

‘일차적 책임’ 청구서와 ‘제한된 지원’의 역설: 2026 NDS와 한국의 선택

김양규(국방대학교 안전보장대학원 안보정책학부 조교수)

전시작전통제권 전환의 주요 쟁점과 정책적 고려 사항

함형필(한국국방연구원 안보전략연구센터장)

‘일차적 책임’ 청구서와 ‘제한된 지원’의 역설: 2026 NDS와 한국의 선택



김양규(국방대학교 안전보장대학원 안보정책학부 조교수)

- 2026 NDS의 특이점: ‘정치적 선명성’을 앞세워 서반구 우선, 러시아 및 북한 위협 대응에 있어 동맹국의 ‘일차적 책임’ 공식화
- 함의: ‘결정적이지만 제한적인 지원’은 미국의 전략 자원 한계(Lippmann Gap)에 대한 인정 속 동맹에 대한 ‘조건부 지원’ 통보
- 한국의 대응: 대북 억지에 필요한 ‘결정적 능력’을 이양받는 ‘능동적 거래’ 추진

2026년 1월 23일 트럼프 2기 행정부의 국방전략 (National Defense Strategy: NDS)이 발표되었다. 콜비(Elbridge Colby) 미 국방부 정책차관이 그 초안을 제출한 것으로 알려진 작년 8월 말 기준으로 5개월 만에, 개인적으로는 향후 발표될 NDS의 기초를 예측하는 글을 발표한 지 하루 만이었다. 필자는 이번 NDS에서 주목해야 할 문제로 “단극시대는 끝났다”는 트럼프

행정부의 공식 선언과 그런데도 인도-태평양 지역 (이하 인태 지역)에서 “압도적인 힘에 의한 평화”를 구현하겠다는 목표 사이의 긴장을 어떻게 풀어나갈 것인가에 달려 있다고 지적하였다. 그리고 그 핵심은 2049년까지 ‘중화민족의 위대한 부흥’을 달성하기 위해 대만해협을 포함한 제1도련선에서 미국의 전력 투사를 거부하고자 하는 중국의 반지역·접근거부(A2/AD)와

동 지역에서 중국이 패권적 지위를 달성하지 못하도록 막아야 하는 미국의 ‘거부에 의한 억지(Deterrence by Denial)’ 간 창과 방패 싸움이 어떻게 전개되는가에 달려 있다고 강조하였다.¹⁾ 실제 공개된 NDS는 필자의 예측이 크게 틀리지 않았음을 확인시켜 주었으나, 안도감보다는 조급한 마음이 앞섰다. 앞으로 2~3년, 한국이 어떤 선택을 하느냐에 따라 우리가 맞이할 한반도의 안보 지형은 크게 달라질 가능성이 크다.

1. 2026 NDS의 특이점: 정치적 선명성, 제한적 중국 억제, 거래적 동맹관

NDS의 주요 내용은 이미 여러 매체와 보고서를 통해 상세히 소개되었기에 지면 관계상 여기서는 이를 다시 요약하기보다 주목할 만한 부분을 증점적으로 살펴보고자 한다.

우선 먼저 눈에 띄는 것은 분량과 톤, 그리고 국방전략 내용을 전개하는 논리의 선명성이다. 직전 버전인 2022 NDS와 비교하면, 핵준비태세(NPR) 내용을 제외한 나머지 분량이 23페이지로 큰 차이가 없는 것 같지만, 2022 NDS가 사진 한 장 없이 전략 목표와 개념, 논리를 빼곡하게 채웠던 것에 비해 2026 NDS는 사진 이미지들을 적극적으로 활용하고, 같은 표현들이 여러 차례 반복된다. 일례로 2022 NDS는 바이든을 단 두 차례 언급하지만, 이번 NDS는 트럼프가 총 53회 등장한다. “현실적(realistic)”이라는 단어는 10번 이상, “구체적(concrete)” 또는 “실용적(practical)”이라는 단어는 17번 이상 반복된다. 동맹국이 “일차적 책임(Primary Responsibility)”을 져야 한다는 문구와 미국은 “결정적이지만 제한적인(critical but limited)” 지원만 하겠다는 문구가 모든 지역 동맹국에 대한 미국의 정책 방향을 제시할 때마다 기계적으로 반복된다. 정교한 전략서라기 보다는 선거 캠페인 문건에 가까운, 매우 뚜렷한 선명성이 가장 눈에 띄는 특징이다.

두 번째는 중국에 대한 비중의 차이이다. 트럼프 1기 당시 발표된 2018년 NDS가 중국과의 전략적 경쟁을 명시적으로 선언한 이래로 이제까지 미국 국방전략의 중심축에는 항상 중국에 대한 억지가 있었다. 2018년

“동적인 병력 전개(Dynamic Force Employment),” 2022년 “통합억지(Integrated Deterrence)”에 비해 올해에는 “거부에 의한 억지”가 강조되었다. 사실 거부에 의한 억지는 이번에 새롭게 제시된 개념이 아니고 2022년 NDS에서도 핵심적인 원리로 비중 있게 논의되었다. 그런데 2026 NDS는 인태 지역에서 “괜찮은 평화(decent peace)”, ‘우호적인 힘의 균형’ 등을 강조하는 반면 중국을 구체적으로 어떻게 억지할 것인지를 설명하는 데 큰 노력을 들이지 않는다. 오히려 훨씬 많은 설명이 4대 “추진축(line of effort)” 가운데 가장 먼저 등장하는 ‘미 본토 방위’에 집중된다. 통상 중국이나 러시아에 대한 견제 수단으로 언급되었던 미 핵 자산의 현대화마저도 미 본토 방위 차원에서 설명된다.

셋째, 가장 주목할 만한 특징은 동맹에 대한 태도이다. 2018 NDS에서 동맹은 “상호 보완적인 역량과 전력(complementary capabilities and forces)을 제공”하는 것으로 표현되고, 2022 NDS에서는 ‘통합억지’ 능력의 중심축으로 미 국방부 및 정부 유관 기관의 가용 자산과 함께 동맹국의 역량이 언급된다. 그러나 2026 NDS에서 동맹은 ‘자국의 복지비용 충당을 위해 국방비를 감축’해 온 ‘부유한 국가들’이고, 공동방어를 위해 더 많은 기여를 할 수 있는 여력이 있는 것으로 묘사된다. 특히 NATO 국가들은 자체 통합 역량만으로도 충분히 러시아를 압도할 수 있다고 본다.

종합하면 2026 NDS의 메시지는 명확하다. 미국은 ‘세계의 경찰’이기를 포기하고, 철저히 미국의 이익을 위해서만 행동하겠다는 것이다. 미국이 앞으로 집중하고자 하는 것은 국경안보, 마약 테러리스트 대응, 그린란드, 파나마 운하 등 ‘안마당’ 단속과 서반구 핵심 지형 확보에 있고, 중국에 대해서는 제1도련선 내 지역 패권의 위치를 차지하지 못하게 하는 정도의 ‘합리적인’ 힘의 균형 상태 유지임을 알 수 있다. 그리고 이러한 목표를 달성하기 위해 가장 중요한 것은 ‘미국 동맹 및 파트너국과의 방위비 분담(Burden-Sharing) 확대’와 ‘미 국방 산업 기반(DIB)의 획기적 강화’이다.

1) 김양규, 「2026 미중 군사안보 전략 변화와 한국의 국방전략」, 『신년기획 특별논평 시리즈』, 서울: 재단법인 동아시아연구원(EAI), 2026년 1월 22일.

2. 콜비의 해설로 푼 NDS의 암호: “결정적이지만 제한적인” 지원의 의미

우리에게 시급한 문제는 이번 NDS에서 여러 차례 반복되는 “결정적이지만 제한적인” 지원이 무엇을 의미하는 것인지 파악하는 것이다. 한반도에서 북한이 제기하는 안보 위협에 대한 대응의 ‘일차적인 책임’을 한국이 진다고 할 때 앞으로 미국으로부터 무엇을 기대할 수 있는지, 또 어떤 선택지들은 사전에 배제하는 것이 좋을지 가능하는 것이 매우 중요하다.

해당 표현은 콜비의 저서 『거부 전략(The Strategy of Denial)』(2021)에서 제시된 “외부 핵심 균형자(External Cornerstone Balancer)” 개념을 상기시킨다. 콜비는 지역 내 비대칭적 힘의 균형을 고려할 때 미국의 아시아 지역 동맹국들에게 중국을 견제하도록 책임을 부과하면 이들이 모두 기존 동맹체제에서 이탈할 것이 자명하므로, 미국이 대중국 ‘반패권 연합’을 구성하는 동시에 이 연합이 붕괴하지 않도록 지탱하는 역할을 해야 한다고 역설한다.

콜비는 인태지역에서 중국이 현상변경을 시도한다면, 러시아가 크림반도에서 보여준 방식과 유사한 ‘기정사실화(Fait Accompli)’ 전략을 추진할 것이라고 예상한다. 이에 대해 미국이 경제 제재나 보복 폭격 같은 ‘비용부과/징벌(Cost Imposition/Punishment)’ 정책 만을 추구할 경우 ‘중화민족의 위대한 부흥’ 목표 실현을 향한 강력한 의지력을 갖춘 중국을 막을 수 없다. 따라서, 애초에 중국의 기정사실화 전략이 성공하지 못하게 막는, 즉, ‘거부’ 전략의 성공적 운영이 필요하다. 이를 위해서는, (1) 중국이 대만에 상륙하지 못하게 막고, (2) 상륙에 성공하더라도 점령지를 고착화 할 수 없게 만드는 것이 중요하다. 즉, 중국이 대만 점령을 완수하려면 질적으로 다른 수준의 확전을 감수할 수밖에 없도록 강제하는 것이 콜비가 역설한 거부 전략의 요체이다.

이런 맥락에서 1월 26일 콜비가 한국을 방문하여 진행한 세종연구소 연설을 독해할 필요가 있다. 미국은 “서태평양 지역 내 군사 태세를 재편하여 제1도련선을 가로지르는 어떠한 공격도 실행 불가능(infeasible)하게 만들고, 확전의 유인을 제거하며(unattractive), 전쟁 자체가 명백히 비합리적인(irrational) 선택이 되도록” 만들고자 하며, 이를 위해서는 “일본, 필리핀, 한반도 및 역내 전역에 걸쳐 구축되는 탄력적(resilient)이고

분산된(distributed), 현대화된 전력 배치”가 핵심적이라고 강조한다.

그렇다면 앞으로 인태지역 내 중국과의 경쟁에서 미국이 하지 않을 행동은 비교적 명확해 보인다. ‘리프만갭(Lippmann Gap)’을 역설해온 미국은 더 이상 두 개의 전쟁을 동시에 수행할 수 없기에 ‘제한적’인 지원만 하게 된다. 그렇다면 대규모 재래식 전력 투사(예. 지상군 증원, 무제한적 탄약 공급)는 앞으로 실제 이행되기 어려울 것이다. 동시에 미국은 이러한 전략적 태세 전환으로 인해 지역 내 동맹국들이 중국 견제를 포기하는 선택을 하는 것은 막아야 하기에, 최소한으로 동맹국들이 반패권 연합에 동참하도록 유인할 수 있는 ‘결정적’ 역량 지원은 해야한다. 장거리 감시정찰(ISR), 핵자산 포함 장거리 타격 능력, 우주/사이버 능력, 무인 무기체계 등이 여기에 해당될 것이다. 한 예로 필자는 NDS 공개 하루 전에 발표한 글에서 파파로(Sam Paparo) 인태사령관의 “지옥도(Hellscape)” 구상을 소개한 적이 있다. 중국이 대만 침공을 감행할 시 수천 개의 무인 잠수정, 무인 수상정, 공중 드론을 대만 해협에 투입하여 해당 지역을 ‘무인 지옥’으로 만들겠다는 구상이다.

3. 한국의 대응: ‘책임’을 담보로 ‘능력’을 거래해야

미국은 전략적 우선순위를 서반구로 확정했고, 대중국 전략은 ‘압도적 승리’가 아닌 ‘협상 우위(position of strength)’ 확보를 위한 ‘거부적 억지’로 선회했다. 미국은 스스로의 전략 자원 한계(Lippmann Gap)를 인정했기에, 인태 지역의 거부 장벽을 구축하는 데 있어 동맹국의 주도적 역할을 요구할 수밖에 없다. 러시아와 같이 관리 가능한 위협은 NATO의 역량만으로 충분히 억지할 수 있겠지만, 인태지역 동맹국들에게는 중국을 견제할 수 있는 ‘결정적’ 능력을 제공해야 동맹국들이 이탈하지 않을 것이다. 그러나 인태지역이 미국 국익 차원에서 최우선 과제는 아니기 때문에 그 수준은 어디까지나 ‘제한된’ 것임을 기억해야 한다. 이를 단순한 한미동맹의 ‘역할 확대’로 보는 것은 주의할 필요가 있다. 앞으로 주한미군은 ‘전략적 유연성’을 넘어, 일본, 필리핀, 대만, 한국 등 대중국 견제용 ‘기동군’을 이끄는 핵심 전력으로 전환될 가능성도 있다.

이는 우리에게 부담스러운 변화지만, 동시에 강력한

기회다. 역설적이게도, ‘미국 우선주의’를 외치는 지금의 미국이야말로 그 어느 때보다 동맹국의 ‘능력’을 절실히 필요로 하기 때문이다. 더 이상 미국은 세계질서를 혼자 힘으로 떠받칠 여력이 없고, 압도적 지위를 유지할 수 있는 지역도 한정되어 있다. 동맹국들이 2018년처럼 단순히 미국 역량에 대해 ‘보완적인’ 역할만 수행해서는 2026 NDS의 구상이 뜻한 바 목적을 실현하기 어렵다.

미국도 이를 잘 알고 있다. 이번에 발표된 NDS에서도 트럼프 행정부는 미국이 제시한 NATO 헤이그 정상회의 표준, 곧 GDP의 5%를 국방·안보 예산으로 투입하고, 지역 내 위협에 대응하기 위해 가시적으로 더 많은 역할을 수행하는 ‘모범 동맹국(model allies)’과의 협력을 가장 우선시할 것이고, 여기에는 ‘무기 판매, 방위 산업 협력, 정보 공유’ 등 양국 국익에 이바지하는 여러 활동이 포함된다고 명시했다. 그리고 한국은 미국 정부가 공식적으로 인정한 모범 동맹국이다.

중국의 딜레마 또한 우리의 레버리지다. ‘동맹국의 안보 역량 증진’이 곧 ‘미국의 대중 억지력 상승’으로 연결되는 구상은 중국에 매우 뼈아픈 지점이다. 중국은 미국의 동맹 네트워크가 견고해지는 것을 막기 위해, 한국과 같은 인태 동맹 네트워크의 핵심 고리가 대중국 전선의 최전선으로 기능하는 것을 매우 경계한다. 따라서 일정 기간 중국은 인태지역 내 미국의 동맹국들이 반중국 연합에 적극적으로 참여하지 못하도록 관여하는데 외교적 역량을 투사할 수밖에 없다. 호주의 원자력추진잠수함(SSN) 도입에 대해서는 그렇게 예민한 반응을 보였던 중국이 작년 말 한국의 SSN 건조 계획에 대해서는 별다른 견제를 하지 않는 것이 이를 잘 보여준다.

한국은 지금 열려있는 기회의 창을 적극적으로 활용해야 한다. 미국의 ‘책임 전환’을 우리의 ‘자주국방 완성’의 계기로 삼는 노력이 필요하다. 미국이 우리에게 ‘일차적 책임’을 요구했다면, 우리는 그 책임을 완수하기 위한 ‘결정적 능력’을 요구해야 한다. 독자적 감시정찰(ISR) 자산, AI 기반 유·무인 복합체계, 그리고 SSN용 원자로 기술과 한미 원자력협정 개정을 통한 사용후핵연료 재처리 권한 등을 고려해 볼 수 있다. 이것은 단순한 협상용 목록이 아니라, 2026 NDS 체제 하에서 한미 동맹이 작동하기 위한 필수 조건이다. 이제 ‘수동적 연루/방기’ 회피를 넘어 ‘능동적 거래’로 나아가는 태세 전환을 고민할 때이다.

김양규는 서울대학교에서 불어교육·외교학 학사와 외교학 석사를, 플로리다인터내셔널대학교(Florida International University)에서 국제정치학 박사학위를 취득하였으며 현재 국방대학교 안전보장대학원 안보정책학부 조교수로 재직 중이다. 연구 및 관심분야는 국제안보이론, 핵무기 전략, 인공 지능의 군사적 이용, 여론과 외교정책, 미중관계이다. 최근 저술로는 “Preventive Nuclearization”(『Journal of East Asian Studies』, 2025), “Lack of Resolve or Military Infeasibility?”(『Pacific Focus』, 2025) 등이 있다(yan-gkim01@korea.kr).