서의 변화를 예고하고 있는 것으로 '세계적 망(global network)' 구축을 추진하고 있는 것으로 평가된다.

다. 지리적·공간적 개념에서 위협특성별 개념으로 전환

『2001 QDR』은 「1(본토 방위)+4(유럽, 중동·서남아시아, 아시아 연안, 동북아에서의 전쟁 억지)+2(2개 전쟁 동시 수행)+1(1개 결정적 승리)」이라는 지리적·공간적 개념에 근거한 전통적 전략과 접근을 유지하는 한편, '국방태세보고서(GPR: Global Defense Posture Review)'를 통해 해외기지를 4개 그룹(PPH : Power Projection Hub, MOB : Major Operating Bases, FOB : Forward Operating Site, CSL : Cooperative Security Site)으로 재편하고, 해외주둔 미군도 각 지역별 특성에 부합토록 조정을 추진하였으나, 『2006 QDR』은 「1(본토 방위)+1(대테러·비정규전)+1(재래전)」이라는 위협과 도전 특성별 대응개념을 도입하는 한편, 해외주둔 미군의 활동영역을 특정지역에서 전 세계로 확장하였다.

해외주둔 미군의 역할과 활동영역이 특정지역에 국한되는 것이 아니라 위협이나 도전이 발생할 경우 세계 어느 곳에서도 임무를 수행할 수 있는 구조, 능력과 체계를 보유하게 될 것임을 시사하는 것으로, 지리적 개념이 삭제됨에 따라 해외기지-본토, 해외기지간의 연계성이 증가하고, 추가적인 해외 미군기지 조정과 재편 가능성을 배제할 수 없으며, 역외지역으로의 이동과 귀환 등 군사력 운용이 보다 유연하고 신속한 방향으로 전개될 것으로 전망된다.

나아가 미국이 추구하는 것은 동맹국간 단순한 군사 작전적 협력 수준을 넘어선 미국을 정점으로 하는 일종의 세계적 군사 복합체계 혹은 network라는 것을 의미하고 있다. 이러한 network내에서 각국의 위상과 중요성을 결정하는 것은 단순한 지리적 중요성보다는 얼마만큼 미국과 연합 합동작전을 수행할 수 있는 능력과 체제·체계가 될 것임을 시사한다.

라. 조기대처 및 예방 중심의 대응전략을 추구

테러가 발생할 수 없는 환경 조성, 주요 전략 요충지로의 접근을 위한 힘의 투사 능력 및 동맹국과의 협조체계 및 상응하는 동맹국들의 능력, 주요 전략 접근로의 안전을 보장하는 한편, 적의 접근을 거부할 수 있는 능력, 신뢰할 수 있는 전략정보·첩보(information/ intelligence) 확보 및 동맹국과의 공유체계(동맹·우방국들의 기여도 포함) 등에 대한 강조는 예방적 대응을 추구하겠다는 것을 의미한다. 정보력 강화 및 세계적 통합정보체계 구축을 통해 상황을 정확히 판단·전망하고, 발생 가능한 문제와 도전을 식별하는 한편, 문제가 위기 그리고 분쟁으로 발전하는 것을 예방할 수 있는 능력과 체계를 구축·활용하겠다는 것으로 해석된다.

또한 대테러전과 관련하여 인도적 구호, 안정화 임무 수행, 군의 현지화 및 해당 정부와의 협력과 지원 등을 통한 사태 악화 예방에 대한 강조는 대테러전 수행에 긍정적인 여건을 조성하기 위한 조치로 평가되며, 경우에 따라 조기 적극 개입의 가능성을 포함하고 있다.

마. 조합형 신속 기동 합동군(modular joint force)로의 전환 가속화

미국은 육·해·공군이라는 전통적인 구분을 넘어 필요시 요구되는 전력을 조합하여 사용하는 임무와 목적 중심의 조합형 신속기동 합동군을 지향하는 전력발전과 군 구조 재편을 가속화할 계획임이 금번 QDR을 통해 더욱 명확해졌다.

합동군은 각 군, 각 지역사령부, 유관 정부기관 및 동맹·우방국이 보유하고 있는 강점을 결합하고 활용할 수 있는 능력을 가진 군으로써 유연성(flexible)·조합성(modular)·배치용이성(deployable)을 지향하고, 높은 수준의 상호 운용성을 보유하는 것으로 평가되며, 각 군이 군 차원에서 지향하거나 설정한 목표 달성 중심의 전력발전이나 체계를 유지하는 것이 아니라 국가차원에서 설정된 안보·군사목표를 달성하기 위해 통합적으로 각 군, 지역사령부, 유관기관 및 동맹·우방국에 대해 임무와 기능을 부여하는 일종의 'top-down 방식'으로의 전환하는 것이다.

조합형 합동군을 지향하는 것은 향후 군 간 중복 기능·조직을 최소화하고 다기능·다목적 군으로 전환하는 동시에, 의사결정과정을 단축하고, 군 및 작전에 대한 국가지휘부의 통제를 강화하여 나간다는 것을 의미하며, 이러한 합동군을 지향하는데 핵심이 되는 것은 상호 운용성이므로 각 군이 보유하고 있는 정보자산 및 지휘·통솔·통신·컴퓨터·경계·감시(C4ISR)가 국가차원에서 통합적으로 운용되는 것이 예상된다.

따라서 힘의 투사능력, 정보력, 집중형 병참 및 군수 시스템, 소극적·적극적 방어태세, 원거리 타격능력, 기동력 및 수송능력, WMD 대응능력, 반란진압 및 안정화 작전능력, C4ISR 등을 핵심으로 전력 발전을 추진할 것으로 보인다.

바. 공세적 군사작전 추구 및 군의 임무 영역 확장

미국은 전술한 특성과 능력을 보유한 합동군을 활용하여 다양한 형태의 적 위협에 대응·격멸하는 한편, 상황을 예측하고 주도하는 형태의 작전(맞춤형 억지와 대응) 수행을 목표로 하고 있으며 이는 특정분야에서의 우위를 확보하는 것이 아니라 모든 분야, 전 분야에서 미군의 우위 확보를 추진할 계획이다. 즉 미국이 추구하는 것은 합동 전력을 이용하여 모든 분야에서 상대방에 대한 절대적 우위를 보장하는 능력과 작전이며, 상황에 종속되는 것이 아니라 상황을 주도하고 유리하게 전개할 수 있는 선도적 형태의 작전을 수행하겠다는 것으로서 매우 공세적

이고 적극적 작전이 기획되고 시행될 것임을 시사하고 있다.

요컨대 '반응적 대응(reactive response)'에서 '예방적·적극적 대응(preventive and proactive response)'으로의 전환을 의미한다.

이라크, 아프가니스탄, 라이베리아, 하이티 등에서의 경험에 의거하여 군의 임무를 단순한 전투 수행에서 사회재건, 인도적 구호, 재난·재해 활동까지 확장·강화된 점은 군과 기타 정부기관 및 해당국가와의 협력·협조분야의 확장을 의미함에 따라 미국이 추구하는 '변화외교(transformational diplomacy)'와 '군사변환(defense transformation)'간의 연계성이 증가할 것으로 전망된다.

III. 외교·안보적 영향 및 함의

가. 잠재적 도전 관리·대응 강화를 통한 미국 중심의 세계질서 유지

『2006 QDR』을 통해 미국은 미국이 가지고 있는 상대적·절대적 우위와 우월함을 지속적으로 유지·강화하고, 특히 '방해적 도전(disruptive challenge)'을 명기하고 이에 대응해 나가겠다는 점을 강조하고 있으며, 현재와 같은 미국 중심의 전략구도를 지속적으로 강화·고착시켜 나가겠다는 강력한 의지를 표명하고 있다. 특히 인도와 러시아에 대해 우호적인 입장으로 일관한 반면, 중국에 대해서는 '책임공유(stakeholder)'를 강조하면서도 군사력 증강에 대해 우려를 표명한 것은 협력과 대응의 가능성을 모두 열어 두되, 전략적 선택의 기로에 있는 중국으로 하여금 도전과 팽창을 포기하고 협력의 방향으로 유도하여, 미국 중심의 세계질서에 동참시키겠다는 강력한 전략적 목표를 공표한 것으로서 잠재적 미래의 도전을 현재부터 관리해 나가는 정책을 추진할 것임을 시사한다.

또한 중동·남미·중아시아 등을 전략적 요충지에 포함하고 동 지역에 대한 잠재적 경쟁국의 접근에 대한 우려와 경고를 표명한 것은 동 지역을 중심으로 한 미국과 중국간의 갈등 관계 형성 가능성도 배제하지 않을 것임을 의미하는 것으로 중국을 포함한 잠재적 도전국에 대한 일종의 경고 메시지를 보내고 있다. 따라서 미·중간 관계변화와 이로 인한 국제 및 지역질서와 구도의 변화에 세심한 주의가 요망된다.

미국은 첨단 과학기술, 특히 정보·통신·항공 분야 등을 적극적으로 활용하여 군사력 개선·조정·발전을 추진할 것으로 예상되며, 군사부분에서 각각의 분야뿐만 아니라 총체적 차원에서의 질적 격차, 통합된 합동 전력이 가지는 군사 전략적 효과는 더욱 확대될 것으로 전망된다. 미국의 군사변환을 벤치마킹하여 여타 강대국들이 유사한 전략과 군사력 건설을 추구할 것이나, 1위와 2위의 격차는 좁혀 지지 않을 것으로 예상되며, 따라는 가되 결코 추월하지는 못하는 현

상이 지속될 것이라는 전망이 가능하다.

따라서 미국 중심의 세계 안보구도 지속이라는 가정 하에 대외정책을 검토하는 것이 필요한 시점에 있다.

나. 테러·대확산을 중심으로 본토방어에 치중한 국가안보전략 추구

미국의 국가안보전략과 군사전략은 수세적이고 대응적(reactive) 차원을 넘어서 공세적이고 예방적인 성격으로 변화하고 있으며, 테러와 대량살상무기 확산이 핵심적 위협으로 고착화되고 있음을 알 수 있다. '세계화(globalization)'로 인해 첨단 과학기술에 대한 접근이 용이해짐에 따라 테러와 대량살상무기의 위협은 감소되기 보다는 지속되거나 다양화되고 증가할 것으로 전망하고 있으며, 핵뿐만 아니라, 생화학무기, 전자기장마비(electromagnetic pulse) 무기 등과 같은 유사대량살상무기, 운반수단의 다양화 등으로 더욱 위협적 상황 발생 가능성을 적시하고 있다는 점에 주목해야 한다.

대응방식에서 상황에 구속되는 것이 아니라 유리한 상황을 조성하고 유지·관리해 나가고, 위협이 발생하기 전 그리고 본토로 이전되거나 도달하기 전에 제거하는 방향으로 변화하고 있으며, 이와 관련 군사력 사용은 국가차원에서 적극 활용하는 입장, 즉 현지 대응방식의 강화 경향이 더욱 확연해지고 있다. 이러한 경향은 구소련의 붕괴이후 1990년대 초반부터 2000년대 초반까지의 일종의 모색기 혹은 방황기를 벗어나 새로운 안보 패러다임이 정착되었음을 의미하고 있으며, 이러한 신 안보패러다임의 중심에는 비대칭위협이 자리 잡고 있고, 정당과 정파, 전문가와 비전문가의 구분을 넘어서 범국가적 consensus가 되어 있는 것으로 평가되고 있다. 일부 수단이나 속도에서 조정이 있을 가능성은 있으나 이후의 행정부에서도 신안보 패러다임은 승계될 것으로 전망된다.

또한, 주요 전략 거점지역의 안정과 평화도 해당지역이나 동맹·우방국들의 안보이익보다는 미국의 이익과 본토방위와 안전의 관점에서 해석되고 대응방안, 방식과 형태가 결정될 것임을 시사하고 있다. '맞춤형 억지(tailored deterrence)'와 대응을 강조하고 있는 바, 이는 미 본토에 가해질 수 있는 위협과 도전의 유무, 성격, 수준에 따라 지역이나 국가에 대한 정책이 특화·현지화되어 추진될 것이라는 전망을 가능케 한다.

다. 동맹국들의 network화 및 동맹국의 기여와 참여의 강조

미국이 선호하는 안보구도를 고착화시켜 나가기 위한 목표의 일환으로 동맹국들의 참여와 기여가 중요하다는 점이 강조되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 즉 특정사안이나 지역·지리적 여건을 중심으로 한 동맹관계에서의 협력이 아니라 전반적인 세계 안보구도를 조정하고 관리해나간다는 차원에서 동맹정책이 추진될 것임을 시사하고 있다는 점은 단순한 군사협력관계

를 넘어선 전략적 동반자로서의 역할이 중요시되고 있음을 의미하며, 동맹의 영역이 지리적 공간을 초월한 이슈 중심, 책임의 공유 성격으로 변화하고 있다는 것으로 해석된다.

또한 동맹이나 우방국과의 협조를 위해서는 과거보다 더 높은 수준의 정보자산 및 체계의 공유가 필요하다는 점에서 해당국들의 전력발전과의 연계성이 증가할 것을 의미하며, 반대로 요구 수준의 상호 운용성을 충족하지 못 할 경우에는 특정 임무만을 수행하는 하부 구조로 전략할 가능성이 증가하는 한편, 결과적으로 동맹으로서의 효용성 및 중요성 저하로 나타나고 동맹관계 이완도 발생할 수 있음을 암시한다. 특히 동맹·우방국과의 군사협력 통합(integration)을 강조하고 있다는 면에서 과거보다 더 긴밀하고 광범위한 협력을 추구할 것으로 예상되며, 상호 운용성이 더욱 강조될 것이다. 이는 궁극적으로 한미 양국이 구상하는 새로운 형태의 안보협력 체계에도 영향을 미칠 것이다.

도전의 성격과 미국이 추구하는 포괄적 대응방식을 고려할 때, 향후 동맹·우방국과의 안보협력은 단순한 군사차원의 영역을 넘어선 국가차원의 안보협력체제 모색이 강화될 것이다. '포괄적 안보협력'이 군사와 비군사분야를 포함하는 것만을 의미하는 것뿐만 아니라 군사 분야 내에서의 협력 대상 확장과 깊이의 증가를 의미하고 있으며, 위협과 도전에 대한 효과적 예방과 대응을 위한 범정부차원의 협의·협력체제 구축 추구 가능성도 배제할 수 없다.

라. 미군 해외기지 체계의 재조정 가능성 노정

「1+4+2+1」 지역중심의 기지체계 개념에서 「1+1+1」의 위협 중심 개념으로 전환됨에 따라 지역 안정에 중점을 둔 영구주둔보다는 출입과 접근의 용이성·기동성·이동성·유연성 등을 중심으로 한 기지체계로의 전환과 규모 조정 가능성이 노정되고 있다. 여전히 해외주둔의 필요성을 강조하고 있으나, 이는 다른 차원에서 강조되는 것이다. 즉 해외주둔의 필요성은 미 본토에 대한 안전을 담보하는 차원에서 인식되고 있다고 하겠다. 따라서 해외주둔 미군의 규모와 역할은 미 본토 안보 관점에서 결정되어 나갈 것이다. 즉, 해당지역이나 해당국의 안보보다는 미 본토에 대한 비중 면에서 위상이 결정되고 결과적으로 역할과 임무도 이와 같은 관점에서 조정될 가능성을 배제할 수 없다.

한반도가 미국의 안보에 어떠한 의미(비재래, 재앙적 혹은 방해적 도전이나)를 가지며 한국이 어떠한 위치에 있고 어떠한 기여를 하느냐에 따라 한국에 대한 미국의 정책과 주둔규모가 조정되어 나갈 것으로 전망되며, 따라서 주한미군의 구조·규모·역할이 한반도 안보상황 보다는 미국이 추진하고 있는 국방 및 군사전략 변환에 더욱 영향을 받게 될 것이고, 이에 따른 한국군의 한국 방위 임무(한국방위의 한국화)가 급속히 증가·확대되는 상황도 배제할 수 없다.

마. 다양한 군사수단 확보 및 군사적 개입 가능성 증가

과거 고위정책결정자들은 충분한 군사적 정책대안 부재로 인해 대응에 있어서 많은 제약을 받아 왔으며 안보상 차질이 초래되었다고 평가하고, 상황을 주도하고 맞춤형 대응과 억지를 위해 재래식 전면전에서부터 반란진압, 대테러·대확산 분야에 이르기까지 전 분야에서 다양한 군사수단 확보를 추구할 것이다. 결과적으로 억지 중심의 전력에서 유연한 대응을 위한 전력을 확보하게 될 것이며, 다양한 군사자산이 확보됨에 따라 이를 활용하여 미국의 안보이익을 증대하기 위한 작전의 형태도 다양하게 발전시킬 것으로 예상된다. 과거 '전면전 이외의 작전'(OOTW: Operations Other Than War)이 개념적 측면이 강하였다면, 현재 미국이 구상하는 작전은 매우 구체적이고 실행이 가능한 작전 형태가 될 것으로 예상된다.

다양한 가용 군사수단 확보는 수단의 활용 빈도 증대로 이어질 가능성이 있으며, 군의 개입 영역 확장도 나타날 것이다. 반란진압 작전, 민사심리전, 인도적 구호, 안정화 작전, 대테러·대확산 등과 같은 부분의 중요성과 이에 필요한 군사수단 확보와 작전개발이 강조되고 있는 점은 군사적 대응 빈도가 증가할 것임을 시사하는 것이며, 상황의 조기 안정화와 주도권 확보를 위한 예방적 군사개입 가능성이 증가하고 있음을 의미한다.

따라서 한반도 혹은 아·태지역과 관련하여 미국이 보유하고 있는 군사작전의 내용과 목표에도 상당한 변화가 있을 것으로 예상된다. 기존 「작계 5027」과 같은 전면전 상황에 추가하여 「작계 5029」와 같이 특정 상황을 전제로 한 작전이나 한반도 혹은 인근지역에서 발생할 수 있는 개연성을 가지고 있는 상황을 식별하고 이에 대한 작전을 설계하는 노력이 경주될 것으로 예상되며, 이러한 작전은 우리의 영향권밖에 놓일 가능성이 있다. 특히 PSI와 연관된 유출 상황이나 북한 급변사태와 같은 돌발상황이 발생할 경우 인도적 구호, 대량살상무기 유출 방지 및 통제력 회복 등을 목적으로 한 미국의 군사적 개입 가능성이 있다는 점에 유의하여야 할 필요가 있다.

또한 전면전 이후 전후처리과정에서의 주도권과 관련하여 한·미간 입장 차이가 발생할 수 있다는 점에 유의하여야 하며, 이를 위한 '작계 5027'상 전후처리 부분에 관한 협의를 진행하는 것이 요구되는 상황이다. 특히 과거에 비해 군정의 범위가 매우 포괄적으로 정의될 가능성이 있다는 점에 주목하여야 하며, 이는 미군(점령군)에 의한 북한지역 관리의 가능성이 증가하고 있다는 것으로 해석이 가능하기 때문이다.

또한 하나의 군사 혹은 정치적 목표 달성을 위해 다수의 작전과 임무를 수행하는 경향이 강화될 것으로 전망되는 바, 이는 복합전 양상으로 전환되는 것을 의미하는 것으로 해석할 수 있다. 특히 이라크전 이후 안정화 작전의 중요성이 재평가됨에 따라 군의 임무가 전투에서 국가 수립까지로 확대될 것이며, 이러한 분야에서의 동맹국과 우방국들의 협조와 참여가 강조될 것

이다. 따라서 지역을 넘어선 군사협력은 매우 다양화되고 빈도가 증가할 수도 있으며, 형태와 형식에 있어서도 보다 밀접한 양상을 띠게 될 전망이다.

IV. 정책 검토 사항

가. 미국 중심의 '일초다극(一超多極) 체제'가정하의 국가전략 강구

『2006 QDR』의 목표가 실현된다고 가정할 경우, 향후 15~20여 년간 미국은 군사 분야에서 절대강자의 지위를 유지할 것으로 전망되며, 변환외교와 집합하여 지속적인 군사변환을 통해 미국의 영향력이 확장되어 갈 것으로 예상된다. 특정분야에서의 잠식이나 약화는 있을 수 있으나, 총체적 부분에서의 지위와 영향력의 변화가 미미할 것으로 판단된다. 오히려 적극적인 개입과 예방을 통해 강화될 가능성이 높다. 특히 중국의 부상과 팽창의 방향을 적극적인 개입과 협력을 통해 조정해 나가겠다는 것은 향후 국제안보질서의 재편과정에서 가장 핵심적인 이슈로 부상할 것이라는 점을 시사한다. 중국이 향후 20년 내에 미국에 도전할 수 있는 위치를 확보하는 것은 현실적으로 어렵다는 판단이다. 따라서 우리의 중장기 국가전략을 미국을 중심으로 한 세계질서가 유지된다는 가정을 바탕으로 이러한 구도와 여건 속에서 국가이익을 최대한으로 확보할 수 있는 방향에서 접근하는 것이 타당할 것이다.

한미동맹을 근간으로 하여 주변국과의 관계 그리고 다자안보협력 등을 어떻게 설정하고 구축해 나가는 것이 관건이며, 동맹 유지로 인해 발생하는 비용과 부담을 동맹 내 전략적 가치와 효용성 제고를 통해 상쇄하는 방향에서의 접근과 한미동맹을 통한 한국 안보외교의 외연 확장과 전략요충지로의 진출을 도모하는 방안을 검토하는 것이 요구된다.

나. 포괄적·역동적·호혜적 한미동맹관계의 구체화를 위한 노력 경주

지난 수년간 한국과 미국은 수사적·선언적 차원에서 '포괄적·역동적·호혜적 동맹관계'를 표명해 왔으나, 이를 구체화하기 위한 노력은 미흡한 것으로 평가된다. 금번 QDR에서는 미국이 동맹과 우방국으로부터 어떠한 참여와 기여를 원하는가가 명확히 제시되었으므로, 이를 계기로 각각의 의미를 보다 구체화하고 실현하는 방안을 협의·합의하는 것이 바람직하다.

특히 '포괄적 동맹관계'가 군사영역을 넘어선 분야로의 확장을 의미하는 것인지 군사분야에서의 협력 영역을 확장하는 것인지에 대한 협의·합의가 필요하며, '호혜적 관계'와 관련, 한국과 미국이 각각 무엇을 주고받을 수 있는지를 식별하고 협의하는 것이 요구된다. 즉 동맹 유지와 관련된 거래비용(transaction cost)을 계산하고 이에 대한 양국간 공감대가 확보되어야 한다.

이러한 협의를 바탕으로 한미동맹에 대한 비전을 조속히 정립하고 실천적 로드맵을 강구하는 것이 요구된다.

다. 새로운 포괄적 안보협력체제 구상 강구 검토

새로운 도전과 위협에 대응하기 위해 미국은 기존 군사협력 수준의 격상과 연계성·통합성을 강화하고 있고 개입 수준 및 규모도 조정할 것으로 예상되는 바, 이는 전면전을 상정하고 구축·유지되어온 한미 연합방위체제에도 상당한 영향을 미칠 것이다.

전면전 상황시 미군의 역할과 투입규모가 과거에 비해 축소될 가능성이 있다는 점을 고려한 새로운 지휘체제를 모색하는 것이 요구된다. '미국은 통합형, 한국은 병렬형'을 선호하고 있는 바, 양국간 입장을 조율하고 접합점과 대안을 찾는 것이 필요하다. 또한 군과 기타 유관기관을 포함한 포괄적인 범정부차원의 협의체 혹은 조정기구 수립의 필요성이 제기될 가능성이 있다는 점에서 향후 한미간 안보협력의 범위와 틀에 대한 우리의 입장을 정립해야 한다. 즉 전면전을 포함한 기타 다양한 안보도전에 효율적으로 대응하기 위한 정부간 협력체제 구상이 필요하다.

라. 비전면전 상황 도전 관련 기본입장과 작전계획의 조율

북한의 경우 전면전, 비정규전, 재앙적 도전으로 간주되고 있고, 이와 관련된 다양한 군사작전과 수단 확보가 가시화·가속화될 것이라는 점에서 현재 한미간에 진행중인 '개념계획 5029'에도 상당한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 특히 안정화와 인도적 구호를 위한 예방적 개입과 대량살상무기 유출 방지와 통제력 확보를 위한 군사적 대응방안 모색은 우리의 입장과는 차이가 있을 수 있다는 점에서 양국간 긴밀한 협의와 합의가 요망된다.

북한 급변사태와 관련된 양국의 공통 계획이 없을 경우에는 미국의 독자 행동 범위가 오히려 확장되는 반면, 우리의 의사반영도나 통제 범위와 수준이 낮아질 가능성이 있다는 점에서 「개념계획 5029」 협의에 대해 보다 적극적인 자세로 협의에 임하는 것이 필요하며, 거부보다는 수용과 활용차원에서 접근하는 것이 타당하다. 즉 한국 주도의 상황관리와 대응에 대한 기본합의를 도출해야 하며, 군사적 개입의 조건·절차·수준에 대한 조율도 추진해야 한다.

마. 협의와 조율을 통한 연합방위전력 발전 추진

동맹·우방국과의 보다 긴밀한 군사안보협력관계 구축과 참여와 기여가 강조되는 점은 실질적인 합동작전 수행을 위한 협력체계와 자산의 공유를 의미하는 바, 한미 양국 당국간 협의를 통해 양측 전력발전계획간 상호 보완성 및 운용성을 유지·강화해 나가는 것에 관심을 기울여야 한다.

양측은 연합방위전력 발전 문제를 지속 협의하기로 합의하였음에도 불구하고 실질적으로 각각의 입장에서 별도의 전력증강 혹은 개선사업을 추진하고 있는 실정인 것으로 파악되고 있다. 주한미군은 자체 판단에 의해 110억불에 상당하는 주한미군 전력증강 사업을 추진하는 한편, 한국은 한국 나름대로의 판단과 계획에 의거하여 방위력 개선사업을 계획·추진 중에 있다. 이러한 양국간의 전력발전간의 괴리감이나 부조화를 없애기 위한 노력이 필요한 시점이다.

바. 참여와 기여를 위한 법적·제도적 장치 보완 및 태세 확충

인도적 구호, 재해·재난, 안정화 작전 등과 같이 평화유지활동과 연관되어 미국이나 국제기구의 요청이 증가할 것으로 예상됨에 따라 이러한 요구를 어느 수준에서 수용하고 호응할 것인지에 대한 국내 법적·제도적 장치 강구가 필요하다. 실질적인 기여와 참여를 할 수 있는 능력과 자산을 확충하기 위한 노력을 경주해야 할 것이며, 향후 국제사회의 요청은 재정적 기여를 넘어선 물리적 기여에 더욱 강조점이 두어질 것으로 예상되는 바, 다양한 비군사적 임무를 수행할 수 있는 능력과 자산을 확보하는 것이 요구된다.

< 2006년 2월 22일 미래전략연구원 >