부시 행정부 이후 미국의 미사일방어(MD)체계 연구: 분석과 전략적 함의*

조 은 일**

❖ 요 약 ❖

본고는 부시 행정부 이후 미국의 MD체계의 변화와 연속성을 분석하고, 전략적 함의를 도출한다. MD체계의 변화과정은 시공간적 맥락에 따라 행정부 간에 유사성과 차이를 동시에 보여준다. 이에 본고는 행정부별 MD체계의 변화과정을 비교하는 사례연구를 진행한다. 미국의 MD체계는 변화하는 국제환경, 미국 국내정치, 기술 능력 등의 요인들이 복합적으로 영향을 미치며 발전시켜왔다. 부시 행정부가 MD체계 초기 배치로 본토 방어를 강조한 반면, 오바마 행정부는 지역 미사일위협을 해소하는 지역 방어의 협력을 강조했다. 트럼프 행정부는 군사적 우위하에 어떠한 종류의 미사일위협에도 대응 가능한 다층적 MD체계를 지향할 것으로 보인다. 한국은 미국의 MD체계가 동아시아 안보에 갖는 함의를 살펴보고, '한국형 미사일 방어'에 대한 장기적인 전략을 마련해야 할 것이다.

핵심어: 미사일방어(MD)체계, 미사일위협, 미국 행정부, 본토 방어, 지역 방어, 비교사례연구

Ⅰ. 서론

미국은 국가안보를 위해 미사일방어(Missile Defense, 이하 MD)체계를 구상·배치하고 견고하게 발전시키고 있다. 미국의 MD체계는 상대가 발사한 탄도미사일이 목표물을 타격하기 이전에 여러 층으로 쌓은 방어용 요격체계로 대응한다는 논리로, 흔히 '창과 방패의 관계'로 빗대어진다. 미국이 구축하는 MD체계는 지상·해상·공중에 배치된 레이더체계, 직격타격 방식의 요격미사일, 레이더와 요격미사일을 연결하는 지휘통제 전장관리체계의 세 요소가 통합적으로 운용된다. 이러한 경우, 모든 사거리의 탄도미사일에 대응하도록 고안되었다고 하여 '탄도미사일방어체계(Ballistic Missile Defense System,

* 본 논문의 완성도를 높일 수 있도록 귀중한 조언을 해주신 익명의 심사위원님들께 감사드립니다.
** 한국국방연구원 안보전략연구센터 선임연구원

이하 BMDS)'라고 개념화되기도 한다.[1)]

미국 MD체계의 역사는 길지 않다. 1980년대 레이건 행정부는 소련으로부터의 장거리 탄도미사일 위협에 대응한다는 목적으로 '전략방어구상(Strategic Defense Initiative, 이하 SDI)'을 제시했다. 이후 SDI는 '스타워즈(Star Wars)'로 알려지며 공상적 구상에 지나지 않다는 비판을 받았다. 우선 SDI에서 제시하는 우주 공간에서의 미사일요격이 현실화될 만큼 기술적 수준이 첨단화되지 못한 상황이었다. 나아가 그러한 기술을 시현하기 위해서는 막대한 예산이 투입되어야만 했다. 기술 및 예산상의 제약은 둘째치더라도 소련이 붕괴되어 냉전이 해체되는 변화 속에서, SDI는 명칭 그대로 '구상'으로 종결되었다.

MD체계가 미국의 국방전략의 전면으로 재등장한 것은 2000년대 부시 행정부시기부터이다. 2001년 9·11 테러는 미국 본토방어를 국방의 최우선 목표로 설정하게 하는 '결정적 분기점(critical juncture)'이 되었으며, 그에 따라 MD는 중요 국방전략으로 자리매김하게 되었다. 1990년대까지만 해도 미국은 미국 본토를 전장으로 간주한 적이 없었기 때문에, 본토 방어보다는 분쟁 발생 가능 지역에서 전개할 수 있는 전역 중심 방어(Theater Missile Defense, 이하 TMD)에 맞는 국방전략을 제시했었다(한용섭 2018). 그러나 21세기에 들어 탄도미사일 및 대량살상무기의 확산이 새로운 위협으로 등장하고, 불량국가(rogue state), 테러집단 등에 특별한 주의가 집중되면서, 부시 행정부는 MD배치를 핵심적인 국가안보 목표로 추진하게 된다(Hildreth and Woolf 2010).

부시 행정부는 불량국가와 테러집단이 미국 본토를 공격용 탄도미사일로 타격할 위협을 상쇄할 수 있는 새로운 방안으로 MD체계의 도입과 실전배치에 주목했다. 예를 들어 2002년 미국 육군사관학교를 방문한 부시 대통령은 "탄도탄 기술과 연계된 대량살상무기가 확산된다면, 약소국가라 할지라도 강대국을 공격할 수 있는 재앙적인(catastrophic) 능력을 보유하게 된다"고 경종을 울리면서, 이러한 재앙적인 위협에 대응하는 전략으로 MD체계 배치를 거듭 강조했다(Bush 2002).

---

1) 탄도미사일은 추진체의 연소에 의해 가속하여 상승하는 추진단계(boost phase), 추진체와 분리되어 대기권 밖에서 관성에 의해 비행하는 중간단계(midcourse phase), 대기권에 재진입 후 낙하하여 목표물을 타격하는 종말단계(terminal phase)의 세 단계를 거쳐 비행한다. BMDS는 이러한 세 단계에 대응하여 중층적으로 이루어진다. 미 국방부 미사일방어국(Missile Defense Agency) 홈페이지 참조(https://www.mda.mil/system/system.html).

본고의 목적은 미국 MD체계의 변화와 연속성을 분석 고찰하고, 이에 따른 전략적 함의를 도출하는데 있다. 미국 MD체계는 2000년대 배치를 추진한 이후부터 진화의 과정을 보여주고 있다(Karako, Williams and Rumbaugh 2017). 부시 행정부는 미국 본토 방어에 집중하여 초기적인 수준의 MD체계를 갖추었으며, 오바마 행정부는 해외주둔 미군 및 동맹국의 보호를 위해 MD체계를 지역적 범위에서 실현하고자 했다. 트럼프 행정부는 MD체계의 다층 방어를 강조하면서, 강대국 간의 전략적 경쟁에 대비하는 MD체계를 발전시키고자 한다.

본고는 미국 MD체계라는 단일 사례를 2000년대 이후 행정부별로 비교분석하는 사례연구(case study research)를 수행한다. MD체계의 변화과정은 부시 행정부, 오바마 행정부, 트럼프 행정부의 세 행정부 간 유사성과 차별성을 동시에 보여주고 있다. 이에 본고는 각각의 행정부가 보여주는 시공간적 맥락의 특수성에 유의하면서, 미국 MD체계의 변화과정을 추적하고자 한다. 이 과정에서 국제안보 요인 및 국내정치요인과 더불어 점증하는 미사일위협과 이에 대응하는 MD체계의 기술적 발전 간의 상호작용도 고려하고자 한다.

본고의 구성은 다음과 같다. 우선 2장은 기존연구를 살펴보고, 비교사례연구를 분석의 틀로 제시한다. 다음으로 3, 4, 5장은 부시, 오바마, 트럼프로 이어지는 세 행정부의 MD체계 변화과정을 비교의 방법으로 분석한다. 마지막으로 6장은 이상의 내용을 정리하고 미국 MD체계의 발전방향을 짚어본 후, 그에 따른 전략적 함의를 살펴보고자 한다.

Ⅱ. 미국의 MD체계: 기존연구 검토와 분석틀

1. 기존연구 검토

탈냉전 이후 탄도미사일 보유국이 증가하고 탄도미사일이 기습공격에 용이하게 사용될 수 있는 환경이 전개되면서, 미사일위협은 미국 안보에 직결될 수 있는 위협으로 여겨졌다. 오늘날 전 세계적으로 30개국 정도가 탄도미사일 능력을 보유하고 있으며, 그 종류도 50여개에 이른다(Karako, Williams and Rumbaugh 2017). 미국의

MD체계는 이러한 미사일위협에 대응하는 새로운 국방전략의 틀로 간주되었다.

미국의 MD체계에 대한 기존연구는 서술적 접근방식을 통해 각 행정부의 MD정책을 소개하는데 초점을 맞추는 경향을 보였다.[2] 부시 행정부는 불량국가와 테러집단에 대응하는 적극적 방어를 위해 MD체계의 배치를 본격적으로 재검토했다. 그러한 상황에서 다수의 연구가 부시 행정부가 추진하는 MD체계에 대한 설명을 제시하면서, 한국의 안보 및 국방에의 함의를 논의하는데 집중되었다.

최종철(2004, p. 33)은 '세계 안보환경과 질서의 변화 그리고 미국에 가해진 위협에 대한 재인식' 때문에 부시 행정부가 MD체계의 중요성을 강조했다고 지적한다. 구체적으로 첫째, 러시아의 약화된 전략 핵능력이 미국의 국방전략에서 공격무기의 중요성을 감소시켰다는 점이다. 둘째, 탄도미사일 및 기술의 확산에 따라 불량국가에 의한 위협의 수준이 높아진다면 이를 MD체계로 방어하겠다는 점이다. 이 경우, MD체계를 미국의 억제전략을 강화시키는 보완책으로 보았다.[3]

그러면서도 전략적 측면에서 부시 행정부가 MD를 추구하는 근본적인 목적이 미국의 패권적 리더십하에 '세계를 안정적으로 관리 및 지도'하는데 있었다고 본다(최종철 2004, p. 36). 마찬가지로 강봉구(2002)는 이러한 미국의 MD체계는 21세기 미국이 동맹을 관리하고 유지하는데 중요한 전략이었다고 지적한다. 즉, 미국은 MD체계를 통해 '동맹국들을 미사일위협으로부터 보호하는 방어망'을 제공하는 것과 동시에, '동맹결속을 강화하는 새로운 기제'로서 작동할 수 있었다고 본다(강봉구 2002, pp. 405~406). 요컨대, 부시 행정부는 MD체계를 직접적인 위협에 대한 대응이라는 범위를 넘어서, 미국이 패권적 리더십을 발휘하는 환경에서 전략적인 고려에 따라 추진한 것이었다(Glaser and Fetter, 2001).

MD체계를 통한 동맹결속은 오바마 행정부 시기에 유럽지역에 MD협력에서 보다 본격화되었다. 이수형(2016)은 미국이 보다 많은 레이더체계와 요격미사일을 배치·통합하기 위해서는 '동맹 네트워크와 미국 MD체계의 구조화'가 필요하다고 지적했다. 유럽의 경우 NATO라는 다자안보협력이 성립되어 있기 때문에 보다 수월하게

2) 미국 MD체계 논의에 있어 미국 내 행정부와 의회 간 정책합의 과정에 초점을 맞춘 연구들도 있다. 고봉준(2010) 참조.

3) SDI가 제시된 초기부터 '방어'라는 개념을 사용하지만 궁극적으로는 상대의 제1차 공격에 대한 미국의 제2차 공격력을 보호하기 위한 '방어막(shield)'을 구축한다는 비판이 있었다(Posen and Van Evera 1983).

진행할 수 있지만, 아태지역의 경우 쌍무적 동맹관계로 단절되어 있기 때문에 이를 연계하거나 확대하는 정책이 마련될 것으로 전망했다(이수형 2016, pp. 19~20).

한편, 정항석(2001)과 노병렬(2002)은 미국의 MD체계가 미국의 동맹국관계, 특히 한국에 미치는 영향에 주목했다. 전자에 따르면 미국이 MD체계를 추진하는 주요 원인으로 제기하는 '불량국가 위협론'은 실제로 이라크, 이란, 북한 등의 역량을 과장하고 있다고 비판한다. 오히려 미국이 MD체계를 배치하게 된다면, 다른 국가로 하여금 위협을 느끼게 하여 공격용 미사일 개발을 부추기는 군비경쟁이 나타날 수 있다고 지적했다(정항석 2001, p. 130).

후자도 미국의 MD체계 배치는 '핵확산을 저지하고 적대국가로부터 미사일공격을 억제하고자하는 외형적인 목적과 달리' 미국의 강한 군사력을 바탕으로 우위를 유지하고자 하는 의도가 있었다는 것이다(노병렬 2002, pp. 73~74). 또한 미국의 MD체계에 대한 동맹 및 주변국의 입장이 상이하기 때문에 신중하지 못한 접근은 지양해야 한다고 강조한다. 예컨대 한국의 경우 미국의 MD체계가 '새로운 군비경쟁이나 국가간 긴장을 고조시킬 수 있는 요인으로 작용할 가능성'이 있다는 점을 충분히 고려한 후 한국의 정책방향을 결정하도록 주장했다.

그러나 이러한 기존연구는 다음의 두 가지 한계를 보인다. 첫째, 미국의 MD체계는 부시 행정부 이후 시공간적 맥락의 특수성에 따라 변화하는 부분과 지속하는 부분이 혼재되어 발전되어왔다. 초기 오바마 행정부는 부시 행정부의 MD체계 배치를 재검토할 것으로 보였으나, 결과적으로는 MD체계의 초점이 이동했을 뿐 연속성을 보였다(Futter 2012). 트럼프 행정부도 마찬가지로 강대국과의 경쟁에서 힘에 의한 평화를 지킨다는 전략적 기조하에 MD체계의 중요성을 강조하고 있다. 그러나 기존 연구는 특정 행정부에만 집중하면서 단절적인 설명을 제시하는데 그쳤다.

둘째, 기존연구는 국제환경요인, 국내정치요인, 기술발전요인 등을 단편적으로 다루고 있다는 점에서 MD체계가 가진 전략적·군사적·기술적·외교적 측면을 포괄적으로 보여주기에는 한계가 있다. 미국의 MD체계 발전과정은 일반성을 띄기보다는 시공간적 맥락에 따라 복잡하고 상황적인 특징을 보였다. 따라서 MD체계의 발전과정을 추적하여 행정부별 유사성과 차별성을 관통하는 질서를 밝힐 수 있는 접근법이 필요하다.

2. 분석틀

본고는 미국의 MD체계가 단일 사례이지만, 행정부 별로 시공간적 맥락의 특수성을 반영하여 발전해왔다는 가정 하에, 행정부 간 비교분석을 위한 사례연구방법론을 활용하고자 한다(Bennett and George 2005). 특히, 각 행정부의 국방전략이 시공간적 맥락의 특수성에 영향을 받아 미국 MD체계의 발전과정에 영향을 주었다면, 이는 비교사례분석에 적합한 사례라고 볼 수 있다.

'결정적 분기점'에 발생한 사건은 이후에 발생한 사건들에 영향을 미쳐, 특정한 정책흐름을 발생시킨다(Bennet and Elman 2006). 앞에서 서술했듯이 9·11테러로 인한 안보환경의 급격한 변화는 미국의 MD체계를 배치·발전시키는 결정을 내리도록 영향을 미쳤으며, 이후 행정부가 변화하면서도 정책의 연속성이 발견되고 있다. 동시에 시공간적 맥락의 특성에 따라 행정부 간에 차별성도 존재하고 있다. 이러한 변화와 연속성의 과정에서 시기적 구분이 요구되는 것이다(안재흥 2006).

미국 MD체계의 발전과정은 다음의 세 가지 특성을 보인다. 첫째, 새로운 위협에 대한 본토 방어의 중요성이 부각되었다. 이에 새로운 위협의 형태를 인식하고 그에 대응하는 국방전략을 모색하는데 집중했다(Hildreth and Woolf 2010). 둘째, MD를 구현할 수 있는 기술의 고도화가 진행되었다. 부시 행정부 이후 MD체계의 실전배치는 기술적 문제의 해결이 중요한 요인이었다(Karako, Williams and Rumbaugh 2017). 셋째, 주변국과의 전략적 관계에 대한 영향이다. 기존연구에서 미국의 MD체계가 해외주둔 미군, 동맹 및 우방국에 배치되면 지역 군비경쟁을 야기할 수 있다는 우려를 지적했듯이, MD체계의 발전은 이에 대한 비판적 시각을 경쟁적으로 등장시키게 되었다. 이를 통해 MD체계 배치를 둘러싼 국가안보 논쟁이 쟁점화되는 경향을 띄게 되었다(O'Hanlon 1999).

그렇다면 과연 미사일위협에 대한 본토 방어의 중요성, 기술의 고도화, 주변국과의 전략적 관계가 미국의 MD체계를 어떻게 변화 혹은 발전시켜왔는가. 본고는 이러한 세 가지 특성에 따라 부시부터 오바마, 트럼프에 이르는 미국 행정부를 비교분석하여, 미국 MD체계의 발전과정에 어떠한 영향을 미쳤는지 그 과정을 추적하는 연구를 보여주고자 한다.

Ⅲ. 부시 행정부의 MD체계와 본토방어

1. 안보환경과 위협인식

부시 행정부는 9·11 테러 이후 기존의 독트린이나 정책이 국가안보에 더 이상 유효하지 않음을 깨닫고, 미국민과 미국 본토의 안보를 보장할 수 있는 안보전략을 근본적으로 재검토했다. 콘돌리자 라이스(Condoleezza Rice) 당시 국가안보보좌관은 공개강연에서 "9·11 테러 이후 오늘날 미국이 국가안보에 실존하는 위협에 직면하고 있음을 의심할 수 없다"라고 밝히면서, 지난 역사를 돌아보았을 때 "그 어느 때보다 큰 위협(a threat as great as any we faced)"에 처해있음을 강조했다(Rice 2002). 콜린 파월(Colin L. Powell) 당시 국무장관은 "9·11 테러로 새로운 현실이 만들어졌다"고 지적하면서, "새로운 현실은 테러리즘, 대량살상무기, 불량국가와 연계되어 있다"라고 언급했다(Powell 2002).

돌이켜보면 1990년대 중후반부터 탄도미사일 확산에 대한 위협인식이 미국 의회를 중심으로 제기되었다(Koch 2015, p 25). 1998년 7월 발표된 럼스펠드 보고서에 따르면 러시아, 중국 등 기존 위협에 추가해 북한, 이란, 이라크 등 미국에 새로운 적대적 위협이 증가하고 있다고 평가했다. 나아가 이렇게 위협이 되는 국가들은 5년 이내에 탄도미사일 개발이 가능할 것이기 때문에 이를 억제할 수 있는 정책대안을 모색해야 한다고 강조했다.[4)]

그러던 와중에 1998년 8월 31일 북한이 대포동 지역에서 '대포동 1호'라는 중장거리 미사일을 시험 발사해서 일본 상공을 지나 태평양에 추락하는 사건이 발생했다. 북한의 미사일 발사는 사전 통보 없이 이루어지면서 동북아시아 지역의 군사적 긴장을 고조시켰다. 이를 계기로 클린턴 행정부는 1999년 '국가 미사일 방어법(National Missile Defense Act)'를 제정하고 "미국은 기술적으로 가능한 범위에서 가장 신속하게 효과적인 국가 미사일방어체계를 배치하고 제한된 탄도미사일 공격으로부터 미국 영토를 방어한다"고 밝혔다.[5)] 법은 통과되었지만, 그렇다고 해서 정책전환이 곧 바로

4) 로널드 럼스펠드 의장을 포함한 "미국에 대한 탄도미사일 위협 검토 위원회"의 9인의 위원은 1998년 7월 15일 미 의회에 307쪽의 보고서를 제출하면서 당시 클린턴 행정부의 미사일방어정책의 재검토를 요구했다. 보고서 전문 참조(https://fas.org/irp/threat/bm-threat.htm).

5) 제한적이라는 것은 ①우발적(accidental), ②비승인의(unauthorized), 혹은 ③고의적(deliberate)

일어난 것은 아니었다. 클린턴 행정부는 위협, 경제적 비용, 기술적 타당성 등의 세 요소가 국가 안보에 미치는 전반적인 영향을 고려하면서도, '탄도미사일조약(Anti-Ballistic Missile Treaty, 이하 ABM조약)'을 둘러싼 러시아와의 관계를 이유로, 본토 방어를 위한 MD체계 구축 결정을 차기 행정부로 미뤘다(Koch 2015, p. 26).

부시 행정부는 미사일 위협의 확산으로 안보가 위태로워질 수 있다고 보고, 이미 제정된 국가미사일방어법에 기반해 MD체계의 실천배치를 추진했다. 또한 ABM 조약은 미국의 행동의 자유를 제약할 수 있기 때문에 파기하는 쪽을 선택한다. 예를 들어 부시 대통령은 2001년 5월 1일 미 국방대학교 연설에서 "오늘날 세계의 다른 위협들에 대응하기 위해 MD를 구축할 수 있는 새로운 프레임이 필요하다"고 언급하면서 ABM 조약의 탈퇴를 공식적으로 시사했다(Bush 2001). 그는 또 미국이 ABM 조약을 30여 년간 지켜왔지만 결국 현재의 위협에 대응을 가로막는 제약이 되고 말았고, 국가안보 뿐만 아니라 동맹 및 우호국의 안보를 강화할 수 있는 기술 추구도 가로막고 있다고 지적했다. 그는 도널드 럼스펠드(Donald Rumsfeld) 당시 국방장관에게 미국 본토, 해외주둔 미군, 동맹 및 우방국 보호를 위해 가용할 수 있는 MD 기술과 자산을 모두 검토하도록 명령했다고 밝혔다. 이를 통해 미국이 ABM 조약 탈퇴와 MD체계 구축을 근본적으로 검토하고 있음이 드러났다.

이와 같이 상황인식이 변화하던 중에 9·11 테러가 발생하면서 정책이 전환되는 결정적 분기점으로 작용했다. ABM 조약이 체결되었던 시기에는 소련이라는 명백한 위협이 존재했다. 그러나 오늘날의 국제환경은 달랐다. 2001년 12월 부시 대통령은 "미국인을 보호하는 것이 최고사령관으로서 최우선 순위"이기 때문에 "효과적인 방어기제를 개발할 수 없도록 만드는 (ABM)조약을 계속 준수할 수 없다"라고 밝히면서 러시아에 사전에 통보한대로 조약을 탈퇴한다고 발표했다(Bush 2001).[6] 사실 5월에 부시 대통령이 한차례 ABM 조약 탈퇴를 언급한 이후 미·러 간 협의에서 별다른 진전은 이뤄지지 않았다. 때문인지 부시 대통령의 결정에 대해 푸틴 당시 러시아 대통령도 "(결정이) 러시아의 안보에 위협을 제공하지 않는다"라는 의견을 냈을 뿐이다(Karako, Williams and Rumbaugh 2017, p. 44, 재인용).

상황을 일컫는다. 법안 전문 참조(https://www.congress.gov/bill/106th-congress/senate-bill/269/text).

6) ABM 조약은 당사국의 탈퇴 통보가 이루어진 시점으로부터 6개월 이후에 효력을 상실한다.

부시 대통령은 2002년 12월 '대통령지침(National Security Presidential Directive, 이하 NSPD) 23'을 공표하고, '국가 탄도미사일방어 정책'이라는 부제하에 MD체계의 개발과 배치를 현실화했다(The White House 2002). 이를 통해 MD체계의 궁극적인 형태(architecture)는 고정하지 않고 현재 기술적으로 가능한 범위에서 초기적 배치를 실시하겠다는 것이었다. 이후 점진적으로 변화하는 상황과 기술발전 정도에 따라 MD체계를 진화시키겠다는 점을 강조했다.

NSPD-23에 따르면 부시 행정부가 추진하는 MD체계는 두 가지 특징을 지닌다. 첫째, MD체계의 대상 범위가 확대된다. 즉, 미국이 개발하고 배치하는 MD체계는 단순히 미국 본토와 해외 주둔 미군을 보호하는데 그치는 것이 아니라, 그 대상에 동맹과 우방국이 포함된다. 더불어 미국은 동맹 및 우방국과 함께 MD체계에 관련된 방산협력을 진행하면서 협력의 수준을 높이는 목적도 달성할 수 있게 된다.

둘째, MD체계의 대응 범위의 통합이다. 이전까지는 ABM 조약에 기반해서 MD를 인위적으로 '국가(national)'와 '전역(theater)'의 범위로 구분했다. 그러나 방어 대상이 확대되면서 더 이상 이러한 구분은 무의미하게 되었다. 부시 행정부는 국가와 전역의 구분을 없애고 통합된 형태로서 MD체계를 추진하게 된다(Koch 2015, p. 29).

제도적인 측면에서도 변화가 일어났다. 탈냉전 이후 미국의 MD관련 정책은 탄도미사일방어기구(Ballistic Missile Defense Organization, 이하 BMDO)가 담당해왔다. 럼스펠드 국방장관은 BMDO를 미사일방어국(Missile Defense Agency, 이하 MDA)으로 재편하고, BMD를 하나의 체계로 통합하도록 지시한다(Arms Control Today, 2002). MDA 국장은 국방차관에게 직접 보고할 수 있는 기관으로 격상되었고, MD체계와 관련된 의사결정을 신속히 진행할 수 있는 제도적 기반을 갖추게 되었다(Secretary of Defense, 2002). 그 결과 부시 대통령의 ABM 조약 탈퇴가 유효화되는 2002년 6월부터 MDA의 임무는 MD체계의 구성요소를 실전배치하고, 다층방어체계 구축을 위한 개발·배치를 전담하는 것이 되었다.

2. MD체계의 초기적 구축

부시 행정부는 2002년 회계연도를 기준으로 MD체계의 실전배치를 위한 MDA 예산을 83억 달러 요청했다. 2001년 회계연도에 45억 달러를 요청했던 것과 비교하

면 급격하게 상승했음을 알 수 있다.[7] 예산은 주로 발사 시험, 방어 자산의 개발·시험 등 기술적으로 다층적 MD체계를 구축하는데 중점을 두고 집행되었다. 사실 부시 대통령이 MD체계의 실전배치를 결정했다고는 하나 당장 완벽한 MD체계 배치가 가능할 정도의 기술적 수준이 아니었다. 때문에 초기적 배치를 통한 제한적 방어 운용을 목표로 했다(Karako, Williams and Rumbaugh 2017, pp. 41~46). 첫째, 기존에 보유하고 있던 '지상배치 요격체(Ground-Based Interceptor, 이하 GBI)' 5기를 알래스카 포트 그릴리 기지에 우선 배치했다. 장거리 미사일위협으로부터 미국 본토를 보호하기 위한 GBI의 배치숫자를 점차 늘려야할 필요가 있었기 때문에, 2008년에는 알래스카 포트 그릴리 기지와 캘리포니아 반덴버그 기지에 24기를 배치하게 된다. 둘째, 미사일위협을 사전에 탐지할 수 있는 조기경보레이더를 배치해야했는데, 냉전 시기부터 사용해온 알래스카 세미야섬의 코브라 데인 레이더를 업그레이드 한 후 배치했다. 2006년에는 해상 기반 X-band 레이더(SBX-1)를 태평양에 배치하는 등 탐지 능력을 강화하고, 레이더 개발을 지속적으로 추진하게 된다. 셋째, 장기적인 관점에서 MD체계를 다층화할 수 있는 기술로서 다탄두 요격체(Multiple Kill Vehicle), 직격 요격체(Kinetic Energy Interceptor), 공중발사 레이저(Airborne Laser) 등의 개발을 추진했다. 만약 이러한 기술이 개발되어 실전배치가 가능하다면, 상승단계부터 적국으로부터의 탄도미사일에 대한 방어가 가능해질 수 있기 때문이다.

마찬가지로 미국의 MD체계 구축은 지역 방어 수준에서도 초보적인 시도가 중심이 되었다. 따라서 낮은 수준의 협력을 통해 MD협력의 가능성을 타진해보는 시도가 이루어졌다. 아시아태평양 지역의 경우 미국은 일본과의 MD협력을 구체화했다. 일본은 1998년 북한의 대포동 1호 시험 발사에 따라 북한 미사일위협에 대한 우려와 경계를 높이고 있었다. 1999년에는 미국과의 공동기술연구를 위한 양해각서를 체결하고, 해상배치형 MD체계를 공동 개발하고자 했다(남창희·이종성 2010). 2004년 일본 정부는 방위계획 대강을 통해 해상기반 이지스 탄도미사일방어와 지대공 요격미사일 PAC-3의 2단계로 구성되는 MD체계를 구축하고 이를 위한 중기방위력정비계획을 발표하게 된다.[8] 이후 2005년에는 국가안전보장회의를 통해 1999년부터 시작

7) Historical Funding for MDA FY85-17(https://www.mda.mil/global/documents/pdf/FY17_histfunds.pdf). (검색일: 2018. 12. 30.).

8) 일본은 이러한 MD체계 구축을 위해 2012년까지 이지스함 4척, PAC-3 16대, 신형레이더 4기, 레이더 개보수 7기, 자동경계관리체계 등을 갖추도록 추진할 것이며, 이를 위해 미국과의 긴밀한 협력을 강조했다.

된 공동기술연구를 공동개발로 계속 진행할 것을 결정했다(久古聡美 2009, pp. 3~4).

유럽의 경우 9·11 테러를 계기로 MD 논의가 진행되었으며, 미국의 MD체계를 활용하여 NATO 회원국을 보호할 수 있는 새로운 접근법을 모색했다(Hildreth and Ek, 2011). 예컨대 NATO는 이란 등 단·중거리 미사일위협으로부터 해외 주둔 미군과 NATO 회원국을 보호한다는 명분하에 2단계로 구성되는 '능동적 다층 전역 탄도미사일방어(Active Layered Theater Ballistic Missile Defense)'를 추진했다. 동시에 각각의 NATO 회원국에 레이더체계와 요격미사일체계를 배치하고자 했다. 그 중에서도 부시 행정부는 폴란드, 체코와 각각 양자협정을 추진하고, 폴란드에는 GBI 10기를 배치하고, 체코에는 레이더체계를 구축하고자 했다.

3. 전략적 함의

부시 행정부는 국가안보를 저해할 수 있는 변화된 위협에 대응하는데 억제에만 의존할 수 없다고 판단했다. 특히 MD체계와 같은 적극적 방어태세를 갖춰서 불량국가, 테러집단 등으로부터 어떠한 형태의 도발이나 공격을 거부할 수 있는 방안을 모색하고자 했다. 그러나 상술했던 바와 같이 기술적으로 완벽한 다층 MD체계 구축은 어려웠다. MD체계는 모의시험으로 실험이 진행되어서, 실제 배치 시 어느 정도까지 방어체계로서 기능할 수 있을지 불명확한 상태가 지속되었다(Lewis 2015, pp. 64~65). 따라서 '가능한 신속하게' 초기적 배치를 통해 제한적으로 운용하면서 점진적으로 MD체계를 완성시켜나가고자 했다.

한편 이러한 과정에서 ABM 조약 탈퇴가 불가피해졌고, 이는 미·러 관계의 대립을 추동하는 요인이 되었다. 부시 대통령의 언급대로 MD라는 것이 순수한 방어 목적으로 체계화되는 것이라 할지라도, 이는 주변국 또는 경쟁국에 군비경쟁을 가속화시키는 개연성으로 작용할 수 있는 것이었다. 탄도미사일이 창이고 이를 방어하는 방패로서 MD를 구축한다고 한다면, 상대는 기술적 여건이 갖춰지는 정도에 따라 그러한 MD체계를 무력화시킬 수 있는 새로운 창을 개발할 것이기 때문이다.

Ⅳ. 오바마 행정부의 MD체계와 지역방어

1. 안보환경과 위협인식

오바마 행정부는 집권 초기에 일방주의적이며 공세적인 안보전략으로 비판받아온 부시 행정부와의 차별화를 꾀했다. 아프가니스탄과 이라크에 파견된 지상군을 철수시켜 대테러전을 종결시키고, 국방정책의 방향도 전환해서 미래 안보위협에 대응하고자 했다. 또한 2008년 세계금융위기의 여파까지 더해졌던 오바마 행정부는 대외개입 전략을 전폭적으로 축소하려는 움직임을 보였다.

오바마 행정부의 이러한 정책변환이 국제무대에서의 미국의 지도적인 지위를 포기하는 것은 아니었다. 오히려 현재까지 진행되어온 장기적이며 불확실한 전쟁에서 승리하면서 동시에 미래 안보위협에 대응할 수 있는 '균형 있는 전략(balanced strategy)'을 추구할 것임을 확실히 했다(Gates 2009). 그러한 전략의 일환으로 오바마 행정부는 핵비확산(nuclear nonproliferation)을 강조하고, 핵물질과 핵무기를 국제적 규범으로 통제할 수 있도록 '핵무기 없는 세계(a world without nuclear weapons)'를 추진하고자 했다.[9] 동시에 대테러 전쟁에 대한 관심은 대폭 축소했다.

오바마 행정부는 핵비확산을 추진하기 위한 정책적 고려사항을 우선시했기 때문에 부시 행정부와 같이 기술적으로 아직 초보적 단계에 지나지 않았던 MD체계에 대한 관심을 떨어져있는 듯이 보였다. 그러나 오바마 행정부에서도 MD체계가 갖는 전략적 목적은 변함이 없었다. 즉, 불량국가로부터의 미사일위협에 대응할 수 있는 탐지-추적-파괴의 MD체계를 통해 갖추어 위협을 사전에 억제할 수 있는 군사적 역량을 강화하는 것이 미국의 안보적 고려의 근본적 부분이라는 점은 숨길 수 없었다(Futter, 2012, p. 3). 이러한 점에 비추어 볼 때 오바마 행정부는 부시 행정부의 연속이라고 볼 수 있다.

2010년 2월 오바마 행정부는 '탄도미사일방어 검토보고서(Ballistic Missile Defense Review, 이하 BMDR)'를 발표하면서 부시 행정부의 MD정책을 재검토하겠다고 밝혔다. 그러나 실제적인 내용에서 보면 오바마 행정부의 MD정책도 이전

9) 오바마 대통령은 2009년 4월 체코 프라하에서 "핵무기 없는 세계"에 대한 연설을 하면서 미국은 앞으로 핵안보를 강화하고 핵테러 대응 노력을 강화하겠다고 밝혔다. 이러한 대담한 구상은 조지 슐츠, 헨리 키신저, 윌리엄 페리, 샘 넌에 의해 제시된 핵무기 없는 세계에 대한 비전으로부터 영향을 받았다(Shultz 외 2007.1.4.).

행정부의 정책을 큰 틀에서 계승하는 형태였다. 이는 국가와 전역을 통합하는 다층 MD체계를 시도했던 목표가 연속되는, 미국 안보정책의 큰 틀에서 행정부의 교체와 관계없이 '수용가능한(accepted) 구성요소'임이 확실해졌다(Futter 2012, p. 4).

단 오바마 행정부에 들어 크게 두 가지 부분이 쇄신되면서 차별성을 보였다. 첫째, 불량국가의 단·중거리 미사일위협에 대응하는 지역차원의 대응을 강화하겠다는 점이다. 오바마 행정부는 북한과 이란의 미사일기술 확보에 따른 위협대응을 중요한 과제로 삼았다. 미국 MD체계 배치의 일차적 목표는 북한과 이란의 대륙간 탄도미사일 개발 계획을 단념시키는데 있으며, 만약 개발을 했을 경우 이러한 미사일이 공격용으로 사용이 불가능하도록 억제하기 위함이라고 밝혔다(BMDR 2010, p. 11). 이러한 제한된 탄도미사일 공격으로부터 미국 본토를 방어할 뿐만 아니라, 해외주둔 미군과 동맹 및 파트너국가가 직면하는 지역위협에 대응하기 위해서, MD체계를 견고하고 다층적으로 구축해야할 필요성을 강조했다.

때문에 오바마 행정부는 동맹 및 우방국과의 협력 수준을 높이고 지역 방어를 위한 MD체계를 배치하고자 했다. 이는 북한 위협과 이란 위협의 수준에 맞게 차별적으로 대응하는 지역별 맞춤형(regionally tailored) 방식으로 추진되었다(Rinehard 외, 2015). 만약 불량국가가 대량살상무기를 사용해 동맹을 위협하는 경우 일차적으로 미국의 핵억제가 작용하겠지만, 억제가 실패하는 경우라도 MD체계를 통해 동맹 및 우방국을 방어 가능하다는 확약(assurance)의 논리를 제공했다(BMDR 2010, p. 12). 요컨대 미국의 MD체계는 동맹에게 제공하는 확장억제의 일부로, 지역 방어에 중요한 역할을 한다는 점을 강조했다.

둘째, 전세계적인 협력에 기반한 MD체계를 발전시키겠다는 점이다. 오바마 행정부는 러시아와 중국이 미국 본토를 공격할 수 있는 핵탄두 탑재 중·장거리 미사일을 보유하고 있음에도, 두 국가가 미국에 위협이 될 가능성은 크지 않기 때문에 이들을 겨냥한 것이 아님을 강조했다(BMDR 2010, p. 4). 오히려 오바마 행정부는 중동지역의 심각한 위협이 되었던 이란 핵개발 문제를 해결하기 위해서는 러시아의 협조가 절대적으로 필요한 상황에 놓이게 되었다. 그러는 과정에서 오바마 행정부는 폴란드, 체코 등 동유럽에 추진하고 있던 '제3 기지 계획(the third site proposal)'을 철회하는 등 러시아와의 관계를 '재조정(reset)'하고자 노력했다.[10] 당시 러시아 통령은

10) 부시 행정부는 체코에 레이더체계, 폴란드에 GBI 10기를 배치할 계획을 세웠으나, 러시아와의

이러한 결정을 '책임있는 행동'이라고 평가했다(Hildreth and Ek 2009, pp. 1~2). 또한 미국은 러시아와 전략무기감축협정을 대신하는 '새로운 전략핵무기감축협정(New Strategic Arms Reduction Treaty, 이하 New START)' 협상을 시작하면서 미·러 간 전략적 협력을 추진했다. 이러한 결정을 통해 오바마 행정부는 러시아의 안보우려를 불식시키고 협력을 강조하는 모습을 보이고자 했다.

2. MD체계의 지속적 추진

오바마 행정부는 부시 행정부의 MD체계 배치를 부분적으로 수정하면서도, 배치 방식이나 배치 범위를 변경하면서 지속적으로 추진하는 방향을 제시했다. 첫째 MD체계의 배치와 실험을 동시에 실시하는 부시 행정부의 MD체계 배치 방식을 변화시켰다. 예를 들어, 미사일방어 자산을 실제 배치하기 전에 유효성과 신뢰성을 입증하는 시험을 실시하는 'fly before you buy' 원칙을 설정했다. 입증되지 않거나 미성숙한 기술은 배치 후 사용하지 않도록 사전에 기술적 측면과 비용대비 효과성을 검토하도록 했다.

둘째, MD체계의 초점(focus)을 이동시켰다. 미국의 국방예산은 대테러 전쟁의 여파로 21세기에 들어 크게 증가했다. 그러나 지속되는 재정적자와 2008 세계금융위기의 충격으로 경제적 부담을 줄여야만 하는 상황이 지속되면서, 국방예산에 제한해 '자동삭감(sequester)' 조치를 적용했다. 이렇게 국방비의 절대적 규모가 축소되면서 오바마 행정부는 2010년 회계연도를 기준으로 78억 달러의 MDA 예산을 요청했다.[11] 이에 일부에서는 예산삭감이 미국의 MD에 대한 관여를 낮추고 미사일위협에 취약성을 높인다는 비판을 쏟아내기도 했다(Futter 2012, p. 7).

그러나 오바마 행정부의 상황인식은 다른 방향을 향해있었다. 즉, 부시 행정부 시기 본토 방어를 위해 GBI를 집중배치하는 '지상기반 미사일방어(Ground-based Missile Defense, 이하 GMD)'에 집중했기 때문에 잠재적 미사일위협에 대한 충분한 방어자산이 갖춰졌다고 판단했다(Futter 2012, p. 7). 오히려 미 본토에 대한 긴급한 안보위

관계를 개선하고자 하는 오바마 행정부는 이러한 계획을 철회하고 대신에 SM-3 요격체를 해상과 육상에 단계적으로 배치하는 것으로 변경시켰다(Baker 2009. 9. 17.).

11) Historical Funding for MDA FY85-17(https://www.mda.mil/global/documents/pdf/FY17_histfunds.pdf). (검색일: 2018. 12. 30.).

협이 부재하기 때문에 부시 행정부가 결정했던 GBI 배치계획의 규모를 삭감하거나, 공중발사 레이저 등 추진단계에서 사용할 수 있는 기술개발을 취소했다(Karako, Williams and Rumbaugh 2017, pp. 46-47). 그 결과 오바마 행정부는 배치를 서두르지 않는다는 기본원칙을 따르면서, 기술적 문제와 효용성 문제를 극복할 수 있는 MD체계에 투자하고자 했다.

한편, 오바마 행정부는 공동으로 MD체계를 구축하고자 하는 유럽, 이스라엘, 일본, 호주 등과 협력을 강화하고, 독자적인 방어체계 구축을 추진하는 한국 등과 협력을 확장하고자 했다. 즉, '불량국가 및 단거리 미사일위협'에 집중하는 연구와 개발에 중점을 두고, 지역 방어를 위한 이지스(Aegis), SM-3, 사드(THAAD) 등의 MD체계를 발전시키는 노력을 했다(Futter 2012, p. 7). 이러한 점 때문에 오바마 행정부의 정책방향이 이전 행정부와의 단절이 아닌, 오히려 초점을 이동시켜 글로벌 차원의 다층 MD체계를 구축하는 구축을 결정이었다고 이해할 수 있다.

구체적으로 북한과 이란의 단·중거리 미사일위협에 대응하기 위한 동맹 및 파트너 국가와의 높은 수준의 협력이 추진되었다. 무엇보다 NATO와 일본과의 MD 협력이 본격화되었다. 동시에 해당 지역 동맹국에 필요에 따라 공동개발, 운용, 훈련 등 역할 분담을 요구하였다.

유럽의 경우 오바마 행정부는 '단계별 적응적 접근(Phased Adaptive Approach, 이하 PAA)'을 추진하면서 MD 협력의 수준을 높이는 방향으로 발전시키고자했다(표 1 참조). PAA는 단기적으로 이란의 단·중거리 미사일위협에 대응하기 위해 해상기반 및 지상기반 MD체계를 배치하고자 했다. 오바마 행정부는 2011년 12월 1단계로 스페인 로타항에 미국의 이지스함 4척을 배치했고, 점진적으로 NATO 총 회원국을 방어할 수 있는 지역 방어막을 형성하고자 했다.

〈표 1〉 유럽 PAA 추진 과정

1단계	2011년 완료	해상기반 MD체계 구축
2단계	2015년 완료	지상기반 MD체계 구축
3단계	2018년 완료	NATO 전 회원국으로 방어 범위 확대
4단계(폐기)	2020년 완료	미국 본토 방어 능력 보강

출처: BMDR(2010)을 참조하여 필자 작성.

그러나 순조롭게 진행될 것이라는 기대와 달리 2013년 3월 척 헤이글(Chuck Hagel) 당시 국방장관은 PAA 4단계를 취소한다는 결정을 발표했다. 취소 배경에 대한 오바마 행정부의 공식적인 언급은 없었지만 적어도 두 가지 요인이 작용했을 것으로 알려지고 있다. 첫째, 러시아 요인이다. 동유럽에 미국의 군사적 존재감이 강화되는 것에 대한 러시아의 정치적·전략적 반대가 작용했기 때문이라고 본다(NYT, 2013. 3. 16.). 둘째, 북한 요인이다. 2013년 2월 북한의 핵실험의 여파로 미국이 다시 본토 방어로 정책방향을 변경했다는 것이다. 따라서 발생가능한 장거리 미사일위협에 대응하는 GBI 배치 등으로 정책 우선순위가 바뀌었기 때문이라고 본다(Karako, Williams and Rumbaugh 2017, p. 49).

오바마 행정부는 1990년대 후반부터 시작된 일본과의 MD 협력을 한층 긴밀하게 강화했다. 특히 중간단계 요격을 위한 해상기반 MD체계를 중심으로 협력을 추구했다. 미일 양국은 북한 미사일 발사에 대한 정보공유 및 대처요령을 정비하는 등 미일공동의 대처능력을 강조했다. 또한 미일동맹 심화라는 명분하에 미국의 MD체계가 단계적으로 주일미군을 통해 일본에 배치될 수 있는 환경을 조성했다.[12] 예를 들어 일본은 북한 미사일의 탐지·추격을 목적으로 하는 미국의 AN/TPY-2 X-band 레이더를 교토 쿄가미사키 공군기지에 배치했으며, 해상 기반 이지스 시스템에 탑재되는 SM-3 Block IIA를 공동 개발하였고, 미일 간 미사일방어작전 상호운용성을 증대하는 등 MD협력을 통해 미일동맹의 억제력 강화를 시도했다(Rinehart 외, 2015, pp. 13~14).

3. 전략적 함의

오바마 행정부는 북한, 이란으로부터의 점증하는 미사일위협에 대응할 수 있는MD 체계를 갖추기 위해 유럽 PPA 등과 같은 지역 맞춤형 MD를 제시했었다. 그러나 2013년 북한의 핵실험으로 미국 본토에 대한 방어에 다시 집중할 수밖에 없었으며, 동유럽까지 미국의 MD체계를 배치하면서 러시아로부터 무시할 수 없는 반발을 사기도 했다. 이러한 과정에서 오바마 행정부는 부시 행정부의 MD체계 추진을 부분적으

12) 미일안보협력위원회(2+2)를 통해 탄도미사일방어체계 운용정보 및 관련 정보를 상시 공유할 수 있는 관련 조치와 협력을 확대해왔다(防衛白書 2018).

로는 수정하면서도 큰 틀에서는 계승하는 형태를 보였다. 다시 말해 오바마 행정부 초기에 MD체계의 초점을 본토방어에서 지역방어로 이동시킨 점에서는 차이점을 보였지만, 부시 행정부의 GBI 44기 배치 계획을 부활시키는 등 연속성을 보였다는 점을 간과해서는 안된다.[13)]

물론 국내적으로 예산이 삭감되고, 본토 방어를 위한 MD체계가 규모면에서 축소되면서 비판이 일기도 했다. 그러나 마이클 오핸런(Michael O'Hanlon)의 지적대로 단순한 예산 삭감으로 미국의 MD체계 추진이 좌초되는 것은 아니며 '여전히 레이건 시대보다 50% 높은 예산을 배정'한다는 점에서 부시-오바마 행정부를 연속선상에서 평가해야한다고 지적했다(O'Hanlon, 2009).

한편 유럽과 아태지역에서 미국의 MD체계 배치가 구체화되면서 러시아, 중국의 우려와 경계를 자극했다. 유럽 PAA가 단계별로 진전될수록 러시아는 새로운 창을 갖지 못하게 되면 전략적 안정성의 기반이 흔들릴 수 있다고 우려했다. 이에 미국의 MD체계에 타격을 가할 수 있는 최신의 다탄두각개유도 기술(Multiple Independently-targetable Reentry Vehicle)을 구현하거나 능력을 강화하는 등 공격미사일 능력 및 MD를 발전시키는 행동을 시작했다(한용섭 2018, pp. 90~91).

아태지역에서는 미국의 쌍무적 동맹을 MD체계를 통해 네트워크화하는 통합적 접근을 제시했지만, 이는 중국의 반발을 불러왔다. BMDR에서 지역 방어를 위한 '중요한 파트너국가'로 한국을 명시하면서 오바마 행정부는 한국과의 MD 협력도 추진하고자 했다. 이를 통해 한미 동맹과 미일 동맹을 MD로 연계해서, 북한 미사일위협에 대응할 수 있는 한미일 협력으로 발전시키고자 했다(권용수 외 2015, pp. 26~27). 그러는 과정에서 2016년 7월 한국 내 주한미군 기지에 사드 배치가 결정되었고, 중국 외교부는 중국의 전략적 이익을 훼손하는 시도로 여기며 공식성명을 통해 강한 비판을 제기했다(한용섭 2018, pp. 94~95).

13) 헤이글 국방장관은 2013년 3월 15일 뉴스브리핑에서 알래스카 포트 그릴리 기지에 GBI 14기를 추가배치해서 GBI 배치숫자를 30기에서 44기로 늘리겠다고 언급했다(DoD, 2013.3.15.).

V. 트럼프 행정부의 MD체계와 강대국 경쟁

1. 안보환경과 위협인식

‘미국 우선주의(America First)’ 슬로건을 내걸고 등장한 트럼프 행정부는 미국이 주도해온 자유주의 국제질서의 중요성과 동맹의 가치를 강조한 오바마 행정부의 안보전략을 전면적으로 재설정하고자 했다. 트럼프 대통령은 당선 전 공약을 설명하는 자리에서 미국의 희생을 전제로 이루어지는 군사 개입은 축소하고, 동맹을 포함한 어떤 국가와도 미국의 국익을 일관되게 추구할 수 있는 관계를 유지하겠다고 공언했다(Trump 2016). 이러한 공언은 2017년 12월 트럼프 행정부가 발표한 ‘국가안보전략서(National Security Strategy, 이하 NSS)’에 고스란히 드러났다(The White House 2017). 트럼프 행정부는 국제정치에서 힘(power)이 핵심적인 요소이며 미국은 경성권력(hard power)에 의존하여 국가 이익을 증진하고 영향력을 넓혀 경제적으로 번영하고 평화를 보존하겠다고 밝혔다.

트럼프 행정부는 국제관계를 경쟁의 질서로 인식하는 현실주의적 세계관을 고스란히 드러내면서, 탈냉전 이후 미국의 대외정책을 근본적으로 재검토하고자 했다. 특히 ‘원칙에 입각한 현실주의(principled realism)’라는 전략적 기조를 내세우고, 정치·경제·군사적 경쟁에서의 승리만이 미국의 국가이익과 안보를 보존할 수 있다고 보았다. 협력보다는 경쟁에 방점을 찍는 트럼프 행정부는 러시아와 중국을 군사적 경쟁자(competitor)로 인식하고, 그들과의 장기적이며 전략적 경쟁에 대응할 수 있는 군사우위를 확보하겠다는 정책방향을 명확히 했다(NDS 2018, pp. 2~3). 경쟁국의 도전은 미국의 MD체계를 위협하는 새로운 능력 획득으로 이어지는데, 특히 미국의 핵심 기반시설과 지휘통제체제를 위협하는 첨단 무기와 능력을 개발하고 있다고 본다. 때문에 트럼프 행정부는 이러한 위협에 대응 가능하도록 발사 전 단계에서 미사일위협을 제거할 수 있는 기술적 방안을 마련한다고 밝혔다(NSS 2017, p. 8). 마찬가지로 북한과 이란이 핵 및 생화학무기를 사용하는 미사일을 개발하고 있기 때문에 이에 대응할 수 있는 다층 MD체계를 배치할 것을 강조하고 있다. 전역 미사일위협과 북한의 탄도미사일위협에 대응할 수 있는 다층 방어와 파괴 능력에 집중적으로 투자가 이루어질 것으로 보고 있다(NDS 2018, p. 6).

한편 핵정책에도 대해서 트럼프 행정부는 오바마 행정부와의 차이를 부각시키고자 했다. 상술했듯이 오바마 행정부가 핵비확산 문제에 주의를 기울였다면, 트럼프 행정부는 핵억제와 대응에 방점을 두는 정책방향을 제안했다(NPR 2018). 또한 사활적 이익이 침해되는 상황까지 기다리지 않고 기반시설, 지휘통제체제 공격 등과 같은 극단적(extreme) 상황에서 핵을 사용할 수 있다는 가능성을 열어둠으로써 핵억제에 의존하는 경향을 보였다. 물론 '핵태세검토보고서(Nuclear Posture Review, 이하 NPR)'를 통해 MD체계의 중요성을 언급했다는 점에서 부시 행정부터 추진해온 MD체계를 부분적 쇄신을 통해 확장하고자 하는 의도를 읽을 수 있다. 예컨대 NPR(2018)을 통해 트럼프 행정부는 첫째, 미국이 해외파병 미군, 동맹 및 파트너국가에 대한 지역 방어를 강화하기 위해 핵전력을 활용한 확장억제를 지속 제공할 것이며, 둘째, 만약 억제가 실패하여 역내 무력충돌이 일어나는 경우 피해를 최소화하고 공동으로 대응이 가능한 통합적 MD체계의 역할을 강조했다.

패트릭 섀너핸(Patrick Shanahan) 국방차관은 2018년 12월 기고를 통해 2019년에도 미국은 지속적으로 미사일위협에 대한 본토, 동맹, 그리고 해외 자산을 방어할 것이며, 차세대 MD 기술 발전을 가속화하고, 극초음속 타격체계 및 향상된 중거리 순항미사일·탄도미사일을 포함한 공세적 능력을 개발할 것임을 시사했다(Shanahan 2018).

이러한 맥락에서인지 트럼프 행정부는 2019 회계연도를 기준으로 미사일방어 능력 신장과 범위 확장을 위해 99억 달러의 예산을 요청했다. 장기적 역량을 축적하기보다는 단기적 능력 향상에 중점을 두는 예산을 편성하고 미국의 MD체계의 강화와 확대를 강조했다(Karako and Rumbaugh 2018).

2. MD체계의 확장

트럼프 행정부의 '미사일방어보고서(Missile Defense Review, 이하 MDR)'가 2019년 1월 18일에 발표되었다. 2017년 12월부터 주요 안보국방전략서가 공개되면서 2018년 3월부터 발표가 전망되었으나, 결국 국방장관이 부재한 현 시점에서 공개되었다. MDR은 오바마 행정부의 BMDR을 9년 만에 개정한 문서로 현재 MD체계 구축 현황을 점검하고 정책방향을 제시하는 목적으로 작성되었다. 이전 행정부와의 가장 큰 차이점은 제목에서 'Ballistic(탄도)'이 제외되었다는 점일 것이다. 즉, 트럼프

행정부가 추진하는 MD체계는 위협 대상에 북한, 이란과 함께 중국, 러시아를 다시 포함하면서, 미사일위협의 유형을 기존의 탄도미사일에서 순항미사일, 극초음속 비행체 등 새로운 유형까지 확대해서 적용할 것이기 때문이다(MDR 2019, p. 2). 불과 9년 전에 BMDR이 발표되었던 상황과 오늘날의 국제환경은 다르다는 평가에서 이루어진 것이다. 특히 미국과 중국, 미국과 러시아 간의 전략적 관계의 현실을 제대로 반영하기 위해서는 다양한 미사일위협에 종합적이며 다층적으로 접근할 필요가 있다는 점을 강조하고 있다. 이러한 측면에서 본다면 트럼프 행정부는 변화하는 상황과 위협의 수준을 반영하여, 오바마 행정부의 MD체계를 확장시켜서 발전시키고자 하는 의도를 엿볼 수 있다.

트럼프 행정부는 우선 순항미사일, 극초음속 비행체 등의 고성능 미사일에 대응할 수 있는 방어능력을 구축하고자 한다. 중국, 러시아 등의 수정주의 국가들이 미국과 NATO, 그리고 아시아 동맹국을 위협하는 미사일 능력을 지속적으로 발전시키고 있기 때문이다. 예를 들어 러시아는 중거리 순항미사일 SSC-8을 개발·배치하고 있으며, 중국은 순항미사일을 배치하고, 극초음속 비행체, 기동형 재진입체(Maneuverable Reentry Vehicle) 등을 개발하고 있다(MDR 2019, pp. 18~19). 이러한 미사일위협은 미국과 동맹국의 행동의 자유를 제한하고 강압을 통해 현상 변경을 시도할 수 있기 때문에, 트럼프 행정부는 이에 대응하는 MD체계의 발전이 중요하다는 점을 강조한다.

MDR은 종합적·다층적 접근에 주목하면서 중간단계와 종말단계에서 구현하는 다층 방어를 발사 전 단계와 상승단계까지 포함시켜 전 단계를 아우르는 방어를 현실화시키고자 한다. 첫째, 중간단계의 요격체계를 강화하고자 한다. GBI를 44기에서 64기로 늘리는 계획을 재확인했으며, SM-3 Block IIA를 갖춘 이지스 함정을 현재 38척에서 2023년에 60척으로 확대할 계획이다.[14] 둘째, 미사일 비행 초기단계의 요격방안을 모색하고자 한다. 고성능 미사일이 지속적으로 발전하는 상황에서 기존의 방식을 뛰어 넘는 새로운 기술과 개념이 요구되고 있다. 무인기로 탐지 능력을 높이거나, 레이저 무기로 파괴 능력을 제고하는 등 상승단계의 요격체계를 마련하고자 한다. 셋째, 다양한 미사일의 탐지와 추적을 위해 우주기반 센서를 활용하고자 한다. 다시금 80년대의 '스타워즈'를 떠올리는 계획일 수 도 있으나, 광범위한 탐지를 위해 우주

14) MDA는 2023년까지 알래스카 포트 그릴리 기지에 20기의 GBI 추가 배치를 위한 예산을 배정했다(MDA 2018).

공간의 활용을 본격적으로 검토하고 있다.

지역적 차원에 있어서는 미사일위협이 확대되지 않도록 억제하면서, 기존의 MD체계 배치 계획을 완료하는데 집중한다고 밝혔다. 인도태평양 지역에서는 한국, 일본, 호주 등과의 쌍무적 협력관계 속에서 미국 MD체계와의 상호운용성을 제고하는 방안을 추진한다는 것이다. 유럽에서는 PAA 3단계의 완전 배치를 지원하면서, 단·중거리 뿐만 아니라 중장거리 미사일위협에도 대응 가능하도록 이지스 무기체계 향상 및 SM-3 Block IIA 미사일 사용 시험을 예정하고 있다.

3. 전략적 함의

트럼프 행정부는 오바마 행정부의 MD체계를 확장하는 형태로 발전시키고 있다. '경쟁하고 억제하며 승리하기 위한' 미국의 국방전략의 필수적인 요소로 MD체계를 자리매김 시키고 있다. 중요한 점은 2017년 12월부터 차례로 발표한 NSS, NDS, NPR에서 드러났듯이 중국과 러시아를 수정주의 국가이며 군사적 경쟁자로 간주하고 있다는 점이다. 미사일위협의 유형도 탄도미사일, 순항미사일, 무인기, 극초음속 비행체 등 다양해졌기 때문에 불확실성에 대비한 능력 강화가 중요하다. 따라서 트럼프 행정부는 러시아, 중국 등 강대국 경쟁의 결과로 발생할 새로운 위협에 능동적으로 대응하기 위해, 현재의 MD체계를 개선하고 기술적 능력에 맞춰 새로운 방어체계를 개발하고자 한다는 것을 알 수 있다.

물론 트럼프 행정부는 NSS를 통해 미국의 MD체계를 향상시키는 것이 반드시 중국, 러시아와의 전략적 안정성을 약화시킨다거나, 오랜 기간의 전략적인 관계를 훼손시킬 의도가 아니라는 점을 강조했다(NSS 2017, p. 8). 그럼에도 불구하고 중국, 러시아는 미국이 추진하는 MD체계가 미국의 군사적 우위 하에 억제력을 강화하는 군사전략으로서, 공세적 요격능력을 높이는 일방적인 군사경쟁을 부추기는 측면이 있다고 의심하고 있다. 이로 인해 러시아 및 중국이 미국의 MD체계에 대응하는, 대결주의적인 태세를 강조하는 악순환을 반복하고 있다. 만약 트럼프 행정부가 MD체계를 글로벌 차원에서 통합해서 운용하고자 한다면, 전략적 안정성이라는 큰 틀에서 이러한 딜레마를 해소하거나 완화할 수 있는 정책 전환도 동시에 모색되어야 할 것이다.

한편, 불량국가에 대한 미국의 정책방향은 면밀하게 관찰할 필요가 있다. BMDR이

북한과 이란의 위협을 강조하고 지역 방어를 추진했다면, MDR은 북한에 대한 위협인식을 '상당한(extraordinary)'으로 표현하면서 외교를 통한 평화적 해결을 위해 노력하고 있다고 언급했다. 이를 통해 북미 간 협상에서 북한의 탄도미사일 개발과 관련한 사항이 핵심적으로 다루어지고 있다는 점을 유추할 수 있다. 만약 북한의 미사일 위협을 해소할 수 있는 만족할만한 성과가 나오지 않는다면 트럼프 행정부의 MD체계 배치에 영향을 미칠 개연성이 크다. 그렇게 된다면 북한의 미사일위협에 적극적으로 대응하는 방향으로 선회하지 않을 수 없게 될 것이다.

Ⅵ. 결론

본고는 부시 행정부, 오바마 행정부, 트럼프 행정부의 MD체계 구축 과정을 비교분석하면서, 9·11 테러 이후 점증하는 미사일위협에 직면한 미국이 미사일방어체계 구축이라는 새로운 틀의 국방전략을 모색하는 과정을 고찰했다. 첫째, 부시 행정부는 GBI를 초기 배치하여 본토 방어에 능력을 집중하면서 MD체계의 추가적 개발과 시험을 중점적으로 실시했다. 둘째, 오바마 행정부는 MD체계 필요성을 고민하기도 하였으나, 북한, 이란의 미사일위협을 해소하고, 핵확산을 방지하는 전략적 고려에 따라 MD체계를 지속추진하게 된다. 때문에 본토 방어에서 초점을 옮겨, 지역 방어를 강화하고자 MD협력을 강조했다. 때문에 유럽에서는 MD체계 배치를 통해 NATO국가들의 연계가 강화되면서, 러시아의 반발을 부르기도 했다. 아태지역에서도 동맹 및 파트너국가들의 참여 정도에 따라 MD체계의 배치 및 운용이 이루어지고 있다. 셋째, 트럼프 대통령은 러시아, 중국을 전략적 경쟁자로 인식하면서, 어떠한 위협에도 압도적으로 대응하기 위한 재래식 억제전략으로 MD체계의 중요성을 강조하고 있다. 탄도미사일, 순항미사일, 극초음속 비행체 등 고성능 미사일에 대한 방어능력을 구축하기 위해 상승단계부터 종말단계까지 다층 방어가 가능한 MD체계를 지향할 것으로 보인다.

미국의 MD체계 발전에는 변화하는 국제환경, 국내정치 내 행정부-의회 관계, 첨단기술 개발 가능성 등의 요인들이 복합적으로 영향을 미쳐왔다. 국제정치의 현실에서 초강대국으로서의 미국의 위치가 유지되는 이상, 미국의 MD체계는 지속적으로 추진될 것으로 이해할 수 있다. 미국은 기술적 능력을 고려하면서 안보위협을 상쇄할

수 있도록, 미국 본토와 동맹 그리고 우방국의 억제력을 강화하는 방어기제로서 MD 체계를 향상시켜나갈 것으로 전망할 수 있다. 정리하자면, 미국은 미국 본토를 보호하고, 잠재적 위협을 억제하며, 동맹 및 우방국 방어를 확약하는 MD의 목적을 충실히 이행할 수 있는 방향으로 MD체계를 지속적으로 추진하고자 할 것이다.

이와 같은 미국 MD체계의 변화와 연속성이 한국과 동아시아 안보에 갖는 함의는 크게 두 가지이다. 첫째, 미국의 MD체계는 앞으로도 '통합(integration)'을 강조할 것이다. 이는 다양한 위협에 대응하도록 공세와 방어를 통합하고, 본토 방어와 지역 방어를 통합하며, 동맹국과 상호운용성을 높일 수 있도록 방어체계를 통합하고자 할 것이다. 통합은 미국 본토를 방어할 수 있는 능력 향상과 더불어, 중국, 러시아의 전략무기에 대응하는 억제력 강화를 동시에 추구할 수 있는 방식이다. 만약 트럼프 행정부가 지나치게 중국, 러시아의 고성능 미사일위협을 강조하면서 MD체계의 통합을 추진하고자 한다면, 이는 상대의 안보딜레마를 자극해서 군비경쟁을 가속화시킬 개연성을 높일 수 있다. 그 결과 남북관계의 신뢰구축을 위해 군사적 긴장완화를 추진하고 있는 현 시점에서, 지역 내 안보불안을 심화시키는 부정적 요인으로 작용할 수 있다. 이러한 시점에서 한국은 미국으로부터 MD체계의 상호운용성을 제고하도록 요청받을 경우에 어떠한 정책적 대안이 있는지 검토할 필요가 있다. 특히, 미중 관계의 갈등적인 측면에는 주의를 기울이면서도, 한미 양국의 공동 이익을 증진시킬 수 있는 방향으로 세밀한 노력이 요구될 것이다.

둘째, 미국이 어떠한 미사일위협에도 대응가능한 MD체계를 구축해나가는 상황에서, 한국 또한 '한국형 미사일 방어'에 대한 장기적 전략의 수립이 중요하다고 할 수 있다. 미국 MD체계가 제시하는 새로운 기술이나 개념을 일방적으로 수용하거나, 단기적 정책에만 집중하는 것은 바람직하지 않다. 이를 위해서는 '위협 인식'이 중요할 것이다. 한국의 국가이익과 안보에 미사일위협이 어떠한 영향을 미치는지 면밀하게 살피는 것과 동시에, 어떠한 방식으로 위협을 억제하고 대응할 것인지 구체적인 전략을 마련할 수 있는 장기적인 노력이 필요할 것이다.

투 고 일: 2018.12.30.
심사완료일: 2019.01.21.
게 재 일: 2019.02.28.

참고문헌

강봉구. 2002. “MD체제의 전략적 인식.”『한국정치학회보』 제35권 4호. pp. 395-410.

고봉준. 2010. “미국 안보정책의 결정요인: 국제환경과 정책합의.” 『국제정치논총』 제50집 1호. pp. 61-89.

권용수·이상일·이석수·조홍제. 2015.『미사일 방어 전략: 한국의 탄도미사일방어 개념발전 및 구축전략 연구』. 안보연구 시리즈 4-1. 서울: 국가안전보장문제연구소.

남창희·이종성. 2010. “북한의 핵과 미사일 위협에 대한 일본의 대응: 패턴과 전망.”『국가전략』 16권 2호. pp. 63-94.

노병렬. 2002. “미국 핵정책의 변화와 한국의 안보전략.”『국제정치논총』 제42집 1호. pp. 73-99.

안재흥. 2006. “비교방법의 방법론적 정체성.”『국제정치논총』 제46집 2호. pp. 31-56.

이수형. 2016. “미국의 미사일방어정책: 역사적 고찰과 전략적 함의.”『한국과 국제정치』 96호. pp. 1-26.

정항석. 2001. “미국의 미사일 방어 체제와 한반도.”『국제정치논총』 제41집 3호. pp. 117-140.

최종철. 2004. “미국 미사일방어(MD)체계가 한국 안보에 미치는 영향.”『국방연구』 제47권 2호. pp. 29-62.

한용섭. 2018. “미국의 군사전략.” 국방대학교 안보문제연구소 엮음.『미·일·중·러의 군사전략』(pp. 17-96). 파주: 한울아카데미

久古聡美. 2009.「日本のミサイル防衛政策の現況」『調査と情報』 第643号. (6月16日).

防衛省. 2018.『平成30年 防衛白書』. 東京: 防衛省.

Baker, Peter. 2009. “White House Scraps Bush’s Approach to Missile Shield.” *The New York Times*. (September 17).

Bennett, Andrew & Elman, Colin. 2006. “Complex Causal Relations and Case Study Methods.” *Political Analysis*, Vol. 14, No. 3, pp. 250-267.

Bennett, Andrew & George, Alexander L. 2005. Case studies and Theory development in the Social Sciences. Mass: Cambridge University Press.

Bush, George W. 2001. "President Bush Speech on Missile Defense at National Defense University." (May 1).

_____. 2001. "President Discusses National Missile Defense at the Rose Garden." (December 13).

_____. 2002. "President Bush Delivers Graduation Speech at West Point." (June 1).

Department of Defense. (2013). "DOD News Briefing on Missile Defense from the Pentagon." (March 15). (http://archive.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=5205).

Futter, Andrew. 2012. "The elephant in the room: US ballistic missile defense under Barack Obama." *Defense & Security Analysis*, Vol. 28, No. 1, pp. 3-16.

Gates, Robert M. 2009. "A Balanced Strategy: Reprogramming the Pentagon for a New Age." *Foreign Affairs*. (January/February).

Glaser, Charles & Fetter, Steve. 2001. "National Missile Defense and the Future of US Nuclear Weapons Policy." *International Security*, Vol. 26, No. 1. pp. 40-92.

Hildreth, Steven A. & Ek, Carl. 2009. "Long-Range Ballistic Missile Defense in Europe." CRS Report for Congress.

Hildreth, Steven A. & Ek, Carl. 2011. "Missile Defense and NATO's Lisbon Summit." CRS Report for Congress.

Hildreth, Steven A. & Woolf, Amy F. 2010. "Ballistic Missile Defense and Offensive Arms Reduction: A Review of the Historical Record." CRS Report for Congress.

Herszenhorn, David M. & Gordon, Michael R. 2013. "U.S. Cancels Part of Missile Defense That Russia Opposed." *The New York Times*. (March 16).

Karako, Thomas, William, Ian & Rumbaugh, Wes. 2017. "Missile Defense 2020: Next Steps for Defending the Homeland." A Report of the CSIS Missile Defense Project(April).

Karako, Thomas & Rumbaugh, Wes. 2018. "Trump's 2019 Missile Defense Budget:

Choosing Capacity over Capability." CSIS Briefs(February).

Koch, Susan J. 2015. "Addressing the Missile Threat: 1980-2008." Kelleher, Catherine & Dombrowski, Peter (eds.) *Regional Missile Defense from a Global Perspective*. (pp. 17-32). CA: Stanford Security Studies.

Lewis, George N. 2015. "Technical Controversy: Can Missile Defense Work?" Kelleher, Catherine & Dombrowski, Peter (eds.) *Regional Missile Defense from a Global Perspective*. (pp. 63-83). CA: Stanford Security Studies.

Linsay, James M. & O'Hanlon, Michael. 2001. *Defending America*. Washington D.C.: Brooking Institution.

Missile Defense Agency. 2018. *Fiscal Year 2019 Budget Estimates: Overview*. (March 18).

O'Hanlon, Michael. 1999. "Star Wars Strikes Back." *Foreign Affairs* (November/ December), pp. 68-82.

_____. 2009. "Star Wars Retreats? Rethinking U.S. Missile Defense in Europe." F*oreign Affairs Postscript*. (September 23).

Posen, Barry & Van Evera, Stephen. 1983. "Defense Policy and the Reagan Administration: Departure from Containment." *International Security*, Vol 8, No. 1, pp. 3-45.

Powell, Colin. 2002. "Text: Powell's Speech to the U.N." *The New York Times*. (September 11).

Rice, Condoleezza. 2002. "Dr. Condoleezza Rice Discusses President's National Security Strategy." (October 1). (https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/10/20021001-6.html).

Rinehart, Ian E. *et al*. 2015. "Ballistic Missile Defense in the Asia-Pacific Region: Cooperation and Opposition." CRS Report for Congress.

Secretary of Defense. 2002. "Missile Defense Program Direction." (January 2).

Shanahan, Patrick. 2018. "US deputy defense secretary: A look at missiles, space and cyber in next year's national strategy." *DefenseNews*. (Decembr 9).

Shultz, George P. et al. 2007. "A World Free of Nuclear Weapons." *The Wall Street Journal.* (January 4).

The White House. 2002. "National Security Presidential Directive/NSPD-23." (December 16). (https://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-23.htm).

Trump, Donald. "Transcript: Donald Trump's Foreign Policy Speech." *The New York Times*. (April 27).

Wade Boese. (2002). "BMDO Renamed 'Missile Defense Agency'." *Arms Control Today*. (January 1).

미국 정부문서

The 2010 Ballistic Missile Defense Review.

The 2017 National Security Strategy.

The 2018 National Defense Strategy.

The 2018 Nuclear Posture Review.

The 2019 Missile Defense Review.

A Case Study Research of U.S. Missile Defense System from Bush to Trump Administration

by Eun-il Cho

This article examines the U.S. missile defense system from Bush to Obama, to Trump administration in a case study research. This article finds that the U.S. missile defense system has improved and expanded by deploying an initial capability for homeland defense, by improving regional defense to address regional threats, and by formulating 'integrated, multi-layered' missile defense system to fend off its strategic competitors as well as missile threats. We closely examine the implications of the U.S. missile defense system for East Asian security, and then pursue a long-term strategy for missile defense.

Keywords: Missile Defense, Missile Threats, Bush Administration, Obama Administration, Trump Administration, Homeland Defense, Regional Defense