

미 국방비 감축과 향후 미 국방전력구조 개편

“미 국방부 예산감축 압박 속 전략적 선택지 검토중 : 자동예산삭감(sequester) 적용시 향후 10년 최대 1조 달러까지 감축될 수 있어”

“규모와 능력 중 양자택일 : 병력·전력규모 축소 對 현대화·첨단화 능력에 대한 투자 축소”
“탈냉전 이후의 추세로 볼 때 미국은 능력을 보강하고 규모를 줄일 것 : ① 육군병력 40만 명 이하로 감축 시 복수의 동시전장 운영 불가능 ② 해병대 3만 명 감축은 신속투사능력의 감소 야기 ③ 항모전단 2-3척 감축할 경우 해외 주둔 미군 기지 활용도의 중요성 증가”

- 7월 31일 헤이글(Chuck Hagel) 미 국방장관이 발표한 <전략적 선택과 운영 검토>(Strategic Choices and Management Review)는 국방예산 감축 압박 속에서 미국이 선택할 수 있는 대응방안들에 대해 논의하고 있다. 미국은 이미 향후 10년간 총 4,870억불의 국방비를 감축하기로 확정된 바 있는데, 만약 자동예산삭감(sequester) 조치가 시행될 경우 앞으로 10년간 총 5,000억불의 국방비를 추가로 감축해야 한다. 1조 달러에 달하는 엄청난 양의 국방비 감축이다. 헤이글 국방장관은 기존에 결정된 4,870억불 규모의 감축은 중동에서의 전쟁을 마무리 하며 큰 무리 없이 진행할 수 있는 수준이지만, 추가로 5,000억불을 감축하는 것은 미군의 대비태세에 상당한 문제를 야기할 수 밖에 없다고 경고하였다. 따라서 이번에 발표된 보고서는 대규모 국방비 감축이 이뤄질 경우를 대비한 실천 가능한 선택지 검토는 물론, 미 국방부가 미 의회를 상대로 추가적인 국방비 감축은 미국의 초강대국으로서의 지위를 흔들 수 있다는 경고를 하기 위한 목적으로 작성되었다고 할 수 있다.
- 대규모 국방비 감축에 대응하기 위해서는 규모(capacity)와 능력(capability) 중 하나를 선택하는 방향으로 국방전력을 재편할 수 밖에 없다고 미 국방부는 발표하였다. 규모를 축소하는 방안으로는 육군·해병대·항모전단·노후폭격기 전력 축소가 제시되었다. 능력의 축소는 막대한 비용이 필요한 첨단무기의 개발·획득·유지 비용을 제한하는 방안이 있다고 설명하였다. 부시(George W. Bush) 행정부 1기에 럼즈펠드(Donald Rumsfeld) 국방장관의 주도 아래 진행된 군사변환(military transformation)이나 2012년 1월 발표된 새로운 국방전략지침(Defense Strategic Review), <미국의 글로벌 리더십을 유지하기 위한 방안 : 21세기 미국 국방의 우선순위>(Sustaining U.S Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense)를 염두에 둘 때 미국이 향후 능력을 강화하고 규모를 축소하는 방향으로 국방전력을 재편할 것은 자명해 보인다.

스마트 Q&A는 관련 분야 전문가와의 질의응답을 통해 현안에 대한 시의적절하고 심도 있는 분석을 제시하고자 합니다.

100-786
서울특별시 중구
을지로 158 (을지로4가)
삼풍빌딩 909호
동아시아연구원

© EAI 2013

특히, 동아시아지역 내로 미군 전력이 투사되는 것을 막기 위해 중국이 미사일이나 잠수함과 같은 반접근/지역거부(Anti-Access Area-Denial: A2AD) 무기체계를 개발하고 있는 상황에서 역으로 미국이 이것을 극복하기 위해서는 더욱 첨단화된 무기의 개발이 불가피하다. 따라서 향후 미국은 국방비 감축 압박에 대응하기 위해 전력규모를 축소하는 방향을 선택할 수 밖에 없다.

- 이번에 제시된 규모 축소 방안 가운데 육군·해병대·항모전단의 축소는 상당한 함의를 가진다. 첫째, 육군 병력의 경우 현재 54만 명 수준에서 최대 38만 명까지 감축하는 방안이 제시되었다. 육군 병력을 40만 명 이하로 감축한다는 것은 전략적으로 매우 중요한 변화를 의미한다. 작년 초 미 국방부가 신 국방전략지침을 발표하였을 때 미국이 향후 약 50만 명 수준으로 육군병력을 감축하기로 하여 국내외의 많은 관심을 받았다. 미국의 기존 국방전략인 “2개 동시전쟁 전략”은 유사시 중동과 한반도에서 동시에 전면전을 수행하는 것을 가정하고 있다. 이를 위해서는 최소 약 80만 명의 병력이 필요하기 때문에, 그 이하로의 병력 감축은 사실상 이 동시전쟁 전략의 폐기를 의미한다. 따라서 50만 명 정도로 육군병력 규모를 축소한다고 했을 때 향후 미국은 “1+2” 형태의 전략, 즉 한 지역에서 전면전을 수행하고 동시에 두 지역에서 안정화 작전 또는 급변사태 대비작전을 수행할 수 있는 정도의 전력규모를 유지하게 될 것이라고 알려졌다. 그런데 이번에 발표된 것과 같이 40만 명 이하로까지 병력 규모가 줄어들게 되면 한 지역에서의 전면전마저 제대로 운영하기 어려워 진다는 것을 의미한다. 특히 유사시 한반도에 65만 명의 지상군을 투입한다는 현재의 작전계획은 더욱 실현가능성이 없는 조항이 되고 만다.
- 둘째, 해병대는 현재 18만 명에서 15만 명까지 감축하는 안이 논의되었다. 해병대는 공세전력이자 신속투사전력이다. 이를 감축한다는 것은 전세계에 발생하는 분쟁지역에 신속히 전개할 수 있는 미군의 역량이 그만큼 감소되는 것을 의미한다.
- 셋째, 항모전단을 현재 11척에서 8-9척으로 축소하는 안이 검토되었다. 항모는 지난 중동 전쟁에서 보듯 전쟁을 수행해야 하는 지역에 먼저 파견되어 배치되는 전진기지의 의미를 가진다. 이것이 축소된다는 것은 경유거점(staging base)으로서 동맹국 내에 있는 해외 주둔 미군 기지의 활용도가 더욱 중요해질 수 밖에 없다는 것을 의미한다.
- 종합하면, 추가적인 국방비 감축은 전력규모의 축소를 야기하고, 이는 미국 군사력의 대외 투사능력이 상당 부분 제한된다는 것을 의미한다. 수행 가능한 작전범위가 줄어들 뿐 아니라, 동시 다발적으로 세계 곳곳에서 발생하는 분쟁에 대처하는 미군의 능력 또한 제한될 수 밖에 없다. 물론 이 모든 전망은 강제몰수 조치에 의해 대규모 국방비 추가 삭감이 현실화 될 경우에만 적용되는 것이지만, 미 국방부가 이러한 전략적 선택에 내몰릴 수 있다는 가능성에 유념할 필요가 있다.

미 국방전력구조 개편과 동북아 안보환경 변화

“미 국방부의 전력개편 방향은 큰 문제 없어 : 작지만 효율적인 모듈화된 군사구조”

“미 군사구조 개편의 문제점 : ① 예산 제약으로 인한 개편 ② 시간적 여유 부재”

“중국의 반접근/지역거부 역량 증대 : 군사적인 측면에서 미 재균형정책은 제한될 수 밖에 없어”

“한반도 유사시 대규모 미 지상군 증원 불가 : 작전계획 수정 불가피”

- “작지만 효율적인 모듈화¹된 군사구조”라는 미군의 전력개편 방향은 부시 1기 행정부 때부터 추진하려 했다가 “테러와의 전쟁”으로 인해 잠시 보류된 것이다. 따라서 이러한 방향으로 국방전력을 개편한다는 것은 사실 큰 문제가 될 수 없다. 그러나 현재의 미국 군사구조 개편이 전략개념의 조정에 따른 개편이 아니라 예산 제약으로 인해 어쩔 수 없이 끼워 맞추기 식으로 추진되고 있다는 점은 우려스럽다. 뿐만 아니라 시간적으로도 여유를 가지지 못하고 의무적 예산 감축 조항에 따라 즉시 개편을 진행해야 한다는 점 또한 원만한 전력구조 개편을 저해하는 요인이 될 것이라고 본다.
- 이러한 감축이 동북아시아 안보환경에 미치는 영향을 검토해 보면, 우선 미국의 재균형정책(Asia-Pacific re-balancing strategy)이 군사적인 차원에서는 제한될 수 밖에 없을 것으로 보인다. 중국이 국방비를 증액하며 반접근근/지역거부(A2AD) 전력을 성공적으로 증강하고 있는 것에 반해 미국은 지속적으로 국방비를 감축해야 하는 상황이기 때문에 앞으로 미국의 군사력이 동북아시아로 신속히 배치되고 전개되기는 더욱 어려워질 수 있다. 따라서 미국의 재균형정책은 군사적인 수단 보다는 외교, 특히 동맹국과의 협력 강화를 통해 추진될 것으로 예상된다.
- 미국의 국방비 감축과 중국의 국방비 증액으로 인해 미중 군사력 격차가 줄어들면 양자간 전면전쟁의 가능성이 높아진다는 일부 학계의 논의에 대해서는 동의하기 어렵다. 미중이 군사적으로 대규모 전면전을 치를 가능성은 거의 없다. 대만이나 한반도 정도가 양국이 전면전을 벌일 가능성이 있는 유일한 지역들인데 갈수록 그 가능성이 희박해 지고 있다. 만약 향후에 미중이 군사적으로 충돌하게 된다면 그것은 한반도 급변사태 또는 센카쿠/다오위다오 열도로 둘러싼 제한전·국지전 형태로 발생하게 될 것이다. 미 국방부가 신속대응능력에 초점을 맞추어 군사구조를 개편하고 있는 것도 이러한 상황을 인지하고 있기 때문이다. 중국이 미국에 필적할 만한 군사력을 가지려면 미국처럼 전 세계에 군사력을 투사할 수 있는 항모전단이나 해외 주둔 기지를 확보해야 하는데 둘다 매우 어려운 일이다. 특히, 중국이 항모전단을 구축하려면 기술력, 운용력, 실제 전투경험 등이 모두 필요한데, 전문가마다 의견이 갈리기는 하나 중국이 항모전단 하나를 꾸리는 데에만 최소한 15년 이상은 걸릴 것으로 평가된다.
- 한반도 차원에서는 유사시 미 지상군의 대규모 증원을 기초로 한 작전계획을 전면적으로 재검토 해야 할 것으로 보인다. 미국은 이미 1991년 1차 걸프전쟁 이후 지상군을 대규모로 투입하는 형태의 군사작전을 운영하지 않고 있다. “테러와의 전쟁”의 일환으로 치러진 이라크·아프가니스탄 전쟁에서 보듯 현재 미군은 해공군력을 활용한 적 지휘부의 직접 타격 및 무력화 이후 바로 안정화 작전에 돌입하는 형태로 전쟁을 치르고 있다. 대규모 지상군의 유지·투사·전진배치에 따른 막대한 비용문제 및 미군 사상자 문제로 인한 국내정치적 부담까지 고려할 때 이런 형태로 전쟁 수행 방식이 변화하는 것은 자연스러운 귀결이라 할 수 있다. 따라서 이번 기회에 한반도 전면전을 상정하고 있는 작전계획 역시 이같은 미군의 전략개념 변화를 반영하는 방향으로 수정될 필요가 있다.

한국의 국방정책

“국방력의 효율성 제고를 위한 국방개혁 : 지휘구조 개편 시급히 단행해야”

¹ [편집자 주] 모듈화란 국방전력의 구조를 표준화하여 레고 블록과 같은 형태로 구성함으로써, 유사시 블록을 조립하듯 신속하고 유연하게 전투편성을 하여 작전지역에 배치하고 작전을 수행할 수 있게 만드는 군사변환의 핵심 개념이다.

“한미 전작권 전환 : 한국군의 작전운용능력에 기반하여 시기 조정해야”

“한미 방위비 분담금 조정 : 투명성 제고 및 사후관리 조치 마련 필요”

- 미 국방비 감축은 결국 앞으로 한국군이 더 많은 책임과 역할을 수행할 수 밖에 없다는 것을 의미한다. 그러나 한국도 여러 국내정치적 요인들로 인해 국방비를 무턱대고 증강시킬 수 없기 때문에 ‘선택과 집중’이 필요하다.
- 가장 시급한 과제는 한국 국방력의 효율성 제고를 위한 국방개혁이다. 이명박 정부 시기 추진되었던 국방개혁의 핵심과제는 지휘체계를 개편하여 육·해·공군 간 중첩되는 전력 자산 및 운영 요소를 효과적으로 관리함으로써 전반적인 군 효율성을 높이는 것이었다.² 이미 많은 연구를 통해 어떤 방식으로의 지휘체계 개편이 필요한지에 대한 답이 나와있음에도 불구하고 국방개혁이 제대로 추진되지 않는 것은 정치적 의지의 부족에서 비롯된 것이다. 미 국방전력구조 재편 추세를 고려할 때, 전작권 전환 문제를 차지하더라도 향후 한반도 방위의 주체는 한국군이 될 수 밖에 없다. 이러한 역할을 제대로 수행하기 위해서는 한국군 전체 전력을 일사 분란하게 지휘하여 군사작전을 수행할 수 있는 체계를 조속히 구축해야만 한다.
- 한미 전작권 전환 문제의 경우 그 적정 시기를 둘러싸고 여러 논의가 있으나 가장 바람직한 접근법은 실질적인 한국군의 작전운용능력에 대한 평가를 기초로 시기를 조정하는 것이라고 본다. 2012년 한미 양국은 한국군의 부대편제, 장비, 핵심임무 수행 능력 등을 평가하는 기본운용능력(Initial Operational Capability: IOC) 평가를 진행했고, 현재 전작권 전환 이후 한국군의 작전수행 가능 여부를 평가하는 완전운용능력(Final Operational Capability: FOC) 평가를 진행하고 있다. 이러한 과정에서 계획대로 제대로 운용능력이 구비되고 있지 못한 부분이 있으면 이를 기초로 기한 연장을 논의하는 방식의 접근법이 필요하다.
- 방위비 분담금 문제의 경우 올해 10월까지 한미양국이 협상을 완료해야 하는 상황이다. 가장 큰 문제는 한국이 부담하는 방위비가 어떤 용도로 사용되는지에 관한 투명성이 충분히 확보되고 있지 않다는 점과 이미 투여된 방위비가 실제 어떻게 사용되었는지에 대한 사후관리가 제대로 이뤄지지 않고 있다는 점을 들 수 있다. 한미 양국 모두 이 문제를 오래 전부터 인지하고 있음에도 불구하고 아직까지 실질적인 개선 조치를 마련하지 못하고 있는데, 두 달 밖에 남지 않은 이번 협상 기한 내에 이 문제를 제대로 논의하여 결론을 내기는 어려운 실정이다. 따라서 투명성과 사후관리 문제의 개선조치 마련을 위한 한미 공동연구 또는 장기간에 걸친 실무진 논의를 의무조항 형태로 이번 방위비 분담금 합의 내용에 포함시키는 것이 필요하다.

— 박원곤 교수는 한동대 국제어문학부 교수로 재직중이다. 박원곤 교수는 미 보스턴대(Boston College)에서 석사학위를 받고 서울대에서 국제정치학 박사학위를 받았으며, 한국국방연구원(Korea Institute for Defense Analyses: KIDA) 안보전략연구센터 연구위원을 역임한 바 있다.

² [편집자 주] 관련 상세 내용은 홍규덕 전 국방개혁실장의 발표 내용 참조. 동아시아연구원. 2012. “안보 정세 변화와 국방 개혁의 당위성.” <제17회 인프라비전 포럼> 회의록. 2월 20일. http://eai.or.kr/data/bbs/kor_report/201202219561350.pdf