

국방정책 및 군사전략

1. 2018년 한반도 "포괄적 위험평가"
2. 지역 핵무장국가의 군사전략과 군사력 건설
3. 통일 한반도에서 군의 역할
4. 제한핵전쟁의 귀환과 한국 안보에의 함의



2018 안보연구시리즈 제5권 제2호

국방정책 및 군사전략

인쇄 2018년 12월 31일
발행 2018년 12월 31일

발행처 국가안전보장문제연구소
발행인 국가안전보장문제연구소장

주소 33021 충청남도 논산시 양촌면 황산벌로 1040
전화 TEL 041-831-6411~5 / FAX 02-748-7588
홈페이지 <https://www.kndu.ac.kr>
<https://www.kndu.ac.kr/rinsa>

디자인 및 인쇄 백두디자인건설(주) TEL 041-363-6000

©국가안전보장문제연구소 2018

비매품
ISSN 2586-5323

1. 본 연구보고서 내용은 연구진의 개인적인 견해이며 소속기관의 공식적인 견해가 아닙니다.
2. 본 연구보고서는 정책입안 시 참고자료로만 활용하고 타 기관에 불필요한 자료유출을 삼가주시기 바랍니다.

발간사

올 한해는 4.27판문점선언, 6.12북미정상회담, 그리고 9.19평양공동선언 등에 의해, 북한의 비핵화와 한반도 평화체제의 구축이 모색되고 있는 역사적인 해라고 할 수 있을 것입니다. 그리고 이와 같은 한반도 안보환경의 격변에 관한 수많은 분석과 해설을 담은 글들이 쏟아졌습니다. 매우 유동적인 상황과 제한된 정보들을 고려할 때, 그와 같은 수많은 글들의 생명력은 매우 짧았습니다. 부정확한 정보를 근거로 작성된 많은 추론들은, 새로운 정보에 의해 바로 부정되어졌던 것입니다.

이렇게 본다면 시사적인 논평과 해설의 역할은 물론 중요하지만, 사안의 본질을 보다 정확하게 파악하기 위해서는 역시 여러 이슈에 대한 보다 깊이 있고 체계적인 연구가 중요하다고 생각합니다. 이와 같은 생각에 입각하여 국방대학교 안보문제연구소에서는 매년 국방부, 합참, 각 군 본부의 의견수렴을 바탕으로, 보다 근본적이고 거시적인 분석이 필요한 주제를 선정하여, 관련 분야의 저명한 학자 및 전문가들에게 심층적인 연구를 의뢰함으로써 향후 정책 개발 및 대안 제시에 유용하게 활용될 수 있도록 노력하고 있습니다. 올해는 외교안보와 북한, 국방정책과 군사전략, 국방관리 및 군수혁신, 국방과학 등 4개 대주제를 중심으로 16개의 기초과제를 선정하여 양질의 연구를 수행하여 그 결과를 안보시리즈로 발간하게 되었습니다.

모쪼록 이러한 연구결과가 안보 관련 부처의 정책 개발 및 집행과정에 필요한 유용한 아이디어를 제공하고, 참고자료로 다양하게 활용될 수 있기를 기원합니다. 끝으로, 바쁘신 가운데에도 열과 성을 다해 연구를 수행해주신 교내외 연구진들에게 감사의 말씀을 전합니다.

2018년 12월

국방대학교 국가안전보장문제연구소장 김 준 섭



차 례

CONTENTS

1. 2018년 한반도 “포괄적 위험평가” / 손한별	1
: 국방전략 수립을 위한 위험평가의 체계, 절차, 원칙 재정립	
I. 서론	1
II. 기존 연구의 검토	7
III. “포괄적 위험평가”	12
IV. 2018 한반도 위험평가	22
V. 결론	40
2. 지역 핵무장국가의 군사전략과 군사력 건설 / 김태현	47
I. 머리말	47
II. 개념적 고찰	50
III. 사례연구 1 : 파키스탄	59
IV. 사례연구 2 : 이스라엘	69
V. 함의와 시사점	76
VI. 결론	85
3. 통일 한반도에서 군의 역할 / 김은비	93
: 전환기적 정의(Transitional Justice)를 중심으로	
I. 서론	93
II. 선행연구	96
III. 통일과 전환기적 정의, 그리고 군	108
IV. 대한민국의 전환기 정의와 군	125
V. 결론	132

4. 제한핵전쟁의 귀환과 한국 안보에의 함의 / 이병구	143
: 21세기 안보환경 변화와 미국의 핵전략 변화를 중심으로	
I. 연구배경 및 목적	143
II. 전환기 미국의 국제관계 인식: 강대국 경쟁 시대의 회귀	146
III. 군사과학기술의 발전과 핵억제의 불안정성 증가	164
IV. 미국의 제한핵전쟁 대비태세 강화	171
V. 21세기 제한핵전쟁의 위험성과 한국 안보에의 함의	176

2018년 한반도 “포괄적 위협평가”

: 방전략 수립을 위한 위협평가의 체계, 절차, 원칙 재정립

| 국방대학교 손한별

- I. 서론
- II. 기존 연구의 검토
- III. “포괄적 위협평가”
- IV. 2018 한반도 위협평가
- V. 결론

I. 서론

1. 연구의 배경

2018년 비핵화 협상 국면이 이어짐에도 불구하고, 한반도에서 북한의 위협은 상존한다.¹⁾ 오히려 주변국들의 급격한 선행의 변화에 따라 불확실성은 더욱 증가하고 있다. 북한은 6·25 전쟁 이후 “조국해방전쟁”의 목표를 포기하지 않고 있으며, 핵을 사용하는 “유연한 핵 배합전(flexible nuclear combination)”을 새로운 전략으로 내세우고 있다.²⁾ 한국이 북한의 직접적이고 임박한 위협에 직면해있음은 부인할 수 없는 사실

1) 2018년 9월 현재 한반도 상황에 대한 다양한 전망이 존재한다. 설인호 박사는 “협상 결렬”, “협상 정체 및 지연”, “ICBM만 제거”, “성급한 비핵화”, “현실적 비핵화”, “완전한 비핵화” 등 6가지의 최종결과 전망 시나리오를 제시하였다. 설인호 등, 『2018 합참 Pol-Mil Games Player Book』(서울: 한국국방연구원, 2018), pp.30-32.

2) 김태현, “북한의 군사전략”, 한용섭 등, 『미·일·중·러의 군사전략』(논산: 국방대학교, 2017), pp.294-301.

이다. 북한의 위협이 어느 정도 완화된다고 하더라도 한반도의 지정학적 위치를 고려할 때 한국이 처한 안보상황은 결코 단순하지 않다. 북한의 다양한 국지도발, 사이버 공격, 테러와 같은 직접적인 위협도 있지만, 북한의 급변사태, 미국과 중국의 군사적 경쟁, 주변국들의 도서 및 국경분쟁도 안보위협으로 작용한다.

하지만 국가차원의 안보를 위협하는 것은 주체가 명확한 행위자들만은 아니다. 안보를 직접 위협(threat)하는 국가 또는 기타 행위자들도 있지만 안보위해를 유발하는 다양한 위해요소(hazard)도 있다. 직접적인 위협들 간의 상호작용이나, 발생가능성이나 영향정도, 위협을 받는 대상의 취약성(vulnerability)이나 능력(capability and capacity)과 내구력(durability), 주관적 위협인식(threat perception) 등도 함께 고려되어야 한다.³⁾ 따라서 안보에 영향을 미치는 요소들을 총체적으로 평가하는 “위험평가(risk assessment)”는 위협평가와 더불어 핵심적인 절차이다.

또한 위험평가는 국가안보의 전략기획(strategy planning) 절차의 틀 속에서도 중요한 위치를 가진다. 안보의 대상을 ‘국가’로 전제하더라도 “무엇으로부터” 국가를 지킬 것인가를 명확히 하지 않고서는 “어떻게” 국가를 지킬 것인가를 결정할 수 없기 때문이다. 위험평가 없이는 전략을 기획할 수 없으며, 수준별 전략을 기획하기 위해서는 그에 맞는 위험평가가 필수적이다. 청와대 국가안보실(NSC, National Security Council)에서 작성되는 『국가안보전략』, 국방부의 『국방백서』 및 『국방기본정책서』, 합동참모본부가 작성하는 『합동군사전략서』 등 한국 안보·국방 분야의 기획문서들은 “전략환경평가” 절차를 통해서 위협을 포괄적으로 다루고 있다.⁴⁾ 위험평가의 측면에서 기획문서들이 공통적으로 가지고 있는 문제점들은 다음과 같다.

첫 번째는 직접적인 “위협”만을 다루고 있다는 점이다. 이러한 비판은 국가와 수준을 막론하고 가장 일반적이고 공통적으로 지적되는 부분이다. 사실 북한이라는 직접적이고 임박한 위협에 직면한 한국의 안보상황은 중국, 일본, 러시아, 테러집단과 같은 잠재적인 위협에 대응할 수 있는 여력을 허용하지 않음은 주지의 사실이다. 그러나 국가와 국민의 이익은 다양한 위협에 노출되어 있으며, 때문에 안보의 개념을 보다 확

3) 위협, 도전, 취약성, 위협 등 주요 개념에 대한 대표적 이론 연구로, Hans G. Brauch, et al., *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security* (Heidelberg: Springer-Verlag Berlin, 2011), pp.61-106 참고.

4) 각각의 문서의 작성주기와 책임, 주요내용 등은 국방부 훈령으로 지시되어 있다. 자세한 내용은, 국방부 훈령 제2048호, 『국방기획관리기본훈령』(국방부, 2017.6.29.) 참고.

대하여 이들로부터 국가와 국민을 보호할 필요성이 제기된다.⁵⁾ 또한 제시되는 위협도 대부분 ‘물리적 능력’을 중심으로 분석된다. 위협 주체별로 그 의도를 분명히 파악할 수 없다는 한계에도 불구하고, 어떤 위협주체가 우리의 이익을 침해하려는 기도를 가지고 있고 어떠한 방식으로 위협을 가하는지, 지켜야할 자산이 위험한 지점과 이유에 대해서 면밀한 분석이 뒷받침되지 않는다는 것이다. 즉 “물리적” “위협” 중심의 평가는 ‘어떻게’ 지킬 것인가에 대한 논리적, 객관적 사고로 이어지지 못한다.

두 번째는 “위협(threat)”, “도전요인(challenge)”, “위해요소(hazard)” 등의 다양한 용어들이 무분별하게 사용된다는 점이다. 전략기획의 과정에서는 심지어 “비용(cost)”도 혼란을 주는 용어로 등장한다. 위에서 살펴본 바와 같이 안보의 대상이 확대되고, 안보를 위협하는 주체도 불분명해지고 있으며, 어떠한 위해요소를 가지고 있는지에 대한 명확한 기준도 없다는 점에서 일견 당연한 한계일 수 있다. 개념의 정의와 구성요소를 명확하게 제시할 수 없고 상호간의 비교가 명백하지 않더라도 적절하게 “설명”될 필요는 있다. 이러한 과정을 통해서 “어떻게 위협을 평가할 것인가”에 대한 일련의 절차를 제시하여 객관적, 분석적으로 위협을 평가해 볼 수 있을 것이다.⁶⁾

세 번째는 전략상황의 변화, 자원의 제약과 같은 변화에 민감하지 못하다는 점이다. 위협이 비교적 고정적인데 반해 위협은 매우 가변적이다. 위협주체의 의도와 행위자간 상호작용, 안보주체의 의지와 취약성에 대한 주관적 인식 등과 같은 다양한 요소들이 복합적으로 얽혀있기 때문이다. 첫 번째에서 언급한 바와 같이 위협 중심의 분석으로 그치거나, 전략의 수립과 실행과정에서의 위협평가를 별개로 보는 것은 위협평가의 부실한 환류과정에서 원인을 찾을 수 있다. 즉 위협평가는 피아간 전략상황 변화에 민감하게 반응하면서 전략기획절차 쉼 단계에 걸쳐 지속적으로 행해져야 한다.

위와 같이 “위협평가”는 전략을 기획하기 위한 첫 단계이자 전략을 구성하는 목표, 방법, 수단을 구상함에 있어 근본적인 질문을 제기한다. 안보의 대상인 국가와 국민의 생존, 국가이익을 “무엇으로부터” 지킬 것인가를 분명히 해주기 때문이다. 그럼에도 불구하고 한국의 기획문서들은 ‘물리적 위협’만을 제시하여 왔으며, 그것이 왜, 어떻게 안보대상을 위협하게 하는지에 대한 분석의 틀을 제시하지 못했고, 따라서 위협에 대

5) 2017년 11월 15일 포항에서 발생한 규모 5.4의 지진과 수차례의 여진, 2015년 5월부터 시작된 ‘메르스(MERS, Middle East Respiratory Syndrome) 사태’, 한국의 정치·경제·사회 전반의 변화를 이끈 2014년 4월 16일 “세월호 참사” 등을 포괄안보의 필요성을 제기하는 대표적인 사례로 들 수 있다.

6) 이석수, 김영호, 『2013 한반도 위협평가(종합)』 (서울: 국방대학교 안정보장문제연구소, 2013), p.3.

응하는 안보전략의 전체의 객관성과 논리성에 의문의 여지를 남겨두었던 것이다. 본 연구는 이러한 문제의식에서 시작하여, 전략기획절차에서의 “위험평가”가 얼마나 중요한지, 객관성과 논리성을 담보하기 위한 위험평가의 틀은 무엇인지, 한국의 안보현실을 고려한 위험평가의 결과는 무엇이며 그것을 전략으로 어떻게 연결시킬 것인지에 대한 고민을 풀어가는 것이다.

2. 연구의 목적

본 연구의 목적은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째는 과학적 접근법을 적용한 한반도 위험평가의 분석틀을 제시하는 것이고, 둘째는 제시된 분석틀을 토대로 2018년 현재 한반도의 위험을 평가해보는 것이다. 위험평가는 많은 경우 전략기획절차라는 큰 틀 내에서 “전략환경평가”라는 이름으로 다루어져왔다. 이 경우 위험평가 자체가 가지고 있는 다양한 평가요소를 간과하고 “술(術, art)”적인 영역으로 간주되어 왔기 때문에, 오히려 논리성과 객관성을 담보하지 못했다.⁷⁾ 따라서 “어떠한 틀”을 가지고 위험을 정확하게 평가할 것인지, 현실적으로 한국이 처한 위험은 무엇이 있는지를 풀어가는 것이 본 연구의 목적이다.

구체적인 연구질문은 다음과 같다. 본 연구는 먼저 “안보 위험을 어떻게 평가할 것인가?”의 근본적인 질문을 가지고 논의를 시작한다. 1) 위험평가에 대한 선행연구는 무엇이 있는지, 2) 관련된 개념과 절차는 무엇이며, 통일된 견해가 있는지, 위험평가와 위험평가는 어떻게 다른지에 대한 논의가 포함될 수 있다. 또 3) 영향에 따른 위험의 유형과 4) 위험평가의 구성요소 및 고려사항은 무엇이 있는지 등을 질문에 답함으로써 위험평가에 대한 이론적인 기반을 마련할 필요가 있다.

둘째, “어떻게 논리적이고 체계적인 위험평가의 분석틀을 구성할 것인가?”에 대한 검토이다. 이를 위해 “미국의 위험평가”를 검토의 기준으로 삼는다. 1) 미국의 전략기획절차 상에서 위험평가의 위치는 어디에 있는지, 2) 실제로 어떻게 활용되고 있는지의 질문을 포괄하는 것이다. 이러한 질문은 자연스럽게 미국의 전략기획절차와 위험

7) 하정열은 이러한 논쟁을 비판적으로 검토하여, 논리적 논박이 아니라 마녀사냥식의 세물리와 편먹기로 이루어지는 전환성(轉換性), 대세가 정해지면 우세가 명백해진 편으로 편승하는 대세성(大勢性), 자신의 생각을 바꾸지 않고 언젠가 뒤집어질 것을 생각하며 승복하지 않는 일과성(一過性), 논쟁이 합의를 이루지 않고 분열을 공고히 하는 분열성(分裂性)을 가지고 있다면서, 정확한 평가를 요구했다. 하정열, 『국가전략론』 (서울: 박영사, 2009), p.84.

평가의 역할에 대한 의문을 포함하는데, 이를 해결하면서 위협평가가 다른 전략기획 절차에 어떻게 기여할 수 있으며 실제로 어떤 기획문서에 영향을 줄 수 있는지를 살펴볼 수 있다. 미국과 한국이 처한 전략적 환경이 같을 수는 없지만 미국을 사례로 기초적인 연구를 통해 한반도 위협평가에 주는 함의를 도출할 수 있을 것이다.

셋째, “새로운 분석틀을 한반도에 ‘어떻게’ 적용할 것인가?”하는 것이다. 이를 위해 1)도출된 개념 및 분석틀이 한반도에 주는 함의는 무엇인지, 2)현재 한국의 위협평가는 어떻게 이루어지고 있는지를 비판적으로 살펴보고, 3)한반도에 적합한 위협평가의 틀을 새롭게 규정해보는 것이다. 한국의 지정학적 위치와 압박한 안보위협 등을 고려할 때 개념적으로 완성된 위협평가의 틀을 그대로 적용할 수는 없을 것이라는 관점이 존재한다. 이러한 논의를 종합하여 보다 현실적이고 효과적인 분석틀을 완성하는 과정이 요구된다.

마지막으로 “한반도를 둘러싼 위협은 무엇이 있는가?”를 찾아보는 것이다. 1)도출된 새로운 분석틀을 기반으로 실제 한반도가 어떤 위협에 직면해있는지, 2)우리의 능력과 취약성을 고려할 때 어떠한 영향을 줄 것인지, 3)극복 또는 회피가 가능한 위협인지 등의 질문이 제기된다. 사실 이 질문에는 식별된 위협을 어떻게 관리할 것인가에 대한 질문도 추가된다는 점에서 전략기획절차 전반에 대한 추가 연구과제의 식별도 가능하다.

3. 연구범위와 방법

가. 연구방법

본 연구는 연구질문을 하나씩 해결하는 방식으로 진행할 것이다. 위에서 제시한 연구의 두 가지 목적, 즉 위협평가의 분석틀 제시와 한반도에서의 적용을 위해서 세 가지 구체적인 연구질문을 제시하였다. 따라서 먼저 안보 위협을 어떻게 평가할 것인가에 대한 질문에 답하기 위해서 위협평가에 대한 선행연구와 기존 위협평가체계를 비판적으로 검토한다. 둘째 미국의 위협평가 체계와 절차를 기초로 “포괄적 위협평가”를 위한 분석틀을 제시한다. 마지막으로는 분석틀을 한반도에 적용해봄으로써 개념, 체계, 절차 등의 문제점을 확인하고 이를 보완하기 위한 방법을 모색해본다.

본 연구가 개념과 분석틀에 대한 하나의 기준을 제시한다는 점에서 연역적, 시론적

인 연구가 중점을 이룬다. 분석틀 자체가 미국의 연구를 차용하고 있지만, 우리의 기존 평가체계와 미국의 체계를 가지고 위협평가의 틀을 고찰한다는 점에서 “해석적 사례연구(interpretative case study)”의 방법을 적용한다.⁸⁾ 또한 이를 한반도의 상황에 적용하여 위협을 평가하는 과정을 통해 미국과 한국이 처한 전략상황을 비교하는 효과도 가져올 수 있을 것이다.

다만 위험분석과 위험판단 단계에서 활용될 해당 위협의 “발생가능성”과 “결과”를 평가하는 과정에서는 국방대학교의 안보과정 및 학위과정 학생들의 설문조사를 실시하였다. 본 연구는 위협평가의 분석틀을 정립하는데 목적이 있으며 이를 한반도에 적용해보는 것까지만을 포함한다는 점에서, 필자가 일부 전문가들의 조언을 받아 정성적으로 분석한 것이다. 연역적으로 도출된 위험 포트폴리오별로 발생가능성과 결과는 기존 연구결과들로부터의 영향을 배제하기 위해서 -엄밀한 통계적 방법은 아니지만- 별도 설문조사를 실시한 것이다.

나. 연구구성

위의 세 가지 연구질문을 중심으로 본 연구의 범위와 방법을 구체화하면 다음과 같다. 먼저 1장은 서론으로서 연구를 위한 문제를 제기한다. 먼저 현재 한국의 위협평가 체계와 절차를 비판적으로 검토하면서 연구의 배경과 목적을 내놓는다. 또한 연구질문을 구체화하면서 연구범위와 방법을 제시한다. 이같은 질문을 차례로 해결해가면서 위협평가에 대한 과학적 접근이 가능할 것이며, 전략의 개발과 기획 과정에 위협평가가 기여할 수 있는 부분들을 찾아낼 수 있을 것이다.

2장에서는 기존 위협평가체계를 비판적으로 검토하고, 위협평가에 대한 세 가지 인식을 비교하여 제시한다. 위협평가에 대한 인식 부족과 기술적 절차로만 이해하고 있는 국내 연구를 고려할 때 위협평가가 무엇인지, 어떤 목적에 의해서, 어떻게 진행될 것인지에 대한 시론적 논의도 필수적이다. 다른 한편 포괄적 위협평가의 필요성과 절차를 제시하는 과정에서 미국의 위협평가절차를 중요한 뼈대로 활용할 것이나, 한반도에의 적용을 전제하여 유사 연구들과의 비교 및 비판적 검토는 필수적이다.

3장에서는 “포괄적 위협평가”의 기본틀을 제시한다. 이를 토대로 보다 논리적이고

8) William Lawrence Neuman, *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, 7th ed. (London: Pearson Education Limited, 2014), pp.103-110.

체계적인 위협평가의 원칙과 절차, 구성요소 등을 제시한다. 여기서는 각 단계별 구성요소를 논리적으로 제시하고, 이를 현실에 어떻게 적용할 것인가를 동시에 고민하는 과정이 필수적이다. 특히 중요한 것은 각 단계별 산물을 제시하고, 단계별로 긴밀하게 연계될 수 있음을 확인하는 과정이 될 것이다. 본 연구계획서에서 제시한 단계별 산물을 엄밀하게 검토함으로써 포괄적 위협평가의 기본틀을 제시한다.

4장에서는 3장의 논의를 이어 한반도에 주는 함의를 분석하고 분석틀을 한반도에 적용한다. 3장에서 제시된 분석틀을 논리적 절차를 따라가면서 불필요한 부분을 통합하거나 삭제하고, 추가적인 요소를 보완할 수 있을 것이다. 이를 위해 다시 한번 한국의 국방기획문서를 비판적으로 검토하고, 현재 한반도 주변의 정세를 고려한다. 본 연구의 목적이 완벽한 형태의 한반도 위협평가를 완성하는데 있지 않지만, 논리적인 분석틀과 절차를 제공할 수 있을 것으로 기대한다.

마지막 5장은 결론으로 논의를 정리하고 이론적, 정책적 함의를 제시한다. 논의를 정리하면서, 본 연구의 함의를 분석하고 연구수행과정에서 도출된 추가 연구과제를 제시하는데 중점을 둔다. “술(art)”적인 차원, 정성적인 분석에 머물렀던 위협평가와 전략기획절차를 보다 논리적이고 체계적이며 공유된 틀로서 자리매김하는 데 필요한 사항들을 제시할 수 있을 것으로 기대한다.

II. 기존 연구의 검토

1. “위협평가”에 대한 세 가지 인식

“위험(risk)”이라는 용어의 사용은 갈수록 증가하고 있다. 그러나 용어를 사용하는 사람에 따라 인식되는 위험의 정의는 전혀 다르고, 위험을 평가하는 분석틀은 연구자의 수만큼이나 다양하다.⁹⁾ 위험은 그 자체로 다양한 의미를 가지고 있지만 단순

9) <https://www.aiha.org/get-involved/VolunteerGroups/Documents/RISKVG-%28Attachme nt%20F%29%20Compendium%20of%20risk%20assessment-risk%20manage ment%20resources.pdf>; 보다 정량적으로 분석하려는 연구자들도 서로 다른 견해를 내놓는다. “위험=발생가능성(likelihood)x영향(impact)”으로 나타내기도 하고, Walter G. Green III, “Hazard, Threats, Risk, Etc.: An Examination of Some Key Terms,” (Disaster Theory Series No.3 (<http://www.pitt.edu/~super7/32011-33001/32341.ppt>), p.8; World Economic Forum, The Global Risks Report 2017, 12th edition (Geneva: World Economic Forum, 2017), “위험=위협x취약성”으로 분석하기도 한다. <http://simplicable.com/new/the->

히 용어들이 의미하는 통해서 확인할 수 있는 바와 같이, “의도적인 위협(threat)” 뿐만 아니라 무의지적인 “위해요소(hazard)”를 함께 고려하고, 안보대상이 갖고 있는 “취약성(vulnerability)”을 총체적으로 분석한다는 의미를 찾을 수 있다.¹⁰⁾ 쉽게 말하면 “원하지 않은 결과가 발생할 수 있는 잠재성” 정도로 설명이 가능하다. 하지만 “안보(security)”란 용어 자체가 “객관적 관점에서는 국가가 보유하고 있는 가치(values)에 대한 위협(threat)이 없는 상태이며, 주관적인 관점에서는 이 가치가 공격당할 두려움(fear)이 없는 상태”임을 고려한다면,¹¹⁾ 단순히 위협의 확장된 형태로 해석해서는 곤란하다.

본 연구는 먼저 위협평가에 대한 세 가지 인식이 있음을 전제한다. 볼드윈(David Baldwin)은 위협을 하는 A, 위협을 받고 있는 B, 위협을 주고받는 A와 B의 관계성 중 어디에 중점을 두느냐에 따라서 다르게 이해될 수 있다고 정리했다. 울퍼스의 정의에 따르자면 평가의 객관성에 초점을 둔다면 위협하는 A에, 주관성에 둔다면 위협받는 B에 관심을 둘 수밖에 없다. 위협행위의 결과와 성패에 중점을 둔다면 양측의 관계성이 더욱 중요할 것이다. 볼드윈도 위협과 관련된 공약(promises), 강압(coerciveness), 비용(costs)과 같은 개념들을 제시하면서 각각 위의 세 가지 인식과 더 큰 연계가 있음을 강조했다.¹²⁾

위의 위협평가에 대한 세 가지 관점을 토대로 위협평가에 대해서도 세 가지 인식으로 구분할 수 있다. 첫 번째는 위협기반(threat-based) 위협평가이다. 위협을 “위협” 자체에서 찾는 평가방법을 의미한다. 물론 단순히 “위협”만을 가지고 위협 전체를 평가하지는 않으며, 비교적 단기간을 고려한 위해요소(hazard), 장기적 전략환경의 변화를 전제한 도전요인(challenge) 등을 함께 고려한다.¹³⁾ 전체적인 전략기획의 틀에서 보면 기획절차의 시작단계인 “전략환경의 변화”에 초점을 둔다. 위협을 관리하는 방안도 차이가 나타나는데, 위협 자체에 초점을 두고 있기 때문에 관리해야 할 위협

big-list-of-information-security-vulnerabilities

10) 기세찬, 유상범, “군사영역 한반도 위험요소 및 수준판단,” 『2013 한반도 위협평가』(서울: 국방대학교 안보문제연구소, 2013), p.93. 아래에서 다시 살펴보겠지만 구분된 개념은 실질적인 위협평가의 과정으로 연결되어야 한다.

11) Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration: Essays on International Politics* (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1962), p.150.

12) 볼드윈에 따르면 게임이론가들은 A에, 사회심리학자들은 B에 중점을 둔다. David A. Baldwin, “Thinking about Threats,” *The Journal of Conflict Resolution*, Vol.15, No.1 (1971), pp.71-78.

13) 위협을 중점으로 둔 연구들은 위협의 구성요소들을 별도로 제시하는데, 행위자(agents), 능력(capability), 억제제(inhibitors), 증폭제(amplifiers), 촉매제(catalysts), 동기(motivators) 등이다.

자체를 억제하거나 위협을 증폭시킬 수 있는 불확실성을 최소화하는데 중점을 둔다.¹⁴⁾

미국 합참은 이같은 평가의 결과로 “전략적 위협(strategic risk)”를 도출한다. “미국의 국가이익을 침해할 수 있는 사건의 예측된 가능성과 결과”로 정의되는 전략적 위협은 따라서 “이익에 대한 위험(risk to interest)”으로 개념화할 수 있다. 결국 위협기반 위협평가는 국가이익에 대한 위협을 퍼 가장 중요한 과제는 국가이익을 무엇으로 규정하는가의 문제가 된다. 합참 차원에서 지켜야할 국민, 영토, 시민사회, 중요 인프라와 기타 국가이익 등에 대한 위협이 여기에 해당하지만, 지구적 가치체계나 미국 주도의 국제질서와 같은 추상적인 이익도 포함될 수 있다. 이익에 대한 위협을 평가하기 위해서는 “발생가능성(probability)”, “결과(consequence)”, 해당 “국가이익의 중요성(Strength of Interest)” 등을 고려한다.¹⁵⁾

두 번째는 전략기반(strategy-based) 위협평가이다. 안보를 제공하는 국방당국의 입장에서 지켜야 할 자산이나 가치, 그 취약성을 최소화하기 위한 방안에 중점을 두는 관점이다. 따라서 위협이나 도전요인보다는 “목적과 수단의 격차” 또는 “전략 실행 간 발생하는 위험(dangers)” 등에 관심을 둔다. 즉 위협을 “전략목표 달성에 실패할 수 있는 가능성”으로 보는 것이다.¹⁶⁾ 이 경우 자연스럽게 어떻게 취약성을 최소화할 것인지, 얼마만큼의 취약성을 감수할 것인지에 대한 “충분성”에 대한 고민이 수반된다. 따라서 전략기획절차의 최종단계에 초점을 둔다. 이 경우 전략환경의 변화보다는 “자원의 제약” 자체에 중점을 두고, 어떻게 위협에 대응함으로써 관리할 것인가를 고민하게 되는 것이다.

미국 합참에 따르면 “군사적 위협(military risk)”이 전략기반 평가를 통해 도출된다. “군사적 자원을 지원하고 유지하는 동안 합참이 목적을 달성하지 못하도록 만드는 예측된 가능성과 결과”로 정의된다. 위협 대상에 따라 전략목표 달성과 관련된 “임무에 대한 위험(risk to mission)”과 군사적 능력과 관련된 “군사력에 대한 위험(risk to force)”로 구분하여 개념화할 수 있다. 임무에 대한 위험은 다시 시간요소(timeframe)에 따라서 ‘작전적 위험(operational risk)’과 ‘미래 위협(future challenge risk)’으로, 군사력에 대한 위험은 ‘관리 위험(force management risk)’과 ‘제도적 위험(institutional

14) <https://warontherocks.com/2015/04/fixes-for-risk-assessment-in-defense/>

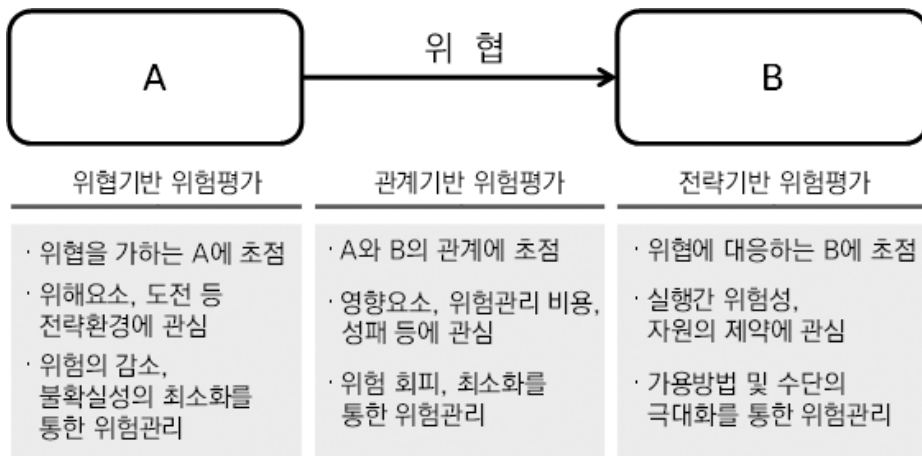
15) CJCSM 3105.01 Joint Risk Analysis (US JCS J-5, 14 OCT 2016), pp.C4-7.

16) James Holcomb, “Managing Strategic Risk,” in J. Boone Bartholomees, Jr. ed. Theory of War and Strategy (Carlisle: U.S. Army War College, 2010), p.,67.

risk)“으로 분류된다. 전략적 위협과 동일하게 발생가능성과 결과로 위협을 평가할 수 있으나, 더욱 중요한 것은 목표의 달성 여부, 책임, 요망시간, 자원, 능력, 태세, 전력개발 등과 같은 다양한 기준들이 될 것이다.¹⁷⁾

세 번째는 관계기반(relation-based) 위협평가이다. 이는 미국 합참이 제시한 바와 같이 전략적 위협과 군사적 위협을 하나의 표에 넣어두고 “통합된 위협(integrated risk)”으로 개념화하는 것과는 다르다. 관계기반 평가는 ”위협과 대응전략 사이의 “관계”, “과정 및 결과”에 보다 중점을 둔다. 따라서 위협과 도전요인, 취약성보다는 가능성(probability)과 영향(effect), 내구력(durability)과 회복력(recoverability), 노출(exposure) 등을 고려하여 위협을 하는 측과 받는 측의 관계를 분석한다. 전략기획절차 전체를 의미하지는 않지만, 위협으로부터 대응전략으로 연결되는 요구사항의 도출을 중점적으로 다룬다는 점에서 위협기반 및 전략기반 위협평가를 포괄하는 과정이 필수적이다. 전략의 실행을 결정하는 “비용(cost)”, 위협-전략의 상호관계에서 비롯되는 “성패(成敗)” 등이 중점적으로 다루어진다.

〈그림 1-1〉 위협평가에 대한 세 가지 인식



17) CJCSM 3105.01 Joint Risk Analysis (US JCS J-5, 14 OCT 2016), pp.C8-14.

2. 전략적 요구사항

위험평가에 대한 위의 세 가지 인식을 비교하면서 특정 모델을 선정해야 한다고 말하는 것은 아니다. 위의 논의를 통해서 위험평가의 분석틀을 마련하기 위한 고려사항은 다음과 같다. 첫째, 포괄적 위험평가의 필요성이다. 특정 시나리오에서 위협이 크지 않다, 또는 비용이 편익보다 크다는 식의 위험평가는 일견 옳은 것으로 보이지만 정확한 분석이라고 보기 힘들다. 위협을 고려하지 않거나, 정무적 이유로 감추어진다면 심각한 위기에 봉착할 수밖에 없다. 위험평가는 단순히 위협 대응을 위한 전략을 만드는 사전단계가 아니라 정책결정자의 전략적 선택을 명확하게 하는데 있다. 또 전략의 실행과정에서 위험요소를 얼마나 빨리 식별해내고 그것을 관리하느냐 하는 것도 중요한 목적 중 하나이다. 이를 위해서는 환류과정을 통해 변화하는 전략환경에 적절히 적응할 수 있어야 한다.

둘째, 관련 개념의 정리가 필요하다. 위에서 본 바와 같이 위험평가와 관련된 다양한 개념들이 있다. 이러한 개념들은 정의하는 연구자들에 따라서 전혀 다르게 해석되기도 하고, 필요에 따라 축소되거나 고려되지 않는 경우도 있다. 그러나 위협의 개념과 정의, 분석에 대한 공통의 이해가 없다면 당연히 적절한 대응방안을 요구할 수도 없다. 미 합동교리에서도 위험평가 전 과정에 걸쳐 “위험 소통(risk communication)”이 필요하다고 정리한다.¹⁸⁾

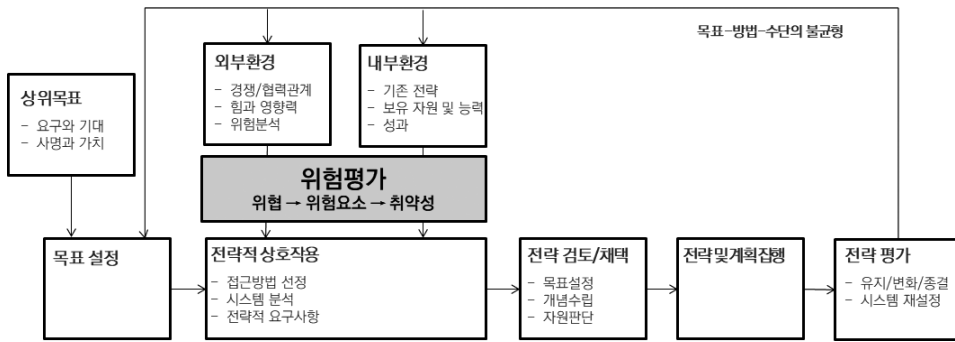
셋째, 도출된 위협에 대비하기 위한 전략기획의 절차로 연결되어야 한다. 단순히 위협을 식별하는 데 그치는 것이 아니라, 불확실한 전략환경과 복잡한 상호작용 속에서 어떻게 전략적 결정을 내릴 것인지에 대한 고민의 첫 단계이다. 희망적 사고에 의한 ‘장밋빛 청사진’이 전략이 될 수 없기 때문이다. 또 실제 전략기획의 현장에서는 어떻게 활용되고 있는지 분석해보고 다시 분석틀을 보완하는 과정이 필요하다. 전략의 세 가지 요소와 위협의 관계에 대해서는 이미 정형화된 모델이 존재한다.¹⁹⁾ 그러나 현실에서 사용될 수 있도록 연결하는 것은 더더욱 중요하다.²⁰⁾

18) CJCSM 3105.01 Joint Risk Analysis (US JCS J-5, 14 OCT 2016), p.C-18.

19) Derek S. Reveron and James L. Cook, “From National to Theater: Developing Strategy,” Joint Force Quarterly, No.70 (3rd Quarter 2013), pp.113-116.

20) “위험평가가 목적이 될 수는 없으며 위협에 근거한 정책결정(risk-informed decision-making)이라는 보다 큰 차원의 목적달성을 위한 하나의 수단이다.” Michael J. Mazarr, “Fixes for Risk Assessment in Defense,” War on the Rocks (April 22, 2015), <https://warontherocks.com/2015/04/fixes-for-risk-assessment-in-defense/>

<그림 1-2> 전략기획절차 내 위험평가의 위치



Ⅲ. “포괄적 위험평가”

1. 위험평가의 목적

논의에 앞서 먼저 “왜 위험평가를 해야하는가?”의 질문에 답해야만 한다. 다양한 견해들이 있으나 아래와 같이 정리할 수 있다. 먼저, 위험평가의 가장 주된 목적이자 목표는 국가의 주요 자산(asset) 및 이익을 보호하는 것이다. 둘째, 국방당국의 안정적이고 지속적인 정책추진을 위한 분석의 틀을 제공한다.²¹⁾ 셋째, 발생가능한 변동성(volatility), 기회 및 위협요인 등에 대한 포괄적이고 체계적인 이해를 통해 정책결정 및 기획, 우선순위 설정 등에서 합리성을 증진시킨다. 넷째, 보유하고 있는 자원과 능력을 효과적으로 배분 및 사용하도록 한다. 마지막으로 불요불급한 분야에서의 변동성을 최소화할 수 있다는 것을 들 수 있다.²²⁾

현실적으로는 위험평가가 국가안보전략, 합동군사전략 작성을 위한 기초자료를 제공한다. 미국 역시 합참의 위험평가(CRA)는 국가안보전략(NSS), 국가국방전략(NDS), 국가군사전략(NMS)에 기초자료를 제공하는 것뿐만이 아니라, 국방기획관리

21) CJCSM 3105.01 Joint Risk Analysis (US JCS J-5, 14 OCT 2016), pp.D1-5.

22) The Institute of Risk Management가 제시하고 있는 “기업” 위험평가 목적은 모두 7가지로, 위에서 안보 당국에 맞도록 보완한 5가지 외에 6)실무진과 조직의 지식기반을 개발하고 지원(developing and supporting people and the organization’s knowledge base), 7)운영의 효율성을 최적화(optimizing operational efficiency)를 들었다. IRM, A Risk Management Standard (London: IRM, 2002), p.4.

전반에 걸쳐 나타나는 다양한 위험을 평가하고 이에 대한 완화조치를 제시한다. 따라서 즉 분석, 결심, 시행, 평가라는 모든 전략기획의 단계에서 위협평가는 필수적이다.²³⁾ 적실한 위협평가는 기획체계 상에만 머무르지 않고 국방력의 개발, 운용, 관리 등 전반에 걸쳐 영향력을 미친다.

2. 위협평가의 원칙

위험 자체가 유동적이고 복합적인 성격을 고려한다면, 이러한 위험을 평가하는 과정 역시 이러한 성격을 잘 반영해야 한다. 프라이어 등은 위협평가에 있어 두 가지 확실한 점이 있다고 주장하였다. 연구자들이 공통으로 인식한 ‘전제’ 정도로 볼 수 있는데, 첫째는 위험 자체가 진공(vacuum) 상태에 있지 않다는 것이다. 매우 다양한 환경과 요소에 의해서 영향을 받는다는 것을 의미한다.²⁴⁾ 따라서 전략환경의 지속적인 변화에 민감하고 융통성있는 평가가 이루어져야 한다. 둘째 다양한 고려요소, 관련 행위자, 불확실성의 환경 등을 고려할 때, 위협평가는 “복잡해서는 안되지만, 정교하지 않으면 안된다(uncomplicated, not unsophisticated)”는 점이다.²⁵⁾ 여기에 “주관성(subjectivity)”을 추가할 수 있다. 마자르가 주장한 바와 같이 알고리즘(algorithm)에 의해서는 적절한 평가가 이루어질 수 없는데, 위험 및 위협평가가 가지고 있는 주관적 특성 때문이다. 다양한 평가요소가 있지만 이들은 객관적 사실보다는 가치에 영향을 받고, 이러한 가치들은 서로 경쟁한다는 것이다.²⁶⁾

23) 위협 자체 뿐만 아니라 전략 전반에 대한 분석이라는 점에서 ‘태세’, ‘충분성’, ‘전략적 고려사항’ 등에 대한 검토와 유사할 수 있으며, 위협평가와 함께 태세(Chairman’s Readiness System, CRS)에 대한 검토가 위상을 같이 한다. 여기에는 합동군태세검토(JFRR), 합동전투능력평가(JCCA), 4개년태세의회보고(QRRC) 등이 포함된다. 물론 본 연구가 자세히 다루고 있는 것처럼 위협평가가 현 전략의 취약성을 고려한다는 점에서 큰 차원에서는 위험-태세평가는 동일한 과정이다. 다만 실무적인 차원에서는 전문성을 고려하여 분리하여 실행될 수밖에 없다. CJCSI 3100.01C Joint Strategic Planning System (20 Nov. 2015), Enclosure B, pp.B1-B5.

24) 가장 결정적인 요인은 “의지를 가지고 있는” 위협으로서의 대상이 존재한다는 점이다. Andre Beufre, *An Introduction to Strategy* (New York: Praeger, 1965), p.20. 와일리 제독은 “하나의 전략만을 계획하는 자는 상대가 금세 알아차리고 이에 대응할 것이므로 큰 위험에 처할 것”이라면서 상대가 있는 게임으로서의 전략과 위험에 대해 같은 주장을 했다. J. C. Wylie, *Military Strategy: A General Theory of Power Control* (Annapolis: Naval Institute Press, 1989), p.29.

25) Mathan P. Freier, et al., *At Our Own Peril: DoD Risk Assessment in a Post-Primacy World* (Carlisle: U.S. Army War College, 2017), pp.70-71; JRAM에서는 위험 자체가 가지고 있는 복잡성(complexity), 불확실성(uncertainty), 모호성(ambiguity)의 특성을 근거로 들었다. CJCSM 3105.01 Joint Risk Analysis (US JCS J-5, 14 OCT 2016), p.B-6.

26) Michael J. Mazarr, “Fixes for Risk Assessment in Defense.”

이러한 특성을 전제하여 프라이어 등이 제시한 위협평가의 네 가지 원칙은 다음과 같다.²⁷⁾ 첫째는 다양성(diversity)이다. 다양성의 원칙은 다른 연구에서도 첫 번째 원칙으로 제시된다.²⁸⁾ 위협평가에는 “선택과 집중의 원칙”이 적용되지 않음을 의미한다. 다양한 고려요소를 가지고 우선순위를 선정할 수는 있으나, 위협 자체가 가지고 있는 역동성을 고려할 때 우선순위는 언제든지 변경될 수 있다. 또 예외적인 현상은 언제나 발생 가능하다. 이같은 원칙을 고려한다면 위협평가의 술적인 측면보다는 과학적인 측면이 강조된다.

둘째는 역동성(dynamism)이다. 안보환경의 불확실성과 가변성을 전제할 때 다양성과 함께 고려할 원칙이다. 먼저 안보환경의 불가측한 변화에 대응할 수 있도록 오인(mis-perception), 오산(mis-calculation), 오판(mis-judgement)의 영역을 줄여나가야 함은 분명하다. 아울러 한번의 평가나 판단, 대응전략의 마련이 고정될 수 없다. 전략환경의 지속적인 변화에 민감하게 반응해야 한다. 또 위협 자체가 가지고 있는 역동성이 있고, 이에 대응하기 위한 역량과 수용력, 태세에도 역동성이 존재한다. 따라서 위협평가는 상황 변환에 대한 끊임없는 평가를 요구한다.

셋째는 지속적 대화(persistent dialogue)이다. 보다 체계적인 위협평가를 위해서는 필수적인 과정이다. 위에서 전제한 바와 같이 “정교한(sophisticated)” 위협평가를 위해서는 관련 기관 및 부서, 연구소, 개인 등의 부단한 대화가 필요하다. 이러한 대화의 원칙을 강화하는 것은 공유된 개념과 절차이다. 위협의 유형, 특성, 기원에 대한 이해, 현재 전략, 계획과의 연계도, 위협관리 이후 잔여 또는 숨겨져 있던 위협의 식별, 식별된 위협이 가지고 있는 특성, 복잡성, 변화의 정도, 위협의 크기와 영향력이 미치는 시간, 기회와 도전요인 등을 대화할 필요가 있다.

넷째는 적응성(adaptation)이다. 세 번째 “대화”의 원칙과 연계되어 가장 중요한 고려이자 정책적 관심은 “위협평가와 대응전략의 연계”에 있을 것이다. 즉 위협평가는 식별된 위협에 어떻게 적절하게 대응할 것인지, “위험관리”로 연결되어야 한다는 것이다. 이러한 위험관리 조치는 때로 완전한 대응전략의 형태로 나타날 수도 있지만, 위협을 감수하거나, 회피 또는 분산시키는 형태가 될 수도 있다. 위협평가의 궁극적 목

27) Mathan P. Freier, et al., At Our Own Peril: DoD Risk Assessment in a Post-Primacy World, pp.71-86.

28) 마자르도 위협평가의 원칙을 다섯가지로 정리했다. 1) 불확실성에 대응하기 위해 수많은 잠재적 임무를 수행하기 위한 다변화(diversity), 2) 특정 능력에 손실이 집중되지 않도록 하는 모듈화(modularity), 3) 제동 기제(damping mechanisms), 4) 환류체계의 안정화(stabilizing feedback loops), 5) 혁신과 경험의 적절한 조화 등이다. Michael J. Mazarr, “Fixes for Risk Assessment in Defense,”

적이 주요 자산과 이익을 보호하는 것이라면 위협을 분석하고, 이를 관리하는 방안이 긴밀하게 연계되지 않으면 안된다.

3. 위협평가의 틀

위험평가(Risk Assessment)는 다음과 같은 질문을 포함하고 있다. 첫째, “누구에게” 위험한가? 둘째, “무엇이” 위험한가? 셋째, “어떻게” 위험한가? 마지막으로 식별된 위협을 “어떻게 관리”할 것인가? 하는 것 등이다. 이같은 질문은 이미 미국 합참의 “합동위험분석방법(Joint Risk Analysis Methodology, JRAM)”으로 구체화되어 있으며, 그 산물로 “합참의장 위협평가서(Chairmans Risk Assessment, CRA)”가 있다. 따라서 본 장에서는 미 합참의 JRAM을 중심으로 다양한 연구와 논의들을 종합하여 보완하고, “포괄적인 위협평가”를 위한 절차와 분석틀을 제시하고자 한다.²⁹⁾

위험평가의 첫 번째 단계는 위험식별(Identifying Risk)이다. 어떤 자산이나 이익, 가치에 위해를 끼칠 것인지를 식별한다는 점에서 “누구에게 위험한가(risk to What)?”의 질문으로 대표된다. 이 단계에서는 세 가지 평가요소가 고려된다. 첫째는 “국가이익의 중요성(strength of National Interest)”이다. 항구적인 국가목표, 다양한 차원(사활적, 핵심적, 중요한, 부차적)의 국가이익, 현행 전략과 계획과 임무, 국가의 능력과 군사력 등 대상이 될 수 있다. 이러한 이익과 자산이 위협하다는 것을 식별하는 과정이므로, 다음으로는 “위험”에 초점을 두고 평가된다. JRAM에서는 이 과정을 단순화하여 두 가지 요소만을 평가한다. 두 번째 요소인 “가능성(probability)”과 마지막 요소인 “결과(consequences)”가 그것이다. 세 평가요소들은 때로 명확하게 드러나기도 하지만 식별되지 않을 수도 있고, 정도의 측정 자체가 어려울 수도 있다. 따라서 위험 식별 단계에서 보다 중요하게 고려되는 원칙은 “다양성”의 원칙이다. 우선하는 국가 이익이나 자산이 있을 수 있지만 위험식별 단계에서는 가능한 한 모든 위협을 식별해 내는 것이 중요하므로, 모든 전략적 및 군사적 목표를 분명히 하고 제시하는 과정이 전제되어야 한다.

29) 연구에 따라 다르지만 위와 같은 질문을 해결하는 동일한 논리구조를 가진다. 미국 연방재난관리청은 매우 구체적인 매뉴얼을 내놓았는데, 1) 자산가치평가, 2) 위협/위해요소 평가, 3) 취약성 평가를 통해 4) 위협을 평가하고, 5) 감소옵션 식별 이후 6) 결정하는 위협평가 모델을 제시하였다. Michael D. Brown and Anthony S. Lowe, Reference Manual to Mitigate Potential Terrorist Attacks against Buildings: Providing Protection to People and Buildings (U.S. Department of Homeland Security, FEMA: 2003), p.1-5.

다만 “누구에게” 위험한가의 질문은 “위험 제공자(risk provider)”가 무엇인지와 “어떤(which)” 위험인지의 유형분류를 포괄한다. JRAM에서는 “문제의 구성(problem framing)”이라는 보다 포괄적인 절차로 규정하면서 두 질문을 모두 포함하고 있다. 그러나 위험유형을 분류하는 것이 위험평가의 중요한 과정이기는 하나 위험평가 자체는 아니며, 평가 이전(pre-assessment) 단계에서 이루어진다. 다른 한편으로는 위험평가 과정에서의 혼동을 최소화하는데 있다. 즉 전략적-군사적 위험의 구분과 같은 ‘수준’이나, 현재 또는 미래의 ‘시간’적 프레임에 따라서 위험의 유형을 구분하는 데 많은 노력이 허비되지 않도록 해야 하기 때문이다. 같은 이유로 프라이어 등은 전반적인 전략 환경과 위험 유형을 분류하는 과정을 “위험묘사(describing Risk)”로 정의하고 있다.³⁰⁾

위험식별 단계의 결과물은 다음과 같은 그림으로 나타낼 수 있다. 먼저 도출된 국가이익을 중요성, 위해가능성, 결과 등으로 구분하여 중요도를 평가하고, 이들 국가이익을 침해할 수 있는 연관된 위험을 찾아내는 과정을 표현한 것이다. 연관 위험을 도출함에 있어 다양한 방법들이 활용될 수 있으나 전문성과 통찰력이 요구된다는 점에서 “텔파이 기법”이 많이 활용된다.

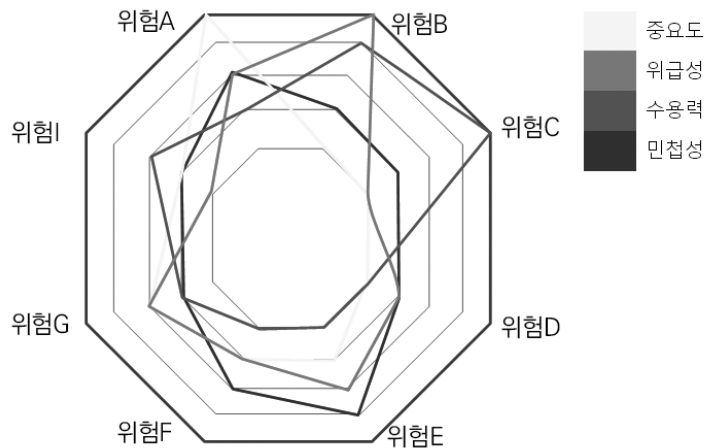
〈그림 1-3〉 1단계 위험식별

국가이익	중요도평가	연관 위험
(1) 000		A, B, C
(2) 000		B, D, H
(3) 000		C, D, E
(4) 000		A, E, F
(5) 000		B, C, G
(6) 000		A, B, G

30) Mathan P. Freier, et al., At Our Own Peril: DoD Risk Assessment in a Post-Primacy World, pp.17-38. 위험평가의 절차에서 제외한다고 해서 유형분류가 중요하지 않다는 것은 아니다. JRAM에서 다루는 위험유형은 매우 중요한 개념을 다루고 있으며, 이는 위에서 살펴본 위험평가의 세 가지 인식과도 연계된다. 즉 국가이익에 대한 위험으로 “전략적 위험(Strategic Risk)”을, 군사목표와 군사력에 대한 위험으로 “군사적 위험(Military Risk)”을 분류한다. CJCSM 3105.01 Joint Risk Analysis (US JCS J-5, 14 OCT 2016), pp.C3-15.

두 번째 단계는 위험분석(Analyzing Risk)이다. 위험평가 단계 중 가장 핵심적인 위치를 차지하는 이 단계는 “무엇이” 위험한가 하는 질문을 해결하는 단계이다. 연구자에 따라서는 단계별 평가요소의 위치가 다를 수 있고, 평가요소 통합 및 세분화에 따라 증감이 있을 수 있다. 따라서 오인, 오산, 오판의 가능성을 낮추기 위해서는 다양한 요소들을 평가해야 하고, 불확실하고 가변적인 전략상황을 지속적으로 분석해야 한다. 따라서 이 단계에서 중요한 원칙은 “역동성”의 원칙이 될 것이다. 2단계를 거치면서 “위험목록(risk portfolio)”을 완성할 수 있다. 프라이어 등은 “위험식별”과 “위험분석” 단계를 포괄하여 네 가지 평가요소를 가지고 직관적인 목록을 만들어냈다. 즉 국가의 목표와 전략적 요구를 토대로 영역을 분류하고, 다시 중요도(importance), 위급성(urgency), 역량(capability)과 수용력(capacity), 민첩성(agility)의 네 가지 요소로 평가했다.³¹⁾ 도출된 위험을 위의 네 가지 요소로 분석해보면 다음과 같은 그림으로 나타낼 수 있을 것이다.

〈그림 1-4〉 2단계 위험분석



위험분석을 위해 고려해야 할 요소들을 구체적으로 살펴보자. 1단계에서 고려된 ‘가능성’과 ‘결과’를 통해 “무엇이”, “얼마나” 위험할 것인가를 분석하기 위해, “무엇(what)”에 해당하는 “위험요소(source of risk)”를, “얼마나”를 결정하는 “위험동인

31) Mathan P. Freier, et al., At Our Own Peril: DoD Risk Assessment in a Post-Primacy World, pp.72-74

(drivers of risk)”을 고려할 수 있다.³²⁾ 프라이어 등이 1, 2단계를 통합하고 개념적인 평가요소를 제시했다면, JRAM에서는 보다 구체적으로 평가요소를 제시하고 있다. 먼저 위험요소로는 ‘해를 끼칠 수 있는 능력과 의도를 가진 국가 또는 비국가 행위자’인 “위협(threat)”과, 해를 끼칠 수 있는 안보, 환경, 민주주의, 정치, 기술 또는 사회의 조건인 “위험요소(hazard)”를 들고 있다. 두 번째 위험요소를 증가 또는 감소시키는 위험동인으로는 취약성(vulnerability), 복원력(resilience), 긴요성(criticality), 접근성(accessibility), 인지성(recognition), 손실도(impact of damage) 등이 있다.³³⁾ 취약성에만 중점을 두고 보다 단순화하여 “불충분한 능력(insufficient capability)”과³⁴⁾ “노출(exposure)”로 구분하거나, 긴요도(criticality), 노출, 시간(time)의 요소만을 검토하기도 한다.

세 번째 단계는 위험판단(Judging Risk)이다. 위험인식과 분석이 정량적(quantitative)이라면 위험판단은 얼마만큼의 위험을 감수할 것인가의 문제를 다루는 보다 정성적인(qualitative) 평가단계이다. 3단계는 다시 1, 2단계에서 산물로 제시된 위험목록에 따라 ‘위험도(risk level)’를 규정하는 “위험묘사(risk characterization)”와 위험의 수용 여부를 판단하는 “위험사정(risk evaluation)”의 단계로 구분할 수 있다. 위험사정 단계에서는 다시 2단계에서 고려되었던 요소들을 고려하여 다시 1단계의 가능성과 결과를 따져 위험의 우선순위를 평가한다.³⁵⁾ 이 과정에서 정책결정자의 경험과 종합적인 판단능력 등이 요구되는데, 위험유형과 특성, 보유한 취약성과 능력, 위험의 가능성과 결과, 기회와 도전요인 등을 함께 고려해야 한다는 점에서, 위험판단 단계에서는 “대화”의 원칙이 부각된다. 즉 2단계에서 보다 구체적으로 분석된 위험은 다시 ‘가능성’과 ‘결과’의 변수를 x축과 y축으로 하는 “위험등고선(risk contour graph)”으로 나타낼 수 있다. 이에 따라서 위험묘사의 결과는 고위험(high risk), 주요위험(significant risk), 중강도위험(moderate risk), 저위험(low risk)의 척도로 구분된다.³⁶⁾

32) 중요한 요소들만을 강조하여 “위험요소(hazard)”와 “취약성(vulnerability)”만을 2x2 매트릭스로 위험을 분석하기도 한다. Walter G. Green III, “Hazard, Threats, Risk, Etc.: An Examination of Some Key Terms,” p.4.

33) CJCSM 3105.01 Joint Risk Analysis (US JCS J-5, 14 OCT 2016), pp.B3-4.

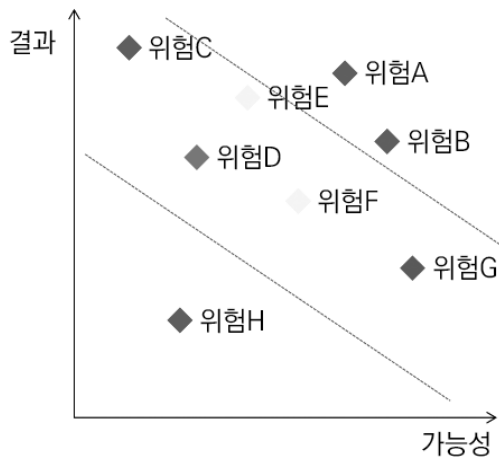
34) 취약성과 관련된 “능력부족”은 물리적, 법률적, 조직적, 기술적, 정치적, 사회-경제적, 심리-문화적 취약성으로 세분화하여 평가할 수 있다.

35) 위험관리 단계로의 연계성을 강조하여 “위험 우선순위 선정(risk prioritization)”을 별도의 단계로 두기도 한다.

36) 위에서 언급한 바와 같이 위험판단은 주관적인 성격이 강하다는 점에서 이를 명확하게 구분하기 위해, 객관적인 크기와 힘을 나타내는 “규모(magnitude)”와 주관적 인식을 나타내는 “강도(intensity)”로 다시

그 다음 위험사정 단계에서는 위험의 수용가능 여부를 판단하게 되는데, 단순하게는 특별한 위기감소 조치가 필요없는 “수용가능한(acceptable)” 위험인지 추가적인 위기감소 조치 없이는 원하는 행동을 할 수 없는 “수용불가능한(unacceptable)” 위험인지를 판단한다. 이 단계에서 정책결정자들은 이러한 수용가능성을 함께 고민하면서, 특정한 고려요소에 가중치를 두어 도출된 위험의 우선순위를 조정할 수도 있다. 3단계 위험평가의 결과는 다음과 같은 결과로 나타날 것이다. 각각의 색깔은 수용가능성 평가한 것이다. 대부분의 경우 발생가능성이 높고, 결과가 치명적일 경우 수용불가능한 위험으로서 위험관리가 필요할 수 있지만, 항상 그러한 것은 아닐 수 있다. 다만 위에서 설명한 바와 같이 3단계에서 고려되는 것은 개략적인 것으로, 위험관리의 필요성과 대응방안은 다음 4단계 위험관리를 통해서 구체화된다.

〈그림 1-5〉 3단계 위험판단



마지막 단계는 위험관리(Managing Risk)이다. 위험 분석과 판단이 완료되면 위험을 어떻게 관리할 것인가의 문제로 자연스럽게 연결되며 그 해결책으로 귀결된다. 다만 식별된 위험을 어떻게 관리할 것이냐의 문제와 위험평가에 기반하여 전략을 구상하는 것은 구분할 필요가 있고, 이 단계에서는 위험과 관련된 기획과 결정, 시행,

나누기도 한다. Walter G. Green III, “Hazard, Threats, Risk, Etc.: An Examination of Some Key Terms,” p.5.

관제(monitoring)가 이루어진다. 위험관리와 관련하여 위험을 “수용(accept)”, “회피(avoid)”,³⁷⁾ “감소(reduce)”, “전환(transfer)”하는 조치들이 취해질 수 있다. 3단계에서 수용가능 또는 수용불가능한 위험인가만을 평가한 것을 보다 구체화하고, 이에 대한 관리방안을 검토하는 것을 말한다. 이 단계가 “위험평가와 위험관리의 연계”라는 점을 볼 때, “적응성”의 원칙이 강조된다. 아울러 명확한 위험 우선순위가 선정되어 있어야 하고, 조치는 단편적이어서는 안되고 통합적으로 고려되어야 한다.

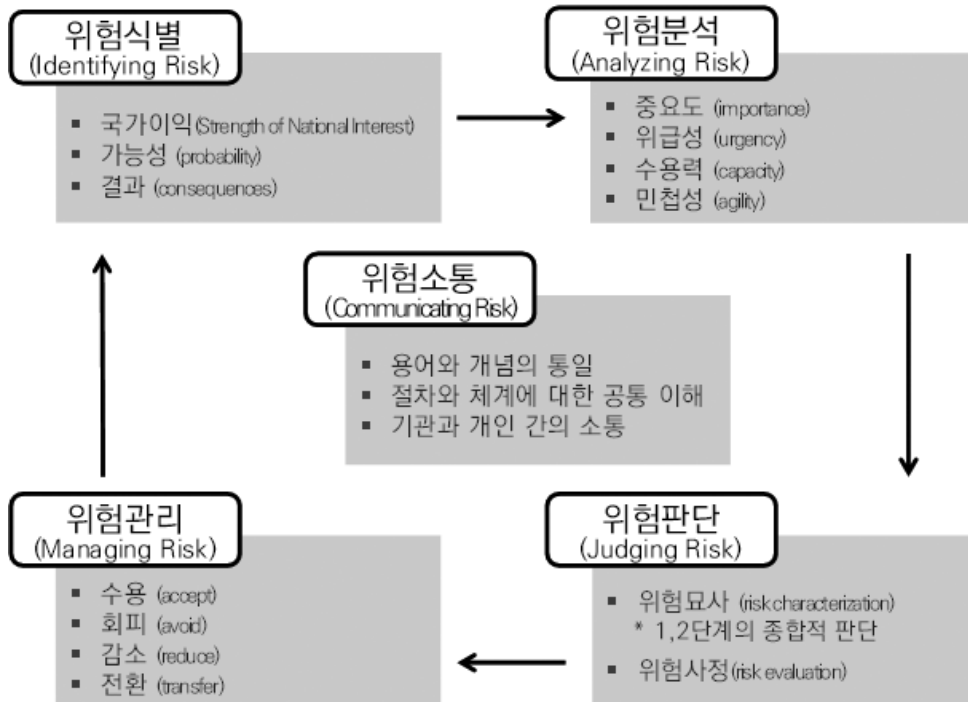
위험관리 조치에 대해서도 다양한 견해들이 존재하지만, 본 연구에서는 크게 네 가지로 구분하여 제시한다. 첫째는 수용하는 것이다. 특별한 위험감소 조치가 필요없을 경우도 있지만 위험감소 조치가 더 큰 위험을 유발하는 경우에도 적용된다. 둘째는 회피하는 것이다. 감수할 수 없는 위험을 유발하는 행동 자체를 포기(forgo)하는 것을 의미한다. 셋째는 감소시키는 것으로, 위험감소조치를 통해 가능성을 낮추고 예상되는 결과를 변경하는 조치가 여기에 속한다.³⁸⁾ 마지막은 전환인데, 위험이 발생할 수 있는 장소와 시간을 전환하는 조치를 말한다. 예를 들어 다른 지역에서의 위험이 증폭되더라도 특정 지역의 위험을 관리하거나, 현재의 위험을 낮추어 미래의 위험을 감수하는 것 등을 들 수 있다.

전 단계에서 공통적으로 강조되는 것은 “위험소통(Communicating Risk)”이다. 소통은 위험을 평가하고 관리하는데 결정적인 역할을 한다. 효과적인 소통은 정책결정자의 오판과 예상치 못한 위험의 등장을 막고, 위험관리 및 대응전략의 효과를 높이는 데 기여할 수 있다. 이를 위해서는 관련된 용어들이 통일될 필요가 있으며, 절차와 체계에 대한 공통적인 이해도 필수적이다. 복잡하고 불확실한 위험의 특성, 다양한 기관과 개인의 서로 다른 이해를 감안한다면, 정량적인 분석 과정이 소통에 도움이 될 수도 있을 것이다.

37) 수용과 회피는 식별된 위험을 감소시키는 조치 외에도 전략적인 차원의 결정을 의미하기도 한다. “계산된 위험”의 개념으로 와일리 제독의 고전적인 연구가 있다. 그에 따르면 “성공 시 이익”이 “실패 시 비용”보다 크면 행동한다는 것으로, 성공시/실패시/미실행시 비용(cost)와 성공시 이익(profit), 성공가능성을 동시에 고려해야 한다는 것이다. 이 경우 위험은 “실패시 비용x실패 가능성”의 공식으로 표현되며, “성공시 이익x성공 가능성”이 위험보다 크면 수용, 작으면 회피를 결정한다는 결론에 이른다. James Holcomb, “Managing Strategic Risk,” pp.123-124.

38) 안보환경의 변화나 자원의 제약으로 인해 발생한 “전략불균형”에 대해서는 균형행위를 통한 위험관리 조치가 핵심적인 해법으로 제시된다. John Collins, Grand Strategy: Principles and Practices (Annapolis: Naval Institute Press, 1973), pp.6-7.

〈그림 1-6〉 위협평가의 단계



4. 위협평가의 산물

위험평가의 목적을 통해 이미 확인한 바, 위협평가는 자연스럽게 위험관리와 연결 되는데 이는 전략기획과정을 통해서 각급 기관의 전략문서로 완성된다. 미국의 경우에는 NSS, NDS, NMS가 해당된다. 그러나 본 연구가 요구하는 것은 “위험평가서”를 별도로 작성할 필요가 있다는 것이다. 그러한 의미에서 미국 합참의 “합참의장 위협평가 (CRA)” 문서는 중요한 의미를 가진다.³⁹⁾ 여기에 더해 JRAM과 같이 방법론을 제시한다면 분석틀에 대한 이해를 공유할 수 있고, 진정한 의미에서의 “위험소통”이 이루어 질 수 있다. 한국의 경우 현재 “합동정보판단서”를 확대하여 위협평가 전반을 다루는 방안도 가능할 것이다. 사실 위협평가의 산물 자체가 중요한 것은 아니며, 어떻게 전

39) J-5가 주무부서로 매년 작성하는 CRA는 국방장관과 의회에 대해 합참의장이 공식적인 군사조언을 하기 위한 주요 문서이다. 국방장관의 위험감소계획(RMP) 작성을 위한 정보와 조언을 제공한다. CJCSI 3100.01C, Joint Strategic Planning System (Joint Chiefs of Staff, 2015.11.20.), p.C-2

략기획체계 속에서 연계성을 가지게 할 것인가를 먼저 고민해야 한다.

IV. 2018년 한반도 위협평가

1. 위협식별 : 한국의 국가이익과 위협요소 도출

가. 한국의 국가이익

위에서 살펴본 바와 같이 위협을 식별하는 단계의 첫 번째 작업은 국가이익을 정의하는 것이다. 구영록 교수는 국가이익에 대한 다양한 연구물을 내놓았는데, 그에 따르면 국가이익은 “한 국가의 최고 정책결정과정들 통하여 표현되는 국민의 정치적, 경제적, 및 문화적 욕구와 갈망”이다.⁴⁰⁾ 미국의 “국가이익위원회”는 국가이익을 사활적(vital), 긴급(extremely important), 중요(important), 부가적(less important or secondary) 이익으로 구분하여 구체화한 바 있는데, 분야별로 구분해보면 국가의 생존, 경제성장, 민주주의, 세계적 안정과 평화, 동맹관계 등으로 나눌 수 있다.⁴¹⁾

한국의 국가이익을 명시한 문서는 없지만, “국가목표”와 “국가안보목표”에 보호해야 할 국가이익이 잘 나타나있다. 2004년부터 발간되기 시작한 『국가안보전략서』를 보면 1973년 “대한민국 국가목표”⁴²⁾를 구체화하여 “국가안보목표”를 제시하고 있다. 2018년 9월 현재, 문재인 행정부의 『국가안보전략서』는 아직 발간되지 않았으므로, 박근혜 정부의 국가안보목표를 살펴보면, 영토·주권 수호와 국민안전 확보, 한반도 평화 정착과 통일시대 준비, 동북아 협력 증진과 세계 평화·발전에 기여로 구분하고 있다.⁴³⁾ 필자는 한국의 확대되는 국력을 기반으로 하여 국제적 영향력과 전략적 공간의 확보

40) 구영록, 『한국의 국가이익』(서울: 법문사, 1995), p.25.

41) The Commission on America's National Interest, America's National Interest (The Commission on America's National Interest, July 2000).

42) 임동원은 1973년 국무회의에서 의결된 “대한민국 국가목표”를 인용하고 있다. 임동원, “한국의 국가전략,” 『국가전략』 제1권 1호 (1995), p.18.

- 자유민주주의 이념 하에 국가를 보위하고 조국을 평화적으로 통일하여 영구적인 독립을 보전한다.
- 국민의 자유와 권리를 보장하고 국민생활의 균등한 향상을 기하여 사회복지를 실현한다.
- 국제적 지위를 향상시켜 국위를 선양하고 항구적인 세계평화에 이바지한다.

43) 국방부, 『국방백서』(서울: 국방부, 2016), pp.32-37.

를 추가하고자 한다. 이에 따르면 한국의 국가이익은 “생존”, “경제번영”, “민주주의”, “통일”로 개념화할 수 있을 것이다.

이를 분야별로 구분하면 국가의 생존, 경제적 번영, 사회의 안정화 등으로 크게 나눌 수 있다. 국방대학교 국가안전보장문제연구소는 국가이익의 영역을 정치/외교, 군사, 경제, 사회문화, 보건·환경 등 5개 분야로 구분하기도 했다.⁴⁴⁾ 본 연구에서는 한국 국가이익의 영역을 지정학, 경제, 환경, 사회, 기술 영역으로 구분하여 살펴보고자 한다. 각각의 국가이익의 중요도, 위해 가능성, 결과 등을 살펴보면 아래와 같다.

- 국가의 생존 : 대한민국의 국민, 영토, 주권에 대한 위협을 예방하고, 억제하며, 감소시키는 것은 사활적 이익이다. 지정학적 경쟁과 대립, 대규모 테러 또는 대량살상 무기로부터 국가의 생존을 보호하는 것은 무엇보다 중요한 국가의 목표가 된다. 한반도의 지정학적 위치를 고려할 때 국가 생존에 대한 위해 가능성도 크고, 위해 발생시 이익에 미치는 결과도 크다. 다만 본 연구에서 통일문제를 별도의 국가이익으로 구분하지는 않았지만, 국가목표에 분명히 명시되어 있고 남북한 간의 “특수관계”⁴⁵⁾를 고려할 때 국가생존과 직접 연계된다.

- 경제적 번영 : 경제번영이 국가의 사활적 이익은 아니지만 대외의존적 경제체제를 가지고 있는 한국의 입장에서 경제번영의 중요성은 결코 낮지 않다. 또 이익이 침해받을 수 있는 민감도는 매우 크다. 따라서 경제번영이라는 국가이익에 대한 위해 가능성은 매우 높다. 그 결과 역시 직접적이지는 않지만 지정학적 경쟁으로 비화될 수도 있고, 사회의 안정성에 간접적으로 영향을 줄 수 있다는 점에서 광범위한 결과를 가져올 수 있을 것이다.

- 사회의 안정화 : 국내정치적 혼란과 위기를 방지하고, 치안불안 및 불평등 심화와 같은 사회의 불안정 요소를 제거함으로써 사회를 안정화시키는 것은 국가의 긴요한 이익이다. 민주주의의 발전양상을 고려한다면 사회적 안정성은 시간이 갈수록 높아질 수 있지만,⁴⁶⁾ 정치/외교, 경제, 환경, 기술 문제 등과 연결될 경우 민감하게 위해

44) 이석수 편, 『2013 한반도 위협평가』(서울: 국가안전보장문제연구소, 2014).

45) 남북한은 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지행하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”를 유지하고 있다. 『남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서』(일명 남북기본합의서, 1991.12.13.).

46) 사회변동과 정치발전에 대한 정치학 논의는 오래된 것이다. “민주주의의 공고화(consolidation of democracy)”에 대한 대표적인 연구로, Guillermo O’Donnell, “Delegative Democracy,” *Journal of Democracy*, Vol.5, No.1 (1994); Juan J Linz and Alfred Stephen, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore:

를 받을 수 있다. 다만 국가의 통제·회복력에 따라 위해도 불구하고 그 결과는 크지 않을 수 있다.

- 환경의 보존 : 환경문제는 비전통적인 국가이익이지만, 외교, 경제적 이슈와 간접적으로 영향을 주고받고 있다. 이러한 의미에서 중요한 이익이기는 하지만 한국에 있어 사활적인 이익이라고 보기는 힘들다. 그러나 3면이 바다로 둘러싸인 한국의 지리적 여건을 생각한다면 환경의 보존은 그 중요성이 갈수록 커질 것으로 보인다. 다만 지금까지의 추세를 고려하면 기후변화, 자연재해 등의 위해 가능성이 커지는 것은 분명하지만 그 결과는 크지 않을 것이다.

- 기술적 진보 : 지구적으로 첨단화, 과학화되고 있는 현실을 고려할 때, 기술적 진보는 미래의 정치, 경제, 사회 등 모든 분야와 연계되면서 중요한 국가이익의 분야를 차지할 것으로 보인다. 다만 기술진보 영역에 대한 국가의 통제력이 미치는 영향을 고려한다면 국가이익의 중요도는 다른 이익에 비해 크지 않을 것이다. 물론 사회가 네트워크화되면서 위해 가능성은 의도적이든 비의도적이든 커지고 있고, 그 결과 역시 작지 않을 것이다.

나. 연관 위험의 도출

앞에서 전제한 바와 같이 연관 위험을 도출하는 과정에서는 위험 자체의 중요도를 평가하지 않고 가능한 “모든” 위험을 연역적으로 도출하는 것이 중요하다. 무엇보다 누락되는 사항이 없이 모든 위험을 제시하기 위해서는 전문가 집단의 경험과 지식, 통찰력 등이 요구된다는 점에서 “델파이 기법”이 사용될 필요도 있다.⁴⁷⁾ 본 연구는 “세계경제포럼(World Economic Forum)”에서 전문가 설문을 통해 도출된 위험요소들을 차용하며,⁴⁸⁾ 위에서 언급하고 평가된 국가이익과 연관시켜 제시하면 아래와 같다.

- 국가의 생존 : 국가의 생존에 대한 위험요소들은 국가간 경쟁과 갈등, 대규모 테러공격, 국가시스템의 붕괴 및 위기, 대량살상무기 등이 있다. 이 중 한반도 상황에 주목하여 국가간 경쟁과 갈등을 세부적으로 살펴보자. 2018년 변화하는 한반도의 안보

Johns Hopkins Univ. Press, 1996) 등

47) 미래예측을 위한 다양한 방안이 있다. 델파이 기법에 대한 설명으로는, 박홍윤, 『공공조직을 위한 전략적 기획론』(서울: 대영문화사, 2014), pp.185-186.

48) World Economic Forum, The Global Risks Report 2018, 13th edition (Geneva: World Economic Forum, 2018).

정세를 고려하더라도, 북한의 군사적 위협(국지도발, 전면전, 핵사용), 북한의 체제 불안정, 한반도 주변 영토분쟁(독도, 이어도, 센카쿠, 쿠릴열도), 한반도 주변의 군비경쟁 심화 등이 있을 수 있다.⁴⁹⁾

- 경제적 번영 : 경제적 번영에 대한 위험요소들은 부동산, 화폐 등 자산의 버블, 광범위한 경기침체 현상, 경제시스템의 붕괴, 에너지, 교통, 통신 등 경제 인프라의 실패, 국가재정의 심각한 위기, 구조적 실업률의 급격한 증가, 마약, 무기 등의 불법거래, 조직화된 범죄, 오일쇼크 등 에너지 가격의 폭등, 급격한 인플레이션 등이 있다.⁵⁰⁾

- 사회의 안정화 : 사회안정을 저해하는 요소로는 크게 정치적 요인과 사회적 요인으로 구분할 수 있다. 먼저 정치적 요인으로는 이념갈등 등 국내정치적 혼란 및 위기, 지역 및 세계 거버넌스의 실패가 있을 수 있다. 다음으로 사회적 요인으로는 식량위기, 비자발적인 난민발생과 이로 인한 혼란, 치안불안, 불평등 심화 등 사회적 불안정, 감염병의 확산, 물 부족 등이 있을 수 있다.

- 환경의 보존 : 환경 분야의 국가이익은 정치, 외교, 경제적 이슈와 간접적으로 영향을 주고받으며, 3면이 바다로 둘러싸인 한국의 지리적 여건을 생각한다면 그 위험은 결코 작지 않다. 환경에 대한 위험은 홍수 및 태풍 등의 피해, 기후변화, 생태계의 파괴, 지진, 쓰나미, 화산 등 자연재해, 인간에 의한 환경파괴 및 재해 등이 있다.

- 기술적 진보 : 기술 분야의 국가이익은 쉽게 포착되지 않는다는 점에서 그 위험요인 역시 쉽게 포착되지 않는다. 세계경제포럼에서 제시하는 기술적 진보에 대한 위험요인은 기술진보의 역효과, 정보 인프라의 파괴, 대규모 사이버 공격, 데이터 탈취 등이 있다.⁵¹⁾

본 연구에서는 다음 2단계 “위험분석”의 편의를 위해 위에서 제시된 29개의 위험을 일부를 통합하여 한국에 대한 위험을 다음과 같이 8개로 정리하였다.

49) 기세찬, 유상범, “군사영역 한반도 위험요소 및 수준판단,” 『2013 한반도 위험평가』(서울: 국방대학교 안보문제연구소, 2013), p.93.

50) 김진국, “경제영역 한반도 위험요소 및 수준 판단,” 『2013 한반도 위험평가』(서울: 국방대학교 안보문제연구소, 2013), pp.165-223.

51) World Economic Forum, The Global Risks Report 2017, 12th edition (Geneva: World Economic Forum, 2017), pp.14-15.

- 한국의 전략적 억제와 방위를 위협하는 직접적인 군사위협
- 북한체제의 불안정, 주변국 영토분쟁 등 한반도 주변의 지정학적 갈등
- 대량살상무기 등을 활용한 대규모 테러
- 광범위한 경기침체, 자산버블 등에 따른 국가재정 위기
- 오일쇼크 등 에너지 가격 폭등
- 감염병의 확산, 사회적 불평등 심화 등에 따른 사회적 불안정
- 지진, 쓰나미, 화산 등 자연재해
- 대규모 사이버 공격, 정보 인프라 파괴 등 기술적 위협

국가이익의 중요도, 위해 가능성, 결과 등을 종합하여 평가한 “중요도”와 이와 연관된 위험을 정리하면 다음의 그림과 같이 나타낼 수 있다.

〈그림 1-7〉 1단계 위험식별

국가이익	중요도평가			연관 위험
(1) 국가의 생존	■	■	■	직접적인 군사위협 주변 지정학적 갈등 대규모 테러
(2) 경제적 번영	■	□	■	주변 지정학적 갈등 국가재정의 위기 에너지 가격 폭등
(3) 사회의 안정화	□	■	■	▶ 대규모 테러 사회적 불안정
(4) 환경의 보존	□	□	■	사회적 불안정 자연재해
(5) 기술적 진보	■	□	□	기술적 위협

2. 위험분석 : 위험목록과 분석

위의 위험을 앞에서 제시한 바와 같이 다시 중요도(importance), 위급성(urgency),

역량(capability)과 수용력(capacity), 민첩성(agility)의 요소로 평가해보자.⁵²⁾ 중요도는 1단계에서 식별한 연관된 국가이익의 중요성과 결과로 평가할 수 있다. 위급성은 시간적 요소에 의해서 평가되며 발생가능성과 이에 대한 대응조치의 필요성으로 평가된다. 역량과 수용력은 위협에 대응할 수 있는 능력과 내구력이 포함된다. 마지막으로 민첩성은 영역의 전환, 능력 및 자원활용의 융통성 등과 관련된다. 중요한 것은 2단계에서 분석된 위협은 3단계, 4단계에서 위협도와 수용가능성, 대응조치 등이 구체화되면 지속적으로 재평가하는 환류의 과정과 소통이 필요하다는 점이다.

1단계에서 도출한 8가지의 위협을 네 가지 요소로 분석해보면 다음과 같다.

• A. 한국의 전략적 억제와 방위를 위협하는 직접적인 군사위협

한국의 전략적 억제와 방위를 위협하는 전통적인 군사위협 대부분이 여기에 포함된다. 비단 북한 위협 뿐만 아니라 잠재적인 위협으로 간주되어 온 중국, 러시아 또는 일본의 위협도 포함된다. 즉 북한의 핵·미사일 위협, 북한의 지상·해상에서의 국지도발 등이 있으며, 최근 문제가 되고 있는 중국과 러시아의 우리 방공식별구역(KADIZ)에 대한 침범행위 등도 고려할 수 있다. 특히 북한의 핵·미사일 위협을 주목할 수 있는데, 막대한 피해를 줄 수 있는 군사적 수단으로써 뿐만 아니라 정치·외교적 수단으로써 활용될 수 있다는 점에서 그 범위가 매우 넓다고 할 수 있다.

‘위험분석의 네 가지 요소’로 구분하여 살펴보자. 먼저 중요도 측면에서 국가안보와 생존이라는 사활적 국가이익을 직접적으로 위협한다. 위협의 종류에 따라서 달라지겠지만 평화를 전제로 번영을 이어가야 하는 한국의 정치·경제적 안정을 위협하기 때문이다. 둘째 위협의 위급성도 매우 크다. 핵무기 정도가 선제적 사용의 가능성은 높지 않을 수 있지만, 기타 군사적 위협과 연계되어 언제든지 비화될 수 있고 핵·미사일 능력이 확대일로에 있다는 점에서 위급성도 크다.⁵³⁾ 셋째 역량과 수용력은 평가가 갈라진다. 한국도 군사력 증강에 노력을 지속하고 있으며 강력한 한미동맹을 고려해볼 때 역량의 충분성은 강화되고 있으나, 한반도의 좁은 전장과 대도시를 중심으로 인구가 집중되어 있음을 볼 때 수용력은 매우 낮다. 넷째 민첩성 측면도 평가가 달라질 수 있는데, 위협에 직접적으로 대응하는 속도는 민첩할 수 있지만 변화하는 위협에 따라 군사력을 배치하는 데에는 상당한 시간이 소요될 수밖에 없을 것이다.

52) Mathan P. Freier, et al., At Our Own Peril: DoD Risk Assessment in a Post-Primacy World, pp.71-86.

53) 손한별, “북핵 대비 3축체계 구축,” 건양대-국방대 군사학발전세미나 (2018.9.28.), p.35.

- B. 북한 불안정, 주변국 영토분쟁 등 한반도 주변의 지정학적 갈등

위협B는 사실 매우 다른 유형의 위협을 함께 다루고 있다. 먼저 북한의 정권 및 사회 시스템이 정상적인 운용이 불가능한 사태로 발전하는 불안정 상황이 있을 수 있다. 많은 연구들은 권력투쟁, 지도자 유고, 쿠데타, 민중의 봉기 등과 같은 이유로 급변사태가 발생할 것으로 보지만, 장기적인 사건으로서 불안정 상황이 지속될 가능성도 크다. 급변이든 불안정 상황이든 한국의 개입은 불가피할 것이다. 다음으로는 미국과 중국의 전략적 경쟁, 동북아시아에서의 영토 분쟁은 어떠한 형태로든 한국에 선택을 강요한다. 사드(THAAD) 배치 문제에서 본 바와 같이 주변국들의 안보이익은 한국의 그것과 충돌하며, 센카쿠 열도, 대만 해협에서 충돌이 발생하는 경우 한국은 연루를 회피할 수만은 없을 것으로 보인다.⁵⁴⁾

형태가 다양하기 때문에 그 분석 역시 다양한 결과를 가져올 수밖에 없지만, 연구의 목적상 간략화하여 살펴보자. 첫째 중요도 측면에서 보면, 한국의 지정학적 위치에 따라 한국을 군사적으로 직접 위협하지는 않지만 한국의 안보에 미치는 영향은 결코 작지 않다. 직접적인 군사위협으로 발전할 가능성은 상존한다. 둘째 한국의 안보에 미치는 위급성 역시 매우 크다. 북한의 상황은 한국의 안보, 정치, 경제, 사회 상황을 좌우할 것이며, 동·남중국해는 한국의 무역을 위한 핵심지점이기 때문이다. 셋째 역량과 수용력 측면에서 한국은 매우 미약하다. 동북아의 안보지형에서 균형행위를 할 수 있는 능력도 부족할 뿐만 아니라 이미 결정되어 있는 한국의 위상을 고려한다면 영향력있는 행위로 발전하기도 힘들 것이다. 넷째 민첩성이 가장 결정적일 수 있는데, 이러한 위험상황은 한국에게 충분한 결정의 시간을 허락하지 않을 것이고 항상 요구되는 시간보다 늦게 행동할 수밖에 없을 것이다. 이 때문에 한국의 입장과 행동은 미리 결정되어 있어야 할 필요가 있다.

- C. 대량살상무기 등을 활용한 대규모 테러

9.11의 충격은 미국뿐만 아니라 냉전으로부터 안정적인 상황을 이어가던 유럽과 동아시아 국가들에게도 영향을 주었다. 아울러 이슬람국가(IS)의 창궐은 아시아 국가들에게도 동일한 위협이 되었다. 테러의 위협은 전세계 어디에도 영향을 주고 있다. 대량살상무기를 활용할 경우 어떠한 국가 간 분쟁보다 큰 피해를 줄 수 있다. 북한에

54) 손한별, “미중관계와 한미동맹: 연루상황하 약소국의 전략적 선택,” 『신아세아』, 제20권 2호 (2013).

의한 폭탄테러, 요인암살, 사회혼란야기 등의 가능성은 상존하지만, 반미의 정치적 메시지를 전달하고자 하는 극단주의자들이 한국을 목표로 할 가능성도 존재한다. 비단 물리적 테러뿐만 아니라 사이버 테러는 사회 기반의 취약성을 공략하면서 피해를 강요한다. 또 테러가 국제적 범죄집단과 연계될 가능성도 없지 않다.

이러한 테러행위는 먼저 중요도 측면에서 시민과 도시, 사회를 직접 공격한다는 점에서 매우 중요하다. 심리적 충격까지를 고려한다면 그 중요도는 더욱 높아진다. 둘째 가장 발생가능성이 높지만 미리 인지하기는 어렵다는 점에서 위급성은 매우 크다고 할 수 있다. 셋째 테러는 기습적으로 민간인을 직접 공격한다는 점에서 대응역량이나 수용력은 낮을 수밖에 없다. 테러 대응에서 더욱 중요한 개념은 취약성이다. 테러를 자행하는 측에서는 이러한 취약성을 공략할 것이기 때문이다. 테러 대응은 역량보다는 네 번째 민첩성이 더욱 중요한 요소가 된다. 테러의 피해확대를 방지하고 추가적인 테러 또는 분쟁 등으로 연결되지 않도록 민첩한 대응이 무엇보다 중요하다.⁵⁵⁾

• D. 광범위한 경기침체, 자산버블 등에 따른 국가재정 위기

불확실성이 높은 분야지만 경제영역에서의 위험은 다음과 같이 분류할 수 있을 것이다. 연구자에 따라서 달라질 수밖에 없지만 대표적인 위험을 나열하면 다음과 같을 것이다. 고령화 및 저출산율, 높은 해외시장의존도와 외환시장의 불안정성, 성장잠재력 감소, 청년실업 증가추세, 소득불평등도 악화, 재정불건정성 우려, 노사정 간의 불신 등이다.⁵⁶⁾ 이같이 광범위한 요인에 의해서 경기침체가 이어진다면 국가재정은 위기를 겪을 수밖에 없다. 위에서 본 바와 같이 한국경제가 가지고 있는 취약성을 고려할 때, 경제적 번영이 지속적으로 위협받는 경우 북한과의 경쟁관계, 주변국과의 갈등, 사회 전반의 불안정 등으로 연결될 수 있다.

매우 짧은 기간의 경제성장을 통해 국가시스템을 유지, 발전시켜온 것을 고려할 때, 경제분야의 중요도는 매우 크다. 그만큼 경제 시스템의 취약성도 크다는 점에서 단순히 국가재정의 위기라는 개념으로 다 포섭되지도 않는다. 둘째 유기체와 같은 경제시스템을 고려할 때 위급성은 매우 크다. 또한 국가 경제정책 하나하나가 미치는 영

55) 테러리즘에 대한 개관적인 설명으로는, 김태준, 『테러리즘: 이론과 실제』(서울: 봉명, 2006), pp.19-28 참고.

56) 김진국은 5년 내 발생가능한 경제영역 위험요소를 10개로 선정하고 각 요소별 위험도를 평가한 바 있다. 김진국, "경제영역 한반도 위험요소 및 수준 판단," 『2013 한반도 위협평가』(서울: 국방대학교 안보문제연구소, 2013), pp.165-223.

향이 급격하게 영향을 준다는 점도 고려되어야 한다. 셋째 경제적 위협에 대한 한국의 역량과 수용력은 시간이 갈수록 강건해지고 있음에 분명하지만, 여전히 매우 취약하다는 것도 분명하다. 때문에 위협에 대응하는 능력 자체도 중요하지만 얼마나 기민하게 대응할 것인지와 같은 민첩성 측면도 매우 중요하다. 위에서 언급한 위험요소들은 장기적이고 복합적으로 영향을 준다는 점에서 민첩한 대응이 위협을 전환하고 역량과 수용력의 부족을 상쇄할 수 있을 것이다.

• E. 오일쇼크 등 에너지 가격 폭등

위험D가 경제영역에서의 국내적 위협이라면 에너지 문제는 대표적인 외부적 위협이다. 물론 2008년 미국발 경제위기에서 보는 바와 같이 미국 경제의 영향력을 무시할 수는 없다. 미국의 더딘 경제회복과 양적완화 축소, 중국 경제성장의 경착륙 우려 등도 분명한 외부적 위협일 수 있다. 그러나 본 연구는 보다 직접적인 위험요인인 에너지에 주목하였다. 에너지 가격 폭등은 비교적 지엽적인 경제이슈로 생각될 수 있지만 그 파급효과는 결코 작지 않다. 1970년대 오일쇼크가 한국 경제에 미친 영향, 현재 셰일가스가 미국의 대외정책 전반을 결정하고 있는 상황⁵⁷⁾ 등을 고려한다면 에너지 문제는 중대한 위협의 하나로 고려할 필요가 있다.

첫째, 한국 경제의 대외의존도를 고려한다면 에너지 문제는 한국을 직접적으로 위협하며 그 중요도도 매우 높다. 에너지 문제는 미국과 중국의 중요한 경쟁분야이기도 한데, 양국 지역경쟁의 핵심적인 원인이 되고 있다. 물론 아직은 현실화되지 않고 있다는 점에서 위급성은 낮아 보인다. 원유매장량에 대한 낙관적인 평가, 친환경에너지에 대한 국가차원의 투자, 셰일가스와 같은 새로운 자원의 개발과 같은 요인들이 작용하기 때문이다. 셋째 한국의 대응역량과 수용력은 매우 낮다. 높은 해외의존도와 민감성은 그 자체로 위험요소로 작용할 정도라는 것을 간과해서는 안 된다.⁵⁸⁾ 이에 따라서 네 번째 민첩성 측면에서 한국은 매우 취약하다. 자체 에너지원이 희소하고 새로운 에너지원을 개발하는 것은 매우 장기간이 소요될 것이기 때문이다. 한국의 입장에서 에너지 위기에는 어떠한 대응도 못하는 상황이 될 가능성이 크다.

57) “美 경제의 새로운 성장동력 ‘셰일궤 화학혁명,’” 『한국경제』(2018.10.1.), <http://news.hankyung.com/article/2018092848861> (검색일: 2018.10.2.).

58) 박상현, 하상섭, “에너지안보의 국제정치: 국제협력과 한국의 전략,” 『정치·정보연구』, 제15권 1호 (2012), p.332.

• F. 감염병의 확산, 사회적 불평등 심화 등에 따른 사회적 불안정

사회적 불안정을 가져오는 다양한 위험요인들이 존재한다. 이념갈등과 같은 정치적 요인도 있지만, 식량위기, 난민, 치안불안과 같은 사회적 요인도 있다. 본 연구에서는 감염병 확산과 사회적 불평등을 제시하고자 한다. 먼저 감염병의 문제를 살펴보면, 감염병이 인류를 위협해온 것이 한두 번은 아니다.⁵⁹⁾ 한국에서도 2002년 브루셀라, 2006년 조류인플루엔자, 2010년 구제역으로 막대한 피해가 있었으며,⁶⁰⁾ 2015년에는 “중동호흡기증후군(Middle East Respiratory Syndrome, MERS)”가 국민적 관심을 끈 바 있다. 다음으로는 사회적 불평등 문제이다. 일반적으로 빈부격차의 구조적 심화에서 출발하여 지역갈등, 도농갈등, 계층갈등으로 발전하는데, 기타 대외적인 요소들과 결합하면 사회갈등을 증폭시킨다.

첫째, 중요도 측면에서 사회 전체의 불안정을 증폭시킨다는 점에서 매우 중요도가 높다. 자연스럽게 두 번째 기준인 위급성으로 연결되는데 직접적으로 인명에 피해를 줄 뿐만 아니라 그러한 환경을 지속적으로 양상해낸다는 점에 있다. 사회적 불안정은 위험 자체보다는 대응할 수 있는 역량과 민첩성이 중요한데, 한국의 역량과 수용력은 그리 낙관적인 결과를 보장하지 못한다. 한정된 인력과 조직, 미약한 사회안전 시스템, 급격한 경제개발에 따른 분배문제의 취약성 등이 고스란히 남아있기 때문이다. 넷째 민첩성은 무엇보다 중요하다. 사회적 불안정을 더욱 증폭시키는 것은 감염자와 비감염자, 가진 자와 못가진 자와 같이 명확하게 구분된다는 점이다. 이러한 구분을 극복할 수 있는 대규모의 재화, 치료약이 즉각적으로 제공되지 않는다면 해결은 불가능하다.

• G. 지진, 쓰나미, 화산 등 자연재해

환경분야의 위험은 크게 기후변화와 자연재해로 나누어 볼 수 있다. 사실 기후변화의 결과로 자연재해의 피해가 증폭될 수 있다는 점에서 명확하게 구분이 가능한 것은

59) 한국인에게도 잘 알려진 “후천성면역결핍증(HIV/AIDS)은 감소추세에 있기는 하지만, 2005-2012년 사이에 3,600만명 사망했다. 지구적 유행성 인플루엔자는 1918년 스페인에서 수천만명의 희생자를, 1957년 아시아, 1968년 홍콩, 1977년 러시아에서 창궐한 인플루엔자는 모두 100만명 내외의 희생자를 낳았다. 역사적으로 콜레라에 의한 희생도 주기적으로 발생했다. MPH Online Staff, “Outbreak: 10 of the Worst Pandemics in History,” <https://www.mphonline.org/worst-pandemics-in-history/> (검색일: 2018.9.11.).

60) 신상범, 오경택, 정하윤, “보건/환경영역 한반도 위험요소 및 수준판단,” 『2013 한반도 위험평가』(서울: 국방대학교 안보문제연구소, 2013), pp.314-322.

아니다. 다만 보다 장기적인 위험으로서 기후변화와 단기적인 위험으로서 자연재해를 구분하였다. 사실 자연재해에 대한 인간의 집요한 방어 노력은 지속되어 왔다. 그럼에도 불구하고 지진, 쓰나미, 화산 그 어느 것으로부터도 안전하지 못하다.⁶¹⁾ 오히려 취약성은 증가하고 있다. 태풍, 홍수, 가뭄과 같은 자연현상도 자연재해에 포함할 수는 있을 것이나, 본 연구에서는 극단적인 피해를 강요하는 위외 사례들만을 자연재해 위험으로 분류하여 살펴본다.

첫째, 자연재해의 크기에 따라서 중요도 문제는 평가가 달라질 수 있다. 포항지역에서의 지진이 서울에서의 지진과 같을 수는 없을 것이고, 쓰나미의 피해지역, 범위에 따라서도 평가가 달라진다. 둘째 자연재해는 위급성 측면에서 더욱 강조된다. 태풍, 홍수 등과 달리 미리 인지할 수도 없다는 점에서 항상 수세적인 대응이 될 수밖에 없다. 화산의 경우가 겨우 수 시간의 경고가 가능할 뿐이다. 셋째 역량과 수용력 측면에서 자연재해는 극심한 피해를 강요한다. 사실 보다 중요한 것은 대응역량보다는 네 번째 민첩성이다. 부족한 경고시간을 고려할 때 희생의 확대를 막기 위해서는 민첩한 대응이 가능토록 시스템화는 것이 무엇보다 중요하다.

• H. 대규모 사이버 공격, 정보 인프라 파괴 등 기술적 위험

마지막 위험H는 특정한 위험의 범위로 한정하기 어렵다. 대규모 사이버 공격일 수도 있고, 정보 인프라 파괴 등과 같은 위험을 “기술적 위험”으로 묶어두기는 하였으나, 어떠한 위험요인이 있을지 특정하기 어렵다. 사이버 범죄조직과 같이 주체가 금세 확인되지 않을 수도 있고, 기술적 요인이 스스로 위험으로 작동할 수도 있기 때문이다. 때로 자연스럽게 발견된 취약성을 활용하여 범죄 또는 적대행위가 발생할 수도 있을 것이다. 많은 경우 국내적, 경제적 목적을 가지고 범죄의 한 형태로 일어날 가능성이 가장 크다.⁶²⁾

첫째, 중요도가 얼마나 클 것인지는 사회의 발전정도에 따라서 달라질 수 있다. 기본적으로 기술적으로 발전한 사회에서 부작용 또는 취약성을 이용하는 데서 시작되기 때문이다. 다만 위에서 언급한 바와 같이 국가이익을 침해하는 수준으로까지 발전하는 것은 매우 드물게 나타날 것이며, 따라서 대부분의 위험요소는 중요도가 크지 않다

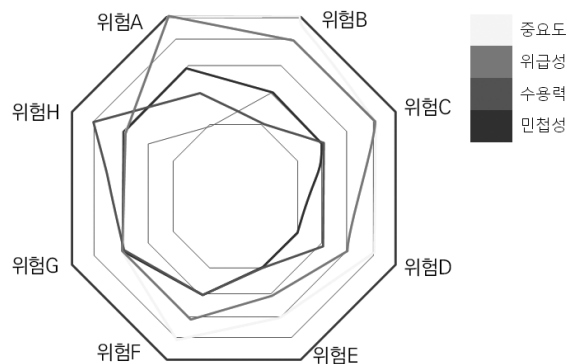
61) 2017년 포항 지진은 한국이 지진으로부터 안전한 지역이 아님을 잘 보여준다. “포항 지진 피해가 큰 5가지 이유,” 『중앙일보』 (2017.11.17.), <https://news.joins.com/article/22124694> (검색일: 2018.10.2.).

62) 우리나라에 대한 해킹사고 건수 통계는 <e-나라지표> 홈페이지 “해킹사고 건수” 참고, http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?id_idx_cd=1363 (2018.10.1.).

고 할 수 있다. 둘째 위급성 역시 분석이 달라질 수 있으며, 이는 위험의 발생 자체를 인지하는 것이 어렵다는 데서도 원인을 찾을 수 있다. 셋째 역량과 수용력은 서로 다르지 않은 개념으로서 작용한다. 기술적 위험에 대응하고 이를 수용하며, 회복한다는 것인데, 기술적 역량과 위험은 병행하여 발전 또는 퇴보한다는 점에서 중간 수준의 중요도를 가진다. 마지막으로 민첩성은 그 자체로 역량이자 수용력으로 작동한다. 기술적 위험을 식별하고 이에 대응하는 것은 무엇보다 시간적인 요소가 결정적이기 때문이다.

위와 같이 8가지의 주요위험을 분석한 결과는 아래의 그림과 같이 나타난다. 중요도와 위급성은 클수록, 수용력과 민첩성은 낮을수록 해당 위험이 상대적으로 '크다'고 할 수 있다. 바꿔 말하면 중요도 및 위급성이 크에도 수용력과 민첩성이 낮다면 위험이 '크다'고 할 수 있을 것이다. 반대로 중요도와 위급성이 크지 않더라도 수용력과 민첩성이 높다면 위험은 '작다'고 할 수 있다. 다른 한편 하나의 기준에서도 상반된 평가가 나올 수 있는데, 본 연구에서는 단기적이고 직접적인 측면에 주목하여 정성적으로 평가하였다.

〈그림 1-8〉 2단계 위험분석



3. 위험판단 : 위험도와 수용가능성 판단

세 번째 위험판단 단계에서는 먼저 위험별 위험도를 판단하고, 이에 대한 수용가능성을 개괄적으로 판단하는 두 개의 단계로 세분화할 수 있다. 3단계는 2단계에서 분석된 위험의 '상대적인 위치를 판단'하는 단계이다. 즉 2단계의 중요도와 위급성은 "위험도"로, 수용력과 민첩성은 "수용가능성"으로 연결된다.

아래의 결과는 2018년 안보과정 2개반 93명과 학위과정 21명을 대상으로 설문조사를 실시한 결과이다. 실제 설문 시에는 위에서 제시한 29개의 위협을 모두 평가하였으나, 이 중 8개의 위협에 대한 결과만을 제시하는 것이다. 먼저 위협도는 위협의 발생가능성과 결과를 함께 고려하여 판단하게 된다. 이미 1단계에서 도출된 29개 중 8개 위협만을 다루었다는 점에서 저위험에 해당하는 위협요소가 많지 않았다. 즉 본 연구가 제외된 21개 위협은 대부분 저위험 군에 포함될 것임을 짐작할 수 있다.

- 고위험군(high risk) : 결과의 영향이 크고, 발생가능성도 큰 “고위험군”에는 역시 직접적인 군사위협이 포함되었다. 전통적으로 한반도를 위협해 온 국지도발, 전면전과 같은 직접적인 군사위협 외에도 대량살상무기 등을 활용한 대규모 테러도 그 가능성을 높게 평가하면서 고위험군에 포함되었다.⁶³⁾ 이러한 변화는 북한 위협이 상대적으로 약화되고 있는 2018년의 상황이나 테러에 대한 경각심이 높아진 현실을 반영하는 것이라고 판단된다. 또는 북한의 핵·미사일 위협을 우려하던 것이 주체를 특정하지 않고 대량살상무기를 활용한 테러에 대한 우려로 이어진 것이라고 볼 수도 있을 것이다.

- 저위험군(low risk) : 결과의 영향도 작고, 발생가능성도 낮은 “저위험군”에는 사회적, 환경적 위협이 포함되었다. 물론 앞서 밝힌 바와 같이 기타 위험군을 모두 배제한 뒤 8개의 위협만을 가지고 상대적인 위치를 평가한 것이라는 점에서 저위험군에 대한 위험감소조치가 불필요하다는 것을 의미하는 것은 아니다. 사실 감염병의 확산, 사회불평등 문제 등에 대해서는 국가 차원에서 많은 자원과 노력을 투입하고 있으며, 자연재해에 대해서도 경보체계, 대응 및 복구체계를 마련하기 위한 노력이 지속되고 있다.⁶⁴⁾ 다만 국가이익을 침해하는데 시간적으로 지연되거나 지역적으로 한정된 결과가 예상된다는 점에서 저위험군으로 분류되는 결과가 나온 것으로 보인다.

- 중위험군(moderate risk) : 고위험군과 저위험군 사이의 “중위험군”에는 나머지 4개의 위협이 포함되었다. 안보과정 학생들을 주요 설문대상으로 했다는 점에서 일

63) 설문대상 114명 중 68명(59.6%)이 가능성 높은 상위3개 위협으로 응답

64) 신상범, 오경택, 정하윤, “보건/환경영역 한반도 위협요소 및 수준판단,” 『2013 한반도 위협평가』(서울: 국방대학교 안보문제연구소, 2013), pp.314-322.

반 국민들과 결과값이 달라질 수는 있지만, 지정학적 갈등 외에도 국가재정위기, 기술적 위험 등이 포함된 것은 2018년 현재 한국의 상황을 고려한 것으로 판단된다. 특히 다양한 연구에서 줄곧 결과 측면에서 높은 영향력을 가질 것으로 우려되어온 “북한 정권붕괴” 위험을 다소 낮게 평가하고, 광범위한 경기침체에 대한 우려가 높아진 것은 특기할 만하다. 주변국의 영토분쟁, 동북아의 군비경쟁과 같이 전통적인 위협으로 간주되어 온 지정학적 위험은 여전히 결과의 영향력 측면에서 높은 점수를 받았다.⁶⁵⁾

〈표 1-1〉 위험도 판단

고위험 (high risk)	· 한국의 전략적 억제와 방위를 위협하는 직접적인 군사위협 · 대량살상무기 등을 활용한 대규모 테러
중위험 (moderate risk)	· 북한 불안정, 주변국 영토분쟁 등 지정학적 갈등 · 광범위한 경기침체, 자산버블 등에 따른 국가재정 위기 · 오일쇼크 등 에너지 가격 폭등 · 대규모 사이버 공격, 정보 인프라 파괴 등 기술적 위험
저위험 (low risk)	· 감염병의 확산, 사회불평등 심화 등에 따른 사회적 불안정 · 지진, 쓰나미, 화산 등 자연재해

다음으로는 “묘사된 위험”의 수용여부를 판단하는 “위험사정(risk evaluation)”의 단계가 있다. 특별한 위험감소 조치가 필요없는 “수용가능한(acceptable)” 위험인지, 추가적인 위기감소 조치 없이는 원하는 행동을 할 수 없는 “수용불가능한(unacceptable)” 위험인지를 판단한다. 이는 수용가능성을 개략적으로만 평가하는 것으로, 2단계 수용력과 민첩성을 기반으로 위험간 상대적인 위치를 결정한다. 또 구체적인 위험관리 방안을 마련하는 4단계 이전에 불필요한 노력을 배제하기 위한 사전 작업으로 볼 수 있다. 수용이 가능한 위험은 위험관리 방안을 고민할 필요가 없을 것이기 때문이다.

수용여부를 결정하는 가장 간단한 공식은 “ $pW + (1-p)L > R$ ”이다. 여기서 p 값은 특정행동을 했을 때의 성공가능성이고, W 는 특정행동을 했을 때의 이익, L 는 행동하지 않았을 때의 비용으로 음의 값이다. R 은 2단계에서 분석된 위험의 크기로, 계량화된 수치가 없이 정성적으로 평가할 수 있다. 공식에서는 보는 것처럼 어떤 위험에 대

65) 설문대상 114명 중 국가재정위기는 24명, 기술적 위험은 35명이 응답하였다. 북한 정권붕괴 위험은 11명, 광범위한 경기침체는 28명이, 지정학적 위험은 47명이 응답하였다.

하여 특별한 조치를 할 때 (성공가능성 x 이익)과 (성공하지 못할 가능성 x 비용)을 더해서 예상되는 위험보다 크면 대응조치를 결정하게 된다. 몇 가지의 경우가 있을 것이다. 첫째는 위험감소조치의 성공 가능성이 충분히 큰 경우이다. 둘째는 어떤 조치를 통해 이익에 대한 위험을 현저하게 감소시키거나, 조치하지 않을 경우 더 많은 비용을 부담해야 하는 경우가 될 것이다. 수용가능성 여부만으로 8개의 위험을 구분하면 다음과 같다.⁶⁶⁾

- 수용불가능한(unacceptable) 위험 : 1단계에서 국가이익을 침해하는 위험을 선정하고, 이에 대한 분석과 위험도를 평가한 결과로 도출된 8개의 위험만을 도출했음을 고려한다면, 어떠한 위험도 수용이 가능한 위험은 없다. 그 중에서도 결과의 영향력이 크고 발생가능성마저 크다면 수용은 더욱 불가능할 것이다. 또한 대응역량이나 수용력에 비해서 위험이 크고 민첩성이 요구된다면 수용불가능한 위험으로 볼 수 있다. 대부분의 위험이 여기에 포함될 것인데, 억제와 방위를 위협하는 직접적인 군사 위협, 대규모 테러, 주변의 지정학적 갈등, 국가재정 위기, 자연재해 등을 들 수 있다.

- 수용가능한(acceptable) 위험 : 위에서 언급한 바와 같이 8개 위험 중 어느 것도 수용가능하다고 판단할 수는 없을 것이나 상대적으로 위험의 영향력을 지연하거나 가능성 자체가 낮아질 것으로 판단되는 위험이 있을 수 있다. 즉 해당 위험에 대한 대응역량을 갖추고 있고, 수용 및 회복할 수 있다면, 또 민첩하게 대응할 수 있는 체계를 갖추어 위험의 영향을 낮출 수 있다면 '상대적으로' 수용가능한 위험으로 볼 수 있다. 즉 에너지 정책에 따라서 해외 에너지 가격의 영향을 덜 받을 수 있고, 기술적 역량 및 수용력을 갖출 수도 있으며, 감염병, 사회불평등과 같은 불안정은 비교적 수용가능한 위험으로 분류할 수 있다.

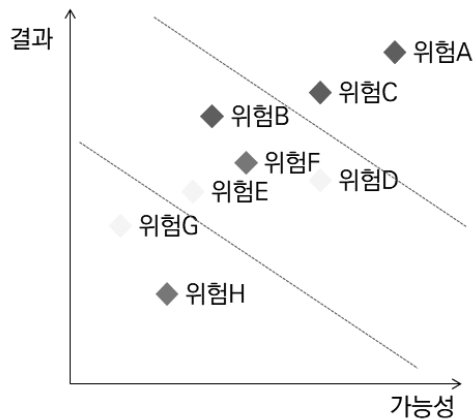
66) 이른바 계산된 위험(calculated risk)에 대한 자세한 설명으로는, James F. Holsomb, "Managing Strategic Risk," in . Boone Bartholomeses, Jr. ed., Theory of War and Strategy (Carlisle: US Army War College, 2010), pp.71-72.

〈표 1-2〉 수용가능성 판단

수용불가능	<ul style="list-style-type: none"> · 한국의 전략적 억제와 방위를 위협하는 직접적인 군사위협 · 대량살상무기 등을 활용한 대규모 테러 · 북한 불안정, 주변국 영토분쟁 등 지정학적 갈등 · 광범위한 경기침체, 자산버블 등에 따른 국가재정 위기 · 지진, 쓰나미, 화산 등 자연재해
수용가능	<ul style="list-style-type: none"> · 오일쇼크 등 에너지 가격 폭등 · 대규모 사이버 공격, 정보 인프라 파괴 등 기술적 위협 · 감염병의 확산, 사회불평등 심화 등에 따른 사회적 불안정

위와 같이 위험도와 수용가능성을 기준으로 하여 8개 주요위험을 구체적으로 판단한 결과는 아래와 같다. x축과 y축은 위험도를 나타내며, 색깔은 수용가능도를 표현하는데 빨간색은 수용불가능한 위험을, 파란색은 수용가능한 위험임을 나타낸다. 노란색은 중간정도의 위험인데 명목척도로 표현한 것이다.

〈그림 1-9〉 3단계 위험판단



4. 위험관리 : 위험요소별 위험관리 방안

• 수용(accept) : 이미 3단계에서 수용가능한 위험을 별도로 식별한 바 있다. ‘오일 쇼크 등 에너지 가격 폭등’, ‘대규모 사이버 공격, 정보 인프라 파괴 등 기술적 위협’, ‘

감염병의 확산, 사회불평등 심화 등에 따른 사회적 불안정' 등 3개의 위협이었다. 3단계에서 판단한 것은 위협도와 병행하여 개략적으로 수용가능성을 판단한 것이라면 4단계에서는 위협관리의 한 방안으로 “수용” 방안을 다룬다. 이 경우 특별한 위협감소 조치가 필요없는 위협이나, 위협감소 조치가 오히려 더 큰 위협을 유발하는 경우가 해당된다.

본 연구는 위의 3가지 위협 중 ‘대규모 사이버 공격, 정보 인프라 파괴 등 기술적 위협’, ‘감염병의 확산, 사회불평등 심화 등에 따른 사회적 불안정’을 “수용” 방안을 취하는 위협으로 선정하였다. 일부 감소, 전환 등의 조치가 필요할 수 있으나 전반적으로는 수용하게 될 것이다. 과학기술의 발전에 따라 부가적으로 발생하는 위협으로서, 위협을 회피 또는 감소시키려고 한다면 오히려 기술적 진보에 역행하는 결과를 가져올 것이고, 감염병이나 사회불평등을 막기 위한 다양한 예방조치들은 인간사회의 교류 행위 및 자정능력을 훼손하는 결과로 나타날 것이기 때문이다.

- 회피(avoid) : 두 번째 위협관리 방안은 ‘감수할 수 없는 위협’을 유발하는 행동 자체를 스스로 포기(forgo)하는 것을 의미한다. 다소 소극적인 의미를 가지고 있는 회피 방안은 국가이익에 대한 위협을 식별하는 1단계에서 이미 규정되어 있을 수 있다. 즉 사활적인 국가이익을 침해하지 않는 위협들은 단순하게 회피함으로써 해소가 가능하며, 사활적 이익과 직접 연결되어 있다면 회피하는 경우의 비용이 더욱 클 것이기 때문이다. 이 때문에 1단계에서 상위 8개 위협만을 대상으로 하는 본 연구에서, 회피를 관리방안으로 선택할 수 있는 위협은 많지 않다.

그럼에도 불구하고 “북한체제 불안정, 주변국 영토분쟁 등 한반도 주변 지정학적 갈등”만은 회피의 방안을 선택할 수 있다고 평가하였다. 북한체제가 불안정한 상황이나 주변국의 영토분쟁이 발생하는 경우 어떠한 개입도 포기함으로써 위협의 수준을 현저하게 낮출 수 있을 것이기 때문이다. 물론 이러한 상황에 대한 한국의 행동이 국가이익을 크게 증진시킬 수 있다면 상황은 달라진다. 특히 북한 불안정과 같은 경우, 한국이 개입을 통해 유리한 상황을 조성할 수 있을 것이다. 그러나 이는 위협관리의 측면이 아니라 국익추구를 위한 보다 공세적인 전략 차원에서 다루어야 할 것이다.

- 감소(reduce) : “감소” 조치는 네 가지 위협관리 방안 중 가장 직접적인 방안이다. 감소조치는 다시 두 가지 유형으로 구분할 수 있는데, 첫째는 위협감소조치를 통해 위

협의 발생가능성 자체를 낮추거나, 둘째는 예상되는 결과의 규모와 범위 등을 변경하는 조치가 여기에 속한다. 어떠한 유형이든 위협을 관리하기 가장 직접적이고 일반적인 방안으로서 의미를 가진다. 보다 군사적인 측면에 중점을 두면, 상대가 있는 게임을 해야 하는 입장에서 목표를 축소하고, 전략을 수정하고, 재원을 추가 확보하는 등의 일반적인 조치 외에 허세, 과장 등의 행동도 위협을 감소하는 행위가 될 수 있다.⁶⁷⁾

감소조치가 요구되는 위협으로는, ‘한국의 전략적 억제와 방위를 위협하는 직접적인 군사위협’, ‘지진, 쓰나미, 화산 등 자연재해’, ‘대량살상무기 등을 활용한 대규모 테러’ 등을 들 수 있다. 한국을 군사적으로 위협하는 현존 또는 잠재적 세력에 대해서는 강압할 수 있는 능력을 갖추어 발생가능성을 낮추는 방안이 사용될 수 있다. 자연재해의 피해를 감소시키는 다양한 예방조치, 복구능력 확보 등은 가능성은 낮출 수 없다고 하더라도 피해의 크기와 범위를 감소시킬 수 있다. 상대를 특정하기 어렵고 인식변화를 강요하기 힘들다는 점에서, 대규모 테러는 발생가능성과 피해 규모를 동시에 감소시키는 조치가 필요할 것이다.

• 전환(transfer) : “전환”은 위협이 발생할 수 있는 장소와 시간을 전환하는 조치를 말한다. 예를 들어 다른 지역에서의 위협이 증폭되더라도 특정 지역의 위협을 관리하거나, 현재의 위협은 낮추고 미래의 위협을 감수하는 것 등을 들 수 있다. 지구적인 차원에서는 위협 자체가 감소된다고 볼 수 없고 단순히 전환하는 것에 지나지 않지만, 전환 이후 다양한 위협감소 방안을 계발할 수 있음을 고려한다면 모든 위협에 대한 관리방안으로 병행하여 검토되어야 한다.

다만 본 연구에서는 각각의 위협요소별로 ‘대표적인’ 관리방안을 제시한다는 점에서 다음 두 개의 위협에 대해서만 전환 조치를 검토했다. 첫째는 ‘오일쇼크 등 에너지 가격 폭등’이다. 해외 에너지 의존도가 높지만 해당지역에 대한 정치외교적 레버리지를 갖고 있지 못한 한국의 입장에서 직접적인 감소조치는 불가능하다. 결국 에너지 수입원을 다변화함으로써 글로벌 위기로부터 영향요인을 최소화하는 것이다. 두 번째는 ‘광범위한 경기침체, 자산버블 등에 따른 국가재정 위기’가 있다. 경제적 불안은 단순히 국내정책에 의해서만 결정되는 것이 아니므로 특정 시기를 회피하는 경우 회복의 가능성도 있다.

67) James F. Holsomb, “Managing Strategic Risk,” pp.74-75.

〈표 1-3〉 4단계 위험관리

수 용	· 대규모 사이버 공격, 정보 인프라 파괴 등 기술적 위협 · 감염병의 확산, 사회적 불평등 심화 등에 따른 사회적 불안정
회 피	· 북한체제 불안정, 주변국 영토분쟁 등 한반도 주변 지정학적 갈등
감 소	· 한국의 전략적 억제와 방위를 위협하는 직접적인 군사위협 · 지진, 쓰나미, 화산 등 자연재해 · 대량살상무기 등을 활용한 대규모 테러
전 환	· 오일쇼크 등 에너지 가격 폭등 · 광범위한 경기침체, 자산버블 등에 따른 국가재정 위기

V. 결론

1. 이론적 함의

본 연구는 먼저 “술(art)”적 영역으로 간주되었던 전략기획을 체계화하기 위한 첫 단계로써, 위험평가의 위치를 정립하는데 목적이 있다. 정형화된 절차가 창의적인 전략의 개발을 방해한다는 비판에도 불구하고, 급변하는 국제정세, 기능적으로 분화된 환경, 혁명적인 정보사회로의 진입 등을 고려할 때 공유된 분석틀 없이 주관적인 평가를 종합적으로 판단하는 것은 불가능에 가깝다. 전략환경에 대한 체계적이고 과학적인 분석은 필수적이며, 특히 “무엇으로부터” 안보를 지킬 것인가에 대한 공유된, 체계적 분석틀이 필요하다. 따라서 본 연구는 전략이 가지고 있는 “과학(science)”적인 측면을 보다 강조한다.

둘째, “위협기반”-“전략기반” 위험평가의 양방향성을 강조한다. 위에서 간단히 살펴본 바와 같이 중점을 어디에 두느냐에 따라서 위험평가의 내용이 크게 달라질 수도 있고, 전략기획절차 전반에서 “환류의 과정”을 잘 활용한다면 두 평가방법에서 큰 차이를 발견하기 힘들 수도 있다. 그러나 체계적인 사고를 촉진하기 위해서는 “복잡해서는 안 되지만”, 그러나 “정교한” 분석틀이 필요하며,⁶⁸⁾ 이를 위해서는 위험평가를 다르

68) “an uncomplicated but not unsophisticated” Nathan P. Freier, et al. At Our Own Peril: DOD Risk Assessment in a Post-Primacy World (Carlisle: U.S. Army War College, 2017), p.87.

게 바라보는 관점이 있음을 간과해서는 안 된다. 본 연구가 “포괄적인 위협평가”를 주장하는 것은 두 관점의 연결에 있는 것이지, 단순한 통합에 목적이 있는 것은 아니다.

마지막으로 다양한 전략문서, 그 중에서도 “위협평가”에 초점을 두고 있다는 점이다. 미국 내에서도 위협의 인식에 대한 연구는 있었지만, 정형화된 체계적 분석들의 측면에서 분석한 연구는 많지 않다. 미국 내에서 논의되고 있는 위협평가에 대한 새로운 관점들을 포함한 포괄적 분석들을 제시하고, 이러한 분석들을 가지고 기존의 기획문서들을 비판적으로 분석해본다. 특히 트럼프 행정부에서 발간된 국가안보전략(NSS), 국가국방전략(NDS), 핵태세검토(NPR), 미사일방어검토(MDR)를 비교하면서 현재 위협을 분석해보는 것은 큰 의미를 가질 것이다.⁶⁹⁾

2. 정책적 함의

첫째, 포괄적 위협평가의 분석틀을 제공한다. 어떻게 위협을 평가할 것인지, 그것이 주는 위협은 무엇이 있는지, 내재된 취약성은 무엇이고, 전략의 실행과정에서 고려해야 할 위협은 무엇이 있을지를 평가하기 위한 분석의 틀을 제공한다. 본 연구가 제시한 분석틀은 미국의 기획문서만을 사례로 삼고 있기 때문에 적실성을 판단하기 힘들지만, 한국의 위협평가를 위한 준거로서 활용할 수 있다. 즉 고려해야 할 요소들을 포괄적으로 제시함으로써 필요에 따라 일부를 축소 또는 통합할 수 있다. 추가적인 연구과정을 통해서 이러한 분석틀을 수정, 보완할 수도 있을 것이다.

둘째, 전략기획절차의 기초를 마련함으로써 전략상황변화에 민감한 전략을 개발할 수 있다. 전략의 기획절차에 대한 연구들은 많으나, “전략상황평가”로 규정된 절차의 세부적인 평가기준은 정형화되어 있지 않다. 포괄적인 위협평가는 전략상황평가의 논리적, 분석적 틀을 제공한다. 구체성과 엄밀성이 떨어지는 전략상황평가는 전략상황의 변화와 목표-방법-수단의 불균형을 정확하고 민감하게 반영할 수 없다. 포괄적 위협평가의 틀은 전략적 요구를 정확하게 식별할 수 있게 하며, 따라서 논리적으로 전략을 개발할 수 있도록 도와준다.

셋째, 실질적인 “정보판단” 작성을 위한 기초를 제공한다. 국방정보본부에서 작성

69) 손한별, 이진기, “트럼프 행정부의 한반도정책-미 전략문서에 나타난 다음단계,” 『한국군사』, 제3호 (2018); “미국의 인도-태평양전략: 미국 우선주의와 전략공간의 확장,” 『한국국가전략』, 제3권 2호 (2018) 참고.

하는 “국방정보판단서”는 모든 기획문서의 기본이 된다. 현재 정보판단서는 북한 및 주변국을 위협의 주체로 구분하고, 이들의 군사력과 전력을 바탕으로 한 군사태세를 평가한다. 한국의 입장에서 북한의 군사적 위협에 익숙하여 이에 대한 대응방안을 자연스럽게 연결할 수도 있겠지만, 북한의 새로운 위협이나 기도, 주변국의 익숙하지 않는 위협과, 한국의 태세변화에 따른 취약성의 감소와 같은 요소들의 영향을 간과해서는 안된다. 즉 실질적인 의미에서 정보판단에서 위협을 정확하게 식별하기만 하면, 위협을 어떻게 관리할 것인가에 대한 방안을 마련하는 과정으로 자연스럽게 연결된다. 모든 기획문서 체계의 일관적인 서술을 위해서 “국방정보판단서”가 더욱 체계적으로 작성되어야 하며, 대응전략으로 논리적으로 연계되어야 한다.

3. 향후 연구주제

본 연구를 통해 식별된 향후 연구주제는 다음과 같다. 첫째, 포괄적 위협평가를 위한 분석틀을 지속적으로 발전시킬 필요성이다. 본 연구는 단순히 위협평가의 단계를 구분하고 고려요소들을 구체화한 데 지나지 않는다. 또 2018년 한반도의 위협을 이러한 절차를 따라 평가해본 것에 지나지 않는다. 관련 전문가들이 위협평가의 중요성을 인식하고, 위협평가의 틀을 보다 구체화하려는 노력이 수반된다면 보다 실질적인 분석틀을 만들 수 있을 것이다. 특히 인식을 공유하고 공감대를 형성하기 위해서는, 국가이익으로부터 위협을 식별해내는 1단계와 위협관리 방안을 이끌어내는 4단계를 발전시켜 가야한다.

둘째, 전략기획절차 전반에서 위협평가가 차지하는 위치와 다른 분석요소들과의 관계를 정립해야 한다. 위에서 간단하게 살펴보았으나 위협평가는 전략기획의 방향을 설정하는 최우선 과제이다. 이를 규명하기 위해서는 위협평가가 차지하는 위치와 위상을 하향식(top-down)으로 살펴볼 필요가 있다. 즉 전략기획절차 전반을 재검토하여, 각 단계와 요소들간의 상호관계, 위협이 각 요소들에 미치는 영향과 관리방안 등을 우선 발전시켜야 한다는 것이다. “전략기획”에 대한 다양한 논의와 연구가 있을 때, 전략의 실행에 있어서도 합일된 행동이 가능할 것이기 때문이다.

셋째, 주기적 위협평가 및 환류절차를 통해 실제 전략기획에 반영되어야 한다. 이러한 과정은 위협평가가 무엇보다 실천적인 연구분야라는 것에서 비롯된다. 사실과 다른 결과로 나타나거나 관리방안이 효과적이지 않은 것으로 판명되거나 국가이익의

증진으로 나타나지 않는다면 아무런 의미가 없다는 것이다. 따라서 현실세계에서 평가된 내용이 맞았는지 틀렸는지를 확인하고, 곧바로 환류되어 위협평가의 절차, 요소, 내용과 척도 등이 보완되도록 해야 한다. 이는 국가정보원, 외교부, 국방부 및 산하 국방정보본부, 군사안보지원사령부, 정보사령부 등이 위협평가의 틀과 결과를 공유해야 한다는 당위적인 결론으로 귀결된다.

| 참고 문헌 |

【1차 문헌】

- 국가안보실. 2014. 『희망의 새시대, 국가안보전략』. 서울: 국가안보실.
- 국방부. 2014. 『국방개혁 기본계획 2014-2030』. 서울: 국방부.
- 국방부. 2016. 『2016 국방백서』. 서울: 국방부.
- 합동참모본부. 2017. 『합동기획(합동교범5-0)』. 서울: 합동참모본부.
- ISO 31000. 2009. Risk Management: Principles and guidelines, International Organization for Standardization. (<https://www.iso.org/iso-31000-risk-management.html>).
- National Intelligence Council. 2017. Global Trends: Paradox of Progress, Washington, DC: National Intelligence Council. (<https://www.dni.gov/index.php/global-trends-home>).
- Office of the Secretary of Defense Historical Office: QDR, NSS, NMS, NDS. (http://history.defense.gov/docs_ar.shtml).
- The White House. 2017. National Security Strategy. Washington DC: The US FEMA. 2003. Primer to Design Safe School Projects in Case of Terrorist Attacks, Risk Management Series 428, Washington DC: FEMA.
- US DOD. 2018. National Defense Strategy. Washington DC: DOD.
- US JCS. 2015. Joint Strategic Planning System. CJCSI 3100.01C. Washington DC: JCS.
- US JCS. 2015. National Military Strategy. Washington DC: JCS. (www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/2015_National_Military_Strategy.pdf)
- US JCS. 2016. Joint Risk Analysis. CJCSM 3105.01. Washington DC: JCS.

【2차 문헌】

- 국방정보본부. 2010. 『미국의 국가안보전략과 국방전략』. 서울: 국방정보본부.
- 김정익. 2015. 『한국군, 어떻게 싸울 것인가』. 서울: 황금알.
- 김정익. 2010. 『한국의 미래 전쟁양상과 한국군의 합동작전개념』. 서울: 국방연구원.
- 박홍윤. 2014. 『공공조직을 위한 전략적 기획론』. 서울: 대영문화사.

- 부형욱, 고성윤, 배달형. 2008. 『한국군 합동전략기획체계 발전방안 연구』. 서울: 국방연구원.
- 손한별, 이진기. 2018. “트럼프 행정부의 한반도정책-미 전략문서에 나타난 다음단계,” 『한국군사』, 제3호.
- 손한별, 이진기. 2018. “미국의 인도-태평양전략: 미국 우선주의와 전략공간의 확장,” 『한국국가전략』, 제3권 2호.
- 이석수 등. 2015. 『2016년도 3대 안보위협 예측』. 서울: 국가안전보장문제연구소.
- 최신용 등. 2014. 『기획론』제6판. 서울: 학림.
- 노양규, 장영호. 2015. 『26-33 미래 한반도 전쟁양상과 싸우는 방법 연구』. 서울: 한국국방발전연구원.
- 황성철. 2013. 『군사전략론』. 파주: 한국학술정보.
- Aleen, Gregory and Rachel Cerr. 2016. Threat Assessment and Risk Analysis: An Applied Approach. New York: Elsevier.
- Bartholomess, J. Boone, Jr. ed. 2010. Theory of War and Strategy. Carlisle: U.S. Army War College.
- Brauch, H. G. et al. 2011. Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security. Heidelberg: Springer-Verlag Berlin.
- Chopra, Sunil and Peter Meindl. 2016. Supply Chain Management: Strategy, Planning, and Operation. Boston: Prentice Hall.
- Davis, Paul K. 2007. Enhancing Strategic Planning with Massive Scenario Generation: Theory and Experiments. Santa Monica: RAND.
- Drew, Dennis M. and Donald M Snow. 2000. 『전략은 어떻게 만들어지나?』. 김진항역. 서울: 연경문화사.
- Foster, Gregory D. 1990. “A Conceptual Foundation for a Theory of Strategy,” The Washington Quarterly. Winter.
- Freier, Nathan P. et al. 2017. At Our Own Peril: DOD Risk Assessment in a Post-Primacy World. Carlisle: U.S. Army War College.
- Gray, Collin S. 2014. Strategy and Defense Planning: Meeting the Challenge of Uncertainty. New York: Oxford University Press.
- Hrebiniak, Lawrence G. 2005. Making Strategy Work: Leading Effective Execution

- and Change. Wharton School Pub.
- Imlay, Talbot C. 2006. *Fog of Peace and War Planning: Military and Strategic Planning under Uncertainty*. New York: Routledge.
- Khalizad, Zalmay M. 1997. *Strategy and Defense Planning for th 21st Century: Strategic Appraisal*. Santa Monica: RAND.
- Lindgren, Mats 2009. *Scenario Planning: The Link between Future and Strategy*. London: Palgrave Macmillan.
- Liotta, P. H. and Richmond M. Lloyd. 2005. "From Here To There: The Strategy and Force Planning Framework," *Naval War College Review*, Vol. 58, No. 2.
- Lloyd, Richmond M. ed. 2004. *Strategy and Force Planning*. New Port: Naval War College.
- Mazarr, Michael J. 2015. "Fixes for Risk Assessment in Defense," *War on the Rocks*, April 22. (<https://warontherocks.com/2015/04/fixes-for-risk-assessment-in-defense>).
- Mazarr, Michael J. 2015. "Rethinking Risk in Defense," *War on the Rocks*, April 13. (<https://warontherocks.com/2015/04/rethinking-risk-in-defense>).
- McGinn, John G. 2002. *Framework for Strategy Development*. Santa Monica: RAND.
- World Economic Forum 2017. *The Global Risks Report 2017*. Geneva World Economic Forum.

지역 핵무장국가의 군사전략과 군사력 건설

| 국방대학교 김태현

- I. 머리말
- II. 개념적 고찰
- III. 사례연구 1: 파키스탄
- IV. 사례연구 2: 이스라엘
- V. 함의와 시사점
- VI. 결론

I. 머리말

핵무장국들은 일반적으로 핵무기가 자신의 안보 공백을 정치군사적으로 보강해 줄 수 있을 것으로 기대한다. 국가가 보유한 자산은 한정되어 있기 때문에 효과적으로 국가자산을 배분하려는 의도에서 핵무기를 통해 안보능력을 증가시키고 군비경쟁에 소모되는 자원을 경제로 전환시켜 경제적 번영과 군사 능력의 제고를 동시에 노리는 것이다. 핵무장국들은 군비 건설에서의 과도한 부담을 줄이면서도 핵개발 이전보다는 더 격상된 수준의 안보능력을 달성하게 되는, 이른바 ‘핵 대체 효과’에 대한 기대를 걸고 있다.¹⁾ 이스라엘, 파키스탄과 같이 핵능력이 미국과 러시아에 비해 상대적으로 취약한 상태에 있는 ‘지역 핵무장국가’들은 핵무기를 통해 자국의 안보능력을 더욱 개선시키려는 욕구를 강하게 느낄 것으로 보인다. 이러한 배경에서 북한도 ‘경제력 건설 및 핵무력 건설 병진노선’을 전략노선으로 천명하고 병진노선의 근본적인 취지가

1) Ahsan Butt, “Do Nuclear Weapons Affect the Guns-Butter Trade-off? Evidence on Nuclear Substitution from Pakistan and Beyond,” *Conflict, Security & Development* 15, No. 3(2015), pp. 229-257.

“국방비를 추가적으로 늘리지 않고도 전쟁억제력과 방위력의 효과를 결정적으로 높임으로써 경제건설과 인민생활향상에 힘을 집중할 수 있게 한다는데 있다”라고 주장한 것으로 보인다.²⁾

순수하게 이론적으로 볼 때에는 핵무기의 고도화를 통해 자국의 안보능력을 강화시키고 그로써 상대적인 군사력 열세를 상쇄할 수 있으며 나아가 자원이 많이 소모되는 재래식 군비의 감축까지도 노릴 수 있다고 인식될 수 있다. 그러나 현실에서는 그러한 핵무기의 ‘핵대체 효과’는 기대하기 어려운 것으로 보인다. 미소 냉전시기에 양 진영간 안정적인 상호 핵억제가 달성된 이후부터는 미국과 소련은 핵무기가 아니라 재래식 군사력으로 세계의 숭한 분쟁과 전쟁에 개입해 왔다는 점은 핵대체 효과가 잘 나타나지 않는다는 점을 반증하는 것이다. 예를 들어 1999년 인도와 파키스탄이 서로 핵 그림자 하에서 카르길 전쟁을 수행하였는데 파키스탄과 인도의 핵무기는 모두 상호간의 확전위협을 억제하는데 성공적이지 못했다는 점은 핵무기의 제한적인 능력을 특징적으로 나타내는 것으로 볼 수 있다.³⁾ 최근 까지도 미국은 다양한 핵무기로 무장하고 있음에도 불구하고 저장도 분쟁과 테러공격 등에 대비하여 재래식 군비를 지속적으로 증강하고 있다는 사실은 핵무기만으로는 모든 스펙트럼의 분쟁양상에 효과적으로 대응하지 못하며 재래식 전력이 여전히 전쟁수행에서 중요하다는 것을 의미한다.

이러한 배경에서 본 논문은 싸우는 방식을 먼저 규정하고 이에 필요한 군사력을 산출하는 ‘전략기반의 전력기획 절차’의 관점에서 지역 핵무장국가의 군사전략과 군사력 건설 추세를 파키스탄과 이스라엘 사례를 중심으로 분석하는데 목적이 있다.

우선 본 논문은 파키스탄의 핵무장을 전후로 하여 재래식 전력의 증감추세를 분석하고 그 요인을 규명하며, 파키스탄이 최대 안보위협으로 인식하는 핵무장국 인도를 대상으로 어떻게 재래식 전력을 건설하는지에 주안을 두고 사례연구를 진행할 것이다. 이를 통해서 핵무장국이 겪고 있는 딜레마를 식별하고자 한다. 결론적으로 파키스탄은 핵무장 이후에도 재래식 전력 건설을 감축하지 않고 있는데 이것은 핵무기의 안보능력이 제한적일 수밖에 없으며 이로 인해 핵대체 효과가 미비하다는 것을 시사한다. 나아가 파키스탄은 ‘핵-재래식 전략의 상호작용’ 관점에서 재래식 전략을 발전시키고 있으며 여기에는 지상군 중심의 재래식 전력이 군사전략을 구현하는데 중추

2) “당 중앙위원회 6기 23차 전원회의,” 『노동신문』(2013. 3. 31).

3) Rodney W. Jones, “Minimum Nuclear Deterrence Posture in South Asia,” in: http://www.dtra.mil/about/organization/south_asia.pdf

적인 역할을 한다. 이것이 북한에 주는 함의를 제시하는 것도 본 연구의 중요한 목표 중의 하나이다.

한편 이스라엘의 사례연구를 통해서 본 논문은 ‘모호한 핵전략’에 기반을 둔 이스라엘의 군사전략과 군사력 건설이 북한의 향후 군사전략과 군사력 건설에 주는 함의를 제시한다. 이스라엘은 군사 분야에서 ‘고도의 비밀주의’를 유지하는 것으로 정평이 나 있지만 2015년 공개용 군사전략서를 발간하여 변화하는 위협인식에 따른 자국의 군사전략 개념과 군사력 건설에 관한 개략적인 기초를 제시한 바 있다.⁴⁾ 이스라엘은 자국이 보유하고 있는 핵무기의 존재를 부정도 긍정도 아닌 ‘핵 모호성’의 태도를 유지해 가면서 최대의 안보위협으로 간주하는 주변국들을 상대로 하여 선제적, 공세적 군사전략을 시행하고 그에 따라 재래식 군사력을 건설하고 있다. 이렇듯 이스라엘이 추구하고 있는 ‘모호한 핵전략 하의 군사전략’은 어떤 특성을 가지고 있는지, 그리고 이를 지원하는데 필요한 재래식 군사력 건설은 어떤 모습을 띠는지 분석하는 것이 본 연구의 핵심연구가 될 것이다.

본 연구는 파키스탄과 이스라엘 사례연구가 최근 한반도 상황, 즉 북한의 비핵화 국면화에 추진될 수 있는 북한의 군사전략과 군사력 건설을 전망하는데 미치는 함의와 시사점을 제시한다. 우선, 본 연구는 결과적으로 전략기반의 군사력 건설 절차가 핵무장국가들의 군사력 건설 추세를 분석하는 방법론으로서 유용하다는 점을 확인할 것이며 재래식 전력이 핵 무장 상황에서도 여전히 군사적 유용성을 가진다는 점을 주장한다. 나아가, 이스라엘의 ‘모호한 핵 그림자 하에 수립되는 군사전략’의 성격과 재래식 군사전략이 북한의 향후 군사전략과 군사력 건설을 평가하는데 중요한 의미를 가진다는 점도 제시할 것이다. 이스라엘 핵전략은 고도의 모호성을 견지하면서 미국에게는 ‘국제적 비확산 레짐의 수호자’라는 정치적 명분을 살려주고, 군사적으로는 ‘고도의 모호성’을 토대로 주변국들에게는 핵 위협에 대한 신뢰성을 충분히 인식시킴으로써 ‘실존적 억제력’을 발휘해 왔다. 이스라엘은 좁은 국토와 상대적으로 우세한 주변국으로 둘러싸인 열악한 지정학적 조건 하에서 자국의 생존을 위해 핵무기의 실존억제력에 기반하여 최적의 전략을 구사하고 있다. 북한의 경우도 다른 핵무장 국가들처럼 처음에는 핵대체 효과를 거냥하고 야심차게 병진노선을 추구한 것으로 보이나, ‘핵대체효과’가 기대하던 대로 잘 실현되지 않은 상황에서 재래식 군비 건설을 위해 추가

4) Graham Allison, “Foreword,” in: Belfer Center, *Detering Terror: How Israel Confronts the Next Generation of Threats* (Harvard Kennedy School: Belfer Center, 2016).

적인 비용을 부담하게 되는 딜레마에 처했을 가능성이 있다.⁵⁾ 이러한 딜레마에 처한 북한은 비핵화 협상이 진행되는 기간에, 그리고 그 이후에도 북미 간 긴장관계 지속에 따른 손익계산을 해 가면서 이스라엘식 핵전략과 군사전략을 자신들의 상황에 맞게 수정적으로 적용할 가능성이 없지 않다.

핵무장 국가들의 재래식 군사전략과 군사력 건설에 관한 기존의 학술적, 정책적 연구는 많지 않다. 제2차 핵시대 시기의 '지역 핵 무장국'들은 자신이 당면한 안보위협을 해소하기 위해 제한된 국가자원을 감안하여 핵능력과 재래식 능력간의 비율을 최적화하기 위해 노력해온 사실을 고려한다면 아직까지 이에 대한 학술연구가 빈약한 것이 이상할 정도이다. 본 연구는 일반적인 기대와 달리 핵 무장국들이 핵무장을 달성한 이후에도 재래식 군사력을 감축하지 못하고 있는 역설적인 현상을 분석하는데 의미를 두고 있다. 핵무장국들이 핵무기를 통해 재래식 군비 건설의 부담을 줄일 수 있을 것이라는 일반적인 믿음과 달리 실제 파키스탄과 이스라엘에서는 반대현상이 나타나고 있음을 규명함으로써 유사한 상황에 있는 북한이 봉착한 딜레마와 향후 군사력 건설 방향을 전망하는데 시사점을 제공할 것이다.

논문의 구성으로서 2장에서는 사례연구를 위한 분석의 틀로서 핵무장국의 전략기획 절차인 '전략기반의 전력기획절차'를 소개하고, 3장과 4장에서는 각각 이 분석의 틀에서 제시된 변수를 중심으로 파키스탄과 이스라엘의 핵무장 상황하 재래식 군사전략과 군사력 건설 추이를 분석한다. 5장에서는 사례연구가 한반도 정세에 주는 함의를 간략히 제시한다.

II. 개념적 고찰

1. 군사전략과 군사력 건설

군사력 건설을 기획한다는 것은 국가의 안보요구에 대한 평가에 기초하여 군사소요를 결정하고 재정적 여건 범위 내에서 이들 소요를 충족시키기 위한 군사력을 선정

5) Ahsan Butt, "Do Nuclear Weapons Affect the Guns-Butter Trade-off? Evidence on Nuclear Substitution from Pakistan and Beyond," *Conflict, Security & Development* 15, No. 3. (2015), pp. 229-257.

하는 과정이다.⁶⁾ 군사력 기획에서 가장 큰 관심사는 유한한 국가재원을 고려할 때 당면한 안보위협을 대응할 수 있는 가장 최적화된 군사력이 무엇인가를 해결하는데 있다고 볼 수 있다. 한 국가의 안보소요에 100% 부합된 군사력 건설을 위해서는 이에 상응하는 재원이 항상 부족하다는 현실적 제약을 감안할 때 ‘최적의 군사력’을 건설하는 것은 난제중의 난제이다. 한 국가를 둘러싼 안보위협이 복잡하고 광범위하며, 국가예산은 항상 제한적이라는 제약사항들을 감안할 때 일반적으로 모든 국가들은 군사전략과 군사력 건설을 기획하는 과정에서 비용효과적인 판단을 하는 것이 중요한 의미를 가진다.

‘최적의 군사력을 건설하는 과정’으로 이해되는 군사력 건설은 여러 가지 방법론을 사용할 수 있다. 가장 대표적인 방법은 국가이익과 목표로부터 출발하여 세부적인 군사전략 목표와 개념을 거쳐 이를 충족시키기 위한 군사력을 건설하는 하향식 접근방식이다. 이외에도 특정한 당면한 위협을 중심으로 하여 자신의 군사적 취약성을 보완하는데 주안을 두는 위협기반의 군사력 기획, 불특정한 위협을 상정하여 자신의 군사력 건설 소요를 도출하는데 주안을 두는 능력기반의 군사력 기획방법, 다양한 상황에 대비하여 군사적 임무를 도출하고 이를 기반으로 군사력을 건설하는 임무기반의 군사력 기획 등이 적용되기도 한다.⁷⁾ 이러한 여러 가지 방법론들은 변화하는 위협의 성격, 미래전에 대한 전망, 무기체계 개발의 실현가능성 등과 같이 다양한 변수를 고려하여 적절하게 선택되어야 한다. 따라서 특정한 단일의 방법론이 적용되기도 하고, 상황에 따라서는 수개의 방법론이 복합적으로 조합되어 사용될 수도 있다.

가장 논리적, 이상적인 접근방법은 싸우는 방식을 먼저 구상하고 이를 토대로 군사력을 건설하는, 이른바 ‘전략기반의 군사력 건설’ 방식이다. 바틀렛(H. Bartlett)에 따르면 군사력 건설은 국가이익-국가안보전략-군사전략에 이르는 하향식 접근방식에 기반을 두고 위협, 국가목표, 국가전략, 군사전략을 고려하여 이루어지는 것이다.⁸⁾ 이것은 ‘어떻게 싸울 것인가?’에 대한 명확한 군사전략 개념을 설정하고 이를 구현하기 위해 소요되는 전쟁수행의 수단들을 도출하여 건설하는 방식을 말한다. 전략기반의 군사력 건설 방식은 세부적인 전쟁수행 시나리오에 입각하여 이루어 질 수도 있다. 시

6) Richmond M. Lolyd and Dino A Lorenzini, "A Framework for Chosing Forces," Richmond M. Lloyd, Foundation of Force Planning: Concept and Issues (Newport, R. I: Naval War College Press, 1991), p. 60.

7) Henry C. Bartlett and G. Paul Holman, Jr., "Strategy as A Guide to Force Planning," Naval War College Review, Autumn 1988, p. 15.

8) Henry C. Bartlett, "Strategy as A Guide to Force Planning," p. 15.

나리오 접근법은 특정 상황을 가정하여 시계열상 순차적 사건을 분석해 나가는 데에는 유용할 수 있지만, 반응적 속성이 강하기 때문에 설정 했던 가정 사항이 무너질 경우 군사력 건설의 융통성이 약해질 수 있다.⁹⁾

핵무장국의 군사력 건설은 한층 더 복잡하다. 핵무장국의 군사전략 개발과 군사력 건설은 '재래식 전력과 핵전력의 상호작용' 관점에서 발전되어야 하기 때문이다. 가장 먼저 선행되어야 할 것은 '안보환경의 불확실성'과 '예산제한'에 대한 분석이다.¹⁰⁾ 핵무장국들은 국가가 직면하고 있는 광범위하고 다양한 위협을 식별해야 하며, 이러한 다양한 위협요소에 대응하기 위한 재래식 군사력과 핵전력과의 관계를 검토해야 하며 가장 효과적인 '전력조합'을 찾아내야 한다. 그러나 무엇보다 중요한 요소는 국가 자산의 범위이다. 군사전략을 수립하는 과정에서 국가가 제공할 수 있는 예산의 범위를 신중하게 고려하지 않는다면 현실적인 방책을 수립할 수 없기 때문에 '자원제한'의 변수는 반드시 우선적으로 고려되어야 한다. 또한, 핵능력과 재래식 능력과의 적절한 조합비율을 식별하는데 실패한다면 기능적으로 증첩된 군사력 건설이 이루어질 수 있기 때문에 본래 목표로 하던 군사전략을 구현하기 어려울 수도 있다.

이론과 달리 실제에서는 핵-재래식 전력의 최적화된 조합을 식별하기는 쉽지 않은 것으로 보인다. 미군은 '재래식 전력 및 핵전력의 상호작용'의 관점에서 이루어져야 한다고 강조하고 있지만, 미국도 실제로는 2005년에 가서야 최초로 이 두 가지 요소를 결합하여 군사전략 개발과 군 구조 개편에 착수하였다고 밝히고 있다.¹¹⁾ 핵전력과 재래식전력과의 상호관계성 속에서 재래식 전력 건설을 한다는 것은 당연한 위협을 해결하기 위해 소요되는 핵무기의 역할과 범위를 미리 규정해야 한다는 것을 암시한다. 핵무기는 단일무기체계로서 억제, 강압, 격퇴와 같은 군사적 목적을 달성할 수 있는 '절대무기'이자 군사전략 그 자체이며,¹²⁾ 저장도 분쟁으로부터 고강도 분쟁에 이르기 까지 전쟁수행 전반에 걸쳐 포괄적인 영향을 미친다. 이러한 배경에서 핵무장국이 군사전략과 재래식 군사력 건설을 추진함에 있어 가장 핵심적으로 고려해야 하는 요소는 전쟁수행에서의 핵무기의 역할과 범위를 어떻게 규정하는가에 달려 있다

9) Richard L. Kugler, "Nonstandard Contingencies for Defense Planning," in: Paul and David, *New Challenge for Defence Planning: Rethinking How Much is Enough* (Santa Monica: RAND, 1994), p. 165.

10) Christopher Bolkcom, Shriley A. Kan, and Amy F. Woolf, *US Conventional Forces and Nuclear Deterrence: A China Case Study* (Washington D. C.: Congressional Research Service, 2006), p. 5.

11) Christopher Bolkcom, *US Conventional Forces and Nuclear Deterrence*, p. 1.

12) 김태현, "북한의 공세적 군사전략: 지속과 변화," 『국방정책연구』 제33권 제1호(2017년 봄), pp. 158-159.

고 해도 과언이 아니다.

2. '핵대체 효과'에 대한 논쟁

핵 무장국들의 군사전략과 군사력 건설에서 우리가 주목하는 질문은 과연 핵무기의 보유가 재래식 전력 건설의 부담을 현저히 줄여 줄 수 있는가에 관한 것이다. 이른바 '핵 대체효과'에 관한 문제라고 볼 수 있다. 버트(A. Butt)는 “핵능력을 보유한 국가들이 재래식 전력 건설에서 부담은 줄어들지만 ‘핵개발’ 이전보다는 더 높은 수준의 안보능력을 누리게 되는 상황”을 ‘핵 대체(nuclear substitution)’ 효과라고 정의한 바 있다.¹³⁾ 여기서 버트는 핵무장국의 핵무기 보유 자체가 재래식 군비감축을 촉진하지는 않는다고 주장한다. 버트는 핵무기가 저장도에서 고강도에 이르는 모든 스펙트럼의 분쟁양상에 효과적으로 대응하지 못할 경우 재래식 전력은 여전히 필요할 수밖에 없다는 논리를 제시하였다. 실제로 지역 핵무장 국가인 파키스탄과 인도간의 분쟁 사례에서 이러한 문제는 여실히 드러났다. 1999년 5월-7월 인도와 파키스탄은 핵 그림자하에서 카르길 전쟁을 수행한 경험이 있는데, 전쟁 수행과정에서 인도는 핵무기 위협으로 파키스탄군이 카슈미르의 통제선을 통과하는 것을 저지하지 못했을 뿐 아니라, 반대로 파키스탄의 핵무기도 미국의 중재와 더불어 파키스탄의 철수를 통해 위기가 완화되기에 이르기 까지 인도의 확전위협을 억제하지 못하였다.¹⁴⁾ 뿐만 아니라 양국의 핵무기는 각각 2001-2002년 인도군의 분쟁지역에 대한 증강을 억제하지 못하였으며, 파키스탄에 대한 벵골 끝 전술을 저지하는데도 실패했다.¹⁵⁾

이와 같이 기존 지역 핵 무장국들의 핵 및 재래식 전력 건설의 추세를 종합해 보면 핵 대체 효과가 실현될 것인가 혹은 불가능한 것인가 여부는 그 국가가 추구하는 ‘전략목표’, 그리고 보유하고 있는 ‘핵 능력’의 두 가지 변수에 결정된다. 버트가 제시한 모형에 따르면 핵무장국이 추구하는 전략목표가 현상유지 혹은 현상변경인지, 핵무기로 대응하고자 하는 억제범위가 긍정적인지 부정적인지에 따라 핵 대체 효과가 발휘될 것인지 여부가 결정된다.

13) Ahsan Butt, “Do Nuclear Weapons Affect the Guns-Butter Trade-off?”, pp. 229-257.

14) Rodney W. Jonse, “Strategic Stability and Conventional Force Imbalance: Case of South Asia,” SASSU Research Paper No. 1 (2005).

15) Lt Gen. V. K. Sood and Pravin Sawhney, “Operation Parakram: The War Unfinished,” Sage (2003).

핵대체 효과가 나타나지 않는 첫 번째 유형은 핵능력에 상관없이 전략목표가 현상변경을 지향하는 경우이다. 예를 들어 파키스탄은 카시미르지역에서의 ‘현상과기’를 목표로 하여 수정주의적 군사전략을 지향하고 있는 것으로 평가되는데, 이러한 현상변경의 욕구는 재래식 군사력 증강으로 연결된다. 파키스탄은 인도와의 분쟁 가능성 외에도 대내적 반란가능성과 통치체제의 불안정, 그리고 아프간 및 이란과의 불편한 관계 때문에 재래식 군사력이 여전히 요구되는 것으로 보인다. 냉전기 소련은 미소간 상호확증과괴가 작동되고 있었음에도 재래식 전력을 감축하는데 관심을 가지고 보다는 오히려 ‘핵전쟁하 재래식 전쟁 수행전략’과 같은 개념을 발전시킨 사례도 있다. 이러한 소련의 냉전기 공세적 군사전력은 소련군에 뿌리 깊게 이념화된 수정주의적 야심과 깊은 관계가 있는 것으로 분석되고 있다.

한편, 전략목표가 현상유지를 지향한다 하더라도 만약 한 국가가 보유한 핵능력만으로 주요 안보위협을 모두 억제하지 못하는 상황이 초래된다면 그 국가는 핵 대체효과를 누리기 어렵다. 다시 말해, 한 국가가 직면하고 있는 안보위협이 ‘순수하게’ 핵무기 위협만으로 억제되지 않는다면 핵대체가 발생하는 조건이 충족되지 않는 것이다. 왜냐 하면, 핵 사용의 위협이 상대에 의해 ‘신뢰성이 부족’한 것으로 인식될 경우 핵대체 효과는 발생되지 않기 때문이다. 예를 들어, 인도는 1974년 핵실험이후 핵무기를 보유했음에도 불구하고 핵의 전략적 효과에 대해서 그다지 큰 관심을 가지지 않았다. 오히려 인도는 1980년대에 군사현대화를 착수하여 지상군의 사단 수를 증가하고, 전차 및 기계화 부대 규모를 두 배나 늘리는 등 지상군 전력을 획기적으로 증강시켰으며, 이와 함께 공군과 해군전력도 눈에 띄는 양적, 질적 성장을 이루었다.¹⁶⁾ 이스라엘의 경우만 하더라도 이스라엘은 핵무장에도 불구하고 재래식 군사력을 증강하면서 공세적 군사전략을 발전시켜 왔다고 볼 수 있다. 이스라엘은 저강도 분쟁과 전면전이라는 성격이 서로 다른 두 가지 유형의 위협을 억제해야 하는 상황에 당면해 있는데, 여기서 핵무기에 의존하기 보다는 재래식 군사력을 사용하여 공세적인 전략을 구상하고 있다. 현실적으로 이스라엘은 제한전, 테러리스트의 공격, 게릴라 작전과 같은 저강도 분쟁에서 신뢰성 있는 핵사용 위협으로 그들의 공격을 억제하기 어려운 것이 사실이다.¹⁷⁾ 이러한 배경에서 이스라엘의 핵무기는 핵 대체 효과를 누리기 어려운 상황

16) Amit Gupta, “Determining India’s Force Structure and Military Doctrine,” *Asian Survey* 35(5)(1995), pp. 446-447.

17) Efraim Inbar and Shmuel Sandler, “Israel’s Deterrence Strategy Revisited,” *Security Studies* 3(2) (1993), pp. 334-336.; Shai Feldman, *Israeli Nuclear Deterrence: A Strategy for the 1980s* (New York: Columbia

에 있다고 볼 수 있다.

이러한 분석으로부터 도출할 수 있는 결론은 크게 두 가지이다. 우선, 핵무장국가의 전략목표가 현상유지에 머무르고 보유하고 있는 핵능력만으로 주요 안보위협을 모두 억제할 수 있다는 조건이 충족된다면 그 국가는 핵 대체 효과를 누릴 수 있을 것이나, 그 이외의 상황에서는 핵 대체 효과가 발생되기 어렵다는 점이다. 또 한 가지는 전략목표가 현상유지에 국한되면서 핵무기만으로 모든 분쟁 스펙트럼에 존재하는 주요 안보위협을 억제할 수 있는 국가는 현실세계에서는 사실상 존재하지 않는다는 점이다. 영국, 미국, 중국과 프랑스의 경우 핵무장 이후 특정 시기 동안에는 재래식 군사력에서 감소하는 경향을 보인 적이 있지만, 이마저도 지속적이거나 포괄적인 추세를 보였다고 평가하기는 어렵다. 이것은 핵 무장국이 핵 대체 효과를 누리게 되는 것은 상당히 어렵다는 것을 시사한다.

3. 핵과 재래식 전력의 상호관계

핵무장국의 군사전략과 군사력 건설은 핵과 재래식 전력의 상호관계 속에서 이루어진다. 핵 전략의 핵심은 상대에게 핵전쟁 위협을 ‘신뢰성’있게 인식시키는데 있다.¹⁸⁾ 신뢰성이란 상대가 아츠이 설정한 인내할 수 있는 레드라인을 넘어서는 행동을 할 경우 핵무기를 사용할 수 있다는 점을 믿도록 만드는 것을 의미한다. 핵무기는 다양한 분쟁 양상, 다양한 상황, 다양한 위기 수준에서 사용될 수 있는 ‘신뢰성’을 가져야 하지만, 그러한 전 방위적인 신뢰성이 구현되기는 쉽지 않다. 한 국가의 핵능력이 아무리 고도화되고, 핵사용의 의지가 아무리 확고하다 하더라도 그 핵무기가 가지는 신뢰성 범주에서 이탈하는 분쟁 양상이 적지 않게 존재하기 마련이다. 핵능력이 아무리 고도화되더라도 저장도 분쟁에서는 여전히 대량 파괴력을 발휘하기 때문에 핵무기로만 억제되지 못하는 회색지대의 구간이 분명 존재하기 때문이다.

특정한 위기 수준에 도달했을 때 한 국가가 핵사용을 할 수 있도록 믿을만한 신뢰성 있는 ‘핵 문턱(nuclear threshold)’은 핵무기 이외의 위기관리 수단과 위협의 절박성과 같은 객관적인 조건, 그리고 평판과 불확실성과 같은 주관적 조건의 조합에 따

University Press, 1982), p. 107.

18) Stephen J.Cimbala, “On Nuclear War: Deterrence, Escalation, and Control,” in: Military and Strategic Affairs, Volume4, No.3.(2012), p. 25.

라 그 수준이 달라진다. 일반적으로 핵무장국은 되도록 핵 문턱을 낮추어 저강도 분쟁 단계에서도 핵 사용의 신뢰성을 높이고자 할 것이다.¹⁹⁾ 그러나 현실적으로 핵 무장국이 비핵국가의 군사적 개입을 억제하지 못한 사례는 적지 않게 식별된다. 쉐서(T. Sechser)의 연구에 따르면 과거 분쟁사례에서 대부분의 경우에는 핵 무장국이 비핵국가를 상대로 자신의 강압목적을 달성하는데 성공적이지 못했다.²⁰⁾ 이것은 핵무기를 보유하는 것 자체가 상대적으로 약소한 비핵 국가를 강압하는 능력으로 보기는 어렵다는 점을 시사한다.²¹⁾

결과적으로 핵 위협의 신뢰성이라는 관점에서 볼 때 성공적인 억제를 달성하기 위해서는 상대의 위협수준에 비례하여 대응할 수 있는 ‘비핵수단’과의 균형 잡힌 군사력 조합이 필수적이다. 그러나 안보위협에 상응하는 재래식 전력을 구축하기 위해서는 막대한 자원이 소요되기 때문에 핵무기의 기술적 고도화를 통해 핵 문턱을 낮추는데 많은 관심을 두려 할 것이다. 하지만 이 경우에도 일방적인 핵 고도화 정책은 국제사회의 비확산 체제와 충돌하여 자신의 안보를 오히려 더 위태롭게 할 수 있기 때문에 이마저도 여의치 못하다. 나아가, 이러한 일방적인 핵개발 질주가 인접국의 핵확산을 자극할 수 있다는 점을 고려한다면 적정 수준에서 핵능력과 재래식 전력의 조합이 이루어져야 최적의 안보능력을 발휘할 수 있을 것이다.

따라서, 핵무장국은 자신이 직면한 안보위협의 성격과 국제적 여건에 따라 이에 부합된 핵-재래식 전략의 조합이 필요하다. 특히, 핵무장국이 일방적인 핵고도화와 위협능력을 과시할 경우 주변국들의 핵무장을 자극하므로 적정 수준에서 핵-재래식 전력 조합이 이루어져야 자국의 상대적 안보능력이 향상된다. 핵무장국의 재래식 군사력 건설은 핵위협의 신뢰성에 따라 달라진다. 일반적으로 핵 문턱이 높을수록 핵으로 저강도-중강도 위협에 대응하지 못할 가능성이 크므로 재래식 전력이 그만큼 많이 요구될 것이다. 반대로 핵무장국의 핵사용 문턱이 낮다면 재래식 전력이 상대적으로 적게 요구될 것이다. 어떠한 경우가 되었건 핵 문턱 이전 단계에서 한 국가가 추구하는 재래식 군사전략은 위기의 수준에 따라 제한전쟁 → 대량파괴전을 순차적 혹은 동시적으로 구사할 가능성이 크다.

19) 김태현, “북한의 핵전략,” 『국가전략』 제22권3호(성남: 세종연구소, 2016).

20) Todd S. Sechser and Matthew Fuhmann, *Nuclear Weapons and Coercive Diplomacy* (Cambridge University Press, 2017).

21) David P. Barash, “Nuclear Deterrence is a Myth,” in: <https://www.theguardian.com/world/2018/jan/14/nuclear-deterrence-myth-lethal-david-barash>

한 국가가 인식하는 안보위협은 위기수준이 점진적으로 고조되는 상황(저강도의 위기 → 고강도 위기)과 낮은 단계의 위협이 급작스럽게 고강도 수준으로 상승하는 상황(중강도 위기를 거치지 않고 급격히 위기가 고조되는 경우) 등 두 가지 경우를 상정할 수 있다. 어떤 경우가 되었건 핵무장국은 핵 문턱 이전에서 발생하는 저강도 및 중강도 분쟁 상황에서 재래식 군사수단을 동원해야 할 것이다. 핵능력이 아직 취약한 국가들의 경우 객관적인 핵능력이 열세하기 때문에 핵 문턱이 비교적 높게 형성되어 있다는 점을 고려한다면, 저강도 또는 중강도 분쟁에 유연하게 대응하기 위해 이에 비례적으로 대응할 있는 적정 수준의 위력을 발휘하는 비핵수단을 필요로 한다. 따라서 핵 무장국이 택할 수 있는 최선의 전략은 재래식 군사수단을 통해 국지도발과 제한전쟁과 같은 중·저강도 수준의 위기를 관리하고, 핵 전력으로는 고강도 위기와 확전을 관리하는 것일 것이다. 여기서 핵능력이 미약한 국가들은 다양한 유형의 위협을 관리함에 있어서 다양한 위력의 비핵수단을 다량으로 확보해야 하는 부담스런 상황에 빠질 가능성이 있다.

4. 핵무장국의 군사력 건설: 전략기반의 군사력 기획

전략기반의 군사력 건설은 크게 3단계 절차를 거쳐 이루어진다. 첫째, 1단계는 ‘전략환경 평가’로서 ‘안보환경’과 ‘자원제약’이 군사전략 수립에 미치는 영향요소를 평가하는 국면이다. 한 국가의 군사전략은 안보환경과 자원제약에 기초하여 결정되어진다. 일반적으로 모든 국가들은 자신이 당면한 안보환경과 자원제약 상황을 감안하여 전략목표를 설정해야 하며 이러한 전략목표를 달성하기 위해 최적의 수단과 방법을 선택하게 된다. 따라서 만약 안보환경과 자원제약 변수가 근본적으로 변화한다면 그 국가가 구상하는 군사전략의 변화는 불가피하다.²²⁾ 첫 번째 변수인 ‘안보환경’은 지정학적 관계와 동맹관계의 변화와 같은 국제관계, 정권의 정당성과 대내여론 및 정권안보 등 국내변수 요소를 포함한다. 두 번째 변수인 ‘자원제약’은 군사전략의 실현가능성에 결정적인 영향을 미치는 요소이다. 선정된 전략개념을 가시화 하는데 필요한 요소는 외교, 정보, 군사, 경제(DIME) 수단으로서,²³⁾ 전략목표달성에 소요되는 자원은 항

22) Henry C. Bartlett, G. Paul Holman, Timothy E. Somes, "The art of strategy and force planning," Richmond M. Lloyd, Strategy and Force Planning (New Port: Naval War College, 2004), p. 17.

23) Joint Publication, Joint Warfare of the Armed Forces of the United States (Washington D. C.: DoD, 2000), p. v.; Jeff Farlin, Instruments of National Power: How America earned Independence? (US Army War

상 불충분하기 때문에 모든 국가들은 자신의 전략목표를 달성하는데 있어 미달되는 자원을 가지고 전략을 수립해야 하는 난제에 직면하게 된다. 이 때문에 군사전략 수립 과정에서 안보환경 평가 못지 않게 중요한 것은 자원제약을 고려하여 어떠한 방책들이 더 우선순위를 가지는지 결정하는 일이라고 할 수 있다.

둘째, 2단계는 군사전략 수립단계이다. 이 단계에서는 한 국가가 달성하고자하는 전략목표를 명확히 규정하고 이를 실현하기 위해 ‘핵전략과 재래식 전략의 상호작용’ 관점에서 군사전략 개념이 설정되어야 한다. 한 국가가 지향하는 군사전략 목표는 다양한 방향성을 가지게 될 것이지만 일반적으로 ‘현상변경’과 ‘현상유지’의 두 흐름으로 구분할 수 있다. 한 국가가 추구하는 전략목표가 현상유지의 특성을 띤다고 해서 군사전략 개념이 반드시 수세에 국한될 당위성은 없다. 오히려, 이러한 경우에도 ‘공세적’ 군사조치를 통해서 현상유지의 애초 목표를 달성하는 방법도 있을 수 있기 때문이다. 여기서 한발 나아가 설정한 전략목표를 달성하기 위해 가장 적합한 ‘군사전략 개념’을 구상해야 한다. 여기서 관건은 ‘핵-재래식 전략’ 관계 속에서 핵전략의 성격과 범위를 우선적으로 규정해야 하며, 이를 바탕으로 재래식 군사전략의 스펙트럼을 규정해야 한다.

셋째, 3단계는 군사력 건설 소요를 도출하는 단계이다. 이 단계에서는 수립된 군사전략을 구현하는데 필요한 핵능력과 재래식 군사능력간의 최적의 조합 비율을 정하게 된다. 핵전략의 범위와 재래식 군사력의 역할이 최적화되고 나면 재래식 군사능력을 건설하기 위한 기초와 방향을 결정해야 한다. 기존 핵무장국가들이 어떤 형태의 핵전략을 지향하든지 상관없이 현실적인 국제 분쟁에서 핵 대체 효과가 잘 나타나지 않는다는 점을 전제한다면, 핵무장국의 재래식 군사력 건설방향은 대체로 ‘유지 혹은 증강’의 추세를 나타낼 것으로 전망할 수 있다. 다만, 이 국가들은 핵무기가 담당하고 있는 안보위협 스펙트럼을 재평가하여 ‘위협 담당의 분할’을 꾀할 것으로 보이며 이 과정에서 핵사용 신뢰성이 유지될 수 있는 ‘핵 문턱’ 수준이 정해질 것으로 보인다.²⁴⁾ 신뢰성 있는 핵 문턱이 규정된 이후에는, 핵 문턱 이전에 발생하는 모든 유형의 위협에 대해 적절히 대응할 수 있는 재래식 군사방책을 구상하고 거기에 부합된 재래식 군사력 건설이 ‘선택적’으로 정해질 것이다.

이와 같이 3단계로 제시된 전략기반의 군사력 건설은 ‘이상적’으로 설정된 표준적

College, 2014).

24) 김태현, “북한의 핵전략: 적극적 실존억제,” pp. 14-15.

인 절차라는 점을 주지할 필요가 있다. 실제에는 전략기반의 전력기획보다는 ‘자원제한’을 고려하여 최적의 ‘전력조합’이 먼저 구상된 이후 이를 기반으로 전략을 수립하는 과정을 거치기도 한다. 말하자면, 3단계의 절차가 반드시 순차적으로 이루어진다고 보다는 현실에서는 2단계와 3단계가 거의 병행적으로 작용하면서 군사력 건설이 이루어지기도 한다는 의미이다.

III. 사례연구 1 : 파키스탄

1. 전략 환경평가 및 전략문제

파키스탄이 당면한 주요한 전략문제를 식별하기 위한 출발점은 전략 환경평가에 있다. 파키스탄이 인식하는 위협은 크게 두 가지이다. 첫째, 파키스탄이 인식하는 주요위협은 인도이며, 이러한 인도의 위협에 대응하기 위한 군사전략은 ‘핵-재래식전략’ 간의 비중을 어떻게 최적화하여 조합하는가에 중점을 두고 있다. 파키스탄은 복합적인 ‘안보위협’에 직면해 있다. 대외적으로, 파키스탄은 인도와 2,900km에 달하는 긴 국경을 맞대고 있으며 카슈미르 지역과 방글라데시에 대한 패권을 둘러싸고 오랜 기간 갈등을 겪어 왔다. 여기서 파키스탄은 정치, 경제, 군사력 면에서 인도에 비해 상대적으로 열세에 처해 왔다. 특히, 군사적인 측면에서 파키스탄은 130만 명의 상비군을 가진 인도보다 두 배정도 열세한 상황에 놓여 있다.²⁵⁾

둘째, 대내적으로 파키스탄은 테러 위협, 반란 위협, 그리고 인종 및 종교분쟁 등 다양한 체제 내적위협이 상존한다. 파키스탄에는 분리운동이 정권안보를 위협해왔기 때문에 군사전략 수립에 중요하게 고려해야 할 요소로 자리 잡고 있다. 또한, 파키스탄은 다양한 인종의 구성으로 인해 사회적으로 항상 ‘상당한 수준’의 긴장이 내재되어 있다. 특히, 2011년 편잡의 주지사에 대한 암살 사건을 유발한 종교분쟁은 파키스탄을 위협하는 도전적인 요소이다.

한편, 파키스탄의 경제력 악화로 인한 ‘자원제약’의 변수는 인도와의 장기적인 군비경쟁에서 불리한 요소로 작용한다. 1995년 이후 매년 9%대의 경제성장률을 보이고

25) Francisco Aguilar(eds.), An Introduction To Pakistan's Military (Harvard Kennedy School: Belfer Center for Science and International Affairs, p. 2011), pp. 9-10.

있는 인도와 달리 파키스탄은 6% 대에 머물러 있다. 1991년-2015년 간 인도가 지출한 국방비는 파키스탄에 비해 5배 많은 것으로 평가된다. 나아가, 지난 5년간 인도가 지출한 핵무기 현대화 비용은 파키스탄에 비해 2.5배-3.3배 높은 수치를 보이고 있다.²⁶⁾ 파키스탄은 군사현대화에 소요되는 국방비가 제한되기 때문에 인도와의 군비경쟁에서 우위를 점할 수가 없는 것이 현실이며 그 차이는 앞으로 점점 벌어질 것으로 전망된다. 인도의 급속한 경제성장과 대대적인 군사현대화 추세, 그리고 장기전을 수행할 수 있을 만한 수준에 도달한 인도의 전쟁 지속능력은 파키스탄에게 가장 우선적인 위협으로 인식되고 있다.²⁷⁾

이러한 상황에서 파키스탄이 지향하는 우선적인 안보전략 목표는 대내적으로는 다양한 민족구성원들을 결집시키면서, 대외적으로는 인도와 대치하고 있는 긴장상황과 위협을 관리 및 대응하는 것이다.²⁸⁾ 이것을 군사전략 수준으로 전환시켜 보면, 전자는 반란전과 테러전에 대한 대응을 의미하며, 후자는 인도와의 전면전 또는 저강도 분쟁에서의 대응을 의미한다. 이에 따라 파키스탄은 평시에는 인도의 군사적 침략과 도발을 억제하는데 주안을 두고, 억제가 실패할 경우에는 적절한 대응을 통해 위기를 관리하는 것을 군사전략의 주요 목표로 설정하고 있다.

주목할 것은 파키스탄이 추구하는 군사전략은 인도의 군사적 위협을 대응함에 있어 ‘핵-재래식 전략의 조합’이라는 관점에 기초하여 수립되어 진다는 점이다. 그러한 점에서 1999년 인도-파키스탄 간에 수행된 카르길 전쟁의 경험은 파키스탄의 새로운 군사전략 수립에 적지 않은 교훈을 준 것으로 평가된다. 파키스탄은 카르길 전쟁에서 전형적인 ‘기정사실화’ 전략을 구사한 것으로 평가되는데, 여기서 파키스탄은 인도에게 부대를 동원하고 배치할 시간을 주지 않고 신속하게 공격하여 승리를 쟁취하는 방식의 전략적 기습으로 일부 영토의 점령 등 제한된 목표를 확보하는데 목적을 두었다.²⁹⁾ 이를 위해 파키스탄은 무자헤딘과 같은 위장 침투세력을 이용하여 자신이 거둔 군사적 성공을 기정사실화하고, 이후에 국제적 중재세력을 개입시켜 국경선에 대한

26) Shane Mason, *Military Budgets in India and Pakistan: Trajectories, Priorities and Risks* (Washington D. C.: Stimson Center, 2016), p. 36.

27) Jones, “Strategic Stability and Conventional Force Imbalance: Case of South Asia,” p. 3.

28) Alex Calvo, “Pakistan’s Military Modernization: An Overview,” *The Eurasian Studies society of Great Britain and Europe Journal: An Open Access Working Paper*, Vol. 5, No. 1, March 2016, p. 2.

29) Michael S. Gerson, “Conventional Deterrence in the Second Nuclear Age,” *Parameters* (Autumn 2009), p. 39.

재협상을 유도함으로써 인도군의 철수를 강요하는 전략을 구사하였다.³⁰⁾ 이 과정에서 파키스탄이 기정사실화 전략을 통해 카슈미르 지역을 회복할 수 있다고 믿었던 데에는 두 가지 치밀한 계산이 작용하였다. 하나는 1998년 핵무장한 이후 파키스탄은 “인도는 핵 확산을 우려하기 때문에 군사적 반격을 자제할 것이며, 설사 영토의 일정부분을 양보하더라도 정치 협상에는 응할 것이다”라는 가정이었으며, 다른 하나는 “핵 확산을 두려워하는 미국이 분쟁발생 즉시 위기완화를 위해 적극적으로 개입할 것이며 ‘카슈미르에 조성된 새로운 현상유지’를 기정사실화시켜 줄 것이다”라는 가정이었다.³¹⁾ 그러나 이러한 구상들은 기대를 빚나갔다.

이러한 교훈에 기초하여 카르길 전쟁 이후 파키스탄의 ‘핵 그림자하의 재래식 전쟁 수행’ 전략은 보다 현실적으로 수정되었다. 카르길의 파키스탄에 남겨준 가장 큰 교훈은 핵무기 보유 자체가 인도군의 군사적 행동을 억제하는 ‘보증수표’가 되지 않았다는 점을 명확히 했다는데 있다. 물론 핵무장이 도발의 문턱을 높이고, 그로써 파키스탄이 저강도 수준의 분쟁에서 보다 많은 ‘행동의 공간’을 이용할 수 있었다는 점에서 핵무기의 정치 군사적 유용성은 여전히 크다는 사실은 입증되었다고 볼 수 있다. 그러나 파키스탄은 여기서 자신이 넘어서는 안 될 핵문턱도 엄연히 존재한다는 점을 알아차리게 되었다. 1999년 인도의 군사적 축출 작전에 대해 파키스탄이 핵무기로 대응하는 전략적 구상을 포기한 결정은 이러한 ‘핵 문턱의 한계’를 분명히 인식했기 때문이다.³²⁾

한편, 카르길 전쟁 이후 인도의 ‘핵무장하 제한전쟁 교리’의 발전은 파키스탄의 군사전략변화를 촉진한 결정적인 요인이 되었다. 인도에서 제한전쟁 전략에 대한 논의는 2004년 4월 ‘콜드 스타트(Cold Start Doctrine)’라는 개념으로 진행되었다. 이것은 ‘공군 및 해군전력과 함께 편조된 8개의 통합전투단’을 편성하여 파키스탄이 핵문턱을 넘어서서 공격행위를 해온다고 판단되는 시점에 ‘즉시’ 파키스탄의 테러근거지를 강력하게 타격하는 개념이라고 알려져 있다.³³⁾ 인도의 콜드 스타트가 실행 가능한 실체 있는 계획인지, 아니면 인도군의 ‘허풍’에 불과한 것인지에 대해서는 논란이 많았

30) 손한별, “핵보유국에 대한 전략적 강압: 1999년 카르길 전쟁,” 『국가전략』 제23권 4호(2017), p. 41.

31) Manpreet Sethi, “Conventional War in the Presence of Nuclear Weapons,” *Strategic Analysis*, Vol. 33, No. 3 (2009), p. 417.

32) Manpreet Sethi, “Conventional War in the Presence of Nuclear Weapons,” p. 418.

33) Subhash Kapila, “India’s New Cold Start War Doctrine strategically reviewed,” Delhi: South Asia Analysis Group, Paper No. 99104, May 5, 2004. Shaukat Qadir, “Cold Start: The Nuclear Side,” Lahore: The Daily Times (May 17, 2004).

다.³⁴⁾ 오히려 인도가 초기단계에서 채택한 개념은 콜드 스타트가 아니라 ‘능동적 독트린(Pro-active Doctrine)’이었다. 어떻게든 분명한 것은 인도의 콜드 스타트에 대한 논의가 파키스탄의 테러조직이 인도에 치명적 공격을 가했던 ‘2001년 인도 의회 자살공격 사건’ 이후부터 본격화되었으며, 이 당시 인도군이 통제선 인근으로 군사적 동원을 하려 하였으나 동원시간이 과도하게 재채됨에 따라 그러한 의도가 실패했었던 교훈에서 비롯되었다는 점을 주목할 필요가 있다.

인도의 제한전쟁 전략의 발전은 파키스탄으로 하여금 새로운 군사전략을 개발하도록 강요하였다. 파키스탄의 군사전략은 핵무장 상황과 전쟁수행 경험에 기초하여 새로운 형태의 ‘핵 그림자하 재래식 전략’을 발전시키는데 중점을 두었다. 이 전략의 핵심은 “충분한 유용성을 발휘할 정도로 크지만, 핵 보복 위협의 문턱에 도달하지 않을 정도로 작은 수준의 공격”을 식별하는데 있었다.³⁵⁾ 핵 확산의 위험성을 크지 않게 하면서도 전략적으로는 유의미한 군사력 운용 방법을 개발하는 것은 핵무장국간의 재래식 전쟁수행에 있어 도전적인 전략 문제이다. 무엇보다 파키스탄이 군사전략을 수립함에 있어 주목했던 변수는 ‘자원 제약’이었다. 파키스탄은 상대적으로 자원이 적게 소모되는 저위력의 전술핵무기를 통해 핵 문턱을 낮추면서, 동시에 핵 문턱 이전에 발생할 수 있는 다양한 위기 상황에 대해서는 비용이 많이 드는 재래식 군사력으로 대응해야 했기 때문에 이 두 요소 간에 최적의 조합을 찾아내는데 집중할 수밖에 없다.

이러한 배경에서 파키스탄이 인도의 콜드 스타트 전략에 대응하기 위해 채택했던 군사전략 개념은 ‘전방위 억제(Full-Spectrum Deterrence)’의 핵전략과 ‘신 전투수행 개념(New Concept of War Fighting)’의 재래식 전략이었다. 파키스탄은 재래식 군비 면에서 자신들보다 상대적으로 우세한 능력을 가진 인도를 상대하기 위해서 핵사용 문턱을 최대한 낮추는 한편, 지상군과 공군력의 합동성을 살려서 신속한 군사적 동원과 대응을 골자로 하는 제한전쟁 개념을 채택한 것이다. 파키스탄은 전술핵무기로 핵 문턱을 낮추어 저장도 위기에서도 핵공격을 충분히 가할 수 있다는 위협적 태세를 구축하여 왔다. 그럼에도 불구하고 이러한 공세적 핵 위협에 아랑곳 하지 않고 인도가 재래식 전력 위주로 콜드 스타트 독트린을 채택하여 전격전식 기동전을 감행하려 하는 현실적인 상황을 감안하여 파키스탄은 새로운 형태의 제한전쟁 전략을 발전시키지 않을 수 없었던 것으로 보인다.

34) Francisco Aguilar(eds.), *An Introduction To Pakistan's Military*, p. 11.

35) Sethi, “Conventional War in the Presence of Nuclear Weapons,” p. 415.

2. 핵전략과 핵 전력 건설

파키스탄의 핵전략은 공세적이다. 파키스탄은 2013년 이후 ‘전 방위 억제’ 개념을 채택하고 핵무기로서 ‘주요 재래식 전쟁’과 ‘핵위협’을 억제하는데 방점을 두고 있다.³⁶⁾ 2017년 12월 6일 파키스탄은 ‘전 방위 억제’를 “인도의 모든 주요 표적들을 파키스탄 핵무기의 사정권 하에 두는 것”이라고 규정한 바 있다.³⁷⁾ 이것은 파키스탄이 전략적인 수준으로부터 전술적 수준에 이르기까지 인도의 주요 시설과 표적을 자신의 사정권 하에 두는 핵전략을 의미한다. 이를 위해 파키스탄은 인도의 미사일 방어체계를 뚫고 대가치 표적과 대군사 표적 등 모든 유형의 핵 표적을 타격할 수 있는 핵사용 선택의 자유를 보장하는데 주안을 두고 있다.

파키스탄은 자신들이 기존에 견지하던 ‘최소 신뢰억제’에서 ‘전 방위 억제’로 전환하게 된 근본적인 요인을 인도의 공세적 전략 때문이라고 주장한다. 파키스탄은 인도와 파키스탄 간에 재래식 군비경쟁의 격차가 지속적으로 벌어지는 상황에서 자신의 생존을 수호하기 위해 ‘전 방위 억제’의 핵 전략을 채택하지 않을 수 없다고 강조하였다. 파키스탄은 인도가 ‘콜드 스타트’ 독트린 채택 이후부터 신속한 제한보복을 구상하여 파키스탄 영토의 일부를 점령하는데 목적을 두어왔다고 인식하고 있다. 그리고 이러한 인도의 제한전쟁 계획과 계산 속에는 핵 그림자 하에 재래식 전쟁이 발생할 경우 파키스탄은 자신의 영토를 상실하는 상황에서도 인도의 전격전에 대해서는 핵무기를 사용할 수 없을 것이라는 가정이 포함되어 있다고 우려하고 있다.³⁸⁾ 이에 반해 파키스탄은 자신의 핵능력이 전략적 수준의 효용성만 발휘할 뿐, 전술적 수준에서는 핵 문턱 이전에 발생하는 제한적 무력사용을 인도에게 허용할 가능성이 있음을 우려하고 있다. 이러한 취약성을 인식한 파키스탄은 저 위력의 전술핵무기를 개발하고 단거리 미사일인 나스르(Nasr) 미사일을 이용하여 인도의 제한적 재래식 군사공격에 대응하려고 ‘유연 억제방안’을 발전시켰다.

파키스탄은 단거리 미사일(나스르 미사일)에 탑재된 전술핵무기가 인도의 재래식

36) Beenish Altaf, “Pakistan’s Policy of Full Spectrum Deterrence,” in: <http://foreignpolicynews.org/2017/12/15/pakistans-policy-full-spectrum-deterrence>

37) “Full spectrum deterrence : Discussion in ‘Strategic & Foreign Affairs’ started by ashok321, Dec 15, 2017.” <https://defence.pk/pdf/threads/full-spectrum-deterrence.533525/>

38) “What is Pakistan’s Full Spectrum Deterrence doctrine? Discussion in ‘Pakistan Strategic Forces’ started by Pksecurity, Sep 10, 2015,” <https://defence.pk/pdf/threads/what-is-pakistans-full-spectrum-deterrence-doctrine.396951/>

위협을 억제하는데 유용하다고 보고 있다. 파키스탄군에 따르면 전술핵무기는 인도의 콜드 스타트 전략에 대비하여 자신의 재래식 군사력에서의 열세를 극복하고 전략적 균형을 달성하는 목적을 충분히 달성할 수 있을 것으로 기대한다.³⁹⁾ 파키스탄은 냉전기에 재래식 전력의 우세했던 소련을 상대로 미국이 ‘선제적 핵사용’을 위협하면서 군사적 균형을 유지하려고 했던 사례를 상기하면서 자신들의 핵전략이 미국만큼 이나 합리적인 선택이라고 인식한다. 나아가, 파키스탄은 ‘선제 핵 불사용’ 교리를 채택하지 않고 있어 핵사용의 모호성을 키우고 있다. 인도가 먼저 핵을 사용하지 않더라도 자신들이 먼저 핵무기를 사용할 수 있다는 인식을 심어주려는데 목적이 있는 것이다.

파키스탄은 자국이 재래식 군사력 면에서 상대적으로 압도적인 능력을 가진 인도의 지속적인 위협 하에 노출되어 있음을 명확히 인식하고 있는 것으로 보인다. 우세한 적을 상대로 대응해야 하는 파키스탄의 핵전략은 ‘계산된 모호성’에 기반을 두어야 한다고 판단한다. 현재, 파키스탄은 인도의 콜드 스타트 전략에 대비하기 위해 핵무기에 대한 안보 의존도를 계속해서 높이고 있다. 2015년 파키스탄 외무장관은 파키스탄이 이미 최소 신뢰억제에서 전 방위로 핵전략을 전환했다고 주장하면서, 파키스탄은 이제 실존적 위협에 직면한 뒤에야 비로소 핵무기를 사용하던 수세적 핵억제 개념에서 벗어나 보다 공세적인 태세로 핵무기를 사용할 것이라고 공식화하였다.⁴⁰⁾

파키스탄은 ‘전 방위억제’ 핵전략 개념을 구현하기 위해 자신의 핵능력을 지속적으로 고도화하고 있다. 2011년 기준으로 파키스탄은 95-110기의 핵무기를 보유하고 있는 것으로 평가되며 계속해서 저위력 전술핵무기를 개발하고 이들을 실전 배치하기 위해 노력을 기울이고 있다. 나아가, 파키스탄은 ‘선제 핵불사용(No First Use)’ 정책을 거부하면서 핵사용의 불확실성을 높이려하고 있다. 그러면서 파키스탄군은 “인도의 공격에 대해 최단시간에 대응하기 위해 국경주변에 핵시설을 건설하였다. 저장도 핵무기의 사용은 인도의 선제공격을 어렵게 만들 것이다”라고 주장한다.⁴¹⁾ 파키스탄은 단거리 미사일로 인도의 공격을 억제하려 하며 인도의 공격에 대한 방호조치로서 핵무기를 여러 장소와 시설에 분산 배치하고 있다.

39) “What is Pakistan’s Full Spectrum Deterrence doctrine? Discussion in ‘Pakistan Strategic Forces’ started by Pksecurity, Sep 10, 2015,” <https://defence.pk/pdf/threads/what-is-pakistans-full-spectrum-deterrence-doctrine.396951/>

40) ISAS, “Pakistan’s Nuclear Deterrence: From Credible Minimum to Full Spectrum,” ISAS Insights (NUS: ISAS, 2015).

41) Calvo, Pakistan’s Military Modernization, p. 9.

파키스탄은 핵 투발수단은 3원 체계(nuclear triad)를 지향하고 있다. 파키스탄이 가장 공을 들이는 분야는 지대지 미사일과 공군폭격기이다. 파키스탄은 사거리 60km의 단거리 미사일 나스르를 개발하였다. 이것은 고체연료가 주입된 추진체로서 이동식 발사대에서 발사되기 때문에 인도에게 상당히 위협적인 무기이다. 파키스탄은 전술핵무기를 이용하여 인도의 기계화 부대 침투를 어렵게 만드는 한편 인도 정치지도부에게 선제공격을 어렵게 만들도록 할 수 있다고 기대한다. 나아가, 공중 핵 투발수단으로서 F-16 A/B 도입을 추진하고 있으며 순항미사일 개발도 국산화하고 있다. 파키스탄이 개발한 사거리 750km의 순항미사일 바부르(Babur)는 450-500kg의 핵탄두를 운반할 능력을 가진 것으로 평가된다. 이외에도 2015년 공군은 스텔스 기능을 가진 공대지 미사일 라드(Raad) 또는 하트프(Hatf-8)를 개발하였다. 라드는 450kg의 고폭탄두 및 10-35KT의 핵탄두를 운반할 수 있는 능력을 가진 것으로 알려져 있다. 마지막으로, 파키스탄은 해상기반의 억제력 제고에도 노력을 쏟고 있다.

파키스탄의 핵무기에 대한 집착은 지속될 것으로 보인다. 파키스탄은 인도의 재래식 군비경쟁을 상쇄하기 위해서 전적으로 핵무기에 의존하려 할 것이다. 파키스탄은 전술핵무기를 포함하여 핵무기에 대한 투자비율을 점점 더 증가시킬 것으로 보인다. 이로써 파키스탄은 인도와의 재래식 군비경쟁에서 보다 유리한 입지를 확보하려고 기대하는 것으로 보인다.⁴²⁾ 핵 억제력에 대한 파키스탄의 과도한 기대와 믿음이 인도의 전략태세에 대한 ‘올바른’ 이해를 기반으로 한 것인지는 알려진 바 없다. 다만 파키스탄의 경제상황이 획기적으로 개선되지 않는 현재와 같은 어려운 상황이 지속된다면 파키스탄은 재래식 군사력과 핵능력 사이에서 국방 투자비를 어떻게 배분해야 할 것인가를 놓고 심각한 고민을 하지 않을 수 없을 것으로 보인다. 특히, 파키스탄이 핵 투발수단의 완전한 3원 체계를 추구할 것인지, 전술핵무기를 확장할 것인지, 미국으로부터 핵보유국으로 완전히 인정을 받을 수 있을 지가 앞으로 군사력 건설을 해나가는 데 중요한 변수가 될 것이다.⁴³⁾

3. 재래식 전략과 군사력 건설

파키스탄은 인도의 콜드 스타트 전략에 대응하여 ‘신 전투수행 개념’이라는 재래식

42) Mason, *Military Budgets in India and Pakistan: Trajectories, Priorities and Risks*, p. 32.

43) Alex Calvo, “Pakistan’s Military Modernization: An Overview,” p. 2.

군사전략을 채택하였다. 이 전략은 인도의 공격에 대응하는 부대들을 동원하고 반응하는 시간을 단축시키는데 주안을 두었다. 파키스탄은 인도의 콜드 스타트 전략이 국제적 압박과 중재가 인도에게 몰아닥치기 전에, 그리고 파키스탄군이 반응하기 이전에 신속하고 기대치 않는 재래식 공격을 수행하는데 중점을 두고 있다고 판단하였다. 이 때문에 파키스탄군은 인도보다 더 신속한 시간 내에 대응 수단들을 동원할 수 있는 전략개념을 발전시키는데 목표를 둔 것이다.

2013년 파키스탄군이 공식화한 ‘신 전투수행 개념’은 장기간에 걸친 전략적 고민과 실험의 산물이다. 2004-2007년 카슈미르 분쟁을 둘러싸고 인도와 파키스탄간에 평화 협상이 진행되던 국면에서 인도가 콜드 스타트 교리를 발표하게 되자, 파키스탄은 2007년부터 아즈메나우 합동훈련을 개시하였다. 2009-2013 파키스탄군은 아즈메나우 훈련을 통해 공지 합동성 강화에 중점을 두면서 동원 및 기동속도를 증가시키고 이를 위한 작전적 통합체계를 완성하는데 목적을 두었다. 아즈메나우 군사훈련을 시행하면서 파키스탄은 인도와 유사하게 독일의 전격전 개념을 모델로 하여 합동전투력을 발휘할 수 있는 ‘독립사단’을 발전시켰다. 나아가, 파키스탄 공군은 제2차 세계대전시 독일공군과 유사하게 지상군을 근접 지원하는 작전개념을 발전시켰다.

신 전투수행 개념의 핵심은 군사적 동원시간을 단축시키고 지상군-공군간의 합동성을 강화하는데 있었다. 신 전투수행 개념을 지행하면서 파키스탄은 인도보다 더 신속하게 부대들을 동원할 수 있을 것으로 전망하였다. 이와 연계해서 파키스탄군은 인도와의 군사 분쟁을 주도하기 위해 ‘리포스트(riposte)’라는 개념을 발전시켰다. 리포스트는 인도와의 분쟁을 염두에 두고 전투주도권을 잡기 위해 발전시킨 ‘스트라이크 군단’을 의미한다. 리포스트는 기타 군단들이 인도의 초기 공격을 견제하여 고착하는 동안 인도의 영토 깊숙한 곳으로 침투하여 주요 목표를 유린하고 확보하는데 중점을 두었다.⁴⁴⁾ 인도군의 양적 우세에 대해서 파키스탄이 이러한 대담한 방식으로 군사 행동을 취하는 것은 인도군이 파키스탄 영토내로 침투하는 것을 정지시키고 수 주 내에 휴전을 강요함으로써, 국제사회가 파키스탄의 노력을 지지해줄 것이라는 가정 하에 수립된 것이다. 파키스탄은 이러한 자신들만의 시나리오에 기반 하여 향후 정치 협상에서 자신이 획득한 영토를 인도의 정치적 양보와 거래할 수 있다는 계산을 하고 있다.

파키스탄은 지상군 장비와 항공전 전력에 주안을 두고 군사력을 증강하고 있다. 인

44) Aguilar, An Introduction To Pakistan's Military, p. 10.

도의 콜드 스타트 전략이 유사시 '72시간 이내'에 기습침투하는데 목적을 두고 파키스탄이 효과적인 대응체계를 갖추기 이전에, 나아가 국제세력이 인도를 본격적으로 압박하기 이전에 군사적 승리를 기정사실화하는 개념이라면, 파키스탄의 신 전투수행개념은 인도군보다 더욱 신속하게 군대를 동원할 수 있는 개념이라고 자부하고 있다.⁴⁵⁾ SIPRI에 따르면 파키스탄은 2010-2016동안 2003-2008년에 비해 국방비 지출을 58퍼센트 이상 증가시켜 왔는데,⁴⁶⁾ 이들이 도입한 주요 군사 장비를 보면 전투기, 기계화 부대 장비, 미사일 등으로서 이것은 전통적인 재래식 전쟁수행에 필요한 장비들이었다.

파키스탄의 군사력 증강의 중점은 지상군에 있었다. 파키스탄에는 지상군이 파키스탄군의 대부분을 구성하고 있으며, 이것이 새로운 군사전략인 '신 전투 수행개념'의 핵심적인 전쟁수행 수단으로 기능을 하고 있다. 이것은 인도와의 국경분쟁에서 군사적 승리를 기정사실화하기 위해 제한전 수행 전력을 보강하는데 주안을 둔 조치로 보인다. 파키스탄군은 9개 지상군 군단을 보유하고 있는데, 이중에서 6개 군단은 인도와의 재래식 전쟁 수행에 대비하여 인도국경 인근으로 배치하고 있다. 1군단과 2군단은 기계화 부대 중심의 '스트라이크' 전력으로서 인도의 영토 중심 깊이 침투하여 '리포트' 독트린의 일부로 임무를 수행한다. 기타 군단들은 대반란 작전을 수행하거나 잠재적인 인도의 공격과 침투에 대비하여 배치되어 있다.⁴⁷⁾ 파키스탄 지상군은 기계화 부대의 전차와 장갑차를 중점적으로 강화하고 있으며 미국으로부터 공격용 육군 항공 헬기와 정찰용 무인 정찰차량을 도입하기로 하는 등 대반란 작전수행에 대한 능력도 대폭 보강하고 있다.

파키스탄은 공지 합동전투를 수행하기 위해 공군력 증강에도 관심을 보이고 있다. 인도의 전력과 비교할 때 파키스탄의 공군력은 상대적인 열세에 처해 있는 상황이다. 인도와의 공중 전력에서 열세를 만회하기 위해 파키스탄군은 공군력을 지상군에 대한 근접지원을 위한 목적으로 운용하는데 우선순위를 두고 있다. 1990년 이후 파키스탄-미국간 F-16도입이 뜨거운 논란이 되었는데, 도입계획이 핵개발로 인해 무산되다가 2001년 이후에 가서 제재완화와 함께 양국관계의 협력이 정상화됨에 따라 성사되었다. 이 전투기는 전술핵무기를 운반할 수 있도록 개조될 수 있었기 때문에 인도가

45) <https://tribune.com.pk/story/558604/countering-cold-start-military-to-adopt-new-war-concept/>

46) SIPRI, "SIPRI Military Expenditure Database 2016," <http://www.sipri.org/databases/milex>

47) Aguilar, An Introduction To Pakistan's Military, p. 30.

심각하게 반대한 것으로 알려졌다. 2010년 공군은 47대의 F-16을 보유하고 있으며, 프랑스제 미라주와 JF-17과 같은 중국제 전투기를 보유하고 있다.

파키스탄의 재래식 전력 증강 추이를 분석해 볼 때 파키스탄은 1998년 핵무장 이후에도 줄곧 재래식 군사력을 증강하기 위해 많은 자원을 투사하여 왔음을 알 수 있다. 우선, 핵무장이 이루어졌던 1998년 직후 일정기간 동안에 투입된 국방비 추세를 분석해 보면 국방비는 점진적으로 감소하는 경향을 보였다. 구체적으로, 1983-1998년간 국방비가 평균 5.52퍼센트 증가하다가 1999-2013년 간에는 매년 약 3.98퍼센트 가량 증가하였다.⁴⁸⁾ 그러나, 핵무장 이후 변화추세를 년 단위로 살펴보면 1999년부터 나타나는 국방비 추세에서 정반대의 해석이 가능하다. 핵무장 직후부터 감소되기 시작한 국방비를 만회하려는 노력이 년 단위로 급격히 높게 증가되기 시작한 것이다. 이로 볼 때 파키스탄은 핵무장 초기에는 핵무기를 통해 핵대체 효과가 나타날 것으로 기대하면서 군비감축을 시도하려 하였으나 그러한 의도가 제대로 실현되지 않고 있음을 스스로 인지하기 시작한 것으로 해석할 수 있다.

파키스탄이 신 전투수행 개념을 수행하기 위해 재래식 전력을 증가하고 있는 노력은 무기 획득 과정에서 잘 나타난다. 파키스탄은 인도와의 영토분쟁에 대비하여 핵무장 이후에도 전력규모를 10퍼센트 가까이 증가시켰으며 인도를 겨냥한 무기체계를 증강하였다. 파키스탄은 장갑차를 15퍼센트 증가하고, 지대공 미사일은 251퍼센트, 그리고 대전차무기는 1,300퍼센트 증가시켰다. 파키스탄의 전투서열의 변화에서도 유사한 증가세를 읽을 수 있다. 파키스탄은 9개 군단, 6개 기계화 사단, 18개 보병사단, 그리고 3개 포병사단으로 구성되어 있는데, 이중에서 7개 군단은 인도를 겨냥한 것이다.⁴⁹⁾ 파키스탄은 핵무장 전후에 관계없이 국방비, 무기획득, 군사력 배치 면에서 보더라도 인도와의 분쟁을 주요한 위협으로 상정하고 있음을 알 수 있다.

종합적으로 볼 때 파키스탄은 자신의 핵무기 보유를 통해 재래식 전력에 대한 대체효과를 충분히 누리지 못하고 있으며, 오히려 반대로 인도와의 긴장상황에 대응하기 위해 신 전투수행 개념을 수립하고 지상군 전력 구축에 중점적인 노력을 쏟고 있음을 알 수 있다.

48) Butt, Do Nuclear Weapons affect the Guns-Butter Trade-off?, p. 235.

49) Butt, Do Nuclear Weapons affect the Guns-Butter Trade-off?, p. 236.

IV. 사례연구2 : 이스라엘

1. 전략환경 평가와 전략문제

이스라엘의 위협인식은 복합적이다. 전체적으로 볼 때 이스라엘을 둘러싼 안보위협은 ‘기본안보’(basic security)와 ‘당면안보’(current security) 등 두 가지 유형으로 대별된다.⁵⁰⁾ 기본안보는 이스라엘의 국가존립 자체를 위태롭게 할 수 있는 주변국들로부터의 실존적 위협을 의미하며, 당면안보는 테러공격, 국경침투, 도발 등 존립을 심각하게 위협하지는 않지만 위기관리와 대응이 요구되는 국지적 위협을 의미한다. 최근 이스라엘은 당면안보와 관련된 위협들로부터 도전을 받는 가운데 기본안보는 비대칭 위협에 의해 취약성을 맞는 추세이다. 구체적으로, 이스라엘을 둘러싼 전면적 분쟁가능성은 상당히 감소한 반면, 이란의 ICBM 개발과 같은 비대칭 위협은 증가하고 있는 추세이다. 리비아, 시리아와 같은 국가들은 화학무기를 생산하였고 미사일을 통해 이스라엘을 공격할 수 있는 능력을 가지고 있다. 이스라엘은 두 가지의 극단적인 위협, 한편으로는 테러와 같은 저강도 위협, 다른 한편으로는 장거리 미사일과 대량살상무기 등과 같은 초 재래식 위협에 직면해 있다.⁵¹⁾

다차원적으로 전개되는 안보위협에 대처하기 위해 이스라엘은 상황변화에 민첩하게 대응할 수 있는 재래식 군사전략을 발전시키고 있으며 이에 따른 군사력 건설을 추진할 것을 강조하고 있다. 특히 이스라엘은 ‘자원제한’의 요소를 군사전략 수립과 군사력 건설 기획 단계에서 중요하게 고려해야 하는 변수라고 강조하고 있다. 이스라엘이 자신을 위협하는 모든 잠재적국들을 대상으로 무한 군비경쟁을 벌이는 것은 사실상 불가능하다. 따라서, 이스라엘은 주변 아랍국 전체와의 무한 군비경쟁을 추구하기 보다는 이스라엘이 보유한 인적 자산의 우세함, 혁신적인 군사 기술력, 그리고 우월한 정보력에 기반을 둔 상대적 우세를 최대한 이용하여 군사적 주도권을 유지해 나가는 것이 중요하다고 강조하고 있다.

이러한 상황에서 이스라엘이 추구하는 안보전략 목표는 포괄적이다. 이스라엘은 국가의 존립보장 및 영토방어와 국민안전보장, 국가가치 유지, 사회 및 경제력 보장,

50) Michael Raska, "Beyond the Bomb in the Basement: Israel's Nuclear Predicament and Policy Options," Asian Journal of Public Affairs, Vol. 1, No. 2(2008), p. 3.

51) Alon Ben-David, "Double Jeopardy," Jane's Defence Weekly (17 December 2004).

국제적 또는 지역적 위상 강화 등을 안보전략 목표로 규정하고 있다.⁵²⁾ 이를 군사전략 목표로 전환하면, 이스라엘은 평시에는 군사도발의 억제, 전시에는 전략적 균형에 ‘변화’가 나타날 때 까지 ‘과격함 방식으로’ 군사력을 사용하는 것을 목표로 설정하고 있다. 이를 보다 구체적으로 보면, 첫째 이스라엘의 평시 전략의 목표는 방어적·공세적 행동의 정당성을 보장하고, 제반 비군사적 활동을 통해 적 행동의 자유를 약화시키고 다른 한편으로는 이스라엘 행동의 자유를 증가시키는데 있다. 둘째, 비상시 전략은 제한된 군사력을 사용하여 이스라엘에 대한 군사력 사용이 무의미하다는 점을 과시하는데 목적을 두고 있다. 이것은 즉시적인 전략적 변화를 추구하지 않고 ‘분쟁이 없는 상황’으로 원상회복하는데 목적이 있음을 의미한다.⁵³⁾ 마지막으로, 전시 전략의 목적은 신속한 동원을 통해 고위험을 감수할 수 있는 군사 태세와 방책을 시행하고 군사적 승리를 달성하기 위해 지속적으로 군사력을 사용하는데 있다.

이러한 전략목표를 달성하기 위해 이스라엘이 지향하는 군사전략 개념은 ‘전략적 수세와 작전적 공세’에 있다. 이스라엘의 군사전략은 전략적으로는 “이스라엘의 존립 보장과 억제”와 같은 수세적인 목표를 지향하고 있지만, 작전적 수준에서는 ‘명확한’ 군사적 성과를 창출하기 위해 ‘공세적 태세’로 군사력을 운용해야 한다는 원칙과 기조를 유지하고 있다. 다시 말해, 이스라엘은 정치적 목적 달성을 위해서 가용한 군사력의 ‘결의 있는 실행’이 이루어져야 한다는 신념을 가지고 있다.⁵⁴⁾ 이러한 이스라엘 특유의 군사전략 개념은 이미 냉전기 ‘핵전략과 재래식 전략 상호관계’ 속에서 정립된 것으로 보인다.⁵⁵⁾ 우선, 지정학적인 제약사항으로 인해 이스라엘은 자신의 군사전략을 공세적으로 발전시키지 않을 수 없었다.⁵⁶⁾ 이스라엘은 국토가 좁고 전략적 깊이가 얇아서 적이 침략할 경우 자신의 공간을 내주면서 시간을 벌수가 없는 상황이며, 이스라엘의 인구가 적어서 모든 분쟁을 단기간에 신속히 종결하지 않되는 절박한 상황에 처해 있었다. 이스라엘은 분쟁을 장기간 끌고 갈 여력이 없었던 셈이다. 나아가 이스라엘은 한편으로는 정규군의 의한 소규모 군사작전 및 비정규군의 침투와 군사도발 등

52) Belfer Center, *Detering Terror: How Israel Confronts the Next Generation of Threats* (Havard Kennedy School: Belfer Center, 2016).

53) Belfer Center(2016).

54) Belfer Center(2016).

55) Yoav Ben-Horin & Barry Posen, *Israel's Strategic Doctrine* (Washington D. C: DoD, 1981), p. 29.

56) Rafal Kopec, "The Determinants of the Israeli Strategic Culture," *UNIWERSYTET JEWS*, Nr.6/2016, p. 137.

저강도 분쟁의 위협에, 다른 한편으로는 전면전이라는 성격이 상이한 두 가지 유형의 위협을 동시에 억제하고 대응해야 하는 어려운 상황에 당면해 있다. 무엇보다도 전략적 깊이가 얇기 때문에 이스라엘은 적의 영토에서 전투를 수행해야 한다는 원칙에 의거하여 전쟁초기 단계부터 이미 공세적으로 전략을 구상할 수밖에 없다.⁵⁷⁾

무엇보다 ‘억제’는 이스라엘군이 채택한 군사전략의 근간을 이루는 중추적인 개념이다. 이스라엘은 적의 공세적 행동이 초래할 비용이 잠재적 이익을 압도적으로 초과할 것이라는 우려와 의심을 적에게 심어주어 적들이 공세행동을 취하지 않도록 단념시키는 데에 중점을 둔다. 이를 위해 이스라엘은 ‘지하실의 핵무기(bomb in the basement)’ 혹은 ‘삼손 옵션(samson option)’이라 불리는 모호성의 핵전략을 추구하고 있다. 이와 같은 이스라엘의 ‘실존적 핵 억제’ 개념은 전략적으로 중요한 의미를 가진다. 첫째, 이스라엘은 모호한 핵태세를 유지함으로써 자신의 생존을 위협하는 고강도 위기에 봉착할 경우 핵 문턱을 넘을 수도 있다는 인식을 적들에게 심어주면서, 다른 한편으로는 핵존재에 침묵하면서 주변국의 핵무장 도미노를 차단하는 효과를 노린다. 둘째, 이스라엘은 자신이 만약 재래식 전투에서 실패하여 국가존립의 위협에 봉착하더라도 ‘최후의 수단’으로 핵을 가지고 있다는 ‘튼튼한’ 심리적 안전판을 가지고 선제적, 공세적 군사전략을 구사할 수 있다. 셋째, 이스라엘이 지향하는 핵전략은 핵 문턱이 높기 때문에 이스라엘군은 추가적으로 상당한 규모의 재래식 군사력을 보유해야 하며 저강도 위협으로부터 고강도 위협에 이르는 모든 스펙트럼의 위협에 대해서 비핵 수단을 동원하여 대응해야 할 가능성이 있다. 실제, 이스라엘은 ‘핵무기는 최후의 수단’이라는 생각을 가지고 있으므로 전쟁시에 대비하여 다양한 재래식 군사전략을 개발하는데 많은 노력을 기울이고 있다. 그런 점에서 보자면 이스라엘의 핵무기는 재래식 군사전략에 의미 있는 영향력을 주지 못하고 있다는 평가도 완전히 틀린 분석으로 볼 수는 없다. 다양한 안보위협은 핵무기만으로 모두 해소되어지지 않는다. 다양한 저강도 수준의 군사 행동에 대해서는 신뢰성의 문제 때문에 핵무기만으로 억제되기 어려운 것이 현실이다.⁵⁸⁾ 이와 같이 이스라엘은 핵 위협의 ‘신뢰성’이 가지는 근본적인 한계점, 그리고 주요 안보위협에 대한 핵무기 사용의 작전적 장벽이 존재하고 있어 핵 대체 효과를 누린다고 보기 어려운 상황이다.

57) Shai Feldman, *Israeli Nuclear Deterrence: A Strategy for the 1980s* (New York: Columbia University Press, 1982), p. 107.

58) Efraim Inbar and Shmuel Sandler, “Israel’s Deterrence Strategy Revisited,” *Security Studies* 3(2) (1993), pp. 334-336.

2. 핵전략과 핵전력 건설

이스라엘의 ‘핵 불확실성’ 전략은 주변국의 전략적 인식과 행동에 적지 않은 영향을 미쳤다. 이스라엘이 견지하는 모호한 핵전략은 미국의 비확산체제를 수호하는 노력에 정치적 체면을 세워주는 동시에 주변국들의 핵개발 도미노 효과를 방지하면서도, 주변국들을 대상으로 하여 적절한 수준의 핵 억제력은 발휘하고 있다. 이스라엘은 파키스탄과 같이 자신의 핵능력을 과시하거나 수직적인 핵확산을 일방적으로 노골화하기 보다는 암묵적인 핵보유국 지위를 가지고 있어 미국에게는 비확산 수호의 명분을 주면서도 주변국에게는 핵 위협을 인식시키는데는 충분한 전략을 구사하고 있다. 실제, 이스라엘은 핵개발에 대한 모호성을 유지하여 주변국들에게는 핵보유에 대한 의심과 추측을 조성하고 있는 것으로 보인다. 이러한 모호성만으로도 전략적으로는 상당한 억제효과를 창출한다. ‘지하실의 폭탄’으로 알려진 이스라엘의 모호성의 핵 전략은 냉전기를 거치면서 중동 전쟁에서 소련의 개입을 억제하는데 기여하였으며, 규모 면에서 우세한 주변국들에 대해 최후의 수단으로서 실존적 억제력을 발휘하는데 성공적이었던 것으로 평가된다.⁵⁹⁾

냉전기 이스라엘의 핵전략은 상당한 전략적 우위를 누려왔다. 이스라엘의 ‘핵 모호성 전략’은 적대국의 재래식 공격 억제, 모든 수준의 비 재래식 공격 억제, 억제 실패시 적대국의 핵공격을 차단, 적대국의 핵위협에 대한 재래식 선제타격 지원, 적의 재래식 능력에 대한 선제타격작전 지원, 억제 실패시 핵전쟁 수행 등 다양한 군사적 효과를 가지고 있다.⁶⁰⁾ ‘삼손옵션’으로 대표되는 이스라엘의 핵전략은 궁극적으로 이스라엘을 공격하는 적대국가들의 인구 밀집지역, 즉 대가치 표적을 전면적으로 파괴한 이후 이스라엘 자신도 자멸하는 공멸방식의 ‘핵 자폭’을 의미하다.⁶¹⁾

최근 들어 이스라엘을 둘러싼 안보위협은 ‘국가간 전쟁’이라는 전통적인 위협 양상에서 저강도 수준의 비전통적 위협으로 변화되는 추세이다. 이스라엘은 이란과 같이 극단주의 이념을 가진 국가가 핵무기를 보유하게 되는 상황이 도래하면, 그리고 이러한 국가들이 만약 테러리스트들에게 핵우산을 제공하게 되는 상황이 온다면 이스라

59) Harold Hough, “Could Israel’s Nuclear Assets survive a First Strike?,” *Jane’s Intelligence Review* (September 1997), p. 407.

60) Avner Cohen, *Israel and the Bomb* (New York: Columbia University Press, 1999).

61) Louis Rene Beres, “Israel’s Bomb in the Basement: A Revisiting of Deliberate Ambiguity vs Disclosures,” in: Efraim Karsh, *Between War and Peace: Dilemmas for Israeli Security* (Portland: Frank Cass, 1996).

엘의 국가존립 자체가 근본적으로 위태로워 질수 있다고 우려한다. 이란이 핵무장 성공에 점점 근접하게 되면서 이스라엘 내에는 이란과의 핵 균형만큼은 결코 수용할 수 없다는 강경한 입장이 대두되고 있다.⁶²⁾ 국토 면적과 인구 등 총체적 국력 잠재력을 비교할 때 이스라엘은 핵무장하게 될 이란의 핵공격에 상대적 취약성에 시달리게 될 가능성이 크다. 나아가 이란의 핵무장은 반 이스라엘주의를 표방하는 아랍 국가들과 기타 극단주의자들의 공격적 행위를 보다 '대담하게' 만들 가능성마저 배제할 수 없다. 무엇보다, 핵무장하게 될 이란은 현재까지 누려온 이스라엘의 재래식 억제의 우위, 행동의 자유, 그리고 군사적 우세를 뒤집을 수도 있다.⁶³⁾ 이란의 핵무장은 중동에서의 이스라엘의 핵독점을 종식시킬 뿐만 아니라 "이스라엘 군사독트린의 근간을 흔드는 것"으로 평가되기도 한다.⁶⁴⁾ 이스라엘은 군사적 우세를 유지할 때 비로소 자신의 생존을 담보할 수 있다는 원칙에 기반하고 있었기 때문이다.

이렇듯 안보환경이 변화함에 따라 이스라엘 내에는 그간 유지해온 '모호성의 핵전략'이라는 기초에서 근본적인 변화가 필요하다는 논의가 진지하게 진행되고 있다. 공식적으로 핵보유를 시인하지 않았지만, 이스라엘은 연간 3-4개의 핵탄두를 생산할 수 있는 시설과 능력을 구비한 것으로 평가되며 핵 포병, 핵 지뢰 등을 포함한 200여개의 핵무기를 보유하고 있는 것으로 알려져 있다. 여기에는 제리코-2 중거리 미사일과 같은 핵 투발수단도 포함되어 있다. 최근 들어 이란과 같은 수정주의 국가가 핵무장을 추구하는 상황이 전개되자 이스라엘은 핵 균형이 이루어질 경우에 대비하여 자신의 핵전략을 '핵 불확실성' 전략에서 '최소 신뢰억제'로 전환하려는 움직임이 일고 있다.⁶⁵⁾ 나아가 이스라엘이 냉전기부터 누리고 있는 핵독점의 이점을 계속해서 유지하기 위해서는 핵투발 3원 체계를 강화해야 한다는 목소리가 커지고 있다. 이와 동시에 핵전력의 생존성을 강화하고, 미사일 방어능력도 강화하고 있다.

62) <https://google.co.kr/amp/s/sputniknews.com/amp/world/201808291067569121-iran-jcpoa-talks/> (검색일: 2018. 9. 19).

63) Michael Raska, "Beyond the Bomb in the Basement: Israel's Nuclear Predicament and Policy Options," *Asian Journal of Public Affairs*, Vol. 1. No. 2(2008), p. 3.

64) Trita Parsi, "Is Nuclear Parity with Iran a Blessing in Disguise for Israel?," *Jane's Intelligence Review* (January 2006), p. 34.

65) Raska(2008), p. 29.

3. 재래식 전략과 재래식 전력 건설

냉전기 이스라엘이 핵을 독점하던 시기에 채택한 군사전략은 비교적 단순한 억제 교리에 주안을 두고 있었다. 이스라엘은 만약 억제가 실패하여 안보상황이 위태로울 경우에는 공세적 전략으로 대응한다는 기본 원칙을 유지하였다. 여기서, 이스라엘은 임박한 징후가 포착될 경우 신속한 예방적·선제적 공격전쟁 방책까지도 배제하지 않았다. 이스라엘은 국토가 좁고 작전적 깊이가 얇기 때문에 적의 침략으로부터 발생하는 피해를 최소화하기 위해 기동과 화력, 그리고 정밀성을 활용하여 전장을 적의 영토로 신속하게 전환시켜야 했다. 이를 위해서 이스라엘군은 기습효과를 최대한 활용해야 했다. 이처럼, 불리한 전략 환경 조건으로 인해 이스라엘에게는 사실상 ‘군사적 우세를 통한 평화’이외의 다른 전략 대안이 없었다고도 볼 수 있다. 여기서, 이스라엘의 선제적, 공세적 군사전략을 가능하게 한 핵심 변수는 핵무기였다. 이스라엘 안보전략의 핵심은 ‘적극방어’에 있으며 핵 옵션이 이러한 구상의 근간을 이루고 있다.⁶⁶⁾

이스라엘은 전통적으로 핵무기의 실존 억제력에 대한 자신감을 토대로 군사전략을 공세적으로 발전시켜 왔다. 우선, 이스라엘은 평시 군사전략 개념을 ‘억제’에 두어 왔다. 이스라엘의 관점에 따르면 억제의 성공은 심각한 응징을 유발하는 고강도의 군사적 공세행동을 통해 ‘신뢰성 있는 위협’을 적에게 인식시키는데 달려 있다고 강조한다. 여기서 ‘신뢰성 있는 위협’이란 상대에게 정확히 인식될 수 있는 군사력을 구축하는 것, 위협을 감수할 태세가 있음을 과시하는 여론, 어떠한 경우에도 자신에게 닥치는 위협을 감수할 수 있는 심리적 준비가 되어있다는 신호를 보내기에 충분한 제한적 공세행동 등 세 가지 변수에 기반을 두고 있다. 나아가, 억제는 전투를 지속하는 것이 의미 없다는 점을 적에게 인식시킬 수 있는 충분한 군사력을 구비하고 상대의 군사능력을 파탄시키며, 방해하는 것에 있다고 강조한다.

둘째, 비상시(전시) 이스라엘의 군사전략은 전략적 수준에서 모든 유형의 분쟁에서 승리를 추구하고 현장에서 작전을 종결함으로써 정치적 목적을 달성하여 종전 이후에는 안보상황의 개선으로 연결되어야 한다는 기초를 가지고 있다. 우선, 전쟁에서의 승리를 달성하기 위한 접근은 전략적 수준에서는 상대에게 군사적 패배를 강요함으로써 보다 유리한 입장에서 평화협상 및 정치적 협상을 강요할 수 있는 여건을 만들

66) Avner Cohen, *Israel and the Bomb* (New York: Columbia University Press, 1999).

어야 한다.⁶⁷⁾ 한편 제한전쟁에서는 전략적 가치가 있는 목표에 대해서 정밀 타격 또는 제한된 군사작전을 수행하는 것이 결정적이라고 인식하고 있다. 이러한 행동은 적이 만약 자신의 전략과 정책을 변화시키지 않을 경우 그들에게 잠재적 피해 범위가 확대된다는 점을 과시하여 그들로 하여금 상황악화가 유발하는 피해의 수준을 명확하게 인식시키고, 그로써 그들의 행동을 중단하도록 압력을 행사한다. 결론적으로 전시 군사력을 운용하는 원칙으로서 공세적 군사력 사용의 강도와 범위를 설정함에 있어 즉각적인 기동력과 전략적 화력을 적절히 결합하여 ‘즉시 동시결합 타격’이 가능하도록 해야 한다고 주장하고 있다.⁶⁸⁾

셋째, 이스라엘군은 전시 중간기 캠페인(compaign between wars)에서 전쟁예방이라는 목표를 달성하기 위해 이전의 전과를 유지, 확대하는 것이 핵심적인 요소라고 강조한다.⁶⁹⁾ 전시 중간기 작전은 적이 자신의 능력을 강화하지 못하도록 하고 장차전에서 승리를 위한 최적의 조건을 조성하는데 주안을 둔다. 이와 더불어 이스라엘 군사행동의 정당성 조성 및 적 행동의 정당성을 거부하는데도 관심을 가진다. 이러한 구상에서 수행되는 작전들은 전쟁의 군사, 경제, 법리, 미디어, 정치전과 같은 다차원적 요소를 함께 고려해야 한다.

이러한 세 가지 차원에서의 군사전략 개념을 구현하기 위해 이스라엘이 지향하는 재래식 전력건설은 군사적 임무 달성에 필요한 능력을 조성하고, 억제와 미래전에 부합한 능력을 구비하는데 목표를 둔다. 원칙적으로, 이스라엘군은 방어보다는 ‘공세 능력’을 구축하는데 우선순위를 두고 있다. 우선, 전평시를 막론하고 모든 상황에서 동시적 방어능력을 구축하는 것이 필수적이다. 여기에는 분쟁의 종말 단계에서 적이 영토 점령을 시도하는 것을 차단하고, 테러와 국경지역의 공격을 분쇄하며, 미사일 공격을 방어하고 사이버영역 방어 능력을 구축하는 것들이 포함된다. 이스라엘은 전시에 국경방어를 수행하기 위해 적의 침투와 침략에 대비하는 전력을 강화하고, 평시에는 국경방어를 보강하기 위해 원거리에서 공격할 수 있는 무기체계도 개발하고 있다.⁷⁰⁾ 나아가, 최근에는 미사일 공격에 대한 효과적인 방어를 위해 고고도 미사일 방어체계도 개발하고 있다.

67) Israel Defense Forces(2016), p. 17.

68) Israel Defense Forces(2016), p. 24.

69) Israel Defense Forces(2016), p. 25.

70) Israel Defense Forces(2016), pp. 34-35.

한편, 공격작전을 수행하는데 요구되는 군사 능력에는 다음과 같은 요소들이 있다. 우선, 지상군 기동능력을 강화하면서 적의 정치적 중심을 기동수단을 이용하여 타격할 수 있는 중심 공격능력, 배치된 적에 대한 동시 기동능력 등을 건설하고 있다. 여기에는 정밀 화력무기로 적의 피해와 노출을 강요할 수 있는 군사능력도 포함되어 있다. 이를 위해 기동과 전투서열, 시간과 공간을 고려하여 전투 초기단계에서 이미 모든 가용한 지상군 전력을 운용할 수 있고 시간을 초월하여 공세행동을 수행할 수 있도록 신속한 군사력 집결과 군수지원 능력까지도 포함하여 개발하고 있다. 나아가, 이스라엘군은 기계화 표적, 임의표적, 기동지원을 위한 포괄적 지상군 화력지원과 적의 전략적, 작전적 중심에 대한 공중침투 능력을 중요하게 감안하고 있다. 또한 헬기와 고도의 생존성을 가진 항공기를 이용하여 수송하는 공수보병, 그리고 군수 지원 없이도 일정기간 동안 독자적으로 단독작전을 수행할 수 있는 군사적 수단 등을 집중적으로 건설하고 있다.⁷¹⁾ 특히 이스라엘은 적 중심의 목표물에 대한 특수작전부대를 중요시하고 있다. 이것은 적의 중심 깊은 지역으로 특수작전을 실행하여 전략적 목적을 달성하려는 의도를 가지고 있기 때문이다. 마지막으로 이스라엘은 현존하는 또는 구상중인 작전을 위해 최대한의 군사적 융통성을 부여하도록 전시중간기 작전에 운용되는 군사적 수단을 건설하는데 열을 올리고 있다. 전시중간기 캠페인을 위한 군사력 건설을 위해 은닉작전 능력과 더불어 범정부적인 작전 협조본부를 창설할 필요성도 제기되고 있다.

V. 함의와 시사점

1. 핵대체 효과의 어려움

핵능력을 보유한 국가들이 군비경쟁의 부담은 줄이면서도 핵보유 이전보다는 높은 수준의 안보역량을 구비하는 상황을 의미하는, 소위 ‘핵 대체효과’는 파키스탄과 이스라엘의 사례연구에서는 실증적으로 관찰되지 않고 있다. 1998년 파키스탄의 핵무장이 재래식 군사력 건설에 어떤 영향을 세부적으로 미쳤는지에 대한 연구는 아직은

71) Israel Defense Forces(2016), pp. 40-42.

더 체계적인 보완이 필요하다. 다만 현재까지 연구들을 종합해보면 파키스탄의 핵무장이 핵 대체효과를 누리지 못하는 주요 원인은 파키스탄이 여전히 수정주의적 전략 목표를 포기하지 않고 있으며, 카르길 전쟁이후 인도의 새로운 콜드 스타트 전략에 대응하려는 공세적인 군사전략에 기인한 것으로 평가된다. 이로 인해 파키스탄은 재래식 전력에서 지속적으로 증강과 확장을 꾀하고 있는 것으로 보인다. 하지만, 파키스탄이 당면한 열악한 경제적 현실과 자원 제약요소를 고려할 때 인도와의 지속적인 재래식 군비경쟁은 상대적으로 우세한 인도를 대상으로 어떠한 효과를 낼 것인지 의문스럽다.

파키스탄은 앞으로도 재래식 전력과 핵전력의 자원할당 방법론을 두고 계속해서 어려움에 직면할 것으로 전망된다. 파키스탄이 최대위협으로 간주하는 인도는 상대적으로 우세한 자원을 보유하고 있어 재래식 군비경쟁에서 파키스탄의 상황을 더욱 악화시킬 수 있을 것으로 보인다. 이러한 상황에서 핵무기의 군사적 가치와 용도에 대한 재평가가 진지하게 이루어지지 않는다면 파키스탄 군사전략에서 핵무기의 역할은 더욱 증가될 것으로 보인다. 파키스탄은 앞으로도 자원제약의 심각한 딜레마에 직면하게 될 것이며, 이로써 전술핵무기와 단거리 미사일 개발에 더욱 박차를 가하고 해상기반 순항미사일을 증가하려고 할 것이다. 나아가 파키스탄은 모호성의 핵전략에 의존하면서 공세적 핵 태세를 유지하고 확전의 위협을 인도에 인식시키는데 열을 올릴 것으로 보인다. 그러나 파키스탄의 핵무기 대한 강한 집착은 자신의 안보능력 제고에 큰 도움이 된다고 보기 어렵다. 그렇다고 해서 재래식 전력을 감축하는 것도 현 상황에서 그다지 유리하게 작용하지는 않는다. 이것이 바로 파키스탄이 당면한 전략적 딜레마이다.

이러한 사례연구의 분석은 향후 북한의 재래식 전력 건설 추이를 분석하고 전망하는데도 적지 않은 함의가 있다. 북한도 파키스탄과 유사하게 한국과의 체제경쟁과 군사경쟁에서의 열세 속에 '자원제한'에 대한 위기인식으로 인해 핵개발에 나선 것으로 보인다. 그러나 북한의 야심찬 계획은 핵 대체효과가 기대했던 만큼 가시화되지 않고, 나아가 재래식 전력 건설비용을 추가적으로 부담하게 되는 딜레마로 귀결되었을 가능성이 크다. 이러한 상황에서 북한은 재래식 군사력을 건설함에 있어 자신이 당면한 다양한 안보위협에 대처하기 위해 핵과 재래식 전력의 조합을 어떻게 해나갈지 고민을 거듭했을 것으로 보인다. 북한은 핵전력과 재래식 전력의 황금비율을 찾기 위한 노력을 계속해 나가는 가운데 남북간 군비경쟁에서 초래되는 비용이 여전히 북한정권

의 부담을 가중시킬 것이라고 판단했을 가능성도 있다.

한편, 핵 무장국이 핵 대체효과를 누릴 수 있는 것은 현상유지라는 전략목표에 만족하면서 당면한 안보위협을 핵능력만으로도 충분히 억제할 수 있는 조건하에서만 가능하다. 이는 이론적, 경험적 연구결과와는 북한에 시사하는 바가 있다. 우선, 북한이 의지만 확고하다면 자신이 스스로 변화시킬 수 있는 영역, 즉 적화통일이라는 수정적 전략 목표를 포기할 수 있다면 핵 대체 효과에 한걸음 근접할 수 있음을 의미한다. 반대로 북한이 '한반도 적화'라는 수정주의적 군사전략 목표를 고수하려 한다면 핵대체 효과를 전혀 기대할 수 없다는 의미와도 다를 바가 없다. 설사 북한이 현상유지의 전략목표에 만족한다 하더라도 자신의 핵능력이 다양한 형태의 안보위협에 대응할 정도로 고도화되어 있지 않다면 그 또한 핵대체 효과를 누리기 어렵기는 마찬가지 일 것이다. 논리적으로 볼 때 북한이 재래식 군비에 많은 자원을 투사하려 할수록 더 심각한 자원 부족에 시달릴 것이므로 북한은 핵능력의 고도화를 시도하려 한다고 예상할 수 있다. 하지만 이 경우에도 북한의 일방적인 핵 개발이 미국을 비롯한 국제사회를 자극하여 대북제재를 강화하는 결과를 초래할 경우 자신의 안보를 더욱 위태롭게 할 것이기 때문에 핵 고도화에도 집중할 수 없는 상황에 처하게 된다. 결국, 북한이 근본적으로 자신의 전략노선을 변화시키지 않는다면 남북 간 군비경쟁 속에서 자원소모의 악순환에 빠져들 수 있는 것이다.

북한이 2018년 이후 비핵화 협상에 응하고 있다고 해서 군사력 건설을 둘러싼 근본적인 전략적 우려가 해소되고 있다고 볼 근거는 없다. 북한은 향후 '비핵화 수준'을 어떻게 조정해 나가느냐에 따라 자신의 재래식 군사력 건설방향도 병행해서 조정해 나갈 것으로 보인다. 파키스탄이 '자원제약'의 변수로 인해 인도와의 군비경쟁에서의 비대칭적인 군사력 건설 방식을 따를 수밖에 없었듯이, 북한도 남북간 무한 군비경쟁의 방식은 회피하면서도 자신의 안보능력을 극대화하기 위한 비대칭적 방법을 찾는 데 공을 들일 것이다. 그렇다면 북한은 자신들 입장에서 전략적 유용성이 크지 않은 군사수단에 대해서는 군비통제나 군축을 통해 군비소모 비용을 줄여나가려 할 것이며, 전략적 유용성이 큰 군사수단들은 오히려 선택적, 집중적으로 증강해나가려 할 수 있다.

2. 북한 비핵화 협상국면 하 군사전략

이스라엘의 '모호한 핵전략'하에 이루어지고 있는 군사전략과 재래식 군사력 건설

은 비핵화 협상 국면 하에 있는 북한의 군사전략과 전력건설을 이해하는데 적지 않은 함의를 준다. 특히 2018년 전 방위적인 대북제재의 압박국면에서 북한이 비핵화 협상의 장으로 걸어 나왔던 절박한 상황을 감안한다면,⁷²⁾ 이스라엘식의 ‘조용한 핵무장’은 북한의 향후 군사전략을 전망하는데 유의미한 시사점을 줄 수 있다.

우선, 이스라엘식 핵무장은 북한이 고려할 수 있는 주요한 전략이 될 수도 있다. 이스라엘이 ‘삼손 옵션’과 같은 실존억제 개념을 토대로 자신의 생존을 수호하려는 것과 유사하게 북한은 최소한의 억제력은 유지하면서 그 이외의 핵무기로 ‘비핵화 협상’을 이끌어가려 할 수 있다. 북한은 비핵화 협상 과정에서 미래와 현재 핵능력의 일부를 포기하고 현재와 과거 핵의 일부는 지속적으로 보유하려는 의도를 가질 수 있다. 그렇게 된다면 향후 북미간 합의하게 되는 ‘완전한 비핵화’라는 개념은 다음 두 가지 상태로 귀결될 가능성이 있다. 첫 번째는 북한의 대미 핵 타격능력을 제거한 이후 북미 간에 ‘완전한 비핵화’라고 합의하는 경우이다. 이것은 일종의 정치적 ‘타협’으로서 북한이 암묵적 핵무장국으로 인정되는 상황을 의미한다. 한국은 협상 초기부터 북한의 ‘부분 핵 폐기’에 대해 미국이 수용할 수 있을 가능성에 대해 경계해 왔다.⁷³⁾ 두 번째는 북한이 미국의 정보력이 허용하는 수준 까지만 핵미사일 능력을 제거하고, 그 이후에는 사찰과 검증을 거부하면서 ‘완전한 비핵화’를 정치적으로 선언하는 경우이다. 북한은 미국의 비핵화 정책에 적절히 응해주는 척하면서 ‘모호한’ 수준의 핵능력을 보유하고 있다는 암시를 주변국에게 줄 수도 있다. 어떤 경우가 되었건 북한은 법적으로는 비핵국가로 천명되겠지만, 실질적으로는 핵능력 수준의 모호성이 남아 있는 암묵적 ‘핵무장국’ 지위를 확보할 가능성이 있다. 그럴 경우 북한은 이스라엘과 유사하게 미국에게는 비확산 체제의 수호자라는 상징적 체면은 세워주면서도, 실질적으로는 제한적 핵능력을 보유하고 주변국에게는 모호성을 암시하여 실존적 억제력을 발휘할 수 있을 것으로 전망할 수 있다.

북한이 의도와 상관없이 비핵화 프로세스는 북한의 ‘모호한 핵무장’으로 귀결될 가능성이 있다. 비핵화 프로세스의 과도기와 최종 단계에서 북한이 ‘애매모호한 상태’의 핵무장 지위를 가지게 된다면 북한은 ‘실존적 억제력’을 발휘할 수 있다. 실존적 억제란 한 국가가 ‘생존 가능한 핵능력’을 보유하고 있다면 어느 누구도 그 국가를 완벽하게 무장해제할 수 있다는 생각을 못하게 될 것이며, 이로 인해 핵전쟁을 시도하지 못

72) 이석, “2017년 북한 거시경제 동향 평가 및 2018년 전망,” 『KDI북한경제리뷰』(서울: KDI, 2017).

73) 『한국일보』(2018. 6. 5)

할 것이라는 가정 하에 발전된 억제 개념이다.⁷⁴⁾ 사례 연구를 통해 이스라엘이 추구하는 ‘지하실의 핵폭탄’ 전략도 ‘고도의 모호성’을 바탕으로 한 실존적 억제에 중점이 있었음을 확인할 수 있었다. 실존적 억제는 핵무기 능력과 배치, 핵사용 교리와는 ‘무관’하게 작동될 수 있으며,⁷⁵⁾ 적이 핵무기를 보유하고 있다는 신뢰할 만한 첩보는 없지만 핵무기를 가지고 있다고 믿는 것만으로도 억제력은 발휘된다는 논리에 기반을 두고 있다.⁷⁶⁾ 바꿔 말하면 1차 핵공격을 시도하려는 상대국의 마음속에 ‘핵 보복 능력의 완전한 격멸이 불확실하다’라는 의심을 심어주는 것만으로도 억제는 성립될 수 있음을 의미한다.⁷⁷⁾ 이러한 관점에서 어떤 방식으로 핵위협을 ‘모호성’을 드러내느냐가 북한에게는 중요한 전략적 문제로 부각될 것이다. 미국의 세계적 리더십을 훼손하지 않으면서 핵보유를 암시하는 방법이 향후 북한 핵전략에 있어 핵심적인 요소가 될 것이다. 이러한 차원에서 앞으로 북한이 관심을 가지는 핵 전략은 외교심리적 관점에서 추진될 가능성이 있다.

한편 북한은 ‘고도의 모호성’에 맡겨둔 핵전략을 추구하더라도 한국과 일본, 그리고 미국 태평양 군사기지 등을 타격할 수 있을 수준의 핵능력은 보유하려 할 수 있다. 이스라엘이 추구하는 삼손 옵션처럼 최후의 수단으로 핵무기를 사용하는 정책을 염두에 두고 있더라도 북한은 적어도 한국, 일본, 미국 태평양 기지 내 주요시설 등을 초토화할 수 있는 능력은 구비해야 체제생존을 위한 최소한의 억제력은 구비했다고 볼 수 있다. 북한은 미국과의 심대한 핵능력의 차이에도 불구하고 미국이 북한에 대한 ‘핵 1차 공격’을 수행하리라는 확신을 가질 수 없도록 하고, 북한이 소량의 핵무기로 대미 핵보복 공격을 못한다는 보장도 없다는 인식을 가지게 한다면 북미 간에는 상호간에 먼저 함부로 공격하지 못할 것이라는 ‘상호 억제’의 공감대가 형성될 수 있다.⁷⁸⁾ 이렇듯 ‘실존적 억제력’이 작동되기 위해서는 북한이 생존한 2격 능력으로 미국을 비롯한 한국, 일본의 대가치 표적 정도는 공격할 수 있는 핵 능력을 보유하고 있어야 한다는 결론이 도출된다. 그런 점에서 북한은 중단거리 미사일능력과 SLBM능력을 이용한

74) McGeorge Bundy, "The Bishops and the Bomb," *The New York Review of Books* (1983).

75) Lawrence Freedman, "I Exist, Therefore I Am," *International Security*, Vol.13-1 (1988), p. 184.

76) Devin T. Hagerty, "The Power of Suggestion: Opaque Proliferation, Existential Deterrence and the The South Asian Nuclear Arms Competition," *Security Studies*, 2:3/4(1993), p. 256.

77) Devin T. Hagerty, *The Consequences of Nuclear Proliferation: Lessons from South Asia*, (Cambridge/Mass: MIT Press, 1998).

78) Forsyth Jr., James Wood, "The Common Sense of Small Nuclear Arsenals," in *Strategic Studies Quarterly*(2012), p. 6.

전략적 타격능력을 보유하려 할 수 있다.

3. 재래식 군사전략과 전력건설 방향

북한의 군사력 건설에서 고려해야 할 중요한 변수는 자원결핍의 문제이다. 자원제약이라는 관점에서 보자면 북한은 핵능력에 많이 의존하는 파키스탄식 핵전략과 군사 전략을 지향하는 것이 논리적인 것으로 보인다. 하지만, 2018년 이후 전개되는 대내외적 상황을 고려해볼 때 북한은 이스라엘식 핵전략을 변형한 ‘북한식 핵무장’을 현실적인 지향점으로 채택할 가능성도 없지 않다. 다만, 북한이 만약 모호한 형태의 핵전략을 취할 경우 여전히 자원소모의 딜레마에서 벗어 나지 못하는 한계에 봉착할 가능성도 있다. 북한이 비핵화 협상으로 나온 이유 중 하나가 체제전반에 내재된 ‘자원결핍’이라는 점을 고려한다면 높은 핵 문턱을 유지하는 데서 야기되는 대량의 재래식 군비 유지의 악순환을 반복하지 않으려 할 것이다. 이러한 점에서 북한의 향후 군사전략은 다음 세 가지 관점에서 새로운 접근방식을 취할 것으로 전망할 수 있다.

첫째, 북한은 전 한반도의 적화통일이라는 공세일변도의 군사전략 목표를 수정할 가능성도 없지 않다. 북한이 직면하고 있는 경제 및 국가자원 결핍은 체제생존을 전반적으로, 그리고 심대하게 위협하고 있는 것으로 보인다. 2018년 초반부터 북한이 비핵화 협상장으로 나온 것도 결국은 국제사회의 강력한 대북제재와 그로 인한 경제상황의 악화 때문이라는 주장은 많은 설득력을 얻고 있다. 이러한 상황에서 북한이 재래식 전력을 계속해서 확장해 나간다는 것은 자신의 체제결집력을 더욱 불안하게 하는 것이므로 신빙성이 떨어진다. 북한에게는 오히려 재래식 군비경쟁을 회피하는 것이 합리적인 선택이 될 것이며, 이를 위해서 전략목표를 ‘현상 유지’로 하향 조정하고 이를 통해 군비를 절약하는 시도가 오히려 현실적으로 보인다. 북한이 수정주의적인 전략목표를 포기하고 수세적 전략목표로 수정을 한다면 북한에게는 더이상 대량의 전력건설이 불필요해질 수 있다. 이렇게 될 경우 북한의 군사전략은 전면전에 집중하기 보다는 제한적인 목표를 달성하는데 주안을 둔 제한전쟁과 국지도발에 많은 비중을 둘 것으로 예상할 수 있다. 북한의 체제특성상 공세주의의 군사전략을 포기하고 수세적으로 전략적 대전환을 이룰 수 있을 지는 미지수이다.⁷⁹⁾ 하지만 비핵화 프로세스 이

79) 김태현, “북한의 공세적 군사전략: 지속과 변화,” 『국방정책연구』 제33권1호(2017), p. 138.

후에 북한이 모호성의 핵전략을 지향하게 된다면 전체적인 군사전략 목표도 일정한 조정이 불가피해질 수 있다.

둘째, 북한입장에서 재래식 군비경쟁을 막기 위해서는 위협감소가 중요한데 이를 위해 남북간, 북미간 군비통제 협상을 적극적으로 추진하려할 가능성이 있다. 북한이 위협감소를 추구하는 방식은 두 가지 경로를 따를 것으로 예상할 수 있다. 우선, 남북간 군사적 신뢰구축과 군비통제를 통해 재래식 위협을 감소시키는 것이다. 북한이 가장 두려워할 수 있는 위협은 자신의 전략적 중심을 타격할 수 있는 한미 정보감시 자산과 정밀타격 능력, 그리고북한의 심장부를 겨냥할 수 있는 서해상의 해군 및 해병 전력 등이라고 볼 수 있다. 이러한 전력들은 평양을 직접 타격할 수 있는 능력을 가지고 있기 때문이다. 이러한 가운데 북한은 유사시 한국과의 확전 상황이 초래될 경우 한국군의 첨단전력에 의해 ‘망신’ 당하는 것이 자신의 정권안보에 치명적이라고 인식할 수 있다. 이 때문에 북한은 확전방지 장치를 구축하면서 한미동맹의 첨단 전력을 약화시킬 수 있는 방식으로 군비통제를 요구할 수 있다. 북한은 전연지대의 포병 부대를 MDL 이북으로 재배치하면서 반대급부로 한국군의 포병부대의 후방으로의 재배치를 요구할 수도 있을 것이다. 다만 북한은 아직도 모호한 수준에서 진행되는 비핵화 상황에서 만약에 대비하여 ‘수도권 대량과괴 능력’을 쉽사리 포기할 것으로 보이지 않는다.⁸⁰⁾

한편, 북한은 북미간 핵협상 또는 핵군축 협상을 통해 외부 위협을 획기적으로 감소시키려 할 수 있다. 북한이 주장하는 ‘CVIG’는 한국이 아니라 미국으로부터 보증될 수 있다는 점에서 북한이 인식하는 외부 위협은 비대칭적인 양상을 띤다. 북한이 인식할 수 있는 혹은 주장하고 있는 가장 큰 위협은 미국의 핵무기를 비롯한 대규모 전략 자산에 있다. 미국이 한국에 제공하는 핵우산을 포함한 재래식 확장억제는 북한의 정권 존립을 위태롭게 할 정도로 강력하며, 항공모함을 비롯한 각종 전략자산들은 북한에 대한 정밀타격과 대량보복을 가능하게 하는 능력을 가지고 있다.

셋째, 북한은 안보상황이 급변할 경우에 대비해서라도 대량과괴 전략을 계속해서 보유하려할 가능성이 있다. 이때 북한은 한반도에서 벌어질 수 있는 각종 유협의 위협에 대응하기 위해서 ‘전략적으로는 수세를 지향하고, 작전적 및 전술적으로는 공세를 지향’하는 접근방법을 택할 가능성이 있다. 여기에는 한국의 전략적 중심인 수도권 대량과괴 능력과 더불어 화학무기를 사용한 대량섬멸전 능력이 포함된다. 북한은

80) 김태현, “김정은 정권의 대남 강압전략,” 『국방정책연구』제31권4호(2015), p. 15.

국지도발에서 공세적으로 대응함으로써 저강도 분쟁이 언제라도 핵 전쟁으로의 확전이 가능하다는 점을 인식시킴으로써 자신의 정권 생존을 보장하는데 역점을 두려할 것이다.

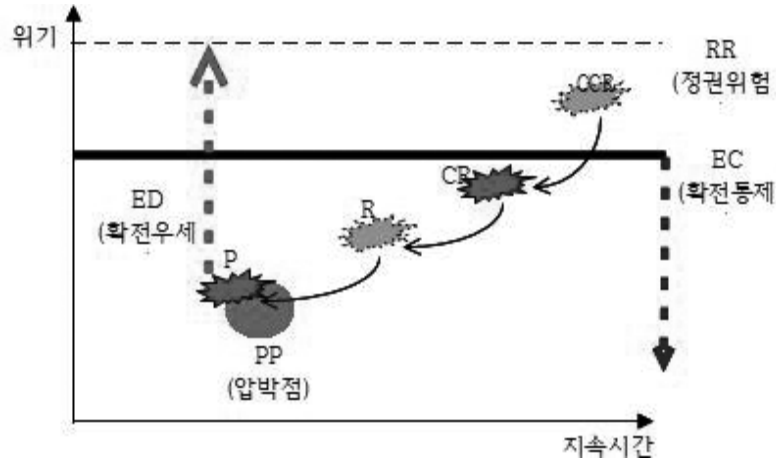
이러한 배경에서 북한은 한편으로는 ‘전략적 타격능력’을 필요로 하면서, 다른 한편으로는 ‘신속대응 전력’들을 구축하려 할 것으로 보인다. 우선, 전략적 타격능력은 유사시 한미동맹의 위협을 억제하거나 강압하려 할 때 사용할 수 있는 전력들을 포함할 것이다. 예를 들면, 북한의 포병 전력 대부분은 수도권에 근접해 있기 때문에 현 진지에서 재배치 없이도 수도권에 거주하는 국민들을 군사적 인질로 위협에 빠뜨릴 수 있다.⁸¹⁾ 북한은 앞으로도 한국의 대도시와 대량 인명을 살상할 수 있는 응징 보복능력을 구비해 나가는데 지속적인 노력을 기울일 것이다. 이러한 대량 파괴 전력들은 핵 능력과 유사한 수준의 파괴력을 가지고 있기 때문에 평시 억제력으로서 중요한 의미를 지닌다. 특히, 북한이 향후 ‘모호성’의 핵 전략을 지향할 경우 핵 문턱은 상당히 높은 수준에서 결정될 가능성이 크므로 북한이 유사시 한미동맹의 ‘위협’을 억제하기 위해서는 장사정포와 같이 한국의 수도권을 대량 타격할 수 있는 군사능력을 지속적으로 유지하려 할 것이다. 이를 통해 북한은 유사시 한국과의 제한전과 국지전에서 확전우세를 장악하고 분쟁국면을 자신에게 보다 유리하게 이끌고 가려 할 것이다.⁸²⁾ 특히 북한의 장사정포는 개성인근 산악지역을 중심으로 껑도화되어 있어 이러한 전력들을 군비통제의 협상대상으로 포함하기는 어려울 것으로 보인다.

이러한 상황에서 북한이 향후 추구할 가능성이 높은 군사전략은 전면전보다는 제한전을 통한 유리한 정치적 협상조건을 창출하는데 역점을 둘 것으로 보인다. 즉, 북한은 자신이 더욱 유리한 시점과 공간을 선택하여 기선을 제압하는 전략을 수립하려 할 것이다. 북한은 한국과 미국의 위협이 북한 지역으로 전이되기 이전에 미리 예방적, 선제적으로 타격을 가하고 평화공세로 이전하여 협상 추구할 수 있다. 이를 위해 북한은 국지도발 전략을 구상함에 있어서 한국의 적절한 ‘압박점(pressure points)-PP’을 공략하되 자신의 ① ‘도발-P’로 인해 유발되는 ② ‘한국의 대응-R’ → ③ ‘북한의 역대응-CR’ → ④ ‘한국의 역역대응-CC’의 도발순환구조를 감안한 위 게임을 수행할 것으로 보인다.

81) 김태현(2015), pp. 14-16.

82) 김태현(2015), pp. 15-17.

〈그림 2-1〉 북한의 군사전략 개념도



북한은 ‘위기조성-협상기회 창출-양보획득 또는 위기확산’이라는 패턴을 반복적으로 활용하는 전략을 구사할 수 있다. 구체적으로, 북한이 선택할 수 있는 군사도발 유형은 정권생존이 자신이 감행하는 도발로 인해 감수해야할 정치군사적 ‘위험(Risk)’의 정도 또는 수준에 따라 ‘저위험 감수 도발’, ‘중위험 감수 도발’, ‘고위험 감수 도발’ 등 세 가지 유형으로 대별된다. 여기서 북한은 국지도발을 기획할 때 군사전략목표와 정치적 목적을 명확히 규정하고, 이를 위해 도발유형과 위험수준을 고도로 계산한 상태에서 군사적인 모험을 하게 될 것이다. 북한은 향후 정권생존을 심대한 위험에 빠뜨리지 않을 정도이지만 정치적 효과는 극대화할 수 있는 국지도발 전략을 구사할 것으로 전망할 수 있다. 따라서 북한은 고위험 수준의 도발보다는 중위험 감수의 도발을 택할 가능성이 더욱 크다고 전망할 수 있다.

마지막으로, 신속대응전력으로서 특수전부대와 경량화된 보병 전력 등 유사시 신속정확하게 병력장비를 현장에 투사함으로써 위협요소를 제거하는 군사능력을 강화할 가능성이 있다. 북한은 국가적으로 자원결핍에 시달리고 있다는 점을 볼 때 남북간 소모적 재래식 군비경쟁에 보조를 맞추어 나가려 하지는 않을 것이다. 북한은 저비용 고효율의 비대칭 군사력에 집중하여 선택적으로 전력 증강을 꾀할 것으로 보인다. 이러한 점에서 북한은 특수전 부대 및 잠수정 등 은밀하고 민첩한 형태의 군사력 투사가 가능하도록 할 것이다.

VI. 결론

지역 핵무장국들의 핵전략과 재래식 군사전략에 대한 사례연구를 통해 다음 몇 가지 결론을 도출할 수 있었다.

첫째, 핵무장국의 군사력 건설 절차를 정형화된 형태로서 식별하기는 어렵지만 전반적으로 핵무장국들은 ‘전략기반의 군사력 건설 방식’에 기반을 두고 재래식 군사력 건설을 추진하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 핵무장국가들이 군사력 건설과정에서 봉착하는 가장 핵심적인 문제는 ‘핵무기’가 과연 전체 군사력 건설에 어떤 영향을 주는가의 질문으로 요약된다. 핵-재래식 전력간 최적화된 조합은 핵무장국가가 당면한 안보 위협의 형태와 자원제약의 변수에 따라 달라진다. 결국, 핵무장국들은 각자 자신의 여건에 맞는 고유한 핵전략을 구사하게 되며 ‘핵 무장하 재래식 전쟁수행’ 전략을 수립하는 것이 중요한 전략적 고민이 되고 있다.

둘째, 파키스탄의 사례연구를 통해 현실적으로는 ‘자원제한’ 변수가 군사전략 수립과 군사력 건설에 결정적인 영향을 미친다는 점도 확인할 수 있다. 핵무장국들은 자신이 직면한 안보위협에 대한 대응전략을 수립하면서 ‘핵-재래식 전력조합의 황금비율’을 찾아 나가며, 이 과정에서 지속적으로 재원확보의 딜레마 속에 어려운 선택을 해야 한다는 점을 알 수 있다. 다시 말해, 핵무장국은 자신이 처한 안보위협을 해소하기 위해 주어진 ‘국가재원’의 범위를 고려하여 ‘핵능력’과 ‘재래식 전력’의 조합을 통해 최상의 군사적 효율성을 창출해야 하는 점을 지속적으로 고민해야 할 것이다. 따라서 실질적으로는 합목적적으로 추구되어야 할 ‘전략기반의 전력건설’이 경제논리 중심으로 변질되어 최상의 군사 효과를 발휘하지 못할 우려가 생겨날 수도 있다. 파키스탄도 결국은 자원제한이라는 제약 속에서 핵과 재래식 전력의 적절한 배합을 찾기 위해 끊임 없이 고민하고 있음을 확인할 수 있다.

셋째, 모호한 핵전략을 유지하는 이스라엘의 군사전략과 재래식 전력건설이 북한에 주는 함의도 적지 않다. 이스라엘은 핵무기의 존재자체를 부정도 긍정도 하지 않는 모호성을 유지하면서 공세적인 군사전략을 지향하고 있다. 북한도 이와 유사하게 비핵화 프로세스가 진행되는 기간에, 그리고 그 이후에도 이스라엘식 핵전략을 자신의 여건에 맞게 수정적으로 적용할 가능성을 배제할 수 없다. 북한의 군사적 최종상태는 비핵화 프로세스가 성공적으로, 혹은 실패로 귀결되건 간에 모호한 상태의 핵무장을

유지하는 위상으로 귀결될 가능성을 배제할 수 없다. 그렇게 된다면 북한은 북미간 핵 군축을 통해 제한적 핵능력을 보유하고, 다른 한편으로는 남북 간 재래식 군비통제를 통해 선별적 비대칭 군사능력을 유지하려할 가능성이 있다.

북한이 이스라엘과 같이 ‘모호한 상태의 핵위상’, 혹은 비핵화 과정의 과도기에 불가피하게 ‘부분 핵무장의 위상’을 가지게 된다는 것은 북한의 재래식 전력 건설에 상당한 의미를 가진다. 북한의 모호한 핵능력 때문에 신뢰성있는 핵 문턱은 높은 수준에서 설정될 것이기 때문에 북한이 일방적으로 재래식 전력을 감축하는 것은 상당히 어려울 것이다. 그렇다고 대내 자원결핍 사정을 고려해볼 때 북한이 대규모의 재래식 군사력을 유지하는 것도 어려울 것이다. 결국 북한은 군비통제와 선택적 군비경쟁이라는 이중경로를 통해서 군사전략과 군비증강을 병행해나갈 것으로 보인다. 이 과정에서 북한이 과연 한반도 적화전략과 같이 기존에 전통적으로 고수해왔던 공세적 전략 목표를 포기하거나 수정할 것인지는 불투명하다. 다만, 북한이 처한 현실적인 딜레마를 고려한다면 수정주의에 고착된 전략목표의 수정이 불가피한 것으로 보인다. 그러한 김정은의 전향적인 선택을 유도하는데 있어 한국의 ‘위협 감소’를 위한 노력이 과연 얼마나 많은 영향을 미칠 것인지는 두고 볼 일이다.

마지막으로, 최근 한반도 정세를 볼 때 북한이 ‘완전한 비핵화’에 합의하긴 하였지만 비핵화 프로세스는 지난한, 장기간의 과정이 될 것으로 보인다. 그리고 그 협상의 끝은 아직 예단하기 어렵다. 주목해야할 것은 장기간 추진될 비핵화 협상 과정에서 북한은 끊임 없이 자신의 군사전략을 변화시키고, 이와 더불어 자신의 군사력 건설 방향을 변화시킬 수 있다는 점이다. 북한의 ‘완전한 비핵화’가 한반도 평화체제로 이어지는 시나리오가 우리에게 가장 최상의 안보목표가 되어야한다. 하지만, 우리가 원치 않는 우발적인 경로에 대해서도 미리 분석하고 대비하는 자세가 필요하다. 이러한 점에서 파키스탄과 이스라엘의 핵무장하 재래식 군사전략과 군사력 건설 사례는 시사하는 바가 적지 않다.

| 참고 문헌 |

- 국방부, 『국방백서』(서울: 국방부, 2017).
- 김태현, “북한의 공세적 군사전략: 지속과 변화,” 『국방정책연구』제33권 제1호(2017년 봄).
- 김태현, “북한의 핵전략,” 『국가전략』제22권3호(성남: 세종연구소, 2016).
- 김태현, “김정은 정권의 대남 강압전략,” 『국방정책연구』제31권4호(2015).
- 김태현, “북한의 국경독재체제와 핵전략,” 『국방정책연구』제33권3호(2017).
- 이석, “2017년 북한 거시경제 동향 평가 및 2018년 전망,” 『KDI북한경제리뷰』(서울: KDI, 2017).
- 『노동신문』(2013. 3. 31).
- “조선민주주의인민공화국 정부 대변인성명: 미국과 남조선당국의 《북비핵화》궤변은 조선반도 핵화의 전도를 더욱 험난하게 만들뿐이다(전문),” 『조선중앙통신』(2016. 7. 6).
- “김희상, 회담상사 김정은 살기 열어준 치명적 실수,” 『조선일보』(2018. 3. 21).
- “김정은 핵포기 안됐다... 히틀러식 위장 평화 경계를,” 『중앙일보』(2018. 3. 21).
- “북한에 비핵화 방식양보?... 트럼프 CVID의지 확고,” 『한국일보』(2018. 6. 5).
- 손한별, “핵보유국에 대한 전략적 강압: 1999년 카르길 전쟁,” 『국가전략』제23권 4호(2017).
- Ahsan Butt, “Do Nuclear Weapons Affect the Guns-Butter Trade-off? Evidence on Nuclear Substitution from Pakistan and Beyond,” Conflict, Security & Development 15, No. 3(2015).
- Alex Calvo, “Pakistan’s Military Modernization: An Overview,” The Eurasian Studies society of Great Britain and Europe Journal: An Open Access Working Paper, Vol. 5. No. 1. March (2016).
- Amit Gupta, “Determining India’s Force Structure and Military Doctrine,” Asian Survey 35(5)(1995).
- Alon Ben-David, “Double Jeopardy,” Jane’s Defence Weekly (17 December 2004).
- Avner Cohen, Israel and the Bomb (New York: Columbia University Press, 1999).
- Beenish Altaf, “Pakistan’s Policy of Full Spectrum Deterrence,” in: <http://>

foreignpolicynews.org/2017/12/15/pakistans-policy-full-spectrum-deterrence

Charles Glaser, *Rational Theory of International Politics* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2010).

Christopher Bolkcom, Shriley A. Kan, and Amy F. Woolf, *US Conventional Forces and Nuclear Deterrence: A China Case Study* (Washington D. C.: Congressional Research Service, 2006).

David P. Barash, "Nuclear Deterrence is a Myth," in: <https://www.theguardian.com/world/2018/jan/14/nuclear-deterrence-myth-lethal-david-barash>

Efraim Inbar and Shmuel Sandler, "Israel's Deterrence Strategy Revisited," *Security Studies* 3(2) (1993).

Francisco Aguilar(eds.), *An Introduction To Pakistan's Military* (Harvard Kennedy School: Belfer Center for Science and International Affairs, p. 2011).

George Perkovich, *India's Nuclear Bomb: The Impact on Global Proliferation* (Berkeley: University of California Press, 1999).

Graham Allison, "Foreword," in: Belfer Center, *Deterring Terror: How Israel Confronts the Next Generation of Threats* (Harvard Kennedy School: Belfer Center, 2016).

Harold Hough, "Could Israel's Nuclear Assets survive a First Strike?," *Jane's Intelligence Review* (September 1997).

Henry C. Bartlett and G. Paul Holman, Jr., "Strategy as A Guide to Force Planning," *Naval War College Review*, Autumn (1988).

ISAS, "Pakistan's Nuclear Deterrence: From Credible Minimum to Full Spectrum," *ISAS Insights* (NUS: ISAS, 2015).

Israel Defense Forces, Translated by Belfer Center, *Deterring Terror: How Israel Confronts the Next Generation of Threats* (Harvard Kennedy School: Belfer Center, 2016).

Louis Rene Beres, "Israel's Bomb in the Basement: A Revisiting of Deliberate Ambiguity vs Disclosures," in: Efraim Karsh, *Between War and Peace: Dilemmas for Israeli Security* (Portland: Frank Cass, 1996).

- Michael Raska, "Beyond the Bomb in the Basement: Israel's Nuclear Predicament and Policy Options," *Asian Journal of Public Affairs*, Vol. 1, No. 2(2008).
- Rafal Kopec, "The Determinants of the Israeli Strategic Culture," *UNIWERSYTET JEWS*, Nr. 6/2016.
- Lt Gen. V. K. Sood and Pravin Sawhney, "Operation Parakram: The War Unfinished," Sage (2003).
- Manpreet Sethi, "Conventional War in the Presence of Nuclear Weapons," *Strategic Analysis*, Vol. 33, No. 3 (2009).
- Michael S. Gerson, "Conventional Deterrence in the Second Nuclear Age," *Parameters* (Autumn 2009).
- Manpreet Sethi, "Conventional War in the Presence of Nuclear Weapons," *Strategic Analysis*, Vol. 33, No. 3 (2009).
- Paul S. Kapur, "India and Pakistan's Unstable Peace: Why Nuclear South Asia Is Not Like Cold War Europe," *International Security* 30, No. 2(Fall 2005).
- Pervez Musharraf, *In the Line of Fire* (New York: Simon & Schuster, 2006).
- Richard L. Kugler, "Nonstandard Contingencies for Defense Planning," in: Paul and David, *New Challenge for Defence Planning: Rethinking How Much is Enough* (Santa Monica: RAND, 1994).
- Richmond M. Lolyd and Dino A Lorenzini, "A Framework for Chosing Forces," Richmond M. Lloyd, *Foundation of Force Planning: Concept and Issues* (Newport, R. I: Naval War College Press, 1991)
- Rodney W. Jones, "Minimum Nuclear Deterrence Posture in South Asia," in: http://www.dtra.mil/about/organization/south_asia.pdf
- Rodney W. Jones, "Strategic Stability and Conventional Force Imbalance: Case of South Asia," *SASSU Research Paper No. 1* (2005).
- Shane Mason, *Military Budgets in India and Pakistan: Trajectories, Priorities and Risks* (Washington D. C.: Stimson Center, 2016).
- Shai Feldman, *Israeli Nuclear Deterrence: A Strategy for the 1980s* (New York: Columbia University Press, 1982).
- SIPRI, "SIPRI Military Expenditure Database," 2016, <http://www.sipri.org/databases/>

milex

Stephen J. Cimbala, "On Nuclear War: Deterrence, Escalation, and Control," in: Military and Strategic Affairs, Volume 4, No. 3, (2012)

Subhash Kapila, "India's New Cold Start War Doctrine strategically reviewed," Delhi: South Asia Analysis Group, Paper No. 99104, May 5, 2004.

Shaukat Qadir, "Cold Start: The Nuclear Side," Lahore: The Daily Times (May 17, 2004).

Todd S. Sechser and Matthew Furehmann, Nuclear Weapons and Coercive Diplomacy (Cambridge University Press, 2017).

Trita Parsi, "Is Nuclear Parity with Iran a Blessing in Disguise for Israel?," Jane's Intelligence Review (January 2006).

Vipin Narang, Nuclear Strategy in the Modern Era: Regional Powers and International Conflict (New Jersey: Princeton University Press, 2014).

Walter Ladwig III, "A Cold Start for Hot Wars? The Indian Army's New Limited War Doctrine," International Security 32(3) (2007).

"Full spectrum deterrence : Discussion in 'Strategic & Foreign Affairs' started by ashok321, Dec 15, 2017." <https://defence.pk/pdf/threads/full-spectrum-deterrence.533525/>

"What is Pakistan's Full Spectrum Deterrence doctrine? Discussion in 'Pakistan Strategic Forces' started by Pksecurity, Sep 10, 2015," <https://defence.pk/pdf/threads/what-is-pakistans-full-spectrum-deterrence-doctrine.396951/>

"What is Pakistan's Full Spectrum Deterrence doctrine? Discussion in 'Pakistan Strategic Forces' started by Pksecurity, Sep 10, 2015," <https://defence.pk/pdf/threads/what-is-pakistans-full-spectrum-deterrence-doctrine.396951/>

"Pakistan's evolving nuclear doctrine: Discussion in 'Pakistan Strategic Forces' started by Devil Soul, Jan 9, 2018." <https://defence.pk/pdf/threads/pakistans-evolving-nuclear-doctrine.538102/>

<https://defence.pk/pdf/threads/pakistan-army-to-preempt-indias-cold-start-doctrine.258666/>

<https://tribune.com.pk/story/558604/countering-cold-start-military-to-adopt-new->

war-concept/
<https://thediplomat.com/2017/03/pakistans-non-nuclear-plan-to-counter-cold-start/>
<https://dailytimes.com.pk/207360/pakistans-new-war-strategy/>
Raja Rab Nawaz, "Maritime Strategy in Pakistan," <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA429850&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf>
<https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/07/283888.htm> (검색일: 2018. 7. 4).
<https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/07/283676.htm>(검색일: 2018. 7. 3).
"Trump signals risk of major, major conflict with north Korea," MSNBC (2017. 4. 28).
"The risk of nuclear war with north Korea is real, says Kim Beazley," The Australian (2018. 2. 20).
"Trump is determined to go to war with north Korea in conflict that could kill millions, says leading democrat," Newsweek (2018. 3. 27).
"Trump is gearing america up for war," Chicago Tribune (2018. 3. 27).
"North Korea buying time to develop nuclear weapons, says trump's new security adviser John Bolton," The Telegraph (2018. 3. 26).
"North Korea has increased nuclear production at secret sites, say US officials," NBCNEWS (2018. 6. 30).

통일 한반도에서 군의 역할

: 전환기적 정의(Transitional Justice)를 중심으로

| 국방대학교 김은비

- I. 서론
- II. 선행연구
- III. 통일과 전환기적 정의, 그리고 군
- IV. 대한민국의 전환기 정의와 군
- V. 결론

I. 서론

전환기적 정의(Transitional Justice, 이후 TJ)란 분쟁의 종료, 독재정권의 민주화, 식민지에서의 독립 등 체제에 전환(Transition)이 일어났을 때 이전 정권에서 벌어졌던 불합리한 인권 유린, 서민들의 피해 등에 대해 책임을 추궁하고, 피해자를 구제하는 등의 방법을 통하여 체제전환 이후 정의를 바로 세움으로써 화해와 협력을 통해 새로운 체제 하의 내부를 통합하기 위한 노력을 말한다. 이는 궁극적으로 인권유린의 재발을 막고, 분쟁 집단(community)간의 통합·화해를 이룸으로써 평화를 유지하고 민주주의를 지속시키기 위해 도입되는 것으로서, 체제 전환 이후 새로운 정부에 의해 과거의 문제가 법적, 경제적, 정치적, 사회문화적으로 해결되어야 한다는 의지를 담고 있다(Sikkink, 2011). TJ의 실현을 위한 세부적인 정책으로서 진실위원회, 재판, 사면, 추방, 보상 등의 제도가 도입되는데, 이 때 이 정책들은 반드시 처벌의 목적만을 담고 있는 것이 아니라 평화, 공존, 피해자 명예회복, 개인적 치유, 인권유린 예방과 같은 의도 역시 담고 있다는 측면에서 그 미래지향적 가치가 높다고 할 수 있겠다(Fletcher

& Weinstein, 2002).

TJ는 1990년대 초부터 정치학, 법학, 철학 등을 아울러 다양한 학문 분야에서 연구되고 있으며, 동구권의 몰락, 제3세계 독재국가들의 민주화 등의 현상과 더불어 도입되기 시작하면서 많은 학자들에게 관심을 끌고 있는 주제이다. 또한 유엔안전보장이사회에 의해 구 유고 국제형사재판소(International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, ICTY), 르완다 국제형사재판소(International Criminal Tribunal for the former Rwanda, ICTR) 등 국제사법재판소가 설치되고, 2006년 유엔 사무총장이 TJ를 지도·관리할 기관으로 유엔 인권최고대표사무소(Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR)를 지정하는 등 일련의 사건들을 통해 국제적인 관심 역시 높아진 분야이다.

우리나라는 일제 식민지로부터의 독립, 미군정기, 6.25 전쟁 휴전, 군부 정권으로부터의 민주화 등 수차례의 체제전환을 겪어왔으며, 이전 정권에서 벌어진 피해 사실들을 규명하고 관련 부역자들을 처벌함으로써 정의를 바로 세우고 피해자를 구제/보상하려는 노력들을 해왔다. 친일 과거사, 전쟁 간 민간인 학살, 제주 4·3 사건 등과 관련해 ‘진상규명 위원회,’ ‘과거사 정리 위원회’ 등의 명칭으로 활동해 왔던 각종 진실 위원회, 형사재판 등의 활동이 바로 그것이며, 그 결과물로서 피해자 위령 기념사업, 재심을 통한 명예회복 및 배상 등이 이루어졌다. 지금까지 우리나라에서는 열 개 이상의 과거사 관련 위원회가 활동하였는데, 그 횟수가 많을 뿐만 아니라 다양한 정책이 다양한 시기에 도입되었기 때문에 대한민국의 사례는 각 정책이 도입·실행되는 과정에 있어서 문제점 및 정책 시행 이후 그 효용·효율성에 대한 연구를 하는 학자·정치가들에게 좋은 연구대상이 되고 있다.

그러나 TJ 수립을 위한 우리나라의 성공적인 노력들, 국제적인 관심과는 달리 국내 학계에서는 이에 대한 연구가 활발하지 않은 실정이다. 우리는 향후 ‘통일’이라는 큰 체제 전환의 가능성을 가지고 있는 국가로서, 통일의 방법과 무관하게, 통일 후 민주주의의 공고화와 평화의 정착을 위하여 어떻게 하면 각 집단이 평화롭게 공존할 수 있을지에 대한 고민이 필요한 국가이다. 하지만 관련 연구는 김현준, 백범석, 조정현 등 손에 꼽히는 소수의 학자들에 의해서만 이루어지고 있으며 그 내용 또한 TJ 관련 이론, 해외 연구 사례, 해외/국내 적용 사례 대한 소개 정도에 그치고 있는데다가 그나마도 절대적인 양에 있어 매우 부족한 실정이다.

최근에 불어오고 있는 평화의 훈풍에 따라 통일은 손에 잡히지 않는 먼 시점의 일

도 아니게 되었다. 그러므로 현 시점에서 TJ에 대한 기초 연구는 물론이고 우리나라처럼 분단이라는 비슷한 환경에 처해있었던 독일, 예멘, 베트남 등 국가의 통일 이후 TJ 적용 사례 등에 대해 심도 깊은 분석이 이루어져야 하겠다. 물론 그 구체적인 방법은 응보적 분야에만 국한되는 것은 아니며 해석적, 분배적, 교정적 가치를 담은 것이어야 할 것이다(이와 관련하여 어떠한 형태의 TJ 정책이 평화와 민주주의 번영을 위해 더 효율적인가에 대한 비교연구가 필요하다).

이와 더불어, TJ의 속성과 그 세부 구현 정책들은 보통 법률, 정치, 사회분야에 치중되어 있다. 그러나 체제 전환 이후 평화를 구현하고 민주주의를 지속시키며 인권 유린을 예방하고 개인적 자유를 얻기 위해서 기존의 군에 대해 어떠한 조치를 할 것인지, 그리고 통일 대한민국의 군은 어떤 역할을 수행할 것인지에 대한 논의 또한 필요하다. 국내에서 TJ 관련 정책들을 수행함에 있어 군의 임무·역할에 대해서 구체적으로 다룬 연구는 전무한 상황으로, 해외 학자들의 연구 내용과 기존 체제 전환을 겪은 국가들의 사례 분석을 통해 통일 후 TJ 수립간 군이 수행해야 할 역할과 임무에 대한 연구가 필요하다.

이러한 측면에서 본 연구는 TJ에 대한 독자 및 정책결정자들의 이해를 높이고, 이를 토대로 향후 한반도 통일시 적용 가능한 TJ 정책들을 수립할 수 있도록 돕는 것을 목표로 한다. 특히, 이미 통일을 이룬 독일, 예멘, 베트남의 통일 과정과 이후 국가 통합을 위한 전환기 정책들을 알아보고 그 안에서 기존에 충분히 연구가 되어 있지 않은 군 관련 TJ 정책을 살펴보고자 한다. 그러므로써 통일 한반도의 안정적인 체제 전환 및 민주주의 정착, 정의 구현을 위해 군이 중추적인 역할을 할 수 있도록 하는 기본 자료를 제공할 수 있기를 기대해 본다.

그러한 측면에서 본고는 총 다섯 개의 장으로 구성하였다. 첫 번째 장인 서론에 이어 제 2장에서는 전환기 정의와 관련된 선행연구를 검토한다. 먼저 전환기 정의의 개념은 무엇이고, 그 개념이 어떻게 확장되고 있는지를 다루어 본다. 그리고 1990년대부터 활발하게 이루어지고 있는 전환기 정의 관련 연구의 주요 연구 경향을 전환기 정의의 효용성, 효율성, 그리고 현실성이 입각하여 정리한다. 또한 진실위원회, 재판, 보상, 사면, 기구의 재편 등 전환기 정의를 위해 각 국에서 적용되는 세부 정책에 대해 알아보고, 마지막으로, 질적 연구를 넘어서 국제적 패턴을 읽을 수 있도록 도와주는 양적 연구를 위해 수집되고 있는 전환기 정의 관련 데이터를 알아본다. 최근 활발하게 수집되고 있는 데이터로 인해 학문으로서 전환기 정의에 대한 관심이 높아지고 있을 뿐만

아니라 그 효율·효용성에 대한 인식으로 많은 국가에서 정책대안으로 활용되고 있다.

제 3장에서는 전환기 정의에서 말하는 체제 전환 중 하나인 통일에 대해 알아본다. 통일의 주요한 목표 중 하나가 사회의 통합인 것을 고려하였을 때 전환기 정의의 정책과 그 목적은 통일 이후 안정적인 평화를 유지하려는 국가들의 의지와도 잘 맞는다고 할 수 있겠다. 특히 군사적 측면에서 전환기 정의는 과거 정권의 군부에 대한 응보적 정책 도입/시행 측면에서 접근할 수도 있겠으나 그보다는 비응보적 정책들을 통한 군사통합에 초점이 맞추어져있음을 강조한다. 이어 우리보다 먼저 통일을 이룬 독일, 예멘, 베트남의 통일 과정과 전환기 정책들을 알아보고 군 관련 전환기 정의 적용 내용에 대해서도 군사통합을 중심으로 알아본다.

제 4장에서는 대한민국에서의 전환기 정의를 과거와 미래로 나누어 살펴본다. 우리나라는 이미 많은 전환기를 거치고, 또 전환기 정의 정책도 많이 적용해본 국가로서, 그간의 경험에 대해 검토를 하는 것이 미래를 위해 중요할 것이다. 본고에서 말하는 전환기는 향후 기대되는 통일을 의미하는 것으로, 아직 통일의 방법에 대한 구체적인 논의를 하는 것은 정치적으로 조심스러우나, 비응보적 방법을 통해 향후 사회적 통합을 논의하는 것은 매우 건설적이다. 그러므로 다른 국가의 통일 후 전환기 정의 적용 사례와 우리나라의 과거 경험을 토대로 미래 통일 한반도에 적용 가능한 정책에 대해 알아보도록 하고 특히 전환기 정의로서 군사통합 방법에 대해 생각해본다.

마지막 결론에서는 그간의 논의를 점검하고 정리하면서 사회통합을 위한 전환기적 정의와 특별히 군사적 측면에서 군사통합의 중요성을 강조하면서 글을 맺는다.

II. 선행연구

1. 전환기적 정의(TJ)의 개념과 각 정책

가. 정의

전환기적 정의는 1990년대 초 학문적 관심을 끌기 시작하면서 다양한 형태로 학문적 발전을 이루어 왔다. 앞서 설명했듯이 동구권의 몰락, 제3세계 국가들의 민주화, 국제사법재판소 설치 등으로 유엔에서까지 이 문제에 대한 관심을 보이며 국제적

인 관심 사안이 되었다. 유엔 사무총장은 TJ를 “책임성을 확보하고 정의를 구현하며 화해를 달성하기 위해 과거 대규모로 벌어진 권력 남용에 대응하려는 사회적 노력과 관련된 과정 및 기제”라고 정의하고(UN, 2004), 유엔 인권최고대표사무소(Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR)를 TJ 추진 지도·관리 기관으로 지정하면서 TJ 문제를 국제적 인권보장의 문제로 심각하게 인식하고 있다.

또한 효율적인 체제전환 및 전환 이후 정의구현을 위하여 국제전환기정의센터(The International Center for Transitional Justice, ICTJ) 라는 국제 비영리기구가 창설되어 전문가들이 TJ를 도입한, 그리고 도입이 필요한 국가들에 기술적 조언을 하고 있으며 이 기구에서는 TJ와 관련된 전 세계의 정보를 취합·축적하고 정책 요구에 대응하는 역할을 수행하고 있다.

특히, ICTJ는 TJ 관련 연구의 중심적 역할을 수행하면서, TJ에 대한 정의를 아래와 같이 제시하였으며 많은 학자들이 이를 따르고 있다.

“과도기 정의는 조직적이거나 광범위한 인권침해에 대한 대응이다. 과도기 정의는 희생자에 대한 인정, 평화 화해 민주주의의 성취 가능성을 증진하고자 한다. 과도기 정의는 정의의 특별한 형태가 아니라 광범위한 인권유린 시기 이후 스스로 전환하는 사회에 적합한 정의이다. 이러한 전환은 급작스럽게 일어나기도 하고 수십년에 걸쳐 일어나기도 한다. 이러한 접근은 주로 라틴 아메리카와 동구 유럽에서의 정치적 변화와 이 지역에서의 정의 요구에 대응하여 1980년대 말과 1990년대 초에 나타났다. 이러한 변화가 일반적으로 ‘민주주의로의 전환’으로 불렸기 때문에 이러한 새로운 다학문 분야를 ‘과도기 정의’라고 부르기 시작하였다.” <https://www.ictj.org/about/transitional-justice>¹⁾

그러므로 TJ는 인권에 대한 잔혹행위 이후, 혹은 분쟁, 억압, 분단, 식민지배로부터의 체제 전환 이후 정치적 변화의 시기와 관련된, 새로운 체제 하에서 정의를 세우기 위한 노력으로 이해할 수 있다. 그러나 최근에는 사회적 침해에 대한 내용을 추가함으로써 건강, 교육, 경제적 생존 영역에 대한 보상 문제와, 기관 개혁을 통해 희생자들이 서비스에 차별 없이 접근하는 것을 보장하는 내용까지를 포함하는 방향으로 그 개념이 확대되고 있다. 유엔에서도 전환기 정의를 논할 때에 인권침해 문제뿐만 아니라 경제, 사회, 문화적 권리의 침해 문제, 그리고 젠더 불평등 문제까지를 포함하는 추

1) <https://www.ictj.org/about/transitional-justice>

세이다(김수암 등, 2014).

최근 TJ의 개념 확대에 따라 TJ 적용에 있어 국가라는 단위를 넘어서서 망명중인 주민, 그리고 난민 등을 포함해야 하며 가해자로서 비국가행위자를 포함해야 한다는 의견이 많아지고 있다. 또한 실향민, 여성, 아동 등 사회 취약계층 주민들을 TJ에 포함해야 한다는 인식도 높아지고 있다. 특히, 2004년 이래 여성과 아동의 TJ 과정 참여가 증가하면서 이들의 시각을 반영해야 한다는 목소리가 커져가고 있으며 이에 따라 국제 공동체의 활동과 지원에 대한 중요성 역시 높아지고 있다(김수암 등, 2014; Villalba, 2011).

그럼에도 불구하고 전환기 정의는 기본적으로 첫째, 해당 국가 및 당사자가 정치적 전환기(민주화, 평화협정, 통일 등)를 거쳐야 하고, 둘째, 체제 전환 이후 대통령, 의회, 사법기구 등과 같은 적법하고 책임성 있는 기구에 의해 조치가 취해져야 하며, 셋째, 아래 절에서 소개 할 응보적, 교정적, 해석적, 분배적 요소를 띤 정책 중 한 가지 이상을 포함해야 한다는 기본 조건을 만족해야 한다(김헌준, 2017).

나. TJ 정책

체제 전환기에 정의를 세우기 위해 다양한 의도를 가진, 다양한 형태의 제도가 도입될 수 있다. 어떤 의도 하에, 어떤 제도가 언제, 어떻게 도입될 것인가에 대해서는 많은 연구가 이루어지고 있으며 관련 내용은 다음 절에서 소개한다.

중요한 것은, 포사이드(D. Forsythe)가 주장하는 바와 같이 전환기 정의가 추구하는 인권보호 국가 건설, 인권유린의 재발 방지, 공동체의 화해와 협력 등의 목표를 위해 다양한 형태의 TJ 정책들이 적용될 수 있다는 것이다(Forsythe, 2012). 또한 이런 TJ를 위한 목표를 추구하고자 하는 정책들은 반드시 형사재판, 처벌 등의 응보적²⁾ 목적만을 담고 있는 것이 아니라 평화, 공존, 피해자 명예회복, 개인적 치유, 인권유린 예방과 같은 해석적·분배적·교정적³⁾ 목적 역시 담고 있다는 것이다. 그러한 측면에서 TJ 정책과 그 도입은 미래지향적 가치가 높은 것이라고 할 수 있겠다(Fletcher &

2) 응보적(retributive) 요소는 과거 가해자를 색출하여 처벌을 받게 하는 것에 초점을 맞추고 있다.

3) 해석적(interpretive) 요소는 기존에 은폐·왜곡된 사실들을 바로잡아 기록을 변경(정부 공식 문서 및 교과서 등)하는 것에, 분배적(distributive) 요소는 피해자의 물질적 손실과 기회비용에 대해 물질적으로(금전 혹은 경제적 지원 등) 배상·보상하도록 하는 것에, 그리고 교정적(rectificatory) 요소는 과거 인권침해 가해자에 의한 피해에 비물질적 배상(복직, 명예회복 등)을 하도록 하는 것에 초점을 맞추고 있다.

Weinstein, 2002).

ICTJ는 TJ를 위해 적용될 수 있는 구체적인 정책으로서 가해자에게 가장 높은 강도의 책임성을 요하는 범죄자 기소(criminal prosecution), 경험한 고충들을 해결하기 위한 배상(reparation), 인권남용의 구조적 조직을 해체하고 과오의 재발을 막기 위한 기구 재편(institutional reform), 인권남용을 조사하고 보고하며 개선방향을 조언하고 기구에 깔려있는 과오의 원인에 대한 이해를 돕기 위한 진실위원회(truth commission) 등을 제시하고 있다(ICTJ). 위의 네 가지 정책 외에도 현장에서는 사면(amnesties), 추방(purges), 공직배제(lustration), 망명(exiles) 등의 방법도 적용되고 있으며 기구 재편의 일환으로서 새로운 제도를 만든다거나 사법 관련 기구를 개혁하는 등의 방법, 박물관, 기념비, 새로운 역사기술의 방법도 적용될 수 있다.

먼저 사법적 기능을 하는 TJ 정책에 대해서 알아보도록 하겠다. 재판, 혹은 기소의 방법은 가장 상징적이고 전형적인 응보적 TJ 정책이다. 이를 통하여 특정 가해자의 집단 학살, 반인도적 범죄, 전쟁범죄 등에 대해 기소 및 재판이 이루어지며 그들은 과오·죄에 상응하는 처벌을 받게 된다. 이는 “국제 인권법, 국제 인도주의법, 국제 형사법, 국제 난민법 등 국제법”을(김수남 외, 2014, p. 30) 근거하여 시행되고 있으며 각국의 상황에 따라 국내법정, 국제법정, 국내 판사와 국제 판사를 섞은 혼성법정 등에서 시행할 수 있다.⁴⁾

체제 전환 이전 범죄행위에 대한 재판을 할 1차적 책임은 물론 해당 국가의 법원이다. 그러나 1998년 로마 규정에 근거해 네덜란드 헤이그에 설립된 국제적 상설 형사법원인 국제형사재판소(International Criminal Court, ICC)에서도 역시 위의 국제 범죄에 대한 처리가 가능하다. 아래에서 소개하는 사면(amnesty)도 전환기 정의를 위한 정책 중 하나이나, 국제사회와 국제 인권법 등의 국제법에서는 심각한 범죄를 저지른 가해자에 대해서는 평화협정 체결에 기여한 공로가 있다 하더라도 사면을 하지 않을 것을 권고하고 있다(조정현, 2014).

비응보적 TJ 정책으로서 보상도 대표적인 기제로서 활용되고 있다. 이는 국가 및

4) 국제법정으로는 구유고국제형사재판소(International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, ICTY), 르완다 국제형사재판소(International Criminal Tribunal for the former Rwanda, ICTR), 상설 국제형사재판소를 들 수 있다. 혼성(hybrid)재판소로서 시에라리온 특별재판소(Special Court for Sierra Leone), 동티모르 범죄패널(Crime Panels of the District Court of Dili in East Timor), 보스니아 헤르체고비나 범죄재판소(the War Crimes Chamber in the State Court of Bosnia and Herzegovina), 캄보디아 특별재판소(the Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia) 등을 들 수 있다(김수남 등, 2014, p. 32).

개인에 의한 대규모 인권위반이 이루어졌을 경우 희생자에게 매우 큰 피해가 돌아가므로 이에 대한 보상이 이루어져야 한다는 가정에 근거하고 있다. 또한 유엔 총회는 ‘국제인권법의 대규모 침해와 국제인도법의 심각한 침해의 희생자를 위한 치유와 보상권리에 관한 기본원칙과 가이드라인’을 통해 보상권의 필요성을 재확인한 바 있다. 보상은 개인적, 집단적, 상징적 형태로 이루어질 수 있으며 구체적인 방법으로서 경제적 보상에만 국한되지 않고 의학·심리적 보상, 보건, 교육, 공적 사과, 박물관·기념비 건립 등의 형태로도 이루어질 수 있다(김수암 등, 2014).

TJ의 또 다른 핵심기재 중 하나는 진실규명이다. 이는 개별 희생자는 물론이고 그 사회가 과거에 있었던 일에 대해 정확히 알아야 할 필요가 있다는 신념 하에 적용되는 기재이다. 진실규명을 위해서는 진실위원회(Truth Commission), 조사위원회(commissions of inquiry)⁵⁾, 진실화해위원회(Truth and Reconciliation Commission, TRC), 기타 사실조사단(fact-finding mission) 등이 설치되며 진실위원회의 설치가 가장 공통적으로 이루어진다(헤이너, 2008).

진실위원회는 개인 및 기관의 책임소재를 묻기도 하지만, 인권 침해사태의 근본 원인에 대해서도 조사를 한다. 그러므로 이 조사의 결과는 형사 기소의 사전 단계로서 역할을 하기도 하며, 피해자에 대한 이해와 위로, 고통의 인정 단계로 작용함으로써 많은 경우 화해(reconciliation)의 절차로 넘어갈 수 있는 기초를 제공하기도 한다. 이는 화해라는 것이 진실을 수면 위에 공개하고, 적대세력에 대해 이해의 마음으로 대면하며, 이를 통해 상처를 치유함으로써 가능하다는 것을 전제로 한다(조정현, 2014). 그렇기 때문에 진실위원회는 국가 전체가 치유 과정에 동참할 수 있는 기회를 제공함과 동시에, 공식 조사 보고서를 통해서 희생자가 발언할 수 있는 기회를 제공한다는 측면에서 사회적 의미가 크다고 하겠다(헤이너, 2008).

이외에도 기구의 재편(Institutional Reform)도 중요한 TJ 정책 중 하나이다. 이전 정권의 잔혹행위, 인권 유린 등은 개인의 문제이기도 하지만 구조적인 문제이기도 하다. 그러므로 이 정책은 그런 행위들의 재발을 막기 위해서는 구조적 개선이 필요하다는 인식에서 출발한 것이다. 범죄행위를 주도·개입하거나 막지 못한 기구를 재편하는 것은 TJ의 본질이라 할 수 있으며 이러한 재편 없이 인권유린 문제를 예방하는 것

5) 조사 위원회는 진실화해위원회의 한 종류로도 볼 수 있으나, 조사 위원회의 경우는 특정 사건이나 기간, 위반 종류 등을 한정하여 상대적으로 좁은 범위의 임무를 부여받는다. 또한 관련 개인의 책임 추궁에 더욱 초점을 맞추어 임무, 시간적 범위를 상당히 제한한 형태라고 볼 수 있다(조정현, 2014).

은 제한이 있을 수밖에 없다(Villalba, 2011).

특히 조직적인 범죄행위가 있었다면 그것은 그 사회 전체에 영향을 미치게 되기 때문에 국가는 범죄행위에 가담하거나 간과한 기구들에 대해서는 개혁을 함으로써 유사 사건의 재발을 막아야 할 의무가 있다.

기구 재편 및 개혁의 일환으로서 사법제도 개선, 윤리 강령 개선, 공직에서의 부적절한 인사 탐색 및 배제조치 등이 포함되나, 자칫 이것이 지나칠 경우에는 오히려 국민 통합에 역효과를 낼 가능성도 제기되기 때문에 합리적인 기준을 가지고 적절히 활용되어야 한다(조정현, 2014).

지금까지 설명한 기제들과 그 성격을 달리 하는 TJ 정책은 사면(amnesty)이다. 사면은 위법적, 비인권적 범죄를 받아 기소된자가 용서를 받음으로써 처벌을 받는 것에서 면제되는 것을 의미한다. 사면은 그 효과 측면에서 큰 논란이 있는 TJ 정책 중의 하나이다. 사면은 체제 전환 이후 새로 출범한 정권이 기존의 파워 그룹으로부터 충성심을 받아내기 위하여 선심성으로 남발하는 경우가 발생하기도 해, 권위주의 정권의 보호를 위한 정책이라는 비판을 사기도 한다. 그러나 한편으로는 사면을 단행하기 위해서는 범죄에 대한 인정이 전제되어야 한다는 사실을 주목했을 때, 오히려 잘못을 인정 한 상태에서 용서를 통한 화해를 이룰 수 있다는 장점을 지닌, 정의 구현에 가장 적합한 정책이라는 의견도 있다(김수암 외, 2014).

이러한 정책들은 각 국가에서 벌어진 인권유린 사안의 원인, 중대성, 전환된 새로운 정부의 특성, 해당 사회의 인권문제에 대한 민감성, 문화 등에 따라 다르게 적용된다. 그러나 그 세부적인 정책의 결정은 TJ를 도입·적용하는 목표 자체가 체제 전환 이후 인권유린의 재발을 막고 공동체의 화해를 통해 민주주의를 고양하기 위한 것이라는 데에 초점이 맞추어져 있다.

〈표 3-1〉 주요 전환기 정의 정책

정책 성격	개별 정책
응보적	진실위원회, 재판, 기소, 공직배제
교정적	복직, 기구재편
해석적	진실위원회, 기록 변경,
분배적	금전적 보상, 박물관 건립 등

다. 전환기 정의 관련 데이터

그간 국가별로 적용되어 온 TJ 정책들은 몇몇 연구를 통해 데이터로 정리된 바 있다. TJ 적용 사례를 모아둔 몇몇 데이터 중(TJ 관련 데이터들에 대한 설명으로는 Mallinder & O'Rourke, 2016 참고) 가장 종합적이고 광범위한 데이터 세트는 페인 등(Payne, Olsen, and Reiter, 2010)이 수집·정리한 TJDP(Transitional Justice Database Project)이다. 이 데이터에는 1970년부터 2010년까지 각국에 도입된 다섯 가지의 TJ 관련 정책(재판, 진실위원회, 사면, 배상, 공직배제)에 대한 정보가 간단한 정황 설명과 함께 수록되어 있다. 그 외에 케인 등(Cyanne E. Loyle, Jon Elster, and Scott Gates)이 수집한 분쟁후 정의(Post-Conflict Justice, PCJ) 데이터 세트와 로일과 비닝스보(Loyle and Binningsbo, 2016)가 수집한 전쟁중 정의(During-Conflict Justice, DPJ) 데이터 세트도 있다. PCJ는 1946년부터 2006년까지 연간 최소 25명 이상의 전쟁 관련 사망자를 낸 분쟁 종료 이후 적용된 여섯 가지 TJ 정책들(재판, 진실위원회, 배상, 사면, 추방, 망명)에 대한 정보를 담고 있으며, DPJ는 1946년부터 2011년까지의 정보를 담고 있다. 김헌준 교수(Kim, 2012) 역시 1980년부터 2000년까지의 인권 기소(prosecution) 데이터를 수집한 바 있으나, 사면, 배상 등의 TJ 정책들을 다루지 않았고, 비교적 제한된 기간의 자료만을 수집했다는 한계를 가지고 있다.

위에서 소개한 해석적 TJ 정책인 추모·위로비를 건립한다거나 인권 남용 및 피해에 관련된 내용을 교과서에 기술함으로써 후세들이 잘못된 과거를 기억하게 하는 것, 잘못된 역사 기술을 바로잡는 등의 노력 관련 정책들은 아직 체계적으로 자료가 수집되거나 연구되고 있지는 않은 형편이다.

2. 전환기적 정의(TJ) 관련 연구 경향

TJ는 국내에서는 큰 관심을 끌지 못하고 있는 주제이나, 최근 미국을 중심으로 매우 활발하게 연구되고 있다. 전환기 정의 국제저널인 International Journal of Transitional Justice가 옥스퍼드(Oxford) 출판사에서 창간되며 학술적으로 중요한 연구 주제로 부상하고 있으며, '전환기 정의 포럼(Transitional Justice Forum)', '아프리카 전환기 정의 연구 네트워크(African Transitional Justice Research Network)'와 같은 온라인 연구단체도 형성되고 있다(김수암 등, 2014).

특히 위에서 소개한 바와 같이 몇몇 관련 데이터가 수집·발표됨에 따라 기존에 질적 연구를 중심으로 이루어져왔던 이 주제가 양적 연구로 까지 확대되어 더욱 설득력을 가진 정책 대안으로 많은 국가에 도입·활용되고 있다.

TJ 관련 연구는 1)왜 이러한 정책이 도입되어야 하는가/어떤 효과가 있는가(효용성의 문제), 만약 이 정책들이 효용성을 가지고 있다면, 2)어떻게/어떤 세부 정책들을 수행하여야 하는가(효율성의 문제), 3)어떤 내·외부 조건에서 도입·수행할 수 있는가(현실성의 문제) 등의 문제들이 중점적으로 다루고 있다. 또한 연구 방법론 측면에서도 양적연구는 물론이고 개별 사례를 집중적으로 연구하거나 몇몇 사례를 비교 분석하는 질적 연구도 이루어지고 있어 국가간, 시기간, 그리고 세부 정책간의 비교까지 가능해지고 있는 상황이다.

가. 효용성의 문제

TJ의 정의에서 나타나는 바와 같이, 전환기 국가들은 TJ 정책들을 도입함으로써 특정 효과·결과를 기대한다. 기대할 수 있는 효과로서는 (1)인권 유린 재발의 방지, (2)분쟁 집단 간 화해·협력, (3)민주주의 발전 및 지속 등이 있다.

먼저 인권 유린 재발의 방지 측면에서, 올슨 등(Olson, Payne, and Reiter, 2010), 시킨크(Sikkink, 2011), 멘데즈(Mendez, 1997)의 연구에서는 체제의 전환 후 TJ 정책들을 도입하는 것이 인권 유린의 재발을 막고 인권을 향상시키는데 긍정적이고 유의미한(significant) 결과를 낳았음을 밝혀낸 바 있다. 특히 시킨크(2011)는 라틴아메리카, 유럽, 아프리카의 사례들을 통해 이 지역에서 도입된 바 있는 인권 문제 관련 재판(기소)들이 인권 침해를 막고 민주주의로의 전환을 촉진하는 데 긍정적인 역할을 했음을 밝혀내었다. 민주주의로 전환된 열 두 개의 과거 공산권 국가에 적용된 공직 배제(lustration) 정책을 분석한 호른(Horne, 2014) 역시 이 정책들이 이 열 두 개 국가들의 민주주의의 수준을 향상시켰고 민주주의의 공고화에 기여했다고 밝혀냈다.

또한 TJ 정책을 도입함으로써 분쟁 집단간(예를 들어 독재자 집단 Vs. 피해자 집단) 화해 협력을 통해 민주적 시민문화를 만들어 가고, 민주주의를 지속·발전시키는데 기여할 수 있다고 주장하는 연구(Orentlicher, 1991; Aukerman, 2002; v blov , 2016) 역시 정성·정량적으로 지속되고 있다. 특히 수바브로바(v blov , 2016)는 TJ 정책들의 도입이 국민들의 수평적(사람들 사이), 수직적(일반 시민과 정부 사이) 신뢰를 증

진시킨다고 주장하며 그 효용성을 높게 평가하였다.

마지막으로 TJ의 효용성은 민주주의의 발전 측면에서도 나타난다. 예를 들어 로젠버그(Rosenberg)는 동독과 체코, 슬로바키아, 폴란드 등 국가의 민주주의 발전을 비교 연구하였다. 이 연구에 따르면 체제 전환 이후 해당 국가들이 과거 정권에 대한 청산 작업을 어떻게 했느냐에 따라 이들이 지향하는 민주주의의 성패가 결정되었다(Rosenberg 1995). 오렌트리처(Orentlicher, 1991)는 형사기소(prosecution) 등의 정책 도입을 통해 전환기에 있는 정부가 적용하는 민주적 제도에 대한 신뢰·지지를 높임으로써 민주적 시민문화를 향상시킬 수 있음을 강조한 바 있다. 이와 관련하여, 다른 연구들에서는, 형사기소의 과정을 통해서 도덕적 규범들이 강조되고 '잘못된' 행동에 대한 이해도를 높일 수 있다는 측면에서 TJ 정책들이 법률 준수와 인권에 대한 중요성을 강조하고, 이것이 곧 민주주의의 강화로 나타난다고 주장하는 연구도 있다(Rothenberg, 2002; Aukerman, 2002).

특히, 르완다의 사례에서 보면 르완다의 전통적인 지역기반 정의 회복 기구인 '가차차(Gacaca)'가 르완다의 분쟁과, 관련된 인종학살 사건 이후 시민들로 하여금 정치 참여도를 높였다는 연구(Wierzynska, 2004)는 이를 뒷받침 한다. 가차차 절차를 통해 사람들이 권위에 대해 의문을 제기하고 평화로운 방식으로 분쟁을 해결할 수 있는 건설적인 방법을 찾을 수 있게 되었다는 것이다.

그러나 TJ 정책의 효율성에 대해서는 논쟁적인 것이 사실이다. 몇몇 연구에서는 인권 유린 방지, 민주화/민주주의 발전에 TJ 정책이 직접적인 영향을 미친 것은 아니라고 주장하고 있다. 또한 TJ 정책의 도입이 초기 민주화 시도에 대한 억압과 같은 의도치 않은 결과를 초래할 수 있다고 우려를 표명하기도 한다(Elster, 2006; Goldsmith & Krasner, 2003; Snyder & Vinjamuri 2003).

미어니크(Meernik, 2005)는 보스니아의 사례를 통해서 전유고슬로비아 국제사법재판소(the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, ICTY)가 전범에 대한 재판과 기소가 분쟁의 강도를 줄이거나 민족/종교간 평화 절차 협조에 영향을 미치지 않았다고 주장한다. 맥마혼과 밀러(McMahon and Miller, 2012) 역시 ICTY가 법치와 민주주의 향상에 거의 영향을 미치지 않았다고 주장한다. 그들은 발칸국가 국민들이 책임, 자유민주주의, 법치, 평화 등에 대해 긍정적인 태도를 갖게 된 것은 사실이나, 이는 ICTY의 활동에 의한 것이라기보다는 다른 요소에 의한 것이라고 주장한 것이다. 미어니크의 다른 연구(Meernik et al., 2010)에서도 역시 내전 이후에 인

권 재판이 전쟁의 재발과 인권 상황에 어떤 영향을 미쳤는지 분석하였으나 인권 재판이라는 TJ 정책이 이들에 어떤 유의미한 영향도 미치지 않았음을 밝혀냈을 뿐이었다.

이에 더하여, 데브리토 등(De Brito, Enr quez, and Aguilar, 2001)은 19개의 전환기 국가들의 재판, 진실위원회, 추방 등 TJ 정책 적용 사례를 분석하였는데, 그 결과 TJ 정책이 민주화의 과정과 법치의 이념 확산에는 결정적인 영향을 미치지 않았음을 찾아냈다. 오히려, 그들은 TJ 정책은 어느 정도 민주화가 된 이후에야 적용되기가 쉬우므로, 그 적용 시점을 고려했을 때 인과관계를 특정하기 힘들다고 주장하였다. 파워와 프락터(Power and Procter, 2015) 또한 TJ 정책 중 하나인 배상의 경우 이 정책이 민주화 이후에 적용되는 경우가 더 많으며 이 TJ 정책을 민주화를 이끄는 동력으로 보기는 어렵다는 견해를 나타냈다.

무엇보다도 과거의 잔혹한 범죄에도 불구하고 체제 전환 후 아무런 사법적 조치를 거치지 않았음에도 민주주의를 발전시킨 사례가 있다는 사실은 TJ의 효용성에 대해 의심을 자아낸다. 엘살바도르, 스페인, 포르투갈 등이 그 예이다. 특히 스페인과 포르투갈의 경우에는 사법적 처벌은 물론이고 심지어 진실위원회도 없었으나 독재 정권에서 민주주의로 안정적으로 전환되었다(Forsythe, 2012)

그러나 TJ 정책 도입의 효용성에 대한 논쟁에도 불구하고, 많은 전환기 국가들에서 TJ 정책을 도입하고 있으며, 그 적용 사례는 점점 더 늘어나고 있는 현실이다. 1982년 아르헨티나에서 진실위원회가 설치된 이후 68개의 진실위원회가(복수 설치 국가 포함) 설치되었으며 그 국가의 수는 40여 개가 넘는다(TJDP, 2016). 국제인권규범 측면에서 진실에 대한 조사와 가해자에 대한 책임성의 중요성이 점차 증가하고 있음을 알 수 있다(Hirsch, 2013). 아렌호벨(Arenh vel)이 말했듯이 ‘처벌’에 국한하지 않더라도, 이전 정권에 대한 점검과 반성의 시간을 ‘언젠가는’ 가져야 한다는 인식이 확산되었기 때문이다(“sooner or later the legacy of the former regime has to be addressed”; Arenh vel 2008, 570).

나. 효용성의 문제

위에서 기술한 바와 같이, TJ 정책들에 대한 효용성의 논쟁에도 불구하고, 전환기 국가들에서의 TJ 정책 도입 사례는 늘어나고 있다. 이것은 곧 국가별, 시기별, 특정 정책별 도입 조건에 따라 그 효용성에 차이가 나타난다는 반증이기도 하다. 그러므로 그

효용성을 더욱 높이기 위해서 언제, 어떻게, 어떤 세부 정책들을 도입/적용하여야 하는가에 대한, 즉, 효율성에 대한 연구 역시 많아지고 있다.

먼저, TJ 정책 도입의 효율성을 높이기 위해서 어느 ‘시점’에 해당 정책을 도입하는 것이 좋은가(Hayner, 2002; Mihr, 2013)에 대한 연구도 이루어지고 있다. 헤이너(Hayner, 2002)는 정권 교체 이후 얼마나 빠른 시간 내에 TJ 정책이 도입되는 것이 효율적인가에 대한 연구들을 해오고 있다. 미호어(Mihr, 2013)의 경우는 체제의 전환이 어떻게 이루어졌는지에 따라, 어떤 TJ 정책이 도입되는가에 따라, 그리고 새로운 정부의 헌법 체계에 따라 TJ 정책 도입의 시점이 달라져야 한다고 주장한다. 예를 들어 사면의 경우에는 이전 정권의 몰락 직후에 도입될 수 있지만, 보통의 경우 더 나은 결과를 위해서는 전환기 정부가 충분한 제도적 준비를 한 이후에 도입하는 것이 좋다고 주장한다.

한편 어떤 종류의 TJ 정책을 도입할 것인가도 전환기 정의구현의 효율성을 위해 중요한 고려요소이다. 올슨 등(Olson, Payne, and Reiter, 2010)의 연구에서는 각각 독립된 TJ 정책을 활용하는 것은 민주주의와 인권의 발전을 위해서는 효율적이지 않음을 밝혀낸 바 있다. 이들의 연구에 따르면 진실위원회가 재판과 함께, 사면이 재판과 함께 도입되었을 때 가장 효율적임을 밝혀냈다. 또한 미국 평화연구소(the United States Institute of Peace, 2008)⁶⁾가 발간한 전환기 정의를 위한 핸드북에서도 역시 법률적 정책들(재판이나 법률 개선 등)과 비법률적 정책(진실위원회, 보상 등)이 함께 도입되었을 때 그 효과가 크다고 주장하며 올슨 등의 연구 결과를 뒷받침하고 있다.

다. 현실성의 문제

전환기의 국가들이 체제 전환 이후 TJ 정책을 도입하는 것이 민주주의의 발전과 인권 향상 측면에서 효율성이 있다고 판명되고, 어떻게 그 정책들을 도입·활용해야 더 효과적이지를 안다 하더라도, 실제 각 국가의 내부, 그리고 국제 환경의 상황에 따라 해당 정책의 도입 및 수행이 쉬운 일은 아니다. 이에 따라 과연 어떤 내·외부 조건에서 TJ 정책들이 도입·수행될 수 있는가 하는, 현실성의 문제 역시 연구의 대상이 되고 있다.

6) https://www.usip.org/sites/default/files/ROL/Transitional_justice_final.pdf

TJ 정책들이 도입될 수 있는 현실성을 결정짓는 국내적 요소 중의 하나는 과거 정치 세력(power group)과 새로운 정치세력간의 ‘힘의 균형’이다(Huntington, 1991; Pion-Berlin, 1994; Huyse, 1995; Kim, 2012). 예를 들어 헌팅턴(Huntington, 1991)은 새로운 세력들과 구 세력간에 협의를 통해서 체제전환이 이루어진 경우라면(신-구 세력간 힘이 균형적) 이전 정권의 과오를 처벌하기 위한 TJ 정책이 도입될 가능성은 떨어진다고 주장하였다.

반면 새로운 정치세력 그룹이 이전 정권을 끌어내릴 만큼 강한 힘을 가진 경우에는 체제전환 이후에 TJ 정책을 도입할 가능성이 더 크다는 것이다. 이외에도 과거 정권의 억압정도, 특징, 사회통합의 정도, 통치 기간 역시 TJ 정책 도입의 현실성에 영향을 미치는 국내적 요인이다(Huyse, 1995; Kim, 2012). 나이노(Nino, 1996)는 이전 정권에서 오랜 시간동안 혜택과 특권을 누린 사람들이 많을 경우 체제 전환 이후 TJ 정책을 받아들이기 힘들다고 주장한 바 있다.

또한 외부적 요소로서, 국제사회의 영향에 따라서도 그 효율성이 달라진다. 먼저, 학자들은 ‘이웃나라들의 TJ 정책 도입’이 해당 전환기 국가들의 정책 도입에 영향을 미친다고 주장한다. 기존 연구에서는 특히 인권 문제 관련 기소의 경우 인접 국가들의 관련 정책 도입에 따라 관련 규범(norm)과 아이디어가 전파되고, 선행하는 사례로서 참고가 될 수 있기 때문에 특히 더 큰 영향이 있음이 드러났다(Pion-Berlin, 1994; Huyse, 1995; Lutz & Sikkink, 2001; Kim, 2012).

이와 더불어, ‘국제기구의 역할’ 역시 TJ 정책 도입에 영향을 미치는 외부적 요소이다. 시킨크와 월링(Sikkink & Walling, 2005)은 UN과 같은 국제기구가 인권 등 관련 규범을 전파하는 데 큰 역할을 한다고 주장하며, 부얼젠탈(Buergenthal, 1994)과 같은 학자들은 ICTJ와 같은 국제기구의 협력과 도움, 그리고 압력이 전환기 국가들의 정의 구현에 도움을 준다고 주장한다.

〈표 3-2〉 전환기 정의와 관련된 연구 경향

핵심 주제	주요 연구내용	연구 경향	비고
효용성	왜 이러한 정책이 도입되어야 하는가/어떤 효과가 있는가	(1)인권 유린 재발의 방지, (2)분쟁 집단 간 화해/협력, (3)민주주의 발전 및 지속	효용성에 대해 논쟁적
효율성	어떻게/어떤 세부 정책들을 수행하여야 하는가	체제 전환 시점, 세부 정책의 조합	
현실성	어떤 내/외부 조건에서 도입·수행할 수 있는가	힘의 균형, 국제사회의 영향, 국제기구의 역할	

III. 통일과 전환기적 정의, 그리고 군

통일은 분단의 반대 개념으로서 나누어진 것들이 합쳐져 하나로 모이는 것이라 할 수 있을 것이다. 이종석(1998)은 통일을 “지리적으로 국토가 하나로 되는 것만을 의미하지 않는다. 통일은 정치적으로 대립되었던 제도를 하나로 만드는 것이고, 경제적으로 상이한 체제를 하나로 거듭나게 하는 것이며, 이질화된 문화를 하나로 다시 탄생시키는 것이다. 그리고 이 모든 결과로 남북한의 주민이 심리적으로 우리는 같은 국민이라고 느끼게 되는 것”(p. 15)이라고 정의한 바 있다.

그러므로 통일은 정치적 통합을 전제로 하지만 이를 출발점으로 하여 사회적, 경제적, 군사적 통합이 부수적으로 이루어지는 과정을 수반한다. 그러므로 통합은 통일을 위한 과정이기도 하고 결과이기도 하다. 통합은 “구성원들이 정체성(identity)을 가지고 자발적으로 공동체를 위해 헌신할 수 있게 하는 일체감과 그것의 정도를 나타내는 것”으로서 “통합이 작용하고 있는 국가나 사회에서는 구성원들 간에 일어나는 갈등은 최소화 될 것이며, 발생한 갈등도 조기에 합리적으로 해소될 것이라는 기대를 할 수” 있다(이경, 2011, p. 53)

통일은 전환기적 정의에서 말하는 체제 전환의 일부로서, 전환기적 정의가 추구하는 안정되고 정의로운 신 체제의 정착을 위해 취해지는 정책들과 정책 고려요소들은 통일이후 정부가 추구하는 목표나 세부 정책들과도 관련이 있다 할 수 있다. 특히 전환기 정의를 세움으로써 얻고자 하는 것 역시 각 행위 집단간의 화해와 협력을 통해 사회적 통합을 이루고자하는 것임을 고려했을 때 전환기 정의와 통일간의 상관관계

가 있다.

또한 전환기 정의와 군의 상관관계에 있어서, 전환기 정의가 미래(체제 전환 이후)의 평화유지를 위한 측면에 목적을 두고 있다는 점을 생각해볼 수 있다. 즉, 전환기 정의를 세우기 이전 상태가 분쟁과 전쟁 범죄, 억압적 정부의 잔혹행위, 조직적 범죄, 테러리즘 등이 난립하고 있는 상태라면 체제 전환 이후의, 다시 말해 전환기에 세우고자 하는 정의로운 사회의 모습은 적의 위협 없이 평화가 구축되어 있고 사회적 갈등이 예방 가능하며 안보가 유지된 사회로서(Villalba, 2011), 즉 군이 본연의 임무를 잘 수행하는 사회인 것이다.

그러나 국민의 안전과 생명을 보호하는 체제 수호자로서의 역할 외에, 전환기에 있어서 군은 여러 가지 역할을 수행할 수 있다. 즉, 전환기 정의의 목적과 의도(크게 분류했을 때 과거사 청산과 사회 통합을 통한 평화 유지)를 고려하였을 때 군은 ‘범죄를 저지른’ 이전 정권에서 그 범죄를 - 비록 명령에 의한 것이지만 - 동조 내지는 수행한 가해자로서, 그리고 과거 분쟁 중 피해자로서, 그리고 체제 전환 이후 사회 통합을 위한 조정자로서의 역할을 수행할 수 있을 것이다.

그러므로 전환기 정의를 세우는데 있어서 군사적 측면과 관련된 부분은 첫째로, 과거 정권에서 군이 행한 과오(아래 독일의 사례에서 보았을 때 국경 수비대의 월경자 총격과 같은)에 대한 과거사를 해결한다는 측면의 정책들이 포함된다. 이는 사법제도를 통한 응보적 처리 및 이와 관련된 보상, 진실규명, 피해자 명예 회복 등의 분배·해석·교정적 정의 바로 세우기가 해당될 것이다.

그러나 군 관련 과거사를 사법적으로 처리하는 데는 몇 가지 문제가 발생한다. 가장 대표적인 것은 처벌의 범위를 어떻게 설정할 것인가이며, 부수적으로 논란이 되는 것은, 해당 체제 하에서 합법이었던 명령에 의해 임무를 수행하는 군인을 새로운 체제 하에서 위법이라고 하며 처벌할 수 있는가의 문제이다.

위의 첫 번째 문제에 있어서 루마니아의 경우 정치, 군사 지휘관들만을 가해자로서 재판에 회부하였고, 아르헨티나의 경우는 보안세력 내 고위간부까지 재판하였으며, 르완다는 하위 계급까지 모두 재판 대상으로 삼았다. 두 번째 문제에 있어서는 아래 소개할 독일의 사례에서와 같이 월경자를 총격한 국경수비대는 당시 법률에 의거 지시를 따른 것으로 판단되어 논란 끝에 처벌되지 않은 사례가 있다.

그러나 이는 과거사 청산의 문제에 있어서 개인의 책임만을 강조한 부분이고, 실제 군이 저지른 과거 범죄의 문제는 조직·제도와 관련된 것이다. 즉, 해당국의 군이라는

기관이 범죄 자행에 개입하거나 최소한 예방에 실패했다는 의미라는 것이다(Villaba, 2011). 그러므로 전환기 정의에 있어 군과 관련된 과거사 청산 문제는 가해자 개인에 대한 사법적 처리와 더불어 군조직 및 제도에 대한 기구 개혁을 동반하게 된다.

둘째로 통일 이후 사회 통합을 위한 물리적 조치로서 군사통합 문제가 군과 관련된 전환기 정의와 관련 중요한 부분으로 해당된다. 군사통합은 “국가통합의 핵심 과정으로 결속하려는 국가 상호간의 군 조직, 지휘명령체계, 병력과 무기체계 등을 통합하여 결속지역 내 국민들에게 새로운 통합체제에 대한 일체감을 형성시키는 과정”(황진환, 1996, p. 23)으로서 제반 기능과 조직의 개편뿐만 아니라 그 속안에 있는 인력들을 하나로 만드는 과정을 포함하며(김광열, 2001), 하나로 끌어 모으는 것(integration) 자체를 넘어서서 체제를 일원화(unification)시키는 의미가 더 크다(박영오, 2013).

그러므로 군사통합은 국가통합의 한 분야로서 단지 군사 분야에서 뿐만 아니라 국가 전체적인 국가의 사회적 통합에 중요한 요소이다. 이에 스탠리 호프만(S. Hoffman)은 “군사통합이 제대로 이루어지지 않으면 제반 분야의 기능적 통합은 어려움에 봉착하게 되고, 나아가 전체적 통합 또는 통일 자체가 수포로 돌아갈 위험이 크다”(권양주, 2009, p. 68 재인용)며 그 중요성을 언급하기도 하였다.

군사통합의 방식은 국가가 통합(즉, 통일)되는 방식, 통일의 여건, 통일 이전 양국 군대의 구조 및 특징에 따라 달라질 수 있다. 특히 통합의 방식 측면에서 양국 간의 합의에 의해(예멘의 예) 통일이 이루어지는지, 아니면 강압에 의해 강제적으로 이루어지는지(전쟁에서의 패배, 급변사태 등)에 따라 군사통합의 형태는 달라질 수 있다(제정관, 2003)

1. 독일의 통일과 전환기적 정의

독일은 사회주의 체제가 붕괴한 이후 통일로의 체제 전환기에 ‘정의’가 가장 잘 실현된 국가로 평가받고 있다. 과거 사회주의 정권에서 자행된 범법행위에 대한 사법적 처벌과 재판을 통한 불법 청산이 잘 이루어졌으며(McAdams, 2003; 김하중, 2013) 인권 측면에서도 과거 체제에서 벌어진 인권 유린 문제를 기록하기 위하여 조사 위원회를 만드는(Kamali, 2001) 등의 노력이 잘 실현되었기 때문이다.

독일의 통일 이후 전환기 정의(TJ) 수립 과정은 분단국가라는 같은 환경에 처해있는 우리나라에 큰 관심사일 수밖에 없다. 이에 따라 우리나라에서도 독일의 TJ에 대

해 법학자들을 중심으로 많은 연구가 이루어져왔다(예를 들어 허창운, 1993; 고상두, 2007; 이재승, 2007).

그러나 통일 이전 독일과 현재 한반도는 사회주의 체제와 민주주의 체제로의 분단이라는 공통점을 가지고 있는 것은 사실이나, 통일 이전의 국내·국제적 여건이나 아직 구체적인 통일의 형태가 논의되지 않고 있는 상황에서 통일의 방식 등이 같다고 말할 수는 없다. 그런데, 전환기 정의를 위한 구체적인 정책들의 도입과 실행은 바로 이러한 국내외적 여건, 그리고 통일의 방식에 의해 완전히 달라질 수 있으므로, 독일의 사례와 경험을 무조건 받아들이는 데에는 무리가 따른다. 특히 평화 체제로의 전환이 가시화되고 있는 최근의 상황을 고려했을 때 통일의 방식과 그와 관련된 통일 이후 정의를 위한 논의를 독일 사례에 비추어 한다는 것도 조심스럽고 민감할 수밖에 없다.

그러나 통일의 형태·방식과 무관하게, TJ 정책을 통해 한반도의 안정과 민족 화해를 통한 국가 통합과 발전이라는 큰 목적에는 공감할 수 있는바, 현재의 시점에서는 TJ 정책의 옹호·교정적 요소 보다는 해석적·분배적 요소에 더 초점을 맞추어 교훈을 얻을 수 있는 것이 더 현실적이고 의미 있다할 수 있을 것이다.

가. 독일의 통일

1945년 연합국에 의해 전쟁에 패배한 독일은 미국 영국, 프랑스, 소련 등 4개국에 의해 분할점령을 당하였다. 이어 1949년 9월 서독, 그리고 그 다음 달에 동독이 세워지면서 동-서로 갈라섰다. 1990년 통일이 되기 20여년 전인 1972년 동독과 서독은 기본 조약에 서명하고 1974년에는 본과 베를린에 양측 상주 대표부를 설치하였다. 이를 통해 분쟁을 그치고 국제사회에서 대등한 지위로 서로를 인정하며 동-서간에 교류를 본격화한 것이다.

동-서간의 교류는 예술단 교류를 통한 문화교류와 올림픽 단일팀 구성 등의 스포츠 교류로 시작되었으며, 이후 언론 교류를 이루었다. 언론 교류를 통해 동-서간에 TV, 라디오 시청·청취가 허용되었고 언론인을 교류하기도 하였다. 이후 경제 교류를 통해 관세를 면제한 교역이 이루어졌으며 서독은 동독을 위해 1983년부터 차관을 제공해왔다(박성조, 1989). 또한 인적 교류 측면에서 친지 상봉, 관광, 지방기초단체 결연 등 단계적 조치를 통해 이질감을 최소화하고 공감대를 형성할 수 있도록 노력하였다.

서독 주도의 이러한 노력들은 동독 주민들의 의식변화, 동독 지도층에 대한 개방

압력 등으로 작용하였다. 그럼으로써 체제 내부의 변화 요구, 민주화 요구로 확대되었던 것이다. 특히 동독 내 민중 교회들을 중심으로 한 시민사회의 저항은 독일 통일을 견인하는 큰 세력이었다. 결국 이들을 중심으로 한 대정부 시위와 이어진 선거에서의 사회주의 계열 정당의 대패는 결국 정권이 유지되지 못하도록 하였다.

1990년 역사적인 자유 총선거에서 서독에 합병을 할 것을 약속한 정당들이 승리하자 동독 의회는 동독이 서독의 연방에 가입하는 형태로 통합하는 것을 결의하게 되었다. 물론 통일 방법과 절차에는 이견들이 있었으나 결국 통일 과정을 단축하고 즉각적으로 시장경제체제를 적용할 수 있으며, EC회원국으로서의 지위를 누릴 수 있는 방법이 서독에 가입하는 것이었던 것이다. 그리하여 동-서독은 제 2차 국가계약(통일조약)을 체결함으로써 통일을 완성하였다(김용욱, 2006)

나. 독일의 전환기적 정의

통일 이전 동독에서는 사회주의통일당의 일당 독재 하에 국민들의 인권을 유린하는 사례들이 다양하게 발생하였다. 특히 반체제 인사들을 격리·제거하기 위한 불법적 행위를 자행하였으며 종교인 등 체제에 비판적 인사들에게는 정치형법을 가혹하게 적용하였다. 체제 비판자들은 부당해고, 교육 방해, 승진 불이익 등 다양한 방식으로 통제가 이루어지기도 하였으며 자유로운 해외여행을 통제하고 비사회주의 국가 인사와의 접촉도 유죄로 인정되었다(안지호 외, 2013). 특히 서독으로 국경을 넘어가는 자들에 대해 국경수비대가 총격을 할 수 있도록 되어있었으며 비밀경찰 슈타지가 국민들을 감시하는 등 생명권과 자유권이 유린되는 모습도 빈번하였다(김수암, 2014).

1990년 독일의 통일 후 전환기적 정의(TJ) 확립을 위해서 독일 정부는 구동독 정부의 과거 범죄 행위에 대한 처벌을 시행하고, 잔학 행위에 대해 기록을 하고 박물관에 과거 사회주의 정권 관련 자료를 보존하는 등 응보적, 그리고 해석적·분배적·교정적 TJ 정책을 받아들여 체제 전환기에 정의를 바로 세우는 노력을 해왔다(Kamali, 2001; Jessen, 2010).

1) 응보적 기능

독일의 통일은 오랜 준비기간을 거쳐 이루어졌다. 통일을 준비하면서 서독 정부는 ‘중앙법무기록보존소’(Zentrale Erfassungsstelle)를 설치하여 동독 정부의 국민에

대한 인권 탄압·유린, 그리고 범죄 행위들에 대한 증거를 미리 수집하였다(김하중, 2013). 1961년 베를린 장벽 구축 이후 설치된 이 기구에서는 지속적으로 동독 지역에서 일어나는 인권 침해 행위들에 대한 자료를 수집하여 보존하였으며 이러한 증거들을 토대로 향후 통일시 동독 정부를 처벌하고자 하는 의지를 다졌던 것이다. 구동독 정부에서도 이러한 기록보존소의 활동을 인지하고 있었으며(실제로 폐지 요구도 있었으나 서독 정부에 의해 기각되었음) 구동독 지도부 인사들은 통일이 된다면 그들의 인권유린 행위로 인해 처벌을 받게 될 것이라는 심리적 압박을 받고 있기도 하였다(김하중, 2013).

통일 이후 서독 정부에서는 승자의 관용 차원에서 책임자들에 대한 처벌을 하는 것을 주저하였던 것도 사실이다. 그러나 “첫째, 동독을 탈주하려는 자에게 사격을 명령한 국가안보회의의 결의행위, 둘째, 국경수비대 병사의 총격행위, 셋째, 법률을 왜곡하여 판결한 판검사들의 행위, 넷째, 선거조작과 같이 체제유지를 위해 행한 불법행위 등”(고상두, 2007, 31)에 대한 혐의에 대해 사법처리를 해야 한다는 여론이 강력하게 형성되어 있었고 결국 사법처리를 시도하게 되었다.

그러나 구동독의 과거 정권에 대한 처벌에 있어 현실적인 문제들이 봉착하였다. 먼저 세계적 인권 개념에는 어긋나더라도 정부권력에 의해 합법으로 규정된(예를 들어 국경 수비대가 월경자에 대한 총격을 허용하는 동독의 국경법⁷⁾ 경우 이 행위자들을 처벌할 수 있는가의 문제가 있었다. 인간의 기본권으로서 국제법에 근거한 국외 여행 및 이주의 권리를 침해한다는 측면에서 이러한 국경에서의 문제는 처벌되는 것이 마땅하였다. 그러나 체제 유지를 위한 방어적 조치로서 국경을 강화하고, 주권을 가진 국가로서 국경에 배치를 하고 국경 탈출을 막으려고 한 것은 당연하다는 논리 또한 존재해, 처벌을 하기 힘들었던 것이다(김하중, 2008).

사실 같은 논리로서 구동독에 있었던 비밀경찰 슈타지(Ministerium für Staatssicherheit; MfS, Stasi)가 수행한 국가 안전보장을 위한 정보탐지 및 방위 기관의 활동에 대해서도 처벌이 어려웠다. 국가공안부는 주변국 기관의 활동에 대한 정보를 수집하고, 외국의 정보 수집 활동을 거부하는 활동을 함과 동시에, 주민들에 대한 철저한 감시를 실시하여 사회 전복 세력의 활동을 저지하는 역할을 수행하였다. 그러나 이러

7) 국경을 이용하여 1949년초부터 1961년 중반까지 약 250만명의 구동독인이 서방으로 탈출하였으며, 같은 해 1949년부터 1990년 6월 30일까지 이렇게 국경을 탈주하다가 구동독 감시병의 총격으로 사망한 사람은 총 197명이다. 이에 더하여 1961년부터 1990년 6월 30일까지 국경에서 탈출을 기도하다가 총격이나 지뢰 또는 자동 발사 장치에 의해 탈출이 좌절된 예는 총 4,444건에 이른다(통일원 1993, 298).

한 과정에서 많은 불법행위들이 자행되었으며 이로 인해 국민들의 기본권은 침해되었다(법무부, 1995). 그럼에도 불구하고 이들의 임무는 당시 구동독 정권의 체제유지를 위한 목적이자 체제 경쟁의 수단이었다는 논리가 작용한 것이다. 게다가 죄형법정주의 원칙과의 갈등의 소지가 있었기에 재판은 동독 형법에 기반하여 이루어졌으며, 만약 해당 범죄가 동독은 물론이고 서독에서도 위법으로 판단할 수 있는 경우라면 형사소추를 하는 것으로 결정되었다(김수암 외, 2014). 그리하여 결국 위의 두 사례 모두 고위 책임자들에 대한 처벌이 제대로 이루어지지 않아 많은 비난이 있었다(Kamali, 2001).

둘째로 과거 청산이 어려웠던 또 다른 문제는 구동독 정권의 최종 책임자인 전 공산당 서기장 에리히 호네커를 처벌하는데 있어서 그가 고령인데다가 질병을 갖고 있었다는 것이었다. 실제로, 재판 당시 80여세였던 호네커는 기소 과정에서 간암 말기임이 밝혀져 공판이 중지되고 구속이 취소되기도 하였다(법무부, 1995).

이에 더하여, 제 3국과의 관계에 대한 문제도 과거 청산에 문제가 되었다. 구동독의 호네커 처벌과 관련하여서는 구소련이 개입하였다. 호네커는 동베를린 소재 병원에서 신장종양 제거 수술을 받은 이후 퇴원하여 석방되자 구속 수사를 피하기 위하여 모스크바에 위치한 소련 군병원으로 피신하였던 것이다(이 때 고르바초프가 소련 군용기를 제공해주었다). 1991년 소련의 쿠데타로 엘친이 정권을 잡은 이후 호네커는 소련을 떠날 것을 요청받았고 결국 베를린으로 돌아가 교도소에 수감되었다(법무부, 1995). 그러나 엘친으로 정권이 교체되지 않았다면 독일로서는 구소련과의 관계를 고려하여 호네커를 소환하는 데에 어려움을 겪었을 수밖에 없었을 것이다.

2) 분배적·해석적·교정적 기능

독일의 통일 후 정의 수립을 위하여 독일 연방 의회는 1992년, 구동독 정권기 불법행위 조사를 위한 조사위원회(The German Inquiry Commission)를 설치하였다. 이 위원회는 ‘독일 사회주의통일당의 독재 역사 및 결과의 검토에 관한 조사위원회(Committee of Inquiry on the Reappraisal of the History and Consequences of the SED Dictatorship in Germany)’라는 임무를 부여받아 보고서를 작성하였으며, 위원회의 대표인 애플만은 이 위원회의 운용 목표는 독일에서 또다시 독재정권이 생기지 않도록 하고, 화해를 위한 진실을 밝혀내는 것이라고 천명하였다(이성우, 2016).

이 첫 번째 위원회를 이어받아 1995년 설치된 두 번째 위원회는 “독일 통일과정에

서 동독 사회주의 통일당의 유산 극복(berwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozess der deutschen Einheit)”을 중점적으로 활동하였다. 이 두 번째 위원회에서는 구동독 사회주의통일당(SED) 정부 독재와 관련된 역사와 그에 따른 결과에 대한 종합적인 판단을 하는 임무를 수행했다(McAdams, 2001).

조사위원회의 활동은 매우 민감하고 논쟁적인 것이었다. 공개 및 비공개 청문회, 전문가 소견, 학자와 증인들의 발언 등으로 구성된 조사 기간 동안 조사 위원회의 구성, 조사자들의 선입견(예를 들어 조사 이전부터 유죄 판결에 대한 확고한 의지를 가진 채 조사), 조사의 범위(가해자 개인뿐만 아니라 가해가 가능하도록 한 구조적 문제 포함 여부) 등에 대해 많은 논란이 있었다(McAdams, 2001; Beattie, 2008).

그럼에도 불구하고, 위원회 활동에서 가장 중요하게 간주되어야 할 부분은 이 활동이 피해자를 중심으로 해야 한다는 것이었다. 조사위원회의 존재 목적이 독재를 반복하지 않고 과거 유산을 극복하는 데에 있다는 것을 고려하여, 피해자들의 상처를 들추어내는 것 보다는 이들의 이야기를 들어주고 상처를 아물 수 있도록 하는 차원에서 감추어진 진실을 밝혀내는 데에 초점을 맞추어야 했던 것이다.

그러므로 위원회 활동은 피해자들을 도와주는 데에 중점을 맞추어 의회에 정보 제공, 의정활동 권고사항 제공 등으로 가닥이 맞추어졌고, 피해자들에게 금전적 보상이나 응보적 보상(즉, 피해자 법적 처벌) 보다는 도덕적으로, 그리고 역사적으로 정의를 추구할 수 있도록 하는 분배적, 해석적 보상을 해 줄 수 있도록 하는 데에 중점을 두었다(Beattie, 2008). 그러한 측면에서, 동서독 각지에서 온 300여 명의 피해자들은 마련된 증언의 장에서 마음껏 발언함으로써 개인적 카타르시스를 느끼게 하고 상처를 치유하는데 도움을 주기도 하였다(McAdams, 2001).

한편, TJ의 목적 자체가, 구체적으로는 독일의 조사위원회의 설립 취지가 민족간 화해와 통합, 평화 추구를 고려했을 때, 가해자 조사에 있어서도 주의를 요하였다. 과거 정권에서 잘못된 행위를 했다 하더라도 이들도 결국 전환된 체제 하에서 사회 구성원으로서 살아가야 할, 화해하고 화합해야 할 주체이기 때문이다. 그러므로 가해자 조사시에는 가해 관련 증언을 비공개로 함으로써 가해자가 과도하게 언론에 노출되는 것을 방지하였다(이성우, 2016).

이러한 위원회의 활동은 ‘연방 사회주의통일당 독재검토 재단(Federal Foundation for the Reappraisal of the SED Dictatorship)’의 설립으로 이어졌다. 이 재단은 오늘날 낱까지 과거의 기념 문화 분야에서 중심적 역할을 하며 박물관 및 기억장소 설치, 연

구소 운영 등을 후원하며 분배적·해석적 차원에서의 정의 실현을 위해 노력하고 있다 (헤이너, 2008).

다. 군사 분야에서의 전환기 정의

1) 군사 분야 과거사 해결 측면에서의 전환기 정의

독일 통일 이후 전환기적 정의 측면에서 군과 관련된 조치 및 정책들은 동독 출신 군에 대한 것으로 한정 지어졌다. 먼저 응보적·교정적 사안으로서 앞서 소개했던 동서독간 국경에서 서독으로 월경하는 자를 ‘당시 동독 규정에 따라’ 총격을 한 국경 수비대들에 대한 처리 문제가 대두되었다. 군인은 상관의 명령에 복종하도록 되어있으므로, 이미 국제적 규범(이주의 권리 및 자유 등)에 어긋난 명령에 대한 복종을 어떻게 받아들여야 하는가에 대한 논쟁은 피할 수 없는 문제였으며, 이에 더하여 해당 국가의 생존 차원에서 설정된 법규에 대해 이의를 제기할 수 있는가의 문제도 달려있는 것이었다. 그리하여 국경 수비대에 대해서는 통일 이후 응보적 처벌이 제한되었다.

2) 군사통합 측면에서의 전환기 정의

긴 준비기간을 거쳐 이루어낸 통일임에도 불구하고 독일에서도 해결해야 할 문제가 매우 많았는데, 그 중 하나는 군사통합 문제였다. 독일 국방장관 뢰헤가 “독일의 통일은 군대의 통일을 의미한다.”(하정열, 1996, p. 260)라고 강조할 만큼, 군사통합의 문제는 독일 통일의 핵심 부분이기도 했다.

동독은 붕괴 직전까지도 인력, 물자 차원에서 연방군을 넘어섰으며, 공격준비가 되어있는 상태였다. 전차, 포, 소총, 탄약 등도 언제든 사용 가능한 상태로 준비되어있었던 것이다(하정열, 1996). 게다가 통일 직전 동독에는 38만 5천여 명의 소련군이 주둔하고 있었는데, 이들은 약 1백만 톤의 탄약까지 보유하고 있었다. 서독은 동독의 이들 전투물자를 인수하여 이 중 일부를 중동에 주둔하고 있던 미군과 사우디아라비아, 터키 및 아랍연맹에 독일의 분담금으로서 지급하였고, 일부는 소련에 반환하거나 판매하였다(박영오, 2013). 이 때 사용 장비와 판매·파기 장비의 구분은 운용, 수리 비용 등도 고려한 효율성에 의거해 판단되었으며 해외 판매 금액은 군사통합 및 통일 비용 확보로도 연결되었다(하정열, 1996).

외국군과의 마찰 문제도 중요한 고려요소 중 하나였다. 통일 직전 동독에 주둔하고

있던 소련군은 통일로 인해 존재의미가 없어졌다. 그러나 이들을 본국으로 돌려보내는 과정은 소련과 갈등이 일어날 소지가 다분하였다. 그럼에도 독일은 소련과의 긴밀한 협상 끝에 주둔 소련군의 유지, 철수, 주택비로 120억 마르크를 제공(최장욱, 2018) 함으로써 통일과 이에 수반하는 군사통합에 대한 문제에 대해 지지를 획득하여 그 과정을 수월하게 해결하였다(오일환, 2000).

또한 통일 독일군의 규모는 어느 정도로 할 것인가 역시 주변국과 마찰을 일으킬 수 있었다. 그리하여 기존에 서독은 약 49만 5천여 명, 동독 약 17만 3천여 명이었던 병력을 37만여 명(동독군 5만 명 포함) 정도로 되는 것으로 인접국과 합의하였다. 이 과정에서 동독 출신 장군들과 제독들, 55세 이상 장교는 모두 퇴역하도록 조치가 내려졌으며 약 10만 3천 여 명의 군인들을 전역시켰다.

국경수비대 역시 해체되었으며 통일 전야에는 동독 인민군 인수를 위해 독일 연방군 천여 명의 병력들이 동부지역으로 이동배치 되었다(오일환, 2000). 전역 및 부대 해체, 근무 해제 된 나머지 동독 출신 군인 중에서 통일된 독일에서 복무를 원하는 군인들은 2년 근무 후 심의를 거쳐 편입을 하도록 하였는데 그 규모는 5만 명이였다(박영오, 2013).

특히 이러한 과정 속에서 혼란을 막고 효과적으로 통합을 이루기 위하여 통일 전 서독 연방 국방부는 동독과의 합의에 따라 동독 국방부 내에 연방국방부연락사령부를 설치하여 연방군 재편성에 필요한 임무들을 수행하였다. 또한 통일 직후 이루어질 동독군의 해체 및 인수 작업을 위해서 임시 연방군 동부지역사령부를 편성하여 과도기에 동독군의 상황을 파악하고 상호 신뢰 하에 군의 해체를 감독할 수 있도록 조치를 취하였다(오일환, 2000). 특히 서독 연방군은 동독군과의 최초 접촉단계부터 형제애를 강조하며 동-서 군 간에 대화를 통해 갈등을 해소할 수 있는 방법을 활용하였다(박영오, 2013).

민족 화합과 사회적 통합 차원에서 이루어지는 교정적·해석적 정책은 동독 출신 군인들의 동요를 막는 데에 초점을 맞추어 시행되었다. 기존의 삶의 터전이었던 군을 원에 의하지 않게 떠나게 된 동독 출신 퇴직 군인들은 통일 독일에 대해 조직적인 저항을 할 수 있는 가능성이 있었을 뿐만 아니라 통일과 군사 통합 과정에서 크게 동요할 수도 있었다. 이는 이라크 전쟁의 예에서도 확인할 수 있다. 2003년 미군이 이라크를 공격하여 점령한 이후 바트당과 군경을 해산시켰다. 그러나 이 때 그들의 생계에 대해 이렇다 할 대책이 없는 상황에서 보상도 없이 해산시킴으로써 이 무력조직 출신 인사

들이 생존을 위해서 반란군에 가담하는 사례가 있었던 것이다.

이러한 사태들을 막기 위하여 독일 정부는 퇴역하는 동독 출신 장교들에게 퇴역식을 가질 수 있도록 조치하였고 연금과 퇴직금 등 상당한 경제적 보상을 제공함으로써 퇴역이 명예로울 수 있도록 배려했다. 특히 장기복무자들의 경우 전역 희망시 복무기간에 따라 7,500마르크의 전역비를 일시불로 지급하기도 하였다. 통일 후 연방군에 편입된 동독 출신 군인에 대해서는 과거의 계급을 그대로 인정해주고 급료에 있어서 차별이 없도록 조치하기도 하였다(오일환, 2000). 또한 서독의 전투병력을 동독지역에 투입하지 않음으로써 동독군이 동요하지 않도록 조치하였던 것이다(조정규, 이승철, 2017).

이 때 군사통합과 관련된 조치는 매우 신속하게 이루어졌다. 동독군은 통일 과정 중 군사통합에 대한 논의가 가까워지는 것을 인지하자 '1국 2개 군대'를 주장하며 군사통합의 시간을 끌고 동독이 유리한 방향으로 통합을 이루고자 노력하였다(관련된 논의에 대해서는 오일환(2000) 참조). 그러나 군사통합 시에 서독이 주도권을 잡고 신속하게 추진함으로써 군사통합이 정치적 협상 수단이 되거나, 군 통제권이 무기화되는 것을 막을 수 있었다(임상진, 2002)

2. 예멘의 통일과 전환기적 정의

분단 국가였던 독일, 베트남, 예멘, 한국 중 우리나라만을 제외한 나머지 국가들은 통일을 이루었다. 앞서 설명한 독일의 경우 동독의 공산체제가 무너지면서 자발적으로 서독에 편입되는 흡수통일의 형태를 띠었는데, 예멘은 양국의 합의에 의해 통일이 이루어진 사례이다.

아직 한반도의 통일의 형태에 대해 짐작하기 어려운 상태인 것을 고려하였을 때, 예멘의 합의에 의한 통일 사례를 분석함으로써 다양한 가능성에 대비하는 것은 매우 의미미하다. 또한 분단부터 통일까지 독일과 예멘이 처하였던 국제적 위상, 역사, 분단 과정, 통일 당시 지도자들의 성향 등이 매우 달랐으므로 다양한 관점의 분석이 가능하다는 측면에서도 예멘의 사례 연구가 필요하다 하겠다.

가. 예멘의 통일

영국은 1869년 예멘의 아덴항 배후지역을 영국의 세력 하에 편입시켰는데, 이는 수

에즈 운하의 개통이후 수에즈 동쪽 지역에서 영국의 영향력을 지속시키기 위한 아덴 항의 전략적 중요성이 대두되었기 때문이다. 영국은 아덴의 보호를 위해 남예멘 지역의 식민통치를 확대하였고 오토만 제국과 북예멘 지역 부족의 침입으로부터 방어를 위해 남예멘을 완충지대로 활용하였다(이경, 2011).

이후 1914년 영국과 오스만 제국은 당시 예멘의 이맘과 예멘인들의 바람과는 달리 남북예멘을 분리시키는 경계선을 그었고 북예멘은 영국으로부터 독립하여 왕정국가로 세워졌으며 남예멘은 영국이 통치권을 보장 받았다(김수남, 2003).

북예멘은 1962년 쿠데타에 의해 이슬람 중심의 국가로 전환되었는데, 전통적이고 반 외세적인 이맘체계가 자리잡아 폐쇄적인 자급자족 사회로 이어졌으며 이런 보수적인 북예멘의 체제는 예멘의 통일에 장애요인으로 인식되기도 하였다(김용욱, 2006; 최장욱, 2018). 반면 아덴항을 지배한 영국의 남예멘은 아덴을 중심으로 발달하여 현대 문명의 관문으로 비유될 정도였으나 1967년 공산 혁명으로 사회주의 정부가 들어섰다.

그리하여 제 1차 세계대전 이후 시작된 분단 상태는 1990년 예멘의 통일 때까지 계속되었으며(김국신, 2011) 보수적 군사 과두체제를 유지한 북예멘과 급진적 사회주의 일당체제를 고수한 남예멘은 서로 상대에 대한 체제를 강요하며 갈등을 지속하였다. 그 결과 1970년 초, 후반에 두 차례의 대규모 전쟁을 치루기도 하였다(김용욱, 2006).

서로에 대한 무력 전복 시도라는 역사에도 불구하고 남-북 예멘의 통일에 대한 논의는 남예멘의 경제 불황, 아랍국가들로부터 받았던 경제원조 삭감에 따른 양국간의 경제협력 필요성, 소련의 개혁개방 정책, 독일의 통일 등과 맞물려 필요성이 대두되었다. 특히 남-북 예멘의 국경 지역에 대규모의 유전이 발견되면서부터 논의가 본격화 되었고, 이에 대해 아랍 국가들의 중재에 나섬에 따라 남-북 예멘 지도자들의 합의로 이루어질 수 있었다.

통일을 위한 합의에서 가장 중요시되었던 난해하고 민감한 안건은 통합정부의 권력 배분문제, 체제 이데올로기·경제 체제 통합문제, 군대통합문제였다. 먼저 양국의 지도자들은 남-북간 대등한 권력을 분배(북예멘 출신은 대통령, 남예멘 출신은 부통령과 일정 수의 장관직, 전체 의석 301석 중 북예멘 159, 남예멘 111, 전통부족집단 31석 분배 등)받았다. 이는 객관적 수치에 있어 합리적인 분배인 것으로 인식되었으며 통일을 합의로 이루어내는데 원동력이 되었다.

그러나 체제 이데올로기·경제 측면에서는 말만 통합이지 실질적인 사상과 제도가

혼재하는 형태를 띠었다. 이는 내부적인 체제의 변화를 추구하면서 시간을 갖고, 지속적인 접촉을 거친 후 차분하게 통일을 이룰 것이라는 예상과 달리 정치적 권력 분배에 대한 합의가 신속히 이루어진데에 따라 급속한 통일이 추진되었기 때문이었다(이경, 2011).

특히 교육 분야에서는 교육 목표, 교과과정 편성 등에 있어 통합 없이 ‘공존’하는 형태를 가지고 있어 향후 문제가 발생할 것은 자명한 상황이 연출되었다. 경제문제에 있어서도 사회주의 경제체제와 시장주의 경제체제가 통합된 것임에도 불구하고 그 구조를 그대로 두고 하나의 경제권에 편입시킴으로써 향후 문젯거리를 남겨두었다(김용욱, 2006).

그럼에도 불구하고 인구·경제 측면에서 우위에 있었던 북예멘이 양보를 하는 결단을 함으로써 남·북의 기존 체제를 유지하는 선에서 통일 합의가 이루어진 것이다(김국신, 1993). 이는 군사통합에도 그대로 적용되어, 남·북 예멘의 기존 군이 그대로 통합되어 기형적인 구조를 낳았다(군사통합 부분은 아래에서 추가 설명한다).

나. 예멘의 전환기적 정의

양국 지도자의 합의에 의한 평화로운 통일을 이루었음에도 불구하고 남·북 예멘은 1994년 통일 4년 만에 남예멘이 분리 독립을 선언하며 군사적 충돌로 이어졌다. 하지만 이후 북예멘이 군사적으로 크게 승리를 함으로써 무력충돌 두 달 만에 재통일을 이루었다(황병덕 외, 1994).

결국 재통일을 이루기는 하였으나, 예멘이 최초 통일시 다시 분열될 수밖에 없었던 요인 중 하나는 사회적 통합의 부재문제였다. 즉, 통일이라는 체제 전환기에 정의를 바로 세움으로써 상대에 대한 불신감을 해소하고 협력을 할 수 있는 분배적 정의를 세움으로써 사회적 통합을 이루어야함에도 불구하고 그러한 노력이 없었던 것이다. 특히 사회주의 이념을 가진 남예멘 주민들과 그렇지 않은 북예멘 주민들이 사회문화적으로 통합되기에는 세심한 정책적 조치가 필요했음에도 불구하고 통일과정에서 남·북의 지도자들은 조직을 물리적으로만 합병하고 책임을 다 한 듯한 자세를 취했다. 통일 예멘의 정부조직, 편성은 그 크기만 커졌을 뿐이지 일관성도, 합리성도 없었던 것이다(최장욱, 2018).

특히 남·북 예멘은 1970년대 두 차례의 큰 전쟁을 치룬 역사를 가지고 있었으므로

시일이 많이 지나기는 하였으나 전쟁의 상흔에 대한 치유 작업이 필요하였다. 또한 전쟁 중 발생하였던 인권유린 및 피해 등에 대한 진실규명이 필요했으며 피해자에 대한 사과와 올바른 역사 기술, 보상 등의 조치가 필요하였을 것으로 생각된다. 그러나 통일 이전 정권에 대한 평가나 반성의 움직임이 없었다는 측면에서 아쉬움이 남는다.

결국 사회적 통합의 실패는 계속된 경기침체와 불신, 그리고 유전 개발에 따른 수익분배 문제로 더 큰 갈등을 증폭시켰고, 1993년 8월 결국 남예멘 지도자들이 정부의 권한행사를 거부하며 정부 기능이 마비되는 사태에 이르게 된 것이다.

다. 군사 분야에서의 전환기 정의

예멘의 경우 남-북 지도자들은 통일 과정에서 정치적 권력 분배를 통한 합의에 치중한 나머지 사회적 통합 부분에 있어서는 구체적인 통합 정책을 수립하지 못하였다. 이는 군사부면에서도 마찬가지로, 심각한 문제점들을 초래하였다.

남-북 예멘의 경우 대등한 합병 통합의 예로서 양국은 체제 일원화 보다는 ‘하나로 끌어 모은다’ 차원에서의 통합을 이루었다(김광열, 2001). 그리하여 남-북 예멘 양국의 군은 지도부는 하나의 통합 국방부로 하나가 되고 통합 사령부가 존재하였음에도 남-북 예멘 군부대는 지휘체계가 일원화되지 않은 상태에서 각기 편제와 지휘계통을 그대로 유지하였다. 게다가 군복도 기존의 복장을 그대로 착용한 상태에서 현지에서 계속 주둔하였다(박영오, 2013; 최장욱, 2018).

장비, 기술, 교리상의 통합도 제한되었다. 미군 장비 위주였던 북예멘군과 소련 장비 위주였던 남예멘군이 병존하는 데에는 문제가 있을 수밖에 없었던 것이다(박영오, 2013). 더구나 독일이 구동독 출신 장성들을 퇴역시키는 조치를 취했던 것과는 달리 군 주요 직위자들의 직위를 그대로 유지하였다(최장욱, 2018).

이에 더하여 신뢰가 부족한 상태였던 탓에 남-북 예멘간에 상호 견제를 할 수 있는 수단이 필요하였고, 결국 남예멘군 출신자들은 북예멘으로, 북예멘 출신자들은 남예멘으로 교차하여 배치하기도 하였다. 병사들의 수준도 달랐기 때문에 통합된 군이 어떻게 효율성을 유지할 수 있을 것인가에 대한 문제도 대두되었는데, 남-북 예멘군은 일정 시일이 경과할 때까지 그대로 두기로 하는 결정을 내리기도 하였다. 결국 군사 통합의 부재와 병립적 공존체제는 결국 내전을 증폭시킨 도화선이 되었다고도 할 수 있겠다(김용욱, 2006).

3. 베트남의 통일과 전환기적 정의

마지막으로 알아볼 사례는 베트남이다. 베트남은 무력에 의해 일방적 통일을 이룬 사례로서, 최근 남-북한의 해빙무드를 생각했을 때 한반도에서 일어날 수 있는 가장 낮은 가능성을 가진 통일 형태라고 할 수 있다. 그러나 정치 체제 간의 대립이 있었다는 측면, 그리고 남북 간에 경제적 차이가 크다는 측면에서는 우리나라의 분단 상황과 유사점이 발견되는 바, 어느 정도 교훈을 도출할 수 있다고 생각한다.

가. 베트남의 통일

19세기 이래 약 80년간 프랑스에 식민 지배를 받았던 베트남은 분할과 식민 지배의 역사를 반복하다가 1946년 12월 시작된 프랑스와 베트남 전쟁의 결과에 의해 1954년 북과 남으로 분단되었다(김기수, 2000). 1956년 베트남 전역에서의 총선거가 계획되어 있었으나 북베트남이 이미 공산화됨에 따라 선거는 시행되지 못하였고 남베트남은 미국 및 프랑스의 지원 하에서도 결국 쿠데타가 발생하여 이후 정국불안과 전쟁으로 이어졌다(박영오, 2013).

미국은 남베트남 지역을 평정하기 위해 간접적으로 군사적 개입을 하였으나 성과를 거두지 못하였고, 결국 1964년 톤킨만 사건을 유발하여 북베트남의 군사적 도발을 유도하였으며 결국 전쟁으로 치달았다. 1965년부터 시작된 베트남 전쟁은 내전의 성격에서 미국의 개입으로 국제전으로 양상이 바뀌었다. 그러나 미국은 62만 5천 명의 병력을 투입하고도 일부 군사적 승리를 거두었을 뿐 전세를 뒤집지는 못하였다. 결국 국내의 비판 여론에 시달리던 미국은 1973년 베트남에서 철수하였고, 전쟁은 1975년 사이공이 함락됨으로써 북베트남의 승리로 종결되었다. 베트남은 군사력에 의해 공산화 통일을 이루어 현재에 이르고 있는 것이다(이경, 2011; 박영오, 2013).

나. 베트남의 전환기적 정의

통일 이후 북베트남은 최초 점진적인 통일 전략을 세웠으나, 공산당이 통합 작업을 단기에 끝내지 못하면 남북 모두를 통제할 수 없을 수도 있다는 판단 하에 신속한 통일 전략으로 급선회하였다(Nguyen van canh, 1983). 베트남은 1976년 사회주의 베

트남공화국으로 국호를 바꾸고 전국적인 국회와 정부를 통합하고 노동조합, 부녀회 등 시민사회조직까지도 통합을 하였다. 급진적이고 강제적인 이런 정책은 요직을 놓고 내적인 갈등을 노정하기도 하였다.

경제 분야에 있어서는 남-북의 경제 체제에 있어서 확연한 차이가 있었기에 점진적인 노력이 필요했음에도 불구하고, 정치 통합과 마찬가지로 급진적으로 이루어졌다. 중앙당은 철저한 사회주의 경제체제를 추진하며 기존 남베트남 주민들의 심리나 남베트남의 경제 특성을 전혀 고려하지 않았다(구성렬 외, 1995). 화폐통합에 이어 이루어진 노동시장 통합, 상품시장의 통합이 이루어졌으며 농업과 상공업 부문의 집단화가 이루어져 자본주의를 청산하였다. 그러나 급진적인 공산화의 시행은 많은 현실적 난관에 봉착하였으며 결국 남부 경제의 공황과 더불어 경제 실패로 나타났다(조재현, 2002).

사회 문화적으로도 통일 베트남은 국민을 통합한다기 보다는 하나의 체계로 흡수시키는 데 더 치중한 모습을 볼 수 있었다. 통일 베트남은 단기간 내에 남베트남에 존재했던 퇴폐적, 반동적 문화의 보급을 공개적으로 종결시키겠다고 수천 톤에 이르는 문화제들을 압수하는가 하면, 호치민시에서만도 500여 톤의 책, 신문, 영화 등을 압류하였다. 또한 신문, 방송국, 출판사, 영화관과 같은 대중매체를 통제함으로써 남베트남의 문화 전파를 차단하기 위해 노력하기도 하였다(트란 덕 쿠옹, 1997).

베트남의 통일은 공산권 국가의 전쟁 승리를 통한 흡수 통합이었기에, 통일 후 전환기는 국제인권법에서 상정하는 인권의 보호나 이를 위한 과거 정권에서 자행된 유린에 대한 처벌, 민주주의 및 평화의 구축 등과는 성격이 멀었다.

먼저, 1975년 통일 후 군관위원회의 비상조치, 군인들의 접수위원회를 중심으로 구 체제의 모든 법률이 폐지되고, 정당은 해산되었다. 통일을 위한 작업은 중앙당의 지령에 의해 혁명정부가 자체 권력을 강화하는 것에 모든 초점이 맞추어져 있었다. 공권력 장악, 국가질서 유지 목적 하에 무기는 회수되었으며, 치안 및 공안사범, 반란 저항세력은 군관위원회에 의해 처리되었다(조재현, 2002).

공산정부에 의해 이루어진 통일이라 하더라도 국민들을 통합하기 위한 노력은 여전히 필요했다. 통일 정부는 '자본주의에 물들었던' 남베트남 지역 국민들의 공산화를 위해 사상개조가 필요하다고 판단하고(전경수, 1994) 구 남베트남 출신 군인, 경찰, 공무원 등을 부차별적으로 잡아갔다. 열악한 환경 하에서 이루어진 교육은 정치학습,

자아비판, 육체노동 등을 포함하였으며 가족과의 연락도 두절된 채 수개월에서 수년 동안 계속 캠프를 이동하며 실시되었다.

통일 이후 선전매체들은 화합과 평화를 지속적으로 강조하였지만 실상은 사상교육 피교육생들을 '고통 속에 처 놓아야 할 괴뢰정권의 혜택자'로 인식하며 보복 심리를 투영하는, 통합과 화합에 역행하는 모습이었다. 이는 베트남의 전통적 관용 문화("도망하는 자는 반드시 반격해 올 것이니 타도하되, 투항해 오는 자는 용서해 주어라")와 맞지 않을 뿐 아니라 이 사상교육을 통해 공산 정권에 대한 남베트남 출신 사람들의 불신을 더욱 증폭하는 결과를 낳아, 부작용이 더 많은 정책이었다고 할 것이다(조재현, 2002).

다. 군사 분야에서의 전환기 정의

베트남은 무력에 의한 강압적 흡수통일이 일어난 만큼, 전환기의 군사통합 측면에서도 강압적이고 일방적인 조치들이 이루어졌다.

통일 베트남의 군은 북베트남 정규군을 기반으로 구성되었으며 이를 위해 남베트남군을 완전히 해체하면서 혁명 정권에 적대적인 군인 약 6천 여 명을 처형하였다. 남베트남군의 굴복과 해체를 통해 북베트남으로의 흡수를 시도한 것이다(박영오, 2013).

남베트남에 대한 사후 보장에 대한 논의는 전혀 없이 이루어진 이러한 처사는 이는 매우 신속했을 뿐만 아니라 비용이 거의 들지 않는 방법이었다. 게다가 통합 체제의 안정성을 높이고 실질적인 단일 지휘체계를 달성할 수 있는 방법이기도 하였다.

그러나 이러한 조치는 사회, 심리적 통합을 저해하고 남베트남 군 출신 인사들로부터 불만을 낳게 하는 등 결국 사회적 안정성에 악영향을 미치는 조치였다고 할 수 있겠다.

III장에서 논의한 독일, 예멘, 베트남의 통일과 전환기 정의를 위한 노력들은 아래 표와 같이 정리될 수 있을 것이다.

〈표 3-3〉 통일 국가들의 통일 방식과 전환기 안정성

	독일	예멘	베트남
통일 방식	합의에 의한 흡수	합의에 의한 대등한 통합	무력에 의한 강제 흡수
전환기 정의	사법/비사법 정책을 통한 과거사 청산노력 사회통합을 위한 노력 군사통합을 위한 정책		
	○	×	×
통합체제 안정성	높음	낮음	높음
지휘체계 안정성	높음	낮음	높음
통합 비용	높음	낮음	낮음

IV. 대한민국의 전환기 정의와 군

서론에서 소개하였듯이, 우리나라는 다양한 전환기 정의(TJ) 정책을 도입·적용하여 긍정적인 결과를 이끌어 낸, 성공적인 사례로 학계에서 종종 회자된다. 한국에서 TJ는 진상규명, 과거사 청산, 명예회복 등의 개념으로 알려져 있으며, 지금까지 한국에서는 열 개 이상의 과거사 관련 기구가 만들어져 활동하였다(김현준, 2017). 과거 TJ 정책의 도입 경험은 향후 비슷한 정책의 수행에도 긍정적인 상관관계가 있는바, 본 장에서는 그동안 우리나라에서 시행되었던 TJ 정책들에 대해 살펴보고, 향후 통일 이후 적용에 참고해야 할 부분에 대해 논해보도록 하겠다.

앞서 소개한 다른 국가의 통일 사례와 이에 수반된 전환기 정의 정책 관련 분석도 중요하겠지만 국내의 환경, 지역성, 그 동안의 역사, 민족성과 관련된 특수성 등 다양한 요소들에 따라 다양한 형태의 전환기 정의 방법론이 나올 수 있으므로 우리나라가 이미 경험한 정책들에 대한 분석을 통해 교훈을 도출하는 것은 매우 의미있다 하겠다.

1. 과거 대한민국에서의 전환기 정의 정책

대한민국은 일제 강점으로부터의 독립, 한국전쟁과 휴전, 쿠데타에 의한 군부독재, 민주화 등을 겪으며 수차례의 체제 전환을 경험한 국가이다. 물론 이 과정 중에서 말

로 형용하기 힘든 인권 유린, 전쟁 범죄가 이루어졌다. 그러나 매번의 체제 전환시에 과거 정권의 폐약에 대한 점검과 피해자 구제에 대한 노력은 거의 이루어지지 않았으며, 격동의 역사를 겪고 민주화가 된 최근에 와서야 과거의 문제들을 다시 돌아보고 피해자들의 목소리에 귀를 기울일 수 있는 분위기가 형성되었다.

그 이전에는 희생자와 유가족들을 중심으로 과거사에 따른 책임자 처벌과 배상 요구가 있었음에도 불구하고 정권에 의해 무시되기 십상이었으며 심지어 이들에 대한 탄압과 인권 유린이 이루어지기까지 하였다. 특히 5. 16 쿠데타 이후 군부는 유족회 인사를 재판에 넘기고 유족들이 조성한 위령시설들을 훼손하기까지 하였다.

그러나 문민정부 들어서면서 다시 논의되기 시작한 과거사 청산 문제는 김대중, 노무현 정부시기에 가장 활발히 다루어졌으며, 이에 제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복위원회(4·3위원회), 대통령직속 의문사 진상규명위원회(의문사위), 진실·화해를 위한 과거사 정리위원회(진화위) 등이 설립되어 활동하였다(김현준, 2017).

가. 일제 식민지 독립 이후 친일파 청산

일제 강점기에 일제에 의한 인권 탄압은 다양한 형태로 이루어졌다. 3.1운동 이후 무차별적 살해와 체포, 1937년 중일전쟁 이후 강제노역 동원 및 일본군 위안부 차출 등은 일부의 예에 불과하다. 이러한 탄압 뒤에는 친일파들이 있었으며, 1948년 식민 지배로부터 독립한 이후 이들 친일파를 처벌하기 위한 반민족행위특별조사위원회(반민특위)가 꾸려졌다. 그러나 반민특위는 그 시작부터 이승만 대통령과 그 집권당 인사들의 반대라는 장애물을 만났으며 반민특위 활동에 대한 불신과 불만은 1949년 반민특위 습격사건으로 이어져(허종, 2003) 최초 설립시의 목표를 완전히 달성하지 못한 채 해산되어야 했다.

이후 민간 차원에서만 다루어지던 친일파 청산 문제는 노무현 정부에 들어서서야 정부 차원에서 다루어지게 되었으며 정부는 2005년 친일 반민족행위 진상규명위원회를 설치하였다. 이 위원회는 2009년 최종보고서를 통하여 약 1천 6명의 친일인사를 공개하였으며 일제강점하 강제동원피해 진상규명위원회, 친일재산 조사위원회를 추가로 설치하였다(김현준, 2017).

나. 한국전쟁 중 민간인 피해 문제 청산

한국전쟁 간 큰 비극 중의 하나는 민간인들의 대규모 피해이다. 특히 군인에 의한 민간인의 학살은 거창에서 700여 명, 노근리에서 400여 명 등 대규모로 이루어졌으며, 보도연맹사건으로 30만 여 명이 사망하고, 대전교도소 등에서 수행자가 학살되는 등 많은 인권학대가 있었다.

이 문제를 청산하기 위한 노력은 거창사건으로부터 시작되었다. 사건 직후부터 국회, 국방부 등으로 구성된 합동 진상조사단이 운용되었으며, 조사 결과 민간인 학살 및 사건 은폐에 책임이 있는 3명에 대한 형이 선고되기도 하였다(이후 이승만 대통령에 의해 사면). 그러나 처벌이 제대로 되지 않고 희생자에 대한 유해 수습도 불가능한 상황에 처해져, 희생자는 물론이고 유가족들 까지도 보상·명예회복이 어려운 상황이 연출되었다(김헌준, 2017).

이후 한국전쟁간 발생한 민간인 학살관련 문제의 조사는 1960년대에 들어서서야 시작되었다. 전국적으로 형성된 유족회의 요청에 따라 1960년대에 양민학살사건조사 특별위원회가 구성되었으며, 관련 조사활동을 통해 입법 활동을 할 계획이었다. 그러나 조사는 부실하게 이루어져 특별한 성과 없이 위원회가 해산되었고 유족회의 반발을 샀다. 그러나 5.16 군사정변으로 정권을 잡은 군부는 유족회를 대대적으로 탄압하였고 전국의 위령비 등 추모시설을 훼손하기까지 하였다(진실·화해를위한과거사정리위원회, 2010).

군부 정권기간 동안 중단되었던 한국전쟁 민간인 학살사건 관련 논의는 1993년 문민정부가 들어서면서 재기되었다. 김영삼 대통령의 선거 공약에 따라 거창사건 등 관련자의 명예회복 심의위원회가 구성되어 학살에 대한 군의 책임을 인정하고, 피해자와 유가족을 인정하는 절차가 진행되었다(개인 바생은 아직 이루어지지 않음). 거창사건 외에 다른 사건에 대해서는 2000년대에 와서 전국 유족회를 통해 구체화되었으며, 결국 2005년 진화위가 설치되었다(김헌준, 2017).

다. 결과 및 의의

우리나라에서 적용·시행된 전환기 정의 정책들은 위에서 소개한 진실위원회, 재판, 보상 등 열 개가 넘는다. 그러나 사건의 조사와 처벌에 어려움이 있었던 것도 사실이

다. 예를 들어 사건이 발생한 지 오랜 시간이 경과했기 때문에 사건에 대한 증언을 해 줄 사람을 구하기 어려웠고 핵심 증거 문서를 수집하는 데에도 제한이 따랐다. 또한 보수 및 반공 단체의 강력한 반발에도 맞서야 했다. 이들의 반발은 조사위원회의 활동 위축, 예산 삭감, 정보제공 거부 등의 결과로 이어져 정확하고 폭 넓은 조사를 방해하기도 하였다(신정록, 2008).

그러나 그런 어려움에도 불구하고 진실위원회는 잊혀졌거나 은폐·왜곡된 사실들의 진실을 밝혀내고, 이를 통하여 희생자와 유가족들을 치유하였다는 데에서 큰 의의를 가졌다고 평가된다. 이는 결국 시간이 지난 후 가해자와 피해자 간에 화해를 이끌어낼 수 있는 기초가 되는 것이다(Mendeloff, 2004).

이와 더불어 조사 결과가 정부의 공식 문건이 되었다는 데에서 큰 의의가 있다. 조사위원회의 활동을 통해 그간 루머로 떠돌던 소문 및 추측들이 정확하게 확인이 되고 이를 토대로 역사 기술에 반영이 됨으로써 후손에게 올바른 집단기억을 전수할 수 있게 된 것이다(Mendeloff, 2004). 또한 조사 결과를 토대로 일정부분 피해자에 대한 보상이 이루어져 4.3위원회의 희생자 명부는 의료비 보조 등의 기초자료로 사용되었으며 광주민주화운동 특별조사위원회의 결과는 1990년 광주민주화운동 보상법으로 이어져 개인 보상이 제공되었다(김헌준, 2017).

또한 진실의 확인은 피해 집단에 대한 추모, 위령 사업으로 연결되고 집단 보상비의 일부는 미진한 조사의 추가 작업에 지원되기도 하였다. 이에 따라 위령비, 위령 모역, 공원 등이 만들어진 바 있으며 2006년부터는 4·3사건 희생자 집단 매장지를 발굴해 유해를 수습하는 사업도 진행되고 있다(제주4·3사건진상규명 및 희생자명예회복위원회, 2008).

이렇게 진실을 찾고자 하는 노력은 가해자 처벌의 응보적 결과 뿐만 아니라 희생자 위로, 추모, 보상은 물론이고 가해자와 피해자간의 화해, 올바른 집단 기억 생산, 역사 기술 등으로 이어지는 등의 역할을 한다. 이를 통하여 과거의 인권침해 및 유린 사태를 반복하지 않도록 하는 교훈을 줄 뿐만 아니라 인권에 대한 인식을 제고하고 사회적 통합을 이룸으로써 높은 수준의 민주주의를 지향하고 번영과 안정을 누릴 수 있는 기반을 다져준다고 할 수 있다.

2. 향후 통일 대한민국에서의 전환기 정의 정책

가. 과거사 해결 문제

향후 통일이 된다면 통일의 방식과 형태와 무관하게 ‘어떠한 방법’으로든 ‘어떠한 때’에라도 과거사에 대한 점검과 반성을 해야 할 시간이 필요하다. 앞선 장에서 알아본 바와 같이, 논란의 여지는 있으나, 기존의 연구들을 통해 전환기 정의(TJ) 정책을 도입·시행하는 것이 평화 유지, 민주주의 발전 및 유지, 인권유린의 재발 방지 등에 유리하며 이를 통해 진정한 사회적 통합을 이룰 수 있다는 것을 증명해 보였기 때문이다.

북한은 체제 유지를 위하여 체제 비판자에 대해서는 고문, 살인, 수용소 강제 수용, 강제 노동 등의 불법행위를 자행하고 있으며 이들에 대한 정식 재판이 이루어지는지도 의문인 상황이다. 특히 정치범 수용소의 경우 최대 12만 명까지 수감이 된 것으로 알려져 있으며 이는 국제법상 인도에 반한 죄(crimes against humanity)에 해당한다(조정현, 2014).

현재 북한의 인권침해 문제는 국제적으로도 이슈화 되었으며, 특히 2013년 3월 유엔 인권이사회에서는 북한인권결의를 채택하고 이에 근거하여 북한인권조사위원회(Commission of Inquiry, COI)를 설립한 바 있다. 이 위원회에서는 2014년 2월 발표한 보고서에서 북한에서 이루어지고 있는 심각한 인권침해 내용을 기술하였으며 유엔 안전보장이사회에 북한의 인권침해 가해자를 국제형사재판소(International Criminal Court, ICC)에 회부하도록 권고하였다. 특히 주목할 부분은 북한인권조사위원회에서 향후 북한이 전환기 정의를 수용하도록 권고하였다는 점이다(김수암 등, 2014).

북한인권조사위원회는 “인도에 반한 죄에 책임이 있는 혐의자들을 기소하여 법정에서 세워야 한다. 이 과정을 감독할 특별 검사를 임명하여야 한다. 피해자 및 그들의 가족들에게 자신들이 겪었던 인권 침해의 진실을 포함하여, 적절하고 신속하며 효과적인 배상 및 구제책을 제공하여야 한다. 시민 주도 하에 인권 침해에 대한 진실을 확보할 수 있는 과정을 개시하여야 한다. 성인 및 아동들에게 인권과 민주적 통치에 대한 국내 국제법과 관행에 대한 포괄적인 교육을 제공하여야 한다. 그리고 과도기 정의 조치에 대한 국제사회의 자문 및 지원을 요청하여야 한다.”(UN Document A/HRC/25/CRP.1, 2004; 김수암 등, 2014에서 재인용)고 밝히며 이제 북한 인권의 문제가 모니터링의 차원을 넘어서 책임성 차원으로 넘어가고 있음을 확고히 했다.

이러한 유엔을 중심으로 한 북한 인권에 대한 인식은 한반도의 통일 이후에도 지속적으로 언급이 될 가능성이 크며, 통일 후 한반도의 평화와 공존을 위해 어떤 방법으로든 검토가 이루어져야 할 부분이다. 그러나 그동안 본고에서 알아본 바와 같이 그것은 반드시 응보적 차원으로 한정지어 책임자에 대한 처벌만을 강조할 필요는 없을 것이다. 다만 진실의 규명을 통해 피해자들의 명예를 살리고 필요하다면 보상을 할 수 있도록 하는 것이 필요하겠으며, 정확한 역사의 서술, 가해자의 진정한 사과를 통해 민족의 화해를 도모하는 것이 중요하겠다.

그럼에도 반드시 처벌을 해야 한다면(국제법 상, 그리고 국내 여론 상) 조정현(2014)이 주장하는 바와 같이, 인권유린 문제에 직접적인 책임을 가지고 있는 핵심 담당자로 한정하고 대다수의 일반 관료 및 예하 직원들에 대해서는 책임을 묻지 않거나, 최소한의 범위에서 기소하여 통일에 우호적인 환경을 만드는 것도 권고할 만한 정책이다. 그렇게 함으로써 북한 관리자들이 통일 후 처벌을 두려워해 통일에 반대 내지는 부정적인 의견을 갖게 되는 사태를 방지하고 통일 후 조속한 사회 통합을 이루는데 기여할 수 있을 것이다.

또한 그 처벌 대상 외에 대해서도 집단 살해, 인도에 반한 죄, 전쟁범죄 등 국제형사재판소의 로마규정 상 국제범죄에 해당하는 것으로 그 범위를 최소화하고, 한반도 통일과 이후 과거사 청산을 위한 특별법을 제정하여 국제법과 국내법 간의 마찰에 대비하는 것도 필요할 것이다(자세한 내용은 조정현, 2014).

위의 응보적 정책 중 또 다른 하나는 공직배제와 관련된 것이다. 통일 이후 북한 출신 엘리트들이 북한지역 사회 안정과 행정을 위해 활용되어야 함은 주지의 사실이다. 그러므로 관련 공무원들에 대해서는 재교육을 시킨 후 일정한 기준을 가지고 재임용을 시키는 등의 방안도 고려되어야 한다(신의기 외, 2009)

그러나 한반도 통일 후 북한 범죄자를 처벌하는 문제에 있어 선행되어야 할 더 중요한 기제는 진실화해위원회이다. 앞서 잠시 언급하였지만, 전환기 정의의 중요한 가치는 민족간의 화해와 협력이다. 진실화해위원회를 통해 피해자들이 자신들의 고통을 말할 수 있는 창구가 제공되어야 하며, 이를 통해 가해자가 지목되고 범죄에 대해 인정, 사과할 수 있는 수단이 제공되어야 진정한 화해와 협력이 가능한 것이다.

진실화해위원회를 통하여 향후 배상 및 보상, 기소까지도 가능한 것을 고려하였을 때, 진실화해위원회의 설치는 무엇보다도 선행하여야 하며 가장 중요하게 운용되어야 할 전환기 정의의 정책이다. 이에 덧붙여, 남아프리카공화국의 진실화해위원회, 동티모

르의 수용/진실 및 화해위원회 등의 활동에서 이들에게 일정 수준의 사면권이 부여되어 중대 범죄가 아닌 한 진실위원회를 통한 사면이 부여되었다는 사실도 염두에 두고 정책을 수행해 나아가면 좋을 것으로 판단된다.

또한 진실위원회를 통해 밝혀진 피해에 대해서는 구제조치도 필요할 것이다. 이 피해자들은 피해에 대한 원상회복청구, 보상, 전과 말소, 몰수재산 반환, 치료비 청구 등의 조치를 취할 수 있다. 또한 북한 내 수용소 수감자를 구분하고 재심을 하여 구제할 수 있는 방안도 고려되어야 한다(조정현, 2014).

나. 한반도 통일과 군사통합

통일시 군사부문에 있어 가장 중요한 전환기 정의 수행 분야는 체제 안정을 위해서 - 군 본연의 임무인 - 안보태세를 확고히 하는 것이다. 특히 체제 전환기는 국내 불안정으로 인해 내전은 물론이고 제 3국의 침입에 용이한 여건이 조성되기 때문에, 굳건한 안보태세를 통해 안정적인 체제 전환을 지원하는 것이 가장 중요한 임무라 하겠다. 그런데 이를 위해서는 신 체제하의 군이 신속하게 체제를 갖추는 것이 선행되어야 한다. 예를 들어 내전의 종결로 인한 체제 전환이라면 기존 정부군과 반군을 통합(혹은 한쪽을 흡수)하여 단일한 지휘체계를 만들고 인원, 장비, 교리에 대해서도 통일성을 유지할 수 있도록 하는 조치가 필요한 것이다.

군사 조직·지휘계통·교리 등을 하나로 만드는 것이 바로 군사통합이며 이는 앞서 설명한 전환기 정의 정책 중 하나로서 기구 개혁(institutional reform)과도 관련이 있다. 이는 앞서 살펴본 독일, 예멘, 베트남의 사례에서 볼 수 있었던듯이 비용이 많이 수반되기도 하고(독일의 예), 통일 자체를 무너뜨리기도 하고(예멘의 예), 한 측 군대의 정체성을 말살시키기도(베트남의 예) 하는 분야이다. 그러므로 통일된 한반도의 안정을 위해서라면 가장 중요하게 다루어져야 할 부분이다.

군사통합의 방법은 통일의 방법에 의해 크게 좌지우지된다. 아직 그 방법에 대한 구체적인 논의가 나오지 않고 있는 만큼, 여기서 통일 한반도의 군사통합 방법을 논하기는 부적절할 것으로 생각된다. 그러나 우리 헌법 4조에서 제시하고 있는 평화로운 방법으로의 통일을 전제로 한다면 독일이나 예멘과 같은 합의에 의한 통합을 염두에 두고 미래의 정책들을 염출해볼 수는 있을 것이다.

기본적으로 군사통합을 논할 때 가장 먼저 고려되어야 할 부분은 적정한 군사력 규

모를 판단하는 것이다. 이를 통하여 통일 한반도군의 인원, 편제 및 장비 분야에 대한 논의가 시작될 수 있기 때문이다. 적정한 규모의 판단에는 현재 남-북 군이 가지고 있는 장비, 인원에 대한 고려도 필요하겠지만 다가올 미래의 안보상황에 대한 판단, 주변국의 군사력, 국민들의 정서, 작전환경 등에 대한 복합적인 고려요소가 필요하다.

특히 군사력 규모 판단에는 주변국 및 미국 등 강대국들의 동의 및 지지도 중요한 요소가 된다. 과도한 규모의 군을 조성하면 중국, 일본 등 주변국에 위협으로 다가올 수 있겠지만 과도하게 규모를 줄일 경우 주변국에 억지 효과를 달성하지 못할 수도 있다는 우려가 있을 뿐만 아니라 지나친 감축은 군 내부의 저항에 부딪칠 수도 있기 때문이다. 이에 기존의 연구에서는 인구대비 0.5~0.9%인 36만~60만 정도의 군 규모가 적당할 것이라고 주장하고 있다(이철기, 1999; 박영오, 2013).

이 외에도 군 구성(육, 해 공 비율), 고위급 장교들의 처리문제, 재래식 무기 초과량에 대한 처리, 북핵 및 생화학무기 처리, 병력 배치, 지휘구조, 남-북 양국이 각각 체결한 군사조약에 대한 처리 문제(조차연, 2011) 등에 대한 논의도 필요한데, 이런 문제들은 별도의 기구를 만들어 통일에 대한 본격적인 논의가 시작하기 이전부터 철저히 협의가 이루어져야 할 것이다. 이 때에도 역시 주변국 전문가들을 포함한 다자간 협의 기구를 만들어 군사통합 이전부터 주변국과의 공감대를 형성해나감으로써 지지를 받는 것이 필요할 것이다.

V. 결론

전환기적 정의는 향후 통일이라는 큰 전환기를 맞이할 가능성이 있는 우리나라에 반드시 적용될 과정이다. 우리나라는 그동안 많은 체제의 전환기를 거치면서 10여 개의 진실위원회를 통해 과거를 청산하고 민족간 화해 협력을 강화하려는 노력을 해왔다. 그러나 그럼에도 불구하고 이에 대해서는 아직 충분한 연구가 되어있지 않아 학계는 물론이고 사회전반에 있어서도 이해도가 높지 않으며 논의의 초점이 정치적 책임자에 대한 법적 처리, 피해자 보상 문제에 치우쳐진 경향이 있어 연구의 다양성 측면에서도 아쉬운 점이 많이 있다.

전환기 정의를 세우는데 있어서 군의 임무와 역할을 생각해보면, 군은 체제 전환 이전 정권의 통치의 주체 내지는 비호세력으로서 역할을 했을 가능성이 크기도 하고,

비민주 정권의 피해자가 되었을 수도 있지만, 신 정권에서는 안보 수호자로서의 역할과 정의 바로 세우기의 대상자로서의 역할도 수행해야 한다. 즉, 이전 정권에서 저질러진 인권유린을 책임져야 할 가해자로서 책임을 져야할 수도 있고 인권유린의 피해자로서 과거사 청산의 수혜자가 될 수도 있다. 또한 체제의 전환 후 전환기적 정의의 적절한 도입과 수행을 위해 신 정부를 도와야 할 조정자가 될 수도 있음과 동시에 기관 개혁의 일환으로서 군사통합의 대상자가 되기도 하는 것이다.

그러므로 이미 이전에 전환기적 정의를 도입한 국가들의 사례를 통해 인권유린의 가해자로서 군은 어떻게 처리되었으며, 정권의 피해자로서의 군은 어떤 조치를 받았는지에 대한 연구가 필요하며, 체제전환 이후 국가 안보와 국정 안정을 위해 군은 어떤 역할을 할 수 있는지, 군사통합은 어떻게 이루어졌는지 연구가 필요하다.

그러한 측면에서 본 연구는 전환기적 정의에 대한 개념과 연구 경향에 대한 논의를 폭넓게 소개하였으며, 특히 향후 통일이라는 큰 체제 전환을 맞이할 우리 군이 염두에 두어야 할 부분인 과거사 처리 문제와 국가·사회 통합의 일환으로 적용되는 군사통합 분야에 대해 논하였다. 이 때 이미 분단국에서 통일의 경험을 거친 독일과 예멘, 베트남의 사례를 소개하고 우리나라가 과거에 경험한 전환기 정의를 기술함으로써 향후 통일 한반도의 전환기시 우리나라와 군이 추구해 나아가야 할 방향에 대한 교훈을 얻을 수 있도록 하였다.

최근 한반도에서의 평화의 훈풍과 더불어 통일에 대한 기대감도 높아지고 있는 상황이다. 그러나 전환기 정의의 구체적인 실현방법은 체제 전환(본고에서는 통일)의 방식에 따라 매우 차이가 나므로 본고에서 명확한 방향성을 제시하는 것은 시기상조이다. 그러나 다양한 가능성에 대비하면서 공통적으로 해당되는 분야에 있어서는 시간을 갖고 미리 준비하는 것이 필요한 시점이다.

본고에서 분석한 바와 같이, 전환기 정의는 과거의 청산이라는 과거 지향적 목표도 가지고 있지만 평화 유지, 국민 통합과 화해라는 미래 지향적 목표도 가지고 있는 메카니즘이다. 우리나라가 궁극적으로 지향하는 바가 한반도의 통일과 지속적인 평화 유지 및 번영이라는 것을 전제로 하였을 때, 통일 이후 전환기 정의를 실현하는 것은 매우 중요한 필요조건이라고 할 수 있다.

통일 이후 미래에 발생할 수 있는 인권 유린이나 국가적 범죄를 막기 위해서라도 통일 이전 북한 정권에서 벌어진 범죄적 행위에 대해서는 어떠한 형태로라도 진실이

밝혀져야 하며 필요시 처벌, 보상도 이루어져야 할 것이다. 또한 해당 진실을 토대로 역사를 기술하고 그것을 통해 올바른 집단 기억을 갖게 하는 것이 통일 정부의 정통성을 위해서도 중요하며, 이것은 군 관련 과거사 청산에도 똑같이 적용될 문제이다.

그러나 그 어떠한 형태의 TJ 정책을 쓴다 하더라도 최우선은 진실의 규명일 것이다. 독일의 예는 물론이고 본고에서 다루지 않은 다른 전환기를 이행한 국가들에서도 진실의 규명은 최우선 순위로 이루어졌다. 진실이 규명되어야 기소도, 재판도 가능하며 법적 처벌과 가능한 경우 사면도 이루어질 수 있는 것이다. 진실이 규명되지 않는다면 보상이나 기억의 작업과 같은 교정적, 분배·해석적 노력도 적용이 불가능하고, 민족적 화해와 화합도 불가능하기 때문이다.

그러나, 김수암 등(2014)의 연구에서 주장하는 바와 같이, 과거지향적 목표와 미래지향적 목표 중 한 쪽의 목표에만 치중하다 보면 그 과정에서 국론이 분열될 수 있는데, 이는 전환기 정의의 목적에 역행하는 것이다. 그러므로 정의를 실현하는 가운데서도 남남, 남북, 북북 간 갈등을 유발하는 요소를 없앨 수 있도록 국민 대다수가 공감할 수 있는 방식의 정의 구현이 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

카말리(Kamali, 2001)가 주장한 바와 같이 전환기 사회에서 정의로 향하는 길은 종종 문제가 발생한다. 그러나 새로운 체제의 국가가 안정적인 질서를 유지하고 국가 내 여러 구성원들 간의 화해와 협력을 이루기 위해서는 비록 불완전할지라도, 정의와 진실을 추구하는 것이 필요하다. 우리 군 역시 그 진실의 추구하고 정의의 실현에 큰 몫을 할 수 있기를 기대한다.

[요약]

전환기적 정의(Transitional Justice, 이후 TJ)란 분쟁의 종료, 독재정권의 민주화, 식민지에서의 독립 등 체제에 전환(Transition)이 일어났을 때 이전 정권에서 벌어졌던 불합리한 인권 유린, 서민들의 피해 등에 대해 책임을 추궁하고, 피해자를 구제하는 등의 방법을 통하여 체제전환 이후 정의를 바로 세움으로써 화해와 협력을 통해 새로운 체제 하의 내부를 통합하기 위한 노력을 말한다.

TJ를 위한 세부적인 정책으로서 진실위원회, 재판, 사면, 추방, 보상, 사면(amnesties), 추방(purges), 공직배제(lustration), 망명(exiles) 등이 적용되고 있으며 이런 응보적인 방법을 넘어서, 비응보적인 방법으로서 새로운 제도를 만든다거나 사법 관련 기구를 개혁하는 등의 방법, 박물관·기념비 세우기, 새로운 역사기술의 방법도 활용되

고 있다. 우리나라 역시 수차례의 체제 전환을 겪으며 TJ 정책을 도입한 경험이 있으며, 향후 있을 것으로 기대되는 통일 역시 전환기적 정의에서 말하는 체제 전환의 일부로서, TJ정책들은 통일 이후에도 적용되어야 한다.

TJ가 체제 전환 이후의 안정과 평화 유지를 위한 기제라는 것을 생각했을 때, 통일 이후 국민의 안전과 생명을 보호라는 군 본연의 임무수행은 매우 중요하다 할 것이다. 그러나 이 외에도 군은 이전 정권에서 그 범죄를 동조 내지는 수행한 가해자로서, 과거 분쟁 중 피해자로서, 그리고 체제 전환 이후 사회 통합을 위한 조정자로서의 역할을 수행할 수도 있다. 그러므로 전환기 정의를 위해 통일 이후 군은 과거 정권에서 군이 행한 과오에 대한 과거사를 해결해야 하며, 군이 저지른 과거 범죄의 문제는 조직·제도와 관련된 것이라는 것을 고려하여, 군조직 및 제도에 대한 기구 개혁을 이루어야 한다. 또한 굳건한 안보 유지를 위해 신속하고 철저한 군사통합을 이루어야 한다.

통일 이전 북한 정권에서 벌어진 범죄적 행위에 대해서는 어떠한 형태로라도 진실이 밝혀져야 하며 필요시 처벌, 보상도 이루어져야 할 것이다. 또한 해당 진실을 토대로 역사를 기술하고 그것을 통해 올바른 집단 기억을 갖게 하는 것이 통일 정부의 정통성을 위해서도 중요하며, 이것은 군 관련 과거사 청산에도 똑같이 적용될 문제이다.

그러나 TJ는 과거의 청산이라는 과거 지향적 목표도 가지고 있지만 평화 유지, 국민 통합과 화해라는 미래 지향적 목표도 가지고 있는 메카니즘이다. 과거 지향적 응보성에만 초점을 맞추는 것도, 미래에만 초점을 맞추는 것도 바람직하지 않다. 그러므로 정의를 실현하는 가운데서도 내부 갈등을 유발하는 요소를 없앨 수 있도록 국민 대다수가 공감할 수 있는 방식의 정의 구현이 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

| 참고 문헌 |

1. 국내 문헌

- 고상두. (2007). “통일독일의 과거청산과 한반도에의 함의.” 통일연구. 제10권 2호. pp. 25-50.
- 구성렬 외. (1995). 베트남의 남-북 경제 통합과 한반도 경제 통합에 대한 시사. 서울: 연세대학교 동서문제연구원.
- 권양주. (2009). 남북한 군사통합의 유형과 접근전략 연구-합의적 흡수통합을 중심으로. 북한학연구, 5(1), 67-93.
- 김광열. (2001). 남북한 군사통합-갈등요인과 대책. 한국정치외교사논총, 23(2), 287-320.
- 김국신. (1993). 『예멘통합 사례연구』서울: 민족통일연구원.
- 김국신. (2011) “예멘의 분단과 통일과정,” 정홍모 외 공저, 『분단국의 통일사례와 한반도 통일과제』대전: 프리마북스.
- 김기수. (2000). “남북한 군사통합방안에 관한 연구”. 한양대학교 박사학위논문.
- 김수남. (2003). 분단국 통일의 교훈과 한반도 통일문제. 서울: 국방대학교.
- 김수암, 백범석, 조정현 (2014). “한반도에 있어서 과도기 정의, KINU 연구총서.” 『통일연구원』
- 김용욱. (2006). 예멘과 독일의 통일사례 비교와 시사점. 한국정치외교사논총, 28(1), 257-296.
- 김하중. (2008). “체제불법 청산방안에 관한 헌법적 고찰: 구 동독과 북한의 체제불법을 중심으로.” 고려대학교 일반대학원 법학박사학위논문.
- 김하중. (2013). 통일한국의 과거청산. 나남.
- 김현준. (2017). “전환기정의 규범의 확산과 그 효과: 한국의 사례를 중심으로.” 『한국정치연구』 제26집 제1호.
- 박성조. (1989). 동서독간의 교류 및 협력형태와 남북한 교류에 주는 시사점 1. 통일문제연구, 1(4), 31-61.
- 박영오. (2013). “한반도 통일 시 한국군 주도 군사통합 방안,” 『한국군사학논총』제2집 제2권.
- 법무부. (1995). 통일독일의 구동독체제불법청산 개관. 법무부.
- 신의기, 박학모, & 이경렬. (2009). 통일대비 북한범죄자 처리방안에 관한 연구. 형사

- 정책연구원 연구총서, 17-298.
- 신정록. (2008). “해체되는 ‘위원회 공화국.’” 『조선일보』(1월 17일).
- 안지호 외. (2013). 서독의 대동독인권정책. 서울: 통일연구원.
- 오일환. (2000). 통독과정에서의 군사통합에 관한 연구. 통일연구, 4(1), 123-158.
- 이 경. (2011). “분단국의 통일사례 비교: 한반도에 주는 시사점”. 대한정치학회보 18(3). pp. 49-78.
- 이성우. (2016). 독일 통일 이후 과도기 정의 실현의 정치적 제약사항 검토-한반도 통일 이후에 대한 시사점“. 국가전략 22(3).
- 이종석. (1998). 『분단시대의 통일학』서울: 한울.
- 이재승. (2007). “독일의 과거청산: 시효와 재심을 중심으로.” 법학논총. 27권 1호. pp. 321-342.
- 이철기. (1999). “남북한의 적정 군사력평가와 통일 국가의 군사력수준”, 『통일문제연구』11권 2호.
- 임상진. (2002). “통일과정에서 남북한 군사통합 방안에 관한 연구”, 동국대학교 석사 학위논문.
- 전경수. (1994). “베트남의 국가 통일과 사회재편 과정.” 한국지역연구협의회 연차학술대회: 분단국의 통합과 재사회화.
- 제정관. (2003). 남북한 군사통합, 통일 한국군 건설 및 쟁점들. 한국과국제정치 (KWP), 19(1), 127-155.
- 제주4·3사건진상규명 및 희생자명예회복위원회. (2008). 『화해와 상생: 제주4·3위원회 백서』. 서울: 제주4·3사건진상규명 및 희생자명예회복위원회.
- 조정규·이승철, “군사통합에 기여하는 북한군 무장해제 성공요인 분석과 대응방안 연구,” 『한국군사학논총』제6집 제2권(2017),
- 조정현. (2014). “과도기 정의(Transitional Justice)와 한반도 통일.” 『서울국제법연구』 21(1), 25-42.
- 조재현. (2002). “베트남의 남-북 통합: 그 한계와 방향.” 통일연구 6(1). pp. 99-129.
- 조차연. (2011). “통일시대 남북한 군사통합 방안 연구,” 충남대 연구제안서.
- 진실·화해를위한과거사정리위원회. (2010). 『진실화해위원회 종합보고서』. 서울: 진실·화해를위한과거사정리위원회.
- 최장욱. (2018). 최근 통일사례가 한반도 통일방안에 주는 함의-독일, 베트남, 예멘 통

- 일사례를 중심으로. 한국군사학논총, 13, 113-136.
- 트란 덕 쿠옹. (1997). 통일 이후 남북 베트남의 사회문화적 통합. 한국과 국제정치. 13(2). pp. 201-208.
- 프리실라 B. 헤이너, 주혜경 옮김. (2008). 국가폭력과 세계의 진실위원회. 서울: 역사비평사.
- 통일원. (1993). 동서독 교류협력 사례집. 12.
- 하정열. (1996). 『한반도 통일후 군사통합방안, 독일 군사통합과정과 교훈』서울: 팔복원.
- 허종. (2003). 『반민특위의 조직과 활동: 친일과 청산, 그 좌절의 역사』. 서울: 선인.
- 허창운. (1993). “독일통일에 있어서 상이한 통일관과 과거청산.” 지역연구. 제2권 제1호. pp. 1-24.
- 황병덕 외. (1994). “독일, 베트남, 예멘의 통일이 남북한 통일에 주는 시사점,” 『북한연구』제17호
- 황진환. (1996). 분단국 통일과 군사통합에 관한 일반적 고찰. 한국군사. 제2호.

2. 외국 문헌

- Arce, G. A. A. (2010). Armed Forces, Truth Commission and Transitional Justice in Peru. SUR-Int'l J. on Hum Rights, 13, 27.
- Aukerman, M. J. (2002). Extraordinary evil, ordinary crime: A framework for understanding transitional justice. Harv. Hum. Rts. J., 15, 39.
- Bawden, J. R. (2016). The Pinochet Generation: The Chilean Military in the Twentieth Century. University of Alabama Press.
- Beattie, Andrew. (2008). Playing Politics with History: The Bundestag Inquiries into East Germany. Berghahn Books.
- Buhmsuk, Baek, Collins, L., & Yuri, K. I. M. (2015). Something to Consider: For Transitional Justice in Unified Korea. 국제법학회논총, 60(2), 99-130.
- De Brito, A. B., Enr quez, C. G., & Aguilar, P. (Eds.). (2001). The politics of memory: Transitional justice in democratizing societies. OUP Oxford.
- Elster, Jon, ed. (2006). Retribution and Reparation in the Transition to Democracy.

- Cambridge: Cambridge University Press.
- Fletcher, L. E., & Weinstein, H. M. (2002). Violence and social repair: Rethinking the contribution of justice to reconciliation. *Human Rights Quarterly*, 24(3), 573-639.
- Ferrara, A. (2014). *Assessing the Long-term Impact of Truth Commissions: The Chilean Truth and Reconciliation Commission in Historical Perspective*. Routledge.
- Forsythe, D. (2012). *Human Rights in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hayner, P. B. (2002). *Unspeakable truths: Facing the challenge of truth commissions* (Vol. 21). New York: Routledge.
- Hirsch, M. (2013). "Ideational Change and the Emergence of the International Norm of Truth and Reconciliation Commissions." *European Journal of International Relations* 20, Vol. 3, 810-833.
- Hoffmann, S. (1968) *Gulliver's Troubles, Or the setting of American Foreign Policy*. New York: McGraw-Hill, pp. 387-458.
- Horne, C. M. (2014). Lustration, transitional justice, and social trust in post-Communist countries. *Repairing or wresting the ties that bind?*. *Europe-Asia Studies*, 66(2), 225-254.
- Horne, C. M. (2014). *The Impact of Lustration on Democratization in Postcommunist Countries*. *International Journal of Transitional Justice*, iju011.
- Huntington, S. P. (1991). *The third wave: Democratization in the late twentieth century* (Vol. 4). University of Oklahoma press.
- Huyse, L. (1995). Justice after transition: On the choices successor elites make in dealing with the past. *Law & Social Inquiry*, 20(1), 51-78.
- Jessen, Ralph. (2010). Alles schon erforscht? Beobachtungen zur zeithistorischen DDR-Forschung der letzte 20 Jahre. *Deutschland Archiv*. Vol. 43, No. 6. pp. 1053-1064.
- Kamali, Maryam. (2001). *Accountability for Human Rights Violations: A Comparison of Transitional Justice in East Germany and South Africa*. *Columbia Journal*

- of Transnational Law 40, pp. 89-141.
- Kim, H. J. (2012). Structural determinants of human rights prosecutions after democratic transition. *Journal of Peace Research*, 49(2), 305-320.
- Kiss, C. (2006). The misuses of manipulation: The failure of transitional justice in post-communist Hungary. *Europe-Asia Studies*, 58(6), 925-940.
- Lutz, E., & Sikkink, K. (2001). The justice cascade: the evolution and impact of foreign human rights trials in Latin America. *Chi. J. Int'l L.*, 2, 1.
- Mallinder, L., & O'Rourke, C. (2016). Databases of Transitional Justice Mechanisms and Contexts: Comparing Research Purposes and Design. *International Journal of Transitional Justice*, ijlw012.
- McAdams, James. (2003). Transitional Justice After 1989: Is Germany so Different? Keynote Address, Conference on 'Historical Justice in International Perspective', German Historical Institute and Woodrow Wilson Center, Washington, DC.
- Meernik, J. D., Nichols, A., & King, K. L. (2010). The impact of international tribunals and domestic trials on peace and human rights after civil war. *International Studies Perspectives*, 11(4), 309-334.
- Mendeloff, David. 2004. "Truth-Seeking, Truth-Telling, and Postconflict Peacebuilding: Curb the Enthusiasm?" *International Studies Review* 6, No. 3, 355-380.
- Mendez, Juan E. (1997). In Defense of Transitional Justice. In *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies*, edited by A. J. McAdams. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Mihr, A. (2013). Transitional justice and the quality of democracy. *International Journal of Conflict and Violence*, 7(2), 299.
- Nino, Carlos S (1996) *Radical Evil on Trial*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Nguyen van canh. (1983). *Vietnam Under Communism 1975-1982*. Hoover Institute Stanford University.
- Olsen T.D., Payne L.A., Reiter A.G. (2010). *Transitional Justice in Balance: Comparing Processes, Weighing Efficacy*. Washington, D.C. : United States

Institute of Peace.

- Orentlicher, D. F. (1991). Settling accounts: the duty to prosecute human rights violations of a prior regime. *Yale Law Journal*, 2537-2615.
- Pion-Berlin, D. (1994). To prosecute or to pardon? Human rights decisions in the Latin American Southern Cone. *Human Rights Quarterly*, 16(1), 105-130.
- Powers, K. L., & Proctor, K. (2016). Victim's Justice in the Aftermath of Political Violence: Why Do Countries Award Reparations?. *Foreign Policy Analysis*, fpa12076.
- Rosenberg, Tina. (1995). *The Haunted Land: facing Europe's ghosts after communism*. Randomhouse.
- Sikkink, K. (2011). *The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions Are Changing World Politics (The Norton Series in World Politics)*. WW Norton & Company.
- v blov , A. (2016). Dealing with the Violent Past: Transitional Justice and Political Culture in Liberia and the Czech Republic in a Comparative Perspective. *Modern Africa: Politics, History and Society*, 4(1), 65-90.
- Villalba, C. (2011). "Transitional Justice: Key Concepts, Processes and Challenges," IDCR Briefing Paper 07/11.
- Wierzynski, A. (2004). Consolidating democracy through transitional justice: Rwanda's Gacaca courts. *NYUL Rev.*, 79, 1934.

제한핵전쟁의 귀환과 한국 안보에의 함의

: 21세기 안보환경 변화와 미국의 핵전략 변화를 중심으로

| 국방대학교 이병구

- I. 연구배경 및 목적
- II. 전환기 미국의 국제관계 인식: 강대국 경쟁 시대의 회귀
- III. 군사과학기술의 발전과 핵억제의 불안정성 증가
- IV. 미국의 제한핵전쟁 대비태세 강화
- V. 21세기 제한핵전쟁의 위험성과 한국 안보에의 함의

I. 연구배경 및 목적

전향적인 대외관계의 변화를 천명한 2018년 1월 북한 김정은의 신년사 이후 4월 남북 정상회담, 6월 북미 정상회담, 9월 남북 정상회담을 통해 한반도 비핵화를 위한 대화가 진행 중인 것은 긍정적인 발전이다. 특히 한반도에 위기와 전쟁의 그림자가 드리워졌던 2017년과 비교할 때 2018년 현재의 상황은 향후 한반도 평화체제의 가능성을 조심스럽게 점칠 만큼 중요한 변곡점에서 있다고 할 수 있다. 트럼프 행정부는 2017년 전반에 걸쳐 적용한 최대한의 압박(maximum pressure)에서 선회하여 2018년 초부터 협상을 통해 북핵 문제를 해결한다는 기조를 유지하고 있다. 미 트럼프 행정부는 북한이 핵신고서 제출, 사찰, 검증 및 폐기 등 소위 “최종적이고 완전하게 검증된 비핵화”를 할 경우 경제 제재 해제 및 외교관계 복원 등 정권의 안전을 보장하는 조치를 취하겠다는 입장이다.

일단, 미 행정부의 정책 방향 자체는 긍정적이라고 평가할 수 있다. 북한이 추가 핵

실험 및 미사일 발사도발을 자제하고, 미국 또한 대화를 통한 북한 핵문제 해결을 시도하는 분위기는 북한 핵문제 해결을 위해 필수적인 환경을 조성하고 있다.

그러나, 2018년 11월 6일 미국에서 실시된 중간선거의 결과는 북한 비핵화를 위한 한미의 공조가 향후 더 어려운 과제가 될 것임을 시사하고 있다. 중간선거 결과 미국은 분점 통치(divided government) 체제로 돌입하였다. 민주당은 8년 만에 하원 다수당의 지위를 탈환하였다. 낸시 펠로시 민주당 하원 대표는 “미국 헌법에 담긴 ‘견제와 균형의 원리’가 이번 선거를 통해 되살아났다”고 강조하였다. 비록 공화당이 상원 다수당 지위의 수성에 성공함으로써 트럼프 행정부의 정책을 뒷받침하고자 노력하겠지만, 민주당 주도의 하원은 ‘소환 권한(subpoena power)’를 적극적으로 활용하여 지난 2년간 실시된 트럼프 행정부의 정책에 대해 비판의 칼날을 들이댈 것이다. 트럼프 행정부는 이미 중간선거 다음날인 11월 7일로 계획된 북미 간 대화를 연기하겠다고 발표하였다. 미국의 대북 대화 기조에 변화가 생길 가능성을 조심스럽게 점칠 수 있다.

또한 냉전 종식과 함께 국제안보의 관심에서 사라졌던 제한핵전쟁 또는 제한핵사용의 위험성이 귀환하고 있는 국제 안보환경은 우려의 대상이 되고 있으며 이에 대한 이해 증진과 대비가 필수적이다. 국제 안보환경 변화의 핵심에는 (1) 핵경쟁을 포함한 강대국 경쟁 시대의 회귀 그리고 (2) 핵억제의 안정성을 저해하는 군사과학기술의 발전과 확산이 위치하고 있다.

첫째, 미국·중국·러시아는 경쟁적으로 핵전력을 증강하고 있으며, 이들 국가 간 핵군비통제는 이제 모멘텀을 상실하고 있다. 특히 2018년 9월 미국이 러시아의 핵전력 증강을 이유로 1987년 체결된 INF 조약(중거리핵전력협정)을 파기하겠다고 선언한 트럼프 행정부의 발표는 특히 우려스럽다. 또한, 트럼프 행정부의 INF 조약 파기 언급의 배후에는 INF 협정에 구속되지 않는 중국의 핵전력 증강을 더 이상 좌시하지 않겠다는 미국의 전략적 의도가 자리 잡고 있다. 2018년 7월 트럼프 대통령이 2,000억 달러 규모의 중국산 수입품에 추가 관세 부과를 지시하면서 본격화된 무역분쟁에 있어 이제 미국이 중국에 대한 본격적인 정치, 경제, 군사적 견제에 나서고 있는 것이다. 미국과 중국 그리고 미국과 러시아 간 핵전력을 둘러싼 불신과 경쟁이 과거 냉전 중 미소 간 핵군비경쟁과 같은 높은 수준의 질적·양적 핵군비경쟁이 재현될 가능성이 높지 않다. 그럼에도 불구하고, 강대국의 핵전력 강화 움직임은 범세계적으로 그리고 동아시아에서 중요한 군사력 균형의 변화를 초래하게 될 것이다. 이러한 변화는 한반도에서 불고 있는 남북 관계의 진전에도 불구하고 구조적인 변수로 한반도 안보에 중대한

영향을 주게 될 것이다. 한반도 주변강국인 미국·러시아·중국 간 전개되고 있는 소위 ‘강대국 경쟁 시대의 귀환’ 특히 핵전략과 전력의 측면에서 급격하게 변화하고 있는 강대국 경쟁의 양상과 함의에 대한 우리의 관심이 요구되는 시점이다.

둘째, 군사과학기술의 진보와 확산이 핵태세의 취약성을 증가시키고 있으며 이로 인해 강대국 간 핵억제의 안정성이 저해되고 있다. 핵태세의 취약성을 감소시키기 위한 미국·러시아·중국의 기술 개발 노력이 핵전력 분야의 안보딜레마를 가중시키고 있다. 특히, 정밀유도무기 기술의 진보는 핵자산에 대한 장거리 정밀타격을 가능케 하고 있다. 뿐만 아니라 정밀타격 능력과 파괴력 조절 기술의 결합은 과거 사용불가능하게 여겨졌던 핵전력의 사용가능성(usability)를 크게 높이고 있다. 또한 장거리 정밀 유도무기, 레이저 및 사이버 무기의 기술적 진보로 인해 핵지휘통제의 핵심인 인공위성 등 우주자산무기의 취약성이 증가하고 있다. 미국이 2018년 말을 목표로 우주사령부의 증편 및 전투사령부급 승격을 위해 노력하고 있는 것은 우주 공간에서의 취약성 감소 및 경쟁국들에 대한 군사적 우위 확보 필요성이 국가안보 증진을 위해 사활적인 문제임을 인식하고 있기 때문이다. 정밀유도무기 기술의 진보, 미사일 방어기술의 진보와 이를 무력화 하기 위한 공격기술의 진보 등 다양한 요인들이 핵무기의 사용가능성을 증가시키고 있다. 제한핵전쟁과 제한핵사용의 위험성이 증가하고 있는 것이다.

2017년 12월 발표된 국가안보전략서를 필두로 미국은 일련의 전략문서를 발표하였으며 변곡점에 있는 미국의 국가안보전략에 있어 과거와 크게 달라진 부분은 제한핵전쟁(limited nuclear war)에 대한 대비의 필요성을 강조하고 있다는 것이다.¹⁾ 1960년대 초 케네디 행정부가 추진한 유연반응전략으로부터 본격 시작된 제한핵전쟁 개념은 국가 가용예산, 제한핵전쟁의 가능성에 대한 판단의 변화, 군사과학기술의 진보 등의 영향으로 부침을 경험한 바 있다. 냉전의 종식 그리고 핵군축의 가능성에 대한 낙관적 시각은 제한핵전쟁 교리를 전략가들의 관심 범위 내에서 사라지게 하는 이유가 되었다.

그러나, 21세기 국제안보 환경은 제한핵전쟁의 위험성, 가능성과 유용성을 재평가하는 동력을 제공하고 있다. 본 연구는 핵전략 특히 제한핵전쟁에 대한 국제사회의 우려가 증가하는 배경과 이에 따른 미국, 러시아, 중국의 핵전략 변화 그리고 그것이 역내 안보에 주는 함의가 무엇인지를 분석한다.

1) U.S. White House, National Security Strategy, December 2017; Department of Defense, Nuclear Posture Review, 2018.

현재 진행형인 북한 핵문제 해결을 위한 남북한 간 그리고 미북 간 대화의 모멘텀이 중단되고 한반도 위기가 최고조에 이른 2017년의 경색 국면으로 회귀할 가능성을 배제할 수 없다. 이 경우 미국의 대북 경제 및 군사적 압박은 2017년에 비해 더 높아질 가능성이 높다. 본 연구는 동아시아에서의 군사력 균형 변화 그리고 한반도에서의 핵사용 가능성이 증가할 수 있는 안보환경을 분석하고 이것이 한국의 안보에 주는 함의가 무엇인가를 제시함으로써, 국가적 차원에서 요구되는 정책적 대비방안을 구상하는데 기여하고자 한다.

II. 전환기 미국의 국제관계 인식: 강대국 경쟁 시대의 회귀

1. 2017 국가안보전략서를 통해 본 미국의 전략적 인식 변화

가. 국가 중심주의적 현실주의

2017년 12월에 발표된 2017 국가안보전략서는 전환기에 놓여 있는 미국의 국제관계 인식을 잘 보여주고 있다. 2017 국가안보전략서는 국제관계를 지극히 ‘현실주의적 관점’에서 보고 있다. 현실주의적 관점에서 본 국제관계 그리고 현 국제질서의 특징에 대한 미국의 인식은 TPP 탈퇴 등 2017년도에 발표된 미국의 대외 정책에 일부 반영되기도 하였다. 이에 추가하여 2017 국가안보전략서는 향후 미국의 대중 정책이 상당 부분 수정될 것임을 시사하고 있다.

2017 국가안보전략서의 주요 특징은 세 가지이다. 먼저, 2017 국가안보전략서를 통해 엿볼 수 있는 것은 트럼프 행정부가 국제관계를 ‘국가 간 대결’이라는 ‘국가 중심주의적 현실주의’의 관점에서 보고 있다는 것이다. 국가 간 대결이 국제관계의 영속적 특성이며, 미국이 주요 국가 간 대결에서 향유했던 과거의 우위가 중국·러시아 등의 국가들에 의해 점차 잠식되고 있다는 우려가 2017 국가안보전략서의 핵심을 관통하고 있다.

트럼프 행정부의 국가 중심주의적 현실주의는 “안정적이고 평화로운 국제질서 유지”를 핵심으로 추진한 오바마 행정부의 국가안보 기조로부터 크게 변화한 것이다. 트럼프 행정부는 “원칙에 기초한 현실주의(principled realism)”의 기조를 제시하면서

군사적 우위를 포함한 미국의 비교우위를 공고히 하겠다는 전략적 의도를 표명하고 있다. 오바마 행정부는 강대국들의 책임 있는 국제적 역할(responsible stakeholders)을 강조하면서 중국과 러시아와의 대결구도 보다는 국제제도와 자유무역을 통해 이들 강대국들이 국제사회로 포용 및 통합될 수 있도록 정책을 추진하였다. 반면, 트럼프 행정부는 2017 국가안보전략서에서 범지구적 차원의 정치·경제·군사적 경쟁에서 대응하기 위해 “지난 20년 동안의 포용 및 통합 정책을 재검토”하겠다는 의도를 분명히 하였다.

『2017 국가안보전략서』은 국가안보에의 도전요소를 세 그룹으로 분류하면서 이에 대한 대비를 강조하고 있다.²⁾ 첫 번째 그룹으로 미국은 중국과 러시아를 수정주의 강국(revisionist powers)로 분류하고 이들의 도전을 가장 중대한 위협으로 인식하고 있다. 두 번째 그룹은 미국이 불량국가로 분류하는 이란과 북한이다. 세 번째 그룹은 지하디스트 테러 단체를 핵심으로 하는 초국가적 위협이다. 그러나 비록 미국이 북한 및 이란을 불량국가로 규정하면서 이들 국가들이 역내 불안정성을 유발하고 있다고 우려하고, 지하디스트 테러 단체들이 미국과 동맹국들에게 지속적인 위협을 가한다고 판단하고 있지만 미국이 보는 가장 중대한 위협은 중국과 러시아이다.

〈표 4-1〉 미국의 3대 국가안보 위협 인식

구 분	수정주의 강국	불량국가	초국가적 위협
내 용	중국과 러시아	이란과 북한	지하디스트 테러단체

※ 출처 : U.S. White House, National Security Strategy of the United States of America, December 2017, p. 25.

나. 힘을 통한 평화(Peace Through Strength) 정책 강화

둘째, 2017 국가안보전략서는 미국의 국익을 적극적으로 확보하는 ‘미국 우선주의(America First)’ 그리고 이를 뒷받침하는 ‘힘을 통한 평화(Peace Through Strength)’ 정책의 유효성과 지속적 추진을 재천명하고 있다. 오바마 행정부로부터 트럼프 행정부로의 정책 변화에 있어 가장 중요한 가시적 지표는 국방비의 증액 수준이다. 미국의 국방예산은 군사력의 변동 및 주요 군사력 투자 역에 대한 미국의 의지와 정책방향 성을 들여다 볼 수 있는 중요한 기회의 창을 제공한다. 트럼프 행정부는 미국 우선

2) U.S. White House, National Security Strategy of the United States of America, December 2017, p. 25.

주의와 힘을 통한 평화라는 국가안보전략 이행을 뒷받침하기 위해 국방력을 크게 강화하고자 시도하고 있다. 국방력 강화는 트럼프 행정부의 국가안보전략을 뒷받침하는 가장 중요한 수단이자 트럼프 행정부의 성격을 가장 상징적으로 보여주는 국가 정책으로 자리매김하였다.

오바마 행정부 마지막 예산인 2017년 회계연도 국방예산과 트럼프 행정부의 2018 및 2019 회계연도 국방예산의 비교를 통해 트럼프 대통령 취임 가속화된 국방력 강화 추이를 식별할 수 있다. 2018 회계연도 국방수권법은 ‘힘을 통한 평화’ 정책의 가장 가시적인 지표이다. <그림 4-1>에서 볼 수 있듯이, 2018 회계연도 국방수권법(NDAA)은 국가방위 부문에서 전년도에 비해 약 13% 증액된 규모인 7,000억 달러의 예산 할당을 규정하였다. 13% 규모의 국방비 증액은 냉전 종식 후 가장 높은 수준이다.

트럼프 행정부 2년차인 2019 회계연도 국방예산 요청액은 7,081억 달러로 2018 회계연도 보다 81억 달러 높은 수준이었다.³⁾ 반면, 2018년 8월 13일 트럼프 대통령의 서명을 통해 공식화된 2019 회계연도 국방수권법은 총 7,170억 달러 규모의 국방예산을 인가하고 있다.⁴⁾ 여기에는 6,480억 달러의 기본예산(Base Budget)과 690억 달러의 해외작전예산(OCO)이 포함되어 있다.⁵⁾

2019 회계연도 국방수권법은 두 가지 중요한 특징을 보여주고 있다. 첫째, 평시로 분류될 수 있는 트럼프 행정부의 국방예산이 이라크 전쟁과 아프가니스탄 전쟁이 최고조에 달했던 시기보다도 더 높은 수준이다. <표 4-1>에서 보는 바와 같이, 이라크 전쟁과 아프가니스탄 전쟁으로 인한 전비가 최고조에 달했던 2010 회계연도 총 국방비는 6,910억 달러였다. 2011년 12월 15일 이라크 전쟁의 종전 이후 미국의 국방예산

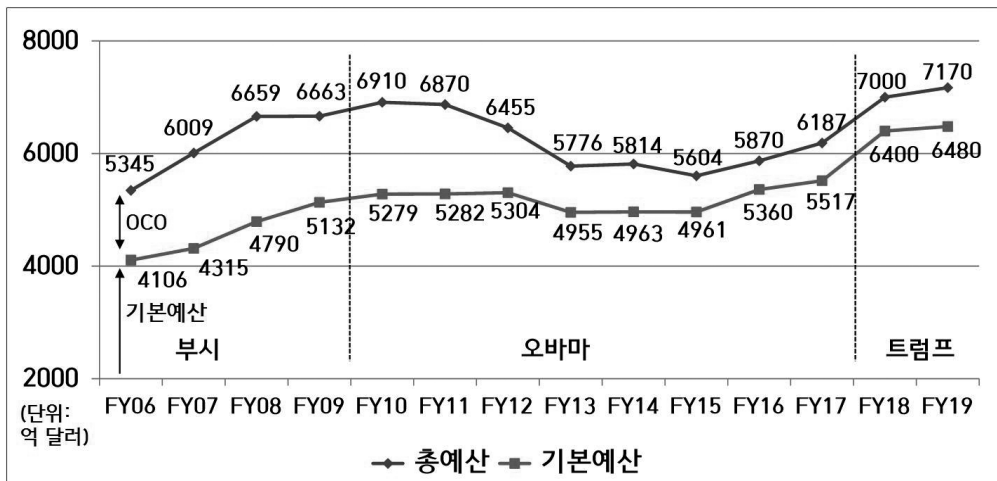
3) U.S. White House, FY 2019 Presidential Budget Requests, February 2018.

4) John Barrasso, S.2987 John S. McCain National Defense Authorization Act for FY2019, Legislative notices, June 05, 2018. <https://www.rpc.senate.gov/legislative-notices/s2987-john-s-mccain-national-defense-authorization-act-for-fy2019> (접속일 : 2018년 6월 10일); 자유아시아방송에 따르면, 미국 상원 군사위원회는 6월 6일 가결된 FY2019 NDAA를 통해 북한의 완전하고 검증가능하며 돌이킬 수 없는 비핵화를 위해 주한미군 주둔의 필요성을 강조하였다. https://www.rfa.org/korean/in_focus/nk_nuclear_talks/ussenateact-06072018160319.html (접속일 : 2018년 6월 10일).

5) 2018년 2월에 의회가 통과시킨 초당적 성격의 Bipartisan Budget Act는 6,390억 달러 이상 규모의 기본예산 할당을 허용한 바 있다. Tom Callender, “NDAA will give military critical boost in 2019,” The Daily Signal, July 31, 2018. <https://www.dailysignal.com/2018/07/31/ndaa-will-give-military-critical-boost-in-2019/> (접속일 : 2018년 8월 1일). 엄밀한 의미에서 FY2019 NDAA에서 할당한 국방 관련 기본예산 총 6,479억 달러에서 국방부 기본예산은 6,169억 달러이며, 핵무기 관리를 담당하는 에너지부에 할당된 기본예산은 219억 달러이다. 나머지는 88억 달러의 기본예산은 정보 관련 기관에 할당된다. Mitch Free, “NDAA Will Reinforce American Manufacturing - Can We Handle It?” Forbes, August 15, 2018.

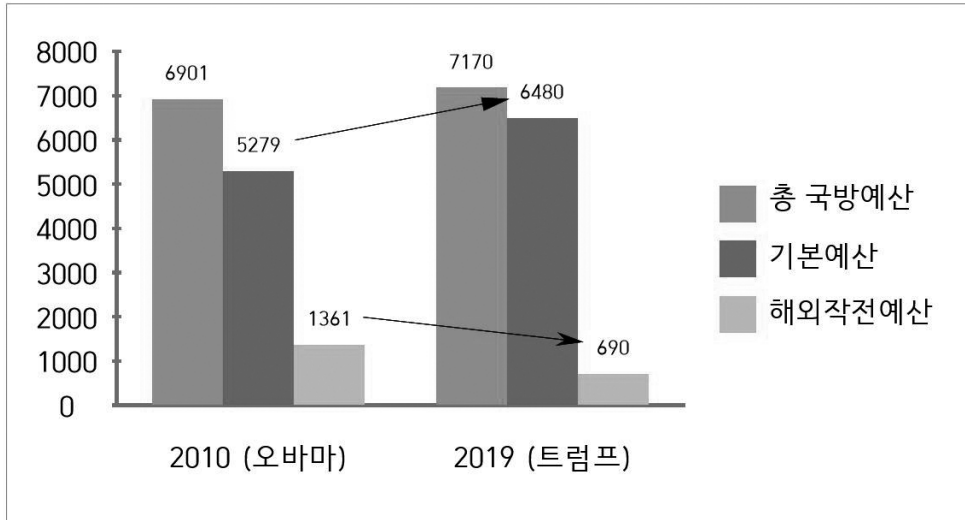
은 2012 회계연도부터 크게 감소하였다. 이와 비교할 때, 트럼프 행정부 초기 국방비 증가폭은 매우 놀라운 것이다. 트럼프 행정부 1년 차인 2018 회계연도 국방예산 책정액은 7,000억 달러로 이라크·아프가니스탄 전쟁을 동시에 수행했던 2010 회계연도보다도 90억 달러를 더 상회하는 수준이다.

〈그림 4-1〉 미국의 국방비 변화 추이



둘째, 트럼프 행정부에 들어 국방비 증액의 대부분이 기본예산(Base Budget) 항목에 집중되어 있다는 점 또한 특기할 만하다. 해외작전예산(OCO)이 기본적으로 해외 전쟁을 수행하는데 배정되는 비용인 반면, 기본예산은 국방부와 각군의 기본적인 운영과 관련된 예산이다. 트럼프 행정부에서 해외작전예산은 증액된 국방예산이 대부분 기본예산의 증가에 방점이 두어지고 있다는 것은 트럼프 행정부가 전력 현대화 및 확충을 통한 실질적인 국방력 증가에 초점을 맞추고 있다는 것을 보여준다.

〈그림 4-2〉 트럼프 행정부와 오바마 행정부의 국방예산 구성 비교



(단위 : 억 달러)

2010 회계연도와 2019 회계연도 국방비의 총액과 구성을 비교해 보면 트럼프 행정부의 의도를 분명히 알 수 있다. <그림 4-2>에서 볼 수 있듯이, 2010 회계연도의 경우 국방비 총액은 6,901억 달러로 높은 수준이었으나 전쟁 수행을 위한 예산인 해외작전예산 1,361억 달러를 제외할 경우 국방력의 근간이 되는 기본예산은 5,279억 달러에 불과하였다. 반면, 트럼프 행정부 2년 차인 2019 회계연도의 경우 국방비 총액은 7,170억 달러이며 이 중 기본예산은 6,480억 달러이다. 이는 2010 회계연도에 비해 약 1,200억 달러가 높은 것이다. 또한 2019 회계연도 기본예산 6,480억 달러는 시퀘스터가 본격적으로 적용된 2013 회계연도의 4,955억 달러에 비해 무려 1,525억 달러가 높은 수준이다. 2019년 2월부터 본격적으로 논의될 2020 회계연도 국방예산 중 기본예산이 예산통제법(Budget Control Act)에서 규정한 수준으로 제한될 것이 예상됨을 고려할 때 2018·2019 회계연도 국방예산이 이전보다 크게 증액된 것은 미국의 국방력 확보에 있어 중요한 의미를 지닌다.

2017 국가안보전략서의 발표 이후 2018년 1월 국가방위전략, 2월 핵태세검토보고서가 연이어 발표되어 미국의 정책을 구체화하고 있다. 국가군사전략, 탄도미사일검토보고서 등의 하위 전략문서까지 발표될 경우 미국의 국가안보전략 변화가 보다 더 가시화될 것이다. 특히, 2018년 2월에 발표된 핵태세검토보고서에 따르면 미국은 저

강도 신형 핵무기 개발, 억제 실패 시 제한핵전쟁 대비 등 핵억제의 신뢰성 증대를 위한 공세적 핵태세 채택을 선언하고 있다.

다. 대중 강경 정책 추진

셋째, 2017 국가안보전략서는 대중 강경정책의 채택을 강하게 시사하고 있다. 중국에 대한 관여전략(engagement strategy)은 탈냉전 초기부터 오바마 행정부까지 지속적으로 추진되어온 대전략의 중요한 축이었다.⁶⁾ 이 전략의 핵심은 중국을 국제사회의 일원으로 받아들이는 건설적 관여를 통해 중국의 정치적 정체성을 변화시키고 미국에 적대적이지 않은 강국으로 유도하겠다는 것이었다. 그러나 2017 국가안보전략서는 이러한 전략이 더 이상 유효하지 않다고 분명하게 선언하고 있다. “지난 20여 년 간 추진한 정책은... 경쟁국과의 관여 그리고 국제제도와 범지구적 경제 편입이 이들 국가를 우호적 행위자와 신뢰할 수 있는 파트너로 변화시킬 수 있을 것이라는 가정에 기반하였다. 이 가정은 대체로 실패 했다는 것이 밝혀졌다”고 평가한 부분은 미국의 인식 변화를 잘 드러내고 있다.⁷⁾

오바마 행정부가 중국과의 관여와 협력에 무게 중심을 두었다면, 트럼프 행정부는 중국으로부터의 점증하는 위협을 구체적으로 적시하면서 적극적으로 대응해 나가겠다고 공약하고 있는 것이다. 『2017 국가안보전략서』의 다음 부분 또한 중국에 대한 미국의 부정적 인식을 잘 드러내고 있다.⁸⁾

수십 년 간, 미국의 정책은 중국의 성장을 지원하고 전후 국제질서에서의 편입이 중국을 자
유화시킬 것이라는 믿음에 근거하였다. 우리의 희망에도 불구하고, 중국은 다른 국가들의
주권을 침해하면서 자국의 국력을 확대해 왔다. 중국은 엄청난 규모의 데이터를 수집 및 부
당하게 사용해 왔으며, 부패와 사회 감시 등 권위주의 체제의 요소를 전파하고 있다. 중국

6) 이병구, “트럼프 행정부의 대북정책 분석과 전망: 2017 국가안보전략서를 중심으로,” 『안보현안분석』, Vol. 139, 2018. 1. 30, p. 2.

7) U.S. White House, National Security Strategy of the United States of America, December 2017, p. 3. 원문 내용은 다음과 같음. “These competitions require the United States to rethink the policies of the past two decades—policies based on the assumption that engagement with rivals and their inclusion in international institutions and global commerce would turn them into benign actors and trustworthy partners. For the most part, this premise turned out to be false.”

8) U.S. White House, National Security Strategy of the United States of America, December 2017, p. 25.

군은 미국의 뒤를 이어 세계에서 가장 능력 있으며, 높은 수준의 국방비가 투입되고 있다. 중국의 핵전력은 지속적으로 증대되고 있으며, 다변화되고 있다. 미국의 세계적 수준의 대학교를 포함한 미국의 혁신적 경제에 대한 중국의 접근이 중국의 군현대화와 경제 성장을 지원한 측면이 있다.

요약하면, 오바마 행정부가 중국과의 관여와 협력에 무게 중심을 두었다면, 트럼프 행정부는 중국으로부터의 점증하는 위협을 구체적으로 식별하면서 이러한 위협에 적극적으로 대응해 나가겠다고 공약하고 있다. 미국 워싱턴 D.C. 소재 미국 경제연구소(AEI)의 댄 블루멘탈(Dan Blumenthal)은 중국은 20년 전부터 미국을 지정학적 경쟁국으로 인식 하고 국가전략을 추진해 왔으나, 미국은 이러한 인식을 이제야 분명히 인식하였다고 지적하면서, 『2017 국가안보전략서』가 본격적 미중 경쟁의 로드맵을 제시하였다고 평가하고 있다.

2017년 12월에 발표된 『2017 국가안보전략서』가 미국의 대중 정책 변화를 공식화한 이후 미중 경쟁 구도는 더 강화되고 있다. 2018년 10월 2일 미국과 중국의 구축함이 남중국해에서 충돌 직전까지 근접한 위험한 상황이 발생하였다.⁹⁾¹⁰⁾

이틀 후인 10월 4일(현지 시간) 미국의 마이크 펜스 부통령은 허드슨 연구소에서 중국에 대한 강력한 경고의 메시지를 전달하였다.¹¹⁾

지난 17년 동안 중국의 GDP는 900% 성장했습니다. 이제 중국은 세계2위의 경제대국이 됐습니다. 이 같은 성장의 요인 중의 하나는 중국에 대한 미국의 투자입니다. 그럼에도 불구하고 중국 공산당은 관세, 쿼터, 환율조작, 기술이전 강요, 지적재산권 절도, 외국인투자

9) 연합뉴스, “남중국해서 미중 군함 충돌직전 ‘일촉즉발’…중국 강력 반발,” 2018년 10월 2일. <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/10/02/0200000000AKR20181002084300083.HTML> (접속일 : 2018년 10월 21일).

10) 미국의 자유의 항행 작전(FONOP)에 대해서는 다음 웹사이트 참조. Eleanor Freund, “Freedom of Navigation in the South China Sea: A Practical Guide,” Belfer Center for Science and International Affairs, June 2017. <https://www.belfercenter.org/publication/freedom-navigation-south-china-sea-practical-guide> (접속일 : 2018년 10월 21일). Ronald O'Rourke, “China's Actions in South and East China Seas: Implications for U.S. Interests—Background and Issues for Congress,” CRS Report R42784, Congressional Research Service, August 1, 2018. <https://fas.org/sgp/crs/row/R42784.pdf> (접속일 : 2018년 10월 21일).

11) Hudson Institute, “Vice President Mike Pence's Remarks on the Administration's Policy Towards China,” October 4, 2018. <https://www.hudson.org/events/1610-vice-president-mike-pence-remarks-on-the-administration-s-policy-towards-china102018> (접속일: 2018년 10월 13일.)

유치를 위한 산업 보조금 지급 등 온갖 수단을 사용해서 자유무역과 공정무역을 해치고 있습니다. 중국 공산당의 이러한 정책은 경쟁 국가를 먹잇감으로 삼아 중국의 제조업 기반을 성장시킵니다. 그 대표적 먹잇감이 바로 미국입니다. ... 트럼프 행정부는 미국의 이익, 미국의 고용시장, 미국의 안보를 위해 단호하게 행동할 것입니다. 우리는 군사력을 증강시켜 인도-태평양 지역에서의 미국의 이익을 지속적으로 지켜나갈 것입니다. 우리는 중국의 무역관행에 대해 대응함으로써, 중국에게 자유롭고 공정하고 상호적인 경제관계를 요구할 것입니다. 우리는 중국에게 무역장벽을 허물고, 의무를 지키고, 경제를 완전 개방할 것을 요구할 것입니다. 우리가 중국에게 그렇게 해 주지 않았습니까! 미국의 지적 재산권에 대한 도둑질이 완전히 뿌리 뽑힐 때까지 우리는 중국에 대해 조치를 취할 것입니다. 첨단 기술의 이전을 억박지르는 중국의 포식자적 행태가 멈출 때까지 우리는 중국에 맞설 것입니다. 우리는 미국 기업의 재산권을 지킬 것입니다.”(중략)

미국은 중국을 러시아와 함께 수정주의 강국(revisionist powers)으로 지칭하면서 대결 구도를 본격화하고 있다. 미국 워싱턴 D.C. 소재 미국 경제연구소(AEI)의 댄 블루멘탈(Dan Blumenthal)은 중국은 20년 전부터 미국을 지정학적 경쟁국으로 인식하고 국가전략을 추진해 왔으나, 미국은 이러한 인식을 이제야 분명히 인식하였다고 지적하면서, 2017 국가안보전략서가 본격적 미중 경쟁의 로드맵을 제시하였다고 평가하고 있다.¹²⁾

2. 2018 핵태세보고서와 미국의 핵전략 변화

트럼프 행정부에 들어 미국의 핵전략이 크게 변화하고 있다. 강대국 경쟁 시대의 귀환 특히, 핵경쟁 시대가 귀환하고 있다는 미국의 전략적 인식 변화가 핵전략의 변화로 이어지고 있는 것이다. 미국으로 하여금 강대국 경쟁 시대의 회귀에 대한 인식을 강화시킨 사건은 2014년 러시아의 크림반도 병합과 우크라이나 침공이다. 이 두 사건 이후 미국의 국제안보 인식이 크게 변화하였다. 특히, 미국은 최근 중국과 러시아와의 정치·경제·군사 경쟁 구도가 강화되고 있다고 진단하면서 이들 국가로부터의 심각한 도전에 직면하고 있다고 인식하고 있다.

12) Josh Rogin, “Trump’s National Security Strategy Marks a hawkish turn on China,” The Washington Post, December 18, 2017.

트럼프 행정부는 2017년 12월 국가안보전략서에 이어 2018년 2월 핵태세보고서를 발표함으로써 강대국 경쟁 시대를 대비하여 미국이 중장기적으로 추구할 핵전략의 대강을 제시하였다. 핵태세검토보고서는 미 국방부가 향후 5-10년 간 추진할 핵전략과 핵전력 운용 및 건설 정책을 종합하여 의회에 보고하는 공식문서이다. 1994년 최초 비공개본이 발간된 이후¹³⁾ 2002년 부시 행정부, 2010년 오바마 행정부, 그리고 2018년 2월 트럼프 행정부에 의해 총 4차례에 걸쳐 핵태세검토보고서가 발표되었다. 미 의회는 2008년 1월 법을 통과시킴으로써 국방부로 하여금 원칙적으로 매 4년마다 의회에 핵태세검토보고서를 보고토록 법률로 규정한 바 있다.

2018 핵태세검토보고서는 다음의 두 가지 배경 하에서 작성되었다. 이들 배경에 대한 분석은 궁극적으로 미국의 핵정책과 전략 변화를 이해하는 단초를 제공한다.

첫째, 2018 핵태세검토보고서는 오바마 행정부의 핵 정책 및 전략에 대한 비판적 시각에 기반하고 있다. 2018 핵태세검토보고서는 오바마 대통령이 2009년 프라하에서 발표한 “핵 없는 세상의 평화와 안보 추구” 및 이를 이행하기 위한 국가안보전략상 핵무기의 역할 및 수량 감소에 대한 비판적 시각을 분명히 밝히고 있다. 이러한 관점에 따라 트럼프 대통령은 대선 캠페인 기간 중 그리고 대통령 취임 이후 핵무기의 숫자를 현재의 10배 이상으로 증가시키겠다고 공약하는 등 핵전력의 수량 증가 및 현대화의 의지 지속적으로 표명하였다.

둘째, 2018 핵태세보고서는 국가안보 위협의 수준과 본질 변화에 대한 미국의 우려를 반영하고 있다. 2014년 러시아의 우크라이나 사태는 강대국 간 경쟁 회귀 및 분쟁 가능성 증가에 대한 미국의 현실 인식을 크게 변화시킨 계기가 되었다.

2018 핵태세보고서는 주요 핵위협을 우선순위에 있어 과거 오바마 행정부와는 크게 다른 평가를 내리고 있다는 것이다. 2018 핵태세보고서는 3대 핵위협 우선순위에 있어 강대국 간 핵 경쟁 및 제한핵사용 가능성을 가장 중대한 핵위협으로 규정하고 있다. 2018 핵태세보고서는 그 뒤를 이어 불량국가(북한, 이란)로부터의 제한핵사용 및 핵확산 가능성을 2순위 위협으로 그리고 국제 테러단체로의 핵물질 이전 및 핵테러리즘 가능성을 3순위 위협으로 규정하고 있다. 이러한 관점에서 2018 핵태세보고서는 국제 관계를 국가 간 경쟁과 갈등으로 본 2017 국가안보전략서의 시각을 견지하고 있

13) 냉전 종식 후 급격히 변화한 국가안보 환경 하에서 핵무기의 역할 및 규모에 대한 미국의 검토 결과를 담고 있는 1994 NPR는 다음의 웹페이지에서 확인이 가능하다. https://web.archive.org/web/20090806232307/http://www.dod.mil/execsec/adr95/npr_.html (접속일 : 2018년 3월 20일.)

다고 평가할 수 있다.

2018 핵태세보고서의 위협 우선순위 인식은 2010 핵태세보고서와는 크게 다르다. 오바마 행정부가 발표한 2010 핵태세보고서는 핵테러리즘이 가장 즉각적이고 극단적 위협이라고 규정하고 위협 감소를 위한 국제협력 제도(예, 핵안보정상회의)를 주도하였다.¹⁴⁾ 오바마 행정부는 핵테러리즘에 이어 불량국가(북한, 이란)로부터의 핵확산 우려를 2순위로 규정하였다. 2010 핵태세보고서는 미러 등 강대국 간 핵전쟁 가능성은 낮은 것으로 판단하였다. 이러한 판단은 신(新) 전략무기감축협정(New START) 등 당시 원만하게 진행되고 있던 미러 간 군축 기조의 지속에 대한 미국의 낙관적 전망에 기인한 것이었다.¹⁵⁾

〈표 4-2〉 2010 핵태세보고서와 2018 핵태세보고서의 핵위협 우선순위 비교

2010 핵태세보고서	2018 핵태세보고서
① 순위 : 핵테러리즘	① 순위 : 강대국 간 핵 경쟁 및 제한핵 사용 가능성
② 순위 : 불량국가(북한, 이란)로부터의 핵확산 우려	② 순위 : 불량국가(북한, 이란)로부터의 제한핵사용 및 핵확산 가능성
③ 순위 : 미러 간 핵군축 추세 지속 등 국가 간 핵전쟁 가능성 낮음	③ 순위 : 국제 테러단체로의 핵물질 이전 및 핵테러리즘 가능성

북한 핵위협에 대한 인식 또한 2018 핵태세보고서에서 변화하였다. 2010 핵태세보고서는 북한의 핵개발 및 핵확산에 대한 우려를 표명하였으나 핵사용가능성에 대한 우려는 낮다고 평가하였다. 반면, 2018 핵태세보고서는 북한 핵전력 증강 속도 뿐만 아니라 핵공갈 또는 제한핵사용을 통한 북한의 강압 시도에 대한 우려를 표명하면서 위협에 대한 적극적 대응을 촉구하고 있다. 2018 핵태세보고서는 국제 테러단체에

14) 2010 NPR, p. iv. "The international security environment has changed dramatically since the end of the Cold War. The threat of global nuclear war has become remote, but the risk of nuclear attack has increased. As President Obama has made clear, today's most immediate and extreme danger is nuclear terrorism. ... Today's pressing threat is nuclear proliferation."

15) New Strategic Arms Reduction Treaty의 약자인 New START는 2010년 4월 8일 폴란드 프라하에서 미러 정상 간에 조인되어 2011년 2월 5일에 발효되었다. New START 협정은 2009년 12월 공식 종료된 1991년의 START I 조약과 2002년 SORT(Strategic Offensive Reductions Treaty)을 대체하였다. New START의 구체적인 내용에 대해서는 다음 웹페이지를 확인할 것. <https://www.armscontrol.org/factsheets/NewSTART> (접속일: 2018년 3월 21일.)

의한 핵테러리즘 가능성을 여전히 강조하고 있으나, 2010 핵태세보고서에 비해 비중이 크게 감소하였다.

특히, 2018 핵태세보고서는 러시아·중국이 신형 핵전력을 증가시키는 한편, 이들 국가의 전략과 군사계획에서 핵무기의 중요성이 증가했다고 우려하고 있다.¹⁶⁾ 미국은 또한 냉전 종식 후 추진해 온 대중국 관여 정책이 실패했다고 규정하면서 핵전력 현대화를 포함한 공세적인 중국의 군 현대화에 대해 적극적으로 대응할 것임을 밝히고 있다. 특히 미국은 중국이 미국 본토에 직접 도착하는 대륙간탄도미사일(ICBM) 개발을 지속적으로 추진하고 있다고 우려하고 있다.¹⁷⁾ 미국 본토를 사정에 둔 중국의 ICBM은 'DF-5B'와 'DF-31A'가 있다. 하지만 DF-5B는 액체 연료를 사용하기 때문에 고정 발사대를 사용할 수밖에 없어 사전에 탐지되기 쉽다. DF-31A는 이동식이지만 장착 탄두가 3발밖에 되지 않는다. 미국은 중국이 전략핵전력의 제한점을 극복하기 위해 신형 다탄두 탄도미사일(MIRVs)을 개발하고 있다고 보고 있다. 미국은 중국이 기존 중국의 ICBM에 비해 요격이 어려운 이동식 신형 다탄두 장착이 가능한 DF-41 개발을 통해 미국에 대한 핵억제력을 강화하고 있다고 판단하고 있다. 최근 실전배치가 임박한 DF-41은 고체연료를 사용하며 최대 10발의 탄두가 탑재가능한 것으로 알려져 있다.

동시에 미국은 빠른 속도로 증가하는 북한의 핵위협에 대한 우려를 제기하면서 이에 대한 맞춤형 전략을 재검토해 나가야 한다는 인식을 담고 있다. 2018 핵태세보고서는 궁극적으로 러시아·중국·북한 등 국가에 의한 제한핵사용(limited nuclear employment) 가능성이 증가하고 있다는 우려하에 “유연한 맞춤형 핵전략(flexible, tailored nuclear strategy)” 그리고 이를 뒷받침하기 위한 핵전력의 현대화 계획을 제시하고 있다.

16) 2018 NPR, p. iv.

17) Robert S. Norris & Hans M. Kristensen, “Chinese nuclear forces, 2018”, Bulletin of the Atomic Scientists(2018), p. 290.

〈표 4-3〉 중국의 전략핵무기¹⁸⁾

종 류	배치연도	사거리(Km)
DF-5A	1981	13,000
DF-5B	2015	13,000
DF-31	2006	7,000
DF-31A	2007	11,000
DF-31AG	2017	?
DF-41	?	?
JL-2(SLBM)	2016	7,000

〈표 4-3〉은 2010 핵태세보고서와 2018 핵태세보고서의 핵심 내용을 상호 비교한 것이다. 특히 관심의 초점이 되는 것은 핵사용 가능성이 증가하고 있다는 미국의 인식이다. 오바마 행정부에서 발표한 2010 핵태세보고서는 핵물질 또는 핵무기를 취득한 국제테러단체의 핵사용 가능성을 가장 즉각적이고도 극단적인 위협으로 규정하고 있으나, 국가 간 핵전쟁의 가능성은 낮다고 평가한 바 있다.¹⁹⁾ 2018 핵태세보고서는 오바마 행정부의 국제안보 환경 인식과는 큰 차이를 보이고 있다. 2018 핵태세보고서는 핵강대국 뿐만 아니라 북한 등 불량국가들이 강압적 우위 달성을 목적으로 제한핵사용(limited nuclear use)을 시도할 가능성이 높아지고 있다고 우려하고 있다. 미국은 제한핵확전(limited nuclear escalation)을 21세기 새로운 위협으로 규정하면서 이에 대비하여 핵능력 규모와 태세의 다변화 필요성을 짚고 있다.

이 중에서 본 연구의 초점인 제한핵전쟁의 위험성 증가라는 측면에서 볼 때 중요한 것은 세 가지이다. 첫째, 미국은 핵무기의 전통적 역할에 추가하여 억제 실패에 대비 그리고 불확실한 미래에 대한 대비 차원까지 핵무기의 역할을 확대하고 있다. 2018 핵태세보고서는 핵전력의 4대 역할을 제시하고 있다. 4대 역할이란 ① 핵 및 비핵 공격 억제²⁰⁾ ② 동맹 및 우방국 안보 보장 ③ 억제가 실패할 경우 미국의 목표 달성에 기여 ④ 불확실한 미래에 대한 헤징 능력 제공이다. 특히 트럼프 행정부는 억제가 실패할 경우 미국, 동맹국 및 파트너 국가에 대한 피해 제한(limiting damage) 전략의 일환으로 유연하고 제한된 핵대응 옵션(flexible and limited nuclear response options)을

18) Robbert S. Norris & Hans M. Kristensen, "Chinese nuclear forces, 2018", Bulletin of the Atomic Scientists(2018), p. 290.

19) Department of Defense, Nuclear Posture Review, 2010, p. iv.

20) Department of Defense, Nuclear Posture Review, 2018, p. 11.

구비함으로써 ‘억제 재확립’이라는 목표를 달성하겠다는 구상을 밝히고 있다.²¹⁾ 억제 실패 시 피해 제한에 있어 미국의 미사일 방어 및 공세적 옵션은 중대한 역할을 담당하게 될 것이라는 것이 미국의 구상이다.

트럼프 행정부가 천명하고 있는 핵무기의 역할 확대는 오바마 행정부의 시각과는 대별되는 것이다. 오바마 행정부는 2010 핵태세보고서에서 핵무기의 양대 역할 유지를 천명한 바 있다. 양대 역할이란 ① 잠재적 적국의 핵공격 억제 ② 동맹 및 우방국 안보 보장이 그것이다. 오바마 행정부는 취임 초기 국제 안보 환경의 근본적 변화로 인해 핵무기에의 의존도 축소가 가능해 지고 있다고 판단하였다. 보다 구체적으로, 오바마 행정부는 압도적인 미국의 재래식 군사력, 미사일 방어체제의 기술적 진보, 그리고 러시아·중국과의 냉전적 갈등 완화 등 국제 안보 환경의 근본적 변화로 인해 미국이 상당히 낮은 수준에서 핵전력을 보유하면서 러시아와 중국과의 전략적 안정성 (strategic stability)를 유지할 수 있으며, 핵무기에의 의존도를 감소시키면서도 억제와 동맹국 보장이 가능해 졌다고 판단하였다.

둘째, 2018 핵태세보고서가 핵사용 상황 및 대상의 확대를 천명하고 있다는 점 또한 중요한 변화이다. 먼저 핵선제사용 여부에 대해 트럼프 행정부는 2018 핵태세보고서에서 핵선제불사용 정책(NFU, Non-First Use)을 채택하지 않음을 분명히 선언하였다. 트럼프 행정부는 핵선제사용을 명시적으로 밝히지 않는 전략적 모호성을 유지함으로써 잠재적 적국에 대한 억제력을 강화하겠다는 구상인 것이다. 일각에서는 트럼프 행정부가 과거 부시 행정부와 같이 핵선제사용(FU, First Use) 교리를 명시할 것이라고 예측하였으나 2018 NPR에는 적시되지 않았다. 오바마 행정부는 2016년 후반기 핵선제불사용 원칙 채택을 검토하였으나 결국 핵선제불사용에 대한 전략적 모호성을 유지하는 기존의 정책 고수한 바 있다. 트럼프 행정부는 또한 기습 선제공격 대비를 위해 일부 핵전력의 상시대기 및 즉각 발사 옵션을 유지중임을 분명히 하였다. 미국은 핵선제사용 가능성에 대한 모호성 유지 그리고 공격적 핵태세를 유지함으로써 미국에 대한 핵사용 가능성을 낮추고자 시도하는 동시에, 핵사용 여부는 면밀한 검토 과정 후에 결정될 것임을 밝히고 있는 것이다.

또한, 핵사용을 심각하게 고려할 수 있는 상황으로 중대한 ‘비핵 전략 공격 (significant non-nuclear strategic attacks)’을 언급하고 있는 2018 핵태세보고서는 핵

21) 위의 글, p. 13.

지휘통제체제에 대한 취약성이 증가하고 있는 국제안보 환경에 대한 미국의 심각한 문제인식을 잘 보여주고 있다.²²⁾ 트럼프 행정부는 미국, 동맹국 및 파트너국가의 방위를 위해 극단적 상황(extreme circumstances)에서만 핵무기 사용을 고려할 것이라고 밝히고 있다. 여기서 말하는 극단적 상황이란 핵공격 뿐만 아니라 중대한 비핵 전략적 공격을 의미하는데 ① 미국, 동맹국 및 파트너 국가의 민간인 밀집지역 또는 기반시설에 대한 공격 ② 미국 및 동맹국의 핵전력, 지휘통제 시설 또는 경고·공격평가 능력에 대한 공격을 말한다. 특히 미국은 중국·러시아 등의 국가가 사이버 공격 및 우주자산에 대한 공격을 통해 미국의 핵지휘통제체제를 무력화할 가능성에 대한 심각한 우려를 제기하고 있다.

핵선제사용 가능성 암시 그리고 ‘비핵 전략 공격’이라는 유형의 재래식 공격에 대한 핵사용 가능성을 강력하게 경고한 2018 핵태세보고서는 핵억제를 둘러싼 국제안보 환경의 변화에 대한 미국의 우려와 대응 구상을 제시하고 있다. 핵무기를 어떤 상황에서 사용할 것인가는 핵독트린의 핵심이다. 트럼프 행정부는 ‘중대한 비핵 전략 공격’이라는 용어를 사용하면서 기존의 대규모 재래식 및 화생방 공격을 포함하는 보다 폭넓은 상황에서 핵사용 고려할 것을 시사하고 있다. 트럼프 행정부는 적대세력의 재래식, 화생방, 핵, 우주, 사이버 공격으로 대규모 피해가 발생할 경우 핵사용을 고려할 수 있다는 의지를 표명한 것이다. 이러한 기조는 재래식 및 화생방 공격을 포함하는 비핵공격 억제를 위한 핵무기의 역할 축소 의지를 표명한 오바마 행정부의 기조와 비교할 때 핵교리의 큰 변화를 의미한다.

22) Department of Defense, Nuclear Posture Review, 2018, pp. 20-22.

〈표 4-4〉 2010 핵태세보고서와 2018 핵태세보고서 비교

구 분	2010 핵태세보고서	2018 핵태세보고서
주요 배경	<ul style="list-style-type: none"> 우호적 국제환경 - 오바마 대통령의 '핵 없는 세상' 구상 발표 (2009년 4월 4일) - 2010년 미·러 간 신 전략핵무기 감축협정 (New START) 합의 등 	<ul style="list-style-type: none"> 강대국 경쟁 시대로의 회귀 - 러시아의 우크라이나 사태 촉발 및 공세적 핵전력 증강 - 대중국 관여 정책 실패 • 제2차 핵시대의 위협 증대 - 북한의 급속한 핵·미사일 전력 증강 및 핵사용 가능성 증가
위협 우선 순위	<ol style="list-style-type: none"> ① 순위 : 핵테러리즘이 가장 즉각적이고 극단적 위협 ② 순위 : 불량국가(북한, 이란)로부터의 핵확산 우려 ③ 순위 : 미러 간 핵군축 추세 지속 등 국가 간 핵전쟁 가능성 낮음 	<ol style="list-style-type: none"> ① 순위 : 강대국 간 핵 경쟁 및 제한핵 사용 가능성 ② 순위 : 불량국가(북한, 이란)로부터의 제한핵사용 및 핵확산 가능성 ③ 순위 : 국제 테러단체로의 핵물질 이전 및 핵테러리즘 가능성
핵무기의 역할	<ol style="list-style-type: none"> ① 핵공격 억제 ② 동맹 및 우방국 안보 보장 <p>※ 국가안보전략 상 핵무기의 역할 지속 축소 및 재래식 무기의 역할 증대</p>	<ol style="list-style-type: none"> ① 핵 및 비핵 공격 억제 ② 동맹 및 우방국 안보 보장 ③ 역제가 실패할 경우 미국의 목표 달성에 기여 ④ 불확실한 미래에 대한 헤징 능력 제공 <p>※ 핵무기는 재래식 무기로 대체불가능한 유용성을 가짐</p>
핵사용 상황 및 대상	<ul style="list-style-type: none"> • 핵선제불사용에 대한 전략적 모호성 유지 • 적대세력의 ① 핵공격 ② 재래식 또는 화생방 공격 시 핵사용 검토 ※ 그러나 재래식 및 화생방 공격을 포함하는 비핵공격 억제를 위한 핵무기의 역할 축소 의지 표명 	<ul style="list-style-type: none"> • 핵선제불사용 정책을 명확하게 거부함으로써 핵선제공격 가능성 암시 • ① 핵공격 ② 중대한 비핵 전략적 공격 등 극단적 상황에서만 핵사용 고려 ※ 기존의 대규모 재래식 및 화생방 공격을 포함하는 보다 폭넓은 상황에서 핵사용 고려 전망
삼원 핵전력	<ul style="list-style-type: none"> • 전략적 안정성 유지를 위한 삼원 핵전력의 유용성은 인정하나 러시아와의 핵감축 노력 지속 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 삼원 핵전력의 현대화 및 대체 무기체계 개발이 국방부의 최우선 과제 ※ 향후 외교를 뒷받침하기 위해 핵전력을 활용한 적극적 군사력 시위 예상
전술핵 무기 (비전략 핵무기)	<ol style="list-style-type: none"> ① B-61 중력탄 수명연장 추진 및 투발 수단(전폭기 등) 유지 ② 토마호크 핵미사일(TLAM-N) 폐기 <p>※ 러시아와 전술핵무기 감축을 위한 노력 지속하면서</p> <p>※ 신형 핵무기 개발 자발적 포기</p>	<ol style="list-style-type: none"> ① B-61 중력탄 수명연장 추진 및 투발 수단(전폭기 등) 유지 ② 신속대응수단으로 일부 SLBM 탄두를 저장도 핵옵션 제공 가능토록 성능 개선 ③ 신형 해상발사핵크루즈미사일 (SLCM)개발 <p>※ 전술핵무기는 유연한 맞춤형 핵전략 이행의 핵심</p> <p>※ 신형 핵무기 개발 포기는 시대착오적</p>

구 분	2010 핵태세보고서	2018 핵태세보고서
핵사용 가능성	<ul style="list-style-type: none"> • 핵물질 또는 핵무기를 취득한 국제테러단체의 핵사용 가능성은 높으나 국가 간 핵전쟁의 가능성은 낮음 	<ul style="list-style-type: none"> • 핵강대국 뿐만 아니라 북한 등 불량국가의 강압적 우위 달성 목적 제한핵사용 가능성 높음 ※ 제한핵확전을 21세기 새로운 위협으로 규정 ※ 이에 대비한 핵능력 규모와 태세 다변화 필요 ※ 특히 저강도 핵옵션 보유로 핵전략의 유연성 증대 필요 ※ 핵·비핵 군사기획 및 작전 통합 능력 증대
아태 지역 맞춤형 핵확장 장역제	<ul style="list-style-type: none"> • 삼원 핵전력, 전방배치된 비전략핵무기, 미 본토 비축 핵무기로 구성된 핵우산 제공 • 미국의 재래식 전방 전개 전력과 탄도 미사일 방어 체제로 핵확장억제 보강 ※ 핵억제에 있어 재래식 전력의 역할 강화 추진 	<ol style="list-style-type: none"> ① '통합성, 유연성, 적응성 있는 미국의 핵 및 비핵전력 유지 ② 북한 미사일 위협에 대한 미사일방어 체계 지속 투자 ③ 군사연습을 통해 억제에 위한 동맹의 공동노력 현시 ④ 지속적인 협의대화를 통해 핵위협성에 대한 공통의 이해 그리고 억제요구사항 개선 <ul style="list-style-type: none"> ※ 현재 전략핵능력에만 의존하고 있는 핵확장억제를 비전략 핵능력 보강으로 보완 ※ 필요시 역내 이종성능항공기와 핵무기 배치 능력 보유
대북 맞춤 형 핵확장 억제	<ul style="list-style-type: none"> • 주로 핵확산 위험성에 초점을 맞추어 북한에 대한 우려를 표명 • 대북 맞춤형 핵확장억제에 대한 언급은 없음 	<ul style="list-style-type: none"> • 대북한 맞춤형 억제전략의 핵심요소 <ol style="list-style-type: none"> ① 어떠한 핵공격도 수용 불가 및 할 수 없으며, 정권의 종말로 귀결될 것 명확히 전달 ② 핵무기 기술·물질 등 이전 시 완전히 책임지울 것 ③ 강화지하시설 표적 타격을 위한 맞춤형 전력 지속 배치 ④ 한국, 일본과 함께 미사일 방어 능력 지속 강화 ⑤ 조기경보시스템과 타격 능력 이용, 북한의 미사일 전력을 발사 이전 무력화

3. 강대국 간 핵군비통제 모멘텀의 상실과 경쟁의 강화

미국과 러시아는 각각 자국의 핵전력 현대화에 국방정책의 우선순위를 두고 있으며 이로 인해 2010년 체결된 신전략무기감축협정(New START)으로 상징되는 미러간 핵군비통제의 동력이 상실되어 가고 있다. 미국과 러시아는 신전략무기감축협정을 통해 양국의 전략핵탄두를 1,550개 이하로 그리고 핵투발수단인 미사일을 700개 이하로 제한할 것에 합의하여 이행 중에 있다.

그러나 2021년 2월에 효력 만료되는 New START의 연장에 대한 양국 간 합의 전망이 점차 낮아지고 있다.²³⁾ 2018년 2월 러시아가 New START의 연장에 대한 논의를 제안한 바 있으나 미국은 러시아의 INF 조약 위반을 이유로 대화를 거부하였다. 스톡홀름 국제평화연구소(SIPRI)는 양국이 사실상 New START 이상의 핵전력 감축에 대해 큰 관심이 없다고 평가하고 있다.²⁴⁾ INF 조약에서 미국과 소련은 유럽 내 모든 지상 발사, 중거리 크루즈 및 탄도미사일의 배치를 금지할 것에 합의한 바 있다. INF 조약은 핵 탄도미사일 뿐만 아니라 재래식 탄도미사일까지 적용 대상에 포함시켰다.

특히 미국은 러시아가 1986년에 미소간 합의한 INF를 위반하고 사거리 약 1,500km로 예상되는 신형 중거리탄도미사일인 ‘이스칸데르(Iskander)’ K형을 실전배치하였다고 비난하였다. 또한 미국은 2014년 이후로 러시아가 지상 발사 중거리 핵 크루즈 미사일 SSC-8을 개발 및 배치하고 있다고 계속 비난해 왔으며²⁵⁾ 2018 NPR에도 미국은 이에 대한 우려를 분명히 제기하고 있다.²⁶⁾ 이에 추가하여 미국은 러시아가 고체 연료를 쓰는 신형 ICBM인 RS-24 야르스를 실험하고 있다고 비판하였다. 뿐만 아니라 일부 연구기관은 러시아는 핵탄두의 추가 생산을 금지하기로 미국측과 합의한 New START 조약을 위반하고 2013년 이후 약 396개의 핵탄두를 추가 생산한 것으로 분석하고 있다.²⁷⁾

이러한 상황에서 미국은 2018 핵태세보고서를 통해 러시아로부터의 핵위협 대응

23) SIPRI, "SIPRI YEARBOOK 2018, SUMMARY," June 2018. <https>

24) 위의 글.

25) Nuclear Policy Review, p. 10.

26) Nuclear Policy Review, p. 9.

27) Daniel Brown, "Russia just successfully tested one of its newest ICBMs - Here's what it can do," Business Insider, September 21, 2017.

을 초점으로 하는 일련의 행정책을 발표하였다. 여기에는 INF 조약을 준수하는 범위 내에서 러시아의 SSC-8과 유사한 지상 발사, 중거리 핵 순항미사일 미사일을 ‘연구개발’하겠다는 내용이 포함되어 있었다. 이를 통해 미국은 러시아의 INF 위반행위를 철회하도록 압력을 가하는 전략적 행보를 채택하고자 시도한 것이다.²⁸⁾ 이에 추가하여 미국은 전략핵 삼원체계를 유지하고, 저위력 핵옵션 강화를 위해 단기적으로 일부 SLBM 탄두를 저위력 핵옵션 제공 가능토록 성능 개선하는 한편, 장기적으로 신형 해상발사핵크루즈미사일(SLCM)의 개발을 천명한 바 있다.

2018년 2월 발표된 2018 핵태세보고서에서 INF 조약 탈퇴에 대해 유보적 입장을 보인 트럼프 행정부는 기존의 입장에서 크게 선회하여 2018년 10월 20일 급기야 INF 조약 탈퇴를 선언하였다. 미국의 INF 조약 탈퇴 선언 이후 강대국 간 질적 핵군비경쟁에 대한 국제사회의 우려가 증폭되고 있다.

트럼프 행정부가 밝힌 미국의 INF 조약 탈퇴 결정의 핵심에는 두 가지 우려가 자리 잡고 있다. 첫째, 미국은 러시아가 INF 조약을 위반했으며 미국의 INF 탈퇴 결정은 이에 대한 대응이라고 주장하고 있다. 트럼프 대통령은 2018년 10월 20일 네바다 주 엘코에서 열린 중간선거 유세 중 기자들과의 인터뷰에서 러시아가 여러 해 동안 INF 조약을 위반해 왔으며, 러시아가 기존의 핵 합의를 위반하고 미국에게는 허용되지 않는 무기(특히 지상 발사 순항미사일)를 생산하도록 방치하지는 않을 것이라고 강조하였다.²⁹⁾ 이에 대해 러시아는 미국의 조약 탈퇴는 매우 위험한 조치이며 오히려 미국의 미사일 방어가 조약 위반이라고 맞대응하였다. 양국이 연일 상대방의 핵군비 확충에 대한 우려와 경고를 계속해 나가고 있다.

둘째, 미국은 INF 조약의 탈퇴 선언 배경에는 중국에 대한 강력한 경고 또한 포함되어 있다. 중국은 INF 조약의 당사국은 아니다. 그러나 미국은 중국이 INF 조약에 구속되지 않으면서 지속적으로 핵전력을 증강해 나가고 있다고 보고 있다. 이에 대해 트럼프 대통령은 2018년 10월 22일 백악관에서의 기자 간담회에서 “그들이 정신을 차릴 때까지 우리(미국)도 핵무기를 늘릴 것”이라며 “그들이 (새로운) 조약에 서명하고 준수할 때 우리도 핵무기 증강을 멈추고 감축할 계획”이라고 발언함으로써 INF 조약 탈

28) Marcus Weisgerber, “Pentagon Confirms It’s Developing Nuclear Cruise Missile to Counter a Similar Russian One,” Defense One, February 2, 2018.

29) Voice of America, “트럼프 대통령 “중거리 핵전력 조약(INF) 탈퇴할 것,” 2018년 10월 21일. <https://www.voakorea.com/a/4622505.html> (접속일 : 2018년 10월 24일.)

퇴에는 러시아와 함께 중국에 대한 우려가 위치하고 있음을 분명히 하였다.³⁰⁾ INF 조약을 대체하는 새로운 핵군비통제 조약에 러시아와 함께 중국을 포함시켜야 한다는 미국의 기조가 과연 결실을 맺을 것인지는 아직까지 분명치 않다.

최근 강화되고 있는 신 핵군비경쟁의 양상을 제어하기 위해 “긴급한 노력과 절차”가 요구된다는 군비통제 전문가들의 경고가 계속되고 있다.³¹⁾ 미국과 러시아 그리고 중국이 적어도 향후 수년 간 핵군비통제가 아닌 핵군비경쟁에 집중하는 전형적인 ‘안보 딜레마’ 현상에 빠질 가능성이 높다.

Ⅲ. 군사과학기술의 발전과 핵억제의 불안정성 증가

군사과학기술의 진보와 확산으로 인해 핵태세의 취약성이 증가되고 있다. 그 결과 핵보유국 간 핵억제의 안정성이 저해되고 있다. 미국·러시아·중국은 자국의 핵태세에 가해지고 있는 취약성을 감소시키고 상대방에 대한 핵억제의 우위를 확보하기 위해 경쟁적으로 군사과학기술을 개발하는 노력을 배가하고 있다. 그 결과 자국의 안보가 오히려 불안해 지는 안보딜레마가 심화되고 있다.

본 장에서는 핵억제에 중요한 영향을 미치는 군사과학기술을 세 가지로 구분하여 분석한다. 첫째, 정밀유도무기 기술의 진보는 핵자산에 대한 장거리 정밀타격을 가능케 하고 있으며, 이에 따라 실제 사용가능성(usability)에 기반한 핵억제 전략으로의 전환이 시도되고 있다. 둘째, 사이버 무기의 진보 또한 유사시 핵지휘통제시스템과 핵무기의 정상적 작동에 중대한 지장을 초래할 수 있다. 셋째, 대위성무기의 발전으로 인해 핵지휘통제시스템과 핵무기의 정상적 작동을 더 이상 보장하기 어렵다.

1. 정밀유도무기 기술의 진보와 비전략 핵무기의 사용가능성 증가

장거리 정밀타격 능력의 급속한 신장으로 인해 핵무기 보유국들은 자국의 핵무기에 가해지는 취약성이 증가하는 상황에 직면하고 있다. 대표적으로, 사일로에 보관하

30) Dave Deptula, “Whether The U.S. Scraps The INF Or Stays In, China Must Be Checked,” Forbes, November 5, 2018.

31) Thomas M. Countryman and Andrei Zagorski, “Urgent Steps to Avoid a New Nuclear Arms Race,” Arms Control Today Vol. 48(June 2018).

고 있는 ICBMs의 취약성이 급격히 증가함에 따라 일부 연구자들은 ICBMs, SLBMs, ALCMs으로 구성되는 핵삼원체제(nuclear triad)에서 ICBMs을 폐기하고 SLBMs과 ALCMs의 양축으로 구성되는 핵이원체제(nuclear dyad)로의 전환 필요성을 주장하고 있는 배경에는 이러한 문제의식이 배경이 되고 있다.³²⁾

뿐만 아니라 장거리 정밀타격 능력과 파괴력 조절 기술의 결합은 과거 사용불가능하게 여겨졌던 핵전력의 사용가능성(usability)를 크게 높이고 있다. 사용가능성을 높임으로써 핵억제력을 증진시킨다는 소위 'Escalate to De-escalate 전략'은 제한핵전쟁의 가능성을 크게 높인다는 비판에도 불구하고³³⁾ 미국과 러시아의 핵전략 및 핵고리에서 최근 강조되고 있다. 러시아의 경우, 우크라이나와 크림반도에 대한 러시아의 침공 후 러시아 푸틴 대통령은 TV 인터뷰에서 전술핵무기 사용이 준비되었다는 강력한 시그널을 미국과 NATO 국가들에게 경고하였다.³⁴⁾

이후 러시아의 핵사용 가능성을 우려한 미국과 NATO는 즉각적인 개입을 주저함으로써 위기 수준이 낮아지고, 상황이 러시아에 유리하게 조성되었다. 비전략핵무기는 과거 '유연 반응전략 (Flexible Response)'의 중요한 한 축이었다. 확산통제(escalation control)의 개념하에 저위력 핵무기의 제한적 사용을 통해 궁극적으로 군사적 목표를 달성하고, 전면 핵전쟁으로의 확전을 방지하는 '확전 사다리 (Escalation Ladder)'를 마련하고자 한 시도였던 것이다.

2018 핵태세보고서는 전술핵무기의 사용 위협을 통한 러시아의 핵억제 강화 노력에 대한 우려를 다음과 같이 언급하고 있다. "저위력 핵무기를 포함한 제한적 핵 선제 사용이 이익을 가져올 수 있다는 러시아의 믿음은, 부분적으로 더 많은 숫자와 종류의 비전략 핵무기 보유가 위기 시 그리고 낮은 수준의 분쟁에서 강압력을 증가시킬 것이

32) 핵이원체제로의 전환 필요성 주장에 대해서는 다음 연구들을 참조. Tobin Harshaw, "America's nuclear dyad: that's all we need," *Pittsburg Post-Gazette*, August 6, 2016. <http://www.post-gazette.com/opinion/Op-Ed/2016/08/09/America-s-nuclear-dyad-that-s-all-we-need/stories/201608050073> (접속일 : 2018년 10월 24일.); Fred Kaplan, *Rethinking Nuclear Policy: Taking Stock of the Stockpile*, *Foreign Affairs*, Vol. 95, Issue, 5 (2016), pp. 18-25; William J. Perry, *Why It's Safe to Scrap America's ICBMs*, *New York Times*, September 30, 2016. 반면, ICBMs을 비롯한 nuclear triad의 유지 필요성을 주장한 연구에 대해서는 다음 글 참조. Matthew Kroenig, "Trump Said the U.S. Should Expand Nuclear Weapons. He's Right," *MSNBC News*, December 23, 2016.

33) Jay Ross, "Time to Terminate Escalate to De-Escalate — It's Escalation Control," *War on the Rocks*, April 24, 2018. <https://warontherocks.com/2018/04/time-to-terminate-escalate-to-de-escalateits-escalation-control/> (접속일 : 2018년 10월 13일).

34) BBC, "Ukraine conflict: Putin 'was ready for nuclear alert,'" March 15, 2015. <https://www.bbc.com/news/world-europe-31899680> (접속일 : 2018년 10월 13일).

라는 러시아의 인식에 기반하고 있다. 이러한 잘못된 러시아의 인식을 바로잡는 것은 전략적 필수사항이다.”³⁵⁾

이러한 관점에서 일부 연구자들은 전략핵무기의 엄청난 파괴력으로 인해 아이러니하게도 이들 무기들이 사용될 수 없는 무기로 인식되어 억제 신뢰성을 저하시켰다고 주장하면서 전술핵무기 또는 비전략핵무기의 사용가능성에 대한 신뢰 회복을 통해 억제를 달성하는 전략의 필요성을 주장하였다. 전술핵무기 사용가능성 증가는 우발적 핵사용 가능성과도 긴밀히 관련되어 있다. 전술핵무기는 전략핵무기에 비해 현장 지휘관에게 위임되는 권한의 수준이 높다. 전술핵무기의 억제 효과를 증가시키기 위해 핵국가들은 대체로 현장 지휘관에게 권한을 위임하는 경향이 있다. 현대 핵전략가인 MIT 대학의 비핑 나랑(Vipin Narang)이 제시하는 지역 핵국가 채택할 수 있는 세 가지 핵태세 중 ‘비대칭 위기고조(asymmetric escalation)’ 태세가 여기에 해당한다.³⁶⁾ 비핑 나랑은 전술핵무기에 대한 핵지휘통제가 분권화되는 비대칭 위기고조 태세가 채택될 경우 상대방의 의도에 대한 오산 그리고 우발적 사용 가능성이 동반하여 증가하는 문제를 지적하고 있다.

전술핵무기의 사용가능성을 높임으로써 핵억제를 달성하고, 유사시 제한적 핵사용을 통해 확전을 막는다는 핵교리에 대한 우려에도 불구하고, 폭발력의 조절과 정밀 유도 기술을 결합하여 통제된 핵사용을 시도하려는 움직임이 최근 강해지고 있다. 미국이 추진하고 있는 B61 계열의 비전략 핵무기 수명 연장 프로그램이 여기에 해당한다. 미국은 2024 회계연도까지 B61-12 비전략 핵무기의 수명 연장 프로그램을 완료할 계획이다. 미국은 B61계열의 모든 이전 모델을 B61-12 비전략 핵무기로 대체할 예정이다. 미국은 2021년부터 이중성능항공기(DCA)에 장착이 가능할 것으로 예상되는 신형 B61-12 중력탄이 ‘정밀유도장치(guidance tail kit)’와 ‘폭발력 조절장치(dial-a-yield)’를 갖추어 보다 더 유연성 있는 저강도 비전략 핵무기 옵션을 제공할 것으로 기대하고 있다.³⁷⁾ 현대 핵전략가인 키어 리버와 다릴 프레스는 미사일 정밀도의 비약적 향상, 센서 체계의 다양화 및 정밀화, 원격 센서 체계에 의한 상시 정찰 시스템 발전 등으로 인해 상대국가의 핵전력에 대한 대군사공격(counterforce)의 유용성이 크게

35) Department of Defense, Nuclear Posture Review, 2018, pp. XI-XII.

36) Vipin Narang, Nuclear Strategy in the Modern Era: Regional Powers and International Conflict, (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2015), pp. 3~10.

37) Department of Defense, Nuclear Posture Review, 2018, p. 31.

높아졌다고 진단하고 있다. 특히, 키어 리버와 다릴 프레스는 군사과학기술의 발달로 핵선제공격에 유리한 환경이 조성되고 있으며, 민간인 부수피해(collateral damages)를 최소화하면서 전략적 목표를 달성할 수 있는 제한적 핵사용 수단이 확보되고 있다고 강조하고 있다.³⁸⁾

2. 사이버 위협의 증가와 핵지휘통제의 불안정성 증가

효과적인 핵억제를 위해서는 한편으로 핵무기가 사용가능하고 유사시 작동이 확실해야 한다. 또 다른 한편으로, 핵국가는 승인되지 않은 핵사용의 위협과 테러리스트 등 제3자에 의한 핵무기 탈취 가능성을 최소화해야 한다. 핵억제의 효과적 작동과 핵무기와 관련된 다양한 잠재적 문제점 최소화에 있어 핵심은 핵지휘통제(NC3: Nuclear Command, Control and Communications)이다.³⁹⁾ 핵지휘통제는 수 없이 많은 지상, 공중 및 우주기반의 요소로 구성되어 있으며 대통령과 핵전력 간 연결성을 보장하는데 사용되는 거대하고 복잡한 시스템을 의미한다.⁴⁰⁾

사이버 공간 상 위협의 증가로 인해 핵지휘통제의 안정성이 저하될 우려에 직면하고 있다. ‘감시 또는 절취를 위한 컴퓨터 프로그램의 사용’ 또는 ‘상대 컴퓨터와 네트워크 시스템을 파괴하는 능력’을 의미하는 사이버 무기의 비약적 발전은 21세기 핵지휘통제가 마주하고 있는 새로운 도전이다.⁴¹⁾ 21세기 안정적 핵지휘통제체제의 유지에 가해지고 있는 도전은 2007년 이스라엘의 시리아 핵 의심시설 사이버 공격 그리고 2010년 이란의 우라늄 농축시설 공격에 사용된 것으로 추정되는 ‘스턱스넷(Stuxnet)’ 바이러스 공격이 대표적인 예로 언급되고 있다. 2007년 이스라엘은 공군전력을 이용하여 시리아가 보유하고 있는 핵개발 의심시설에 대한 공습을 실시하여 무력화한 바 있다. 당시 시리아는 러시아 산(産)방공무기를 보유하고 있었는데 이스라엘은 스텔스 기능을 갖춘 공군기가 없었음에도 불구하고 시리아의 방공망을 무력화하고 성공적인 공습을 감행할 수 있었다. 연구자들은 이스라엘이 미국이 개발한 ‘수터(Suter)’와 유사

38) Keir A. Lieber and Daryl G. Press, “The New Era of Counterforce: Technological Change and Future of Nuclear Deterrence,” *International Security*, Volume 41, Number 4 (Spring 2017), pp. 9-49.

39) 앤드류 퍼터, 고봉준 역, 『핵무기의 정치』 (서울: 명인문화사, 2016), pp. 318-319.

40) GAO, NC3 Modernization Review, GAO-15-584R, June 15, 2015. <https://www.gao.gov/assets/680/670801.pdf> (접속일 : 2018년 10월 20일).

41) 위의 책, p. 328.

한 컴퓨터 프로그램을 사용하여 시리아 방공망 지휘통제 네트워크에 허위 정보를 주입함으로써 이스라엘 공군기의 접근을 인지하지 못하도록 한 것으로 추정하고 있다.⁴²⁾ 2010년 세상을 놀라게 한 미국과 이스라엘의 ‘스턱스넷’ 악성코드 공격으로 이란의 우라늄 농축시설의 가동한 몇 달 동안 중단된 것으로 알려지고 있다. 이들 사례들은 사이버 공격이 유사시 상대방의 지휘통제체제, 방공망, 및 핵심 국가기간시설을 무력화할 수 있다는 사실을 인식하게 하는 계기가 되었다.

핵지휘통제체제를 포함한 사이버 공간작전에 있어서의 취약성을 감소시키고 전략적·작전적 우위를 점유하기 위하여 미국은 2018년 5월 4일 사이버 사령부를 10번째 통합전투사령부(unified combatant command)로 승격시키는 조치를 단행하였다. 이전까지 미 국방부는 6개 지역통합사령부, 3개의 기능통합사령부 체제를 유지해 왔다. 사이버 사령부를 기능통합사령부로 승격시킴으로써 미국은 6개 지역통합사령부, 4개의 기능통합사령부 체제로 강화되었다.

사이버 사령부(USCYBERCOM)의 통합전투사령부 승격은 2017년 8월 18일 트럼프 대통령 명의의 백악관 성명서를 통해 본격적으로 추진되기 시작하였다. 트럼프 대통령은 “미국 사이버사령부를 사이버 작전에 주력하는 통합전투사령부(Unified Combatant Command)로 지위를 격상했다”고 밝히면서 “이번 격상으로 사이버 공간에서의 작전을 강화하고 미국 국방을 높일 기회를 더 많이 창출할 것”이라고 강조한 바 있다.⁴³⁾ 사이버 사령부는 승격 이전까지 전략사령부(USSTRATCOM) 예하의 조직이었다.

사이버공간 상 적대세력의 공세가 가속화되면서 핵지휘통제시스템 등 핵심 C4ISR 및 국가 기간시설의 취약성이 증대되고 있다는 인식이 강화되는 가운데 단행된 사이버 사령부의 승격은 중요한 정책적 함의를 지닌다. 미 의회는 FY2019 국방수권법을 통해 사이버 사령부로 하여금 (1) 잠재적 적대세력의 사이버공격에 대한 대응옵션(response options) (2) 잠재적 적대세력의 사이버공격에 대한 방어력 및 회복력 증진을 핵심으로 하는 거부옵션(denial options) (3) 미국에 대한 사이버공격을 감행하는 국가 및 개인에 대해 비용을 부과하는 사이버 전력의 개발 및 능력 과시를 핵심으로

42) Sharon Weinberger, “How Israel Spooked Syria’s Air Defense System,” Wired, Oct. 7, 2010. <https://www.wired.com/2007/10/how-israel-spool/> (접속일 : 2018년 10월 18일).

43) 오다인, “미국 사이버사령부, 10번째 통합사령부로 격상,” 『보안뉴스』, 2018년 8월 19일. <https://www.boanews.com/media/view.asp?idx=56468> (접속일 : 2018년 8월 2일).

하는 비용부과옵션(cost-imposition options)을 추진하도록 명문화하고 있다.⁴⁴⁾ 또한 미 의회는 미국의 사이버전략을 종합적으로 담는 사이버억제구상(Cyber Deterrence Initiative)를 작성하여 보고토록 지시하고 있다.

3. 대위성무기의 발전과 핵지휘통제시스템의 잠재적 결함 증가

미국은 반위성무기 기술의 급속한 진보로 인해 중국·러시아 등 강력한 경쟁국들과의 미래 분쟁에서 우주 공간이 핵심전장화 될 가능성이 매우 높다고 인식하고 있다.⁴⁵⁾ 핵지휘통제의 핵심이 되는 우주 자산에 대한 취약성 감소를 위해 트럼프 행정부는 우주군 재창설을 위한 본격적 준비에 돌입하였다. 핵지휘통제 등의 자산에 대한 사이버 및 우주 공간 상 공격을 비핵전략공격으로 명명하면서 이에 대한 강력한 대응을 주문하는 2018 핵태세보고서는 트럼프의 우주군 창설과 같은 맥락에서 해석될 수 있다.⁴⁶⁾

2019 회계연도 국방수권법과 관련되어 큰 주목을 받았던 것 중의 하나는 트럼프 대통령의 우주군 창설 시도에 대해 의회가 이를 예산으로 뒷받침할 것인가이다. 트럼프 대통령은 2018년 6월 18일 미국의 우주 정책을 총괄하는 국가우주위원회(National Space Council) 회의를 주관하는 자리에서 우주 공간 상 미국의 압도적 우위를 확보하기 위해 제6번째 군이 될 우주군(Space Force)의 창설 의사를 공표하였다.⁴⁷⁾ 트럼프의 우주군 창설 발언은 새로운 전장으로 자리매김한 우주 공간 상 미국의 군사적 패권 강화를 위한 새로운 시도라고 해석될 수 있다.

우주군 창설에 대한 비판에도 불구하고, 『2019 국방수권법』은 2018년 말까지 미 우주사령부(U.S. Space Command)를 재창설하여 현재 공군 예하의 우주사령부를 대체

44) U.S. House of Representative, "SEC.1636. Policy of the United States on Cyberspace, Cybersecurity, Cyber Warfare, and Cyber Deterrence," John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019 Conference Report to Accompany H.R. 5515. <https://fas.org/sgp/news/2018/07/ndaa-1636.html> (접속일 : 2018년 8월 2일.)

45) Dean Cheng, "Assuring American Acces to the Ultimate Hight Ground: President Trump and the New U.S. Space Force," The Heritage Foundation, July 10, 2018.

46) 2018 NPR, pp. 20-22.

47) Geoff Brumfiel and David Welna, "Trump Calls for 'Space Force' to Defend U.S. Interests Among The Stars," NPR, June 18, 2018. 현재 미군은 육군, 해군, 해병대, 공군 그리고 연안경비군(Coast Guard)의 5대 군 체제를 유지하고 있다. Dean Cheng, "Assuring American Access to the Ultimate Hight Ground: President Trump and the New U.S. Space Force," The Heritage Foundation, July 10, 2018. 트럼프는 2018년 3월과 5월에도 우주군 창설 필요성을 강조한 바 있다. 이에 대해서는 다음의 글 참조. Sandra Erwin, "Trump: U.S. should have a 'space force,'" Space News, March 13, 2018.

하는 계획을 포함시켰다.⁴⁸⁾ 과거 미 우주사령부는 1985년 통합전투사령부로 창설되어 2002년 미 전략사령부로 통합된 바 있다. 부통령 마이크 펜스 또한 2018년 8월 9일 의회 연설을 통해 2020년까지 우주군을 창설하여 운용을 시작할 것이라는 구상을 재확인하였다. 이를 위해 펜스 부통령은 우주군 창설을 위해 80억 달러의 예산을 추가 배정해 달라고 요청하였다.⁴⁹⁾

제6의 군을 창설할 경우 의사결정이 더 지연되고, 오히려 합동성이 저하될 수도 있다는 이유로 우주군 창설에 반대했던 국방부는 최근 입장을 선회하여 트럼프 대통령의 정책을 지지하고 있다. 2017년 7월, 매티스 국방장관은 미 하원 전술항공 및 지상군 소위원회 위원장인 마이크 터너에게 제출한 우주군 창설에 대한 의견서에서 우주군 창설은 이미 복잡한 국방부의 행정 및 조직 체계를 더 복잡하게 만들 것이라는 우려를 제기한 바 있다.⁵⁰⁾ 우주군 창설 시 현재 우주 관련 임무를 수행하고 있는 공군에서 분리될 수밖에 없는 현실을 감안하여 공군 또한 반대의 목소리를 제기하기도 하였다. 하지만 매티스 국방장관은 2018년 8월 28일 국방부가 우주 자산 보호를 위한 대통령의 비전을 담고 있는 『2019 국방수권법』에 따라 별도의 우주군 재창설을 승인하는 법을 위해 의회와 협력해 나가고 있다고 발언하였다.⁵¹⁾

미 의회는 『2018 국방수권법』에 2018년 8월까지 우주군단(space corps) 창설을 검토하는 독립적 연구를 수행토록 하는 조항을 포함시킨 바 있다. 당시 의회는 보다 구체적인 우주군 창설 로드맵을 제시하는 연구를 2018년 말까지 수행하도록 하는 추가 조항을 포함시킨 바 있다. 이 연구가 어떤 결론을 제시할 것인가가 향후 우주군 창설의 방향성과 조직에 대한 미 의회의 입장에 큰 영향을 줄 전망이다.

미국의 우주군 창설 시도는 우주 공간의 군사화를 방지하는 진지한 군비통제 노력이 부재한 상황에서 강대국 간 경쟁이 가속화되고 있음을 의미한다. 군비통제협회(Arms Control Association)의 데릴 김벨(Daryl G. Kimball)은 미국의 우주군 창설 시

48) Andrew Clevenger, "No Price Tag Yet for Trump's Space Force, Pentagon Says," Roll Call, August 28, 2018. <https://www.rollcall.com/news/politics/no-price-tag-yet-trumps-space-force-pentagon-says> (접속일: 2018년 8월 30일.)

49) Helene Cooper, "Pence Advances Plan to Create a Space Force," New York Times, August 9, 2018. <https://www.nytimes.com/2018/08/09/us/politics/trump-pence-space-force.html> (접속일: 2018년 8월 20일.)

50) Jay Bennett, "Space Corps Moves Forward Despite Opposition From Mattis, White House," Popular Mechanics, July 14, 2017.

51) Andrew Clevenger, "No Price Tag Yet for Trump's Space Force, Pentagon Says," Roll Call, August 28, 2018.

도가 중국과 러시아의 유사한 시도로 이어질 가능성을 경고하면서 관련 국가 간 직접 대화 필요성을 강조하고 있다.⁵²⁾

IV. 미국의 제한핵전쟁 대비태세 강화

국가안보 위협의 수준과 본질 변화에 대한 미국의 우려가 제한핵전쟁의 대비 필요성에 대한 미국의 인식 변화로 이어지고 있다. 변화하는 핵 지형 하에서 잠재적 적국의 제한핵운용 또는 핵을 통한 강압 위협이 커질 수 있다는 우려가 증가되고 있는 것이다.⁵³⁾ 이러한 관점에서 미국은 2018 핵태세보고서에서 제한핵확전(limited nuclear escalation)을 21세기 새로운 위협으로 규정하고 있다.

러시아의 제한핵선제사용 가능성은 핵태세보고서의 우려 대상 중 가장 중요한 부분을 차지한다. 2018 핵태세보고서는 러시아의 공세적인 비전략핵무기 증강(수량 및 종류)을 고려할 때 러시아가 위기 시 또는 낮은 수준의 분쟁 시 저강도 핵무기를 이용한 제한핵선제사용(limited nuclear first use)을 감행하여 강압적 우위(coercive advantage)를 점하려고 시도할 수 있다는 우려를 적극적으로 표명하고 있다. 미국은 특히 러시아가 소위 “escalate to de-escalate” 교리를 강화하고 있다고 강조하면서 이에 대한 대응을 주문하고 있다. 이러한 관점에서 2018 핵태세보고서는 러시아가 “핵확전의 위협 또는 실제 핵무기의 선제사용을 통해 분쟁을 러시아에게 유리한 조건에서 완화”시킬 수 있다고 잘못 판단하고 있다고 강조한다.⁵⁴⁾ 2018 핵태세보고서의 이러한 관점은 러시아가 2010년 이후 핵무기를 통한 분쟁 완화에 대한 교리를 구체화해 오고 있다는 일부 학자들의 견해와 일치하는 것이다.⁵⁵⁾

52) Katie Rogers, “Trump Orders Establishment of Space Force as Sixth Military Branch,” The New York Times, June 18, 2018.

53) 2018 NPR, pp. 33-34.

54) 2018 NPR, p. 8.

55) Nikolai N. Sokov, “Why Russia calls a limited nuclear strike ‘de-escalation,’” Bulletin of the Atomic Scientists, March 2014, <http://thebulletin.org/why-russia-calls-limited-nuclear-strike-de-escalation> (접속일 : 2018년 3월 13일.) 러시아의 비전략핵무기 수량 및 종류에 대해서는 다음의 자료를 참고. U.S. Congress, House Armed Services Committee Hearing. James Miller, Principal Deputy Under Secretary of Defense for Policy. Prepared Statement, November 2, 2011, p. 2; Hans M. Kristensen and Robert S. Norris, “Russian Nuclear Forces, 2017,” Bulletin of the Atomic Scientists, February 28, 2017.

비록 2018년 10월 현재 한반도에서는 북한 비핵화를 위한 한국과 미국 그리고 국제사회의 노력이 계속되고 있으나, 북한의 핵공갈 또는 오인에 기인한 북한의 핵사용 가능성 또한 우려의 대상으로 분류된다. 2018 핵태세보고서는 북한이 미국, 동맹국 및 파트너 국가를 위협할 수 있는 일련의 전략 및 비전략 핵무기 체계를 은밀히 개발 중이라고 적시한 바 있다. 동시에 2018 핵태세보고서는 북한이 현재 개발 중인 전략 및 비전략 핵무기 체계 그리고 미국에 대한 전략핵공격 위협을 통해 위기 또는 분쟁 시 북한에게 유리한 핵확전 옵션(nuclear escalation options)을 보유하게 되었다고 오인할 가능성이 있음을 경고하고 있다.

이러한 관점에서 2018 핵태세보고서는 억제 실패 시 ‘피해제한(damage limitation)’ 목적의 제한핵전쟁 대비를 강조하고 있다. 억제의 실패를 상정한 효과적 대응태세 준비가 미국의 억제 신뢰성 증대의 핵심이라는 것이 2018 핵태세보고서의 결론인 것이다. 억제 실패 시 ‘피해제한’에 입각한 억제 재확립(re-establishment of deterrence) 대비의 필요성을 강조하는 2018 핵태세보고서는 2010 핵태세보고서의 기초와는 크게 다른 것이다.

이러한 판단 하에 미국은 피해제한 및 억제의 재확립이라는 목적을 달성하기 위해 핵태세의 변화를 모색하고 있다. 2018 핵태세보고서를 통해 엿볼 수 있는 미국의 기본적인 관점은 피해제한 및 억제의 재확립 노력에 있어 재래식 전력은 보조수단이며 핵전력을 대신할 수는 없다는 것이다. 미국은 적대국가가 제한핵확전(limited nuclear escalation)이나 비핵 전략 공격을 통해 이점을 얻을 것이라는 판단을 하지 못하도록 핵능력 규모와 태세의 다변화를 추구하고 있다.

2018 핵태세보고서는 ‘피해제한(damage limitation)’에 입각한 억제 재확립 시도를 위해 ‘융통성 있고 제한적인 핵대응 옵션(flexible and limited nuclear response options)’을 추구할 것이라는 기초를 보이고 있다. 억제 실패시 ‘피해제한’은 (1) 미사일방어 그리고 (2) 적대세력의 기동체계를 식별, 추적, 표적화할 수 있는 공격 능력이라는 두 개의 축으로 구성되어 있다.

융통성 있고 제한적인 핵대응 옵션의 추진에 있어 핵심은 비전략핵무기의 현대화와 그리고 신형 비전략핵무기의 개발이다. 특히 저강도 핵옵션 수단을 보완해 나가겠다는 것이 미국의 구상이다. 트럼프 행정부는 최근 안보환경의 급격한 악화를 고려하여 전략핵무기 현대화 중심의 기존 계획을 보완할 수 있는 옵션이 필요하다고 인식하고 있다. 특히, 미국은 지역 수준의 적대국가 공세에 대한 신뢰성 있는 억제를 유지하

기 위해서 저강도 핵옵션을 포함한 핵전력의 유연성 확대 노력이 중요한 시점이라고 명시하고 있다. 한편, 2018 핵태세보고서는 핵전력의 유연성 확대 노력이 “핵전쟁수행(nuclear war-fighting)”을 위함은 아니며 “핵문턱(nuclear threshold)”을 높임으로써 핵무기 사용 가능성을 낮추기 위한 목적이라고 주장하고 있다.

비전략 핵무기에 있어 특히 관심의 대상이 되는 것은 B61 계열 비전략핵무기의 수명 연장 프로그램과 장·단기 해상기반 억제력 증강에 대한 미국의 정책이다.⁵⁶⁾ 먼저, 중력탄(gravity bomb)인 B61 계열 비전략핵무기에 대해 미국은 2024 회계연도까지 B61-12의 수명 연장 프로그램을 완료하겠다는 구상이다. 이를 통해 미국은 B-61 계열의 타 모델(예, B61-3, 4, 7, 10)을 대체하겠다고 밝히고 있다. B61-12의 수명 연장 프로그램의 진척에 따라 2021년부터 ‘정밀유도장치(guidance tail kit)⁵⁷⁾와 ‘폭발력 조절장치(dial-a-yeild)’를 갖춘 신형 B61-12 중력탄이 이중성능항공기(DCA: Dual Capability Aircraft)에 장착되어 배치될 경우 보다 더 유연성 있는 저강도 비전략 핵무기 옵션 제공이 가능해질 전망이다.

B61-12 중력탄에 장착되는 정밀유도장치는 특정고도에서 낙하산을 펼침으로써 표적에 낙하는 속도를 감소시키고 이를 통해 정확도를 크게 향상시키면서 저위력으로 부수적 피해(collateral damages)를 최소화시키는데 도움을 줄 것이다.⁵⁸⁾ B61-12 폭탄은 새롭게 적용되는 ‘폭발력 조절장치’를 통해 0.3KT에서 50KT까지 폭발력을 조절할 수 있다. 또한 B61-12의 공산오차는 30미터로서 기존의 중력탄이 110-170미터의 공산오차(CEP)를 갖는 것과 비교할 때 약 4배 정도의 정밀도 향상 효과를 거둘 것으로 판단된다. 유명한 핵 연구자인 한스 크리스텐센(Hans Christensen)은 B61-12는 최초의 유도핵폭탄(first guided nuclear bomb)이라는 새로운 무기(new weapon)이라고 강조하고 있다.⁵⁹⁾ 크리스텐센은 또한 “실질적으로 폭탄이 더 정확할수록 특정 표적을 파괴하는데 필요한 파괴력은 더 낮아진다. 저위력의 고정밀 폭탄은 방사능 낙진이나 폭발력을 통한 대량 무차별 민간인 살상에 대한 공포 없이 사용이 가능하다”고 주장하면서 핵무기의 사용가능성 증가에 대해 우려하고 있다. 내셔널 인터레스트 지의 편집

56) 2018 NPR, p. 35.

57) 2018 NPR, p. 31.

58) 이성훈, “현대 핵전략의 이론체계 정립과 적용에 관한 연구,” 『국방정책 및 군사전략』, 안보연구시리즈 제 4권 제2호, 국방대학교 국가안전보장문제연구소, 2017년 12월 31일, p. 43.

59) Helen Jaccard, “U.S. Developing New “Usable” Nuclear Weapons Under the Guise of “Life Extension,” VFP Golden Rule Project, Jan. 2, 2018.

장인 자카리 켈(Zachary Keck)은 “B61-12는 1940년대 이후 최초로 핵무기 사용을 고려할 수 있도록 만들고 있다”고 경고한 바 있다.⁶⁰⁾

〈표 4-5〉 미국의 비전략 핵무기 현대화 및 배치 계획

구 분	내 용
공중기반 억제력	<ul style="list-style-type: none"> • B61-12 중력탄 수명 연장 프로그램 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 2021년부터 '정밀유도장치(guidance tail kit)'와 '폭발력 조절장치(dial-a-yeild)'를 갖춘 신형 B61-12 중력탄 배치 • 핵폭격기와 이중성능항공기의 범세계적 전방 배치 능력 보유 <ul style="list-style-type: none"> - 현재 미국의 비전략핵전력은 오직 B-61계열 중력탄 장착가능한 F-15E 이중성능항공기(DCA)에 의존 - 일부 나토 동맹국들은 전방배치된 미국의 비전략핵무기 장착가능한 F-16(DCA) 제공 - 전방전개 및 핵폭탄 장착이 가능한 F-35A로 F-16 이중성능항공기(DCA)를 추후 대체 - F-35A로의 대체는 지역 억제 안정성(regional deterrence stability)과 동맹국 보장에 핵심적 기여 예상
해상기반 억제력	<ul style="list-style-type: none"> • 단기 : 일부 SLBM 탄두를 저강도 핵옵션 제공 가능토록 성능 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 이를 통해 신속대응 수단 확보 - 이중성능항공기와 달리, 저강도 SLBM 탄두와 SLCM는 동맹국 또는 파트너 국가의 기지 제공 불필요 • 장기 : 신형 해상발사핵크루즈미사일(SLCM) 개발 <ul style="list-style-type: none"> - SLCM은 적의 방공망 돌파가 가능한 신뢰성 있는 비전략적 억제력 제공 가능 - 러시아와의 INF 조약에 위배되지 않음

비전략 핵무기 관련 주목할 만한 또 다른 변화는 장·단기 해상기반 억제력 증강에 관한 것이다. 가장 주목을 받고 있는 것은 일부 SLBM 탄두를 저강도 핵옵션 제공이 가능토록 성능을 개선하여 조기에 배치하겠다는 결정이다. 미국은 트라이덴트 D-5 이 재래식 탄두를 개선하여 저강도 비전략 핵무기를 장착하여 2년 이내에 배치함으로써 신속대응 수단을 확보한다는 계획을 제기하고 있다. 미국은 이중성능항공기와 달리, 저강도 SLBM 탄두와 SLCM 능력의 확보는 동맹국 또는 파트너 국가의 기지 제공

60) 위의 글.

이 불필요하기 때문에 전력 배치가 유발할 수 있는 정치적 부담을 회피할 수 있는 장점이 있다고 보고 있다.

반면, 미국은 장기적으로 신형 해상발사핵크루즈미사일(SLCM)의 개발을 선언하였다. 미국은 약 10년 이상이 소요될 이 프로그램이 적의 방공망 돌파가 가능한 신뢰성 있는 비전략적 억제력을 제공할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 미국은 또한 신형 해상발사핵크루즈미사일의 개발이 러시아와의 INF(중거리핵전력) 조약에 위배되지 않는다고 주장함으로써 핵군축의 도덕적 우위를 상실하지 않도록 하는 신중함을 발휘하고 있다.

2019 국방수권법과 관련하여 특히 주목받은 것은 저위력 핵무기의 개발에 대한 국방예산 배정이었다. 미 의회와 대통령은 2004 회계연도 국방수권법에 의회의 승인이 없을 경우 에너지부(Department of Energy)가 저위력 핵무기(low-yield nuclear weapons)와 지하관통 핵폭탄(RNEP : Robust Nuclear Earth Penetrator)의 개발에 착수하지 못하도록 하는 조항을 삽입한 바 있다.⁶¹⁾ 이 조항은 부시 행정부의 저위력 핵무기 개발 재개를 위한 예산 배정과 지하관통 핵폭탄 개발 지속에 필요한 예산 배정에 대한 우려와 거부를 의미하였다. 부시 행정부에 의해 요청된 저위력 핵무기 개발 그리고 지하관통 핵폭탄 개발 지속은 당시 알카에다 등 비국가 행위자 그리고 북한과 이란이라는 악의 축 국가와 함께 러시아를 대상으로 상정한 것이었다. 앞서 미 의회는 1993년 11월 18일에 대통령 서명을 받아 법제화된 1994 회계연도 국방수권법에서 저위력 핵무기와 지하관통 핵폭탄의 연구개발을 금지하는 조항을 삽입한 바 있다.⁶²⁾ 부시 행정부는 2004 회계연도 대통령 예산안(PB: President's Budget)에 저위력 핵무기 개발 예산을 제출하면서 1994 회계연도 국방수권법에 포함된 개발 금지 조항을 삭제하도록 요청하였다. 이는 핵선제공격 옵션을 갖고자 했던 부시행정부의 전략적 의

61) U.S. PUBLIC LAW 108-136, SEC. 3116 (Repeal of prohibition on research and development of low-yield nuclear weapons), NOV. 24, 2003.
<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-108publ136/pdf/PLAW-108publ136.pdf> (접속일 : 2018년 10월 13일.)

62) 저위력 핵무기 개발 금지조항은 다음 참조, H. R. 2401, Sec. 3116 (Prohibition on research and development of low-yield nuclear weapons), November 18, 1993. 지하관통 핵폭탄 개발 금지조항은 H. R. 2401, Sec. 3117 (Requirement for Specific Authorization of Congress for Commencement of Engineering Development Phase or Subsequent Phase of Robust Nuclear Earth Penetrator), November 18, 1993.
<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-103hr2401enr/pdf/BILLS-103hr2401enr.pdf> (접속일 : 2018년 10월 13일.)

도에서 기인한 것이었다. 그러나 1993년 당시 상하원을 장악한 민주당 주도의 의회는 부시 행정부의 예산 배정 요청을 거부하고 의회의 승인이 없이는 저위력 핵무기 개발에 착수하지 못하도록 하는 금지 조항을 삽입한 것이었다.⁶³⁾

요약하면, 냉전 직후부터 계속되어 제기되어 온 저위력 핵무기와 지하관통 핵폭탄 개발에 대한 미국 내 일각의 지속적인 요구에 대해 미 의회는 미국이 신형 핵무기를 개발하면서 범지구적 비확산 노력을 동시에 추구할 수 없다는 우려를 들어 이러한 요구에 제약을 가해 왔다. 그러나, 이러한 제약이 2018년 8월 13일에 통과된 2019 회계연도 국방수권법에서 깨어졌다. 공화당 주도의 미 의회는 저위력 핵무기 개발에 대한 예산배정을 요구하는 트럼프 대통령의 예산안에 화답하여 6천 5백만 달러의 예산을 할당하였다. 구체적으로, 미 의회는 2019 회계연도 국방수권법에서 잠수함 발사 트라이덴트 II D5 탄도미사일에 장착하는 W76-2 탄두를 개조하여 저위력 핵탄두를 장착할 수 있도록 하는 연구개발 예산을 할당한 것이다.⁶⁴⁾ 이에 따라 에너지부 장관은 잠수함 발사 탄도미사일에 장착할 수 있는 저위력 핵탄두를 개조 또는 개발할 수 있도록 개발 및 후속단계의 사업을 추진할 수 있게 되었다.⁶⁵⁾

V. 21세기 제한핵전쟁의 위험성과 한국 안보에의 함의

한반도에서 지속되고 있는 남북한 간 군사적 긴장 완화가 궁극적으로 북한 비핵화를 위한 후호적 환경을 조성하는데 기여하고자 하는 것이 한국의 전략적 의도이다. 그러나 이러한 노력이 북한 비핵화와 한반도 평화체제의 구축으로 이어지기 위해서는 많은 난관을 극복해 나가야 한다. 무엇보다도, 북한 비핵화 로드맵에 대한 한미 간 공감대의 형성 및 구체적인 방안에 대한 논의와 합의가 필수적이다.

2018년 11월 6일 미국에서 실시된 중간선거의 결과는 북한 비핵화를 위한 한미의 공조가 향후 더 어려운 과제가 될 것임을 시사하고 있다. 중간선거 결과 미국은 분점

63) 1993년 1월 3일부터 1995년 1월 3일까지 2년 임기로 시작된 103대 의회는 상원의 경우 공화당이 43석, 민주당이 57석으로 민주당이 다수당의 위치를 차지하였다. 하원의 경우에도 민주당이 다수당의 위치를 차지하였다. 총 435석 중 민주당이 258석, 공화당이 176석, 무소속이 1석이었다.

64) US Congress, "John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019," H. R. 5515, p. 782(W76-2 Warhead modification program).
<https://www.congress.gov/115/bills/hr5515/BILLS-115hr5515enr.pdf> (접속일 : 2018년 10월 13일).

65) 위의 문서, pp. 655-6(SEC. 3111. Development of Low-yield Nuclear Weapons).

통치(divided government) 체제로 돌입하였다. 민주당은 8년 만에 하원 다수당의 지위를 탈환하였다. 낸시 펠로시 민주당 하원 대표는 “미국 헌법에 담긴 ‘견제와 균형의 원리’가 이번 선거를 통해 되살아났다”고 강조하였다. 비록 공화당이 상원 다수당 지위의 수성에 성공함으로써 트럼프 행정부의 정책을 뒷받침하고자 노력하겠지만, 민주당 주도의 하원은 ‘소환 권한(subpoena power)’을 적극적으로 활용하여 지난 2년 간 실시된 트럼프 행정부의 정책에 대해 비판의 칼날을 들이댈 것이다. 트럼프 행정부는 이미 중간선거 다음날인 11월 7일로 계획된 북미 간 대화를 연기하겠다고 발표하였다. 미국의 대북 대화 기조에 변화가 생길 가능성을 조심스럽게 점칠 수 있다.

향후 한국의 바램과는 달리 북한 비핵화의 노력이 경색 국면에 접어들 가능성을 배제할 수 없다. 만약 그렇게 된다면 미국은 북한에 대한 압박의 수위를 2017년 보다 더 높은 수준에서 가할 가능성이 높다. 이러한 우려가 현실화된다면 한반도에서 사라질 것으로 기대했던 제한핵전쟁의 가능성에 대한 대비가 무엇보다도 중요한 과제가 될 것이다. 앞에서 분석했듯이, 제한핵전쟁의 가능성에 대한 심각한 우려를 바탕으로 미국은 이에 대한 대비를 다차원적으로 이행하고 있다. 또한, 비록 한반도에서 핵위협이 사라진다 하더라도 핵을 보유한 중국, 러시아와 인접한 대한민국은 향후 이들 국가들로부터 야기되는 제한핵사용 위협에 대비해야 할 것이다. 지금부터 본 연구는 북한 비핵화 노력이 중대한 난관에 부딪힐 경우 핵사용 가능성에 대한 대비가 무엇보다도 중요한 과제가 될 것이라는 가정하에 구체적인 대비 노력과 방향성을 제시한다.

한반도에서 핵사용 가능성이 특히 우려되는 가장 중요한 이유는 북한과 한국 및 미국 간에는 과거 미국과 소련이 냉전 기간 중 발전시켰던 원칙 또는 소위 “위기관리 게임의 규칙(rules of the crisis management game)”들이 존재하지 않기 때문이다. 과거 미소 간에는 위기관리(crisis management)을 통해 확산(escalation) 가능성을 낮추어야 한다는 암묵적 그리고 때로는 명시적 동의를 있었다. 제한전과 확산 관리(escalation management)의 중요성에 대한 상호 공유된 인식이 있었던 것이다.⁶⁶⁾

위에서 말하는 원칙 또는 위기관리 게임의 규칙들은 아래의 8가지로 요약할 수 있다.⁶⁷⁾ 첫째, 위기 발발 전·중·후 지속적으로 의사소통 채널을 유지한다는 것이다. 둘째,

66) Jeffrey A. Larsen, “Limited War and the Advent of Nuclear Weapons,” in Jeffrey A. Larsen and Kerry M. Kartchner (eds.) *On Limited Nuclear War in the 21st Century* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2014), p. 16.

67) Kerry M. Kartchner and Michael S. Gerson, “Escalation to Limited Nuclear War in the 21st Century,” in Jeffrey A. Larsen and Kerry M. Kartchner (eds.) *On Limited Nuclear War in the 21st Century*

군사작전에 대해 정부 최고위정책결정자에 의한 문민통제(civil-military relations)를 유지한다. 셋째, 상호 자제의 조건을 만들고, 외교적 노력이 성공할 수 있도록 군사행동의 속도를 때때로 중단하는 기간(pauses)을 둔다. 넷째, 자국의 외교 및 군사적 행동을 상호 조율하여 혼란스러운 신호를 보내는 것을 방지한다. 다섯째, 자국의 결의를 분명히 전달하고 제한된 위기관리 목표에 부합되는 군사적 행동으로 국한한다. 여섯째, 대규모 전쟁에 의지할 것이라는 인식을 줌으로써 선제공격을 고려하도록 강제하는 군사행동을 피한다. 일곱째, 군사적 해결책을 모색하기 보다 협상하려는 의지를 전달하는 외교 및 군사적 옵션을 선택한다. 여덟째, 상대를 위기상황으로부터 벗어날 수 있는 공간을 제공하는 외교 및 군사적 옵션을 선택한다.

특히 문제가 되는 것은 북한과의 제도화된 채널(institutionalized communication channels)이 불안정하다는 것이다. 비록 최근 남북 간 핫라인이 다시 개설되었지만 미래 한반도 위기의 상황에서 이 핫라인이 위기관리의 중요한 제도적 통로로 작동할 것인가는 불투명하다.

또한 북한의 확전사다리(escalation ladder)에 대한 이해가 부족하다는 것 또한 중대한 도전요소이다.⁶⁸⁾ 북한이 언제, 어떻게 핵을 사용하고자 하며, 핵문턱이 어디인지 등 북한의 핵고리, 태세, 전략 및 전력, 핵지휘통제(nuclear command and control mechanisms)에 대한 통합된 정보의 수집이 여전히 부족한 상태이다.⁶⁹⁾ 핵전력을 둘러싼 북한의 구상에 대한 통합된 정보가 여전히 부족한 상황에서 “확전 사다리의 모든 계층에서 상대방보다 압도적 우위를 유지할 수 있는 능력”을 의미하는 확전우세(escalation dominance)이 쉽게 달성될 수 있을 것이라고 믿는다면 이는 매우 위험한 생각이다.⁷⁰⁾ 점증하는 북한 핵위협에 대한 전략적 대응으로 제시되고 있는 새로운 유형의 군사전략의 타당성과 실현가능성에 대한 면밀한 논의가 필요하다.⁷¹⁾ 만약 이러

(Stadford, CA: Stanford University Press, 2014), pp. 160-161.

68) Kerry M. Kartchner and Michael S. Gerson, “Escalation to Limited Nuclear War in the 21st Century,” p. 148.

69) 북한의 핵고리, 태세, 전략 및 전력, 핵지휘통제체제에 대해서는 다음 연구를 참조. 김태현, “북한의 핵전략: 적극적 실존억제,” 『국가전략』 제22권, 3호(2016), pp. 5-36.; 김강녕, “북한 핵전략의 유형적 특징과 전망,” 『한국과 국제사회』 제1권, 2호(2017), pp. 171-208.

70) Michael Fitzsimmons, “The False Allure of Escalation Dominance,” War on the Rocks, November 16, 2017.

71) 북한 핵위협 대응 목적에서 한국이 취할 수 있는 군사전략의 대안에 대한 최근 연구로는 다음의 논문을 참고. 박창희, “북한의 핵 위협에 대응한 한국의 군사전략,” 『국가전략』 제23권 제4호 (2017), pp. 5-29.; 박휘락, “북핵 위협에 대한 예방타격의 필요성과 실행가능성 검토,” 『국가전략』 제23권 제2호 (2017),

한 논의가 결여될 경우 위기 상황 또는 전쟁이 통제 불가능한 상황으로 이어질 가능성을 배제할 수 없다.

이에 추가하여 비전략 핵무기 사용 가능성이 증가하는 현상에 주목하면서 우리는 다음과 같은 다섯 가지 분야에 대한 대비와 조율이 시급히 마련해 나가야 할 것이다.

첫째, 제한핵사용 가능성을 고려한 한미 간 위기관리 태세 조율과 강화가 필요하다. 제한핵사용 위협 또는 실제 사용 가능성 증가를 21세기 새로운 위협으로 규정하는 미국의 인식이 중장기적으로 유지될 가능성에 대비한 한미 간 대비태세 조율 강화가 요구된다. 특히, 한미 간 긴밀한 위기관리 태세 시스템을 강구해 나가야 한다. 향후 북한의 도발 시 전략핵전력을 활용한 트럼프 행정부의 적극적 군사력 시위가 예상됨에 따라 위기가 급격히 고조될 가능성이 있다. 향후 2년 내 최대 15KT급 저장도 비전략 핵탄두를 장착한 트라이덴트 SLBM을 배치할 경우 보다 더 공세적인 미국의 군사력 시위가 예상된다. 위기관리를 통해 전쟁 발발과 핵무기 사용을 방지하기 위해 한미 양국은 북한의 핵사용 위협 상황을 가정한 시나리오를 바탕으로 주기적 폴밀게임을 실시함으로써 위기관리의 통합성을 증진시켜 나가야 할 것이다. 또한 북한에 의한 핵무기 사용이라는 최악의 시나리오에 대비하여 전시억제(intra-war deterrence)를 어떻게 재확립할 것인가에 대한 검토가 필요하다.⁷²⁾

또한 한미 양국은 위기 수준을 세분화하여 단계별 사용할 수 있는 군사옵션(표적 및 수단) 그리고 각 단계별 위기 고조 방지를 목적으로 한 전략적커뮤니케이션 메시지와 전달 경로를 면밀히 검토해 나가야 할 것이다. 이러한 과정을 통해 한국은 제한핵사용 관련 미국의 주요 결정지점(decision points) 및 의사결정 메커니즘을 파악하는데 주력해야 한다. 국가안보실은 국정원·국방부·합참·국방대학교·한국국방연구원 등 미국의 핵확장억제 관련 부서와 기관을 통합하는 핵전략 커뮤니티(가칭)을 설치하여 위기관리를 위한 정책분석을 통합적으로 관리할 필요가 있다.

둘째, 핵확장억제의 신뢰성 제고 노력을 강화해 나가야 한다. 한국은 미국의 핵전략, 교리 및 전력 변화를 지속 분석하여 핵확장억제 신뢰성 강화 요구에 반영해 나가야 한다. 특히, 저장도 핵탄두 장착 트라이덴트 SLBM, 저장도 핵탄두 장착 크루즈 미사일, B61-12계열 중력탄의 개발 추이, 국방예산 배정 및 능력에 대한 정보를 지속적

pp. 67-90.

72) 류기현·조홍일·차명환, “전시억제이론(Intra-War Deterrence theory)과 한반도 적용,” 『국방정책연구』 제33권 제3권 (2017), pp. 9-29.

으로 추적해 나가는 것이 필요하다. B61-12계열 중력탄의 경우 아시아 지역에 대한 배치 능력 보유를 언급한 점을 고려 아시아 지역 배치를 위한 미국의 정책 변화 가능성을 지속적으로 추적할 필요가 있다. 한국은 북한핵능력 지속 증강 시 또는 북한의 핵사용 위협 지속 시 이중성능항공기(DCA)와 중력탄의 아시아 역내 배치를 협의해 나갈 수 있을 것이다.

셋째, 미국의 ‘핵·비핵 전력 통합작전 체계’ 강화를 대비하고 한미 핵기획 공유체제의 기능발휘를 가속화하는 정책적 조치를 취해야 할 것이다. 핵·비핵 전력 통합작전 체계와 관련하여 한미연합연습, 작전기획, 교육훈련에 대한 미측의 변화 양상을 추적하고 이에 대한 대응체계를 구축할 필요가 있다. 미국은 핵·비핵 전력의 긴밀한 통합을 통해 융통성과 적응성을 발휘할 수 있도록 군사기획 절차를 강화하고 이를 동맹국과 동기화(synchronization)하기 위한 협의를 개시할 것으로 예상된다. 특히 태평양 사령부를 중심으로 역내 동맹국들과 북한의 제한핵사용 시나리오를 재검검하고 비전략 핵무기의 선제적 사용을 포함한 북핵 위협 대응 옵션과 관련된 훈련 강화가 예상됨에 따라 이에 대한 면밀한 대비가 필요하다. 한국은 한미 외교·국방(2+2) 확장억제전략협의체(EDSCG) 내 ‘한미 핵기획 공유체제(가칭)’를 설치 또는 기존 회의체를 격상시켜 양국 간 핵·비핵 전력 통합 기획을 위한 제도적 장치를 보완해 나가는 것이 필요하다. 특히 미국-나토 국가간 핵확장억제의 신뢰성을 제고하기 위해 설치한 핵공유체제를 면밀히 분석, 한국에 대한 미국의 핵확장억제 신뢰성 증진을 위한 협상에 활용하는 것이 필요하다.⁷³⁾ 이를 통해 제한핵사용 가능성에 대한 국민과 여론의 우려를 불식시키는 것 또한 중요하다.

넷째, 제한핵사용 관련 위기관리 능력 증대를 위한 기반 지식을 축적해 나가는 것이 필요하다. 러시아의 제한핵사용 위협에 대비한 미국과 나토의 핵사용 교리 및 태세 변화 지속 추적을 통해 제한핵사용 상황 시 의사결정 및 군사력 운용에 대한 이해 심화해 나가는 것이 필요하다. 또한 과거 미국의 유연반응전략, 슬레진저 독트린 등 제한핵전쟁 교리의 변화에 대한 분석 등 핵과 재래식 전력을 결합한 군사기획 내용과 위기 시 의사결정과 군사력 운용에 대한 체계적 이해를 증진하고 위기관리의 사례를 분석하여 교훈을 도출해 나가는 작업이 필요하다.⁷⁴⁾ 이에 추가하여, 정밀도 증가 및 폭

73) 나토의 핵공유체제 도입의 정치적 배경과 함의에 대해서는 다음 연구를 참고. 황일도, “동맹과 핵공유: NATO 사례와 한반도 전술핵 재배치에 대한 시사점.” 『국가전략』 Vol. 23, No. 1 (2017), pp. 5-34.

74) 냉전 중 각 행정부가 고려한 제한핵옵션 독트린의 발전에 대해서는 다음 연구를 참고. Elbridge, A. Colby, “The United States and Discriminate Nuclear Options in the Cold War,” in Jeffrey A. Larsen

발력 조절 등 비전략 핵무기의 기술적 발전 추세가 비전략 핵무기의 유용성에 대한 미국의 재인식과 교리 변화에 주는 영향에 대한 분석이 필요하다.

다섯째, 비핵 전략적 공격 대응에 대한 미국의 정책 분석 및 한미 간 정책 조율이 필요하다. 미국이 비핵 전략적 공격을 핵공격, 대규모 재래식 공격과 구분하여 중대한 비핵 전략적 공격 발생 시 핵무기 사용가능성을 경고한 것은 기존의 정책과 크게 달라진 것이다. 비핵 전략적 공격의 위협성에 대한 미국의 인식이 계속 강화될 것으로 예상됨에 따라 이에 대한 대비가 필요하다. 특히, 미국이 핵무기 사용을 고려할 수 있는 비핵 전략적 공격의 수준과 범위에 대한 분석이 필요하다. 비핵 전략적 공격 억제 및 대응을 위해 핵 및 비핵 군사작전 통합 능력 제고를 위한 미국의 협의 노력이 강화될 것으로 예상됨에 따라 이에 대한 한국의 입장을 정리할 필요가 있다. 또한 비핵 전략적 공격에 대비한 지휘통제 체제의 복원력 강화 등 미국의 정책을 분석하여 한국의 지휘통제 체제 강화를 위한 시사점을 도출해 나가는 것도 시급한 과제이다.

| 참고 문헌 |

1. 국 문

- 김강녕. “북한 핵전략의 유형적 특징과 전망.” 『한국과 국제사회』 제1권, 2호(2017).
- 김태현. “북한의 핵전략: 적극적 실존억제.” 『국가전략』 제22권, 3호(2016).
- 류기현·조홍일·차명환. “전시억제이론(Intra-War Deterrence theory)과 한반도 적용.” 『국방정책연구』 제33권 제3권 (2017).
- 박창희. “북한의 핵 위협에 대응한 한국의 군사전략.” 『국가전략』 제23권 제4호 (2017).
- 박휘락. “북핵 위협에 대한 예방타격의 필요성과 실행가능성 검토.” 『국가전략』 제23권 제2호 (2017).
- 앤드류 퍼터, 고봉준 역. 『핵무기의 정치』. 서울: 명인문화사, 2016.
- 연합뉴스, “남중국해서 미중 군함 충돌직전 ‘일촉즉발’…중국 강력 반발,” 2018년 10월 2일. <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/10/02/0200000000A KR20181002084300083.HTML> (접속일 : 2018년 10월 21일).
- 오다인. “미국 사이버사령부, 10번째 통합사령부로 격상.” 『보안뉴스』, 2018년 8월 19일. <https://www.boannews.com/media/view.asp?idx=56468> (접속일 : 2018년 8월 2일.)
- 이성훈. “현대 핵전략의 이론체계 정립과 적용에 관한 연구.” 『국방정책 및 군사전략』, 안보연구시리즈 제4권 제2호, 국방대학교 국가안정보장문제연구소, 2017년 12월 31일.
- 황일도. “동맹과 핵공유: NATO 사례와 한반도 전술핵 재배치에 대한 시사점.” 『국가전략』 Vol. 23, No. 1 (2017).

1. 영 문

- BBC. “Ukraine conflict: Putin ‘was ready for nuclear alert.’” March 15, 2015. <https://www.bbc.com/news/world-europe-31899680> (접속일 : 2018년 10월 13일).
- Bennett, Jay. “Space Corps Moves Forward Despite Opposition From Mattis, White House.” Popular Mechanics, July 14, 2017.
- Brumfiel, Geoff and David Welna. “Trump Calls for ‘Space Force’ to Defend U.S. Interests Among The Stars.” NPR, June 18, 2018.

- Cheng, Dean. "Assuring American Access to the Ultimate High Ground: President Trump and the New U.S. Space Force." The Heritage Foundation, July 10, 2018.
- Clevenger, Andrew. "No Price Tag Yet for Trump's Space Force, Pentagon Says." Roll Call, August 28, 2018. <https://www.rollcall.com/news/politics/no-price-tag-yet-trumps-space-force-pentagon-says> (접속일: 2018년 8월 30일.)
- Colby, Elbridge. A. "The United States and Discriminate Nuclear Options in the Cold War." in Jeffrey A. Larsen and Kerry M. Kartchner (eds.) *On Limited Nuclear War in the 21st Century*. Stanford, CA, : Stanford University Press, 2014.
- Cooper, Helene. "Pence Advances Plan to Create a Space Force." New York Times, August 9, 2018. <https://www.nytimes.com/2018/08/09/us/politics/trump-pence-space-force.html> (접속일: 2018년 8월 20일.)
- Department of Defense, Nuclear Posture Review, 2010.
- Department of Defense, Nuclear Posture Review, 2018.
- Deptula, Dave. "Whether The U.S. Scraps The INF Or Stays In, China Must Be Checked." Forbes, November 5, 2018.
- Erwin, Sandra. "Trump: U.S. should have a 'space force.'" Space News, March 13, 2018.
- Freund, Eleanor. "Freedom of Navigation in the South China Sea: A Practical Guide," Belfer Center for Science and International Affairs, June 2017. <https://www.belfercenter.org/publication/freedom-navigation-south-china-sea-practical-guide> (접속일 : 2018년 10월 21일).
- Fitzsimmons, Michael. "The False Allure of Escalation Dominance." War on the Rocks, November 16, 2017.
- GAO, NC3 Modernization Review, GAO-15-584R, June 15, 2015. <https://www.gao.gov/assets/680/670801.pdf> (접속일 : 2018년 10월 20일).
- Harshaw, Tobin. "America's nuclear dyad: that's all we need." Pittsburg Post-Gazette, August 6, 2016. <http://www.post-gazette.com/opinion/Op-Ed/2016/08/09/America-s-nuclear-dyad-that-s-all-we-need/stories/201608050073> (접속일 : 2018년 10월 24일).
- Hudson Institute, "Vice President Mike Pence's Remarks on the Administration's Policy Towards China," October 4, 2018. <https://www.hudson.org/>

- events/1610-vice-president-mike-pence-remarks-on-the-administration-s-policy-towards-china102018 (접속일: 2018년 10월 13일).
- Jaccard, Helen. "U.S. Developing New "Usable" Nuclear Weapons Under the Guise of "Life Extension." VFP Golden Rule Project, Jan. 2, 2018.
- Kartchner, Kerry M. and Michael S. Gerson. "Escalation to Limited Nuclear War in the 21st Century," in Jeffrey A. Larsen and Kerry M. Kartchner (eds.) *On Limited Nuclear War in the 21st Century*. Stadford, CA.: Stanford University Press, 2014.
- Kaplan, Fred. "Rethinking Nuclear Policy: Taking Stock of the Stockpile," *Foreign Affairs*, Vol. 95, Issue. 5 (2016), pp. 18-25.
- Kristensen, Hans M. and Robert S. Norris. "Russian Nuclear Forces, 2017." *Bulletin of the Atomic Scientists*, February 28, 2017.
- Kroenig, Matthew. "Trump Said the U.S. Should Expand Nuclear Weapons, He's Right." *MSNBC News*, December 23, 2016.
- Larsen, Jeffrey A. "Limited War and the Advent of Nuclear Weapons." in Jeffrey A. Larsen and Kerry M. Kartchner (eds.) *On Limited Nuclear War in the 21st Century*. Stadford, CA.: Stanford University Press, 2014.
- Lieber, Keir A. and Daryl G. Press. "The New Era of Counterforce: Technological Change and Future of Nuclear Deterrence." *International Security*, Volume 41, Number 4, Spring 2017.
- O'Rourke, Ronald. "China's Actions in South and East China Seas: Implications for U.S. Interests—Background and Issues for Congress." CRS Report R42784, Congressional Research Service, August 1, 2018. <https://fas.org/sgp/crs/row/R42784.pdf> (접속일 : 2018년 10월 21일).
- Perry, William J. "Why It's Safe to Scrap America's ICBMs," *New York Times*, September 30, 2016.
- Rogers, Katie. "Trump Orders Establishment of Space Force as Sixth Military Branch." *The New York Times*, June 18, 2018.
- Rogin, Josh. "Trump's National Security Strategy Marks a hawkish turn on China." *The Washington Post*, December 18, 2017.

- Ross, Jay. "Time to Terminate Escalate to De-Escalate — It's Escalation Control." War on the Rocks, April 24, 2018. <https://warontherocks.com/2018/04/time-to-terminate-escalate-to-de-escalateits-escalation-control/> (접속일 : 2018년 10월 13일).
- Sokov, Nikolai N. "Why Russia calls a limited nuclear strike 'de-escalation.'" Bulletin of the Atomic Scientists, March 2014, <http://thebulletin.org/why-russia-calls-limited-nuclear-strike-de-escalation> (접속일 : 2018년 3월 13일).
- U.S. Congress, House Armed Services Committee Hearing. James Miller, Principal Deputy Under Secretary of Defense for Policy. Prepared Statement, November 2, 2011.
- U.S. House of Representative. "SEC. 1636. Policy of the United States on Cyberspace, Cybersecurity, Cyber Warfare, and Cyber Deterrence." John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019 Conference Report to Accompany H.R. 5515. <https://fas.org/sgp/news/2018/07/ndaa-1636.html> (접속일 : 2018년 8월 2일.)
- Voice of America. "트럼프 대통령 "중거리 핵전력 조약(INF) 탈퇴할 것." 2018년 10월 21일. <https://www.voakorea.com/a/4622505.html> (접속일 : 2018년 10월 24일).
- Weinberger, Sharon. "How Israel Spooked Syria's Air Defense System." Wired, Oct. 7, 2010. <https://www.wired.com/2007/10/how-israel-spool/> (접속일 : 2018년 10월 18일).

