

IIRI Online Series

'통합억제': 미국의 새로운 대(對)중국 전략

송 승 종

대전대 군사학과 교수
한국국가전략연구원 미국연구센터장

2021. 10. 19

‘통합억제’: 미국의 새로운 대(對)중국 전략



송 승 종 | 대전대 군사학과 교수,
한국국가전략연구원 미국연구센터장

오스틴 미 국방장관의 ‘통합억제’ 개념

바이든 행정부는 출범 후 ‘트럼프와 반대로(ABT: Anything But Trump)’ 노선을 표방했지만, 실제로는 코로나19 발원지를 둘러싼 압박, ‘아메리카 퍼스트(America First)’와 판박이인 ‘바이 아메리칸(Buy American)’ 정책, 쿼드(Quad) 전략, 대중국 고율관세 유지 등 전임 행정부와 비슷한 행보를 보이고 있다. 오히려 오커스(AUKUS) 창설, 민주주의정상회의, 대중정책 재검토를 위한 태스크포스(TF) 출범, 중앙정보국(CIA)의 중국미션센터 신설, 대만과의 관계 강화 및 대만으로의 첨단무기 수출 등으로 대중국 견제정책이 한층 강화되는 모양새다. 이런 상황에서 로이드 오스틴(Lloyd Austin) 미 국방장관은 금년 4월 30일 인도-태평양사령부 행사, 7월 13일 ‘인공지능에 관한 국가안보위원회(NSCAI)’ 회의, 7월 27일 국제전략문제연구소(IISS) 강연 등의 계기에 ‘통합억제(integrated deterrence)’라는 새로운 개념을 제시했다. 「워싱턴포스트(WP)」 기고문(5월 5일)에도 소개된 이 개념의 핵심은 다음과 같다.

미국 방어의 초석은 ‘억제’다. 억제의 달성을 위해서는 적대국들이 미국과의 ‘노골적 갈등(outright conflict)’이 어리석다는 점을 깨닫도록 보장해야 한다. 이를 위해 미국은 기존 능력을 사용하고, 새로운 능력을 구축하며, 이 모든 능력들을 동맹국·우방국들과 협력하여 새롭고 네트워크

크화 된 방식으로 사용해야 한다. 미래의 예측은 불가능하지만, 기술-운용개념-능력의 ‘올바른 조합(the right mix)’이 필요하다. 미국은 통합억제를 활용하여 미국에게는 우위를, 적에게는 딜레마를 조성해야 한다. 그 요체는 미국 군대가 단독으로 움직이지(stand apart) 않고, 국력의 모든 수단을 동원해 외교를 지원하고 증진시키는 것이다.

오늘날 억제는 특정한 플랫폼이나 병종(兵種, service) 또는 기술세트가 아니라, 미국 군대의 전체에 걸쳐 구축되어 있는 네트워크에 의존한다. 예컨대, 우주에서의 ‘통합억제’란 적들이 미사일, 사이버 또는 우주 기반 무기로 공격하더라도, 위성기반의 GPS 같은 능력이 여전히 가용할 수 있도록 보장하는 것이다. 21세기 전쟁의 성격이 변하고 있다. 미래전은 과거와 달리 공중과 우주, 사이버공간과 대양까지 포함한 전구(theater)에 걸쳐 벌어질 것이다. 그래서 펜타곤 내부의 “새로운 사고와 새로운 행동”을 촉구하고, 동맹국·우방국 및 파트너들과 함께, 전세계 전투사령부들에 걸쳐, 그리고 각 군과 협력을 위한 노력을 배가해야 한다.

중국에 의한 ‘회색지대(gray area)’ 전략과 통합억제

중국의 강압행동을 분석한 최근의 랜드(RAND) 보고서는 남·동중국해 일대에 대한 지배력 강화를 위해 중국이 구사하는 ‘회색지대’ 전략의 위험성을 지적했다. 예컨대, 영유권 분쟁이 현재진행형인 무인도 일대에 인공구조물(활주로, 막사, 포대, 레이더 기지, 탄약고 등)을 불법적으로 신축·확장하는 행위, 정규군(인민해방군)이 아닌 민병대나 어민, 해안경비대 등을 앞세워 군사행동을 취하는 수법 등이 그것이다. 회색지대란 전시와 평시의 구분이 모호한 중간지대를 말한다. 그 요체는 점진주의(gradualism)와 모호성(ambiguity)을 교묘히 배합하여 상대의 레드라인(red line)을 넘지 않으면서 소기의 목적을 달성하는 것이다. 그래서 회색지대 전략에는 ‘전쟁이 이르지 않는(SOW: short of war)’ 수단이 사용된다.

이 전략은 미국이 유지해 왔던 전통적 억제개념에 특별한 도전과제를 제기한다. 기존의 억제전략은 잠재적 적대국들과의 대규모 전면전을 예상하여, 전략핵무기를 주된 전쟁 억제 수단으로 삼았다. 그러나 중국이 고전적인 형태의 군사침략이나 대규모 공격을 감행할 가능성은 매우 낮

다. 일례로 미국은 서태평양 일대 도서 지역에서 벌어진 대규모 전쟁의 첫날, 350척으로 이뤄진 중국 해군의 함대를 일거에 격침시키는 장면을 상상하기보다는, 중국이 저지른 해상 불법행위에 상응하는 비례적 처벌 같은 신뢰성 있는 대응책을 강구해야 할 필요가 있다. 동시에 미국이 촉각을 곤두세워야 하는 시나리오는 중국의 대만봉쇄처럼, 미국의 동맹국·우방국에 대한 직접적 전면전에는 미달되지만, 그럼에도 불구하고 결코 무시할 수 없는 상황이 벌어지는 경우이다. 오늘날 미국은 전쟁 위험을 불사하거나, 아니면 궁극적으로 더 심각한 위협을 초래할 수 있는 방식으로 중국의 침략과 도발에 유화책으로 대응해야 하는 양극단의 사이에서 양자택일을 강요받을 수 있다. 요컨대, ‘통합억제’는 미국이 이러한 딜레마에 빠지지 않기 위한 해법의 일환이다.

전통적 억제와 통합억제

억제전략에서 억제의 성공을 위해서는 ‘3C’로 알려진 세 가지 요소가 충족되어야 한다. 억제자가 약속하거나 또는 위협한 비용을 부과할 수 있는 능력(capability), 그 약속에 범법자가 부여하는 신뢰성(credibility), 억제자가 자신의 약속을 이행할 개인적·정치적 또는 도덕적 의지가 있음을 범법자에게 알려주기 위한 커뮤니케이션(communication)이 그것이다. 냉전 시대의 전통적 억제에는 기본적으로 상기 조건들이 존재했던 것으로 평가된다. 예를 들어, 미국과 소련은 전략핵무기 면에서 동등하게 맞대응하여 ‘공포의 균형’을 달성했다. 이때 재래식 군사력에는 부차적 중요성만 부여되었다. 그러나 21세기 들어 이런 양상에 극적인 변화가 발생했다. 2014년 러시아에 의한 우크라이나 크림반도 점령사건이 벌어지자, 전통적 억제가 한계를 드러냈다. 더 큰 문제는 미국식 체제에서는 ‘명확한 목표’가 전제되지 않는 한, 국가안보 정책에 중국이나 러시아처럼 범국가적(whole-of-nation) 접근방식을 확립하기가 매우 어렵다는 점이다.

그러나 현실 세계에서 3C의 성공 여부는 항상 분명하게 드러나지 않는다. 일례로, ‘불완전 정보게임(a game of incomplete information)’에서 상대방 선호도에 대한 불확실성은 그의 보복의지에 대한 불확실성으로 이어진다. 또한, 억제의 안정성과 위협의 신뢰성 간의 관계에서, 어느 일방이 본질적으로 신뢰성 있는 위협을 제기하는 핵심이익 지역에서

는 처벌의 비용을 높이더라도 역제의 안정성이 향상되지 않을 수 있다. 신뢰의 비대칭성도 문제다. 신뢰의 비대칭성이 존재하는 주변 지역(peripheral areas)에서 갈등이 발생하는 경우, 불만족한 행위자의 역제가 거의 불가능하다. 냉전 시기에 역제의 붕괴는 어느 한 초강대국이 기득권(a vested interest)을 갖고, 그 결과 신뢰도가 더 높은 영역에서 발생했다. 일례로 헝가리나 체코슬로바키아에서 역제의 실패가 나타났지만, 소련의 침공으로 미국의 핵심이익이 위협에 처하지 않았기 때문에 초강대국 간의 분쟁이 촉발되지 않았다. 반면 쿠바 미사일 사태에서 소련은 미국이 더욱 강력한 핵심이익을 가지는 분야에 직접적으로 도전했지만, 결국에는 물러날 수밖에 없었다. 유럽에서의 냉전이 결코 ‘뜨거워진(hot)’ 적이 없기 때문에 1949년 나토(NATO) 창설 이래로 역제태세가 효과를 거두었다고 주장할 수 있다. 이런 주장은 ‘부정증거(negative proof)’의 오류를 범할 수 있다. 논리적·실제적 측면에서 침략이나 전쟁이 일어나지 않은 이유를 특정하기는 언제나 어려운 일이고, 그렇기 때문에 어떤 일이 벌어지지 않은 ‘비(非)사건(non-event)’을 가리키며 역제의 성공으로 단정하기도 마찬가지로 어렵다. 그래서 뎀프시(Martin Dempsey) 전 합참의장은 “(우리는) 지난 20년 동안 역제를 당연한 것으로 여겼지만, 더 이상 그렇게 할 수 없다”고 토로했다.

‘통합역제’의 다양한 차원들

2016년 NATO는 21세기 역제의 도전과제를 다음 세 가지로 파악했다. 첫째, 역제가 필요한 장소와 방법의 식별이다. 둘째, 역제의 필요성(장소/방법)이 파악되었다면, 이를 자금으로 뒷받침하여 능력으로 전환시키는 것이다. 셋째, 각 회원국 정부의 다양한 역제능력을 일관된 전체로 통합하는 방법을 결정하는 일이다. 상기 문제점에 기초하여 ‘통합역제’의 필요성을 제기했다. NATO는 이것이 하이브리드 형태로 교차 스펙트럼(cross spectrum)에서 발생하는 전략적 과제에 대한 최적의 대응이라고 보았다. NATO식 통합역제는 ① 수직적 통합, ② 수평적 통합, ③ 기능적 통합, ④ 시간적 통합이라는 네 가지 요소로 구성된다.

첫째, 수직적 통합은 개별 지휘관과 부대의 능력 및 효과를 포함하여, 핵전력과 재래식 전력의 통합, 전쟁에서 전술적-작전적-전략적 차원의 통합 등 모든 군사적 구성요소들의 결합성(coherence)에 관한 것이다.

이는 모든 군대의 지휘계통이 네트워크화 되어 전략 및 전술 지휘 관리를 통합해야 함을 의미한다. 둘째, 수평적 통합은 모든 관련 정부/비정부 기관이 억제 노력에 포함되도록 보장하여 억제의 완결성(integrity)에 기여함을 의미한다. 그러므로, 군사적 억제와 비군사적 억제를 결합하여 모든 정부 부처와 민간 기업들을 대중국 억제의 틀에 포괄하는 범정부적/범국가적 접근방식이 요구된다. 셋째, 기능적 통합은 억제전략이 외교, 경제, 무역 등의 모든 비군사적 수단들과 긴밀히 조율되어야 할 필요성을 강조한다. 끝으로 시간적 통합이란 억제가 시간적 경과 및 상황적 변화에도 유지될 수 있도록 ‘미래 보증(future proofing)’을 확보하는 것이다. ‘미래 보증’은 미래를 예측하여, 미래에 벌어지는 사건으로 인한 충격과 스트레스를 최소화하는 과정이다.

향후 전망과 우리의 과제

마이클 필스버리가 쓴 「백년의 마라톤(Hundred-Year Marathon)」(2016)은 1970년대 미·중 수교 이후 미국이 중국에 품었던 환상, 즉 대중국 포용이 중국을 책임 있는 국제사회 일원으로 이끌 수 있을 것이라는 기대가 무참히 깨지는 과정을 기록한 일종의 ‘참회록’이다. 마침내 미국은 중국이 2050년까지 ‘중국몽’을 달성하면, 그때부터 미국의 ‘악몽’이 시작될 것임을 깨달은 것이다. 이제 미국은 본격적으로 동맹국과 우방국, 파트너들과 공고한 국제연대를 형성하여 대중국 포위망의 구축에 착수했다. 이런 배경에서 향후 ‘통합억제’는 ▲ 육·해·공·우주·사이버 등 모든 영역들의 통합, ▲ 모든 국력 구성요소들의 통합, ▲ 기존 능력과 새로이 개발되는 능력의 통합, ▲ 미국 군대와 동맹국·우방국 군대의 통합, ▲ 펜타곤과 각군/전투사령부, 미 연방정부 산하 기관/부서들의 통합, ▲ 재래식 무기와 핵무기 등을 망라하여, 전방위적으로 수직적, 수평적, 기능적 및 시간적 통합을 지향하게 될 것이다.

우리에게 중요한 대목은 미국의 새로운 ‘통합억제’와 기존의 ‘확장억제’ 간의 관계일 것이다. 한마디로 양자는 상호보완 관계를 갖는 것으로 보인다. 후자가 북한을 포함한 동맹국들의 핵위협에 초점을 맞추는 반면, 전자는 전면전 방지와 더불어 회색지대 위협의 대처를 강조한다. 통합억제는 미국이 동맹국·우방국들과 긴밀히 협력하여 기존의 억제전략이 다루지 못한 사각지대 대응을 체계화하는 데 목적이 있다. 결론적으로

미국은 통합역제에서 동맹국들과의 긴밀한 협력, 정보 공유, 실시간 의사소통, 미래 신기술 투자 등을 가장 중요한 요인들로 평가한다. 따라서 우리로서는 기존의 확장역제뿐 아니라 새로운 통합역제에서도 미국과 더욱 공고한 협조체제를 유지해 나가야 할 것이다.

/끝/

저자 소개

송승종 교수는 육군사관학교를 졸업하고, 미국 미주리주립대에서 국제정치학 박사 학위를 받았으며, 하버드대 케네디스쿨의 국제안보 고위정책과정을 수료했다. 2014년 전역 후 충남대 초빙교수를 거쳐 대전대학교 군사학과 교수로 재직 중이며, 2016년부터 한국 국가전략연구원(KRINS) 미국연구센터장을 맡고 있다. 관심분야는 미국의 국방·군사·안보, 한·미동맹, 미·중 전략경쟁, 4차 산업혁명과 국가안보, 사이버/무인체계 등이다. 2014년 이후 현재까지 약 20편의 KCI 및 SSCI 저널에 학술논문을 발표했다. 주요 저서는 『전쟁과 평화(Peace and Conflict Studies, 2018, 번역)』, 『장진호 전투와 흥남철수 작전(2015, 번역)』, 『박정희 대통령: 미국 비밀해제자료를 중심으로(2015)』, 『유엔 평화유지 활동의 이해(2006)』, 『북한의 협상전략(1999, 번역)』 등이다.

(Email: ssjrok2020@hanmail.net)