

QDR과 동아시아

구본학(한림국제대학원대학교 교수)

지난 2월 7일 미국의 미래 국방정책을 가늠할 수 있는 4년 주기 국방검토보고서(QDR: Quadrennial Defense Review Report, 이하 「QDR 2006」)가 미 국방부 홈페이지에 공개되었다. QDR은 냉전 종식 이후 안보 환경의 급격한 변화에 따라 미국 국방정책의 장기적 가이드라인을 제시하기 위해 1997년 처음으로 발표되었다. 9·11 테러 직후인 2001년 9월 30일 테러 개념을 보완한 새로운 QDR을 발표하였으며, 이번에 공개된 QDR은 세 번째가 된다. QDR은 국방정책에 대한 장기적이고 포괄적인 전망을 담고 있다는 점에서 우리의 「국방기본정책서」에 해당된다고 할 수 있으나, 전략적 개념에 치중할 뿐이며 구체적으로 예산을 염두에 두고 작성하는 기획문서는 아니라는 점에서 차이가 있다. 미국의 안보·국방분야 기획문서로서는 QDR 외에도 대통령이 의회에 제출하는 국가안보전략서(NSS: National Security Strategy), 국방부가 작성하는 국가국방전략서(NDS: National Defense Strategy)와 국방기획지침(DPG: Defense Planning Guideline), 합참이 작성하는 국가군사전략서(NMS: National Military Strategy) 등이 있다. NSS는 대외정책과 정치·경제문제까지 포함하는 가장 포괄적인 성격의 문서이며, NMS는 합참이 작성하는 만큼 군사전략에 치중한 문서이다.

금번 「QDR 2006」의 가장 중요한 특징은 테러와 대량살상무기(WMD: Weapons of Mass Destruction)를 미래 미국의 안보에 있어서 가장 심각한 위협 요인으로 지적한 것이다. 또한, 정보·통신 수단의 발전으로 인해 첨단 과학기술이 범세계적으로 확산되고 있으며, 이에 대한 접근이 용이해짐에 따라 보다 다양하고 파괴력 있는 대량살상무기들이 미국의 안보를 위협하고 있으며, 이러한 경향은 앞으로도 지속될 것으로 전망하고 있다.

금번 「QDR 2006」은 이러한 위협에 대응하기 위해 첫째 테러연계망을 분쇄하고, 둘째, 본토 방위 능력을 강화하며, 셋째, 전략적 기로에 있는 국가(countries at cross-road)들과의 협력을 도모하며, 넷째, 적대국과 적대적 비국가 행위자(테러그룹 등)의 대량살상무기 확보를 억제하는 동시에 사용 가능성을 예방하는 데에 정책의 우선순위를 둘 것임을 표명하였다.

이에 대비하기 위한 국방 분야의 전략 목표로 테러 연계망(network)의 차단, 본토 방어의 강화, 미래 도전세력에 대한 전략적 대응, 대량살상무기의 확산 저지 등 네가지 과제를 제시하였다. 「QDR 2006」은 2001년에 발표된 QDR(이하 「QDR 2001」)과는 달리 테러 네트워크의 차단을 분명히 명시하고 있으며, 테러 대응을 위한 보다 분명한 의지를 표현하고 있는 것이 특

징이라고 할 수 있다. 또 이번 보고서는 미래 도전 세력에 대한 전략적 대응을 주요 전략 목표로 설정하고 있으며, 중국 등 신흥 강대국에 대한 대응을 시사하고 있다는 점도 주목할 대목이다.

「QDR 2006」의 또 다른 특징은 과거의 지리적·공간적 개념에 근거한 전통적 접근에서 벗어나 미래 위협과 도전의 특성별 대응 개념을 도입한 것이다. 즉, 「QDR 2001」은 「1(본토방위) + 4(유럽, 중동 및 서남아시아, 아시아 연안, 동북아에서의 전쟁 억지) + 2(2개 전쟁 동시 수행) + 1(1개의 결정적 승리)」라는 개념을 채택하였으나, 「QDR 2006」은 「1(본토방위) + 1(대테러 및 비정규전) + 1(재래전) + 1(전략적 개입)」이라는 개념을 도입하였다. 해외주둔 미군의 활동영역을 특정 주둔지역에서 전세계로 확장하여 일종의 네트워크를 구축한다는 개념을 설정한 것이다. 따라서 동아시아 지역에 대해 특별한 비중을 두고 있는 것은 아니라고 할 수 있다. 「QDR 2006」에서 동아시아와 관련하여 의미가 있는 부분은 테러 네트워크를 봉쇄하기 위한 한국과 일본 등 동맹국의 역할을 강조한 것과, 중국의 부상과 잠재적 위협 가능성을 강조한 것이라 할 수 있다.

□ 중국 위협에 대한 평가

「QDR 2006」은 동아시아 지역의 특정 위협을 강조하고 있지는 않다. 다만 중국의 군사력 증강이 지역 군사균형을 위협하고 있으며, 북한이 지속적으로 대량살상무기를 추구하고 있음을 지적하고 있다. 북한은 핵무기를 비롯하여 생물무기, 화학무기 및 장거리 미사일을 개발하고 있으며, 이러한 대량살상무기를 적대적 국가에 수출해 왔다고 언급하고 있다. 러시아에 대해서는 냉전 당시 소련과 같은 강도로 미국에 군사적 위협이 되지는 않을 것이라고 평가하면서 대량살상무기에 대한 대처와 대테러전 등에서의 협조관계를 계속 유지해 나갈 것이라고 언급하고 있다.

반면, 중국은 주요한 도전 세력 중 하나이며, 미래에 미국에 도전할 수 있는 가장 강력한 잠재력을 가지고 있다고 지적하고 있다. 중국의 도전에 대해 미국이 적절히 대응하지 않을 경우에 미국의 군사적 우위는 점차 상쇄될 것이라고 우려하고 있다. 중국에 대한 미국의 전략적 목표는 아시아·태평양 지역에서 건설적이며 평화적인 역할을 수행하는 것이며, 테러, 대량살상무기의 확산, 마약거래, 해적 행위 등 각종의 안보위협에 공동으로 대응하는 파트너가 되도록 유도해 나가는 것이라고 하고 있다. 즉, 중국이 군사적 증강 대신에 경제적 발전과 정치적 민주화에 더 많은 노력을 하도록 유도해 나간다는 것이다. 그렇게 함으로써 중국이 미국의 경제적 파트너가 되고 세계 평화에 기여하도록 한다는 것이다.

「QDR 2006」에서 중국이 전략무기와 군사력 투자능력 강화에 지속적으로 노력하고 있음을 지적하고 있는 내용은 다음과 같다. 1996년 이후 중국은 2003년을 제외하고 매년 10% 이상 국방비를 증가시켜 왔다. 중국은 이러한 노력을 비밀리에 추진하고 있기 때문에 외부 세계는 군사력 증강에 대한 중국의 의도, 의사결정 과정, 그리고 군사력 강화를 지원할 수 있는 능력에 대해 정확한 정보를 가지고 있지 못함을 지적하고, 중국이 군사력을 증강하는 의도와 향후 계획에 대해 보다 분명하게 설명하기를 요구하고 있다.

중국의 군사현대화는 중국 지도부가 대만문제에 대한 군사적 선택을 고려하기 시작한 1990년대 중반부터 적극적으로 추진되기 시작하였다. 이러한 노력으로 인해 중국의 군사력 증강은 이미 지역적 군사균형을 위협하고 있다는 것이다. 중국은 첨단무기의 개발에 엄청난 투자를 지속하고 있으며, 전자전과 사이버전에 대한 강조, 우주전 능력의 개발을 비롯하여, 대륙간탄도탄 및 크루즈미사일, 통합공중방어시스템, 차세대 어뢰 및 잠수함 개발 등 첨단 무기의 개발에 관심을 기울이고 있다. 또한, 지상 및 해상발사 전략핵무기의 현대화를 추진하고 있으며, 전역(theater) 무인항공기의 도입과 수출 등을 지속하고 있다. 이러한 중국의 군사력 증강은 아시아 전역의 지리적 광대성, 중국 대륙의 깊은 중심, 그리고 아시아·태평양지역에 주둔하고 있는 미군기지 등을 고려할 때 심각한 위협이 되고 있다고 평가하고 있다.

이와 동시에 중국의 책임공유(stakeholder)를 강조하면서도 중국의 군사력 증강에 대해 우려를 표명한 것은 협력과 대응의 가능성을 열어 둔 것이며, 전략적 선택의 기로에 있는 중국으로 하여금 도전과 팽창을 포기하고 협력의 방향으로 유도하여, 미국 중심의 세계질서에 동참하려는 강력한 의지를 표명한 것이라 할 수 있다.

□ 위협 특성별 전략 개념으로의 전환과 해외주둔 미군기지의 조정 가능성

앞에서 설명한 바와 같이 「QDR 2006」은 과거의 지리적·공간적 전략 개념에서 위협 특성별 전략 개념으로의 전환을 시사하고 있다. 미군이 전통적으로 유지하고 있는 “2개 지역에서의 동시 전쟁 수행” 개념을 재확인하고 있지만 이른바 「1+4+2+1」 전략 개념은 일부 수정하고 있다. 「QDR 2001」에서 제시되었던 「1+4+2+1」 전략은 미국의 본토를 방어하고(1), 유럽·동북아·중동 등 4개 지역에 미군을 전진 배치하며(4), 두 개의 전쟁에서 적을 격퇴하고(2), 그중 한곳에서 결정적 승리는 거둔다(1)는 개념이다. 「QDR 2006」은 본토방위(1), 테러 및 비정규전(1), 재래전(1) 및 전략적 개입(1)이라고 하는 4가지의 주요 위협에 대한 대응 개념을 도입하였으며, 이러한 개념 전환에 의해 해외주둔 미군의 활동 영역을 특정 주둔 지역에서 전 세계로의 확장을 시도하고 있다. 4개 지역에 대한 전진배치뿐만 아니라 범세계적인 영역에서의 역제를 강조함으로써 해외주둔 미군의 역할과 범위를 다소 확대한 것이 특징이라고 할 수 있다.

이러한 전략 개념의 일부 수정으로 인해 해외주둔 미군의 역할과 활동이 특정 주둔 지역에 국한되는 것이 아니라 위협이나 도전이 발생할 경우 세계 어느 곳으로도 투입될 수 있을 것으로 예상된다. 이에 따라 해외주둔 미군의 구조 및 능력의 조정이 이루어 질 것으로 생각된다. 지리적 개념이 삭제됨에 따라 해외기지과 본토 및 해외기지간의 연계성이 증가될 것이며, 「국방태세보고서」(GPR: Global Defense Posture Review)에 의해 군사력투사거점(PPH: Power Projection Hub), 주요작전기지(MOB: Major Operating Bases), 전방작전기지(FOB: Forward Operating Site), 협력적안보기지(CSL: Cooperative Security Site) 등으로 조정되고 있는 해외기지의 조정계획이 추가적으로 조정 또는 재편될 가능성도 배제할 수 없다.

이에 따라 지역 안정에 중점을 주고 있는 냉전시대의 영구 주둔 개념에서 탈피하여 해외주둔 미군의 자유로운 출입과 접근의 용이성·기동성·유연성 등을 중심으로 한 기지체계의 전환과 주둔군의 규모 조정 가능성이 예상된다. 「QDR 2006」에서도 미군의 해외주둔 필요성을 강조하고 있으나, 이는 어디까지나 미 본토에 대한 안전을 확보하기 위한 차원에서 인식되고 있다. 해당 지역의 안보보다는 미 본토에 대한 안보와 연계되는 차원에서 해외주둔군의 역할과 임무가 조정될 것임을 시사하는 것이다. 따라서 주한미군의 구조·규모·역할이 한반도 안보상황보다는 미국이 추진하고 있는 국방 및 군사전략 변환에 더 큰 영향을 받게 될 것임을 예상할 수 있다.

□ 동맹국의 역할 강조

「QDR 2006」은 주요 국가에 대한 미국의 전략적 평가를 담고 있으며, 서문에서 북대서양조약기구(NATO) 가입국과 호주, 일본, 한국 등 동맹국들은 미국과 가치를 공유하면서 전략적 결속을 다져왔다고 평가하였다. 특히 동맹국은 명백하게 미국의 '힘의 원천'이라고 표현함으로써 이들 국가들과의 협력관계를 중시할 것임을 분명히 하였다.

「QDR 2006」에서 미국은 동맹국과의 단순한 군사 작전적 협력 수준을 넘어서 미국을 정점으로 하는 세계적 네트워크(global network) 구축을 목표로 설정하였다. 이러한 네트워크를 중심으로 테러가 발생할 수 없는 환경을 조성하며, 전략 요충지로의 접근을 용이하게 함으로써 미국의 힘을 투사하는 능력을 증강한다는 것이다. 또한, 신뢰할 수 있는 전략정보와 첩보를 확보하는 동시에 긴밀한 동맹국과의 정보 공유체제를 확보함으로써 테러에 대한 예방적 조치를 강화를 추구하는데 목표를 두고 있다. 또한 대테러전과 관련하여 인도적 구호, 안정화 임무의 수행, 다양한 문화·언어 교육을 통한 군의 현지화 및 해당 정부와의 협력 등을 통해 사태의 악화를 사전에 예방할 것을 강조한 것은 대테러전 수행에 긍정적인 여건을 조성하는 것이 중요함을 인식한 것이다.

이와 동시에 미국이 선호하는 안보구도를 정착시켜 나가는 차원에서 동맹국들의 참여 및 기여가 중요함을 강조하고 있다. 동맹국들과의 협력에 있어서도 특정사안이나 지리적 여건을 중심으로 한 동맹관계가 아니라 전반적인 세계 안보구도를 조정·관리해 나가는 차원에서 동맹정책이 추진될 것임을 시사하고 있다. 특히, 동맹·우방국들과의 군사협력 통합(integration)을 강조한 것은 과거보다 더 긴밀하고 광범위한 협력을 추구할 것이며, 이 과정에서 상호운용성은 더욱 강조될 것임을 예상할 수 있다.

따라서 향후 동맹·우방국들과의 안보협력은 단순한 군사차원의 영역을 넘어서 국가 차원의 포괄적 협력이 모색될 것으로 예상된다. 포괄적 안보협력이 군사와 비군사 분야를 포함하는 것은 물론이며, 군사 분야 내에서의 협력 대상 또한 확대될 것이다.

동맹·우방국과의 긴밀한 협조를 위해서는 과거보다 더 높은 수준의 정보자산 및 정보체계의 공유가 필요하다는 점에서 동맹·우방국들의 군사력 발전을 지속적으로 요구할 것이며, 또한 상호운용성을 더욱 강조할 것으로 예상된다. 미국이 요구하는 수준의 상호운용성을 충족하지 못할 경우 특정 임무만을 수행하는 하부구조로 전략할 수 있으며, 결과적으로 동맹으로서의 효용성 및 중요성의 저하로 나타날 것이며, 이에 따라 동맹관계의 이완도 발생할 수 있을 것이다.

□ 주한미군의 전략적 유연성에 대한 함의

「QDR 2006」이 주한미군의 전략적 유연성에 대해 특별히 강조한 것은 없으나, 앞에서 살펴본 바와 같이 위협에 대한 대응 개념의 변화와 네트워크화된 동맹·우방국과의 협력을 강조한 것은 해외주둔 미군의 전략적 유연성을 강조한 것으로 해석할 수 있다. 주한미군은 더 이상 대북 억지라는 단일 목적을 위해 주둔하는 것이 아니라 다양한 임무를 수행할 것으로 예상된다. 2004년 3월 럽스펠드 국방장관은 이미 미군의 해외주둔과 관련하여 3가지 원칙을 선언한 바 있다. 첫째는 미국이 필요로 하는 지역에 주둔하는 것이며, 둘째는 미군이 환영받는 곳에만 주둔하며, 셋째는 여타 지역 임무 수행 후 신속한 귀환이 가능한 전략적 유연성이 확보되는 곳에 주둔한다는 것이다. 「QDR 2006」에서 나타난 「1+1+1+1」 전략을 충족시키기 위해서도 전략적 유연성은 반드시 확보되어야 하는 과제이다. 따라서 주한미군은 '한반도 방위'라고 하는 단일 목적을 수행하는 임무에서 벗어나 전략기동군 개념으로 전환될 것으로 예상된다.

주한미군의 전략적 유연성이 주한미군의 지역 안보역할 확대 또는 개입으로 해석할 필요는 없으며, 주한미군의 전략적 유연성을 인정함으로써 한반도 유사시 미국의 안보공약을 보장받는

수단으로 활용할 필요가 있다. 한국이 주한미군의 전략적 유연성에 소극적인 자세를 보일 경우 미국은 동북아내 군사력 운용의 주요축을 미·일동맹으로 단일화할 가능성도 있음에 유의해야 할 것이다. 또한, 주한미군의 한반도 전쟁 억제 및 방어태세 역시 약화될 가능성도 배제할 수 없다.

따라서 전략적 유연성 개념이 미래 동맹 발전의 핵심이라는 점을 감안하여 소극적인 수용보다는 적극적으로 활용함으로써 우리의 안보 및 위상을 공고하는 것이 국가이익에 기여할 것으로 판단된다. 다만, 국내 여론을 중시하되, 안보 및 국방상의 소요와 협력적 자주국방 추진을 동시에 고려할 필요가 있다. 주한미군의 전력변화 및 구조조정과 우리의 협력적 자주국방 추진계획 간의 연계성과 상호보완성을 면밀히 검토해야 할 것이다.

< 2006년 2월 22일 미래전략연구원 >