

---

# 2006 QDR과 한미동맹

이상현(미래전략연구원 남북국제연구위원/세종연구소)

---

## 1. QDR의 의의

2006년 2월 3일, 미국의 『4년 주기 국방태세점검』(QDR: Quadrennial Defense Review)이 마침내 발표되었다. QDR은 냉전 이후 미 국방부의 정책 및 구조 개선이 더딘 데 관한 의회의 논쟁에서 촉발되어 1996년 9월 클린턴 대통령이 1997년도 국방예산안을 승인하면서 미국의 방위전략, 전력구조, 전력 현대화 계획, 하부구조, 예산 및 기타 국방관련 정책을 전반적으로 재검토할 것을 명문화함으로써 시작되었다. 이에 따라 1997년 첫 QDR이 빌 코언 국방장관 명의로 발간되었다. 이후 미 국방장관은 4로 나누어 떨어지는 해의 다음해에 QDR 보고서를 의회에 제출하되, 보고서 시점에서 향후 20년을 염두에 두고 합참의장과 상의하여 작성하도록 되어 있다. 그리고 이렇게 작성된 QDR은 상하원의 국방위원회에 그해 9월 30일까지 제출되어야 한다. 2006 QDR은 원래 작년에 보고될 예정이었으나 준비과정이 지연되면서 금년 2월 3일에 발표된 것이다.

QDR은 미 정부 문서체계상 백악관이 발표하는 국가안보전략(NSS) 보고서와 국방부의 국방전략(NDS) 보고서를 기반으로 하여 작성되는 주요 문서 중 하나로 총체적 안보·군사전략을 담고 있는 문서이다. 때문에 QDR은 향후 미국의 군사전략 중점을 이해하고, 그에 따른 파급효과를 이해하는 데 매우 중요한 문서라 할 수 있다.

## 2. 2006 QDR의 핵심 내용과 한미동맹과의 연관성

2006 QDR의 특징은 무엇보다도 현재 미국이 처한 상황인식과 목표에서 잘 드러난다. QDR은 향후 미국의 국익에 대한 주된 위협이 과거와 같은 국가가 아니라 극단적 테러 네트워크라고 정의하고 테러와의 전쟁을 '장기전(long war)'으로 규정한다. 이 위협의 본질은 단일한 성격의 것이 아니라 복합적이고 다층적인 것이어서 국방부와 타 정부 부처와의 협력은 물론 동맹국들과의 협력을 필요로 한다. 안보환경의 불확실성과 불가예측성이 QDR 상황인식의 근간이 되고 있는 것이다.

좀 더 구체적으로 QDR은 9.11 이후 미국이 직면한 도전을 비정규적(irregular) 위협, 전통적(traditional) 위협, 재앙적(catastrophic) 위협, 파괴적(disruptive) 위협으로 구분하고, 전통적 위협에 중점을 두고 있는 현재의 군사태세를 재앙적 위협에 초점을 맞추기 위해 미국의 군사력을 재정향하고 국방부문 전체의 개혁을 추진한다. 각각의 위협에 대응하여 테러 네트워크 분쇄, 본토방어, 적대 국가와 비국가 행위자의 WMD 획득 및 사용 저지, 중국 등 전략적 기로에 선 국가들의 선택 유도 등 네 가지 목표도 제시하였다.

이러한 인식 하에 우선 9.11을 계기로 본격 전개되고 있는 전면적 반테러 체제 정비를 위해 특수전(SOF) 전력을 15% 증강하고, 특수전 대대 수를 1/3 증원하며, 특수전사령부(USSOCOM) 휘하에 해병특수전사령부를 신설한다. 또한 USSOCOM 산하에 공군 무인항공단을 창설하고 해군 SEAL 팀 강화, 심리 및 민사작전 능력 강화 등을 추진한다.

군사력 건설의 일반 원칙은 세 가지로 제시되었다. 첫째, 평시와 위기시를 모두 상정하고 본토방어, 비정규전, 재래식 전쟁상황에 대비한다. 둘째, 전략적 경쟁자와 불량국가, 테러 네트워크에 대해서는 일괄적인 억지태세보다는 상황에 맞는 맞춤형 억지(tailored deterrence)를 강화한다. 셋째, 2001 QDR에서 밝힌 이른 바 1-4-2-1 전략(미 본토 방어, 유럽·동북아·서남아·중동 등 네 곳에서 침공 억제, 이들 중 두 지역에서 동시 전쟁 수행, 한 전쟁에서 결정적 승리) 목표를 다소 수정하여 기본적으로 두개 전쟁 수행능력을 구비하되 군사력의 탄력성을 발휘하도록 운용한다.

한미동맹과 관련하여 주목할 부분은 QDR이 전면적 반테러전 체제 정비를 위해 합동 및 연합전쟁수행체계를 강조하고 있는 점이다. QDR은 서문에서 미국 힘의 중요한 원천 중 하나가 동맹관계라고 지적한다. 전통적 동맹관계인 NATO는 물론, 아시아에서는 호주, 일본, 한국 등과의 동맹관계가 범세계적인 반테러전 수행에서 매우 중요하다는 점을 강조하고 있다. 한국을 포함한 아시아의 동맹국들은 양자 및 다자협력을 통해 지역 안보위협에 공동으로 대처하는 주요방편이다. 또한 부시 행정부가 역점을 두고 있는 확산방지구상(PSI)의 성공을 위해서도 국제적 협력은 필수적이다.

이러한 중점은 한미동맹에 대해서도 많은 함의를 지닌다. 버웰 벨(Burwell B. Bell) 신임 한미연합사령관 겸 주한미군사령관은 취임연설에서 주한미군의 '4대 우선순위'를 한반도 평화와 안정보장, 변혁을 통한 한미동맹 강화, 전투준비태세 향상, 장병복지 개선 등으로 제시하였다. 벨 사령관은 한미동맹의 변혁이 더 힘 있고 능력 있는 동맹관계를 만들기 위한 것이며, 동맹의 능력을 향상시키고, 역할과 임무를 조성하고 전력을 조정하는 것은 한미동맹의 변혁 과정의 주요 동기가 된다고 강조하였다. 한미동맹의 재조정도 미군의 변환이라는 큰 틀에서 예외가 될 수 없다.

최근 언론 보도에 의하면 주한미군은 전략적 유연성을 바탕으로 신속기동군으로 개편하는 작업을 거의 완료한 것으로 알려졌다. 주한미군의 경우 과거 사단 중심의 전투수행체계가 여단(UEx) 중심으로 변화하고, 2~3개 대대로 구성되던 1개 여단이 5~7개 대대로 증편되면서 한반도 안팎으로 전개되는 부대를 지원하는 501 증원지원여단(Sustainment Brigade)이 창설될 예정이다.

주한미군의 이 같은 개편 흐름은 미군의 전반적인 변환 추세에 부합하여 전략적 유연성을 구현하기 위한 것이라는 관측이 지배적이다. 즉, 전투여단이 5~7개 대대로 증편되는 것은 한반도 이외 지역에서 벌어지는 분쟁의 유형에 따라 여단 또는 대대 병력을 골라 맞춤형으로 내보내 전투임무를 수행하겠다는 의미라는 것이다. 주한미군 관계자는 “1개 여단을 5~7개 대대로 확대한다는 것은 상황에 따라 전투 부대를 다르게 파견한다는 의미”라며 “전투부대가 경량화할수록 신속기동이 가능하다”고 말했다. 국내 전문가들도 주한미군이 전투여단 예하 대대 수를 늘리겠다는 것은 소규모 국지전과 대테러전 등에 효과적으로 신속하게 대응하려는 뜻으로 해석한다. 2006 QDR은 주한미군 뿐 아니라 전세계 미군의 신속기동군으로 개편이 지속적으로 추진될 것임을 예고한다.

### 3. 향후 쟁점 및 전망

QDR로 대표되는 미 군사전략의 변화는 한미동맹관계에도 많은 쟁점을 제기할 것으로 전망된다.

첫째는 전략적 유연성을 둘러싼 논란이다. 전략적 유연성 합의에는 긍정적 측면과 부정적 측면이 동시에 존재한다. 전략적 유연성 합의로 인해 최악의 경우 우리에게 위협이 따를 가능성도 있다. 현재 거론되는 가장 큰 우려는 중국과 대만 간 분쟁이 발생할 경우 주한미군이 투입되고, 한국 내 미군 기지가 이들의 발진기지가 됨으로써 한국이 실질적으로 양안분쟁에 개입되는 경우이다. 이른 바 연루(entrapment)의 위협이다.

일견 타당한 측면이 있는 주장이지만 이러한 우려는 상당 부분 과장된 것이다. 우선 중국과 대만 간에 무력분쟁이 발생하여 주한미군이 동원된다는 시나리오는 현재의 미·중관계를 고려할 때 실현가능성이 매우 낮다. 중국 후진타오 체제는 당분간 중국의 경제발전을 위해 화평굴기, 혹은 화평발전을 강조하면서 미국과는 의도적으로 전략적 협력을 강조할 것이다. 당장 2008년의 베이징올림픽과 2010년 상하이엑스포의 성공을 위해서도 미국과의 우호적인 관계유지는 필수적이다. 그런 이유로 당분간 대만문제가 미·중간에 갈등요인이 될 가능성은 크지 않다.

또한 최악의 경우 중국-대만간 무력분쟁이 발생한다 하더라도 실제로 주한미군이 대만 분쟁에 동원될 가능성은 그리 높지 않다. 무엇보다도 주한미군은 지상군 중심으로 편제되어 작전반경에 제약을 가지고 있는 반면 주일미군은 이미 공군과 해병 위주로 편제되어 있어 기동군적 성격이 강하다. 이는 곧 양안분쟁이 발생할 경우 주한미군보다는 주일미군이 동원될 가능성이 훨씬 크다는 것을 의미한다. 더 나아가 중국과 미국간에 주한 미지상군이 동원될 정도의 전쟁이 일어난다면 그것은 곧 아시아 전체가 휩쓸릴 큰 전쟁이 될 가능성이 크다. 그렇게 되면 전략적 유연성 여부에 상관없이 우리나라도 그 여파를 피할 방도는 없다고 보는 것이 타당할 것이다.

이러한 이유로 아직 실현되지도 않은 위험 때문에 동맹관계를 해치면서까지 전략적 유연성을 반대할 이유는 크지 않다. 한국 입장에서 한미동맹을 유지함으로써 발생하는 연루의 위험은 동맹관계의 불가피한 비용이라고 생각해야 한다. 동맹의 이익이 있으면 대가도 따르는 법이다. 한미동맹 강화에는 분명히 위험이 있을 수 있다. 그러나 우리의 입장에서는 동맹 완화, 즉 방기(abandonment)의 위험이 상대적으로 더 크다는 점을 인식할 필요가 있다.

전략적 유연성 문제도 같은 맥락에서 볼 수 있다. 그동안 한국정부는 전략적 유연성이 주변 국가들과 마찰을 일으킬 가능성을 우려하여 이에 반대해왔다. 그러나 이러한 시각은 전략적 유연성을 주한미군의 유입(flow-in)은 되지만 유출(flow-out)은 안 된다는 입장에서만 바라본 결과이다. 전략적 유연성은 실상 주한미군의 운용에서 이미 실행되고 있다. 주한미군은 지금까지도 미군 측의 전략적 필요에 따라 한반도내 실제 주둔 병력이 수시로 전출입하는 체제로 운영되어왔다. 그래서 한 때 우리 정부는 미군의 한반도내 전출입 상황을 우리에게 의무적으로 통보하는 체제를 미군 측에 요구하기도 했었다. 과거 걸프전뿐만 아니라 아프간 전쟁에도 주한미군 병력 일부가 투입된 것을 잘 알려진 사실이다.

둘째는 상호운용성의 문제이다. 한미동맹이 유지되고, 적어도 당분간 현재와 같은 연합방위체제가 유지될 것으로 가정할 경우, 21세기를 향해 가는 미군의 태세와 아직도 상당 부분 20세기적 냉전태세에 사로잡혀 있는 한국군과의 상호운용성을 어떻게 유지할 것인지 하는 문제가 제기될 것이다.

미 국방부가 역점을 두고 추진하고 있는 군 변환(transformation)에 비추어 볼 때, 적어도 연합작전이 가능할 수준으로 상호운용성을 유지하는 것은 필수적이다. 군 변환은 탈냉전과 21세기의 유동적 안보환경에 대응하여 미국의 글로벌 방위태세를 근본적으로 바꾸는 것이다. 글로벌 방위태세의 개편은 군사 역량의 변화와 더불어 해외주둔 정책, 동맹 네트워크의 근본적 재편이 골간을 이룬다. 글로벌 방위태세 조정은 미군의 해외배치를 새로운 안보환경의 실정을 정확히 반영하도록 조정하는 것이다. 냉전기 동안 미국은 적과 대치한 최전선에 요새화된 대규모 병력을 주둔시켜 적을 억지하고 동맹국 방어의 의지를 과시하며 적대행위 발생시 현장에서 즉시 대응하는 전략을 유지해왔다. 1990년대를 통해 미국의 주력부대는 냉전의 최전선이었던 서유럽

과 동북아에 집중 배치되어 있었다. 이들 주력부대는 냉전의 최전선에 배치되어 배치된 장소에서 싸울 것을 전제로 주둔하는 부대였다.

그러나 냉전이 끝나면서 미군이 배치된 장소에서 싸울 가능성은 거의 없어진 반면, 새롭고 다양한 불확실성에 대처해야 할 필요성은 증대하였다. 테러와 대량살상무기 확산 등 21세기의 유동적 위협에 대처하기 위해서 미군은 변화하는 상황에 신속히 대응하여 전개가 가능해야 하고 숫자보다는 능력에 기반한 우위를 가져야 한다. 반테러 전쟁과 미래의 위협에 보다 효율적이고 유연하게 대처하기 위해서는 미군이 필요한 곳에, 그리고 미군의 주둔에 우호적인 곳에 주둔할 필요가 있다. 향후 미군은 해외의 대규모 영구기지에 덜 의존하는 대신 소규모 시설을 순환하는 배치방식을 따르게 될 것이다.

이러한 추세가 의미하는 바는 한미동맹이 과거와 같은 형태를 유지하기는 어려울 것이고, 현재 진행 중인 동맹 재조정이 더욱 추진력을 얻게 될 것이라는 점이다. 군 변환과 그에 따른 전략적 유연성은 우리가 거부한다고 해서 미국이 포기할 수 있는 사안이 아니다. 그런만큼 우리의 입장에서는 향후 예상되는 동맹에의 과급효과를 감안한 대비가 필수적이다.

#### 4. 우리의 대응

한국의 입장에서는 무엇보다도 미국이 21세기형 군대를 지향하고 있는 현 상황에서 협력적 자주국방을 어떻게 추진하고 미군과의 상호운용성을 어떻게 유지할 것인지, 연합지휘체계를 어떻게 구상할지 등 장기적인 전략과 비전 마련이 시급하다. 현재 한·미 양국은 안보정책구상회의(SPI)를 통해 동맹의 미래비전, 전시작전통제권 환수 문제, 새로운 연합방위체제 등 중요한 사안에 대한 협의를 진행 중이다. 이러한 논의가 생산적 결실을 맺으려면 무엇보다도 동맹의 가치와 목표에 대한 기본적 철학을 공유하는 것이 매우 중요하다.

동맹은 두 나라가 서로의 필요에 의해 관계를 맺는 의지적 결정의 산물이다. 국가와 국가 사이에는 협상에 의해 해결될 수 있는 사안이 있고 결코 양보할 수 없는 사안이 있다. 그렇기 때문에 양보할 것은 양보하고 협상을 통해 쟁취할 것은 쟁취할 필요가 있다. 미군의 전략적 유연성은 미국의 글로벌 방위태세에서 핵심적 사안이다. 그것은 우리가 거부한다고 해서 미국이 포기할 수 있는 부분이 아니다. 그러한 부분은 과감히 양보하고 우리가 반드시 차지해야 할 부분은 적극적으로 협상하는 자세가 필요하다.

전략적 유연성 합의는 동맹의 의사소통 구조가 아직은 건강하다는 것을 확인했다는 의미가 있다. 그러나 동맹의 미래를 생각한다면 여기에서 만족하지 말고 동맹의 건전성과 신뢰를 한 단

계 더 끌어올리려는 노력이 필요하다. 동맹관계에서 실무 차원의 조율과 조정이 잘 되고 있다는 것만이 한미동맹의 건강을 측정하는 지표는 아니다. 실상 실무차원의 조정은 동맹의 우호 정도에 상관없이 언제든지 처리해야 하는 사안들이다. 실무적 조율이 잘 되었다고 해서 동맹관계에 아무런 문제가 없다고 보는 것은 안이한 판단이다. 한·미 양국이 동맹의 목표와 역할, 근본적 철학과 가치관을 공유할 때, 즉 전략적 차원의 상호운용성에 공감할 때 동맹의 토대가 더욱 굳건해질 것이다.

앞으로 전략적 유연성의 원칙과 절차를 확립하고 상황에 따른 적절한 통제장치를 마련하는 과제가 남아 있다. 주한미군을 어떤 상황과 기준, 판단에 따라 동원할 것인지 수용가능한 가이드라인을 도출해야 한다. 이번 전략대화의 후속조치로 금년 4월에는 서울에서 차관급 전략대화가 예정되어 있다. 이 모임에서 양국의 의제들을 구체적으로 논의하고, 금년 하반기에 2차 장관급 전략대화를 열 계획이다. 이러한 대화를 통해 우리 정부는 주한미군 차출에 따른 안보 공백과 국민 불안 등을 최소화하는 데 주력해야 할 것이다.

< 2006년 2월 22일 미래전략연구원 >