

국방정책 및 군사전략



국방대학교
국가안전보장문제연구소

2020 안보연구시리즈 제6권 2호

국방정책 및 군사전략

인 쇄 2020년 12월 31일

발 행 2020년 12월 31일

발행처 국가안전보장문제연구소

발행인 국가안전보장문제연구소장

주 소 33021 충청남도 논산시 양촌면 황산별로 1040

전 화 TEL : 041-831-6412 FAX : 02-748-7588

홈페이지 <http://www.kndu.ac.kr>

<http://www.kndu.ac.kr/rinsa>

디자인 및 인쇄 선우(주) TEL : 041-632-2363

© 국가안전보장문제연구소 2020

비매품

ISSN 2586-5323

1. 본 연구보고서 내용은 연구진의 개인적인 견해이며 소속 기관의 공식적인 견해가 아닙니다.
 2. 본 연구보고서는 정책입안시 참고자료로만 활용하고 타기관에 불필요한 자료유출을 삼가주시기 바랍니다.

올 한해는 코로나19 바이러스 발생 된 대규모 감염병으로 우리나라는 물론이고 지구촌 모두가 지금까지 경험하지 못했던 새로운 일상을 꾸려가고 있습니다. 미·중 간의 무역분쟁과 전략적 경쟁은 코로나 발생의 책임 공방까지 더해져 더욱 악화되었고, 이런 상황 속에서 대통령 선거에서 승리한 민주당 바이든 당선자는 기존 정책과는 확연하게 다른 변화를 추구할 것으로 보입니다. 아울러 북한 핵문제 해결을 위한 협상과 노력은 재개의 기미가 보이지 않고 한반도 평화 정착은 요원해 보이기까지 합니다. 이러한 예상치 못한 위협의 출현과 변화하는 안보 상황 등에 대해서는 많은 논평과 해설을 담은 글들은 많아지고 있습니다.

하지만, 시사적인 논평과 해설의 역할도 물론 중요하다는 사실에 공감하면서도 사안의 본질을 정확하게 파악하기 위해서는 보다 깊이 있고 체계적인 연구가 필요하지 않는가라는 생각을 하게 됩니다. 이러한 문제의식으로 국방대학교 안보문제연구소에서는 매년 국방부, 합참, 각 군 본부의 의견수렴을 바탕으로, 보다 근본적이고 거시적인 분석이 필요한 주제를 선정하여, 관련분야의 저명한 학자 및 전문가들에게 연구를 의뢰하고 있습니다. 관측된 현상의 원인을 심층적으로 연구하여 근원적인 대답을 제공해주는 이론적 탐구로부터 실제 활용할 수 있는 정책적 대안까지 망라한 연구가 진행되었으며 그 결과를 종합하여 안보 연구시리즈로 발간하게 되었습니다. 올해는 특히 외교·안보와 북한, 국방정책 및 군사전략, 국방경영 및 군수혁신, 국방과학기술과 무기체계, 예비전력 미래혁신, 2020-21 RINSA 세계 안보정세분석과 전망 등 6개 대주제를 중심으로 29개의 세부 연구과제에 집중하였습니다.

아무쪼록 이러한 연구결과가 안보 관련 정책담당자분들과 연구자분께 정책을 개발하고 집행하는 데 있어서 필요한 유용한 아이디어를 제공하고, 참고자료로 활용 될 수 있기를 바랍니다. 끝으로 제한된 연구기간에도 불구하고 좋은 연구를 해주신 참여 연구자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 전합니다.

2020년 12월 30일

국방대학교 총장 겸 국가안전보장문제연구소장 육군소장 **김 종 철**

1. 동아시아 국가들의 Hybrid전 대비전략 연구	1
(국방대학교 박창희 / 대전대학교 송승종 / 국방연구원 안광수)	
Ⅰ. 서론	3
Ⅱ. 미국의 하이브리드 대비전략	7
Ⅲ. 중국의 하이브리드 대비전략	47
Ⅳ. 러시아의 하이브리드 대비전략	87
Ⅴ. 결론	143
 2. 과학기술 변화가 핵억제에 미치는 영향 분석	153
(국방대학교 이병구 / 한국군사문제연구원 김열수)	
Ⅰ. 서론	153
Ⅱ. 이론적 검토 및 분석의 틀	156
Ⅲ. 신형 전술핵무기	170
Ⅳ. 재래식 정밀유도무기	184
Ⅴ. 미사일 방어	198
Ⅵ. 인공지능	213
Ⅶ. 결론	225
 3. 김정은 집권 이후 한반도 군사력 균형평가 : 총괄평가(Net Assessment)	231
(국방대학교 김태현 / 국방대학교 박민형)	
Ⅰ. 서론	231
Ⅱ. 위협분석 방법론 : 총괄평가	234
Ⅲ. 한반도 재래식 균형 평가	246
Ⅳ. 한반도 핵 균형 평가	268
Ⅴ. 결론	295

4. 전략권 전환대비 국가 위기관리 역량 강화 방안 : 폴밀게임 활용을 중심으로 303

(국방대학교 손경호 / 국방대학교 기세찬)

I. 서론	305
II. 위기관리의 개념과 체계	309
III. 폴밀게임의 이론과 실제	318
IV. 쌍방향·다자형 게임	328
V. 폴밀게임의 적용과 평가	336
VI. 결론	345

동아시아 국가들의 Hybrid전 대비전략 연구

국방대학교 교수 **박 창 희**

대전대학교 교수 **송 승 종**

국방연구원 박사 **안 광 수**

- I. 서론
- II. 미국의 하이브리드전 대비전략
- III. 중국의 하이브리드전 대비전략
- IV. 러시아의 하이브리드전 대비전략
- V. 결론

요 약

최근 강대국들은 전쟁 혹은 군사적 충돌에 대한 부담으로 인해 하이브리드전을 통해 ‘부전승,’ 즉 싸우지 않고 승리하는 전략을 추구하고 있다. 국제적 상호의존성의 증가, 대량파괴무기 사용에 대한 우려, 정보통신기술 발전에 따른 정보력 증가, 그리고 정치적 민주화와 여론의 영향력이 증대함에 따라 강대국들은 전쟁 이전의 단계에서 다양한 군사적, 비군사적 수단을 동원하여 상대국가의 의지를 굴복시키는 하이브리드전을 구사하고 있다.

먼저 미국은 1991년 걸프전과 1999년 코소보전쟁에서 ‘정보작전’의 영역을 확대하여, 전장에서 뿐 아니라 국내적으로나 국제적으로 유리한 여론을 조성하는데 성공했다. 이들 전쟁에서 미국은 의회, 유엔, NATO 동맹을 통해 무력을 사용하기 위한 법적 근거를 마련하고, 다양한 미디어 매체를 동원하여 유리한 국내외 여론을 환기시켰으며, 적 지도자 및 군의 사기를 약화시키기 위한 심리적 효과를 달성했다. 최근 미국은 상대국가에 적극적

으로 하이브리드전을 전개하기보다는 중국과 러시아의 하이브리드전, 즉 중국의 ‘3전’과 러시아의 ‘차세대전’에 대응하는데 주안을 두고 있다.

중국의 경우 1999년 발간한 『초한전(超限戰)』에서 ‘비군사 전쟁활동(非軍事 戰爭行動)’ 및 ‘초한조합전(超限組合戰)’ 개념을 제시했는데, 이는 무력을 사용하여 의지를 강요하기 보다는 “무력과 비무력, 군사와 비군사, 살상과 비살상의 모든 수단으로 상대방에게 자신의 이익을 받아들이도록 강요”하는 것으로 되어 있다. 이에 따라 중국은 2003년 12월 중국 당 중앙군사위원회에서 “중국인민해방군정치공작조례(中國人民解放軍政治工作條例)”를 제정하여 여론전, 심리전, 그리고 법률전을 의미하는 ‘3전(三戰)’ 개념을 공식적으로 채택하고 비군사적 방책을 통해 자국의 의지를 상대국에 관철시키려 하고 있다.

러시아의 경우 하이브리드전이라는 용어 대신 ‘비선형전(non-linear warfare)’ 혹은 ‘차세대전(next generation warfare)’으로 표현한다. 이러한 개념은 소련군 총참모장 발레리 게라시모프(Valeriy Gerasimov)가 만든 것으로 현대전의 양상이 변화하고 기존에 존재했던 ‘전쟁의 규칙’이 더 이상 무의미하다는 인식을 반영한 것이다. 이에 따라 러시아는 정치적·전략적 목적을 성취함에 있어서 군사적인 요소보다 비군사적인 요소, 즉 심리적, 경제적 압력 뿐 아니라 언론, 법률, 사이버와 같은 비파괴적(non-kinetic) 요소들에 의존하고 있다.

21세기 비재래식 분쟁은 지금까지 우리가 생각했던 것보다 훨씬 다르고 훨씬 복잡한 양상을 띠고 있다. 전쟁영역에서의 군사행동보다는 회색지대에서의 하이브리드전이 보편화되고 있다. 이러한 전쟁은 적의 물리적 파괴를 위한 군사력의 사용보다는 적의 의지와 심리를 겨냥한 정보-심리전, 테러 및 게릴라전, 그리고 정규전 및 비정규전을 망라하여 복합적으로 이루어진다. 이러한 상황에서 한국은 새롭게 등장하고 있는 하이브리드전 양상을 정확하게 인식하여 잠재적 위협국가들이 추구하는 비재래식 분쟁에 말려들지 않도록 복합적 위협을 분석하여 국가전략을 마련하고 국방을 기획해야 할 것이다.

이 연구는 미국, 중국, 러시아가 하이브리드전을 어떻게 인식하고 대비하는지를 분석하는데 목적이 있다. 이 연구는 구체적으로 다음과 같은 문제를 다루고자 한다. 첫째, 각국은 하이브리드전 개념을 어떻게 정의하고 발전시키고 있는가? 둘째, 각국의 하이브리드전은 어떠한 원리로 작동하는가? 하이브리드전을 수행하기 위한 조직은 어떻게 편성되어 있는가? 정치적 목적을 달성하기 위해 다양한 군사적, 비군사적 자원을 어떻게 활용하는가? 셋째, 각국은 실제로 대외전략에서 하이브리드전을 어떻게 적용하여 정치적 목적을 달성하고 있는가? 넷째, 각국의 하이브리드전이 한국의 대외전략에 주는 함의는 무엇이고, 한국은 어떻게 대비해야 하는가?

한국은 한반도 및 주변 안보상황을 고려하여 ‘한국식 하이브리드전’을 발전시킬 필요가

있다. 주변국이 추구하는 새로운 형태의 전쟁에서 뒤처지거나 전략적으로 불리한 여건이 조성되지 않도록 적극 대응해야 하며, 우리의 정치적 목적을 장기적 관점에서 조망하고 이러한 목적 달성에 유리한 환경을 조성하기 위해 국제법, 여론, 심리, 그리고 군사적 준비에 이르기까지 다양한 영역에서의 노력을 통합할 필요가 있다.

I. 서론

21세기 분쟁 및 전쟁의 스펙트럼을 보면 평화와 전쟁 사이에 상당한 회색지대가 존재한다.¹⁾ 냉전기에는 평화가 깨지면 곧 전쟁이라는 인식이 작용했다. 어느 한 쪽이 무력을 사용하면 상대방도 곧바로 군사력으로 대응함으로써 평화 상태에서 바로 전쟁 상태로 전환되었다. 그러나 21세기의 전쟁의 특징은 반드시 군사력만으로 싸우지는 않는다는 것이다. 때로는 러시아의 크림미아 반도 합병과 같이 정보전이나 심리전과 같은 정치외교적 차원의 조치를, 때로는 이라크전쟁에서와 같이 테러리즘 및 게릴라전을 이용한 비정규적 분쟁이 전개되고 있다. 전쟁은 아니지만 그렇다고 평화상태도 아닌 ‘회색지대 분쟁’이 등장한 것이다.

21세기에 부각되고 있는 이러한 분쟁을 지칭하는 용어는 다양하다. 강도 면에서 전쟁에 이르지 않는다는 측면에서 ‘분쟁(conflict)’, 영역 면에서 전쟁과 평화의 사이에 위치하다는 측면에서 ‘회색지대 분쟁(grey zone conflict)’ 수행 방식에서 재래식 방식을 사용하지 않는다는 점에서 ‘비재래전(unconventional warfare)’, 그리고 각별히 다양한 수행 방식을 혼용한다는 측면에서 ‘하이브리드전(hybrid warfare)’ 등으로 회자되고 있다.²⁾ 이 가운데 어떠한 용어를 사용하더라도 문제는 없으나, 여기에서는 비재래식 분쟁 혹은 회색지대 분쟁을 수행하는 방법에 관한 용어인 ‘하이브리드전’을 다음 그림에서와 같이 개념을 정의하여 연구하도록 한다.

1) 여기에서 ‘전쟁(war)’은 클라우제비츠가 정의한 ‘무력사용(use of force)’을 의미하는 재래식 형태의 전쟁과 다른 차원의 개념으로, 전쟁 발발 이전에 이루어지는 국가들 간의 ‘분쟁(conflict)’ 혹은 외교적 투쟁 형태를 엄격하게 구분하지 않고 ‘전(warfare)’ 혹은 ‘전쟁’이라는 용어로 표현한 것이다.

2) Frank G. Hoffman, “The Contemporary Spectrum of Conflict: Protracted, Gray Zone, Ambiguous, and Hybrid Modes of War” Heritage Foundation Index of Military Power, 2015; Hal Brands, “Paradoxes of the Grey Zone,” *Foreign Policy Research Institute*, February 2016; Erik Reichborn-Kjennerud & Patrick Cullen, “What is Hybrid Warfare?” Policy Brief, Norwegian Institute of International Affairs, January 2016, pp. 1-2.

하이브리드전 (비재래식 분쟁, 회색지대 분쟁)			재래식 전쟁 (제한전, 전면전)
저강도	중강도	고강도	
• 크림미아 합병 • 남사군도 분쟁	• 이라크전쟁 • ISIS 세력 확대	• 그루지아 침공 • 우크라이나 사태	• 걸프전
정보-심리전 중심	정보-심리전+비정규전 (테러/게릴라전)	정보-심리전+비정규전 (테러/게릴라전)+정규전	정규전 중심

〈그림 1-1〉 하이브리드전의 개념

먼저 저강도 하이브리드전은 ‘정보-심리전’을 중심으로 한다. ‘정보-심리전’은 정보전과 심리전을 결합한 것으로, 정보의 왜곡과 조작을 통해 상대의 인식과 심리에 영향을 주고 상대로 하여금 우리에게 유리한 방향으로 정책을 결정하도록 유도하거나 압박하는 것이다. 한편으로 정치적 제후, 경제적 조치, ‘백색’ 선전과 같은 공개적 행동으로부터, 다른 한편으로 우방국에 대한 은밀한 지원, ‘흑색’ 심리전, 심지어는 적국 내 지하조직 지원 등 비공개적 행동에 이르기까지 다양하게 이루어질 수 있다.³⁾

다음으로 중강도 하이브리드전은 정보-심리전에서 한 단계 더 나아가 비정규전, 즉 공격적 조치인 테러리즘과 방어적 조치인 게릴라전을 가미한 분쟁 방식이다. 이는 전통적으로 나폴레옹의 스페인 원정 당시 스페인 국민들의 게릴라 전술로부터 태동하여 마오쩌둥의 중국혁명전쟁을 거쳐 발전되었으며, 최근 아프가니스탄 전쟁과 이라크 전쟁을 계기로 제4세대 전쟁 혹은 ‘새로운 전쟁(the New War)’으로 불리고 있다.⁴⁾ 최근 이라크 및 시리아를 중심으로 한 이슬람국가(Islamic State)의 투쟁방식은 테러리즘과 게릴라전을 동원하여 세력을 확대한다는 점에서 비정규전으로 볼 수 있다.

마지막으로 고강도 하이브리드전은 비정규전과 정규전을 동시에 수행하는 형태의 분쟁이다. 이 때 정규군은 본격적으로 투입되지 않거나 대규모 군사행동에 돌입하지 않기 때문에 분쟁의 수준은 전쟁으로까지 발전하지 않고 그 이전의 단계에서 멈추게 된다. 즉, 정규군은 분쟁의 주요 수단이 아니라 상대를 겁박하기 위한 일종의 무력시위, 혹은 비정규전을 지원하기 위한 보조수단으로 볼 수 있다. 예를 들면, 러시아는 우크라이나 사태가 발생하자 친러 세력이 장악하고 있는 동부지역에 정규군을 투입하여 반정부군의 비정규전 저항을 지원하고 있는데 이것이 바로 비정규전과 정규전이 결합된 고강도 하이브리드전이라 할 수 있다.

이렇게 본다면, 하이브리드전은 비재래식 분쟁 혹은 회색지대 분쟁을 수행하는 방식

3) Frank G. Hoffman, "The Contemporary Spectrum of Conflict," pp. 29-30.

4) 헤어프리트 뮐클러, 공진성 역, 『새로운 전쟁 : 군사적 폭력의 탈국가화』(서울 : 책세상, 2012), p. 17.

으로서 정보-심리전으로부터 테러 및 게릴라전, 그리고 정규전까지를 망라하는 개념이라 할 수 있다. 다만 이 연구에서는 미국, 중국, 러시아 3국의 하이브리드전을 다루고 있는 만큼, 저강도, 중강도, 고강도로 구분하지 않고 포괄적인 의미에서 ‘하이브리드전’이라는 용어를 사용하고자 한다.

최근 강대국들은 전쟁 혹은 군사적 충돌에 대한 부담으로 인해 하이브리드전을 통해 ‘부전승,’ 즉 싸우지 않고 승리하는 전략을 추구하고 있다. 국제적 상호의존성의 증가, 대량파괴무기 사용에 대한 우려, 정보통신기술 발전에 따른 정보력 증가, 그리고 정치적 민주화와 여론의 영향력이 증대함에 따라 강대국들은 전쟁 이전의 단계에서 다양한 군사적, 비군사적 수단을 동원하여 상대국가의 의지를 굴복시키는 하이브리드전을 구사하고 있다.

먼저 미국은 1991년 걸프전과 1999년 코소보전쟁에서 ‘정보작전’의 영역을 확대하여, 전장에서 뿐 아니라 국내적으로나 국제적으로 유리한 여론을 조성하는데 성공했다. 이들 전쟁에서 미국은 의회, 유엔, NATO 동맹을 통해 무력을 사용하기 위한 법적 근거를 마련하고, 다양한 미디어 매체를 동원하여 유리한 국내외 여론을 환기시켰으며, 적 지도자 및 군의 사기를 약화시키기 위한 심리적 효과를 달성했다.⁵⁾ 최근 미국은 상대국가에 적극적으로 하이브리드전을 전개하기보다는 중국과 러시아의 하이브리드전, 즉 중국의 ‘3전’과 러시아의 ‘차세대전’에 대응하는데 주안을 두고 있다.

중국의 경우 1999년 발간한 『초한전(超限戰)』에서 ‘비군사 전쟁활동(非軍事 戰爭行動)’ 및 ‘초한조합전(超限組合戰)’ 개념을 제시했는데, 이는 무력을 사용하여 의지를 강요하기 보다는 “무력과 비무력, 군사와 비군사, 살상과 비살상의 모든 수단으로 상대방에게 자신의 이익을 받아들이도록 강요”하는 것으로 되어 있다.⁶⁾ 이에 따라 중국은 2003년 12월 중국 당 중앙군사위원회에서 “중국인민해방군정치공작조례(中國人民解放軍政治工作條例)”를 제정하여 여론전, 심리전, 그리고 법률전을 의미하는 ‘3전(三戰)’ 개념을 공식적으로 채택하고 비군사적 방책을 통해 자국의 의지를 상대국에 관철시키려 하고 있다.⁷⁾

러시아의 경우 하이브리드전이라는 용어 대신 ‘비선형전(non-linear warfare)’ 혹은 ‘차세대전(next generation warfare)’으로 표현한다. 이러한 개념은 소련군 총참모장 발레리 게라시모프(Valeriy Gerasimov)가 만든 것으로 현대전의 양상이 변화하고 기존에 존재했던 ‘전쟁의 규칙’이 더 이상 무의미하다는 인식을 반영한 것이다. 이에 따라 러시아는 정치적·전략적 목적을 성취함에 있어서 군사적인 요소보다 비군사적인 요소, 즉 심리적,

5) Stefan Halper, China: The Three Warfare, Office of Net Assessment, May 2013, pp. 31-32.

6) 喬良, 王湘穗, 『超限戰』(北京: 人民解放軍文藝出版社, 1999), p. 1.

7) 張婷, “中共「三戰」戰略引發五角大樓關注,” 『大紀元』, 2019年 5月 19日; Stefan Halper, China: The Three Warfare, p. 27.

경제적 압력 뿐 아니라 언론, 법률, 사이버와 같은 비파괴적(non-kinetic) 요소들에 의존하고 있다.

이와 같이 21세기 비재래식 분쟁은 지금까지 우리가 생각했던 것보다 훨씬 다르고 훨씬 복잡한 양상을 띠고 있다. 전쟁영역에서의 군사행동보다는 회색지대에서의 하이브리드전이 보편화되고 있다. 이러한 전쟁은 적의 물리적 파괴를 위한 군사력의 사용보다는 적의 의지와 심리를 겨냥한 정보-심리전, 테러 및 게릴라전, 그리고 정규전 및 비정규전을 망라하여 복합적으로 이루어진다. 이러한 상황에서 한국은 새롭게 등장하고 있는 하이브리드전 양상을 정확하게 인식하여 잠재적 위협국가들이 추구하는 비재래식 분쟁에 말려들지 않도록 복합적 위협을 분석하여 국가전략을 마련하고 국방을 기획해야 할 것이다.

이 연구는 미국, 중국, 러시아가 하이브리드전을 어떻게 인식하고 대비하는지를 분석하는데 목적이 있다. 이 연구는 구체적으로 다음과 같은 문제를 다루고자 한다. 첫째, 각국은 하이브리드전 개념을 어떻게 정의하고 발전시키고 있는가? 둘째, 각국의 하이브리드전은 어떠한 원리로 작동하는가? 하이브리드전을 수행하기 위한 조직은 어떻게 편성되어 있는가? 정치적 목적을 달성하기 위해 다양한 군사적, 비군사적 자원을 어떻게 활용하는가? 셋째, 각국은 실제로 대외전략에서 하이브리드전을 어떻게 적용하여 정치적 목적을 달성하고 있는가? 넷째, 각국의 하이브리드전이 한국의 대외전략에 주는 함의는 무엇이고, 한국은 어떻게 대비해야 하는가?

하이브리드전에 관해 학계에서는 아직 유일하고도 합의된 정의가 존재하지 않는다. 이 분야에서 선구적 학자인 프랭크 호프만(Frank Hoffman)이 하이브리드전을 “재래식 능력, 비정규 전술 및 대형(formations), 그리고 무차별적 폭력과 강압 및 범죄적 무질서를 포함한 테러 행위 등을 포괄하는 상이한 전쟁양상의 전영역을 통합한 전쟁”으로 정의했지만, 이러한 정의는 앞에서 살펴본 ‘회색지대’에서의 ‘모호한 전쟁’과 일치하기보다는 오히려 ‘제4세대전쟁’ 혹은 뮌클러가 제기한 ‘새로운 전쟁’의 정의에 가깝다.

이에 따라 주요 국가들이 인식하고 정의하는 하이브리드전은 차이가 있을 수밖에 없다. 예를 들어, 미국의 경우 우호적인 국제 및 국내여론 조성에 주안을 두는 반면, 중국은 여론전, 심리전, 법률전을 통해 상대국을 압박하고 강압하는데 주안을 두고 있다. 러시아의 경우 우크라이나와 크림반도 합병 사례에서 보듯이 정보의 조작 및 왜곡은 물론, 은밀한 군사활동을 통해 보다 적극적으로 상대를 공략하는 것을 볼 수 있다. 모든 국가들이 하이브리드전의 중요성을 인식하여 대비하고 있지만 그 정의와 수행 개념, 그리고 실제 적용 방식에 있어서는 분명한 차이가 존재한다.

그럼에도 불구하고, 아직까지 하이브리드전에 대한 각 국가들의 인식과 정의, 작동원리, 조직, 대외적용 사례 등을 동일선상에 놓고 비교한 연구는 이루어지지 않고 있다. 비록

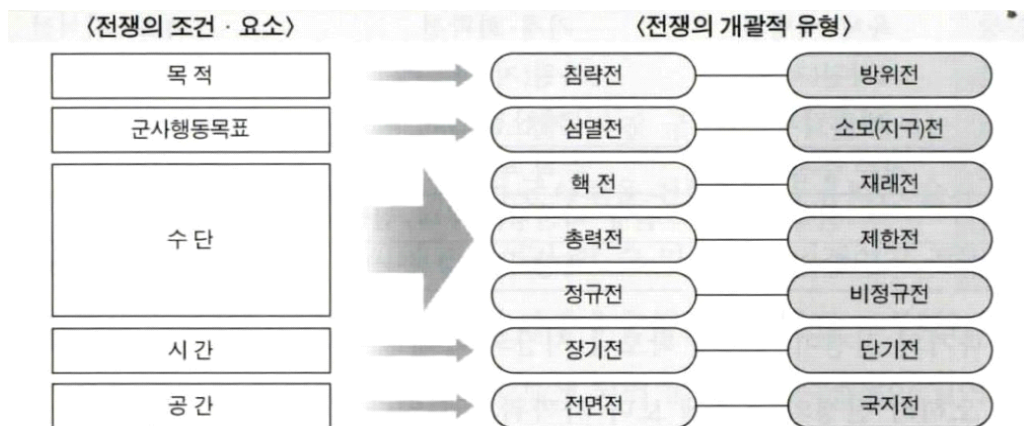
국내에서 미국의 정보전, 중국의 3전, 그리고 러시아의 차세대전에 대한 개별적인 연구가 이루어지고 있지만 대부분 개념을 소개하는 수준에 머물고 있다. 특히 이들 국가들이 추구하고 있는 하이브리드전이 한국의 안보에 어떠한 영향을 줄 것인지에 대한 심도있는 분석도 크게 미진한 상태에 있다.

이에 이 연구는 아직까지 학계에서 정립되지 않은 하이브리드전에 대한 이해를 도모하고자 한다. 그리고 이를 바탕으로 미국, 중국, 러시아 등 한반도 안보에 직접적으로 영향을 주는 강대국들의 하이브리드전 수행조직과 방식을 규명하고자 한다. 지금까지의 연구는 주로 러시아를, 간혹 중국을 대상으로 이루어졌으나, 이 연구는 미국, 중국, 러시아의 하이브리드전을 동시에 다룸으로써 각 국가 간의 전략적 특성을 비교할 것이다. 특히 미국, 중국, 러시아의 하이브리드전 사례를 분석함으로써 하이브리드전이 어떻게 전개되고 있는지를 분석하고, 이를 통해 최근 중국과 러시아의 KADIZ 진입, 중국의 사드배치 관련 3전의 전개, 러시아의 독도영공 침범 등과 관련하여 이들 국가들이 한국을 상대로 수행하는 하이브리드전의 성격과 의미를 파악할 것이다.

II. 미국의 하이브리드 대비전략

일반적으로 전쟁이란 “상호 대립하는 둘 이상의 국가 또는 이에 준하는 집단 간에 정치적 목적을 달성하기 위해, 군사력을 비롯한 모든 수단을 사용하여 자기의 의지를 상대방에게 강요하는 행위 또는 상태”라고 정의한다.⁸⁾ 이와 같은 전쟁에 대한 사고는 전쟁이 국가 또는 국가에 준하는 집단 사이에 발생하는 문제이며, 다른 수단들을 사용할 수 있지만 군사력의 사용을 동반하는 상태라는 점에서 바라보고 있다. 전쟁의 유형은 전쟁의 조건이나 요소에 따라서 아래 표와 같이 구분될 수 있다. 전쟁은 평화에 대립되는 개념으로 인식되어 왔다. 전쟁과 평화에 대한 전통적인 사고의 관점에서 보면 국가 사이에 평화가 깨지면 곧 전쟁이라는 인식이 상당했다. 이와 같은 이분법적 사고는 현대에 와서 큰 변화를 거치고 있다. 평화와 전쟁이 이분법적으로 구분하기 쉬운 부분도 있지만 평화와 전쟁의 상태를 구분하기 어려운 부분도 있다.

8) 임길섭 외, 『국방정책 개론』 (서울 : 한국국방연구원, 2020), 108쪽.



〈그림 2-1〉 전쟁의 유형

현대에서 전쟁의 유형에 가장 큰 영향을 미친 것은 바로 핵무기의 등장이다.⁹⁾ 그는 현대전이 국지제한전(limited local war), 대리전 및 단기전의 특징이 있다고 주장한다. 이중 제한전의 특징은 전쟁을 통하여 달성하고자 하는 전쟁의 목적과 전쟁에 이용하는 수단, 그리고 전쟁을 수행하는 방법에 있어 이들의 일부나 모두를 제한하는 형태의 전쟁이라는 것이다. 국지전은 전쟁을 수행하는 지리적 공간을 제한하는 제한전의 한 부분이라 할 수 있다. 그러나 핵무기의 등장으로 인한 국지제한전은 최근에 발생하고 있는 전쟁의 특징을 설명하기 한계가 있다. 전쟁의 수단과 목적, 시간 그리고 공간 측면에서 명확한 경계가 사라지고 있는 최근의 전쟁들은 그동안 제한전의 특징과 오히려 상충하는 면이 없지 않다.

전쟁의 목적 측면에서 과거의 전쟁이 주로 영토의 확보나 시장의 확대를 위한 전쟁이었다면, 현대의 전쟁은 영토의 확보나 시장의 확대를 위한 전쟁의 목적을 배제하지는 않지만, 오히려 정치적 목적을 달성한다는 전쟁의 본질에 더욱 가까워지고 있다.¹⁰⁾ 즉, 전통적인 전쟁에 대한 사고로는 설명하기 어려운 전쟁의 형태가 발생하고 있는 것이다. 중국의 Qiao와 Wang은 현대의 전쟁을 다음과 같이 묘사한 바 있다. “전쟁은 군사적 성격일수도, 반군사적 성격일수도, 비군사적 성격일수도 있다. 전쟁은 폭력을 사용할 수도, 사용하지 않을 수도 있다. 전쟁은 직업군인간의 대결일수도, 주로 일반인들과 전문가들로

9) 온창일에 따르면 “핵무기를 전면적으로 동원한 핵전쟁의 ‘추정할 수 있는 결과’는 핵무기 사용에 의한 직접 효과로 ‘당장 죽거나’, 아니면 이의 간접효과로 ‘조금 후에 죽거나’하는 공멸일 수밖에 없기 때문에 전면 핵전을 통하여 달성할 수 있는 어떠한 현실적 목적도 정당화되기가 불가능하게 되었다.”고 한다. 따라서 현대전쟁은 핵무기와 관계를 가지고 있지만 핵무기를 사용하기 어려운 재래식 수단에 의한 재래식 전쟁이라고 볼 수 있다. 온창일, 『전략론』 (서울: 지문당, 2013), 163쪽

10) 임길섭 외, 앞의 책, p. 110.

구성되는 신흥집단 간의 대결일수도 있다.”¹¹⁾ 이와 같은 전쟁에 대한 새로운 접근은 전쟁에 대한 주체, 전쟁의 시간적 요소, 공간적 요소 그리고 사용하는 수단과 방법에 대한 주장을 달리한다. 흔히 회색지대(grey zone)라 일컫는 부분이며 이는 하이브리드전(hybrid warfare) 혹은 하이브리드 전쟁과 같은 최근의 전쟁에 대한 주장과 밀접한 관계가 있다.

영어로 ‘zone’으로 표기하는 이 말은 지역 및 지구, 구역 등 지리적 의미를 갖고 있으며, 우리 말 ‘지대’라는 용어도 한정된 일정한 구역을 의미한다는 측면에서 회색지대는 흔히 공간적 의미로 이해하기 쉽다. 그러나 회색지대를 공간적 의미만으로 해석한다면 그 의미를 모두 전달하기 어렵다. 이런 점에서 ‘회색지대’는 시간적인 측면과 공간적인 측면 그리고 상태적인 측면으로 나누어 살펴볼 수 있다. 시간적인 측면에서 회색지대는 평화라고 정의하기도 어렵고 전쟁이라고 보기도 어려운 시간을 의미한다. 하이브리드전은 전시와 평시 사이의 회색지대에 존재한다는 주장도 있다. 이를 통하여 적으로 하여금 전시인지 평시인지 혼란에 빠지게 하는 것이 그 핵심이라는 것이다.¹²⁾ 공간적 측면에서 회색지대란 평화가 지속되는 것도 아니고 전쟁상태라 보기도 어려운 공간을 의미한다. 상태적 측면에서 회색지대란 평화의 상태와 전쟁의 상태가 공존하거나 양쪽 어디에도 속하지 않는 상태를 의미한다. 이러한 측면에서 아래의 표는 하이브리드전에 대하여 협의의 관점에서 바라보는 것으로 생각되며, 일반적으로 말하는 하이브리드전은 아래 표의 비재래식 분쟁 전체를 포괄하는 측면이 있다. 회색지대에 대한 대표적인 사례는 미국-이라크 전쟁 이후의 이라크를 들 수 있다. 2003년 3월 20일 시작된 이라크전쟁에서 미국이 주도하는 연합군은 사담후세인의 이라크를 상대로 압도적인 승리를 거두었다. 동년 5월 1일 조지 W. 부시 미국 대통령은 이라크에서 주요 전투는 끝났으며 미국과 연합국은 승리했다고 선언하였다. 42일간 수행된 전쟁은 그렇게 마무리되는 것처럼 보였지만 전쟁의 결과가 평화로 연결되지는 않았다. 전쟁의 승리 이후 이라크는 안정화 작전이라는 새로운 형태의 전쟁으로 변화하였으며, 2006년 이라크 정부의 출범에도 불구하고 이라크의 상황은 평화와는 상당한 거리가 있었다.¹³⁾ 이와 같은 이라크 전쟁의 사례는 회색지대가 시간적, 공간적 그리고 상태적 측면에서 전쟁과 평화 사이의 모호한 경계에 있음을 보여주고 있다.

11) 김상걸, 『법의 정치화 및 무기화: 하이브리드 전쟁 수단으로서의 법률전』 (서울 : 국가안보전략연구원, 2019), p. 21.에서 재인용

12) 김상걸, 앞의 책, p. 20.

13) 이라크 전쟁 중 주요 전투간 미군 전사자는 139명이었으나, 주요 전투 이후 2012년 12월을 기준으로 미군의 사상자는 4,347명으로 무려 30배 이상 증가하였다. 이라크군도 주요 전투간 7,600~10,800명이 숨진 것으로 나타났으나, 주요 전투 이후 반란세력의 사상자 수는 2011년 기준 26,544명에 달하였다. 손석현, 『이라크 전쟁과 안정화작전』 (서울: 국방부 군사편찬연구소, 2014), 66쪽.

1. 하이브리드전에 대한 미국의 인식과 개념

이라크전에서 미국이 승리하였음에도 불구하고 이라크 안정화를 위한 작전이 지속되고 있던 2005년 미 해병대의 제임스 매티스 장군(Lt. Gen James Mattis)과 프랭크 호프만(Frank Hoffman) 중령은 미래의 적들은 전장에서의 미국의 군사적 우위를 상쇄시키기 위해 다양한 전쟁 형태와 방식들을 혼합(mix and match)해서 사용할 것이라고 언급한 바 있다.¹⁴⁾ 매티스 장군과 호프만 중령의 하이브리드 전쟁에 대한 강조는 미 해병대가 경험한 걸프전과 이라크전에서 연유하고 있는 것으로 보인다. 걸프전과 이라크전은 전쟁의 양상이 바뀌는 모습을 두 가지 측면에서 보여주었다. 첫째, 현대전쟁은 첨단 무기체계에 의한 전쟁으로 변화될 것이라는 점이었다. 1991년 걸프전과 2003년 이라크전에서 미국은 정밀타격의 상징이 된 토마호크미사일을 이용하여 적 방공체계를 주요 방어력을 무력화한 후 지상군이 신속하게 기동하여 전쟁을 종결하는 모습을 보여주었다. 1990년 이라크의 쿠웨이트 침공에 대한 사막의 방패작전(Operation Desert Shield) 이후 1991년 1월 시작된 사막의 폭풍작전(Operation Desert Storm)은 38일간의 공습과 4일의 지상작전 등 42일간 수행되었다. 이라크전도 첨단 무기체제로 무장한 미군이 단기간에 전쟁을 지배하는 모습을 보여주었다는 측면에서 걸프전과 유사한 점이 있다. 이로 인하여 걸프전과 이라크전은 향후 전쟁이 첨단무기체계들이 주도하는 전쟁이 될 것이라는 주장을 낳았다. 둘째, 걸프전과 이라크전은 군사적 측면에서 절대적 우세에 있는 국가를 상대로 하여 열세에 있는 국가들이 정상적인 방법으로 승리하기는 어렵다는 것을 보여주었다. 걸프전 당시의 사막의 폭풍 작전 이후 미국을 상대해야 했던 국가들은 군사적인 측면에서 절대적인 열세에 있을 수밖에 없었다. 군사적 충돌 상황에서 우위를 점할 수 없다는 것은 패배에 근접해 있다는 것을 의미하며, 이는 곧 미국과 군사력 충돌을 대칭적인 수단과 방법으로 접근할 수 없음을 나타낸다.

이러한 배경과 판단 하에 미국을 상대로 하는 국가와 집단들은 정규적이거나 대칭적인 방법으로 미국을 상대하기 어려워졌으며, 비정규전을 포함하여 가용한 모든 수단을 동원, 정치적인 목적 달성을 추구하게 되었다. 2003년 이라크 전쟁 후 주요 전투에 대한 승리의 선언 이후에도 평화는 정착되지 않고 오히려 주요 전투 당시보다 더 많은 사상자와 지루한 작전이 연결되었던 사례는 미국에 대항하는 열세한 국가들의 접근을 단적으로 보여준다. 이라크와 소말리아 등 비정규전의 사례들은 정규작전을 위하여 조직·훈련되고 장비된 미군은 비정규적으로 대응하는 새로운 형태의 전투에 효과적으로 대응하기 어렵

14) James N. Mattis and Frank Hoffman, "Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars", Proceedings, vol. 131/11/1,233

다는 것을 보여주었다. 미국과 상대해야 하는 국가들은 군사적 측면에서 대칭적인 접근과 함께 새로운 접근의 효과를 모색해야 했다. 이러한 과정에서 이른 바 하이브리드전이 발전하게 되었다.

새로운 형태의 전쟁에 대해서는 이미 걸프전 이전부터 제기되어 왔다. 1989년 미국의 군사평론가이자 군사학자인 윌리엄 린드(William S. Lind)는 '21세기에 등장한 새로운 형태의 비정규·비대칭 전쟁'을 '제4세대 전쟁'이라고 지칭한 바 있다. 미해병대 출신의 토마스 함메스(Thomas X. Hammes)는 윌리엄 린드가 제4세대 전쟁 주장과 2003년 이라크 전쟁의 교훈을 발전시켜 새로운 전쟁에 대한 이론을 정립하였다.¹⁵⁾ 토마스 함메스는 미래전에 대하여 크게 두 가지 견해가 있다고 주장한다. 하나는 고기술이 중심을 이루는 기계 대(對) 기계의 전쟁이며 다른 하나는 4세대 전쟁으로 알려진 네트워크 전쟁이라는 것이다. 전자는 걸프전에서 보여준 것처럼 단기전적인 성격을 갖고 후자는 모택동의 인민전쟁에 뿌리를 두어 장기전의 성격을 갖는다고 한다.¹⁶⁾ 또한 기계 기계 대(對) 기계의 전쟁은 주로 정규 군사력 사이의 무력충돌이 일어나는 전형적인 전쟁의 모습이라고 할 수 있으며, 4세대 전쟁으로 일컬어지는 전쟁은 전쟁에 참여하는 국가 혹은 조직의 전체 역량을 동원하는 총력전의 모습과 일맥상통하는 면이 있다고 할 수 있다. 본 연구에서 논하고 있는 하이브리드 전쟁은 윌리엄 린드와 토마스 함메스가 주장한 제4세대 전쟁과 그 맥을 같이 하는 것으로 보인다. 김상걸은 현대에 와서 하이브리드전이 확산되는 요인을 다음과 같은 네 가지로 제시하고 있다.¹⁷⁾ 첫째, 세계질서를 유지하고 국제경찰로 역할을 자임해온 미국의 영향력이 축소되었다고 주장한다. 미국의 영향력 축소에 대한 주장은 여러 논란이 있을 수 있다. 냉전의 종식과 함께 세계 유일의 초강대국으로 군림해온 미국의 영향력은 아직도 상당한 수준이다. 그러나 미국의 영향력에 도전하는 국가들이 중국, 러시아 등 증가하고 있는 현상은 분명하며, 이들 국가의 미국에 대한 도전의 방식도 전통적인 군사적 대결보다는 접근 방식을 다양화하고 있는 것으로 보인다. 둘째, 핵 및 재래식 전쟁의 막대한 살상 위험 및 비용이라고 주장한다. 하이브리드전이 확산되는 이유는 그 비용 자체의 문제라기보다는 열세에 있는 국가들이 군사적으로 우세한 국가들에 대하여 정상적인 방법으로는 대응하기 어렵기 때문으로 보인다. 셋째, 사이버전장의 확대라고 주장한다. 사이버전장은 전쟁의 영역을 새롭게 하고 있는 면이 있으며, 미국도 이라크전을 수행하면서 사이버를 통한 정보전·심리전을 적극적으로 수행한 사례가 있다는 점에서 사이버전장의 확대는 하이브리드전 확산에 영향을 미치고 있는 것으로 분석된다.

15) Thomas X. Hammes저, 하광희·배달형 역 『The Sling and The Stone: On War in the 21st Century(21세기 전쟁: 비대칭의 4세대 전쟁)』 (서울: 한국국방연구원, 2010)

16) Thomas X. Hammes저, 하광희·배달형 역, 앞의 책, 31~32쪽.

17) 김상걸, 앞의 책, p. 26.

마지막으로 전쟁 및 침략행위를 금지하는 국제규범의 회피가능성이라고 주장한다. 이와 같은 주장은 하이브리드전이 전쟁과 평화 사이의 모호한 공백을 이용하고 있다는 점에서 상당히 설득력이 있다.

냉전 시기 미국과 세계를 양분했던 구소련을 승계한 러시아는 냉전종식 이후 미국과 직접적인 경쟁이 어려웠다. 러시아의 군사력은 미국과 직접적인 군사적 경쟁을 할 수 있는 수준이 아니었으며 많은 한계를 노출하고 있었다. 러시아에게는 새로운 접근이 필요했다. 걸프전과 이라크전 그리고 2008년 러시아의 그루지아 침공은 러시아가 미국과 상대하기 위하여 대칭적인 접근보다는 새로운 방식의 접근을 모색할 수 있는 계기를 제공하였다고 판단된다. 그 결과는 2013년 발레리 게라시모프 총참모장이 하이브리드전에 대해 강조하는 것으로 나타났고, 이는 게라시모프 독트린¹⁸⁾으로 불리면서 러시아의 군사전략 측면에서 중대한 변화를 가져왔다.

러시아 군의 수장인 게라시모프 총참모장이 2013년에 주장한 새로운 전쟁 양상은 미국의 윌리엄 린드와 토마스 함메스가 주장한 ‘4세대 전쟁’ 개념과 유사한 측면이 많다. 사실 미국은 모택동의 인민전쟁에 뿌리를 둔 형태의 전쟁에서 쓰라린 경험을 이미 한 바 있다. 1950~1953년에 벌어진 한국전쟁과 1960~1975년에 벌어진 베트남전쟁이 그것이다. 기술과 무기의 측면에서 월등한 우세에 있던 미국은 군사력의 질적 수준에서 한참 열세에 있던 중국 및 북한 공산군 그리고 중국과 구소련의 지원을 받은 북베트남 및 베트남과의 전쟁에서 쓴 경험을 한 것이다. 게라시모프 독트린은 이이와 같은 전쟁과 함께 이라크 전쟁을 통하여 직접적인 군사적 대결 보다는 비군사적이고 비대칭적인 작전수행에 보다 중점을 둔 독트린을 주장한 것으로 판단된다.

이 독트린에 따르면 러시아는 정치·경제·군사적인 측면에서 자국에 우호적인 여건을 조성하는 비군사적이고 비대칭적인 작전의 개시 단계를 전쟁의 발발 시점으로 판단한다. 더불어 이 독트린은 전쟁의 승리를 위하여 정보, 도덕적, 심리적, 이념적, 외교적, 경제적 방법들의 총체적인 동원에 커다란 비중을 두고 있다. 결국 게라시모프 독트린은 러시아의 입장에서 적의 군대를 격퇴하기 위하여 직접적인 군사적 방법, 즉 무력충돌을 사용하기 보다는 적 지도층의 정치적 의지와 일반 대중의 투쟁 의지를 파괴하기 위한 심리부터 공격하는 것에 중점을 두고 있다. 이러한 점은 모택동의 인민전쟁 이론과 그 뿌리를 같이 한다고 볼 수 있다.

러시아의 크림반도 합병과정은 대표적인 하이브리드전의 사례라고 할 수 있다.¹⁹⁾ 크림 반도의 합병은 우크라이나 의회가 자국 영내에서 필요시 러시아에 의한 군사력 행사를 법적으로 용인하였던 상황에서 전개되었다. 이 상황에서 러시아 정부는 크림반도의 합병을

18) 공군본부, 세계국방정책편람, 2017

19) 공군본부, 앞의 책, 2017

위하여 우크라이나의 친러시아 성향 거주민들에 의한 합병 의사를 합법적으로 활용하였으며, 심리전 수단인 전략적 커뮤니케이션(SC)에 크게 의존하였다. 이를 통하여 불과 3주의 기간 동안 단 한발의 충성을 울리지 않은 채 우크라이나군의 사기가 무너졌으며, 우크라이나의 190개 군부대 모두가 항복하는 결과를 낳았다. 이 과정에서 러시아는 주로 크림반도에 주둔하고 있던 1만 명도 되지 않는 해군보병을 중심으로 병력 동원, 최대 규모의 공수부대 훈련을 실시함으로써 군사력 과시를 통한 심리적 압박을 수행하였다. 이는 게라시모프 독트린에서 강조하고 있는 정치·경제·군사적인 측면에서 자국에 우호적인 여건을 조성하고, 전쟁의 승리를 위하여 정보, 도덕적, 심리적, 이념적, 외교적, 경제적 방법들의 총체적인 동원에 커다란 비중을 두고 있다는 것을 실증적으로 보여주고 있다. 군사적 차원에서도 러시아 군은 우크라이나 병력을 부대 밖으로 나오지 못하도록 차단하였으며, 우크라이나 군 병력이 화력을 사용하거나 저항하지 못하도록 이를 저지하기 위한 인터넷 및 방송 매체를 통한 선동 전개, 협박과 매수를 주축으로 한 심리전도 더불어 수행하였다.

모택동의 인민전쟁이라는 뿌리 깊은 전통을 갖고 있는 중국도 이라크 전쟁 교훈을 바탕으로 삼전(三戰)이라는 새로운 전략을 제시하였다. 2003년 중국의 장쩌민(江澤民) 주석은 이라크 전쟁에서 나타났던 현상들을 분석한 후 “중국인민해방군은 반드시 여론전, 심리전, 법률전, 즉 ‘삼전’을 전개해야 한다”고 강조함으로써 삼전에 대한 전략을 제시하였으며, 이는 중국인민해방군 정치공작조례에 명시되었다. 중국의 삼전전략은 심리전을 통해 상대국의 심리를 조정하고, 여론을 조작하며, 외교 및 안보적 지위를 강화하기 위해 법적 논리 개발에 주안점을 두는 것이 핵심이다. 이처럼 중국의 삼전 전략개념은 전·평시 정치공작의 핵심으로서 기존의 여론전, 심리전에 법률전을 결합하여 대외정책과 대외문제 해결에 적극적으로 활용되고 있다. 최초 중국의 삼전 전략개념은 대만의 독립을 저지하기 위하여 대만을 대상으로 폭 넓게 적용되었으나, 현재는 주변국과의 영토 분쟁에 따른 수출 중단, 관광 제한, 경제적 보복 및 미국과의 무역 분쟁 등 다양한 갈등과 분쟁에서 적극적으로 적용하고 있는 것으로 보인다.²⁰⁾ 결과적으로 중국 하이브리드전의 핵심은 삼전(三戰)전략으로 나타나고 있다고 평가된다.

이와 같은 러시아와 중국의 하이브리드전에 대한 미국의 접근은 베트남전에서의 교훈과 함께 우세한 군사력으로 일방적인 승리를 거둔 것처럼 보였던 걸프전과 이라크전에 뿌리를 두고 있는 것으로 보인다. 이후 발생했던 러시아의 우크라이나 사례 등도 미국의 하이브리드전에 대한 발전에 영향을 미치고 있는 것으로 보인다. 하이브리드전이 군사적·기술적 측면에서 상대적으로 우세한 힘을 가진 미국에 대한 중국과 러시아 등의 접근이

20) 공군본부, 앞의 책, 2017

라는 점에서 미국이 이들 국가를 상대로 직접적으로 하이브리드전을 수행하려는 노력은 적다고 판단된다. 미국은 이들 국가를 상대로 직접적으로 하이브리드전을 수행하기 보다는 오히려 이에 대한 적절한 대응의 관점에서 접근하고 있는 것으로 보인다. 즉 중국의 '3전'과 러시아의 게라시모프 독트린에 기반한 '차세대전'에 보다 효과적으로 대응하는데 주안을 두고 있는 것으로 판단된다.

2. 하이브리드전 관련 조직과 작동원리

가. 대응개념의 발전

미국은 러시아의 위협에 대응하고자 2014년 우크라이나에서 수행한 러시아의 작전 수행방식을 연구하고 분석한 것으로 알려지고 있다. 류기현에 따르면 미 육군은 '남중국해에서 중국의 군사적 행동이 본격화되면서 공지전투의 새로운 버전인 AirLand Power 2.0을 구상하게 되었는데 때마침 합동작전접근개념(JOAC: Joint Operational Access Concept)에서 강조된 Anti-A2/AD(Anti Access/Area Denial) 및 도메인 시너지의 개념을 수용하면서 결국 이 계획이 MDO(Multi Domain Operation)의 기초가 되었다'고 주장한다. 그는 2014년 발간된 '복잡한 세계에서의 승리(Win in a Complex World)'라는 책자에서 '미래 육군의 작전개념에 대한 변화의 필요성이 강조되었으며, 러시아의 차세대 전쟁에 대한 개념과 우크라이나의 사례를 분석한 이후 2018년 MDO 개념이 제시되었다.'고 주장한 바 있다.²¹⁾

이와 같은 미국의 대응개념 발전은 중국과 러시아 등이 채택한 삼전(三戰), 반접근 및 지역거부 그리고 러시아의 게라시모프 독트린과 같은 전략과 교리의 변화와 함께 작전 환경의 변화에도 기인하고 있다. 작전환경의 변화는 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 미국과 전략적 경쟁을 하고 있는 중국 및 러시아 사이에서 발생하고 있는 패권경쟁(Global Power Competition)은 군사적·비군사적 그리고 물리적·비물리적인 모든 영역에서 강화되고 있다. 현재 전 세계적으로 유행하고 있는 COVID-19의 상황처럼 특정한 국가에서 출발한 질병의 확산이 미 본토를 완전히 무력화시킬 수 있으며, 화웨이 사례에서 주장하는 것처럼 미국의 중요한 정보들이 유출될 수 있으므로 과거와 같이 독보적인 정보우위를 보장하기 어려운 상황이 되었다. 즉, 냉전의 종식 이후 국제사회에서 유지해 온 미국의 독보적 우위에 대하여 중국과 러시아 등 경쟁 국가들의 도전이 증가하고 있으며, 이러한 경쟁은 군사적 영역을 넘어서 정치, 경제 등 영역으로 확장되고 있다는 인식이다.

21) 류기현, "Special Report 4: 미군의 작전개념(Operational Concept) 변화와 MDO(Multi-Domain Operations)의 이해"(2020. 5. 31.) p. 11.

둘째, 미국과 경쟁하고 있는 중국과 러시아 등 경쟁 국가들의 군사적 능력이 여러 전장 영역에서 미국을 위협할 수 있는 수준으로 높아지고 있다. 미국 본토에 대한 경쟁국들의 장거리 미사일의 위협뿐 아니라 해킹 등 사이버 공간에서의 위협, 남중국해에서 중국의 군사적 움직임 또는 원거리에 위치한 동맹에 대한 위협 등도 증가하는 변화가 있다. 셋째, 미국과 경쟁하고 있는 국가들의 능력의 향상으로 인하여 특정 영역에 대한 경쟁의 격차가 다른 영역의 능력으로 보완되거나 점차 감소하는 현상이 발생하고 있다. 예를 들어, 첨단 기술의 영향이 높은 우주 및 공중 전력의 우위는 그동안 미군이 누려왔던 가장 강력한 힘의 하나였고, 경쟁 국가들의 능력이 이러한 우주 및 공중 전력에서의 격차를 극복하는 것은 매우 어렵게 느껴졌다. 그러나 우주, 사이버 공간 등 기존 및 새로운 영역에서의 능력강화와 특정 지역의 거부를 위한 해상 및 육상에서의 전력배치는 미국에게도 상당한 도전이 되고 있다. 이를 감안하면 중국과 같은 경쟁 국가가 추구하는 A2/AD 전략과 능력의 발전은 강력한 타격체계를 가지고 있는 미 공군과 해군의 우주 및 공중 전력의 우위를 상당부분 상쇄할 가능성이 있다. 이러한 모든 작전환경의 변화요인들을 감안하면 그동안 효과적이었던 미국의 첨단 군사력의 우위를 통한 경쟁국들에 대한 억제의 효과와 군사력의 격차가 점차 좁혀지고 있다고 볼 수 있다.²²⁾

함메스가 주장하는 제4세대 전쟁에 따르면 전쟁을 수행하는 국가나 조직은 “가용한 모든 네트워크(정치, 경제, 사회, 군사 등)를 동원하여 적국의 정치적 의사결정자들로 하여금 그들의 전략 목표는 결코 달성될 수 없으며 설혹 달성된다 하더라도 얻는 것에 비해 지불하는 대가가 엄청 크다는 것을 인식시키고자 한다.” 그는 미국이 제4세대 전쟁의 형태로 치룬 베트남, 레바논, 그리고 소말리아에서 실패한 바 있으며, 프랑스는 베트남과 알제리에서 구소련은 아프가니스탄에서 이러한 형태의 전쟁에서 패한 바 있다고 분석했다.²³⁾ 여기에서 토마스 함메스가 말하는 네트워크(정치, 경제, 사회, 군사 등)는 군사적으로 흔히 일컫는 네트워크와는 차이가 있다.²⁴⁾ 군사적으로 흔히 일컫는 네트워크가 작전과 기술적 수준에서 전투에 참여하는 제 요소들을 연결하는 통신 및 정보체계를 의미하는 반면, 토마스 함메스가 말하고 있는 네트워크는 이보다는 훨씬 상위의 전쟁 수행과 관련된 정치, 경제, 사회, 군사 등 요소들을 연계하는 것을 의미하고 있다.

22) 류기현, 앞의 글, p. 14.

23) Thomas X. Hammes저, 하광희·배달형 역, 앞의 책, 27~29쪽.

24) 네트워크중심전, 네트워크작전, 네트워크 중심 작전환경 등에서 일컫는 네트워크란 전투를 위하여 관련된 요소들을 연결하는 통신 및 정보체계를 의미한다. 일례로 네트워크중심전(NETWORK CENTRIC WARFARE: NCW)의 정의를 살펴보면 다음과 같다. 네트워크중심전이란 전투 공간에서 파악할 수 있는 모든 요소를 효과적으로 연계하여 정보의 우월성을 확보하고 이를 전투력으로 전환시키는 것으로, 한마디로 네트워크 정보화를 군사작전에 적용한 것이다. 정보 우월성에 바탕을 둔 작전 개념으로써 탐지기, 의사결정권자, 타격체를 모두 네트워크를 활용해 연계하여 전투력을 높임으로써 전장 인식 공유, 지휘 속도 향상, 작전 템포 증가, 치명성 증대, 생존성과 자아 동시 통합 능력 향상을 도모한다. 국방부, 『국방군수·전력용어사전』 (2013)

결론적으로 함메스는 전쟁의 수행 방식에 있어서 전쟁의 중점이 1세대 전쟁에서는 적의 근접전력을 파괴, 2세대 전쟁에서는 적의 전투력 파괴, 3세대 전쟁에서는 적의 전쟁의지를 분쇄하기 위하여 적의 지휘·통신·군수시설을 파괴하는데 두었다고 본다. 이를 전쟁이 수행된 영역의 관점에서 보면 세대가 진화할수록 전쟁의 승리를 위하여 적의 영토 깊숙이 확장된 점을 발견할 수 있다.²⁵⁾ 이러한 주장의 연장선에서 제4세대 전쟁은 전쟁의 영역이 적의 후방 깊숙한 곳까지 확장될 것으로 보는 것이 타당하다. 지금까지 적의 후방이라는 개념은 주로 지리적인 영역에 머물렀다. 하이브리드전에서 후방이라는 개념은 이러한 전통적인 후방의 개념보다 확장될 필요가 있다. 전쟁을 수행하는 상대의 동맹 등 안보 협력관계, 의사결정권자의 전쟁수행 의지 등 심리적 영역, 상대국 국민의 여론, 사회적 구조, 정치·경제적 상태 등 군사적 분야를 초월하여 후방의 개념이 적용될 수 있다.

미 육군교육사령부에서 발간한 MDO 관련 팸플렛에서는 러시아의 작전수행방식에 대하여 다음과 같이 분석하고 있으며, 여기에서 제시하고 있는 러시아의 작전수행방식이 함메스가 주장하는 4세대 전쟁, 혹은 하이브리드전의 추구하는 방향과 유사함을 알 수 있다.²⁶⁾



〈그림 2-2〉 경쟁과 무력분쟁 단계에서의 중국과 러시아

25) Thomas X. Hammes저, 하광희·배달형 역, 앞의 책, 65~66쪽.

26) TRADOC Pamphlet 525-3-1, 『The U.S. Army in Multi-Domain Operations 2028』 (U.S. Army, 2018)

첫째, 러시아는 무력분쟁에 못 미치는 수준의 경쟁 단계에서 목표를 달성하려 한다는 것이다. 경쟁 단계에서 러시아는 동맹의 협조된 대응을 제한하고 표적 국가들을 대상으로 불안정을 조성하기 위해서 미국과 우방국들의 정치적 분리를 시도할 것이며, 국가적·지역적 수준의 능력들²⁷⁾, 정보전²⁸⁾(소셜 미디어, 거짓 서사(narratives), 사이버 공격) 및 비정규전을 활용하여 협조된 전역을 수행할 것이라고 분석하고 있다. 이 단계에서 러시아는 무력분쟁 단계로 신속하게 전환하기 위한 목적으로 군사적 능력의 현시를 효과적으로 수행하기 위해 재래식 전력의 배치와 태세를 활용(예. 기습적 훈련(snap drills) 등)할 것이며, 이러한 태세는 미 합동군이 원정기동을 수행하기 위한 능력과 공중 및 우주에서의 행동의 자유를 위협하기 때문에 러시아에게 위기 고조에서의 이점을 제공할 것이다. 이와 같은 경쟁적 활동들이 효과적으로 작용한다면 이들을 통해 러시아는 미국과의 직접적인 무력분쟁 없이도 목표를 달성할 수 있을 것이다.

둘째, 러시아는 무력분쟁 단계에서 미국 합동군의 분리와 미군에 대한 전략적·작전적 교착상태를 강요하려 한다. 러시아의 재래식 전력은 미국과 미국의 파트너국가들에게 감내할 수 없는 손실을 가하고 미국이 효과적으로 대응하기 이전 수일 이내에 전역목표를 달성할 수 있도록 설계된 계층적인 A2AD체계를 통하여 물리적 교착상태를 추구하려 할 것이다. 전략적·작전적 거리로부터 미군 원정기동을 방지하기 위한 장거리 화력체계를 운용하는 한편, 중·단거리 화력체계로부터 직·간접 화력을 운용함으로써 전방에 배치된 미군 전력을 고립·파괴하여 합동군을 시간적·공간적·기능적으로 분리시키고자 할 것이다. 무력분쟁 단계에서 러시아의 작전적 중심은 장거리·중거리 화력체계이며 이를 통하여 미국의 지휘통제·항공 및 전투부대 등에 대한 파괴를 시도할 것이다. 이 단계에서도 러시아는 정보서사를 강화하여 정치적 측면에서 러시아에 유리한 작전적 성과를 확고하게 할 수 있도록 시간·공간을 창출할 것이다.²⁹⁾

셋째, 경쟁과 무력분쟁, 경쟁으로의 회귀 단계에서 러시아는 지속적인 강화작전(Consolidation Operation)을 실시한다. 무력분쟁 단계에서 시작한 강화작전은 경쟁으로의 회귀단계까지 지속되며, 이 과정에서 주 노력은 정보서사이다. 이를 통하여 러시아는 군사력의 복원과 재배치를 하는 한편, 달성된 성과를 공고히 하는 경쟁으로의 회귀 단계에서 대량효과

27) 국가적·지역적 수준의 능력은 미 본토에 대한 위협을 가중시키고 원정기동을 위협할 수 있으며, 위성감시, 특수전부대, 공개출처 정보수집, 지상기반 신호탐지 플랫폼과 센서들을 연결하는 통신네트워크를 가장 중요한 정보감시정찰 자산으로 보고 있다. TRADOC Pamphlet 525-3-1, 장두필 역, 『미 육군 다영역 작전 2028』, 제2장-6쪽.

28) 러시아의 정보전은 정보서사와 정보전 능력으로 구분되며 대중의 주의를 전환시키거나 대중을 혼란에 빠뜨리기 위한 가짜뉴스(firehose of falsehood)를 포함한다. TRADOC Pamphlet 525-3-1, 장두필 역, 앞의 책, 제2장-7쪽.

29) TRADOC Pamphlet 525-3-1, 장두필 역, 앞의 책, 제2장-9-11쪽.

무기체계(weapons of mass effect)를 이용하여 군사적 교착상태를 지속한다.

이와 같은 상대국의 하이브리드전 시도와 관련하여 미국 대응의 핵심은 다음과 같이 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 국가적 역량의 통합이다. 하이브리드전은 전통적인 전쟁과 같이 단순히 군사분야에서만 수행되는 것이 아니라 경제, 정치, 사회 분야까지 전쟁의 영역을 확대함에 따라 군사적 영역에서의 주도권 확보만으로는 전쟁에서 승리하기 어렵다. 따라서 하이브리드전에 대응하기 위해서는 범정부적 협력 강화가 무엇보다 중요하고 요소이다. 미국은 하이브리드 위협으로부터 국가기반시설 보호 및 사이버보안의 국가적 대응을 위해 2018년 11월 국토안보부 산하에 CISA (Cybersecurity and Infrastructure Security Agency) 설립하여 운영 중이다.

둘째, 동맹 및 안보파트너 국가들과의 협력 강화이다. 경쟁 단계에서 러시아는 미국을 중심으로 한 동맹의 협조된 대응을 제한하고 표적 국가들을 대상으로 불안정을 조성하기 위해서 미국과 우방국들의 정치적 분리를 시도할 것으로 분석하고 있다. 오보와 허위정보, 가짜뉴스 등을 활용한 러시아의 정보전은 미국과 동맹국가, 그리고 안보파트너 국가들에 대하여 지속될 것이다. 이에 대응하기 위해서는 러시아의 동맹 및 안보파트너 국가들에 대한 보다 강력한 협력이 요구된다. 하이브리드전의 특징을 고려할 때 미국 혼자의 힘으로 이에 대응하는 것은 한계가 있으며, 동맹 및 안보파트너 국가들의 협력이 필수적이기 때문이다. 따라서 미국은 기존의 동맹체제에 대한 강화와 함께 미국과 함께 할 수 있는 새로운 우방의 형성, 안보파트너 국가들에 대한 지속적인 안보공약을 포함하여 경제, 정치 사회 등 다양한 영역에서의 협력을 강화하고자 할 것이다.

이와 같은 내용은 2018년에 발표한 미 국방전략(NDS)에도 잘 나타나고 있다. 이에 따르면 비대칭적인 전략적 이점을 제공하는 더 강력한 동맹과 파트너십은 미국 국방 전략의 초석(cornerstone)임을 강조하면서 동맹과 파트너십을 통하여 자원의 공동 이용과 책임 분담을 달성할 수 있으며 이를 통해 미국의 안보 부담을 경감시킬 수 있다고 보고 있다. 더불어 동맹 및 파트너국들이 제공하는 기지와 군수 시스템은 미군의 글로벌 및 지역 접근을 가능하게 할 수 있을 것이라는 점을 정확하게 지적하고 있다. 이에 따라 미국은 동맹 및 파트너십 네트워크 강화를 위하여 세 가지 요소에 중점을 두고 있다. 첫째, 미국과 동맹 및 파트너 국가 사이의 상호 존중 및 책임이며, 둘째, 지역 협의 체계 및 협력 계획의 확대와 마지막으로 상호운용성의 심화이다. 이를 위하여 미국은 인도-태평양 지역에서의 동맹과 파트너십을 확대하고, 유럽에서의 북대서양조약기구(NATO)를 공고화 하며, 중동에서 항구적 연합을 형성함은 물론 서반구에서의 우위의 유지와 함께 아프리카에서 테러 위협 대응을 위한 관계를 지원하겠다는 전략을 밝힌 바 있다.³⁰⁾

이러한 측면에서 미국의 RAND 연구소는 러시아의 하이브리드전에 대응하기 위한

전략으로 국제적 측면에서 유럽전구의 정보를 수집하고 분석하기 위한 적절한 자원의 할당, 투명성과 반부패 노력을 위한 지원, 발칸 및 우크라이나와 같이 러시아의 표적이 될 수 있는 특정 국가들의 내부 안보체계 개혁과 국방조직의 구축을 지원하는 한편 오보와 허위정보를 이용한 러시아의 정보전에 대응하기 위한 전략을 수립하고 미 유럽 사령부(U.S. European Command) 지역 내 작전에서 미 특수부대의 효과적인 활용과 러시아의 하이브리드전에 대응하기 위한 유럽의 노력을 지원해야 한다고 주장하고 있다.³¹⁾ 위 RAND 연구소의 보고서는 러시아의 하이브리드전에 대응하기 위하여 유럽과의 협력을 강화해야 한다고 주장하고 있지만 중국의 하이브리드전까지 고려한다면 이러한 주장은 동아시아와 같은 다른 지역에도 유사하게 적용될 것이다.

셋째, 하이브리드전에 효과적으로 대응할 수 있는 군사적인 능력의 변화 및 발전이다. 미국은 중국과 러시아의 하이브리드전에 대응하기 위하여 군사전략적인 변화와 작전 개념의 변화를 추구하고 있다. 2018년 발표한 NDS(National Defense Strategy)에서는 “현대 전쟁의 범위는 근접전투에서 해외전구전투에 이를 정도로 광범위하며, 심지어는 미국 본토에까지 영향을 준다. 일부 경쟁세력과 적대세력은 미군의 전투망과 작전개념을 표적화하고 있다. 또한, 적대세력들은 정보전을 수행하고, 책임소재가 모호하거나 책임을 부인하는 대리작전을 진행하며, 자본주의 체제 전복작전을 시행하는 등 전쟁에 가까운 경쟁을 벌여 특정 목표를 달성하기도 한다.”는 표현으로 미국이 직면하고 있는 위협 상황을 정의하고 있으며, 하이브리드전에 대한 위협 인식을 제시하고 있다.³²⁾

이를 위하여 군사적 차원에서 2018 NDS는 이러한 위협에 대응하기 위한 전략적 접근으로 기존 동맹 강화 및 새로운 우방 형성과 함께 살상력이 증대된 합동군의 건설과 국방업무 전반의 프로세스 개선을 강조하고 있다. NDS에서 살상력이 증대된 합동군 건설의 한 방안으로 제시하고 있는 세계적 전력운용모델은 접촉, 호전성 약화, 증원, 미국 본토 수호라는 총 4가지의 단계로 구성. 각 단계들은 무력충돌 이전 단계에서 보다 효과적인 경쟁을 돕고, 적대세력의 호전성을 지연시키고 약화시킨 이후, 교전에서 승리하는 병력들을 증가시켜 충돌 악화를 관리함으로써 미국 본토를 수호하기 위해 설계

미국은 우주·사이버공간을 실제 전장처럼 인식하고, 사이버보안과 사이버 전력 확보에 투자하며 사이버전력을 전 영역의 작전들에 통합될 수 있도록 지속적인 노력을 경주할 것을 강조하고 있다. 미국은 ‘사이버 안보전략(National Cyber Strategy of the United States of America, 2018)’을 통해 사이버 공간에서의 미국의 우위를 최우선 과제로

30) Department of Defense, 『2018 National Defense Strategy』 (2018)

31) Christopher S. Chivvis, 『Understanding Russian “Hybrid Warfare”』 (Santa Monica, CA: RAND, 2017) pp. 8-10.

32) Department of Defense, 『2018 National Defense Strategy』 (2018)

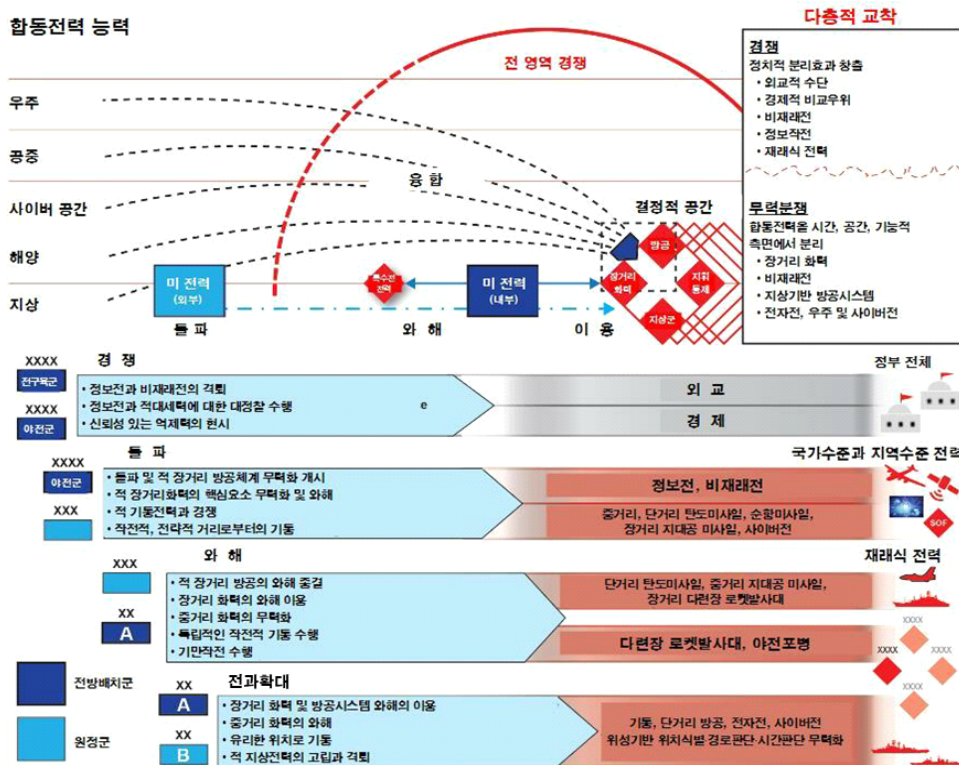
선정한 바 있으며, 사이버 위협에 대해서 철저히 파악, 대응, 교란, 저하, 억제할 것으로 공표하였으며,³³⁾ 동 문서를 통하여 공격적 사이버 작전에 대한 내용을 수록함으로써, 선제적이고 공세적인 사이버 작전에 대한 도입을 언급한 바 있다. 미국의 선제적이고 공세적인 사이버 작전이 전에 없던 것은 아니지만 동 문서를 통하여 이를 공식화하였다는 것은 향후 사이버 작전이 보다 적극적으로 적용될 것임을 의미한다.

나. 군사적 차원에서 하이브리드전에 대한 미국의 대응

윌리엄 린드와 토마스 함메스가 주장한 4세대 전쟁에 대한 이론과 NDS 2018에서 밝히고 있는 변화하고 있는 안보환경에 대한 대응을 군사적 차원에서 어떻게 구현할 것인가에 대한 미국의 사고와 접근은 ‘다영역작전(MDO: Multi Domain Operation)’으로 나타나고 있다.

다영역작전은 러시아와 중국의 하이브리드 위협에 대응하기 위하여 미 육군에서 발전시킨 작전수행개념으로 지금은 합참 차원의 작전수행개념으로 도입을 검토하고 있다. 이 개념은 미국이 갖고 있던 종전의 ‘합동작전접근개념(Joint Operational Access Concept)’과 ‘국제공역에서의 접근 및 기동을 위한 합동개념(JAM-GC: Joint Concept for Access and Maneuver in Global Commons)’에 기반을 두고 있는 것으로 생각된다. 다영역작전은 특정 영역(지상 또는 공중)에서의 군사적 주도권 확보만으로는 전쟁을 통하여 전쟁승리의 목적을 달성하기 어려울 수 있다는 일종의 위기감에서 발전한 개념이라고 할 수 있다. 따라서 다영역작전은 특정영역에서의 우위가 아니라 군사적·비군사적, 물리적·비물리적인 모든 영역에서의 주도권 확보를 추구하고 있는 개념이다. 즉, 미군에서 발전시키고 있는 현재의 다영역작전은 러시아와 중국에서 시도하고 있는 종래의 전쟁과는 다른 하이브리드전에 보다 적절하고 효과적으로 대응하기 위한 미국의 개념으로 볼 수 있다.

33) 신경수, “사이버 작전환경에서의 군사적 대응 문제”, 『국방정책연구, 제36권 제1호』 (서울: 한국국방연구원, 2020)



〈그림 2-3〉 다영역작전의 단계와 개념

미국이 발전시키고 있는 다영역작전에서 강조하는 작전방식(Ways)의 구상은 다음과 같이 4가지 단계로 구성되어 있다. ①경쟁(Compete)에서의 우위를 항상 유지하되, ② 필요하다면 전략적·작전적 기동을 보장하기 위해 적의 A2AD 시스템을 직접 돌파(Penetrate)³⁴⁾하고, ③중심지역에서 적의 A2AD 시스템을 와해(Dis-integrate)시키며, ④근접 및 중심기동지역 내 적의 격퇴를 통해 전략적·작전적 목표를 달성할 수 있도록 기동의 자유와 전과확대(Exploit)을 통해 미국에게 보다 유리한 조건에서 다시 경쟁 상태로 복귀하는 것이다.

(1) 경쟁(Compete)

다영역작전의 특징 중 하나는 무력충돌 이전 단계에서의 경쟁이다. 이 경쟁 단계에서 작전수행의 중점은 미국에 유리한 조건에서 갈등을 억제하거나, 경쟁영역을 확장하려는

34) 류기현과 김성학은 미국이 사용하고 있는 Penetrate를 ‘침투’로 번역하여 사용하고 있다. 류기현·김성학, “미 육군 다영역작전(MDO)의 이해” 한국국방연구원, 『국방논단 제1809호(20-26)』, 2020. 7. 13.

적대국의 노력을 무산시키거나, 갈등심화 시 무력분쟁으로 신속한 전환하는 것이다. 이 경쟁 단계에서는 외교적 수단, 경제적 비교우위, 비재래전, 정보작전, 재래식 전력을 이용하여, 적대국이 수행하는 미국에 대한 정보전과 비정규전을 격퇴하고, 정보전의 적용과 함께 적대세력에 대한 정찰을 수행하며, 신뢰성있는 억제력을 현시하는 것에 중점을 두고 있다. 즉, 경쟁단계에서는 적의 하이브리드 위협에 대한 현실적 인식과 함께 이에 대한 미국의 적절한 능력을 현시함으로써 적의 하이브리드 위협이 분쟁으로 전환되는 것을 억제하는데 중점을 두고 있음을 알 수 있다.

경쟁단계에서 추구하는 목표는 세 가지로 제시하고 있다. 첫째, 미국에 유리한 방향으로 분쟁을 억제하고, 둘째, 무력분쟁의 임계점 아래에서 경쟁적 공간을 확장하기 위한 적대세력의 노력에 대하여 대응하며, 그리고 마지막으로 무력분쟁 단계로의 신속한 전환이다.³⁵⁾ 이 단계에서 주요한 활동은 정보 및 대정찰, 적대세력의 정보전, 비정규전의 격퇴보장, 신뢰할 수 있는 억제의 현시 등이다. 정보 및 대정찰 측면에서는 적의 군사적 능력에 대한 이해를 바탕으로 작전환경과 민간 네트워크에 대한 분석, 기만, 대정찰을 수행한다. 특히 기만의 경우 적이 전구내의 우군 전력의 능력과 역량에 대한 판단을 어렵게 하도록 하는 것에 중점을 두고 있다. 적대세력의 정보전과 비정규전의 격퇴를 보장하는 측면에서 사이버공간을 포함한 영역들과 전자기 스펙트럼의 정보 공간에서 주도권을 장악할 수 있도록 정보환경작전(IEO: Information Environment Operations)을 수행하며, 특수작전 전력과 안전보장군 지원여단(security force assistance brigades) 등을 이용하여 파트너 국가들의 비정규전 노력을 지원한다. 경쟁단계에서 가장 중요한 것은 무력분쟁으로 전환을 억제하는 것이다. 이를 위해서는 적대국들의 무력분쟁 시도를 즉각적으로 거부할 수 있는 능력, A2AD 시스템을 돌파할 수 있는 능력, 전략적·작전적 기동을 수행할 수 있는 능력과 함께 다영역작전을 지원할 수 있는 능력 등 네 가지 능력을 강조하고 있다.³⁶⁾

경쟁단계에서 신뢰할 수 있는 억제력의 현시는 미국의 군사력을 통하여 달성할 수 있는 중요한 부분이다. 그럼에도 불구하고 경쟁단계에서 무력분쟁으로 전환을 억제하기 위해서는 무력분쟁이 예상되는 지역의 파트너 국가들과의 협력과 함께 전방에 배치된 군사력의 역할이 무엇보다 중요할 것으로 판단된다. 이러한 관점에서 미국은 각 지역의 동맹 및 안보 파트너 국가들과의 협력을 강화해 나갈 것으로 판단되며, 경쟁단계에서 러시아와 중국 등 적대세력들에 대해 우위에 있을 수 있도록 새로운 안보협력 파트너 국가들을 확장해 나갈 것으로 보인다.

35) TRADOC Pamphlet 525-3-1, 장두필 역, 앞의 책, 제3장-16쪽.

36) TRADOC Pamphlet 525-3-1, 장두필 역, 앞의 책, 제3장-16~21쪽.

(2) 돌파(Penetrate)

경쟁단계에서 적의 하이브리드 위협이 분쟁으로 전환되는 것을 억제하는 것이 실패하면 무력분쟁으로 전환된다. 이 단계에서 미국은 전방에 배치된 군사력과 원정작전 전력들을 이용하여 중심에서 적 공격에 빠르게 대응하려 한다. 미국이 구상하고 있는 돌파는 정보전과 비전통적 위협에 대한 대응능력들을 포함하고 있다. 러시아는 무력분쟁 단계에서 미국 전방에 배치된 전력과 미 본토의 원장작전 전력들에 대한 분리와 이를 통해 미군에 대해 전략적·작전적 교착상태를 강요하려 계획하고 있다. 이 단계에서 계층적인 A2AD 체계를 통하여 전략적·작전적 거리로부터 미군 원정기동을 방지하기 위한 장거리 화력 체계를 운용하는 한편, 중·단거리 화력체계를 이용하여 직·간접 화력을 운용함으로써 전방에 배치된 미군 전력을 고립·파괴하여 합동군을 시간적·공간적·기능적으로 분리하고자 하는 것이다. 이에 대응하기 위한 미국의 다영역작전은 돌파단계에서 러시아와 같은 적대국들이 추구하는 전략적·작전적 교착상태의 돌파에 중점을 두고 있으며, 적대국의 IRBM/SRBM, 크루즈 미사일, 사이버 공격 대응 및 장거리 지대공 미사일 등을 무력화할 수 있는 능력을 요구하고 있다.

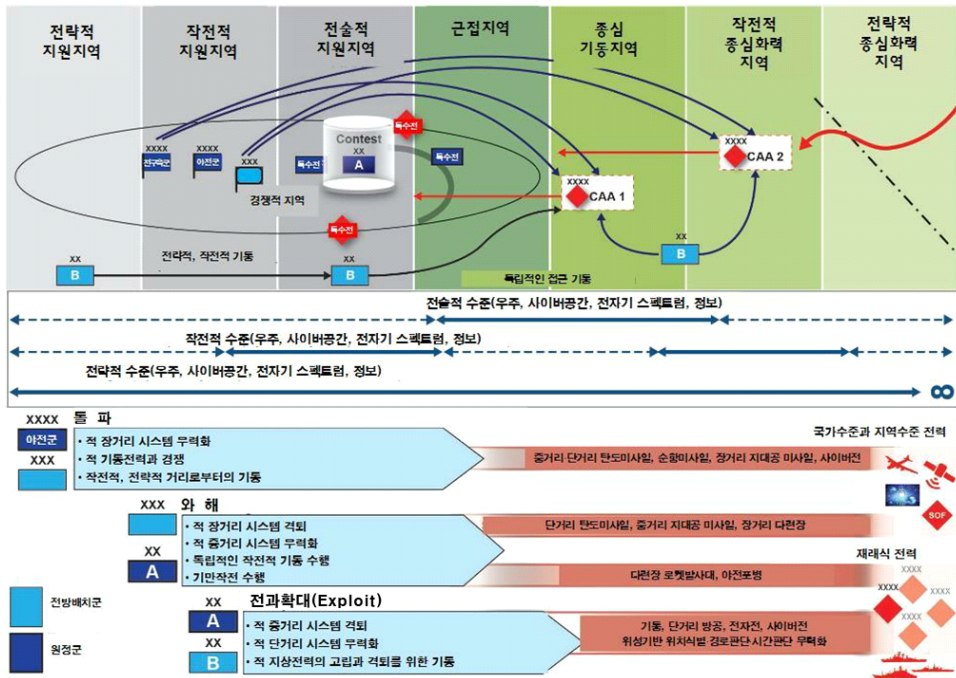
작전개념의 전환에서 MDO 개념의 가장 두드러진 특징은 바로 돌파의 개념이 제시된 것이라고 할 수 있다.³⁷⁾ 이를 위해서 다양한 영역에서 적대국들의 핵심과 시스템에 직접 침투하기 위해 제반능력을 보강해야 한다는 점을 인식하고 있다. “과거 경쟁자들의 행위에 대한 미군의 대응은 러시아의 크림반도 합병 때처럼 상황을 지켜보다가 경쟁자에게 양보하거나 전략목표를 재조정하고 그림에도 불구하고 전쟁이 발생하게 되면 그 상황에서 작전의 주도권을 확보하여 적군에게 승리하는 것이었다.”³⁸⁾ 하이브리드전에 대한 이와 같은 미국의 대응은 러시아의 크림반도 합병에 대하여 무기력하게 나타났으며, 앞으로도 대응이 어려움을 시사하고 있다. 그러나 발전하고 있는 MDO의 개념에서는 미국이 상황의 진전을 지켜보기 보다는 가능한 많은 영역에서 경쟁초기부터 주도권을 확보해 나가려고 한다. 구체적으로 돌파는 ① 적 장거리 시스템에 대한 무력화, ②적 기동전력과 경쟁 그리고 ③ 전략적·작전적 거리의 기동으로 구분하고 있다.

적 장거리 시스템에 대한 무력화를 위하여 합동 및 연합능력과 통합한 야전군과 군단의 장거리 화력을 운용할 예정이며, 육군 차원에서는 지상기반의 장거리 화력을 합동군에 제공할 예정이다. 적 기동전력에 대한 경쟁을 위하여 단일 여단으로부터 사단, 공군의

37) 류기현에 따르면 이 부분은 미 육군 Wesley 중장의 MDO브리핑에서 언급된 내용이며, MDO가 JAM-GC에 직접영향을 받고 있다는 증거라고 한다. 류기현, “Special Report 4: 미군의 작전개념 (Operational Concept) 변화와 MDO(Multi-Domain Operations)의 이해”(2020. 5. 31.) p. 15.

38) 류기현·김성학, “미 육군 다영역작전(MDO)의 이해” 한국국방연구원, 『국방논단 제1809호(20-26)』, 2020. 7. 13.

사전배치 원정 전력 등 전방에 배치된 전력들은 안보 파트너 국가들과 협력하여 즉각적으로 경쟁하며 적의 기동을 지연시키고 손실을 강요한다. 이를 위해서는 계층적 ISR을 활용하여 적을 탐지하고, 근접지역에서 적 정보의 효과성을 약화시키며 적 전력에 대한 소모를 강요와 지연시켜, 우군 원정군의 도착을 보장함으로써 적의 목표달성을 거부한다. 이 과정에서 합동화력과 국가 수준의 능력을 통합하며, 근접지역에서 전술적 수준의 기만과 적의 정보전 목표를 거부하기 위하여 정보환경에서 경쟁을 수행한다.



〈그림 2-4〉 다영역작전의 전장지역과 각 단계의 적용

(3) 와해(Dis-integration)

와해는 경쟁하는 국가들의 조직적인 군사력의 사용을 어렵게 하는 것이며 궁극적으로는 적의 A2AD 시스템을 와해시키는 것이다. 근접 및 중심지역에서 미국은 “화력과 기동, 기만을 결합하여 물리적·가상적·인지적으로 적 체계의 하위요소들을 고립시켜 우군으로 하여금 지역적 우세와 유리한 전력비율을 달성하게 함으로써 적 방어를 와해”시키려 한다.³⁹⁾ 종래에 미국은 군사적인 승리를 위하여 물리적 영역에서의 우세와 토마호크

39) TRADOC Pamphlet 525-3-1, 장두필 역, 앞의 책, 제3장-13쪽.

미사일 및 정밀공중공격과 같은 공격을 통한 적 방어체계의 와해를 추구하였다. 이에 더하여 다영역작전에서는 물리적인 측면뿐만 아니라 가상적·인지적인 적 방어체계의 하위 요소들도 와해의 대상에 포함하고 있다.

와해를 달성은 적 A2AD 시스템에 관한 정제된 정보를 필요로 바탕으로 하며, IRBM/SRBM을 포함하여 Multiple Rocket Launcher, AAA(대공포)등을 무력화 하는 능력이 필요하다. 우주기반 시스템과 고고도 시스템에 의한 지속적인 광역감시와 우선순위가 높은 적 시스템에 대한 원거리 공중감시정찰과 함께 저비용 무인항공시스템, 야포 발사·공중살포식 무인센서 등을 이용한 소모용 감시정찰 자산을 운용한다. 더불어 특수 작전 전력 등 인간정보 네트워크는 최우선 표적들에 대한 정보를 제공한다.

적 장거리 화력시스템의 격퇴를 위해 필요 시 군단의 작전적 수준의 화력부대의 증원을 받는 전구급 화력사령부의 장거리 화력부대와 합동능력을 이용한다. 장거리 화력시스템 격퇴의 과정은 탐지-타격(see-strike) 또는 자극-탐지-타격(stimulate-see-strike)의 조합을 수행하며 더 많은 탐지-타격 옵션들의 조합을 통하여 적의 사격비율을 낮추고, 합동군에게 기동의 자유를 창출한다. 야전군이 적 장거리 화력시스템에 대한 격퇴를 수행하는 동안 자주포 및 다련장으로 구성되는 적 중거리 화력시스템에 대해서는 군단의 작전 대상이다. 고고도 및 우주기반의 감시능력과 함께 대포병레이더, 유무인 항공기, 전자전 및 신호정보 부대, 특수전부대 등을 통하여 적의 중거리 화력시스템을 탐지하고 육군의 능력을 비롯한 합동전력을 이용하여 타격한다. 적 장거리 화력시스템·중거리 화력시스템에 대한 격퇴와 함께 적 A2AD 시스템에 대한 와해를 완성하는 것은 작전적 기동이다. 야전군과 군단의 적 화력시스템에 대한 격퇴 및 무력화가 지속되면서 사단과 여단들은 지원지역에서 근접 지역으로 기동을 통하여 핵심지역을 확보하거나 적 기동부대를 고립시킨다. 더불어 중심 지역의 군단과 사단은 적 기동부대와 적 중거리 화력시스템에 대하여 작전적 기만을 수행 함으로써 적 의사결정에 불확실성을 부여하고, 전력 및 능력의 부적절한 배비를 유도하거나 상대적으로 불리한 전력비율을 강요한다. 이러한 기만은 물리적이거나 가상적인 방법을 적용할 수 있다.⁴⁰⁾

미 육군 교육사령부의 다영역작전에 대한 개념은 물리적 와해에 대하여 보다 중점을 두고 있는 것으로 보인다. 물론 가상적·인지적 방어체계에 대한 요소들도 와해의 대상에 포함하고 있으나 물리적인 와해와 비교할 때 가상적·인지적 와해에 대해서는 세부적인 대응 개념은 제시하지 않고 있다. 하지만 작전적 기동의 측면에서 적에 대한 기만을 강조하고 있는 점은 두드러진 변화로 판단된다. 즉, 적 의사결정의 불확실성을 부여하고,

40) TRADOC Pamphlet 525-3-1, 장두필 역, 앞의 책, 제3장-31~36쪽.

전력 및 능력의 부적절한 배비를 유도하는 작전적 기만은 걸프전 당시 상륙작전에 대한 지속적인 보도와 방송을 통하여 이라크 사담후세인의 오판을 유도한 점과 상륙작전에 대비할 수 있도록 수 개의 사단을 배비하여 유희전력이 되도록 한 점과 일맥상통한다. 따라서 미국은 러시아와 중국의 하이브리드전 수행에 대하여 A2AD 시스템의 물리적인 와해와 함께 작전적 기동을 통한 기만작전도 중요한 부분으로 받아들이고 있으며, 향후 작전에 적용해 나갈 것으로 판단된다.

(4) 전과확대(Exploit)⁴¹⁾

전과확대는 경쟁과 침투, 와해를 통하여 얻은 군사적 이점을 극대화시키는 것으로 이해할 수 있다. 앞에서 기술한 바와 같이 러시아는 무력분쟁 단계에서 미국 전방에 배치된 전력과 미 본토의 원장작전 전력들에 대한 분리와 전략적·작전적 교착상태를 강요하려 계획하고 있으며, 전략적·작전적 거리로부터 미군 원정기동을 방지하기 위한 장거리 화력체계를 운용하는 한편, 중·단거리 화력체계를 이용하여 직·간접 화력을 운용함으로써 전방에 배치된 미군 전력을 고립·파괴하고자 한다. 미국은 돌파단계를 통하여 전략적·작전적 교착상태를 해소할 것이며, 이를 통하여 획득한 적 A2AD 시스템의 와해와 같은 군사적 이점들을 전과확대 단계에서 더욱 확장할 수 있도록 이 단계에서는 적의 작전 목표를 격퇴하기 위한 기동의 자유를 활용한다. 전과확대의 단계에서 중점은 적 중거리 시스템의 격퇴, 적 단거리 시스템의 무력화, 적 지상군 고립과 격퇴를 위한 기동으로 구분된다. 적 중거리 시스템에 대한 격퇴는 군단급 부대의 역할이며, 군단화력과 사단의 기동을 조합하여 적용한다는 것이다. 적 방공체계 등 단거리 시스템의 무력화를 위하여 사단은 합동능력을 활용하는 동시에 군단의 사이버 방어팀을 할당받아 운용한다. 적 지상군의 고립과 격퇴를 위해서 사단과 사단의 여단들을 결정적 공간에서 운용되며 전술적 압도(tactical overmatch)를 달성한다. 이 과정에서 공중과 지상기동, 화력, 전자전, 기만을 융합함으로써 적을 물리적·가상적으로 고립시킨다. 도시와 같은 고밀도 지형에서 기동은 상당한 물자와 전력의 소모를 요구하며, 우군이 기동의 자유를 이용하는데 장애가 될 것이다.⁴²⁾

전과확대(Exploit)에는 적의 기동을 제한하고 우군의 기동을 보장할 수 있도록 단거리 방공능력, 전자전 및 정보획득을 위한 사이버 능력 등이 요구된다. 미국의 다영역작전은

41) 미 육군 교육사령부 MDO에서 사용하고 있는 'Exploit'에 대하여 류기현은 '활용', 장두필은 '이용'으로 번역하여 사용하고 있다. 본 연구에서는 Exploit 이전의 단계에서 얻은 군사적 성과들을 확대해 나간다는 개념을 적용하여 군사용어사전에서 사용하고 있는 '전과확대'로 번역하여 사용한다.

42) TRADOC Pamphlet 525-3-1, 장두필 역, 앞의 책, 제3장-37~40쪽.

전과확대의 단계에서 돌파와 와해를 통하여 얻은 군사적 이점을 확대해 나가려고 한다. 적의 단거리 시스템에 대한 무력화와 함께 적 지상군을 고립시키고 격퇴함으로써 전과 확대 단계를 완성할 수 있으며, 최종적으로는 다영역작전을 성공적으로 이끌 수 있다. 세계적인 도시화를 고려할 때 지상군의 상당한 역할이 요구되는 전과확대의 단계는 도시지역을 고려하지 않을 수 없을 것이며, 이는 지상군에게 상당한 도전으로 작용할 것이다.

다. 다영역작전 수행을 위한 조직 발전

(1) 국가 및 전략차원의 조직

다영역작전은 미 육군 차원의 능력 이외에도 다양한 합동차원의 능력을 요구하고 있다. 경쟁단계에서 무력분쟁의 억제에 위해서는 미 전략사령부(U.S. Strategic Command)와 이를 구성하는 미 공군의 전략사령부(Air Force Global Strike Command Air Forces Strategic Air), 통합미사일방어합동기능구성군사령부(JFCC IMD: Joint Functional Component Command for Integrated Missile Defense), 미 해군의 함대사령부(Fleet Forces Command) 등의 능력이 필수적이다. 이러한 합동 능력은 경쟁단계에서 무력분쟁으로 전환을 억제하기 위하여 미국의 능력을 현시하는 한편, 동맹 및 안보 파트너 국가들과의 협력을 이끌어내기 위하여 매우 중요한 능력을 제공한다. 특히, 전략사령부 수준의 능력은 돌파 단계에서도 중요하다. 이 단계에서 전략사령부의 능력은 러시아와 중국 등 국가들의 장거리 시스템을 무력화하기 위하여 필요한 중요한 능력을 제공하며, 러시아와 중국이 추구하려고 하는 전략적·작전적 교착상태를 탈피할 수 있는 초기 능력을 제공할 수 있다. 이를 통하여 전방에 배치된 전력과 전략적·작전적 지원지역에 위치한 전력들의 연계를 보장할 수 있을 것이다.

미국의 사이버사령부도 하이브리드전 대응을 위한 다영역작전에서 중요한 역할을 수행할 것으로 예상된다. 2010년 미 전략사령부 예하의 통합사령부로 출범한 사이버사령부는 트럼프 대통령의 국가안보에 대한 사이버영역의 중요성과 전쟁의 변화하는 본질을 인정받아 2017년 8월 사이버공간에 대한 작전을 책임지는 독립된 통합사령부로 승격되었다. 미 사이버사령부는 미 육군의 사이버사령부(ARCYBER: 2nd Army U.S. Army Cyber Command), 미 공군의 사이버사령부(AFCYBER: Air Force Cyber), 미 해군의 함대사이버사령부(FLTCYBER: Fleet Cyber Command)와 미 해병대의 사이버사령부(MARFORBYBER: U.S. Marine Corps Forces Cyberspace Command)로 구성된다. 군사적 차원의 사이버사령부 창설과 함께 국가적 차원에서 미국은 하이브리드

위협에 대응하기 위하여 2018년 11월 국토안보부 산하에 CISA(Cybersecurity and Infrastructure Security Agency)를 설립하여 운영하고 있다. 이와 같이 미국이 사이버 사령부를 독립된 통합사령부로 출범시키고 이어서 국토안보부 산하에 CISA와 같은 조직을 출범시키고 있는 점은 미국이 증가하고 있는 하이브리드 위협에 대하여 심각하게 받아들이고 있으며 결과적으로 사이버영역에서의 위협에 대한 대응능력을 향상시키는 한편 이를 활용하는 작전수행능력을 보다 강화하겠다는 의미로 해석할 수 있다. 이는 2018년에 발표한 미국의 사이버 안보전략에서도 확인되고 있다. 이를 종합적으로 판단하면 미국은 하이브리드전에 대비하는 한편 이를 적극적으로 활용하기 위하여 독립된 통합사령부로서의 사이버사령부의 창설 및 국토안보부 산하의 CISA의 창설 등 조직 차원의 발전과 함께 사이버 안보전략에서 제시하고 있는 바와 같이 보다 공세적인 사이버작전을 수행할 것으로 볼 수 있다.

(2) MDO 수행을 위한 The Army AimPoint Force Structure Initiative⁴³⁾

현 미 육군의 조직은 당면하고 있는 실질적인 위협체계에 즉각 대응하기 위해 여단 전투단(BCTs: Brigade Combat Teams)와 같이 유연하고 모듈화된 구조를 중심으로 설계되어 있었으나, 더 이상 이러한 구조로는 변화하고 있는 위협에 대응하기 어렵다는 생각을 하고 있다. 현재의 BCTs 중심의 구조하에서 군단 및 사단의 전투역할은 제한될 수 밖에 없다. 그러나 MDO 개념의 관점에서는 전 영역 능력의 통합 활용을 위해 군단과 사단 그리고 야전군의 직접 전투기능과 전술제대 지원역할이 강화될 것이다. 특히 그동안 비효율적인 구조로 평가되었던 야전군의 기능을 재판단하고 있다. 육군 미래사령부에 의해 작성된 미래 육군의 구조는 전구의 특성에 따라 야전군 및 군단의 기능을 확장하고 강화하는 내용을 담고 있으며, 주로 중국 및 러시아의 하이브리드전과 같이 확대된 분쟁이라는 주제와 MDO 개념의 적용이 중심이 되고 있다. 미 육군은 MDO 수행에 있어 전술제대의 중요성은 물론, 이라크와 아프가니스탄에서의 분란전 수행의 교훈을 근거로 전략제대의 중요성 또한 강조하고 있다. 이는 수시로 바뀌는 전장상황에서 가장 적시적인 전략적 의사결정이 중요하기 때문이며, 더 나아가 중국과 러시아와의 확장된 위협에 대응하기 위해 모든 영역의 능력을 통합하여 활용하는 MDO 개념을 효과적으로 기획 및 수행 할 수 있는 구조가 요구되기 때문이다. 따라서 이러한 조직구조는 전구에 따라 조금씩 다르게 적용할 수 있으나, 기본적으로 지상전이 근간이 되는 유럽 및 아프리카와

43) 미 육군은 MDO 수행을 위한 구조변경을 고려하고 있다. see the Congressional Research Service Report (2020) The Army's AimPoint Force Structure Initiative.

같은 전구에서는 야전군의 기능을, 태평양 전구에서는 군단의 기능을 강화하려는 시도로 판단된다. 또한 미 육군은 사이버 및 우주역량 등을 활용한 정보전의 중요성을 인식하고 있기 때문에, 현 모듈화 구조의 BCTs 기능을 추가/강화하기보다는 효과적인 통합 운용을 위해 상위제대의 규모 및 기능을 확대함으로써 재래식 분쟁과 정보전을 통합하여 수행할 수 있는 역량을 요구하고 있는 것이다. 따라서 전략적 수준에서 살상/비살상 원격무기 체계를 보유한 야전군 및 군단의 구조 강화가 강조될 전망이다.⁴⁴⁾ 현재까지 3개 이상의 추가적인 야전군 사령부를 확보할 계획인 것으로 알려져 있으며, 2020년 9월 Fort Knox에 위치한 5군단(V Corps)이 전력화되었다. 5군단 지휘부는 635명의 병사들로 구성되어 있고, 200여명은 유럽전구에서 순환하며 근무할 예정⁴⁵⁾이다. 한편, 미 육군은 MDO 수행을 위해 현재 대비 거리가 확장된 장거리 미사일 및 대공포의 확보를 추진하고 있다. 장거리 미사일은 현 사용중인 발사대를 활용하나 원거리 정밀도를 향상시킬 예정이며, 적의 항공전력에 대응하기 위해 ERCA(Extended Range Cannon Artillery)와 같은 체계를 개발 중이다. 이는 특히 태평양 전구에서도 육군의 역할을 강화하겠다는 의지의 표현이며 중국의 위협에 대응하기 위해 공중 및 해상영역의 능력과 지상영역의 능력을 결합하기 위한 MDO 개념에 따른 무기체계 확보로 볼 수 있다. ERCA는 현재 BCT에서 운용중인 M109A7을 대체하여 사단에서 직접 운용할 예정이다. 또한 약 1,000nm의 사정거리를 가지고 군단에서 운용할 수 있는 SLRC(Strategic Long Range Cannon)도 개발중에 있는 것으로 알려져 있다.

(3) 전방배치군 차원의 조직

미군의 다영역작전개념에서는 전방배치군(미국과 파트너 국가들, 재래식 전력과 특수전부대), 원정군(육군과 합동부대 및 능력들), 국가급 사이버공간 능력, 우주기반 플랫폼과 타격능력 등 서로 상이한 유형의 부대와 전력들의 역동적 조합을 강조한다. 따라서 전방배치군은 전방 전개된 육군과 순환부대 및 능력들로 구성될 것이며 전방배치군은 경쟁 단계와 무력분쟁으로의 전환 단계에서 그들의 역할인 임무형 지휘, 정보, 화력, 작전지속 지원, 경계부대 지원, 민사작전, 심리작전, 특수전 등의 수행을 위한 다양한 능력을 포함하게 될 것이다. 전방배치군은 위기 또는 분쟁 단계에서 원정군이 구비하기 어려운 지휘 통제, 정보, 표적획득과 사이버공간 등에 대한 상호운용성을 기존의 구조에 통합함으로써 파트너 국가들과의 상호운용성을 증진 시켜야 한다. 따라서 개별 전력들을 조정 통제하는 조직의 중요성이 강조될 것이다. 다영역작전의 주도적 수행을 위해 미 육군은 현재 3개의

44) TRADOC, Multi-Domain Operations 2028

45) CRS Insight (2019) The U.S. Army and Multi-Domain Operations

MDTF(Multi-Domain Task Force)를 창설할 계획을 가지고 있으며, 이 MDTF는 적의 A2AD 기능과 적 네트워크 중심의 타겟팅에 필요한 자산을 채택하여 적 핵심에 대한 침투에 초점을 맞추고 있다. 야전포병(FA) 여단을 기반으로 정보작전, 사이버, 전자전 및 우주(I2CEWS : Intelligence, Information, Cyber, Electronic Warfare, and Space) 분대 등으로 증강된 최초의 MDTF는 2017년 시범 프로그램으로 창설되어 인도태평양 사령부에 배속되었으며 다수의 연습과 훈련에 참여했다. 이 최초의 MDFT는 미 육군의 17포병여단(17th Field Artillery Brigade)를 중심으로 인도태평양사령부 예하 육군 구성군사령부 통제를 받는 부대이며, 현재는 미육군의 1군단 예하로 구성되어 있다.⁴⁶⁾ 2021년에 육군은 제41야전포병(FA) 여단에 I2CEWS요소를 병합하는 두 번째 독립형 MDTF를 유럽에 설립할 계획이며 2022년에는 아직 결정되지 않은 제3의 태스크포스가 태평양전구에서 운용될 예정이다. 육군은 MDTF에 다른 군의 요원들을 포함하여 약 500명 수준으로 구성하도록 계획하고 있다. 한편, 한국군은 한반도를 포함한 태평양 전구에서 미군의 구조적 변화 가능성을 눈여겨 볼 필요가 있다. 2020년 발간된 An Army Transformed라는 책자에서는 인도태평양사령부의 작전개념과 육군 조직의 변화를 제시하였다. 미 육군은 태평양전구에서도 주도적 역할을 수행하기 위해, 지상 이동식 발사대 형태로 운영되는 지상군의 높은 생존성과 작전 지속능력을 활용하여 역내 주요 거점에 지상군을 배치하고 사태 발생 시 해·공군 전력이 원정군으로 급파되어 지·해·공 합동 전 영역 작전을 수행하는 개념을 구상 중이다. 특히 역내 GRID형 주둔전략을 통해 모든 군사위협에 신속하게 대응하고 허브와 노드를 배치하여 어느 격자 구역에서도 위기 발생 시 신속한 전력투입이 가능하게 만들 것을 제안하고 있다. 지역을 구획으로 구분, 모든 구획에 일정 이상의 전력을 배치함으로써 어떤 지역에서 도발이 발생해도 신속한 전력 투입이 가능한 태세를 유지하고, 구획별로 1~2개의 허브와 복수의 노드를 설정하여 주요 허브를 군단의 작전적 중심으로, 노드는 원정군의 이동경로로 활용할 계획이다. 이러한 구상이 현실화되면 기 배치된 적의 지상전력이 대공, 대함, 적 A2AD에 대한 지대지 공격을 가할 경우, 해·공군의 작전에 대한 부담을 감소시킬 수 있을 것이며, 비용 대 효과 측면에서도 어느 정도의 성과를 달성할 수 있을 것으로 기대하고 있다.

46) 주정율, “미 육군의 다영역작전(Multi-Domain Operations)에 관한 연구: 작전수행과정과 군사적 능력, 동맹과의 협력을 중심으로” 한국국방연구원, 『국방정책연구(제36권 제1호, 통권 제127호)』(서울: 한국국방연구원, 28쪽).



〈그림 2-5〉 미 육군의 GRID 주둔개념

3. 하이브리드전 수행 사례

가. 걸프전 시 하이브리드전 수행 사례

이라크의 쿠웨이트 점령에 대한 걸프전은 첨단 무기체계에 의한 압도적인 전쟁으로 표현되고 한다. 미국 등 동맹의 토마호크 미사일 공격, 항공기에 의한 정밀 공중공격 등은 CNN 등 방송을 통하여 전 세계에 근 실시간으로 보도되었다. 걸프전은 하이테크 무기 체계로 무장한 국가에 대하여 군사적으로 열세에 있는 국가들이 앞으로는 대응하기 어렵다는 것을 느끼게 해준 계기가 되었다. 하지만 하이테크 무기체계에 의하여 수행된 것처럼 보이는 걸프전의 이면에는 군사적 승리를 달성하기 위한 다양한 노력들이 병행되었다. 전단과 방송을 이용한 심리전과 여론전, 기만작전 등이 광범위하게 수행되었다.

걸프전 당시 미국은 이라크 레이더기지, 방공체계, 지휘통제체계, 전력공급노드, 통신중계소 등에 대하여 물리적 공격을 수행하였다. 이를 통하여 이라크의 정보흐름을 효과적으로 제한하였으며, 이라크군을 눈멀게하고, 무력화함으로써 군사력의 운용 자체를 마비시키는 효과를 달성하였다. 이라크군에 대한 물리적 공격과 동시에 미국은 심리전도 활발하게 수행하였다. 이라크군 부대를 표적으로 한 전단, 확성기 방송 및 라디오방송을 이용한 미국의 심리전의 결과로 약 87,000여 명의 이라크 병력이 항복한 것으로 분석

하고 있다.⁴⁷⁾

결프전 당시 미국은 심리전외에도 이라크 방공체계를 표적으로 한 사이버전을 수행한 것으로 보도된 바 있다. 미국 정부는 프랑스에서 조립한 도트 매트릭스 프린터에 바이러스를 심은 컴퓨터 칩을 설치하여 요르단 암만을 경유하여 이라크에 수송되도록 하였다. 이 바이러스는 미국의 국가안보국(NSA: National Security Agency)에 의하여 개발되었으며, CIA가 설치하였으며, 이를 통하여 메인프레임 컴퓨터와 윈도우체계가 기능하지 못하도록 하였다.⁴⁸⁾

방송을 통한 여론전과 심리전도 수행하였다. 최근 전 세계에서 이슈가 되고 있는 ‘가짜 뉴스’는 결프전에서도 광범위하게 사용되었다. 결프전 당시 가짜뉴스의 사용은 기하급수적으로 증가하였는데 미군이 사용한 가짜뉴스의 대상은 이라크군 보다는 여론에 있었다. 결프전 당시 미국과 이라크 모두 여론에 영향을 주기 위하여 노력하였다. 이라크 사담 후세인의 “정예공화국수비대(EliteRepublicanGuards)”가 실제로는 방어태세 강화하고 있는 상태에서 국제적인 텔레비전 방송에 후퇴하고 있는 가짜 영상이 방송되기도 하였다. 사담 후세인의 발언도 미국의 심리전 차원에서 이용되었다. 사담 후세인은 이라크는 수 천명의 군인들이 희생될 준비가 되어있는 반면에 미국은 수 백 명의 인명손실도 감당할 수 없기 때문에 이라크가 승리할 것이라고 말한 바 있는데 이러한 사담 후세인의 발언이 이라크 군인들에게는 사담 후세인이 그들을 곧 희생시킬 것임을 깨닫게 함으로써 싸울 의지를 꺾고 항복하게 하였다. ‘결프만의 소리(The Voice of Gulf)’ 방송은 공중 및 지상방송국을 포함한 6개 이상의 비밀 라디오방송을 통하여 방송되었다. 결프전을 통하여 189개의 심리전 메시지가 방송되었으며, 추가적인 메시지는 지상전역 기간 중 휴대용 및 차량탑재형 확성기나 헬리콥터를 이용하여 방송되었다.⁴⁹⁾

기만(deception)은 군사작전의 기본 중 하나이다. 미국은 CNN 방송이 지켜보는 가운데 사우디아라비아의 해안에서 상륙작전을 연습하는 장면을 수차례 보여주었으며, 이는 사담 후세인으로 하여금 다국적군이 이라크군의 측면으로 상륙작전을 실시할 것이라는 것을 믿게 하였다. 결과적으로 수 개의 이라크 사단이 해안을 따라 상륙작전에 대비하여 배치되었으며, 전투력을 발휘할 수 없었다.⁵⁰⁾ 결프전 당시 수행한 기만작전은 공중파 방송을 이용하여 상륙작전의 준비 상황과 연습 과정을 지속적으로 보도함으로써

47) Col. Mark D. Vertuli and Lt. Col. Bradley S. Loudon, 『Perceptions are Reality: Historical Case Studies of Information Operations in Large-Scale Combat Operations』 (Fort Leavenworth, Kansas: Army University Press, 2018), p. 8.

48) Col. Mark D. Vertuli and Lt. Col. Bradley S. Loudon, 앞의 책, p. 113.

49) Col. Mark D. Vertuli and Lt. Col. Bradley S. Loudon, 앞의 책, pp. 113-115.

50) Col. Mark D. Vertuli and Lt. Col. Bradley S. Loudon, 앞의 책, p. 114.

효과를 달성하였다. 이러한 작전 준비에 대한 내용은 CNN과 같은 방송을 통하여 현장 감있게 보도됨으로써 이라크의 사담 후세인과 군부의 결정에 영향을 미쳤고, 결과적으로 수개의 사단을 배치하여 이에 대비하도록 함으로써 미국이 원하는 방향으로 군사력의 운용을 제한할 수 있었으며, 신속한 지상전의 수행을 가능하게 하였다.

전쟁을 통하여 미국을 비롯한 동맹은 이라크 군 후방에 14종류, 2,900만여 장의 전단을 뿌렸는데 이는 이라크군 30여만 병력의 98%에 도달할 수 있었다. 전단의 40%는 항복을 권유하는 내용이었다. 이라크 병사들에게 무기를 버리고 도주할 것을 촉구하였으며, 항복할 경우 좋은 대우를 받을 것임을 확신하도록 하였다.⁵¹⁾

걸프전은 흔히 절대적 강자의 첨단 무기체계에 의한 전쟁으로 포장되어 왔다. 그러나 그 이면에는 사이버 공간과 방송 등을 통하여 다양한 심리전, 여론전 등이 수행되었으며, 이러한 작전들은 첨단 무기체계들이 운용되었던 물리적 작전에 상당한 기여를 한 것으로 판단할 수 있다.

나. 이라크전 시 하이브리드전 수행 사례⁵²⁾

2003년 이라크전에서의 승리를 선언한 이후에도 미군의 인명피해는 오히려 증가하는 현상이 발생하였으며, 연합군 인명피해의 상당 부분은 급조폭발물(IED: Improvised Explosive Devices)에 의한 공격에 기인하였다. 급조폭발물의 비대칭적 위협에 대한 미국과 연합군의 대응은 네트워크 공격을 바탕으로 하였다. 미국은 국방부 차원에서 장관실 소속으로 2007년 12월부터 메츠(Tom Metz) 중장의 지휘를 받고 있던 ‘합동 급조폭발물 제거기구(JIEDO: Joint IED Defeat Organization)’를 중심으로 급조폭발물 위협에 대응하는 노력을 수행하였다. 위 기구에서는 급조폭발물을 설치하는 설치자, 자본 공급자, 전략가 그리고 이라크 외부에서 오는 자원 사이에 존재하는 유대관계를 파악하여, 급조폭발물과 관련된 전체 체계를 파악하는 노력을 포함하여 이라크에서 급조폭발물을 패퇴시키기 위한 광범위한 노력을 진행하였다.

급조폭발물에 직접 대응하는 현장에서의 노력과 함께 국방부 차원의 이러한 노력의 상당부분은 사이버 공간을 통하여 유통되는 데이터의 분석을 통하여 급조폭발물과 관련된 전체 체계를 파악할 수 있었다는 것이 관련 전문가들의 주장이다. 이러한 작전은 상당한 효과를 거두었다. 2007년 9월 당시 1일 평균 110건에 이르던 급조폭발물 관련 사건이 1년이 지난 2008년 9월에는 1일 평균 26건으로 급격히 감소하는 효과를 나타냈다.

51) Col. Mark D. Vertuli and Lt. Col. Bradley S. Loudon, 앞의 책, p. 115.

52) 손석현, 앞의 책, 292~295쪽.

급조폭발물에 대한 미국의 접근은 상당히 체계적이고 종합적으로 접근하였다. 물론 그 효과를 발휘하기까지는 시간이 소요되었으나 급조폭발물과 관련하여 사이버 공간과 물리적 작전을 통합했다는 측면에서 참고할 사례로 들 수 있다.

다. Operation Enduring Freedom 시 사례

9·11 테러 이후 아프가니스탄에서 수행한 ‘항구적 자유작전(OEF: Operation Enduring Freedom)’에서도 미국의 하이브리드전은 지속되었다. 걸프전을 통하여 방송 등 여론을 통한 심리전과 사이버를 통한 심리전의 효과를 경험한 미군은 아프가니스탄에서도 심리전을 다양하게 수행하였다.

〈표 2-1〉 사이버작전의 주요 테마에 대한 평가

Assessment of Major Themes in Psychological Operations

Theme	Assessment		
	Effective	Mixed	Ineffective
The war on terror justifies U.S. intervention.			Ineffective
Coalition forces bring peace and progress.	Effective 2001–2005	Mixed 2006–2010	
Al-Qai'da and the Taliban are enemies of the Afghan people.		Mixed	
Monetary rewards are offered for the capture of al-Qai'da and Taliban leaders.			Ineffective
Monetary rewards are offered for turning in weapons.		Mixed	
Support of local Afghans is needed to eliminate IEDs.		Mixed	
U.S. forces have overwhelming technological superiority over the Taliban.	Effective 2001–2005	Mixed 2006–2010	
GIRoA and ANSF bring peace and progress.		Mixed	
Democracy benefits Afghanistan, and all Afghans need to participate in elections.	Effective 2001–2005	Mixed 2006–2010	

NOTE: IED = improvised explosive device. ANSF = Afghan National Security Forces.

아프가니스탄에서 미군의 심리전 목표는 탈레반 정권과 아프가니스탄 정부를 분리시키고, 이슬람권과의 충돌로 비화되는 것을 예방하는 것이었다. 이는 걸프전 시 사담 후세인과 이라크 군을 분리시키려 했던 사례와 매우 유사하다. 또한 미군은 심리전을 통하여 아프가니스탄 주민들에게 테러를 종식시키고자 하는 전쟁의 목적을 정확하게 전달하는 것에 중점을 두었다.

당시 아프가니스탄에서 탈레반은 라디오 통신을 기반으로 군사통신 체계를 구축하고 있었으며, 미군은 이 통신체계를 확보하여 탈레반과 아프가니스탄 주민들에게 직접적인 메시지를 전달하였다. 구체적으로는 EC-130기(코만도 솔로)를 이용하여 산악 동굴 각지에 흩어져 전투를 하고 있던 알 카에다 병사들에게 전투의지를 약화시키며 투항을 유도하는 내용을 전파하였으며, 주민들에게는 구호물자를 투하하여 반미 항쟁을 외치던 주민들의 여론을 바꾸려 노력하였다. 아프가니스탄 주민들 중 상당수는 라디오 수신기를 보유하고 있지 않았기 때문에 미국은 자신들의 메시지를 전달하기 위해 라디오 수신기를 공중에서 살포하거나, 각종 구호기구를 통해 주민들에게 전달하여 라디오를 통한 심리전을 수행할 수 있는 여건도 동시에 만들어 나갔다.

일부 지역에서는 미군 특수부대원들이 아프가니스탄 내 커피점 등의 종업원을 포섭하여 미군이 제작한 라디오 프로그램을 매장 내에서 방송하게 만들어 주민들을 상대로 한 심리전을 진행하였다. EC-130기 4대가 하루 10시간 이상 선전방송을 하였고, B-52 폭격기를 이용하여 총 28종 4,400만 매의 전단을 하루 평균 6회 이상 투하하여 심리전을 수행하였다. 이와 같은 방송과 전단을 이용한 심리전이 모두 효과가 있었던 것은 아니다. 미국의 RAND 연구소 보고서에 따르면 탈레반 반군에 대한 사이버와 방송 등을 통한 심리전은 3가지 테마에 대해서는 효과가 있었지만 2개의 테마에 대해서는 효과적이지 않은 것으로 나타났다.

라. 기타 사례

(1) 2010년 스텝스넷을 통한 작전

사이버를 통한 작전의 효과를 가장 잘 드러낸 사례 중 하나는 스텝스넷을 이용한 이란 우라늄 농축시설에 대한 공격이다. 2010년 미국과 이스라엘은 UN 안보리 결의에 따라 사용이 금지되어 있던 유럽의 엔지니어링 회사인 지멘스 제품을 이란이 비밀리에 사용하고 있음을 파악하고, 지멘스의 소프트웨어와 장비에 코드를 심어 해커가 장비를 제어할 수 있도록 하였다. 결과적으로 이란 우라늄 농축시설의 원심분리기 1천여 대가 마비되었고, 부셰르 원자력발전소와 나탄즈 핵시설의 원심분리기 가동이 중단되어 핵무기

개발을 지연시킬 수 있었다. 김성결에 따르면 스텁스넷 공격의 효과로 나탄즈의 원심 분리기 중 20%가량이 중단되었으며, 이는 2015년까지 핵 개발이 가능할 것으로 예측했던 이란의 계획을 좌절시켰다고 한다.⁵³⁾ 2010년의 스텁스넷 공격 이후 10년이 지난 올해 7월 2일에는 나탄즈 핵시설에서 화재가 발생하였으며, 이로 인하여 고성능 원심분리기 개발이 지연될 가능성이 보도된 바 있다. 이란은 화재의 원인을 사이버 사보타주(cyber sabotage)일 가능성에 두고 있다.⁵⁴⁾

(2) 2017년 북한 무수단 시험 실패

사이버와 전자기 영역의 연계도 작전의 효과를 향상시킬 수 있다. 뉴욕타임스의 보도에 따르면 2016년 북한의 무수단 미사일 발사가 8회 시도 중 7회나 실패한 이유는 미국의 사이버작전의 결과라고 한다.⁵⁵⁾ 2017년 북한의 무수단 미사일 발사 실패는 다른 미사일의 발사 시험과 비교할 때 이례적으로 실패의 비율이 높았다. 물론 무수단 미사일의 사거리가 다른 미사일과 비교할 때 더 긴 이유도 있겠지만, ICBM급의 인공위성을 발사할 수 능력을 가진 북한의 미사일 능력을 고려할 때 무수단 미사일의 실패는 이례적인 일이었다. IRBM급 중거리 탄도미사일인 무수단의 2,500~4,000km에 이르는 사거리와 핵탄두 탑재능력을 고려할 때 무수단 탄도미사일은 미국령 괌을 공격할 수 있는 능력을 보유하고 있는 것으로 판단된다. 군사적인 측면에서 괌 기지의 전략적 가치를 고려할 때 핵을 탑재한 북한의 무수단 미사일이 괌을 위협할 수 있는 상황에 놓이는 것은 미국이 받아들이기 어려운 것으로 판단할 수 있다. 구소련의 R-27(SS-N-6)을 바탕으로 개발한 미사일 자체의 결함이 이유라는 분석도 있으나 외부의 개입에 의한 실패 가능성도 존재할 수 있다. 외부의 개입의 경우 이라크 혹은 이란에 대한 사이버공격 형태는 북한에 대해서는 가능성이 높지 않다는 것이 전문가들의 평가이다. 일부 전문가들은 북한의 사이버체계가 매우 폐쇄적으로 운용되는 점을 고려할 때 북한의 무수단 미사일 발사 실패는 미국의 전자기 영역과 사이버작전 수행능력을 결합하여 적용하는 사이버전자전의 일환일 가능성도 있다.

53) “‘스텁스넷’ 등장... 사이버 공격 본격화”, 〈국방일보〉 2011. 5. 26. 제10면.

54) “이란 ”나탄즈 핵시설사고 원심분리기 관련 공식인정“ 인정” 〈뉴시스〉 2020. 7. 6.

https://newsis.com/view/?id=NISX20200706_0001084414&cID=10101&pID=10100

(방문일자: 2020. 9. 3.) 여기에서 사이버 사보타주란 “사이버 스파이 활동과 고의적으로 시스템과 데이터를 파괴하는 행위를 이르는 말. 기업이나 조직의 정보망에 침투해 활동 거점을 마련한 후 기밀정보를 수집하고 탈취하며 시스템 및 데이터까지 파괴하는 방해공작 행위로, 비용 소요와 핵심 정보유출 및 손실에 따른 경쟁 우위 감소, 소송 유발, 기업의 평판 하락 등 막대한 잠재적인 손실을 초래한다.” 네이버 IT용어사전.

55) “미, 사이버 공격으로 ‘무수단’ 발사 실패” 〈KBS News〉 2017. 3. 7.

<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3440401> (방문일자: 2020. 9. 2)

(3) 2019년 이란에 대한 사이버공격

중동지역에서 이란과 미국의 갈등은 지속되고 있다. 2019년 6월 이란 혁명수비대는 페르시아만 남부에서 출격하여 호르무즈해협 인근을 비행중이던 미국의 드론이 자국의 영공을 침범하였고 이에 방공미사일을 이용하여 격추하였다고 주장하였다.⁵⁶⁾ 드론 격추 사실은 미군도 인정하였다. 트럼프 미국 대통령은 이란의 미군 드론 격추에 대하여 이란의 레이더 기지와 미사일 발사대 등 군사시설 공격을 명령하였으나 작전 개시 직전 취소하였다. 미국은 이란에 대한 물리적 공격은 취소하였지만 사이버 공격으로 대체된 것으로 보인다. 미국은 트럼프 대통령의 승인 하에 이란의 정보단체와 미사일 발사대를 통제하는 컴퓨터 시스템을 비롯한 복수의 컴퓨터 시스템에 대하여 사이버 공격을 실시한 것으로 알려졌다.⁵⁷⁾ 이란은 미국의 사이버 공격이 성공적이지 않았다고 공격의 효과를 부정하였다. 미국이 수행한 사이버 공격의 구체적인 내용과 효과에 대해서는 알려지지 않았지만, 미국의 이와 같은 사이버공격은 상대에 대한 물리적인 공격이 제한될 경우 선택할 수 있는 대안의 하나가 사이버를 이용한 작전이라는 것을 설명해준다.

(4) 미중 무역분쟁

현재 진행되고 있는 미국과 중국의 무역분쟁이 미국의 중국에 대한 하이브리드전 차원의 직접적인 대응이라고 보기에는 많은 제한이 있다. 그럼에도 불구하고 하이브리드전의 관점에서 보면 경제적 측면의 분쟁을 통하여 다영역작전에서 말하는 경쟁단계에서 미국에 유리한 조건을 형성하는데 기여하고 있는 것으로 보인다. 미국이 추구하는 다영역작전의 경쟁 단계에서는 외교적 수단, 경제적 비교우위, 비재래전, 정보작전, 재래식 전력을 이용한다는 것을 명시하고 있다. 즉, 무역분쟁 혹은 경제적 수단도 다영역작전의 한 분야로 기여할 수 있는 것이다. 러시아의 게라시모프 독트린도 정치·경제·군사적인 측면에서 자국에 우호적인 여건을 조성하는 비군사적이고 비대칭적인 작전의 개시 단계를 전쟁의 발발 시점으로 판단한다. 즉, 현대의 하이브리드전의 관점에서 경제적 수단은 군사적 효과를 유발할 수 있는 하나로 볼 수 있다.

2017년 8월 트럼프 미국 대통령이 중국의 지적재산권 침해와 기술 강제이전 요구 등 부당한 관행을 조사토록 하는 내용의 행정명령에 서명하면서 시작된 미국과 중국의

56) 영공침범을 이유로 이란 혁명수비대가 격추한 미국의 드론은 'RQ-4C 글로벌 호크'라고 이란은 주장했다. "이란 혁명수비대 미군 드론 격추...아슬아슬한 페르시아만" <한겨레> 2019. 6. 22.

<http://www.hani.co.kr/arti/international/arabafrika/898764.html> (방문일자: 2020. 9. 4.)

57) "트럼프 이란 공습 취소한 날 '사이버 공격'은 강행", <연합뉴스> 2019. 6. 23.

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190623020600009?input=1195m> (방문일자: 2020. 9. 4.)

무역분쟁은 쌍방의 고율관세 부과로 이어졌으며, 화웨이 사태로 대변되는 기술분야로 확대되었다. 이와 같은 미국과 중국의 무역분쟁은 2020년 7월 미국이 휴스턴주재 중국 영사관을 폐쇄하고 중국은 이에 대응하여 청두의 미국 총영사관을 폐쇄하는 조치로 이어졌다. 미국과 중국의 무역분쟁은 분명 두 나라 사이에서 진행되고 있는 전략적 경쟁의 산물이다. 군사적 측면에서도 미국은 인도태평양전략을 바탕으로 중국에 대한 압박을 강화해나가고 있다. 최근에는 유럽의 나토와 유사한 인도·태평양 다자안보기구를 수립하는 구상을 공개하면서 쿼드 플러스에 대한 한국의 참여를 요청하고 있는 것으로 보인다.⁵⁸⁾ 마이크 폼페이오 미 국무장관도 인도·태평양전략의 일환으로 미국, 인도, 일본, 호주를 포함하는 ‘4국 안보대화(쿼드)’의 참여국 확대에 대한 의사를 표명하면서 한국의 동참을 종용하고 있다고 보도된 바 있고, 마크 에스퍼 미 국방장관도 기존의 파트너십 강화와 새로운 파트너십의 구축 등 ‘더 넓은 협력’을 강조한 것은 우연의 일치라고 보기 어렵다.⁵⁹⁾

부형육도 하이브리드전이 단순한 군사적 수단을 이용한 전통적인 전쟁과 확연하게 다를 것을 주장한다. 그는 하이브리드전이 “전면전은 피하고 싶고, 통상적인 방법으로 정치적 목적 달성이 어려울 때 시도하는 것”이라고 하면서 북한의 개성공단의 남북공동연락사무소 폭파를 북한의 하이브리드전이 본격화되었다는 시발점이라고 주장한다.⁶⁰⁾ 하이브리드전 관점에서 보면 북한의 남북공동연락사무소 폭파는 한반도에 평화를 정착시키려 하는 한국의 의도를 거부하고 일정 수준의 긴장상태를 조성하고자 하는 북한의 의도가 반영된 것이라고 할 수 있으며, 한국 내부의 갈등을 유발함으로써 북한에 보다 유리한 여건을 조성하기 위한 것이라고 해석할 수 있다.

미중의 경제전쟁이나 최근 북한의 남북관계에 대한 접근 등을 전통적인 국가 사이의 전쟁의 관점에서 이해하기는 쉽지 않다. 이러한 문제들을 하이브리드전과 위협의 관점에서 보면 보다 이해가 쉽다. 경제전쟁을 통하여 경쟁국에 대한 우위를 공고하게 하고 전략적으로 유리한 환경을 조성할 수 있다는 측면에서 현재 진행되고 있는 미중의 갈등, 전략적 경쟁 그리고 경제전쟁의 진면목을 이해할 수 있다.

58) 스티브 비건 미국무부 부장관은 이와 같은 기구의 목적이 “오로지 중국을 봉쇄하거나 방어하기 위한 것으로 한정하지 않도록 매우 조심할 것”이라며 “동전의 양면처럼 긍정적인 아젠다도 가져야 한다”고 강조하였으나, 기구의 1차적인 목표는 중국에 대한 견제라고 보는 것이 타당할 것이다. 물론 한국의 외교부는 스티브 비건 부장관의 발언에 대해 공식적으로 요청받은 바 없다며 부정하였다. “‘미·중 사이 선택’ 올게 왔다... ‘인도·태평양 나토’ 꺼낸 비건” <중앙일보> 2020. 9. 3.

<https://news.joins.com/article/23863435> (방문일자 2020. 9. 5)

59) “노골적 ‘反中’ 블록’ 구상, 폼페이오 다음 주 아세안 회의 공략”, <아시아경제> 2020. 9. 3.

<https://view.asiae.co.kr/article/2020090310104433313> (방문일자 2020. 9. 5.)

60) “북의 하이브리드전이 시작됐다” <한국일보> 2020. 6. 23. 제27면.

4. 한반도에 주는 함의

가. 하이브리드전 관련 전략과 작전수행개념의 정립

과학기술의 발전은 전쟁의 양상에 급격한 변화를 불러오고 있다. 전쟁양상의 변화를 토마스 함메스는 미래전에 대하여 주장한 두 가지 견해에 따라 분류하면 하나는 고기술이 중심을 이루는 기계 대(對) 기계의 전쟁이며 다른 하나는 4세대 전쟁으로 알려진 네트워크 전쟁이다. 과학기술의 영향에 대한 긍정적인 측면에서 걸프전과 이라크전 등의 영향은 과학기술 중심의 전쟁이 일반적인 양상이 될 것이라는 주장에 힘을 실어주고 있다. 반대의 측면에서 과학기술이 주도하는 전쟁에 대하여 열세의 국가들이 주로 선택하는 4세대 전쟁 형태의 전쟁에도 관심을 가져야 한다.

4세대 전쟁 혹은 하이브리드전이 과학기술과 거리를 두고 있는 것은 아니다. 걸프전과 이라크전, 그리고 아프가니스탄 등에서의 작전 사례는 4세대 전쟁도 발전하고 있는 과학기술을 적용하고 있음을 시사하고 있다. 미국은 사이버 공간과 방송, 전단 등을 활용한 여론전, 심리전을 지속적으로 수행하여 군사작전 수행을 위한 유리한 여건을 조성하거나 군사작전의 효과를 창출하였다. 이러한 하이브리드전은 사이버와 전자기 영역을 더욱 적극적으로 활용하는 방향으로 발전하고 있으며, 사이버 및 전자기 영역에서의 작전과 물리적 작전을 연계시켜 나갈 것으로 예상된다.

전통적인 관점에서 이러한 하이브리드전은 심리전의 연속선상에 있으며, 최근에는 사이버 공간을 이용하는 추세가 높아지고 있다. 심리전은 비폭력수단에 의한 조직적 설득의 방법으로 자국을 보호하고 상대를 내부로부터 납득시킬 수 있는 중요한 방법이다. 이를 통하여 전쟁을 억제하고, 적의 심리를 마비시키거나 응집력을 와해시켜 군사작전을 수행하기 어렵게 만든다.

특히 사이버 공간을 이용한 심리전의 수행은 발전하고 있는 과학기술을 광범위하게 이용할 수 있다는 측면에서 유리한 부분이 있다. 공격자가 은폐되어 익명성을 보장하며, 특정내용을 지리적 공간에 관계없이 지속적으로 전달할 수 있는 파급효과가 있다. 더불어 비용적 측면에서 물리적 작전과 비교할 때 매우 저렴한 비용으로 높은 파급효과를 달성할 수 있는 장점이 있다. 그러나 이러한 하이브리드전의 수행은 물리적 작전이나 능력과 연계될 때 더 효과가 높아질 것이며, 독립된 단일 작전으로는 그 효과가 제한될 가능성이 높다.

이러한 측면에서 볼 때 하이브리드전의 사례들을 참고하고 한국의 현실적 능력을 고려하여 작전에 적용할 수 있는 개념과 전략의 발전은 필요하다. 첫째, 국가적 차원의 전략

적인 하이브리드전 체계를 정립해야 한다. 국가 차원에서 요구되는 하이브리드전의 목표는 전쟁의 억제와 함께 북한 핵심지도층과 주민의 분리, 북한 군부의 전쟁수행의지 저하 등이 될 수 있다. 더불어 이와 같은 하이브리드전은 대부분 평시에 체계적으로 수행되어야 한다. 국가차원의 조직과 기관에서 수행해야 할 부분과 군사적 차원에서 수행해야 할 부분을 구분하여 체계적인 접근을 한다면 전쟁의 억제를 통하여 평화와 번영, 한반도의 안정 확보를 달성해 나갈 수 있을 것이다. 이러한 활동은 군사적 차원에서 달성하기 어려우므로 국가 정보원 등 관련 기관과 방송 등 여론 매체의 역할이 매우 중요하다.

둘째, 방송 및 확성기, 필요시 전단 등 여러 수단을 이용하는 여론전의 개념의 적용이 요구된다. 북한과 같이 폐쇄된 방송 및 네트워크를 운용하는 대상에게 적용할 수 있는 직접적인 방식이다. 미군은 라디오를 수신할 수 없는 환경에 있는 적대국의 주민들이 라디오를 청취할 수 있도록 라디오를 공급하면서까지 이러한 작전을 수행한 바 있다. 국군심리전단이 이와 같은 기능을 보유하고 있으나 현재의 남북관계에서 관련 기능이 축소된 면이 없지 않다. 전시에는 관련기능을 수행하는 연합작전기구가 창설되어 관련된 기능을 수행하도록 되어 있다. 북한의 체제 특성을 고려한 콘텐츠를 사전에 개발하고 이를 적용하여 작전에 활용하는 개념은 이미 어느 정도 발전되어 있는 것으로 판단된다. 제3국의 개입 등 상정할 수 있는 시나리오를 확대하고 이에 대비하는 개념과 콘텐츠의 확대가 요구된다. 개념의 정교화를 통하여 유사 시 물리적 작전과 함께 통합되거나 독립적으로 적용할 수 있어야 한다.

셋째, 사이버를 통한 하이브리드전 수행개념의 발전이 요구된다. 2003년 이라크전에서의 승리를 선언한 이후 발생했던 미군과 연합군의 인명피해의 상당 부분은 급조폭발물에 의한 공격에 기인한 바 있다. 급조폭발물 위협에 대하여 미국은 네트워크 공격으로 대응하였다. 급조폭발물과 관련된 설치자, 자본 공급자, 전략가 그리고 외부 자원 사이에 존재하는 네트워크를 파악하여, 급조폭발물을 설치한 자 뿐만 아니라 관련된 모든 인원과 자원에 대하여 대응하였다. 이러한 작전은 사이버를 통한 데이터의 분석이 상당한 기여를 하였으며, 급조폭발물 관련 사건이 급속하게 감소한 효과를 나타낸 바 있다. 이처럼 사이버를 통한 작전의 효과를 물리적 작전과 연계하는 것은 하이브리드전에 대한 대응의 차원과 함께 사이버 공간을 효과적으로 이용하여 아군에 유리하게 하이브리드전을 수행할 수 있도록 한다는 점에서 사이버를 통한 하이브리드전의 수행개념과 사이버작전과 물리적 작전을 연계하는 개념을 정립해 나갈 필요가 있다.

마지막으로 북한과 주변국의 하이브리드전에 대한 대응개념을 발전시켜 나가야 한다. 북한의 경우 평시, 혹은 위기 및 분쟁 이전에 하이브리드전을 통하여 분쟁의 모호한 상태를 조성하거나 전쟁 수행에 유리한 여건을 조성하려 할 것이며, 이후 핵 위협을

동반한 기습적인 선제공격을 감행할 가능성이 높다. 평시 북한의 하이브리드전 수행에 대한 대응과 함께 위기 상황에서 하이브리드전을 통하여 북한에게 유리한 여건이 조성되지 않도록 관리하여야 한다. 이를 위해서는 북한이 보유한 하이브리드전 수행과 관련한 능력의 분석이 선행되어야 한다. 이를 바탕으로 국지도발 및 전면전의 경우에도 하이브리드전의 양상을 어떻게 국지도발 및 전면전, 특히 상황이 북한에게 유리한 경우와 불리한 경우에 물리적 작전과 연계하여 검토가 요구된다. 전체적인 관점에서 북한과 주변국이 추구할 수 있는 하이브리드전의 양상과 수단, 방법을 분석하여 이에 대비할 수 있는 개념의 발전이 요구된다.

나. 관련 능력 발전

한국의 안보 및 작전환경은 하이브리드전에 대비를 요구하고 있다. 북한과 주변국의 능력을 고려할 때 한국군의 대응능력은 경쟁단계에서 억제력을 위한 전략적 능력과, 작전적 수준에서 적의 작전적·전술적 능력을 분리할 수 있는 능력, 그리고 적의 방어를 돌파하고 와해시킬 수 있는 전술적 수준의 능력으로 구분하여 살펴보고자 한다. 첫째, 억제를 위한 전략적 수준의 능력은 북한 및 주변국 위협이 갈등 및 위기단계에서 무력충돌로 전환되는 것을 억제하는 것이다. 이러한 개념과 능력은 전통적인 억제의 개념 및 능력과 거의 유사하다. 상대가 무력충돌을 통하여 얻고자하는 승리를 거부하거나 얻을 수 있는 이익이 감수해야 하는 손실에 비해 크지 않음을 인식시킬 수 있는 전략적 억제능력은 북한 및 주변국 능력과 비교하여 개선될 필요가 있다. 특히, 상대국들이 핵을 보유하고 있는 점을 고려하여 동맹의 능력과 함께 한국의 독자적인 억제능력도 보완되어야 한다. 하이브리드 관점에서는 적 핵심지도층과 군부 및 주민을 분리시킬 수 있도록 다양한 영역에서 지속적 심리전·여론전을 수행할 수 있어야 한다. 특히, 이러한 능력은 위기 및 무력충돌의 단계보다는 평시에 능력이 발휘되어야 한다. 전략적 수준에서 북한의 하이브리드전 위협에 대응하기 위해서는 적의 의사결정체계를 무력화하고 조직적인 군사력의 운용을 차단할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 북한 핵심지도층과 군사지도부에 대한 신뢰할 수 있는 타격능력의 강화가 요구된다. 독재국가의 특징 상 모든 의사결정권은 김정은 등 핵심 지도층에 귀속되어 있으며, 핵심지도층과 군사지도부의 제거는 조직적인 군사력 운용을 차단할 수 있는 가장 효과적인 방법이기 때문이다.

둘째, 작전적 수준에서는 적의 작전적·전술적 능력을 분리시킬 수 있어야 한다. 이를 위해서는 북한이나 주변국이 추구하는 합동작전 등 조직적인 군사력의 운용을 거부할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 무력충돌의 초기단계에서 적의 작전적 수준의 능력을

무력화함으로써 전술적 제대가 고립되도록 할 수 있어야 한다. 지상군의 장거리화력과 항공, 공군 및 해군의 대지 정밀공격능력이 향상될 필요가 있다. 지상군의 장거리 화력은 생존성을 보장하면서 대량의 화력을 집중할 수 있는 장점이 있다. 이를 통하여 북한의 작전적 제대를 고착시키고 전술제대를 고립시킨다면 적이 의도하는 목표의 달성은 어려워질 것이고 분리된 전술제대에 대한 작전효과도 향상될 수 있을 것이다. 미국이 개발하고 있는 ERCA(Extended Range Cannon Artillery) 혹은 SLRC(Strategic Long Range Cannon)와 같은 체계는 우리에게 의미하는 바가 있다. 현재의 수준에서 SLRC와 같은 체계의 개발은 어려울 수 있지만 ERCA와 같은 체계를 개발할 수 있다면 북한 및 주변국 위협에 대응하는 지상군의 역할과 능력의 강화에 기여할 수 있을 것이며, 이를 통하여 해·공군의 작전에 대한 부담도 감소시킬 수 있다.

셋째, 사이버 및 전자전 능력의 강화는 필수적이다. 물리적인 방법을 통한 작전적·전술적 능력의 분리와 함께 사이버 및 전자전 공간을 통하여 적의 지휘통제·통신을 차단, 지연 및 왜곡함으로써 물리적 작전을 위한 유리한 여건을 조성함은 물론 작전의 효과를 향상시킬 수 있다. 이는 걸프전과 이라크전에서 미군이 수행한 전례가 있다. 더불어 적의 초기공격으로부터 아군의 생존성을 향상시킬 수 있도록 물리적 측면과 사이버적 측면의 방호능력이 강화되어야 할 것이다.

넷째, 전술적 수준에서는 적의 방어를 돌파하고 와해시킬 수 있는 능력이 요구된다. 미군의 경우 전방배치된 군의 돌파 및 와해능력을 강화하기 위하여 야전포병(FA) 여단을 기반으로 정보작전, 사이버, 전자전 및 우주(I2CEWS : Intelligence, Information, Cyber, Electronic Warfare, and Space) 분대 등으로 증강된 MDTF를 운용하기 시작하였다. 한국군의 경우 미군과 같은 수준의 능력을 확보할 필요성이 있다고 판단하기 어렵지만, 군단 및 사단의 수준에서 적의 방어를 돌파할 수 있는 기동 및 화력과 함께 정보작전 및 사이버·전자전 능력의 강화는 요구된다고 판단된다. 이를 위해서는 최근 발전하고 있는 과학기술의 접목이 필요하다. 초기 생존성을 보장하면서 아군의 전투력을 발휘할 수 있도록 무인 및 원격교전을 위한 체계의 발전과 함께 사이버·전자전 공간을 이용한 정보작전을 수행할 수 있는 조직의 보강이 요구된다.

마지막으로, 사이버 및 심리전 수행능력의 강화가 요구된다. 한반도와 접하고 있는 중국과 러시아는 미국에 대하여 사이버 공간을 포함한 다양한 영역에서 하이브리드전 수행능력을 강화하고 있으며, 북한의 사이버전 수행능력 및 비대칭 전력은 상당한 수준으로 평가받고 있다. 한국도 2010년 창설한 사이버사령부를 2019년 사이버작전사령부로 명칭을 변경하여 합참 예하로 편성을 변경하여 운영하고 있다. 보안업체 인사이트(InSights)는 '중국의 사이버 보안 공격자들이 지속적으로 여러지역에서 지적 재산과 정부 기밀들을

지난 몇 년 동안 훔친 결과, 세계 1위의 사이버 국력을 가진 국가가 되었을 가능성이 높다'고 발표한 바 있다. 중국은 사이버 작전을 거대한 전략 수행의 방법론으로 이용하여, 개인 식별 정보, 기업의 영업 비밀, 지적 재산, 정부 기밀을 대담하게 수집하고 있다.⁶¹⁾ 2016년에 발표된 '2016 딜로이트 아시아태평양 국가보안 전망 보고서(2016 Deloitte Asia-Pacific Defense Outlook)'에 따르면 한국의 사이버 리스크 점수는 아태지역 18개국 가운데 사이버 공격에 대한 대비가 가장 부족한 것으로 평가된 바 있다.⁶²⁾ 물론 이와 같은 평가는 국방분야에 대한 평가로 보기는 어렵다. 하지만 우리나라의 경우 정보화가 고도로 발전되어 사이버공격에 취약할 수 있으며, 한국군의 경우도 전장 및 자원관리 분야의 높은 정보화의 수준과 무기체계의 첨단화로 인하여 높은 보안성이 요구된다. 사이버 영역에서의 방어능력의 강화는 하이브리드전을 고려하지 않더라도 당연한 사안이며, 물리적 작전을 정상적으로 수행하기 위한 필요조건이 되고 있다. 더불어 사이버공격 능력의 강화도 요구된다. 북한의 체제를 고려할 때 사이버 공격능력의 강화는 전자전 영역과 연계될 필요가 있다. 사이버 공격 및 사이버전자 공격능력의 강화를 통하여 적의 하이브리드전 시도에 대해 능동적으로 대처해 나가야 한다.

다. 미국의 군사력 운용변화 대비

미국이 발전시켜 나가고 있는 다영역작전이 미 합참의 작전수행개념으로 채택된다면 미국의 군사력 운용에 있어 상당한 변화의 가능성이 있다. 다영역작전의 관점에서는 경쟁 단계에서 무력분쟁으로 전환을 억제하기 위한 전략적 능력이 강조되고 있다. 더불어 경쟁단계에서 억제가 실패할 경우에는 지금처럼 상황을 지켜보는 것이 아니라 무력분쟁으로의 신속한 전환을 추구하고 있다. 즉, 적과의 비정규전 상황 속에서도 필요할 경우에는 신속하게 무력을 사용하는 상태로 전환하는 것을 강조하고 있으며, 이와 같은 신속한 전환은 전방에 배치된 군사력에 의하여 수행될 가능성이 높다. 이러한 관점에서 볼 때 미국의 전방배치군인 주한미군의 역할 및 임무의 변화 가능성을 예측할 수 있다. 특히, 전방배치군의 심리작전(심리전), 정보작전, 특수작전 등 비정규전 분야에 대한 능력의 확대와 함께 유사 시 전 영역에 걸친 능력의 사용 권한 부여를 강조하고 있으므로 무력분쟁이 예상되는 위기상황이나 무력분쟁으로 전환이 가까운 위기 고조상황에서는 전방 배치군 측면에서 보다 적극적인 능력의 사용이 예상된다. 미국의 입장에서 볼 때 한반도에

61) "사이버전쟁 수행능력 세계 1위, 중국 맞을까?" <보안뉴스> 2020. 8. 31.

<https://www.boannews.com/media/view.asp?idx=90774&kind=> (방문일자: 2020. 9. 10)

62) "IT강국 맞나? 한국 사이버테러 대비 취약해" <헤럴드경제> 2016. 2. 23.

<http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20160223000681> (방문일자: 2020. 9. 9.)

배치하고 있는 주한미군의 역할 및 임무를 한반도 상황에 한정하는 것은 군사력 운용의 융통성을 제한받는 것이다. 한국의 입장에서 주한미군의 역할 및 임무가 한반도를 벗어나는 것은 한반도에 대한 위협을 가중시킬 가능성이 있다. 동맹 관계에서 필연적으로 발생할 수밖에 없는 연루와 방기의 문제가 주한미군의 역할 및 임무가 변경되는 상황에도 적용될 것이다.

다영역작전에서는 전방배치군(미국과 파트너 국가들의 재래식 전력과 특수전부대), 원정군(육군과 합동부대 및 능력들), 국가급 사이버공간 능력, 우주기반 플랫폼과 타격능력 등 서로 상이한 유형의 부대와 전력들의 역동적 조합을 강조하고 있다. 이중 전방배치군은 전방에 전개된 육·해·공·해병대의 합동전력과 순환부대 및 능력들로 구성되어 있으며, 경쟁단계와 무력분쟁으로의 전환 단계에서 그들의 역할인 임무형 지휘, 정보, 화력, 작전지속지원, 경계부대 지원, 민사작전, 심리작전, 특수전 등의 수행을 위한 다양한 능력을 포함하고 있다. 이러한 능력들은 위기 또는 분쟁 단계에서 원정군이 구비하기 어려운 지휘통제, 정보, 표적획득과 사이버공간 등에 대한 상호운용성을 기존의 구조에 통합함으로써 파트너 국가들과의 상호운용성을 증진시켜 나갈 예정이다. 북한 위협에 대응하는 측면에서 이와 같은 전방배치군의 능력 강화는 북한위협에 대한 대응능력을 향상시킬 것으로 기대할 수 있다.

전방위 위협에 대한 대응의 관점에서 이와 같은 변화는 여러 분야에서 검토가 요구된다. 주한미군의 군사력 운용과 관련한 변화이기 때문이다. 주한미군이 한반도가 아닌 동아시아 지역에 대한 역할로 전환될 경우 예상되는 문제들은 다음과 같다. 첫째, 한국은 동맹으로서 이에 동참할 것인가의 문제이다. 원칙적으로 동맹관계가 부여하는 상호간의 책무는 당연하다. 동맹의 관계에 있기에 미국이 한국의 안보에 대한 지속적인 기여를 제공하는 것이며, 동맹관계를 맺고 있는 미국이 당면한 위협에 한국이 기여해야 할 요청이 있는 것이다. 그럼에도 이러한 연루의 문제가 부여하는 한반도 안보에 대한 문제는 매우 심각하게 고려해야 한다. 둘째, 주한미군의 역할 전환에 한정한다 하더라도 주한미군의 역할 변화로 인하여 발생할 수 있는 위협의 변화에 대한 대응이 요구된다. 예를 들어 주한미군이 특정국가와의 분쟁에 투입될 경우 한반도에 위치한 주한미군 전력과 시설 등이 표적이 될 수 있는 것이다. 국가적으로는 지금까지 취해 온 전략적 모호성에 대한 미국과 중국의 압박이 더욱 강해질 것이며, 한국에 대한 선택을 압박하게 될 것으로 보인다. 군사적 측면에서 이는 군사력의 운용과 연계되어 한국의 입지가 좁아질 가능성도 있다. 셋째, 군사적 측면에서 전방배치군의 일부인 주한미군의 능력 강화와 함께 이를 지원하는 인도태평양사령부의 작전수행능력의 강화는 한반도에 대한 북한 및 전방위 위협에 대한 한국의 대응에 긍정적인 작용을 할 수 있다. 한국의 입장에서 강화되는 인도태평양사령부와

주한미군의 능력을 어떻게 활용할 것인가와 함께 연합방위 및 연합작전의 관점에서 어떻게 군사적 능력을 결합시켜 나갈 것인가에 대해서도 검토와 대비가 필요하다.

이와 같이 한반도의 안보를 보장하기 위한 노력들은 앞으로 예상되는 미국의 군사력 운용을 고려할 필요가 있다. 미국은 다영역작전의 발전을 위해 다양한 시도와 능력의 발전을 진행 중이다. 유럽에서는 유럽 여러 국가들과 함께하는 유럽 방어 훈련을 계획하고 있으며, 해당 훈련을 통해 러시아를 상대로 다영역작전 기반 하에 미 육군의 군사력 투사 능력과 동맹 및 우방군의 작전 능력을 시험할 것으로 판단된다. 러시아와 중국과의 관계와 전략적 경쟁을 고려할 때 태평양지역에서 미군의 노력은 더욱 강하게 추진될 것이다. 러시아와 중국의 하이브리드전에 대비하기 위하여 다영역작전과 관련한 TF를 창설하여 지역 내 여러 국가들과의 각종 연합훈련에 참여시킴으로써 이와 관련한 연합 차원의 군사적 능력을 시험할 것으로 예상된다.⁶³⁾ 한국은 러시아와 중국의 하이브리드전에 대비하는 미국의 이와 같은 노력에 함께 함으로써 한반도 방위를 위한 연합작전 수행 능력을 향상시키고 더불어 하이브리드전에 대응하는 능력도 갖추어 나갈 필요가 있다.

63) 주정율, “미 육군의 다영역작전에 관한 연구: 작전수행과정과 군사적 능력, 동맹과의 협력을 중심으로”, 한국국방연구원, 『국방정책연구, 제36권 제1호』 (서울: 한국국방연구원, 2020), 9~41쪽.

〈참고 문헌〉

- 공군본부, 『세계국방정책편람』 (계룡: 공군본부, 2017)
- , 『2018 외국 군구조 편람』 (계룡: 공군본부, 2019)
- 김상걸, 『법의 정치화 및 무기화: 하이브리드 전쟁 수단으로서의 법률전』 (서울 : 국가안보 전략연구원, 2019)
- 류기현·김성학, “미 육군 다영역작전(MDO)의 이해” 한국국방연구원, 『국방논단, 제1809호』 (서울: 한국국방연구원, 2020)
- 손석현, 『이라크 전쟁과 안정화작전』 (서울: 국방부 군사편찬연구소, 2014)
- 신경수, “사이버 작전환경에서의 군사적 대응 문제”, 『국방정책연구, 제36권 제1호』 (서울: 한국국방연구원, 2020)
- 온창일, 『전략론』 (서울: 지문당, 2013)
- 이재형, 윤상필, 권현영, “합리적인 사이버심리전 설계를 위한 개념연구와 운용전략”, 『국방정책연구, 제25권 제4호』 (서울: 한국국방연구원, 2019)
- 임길섭 외, 『국방정책 개론』 (서울 : 한국국방연구원, 2020)
- 주정울, 미 육군의 다영역작전에 관한 연구: 작전수행과정과 군사적 능력, 동맹과의 협력을 중심으로, 한국국방연구원, 『국방정책연구, 제36권 제1호』 (서울: 한국국방연구원, 2020)
- Arturo Munoz, 『U.S. Military Information Operations in Afghanistan: Effectiveness of Psychological Operations 2001-2010』 (Santa Monica, CA: RAND, 2012)
- Christopher S. Chivvis, 『Understanding Russian “Hybrid Warfare”』 (Santa Monica, CA: RAND, 2017)
- Mark D. Vertuli and Bradley S. Loudon, 『Perceptions are Reality: Historical Case Studies of Information Operations in Large-Scale Combat Operations』 (Fort Leavenworth, KS: Army University Press, 2018)
- Thomas X. Hammes저, 하광희·배달형 역 『The Sling and The Stone: On War in the 21st Century(21세기 전쟁: 비대칭의 4세대 전쟁)』 (서울: 한국국방연구원, 2010)
- TRADOC Pamphlet 525-3-1, 『The U.S. Army in Multi-Domain Operations 2028』 (2018)
- US Army War College, 『An Army Transformed: USINDOPACOM Hypercompetition and US Army Theater Design』 (2020)
- U.S. Department of Defense, 『2018 National Defense Strategy』 (2018)

Ⅲ. 중국의 하이브리드 대비전략

1. 3전 인식과 개념

가. 중국의 하이브리드전 인식 : 비전쟁 군사활동

21세기 하이브리드전은 ‘정보-심리전’ 또는 좀 더 포괄적인 용어로 ‘정보전’에 근간을 두고 있다. ‘정보전’이란 사전적으로 “위기나 분쟁 또는 전쟁 시 전자전, 컴퓨터 네트워크 작전, 심리작전, 군사기만, 작전보안 등의 능력을 통합 운용함으로써 적의 의사결정체계에 영향을 주어 적의 의사결정을 교란, 변질, 훼손시키고, 아군의 의사결정체계를 보호하는 활동”을 말한다.⁶⁴⁾ 그러나 이는 작전적 수준에 한정된 것이다. 정보의 범위를 군사작전에 한정하지 않고 비 군사 영역에서의 모든 방면으로 확대하면 정치-전략적 수준에서 새롭게 정보전을 정의할 수 있다. 즉, 정치, 외교, 경제, 사회, 문화에 관련된 정보를 조작(manipulation), 위조(fabrication), 선전(propaganda), 강탈(extortion)하고 역정보(disinformation)를 흘림으로써 상대국가의 지도자와 국민의 인식을 교란하고 정책 결정 과정에 영향을 줄 수 있다.⁶⁵⁾ 즉, 하이브리드전에서의 정보전이란 정보를 왜곡하여 적을 속이고 기만하는 것이 핵심이다.

이러한 정보전은 중국의 오랜 전략문화 전통과 깊게 연관되어 있다. 손자는 그의 병서에서 ‘이정합(以正合) 이기승(以奇勝)’, 즉 정공법으로 대적하고 기공법으로 승리해야 한다고 주장했다. 군사적 능력이나 군대의 배치와 같이 가시적 요소를 의미하는 ‘정(正)’ 외에 기만과 기습, 속임수와 같은 불가시적 요소를 의미하는 ‘기(奇)’를 통해 손쉽게 승리할 수 있다는 것이다. 그래서 손자는 “능력이 있으면서도 능력이 없는 것처럼 보이고(能而示之不能), 병력을 투입하려 하면서도 투입하지 않을 것처럼 보이며(用而示之不用), 적이 몽쳐있으면 분리시키고(親而離之), 적이 대비하지 않은 곳을 공격(攻其無備)하라”고 했다. 여기에서 손자가 말하는 ‘기’의 요소는 잘못된 정보를 전달하여 적을 속이고 잘못된 행동을 유도하는 것이 핵심이다.⁶⁶⁾

마오쩌둥도 국민당과 내전을 수행하면서 ‘정보-심리전’을 통해 승리할 수 있었다. 그는 국민당 내부의 분열을 유도하기 위해 1937년 당 내에 ‘적 공작과(敵工科)’를 설치하여

64) 합동참모본부, 『합동·연합작전 군사용어사전』(서울 : 합동참모본부, 2010), p. 334.

65) Jolanta Darczewska, The Anatomy of Russian Information Warfare: The Crimean Operation, a Case, Point of View, OSW, No. 42, May 2014, p. 15.

66) Stefan Halper, China: The Three Warfare, p. 32.

국민당 지도부 내의 대립과 반목을 조장하고 지도부와 인민들 간의 유대를 약화시키는데 주력했다. 특히 대중의 민심을 얻기 위해 인민들을 상대로 정치적 교화에 나서 공산당의 이념과 정책이 정당하다는 인식을 심어주고, 국민당이 저지른 부정부패와 탄압행위를 부각시켰다. 그리고 이를 통해 인민들로 하여금 국민당에 등을 돌리고 공산당의 편에 끌어들이므로써 내전에서 승리할 수 있었다. 이러한 측면에서 마오쩌둥의 인민전쟁은 현대에 중국이 성공적으로 수행한 ‘정보-심리전’의 기원으로 볼 수 있다.

중국이 하이브리드전에 관심을 갖게 된 것은 탈냉전기 미국이 수행한 전쟁이 계기가 되었다. 중국은 1991년 걸프전과 1999년 코소보전쟁에서 선보인 미국의 정보전이 전장에서 뿐 아니라 국제적으로 미친 파급영향에 주목했다. 이들 전쟁에서 미국은 의회, 유엔, NATO 동맹을 통해 무력을 사용하기 위한 법적 근거를 마련하고, 다양한 미디어 매체를 동원하여 유리한 국내의 여론을 조성했으며, 상대국 지도자 및 군의 사기를 약화시키기 위한 심리적 효과를 달성하는데 성공했다.⁶⁷⁾ 이를 목격한 중국은 정보전에 대한 연구를 실시하며 이에 관한 교리를 발전시키기 시작했다.

중국군은 1999년 발간한 『초한전(超限戰)』에서 중국식 하이브리드전에 대한 개념을 정립했다. 여기에서 중국군은 ‘비군사 전쟁활동(非軍事戰爭行動)’이라는 용어를 제시했는데, ‘비군사 전쟁활동’은 미국의 ‘비전쟁 군사활동(非戰爭軍事行動, MOOTW)’ 개념과 대비되는 것으로 중국이 새롭게 창출한 개념이다. 즉, 미국의 ‘비전쟁 군사활동’이 단지 군대가 비전쟁 상태 하에서 담당할 임무와 행동에 대해 제시한 것이라면, 중국군이 개념화한 ‘비군사 전쟁활동’은 무역전, 뉴테러리즘, 생태전 등과 같이 정규군사력을 사용하지 않으면서 전쟁을 수행하는 것을 의미한다.⁶⁸⁾

‘비군사 전쟁활동’은 앞으로의 전쟁에서 ‘비살상 전쟁’이 주요한 양상으로 자리잡을 것이라는 인식을 반영하고 있다.⁶⁹⁾ 즉, 이는 미래의 전쟁이 무력을 사용하여 의지를 강요하기보다는 “무력과 비무력, 군사와 비군사, 살상과 비살상의 모든 수단으로 상대방에게 자신의 이익을 받아들이도록 강요”하는 것으로 변화할 것이며,⁷⁰⁾ 이 가운데 비무력, 비군사, 비살상의 영역이 확대될 것으로 보는 것이다. 대표적으로 비살상(慈化) 무기는 전자 에너지, 네트워크 바이러스, 언론무기 등으로 기존의 냉열병기 시대의 전쟁을 구시대적 유물로 남게 할 것이며, 이러한 전쟁에서 승리하기 위해서는 ① 초국가조합, ② 초영역 조합, ③ 초수단조합, ④ 초단계조합을 이루는 ‘초한조합전’을 추구해야 한다고 보고 있다.⁷¹⁾

67) Stefan Halper, China: The Three Warfare, pp. 31-32.

68) 喬良, 王湘穗, 『超限戰』, p. 19.

69) 喬良, 王湘穗, 『超限戰』, pp. 11-12.

70) 喬良, 王湘穗, 『超限戰』, p. 1.

71) 喬良, 王湘穗, 『超限戰』, pp. 74-83.

중국군이 생각하는 하이브리드전은 ‘비군사 전쟁활동’이라는 개념으로 수렴되고 있다. 비록 중국은 ‘전쟁’이라는 용어를 사용하며 모든 영역과 수단을 초월해야 한다고 했지만 비군사 전쟁활동은 무력을 사용한 전쟁보다는 비군사적 수단을 중심으로 상대방을 압박하고 아 의지를 강요하는 데 주안을 두고 있다. 그리고 이러한 비군사 전쟁활동 개념은 21세기에 오면서 하이브리드전의 특성인 정보-심리전에 방점을 두고 발전되었다. 중국은 1990년대 말부터 정보화된 전쟁의 본질을 연구하면서 ‘싸우지 않고 이기는 방법’을 은밀하게 연구했으며, 그 결과로 나타난 것이 바로 다음에서 살펴 볼 ‘3전’이라는 개념이다.

나. 3전 개념과 저항도 강압

2003년 12월 중국 당 중앙군사위원회는 “중국인민해방군정치공작조례(中國人民解放軍政治工作條例)”를 제정하여 여론전, 심리전, 그리고 법률전을 의미하는 ‘3전(三戰)’ 개념을 공식적으로 채택했다.⁷²⁾ 당시 중국은 미래 전쟁양상이 정보화된 전쟁으로 변화하고 있다고 판단하고 장차 예상되는 미국과 일본, 그리고 주변국과의 군사적 충돌에 대비하여 군사개혁을 추진하고 있었다. 이 과정에서 중국은 인류가 정보화되고 네트워크로 연결된 사회로 진화하면서 정보-심리전이 정치전략적으로나 군사적으로 위력을 발휘할 수 있다는 것을 깨닫게 되었다. 그리고 가급적 전쟁 혹은 군사분쟁이 발생하기 이전에 ‘정보-심리전’ 중심의 비군사적 방책을 통해 자국의 의지를 상대국에 관철시키기 위해 하이브리드전 개념을 연구했다.⁷³⁾ 아마도 러시아에서 발전시키고 있던 ‘차세대전’ 개념에서도 영향을 받았을 것이다. 중국군은 2004년 국방백서에서 ‘정보화 조건하 국부전쟁’에서 승리하는 것을 군현대화의 목표로 제시하면서 정보기술 발전과 네트워크화된 상황에서 정보전 능력을 강화해야 한다고 강조했는데, 이는 전쟁을 수행하는데 있어서 3전을 필수적인 요소로 간주하기 시작했음을 보여준다.⁷⁴⁾

3전의 개념을 살펴보면 다음과 같다. 첫째로 여론전은 ‘미디어전’으로도 알려진 것으로 일반인들에 영향을 주고 이들의 인식과 태도를 바꾸기 위해 부단히 지속되는 활동을 일컫는다. 이는 텔레비전 프로그램, 신문기사, 서적, 영화, 그리고 인터넷 등을 통해 이루어지며, 중국공산당에 의해 운영되는 2백만 명의 공식적인 ‘대중여론분석가들’이

72) 張婷, “中共「三戰」戰略引發五角大樓關注,” 『大紀元』, 2019年 5月 19日; Stefan Halper, China: The Three Warfare, p. 27.

73) Stefan Halper, China: The Three Warfare, p. 27.

74) Larry M. Wortzel, The Chinese People's Liberation Army and Information Warfare (Carlisle: Strategic Studies Institute, 2014), pp. 1-6.

소셜네트워크를 감시하고 검열하는 것이 대표적인 사례이다. 중국의 범지구적 미디어 네트워크인 신화뉴스나 중국중앙텔레비전(CCTV)도 역시 해외로 외국어 방송을 내보냄으로써 여론전의 주요한 역할을 담당하고 있다. 일례로 이러한 미디어들은 미국을 포함한 서구가 중국을 존중하지 않고 있다던가, 미국, 베트남, 필리핀, 일본은 영토분쟁을 격화시키고 있다는 등의 주장을 반복적으로 제기함으로써 반미친중적 국제여론을 형성하려고 하고 있다.⁷⁵⁾

둘째로 심리전은 상대국 지도자와 국민의 마음(mind)을 표적으로 하며, 진정한 목표는 상대국 지도자가 된다. 심리전은 손자의 ‘부전승’ 주장에 따라 적의 군대보다 ‘적의 계획을 공격하는 것(伐謀)’이 효과적이라는 가르침을 따른 것으로 중국의 의도, 능력, 전략을 위장하여 상대국을 속이고 심리적으로 동요케 함으로써 전의를 약화시키고 굴복시키는 것을 의미한다. 상대국 대중의 반정부 성향을 부추기고 정부의 능력에 대한 의구심을 증폭시키며, 상대국의 병력과 민간대중을 속이고 사기를 떨어뜨리고, 그럼으로써 상대로 하여금 싸우고자 하는 의지를 약화시키거나 우리가 원하는 방향으로 정책을 유도하는 데 있다. 심리전은 다양한 방법으로 수행될 수 있는 바, 외교적 압력, 제재 위협, 수입 관세 통제 및 미국 채권 매도와 같은 경제적 조치, 루머와 스캔들 유포, 그리고 최근 해양영토분쟁과 관련하여 분쟁수역 내 주변 국가들의 어업 및 해양순시선의 활동을 방해하는 것 등을 들 수 있다.⁷⁶⁾

셋째로 법률전은 정치적 혹은 상업적 이익을 얻기 위해 국제적 및 국내의 법체계, 관례, 그리고 관습 등을 교묘하게 이용하는 것이다. 중국의 법률전은 최고 지도부의 승인 하에 이루어지는 것으로 서구에서의 법은 하나의 독립된 실체로 인정되는 반면, 중국에서의 법은 인민을 통치하기 위한 하나의 수단에 불과한 것으로 알려지고 있다. 즉, 중국은 법을 국가가 존중하고 따라야 할 독립적 존재라기보다는 당에 주어진 하나의 수단이며, 국익을 위해 필요할 경우에는 이를 이용하거나, 새로운 법리를 고안하거나, 때로는 법적 해석을 조작하는 것이 가능하다는 것이다.⁷⁷⁾

3전의 주요 대상은 세 가지로 볼 수 있다. 첫째는 자국 국민이다. 자국 국민을 상대로 중국공산당 통치의 정당성을 공고화하고, 국내문제에 대한 비난과 여론을 통제하며, 당 및 국가의 정책에 대한 지지를 확보하는 데 목적이 있다. 둘째는 국제사회이다. 세계 또는 지역 국가들을 상대로 중국의 정책과 행동이 법적으로나 관례적으로 정당함을

75) Laura Jackson, “Revisions of Reality: The Three Warfares - China’s New Way of War, Information at War: From China’s Three Warfares to NATO’s Narratives, Transitions Forum, Legatum Institutue, September 2015, pp. 5-6.

76) Laura Jackson, “Revisions of Reality, p. 5.

77) Laura Jackson, “Revisions of Reality, p. 6.

주장하여 지지를 획득하려는 것이다. 셋째는 상대국가의 지도자 및 국민이다. 상대국가의 사회 분열과 혼란을 유도하고 상대국 지도자로 하여금 중국에 유리한 정책을 결정하도록 하려는 것이다.⁷⁸⁾ 즉, 중국의 3전은 자국 국민, 상대국 정부와 사회, 그리고 국제사회를 겨냥하여 비강압적·간접적 방식으로 중국에 ‘유리한 전략적 상황을 조성’하려는 것이다. 이는 서구 국가들이 전쟁을 논하면서 물리적이고 실체적인 요소, 즉 병력, 무기, 그리고 인프라 등을 강조하고 있는 것과 대조된다. 중국은 전쟁 또는 분쟁의 문제에 있어서 물리적 군사력이 여전히 강력한 역세력으로 작용하고 있지만, 그것만으로는 충분하지 않을 수 있기 때문에 적의 심리와 의지를 겨냥한 비물리적 방식의 전쟁술을 모색해야 한다고 본다.

그러나 중국의 3전은 여론전, 심리전, 법률전으로 끝나지 않는다. 중국은 3전을 통해 상대국에 중국이 원하는 정책결정을 강요하기 위해 ‘저강도 강압(low-intensity coercion)’을 병행한다.⁷⁹⁾ 즉, 우호적 여론 형성, 상대국에 대한 심리적 압박, 그리고 법적 정당성을 확보하는 것과 동시에 직간접적인 군사행동에 나서 상대국의 의지를 시험하고 현상을 변경시키려 한다. 3전만으로는 적의 의지를 직접적으로 굴복시킬 수 없기 때문에 상대의 의도와 대응을 탐색하고, 망설이는 상대국의 정책결정을 강요하며, 때로 결정적 작전을 수행하여 밀어붙이는 것이다. 물론, 중국의 하이브리드전은 이러한 강압적 행동이 일정한 한계를 넘어 전쟁 혹은 군사적 분쟁으로 확대되지 않도록 그 수준과 범위를 제한할 것이다.

2. 3전 조직과 작동원리

가. 중국의 3전 조직

중국의 3전 조직은 국공내전 시기로 거슬러 올라 간다. 국민당과 내전을 수행하면서 마오쩌둥은 심리전을 통해 ‘적군을 분열시켜야 한다’는 원칙을 제시했으며, 이를 관철하기 위해 중국 홍군은 1937년 당 내에 ‘적 공작과(敵工科)’를 설치하여 국민당 내부의 분열을 유도하는 업무를 수행했다. 내전이 끝난 후 냉전기에도 중국은 미국과 소련, 인도, 베트남 등 적성국가들을 대상으로 심리전을 전개했을 것으로 추정되지만, 구체적으로 어떠한 조직이 어떠한 임무를 수행했는지는 드러나지 않고 있다.

78) Laura Jackson, “Revisions of Reality, pp. 7-8.

79) ‘저강도 강압’은 미 국방부가 2016년 발간한 중국의 군사력 연례 보고서에서 처음 사용되었다. Office of the Secretary of Defense, Annual Report to Congress, April 26, 2016, p. 13.

2003년 정치공작조례(政治工作條例)를 제정하면서 중국은 3전을 본격적으로 추진하고 있다. 최초로 3전을 수행하는 부서는 중앙군사위원회 총정치부였다. 총정치부는 예하에 신문출판국(新闻出版局), 예술국(艺术局), 문화체육국(文化体育局), 이론선전국(理论宣传局), 부대선전국(部队宣传局), 대외선전국(对外宣传局), 311기지(三一基地) 등의 기구를 두고, 적군의 공작 와해(瓦解敵軍工作), 반심리전(反心戰), 반선동공작(反策反工作), 군 사법 및 법률공작(軍事司法和法律服務工作) 등을 수행했다. 이러한 업무가 무엇인지는 밝혀지지 않고 있으나 대체로 상대국의 정책을 와해시키기 위해 심리전, 선동을 통한 여론전, 그리고 법률전을 추구하고 있음을 알 수 있다.

중국군은 각 군구에 ‘심리전시험부대(心理戰試驗部隊)’를 설치하고 군 교육기관에 심리전 전공을 개설했으며 심리전 연구기관을 창설하여 심리전 조직과 기법을 발전시키기 시작했다. 또한 미래의 여론전이 효과를 거두기 위해서는 정보화시대에 부합한 혁신이 필요하다고 인식하여 과거 포스터와 전단지로 선전하던 전통적인 방식에서 벗어나 다양한 미디어 매체, 특히 사이버 공간을 활용하는 방식으로 여론전을 발전시키고 있다. 마찬가지로 법률전을 수행하기 위해 국제법과 전쟁법에 관련된 교재를 개발하고 장교교육과 함께 전문가를 양성하고 있다.

초기에 총정치부가 가장 역점을 둔 분야는 대만에 대한 3전이었다. 2005년 총정치국은 311기지를 푸젠(福建) 성 푸저우(福州)에 설치하여 ‘중국예술방송공사(中國華藝廣播公司)’를 비롯한 매체와 함께 보도, 포럼, 선전, 문화교류 등을 가장하여 3전을 수행하도록 했다.⁸⁰⁾ ‘중국예술방송공사’는 “중국문화를 장려하고 증진한다”는 취지 하에 활동하고 있지만 그 이면에는 대만인들로 하여금 동포애를 고취시켜 분리독립을 막으려는 의도가 있는 것으로 보인다. ‘중국예술방송공사’는 순수 민간업체로 활동하는 것처럼 보이지만 2010년 311기지 사령관이었던 왕수(汪濤) 소장이 이 공사의 사장을 겸하고 있었음을 고려할 때 실제로는 군에 예속된 업체로 볼 수 있다.⁸¹⁾

2016년 중국군은 국방개혁을 추진하면서 3전을 수행하던 총참모부를 해체하는 대신 중앙군사위 산하의 기구에 3전 업무를 분담하여 각 분야의 전문성을 강화하는 조치를 취했다. 중앙군사위 정법위원회(政法委员会)에서 법률전을, 중앙군사위원회 정치공작부(政治工作部) 선전국(宣传局)에서 여론전을, 그리고 총참모부 예하의 311기지를 전략지원 부대로 전환하여 심리전을 수행하도록 한 것이다.

먼저 중앙군사위 정법위원회는 법률전을 담당한다. 정법위원회는 연구실(研究室), 정치

80) Elsa B. Kania, “The Role of PLA Base 311 in Political Warfare against Taiwan,” Global Taiwan Brief, Vol. 2, Issue 7, February 15, 2017.

81) “中国军队开展舆论战、心理战、法律战研究和训练.”『新华网』. 2004年 6月 21日.

안전국(政治安全局), 정법대오건설지도국(政法队伍建设指导局), 그리고 직속으로 정법종합정보센터(政法综治信息中心) 등을 두어 정치 및 법률 업무를 수행하는 기구이다. 3전과 관련하여 정법위원회는 정치 및 법률 분야에서 논란이 되는 주요 이슈를 연구하고 대책을 마련하는 임무를 맡고 있다. 국제법적으로 중국의 주권과 이익, 요구와 상충되는 부분에 대해 국제법적 허점을 파고들어 중국의 주장을 뒷받침할 수 있는 법리를 개발하고 이를 통해 중국의 요구를 정당화한다. 예를 들어 중국은 유엔해양법 제58조 1항에 명시된 배타적경제수역(EEZ)에 관한 조항을 자국에 유리하게 해석하여 외국군 군용기와 함정의 활동을 금지할 수 있다고 주장하는데, 이는 정법위원회에서 제시한 근거로 볼 수 있다.

또한 중앙군사위원회 정치공작부 선전국은 여론전을 담당한다. 정치공작부는 선전국, 군대 및 문직인원국(兵员和文职人员局), 네트워크여론국(网络舆论局), 대중공작국(群众工作局), 연락국(联络局) 등을 두고 있다. 또한 직속기구로 인민해방군 뉴스 및 커뮤니케이션 센터, 인민해방군 문화예술센터 등이 있다. 이들 조직 가운데 선전국은 네트워크 여론국, 대중공작국, 연락국, 뉴스 및 커뮤니케이션센터, 문화예술센터와 연계하여 대내외 여론전을 수행하고 있다. 우선 정보를 중국에 유리한 형태로 조작 및 왜곡하고, 이를 TV방송, 신문, 인터넷, SNS, 인쇄물 등 가용 매체를 통해 대내외에 확산시켜 우호적인 여론을 형성하는 임무를 수행한다.

다음으로 전략지원부대 311기지는 심리전을 담당한다. 311기지는 원래 총참모부에서 3전을 담당했으나 2016년 개혁에 따라 전략지원부대로 소속이 변경되면서 심리전을 주로 수행하는 것으로 알려졌다. 311기지는 네트워크시스템부 예하의 조직으로 편입되었으며, 네트워크시스템부의 사이버 및 전자전과 함께 심리전을 수행하게 되었다. 네트워크시스템부는 개혁 이전 총참모부 예하에서 사이버전을 담당하던 제61398부대와 제61486부대, 각국 언어 전문가, 그리고 정보분석가 등 약 10만 명의 인력을 흡수했기 때문에 311기지의 심리전을 체계적으로 지원할 수 있다.⁸²⁾ 311기지가 총참모부에서 전략지원부대로 전환된 것은 중국군이 3전이 갖는 전시 작전적 효과에 주안을 두고 정보전을 강화하려는 노력으로 볼 수 있다. 정보전은 사이버전, 전자전, 그리고 심리전을 중심으로 하는데, 311기지를 전략지원부대 예하에 둬으로써 심리전을 정보전과 통합하는 효과를 거둘 수 있다.

82) CrowdStrike Global Intelligence Team, CrowdStrike Intelligence Report, June 2014, pp. 4-5; Nicole Perlroth, "2nd China Army Unit Implicated in Online Spying," The New York Times, June 9, 2014.

나. 3전의 작동원리

중국이 3전을 수행하는 구체적인 교리와 방법에 대해서는 알려지지 않고 있다. 다만 2005년 중앙군사위원회 총참모부, 총정치부, 총후군부, 총정치부는 공동으로 ‘여론전, 심리전, 법률전에 관한 지침(輿論戰心理戰法律戰綱要)’을 발표했다.⁸³⁾ 비록 그 내용은 공개되지 않았으나, 중국군의 교육 및 훈련, 그리고 군사투쟁준비에 반영되었을 것으로 추정할 수 있다. 다만 이러한 지침이 나왔음은 3전이 단순히 수사가 아니라 구체적인 교리 및 작전으로 발전되고 있으며 이를 전장에서 활용할 수 있도록 교실에서 전문가를 양성하고 있음을 의미한다.⁸⁴⁾

중국군의 3전은 정치공작이나 상위의 군사전략적 사고에 통합되어 있을 뿐 아니라, 합동전역(聯合戰役)을 기획하는 데에도 반영되고 있다. 2013년 『전략학』에서는 ‘담론우세(話語權)’를 달성하는 것은 정보화조건하 국부전쟁에서 주도권을 장악하는데 반드시 필요한 것으로, 이를 위해서는 피아 ‘정보(信息), 신앙(信仰), 멘탈(心智)’을 이용하여 여론전, 심리전, 법률전을 종합적으로 구사해야 한다고 보았다. 이 때 3전은 국제적으로 정치 외교적 활동을 통해 국제사회의 동정과 지지를 획득함은 물론, 작전의도를 구현하고 군사 행동의 효과를 극대화할 수 있도록 때로는 작전의도를 은폐하고 여론 선전을 강화하여 성동격서 방식의 작전을 수행하거나, 때로는 군사적 타격과 특수작전 이후에 효과를 확대 하기 위해 선전에 나서도록 하고 있다. 또한 3전은 적에게 강한 ‘심리적 충격력(心理震懾力)’을 가할 수 있으며, 특히 담론우세를 통해 군사작전에서 전력의 승수효과를 얻을 수 있다고 주장했다.⁸⁵⁾ 2014년 중국 국방대학교에서 발간한 『여론전, 심리전, 법률전 개론(輿論戰心理戰法律戰概論)』에서는 전쟁이 더욱 정보화되어 감에 따라 3전은 전략 및 전쟁과 유기적으로 하나가 되고 있다고 보았다. 특히 이 책에서는 전쟁시를 구분하지 않고 평시에 가상 전쟁을 대비하는 ‘평화와 전쟁의 결합(平戰結合)’의 중요성을 강조하고 있다.⁸⁶⁾

중국군이 3전을 수행하는 방식은 다음 그림과 같은 절차로 이루어질 것으로 추정할 수 있다. 우선 중국이 3전을 추구하는 목적은 핵심이익을 둘러싼 주변국과의 분쟁에서 현상을 중국이 의도하는 방향으로 유리하게 변경시키는 데 있다. 이를 위해 중국은 상대국 지도자 및 국민들을 대상으로 법률전과 여론전, 그리고 심리전을 수행한다. 법률전은

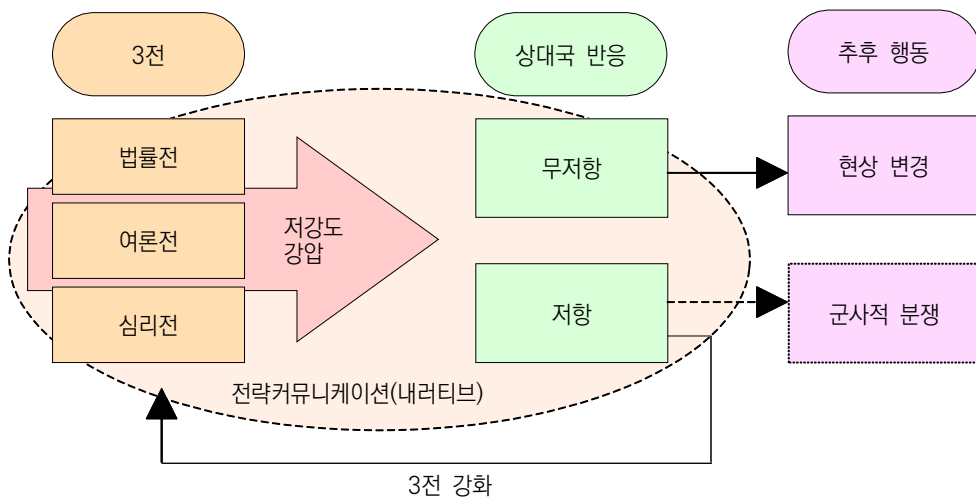
83) 吴杰明, 刘志富, 『輿論戰心理戰法律戰概論』(北京: 国防大学出版社, 2014), p. 1.

84) Elsa B. Kania, “The Implications of the Three Warfares for Taiwan (Part 1), Global Taiwan Review, Vol. 1, Issue 8, November 9, 2016.

85) 軍事科學院軍事戰略研究部, 『戰略學』(北京: 軍事科學出版社, 2013), p. 131.

86) 吴杰明, 刘志富, 『輿論戰心理戰法律戰概論』, p. 1.

중국이 핵심이익에 대한 법적 근거를 제시함으로써 자신들의 주장을 합법화하는 것이다. 만일 법적 근거가 약할 경우에는 새로운 법적 논리를 개발하여 자신들의 주장이 법적으로 타당함을 강조하게 된다. 여론전과 심리전은 이러한 법적 근거를 바탕으로 하여 앞에서 언급한 정보-심리전 차원에서 ‘비군사적 전쟁행동’을 전개하는 것이다. 이 과정에서 정치, 외교, 경제, 군사, 사회 등 모든 영역에서 상대국가에 대한 회유, 유인, 압박, 제재 등의 조치를 취함으로써 상대국가의 여론 및 심리에 영향을 주고 중국에 유리한 방향으로 정책결정이 이루어지도록 유도하게 된다.



중국은 상대국가에 전략커뮤니케이션을 전개하면서 ‘내러티브’를 구성하게 된다. 내러티브는 일종의 상대국가에 대한 ‘메시지’로서 3전을 수행하는데 필요한 논리를 제공한다. 가령 중국은 2014년 대만해협을 가로지르는 새로운 항로를 개설하면서 내심 대만의 전략적 입지를 약화시키는 것을 의도하더라도 이를 드러내지 않고 ‘평화의 항로’라는 내러티브로 포장할 수 있다. 즉, 대만해협 상에서의 신항로 개설이 대만으로 하여금 불리한 상황에 처하도록 유도하기 위한 조치이지만, 이것이 법적으로 하자가 없고 양안 관계의 발전에 기여하는 ‘평화의 항로’임을 내세워 대만 내에 우호적 여론을 조성하거나 혹은 내부 갈등을 야기할 수 있다. 물론, 이러한 ‘내러티브’는 한 번에 받아들여지지 않겠지만 매스컴을 통한 지속적인 홍보와 국제법적으로 정당한 조치라는 선전을 반복함으로써 대만 지도자 및 국민들로 하여금 중국의 요구를 받아들이지 않을 수 없도록 유도할 수 있다.

내러티브가 준비되면 이에 입각하여 일반적인 정보활동이 이루어진다. 진실된 정보를

사용하여 잘못된 암시를 야기하는 정보조작(information manipulation), 조작되거나 위조된 정보를 퍼뜨리는 역정보(disinformation), 잘못된 정보를 만들어내는 정보위조(fabrication of information), 그리고 이 외에도 흑색, 회색, 백색 등의 선전(propaganda), 원하는 정보의 강탈(extortion) 등을 통해 내러티브가 호소력을 갖도록 하고 상대국 국민들이 동조하도록 한다.⁸⁷⁾ 중국의 항로가 이미 뻣뻣하게 들어선 것으로 과장한다던가, 대만 정부가 정치적 이유에서 반대한다던가, 친중 기업이나 단체를 들어 대다수의 대만인들이 이에 찬성한다고 호도하는 것이다.

이러한 ‘내러티브’에 포함된 조작되고 위조된 정보는 일종의 ‘사이코 바이러스’가 된다. 컴퓨터 바이러스가 컴퓨터에 침입하여 기능고장을 일으키듯이 사이코 바이러스는 일단 침투하면 상대 국가의 지도자 및 국민들을 현혹시키고 이들의 인식에 영향을 준다. 그리고 상대국은 중국의 내러티브를 아무런 의심 없이 받아들이고 중국에 유리한 잘못된 정책 결정을 내리게 된다.

3전이 어느 정도 효과를 발휘한다고 판단되면 중국은 상대국가의 의중을 탐색하고 중국이 원하는 결과를 얻기 위해 좀 더 과감한 조치를 취할 수 있다. 즉, 상대국이 중국에 유리한 방향으로 정책을 결정하지 않고 머뭇거릴 경우 이를 압박하기 위해 저강도 강압에 나서는 것이다. 이 경우 중국은 압도적 군사력의 과시, 무력시위, 심리적 공격, 최후통첩, 제재위협, 해상 및 공중에서의 위협기동 등의 조치를 취할 수 있다.

그럼에도 불구하고 상대국가가 저항한다면 중국은 두 가지 선택의 기로에 서게 된다. 하나는 군사적 분쟁을 무릅쓰고 본격적인 도발에 나설 수 있고, 다른 하나는 한 발 물러나 다시 3전을 강화하는 것이다. 만일 중국이 군사적 분쟁을 회피하기 위해 한 발 물러난다면, 내러티브를 재구성하고 추가적인 정보조작을 통해 상대국에 대한 여론전, 심리전, 법률전을 강화할 것이다. 이러한 싸이클이 반복되면서 상대국은 중국의 계속되는 회유와 압박에 의해 심리적으로 위축될 수밖에 없고, 결국 중국이 원하는 방향으로 정책을 결정하게 될 것이다.

중국이 3전 및 저강도 강압 전략을 이행하는 절차를 요약하면 다음과 같다. 먼저 1단계로 중국은 주권, 영토, 기타 안보이슈와 관련하여 자국의 주장이나 이익을 관철하는데 유리한 전략적 여건을 조성하기 위해 심리전, 여론전, 법률전을 이행한다. 이는 상대국가에 대한 전략커뮤니케이션을 통해 이루어지며, 이 과정에서 3전을 수행하는 모티브 혹은 사이코 바이러스를 중심으로 ‘내러티브’가 구성된다. 여기에 포함된 ‘사이코 바이러스’는 상대국 지도자와 국민들의 인식을 왜곡시키고 잘못된 정책결정을 내리도록 유도하는 역할을 한다.

87) Jolanta Darczewska, The Anatomy of Russian Information Warfare: The Crimean Operation, a Case, Point of View, OSW, No. 42, May 2014, p. 15.

다음으로 2단계는 저강도 강압이 이루어지는 단계이다. 3전에 의해 어느 정도 유리한 여건이 조성되면 중국은 상대국의 의중을 떠보거나 양보를 강요하기 위해 강압적 행동을 실시하게 된다. 이는 상대방의 반응을 보고 나서 추후 전략을 모색하기 위한 일종의 시험적 행동이다. 마지막으로 3단계는 현상변경을 시도하거나 한 걸음 물러서는 단계이다. 저강도 강압에 대해 상대국이 저항하지 않을 경우 현상을 과감하게 변경하지만, 상대국이 저항할 경우에는 한 걸음 물러나 다시 3전을 강화하여 보다 유리한 전략적 여건을 조성하기 위해 노력하는 단계이다. 이 때 상대의 저항에 의해 현상변경이 불가하다고 판단될 경우 상대방의 부당함이나 중국의 정당성을 강변하고 또다시 유리한 전략적 여건을 조성하기 위해 3전을 강화하는 조치를 취할 수 있다.

3. 3전 수행 사례 : 중국의 남중국해 분쟁

중국의 3전 및 저강도 강압 전략은 정보화시대의 ‘정보-심리전’ 개념에 입각하여 평화 상태로부터 전쟁에 이르기까지 존재하는 광범위한 회색지대(grey zone)에서 ‘모호한 전쟁’을 추구하는 것으로 이해할 수 있다. 물론, 중국의 3전은 기본적으로 평시로부터 회색지대, 그리고 전쟁발발 이후까지 전평시 구분 없이 진행되는 것으로 볼 수 있지만, 이 연구에서는 전쟁발발 이전 단계에서의 회색지대 분쟁의 한 형태로 분석을 실시하도록 한다. 군사력 현대화가 아직 미완된 상황에서 중국은 미국의 군사개입 가능성을 고려하여 군사적 분쟁을 감수하기보다는 비재래식·비군사적 방책에 주안을 둔 ‘정보-심리전’의 일환으로 3전 및 저강도 강압 전략을 추구하고 있다.



〈그림 3-2〉 국가별 남중국해 영유권 주장 지역

가. 남중국해 분쟁에서 중국의 목표와 전략

1970년대 이전까지만 해도 남중국해에서의 도서분쟁은 표면화되지 않았다. 그러나 이 해역에 석유 및 천연가스 부존 가능성이 제기되고 해저로부터 석유를 탐사할 수 있는 기술이 개발되면서 각국은 남중국해 지역의 도서를 차지하고자 경쟁적으로 점령하기 시작했다. 이 지역에서의 영유권 분쟁이 본격화 된 것이다. 남사군도 지역에서 가장 먼저 도서를 차지하기 시작한 국가는 베트남과 필리핀이었다. 중국은 상대적으로 먼 곳에 위치하여 1973년 말까지 베트남이 11개의 섬을, 필리핀이 5개의 섬을 장악했음에도 불구하고 하나도 차지하지 못했다.

중국은 우선 서사군도(西沙群島, Paracel Islands)로 눈을 돌렸다. 남베트남 정부가 1974년 1월 서사군도를 구성하는 남쪽의 영락군도(永樂群島, Crescent Group)를 행정적으로 다낭에 포함시키고 해군함정을 이 지역에 파견하자 중국은 이에 대응하기 위해 해군을 영락군도로 보냈다. 그리고 곧 이어 중국해군은 영락군도 가운데 광금도(廣金島, Palm Island) 일대에서 남베트남 해군과 대치하다가 교전에서 승리하여 서사군도 전체를 장악할 수 있었다.⁸⁸⁾

1980년대 해군력을 강화한 중국은 남사군도로 눈을 돌렸다. 베트남과 필리핀이 남사군도의 섬을 추가로 장악하자 중국은 상대적으로 불리한 상황을 타개하기 위해 영서초(永署礁, Fiery Cross Reef), 화양초(華陽礁, Curteron Reef), 남훈초(南薰礁, Gaven Reef) 등을 점령하고 적과초(赤瓜礁, Johnson Reef) 인근에서 탐사를 실시했다.⁸⁹⁾ 이에 베트남이 이를 저지하기 위해 화물선과 상륙선 등을 파견하고 43명의 병력을 적과초에 상륙시켰다. 1988년 3월 중국은 적과초에서 베트남 군과 대치하다가 교전이 이루어져 베트남 해군 함정 및 화물선을 격침시키고 베트남 군 72명의 인명피해를 낸 끝에 적과초를 점령했다. 중국은 남사군도에서 필리핀과도 충돌했다. 1995년 2월 필리핀은 영유권을 주장하던 미제초(美濟礁, Mischief Reef)에서 중국의 구조물을 발견하여 이에 항의하였고, 1997년 4월에는 황암도에서 중국이 설치한 중국령 표식을 제거하는 등 양국 간의 분쟁이 격화되었다.

〈표 3-1〉 남중국해 분쟁 일지

- 1974년 1월 : 중국, 서사군도 영락군도에서 남베트남 해군과 교전하여 서사군도 전체 장악
- 1988년 2월 : 중국, 남사군도 적과초에서 베트남 해군과 교전하여 적과초 점령
- 1995년 2월 : 중국, 필리핀이 실효지배하던 미제초를 무력으로 점령
- 1998년 8월 : 중국, '배타적경제수역 및 대륙붕법'을 제정하여 자국의 해저자원 관할권을 일방적으로 확대
- 2002년 11월 : 중국 및 아세안, DOC 합의로 분쟁의 평화적 해결 노력 경주
- 2012년 4월 : 중국 해양순시선, 황암도에서 필리핀 해군과 대치, 황암도 강제 점유
- 2012년 12월 : 중국 어선, 베트남 EEZ 내에서 베트남 석유탐사선 케이블 절단
- 2013년 1월 : 필리핀, 상설중재재판소에 남중국해 문제 제소
- 2014년 5월 : 중국, 베트남 EEZ 내에서 석유시추 강행
- 2016년 7월 : 중재재판소의 '남중국해 중재판결' 판정
- 2017년 8월 : 중국, 석유를 채굴하려던 베트남에 군사적 위협을 가해 중단시킴
- 2017년 6월 : 중국, 인공섬에 배치한 해양순시선으로 남중국해 정기적 순찰 실시.
- 2018년 12월 : 중국, 필리핀 점령 중엽도에 270척의 해상민병을 보내 필리핀 어선의 접근 차단
- 2019년 8월 : ARF 외무장관 회의에서 2021년까지 COC를 타결하기로 합의

88) Taylor Fravel, Strong Borders Secure Nation: Cooperation and Conflict in China's Territorial Disputes (Princeton: Princeton University Press, 2008), pp. 279-283.

89) Taylor Fravel, Strong Borders Secure Nation, p. 288.

남중국해 영토분쟁을 평화적으로 해결하기 위한 노력도 진행되었다. 2002년에는 분쟁 관련 국가들 간에 ‘남중국해에서 당사자 간 행동선언(Declaration on the Conduct of Parities in the South China Sea)’을 통해 남중국해 분쟁해결을 위한 무력 불사용 원칙에 합의한 바 있었다. 또한 2003년에는 중국 및 아세안 간에 전략적 동반자관계를 체결했으며, 2005년에는 중국 석유공사가 베트남 및 필리핀 석유공사와 함께 이 지역에서 공동탐사 계획을 체결하고 2008년까지 남중국해에 대한 유전과 가스전 탐사를 실시하기도 했다.

그러나 2009년부터 중국은 동중국해와 남중국해 영토문제를 핵심이익으로 간주하기 시작하며 해양영토분쟁에 대한 단호한 태도를 보이기 시작했다. 그 전까지 대만문제를 핵심이익으로 간주하던 중국이 2008년 신장과 티베트를 이러한 이익에 포함시킨 데 이어, 2009년부터는 동중국해 및 남중국해 영토문제를 핵심이익으로 간주하기 시작한 것이다. 특히 다이빙궈(戴秉國) 국무위원은 2009년 7월 미국과의 전략경제대화에서 미 외무장관 클린턴에게 미중관계 발전을 위해서는 서로의 핵심이익을 존중해야 하며, 중국의 핵심 이익에는 주권 및 영토보전이 포함된다고 주장했다.⁹⁰⁾

중국은 2000년대 말부터 분쟁지역에 대한 주권을 주장하고 자국의 권익을 잠식하는 주변국의 행동에 대해 단호하게 대응하기 시작했다. 2012년 6월 베트남이 해양법을 통과시켜 서사군도 및 남사군도에 대한 관할권을 행사하자 중국은 남중국해의 분쟁지역을 산사(三沙) 시의 행정구역으로 편입하는 조치를 취하고, 7월에는 산사시에 사단급 규모의 경비구를 설치하여 군사작전, 도서경비, 민방위 지휘 등을 담당할 것이라고 발표했다.⁹¹⁾ 2013년 1월 필리핀은 중국의 거센 반발에도 불구하고 국제해양법중재재판소(UNCLOS Arbitral Tribunal)에 제소하였다.⁹²⁾

이후 중국의 남중국해 정책은 더욱 강경한 모습을 보이고 있다. 2014년 5월 2일부터 7월 15일까지 중국은 대규모 석유시추장비인 HD-981 플랫폼을 베트남의 EEZ 내에 위치한 143광구 지역에 투입하여 베트남의 반발에도 불구하고 석유시추 작업을 강행

90) “Dai Bingguo: The Core Interests of the People’s Republic of China,” China Digital Times, August 7, 2009. 미국에 대한 중국의 ‘핵심이익’ 주장은 중국이 미국에 대해 추구하는 3전일 가능성이 높다. ‘이익’은 미국의 대외정책을 결정하는 키워드이다. 중국은 ‘핵심이익’을 제시함으로써 ‘이익’을 중시하는 미국이 중국의 이익을 존중하도록 유도하고 있다. 후진타오 시대 중국은 ‘평화백서’를 발간하여 중국의 3대 핵심이익을 명시했으며, 이후 시진핑은 ‘핵심이익’을 ‘신형대국관계’로 포장하여 미중 양국이 서로 핵심이익을 존중할 것으로 요구하고 있다.

91) 『新華通信』, 2012년 7월 23일.

92) 필리핀이 중재재판을 통해 요구한 것은 다음 세 가지이다. 첫째, 각국의 해양에 대한 권리와 의무는 UNCLOS에 의해 규정되며, 중국이 주장하는 ‘9단선’은 UNCLOS에 반하므로 무효임을 선언해 줄 것. 둘째, 중국과 필리핀이 주장하는 일부 지형물이 UNCLOS 제121조에 따른 섬인지 여부 및 12해리 영해를 넘어 EEZ와 대륙붕을 가질 수 있는지 여부를 결정해 줄 것. 셋째, UNCLOS가 정한 EEZ와 대륙붕에 관한 권리를 필리핀으로 하여금 행사하고 향유하게 해 줄 것.

했다.⁹³⁾ 그리고 2014년 초부터 중국이 점령하고 있는 남사군도 일대의 섬들을 매립하여 인공섬을 건설하고, 여기에 비행기 활주로 및 선박 접안시설을 설치하여 2015년부터 군사력을 배치하기 시작했다. 그리고 2016년 국제해양법중재재판소가 필리핀의 손을 들어주었음에도 불구하고 중국정부는 이를 수용할 수 없다는 입장을 취하고 있다.⁹⁴⁾

남중국해 영유권 분쟁에서 중국이 추구하는 정치적 목적은 이 지역에 대한 영토주권을 확보하는 것으로, 중국이 주장하고 있는 9단선 내 해역에 대한 영유권을 인정받고 해양 권익을 수호하는 것으로 볼 수 있다. 이에 따라 중국은 남중국해 영유권 문제와 관련하여 중국이 정당한 주권을 갖고 있으며, 이 문제를 평화롭게 해결하되 제3국이 개입해서는 안 되고, 영토문제는 중국의 핵심이익이므로 결코 양보할 수 없다는 일관된 입장을 견지하고 있다. 남중국해 도서에 대한 영유권을 인정받을 경우 중국은 해상교통로의 안전과 이 지역에 부존하는 각종 자원을 확보할 수 있으며, 나아가 미국 및 일본과의 전략적 경쟁에서 우위를 점할 수 있기 때문에 중국은 이 지역을 결코 포기할 수 없다.

중국의 남중국해 분쟁 전략은 더욱 정교하게 다듬어지고 있다. 대체로 중국의 전략은 ‘잠식전략(piecemeal strategy),’ ‘무시전략(ignorance strategy),’ 그리고 ‘차단전략(interdiction strategy)’으로 요약할 수 있다. 즉, 중국은 동중국해 및 남중국해 영토 문제에 대해 점진적으로 현상을 유리한 방향으로 변경해 나가는 잠식전략을, 주변국의 반발과 전략에 대해서는 아예 협상의 여지를 두지 않으면서 철저히 무시하고 무력화하는 전략을, 그리고 제3국의 개입에 대해서는 당사자 간 해결원칙을 내세워 단호하게 차단하는 전략으로 나아가고 있다.

첫째로 잠식전략은 “목표를 일괄적·급진적으로 달성하는 것이 아니라 부분적·점진적으로 추진하되, 제한된 소규모의 무력이나 압력을 지속적으로 투입하여 성과를 계속적으로 획득, 누적함으로써 궁극에 가서는 기도했던 목표를 달성”하는 전략이다.⁹⁵⁾ 이는 상대가 눈치 챌 수 없을 정도로 남중국해의 영토와 이권을 야금야금 먹어 들어감으로써 확보한 지역을 기정사실화하고, 중국에는 현상의 변화를 야기하는 전략이다. 2013년 ‘하이난성 중화인민 공화국 어업법(中華人民共和國漁業法)’이라는 조례 통과, 바위섬 및 암초를 매립하여 인공섬 건설, 인공섬에 군사력 배치, 베트남 EEZ 내에서의 석유시추 등을 통한 도발적 행동 등이 이에 해당한다.⁹⁶⁾

둘째로 주변국 무시전략은 자국의 영유권 주장이 정당한 것임을 내세워 주변국들의

93) “Maritime Disputes Heats Up between China, Philippines and Vietnam,” DW, May 7, 2014, <http://www.dw.de/maritime-disputes-heat-up-between-china-philippines-and-veitnam>

94) “중 정부·언론, 중재재판 판결 대대적으로 비난... 여론 반발 경계,” 『Kyodo News』, 2016년 7월 13일.

95) 육군사관학교, 『세계전쟁사』(서울: 일신사, 1985), p. 300.

96)海南省人民代表大會常務委員會, “海南省實施《中華人民共和國漁業法》辦法,” 2013年 11月 29日.

모든 영토주장 노력을 철저히 배격하는 것이다. 필리핀의 중재재판소 제소에 대한 대응이 대표적인 사례이다. 중국은 필리핀의 국제법적 해결 방안에 줄곧 반대하면서 중재에 응하지 않았으며, 중재 결과에 대해서도 수용할 수 없다는 입장을 고수하고 있다. 이 외에도 중국은 남중국해 인공섬 매립이나 구조물 설치에 대한 주변국의 반발에 대해 일관되게 자국의 영토라는 입장을 내세워 대응하고 있는데, 이러한 중국의 태도도 일종의 무시 전략에서 비롯된 것으로 볼 수 있다.

셋째로 차단전략은 제3국의 개입을 방지하기 위한 것으로 베트남과 필리핀이 남중국해 논쟁에 국제사회의 주의를 환기시키고 미국을 끌어들이려는 노력을 저지하려는 것이다. 베트남은 2013년 미국과 포괄적 동반자관계 협정을 체결하고 정치적, 경제적, 군사적 관계를 강화하면서 남사군도 문제에 미국의 간여를 유도하고 있다. 필리핀도 2014년 미국과 '방위협력확대협정(Enhanced Defense Cooperation Agreement)'을 체결하여 1992년 미군이 철수한 지 22년 만에 클라크 공군기지와 수빅만 해군기지 등을 사용할 수 있도록 했다.⁹⁷⁾ 이에 대해 중국은 각종 국제회의와 고위급 접촉을 통해 영토문제에 대한 미국의 불간섭과 중립성을 요구함으로써 당사국 해결 원칙을 고집하고 있다.

요약하면, 중국의 남중국해 영토분쟁의 목적은 서사군도 및 남사군도에 대한 주변국들의 영유권 주장을 약화시키고, 중국의 영유권 주장을 강화하는 것이며, 이를 통해 궁극적으로는 남중국해에서의 현상변경을 통해 '9단선' 내의 해양영토를 중국영토로 기정사실화하는데 있다. 이는 전후 서구에 의해 마련된 국제법과 규범, 그리고 미국 중심의 해양질서를 거부하고 중국이 생각하고 있는 국제법적 논리와 규범, 그리고 중국 중심의 질서를 새롭게 구축하려는 시도로 볼 수 있다. 그리고 이 과정에서 중국은 전쟁이나 분쟁이 아닌 '정보-심리전'으로서 3전 및 저강도 강압 전략을 추구하고 있다.

나. 중국의 3전

(1) 법률전 : 역사적 권원 주장 및 법적 논리 개발

중국의 법률전은 과거 역사 및 국민당 정부에서 사용한 지도의 활용, 국내법 제정, 행정적 조치, 국제법의 임의 적용 등을 통해 이루어지고 있다. 먼저 중국은 '지도제작을 근거로 한(cartographic)' 영유권 주장을 전개하고 있는데 그러한 대표적 사례가 '9단선' 지도이다. 9단선 지도는 국민당 정부 시절인 1947년 발간된 공식 지도에 담겨 있던 남해 11단선 지도를 기초로 만들어진 것으로, 중국은 1953년 새 지도를 공개하면서 베트남과 해양영토 합의에 따라 제외된 1개 선과 대만을 포함한 1개 선을 제외한 9개의

97) Thomas Maresca, "Obama Visits Philippines," USA Today, April 27, 2014.

단선을 표시한 바 있다. 이 9단선 안에는 남중국해의 80% 이상이 포함된다.

〈표 3-2〉 중국의 9단선 주장

9단선은 중화민국 정부, 즉 국민당 정부가 1947년 11단선을 설정하여 남중국해의 4개 군도 전부를 자국 영토에 편입시킨 것을 1949년 건국된 중화인민공화국이 하이난다오와 베트남 간 통킹만에 있는 2개 선을 삭제한 것으로, 중국은 이를 기준으로 남중국해 4개 군도를 광둥성 하이난 행정구에 편입시킨 바 있다. 1951년 8월 샌프란시스코 강화조약이 체결될 무렵 주은라이 총리는 9단선을 근거로 남중국해 영유권을 재차 강조했다. 중국은 2009년 9단선을 표기한 지도를 유엔에 제출하고 남중국해 섬들에 대한 주권은 논쟁거리가 될 수 없다고 주장했다.

9단선이 국제사회에서 공식적으로 문제가 된 것은 2009년에 말레이시아와 베트남이 공동으로 제출한 대륙붕 외측 한계 자료에 대해 중국이 공식적으로 ‘9단선’ 내의 자국의 관할권을 주장한 것에서 비롯되었다. 중국은 ‘9단선’ 주장의 근거를 역사적 권원에 두고 있으며, 1953년 중국이 9단선을 선포하고 남중국해에 대한 권리를 주장한 것에 대해 어느 국가도 항의하지 않았음을 이유로 정당성을 주장하고 있다.⁹⁸⁾ 물론, 중국정부는 이 지도에서 표시된 9단선이 어떠한 의미를 갖는 것이고 구체적으로 어떻게 적법성을 갖는지 설명하지 못하고 있다. 그럼에도 불구하고 9단선 주장은 적법성 여부를 떠나 중국의 영토주장을 제기하고 이슈화하는데 성공한 것으로 평가된다.⁹⁹⁾

중국은 해양관련 국제법 및 규범의 재해석을 통해 기존 국제질서의 변경을 시도하고 있다. 즉, 현재 국제사회가 수용하고 있는 국제법과 규범에 내재된 빈틈을 파고들어 중국의 영유권 주장에 유리한 법리를 개발하고 논리적으로 짜 맞추려는 노력을 경주하고 있는 것이다. 예를 들어, 중국은 본토로부터 200해리 EEZ 이내에 타국 군함이 무해통항권을 갖는다는 유엔해양법을 인정하지 않고 있다. 2001년 미 정찰기 EP-3와 중국 공군기가 충돌하는 사건을 야기한 것이나, 2008년 하이난 섬 인근에서 미 정보수집함 임페커블(Impeccable) 호와 중국의 구축함이 대치한 사건은 국제수역의 사용에 대한 미국과 중국의 입장이 다르기 때문에 발생한 것이다.

유엔해양법 제56조 1항은 “수역의 경제적 개발과 탐사를 위한 그 밖의 활동에 관한 주권적 권리”로 정의하고 있다. 또 제58조 1항은 항행 및 비행의 자유를 명시하고 있다. 이에 대해 미국은 타국의 EEZ 내에서 경제행위를 제외한 모든 행위에 대한 자유가

98) Stefan Halper, China: The Three Warfare, p. 58.

99) Stefan Halper, China: The Three Warfare, p. 58.

보장된다는 주장이다. 반면 중국은 국제법에 따라 외국군이 배타적 경제수역(EEZ)에서 정찰비행과 같은 정보수집 활동을 할 수 없다고 주장한다. 미국 군함이 중국 EEZ를 통과하는 것에는 이의가 없지만, 그 군함이 훈련을 하거나 정보를 수집할 때에는 중국의 허락을 받아야 한다는 것이다.¹⁰⁰⁾

〈표 3-3〉 유엔해양법 EEZ 관련 조항

조항	내용
제56조 1항	해저의 상부수역, 해저 및 그 하층토의 생물이나 무생물등 천연자원의 탐사, 개발, 보존 및 관리를 목적으로 하는 주권적 권리와, 해수·해류 및 해풍을 이용한 에너지생산과 같은 이 수역의 경제적 개발과 탐사를 위한 그 밖의 활동에 관한 주권적 권리
제58조 1항	모든 국가는... 배타적경제수역에서 제87조에 규정된 항행·상공비행의 자유, 해저전선·관선 부설의 자유 및 선박·항공기·해저전선·관선의 운용 등과 같이 이러한 자유와 관련되는 것으로서 이 협약의 다른 규정과 양립하는 그 밖의 국제적으로 적법한 해양 이용의 자유를 향유한다.

이와 관련하여 유엔해양법 비준 국가 166개국 중 중국을 비롯한 27개 국가들은 타국의 군함이 EEZ 내에서 활동을 하기 위해서는 허가를 받아야 한다고 주장하는 반면, 미국을 비롯한 대부분의 국가들은 허가 없이 군사활동을 전개할 수 있다고 주장한다. 즉 대부분의 국가들은 유엔해양법은 ‘자원개발’ 즉 경제적 행위에 대해서만 관할국의 주권을 인정한 것으로 해석하고 있다.

중국은 국내법을 정비하고 관련 행정조치를 취함으로써 해양영토에 대한 주권을 행사하려 하고 있다. 우선 국내법과 관련하여 중국은 1992년 영해와 접속수역에 관한 법률을 제정하여 9단선 내의 모든 섬, 암초, 사구, 산호초 등에 대한 영유권 주장을 강화하는 조치를 취한 바 있으며,¹⁰¹⁾ 1998년에는 ‘배타적경제수역 및 대륙붕에 관한 중화인민 공화국법’을 제정하여 남중국해 도서를 포함한 모든 중국 영토에 대한 EEZ 권리를 주장하고 있다. 그러나 이러한 법은 유엔해양법에 대치되는 데, 이는 첫째로 해안국가의 경우 기선을 해안을 따라 그려야 한다는 규정과 맞지 않으며, 둘째로 역사적 근거를 확보하기 위해서는 실효적 주권행사의 입증, 수역에 대한 장기간의 지속적인 지배력 행사, 그리고 다른 국가들의 인정이 충족되어야 하는데 그렇지 않기 때문이다.¹⁰²⁾ 국내법 정비에 이어

100) 이학수, “남중국해와 항행의 자유,” 『해양도시문화교섭학』, 제18권(2018년 5월), p. 75.

101) Stefan Halper, China: The Three Warfare, p. 62. 그러나 이는 유엔해양법에 위배됨. 이는 첫째로 해안국가의 경우 기선을 해안을 따라 그려야 한다는 규정과 맞지 않으며, 둘째로 역사적 근거를 확보하기 위해서는 실효적 주권행사의 입증, 수역에 대한 장기간의 지속적인 지배력 행사, 그리고 다른 국가들의 인정이 충족되어야 하는데 그렇지 않음.

102) Stefan Halper, China: The Three Warfare, p. 62.

행정적 조치도 뒤따랐다. 2012년 6월 중국국무원은 서사군도 영흥도에 위치한 산샤를 ‘현급’ 도시로 격상시키고, 서사군도 및 남사군도, 그리고 남중국해의 주변 수역에 대한 행정권을 부여한 바 있다. 그리고 2012년 7월에는 중앙군사위원회가 산샤에 사단급 사령부를 설치하고 군부대를 주둔시켰다. 이러한 행정적 조치는 비록 국내법을 적용했다고는 하지만 그 이전에 유엔해양법을 충족하지 않고 국제법을 임의 적용한 것으로, 중국이 남중국해 영토분쟁의 현상을 변화시키기 위해 합법성을 가장한 것에 불과하다.

그러나 남중국해 영유권을 둘러싼 중국의 법률전은 필리핀의 중재재판소 판결로 인해 도전을 받게 되었다. 필리핀은 2012년 4월 10일 남중국해 황암도 인근에서 발생한 중국간의 어업갈등을 계기로 필리핀은 2013년 1월 22일 중국과의 남중국해 해양분쟁을 상설중재재판에 제소했다. 필리핀이 중재를 요청한 사안은 중국이 주장하는 구단선이 해양법에 합치하는지의 여부, 남중국해 지형지물의 법적 지위, 중국측 인공섬 건설행위의 합법성 여부, 해양환경 훼손 등에 관한 것이었다. 2016년 7월 12일 중재재판소는 ‘남중국해 중재판결(Award of the South China Sea Arbitration)’에서 필리핀이 청구한 사항들을 대부분 인용함으로써 중국에게 매우 불리한 판정을 내렸다.¹⁰³⁾ 중국이 주장하는 구단선과 역사적 권원에 기초한 남중국해 관할권 주장은 해양법에 부합하지 않는 것으로 법적 효력이 없다고 판결했다. 중국이 점유하고 있거나 간척을 통하여 건설한 인공섬 등의 해양 지형들은 모두 섬이 아닌 암석 또는 간조노출지(low-tide elevation)로 중국이 주장하는 영해나 EEZ를 요구할 수 없다고 판단했다. 남중국해에서 간척과 인공섬 건설, 그리고 타국의 어업활동 규제 등 중국의 활동과 행위는 해양생태계에 심각하고 회복 불가능한 피해를 야기하였으므로 해양법협약의 해양환경보호 의무를 위반한 것이고, 황암도 인근 수역에서 필리핀의 전통적 어업권도 침해한 것이라고 판결했다.¹⁰⁴⁾

그러나 예상했던 바와 같이, PCA의 판결에 대해 중국은 즉각적으로 반발했다. 필리핀은 중재재판소가 영유권 소재에 대한 판결권을 갖지 않음을 고려하여 중국의 9단선 주장이 타당한지에 대한 판단을 의뢰했음에도 불구하고, 중국은 이 같은 제소가 영유권에 관한 판결과 차이가 없다는 이유로 중재재판소의 결정을 받아들이지 않고 있다. 중국 정부는 성명을 통해 판결은 “타당하지 않을 뿐 아니라 법적 구속력을 갖지 않는다”며 “중국은 그것을 받아들이지도 인정하지도 않는다”고 발표했다. 중국 외교부부장 유전민은 판결문을 “쓰레기 조각에 불과한 것”이라고 평가한 후 중국은 “어느 누구에게도 강요당하지 않을 것”이라고 언급했다.¹⁰⁵⁾

103) Permanent Court of Arbitration press release, “The South China Sea Arbitration (The Republic of the Philippines v. The People’s Republic of China),” July 12, 2016, pp. 1-2.

104) 김주형, “중국의 남중국해 해양관할권 강화정책과 실행에 관한 연구,” 『해양정책연구』, 제33권 제1호 (2018년 7월), pp. 306-307.

105) Ronald O’Rourke, China’s Actions in South and East China Seas: Implications for U.S.

(2) 여론전 : 분쟁의 평화적 해결 및 남중국해 정책 정당성 강조

중국의 여론전은 분쟁의 평화적 해결 원칙 고수, 다른 국가들의 남중국해 점령 및 개발에 대한 비난성 언론보도 강화, 중국의 인공섬 매립의 정당성 강조, 그리고 미국의 개입 부당성을 부각시키는데 주안을 두고 있다. 우선 중국은 분쟁의 평화적 해결을 강조함으로써 자국의 남중국해 정책이 공세적이거나 부당한 것이 결코 아님을 국제사회에 인식시키고자 한다. 시진핑을 비롯한 중국의 고위급 지도자들은 국제회의 및 외국 지도자들과의 회담에서 남중국해 문제가 대화를 통해 평화적으로 해결되어야 한다는 입장을 입버릇처럼 언급해 왔다. 언론 및 학자들도 마찬가지로 평화적 해결에 대해 언급하고 있다. 다만, 이러한 평화적 해결 이면에는 남중국해가 중국의 영토라는 절대적인 전제가 서 있으며, 이것이 주변국과의 분쟁해결을 오히려 어렵게 하고 있다. 그럼에도 불구하고 중국은 영토문제의 평화적 해결을 강조함으로써 중국은 영토야심이 없다는 인식을 심어 주고, 영토문제 해결에서 주도권을 장악하려 하고 있다.

대신 중국은 각종 언론 및 학자들의 입을 통해 주변국의 남중국해 점령 및 개발을 비난하고 있다. 2009년 홍콩의 한 매체는 남중국해 분쟁에 있는 일부 국가들이 남사군도의 섬에 대한 점령을 가속화하고 일방적인 개발을 가속화하고 있다면서, 이들은 군사적 주둔을 일상화하고, 군사시설물을 영구적으로 배치하고 있으며, 군 진지를 더 깊이 파고 있음을 지적한 바 있다.¹⁰⁶⁾ 2014년 중국남해연구원(中國南海研究院) 원장인 우시춘(吳士存)은 “남중국해에서 중국과 필리핀 간의 논쟁은 영토주권과 해양기선에 대한 분쟁으로 요약되는데 여기에는 역사적, 법적, 지정학적 요소들을 포함하고 있으며, 논쟁의 핵심은 유엔해양법의 해석과 적용에 관한 것이 아니라 ‘필리핀이 남중국해에서 중국의 도서를 불법적으로 점령하고 있다는 것’이라고 했다.¹⁰⁷⁾ 특히 중국의 관영 매체에서는 남중국해에서 베트남, 말레이시아, 그리고 필리핀 등이 채굴하고 있는 석유가 매일 140만 배럴에 달하는 것으로 보고 이러한 불법행위를 즉각 중단하도록 지속적으로 요구하고 있다.

중국은 주변국의 도서점령 및 인공구조물 설치를 이유로 자국의 인공섬 매립을 정당화하고 있다. 실제로 베트남, 필리핀, 말레이시아 등의 국가들은 중국이 주장하는 9단선 이내의 섬을 장악하고 여기에 등대, 어부대피소, 군사시설 등을 설치하고 있다. 따라서 중국은 다른 국가들도 섬을 매립하고 인공구조물을 설치하고 있는 상황에서 최근 이루

Interests: Background and Issues for Congress, Congressional Research Service, July 19, 2018, p. 72.

106) Geoffrey Till, “China, the ‘Three Warfares’ and the South and East China Sea,” Stefan Halfer, ed., China: Three Warfares, Office of Net Assessment, May 2013, p. 393.

107) Interview with Wu Shicun, “Beijing ‘Prepared to Defend Rights’ in South China Sea,” DW, May 20, 2014, <http://www.dw.de/>

어진 중국의 인공섬 매립만을 놓고 비난하는 것은 부당하다는 점을 강조한다. 특히 일본이 오키노토리시마에 시멘트를 부어 인공섬을 만든 사례를 들어 미국을 비롯한 국제사회가 중국의 인공섬만을 비난하는 것은 맞지 않다고 주장하고 있다.

중국은 미국의 개입에 대해서 단호하게 맞서고 있다. 남중국해 분쟁과 관련하여 미국은 ‘항해의 자유’와 함께 대화를 통한 평화적 해결 원칙을 내세우면서 현상을 변경시키고자 하는 중국을 압박하고 있다. 이에 대해 중국은 스스로가 항해의 자유에 따른 최대 수혜자로서 이를 방해한 적이 없다고 강조하는 한편, 항해의 자유가 EEZ 내에서 군함의 자유로운 활동을 보장하는 것은 아니라고 주장하고 있다. 팡펑후이 총참모장은 2014년 5월 15일 펜타곤에서 마틴 뎀프시 미 합참의장과 회담한 뒤 가진 기자회견에서 남중국해 문제에 대해 “미국이 객관적 관점을 유지해야 하며, 그렇지 않을 경우 중미관계가 훼손될 수 있다”고 경고했다.¹⁰⁸⁾ 2015년 5월 말 싱가포르에서 열린 아시아안보회의에서 애슈턴 카터 미 국방장관이 “중국의 모든 간섭사업은 즉각적이고 영구적으로 중단해야 한다”고 하자, 쑨젠궈 중국군 부총참모장은 남중국해에 대한 중국의 주권은 충분한 역사적, 법적 증거가 있고 우리의 권리 주장에 반박의 여지가 없다고 반박했다.

이러한 가운데 중국은 아세안 국가들과 남중국해 영토분쟁을 평화적으로 해결하기 위한 노력을 경주함으로써 평화적인 이미지를 만들고 있다. 2002년 11월 중국과 아세안 국가들은 ‘남중국해 당사국 행동선언(DOC)’에 합의함으로써 분쟁의 평화적 해결을 위한 진전을 보았다. 이 합의는 당사국 간에 긴장을 고조시키거나 상황을 복잡하게 만드는 행위를 스스로 자제할 것을 규정했다.¹⁰⁹⁾ 다만 이 선언은 구속력을 갖지 않았기 때문에 선언적 의미 이상의 효과를 거두기는 어려웠다. 이에 중국과 아세안 국가들은 DOC 합의를 이행하기 위한 실천방안으로서 구속력을 갖는 ‘남중국해 행동규범(Code of Conduct in the South China Sea)’을 마련하기로 합의했다. 그러나 COC 논의는 쉽게 이루어지지 않았다. 남중국해에서 행동의 자유를 확보하려는 중국이 COC에 얽매이고 싶지 않았던 것이다. 오히려 중국은 단호하게 영유권을 주장하고 도발적 행동을 반복하여 협상의 분위기를 저해했다. 그러다가 2017년 필리핀 마닐라에서 열린 ASEAN+3 외교 장관회의에서 각국 장관들은 공동성명을 통해 COC의 초안 틀을 채택하고 2018년 COC 초안에 합의했다.¹¹⁰⁾ 그리고 2019년 ARF 외무장관 회의에서는 2021년까지

108) 정원교, 배병우, “중국-베트남 갈등상황에 미국은 객관성 유지해야,” 『쿠키뉴스』, 2014년 5월 17일.
<http://news.kukinews.com/article/>

109) “Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea”. Association of Southeast Asian Nations. November 4, 2002.

110) Zhou, Laura, “What is the South China Sea code of conduct, and why does it matter?” South China Morning Post, August 3, 2017.

COC를 타결하기로 합의했다. 다만, 이들이 구상하는 COC가 법적 구속력을 가질지 여부는 확실하지 않다.

중국과 아세안 국가들은 COC의 내용에 대해 합구하고 있다. 다만 최근 유출된 COC 초안을 보면 중국은 아세안 국가들에게 불리한 조항을 삽입하여 채택하도록 압력을 가하는 것으로 보인다. 여기에는 중국이 남중국해에서 당사국들과 공동탐사를 추진하되 모든 외국기업들의 참여를 배제하도록 함으로써 당사국들로 하여금 이 해역의 자원을 중국과만 나누도록 하고 있다. 또한 중국은 아세안 국가들이 이 해역에서 벌이는 외국 군대와의 어떠한 군사훈련도 거부할 수 있는 권한을 가져야 한다고 주장하여 미국의 개입을 원천적으로 차단하려 하고 있다. 심지어 당사국들이 남사군도 해역을 순찰할 때 중국과 공동으로 순찰을 실시할 것을 요구하고 있다. 이는 중국이 9단선 이내 해역에 대한 자원개발을 주도하고 이 해역을 행정적으로 통제하려는 것으로, 2016년 7월 중재 재판소의 판결에 어긋나는 행동이다. 그럼에도 불구하고 중국은 아세안 국가들과 COC 합의를 이루었다는 점을 부각시킴으로써 평화적인 이미지를 제고하는 효과를 거두고 있다.

(3) 심리전 : 단호함(assertiveness) 부각

중국은 남중국해 영토분쟁 관련 당사국들을 압박하기 위해 경제적 수단을 적절히 활용하고 있다. 특히 중국은 베트남, 필리핀 등과의 영유권 분쟁이 격화될 때마다 경제적 제재를 가하여 상대국 정부와 국민을 압박한 바 있다. 2012년 아세안 회의에서 주최국 캄보디아는 사상 처음으로 공동성명 없이 회의를 폐막했는데, 이는 자국에 대한 중국의 재정지원을 고려하여 의도적으로 남중국해 문제에 대한 언급을 피하고자 한 것이었다. 2013년 1월 필리핀이 남중국해 문제를 중재재판소에 제소한 이후 황암도 영토분쟁을 둘러싼 긴장이 고조되는 과정에서 중국은 필리핀산 바나나의 수입을 제한하는 조치를 취하며 필리핀을 압박했다. 2014년 5월부터 7월까지 지속된 베트남 EEZ 내 중국의 석유시추 사건에서도 마찬가지였다. 결국 필리핀과 베트남은 경제적 이익을 고려하여 중국과 관계개선을 모색하지 않을 수 없었고, 중국은 이러한 조치를 통해 상대국으로 하여금 남중국해 영토를 포기하도록 한 것은 아니지만, 중국의 단호함을 각인시킬 수 있었다.

중국의 심리전은 해군 및 해경 전력의 강화, 그리고 해상군사훈련을 통해서 상대국을 압박하는 모습으로도 나타났다. 중국은 2013년부터 2015년 말까지 1,300톤급 초계함을 27척 도입하여 동중국해 및 남중국해를 포함한 EEZ 순시, 연안작전, 우발적 충돌 등에 대비하고 있다.¹¹¹⁾ 또한 A2/AD 능력을 강화함으로써 미국으로 하여금 대중국 해상작전에

111) Ronald O'Rourke, China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities — Background and Issues for Congress, Congressional Research Service, March 31, 2016., pp. 31-33.

대한 의구심을 키우는 한편, 주변국에게는 미국의 안보공약에 대한 신뢰성에 의문을 갖도록 하고 있다.¹¹²⁾ 또한 중국은 긴장이 고조될 때마다 해상군사훈련을 통해 주변국의 도발적 행동을 사전에 경고해 왔는데, 실제로 관영매체인 환구시보(環球時報)는 훈련을 통한 군사력의 과시는 베트남, 필리핀, 그리고 대만 등의 이웃 국가들이 중국에 도저히 참을 수 없는 행동을 하지 못하도록 경고하거나 억제하는 수단이라고 언급한 바 있다.¹¹³⁾

2014년 베트남 EEZ 내 석유시추 기간 중국-베트남 관계가 위기로 치닫는 과정에서 중국은 실제로 군사력을 전개하여 베트남을 심리적으로 압박하기도 했다. 중국의 석유 시추에 항의하는 과정에서 베트남 어선 1척이 침몰하자, 베트남 내 폭동이 일어나 수십 명의 중국인들이 다치거나 숨지는 사태가 발생했다. 중국인이 운영하는 수십개의 공장이 파괴되었으며, 3,000명 이상의 중국인들이 베트남을 탈출하여 캄보디아와 말레이시아 등으로 향했다.¹¹⁴⁾ 이에 중국은 중국-베트남 국경지역으로 대규모 병력과 수백대의 전차 및 장갑차를 집결시키며 베트남 정부를 압박했다. 5월 15일 광시(廣西) 자치구 주둔군 병력 일부를 국경지대인 상쓰(上思) 현과 충저우(崇左) 시로 이동한데 이어 16-17일 위난(雲南) 주둔 전차와 장갑차 수백대를 쿤밍(昆明) 시 부근 도로에 집결시켰다. 그리고 일부 보도에 의하면 대형 화포 등 중화기를 기차에 실어 광시에서 베트남과의 국경도시인 핑샹(憑祥)으로 이동하는 모습이 사진으로 올라왔다.¹¹⁵⁾ 이러한 압박이 실제로 통했는지 알 수 없으나, 다음 달 양제츠(楊潔篪) 국무위원은 베트남을 방문하여 베트남 고위 지도자들과 회동하고, 현 사태를 조속히 수습하고 정세를 안정시킨다는 합의를 이끌어냈다.¹¹⁶⁾

(4) 저장도 강압 : 남사군도 인공섬 건설과 군사활동 증가

중국의 저장도 강압은 남사군도에서 점령하고 있는 7개 섬에 대한 인공섬 건설 사례를 들 수 있다. 중국이 2013년 말부터 암초 및 산호섬에 모래를 퍼 올려 매립을 시작하고 인공섬을 건설한 것은 장기적으로 남사군도 해역에 대한 해양통제력을 강화하고 남사군도 영유권을 기정사실화하기 위한 전초단계로 볼 수 있다. 즉, 그동안 남중국해에 대한 영유권 주장을 해 온 중국으로서 바위섬에 등대와 같은 단순한 인공 구조물을 설치하는 것이 아니라 아예 바위섬을 매립하여 인공섬을 조성함으로써 관련 국가들이 반응을 떠보는 것이다. 만일 관련 국가들이 중국의 매립에 대해 마땅한 조치를 취할 수 없거나 물리적으로 저지하지 않을 경우 매립된 섬들에 대한 200해리 EEZ를 주장하고 해공군

112) Geoffrey Till, "China, the 'Three Warfares' and the South and East China Sea," p. 398.

113) Geoffrey Till, "China, the 'Three Warfares' and the South and East China Sea," p. 398.

114) Kate Hodal and Jonathan Kaiman, "At Least 21 Dead in Vietnam anti-Chinese Protests over Oil Rig," *The Guardian*, May 15, 2014.

115) "중국군, 베트남 국경지대에 병력집결," 『연합뉴스』, 2014년 5월 20일.

116) 『新華社』, 2014년 6월 20일.

군사력을 배치하여 주변 해역을 통제하려는 것이다.

현재까지 남사군도에 건설된 인공섬은 영서초, 저벽초, 미제초, 화양초, 남훈초, 적과초, 동문초로 총 7개이다. 이 가운데 영서초, 저벽초, 미제초는 매립 후 비교적 큰 섬으로 비행기 활주로를 갖고 있으며, 나머지 화양초, 남훈초, 적과초, 동문초는 작은 섬으로 활주로가 건설되지 않았다.

영서초, 저벽초, 미제초에는 모두 3km 길이의 활주로가 건설되었고, 각각 전투기를 수용할 20개의 격납고와 공중급유기 등 대형수송기를 수용할 수 있는 4-5개의 대형 격납고를 갖추었다. 현재 조기경보레이더, 고출력 레이더, 통신시설, 대공미사일, 대함미사일, 방공미사일, 그리고 지하시설로 지휘소와 탄약저장고 등의 시설이 배치되었으며, 대략 200-300명 규모의 병력이 주둔하고 있는 것으로 보인다. 이 가운데 영서초에는 다른 섬들에 비해 대규모의 통신 및 센서장비가 배치되어 남사군도 지역에서 신호정보와 통신을 담당하는 허브의 역할을 할 것으로 추정된다.¹¹⁷⁾

나머지 4개 섬인 화양초, 남훈초, 적과초, 동문초는 매립 후의 면적이 각각 61, 36, 27, 18 에이커로 비교적 작은 섬이다. 따라서 이 섬들에는 활주로를 설치하지 않고 레이더 및 통신시설, 고출력 초수평선레이더(OTHR), 등대, 풍력발전시설, 행정건물, 그리고 이들을 방어할 수 있는 최소한의 무기와 장비를 배치하고 있다. 특히 화양초에 설치한 고출력레이더는 말라카해협으로부터 남중국해를 지나는 선박과 항공기를 감시하는 것으로 알려지고 있다.

〈표 3-4〉 중국의 남사군도 인공섬 건설 현황

구분	노출	확대면적	주요 시설
영서초	만조노출	2.5 → 665 에이커	활주로, 레이더, 통신시설, 대공미사일, 대함미사일, 방공미사일, 지휘소, 탄약저장고 등
저벽초	간조노출	0.6 → 1,014 에이커	
미제초	간조노출	0.6 → 1,408 에이커	
화양초	만조노출	0.3 → 61 에이커	레이더, 통신시설, 고출력 초수평선레이더(OTHR), 등대, 풍력발전시설, 행정건물, 대공포 등
남훈초	만조노출	0.3 → 36 에이커	
적과초	만조노출	0.3 → 27 에이커	
동문초	간조노출	0.3 → 18 에이커	

* 중국은 이 외에도 신의초(信义礁, First Thomas Shoal), 우액초(牛轭礁, Whitson Reef)를 점령하고 있으나 매립은 하지 않고 있음

117) Asia Maritime Transparency Initiative, "China's New Spratly Island Defenses," December 13, 2016. <https://amti.csis.org/chinas-new-spratly-island-defenses> (검색일 : 2020. 8. 20)

중국이 인공섬을 군사화할 경우 중국은 남중국해를 통제하고 장악할 수 있다. 남중국해 한 복판에 위치한 인공섬은 유용한 군사기지로 기능하여 주변국에 비해 상대적으로 멀리 떨어진 지리적 취약성을 보완할 수 있다. 중국군은 인공섬에 배치된 조기경보레이더와 KJ-500 공중조기경보통제기 등을 활용하여 이 해역을 감시하고 적 움직임을 조기에 경고할 수 있다. 남사군도 인공섬 세 곳의 공군기지와 서사군도의 영흥도 공군기지에 H-6K 장거리 전략폭격기와 공중급유기, 전투기가 배치된다면 남중국해 해역과 공역을 장악할 수 있다. 또한 사거리 300km의 HQ-9을 비롯한 지대공미사일과 사거리 550km의 YJ-12B 대함순항미사일은 이 해역에서 작전하는 타국의 항공기와 함정, 그리고 드론을 위협할 것이다.

이러한 가운데 중국이 남중국해 인공섬에 대한 EEZ를 주장하고 ADIZ를 설정할 경우 영유권 주장을 공식적으로 선포하는 의미를 갖게 될 것이다. 대략 서사군도 인공섬과 남사군도 인공섬을 기준으로 200해리의 범위에 EEZ와 ADIZ를 설정하여 이 해역에서의 선박과 항공기의 운행을 통제하려 할 수 있다. 그리고 이를 통해 남중국해에서 이루어지는 분쟁 당사국들의 어업활동과 석유채굴 행위를 막고 미 해공군의 정찰활동을 저지하려 할 수 있다.

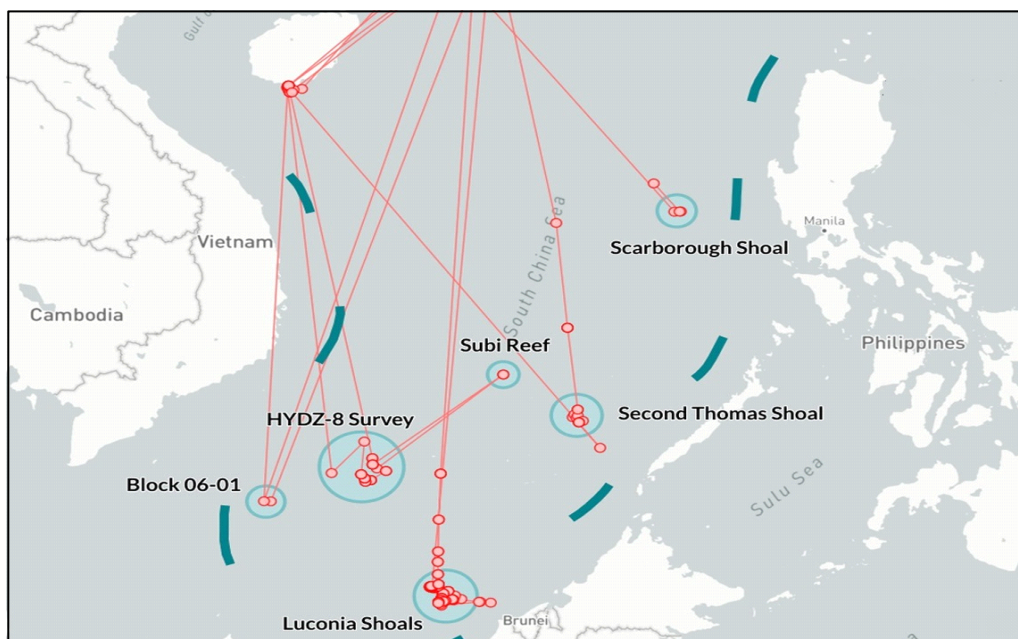
또한 중국은 인공섬을 거점으로 남중국해 군사활동을 강화하며 주변국을 압박하고 있다. 2019년 7월 3일부터 중국은 해양지질조사선 HYDZ(海洋地質)-8호와 해경함정을 뱅가드 뱅크(Vanguard Bank, 萬安灘, Bai Tu Chinh) 서북쪽의 베트남 EEZ 내 해역에 투입하여 지질조사를 강행하면서 베트남 해군 및 해경과 대치했다. 8월 24일에는 베트남 해안쪽으로 더 진입하여 해안선에서 185km까지 근접하여 조사를 계속했다. 이 과정에서 중국해경 함정은 블록 06-01에서 이루어지고 있는 베트남의 채굴작업을 방해하기도 했다.¹¹⁸⁾ 중국의 이러한 행동은 2014년 석유시추장비 HYSY(海洋石油)-981을 베트남 EEZ 내에 투입해 3개월 동안 대치하며 외교적 위기를 낳았던 사례와 유사한 것으로, 2016년 중재재판소 판결에 불복하는 것이라는 점에서 국제사회의 규범에 대한 명백한 도전으로 간주할 수 있다.

중국은 필리핀과의 우호적 관계에도 불구하고 남중국해 도서에 대한 영유권을 놓고 필리핀을 압박하고 있다. 2018년 12월부터 중국은 수십 명의 필리핀 병력이 주둔하고 있는 티투섬(Thitu Island, 中業島, Pag-asa) 주변에 270여 척의 해양민병을 보내 필리핀 어선의 접근을 차단하고 있다. 이에 두테르테는 2020년 4월 4일 중국이 계속 건드린다면 그곳의 필리핀 군에 자살공격을 지시하겠다고 경고했다.¹¹⁹⁾ 양국 간의 긴장은 리드뱅크

118) "Chinese ship inches closer to Vietnam coastline amid South China Sea tensions," *Reuters*, August 24, 2019; Huong Le Thu, "China's Incursion into Vietnam's EEZ and Lessons from the Past," *Asia Maritime Transparency Initiative*, August 8, 2019.

(Reed Bank, 禮樂灘, Recto Bank) 사건으로 인해 더욱 고조되었다. 6월 9일 중국 선박이 리드뱅크에 정박하고 있던 필리핀 선박을 들이받아 침몰시킨 후 바다에 빠진 선원들을 구조하지 않고 현장을 떠났다. 22명의 선원들은 베트남 선박에 의해 가까스로 구조되었으며, 이후 진상을 조사한 필리핀 정부는 중국이 의도적으로 야기한 사건으로 결론 지었다. 이 외에도 중국은 2012년 필리핀 EEZ 내에 위치한 스카버러 암초(Scarborough Shoal, 黃巖島)를 장악한 이후 필리핀 어선들이 조업하지 못하도록 통제하고 있으며, 미스치프 리프(Mischief Reef, 美濟礁)에서 20마일 떨어진 토마스 암초(Second Thomas Shoal, 仁愛礁)에서도 해경 순찰을 강화하고 있다.

중국은 말레이시아에 대한 압박도 병행하고 있다. 중국은 말레이시아 EEZ 내에 위치한 사라왁(Sarawak) 주의 루코니아 암초(Luconia Shoal, 康暗沙) 일대에 해경함정을 보내 주기적으로 순찰을 실시하고 있다. 말레이시아는 자국의 해군 및 해경이 가진 소형 함정으로는 이 지역을 상시적으로 순찰할 수 없기 때문에 중국 해경의 출몰을 보고 있을 수밖에 없는 상황이다.



〈그림 3-3〉 남중국해 중국군 순찰 지역

* 출처 : China “Risks Flare-up over Malaysian, Vietnamese Gas Resources,” Asia Maritime Transparency Initiative, July 16, 2019.

119) Richard Javad Heydarian, “Duterte’s Scarborough Shoal Moment,” Asia Maritime Transparency Initiative, April 18, 2019.

이처럼 중국이 주변국의 우려와 국제적 비난을 감수하며 분쟁수역에서의 군사활동을 강화하는 데에는 다음과 같은 의도가 작용한 것으로 볼 수 있다. 첫째는 주변국이 남중국해에 매장된 자원을 채굴하지 못하도록 저지하고 이를 중국이 확보하려는 것이다. 베트남은 2017년 스페인 에너지 기업인 렘솔(Repsol)에 동남부 해상 유전에 대한 시추권을 허가했으나 중국의 압력에 의해 사업권을 회수한 적이 있다. 이후 아랍에미리트 기업에 준 면허도 취소해야 했다. 최근 베트남은 중국의 압력에 견딜 수 있는 러시아의 로스네프트(Rosneft)와 공동으로 가스전 개발을 진행하고 있으며, 중부 해상에서는 미국의 엑손모빌(Exxon Mobil)과 ‘블루웨일(Blue Whale)’ 가스전 개발 프로젝트를 진행하고 있다.¹²⁰⁾ 베트남이 매년 채굴하는 석유 및 가스의 양은 2,200-3,300만 톤으로 알려져 있다. 중국은 베트남 해역에 HYDZ-8호를 보내면서 베트남이 일방적으로 ‘중국의 관할권’ 내에서 탐사작업을 시작했기 때문이라고 하여 베트남의 자원채취가 이번 도발의 원인임을 밝힌 바 있다.¹²¹⁾ 리드뱅크에서 필리핀에 압력을 가하는 것도 마찬가지로 이 지역에 매장된 석유 및 가스를 채굴하지 못하도록 하려는 의도로 볼 수 있다.

둘째는 분쟁당자국들에게 COC 합의를 종용하려는 것이다. 최근 유출된 2018년 6월 합의된 COC 초안에서 중국은 남중국해에서 모든 외국의 참여를 제외하는 공동탐사를 추진하겠다는 의도를 밝히고 있다. 이 지역의 자원을 중국과만 나누어야 한다는 것이다. 또한 중국은 외국 군대와의 어떠한 군사훈련도 거부할 권한을 가지려 하고 있으며, 남중국해 국가들과 공동으로 순찰을 실시할 것을 주장하고 있다.¹²²⁾ 이러한 중국의 의도는 9단선 이내에 대한 자원개발을 주도하고 행정적 통제를 장악하기 위한 것으로, 2016년 7월 중재재판소의 판결에 어긋나는 것이다. 이에 미 국무부는 “중국이 아세안 국가들에게 불리한 COC를 채택하도록 압력을 가하고 있다”고 비난한 바 있다. 아마도 중국은 남중국해에서 의도적으로 적대감을 표출함으로써 아세안 국가들에게 합의를 종용하려는 것으로 보인다. 2019년 8월 29일 시진핑은 베이징을 방문한 두테르테와 정상회담 후 가진 기자회견에서 양국은 2021년까지 COC 합의를 위해 노력할 것이라고 밝힌 바 있다.¹²³⁾

셋째는 베트남 및 필리핀으로 하여금 미국과의 군사안보협력을 견제하려는 의도도 작용한 것으로 보인다. 우선 베트남의 경우 2018년 3월 미 항모의 다낭항 방문과 고위급 교류를 통해 미국과 관계를 증진하고 있으나 아직 국방 및 군사분야 협력으로는 이어지지

120) 정민승, “남중국해 군사기지와 마친 중국, 자원개발 압박으로 긴장 고조,” 『한국일보』, 2019년 9월 16일.

121) Philip Heijmans, “China, Vietnam Spar on High Seas over \$2.5 Trillion in Energy,” Bloomberg, August 23, 2019; “China Risks Flare-up over Malaysian, Vietnamese Gas Resources,” Asia Maritime Transparency Initiative, July 16, 2019.

122) Philip Heijmans, “China, Vietnam Spar on High Seas over \$2.5 Trillion in Energy.”

123) “习近平：中非要致力于推动早日达成‘南海行为准则,’” 『新華網』, 2019년 8월 29일.

못하고 있다. 중국으로서는 양국의 관계가 긴밀해지지 않도록 견제해야 할 필요가 있다. 석유채굴을 빌미로 베트남에 압력을 가하는 것은 미국과의 군사협력을 강화할 경우 더 큰 보복에 직면하게 될 것이라는 신호를 주려는 것으로 보인다.

중국의 저장도 강압 전략은 성공을 거두고 있는 것으로 보인다. 비록 주변국들이 반발하고 미국이 항행의 자유를 주장하며 중국이 건설하고 있는 인공섬 주변해역으로 군함을 항행시키고 있지만 중국의 인공섬 건설을 저지하기에는 역부족으로 보인다. 이미 중국은 영서초에 3km 길이의 비행기 활주로를 완공했으며, 일부 섬에는 대포 등 무기를 배치하기 시작했다.¹²⁴⁾ 2016년 7월 해양법중재재판소가 필리핀이 제소한 남중국해 문제에 대해 필리핀의 손을 들어주고 국제사회가 이러한 판결을 존중할 것을 요구하고 있지만, 중국은 남중국해 도서가 역사적으로 자국의 영토라고 주장하며 재판 결과를 수용하지 않겠다는 입장을 고수하고 있다. 관련 국가들의 대응이 마땅치 않은 상황에서 중국은 지속적으로 인공섬을 건설하고 군사력을 배치할 것이며, 남중국해에서의 현상을 변경시키기 위한 노력을 가속화 할 것으로 보인다.

다. 소결론

남중국해 영토분쟁 관련 중국의 3전은 여전히 진행 중이다. 그러나 사안이 국가들 간의 영토문제가 걸려있는 만큼 중국의 3전이 가시적인 성과를 거두고 있다는 증거는 찾아보기 어렵다. 그동안 중국은 남중국해 도서가 자국 영토라는 주장을 법적으로 뒷받침하기 위해 집요하게 법리를 개발해 왔으며, 국내언론 및 학자들은 동원해 이를 적극적으로 홍보하고 있다. 중국과 영유권 분쟁을 빚고 있는 국가들에 대해서는 외교적 압력, 경제제재, 군사적 행동 등을 통해 심리적으로 압박을 가하고 있다. 남중국해 문제에 개입하려는 미국과 일본에 대해서도 중국은 외교 및 군사적으로 강력하게 대응하고 있다.

그럼에도 불구하고 중국의 법적 주장은 국제법적 기준과 맞지 않는 것으로 국내적으로는 타당성을 갖추었더라도 이를 국제적으로 인정받기 쉽지 않다. 예를 들어, 남중국해 도서의 경우 중국은 매립된 인공섬이 섬의 요건을 갖추기 때문에 12해리 영해는 물론 200해리의 EEZ를 가질 수 있다고 주장한다. 그러나 국제법적으로 이러한 인공섬은 그 이전에 대부분 만조시 수면 하에 가라앉는 암초들로서 12해리 영해도 가질 수 없다. 여론전이나 심리전의 효과도 미지수이다. 베트남 및 필리핀과 해상충돌이 발생할 경우 중국은 외교적 압력과 경제제재를 행사하여 상대국으로부터 양보를 얻어낼 수 있었지만,

124) 박창희, “중국의 영토분쟁 정책,” 『2014 중국정세보고』(서울 : 국립외교원 중국연구센터, 2014), pp. 373-374.

그렇다고 이들 국가들이 영유권 주장을 포기하거나 양보한 것은 아니다. 오히려 이들은 중국에 대해 양보하면서 미국, 일본, 그리고 인도를 끌어들이 중국을 견제하려 하고 있다. 비록 미국이 중국의 인공섬 건설에 대해 물리적으로 저지하지는 못하고 있지만, 그렇다고 팔짱을 낀 채로 중국의 행동을 끝까지 좌시할 것으로 전망하기도 어렵다.

결국, 중국의 3전 및 저장도 강압은 아직까지 소기의 성과를 거두고 있는 것으로 보이지만 그 끝은 낙관적이지 않을 수 있다. 아마도 중국은 또 다른 저장도 강압 전략으로서 인공섬에 군사력을 배치하고, 남중국해 방공식별구역을 선포할 것이다. 이것이 성공할 경우 남중국해에 대한 중국의 통제력은 크게 강화될 것이다. 그러나 미국을 비롯한 관련 국가들이 이를 방관할 것이라는 기대는 무리가 아닐 수 없다. 베트남과 필리핀에 미국의 군사력이 전개될 수 있으며, 일본과 인도가 추가로 이 문제에 간여할 수 있다. 그렇게 되면, 현상변경을 통해 남중국해 영유권을 기정사실화하려는 중국의 의도는 한계에 부딪힐 수 있으며, 자칫 외교적으로나 군사적으로 더 큰 부담을 떠안게 됨으로써 전략적으로 궁지에 몰릴 수도 있다.

4. 한반도에 주는 함의

가. 한반도에 주는 시사점

국내외 학계에서 중국의 3전 전략에 대해 일부 논의가 이루어지고 있지만 아직 구체적인 분석은 나오지 않고 있다. 비록 3전을 주도하는 주체로 중앙군사위 정법위원회(政法委员会)에서 법률전을, 중앙군사위원회 정치공작부(政治工作部) 선전국(宣传局)에서 여론전을, 그리고 총참모부 예하의 311기지가 심리전을 담당하고 있다고 밝혀졌음에도 불구하고 이들 조직들이 어떠한 조직 및 기구와 연계되어 3전을 수행하는지는 여전히 불분명하다. 또한 중국의 3전 교리가 어떻게 정립되어 있는지도 알 수 없다. 미국과 러시아의 정보전 개념을 도입한 것으로 추정할 수 있지만, 이러한 개념들이 어떻게 중국의 교리에 반영되어 중국특색의 하이브리드전으로 발전하고 있는지는 명확하지 않다. 과연 중국이 실제로 내러티브를 구성하는지, 거기에 사이코 바이러스가 담겨 있는지, 법률전·여론전·심리전을 통제하는 중앙 부서가 어디인지, 또 그러한 효과를 누가 어떻게 측정하고 피드백 하는지에 대한 부분이 블랙박스로 남아 있는 것이 현실이다.

그럼에도 불구하고 이 연구에서 분석한 중국의 3전 전략 개념과 적용 사례를 통해 다음과 같은 몇 가지 시사점을 도출할 수 있다. 첫째로 여론전 측면에서 본다면 중국은 국내외 여론을 매우 중시하며, 필요한 경우 사실을 과장하거나 왜곡, 혹은 일부 단면만을

일방적으로 부각시켜 유리한 방향으로 국면을 끌고 가려는 경향이 있다. 중국은 직접 통제 하에 두고 운용하는 다양한 관영 언론매체, 주변국과의 사회·문화적 교류, 그리고 학자들을 포함한 인적 네트워크를 이용하여 중국의 의도를 전달하고 상대국가의 정부 및 사회의 분위기를 유리하게 조성하려 하고 있다. 대만해협 신행로 개설 과정에서 보여준 대만 언론과의 접촉, 조어도 분쟁에서 일본정부의 부당한 조치에 대한 중국언론의 자극적인 보도, 그리고 남중국해 사례에서 나타난 인공섬 매립에 대한 정당성 강변 등은 중국이 관련국가들은 물론 국제사회에서 우호적 혹은 동정적 여론을 형성하기 위해 전방위적으로 나서고 있음을 보여준다.

이 과정에서 중국은 학자들의 학술활동을 치밀하게 여론전에 활용하고 있다. 필자가 최근 몇 년 중국학자들과의 비공개 세미나에서 경험한 바에 의하면 중국정부는 이러한 여론전의 일환으로 학자들을 전면에 내세워 자국의 정책을 내러티브화하여 주변 국가를 공략하고 있음이 분명하다. 몇 가지 예를 들자면, 2014년 5월 서울대 통일평화연구원이 북경대학교 한반도연구중심(韓半島研究中心)과 공동으로 개최한 회의에서 중국측은 한반도 통일이 반드시 점진적으로 이루어져야 하며 미국이 개입된 통일에 반대한다는 메시지를 일관되게 전달하려 했다.¹²⁵⁾ 2014년 11월 고려대 아세아문제연구소에서 주최한 한중 회의에서 중국 학자들은 북한급변사태가 발생할 경우 중국은 개입하여 북한에 조언을 제공할 것이며, 통일이 중국에 불리하다고 판단되면 압록강에서 전략적 압력을 가할 것이므로 통일보다는 현상유지가 바람직하다는 입장을 피력했다.¹²⁶⁾ 2015년 4월 중국국제문제연구원이 주최한 한중일 3국 비공개 회의에서 중국은 시진핑의 ‘신안보관’, 즉 포괄안보, 공동안보, 협력안보, 그리고 지속가능한 안보를 위해 아시아의 안보는 아시아 국가들의 손으로 만들어 가야 한다는 메시지를 전달하고자 했다.¹²⁷⁾ 2016년 6월 한국 외대 글로벌안보협력센터에서 주관한 한중 전문가 워크숍에서 중국학자들은 남중국해 문제에 대한 중국 측 주장의 정당성을 법적으로 풀어서 매우 장황하게 설명했으며 관련 홍보책자를 제공하는 등 중국정부의 입장을 대변하는데 열을 올렸다.¹²⁸⁾ 한측에서 제시하는 국제규범 및 국제여론에 입각한 반박논리에 대해서는 일절 수용하지 않은 채 일관되게 자국 정부의 입장을 설득하려 했다. 이처럼 중국의 입장에서 학술세미나는 여론전을 위한 정치적 게임의 유용한 장으로 활용되고 있다.

125) 서울대 통일평화연구소, 『한반도 통일과 한중 협력 비전』, 北大博雅國際酒店, 2014년 5월 22일.

126) 고려대 아세아문제연구소 중국연구센터, 『중국의 동아시아 질서구상과 한반도 통일』, 고려대 아세아문제연구소, 2014년 11월 28일.

127) 中国国际问题研究院, 『中日韩安全合作国际研讨会』, 北京诺富特和平宾馆和平宫, 2015년 4월 27-28일.

128) “어우양위징(歐陽玉靖) 중국 외교부 국경해양사무사(邊界與海洋事務司) 사장 남중국해 문제 관련 내외신 기자회견 내용,” 2016년 5월; Wu Shicun, What One Needs to Know about the South China Sea (Beijing: Current Affairs Press, 2016).

중국의 한반도 여론전은 이미 진행 중이다. 최근 한반도 사드배치 문제에 대한 중국 고위급 인사들의 강경발언, 학자들 간의 교류를 통한 중국 내의 부정적 기류 전달, 그리고 관영매체의 자극적인 보도 등은 이미 한국의 정치권 및 사회 내에 침투하여 이 문제를 놓고 찬반 양론에 휩싸이도록 하고 있다. 일정 부분 이미 성공을 거두고 있는 셈이다. 향후 중국은 한반도 문제와 관련하여 한국 내 친중적 여론을 조성하기 위해 ‘스토리’ 또는 ‘내러티브’를 발전시키고 여기에 ‘사이코 바이러스’를 담아 한국의 국민들이 ‘감염’될 때까지 집중적이고 반복적으로 이야기를 쏟아낼 것이다.

둘째로 심리전 측면에서 중국은 상대국가의 지도자 및 국민들을 대상으로 압박수단과 유화적 조치를 병행하면서 우호적 분위기를 조성하려는 경향이 있다. 대만해협 신항로 개설 과정에서 중국은 정치적으로 궁지에 몰린 국민당 정부를 겨냥하여 신항로 결정을 수용하지 않을 수 없는 상황을 조성하는 한편, 대만의 요구사항을 일부 수용하고 유화적인 모습을 보여줌으로써 대만 지도부를 회유하는데 성공했다. 조어도 및 남중국해 영토분쟁에 있어서도 중국은 한편으로 중국이 제국주의의 피해자이지만 이 문제를 평화롭게 해결하기를 원한다는 메시지를 기저에 깔고 있지만, 다른 한편으로 중국의 강경한 조치는 상대국가의 불법적 행동에 대한 정당한 대응이라는 관점에서 접근하고 있다. 다만, 동중국해 및 남중국해 문제의 경우 해양영토가 걸려있는 만큼 중국은 이 문제를 대화로 해결하는 것이 현실적으로 어렵다고 판단하고 최근 단호함을 부각하려는 모습이 두드러진다. 즉, 중국은 어떠한 경우에도 조어도나 남사군도의 도서를 양보하지 않겠다는 마지노선을 구축하고 있으며, 이를 통해 관련국가들의 도발적 행위를 억제하고 미국을 비롯한 제3국의 개입을 저지하려 하고 있다.

한국에 대한 중국의 심리전도 이미 진행 중인 것으로 보인다. 중국은 2008년 이명박 대통령이 북경을 방문하여 ‘전략적 협력 동반자관계’에 합의한 직후 한미동맹 강화 움직임을 견제하는 반응을 보였다. 한중 정상회담이 끝난 뒤 중국 외교부 대변인 친강(秦剛)은 “한미 군사동맹은 지나간 역사의 유물”이며, “시대가 많이 변하고 동북아 각국의 상황도 크게 변한 만큼 낡은 사고로 세계 또는 각 지역이 당면한 문제를 다루고 처리하려 해서는 안 된다”고 언급한 것이다. 중국정부가 공식적인 자리에서, 그것도 전략적 동반자관계를 합의한 자리에서 한미동맹을 비판하는 것은 외교적 결례에 해당하는 것으로 매우 이례적인 일이 아닐 수 없다. 이는 곧 이명박 정부가 지난 한미 정상회담에서 부시 대통령과 합의한 ‘한미 전략동맹’에 대해 견제하겠다는 의사를 노골적으로 전달한 것으로 보인다.¹²⁹⁾ 한반도 통일에 대해서도 마찬가지이다. 시진핑 체제가 들어서기 이전에 중국은 한반도

129) 정옥식, “‘한미동맹은 과거의 유물’ 반격 나선 중국,” 『오마이뉴스』, 2008. 5. 28.

통일과 관련하여 ‘평화적이고 자주적 통일’을 지지한다고 했으나, 시진핑이 등장한 이후에는 ‘자주적이고 평화적인 통일’로 ‘자주’를 더 강조하고 있다. 이는 어떠한 상황에서도 미국의 영향력이 개입된 통일은 용인할 수 없음을 보여주는 것이다. 이렇게 볼 때 중국의 심리전은 전반적으로 한미동맹과 주한미군을 겨냥하고 있음을 알 수 있다.

향후 중국은 한국의 대통령 및 정책결정자들을 대상으로 한미동맹의 문제에 대해 압박전략과 유화전략을 병행함으로써 사드배치, 주한미군, 남북관계, 한반도 통일 등의 이슈와 관련하여 중국의 입장을 반영하도록 유도할 것이다. 중국이 취할 수 있는 압박 전략으로는 한중관계 악화 협박, 경제적 불이익 제공, 사회문화적 교류 제한, 군사적 압력, 한반도 통일 및 안보 이슈 관련 비협조 등의 조치를 취할 수 있다. 그리고 유화전략으로 정치, 외교, 경제적 인센티브를 제공할 수 있다. 이 외에도 사안이 중대하다고 판단되면 중국은 군사훈련 혹은 해공군 기동 등 군사적 행동을 통해 한국 정부의 양보 혹은 정책 변화를 직접적으로 압박할 수 있다.

셋째로 법률전의 측면에서 중국은 국제법을 준수하지만 필요시 법리를 개발하고 법적 해석에 융통성을 부여한다. 즉, 중국은 국제법의 테두리 내에서 움직이다가 필요할 경우에는 소기의 목적을 달성하기 위해 선택적으로 법적 언어를 사용하고 독자적인 법적 주장을 내놓는 경향이 있다.¹³⁰⁾ 앞의 대만해협 신항로 개설, 조어도 분쟁, 그리고 남중국해 분쟁 사례에서 중국의 입장은 기본적으로 국제법에 입각하여 논리를 전개하고 있다. 그러나 국제법만으로 자국의 주장이 관철되기 어려운 경우에는 국제법의 한계를 지적하기도 한다. 예를 들어, 중국은 국제법을 준수해야 한다고 하면서도 분쟁지역에 대한 자국의 주권이 명백하므로 분쟁 해결을 위해 굳이 국제기구의 중재를 요청하거나 국제법을 거론할 필요가 없다는 입장을 보이고 있다.¹³¹⁾ 중국군 부총참모장 왕관중(王冠中)도 2014년 6월 아시아안보회의에서 유엔해양법협약에 대해 “1994년 발효된 이 협약은 과거 역사적 사실을 반영하지 못하고 있다”는 입장을 보인 바 있다.¹³²⁾

중국의 법률전은 한반도 문제를 복잡하게 만들 수 있다. 중국은 한반도 통일이나

130) Justin Nankivell, “China’s Use of Lawfare in the South China Sea Dispute,” Stefan Halfer, ed., China: Three Warfares, Office of Net Assessment, May 2013, p. 435.

131) Interview with Wu Shicun, “Beijing ‘Prepared to Defend Rights’ in South China Sea,” DW, May 20, 2014, <http://www.dw.de/>

132) 夏宇華, “王冠中從容面對‘九段線’問題重申中國政府主張,” 『中國新聞網』, 2014年 6月 1日. 중국의 영토분쟁 정책에는 국제법의 일반적 원칙이 적용되는 것으로 본다. 그러나 현재 중국의 국제법 인식에는 상당한 융통성이 발휘되고 있는 것으로 보인다. 역사적으로 중국은 1864년 『萬國公法(만국공법)』을 공식 출간한 직후 국제법을 하나의 공리로 인식하여 이상화된 국제질서를 창출할 것으로 기대했다. 그러나 청불전쟁과 청일 전쟁을 경험하면서 국제법이 ‘강자의 법’으로 청의 주권을 보장해 줄 수 없음을 깨닫게 되었다. 현대 중국은 과거 강대국들과의 불평등 조약을 예로 들면서 국제법이 항상 옳은 것은 아니라는 인식을 갖고 있는 것으로 보인다. 조세현, “청프전쟁과 청일전쟁에서의 해전 : 해양관련 국제법 사건을 중심으로,” 『중국사연구』, 제84집 (2013년 6월), pp. 243-244.

북한급변사태 등 한반도 문제와 관련하여 자국의 이익에 부합하도록 국제법을 해석하고 적용하려 할 것이며, 필요하다면 법적 논리를 연구하고 개발할 것으로 보인다. 그리고 만일 중국이 불리하다고 판단되는 사안에 대해서는 자의적인 법적 해석도 내놓을 가능성이 있다. 우선 중국은 남북한을 별개의 국가로 간주함으로써 북한지역에 대한 우리 정부의 관할권을 인정하려 하지 않을 것이다. 1948년 12월 12일 대한민국 정부의 유일성과 합법성을 인정한 유엔 총회의 결의안에 따르면 한국정부는 임시위원단이 선거를 참관할 수 있었던 지역인 남한에 대해 관할권을 갖는다고 규정하고 있다.¹³³⁾ 또한 1991년 8월 이루어진 남북한 유엔 동시 가입은 북한을 독립국가로 인정하는 의미로도 해석되어 북한지역에 대한 우리 정부의 권리를 제약할 수도 있다. 한반도 유사시 중국은 이러한 점을 심본 활용하여 법률전을 구사하게 될 것이다.

넷째로 저장도 강압 측면에서 중국은 3전이 어느 정도 무르익었다고 판단되면 현상을 변경시키기 위해 과감한 조치를 취할 수 있다. 비록 대만해협 신항로 건설 사례에서는 이러한 저장도 강압 절차 없이 현상변경이 가능했지만, 조어도 분쟁 사례에서는 동중국해 CADIZ 선포, 그리고 남중국해 영토분쟁 사례에서는 인공섬 건설을 강행함으로써 해양 영토분쟁을 새로운 국면으로 전환하는 조치를 취했다. 물론, CADIZ 선포나 인공섬 건설이 완전하게 현상을 변경하는데 성공한 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 이러한 조치는 관련 국가들이 마땅한 대응책을 찾지 못하는 가운데 전격적으로 이루어짐으로써 중국의 영유권 주장을 한층 강화하는 결과를 가져오고 있다.

중국은 한반도에 대한 3전을 추구하는 과정에서 한국에 대해 군사적으로 경고하거나 무력을 시위할 수 있으며, 최악의 경우 특정 지역을 점령하는 등 군사행동에 나설 수도 있다. 일본에 대해 희토류 수출 중단이라는 카드를 사용했던 것처럼 여론전 및 심리전 측면에서 동원한 경제적 압박 조치를 한국정부가 감당하기 어려운 수준으로 격상함으로써 우리의 의중을 탐색하고 현상변경을 강요할 수 있다.

이렇게 볼 때, 중국은 언제나 한반도를 상대로 3전 및 저장도 강압 전략을 전방위적으로 구사할 수 있다. 아직은 중국이 사드배치 문제를 제외하고는 3전을 본격화하지 않고 있으며, 따라서 한국을 상대로 저장도 강압도 이루어진 바 없다. 당장 남중국해에서의 문제에 집중해야 하는 중국으로서는 한반도에서 현상변경보다는 현상을 유지하는 것이 바람직하기 때문이다. 그러나 한국과 중국은 이어도 관할권 문제, 사드배치 및 한국의 미사일방어 편입 여부, 한미동맹 및 주한미군 문제, 북한 핵문제 해법에 대한 이견, 그리고 한반도 통일 문제 등에 있어서 서로 이해와 입장이 서로 다르며, 따라서 중국은 언제나 한국을 상대로 3전을 본격적으로 추진할 수 있다.

133) 외교통상부, “대한민국 정부의 유일·합법성을 인정한 총회 결의 195(III) (‘48. 12. 12),” 『한반도 평화체제 관련 참고문서(II)』, 2011년 11월, p. 31.

나. 중국의 3전에 대한 대응개념

중국의 3전에 대비한 한국의 대응 개념은 두 가지 측면에서 접근할 수 있다. 하나는 중국의 3전에 대응하는 것이고, 다른 하나는 우리가 주도적으로 중국에 3전을 가하는 '역3전'이다. 이러한 3전 대응 및 역 3전 개념을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 여론전에 대한 대응이다. 중국이 의도적으로 왜곡하거나 과장한 정보가 한국사회 내에 침투하여 확산되지 않도록 저지해야 한다. 중국은 언론매체, 학자들, 그리고 고위급 인사들의 접촉 등을 통해 자국의 입장을 전달하고 있다. 이에 대해 한국은 수동적으로 받아들이기만 해서는 안 된다. 여론전에서는 목소리를 높이지 않으면 밀리게 되어 있다. 중국의 입장에 대해 우리의 입장을 분명히 밝혀야 하며, 우리 입장이 갖는 정당성과 타당성을 설득해 나가야 한다. 이러한 과정에서 효과를 거두기 위해서는 중국의 '정보'를 압도할 수 있는 새로운 '정보'와 상대를 흔들기 위한 '역정보'를 적시에 활용할 수 있는 능력을 구비해야 한다. 즉, 중국의 '왜곡정보'를 바로잡을 수 있는 진실된 '정보'와 필요에 따라 중국의 진실된 '정보'를 희석시킬 수 있는 '역정보'를 생산하고 전파해야 한다. 물론, 이러한 '정보'와 '역정보'는 대중국 및 대국민 전략커뮤니케이션을 병행할 때 실질적인 효과를 거둘 수 있을 것이다.

중국의 여론전에 대응하는데 학자들은 매우 큰 역할을 할 수 있다. 실제로 중국정부는 학자들을 대변인처럼 활용하고 있으며, 이들의 입을 통해 정부의 입장을 반복하여 한국 측에 전달하고 있다. 그러나 우리는 이러한 여론전에 익숙하지 못하다. 우리 학자들 일부는 중국학자들의 입장에 동조함으로써 중국정부에 잘못된 이미지를 주고 우리 사회에 잘못된 메시지를 전파하는 사례가 빈번하게 발생하고 있다. 따라서 정부는 국책연구기관의 학자들과 민간대학 및 연구소의 전문가들을 대상으로 먼저 정부의 정책방향과 입장을 공유하도록 하고, 이들이 중국 학자들과 접촉할 때 우리 국가이익의 관점에서 입장을 개진할 수 있도록 해야 한다. 필요하다면 한중 간의 다양한 학술교류에 참석하는 우리 측 학자들에게 별도의 임무를 부여할 수도 있다.

셋째, 심리전에 대한 대응이다. 한국의 지도자 및 국민들을 상대로 한 중국의 심리전은 정치, 외교, 경제, 사회, 군사, 문화 등 다양한 영역에서 전방위적으로 이루어질 것이다. 정부는 중국의 심리전에서 중국정부가 추구하는 바가 무엇이고, 어떠한 기제를 활용하고 있으며, 그것이 우리의 정책결정에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 실시간으로 모니터링해야 한다. 왜 하필 중국이 2008년 한중 정상회담에서 '전략적 동반자관계'에 합의한 직후 한미동맹을 거론했는지에 대한 문제의식을 가져야 하며, 그 이후 한미동맹에 대한 중국의 입장이 어떻게 강화되어 왔고 우리의 정책결정에 실제 어떠한 영향을 미치고

있는지를 보아야 한다. 그리고 만일 중국의 심리전이 실제로 우리의 인식과 정책결정을 지배하고 있다고 판단되면, 그 원인이 무엇인지를 분석하고 대응책을 마련할 수 있을 것이다. 물론, 이러한 과정에서 정부는 대국민 전략커뮤니케이션을 통해 새롭게 진실을 알리고 심리적으로 왜곡된 인식을 바로잡아야 할 것이다.

상대국가의 지도자를 상대로 인식을 변화시키는 것은 매우 어려운 작업인 만큼 치밀한 내러티브 구성이 필요하다. 지금까지 한국은 중국을 상대로 한미동맹이 중국이 아닌 북한을 겨냥한 것임을 줄곧 강조해 왔다. 2015년 9월에는 대통령이 미국의 우려에도 불구하고 중국군 열병식에 참석함으로써 한중 우호관계 발전을 위한 의지를 보여주었다. 중국도 이러한 한국정부의 노력을 높이 평가하면서 한중관계는 그 어느 때보다 돈독해 지는 것처럼 보였다. 그러나 2016년 한국정부가 사드배치를 결정하자 중국은 곧바로 사드가 자국의 안보를 침해한다며 반발했다. 그들 논리는 ‘사드배치=한미의 반중연대 강화’였던 것이다. 이렇게 볼 때 한중관계 발전을 위한 접근방식의 근본적인 전환이 요구된다. 즉, 대중국 외교에서 한국정부는 ‘한미동맹 vs. 중국’이라는 구도를 깨고 그 대신 ‘한국 vs. 중국’ 및 ‘한미동맹 vs. 북한’이라는 구도로 전환해야 한다. 이를 위해서는 ‘한미동맹 vs. 중국’을 부정할 수 있는 모티브를 중심으로 내러티브를 만들어 중국 지도자와 국민들을 상대로 전략커뮤니케이션을 전개해야 할 것이다. 한국이 미국을 필요로 하는 것은 중국이 아닌 북한 때문임을 명확히 인식시키지 못하면 향후 한미동맹의 존재 그 자체는 한반도 문제를 해결하는데 계속해서 걸림돌이 될 수밖에 없을 것이다.

셋째, 중국의 법률전에 대한 대응이다. 중국은 국제법이나 국제규범을 존중한다는 입장을 이지만, 자국의 이익에 맞지 않을 경우에는 국제법이나 국제규범이 갖고 있는 빈틈을 이용하여 이를 자국의 입맛에 맞게 해석하고 적용하려 든다. EEZ 내에서의 무해통항권에 대한 부정적 입장과 인공섬에 대한 EEZ 주장 등이 이를 보여준다. 필리핀의 남중국해 문제 제소에 대해 중재재판소의 판결 권한이 없다고 주장하는 논거도 마찬가지이다. 마찬가지로 중국은 국제법을 적용하든 아니면 이를 재해석하여 강요하든 법적 근거와 논리를 가지고 우리에게 대해 법률전을 전개할 것이다.

이에 대해 우리는 학자들을 중심으로 중국의 주장에 맞설 수 있는 법적 근거와 논리를 연구하고 개발해야 한다. 한중 간에 나타날 수 있는 한반도 관련 이슈들, 예를 들면, 한반도 전쟁 시 한미연합군의 북한 진격, 북한급변사태 발생 시 북한지역 진입 및 통일 추진, 한반도 평화체제 구축 협의 시 당사자 구성 문제, 한반도 문제에서 유엔사의 지위와 역할, 한반도 유사시 중국의 개입의 부당성 등에 대해 우리의 이익과 입장을 대변할 수 있는 법적 근거와 논리를 마련해야 한다. 그러나 이러한 문제는 유엔과 연계될 수밖에 없는 만큼, 정부는 초기 한반도 문제와 관련한 유엔 결의안이 만들어진 당시와 비교할 때

오늘날 상황이 크게 변화했음을 고려하여 기존 결의안의 법적 효력과 한계를 식별하고 우리에게 유리한 법리를 개발해 나가야 할 것이다.

넷째, ‘역 정보-심리전’을 전개하여 지금까지의 ‘대응’ 또는 ‘응급조치’ 중심의 전략을 벗어나 주도적으로 ‘정보-심리전’을 실시하고, 이를 통해 중국의 3전을 사전에 차단할 뿐 아니라 중국의 대한반도 정책결정이 한국에 유리한 방향으로 이루어지도록 유도해야 한다. 물론, 우리 정부가 이러한 노력을 기울이고 있지 않은 것은 아니다. 한반도 통일이나 사드배치 문제에 대해 그 동안 중국정부를 상대로 많은 설득 노력을 기울여 온 것이 그러한 사례로 들 수 있다. 그러나 이러한 노력이 과연 중국의 3전과 같이 ‘정보-심리전’ 차원에서 체계적으로 진행되었고, 그래서 어느 정도의 효과를 거두고 있는가에 대해서는 의문의 여지가 있다. 한반도 통일을 먼 미래에 한미동맹이 파기된 상태에서나 가능하다고 인식하고 있는 중국에 대해 과연 우리는 법적 논리를 마련하고 있는지, 한국국민 및 중국인민들을 상대로 한반도 통일의 당위성과 효용성을 제대로 인식시키고 있는지, 그리고 중국지도자들로 하여금 한국 주도의 통일을 수용할 수 있도록 ‘모티브’를 만들어 그들의 생각에 심고 인지적·심리적 변화를 유도하기 위한 노력을 경주했는지에 대한 반성이 필요하다.

이러한 측면에서 중국의 3전에 대응하고 역으로 중국에 대해 ‘역정보전’을 추구하는 것은 향후 중국이 주요한 변수로 걸려 있는 복잡한 한반도 문제를 당사자인 우리가 주도하여 이끌어갈 수 있는 토대를 마련한다는 점에서 매우 큰 의미가 있다고 본다.

〈참고 문헌〉

- 고려대 아세아문제연구소 중국연구센터, 『중국의 동아시아 질서구상과 한반도 통일』, 고려대 아세아문제연구소, 2014년 11월 28일.
- 김주형, “중국의 남중국해 해양관할권 강화정책과 실행에 관한 연구,” 『해양정책연구』, 제33권 제1호(2018년 7월).
- 박창희, “중국의 영토분쟁 정책,” 『2014 중국정세보고』(서울 : 국립외교원 중국연구센터, 2014).
- 서울대 통일평화연구소, 『한반도 통일과 한중 협력 비전』, 北大博雅國際酒店, 2014년 5월 22일, 외교통상부, “대한민국 정부의 유일·합법성을 인정한 총회 결의 195(III) (‘48. 12. 12),” 『한반도 평화체제 관련 참고문서(II)』, 2011년 11월.
- 육군사관학교, 『세계전쟁사』(서울 : 일신사, 1985).
- 이학수, “남중국해와 항행의 자유,” 『해양도시문화교섭학』, 제18권(2018년 5월), p. 75.
- 정민승, “남중국해 군사기지와 마친 중국, 자원개발 압박으로 긴장 고조,” 『한국일보』, 2019년 9월 16일.
- 정옥식, “‘한미동맹은 과거의 유물’ 반격 나선 중국,” 『오마이뉴스』, 2008. 5. 28.
- 정원교, 배병우, “중국-베트남 갈등상황에 미국은 객관성 유지해야,” 『쿠키뉴스』, 2014년 5월 17일.
- 조세현, “청프전쟁과 청일전쟁에서의 해전 : 해양관련 국제법 사건을 중심으로,” 『중국사연구』, 제84집 (2013년 6월).
- “중국군, 베트남 국경지대에 병력집결,” 『연합뉴스』, 2014년 5월 20일.
- “중 정부·언론, 중재재판 판결 대대적으로 비난... 여론 반발 경계,” 『Kyodo News』, 2016년 7월 13일.
- 합동참모본부, 『합동·연합작전 군사용어사전』(서울 : 합동참모본부, 2010).
- 헤어프리트 민클러, 공진성 역, 『새로운 전쟁 : 군사적 폭력의 탈국가화』(서울 : 책세상, 2012).
- 喬良, 王湘穗, 『超限戰』(北京 : 人民解放軍文藝出版社, 1999).
- 軍事科學院軍事戰略研究部, 『戰略學』(北京 : 軍事科學出版社, 2013).
- 吳杰明, 刘志富, 『舆论战心理战法律战概论』(北京 : 国防大学出版社, 2014).
- “习近平 : 中菲要致力于推动早日达成‘南海行为准则,’” 『新華網』, 2019年 8月 29日.
- 張婷, “中共「三戰」戰略引發五角大樓關注,” 『大紀元』, 2019年 5月 19日.

中国国际问题研究院, 『中日韩安全合作国际研讨会』, 北京诺富特和平宾馆和平宫, 2015年 4月 27-28日.

“中国军队开展舆论战、心理战、法律战研究和训练.” 『新华网』. 2004年 6月 21日.

夏宇華, “王冠中從容面對‘九段線’問題重申中國政府主張, 『中國新聞網』, 2014年 6月 1日.

海南省人民代表大會常務委員會, “海南省實施《中華人民共和國漁業法》辦法,” 2013年 11月 29日.

Asia Maritime Transparency Initiative, “China’s New Spratly Island Defenses,” December 13, 2016. <https://amti.csis.org/chinas-new-spratly-island-defenses> (검색일 : 2020. 8. 20)

Brands, Hal, “Paradoxes of the Grey Zone,” *Foreign Policy* Research Institute, February 2016.

China Risks Flare-up over Malaysian, Vietnamese Gas Resources,” Asia Maritime Transparency Initiative, July 16, 2019.

“Chinese ship inches closer to Vietnam coastline amid South China Sea tensions,” *Reuters*, August 24, 2019.

CrowdStrike Global Intelligence Team, CrowdStrike Intelligence Report, June 2014, pp. 4-5; Nicole Perlroth, “2nd China Army Unit Implicated in Online Spying,” *The New York Times*, June 9, 2014.

“Dai Bingguo: The Core Interests of the People’s Republic of China,” *China Digital Times*, August 7, 2009.

Darczewska, Jolanta, *The Anatomy of Russian Information Warfare: The Crimian Operation, a Case, Point of View*, OSW, No. 42, May 2014.

“Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea”. Association of Southeast Asian Nations. November 4, 2002.

Fravel, Taylor, *Strong Borders Secure Nation: Cooperation and Conflict in China’s Territorial Disputes* (Princeton: Princeton University Press, 2008).

Halper, Stefan, *China: The Three Warfare*, Office of Net Assessment, May 2013.

Heijmans, Philip, “China, Vietnam Spar on High Seas over \$2.5 Trillion in Energy,” *Bloomberg*, August 23, 2019.

Heydarian, Richard Javad, “Duterte’s Scarborough Shoal Moment,” Asia Maritime Transparency Initiative, April 18, 2019.

- Hodal, Kate and Jonathan Kaiman, “At Least 21 Dead in Vietnam anti-Chinese Protests over Oil Rig,” *The Guardian*, May 15, 2014.
- Hoffman, Frank G., “The Contemporary Spectrum of Conflict: Protracted, Gray Zone, Ambiguous, and Hybrid Modes of War” Heritage Foundation Index of Military Power, 2015.
- Interview with Wu Shicun, “Beijing ‘Prepared to Defend Rights’ in South China Sea,” DW, May 20, 2014,
- Jackson, Laura, “Revisions of Reality: The Three Warfares – China’s New Way of War, Information at War: From China’s Three Warfares to NATO’s Narratives, Transitions Forum, Legatum Institutue, September 2015.
- Kania, Elsa B., “The Implications of the Three Warfares for Taiwan (Part 1), Global Taiwan Review, Vol. 1, Issue 8, November 9, 2016.
- Kania, Elsa B., “The Role of PLA Base 311 in Political Warfare against Taiwan,” Global Taiwan Brief, Vol. 2, Issue 7, February 15, 2017.
- Maresca, Thomas, “Obama Visits Philippines,” USA Today, April 27, 2014.
- “Maritime Disputes Heats Up between China, Philippines and Vietnam,” DW, May 7, 2014,
- Nankivell, Justin, “China’s Use of Lawfare in the South China Sea Dispute,” Stefan Halfer, ed., China: Three Warfares, Office of Net Assessment, May 2013.
- Office of the Secretary of Defense, Annual Report to Congress, April 26, 2016.
- O’Rourke, Ronald, China’s Actions in South and East China Seas: Implications for U.S. Interests: Background and Issues for Congress, Congressional Research Service, July 19, 2018.
- O’Rourke, Ronald, China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities - Background and Issues for Congress, Congressional Research Service, March 31, 2016.
- Permanent Court of Arbitration press release, “The South China Sea Arbitration (The Republic ”of the Philippines v. The People’s Republic of China),” July 12, 2016.
- Reichborn-Kjennerud, Erik & Patrick Cullen, “What is Hybrid Warfare?” Policy Brief, Norwegian Institute of International Affairs, January 2016.

- Till, Geoffrey, “China, the ‘Three Warfares’ and the South and East China Sea,” Stefan Halfer, ed., *China: Three Warfares*, Office of Net Assessment, May 2013.
- Thu, Huong Le, “China’s Incursion into Vietnam’s EEZ and Lessons from the Past,” Asia Maritime Transparency Initiative, August 8, 2019.
- Wortzel, Larry M., *The Chinese People’s Liberation Army and Information Warfare* (Carlisle: *Strategic Studies Institute*, 2014).
- Wu, Shicun, *What One Needs to Know about the South China Sea* (Beijing: Current Affairs Press, 2016).
- Zhou, Laura, “What is the South China Sea code of conduct, and why does it matter?” *South China Morning Post*, August 3, 2017.

IV. 러시아의 하이브리드 대비전략

1. 차세대전 인식과 개념

가. 프라이어의 ‘4변형 도표’와 러시아의 하이브리드전 개념

많은 학자들은 하이브리드 전쟁(이하, ‘하이브리드전’) 전략이 고대로부터 사용되었다고 주장한다. 예컨대 만수르(Peter R. Mansoor)는 하이브리드전의 역사적 계보가 적어도 기원전 5세기에 벌어진 펠로폰네소스 전쟁으로 거슬러 올라간다고 주장하는 반면¹³⁴⁾, 맥쿨로(Timoth McCulloh)는 베스파시아누스(Titus Flavius Vespasianus)가 거느린 로마군단에 저항하여 범죄자, 정규군, 비정규 전투원들의 잡다한 무리들로 구성된 유대인 반군들이 하이브리드전 전술을 구사했던 기원후 66년을 시발점으로 삼는다.¹³⁵⁾ 두 사람은 대부분의 전쟁이 하이브리드전의 측면을 갖고 있음을 강조한다.

그러나 하이브리드전에 관련된 연구는 비교적 최근의 현상이다. 미국은 9/11 테러공격 이후로 하이브리드 위협 및 하이브리드전에 초점을 맞추고 있다. 이유는 미국의 적대자·적대국들이 미국의 압도적인 재래식 군사적 능력의 우세에 직면하여 하이브리드전을 사용할 것으로 예상되기 때문이다.¹³⁶⁾ 미국이나 이스라엘 같은 국가의 전통적 우세에 대항하는 비대칭적 위협에 초점을 맞추는 ‘하이브리드전’은 서방국가에서 탈냉전 시대에 들어 본격적으로 이론적 연구가 시작된 개념이다. 9/11 테러공격과 2006년 ‘이스라엘-레바논 전쟁’은 하이브리드전 이론의 진화에 중요한 역할을 했다.

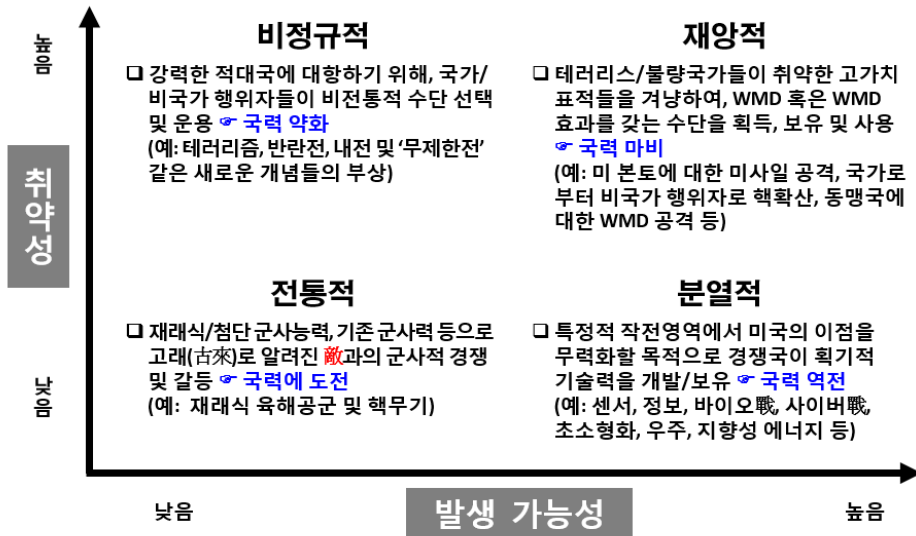
프라이어(Nathan Frier)는 하이브리드전 용어의 정의에 기여한 학자로 평가된다. 그는 “하이브리드 규범(hybrid norm)”이란 용어를 검토하기 위하여, 전통적, 비정규적, 분열적 위협/도전과 재앙적 테러리즘을 포함한 사변형 도표(quad chart)를 선보였다. 사변형 도표는 하이브리드전 정의를 탐구하는데 매우 유용하다. 프라이어가 제시한 구체적인 4가지 위협의 정의를 활용하면 비정규전과 하이브리드전 간의 차이점을 검토할 수 있다. <그림 4-1>은 하이브리드전이 단지 또 다른 명칭의 비정규전이 아님을 분명히 보여준다. 실제로 비정규전 전술은 하이브리드전의 구성요소 중 하나이지만, 그것이 유일한 구성

134) Williamson Murray and Peter R. Mansoor, *Hybrid Warfare: Fighting Complex Opponents from the Ancient World to the Present* (Cambridge University Press, Cambridge, 2012), p. 3.

135) Timothy McCulloh and Richard Johnson, “Hybrid Warfare,” *JSOU (Joint Special Operation University) Report*, August 2013, p. 3.

136) For example, see 2002 The National Security Strategy of the US or 2005 National Defense Strategy of the US.

요소는 아니다.¹³⁷⁾ 요컨대, 프라이어의 4변형 도표가 암시하는 것은 9/11 이후 미국이 테러집단 및 불량국가들이 WMD(대량살상무기) 또는 WMD에 버금가는 위력을 발휘하는 수단을 획득, 보유 및 사용함으로써, 4개 시나리오(비정규적, 재앙적, 전통적, 분열적) 중에서 미 본토에서 실제로 발생할 가능성이 높고, 막대한 피해를 입히게 될 취약성이 가장 높은 시나리오가 ‘재앙적’ 상황이 될 것이라는 경고의 메시지이다.



〈그림 4-1〉 프라이어의 4변형 도표

* 출처 : Nathan Freier, *Strategic Competition and Resistance in the 21st Century* (Carlisle, VA: *Strategic Studies Institute*, 2007), p. 2.

‘하이브리드 전쟁’이라는 용어는 2002년 네메스(William J. Nemeth)가 최초로 사용한 것으로 알려진다.¹³⁸⁾ 그는 체첸사회가 러시아를 상대로 구사한 하이브리드전 사례에 대한 분석을 통해, 체첸사회가 혁신적 아이디어, 카리스마적 지도자, 대의명분에 대한 강력한 신념, 심각한 피해도 감내할 수 있는 사회적 능력, 그리고 분권화된 전술 등을 장점을 드러냈으며, 하이브리드전의 특징적 현상들이 그 전쟁의 총체적 본질, 즉 전투원과 비전투원 간 구분을 흐릿하게 만들고, 테러리즘, 대량학살, 포로에 대한 극단적으로 비인간적인 대우, 범죄적 수법 등에 의존했다고 분석했다. 맥큐언(John J. McCuen)은

137) Nathan Freier, *Strategic Competition and Resistance in the 21st Century: Irregular, Catastrophic, Traditional, and Hybrid Challenges in Context* (Carlisle, PA: *Strategic Studies Institute*, May 2007), p. 2.

138) William J. Nemeth, *Future War and Chechnya: A Case for Hybrid Warfare* - Thesis (Monterey, CA: Naval Postgraduate School, June 2002).

네메스가 정립한 하이브리드전의 이론과 개념을 더욱 발전시켰다. 그는 하이브리드전을 “물리적·개념적 차원에서의 전영역 전쟁(full spectrum wars)으로서, 전자는 적 부대에 대항하는 투쟁인 동시에, 후자는 전투지역 내 현지 주민, 개입국가들(intervening nations)이 벌이는 국내 전선에 대한 지원, 그리고 국제사회의 지원을 통제 및 지원을 확보하기 위한 보다 광범위한 투쟁”으로 정의하였다.¹³⁹⁾ 하이브리드전이 “전투지역 내 주민, 국내전선에서의 주민 및 국제사회라는 3가지의 결정적 전장(battlegrounds)”에서 치러지며, 하이브리드전은 이들 전선에서의 동시적 성공을 요구한다는 점을 역설한 것은 맥큐언의 중요한 기여이다. 맥큐언이 강조한 ‘인간지형(human terrain)’의 중요성이 러시아의 하이브리드전 개념에 고스란히 반영된 것은 흥미로운 일이다.

나. 러시아의 차세대전 이론

러시아에서 차세대전 이론의 선구자는 1995년 “If War Comes Tomorrow”라는 저서를 출간한 가리브(Makhmut A. Gareev)이다. 저서의 핵심은 기술진보가 재래식 무기의 파괴력 및 전혀 새로운 무기체계의 등장과 연관되어 전쟁양상을 근본적으로 변화시켰다는 것이다.¹⁴⁰⁾ 가리브에 의하면 기술개발로 말미암아 과거 그 어느 때보다 정보전의 수단 및 방법이 정교해짐에 따라, 광범위한 전자전 사용으로 적 통신·레이더 및 지휘통제 체계의 기능이 교란될 것으로 예상했다.¹⁴¹⁾ 그는 정보전의 위력에 대하여 “...부분적으로 진실과 허위가 혼합된 자료(materials)의 체계적 보도는 대중의 정신이상(psychosis)과 절망감을 초래하고, 군대와 정부의 신뢰를 약화시키며, 나아가 정보전 표적이 된 국가들의 국내 불안정을 야기함으로써, 궁극적으로는 적이 활동할 수 있는 비옥한 토양을 조성할 수 있다.”고 주장했다.¹⁴²⁾ 일찍이 가리브는 정보전을 미래분쟁에서 필수불가결하고 결정적인 요소이며, 새로운 정보전 수단은 직접적인 무력공격보다는 국가 간 투쟁이 은밀하고, 잠복적(latent)이며 선전포고가 없는 전쟁으로 변모할 것이라고 역설했다.

가리브의 구상은 ‘비접촉’ 개념을 제시한 슬립첸코(Vladimir Slipchenko)에 의해 더욱 발전되었다. 슬립첸코에 의하면, 현대전에서 공중과 우주에서 이루어지는 공격은 적 영토의 중심을 초정밀 무기체계로 타격할 수 있다. 이때 초점은 재래식 공격에서 적

139) John J. McCuen, “Hybrid Wars,” *Military Review*, March-April 2008, pp. 107-113. / p. 108.

140) Makhmut A. Gareev, *If War Comes Tomorrow? The Contours of Future Armed Conflict* (Translated) (New York: Routledge, 1998.).

141) Ibid, pp. 51-52.

142) Ibid, p. 53.

부대와와의 직접적인 교전을 회피하면서 군사적·정치적 및 경제적 목표물, 특히 지휘통제 인프라를 파괴하는 것이다.¹⁴³⁾ 나아가 2003년 발간된 러시아 「국방백서」는 러시아군의 작전술에서 중대한 전환점이 되었다. 「백서」는 러시아를 사방에서 위협받는 국가로 인식함으로써, 자국이 전략적 주도권을 장악해야 할 필요성을 강조했다.¹⁴⁴⁾ 「백서」는 중심 지역에 대한 정밀타격과 장거리 화력부대가 근접전투를 대체하고, 정보전, 지휘통제에서의 글로벌 통신 네트워크 출현하며, 병종간 합동작전에 기초한 타격능력의 필요성 등을 비롯하여, 가리브와 다른 전문가들이 이미 언급한 현대전에서의 많은 변화들을 반영했다.¹⁴⁵⁾

차세대전에 관한 개념은 2013년 게라시모프 러시아군 총참모장에 의해 획기적으로 발전되었다. 게라시모프는 ‘아랍의 봄’에 대한 경험을 언급하면서 차세대전으로 불리는 새로운 전쟁양상을 묘사했다. 이는 선전포고를 앞세운 공식적인 개전보다 외교적·경제적, 정치적 및 여타 비군사적 수단을 결합시키는데 중점을 둔다. 게라시모프는 전쟁의 본질은 불변하지만, 규칙이 변화했음에 주목하면서, 정치적·전략적 목표 달성을 위한 비군사적 수단의 중요성이 증가했으며, 때때로 이는 군대보다도 훨씬 효율적이라고 주장했다. 그는 2013년 “군대 형태·방법에서의 주요 추세(the Main Trends in the forms and methods of the armed forces)”제하의 논문에서, 북아프리카·중동 지역에서 분출된 ‘색깔혁명(Color Revolution)’을 언급했다.¹⁴⁶⁾ 게라시모프는 ‘아랍의 봄(Arab Spring)’ 같은 민중봉기가 자유민주주의 체제에서 ‘전쟁’으로 간주되지 않으나, 그것이 21세기의 ‘전형적 전쟁’이 될 것인지 여부에 질문을 던졌다. 그는 새로운 형태의 분쟁이 전쟁에 버금가는 사회적, 경제적 및 정치적 참화를 초래할 가능성에 주목했다.

기본적으로 러시아는 ‘아랍의 봄’이나 ‘색깔혁명’을 미국의 후원을 받는 세력들을 앞세워 정권교체를 이루는 도구로 간주한다. 러시아의 분석에 의하면, 미국의 공격을 알리는 최초의 충성은노골적인 군사침공 대신, ‘국가 선전매체(CNN, BBC 등)’, 인터넷과 소셜 미디어, 비정부단체 등을 통해 자신들의 꼭두각시 노릇을 맡을 정치적 반대파의 옹립으로 시작된다. 정치적 반대세력을 심는데 성공한 다음, 분리주의, 사회적 분규 등을 겪게 되면 합법적 정부는 갈수록 질서유지에 어려움을 느낀다. 치안상황이 악화될수록 분리주의

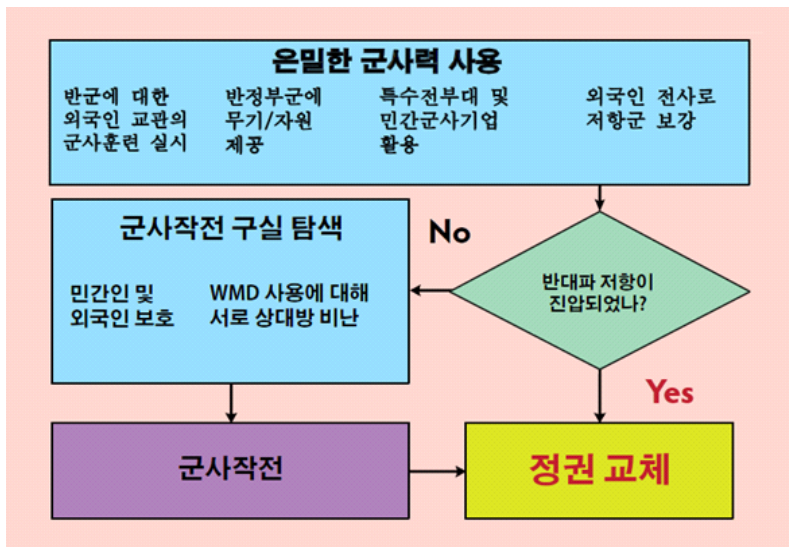
143) Peter A. Mattsson and Niklas Eklund, “Russian Operational Art in the Fifth Period: Nordic and Arctic Applications,” *Revista de Ciencias Militares*, Vol. 1, No. 1 (May 2013), pp. 29-47. / p. 37.

144) Stephen J. Blank (ed.), *Russian Military Politics and Russia's 2010 Defense Doctrine* (Carlisle, PA: US Army War College, 2011), pp. 7-15.

145) Mattsson and Eklund, 2013, p. 33.

146) Roger McDermott (ed.), *Transformation of Russia's Armed Forces: Twenty Lost Years* (Oxon, UK: Routledge, 2015), p. 44.

운동이 자극을 받아 강화되고, 특수부대, 재래식 군대, 사설용병 등이 정부와 맞서 싸움을 벌임으로써 추가적 재앙이 초래된다. 일단 합법정부가 질서유지를 위해 부득이 갈수록 공격적 수단에 의존하게 되면, 미국은 비행금지구역 같은 경제적/정치적 제재조치를 부과할 수 있는 명분을 확보할 수 있게 된다. 마침내 정부가 붕괴하고 무정부상태가 뒤따르면, 평화유지군이라는 명분으로 서방국 군대가 지역을 평정하는데 투입되고, 미국/서구에 우호적인 신정부(러시아 입장에서는 친미 꼭두각시)가 수립된다.¹⁴⁷⁾ 이처럼 러시아가 ‘아랍의 봄’이나 ‘색깔혁명’ 등을 국가안보 위협으로 간주하는 인식은 게라시모프 독트린¹⁴⁸⁾이나 러시아의 차세대전 개념에 고스란히 투영되어 있다.



〈그림 4-2〉 군사력 사용을 위한 적응적 접근방법

* 출처 : Charles K. Bartles, "Getting Gerasimov Right," *Military Review* (Jan-Feb 2016) 96(1): 30-38. / p. 33.

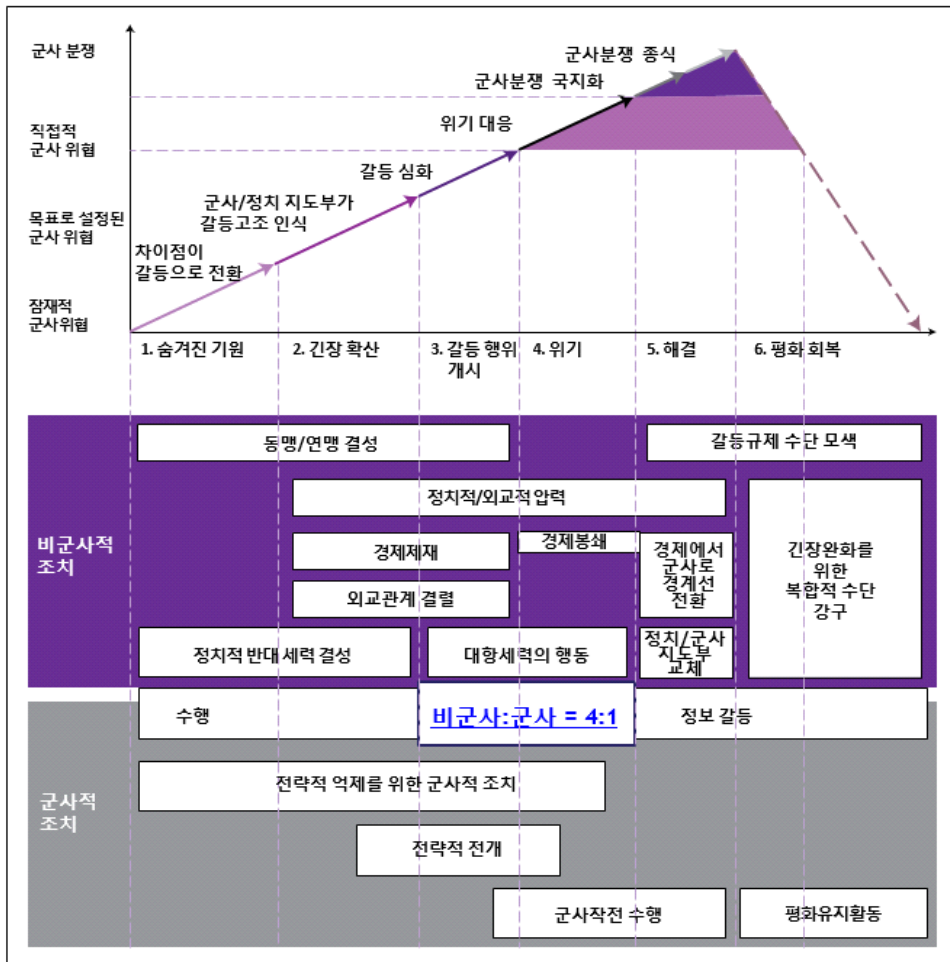
다. 게라시모프 독트린(Gerasimov Doctrine)

“국가간 분쟁해결에서 비군사적 수단의 역할(The Role of Nonmilitary Methods in Interstate Conflict Resolution)”이라는 게라시모프의 논문은 러시아의 ‘현대전 모델’을 제시했다. 무엇보다 그는 아랍의 봄과 색깔혁명으로 전쟁/평화 간 구분이 모호해졌음에

147) Charles K. Bartles, "Getting Gerasimov Right," *Military Review* (Jan-Feb 2016) 96(1): 30-38. / p. 32.

148) 참고로 「게라시모프 독트린(Gerarimov Doctrine)」이라는 단일의 문서나 문헌은 존재하지 않으며, 그가 발표한 다양한 논문과 발언 등을 종합하여 편리하게 붙인 명칭에 불과하다.

주목했다. 외관상 자유민주주의에서 민중봉기는 전쟁으로 보이지 않으나, 때때로 이는 외국의 개입(노골적 및 은밀한), 혼란, 인도주의적 재난 및 내전 등을 초래한다. 이런 행동은 현대에서 “전형적 전쟁”이므로, 그는 러시아 군대가 새로운 수단을 수용할 수 있도록 진화되어야 한다고 역설했다. 게라시모프에 의하면, 현대전의 초점은 정보공간에서의 우세 점령이다. 정보기술은 “군대와 정부 간 공간·시간·정보의 격차”를 감소시켜 주었다. 중요한 것은 전쟁목표가 원격조종 비접촉(contactless) 방식으로 달성된다는 것이다.¹⁴⁹⁾



〈그림 4-3〉 국가간 갈등에서 비군사적 수단의 역할

* 출처 : Charles K. Bartles, “Getting Gerasimov Right,” *Military Review* (Jan-Feb 2016) 96(1), p. 35.

149) US Army Special Operation Command (US ASOC), *Little Green Men: A Primer on Modern Russian Unconventional Warfare, Ukraine 2013-2014* (Fort Bragg, NC: US ASOC, 2015), pp. 17-20.

게라시모프는 분쟁이 6단계(〈그림 4-3〉)로 전개된다고 보고, 각 단계에서 비군사적 특징의 우월성을 언급하는 한편, 분쟁해결 단계에 가까워짐에 따라 군사적 개입도 필요함을 강조했다.¹⁵⁰⁾ ① 숨겨진 기원: 지구전 양상을 보이게 될 초기단계에서, 정치적 반대집단들이 기존 정권을 겨냥한 대항세력을 형성한다. ② 확산: 갈등이 확산되면 러시아는 갈등을 유발한 정권 또는 비국가 행위자에 대한 정치적·외교적 압력을 행사한다. ③ 갈등행위 개시: 이 단계에서 갈등지역 내 적대관계에 있는 군대들이 상대방을 겨냥하여 시위, 저항, 전복, 태업(sabotage), 암살, 준군사 집단들 간의 교전 같은 형태를 취할 수 있다. ④ 위기: 위기상황이 본격화됨에 따라, 러시아는 강력한 외교적·경제적 설득(suasion)과 함께 군사작전을 개시한다. ⑤ 해결: 이 단계에서 러시아 지도부는 분쟁해결을 위한 최선의 방책을 모색한다. ⑥ 평화 회복. 다시금 지구전 양상이 될 수도 있는 마지막 단계에서 러시아는 긴장완화 및 평화유지활동 수행을 위한 포괄적 조치들을 검토한다.

앞서 언급한 바와 같이 맥큐언은 하이브리드전에서 ‘인간지형(human terrain)’의 중요성에 주목했다. 그에 의하면 하이브리드전에 휘말린 국가의 모든 단계에서 안보/치안 기구, 정부 부서 및 활동, 군사 기지 및 부대, 필수적 서비스와 경제는 파괴되거나 손상 또는 와해되었을 가능성이 크다. 현지 주민들의 안전과 안정을 확보하기 위해 개입부대(intervening forces)는 즉시 치안, 필수적 서비스, 지방정부, 자위부대 및 필수적 경제 요소 등을 재건 또는 회복해야 한다. 역사적으로 하이브리드전은 이러한 분야에서 성패가 결정되었다. 이것이야말로 주민들로부터 정당성을 부여받고 지원을 받기 위한 전장이다. 맥큐언에 의하면, 오늘날 적들은 주민들을 자신들이 선택한 전장으로 삼는다. 그들은 재래전이나 핵전쟁에서 미국을 패배시킬 군사적 능력이 없다는 점을 인식하고 있다. 따라서 적들의 전략적 및 전술적 목표는 우리의 재래식 군사력과 전술적 목표물을 파괴하는 것이 아니라, 우리가 싸움을 포기할 때까지 핵심적 인적지형을 장악, 통제 및 방어하는 것이다. 실제로 이라크·아프간의 상황에서 하이브리드전의 결정적 전투는 분쟁지역 주민, 개입국가의 국내전선 주민, 국제사회라는 주민전선(population battlegrounds)에서 벌어졌다. 적들이 주민들을 주전장으로 선택한 가장 중요한 이유는 그들이 거의 무한정 전쟁을 지연시킬 수 있음을 알기 때문이다.

이런 면에서 하이브리드전은 마오쩌둥의 “혁명지구전(protracted revolutionary war)” 개념과 일맥상통한다. 「지구전론」에서 모택동은 자신의 전략을 “궁극적인 승리를 거둘 수 있는 유일한 방법은 전략적 지구전 뿐”이라고 갈파했다. 지구전론의 핵심은 혁명세력들이 무수한 전역(campaigns)과 전투의 누적적 효과로 적의 능력을 소진시킴으로써, 주민의 지지를 동원하고 기지를 구축하고 적의 장비를 탈취하여 자신의 능력을 확장시킴

150) Ibid.

으로써, 그리고 외부로부터 정치적 및 군사적 지원을 획득함으로써 권력관계(power relationship)를 역전시키는 것이다. 이런 목표는 ‘파비안 반군(Fabian insurgency)’의 전형적 수법을 반영한다. 인도차이나 반도의 베트남 반군들은 본질적인 소모전 전략(attrition strategy)을 사용한 프랑스가 재래식 전장과 주민 전장 모두에서 패배할 것을 알았다. 프랑스는 소모전을 구사함으로써 적의 재래식 군사력을 패배시키기 위해 집중해야 할 것인지, 아니면 주민을 보호하기 위해 분산할 것인지를 놓고 갈피를 잡지 못하는 “집중 및 분산(mass and disperse)”의 딜레마를 결코 해결하지 못했다. 프랑스는 중국 국경을 가로지르는 적들의 안전한 피난처(safe haven), 중국·소련을 포함한 주요 동맹국들로부터의 막대한 병참지원을 포함하여, 전쟁의 국제화에 성공적으로 대처하지도 못했다. 이런 간략한 역사는 하이브리드전에서의 잠재적인 정치적 함정(pitfalls)과 성공적인 하이브리드전 전략의 기원을 모두 설명해 준다. 하이브리드전에서 적들은 주민들 내부에서 장기전을 수행하는 동시에, 국내 및 국외에서 군사적 승리의 상징인 신뢰를 손상시키기 위한 지구전 전략을 구사한다. 이라크/아프간에서 미국은 최초 재래식 공격으로 승리를 거두었지만, 이로 인하여 조성된 혼란을 틈타 패잔병들과 외부 전사들은 주민들 속으로 파고 들어가 끝이 보이지 않는 지구전을 벌이기 시작했고, 이를 통하여 현지 주민들과 국내외 주민들의 민심을 분리시키는데 성공했다. 불행하게도 미국과 서방국들은 과거의 교훈에 유념하지 않고, 스스로 자초한 실패를 통하여 지구전이 전개될 수 있는 조건을 자초한 것이다.¹⁵¹⁾

게라시모프 모델의 관점에서 보면 선전포고, 군사/비군사적 노력의 엄격한 구분, 결정적 전투를 치르는 대규모 재래식 부대 對(versus) 선포되지 않은 전쟁(undeclared wars), 군사적/비군사적 활동을 결합한 하이브리드 작전, 소규모 정밀타격 부대 등의 모든 측면에서 현대전의 패러다임은 2차대전 및 냉전시대 분쟁의 패러다임과 현저한 차이를 드러낸다. 게라시모프는 결전전, ‘이라크자유작전(Operation Iraqi Freedom)’, 리비아 개입 등에서 미국과 유럽의 경험을 두루 관찰한 결과, 정치적, 경제적, 문화적 및 여타 비군사적 요인들이 결정적 역할을 수행하였음에 주목하고, 인도주의 작전도 비재래식 전쟁의 일부로 고려되어야 한다고 주장했다.¹⁵²⁾ 이러한 게라시모프의 시각은 현대전의 성격이 변화했다는 관찰에 기초한다. 게라시모프에 의하면 전략목표 달성을 위한 모든 국력요소의 결합은 전혀 새로운 것이 아니지만, 효과성의 질적으로 새로운 차원은 새로운 기술에 의하여 양대 차원에서 효과가 기하급수적으로 확대됨에 따라, 군사적 요소에 비해 정치적(비군사적) 요소의 비중이 증가되는 것이다.

151) John J. McCuen, “Hybrid Wars,” *Military Review*, March-April 2008, pp. 107-113. / pp. 108-110.

152) US ASOC, 2015, pp. 17-20.

2. 차세대전 조직과 작동원리

가. 차세대전 조직

러시아가 제기하는 하이브리드 위협의 이해에 가장 큰 걸림돌은 적대국을 겨냥하여 운용하는 광범위한 도구와 행위자들의 실체를 제대로 파악하기 어렵다는 점이다. 많은 사람들은 러시아가 제기하는 하이브리드 위협이 단지 군사적 문제가 아니라, 범정부적(a whole of government) 문제라는 점을 간과한다. 실제로 이러한 도전이 정부차원을 넘어 광범위한 비정부 행위자들을 포함한 범사회적(a whole of society) 문제이다.¹⁵³⁾ 러시아의 관점에서 보면, 차세대전을 전담 또는 관장하는 특정한 군사·비군사 또는 정부·비정부 조직은 별도로 존재하지 않는다.

러시아가 적대국에 대하여 하이브리드 전쟁 수행을 위해 동원할 수 있는 행위자, 기관 및 조직들은 아래와 같다.

- 정보기관 및 첩보기관들을 포함한 국가기구
- 정규군 및 준군사부대
- 민간군사기업(private military companies: PMC) 및 그 하청업자들
- 민간부문의 각종 비정부단체(NGO)들¹⁵⁴⁾
- 러시아 정교회(Orthodox Church)
- 조직범죄 집단
- 재정지원을 받거나 개인적 신념에 의해, 러시아 정부 주장을 유포 및 확산시키거나, 러시아에게 유리하도록 영향력 행사에 앞장서는 온갖 무리들¹⁵⁵⁾

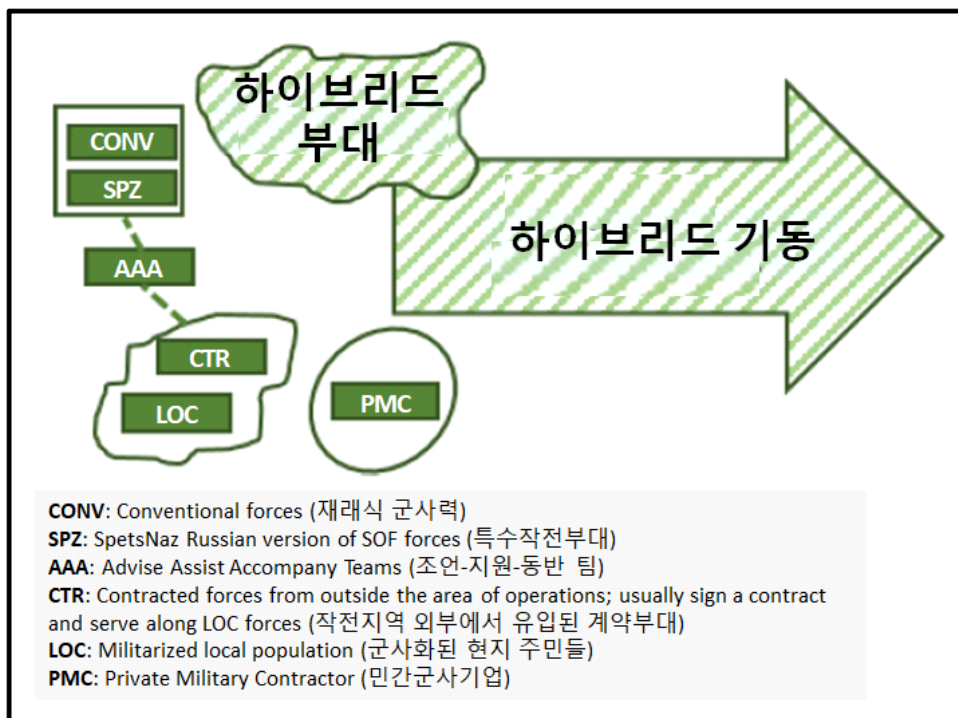
하지만 가장 중요한 것은 재래식 군사력 사용의 위협이다. 위협이건 실제사용이건 재래식 군사력은 하이브리드 활동이 이뤄질 수 있는 ‘배경과 맥락’을 제공하며, 러시아는 이러한 ‘배경·맥락’ 속에서 지전략적 목표를 달성하는데 유리한 환경과 더 큰 행동의 자유를 모색한다. “하이브리드,” “회색지대,” “차세대전” 등의 개념이 등장했지만, 이것은

153) Keir Giles, “Hybrid Threats’: What Can We Learn From Russia?” *Security Policy Working Paper, No. 16*, 2019.

154) 오토바이 동호인 단체로 위장한 ‘Night Wolves’ 같은 어용단체, 러시아 올리가르히(Oligarchs)들이 금전적으로 후원하는 인종차별 집단, 정치적 전복활동에 특화된 민간단체, 문화단체를 가장하여 러시아의 국위선양을 위해 스포츠 선수들에게 불법적 약물투여(doping)를 돕는 집단 등이 포함됨.

155) Giles, 2019, pp. 1-2.

최첨단·고강도 분쟁에 대한 러시아의 준비태세를 대체하지는 않았다. 러시아는 서방측의 재래식 군사력 우세에 대응하기 위하여, 비용이 저렴하고, 덜 위험하고, 보다 부인가능성(deniability)이 높고, 잠재적으로 보다 효과적인 비대칭적 수단들을 추구할 것이나, 이것이 러시아가 공개적 분쟁(open conflict)에 대비해야 할 긴박성을 감소시켜 주지 않는다는 점을 알아야 한다.¹⁵⁶⁾



〈그림 4-4〉 하이브리드 부대의 구성(예)

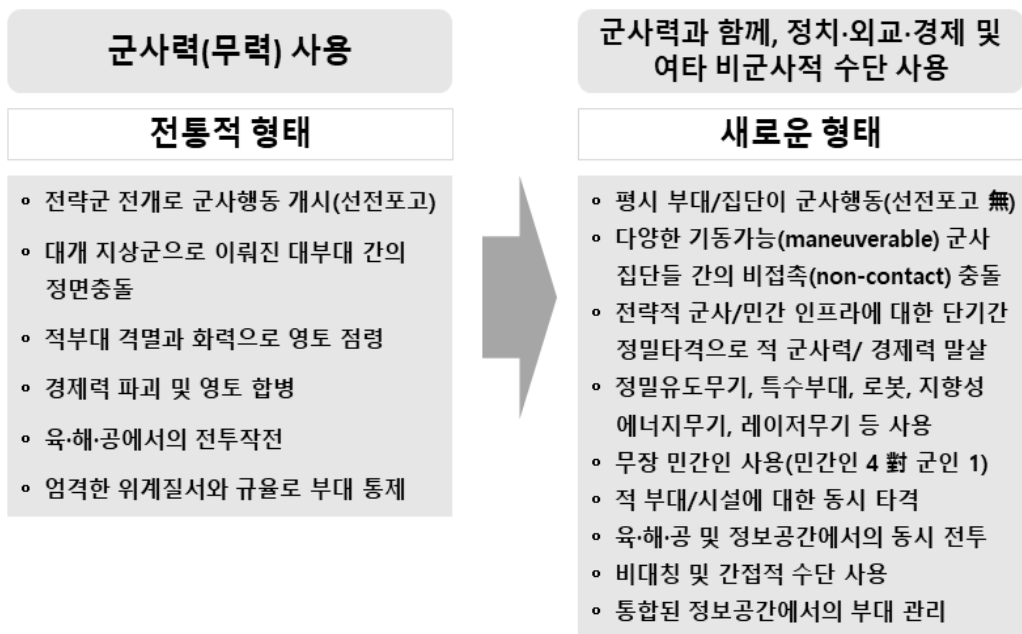
* 출처 : Asymmetric Warfare Group, Russian New Generation Warfare Handbook (Force Meade, MD: AWG, 2016), p. 4.

〈그림 4-4〉는 러시아가 차세대전쟁 개념을 조지아와 우크라이나 사태에 적용한 상황을 도식화한 것이다. 일례로 하이브리드전에 참여한 행위자들은 재래식 군사력과 특수작전 부대로부터, 조언·지원·동반팀, 계약부대, 현지주민, 민간군사기업(PMC) 등이 두루 포함된다. 여기서의 목표는 분쟁상황에서의 군사적 승리가 아니라, 정권교체 같은 정치적 목표 달성이다. 일례로 모든 정권교체가 군사적 옵션으로 이뤄지지는 않으나, 모든 단계는 현지주민들에 의한, 현지주민들을 통한, 현지주민들과 함께 이뤄지는 특징을 갖는다. 현지

156) Ibid, p. 2.

민간인들의 개입은 군사행동에 정당성을 부여하는데 유용하다. 러시아는 우크라이나, 시리아 등지에서 마치 순수한 자발적 민간인들이 중심인 것 같은 하이브리드 기동의 개념을 활용했다.

한편, 게라시모프의 러시아 총참모부는 대부분 비선형/하이브리드 수단과 관련되고, 우크라이나에서 나타난 러시아 접근방식에 부합되는 광범위한 군사적 행위의 특징들을 다음과 같이 상세하게 언급하였다. ① 수행된 행위의 대부분은 은폐되고 간접적인 특징을 보임, ② 정보공간에서의 행동이 결정적 역할을 차지(특히 정보전은 가장 두드러진 중요성을 갖고 있음), ③ 수행된 활동의 실제 목적을 기만(공식적으로 선언된 목적은 실제 목적을 의도적으로 은폐 및 기만), ④ 정부부서 간 협조의 역할 증대, ⑤ 정부조직의 대표자들이 반드시 포함된, 통합된 단일 지휘기구에 의하여 참여자들의 행동을 지휘 및 통제 등.



〈그림 4-5〉 전쟁의 성격 변화

* 출처 : Dave Johnson, *Russia's Approach to Conflict - Implications for NATO's Deterrence and Defence*, Research Paper No. 111, April 2015, p. 7.

게라시모프가 제시한 21세기 차세대전 모델의 강조점은 정치적 및 전략적 목표 달성을 위한 비군사적 수단들이다. (〈그림 4-5〉) 게라시모프에 의하면 비선형적인 하이브리드 성격을 갖게 될 차세대전은 다음과 같은 특징을 가질 것이다.¹⁵⁷⁾

- 대부분의 활동은 간접적 행동(마스크 착용)으로 수행
- 정보영역(information sphere) 활동이 결정적 역할을 수행
- 전쟁의 진정한 목적 은폐를 위해 대규모 기만행동 수행
- 작전에 참여한 계획수립자들 간의 협조가 중요시
- 개입된 행위자들은 중앙집권적으로 통제 하에 활동

러시아의 가리브 역시 차세대전의 성격(character)과 관련하여, 첨단 정보·통신수단 같은 신기술이 전쟁의 성격을 근본적으로 변화시켰다고 주장했다. 실시간 정보처리가 가능해져 적의 지휘통제체계를 효과적으로 무력화시킬 수 있게 됨에 따라, 도발적인 심리정보의 체계적 유포가 진실과 허위의 영역을 모호하게 만들어 클라우드비츠가 말하는 전쟁의 ‘안개(a fog)’ 효과를 거둘 수 있다고 말했다. 이런 활동은 집단적 병리현상, 무력감과 절망감, 자국의 정부와 군대에 대한 신뢰 상실 등을 초래하여, 결과적으로 피침 국가의 불안정, 나아가 영향력 확대 수단들을 활용할 수 있는 유리한 조건을 조성한다는 것이다.¹⁵⁸⁾

나. 차세대전 작동원리

체키노프와 보그다노프는 차세대 전쟁이 발생하게 될 방식을 단계별로 상세하게 기술했다.¹⁵⁹⁾ 저자들은 전쟁을 개전 초로부터 종전 기간으로 구분했다.¹⁶⁰⁾ 개전 단계는 수개월에 걸쳐 외교적·경제적·이념적 및 심리적·정보적 수단들을 포함하여 대상국을 겨냥하여 협조된 비군사적 공세를 엄청난 강도로 퍼붓는 것으로 시작된다. 이에 추가하여 적국 주민을 침체시키고, 중앙정부에 대한 불만을 촉발하며 군대의 사기를 약화시키기 위한 목적으로 대대적인 선전선동 캠페인이 전개된다. 대중들을 기만하고 뇌물에 익숙한 대상국의 관료들과 군 장교들은 사전에 적 군대의 기능을 감퇴시키는 중요한 수단이 된다.¹⁶¹⁾ 이들은 비밀공작 요원들이 대상국에 침투하여 테러리스트 활동, 도발 감행 및 혼란과 불안정 조성 등을 위한 자금, 무기 및 여타 물자를 적절히 공급해야 한다고 주장한다. 또한 대상국에 해외전사들이 도착하여 상태를 더욱 악화시킬 것으로

157) Dave Johnson, *Russia's Approach to Conflict - Implications for NATO's Deterrence and Defence*, Research Paper No. 111, April 2015.

158) Gareev, 1998, p. 53.

159) Sergey Chekinov and S. Bogdanov, "The Nature and Content of a New-Generation War," *Military Thought* (October-December 2013), pp. 12-23. / p. 17.

160) Ibid, pp. 19-20.

161) Ibid, pp. 21-22.

예상한다. 군사적 단계가 시작되기 직전에 대규모 수색 및 전복(subversive) 임무가 전개될 것으로 예상되는데, 이들 임무에서는 적의 군부대, 핵심 정부시설 및 주요 인프라의 지도상 위치를 파악하기 위하여 외교적 신호발송 도구(signalling tools)로부터 간첩활동에 이르는 가용한 모든 첩보수집 수단과 방법이 사용될 것이다. 뒤이어 적의 정부 및 군의 무력화를 겨냥한 ‘전자 녹다운(electronic knockdown)’이 이루어지는 본격적인 전자전 활동이 실시되며, 바로 후속하여 장거리 포병뿐 아니라 정밀유도 미사일, 드론 및 여타 자동화 무기가 포함된 대대적인 공중작전을 필두로 실제 군사공격이 이루어질 것이다. 이들에 의하면 개전 초기단계가 끝날 무렵이면 적국은 정부 및 군 통제소가 파괴되고 핵심 인프라가 심각한 피해를 당하여 통치불능 상태에 이르게 될 것이다. 그래서 방어군의 적시적절한 배치도 불가능해질 것이다. 차세대 전쟁의 종결단계가 되면 공자의 정규 지상군이 대상국에 진입하여 잔여 저항지점을 고립 및 분쇄한다. 2013년 체코노프와 보그다노프가 이론적으로 기술한 차세대 전쟁의 모습은 2014년 우크라이나, 특히 크림 반도에서의 러시아군 작전 기간 동안에 실제로 벌어진 상황과 놀라울 정도로 흡사하다.

이들이 제시한 차세대전의 수행단계를 요약하면 다음과 같다.

- 1단계: 결정적인 분쟁 발발에 앞서 최소 1개월 전에 시작. 여기에는 심리적, 이념적, 외교적 및 경제적 측면을 포괄하는 비군사적 비대칭전이 포함. 이 단계에서 군사작전 개시를 위해 유리한 조건을 조성하는 단계
- 2단계: 특수부대가 진정한 작전목표를 혼동하도록 정치·군사 지도자들에게 허위 명령·지시·지침 및 자료 등 유포. 동시에 외교채널, 언론매체, 정부기관 및 군대조직에 의해 치밀하게 협조된 수단들을 수행
- 3단계: 협박, 기만, 및 뇌물제공 등으로 정부 관료 및 군 장교들이 본연의 의무를 수행하지 못하도록 강요
- 4단계: 첩보기관들의 선전선동 캠페인으로 국민들 간 불평불만 고조
- 5단계: 공격대상 국가 영공에 비행금지구역 설정, 항구 봉쇄, 반란군과 협력하는 민간군사기업 최대 활용
- 6단계: 정보작전의 은폐 하에 정찰 및 전복임무를 수행한 다음, 모든 형태, 수단 및 부대들을 총동원하여 군사행동 개시
- 7단계: 맞춤형(targeted) 정보작전, 전자전작전, 항공우주작전, 지속적인 공중기동 등과 더불어 다양한 플랫폼으로부터 초정밀유도무기 발사(장거리 포병, 레이저 무기, 비살상 생물무기 등)
- 8단계: 잔여 생존부대 격멸, 잔존하는 저항지점 파괴 및 무력화

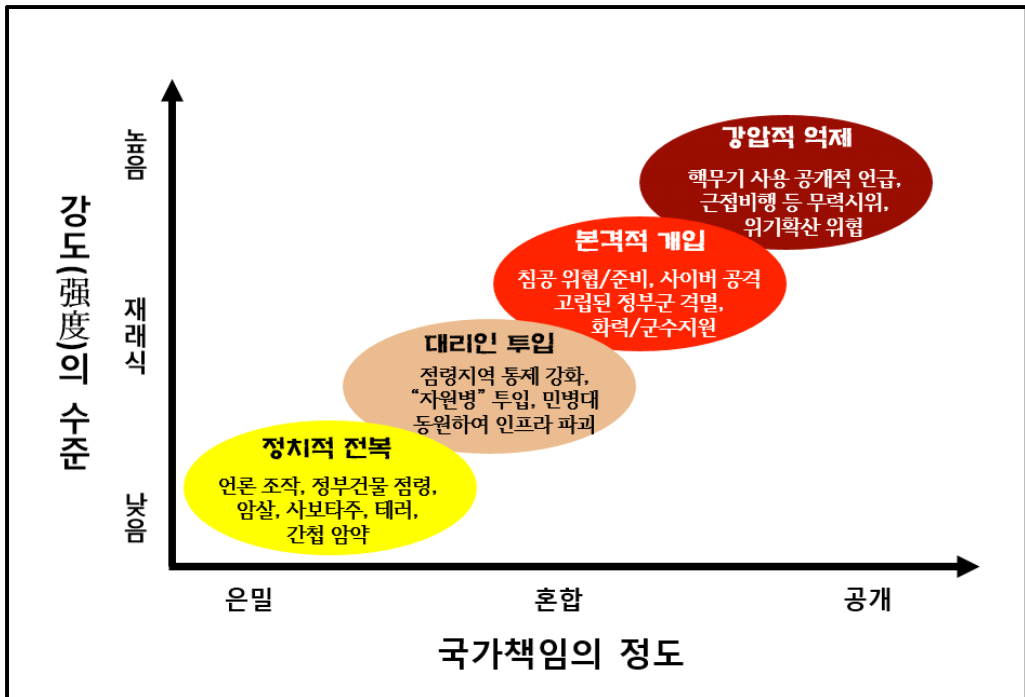
많은 전문가들에 의하면, 러시아가 구사하는 하이브리드전 도구들은 때때로 옛날 볼셰비키 시대와 심지어 차르가 지배하던 제정 러시아 시대로 뿌리가 거슬러 올라가는 ‘도구상자(tool box)’들을 스마트하게 업데이트한 것으로 보인다. 냉전기 중, ‘도구상자’를 활용한 구소련은 NATO와의 분쟁이 벌어지기 전 미리부터 무력투쟁의 전영역을 의미하는 ‘전장(battlefield)’을 구상 및 준비하였다. 여기에는 다음과 같은 단계들을 포함하지만, 이들만으로 국한되지는 않는다.¹⁶²⁾

- 소요·선전선동(Agit prop): 이는 볼셰비키 시대에 회자되던 ‘소요 및 선전선동(agitation and propaganda)’의 약자로서, 목표물로 선정된 청중들에게 영향력을 행사하고 이들의 지지를 동원함을 의미
- 기만 : 러시아어로 ‘Maskirovka’는 기만, 은폐 및 위장을 위한 수법과 전술을 총칭하는 개념
- 특작부대: 상기의 ‘Maskirovka’의 개념에 부합되도록, 그리고 그 개념을 충실히 준수하는 방식으로 비재래식(unconventional) 전쟁의 작전을 수행할 수 있는 훈련과 장비가 구비된 특수작전부대를 본격적으로 운용
- 지하·비밀요원: 현지 ‘지하요원(sleeper agent)’들을 포함하여, 민간·군 정보기관에서 파견된 비밀첩자(clandestine operatives)들이 활동을 개시
- 전자전 : 이는 러시아가 말하는 공세적 사이버전의 초기단계로서, 효과적이고 적시적(timely) 방법으로 투입된 부대/세력들에 대한 지휘통제력을 발휘하기 위하여, 적대적 상대방의 고정/모바일 네트워크를 교란시킴으로써 기술적 능력의 무력화를 노림

한편, 페리(Bret Perry)는 우크라이나에서 러시아가 수행하였던 하이브리드전의 분석에 기초하여, 미래의 차세대전에서도 정보작전과 특수작전이 중요한 역할을 수행할 것으로 예측했다. <그림 4-6>에 의하면, 하이브리드전에는 4가지 구성요소가 있다. “정치적 전복,” “대리인 투입,” “본격적 개입” 및 “강압적 억제” 등이다. 먼저 ‘정치적 전복’의 중심은 지하조직의 저항 장려 및 정보작전이다. 예컨대, 우크라이나에 대한 러시아의 ‘인도주의적’ 대외정책은 정치적 전복의 일부로 간주된다. ‘대리인 투입’은 비재래식 전쟁 수행을 위해 특수부대의 투입이 요구됨에 따라 하이브리드전의 강도가 증가한다. 이 단계에서 크림 반도에 ‘Spetsnaz’ 부대가 동원된 것이 단적인 사례이다. 본격적 개입은 재래식 군사력의

162) Dave Johnson, *Russia's Approach to Conflict - Implications for NATO's Deterrence and Defence - Research Paper, No. 111* (Rome, Italy: NATO Defense College, April 2015), p. 1.

사용과 함께, 정보전과 특수부대 작전의 강도가 증가됨을 의미한다. 예컨대, 우크라이나 군에 대응하여 재래식 작전을 수행하기 위해 러시아의 ‘대대전술단(Battalion Tactical Groups: BTGs)’이 전개되었다. 강압적 억제제의 본질은 전략적 강압으로서, 러시아의 핵 위협과 대규모 군사연습은 이 단계에서 등장했다. 정보작전과 특수부대 활동이 정치적 전복과 대리인 투입 단계에 각각 해당되므로, 이들 요소는 강압적 억제와 후속하여 전개되는 확산우세(escalation dominance)의 초기 성공에 기여했던 것으로 보인다.¹⁶³⁾



〈그림 4-6〉 우크라이나에서 드러난 러시아의 하이브리드전 스타일

* 출처 : Bret Perry, “Non-Linear Warfare in Ukraine: The Critical Role of Information Operations and Special Operations,” *Small Wars Journal*, 14 August 2015.

상기와 유사한 맥락에서, 뎀포드(Andrew Mumford)도 러시아의 차세대전 수행방식에서 대리인(proxies), 테러리즘, 정보전의 3대 요소가 핵심적 역할을 수행할 것이라고 주장했다.¹⁶⁴⁾ 첫째, 차세대전에서 대리인의 사용이다. 국가의 생존이 걸리지는 않지만

163) Bret Perry, “Non-Linear Warfare in Ukraine: The Critical Role of Information Operations and Special Operations,” *Small Wars Journal*, 14 August 2015.

164) Andrew Mumford, “Proxy Warfare and the Future of Conflict,” *RUSI Journal*, Vol. 158, No. 2 (2013), pp. 40-46.

국가이익을 확보해야 할 필요성이 점증하는 경우, 일부 비공식적 집단의 대리인을 사용하는 수법은 공자에게 사활적 이점을 가져다준다. 크림반도의 경우, 마스크를 착용하고 부대마크를 가린 부대를 투입한 전략은 러시아에게 자신들의 책임을 회피하는 부인가능성(deniability)을 제공해 주었다. 푸틴은 사건 초기 러시아 특수부대가 개입된 단계에서 이들을 “자위대(self-defense forces)”로 규정하며 러시아의 개입을 부인했다. 그러나 그 이후에 공개된 문서들에 의하면, 그해 2월 푸틴은 특수부대 사령관이 포함된 국가 안보팀에게 크림반도를 러시아가 점령하기 위한 계획을 수립하도록 명령했다. 추가로 우크라이나 정부는 2014년 크림반도 사태뿐 아니라 2008년 조지아 작전에서도 군복을 착용하지 않은 상태에서 투입된 러시아 군인들의 사진을 제시했다. 그러자 푸틴은 언론과의 인터뷰에서 러시아 군인들이 크림반도의 자위대를 지원했으며, 이들은 “예의바르면서도 결정적이고 프로페셔널하게 행동했다”고 인정했다.

둘째, 테러리즘의 역할이다. 미 합참의 「대테러(Counter-terrorism)」 교범 3-26에 의하면, 테러리즘은 대개 정치적인 목적을 추구하기 위하여 공포심을 조성하고 정부나 사회를 강압(coerce)하기 위하여, 종교적, 정치적 또는 여타 이념적 이데올로기로 동기가 부여된 불법적 폭력의 사용 또는 폭력사용의 위협으로 정의된다. 테러리즘은 그 자체로 이데올로기나 전쟁의 형태는 아니다. 테러리즘은 특정한 목적을 달성하려는 조직들에 의하여 사용되는 전술이다.¹⁶⁵⁾ 러시아는 크림반도에서 親우크라이나 주민들을 억압하기 위하여 테러 수법에 의존하였다. 세바스토폴 같은 크림반도에서 벌어진 親우크라이나 시위들은 친러 성향의 주민, 특히 러시아 비정규군의 위협과 협박으로 인하여 하루 만에 사라졌다. 거리에서 親우크라이나 주민들의 모습이 사라진 것은 압력, 방해, 위협 및 살해 등이 있었기 때문이다. 크림반도의 타타르족들은 전복(subversion) 활동의 주요 표적 중 하나였다. 포로셴코(Petro Poroshenko) 우크라이나 대통령이 언급한 대로, 일부 타타르족과 친러 행동가들이 살해되거나 실종되었다. 많은 타타르족 지도자들은 고국으로의 귀향이 금지되었다.¹⁶⁶⁾

셋째, 러시아 차세대전에서 정보전의 중요성이다. NATO 관리들과 학자들은 한결같이 러시아가 차세대전에서 정보전을 대대적으로 사용할 가능성을 언급했다. 일례로 NATO 사무총장 라스무센은 우크라이나에서 나타난 러시아인들의 행동을 가리켜 “정교한 정보 작전이자 역정보(disinformation) 작전”이라고 언급했다.¹⁶⁷⁾ 또한 NATO 사령관 브리드

165) US Joint Chiefs of Staff, *Counterterrorism: Joint Publication 3-26* (Washington, DC: US JCS, 2014), p. vii.

166) Petro Poroshenko, “Crimea is still Ukraine,” *Wall Street Journal*, 20 March 2015.

167) Anders Fogh Rasmussen, “Future NATO: Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at Chatham House - London, United Kingdom,” 19 July 2014.

러브도 러시아의 정보전에 대하여 “정보전 역사에서 우리가 목격한 가장 경이적인 기습적 정보전(information warfare blitzkrieg)”이라고 말했다.¹⁶⁸⁾ NATO는 러시아의 정보전과 역정보전에 대응하기 위해 ‘전략적 커뮤니케이션(strategic communication)’의 중요성을 강조하면서, 웨일스에서 개최된 NATO 정상회담에서 라트비아에 NATO가 인증한 ‘전략적 커뮤니케이션 센터(Strategic Communications Centre of Excellence)’의 설립을 서둘렀다. 부상하는 기술, 특히 사이버 기술은 러시아에 의한 하이브리드전의 복잡성을 높이는데 기여하였다. 2014년 3월, 우크라이나는 러시아가 사이버 공격으로 통신체계를 교란하고, 언론매체의 웹사이트를 해킹하며 선전선동 메시지로 소셜 미디어를 훼손시켰다고 비난하였다.¹⁶⁹⁾ 또한 러시아는 2008년 러시아-조지아 전쟁 당시에서 보듯, NATO를 포함하여 서방국들과 서방권의 조직들의 사이버 체계를 공격하였다. 크림반도 위기 당시 크림반도에 투입된 미국 드론의 요격(intercept)을 포함하여 수 차례의 사이버 공격이 감행된 것으로 알려졌다.¹⁷⁰⁾ 이 기간 동안에 벌어진 사이버 공격은 주로 러시아와 연계된 집단에 의해 수행되었다. 그래서 NATO 관리들은 러시아의 사이버 활동을 언급하며 NATO의 사이버 방어능력을 강화시켜야 할 긴박한 필요성을 강조하였다.

3. 차세대전 수행 사례

가. 러시아 차세대전의 실제 - 크림반도 사태를 중심으로¹⁷¹⁾

라츠(Andras Rácz)의 분석에 의하면, 크림반도와 동우크라이나에서 수행된 러시아의 하이브리드 전쟁은 각각 3개의 하위 단락들로 구성된 3개의 단계로 진행되었다.¹⁷²⁾ 먼저, 전략적 준비, 정치적 준비, 작전적 준비로 구성된 준비단계에서의 중점은 대상국(the target country)의 전략적·정치적·경제적 및 인프라의 허점과 취약성의 식별 및 이용에 필요한 수단을 창출하는 것이다. 우크라이나의 경우, 러시아는 양국 간 유구한 역사, 긴밀한 경제적·사회적 유대관계뿐 아니라 정치·경제·안보 면에서의 엘리트 간 강력한 커넥션 덕분에 그렇게 할 수 있는 최상의 위치에 있었다. 대상국 약점을 파악·이용하는 데는

168) John Vandiver, “SACEUR: Allies must prepare for Russia ‘hybrid war’,” Stars and Stripes, 4 September 2014.

169) Dave Lee, “Russia and Ukraine in Cyber ‘Stand-Off,’” BBC, 5 March 2014.

170) Isaac R. Porsche, “Cyberwarfare Goes Wireless,” *US News and World Report*, 04 April 2014.

171) 본 절의 내용은 줄고 “러시아 하이브리드 전쟁의 이론과 실제,” 『한국군사학논집』, 제73권 1호 (2017년 2월), pp. 63-94에 게재된 논문을 수정 및 보완한 내용을 밝혀둠.

172) András Rácz, *Russia's Hybrid War* (Helsinki, Finland: FIIA, 2016), pp. 57-72.

대부분의 경우 러시아의 전통적인 외교적 활동이나 부드러운 강압행동(soft coercion activities) 같은 수단을 사용하는 것과 크게 다르지 않다.¹⁷³⁾ 여기에는 러시아에 충성하는 정치·문화 조직의 설립, 경제적 영향력 확보, 강력한 대언론 입장 구축, 분리주의 운동 및 여타의 반정부 감정 자극 등이 포함되는데, 이들은 모두 대상국 정부에 압력을 가함으로써 러시아의 국익에 기여하는 것이다. 만일 러시아가 결심한다면 전통적인 러시아 외교활동의 일부는 다른 일상적이고 통상적인 목적에 기여하는 동시에 미래 하이브리드 전쟁을 위한 준비단계에서 효과를 나타낼 수 있다. 다시 말해서 하이브리드전의 초기단계는 새로운 차세대 전쟁에 대한 러시아의 개념에서 비군사적 수단의 중요성이 증대되는 것과 일맥 상통하게, 러시아 외교정책의 전통적 도구상자(the traditional toolbox)에 기초한다.

따라서 실제 공격이 개시되기 전에는 전통적인 러시아의 영향력 증대 수단이 하이브리드 공격의 준비단계에 기여할 수 있는지를 판단하기는 사실상 불가능하다. 추가로 상기에 언급된 행동의 대부분은 명시적으로 또는 반드시 불법적이 아니며, 그렇기 때문에 대상국 입장에서 이들에 대한 방어방책을 강구하기 곤란하다. 준비단계에서는 공공연한 폭력사태가 벌어지지 않으며, 취해진 조치들은 대상국이 심각하고 적극적인 대응조치를 강구해야 할 정도로 정치적 또는 법률적 문턱을 넘지 않는다. 준비단계의 효과는 오직 실제 공격이 개시되는 다음 단계에서만 가시적으로 드러난다.¹⁷⁴⁾ 두 번째의 공격단계는 긴장 폭발, 목표지역으로부터 중앙정부의 권력 축출, 새로운 대안적 정치권력 수립 등으로 구분된다.

준비단계에서 탐색된 모든 약점들은 공격국(attack country)이 실제로 전면적 하이브리드 공세를 개시하는 순간에 갑자기 드러나게 된다. 그 순간부터 하이브리드전은 앞서 기술된 러시아 외교·안보 정책의 전통적 행동들과 명백히 달라진다. 핵심적 차이점은 공개적이고 조직적인 무장 폭력이 개시된다는 것이다. 크림반도와 동우크라이나에서는 비슷한 방식으로 위기가 발발했다. 러시아제 최신식 군복, 차량 및 장비를 사용하는 무표식(unmarked) 군대가 나타나 바리케이드와 검문소를 설치하여 우크라이나 군부대와 경찰서에 이르는 출입문을 봉쇄했다. 단 한 발의 총성도 울리지 않았지만, 우크라이나 군대가 무표식 민병대를 겨냥하여 무력을 사용하지 않고는 주둔기지를 벗어날 수 없다는 점이 금방 분명해졌다. 이 단계에서 가장 중요한 것은 정치적 목표물이었다. 2014년 2월 27일 ‘상냥한 녹색군인(polite green men)’들이 크림반도 대법원과 의회건물을 덮쳐 현지의 정치적 의사결정 기능을 마비시키는 것으로 공격이 시작되었다. 이러한 행동과 동시에 잘 조직되고 때때로 민간인 복장에 무기를 휴대한 시위대가 고도의 전술적 기량을

173) James Sherr, *Hard Diplomacy and Soft Coercion: Russia's Influence Abroad* (London, UK: Chatham House, 2013).

174) Rácz, 2016, pp. 58-60.

발휘하며, 자체방어 능력이 뒤편어지는 공공행정 건물, 언론사 및 민간 인프라들을 차례로 점령하기 시작했다. 공격자와 ‘상냥한 녹색군인’들은 일관성있게 자신들을 가리켜 키에프 중앙정부에 불만을 품은 현지 저항세력이라고 주장했다. 러시아의 공식 입장과 관영 언론매체들도 한결같이 이들을 ‘저항세력’ 또는 ‘시위대’로 지칭했다.

이러한 공격작전은 의사결정자들의 정신적 동요, 절망감과 공포심 및 중앙정부에 대한 불만 조장, 그리고 현지 우크라이나 군인·경찰의 사기 저하를 통한 저항 잠재력 약화 등을 노린 극도로 강력한 정보전의 지원을 받았다. 이와 동시에, 우크라이나의 지휘통제 체계는 빈번히 사보타지 공격, 부패한 관료, 전자전 공격 등으로 막대한 피해를 입었다. 이처럼 집중적이고 다차원적(multifold) 압력의 결과로, 그리고 키에프 정부의 우유부단함으로 인해 크림반도에 위치한 거의 모든 우크라이나 군인·경찰 및 해군기지들은 결국 백기를 들고 말았다. 공격자들이 원래의 소속, 즉 러시아에서 도착했다는 사실이 분명히 드러나는 동안에도 러시아는 자신들의 개입을 끈질기게 부인하여 서방측 전문가들의 판단을 혼란 시키고, 처음에는 크림반도와 나중에는 돈바스 점령을 재빨리 ‘기정사실(a fait accompli)’로 굳히기 위한 시간을 벌었다. 이런 관점에서 러시아의 지속적 부인정책(denial policy)은 명백한 승리로 간주될 수 있을 것이다.

유사한 공격이 NATO 회원국들에서 발생했더라도 러시아는 똑같은 부인정책을 구사하여, 워싱턴 조약에 명기된 제5조의 발동을 예방할 수 있었을 것이다. 이는 앞서 기술된 ‘새로운 차세대 전쟁’ 개념과 완벽한 일관성을 이루는 것으로, 그 목표는 대상국이 압도적인 비군사적 수단을 사용하여 저항할 수 있는 능력을 붕괴시키는 것이다. 대부분의 행동들이 NATO ‘집단방위의 문턱’에 미달되기 때문에, 공자는 NATO가 집단적으로 개입할 수 없거나, 개입하기에는 너무 늦게 될 것으로 기대할 수 있다. 비록 공격단계에서 대부분의 행동은 비군사적 수단으로 수행되지만(여기서 비군사적이라는 용어는 정규군이 공격에 참여하지 않는다는 의미로도 사용됨), 정규군도 핵심적 역할을 수행할 수 있다는 점을 인식하는 것이 중요하다. 크림반도와 동우크라이나 사례 모두에서 우크라이나 국경 일대에 밀집한 대규모 러시아 정규군은 압도적인 재래식 공격을 즉각 개시할 수 있다는 위협과 경고의 메시지를 보냈다. 이런 방식으로 이들은 키에프의 관심과 자원을 다른 곳으로 전환시키는 동시에, 갈수록 폭력적 성향으로 치닫는 시위대에 발포하도록 러시아를 자극하기를 원치 않았기 때문에 우크라이나가 선택할 수 있는 역습의 대안도 자연스럽게 차단했다. 크림반도 사례에서 드러난 마지막 목표는 공격받은 지역으로부터 중앙정부의 권력을 제거하는 것이다. 이것이 달성되자 러시아는 신속히 새로운 정치권력의 중심지가 될 수 있는 대안을 제공했다. 크림반도에서, 무장한 러시아 민병대들은 점령된 의회들을 압박하여 국민투표에서 독립에 찬성하도록 강요했고, 돈바스에서는 분리주의자들이 소위

도네츠크 및 루한스크 ‘인민공화국’이라는 꼭두각시 정부를 수립했다.

이미 소련은 동계전쟁 당시 핀란드에서, 그리고 1979년 아프간 침공 당시에도 각각 꼭두각시 지도자를 내세운 전례가 있다. 하지만 이러한 가공된(constructed) 정당성은 공자의 정보 독점력에 의존하도록 유도하고 대안적 정치권력의 중심을 수립하는 방식을 통하여 중앙정부로부터 현지인들을 분리시킬 수 있다. 비록 이러한 새로운 권력이 민주주의적 정당성 대신에 오로지 군대만을 앞세운 통치의 기반 위에 존립할 수밖에 없으나, 영토행정의 관점에서 이 권력은 여전히 점령지역의 행정 및 관리능력을 갖고 있는 것으로 볼 수 있다. 크림반도와 동우크라이나에서 입증된 바대로, 공격단계의 막바지가 되면 대상국의 저항 잠재력이 붕괴되고, 거버넌스, 지휘통제 및 통신 능력이 심각한 손상을 입으며, 영토의 상당 부분을 상실하게 된다.¹⁷⁵⁾

끝으로 안정화 단계는 결과의 정치적 안정화, 대상국으로부터 점령된 영토 분리, 공격 받은 대상국의 전략적 행동의 자유 등으로 구성된다. 먼저, 하이브리드전으로 확보된 전과를 굳히기 위해, 침략국은 통치권 강화 및 합법성 부여를 위해 추가적인 조치를 취할 필요가 있다. 이런 면에서 동우크라이나 시나리오의 그것과 현격한 차이를 나타내는 동시에, 초기에 발생한 사건들은 유사한 패턴을 보인다. ‘독립’을 묻는 국민투표가 양 지역에서 조직되었고, 그 결과 모두 분리주의를 지지하는 것으로 나타났다. 크림반도에서 ‘공식적’ 결과는 97%가 분리독립에 찬성한 반면, 우크라이나에서는 83%가 찬성했다. 하이브리드전의 관점에서 볼 때, 이는 적어도 두 가지 결과가 가능함을 의미한다. 하나는 크림반도의 경우와 같이 점령된 영토의 병합이며, 다른 대안은 공격받은 국가에 점령된 영토를 포함시키되 중앙정부의 어떠한 통제도 거부하는 것이다.¹⁷⁶⁾ (〈표 4-1〉 참조)

현대전에서의 분쟁단계를 6개로 구분한 게라시모프 모델은 크림반도와 동우크라이나에서 드러난 러시아의 행위를 분석하는데 유용한 도구이다. 무엇보다 실전에서 군사적 행동에 앞서 정치적, 경제적 및 정보적 노력이 선행한 점이 특이하다. 게라시모프 모델은 긴장 고조로부터 분쟁해결 단계에 이르기까지 하이브리드전을 수행하는 국가가 매 단계의 사건들을 확고하게 통제해야 할 필요성을 암시하였는데, 2014년 러시아는 크림반도에서 그 교훈을 충실히 이행했다.¹⁷⁷⁾

175) Ibid, pp. 60-64.

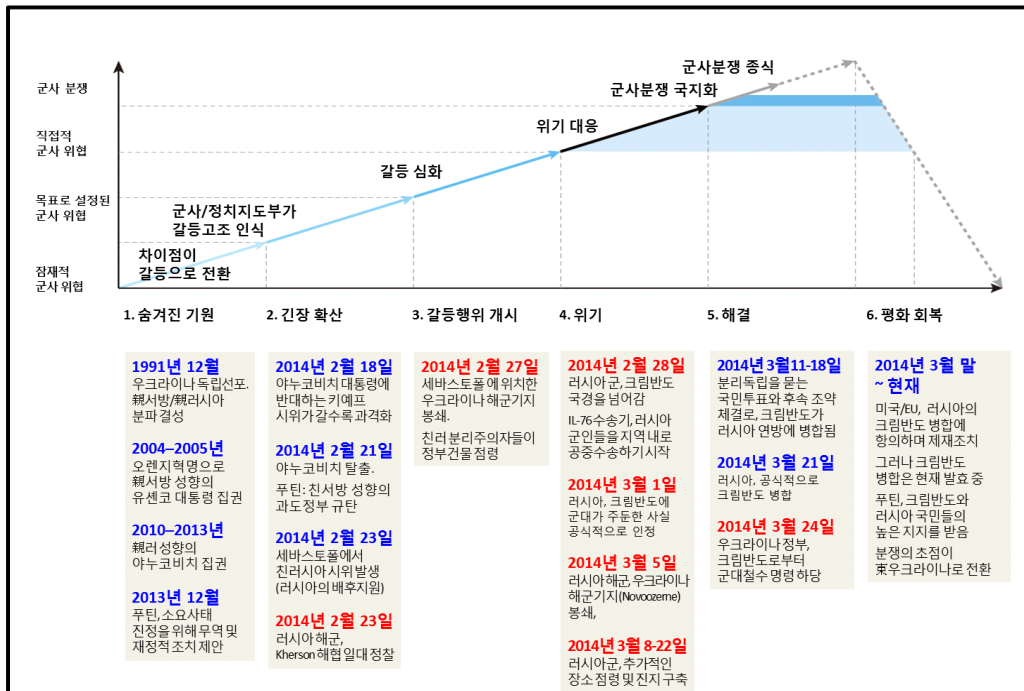
176) Ibid, pp. 64-67.

177) US ASOC, 2015, p. 50.

〈표 4-1〉 우크라이나에서의 하이브리드 전쟁 단계

준비 단계	1-1단계: 전략적 준비	- 대상국의 국가 행정, 경제 및 군대의 취약점 탐색 - 대상국 영토 내에 충성스러운 NGO/언론매체와 네트워크 구축 - 국제사회에 영향을 미치기 위해 외교/언론에서의 입지 확립
	1-2단계: 정치적 준비	- 정치적·외교적 수단 및 특수부대 활동과 미디어 도구 등을 이용하여 대상국 내 중앙정부에 대한 불만 자극 - 현지 분리주의 운동 강화 및 인종적·종교·사회적 긴장 부채질 - 정치인/관료/장교 등에게 뇌물을 제공하여 우군으로 포섭 - 현지 유력 정치인/사업가들과의 접촉 수립 후, 유리한 계약을 미끼로 이들이 자국의 침략국에 충성하도록 유도
	1-3단계: 작전적 준비	- 협조된 정치적 압력 및 역정보 활동 개시 ‘포섭된’ 관료, 군장교 및 현지 범죄조직을 동원 - 군사훈련을 구실로 러시아군 동원
공격 단계	2-1단계: 긴장 폭발	- 공격 받은 대상국에서 대대적인 반정부 시위 및 폭동 조직 - 특수부대원들과 현지 범죄조직이 협조하여 사보타지 공격 등 - 공격국의 언론매체들이 강력한 역정보 캠페인 개시 - 국경일대에 배치된 러시아 정규군으로 공격을 받은 대상국의 역공격(counter-attack) 가능성 차단
	2-2단계: 중앙정부 권력 축출	- 목표지역내 행정관서의 인프라 점령으로 중앙정부 무력화 - 중앙정부의 미디어 봉쇄, 커뮤니케이션/정보 독점 체제 확립 - 비군사적 방식으로 중앙정부 예하의 현지 군대 무력화 - 공격국의 외교, 언론, 경제 행위자들과 군대는 대상국에 강력한 압력 행사
	2-3단계: 대안적 정권 수립	- 점령한 행정관서에서 새로운 정치적 중앙정부 수립을 선포 - 공격국의 언론매체로 새로운 정치기구의 정당성 강화 - 정보독점을 통해 현지 주민들을 중앙정부로부터 분리
안정화 단계	3-1단계: 정치적 안정화	- 대상국에서 분리/독립에 관한 ‘국민투표’와 동시에 공격국에서는 강력한 외교 및 언론 활동으로 이를 뒷받침 - 새로운 ‘국가’가 공격국에게 지원을 요청
	3-2단계: 영토 분리	- 공격국은 점령한 영토(크림반도)를 병합하거나, 또는 그곳에 군대를 주둔시키고, 신설된 ‘국가’의 이름으로 기존의 중앙정부와 대결을 벌임으로써, 기존 정부의 정치적·경제적 및 군사적 명분을 약화 - 또 다른 대안으로는 ‘위기관리’를 명분으로 삼아 군사적 침공을 감행할 수도 있음
	3-3단계: 전략적 행동자유 제한	- 영토 상실은 극심한 경제적 어려움, 국내정치적 불안정 및 심각한 대규모 인도 주의적 위기 상황을 초래 - 점령당한 영토에 대한 통제력을 상실한 대상국은 영토적 일체성을 요구하는 어떠한 정치적·군사적 동맹에도 가입 불가

* 출처 : András Rácz, *Russia's Hybrid War* (Helsinki, Finland: FIIA, 2016), pp. 59-67.



〈그림 4-7〉 우크라이나에서의 하이브리드 전쟁 단계

* 출처 : US Army Special Operation Command (US ASOC), *Little Green Men: A Primer on Modern Russian Unconventional Warfare, Ukraine 2013-2014* (Fort Bragg, NC: US ASOC, 2015), pp. 17-20.

〈그림 4-7〉에서, 1단계 ‘숨겨진 기원’은 1991년 12월 소련으로부터 우크라이나의 독립 선언과 우크라이나의 EU 가입협상 포기로 촉발된 대대적인 민중시위를 거쳐, 2013년 12월 시위사태를 완화시키기 위해 푸틴이 제시한 무역·재정적 조치에 이르는 장기간을 포괄한다. 2단계 ‘긴장 확산’에서 푸틴은 사태진정을 위한 일련의 조치를 취했지만, 결과적으로는 정반대의 현상이 벌어졌다. 비교적 갑작스럽고 단기간에 신속하게 이루어진 3단계 ‘갈등행위 개시’ 활동은 곧 바로 다음의 4단계로 연결되었다. 본격적인 ‘위기’가 벌어지자 러시아는 새로운 형태의 하이브리드전을 선보이며 크림반도에 대한 우크라이나의 정부기능 마비 및 국민투표에 이르기까지 거의 완벽한 숨씨를 발휘했다. 5단계 ‘분쟁 해결’에서 푸틴은 재빨리 크림반도의 분리독립에 법적 정당성을 부여하고, 마지막 ‘평화 회복’ 단계에서 메드베데프 러시아 수상은 크림반도를 방문하여 막대한 경제지원과 함께 러시아 경제권으로의 통합을 약속하는 유화적 제스처를 보였다.¹⁷⁸⁾

요컨대 크림반도를 겨냥한 러시아의 하이브리드 수법은 경이적인 성공을 거둔 것으로

178) US ASOC, 2015, pp. 53-58.

평가된다. 동 사례에서 러시아는 하이브리드전 개념의 외연을 새로운 영역으로 확장시켰다. 대체로 기존의 하이브리드전 연구는 상대적 약자가 강자를 대상으로 전술적·전략적 이점을 확보하려는 노력에 초점을 맞췄다. 반대로 크림반도의 경우, 러시아는 상대적 약자인 우크라이나를 상대로 하이브리드전 수법을 구사했다. 하지만 하이브리드전에서 광범위한 일관성이 관찰된다. 즉 하이브리드 형태의 전쟁은 국가/비국가 행위자가 구사할 수 있는 광범위한 다중적(multi-modal) 활동을 포함한다는 점이다. 아울러 정치적 목적을 달성하기 위해 재래식, 비정규적, 재앙적, 분열적/범죄적 수단 및 테러리즘을 사용한 정치적, 군사적, 경제·재정적, 사회적 및 정보적 도구들의 동시적이고 유례없는 융합이라는 점에 유념해야 한다. 따라서 데이비스(Davis 2014)가 언급한 바와 같이, 하이브리드전에서 기존 규칙의 재배열(rearrangement)과 시·공간의 재구성(reconfiguration)으로 달성될 수 있는 잠재력을 이해하기 위해서는 ‘하이브리드적 사고방식(mind-set)’이 선행되어야 할 것이다.¹⁷⁹⁾

나. 크림반도에 대한 러시아의 하이브리드전의 특징¹⁸⁰⁾

(1) ‘전쟁의 문턱’과 합리적 부인성(reasonable deniability)

러시아가 크림반도와 동우크라이나에서 선보인 하이브리드전에서 유념해야 할 것은 행위자들이 상대방로부터 군사적 대응을 유발하기 직전의 문턱(threshold)까지에는 이르지 않는 미묘한 경계선에서 교묘하고 신중하게 활동한다는 점이다. 군사적/군사적 및 수단을 기반으로 유동적 연속선상(continuum)에서 활동하는 하이브리드전에 대한 러시아 모델은 역사상 유례없이 정교한 수준이었으며, 비대칭전이나 복합전, 4GW, 무제한전, 지구전, 게릴라전 같은 용어들로는 이런 특징을 충분히 포착 또는 설명하기 어렵다. 이는 하이브리드전 개념 속에 독자적이고 창의적 방식으로 발휘되는 고유하고 참신한(novel) 위협의 잠재력이 내재되어 있음을 강력히 암시한다.

‘부인가능성(deniability)’은 상기의 ‘문턱 아래(below the threshold)’ 수법과 견고한 상호보완적 관계를 형성하면서 전력승수(force multiplier) 효과를 창출한다. 일례로, 러시아는 개입 사실을 집요하게 부인하여 서방측의 판단에 혼란을 조성함으로써 크림반도와 나중에는 돈바스 지역의 점령을 ‘기정사실(fait accompli)’로 굳히기 위한 귀중한

179) John Davis, *The Hybrid Mindset and Operationalizing Innovation: Toward a Theory of Hybrid* (Fort Leavenworth, KS: US Army School of Advanced Military Studies).

180) 본 절의 내용은 줄고 “하이브리드 전쟁과 북한에 대한 시사점: 우크라이나 사례를 중심으로,” 「국방연구」, 제59권 4호 (2016년 12월), pp. 125-165과 “러시아 하이브리드 전쟁의 이론과 실제,” 「한국군사학논집」, 제73권 1호 (2017년 2월), pp. 63-94에 게재된 논문을 수정 및 보완한 내용임을 밝혀둠.

시간을 벌었다. 푸틴은 크림반도 사례에서 마스크를 착용하고 부대마크를 가린 유명부대를 투입하고 이들을 현지의 자원병(volunteer) 또는 자경단이라고 주장하며 러시아의 개입 의혹을 일축했다. 나중에 ‘보스톡(Vostok)’ 대대로 알려진 특수부대의 정체를 숨기며 이들을 자국의 대리인으로 내세우는 수법으로 러시아는 ‘보스톡’ 대대를 자국을 위한 대리전에 투입함으로써 나중에 편리하게 발뺌할 수 있는 ‘합리적인 부인가능성(plausible deniability)’을 확보하고, 책임소재와 관련된 난관을 회피할 수 있게 되었는데, 이것이 바로 러시아에 의한 하이브리드전의 핵심적 요소 가운데 하나이다.¹⁸¹⁾

‘책임소재’의 문제와 관련하여, 우크라이나 사태가 군사적 관점에서 특별히 흥미로운 이유는 그것이 대략 2014년 3월 2월말부터 3월 초·중순에 이르는 분쟁 초기단계에서 발생했기 때문이다. 이 기간 동안 최신식 러시아 군복과 장비를 휴대한 무표식(unmarked) 외국인 군대가 군부대, 행정 및 정부관서, 의회/대법원 건물, 경찰서, 활주로 등 우크라이나의 핵심 목표물들을 단 한발의 총성도 울리지 않고 점령하는 압도적 성공을 거두었다.¹⁸²⁾ 작전은 계획수립 및 시행 면에서 고도의 정교함을 보였다. 동시에 친러 성향의 주민들로부터 지지를 받고, 이러한 지지를 동원함으로써, 러시아는 이들 핵심 표적들에 대하여 제한적인 비운동성(non-kinetic) 공격을 통해 키예프 정부의 영향력과 권력을 침식할 수 있었다. 크림반도의 정치적, 문화적 및 사회적 맥락은 러시아에 의한 하이브리드전이 적용될 수 있는 이상적인 토양을 제공했다. 나아가 아무런 부대마크나 계급장도 부착하지 않거나 민간복장을 착용한 군인들은 우크라이나 정부가 이들을 대상으로 무력을 사용할 수 있는 잠재적 가능성을 심각하게 제한했다. 최초의 점령단계가 완료된 후, 소위 “자위대”를 자칭하는 러시아 군대가 우크라이나 분리주의자들의 배후를 든든하게 뒷받침하여, 이들이 분쟁에서 전통적인 ‘운동성(kinetic)’ 단계를 수행할 수 있는 여건을 조성해 주었다.¹⁸³⁾ 동시에 러시아는 상기 전략을 구사함으로써 분쟁의 초반과 중반에 우크라이나로부터 책임소재를 추궁당하는 상황을 회피할 수 있었고, 결국 러시아가 도발한 하이브리드 공격의 성공에 기여했다.

181) Galeotti, Mark, “The Rising Influence of Russian Special Forces,” *Jane’s Intelligence Review*, 2014.

182) Weiss, Michael, et al. “An Invasion by Any Other Name: The Kremlin’s Dirty War in Ukraine” *The Institute of Modern Russia*. 2015.; International Centre for Defence Studies. “Background Paper: Russia’s Actions against Ukraine.” June 10 2014.

183) Katie Abbott, “Understanding and Countering Hybrid Warfare: Next Steps for the North Atlantic Treaty Organization,” *University of Ottawa, Research Paper*, 23 March 2016, p. 11.

(2) 확산완화(deescalation)와 확산우세(escalation dominance)

러시아의 하이브리드전이 우크라이나 사태에서 서방세계를 경악케 하는 가공할 위력을 보였던 배경에는 우크라이나의 머리 위에서 열썬거리는 핵무기의 그림자를 꼽을 수 있다. 오늘날 러시아 핵전략의 키워드는 ‘확산완화(deescalation)’와 ‘확산우세(escalation dominance)’라는 두 가지 개념이다. 우선 ‘확산’이란 단어가 국제정치 무대에 등장한 것은 1950년대로서 본래의 의도는 왜 전쟁이 제한적인 상태로 머물 수 없는지를 경고하는 의미로 사용하려는 것이었다. 일단 대규모 군대가 충돌하기 시작하면 분쟁은 갈수록 관리가 어려운 상태로 악화된다. 혼란이나 오해 또는 패닉·열정이 갖가지 폭력적 행동을 자극한다. 명성, 신뢰, 자부심 등이 중요한 변수로 작용되기 시작하면, 당초의 분쟁에서 정당화될 수 있었던 수준을 넘어선 정도로 군사적 노력이 증가된다. 이런 문제는 대중적 여론을 동원하는데 필요한 레토릭에 의하여 한층 악화된다. 만일 전쟁의 ‘문턱(threshold)’에서 멈추거나 그러한 합의가 이루어지려면, 모든 당사자들이 전쟁 노력을 축소(scale down)시켜야 한다. 결국 제한전은 타협을 함축한다. 하지만 적이 가장 악마적 용어로 묘사되고, 싸움에 걸려있는 이익이 생존을 좌우할 정도로 막대한 경우에는 타협이 매우 곤란해진다.¹⁸⁴⁾

냉전 종식 후, 상대방의 기습적인 대규모 핵공격을 두려워 할 이유가 갑자기 줄었음을 러시아와 미국이 인식한 순간부터, 핵무기는 군사적 용도의 ‘무기’가 아니라 국가적 위신의 상징, 예측불가능한 미래에 대비한 보험, 안보관계에서 실용적 목적보다 상징적 역할을 강조하는 ‘정치적 도구’로서의 위상을 갖기 시작했다. 원래 이들은 궁극적인 안보 보장책이었으나, 결코 실제로 사용될 필요가 없이 다만 저만치 ‘배경’에서 병풍처럼 존재하는 무기로 자리매김된 것이다. 그런데 러시아 지도부와 전문가들은 1990년대부터 미국의 재래식 군사력에서 비롯되는 색다른 안보도전을 감지하기 시작했다. 이 군사력은 1990년과 1991년 걸프전에서, 그리고 1998-1999년의 코소보 분쟁에서 위력이 입증되었다. 급기야 유고 내전(1991-2001년) 막바지에 미국의 초정밀 재래식 무기는 거의 간접피해(collateral damage)를 발생시키지 않고도 경이적인 전과를 올리는 ‘게임 체인저’로 등장했다. 그런데 이것과 핵무기의 차이는 이런 재래식 무기체계가 핵무기와 달리 사용 가능성이 대단히 높다는 것이었다. 1999년 임박한 제2차 체첸사태는 국방·안보 분야에 대한 러시아의 사고에 중대한 분수령이 되었다. 러시아는 자국의 능력을 훨씬 초과하는 재래식 군사적 능력을 보유한 미국이 코소보와 본질적으로 성격이 흡사한 체첸에서의 분쟁에도 러시아 국경 가까이에 개입할 것을 우려하기 시작했다. 이런 배경에서 코소보

184) Lawrence Freedman, "Ukraine and the Art of Limited War," *Survival*, Vol. 56, No. 6 (2014), p. 9.

분쟁이 끝나기도 전에 러시아는 새로운 군사 독트린의 발표로 응수했다. 이듬해 푸틴 대통령이 서명한 ‘러시아의 군사 독트린(Russia’s Military Doctrine)’에 ‘핵무기 사용 권리 유보(reserves the right to use nuclear weapons)’라는 문구와 함께, ‘확산 완화’의 개념이 처음으로 명기되었다.¹⁸⁵⁾

러시아의 ‘확산완화’ 개념은 핵무기 중요성이 감소되는 시기에 새삼스럽게 안보전략에서 핵무기의 역할이 부각되고 있음을 의미한다. ‘확산완화’가 노리는 최종상태는 ‘맞춤형 피해(tailored damage)’이다. 이는 적대국으로 하여금 ‘현상 이전의 상태(the status quo ante)’로 되돌아가도록 강요하는 제한적 핵공격의 위협을 상정한다. 냉전기간의 억제에는 적에게 수용불가한(unacceptable) 피해를 입힌다는 위협이 포함되었던 것과는 대조적으로, 러시아의 확산완화 전략은 대신 ‘맞춤형 피해’를 주는 것으로, 이는 “군사력 사용의 결과로 공격자가 얻을 수 있는 이익을 초과하는 주관적으로 수용불가한 피해”로 정의된다.¹⁸⁶⁾ 맞춤형 피해에 대한 위협의 유효성은 분쟁에 걸린 비대칭적 이해관계를 상정한다.

오늘날 러시아 핵전략의 또 다른 키워드는 ‘확전우세’라는 개념이다. 확전우세란 적대적 쌍방 중 어느 일방이 상대방에게 불리하거나 감당할 수 없는 비용을 강요하는 방식으로 갈등을 확대(escalate)시킬 수 있는 능력을 보유한 반면, 다른 일방은 확전의 대안이 부재하거나, 가용한 대안이 자신의 상황을 개선시킬 수 없다는 이유 등으로 동일한 방식으로 맞대응할 수 없는 상태를 말한다.¹⁸⁷⁾ 확전이론에서 중요한 확전우세는 분쟁 당사자 중 어느 일방이 확전의 사다리¹⁸⁸⁾에서 차지하고 있는 위치의 함수이다. 따라서 다른 조건

185) “러시아 연방은 어떤 환경에서 어떠한 침략자에 대하여도 일정한 수준의 피해를 보장할 수 있는 핵능력을 보유할 필요가 있다...러시아 연방은 러시아와 그 동맹국들에 대한 핵무기 및 여타 형태의 대량살상 무기뿐 아니라, 러시아 연방의 국가안보에 치명적인 상황에서 재래식 무기를 사용하는 대규모 침략에 대응해서도 핵무기를 사용할 권리를 유보한다. (Russian Federation ...need(s) to have a nuclear potential capable of guaranteeing a set level of damage to any aggressor (state or coalition of states) under any circumstances...The Russian Federation reserves the right to use nuclear weapons in response to the use of nuclear and other types of weapons of mass destruction against it and (or) its allies, as well as in response to large-scale aggression utilizing conventional weapons in situations critical to the national security of the Russian Federation.)”

186) Nikoali Sokov, “Why Russia Calls a Limited Nuclear Strike ‘De-escalation’.” *Bulletin of the Atomic Scientists*, 13 March 2014.

187) Forrest E. Morgan and others, *Dangerous Threshold - Managing Escalation in the 21st Century* (Santa Barbara, CA: RAND, 2008), p. 15.

188) 칸은 핵무기로 무장된 초강대국의 대결에서 가상적 ‘확전 사다리(escalation ladder)’는 44개의 계단(rungs)으로 구성되어 있으며, 그 중에서 절반은 최소한 부분적으로나마 핵무기 사용이 포함된다고 주장했다. 냉전 당시 ‘확전 사다리’의 최하위 계단은 통상적인 평시 조건인 반면, 더 높은 계단은 무력시위, 제한적/전면적 재래식 분쟁, 나아가 최상위 계단은 전면적 전략핵무기 전쟁이었을 것이다. Herman Kahn, *On Escalation: Metaphors and Scenarios* (New York: Praeger, 1965), p. 39.

들이 동일하다면 이것을 보유한 측이 주어진 확전 사다리의 지역 내에서 뚜렷한 이점을 누릴 수 있다. 따라서 확전우세 여부는 차지하고 있는 사다리 계단에서의 경쟁력, 대결이 다음 계단으로 이동(확전)한다면 어떤 일이 벌어질지에 대한 추정, 그리고 각자가 대결을 다른 계단으로 옮겨가기 위한 수단 등의 순효과에 따라 좌우된다. 확전우세에 영향을 미치는 한 가지 변수는 갈등분출에 대한 상대적 두려움이다. 갈등의 분출로 잃을 것이 가장 작은 측 또는 갈등분출을 가장 두려워하지 않는 측이 자동적으로 확전우세 요소를 갖는 것이다.¹⁸⁹⁾ 분쟁이나 대결에서 참여자에게 가장 이상적인 상황은 어떤 확전의 단계에서도 이길 수 있는 능력을 확보하여, 특정 이슈가 해결되어야 할 사다리의 계단을 선택하는 것이다. 궁극적 목적은 상대방 압도가 아니라 가능한 최소의 비용으로 가장 유리한 결과를 확보하는 것이므로, 확전이 발생하면 비용/위험이 상승하게 된다. 가장 합리적인 희망은 확전우세의 위치를 달성하는 것이다. 만일 교전 당사자가 이런 확전우세를 향유한다면, 확전의 위협은 특별히 강력한 강압적 수단이 될 수 있다. 우크라이나 위기사태에서 러시아가 노린 확전우세의 궁극적인 목적은 미국과 그 동맹국들이 러시아의 중요한 국익이 걸린 분쟁에 개입하지 못하도록 억제하는 것이었다.

하이브리드전 맥락에서 핵무기의 중요성, 그리고 그것이 러시아의 사고체계에서 차지하는 특이한 위상은 중요한 의미를 갖는다. 서방측 군대에 있어 핵무기 사용은 재래식 군사적 수단의 스펙트럼으로부터 벗어나 있는 반면, 러시아의 경우에는 양자가 완벽하게 통합되어 있다. 마찬가지로 러시아 대외정책이 천명하는 핵무기 사용의 위협은 서방세계에 전혀 생소한 도전으로 작용한다. 국가권력 중에서 핵무기를 단순한 정치적 도구가 아니라 군사적으로 사용가능한 수단으로 간주하는 러시아의 레토릭과 군사태세가 대외적 협박 및 강압으로 발현됨에 따라, 공개적·암묵적인 핵위협은 러시아의 정치적 관행에 포함된 레퍼토리의 일부로 정착된 것으로 보인다. 일례로 위기가 절정을 향해 치닫던 2014년 3월 27일 러시아는 우크라이나 동부 국경지대에 10만명 이상의 병력을 집결시키는 한편, 육상·해상에서 ‘불시(snap)’ 군사연습과 동시에 3원 핵전력(nuclear triad)을 모두 동원한 대대적인 핵공격 훈련을 실시하며 우크라이나에 압박을 가했다. 서방 전문가들은 핵·재래식 군사력의 동시 사용에 대한 러시아의 공공연한 태도는 “러시아가 재래식 군사력의 열세로 핵무기에 반드시 의존해야 한다는 낡은 변명이 터무니없이 황당한 궤변”임을 입증했다고 입을 모았다.¹⁹⁰⁾(King 2014). 러시아의 핵독트린이 우크라이나 위기사태와 맞물려 재래식 군사력 위협과 병치되는 모습은 우려스런 현상이 아닐 수 없었다. 외형상 러시아의

189) Ibid, p. 290.

190) Ruth King, “Peter Huessey: From Russian and China with Love.” *Ruthfully Yours*, 20 May 2014.

군사 독트린에 의하면, 핵무기는 침략 격퇴, 군사적 안전, 국제 평화·안정 등을 보장하기 위한 수단이지만 우크라이나 상황에서의 특정적 사용과 관련된 핵무력 과시(nuclear saber-rattling)는 러시아 국경에서 발생할 수 있는 지역적 분쟁의 상대가 될 국가들에게는 전혀 위안거리가 아니었다. 종전까지 서방세계는 러시아가 내세우는 핵사용 전략의 의미를 구소련으로부터 물려받은 재래식 군사력의 열세로 어쩔 수 없이 핵전력에 의존해야 하는 것으로 해석하여, 재래식 군사력 분야에서의 약점을 안고 있는 러시아가 가용한 모든 수단을 동원하여 정치·군사적 안보를 극대화시켜야 하는 입장에 수긍하는 편이었다. 하지만 러시아가 재래식 군대와 핵전력의 동시 사용을 공언하자, 핵무기가 경고용 ‘신호 도구(signaling tools)’로 그리고 재래식 전력이 지상에서의 상황변경에 각각 사용되는 시나리오인 우크라이나 위기상황에서 러시아의 핵무기를 둘러싼 모호성, 즉 핵무기로 무엇을 달성하려는지, 그리고 어느 지점 또는 장소에 사용하려는 것인지에 대한 모호성을 증폭시켰다. 이처럼 국가정책 전반에 발신되는 ‘핵신호(nuclear signaling)’는 러시아의 강점을 강조하는 동시에 두 가지 목표를 노리고 있다. 첫째는 미국에게 핵의지를 과시하는 것이고, 둘째는 유럽과 국제사회의 반응을 시험해 보는 것이다.

상기 확전우세 개념의 보다 명확한 이해를 위해서는 러시아인들의 특유한 핵사고(nuclear thinking)에 대한 이해가 선행되어야 한다. 공개적 또는 암묵적인 핵위협은 지난 수년간 러시아 정치실행에서 단골메뉴의 일부가 되었다. 발트국가들의 NATO 가입이 되었건, 미국 미사일방어체계(MD)의 설치가 되었건 간에, 러시아는 거듭해서 NATO 회원국들과의 국경지대로 핵무기를 옮기고, 심지어 이들을 사용할 것이라는 위협을 반복하고 있다. 이는 정치적으로 무모할 뿐 아니라, 핵무기에 대한 사고에 근본적 차이가 발생했다는 지표이다. 미국이나 영국 및 프랑스 같은 서방 핵강국들에게 있어 핵무기는 냉전 종식 이후에 국제정치에서 “권력 통화(power currency)”로서의 가치를 대부분 상실했다.¹⁹¹⁾ 사실이지 오늘날 안보도전을 다룸에 있어 핵무기는 거의 도움이 되지 않으며, 핵보유국으로서의 지위는 좀처럼 정치적 영향력으로 환산되지 않는다. 결국 핵무기의 전략적 중요성이 현저히 감소했다는 말이다. 더욱이 서방 핵강국들은 “사용가능한(usable)” 재래식 무기와 억제라는 정치적 목적에 기여하는 본질적으로 “사용불가한(unusable)” 핵무기를 구분한다. 핵위기고조(nuclear escalation)는 이론적으로 가능하나 실제로는

191) 부빙(Vuving)에 의하면, ‘권력통화(power currency)’와 ‘권력자원(power resources)’는 모두 권력의 원천이지만 양자간에 미묘한 차이가 있다. 비유하자면, 후자를 ‘구조(structure)’라고 하면, 전자는 ‘아키텍처(architecture)’에 해당한다. 권력통화는 권력을 야기(causes)하는 특성이다. 대개 권력통화는 자산이나 행동의 특성을 말한다. Alexander L. Vuving, “How Soft Power Works,” Paper presented at the panel ‘Soft Power and Smart Power,’ *American Political Science Association Annual Meeting*, 3 September 2009, p. 5.

고려대상이 되지 않는데, 그 이유는 그로 인한 피해가 상상을 초월하기 때문이다.¹⁹²⁾

하지만 이런 사고는 전적으로 일관성을 갖지 못한다. 핵무기는 그것이 억제력으로서의 신뢰를 얻으려면 실제로 작동가능하고 또 사용될 가능성을 갖지 않으면 안 되기 때문이다. 만일 그것이 사용될 가능성이 전무하다면, 핵무기는 더 이상 아무런 목적에도 쓸모가 없을 것이다. 이러한 핵무기의 패러독스, 즉 절대로 사용되지 않기 위해서 사용가능(usable)해야 한다는 역설은 받아들이기 어렵다. 이는 핵억제의 개념 그 자체가 대중적 비판을 받는 주된 이유이기도 하다. 또 다른 핵무기의 패러독스는 보다 근본적이다. 이것이 무력을 통한 국가안보 유지의 논리를 완성했다는 것이지만 동시에 이로 인해 미국이 과거 보다 더 취약한 상태가 되었다는 것이다. 핵기술 이용으로 미국은 공격으로부터 완벽한 보호를 받지 못했는데, 이유는 적에 대한 군사적 공격이 반드시 보복으로 수용불가한(unacceptable) 대가를 입힐 수 있는 적의 능력을 감소시키지 못하기 때문이다. 핵무기의 군사적 사용은 2차대전 일본에 핵무기를 투하한 후 지속적으로 제기되었지만, 그러한 제안은 일관되게 바람직하지 않고 비현실적인 것으로 인식되었다.¹⁹³⁾

반면, 러시아는 핵무기를 군사력의 필수불가결한 일부, 특히 NATO에 비해 상대적으로 약한 재래식 군사력을 보완하는 수단으로 간주한다. 따라서 과거 바르샤바 조약기구(Warsaw Pact) 회원국이던 국가들이 NATO에 가입한 이후, 러시아 입장에서 핵무기의 중요성은 갈수록 높아졌다. 2000년 이후, 핵무기에 대한 러시아의 공식 입장은 이들이 ‘확산완화(de-escalation)’의 수단이 될 수도 있다는 것이다. 서방측 관점에서 볼 때 기이한 이 논리는 NATO를 재래식 전력에서 우월한 동맹으로 간주하는 인식에 뿌리를 두고 있다. 명백한 현실적 위협으로 인식되고 있는 대규모 NATO 공격이 발생할 경우, 특정표적에 대한 제한적 핵공격으로 적에게 “맞춤형 피해(tailored damage)”를 입혀 파괴적 공격을 종결시킨다는 것이 바로 ‘확산완화’의 개념이다.

요컨대, 러시아는 여전히 핵무기를 국가권력의 필수적 요인으로 간주한다. 이유는 그것이 구소련에게 초강대국 지위를 안겨주었던 마지막 요소들 중 하나이기 때문이다. 최근 푸틴은 반복하여 서방측에게 러시아가 핵강대국의 지위를 갖고 있다는 사실을 상기시켜 주었다. 핵강대국의 지위에 대한 강조, 그리고 예컨대 영국해협 상공으로 핵능력을 보유한 폭격기를 비행시킨 사건과 같은 핵무기 과시행위는 러시아가 NATO와 인접국들에게 경고의 메시지를 보내려는 의도적 행위다. NATO에게 있어 이처럼 세련된 “귓속말(midear messaging)”은 러시아가 NATO의 군사력을 잘 인식하고 있고 이에 대하여

192) Nina Tannenwald, “The Nuclear Taboo: The United States and the Normative Basis of Nuclear Non-Use,” *International Organization*, Vol. 53, No. 3 (1999), pp. 433-468.

193) Anne Harrington de Santana, “Nuclear Weapons as the Currency of Power,” *Nonproliferation Review*, Vol. 16, No. 3, November 2009, pp. 325-345. / p. 325.

핵무기로 대응할 것이라는 의도를 나타낸다. 이런 상황은 인접국들에게 있어 러시아는 핵무기 위협이 현실로 간주되어야 하는 협박 시나리오를 제기하는 것이다. 여기서 도출될 수 있는 결론은 과거에 반복적으로 등장했던 러시아 군사 독트린에서 단지 야심적(aspirational)으로만 보였던 항목들이 지금에 와서는 러시아가 확보한 새로운 능력과 군비증강을 위한 전례 없는 대대적 투자로 인해 더욱 현실적인 위협으로 부각되었다는 점이다. 러시아 군사력의 재건을 목표로 한 강도 높은 프로그램은 러시아의 재래식 군사력이 ‘종이 호랑’이라는 전제가 더 이상 유효하지 않음을 의미한다. 이는 러시아의 고압적 행보를 제어하는 수단을 강구하는 NATO에게는 명백하면서도 불편한 함의를 갖는 것이다. 핵무기의 중요성, 그리고 러시아 사고에서의 특출한 역할은 이런 범주에 들어간다. 서방측 군대에 있어 핵무기 사용은 재래식 군사력의 스펙트럼으로부터 벗어나 있지만, 러시아의 경우에는 양자가 완벽하게 통합되어 있다. 구소련 군대 이후의 장교들은 작전적 도전을 고려할 때, 본능적으로 “핵무기, 핵잠수함 및 전략폭격기”를 전개하는 옵션을 작전기획에 포함시킨다.¹⁹⁴⁾

러시아의 핵사고(nuclear thinking)은 로마 정교회와 밀접한 관계를 갖고 있다. 하이브리드전을 외교·안보정책 도구로 간주하는 러시아는 기본적으로 다음과 같은 목적들의 동시달성을 위한 이념적 비전과 정치적 야망에서 출발한다. ① 하드파워와 소프트파워 및 군사력을 통한 러시아의 국제적 위상 회복, ② 유라시아 중심지역에 대한 특권적 지위 및 국경 변방지역에 대한 배타적 영향력 강요, ③ 독특하고 자기 폐쇄적 성격의 ‘러시아 세계관’ 강화 및 서구적 가치관 배척 등.¹⁹⁵⁾ 특히 핵무기는 러시아의 종교적, 이념적 및 정치적 태세(posturing)에서 특별한 지위를 차지한다. 특히 국교인 러시아 정교회(Russian Orthodox Church)는 소위 ‘러시아 독트린’ 정신에 부합되는 핵무장 러시아의 이상을 수용한다. 이들은 러시아의 입지 강화와 서방세계와의 대결이라는 이상에 기초한 민족주의적 세계관을 반영하여, 핵무기가 “러시아 주권의 버팀목”이라고 주장한다.¹⁹⁶⁾ 이러한 소위 “핵정교(Atomic Orthodoxy)”의 개념에 의하면, “부여받은 사명의 완수를 위해 러시아는 단순한 정교국가가 되어서는 안 되고, 러시아는 어느 누구도 그리고 어떤

194) Guillaume Lasconjarias and Jeffrey A. Larsen, “Introduction: A New Way of Warfare,” in Guillaume Lasconjarias and Jeffrey A. Larsen (eds), *NATO's Response to Hybrid Threats* (Rome, Italy: NATO Defense College, 2015), p. 328.

195) Caterina Becker and others, “Ukraine and its Neighbourhood: How to Deal with Aggressive Russia,” *NDC Conference Report No. 2/15*, NATO Defense College, Rome, Italy, March 2015; Marlene Laruelle, “The ‘Russian World,’” *Center on Global Interests*, May 2015.

196) Polina Sinovets and Bettina Renz, “Russia's 2014 Military Doctrine and Beyond,” in Guillaume Lasconjarias and others, *NATO's Response to Hybrid Threats* (Rome, Italy: NDC, 2015), pp. 73-92. / p. 84.

무기도 그리스도의 증언을 침묵시킬 수 있게 해서는 안 된다.” 요컨대, “핵정교”의 주된 원칙은 “정교로 남으려면, 러시아가 정교국가가 되려면 강력한 핵강국이 되어야 하고, 그 지위를 유지”해야 한다는 것이다. 정치적 관점에서 볼 때, 핵무기에 대한 러시아의 태도는 핵없는 세상을 지향한 ‘글로벌 제로(global zero)’는 초정밀무기에서의 압도적인 군사력 우세를 확보하고, 급격한 핵군축 및 미국 주도의 글로벌 미사일방어체계를 통해 다른 핵강국이 핵무기를 사용할 가능성을 감소시키는데 목적이 있다는 주장에서 읽힌다. 이런 사고에 따르면 글로벌 패권을 위한 투쟁이 아직도 진행 중이고, 냉전시대의 예측 가능성은 점증하는 국제적 비대칭과 불안정을 야기하는 다중적 원천으로 대체되었다. 따라서 러시아와 서방세계 간의 전쟁 가능성을 증가된다. 이런 면에서 본다면 “이제 기술적인 면뿐 아니라 정치적·심리적 면에서 미국과 러시아 간 전쟁이 벌어질 가능성이 존재한다. 양국은 과거 소련과 미국이 그러했던 것보다 더욱 더 전쟁에 가까이 다가설 위험이 있는 경계선에 점진적으로 접근하는 중이다.¹⁹⁷⁾

(3) 사이버전

사이버 전쟁은 하이브리드 위협의 범위 내에서 새로운 기술과 기법들이 사용되는 사례들로, 일국이 상대국의 IT 인프라를 겨냥하여 지속적으로 컴퓨터에 기반을 둔 사이버 공격을 가하는 것을 말한다. 육상·해상·공중 및 우주에 이어 제5의 전쟁 영역으로 불리는 사이버 공간에서 일국이 타국을 공격한 역사상 최초의 사례는 에스토니아가 탈린(Tallinn) 중심가로부터 제2차 세계대전 당시 소련의 전쟁기념물을 제거한데 대한 보복으로, 2007년 에스토니아의 인터넷 인프라를 봉쇄하려던 러시아의 시도였다.¹⁹⁸⁾ 실제 전투에서 상대방의 무선신호와 통신망에 전파방해를 하는 것은 오랜 관행이지만, 사이버 공간이라는 새로운 영역은 특히 쉽사리 책임소재(attribution)를 회피 및 은폐할 수 있는 방식으로 분쟁 결과에 영향을 미칠 수 있는 무수한 대안적 가능성(alternative possibilities)을 열어 놓았다. 사이버 공격은 하이브리드전 수행에서 결정적 요소이다. 이는 통신/첩보의 유통을 차단하고 상대방의 의도와 행동에 관한 정보를 수집하기 위하여 갈수록 전례없는 수준으로 사용빈도가 증가하고 있다. NATO는 사이버전을 핵심적이면서도 고도의 파괴적 잠재력을 지닌 새로운 요소로 간주한다.¹⁹⁹⁾ 사이버전 이슈에서 핵심 쟁점은 누가 공격자/

197) Ibid.

198) Ian Traynor, “Russian Accused of Unleashing Cyberwar to Disable Estonia,” *Guardian*, 17 May 2007.

199) NATO, “Cyber Defence” 16 February 2016; NATO, “Hybrid War - Does It Even Exist,” *NATO Review Magazine*; McCaney, Kevin, “Russia’s Hybrid Warfare Tactics Gain Upper Hand in Ukraine,” *Defense Systems*, 24 March 2015.

침입자인지를 확인하기가 불가능하지는 않더라도 극히 어렵다는 것인데, 이것이 바로 ‘책임소재’의 문제이다. 조지아와 에스토니아에서 러시아가 벌였던 사이버전이 암시하듯, 이는 책임소재를 추궁당할 수 있는 문턱에 도달하기 바로 직전의 상태에서 활동할 수 있기 때문에 하이브리드 행위자에게는 매우 유리한 수단이다. 크림반도/동우크라이나 사례에서 등장한 사이버 공격의 중요성은 이들이 여타의 전쟁요소들과 더불어(in conjunction with) 구사되었다는 점으로, 이로써 러시아가 하이브리드전 전략을 통해 정보면에서 이점을 누렸음을 알 수 있다.

러시아가 우크라이나에서 벌인 하이브리드전의 일부인 사이버 공격에서 가장 특징적 존재는 ‘사이버 베르쿠트(Cyber Berkut: CB)’로 알려진 해커집단이다. 이들은 축출된 친러 성향의 전 우크라이나 대통령 야누코비치(Viktor Yanukovich)가 정권의 앞잡이로 활용하던 폭도집단(riot squads)으로, 야누코비치에 대한 광신적 지지자인 동시에 “러시아로부터 우크라이나의 독립을 방해하는 친러 해커들”을 가리킨다. 이들은 크림반도에 러시아군의 대대적인 병력증강이 이루어지기 전인 2013년 11월부터 우크라이나 정부 웹사이트에 DDoS(Distributed Denial of Service, 서비스분산거부) 공격을 가하여 이들을 무력화, 파괴 또는 내용수정 불능 상태로 만들었다. 이들은 라스무센 NATO 사무총장이 크림반도의 지위를 묻는 국민투표가 국제법 위반이며 정당성이 결여되었다고 발언한 직후부터 NATO 공식사이트에도 DDoS 공격을 감행했다. 이와 동시에 러시아에 의해 침투당한(penetrated) 우크라이나를 겨냥한 역정보 캠페인이 대대적으로 개시되었다.²⁰⁰⁾

크림반도에서 DDoS 공격이 벌어지고 있을 무렵, 우크라이나 텔레콤 공급자인 Ukrtelecom에 의하면 신원미상의 개인들이 2월 28일 크림반도에 위치한 통신시설들을 장악했다. 당시 우크라이나 정보당국에 의하면, 러시아군이 크림반도의 공항 활주로와 핵심 시설들을 장악한 직후부터 인터넷과 전화 서비스의 일부가 단절된데 이어, 의회의원들이 연 이틀째 사이버 공격의 표적이 되었다.²⁰¹⁾ 다른 언론매체들도 크림반도의 전화선, 인터넷 및 모바일 서비스가 거의 전면 차단되었다고 보도했다.²⁰²⁾ CSIS의 루이스(Jim Lewis)는 이에 대하여 “군사작전 개시에 관한 교리를 충실히 따랐으며, 이들의 전략은 통신노드(communications nodes)의 무력화로부터 시작”되었다고 평가했다.²⁰³⁾

문제는 앞서 언급한 ‘attribution(책임소재)’와 관련하여 러시아가 크림반도에서 사이버

200) Maurer, Tim and Janz, Scott, “The Russian-Ukraine Conflict: Cyber and Information Warfare in a Regional Context,” *International Relations and Security Network*, 17 October 2014.

201) “Ukraine: Cyberattack on Communications, MPs Phones Blocked,” *Reuters*, 4 March 2014.

202) “President Obama warns Russia not to intervene militarily in Ukraine,” Associated Press, 1 March 2014.

203) Eli Lake and Christopher Dickey, “U.S. Spies Said No Russian Invasion of Ukraine-Putin Disagreed,” *Daily Beast*, 28 February 2014.

작전을 실제로 전개했는지 여부는 분명하게 확인하기는 매우 어렵다. 하지만 위기사태가 진행됨에 따라 러시아가 조지아에서 사용했던 것과 유사한 사이버 전략을 구사하고 있음을 입증하는 여러 징후들이 나타났다. 첫째, 러시아는 우크라이나 및 여타 서방국 웹사이트들의 교란 또는 성능저하(degrading)를 노린 사이버 작전을 감행했다. 2008년, 조지아 대통령과 국립은행, 외교부, 대법원, 의회, 조지아 주재 미국 및 영국 대사관 등을 비롯한 총 38개에 달하는 조지아와 서방측 웹사이트들이 영향을 받았다.²⁰⁴⁾ 둘째, 러시아는 우크라이나의 전략목표를 겨냥하여 정교한 DDoS 공격을 수행했다. 2008년에도 러시아는 조지아의 주요 통신망 노드의 서비스 거부를 위해 ‘구조화조회언어(Structured Query Language: SQL)’²⁰⁵⁾ 투입과 ‘사이트 간 스크립팅(cross-site scripting: XSS)’²⁰⁶⁾을 통합한 공격을 전개했었다.²⁰⁷⁾ 셋째, 러시아는 러시아인들로 구성된 해커 집단의 지지를 받았다. 2008년 러시아는 ‘StopGeorgia.ru’로 알려진 가상 웹사이트 표적을 사이버 공간에 올려, 자국의 애국적 해커들이 조지아의 웹 공간 내에서 손쉽게 공격할 수 있는 표적을 골라낼 수 있는 기회를 가지게 했다. 이런 방식으로 러시아는 공개적인 사이버 전과 은밀한 사이버전에서 발군의 기량을 갖고 있음을 입증했다.²⁰⁸⁾

(4) 정보전

브리드러브(Philip Breedlove)는 우크라이나 사태에서 서방세계가 “정보전 역사상 가장 경이적인 정보전에서의 전격전(information warfare blitzkrieg)”을 목격했다고 술회했다.²⁰⁹⁾ 우크라이나 사태에서 부분적으로 드러난 러시아판(版) 하이브리드전의 하이라이트에 해당되는 정보전의 특징적 요소들은 정보의 무기화, ‘전쟁의 안개(for of war)’ 조성, 현실 재창조(reinvention), 반사통제(reflexive control) 등이다. 먼저, 러시아가 구상하는 ‘정보의 무기화’ 개념은 서구사회에서 신성불가침으로 간주하는 자유민주주의 원칙의 기형적 왜곡으로 조성된 토양에서 기생하는 독버섯이다. 러시아는 자유민주주의의 개방성을 이용하여 다른 사회에 역정보를 주입시키기 위해 정보의 자유, 표현의 자유를 이용한다. 그

204) Ariel Cohen and Robert Hamilton, “The Russian Military and the Georgia War: Lessons and Implications,” *Strategic Studies Institute* (2011), p. viii.

205) 관계형 데이터베이스(Relational Database)에서 간단한 문장을 사용하여 방대한 데이터를 처리하기 위한 프로그램을 작성할 목적으로 사용된다.

206) 웹 관리자가 아닌 제3자가 악성 스크립트를 삽입할 수 있는 취약점을 말한다.

207) Andreas Hagen, “The Russo-Georgian War 2008,” in *A Fierce Domain: Conflict in Cyberspace - 1986 to 2012*, Jason Healey (ed) (Vienna, VA: Cyber Conflict Studies Association, 2013), p. 197.

208) Ibid.

209) John Vandiver, “SACEUR: Allies Must Prepare for Russia ‘Hybrid War’,” *Stars & Stripes*, 4 September 2014.

목적은 설득이나 신뢰를 얻는 것이 아니라, 음모론을 통해 혼란을 조성하고 허위를 유포하는 것이다. 두 번째 특징은 ‘전쟁의 안개’ 조성이다. 클라우제비츠에 의하면 전쟁은 불확실성의 영역이며, 정도의 차이가 있을지언정 행동의 기초를 이룬 요인들 중 3/4는 ‘안개(fog)’ 속에 싸여 있다.²¹⁰⁾ 세 번째 특징은 현실의 ‘재창조’이다. 2014년 베르진스(Janis Berzins)는 크림반도에서 수행되었던 러시아의 하이브리드전에 관한 심층적 분석을 통해, 현대전에 관한 러시아의 관점은 주전장이 ‘정신(the mind)’에 있으며, 차세대 전쟁에서는 도덕적·심리적으로 적 부대 및 민간인의 정신세계를 침체시킴으로써 병력과 무기체계에서의 우세를 달성하기 위해 정보전과 심리전이 압도적 비중을 차지할 것이라고 주장했다.²¹¹⁾ 한편, 포메란체프(Peter Pomerantsev)에 의하면 “러시아의 새로운 하이브리드전은 단지 통상적인 정보전과 관련된 사소한 역정보, 허위정보, 거짓말, 누설, 사이버 사보타지 등을 다루지 않는다. 이들의 궁극적인 목표는 새로운 현실을 재창조(reinvent)하는 것”이다.²¹²⁾

러시아 정보전의 마지막 특징은 ‘반사통제(reflexive control)’이다. 이는 소련의 심리학자 레페브르(Vladimir Lefebvre)가 적의 의사결정 과정을 통제하고 영향력을 행사하는 방법을 연구하면서 개발한 이론에서 나온 용어다. ‘반사통제’는 수학자 출신의 심리학자인 레페브르가 선구적 역할을 한 광범위한 학문연구의 주제였다. 그가 발표한 저서 및 논문들은 “양심의 대수학(algebra of conscience),” “사람과 로봇 간의 반사 게임” 등이다. 그의 이론은 적으로 하여금 자발적으로 정보 유포자에게 바람직하도록 미리 설계된, 특별히 준비된 정보의 사용의 사용에 대하여 기술하고 있다. 이를 통해 공갈, 위장, 기만 및 역정보 등을 포함한 수단들은 모두 러시아의 정책에 유리한 방식으로 적의 의사결정 사이클에 간섭한다. 요컨대, 반사통제의 핵심은 상대의 행동패턴을 숙지하여 그로 하여금 자신이 원하는 바를 행동으로 옮기도록 압박하는 것이다. 즉, 상대방으로 하여금 스스로 ‘알아서 기도록’ 만드는 것이 목적이다. 정보전의 맥락에 적용해 보면, “반사통제”는 외부인들이 크렘린의 의도를 지속적으로 추정(keep guessing)하도록 유도하고, 출처와 목적의 분명한 규명이 불가능한 도발, 특히 단순히 과잉반응을 유도할 목적으로 시작된 도발에 제대로 대응하지 못하도록 무기력한 상태로 마비시키는 것이다.²¹³⁾ 러시아가 우크라이나 사태에서 구사한 반사통제 기법의 주요 목적은 서방세계로 하여금 자신들이 가장 원하는 것, 즉

210) Clausewitz, *On War*, p. 110.

211) Janis. Berzins, “Russian New Generation Warfare Is Not Hybrid Warfare,” in Artis Pabriks and Andis Kudors (eds). *The War in Ukraine: Lessons for Europe* (Riga, Latvia: University of Latvia Press, 2015), p. 45.

212) Peter Pomerantsev, “How Russia Is Revolutionizing Information Warfare,” *Defense One*, 9 September 2014.

213) Timothy L. Thomas, “Russia’s Reflexive Control Theory and the Military,” *Journal of Slavic Military Studies*, Vol. 17, No. 2 (June 2003), pp. 237-256. / p. 237.

러시아가 우크라이나를 해체하는 동안에 ‘잠자코 옆으로 물러나도록(remain on sidelines)’ 설득하는 것이다. 동시에 러시아는 NATO 회원국들과 非NATO 회원국들의 영공을 비행하고, 러시아 핵무기 사용을 들먹이고, 러시아의 군사적 위력을 과장하여 주장하는 등의 방법으로 으름장을 놓았다.²¹⁴⁾ 또 다른 사례로, 소련은 냉전기 중 붉은 광장에서 대규모 군사 퍼레이드를 벌이며 핵무기나 탄도미사일을 전세계에 선보였다. 소련은 이것이 서방 전문가들이 자신들의 무기체계를 눈으로 볼 수 있는 드문 기회라는 것을 잘 알고 있다. 그래서 이들은 터무니없이 큰 탄두가 장착된 허위 핵무기를 내놓아 서방측으로 하여금 소련 무기 체계가 이룩한 위력과 혁신에 패닉을 일으키도록 유도했다. 그 목표는 첨단기술을 복제하려는 외국의 과학자들로 하여금 막다른 골목(a dead-end street)으로 몰아넣어 귀중한 시간과 돈을 낭비하도록 만드는 것이다. 이처럼 러시아가 구사하는 정보전 도구의 일부인 반사통제는 이론적 혁신의 결과가 아니다. 기저에 깔린 개념과 기법들은 대부분 수십 년 전부터 소련에서 발전되어 온 것들이다. 지금도 반사통제 수법의 핵심은 적의 행동패턴을 간파하여 그로 하여금 러시아가 원하는 대로 행동하도록 강요하는 것이다. 바를 행동으로 옮기도록 유발하는 것이다.²¹⁵⁾

또한 러시아가 전개하는 “정보의 무기화(Weaponization of Information)”란 개념을 이해하는 것이 중요하다. 미 의회는 지난 2014년부터 러시아의 ‘정보 무기화’가 미국 안보에 대한 심각한 안보로 간주하기 시작했다. 러시아는 유럽 전역에 걸쳐 TV/라디오 방송국, 언론사/신문사 등에 ‘정보부대(information army)’를 배치하고 있다. 이들은 음모론이나 역정보를 확산시켜 진실을 가리는(obscure the truth) 임무를 수행하라는 명시적인 지침을 따르고 있다.²¹⁶⁾ 오늘날 서방국들은 러시아에 의한 정보의 무기화를 목격하고 있다. 그 중에서 선전선동은 러시아가 말하는 ‘하이브리드전 전략’, 즉 점령된 크림반도와 전쟁에 휘말린 동우크라이나에서 파괴력이 입증된 전략의 핵심적 요소이다. 사이버 공격 및 여타의 비밀작전과 더불어 이러한 새로운 능력과 러시아의 호전성은 동맹국 및 미국의 국익을 직접적으로 위협하고 있다. 미국은 크렘린에 의해 원격조종되고 막대한 자금지원을 받는 미디어들은 전세계에서 확고히 뿌리를 내리고 있는 것으로 판단한다. 러시아의 돈줄은 극단주의적 정당을 지원하고, 꼭두각시 NGO를 만들고, 10년 넘게 푸틴의 반민주주의적 세계관에 동조하는 학술연구단체를 후원하고 있다. 크렘린의 목적은

214) Maria Snegovaya, “‘Reflexive Control’: Putin’s Hybrid Warfare in Ukraine is Straight out of the Soviet Playbook,” *Business Insider*, 22 September 2014.

215) Peter Pomerantsev, “Inside the Kremlin’s hall of mirrors,” *Guardian*, 9 April 2015.

216) Remark by Chairman Royce, “Confronting Russia’s Weaponization of Information,” *Hearing Before the Committee of Foreign Affairs House of Representatives - One Hundred Fourteenth Congress, First Session*, 15 April 2015, p. 1.

민주적 가치·질서와 동맹국을 약화시키는 것이다. 러시아는 냉전 후 유럽에 등장한 질서의 신뢰를 손상시키는 한편, 동맹국/우방국의 분열을 조장하기를 희망한다. 이런 전략은 단지 거짓의 확산뿐 아니라, 특히 우크라이나에서 실제로 어떤 일이 벌어지고 있는지에 대한 의심과 혼란을 야기하는 것이다.²¹⁷⁾

1999년 당시 러시아 국방장관(Igor Sergeyev)은 러시아가 군사적으로는 서방측의 적수가 되지 못함을 인정하고, 이들과 경쟁하려면 혁명적 능력과 비대칭적 대응이 요구된다고 말했다. 크렘린의 관점에서 보면, NATO는 러시아가 전장에서 군사적으로 패배시킬 수 없다. 서방측의 사회적·정치적 시스템, 그리고 개방성과 경쟁에 기반한 민주주의는 더욱 강력하다. 하지만 러시아가 총 한 발도 쏘지 않고 적어도 전쟁을 벌이지 않으면서, 군사적으로 NATO와를 우회할 수 있다면? 만일 러시아가 민주주의와 시장경제의 개방성, 개방적 문화, 그리고 활짝 열려 있는 정보공간을 역이용할 수 있다면? 그래서 21세기 들어, 러시아 군사이론가들은 언론전쟁, 경제전쟁, 문화전쟁 등을 약간의 비밀 군사작전과 혼합시킨 형태의 하이브리드전 혹은 심리·정보전 이론을 개발한 것이다. 음모론과 역정보 및 허위 뉴스는 이들 언론의 주무기로서, 예컨대 이들은 미국이 에볼라 바이러스를 무기로 사용하려고 만들어 냈다거나, RAND 연구소가 동우크라이나에 대한 인종청소 방법에 관해 우크라이나 정부에 조언을 제공했다는 등의 가짜정보를 퍼뜨렸다. 국제 언론을 통한 궁극적 목적은 러시아에 우호적 태도를 갖도록 유도하는 것이 아니며, PR이 반드시 사실에 기초한 저널리즘에 충실해야 한다고 믿지 않는다. 이들의 목적은 정보공간을 역정보, 허위정보의 쓰레기장으로 전락시켜 실제의 사실에 기초한 대화 자체가 불가능해지는 상황을 조성하는 것이다. 따라서 이것은 단순한 ‘정보전(an information war)’이 아니라 ‘정보를 위한 전쟁(a war on information)’이 되는 셈이다. 만일 합리적 논쟁의 가능성이 불확실성의 안개 속에 매몰되면, 대중들은 무슨 일이 벌어지는지를 이해하려는 노력을 포기할 것이다. 민주주의의 핵심 요소인 ‘신뢰’가 깨지면 이들이 노리는 전략은 성공을 거두는 것이다.²¹⁸⁾

넓은 의미에서 정보전은 표적으로 삼은 대상국과 여타 적대국들을 혼란시키고 이들의 여론을 분열시키기 위한 선전선동, 역정보, 외교적 기만, 언론 조작 또는 노골적인 허위 사실 유포 등의 혼합물이다.²¹⁹⁾ 앞서 살펴 보았듯이, 우크라이나 사태에서 러시아는 역정보 및 선전선동 캠페인과 효과적 정보통제 덕분에 합리적인 부인가능성과 기만술의

217) Ibid, p. 3.

218) Remarks by Pomerantsev, “Confronting Russia’s Weaponization of Information,” *Hearing Before the Committee of Foreign Affairs House of Representatives - One Hundred Fourteenth Congress, First Session*, 15 April 2015, pp. 5-7.

219) Weitz, Richard. “Countering Russia’s Hybrid Threats”. *Diplomaatia*, No. 135, November 2014.

핵심적 측면들을 달성할 수 있었다. 이는 러시아의 진짜 목표를 은폐하고, 적과 평범한 언론 시청자를 혼동시키고, 전문가들로 하여금 전장에 투입된 러시아군의 실제 규모 추산을 어렵게 만들고, 분쟁악화 수단을 선택함에 있어 광범위한 융통성을 발휘하였으며, 러시아의 은밀한 군사활동과 대외정책 활동을 위한 외교적 위장막을 창출하는데 기여했다.²²⁰⁾ NATO군 사령관마저도 우크라이나 상황에서 가장 인상적이고 새로운 하이브리드전의 추가적 요소는 극히 강력하고 영향력 있는 허위 주장을 제조하기 위한 정보도구의 사용이었음을 인정할 정도였다.²²¹⁾ 하지만 보다 광범위한 하이브리드전 구도에 기여하는 요인들은 선전선동, 역정보, 외교적 기만, 언론 조작, 상대방 국가의 여론을 혼란·분열시키기 위한 노골적인 허위사실 유포 같이 빈번하게 발생한 정보전의 산물들이다. 크림반도에 소재한 우크라이나 언론매체들은 위기사태 발생 초기에 폐쇄되고, TV 방송사들은 친러 성향 또는 러시아의 국영 매체들로 대체되었다. 러시아로부터 자금지원을 받는 RT 채널의 저명한 뉴스 앵커는 러시아가 방송국을 우크라이나와 서방세계를 겨냥한 정보전의 도구로 전락시킨 것이 명백해지자 사표를 던졌다. 그녀는 RT가 “우크라이나에 대한 군사적 개입”을 지지하는 입장과 “푸틴의 행동을 호도”하려는 시도에 반대했다.²²²⁾

따라서 우크라이나 위기사태가 발생한 이후 러시아 국영 언론매체들이 방송 내용면에서 친러 및 민족주의적/반서구적 태도를 강화한 것은 놀랄 일이 아니다. 이들 매체들에서 발견되는 레토릭의 대부분은 키예프 정부를 파시스트, 나치의 동조자, 무정부주의자 등이라는 소문을 퍼뜨렸다.²²³⁾ 이들 언론매체들은 러시아어를 구사하는 주민들이 학대받고 있고, 이들에 대한 보호가 요구된다는 이유로 크림반도에 대한 러시아의 군사개입이 정당화된다고 주장했다.²²⁴⁾ BBS는 러시아의 관영매체들이 우크라이나 분쟁을 다루면서 “심리적 면에서 시청자들에게 극단적인 적개심과 증오심을 자극할 목적으로 고안된 기법들”을 사용했다고 보도했다. 러시아 관영매체가 때때로 구사하는 수법은 카메라 앞에서 특정 사건을 조작하거나 과장하는 것이다. 예컨대, 우크라이나 병사들이 광고판 위에 3살 난 어린 소년을 십자가로 처형하는 장면을 목격했다는 어느 여인의 진술을 보도했지만, 금방 보도가 허위임이 드러나자 해당 방송사가 급기야 그것이 꾸민 이야기(fiction)임을 실토하는 일이 있었다.²²⁵⁾ 또한 러시아 관영매체들이 우크라이나 분쟁에 방송의 초점을 맞춘 나머지

220) Lasconjarisa, Guillaume, and Larsen, Jeffery. *NATO's Response to Hybrid Threats* (Rome, Italy: NATO Defense College, 2015).

221) McCaney, Kevin, “Russia's Hybrid warfare tactics gain upper hand in Ukraine,” *Defense Systems*, 24 March 2015.

222) Sukhov, Oleg. “The Media War Behind the Ukraine Crisis,” *Moscow Times*, 11 March 2014.

223) Weitz, Richard. “Countering Russia's Hybrid Threats”. *Diplomaatia*, No. 135, November 2014.

224) Sukhov, 2014.

225) Ennis, Stephen, “How Russian TV uses psychology over Ukraine,” *BBC News*, 4 Feb 2015;

여타의 러시아 국내적 현안들이 무시되었다. 어느 연구 결과에 따르면, 러시아 관영언론은 평균 35%의 방송시간을 우크라이나에 집중하는 반면, 국내의 사회적 이슈나 헬스케어 같은 사안들에는 단지 1.3%만을 할애한 것으로 나타났다.²²⁶⁾

우크라이나 분쟁사태 기간 동안에 러시아가 주도한 역정보 캠페인에서 두드러진 또 하나의 사례는 말레이시아 여객기 MH17의 격추를 둘러싸고 러시아 국방부와 관영매체에서 온갖 음모설이 유포되었다는 점이다. 예컨대, MH17은 우크라이나군의 Su-25 전투기가 격추시켰다거나, MH17 격추가 푸틴 대통령을 암살하려다 실패한 와중에 벌어졌다가, 친우크라이나 부대가 미사일을 발사하여 MH17을 공중에서 폭발시켰다는 등이다.²²⁷⁾ 네덜란드 방송사는 MH17 격추사건의 조사결과를 보도하면서, 당시 러시아가 지원하는 분리주의자들이 장악하고 있던 ‘스니즈네(Snizhne)’ 마을로부터 남쪽으로 반경 120 평방마일에 위치한 지점에서 발사된 러시아제 대공 미사일에 맞았다고 결론지었다. 하지만 이 보도가 나오기 몇시간 전까지만 해도 러시아는 모든 책임과 비난을 회피하면서 이 비행기가 우크라이나 군에 의해 격추되었다는 억지주장을 굽히지 않았다.²²⁸⁾

(5) 특수부대

크림반도 사태에서 가장 뚜렷한 전술적 참신성(novelty)은 은밀한 특수부대의 사용이다.²²⁹⁾ 이들 특수부대는 러시아로 하여금 사실을 왜곡하는 기만전술과 더불어 현지 ‘자경단’들을 앞세워 자국의 개입사실을 발뺌하며 귀중한 시간을 벌 수 있는 편리한 부인가능성을 제공하는데 결정적 역할을 수행했다. 은밀한 군사행동과 전복전술의 구사는 러시아의 오랜 전쟁원칙 중 하나로서, 기만은 모든 성공적 군사작전에 필수적인 부분이기도 하다. 우크라이나에 투입되었던 부대 중에서 가장 특이한 것은 엘리트 특수부대로 알려진 ‘보스톡 대대(Vostok Battalion)’이다. 300-400명으로 구성된 보스톡 대대는 러시아 정보기관과 밀접히 연관된, 체첸에 근거지를 둔 준군사부대로서 실전에서 잔뼈가 굵은 역전의 용사들로 구성되어 있다. 이들은 5월 26일 동우크라이나의 도네츠크 국제공항을 점거할 당시에도 등장했다.²³⁰⁾ 5월 30일, 보스톡 대대는 도네츠크에서 반군 지휘부를 접수하고, 군기가

²²⁶⁾ “State-Run News Station Accused of Making p Child Crucifixion,” *Moscow Times*, 14 July 2014. Ennis, 2015.

²²⁷⁾ Cullison, Alan, “Malaysia Airlines Flight MH17 Crash Illustrates Different Realities in Russia vs. West,” *Wall Street Journal*, 22 July 2015.; Akkoc, Raziye, “MH17 airliner destroyed by Buk missile fired from eastern Ukraine, Dutch report confirms,” *Telegraph*, 13 October 2015.

²²⁸⁾ Lizzie Dearden, “MH17: Read the full report by the Dutch Safety Board,” *Independent*, 15 October 2015.

²²⁹⁾ Aleksey Nikolsky, “Russian Special Operations Forces: Further Development or Stagnation?” *Moscow Defense Brief*, No. 42 (2014).

불량한 분리주의 민병대들에 대한 통솔권을 행사하기 시작했다. 동우크라이나에서 등장한 보스톡 대대의 존재는 푸틴의 전략에 미묘하면서도 중요한 정책적 변화를 상징한다.²³¹⁾

러시아의 속셈은 우크라이나 국경지대에서 군복을 착용한 정규군의 숫자를 줄임으로써 재래식 침공이 임박했다는 위협이 사라졌다는 인상을 심어주는 것이다. 동시에 러시아 정보부와 긴밀하게 연결된 노련한 비정규부대는 우크라이나 접경지역에 대한 러시아의 장악력의 확대 및 강화에 기여할 것이다. 뉴욕대의 갈레오티(Mark Galeotti)에 의하면, 이들이 동우크라이나에 주둔한 목적은 러시아의 명령에 따라 주둔지역에서의 통제력을 행사하는 것이다. 동우크라이나에서 러시아의 노림수는 합병이나 직접통제가 아니다. 대신 푸틴은 키예프에 수립된 신정부와 유리한 합의에 도달할 수 있도록 안정적이고 질서있는 상태의 유지를 희망한 것이다. 따라서 ‘보스톡’ 대대는 승자가 원하는 방향으로 평화를 달성하기 위해 러시아가 내놓은 회심의 카드이다. 갈레오티의 분석에 의하면 “보스톡 대대는 군기와 규율이 낮은 친러 민병대를 통제하기 위한 푸틴식 방법”인 셈이다.

흥미로운 것은 보스톡 대대가 목격되기 전에도, 익명의 체첸 지도자는 키예프의 “군사 정부(junta)”에 대항하는 친분리주의 성향의 부대를 지원하기 위해 수만명의 “지원병(volunteers)” 부대를 파견할 수도 있다고 으름장을 놓았다. 그리고 얼마 후 체첸인으로 자처하는 군인들이 최전방 대대에 나타나기 시작했다. ‘보스톡’ 대대의 부대원들이 도네츠크에서의 초기 전투에 참여한 증거를 담은 비디오 영상에 추가하여, 이들은 전에도 우크라이나에서 다른 체첸인들의 편에서 전투를 벌였음을 시인했다.²³²⁾ 러시아는 ‘보스톡’ 대대를 자국을 위한 대리전에 투입함으로써 나중에 발뺌을 할 수 있는 ‘합리적 부인가능성(plausible deniability)’을 확보하거나, 또는 책임소재와 관련된 난관을 회피할 수 있게 되었는데, 이것이 바로 러시아에 의한 하이브리드전의 핵심적 요소이다.²³³⁾

(6) 벵랑끝전술

러시아의 크림반도 병합을 전후로, 러시아 국경 부근지역에서 러시아군과 인접국 군대 간에 특히 해상과 공중에서 긴장감이 고조된 가운데, 양측 군대 간의 충돌직전까지 치닫는

230) Bret. Perry, “Non-Linear Warfare in Ukraine: The Critical Role of Information Operations and Special Operations,” *Small Wars Journal*, 14 August 2015.

231) Armin Rosen, “The Ukraine Crisis Is Entering A Dangerous New Phase,” *Business Insider*, 6 June 2014.

232) Gabreila Backzynska, “More Foreign Fighters Break Cover among Ukraine Separatists,” *Reuters*, 1 June 2014.

233) Mark Galeotti, “The Rising Influence of Russian Special Forces” *Jane’s Intelligence Review*, 2014; Armin Rosen, “The Ukraine Crisis is Entering a Dangerous New Phase,” *Business Insider*, 6 June 2014.

아슬아슬한 장면들이 잇따라 연출되었다. 2014년 2월에서 10월까지 8개월 동안, 전투기 긴급발진(emergency scrambles), 가까스로 모면한 공중충돌, 해상에서의 근접 조우(close encounter), 전투기 가상공격 기동 등을 포함하여 총 40건의 위험한 사건들이 발생했다. 미스터리한 것은 크림반도 점령이라는 국제적 불법행위를 저지른 당사자가 되레 NATO와 서방진영을 겨냥하여 쌍방간 우발적 무력충돌이 벌어질 수 있는 위험한 행동을 주도적으로 도발했다는 점이다. 이러한 의문스런 행동에 해답의 실마리가 될 수 있는 것이 러시아의 ‘벼랑끝전술(brinkmanship)’이다.

우크라이나 사태의 와중에 벼랑끝전술을 하이브리드전과 접목시킨 것은 러시아의 또 다른 창의적 발상으로 간주될 여지가 있다. 하지만 우크라이나 위기의 전후 상황을 총체적으로 조망해 보면, 러시아는 서방측을 겨냥하여 전영역에 걸친 재래식 및 핵 능력을 지속적으로 환기시켰는데, 이는 만일 관련된 정치적·군사적 위협이 수용가능(acceptable) 또는 관리가능(manageable)하다고 판단될 경우에는 언제든지 이런 능력들이 옵션으로 사용할 태세가 되어 있음을 과시하는 것이었다. 그러나 이로 인해 벌어지는 분쟁은 통제 불능 상태가 될 것이며, 상호 경쟁적/적대적인 사회·정치 집단과 국가들 간 지전략적(geostrategic) 및 정치·경제적 타협이 이루어지지 않고 신뢰가 회복되지 않는다면, 하이브리드전의 새로운 ‘벼랑끝전술’은 강대국들 간 직접적인 충돌을 초래할 위험을 내포하고 있다.²³⁴⁾

마찬가지로 핵무기 사용의 위협은 러시아 대외정책에서 서방의 핵강대국들에게는 전혀 생소한 역할을 수행한다. “핵무기를 단지 국가권력 중에서 군사적으로 사용가능한 도구로만 간주하는 러시아의 소련 스타일”은 곧장 핵무기와 관련된 러시아의 레토릭과 군사 태세를 협박과 강압의 요소로 나타나므로, “지난 수년간 공개적 또는 암묵적인 핵위협은 러시아의 정치적 관행에 포함된 레퍼토리의 일부”가 되었다.²³⁵⁾ 핵공격 태세가 핵위협의 목록 속에 포함되어 있다는 사실은 하이브리드 바구니에 엄청나게 광범위한 도전과제가 포함되어 있음을 보여준다.

“게라시모프 독트린”에 의하면, 분쟁에서 전쟁으로 이르는 광범위한 스펙트럼 선상에서, 러시아 지도부는 이미 러시아가 서방측과 분쟁상태에 있으며, ‘공개적으로 선언된 전쟁(openly declared war)’에는 이르지 않은 어떤 단계에서 작전을 수행하고 있다고 보았다.

234) Hall Gardner, *Hybrid Warfare: Iranian and Russian Versions of “Little Green Men” and Contemporary Conflict - Research Paper, No. 123* (Rome, Italy: NATO Defense College, Rome, December 2015), pp. 3-4.

235) Guillaume Lasconjaris and Jeffrey A. Larsen, “Introduction: A New Way of Warfare,” in Guillaume Lasconjaris and Jeffrey A. Larsen (eds), *NATO’s Response to Hybrid Threats* (Rome, Italy: NATO Defense College, 2015), p. 328.

게라시모프는 특히 전쟁상태와 평화상태 간의 구분선이 모호하다는 점에 주목했다. 이런 관점에서, 우크라이나 사태 당시에 발트해 지역에 적용되었고, 발칸반도, 흑해, 지중해 지역으로 증가되는 추세에 있었던 다양한 외교적, 경제적, 군사적 및 전복적(subversive) 수단들은 지구전의 요소들로 해석될 수 있다. 이는 “NATO가 대응하지 못하도록 문턱(threshold) 직전의 단계까지로만 구상된” 행동들을 통해 전략적 목적을 달성한다는 최우선적 과제에 부합되는 것이다. 러시아는 비군사적 수단을 강조하는 동시에, 신중하게 계획된 군사적 수단을 실제로 적시에 사용하거나 이를 사용하겠다는 위협을 지렛대로 삼아 전략목표를 달성할 수 있다고 판단했다. 이런 관점에서 잠재적 분쟁에서 러시아가 희망하는 방책은 토머스 셸링(Thomas Schelling)이 암시한 대로, “군사적 교전을 수반 또는 수반하지 않은 상태에서 군사력의 실제 대결보다는 위협의 조작(manipulation of risk)을 통해 결과가 판가름 나는, 위험부담(risk-taking)을 감수한 경쟁 내지는 군사적·외교적 책략”일 것이다.²³⁶⁾ 하지만 우크라이나 위기에서 러시아는 착실하게 전영역(full-spectrum)에 걸친 재래식 및 핵 능력을 진전시켰는데, 이는 만일 관련된 정치적·군사적 위협이 수용가능(acceptable)하거나 관리가능(manageable)하다고 평가될 경우에는 필요시 이런 능력들이 옵션으로 사용할 태세가 되어 있음을 보여주는 것이다. 이것이 바로 하이브리드전의 비군사적 요소들이 군사적 폭력의 위협에 의존하도록 강요하는 벼랑끝전술(brinkmanship)의 핵심이다.²³⁷⁾

러시아의 크림반도 병합 이후, 러시아와 서방측 군/치안기관이 개입된 사건들의 정도 및 심각성이 현저히 증가했다. 앞서 언급한 대로 8개월 간 40건의 구체적인 사건들이 발생했다. 일상적 조우들 외에도, 공격적이거나 이례적으로 도발적 성격을 보인 11건의 심각한 사건들이 발생하여 위기확산의 가능성이 고조되었다. 여기에는 정찰기에 대한 교란(harassment), 전함 상공으로 근접비행, ‘가상 폭격’ 시뮬레이션 등이 포함된다. 또한 민간 여객기가 러시아 정찰기가 공중에서 거의 충돌할 뻔한 사건, 에스토니아 정보장교 납치, 스웨덴의 대대적인 ‘잠수함 사냥(submarine hunt)’ 등, 사상자 발생이나 직접적 군사대결을 촉발할 수 있었던 3건의 고위험 사건들이 발생했다.²³⁸⁾ 또한 상기에서 기술된 사건들의 증가된 발생빈도와 심각성은 우려스러운 추세를 보여준다. 러시아군과 치안기관들은 NATO 회원국과 스웨덴·핀란드 등을 대상으로 더욱 공세적 방식으로 행동하도록 승인받은 것처럼 보인다. 이는 실로 의도적인 정책으로서, 러시아는 이를 통해 복수

236) Thomas C. Schelling, *Arms and Influence* (New Haven, CT: Yale University Press, 2008), p. 166.

237) Thomas Frear and others, “Dangerous Brinkmanship: Close Military Encounters Between Russia and the West in 2014,” *European Leadership Network*, November 2014.

238) Ibid, p. Executive Summary.

(multiple)의 목표를 노렸음을 암시한다.

먼저 군사적 차원에서, 이런 사건을 일으키는 것은 관련국/동맹국들의 방어체제 중에서 특정 요소의 대비태세뿐 아니라 NATO 동맹국/우방국들의 협조수준과 반응을 시험해 보는 것이다. 못지않게 중요한 것은 러시아 행동은 선전선동 및 정치적 목적을 갖고 있다는 점이다. 이는 특히 국경을 마주한 인접국들에게 협박과 강압을 위해 군사력을 효과적으로 사용할 수 있는 능력을 과시하는데 기여한다. NATO 비회원국인 핀란드와 스웨덴은 NATO에 가입하년 시도가 추가적인 러시아의 도발을 자극할 수 있다는 메시지를 뼈저리게 실감했을 것이다. 직접 영향을 받은 NATO 국가들에게 있어 이런 사건들은 NATO 동맹이 위기에 그들을 지원할 능력에 대한 신뢰도를 손상시켰음을 의미한다. 일부 러시아 행동들은 오바마 대통령의 웨일스에서 열린 NATO 정상회담 참석, 우크라이나 대통령의 미국/캐나다 방문 같은 러시아·서방 관계에서 중요한 외교적 이벤트들과 정교하게 그 시점을 맞춘 것들이다. 다른 행동들도 NATO/미군과의 정면대결을 불사하고, 분쟁이 발생할 경우에는 미 본토가 보복대상으로 삼으려는 의지와 수단을 보유하고 있다는 억제와 과시의 메시지를 전달하는데 목적이 있다. 이는 상기의 군사적 작전 및 기동을 통해 실전적 상황에서 기술면에서 우세한 적들을 대상으로 러시아군의 전투기술을 시험해 보고, 러시아군의 사기를 제고시키려는 의도를 갖고 있다. 공중작전이 격화됨에 따라 고압적인 러시아군의 행동은 NATO의 확고한 대응에 직면하게 되었다. 핀란드는 8월 자국의 영공이 침범당한 일련의 사건에서 강력한 조치를 취했다. NATO의 ‘발틱공중순찰(Baltic Air Policing)’ 임무로 러시아의 행동에 대응하여 빠른 템포로 고강도 작전을 수행할 수 있게 되었다. NATO와 특정 회원국들은 러시아의 행동과 NATO의 대응에 관하여 언론 매체에 더 많은 정보를 제공했는데, 이는 어떤 사건에 대해서도 신속하게 대응할 수 있는 대비태세를 갖추고 있다는 신호를 보냈다.²³⁹⁾

이 대목에서 스웨덴은 한 가지 흥미로운 장면을 보여주었다. 사건 초기, 스웨덴은 여러 차례에 걸쳐 러시아로부터 영공침범을 당했지만 기껏해야 가벼운 외교적 질책(rebuke)으로만 대응했다. 그러자 러시아는 스웨덴을 정치적 의지가 박약한 발트해의 만만한 약소국으로 간주하고 스웨덴에게 더욱 공세적으로 굴었다. 하지만 이번에는 스웨덴도 참지 않고 자국 영해 일대에서 ‘잠수함 사냥’ 작전을 벌이며 러시아의 위협에 대한 단호한 정치적 결의를 보였다.²⁴⁰⁾ NATO-러시아 국경 일대에서의 군사태세 증강, 갈수록 공세적인 러시아군의 활동, 도전에 맞서 결의를 보이려는 서방측의 준비태세가 혼합된 결과 위기 상황이 고조될 잠재력이 증가하였다. 당시에는 사망 사건, 혹은 어느 일방에 심각한 피해의

239) Frear and others, 2014, pp. 9-10.

240) Ibid.

발생 또는 직접적인 군사적 보복행위 등은 경계태세 격상이나 고강도 군사작전 같은 대응을 초래하고, 나아가 어느 일방이 완전히 통제하기 어려운 위기상황 고조의 악순환을 촉발할 것이라는 우려가 제기되었다. 그럼에도 불구하고, 당시 러시아 지도부는 만일 위기사태가 통제불능 지경에 이르면 서방국들이 직접적 대결을 피할 것으로 상정하여, 러시아가 계속해서 더욱 고압적인 정책을 밀고나갈 수 있다고 판단하는 것처럼 보인다. 이는 현명치 못한 가정이며, 기껏해야 도박에 불과한 것일 텐데도 말이다.²⁴¹⁾ 그 외에도, 당시 러시아 행동은 전례없는 NATO의 동원, 스웨덴과 핀란드 국방태세의 재조정 등의 결과를 가져왔는데, 이는 러시아가 서방측에서 기대했던 유화적 조치들과는 정반대의 상황이었다. 따라서 당시 시점에서 서방측 외교의 핵심적 도전과제는 NATO군 전개를 늘리고 억제태세를 강화하는 가운데, 러시아 행동에 대한 명확한 레드라인을 러시아가 자국의 안보 이익을 위해서 현재의 공세적 군사태세를 종결시키도록 설득하는 투트랙의 대응을 취하는 것이었다. 특히 NATO 지도부는 러시아 군/정보기관들이 개입된 사건들을 다루는 절차가 동맹국 전체를 통하여 보편적으로 이해 및 해석되며, 절제와 적절한 대응의 원칙에 의해 지도되도록 보장하기 위해 부신했다.²⁴²⁾

(7) 회색지대

상이한 전쟁양상을 융합(fuse)시키는 하이브리드 조건의 결과물로 생성되는 새로운 합성체(synthesis)는 까다로운 도전일 수밖에 없는데, 그 이유는 그것이 전쟁과 평화, 군사적 수단과 비군사적 수단, 재래전과 비정규전을 이분법적으로 구분하는 서구의 고정 개념에 혼란을 주기 때문이다. 대체로 “흑백논리의 관점에서 사물을 관찰”하는 서방세계 행위자들에게 ‘회색지대(gray zone)’라는 공간에서 벌어지는 분쟁은 난감한 대상이다. 종전까지 불연속적인 것으로 간주되었던 개별적 분쟁형태들이 융합 및 합성될 가능성을 고려할 때, 논리적 결론은 하이브리드 위협과 하이브리드 전쟁이 다양하게 위장된 형태로 등장할 것이며, 이러한 양상이 앞으로도 계속해서 진화할 것이라는 점이다²⁴³⁾

“문턱 아래(below the threshold),” 또는 “전쟁 직전(short of war)”의 갈등행위들은 회색지대에 잘 부합되는 현상이다. 하이브리드 위협은 분쟁 스펙트럼의 중간지대에서 벌어지는 폭력행위에 주목하면서, 시간적 및 공간적으로 다양한 전쟁양상을 결합시킬 수 있는 유용한 개념이다.²⁴⁴⁾ 일찍이 클라우제비츠는 전쟁을 가리켜 “주어진 사례에 그 특성을 약간

241) Ibid, p. 11.

242) Ibid, pp. 11-12.

243) Bastian Giegerich, “Hybrid Warfare and the Changing Character of Conflict,” *Connections QJ*, Vol. 15, No. 2 (2016), pp. 65-72. / p. 68.

244) Frank Hoffman, *Conflict in the 21st Century: Rise of Hybrid Wars*. Arlington (VA: PIPS,

적응시킨 진짜 카멜레온 이상의 존재”라고 표현했는데²⁴⁵⁾, 그 카멜레온이 바로 하이브리드 전쟁이다. 이처럼 변형된 현대전의 치명적 위험성 가운데 하나는 디지털 시대에 분쟁을 삽시간에 확산시킬 수 있는 잠재력을 갖고 있다는 점이다.

재래식 전쟁과 달리 하이브리드전에서 “중심(重心, center of gravity)”은 사람, 즉 표적으로 선정된 국가의 주민이다. 적은 운동성(kinetic) 작전을 전복행위와 결합시켜 핵심적 정책결정자와 의사결정자에 대한 영향력 행사를 기도한다. 때때로 침략자는 책임 소재 규명 및 보복을 피하기 위해 비밀행동에 의존한다. 따라서 하이브리드전은 본질적으로 ‘전복적(subversive)’이다. 이는 다인종 사회, 정치적·사회적 및 이념적 갈등 수준이 높은 국가에 특별히 위험하다. 하이브리드 전쟁술은 전선에서의 대부대 기동이 아니라 안보의 회색지대에서 발견된다. ‘회색’이야말로 하이브리드 전쟁에서 등장한 ‘새로운 색깔’이다.²⁴⁶⁾

회색지대의 중요성에 주목한 미 특수전사령부는 2014년부터 “Gray Zone”이라는 연구 프로젝트에 착수했다. 그 목적은 미 정부에 회색지대 위협을 이해하고 효과적 대응책 강구를 위한 도구와 메뉴를 제시하는 것이다. 특수전사령부의 정의에 따르면, 회색지대란 “아직 완벽하게 이해되지 않은 전쟁과 평화 사이의 지대”이다. 회색지대에서 취한 행동은 통상적인 평시의 경쟁을 넘어서지만 전면전까지는 이르지 않는다²⁴⁷⁾ 사실 회색지대의 도전은 새로운 것이 아니다. 과거에도 이런 현상을 설명하기 위해 비정규전, 저강도 분쟁, 비대칭전, MOOTW(전쟁이외의 군사작전), 소규모 전쟁 등의 용어들이 사용되었다. 케네디 대통령도 1962년 웨스트포인트 졸업식에서 회색지대에 대하여 언급하며, “강도(intensity)면에 새로운 다른 형태의 전쟁이자, 과거에 기원을 두고 있지만 전쟁 대신에 게릴라, 전복, 반란군, 암살범 등에 의존하고, 침략 대신에 침투(infiltration)를 통하여, 교전(engaging)보다는 적을 약화 및 소진시킴으로써 승리를 추구하는 전쟁”이라고 언급했다.²⁴⁸⁾

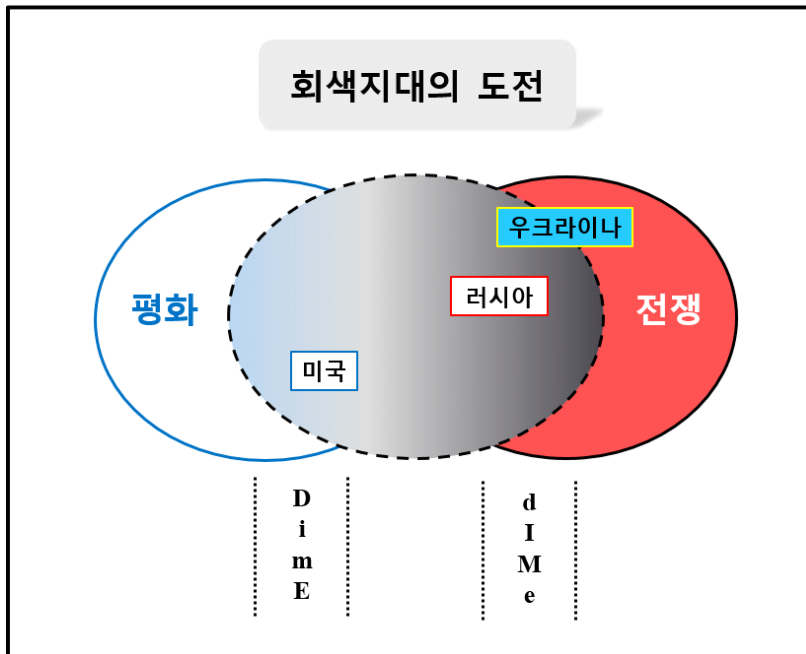
2017), p. 29.

245) Carl von Clausewitz, *On War*, by Michael Howard and Peter Paret (eds.). (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984), p. 89.

246) Ralph D. Thiele, “Crisis in Ukraine - The Emergence of Hybrid Warfare,” *ISPSW Strategy Series*, No. 347 (May 2015), pp. 10-11.

247) United States Special Operations Command, “The Gray Zone.” *White Paper*, 9 September 2015, p. 1.

248) John F. Kennedy, “Remarks at West Point to the Graduating Class of the U.S. Military Academy.” *American Presidency Project*, 6 June 1962.



〈그림 4-8〉 회색지대의 도전

* 출처 : US Army Special Operation Command, *Little Green Men: A Primer on Modern Russian Unconventional Warfare, Ukraine 2013-2014* (Fort Bragg, NC: US ASOC, 2015), p. 4.

회색지대의 도전은 〈그림 4-8〉이 보여주듯 관점 의존적(perspective-dependent)이다. 일례로 동우크라이나 사태에서 미국, 러시아, 우크라이나는 분쟁을 서로 다르게 해석했다. 미국이 볼 때 갈등은 백색지대에 근접했으므로 경제제재와 외교적 압력으로 대응하는 것이 최선이었다. 반면, 러시아의 관점에서는 전쟁이라는 적색지대에 더 가까웠기 때문에, 보다 공세적 행동과 의지를 과시하는 것이 적절했다. 이는 국력 중에서 정보와 군사력을 강조한다. 우크라이나는 분쟁사태를 자국의 주권에 대한 실존적 위협으로 간주하여 국가 동원의 정당화 명분으로 삼았는데, 이런 행동은 잠재적 전쟁을 의미하는 적색지대에 근원을 두고 있다. 회색지대 도전에 관련하여 결정적으로 중요한 것은 당사자들이 어떤 관점을 취할 것이냐의 문제이다. 이는 당사자들이 갖고 있는 결의의 정도, 자신의 목표를 추구하려는 의지의 정도 등에 대한 귀중한 통찰력을 제공한다.²⁴⁹⁾ 앞서 살펴 본 바와 같이 미래의 하이브리드전은 특정한 전술이나 전략, 교리 또는 전쟁원칙 같은 간명하고 산뜻한 기존의 고정관념을 초월하는 개념이다. ‘문턱 아래(below the threshold of war)’, ‘전쟁 직전(short of war)’, ‘회색지대’ 등은 하이브리드전이 기존의 군사적 영역을

249) US ASOC, 2015, pp. 3-4.

훨씬 뛰어넘어 대상국(the target country)의 취약점과 허점을 식별하는 것으로 시작됨을 의미한다. 식별된 상대방의 약점을 겨냥하여 비대칭적 강점을 앞세운, 순차적 또는 동시에 조율된 하이브리드 공격은 ‘공동 충격(the joint impact)’ 효과를 발휘함으로써 정치적 굴복이나 양보를 얻어내거나, 내부 불안정과 갈등의 촉발로 소기의 정치적 및 전략적 목적을 달성하는데 유리한 조건과 상황을 창출할 수 있는 잠재력을 갖고 있다.²⁵⁰⁾

다. 크림반도에 대한 러시아의 하이브리드전 수행 평가

2014년 우크라이나에서 러시아가 구사한, 일명 하이브리드전으로 불리는 전쟁양상의 궁극적인 목적은 전면적 군사공격을 실제로 개시하지 않고도 저항능력을 분쇄하는 방식으로 대상국을 패배시키는 것이다. ‘차세대 전쟁’에 관한 러시아의 현대 군사사상과 일관되게 하이브리드전은 외교적·경제적·정치적·사회적 및 군사적·정보적 수단을 포함하여, 기본적으로 국가 정책대안의 전 영역(the whole spectrum)을 운용하는 군사적 및 비군사적 수단의 혼합적 사용에 기초하고 있다. 이런 측면에서 ‘전영역 분쟁(full-spectrum conflict)’이라는 용어는 훨씬 더 정확한 표현을 제공하지만 NATO가 하이브리드전 같은 사례를 공식적으로 언급하기 시작함에 따라, 하이브리드 전쟁이 담론의 지배적 화두로 등장했다. 내용면에서 하이브리드전은 진정한 참신성을 갖고 있지는 못하다. 기본적으로 하이브리드전이라는 프레임 속에서 러시아가 구사한 모든 도구 및 수단들은 오랫동안 소련/러시아가 선택할 수 있는 외교 및 안보정책 대안들의 일부이자 비대칭전 역사의 일부이기도 하다. 유일한 참신성이라고 하면 정치적·군사적 수단과 특수부대 및 정보전 수단 등을 포함한 다양한 수단들에 대하여 거의 실시간으로 고도로 효과적인 조율이 이루어졌다는 점이다. 비록 키예프 정부와 서방측이 크림반도 및 동우크라이나에서 벌어진 예상치 못한 러시아의 신속하고 효과적인 작전으로 허를 찔렸다고는 하지만, 부분적으로 이는 기습의 요소(즉, 전례의 부재와 이에 대응하기 위한 정교한 방어대책의 결여)와 대부분은 우크라이나라는 국가의 본질적 허약함에 기인하는 것이다. 따라서 크림반도에서의 군사작전만 보고 러시아의 군사적 능력을 과대평가하지 말아야 한다. 이유는 우크라이나는 러시아가 구상한 새로운 전쟁양상에 이상적으로 부합되는 목표물이었기 때문이다. 사실 하이브리드전은 표적으로 삼은 대상국 내부의 구조적 약점을 탐색 및 이용하는 것에 기초한다. 대상국의 정치, 경제, 행정, 국방, 경찰, 비밀정보부, 사회 및 언론 구조의 내부에 침투함에 있어 부정부패는 핵심적 요소이다. 민주주의와 인권에 대한 존중이 허약하고 사회적 갈등이

250) Aapo Cederberg and Pasi Eronen, “How Can Societies be Defended against Hybrid Threats?,” *Strategic Security Analysis #15*, GCSP, September 2015.

상존하는, 거버넌스가 열악하고 빈곤한 국가들은 하이브리드 전쟁에 특별히 취약하다.²⁵¹⁾

우크라이나를 겨냥한 하이브리드 공격의 준비, 이른바 취약점을 식별과 진입지점(points of entry)의 확보는 대부분 외교로부터 강압과 우크라이나에 대한 통제 유지를 겨냥한 러시아 연방의 전통적인 외교정책 활동을 토대로 이루어졌다. 따라서 이들 활동의 대부분은 노골적으로 불법은 아니었고 대체로 비폭력적이었으므로, 이들에 대비한 적극적인 방어 대책 강구는 고도로 복잡한 문제이다. 나아가 공격단계, 특히 이미 하이브리드전이 개시된 공공연히 폭력적인 단계가 되면 공격을 받은 대상국이 신속하게 표적이 된 지역에 대한 통제력을 급격히 상실하기 때문이, 우크라이나에서 발생한 두 가지 사례로 볼 때, 적어도 이러한 방어대책을 강구할 시간적 여유가 없다. 이미 초기의 단계는 현대 러시아 학자들과 전문가들이 새로운 세대의 전쟁양상을 논의하면서 기술했던 모습과 정확하게 일치하였다. 하지만 하이브리드전이 절대적이고 천하무적의 위협이라는 성급한 결론을 내리기 전에, 성공적인 하이브리드전의 수행은 수많은 중요한 전제조건들을 필요로 한다는 점을 인식할 필요가 있다.²⁵²⁾

우선 대상국은 허약하고 분리되며 관료들이 쉽사리 부패되어야 한다. 만일 하이브리드 준비단계에서 불충분한 취약점을 성급히 이용하려 든다면, 실제 공격은 결코 이루어지지 못할 것이다. 둘째, 방자가 사용할 수 있는 잠재적 대응조치를 제한할 수 있을 정도로 공격자는 대상국보다 군사적으로 강력해야 한다. 키예프 정부는 러시아의 ‘상냥한 녹색 군인’들과 현지 대리인들(proxies) 대항하여 공개적인 조치를 취할 수 없었는데, 그 이유는 이들은 러시아의 압도적으로 우세한 재래식 군대로부터 대대적인 공격을 받을 수 있는 위협으로 인해 억제되고, 군사훈련의 미명 하에 국경 일대에 집결한 수만명의 러시아 정규군의 위세에 눌렸기 때문이다. 다시 말해서 하이브리드전은 대상국이 비군사적 수단만으로 무력화되어야 함을 의미하지 않는다. 사실 정규군도 핵심적 역할을 수행할 수 있으며, 따라서 군사적 우세는 다른 모든 형태의 전쟁에서와 마찬가지로 여전히 승리의 필요조건을 구성한다. 여기서의 차이는 하이브리드전에서 정규군은 공개적인 침략의 도구라기 보다는 억제력을 발휘하는데 주로 사용된다는 점이다. 따라서 만일 신뢰성 있는 국방 능력이나 집단방위에 의해 이러한 억제력이 무력화될 수 있다면 러시아가 대상국에 ‘상냥한 녹색 군인’과 특수부대를 대거 투입하는 것을 포함하여 전면적인 하이브리드전을 개시할 수 없었을 것이다.²⁵³⁾

우크라이나에서 확보한 제한적인 구체적 경험에서 수집한 바와 같이, 성공적인 하이브리드

251) András Rácz, *Russia's Hybrid War* (Helsinki, Finland: FIIA, 2016), pp. 87-88.

252) Ibid, p. 88.

253) Ibid, p. 89.

공격의 세 번째 전제조건은 대상국에 중앙정부의 대우에 전적으로 만족하지 못하는 공격국의 소수 인종이 대규모로 존재해야 한다는 것이다. 우크라이나에서 러시아는 러시아 인종을 저항과 폭동의 모병기지(a recruitment base)로 삼아, 그 중 상당수를 비밀첩자와 협력자, 그리고 작전적·전술적 정보의 원천으로 활용했다. 더욱이 러시아어를 구사하는 사람들의 존재로 인해 ‘상냥한 녹색군인’과 여타 침투해 들어 간 러시아 특수부대원들은 자신을 현지인으로 위장함으로써, 중앙정부가 대응 조치를 강구할 수 있는 여지를 심각하게 제한했다. 상기에 언급한 사항에 추가하여, 하이브리드전의 성공적 이행은 대상국과 해외에서 활동하는 강력한 언론의 존재에 의존한다. 이에 못지않게 중요한 것이 ‘군수지원 요건(logistical requirements)’으로, 우크라이나의 경우, 하이브리드 공격은 공격 이전에 이미 목표지역에 러시아군의 기지가 존재한 지역에서 가능했는데, 이런 경우에는 공격부대가 인원, 물자 및 보급품 등을 지원받을 수 있었다. 이는 크림반도 사건에서 입증되었다. 다른 대안은 동부 우크라이나의 경우와 같이 공격받은 지역이 공격한 국가와 길고 통제불능의 국경선을 공유하여, 보급품 및 물자의 간단없는 유입이 보장되어야 한다는 점이다. 하지만 이 점에서 크림반도와 동우크라이나 간에는 상이한 결과가 초래되었다. 전자의 경우에는 신속한 승리를 얻었던 반면, 후자의 경우 장기적이고 막대한 비용이 수반되는 재래전으로 변질되었다는 사실은 목표지역에 러시아 군사력의 존재는 하이브리드 공격의 성공을 위한 절대적인 전제조건이었다. 그러므로 허약하게 통제된 양국 간의 국경선만으로는 충분하지 않았다. 현재 이 문제에 대해서는 적절한 해답이 불가능한데, 그 이유는 위기의 이전과 도중에 러시아의 계획과 행동에 관한 첩보가 부재하기 때문이다.²⁵⁴⁾

상기 전제조건들을 고려해 볼 때, 러시아가 전면적 하이브리드전을 감행할 수 있는 국가들의 숫자는 실제로 매우 제한적이다. 현재 모든 전제조건을 충족하는 국가는 우크라이나와 조지아이다. 벨라루스와 카자흐스탄에서는 모든 전제조건들이 충족되지만, 국가의 능력은 허약하지 않다. 그러나 전면적 하이브리드전이 극소수 국가들에게만 심각한 위협을 제기한다는 사실은 러시아가 제한적이고 압도적으로 비군사적 의제를 추구하면서 하이브리드전이라는 도구상자, 즉 다른 국가들을 대상으로 완벽한 조율 하에 정치적·외교적·경제적 수단과 정보전 및 여타 수단을 운용할 수 없다는 의미가 아니다. 물론 가장 중요한 실용적 함의는 하이브리드전으로부터 방어할 수 있는 수단을 어떻게 강구할 것인지의 문제이다. 상기에서 언급된 하이브리드전의 이중적 성격, 즉 군사적/비군사적 성격의 맥락에서, 방어 대책은 2가지 측면을 동시에 고려해야 할 것이다. 오직 비군사적이거나 전적으로 군사적인 방어책만으로는 성공할 수 없으므로, 두 가지 측면의 동시적인 고려는

254) Ibid, p. 90.

결정적으로 중요하다. 군사적 차원과 관련하여 핵심적 요소는 러시아 정규군이 감행할 수 있는 대대적인 재래식 공격에서 비롯되는 억제력이 우선적으로 무력화되어야 한다는 점이다. 만일 이러한 위협에 적절하게 대처할 수 있다면, 하이브리드전의 공개적인 공격단계는 개시되지 못할 것이다. 그 이유는 만일 역습의 잠재적 가능성이 러시아의 억제에 의하여 제한되지 않는다면 공격당한 대상국이 ‘작은 녹색군인’과 현지 동맹세력을 십사리 패배시킬 것이기 때문이다.²⁵⁵⁾

러시아 억제력의 무력화는 강력한 자위적 능력이나 집단방위에 기초할 것이다. 어느 편이건 간에, 방위는 신뢰성있고, 강력하고 최단기간 내에 동원될 수 있어야 한다. 국방에 의존하는 국가들에게 있어 현실적 목표는 러시아 군대의 전면공격을 격퇴할 수 있는 능력의 확보가 아니다. 대신 국방은 공격자가 치러야 할 비용을 극대화시켜 결국에는 합리적 행위자라면 군사적 행동을 취하지 못하도록 포기시킬 수 있어야 한다. 상기에서 입증된 바와 같이, 러시아가 구상하는 차세대 전쟁은 사이버전과 전자전에 상당한 비중을 부여하고 있다. 체코노프와 보그다노프도 실제 공격이 시작되기 이전의 ‘전자 녹다운(electronic knockdown)’을 언급했다. 따라서 최첨단의 사이버 및 전자전 방어는 핵심적으로 중요하다. 최고위 정치 계층으로부터 전술적 계층에 이르기까지 커뮤니케이션 채널의 확보와 반드론 대책의 강구에 각별한 관심을 경주할 필요가 있다. 이 두 가지의 중요성은 우크라이나 사태에서 잘 입증되었다. 또 다른 측면은 러시아가 적국의 국정기능 수행의 교란에 각별한 중요성을 부여한 점을 미루어, 사보타지에 취약한 핵심 인프라의 보호가 적극적 및 소극적 수단으로 보강될 필요가 있다는 점이다. 이들 지역에서 하이브리드 공격에 취약한 민간 커뮤니케이션 인프라는 강화될 필요가 있다.²⁵⁶⁾

하이브리드전의 토대는 적국의 약점, 정치제도, 행정, 경제 및 사회의 흠결을 이용하는 것이다. 만일 적이 충분한 취약점을 포착하지 못한다면 전면적인 공격은 불가능할 것이며, 하이브리드전은 결코 두 번째 단계인 공격단계에 이르지 못할 것이다. 따라서 하이브리드전에 대한 최선의 방어는 선정(good governance)이다. 더욱이 적시에 외국의 침투 의도와 노력을 탐지 및 예방하려면, 정보 및 대정보 역량이 요구된다. 동시에 압도적으로 법적인 본질로 인하여 하이브리드전을 위한 준비단계의 은밀한 본질을 고려할 때, 완벽한 방어는 불가능하다. 결의에 차 있는 적은 항상 모종의 외교적, 정보적 및 특정한 정보전 능력을 구사할 수 있다. 그러나 적절한 기능을 발휘하는 국가는 이들 활동을 제어 및 방지하고, 거버넌스가 양호한 사회는 이들에 대한 고도의 저항력을 가질 수 있다. 상기에 추가하여 하이브리드 위협, 특히 역정보, 선전선동, 사보타지 행동 및 보급 차단 같은 문제들에

255) Ibid, p. 91.

256) Ibid.

대한 사회적 탄력성(resilience)은 강화되어야 한다. 하지만 피해망상의 조장하지 않으면서 사회적 탄력성을 강화하는 데에는 올바른 균형 감각이 중요하다.²⁵⁷⁾

4. 한반도에 주는 함의²⁵⁸⁾

“모든 것의 시대”에서 다양하고 복잡적이고 다차원적 위협이 상존하는 안보환경에 대처하기 위해 대전략 수립이 시급히 요구된다는 주장과 함께, 1986년 이후 골드워터-니콜스 법안(Goldwater-Nichols Act)에 따라 주기적으로 국가안보전략을 수립하는 관행에 대한 비판도 제기되고 있음에 주목할 필요가 있다. 2010년 미 의회 요청으로 구성된 패널의 조사결과에 의하면, 『4개년국방검토(Quadrennial Defense Review: QDR)』 같이 주기적으로 나오는 의례적(ritual) 안보전략 수립은 국가안보의 기초가 되기보다는 오히려 반생산적(counterproductive)이며 위험하다는 결론을 내렸다. 그 이유는 QDR이 미미한 수정만을 거치며 기존의 결정과 계획을 설명 및 합리화시키는 도구로 전략했기 때문이다. 이로써 파생되는 가장 값비싼 대가는 “국방기획에서 진정한 창의성”의 실종이다.²⁵⁹⁾

상기 지적은 우리의 상황에도 타당하다. 한반도 전쟁양상에 대한 통상적 논의가 오랜 세월을 걸쳐 광범한 공감대를 확보하고 제도화되는 과정에서 인력 및 예산과 관련된 정부부처 간 그리고 각군 간 첨예한 이해관계와 맞물려 기존의 틀을 벗어나지 못하고 있다는 비판²⁶⁰⁾이 나오고 있다. 기존의 논의에서 누락된 것은 예컨대 북한의 핵무기 실제 사용 가능성, 국지도발 및 전쟁과 평화의 회색지대, 군사적/비군사적 수단과 방법의 융합 같은 이슈들이다.

이미 2005년 미국의 『국가안보전략(NDS)』은 전통적, 비정규적, 재앙적 및 교란적 능력을 갖춘 북한에 의한 하이브리드전 가능성에 대해서 경고한 바 있다.²⁶¹⁾ 당연히 이라크, 아프간, 헤즈볼라 등으로부터 많은 교훈을 학습하였을 북한이 보다 다양한 하이브리드 수단을 군사태세에 포함시키는 과정을 거쳤을 것임은 자명한 일이다.²⁶²⁾ 만일

257) Ibid, p. 92.

258) 본 장의 내용은 줄고 “하이브리드 전쟁과 북한에 대한 시사점: 우크라이나 사례를 중심으로,” 「국방연구」, 제59권 4호 (2016년 12월) 중에서, pp. 153-158의 내용을 수정·보완한 것임을 밝혀둔다.

259) David M. Edelstein and Ronald R. Krebs, “Delusions of Grand Strategy: The Problem with Washington’s Planning Obsession,” *Foreign Affairs* (2015), 94(6): 109-116.

260) 부형욱·임지은, “미래 한반도 전쟁양상: 새로운 접근,” 『주간국방논단』 1602호, 2016. 1. 28.

261) US Department of Defense, *The National Defense Strategy of The United States of America* (Washington, DC: March 2005), p. 2.

262) Blaine Harden, “North Korea Swiftly Expanding Its Special Forces,” *Washington Post*, 9 October 2009; Nathan Freier, *DoD Leaders, Strategists, and Operators in an Era of Persistent* (Washington, DC: CSIS, 2009), p. 11.

북한이 하이브리드전 전략을 구사한다면, 그것은 내부붕괴와 같은 급변사태를 맞이하여 정권의 잔당들이 안정화 작전에 제기하는 ‘수세적’ 위협²⁶³⁾, 또는 한반도 적화통일이라는 궁극적 목표 달성을 위해 지휘·통제와 노력의 통일을 이루며 동일한 전장에서 정규군과 비정규군을 결합시키는 ‘공세적’ 위협²⁶⁴⁾ 중 하나가 되겠지만, 두 가지 시나리오 중에서 훨씬 더 위험한 것은 후자일 것이다. 북한이 한반도에서 러시아를 모방한 하이브리드전을 구사할 의도와 능력은 충분하다. 러시아 사례에 비추어 볼 때, 북한이 하이브리드전을 수행할 가능성과 관련하여 주목해야 할 핵심적 포인트는 다음과 같은 여섯 가지로 정리될 수 있을 것이다.

첫째, ‘전쟁의 문턱’과 부인가능성이다. 전쟁에까지는 이르지 않는 ‘문턱’의 바로 전단계가 국지도발에 해당된다.金正은도 전면전이 벌어지면 한미 연합전력의 신속한 대응으로 정권의 붕괴와 참수(decapitation)를 면치 못할 것임을 알고 있다. 현재 전세계의 이목은 추가적 핵실험과 잠수함발사미사일, 장거리 미사일 발사 같은 ‘high-profile’ 이슈들에 쏠려있지만, 북한은 한·미 양국의 군사적 강점을 우회하고 취약점을 최대한 이용할 수 있는 어떠한 형태의 수법도 마다하지 않을 것이다. 러시아에 대한 우크라이나 침략에서 보듯, 설령 우크라이나가 NATO 동맹국이었던라도 외부의 침략에 대한 대량보복에만 기초한 워싱턴 조약에 명기된 제5조의 발동이 쉽지 않았을 것이다.²⁶⁵⁾ 이런 맥락에서 한미동맹체제의 가장 큰 취약점은 상호방위조약에 ‘무력공격(armed attack)’에 대한 정의가 부재하다는 사실이다. 조약의 핵심인 제1조~제3조의 발동요건은 모두 ‘armed attack’이다. 제2조에 의하면 당사국 중 어느 일방이 무력공격의 위협을 받는 경우, 당사국들은 서로 ‘협의’하며, 무력공격을 저지하기 위해 적절한 조치를 “협의와 합의” 하에 취하도록 되어 있다. 하이브리드전은 침략자에게 ‘명백한 증거(smoking gun)’를 남기지 않는 수법으로 ‘무력공격’이나 ‘전쟁’의 문턱에 미치지 않는 동시에, 합리적 부인 가능성을 내세워 발뺌하거나 되레 ‘자작극’으로 뒤집어씌우는 수법으로 상대방의 급소를 노릴 수 있는 거의 무제한의 옵션을 제공해 줄 것이다.

263) Paul Rexton Kan, Bruce E. Bechtol and Robert M. Collins, *Criminal Sovereignty: Understanding North Korea's Illicit International Activities*, Carlisle, PA: Army War College, *Strategic Studies Institute*, March 2010.

264) Leslie F. Brown, *Twenty-First Century Warfare Will Be Hybrid* (Carlisle, PA: US Army War College, 2011), p. 15.

265) 그 이유는 다음 3가지이다. 첫째, 회원국들은 갈등과 분쟁의 원천에 합의하기 어려울 것이며, 이로써 신속한 집단행동 착수에 심각한 장애물 조성되었을 것이다. 둘째, 비정규 위협에 대응하려면 하드파워만으로는 불충분했을 것이며, 대응이 얼마나 신속한지에 관계없이, 하이브리드전이 휩쓸고 지나간 지역에 대한 군사력 전개는 ‘너무 적고 너무 늦은(too little too late)’ 것으로 드러날 가능성이 있었다. 셋째, 군사력에만 기초하여 구축된 억제력은 신뢰성을 갖기 어렵다. 보다 상세한 사항은 다음을 참조할 것. Peter Pindjak, “Deterring Hybrid Warfare: A Chance for NATO and the EU to Work Together?,” *NATO Review*, 2014.

이 대목에서 각별히 유의할 것은 북한이 ‘기정사실화(fait accompli)’ 수법을 시도할 가능성이 높다는 점이다. 남중국해 일대에서 중국이 시도하는 수법이 좋은 참고사례가 될 수 있다. 중국은 2014년 말부터 남사군도 7개 바위섬 및 산호초 등을 매립하여 인공섬으로 만들고, 이를 영유권을 기정사실화하기 위한 전진기지로 삼기 위해 남중국해에 대한 군사화(militarization)에 박차를 가하고 있다.. 중국이 남중국해에서 해양 인접국들에 노리는 목표는 국제법에 따른 영유권 주장을 포기하도록 강압(coerce)하여 ‘현상태의 불가역적 변경(irrevocably alter the status quo)’을 달성하는 것이다.²⁶⁶⁾ 중국의 ‘기정사실화’ 전략에서 핵심은 A2/AD(반접근/지역거부) 전력이다. 중국의 A2/AD 능력은 서태평양 일대에서 미군이 치러야 할 비용과 위협의 증가시킴으로써, 미국의 군사적 우위를 무력화시키도록 구상된 것이다.²⁶⁷⁾ 지난 15년 동안 중국군은 미사일 탄두 및 발사대의 수량적 증가, 성능개량 및 사거리 증가 등을 대대적으로 실시한 바, 미국 정부는 이를 가리켜 “전세계에서 가장 활발하고 다양한 탄도미사일 개발 프로그램”이라고 평가했다.²⁶⁸⁾ 중국 로켓군은 1,500발의 단거리탄도미사일, 450발의 준중거리탄도미사일, 160발의 중거리탄도미사일, 그리고 수백발의 장거리 지상발사 크루즈 미사일도 보유한 것으로 추정된다.²⁶⁹⁾ 북한은 2019년 5월부터 각종 탄도미사일, 방사포, 순항미사일 등의 시험발사에 박차를 가하고 있다. ‘북한판 이스칸데르’ KN-23(920mm급), 대구경 조종방사포(400mm급), ‘북한판 에이태킴스’인 전술지대지미사일(600mm 이상), 초대형 방사포(600mm급) 등 같은 재래식 무기에 핵탄두를 탑재할 가능성이 우려된다.²⁷⁰⁾ 많은 전문가들은 북한이 특히 지상·함정발사형 순항미사일을 개발해 실전 배치한 것은 중국의 반접근/거부 전략을 모방한 「북한판 A2/AD 전략」으로 분석한다. 유사시 한반도로 증원되는 미국 항공모함과 이지스 구축함 등 해상전력의 접근을 최대한 저지하려는 의도라는 것이다.²⁷¹⁾ 요컨대, 북한은 미사일 전력의 대대적 확충을 통하여 일종의 ‘통행금지’ 구역을 설정하고, 예를 들어 서해5도 같은 취약지역을 기습적으로 점령한 다음, 한·미 연합전력의 효과적 대응을 거부함으로써 점령지역에 대한 ‘기정사실화’ 수법을 들고 나올 가능성이 있다.

둘째, 확전우세이다. 앞서 검토된 바와 같이 서방국에게 있어 핵무기 사용은 군사적

266) Robert A. Manning and Patrick M. Cronin, “Under Cover of Pandemic, China Steps Up Brinkmanship in South China Sea,” *Foreign Policy*, 14 May 2020.

267) Office of the Secretary of Defense, “Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2019”, US Department of Defense, May 2019, pp. 54-58.

268) US Department of Defense, “Missile Defense Review”, January 2019, p. 46.

269) David Lague, “China Leads U.S. on Potent Super-Fast Missiles”, *Reuters*, 25 April 2019.

270) 이근평, “韓 때릴 단거리포에 핵탄두 탑재? 北 박정천 승진 심상찮다,” 「중앙일보」, 2020.5.25.

271) 김귀근, “북한, 실전배치 순항미사일 발사…유사시 미군 증원전력 겨냥,” 「연합뉴스」, 2020.4.14.

선택지의 스펙트럼에서 벗어나 있는 반면, 러시아는 핵무기를 실제로 ‘사용가능한’ 군사용 무기로 간주한다. 북한도 2013년 핵개발·경제개발 병진노선을 천명한데 이어, 군구조와 군사전략의 수정으로 핵무기의 실전사용 능력을 대내외적으로 천명하는 한편, 추가적인 핵물질 생산, 핵무기 소형화·경량화 및 다양화, 핵무기 운반 및 투발수단, 증폭 핵분열탄 등 핵전력 ‘종합세트’를 빠른 속도로 갖춰가고 있다.²⁷²⁾ 핵 운송수단인 미사일 개발 성공이 임박한 가운데, 수십~수백발에 이르는 핵무기 대량생산 체제가 가동되고 핵무기의 실전배치가 현실화되는 순간, 북핵 저지를 위한 외교적 노력은 물론 최첨단 재래식 무기 체계도 무기력한 존재로 전략할 가능성이 높다. 북한이 구사하게 될 ‘확전우세’ 전략은 핵무기 사용을 위협하며 미국의 개입을 억제하는 동시에, 우리에게 감당 불가능한 비용을 부과하는 강력한 ‘강압’의 카드가 될 것이다.

북한은 한반도에서 핵무력의 독점적 지위를 이용하여 다양한 확산통제, 확전우세 등의 전략을 구사할 수 있다. 핵심은 한·미 연합전력의 무력화이다. 확전전략에는 “수평적 확산, 수직적 확산, 확산통제, 확산우세, 군사적 충돌 완화를 위한 확산전략” 등이 포함된다. 여기에는 저강도 핵무기나 핵무기의 대량파괴능력을 기반으로 한 제한적 핵무기 사용 전략도 있다. 확전전략에서 채택될 수 있는 선택지는 수사적 위협으로부터 재래식 무기 사용, 핵무기 사용을 포함한다. 현재 북한은 확전전략을 선택할 수 있는 능력은 구비한 것으로 평가된다. 북한은 확전전략들 중에서 확산통제를 선택할 가능성이 높다. 비핵화 협상 결렬에 따른 난관을 돌파하고 유리한 방향으로의 새로운 모멘텀 조성을 위해 ‘벼랑 끝전술’ 등을 들고 나와 분쟁을 기회로 삼는 전략을 구사할 수 있다. 요컨대, 이러한 확전우세 전략은 북한이 민주주의 국가의 취약점을 공략할 수 있는 유효한 방책이다.²⁷³⁾

셋째, 정보전, 그 중에서도 특히 ‘반사통제’와 관련된 사항이다. 반사통제의 요체는 상대방의 의사결정 사이클에 영향력을 행사하여 자신이 원하는 방향으로 행동을 취하는 한편, 적대적 의사에 단호한 조치를 모색하는 대신에 제기된 위협과 관련된 의도를 끊임 없이 추정하도록 강요하는 것이다. 아마도 북한이 ‘반사통제’를 통해 달성되기를 기대할 수 있는 최상의 상태는 2004년 11월 어느 전직 대통령의 입을 통해 나온 다음과 같은 메시지일 것이다. 그는 “북한의 핵·미사일 개발이 자위용이라는 주장은 일리가 있다”는 발언에 이어, “북한이 먼저 공격받지 않고 핵무기를 선제적으로 사용한다는 것은 정신 병자만 할 수 있는 일”이라면서, “공격용이라고 보는 것은 너무나 상상할 수 없다”고 단정했다. 그런데 꼭 10년 전 어느 안보 전문가가 핵보유에 성공한 북한이 한국을 인질로 삼아 협박하고, ‘전쟁하자는 것이냐’의 논리에 굴복한 우리가 무기력하게 “북한의 의도대로

272) 송승중, “북한 핵능력의 근본적 재평가 필요성,” 한국해양안보포럼, E-저널, 2016년, 제6호.

273) 홍우택, 「북한의 핵전략 분석」 (서울: 통일연구원, 2018), pp. 88-98.

움직이게 될 것”이라고 경고한 바 있다.²⁷⁴⁾ ‘반사통제’는 단순한 비방중상이나 모략, 또는 선전선동을 노리지 않는다. 진정한 목적은 내가 원하는 바를 상대방이 자발적으로 말과 행동으로 옮기도록 만드는 것이다. 일찍이 러시아가 전쟁에서 ‘반사통제’의 중요성을 강조한 이유는 “모든 전장에서 최초의 전투는 실탄을 발사하는 총구가 아니라, 인간의 머릿속에서 시작”되기 때문이다.

현재 남북관계의 상황에서 북한의 ‘반사통제’ 전략이 효과적으로 작동되고 있는 것으로 보인다. 대표적 사례가 DMZ 내 한국군 GP에 대한 북한군의 총격사건이다. 북한군은 2020년 5월 3일 우리 지피(GP)에 총격을 가했다. 북한군 GP에 위치한 14.5mm 기관총(고사총) 탄환 4발이 1.5km를 날아와 우리 GP의 외벽에 명중하여 탄착군을 형성했다. 사정이 그런데도 일각에서는 “우발적 격발,” “북한군의 추가적 움직임이 없으므로 의도된 총격이 아님” 등을 주장했다. 하필이면 김정은이 장성택을 처형할 때 사용되었다는 ‘고사총’이 이번 도발에 등장한 대목도 개운치 않다. 아마도 북한의 입장을 두둔한 사람들은 ‘우발적’인지 ‘고의적’인지 여부를 입증할 책임은 피해자가 아니라 가해자에게 있다는 점을 간과한 것 같다. GP 총격사건을 조사한 유엔사령부는 “북한군의 총격이 의도적인지 실수인지 확실하게 결정할 수 없었다”고 밝혔다.²⁷⁵⁾ 남한 정부가 북한군 총격을 ‘우발적 사고’라고 두둔했지만, 그렇다고 단정할 수 없다는 의미다. 여기서의 포인트는 유엔사 발표가 북한이 고의적으로 총격을 가하였을 가능성을 배제하지 않았다는 점이다. 그렇다면 왜 남한의 정부와 군당국이 북한의 주장을 처음부터 옹호하였는가? 이는 앞서 러시아의 하이브리드전 수법을 설명하면서 언급한 ‘반사통제’ 개념으로 설명될 수 있다. 즉, 지금은 남한의 정부/군대가 북한이 원하는 방향으로 ‘알아서 행동’하는 단계에 근접하고 있다는 의미다. 국가안보와 장병들의 생명에 직결된 사안에 대하여 북한에게 사과를 요구하기는 커녕 “알아서 두둔”하는 것은 부적절한 이중적 태도라는 비난을 받을 수 있다. 뿐만 아니라, 무슨 짓을 하더라도 남측 당국이 감싸줄 것으로 오판하여 ‘간(肝)이 부은(emboldened)’ 북한의 도발을 부추기는 무책임하고 위험한 행동이 될 수도 있다.

넷째, 벼랑끝전술(brinkmanship)이다. 이는 현실정치에 기초한 국제정치학의 패러다임에서 북한이라는 약소국이 어떻게 미국이라는 초강대국을 상대로 협박과 위협을 일삼으며 원하는 것을 얻을 수 있었는지에 수수께끼에 해답의 실마리가 되는 개념으로, “의도적으로 군사적 긴장을 유발해 상대방으로부터 대가를 얻어내는 수법”을 말한다.²⁷⁶⁾ 그런데, 거듭된 핵실험 성공에 따라, 약소국으로의 열세를 반전시키는 수법으로 사용되던 기존

274) 김송아, “南 핵인질…北 ‘전쟁하자는 것이냐’ 공갈에 포로돼,” Daily NK, 2010.10.27.

275) 양승식, “GP총격 조사한 유엔사 ‘남북 모두 정전협정 위반,’” 「조선일보」, 2020.5.27.

276) 척 다운스(송승중 역), 『북한의 협상전략』 (서울: 한울출판사, 2014), p. 15.

북한의 벵랑끝전술에 중대한 변화가 감지된다. 북한은 2012년 4월 개정헌법에 ‘핵보유국’을 공식적으로 명기한데 이어, 8월에는 “미국이 옳은 선택을 하지 못하는 경우...우리의 핵억제력은 미국이 상상도 할 수 없을 정도로 현대화되고 확장될 것”이라고 경고했다.²⁷⁷⁾ 그런가 하면, 미국의 선제타격을 걱정하던 북한이 3차 핵실험(2013.2.12.) 이후부터는 되레 “핵선제타격 권리”를 행사할 것이라고 위협하고 있다. 김정은 정권은 금년 5월 노동당 제7차 전당대회에서 “세계 비핵화”와 “핵군축회담”을 들먹이며 핵보유국으로서의 강한 자신감을 표출했다. 이는 벵랑끝전술이 개선된 핵전력을 바탕으로 과거의 실용적·수세적 도구로부터 전략적·공세적 무기로 변신하는 과정에 있음을 암시한다. 우크라이나에서 선보인 러시아 사례에서 보듯, 하이브리드전의 맥락에서 핵보유국으로서의 자신감은 위기 사태가 통제불능 상태로 악화되면 미국과 한국이 직접적 대결을 피할 것으로 상정하여, 인내의 한계를 무너뜨려 굴복시킬 수 있을 정도로 고압적 정책을 밀어붙일 수 있다는 판단(오판)으로 직결될 가능성이 높다. 북한이 ‘핵무력 완성’을 선언(2017.11.29.)한 이후 선보인 가장 대표적인 벵랑끝전술이 2019년 하노이 노딜회담 직후, 향후 “핵실험 여부는 미국의 태도”에 달려있다고 엄포를 놓은 일이다.²⁷⁸⁾ 미·북회담이 결렬된 직후, “미국이 준비되지 않으면 그 어떤 끔찍한 사변이 차려질 수 있겠는지 누가 알겠느냐. 두고 보자”라며 “2019년은 사실상 조선반도 비핵화를 위한 협상의 마지막 기회다. 이를 놓치면 가까스로 멈춰 세워놓은 조미대결의 초침이 다시 움직일 수 있다”고 위협했다. 앞으로도 북한은 핵무력을 병풍으로 삼아 ‘새로운 길’, ‘자력갱생’ 등을 외치며 핵실험 재개와 ICBM 시험발사 재개를 위협하며 벵랑끝전술을 계속할 것이다.

다섯째, 특수부대이다. 2014년 국방백서에 의하면 북한이 보유한 특수부대는 약 18~20만명으로, 14만명이 경비병 부대, 6만명은 배후교란 임무 등을 담당한 제11 폭풍군단 소속이다. 미국의 특수부대가 5만명, 한국군 특수부대가 2만명에 불과한 데 비해 북한의 특수부대는 세계 최대 규모이다. 이런 특수부대는 핵무기 못지않은 위협적 존재다. 미국의 CSIS 보고서는 북한군이 이들 특수전 병력을 “인간 어뢰(해군),” “혁명의 중심을 보호하는 인간 폭탄(육군),” 그리고 “백전불패의 용사(공군)” 등으로 지칭하며 자부심을 표출한다고 지적했다.²⁷⁹⁾ 이들의 임무는 한국내 후방 전략지역에 제2전선 구축, 한·미 양국의 C4ISR 파괴·교란, 서해 NLL을 연한 도서(島嶼)들의 기습점령 등 다양하다. 북한 특수부대의 활동양상은 김정은의 집권 이후 크게 바뀌고 있다. 과거에는 철책 이북지역에서의 매복작전에 주력했으나, 아군철책 침범 등 도발회수가 증가하고 있다. 특히 최근

277) 『조선중앙통신』, 2012.8.31.

278) 김지훈, “‘핵실험, 美에 달려’...벵랑끝 전술 北, 당 창건일에 무력시위 나서나,” 「뉴시스」, 2019.10.9.

279) Anthony H. Cordesman, *Korean Special, Asymmetric, and Paramilitary Forces* (Washington, DC: CSIS, 2016), p. 4.

공세적 위협수위가 높아지고 제한적 무력공격의 우려가 증대됨에 따라, 북한이 핵무기 보유국이라는 자만심과 월등한 특수전 전력의 조합에 안주하여 오판과 오산에 빠짐으로써, 결국 위기사태의 발발 가능성이 한층 높아지게 될 것이 우려된다. 아울러, 우크라이나 사례에서 러시아 특수부대가 합리적 부인가능성의 제공을 위한 편리한 도구로 사용되었던 교훈을 상기해야 할 것이다.

끝으로, 사이버전이다. 북한은 ‘정보의 바다’로 불리는 인터넷 공간을 사회주의혁명을 완성하기 위한 최적의 싸움터로 인식한다. 북한이 사이버 전쟁에 열을 올리는 이유는 한국의 사이버 인프라가 세계 최고수준이기 때문이다. 인터넷 사용인구가 3,400만명, 초고속 인터넷 가입자가 1,500만명으로, 세계 무선인터넷 트래픽의 10%를 차지하고 인터넷 속도면에서 세계 평균의 4배에 이르는 선진국이다. 반면, 사이버전 능력과 사이버보안 수준은 바닥권에 머물고 있다. 이러한 외형적 인프라와 운용면에서의 능력 간 불일치는 하이브리드전의 공격에 노출된 가장 위험한 급소이다. 하이브리드전의 진정한 위력은 특정 분야의 특정적 취약점에 맞춤형으로 이루어질 수 있다는 점이다. 즉, 하이브리드전에서 적은 우리의 취약점을 정밀하게 조준한 위협들을 독특하게 결합시킬 것이며, 재래전과 비정규전, 테러리즘, WMD 사용과 특히 범죄행위(criminality)를 포함하여 모든 수법들을 ‘동일전장에서 동시에’ 구사할 것이다. 사이버 전문가들에 의하면, 북한은 1990년대부터 사이버 전사의 체계적 육성에 착수하여 현재 세계 최고수준인 약 6천명의 전문인력을 보유하고 있으며, 사이버 외화벌이로 연간 약 1조원의 수입을 올리고 있다. 이 대목에서 ‘범죄적 주권(criminal sovereignty)’의 개념에 주목해야 한다. 이는 대다수의 국가가 정당한 무력사용의 독점권을 유지한다는 전통적 관념과는 달리, 북한이라는 국가는 주권이라는 보호막을 내세워 불법행위 수행에 관한 독점권을 장악한다는 의미다.²⁸⁰⁾ 국가들이 범죄와의 싸움에 공권력과 외교력, 군사력 같은 국가적 도구를 사용하는 반면, 북한은 국가적 도구를 다른 국가들에 대한 범죄를 저지르는데 사용한다. 이처럼 하이브리드전의 개념에 사이버 공간에서의 범죄행위라는 요소가 추가되면 미래의 전쟁은 또 다른 차원으로 진화하게 될 것이다.

최근 미국을 비롯한 국제사회의 거듭되는 제재조치에도 불구하고 잇따른 미사일 발사와 핵실험으로 한껏 기세를 올리고 있는 북한에는 하나의 ‘신화’가 살아 숨 쉬고 있다. 북한이 한국전쟁에서 “세계 최강의 미국”에게 “세계 최초로 참패”를 안겨주었다는 것이다. 이런 불패신화는 김정은 시대에도 지배적 담론으로 고착되어 있다. 이런 터무니없는 ‘신화’를 신봉하는 것은 비단 북한만이 아니다. 탈레반도 아프간을 침공한 초강대국

280) Paul R. Kan and others, *Criminal Sovereignty: Understanding North Korea's Illicit International Activities* (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, 2010), p. 3.

소련의 100만 대군을 물리쳐 소련 붕괴에 결정적으로 기여했다는 자부심을 갖고 있다. 그래서 이들은 소련도 무너진 판에 미국도 무사하지 못할 것이라며 지금도 저항의 고삐를 늦추지 않고 있다. 더욱이 북한과 탈레반이 믿고 있는 ‘신화’는 저들의 극단적인 이데올로기 또는 종교적 신념과 밀접히 결부되어 있는 것이 문제다.

하이브리드 위협은 그 자체만으로는 전혀 새로운 위협이 아니다. 하이브리드전으로 전쟁의 본질이 변하는 것도 아니다. 하지만 반복하거니와 하이브리드전의 위험성은 그 칼끝이 표적으로 삼은 국가의 치명적 급수들을 겨누고 있다는 것이다. 현재 사이버 공격, 국지도발, 북한의 핵·미사일, 특수부대 등을 별개의 영역에서 다루는 경향을 보이는 우리의 군사 대비태세나 안보·국방전략은 상기에 언급된 하이브리드의 위협에 노출된 또 하나의 취약점이다. 북한에 의한 하이브리드전의 가장 심각한 위협은 대량살상무기로부터 재래식 군사력과 범죄행위에 이르기까지 전쟁수단으로 가용한 모든 도구들을 강력한 중앙집권적 지휘·통제 및 명령과 노력의 통일을 이루면서 동일한 전장에서 동시에 구사할 수 있는 능력과 의지이다. 이 글의 목적은 북한에 의한 하이브리드 전쟁의 양상을 구체적이고 상세하게 제시하는 것이 아니다. 다만 점증하는 하이브리드전의 위험성에 대한 경종(wake-up call)을 울리고, 창의성, 유연성, 적응성, 통합성 등을 바탕으로 범군(軍) 및 범국가적이고 총체적(holistic) 대응을 촉구하려는 것이다. 한반도에 드리운 하이브리드전의 그림자는 쉽사리 걷히지 않을 것이다. 무엇보다도 중요한 첫 걸음은 남한 사회가 북한의 하이브리드 전략에 얼마나 취약하고 빈틈이 많은지를 인정하는 것이어야 할 것으로 보인다.

V. 결론

하이브리드전은 이제 새로운 전쟁양상으로 발전하고 있다. 이전까지 하이브리드전은 군사적으로 약한 국가 혹은 집단이 선택하는 전략으로 인식되어 왔다. 특히 저급한 무기를 가진 반군세력이 정부군 혹은 국제동맹군에 대항하는 방식의 투쟁으로 여겨왔다. 그러나 하이브리드전은 이제 군사적 약자의 전유물도 저급한 기술무기의 영역에 머물지 않고 있다.

첨단무기를 보유한 국가들도 하이브리드전에 뛰어들고 있다. 미국은 이라크전, 그리고 아프가니스탄 등에서 사이버 공간과 방송, 전단 등을 활용한 여론전, 심리전을 지속적으로 수행하여 군사작전 수행을 위한 유리한 여건을 조성하거나 군사작전의 효과를 창출하였다. 중국도 마찬가지로 2003년 이후 3전, 즉 여론전, 심리전, 법률전을 공식화하여 회색지대

에서의 유리한 여건을 조성하기 위해 나서고 있다. 러시아는 크림아 합병과 우크라이나 사태, 그리고 시리아 내전에서 보듯이 하이브리드전을 노골적으로 수행하고 있다.

이렇게 본다면 하이브리드전은 회색지대 분쟁에서 정치적 목적을 달성하기 위해, 그리고 전쟁을 시작할 때에는 사전에 유리한 여건을 조성하여 최소한의 희생으로 승리하기 위해 유용한 투쟁 방식이 될 수 있다. 또한 전쟁에서 군사작전이 종결된 후 사회를 안정화하기 위한 기제로도 활용될 수 있다. 사실 하이브리드전은 이전부터 존재해 왔다. 징기스칸이 세계를 정복할 때 항복을 거부하는 국가 또는 민족에 대해 무자비한 보복을 가함으로써 공포심을 심어주고 전의를 약화시켰던 것처럼 적의 여론과 심리를 공략하는 전략은 역사적으로 통용되어 왔다. 다만, 최근 주요 국가들은 이러한 효과를 보다 극명하게 거두기 위해 나름대로 주어진 여건에 따라 이를 체계화하여 수행하고 있을 뿐이다.

한국도 하이브리드전에 관심을 갖고 대비해야 한다. 주변국이 하이브리드전의 개념을 발전시키고 이를 통해 회색지대 및 전쟁상황에 적극적으로 활용하고 있는 만큼 한국도 이에 효과적으로 대응할 수 있는 준비를 갖추어야 한다. 이미 한국은 중국으로부터 사드 보복을 당하면서 중국의 여론전과 심리전이 어떠한 것인지를 경험했다. 북한이 도발과 협상을 반복하면서 남남갈등을 유발하고 사회적 분열을 유도하는 것도 이러한 유형의 전쟁으로 볼 수 있다. 한반도와 주변에서 하이브리드전은 진행 중일 뿐 아니라 앞으로 더욱 격화될 전쟁이다.

한반도 안보상황을 고려할 때 한국에 대한 당면한 하이브리드전 위협은 시리아나 이라크가 아니라 북한이 될 것이다. 북한은 이미 이라크, 아프간, 헤즈볼라 등으로부터 하이브리드전과 관련한 많은 교훈을 학습하였을 것이다. 그리고 군사적 태세에 다양한 하이브리드 수단을 포함시켜 훈련하고 있을 것이다. 그래서 북한은 내부붕괴와 같은 급변사태가 발생할 경우 정권의 잔당들이 반군이 되어 한미의 안정화 작전에 위협으로 작용할 것이며, 한반도 적화통일이라는 궁극적 목표를 달성하기 위해 비정규군 활동을 강화하여 정규군 작전의 성공을 보장하려 할 것이다. 전쟁까지 가지 않더라도 북한은 한반도에서 러시아를 모방한 하이브리드전을 구사할 수 있다. 즉, 전쟁도 아니고 평화도 아닌 회색지대 도발을 통해 ‘서해 5도 점령-기정사실화’ 전략을 추구할 수 있다. 최근 북한이 핵능력을 강화하고 이를 기정사실화하는 상황에서 북한의 하이브리드전은 더욱 기승을 부릴 것이다.

중국과 러시아의 하이브리드전 위협도 무시할 수 없다. 중국은 미국과 전략경쟁이 심화되는 상황에서 한국이 한미동맹 및 한미일 안보협력을 강화하는 것을 우려하고 있다. 한국이 미국 주도의 쿼드(Quad) 협상에 추가 멤버로 참여하거나 미국의 중거리 미사일을 배치할 경우 중국은 한국정부와 국민을 상대로 고도의 여론전 및 심리전을 전개할 것이다.

러시아도 마찬가지이다. 러시아는 최근 한반도 주변에서의 존재감을 과시하고 지역 내 영향력을 회복하기 위해 활발한 군사활동을 전개하고 있다. 동해에서의 빈번한 KADIZ 무단 진입과 2019년 8월 독도 영공 침범 사례가 그러한 예이다. 비록 러시아는 이러한 군사활동을 로우키(low-key)로 실시하고 있으나 한반도 문제 해결 과정에서 자국이 소외되고 강대국으로서의 대우를 받지 못한다고 판단되면 보다 고강도의 도발에 나설 수 있다.

이러한 측면에서 한국은 한반도 및 주변 안보상황을 고려하여 ‘한국식 하이브리드전’을 발전시킬 필요가 있다. 주변국이 추구하는 새로운 형태의 전쟁에서 뒤처지거나 전략적으로 불리한 여건이 조성되지 않도록 적극 대응해야 하며, 우리의 정치적 목적을 장기적 관점에서 조망하고 이러한 목적 달성에 유리한 환경을 조성하기 위해 국제법, 여론, 심리, 그리고 군사적 준비에 이르기까지 다양한 영역에서의 노력을 통합할 필요가 있다.

이를 위해 한국은 국가적 차원의 전략적인 하이브리드전 체계를 정립해야 한다. ‘한국식 하이브리드전’ 개념을 정립하고 이러한 전쟁을 수행하기 위한 교리와 조직, 그리고 필요한 장비를 구비해야 한다. 예를 들어, 여론전의 경우 북한과 주변국을 상대로 어떠한 개념 하에 어느 조직이 어떠한 방식으로 어떠한 수단을 활용하여 수행할 것인지, 그러한 전쟁의 목적은 무엇이고 효과를 어떻게 측정할 것인지, 그리고 그러한 효과를 우리 정부가 추구하는 정치적 목적과 어떻게 결부시킬 것인지 등을 고민해야 한다. 물론, 이 과정에서 북한과 주변국이 시행하는 여론전을 어떻게 대응하여 이들의 효과를 감소시키고, 필요시 역효과를 불러일으키도록 할 것인지에 대해서도 고민해야 한다.

이제 전쟁은 상대국에 전쟁을 선포하고 정규군사력으로 싸우는 것만이 전부가 아니다. 전쟁은 전쟁을 선포하기 전부터 여론, 심리, 인지, 그리고 보이지 않는 군사적 대비를 통해 진행되고 있다. 새로운 전쟁으로서의 하이브리드전은 평시에 ‘부전패’를 당하지 않기 위해, 그리고 전쟁 시에 최소한의 희생에 의한 승리를 거두기 위해 세심하게 준비되고 수행되어야 할 필수 과업이 되었다.

〈참고 문헌〉

- Abbott, Katie, "Understanding and Countering Hybrid Warfare: Next Steps for the North Atlantic Treaty Organization," *University of Ottawa, Research Paper*, 23 March 2016.
- Akkoc, Raziye, "MH17 airliner destroyed by Buk missile fired from eastern Ukraine, Dutch report confirms," *Telegraph*, 13 October 2015.
- Backzynska, Gabreila, "More Foreign Fighters Break Cover among Ukraine Separatists," *Reuters*, 1 June 2014.
- Bartles, Charles K., "Getting Gerasimov Right," *Military Review*, Vol. 91, No. 1 (Jan-Feb 2016), pp. 30-38.
- Becker, Caterina and others, "Ukraine and its Neighbourhood: How to Deal with Aggressive Russia," *NDC Conference Report No. 2/15*, NATO Defense College, Rome, Italy, March 2015.
- Berzins, Janis, "Russian New Generation Warfare Is Not Hybrid Warfare," in Artis Pabriks and Andis Kudors (eds). *The War in Ukraine: Lessons for Europe* (Riga, Latvia: University of Latvia Press, 2015).
- Blank, Stephen J. (ed.), *Russian Military Politics and Russia's 2010 Defense Doctrine* (Carlisle, PA: US Army War College, 2011).
- Brown, Leslie F., *Twenty-First Century Warfare Will Be Hybrid* (Carlisle, PA: US Army War College, 2011).
- Cederberg, Aapo and Pasi Eronen, "How Can Societies be Defended against Hybrid Threats?," *Strategic Security Analysis #15*, GCSP, September 2015.
- Chekinov, Sergey and S. Bogdanov, "The Nature and Content of a New-Generation War," *Military Thought* (October-December 2013), pp. 12-23.
- Clausewitz, Carl von, *On War*, by Michael Howard and Peter Paret (eds.). (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984).
- Cohen, Ariel and Robert Hamilton, "The Russian Military and the Georgia War: Lessons and Implications," *Strategic Studies Institute* (2011).
- Cordesman, Anthony H., *Korean Special, Asymmetric, and Paramilitary Forces* (Washington, DC: CSIS, 2016).

- Cullison, Alan, "Malaysia Airlines Flight MH17 Crash Illustrates Different Realities in Russia vs. West," *Wall Street Journal*, 22 July 2015.
- Davis, John, *The Hybrid Mindset and Operationalizing Innovation: Toward a Theory of Hybrid* (Fort Leavenworth, KS: US Army School of Advanced Military Studies).
- Dearden, Lizzie, "MH17: Read the full report by the Dutch Safety Board," *Independent*, 15 October 2015.
- Edelstein, David M. and Ronald R. Krebs, "Delusions of Grand Strategy: The Problem with Washington's Planning Obsession," *Foreign Affairs*, Vol. 94, No. 6, pp. 109-116.
- Frear, Thomas and others, "Dangerous Brinkmanship: Close Military Encounters Between Russia and the West in 2014," *European Leadership Network*, November 2014.
- Freedman, Lawrence, "Ukraine and the Art of Limited War," *Survival*, Vol. 56, No. 6 (2014), pp. 7-38.
- Freier, Nathan, *DoD Leaders, Strategists, and Operators in an Era of Persistent* (Washington, DC: CSIS, 2009).
- _____, *Strategic Competition and Resistance in the 21st Century: Irregular, Catastrophic, Traditional, and Hybrid Challenges in Context* (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, May 2007).
- Galeotti, Mark, "The Rising Influence of Russian Special Forces," *Jane's Intelligence Review*, 2014.
- Gardner, Hall, *Hybrid Warfare: Iranian and Russian Versions of "Little Green Men" and Contemporary Conflict - Research Paper, No. 123* (Rome, Italy: NATO Defense College, Rome, December 2015).
- Gareev, Makhmut A., *If War Comes Tomorrow? The Contours of Future Armed Conflict* (Translated) (New York: Routledge, 1998).
- Giegerich, Bastian, "Hybrid Warfare and the Changing Character of Conflict," *Connections QJ*, Vol. 15, No. 2 (2016), pp. 65-72.
- Giles, Keir, "'Hybrid Threats': What Can We Learn From Russia?" *Security Policy Working Paper, No. 16*, 2019.

- Hagen, Andreas, "The Russo-Georgian War 2008," in *A Fierce Domain: Conflict in Cyberspace - 1986 to 2012*, Jason Healey (ed) (Vienna, VA: Cyber Conflict Studies Association, 2013).
- Harden, Blaine, "North Korea Swiftly Expanding Its Special Forces," *Washington Post*, 9 October 2009
- Hoffman, Frank, *Conflict in the 21st Century: Rise of Hybrid Wars*. Arlington (VA: PIPS, 2017).
- Johnson, Dave, *Russia's Approach to Conflict - Implications for NATO's Deterrence and Defence - Research Paper, No. 111* (Rome, Italy: NATO Defense College, April 2015).
- Johnson, Dave, *Russia's Approach to Conflict - Implications for NATO's Deterrence and Defence, Research Paper No. 111*, April 2015.
- Kahn, Herman, *On Escalation: Metaphors and Scenarios* (New York: Praeger, 1965).
- Kan, Paul R. and others, *Criminal Sovereignty: Understanding North Korea's Illicit International Activities* (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, 2010).
- Kennedy, John F., "Remarks at West Point to the Graduating Class of the U.S. Military Academy." *American Presidency Project*, 6 June 1962.
- King, Ruth, "Peter Huessey: From Russian and China with Love." *Ruthfully Yours*, 20 May 2014.
- Lague, David, "China Leads U.S. on Potent Super-Fast Missiles", *Reuters*, 25 April 2019.
- Lake, Eli and Christopher Dickey, "U.S. Spies Said No Russian Invasion of Ukraine-Putin Disagreed," *Daily Beast*, 28 February 2014.
- Laruelle, Marlene, "The 'Russian World'," *Center on Global Interests*, May 2015.
- Lasconjarisa, Guillaume, and Larsen, Jeffery. *NATO's Response to Hybrid Threats* (Rome, Italy: NATO Defense College, 2015).
- Lee, Dave, "Russia and Ukraine in Cyber 'Stand-Off'," BBC, 5 March 2014.
- Manning, Robert A. and Patrick M. Cronin, "Under Cover of Pandemic, China Steps Up Brinkmanship in South China Sea," *Foreign Policy*, 14 May 2020.
- Mattsson, Peter A. and Niklas Eklund, "Russian Operational Art in the Fifth Period: Nordic and Arctic Applications," *Revista de Ciencias Militares*, Vol. 1, No. 1 (May 2013), pp. 29-47.

- Maurer, Tim and Scott Janz, "The Russian-Ukraine Conflict: Cyber and Information Warfare in a Regional Context," *International Relations and Security Network*, 17 October 2014.
- McCaney, Kevin, "Russia's Hybrid warfare tactics gain upper hand in Ukraine," *Defense Systems*, 24 March 2015.
- McCuen, John J., "Hybrid Wars," *Military Review*, March-April 2008, pp. 107-113.
- McCulloh, Timothy and Richard Johnson, "Hybrid Warfare," *JSOU (Joint Special Operation University) Report*, August 2013.
- McDermott, Roger (ed.), *Transformation of Russia's Armed Forces: Twenty Lost Years* (Oxon, UK: Routledge, 2015).
- Morgan, Forrest E. and others, *Dangerous Threshold - Managing Escalation in the 21st Century* (Santa Barbara, CA: RAND, 2008).
- Mumford, Andrew, "Proxy Warfare and the Future of Conflict," *RUSI Journal*, Vol. 158, No. 2 (2013), pp. 40-46.
- Murray, Williamson and Peter R. Mansoor, *Hybrid Warfare: Fighting Complex Opponents from the Ancient World to the Present* (Cambridge University Press, Cambridge,
- NATO, "Cyber Defence" 16 February 2016:.
- _____, "Hybrid War - Does It Even Exist," *NATO Review Magazine*.
- Nemeth, William J., *Future War and Chechnya: A Case for Hybrid Warfare - Thesis* (Monterey, CA: Naval Postgraduate School, June 2002).
- Nikolsky, Aleksey, "Russian Special Operations Forces: Further Development or Stagnation?" *Moscow Defense Brief*, No. 42 (2014).
- Office of the Secretary of Defense, "Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019", US Department of Defense, May 2019.
- Perry, Bret, "Non-Linear Warfare in Ukraine: The Critical Role of Information Operations and Special Operations," *Small Wars Journal*, 14 August 2015.
- Pindjak, Peter, "Deterring Hybrid Warfare: A Chance for NATO and the EU to Work Together?," *NATO Review*, 2014.
- Pomerantsev, Peter, "How Russia Is Revolutionizing Information Warfare," *Defense One*, 9 September 2014.

- _____, "Inside the Kremlin's hall of mirrors," *Guardian*, 9 April 2015.
- Poroshenko, Petro, "Crimea is still Ukraine," *Wall Street Journal*, 20 March 2015.
- Porsche, Isaac R., "Cyberwarfare Goes Wireless," *US News and World Report*, 04 April 2014.
- Rácz, András, *Russia's Hybrid War* (Helsinki, Finland: FIIA, 2016).
- Rasmussen, Anders F., "Future NATO: Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at Chatham House - London, United Kingdom," 19 July 2014.
- Rosen, Armin, "The Ukraine Crisis Is Entering A Dangerous New Phase," *Business Insider*, 6 June 2014.
- Schelling, Thomas C., *Arms and Influence* (New Haven, CT: Yale University Press, 2008).
- Sherr, James, *Hard Diplomacy and Soft Coercion: Russia's Influence Abroad* (London, UK: Chatham House, 2013).
- Sinovets, Polina and Bettina Renz, "Russia's 2014 Military Doctrine and Beyond," in Guillaume Lasconjarias and others, *NATO's Response to Hybrid Threats* (Rome, Italy: NDC, 2015).
- Snegovaya, Maria, "'Reflexive Control': Putin's Hybrid Warfare in Ukraine is Straight out of the Soviet Playbook," *Business Insider*, 22 September 2014.
- Sokov, Nikoali, "Why Russia Calls a Limited Nuclear Strike 'De-escalation'," *Bulletin of the Atomic Scientists*, 13 March 2014.
- Stephen, Ennis, "How Russian TV uses psychology over Ukraine," *BBC News*, 4 Feb 2015.
- Sukhov, Oleg, "The Media War Behind the Ukraine Crisis," *Moscow Times*, 11 March 2014.
- Tannenwald, Nina, "The Nuclear Taboo: The United States and the Normative Basis of Nuclear Non-Use," *International Organization*, Vol. 53, No. 3 (1999), pp. 433-468.
- Thiele, Ralph D., "Crisis in Ukraine - The Emergence of Hybrid Warfare," *ISPSW Strategy Series*, No. 347 (May 2015).
- Thomas, Timothy L., "Russia's Reflexive Control Theory and the Military," *Journal of Slavic Military Studies*, Vol. 17, No. 2 (June 2003), pp. 237-256.

- Traynor, Ian, "Russian Accused of Unleashing Cyberwar to Disable Estonia," *Guardian*, 17 May 2007.
- US Congress, Remark by Chairman Royce, "Confronting Russia's Weaponization of Information," *Hearing Before the Committee of Foreign Affairs House of Representatives - One Hundred Fourteenth Congress, First Session*, 15 April 2015.
- _____, Remarks by Pomerantsev, "Confronting Russia's Weaponization of Information," *Hearing Before the Committee of Foreign Affairs House of Representatives - One Hundred Fourteenth Congress, First Session*, 15 April 2015.
- US Army Special Operation Command (US ASOC), *Little Green Men: A Primer on Modern Russian Unconventional Warfare, Ukraine 2013-2014* (Fort Bragg, NC: US ASOC, 2015).
- US Department of Defense, Missile Defense Review (Washington, DC: DoD, January 2019).
- _____, *The National Defense Strategy of The United States of America* (Washington, DC: DoD, March 2005).
- US Joint Chiefs of Staff, *Counterterrorism: Joint Publication 3-26* (Washington, DC: US JCS, 2014).
- US Special Operations Command (US SOC), "The Gray Zone." *White Paper*, 9 September 2015.
- Vandiver, John, "SACEUR: Allies Must Prepare for Russia 'Hybrid War'," *Stars & Stripes*, 4 September 2014.
- Vuving, Alexander L., "How Soft Power Works," Paper presented at the panel 'Soft Power and Smart Power,' *American Political Science Association Annual Meeting*, 3 September 2009, p. 5.
- Weiss, Michael, et al. "An Invasion by Any Other Name: The Kremlin's Dirty War in Ukraine" *The Institute of Modern Russia*. 2015.
- Weitz, Richard, "Countering Russia's Hybrid Threats," *Diplomaatia*, No. 135, November 2014.

- 김귀근, “북한, 실전배치 순항미사일 발사…유사시 미군 증원전력 겨냥,” 「연합뉴스」, 2020.4.14.
- 김송아, “南 핵인질…北 ‘전쟁하자는 것이냐’ 공갈에 포로돼,” Daily NK, 2010.10.27.
- 김지훈, “‘핵실험, 美에 달려’…벼랑끝 전술 北, 당 창건일에 무력시위 나서나,” 「뉴시스」, 2019.10.9.
- 부형욱·임지은, “미래 한반도 전쟁양상: 새로운 접근,” 「주간국방논단」 1602호, 2016.1.28.
- 송승중, “러시아 하이브리드 전쟁의 이론과 실제,” 「한국군사학논집」, 제73권 1호 (2017년 2월), pp. 63-94.
- _____, “북한 핵능력의 근본적 재평가 필요성,” 「한국해양안보포럼, E-저널」, 2016년, 제6호.
- _____, “하이브리드 전쟁과 북한에 대한 시사점: 우크라이나 사례를 중심으로,” 「국방연구」, 제59권 4호 (2016년 12월), pp. 125-165.
- 양승식, “GP총격 조사한 유엔사 ‘남북 모두 정전협정 위반’,” 「조선일보」, 2020.5.27.
- 이근평, “韓 때릴 단거리포에 핵탄두 탑재? 北 박정천 승진 심상찮다,” 「중앙일보」, 2020.5.25.
- 척 다운스(송승중 역), 『북한의 협상전략』 (서울: 한울출판사, 2014).
- 홍우택, 「북한의 핵전략 분석」 (서울: 통일연구원, 2018).

과학기술 변화가 핵억제에 미치는 영향 분석

국방대학교 교수 이 병 구
한국군사문제연구원 연구원 김 열 수

- I. 서론
- II. 이론적 검토 및 분석의 틀
- III. 신형 전술핵무기
- IV. 재래식 정밀유도무기
- V. 미사일 방어
- VI. 인공지능
- VII. 결론

I. 서론

1. 연구 배경

제2차 핵시대의 역동성과 불안정성이 군사과학기술의 진보로 인해 가속화되고 있다. 일부 학자들은 파괴력 있는 신흥군사기술의 등장으로 인해 미·중·러 간의 전략적 경쟁 심화와 범지구적 전략적 안정성(strategic stability) 저하 현상이 발생하고 있다고 평가하고 있다.²⁸¹⁾ 파괴력 있는 신흥군사기술의 등장이 제2차 핵시대에서 제3차 핵시대로의 전환에 있어 변곡점(inflexion point)을 조성하고 있다는 것이 이들의 평가이다.

281) Gregory D. Koblentz, *Strategic Stability in the Second Nuclear Age*, Council on Foreign Relations, Council Special Report No. 71, November 2014, pp. 19-27.

제1차 핵시대가 미국과 소련 간 양극체제를 기반으로 한 경쟁 및 협력 구조를 특징으로 하고 있는 반면, 제3차 핵시대는 새로운 핵국가의 등장과 더불어 새로운 군사과학기술의 등장과 확산으로 인해 더욱 복잡한 다자적 경쟁 구도를 특징으로 하고 있다.²⁸²⁾ 제3차 핵시대에는 소위 ‘삼각 안보딜레마(security trilemma)’ 현상이 심화될 것이다. 안보 딜레마(security dilemma)가 통상 두 개의 국가 간 관찰되는 안보 불안정성을 의미한다면, 삼각 안보딜레마는 세 개 이상의 국가 간에 관찰된다. 삼각 안보딜레마는 어느 한 국가가 다른 국가로부터의 위협에 대응하기 위해 취한 조치가 제3국의 안보를 불안하게 하는 것을 의미한다.²⁸³⁾ 인도가 파키스탄의 핵위협을 대응하기 위해 취한 전략적 조치와 행동이 중국의 안보를 불안정하게 만드는 것을 의미한다.

새로운 군사과학기술의 개발과 확산이 가속화되고 있는 제3차 핵시대에 핵억제와 위기 안정성은 과거보다 더 큰 도전으로 다가오고 있다. 특히 신형 전술핵무기, 재래식 정밀유도 무기(초음속무기 등), 미사일방어, 인공지능 등 파괴적인 신흥기술(emerging technologies)의 확산은 핵억제와 위기안정성을 둘러싼 역동성을 과거보다 크게 증가시키고 있다. 이들 군사과학기술들은 부수피해를 최소화하면서 적의 핵전력에 대한 제1격 감행을 추구하고자 하는 동기를 강화시킬 것이다. 반대로 상대방으로부터의 제1격의 우려를 갖는 국가는 자국의 보복 능력이 강화될 수 있도록 핵전력의 양적, 질적 확충을 시도하거나 자국의 핵전력이 무력화되기 전에 핵선제공격을 감행해야 한다는 강력한 압박에 놓이게 될 수 있다. 또한, 상대방의 제1격으로 인한 참수(decapitation), 즉 핵전력의 괴멸 또는 핵지휘 통제 시스템의 붕괴를 방지하기 위해 ‘피격 후 즉각 발사(LUA: launch under attack)’ 또는 ‘경고 즉시 발사(LOW: Launch on Warning)’와 같은 공세적 핵태세를 채택할 수도 있다.²⁸⁴⁾

이와 같은 현상이 한반도에서도 발현할 수 있다. 2018년 1월부터 시도된 한반도 비핵화의 노력은 북한 핵능력의 진전을 더디게 만든 효과를 가져왔을 가능성이 있으나 북한은 최근 핵탄두를 장착할 수 있을 것으로 판단되는 투발수단의 다변화를 시도하고 있다. 특히 주목되는 것은 북한의 잇단 KN-25 시험발사이다. 북한은 2019년 8월 24일 ‘초대형방사포’라고 지칭한 KN-25를 최초로 시험발사한 이후 2020년 4월 현재까지 최소 8번의 시험발사를 강행하였다.²⁸⁵⁾ 특히, 북한은 2020년 3월 2일과 3월 9일 각각 KN-25를

282) 폴 브래큰 지음, 이시은 역, 『제2차 핵시대』 (서울 : 아산정책연구원, 2012).

283) Linton Brooks and Mira Rapp-Hooper, “Extended Deterrence, Assurance, and Reassurance in the Pacific during the Second Nuclear Age,” in Ashley J. Tellis, Abraham M. Denmark, and Travis Tanner, (eds.), *Strategic Asia 2013-14: Asia in the Second Nuclear Age* (Washington, DC: National Bureau of Asia Research, 2013), pp. 292-93.

284) John D. Steinbruner, “Nuclear Decapitation,” *Foreign Policy*, No. 45 (Winter 1981-82), pp. 16- 28; Peter Feaver, “Command and Control in Emerging Nuclear Nations,” *International Security* Vol. 17, No. 2, pp. 164-165.

시험발사하여 실전운용을 위한 신뢰성을 담보하고자 시도하고 있는 것으로 판단된다. KN-25의 탄두 중량은 400~500kg으로 핵투발수단으로 부적합하다는 평가도 있지만 핵탄두 소형화 및 경량화를 통한 소형 전술핵 탑재 가능성을 배제할 수 없다.

이와 더불어 미국의 신형 전술핵무기의 도입, 한국과 미국의 미사일 방어 태세 강화, 재래식 정밀유도 무기의 확충, 인공지능의 군사적 활용도 증대 노력 등은 한편으로 북한의 핵사용 억제에 기여할 수 있을 것으로 판단되나 이것이 오히려 한반도의 핵억제 안정성을 저해할 가능성도 동시에 존재한다. 군사과학기술의 진보가 핵억제 및 위기안정성에 기여할 수도 있으나 오히려 이를 심각하게 저해할 수도 있는 가능성에 대해 지속적으로 분석하여 이를 정책에 반영할 필요가 있는 것이다. 이러한 배경하에 본 연구는 군사과학기술의 발전이 핵억제와 위기안정성에 주는 영향과 함의를 분석함으로써 핵전략 분야에 대한 학술적, 정책적 기여를 시도하였다.

2. 연구목표

본 연구의 목표는 군사과학기술의 진보가 핵억제 및 위기 안정성에 주는 전략적 영향과 함의를 분석하는 것이다. 보다 구체적으로 본 연구는 아래의 세부 연구목표의 달성에 주안점을 두었다.

첫째, 본 연구는 군사과학기술의 진보를 신형 전술핵무기, 재래식 정밀유도무기(초음속 무기 등), 미사일방어, 인공지능의 네 가지 영역으로 구분하여 이들 영역에서 전개되고 있는 파괴적 기술 개발의 추이를 분석하였다.²⁸⁵⁾

둘째, 본 연구는 다음 단계로 위의 군사과학기술 진보가 거부적 억제(deterrence by denial)와 보복적 억제(deterrence by retaliation)에 미치는 영향을 심층적으로 분석하는 것을 세부목표로 하였다. 본 연구는 핵억제가 거부적 억제와 보복적 억제로 구분된다는 점을 전제로 군사과학기술의 진보가 두 종류의 억제와 관련된 요소에 어떤 긍정적, 부정적 영향을 가져올 수 있는지를 분석하였다. 특히 본 연구는 군사과학기술의 발전이 과거보다 거부적 억제의 가능성을 증진시키는 효과가 있을 수 있으나 이로 인해 상대방의 핵전력을 공격하여 무장해제를 시도하는 제1격(first strike)의 유혹 또한 증가시킬 우려가 있음에 주목하였다.

285) Michael Elleman, "North Korea's Recent KN-25 Launches," 38 North, March 6, 2020; Joseph Dempsey, "Assessment of the March 9 KN-25 Test Launch," 38 North, March 10, 2020.

286) 이외에도 우주무기(대위성무기 등), 레이저, 사이버 등 분야의 진보 또한 미래 핵억제에 중대한 영향을 줄 수 있다.

셋째, 마지막으로 본 연구는 군사과학기술 진보가 위기 안정성(crisis stability)에 미치는 영향을 분석하였다. 군사과학기술의 진보는 확전 관리(escalation management) 또는 확전 통제(escalation control)를 점차 어렵게 만들 가능성이 높다. 핵국가 간 또는 핵국가와 비핵국가 간 갈등이 증가하여 상호 간 군사 분쟁이 발생할 경우 정책결정자들의 바램과는 달리 핵문턱(nuclear threshold)을 넘어서는 단계에 이르기까지 위기가 급격히 고조될 가능성이 높다. 이러한 가능성은 위에서 언급한 네 가지 영역의 기술 진보가 상대방에 의한 제1적 우려를 크게 증가시킬 것으로 전망되기 때문이다.

넷째, 본 연구는 위의 3개 분야에 대한 분석을 바탕으로 한반도에서 유사시 분쟁 발생 시 핵사용 가능성을 최소화하기 위해 고려해야 할 정책적 시사점을 제시하였다.

II. 이론적 검토 및 분석의 틀

1. 전략적 안정성과 위기 안정성의 개념

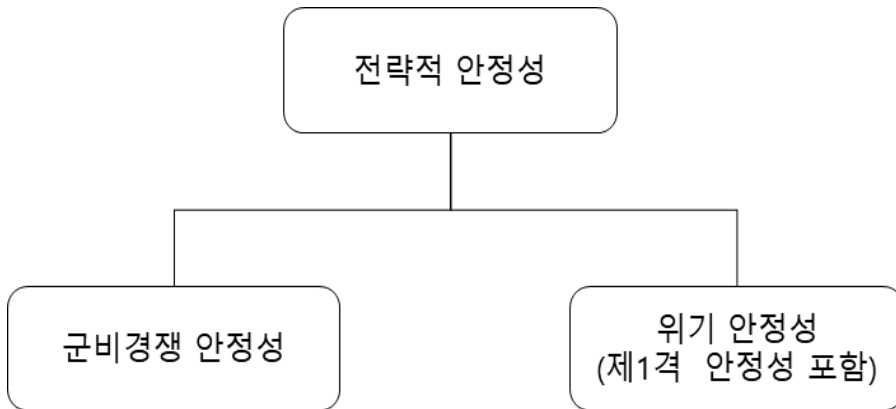
전략적 안정성에 대한 학계와 정책 커뮤니티의 관심은 1950년대 말 미국의 핵독점이 깨어진 현상과 긴밀한 관련이 있다.²⁸⁷⁾ 특히 1957년 말 소련이 미국에 앞서 ICBM 능력을 증명한 소위 스푸트니크 쇼크(Sputnik Shock) 사건 그리고 일련의 핵실험은 미국이 더 이상 핵을 독점하고 있지 않는 상호 공포(mutual fear)의 시대로 접어들게 되는 계기가 되었다. 이후 미국과 소련은 전략적 안정성에 대한 관심을 증대시키면서 이를 핵전력과 군비통제의 핵심 원칙으로 간주해 왔다.

핵무기 보유 국가들 간의 전략적 안정성은 “공격 시 감당할 수 없는 보복을 받을 것이 확실하여 어느 국가도 감히 공격하지 않고 양국 모두 상호억지를 유지하는 관계 또는 상황”을 의미한다.²⁸⁸⁾ 전략적 안정성은 위기 안정성과 군비통제 안정성을 포함하는 개념이다.²⁸⁹⁾

287) Kerry M. Kartchner, *Negotiating START: Strategic Arms Reduction Treaty and the Quest for Strategic Stability* (New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, 1992), p. 3.

288) 김태형, 『인도-파키스탄 분쟁의 이해: 신현실주의 이론으로 바라보는 양국의 핵개발과 안보전략 변화』 (서울: 서강대학교 출판부, 2019), p. 171.

289) 본 연구와 유사하게 전략적 안정성을 정의 및 구분하고 있는 연구로는 Vincent Boulanin et al. *Artificial Intelligence, Strategic Stability and Nuclear Risk*, SIPRI, June 2020, p. 6, pp. 101-102 참조.



〈그림 2-1〉 전략적 안정성의 구성요소

첫째, 군비경쟁 안정성이다. 군비경쟁 안정성(arms race stability)은 대결 구도에 있는 어느 핵 국가도 상대방이 결정적인 전장 우위를 창출할 수 있는 기술적 혁신 또는 은밀한 전력 증강을 통해 안정성을 저해할 수 있는 전력을 건설할 수 있다는 우려를 하지 않는 상태를 의미한다.

둘째, 본 연구의 초점인 위기 안정성(crisis stability)이다. 위기는 일련의 정치, 군사적 사건에 의해 촉발되어 어느 한 국가가 상대방이 공격을 결심할 수 있다고 심각하게 우려하는 상황을 의미한다.²⁹⁰⁾ 위기 안정성은 정치, 군사적 위기 상황에서 어떠한 핵 보유국도 자국의 핵전력에 대한 선제 타격을 포함한 핵, 재래식 및 저강도 무력 충돌의 개시를 우려하지 않는 상태이다.²⁹¹⁾

대치 상태에 있는 국가 간 특히 핵국가 간 위기 발생 시 이들 국가들은 중대한 결정의 기로에 놓이게 된다. 어느 국가도 공격이 개시되는 것을 원하지 않는 상황이라 하더라도 상대방에 대한 불신으로 인해 선제공격을 하는 것이 피격을 받는 것보다 더 낫다고 생각하게 될 경우 먼저 결심한 국가에 의해 공격이 시작될 수 있다. 토마스 쉘링은 위기 시 선제공격의 압박(pressure) 또는 유인책(incentives)의 문제에 대해 다음과 같이 언급한 바 있다. 특히, 상호기대작용 절차(process of interacting expectations)에 의해 선제공격의 압박 또는 유인책이 강화되는 현상에 대해 주목할 필요가 있다.

290) Laurence S. Seidman, "Crisis Stability," The Journal of Conflict Resolution, Vol. 34, No. 1 (March 1990), p. 130.

291) Thomas F. Lynch III, Crisis Stability and Nuclear Exchange Risks on the Subcontinent: Major Trends and the Iran Factor, Strategic Perspectives 14, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, 2013, p. 2.

“우리가 곧 공격을 개시할 것이라는 잘못된 믿음에 근거하여 상대방이 공격을 개시할 수 있다는 두려움이 우리로 하여금 공격할 동기를 제공한다. 그리고 이것이 상대방의 동기를 정당화한다. 그러나 만약 성공적 기습을 통한 이득 조차도 전쟁이 발발하지 않는 것보다는 덜 바람직하다면 그 어떤 국가든 공격을 합리화할 “근본적인” 이유가 없는 것이다. 그럼에도 불구하고, 공격을 감행케 하기에는 매우 낮은 수준의 유혹이 상호기대작용 절차를 통해 복잡해 질 수 있다. 상호기대작용 절차는 “상대방은 우리가 상대방이 공격을 감행할 것이라고 생각할 것이고... 그래서 상대방은 먼저 선제공격을 감행할 것이고, 그러므로 우리가 선제공격을 감행해야 한다”라는 계속된 싸이클을 만들어 내고 결국 공격을 해야 한다는 추가적인 동기를 조성한다.”²⁹²⁾

위기 안정성은 제1격 안정성(first strike stability) 개념을 포함한다. 억제 안정성(deterrence stability)로 불리기도 하는 제1격 안정성은 “대결 구도에 있는 각각의 핵 국가가 확실히 보증된 제2격 능력을 보유하여 핵교전이 발생할 경우 감내할 수 없는 보복 피해를 우려하는 상태”로 정의된다.²⁹³⁾ 어느 한 쪽에 의해 제1격의 이점이 인지될 경우 누구도 원치 않는 기습 공격 및 전쟁의 상호 공포(reciprocal fear)를 조성하여 제1격 불안정성으로 이어진다. 냉전 중 미소 대결에 있어 잠재된 제1격 불안정성에 대한 해법은 제1격에서 생존하여 가공할만한 제2격 피해를 강요할 수 있는 전력을 상호 보유하는 것이었다. 핵을 보유한 양국이 모두 확실한 제2격 능력을 보유하여 선제 무력사용(핵사용 포함)이 무의미하고 오히려 자국의 이익에 큰 위해를 가할 것이라는 상황과 서로의 능력에 대해 상호 인지하고 공감할 경우 전략적 안정성이 유지될 수 있다는 논리였다.

2. 제2차 핵시대의 주요 특징

대략 유사한 규모의 핵전력을 보유한 미국과 소련 간의 핵전력 경쟁과 핵억제를 특징으로 하는 제1차 핵시대가 냉전의 종식으로 막을 내렸다. 1950년대의 미사일 갭(missile gap) 논쟁을 시작으로 때때로 양국 간 질적, 양적 핵전력의 불균형에 대한 인식으로 인해 전략적 안정성을 둘러싼 우려가 제기되었지만 미소 핵강국 간에는 대체로 핵균형(nuclear parity)가 유지되어 왔다. 이로 인해 냉전 중 미소 간에는 수차례의 핵위기에

292) e. Schelling (1960:207)

293) Thomas F. Lynch III, Crisis Stability and Nuclear Exchange Risks on the Subcontinent: Major Trends and the Iran Factor, Strategic Perspectives 14, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, 2013, p. 2. Thomas Schelling, The Strategy of Conflict (Cambridge: Harvard University Press, 1960), especially 92-126

불구하고 상호 핵사용을 자제하였다. <표 2-1>은 미소를 중심으로 한 주요 핵위기 사례를 정리한 것이다.

〈표 2-1〉 미소를 중심으로 한 주요 핵위기

핵위기 이름	연도	관련 핵국가
한국전쟁	1950	소련, 미국
수에즈 위기	1956	소련, 미국, 영국
베를린 데드라인	1958	소련, 미국, 영국
쿠바 미사일 위기	1962	소련, 미국
콩고 위기	1964	소련, 미국
6일 전쟁	1967	소련, 미국, 이스라엘
시옌푸에고스 잠수함 기지	1970	소련, 미국
옴 키푸르 전쟁	1973	소련, 미국, 이스라엘
앙골라 전쟁	1975	소련, 미국
아프가니스탄 침공	1979	소련, 미국
에이블 아처 운동	1983	소련, 미국
니카라과, MIG-21S	1984	소련, 미국

* 출처 : 매튜 크릭닉, 『미국 핵 전략의 논리: 전략적 우위가 중요한 이유』, 국방대학교 국가안전문제연구소, 2019, pp. 91-92. 표 3.1의 내용 중 미국과 소련을 중심으로 한 핵위기를 정리함.

이후 1990년대 중반부터 학자들은 제1차 핵시대와는 다른 특징과 양상을 보이는 제2차 핵시대가 도래했다고 주장하기 시작하였다. 제2차 핵시대의 개막이라는 중요한 주제를 선구적으로 제시한 폴 브래큰(Paul Bracken)은 “우리가 직면한 과제는 이른바 제2차 핵시대를 맞아 핵무기로 인해 재편되는 새로운 지정학적 역학 관계를 명확하게 직시하고 판단하는 것”이라고 역설한 바 있다.²⁹⁴⁾ 핵초강대국인 미소 간 대결을 특징으로 한 제1차 핵시대에 비해 제2차 핵시대는 과거와는 다른 중요한 특징을 가지고 있다.

첫째, 제2차 핵시대에는 제1차 핵시대에 비해 행위자가 증가하였다.²⁹⁵⁾ 제1차 핵시대에는 사실상 행위자가 미국과 소련이라는 두 국가로 한정되었다면, 제2차 핵시대에는 독자적 의사 결정 주체가 확대되었다. 냉전과 양극체제라는 국제정치적 구조는 미국과 소련으로 하여금 핵위기 상황에서 주된 행위자로 기능하게 하였다. 냉전 중 핵개발에 성공했던

294) 폴 브래큰, 『제2차 핵시대: 전략과 위험 그리고 새로운 무력 외교』 (서울: 아산정책연구원, 2014), p. 7.

295) 위의 책, pp. 143-153.

영국, 프랑스, 중국, 이스라엘 등의 국가들은 독자적 행위자라기 보다는 미국 또는 소련의 영향력 하에 제한적인 역할을 담당하였다. 이는 이들 국가와 핵강국인 미국과 소련 간 핵전력의 격차가 비교할 수 없이 컸다는 사실에 기인한 측면이 있다. 이러한 상황에서 일부 국가들은 위기 시 강대국들의 신속한 개입을 유도하여 분쟁을 해결하기 위해 핵능력을 보유하는 전략을 구사하기도 하였다. 이스라엘이 냉전 중 채택한 촉매적 핵태세(catalytic posture)가 대표적이다.

냉전의 종식, 양극 체제의 해체와 다극체제의 강화는 미국과 소련 외 지역 핵국가들의 독자적 의사결정을 위한 전략적 공간을 확대함으로써 행위자가 증가한 새로운 역학구조를 출현시켰다. 특히, 1998년부터 인도, 파키스탄, 북한이 핵실험에 성공하면서 제2차 핵시대를 심화시켰다. 이들 국가들은 핵전력을 공세적으로 구축하면서 때때로 핵사용의 가능성을 공개적으로 위협하는 등 국제사회 우려의 초점이 되어 왔다.

둘째, 제2차 핵시대의 또 다른 중요한 특징은 행위자 간 핵 및 재래식 능력의 격차가 크다는 것이다. 적대적 관계에 있는 미국과 북한 그리고 인도와 파키스탄이 대표적이다. 냉전 중 북한은 실질적으로 소련과 중국의 핵우산 하에 있었다고 볼 수 있다. 냉전이 종식된 후 소련과 중국으로부터의 군사적 후원 가능성이 축소되면서 북한은 독자적 생존을 위해 핵능력을 강화해 왔다. 재래식 능력 측면에서 한미 동맹에 비해 열세에 있는 북한이 핵능력을 확보를 통해 재래식 전력의 열세를 상쇄시키고자 한 것이다. 그럼에도 불구하고 북한은 핵능력에 있어 미국에 비해 절대적 열세에 있다. 2020년 6월 SIPRI에서 발표한 자료에 따르면 핵탄두의 수량 비교 시 미국은 5,800개, 북한은 30~40개로 추정된다. 미국이 절대적으로 우위에 있는 것이다.

핵보유 국가 간 핵 및 재래식 전력의 격차가 크다는 것은 제1차 핵시대에서 발전된 주요 핵전략 개념이 제2차 핵시대에서도 적용될 수 있는지에 대한 면밀한 검토를 요구한다. 핵억제(nuclear deterrence), 전략적 안정성(strategic stability), 상호확증파괴(MAD: Mutual Assured Destruction), 확전 사다리(escalation ladder) 등의 개념은 미국과 소련 간의 관계에서 발전되었다. 핵 및 재래식 전력의 격차가 큰 핵국가 간의 전략적 게임은 유사한 군사력 규모를 보유한 국가들간의 전략적 게임과는 다를 가능성이 높다. 비핑 나랑(Vipin Narang)은 이러한 관점에서 지역 핵국가들의 핵전략과 태세 선택을 위한 고려사항이 초강대국과는 다르다고 주장한 바 있다.²⁹⁶⁾

296) Vipin Narang, *Nuclear Strategy in the Modern Era: Regional Powers and International Conflict* (Princeton, NJ: Princeton University Press).

〈표 2-2〉 세계 핵전력 현황

Country	Deployed warheads*	Other warheads**	Total 2020	Total 2019
USA	1 750	4 050	5 800	6 185
Russia	1 570	4 805	6 375	6 500
UK***	120	95	215	200
France	280	10	290	300
China		320	320	290
India		150	150	130-140
Pakistan		160	160	150-160
Israel		90	90	80-90
North Korea ..		(30-40)	(30-40)	(20-30)
Total	3 720	9 680	13 400	13 865

* 출처 : SIPRI, SIPRI Yearbook 2020: Armaments, Disarmament and *International Security*, June 2020, p. 15.

핵보유 국가 간 핵 및 재래식 전력 격차가 큰 상황에서 일부 국가들은 핵 억제력에 대한 의존도를 높이는 국가안보전략을 추구하고 있다. 재래식 전력은 위기 시 중요한 완충 장치의 역할을 한다.²⁹⁷⁾ 재래식 전력의 열세에 있는 핵국가가 위기 상황에 직면할 경우 위기를 핵사용 위협과 공세적 핵태세로 극복하고자 할 가능성이 높다. 반대로 상대국은 재래식 전력의 열세에 있는 국가가 궁극적으로 취할 수 있는 생존 전략이 핵사용에 있을 가능성을 우려하여 선제공격만이 유일한 대응전략이라고 판단할 수 있다. 폴 브래큰은 이러한 관점에서 “위기 때의 안정성은 핵전력의 차이보다는 재래식 군사력과 핵전력의 역학 구조에 더 크게 좌우된다”고 강조한다.²⁹⁸⁾

셋째, 핵보유국 간 핵 및 재래식 전력의 격차가 크다는 것은 위기 시 전력의 열세에 있는 핵국가가 생존 전략의 일환으로 비대칭적 확전(asymmetric escalation) 전략을 구사할 가능성이 높다는 것을 의미한다. 확전 사다리(escalation ladder) 개념을 최초로 제시한 허먼 칸은 확전 사다리의 단계를 44단계로 구분한다.²⁹⁹⁾ 칸은 미국의 확전을 개념적으로 ① 위기 이전 활동(subcrisis maneuvering, 제1~3단계), ② 전통적 위기

297) 폴 브래큰, 『제2차 핵시대: 전략과 위험 그리고 새로운 무력 외교』, p. 167.

298) 위의 책, p. 167.

299) Herman Kahn, “On Escalation: Metaphors and Scenarios” (Baltimore, MD:Penguin, 1965), pp. 38-41.

(traditional crises. 제4~9단계), ③ 심각한 위기(intense crises. 제10~20단계), ④ 특이 위기(bizarre crises. 제21~25단계), ⑤ 예시적 중심 공격(exemplary central attack. 제26~31단계), ⑥ 대(對)군사 중심 전쟁(military central wars. 제32~38단계), 그리고 ⑦ 대(對)민간 중심 전쟁(civilian central wars. 제39~44단계)으로 구분하였다. 7개 확전 블록은 총 6개의 재래식 및 핵문턱(threshold)로 나뉜다.

허먼 칸의 확전 사다리는 위기가 어떻게 구분 및 상승할 수 있는지를 개념적, 예시적으로 보여주었다. 칸의 확전 사다리가 당시 의미 있었던 이유는 전면 핵전쟁까지의 발생 경로가 개념적으로는 다양한 단계로 세분화될 수 있다는 점을 지적한 것에 있었다. 따라서 소위 확전관리(escalation control)이 가능할 수 있다는 결론으로 귀결되었다.

그러나 허먼 칸의 확전 사다리가 실제로 적용될 것인지를 장담하기는 어렵다. 특히, 핵 및 재래식 전력의 열세에 있는 핵국가들이 허먼 칸의 확전 사다리가 가정하는 것과 같이 합리적으로 판단하여 확전의 수단과 방식을 결정할 것인지를 확신하기는 어렵다. 맞춤형 억제(tailored deterrence)가 가정하는 바와 같이 특정 행위자는 외교, 군사적 정책의 결정에 있어 다른 국가와는 다른 판단을 할 가능성이 높기 때문이다.

넷째, 제2차 핵시대에 접어들어 군사과학기술의 발전이 가속화되고 있다. 본 연구가 핵심적으로 주목하고 있는 주제이다. 군사과학기술이 전쟁의 양상을 때로는 급격하게, 때로는 점진적으로 변화시켜 왔다는 것은 주지의 사실이다.³⁰⁰⁾ 특히, 군사과학기술이 핵 전략의 발전에 미친 영향을 특기할 만한다. 제2차 세계대전 중 태평양 전쟁을 종식시킨 플루토늄 및 농축우라늄 기반의 핵무기 개발과 사용, 미국의 핵독점에 종지부를 찍은 소련의 ICBM 개발과 확산, SLBM의 개발, 대탄도미사일(anti-ballistic missiles) 발전, 다탄두각개진입미사일(MIRV: Multi-Independent Reentry Vehicle) 개발, 이동형 발사체 도입 등이 대표적이다. 이들 기술들은 핵보유국의 핵전략을 지속적으 변화시킨 원동력이 되어 왔다.

제2차 핵시대에 급격한 진보를 거듭하고 있는 소위 신흥기술(emerging technologies)은 현재 그리고 미래 핵억제 전략에 심대한 영향을 줄 잠재력을 가지고 있다. 유엔 또한 이러한 가능성에 대해 우려하고 있다. 2017년 10월 유엔 사무총장의 지시하에 유엔 군축국에서 시작한 프로그램은 인공지능과 초음속 기술 그리고 외기권 우주 기술이 핵 억제, 핵확산 및 군축에 어떤 영향을 미칠 것인지를 식별하기 위한 노력의 일환이다.³⁰¹⁾

300) 박상섭, 『테크놀로지와 전쟁의 역사』 (서울: 아카넷, 2018).

301) UN Office of Disarmament Affairs, The Effect of New Technologies on Nuclear Non-proliferation and Disarmament: Artificial Intelligence, Hypersonic Technology and Outer Space, October 6th, 2017.

AFTERMATHS	
CIVILIAN CENTRAL WARS	44. Spasm or Insensate War 43. Some Other Kinds of Controlled General War 42. Civilian Devastation Attack 41. Augmented Disarming Attack 40. Countervalue Salvo 39. Slow-Motion Countercity War (CITY TARGETING THRESHOLD)
MILITARY CENTRAL WARS	38. Unmodified Counterforce Attack 37. Counterforce-with-Avoidance Attack 36. Constrained Disarming Attack 35. Constrained Force-Reduction Salvo 34. Slow-Motion Counterforce War 33. Slow-Motion Counter-"Property" War 32. Formal Declaration of "General" War (CENTRAL WAR THRESHOLD)
EXEMPLARY CENTRAL ATTACKS	31. Reciprocal Reprisals 30. Complete Evacuation (Approximately 95 per cent) 29. Exemplary Attacks on Population 28. Exemplary Attacks Against Property 27. Exemplary Attack on Military 26. Demonstration Attack on Zone of Interior (CENTRAL SANCTUARY THRESHOLD)
BIZARRE CRISES	25. Evacuation (Approximately 70 per cent) 24. Unusual, Provocative, and Significant Countermeasures 23. Local Nuclear War—Military 22. Declaration of Limited Nuclear War 21. Local Nuclear War—Exemplary (NO NUCLEAR USE THRESHOLD)
INTENSE CRISES	20. "Peaceful" World-Wide Embargo or Blockade 19. "Justifiable" Counterforce Attack 18. Spectacular Show or Demonstration of Force 17. Limited Evacuation (Approximately 20 per cent) 16. Nuclear "Ultimatums" 15. Barely Nuclear War 14. Declaration of Limited Conventional War 13. Large Compound Escalation 12. Large Conventional War (or Actions) 11. Super-Ready Status 10. Provocative Breaking Off of Diplomatic Relations (NUCLEAR WAR IS UNTHINKABLE THRESHOLD)
TRADITIONAL CRISES	9. Dramatic Military Confrontations 8. Harassing Acts of Violence 7. "Legal" Harassment—Retortions 6. Significant Mobilization 5. Show of Force 4. Hardening of Positions—Confrontation of Wills (DON'T ROCK THE BOAT THRESHOLD)
SUBCRISIS MANEUVER- ING	3. Solemn and Formal Declarations 2. Political, Economic, and Diplomatic Gestures 1. Ostensible Crisis
DISAGREEMENT—COLD WAR	

〈그림 2-2〉 허먼 칸의 확산 사다리

미국의 핵전략가인 키어 리버와 데럴 프레스는 과학기술의 진보로 인해 과거 불가능하다고 여겨졌던 대군사공격(counterforce)에 새로운 시대가 열리고 있다고 주장한다.³⁰²⁾ 특히 리버와 프레스는 탐지능력 향상 그리고 핵 및 재래식 무기의 정확도 향상으로 인해 핵 및 재래식 선제공격 능력이 신장되고 있으며 이는 궁극적으로 핵억제의 기반인 핵전력의 은밀성과 생존성 저하로 이어질 가능성에 주목한다. 과학기술의 진보가 핵억제의 근간을 뒤흔들 잠재력이 있는 것이다.

3. 군사과학기술의 발전과 핵억제 양상 변화

본 연구는 군사과학기술의 진보를 신형 전술핵무기, 재래식 정밀유도무기, 미사일방어, 인공지능의 네 가지 영역에 초점을 맞추어 이들 기술이 핵억제와 위기 안정성에 미칠 긍정적, 부정적 영향을 분석한다.

먼저, 미국을 포함한 핵국가들의 신형 전술핵무기 도입 추세는 미래 핵억제의 안정성을 저해하고 핵사용 가능성을 증가시킬 수 있는 주요한 요인으로 간주된다. 전술핵무기는 통상 ‘전장 내 병력 및 시설을 타격하기 위해 저강도 위력의 탄두를 장착한 단거리 발사체계’를 의미한다.³⁰³⁾ 이는 핵무기를 위력과 사거리에 따라 분류하는 기준에 따른 것이다.³⁰⁴⁾

대표적인 예로 미국의 전술핵무기 도입 추세를 들 수 있다. 한국에 핵확장억제를 제공하는 미국은 군비통제론자를 비롯한 일각의 우려에도 불구하고 2018년 2월 핵태세 보고서(NPR: Nuclear Posture Review) 발표를 전후하여 세 종류의 전술핵무기를 현대화 및 신형 도입을 추진하고 있다. 구체적으로, 미국은 기존에 보유한 B61-12 중력탄의 현대화 계획에 추가하여³⁰⁵⁾ 2가지 종류의 신형 전술 핵무기를 보유하기로 결정했다. 잠수함발사탄도미사일(SLBM)용 신형 저강도 핵탄두 W76-2 그리고 신형 해상발사형 순항미사일(SLCM, Sea-Launched Cruise Missile)이 그것이다.³⁰⁶⁾ 냉전 종식 후인

302) Kier A. Lieber and Daryl G. Press, “The New Era of Counterforce: Technological Change and the Future of Nuclear Deterrence,” *International Security*, Vol. 41, No. 4(Spring 2017), pp. 9-49.

303) CRS, *Nonstrategic Nuclear Weapons*, September 6, 2019, p. Summary.

304) CRS의 보고서는 전략핵무기와 전술핵무기를 분류하는 기준으로 (1) 관찰가능한 능력에 따른 정의 (2) 전략핵무기 관련 군비통제 조약에서 배제된 핵무기 체계 (3) 앞의 두 개 분류기준을 결합한 하이브리드식 정의를 제시하고 있다. CRS, *Nonstrategic Nuclear Weapons*, pp. 7-9.

305) 미국은 1960년대에 생산 및 도입된 네 종류의 B61 계열 중력탄(B61-3, B61-4, B61-7, B61-10)을 대체하기 위한 목적에서 B61-12 중력탄을 시험하고 있다.

306) 이병구, “21세기 안보환경 변화와 미국의 핵전략: 제한핵전쟁에 대한 미국의 정책변화를 중심으로,” 『한국국가전략』, 제3권 제3호 (2018), pp. 131-164; Robert Farley, “Does the United States Need a New Nuclear Sea-Launched Cruise Missile?” *The Diplomat*, February 24, 2020; Aaron Mehta,

1991년 부시 대통령이 B-61 계열의 중력탄을 제외한 여타의 전술핵무기를 전세계적으로 철수 및 폐기한 이후 미국의 전술핵무기 정책이 큰 변화의 시기에 접어든 것이다.

이들 신형 전술핵무기들의 중요한 특징은 정밀공격 능력과 폭발력 조절 능력이다. B61-12 중력핵탄두는 GPS/INS 유도방식을 최초로 핵무기에 결합한 스마트 핵무기로 정밀공격 능력이 과거에 비해 크게 신장될 것으로 전망되며 폭발력을 조절하는 장치인 가 결합되어 저위력부터 고위력까지 융통성 있는 전력 운용이 가능하다.³⁰⁷⁾ 또한 B61-12 신형 중력탄은 지면관통 공격, 저위력 및 고위력 공격, 공중 및 지면 폭발 능력, 벙커버스터 옵션을 선택적으로 수행할 수 있는 능력을 보유하고 있다.³⁰⁸⁾ 신형 저강도 핵탄두 W76-2 또한 폭발력 조절 능력을 보유하고 있으며 미국은 2020년 2월 4일 존 루드 미 국방부 정책담당차관의 성명서 발표를 통해 “W76-2 잠수함발사미사일(SLBM)용 저위력 핵탄두를 실전 배치했다”고 밝힌 바 있다.³⁰⁹⁾

미국의 신형 전술핵무기 도입에 대해 일각에서는 융통성 있는 전력운용을 통한 억제의 신뢰성 증진 효과를 기대하고 있으나 이것이 새로운 핵군비경쟁을 초래하고, 전략적 안정성과 위기 안정성을 저해할 가능성이 높다는 전망 또한 존재한다.³¹⁰⁾ 본 연구는 미국과 러시아 등의 신형 전술핵무기 개발 및 도입 추이를 분석하고 이것이 핵억제에 미치는 영향을 심층적으로 다룬다.

둘째, 본 연구는 재래식 정밀유도무기의 진보가 초래할 기회와 도전요소를 분석한다. 특히, 정밀도와 파괴력을 증가시켜 가고 있는 재래식 정밀유도무기는 점차 핵무기를 보완 하여 적의 핵전력과 핵심시설에 대한 재래식 대군사공격(conventional counterforce)의 가능성을 증대시킬 것으로 전망된다. 과거 핵무기에 전적으로 의존했던 대군사공격 전략이 재래식 정밀유도무기를 추가적인 옵션으로 하는 전략으로 확대될 가능성이 높은 것이다.

정밀 공격이 가능한 전술핵무기의 등장과 더불어 재래식 정밀유도무기의 비약적 발전은 적국에 대한 대군사공격의 실현가능성을 높이고 있다. 제1차 핵시대 동안에는 표적의 정확한 위치에 대한 불확실성, ICBM 및 지휘통제시설 등 핵심 표적의 강력한 방호 능력, 투발수단의 정확성 제한의 문제로 인해 적의 핵전력에 대한 대군사공격은 전적으로 핵

“The US Navy’s new nuclear cruise missile starts getting real next year,” Defense News, February 21, 2010; Adam Lowther, “Why We Need The W76-2 Low Yield Nuke,” March 2020.

307) 이러한 능력을 Variable yield 또는 dial-a-yield라고 부른다. 1950년부터 존재한 이 기술이 최근 진화하고 있다. 과거에는 한 종류의 발사체(예, 탄도미사일)에 폭발력이 다른 수 개의 탄두를 결합할 수 있도록 하였으나, 최근에는 하나의 탄두가 다양한 폭발력을 가질 수 있도록 진화하고 있다.

308) Christopher Woody, “The Air Force just hit a major milestone with the US military’s upgraded, highly precise nuclear bomb,” Business Insider, December 12, 2018.

309) 이철재, “北지하시설 한 발이면 파괴... 美 “저위력 전술핵 실전 배치”, 『중앙일보』, 2020년 2월 5일.

310) Kier A. Lieber and Daryl G. Press, “The New Era of Counterforce: Technological Change and the Future of Nuclear Deterrence,” *International Security*, Vol. 41, No. 4(Spring 2017), pp. 9-49.

무기의 영역에 속했던 것이 사실이다.³¹¹⁾ 그러나 정보감시정찰(ISR) 능력의 비약적 발전과 더불어 강화된 지하표적에 대한 정밀공격을 가능케 하는 재래식 정밀유도무기의 진보는 과거 핵무기에 전적으로 의존했던 재래식 대군사공격의 성공 가능성을 높이고 있다. 특히 주목받고 있는 것은 재래식탄두가 결합된 장거리 탄도미사일 그리고 초음속무기체계의 발전이다. 미국은 2001년 이래 ‘재래식 범지구신속타격(CPGS: Conventional Prompt Global Strike)’ 능력을 확보하기 위한 노력을 지속하고 있다. 특히, 미국은 재래식 정밀유도탄두를 장거리 탄도미사일에 결합하여 지구 어느 곳이라도 한 시간 내에 타격할 수 있는 능력의 확보를 시도하고 있다. CPGS는 지대지 미사일 뿐만 아니라 공중 및 잠수함 발사 초음속 미사일 등 다양한 기술을 포괄하는 개념이다. 미국은 CPGS 능력의 구비를 통해 핵무기의 역할을 축소시켜 나갈 것으로 기대하고 있다. 러시아와 중국 또한 장거리 초음속 재래식 공격 능력의 확보 경쟁에 돌입한 상황이다. 특히, 2019년 8월 2일부로 INF 조약(중거리핵전력 조약)이 공식 폐기된 이후 재래식 미사일 경쟁이 가속화될 가능성이 더욱 높아지고 있다.³¹²⁾

장거리 재래식 공격능력과 함께 정밀공격이 가능한 전술핵무기의 도입은 핵전력을 둘러싼 미래의 전략적 안정성에 중요한 영향을 미칠 전망이다. 먼저, 재래식 탄두가 결합된 ICBM 또는 SLBM이 발사될 경우 발사체의 탄도가 핵미사일과 유사하다면 상대국은 이를 핵공격으로 오해하여 반응할 가능성이 있다.³¹³⁾ 재래식 탄두와 핵탄두 간의 구별이 어렵다는 점은 중요한 전략적 오산의 이유가 될 수 있는 것이다. 재래식 탄두를 결합한 장거리 유도 미사일의 발사는 상대방으로 하여금 이를 자국의 핵전력에 대한 공격으로 오판하게 만들어 위기가 급속도로 확대될 가능성이 있다. 또한, 장거리 재래식 정밀유도 무기의 발전은 적의 핵전력에 대한 제1격 성공가능성에 대한 전략적 계산을 변화시킬 가능성이 높다. 장거리 재래식 정밀유도무기를 보유한 국가는 핵무기를 사용하는 대신 재래식 무기로 제1격을 감행하여 성공할 수도 있다는 전략적 계산을 할 가능성이 있는 것이다. 재래식 무기의 임무와 핵전력의 임무가 점차 긴밀히 통합되는 소위 결합(cominglement) 또는 얽힘(entanglement) 현상이 가져올 위험에 대한 분석이 필요한 시점이다.³¹⁴⁾

셋째, 본 연구는 미사일 방어 능력의 진보가 핵억제의 균형과 역동성을 변화시킬 가능성을 분석한다. 소위 상호확증파괴(MAD: Mutual Assured Destruction)를 가능케 하는 상호 취약성을 유지하기 위해 미소 간 1972년 체결했던 대탄도탄조약(ABM: Anti-

311) Gregory D. Koblentz, *Strategic Stability in the Second Nuclear Age*, p. 24.

312) 이병구, “미국의 INF 조약 탈퇴 선언과 동아시아 안보의 미래,” 『국방연구』, 제62권 2호, 2019.

313) Gregory D. Koblentz, *Strategic Stability in the Second Nuclear Age*, pp. 24-25.

314) Jenny Naylor, “The Third Nuclear Age,” *Comparative Strategy*, Vol. 38, No. 4 (2019), pp. 282-284.

Ballistic Missile Treaty)의 폐기는 미사일 방어가 전략적 안정성의 약화를 가져온 결정적 계기가 되었다. 미국은 2001년 9/11의 충격하에 소위 불량국가로부터의 미사일 공격 가능성에 대한 취약성을 감소시키기 위한 목적에서 2001년 12월 13일 대탄도탄 조약의 일방적 탈퇴를 선언하였으며 이로부터 6개월 후인 2002년 6월 13일 대탄도탄 조약은 공식 폐기된 바 있다.³¹⁵⁾

미사일 방어는 두 가지 차원에서 억제 안정성을 저해할 수 있다. 먼저, 미사일 방어는 제1격을 받은 후 잔존 핵전력으로 공자에게 감내할 수 없는 피해를 야기할 수 있는 능력을 제한함으로써 억제 안정성을 불안하게 만들 수 있다.³¹⁶⁾ 만약 미사일 방어 능력을 향상시킨 공자로부터 감행되는 제1격 이후 수용불가능한 정도의 피해를 강요할 수 있는 보복 능력이 제한된다고 판단될 경우 방자는 선제공격을 해야 한다는 동기를 갖게 될 수 있다. 또는 미사일 방어 능력의 비대칭성으로 약세에 놓인 국가는 위기 시 소위 ‘피격 후 즉각 발사(LUA: launch under attack)’ 태세로 전환하여 공자의 미사일 방어망을 뚫을 수 있는 가능성을 극대화하는 옵션을 선택할 수도 있다. 소위 제1격으로 인한 핵전력의 괴멸 또는 핵지휘통제 시스템의 붕괴를 의미하는 참수(decapitation) 현상의 발생을 막기 위해 핵전력을 즉각 발사하기 위한 위험한 태세를 채택할 수도 있는 것이다.³¹⁷⁾

미사일 능력의 비대칭성은 이를 상쇄하기 위한 핵전력의 질적, 양적 증진으로 이어짐으로써 위기 안정성이 더욱 저하될 수 있다. 미사일 방어 능력이 부족한 국가는 미사일 전력의 숫적 증가, 다탄두화(MIRV), 기만탄 개발, 핵크루즈미사일 등의 능력 확보를 통해 핵공격 능력을 유지시킬 가능성이 있다.³¹⁸⁾

궁극적으로 어느 한 국가의 미사일 능력 강화가 반드시 요망하는 전략적 효과를 거두는 것은 아니라는 점을 인식하는 것이 중요하다. 본 연구는 핵능력을 보유한 양국 간 관계에 있어 어느 한 국가의 미사일 방어 능력 강화가 핵억제 및 억제 안정성에 미치는 다양한 역학관계를 분석하고자 한다.

마지막으로 본 연구는 인공지능의 급속한 진보가 핵억제 및 위기 안정성에 미치는

315) Daryl Kimball and Kingston Rief, “The Anti-Ballistic Missile(ABM) Treaty at a Glance,” Arms Control Association, July 2017.

316) Gregory D. Koblentz, *Strategic Stability in the Second Nuclear Age*, pp. 21-23.

317) John D. Steinbruner, “Nuclear Decapitation,” *Foreign Policy*, No. 45 (Winter 1981-82), pp. 16-28; Peter Feaver, “Command and Control in Emerging Nuclear Nations,” *International Security* Vol. 17, No. 2, pp. 164-165.

318) Gregory D. Koblentz, *Strategic Stability in the Second Nuclear Age*, p. 22. 1990년대 초부터 시도된 인도의 미사일 방어망 구축 노력에 대한 위협 상쇄를 위해 파키스탄이 핵크루즈미사일을 도입함으로써 억제 안정성이 저하된 사례가 대표적이다. Dennis M. Gormley, *Missile Contagion: Cruise Missile Proliferation and the Threat to International Security* (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 2008), pp. 69-74.

긍정적, 부정적 영향을 분석하고자 한다. 최근 인공지능(AI: Artificial Intelligence) 기술이 군사 뿐만 아니라 교육, 산업, 금융, 의료, 정보통신 등 제분야에 확산되고 있다. 인공지능은 “과거 인간의 인지 능력으로만 해결 가능했던 복잡하고 추상적인 문제를 컴퓨터 또는 로봇이 해결할 수 있게 하는 광범위한 종류의 컴퓨팅 기술”을 의미한다.³¹⁹⁾

인공지능의 혁신적 역량을 군현대화에 적용하려는 시도와 투자가 범세계적으로 전개되고 있다. 특히 지난 수 년 동안 미국을 비롯하여 일본, 한국, 중국 및 러시아 등 주요 국가들이 인공지능 전략서를 발표하여 인공지능 기술을 민간 뿐만 아니라 군현대화에 통합 접목시키려는 국가적 노력을 천명해 오고 있다.³²⁰⁾ 인공지능의 획득 및 이를 군사적으로 통합하려는 노력과 경쟁은 특히 미국, 중국 및 러시아에서 두드러지고 있다. 인공지능의 개발과 체계 통합에 있어 기밀성을 유지하려는 각국의 시도는 인공지능 분야의 신뢰구축 조치(CBM: confidence-building measures) 개발 및 채택을 지연시키고 있는 상황에서 인공지능을 둘러싼 군사혁신 경쟁이 미래에 더욱 가속화될 것이다.

인공지능 기술의 급속한 진보 그리고 이를 경쟁적으로 도입하고자 하는 주요 국가들의 시도는 인공지능 혁신에 뒤처지지 않기 위해 검증되지 않은 불안정한 기술을 서둘러 도입하는 소위 ‘전략적 시간 압박(strategic time pressure)’이라는 병리 현상을 발생시키고 있다.³²¹⁾ 특히 전략적 시간 압박과 관련하여 특히 우려되는 현상은 지상, 해상, 공중 및 사이버 공간 상 위기 발생 시 의사결정의 속도를 증가시키기 위해 지휘통제의 권한과 범위를 점점 더 인공지능에 위임하는 것이다.

특히 핵억제와 관련하여 인공지능의 역량 증대로 인해 정찰, 속도, 정밀도 및 기동성이 현격히 발전하여 상대방의 제2격 능력을 무력화하는 수준까지 진보하게 될 가능성이 있다. 인공지능이 점차 이러한 방향으로 진보하게 되면 핵전력의 열세에 있는 국가는 보다 더 신속한 보복 수단 확보 및 인공지능의 보조하에 보다 더 공격 지향적 태세를 추구할 수 있다.

핵억제에 영향을 줄 수 있는 인공지능 기술에 대한 이해는 핵무기 체계에 대한 보다 더 폭넓은 이해를 요구한다. 통상 핵무기 체계는 핵탄두와 투발수단으로 이해되나 이 개념은 핵지휘통제(NC2: nuclear command and control), 조기경보 시스템(early-warning

319) Lora Saalman (ed.) *The impact of AI on strategic stability and nuclear risk, Volume II East Asian Perspective*, SIPRI, October 2019, p. 4. 또한 루이스는 인공지능을 “통상적으로 지능이 있는 존재(인간)가 다루던 일을 할 수 있는 디지털 컴퓨터 또는 그 컴퓨터가 통제하는 로봇의 능력”으로 정의하고 있다. Lawrence Lewis, “AI and Autonomous in War: Understanding and Mitigating Risks,” CNA’s Occasional Paper, August 2018, pp. 1-52.

320) U.S. White House, *Executive Order on Maintaining American Leadership in Artificial Intelligence*, February 11, 2019. U.S. Department of Defense, *Summary of the 2018 Department of Defense Artificial Intelligence Strategy: Harnessing AI to Advance Our Security and Prosperity*, February 12, 2019.

321) Lora Saalman (ed.) *The impact of AI on strategic stability and nuclear risk*, p. 3.

systems) 및 정보·정찰·감시(ISR: intelligence, surveillance, reconnaissance)까지를 포괄하는 개념이다. 따라서 본 연구는 인공지능이 핵무기 체계를 구성하는 다양한 요소에 미치는 영향을 분석하고 이를 바탕으로 이것이 핵억제와 위기 안정성에 미치는 영향을 도출하고자 한다.

위에서 언급한 네 가지 주요 군사과학기술의 진보는 미래 한반도 위기 및 분쟁 발발 시 북한의 핵사용 억제를 시도하는 한미 동맹의 노력을 더욱 더 복잡하게 만들 가능성이 높다. 본 연구는 한국과 미국이 도입하고 있는 주요 핵 및 재래식 전력 그리고 이를 위기와 분쟁 시 활용함에 있어 이들 전력을 운용하는 전략이 가져올 수 있는 의도하지 않은 효과(unintended consequence)의 위험성을 분석하고 이를 줄이기 위한 정책적 지향점을 제시할 것이다. 여기에는 전략적 목표와 수단을 제한하는 제한전쟁으로부터 신뢰구축과 군비통제까지 포함될 것이다.

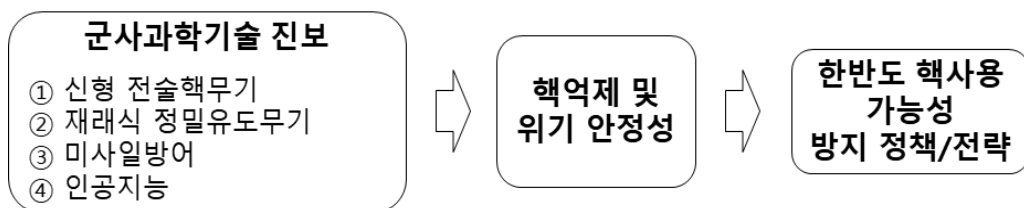
4. 분석의 틀

본 연구의 목적은 신형 전술핵무기, 재래식 정밀유도무기, 미사일방어, 인공지능 분야의 기술 진보가 핵억제와 위기 안정성에 미칠 긍정적, 부정적 영향을 분석하는 것이다. 보다 구체적으로 본 연구는 상기 분야의 군사과학기술 진보가 핵억제 및 위기안정성의 증진 또는 저해와 관련된 아래 분석 요소에 어떠한 영향을 미치는지를 분석한다. 본 연구는 위에서 언급한 각 분야의 기술발전이 아래 요소 중 왜 특정 요소에 중요한 영향을 미치는지를 핵억제 및 위기 안정성의 논리에 근거하여 분석한다.

〈핵억제 및 위기 안정성 분석 요소〉

1. 핵선제사용 징후 판단 능력
 - 핵선제사용 징후에 대한 오판 또는 정확한 판단 가능성
2. 위기 시 급격한 확전 가능성
3. 위기 시 핵선제사용 가능성
 - 부수적 피해(collateral damage)에 대한 인식 변화 가능성
 - 핵선제사용 문턱(threshold)의 변화 가능성
4. 위기 시 제1격에 대한 성공가능성
 - 핵전력 탐지 능력
 - 핵전력에 대한 정밀 공격 능력
 - 제1격 성공 가능성을 둘러싼 전략적 판단에의 영향
5. 보복적 억제의 실효성 변화 가능성
 - 제2격 능력의 생존성
 - 적의 핵 보복 공격에 대한 방어 성공 가능성에 대한 전략적 인식 변화

본 연구는 군사과학기술 분야의 진보가 위의 요소에 미치는 영향에 대한 분석을 바탕으로 한반도 핵사용 가능성 축소를 위한 정책 또는 전략을 제언한다. 본 연구의 논리적 진행 순서는 <그림 2-3>과 같다.



<그림 2-3> 연구 요도

Ⅲ. 신형 전술핵무기

1. 신형 전술핵무기 개발 추이

핵무기(nuclear weapons)는 전술핵무기와 전략핵무기로 대별된다, 저위력(low-yield) 핵무기 또는 비전략(non-strategic) 핵무기라고 불리는 전술핵무기는 일반적으로 대륙간탄도미사일(ICBM) 등 장거리 전략핵무기에 비해 상대적으로 낮은 위력과 짧은 사거리를 갖는 핵무기를 통칭한다. 전술 핵무기는 주로 특정한 군사시설 등 소규모의 목표를 파괴하기 위한 것이며, 전투기·폭격기에서 투하하는 폭탄은 물론 각종 포에서 발사되는 포탄, 미사일·로켓·어뢰 탄두, 병사가 메고 운반할 수 있는 핵배낭(核背囊, Suitcase Nuke), 전차부대 공격을 저지하기 위한 핵지뢰 등 다양하며 그 위력은 0.1~수백kt³²²⁾에 이르는 핵무기를 말한다.

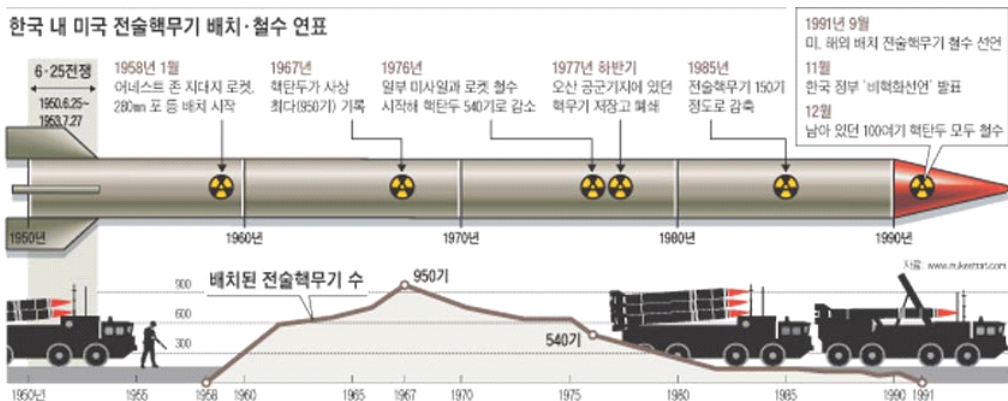
전략 핵무기는 주로 인구 밀집지역이나 산업시설 등 사회기반시설을 파괴하기 위해 주로 폭격기, 핵잠수함, 그리고 지상발사 수단에 의해 발사되며 그 위력은 최대 수백 mt에 이른다. 사실 인류를 절멸시킬 이 정도 위력의 핵무기가 필요 없음에도 핵강국들은 핵위력을 고도화시키고 있다. 1945년 일본을 항복시켰던 히로시마와 나가사키에 투하된 핵폭탄의 평균 위력은 20kt급이었다. 오늘날 전술핵무기로 분류되는 이 정도 규모의 위력만으로도 일본을 항복시키기에 충분했다. 북한도 수차례의 핵실험을 통해 핵위력을 향상

322) 기준은 없다. 200kt 이하가 기준이 되기도 하고 20kt급을 기준으로 제시하기도 한다.

시키고 있는데 북한이 제6차 핵실험을 했을 당시 그 위력은 50kt 이상의 수소 폭탄급으로 추정된다.³²³⁾

1991년 7월 미소 간에 전략무기감축협정(START)이 타결됨에 따라 전세계에 배치되었던 전술핵무기도 대부분 철수되었다. START는 당시 미국과 소련이 보유한 ICBM 등 장거리 핵무기를 향후 7년에 걸쳐 각각 30%와 38% 감축하기로 체결했던 협정이었기에 전술핵무기의 감축은 고려대상이 아니었다. 그럼에도 미국의 조지 H.W. 부시 대통령은 그해 9월 전 세계 미군 기지에 배치되어 있던 전술핵무기를 철수한다고 일방적으로 발표했다. 당시 러시아의 고르바초프 대통령도 이에 호응하여 전술핵무기의 일방적 감축을 선언했다. 이에 따라 미국은 NATO의 전술 핵무기 일부를 제외하고 한국을 포함한 대부분 지역에서 전술핵무기를 철수하여 해체했다.

주한미군은 1958년 1월부터 모두 11가지 종류의 전술핵을 반입했으며, 1967년엔 950기가 배치돼 사상 최다치를 기록했다. <그림 3-1>에서 보는 것처럼 주한미군의 전술핵무기는 1976년에는 540기로 줄었고, 1980년대 중반에는 150여 기로 줄었다가 1991년 9월 부시 대통령의 전술핵 철수 선언 즈음엔 대략 100기 정도만 남았다. 전술핵이 모두 철수되자 노태우 전 대통령은 1991년 12월18일 “지금 이 순간 대한민국에는 단 하나의 핵무기도 존재하지 않는다”고 선언했다.³²⁴⁾



〈그림 3-1〉 한국 내 미국 전술핵무기 배치 및 철수 연표

* 출처 : 윤평중, “진짜 평화 위해 전술 핵무기 재배치해야,” 『조선일보』, 2017.8.18.

323) 미국과 중국이 발표한 규모인 6.3의 지진파의 규모를 기준으로 하면 폭발력은 수소폭탄에 해당하는 100~300kt에 달한다.

324) 박병수, “전술핵이 뒤흔들 한국 재배치 논란 떠들썩하지?” 『한겨레』, 2017.9.14.

오바마 행정부 시절 미국은 전투기에서 투하할 수 있는 B-61 핵폭탄과 토마호크 크루즈미사일에 달 수 있는 W-80 핵탄두 등 두 종류의 전술핵을 보유하고 있었다. W-80의 경우, 폭발력이 최대 1.2mt급으로 히로시마에 투하된 원폭보다 75배나 강해 전술핵무기로 보기도 어렵다. W-80은 주로 토마호크 순항미사일에 탑재된다. 그러나 ‘핵없는 세계’를 주창했던 오바마 대통령은 2010년 NPR을 통해 전술핵무기 탑재 순항미사일(TLAM-N)을 퇴역시킬 것을 결정했다. 이로써 전술 핵무기는 B-61 계열만 남게 되었다.

미국이 1952년부터 유럽에 배치한 전술핵무기도 B-61 계열이었다. 최초 7개국(영국, 네덜란드, 벨기에, 독일, 이탈리아, 터키, 그리스)에 배치되었다가 영국과 그리스가 빠짐에 따라 현재는 독일·이탈리아·네덜란드·벨기에·터키 등 유럽 5개국의 공군 기지 6곳에 배치되어 있다. 미국은 1968년부터 B61 핵폭탄을 총 3,155발 생산하였지만 2016년 말 기준으로 보면 약 450~500기 정도만 남아있었다. 9개가량의 모델이 개발되었지만, 현재는 B61-3, B61-4, B61-7, B61-11 등 네 종류만 남아있다. 미국이 보유한 B-61 핵폭탄 중 약 1/3인 150~200발 정도가 NATO 핵공유협정(Nuclear-Sharing Agreements)에 따라 유럽 5개국에 배치되어 있다.³²⁵⁾

기억 속에서 거의 사라졌던 전술핵무기가 현실 세계로 소환된 것은 러시아와 중국의 신형 핵무기의 개발, 북한의 핵미사일 실험, 그리고 이란의 핵미사일 프로그램 가동 등으로 인해 핵미사일 위협이 크게 증가하였기 때문이다. 북한의 핵미사일 위협이 구체적으로 나타남에 따라 한국에서도 공포의 균형(balance of terror) 차원에서 핵무기 개발이나 주한미군의 전술핵무기 반입, 또는 NATO식 핵공유 체제 등이 논의되기도 했다.

트럼프 행정부는 2018년 2월, 미국을 위협하는 이런 안보 환경을 고려하여 8년 만에 핵태세검토보고서(NPR, Nuclear Posture Review)³²⁶⁾를 발표했다. 이로써 오바마 대통령의 ‘핵무기 없는 세계’를 향한 비전이 담겨 있었던 2010 NPR은 폐기되었다. 2018 NPR의 핵심은 제2차 핵시대³²⁷⁾의 안보위협에 ‘두루 적용되는 한 가지’(one size fits all) 방법은 없으므로 상황에 맞게 다양성과 유연성 및 탄력성을 갖춘 맞춤형 핵억지전략

325) 정은숙, 『NATO의 핵공유 협정과 전술핵무기: 배경, 전망, 시사점』, 세종정책연구 2016-1(성남: 세종연구소, 2016), pp. 14-15; 황일도, “동맹과 핵공유: NATO 사례와 한반도 전술핵 재배치에 대한 시사점,” 『국가전략』, 제23권 1호(2017년 봄).

326) Department of Defense, 2018 Nuclear Posture Review(Washington D.C.: Department of Defense, 2018), 이에 대한 분석으로는 전성훈, “Trump 행정부의 NPR과 한반도 전술핵 재배치,” 『이슈브리프』, 2018년 2월 19일; 이상현, “2018 미국 핵태세검토(NPR): ‘핵무기 없는 세계’에서 신 핵군비 경쟁의 시대로?” 『세종논평』, No. 2018-8(2018.02.12.) 등을 참고할 것.

327) Paul Bracken, The Second Nuclear Age: Strategy, Danger, and the New Power Politics(New York: ST Martin's Griffin, 2013); 이시은 역, 『제2차 핵시대: 전략과 위협 그리고 새로운 무력외교』(서울: 아산정책연구원, 2014).

(flexible, tailored nuclear deterrence strategy)을 추진하겠다는 것이다. 이를 위해 미국은 3축 체제(ICBM, SLBM을 갖춘 잠수함, ALCM을 갖춘 전략 폭격기) 강화, 핵 지휘통제통신(NC3)체제의 현대화, 그리고 핵무기 인프라 강화를 중점적으로 추진할 예정이다. 특히 ICBM인 미니트맨 III를 2029년까지 지상기반핵억제체(GBSD)로 교체할 예정이며, 2020년대 중반까지 B-52H와 B-2A 스텔스 전략 폭격기는 차세대 폭격기인 B-21 Raider로 대체할 예정이다.

트럼프 행정부는 3축 체제의 개선과 함께 비전략적 핵능력, 즉 전술 핵무기도 개선할 예정이다. B83-1과 B61-11 중력폭탄(gravity bombs)은 B61-12 중력폭탄으로 대체할 것이다. 저강도 SLBM도 개발하여 배치할 예정인데 개발 비용이 적게 들 뿐만 아니라 적의 방어망을 뚫을 수 있는 신속한 반응이 가능하기 때문이다. 또한, 미국은 SLBM뿐만 아니라 한때 퇴출했던 잠수함발사순항미사일(SLCM)도 보유할 예정이다. 저강도 핵무기를 장착할 수 있는 핵폭격기와 이중용도항공기(DCA, Dual-Capable Aircraft)도 전 세계에 배치할 예정이다.

미국이 전술핵 개발 및 배치를 서두르는 이유는 러시아가 기존의 3축 체제 개량은 물론 다양한 전술핵을 개발하여 대미 우위를 확보한 것으로 판단했기 때문이다. 러시아는 지·해·공의 수단을 통해 전개할 수 있는 현대화된 2,000여기에 달하는 전술핵무기를 확보 중이다. 특히, 러시아는 공대지 미사일, 단거리 탄도미사일, 중력탄(gravity bombs), 대공 핵미사일, 대함 핵미사일, 핵어뢰 등 아주 다양한 종류의 전술핵무기를 확보한 것으로 알려져 있다. 또한, 미국은 중국의 핵전력에 대한 대비도 필요하다고 판단하고 있다. 중국은 2015년 12월 거의 50년 동안 핵전력을 담당해왔던 제2포병을 로켓군이라는 새로운 군종으로 명명하고 핵전력을 강화하고 있기 때문이다. 특히, 미국은 러시아와 중국이 핵분열 연쇄반응을 일으키는 초임계 무수율 시험(supercritical hydronuclear tests)이나 초저위력의 핵실험을 비밀리에 수행하고 있다고 의심하고 있다.³²⁸⁾

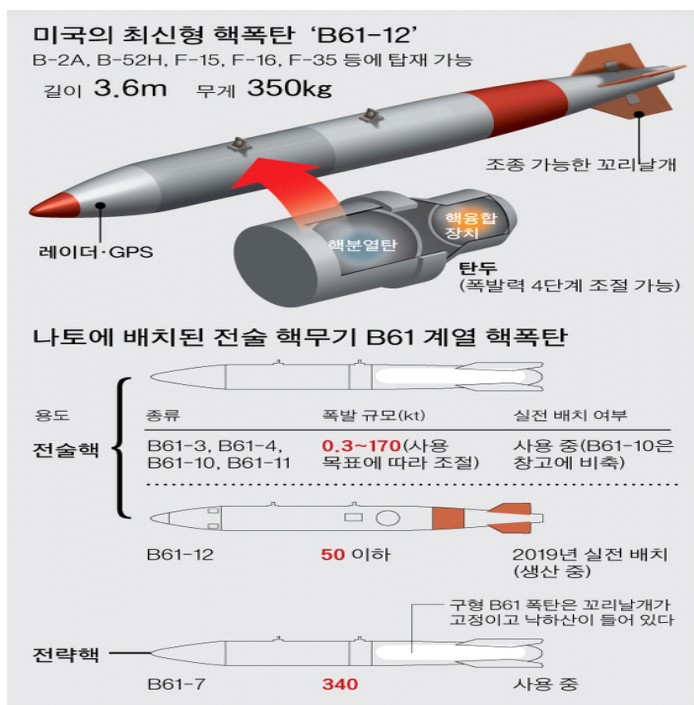
현재 미국의 전술 핵무기 운용체제는 B-61 저강도 핵폭탄(전술 핵무기), 운반체계인 이중목적 항공기(DCA), 그리고 전략폭격기 B-52H로 구성되어 있다.³²⁹⁾ 미국은 노후화된 기존의 B-61 계열의 핵무기를 최신형 모델인 B61-12로 개량할 예정이다. B61은 냉전 종식 이후 사실상 미국의 유일한 전술핵무기로 자리 잡아 왔다. B61의 위력은 0.3~340kt 등 다양한데 사실 340kt급 모델은 수소폭탄 위력이다. 위력도 컸지만 방사능 낙진 등 부수적 피해도 커 현실적으로 사용할 엄두를 낼 수 없었다. 이런 단점을 보완한

328) 안용수, “‘미국, 28년만에 핵실험 재개 논의’...러시아·중국에 ‘경고장’,” 『연합뉴스』, 2020.5.23. 무수율 실험(zero yield)이란 폭발시 핵에너지를 발산하지 않는 실험을 말한다.

329) 박창권, “전술핵 해상배치 재추진과 확장억제 보장 신뢰성 증대 강조: 미국의 2018년 핵태세 검토보서 평가,” 『KIMS Periscope』, 제113호(2018년 2월 11일), p.1.

것이 바로 B61-12 모델이다.

〈그림 3-2〉에서 보는 것처럼 B61-12는 ‘스마트 수소폭탄’으로 알려져 있다. 길이 3m에 무게 350kg의 이 폭탄은 차세대 디지털 핵폭탄으로 목표물에 따라 폭발력을 4단계 (0.3kt·1.5kt·10kt·50kt)로 조절할 수 있고 최대 50kt의 폭발력을 가지고 있으며 정확도는 30m로 알려져 있다.³³⁰⁾ 폭발력 조절장치(dial-a-yield)는 물론 정밀유도장치(guidance tail kit)를 갖추고 있어 정밀도가 뛰어나다. 또한, 벙커 버스트 기능이 있어 지하 핵시설과 수뇌부의 지하 대피시설을 파괴하는 데 유용하다. 지하 100m 이하의 견고한 벙커도 파괴할 수 있는 것으로 알려졌다. 벙커버스터 능력으로 지하를 관통해 들어가 폭발할 때는 지상시설들에 대해 750kt에서 1.25mt의 수소폭탄이 지상에서 폭발한 효과를 낸다.³³¹⁾ 2020년부터 400기의 B61-12를 순차적으로 양산하게 되면 폭격기뿐만 아니라 이중목적 항공기인 F-16, F-15, F-35 등에도 탑재될 예정이며 유럽에 우선적으로 배치될 예정이다.



〈그림 3-2〉 미국의 신형 전술핵폭탄

* 출처 : 김민석, “핵균형 위해 전술핵 재배치가 현실적”, 『중앙일보』, 2017.9.15.

330) 김열수, 『한국안보론: 위협과 취약성의 딜레마』(파주: 법문사, 2019), pp. 271-272.

331) 최현수, “전술핵 들어온다면 ‘B61-12’ 유력… TNT 5만t 폭발력”, 『국민일보』, 2017.9.16.

B61-12가 전투기와 폭격기에서 투하되는 전술핵무기라면 W76-2는 트라이던트 II SLBM에 장착되는 신형 저위력 핵탄두다. 그동안 트라이던트 II는 최대 사거리 12,000km의 SLBM으로 W76-1과 W88의 핵탄두가 탑재되었다. 미국은 2019년부터 트라이던트 II에 50발의 W76-2를 탑재하기 시작했다. W76-1과 W88의 위력이 각각 90kt, 475kt인데 반해 W76-2 핵탄두의 위력은 5~7kt에 불과하다. 정확도가 높고 슈퍼 신관을 사용하기 때문에 지하병거 파괴에 효과적이다. 특히 잠수함에 탑재되기 때문에 은닉성이 큰 강점이다.

핵탄두 장착 토마호크 순항 미사일도 개발되고 있다. 걸프전 이후 ‘약방의 감초’처럼 사용돼온 토마호크 순항미사일에 전술형 핵탄두가 장착될 예정이다. 토마호크는 1,600~2,500km 떨어진 목표물을 3m 이내의 정확도로 타격할 수 있다. 토마호크 미사일은 이지스함과 핵잠수함에 모두 탑재할 수 있지만 신형 핵탄두형 토마호크는 핵추진 잠수함에 주로 탑재될 것으로 예상된다. 무려 154발의 순항미사일을 탑재하는 오하이오급 핵추진 잠수함이 유력한 탑재 수단으로 거론된다.³³²⁾

2. 핵억제 및 위기 안정성에의 영향

가. 제2차 핵시대와 위기 안정성

억제란 자신이 원하지 않은 것을 상대방이 하지 못하도록, 그리고 만약 상대방이 그 일을 한다면 이익보다는 손실이 더 크다는 것을 인식시키거나 수용할 수 없을 정도의 응징을 가할 것이라고 위협함으로써 상대방의 행동을 통제하는 것을 말한다. 따라서 억제가 달성되려면 적어도 3C라고 하는 세 가지 정도의 조건이 필요하다. 우선, 억제자는 상대방을 공격하거나 응징할 수 있는 능력(Capability)을 가지고 있어야 한다. 핵무기의 위력, 운반 수단, 무기의 생존성과 정밀성, 그리고 제2격 능력(second strike capability) 등이 있어야 한다. 신뢰성(Credibility)도 있어야 한다. 상대방이 억제자의 능력에 대해 의심하지 않도록 해야 한다. 따라서 억제자는 관련 무기체계를 시험발사하거나 훈련이나 연습 등을 공개함으로써 상대방에게 그 능력을 보여주어야 한다. 또한, 상대방과의 의사소통(Communication)도 중요하다. 핵전략이나 교리 등을 암암리에 공개하거나 또는 상황별 선언 등을 통해서 상대방에게 억제자의 의지를 보여주어야 한다.

제1차 핵시대에는 미국과 소련이 서로 더 많은 핵능력을 갖기 위해 경쟁했다. 어느 일방이 다양한 위력을 지닌 핵무기, 다양한 사거리를 지닌 운반수단, 그리고 제2격 능력을 많이 가지고 있을수록 상대방의 도발을 억제할 수 있다고 판단했기 때문이다. 결국,

332) 유용원, “김정은 병거 초토화시킬 미국 신형 핵무기 3총사,” 『조선일보』, 2020.6.14.

양국은 지구를 몇 번이나 파괴하고도 남은 만큼의 핵무기를 갖게 되었다. 이렇게 되자 미국과 소련은 핵군비 경쟁이 핵전쟁으로 이어질 수 있다는 인식을 하게 되었다. 양 많고 질 좋은 핵능력을 가져야만 억제가 달성되는 것이 아니라 제한된 핵 능력을 갖추고도 공포의 균형을 달성할 수 있어 상대방의 핵 공격을 억제할 수 있다고 판단하였다. 이에 따라 미국과 소련을 중심으로 국제사회는 핵실험을 금지하거나 핵무기 등 전략무기를 감축하거나 전략무기의 배치 지역을 통제하거나 또는 핵무기의 확산을 통제하는 등 다양한 군비통제 조약들을 체결하였다. 이와 함께 서로를 확실히 파괴할 수 있는 협정도 체결했다. 미소 양국은 소위 말하는 상호확증파괴(MAD, Mutual Assurance Destruction)를 보장하기 위해 1972년 탄도탄요격미사일(ABM, Anti Ballistic Missile) 협정까지 체결했다. 특정 지역을 제외하고는 상대방의 탄도미사일을 요격할 수 있는 미사일을 배치하지 못하도록 하는 협정이었다. 상대방의 국민과 재산을 볼모로 잡음으로써 공포의 균형을 달성할 수 있고 이로 인해 상호 억제도 가능할 것으로 판단하였다.

제2차 핵시대가 전개되면서 신흥 핵보유국들이 등장하였고 핵테러에 대한 공포도 커져갔다. 또한, 미국과 러시아 간의 상호 불신이 커지는 가운데 중국의 군사력이 비약적으로 발전하기 시작했다. 중국은 1964년 이래 방어적인 최소 억제전략을 추구해 왔으나³³³⁾ 다양한 전략무기 군비통제조약에 가입하지 않은 것을 빌미로 핵능력을 포함한 전략무기 능력을 강화하고 있다. 러시아는 조약의 허점을 이용하거나 우회하거나 위반함으로써 상대적인 핵능력을 향상시키고 있다. 미국은 러시아에게 조약의 준수를 촉구하거나 중국으로 하여금 전략무기 군비통제조약에 가입하기를 권고했으나 결과는 긍정적이지 못했다. 인도, 파키스탄, 이스라엘에 이어 북한도 신흥 핵보유국으로 등장했다.³³⁴⁾ 이런 연유로 전략무기에 대한 다양한 군비통제 조약들이 무너져 내리면서 핵군비 경쟁이 가속화되기 시작했다.

9.11테러가 발생하자 미국은 2002년 자국민의 생명과 재산을 테러분자로부터 보호한다는 명분으로 ABM 조약을 탈퇴했다. 이로 인해 미사일 방어(MD)를 둘러싼 군비경쟁이 시작되었다. 중거리핵전력조약(INF, Intermediate Range Nuclear Forces Treaty)도 역사 속으로 사라졌다. 레이건 대통령과 고르바초프 대통령은 1987년 12월 INF조약을 체결했다. 핵심은 사정거리 500~5,500km의 지상발사형 중거리 탄도 및 순항미사일과 그 발사대를 1991년 6월까지 없애는 것이다. 이에 미국과 러시아는 각각 846기 및 1,846기를 제거했다. 그러나 러시아가 2017년 3월, 사거리 2,000km인 이동형 신흥

333) 신성호, “억제의 불균형: 핵 3원 체제와 핵전략을 통해 본 미중 군사 경쟁,” 『국가전략』, 제22권 4호 (2016년 겨울), p. 77-84.

334) 신흥 핵보유국의 핵전략은 이성훈, “지역 핵보유국가의 핵전략에 관한 연구,” 『국방연구』, 제62권 제4호 (2019년 12월); 김보미, “신흥 핵보유국의 핵전략: 인도, 파키스탄, 북한을 중심으로,” 『안보학술논집』, 제28집(국방대학교, 2017년), pp. 47-106을 참조할 것.

순항미사일(Novator 9M729)을 배치하자 미국은 러시아의 INF 조약 위반을 지적하였다. 또한, 미국은 중국도 INF 조약에 동참할 것을 촉구했으나 중국이 이를 거부하자 미국은 2019년 2월 INF 탈퇴를 선언하였다. 이에 러시아도 탈퇴를 선언함으로써 INF 조약은 2019년 8월 소멸하였다.

미국과 러시아 간에 체결된 2021년 2월까지 10년 기한의 새로운 전략무기감축협정(New START, New Strategic Arms Reduction Treaty)도 실무 차원의 협상이 시작되었음에도 연장되지 않을 가능성이 있다. 미국과 러시아는 New START를 통해 실전 배치 핵탄두 수를 1,550개 이하로, 그리고 이를 운반하는 ICBM·SLBM·전략폭격기 등의 운반체를 700기 이하로 줄이기로 했다. 미국은 중국도 이 조약에 참여해야 한다고 주장했다. 그러나 중국은 “만약 미국이 중국 수준으로 핵 보유량을 감축한다면 중국도 기꺼이 New START 협정에 참여할 용의가 있다”는 입장이어서 사실상 불참을 선언했다.³³⁵⁾ 이에 따라 New START의 미래도 불투명해졌다. 군비통제조약이 흔들리면서 행위자들은 더 많은 능력을 갖기 위해 군비경쟁에 나설 수밖에 없게 됨에 따라 위기 안정성 대신 위기 불안정성(crisis instability)이 훨씬 커지게 되었다.

위기의 불안정성을 부추기는 또 다른 원인도 있다. 바로 핵무기 사용 원칙이 강해지고 있다는 점이다. 통상 핵보유국들은 핵무기 사용에 대한 자신의 의지를 원칙을 통해 천명하기 마련이다. 핵선제불사용원칙(NFU, No First Use)은 핵보유국이 핵무기를 가진 상대방으로부터 먼저 공격당하지 않는 이상 핵무기를 사용하지 않겠다는 정책이나 약속을 의미한다. 중국(1964년)과 인도(2003년), 그리고 북한(2016년)이 이를 선언한 적이 있다. 러시아는 1982년 NFU를 선언했으나 1993년에는 이를 철회했으며 2000년에는 대규모 재래식 전쟁에서도 핵무기를 사용하겠다고 했다. 중국도 1998년부터 중국 국방백서를 통해 NFU를 중국의 국방정책으로 발표해 왔으나 2013년 국방백서에서 이를 삭제함으로써 사실상 NFU를 철회했다고 볼 수 있다.³³⁶⁾ 북한은 제7차 노동당 당대회 직후인 8월 한미연합연습인 UFG를 언급하면서 ‘핵 선제 타격’을 언급했다.³³⁷⁾ 미국은 2018 NPR에서 핵 및 재래식 위협에 핵으로 대응할 수도 있음을 분명히 하면서 핵선제공격의 가능성을 언급하고 있다. 너도 나도 선제공격을 언급하게 되면 그것이 억제를 더 강화하는 측면도 있지만 쉽게 핵전쟁으로 빠져들 수 있는 위험성도 있다. 상대방의 선제공격을

335) 김진방, 중국 “미국 핵전력 압도적…중국 핵무기 현대화 필요,” 『연합뉴스』, 2020.7.9.

336) 2020년 7월 9일 관영 글로벌 타임스에 따르면 푸쑹 중국 외교부 군축사 사장은 전날 취재진과 만나 “중국은 최소한의 핵 억지력과 핵무기 선제 사용 포기 정책을 유지할 것”이라고 밝힌바 있다. 그러나 국방백서에 이를 명기하는 것과 하지 않은 것은 많은 차이가 있다고 본다.

337) 2016년 8월 22일 북한의 총참모부는 ‘위임에 따라’ “지난 시기와는 비할 바 없는 우리 식의 핵 선제 타격 능력을 완벽하게 갖춘 혁명 무력은 침략과 전쟁의 아성들을 쓸어버리고 공화국 남반부 해방의 승전 포성을 울릴 역사적 기회만을 고대하고 있다”는 성명을 발표했다.

우려한 선(先) 선제공격이 단행될 수 있기 때문이다.³³⁸⁾ 이로 인해 위기 불안정성(crisis instability)이 더 커졌다고 볼 수 있다.

나. 억제와 신형 전술핵무기

억제 방식에는 거부적 억제(deterrence by denial)와 보복적 억제(deterrence by retaliation)가 있다. 거부적 억제란 공격을 통한 이익보다 패배의 위험이 더 크다는 것을 상대방에게 인식시킴으로써 상대방의 공격을 억제하는 것을 말한다. 보복적 억제란 상대방의 공격 행위에 대한 보복으로 상대방이 귀중하게 여기고 있는 목표를 파괴할 수 있는 힘을 가지고 있다는 것을 상대방에게 인식시킴으로써 상대방의 공격을 억제하는 것을 말한다. 쉽게 표현하면 응징이라는 위협을 통해 상대방의 공격을 억제하는 것을 말한다.

거부적 억제 방법에는 선제공격, 미사일 방어(MD), 방호 등이 있고 보복적 억제 방법에는 응징보복이 있다. 거부적 억제는 수세적이고 방어적인 성격이 강하지만, 보복적 억제는 공세적 성향이 강하다. 거부적 억제의 한 방법인 선제공격(preemption attack)은 예방 공격(prevention attack)과 다르긴 하지만 이런 공격을 하겠다는 신호를 발신하게 되면 그 자체로 억제력을 발휘할 수 있다. 한편, MD는 상대방의 제1격을 무력화할 수 있는 능력이 자신에게 있음을 보여줌으로써 상대방에게 공격을 단념케 할 수 있다. 또한, 방호는 상대방의 핵공격에도 자신은 생존할 수 있다는 능력을 보여줌으로써 상대방이 공격을 억제할 수도 있다. 보복적 억제는 먼저 공격을 당한 후 제2격 능력으로 상대방을 보복할 수 있다는 능력을 보여줌으로써 억제를 달성하는 것이다.

그렇다면 핵무기 신흥국들을 포함하여 핵보유국들이 경쟁적으로 개발 및 배치하고 있는 신형 전술핵무기는 어떤 억제를 달성하기 위해 사용될 수 있는가? 전술핵무기로는 응징 보복이 안 된다. 결국, 전략핵무기가 동원되어야 한다. 따라서 전략핵무기는 보복적 억제 용으로 사용될 수 있지만, 전술핵무기는 거부적 억제, 특히 선제공격용으로 사용될 수 있다. 러시아는 대공 전술용 핵미사일까지 개발하고 있다. 신형 전술핵무기는 거부적 억제를 달성하는 데 긍정적인 영향을 미칠 것이나 보복적 억제에는 큰 영향을 미치지 못할 것이다.

338) 카네기-칭화 국제정책연구소의 자오 통(ZHAO Tong) 선임연원은 2017년 7월 24일 제주 평화포럼(NFU와 아시아태평양)에서 NFU의 4가지 이점을 제시했다. 첫째, 미국, 러시아, 중국 등의 주요 핵보유국은 보복의 위협을 무릅쓰고 선제 공격을 행할 국가가 없기 때문에 주요 핵보유국 사이에서는 NFU가 신뢰할 만한 전략으로 통하지 않는다. 둘째, 핵보유국 이 NFU를 채택하면 이는 핵무기 경쟁으로 이어진다. 셋째, NFU는 군사적 위험도를 증가시켜 불안정성과 갈등을 높인다. 미국이 NFU를 채택하지 않았기 때문에 북한은 미국의 선제 공격을 우려하며 생존을 위해 장거리 미사일 개발 등 여러 방법을 동원할 여지가 있다. 미군 공격의 조짐이 보이면 선불리 핵무기를 발사할지도 모른다. 넷째, 동북아시아의 강대국 간의 미사일 방어력이 문제가 되고 있는 현재 상황에서 핵보유국들이 NFU를 채택한다면 분쟁을 감소시킬 수 있다.

다. 위기 안정성과 신형 전술핵무기

제2장에서도 논했듯이 핵무기와 전쟁 성향과 관련하여 세 가지 고전적인 형태의 안정성이 있다. 첫째, 억제 안정성(deterrence stability)으로 불리는 제1격 안정성(first strike stability)은 먼저 핵공격을 할 경우 제2격 능력에 의한 보복의 두려움 때문에 선불리 공격할 수 없어서 발생하는 안정성이다. 둘째, 위기안정성(crisis stability)은 MD 체계와 같은 포괄적인 제1격 방어(comprehensive first strike defense)체계의 등장이나 또는 거의 방어가 불가능한 무기체계가 등장하여 국가간에 정치적 위기가 발생했을 때 양쪽 모두 핵전쟁이든, 재래식 전쟁이든, 또는 준재래식 전쟁(핵자산에 대한 선제타격 포함)이든 무력 충돌의 시작을 두려워하여 위기를 발생시키지 않는 안정성이다. 마지막으로 군비 경쟁 안정성(arms race stability)이란 어느 쪽도 상대방이 기술적인 돌파구를 달성하거나 결정적인 전장 우위를 창출하는 비밀스러운 힘의 축적을 달성하여 안정성을 약화시키는 무기를 만들지 않을까 염려될 때 발생한다.³³⁹⁾ 제1격 안정성은 핵무기만을 상정하고 있어서 결국 제1격 안정성은 위기 안정성에 속한다고 볼 수 있다.

위기안정의 논리 차원에서 보면, 비록 성공적인 제1격이 제2격에 의한 끔찍한 보복으로 국가를 보호할 수 없다고 하더라도 제1격의 이점에 대한 미련은 여전히 남아있을 수 있다. 먼저 공격할 수 있는 이점이 있고 만약 전쟁이 일어날 가능성이 충분하다면, 선제적인 제1격을 감행하는 것이 최소한의 악(least of evils)인 것처럼 보일 수도 있기 때문이다.

그렇다면 핵보유국들이 개발하여 배치하고 있는 신형 전술핵무기는 핵위기 안정성에 기여할까 아니면 핵위기 불안정성 또는 핵위기 확산(crisis escalation)에 기여할까? 제2차 세계대전 이후에도 수많은 국지전이 있었지만, 핵무기는 사용되지 않았다. 20kt 미만의 폭발력이 가져온 인적·물적·환경적 희생을 경험한 인류가 상호 억제를 위해 다양한 이론을 개발하고 제도를 발전시키고 또 이를 실천해 왔기 때문이다. 또 핵보유국들은 자신들이 개발한 메가톤급 위력의 핵무기를 전쟁에서 사용할 생각보다는 정치용, 전시용, 그리고 억제용으로만 생각했다.

이런 연유로 핵보유국들은 사용할 수 있는 전술핵무기를 개량하거나 새로 개발하여 실전배치하고 있다. 그렇다면 신형 전술핵무기는 위기 불안정성에 기여하게 되는 것일까? 전략핵은 사용하기 곤란하지만, 전술핵은 이를 보완하기 위해 만들어졌다. 전술핵은 불필요한 피해를 최소화하면서 목표물을 정밀하게 타격할 수 있기 때문에 사용하고자 하는 유혹을 떨치기 쉽지 않다. 게다가 적대적인 핵약소국의 핵개발 시설을 타격하고자

339) Robert Powell(a1), "Crisis Stability in the Nuclear Age," American Political Science Review, Volume 83, Issue 1(March 1989), pp. 61-76.

할 때도 유용한 수단이 될 수 있다. 더군다나 ABM, INF 조약 등이 파기되었고 New START도 폐기될 가능성이 있어 신형 전술핵무기는 별다른 제약 없이 사용될 가능성이 커졌다. 따라서 신형 전술핵무기의 개발은 위기 불안정성에 기여할 수 있다.

반대로 생각해 보자. 신형 전술핵무기가 위기 안정성에는 전혀 기여하지 못할까? 상호 대칭적 핵무력을 지닌 국가들은 전술핵무기로 제1격을 가하더라도 상대방이 전략핵무기로 응징보복 한다면 전술핵무기는 아무런 의미가 없다. 보복의 두려움 때문에 전술핵을 사용할 수 없다면 그것 자체가 위기 안정성에 기여할 수 있다. 또한 상호 비대칭적 핵무력을 지닌 국가들이 적대적 관계에 있을 때, 핵 강대국은 전술핵 사용의 위협을 통해서 핵 약소국의 제1격 유혹을 억제할 수 있기 때문에 위기 안정성에 기여할 수 있다.

미국은 2018 NPR을 통해 전술핵무기를 실전배치하고 있는 러시아의 인식을 소개하고 있다. 즉, 러시아는 위기와 낮은 수준의 갈등이 있을 때 강압적 우위를 달성하기 위해 다양한 전술핵무기를 많이 개발한다는 것이다. 따라서 미국도 러시아가 이런 강압적 우위를 달성하지 못하게 하려고 신형 전술핵무기를 개발하겠다는 것이다. 미국이 신형 전술핵무기를 개발하는 것은 “핵전쟁”을 일으키기 위한 것이 아니라 융통성있는 핵 선택을 확대함으로써 지역적인 공격에 대 신뢰할 수 있는 억제력을 확보하기 위한 것이라고 했다. 이렇게 되면 잠재적 적이 제한된 핵 고조를 통해 얻을 수 있는 이익을 없앨 수 있기 때문에 오히려 핵 사용의 문턱을 높임으로써 핵 사용 확률을 줄일 수 있다는 것이다.³⁴⁰⁾ 결국 신형전술핵무기가 위기 안정성에 기여할 수 있다는 것이 2018 NPR의 주장이다.

3. 한반도 핵사용 방지를 위한 정책적 제언

북한이 핵무력을 개발한 이유는 많지만, 핵심은 두 가지이다.³⁴¹⁾ 하나는 미국의 침략을 억제하기 위한 것이고 다른 하나는 재래식 군사력의 열세를 만회하기 위한 것이다. 북한이 2017년 수차례에 걸쳐 IRBM과 ICBM을 시험 발사하고 제2격 능력을 탑재한 잠수함 건조 사실을 사전에 공개하는 이유는 미국의 공격을 억제하기 위한 것이다. 북한이 미국에 보내는 메시지는 만일 미국이 북한을 공격하면 한국과 일본이 즉각 공격당할 것이고 미국도 공격당할 각오를 하라는 것이다. 비대칭적인 핵강국을 억제하기 위한 핵약소국의 유일한 방법은 핵무기를 선제적으로 사용하겠다고 위협하는 것이다.³⁴²⁾ 북한은 적은 수의

340) 2018 NPR, p. XI.

341) 북한 핵개발의 내외부적 동기를 보려면, 이만석·이인수·김규빈, “북한의 핵 위협과 대북 핵 억제전략 평가: 역사적·구조적 관점을 중심으로,” 『군사연구』, 제145집(2018년 6월), pp. 214-222를 참고할 것.

342) Vipin Narang, *Nuclear Strategy in The Modern Era: Regional Powers and International Conflict*(Princeton: Princeton University Press, 2014), pp. 34-36.

핵무기로 미국의 공격을 억제하는 최소 억제(minimum deterrence)전략을 추구함³⁴³⁾으로써 위기 안정성을 증대시키고자 한다.³⁴⁴⁾ 북한은 과거에는 재래식 군사력 균형이 게임의 규칙이었으나 핵무기를 보유한 현재는 위기 안정성이 게임의 규칙이 되었다.³⁴⁵⁾

다른 하나는 재래식 군사력의 열세를 만회하기 위한 것이다. 그런데 이런 접근은 오히려 핵전쟁을 추동할 수 있다. 왜냐하면, 위기시 강력한 재래식 전력의 완충장치 역할을 하는데 재래식 전력이 충분하지 않다면 핵대결이 급속히 앞당겨질 위험이 있기 때문이다.³⁴⁶⁾ 인도와 파키스탄은 핵보유국이지만 인도-파키스탄 간에 위기를 진정시키고 핵전쟁을 막는 것은 재래식 군대였다.³⁴⁷⁾ 북한이 위기에 처했다고 판단할 때 북한은 핵 공격으로 위협하거나 선제공격하는 것 말고는 별다른 선택지가 없다. 이렇게 되면 미국도 선제공격만이 최선의 대응책이라고 판단할 수 있어 급격히 핵전쟁으로 위기가 상승될 수 있다.

북한은 억제용으로만 핵무기를 보유하는 것이 아니라 위협을 넘어 실제 사용할 가능성도 있다. 북한의 조선노동당 발표문, 핵관련 법제 및 담화, 그리고 북한의 핵무기 사용 위협 등으로 볼 때 북한은 억제와 전쟁에서 승리, 그리고 평시 상대방을 강압하기 위해 핵무기를 사용할 것이라고 밝히고 있다. 핵무기가 고도화되면서 북한은 억제를 넘어 보다 공세적이고 선제적으로 핵무기를 사용할 것이라고 말하고 있다.³⁴⁸⁾ 수세적 억제를 지향하는 것이 아니라 적극적인 핵태세를 추구하겠다는 것이다.³⁴⁹⁾

미국은 과거 북한이 핵무기를 가지고 있지 않았을 때도 북한을 침략하지 않았다. 그렇다고 현재 북한이 핵을 가지고 있어 제2격 능력의 두려움 때문에 북한을 공격하지 못하는 것도 아니다. 그럴 필요가 없어서 안 하고 있을 뿐이다. 한반도에서의 핵위기는 ① 전략적 도발로 인한 억제의 실패, ② 군사적 충돌로 인한 위기고조, ③ 실제 전투(warfighting) 행위의 발생, ④ 상황종결(Termination)의 네 단계로 구분할 수 있다.³⁵⁰⁾ 그중에서 ①은 북한이 ICBM 시험 발사 등 북한의 핵개발을 억제하는 데 실패함으로써 발생하는 위기이고 ②는 천안함 폭침, 연평도 포격도발, DMZ 지뢰 폭발등으로 인해 발생

343) Alva Myrdal, The game of disarmament: How the United States and Russia run the arms race(New York: Pantheon Books, 1976).

344) 홍건식, “김정은 정권의 핵 위기안정과 딜레마: 구조안정과 위기 안정,” 『국제·지역연구』, 제28권 제1호(2019년 봄), p. 157.

345) Paul Bracken 저, 이시은 역, 『제2차 핵시대: 전략과 위협 그리고 새로운 무력외교』, p. 254.

346) 위의 책, p. 167.

347) 이에 대한 새로운 해석은 손한별, “핵보유국에 대한 “전략적 강압”: 1999년 카르길(Kargil) 전쟁,” 『국가전략』, 제23권 4호(2017년 겨울)을 참고할 것.

348) 홍우택·박창권, 『북한의 핵전략 분석』, KINU 연구총서 18-14(서울: 통일연구원, 2018), p. 88.

349) 김태현, “북한의 핵전략: 적극적 실존억제,” 『국가전략』, 제22권 제3호(2016년 가을), p. 27.

350) 손한별, “한반도 핵위기관리와 제한핵전쟁,” 『월간 국방과 기술』, 2018년 11월.

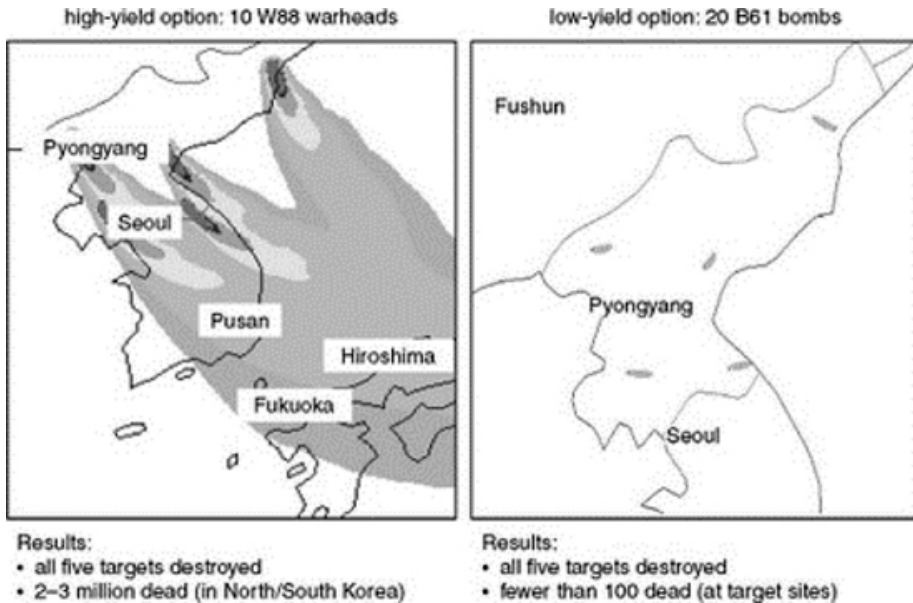
할 수 있는 위기를 말한다. 향후 미국은 ①단계에서 핵무기 선제공격을 할 수도 있고 북한은 ②단계에서 ③단계로 넘어가는 과정에서 핵무기를 사용할 수도 있다.

미국은 북한이 제1격 능력을 사용할 징후를 포착할 경우, 지체없이 선제공격이나 응징보복을 할 수도 있을 것이다. 2018 NPR 이전에는 미국의 선제공격이나 응징보복 수단에 일정 정도 제약이 있었다. 북한의 전술급 핵무기에 대응할 수 있는 마땅한 전술 핵무기가 없었기 때문이다. 미국은 2018 NPR을 통해 러시아나 북한 등 적대세력이 전술핵을 제한적으로 선제 사용해서 전장을 주도하고 승리할 수 있다는 오판을 할 수 있어서 이런 오판이나 오산을 하지 못하도록 전술핵을 강화해서 이에 대비하겠다고 했다. 이런 판단하에 북한의 지하 핵심 시설까지 파괴할 수 있도록 개발한 것이 신형 전술핵 무기이다.

신형 전술핵무기가 맞춤형 억제전략에 얼마나 유용한지에 대한 실험결과도 발표되었다. 리버와 프레스(Keir A. Lieber & Daryl G. Press)는 미 국방부 시뮬레이션 프로그램인 ‘위협 예측 및 평가(HPAC)’를 사용해 고위력 핵무기와 저위력 핵무기를 북한의 5개 핵 시설에 사용했을 때 상황을 모의 실험한 결과를 공개했다.³⁵¹⁾ 북한의 5대 핵시설은 평안북도 영변과 박천, 자강도 하갑, 평양 강선, 황해북도 평산 등에 있다. 고위력 핵무기인 W88 핵탄두 10발을 사용할 경우 방사능 낙진이 평양 이남과 한국 남서부 일부 지방을 제외한 한반도 전 지역 및 일본까지 영향을 미쳤고, 한반도에서만 최대 300만 명의 사망자가 발생했다. 반면 저위력 핵무기인 B61 핵탄두 20발을 같은 목표에 사용할 경우 목표 지역 주변에서만 낮은 수준의 낙진이 생겼으며, 100명 미만의 사망자가 발생했다. 시뮬레이션 결과만 놓고 본다면 저위력 핵무기는 최소한의 피해로 최대한의 효과를 거둘 수 있다.³⁵²⁾

351) Keir A. Lieber and Daryl G. Press, *The Myth of the Nuclear Revolution: Power Politics in the Atomic Age*(Ithaca: Cornell University Press, 2020).

352) 이장훈, “북핵 위협엔 저위력 핵무기가 더 적절”, “美 실전 배치 들어갔다,” 『주간동아』, 1246호(2020년 7월 3일), pp. 30~33.



〈그림 3-3〉 고위력 핵무기와 저위력 핵무기 모의 시험 결과

리버는 북한 핵을 억제할 수 있는 실질적 방안으로 저위력 핵무기의 유용성을 강조했다. 리버는 김정은 정권은 미국이 평양을 파괴해 수백만 명을 죽게 하는 고위력 핵무기를 사용할 가능성이 거의 없다고 보고 있고, 핵 시설과 같은 목표만 골라서 타격할 수 있는 작은 핵무기는 실제 사용될 가능성 때문에 북한이 핵 위협을 고조시키기를 망설일 것이라고 주장했다.

제2차 핵시대는 제1차 핵시대에 비해 핵전의 가능성이 높아졌다. 핵보유국들이 늘어났고 핵 능력은 고도화되었지만 핵을 포함한 전략무기에 대한 군비통제 레짐은 폐기되거나 유명무실해 지고 있다. 또한, 핵 보유국들은 NFU를 포기하고 선제 공격을 교리로 채택하고 있으며 핵전략도 공세위주로 바뀌고 있다. 이런 분위기를 반영하듯 핵국가들은 신형전술핵무기를 개발하여 실전에 배치하고 있다. 미국이 개발하고 있는 저위력 핵무기 3종 세트는 북한이 핵도발이나 핵위협을 시도할 경우 이를 억제할 수 있는 국면전환자(game changer)가 될 수 있을 것이다.

그럼에도 위기시 한반도에 핵무기 사용이 발생하지 않을 것이라는 보장은 없다. 이런 가능성을 배제할 수 있는 정책과 전략을 사전에 준비해야 한다. 우선, 북한을 비핵화시켜야 한다. 교착상태에 빠진 북미 정상회담을 재개하여 북한 비핵화를 이루도록 노력해야 한다. 둘째, 철저한 위기관리가 필요하다. 재래식 전력의 부족한 북한이 자신의 열세를 핵무력으로 만회하려 할 가능성도 있어 위기가 상승되지 않도록 이를 관리해야 한다. 셋째, 북한의

핵도발이나 위협을 억제하기 위한 수단과 방법을 강구해야 한다. 미국의 신형전술핵무기 3종 세트도 이런 수단에 속한다. 비록 핵무기는 아닐지라도 전술핵무기의 효과를 낼 수 있는 재래식 무기 개발도 필요하다. 한국이 개발한 2톤 무게의 사거리 800km에 달하는 탄도미사일이 대표적이다. 넷째, 북한으로 하여금 북한의 전략적 움직임을 한미가 모두 추적하고 있다는 인식을 하도록 함으로써 도발을 억제할 수 있다. 이를 위해 한국은 군사위성 등 ISR 수단을 충분히 확보해야 한다. 다섯째, 북한 비핵화가 한계에 부딪힐 경우 공포의 균형 차원에서 한국도 핵무기를 보유할 필요가 있다. 핵무기 개발은 곤란하다고 하더라도 미군의 핵무기 재배치나 NATO형 핵공유 정책은 필요하다고 본다.

IV. 재래식 정밀유도무기

한반도 안보환경을 고려할 때 재래식 정밀유도무기가 핵억제에 미치는 영향에 대한 면밀한 분석은 필수적이다. 재래식 전력에 의한 거부 억제(deterrence by denial)은 오랫동안 한반도의 안보환경 하에서 중요하게 간주되어 온 것이다. 사실이다. 그러나 북한이 지속적으로 핵전력 뿐만 아니라 재래식 전력을 다변화하고 있는 상황에서 한국이 이에 대한 대응 차원으로 육상, 해상 및 공중 기반 장거리 재래식 정밀유도무기를 빠른 속도로 확충해 나가고 있는 현재의 전략적 상황은 재래식 정밀유도무기의 확충이 한반도에서의 전쟁 억제에 주는 기여와 우려를 동시에 고려하도록 요구하고 있다. 특히, 재래식 정밀유도무기의 확보가 핵억제에 긍정적인 영향을 창출하기 위한 학술적, 정책적 노력이 요구된다.

1. 재래식 정밀유도무기의 진화

재래식 무기라는 용어는 일반적으로 운동(kinetic) 또는 소이(incendiary) 또는 폭발(explosive) 에너지를 통해 피해를 가할 수 있는 무기를 말한다. 통상 재래식 무기는 핵, 생물 및 화학 무기와 같은 대량살상 무기를 포함하지 않는다. 범죄, 분쟁 또는 전쟁에 사용되는 대부분의 무기는 재래식 무기로 분류되며, 소화기, 경장갑 무기, 기뢰 및 지뢰, 폭탄, 포탄, 로켓, 미사일, 방어 무기체계 등 대부분의 무기체계가 여기에 포함된다.

재래식 정밀유도무기의 비약적 발전 가능성 그리고 이에 따른 혁신적 군사력 운용과 전쟁 수행 방식의 탐색은 1980년대 초 구 소련의 군사혁명(이하 RMA) 구상을 중심으로

시작되었다. 1980년대 초까지 구 소련 군사 당국과 이론가들은 특히 “비핵 탄약을 정밀하게 유도 및 투발할 수 있는 일련의 새로운 체계”를 중심으로 한 신흥군사기술이 20세기 후반까지 전쟁 양상을 중대하게 변화시킬 수 있는 군사혁명(RMA)을 가능하게 할 것이라는 우려를 가지고 있었다.³⁵³⁾ 당시 소련은 재래식 정밀유도무기를 중심으로 한 RMA가 중부 유럽에서의 나토와 바르샤바 조약기구 간 재래식 전력 균형에 어떤 영향을 미칠 수 있는지를 우려하였다. 1960년대 후반부터 구 소련은 전통적인 형식의 재래식 전력(전차, 장갑차, 전술 항공기 등)에 투자하기 시작했고 1970년대 후반까지 마셜 V. 오가르코프 등 소련의 주요 군 당국자는 재래식 전력의 증강으로 인해 나토의 침공 위협이 크게 줄었다고 결론내렸다.³⁵⁴⁾ 그러나 이런 유리한 상황이 계속 지속될 것이라고 보지는 않았다. 제1970년대 후반부터 가속화되기 시작한 미국의 소위 제2차 상쇄전략(Second Offset Strategy)의 중심인 정밀타격 능력의 등장은 소련이 지난 10년 동안 계속한 전통적 형식의 재래식 전력 투자의 장점을 크게 축소시킬 것으로 보였다. 이는 궁극적으로 나토에 유리한 군사력 균형을 창출할 것이라는 우려가 구 소련의 군 지도부에 공유되었다.

정밀타격 능력의 핵심은 당시 소련의 이론가들이 “정찰-타격 복합체(reconnaissance-strike complex)”라고 명명한 시스템이었다. 이 정찰-타격 복합체는 (1) 정밀 탄약 (2) 거의 실시간 대응을 가능케 하는 자동화된 지휘통제(C2) 시스템이라는 3대 요소로 구성되어 있었다. 본토를 중심으로 한 의사결정이 전쟁이 수행되고 있는 지구 반대편에서 즉각 이행되기 위해서는 소위 전투 네트워크(battle network)이 요구되었다. 미국의 정찰-타격 복합체 개발은 공격 여부 및 세부 결정에 대해 인간이 감독하도록 하였다. 이 전투 네트워크는 “장거리 정밀 타격”과 “정찰 타격”이라는 용어로 불리어 졌다.

1980년대 초까지 구 소련의 군사 이론가들은 미래 전쟁에 대한 정찰-타격 복합체의 잠재적 영향에 대해 광범위한 저술 활동을 전개하였다. 장거리 정밀 타격 시스템은 제2차 세계 대전에 비해 사실상 10배 가량의 파괴력을 가질 것이며, 정밀 무기 한 발의 타격을 통한 살상 확률은 고정 표적과 이동 표적에 대해 60%에서 90% 사이일 것으로 예상되었다. 정찰-타격 복합체는 “거의 실시간”으로 정찰 및 파괴를 수행하며, 정밀 타격 능력은 많은 목표물에 대해 저위력 핵무기의 파괴력에 근접할 것으로 예측되었다. 오가르코프 원수(Marshal Ogarkov)는 1984년 5월 “정밀 탄약을 중심으로 한 한 비핵 파괴수단의

353) Notra Trulock, III, “Emerging Technologies and Future War: A Soviet View,” in Andrew W. Marshall and Charles Wolf, Jr. (eds.), *The Future Security Environment*, Report of the Future Security Environment Working Group submitted to the Commission on Integrated Long-Term Strategy, (Washington, DC: Pentagon, October 1988), pp. 97-98. RMA에 대한 소련의 사고에 대한 역사적 변천에 대해서는 William E. Odom, “Soviet Force Posture: Dilemmas and Directions,” *Problems of Communism*, July-August 1985, pp. 1-14 참고.

354) Trulock, “Emerging Technologies and Future War: A Soviet View,” p. 97.

개발은 재래식 무기의 파괴 잠재력을 적어도 10배 이상 급격히 증가시켜 그 효과성에 있어 대량살상무기의 위력에 가깝게 만들 수 있을 것"이라고 언급하였다.³⁵⁵⁾

재래식 정밀 타격 능력의 증대는 많은 경우 재래식 정밀 탄약이 핵무기를 대체할 수 있을 것이라는 의미하였다. 특히, 재래식 정밀 타격 능력의 증대는 핵무기 사용이 불가피하게 가져올 부수 피해(collateral damage)와 확대(escalation) 위험 없이 요망하는 파괴 수준을 달성할 수 있음을 시사했다.

소련에서 시작된 재래식 정밀 타격 능력의 잠재력 탐색은 미국에서도 발전되었다. 미국의 국방 전문가들은 베트남 전쟁 이후 이 가능성에 주목하였다. 1975년, "장거리 연구개발 기획 프로그램(LRDPP: Long Range Research and Development Planning Program)"의 최종 보고서는 "목표 타격에 대한 실패 가능성이 제로에 가까운" 재래식 정밀 탄약이 "광범위한 상황"에서 핵무기를 대체할 수 있다고 주장했다.³⁵⁶⁾ 장거리 연구개발 기획 프로그램의 신흥 기술 조사 결과는 즉각 미 방위고등연구계획국(DARPA)의 "돌격 격파(Assault Breaker)" 사업으로 이어졌다.³⁵⁷⁾ DARPA는 1978년에 돌격 격파 프로젝트를 시작하여 1982년 12월까지 뉴 멕시코 주의 화이트 샌즈(White Sands) 미사일 시험장에서의 실험을 계속하였다. 돌격 격파 프로젝트는 서유럽을 공격하려는 바르샤바 조약기구의 시도가 있을 때 "중심"에서 돌파를 위해 기동하는 소련의 후속 제대를 공격하기 위한 정찰-타격 시스템의 실현 가능성을 입증했다.

특히, 돌격 격파 프로젝트는 소련의 작전기동단(OMG: Operation Maneuver Group)에 대한 미국의 대응전략이었다. 작전기동단은 러시아 군현대화의 주창자인 투하체프스키 등에 의해 발전된 중심작전교리를 연장선상에 있었다. 작전기동단은 제병협동부대로 구성된 제1제대가 재래식 공격 또는 제한핵전쟁 시 전술핵공격으로 나토의 전방방어 지대에 돌파구를 형성하면 고속으로 기동하는 작전기동단을 투입하여 돌파구를 통해 고속으로 적 후방으로 기동 및 후방을 교란하는 소련 교리의 핵심요소였다. 후속 제대로 고속 투입되는 소련의 작전기동단이 나토의 전방지역에 투입되지 못하도록 후방에서부터 지속적으로 공격하는 정찰-타격 시스템을 핵심으로 하는 돌격 격파 프로젝트 그리고 미국 최초의 합동교리인 공지전투(Air-Land Battle)는 미국이 바르샤바 조약국들의

355) Marshal N. V. Ogarkov, "The Defense of Socialism: Experience of History and the Present Day," Red Star, May 9, 1984, trans. FBIS, Daily Report: Soviet Union, Vol. III, No. 091, Annex No. 054, May 9, 1984, p. R19.

356) 8 Dominic A. Paolucci, Summary Report of the Long Range Research and Development Planning Program (Falls Church, VA: Lulejian and Associates, February 7, 1975), p. 45.

357) DARPA는 Defense Advanced Research Projects Agency의 약자로 미 국방부의 연구 개발 부문을 담당하고 있으며 인터넷의 원형인 ARPANET을 개발한 조직으로 널리 알려져 있다. DARPA는 아이젠하워 행정부가 1958년 2월 7일 창설, 1972년 3월 23일 DARPA로 개칭되었다.

재래식 군사력 우위를 대응하기 위해 추진한 제2차 상쇄전략의 핵심이었다.

1986년 NATO의 고위급 군사위원회는 “후속전력 공격(FOFA: Follow-On Force Attack)”라는 개념하에 돌격 격파 능력의 확대를 승인하였다. 이로 인해 소련에서는 중부유럽에서의 군사력 균형에 대한 우려가 크게 강화되었다. 후속전력 공격의 목표는 나토의 재래식 능력을 강화를 통해 조기 핵무기 사용에 의존하여 바르샤바 조약의 재래식 공격을 방어해야 할 필요성을 감소시키는데 있었다.

나토에서 후속전력 공격을 발전시켜 가고 있던 1980년대 중반에 접어들어 소련 경제는 붕괴 직전에 있었다. 이로 인해 정찰-타격 시스템의 개념 발전을 선도했던 소련은 정찰-타격 시스템의 핵심인 디지털 컴퓨터 기술에서 미국에 10년 가량 뒤쳐진 상태였다. 그 결과 1985년에 소련의 새로운 지도자로 등장한 미하일 고르바초프는 쇠락한 경제 구조를 개선하기 위해 미국과의 군비경쟁을 포기하였다. 이후 미국과 소련은 본격적 냉전 해체 작업에 돌입하였다. 이는 구체적으로, 1987년 사거리 500km에서 5,500km의 중거리 및 중장거리 지상발사형 탄도 및 순항미사일을 모두 폐기하기로 합의한 중거리 핵전력 조약(INF: Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty) 그리고 냉전 중 세계에서 가장 중무장된 지역이었던 ‘대서양에서 우랄산맥’까지의 지역에서 재래식 무기를 대폭감축하는 사상최대의 군축조약인 “유럽의 재래식 무기(CFE: Conventional Forces in Europe)” 조약의 합의를 의미한다.

경제 상황의 악화로 인해 냉전의 한 축이었던 소련이 1991년 12월 25일 결국 해체 되는 상황에 직면한 반면, 미국에서는 재래식 정밀타격 능력의 혁신과 시도가 지속되었다. 특히, 1991년 걸프전은 1970년대 말 돌파 격파 프로젝트로 시작되어 공지전투, 후속전력 공격으로 이어진 미국의 재래식 정밀타격 능력의 비약적 발전을 증명하였다. 걸프전을 목격한 소련의 전문가들은 미국의 걸프전에서 “지휘통제, 통신, 정찰, 전자전, 재래식 화력의 통합이 역사상 처음으로 실현되었다”고 평가하였다.³⁵⁸⁾ 소련의 전문가들이 특히 주목한 것은 사막의 폭풍 작전 간 선보였던 정밀 탄약과 스텔스 기술의 잠재력이었다.

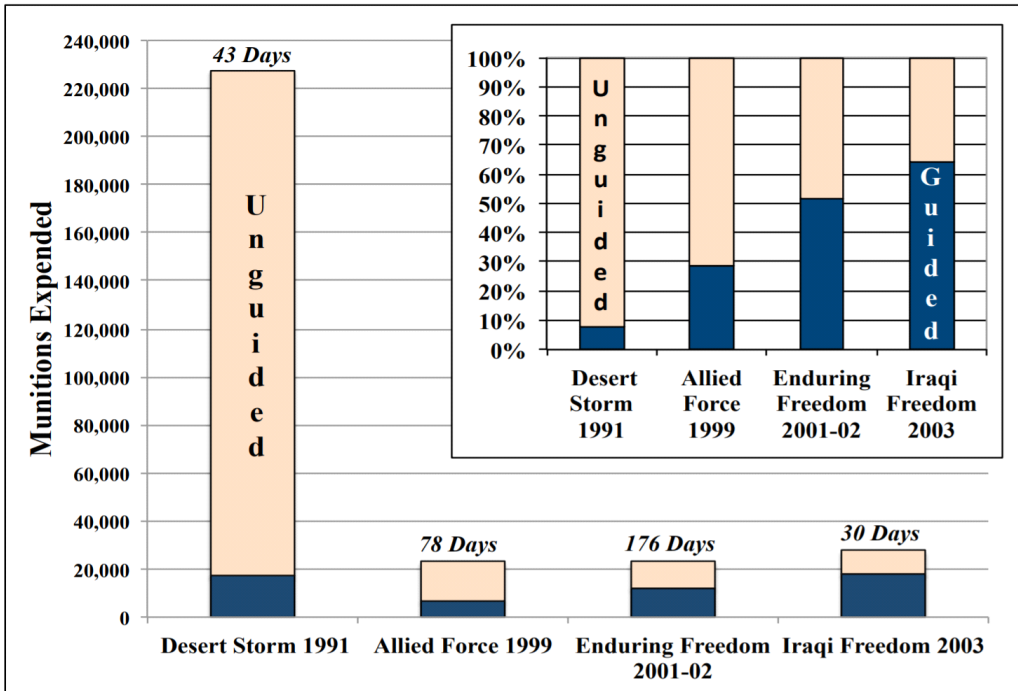
예를 들어, 43일간의 사막의 폭풍 작전 중 F-117 스텔스기는 전체 전폭기 및 폭격기 소트의 2%에 불과했지만 전략 표적의 40%를 타격하였으며, 명중률은 80%에 달하였다. 게다가, 전쟁 이후 전훈분석 결과에 따르면, 정밀유도탄약 1톤이 12-20톤의 비유도탄약을 대체하는 효과를 창출하였다. 보다 근본적으로, 정찰 시스템, 정밀유도무기 그리고 F-117 스텔스의 조합은 빠르고, 결정적으로 그리고 현저하게 적은 수의 사상자를 발생시키면서 승리할 수 있는 능력을 창출하였다. 그럼에도 불구하고, 임기표적(fleeting targets) 또는

358) Defense Intelligence Agency, “Soviet Analysis of Operation Desert Storm and Operation Desert Shield,” translation LN 006-92, October 28, 1991, p. 32.

시한성 긴급표적(time-sensitive targets)에 대한 거의 실시간 타격 능력을 의미하는 진정한 정찰-타격 시스템은 여전히 완성되지 못한 상태에 있다는 신중한 평가 또한 존재하였다.

〈그림 4-1〉은 탈냉전기 미국의 주요 전쟁 중 정밀유도무기의 사용 비율의 변화 추이를 잘 보여주고 있다. 1991년 43일간의 사막의 폭풍 작전 중 약 8%에 불과했던 정밀유도 무기 사용이 1999년 세르비아에 대한 나토의 공습작전인 앨라이드 포스(Allied Force) 작전에서는 약 28%, 2001-02년 아프가니스탄에서 전개된 항구적 자유작전(Enduring Freedom)에서는 약 52%, 그리고 2003년 이라크에서의 이라크 자유작전(Iraqi Freedom)에서는 약 65%까지 증가하였다. 이러한 가운데 Mark-82 일반목적 탄약과 같은 비유도 탄약은 크게 감소하였다.

이라크 전쟁 중 정밀유도무기의 확대는 해공군 무기체계 뿐만 아니라 지상 전력에도 적용되었다. 2003년의 이라크 전쟁 중 통상 ATACMS로 불리는 육군전술미사일체계(Army Tactical Missile System)의 투발량은 1991년 사막의 폭풍 작전 당시 보다 10배 이상에 달하였는데 총 450여 발 이상 발사되었다. 총 450발 중 사실상 정밀탄약으로 분류될 수 있는 Block IA 신속대응탄(QRU: Quick Reaction Unitary)은 13발에 불과하였다. Block IA 신속대응탄은 건물이나 병커에서 전투를 수행하는 반군 등의 표적에 대한 정밀한 공격을 가능케 하였다. 나머지 371발의 Block I 탄약, 69발의 Block IA 탄약은 넓은 지역에 산개한 인원과 경장갑 차량을 대상으로 하였다. 미 육군은 이라크 전쟁 초기의 정규전이 반분란전(counterinsurgency) 양상으로 전환되면서 정밀공격의 필요성을 더 인식하게 되었다. 이에 따라 ATACMS 뿐만 아니라 유도 MLRS(Guided MLRS 또는 GMLRS)의 중요성 또한 제고되었다. 사거리 70km, 공산오차(CEP) 5m 이하인 GMLRS 로켓은 단일탄두를 탑재하는 M270 발사대를 비롯해 M142 고기동 포병로켓(HIMARS) 발사대를 이용하여 강화된 정지 목표물을 정밀 타격할 수 있도록 개량되었다.



〈그림 4-1〉 탈냉전기 미국의 주요 전쟁 중 정밀유도무기의 사용 비율

재래식 정밀유도무기의 또 다른 영역은 공격용 무인기(UAV)의 발전이다. 1960년대 초부터 원거리 정보 수집 능력 보강을 위해 발전되어 온 무인기는 특히 아프가니스탄과 이라크 전쟁을 통해 정찰-타격 능력을 동시에 보유한 무기체계로 중대한 발전을 거듭하였다. 특히 정밀교전 능력을 보유한 프레데터(Predator)와 리퍼(Reaper) 무인기는 미군이 지구 반대편에서도 실시간 정찰-타격을 할 수 있는 전력의 선두주자로 부상했다. 조직 차원에서 공군은 무인항공시스템(UAS: Unmanned Aviation System) 센서 운영자와 조종사들에 대한 비행 등급을 제정했다.

미 육군 또한 UAV 도입에 적극적이다. ATACMS와 GMLRS 같은 무기가 비교적 짧은 사거리 내에서 정밀교전 능력을 제공하기 때문에 미 육군은 감시 및 타격 범위를 신장시키기 위해 2013년 1월 12개의 그레이 이글 UAV(프레데터의 개량형)를 처음으로 배치하기 시작했다. 이는 미군이 점점 더 정밀교전 중심의 전쟁 방식을 채택하고 있다는 점을 분명히 하고 있다.

마지막으로, 탄도미사일과 크루즈미사일의 비약적 발전 또한 주목할 만하다. 미사일 전력이 현대 군사력에 있어 차지하는 중요성이 점증하고 있다. 미사일 기술은 목적 측면에서 지대지, 지대공, 지대함, 공대공, 공대지, 공대함, 함대공, 함대함, 함대지 등 다변화

되어 왔다. 또한 사거리 측면에서도 단거리, 중장거리, 장거리에 전력을 투사할 수 있는 군사력의 핵심요소로 자리매김하고 있다. 주요 군사강국으로부터 중소국가까지 미사일 전력을 경쟁적으로 도입, 개량 및 증대시켜 가고 있는 현재의 추세는 미사일 전력의 군사효과성에 대한 광범위한 인식 확산을 반영하고 있다.

미국과 동맹국들이 1990년대 이후 수행해 온 전쟁에서 관찰된 정밀유도무기의 점증적 사용은 중국과 러시아, 그리고 이란과 북한 등 특히 미국에 적대적인 국가들에 큰 영향을 미쳤다. 중국과 러시아는 미국의 전쟁을 통해 교훈을 습득하면서 빠른 속도로 미사일 전력을 증대시켜 오고 있다.

탄도미사일과 크루즈미사일은 점차 원거리 공격, 유도기술 진보로 인한 표적 공격 정밀도 증가, 탄두 속도 증가 및 기동성을 통한 생존성 증대, 실시간 정찰·감시 능력의 증대를 통한 시한성 표적 공격 잠재력 증가 등의 요인으로 인해 군사효과성이 더욱 더 증가할 것이다. 미사일 전력은 특히 공고한 다층적 방공 시스템을 구축한 적대 국가에 대한 정밀공격에 있어 유용하다. 유인 전폭기를 이용한 공격을 위해 중심 기동이 가져올 수 있는 피해를 줄일 수 있는 것이다. 미사일은 유인 항공기의 유지에 요구되는 정비, 훈련, 군수 요건이 상대적으로 적다는 장점도 있다.

2. 핵 억제 및 위기 안전성에의 영향

가. 재래식 대군사공격(conventional counterforce) 가능성 증대와 억제 강화

재래식 정밀유도무기의 진보는 핵억제와 위기 안정성에 중대한 기회와 도전요소를 동시에 제기한다. 특히 사거리, 정밀도와 파괴력을 증가시켜 가고 있는 재래식 정밀유도 무기는 과거 핵무기에 거의 절대적으로 의존했던 적의 핵전력과 핵심시설에 대한 재래식 대군사공격의 가능성을 증대시킬 것으로 전망된다. 특히, 한국과 같이 핵무기를 보유하지 않은 국가에 있어 재래식 정밀유도무기는 적대세력의 핵전력에 대한 대군사공격 수단으로 기능한다. 북한의 핵 및 미사일 위협 증대에 대해 한국이 군사적 대응책으로 발전시켜 온 소위 3축체제는 재래식 정밀유도무기의 비약적 발전이 없었다면 불가능했을 것이다.³⁵⁹⁾

이러한 관점에서 볼 때, 핵억제에 있어 재래식 무기 기술의 발전이 주는 가장 중요한 함의는 소위 “재래식정밀 무기의 핵임무 대체” 가능성이다. 이는 정밀 재래식 유도무기가 지금까지 핵무기에 할당되었던 임무 중 일부를 수행할 수 있음을 의미한다.³⁶⁰⁾ 정밀유도

359) 북한 핵 및 미사일 위협 대응을 위한 한국의 재래식 군사력 증강에 대해서는 Adam Mount, *Conventional Deterrence of North Korea*, Federation of American Scientists, 2019, pp. 20-21 참조.

무기는 특히 과거 핵무기가 담당한 적대세력의 핵전력에 대한 대군사공격(counterforce) 및 지도부 참수(decapitation)의 일부 임무를 대체할 잠재력을 가지고 있다. 과거 핵무기에 전적으로 의존했던 적의 핵전력에 대한 대군사공격 전략이 재래식 정밀유도무기를 추가적인 옵션으로 하는 전략으로 확대될 가능성이 높은 것이다.

또한 과거에는 적의 핵전력에 대한 공격 및 무력화는 거의 전적으로 핵무기의 역할이었다. 정밀유도무기 기술이 본격적으로 도입되기 이전, 상대방의 핵전력에 대한 선제공격 즉 대군사공격 성격의 제1격(first strike)은 거의 전적으로 핵무기가 담당할 수밖에 없었다. 상대방은 강화된 시설, 터널 등을 이용하여 핵전력의 생존성을 확보하고자 하였기 때문에 이를 무력화한다는 것은 재래식 무기가 수행할 수 없는 영역의 도전으로 여겨졌다.

1962년 7월 1일부로 채택된 미국의 핵전쟁 계획인 단일통합작전계획 SIOP-63의 경우 82퍼센트의 핵보복 표적이 소련의 핵전력과 핵심 기동전력에 있었다. 대가치표적에 해당하는 도시나 산업시설에 대한 핵보복 표적은 18퍼센트에 불과하였다. SIOP-63의 구상은 인구밀집지역 및 산업시설을 대상으로 하는 대가치공격(Countervalue)에 방점을 두었던 이전 아이젠하워 행정부의 소위 대량보복(Massive Retaliation) 전략에 대한 비판으로 핵전쟁 발발 시 핵심적 군사목표를 대군사공격에 두고자 한 것이었다. 맥나마라 대변인은 “미국은 일반 핵전쟁에서 실현 가능한 범위 내에서 과거 더 많은 재래식 군사 작전이 고려됐던 것과 같은 방식으로 군사전략을 접근해야 한다는 결론에 도달했다”고 말했다. 즉 동맹에 대한 소련의 공격으로 인해 핵전쟁이 발생할 경우 주요 군사적 목표는 소련의 인구가 아니라 군사력 특히 핵전력의 파괴가 되어야 한다는 것이었다.

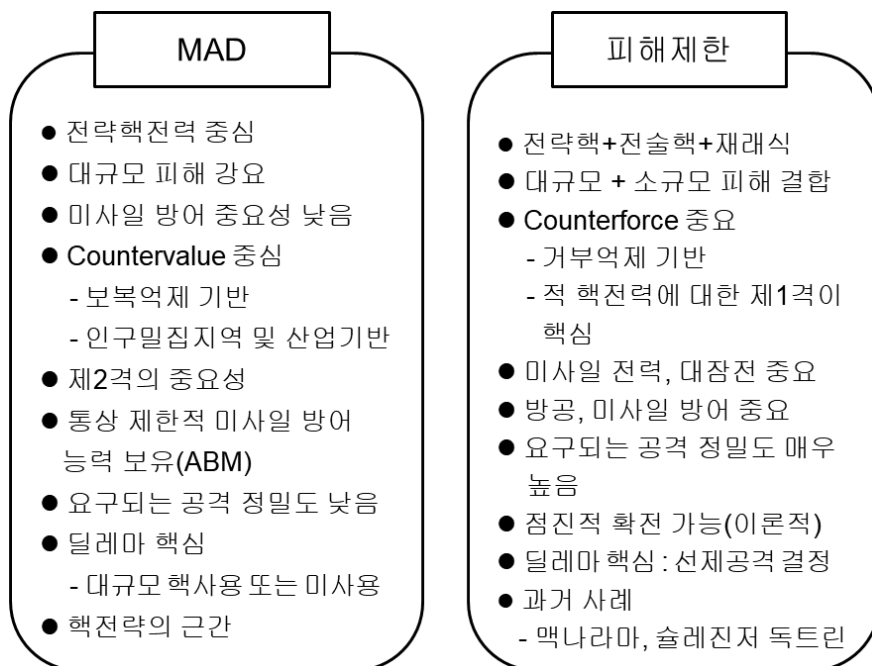
여기에서 미국의 주된 대군사공격 수단이 핵전력이었다는 점에 유념할 필요가 있다. 대군사공격의 핵심은 적의 핵지휘통제 시설 및 핵전력에 있었다. 이 때 적의 핵지휘통제 시설 및 핵전력은 강화된 시설에 보호되어 있기 때문에 이를 공격하여 무력화 또는 파괴하는데 있어 당시 재래식 무기 기술로는 한계가 분명하였다. 따라서 엄청난 규모의 파괴력으로 적의 핵전력 공격에 요구되는 정밀도를 상쇄시키는 방식이 유일한 해법이었다.

특히 핵탄두를 장착한 적의 이동형 발사체 등 소위 시한성 표적의 경우 재래식 전력에 의한 실시간 정밀 공격이 불가능했던 시기에는 표적에 대한 공격을 전적으로 핵전력의 엄청난 파괴 범위에 의존할 수밖에 없었다. 수 백미터에서 수 킬로미터에 달하는 폭발력을 지닌 핵무기가 정밀 공격의 어려움을 극복하는 수단으로 구상된 것이다.

정밀 재래식유도무기의 발전은 이러한 문제점을 극복하고 재래식 억제 가능성을 증가시키는데 기여할 수 있는 중요한 수단이다. 정밀 재래식유도무기는 유사시 적의 핵전력에

360) Stephen M. Younger, Nuclear Weapons in the Twenty-First Century, June 27, 2000.
<https://fas.org/nuke/guide/usa/doctrine/doe/younger.htm> (접속일 : 2020. 10. 2.)

대한 공격을 통한 피해제한(damage limitation)을 가능케 한다. 한반도의 경우, 한국이 피해제한을 위해 사용할 수 있는 전력의 종류와 수량 그리고 정밀도와 파괴력이 증가하면 할수록 북한은 핵지휘통제 및 핵전력의 생존성에 대한 우려가 커지게 될 것이다. 이에 따라 북한이 핵사용 위협을 통한 핵공갈로 전략적 목표를 달성하고자 하는 시도하거나 분쟁 시 조기 핵사용 위협 또는 실제 핵사용을 통해 한미 동맹의 정권 제거 시도를 억제하는 소위 비대칭 확산(asymmetric escalation) 전략을 채택하는데 수반되는 전략적 선택이 더 복잡해 질 수밖에 없다.



〈그림 4-2〉 상호확증파괴(MAD)와 피해제한(damage limitation) 전략의 차이점

다시 말하면, 한국의 재래식 정밀유도무기의 확대는 한국의 대북 억제에 있어 신뢰성(credibility)을 증가시킨다. 저명한 핵전략가인 로렌스 프리드먼(Lawrence Freedman)은 신뢰성이 억제의 “마법 요소”라고 강조한 바 있다.³⁶¹⁾ 한국의 재래식 정밀유도무기 확충은 북한으로 하여금 한미 간 설정한 레드라인을 넘을 경우 직면하게 될 북한 지도부를 포함한 핵지휘통제 체제 및 핵전력에 대한 정밀 타격의 가능성을 높인다. 이를 통해 신뢰성의 한 축을 구성하는 능력(capabilities)을 증진시킴으로써 억제 강화에 기여할 수 있다. 물론

361) Lawrence Freedman, *The Evolution of Nuclear Strategy*(New York, NY.: St. Martin's Press, 1981), p. 96.

능력의 확충 그 자체가 신뢰성을 의미하는 것은 아니다. 억제력의 신뢰성은 궁극적으로 상대방의 믿음과 직결되어 있다.³⁶²⁾ 즉, 상대방이 우리의 피해 강요 능력과 의지에 대해 믿고 있고 이를 두려워할 때 억제가 성공할 수 있다. 적어도 한국의 재래식 정밀공격 능력은 북한 지도부 및 핵전력에 대한 심대한 피해를 강요할 수 있는 능력의 증대 그리고 이를 통한 두려움을 창출이라는 차원에서 대북 억제력을 증가시킬 수 있다.³⁶³⁾ 또한 다중, 다위력의 재래식 정밀유도무기 보유는 억제 실패 후 낮은 단계의 분쟁 단계에서 분쟁 중 억제(intra-war deterrence)를 위한 점진적 비용(graduated costs) 증가 수단으로 활용될 수 있다. 가까운 미래에 과학기술 특히 실시간 탐지 및 감시정찰 기술의 발달에 따라 재래식 정밀유도무기를 활용한 대군사공격은 가능성이 더 높아질 것이다.³⁶⁴⁾

나. 위기 시 선제공격 압박과 불안정성 증가

본 연구는 앞에서 재래식 정밀유도무기의 발전 및 확충이 정밀 대군사공격 능력을 증진 시킴으로써 대북 억제력 증진에 필요한 신뢰성을 증진시킬 수 있다고 분석하였다. 그러나 또 다른 한편으로, 첨단 재래식 무기의 등장은 이른바 ‘제2의 핵시대’에 있어 전략적 안정(strategic stability)에 대한 주요 도전과제 중 하나로 널리 인식되고 있다는 점을 인식하는 것이 중요하다.³⁶⁵⁾

다른 조건이 동일하다면, 재래식 정밀유도무기의 증가는 토마스 쉐링이 경고한 “기습 공격의 상호 공포(reciprocal fear of surprise attack)”를 불가피하게 증가시킬 수밖에 없다.³⁶⁶⁾ 억제의 핵심은 두려움과 초조함이다. 만약 상대방의 반응에 대한 두려움과 초조함이 없다면 적대세력은 원하는 시간과 장소에 군사력을 사용할 것이다. 그러나 반대로 상대방의 반응에 대한 두려움과 초조함이 극에 달하는 상황에서는 적대세력의 행동은 예측하기 어려워진다. 두 국가가 서로에게 심각한 피해를 강요할 수 있는 수단을 보유한 상호 적대관계에서는 더욱 더 그러하다. 비록 두 국가 모두 전면적으로 군사력을

362) D. Marc Kilgour and Frank C. Zagare, “Credibility, Uncertainty, and Deterrence,” *American Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 2 (May 1991), p. 305.

363) Long은 억제를 두려움을 창출(generation of fear)라고 간단명료하게 정의하고 있다. Austin Long, *Deterrence - From Cold War to Long War: Lessons from Six Decades of RAND Research*, MG-636-OSD/AF, RAND (2008), p. 7.

364) Kier A. Lieber and Daryl G. Press, “The New Era of Counterforce: Technological Change and the Future of Nuclear Deterrence,” p. 10.

365) Tong ZHAO, *Conventional Challenges to Strategic Stability: Chinese Perception of Hypersonic Technology and the Security Dilemma*, Carnegie Endowment, https://carnegieendowment.org/files/Conventional_Challenges_to_Strategic_Stability.pdf (접속일 : 2020. 10. 29.)

366) Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict* (New York: Oxford University Press, 1960), pp. 202-229.

사용해야만 하는 상황을 회피하고자 하는 동기가 강하다 하더라도 상호 불신(mutual distrust)이 매우 높은 상태에서 상대방의 지도부 및 핵전력에 대한 정밀한 공격이 가능한 경우, 시간적 압박에 놓인 경우에는 일종의 자위(self defense) 차원에서 상대방보다 먼저 선제공격을 감행해야 한다는 강력한 압력에 놓일 가능성이 높다. 즉, 내가 죽기 전에 나를 보호하기 위해 상대방에 대한 기습공격을 선제적으로 감행해야 한다는 압박에 놓이게 될 것이다. 이것이 소위 use-it-or-lose-it 딜레마이다. use-it-or-lose-it 딜레마는 상대방이 비이성적이라고 판단될 경우 더욱 강화될 것이다.

셸링은 한 밤중 이상한 소리를 듣고는 총을 든 상태에서 아래층에 내려가다가 마찬가지로 총을 든 강도를 만나는 가상의 상황을 설정하여 기습공격의 상호 공포를 설명한 바 있다. 셸링은 비록 집주인은 강도가 조용하게 집을 떠나기를 바란다 하더라도 강도는 집주인이 먼저 총을 쏠 수도 있다고 생각하여 이보다 먼저 집주인을 쏘야 한다고 결심할 수 있다고 분석한다. 집주인 또한 마찬가지로의 논리로 강도보다 먼저 쏘야 한다고 판단할 수 있다. 셸링은 이러한 상황을 “기습공격의 문제(problem of surprise attack)”이라고 명명한 바 있다.³⁶⁷⁾

만약 선제공격을 통해 우위를 점유할 수 있다고 판단한다면 심각한 위기 시 적보다 먼저 적의 핵심전력을 파괴 및 무력화하는 시도를 감행해야 한다는 강력한 유혹에 빠지게 될 것이다. 특히, 적의 핵심전력을 파괴 및 무력화할 수 있는 능력이 신장될수록 이러한 동기와 유혹은 더욱 강해질 것이다. 앞에서 분석한 한국의 재래식 정밀유도무기 확충은 한편으로 북한의 핵 및 미사일 전력에 대한 공격을 통해 피해제한(damage limitation)에 기여할 수 있으나 또 다른 한편으로 유사시 한미동맹의 선제공격을 억제하기 위해 취해지는 북한의 핵 및 미사일 전력 전개를 핵선제 사용으로 오인(misperception)하여 이보다 먼저 선제공격을 결정하는데 기여할 수 있다. 과거에 비해 크게 신장된 한국의 재래식 정밀타격능력은 분명 대북 억제력 그리고 유사시 피해제한에 기여할 수 있으나 선제공격에 대한 상호 두려움 또한 동반하여 증가시킴으로써 위기 안정성을 오히려 저해할 수 있다는 점은 인식하는 것이 중요하다.³⁶⁸⁾ 또한 한국의 재래식 정밀유도무기 능력 신장으로 인해 북한이 유사시 핵전력에 대한 통제권을 유지하기 어렵다고 북한이 판단할 경우 정권 지도부는 분쟁 초기에 핵사용 권한을 하위 제대로 위임하거나 피격 시 자동 보복 절차를 추구할 가능성이 높다.³⁶⁹⁾

367) 위의 책, p. 207.

368) Adam Mount, Conventional Deterrence of North Korea, p. 29.

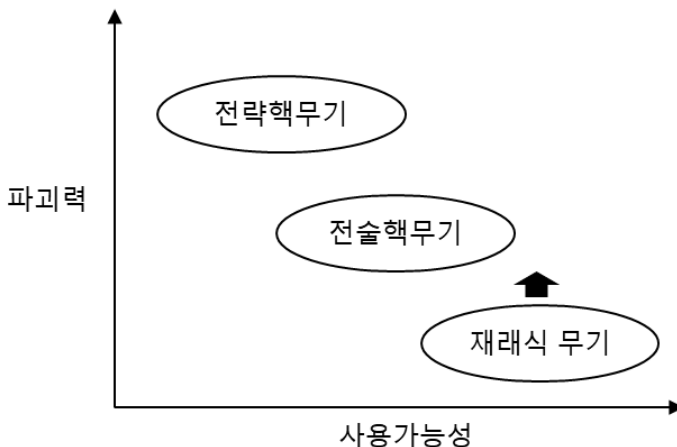
369) 위의 글, p. 32.

다. 급격한 확전 가능성

〈그림 4-3〉은 재래식 무기, 전술핵무기, 전략핵무기를 파괴력과 사용가능성으로 구분하여 비교한 것이다. 지금까지 핵억제는 주로 핵무기를 중심으로 다루어져 왔다. 그러나 재래식 정밀유도무기의 진보는 핵억제의 전략적 계산에 있어 재래식 무기를 고려해야 할 필요성을 제기하고 있다.

이 때 중요한 것은 재래식 무기의 특징을 핵무기와 비교하여 이해하는 것이다. 먼저, 재래식 무기는 핵무기에 비해 파괴력이 크게 작다. 물론 재래식 무기를 집단으로 사용할 경우 방사능과 폭풍 효과를 제외한 적어도 전술핵무기에 준하는 파괴효과를 가져올 수 있다. 이것이 3축 체제 중 한 축을 구성하고 있는 압도적 대응(KMPR)의 논리이다. 그러나 단일 표적(point targets) 또는 제한된 공간내에 위치한 지역 표적(area targets)에 대해 집단으로 재래식 정밀무기를 사용하는 상황은 매우 예외적이다. 재래식 무기는 통상 다수의 표적에 대해 동시 다발적으로 사용될 가능성이 높기 때문에 하나의 표적에 대한 파괴력은 핵무기에 비해 크게 작을 수밖에 없다.

그러나 재래식 정밀유도무기는 실질적인 파괴력이 비유도 무기에 비해 크게 높다. 앞에서 분석한 바와 같이, 재래식 무기의 정밀유도화는 단일 공격을 통해 얻을 수 있는 파괴력 및 공격 효과성을 크게 증가시켰다. 〈그림 4-3〉의 화살표는 이러한 추세를 가시적으로 보여주고 있다.



〈그림 4-3〉 재래식 무기, 전술핵무기, 전략핵무기의 비교

재래식 정밀유도무기의 정밀도와 파괴력이 동반하여 증가하는 진보는 재래식 정밀유도

무기를 유사시 적대세력의 핵지휘통제 시설 및 핵전력을 표적으로 사용하고자 할 동기를 강화시켜 준다. 이 때 고려해야 하는 것은 재래식 정밀유도무기의 사용가능성은 핵무기에 비해 오히려 크게 높다는 것이다. 다시 말하면, 핵무기의 사용 문턱(nuclear threshold)에 비해 재래식 정밀유도무기의 사용 문턱은 더 낮다. 유사시 교전 당사국들은 핵무기 사용 이전에 재래식 정밀유도무기를 사용할 가능성이 높다.

문제는 재래식 정밀유도무기를 어떤 표적에 사용하는가에 있다. 만약 한반도 상황에서 한미가 재래식 정밀유도무기를 분쟁 초기 상대방의 핵심 가치표적, 예를 들어 지휘부, 핵지휘통제 체제 및 핵전력에 사용한다면 이것은 곧 핵전력에 대한 대군사공격(counterforce) 및 지휘부 참수공격(decapitation)에 해당한다. 상대방은 이러한 공격을 핵공격에 비해 낮은 단계의 재래식 공격이 아닌 정권 생존 그 자체를 위협하는 절체절명의 공격으로 인식하게 될 것이다. 이에 따라 엄청나게 빠른 속도로 확전이 가속화되는 상황에 접어들게 될 것이며 확전통제(escalation control)의 가능성은 희박해 질 것이다. 이로 인해 북한의 핵선제 사용 가능성은 급격히 증가할 것이다.

3. 한반도 핵사용 방지를 위한 정책적 제언

첫째, 재래식 정밀유도무기의 피해제한 능력에 대한 면밀한 평가를 바탕으로 한 현실적 전략을 수립할 필요가 있다. 재래식 정밀유도무기의 능력에 대한 지나친 과신은 자칫 위기안정성을 크게 저하시키고, 궁극적으로 북한의 핵선제사용 가능성을 높이는 단초를 제공할 수 있다. 한국과 미국의 정치, 군사 지휘부 내에서 면밀한 분석을 바탕으로 한다.

가. 재래식 전력과 핵전력의 얽힘 현상과 도전에 대한 이해 제고

우선적으로 검토되어야 할 것은 북한의 핵 및 재래식 전력 간 얽힘(entanglement) 현상을 분석하는 것이다.³⁷⁰⁾ 북한의 핵지휘통제 체제와 재래식 전력의 지휘통제 체제 간 통합 정도 그리고 핵전력과 재래식 전력의 지리적, 조직적 통합 정도를 분석 및 평가하는 작업이 선행되어야 한다. 이를 위해 다양한 정보 수집 기관 간 통합된 노력이 요구된다.

북한의 핵 및 재래식 전력 간 얽힘 현상의 분석은 한반도에서 위기 상황 발생 시 한국 또는 한미의 재래식 전력 사용이 확전통제(escalation control)에 어떠한 긍정적,

370) James M. Acton, Escalation through Entanglement : How the Vulnerability of Command-and-Control Systems Raises the Risks of an Inadvertent Nuclear War, *International Security*, Vol. 43, No. 1 (Summer 2018), pp. 56-99. 특히 pp. 93-94 참조.

부정적 영향을 가져올 수 있는지에 대한 예측을 가능케 한다. 한국 또는 한미의 재래식 정밀유도무기가 핵전력을 대상으로 사용될 경우 확전통제는 극도로 어려워지고 북한의 선제핵사용 가능성은 크게 증가할 것이다. 만약 한미가 위기의 급격한 고조를 관리하고자 하는 확전통제를 시도하고자 한다면 특히 분쟁 초기 단계에서의 표적 선정이 매우 중요하다. 위기 상황에서 한반도에서 군사력이 사용된다는 것은 억제의 실패를 의미한다. 그러나 억제의 실패가 전면전으로 확대되는 것을 방지하기 위해서는 핵사용 억제를 위한 신중한 접근이 요구된다. 이를 위해서는 한국 또는 한미의 재래식 정밀유도무기를 북한의 재래식 전력 일부에 초점을 맞추어 사용됨으로써 한미의 전쟁수행 능력과 의지를 전달함과 동시에 확전 억제를 위한 시도가 진행되고 있음을 북한 지도부에 인식시키는 것이 필수적이다. 이는 의도하지 않은 확전(inadvertent escalation)을 통제하기 위해 중요하다. 이를 위해 위기 고조 상황과 분쟁 초기 단계의 예상되는 시나리오를 작성하여 이를 군사력 사용 결정 및 북한에 대한 전략적 커뮤니케이션과 연계하는 폴밀게임을 통해 의사 결정을 축적해 나가는 것 또한 필요하다.

나. C4I 시설의 방호 및 복원력 강화

북한이 보유한 재래식 정밀유도무기의 정밀도와 파괴력 증가에 대비하여 한미는 핵심 C4I 시설에 대한 물리적 방호 강화를 통해 거부 억제력을 증대시켜야 한다. 북한의 재래식 정밀유도무기 공격에 대비한 피해 제한(damage limitation) 대책의 수립은 향후 더 중요한 전략적 과제가 될 것이다. 앞에서 분석한 바와 같이, 재래식 전력의 사용가능성은 핵전력에 비해 높다. 북한 또한 핵사용에 대해 신중하게 접근할 가능성이 높다. 따라서 우선적으로 재래식 정밀유도무기 공격으로부터의 피해 제한 그리고 이를 확대하여 핵전력에 대한 피해 제한 대책을 수립해 나가는 것이 필요하다. 재래식 정밀유도무기 공격은 C4I 체계를 구성하는 다양한 요소에 대한 유연한 정밀 공격을 가능케 한다. 따라서 핵심 C4I 시설 뿐만 아니라 핵심 노드에 대한 방호를 강화함으로써 북한의 재래식 정밀유도무기 공격으로부터의 복원력을 강화할 수 있다.

다. 한미 재래식 전력의 통합 운용 계획 점검 및 발전

한미 간 보유한 한미의 재래식 전력의 정밀유도무기화는 유사시 융통성 있는 억제력과 결의 전달수단(signaling)을 제공하게 될 것이다. 한미의 군사당국은 재래식 정밀유도무기의 정밀도와 파괴력이 증대됨에 이를 유사시 북한의 핵전력에 대한 대군사공격에 활용하고자 할 것이다. 중요한 것은 한미 군사당국이 정밀유도무기화하고 있는 재래식

전력을 긴밀하게 통합하여 운용해야 한다는 점이다.

허먼 칸의 위기고조 사다리(escalation ladder)를 참고하여 한반도의 위기 상황을 관리하고자 할 때 유념할 것은 재래식 정밀유도무기의 사용이 비록 재래식 무기의 성격을 띠는 해도 정밀도와 파괴력으로 인해 북한의 핵대응을 불러 올 수 있다는 점이다. 즉, 위기고조 사다리의 낮은 단계를 구성하는 재래식 전력의 교전 상황에서 핵사용 단계로 접어드는 상황이 빠른 속도로 전개될 수 있다는 점을 인식하는 것이 중요하다. 따라서 한미는 재래식 정밀유도무기의 긴밀한 통합 운용을 통해 이러한 가능성을 줄여나가도록 작전계획을 점검하고, 재래식 정밀유도무기의 사용이 요망하는 전략적 신호를 전달하고 의도하지 않은 확산 위험을 줄여나가는 방법을 함께 훈련해 나가야 할 것이다. 재래식 정밀유도무기가 유연하고 정밀한 효과를 창출하는데 큰 기여를 할 것이라는 기회의 인식과 더불어 재래식 무기와 핵무기 간 구분을 모호하게 하는 도전 또한 제기한다는 점을 인지해야 할 것이다.

V. 미사일 방어

1. 미사일 방어 발전 추세

미국이 미사일 방어(MD)을 본격적으로 추진한 것은 2001년 9.11테러 이후였다. 테러분자들이 미 본토를 향해 미사일을 발사할 수 있다는 불안감이 컸다. 이에 9.11테러 당시 대통령이었던 부시(George W. Bush)는 2001년 12월 구소련과 1972년에 체결했던 ABM 조약을 파기한다고 선언했다. 6개월 후 조약의 효력이 상실됨으로써 미국은 본격적인 MD 체제 구축에 돌입했다. 그러나 미국의 ABM 탈퇴는 곧 러시아와 중국의 불안감을 자극하여 러시아와 중국은 MD를 뚫기 위한 새로운 미사일 개발과 함께 자국의 MD 체제 구축을 서두르기 시작했다. 결국, 미사일 강국들은 새로운 칼과 새로운 방패를 갖기 위한 군비경쟁에 돌입함으로써 전략적 안정성은 더욱 약해지게 되었다.

MD의 선두주자는 여전히 미국이긴 하나 러시아와 중국의 추격도 만만치 않다. 미국의 MD 정책은 부시 행정부로부터 트럼프 행정부에 이르기까지 진화해 왔다.³⁷¹⁾ 부시 행정부는 미국 본토 방어에 초점을 두고 MD 체제를 구축하고자 했다. 이에 따라 미국은 기존에

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

보유하고 있던 지상배치요격체(GBI) 5기를 알래스카 포트 그릴리 기지에, 그리고 2008년에는 포트 그릴리 기지와 캘리포니아 반덴버그 기지에 24기를 배치하였다. 미사일 위협을 탐지하기 위한 조기경보레이더는 알래스카에 AN/FPS-108 코브라 데인 레이더를 업그레이드하여 배치하였고 2006년에는 해상 기반 X-band 레이더(SBX-1)를 태평양에 배치하였다. 또한, 장기적인 관점에서 MD체계를 다층화할 수 있는 기술로서 다탄두 요격체(Multiple Kill Vehicle), 직격 요격체(Kinetic Energy Interceptor), 공중발사 레이저(Airborne Laser) 등의 개발을 추진했다.³⁷²⁾

오바마 행정부는 부시 행정부와 달리 해외주둔 미군 및 동맹을 보호하기 위해 MD체계를 지역적 범위에서 구축하고자 했다. 유럽의 경우 오바마 행정부는 단계별 적응적 접근(Phased Adaptive Approach, PAA) 방식을 취했다. 이에 따라 오바마 행정부는 2011년 12월 스페인에 미국의 SM-3가 탑재된 이지스함 4척을 배치했다. 독일, 터키 등에는 조기경보레이더를 배치했고, 폴란드와 루마니아에는 SM-3 1B와 IIA, 그리고 이지스 레이더 시스템 등 이지스 어쇼어(Aegis Ashore)를 배치했다.³⁷³⁾ 아태지역에서는 1990년대 후반부터 시작된 일본과의 MD 협력을 더욱 강화하여 SM-3 Block IIA를 공동 개발하였고 북한 미사일의 탐지·추적을 목적으로 미국의 AN/TPY-2 X-band 레이더를 교토 요가미사키(経ヶ岬) 공군기지에 배치했다. 그리고 한국의 성주에는 사드 1개 포대를 배치했다.

트럼프 행정부는 2017년 NSS, 2018년 NDS 및 NPR을 발표한 데 이어 2019년에는 10년 만에 미사일검토보고서(MDR)을 발표했다. 2019 MDR을 통해 트럼프 행정부는 미 본토와 해외 미군 및 동맹에 대한 잠재적인 적의 미사일 위협이 진화하고 있으며 잠재적인 적의 MD도 진화하고 있다고 평가했다.³⁷⁴⁾ 따라서 이런 위협에 대응하기 위해 다층적 MD 체계 구축과 함께 강대국 간의 전략적 경쟁에서 우위를 차지할 수 있는 MD 체계를 발전시키겠다고 했다.

MD를 뚫기 위한 미사일 기술의 급속한 진보는 러시아와 중국으로부터 시작되었다. 특히 러시아는 유럽에 배치된 미국의 MD망을 무력화시키기 위해 극초음속미사일을 개발하기 시작했고 중국도 뒤따랐다. 러시아와 중국은 2018년에 극초음속 순항미사일(HCM: Hypersonic Cruise Missile)과 극초음속 활공 비행체(HGV: Hypersonic Glide Vehicle)의 시험 발사에 성공했다. 러시아는 2018년 12월 26일 푸틴 대통령이 자랑했던

372) 조은일, “부시 행정부 이후 미국의 미사일방어(MD)체계 연구: 분석과 전략적 함의,” 『국가전략』, 제25권 1호(2019년 봄), p. 72.

373) 박정오, “루마니아의 미사일방어(MD)체계 구축: 그 파장과 의미,” 『동유럽발칸연구』, 제41권 4호(2017년 11월), pp. 98-101.

374) Department of Defense, *Missile Defense Review 2019*(Washington D.C.: DoD, 2019), 제2장.

아방가르드(Avanguard)라고 하는 HCM 시험 발사에 성공했는데 이 미사일은 운반로켓에서 분리 발사되어 자체에 장착된 램제트 엔진이나 스크램제트 엔진으로 목표물을 향해 마하 20이라는 극초음속으로 수직 및 수평 등 변칙으로 비행한다.³⁷⁵⁾ 따라서 아방가르드는 미사일 계의 새로운 국면전환자(Game Changer)로서의 역할을 할 것으로 보인다. 이 외에도 푸틴 대통령이 2018년 3월 국정연설을 통해 밝힌 신무기 개발 계획이 착착 이루어지고 있는데 이런 무기들에는 사정거리가 무한대인 핵추진 대륙간순항미사일, 사정거리 무한대인 핵추진핵여뢰, 사거리 18,000km의 초대형 차세대 대륙간탄도탄, 음속 5배의 사거리 2,000km인 킨잘(Kinzhal) 순항미사일 등이 있다. 킨잘은 2017년에 이미 실전 배치되었다. 러시아의 극초음속 무기들은 조만간 대륙간탄도탄, 핵잠수함, 전폭기 등에 탑재될 것으로 보인다.³⁷⁶⁾

중국은 2014년부터 DF-ZF를 시험 발사한 끝에 2018년 8월에 싱쿵(星穹/Starry Sky)-2로 명명된 HGV 발사에 성공했다. 중국은 2019년 10월 1일 건국절 열병식에서 HGV를 탑재한 DF-17 미사일을 공개했다. DF-17은 WU-14로 알려진 HGV를 탑재하여 작전 배치한 세계 최초의 중거리 탄도미사일이다.³⁷⁷⁾ 2017년 시험발사 시 HGV는 DF-17에서 분리된 이후 60km 정도의 낮은 고도를 유지하면서 11분 동안 마하 6의 속도로 1,400km를 활강하면서 목표 지점을 타격하는 정밀성을 보였다. H-6과 같은 폭격기에서 발사되는 스텔스 무인정찰기 WZ-8은 매우 높은 고도에서 초음속 비행을 할 수 있도록 로켓추진 방식을 채택하고 있으며, 지구 상공 약 40km에서 마하 4.5 정도로 비행한다. WZ-8은 H-6과 같은 폭격기와 DF-17 미사일뿐 아니라 대함탄도미사일 DF-26D를 비롯한 YJ-100 순항미사일까지 다양한 미사일을 유도할 수 있다.³⁷⁸⁾ DF-17은 HGV를 탑재하는 목적으로 만들어진 미사일이기 때문에 미 항공모함을 포함한 한국과 일본의 핵심 군사 자산을 무력화시킬 수 있다. HCM나 HGV는 저고도에서도 초고속으로 날며 방향을 바꾸면서 복잡한 궤적으로 비행하기 때문에 추적과 요격(tracking and intercepting)이 매우 어렵다.³⁷⁹⁾ 일본도 음속 5배의 속도로 적 항모의 갑판을 뚫고 들어가 터지는 극초음속 미사일을 개발하고 있고, 인도는 이미 2017년부터 음속 7배의 순항미사일을 운용하고

375) 러시아는 2018년 12월 아방가르드를 우랄산맥에서 무게 100t급 탄도미사일 SS-19에 장착해 발사했으며 6,000km를 비행하여 캄차카 반도에 떨어졌다.

376) 김태우, “극초음속 무기 경쟁으로 더욱 위험해진 핵세계,” 『펜앤드마이크』 2020.05.20.

377) DF-17은 2단형 미사일로 1단은 일반적인 탄도미사일 부스터와 같은 구조이며 2단은 HGV 자체이다. HGV는 최고 고도의 정점으로부터 하강하여 대기권을 재진입하는 단계에서 탄도미사일 부스터와 분리되고, 극초음속으로 저고도 활공 비행을 한다. 특히 HGV는 레이더의 탐지를 회피하기 위해 마하 5~10 사이에서 극초음속으로 활공하며 회피 기동한다. 권용수, “레이더 피한 뒤 타격…美도 “막을 방법 없다” 겁낸 中 신무기,” 『중앙일보』, 2019.11.2.

378) 권용수, 위의 기사, 『중앙일보』, 2019.11.2.

379) 김태우, “극초음속 무기개발 경쟁,” RFA, 2020.5.6.

있다. 프랑스와 독일도 극초음속 무기를 개발 중이다.

러시아와 중국의 극초음속 무기 개발에 자극받은 미국도 2019년 7월에 B-52H 전략 폭격기에 HGV인 AGM-183A(ARRW)를 장착한 시험 비행에 성공했다. 이 무기는 B-52H에서 투하하면 추진 부스터에 의해 마하 20의 속도로 표적까지 날아간다. 항모용 전투기인 F-35C에도 장착할 예정이다. 또한, 미국은 2022년 배치를 목표로 HCV인 HCSW를 개발중이다. 미·러·중의 극초음속 무기 개발 현황은 다음 <표 5-1>과 같다.

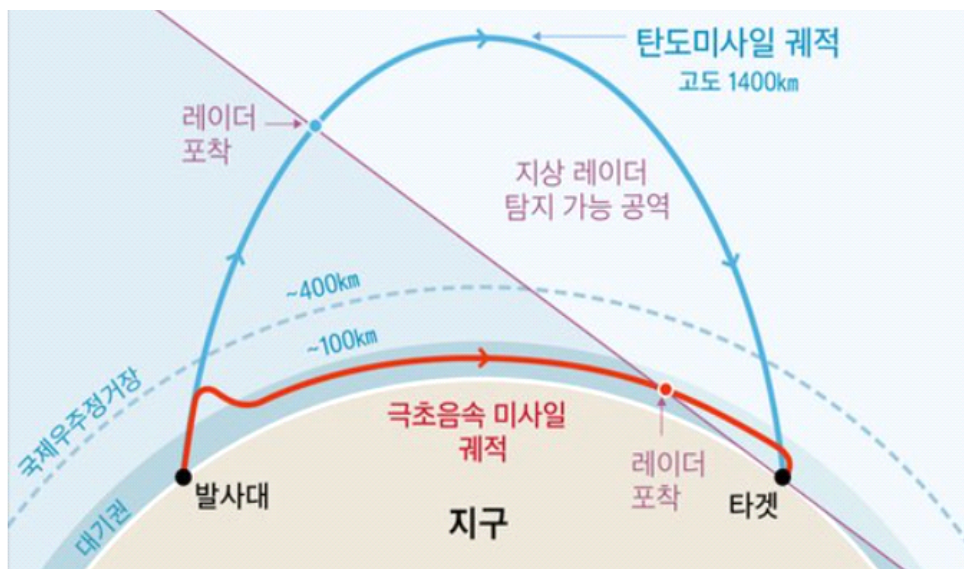
<표 5-1> 미·러·중의 극초음속 무기 개발 현황

미·러·중의 극초음속 무기			자료: 한국국방연구원 엄종선 박사 등 종합			
	구분	개발국	사거리	속도(마하)	발사 플랫폼	배치
극초음속 비행체 (HGV)	AGM-183A	미국	-	20	B-52, F-35C	2021년
	아방가르드	러시아	2만 km	20	ICBM	2019년
	DF-ZF	중국	2000km	9	동평-17	2020~2030년
극초음속 미사일 (HCV)	HCSW	미국	-	13(?)	전투기·구축함	2022년
	킨잘	러시아	2000km	10	미그-31	배치완료
	지르콘	러시아	500km	5~8	순양함	배치중
	쌍궁	중국	-	6	탄도미사일	시험중

* 출처 : 김민석, “미·러·중에 불붙은 극초음속 무기…한국은 낮잠,” 『중앙일보』, 2019.7.19.

HCM나 HGV는 저고도에서도 초고속으로 날며 방향을 바꾸면서 복잡한 궤적으로 비행하기 때문에 현재의 MD 체제로 추적과 요격(tracking and intercepting)하는 것이 매우 어렵다.³⁸⁰⁾ 속도도 문제가 되지만 그보다 더 중요한 것은 <그림 5-1>에서 보는 것처럼 극초음속 비행체가 저공으로 변칙기동을 하기 때문이다.

380) 김태우, “극초음속 무기개발 경쟁,” RFA, 2020.5.6.



〈그림 5-1〉 극초음속 비행체와 탄도미사일 비행 궤적

* 출처 : 김민석, “미·러·중에 불붙은 극초음속 무기…한국은 낯잡,” 『중앙일보』, 2019.7.19.

미국이 판단하고 있는 두 번째 미사일 위협은 미국 본토는 물론 미국의 동맹국·우방국에 위협을 주는 ICBM의 수량 증가와 ICBM의 기술 발전이다. 북한과 이란은 미국 본토를 위협할 수 있는 ICBM 능력을 갖추었고 러시아와 중국은 ICBM 능력을 질적으로 발전시키고 있다. 특히 러시아와 중국은 ICBM에 기만과 방해(jamming) 능력뿐만 아니라 다탄두 각개재돌입체(MIRV, Multiple Independently Targetable Reentry Vehicle)와 기동식 재돌입체(MaRV, Maneuverable Reentry Vehicle) 기술을 적용하고 있다. 미국은 이런 ICBM을 현재의 요격체제로 대응하는 것은 한계가 있다고 인식하고 있다.

미국이 판단하고 있는 세 번째 미사일 위협은 러시아와 중국의 위성공격(ASAT, Anti-Satellite) 무기이다. 러시아는 2015년 11월과 2018년 3월에 신형 ASAT 무기 시험 발사에 성공했다. 중국도 2018년 2월 신형 ASAT 능력을 가진 중거리 탄도미사일 요격 시스템 DN-3의 시험발사에 성공했다. 특히 중국이 2007년 1월 ASAT 미사일을 이용하여 지구 궤도 약 850km 상공에 있는 자국의 낡은 기상위성 ‘평원(風雲) 1C’를 격추하는 실험에 성공했다. 이란도 위성공격 무기를 개발 중이다. 이런 연유로 미국은 자국의 위성이 절대로 안전하지 않을 것이라는 점을 인식하게 되었다.³⁸¹⁾

마지막으로, 잠재적인 적의 MD도 진화하고 있다는 것이다. 러시아는 68기의 핵무장

381) 김덕기, “미국 ‘2019 미사일방어 검토 보고서’를 보는 2가지 시각: 향후 미국의 미사일 방어 계획 발전 방향,” KIMS Periscope, 2019.3.21.

요격 미사일을 포함하여 모스크바 주변의 MD 체계를 현대화하고 있으며 이동식 미사일 방어체계를 러시아 전역에 배치했다. 중국도 러시아로부터 S-400 체계 구매를 통한 MD 능력을 향상시키고 있고 중간 경로(mid-course)에서 적 미사일을 요격하기 위한 미사일 방어체계를 시험하고 있다.

2019 MDR은 새롭게 등장한 미사일 위협에 대한 대응책을 제시하고 있는데 핵심 내용은 2019 MDR 발표시 펜타곤에서의 트럼프 대통령 연설에 잘 나타나 있다. 트럼프는 연설에서 이번 MDR은 탄도미사일뿐만 아니라 순항미사일과 마하 5이상의 극초음속 비행체를 요격하기 위해 다층적(multiple)이며 우주 기반(space-based)의 MD 체계를 구축하기 위한 것이라고 했다.

미국의 다층적이며 우주기반 MD 체계 구축 방향을 요약해 보면, 우선 잠재적 적국의 HCM나 HGV 등 각종 미사일을 조기에 탐지·추적할 수 있는 감지(sensor) 능력을 강화 하겠다는 것이다. 이를 위해 지상·해상·우주에 배치된 탐지수단을 지속적으로 개량하면서 장거리식별레이더(LRDR, Long Range Discrimination Radar)와 같은 새로운 센서를 배치할 계획이다. 해상에서는 기존의 항공기미사일방어레이더(AMDR)를 SPY-6로 개량 하여 2023년에 취역할 DDG-125(USS Jack H. Lucas)함부터 탑재할 계획이며 저공비행 으로 항모전투단이나 수상함을 공격하는 순항미사일에 대해서는 신형 이지스 구축함 등에 SPQ-9B(X-Band) 레이더를 탑재할 계획이다. 또한, 미국은 레이저와 전자광학, 적외선 체계 등 첨단센서를 장착한 무인기나 다른 항공기로 고고도 또는 우주 부근 고도에서 이 기능을 수행하도록 하는 시험을 하고 있다.³⁸²⁾

〈그림 5-1〉에서 보는 것처럼 지상배치 센서는 극초음속 비행체를 탐지하고자 해도 지평선을 넘어가면 이를 탐지하는 데 한계가 있다. 그러나 우주 기반 센서는 미사일 발사부터 종료시까지 전 과정을 추적할 기회를 제공하기 때문에 센서를 고고도 또는 우주에 배치 하는 것이 유리하다. 현재 우주 센서로는 우주 추적·감시 체계(STSS) 위성이 지구 저궤도 (LEO)에 2기가 있다. 그러나 미국은 MD의 효율성을 높이기 위해 2022년부터 지구 저궤도에 수백 대의 군사위성을 띄워 이들 위성을 상호 네트워크화시킴으로써 우주기반의 극초음속 미사일 방어체계를 구축하고자 한다. 미 우주개발국(SDA)의 제안요청서에 따르면 SDA는 2022년 극초음속 무기를 추적할 수 있는 군사위성 20대를 저궤도에 진입시키고 2024년까지는 150대의 위성을 저궤도에 진입시키겠다는 계획이다. SDA는 요청서 초안에 △지구 저궤도에서 극초음속 탄체를 탐지할 수 있는 능력 △위성-위성, 위성-지상 통신경로 제공 △전술 데이터 링크에 정보를 제공할 수 있는 전송계층 통합

382) 김성걸, ““우주 센서는 미사일 방어 성배” …美, 배치에 박차,” 『국방일보』, 2018.10.29.

△다른 업체가 제작한 위성과의 상호운용성 △처리·통신 기반시설과 첨단 알고리즘의 효율적 사용 △글로벌 추적능력을 위한 운용개념 등의 성능목표를 명시했으며 이 외에도 우주 공간에 요격기 배치를 위한 기술 연구 등을 권고했다.³⁸³⁾

둘째, 미국은 적 미사일을 중간(mid-course) 및 종말 단계(terminal phase)에서 요격하는 현재의 체계에서 향후에는 상승 단계(booster phase)에서 적 미사일을 요격하는 수단을 강화하겠다는 것이다. 상승 단계의 요격은 많은 장점이 있다. 미사일 파괴에 따른 피해를 고스란히 적국에 안겨줄 수 있고 다탄두를 장착한 미사일을 탄두 분리가 이뤄지기 전에 요격할 수 있어 한번에 위협을 제거할 수 있다. 또한, 중간 단계에서 요격할 경우 이를 방해하는 가짜 탄두와 파편도 구별해야 하는데 상승 단계에서는 이를 구분할 필요도 없다.³⁸⁴⁾ 따라서 미국은 상승 단계의 탄도미사일을 요격하기 위해 무인기와 순항미사일 요격능력을 갖춘 F-35기에 항공기탑재레이저(ABL, Air-Borne Laser)를 개발하여 탑재할 예정이다. 이렇게 되면 보다 효과적인 다층 미사일 방어가 가능하므로 적으로 하여금 미사일 공격을 더 어렵게 만들 수 있어 선택을 강요할 수도 있다. 미국은 적 미사일이 우주 공간에 진입하기 전에 좌절시킬 수단으로 사이버 공격과 함께 레이저 무기 개발에 진력하고 있다. 미 국방부는 상승 단계에서 미사일을 추적 및 요격하기 위해 무인 공중 플랫폼에 레이저를 장착하는데 필요한 기술을 평가하기 위해 저출력 레이저 시연기를 개발 중이다.³⁸⁵⁾

〈표 5-2〉 미국 미사일 방어 체계

구 분	내 용
탐지/정찰체계	• 우주탐지체계: DSP, SBIRS, STSS, 소형 위성 • X-Band: SBX, TPY-2, LRDR, SPQ-9B, SPY-6 • S-Band: SPY-1D • L-Band: Cobra Dane • UHF-Band: UEWR
지휘통제체계	• GFC: GMD Fire Control • C2BMC: Command, Control, Battle Management, and Communications • IFICS: In-Flight Interceptor Communications System

383) 맹수열, “미국, 러시아 극초음속 미사일 대응 우주기반 네트워크 구축 계획,” 『국방일보』, 2020.6.7.

384) 김성길, “적 미사일 상승 단계에서 무인기 레이저로 요격,” 『국방일보』, 2018.3.19.

385) MDR 제4절

구 분	내 용
요격체계	• 상승단계 - ABL: Air Borne Laser • 중간단계 - GBI: Ground-Based Interceptor - SM-3 IA/IB/IIA - THAAD: Theater High Altitude Area Defense • 종말단계 - THAAD - PAC-3 - SM-6

* DAP : Defense Satellite Program, LRDR: Long Range Discrimination Radar, UEWR: Upgraded Early Warning Radar, SBX: Sea-based X-band Radar, SBIRS: Space Based Infrared System, STSS: Space Tracking and Surveillance System.

* 출처 : 김덕기, “미국 ‘2019 미사일방어 검토 보고서’를 보는 2가지 시각: 향후 미국의 미사일 방어 계획 발전 방향,” KIMS Periscope, 2019.3.21.

셋째, 지상과 해상에서의 미사일 요격 수단을 강화하겠다는 것이다. 지상배치요격미사일(GBI)은 현재 44기에서 2023년까지 64기로 증가시킬 계획이며, GBI의 운동에너지 요격체(Kinetic Energy Kill Vehicle)를 다중목적요격체(MOKV, Multiple-Object Kill Vehicle)로 개선하여 고속으로 공격해 오는 미사일 대응 능력을 강화할 계획이다. 또한, 해군은 현재 운용하고 있는 SM-3 Block IA/B 외에 현재 개발 중인 SM-3 Block IIA의 배치로 ICBM에 대한 대응 능력을 강화하고, SM-6를 배치하여 대공작전 능력과 MD 종말단계 방어 능력을 추가할 예정이다. 또한, 하와이에는 이지스 어쇼어를 배치하여 북한의 ICBM 공격으로부터 하와이를 방어할 계획이다.

넷째, 미국은 동맹 및 우방국과 미사일 방어를 강화하고, 상호운용성에 중점을 두며, 적절한 능력의 통합을 모색하고자 한다. 미사일 방어체계는 조기에 탐지·추적·요격을 요구하기 때문에 동맹 및 우방국과의 지휘통제 네트워크, 센서, 그리고 통합 공중 및 미사일 방어(IAMD: Integrated Air and Missile Defense) 체계를 포함하는 다양한 미사일 방어 능력 간의 상호 운용성이 필요하다.³⁸⁶⁾ 향후 미국은 동맹 및 우방국들에게 미사일방어 작전의 상호운용성과 능력의 통합을 더 많이 요구하게 될 것이다.

386) *Missile Defense Review 2019*, 제6장

2. 핵 억제 및 위기 안전성에의 영향

가. 핵미사일 선제 사용 징후 판단 능력

인도와 같이 핵선제 불사용(NFU)을 국가 정책으로 천명한 국가도 있지만 제2차 핵시대에 접어들면서 대부분의 핵국가들은 오히려 핵선제 사용 원칙을 명시적·묵시적으로 밝히고 있다. 그렇다면 핵 선제 사용을 기정사실화하면서 이에 대비하고 대응할 필요가 있다. 대비 단계의 첫 번째 단계가 바로 핵 선제 사용의 징후를 파악하는 것이다.

핵미사일이 어느 날 갑자기 상대방 국가를 향해 발사되는 일은 없을 것이다. 외교를 통해 해결하지 못하는 안보 환경이 조성되어 긴장이 발생하고 이것이 대결 국면으로 전환하게 되면 위기가 발생하게 된다. 위기관리를 어떻게 하느냐에 따라 위기 국면이 군사적 충돌로 비화될 수도 있고 수면 아래로 가라앉을 수도 있다. 위기가 확전의 사다리를 통해 군사적 충돌의 단계로 넘어가면 당사자들은 핵무기의 선제사용 여부를 고민하게 된다.

결국, 사전에 상대방의 핵 선제사용에 대한 징후들을 포착해 내야 효과적인 대응이 가능하다. 미국과 러시아 등은 이런 징후를 포착하기 위해 영상정보(IMINT), 신호정보(SIGINT), 인간정보(HUMINT), 계측정보(MASINT)³⁸⁷ 등 다양한 정보 수단들을 동원한다. 그런데도 상대방의 핵미사일 선제사용을 사전에 포착하기란 쉽지 않다. 핵미사일을 선제사용하고자 하는 국가는 최대한 은밀하게 이를 사용하고자 하기 때문이다. 육상에서는 이동형(TEL) 발사대를 이용하여 핵미사일을 발사할 수도 있고 해저에서는 은밀성이 보장되는 잠수함을 통해 핵탄두가 탑재된 탄도미사일이나 순항미사일을 발사할 수도 있다. 열 명의 경찰이 한 명의 도둑을 잡기가 쉽지 않은 것처럼 아무리 많은 정보 획득 수단이 있다고 하더라도 핵미사일 선제 사용 징후를 파악하기는 쉽지 않을 것이다. 결국, 징후 파악의 한계로 인해 징후에 대한 오판이 발생할 수 있다. 이렇게 되면 위기 안정성은 더 흔들리게 된다.

지역적 차원이긴 하지만 미국이 2020년 5월 영공개방조약(OST, Open Skies Treaty)을 탈퇴한다고 발표함으로써 징후 파악은 더욱 어려워지게 되었다. OST는 NATO 회원국과 러시아, 우크라이나 등 동유럽 국가들을 포함해서 총 35개국이 참여하고 있다. OST의 핵심은 군사활동의 투명성 강화를 위해 조약에 따라 참가국 간 상호 자유로운 비무장 공중정찰을 허용하게 되어 있다. 따라서 회원국들은 OST를 통해 상대방 국가의 군사행동에 대한 정보를 획득할 수 있었다. 그러나 러시아가 미국의 공중 정찰비행을 방해하자 트럼프 대통령이 탈퇴를 결정했다. 이로써 이 지역에서의 핵미사일 선제 사용에 대한 징후 파악은 더욱더 어렵게 되었다.

387) 계측정보(MASINT, Measurement and Signature Intelligence, MASINT)란 음향(acoustic), 열(thermal), 진동(seismic)에 대한 정보를 말한다.

나. 위기시 핵 선제사용 가능성과 급격한 확전 가능성

제1차 핵시대에는 핵 선제사용을 어렵게 하는 여러 제약 요소들이 있었다. 그러나 강력한 군비통제 기제의 하나였던 ABM 조약이 9.11테러를 계기로 폐기됨으로써 핵위기 안정성은 많이 약해졌다. 미국은 상호확증파괴(MAD)를 피하기 위한 미사일방어(MD) 구축에 돌입했다. MD 구축을 위한 군비경쟁과 MD를 회피하기 위한 군비경쟁이 일어나기 시작했다. 결국, 군비경쟁이 가속화되면 핵선제 사용의 가능성은 더욱 커질 것이다.

둘째, 핵보유국들이 채택하고 있는 정책이나 교리들을 보면 핵 선제 사용의 가능성이 열려있다. 핵선제불사용(NFU)을 공식적으로 채택하고 있는 국가는 중국과 인도밖에 없다. 러시아, 북한 등도 NFU 정책을 파기했다. 중국 또한 미중 경쟁이 가속화됨에 따라 NFU를 파기할 가능성이 있다. 따라서 위기시 핵 선제사용의 가능성은 과거보다 커졌다. 또 하나는 MD 전략이 공세적으로 바뀌고 있다는 점이다. 미국은 2019 MDR을 통해 미사일 방어 전략의 하나로 공격작전을 강조하고 있다. 미국은 상대방의 미사일 발사 전후에 이를 탐지, 방해, 그리고 파괴하기 위해 적극방어, 소극방어, 그리고 공격작전 등 3가지의 작전을 구사하겠다고 했다. 적극적 미사일 방어(active missile defense)란 적 미사일의 상승-중간-종말 단계 등 모든 비행 단계에서 요격하는 것을 말한다. 소극적 미사일 방어(passive missile defenses)란 파괴하지 못한 적 미사일의 공격으로 발생하는 잠재적 영향력을 완화하기 위해 인원 및 시설 등을 방호하는 것을 말한다. 공격작전(attack operations)이란 억제 실패시, 적이 미사일을 발사하기 전에 이를 무력화하기 위한 작전을 말한다. 즉, 적의 미사일 발사 징후가 있을 때 발사대나 또는 중요 표적에 대해 선제공격을 하는 것이다. 선제공격은 물리적 공격뿐만 아니라 사이버 공격도 가능하다. 사이버 전문가들은 2019년 6월 러시아 발전소 그리드(grid)의 원인 모를 정지와 2020년 7월 2일 이란 나탄즈 핵농축시설의 원인 모를 화재 발생 등은 이러한 미 사이버 사령부의 공격 작전으로 보고 있다.³⁸⁸⁾

셋째, 핵무력의 비대칭성이 존재하면 핵 선제 사용의 가능성이 커진다. 적대적 관계에 있는 A국가가 많은 수의 다양하고도 질 좋은 핵무기와 다양한 운반수단을 가지고 있는데 반해 B국가가 그렇지 못할 경우, B국가는 핵 선제 사용의 유혹에 빠질 수 있다. B국가는 평소에 최소 억제력으로 A국가를 억제하고 있지만 상호 이익의 충돌이 위기의 문턱을 넘어 전쟁의 가능성이 있으면, B국가는 앉아서 패배를 기다리고 보다 위험이 뒤따르더라도 위험을 감수하고 핵선제 사용을 택할 가능성이 있다. B 국가는 A국가로부터 제1격을 받으면 잔존 핵전력으로 A국가에게 감내할 수 없는 피해를 야기할 수 있는 보복

388) 한국군사문제연구원, “미 사이버사령부의 공세적 작전 함의,” 『뉴스레터』, 제801호(2020.7.23.).

능력이 제한되기 때문이다.

넷째, 신형 전술핵무기의 개발이 핵 선제 사용의 가능성을 높일 수 있다. 질적, 양적으로 우수한 핵무력을 지닌 A국가가 상대적으로 약한 핵무력을 지닌 B 국가에게 핵개발 포기 등을 강압할 경우, A국가가 고위력의 핵무기만 보유했을 때는 핵무기의 선제사용을 엄두도 못 냈다. 너무나 큰 희생이 따르기 때문이다. 그러나 소규모의 외과수술적 핵무기 공격을 할 수 있는 신형 전술핵무기들이 개발됨으로써 A국가가도 선제공격의 가능성을 열어두게 되었다. 신형 전술핵무기를 사용함으로써 민간인 인명 피해나 낙진 등 부수적 피해(collateral damage)를 줄일 수 있기 때문이다.

다섯째, MD의 비대칭성이 존재하면 MD 열세 국가의 핵 선제 사용 가능성이 커진다. MD란 말 그대로 적으로부터 날아오는 미사일을 방어하는 것이다. 그런데 A국가는 다양한 탐지 수단과 요격 수단을 가지고 있는데 비해, B국가가 그렇지 못하다면 B국가는 선제 공격이라는 동기를 갖게 될 수도 있다. B국가가 먼저 공격을 당하더라도 B국가는 위기시 소위 말하는 피격후 즉각 발사(LUA, Launch under Attack) 태세로 전환하여 A국가의 MD를 뚫을 수 있는 가능성을 극대화하는 옵션을 선택할 수도 있다. A국가의 제1격으로 인한 핵전력의 괴멸 또는 핵 지휘통제 시스템의 붕괴를 의미하는 참수(decapitation) 현상의 발생을 막기 위해 B국가는 핵전력을 즉각 발사하기 위한 위험한 태세를 채택할 수도 있다는 뜻이다.³⁸⁹⁾

MD의 비대칭성은 이를 상쇄하기 위한 핵전력의 질적, 양적 증진으로 이어짐으로써 위기 안정성이 더욱 저하될 수 있다. MD 능력이 부족한 국가는 미사일 전력의 숫적 증가, 다탄두화(MIRV), 기만탄 개발, 핵크루즈미사일 등의 능력 확보를 통해 핵공격 능력을 유지시킬 가능성이 있다.³⁹⁰⁾ MD 능력이 부족한 국가가 핵전력의 질적, 양적 증진이 이루어지면 핵선제 사용의 유혹은 더 커질 수 있다. 결국, ABM 조약의 파기, NFU 교리의 명시적 또는 묵시적 파기, 공격작전을 강조하는 MD 전략의 변화, 신형 핵전술 무기의 개발, MD의 비대칭성 등으로 인해 핵선제 사용의 문턱(threshold)은 많이 낮아졌다고 볼 수 있다.

확전 가능성도 급격히 높아질 수 있다. 적대국간의 핵전력이 양적, 질적으로 고도화 된다면 이것이 공포의 균형을 이루게 되어 선제공격이나 핵전쟁의 가능성을 낮출 수 있다.

389) John D. Steinbruner, "Nuclear Decapitation," *Foreign Policy*, No. 45(Winter 1981-82), pp. 16-28; Peter Feaver, "Command and Control in Emerging Nuclear Nations," *International Security*, Vol. 17, No. 2(Fall 1993), pp. 164-165.

390) Gregory D. Koblenz, *Strategic Stability in the Second Nuclear Age*, Council Special Report (Council on Foreign Relations), No. 71(November 2014), p. 22. 1990년대 초부터 시도된 인도의 미사일 방어망 구축 노력에 대한 위협 상쇄를 위해 파키스탄이 핵크루즈미사일을 도입함으로써 억제 안정성이 저하된 사례가 대표적이다.

그러나 반대로 생각할 수도 있다. 그만큼 핵전력이 고도화되었기 때문에 핵 선제공격을 받으면 즉각 대응할 수 있다. 유연성을 가지고 이에 대응할 수도 있지만 한 번 핵 공격이 이루어지고 나면 인내심을 기대하기란 쉽지 않을 것이다. 결국 핵무기 사용의 도미노 현상이 일어나 확전 가능성이 높아질 수도 있다.

다. 위기시 제1격에 대한 성공 가능성

제1격의 목표가 상대방의 핵전력 파괴일 경우, 이를 성공시키려면 몇 가지 조건이 필요하다. 우선, 상대방의 핵전력을 탐지할 수 있는 능력이 있어야 한다. 즉, 하늘과 우주, 그리고 땅과 바다에서 운용할 수 있는 IMINT, SIGINT, HUMINT, 그리고 MASINT 등 다양한 ISR 수단이 있어야 한다. 그러나 아무리 질 좋은 ISR을 많이 가지고 있다고 하더라도 레이더의 탐지 구역 제한과 상대방도 최선을 다해 자신의 핵전력을 은닉하려 하므로 이를 찾아내기가 쉽지 않을 것이다. 고정된 표적인 경우는 문제가 되지 않으나 이동식 핵미사일이나 잠수함의 경우 성공 가능성은 낮을 것이다.

두 번째 조건은 제1격이 상대방의 핵전력을 정밀하게 공격할 수 있는 능력을 가지고 있어야 한다. 지역 표적일 경우 오차 범위의 크기는 문제가 되지 않는다. 그러나 핵전력을 목표로 할 경우 정밀한 타격이 필요하다. 따라서 제1격이 목표를 정확하게 타격할 수 있도록 유도할 수 있는 그런 능력을 갖추고 있어야 한다. 북한처럼 이런 능력 보유 여부에 대한 검증되지 않은 국가도 있지만, 핵 선진국들은 모두 이런 능력을 가지고 있어 문제가 되지 않을 것이다.

세 번째 조건은 제1격이 상대방의 MD를 피해 목표에 도달할 수 있어야 한다. ISR을 통해 타격할 상대방의 핵전력을 찾아내어 정밀하게 공격한다고 하더라도 제1격이 상승-중간-종말 단계에서 상대방의 MD에 의해 요격된다면 아무런 소용이 없다. 앞에서 서술했듯이 러시아와 중국은 미국의 MD를 회피하기 위해 극초음속 비행체를 개발하여 실전 배치 중에 있다. 따라서 ICBM에 최적화된 MD로부터의 요격을 회피하기 위해서는 극초음속 비행체를 이용하여 제1격을 가한다면 제1격의 성공 가능성은 높아질 것이다.

네 번째 조건은 가능한 목표 지역 근방에서 발사하여 제1격의 비행 시간을 단축시킬 수 있다면 이는 곧 상대방의 대응시간을 빼앗는 결과를 가져온다. 따라서 제1격의 성공 가능성은 커진다. 가장 유용한 수단이 잠수함이나 이제는 INF의 폐기로 중거리 핵미사일 발사도 가능해졌다. 그만큼 제1격의 성공 가능성이 높아진 것이다. 보복을 고려하지 않는다면 2~3가지 조건보다 4가지 조건을 모두 충족할 경우 제1격의 성공 가능성은 높아질 것이다.

라. 보복적 억제의 실효성 변화 가능성

핵무기 보유 국가는 핵무기 몇 개만을 가지고 있는 것이 아니다. 신흥 핵보유국에 비해 미국과 러시아 등은 5~6,000개의 핵무기를 가지고 있다. 따라서 핵무력의 비대칭성 기울기가 크면 클수록 핵강국의 제1격 성공 가능성은 높고 핵약소국의 성공 가능성은 낮다고 판단할 수 있다. 그러나 핵약소국이 보복할 능력이 있다면 이것은 성공 가능성과 별개로 의지의 문제가 된다. 만일 핵강국이 보복 당할 가능성이 있다면 핵강국은 제1격의 성공 가능성 때문에 제1격을 가하지는 않을 것이다. 핵무기의 저장고는 공개된 지역도 있지만 대부분 은닉되어 있다. 운반수단도 지상, 해저, 공중 등 다양하다. 따라서 제1격을 통해 상대방의 제2격 능력을 모두 제거하지 않는 한 상대방의 제2격을 피하기 어려울 것이다.

제2격 능력 중에서 가장 효과적인 수단이 바로 SLBM이다. 핵선진국과 핵후발국의 가장 선명한 차이도 SLBM의 보유 여부이다. 핵보유국들은 제2격 능력 확보에 총력을 기울이게 되는데 그래야 상대방의 제1격을 억제할 수 있기 때문이다. 불과 몇 해 전까지만 하더라도 제2격 능력의 핵심은 SLBM이었으나 지금은 SLBM에 추가하여 초고속비행체가 선제공격은 물론 제1격과 제2격 능력으로 사용될 수 있다.

MD는 ICBM이나 단중거리 미사일 방어에는 어느 정도 효과를 발휘할 수 있으나 사거리가 짧은 잠수함에서 발사하는 SLBM이나 마하 20의 속도로 지구 어디든 변칙기동을 하면서 타격할 수 있는 극초음속발사체에 대한 대응에는 한계가 있다. 따라서 제1격이든 제2격이든 이를 성공적으로 방어한다는 것은 쉽지 않다. 따라서 제2격에 대한 성공적인 방어에는 한계가 있다고 볼 수 있다. 이렇게 되면 제1격을 선제적으로 사용하는 것을 주저하게 될 것이다.

3. 한반도 핵사용 방지를 위한 정책적 제언

제2차 북미간 정상 회담이 결렬되면서 북한 비핵화 문제는 교착상태에 빠졌다. 회담이 재개되지 못하는 상황 속에서 북한은 핵미사일 능력을 고도화시키고 있다. 유엔 전문가 패널은 북한은 탄도미사일에 탑재할 정도의 핵무기의 소형화에도 성공한 것으로 보인다고 평가했다. 또한, 전문가 패널은 북한이 “침투지원 패키지(penetration aid packages)와 같은 기술적 향상을 이루거나 잠재적으로 다탄두 시스템(multiple warhead systems 또는 MIRVs)을 개발하기 위해 추가 소형화를 추진할 수 있다”는 어떤 회원국의 평가도 보고서에 기재했다. 침투지원이란 ICBM과 같은 무기가 표적을 향해 가는 과정에서 MD를

뚫을 수 있도록 하는 체계를 말한다.³⁹¹⁾

북한은 화성 12, 14, 15형뿐만 아니라 무수단, 노동, 스커드 등 다양한 종류의 미사일 1,000여기를 보유하고 있는 것으로 알려졌다. 또한, 2019년 5월부터 2020년 3월까지 한국을 목표로 하는 사거리 200~400km의 단거리 미사일과 초대형 방사포를 집중 시험 발사하였다. 북한판 이스칸데르, 북한판 에이테킴스, 신형대구경조종방사포, 초대형 방사포 등 4종류였다. 이들 신형무기의 특징은 궤도형 또는 차륜형에 탑재되어 마하 6이 넘는 속도로 저고도 회피 기동을 한다는 점이다. 만일 북한이 핵무기의 소형화에 성공했다면 기존의 미사일뿐만 아니라 신형 미사일 및 방사포에도 핵무기를 탑재할 수 있다.

북한은 SLBM 성능개량과 함께 SLBM 3기 이상을 탑재할 수 있는 3,000톤급이 넘는 잠수함을 건조하고 있다. 북한은 2016년 8월 신포급 잠수함에서 북극성 1형의 시험 발사 성공에 이어 2019년 10월에는 사거리 2,500km에 달하는 북극성 3형의 시험 발사에도 성공했다. 북한은 2019년 7월 북극성 3형을 3기 정도 탑재할 수 있는 건조중인 잠수함을 공개했다. 이 잠수함이 실전배치되면 북한은 전략급 SLBM을 보유하게 되는 것이다.

김정은은 2020년 7월 노병(老兵)대회의 연설을 통해 ‘자위적 핵 억제력’을 언급하며 국방력 강화 의지를 천명했다. 김정은은 “우리의 믿음직하고 효과적인 자위적 핵 억제력으로 하여 이 땅에 더는 전쟁이라는 말은 없을 것”이며 “제국주의 반동들과 적대 세력들의 그 어떤 형태의 고강도 압박과 군사적 위협 공갈에도 끄떡없이 우리 스스로를 믿음직하게 지킬 수 있게 변했다”고 말했다. 북한은 미국에 대한 최소 억제력은 확보했다고 판단하고 있는 것 같다.

핵미사일 능력이나 MD 능력으로 미국과 북한을 비교하는 것은 큰 의미가 없다. 한쪽은 모든 것을 가졌고 다른 한쪽은 최소한의 억제력만 가지고 있기 때문이다. 그럼에도 미국이나 북한이 상대방에 대해 제1격이나 선제공격을 할 가능성이 있느냐를 따져보고 이를 방지할 정책을 고민해 보는 것은 의미있다고 생각한다.

미국은 INF 조약을 파기함으로써 모든 종류의 핵미사일을 가지게 되었고, 극초음속 무기체계를 가지게 되었으며, NFU 교리의 미채택과 선제공격을 강조하는 방향으로 미사일 전략을 바꾸었으며, 부수적 피해를 최소화할 수 있는 신형 핵전술무기를 개발했고, MD체계도 지상기반에서 우주기반으로 발전시키고 있다. 결국, 미국은 질 좋은 많은 창과 튼튼한 방패를 보유함으로써 핵선제 사용의 문턱을 많이 낮췄다. 환언하면, 기술과 교리 측면에서 미국의 대북 핵미사일 사용 가능성은 커졌다고 볼 수 있다. 이에 따라 위기시 미국의 북한에 대한 제1격의 성공 가능성은 있다고 본다. 미국의 극초음속 비행체를

391) Michelle Nichols, “North Korea has ‘probably’ developed nuclear devices to fit ballistic missiles,” reuters, August 4, 2020.

포함한 정밀한 미사일이 북한의 허접한 MD를 피해 특정한 핵전력에 대해 제1격을 가할 수 있다. 그러나 미국이 제1격을 통해 북한의 모든 핵전력을 파괴하지 못하면 제2격은 각오해야 한다. 북한이 SLBM을 포함한 제2격 능력을 많이 확보할수록 미국은 제1격 사용을 주저하게 될 것이나 현 단계는 이에 미치지 못하고 있다.

북한이 미국이나 한국에게 제1격이나 선제공격을 가할 것으로 생각하는 것은 상상하기 어렵다. 레토릭으로 가능하겠지만 현실적으로 거의 불가능하다. 그러나 미국이 선제공격이나 제1격을 가할 경우 북한은 제2격을 즉각 사용할 것이나 미국은 적어도 현재까지는 북한의 제2격을 방어할 수 있을 것이다.

미국이나 북한이 서로 선제공격이나 제1격을 하지 못하도록 위기관리를 하는 것이 중요하다. 최선의 방안은 북한을 비핵화시키는 것이다. 북미 정상회담을 재개하여 북한 비핵화와 함께 북미 관계 개선이 이루어지도록 해야 한다. 둘째, 남북한 평화체제를 마련하도록 해야 한다. 이것만 먼저 갈 수 없다. 북한 비핵화 과정을 진척시키면서 한반도 평화체제를 구축할 필요가 있다. 셋째, 남북한이든 북미간이든 정치적 갈등이 군사적 갈등으로 확산되지 않도록 해야 하고 남북한 간에 발생한 군사적 갈등은 신속하게 단기간 내에 이를 진정시켜야 한다. 재래식 군사력의 확전이 핵무기로 전이될 수도 있기 때문이다. 넷째, 북한 비핵화가 한계에 부딪힐 경우 공포의 균형 차원에서 한국도 핵무기를 보유할 필요가 있다. 트럼프 대통령은 2020년 8월, 기자들의 질문에 "한국과 일본의 핵무장 문제가 앞으로 2개월동안 주요 논의 문제가 될 수 있다"고 밝혔다. 중국 견제를 위한 수사적 차원의 발언이지만 그 자체로 의미가 있다. 비록 핵무기 개발은 곤란하다고 하더라도 미군의 핵무기 재배치나 NATO형 핵공유 정책은 필요하다고 본다. 다섯째, 북한 비핵화가 이루어지기 전까지 전술급 핵폭탄에 해당하는 폭발력을 지닌 미사일 개발은 필요하다. 최근에 공개한 현무 4는 탄두 무게가 2톤이기 때문에 거의 전술 핵무기급이라고 할 수 있다. 핵무기와 고폭탄 미사일의 균형이라도 맞춰야 한다. 마지막으로 KAMD를 조기에 구축하고 극초음속 비행체를 개발할 필요가 있다. 우주 발사체에 대한 고체연료 사용 제한 해제를 골자로 한 제4차 미사일 지침 개정을 계기로 한국군에게 부족한 ISR 체계를 구축함으로써 KAMD가 효과를 발휘할 수 있도록 해야 한다. 또한 극초음속 미사일과 같은 비대칭적 무기체계를 개발함으로써 북한에 대한 전쟁 억제력을 확보해야 한다.

VI. 인공지능

1. 인공지능 발전 추세

가. 인공지능에 대한 주요 국가의 주도 및 통제 노력

2020년 9월 일본이 미국, 독일, 영국, 네델란드를 회원국으로 하는 새로운 수출통제 체제를 제안하기 위해 검토 중이라는 것이 보도되었다.³⁹²⁾ 수출규제의 대상은 인공지능(AI)와 기계학습, 양자컴퓨터, 바이오, 극초음속 등 4개 분야이다. 냉전 종식 후 1996년 출범한 ‘바세나르 체제’가 다자간 전략물자 수출통제체제의 형식이라면, 일본이 구상하는 새로운 수출통제체제는 일부 기술선진국 중심의 범용 장비 및 부품 군사전용 규제 체제이다. 일본 주도의 새로운 수출통제체제는 중국의 기술 굴기를 견제한다는 목적을 가지고 있는 한편, 인공지능 등 미래 군사력을 혁신적으로 변화시킬 수 있는 기술의 확산에 대한 우려를 반영하고 있다.

〈표 6-1〉 미국 주요 기관이 규정한 신흥 기술(emerging technologies)

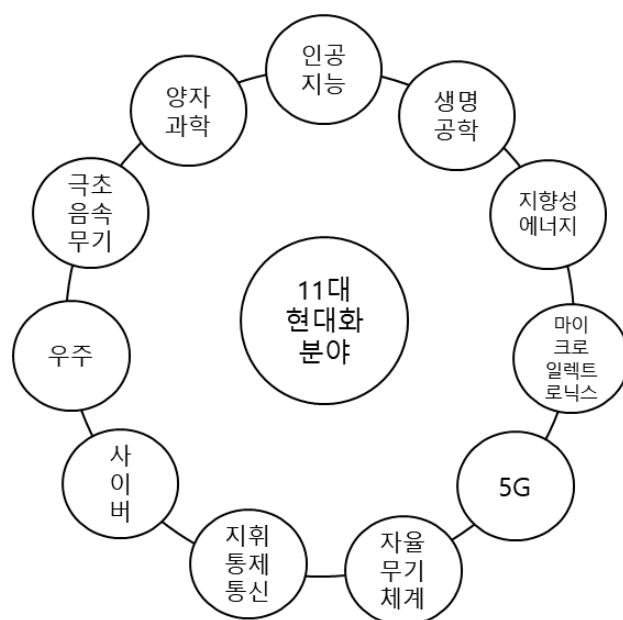
구 분	DARPA	국방부	육군	해군	공군	국가과학위원회
인공지능 로봇	✓	✓	✓	✓	✓	✓
자율무기	✓	✓	✓	✓	-	✓
초음속비행체	✓	✓	✓	-	✓	✓
우주무기	✓	✓	-	-	✓	✓
비화약무기 (레일건, 레이저)	✓	✓	✓	✓	-	✓
사이버, 생물학, 양자컴퓨팅 등	✓	✓	✓	✓	✓	✓

인공지능의 중요성은 미국의 주요 기관이 선정한 소위 신흥 기술(emerging technologies) 리스트에서도 관찰할 수 있다. 위 표에서 볼 수 있듯이, DARPA, 국방부 등 미국 주요 기관들 미래 전장에 중요한 영향을 미칠 군사과학기술로 인공지능 로봇, 자율무기, 초음속비행체, 우주무기, 레일건과 레이저 무기 등 비화약무기, 사이버, 생물학, 양자컴퓨팅

392) 박세진, “일본, 첨단기술 보유국 참여 새 수출통제 체제 검토,” 『연합뉴스』, 2020년 9월 27일.

등을 들고 있다. 미국이 이들 무기체계들을 중심으로 제3차 상쇄전략(Third Offset Strategy)을 지속적으로 추진하고 있다.³⁹³⁾

미국의 국방전략서 및 이행보고서 또한 인공지능 분야의 선도 필요성을 주장하고 있다. 미국의 마크 에스퍼 국방장관은 2020년 7월 발표한 국방전략서 이행보고서에서 인공지능을 필두로 한 게임체인저(game changers)에 대한 투자 확대를 통해 현재의 군을 더 유능한 미래군으로 현대화하는데 역점을 두고 있다고 강조한 바 있다.³⁹⁴⁾ 이를 통해 에스퍼 국방장관은 인공지능(AI), 5G 등 신형 기술에서 우위를 추구하고 있는 중국과 러시아에 대한 대응이 핵심 사업 중 하나임을 명시적으로 밝히고 있다.



〈그림 6-1〉 미 국방부의 11대 영역 현대화 사업

393) 제1차 상쇄전략은 1950년대 초 아이젠하워 행정부에 의해 추진된 뉴룩(New Look) 정책이다. 당시 아이젠하워 행정부는 소련의 재래식 전력 우위에 대응하기 위해 핵무기의 수 및 다종화, 장거리 투발 수단, 적극적/수동적 방어 태세를 증진시켰다. 그리고 제2차 상쇄전략은 1970년대 중반 해롤드 브라운 국방장관에 의해 추진된 정책적 변화를 말한다. 이 시기 미국은 정보기술을 전술 체계에 접목시키고 스텔스 기술을 개발하여 소련의 재래식 우위에 대응하였다. 이병구·이근욱, “외교적 차원의 재균형 정책 강화와 중장기적 군사력 건설,” 『2015 동아시아 전략평가』, 한국전략문제연구소, 2015년 10월, p. 69.

394) Mark Esper, Implementing the National Defense Strategy: A Year of Successes, 2020. 7. 27. <https://media.defense.gov/2020/Jul/17/2002459291/-1/-1/1/NDS-FIRST-YEAR-ACCOMPLISHMENTS-FINAL.PDF> (접속일: 2020. 10. 15.)

특히 국방전략서 이행보고서에서 에스퍼 국방장관은 2021회계연도 예산 요청서에 11대 영역의 현대화 계획 추진을 위한 예산을 포함시켰다고 밝히면서 이들 분야에 역사상 최대 규모의 투자를 공약하고 있다. 11대 영역에는 인공지능, 극초음속무기, 양자과학, 생명공학, 지향성에너지, 마이크로 일렉트로닉스, 5G 네트워크, 자율무기체계, 사이버, 지휘통제통신 체계(FNC3), 우주가 포함되어 있다.³⁹⁵⁾ 특히 인공지능 분야에서는 공동인공지능센터(Joint Artificial Intelligence Center)를 통해 전투수행에 요구되는 역량을 충족시키고, 인공지능의 책임 있는 개발과 이용에 있어 미국이 글로벌 리더가 되기 위해 사상 처음으로 인공지능 윤리원칙을 만들었다.

나. 인공지능의 개념

대부분의 연구자들에게 인공지능은 시각을 통해 사물을 관찰하고, 자연언어를 처리하거나 학습을 하는 등 통상적으로 인간의 지능과 연관된 능력을 모방할 수 있는 기계를 만드는 것이다.³⁹⁶⁾ 일부 AI 연구자들은 이른바 약한(weak or narrow) 인공지능과 (AGI: artificial general intelligence)으로 구분한다. 일반인공지능은 강한(strong) 인공지능으로 불리기도 한다.

일반인공지능은 일반적 목적의 인공지능이다. 일반인공지능은 인간이 세상을 인지하고 환경에 대한 이해를 발전시키는 정도의 능력을 보유한다. 일반인공지능은 터미네이터와 같은 SF 영화 등의 대중문화에서 일반적으로 묘사되는 인공지능과 유사하다. 일반인공지능에 대한 엄청난 관심에도 불구하고, 일반인공지능이 과연 가능할 것인가에 대해서는 다양한 이견이 존재한다. 터미네이터에 등장하는 인공지능은 미래에도 공상과학영화에만 존재할 것이라고 보는 시각이 더 우세하다.³⁹⁷⁾

반면, 약한 인공지능은 수십 년 전부터 존재해 왔으며 현재 널리 사용되고 있는 인공지능 유형이다. 약한 인공지능 시스템은 이미지에서 사물이나 사람을 인식하거나 언어를 번역하거나, 자동으로 게임을 하는 등 특정영역에서 ‘지능형’ 작업을 실행할 수 있는 복잡한 소프트웨어 프로그램을 의미한다. 약한 인공지능 시스템은 복잡한 계산을 실행하지만 그 활동이 프로그래밍된 영역에 제한되며, 사전에 의도된 작업과 운영 환경에서만 신뢰성 있게 작동한다. 본 보고서가 초점을 맞추는 것은 약한 인공지능으로 과거 인간의

395) Undersecretary of Defense for Research and Engineering, USD(R&D) Modernization Priorities, <https://www.cto.mil/modernization-priorities/> (접속일: 2020. 10. 15.)

396) Vincent Boulanin (ed.), THE IMPACT OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE ON STRATEGIC STABILITY AND NUCLEAR RISK : Volume I Euro-Atlantic Perspectives, SIPRI, May 2019.

397) Ready, C., ‘Kurzweil claim that singularity will happen by 2045’, Futurism, 5 Oct. 2017

인지능력으로만 가능했던 복잡하고 추상적인 문제를 해결할 수 있도록 하는 광범위한 연산 기법(computational techniques)을 포괄적으로 지칭한다.³⁹⁸⁾

여기에서 중요한 것은 약한 인공지능이 분명하고 통일된 기술을 의미하는 것은 아니라는 점이다. 약한 인공지능은 무기에 적용되는 기술을 포함한 여러 유형의 기술을 인지화(cognify)하는데 사용되는 다양한 종류의 애플리케이션을 포괄하는 개념이다. 흔히 인공지능을 신기술이나 신흥 기술로 묘사하지만 사실 학문적으로 약 50년 정도 전부터 연구되어 왔다. 실제로 약한 인공지능 애플리케이션은 1960년대부터 민간 및 군사 목적으로 사용되어 왔다.³⁹⁹⁾ 인공지능이라는 단어가 최근에 만들어진 것은 아니라는 것이다.

다. 인공지능, 머신러닝 그리고 딥러닝

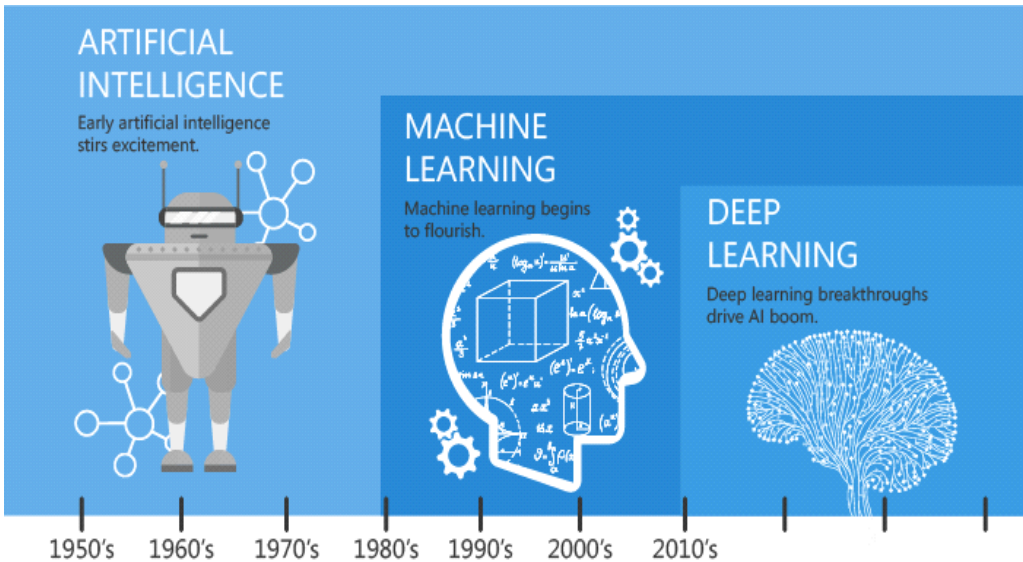
그렇다면 왜 최근 인공지능에 대해 각국의 관심과 우려가 집중되고 있는가? 여기에는 머신러닝의 비약적 발전이 핵심에 있다. 머신러닝 또한 새롭게 등장한 기술은 아니지만 컴퓨팅 능력의 발달과 디지털 데이터 분야의 혁신적 발전으로 인해 머신러닝 기술 또한 새로운 단계에 접어들었다.⁴⁰⁰⁾ 이제 머신러닝 그리고 여기에서 파생된 다양한 응용 분야에 엄청난 관심과 투자가 계속되고 있다.

최근 가장 각광받는 응용 분야가 자율 시스템이다. 자율성(또는 ‘머신 자율성’)은 컴퓨터 프로그래밍과 환경 간의 상호작용을 이용하여 사람이 입력하지 않고 과업을 실행할 수 있는 기계의 능력으로 정의된다. 이를 적용하면, 자율 시스템은 하드웨어든 소프트웨어든 간에 일단 활성화되면 어떤 작업이나 기능을 스스로 수행하는 시스템을 말한다. 머신러닝(machine learning)의 발전은 시스템 내 자율 수행 역량을 높이고, 인공지능 음성도우미, 자율주행차, 자율무기 등 상업적으로 적용가능한 자율 시스템을 개발할 수 있는 중대한 기회를 창출하였다.

398) International Panel on the Regulation of Autonomous Weapons (IPRAW), Focus on Computational Methods in the Context of LAWS, ‘Focus on’ Report no. 2 (German Institute for International and Security Affairs: Berlin, Nov. 2017).

399) Kit, P., ‘What should we learn from past AI forecasts?’, Open Philanthropy Project, May 2016.

400) Knight, W., ‘There is a big problem with AI’, MIT Technology Review, 11 Apr. 2017.



〈그림 6-2〉 인공지능의 진화

딥러닝은 시스템이 감독, 일부 감독, 또는 감독되지 않은 방식으로 작업을 수행하는 방법을 ‘학습’하는 머신러닝의 한 접근 방식이다. 딥러닝은 입력된 원천 데이터(raw data)를 추상적 표현(특징)으로 변환시킴으로써 이미지 속의 물체 인식과 같은

머신러닝 작업을 효과적으로 수행할 수 있게 한다. 딥러닝의 강점은 컴퓨터로 하여금 단순한 개념으로부터 복잡한 개념을 만들 수 있게 하는 것이다.

딥러닝의 성공은 두 가지 추세로 인해 가능하였다. 첫 번째는 머신러닝에 적합한 컴퓨터 칩의 일종인 그래픽 처리 장치(GPU)가 널리 상용화되었다는 점이다. 두 번째, 인터넷과 소셜 미디어의 광범위한 민주화로 인해 머신러닝 알고리즘을 교육할 수 있는 디지털 데이터의 양이 폭발적으로 증가했다는 것이다. 딥러닝 기술을 체계적으로 적용한 인공지능 시스템이 이미지 또는 음성 인식, 언어 번역, 체스 경기 등과 같은 과업 수행에 있어 기존의 인공지능 시스템을 월등하게 앞서고 있다.

구글, 페이스북과 같은 민간 기업 뿐만 아니라 여러 국가의 정부 또한 딥러닝의 민간 및 군사적 잠재력에 주목하여 이에 대한 투자를 강화하고 있다. 미국 국방고등연구계획국(DARPA)과 같은 정부 출연 연구소들은 머신러닝 관련 연구 개발 프로젝트에 많은 재원을 투자하기 시작함과 동시에 인공지능 전략을 수립, 발표하였다. 2017년부터 2019년 초까지 최소 17개국이 인공지능에 관한 국가전략 또는 정책을 발표하였다.

라. 인공지능과 핵무기 시스템

인공지능 기술의 미성숙으로 인해 그 영향을 예측하기는 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고, 최근의 인공지능 발전이 핵무기에 어떤 영향을 미칠 수 있는지에 대해 몇 가지 추론이 가능하다. 이를 위해 먼저 머신러닝과 자율성의 핵심 특징인 자동화(automation)는 지난 수십 년 동안 핵무기 시스템, 특히 조기경보, 지휘통제 및 핵무기 투발 시스템에 사용되어 왔음을 상기할 필요가 있다.⁴⁰¹⁾

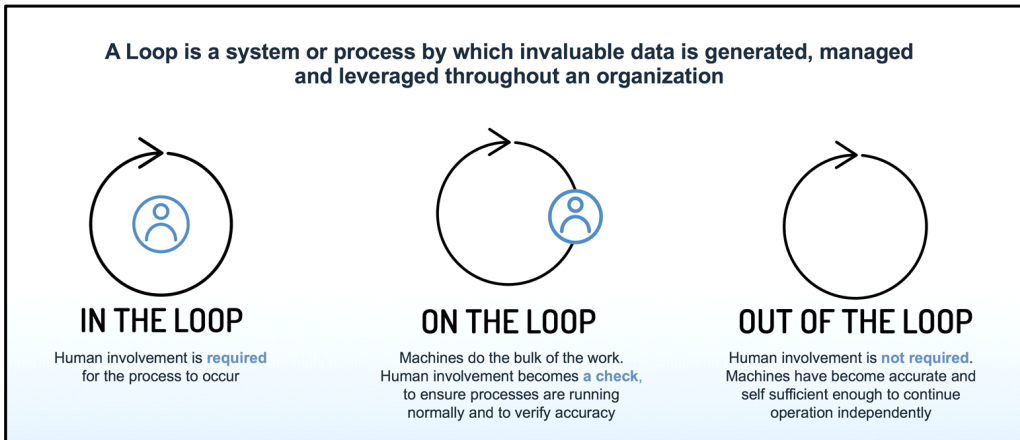
냉전 중 핵억제의 핵심이었던 미소 간 상호확증파괴(MAD)은 생존성 있는 제2격 능력의 확보를 위한 삼원핵전력(nuclear triad) 확보와 함께 수 분 또는 수 시간 내에 자국에 가해지는 핵위협을 식별하고 이에 대한 대응책을 마련하는데 기여하는 조기 경보 및 지휘 통제 시스템에 의존하였다. 특히 미소 양국은 핵보복 능력을 확보하는데 초미의 관심을 기울였으며 이로 인해 1960년대부터 자동화 시스템을 도입하기 시작하였다. 이 중에서도 소위 ‘경고 후 발사(LOW: launch-on-warning)’ 시스템은 자동화 시스템의 도입 분야 중 중요한 부분을 차지하였다. 경고 후 발사는 적으로부터의 제1격(first strike)을 조기에 탐지한 후 제2격을 개시하는 시스템이었다. 미소 양국은 조기경보 시스템을 위한 반(半) 자동화 시스템을 개발하였다. 레이더를 통해 적의 핵무기 발사 정보 식별을 자동화함으로써 정책 결정자로 하여금 제2격 개시 결정을 위한 시간을 더 제공하기 위함이었다.⁴⁰²⁾

반 자동화된 조기경보 시스템의 유용성에도 불구하고 센서와 컴퓨터 칩의 문제 등으로 인해 미소는 냉전 중 중대한 오경보(false alarm) 사례에 직면하였다. 1979년의 training tape incident, 1980년의 computer chip incident, 1983년의 Petrov incident이 대표적이다.⁴⁰³⁾ 자칫 핵사용을 불러올 수도 있었던 이러한 오경보 사례로 인해 미소는 자동화 시스템에 중대 위협 평가 및 의사결정 능력을 부여하는 것에 대해 매우 조심스러워 하였다. 미소는 자동화 시스템에 의해 제공된 정보를 확인 및 분석하고, 기술적 문제를 해결하며, 특히 발사 명령을 내리는데 있어 반드시 인간이 핵지휘통제 시스템에 개입하는 ‘in the loop’ 체제를 유지하였다.

401) Vincent Boulanin et al. Artificial Intelligence, Strategic Stability and Nuclear Risk, SIPRI, June 2020, p. 18.

402) 위의 책, p. 19.

403) 위의 책, p. 20.



〈그림 6-3〉 AI의 단계와 인간 개입 수준

그러나 핵지휘통제를 자동화하는 시스템을 적용하는 특수한 상황 또한 상정하였다. 그것은 의사결정자가 물리적으로 상황을 평가하고, 결정을 내릴 수 없는 상황이었다. 보다 구체적으로 두 가지 시나리오가 존재하였다. 첫째, 의사결정자가 대응할 시간을 갖기 어려울 수 있는 상황에서 미사일 방어를 ‘사전 승인(pre-authorized)’하여 자동교전하게 하는 것이었다. 둘째, 정치 및 군사 지도부에 대한 적의 참수공격으로 보복 공격 결정을 할 수 없는 상황에서 제2격 핵미사일을 자동으로 발사하게 하는 것이었다. 서방에 Dead Hand라고 알려진 Perimetr가 소련이 이러한 목적에서 개발 및 적용한 시스템이었다.⁴⁰⁴⁾

머신러닝, 딥러닝 기술이 적용된 인공지능이 앞으로 핵억제의 다양한 분야에 적용될 것으로 전망되고 있다. 특히 (1) 조기경보 및 정보·정찰·감시 (2) 지휘통제 (3) 핵무기 투발시스템 (4) 비핵작전 분야에 있어 인공지능의 활용이 가속화될 것으로 전망된다.

먼저, 조기경보 및 정보·정찰·감시 분야는 핵억제에 있어 자동화된 인공지능의 적용이 활성화될 가능성이 가장 높은 영역이다. 특히, 머신러닝 기술은 군사 지도부로 하여금 상황 인식 능력을 증진시키고 의사결정을 위한 시간을 더 확보하도록 기여할 수 있다. 특히, 머신러닝 기술은 실시간으로 수집되는 방대한 규모의 정보 중에서 핵심 정보와 패턴, 정보 간 관계를 식별하게 하는데 탁월한 기여를 할 수 있다. 또한 정보·정찰·감시 기능을 장착한 자동화된 UAV, 무인 지상장비(USV: Unmanned Surface Vehicle), 수중 무인잠수정(UUV: Unmanned Underwater Vehicle), 또는 인공위성을 통해 특정 물체

404) Hoffman, D. E., *The Dead Hand: The Untold Story of the Cold War Arms Race and Its Dangerous Legacy* (Anchor Books: New York, 2009); Vincent Boulanin et al. *Artificial Intelligence, Strategic Stability and Nuclear Risk*, p. 22.

및 장비의 준비태세 및 이동 뿐만 아니라 전반적 상황을 인식 및 평가하는데에도 머신러닝이 유용할 수 있다. 마지막으로, 머신러닝의 데이터 처리능력은 적의 핵무기 사용 준비 등의 징후를 평가하는 데에도 큰 기여를 할 것이다.

둘째, 지휘통제 분야 또한 인공지능의 활용 확대가 예상되는 분야이다. 그러나 안정적 핵지휘통제에 요구되는 높은 수준의 안전(safety)을 고려할 때 인공지능의 알고리즘만으로 운용되는 자동화된 지휘통제 시스템을 조기에 구축할 가능성은 높지 않다. 이러한 우려 때문에 일부 전문가들은 인공지능을 핵지휘통제에 적용해서는 안된다는 견해를 피력하고 있다.⁴⁰⁵⁾ 그럼에도 불구하고, 사이버 공격에 대한 핵지휘통제 시스템 보호 등에 인공지능 기술이 활용될 수 있다.

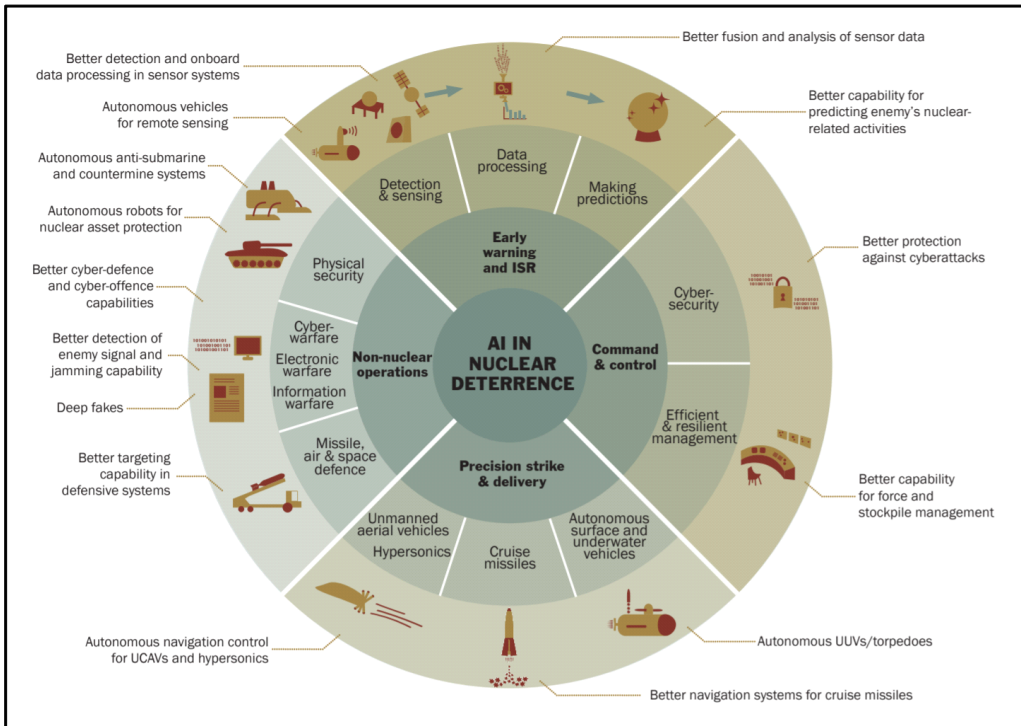
셋째, 핵무기 투발 수단에 대한 인공지능 활용이다. 인공지능은 적의 요격 시스템에 대한 자동 회피 및 정밀 공격에 적용될 수 있다. 초음속무기의 통제 시스템에 인공지능 기능을 탑재한 자동화 시스템을 탑재하는 것이 하나의 예이다. 또한 자동화 시스템은 적의 전자전에 대한 대응의 효과성을 높일 수 있다.

넷째, 재래식 정밀타격, 미사일 및 대공방어, 사이버전, 전자전 및 정보전 등의 비핵 작전에 인공지능이 활용될 수 있다. 유인항공기가 접근하기 어려운 작전환경에서 무장 UAV에 의한 공격, 수중 및 우주에서의 재래식 정밀유도무기 사용에 있어 인공지능의 중요성은 더욱 커질 것이다. 또한 자동화된 인공지능 기술은 적의 공격(예, 미사일)을 탐지, 추적, 표적화 및 요격하는 시도를 효율화할 수 있다. 한반도와 같이 전략적 중심이 짧은 경우 신속한 교전을 위해 미사일 방어를 위한 자동화된 시스템의 도입은 필수적이다.

또한 사이버 영역에서 자동화 기법을 적용한 사이버 방어 아키텍처의 구축은 이미 오래 전부터 시도되어 오고 있다. 공격용 사이버 무기 또한 자동화 시스템에 기반하고 있다. 이스라엘과 미국이 이란의 우라늄 농축 시설에 대해 감행한 것으로 널리 인식되고 있는 스텍스넷(Stuxnet)이 대표적이다. 최근 발전을 거듭하고 있는 딥러닝 기법은 공격과 방어용 사이버 체계의 자율성을 급속하게 증진시키고 있다. 딥러닝 기법으로 무장한 사이버 체계는 핵지휘통제 시설의 보안에 도움을 줄 수 있으나 반대로 사이버 공격 능력 또한 증진시키는 양날의 검으로 작용하고 있다. 사이버 공격 능력의 향상은 소위 미사일 위협 대응을 위한 '발사의 왼편(Left of Launch)' 전략 구현 가능성을 높이고 있다. 발사의 왼편 전략이란 적대세력의 핵미사일 발사 이전 단계에서 사이버 공격을 통해 기능 고장을 유발시킴으로써 위협에 대응하는 전략을 말한다.⁴⁰⁶⁾

405) d Sauer, F., 'Military application of artificial intelligence: Nuclear risk redux', ed. V. Boulanin, *The Impact of Artificial Intelligence on Strategic Stability and Nuclear Risk*, vol. I, Euro-Atlantic Perspectives (SIPRI: Stockholm, May 2019), pp. 84-90, p. 88.

406) Ellison, R., 'Left of launch', *Missile Defence Advocacy Alliance*, 16 Mar. 2015.



〈그림 6-4〉 가까운 장래에 핵억제에 적용될 인공지능 분야

2. 핵 억제 및 위기 안전성에서의 영향

가. 핵선제사용 징후 판단 및 위기 조치 능력 증대

머신러닝과 자율시스템의 최근 발전은 적대국가로부터의 핵선제사용에 대한 징후 판단 및 신속한 대응을 가능케 함으로써 생존성 있는 제2격 능력의 신뢰성 강화에 기여할 수 있는 잠재력이 있다. 이를 통해 핵국가 간 전략적 안정성 특히 위기 안정성 강화에 기여할 수 있다. 특히, 인공지능은 보다 더 빠르고 신뢰성 있는 조기 경보 및 감시정찰을 가능케 함으로써 의사결정자의 상황인식 능력을 증대시키고 의사결정의 합리성을 강화할 수 있다.

또한 인공지능을 활용하여 보다 더 현실성 있는 시뮬레이션과 위게임을 실시함으로써 위기 발생 시 조치 절차 및 대응 옵션에 대한 의사결정자들의 인식, 지식 및 간접경험을 증진시킬 수 있다.⁴⁰⁷⁾ 특히, 인공지능은 적대세력의 행동을 염출한 가상의 쌍방향 위게임을

407) Manke, K., 'New online strategy game advances the science of nuclear security', Berkeley News, 7 May 2019.

발전시키는데 도움을 줌으로써 행동-대응-행동 변화의 사이클에 기반한 의사결정자들의 위기 상황 인식 능력 및 대응 능력을 고양하는데 기여할 수 있다.

나. 제2격 능력의 생존성 증가를 통한 보복억제력 강화

인공지능은 핵지휘통제 시스템과 핵무기 및 관련 시설의 보호와 유지에 도움을 줌으로써 제2격 능력의 생존성을 증가시키고 궁극적으로 보복억제력을 강화함으로써 위기 안정성 증가에 기여할 가능성이 있다. 특히 사이버공격 및 시스템 실패 확률을 낮춤으로써 핵지휘통제 능력의 유지에 도움을 줄 수 있다. 인공지능의 활용을 통해 물리적 안전과 보안에 대한 사전 점검 및 보수가 보다 더 용이해 질 수 있으며 이를 통해 오작동과 인간에 의한 실수를 줄일 수 있을 것으로 전망된다. 이를 통해 신뢰성 있는 핵전력의 유지 가능성이 증가할 수 있으며 제2격 능력의 신뢰성에 대한 확신이 동반하여 증가할 수 있다.

다. 조기 핵사용 가능성 증가

인공지능의 진보는 재래식 무기와 핵무기 간 소위 ‘얽힘(entanglement)’ 현상의 위험을 증가시킬 수 있다. 인공지능의 발전은 미사일 유도 기술의 진보로 이어져 재래식 무기의 사거리, 정밀도 및 생존성을 강화시킴으로써 재래식 정밀유도무기를 사용한 제1격의 성공 가능성을 높일 수 있다. 특히, 인공지능의 도움을 받은 재래식 정밀유도무기는 상대방의 방공망을 침투할 수 있는 능력을 증진시킬 것이다. 자동화 기술의 진보는 무인전투기(UCAV: unmanned combat aerial vehicle)와 초음속무기 영역에서 두드러지고 있다. 이러한 능력을 구비한 국가는 적대국가의 핵전력에 대해 자동화된 재래식 정밀유도무기를 사용하여 제1격을 감행할 가능성이 있다. 재래식 전력과 핵전력이 통합되는 추세가 미래에 강화될 가능성이 높은 것이다. 또한 인공지능이 강화된 사이버무기를 사용하여 적의 핵지휘통제, 통신, 정보 시스템(NC3I)을 공격하여 핵미사일 발사 전 무력화를 추구하는 발사의 원편 전략을 구사하고자 시도할 수 있다.

이러한 상황에서는 특히 핵전력의 열세에 있는 국가들의 우려가 커질 것이다. 상대국가의 재래식 및 핵무기를 이용한 제1격 공격으로 인한 핵전력 생존성이 저하되는 상황은 위기 안정성을 크게 저하시킬 것으로 판단된다. 위기 안정성이 저하되는 상황에 대비하여 핵국가들은 평시 그리고 위기 시 핵전력의 경계태세(alert status)를 격상시키는 전략을 구사할 가능성이 높다. 즉, 핵무기를 사용할 수 있는 준비태세를 격상시키는 것이다. 현재 미국과 러시아만이 핵전력의 일부를 수 분 내에 사용할 수 있는 경계태세를 취하고 있는 것으로 알려져 있다.⁴⁰⁸⁾ 인도, 중국, 파키스탄은 핵전력의 일부를 상시 준비태세에 두고

있지 않다. 이들 국가들은 위기 시 하루 안에 핵전력을 발사시킬 수 있는 낮은 단계의 경계태세를 취하고 있다. 만약 핵전력의 경계태세를 평시에 강화하는 전략을 채택한다면 위기 안정성은 더욱 저하될 것이다. 그리고 위기 안정성의 증가는 위기 시 소위 use-it-or-lose-it 딜레마를 강화시킴으로써 조기 핵사용에 대한 압박을 가할 수 있다.

라. 핵무기를 장착한 자율무기체계의 개발로 인한 불안정성 강화

향후 딥러닝 기법의 진보에 따라 자율무기체계에 핵무기를 결합시키는 시도가 예상된다. 특히, 핵전력의 열세에 있는 북한은 핵무기가 장착된 자동화된 공중무인기(UAV) 또는 수중 무인잠수정(UUV)을 개발하여 핵사용을 불확실성을 증대시키는 전략을 발전시켜 나갈 수 있다. 이러한 무기체계는 최종의사결정자의 결정에 의해 핵무기를 발사하거나 통신이 두절될 경우 자동발사하는 핵지휘통제 형태를 취할 수 있다. 핵무기 체계에 자율성이 증가할수록 오작동, 해킹으로 인한 우발적 핵사용 가능성 또한 증가할 수 있다.

3. 한반도 핵사용 방지를 위한 정책적 제언

위에서 분석한 바와 같이 인공지능의 진보와 활용 확대는 핵억제에 있어 긍정적, 부정적 효과를 동시에 가져올 수 있다. 본 보고서는 긍정적 효과를 창출하고, 부정적 효과를 감소 시킴으로써 궁극적으로 한반도에서 핵사용을 방지할 수 있도록 하는 정책적 제언을 염출 하였다. 이러한 제언은 종합적으로 '위험 완화 정책'으로 명명이 가능하다.

가. 북한과 미국의 핵선제 불사용(No-first-use) 정책 채택

현재 북한은 핵선제 불사용에 가까운 정책을 채택하고 있으나 때때로 핵선제 사용을 시사하는 과격한 수사를 가하는 이중적인 모습을 보이고 있다. 미국 또한 2018 핵태세 보고서에서 핵선제 불사용을 명시적으로 채택하지 않는다고 명시한 바 있다. 북한과 미국이 전략적 모호성(strategic ambiguity) 정책을 채택하고 있는 상황에서 인공지능 기능이 크게 향상된 핵지휘통제 시스템과 핵무기가 도입된다면 한반도 위기 시 제1격 시도 또는 상대방의 제1격에 대한 우려가 상호 상승효과를 발생시켜 위기 안정성이 크게 저하될 것이다.

이에 대한 가장 효과적인 위험 관리 정책은 북한과 미국이 명시적으로 한반도에서의

408) Vincent Boulanin et al. Artificial Intelligence, Strategic Stability and Nuclear Risk, p. 112.

핵선제 불사용에 합의하는 것이다. 미국은 동맹국들에 대한 신뢰성 있는 핵확장억제력을 제공하기 위해 명시적 핵선제 불사용 정책의 채택에 거부감을 보이고 있는 것이 사실이다. 북한 또한 핵선제 불사용에 가까운 정책을 채택하고 있으나 이를 명시적으로 선언하지 않고 있다. 두 국가 모두 전략적 모호성 그리고 이것이 수반하는 불확실성에 대한 우려를 핵억제의 근간으로 삼고 있는 것이다. 그러나 인공지능이 제1격의 가능성을 증가시키고 이에 대비한 보다 더 공세적, 즉응적 핵태세가 취해지는 악순환이 계속된다면 한반도의 핵사용 가능성 또한 이에 동반하여 증가할 것이다. 한국은 북한 비핵화의 진전과 한반도의 지리적 범위 내에서 양국의 핵선제 불사용 정책채택을 연계하는 전략을 채택함으로써 고의적, 비고의적 확산 가능성을 낮추는 것이 필요하다.

나. 인공지능 기능이 강화된 시뮬레이션 및 위기관리 훈련

위기 안정성을 강화하기 위한 가장 중요한 시작은 위기 시 그리고 분쟁 초기 국가 간 상호작용에 대한 현실적인 평가를 내리는 것이다. 한반도에서의 핵사용 억제는 한국과 한미동맹이 지향해야 할 가장 중요한 전략적 목표이다. 억제가 실패하여 군사력이 사용될 경우 북한과 한미가 보유한 무기체계의 규모와 성격 상 확산통제(escalation control)가 매우 어려울 가능성이 높다. 군사과학기술의 발전으로 인해 위기 안정성이 저하되는 상황에서 북한의 핵선제 사용 가능성 또한 향후 점증할 것이다.

인공지능의 발전은 보다 더 현실을 반영한 시뮬레이션과 위기관리 훈련을 가능케 하고 있다. 인공지능을 활용한 핵전쟁 모의게임의 대표적 예로 미국 버클리 대학에서 개발 및 사용하고 있는 SIGNAL 프로그램을 들 수 있다. SIGNAL은 분쟁 상황에서 저위력, 고정밀도 핵무기의 사용 등 다양한 핵무기 사용에 대해 각기 다른 행위자들의 반응이 달라질 수 있는지를 시뮬레이션할 수 있도록 하고 있다.⁴⁰⁹⁾ 한국은 미국과의 협력하에 인공지능 기능이 강화된 시뮬레이션을 공동개발하고 이를 위기관리 훈련에 주기적으로 활용할 필요가 있다.

다. 인공지능 기반 북한의 핵전력 분석 체계 개발 및 활용

인공지능의 급속한 발전은 북한의 핵지휘통제 체계 및 핵전력 체계의 구성 및 운용에 대한 통합적 분석에 도움을 줄 것이다. 특히 인공지능을 정보·감시·정찰 장비와 결합하여 실시간 북한의 핵전력 운용 양상을 분석함으로써 북한의 전략적 의도를 보다 더 명확하게

409) Manke, K., 'New online strategy game advances the science of nuclear security', Berkeley News, 7 May 2019.

식별하고 오인 가능성을 줄임으로써 이에 부합되는 핵억제 전략을 수립 및 이행할 수 있게 될 것이다. 한국은 북한의 핵전력 체계를 구성하는 세부요소들의 실시간 운용 상태를 실시간으로 평가할 수 있는 인공지능 기반의 조기경보 체계를 마련하고, 정보·감시·정찰 수단을 통해 수집된 정보가 종합적으로 분석될 수 있도록 해야 할 것이다.

인공지능 기반의 핵전력 분석 체계가 가져올 수 있는 긍정적 효과와 더불어 인공지능을 통해 해석 및 종합되는 데이터의 오류 가능성에 대한 인식 및 이에 대한 지속적 확인 또한 중요하다. 예를 들어, 실시간 정보·감시·정찰 수단을 통해 수집되는 영상 정보를 인공지능의 이미지 인식 알고리즘을 통해 해석되는 과정에서 오류가 발생할 수 있다. 북한의 핵전력에 대한 분석에 있어 오류의 발생은 치명적인 전략적 실책으로 이어질 수 있음을 인식하고 이에 대해 지속적으로 확인하는 절차가 필요하다.

VII. 결론

새로운 군사과학기술의 개발과 확산이 가속화되고 있는 현시대를 일부 학자들은 제3차 핵시대로 명명하고 있다. 제3차 핵시대가 심화될수록 핵억제와 위기안정성의 유지는 점점 더 어려운 도전이 될 것이다. 특히 신형 전술핵무기, 재래식 정밀유도무기, 미사일방어, 인공지능 등 군사력 사용 개념을 혁신적으로 변화시키고 있는 신흥기술(emerging technologies)의 확산은 향후 핵억제와 위기안정성에 대해 긍정적 영향과 부정적 영향을 동시에 제기하고 있다. 미국의 신형 전술핵무기의 도입, 한국과 미국의 미사일 방어 태세 강화, 재래식 정밀유도 무기의 확충, 인공지능의 군사적 활용도 증대 노력 등은 한편으로 북한의 핵사용 억제에 기여할 수 있을 것이다. 그러나 또 다른 한편으로 위기 시 한반도의 핵억제 안정성을 저해할 가능성 또한 면밀히 검토되어야 한다.

군사과학기술의 진보는 핵억제 및 위기안정성에 기여할 수도 있으나 오히려 이를 심각하게 저해할 수도 있는 양날의 검과 같다. 미래의 한반도 핵억제와 위기안정성 유지를 과거와 같은 시각하는 우를 범해서는 안될 것이다. 새로운 군사과학기술이 제공하는 전략적 기회를 활용할 수 있는 정책과 더불어 새로운 도전에 대한 신중한 접근이 요구된다.

〈참고 문헌〉

- 권용수. “레이더 피한뒤 타격...美도 “막을 방법 없다” 겁낸 中 신무기.” 『중앙일보』, 2019.11.2.
- 권태영·신범철, “북한 핵보유 상황 비 자위적 선제공격론의 개념과 전략적 선택방향,” 『전략연구』. 통권 제 51호, pp. 7-47.
- 김덕기. “미국 ‘2019 미사일방어 검토 보고서’를 보는 2가지 시각: 향후 미국의 미사일 방어 계획 발전 방향.” KIMS Periscope, 2019.3.21.
- 김민석. “미·러·중에 불붙은 극초음속 무기...한국은 낮잠.” 『중앙일보』, 2019.7.19.
- 김성걸. “‘우주 센서는 미사일 방어 성패’ ...美, 배치에 박차.” 『국방일보』, 2018.10.29.
- 김윤태·이선희·김정은. “북한 핵 위협 가시화에 따른 억제전략의 구상과 구현방안,” 『국방정책연구』제32권 제4호(2016), pp. 115-140.
- 김재엽. “비핵(非核) 전력에 의한 확산우위의 달성,” 『전략연구』제25권 3호(2018), pp. 7-52.
- 김태우. “극초음속 무기 경쟁으로 더욱 위험해진 핵세계.” 『펜앤드마이크』, 2020.05.20.
- 김태형. 『인도-파키스탄 분쟁의 이해』(서울: 서강대학교 출판부, 2019), pp. 254-275.
- 맹수열. “미국, 러시아 극초음속 미사일 대응 우주기반 네트워크 구축 계획.” 『국방일보』, 2020.6.7.
- 박정오. “루마니아의 미사일방어(MD)체계 구축: 그 파장과 의미.” 『동유럽발칸연구』, 제41권 4호(2017년 11월).
- 박창희. “북한의 핵 위협에 대응한 한국의 군사전략,” 『국가전략』 제23권 제4호 (2017. 겨울).
- 박창희·홍기호·권태영. “북한 핵보유 상황 하 한국의 신 군사전략 및 작전개념 발전 방향,” 『KRIS 창립 20주년 기념논문집』, 한국전략문제연구소, 2017, pp. 189-237.
- 손한별. “핵보유국에 대한 “전략적 강압” : 1999년 카르길 전쟁,” 『국가전략』 Vol. 23, No. 4, pp. 31-60.
- 이병구. “21세기 안보환경 변화와 미국의 핵전략: 제한핵전쟁에 대한 미국의 정책변화를 중심으로.” 『한국국가전략』, 제3권 제3호 (2018), pp. 131-164.
- 이병구. “미국의 INF 조약 탈퇴 선언과 동아시아 안보의 미래,” 『국방연구』, 제62권 2호, 2019.
- 이철재. “北지하시설 한 발이면 파괴... 美 “저위력 전술핵 실전 배치,” 『중앙일보』, 2020년 2월 5일.
- 조은일. “부시 행정부 이후 미국의 미사일방어(MD)체계 연구: 분석과 전략적 함의.” 『국가전략』, 제25권 1호(2019년 봄).
- 폴 브래큰 지음, 이시은 역, 『제2차 핵시대』, 서울 : 아산정책연구원, 2012.

한국군사문제연구원, “미 사이버사령부의 공세적 작전 함의.” 한국군사문제연구원 뉴스레터 제801호(2020.7.23.).

Aaron Mehta, “The US Navy’s new nuclear cruise missile starts getting real next year,” *Defense News*, February 21, 2010.

Adam Lowther, “Why We Need The W76-2 Low Yield Nuke,” March 2020.

Andrew O’Neil, “Command without Control? Nuclear Crisis Instability on the Korean Peninsula,” *North Korean Review*, Vol.10, No. 1 (Spring 2014), pp. 7-21.

Brendan Rittenhouse Green, Austin Long, Matthew Kroenig, Charles L. Glaser and Steve Fetter, “Correspondence: The Limits of Damage Limitation,” *International Security*, Vol. 42, Issue 1, Summer 2017, pp. 193-207.

Caitlin Talmadge, “Would China go Nuclear? Assessing the Risk of Chinese Nuclear Escalation in a Conventional War with the United States,” *International Security*, Vol. 40, No. 4 (Spring 2017), pp. 50-92.

Charles L. Glaser and Steve Fetter, “Should the United States Reject MAD? Damage Limitation and U.S. Nuclear Strategy toward China,” *International Security*, Vol. 41, Issue. 1 (Summer 2016), pp. 49-98.

Christopher Woody, “The Air Force just hit a major milestone with the US military’s upgraded, highly precise nuclear bomb,” *Business Insider*, December 12, 2018.

Daryl Kimball and Kingston Rief, “The Anti-Ballistic Missile(ABM) Treaty at a Glance,” *Arms Control Association*, July 2017.

Dennis M. Gormley, *Missile Contagion: Cruise Missile Proliferation and the Threat to International Security* (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 2008), pp. 69-74.

Gregory D. Koblentz, *Strategic Stability in the Second Nuclear Age*, Council on Foreign Relations, Council Special Report No. 71, November 2014, pp. 19-27.

CRS, *Nonstrategic Nuclear Weapons*, September 6, 2019,

Department of Defense, *Missile Defense Review 2019*(Washington D.C.: DoD, 2019).

Feaver, Peter. “Command and Control in Emerging Nuclear Nations.” *International Security*, Vol. 17, No. 2(Fall 1993).

- James M. Acton, "Escalation through Entanglement: How Vulnerability of Command-and-Control Systems Raises the Risks of an Inadvertent Nuclear War," *International Security*, Vol. 43, No. 1 (Summer 2018), pp. 56-99.
- Jenny Naylor, "The Third Nuclear Age," *Comparative Strategy*, Vol. 38, No. 4 (2019), pp. 276-288.
- John D. Steinbruner, "Nuclear Decapitation," *Foreign Policy*, No. 45 (Winter 1981-82), pp. 16-28.
- Joseph Dempsey, "Assessment of the March 9 KN-25 Test Launch," 38 North, March 10, 2020.
- Karako, Thomas, Ian William, and Wes Rumbaugh. "Missile Defense 2020: Next Steps for Defending the Homeland." A Report of the CSIS Missile Defense Project(April 2017).
- Kier A. Lieber and Daryl G. Press, "The New Era of Counterforce: Technological Change and the Future of Nuclear Deterrence," *International Security*, Vol. 41, No. 4(Spring 2017), pp. 9-49.
- Koblentz, Gregory D. *Strategic Stability in the Second Nuclear Age*, Council Special Report(Council on Foreign Relations), No. 71(November 2014).
- Lawrence Lewis, "AI and Autonomous in War: Understanding and Mitigating Risks," CNA's Occasional Paper, August 2018, pp. 1-52.
- Lora Saalman (ed.) *The impact of AI on strategic stability and nuclear risk, Volume II East Asian Perspective*, SIPRI, October 2019.
- Linton Brooks and Mira Rapp-Hooper, "Extended Deterrence, Assurance, and Reassurance in the Pacific during the Second Nuclear Age," in Ashley J. Tellis, Abraham M. Denmark, and Travis Tanner, (eds.), *Strategic Asia 2013-14: Asia in the Second Nuclear Age* (Washington, DC: National Bureau of Asia Research, 2013), pp. 292-93.
- Lora Saalman (ed.), *The Impact of Artificial Intelligence on Strategic Stability and Nuclear Risk Volume II East Asian Perspective*, SIPRI, 2019.
- Kier A. Lieber and Daryl G. Press, "The New Era of Counterforce: Technological Change and the Future of Nuclear Deterrence," *International Security*, Vol. 41, No. 4(Spring 2017), pp. 9-49.
- Michael Elleman, "North Korea's Recent KN-25 Launches," 38 North, March 6, 2020.

- Michael Gerson, "Conventional Deterrence in the Second Nuclear Age," *Parameters*, Vol. 39, No. 3 (Fall 2009), pp. 32-48.
- Nichols, Michelle. "North Korea has 'probably' developed nuclear devices to fit ballistic missiles." *reuters*, August 4, 2020.
- Peter Feaver, "Command and Control in Emerging Nuclear Nations," *International Security* Vol. 17, No. 2, pp. 164-165.
- Robert Farley, "Does the United States Need a New Nuclear Sea-Launched Cruise Missile?" *The Diplomat*, February 24, 2020.
- Tong Zhao, "Conventional Counterforce Strike: An Option for Damage Limitation in Conflicts with Nuclear-Armed Adversaries?" *Science & Global Security*, 19:3, pp. 195-222.
- Vipin Narang and Ankit Panda, "North Korea: Risks of Escalation," *Survival*, 62:1, pp. 47-54.
- U.S. Department of Defense, *Summary of the 2018 Department of Defense Artificial Intelligence Strategy: Harnessing AI to Advance Our Security and Prosperity*, February 12, 2019.
- U.S. White House, *Executive Order on Maintaining American Leadership in Artificial Intelligence*, February 11, 2019.

김정은 집권 이후 한반도 군사력 균형평가

: 총괄평가(Net Assessment)

국방대학교 교수 김 태 현

국방대학교 교수 박 민 형

- I. 서론
- II. 위협분석 방법론 : 총괄평가
- III. 한반도 재래식 균형 평가
- IV. 한반도 핵 균형 평가
- V. 결론

I. 서론

본 연구는 그간 학계에서 잘 주목하지 않아 왔던 위협분석 방법론인 ‘총괄평가(net assessment)’를 적용하여 김정은 시대 이후 ‘한반도 재래식 군사력 균형’과 ‘핵전력 균형’을 평가하는데 목적을 둔다.

2012년 김정은 집권 이후 북한 군사력 건설은 급격한 변화를 거쳐왔다. 북한은 김정일 시대와는 달리 2017년 11월까지 핵무기 개발과 ‘ICBM’에 집중한 미사일 전력 고도화에 ‘전력질주’를 하였지만, 2018년 이후부터는 비핵화 협상으로 돌아서서 ICBM모라토리움을 선언하였다. 그러는 동안 북한은 남북한 간 재래식 군사 긴장 완화와 평화체제 구축에 ‘성의 있는’ 태도를 보이기도 하였다. 북한은 2019년 2월 하노이 정상회담 ‘노딜’ 이후 비핵화 협상은 교착국면으로 접어들자 수차례 ‘새로운 길’의 가능성을 내비치다가 2019년 5월 이후 부터는 2020년 3월 까지 비핵화 협상을 깨트리지 않으면서도 신형대구경 조종 방사포, 초대형방사포, 북한판 이스칸데르, 신형전술지대지 미사일 등 4종의 단거리 발사체를 발사하는 등 단거리 타격수단의 현대화에 매진하고 있다. 북한은 신종 단거리 발사체들을 개발한 이후 ‘자위적 국방력 강화에서 획기적 전환점’이라고 하면서,⁴¹⁰⁾

2019년 12월 당 중앙군사위 확대회의에서 ‘자위적 국방력 발전을 위한 핵심적 문제’를 논의하고 ‘정세변화 흐름과 관건적 시기의 요구에 맞게 전반적 무장력을 강화하기 위한 군사대책을 결정’하였다고 언급하였다.⁴¹¹⁾ 북미 간 비핵화 협상과 남북관계에 진척이 없는 상황에서 북한은 2019년 12월 7기 5차 당 전원회의에서 ‘정면돌파전’을 새로운 생존전략의 노선으로 선언하였다.

2020년 2월 이후 북한의 정세는 보다 복잡하게 전개되고 있다. 2020년 1월 말 이후 북한은 코로나19의 세계적 대유행에 대비하여 국경을 봉쇄한 상태에서 김정은의 군사 현장지도와 단거리 미사일 발사를 중단하지 않았다. 그러면서, 북한은 4월 11일 당 중앙위 정치국회의를 열어 ‘전염병’ 때문에 정면돌파전에 장애가 생겼다고 언급하였다.⁴¹²⁾ 2020년 10월 10일 당 창건 75주년 열병식에서 북한은 기존의 화성-15형과 비교해서 직경과 길이가 커진 ‘신형 ICBM’, 잠수함탄도미사일로 추정되는 ‘북극성-4A형’, 초대형 방사포 등을 공개하였다.⁴¹³⁾ 김정은은 연설문에서 북한이 ‘가혹하고 장기적인 제재’, ‘비상 방역’, ‘자연 재해’ 등의 세가지 난관 때문에 어려움을 겪고 있음을 직접 언급하였다.⁴¹⁴⁾

북한이 시인한 것처럼 코로나19의 전세계적 대유행과 함께 코로나 사태 장기화가 예견되는 상황에서 북한이 천명한 새로운 생존전략인 ‘정면돌파전’이 초기 단계부터 난관에 부딪힌 시점에서 북한이 군사 분야에서 어떠한 변화와 지속성을 보일지 평가하는 것은 우리의 대북정책 설계에 중요한 의미를 가진다. 무엇보다, 복합적인 변수가 역동적으로 상호작용하는 안보 정세 속에서 ‘한반도 군사력 균형’을 올바르게 평가하는 것은 한국의 군사전략 수립에 결정적인 영향을 미친다.

한국은 북한의 군사적 위협을 평가함에 있어서 정태적(static), 동태적(dynamic) 군사력 평가방법을 다양하게 사용해 왔다. 한국군은 북한의 위협을 단순개수 비교(bean counting), 무기효과지수·부대가중지수(WEI/ WUV) 혹은 기갑사단등가방식(ADE), 화력지수 비교(firepower scoring) 등 정태적 방법에 의존하여 평가하기도 하였으며, 시뮬레이션과 위게임 등 동태적 방법에 의존하여 평가하기도 하였다. 그럼에도 북한의 군사위협 평가에 대한 신뢰성은 확보되지 않은 것으로 인식되고 있다. 북한 위협분석에서 불신이 초래되는 원인 중 하나는 군사력 평가가 단순 ‘수치’로 제시되기는 하지만, 이에 대한 ‘질적 평가’가 균형 있게 수반되지 않기 때문이다. 군사위협 평가는 단순히 북한의 위협만 나열하기보다는 ‘남북한 군사 능력’에 대한 ‘비교’를 통해 ‘균형의 문제’에 대한 의문을 해소해야 했었다.

410) 『조선중앙통신』(2019. 8. 17).

411) 『조선중앙통신』(2019. 12. 22).

412) 『조선중앙통신』(2020. 4. 12)

413) “한미훈련 중단한 사이... 북한, 남 때릴 신무기 4종세트도 완성,” 『조선일보』(2020. 10. 12).

414) “사랑하는 남동포, 울먹이던 북김정은, 미타격 미사일엔 흐뭇,” 『서울경제』(2020. 10. 10).

한국군은 큰 노력을 하고 있음에도 불구하고 다양한 방법론을 ‘총괄’하여 제기되는 의문들을 제대로 해소하지 못하고 있다.

우리 학계와 정보공동체는 북한의 위협을 분석하는 과정에서 다음과 같은 몇 가지 한계 요소를 가지고 있는 것으로 보인다. 첫째, 한국의 정보분석은 대통령 5년 임기와 맞물려 정해 놓은 정책 방향에 맞추어 변질되어왔다는 비판에서 벗어나지 못한다. 정보분석이 정치화 과정을 겪다 보면 경쟁체제에 있는 ‘위협’과 적의 ‘군사력’을 과대평가, 혹은 과소 평가하는 오류를 범할 수 있다. 이러한 이유로 그간의 정보분석 신뢰성에 적지 않은 의문이 제기되어 온 것이 사실이다. 둘째, 기존의 ‘수치’에 집착하는 양적 군사력 평가방식으로는 복잡한 경쟁적 세계를 제대로 분석하는 데 한계를 가지고 있는 것으로 보인다. 2017년 북한은 이미 6차례의 핵실험으로 ‘수소탄’에 버금가는 위력을 가진 핵을 완성하고, ICBM급 미사일 발사시험에 성공하는 등 남북간 군사력 균형 ‘구도’가 ‘핵-재래식 조합’의 구조로 변하고 있다. 이러한 가운데 2018년 이후 북미간 비핵화 협상, 남북간 군비통제 논의, 코로나19 확산, 대북제재의 지속과 북한의 ‘정면돌파전’ 선언 등 복합적인 상황변화는 입체적인 위협 분석을 요구한다. 셋째, 한국 정보공동체는 적의 약점에 집중하건, 수집된 정보를 ‘아군’과 연계하여 ‘균형’의 관점으로 분석하는 노력이 부족했던 것으로 보인다. 예를 들어, 정보기관들은 ‘적의 강점’을 식별하는데 큰 노력을 집중하고 있어서 아군이 그러한 강점을 극복하려는 방법을 개발하도록 하는 데 관심을 기울였다. 그러나, 최근 북한의 군사력 건설 방향을 평가함에 있어 단순히 2018년 이후의 상황적 변수에 한정하게 될 경우 대전략과 연계된 정치-군사적 맥락을 놓치게 되는 우를 범할 수 있다.

이러한 배경에서 본 연구는 우리 학계와 정책공동체에서 그간 간과해왔던 위협분석 도구인 ‘총괄평가(net assessment)’ 방법론을 적용하여, 한반도에서의 ‘재래식 군사력 균형’과 ‘핵 및 미사일 전력 균형’을 분석하는데 목적을 둔다.⁴¹⁵⁾ ‘총괄평가’는 ‘彼我 경쟁 체제’를 하나의 ‘net’로 간주하여 양적 분석이 가지고 있는 ‘과잉 단순화’의 오류에서 벗어나 입체적인 요소들을 고려한 정성평가를 통해 군사력 균형 평가를 수행한다는 점에서 전통적 위협분석과 차별된다. ‘Net Assessment’의 핵심개념인 ‘net’은 국가 간 경쟁체제에서 피아간 발생하는 ‘純이익(net profit)’을 의미하기도 하고, 다른 한편으로는 경쟁적 상황에서 ‘총체적인 요소’를 하나의 ‘net’로 인식한다는 의미도 있어서 ‘純평가’ 혹은 ‘총괄평가’라 부르기도 한다.⁴¹⁶⁾ ‘net’은 ‘적과 나’를 포함하는 여러 요소를 동시에 비교하는 것을 의미

415) Net Assessment는 적과 나의 행동을 고려하여 경쟁적 상황에 대해 전반적 ‘net’ 평가를 수반하며, 그럼으로써 ‘총괄적 결과’를 도출한다는 점에서 ‘총괄평가’라 번역된다. 앤드류 크레페네비치 & 배리 와츠 지음, 이동훈 옮김, 『제국의 전략가』(파주: 살림출판사, 2019).; Emily Mushen, *Are We Winning? A Brief History of Military Operations Assessment*. CNA(September 2014), p. 9.; Paul Bracken, “Net Assessment: A Practical Guide,” *Parameter* (Spring 2006), p. 93.

하며, 이러한 비교의 ‘총괄적 결과(net results)’로부터 분석을 도출하는 것을 말한다.

본 연구는 군사력 균형 문제를 단순히 무기체계와 병력의 산술적 총합과 비교의 관점에서 벗어나 ‘정치적 맥락’과 대전략을 연계해서 ‘총괄적’으로 평가하는 접근방식을 취한다. 북한의 군사력 평가는 ‘병진노선’→‘사회주의 경제건설 총력집중’→‘정면돌파전’과 같은 북한의 생존전략과 대전략의 변화와 어떤 연계성이 있는지, 그리고 남북한 간 군사적 신뢰 구축, 북미 간 비핵화 협상과는 어떤 상관관계가 있는지를 포함한다. 여기서, 2017년까지 북한의 핵 고도화 전략이 ‘ICBM’을 주축으로 하는 대미 접근에 주안을 두었다면, 2019년 5월 이후 북한의 단거리 발사체 고도화 전략은 초대형 방사포와 단거리 미사일을 주축으로 하는 대남 접근에 초점을 두는 양상으로 변화하고 있다. 이러한 북한의 이러한 접근방식의 변화를 남북간 ‘경쟁전략’의 관점에서 북한의 대전략, 전쟁전략(군사교리)과 연계하여 총괄적으로 평가한다.

II. 위협분석 방법론 : 총괄평가

1. 전력기획의 개념과 유형

한국의 군사전략 수립단계에서 우선적으로 해야 할 일은 당면하고 있는 ‘위협을 평가’하는데 있다. 일반적으로 최적의 군사전략을 구상하고, 최적의 군사력을 건설하는 토대로서 ‘전략환경 평가’의 핵심요소는 ‘위협분석’으로부터 출발한다. 나의 생존을 위협하는 요소를 제거하여 ‘근심이 없는 상태로 만드는 것’이 안보(security)의 본질이라는 점에서 모든 전략-전략기획의 토대는 위협분석이 되어야 한다.

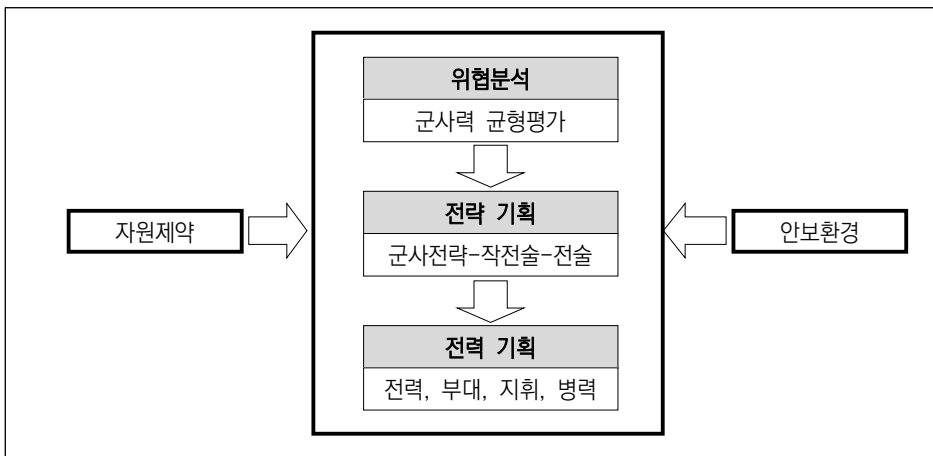
여기서, ‘위협분석’은 단순히 아축이 직면하고 있는 ‘외부세력’에 의한 위협요소에 국한되어서는 안되며, “현재 및 미래 안보환경, 자원제약, 위협평가(위협, 도전, 취약성, 기회), 미래 기술발전, 동맹국 및 외교환경”과 “국내적 ‘정치, 경제, 군사, 정보, 문화’ 등 국력의 제요소”를 고려한 입체적인 분석을 포괄하는 개념이어야 한다.⁴¹⁷⁾ 전략기획 모형에서 말하는 ‘위협분석’이란 단순히 ‘적’ 혹은 ‘경쟁자’의 적대적 의지와 능력만 의미하기 보다는, ‘적과 나’ 사이에 발생하는 의지와 능력의 불균형의 ‘동태적 과정’을 의미한다. 다시말해, 위협

416) Paul Bracken, “Net Assessment: A Practical Guide,” *Parameter* (2006).

417) P. H. Liotta and Richmond M. Lloyd, “The Strategy and Force Planning Framework,” *Security, Strategy, and Forces Faculty, ed., Strategy and Force Planning* (Newport: Naval War College, 2004), p. 4.

분석은 단순히 나를 위협하는 ‘적의 의지와 능력’에 국한되기 보다는, ‘피아간의 군사적 균형’을 의미한다.

위협분석을 토대로 적절한 군사전략이 수립되면 이를 토대로 군사력 소요를 도출하여 전력을 건설하는 이른바 ‘전략기반(strategy-based, 또는 strategy-driven)’의 하향식 군사력 건설이 이루어진다. ‘전략기반의 하향식 접근법’은 전력기획의 표준적, 논리적인 형태로 볼 수 있다. 바틀렛에 따르면 위협에 대처하고 기회를 활용하기 위해서는 국가이익에서 출발하여 국가안보전략, 안보목표 및 전략에 이르는 전통적인 하향식 접근방법에 의해 주요 핵심요소인 위협, 국가목표, 국가전략, 군사전략을 고려하여 전력건설을 선택해야 한다고 주장한다.⁴¹⁸⁾ 이것은 소위 ‘어떻게 싸울 것인가?(how to fight)’에 대한 명확한 개념을 설정하고 이를 구현하기 위해 소요되는 전쟁수행 도구를 건설하는 방식이다. 싸우는 방식을 먼저 규정하고 이에 필요한 전력을 구비하는 전략기반의 군사력 건설 방식은 구체적인 전쟁수행 및 전투수행 시나리오에 입각하여 이루어질 수도 있다.



〈그림 1〉 전략기획 및 전력기획 절차

* 출처 : P. H. Liotta and Richmond M. Lloyd, "The Strategy and Force Planning Framework," *Security, Strategy, and Forces Faculty, ed., Strategy and Force Planning* (Newport: Naval War College, 2004), p. 4.내용을 재구성하였음.

종합하자면, 전략기획과 전력기획의 출발점이자 핵심토대는 ‘위협분석’에 있다. 위협분석이란 정치전략적 수준에서는 세력균형(balance of power)으로 개념화할 수 있으며, 군사적 수준에서는 군사력 균형(military balance), 전술적 수준에서 ‘상대적 전투력 비교(relative

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

combat power)라는 개념을 사용하기도 한다. 다시말해, 위협분석의 결과에 따라 상이한 전략과 전력건설 방향이 설정된다. 따라서, 한국가의 '위협분석'의 방법론과 관점이 전략 수립과 군사력 건설에서 중요한 의미를 가지게 된다.

2. 위협분석 도구로서 총괄평가

총괄평가(net assessment)는 군사경쟁 상황에서 해법을 제시하기 보다는 경쟁국가간의 군사력 균형의 문제와 위협을 '진단'(diagnosis)하는 데 목적을 둔 위협분석의 방법론이다.⁴¹⁹⁾ 총괄평가의 사전적 의미로 볼 때 'net'와 'assessment'가 결합된 개념이다. 여기서, 'Net'의 어원은 경제학의 '전체수입에서 비용을 제하는 것'을 의미하는 '純이익(net profit)'에서 비롯되었다는 점에서 순수평가, 혹은 '純評價'로 사용되기도 하지만, Net Assessment는 '피어 경쟁체제'를 하나의 전체로 다루는 독특한 분석관점을 가지고 있으며, '적과 나'의 양적, 질적인 요소를 종합해서 비교분석한다는 점에서 '총괄평가'로 정의하는 것이 적절하다. 이로 볼 때 총괄평가는 전자와 후자의 의미를 모두 내포하고 있다고 볼 수 있다.⁴²⁰⁾ 국방 기획에서 사용되는 총괄평가는 넓은 의미에서는 "군사력 균형 평가(E. Cohen)",⁴²¹⁾ 또는 "전평시 위협분석(S. Rosen)"으로 정의할 수 있다.⁴²²⁾ 이보다 좁게 규정되는 총괄평가는 "전략기획을 목적으로 국가, 국가집단, 지역적 정치에제간의 강점과 약점에 대한 균형을 다면적으로 평가하는 것",⁴²³⁾ "상대국가에게 비용과 도전을 부과하는 '비용부과(cost-imposition)' 전략을 발전시키기 위한 필수적인 단계(A. Krepinevich)"로 정의할 수 있다.⁴²⁴⁾

총괄평가는 미소냉전기 미국의 '비용부과(cost imposing)'와 경쟁전략(competitive strategy)의 관점에서 태동한 위협분석 방법론으로서, 단순개수 비교(bean counting), 무기효과지수·부대가중지수(WEI/ WUV) 혹은 기갑사단등가방식(ADE), 화력지수 비교(firepower scoring) 등 정태적 방법에 의존한 평가방법, 시뮬레이션과 워게임 등 동태적

419) Andrew W. Marshall, *Long-term Competition with the Soviets: A Framework for Strategic Analysis*. (RAND, 1972).

420) 김태현, "군사력 평가도구로서 총괄평가: 개념, 절차, 방법론," 『국방정책연구』제36권 제1호(2020년 봄), pp. 187-188.

421) Eliot A. Cohen, "Net Assessment: An American Approach," *Jaffee Center for Strategic Studies* (1990), p. 4.

422) Stephen Rosen, "Net Assessment as an Analytical Concept," in: Andrew W. Marchall, *On Not Confusing Ourselves* (Boulder: Westview Press, 1991), p. 290.

423) Institute for Defense Analysis, *Net Assessment: The Concept, Its Development and Its Futrue* (Alexandria: IDA, 1990), p. 8.

424) Andrew Krepinevich & Barry Watts, *The Last Warriror: Andrew Marshall and Shaping of Modern American Defense Strategy* (Basic Books: 2015).; 앤드류 크레피네비치 & 배리 와츠 저, 이동훈 번역, 『제국의 전략가』(파주: 살림출판사, 2019).

방법에 의존한 평가방법과 차별성을 가진다. 총괄평가는 ‘양적 방법론(quantitative approach)’에 내재되어 있는 정성적 변수의 조작화와 계량화의 단순화 과정에서 발생하는 오류를 극복하고자 질적 분석에 비중을 두고 있다. 총괄평가는 전쟁을 ‘다른 수단에 의한 정치의 연속’으로 간주하는 클라우제비츠주의(clausewitzian)의 군사사상의 맥락에서 군사력을 평가하며, 여기에는 군사요소뿐만 아니라 ‘상대적 군사력 균형’에 영향을 미치는 정치, 경제, 군사, 기술, 기타 요소들을 ‘총괄적’으로 분석하려는 특징을 가지고 있다.

총괄평가에서 주목할 점은 총괄평가가 ‘평시’ 상태를 단순히 무력과 폭력 분쟁이 없는 상태로 인식하지만은 않는다는 점이다. 총괄평가의 관점에서 정의되는 ‘평시’란 특정 국가가 상대국가보다 우위에 서기 위해서, 혹은 경쟁에서 뒤처지 않기 위해서 지속적으로 치열한 간계와 음모를 주고받는 ‘경쟁(competition, 競爭)’의 상태로 인식된다. 여기서, ‘장기간(long-term)’간에 걸쳐 형성될 것으로 판단되는 ‘피아간’의 경쟁적 동학과 ‘상대성’의 원리가 총괄평가에서는 중요한 분석의 원칙으로 대두된다. 아래 그림에서 보는 바와 같이 총괄평가는 ‘경쟁-재래식 전쟁-핵전쟁’에 이르는 다양한 수준과 강도로 구성된 분쟁 스펙트럼 상에서 ‘평시’ 단계를 경쟁의 단계로 인식하고 이에 대한 전략적 접근을 중요시 여긴다.

총괄평가는 기존의 국제분쟁 이론에서 ‘경쟁(competition)’의 단계가 중요하게 다루어지지 않았다는 비판적 인식에서 출발한다. 우리가 경험하는 대부분의 현실적인 국제안보 질서는 ‘전시(war time)’와 ‘평시(peace time)’가 명확한 경계를 이루는 이분법적인 세계관에 의해 작동되지 않으며, 오히려 경쟁하는 양측의 국가들은 전시와 평시의 경계가 모호한 회색지대, 혹은 상대의 의도 탐색, 이에 대한 반응적 전략 모색, 그리고 이를 구현하기 위한 군사력의 건설을 실현하는데 대부분 노력과 시간을 투자하고 있다. 경험적으로, 미소간 1970년 대 이후 ‘핵공포의 균형’에 의한 안정적인 상호억제가 이루어지자 전면전과 확전보다는 저강도 수준의 분쟁의 발생가능성이 오히려 높아지는 ‘안정-불안정의 역설(stability -instability)’이 나타났다. 또한, 2014년 러시아의 크림반도 합병과 우크라이나 사태, 중국의 남중국해에서의 수정주의적 행태를 볼 때, 러시아와 중국은 미국과의 핵상호억제하에서 전면적인 군사충돌보다는 회색지대(gray zone)에서의 기정사실화 전략(fait accompli)을 통해 정치적 목적을 달성하는데 주안을 두고 있다.

이처럼, 경쟁은 다양한 의미로 사용되고 있지만 동일한 목표를 둘러싼 의지의 대립을 지칭하면서도 반드시 물리적 충돌을 전제하지는 않는다는 점에서 공통성을 가지고 있다. 경쟁이 반드시 적대관계를 전제하는 것은 아니며 불가피하게 전쟁으로 연결될 것을 전제하는 것도 아니지만, 그렇다고 국가간 경쟁과 협력이 서로 배타적인 관계에 있는 것도 아니다. 국가는 경쟁 관계에서도 경쟁자와 협력을 지속할 수 있는 것이다. 따라서, 평시 경쟁전략(competitive strategy)은 상대를 반드시 격퇴, 무력화, 혹은 파괴시키는데 주안을

둘 필요가 없으며, 그렇다고 상대방의 국력과 군사력의 증가를 방관할 수도 없다. 그것을 방지할 경우 나의 세력을 능가할 가능성이 있기 때문이다. 따라서 경쟁전략은 평시에 상대방 능력에 비해 결핍되는 자국의 능력을 보완하거나, 상대방 능력을 자국 능력보다 열세하도록 만들어서 상대적으로 ‘경쟁적 우위’를 확보하는데 주안을 두어야 한다.⁴²⁵⁾

전시가 아닌 평시전략으로서 경쟁전략은 제한된 자원을 고려하여 경쟁자의 약점을 파고 들어 자신의 강점을 지향하는 할 수 있는 우위 영역을 식별할 수 있는 방법을 ‘군사력 운용, 배치, 건설’의 측면에서 강구해야 한다.⁴²⁶⁾ 특히, 경쟁전략은 군사기술적 요인을 대전략의 차원으로 확장하는 특징이 있다. 군사기술적 요소는 적에 대한 비대칭 우위를 장악하고 경쟁적 우위를 확보할 수 있는 강력한 수단임. 이것으로 적에게 감당할 수 없는 경쟁적 열등감을 심어주고, 그것으로 감당할 수 없는 비용을 부과할 수 있다. 이러한 점에서 적에게 심대한, 감당하기 어려운 고통을 강요하는 ‘비용부과(cost-imposition)’의 논리는 경쟁전략의 가장 적극적 형태로 볼수 있다. 비용부과 전략은 적에게 불리한 경쟁을 강요하여 커다란 시련을 유발하는 계획, 태세, 작전개념을 의미하며, 여기서 노리는 모든 ‘비용’이란 전쟁 이전(antebellum) 비용을 의미한다.⁴²⁷⁾

그렇다고 총괄평가가 평시 경쟁전략에만 국한되는 것은 아니다. 총괄평가는 시나리오를 통해 ‘회색지대 분쟁-재래식 분쟁-핵분쟁’에 이르기까지 각종 분쟁양상을 상정한 전략기획의 토대로서 피아간 상대적 군사력을 장기적 차원에서 전망하기도 한다. 우선, 회색지대 분쟁(gray zone)은 상당한 수준의 무력에 직접 의존하지 않으면서 국가안보 목표를 달성하기 위한 노력이나 일련의 노력으로서, 군사적 격돌을 촉발하는 임계점에 의도적으로 도달하지 않으면서 동시에 특정 목표달성을 추구하는 것을 의미한다. 이러한 유형의 분쟁 시나리오는 민군의 구분이 없고, 전평시의 경계가 없으며, 목표달성을 위해 동원되는 수단의 구분이 제한이 없는 무제한전으로서, 비군사적 수단이 강조(사이버 공격, 정보공격, 금융무기 등)되는 특징이 있다. 예를 들어, 우크라이나 사태에서 러시아는 미국과 전면전으로 인한 비용과 피해를 감수하지 않으면서 자신의 정치적 목표를 추구하려했던 방식을 들수 있다.

425) Bradford A. Lee, “Strategic Interaction: Theory and History for Practitioners,” in: Thomas G. Mahnken, ed., *Competitive Strategies for the 21st Century: Theory, History, and Practice* (Sandford: Standford University Press, 2012), pp. 28-29.

426) Andre, *New Competitive Strategies Tools and Methodologies*, p. 4. 미국의 1986년 발표한 경쟁전략은 경쟁적 우위 확보방법으로서 ① 적들로 하여금 자원을 털 위협적인 전력과 교리로 전환하도록 영향을 미치는 것, ② 적들로 하여금 쉽게 격퇴될 수 있는 전력을 유지하도록 유도, ③ 적의 현존능력 퇴화시키기(비용 부과), ④ 지속적인 군사적 강점영역 구축(경쟁여건 조성), ⑤ 경쟁자에게 주요 충격력을 가진 예기치 않은 군사능력 현시(경쟁의 초점을 전이, 주도권 확보), 경쟁자의 군사능력의 중요 요소에 효과에 대해서 확신을 가지지 않게 만들기(군사교리, 계획, 무기장비), 또는 경쟁자의 무기프로그램의 결과에 대해 확신을 약화시키기 등을 제시하였다.

427) Mahnken, *Cost-Imposing Strategies: A Brief Primer*, p. 6.

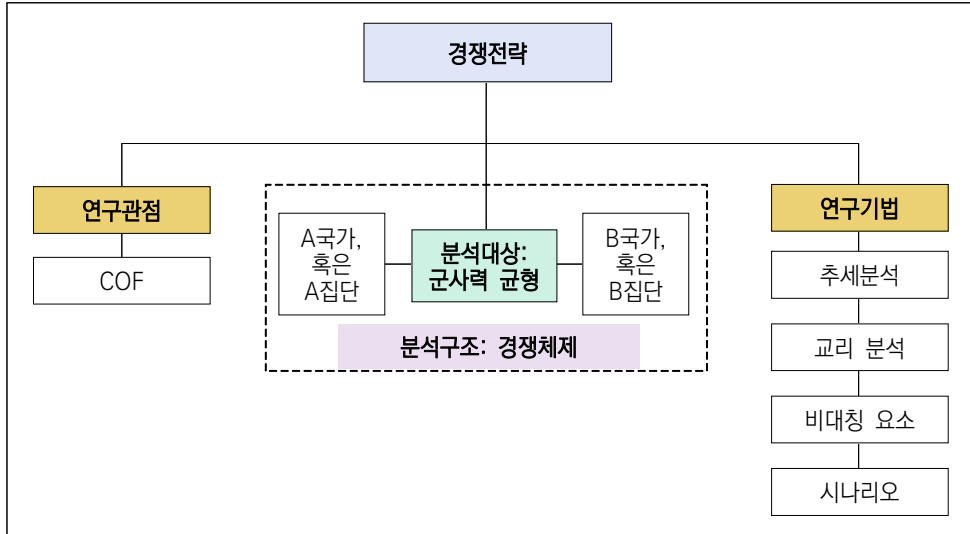
나아가, 총괄평가에서 상정하는 전형적인 방식의 분쟁 시나리오는 재래식 분쟁(conventional war)과 핵전쟁 시나리오(nuclear war)가 있으며, 이러한 시나리오를 통해 피아간 군사력 균형을 보다 합리적으로 분석할 수 있다. 재래식 분쟁시나리오가 되었건, 핵전쟁 시나리오가 되었건 실현가능성 있는 분석결과를 도출하기 위해서 가장 중요하게 고려해야할 요소는 과거의 장기적인 ‘추세’(trends)를 정확히 분석해내고, 추세로 설명되지 않는 ‘불확실성’(uncertainty)을 식별해내는데 있다. 불확실성에 대한 합리적인 가정과 검증을 통해서만이 총괄평가에서 지향하는 분석결과를 추출할 수 있을 것이다.

종합해보면, 총괄평가는 미국이 미소냉전기에 소련의 군사력을 평가하고 이에 대한 경쟁 전략을 수립하기 위한 선행단계로 이용했던 위협분석 방법론이었다. 미국은 1990년 이전 미소 냉전기간 미소간 경쟁체제를 ‘핵 상호억제’와 ‘공포의 균형’으로 인해 전면적인 분쟁 발생 가능성이 높지 않은 반면, 저강도 수준의 도발의 가능성이 잠재된 상태에서 지속적으로, 장기적으로 ‘경쟁’을 지속하게 되는 평시상태가 전략적으로 중요하다고 판단하였다. 바로 이러한 ‘장기적인 경쟁관계’에 대한 인식 때문에 미국은 ‘싸우지 않고 이기는 방법’(winning before fighting)의 경쟁전략을 개발하기 위해 총괄평가를 필요로 했다.

총괄평가는 현재와 미래에서도 동아시아 지역과 한반도 지역에 유용할 것으로 보인다. 동아시아 안보상황은 미중 간의 ‘장기적 강대국 경쟁(long-term great power competition)’이 지속될 것으로 전망된다. 미국의 IPS(인도-태평양전략)와 중국의 BRI(일대일로 전략)이 충돌하는 상황이 미래에도 더욱 지속될 것으로 전망되는 가운데, 군사 분야에서도 상호 핵억제가 작동되는 상황에서 전면전과 확전의 가능성 보다는 ‘회색지대’ 분쟁의 가능성이 잠재되어 있는 미중간 ‘평시 군비경쟁’이 장기간 심화될 것으로 보인다. 또한, 남북한 간에도 안정적인 상호 억제의 국면으로 진입하게 될 경우 전면적 분쟁보다 ‘체제경쟁’과 ‘군비 경쟁’의 상황이 장기간 지속될 것이다. 이러한 상황에서 우리는 전략기획과 전력기획과정에서 ‘전시’뿐만 아니라, 평시 ‘경쟁’ 단계를 주목하고 경쟁단계에서 ‘싸우지 않고 이길 수 있는 전략’을 개발하기 위한 분석 도구로서 ‘총괄평가’의 가치를 평가할 필요가 있다.

3. 총괄평가의 원칙과 분석 기법

가. 총괄평가의 원칙



〈그림 2〉 총괄평가 절차

* 출처 : Paul Bracken, "Net Assessment: A Practical Guide," Parameters (Spring 2006).; Eliot A. Cohen, "Net Assessment: An American Approach," Jaffee Center for Strategic Studies (April 1990).; Thomas M. Skyppek, "Evaluating Military Balances Through the Lens of Net Assessment: History and Application," *Journal of Military and Strategic Studies*, Vol. 12, Issue 2 (Winter 2010). 김태현, "군사력 균형 평가도로서 총괄평가: 개념, 절차, 방법론," 『국방정책연구』제36권 제1호(2020).의 내용을 종합하여 구성하였음.

총괄평가에서 밝히고자 하는 핵심적인 대상은 피아간 군사경쟁에서의 우열관계를 식별하는 것이다. 냉전기 미소경쟁을 승리로 이끌고, 탈냉전기 군사혁신(RMA)을 주도하였으며, 최근 미중 경쟁 관계를 예견하고 대비하는데 많은 기여를 한 것으로 평가받는 총괄평가는 피아간 군사력 균형 평가를 집중적으로 규명하고자 하였다.

총괄평가는 경쟁하는 상대국가에 대한 단선적인 '위협 평가'에 국한되지 않는다. 총괄평가의 가장 차별적인 분석상 접근방법은 '국가 간 경쟁 다이내믹스(competitive dynamics)'라는 분석환경과 구조를 전제한다는 점이다.⁴²⁸⁾ 총괄평가는 피아간 '경쟁체제'를 하나의 전체로 인식하고, 위협분석을 진행함에 있어 오로지 '상대성'의 원리에 입각하여 분석이

428) Thomas M. Skyppek, "Evaluating Military Balance Through the Lens of Net Assessment: History and Application," *Journal of Military and Strategic Studies*, Vol. 12, Issue2 (Winter 2010), p. 10.

이루어진다. 이렇듯 상대방과 나를 하나의 비교선상에 놓고 분석하다 보면 어떻게 하면 자신이 가진 유한한 국가자원을 이용하여 상대방을 능가할 수 있는가를 고민할 수 밖에 없다. 자신이 보유한 ‘자산과 능력’을 고려하여 적보다 뒤처지 않기 위해서, 혹은 적을 능가하기 위해서 어느 정도의 군사력이면 충분한지를 계산하기 위해서 총괄평가를 하는 것이다. 이러한 논리의 경로를 따라가게 되면 결국은 총괄평가의 끝에는 ‘적의 생각을 능가하는 것(out-thinking)’이 적과 경쟁에서 승리하기 위한 가장 핵심적인 요소가 될 것이라는 결론에 도달할 수 있다.⁴²⁹⁾ 이렇듯, 총괄평가는 국가간 치열한 생존적 경쟁체제 하에서 ‘자원 제한(resource restraints)’이라는 제약사항을 중심에 놓고 분석을 하게 되며, 이러한 ‘절박한’ 분석논리 때문에 총괄평가는 현실에 안주할 수 도 있을 이상적인 분석론에서 벗어나 ‘현실적인’ 분석태도를 견지할 수 밖에 없다.

총괄평가는 ‘상대성’에 바탕을 두고 ‘적과 나’를 항상 ‘하나의 net’로 분석한다. 총괄평가는 적과 위협을 분석함에 있어 ‘아군 전투력’에 대해서도 동등한 관심을 가지게 되는데 이것이 바로 총괄평가를 일반적인 정보위협판단과 구별시키는 가장 특징적 차별점이다.⁴³⁰⁾ 여기서, 장비의 수량과 형태와 별개로 양측의 군사교리, 교육훈련, 사기, 리더십, 무기체계의 효율성 등 입체적인 질적 요소가 평가대상이다. 한 국가의 군사력을 적과의 연계 없이 분석하는 것은 총괄평가 관점에서 보면 전략적 의미가 크지 않다. 다시 말해, 총괄평가는 시간 관점과 경쟁의 변증법적인 본질을 고려하여 경쟁체제에서 양자 간, 혹은 다자간 전략적 상호작용을 강조한다. 이러한 접근은 평면적 방식으로 적의 반응을 분석하는데 국한되지 않으며, 지리, 동맹, 조직문화, 조직목표 등 다양한 요인을 포괄한다.⁴³¹⁾

결국, 총괄평가의 가장 중요한 원칙은 경쟁관계의 ‘군사력 균형’을 평가함에 있어 ‘적의 관점’을 이해하는 데에 있다. 총괄평가에서는 적이 자신의 강점과 약점을 어떻게 인식하는 지를 이해하는 것을 중요하게 인식한다. 예를 들어, 적과 나 사이에 ‘균형’에 대한 인식의 차이가 전쟁을 유발할 수 있다. 그것은 억제전략의 논리와 직결. 적이 피아간의 ‘군사력 균형’을 어떻게 이해하고, 인식하는지가 ‘억제’의 가장 핵심문제이기도 하다.

‘적의 관점’에서 균형 문제를 접근하는 방법론은 러시아의 ‘COF’(군사력 상관관계분석, correlation of forces)와 맥을 같이하는 방식이다.⁴³²⁾ 총괄평가의 필요성과 중요성에 대해서 일관되게 강조해왔던 마셜(A. Marshall)은 러시아의 이러한 독특한 위협분석 방법론,

429) Andrew W. Marshall, *Long-term Competition with the Soviets: A Framework for Strategic Analysis*. (RAND, 1972), p. 42.

430) Gabriel Elefteriu, *A Question of Power: Towards Better UK Strategy Through Net Assessment* (London: Policy Exchange, 2018), p. 23.

431) Jeffrey MacKittrick, “Letter to Editor,” *Parameter* (Summer 2006).

432) Andrew Krepinevich & Barry Watts, *The Last Warrior: Andrew Marshall and Shaping of Modern American Defense Strategy* (Basic Books, 2015), p. 113.

즉 '적과 나'를 하나의 전체로 묶어서 비교분석하는 관점을 중요하게 생각했다. 총괄평가와 유사한 방법론으로서 러시아의 COF, 혹은 COFM(Correlation of Forces and Means)은 사전적으로 '역량관계'를 의미하는 것으로, 이것은 상대국가에 대한 아측의 군사적 우위 (superiority)의 상대적 수준을 분석하는 것으로, 전 세계적, 지역적, 전구적 차원에서 '양적대국가' 간 군사력 균형(military balance)을 설명하는데 사용되고 있다. COFM은 소련에서 러시아로 이어지는 군사전통에서 100년 이상 존재해왔는데, 상황에 따라 정치군사 지도자에 따라 상이하게 사용되고 있다.

군사정치적 차원에서 COF는 레닌(Lenin)과 브레즈네프(Brezhnev)에 이르기까지 소련의 정치지휘부는 '사회주의 진영과 자본주의 진영의 투쟁'을 설명하는 관점에서 이념체계의 경쟁적 투쟁에서 어느 진영이 우세한가를 평가하는 맥락에서 사용되었다. 고위 정치적 수준에서 COF는 군사력 균형에 제한되지 않고, 경제적, 정치적 역량, 이념적 동지국가의 수, 전세계적인 노동자 계급운동의 성과를 포함하여 분석하였다. 소련은 전통적으로 '역량'을 평가할 때 군사적 능력을 넘어서 정치사회적 응집력, 경제적 잠재력, 전쟁 의지를 포함하여 분석한다.⁴³³⁾ 비밀 해제된 미CIA보고서에 따르면 소련은 냉전기 COF를 평가하기 위해 군사적, 비군사적 데이터를 광범위하게 수집한 것으로 알려져 있다.⁴³⁴⁾ 한편, 전략적 차원에서 러시아 군사정치지휘부는 COF를 전략적 핵 균형(strategic nuclear parity)을 설명할 때 사용하였다.

한편, 작전적 차원에서 러시아 총참모부는 COFM을 전시 작전계획 수립을 위한 양적, 질적 데이터를 사용하는 '수치계산'으로 이해하고 있다. 이러한 맥락에서 언급되는 군사력 평가는 적절한 전력 수단들과 방책구상에 대한 지휘관의 구체적 결심을 촉진하기 위한 토대로 사용되고 있다. 즉, COFM은 작전기획의 도구로서 작전적, 전술적 수준에서의 방책(COA, Course of Action) 결정과 전력의 규모를 결정하기 위해 사용되고 있다. 최근 러시아에서 사용하는 COFM은 주로 소련군내 작전기획의 토대를 제공하기 위한 군사력 평가를 의미하며, 군구조 기획, 무기체계 개발, 기타 전략적 결심과정에서 사용되고 있다. 따라서 정치적 잠재력, 경제적 잠재력, 사회적 응집력, 전쟁의지는 러시아의 국력평가에서 여전히 중요한 요소로 간주되고 있지만, 총참모부 혹은 하위군사제대에서 사용하는 공식적인 COFM의 요소는 아닌 것으로 평가된다.⁴³⁵⁾

433) Clint Reach, Vikram Kilambi, Mark Cozad, *Russian Assessments and Applications of the Correlation of Forces and Means* (Santa Monica: RAND, 2020), p. 10.

434) Director of Central Intelligence, "The Soviet Assessment of the US," *NIE 11-5-75* (October 9, 1975), pp. 1-17.

435) Clint Reach, Vikram Kilambi, Mark Cozad, *Russian Assessments and Applications of the Correlation of Forces and Means* (Santa Monica: RAND, 2020), p. 11.

러시아의 COFM은 미국의 총괄평가 방식과 마찬가지로 ‘피아간의 경쟁체제’ 혹은 ‘피아간 적대체제’를 ‘하나의 전체’로서 분석하는 관점을 유지한다. 이것은 양대 적대집단 간의 경쟁 다이내믹스에 초점을 두고 관계성과 균형을 분석한다는 점에서 ‘역량관계’ 분석으로 개념화할 수 있다. 소련초기에는 양진영 군대의 무기체계가 질적으로 유사하고 종류도 다양하지도 않았기 때문에 1950년대 까지는 COFM가 주로 병력과 무기장비에 대한 ‘적아간 엄격하게 양적인 수치비교’로 규정되었다. 그러나, 1970년대 소련은 무기체계의 발전과 기술의 진화가 획기적으로 발생하는 상황에서 군사력의 양적 균형뿐만 아니라 ‘질적 균형’의 중요성을 인지하고, COFM평가에서 ‘정성적 요소’를 반영하기 위해 ‘전투 잠재력(Combat Potential)’의 개념을 도입하여,⁴³⁶⁾ 병력 및 무기장비의 양적, 질적인 특성을 모두 고려해야 한다고 강조하고 있다. 2007년 러시아의 군사용어사전에 따르면 “상대에 대한 군사적 우세를 결정하기 위한 핵심고려사항은 질적, 양적 요소”라고 COFM의 특성을 규정하고 있다.

러시아의 COFM과 연계된 분석요소로서 최상위 차원에서는 대규모 공격을 개시하고 유지할 수 있는 국가의 능력, 혹은 전체 군사력의 평가시에 사용되는 ‘군사잠재력(military potential)’,⁴³⁷⁾ 전쟁개시, 안보수호의 국가 총체적 능력을 비교할 때 러시아군에서 사용하는 개념인 ‘국력(mogushchestvo gosudarstva)’이 사용된다.⁴³⁸⁾ 나아가, 군사력(voennaia moshch’), 전략적 안정성(strategicheskaiia stabil’nost’), 정치군사 상황(VPO), 비대칭성(asimetriia)과 같은 개념들이 사용되고 있다. 러시아에서 COFM은 ‘힘’을 평가하는 방법의 하나로서 모든 국방전략과 군사전략에 대한 문제에 해답을 주는 유일한 방법론은 아니지만, 군사기술적 수준의 진화, 군사산업의 능력, GDP, 동원 잠재력, 동맹, 우방국가, 기타 러시아 군조직이 고려해야 할 많은 요소들이 COFM 계산에서 고려된다.

이처럼, 러시아의 전략기획과 전력기획에서 COFM은 전쟁수행의 원칙에서 핵심적으로 고려되고 있다. 러시아의 지상군 교리는 ‘전쟁수행 원칙’으로 4가지를 제시하고 있는데, 그 중에 하나로 ‘군사잠재력의 상관관계’를 중요시하고 있다.⁴³⁹⁾ 여기서, 전쟁 수행의

436) Clint Reach, Vikram Kilambi, Mark Cozad, *Russian Assessments and Applications of the Correlation of Forces and Means* (Santa Monica: RAND, 2020), p. 16. 전투잠재력은 양적 지표에 추가하여 무기장비의 질적인 특성을 포함하는 이론적 도구로서 “특정 조건하에서 전체 임무목표에 대한 무기장비(혹은 전투 배치)의 기여”라고 개념화할 수 있다. 1980년대까지 ‘전투잠재력’은 상이한 적대세력을 비교하는 접근방법의 공식적인 요소가 되었다.

437) ‘대규모 군사작전을 실행할 능력, 거시 경제적 지표, 전시 경제능력, 수송체계, 지상군, 공군, 방공군의 작전적 행동’을 포괄하는 개념으로서 적대국가의 동원능력, 축선을 연해 전개된 부대, 소련에 대한 등이 포함된다.

438) 여기에는 GDP, 인구규모, 영토, 무장병력의 규모를 포함하고 있는데, 이것은 정치, 경제, 군사 능력의 총합적 지표라고 규정하기도 함.

439) 정보사령부, 『러시아 지상군 전술』(정보사령부, 2009. 6.), p. 18.

제2원칙으로서 “전쟁과정과 결과는 전투부대의 ‘군사적 잠재력의 상관관계’에 달려있다”고 하면서 한 국가의 군사적 잠재력은 군대와 무기를 유지, 증강할 수 있는 최대능력으로서 경제, 과학, 정신, 정치적 잠재력을 포괄한다고 규정하고 있다.

첫째, 정치군사적 수준에서 러시아는 ‘정치 군사적 상황(VPO)’라는 개념을 이용하여 전구차원의 전력전개를 평가한다. VPO는 일정기간 동안 전세계적, 지역적, 일정 구역 차원에서 평가되었으며, 특정 전구에서의 전력균형을 평가하는데 이용된다. 군 최고정책 결정 수준에서는, COFM분석은 ① 정치-군사(pol-mil) 상황(VOP, Voennaia-Politicheskaia Obstanovka)와 같은 포괄적인 안보평가를 제공, ② 군구조와 편성과 같은 전략적 현안에 대한 토대를 제공한다.⁴⁴⁰⁾ COFM은 역사적 경험을 활용하면서, 작전적 평가보다는 덜 세부적이지만, 포괄적인 지역적, 무기체계와 전투편성에 비중을 둔다. 정책수준의 COFM 평가는 ① 전략 핵균형, ② 전략핵 균형을 저해하는 무기개발 요소, ③ 러시아 안보를 위협할 수 있는 대규모 적 전력발전에 집중하고 있다.

둘째, 작전적 수준에서 COFM평가는 컴퓨터 기반의 계산을 사용하는 작전적-전술적 계산을 기반으로 기획절차의 일부로 사용된다. COF는 모든 전략기획과 작전기획의 출발점이다. COFM계산은 최상의 전력규모를 계산하고, 임무수행을 위한 방책(COA, Course of Action)을 개발하는 토대를 제공한다. 이것은 러시아군의 작전기획 절차에서 핵심적인 부분을 차지하며 소련시기에는 “결심, 작전기획, 전투간 지휘통제를 위해 필요한 질적, 양적 지표를 결정하기 위한 계산”으로 규정되었다. 가장 중요한 계산은 ‘적의 능력과 채택 가능한 방책을 고려하여’ 전투역량과 COFM을 계산하는데 있다.⁴⁴¹⁾

종합해보면, 총괄평가는 러시아의 COFM과 마찬가지로 ‘위협분석’의 방법론으로서 전략적, 작전적 수준에 걸쳐 전략수립과 전력기획의 선행단계에서 이루어진다. 이들은 모두 정치-군사적 수준의 ‘피아간 역량 비교’, 혹은 ‘피아간 군사력 균형’에 초점을 두면서, ‘적’뿐만 아니라 ‘아군’의 입장을 비교하여 강점과 약점을 도출하는 상대적인 ‘전력(군사력) 비교’의 방식을 택하고 있다. 이를 통해서 미국의 ‘총괄평가’와 러시아의 ‘COF’는 자신의 강점을 적의 취약점에 겨냥하는 전략수립의 토대로 이용하고 있는 것이다. 가장 큰 차이점으로서, 러시아 COF가 주로 ‘전시’를 상정한 ‘피아간 역량관계 분석’에 주안을 두는 경향을 보이는 반면, 미국의 총괄평가는 평시 ‘장기적 경쟁단계’를 상정하고 이에 대한 분석에 주안을 두는 경향이 있다.

440) Clint Reach, Vikram Kilambi, Mark Cozad, *Russian Assessments and Applications of the Correlation of Forces and Means* (Santa Monica: RAND, 2020), p. ix-x.

441) Clint Reach, Vikram Kilambi, Mark Cozad, *Russian Assessments and Applications of the Correlation of Forces and Means* (Santa Monica: RAND, 2020), p. 88.

나. 총괄평가의 분석기법

총괄평가는 분석하고자 하는 문제에 따라 다양한 방법론을 유연하게 적용하는 ‘창의적’ 방법론이기 때문에, 총괄평가는 정량적, 정성적 평가를 병행하는데, 인간 요소(조직, 관료 행태), 군사교리, 군사전략, 교육훈련, 리더십, 전쟁 지속능력과 같은 무형적 요소가 포함된 종합적 분석을 중시한다.⁴⁴²⁾ 또한, 총괄평가는 분석대상, 즉 경쟁체제의 속성에 따라 다양한 기법을 적용한다. 여기에는 분석하고자하는 목적이 무엇인지도 분석기법을 결정하는데 중요한 의미를 가진다. 하지만, 총괄평가가 ‘장기적 경쟁체제’를 상정하고 ‘피아간 경쟁체제’에서의 군사력 균형의 우위를 분석하는데 궁극적인 목적을 둔다는 원칙을 고려할 때, 일관되게 적용해온 분석기법들은 ‘추세(trends)’, ‘교리(doctrine)’, ‘비대칭요소(asymmetries)’, ‘시나리오(scenario)’의 방법 등이 있다. 본 연구는 이 중에서 추세, 교리, 비대칭 요소 분석에 초점을 맞추고 시론적 분석을 진행한다.

첫째, 추세분석은 피아 유형적 군사력을 비교하는데 유용하다. 미래의 군사력 균형을 예측하고 불확실성을 해소하기 위해 유용한 분석방법으로서 ‘장기적 추세’를 따져보는 것이 중요하다. 과거 10-20년에 걸친 피아 무기체계 획득, 국방비 지출, 경제적 및 기술적 능력에 있어서의 변화 추이를 분석하여, 향후 군사력 균형에 미칠 영향을 예상하면 피아간 우열관계의 흐름을 간파할 수 있다. 군사력의 ‘양적 능력’에 있어 1년 단위의 ‘변화’는 점진적이기 때문에 특징과 속성이 잘 읽히지 않겠지만, 장기간에 걸친 ‘축적된 변화’는 혁명적일 수 있으며, 그것이 교리의 변화와 동반될 경우 더욱 충격적인 의미가 있을 수 있다.⁴⁴³⁾ 추세분석은 바로 이러한 장기간에 걸친 변화의 흐름을 ‘피아간의 동학’ 속에서 읽고 해석하는데 주안을 둔다.

둘째, 교리분석은 유형적 전투력(병력, 무기, 부대)을 운용하는 방식을 비교하는데 주안을 둔다. 총괄평가는 교리분석을 통해 적의 교리가 공세적인지 방어적인지, 공세적 혹은 방어적으로 변화하고 있는지를 식별하여 미래 군사력 균형에 미치는 영향을 분석한다. 교리 분석에서 주목해야할 ‘교리’는 군사력 운용에 관한 것으로, 여기에는 전략문화, 안보상황 인식, 정치적 목적, 상위전략, 리더십, 사회적 요인 등 비 물리적 요인들이 상호작용하고 있음을 이해해야 한다. 즉, 교리를 통해 상대의 의도를 파악할 수 있는 반면, 상대의 의도를 통해 적 교리를 추정할 수도 있다.

셋째, 비대칭성 분석이란 앞의 추세분석과 교리분석을 통한 유무형 군사력 비교 과정에서

442) Eliot A. Cohen, “Net Assessment: An American Approach,” *Jaffee Center for Strategic Studies* (April 1990), p. 15.

443) Institute for Defense Analysis, *Net Assessment: The Concept, Its Development and Its Future*(Alexandria: IDA, 1990), p. 32.

나타나는 ‘비대칭성 또는 비교우위의 영역’을 식별하는 것이다. 적이 압도적인 화력을 가지는 반면 아군이 신속한 기동력을 가질 수 있다. 피아 사이버·전자전 능력이 대등하지만 적의 공세적 교리로 인해 아군이 처음에는 열세에 처할 수 있다. 여기에서 각 분야별로 식별된 피아 우열 혹은 강약점은 곧바로 아군이 보완해야 할 전력을 도출하고 부대구조를 조정해야 할 소요로 볼 수 있다. 그러나 군사력 균형은 각 분야별이 아닌 종합적으로 평가되어야 한다. 부족한 화력을 화력으로 메우기보다 기동으로 보완할 수 있고, 교리를 바꾸어 적 능력을 거부할 수도 있기 때문이다.

넷째, 시나리오 분석은 군사력 균형이 어떻게 변화할 것인지를 예측하기 위해 가설을 설정하고 위계임을 통해 이러한 가설을 시험해 보는 것이다. 앞에서 분석한 분야별 비대칭성 혹은 강약점이 어떻게 상호작용하여 전체 군사력 균형의 우열로 나타날 것인지를 구체적으로 검증해 보는 것이다. 가령 적의 우세한 사이버·전자전 능력에 대해 아군이 신속히 피해복구를 하고 역으로 적의 체계를 효과적으로 공격할 수 있는지를 따져보는 것이다.

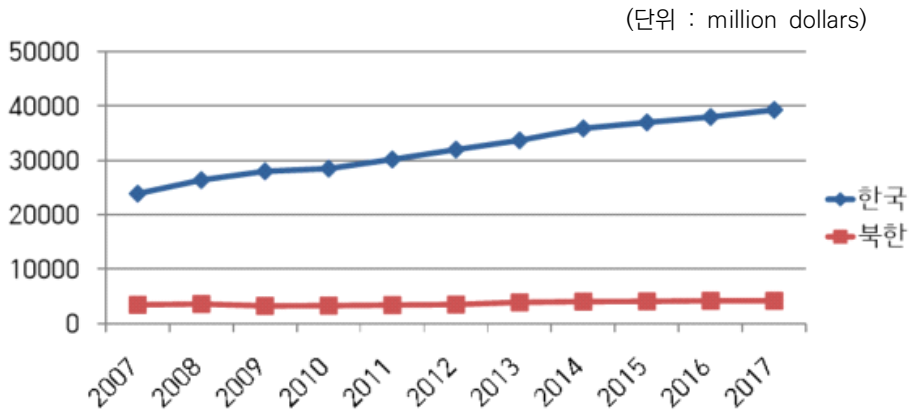
Ⅲ. 한반도 재래식 균형 평가

1. 추세 분석

2012년 김정은의 집권 이후 남북한간 재래식 군사력 균형은 다음의 몇 가지 특징을 보이고 있다. 첫째, 한국은 북한에 비해 양적으로는 열세하지만 질적으로는 점차 우세를 확대하고 있다. 반대로 북한군은 한국에 비해 양적 우세를 확보하고 있으나, 질적으로는 열세한 분야가 적지 않다. 이러한 특징을 단적으로 드러내는 것이 군사비 투자 현황이다. 북한은 120만명이 넘는 대병을 유지하고 있는데 반해, 군사비 투자는 경제력의 악화로 인해 한국에 비해 상대적으로 열세한 수준이다. 역으로 말하면 북한은 경제력을 비롯한 종합국력 면에서 한국에 비해 열세에 처해 있어 국방비 투자 면에서 한국에 비해 적은 규모를 투자하고 있어, 양질의 대규모 재래식 전력을 유지하기는 어려운 실정이다.

북한은 군사비를 공개적으로 발표하지 않고 있어 정확한 군사비 평가가 어려운 실정이다. 북한 군사비는 국내외 연구기관들의 추정치에 의존하여 평가되고 있는데, 대표적으로 미국무부의 ‘세계 군비 및 무기이전 보고서(WMEAT)’와 국제전략연구소(IISS)가 2009년에 발표한 ‘군사력 균형(The Military Balance)’가 있다. 우선, 미국무부가 발행한 ‘세계 군비 및 무기이전 보고서(WMEAT, 2019)’에 따르면 북한이 지출한 지난 11년간 국방비는

2007년 34.5억불에서 2017년 41.7억불로 증가하였던 반면, 한국은 지난 11년간 2007년 239억불에서 2017년 393억불로 증가하였다.⁴⁴⁴⁾ 이처럼, 북한은 국내총생산(GDP) 대비 23.3%를 군비에 지출하고, 인구 대비 병력 비율이 세계에서 가장 높음에도 불구하고, 국방비의 전체규모는 한국에 10배 가량 열세한 것으로 분석되었다.

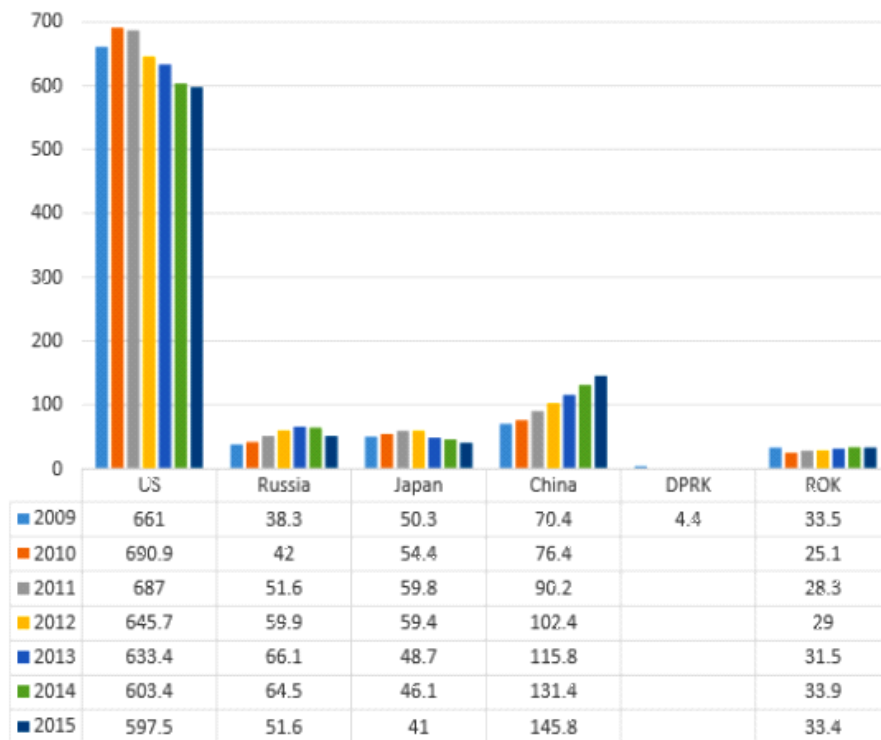


〈그림 3〉 2007-2017 남북한 군사비 지출 비교

* 출처 : <https://www.state.gov/world-military-expenditures-and-arms-transfers-2019/> (검색일: 2020. 10. 7). 미국무부의 WMEAT(2019) 보고서를 분석하여 재구성.

한편, 국제전략연구소는 매년 군사력 균형 보고서를 발간하고 있는데, 북한의 군사비 지출현황에 대해서는 공란으로 비워두고 있다. 다만, 이례적으로 2009년에 발표한 보고서에서 북한 군사비 지출에 대한 추정치를 제시한 적이 있는데, 이 추정치는 정확성을 따지기 보다는 남북한간 군비지출의 추세와 비교의 참고지점으로 삼을 수는 있다. 이 자료에 따르면 미국무부의 세계군비 및 무기이전보고서의 10년간 추세와 유사하게, 북한의 군사비 지출은 한국에 비해 8배 가량 열세한 것으로 나타난다.

⁴⁴⁴⁾ <https://www.state.gov/world-military-expenditures-and-arms-transfers-2019/> (검색일: 2020. 10. 6).



〈그림 4〉 2009-2015년 남북한 재래식 군사비 비교

* 출처 : IISS, *The Military Balance 2009-2015* (London, 2009-2015).

둘째, 북한은 아직도 노후된 구식장비를 운용하고 있으며 전반적인 현대화 사업보다는 포병 무기체계를 비롯한 일부 무기체계에 대한 선택적인 성능개량을 하고 있다. 전면전 수행을 위한 공격용 기본 장비에 해당하는 전차, 장갑차, 야포의 세 가지 핵심무기체계를 비교해보면 북한은 2006-2014년까지 대내외적인 여건이 열악함에 불구하고 양적 규모를 축소하지 않았다. 오히려 북한은 이 세 가지 장비들을 양적으로 꾸준히 증강하면서 대병주의 군구조를 그대로 유지하고 있는 것으로 드러났다. 한국군도 이 세 가지 무기체계는 지속적으로 양적으로 증강하고 있는데, 북한군이 보유하고 있지 않은 육군 항공 전력(공격용 헬리콥터)을 보유하고 있다. 주목할 점은 북한군이 군사비 지출 면에서 한국군에 비해 8배-10배 가량 열세에 처해 있음에도 불구하고, 재래식 공격용 장비를 꾸준히 증강하고 있다는 점이다. 그만큼 북한의 재래식 군사장비에 대한 대대적인 현대화 사업이 동력을 얻기 어렵다는 것을 의미한다.



〈그림 5〉 2006-2014년 남북한 주요 전쟁장비 비교

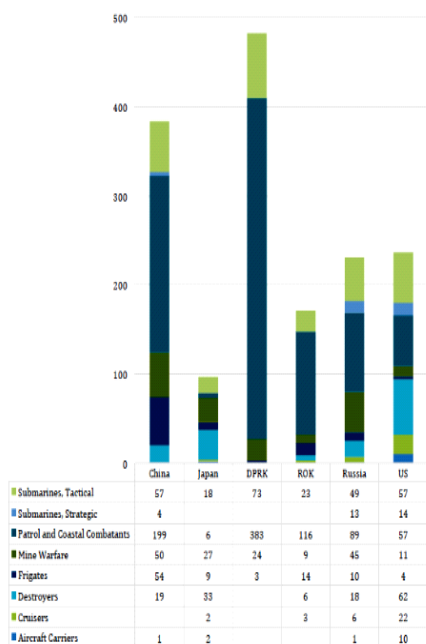
* 출처 : IISS, *The Military Balance 2009-2015* (London, 2009-2015).

열세한 군사비 규모로 대규모의 재래식 전력을 그대로 유지하는데서 나타나는 북한군의 구조적인 모순은 여러 군데에서 표출되고 있다. 우선, 북한의 군사훈련은 정기적으로 실시하고 있지만 많은 부분이 대내외적으로 보여주기 위한 연출용 훈련일 가능성이 높으며 이러한 훈련이 북한이 전반적인 전투력 향상에 기여했는지는 불투명하다. 북한은 군사비의 제한으로 인해 무기체계의 전반적인 현대화 보다는 필수적인 전쟁장비에 대한 선택적인 집종을 하고 있는 것으로 보인다. 예를 들어, 북한의 기갑 및 기계화부대는 선군호 및 준마호 등의 장비를 통해 신형장비 혹은 부분적인 성능개량을 통하여 작전수행 능력을 향상시키고 있다. 북한군의 지상군 전력은 노후화된 장비와 전쟁지속능력의 약화로 인해 전면전 수행능력은 점차 떨어지지만, 북한 지상군은 전체전력 대비 70% 이상을 평원선 이남에 배치하면서 한국에 대한 기습공격을 감행할 수 있는 지리적 조건을 갖추고 있으며 항상 준비태세를 유지하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

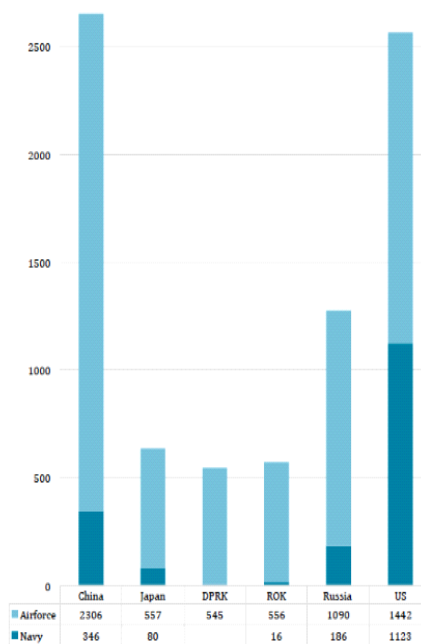
셋째, 기술의 진화에 직접적인 수혜를 입는 장비 중심의 군종인 해군, 공군의 경우,

북한은 질적인 면에서 한국에 비해 상대적으로 열세에 처해 있는 실정이다. 해군 전력의 경우, 북한 전력 대부분이 소형 함정으로서 지상작전과 연계하는 연안 작전에 치중되고 있으며, 실질적인 해상작전 보다는 공기부양정과 고속상륙정 등을 이용하여 한국의 후방 지역에 시설에 대한 타격과 교란작전을 수행할 수 있는 능력을 보유하고 있는 것으로 평가된다.

공군 전력의 경우에도 북한공군은 질적으로 한국군에 열세한 입장에 처해 있는 것으로 판단된다. 그러나 북한 전투임무기의 약 40%를 평양-원산 선 이남에 전진배치 하고 있어 유사시 즉각 전장에 배치할 수 있으며, AN-2기와 헬기를 다수 보유하고 있어 특수전부대 공중침투를 지원할 수 있으며 정찰 및 공격용 무인기와 경향공기도 개발 배치하고 있다는 점은 한국에 위협요소가 된다.



〈그림 6〉 해군 전투함정 전력 비교



〈그림 7〉 공군 고정익 전력 비교

* 출처 : International Institute for Strategic Studies, The Military Balance 2016 (London, 2016).

주목해야 할 부분은 정밀타격 능력에 있어 한국이 북한을 압도하고 있다는 점이다. 북한은 한국군의 감시정찰 능력, C4I능력, 타우러스 미사일 도입, F-35과 같은 첨단 공중 전력에 취약성을 가지고 있다. 특히, 북한이 한국군에 비해 노정하고 있는 가장 큰 취약성은 '정밀타격 능력'에 있다고 해도 과언이 아니다.

넷째, 북한 군사력은 특수작전 전력, 사이버 전력, 장사정포 등 비대칭 전력 중심으로 증강해온 추세를 보이고 있다. 우선, 북한은 대규모의 특수전 병력을 보유하고 있다. 북한의 특수전 병력은 현재 20만여 명에 달하는 것으로 평가되고 있는데 11군단과 전방군단의 경보병 사, 여단 및 저격여단, 해군과 항공 및 반항공군 소속 저격여단, 전방사단의 경보병연대 등 전략적, 작전적, 전술적 수준의 부대로 다양하게 편성되어 있다.⁴⁴⁵⁾ 최근 들어 북한은 요인암살을 위한 전담 특수전 부대를 창설하는 한편 특수전군의 위상을 강화하는 등 전략적, 작전적, 전술적 수준의 부대로 다양하게 편성되어 임무의 영역을 확대하고 있다. 특수전 전력은 테러, 요인암살, 중요시설 점령, 한국의 후방지역으로 대규모 부대 침투와 미국의 증원전력 차단과 같은 다양한 임무를 유연하게 수행할 수 있는 작전적, 전략적 자산으로 평가된다.

북한은 한반도 분쟁 양상의 불확실성, 회색지대 분쟁, 제한전 수행의 가능성이 증가함에 따라 군사적 차원을 넘어서 ‘국가급’에서 결심하고 직접 운용할 수 있는 국가급 전략자산을 필요로 할 것으로 보이는데, 이에 최적화된 전력이 특수작전 부대이다. 2017년 확인된 특수작전군에 대한 세부적인 내용은 알려지지 않고 있으나, 북한은 이 부대를 통해 미국 등에서 운용되고 있는 ‘즉각대응군(Immediate Response Force)’ 역할을 수행하려할 가능성이 있어 보인다. 특수작전 부대는 제한전 수행 시 중요 목표 선점, 지역 또는 중요 인물테러, 전면전 시 후방지역 교란, 기타 유사사태 발생 시 즉응적 태세 전환 등 최강의 전투력 발휘를 위한 핵심 부대로 기능할 가능성이 있다. 특수전 부대는 미래 북한군 조직 중 가장 비밀리에 변화될 조직이라고 할 수 있으며 이 조직의 경우 소규모 팀별 활동이 가능하도록 세분화하여 운용될 것으로 보이며 전략군과 함께 지속적인 조직 보강 및 확대가 예상된다.

한편, 북한은 사이버전 능력을 중요시하여 역량강화에 주력하였다. 현재 북한군의 사이버전 인력은 6,800여명으로 알려져 있으나,⁴⁴⁶⁾ 미래 이러한 병력은 증가할 것으로 예상되며 관련 사이버사령부도 조직 확대를 하게 될 것으로 보인다. 사이버 전사들은 인원 대비 군사적 효과가 매우 크며, 전시는 물론 평시에도 그 기여도가 매우 높기 때문이다. 북한은 비용대비 그 효과를 극대화 시킨 사이버전을 통해 한국의 국가기반시설 및 전쟁수행체제를 무력화할 수 있으며, 이로써 국민의 전쟁수행의지를 박탈하는 심리적 효과를 발휘하는 것으로 보인다.

다섯째, 북한은 포병전력을 중점적으로 강화하고 있다. 북한은 현재 북한은 육군 전력의 약 70%를 평양~원산선 이남 지역에 배치하여 언제든지 기습공격을 감행할 태세를 갖추고

445) 국방부, 『2018국방백서』 (서울: 국방부, 2018), p. 23).

446) 국방부, 『2018국방백서』 (서울: 국방부, 2018), p. 21).

있다. 전방지역에 배치된 북한의 170mm 자주포와 240mm 방사포는 수도권 지역에 대한 기습적인 대량집중 공격이 가능하며, 최근 개발이 완료되어 일부 배치된 300mm 방사포는 중부권 지역까지 공격이 가능한 것으로 평가된다. 또한 122mm와 200mm 견인방사포를 추가 생산하여 전방과 해안 지역에 집중 배치하고 최근에는 사거리 연장탄 및 정밀유도탄 등의 다양한 특수탄을 개발하여 운용하고 있다.⁴⁴⁷⁾ 미국의 RAND 연구소가 2020년 발표한 북한 재래식 포병 화력에 의한 피해량 예측 연구를 보면, 북한의 장사정 포병이 한국의 안보에 얼마나 위협적인 전력인지를 여실히 보여준다.⁴⁴⁸⁾

〈표 1〉 북한 장사정포 현황과 위력

목표	포병화력	사격시간/발수	사상자(사망)
파주	152mm, 122mm 12문	5분 /210발	8550명(920)
전방지역	152mm, 122mm 864문	1분 / 10,000발	4,500명(400)
서울 일부지역	240mm 방사포 54문	1분 / 1,188발	18,350(1,570)
서울 북부지역	152mm, 130mm, 122mm/ 5700문	60분 / 385,000발	205,600(17,000)
서울 불바다	170mm, 240mm/ 324문	60분 / 14,000발	130,000(10,680)

* 출처 : D. Sean Barnett et al., *North Korean Conventional Artillery: A Means to Retaliate, Coerce, Deter, or Terrorize Populations* (Santa Monica: Rand, 2020).

북한은 단거리 화력체계를 개발하여 한반도 전 지역과 주변 수역에 대한 타격력을 강화하고 있다. 북한은 2019년 5월 이후 초대형 방사포, 북한판 이스칸데르, 신형 전술지대지 미사일을 비롯하여 신형 단거리 타격체계를 개발하여 실전배치하려 한다. 북한이 최근 개발하고 있는 최신 초대형 방사포(KN-25)는 전선사가 직접통제하는 포병 사단에 배치되어 직접 운용할 가능성이 높다. 이로써 핵 억제에 대한 군사적 역할은 전략군이 담당 하되, 포병은 재래식 분쟁에 대해서 보다 유연성을 발휘할 수 있도록 조직을 정비하고 강화할 것으로 보인다.金正은은 2020년 3월9일 전선 장거리 포병부대들의 화력 타격 훈련 현장지도에서 “인민군 포병 무력을 누구나 두려워하는 세계 최강의 병종으로 강화 하는 것을 주체적 혁명무력 건설 노선의 제일 중대 과업으로 내세우고 계속 줄기차게 투쟁하라”고 지시한 바 있다. 2019년 북한은 총참모장에 박정천 포병국장을 임명하였는데. 이것은 북한군 내부에서 포병 조직의 중요성이 크게 인식되고 있음을 의미함과 동시에 포병전력의 확대 가능성을 추론하게 한다.

447) 국방부, 『2018 국방백서』(서울: 국방부, 2018), p. 22-23.

448) D. Sean Barnett et al., *North Korean Conventional Artillery: A Means to Retaliate, Coerce, Deter, or Terrorize Populations* (Santa Monica: Rand, 2020).

마지막으로, 미래전은 4차 산업혁명 시대가 도래함에 따라 인공지능 기술이 사이버, 우주, 자율, 드론 무기체계에 결합되어 기존 전쟁수행체제와 전쟁 수단과는 결을 달리할 것으로 전망되는 가운데 북한은 한국에 비해 점차 열세해질 가능성이 있다. 최근 한국군은 미래전에 대비하여 신기술을 접목한 자율무기와 유무인 복합체제, 영상기술, 통신기술, 위성항법, 인공지능 등 분야에 대한 투자를 지속하고 있다. 현재로서는 북한이 미래전에 대비한 향후 경로를 전망할 만한 징후를 식별하기는 어렵다. 다만, 북한군이 전반적인 신기술 적용 면에서 열세할 것으로 평가되는 가운데, 기술력과 자원 등을 고려할 때 미래전 수행을 위한 첨단기술군으로의 발전을 둘러싼 남북한 장기적 경쟁은 북한에게 불리하게 전개될 가능성이 있다고 평가할 수 있다.

종합해 보면, 남북 간 체제경쟁은 경제, 정치, 사회적 측면에서 한국에 비해 북한에 불리하게 진행되고 있는 것으로 평가된다. 경제적으로, 북한은 ‘자력갱생’을 표방하면서 위기극복을 위해 노력하고 있지만 핵개발로 인해 장기간 국제사회의 제재를 받고 있으며, 체제 내부의 모순으로 인해 열악한 상황에서 벗어나지 못하고 있어서 한국에 비해 열세를 벗어나지 못할 것으로 전망된다. 또한, 외교적으로 북한은 탈냉전기 이후 ‘고립주의 정책’과 핵개발 정책으로 인해 서구 국제사회로부터 분리되어 정상적인 국제사회의 일원으로 수용되지 않고 있는 가운데, 중국과 러시아 등과 지정학적 이익을 공유하고 있다. 사회적으로도, 북한은 배급제 붕괴, 장마당 세대의 성장, 외부정보의 유입으로 인한 주민의식의 변화 등으로 인해 주민사회 통제에 대한 필요성과 소요가 증가하는 가운데, 한국사회의 다원화와 자유 민주주의의 가치는 북한체제를 위협하는 요소로 작동하고 있다.

북한으로서는 유일하게 한국에 대한 경쟁적 우위(competitive advantage)를 확보할 수 있는 영역이 군사 분야인 것으로 보인다. 북한은 외교, 경제, 사회, 문화 면에서 한국과의 경쟁에서 열세를 면치 못하며, 이러한 추세가 지속된다면 상대적으로 강성해질 한국이 북한의 체제존속에 위협될 것으로 보인다. 이로 인해 북한은 ‘군사 분야’에서의 경쟁적 우위를 이용하여 남북경쟁에서 반전을 모색해야하는 압박감에 사로 잡힐 수 있다. 따라서 북한은 국가적인 자산의 한계를 고려하여 경쟁비용이 과도하게 초래되지 않으면서 한국에 대한 경쟁적 이점을 지닌 영역, 다시 말해 핵 및 미사일 등 전략무기를 지렛대로 하여 불리하게 돌아가는 남북경쟁의 흐름을 차단하거나, 혹은 역전시키려는 ‘오판’을 할 수 있다.

2. 교리 분석: 전쟁 수행전략 분석

남북한 재래식 군비경쟁은 질적으로 한국에게 상대적으로 유리한 흐름을 보이는 가운데 북한은 이러한 유형적 차원의 취약성을 상쇄하기 위해 ‘무형적 차원’, 말하자면 군사력을

운용하는 ‘군사전략’ 차원에서의 비대칭성을 이용하여 남북한간 우세를 확보하려고 한다. 전쟁수행 전략의 차원에서 남북 간에는 ‘전략문화(strategic culture)의 비대칭성’이 자리 잡고 있다. 한국군은 역사적으로 수세 위주의 전략문화를, 북한은 공세 중심의 전략문화를 가지고 있다는 점은 한반도 군사력 균형에 적지 않은 함의를 준다.

첫째, 북한은 한국군의 수세적, 대응적 전략의 관성을 이용하여 자신에게 유리한 군사력 균형을 조성할 여지가 있다. 한국군은 1953년 정전협정 이후 북한이 감행했던 각종 국지 도발과 침투 작전에서 대체적으로 수세적, 대응적 군사행동의 관성을 보여온 바 있다. 이러한 한국군의 방어적 군사력 운용의 이면에는 한반도의 평화와 안정에 토대를 두면서 ‘변영’을 일구는데 주안을 두어온 한국의 ‘무역국가(trading state)’의 특성에서 비롯된 측면이 있다. 한국은 북한이 전쟁분위기를 조성할 경우 경제적, 사회적으로 이미 이룩해 놓은 높은 ‘삶의 질’을 상실하기 싫어하는, 이른바 ‘전쟁공포심’을 가지고 있다. 한국의 상대적으로 발달한 경제적 번영이 유형적인 면에서는 고도의 군사력을 건설하는 원동력이 되지만, 반대로 심리적으로는 북한에게 이용될 수 있는 취약성이 되기도 한다. 북한이 한국의 전쟁공포심리를 충분히 인식하고 있다면, 북한군은 깡패이미지와 같은 평판효과(reputation effect)를 이용하여 한국민에게 전쟁공포심을 자극하여 강압과 억제 효과를 달성할 수 있을 것이다. 특히, 북한은 서울을 중심으로 하는 수도권 지역을 군사적으로 인질화하여 자신의 ‘전략적 공간’을 확장시키는 유용한 지렛대로 활용할 수 있다.

둘째, 남북한 간에는 ‘방위체제의 비대칭성’이 작동한다. 한국군은 한미동맹체제를 근간으로 하는 방위체제를 구축하고 있는 반면, 북한은 ‘자위적 군사노선’에 입각하여 독자적인 군사력 건설과 운용을 지향하고 있다. 동맹체제는 방위분담을 통해 공동위협에 대한 방위 자산을 아끼면서도 위기 시에는 결집된 거대역량을 발휘할 수 있는 ‘경제적’인 안보전략이지만, 비대칭 동맹의 ‘방기와 연루의 딜레마’ 속에서 약소국의 독단적인 결심에 제한을 가하게 된다. 이에 반해, 북한과 같이 자위적 군사노선을 추구하는 군대는 자구책(self-help)을 완성하는데 소요 비용을 단독으로 감당하는 ‘소모적’ 방위체계이지만, 군사적 결심과 이행에 있어서 유연성과 독자성을 확보할 수 있는 장점이 있다.

한국군은 1953년 이후 연합지휘체계에 있어서 몇 차례 변화를 겪어왔는데, 본질적으로 ‘한미동맹’의 큰 골격을 유지하고 있다. 이러한 상황에서 한국군은 한미연합방위체제 하에서 평시 작전통제권을 행사하고 있음에도 불구하고, 유엔사의 정전협정 관리 체제의 영향을 받기 때문에 ‘과도한’ 군사적 대응이 어려우며, 전시에는 미군 4성 장군이 담당하는 한미연합군사령관의 작전통제를 받고 있다는 점은 한국군의 독자적인 군사력 운용에 적지 않은 부담을 주게 된다. 한국의 ‘동맹체계’가 북한에 의한 전면전과 확전 억제에는 유용하다는 점은 역사적으로 입증되고 있음에도, 바로 그러한 점 때문에 한국이 북한의 제한

적인 군사도발에 대해서는 충분한 대응을 하기에는 한계가 있을 수 있다. 2020년 6월 15일 북한 노동신문은 “남조선 당국자들의 체질적인 우유부단성”을 언급하면서 미국에 의존적인 모습을 보이는 ‘동맹체계’의 속성을 비아냥거린 것은 그러한 동맹의 구조적 취약성을 겨냥한 것으로 볼수 있다. 북한은 이러한 한미동맹체계의 허와 실을 잘 인식하고 있는 것으로 보인다. 이러한 비대칭적인 공간에서 ‘전략’이 생겨나는 것이고, 여기에서 바로 ‘균형’의 반전이 창출될 여지가 존재한다.

셋째, 남북한 경쟁에서 한국이 북한에 대해 경쟁적 우위를 장악하고 있는 대표적인 분야는 정밀타격능력이라고 할 수 있다. 한국은 2010년 북한의 천안함 폭침도발과 연평도 포격도발 이후 북한의 국지적 군사도발에 대응하여 적극적인 보복과 대응을 천명하면서, 도발의 원점세력과 지휘세력을 타격하는 기조를 유지해 왔다. 한국군이 이용할 수 있는 최신 전투기를 이용한 항공 정밀타격 능력(F-35 스텔스)은 북한 지휘부에 상당한 위협과 부담을 줄 것으로 평가된다. 북한이 F-35A를 도입한 한국에 대해서 “남조선 군부 호전 세력이 선제공격 야망을 버리지 않고”있다고 하면서 지속적으로 비난하는 것은 북한의 우려를 반증한다.⁴⁴⁹⁾

넷째, 북한은 전통적으로 한반도의 전 전장화를 통해 신속하게 무력통일을 추구하는 군사전략을 기본전략으로 채택해온 것으로 알려져 있다. 북한이 기습전, 속전속결전, 배합전을 위주로 하는 전면전 전략을 실제로 이행할 능력이 있는지는 의문시 된다. 우선, 한국군의 정찰감시 능력이 획기적으로 향상되고 있기 때문에 북한의 전략적인 기습과 확전은 의도대로 진행되지 않을 가능성이 커지고 있다. 한국은 2020년 7월 21일 아나시스-2를 발사하는데 성공하는 등 향후 독자적인 군사위성 체계를 확대할 경우 북한에 대한 정찰 감시능력이 강화되며, 이것으로 북한의 공격징후 포착과 함께 정밀타격 능력이 더욱 향상될 전망이다. 또한, 북한의 전쟁지속 능력이 한계를 보이고 있다. 한국군의 탐지능력과 정보능력의 증강으로 대규모 북한의 동원과 부대 및 전력들의 움직임이 사전에 포착될 가능성이 있으며, 전면전 수행을 위한 전쟁지속능력이 제한되어 있기 때문에 ‘기습적’인 형태의 전면전 수행은 쉽지 않을 것으로 보인다. 무엇보다, 한미동맹군의 우월한 재래식 군사력은 북한의 공격력을 저지하고 격퇴할 가능성이 커지고 있다. 한미동맹군은 한국군이 재래식 분야의 군사력 건설에 비중을 두고 있으며, 미군은 핵 확장억제와 해공군 중심의 재래식 전력을 제공하는데 비중을 두고 있다. 이러한 한미간의 역할분담 하에서 한국군은 미군의 강력한 공군화력의 지원을 받아 지상작전을 수행하는 전쟁수행 체계를 발전시켜 왔다.

449) “F35도입 비난한 북한, 남한 선제공격 야망 버리지 않아,” 『서울신문』(2019 9. 5).

다섯째, 최근 인도-태평양 전략과 더불어 2017년 이후 새롭게 내놓은 미군의 군사력 운용개념의 변화는 북한의 전쟁수행 전략에 적지 않은 영향을 미치고 있다. 미국은 2018년 국방전략서(National Defense Strategy) 발표 이후 아태지역에서 중국과의 장기적인 군사경쟁에 대비하기 위해 ‘전지구적 운용모형(GOM, Global Operating Model)’과 ‘동적 전력운용(DFE, Dynamic Force Employment)’과 같은 새로운 전력운용 개념을 적용하고 있다. 이러한 미국의 평시 단계부터 상대에게 ‘작전적 불확실성’을 자극하는 전력운용 개념은 미국의 군사전략이 평시단계와 방어단계에서 공세적, 적극적, 선제적으로 변화할 수 있음을 의미한다. 미국은 DFE를 위해 초기대응전력(IRF, Immediate Response Forces)와 비상대비전력(CRF, Contingency Response Forces)을 강화하기로 하였으며, 이로써 항공모함, 전략폭격기, 특수전 부대와 같은 전지구적 전개자산들을 ‘불시’에 위기 발생 지역으로 ‘신속하게’ 전개하는 전력운용 체계를 구축해가고 있다. 이로써 북한에 상당한 불안감과 불확실성을 줄 것으로 보인다.⁴⁵⁰⁾ 또한, 미국은 중국과의 제한전쟁에 대비하기 위하여 ‘blunt layer(신속대응전력)’을 강화하고 있는 추세로서, 미국의 아태지역에서 태세(posture) 전환과 전력운용개념의 변화는 북한에 적지 않은 불안감과 불확실성을 자극할 것으로 보인다. 무엇보다, 북한이 대규모의 재래식 전쟁을 감행하여 확전될 경우 한미동맹은 북한의 군사공격을 격퇴하고 격멸하기 위해 태평양 지역의 군사기지와 본토로부터 대규모의 초기대응전력과 신속대응전력을 동원할 것으로 예상할 수 있으며, 이러한 경우 북한은 한미동맹군의 본격적인 군사력 투사에 직면하여 불리한 상황에 처할 가능성이 크다.

마지막으로, 개전의 정당성(jus ad bellum) 측면에서 북한은 한국에 비해 불리한 상황에 처해 있다. 북한의 전쟁수행시 한미동맹은 유엔사를 이용하여 전쟁의 국제적 정당성을 호소하고 국제적 여론을 유리하게 조성할 수 있는 능력을 가지고 있는 반면, 북한은 배타적인 자주성에 입각한 고립주의적인 정책과 ‘비정상적 국가’로 낙인찍혀 있어 불리한 형세에 있다. 개전이 정당성은 국제적 여론을 환기시키면서 향후 전쟁수행의 동력을 확보하는데 중요한 의미를 지닌다. 그러나, 북한은 이미 역사속에서 많은 군사도발과 테러로 낙인이 찍혀있으며, 최근 핵과 미사일의 고도화로 인해 국제적 제재를 받고 있는 상황에서 또 다른 형태의 도발과 침략전쟁은 국제사회의 단결된 강력한 제재를 자초할수 있음을 감수해야 할 것이다. 북한의 외교적 고립은 전쟁수행에 있어 불리한 요소로 작용할 것으로 보인다.

450) DoD, “The Honorable Mark T. Esper, Secretary of Defense, NDS Implementation: First Year Accomplishments(2020. 7. 17),” in: <https://mdia.defense.gov> (검색일: 2020. 7. 18).

3. 비대칭요소 분석

남북 군사경쟁에서 한국은 북한에 비해 상대적 취약성과 기회 요인을 모두 가지고 있다. 우선, 한국은 북한에 비해 지정학적, 지전략적, 평판과 심리적 요소, 비대칭적 전력 등에 있어서 취약성을 가지고 있다. 첫째, 북한은 지정학적 이점을 누리고 있다. 북한은 지정학적으로 관계적 힘(relational power)과 촉매적 억제력(catalytic deterrence)을 보유하고 있다. 미국을 비롯한 한국의 동맹과 우방세력이 군사력을 한반도에 투사하려고 시도할 경우 중국은 전략적 완충지대를 수호하기 위해 위기에 직면한 북한을 자의든, 타의든 군사적으로 지원할 가능성이 있다. 중국의 이러한 ‘촉매적 군사개입’은 불확실성을 가지고 있음에도, 북한의 방어력을 증가시키며, 유사시 북한의 중국 동북지역을 배후로 한 장기 항전을 뒷받침할 수 있다.

둘째, 북한은 한국에 비해 중요한 지전략적 이점을 가지고 있다. 한국의 전략적 중심부(CoG, Center of Gravity)인 수도권이 MDL과 근접하여 북한의 화력공격 등으로 인해 지전략적인 취약성을 가진 반면, 북한은 전략적 중심부인 평양이 상대적으로 이격되어 있어 한국보다 지전략적 이점을 누리고 있다. 북한이 비록 노후화된 기동, 화력장비로 무장하고 있지만 수도권 이북지역에 대한 침략능력은 충분히 보유하고 있기 때문이다.

셋째, 무형적인 차원에서, 한국은 방어중심의 전략문화를 가진데 반해, 북한은 ‘깡패 이미지’와 같은 평판효과를 바탕으로 공격적 전략문화를 가지고 있어 한국에 대한 심리적 확전우세를 구축하고 있다. 따라서, 사회심리적으로 한국사회는 전쟁기피의 여론 형성으로 전쟁공포심에 취약한 반면, 북한사회는 외부 위협을 내부 결집과 단결을 도모하는데 이용하는 군사문화를 가지고 있다.

넷째, 북한은 상대적으로 저렴한 비대칭 전력체계를 발전시키면서 한국을 효과적으로 강압하고 있다. 한국은 미국의 핵 확장억제력과 제한적인 미사일 방어능력에 의존하면서 많은 비용을 지출하고 있는 반면, 북한은 독자적인 핵무장과 핵 타격능력으로 저비용의 경쟁을 전개할 수 있는 이점을 가지고 있다. 특히, 북한이 2019년 5월 이후부터 본격적으로 시험발사하고 있는 단거리 발사체들이 실전배치될 경우 북한의 공격을 거부하기 위해 한국과 미국이 지출해야 할 방호비용을 상당히 증가시킬 수 있다. 무엇보다, 한국의 전쟁 수행 체계(국가기반시설, 지휘통제 시설 등), 전략적 시설들이 첨단정보망으로 네트워크화 되어 있어 사이버, 전자전에 취약한 반면, 북한은 대규모 사이버 공격 능력을 구비하고 있어 평시부터 한국의 의사결정 경로를 마비시키 가능성이 있다. 한국이 ‘IT최첨단 사회’인 반면 북한은 ‘IT후진사회’이기 때문에 남북한 간에는 사이버 침해의 비대칭성이 작동한다.

이러한 소위 'IT의 패러독스'로 인해 북한은 사이버 공간에서 사이버 테러, 여론조작, 심리공작 등 심리적 '영향 작전'을 효과적으로 수행할 수 있다.

다섯째, 북한은 대량파괴무기와 비대칭전력의 상대적 우세를 누리고 있다. 북한은 생화학무기, 특수전 전력, 잠수함, 장사정포 등 단거리 화력 타격수단, 무인기 등 비대칭 전력 면에서 한국의 군사적 대응을 어렵게 하거나, 위협을 인지하더라도 대응하지 못하도록 할 수 있는 역량을 보유하고 있다.

한편, 한국은 군사비 투자, 스텔스 전투기 등 첨단 전력의 구축, 첨단 군사기술 등에 있어서 북한에 비해 압도적인 우세를 누리고 있다. 첫째, 북한은 군사비 투자여건의 악화로 인해 대규모 재래식 전력의 유지가 어려우며, 이로 인해 장비 노후화, 탄약 및 유류 등 전면전 지속능력이 약화되고 있는 것이 현실이다. 북한은 한국에 버금가는 군사장비의 현대화를 추진할 재정적 여력이 충분하지 못하며, 미래전의 발전양상에 따른 첨단화도 어려운 실정이다.

둘째, 북한이 강력한 방공망을 구축하고 있음에도 불구하고, 한국이 최근 도입한 F-35 스텔스 전투기의 공격능력을 방호할 수 있는 방공능력이 충분하지 않으며, 방공능력을 확충 강화하기 위해 천문학적인 비용이 소요되지만 이를 감당할 수 있는 재원이 부족할 것으로 전망된다. 북한의 방공능력의 취약성은 북한의 군사비 소모를 초래할 우려를 자아낸다. 예를 들어, 냉전기 미국은 1960년대 전략폭격기를 도입하는 명분으로 '비용부과' 전략을 제시한 적이 있는데, 이것은 미국이 침투 폭격기, B-2, 첨단 순항미사일을 개발 배치하여 저고도의 공세적 위협을 소련에 가함으로서 방공망에 대한 우려를 불러일으켰다. 이에 대응하여 소련은 10,000기의 지대공 미사일체계를 배치하고, 조기경보 및 화력통제 레이다체계, 수 만기의 방공포병, 적어도 15개 유형의 주요 전투기 체계를 개발하였는데, 소련이 12,000마일의 국경을 방호하는데 소모한 지대공 미사일 비용은 천문학적이었던 것으로 알려졌다.⁴⁵¹⁾ 이처럼, 스텔스기와 폭격기에 대한 미국의 투자는 소련으로 하여금 영공방어를 위해 많은 비용을 소모하도록 만든 것으로 평가된다.⁴⁵²⁾ 이와 같이, F-35A와 같은 한국군의 스텔스 전투기 도입은 북한입장에서 '비용부과'로 인식될 가능성이 크며, 앞으로 한국의 최신장비 도입은 북한에게 더 많은 '고통'을 느끼게 만들 수 있을 것이다.

셋째, 한국과 미국의 정밀타격 능력은 북한 지휘부에 공포심을 심어준다. 북한이 전국토 요새화를 통해 지하 군사시설을 구축하고 있음에도 불구하고 한국과 미국의 정밀타격(surgical strike)에 지휘부가 노출되어 있으며, 이로 인해 정치군사 지휘부의 활동이 위축될

451) Greenwalt, *Historical Examples of Competitive Strategy*, p. 2. 28.; Weinberger, *Annual Report to Congress 1988*, p. 66.

452) Ekman, *Winning the Peace Through Cost Imposition*, p. 6.

것이다. 더욱이, 군사기술적으로, 한국군의 전략과 전력이 제4차 산업혁명 시대의 첨단기술이 국방분야로 접목하면서 유무인 복합전투체계와 자율무기체계 중심의 미래전 전쟁수행체계로 발전되는 추세인 반면, 북한은 한국군과 같이 미래전 수행에 대비할 만한 충분한 기술적, 경제적 자립도를 구비했다고 보기 어렵다. 한국군의 군사기술의 확대와 첨단전력의 지속적인 확보는 향후 군비경쟁이 진행될수록 한국에게 경쟁적인 우위를 확보하게 할 것으로 보이며, 이로써 남북간 경쟁의 격차는 한국에게 유리하게 작동될 것으로 판단할 수 있다.

마지막으로, 미국 항공모함, 전략폭격기 등을 ‘동적 전력운용(DFE, Dynamic Force Employment)’의 일환으로 ‘불시’에 역동적으로 전개하는 최근 미국 전력운용개념은 북한에 부담으로 작용될 가능성이 크다. 미국은 2017년 이후 새로운 국방전략서(NDS, National Defense Strategy)를 통해 중국을 겨냥한 새로운 강대국 경쟁전략을 공개하면서 전지구적인 군사자산을 보다 ‘역동적’으로 운용할 것이라고 예고하였다. 2020년에도 미국은 안보 상황을 고려하여 B-1B전략폭격기와 항공모함을 아태지역으로 불시에 수시로 전개하는 등 중국과 북한에 불확실한 압력을 행사해왔다. 미국의 불확실성과 모호성에 기반을 둔 전력운용개념은 중국뿐만 아니라 미국과 적대적 관계를 형성하고 있는 북한지도부에 상당한 부담을 주고, 돌발적인 행동을 하지못하도록 억제하는 효과를 발휘할 수 있을 것으로 보인다.

이러한 상황들이 남북한 군사력 균형과 북한의 전략수립에 미치는 함의는 클 것으로 보인다. 우선, 북한은 자신의 취약성을 최소화하면서, 자신의 ‘지속적인 강점’을 한국의 ‘지속적인 약점’에 겨냥하여 군사정치적 효과를 극대화하는 방식으로 전략을 구상할 것으로 전망할 수 있다. 북한은 경제적 비용을 고려하여 한국군의 첨단전력 상쇄를 위한 공격적 전략의 지향, 저렴한 무기체계로 공격능력 극대화하고, 한국군의 전쟁공포심과 여론을 겨냥하여 반란전, 사이버전, 심리전 등 인지영역에서 작전역량을 강화할 것으로 예상할 수 있다. 나아가, 북한은 제4차 산업혁명의 기술적 진화에 부응하기 위해 자신의 경제적 여건과 기술수준을 고려하여 신기술의 국방분야 적용이 가능한 분야를 식별하여 중점적으로 강화할 것으로 전망된다.

4. 시나리오 분석

가. 시나리오#1 : 現 군비경쟁 추세의 지속

2012-2020 기간 동안 북한은 남북한간 재래식 군사력 균형과 관련하여 다음과 같은 ‘사실(fact)’을 식별했을 것으로 보인다. 북한은 2013년 3차 핵실험 이후, ‘핵 그림자 효과(nuclear shadow)’에 자신감을 가지고 한반도 위기조성을 통해 한국의 굴복, 혹은 적어도

군사적 패권을 과시할 수 있다고 믿었던 것으로 ‘착각’했다. 특히, 2016년 -2017년 북한의 핵 및 미사일 고도화에서 북한은 핵실험과 미사일 발사실험에 많은 노력을 투사하였고, 2017년 9월에는 화성-12형 발사이후 미국에 대한 직접적인 도전을 하는 과정에서 한국에 대한 핵위협을 하는 등 한국에 대한 군사적 주도권을 과시하였다. 그러나, 그러한 ‘가정’은 몇 차례 남북간 경쟁 상황에서 도전받았다. 무엇보다, 2015년 목함지뢰 도발에서도 북한은 ‘핵’을 매개로 하는 위협 고조전략을 구사하였으나, 실제 한국의 강압적인 조치에 대해서 굴복당하는 모습을 보인 바 있다. 또한, 2010년 천안함 폭침과 연평도 포격도발 이후 한국에 대해서 군사적 강압을 해보았지만 한국을 궁지로 몰아넣기도 어려웠을 뿐만 아니라, 위기를 고조하여 기꺼이 확전을 감수할 수 있다는 ‘실질적인 의지’를 보이지도 못했던 것으로 보인다. 북한이 일종의 ‘확전우세’를 한국에게 인식시키지 못하고 있다는 것은 북한이 그간 누려왔던 무형적인 전략자산이었던 평판효과를 앞으로는 충분히 누릴 수 없다는 의미와 유사하다.

한편, 북한은 미국의 군사공격에 대해서도 여전히 안보취약성에 노출되어 있다. 2017년 연말부터 2018년 초까지 북한은 미국의 ‘코피 터트

리기 작전(bloody nose)’으로 불리는 군사공격 위협에 사실상 자신들이 ‘호연’하고 기 대했던 ‘핵 억제력’이 발휘되지 못했던 것으로 판단한 것으로 보인다. 북한은 2017년 9 월 화성-12형 발사시험 성공 이후(일본 상공으로 통과한 이후) 미국의 ‘꿈’ 기지를 포위사 격하겠다는 호연장담을 하기에 이르렀으며, 2017년 7월 화성-14형 발사 이후 미국 본토까 지 도달하는 ICBM급 사정거리를 확보하는데 성공하자 미국을 협상장으로 끌고올 수 있다 는 계산을 한 것으로 보인다. 그러면서 다른 한편으로는 미국에 대한 ‘최소 억제력 (minimum deterrence)’을 확보할 수도 있겠다는 계산을 했을 수 있다. 그러나, 2017 년 12월 영국 Telegraph지에서 미국의 정밀타격 계획에 대한 보도가 공개된 이후 2018 년 2월 평창 올림픽에 참가하기로 결정하기 전까지, 북한은 미국의 군사공격 위협에 대해 속수무책이었던 것으로 보인다. 북한은 미국의 군사공격이 실제로 가시화된다면 이를 억 제할 ‘수단’이 사실상 없다는 점에 당황했던 것으로 보이는데 이것은 두 가지 함의를 가 지고 있다. 첫째, 북한이 보유하고 있었던 화성-12, 화성-14형 등의 ‘핵 및 미사일’ 능 력이 사실상 미국의 제한적 군사공격을 억제할 만큼 미국의 의사결정체계(calculus)에 영향을 미치지 못했다는 것을 의미하며, 이것은 북한이 보유한 현재의 ‘전략 핵능력’이 미 국의 재래식 정밀타격 능력을 억제하기에 여전히 충분하지 않다는 것을 대변한다. 둘째, 북 한이 한국의 대도시를 인질로 위협을 가한다 하더라도 미국의 트럼프 대통령과 같이 ‘비 합리적인 척하는 지도자(madman theory)’가 북한에 대한 군사공격을 감행한다면 ‘한 국 인질효과’도 억제를 위한 방패막이 되어줄 수 없을지 모른다는 우려를 가지게 되었던

것으로 보인다. 다시 말해, 북한이 2017년 11월 까지 과시해왔던 ‘전략적 핵 억제력’이 미국의 재래식 군사공격을 억제하기에는 충분하지 못한 능력을 가지고 있었음을 스스로 자각하는 계기가 되었을 것으로 보인다.

북한은 미국에 주안을 두고 미국을 집중적으로 ‘직접 겨냥한’ 핵 및 미사일 개발이 정치 전략적으로 볼 때 실익이 없을 수 있다는 결론을 얻었을 가능성이 있다. 북한은 2017년까지 화성-14형과 화성-15형 미사일 등 ICBM개발에 주력하여 왔으며, 이것이 미국과의 대결 구도를 형성함으로써 북한의 안보이익을 극대화할 것으로 계산했던 것으로 보이지만 군사적으로 여전히 미국의 극단적인 강압적 공세를 억제하기에는 부족하다는 점이 드러났다. 북한은 2018년 이후 북한의 미국을 겨냥한 핵/미사일 능력 개발이 북한을 미국과의 단독 협상장에 서도록 만들어 북한의 국제적 위상을 높이는 효과를 창출했으며, 여전히 미국과의 ‘담판’의 가능성과 기회를 열어놓았다는 점에서는 성과가 있었지만, 미국을 겨냥한 핵과 미사일 전력 고도화 정책은 미국을 비롯한 국제사회의 대북제재에 대한 정당성을 더욱 강화하게 하는 계기를 만들었다. 북한은 국제사회의 촘촘한 대북제재망이 시간이 지나면 형해화 될 가능성을 주목한 것으로 보이지만, 현재로선 미국의 전향적인 입장을 기대하기 힘든 것으로 보이며, 북한의 대미 공세성의 강화는 미국의 직접적인 타겟으로 주목받게 되는 결과를 초래하였다.

이러한 배경에서 북한은 현재 상태를 ‘장기적 대결’이라고 규정하고, 미중경쟁의 장기성과 북미경쟁의 장기성을 충분히 인식하면서 평시의 ‘경쟁전략’의 중요성을 인식할 것으로 보인다. 미국이 북한과의 직접적인 충돌보다는 중국의 지원을 차단하고 대북제재를 강화하여 봉쇄, 소진시키려는 소모전략을 지향하고 있다고 인식한다. 북한은 북미간 비핵화 협상의 장기화를 미국의 소모전략이라고 인식하고, “미국의 본심은 대화와 협상의 간판을 걸어 놓고 저들의 정치외교적 리속을 차리는 동시에 제재를 계속 유지하여 우리의 힘을 점차 소모 약화시키는 것에 있다”고 주장하였다.⁴⁵³⁾ 그러면서 북한은 “미국과 장기적 대립을 예고하는 조성된 현정세는 적대세력들의 제재속에서 살아가야 한다는 것을 기정사실화하고 각 방면에서 내부적 힘을 보다 강화할 것을 요구”한다고 하면서, 미국의 전통적인 비용 부과 방식의 전략에 말려들지 않으려는 의도를 피력한 바 있다. 북한은 남북경쟁과 북미 경쟁 속에서 과도한 ‘비용의 소모’를 우려하면서, 이것이 정권안보를 취약하게 만드는 결과로 이어지는 상황을 가장 두려워할 것이다. 앞으로도 북한은 ‘불충분한 안전보장’ 때문에 취약성에 시달릴 가능성이 있다. 북한은 자신의 핵전력과 재래식 전력이 ‘실질적인 안전보장’에 충분하지 않은 것으로 인식할 가능성이 있다. 실제 북한은 미국의 항공모함,

453) 『연합뉴스』(2019. 12. 31).

전략폭격기 등 전략자산의 타격에 여전히 취약하며, 한국의 정밀타격에 대해서도 취약성을 노정할 것이다.

이러한 상황에서 북한은 북미간 군사경쟁에서 우위를 점하기는 사실상 어렵지만, 한반도에서의 군사적 주도권을 확보하는 것은 가능할 것이라는 판단을 할 수 있다. 여기서, 북한은 자신의 핵억제력이 ‘충분하지 않은 상황’에서 당분간 재래식 군비를 과감하게 축소할 수 있는 여건이 조성되지 않으며, 그렇다고 장기간 북한이 대규모의 재래식 전력을 현재 상태로 유지하게 될 경우 국가적 경제의 악화와 더불어 군사재원의 약화가 우려되는 딜레마를 노정할 가능성이 있다. 따라서 북한의 2019년 이후의 군사적 행보는 북한군사의 딜레마를 타파하기 위한 방책으로 보인다. 북한은 2019년 5월 이후 ICBM과 핵실험 모라토리움을 유지하면서, 단거리 타격수단과 SLBM, 신형잠수함 개발 등을 강행하고 있으며, 이에 대해 미국은 ‘묵인’하는 듯한 태세를 취하고 있다. 이것이 북한에게 일종의 ‘미국의 레드라인’ 내에서 북한이 군사적으로 취할 수 있는 전략적 행동의 공간을 설계하는데 참고가 된 것으로 보인다. 다시 말해, 북한은 대남 공격력을 강화하여 한국의 대도시를 군사적 인질화 하고, 주한미군에 대한 대량타격력을 강화하는 형태의 전력을 강화하는 것이 자신이 추구할 수 있는 최선의 방위전략이라고 간주할 수 있을 것이다.

북한은 미국을 직접 겨냥하기 보다는 한반도에서의 군사적 주도권을 확보하여, 정치적, 군사적으로 파급효과를 ‘간접적’으로 확산시키는 방식으로 전환하여 생존공간을 확보하는데 주력할 것이다. 이를 통해, 북한은 남북한 군비 경쟁에서 소모되지 않고 역량을 보존하면서, 이를 발판으로 장기적으로는 미국의 한반도 전력증원 능력 차단과 동맹균열을 노리면서 북한에 최대위협으로 되는 미국의 항모전력과 전략폭격기, 한국의 정밀타격능력을 거부적, 보복적으로 억제하고, 한반도 전구(theater)에서의 ‘군사적 주도권’과 ‘확전통제’ 능력을 달성하려 할 것으로 보인다.

이처럼 남북간 대칭적 재래식 군비경쟁은 북한에게 불리하게 돌아갈 것으로 평가하면서, 북한은 크게 4가지 차원에서 선택적으로 군비증강을 꾀하면서, 유형적 군사력의 열세를 무형적 차원의 ‘비대칭적 전략’과 ‘공세전략’을 추구하면서 군사력 균형에서 우위를 점하려고 할 것으로 보인다.

첫째, 북한은 ‘공세 전략’을 지향하면서 경쟁적 열세를 상쇄하려 할 수 있다. 북한은 방호를 보강하기 보다는, 공격능력을 강화하여 선제적으로 한국군의 공격능력을 무력화하는 공세전략을 추구할 수 있다. 북한은 현재 F-35의 도입과 글로벌 호크 등 한국군의 첨단 무기 도입으로 재래식 군사력 균형이 북한에게 불리하며, 2016년 사드 도입으로 북한 핵 및 미사일 공격의 신뢰성이 약화되었다. 그러나, 한국군 미사일 공격능력을 방어하거나, 스텔스 전투기의 공격을 방호할 만한 방공능력을 확충하는데 많은 비용이 소요되므로

이러한 ‘위협’을 방어하는데 천문학적인 비용을 투자하기 보다는, 공군기지와 사드 기지를 타격하는 체계를 강화하여 저비용의 고효율을 노릴 것으로 보인다. 이를 위해 북한은 단거리 타격체계의 발전(2019년 이후 북한의 신형 단거리 타격체계의 집중 발전)을 집중적으로 꾀하고 있다. 2020년 3월 22일 북한은 전술유도무기 사격에서 “개발 중에 있는 전술 및 전략무기체계들은 나라의 방위전략을 획기적으로 바꾸려는 우리 당의 전략적 기도실현에 결정적으로 이바지”한다고 밝힌 점이 이를 뒷받침한다. 또한, 한반도 주변 수역으로 전개되는 미군전력이 한반도로 투사되기 이전에 ‘거부(deny)’할 수 있는 능력을 강화하여 “우리 국가를 반대하는 군사적 행동을 감히 기도하려 든다면 령토밖에서 소멸할 수 있는 타격력”을 키우려할 것으로 보인다.

둘째, 북한은 한국의 전 지역(대도시, 남부지역 등)에 대한 대량살상 능력을 확대하여 정치적, 군사적, 심리적 확전우세(escalation dominance) 장악하는데 주안을 둘 수 있다. 북한은 단거리 타격수단으로 미군의 한반도 전개 거부, 전술 핵무기를 고도화하여 한반도에서의 사실상 핵균형의 우위를 확보하여 전 한반도에 대한 군사적 인질화하고, ‘빈자의 무기’로 불리는 생화학무기로 대량살상 능력을 유지하려 할 것이다.

셋째, 북한은 현대전과 미래전의 추세를 고려하여 자신의 여건에 맞게 변용하여 군사력 건설에 적용할 것으로 유추할 수 있다. 북한은 한국의 막대한 군사비 투자에 대칭적으로 경쟁할 수는 없지만, 그렇다고 미래전의 진화양상에 뒤쳐질 수도 없다. 미래전은 지상, 해상, 공중뿐만 아니라 사이버 영역과 우주영역 등 ‘전영역 작전’으로 확대되고 있는 추세이다. 북한은 미래전의 추세를 완전히 따라잡기 보다는 상대의 인지 영역에서 영향을 미쳐 직접 중심을 공격하는 정보작전 및 심리작전에 주안을 두면서 한국과의 재래식 군비경쟁에서 경쟁적인 우위를 장악하려고 할 것으로 볼 수 있다.

나. 시나리오#2: 회색지대 분쟁

북한은 군사분야에서 정면돌파전의 기회창출과 현상변경에 목표를 둔 회색지대에서의 분쟁을 시도할 가능성이 있다. 북한이 만족하지 못하는 현재상태에 대한 변화를 추구, 혹은 현상변경을 시도하지만 직접적인 군사충돌로 감당할 수 없을 경우 북한이 추구할 수 있는 군사적인 대안은 저강도 수준의 강압적 사용과 관심전환용 군사력 사용이라고 볼 수 있다. 북한은 제한적인 군사력 사용을 통해 ‘한반도 확전가능성’을 인식시킴으로써 한국정부의 순종과 대북정책 변화, 한미동맹의 균열, 중국의 동맹결속력 강화 등 정치적인 이익을 겨냥할 수 있다.

북한은 체제생존에 불리한 ‘역량관계’를 유리하게 조성하기 위해 한국에 대한 무력사용을

지렛대로 한국, 미국, 일본, 중국 등 주변국의 정책변화를 강요하며, 국지도발 그 자체로 한국정부와 한미동맹에 대한 능력과 의지를 시험하고 부단하게 정치적, 군사적 피로도를 증가시켜 제한적 양보를 얻어내는 등 한국 안보능력과 의지를 소진하려 할 수 있다.

한편, 북한은 북한체제 내부의 관심을 전환하는 정치심리적 효과 달성할려 할 수 있다. 북한은 체제내부의 불안정과 균열이 감지되는 가운데 김정은 정권이 체제결집을 도모하기 위해 외부위협 조성으로 국면전환을 시도할 수 있다.

첫째, 북한은 체제생존을 최우선적 목표로 두고 정권통제력을 유지한 상태에서 한국에 대한 강압전략을 시행하려 할 가능성이 크다. 2020년 6월 북한의 위기조성 패턴을 앞으로도 수정적으로 적용하여 도발할 가능성이 적지 않다. 북한은 ① 대북 전단살포 빌미로 경고 → ② 남북한 협력의 상징물 폭파 위협 → ③ 실제 폭파 → ④ 추가적인 대남 군사조치 경고 → ⑤ 철회(그러나, 향후에는 수사적인 위협을 ‘모호한 방식’으로 실제 행동에 옮길 가능성) 등의 수순으로 위기를 고조시켰는데, 앞으로 북한은 자신의 경고를 ‘철회’하지 않고 실제 행동으로 옮기는 방식으로 전환할 수 있다.

둘째, 북한은 전쟁과 평화의 영역이 모호한 경계를 틈타서 한국사회에 대한 공격을 강화하는데 중점을 두고 한반도에서의 회색지대 분쟁 능력의 향상에 만전을 기할 수 있다. 북한은 상당한 수준의 무력에 직접 의존하지 않으면서 안보목표를 달성하거나, 군사적 격돌을 촉발하는 임계점에 의도적으로 도달하지 않으면서 동시에 특정 정치적 목표를 달성하는 방식의 분쟁인 ‘그레이존 워(gray zone war)’를 추구할 가능성이 있다. 회색지대는 전쟁이 없기 때문에 ‘평시’라고 규정하지만 전쟁이라는 수단을 통해 달성가능한 국가전략적 목표를 전쟁을 통하지 않고 달성하는 양상이 전개되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 북한이 택할 수 있는 군사도발 중에서 정권안보에 부정적 영향을 가장 적게 초래하는 ‘저 위험(low-risk)’ 수준의 분쟁을 추구할 가능성이 적지 않다. 이를 위해 북한은 핵 및 미사일과 같은 대량파괴무기를 이용하여 확전우세(escalation dominance)를 구축한 상태에서 한국의 정치사회적 압박점(pressure points)을 공략하여 정치적 이익을 달성하는데 초점을 맞추려 할 것이다.

셋째, 북한은 회색지대에서 군사적, 비군사적 승리를 신속하게 ‘기정사실화(fait accompli)’ 함으로써 한국군과 미군의 본격적인 개입 이전에 정치적 목표를 달성하는데 주안을 둘 것이다. 북한은 자신이 더욱 유리한 시점과 공간을 선택하여 기선을 제압하는 전략을 수립하려 할 것이며, 한국과 미국의 위협이 북한 지역으로 전이되기 이전에 미리 예방적, 선제적으로 타격을 가하고 평화공세로 이전하여 협상을 추구하려 할 가능성을 배제할 수 없다.

따라서, 북한은 회색지대 전쟁과 기정사실화를 위한 전력을 보강하는데 주안을 두고, 사이버전, 전자전, 심리전, 법리전, 여론전, 정보전의 발전에 주력할 수 있다. 또한, 북한은

무인기(생화학 무기 탑재, 자폭형 등)를 활용하여 테러, 은밀한 공격을 가능성이 있으며, 특수전 전력, 상륙전력을 활용하여 일부 도서지역의 신속한 점령과 점령 후 기정사실화하려는 전략도 추구하려 할 것이다. 북한은 중국과의 정보전을 강화하여, 미국의 주도권과 영향력을 점차 약화시키면서, 한국과의 대칭적 군비경쟁에서 경쟁할 수 없다는 현실적 제한사항을 인식하고, 한국군을 교묘하게 타격할 수 있는 은밀한 침투수단을 선택적으로 증강하는데 노력을 집중할 것으로 보인다.

다. 시나리오#3: 확전

북한이 확전을 한다면 그것은 유리한 정치협상 환경의 조성에 목표를 둔 제한적이지만 대담한 방식의 전쟁형태가 될 것으로 상정할 수 있다. 북한은 ‘적아간 역량관계’를 고려하여, 전 한반도의 공산화의 절대적인 목표를 당장 추구하기 보다는 한국과의 정치적 협상을 위한 유리한 여건을 조성하는데 주안을 둘 것으로 보인다. 북한은 국지적인 군사도발로 달성하기 어려운 보다 상위수준의 정치적 목적을 달성하기 위해 제한전쟁에 준하는 군사 행동에 나설 수 있다. 물론, 여기에는 북한 내외부의 상황 변동으로 북한 정권이 위협을 느끼거나, 한미의 군사의도를 ‘오판’하여 한미동맹에 대해서 선제적인 군사공격 가능성이 발생할 경우에도 북한은 제한전을 감행할 가능성을 완전히 배제할 수 없을 것이다.

북한이 대담한 제한전쟁에 나서는 경우 북한이 사용할 수 있는 주요한 수단과 방법은 화력과 기동력이라고 볼 수 있다. 첫째, 북한이 추구하는 제한전쟁의 형태는 한국영토의 일부 점령(백령도 등 전방 도서지역, 서울 이북의 일정 지역까지 진출), 수도권/대도시와 군사기지에 대한 화력공격, 혹은 일부 한국군 부대의 고립과 협상을 추구하는 방식이 있을 수 있다. 특히, 북한은 강력한 화력의 지원 하에 평원선 이남에 배치된 대규모의 기동전력으로 대담하게 공격하여 수도권 이북지역에 대한 신속한 점령과 기정사실화(fait accompli)를 추구할 가능성을 배제하지 못한다.

둘째, 그림에도 불구하고 북한이 제한전쟁을 수행할 경우, 북한은 핵전쟁의 ‘문턱’을 넘어서지 않도록 충분한 ‘확전통제’를 할 것으로 전망할 수 있다. 북한은 제한전쟁을 구상함에 있어 정권안보에 미치는 위험성, 다시 말해 한국군 대응의 수위를 고려하여 전면전으로 비화되지 않도록 확전관리에 만전을 기할 것으로 보인다. 이러한 상황에서 북한은 사이버전, 심리전, 단거리 타격능력(미사일, 초대형 방사포 등), 특수전 부대 등을 비롯한 비대칭 군사능력을 이용하여 개전초기에는 회색지대 분쟁에서 출발하지만, 무력분쟁으로 신속하고 과감하게 전환하는 대담한 방식의 제한전을 추구할 것으로 상정할 수 있다. 이를 통해, 북한은 한미동맹의 본격적인 개입이 이루어지기 이전에 압도적인 화력과 기동으로 기정

사실화를 추구하려 할 것으로 보인다. 여기서 북한은 한반도 유사시 한국군 전쟁승리의 핵심 세력인 미군의 한반도 전개를 거부하기 위한 타격능력의 증가에 역점을 둘 것으로 보인다.

5. 소결론: 함의

한반도에서 남북한 재래식 군비경쟁에서 불리한 추세에 있는 북한으로서 균형을 맞추고 반전을 모색하기 위해서 북한의 전략적 접근(strategic approach)은 장기적인 대결체제를 의식하면서 한미의 재래식 군비경쟁에서 소모되지 않고 역량을 보존하면서 장기적인 차원에서 반전의 기회를 찾으려는 것으로 보인다. 북한은 한반도에서 당분간 전면전이나, 결전을 통한 적화통일의 방식보다는 장기적 경쟁의 성격을 띠 것으로 인식하고 있는 것으로 보인다. 북한은 남북경쟁과 북미대결, 그리고 역내 미중경쟁을 ‘장기적 경쟁(long-term competition)’으로 인식하면서 역내에 조성된 미중간 장기적 경쟁구도의 대체를 거스르기 보다는 이러한 추세와 흐름을 타서 자신의 군사력 균형을 유리하게 조형해나가려 할 것으로 보인다.

북한이 한반도를 둘러싼 경쟁을 ‘장기 대결체제’로 판단한 것은 현실적으로도 근거가 있어 보인다. 북한이 전략적 핵능력을 보유한 실질적인 핵무장국가의 지위를 누리고 있으며, 한국은 미국의 핵 확장억제를 제공받는 상황에서, 한반도는 공포적인 상호 핵균형이 작동하고 있으며, 안정적인 상호 핵균형이 임박한 단계로 접어들고 있는 흐름에 있다. 북한은 한국과 미국의 ‘비용부과’에 대해서 우선적으로는 생존하는데 주안을 둘 것으로 보인다. 여기에는 상대적으로 약한 북한이 한국과 미국을 상대로 장기적으로 더 많은 비용을 부과할 수는 없는 현실적 계산이 작용하였다. 이에 따라, 북한은 2019년12월 제7기 5차 전원회의에서 “미국과 장기적 대립을 예고하는 조성된 현 정세는 적대세력들의 제재 속에 살아가야 한다는 것을 기정사실화하고... 각 방면에서 내부적 힘을 보다 강화할 것을 요구”한다고 천명하였다.⁴⁵⁴⁾ 또한, 2020년 6월 12일 리선권 외무상은 담화를 통해 “전략적 목표는 미국의 장기적인 군사적 위협을 관리하기 위해 보다 확실한 힘을 키우는 것”이라고 밝힌바 있다.⁴⁵⁵⁾ 2020년 7월 4일 최선희 외무성 부상은 “미국이 아직도 협상같은 것을 가지고 우리를 흔들 수 있다고 생각한다면 오산... 우리는 이미 미국과의 장기적 위협을 관리하기 위한 보다 구체적인 전략적 계산표를 짜놓고 있다. 국내정치일정과 같은 외부적 변수에 따라 우리 국가의 정책이 조절변경되는 일은 없을 것...”이라고 못박았다.⁴⁵⁶⁾

454) 『노동신문』(2020. 1. 2).

455) 『조선중앙통신』(2020. 6. 12).

456) 『조선중앙통신』(2020. 7. 4).

북한이 주안을 두는 것은 효율적인 ‘경쟁’을 통해 한미의 비용부과 전략을 극복하는데 있을 것으로 보인다. 따라서 북한의 소극적 목표는 내부역량의 보존에 둘 것으로 보인다. 북한은 장기적 대결체제에서 소모당하지 않고, 고사당하지 않으면서, 생존하는데 주안을 두면서, 한국 오판을 방지하고, 북한내부의 역량을 ‘보존’하여 ‘경쟁적 행위자’로서 경쟁의 게임속에 유지시키는 것에 역점을 둘 것으로 예상된다. 장기적 대결체제에서 북한은 경쟁 전략을 효과적으로 수행하기 위해서 한국과 미국으로부터 강요받는 ‘비용부과(cost-imposing)’를 극복하고 자신의 역량을 보존하면서, 한국과의 보조를 맞추면서 경쟁력을 유지하는 것이 급선무이다. 따라서, 북한은 재래식 군비경쟁에서 도태되지 않으면서 군사력 균형을 자신에게 불리하지 않게 만드는 선택과 집중의 재래식 군비증강과 비대칭 전력의 증강을 지향할 것으로 보인다.

역량보존에 어느 정도 자신감을 가질 경우 북한은 장기적 경쟁과정에서 군사력 균형을 자신에게 점진적으로 유리하게 변화되도록 만드는 데 주안을 둘 것으로 보인다. 장기적으로, 북한은 미국의 대북제재를 버티나가면서 ‘내부의 힘’을 길러서 미국이 대북제재를 완화하도록 만드는 데 집중할 가능성이 있다. 북한은 미국을 직접 자극하지 않으면서 장기적으로 미국에게 딜레마를 주고, 한국의 안보를 패싱할 수 있는 전력의 발전(단거리 미사일 및 발사체의 능력 보강, 전술핵무기의 개발로 한반도 안보환경의 근본적인 변화를 모색, SLBM과 신형잠수함의 실전배치로 미국의 한반도 주변 수역에서의 활동을 거부)을 모색하려 할 것이다. 이렇듯 북한은 한미의 ‘비용부과’와 ‘소모’이 텃을 거부하고 자신의 역량은 보존하면서, 장기적으로는 한미에 ‘逆비용부과’로 전환하려 할 것으로 보인다.

북한은 우선 역량보존에 집중할 것이다. 북한은 코로나19의 장기화에 따른 국경봉쇄, 대북제재에 따른 경제난, 북미협상의 교착국면에서 자신의 군 전투력 보존, 사회내부의 불안정 요소차단을 위한 군의 역할을 정비하는데 관심을 기울이고 있다. 병행적으로, 북한은 미국과의 직접대결 구도보다는 한국에 대한 군사공격 능력과 확산우세(escalation dominance)를 확보하는데 주안을 두면서 미국과의 장기적 대결에서 협상지렛대를 강화해나가고 외부 공격에 대한 안전판을 확보할 수 있다. 어떤 경우라도 북한은 한국과 당분간 군사적 신뢰 구축과 군비통제 논의를 모호하게 열어놓으면서, 현재 상태에서도 충분히 자신들이 원하는 국방력 건설의 공간을 찾을 수 있다고 생각할 수 있다. 이러한 과정에서 북한은 당분간 한반도에서 급격한 현상변경은 지양하고 군사적 신뢰구축의 모호성, 남북관계 개선의 모호성, 미국과의 갈등 지양(ICBM과 핵 모라토리엄 유지)의 선을 지켜나갈 것으로 보인다.

북한은 군사력 건설에 있어서 저렴하고 쓸모 없는 전력수단으로 한국과 미국의 상대적으로 비싼, 유용한 전력수단을 상쇄하는데 주안을 둘 것이다. 반대로 북한은 한국과 미국의 상대적으로 우세한 전력 수단을 북한의 가치가 낮은 전력수단에 지향하도록 만드는

방식을 개발할 수도 있다. 북한에 있어 ‘비용’이 많이 드는 군비경쟁은 최대한 회피하려 하기 때문에, 북한은 F-35와 같은 한국군의 첨단 공격전력에 대해서 비용이 많이 드는 방공능력 확장보다는 ‘공세적 전략’으로 경쟁적 열세를 상쇄하여 비용발생을 극복하려 할 것으로 보인다.

무엇보다 북한은 앞으로 미중경쟁이 심화되는 동아시아 역내질서와 안보구도 변화를 주목하면서 미중경쟁에서 파생되는 전략적 공간을 이용하는데 주목할 것으로 보인다. 북한은 한미동맹과 북한과의 경쟁체제 속성과 본질에서 파생되는 군사력 균형의 문제를 유리하게 만들기 위해서 새로운 방위전략과 국방력 건설방향을 모색할 것이다. 북한이 한반도 남부 지역에 대한 공격력을 압도적으로 강화하여, 한국군과 주한미군의 주요시설에 대한 타격 능력을 확대함으로써 중국과 러시아로부터 지원을 획득할 수 있는 지렛대를 확보할 수도 있다. 북한은 장기적으로, 한반도 남부지역에서 주한미군의 철수와 전략자산의 철수를 겨냥하고, 북한과 중국의 지정학적 이점에 부합한 평화협정의 체결을 목표로 방위전략을 수립해나갈 수도 있다.

IV. 한반도 핵 균형 평가

1. 추세분석

가. 북한의 핵 위협 변화: 핵 위협 지속 유지 및 강화

북한의 핵 위협은 아직까지 현재 진행형이다. 2018년 이후 한국과 미국을 필두로 한 국제사회는 북한의 핵 위협을 제거하고자 많은 노력을 해왔고 이러한 노력은 지금까지도 계속되고 있다. 하지만, 2019년 하노이에서 열린 제2차 북미 정상회담이 별다른 성과 없이 끝나고 나서 북한 핵 문제는 여전히 답보 상태이며 북한 핵 능력은 오히려 강화되고 있는 것으로 보인다. 2020년 10월 10일 노동당 창건 75주년 기념 열병식에서 북한은 신형 ICBM과 SLBM 등을 공개하여 이러한 우려를 자아내기도 하였다. 2020년 현재 전문가 별로 또는 기관별로 다른 해석들이 있으나 대략 북한이 보유한 핵 탄두는 20개 이상으로 추정되고 있다. 미국 RAND 연구소에 따르면 2019년 현재 북한은 16-60개의 핵탄두를 보유하고 있는 것으로 추산하고 있으며 2020년까지 최소 30개에서 최대 100개까지 핵탄두를 보유할 수 있을 것으로 예상하였다.⁴⁵⁷⁾ 스웨덴 스톡홀름국제평화연구소(SIPRI)의 경우 북한의 핵 능력을 2019년 2월 기준으로 20~30개의 핵 탄두를 보유한 것으로 추정

하였는데 이는 2018년 10-20개로 추산한 것과 비교하였을 때 10개 정도 늘어난 것이라 할 수 있다.

북한은 핵능력을 고도화하기 위해 투발수단을 고도화하고 있기도 하다. 북한은 단거리, 중거리, 장거리 탄도미사일을 다양하게 보유하고 있는데 2017년 북극성-2형, 화성-12/14/15형 미사일 등을 집중적으로 시험 발사하였으며, 북한이 보유한 미사일은 300~1000Km의 단거리 미사일로부터 사거리 5500Km 이상이 되는 ICBM에 이르기까지 다양한 탄종이다. 이에 따라 북한은 한반도 뿐 아니라 주변국을 직접적으로 타격할 수 있는 능력을 보유했다고 할 수 있다.

북한은 사거리에 있어서는 ICBM급 탄도미사일 개발에 성공한 것으로 보이지만 투발수단에 탑재할 수 있는 핵탄두를 성공적으로 생산했다는 결정적인 근거는 아직까지 없다. 북한은 아직 화성-14/15형 탄두의 대기권 재진입 기술 확보를 검증할 실거리 사격을 하지 않았기 때문에 이에 대한 추가적인 확인이 필요하다. 그러나 2019년 7월 23일 한국 국방부는 “북한의 신형 잠수함에 SLBM(잠수함발사 탄도미사일)을 3개 정도 탑재할 수 있는 것”으로 분석하였다.⁴⁵⁷⁾ 2,000t급의 기존 신포급 잠수함이 SLBM 발사관을 1개 장착할 수 있다는 점을 고려할 때 신형 잠수함이 실전 배치될 경우 북한의 전략적 핵억제력과 공격력은 더욱 강화될 것이다. 2019년 10월 2일 북한은 새로운 잠수함 탄도 미사일인 ‘북극성-3형’을 고각으로 시험 발사하기도 하였다.

이렇게 점차 고도화되어 가고 있는 북한의 핵 문제가 수면위로 떠오른 것은 1990년 초라고 할 수 있으나, 북한의 핵 개발은 1960년대 소련의 듀브나 핵 연구소에 핵물리학자를 파견하면서 시작됐다. 1965년 소련에서 IRT-2000으로 불리는 연구용원자로를 도입해 자체적인 설계기술 개발에 나선 것이 시발점이라 할 수 있다. 이후 70년대에는 연구용 원자로의 출력 확장 기술을 자체 개발하였고, 핵무기를 개발하기 위해 1979년 영변에 발전출력 5MWe급의 제1원자로를 착공해 86년부터 가동에 들어갔다.

이 후 북한은 1990년대 접어들면서 핵연료 확보에서 재처리에 이르는 핵연료 주기 완성에 매진하였다. 하지만 미국과 국제원자력기구(IAEA) 등 국제사회가 북한의 핵 개발에 대한 의혹을 제기하자 1994년 10월 북미 제네바 핵 합의를 체결해 경수로 발전소와 경유 제공을 대가로 핵 개발을 동결하겠다고 발표하였다. 그러나 2002년 10월 제임스 켈리 미국 특사가 평양을 찾아 농축우라늄 핵개발 의혹을 제기하자 북한은 같은 해 12월 12일 핵 동결 해제 및 핵시설 가동을 선언하였고, 이어 2003년 1월 10일에는 핵확산금지조약(NPT)에서 탈퇴하였다.

457) Rand Corporation, “Four Problems on the Korean Peninsula: North Korea’s Expanding Nuclear Capabilities Drive a Complex Set of Problems,” (2019), pp. 4-13.

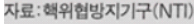
458) “국방부, 北 신형 잠수함 SLBM 3개 탑재 가능 분석,” 『연합뉴스』 (2019. 07. 31).

〈표 2〉 6차 핵실험까지의 주요 시험발사 (김정은시대)

2012	2013	2014	2015	2016	2017
온하2호(4.13) 온하3호(12.12)	3차 핵실험(2.12)			4차 핵실험(1.6) 광명성(2.7) 5차 핵실험(9.9)	6차 핵실험 (9.3)
	신행방사포	신행방사포 Frog 로켓 방사포/해안포 신행단거리 노동(2)	함대함 단거리 지대공 단거리 탄도 북극성 1형(2)	단거리 단거리탄도 신행 방항공 노동(6) 무수단(8) 북극성1형(4)	지대공유도 지대함탄도/순항 스커드ER(4) 무수단(1) 북극성2형(2) 화성-12? (3) 화성-12(2) 화성-14(2)

* 출처 : 이호령, “북한 핵무장화와 우리의 대비방향,” 『KIMA Forum』, 통권16호, p. 8 (2017).

2006년 10월 9일에는 첫 핵 실험을 감행하였고 일반적으로 핵 개발의 완성 단계라 불리는 6차 핵실험은 2017년 9월 실시되었다. 2008년 6월 북한은 영변 5MW 원자로의 냉각탑을 폭파하기도 하였다. 이 장면은 전 세계에 생생하게 중계되었고 북한이 핵 폐기에 대한 의지가 있음을 인식시키는 상징적인 사건이었다. 북한의 냉각탑 폭파 이후 미국 정부는 같은 해 10월 12일 ‘행동 대 행동’ 원칙에 따라 북한을 테러지원국 명단에서 해제하기도 했다. 그러나 2011년 12월 김정일 사망 이후 김정은은 핵 물질 양산과 소형화·경량화에 집중하였다. 김정은은 2013년 3월 노동당 전원회의에서 내놓은 ‘경제·핵 병진노선’을 주장하였는데 핵 보유를 통해 군사비를 절약하여 이를 통해 경제를 부흥시키겠다는 것이었다. 북한은 2018년 4월 핵·경제 병진노선에서 경제건설 총력집중 노선으로 전환을 선포하였다. 그러나 이것이 핵을 포기했다는 것을 의미하지는 않는다. 2018년 6월 싱가포르 첫 북미 정상회담에서 김정은은 ‘완전한 비핵화’ 수준의 수사적 표현으로 북미 간 합의를 이끌어냈으나 2019년 1월 신년사에서 “미국이 세계 앞에서 한 자기의 약속을 지키지 않고 제재와 압박으로 나간다면 새로운 길을 모색하지 않을 수 없게 될 수도 있다”고 주장하였다. 이후 열린 2019년 2월 하노이에서 열린 북미 회담이 별다른 소득 없이 종결되었고 북한 핵 문제는 지금까지 유지되고 있다.



〈그림 8〉 북한의 핵시설 현황

* 출처 : 손영하, “美, 핵전문가, 북한 영변없어도 연간 핵무기 2, 3개 만든다,” 『한국일보』 2019. 3.5.

물론 현재 영변의 핵 시설은 가동 중단 상태라는 분석이 제기되고 있다. 서훈 국가정보원장은 2019년 3월 5일 국회 정보위 보고에서 “북한 영변 5MWe 원자로는 지난해 말부터 가동이 중단된 상태이며 현재 재처리 시설 가동 징후는 없다”고 보고하기도 하였다. 반면, 올리 하이노넨 전 국제원자력기구(IAEA) 사무차장은 2019년 3월 언론 인터뷰에서 “북한이 영변 핵 시설을 폐쇄해도 핵 개발을 지속할 수 있는 능력을 유지할 수 있다”고 주장하였다. 그는 “북한이 사용하는 가스 원심분리기에 기반한 우라늄 농축 기술은 전력을 많이 소모하지 않기 때문에 겉으로는 산업시설의 작업장이나 심지어 수퍼마켓처럼 보이기도 한다”며 파악에 어려움이 있음을 강조했다.⁴⁵⁹⁾

이렇듯 북한의 핵 능력은 오랜 시간 지속해 오면서 점차 고도화 되었고, 결국 2020년 현재 북한은 명실상부한 핵보유국이 되었다. 물론 북한의 핵 개발로 인한 국제사회의 제재도 오랜 기간 동안 이어져 왔다. 하지만 이러한 제재도 결국에는 북한의 핵무장을 막지는 못해 왔으며 현재 북한은 핵무기의 투발 수단 중 하나인 대륙간탄도미사일(ICBM)의 개발과

459) 손영하, “美, 핵전문가, 북한 영변없어도 연간 핵무기 2, 3개 만든다,” 『한국일보』 2019년 3월 5일.

성능 향상에 매진하고 있다. 노동당 창건 75주년 기념 열병식에서 북한은 발사관 6개를 탑재한(6연장) 신형 잠수함발사탄도미사일(SLBM)과 여러 발의 핵탄두로 미 전역을 타격할 수 있는 신형 ICBM을 공개하기도 하였다.⁴⁶⁰⁾

나. 미래 핵 개발 추세 전망: “저비용 고효율 추구” 지양

전력건설과 군사전략간의 어떠한 것이 더 중요한가에 대한 논의는 지금까지 많이 이루어져 왔다. 몇몇 학자들은 군사전략이 전력 건설보다 우위에 있다고 주장하는데 이 주장의 핵심은 한 국가의 군사력 건설은 군사전략에 따라 결정된다는 것이다. 즉, 전력을 운용하는 전략에 따라 어떠한 전력을 건설할 것인가가 결정된다는 것이다.⁴⁶¹⁾ 이와는 대조적으로 전력 건설이 전략 변화를 가져온다는 주장도 있다. 이러한 주장들의 핵심은 과학기술의 혁명적인 발전으로 인한 무기체계의 발전이 전쟁을 수행하는 전략을 변화시켰다는 것이다. 예를 들어, 화약이 발명되면서 화력전이 등장하였고, 핵전략이론이 발전된 것은 핵무기가 등장하였기 때문이라는 것이다.⁴⁶²⁾

이러한 두 가지 주장 중 어느 한 가지가 더 옳고 다른 한 가지는 그릇된 주장이라고 할 수는 없다. 각 국가가 처해있는 상황에 따라 그리고 전쟁양상, 과학기술의 변화, 국력 등에 따라 국가별로 다르기 때문이다. 그러나 일반적으로 상대적 약소국의 경우 강대국에 비해 능력이 부족하다는 점을 고려할 때 전력보다는 전략에 치중하는 경우가 많다. 특히 그러한 국가들은 선진화된 과학기술을 바탕으로 한 무기체계의 발달이 전쟁의 승리를 보장하지 못한 전쟁 사례에 집중한다. 20세기에 발생한 전쟁 중에서도 중공의 국공내전, 베트남전 그리고 1979년 소련에 의해 발발한 아프가니스탄 전쟁 등이 좋은 예들이다. 특히, 베트남전에서는 남베트남이 북베트남보다 약 2배 이상의 경제력과 군사력을 보유하고 있었으며 세계 최강대국인 미국의 전폭적인 지원을 받았음에도 불구하고 결국 북베트남이 전쟁에서 승리하였다. 즉, 상대적으로 첨단무기를 보유했던 국가가 전쟁에서의 목표를 달성하지 못하게 되었던 것이다.⁴⁶³⁾ 아무리 뛰어난 전략도 상대가 일단 이에 적응하게 되면 그 효과를 상실할 수밖에 없듯이(이것을 전략의 패러독스라고 함) 뛰어난 무기체계를 직, 간접적으로 경험하고 이에 대한 교훈을 도출한 적은 상대방의 강력한 무기체계

460) 이선영, “트럼프, ICBM 공개한 북 열병식에 분노... 김정운에 실망,” 『시사저널』 1618호 (2020).

461) 박창희, 『군사전략론』 (서울: 플래닛 미디어. 2013).

462) Berkowitz, Bruce. *The New Face of War: How War Will Be Fought in the 21st Century* (New York: The Free Press. 2003); 맥스 부트, 한태영 역, 『전쟁이 만든 신세계군사전략론』 (서울: 플래닛 미디어. 2007).

463) 박민형, “파병 50주년 시점에서 재평가한 베트남 전쟁의 현대전략적 함의,” 『국방정책연구』 통권 제 103호, pp. 189-221 (2014).

효과를 상쇄하려고 노력할 것이다. 즉, 군사적 강대국의 강력한 전력에 직접적으로 대응하는 것으로는 승산이 없다는 것을 군사적 약소국이 알게 된다면 그들은 새로운 전략과 그를 뒷받침하는 전력을 건설하게 되는 것이다.

이러한 논의를 바탕으로 미래 북한의 전력건설 추세를 살펴보기 위해서는 여러 가지 요인을 살펴볼 필요가 있다. 앞서서도 설명하였듯이 전력 건설에 군사전략이 가장 핵심적으로 영향을 줄 것이며 안보환경 변화, 경제적인 제약 요인 등이 있을 수 있다. 이 중에서도 가장 기본적인 영향 요인은 북한의 입장에서 자신들의 군사적 역량을 어떻게 평가하느냐의 문제라고 할 수 있다. 북한은 남한에 비해 경제적, 기술적, 사회적 제 분야를 포함한 다양한 분야에서 열세를 보이고 있으며 그들도 이것을 명확하게 인식하고 있다. 북한 김정은 국방위원장은 남북 정상회담 간에 열악한 자신들의 상황을 언급하기도 하였다.

이에 북한은 다음과 같은 목적을 달성하기 위해 미래 핵 관련 군사력 건설을 할 것으로 보인다.⁴⁶⁴⁾ 첫째, 북한은 장기적인 경제 침체로 인한 남한과의 경제적 격차로 발생하는 군사적 열세를 만회하기 위해서 “저비용 고효율”의 전력건설 방향을 상정할 가능성이 높다. 즉, 가능한 최소한의 비용으로 군사적 효과가 높은 전력으로 미래를 설계할 것이다. 미국의 군사력평가기관 글로벌파이어파워(GFP)가 내놓은 2020년 국가별 군사력 순위에서 한국의 군사력 평가지수는 0.1509로 전체 138개국 가운데 6위에 올라 작년 보다 한 단계 상승하였다. 반면 북한은 25위를 차지하여(0.3718)를 차지하여 작년보다 7계단 하락하였다.⁴⁶⁵⁾ 이와 같은 상황을 고려했을 때 북한도 자신들의 재래식 전력만으로는 한국 및 한미연합군과의 군사적 균형을 맞추는 것은 어렵다는 것을 인식할 수 있을 것이다. 따라서 북한은 한미연합군과 재래식 군비경쟁은 지양하되 군사적 효과성을 극대화할 수 있는 전력을 건설하고자 할 것이다.

둘째, 대규모 피해를 유발할 수 있는 전력을 보유 및 전시하여 전쟁 공포감을 조성할 수 있는 능력을 구비하고자 할 것이다. 이러한 효과를 낼 수 있는 가장 좋은 전력은 대량 살상무기로써 북한은 이러한 이유로 핵을 포함한 대량살상무기 보유를 지속적으로 추진하게 될 것으로 보인다. 남한 사회는 북한에 비해 고도로 발전했으며 민주화로 인한 국민 여론의 중요성이 매우 크게 작용하고 있다. 특히, 남한 사회는 군사적 대결보다는 국민 삶의 질적 향상에 더 큰 관심이 있으며 이는 결국 전쟁에 대한 무용성, 더 나아가 반전 여론으로 형성될 가능성이 높다. 따라서 북한은 국민 여론에 자유롭지 못한 한국의 정치·사회적 시스템을 이용하려 할 것이다. 이를 위해 가장 좋은 전력이 대량 살상 무기라고 판단할

464) 본 연구는 핵 균형에 대한 사항을 중점적으로 알아보는 것이 목적이므로 북한의 군사력 건설 중 핵과 관련된 내용에 한정하여 제시하였다.

465) 이러한 군사력 평가 지수는 인구와 병력, 무기 수, 국방예산 등 50개 항목을 종합해 군사력 지수를 산출하는 것인데 지수가 0에 가까울수록 군사력이 강함을 의미함

것이다.

물론 북한의 핵무기 개발 및 보유는 국제사회의 지속적인 제재를 야기하였으며 그로 인해 북한도 많은 어려움에 봉착하여왔다. 앞에서 언급하였듯이 현재는 북미간의 협상이 정체되어 있으나 미래 어느 시점에서 북한의 비핵화 협상이 다시 시작될 가능성이 여전히 존재하고 있는 것도 사실이다. 그러나 북한이 핵을 완전하게 포기 할 수 있을 것인지에 대한 많은 논쟁이 있다. 군사적 관점에서만 놓고 볼 때 북한이 핵을 포기하지 않을 가능성이 더 높다. 북한이 현재까지 조성된 ‘적아간 역량관계’의 불균형을 자신에게 유리하게 반전 시키기 위해서 추구할 수 있는 효율적인 방식 중 하나가 바로 핵 보유라고 판단할 수 있기 때문이다.

셋째, 미국과의 협상에 있어서 지렛대 역할을 할 수 있는 전력을 확보하고자 할 것이다. 즉, 이는 전략적 무기를 미국 본토에 까지 투사할 수 있는 능력을 보유하는 것이라 할 수 있다. 북한은 “누구도 범접할 수 없는 무적의 군사력을 보유”하겠다는 것을 계속해서 천명해왔다. 이러한 노력의 일환으로 북한은 국제사회의 지속적인 제재와 반대에도 불구하고 핵 무기 개발을 추진해오기도 하였다. 2019년 연말 실시된 조선노동당 중앙위원회 전원회의에서 김정은은 “적대적 행위와 핵위협 공갈이 증대되고 있는 현실에서 우리는 가시적 경제성과와 복락만을 보고 미래의 안전을 포기할 수 없다”며 “곧 머지않아 조선민주주의인민공화국이 보유하게 될 새로운 전략무기를 목격하게 될 것”이라고 주장하였다.

북한에게 있어서 대량살상무기를 포함한 전략무기는 군사적 수단 이상의 가치가 있다. 즉, 세계적 최빈국인 북한이 최 강대국인 미국과 협상 테이블에 앉을 수 있게 해주는 정치적 수단이 바로 전략무기라고 할 수 있다. 따라서 북한은 미국과의 협상에 있어서 레버리지로 활용할 수 있는 전략무기 개발을 지속할 가능성이 높다. 전략 무기를 고도화하여 이것을 지렛대로 북미관계를 개선하고 체제를 보장하기 위한 협상을 하고자 할 것이기 때문이다. 또한 이러한 전략무기는 미국으로부터의 군사적 공격을 억제하는 기능을 수행할 수도 있을 뿐만 아니라 한반도 유사사태 발생 시 미국의 개입을 최소화할 수 있다고 판단할 수 있을 것이다. 즉, 북한이 ICBM 및 SLBM 능력을 극대화시킬 경우 “서울을 위하여 뉴욕이나 LA를 희생할 수 있을 것인가”라는 전통적인 난제가 대두될 수 있을 것이다. 실제로 한미상호방위조약에는 자동개입 조항이 없어 북한이 미국에 대한 전략무기 공격이 가능하다면 이러한 인식이 충분히 가능할 것이다.⁴⁶⁶⁾

넷째, 실제 전쟁 시 사용 가능한 전술핵 사용 능력을 강화할 수 있을 것이다. 북한은

466) 한미상호방위조약 제3조에는 “각 당사국은 타 당사국의 행정 지배하에 있는 영토와 각 당사국이 타 당사국의 행정 지배하에 합법적으로 들어갔다고 인정하는 금후의 영토에 있어서 타 당사국에 대한 태평양 지역에 있어서의 무력 공격을 자국의 평화와 안전을 위태롭게 하는 것이라 인정하고 공통한 위협에 대처하기 위하여 각자의 헌법상의 수속에 따라 행동할 것을 선언한다”라고 되어 있다.

자신들의 정권 유지가 더 이상 쉽지 않다고 판단될 경우 어떠한 불이익을 감수하고라도 무모한 도발을 할 것이다. 기습공격으로 인한 전면전 발발 시에는 전쟁 초기 단계부터 북한은 핵무기를 사용할 가능성이 있다. 북한은 총력전 측면에서 자신들의 능력이 남한에 비해 부족하다는 것을 잘 알고 있다. 따라서 북한이 만일 전면전을 결정했다면 WMD를 포함한 비대칭 전력을 중심으로 한 기습공격을 시도하여 국민적 혼란, 공포감 조성 등을 불러일으켜 전쟁 초기 주도권을 장악하고자 할 것이다. 이럴 경우 전술핵무기 공격 예상 지역은 도시 지역은 물론, 주요 국가 지휘 시설, 육해공군 주요 기지와 미군의 증원이 이루어지는 항만 지역 등이 될 수 있을 것으로 보인다. 수발수단으로는 야포, 미사일 등 북한이 가지고 있는 다양 수단이 모두 동원될 것이다.

2. 핵 전략분석

가. 북한의 핵 전략

이반 아레귤 토프트(Ivan Arreguin-Toft)는 비대칭 전쟁의 승패는 군사력의 운용 즉 군사전략에 달려있다고 주장한다.⁴⁶⁷⁾ 그는 군사전략을 직접전략(direct strategy)과 간접전략(indirect strategy)으로 분류하고 강자는 직접전략으로 ‘재래식 공격’을, 간접전략으로 ‘경제제제나 폭격’을 취할 수 있는 반면, 약자는 직접전략으로 ‘재래식 방어’를, 간접전략으로 ‘게릴라전 전략’을 취할 수 있다고 한다. 이러한 전략 중 강자와 약자가 동일한 전략을 사용할 경우 강자가 승리하나 상이한 전략을 채택할 경우 약자도 승리할 수 있다고 주장하였다.

이렇듯 전략은 전쟁에 있어서 매우 중요하다고 할 수 있다. 특히, 상대적 약소국의 경우 자신들의 위협과 다른 전략을 취하는 방향성을 가져야만 낮지만 전쟁에서 승리할 수 있는 가능성을 가질 수 있다. 따라서 북한의 경우도 한미 연합군보다는 상대적으로 열세인 재래식 전력을 보유하고 있어 게릴라전 전략을 추구하고자 할 것으로 보인다. 하지만, 현시대의 게릴라전은 비대칭전과 일맥상통한다고 할 때 결국 북한은 한미연합군에게 충격을 줄 수 있는 비대칭전을 추구할 가능성이 높은 것이며 이를 위한 전력 건설에 매진하게 될 것이다.

비대칭전력 중 가장 강력한 무기체계라 할 수 있는 것이 바로 북한의 핵이다. 따라서 북한의 핵전략은 비대칭 전략을 추구하는데 있어 어떻게 보면 가장 효과적이라고 할 수

467) Arreguin-Toft, Ivan. “How the Weak Win Wars: A Theory of asymmetric Conflict.” *International Security* 26-1 (2010).

있을 것이다. 사실, 북한이 핵에 대한 전략을 직접적으로 밝힌 적은 없다. 그러나 핵의 경우 실질적인 전략을 밝힌 적이 없다는 것 자체가 전략일 수 있다.

핵전략에 대한 많은 연구들은 억제 개념에 그 바탕을 두고 있다. 핵무기를 통한 억제 개념은 1953년 미국 아이젠하워 정부의 ‘대량보복전략(Massive Retaliation Strategy)’이 등장하면서 발전되었다.⁴⁶⁸⁾ 즉, 기존의 재래식 무기와는 전혀 다른 엄청난 파괴력을 가진 핵무기가 등장함으로써 기존과는 크게 다른 군사전략의 개념 변화가 발생하였다고 할 수 있다. 하지만 핵 억제 개념 또한 그 바탕에는 “적으로 하여금 현재의 행동으로 얻을 수 있는 이익보다 그것이 초래할 비용과 위험이 더 크다는 것을 인식하도록 설득하는 것”이라는 재래식 억제의 개념과 크게 다르지 않은 논리적 사고가 존재한다.⁴⁶⁹⁾

핵전략에 대한 많은 연구들이 위협에 대한 억제차원에서 국가들은 핵 무장을 추진한다고 주장하여 왔다.⁴⁷⁰⁾ 그러나 만일 위협에 대한 억제만을 고려할 경우 핵이라는 절대무기를 보유한 국가들은 충분한 억제력을 확보하였으므로 재래식 군사력 건설에 대한 필요성이 약화되어야 한다. 하지만 역사적, 경험적으로 보았을 때 핵을 보유한 국가들도 재래식 군사력을 지속적으로 유지 및 확장하고 있다. 특히 P5 이외의 핵 보유 국가들도 핵무기를 보유한 이후에도 재래식 군사력을 지속적으로 더 강화하고 있다.⁴⁷¹⁾

따라서 국가들의 핵전략은 그 국가가 국제사회에서 어떠한 수준에 있느냐에 따라 달라질 수 있다. 냉전기 미국과 소련이 추구했던 핵전략과 탈 냉전기 지역 핵 보유 국가들의 핵전략에는 차이가 있다는 것이다. 국가목표 차원에서 살펴보면 국제사회에서 패권을 경쟁 하던 미국과 소련의 경우에는 리더십을 유지하거나 또는 강화하는 것이 그 핵심 목적이었다고 할 수 있다. 반면, 지역 내 핵 보유 국가들의 경우 핵을 보유함으로써 국제적 패권을 추구한다기보다는 자국의 안보를 확보하기 위한 핵심 수단으로서 가치가 있다고 할 수 있다. 즉, 냉전기 양 강대국인 미국과 소련의 경우 엄청난 양의 핵무기 보유를 통해서 서로 간의 경쟁에서 승리하고자 했던 반면 지역 핵 무장 국가들은 국제사회에서 자국의 안보를 위한 보유를 추진한다는 것이다.

기존 핵전략에 관한 연구가 미소간의 경쟁을 바탕으로 했던 것과는 대조적으로 2000년대

468) 이러한 경향을 잘 설명하고 있는 연구로는 Peter Paret, *Maker of Modern Strategy: From Machiavelli to the Nuclear Age* (Princeton: Princeton University Press, 1986); Lawrence Freedman, *Evolution of Nuclear Strategy* (New York: Palgrave-Macmillan, 2003) 등이 있다.

469) 박창희, 『군사전략론』(서울: 플래닛미디어, 2013), p. 345.

470) 이러한 연구의 대표적인 것으로는 P. R. Chari의 *Nuclear Crisis, Escalation control, and Deterrence in South Asia* (2003); A. Z. Hilali, *Pakistan's Nuclear Deterrence: Political and Strategic Dimensions* (2010) 등이 있다.

471) P5라 함은 1970년 발효된 NPT에서 인정하는 핵보유국(Nuclear Weapons States) 5개국인 미국, 러시아, 영국, 프랑스, 중국을 의미한다.

부터는 지역 핵 보유 국가들에 대한 연구가 활기를 띠기 시작하였다. 이 중 많은 연구들은 지역 핵 보유 국가들이 핵을 보유하게 된 이유가 대부분 지역 내 경쟁 국가들과의 군사적 구도에 있다는 점에 집중하고 있다. 예를 들어 인도와 파키스탄이 핵을 보유하게 된 이유는 상호 간 군사적 균형을 추구하기 위한 것이었다는 주장이다. 즉, 역내 직접적인 군사적 위협에 대응하기 위한 수단으로서 핵을 보유한다는 것이다. 하지만 이러한 연구들도 대부분 전통적인 억제이론을 바탕으로 이루어지고 있다.

최근에 이루어진 지역 핵 보유 국가들의 핵전략에 대한 연구 중 비핀 나랑은 지역 핵 국가들의 핵전략으로 촉매(catalytic), 비대칭 확산(asymmetrical escalation), 확증보복(assured retaliation)과 같이 크게 세 가지를 제시하고 있다. 또한 이에 영향을 주는 변수로는 믿을만한 제3국의 개입여부, 재래식 전력의 우세한 상대국의 존재여부, 민군관계, 자원 제약 등이 있다고 주장하고 있다. 이를 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

우선, 촉매전략은 기존에 핵을 보유하고 있는 주변 국가로부터 군사적 위협이 발생할 경우 이에 대응하기 위한 전략의 일환으로 핵무기의 강력한 사용 의지를 표명함으로써 제3자인 강대국의 개입을 촉진하는 전략을 말한다.⁴⁷²⁾ 이러한 촉매전략에서는 ‘핵무기를 얼마만큼 가지고 있느냐’가 중요한 것이 아니라 ‘핵무기 자체를 보유하고 있느냐’가 더 중요하다고 할 수 있다. 국제사회에서 촉매전략을 사용한 사례로는 일반적으로 두 가지 정도가 제시되고 있다. 1973년 제4차 중동전쟁에서 이집트와 시리아의 공격으로 위기 상황에 놓인 이스라엘이 핵탄두 장착이 가능한 미사일을 의도적으로 노출시킴으로써 미국의 지원을 이끌어내었으며,⁴⁷³⁾ 1986년 파키스탄이 인도의 대규모 훈련에 위협을 느껴 이에 대한 대응 차원에서 핵사용 의지를 밝힘으로써 세계 최 강대국인 미국의 개입을 이끌어 내어 전쟁위기에서 벗어난 사례가 있다.⁴⁷⁴⁾

일반적으로 촉매전략은 핵을 포함한 군사력 균형에서 적대국을 억제할 수 없을 때 사용 된다고 할 수 있다. 즉, 자국이 현재 가지고 있는 핵 능력으로는 적대국의 핵 및 재래식 전력을 억제할 수 없다고 판단될 때 활용할 수 있는 전략이다. 그러나 여기서 한 가지 핵심적인 사항은 갈등에 놓여 있는 두 국가(핵보유국)들의 확산을 원하지 않는 강대국이 존재하여야 한다는 점이다. 이러한 강대국이 존재하여야 양국의 갈등 상황을 중재할 수 있기 때문이다. 따라서 촉매전략의 경우 자국보다 핵 능력이 강력한 주변국에게 위협을 받는 상황에서 이를 중재할 수 있는 국제사회의 강대국이 존재하고 있을 때 사용할 수

472) Vipin Narang (2014), p. 15.

473) Peter Libermann, "Israel and the South African Bomb," *Nonproliferation Review* (2004), pp. 1-35.

474) P.R. Chari et al. *Four Crises and a Peace Process: American Engagement in South Asia* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2007), pp. 74-75.

있는 지역 핵 국가의 핵전략이라 할 수 있는 것이다.

비대칭 확산 전략은 핵을 보유하고 있는 양국 간의 재래식 군사력의 격차가 심할 때 사용하는 전략이라고 할 수 있다. 즉, B국과 대치하고 있는 A국이 재래식 전력에 있어서 B국보다 절대적인 약세에 있을 때 A국은 이 열세를 만회하기 위해서 핵무기를 단순히 정치적 무기, 억제력을 위한 무기가 아닌 실제 사용 가능하다는 점을 공언함으로써 전력의 불균형을 없애고자 한다는 것이다. 따라서 비대칭 확산 전략은 앞에서 제시한 촉매 전략보다 공세적인 전략이라고 할 수 있다. 이렇게 공세적 일 수밖에 없는 이유는 촉매전략과는 다르게 갈등을 중재할 수 있는 강대국이 존재하지 못하기 때문이다. 따라서 촉매전략과 비대칭 확산 전략의 핵심 차이점은 중재 가능한 강대국의 존재여부라 할 수 있을 것이다.

한편, 확증보복 전략은 핵 능력은 물론 재래식 전력에 있어서도 상대국가에게 비교 우위가 있는 국가들이 주로 사용하는 전략을 말한다. 일반적으로 이 전략을 추구하는 국가들의 경우 핵사용에 대해 선제 불사용 원칙을 추구한다. 즉, 상대방으로부터 핵 공격이 있지 않는 한 핵을 사용하지 않겠다는 것이다. 그들이 이런 전략을 선택하는 이유는 전쟁이 발발할 경우 상대적으로 잃을 것이 많다고 판단하기 때문이다. 따라서 강력한 핵 및 재래식 전력을 통해 억제력을 최대화하여 상대방으로 하여금 불필요한 도발행위를 하지 못하도록 하는 것이 이 전략의 요체라 할 수 있다.

이렇듯 핵무기를 가지고 있는 지역 국가들도 그들이 처해 있는 상황에 따라 핵전략이 상이하다고 할 수 있다. 그렇다면 북한은 이러한 전략 중 어떠한 전략을 선호하게 될 것인가가 매우 중요한 문제로 남는다. 북한의 전략적인 사고를 판단하기 위해서는 우선 북한이 자신들의 위치를 어느 정도 수준으로 평가하고 있는지가 매우 중요하다. 북한은 한국에 비해 경제적, 기술적, 사회적 제 분야를 포함한 다양한 분야에서 열세를 보이고 있으며 그들도 이것을 명확하게 인식하고 있다. 북한 김정은 국방위원장은 남북 정상회담 간에 열악한 자신들의 상황을 언급하기도 하였다.

이러한 인식을 바탕으로 한다면 북한이 추구할 수 있는 전략은 위에서 제시한 전략 중 확증보복 전략은 쉽지 않을 것으로 보인다. 앞에서도 언급하였듯이 확증보복 전략의 경우 재래식을 포함하여 핵 능력까지 상대방을 압도하여야 하는데 북한의 현재 능력은 한미 연합군에 비해 열세를 보이고 있기 때문이다. 그렇다면 촉매전략 또는 비대칭 확산이 북한에게는 합리적인 핵전략이 될 수 있을 것이다. 촉매전략을 사용할 경우 북한은 한미연합군과 군사적 충돌 시 핵사용 위협을 통해 중국 또는 다른 국제사회의 중재를 끌어들이고자 할 가능성이 높다. 반면 비대칭 확산을 사용할 경우 우리가 흔히 정치적 무기라고 간주하는 핵을 실제 전쟁에서 사용할 수 있다는 시그널을 보여줌으로써 한국은 물론 미국의 행동에 제약을 주는 전략을 구사하게 될 것이다.

그러나 촉매전략의 경우 상대가 미국이 될 경우 이를 중국이 중재할 수 있는 능력이 있느냐가 문제가 될 수 있다. 즉, 세계 최강대국을 상대로 한 촉매전략의 유용성이 보장되기 어렵다는 것이다. 따라서 북한이 미래 핵전략으로 구사할 수 있는 전략으로는 비대칭 확산 전략이 가장 가능성이 높다고 할 수 있을 것이다. 이를 위해 북한은 핵사용에 대한 모호성을 지속적으로 유지할 것이다. 물론 북한은 2013년 4월 1일 제정된 ‘핵보유국 지위 공고화법’ 제4조에서 “적대적인 다른 핵보유국이 북한을 침략하거나 공격했을 때 그를 격퇴하고 보복타격하기 위해 조선인민군 최고사령관의 명령에 의해서만 이를 사용한다”고 주장하였으며, 제5조에서는 “적대적인 핵보유국과 협력해 북한을 침략·공격하지 않는 한 비핵국가에게는 핵무기를 사용하거나 위협하지 않는다”고 규정하고 있다. 하지만 실제로 북한은 이러한 규정과는 다르게 핵 선제공격 가능성을 지속적으로 위협하기도 하였다. 2013년 3월, 북한 외무성 대변인 성명은 “미국이 핵전쟁의 도화선에 불을 지피려고 하는 이상, 우리 혁명무력은 나라의 최고이익을 수호하기 위해 침략자들의 본거지에 대한 핵 선제공격 권리를 행사할 것”이라 선언했고, 2016년 3월 16일에는 ‘공화국 정부·정당·단체 특별성명’에서 “나라의 최고존엄이 위협당하는 경우... 핵타격 수단들을 포함한 모든 타격수단을 총동원하여 선제 소멸할 것”이라고 공언하였다. 또한, 2016년 5월 제7차 노동당 대회 중앙위원회 사업총화보고에서 김정은은 “책임있는 핵보유국으로서 침략적인 적대세력이 핵으로 우리의 자주권을 침해하지 않는 한...먼저 핵무기를 사용하지 않을 것”이라고 언급하였다. 이러한 주장들은 북한이 자신들에게 위협이 극대화될 경우 핵으로 선제공격할 수 있다는 의지를 보여준 것이라 할 수 있다. 따라서 북한은 미래에도 핵사용 가능성을 열어두는 언사를 국제사회에 발표하거나 전술핵 능력을 현시하는 등의 행위를 통해 자신들이 언제든지 핵을 군사적으로 사용할 수 있다는 것을 보여주고자 할 것이다.

나. 한국의 북핵 대응전략

지금까지 한국은 북한이 핵을 보유하지 않게 하려는 노력을 끊임없이 해오고 있다. 6자 회담과 같은 외교적은 노력은 물론 국제사회의 대북제재를 통한 북한에 대한 압박에도 적극 참여하기도 하였다. 또한 북한에 많은 영향을 가지고 있는 중국을 설득하기 위한 많은 노력도 병행하기도 하였다.⁴⁷⁵⁾ 실제로 2015년 9월 3일 한국의 대통령이 중국의 전승절 행사에 참석하기도 하였다. 하지만 한국의 이러한 노력에도 불구하고 북한은 명실상부한 핵보유국의 지위를 가지게 되었으며 한국은 그러한 북한을 군사적 위협으로 대치

475) Mike Mullen, Sam Nunn, Adam Mount, “A Sharper Choice on North Korea: Engaging China for a Stable Northeast Asia”, *CFR Independent Task Force Report No. 74*, 2016, p. 28.

하게 된 것이다. 하지만, 한국이 북핵에 대응하는 전략 중 현재까지 가장 적극적으로 추진하고 있는 것은 여전히 외교적 해법이라고 할 수 있다. 2018년 평창 동계올림픽이후 수차례에 걸친 남북, 북미 정상회담이 한국의 이러한 노력을 보여준다 할 수 있다. 2019년 하노이 북미정상회담이 이른바 노딜로 끝난 이후 여전히 북핵 해결을 위한 외교적 노력이 정체되어 있으나 2020년 11월 3일 미국의 대선 이후 또 다른 외교적 노력은 계속될 것으로 보인다.

외교적 노력과 함께 군사적으로 북핵에 대응하는 한국의 핵심 전략은 미국이 동맹국인 한국에게 제공하고 있는 확장억제(extended deterrence)라고 할 수 있다. 이는 만약 북한이 한국을 핵무기로 공격하게 될 경우 이를 미국에 대한 공격으로 간주하여 미국이 핵무기로 북한을 응징 보복하겠다는 것을 의미한다. 미국이 동맹국으로서 한국에게 확장억제를 제공한다는 것은 한국에게 있어 매우 유용한 자산임에 틀림없다. 하지만, 미국이 제공하게 될 확장억제에 대한 신뢰성 문제는 언제나 대두되고 있다.⁴⁷⁶⁾ 즉, 미국 국내사정 변화로 제공이 제한되는 상황이 발생할 수도 있을 것이며, 북한이 대륙간 탄도미사일로 미국을 위협할 경우 확장억제에 제공에 대한 반대 여론이 발생할 수도 있다는 것이다. 따라서 한국 내부에서는 확장억제에 대한 신뢰성을 높이기 위한 다양한 방안들이 제기되고 있다. 그 중 하나가 한미상호방위 조약 내 자동개입 조항의 삽입이라고 할 수 있다. 즉, 한반도 내 군사적 분쟁이 발생할 경우 미국이 자동으로 개입할 수 있도록 명문화하자는 것이 그것이다.

한편, 한국은 북핵 억제를 위한 자체적인 전략도 추진 중이다. 그러한 노력의 대표적인 것인 이른바 3축 체계로 불리어왔던 Kill-Chain, KAMD, KMPR이라고 할 수 있다. 정부에 따라 명칭이 다소 변화하기는 하지만 이 체계는 북한이 핵무기로 공격할 것이라는 명백한 징후가 있을 경우 선제타격을 실시한다는 것, 북한이 핵공격을 실시할 경우 공중에서 요격하여 파괴시킨다 것, 그리고 핵 공격에 대한 엄청난 보복을 단행한다는 것을 핵심개념으로 하고 있다. 그러나 한국에게는 여전히 명백한 징후를 사전에 파악할 수 있는 정보능력이 충분하지 않으며, 적의 핵공격이나 KN-23 등 신형미사일에 대한 요격 능력 또한 갖추지 못하고 있는 실정이다. 이는 결국 비핵전력으로 핵전력을 억제할 수 있느냐의 의문을 더욱 강하게 하고 있다. 하지만 한국의 자체 핵무장, 한국내 전술핵 재배치 등이 현실적으로 어려운 점을 고려할 때 미래 한국의 북핵 대응 전략 중 군사적으로 가장 핵심은 '재래식 전력으로 어떻게 핵을 억제할 수 있을 것인가'에 대한 고민이 될 것으로 보이며, 미래 대북 전력 건설도 이러한 방향성에 집중하여 건설되어 질 것으로 보인다.

476) 김정섭, “한반도 확장억제의 재조명: 핵우산의 한계와 재래식 억제의 모색,” 국가전략 제21권 2호 (2015), pp. 5-40.

3. 비대칭성 분석

핵무기는 군사적 무기임과 동시에 정치적 무기인 점을 감안할 때 핵으로 인해 발생할 수 있는 남북한 간의 비대칭성은 군사적 문제뿐만 아니라 경제력, 외교력, 재래식전력 등 다양하다고 할 수 있다. 앞장에서 재래식 전력에 대한 균형은 다루어졌으므로 본 장에서는 이를 제외하고 핵능력에 영향을 줄 수 있는 군사적, 경제적, 외교적 분야에서의 남북한 간 비대칭성을 분석하고자 한다.

우선, 가장 큰 비대칭성은 핵무기 보유 여부에서 발생한다고 할 수 있다. 한국은 핵을 보유하고 있지 않은 반면 북한은 현재 사실상 핵무장 국가(de facto nuclear armed state)로서 다량의 핵무기와 다종화된 투발수단을 보유하면서, 실존억제(existential) 수준을 넘어서는 핵 억제력을 확보한 상태라고 할 수 있다. 따라서 핵보유여부에 있어서 남북한 간 비대칭성이 크게 존재하고 있다고 할 수 있다. 물론 북한이 미국에 대한 최소억제력을 확보하기까지 다소 시간이 더 걸릴 수는 있으나 이러한 능력을 얻기 위한 노력을 지속할 것으로 보인다. 또한, 북한이 최근 개발하고 있는 단거리 발사체에 핵을 탑재할 수 있는 능력을 확보한다면 핵무기의 전술적 사용 가능성도 열리게 될 것이다. 북한이 전술핵능력을 확보할 경우 단거리 투발수단을 이용하여 대 군사 표적(counter-force target)에 대한 타격능력을 확보할 것이며, 이로써 한국 내 주한미군을 비롯한 주요 군사시설에 대한 치명적 타격력을 확보하게 될 것이다.

좀 더 구체적으로 살펴보면 북한은 미래 좀 더 안정적인 핵 억제력을 확보하기 위해서 100-200기 이상의 핵무기를 확보하는데 노력을 기울일 것으로 보인다. 또한, 북한은 생존성 있는 2격 능력(survivable 2nd strike)을 확보하기 위해 미본토를 타격할 수 있는 ICBM의 기술적 능력 고도화, 잠수함발사 탄도미사일(SLBM) 개발에 박차를 가하게 될 것이다. 이러한 능력들은 미국과의 협상에 있어서 지렛대 역할을 할 수 있는 전력이기 때문이다. 북한은 “누구도 범접할 수 없는 무적의 군사력을 보유”하겠다는 것을 계속해서 천명해왔다. 이러한 노력의 일환으로 북한은 국제사회의 지속적인 제재와 반대에도 불구하고 핵무기 개발을 추진해오기도 하였다. 2019년 연말 실시된 조선노동당 중앙위원회 전원회의에서 김정은은 “적대적 행위와 핵위협 공갈이 증대되고 있는 현실에서 우리는 가시적 경제성과와 복락만을 보고 미래의 안전을 포기할 수 없다”며 “곧 머지않아 조선민주주의인민공화국이 보유하게 될 새로운 전략무기를 목격하게 될 것”이라고 주장하였다.

북한에게 있어서 핵을 포함한 전략무기는 군사적 수단 이상의 가치가 있을 것이다. 즉, 세계적 최빈국인 북한이 최 강대국인 미국과 협상 테이블에 앉을 수 있게 해주는 정치적

수단이 바로 전략무기라고 할 수 있다. 따라서 북한은 미국과의 협상에 있어서 레버리지로 활용할 수 있는 전략무기 개발을 지속할 것으로 보인다. 핵무기를 포함한 전략 무기를 고도화하여 이것을 지렛대로 북미관계를 개선하고 체제를 보장하기 위한 협상을 하고자 할 것이기 때문이다. 또한 이러한 전략무기는 미국으로부터의 군사적 공격을 억제하는 기능을 수행할 수도 있을 뿐만 아니라 한반도 유사사태 발생 시 미국의 개입을 최소화할 수도 있다고 판단할 수 있을 것이다. 즉, 북한이 ICBM 및 SLBM 능력을 극대화시킬 경우 “서울을 위하여 뉴욕이나 LA를 희생할 수 있을 것인가”라는 전통적인 난제가 대두될 수 있을 것이다. 실제로 한미상호방위조약에는 자동개입 조항이 없어 북한이 미국에 대한 전략무기 공격이 가능하다면 이러한 인식이 충분히 가능할 것이다.⁴⁷⁷⁾

이와 함께 북한은 작전적, 전술적으로 사용이 가능한 전술핵무기를 개발하여 실전배치할 가능성이 있는데 북한이 전술핵무기로 무장할 경우, 핵전쟁으로의 문턱은 현저히 낮아져 북한의 억제력은 높아지게 될 것이기 때문이다. 즉, 북한은 평시부터 단거리 투발수단을 이용하여 한국의 주요 군사시설, 주한미군 군사기지를 위협할 수 있게 됨으로써 한미연합군의 압도적인 군사적 능력에 대한 대응력을 확보하게 될 것이다.

둘째, 남북한 간에는 경제력 측면에서의 비대칭성이 존재한다. 경제력 측면이 중요한 이유는 전쟁지속능력에 있어서 중요할 뿐만 아니라 국방비의 규모를 결정하는 핵심적인 요인이기 때문이다. 또한 핵무기와 이에 대한 투발수단 등을 지속적으로 강화하거나 개발하는데 또는 핵에 대한 억제전력을 건설하는데 있어서 엄청난 양의 국방비가 필요하다는 점을 감안할 때 남북한 간 경제력의 비대칭성은 매우 중요하다고 할 수 있다.

한국은 경제적인 측면에서 이미 세계에서 선진국 대열에 들어서고 있다. 다양한 지표들에서 한국은 세계10위권에 근접해 있으며 세계 주요 신용기관에서 한국의 경제 신뢰도에 대해서도 높은 평가를 하고 있다. 2019년을 기준으로 세계은행에서 발표한 세계 GDP 순위에서도 한국은 12를 차지할 정도로 경제력 측면에서 동아시아 지역은 물론 세계적인 국가로 성장해나가고 있다.

477) 한미상호방위조약 제3조에는 “각 당사국은 타 당사국의 행정 지배하에 있는 영토와 각 당사국이 타 당사국의 행정 지배하에 합법적으로 들어갔다고 인정하는 금후의 영토에 있어서 타 당사국에 대한 태평양 지역에 있어서의 무력 공격을 자국의 평화와 안전을 위태롭게 하는 것이라 인정하고 공통한 위협에 대처하기 위하여 각자의 헌법상의 수속에 따라 행동할 것을 선언한다”라고 되어 있다.

〈표 3〉 2019년 세계 GDP 순위

	<i>Ranking</i>	<i>Economy</i>	<i>(millions of US dollars)</i>
USA	1	United States	20,494,100
CHN	2	China	13,608,152
JPN	3	Japan	4,970,916
DEU	4	Germany	3,996,759
GBR	5	United Kingdom	2,825,208
FRA	6	France	2,777,535
IND	7	India	2,726,323
ITA	8	Italy	2,073,902
BRA	9	Brazil	1,868,626
CAN	10	Canada	1,709,327
RUS	11	Russian Federation	1,657,554
KOR	12	Korea, Rep.	1,619,424
AUS	13	Australia	1,432,195
ESP	14	Spain	1,426,189
MEX	15	Mexico	1,223,809

* 출처 : 세계은행 <<https://www.worldbank.org>>

반면 북한의 경제력은 남한에 비해 매우 떨어지고 있다. 남북한의 경제력은 2018년을 기준으로 했을 때 국민총소득(GNI) 측면에서 53배에 차이가 나고 있으며, 1인당 국민총소득 측면에서는 26배 차이가 나고 있다. 핵 문제로 인한 국제사회의 대북 제재가 계속 되면서 북한은 주변국들과의 무역에 있어서도 큰 어려움을 겪고 있는 것으로 나타나고 있다. 한국 통계청이 발표한 ‘2019 북한의 주요 통계지표’에 따르면 지난해 북한의 국내총생산(GDP, 명목)은 35조 6710억원으로 이는 한국(1893조4970억원)의 53분의 1수준에 불과하다. 여기서 중요한 점은 이러한 격차가 점차 심해지고 있다는 것인데 한국과 북한의 GDP 격차는 지난해 43분의 1이었다. 즉, 1년 사이 격차가 더 벌어지고 있다는 것이다. 2018년 기준 북한의 경제성장률은 -4.1%로 2017년(-3.5%)에 이어 2년 연속 마이너스를 기록했다. 북한의 무역 총액은 28억4300만 달러로 한국(1조1400억6200만 달러)의 401분의1 수준이다. 북한의 무역액은 2017년까지 55억5000만 달러였다. 하지만 국제사회의 대북 제재로 인해 절반 수준으로 급감했다. 2003년(23억9100만 달러) 이후 15년 만에 가장 적은 수치다. 북한의 수출액은 1년 전의 7분의 1수준인 2억4300만 달러다. 한국(6048억6000만달러)과 비교하면 0.04% 수준에 불과하다.

이렇듯 북한 경제력은 남한에 비해 매우 미약한 수준에 불과하다. 이러한 경제력의 격차는 미래 군사분야 투자에 있어서도 큰 차이를 보이게 될 것으로 보인다. 즉, 국방비에 있어서 큰 차이가 생기게 될 것이다. 물론 북한의 국방비가 정확하게 얼마나 사용되는지 확인되지는 않고 있다. 하지만 여러 기관들의 추정결과 한국이 북한에 비해 최소한 5배 이상의 국방비를 사용하고 있는 것으로 알려지고 있다.⁴⁷⁸⁾



〈그림 9〉 남북한 경제규모 비교

* 출처 : 통계청, (<http://kostat.go.kr>)

셋째, 외교적 신뢰도에 있어서 비대칭성이 존재한다. 북한은 국제사회의 강력한 반대에도 불구하고 핵개발을 지속적으로 시행하면서 국제적 신뢰를 잃어왔다. 북한은 핵문제로 인해 유엔에서의 제재는 물론 미국, 일본 등 특정 국가로부터의 제재까지 받아오고 있는 실정이다. 이중 유엔 제재만 살펴봐도 2006년부터 2018년까지 총 14회에 달한다. 물론 유엔의 제재가 국제법적 성격을 지니고 있어 국내법과 같이 강한 구속력을 지니고 있지 않은 것은 사실이다. 하지만, 북한이 제재를 받은 주요 사유에서 보듯이 대부분의 제재 사유가 국제사회가 절대 반대하는 핵과 관련된 사안들인 점을 감안할 때 대부분의 국가들이 대북 제재에 적극적으로 참여하고 있다. 특히, 몇몇 결의안에 있어서 반대를 해왔던 중국의 경우도 북한의 핵실험으로 인한 국제제재에는 동참하고 있으며 미국, EU 등 세계 경제를 주도해나가는 많은 국가들이 적극적으로 대북 제재에 참여함으로써 북한은 경제는 물론 외교적 고립이 가속화되고 있는 실정이다.

대북제재와 별도로 남북한 외교력에 대한 비교를 해보면 한국이 북한에 대해 월등하게 앞서고 있음을 알 수 있다. 2020년 외교부가 발표한 『외교관계수립현황』에 따르면 한국은 아시아 37개국, 미주 34개국, 유럽 54개국, 중동 18개국, 아프리카 48개국 등 총 191개국과 외교관계를 수립하고 있는 반면 북한의 수교국은 총 161개국으로, 아시아 26개국, 미주

478) 정충신, “재래식 군사력지수 南 100 > 北 97… 核전력 포함땐 南 840 < 北 1702,” 『문화일보』, 2020년 9월 9일자.

24개국, 유럽 49개국, 중동 16개국, 아프리카 46개국이다. 단독으로 수교를 맺은 현황은 조금 더 차이가 있는데, 미국, 프랑스, 영국 등 33개국이 한국과 단독수교를 맺고 있는 반면 쿠바, 시리아, 팔레스타인 3개국은 북한과만 수교를 맺고 있다.

〈표 4〉 북한에 대한 주요 UN 제재 현황

년도	결의안	주요사유
2006.7	안보리 결의 1695호	미사일 발사에 따른 제재
2006.10	안보리 결의 1718호	1차 핵실험에 따른 제재
2009.4	.	미사일 발사에 따른 제재
2009.6	안보리 결의 1874호	2차 핵실험에 따른 제재
2012.5	.	미사일 발사에 따른 제재
2013.1	안보리 결의 2087호	미사일 발사에 따른 제재
2013.3	안보리 결의 2094호	3차 핵실험에 따른 제재
2016.3	안보리 결의 2270호	4차 핵실험에 따른 제재
2016.12	안보리 결의 2321호	5차 핵실험에 따른 제재
2017.6	안보리 결의 2356호	미사일 발사에 따른 제재
2017.8	안보리 결의 2371호	미사일 발사에 따른 제재
2017.9	안보리 결의 2375호	6차 핵실험에 따른 제재
2017.12	안보리 결의 2397호	미사일 발사에 따른 제재
2018.3	.	불법 밀수에 대한 제재

국제사회에서 국가의 신뢰도를 측정할 수 있는 여러 가지 지표 중 외교분야에서는 국제 여권지수(PASSPORT INDEX)가 종종 사용된다. 국제항공운수협회는 매년 ‘Global Passport Power Rank’를 게재하고 있는데 이는 무비자(VF), 도착비자(VOA), 비자 필요(VR) 등 세 개의 지표를 합산한 ‘이동성 점수(MS)’를 통해 세계 각국의 여권 랭크를 평가하고 있는 것이다. 이 평가에 따르면 2020년 9월 10일 현재, 한국의 여권 파워는 ‘랭크 4’로 영국, 캐나다 등과 함께 속해 있고, 비자 없이 방문할 수 국가는 121개에 달한다. 반면 북한의 여권 파워는 미얀마와 함께 ‘랭크 60’에 위치하고, 비자 없이 방문할 수 있는 국가는 40개에 불과하다. 이러한 지표들이 중요한 이유는 남북 간 한반도에서 분쟁이 발생할 경우 국제사회가 어느 쪽을 지지할 것인가를 사전에 살펴볼 수 있기 때문이다. 현재 국제사회에서 남한과 북한은 외교적 입지측면에서 큰 차이를 보이고 있는데 이는 앞으로 북한이 국제사회의 반대에도 불구하고 핵보유를 지속하는데 있어 큰 걸림돌이 될 수 있을 것이다.

반면 한국의 경우 한반도 비핵화 정책과 한반도 평화 프로세스를 추진함에 있어 국제적인 지지의 확보는 정책 추진을 위한 큰 동력으로 작용하게 될 것이다.

4. 시나리오

재래식 군사력 측면에서 상대적으로 약소국인 북한에게 있어 핵 무기는 정치적 무기일 수만은 없다. 따라서 핵무기 사용 시 엄청난 규모의 보복과 국제적 비난이 있을 지라도 북한은 막다른 골목에 처할 경우 사용을 선택할 수 있을 것이다. 특히, 소형화에 성공한다면 이러한 가능성은 더욱 높아질 수 있을 것이다. 실제로 2020년 8월 유엔에서 발표한 보고서는 “북한은 6차례 실시된 핵실험으로 탄도 미사일의 탄두에 맞는 소형화된 핵폭탄을 개발했을 것”으로 전망하기도 하였다.⁴⁷⁹⁾

특히, 핵무기의 경우 북한에게 있어 비용 대비 효과 측면에서 매우 유용한 수단이라 할 수 있을 것이다. 물론, 핵무기 사용이 대규모 피해를 입힐 수도 있으나 과학 기술의 발전으로 인해 특정 지역에 대한 이른바 Pin Point 공격이 가능해진다면 정치·군사적 목적 달성을 위해 중요 시설이 있는 지역 등에 공격이 가능할 것이다.

〈표 5〉 대량살상무기 효과 비교

구분	생물무기	화학무기	핵무기
직접효과범위	88,000km ²	260km ²	190~260km ²
인원피해	25~75% 발병	30% 사상	98% 치사
잔존효과	타지역 전파유행성	3~36시간	6개월간 낙진
직접효과 발휘기간	수일~14일(병원균) 수초~수시간(독소)	7초~30분	수초
구조물 파괴	없음	없음	대규모 파괴
비밀리 사용성	큼	약간	없음
검출확인	곤란, 복잡, 지연	복잡	간단
생산비(\$/ton)	연구경비	10,000	1,000,000

* 출처 : 김광은, “북한의 생화학무기에 대한 위협분석과 대응방안에 관한 연구”, 합동참모대학 논문 (2012), p. 6.

그렇다면 북한은 언제 핵무기를 사용하게 될 것인가? 국제적으로 엄청난 파급효과를

479) 김수경, “UN 北, 소형화된 핵폭탄 개발 했을 가능성, 『조선일보』 2020년 8월 4일 자.

물고 올 핵무기의 사용은 북한 정권이라고 하더라도 쉽게 결정할 수는 없을 것이다. 사용 시 국제적인 비난과 제재, 압박 등은 북한 정권 자체의 붕괴를 의미하기 때문이다. 심지어 핵무기를 사용한 선제타격이나 보복 공격 등은 북한 정권의 존립 자체에 위협이 될 수 있을 것이다. 그러나 체제 불안정성에 따른 비상식적 결정 가능성, 정치지도자의 결정에 대한 책임과 부담이 민주국가에 비해 상대적으로 가벼운 점 등을 고려했을 때 결정적 위기 국면에서 핵무기를 사용할 가능성을 배제할 수 없다. 여기서는 북한이 핵무기를 억제 수단으로 사용하는 것은 논외로 하고 군사적으로 사용할 경우에 대한 시나리오만을 제시하고자 한다. 여기서 말하는 ‘사용’은 ‘실질적인 사용’뿐만 아니라 ‘사용의지를 표명’하는 것을 포함한다.

북한은 전술 핵무기를 시기와 상황에 따라 각각 다른 목적으로 사용할 것으로 보인다. 그 중 아래 3가지 정도의 시나리오를 예상해 볼 수 있다. 첫째, 전면전 발발 시, 특히 기습을 통한 전면적인 남침 시에는 전쟁초기 주도권 장악이 주목적이 될 것으로 보인다. 둘째, 우발적 소규모 분쟁이 대규모 분쟁으로 확대될 경우에는 자신들에게 불리하게 전개되는 상황을 타개하기 위한 국면 전환용으로 사용할 것으로 보인다. 셋째, 국지도발 시에는 정치, 군사적 목적 달성을 위한 벼랑끝 전술의 일환으로 극단적으로 위협을 고조하고 전쟁 공포감을 조성하기 위해 전술 핵무기를 사용할 수 있을 것이다.

가. 시나리오 #1: 기습 전면전

대부분의 군사 전문가들이 한반도에서 전면전의 가능성을 낮게 보고 있지만 그렇다고 해서 전면전의 가능성이 전혀 없는 것은 아니다. 북한이 다른 선택의 여지가 없이 마지막에 몰리게 될 경우가 발생하거나 또는 위기관리 또는 확산관리의 실패로 인해 의도하지 않은 상황에서 전면전이 발생할 수 있을 것이다. 즉, 한반도에 전면전이 발생하게 될 양상은 크게 두 가지로 북한의 기습 공격으로 인한 전면전 가능성(시나리오#1)과 우발적인 소규모 분쟁이 전면전으로 확대되는 경우(시나리오#2)가 있을 수 있다.

북한은 국제사회의 지속적인 제재로 인해 만성적인 경제난을 겪어오고 있음. 특히, 일부 통치 세력들을 제외한 주민들의 삶은 많은 어려움이 있는 것으로 밝혀지고 있다. 이러한 어려움이 자연재난 등을 통해 더욱 가중될 경우 주민들의 정권에 대한 불만은 평양의 통치력에서 지리적으로 멀리 떨어져 있는 지역 등으로부터 표출될 가능성이 매우 높다. 또한 이 과정에서 정권의 공포정치가 강화될 경우에는 경제난으로 유발된 민심이반이 더욱 가속화될 수 있을 것이며 이는 결국 반정권 주민 봉기로 이어질 수 있을 것이다. 이런 과정에서 북한 정권이 큰 어려움에 봉착할 수 있을 것이다.

북한이 전면전을 선택하려면 정권 생존 자체가 크게 위협 받는 상황이라고 할 수 있으며 이럴 경우 어떠한 불이익을 감수하고라도 무모한 도발을 할 것이다. 따라서 기습공격으로 인한 전면전 발발 시에는 전쟁 초기 단계부터 북한은 전쟁에서 ‘승리’하기 위한 모든 방안을 사용하고자 할 것이며 이럴 경우 핵무기를 사용할 가능성이 높다. 북한의 군사전략은 선제적인 기습전, 정규전과 비정규정의 배합전, 속전속결전을 중심을 하고 있기 때문이다.

앞에서도 언급하였듯이 북한은 총력전 측면(경제력, 외교력 등 전쟁지속능력 포함)에서 자신들의 능력이 남한에 비해 부족하다는 것을 잘 알고 있다. 따라서 북한이 만일 전면전을 결정했다면 핵을 포함한 WMD 등 비대칭 전력을 중심으로 한 기습공격을 시도하여 국민적 혼란, 공포감 조성 등을 불러일으켜 전쟁 초기 주도권을 장악하고자 할 것이다. 이럴 경우 핵무기 공격 예상 지역은 도시 지역은 물론, 주요 국가 지휘 시설, 육해공군 주요 기지와 미군의 증원이 이루어지는 항만 지역 등이 될 수 있을 것으로 보인다. 미사일이 가장 가능성이 높다고 할 수 있으나 북한의 핵 능력의 발전에 따라 소형화, 경량화 등이 가능해진다면 더욱 다양한 수단이 활용될 수도 있을 것이다. 이러한 시나리오가 발생할 수 있는 주요사태를 제시하면 아래 표와 같다.

〈표 6〉 주요 사태 발생 목록: 기습을 통한 전면전 발생 시

구 분	내 용
시기	기습적 전면전 시: 전쟁 초기
목적	전쟁초기 전쟁 주도권 장악
주요사태 시나리오 (예시)	• 북핵 개발에 대한 지속적인 국제적인 제재 시행 • 자연재해 대규모 피해 발생 (수천 명의 사상자 발생) • 이상기후 및 자연재해로 농업생산량 급감 • 대규모 아사자 발생 및 주민들의 반 정권 봉기 발생 * 봉기 진압 성공 • 중국 및 국제 사회 인도적 지원 실시 • 북한 지원 물량의 분배 관련 사찰단 방북 거부로 인도적 지원 잠정 중단 • 주민들의 정권에 대한 불만 가중 • 어려움 타개를 위한 정면 돌파전 필요성 등장 • 핵무기 등 WMD 활용 선제 공격으로 기습남침 강행

나. 시나리오 #2: 소규모 분쟁의 확산

북한이 핵무기를 사용할 수 있는 두 번째 시나리오는 소규모 분쟁이 확산되는 과정에서 발생할 수 있다. 즉, 소규모 분쟁이 전면전으로 확대될 가능성이 점차 농후해질 때 북한은 핵무기를 사용할 가능성이 생기게 될 것이다. 그러나 여기서 말하는 사용은 ‘실제 사용’을

포함하여 '사용 위협'을 모두 포함한다고 할 수 있다. 물론 북한이 소규모 분쟁 상황 자체에서는 핵무기를 사용하지는 않을 것이다. 북한이 소규모 도발을 해온다는 것은 지금까지 경험으로 보았을 때 정치적 목적을 달성하기 위한 경우가 많았다는 점을 고려할 때 전면전으로 확대가 불가피한 핵무기를 사용할 가능성은 거의 없다

하지만 북한의 소규모 도발에 대한 한국군의 보복이 이어지고 이에 대한 재보복이 행해지는 과정에서 분쟁이 지속적으로 확대될 경우 남한 또는 한미연합전력보다 자신들이 불리한 상황이라고 북한이 판단할 경우 북한은 핵무기 사용 또는 사용 위협을 통해 전세를 역전시키거나 또는 자신들에게 유리한 국면 조성을 추진하려 할 것이다. 이런 상황은 앞 장에서 제시한 확전 전략의 일환으로 시행된다고 할 수 있는데 한반도는 물론 동아시아 지역까지 전쟁의 소용돌이로 몰고 갈 수 있는 핵 사용에 대한 위협을 함으로써 미국은 물론 중국의 중재를 끌어들이기 위한 전략적 접근이라고 할 수 있을 것이다.

북한이 이러한 선택을 하게 될 경우 북한은 핵무기 사용(위협)을 군사지역은 물론 대규모 인명피해를 발생시킬 수 있는 도시 지역, 한국의 국가지휘시설, 한국의 경제 인프라 중심지 등을 핵심 목표로 설정할 수 있을 것이다. 이러한 시나리오가 발생할 수 있는 주요사태를 제시하면 아래 표와 같다.

〈표 7〉 주요 사태 발생 목록: 소규모 분쟁의 확전 발생 시

구 분	내 용
시기	소규모 분쟁의 대규모 확전
목적	전세 역전 및 국면 전환
주요사태 시나리오 (예시)	• 북한 해군 서해지역 NLL 침범 • 한국 해군 경고에 북한 해군 무력으로 대응 • 남북 해군 간 교전 발생으로 북한군 피해 발생 • 해군 간 교전에 대해 북한군 대남 보복 조치 시행 발표 • 00 지역 포병 사격 실시로 민간이 30여명 사망 • 한국군 대규모 보복의 일환으로 북한 00 지역 폭격 • 북한 대규모 피해 발생 및 재보복 시행 • 한국군 추가적인 보복 공격 강행 • 북한군 경기 서부 지역 00 시 전술 핵무기 공격(위협)

다. 시나리오 #2: 국지도발 간

북한은 한미관계 또는 북미관계에 있어서 돌파구가 필요할 경우 국지적인 도발을 자행하여 왔다. 즉, 이러한 도발을 통해 한국 또는 미국과의 협상에서 협상력을 제고하기 위한

목적으로 도발을 해 온 것이다. 그러나 국지도발 간 핵무기를 사용한다는 것은 북한에게 있어서는 기존에 자행했던 국지도발과 비교했을 때 상당한 위험을 감수하여야 할 것이다. 즉, 대규모 보복, 더 나아가 전면전 발발의 가능성까지 염두에 두고 시행하여야 한다는 것이다. 따라서 만약 국지도발 간 핵무기를 북한이 사용한다면 북한은 극단적으로 위협을 고조시켜 한국 내 전쟁공포감을 극대화하여 남한 내 여론이 전면전을 반대하는 상황으로 유도하려 할 것이다.

〈표 8〉 주요 사태 발생 목록: 극단적 위협 고조를 위한 국지도발 시

구 분	내 용
시기	국지도발 및 지역 테러
목적	극단적 위협 고조 및 전쟁공포감 조성으로 정치적 목적 달성
주요사태 시나리오 (예시)	• 국제사회 대북 제재 지속 • 북미협상 재개- 북한과 미국의 의견 차이로 결렬 • 북미협상 실패로 미국 추가제재 발표 • 재래식 국지도발 실시하였으나 한국군의 보복으로 북한이 더 큰 피해 발생 • 한국 정부 대북 강경책으로 선회 • 서해 00 도 지역 전술 핵무기 공격 시도 * 해당 지역 대규모 피해 발생 • 한미연합군 보복 시 서울 지역 핵무기 공격 위협

이러한 목적을 달성하기 위해서는 제한적이지만 실질적인 피해를 줄 수 있는 서해 도서 지역 등이 공격 대상이 될 수 있을 것이다. 이러한 공격 대상의 선정은 북한이 확전을 원하지 않기 때문이다. 하지만 북한은 한국 또는 한미연합군의 반격이 있을 경우 서울 등 대도시에 대한 공격을 즉시 시행하겠다는 위협을 할 수도 있다.

이런 형태의 공격이 실시될 경우 제한된 지역 및 제한된 효과를 노린다는 측면에서 핵을 투발할 수 있는 가장 작은 규모의 투발수단을 사용할 수 있을 것이며, 기술의 변화에 따라 소규모 무인기, 드론 등을 통한 공격도 가능성이 있을 수 있다. 이러한 시나리오가 발생할 수 있는 주요사태를 제시하면 아래 표와 같다.

5. 소결론: 북한 핵무기 억제방안

북한 핵무기에 대한 억제를 어떻게 이룰 수 있는가를 고민하기 위해서는 우선적으로

억제의 성공 조건을 알아볼 필요가 있다. 억제가 성공하기 위해서는 여러 가지 조건이 있을 수 있지만 일반적으로 세 가지 요인을 들고 있다. 즉, 억제를 위한 충분한 능력(capability)이 있어야 하며 이러한 능력을 사용할 것이라는 것을 상대방이 믿을 수 있어야 하며(credibility), 이러한 의지를 명확하게 전달(communication)할 수 있어야 한다는 것이다. 좀 더 세부적으로 살펴보면, 우선 능력적인 면에서 일국이 위협에 대한 억제를 성공하기 위해서는 이를 위한 충분한 능력이 없으면 억제 자체를 이룰 수가 없다. 여기서 의미하는 능력은 거부적 능력과 보복적 능력 모두를 의미하는 것으로 상대방의 공격을 효과적으로 방어하고 제압하며 보복할 수 있는 능력을 의미한다. 둘째, 신뢰성 측면에서 억제는 상대방에게 도발에 대한 대응이 반드시 이루어 질 것이란 점을 인식시켜야 한다는 것을 의미한다. 억제는 실제로 나타난 위협에 대한 것이 아니므로 이러한 신뢰성은 더욱 중요하다고 할 수 있을 것이다.. 이를 위해서는 지속적인 대응 의지를 표명하여야 하며 핵관련 도발이 아닌 재래식 도발에 있어서도 철저한 대응을 하여야 핵관련 도발에 대한 대응 신뢰도를 높임 수 있을 것이다.⁴⁸⁰⁾ 셋째, 아국의 능력과 이를 사용하겠다는 의지를 상대국에게 명확하게 전달할 필요가 있을 것이다. 이는 상대국에게 어떠한 행위를 할 경우 어느 정도의 불이익이 있을 수 있다는 것을 명확하게 알리는 것을 의미한다.

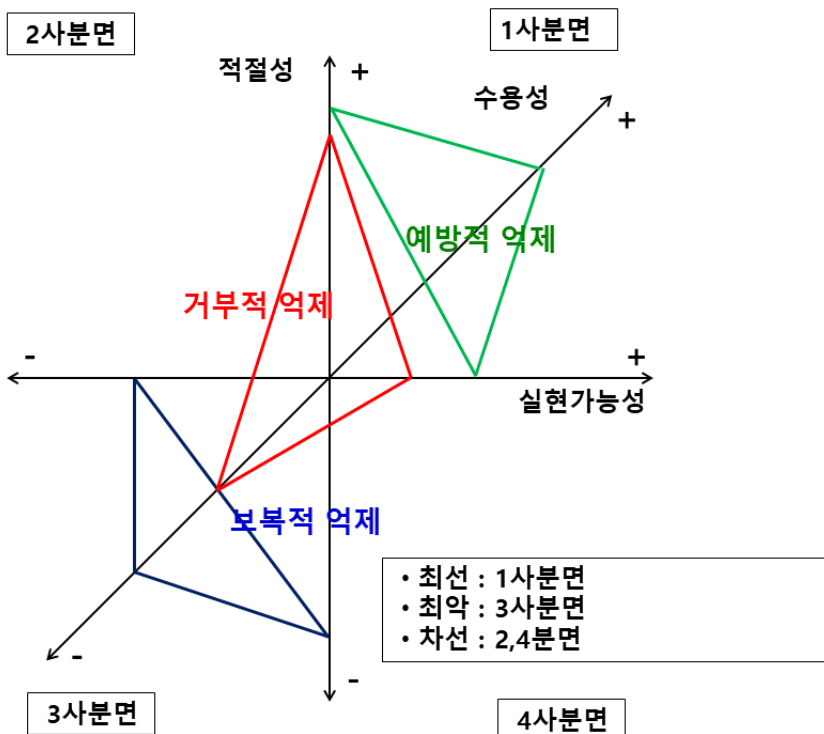
실제로 북한의 핵무기를 억제하기 위해서는 억제 전략 중 하나만을 선택할 수는 없을 것이다. 즉, 실제 전략 수립 과정에서는 이 중 하나를 선택하는 것은 합리적인 전략적 결정이라고 할 수 없다. 즉, 상대 및 상황에 따라 여러 가지 전략을 조합할 필요가 있을 것이다. 그러나 전략의 조합이 이루어지더라도 어떠한 전략에 우선순위를 두어서 추진해야 하는지는 설정할 필요가 있을 것이다. 전략을 선택하기 위해서는 많은 고려사항이 있지만, 적절성(adequacy), 수용성(acceptability), 실현 가능성(feasibility)을 고려할 필요가 있다. 여기서 적절성은 최종 목적을 달성하는데 있어 얼마나 효과적인지를 의미한다고 할 수 있으며, 수용성은 정책 또는 전략을 추진함에 있어 발생할 수 있는 위험 또는 비용을 감당할 수 있는지를 의미한다고 할 수 있다. 실현 가능성은 현실성을 의미하는 것으로 시간, 공간, 자원 등을 고려했을 때 해당 정책 또는 전략이 목적 달성이 가능한지 여부를 판단하는 변수라 할 수 있을 것이다.

일반적으로 억제는 앞서도 논의되었듯이 보복적 억제와 거부적 억제가 있으며 이러한 억제와 함께 국제적 협력을 통한 핵무기 사용 억제, 남북한간 평화적 협의를 통한 핵무기 사용 억제 및 통제, 폐기 등을 의미하는 예방적 억제가 있을 수 있다. 따라서 한국이 북한 핵무기 사용을 억제하기 위해서는 예방적 억제, 거부적 억제, 보복적 억제 차원에서 복합적

480) Robert Jervis, "Deterrence and Perception," *International Security*, Vol. 7, No.3 (1983), p. 3.

전략이 수립되어야 하며 이 중 중점을 두고 우선 추진해야 할 억제전략은 각 전략의 적절성, 수용성, 실현 가능성을 고려하여 결정하여야 한다.

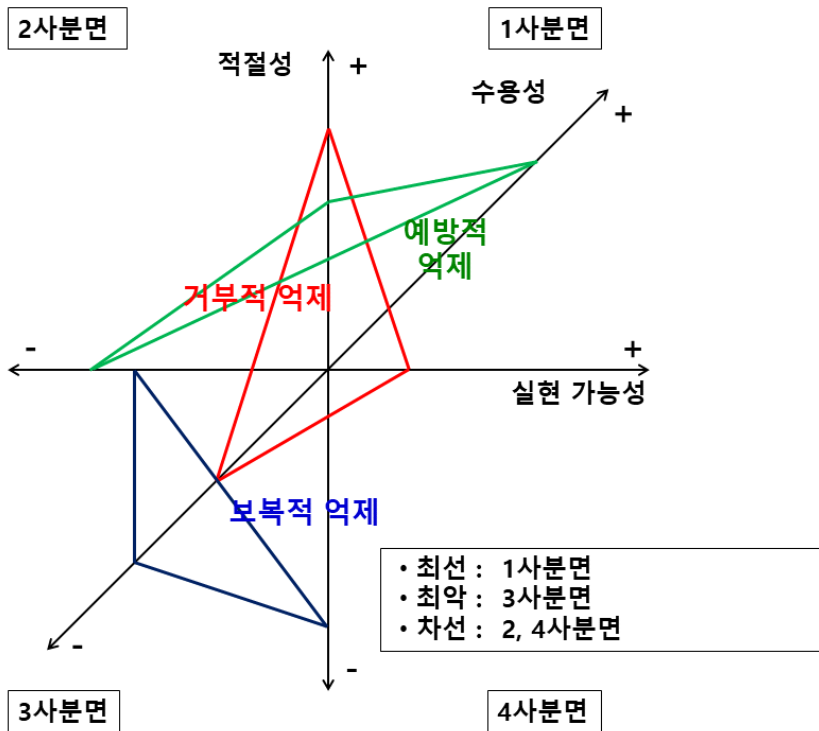
우선, 적절성 측면에서는 평화적인 방법으로 해결되는 것이 가장 좋은 방법이기 때문에 이 변수를 바탕으로 한 억제전략 선정의 경우 예방적 억제, 거부적 억제, 보복적 억제 순으로 평가 할 수 있을 것이다. 수용성 측면에서는 비용에 대한 문제를 고려할 필요가 있기 때문에 가장 비용이 적게 드는 전략이 우선 전략이라고 할 수 있다. 따라서 이 변수에 대한 평가도 위의 적절성의 평가와 동일한 순서로 예방-거부-보복적 억제 전략 순이라 할 수 있다. 하지만, 실현 가능성의 경우 그 평가가 틀리게 나타날 수 있다. 즉, 북한의 참여를 전제로 하는 예방적 억제의 경우 북한에 대한 신뢰도를 낮게 평가한다면 거부적 억제, 심지어 보복적 억제보다 그 실현 가능성이 낮게 평가할 수 있으며, 반면 북한에 대한 신뢰도를 높이 평가한다면 예방, 거부, 보복적 억제 순이 될 수도 있다. 이러한 평가를 그림으로 나타내면 아래 그림과 같다.



〈그림 10〉 북한 신뢰 시 억제 전략의 중점

북한에 대한 신뢰가 있는 상황이라면 위의 그림에서 볼 수 있듯이 예방적 차원의 억제가

효과가 있을 수 있으며 따라서 이러한 전략 추진이 최선이라고 할 수 있다. 물론 그렇다고 해서 거부적 차원, 보복적 차원의 억제가 불필요한 것은 아니다. 예방적 차원을 우선적으로 또는 집중적으로 추진하되 이러한 전략이 실패했을 경우를 대비해서 거부적, 보복적 능력도 필요하다는 것이다. 반면, 북한을 신뢰할 수 없을 경우에는 예방적 차원보다는 우선적으로 거부적 차원의 전략을 추진하면서 예방적, 보복적 억제를 추진해야 하는 것이다.



〈그림 11〉 북한 미 신뢰 시 억제 전략의 중점

이러한 논리를 바탕으로 본 연구는 북핵 억제를 위해서 다음과 같은 정책적 함의를 제시하고 한다. 첫째, 최우선적으로 예방적 차원의 억제가 되기 위한 노력을 지속할 필요가 있다. 예방적 차원의 억제는 북한의 핵무기가 전체적으로 제거될 때까지 상시적으로 시행할 필요가 있다. 예방적 억제의 핵심 목표는 북한이 핵무기를 사용하지 못하도록 예방하는 것이며 궁극적으로는 전체적인 핵무기를 폐기하는 것이라 할 수 있다. 이를 위해서 국제적 협력을 강화하고 지금 시행되고 있는 대북 제재가 촘촘히 시행될 수 있도록 주변국을 적극 설득할 필요가 있을 것이다. 이미 국제사회에서 북한 핵 문제에 대한 국제적인 공론화로 인해 많은 관심이 있어 왔다. 따라서 이러한 관심을 더욱 증폭시켜 북핵 문제가 평화롭게

해결될 수 있도록 노력할 필요가 있다.

둘째, 핵무기에 대한 인식의 전환이 필요하다. 핵무기는 정치적 무기라는 인식에서 벗어나 군사적으로 충분히 사용될 수 있다는 위협 인식이 필요하다. 우리의 직접적인 군사적 위협이라고 할 수 있는 김정은 정권은 현재 핵무기를 보유하고 있으며 지금도 소형화, 경량화에 매진하고 있다. 이런 상황 속에서 핵이 군사적으로 사용될 가능성이 없다고 판단하는 것은 효과적인 전략 수립에 제한이 될 수 있다. 따라서 핵의 군사적 사용에 대한 가능성을 반드시 인식할 필요가 있는 것이다.

셋째, 보복능력을 극대화할 필요가 있다. 북한의 핵무기 사용과 사용 위협에 대한 보복은 가용한 모든 전력을 이용하여 시행하겠다는 것을 우선적으로 공표하고 확장억제는 물론 한국 단독의 타격 능력도 확대시킬 필요가 있다. 예를 들어 최신 과학기술과 연계한 보복 무기체계 개발을 실시하고, 북한의 핵무기 사용에 대한 한미 간 연합능력의 활용이 좀 더 유연하게 작동할 수 있는 체계를 만들어 놓을 필요가 있다.

넷째, 거부적 차원의 억제를 위해 핵무기 사용 시 피해를 최소화 시킬 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다. 물론 핵무기 사용 가능성은 매우 낮다고 할 수 있다. 하지만 그렇다 하더라도 국가 비상대비차원에서 핵무기 사용 시 피해 감소 방안을 신중하면서도 철저하게 모색해야 할 것이다. 예를 들어 정보 능력을 크게 확대하여 북한 핵시설에 대한 자체적인 감시 기능을 강화하고, 북한의 다양한 투발수단에 대한 맞춤형 방어 체계(요격 시스템)를 구축할 필요가 있다. 또한 소극적 방어 체계도 강화할 필요가 있다. 핵무기 공격을 완벽하게 막아내는 것은 현실적으로 어려울 수 있다. 따라서 일반 국민들에게 핵 공격에 대한 교육·훈련을 체계화하고 대피시설 마련과 훈련된 인력을 확보하는 등의 노력도 필요하다.

북한의 핵 위협은 이제 실제하는 위협이다. 따라서 핵위협의 심각성을 인식하고 이에 대한 대책을 마련할 필요가 있다. 물론 평화적으로 문제가 해결되는 것이 가장 좋은 방안임에 틀림없다. 하지만, 그렇치 못할 경우를 반드시 대비할 필요가 있다. 한국은 비핵국가로서 핵 국가인 북한과 마주하고 있다. 미국의 확장억제력이 북핵에 대응해주고 있지만 한국도 자체적으로 북핵에 어떻게 대응할 것인가를 심각하게 고민해야 할 시점이다. 정확한 정보, 강력한 타격, 치명적 보복 능력이 갖추어져야 북핵이 평화적으로 해결될 가능성이 높다는 점을 명심해야 할 것이다.

V. 결론

한국의 국방정책과 군사전략은 ‘장기적 전략경쟁(long-term strategic competition)’이라는 논리 구조 속에 남북경쟁에 대응하여 ‘현실적’인 방향을 설정해야 하는 상황에 직면해 있다. 2018년 북한의 비핵화 협상 착수와 남북한 간 군사적 신뢰구축에 대한 합의 이행은 한반도 긴장 완화와 평화체제 구축의 가능성을 준 것만 분명하다. 그러나 그러한 ‘협력적 세계’의 도래는 남북경쟁과 미중 경쟁의 이중적 안보 구도와 쉽사리 분리될 수 없다는 점이 점점 분명해지고 있다. 이러한 치열한 경쟁 구도에서 한국이 ‘경쟁적 행위자’로 계속해서 남을 수 있는가가 현재로서는 가장 절박한 문제로 인식되고 있다.

이러한 점에서 본 연구는 기존연구와 연구모형, 정책적, 학술적 측면에서 다음과 같은 차별화된 독창성을 가지고 있다. 본 연구는 기존 학계에서 잘 주목하지 않았던 ‘경쟁’의 개념을 중심에 둔 총괄평가를 복잡한 한반도 군비경쟁을 분석하였다. 한국은 냉전기와 유사한 형태의 군사경쟁이 아태지역에서 전개되는 상황에서, 군사경쟁에 필요한 군사력을 건설하는데 소요되는 경제적 부담을 잘 계산해야 하며, 다른 한편으로는 제4차 산업혁명 시대의 첨단에서 뒤처지지 않고 생존하려는 근본적인 욕구를 위협분석의 중심에 놓고 ‘경쟁의 다이내믹스’를 입체적으로 분석한다는 점에서 기존 접근방법과 차이가 있다.

총괄평가 기법을 적용한 북한 위협분석은 한국의 대북전략 수립에 다음과 같은 함의를 준다. 첫째, 한국뿐만 아니라 북한에도 역내 미중경쟁은 군사력 균형에 지대한 영향을 미친다는 점이다. 앞으로 아태지역에서 미중경쟁은 더욱 심화되는 양상을 보일 것으로 전망되고 있다. 미국은 2017년 12월 국가안보전략서(NSS), 2018년 국방전략서(NDS)과 군사전략서(NMS) 및 핵태세검토보고서(NPR), 2019년 미사일방어보고서(MDR)와 인도-태평양전략보고서(IPSr)를 차례로 발간하면서 ‘국가안보전략’과 ‘군사전략’의 대강과 기초를 제시하였다.⁴⁸¹⁾ 미국은 중국의 부상에 초점을 맞추면서 중국과의 ‘장기적인 전략 경쟁(long-term strategic competition with china)’을 강화하는데 중점이 있다고 밝혔다. 중국도 적극방위 전략의 일환으로 미국, 미국의 동맹국, 인도-태평양 지역의 국가들과 ‘무력 분쟁의 문턱 이전’에서 고도로 계산된 강압 활동, 즉 ‘회색지대(gray zone)’ 전략을 전개하려는 시도를 하고 있다.⁴⁸²⁾ 여기서 중국은 A2/AD 전략을 강화하면서 해양력이

481) The White House, *National Security Strategy* (Washington D. C., February 2017).: Department of Defense, *Summary of the National Defense Strategy of the United States: Sharpening the Competitive Edge* (Washington D. C.: DoD, 2018).: Office of the Secretary of Defense, *Nuclear Posture Review* (Washington D. C.: Department of Defense, 2018).: Office of the Secretary of Defense, *Missile Defense Review* (Washington D. C.: Department of Defense, 2019).

상대적으로 열세한 중국이 미국을 상대로 해상작전을 수행함에 있어 원해로부터 근해로의 접근을 거부하는 공세적 해양방어 전략을 취하고 있다.⁴⁸³⁾ 이렇듯 미중간에 전개되는 동아시아 지역의 역내 군비경쟁은 북한에게 위기이지 기회가 될 수 있다. 미국은 인도-태평양 지역이 미국 국익을 위해 핵심 권역임을 강조하며, 수정주의 세력의 A2/AD 전략을 무력화시키는 것을 군사전략 목표로 설정하고, 인도-태평양사령부의 주요 전력 발전과 한국, 일본, 괌의 전략적 중요성을 강조하고 있다.⁴⁸⁴⁾ 미국이 중국견제를 위해 동맹국의 인도-태평양 전략으로의 동참을 요구하는 것처럼, 중국도 역내 국가들에게 미국의 접근을 거부하기 위해 BRI(Belt Road Initiative)와 A2/AD를 내세우며, 중국의 대미 A2AD 전략으로의 편입을 압박하고 있다.

이러한 심화되는 미중간 경쟁이 북한의 '역량 관계' 계산에 주는 함의는 크게 두 가지로 볼 수 있다. 우선, 북한은 이러한 아태지역에서의 미중간 군사경쟁 상황에서 자신의 전략적 이익을 극대화할 수 있는 '전략적 공간'을 확장하려 할 가능성이 있다. 2020년 7월 13일 조선신보는 “미국과 중국과의 관계를 이념과 제도의 대결로 끌고가는 이상 중미대결은 미국에서 누가 집권하는가에 무관하게 장기화할 수 있다... 미중관계는 단순한 경쟁관계를 벗어나 서로 공존할 수 없는 관계, 누가 누구를 하는 전면대결로 전환되고 있다... 미국이 중국과의 대결에서 국력을 소비하는 사이에도 주중 두나라를 비롯한 사회주의 나라들의 협조와 단결은 더욱 든든히 다져지고 있다.”고 밝힌 바 있다. 한편, 북한은 미중 충돌이 가시화할 수 있는 남중국해, 동중국해, 대만, 한반도 중에서 북한이 중국의 부담을 덜어 줄 수 있는 역할을 수행하고, 그에 대한 댓가로서 현재 안보위기에 대한 후원자 역할을 중국으로부터 기대할 가능성도 배제하지 못한다. 특히, 북한은 군사적으로 중국의 A2AD구상과 체계를 지원하고, 유사시 한반도로 미국의 관심을 전환시키고 미국의 역량을 분산시킴으로써 중국의 타지역에서의 미국에 대한 상대적인 노력 집중과 세력 우위를 보장하는 방식으로 중국의 전략구상을 지원할 수도 있을 것이다.

둘째, 북한이 선택할 수 있는 두 번째 경로로서 '자위적 군사노선'의 성격을 지속과 변화의 측면에서 주목해야 한다. 북한에 있어 2018-2020년 북미 협상 교착화의 대북제재가 장기간 지속되는 시나리오는 '적아간 역량관계'에 불리하게 작용한다는 추론을 가능하게 한다. 북한의 2019년 7기 5차 당전원회의 '정면돌파전' 선언은 이러한 불리한 '역량 관계'의 추세를 뒤집기 위한 전략적 선택을 결정하였다. 북한은 당분간은 북미대화에 매달리지

482) DoD, Annual Report to Congress (2019).

483) A2AD는 “중장거리 무기체계를 이용하여 작전영역 내부로 적세력이 진입하는 것을 차단하는 것”을 의미하는 A2(Anti-Access, 반접근), 그리고 “단거리 무기로 작전영역 내부에서 적 세력의 작전 행동의 자유를 제한하는 것”을 의미하는 AD(Area Denial, 지역거부)가 결합된 개념.

484) Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report*, pp. 17-52.

않을 것으로 전망된다. 김여정은 2020년 7월 10일 “조미 수뇌회담이 누구의 말대로 필요하다면 미국 측에나 필요한 것이지, 우리에게선 전혀 비실리적이고 무익하다”라고 하면서 미국과의 비핵화 협성과 대화에 대해 미련을 가지지 않겠다는 점을 명확히 한 바 있다.

이러한 상황에서 비용소모를 고려하여 자신의 역량보존에 우선적인 비중을 둘 가능성이 있다. 북한은 최근 열악한 경제사정을 고려하여 비용이 많이 소모되지 않는 방식(전략, 전력)으로 자신의 취약성을 보완하거나, 한국군의 강점을 상쇄시키거나, 우위에 서는 방식의 전략적 접근을 취할 가능성이 크다. 여기서, 북한에 있어 한국은 생존전략의 지렛대로 이용해야할 대상으로 간주할 수 있다. 북한이 언급한 정면돌파전의 핵심은 현상유지보다는 ‘싸움을 걸어’ 생존의 기회를 모색하려는 의도로 볼 수 있다. 북한은 최근의 정세와 역량 관계를 고려할 때, 미국과의 직접적인 충돌보다는 미국의 신속한, 대대적인 개입을 유발하지 않는 수준의 ‘회색시대’에서 기정사실화하여 한국을 압박하는 전략을 우선적으로 추구하려 할 것으로 보인다.

무엇보다, 2020년 초부터 북한의 야심찬 정면돌파전의 전략적 노선에 찬물을 끼얹은 변수는 코로나 19의 확산에 있다. 북미 간 핵협상이 진전되지 않은 상태에서 대북제재가 현재 수준에서 지속되고, 코로나 사태가 장기화될 경우 북한의 내부 자원이 점진적으로 고갈되고 내부 불안정성이 증가할 가능성을 스스로도 우려하고 있는 것으로 보인다. 2019년 연말만 하더라도 북한은 야심찬 ‘공세적 전략’을 의도했던 것으로 보이지만, 코로나 사태의 장기화에 따라 북한은 뜻밖의 변수로 인해 ‘역량 보존’에 관심을 둘 수밖에 없는 상황에 처한 것으로 볼 수 있다. 2020년 7월 24일 북한은 ‘개성시 완전봉쇄’ 조치를 취하기도 하였으며, 7월 25일 “당 정치국 비상확대회의에서 ‘국방비상방역체계’를 ‘최대비상체제’로 전환하면서 방역조치에 민감한 대응을 하고 있다. 2020년 9월에는 서해 NLL이북 해상에서 한국 공무원을 사살하고 시신을 불태우는 ‘과민반응적’ 조치를 한 것으로 볼 때 북한에서 감염병 확산에 대한 공포심은 상당히 큰 것으로 추정할 수 있다.

셋째, 향후 북한의 군사력 건설 방향을 객관적으로 전망하려는 노력이 필요하다. 북한은 앞으로 남북경쟁에서 열악한 자원 사정을 고려하여 김정일 시대와 마찬가지로 남북한 간 대칭적인 재래식 군비경쟁을 지양하고, 자신이 ‘경쟁적 우위’를 점할 수 있는 비대칭 영역을 식별하여 노력을 집중한 추세를 보일 것으로 보인다. 북한은 남북한 체제경쟁에서 상대적으로 우위를 장악하고 있는 거의 유일한 영역이 군사 분야라고 할 수 있다. 북한은 현재 자신이 처한 체제경쟁의 열세를 ‘군사’ 분야의 이점을 이용, 확장하여 극복하고, 반전시키려는 시도를 할 것으로 예상할 수 있다. 여기서, 북한은 남북한 체제경쟁과 군비경쟁에서 격차를 의식하면서 ‘자원 부족’을 고려하여 예산이 많이 드는 재래식 전력분야는 선택적으로 성능개량을 추진하고, ‘저렴한 전략무기’ 개발을 통해 한국에 대해 보다 유리한

주도권을 잡을 수 있는 기회의 공간을 겨냥할 것이다. 이러한 논리에 따르면 북한은 비대칭 전력, 그리고 핵과 미사일과 같은 대량파괴무기 중심의 전력개발에 집중해나갈 것이다. 또한, 북한은 ‘저렴한’ 비용으로 최대의 효과를 창출할 수 있는 ‘대량파괴무기’를 개발하면서도 ‘신속대응전력’과 한국군의 허를 찌를 수 있는 비대칭 공격전력을 구비하는 ‘군사전략적 고려’에 따른 선택과 집중을 하는 방식을 택할 것으로 추론할 수 있다.

북한은 앞으로도 한국과의 군비경쟁 속에서 ‘자원고갈’과 ‘과도한 비용부담’으로 인해 체제 경쟁에서 ‘소진’될 가능성을 우려해야 할 것이다. 이러한 배경에서 북한은 비대칭적인 전력 개발 배치, 또는 비대칭적인 전략적 접근으로 한국과 미국의 능력을 사용하지 못하도록 하는 방식을 취하는데 집중할 것으로 보인다.

〈참고 문헌〉

- Arreguin-Toft, Ivan(2010) "How the Weak Win Wars: A Theory of asymmetric Conflict." *International Security* Vol. 26, No.1.
- A. Z. Hilali(2010). *Pakistan's Nuclear Deterrence: Political and Strategic Dimensions*.
- Bracken, Paul. (2006). "Net Assessment: A Practical Guide," *Parameter* (Spring).
- Berkowitz, Bruce.(2003). *The New Face of War: How War Will Be Fought in the 21st Century*. New York: The Free Press.
- Cohen, Eliot A.(1990). *Net Assessment: An American Approach*. JCSS Memorandum No. 29.
- Cordesman, Anthony(2018). "More than a Nuclear Threat," *House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Terrorism, Nonproliferation and Trade and Subcommittee on Asia and the Pacific*. Washington D. C.
- DoD & CIA(1983). *US and Soviet Strategic Forces: Joint Net Assessment*. Washington D. C.: DoD.
- Eckstein, Harry.(1975). "Case Study and Theory in Political Science," Fred I. Greenstein and Nelson W. Plosby, eds., *Strategies of Inquiry*. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Elefteriu, Gabriel.(2018). *A Question of Power: Towards Better UK Strategy Through Net Assessment*. London: Policy Exchange.
- Friedberg, Aaron L.(1988). "The Assessment of Military Power: A Review Essay," *International Security* 12, No. 3, Winter 1987/1988.
- Garrity, Patrick J. (2015). *A Reaffirmation of Strategy*. Miller Center of Public Affairs: University of Virginia.
- IISS.(2011). *North Korean Security Challenges: A Net Assessment*. London: IISS.
- IISS(2000-2020). *Military Balance*. London: IISS.
- IISS(2018). *The Conventional Military Balance on the Korean Peninsula*. London: IISS.
- Institute for Defense Analysis.(1990). *Net Assessment: The Concept, Its Development and Its Future*. Alexandria: IDA.
- Krepinevich, Andrew & Watts, Barry(2015). *The Last Warrior: Andrew Marshall and Shaping of Modern American Defense Strategy*. Basic Books.

- Lawrence, Freedman.(2003). *Evolution of Nuclear Strategy*. New York: Palgrave-Macmillan.
- Lijphart, A.(1971). "Comparative Politics and the Comparative Methods," *The American Political Science Review*, Vol. LXV, No. 3, September.
- MacKitrick, Jeffrey. (2006). "Letter to Editor," *Parameter*. Summer.
- Marshall, Andrew W(2009). "The Nature and Scope of Net Assessment," *Memorandum, 10 April 1973*. Washington D. C: The Digital National Security Archive, accessed 11 February 2009.
- Marshall, Andrew W.(1972). *Long-term Competition with the Soviets: A Framework for Strategic Analysis*. RAND.
- Marshall, Andrew W.(2009)., "Ad Hoc Committee Report to the NSCIC in Response to NSSM 178," *Memorandum, 15 May 1973*. Washington D. C: The Digital National Security Archive.
- Mike Mullen, Sam Nunn, Adam Mount,(2016). "A Sharper Choice on North Korea: Engaging China for a Stable Northeast Asia", *CFR Independent Task Force Report* No. 74.
- Murray, Williamson & Watts, Barry.(1990). "Guidance Essay," in: Allen R. Millet and Williamson Murray Eds, *Net Assessment in the 1930s* (DoD: DTIC).
- Mushen, Emily.(2014). *Are We Winning? A Brief History of Military Operations Assessment*. CNA(September).
- Neuman, William Lawrence(2003). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches, 5th ed.*. Boston: Allyn and Bacon.
- Peter, Libermann. (2004). "Israel and the South African Bomb," *Nonproliferation Review*.
- Peter, Paret.(1986). *Maker of Modern Strategy: From Machiavelli to the Nuclear Age*. Princeton: Princeton University Press.
- P.R. Chari et al.(2007). *Four Crises and a Peace Process: American Engagement in South Asia*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Porter, Richard E. (1977). "Correlation of Forces: Revolutionary Legacy," *Air University Review* (March-April).
- Ragin, Charles C.(1994). "Introduction to Qualitative Comparative Analysis," Thomas Janoski and Alexander M. Hicks, eds., *The Comparative Political Economy of the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Rand Corporation (2019). "Four Problems on the Korean Peninsula: North Korea's Expanding Nuclear Capabilities Drive a Complex Set of Problems."
- Robert, Jervis.(1983). "Deterrence and Perception," *International Security*, Vol. 7, No.3.
- SIPRI(2000-2020). Yearbook. Stockholm: SIPRI.
- Skypek, Thomas M.(2010). "Evaluating *Military Balance* Through the Lens of Net Assessment: History and Application," *Journal of Military and Strategic Studies*, Vol. 12, Issue2 (Winter).
- Vipin Narang.(2014). *Nuclear Strategy in the Modern Era*. New York: Princeton University.
- Wack, Pierre. (1985). "Scenarios: Shooting the Rapids," *Harvard Business Review* (November-December)
- Womack, James K.(1990). "Soviet Correlation of Forces and Means: Quantifying Modern Operations," *US Army Command and Staff College*.
- 국방부(1990-2018). 『국방백서』. 서울: 국방부.
- 김정섭(2015). "한반도 확장억제의 재조명: 핵우산의 한계와 재래식 역제의 모색," 『국가전략』. 성남: 세종연구소
- 김태현(2015). "북한의 군사전략 변화에 대한 연구," 『전략연구』. 서울: KRIS.
- 김태현(2016). "북한의 핵전략," 『국가전략』. 성남: 세종연구소.
- 김태현(2017). "북한의 국경독재체제와 핵전략," 『국방정책연구』. 서울: KIDA.
- 김태현(2017). "북한의 공세적 군사전략: 지속과 변화," 『국방정책연구』. 서울: KIDA.
- 김태현(2019). "북한의 지정학과 공세적 전략문화," 『한국국가전략』. 서울: KRINS.
- 맥스 부트. 한태영 옮김(2007). 『전쟁이 만든 신세계군사전략론』. 서울: 플래닛 미디어.
- 박민형(2014). "파병 50주년 시점에서 재평가한 베트남 전쟁의 현대전략적 함의," 『국방정책연구』. 서울: KIDA..
- 박창희(2013). 『군사전략론』. 서울: 플래닛미디어.
- 앤드류 크레피네비치 & 배리 와츠 지음. 이동훈 옮김(2019). 『제국의 전략가』, 파주: 살림출판사.
- 이선영(2020). "트럼프, ICBM 공개한 북 열병식에 분노. 김정은에 실망," 『시사저널』 1618호 (2020).

전작권 전환대비 국가 위기관리 역량 강화 방안

: 폴밀게임 활용을 중심으로

국방대학교 교수 **손 경 호**

국방대학교 교수 **기 세 찬**

- I. 서론
- II. 위기관리의 개념과 체계
- III. 폴밀게임의 이론과 실제
- IV. 쌍방형·다자형 게임
- V. 폴밀게임의 적용과 평가
- VI. 결론

요 약

본 연구는 우리 정부가 전작권전환을 추구하고 있는 과업의 달성에 부가하여 정부 차원의 위기관리 능력을 보유하는 것이 선행되어야 함을 전제로 하고 있다. 정부가 전통적 안보 분야에서의 위기를 적절하게 관리할 수 있을 때 동맹으로부터 신뢰를 얻을 수 있으며 한국군 연합사령관이 동맹군의 군대를 지휘하는 것에 대한 우려와 부담을 불식시킬 수 있다. 이 연구는 정부의 위기관리 능력 향상을 위한 방안으로 폴밀게임을 활용할 것을 제안하며 적용 방안을 모색하고자 하였다.

위기는 일상에서 어떤 자연적·인위적인 사건으로 말미암아 일상의 변화가 오는 불안정한 시기로 정의할 수 있으며, 위기관리는 불안정하거나 위태로운 시기의 상황을 맡아 처리한다는 것을 의미한다. 위기관리는 도전에 대한 저항에서 시작되어 갈등관리에 도달할 때 제 기능을 발휘한다. 갈등관리에 실패하면 절대적 대결상태로 치닫게 된다. 세계 각국은

위기를 적절히 관리하기 위한 기구를 운용하고 있으며 미국이 제2차 세계대전 직후에 시작하였고 우리도 운용하고 있는 국가안전보장회의는 대표적인 예이다.

폴밀게임은 정부의 위기관리 능력을 향상시킬 수 있는 대표적인 방법으로 주요 선진국에서 광범위하게 활용되고 있다. 이 게임은 참가자들에게 발생하기 어려운 상황을 묘사하여 실제와 같이 느끼게 하고 현실과 같이 긴박한 상황 아래에서 문제를 해결하도록 하는 구조를 지니고 있다. 이러한 게임은 냉전 시기 핵전쟁에 대비하여야 하는 절박한 현실에서 개발되었으며 수십 년 간 다양한 형태로 수행되어왔다. 수학적 모델이나 컴퓨터 모의를 활용하는 게임과 달리 이 게임은 논리적 추론과 전략적 안목을 활용하여 집단 지성을 통해 문제에 대한 대응 능력을 키우도록 의도되었다.

폴밀게임의 효용은 의사결정자들이 위기의 본질을 이해하게 하는 것에 있으며 이를 통해 위기에 대응할 수 있는 안목을 제공하는데 있다. 아울러 폴밀 게임을 통해 실제 위기에 대응한 정책을 개발할 수도 있으며 기존 계획의 유용성을 검토할 수도 있다. 또한 폴밀 게임을 사용하여 국제정치의 현상과 이론을 교육할 수도 있다.

폴밀게임의 성과는 시나리오의 충실도에 따라 좌우된다. 잘 작성된 시나리오는 충분한 개연성 위에 게임의 목적을 충분히 반영한 구성을 지녀야 하며 참가자들이 게임에 몰입할 수 있도록 하여야 한다. 게임에는 여러 가지 형태가 있을 수 있으나 효율적인 방법은 상대가 있는 쌍방게임 혹은 다자형 게임이다. 이를 통하여 현실 세계와 동일한 수준으로 상대방의 의도에 대해 심각하게 고민할 수 있으며 서로가 만들어 낸 정책으로 인한 파급 효과를 경험할 수 있다. 물론 이를 정밀하게 구현하기 위한 각별한 노력이 필요하다.

쌍방게임 혹은 다자형 게임을 위한 시나리오는 두 가지 형태로 작성될 수 있다. 두 가지 유형 모두 통제단이 중간에서 각 행위자가 선택한 결정이 상대방의 다음 번 게임에 환경 내지는 조건으로 작용할 수 있도록 조정 역할을 해 주어야 한다. 이를 위해 시나리오를 가변적으로 작성하여야 하는데 보통 시나리오를 최대한 단순하게 작성하거나, 행위자들로부터 사전에 결정사항을 통보 받아 미리 다음 시나리오 작성에 반영하는 방법이 있다.

폴밀 게임을 실제 우리의 국가안전보장회의의 구성원들이 자주 시행하기는 시간적 제약 등으로 어려울 수 있다. 하지만 다양한 형태로 그룹을 나누고, 초반이나 중반까지는 실무자들이 시행하고 최종적인 국면을 의사결정자들이 담당하게 하는 등의 방법을 통해 시행하려는 노력은 필요하다. 물론 실무자들을 위한 교육용 폴밀 등은 부단히 시행되어야 한다. 또한 우리의 안보 환경을 감안하여 단순한 일방형 게임보다는 쌍방게임 혹은 다자형 게임을 개발하여 활용하는 것이 바람직하다.

폴밀게임에 대한 평가 역시 개발되어야 할 분야이다. 정책개발을 목표로 한 폴밀게임의 경우 정책의 수준이나 양으로 평가될 수 있으며 교육용 게임의 경우 참가자들의 사안에

대한 이해도 등을 교육학적 이론을 채용하여 평가할 수 있다. 앞으로 폴밀게임의 발전을 위해 게임 수행 간 참가자들의 참여도와 성취도, 그리고 게임의 성과를 함께 평가할 수 있는 보다 복잡적이고 정교한 평가 기법이 개발되어야 할 필요가 있다.

I. 서론

1. 연구배경

한국 정부는 2017년 7월 19일 국정운영 5개년 계획을 발표하면서 전시작전권을 조속한 시기에 환수할 것을 천명하였다.⁴⁸⁵⁾ 이는 정권이 등장한 이후 임기 내에 전환하는 것을 목표로 한 것보다는 다소 여유를 둔 것이다. 현재 한미 양국은 조건에 기초한 한국군으로의 전시작전통제권 전환을 위해 협력하기로 하였고 우리 정부는 이에 따른 연합지휘구조의 발전, 전략문서 개발, 연합연습 및 검증계획 발전, 그리고 국방개혁 2.0과 연계한 능력 확보를 중요한 과업으로 선정하여 추진하고 있다.⁴⁸⁶⁾

전시작전권을 행사한다는 것은 그동안 한국과 미국이 수십 년 동안 개발해 온 한미의 연합작전 체제를 바꾸는 과정을 수반하기에 무척 조심스러운 일이다. 더구나 한국군이 상대하고 있는 북한이 핵무기를 보유하고 있으며 비핵화 과정 역시 많은 변수가 존재하여 한반도에 예상하지 못한 위험이 도래할 가능성이 있다. 이러한 일들은 한국군의 능력 범위를 초과하는 일이기에 우리 군이 독자적인 작전 지휘권을 행사하고 나아가 한미 연합전력을 지휘하는 태세를 갖추는 일은 많은 준비를 필요로 한다.⁴⁸⁷⁾

한국 정부는 전작권 환수를 위해 주로 군사적인 분야에 중점을 두고 필요한 능력을 보완하고 있다. 우선, 국방부는 자체적인 능력을 신장하기 위해서 현존하는 북한의 위협, 주변국의 잠재적 위협, 초국가적, 비군사적 위협 등의 전방위 안보위협에 효과적으로 대응할 수 있는 합동성에 기초한 전략증강을 추진할 것임을 밝혔다.⁴⁸⁸⁾ 개별 군은 핵 및 WMD와

485) “전작권 환수시기, ‘임기 내→조속히’로 한발 후퇴,” 『조선일보』(2017. 7. 20), p. A10.

486) “제49차 한미안보협의회의의 공동성명(2017년 10월 28일, 서울),” (대한민국 국방부 포탈)

http://www.mnd.go.kr/user/boardList.action?command=view&page=1&boardId=I_43915&boardSeq=I_5231291&titleId=null&siteId=mnd&id=mnd_010604000000 (검색일: 2020. 3. 5).

487) 2018년 10월 31일 제50차 한미안보협의회의(SCM)에서는 전작권 전환 이후에도 현재의 연합체제를 유지하되 한국군이 연합군사령관 임무를 수행하며 주한미군을 계속 주둔시키고 유엔사를 유지하며 미국이 확장억제를 제공하도록 합의하였다. “제50차 한미안보협의회의의 개최 기념 한미 공동발표문(2019년 10월 26일),” 대한민국 정책브리핑 포탈)

<http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156300901> (검색일: 2020. 3. 4).

488) 국방부, 『2018국방백서』, p. 91.

장사정포 위협을 억제 및 대응할 수 있는 전력에 우선순위를 두고, 잠재적 위협에 대비하는 전략적 억제능력의 구축을 목표 가운데 하나로 제시하였다. 궁극적으로 한국군은 국방개혁 2.0을 추진하면서 2019년부터 2023년까지 94.1조 원을 투자하여 핵 및 미사일 위협억제와 대응을 위한 핵심전력을 우선적으로 확보하고, 우리 주도의 연합방위체계 구축을 위한 전시작전통제권 전환을 위한 핵심능력을 확보할 계획이다.⁴⁸⁹⁾

한국 정부의 전작권 환수 준비는, 그러나 군사 분야를 통제할 수 있는 정부의 통수 분야 능력 보완을 외면하고 있다. 연합작전을 위한 지휘능력과 핵심적인 전력은 하드 파워를 보강하고 체계를 구축하면 가능한 일이다. 하지만 전쟁을 지도하는 역량은 이를 통해서 확보할 수 없다. 전쟁의 본질을 이해하고 위기가 발생하였을 때 국가 목표를 추구하면서 전반적인 상황을 관리해가고 전략적인 안목에 따라 필요한 조치를 취하여 위기를 해소하고 전쟁으로 사태가 발전할 경우 확전을 관리하고 그마저도 실패하면 군사력을 활용하여 전쟁을 지도할 수 있어야 한다. 이러한 위기관리 능력이 사실은 본질적으로 한국 정부에 필요한 능력이다. 한국 정부가 적절한 위기관리 능력을 보유하고 있을 때 함께 SCM을 구성한 미국 정부가 우리를 신뢰할 수 있으며 적극적으로 연합작전을 구사할 수 있다. 그렇지 않을 경우 연합작전 자체가 무의미해질 수 있다. 우리 정부의 위기관리 능력을 보장하는 것이 실은 전작권 환수를 위해 무엇보다 시급한 과제이다.

2. 연구목표

본 연구의 목표는 한국 정부의 위기관리 능력을 강화하는 방안을 모색하는 것이다. 전쟁은 또 다른 수단에 의한 정치의 연속이다. 이 연명은 전쟁을 수행할 수 있는 정부가 명확하게 국가의 목표를 정의하고 자원을 효율적으로 동원하며 안보 및 국방 분야 전문가들의 역량을 효율적으로 활용하여 정확한 정책 결정을 할 수 있어야 함을 요구하고 있다. 정부 차원의 의사결정이 잘못되면 군사작전은 그 효용을 상실하며 전력을 낭비하게 된다. 이는 제2차 세계대전 당시 히틀러의 지도 아래 온 유럽을 전전하며 전쟁을 벌여온 독일군이 결국 우수한 작전 능력에도 불구하고 전쟁에 패했던 것으로 증명된다. 더구나 우리의 연합작전 파트너인 미국은 합리적인 의사결정 과정을 통해 정부의 위기관리 능력을 발전시켜 온 대표적인 국가이며 전통적으로 이 분야에 많은 투자를 해왔다. 미국은 1947년에 이미 국가안보법(National Security Act)을 통해 국가안보회의를 설치하여 많은 위기와 전쟁을 치러왔다.⁴⁹⁰⁾

489) “‘강한 안보’·‘책임국방’ 구현을 위한 ‘19~23 중기간 소요재원 총 270.7조원: 전력운영비 총 176.6조원, 방위력개선비 총 94.1조원,” 『국방부 보도자료』(2019. 1. 10).

490) Allan R. Millett and Peter Maslowski, For the *Common Defense* (New York: Free Press, 1994),

본 연구는 한국 정부의 위기관리 능력 향상을 위해 한국의 위기관리 체계 하에서 정치 군사게임(Politico-military Game, Pol-mil Game, 이하 폴밀게임) 활용을 제도화할 수 있는 방안을 모색한다. 폴밀게임은 참가 대상자들에게 국가의 정책 결정 과정에서 발생할 수 있는 위기 상황을 모의하여 이에 대비하도록 훈련할 수 있는 유용한 도구이다.⁴⁹¹⁾ 우리 정부 역시 세계적인 수준의 위기관리 체계를 제도상으로는 구비하고 있으므로 현재 존재하는 체제 내에서 효율적인 의사 결정을 할 수 있도록 평상시 핵심 인원들을 폴밀 게임을 통해 훈련시키고 게임을 통해 위기 시에 발생할 수 있는 문제들을 사전에 도출하여 제도적인 보완을 해 갈 수 있는 실질적인 대안을 제시하는 것이 본 연구의 목적이다.

3. 연구내용

폴밀게임을 활용한 정부의 위기관리 능력 향상 방안은 그다지 연구되지 않았다. 우선 폴밀게임 자체에 대한 연구가 부족한 상황이다. 모 연구에 의하면 이 분야에 대한 국내의 연구는 1974년과 1993년에 한 번씩 수행되었다. 이후 동 분야에 대한 연구가 부재하다가 최근에야 폴밀게임을 종합적으로 정리한 연구가 출간되었다.⁴⁹²⁾ 선행연구는 폴밀게임이 발달해 온 역사와 아울러 기본적으로 알려진 효용성을 정리하였으며, 실제 폴밀게임이 행해지는 방식과 체계를 설명하였다. 아울러 말미에 효율적인 폴밀게임 수행을 위한 제언을 추가하였다. 전반적으로 선행연구는 그 중요성에 비하여 제대로 연구되지 않은 폴밀게임의 중요성을 부각하고 수행 방식을 전달하는 데 중점을 두었다.

국가 위기관리지침 상에서 위기는 주권, 영토와 국민의 생명 및 재산 등 국가의 핵심 요소와 가치에 중대한 위해가 가해지고 있거나 가해질 가능성이 있는 상태로 정의하고 있다.⁴⁹³⁾ 아울러 위기를 안보분야 위기와 재난분야 위기로 구분하고 있다.⁴⁹⁴⁾ 물론 본 연구에서는 전작권 환수와 관련이 있는 안보분야 위기에 대한 대응능력 배양을 목표로 한다. 이를 위하여 본 연구는 현재 우리의 위기관리 체계를 기준으로 하여 폴밀게임을 통해 능력을 발전시킬 수 있는 방법을 제시하는 데 중점을 둔다.

이것은 두 가지 방향의 노력으로 전개된다. 첫 번째 방향은 폴밀게임 그 자체를 우리의 실정에 부합하도록 개발하는 데 중점을 둔다. 폴밀게임은 미국이 냉전을 수행하면서 실제 존재하기 어려운 핵전쟁을 상정하여 문제점을 도출하고 전략을 수립하며 동시에 관련된

pp. 498-505.

491) 손경호, “정치·군사게임의 효용성과 실제 및 발전 방안,” 『정치·정보연구』 제22권 제3호(2019), p. 150.

492) 손경호(2019)의 연구임.

493) 국가안보실, 『국가위기관리기본지침: 재난분야 요약본』 (2018), p. 34-1.

494) Ibid.

인원을 훈련시키기 위하여 사용되었다. MIT의 블룸필드(Lincoln Bloomfield)가 개발한 폴밀게임인 폴렉스(POLEX)가 그 대표적인 예이다.⁴⁹⁵⁾ 당시 가장 많이 활용되었던 게임의 방식은 쌍방형 게임이었다. 즉 적대하는 두 진영이 편성되어 서로 경합하는 전략을 가지고 순차적으로 상호작용을 하면서 실제 상황과 거의 유사하게 게임을 수행하였던 것이다.⁴⁹⁶⁾ 하지만 우리의 경우 게임 준비와 시행의 곤란으로 인하여 쌍방형 게임보다는 일방형 세미나 게임을 주로 실시하고 있다. 엄밀하게 말하면 정작 효과가 있는 방식은 외면해 온 것이다. 본 연구는 쌍방형 게임은 물론 주변 4강에 둘러싸인 현실을 그대로 적용할 수 있는 다자형 게임을 개발하는 것을 당면한 시급한 과제로 인식한다.

두 번째 방향은 개발된 폴밀게임을 현재 우리의 통수 체계 즉 위기관리 체제에서 활용할 수 있는 방법을 모색하는 것이다. 해당 분야에 오래 근무해 온 제안자의 입장에서 볼 때 우리나라의 국가안전보장회의와 국가안보실을 중심으로 한 위기관리의 핵심 인물들을 대상으로 한 폴밀게임이 다양한 기회와 방식을 통해 이루어져야 한다. 이를 통해 평소 예상하지 못했던 위기 상황에 봉착하여 문제의 본질을 이해하고 우리의 목표와 다른 행위자의 목표를 식별하며 전략을 수립하고 이에 따라 정책 대안을 탐구하는 능력이 배양되어야 한다. 위기의 큰 특징 가운데 한 가지는 대응 시간이 부족하고 사용할 수 있는 정보가 제한된다. 이 연구의 두 번째 방향은 국가안전보장회의 및 국가안보실 등의 구성원들이 폴밀게임을 통해 위기가 가져오는 환경에 익숙해지고 그 속에서 난관을 헤쳐갈 수 있는 자질을 향상시킬 수 있도록 연습 방식과 체계를 정립하는 데 있다.

4. 선행연구와의 차별성 및 독창성

본 연구는 선행연구의 한계를 넘어서서 우리 정부의 통수 기구이며 위기관리의 핵심적 체계인 국가안전보장회의와 국가안보실을 위주로 한 의사결정 기구가 적절한 위기관리 능력을 함양할 수 있도록 폴밀게임과 연습 방식을 개발하고자 한다. 이는 국가적인 차원에서 반드시 정립되어야 하며 국가 주요 연습에 병행하여 실시되어 실질적인 국가안보 역량을 향상하는데 기여할 수 있어야 한다. 지금까지 우리 정부가 실시해 온 을지연습과 같은 고정된 시나리오에 의한 절차 연습으로는 진정한 위기관리 능력이 형성될 수 없다.

본 연구는 폴밀게임을 방법으로 제시한다는 점에서 근본적인 독창성을 지니고 있다. 폴밀게임은 기본적으로 참여자가 현실에서 접하기 어려운, 그러면서도 개연성이 있으며 파급효과가 큰 위기가 발생할 것을 상정하여 참여자로 하여금 례플레이(role play)를 수행

495) 손경호 (2019), p 152.

496) Lincoln P. Bloomfield, *The Foreign Policy Process A Modern Primer* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1982), p. 200.

하도록 하는 등 문제의 해결을 실제와 유사한 절박한 긴장 상황 가운데 모색하게 하는 훈련이다. 이 게임은 집단 지성을 최대한 활용하게 하며 실전적인 문제에 접하게 하여 문제에 대한 심도 있는 이해를 제공한다. 풀밀게임이야말로 위기관리를 위해 무궁무진하게 활용할 수 있는 수단이다.

본 연구를 통하여 우리나라의 낙후된 풀밀게임을 한 단계 발전시킬 수 있다. 앞서 언급한 대로 선진국에서는 냉전 시기에 쌍방형 게임을 폭넓게 사용하였다. 하지만 우리는 여전히 일방형 게임에 머물고 있으며 많은 경우 짧은 기간 동안에 게임을 마치는 경우가 많다. 진정한 게임의 성과를 거두지 못하고 있는 것이 현실이다. 본 연구를 통해 쌍방형 게임의 기법을 개발하고 이를 현실화 할 수 있는 방법을 구체화하며 우리 현실에 적합한 다자형 게임을 개발하여 손쉽게 활용할 수 있는 프로토콜을 제안할 수 있다.

아울러 본 연구는 우리나라의 중추적인 위기관리 기구인 국가안전보장회의와 국가안보실에 위기관리 능력을 향상할 수 있는 솔루션을 제공할 수 있다. 특별히 전작권을 환수한 이후 전통안보 분야의 각종 위기를 관리하고 전쟁으로 이전해 가는 과정에 우리의 통수기구 구성원들이 미국의 통수기구와 상응하여 주도면밀하고 정확한 판단과 전략을 결정하고 시행해 갈 수 있는 기본적인 소양을 함양할 수 있도록 훈련할 수 있는 체계를 제공한다. 이를 통해 전작권 환수 이후 우리의 위기관리 체계와 연합 위기관리 체계를 실질적으로 보강할 수 있다.

II. 위기관리의 개념과 체계

1. 위기관리의 개념과 방법

‘위기관리’란 ‘위기’와 ‘관리’의 합성어이다. ‘관리(management, 管理)’란 어떤 일의 사무를 맡아 처리한다는 뜻으로 그 의미가 명확하다. 여기서 중요한 것은 ‘위기’의 의미이다. 위기는 영어로 ‘crisis’, 한자로 ‘危機’로 표시된다. ‘crisis’의 어원은 그리스어 ‘kriss’로 ‘전환점’을 의미하는 의학용어이다.⁴⁹⁷⁾ 미국 해리티지 영어사전은 ‘crisis’를 “어떤 사건의 과정에서 결정적인 시기 혹은 상황, 전환점, 불안정한 상황, 갑작스러운 변화, 저항의 긴장 상태”라고 정의하고 있다. 한자어로 ‘위기(危機)’의 ‘위(危)’는 ‘위태롭다’의 의미이며, ‘기(機)’ 시기의 의미로, 위기는 ‘위태로운 시기’로 설명되어 진다. 윤태영은 “위기의 한자어인 危機는 위험(危, danger)과 기회(機, oportunity)가 공존하는 현상을 의미하는 것으로, 위태로운

497) 윤태영, 『위기관리 리더십: 국가안전보장회의(NSC) 운용국가 사례연구』(서울: 진영사, 2019), p. 27.

상황이지만 적절히 대처하면 더 나은 기회를 모색할 수 있었다는 의미이다”⁴⁹⁸)라고 설명하고 있다.⁴⁹⁹) 하지만 이는 ‘기(機)’를 잘못 해석한 것이다. ‘機’는 ‘기회’, ‘시기’ 등 여러 뜻으로 쓰일 수 있지만 ‘위기’에서의 ‘기’가 의미하는 바는 ‘기회’가 아닌 ‘시기’이다. 그러므로 위기라는 것은 위태로운 상황에 적절히 대처해서 더 나은 기회를 모색하는 것이 아니라, 일반적 환경에서 어떤 불안정한 상황이 갑자기 나타나는 ‘위태로운 시기’ 그 자체를 의미한다고 볼 수 있다. 이상의 사전적 의미를 종합하면, 위기는 일상에서 어떤 자연적·인위적인 사건으로 말미암아 일상의 변화가 오는 불안정한 시기로 정의할 수 있을 것이다. 그러므로 위기와 관리의 합성어인 ‘위기관리’는 “불안정하거나 위태로운 시기의 상황을 맡아 처리한다”는 의미로 해석할 수 있다.

그렇다면 위기를 어떻게 관리 할 것인가? 여기서는 위기관리의 일반적인 과정을 알아 보도록 하겠다. 위기관리는 위기로 인해 영향을 받는 유기체의 핵심적 가치를 보존하는 것이 최상의 목적으로 한다.⁵⁰⁰) 김진항은 위기관리를 효율적으로 관리하려면 일반적으로 3단계의 절차를 거쳐야 한다고 주장한다.⁵⁰¹)

먼저 1단계는 도전에 대한 저항이다. 위협을 가하는 주체에 대하여 저항하지 않으면 상대는 아첨의 이익을 현저히 침해할 것이며, 그 저항이 적절하지 못하면 반복적으로 위협을 가하게 될 것이다. 이때 주의할 점은 적의 도전에 대한 저항은 반드시 쌍방 간의 갈등을 가속할 것이라는 점이다. 쿠바 사태 시 미국과 소련 간의 갈등 고조는 가장 대표적인 사례이다.

2단계는 도전에 대한 저항의 결과로 나타나는 갈등관리이다. 갈등의 관리에는 협상과 대결이라는 두 가지 방법이 있다. 협상은 갈등 관계 당사자들이 윈윈하는 방식을 택하는 것이다. 협상에도 여러 가지 방법이 있겠지만, 우선 기본적으로 양자가 추구하는 ‘가치의 분할’을 시도할 수 있다. 즉, 위협을 가하는 측에서 추구하는 목표를 수정하고 피위협 측에서도 지켜야 할 가치를 어느 정도 수정하는 것이다. 다음으로 양자가 협상의 과정에서 만족할 만한 수준의 새로운 가치를 창출하거나 추구하는 가치를 상향 조정하여 상위의 가치에 합의하는 것이다. 하지만 협상이 성공하지 못하면 이제 대결 양상으로 나아가게 된다. 단, 이 단계에서의 대결은 양측이 모든 가치를 걸고 하는 절대적 대결이 아니라 제한적 대결이다. 제한적 대결은 자신의 모든 자원을 동원하여 대결하는 방식이 아닌 마치 치킨게임⁵⁰²)과 같이 담력으로 대결하는 방식이다.

498) 윤태영(2019), p. 28.

499) 윤태영(2019), p. 28.

500) 김진항, 『포괄안보시대의 위기관리 전략』(서울: 북코리아, 2018), p. 108.

501) 김진항(2018), p. 109.

502) 국제정치학에서 사용하는 게임이론 가운데 하나이다. 1950년대 미국 젊은이들 사이에서 유행하던 자동차 게임의 이름이었다. 이 게임은 한밤중에 도로의 양쪽에서 두 명의 경쟁자가 자신의 차를 몰고 정면으로

3단계는 갈등관리의 실패 결과로 나타나는 현상으로 절대적 대결 과정이다. 이것은 위기관리의 실패를 의미하며 일정 범위 대결 후에 정치적으로 타협하는 국지전과 끝까지 승부를 추구하는 전면전이 있다. 국지전으로 비화하면 국내와 정치적 관계에서 영향력이 작동하며 위기에 관련된 당사자들이 실질적 피해를 체감함에 따라 적정한 선에서 타협을 모색하게 된다. 그러나 절대 포기할 수 없는 절대적 가치가 훼손되는 상황에서는 전면전으로 돌입하여 어느 일방이 승리할 때까지 싸운다. 이를 더 큰 차원에서 생각하면, 적극적 위기관리로도 볼 수 있다.

2. 주요국의 위기관리 체계

가. 미국의 위기관리 체계

제2차 세계대전부터 본격적인 개입주의로 전환한 미국은 안보정책 결정과정에서 대통령에게 제도화된 조언을 하기 위해 안보조직을 보완했다. 트루먼행정부는 1947년 7월 26일, ‘국가안전보장법(National Security Act)’에 의거 대통령의 국가안보 자문기구로 국가안전보장회의(NSC, National Security Council)를 설치했다. 1949년 8월에 NSC는 대통령 비서실 산하로 재편되었다. NSC의 역할은 국가안보와 관련된 국내·외교·군사정책에 대해 대통령에게 조언하고, 군·정부부처·관련기관이 안보관련 문제를 효과적으로 조정·협력하도록 하는 것이었다.⁵⁰³⁾

NSC의 역할과 기능은 역대 미 행정부의 리더십 스타일에 따라 변화가 있었다. 트루먼 대통령을 거쳐 아이젠하워 대통령 때에는 NSC의 조직을 확대했으나 정책 비서 역할 정도에 그쳤다. NSC가 위기관리와 군사작전에서 중요한 역할을 했던 때는 케네디 대통령 시절이었다. 원래 케네디 대통령은 NSC가 하는 역할에 비해 조직이 비대하다고 생각해 비서실로 격하시켰지만, NSC의 정책개발 기능은 강화했다. 케네디 대통령은 공식 NSC 회의는 자주 개최하지 않았고, 다만 NSC 구성원들과 자주 만나 주요 안보현안을 논의했다.⁵⁰⁴⁾ 한편, 쿠바미사일 위기 때에는 이들 특별참모들을 활용해 NSC 집행위원회를 만들어 운영했다.⁵⁰⁵⁾ 이 집행위원회는 쿠바 미사일 위기 초기부터 위기관리 목표 설정,

돌진하다가 충돌 직전에 핸들을 꺾는 사람이 지는 경기이다. 핸들을 꺾은 사람은 치킨(‘겁쟁이’를 뜻하는 속어)으로 몰려 명예롭지 못한 사람으로 취급받는다. 그러나 어느 한 쪽도 핸들을 꺾지 않을 경우 게임에서는 둘 다 승자가 되지만, 결국 충돌함으로써 양쪽 모두 자멸하게 된다. 즉, 어느 한 쪽도 양보하지 않고 극단적으로 치닫는 게임이 바로 치킨게임이다. 이 용어가 1950~1970년대 미국과 소련 사이의 극심한 군비경쟁을 꼬집는 용어로 차용되면서 국제정치학 용어로 굳어졌다. 그러나 오늘날에는 정치학뿐 아니라 여러 극단적인 경쟁으로 치닫는 상황을 가리킬 때도 인용된다.

503) *National Security Act of 1947*, p. 7.

504) 윤태영(2019), p. 63.

위기 조치 수단 검토 등 미국의 대소련 대응책을 검토하고 결정하는 데 중요한 역할을 담당했다.

존슨 대통령과 닉슨 대통령 시절에는 정책 입안을 기본적으로 각 부처에서 하도록 했기 때문에 NSC의 역할이 축소되었다. 하지만 카터 대통령은 NSC에서 먼저 정책을 수립한 이후 각 부처에서 이를 분석 및 검토하도록 함으로써 NSC의 기능을 강화했다. 카터 대통령 시절 NSC와 실무 부처 간의 의견 대립으로 정책 입안과 시행이 매끄럽지 못했기 때문에 레이건 대통령은 NSC를 축소하고 국무부를 중심으로 국방부 등 실무 부처를 중심으로 정책을 입안하고 시행했다. 조지 HW. 부시 대통령 시절에 NSC 기능을 조금 더 강화했고, 클린턴 대통령 때에는 대테러리즘 관련 조직을 강화하여 NSC 조직을 증편했다. 하지만, 조지 W. 부시 대통령 때에는 NSC 인원을 1/3로 대폭 축소했다. 뒤이은 오바마 대통령은 반대로 전통적 안보위협 이외에도 비전통적 안보위협에도 대응할 수 있도록 NSC의 조정 역할을 강화했다.

이상에서 살펴본 바와 같이 NSC의 역할은 미국 역대 대통령에 따라 조금씩 차이가 있었다. 다음으로 실제 NSC 구성원들의 위기대처 능력은 국가안보에 매우 중요한 역할을 하기 때문에 이하에서는 미국의 NSC 회의체들과 그 각각의 구성원들을 살펴보겠다.



〈그림 II-1〉 미국 NSC 체계도

505) 케네디 대통령 재직시절 특히, 군사작전에 대한 위기관리 시에 NSC 특별 임시위원회가 활용되었다. 예를 들면, 쿠바 미사일 위기 시에 NSC 집행위원회가 운용되었고, 쿠바 미사일 위기 초기부터 종료되는 13일 동안 미국의 대응책을 검토하고 결정하는 중추적 역할을 했다.

〈그림 II-1〉에서 보는 바와 같이 미국의 NSC 회의체는 국가안전보장회의를 정점으로 각료급 위원회, 차관급 위원회, 부처 간 정책조정위원회로 구성되어 있다. 그리고 미국 대통령은 국가안보 현안과 관련해 국가안보보좌관의 보좌를 받는다. 이하에서 각 위원회의 구성원과 역할을 살펴보도록 하겠다.

먼저, 미 대통령은 안보 관련 현안 발생 시 대통령 주관으로 국가안전보장회의(NSC)를 소집한다. NSC의 정규 참석자는 부통령, 국무장관, 재무장관, 국방장관, 국가안보보좌관이다. 법정 보좌진으로 CIA국장과 합참의장이 참석하고, 대통령 비서실장과 경제정보보좌관도 참석한다. 사안에 따라 대통령은 대통령고문과 검찰총장 등을 참여시킬 수 있다. 국가안보보좌관은 대통령의 지시와 NSC 구성원들과의 협의를 통해 안건을 정하며 필요한 문건을 작성한다.⁵⁰⁶⁾

NSC 이하 위원회는 관련 부처 간 정책조율을 위한 조직으로 참석자의 직급에 따라 장관급 위원회(NSC/PC: NSC Principal Committee), 차관급 위원회(NSC/DC: NSC Deputies Committee), 정책조정 위원회(NSC/IPC: NSC Interagency Policy Committee)가 있다. 장관급 위원회는 부처 간 고위직 협의체로서 국가안보와 관련된 정책적 문제를 검토한다. 국가안보보좌관이 의장이 되며 국무장관, 재무장관, 국방장관, 대통령비서실장이 참석한다. CIA국장과 합참의장은 사안에 따라 선별적으로 참석한다. 국가안보보좌관은 구성원들과 협의를 통해 장관급 위원회를 소집하고, 안건을 정하며 필요한 문건 준비 및 결정사항을 적시에 회람시킨다.⁵⁰⁷⁾

차관급 위원회는 부처 간 하위 각료급 협의체로서 국가안보와 관련된 정책 사안을 검토한다. 이 위원회는 국가안보회의의 부처 간 조정업무를 지시 검토하고, NSC와 NSC/PC에서 현안 분석과 정책 결정을 논의하기 전에 상정안건을 검토한다. NSC/DC는 국가안보보좌관을 의장으로 국무장관, 재무장관, 국방장관, 검찰총장, 관리예산처장, CIA부국장, 합참차장, 부통령안보보좌관 등이 참석한다. NSC/DC는 위기관리를 담당하고 있으며, 동 위원회의 정규 참석자는 신속한 위기관리를 위해 위원회 소집을 요청할 수 있다.⁵⁰⁸⁾

정책조정 위원회는 다수 기관의 안보정책 개발과 수행 관리 및 부처 간 일일 정책에 대한 조정을 담당한다. NSC/IPCs는 NSC 상위 위원회의 판단을 위한 정책분석을 제공하며 대통령의 결정을 지원한다.⁵⁰⁹⁾ 이러한 구성원들의 위기관리 능력은 국가의 위기를 해결 하는데 매우 중요하다.

506) The White House, Presidential Policy Directive-1, "Organization of the National Security Council System," February 13, 2009, pp. 1-2.

507) The White House, Presidential Policy Directive-1(2009), pp. 2-3.

508) The White House, Presidential Policy Directive-1(2009), pp. 3-4.

509) The White House, Presidential Policy Directive-1(2009), pp. 4-5.

위기 상황 발생 시에 각 위원회는 손실을 최소화하고 위기 확대를 예방하며, 다양한 행위자와 이해당사자의 활동을 조정하기 위해 수시로 개입된다. 위기관리를 위한 NSC의 역할은 다음과 같다.

- ① 위기에 대한 명확한 확인
- ② 포괄적이고 객관적이며 지속적인 정보수집 위임
- ③ 외부와 내부 전문가들과의 협의
- ④ 주요 참여자의 정책대안 도출과 견해 취합
- ⑤ 시나리오 분석을 통한 대응방안의 합의와 결과에 대한 정확한 확인
- ⑥ 정보, 대안 및 상황 변수 제공을 통해 대통령의 결정 촉진
- ⑦ 대통령의 결정을 모든 행위자에게 신속하게 연락
- ⑧ 제안된 방안에 대한 모든 법률적 제한사항 준수
- ⑨ 정책수행에 대한 신중한 모니터
- ⑩ 즉각적이고 전략적인 정책평가와 프로그램 검토⁵¹⁰⁾

국가안보보좌관은 위기관리 임무를 총괄적으로 지휘하고, 위기 확대를 완화하는 동시에 다양한 국제행위자를 관리해서 효과적인 위기관리를 달성해야 하는 위치에 있다. 따라서 국가안보보좌관은 대통령의 통제와 지침에 따라 신속하고 조율된 위기 조치를 위해 관련 부처와 협의하고, 위기상황 전개가 안보에 미치는 영향에 대해 대통령에게 적극적으로 조언하는 역할을 수행한다.

미국의 NSC는 앞서 언급한 것처럼 역대 행정부별로 그 중요성에 차이가 있었지만, 1962년 쿠바 미사일 위기를 포함해 국가적 위기 발생 시에 위기관리 임무를 수행해 왔다.

나. 영국의 위기관리 체계

영국은 의원내각제 정치제도 하에서 내각은 국가 주요 정책의 최종 결정, 정부의 최고 통솔기능 및 정부 부처 간 업무조정 역할을 해오고 있다. 중요한 국가의 정책 결정은 관련 부처 장관들로 구성되는 내각 내 상설 또는 특별위원회에서 검토되어 각료회의에 상정하여 처리하고 있다. 위기관리 조직과 관련하여, 영국 정부는 1972년에 테러 사건에 대처하기 위해 작전통제, 통신 및 첩단 기술 등을 포함하는 우발사태계획을 준비하기 위해

510) John, Anthony Wanis-St., "The National Security Council: Tool for Presidential Crisis Management," *Journal of Public and International Affairs*, vol. 9, no. 1 (1998), pp. 109-110. 윤태영(2019), p. 70에서 재인용.

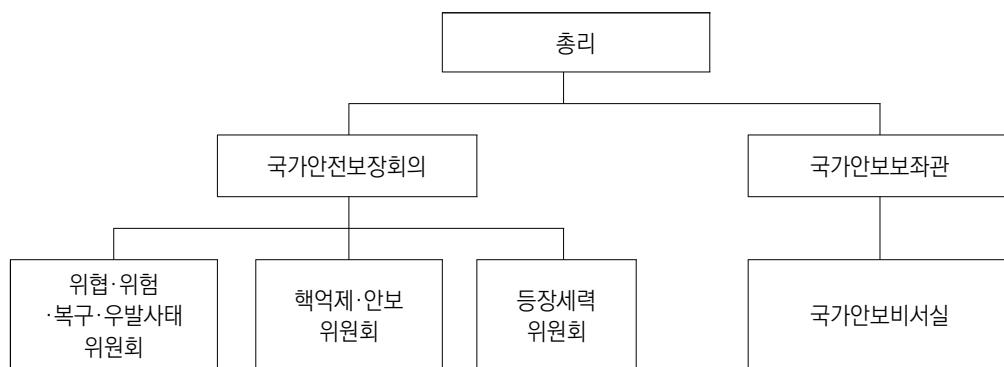
연구그룹을 설립했다. 이 그룹은 내각사무처 브리핑룸(COBR or COBRA: Cabinet Office Briefing Room A)에 위치했다. 이후 내각사무처 브리핑룸 회의는 영국 국가안보 및 위기 정책 결정을 담당하는 국가비상대책위원회의의 역할을 수행하고 있다.

COBR 회의의 목적은 위기 사건시 중앙정부의 대응에 있어 효과적인 정책 결정과 주요 부처(안보, 정보기관, 경찰 등)의 자원을 활용하여 신속한 조정을 제공하는 것이다. 이후 내무장관이 COBR의 의장을 맡아 1980년 이란 인질 사건 시 특수부대를 운용하여 위기를 해결하는데 핵심적인 역할을 했다. 1982년 2월 런던 스탠스태드 공항에 강제 착륙한 에어 탄자니아 항공기 납치에 대응하기 위해 대처 총리가 직접 COBR 회의의 의장직을 맡은 적도 있다. 9/11 테러 때에는 영국인도 67명이 사망했기에 블레어 총리 당시 COBR 의장직을 맡아 수차례의 회의를 개최했었다. 하지만 블레어 총리는 공식적인 COBR 회의보다는 비공식적이면서 소규모 선별된 내부 모임을 선호했다. 2005년 7/7 런던 테러 때에도 영국 정부는 대테러 위기관리를 위해 COBR 회의를 개최했다. 아울러 테러용의자 관련 정보분석 등의 신속한 대응을 위해 합동테러리즘분석센터(JTAC)를 운용했다.⁵¹¹⁾

영국에서는 2008년부터 2010년 사이에 임시회의체 성격의 COBR 회의체를 개선하고자 하는 논의가 있었다. 국가안보 지휘통제와 위기관리 임무를 담당하는 새로운 국가안보작전 센터와 같은 공식적 기구의 설립 필요성이 제기되었다. 2010년 5월 12일, 캐머런 행정부는 국가안보 정책 전반을 조정·통합·감독하고, 총리를 보좌하기 위해 NSC를 창설하고 국가안보보좌관을 임명했다. 영국의 NSC는 사실상 법적 근거 없이 정부조직 개편을 통해 창설되었다. NSC 창설과 함께 COBR 회의의 존속에 대한 논란이 있었으나, NSC는 정책 기획을 담당하고, COBR 회의는 작전통제 업무를 담당하기로 결정했다. 즉 NSC는 예하에 위원회를 두어 중장기적 안보현안에 대한 정책기능을 부여하고, COBR 회의는 당면한 위기에 대한 위기관리와 작전 업무의 수행을 담당토록 했다.

캐머런 정부 당시 NSC의 참여 구성원은 총리를 의장으로 하고, 부총리, 외교장관, 재무장관, 내무장관, 국방장관, 에너지·기후변화장관 등이었다. NSC산하에는 위협·위험·복구·우발사태 위원회, 핵억제·안보 위원회, 등장세력 위원회 등 3개의 위원회를 설치했다.

511) 윤태영(2019), pp. 74-76.



〈그림 II-2〉 영국 NSC 체계도

총리는 안보, 대테러리즘, 위기관리 등 국가안보 전반에 걸쳐 국가안보보좌관의 보좌를 받는다. 국가안보보좌관은 NSC의 비서로서 회의 준비, 관련 부서와 안건 조율, 회의 이후 이행사항 등을 점검하고, 외교정책에 대해 총리를 보좌하며, 국가안보비서실 수장으로서의 역할을 맡는다. 국가안보비서실은 전략방위, 안보상황 검토, 외교·국방정책, 전략·대테러리즘, 안보·정보, 사이버안보, 민간비상사태 등을 담당한다. 2011년 리비아 위기 당시 이 NSC는 리비아위원회를 구성하여 62차례의 회의를 통해 위기관리 임무를 수행했다.

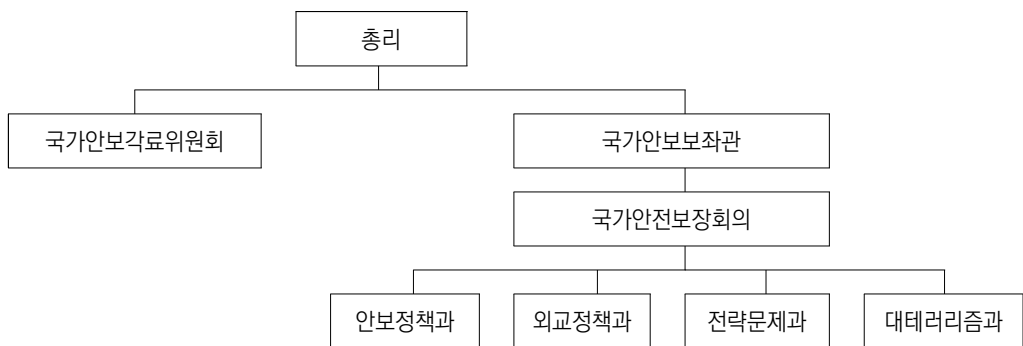
다. 이스라엘의 위기관리 체계

이스라엘은 1948년 5월 14일 독립 선포 당일부터 이집트, 요르단, 시리아, 레바논 등 인접 아랍국가와 전쟁을 겪었다. 이 제1차 중동전쟁은 15개월간 지속되었으며, 전쟁의 와중에 이스라엘 방위군(IDF)을 창설했다. 이후 이스라엘은 1956년의 제2차 중동전쟁, 1967년의 제3차 중동전쟁, 1973년의 제4차 중동전쟁을 겪었다. 이 기간에 이스라엘의 국가안보정책은 총리 산하의 주례 각료회의에서 결정하고, 필요에 의해 특별 각료회의를 개최했었다. 1999년 NSC가 설립되기 전에 총리실은 비서실장, 외교보좌관, 국방비서관 등의 보좌진들로 구성되었다. 이들은 총리의 안보 관련 업무를 지원했지만, 체계적인 정책 수립이나 조정역할까지 수행한 것은 아니었다.

1999년 3월 7일 네타냐후 정부는 제4차 중동전쟁의 교훈을 바탕으로 정부 결정 제 4889호에 의거 NSC를 설립했다. 이스라엘 NSC는 총리 직속 참모조직으로 총리와 내각을 보좌하여 국가안보 문제에 대한 심의, 조정, 통합 업무 등을 담당한다. 2008년 7월 29일 국가안전보장회의법이 제정되어 NSC의 역할에 대한 법적 기반이 갖추어졌다. NSC의 주요 역할은 다음과 같다. 첫째, 외교 및 국가안보 문제를 다루는 정부, 국가안보각료위원회, 기타 장관급위원회에 관한 참모업무를 총괄적으로 관리한다. 둘째, 정부와 관련 위원회의

심의업무를 준비하고, 정책 결정에 대한 집행 경과를 파악하여 총리에게 보고한다. 셋째, 외교 안보 문제에 대한 국가안보각료위원회와 장관급위원회 논의를 위한 현안과 의제를 제안한다. 넷째, 외교 안보 문제에 대한 부처조직 및 부처 위원회 사이의 조정·통합평가 업무를 책임지고 총리를 보좌한다. 다섯째, 단기 및 중장기 외교 안보 상황을 평가하여 국가안보각료위원회에 보고한다. 여섯째, 총리실 산하의 국가위기관리센터를 운용한다. 일곱째, 이스라엘의 국가안보 doktrin을 평가하고 개선한다.⁵¹²⁾

NSC 의장은 국가안보보좌관이 맡으며, 총리를 보좌하고, NSC 업무를 관장한다. NSC는 안보정책과, 외교정책과, 전략문제과, 대테러리즘과로 구성되며, 경제 및 법률 보좌관을 두고 있다. 이외에 이스라엘은 총리를 의장으로 내각의 장관으로 구성되는 국가안보각료위원회를 두고 있다. 이 위원회는 실질적으로 이스라엘의 외교·안보·군사문제를 심의하고 결정하는 위원회이다. 이스라엘의 NSC는 미국·영국과는 약간의 차이가 있다. 미국과 영국은 NSC 의장이 대통령과 총리로서 그 기능이 매우 중대하지만, 이스라엘의 NSC는 국가안보보좌관이 의장인 안보 기구로서 총리의 보좌 기능을 하고 있다고 볼 수 있다. 실제 국가안보 관련 정책 결정은 국가안보각료위원회에서 결정된다고 보아야 한다.



〈그림 II-3〉 이스라엘 NSC 체계도

이스라엘의 안보정책 결정 과정에서 국방부와 총참모부의 역할도 고려해 볼 필요가 있다. 왜냐하면, 앞서 기술한 바와 같이 이스라엘은 창설 직후부터 인접 국가와 수차례의 전쟁을 겪었기 때문이다. 이스라엘 국방부와 총참모부는 국가위기관리체계에 있어 핵심적인 역할을 수행해왔다. 이스라엘군 내에는 독립적인 기능을 수행하는 정보부대인 군정보국이 있는데, 총리, 의회, 국방장관, 총참모장, 국가정보기관 등에 정보를 제공하고 이들 정보기관과의 정보를 공유하고 있다. 이스라엘의 정보공동체는 해외정보를 담당하는 모사드,

512) Wikipedia, "National Security Council (Israel),

[https://en.wikipedia.org/wiki/National_Security_Council_\(Israel\)](https://en.wikipedia.org/wiki/National_Security_Council_(Israel)), 검색일(2020. 08. 16).

국내 보안을 담당하는 보안국, 군 정보를 담당하는 아만 등으로 구성되어 있다. 1976년 엔터베 인질 구출작전 당시 라빈 정부는 모사드를 통해 테러리스트와 인질 관련 정보를 제공받았고, 국방장관, 합참의장, 외교장관 등 각료들과 위기 정책 결정을 수행했으며, 대테러 특수부대인 사이렛매트칼을 동원하여 인질을 구출했다.

III. 폴밀게임의 이론과 실제

1. 폴밀게임의 효용성과 한계

평상시 접하기 어려운 위기를 모의하고 해결 방안을 모색하는 폴밀게임이 오늘날과 같은 세미나 형태로 자리잡은 것은 MIT의 교수였던 블룸필드(Lincoln P. Bloomfield)의 영향에 의한 것이다. 그는 랜드 연구소에서 전파된 폴밀게임의 가치를 인식하고 미국의 연방정부를 대상으로 하는 위기관리 게임인 폴렉스(POLEX)를 개발하여 오랫동안 시행하였다.⁵¹³⁾ 블룸필드 교수는 폴밀게임의 가치와 관련하여 “게임은 아직 발생하지 않은 문제에 대한 체계적인 논리의 적용을 위한 미래에 기반을 둔 일반적인 사고 (Gaming is future-oriented, and the general idea is to be apply some kind of systematic nationality to something that has not happened yet)”라고 설명한 바 있다.⁵¹⁴⁾

폴밀게임의 가치는 1986년 아이티의 듀발리에(Duvalier) 정권이 붕괴될 때 미국 대사관의 직원들이 평소 훈련하던 폴밀게임에서 얻은 교훈대로 행동하면서 증명되었다. 이들은 정변을 예측하고 발생할 수 있는 상황들을 폴밀 게임을 통해 추론하고 이에 대한 대비책들을 강구하였는데 실제 정변이 발생하자 민감하고 위험한 외교 및 군사적인 사안에 적절히 대처하면서 전원이 안전하게 탈출하여 미국으로 복귀하였다. 당시 대사였던 맥마나웨이(Clayton McManaway Jr.)는 스스로 게임을 통해 연습하였던 교훈에 따라 중요한 결정을 내릴 수 있었다고 술회하였다.⁵¹⁵⁾

반면 폴밀게임에 대해 부정적인 인식을 가지고 있는 연구자들도 다수 존재한다. 1991년 랜드에서 발간한 어느 보고서는 폴밀게임이 정해진 결론을 내는 도구에 불과하며 그러면서도 지나치게 비용이 많이 드는 작업이라고 지적하였다.⁵¹⁶⁾ 아울러 폴밀게임이 교육적인 측면

513) 손경호 (2019), p. 155. 토머스 쉤링(Thomas C Schelling)이 함께 폴렉스 게임을 시행하였으며 위스컨신 대학에서 교육모델로 활용되었으며 스탠퍼드 대학은 이를 경영문제 해결을 위한 도구로 발전시켰다.

514) 손경호 (2019), p. 155. Michael Schofield, “Exercise in Diplomacy: Simulating Future Crises,” *The Futurist*, March/April (1989), p. 8.

515) 손경호 (2019), p. 156; Michael Schofield (1989), p. 10.

에서도 별로 효과적이지 않음을 주장하는 관점도 존재한다.⁵¹⁷⁾ 후자의 지적은 폴밀게임이 진행되는 동안 일부 참가자만 의견을 발표하며 준비가 되지 않은 인원들은 방관자로 남는 현실에 주목한 것이었다. 이는 연구자 본인도 폴밀게임을 활용한 교육과정에서 경험하는 현상이기도 하다. 폴밀게임의 유용성에 대해 서로 다른 관점이 존재하는 것은 자연스러운 현상이지만 판단 결과가 관찰자의 주관에 따라 달라진다는 것과 특정한 조건이 연관되어 있다는 점에서 보다 신중한 분석을 필요로 하고 있다.

폴밀게임의 유용성과 한계는 구조적인 평가를 필요로 한다. 이는 단순히 폴밀게임이라는 위기관리를 위한 특별한 정책 및 교육 기법이 가져다주는 성과를 정확하게 이해하기 위한 것만이 아니라 폴밀게임을 개발하고 그 활용 기법을 발전시키는 목적과 관련이 있다. 유용성과 한계를 정확하게 인지할 수 있을 때 유용성을 확장하는 방식으로 폴밀게임을 개선하고 한계가 존재하는 범위를 수용하여 폴밀게임의 활용 분야와 방식을 정립해 갈 수 있기 때문이다. 아울러 이는 폴밀게임 평가 기법이 제대로 발달해 있지 않은 우리 현실에서 평가 분야의 발전을 촉진할 계기를 제공할 수도 있다.

폴밀게임의 주된 장점은 폴렉스 게임을 주도하였던 MIT의 자체 조사결과에 정리되어 있다. MIT는 게임이 시작된 1958년 이후 한참 진행될 무렵인 1965년에 게임 참여자 148명에 대한 조사를 수행하였다. 그 가운데 정책개발과 관련하여 참가자들이 6점 만점 가운데 3점 이상을 부여한 장점이 아래 표와 같다.

〈표 III-1〉 MIT 주관 폴밀게임의 효용성

1. 국제관계에 있어서 기존에 제시되지 못하였던 정책 대안의 발전이 가능하였다.(4.2)
2. 대결 전략이나 특정한 위기 정책에 있어 그동안 판단하지 못하였던 결과를 염출하게 되었다.(4.1)
3. 위기관리나 위기 시 정책결정에 적용될 수 있는 가설을 개발할 수 있었다.(4.0)
4. 대외정책 입안 과정의 정밀도를 높이고 정확성을 향상 시킬 수 있었다.(3.8)
5. 위기 시 활용할 대외정책의 유용성이나 타당성을 검증할 수 있었다.(3.8)
6. 위기 상황에 대응하기 위하여 수립한 가설의 정당성을 검토할 수 있었다.(3.8)
7. 평상시 대외정책이 가져올 효과를 예측할 수 있었다.(3.7)
8. 현존하는 국제질서나 국제관계의 속성에 대한 새로운 가설을 수립할 수 있었다.(3.6)
9. 현존하는 국제질서를 설명할 수 있는 가설을 검증해 볼 수 있었다.(3.4)
10. 다양한 국가의 대외정책에 대한 상대방 국가의 행동을 판단해 볼 수 있었다.(3.4)

* 출처 : Richard Barringer & Baton Whaley, "A Survey Study of the MIT Political-Military Gaming Experience," Center for International Studies (MIT, 1965), p. 12.

516) Robert Levine, Thomas Schelling, and William Jones, *Crisis Games 27 Years Later: Plus C'EST DÉVU* (RAND, 1991).

517) Chad Raymond, "Do Role-playing Simulations Generate Measurable and Meaningful Outcomes? A Simulation's Effect on Exam Scores and Teaching Evaluations," *International Studies Perspectives*, Vol. 11, No. 1 (2010).

위의 표에서 제시된 정책 개발 분야에 있어서의 장점은 세 가지 범주로 정리될 수 있다. 우선 정책 입안자들이 그동안 생각하지 못하였던 사안을 발견한 것이다. 여기에는 정책 대안과 정책의 결과가 모두 포함되어 있었다. 핵심은 정책 결정과정에서 예측되지 못하였던 관점과 결과를 자각하게 되었다는 것이다. 즉 ‘의외성’이 작용한 것이다. 흥미롭게도 이 ‘의외성’이 가장 높은 점수를 받았다. 폴밀게임이 가지고 있는 가장 큰 장점이 의외적인 현실인식에 있다는 것이다. 이는 폴밀게임이 본래 지니고 있는 속성, 즉 현실에서 경험하기 어려운 위기를 모의한다는 속성에서 기인한다. 국가가 전면 전쟁에 처할 수 있는 경우는 발생하기 어려운 일이다. 그 결과 전쟁을 상정한 정책들이 현실성을 결할 수 있는데, 폴 밀게임을 통해서 개연성 높은 유사 현실을 경험하게 되고 예측하지 못했던 문제들을 발견하게 된 것이다.

두 번째로 확인할 수 있는 유용성은 검증능력이다. 5, 6, 7, 9 항목이 폴밀게임을 통해 위기를 위해 준비한 가설과 정책의 유용성을 검증해 보고 심지어 국제질서를 설명하는 가설도 검증할 수 있다고 응답자들은 판단하였다. 7번 항목이 제시한 대외정책의 효과 역시 검증의 범주에 수렴한다. 검증능력 역시 폴밀게임의 속성이 가져온 결과이다. 위기에 대비하여 수립된 정책이 검증되려면 위기를 겪어야 할 수밖에 없지만, 폴밀게임이 위기 속에 나타날 현실을 제시하여 참가자들로 하여금 정책의 효과를 판단해 볼 기회를 갖게 하는 것이다.

세 번째로 응답자들은 폴밀게임 정책 개발에 유용하다고 응답하였다. 3번과 4번 항목을 선택하며 참가자들은 폴밀게임이 위기 시의 정책 수립에 도움이 되고 (평상시) 대외정책 수립의 정밀성을 높이는 방법이 될 수 있다고 평가하였다. 이는 폴밀게임이 위기 시에 나타날 수 있는 현실을 묘사해 주고 참가자들이 이를 받아들이면서 나타난 효과이다. 참가자가 예상하였던 것 보다 구체적으로 상황이 전개되면서 참가자가 미처 알지 못했던 실질적인 양상이 드러나자 이를 바탕으로 정밀한 정책을 개발할 수 있다고 판단한 것이다.

마지막으로 참가자들은 폴밀게임의 현실 세계에 대한 설명 능력을 장점으로 선택하였다. 국제정치의 현실 속에 나타난 현상을 설명할 수 있는 가설을 개발할 수 있다는 것이다. 8과 10번 항목이 상대방 국가의 행동 예측, 그리고 이를 반영한 가설 수립 가능성을 장점으로 제시한 항목들이다. 마지막으로 선택된 장점은 폴밀게임의 구성 방식과 연관되어 있다. 폴밀게임은 위기 발생의 논리와 개연성 높은 유사 현실을 바탕으로 한 시나리오를 기반으로 구성되며, 전문적인 연구자들에 의해 이 시나리오가 작성된다. 결과적으로 시나리오에는 복잡한 현실을 관통하여 설명할 수 있는 논리가 존재하며, 참여자들이 이 논리에 동조하게 되면 현실을 이해하는 나름대로의 안목을 형성하게 되고 나아가서 독자적인 가설을 구상해 볼 수 있게 된다.

한편 폴밀게임의 유용성에 대하여 게임 개발자들이 제시한 사항들은 참여자들이 평가한 것과는 다소 다른 뉘앙스를 지니고 있다. 미국의 대표적인 폴밀게임 개발 및 시행 기관인 국방대학교의 폴밀게임 연구자인 맥고은(Margaret McGown)은 다음과 같이 폴밀게임의 유용성을 설명하였다.

〈표 III-2〉 미 국방대가 제시한 폴밀게임의 유용성

〈전략적 차원의 유용성〉

1. 위기에 있어서 압박요인과 변수를 식별하고 서로 다른 선택이 가져올 결과를 전망해 볼 수 있다.
2. 계획 수립 과정에 발생할 수 있는 오류나 문제점을 점검해 볼 수 있다.
3. 분석 단계에서 배제되기 쉬운 실제로 효과적인 대응책을 식별해 볼 수 있다.
4. 현재의 안보적 도전 상황에서 상위 의사 결정가들을 게임에 참여시켜 의사 결정 과정에 대한 훌륭한 정보를 확보할 수 있다.
5. 정책 결정에 수반된 모든 가설들을 검토해 볼 수 있다.
6. 정책 결정가들의 오해, 잘못된 정보, 제한된 합리적 행동이 미치는 결과를 검토할 수 있다.
7. 정책 결정가들이 지닌 암묵적 지식이 미친 영향, 결정에 대한 사후적 평가와 경로의존적 사고에 대한 자평을 확인할 수 있다.

〈일반적 장점〉

1. 예상된 조건이나 반응을 테스트해 볼 수 있다.
2. 목적, 수단, 방법의 타당성을 평가해 볼 수 있다.
3. 계획의 문제점과 취약점을 발견할 수 있다.
4. 계획과 절차에 필요한 협조와 협력 사항을 확인할 수 있다.
5. 외부 행위자의 행동에 따른 후속 결과와 파급 효과를 예측할 수 있다.
6. 가용한 자원 내에서 해당 기관이 목표를 달성할 능력이 있는지 판단할 수 있다.

* 출처 : Louis J. Lartigue, Jr, "Wargaming And the Interagency," Civilian Research Paper, U.S. Army War College (2008), pp. 5-6.

위의 평가는 폴밀게임의 장점을 전략적 차원에서 유용한 점과 일반적으로 지닌 장점으로 분류했다는 것에 특징이 있다. 전략적 차원의 유용성을 들여다보면 참여자들이 의견을 모았던 정책 개발의 유용성이 보다 구체적으로 분석되고 있음을 알 수 있다. 특히 맥고은은 개발자의 입장에서 폴밀게임 개발을 천착하면서 고위 정책 결정자들을 관찰하고 이를 바탕으로 의사결정 과정과 상황 가운데 존재하는 압박요인과 변수, 그리고 문제점 및 의사결정 자체에 관여하는 영향요인들을 평가할 수 있는 기회 자체를 중요하게 판단했다.

한편 맥고은은 위기관리를 위한 계획의 타당성과 전략을 검토하고 외부 요소의 영향, 그리고 담당 기관이 전반적인 대응 역량을 지니고 있는지 확인할 수 있는 점 등을 폴밀

게임의 일반적인 장점으로 들었다. 이를 참가자들의 평가와 비교해보면 검증능력과 동일한 범주에 속하는 것을 알 수 있다. 다만 맥고은은 참가자들보다 훨씬 세부적인 개념을 사용하여 검증능력을 분화하여 설명하였다. 참가자들이 단순히 정책의 유용성이라고 한 것에 대해 맥고은은 목적, 수단, 방법의 타당성, 외부 요소의 대응, 그리고 기관의 대응 역량을 검토한다고 표현하였다. 이는 폴밀게임 개발을 통해 검증 분야에 대한 개념이 발달한 결과이기도 하고 실제 국방대가 다양한 기관의 위기 대응을 검증해 주는 역할을 하다보니 축적된 경험이 발현한 것으로 이해될 수 있다.

맥고은은 참여자들과 달리 의외성과 설명능력을 장점으로 지적하지 않았다. 이 부분은 폴밀게임의 개발자와 참여자의 입장 차이가 반영된 것으로 이해된다. 개발자로서는 참여자들이 경험하는 예상하지 못했던 현실을 발견하게 되는 ‘의외의 경험’을 할 가능성이 존재하지 않기 때문이다. 아울러 시나리오를 작성하면서 논리를 치밀하게 구성하고 여기에 개연성 높은 현실을 엮는 작업을 했던 개발자는 참여자들과 달리 어려운 현상을 일관하는 논리를 발견하면서 감탄하기 어렵다. 이것은 참여자들의 뭉이기 때문이다. 이러한 차이가 참여자들의 평가와는 다른 개발자의 평가를 만들어 낸 것으로 보인다.

위의 사항을 정리하면 폴밀게임의 장점은 정책 개발에 이바지할 수 있는 유용성과 위기 관리 계획의 검증기능으로 정리할 수 있다. 그리고 이는 폴밀게임이 참여자에게 예측해 보지 못했던 현실을 절감하도록 할 수 있는 시나리오를 기반으로 한 게임의 구조를 통해서 이루어진 것임을 짐작할 수 있다. 이 단순한 기능이 미래의 위기에 대하여 어렵פות한 안개 같은 이미지를 가지고 있던 참여자들에게 구체적으로 전개되는 양상을 볼 수 있도록 작용하였으며 이를 통해 정책을 개발할 수 있는 안목도 제공하고 기존의 계획에 대한 건설적인 비평을 가능하게 한 것이다. 이에 부가하여 폴밀게임에 사용된 훌륭한 시나리오가 참여자들에게 복잡한 위기를 단순화하여 현실을 볼 수 있는 시야를 제공할 수 있음도 확인하게 된다.

정책 개발 분야 이외에 폴밀게임의 기능이 있다고 여겨지는 교육과 훈련에서의 유용성 역시 1965년 연구에서 조사되었다. 이 분야에서 폴밀게임은 그다지 큰 성과를 가지고 있지 않은 것으로 평가되었다. 조사 결과 상위 직책의 군사 및 외교 분야 공직자들은 폴밀게임이 자신의 부서에서 전통적으로 시행되어 온 교육 프로그램에 비해 성과가 높지는 않다고 평가하였다. 특별히 게임을 수행하기 위해 지나치게 많은 비용과 시간이 투자되어야 한다는 점이 문제로 지적되었다.⁵¹⁸⁾ 이는 기본적으로 게임에 참여하였던 자들이 해당 분야에서 많은 경험을 쌓은 전문가였기 때문인 것으로 보인다. 그러나 이들도 부가적인

518) Richard Barringer & Baton Whaley (1965), p. 27.

효과로 자신의 직책을 기준으로 상위 직책과 하위 직책이 담당하는 범위까지 관심을 넓히게 되고, 정책 목표에 대한 추상적인 관념 대신 역동적인 시각을 가지게 되며, 위기관리의 복잡성을 절감하게 되었다고 평가하였다. 참여자들은 교육과 훈련을 위한 폴밀게임의 활용이 큰 성과가 없는 것으로 응답하였지만 폴밀게임을 특정한 인물의 위기관리 능력을 검사해 볼 수 있는 탁월한 수단으로 적시하였다.⁵¹⁹⁾

게임 참여자들의 경험이 사후에 참여자들의 행동에 영향을 준 사례도 있다. 참여자들은 게임 이후에 외교, 군사, 경제, 그리고 사회 분야가 상호 강력하게 맞물려 있음을 절감하였고 분야 간 의사소통의 필요성을 확인하였다고 고백하였다. 참여자들은 게임 도중 이러한 상황에 노출되었고 서로 다른 가치관과 관점을 가진 인사들과 접촉하면서 인식의 차이를 인지하게 된 것이다. 이러한 경험이 차후에 참여자들의 행동에 영향을 미쳐 다른 분야의 인사들과 적극적인 의사소통을 도모하게 하였다.⁵²⁰⁾

경험이 풍부한 참여자에게는 교육과 훈련을 목적으로 한 폴밀게임의 유용성에 한계가 있는 것에 더하여 폴밀게임의 구조적인 한계도 존재한다. 게임이 시나리오에 의해 진행되기 때문에 문제에 대한 전략적 이해, 세부적인 발전 단계, 구조적 상황에 대한 인식, 상대방 국가의 예상된 반응, 그리고 고려 사항 등이 완전히 시나리오 개발자에 의존하고 있다. 이 문제는 블룸필드 교수가 지적한 것이다.⁵²¹⁾ 이는 폴밀게임의 유용성이 시나리오에 따라 달라질 수 있다는 근본적인 한계를 보여준다.

이러한 관점에서 시나리오 작성 과정에서 나타날 수 있는 문제들을 발견할 수 있다. 우선 중요한 제약사항이 누락될 가능성이 존재하며 훈련 목적이 처음부터 명확하게 반영되지 못할 가능성이 존재한다. 아울러 참여자들에게 행동의 선택에 따른 결과가 제대로 알려지지 않을 수 있다. 또한, 시나리오 상에서 우발사태가 전개되는 양상이 현실성을 결여할 수 있다. 여기에 참여자들이 결정해야 할 사항을 분명하게 제시하지 못하였을 수 있다.⁵²²⁾ 이러한 문제들은 시나리오 작성과정에서 발생할 수 있는 문제들이며 대부분 개발자 사이에 충분한 토론이 이루어지지 않을 때 발생한다.

지금까지 고찰한 바에 의하면 폴밀게임은 정책 개발과 검증을 위해 효과적인 도구로 인식될 수 있다. 교육과 훈련에서 폴밀게임은 다소 제한적인 효과를 지녔음도 확인할 수 있었다. 그러면서도 폴밀게임을 전후하여 참여자들의 시야를 넓히고 의사소통을 확장하는 성과가 있음도 보았다. 다만 학부의 학생들에게는 좋은 도구가 될 수 있음을 알게 되었다. 마지막으로 폴밀게임이 시나리오 개발자에 의해 성과가 좌우될 수 있다는 한계가 있음을

519) Richard Barringer & Baton Whaley (1965), pp. 21-22.

520) Ibid.

521) Lartigue (2008), p. 11.

522) Lartigue (2008), p. 13.

보았다. 이는 폴밀게임 시나리오의 충실성에 의해 의외의 현실을 참여자에게 제공하고 현실을 설명할 수 있는 가설을 개발할 수 있다는 장점과도 맥이 닿는 결과이다. 결국 폴밀게임은 좋은 시나리오를 작성할 경우 정책 개발, 검증을 위해 유효하며 교육과 훈련을 위해서는 비교적 효과적인 도구로 평가될 수 있다.

향후 폴밀게임은 이러한 장단점에 부합하여 개발되고 활용될 수 있다. 블룸필드 교수가 경험이 없는 사람에게 의사결정권을 부여함으로써 최대의 교육적 효과를 거둘 수 있으며 최소의 정책적 효과를 기대할 수 있다고 하였는데⁵²³⁾ 그 반대의 상황 즉 경험이 많은 사람을 참여시켜 정책 개발과 검증 효과를 거둘 수 있다. 또한, 폴밀게임 개발을 위한 주된 노력은 시나리오 작성 기법의 개발과 연구를 위하여 지향되어야 한다. 과학적인 시나리오 작성 기법에 따라 창의적이며 현실이 풍부하게 반영된 시나리오가 작성되고 경험 많은 정책 결정자들이 참여하면 훌륭한 정책이 개발되고 기존 계획에 대한 세밀한 검증이 가능하다. 아울러 교육목적의 시나리오는 가급적 교육적 목적을 충분히 반영하여 숙달되지 않은 의사 결정자를 대상으로 하는 것이 적절하다.

2. 폴밀게임의 일반적 시행 방법

폴밀게임은 여러 가지 형태로 시행된다. 일반적인 폴밀게임에는 참여자가 단일한 팀을 구성하는 일방게임, 두 개의 적대적인 팀으로 구성되어 시행하는 쌍방게임, 여러 팀을 구성하는 다자게임으로 분류할 수 있다. 최근 우리 사회에서 주로 시행되는 게임은 일방 게임이다. 이 경우 정부 내각을 구성하는 각료의 역할을 제각기 맡아서 토의 형태로 진행하는 방식과 역할 없이 진행하는 방식 두 가지로 나눌 수 있다. 교육용 폴밀게임에서는 역할을 부여하여 시행하는 것이 일반적이다. 최소한 5명 이상으로 팀을 구성하는 것이 필요하며 팀 내에는 국방·외교 분야 전문가를 포함하는 것이 게임의 성과를 위해 필요하다.

폴밀게임은 단회성 게임과 다회성 게임 혹은 경로 게임으로 나눌 수 있다. 단회성 게임은 게임 참여자들이 결론을 내릴 기회를 단 한 번만 존재하는 게임이다. 게임 시간이나 길이와 관계없이 한 번의 결론을 내리도록 설계된 것이 단회성 게임이다. 다회성 게임 혹은 경로 게임은 참여자들이 한 번 내린 결론이 다시 다음번 게임으로 이어져 새로운 결론을 내리도록 설계된 게임이다. 복잡한 의사결정을 해야 하는 경우 이러한 게임을 실시한다.

폴밀게임은 통제단과 참여자로 구성된다. 통제단은 게임을 준비하고 주관하며 평가하는 주체이다. 게임 준비 가운데 가장 중요한 것이 시나리오 작성인데 통제단은 참여자들의

523) Lartigue (2008), p. 11.

의뢰에 따라 게임의 시나리오를 작성하며 준비 가운데 가장 많은 노력을 기울인다. 보통 통제단장이 전담 시나리오 작성자를 지정하며 참가자들이 다루고자 하는 문제를 파악하고 이와 연관된 전략적인 고민들을 분석한 뒤에 문제를 해결하기 위해 필요한 인식과 해법을 찾아갈 수 있는 사고 과정을 배합하여 시나리오를 구성한다. 참가자들은 게임의 목적에 따라 다양한 수준에서 선발될 수 있다. 비중이 큰 게임일수록 고위 직급의 인원이 선발될 수 있으며 보통 복수의 팀을 편성한다.

폴밀게임은 시간적 단위로는 무브(move)와 시나리오(scenario)로 구성되며 전체 폴밀 게임은 몇 개의 무브로 짜여진다. 무브는 시나리오의 주제를 형성할 수 있는 하위 주제이며 다시 시나리오로 나누어진다. 즉 연속된 시나리오가 무브를 구성하는 것이다. 일반적으로 동일한 무브 내에서 시나리오는 연속성을 지닌다. 게임 현장에서는 특정한 시나리오를 지칭할 때 M1S1과 같은 방식을 사용하는데 첫 번째 무브의 첫 번째 시나리오라는 의미이다. 현실적으로 시나리오는 약 세 시간 정도 토의할 수 있는 분량으로 구성된다. 시나리오는 일반적인 상황배경과 문제와 직접 연관된 내용인 시나리오로 이루어진다. 시나리오라는 용어가 여러 번 사용되어 다소 혼란을 줄 수는 있다. 통제단은 게임의 성과를 높이기 위해 상황배경은 동영상으로 작성할 수 있다.

통제단은 게임을 실시할 수 있는 물리적인 준비를 담당한다. 여기에는 게임용 시설과 게임을 위한 도구도 포함된다. 게임을 위해서는 게임에 참여하는 팀의 수 만큼 전용 토의실이 기본적으로 준비되어야 하며 게임 시작 전에 모든 인원이 모여서 정보를 전달 받고, 게임 이후 강평을 실시할 수 있는 강당이 필수적으로 구비되어야 한다. 여기에 통제단이 머물 수 있는 통제실이 별도로 준비되어야 한다. 원만한 게임 진행을 위해서 각 토의실과 통제단을 연결할 수 있는 통신 설비, 마이크 등이 필요하며 각 토의실과 강당에는 토의사항을 정리할 수 있는 컴퓨터와 프린터 및 프로젝터 등이 필요하다. 토의에 도움을 주기 위한 시계, 세계지도, 달력, 대형 차트, 참여자들의 명패와 간단한 음료와 간식을 비치하는 것 역시 중요하다. 시나리오가 완성되고 물리적 준비가 진행되면 참여자들을 위한 학습자료를 준비하여 전달하여 참여자들이 충분히 관련 지식을 가지고 게임에 임할 수 있도록 준비하여야 한다.

통제단은 원활한 게임 진행을 위하여 팀별로 조력자(facilitator)를 운용할 수도 있다. 특별히 교육 및 훈련용 폴밀게임을 실시할 경우 국방, 외교 분야 전문가들을 배치하여 팀 내부의 논의가 주제를 벗어나지 않도록, 또한 해당 분야에 대한 일반적인 조언을 해 줄 수 있도록 할 필요가 있다. 다만 조력자가 게임을 주도하지 않도록 하는 것이 중요하다. 폴밀게임은 참여자들에게 위기를 체감할 수 있는 환경을 부여하고 그 가운데서 올바른 결정을 할 수 있도록 스스로 방법을 모색하도록 하는 것에 중점이 있기 때문이다. 조력자들이 지나치게 많은 조언을 하여 마치 강의를 하는 것처럼 게임이 변질되지 않도록 관리

하여야 한다. 또한, 게임 진행 시 참여자들의 토론 내용을 기록할 수 있는 서기를 운용할 수도 있다. 이는 특히 정책 개발이나 검증을 위한 폴밀게임을 진행할 때 필요하다.

일반적으로 게임은 참여자들을 맞이하는 것부터 시작한다. 참여자들의 명부를 확인하고 부여된 역할을 확인한 상태에서 서로가 어색하지 않도록 차를 마시고 답소할 수 있는 시간이 필요하다. 게임은 전 인원이 모일 수 있는 강당에서 시작한다. 게임의 취지를 설명하고 첫 게임의 상황배경을 묘사한 동영상상을 준비하였을 경우 이 시간을 통해 상영하여 참여자들이 충분히 상황에 몰입한 가운데 토의실로 입장하도록 하는 것이 중요하다. 게임실로 입장한 참여자들은 좌장을 지정하고 서로를 소개한 뒤 함께 시나리오를 읽으며 상황에 대한 이해를 공유하고 문제를 풀어내기 위해 토론과 정보 확인 등의 과정을 거치면서 전략을 수립하고 정책을 수립한다.

통제단은 각 팀의 토론이 원만하게 진행되는지 확인하며 토론 방향이 주제와 어긋날 경우 조력자를 통해서 방향을 전환하도록 한다. 시나리오의 종료는 팀별로 결정되며 참가자들은 자연스럽게 휴식을 취한다. 통제단은 시나리오가 종료될 때마다 해당 시나리오 개발자가 중심이 되어 팀이 작성한 전략과 정책을 분석하며 평가하고 강평 자료를 준비한다. 무브가 끝나거나 혹은 전체 게임이 종료되면 참가자들을 강당에 모아놓고 각 팀이 작성한 안을 발표하게 하고 이에 대한 종합 강평을 실시한다. 이를 이상 연속된 게임을 실시하면 매일 강평을 실시하도록 무브를 구성하는 것이 좋다. 팀별 발표는 자체적으로 준비하도록 하고 마지막 무브의 강평 이전에 게임에 대한 참가자들의 의견을 들을 수 있는 설문조사를 실시하는 것이 바람직하다. 마지막으로 전반적인 게임 성과를 분석하고 정리함으로써 게임은 종료된다.

3. 게임 촉진요소와 저해요소

효과적인 폴밀게임은 여러 가지 면에서 유용하다. 좋은 정책을 개발할 수도 있고 기존에 계획된 위기관리 계획을 검증할 수도 있다. 아울러 이 분야에 새로이 진출하는 인사들에 대한 좋은 교육의 수단이 되기도 한다. 문제는 효과적인 폴밀게임을 수행하는 것이 그렇게 간단하지는 않다는 것이다. 폴밀게임의 유용성 분석에서 드러났듯이 참여자들이 예측하지 못했던 현실을 발견하게 하는 ‘의외성’이 있어야 폴밀게임의 최소한의 조건을 충족하게 된다. 즉 폴밀게임은 참여자들을 몰입할 수 있게 하여야 하는 것이 기본적인 요건이며 이것을 통해서 의도하는 성과를 달성할 수 있다.

폴밀게임을 하는 동안 참여자들을 얼마나 몰입하게 할 수 있는가 하는 것이 폴밀게임의 척도가 되므로 이를 중심으로 게임의 촉진요소와 저해요소를 구분해 볼 수 있다. 이는

게임 준비 측면과 참여자 측면 두 가지 측면에서 접근할 수 있다. 우선 게임 준비 측면에서 살펴본다면 게임의 유형을 선정하는 것부터 고려해 볼 수 있다. 앞서 논의한대로 풀밀게임의 유형에는 일방형과 쌍방형, 다자형이 존재하는데 일방형보다는 쌍방형 게임이 훨씬 참여자들을 게임에 몰입하게 한다. 상대가 존재하지 않는 상황에서 문제를 해결하는 것 보다 상대를 염두에 두고 하는 것이 훨씬 긴장감을 더하고 이것이 현실세계의 모습과 더 유사하기 때문이다.

쌍방게임을 하는 동안 참여자들은 긴장관계를 형성하고 상대방과 협상을 하거나 타협을 하면서 문제를 해결하려 하고 혹은 강경하게 밀어붙임으로써 국면을 돌파하려고 한다. 특히 경로게임을 할 경우 본인들이 내린 결정이 다음번 무브에서는 상대의 상황배경이 되고, 상대의 결정이 자신의 상황배경이 됨으로써 본인들의 결정이 미치는 영향을 절감하여 훨씬 진중하게 논의를 진행하고 사안을 결정하게 된다.⁵²⁴⁾ 블룸필드는 게임을 “상호 충돌하는 의지가 서로 경합하는 전략을 가지고 순차적인 상호작용을 통해 흥미와 역동성을 창출하는 것(What makes the game interesting and dynamic is what might be called the sequential interaction of conflicting strategies, based on the clash of antagonistic wills.)” 이라고 하였는데 이는 쌍방게임에 가장 잘 드러나는 특성이다.⁵²⁵⁾ 이러한 속성을 고려하여 가급적 풀밀게임을 쌍방게임으로 설계하는 것이 중요하다.

다음으로 생각해 볼 수 있는 것이 시나리오의 작성이다. 앞서 살펴본 것처럼 토론을 위주로 한 풀밀게임은 철저히 시나리오를 기반으로 하고 있다. 시나리오가 얼마나 많이 개연성 있는 현실을 담고 있는지 그러한 현실이 얼마나 논리적으로 연결되어 있는지가 시나리오의 현실성과 직결되어 있다. 현실적이지 않은 시나리오는 참여자의 몰입을 유도할 수 없으며 게임의 성과 역시 기대할 수 없다. 게임 목적에 부합하도록 시나리오를 현실적으로 작성하는 것에 통제단에서 많은 관심을 기울여야 하고 완성도를 높이기 위해 노력해야 한다.

마지막으로 준비하는 측면에서 관심을 기울여야 할 것은 물리적인 준비이다. 참여자들이 게임에 집중할 수 있도록 제반 시설을 갖추고 불편함이 없도록 시설을 구비하고 도구를 준비해 주어야 한다. 게임은 사소한 준비에 영향을 받는다. 시나리오의 상황배경을 문서로만 전달하기 보다는 동영상, 일반적으로 뉴스 형태로 만들어 참여자에게 제공하면 참여자들은 훨씬 쉽게 몰입할 수 있다. 게임장의 달력과 시계를 게임에서 설정한 것과 동일하게 세팅하는 것도 좋은 방법 가운데 한 가지이다. 플렉스 게임은 심지어 게임에 참여하는 이들을 숙박과 휴식 시설이 완비된 별도의 고립된 공간에 머물게 하면서 시행하였다.⁵²⁶⁾

524) 손경호 (2019), pp. 160-161.

525) Lincoln P. Bloomfield, *The Foreign Policy Process A. Modern Primer* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc, 1982), p. 200.

참여자의 입장에서 폴밀게임의 몰입도와 관련하여 사전 준비를 고려하여야 한다. 폴밀 게임에 참여하기 전 기존의 정책에 대한 학습을 충분히 하여 과거에 수립된 정책과 결과, 논의 사항 등을 확인하고 역사적인 사실을 파악하고 참여하는 것이 중요하다. 최소한 폴밀 게임 통제단이 배부하는 자료집을 자세히 읽어보고 필요한 관점을 이해하여야 하며 위기와 관련하여 쟁점이 되는 국제정치상의 이론이나 논쟁에 대해 기본적인 소양을 갖추는 것이 필요하다. 이러한 준비 없이 갑작스럽게 참여할 경우 폴밀게임의 효과는 미미할 수 밖에 없다. 폴밀게임이 많은 시간과 경비를 투자하는 것을 생각하면 참여자들이 준비하는 부분을 쉽게 간과할 수 없게 된다.

폴밀게임에 적합한 참여자를 선택하는 것 역시 중요하다. 게임의 주제와 목적에 따라 참여자들을 초청하고 선발하되 해당 분야에서 선발하여야 한다. 또한 직급을 고려하여 너무 낮은 직급의 인원이 참여하지 않도록 조정하여야 한다. 정부의 여러 부처를 대상으로 게임을 시행할 경우 이는 중요한 문제가 된다. 평균적으로 비슷한 직급의 인원이 각 부서에서 참여할 수 있도록 하여야 한다. 업무를 핑계로 하위 직급을 보내는 부서가 존재하면 전반적으로 게임에 대한 몰입도가 낮아지며 다른 부서도 하위 직급의 인원을 보내려고 할 것이다. 폴렉스의 경우에는 정책 결정자가 참여할 수 없을 경우에 실무자가 대신하더라도 중요한 국면에서는 직접 정책 결정자가 참여하고 돌아가는 형태로 수행되었다.

아울러 관련 있는 기능을 망라하여 팀을 편성하는 것이 중요하다. 폴밀게임은 그 속성상 국방, 외교 분야의 전문가들을 반드시 필요로 한다. 여기에 부가하여 정보 전문가가 필요하다. 이들이 상대방 국가에 대한 정보를 제공하고 논의를 촉진할 수 있기 때문이다. 여기에 더하여 주제에 따라 필요한 부서의 인원이 고루 참석하면서 교수와 같이 사계 전문가들이 참여하여 토론의 질적 수준을 높이며 깊이 있는 분석을 가능하게 할 수 있다. 이러한 요소들이 충족되면 게임에 참여하는 이들이 적극적으로 게임에 집중할 수 있게 된다.

IV. 쌍방형·다자형 게임

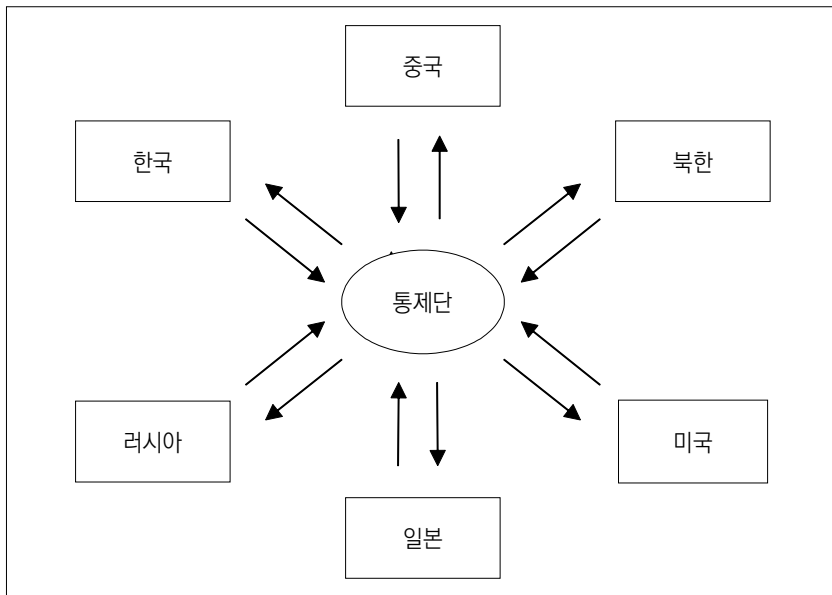
1. 게임의 구조와 체계

게임의 구조는 게임 내에서 상호 경쟁하는 행위자의 수에 의해 결정된다. 이 경우 행위자는 흔히 국가로 대표되며 쌍방게임은 경쟁하는 두 국가 사이의 게임을 의미한다.

526) 손경호 (2019), pp. 158—159.

하지만 단순히 두 국가만이 아니라 동맹이나 협조 관계로 묶인 같은 이해관계를 가진 그룹이 서로 경쟁하는 경우도 상정할 수 있으며 이 경우에는 동일한 행위자 안에 둘 이상의 국가가 포함될 수 있다. 아울러 쌍방게임을 실시하게 되면 통제단이 보다 적극적인 역할을 수행하여 두 행위자 사이의 의사소통과 정보제공을 위한 채널로서 기능한다.

다자형 게임은 셋 이상의 다수의 행위자가 참여하는 게임이다. 이 게임은 실제 다수가 참여하는 복잡한 관계를 이해하는데 적합한 게임이다.



〈그림 IV-1〉 다자형 게임의 예

* 출처 : 손경호 (2019), p. 161.

위 〈그림 VI-1〉은 다자형 게임의 예를 도식한 것이다. 지역 국가 간 협력 및 갈등 관계를 설명하거나 6자회담과 같이 특정한 목적을 지향하는 다수 국가 간의 경쟁과 협조, 상이한 이해관계에 따른 전략을 모색하는데 다자형 게임이 활용될 수 있다. 다자형 게임에서는 국제연합과 같은 국제기구가 독자적인 행위자로 설정될 수 있으며, 쌍방게임과 같이 통제단이 행위자 사이의 정보교류 및 사태 전개를 위한 적극적인 역할을 수행할 수 있다.

위 그림은 통제단을 중심으로 행위자들이 게임을 진행하는 양상을 보여주고 있다. 게임 참여자들은 부여된 시나리오를 통해 문제를 해결하며 자신들에게 요구된 사항을 통제단에 보고한다. 이 과정에서 필요한 정보를 요구할 수 있으며 통제단 역시 게임 준비과정에서 설계한 특별한 요구 사항을 특별한 행위자에게 하거나 공통적인 요구를 모든 행위자들에게

요구할 수 있다. 이러한 양상은 일방형 게임에서는 잘 나타나지 않는다. 일방형 게임은 위기를 해결하기 위한 단일한 행위자의 전략과 정책을 수립하기 위한 것으로 보통 일방형 게임에서 참가자들은 정해진 시나리오에 대한 해석과 참여자들이 요구하는 추가적인 정보를 획득하기 위한 목적으로 통제단을 활용한다.

쌍방 및 다자형 게임에서는 통제단의 역할에 따라 게임의 성패가 좌우될 정도로 비중이 높아진다. 이는 쌍방 및 다자형 게임에서는 행위자 수가 증가하여 의사소통 과정이 복잡해지므로 행위자들이 요구하는 특별한 정보를 통제단이 공급하여야 하고 행위자 사이의 소통까지 확인하고 조정하여야 하기 때문이다. 아울러 통제단은 참여자들이 원활하게 토의를 진행하는지 여부에 따라 이를 촉진하거나 방향을 수정하기 위하여 개입하여야 한다. 물론 이러한 역할은 일방형 게임에서도 수행되지만, 행위자의 수가 늘어난 상황에서 더욱 중요성이 커진다.

행위자의 수는 게임의 체계를 각기 다른 유형으로 조성하는 데 영향을 미친다. 일방형 게임의 경우 단일한 행위자에 의해 일련의 시간적 전개에 따라 사태가 시나리오에서 규정된 대로 진행되며 단선적인 형태로 시작점과 끝점을 지닌 체계를 갖게 된다. 반면 쌍방 및 다자형 게임은 상대가 작용하는 게임으로 서로가 정책을 주고받으며 상황이 서로 작용하는 역동이 존재한다. 이에 따라 참여자들은 본인들이 만든 정책이 초래하는 결과를 체감하고 상호작용 속에서 인과관계를 경험하게 된다. 이러한 게임 구조는 단선적이지 않고 상황과 결정이 서로 얹히는 복선 구조를 지니게 되며 시작과 끝이 늘 영향을 주고 받는 체계를 지니게 된다.

이 때문에 게임을 시행할 때 일방형과 쌍방형 및 다자형 게임은 다른 일정으로 구성된다. 일방형 게임의 경우 하루 일정으로 게임을 하면 오전과 오후 서로 다른 무브의 게임을 할 수 있다. 즉 다른 주제에 대한 게임이 하루에 가능하다는 뜻이다. 심지어 시나리오에 따라 추가적인 시나리오마저 다루어가면서 오전과 오후에 게임을 할 수도 있다. 아니면 하나의 주제에 대해서 다소 복잡한 내용의 게임을 오전과 오후에 나누어서 시행하는 것도 가능하다. 만일 게임 기간이 늘어난다면 다양한 주제의 게임을 다른 무브에 따라 혹은 동일한 무브에서 여러 시나리오를 엮어 게임을 시행할 수 있다.

쌍방 및 다자형 게임의 경우 상대적으로 긴 게임 기간을 필요로 한다. 만일 하루가 주어진다면 오전에 하나의 시나리오를 다루고 오후에는 통제단이 오전에 채택된 각 행위자의 결정에 따라 새로 시나리오를 구성하여 두 번째 시나리오에 의한 게임을 할 수 있다. 이어서 다음날까지 통제단이 다시 시나리오를 구성하여 세 번째 시나리오에 의한 게임을 실시할 수 있다. 이렇게 하면 단일한 무브에 의해 깊이 있는 게임을 이틀 혹은 그 이상의 기간에 걸쳐 시행하게 된다. 결과적으로 게임 기간이 길어지게 된다. 그러나

이를 통하여 참여자들이 게임 주제에 몰입하면서 심도 있는 내용을 다루게 되고 중요한 사항들을 발견해 낼 수 있게 된다.

2. 게임 시나리오

풀밀게임에 있어 시나리오는 게임의 수준과 성과를 결정하는 가장 중요한 요소 가운데 한 가지이다. 시나리오는 내러티브를 가진 만들어진 이야기로 역사적 사실에 기반을 두고 치밀한 외교적, 정치적 논리에 의해 구성된 높은 개연성을 지닌다. 시나리오는 개연성 높은 허구이면서 게임을 위한 독특한 구조를 지니고 있다. 전반적으로 시나리오는 게임의 목적에 따라 필요한 내용과 장치를 갖추고 있어야 하며 참여자들이 쉽게 이해할 수 있게 작성되어야 하며 풍부한 현실감을 제공할 수 있어야 한다. 아울러 게임은 지나치게 자세한 정보를 담을 필요 없이 목적에 부합하는 정도로만 정보를 제공하여야 한다.⁵²⁷⁾

시나리오는 상황배경과 시나리오 두 부분으로 구성된다. 시나리오의 하위 구성요소에 시나리오가 있어 혼란을 초래할 수 있으나 현재 사용되고 있는 용어라 본 연구에서는 일단 그대로 사용한다. 아마도 제안을 한다면 상황배경 대신 배경을 사용하고 시나리오 대신 상황을 추천할 수 있다. 상황배경은 사건이 전개되기 이전 형성된 역사적 구조와 맥락을 제시하며 주로 확인된 과거 사실의 정리로 이루어져 있다.⁵²⁸⁾ 시나리오는 문제가 되는 사건이 전개되고 특별한 위기를 형성하는 국면을 담고 있다. 이 부분은 정치적, 외교적 논리에 따라 크고 작은 사건이 발생하고 위기의 단계가 상승하며 최종적으로 해결해야 할 문제를 제시한다.⁵²⁹⁾

시나리오는 게임에 따라 다른 형태로 작성될 수 있다. 일방형 게임의 경우 시나리오의 구조는 단순하며 내용이 게임 이전에 완전히 확정된다. 또한 시나리오가 참여자들에게 필요한 거의 모든 정보를 포함하여 이를 바탕으로 충분히 토의할 수 있는 수준으로 작성된다. 기본적으로 주 시나리오와 추가 시나리오가 작성될 수 있으며 추가 시나리오는 보통 간단한 형태로 작성되어 참가자들이 뜻하지 않은 사건의 전개를 경험하게 하고 이를 통해 위기의 본질을 이해하며, 보다 심각하게 상황을 고민해 볼 수 있는 기제로 활용된다.

시나리오 작성의 핵심은 위기를 고조시키는 방법이다. 위기가 적절한 방법과 요소에 의해 개연성 있는 양상을 통해 고조되어야 한다. 위기를 통해서 참여자들은 문제가 가진 본질을 이해하게 되고 핵심이 되는 사항을 파악할 수 있게 된다. 위기는 적당하게 조절

527) 손경호 (2019), pp. 167-168.

528) 이 때문에 배경으로 명칭을 사용하는 것이 적절할 수 있다.

529) 이를 고려하여 상황으로 명칭을 정할 수 있다.

되어야 한다. 위기가 지나치게 고조되면 해결 방법이 마땅치 않아 게임의 의미가 무색해질 수 있으며 너무 위기가 약하면 게임이 정책 토론회로 변질 될 수 있다. 때문에 노련한 시나리오 개발자는 위기의 고조에 많은 관심을 기울인다. 시나리오 개발자 역시 위기를 통해 참여자들에게 메시지를 전달하는 것이다. 한편 위기를 상승하게 하는 요소는 참여자가 게임을 원만히 수행할 수 있도록 정보나 첩보 혹은 이와 관련한 힌트를 내포할 수 있어야 한다. 즉 어느 국가가 특정한 행동을 하였다면 그 이전 단계에서 그 국가에 특별한 문제가 발생하거나 이를 알려줄 수 있는 단서가 제시되어야 한다. 이를 통해 참여자들은 그 국가가 선택한 행동을 큰 맥락 속에서 볼 수 있으며 어느 정도 행동의 이유를 짐작할 수 있게 된다.

쌍방 및 다자형 게임은 다수의 시나리오로 구성되며 내용이 가변적인 특성을 지닌다. 이들 게임에서는 참여자들의 결정이 다음번 시나리오에 반영되어야 하기 때문이다. 결과적으로 각각의 시나리오는 독특한 연결관계를 가진다. 이들 게임 내에서 참가자들은 첫 시나리오에서 자신의 정책을 제시하게 되는데 이것이 상대방 혹은 다른 경쟁자들에게 영향을 미치는 다음 시나리오에 자연스럽게 반영된다. 또한, 그 반대로 상대방 혹은 다른 경쟁자가 내린 결정이 자신의 다음 시나리오에 반영된다. 결과적으로 쌍방 및 다자형 게임에서는 각 행위자가 내린 결정이 서로에게 영향을 주고받는 형태로 시나리오가 게임 진행 과정에 따라 작성된다. 다루는 시나리오의 수가 늘어날수록 상대방에 대한 이해가 증가하며 자신의 결정이 미치는 영향을 분명하게 확인할 수 있다.

쌍방 및 다자형 게임의 시나리오가 가변성을 가지고 있어 이를 작성하는데에 기술적인 어려움이 존재한다. 이 문제를 해결하기 위하여 여러 가지 방법이 동원될 수 있는데 우선 고려할 수 있는 것은 시나리오를 최대한 간단하게 작성하는 방법이다. 지나치게 복잡한 구조나 내용을 담지 않고 짧고 단순한 형태로 작성하여 행위자들이 명확하게 자신들의 정책을 결정하고 이것이 간편하게 다음 시나리오로 작성될 수 있게 하는 방법이다.⁵³⁰⁾ 또 한 가지 방법은 시나리오 작성을 위한 충분한 휴지기를 두는 것이다. 시나리오를 작성하는 인원이 통제반에 편성되어 각 행위자의 토론을 수시로 확인하면서 개략적으로 결정될 사항을 예측한 상태에서 최종적으로 결정이 발표되면 즉시 이에 따라 시나리오를 작성하는 것이다. 이를 좀 더 원활하게 하기 위하여 충분한 휴지기를 갖고 작성자에게 시간을 부여할 수 있다. 만약 행위자들이 자신의 결정을 미리 통제단에 설명해 주면 도움이 될 수 있다.⁵³¹⁾

530) 일본의 Cannon 게임은 이러한 방식으로 작성된다. 참가자 인터뷰 (2020. 9.25).

531) Bloomfield (1982), p. 205.

3. 게임 시나리오 작성의 예

시나리오 작성에 관한 이해를 높이기 위하여 다자형 게임의 시나리오를 예를 들어 제시하고자 한다. 이를 통해 시나리오 작성 기법에 대한 이해는 물론 게임 진행 요령도 확인할 수 있다.

각각의 동맹국이 연루된 양국 간 복합 분쟁 모델

〈상황배경〉

- 2021년 2월 A국은 B국과의 국경 지역에 위치한 000 지역을 감시할 수 있는 △△ 고지에 수 개의 감시초소를 설치하였다. 이 지역은 역사적으로 두 국가 사이에 소유권을 놓고 분쟁이 계속된 지역이었다. B국은 즉각 항의 성명과 함께 철수를 요구하고 이에 불응할 경우 무력을 동원하여 해결할 것임을 천명하였다.
- 2021년 3월 B국은 A국이 설치한 감시초소를 감제할 수 있는 지점에 감시초소 4개를 설치하고 중기관총을 배치하고 감시 병력을 증가시켰다. 이 지역은 중화기 반입이 금지된 곳이었으나 B국은 A국이 먼저 문제를 일으켰다며 기관총 배치와 병력 증강을 합리화하였다.
- 2021년 4월 A국의 동맹국인 C국은 B국이 불필요한 행동을 하여 역내 긴장이 고조되고 있다며 비난하였으며 즉각 중화기를 철수시키고 경계 병력을 감소시켜야 한다고 주장하였다.
- C국의 성명이 발표된 다음날 B국의 동맹인 D국은 A국과 C국이 연맹하여 아무런 이유 없이 B국의 안보를 위태하게 하고 있다고 비난하며 A국이 즉각 원인이 된 초소들을 철수해야 한다고 주장하였다.
- 2021년 5월 A국은 국내 문제로 극심한 혼란을 겪고 있다. 대통령인 ㄹㄹ가 장기 집권을 시도하면서 많은 국민들이 이에 저항하고 있으며 정세 불안으로 물가가 상승하여 경제적으로도 혼란이 가중하고 있다. A국은 C국에 대량의 차관 공여를 신청한 상태이다.

〈시나리오, S1〉

- 2021년 6월 7일 A국의 외무장관은 000 지역에 대한 소유권을 주장하며 역사적 사실에 따라 이 지역을 조만간 회복해야 한다고 정부 운영 언론 매체에 기고하였다.
- 2021년 6월 9일 A국의 대통령은 계엄령을 선포하고 국내의 불순한 저항 세력이 거리를 장악하고 질서를 훼손하는 것을 방지할 수 없다는 성명과 함께 일련의 폭동과 소요에 B국이 깊숙이 개입하고 있음을 주장하였으며 이를 묵과할 수 없다고 발표하였다.
- 2021년 6월 10일 A국 대통령 口는 “신이 허락한 영토를 수복”해야 한다고 주장하며 군에 비상을 선포하고 기갑부대를 동원하여 000 지역을 점령하였다. A국의 작전은 신속히 전개되었으며 C국이 공중 엄호를 제공하였음이 밝혀졌다.
- 2021년 6월 11일 B국과 D국은 A국과 C국의 행위를 강력하게 비난하며 즉각 000 지역에서 군사력을 후퇴시킬 것을 요구하였고 이것이 관철되지 않을 경우 심각한 사태가 발생할 것임을 공동으로 선언하였다. 이러한 가운데 B국은 동원을 선포하였다.

● 요구사항

1. 각 행위자는 자신의 정책 목표를 제시하시오
2. 각 행위자는 자신의 가용한 방책을 순서대로 제시하시오.

● 통제 1

1. 유엔 안전보장이사회는 A국의 행위를 강력하게 규탄하고 점령부대의 철수를 요구하는 결의안 2001호를 채택하였다.

● 통제 2

1. C국이 A국과 B국 사이의 회담을 중재하려고 노력하고 있다.
2. B국의 동원이 순조롭게 진행되고 있으며 국민들 사이에 A국의 행위에 강력하게 대응해야 한다는 여론이 형성되고 있다.

● 통제 3

1. A, B, C, 그리고 D국의 정책 목표와 방책에 따라 아래와 같은 시나리오 2를 부여함

〈시나리오, S2〉

- 2021년 6월 15일 C국의 중재 노력이 실패함에 따라 B국은 000 지역으로 A국이 배치한 전력과 대등한 규모의 전력을 투입하였으며 D국의 일부 병력이 함께 참여하였다. 000 지역에는 심각한 긴장이 조성되었다.
- 2021년 6월 16일 A국 부대의 공병부대가 자국 영토 내에서 지뢰 지대를 일부 개척하는 장면이 목격되었다. 한편 D국 공군의 대지공격용 항공기들이 B국의 공군 기지에 전개한 것을 CNN 방송이 보도하였다.
- 2021년 6월 16일 A국의 어민들이 어선을 이용하여 000지역에 인접한 해역의 00섬에 기슭 상륙하였다. 이 어민들은 무기를 소지하지 않았으며 A국과 B국 사이에 영토 분쟁이 존재하던 해당 섬에 상륙하였고 영토 주권을 주장하는 퍼포먼스를 수행하였다.
- 2021년 6월 17일 A국의 방송국과 정부 행정망이 마비되고 금융기관의 서버가 다운되는 대규모 사이버 공격이 발생하였다. A국은 즉각 B국을 비난하였으나 B국은 주장을 일축하며 이와 무관함을 주장하였다.

● 요구사항

1. 각 행위자는 자신의 정책 목표를 제시하시오
2. 각 행위자는 자신의 가용한 방안을 순서대로 제시하시오.

● 통제 4

1. A국은 사이버 공격으로 인해 경제적으로 심각한 타격을 받았으며 국민들은 정부의 무능과 무대응을 비난하며 정권의 퇴진을 요구하였다.
2. B국은 A국에 다음번 사이버 공격의 일자와 대상을 통보하였다.

V. 폴밀게임의 적용과 평가

1. 한국의 위기관리 체계와 폴밀게임 적용방안

앞 장에서 쌍방게임과 다자형 게임에 대해 살펴보고 시나리오의 예까지 검토해 보았다. 폴밀게임은 결국 위기사태 발생 시에 어떻게 효과적으로 위기관리를 할 것인가에 대한 질문에서 탄생한 것이다. 그리고 그 주체는 국가의 위기관리를 담당하는 안보, 국방, 외교, 경제와 관련된 관료들이라 할 수 있다. 여기서는 한국의 상황에 적합한 폴밀게임 적용방안을 모색해 보고자 한다. 이를 위해 먼저 한국의 위기관리 체계가 어떻게 구성되어 있는지 검토해 본다.

한국의 국가안전보장회의(NSC)는 1963년에 대통령 자문기구로 설치되었다. 이후 NSC 사무국은 수차례 조직의 축소 개편을 거듭했다. 현재와 같은 NSC 체제를 갖추게 된 것은 김대중 정부가 들어선 이후이다. 김대중 정부는 1998년 5월 25일 개정된 국가안전보장회의법과 6월 8일 국가안전보장회의 운영 등에 관한 규정(대통령령 제15808호)에 의거 상임위원회, 실무조정위원회 및 정세평가회의를 설치하고, 회의체를 지원하기 위해 사무처 직원 12명을 두었다.⁵³²⁾ 새로운 NSC체제 하에서 김대중 정부는 목호 무장간첩 침투사건(1998), 여수 해안 반잠수정 침투사건(1998), 연평해전(1999) 등 여러 위기 상황을 통제 및 관리했다. 노무현 정부 때는 NSC 기능을 강화해서 조직과 인력을 증가했다. 국가안보보좌관이 겸직하는 NSC 사무처장 밑에 차관급 정무직인 사무차장을 신설했다. 그리고 사무처 조직으로 45명을 증편했다.

이명박 정부 때는 NSC 체계를 대폭 축소 개편했다. NSC 상임위원회와 사무처를 폐지하고, 사무처의 기능은 대통령비서실장 산하에 외교안보수석비서관실로 이관했다. 이로 인해 이명박 정부 때는 위기관리가 적절히 이루어지지 못했다고 평가받는다. 2008년 금강산 관광객 피격·사망 사건 당시 위기정보상황팀의 보고지체와 위기관리 지휘센터의 부재가 문제점으로 지적되었고, 2010년 천안함 폭침 당시에도 위기상황 보고 및 전파 등 총체적으로 위기관리 대응에 문제점이 발생했다. 나아가 2010년 북한의 연평도 포격 도발 때에도 위기 정책결정 과정에서 지침의 전달, 교전규칙 적용해석, 위기관리 리더십 등에서 많은 문제점이 나타났다. 이명박 정부는 위기관리 실패 때마다 부분적으로 제도를 보완해 나갔지만, 전반적으로 위기관리를 잘 수행하지 못했다고 평가할 수 있다.

532) 윤태영, “미국과 한국의 국가안전보장회의(NSC) 체제 조직과 운영: 위기관리 시각에서 분석”, 『평화화 연구』 제11권 3호(2010), pp. 241-244.

박근혜 정부는 이명박 정부의 위기관리 실패를 교훈 삼아 외교부·국방부·통일부 간 정책조정과 위기 시 안보 위기관리 기능을 보장하기 위해 지휘센터 역할을 수행하는 기구로 국가안보실을 청와대에 신설했다. 이후 문재인 정부는 박근혜 정부의 국가안보실 체제를 더욱 개편·강화했다. 대통령비서실장 소속이던 외교안보수석실을 폐지하고, 그 기능을 국가안보실로 이관하여 외교·안보의 지휘센터 역할을 국가안보실로 일원화했다. 국가안보실장 직속으로 국가위기관리센터를 설치하여 안보·안전 위기에 신속하게 대응할 수 있는 체계를 구축했다. 2019년 3월 국가안보실은 1차장 산하에 안보전략비서관, 국방개혁비서관, 사이버정보비서관, 2차장 산하에 평화기획비서관, 외교정책비서관, 통일정책비서관 체계로 개편되었다. NSC 체계는 박근혜 정부와 유사하게 대통령을 의장으로, 상임위원회, 실무조정위원회, 사무처로 구성되며 국가안보실 1차장이 사무처장을 겸임한다.



〈그림 V-1〉 한국의 NSC 체계도

위기상황 발생 시 정부의 공보활동은 청와대 대변인, 국방부·외교부·통일부 등 외교·안보 관련 부처의 대변인을 통해 정부의 입장, 위기 상황 전개, 위기대응 조치 집행 등에 대한 브리핑과 논평이 이루어진다. 대부분의 한반도 위기 시 NSC 회의나 외교안보장관 회의 결과를 토대로 대통령의 대국민 담화가 발표되기도 한다.

그림 V-1에 보이는 바와 같이 한국의 국가 위기 시 국가안전보장회의의 구성원, NSC 상임위원회 구성원, NSC 실무조정회의의 구성원, 그리고 국가안보실장 산하의 국가위기

관리센터장, 1차장, 2차장, 그리고 그들 산하 비서관들의 위기관리 능력은 매우 중요하다 할 수 있다.

위기에 효과적으로 대응하기 위해 폴밀게임을 우선적으로 경험해야 할 사람들은 위에서 언급한 이러한 사람들이다. 폴밀게임 시에는 직급을 고려해 수평적인 관계를 갖는 사람들끼리 폴밀게임을 실행하는 방식이 좋을 것이다. 예를 들면 회의체 별로 국가안전보장 회의에 참석하는 대통령과 장관급, 그리고 국가안보실장 등을 대상으로 한 그룹으로 편성할 수 있겠고, NSC 상임위원회 구성원, NSC 실무조정회의 구성원, 그리고 국가안보실장 산하 구성원들로 팀을 구성한다면 바람직하다 할 수 있겠다.

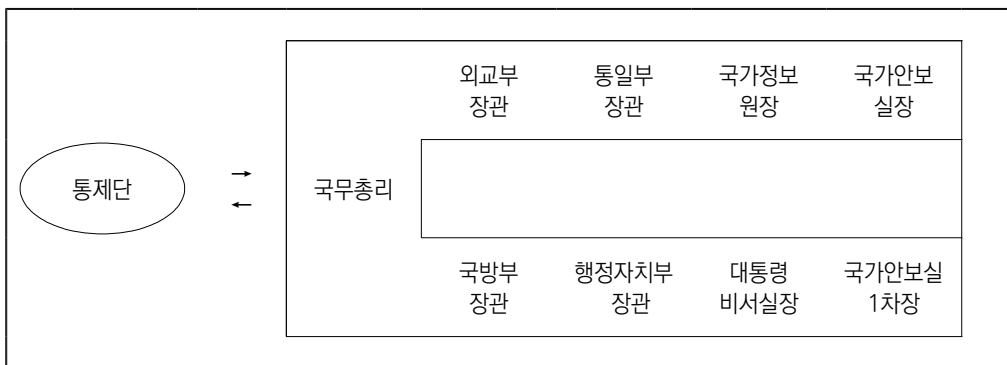
한국의 NSC 체계에 포함된 구성원들을 살펴보면 아래와 같다. 국가안보회의 참석자로는 대통령, 국무총리, 외교부장관, 국방부장관, 통일부장관, 국가정보원장, 행정자치부장관, 대통령비서실장, 국가안보실장, 국가안보실1차장 등이다. NSC 상임위원회는 국가안보실장이 주관하여 개최하며, 참석자로는 국방부장관, 국가정보원장, 대통령비서실장, 국무조정실장, 국가안보실 1-2차장, 외교부 2차관, 통일부 차관 등이다(2018. 9. 13 NSC 상임위원회 참석자). NSC 실무조정 회의는 국가안보실 1차장(NSC 사무처장)이 주관하며, 참석자로는 국가안보실 2차장, 통일부차관, 국방부차관, 국정원 2차장, 국무조정실 1차장, 외교부 차관보 등이 참석한다(2017. 10. 24 NSC 실무조정회의 참석자).

이러한 구성원들을 고려하면, 국가안보회의 참석대상인 외교부장관, 국방부장관, 통일부장관, 국가정보원장, 행정자치부장관, 대통령비서실장, 국가안보실장, 국가안보실 1차장 등을 대상으로 할 수 있다. 두 번째 그룹으로는 NSC 상임위원회와 NSC 실무조정 회의 참석대상자 중 국가안보회의 참석대상자들과의 중복성을 고려하여 주로 차관급인, 국가안보실 2차장, 국방부 차관, 외교부 차관(차관보), 통일부 차관, 국정원 차장, 국무조정실 차장급 등을 대상으로 할 수 있을 것이다. 물론 폴밀게임은 여러 가지 시나리오가 가능하므로 국방, 외교, 경제 등으로 분류하여 각 부 산하의 인원들을 대상으로도 편성 가능하다. 마지막으로 폴밀게임 참여자는 국·과장급 공무원 교육기관의 학생들을 대상으로 할 수 있다. 이 학생들은 미래 국가안보회의의 직접적 대상자가 될 수 있다. 이러한 학생들을 교육하고 있는 교육기관으로는 국가공무원인재개발원의 고위정책과정, 국방대학교의 안보과정, 국립외교원의 글로벌리더십과정, 통일교육원의 통일정책지도자과정, 그리고 세종연구소의 국가전략연수과정 등이 있다. 이들에게 소속 부처의 책임자에 해당하는 역할을 부여하여 게임을 실시하여 국가안보의 틀 속에서 해당 부처의 기능에 대한 안목을 기를 수 있다.

앞서 폴밀게임의 방식에는 대표적으로 일방게임과 쌍방게임 및 다자형 게임이 있다고 설명했다. 기본적으로 폴밀게임은 상대방이 있는 게임을 하는 것이 의미가 있다. 다만

쌍방게임이나 다자형 게임이 국가안보회의의 직접적 대상자나 부처의 고위공무원들을 대상으로 한다면 참가인원 및 시간 등의 제한과 제약이 있을 수 있으므로 현실적인 대안을 고려해야 한다. 이것의 한 방법은 게임의 초반부는 실무자가 중간 관리자가 참여하게 하고 가장 중요한 국면 혹은 마지막 국면에 대상자나 고위공무원을 참석시키는 것이다. 이렇게 함으로써 현안 업무에 바쁜 국가안보회의의 구성원이 참석하도록 하여야 한다. 이를 통해 필요한 인원을 대상으로 한 게임이 가능하고 사전에 충분한 부처별 대응이 이루어지는 효과를 거둘 수 있다. 이러한 방식을 선택하면 정책 대안 도출을 위한 폴밀게임은 물론 교육 기능까지 기대할 수 있다.

교육기관의 학생들을 대상으로 할 때는 시간적 여유가 있기때문에 다양한 형태의 게임을 구사해 볼 수 있다. 학생들을 대상으로 할 경우 단순한 일방게임부터 시작하는 것이 바람직하다. 이 경우 소속 부처를 고려하여 아래 그림과 같은 역할을 부여하여 10명 내외의 팀을 구성할 수 있다.



〈그림 V-2〉 일방게임 구성 및 참여자 편성

학생들이 일방게임에 숙달되고 나면 쌍방게임이나 다자형 게임을 실시하는 것이 바람직하다. 특히 우리가 접하고 있는 북한의 핵·미사일 문제, 미국과 중국의 경쟁은 쌍방게임이나 다자형 게임을 통해 본질이 이해될 수 있는 구조를 지니고 있다. 이 경우 해당 국가의 역할은 해당 국가의 전문가나 근무 경험자 를 활용할 수 있다.

2. 폴밀게임의 평가

앞에서 폴밀게임의 진행방식과 한국에 대한 적용방안을 살펴보았다면, 여기서는 폴밀

게임의 평가에 관해 다룬다. 앞장에서 풀밀게임의 효율적인 진행방법으로 몰입도를 높이기 위해 게임의 구조를 다양하게 구성하는 것과 현실감 있는 시나리오를 작성하는 것이 중요하다고 강조했다. 그렇다면 풀밀게임의 평가는 어떻게 할 것인가? 정책 대안 도출을 위한 풀밀게임의 평가는 산출되는 정책의 수준에 따라 평가될 수 있다. 상대방이 있는 게임 구조, 잘 개발된 시나리오를 바탕으로 뛰어난 참여자들이 개입한 게임은 좋은 대안을 만들어낼 개연성이 크다.

다만 정책 대안 도출을 위한 게임의 경우에도 게임의 의도에 따른 성과가 도출된 여부와 해당 과정에 대한 검토를 통해 게임을 평가할 수 있으며 이는 다음 게임을 위한 보완사항으로 발전될 수 있다. 예를 들면 특정한 참가자가 적절치 못한 발언을 계속한다면 발언을 하지 않는 경우 그 참가자가 충분한 사전 정보를 제공 받았는지 확인해 볼 수 있으며 게임 방식 혹은 게임 내 관계 설정에 문제가 있었는지 알아보아야 한다. 부처별 이해관계로 인해 발언을 유보하거나 다른 내용을 발언할 수 있기 때문이다. 그리고 게임이 의도하였던 수준의 정책이 도출되지 않았으면 시나리오를 검토하고 문제점을 찾아볼 수도 있다. 정책 대안 도출을 위한 게임은 이러한 정도에서 평가되며 다음번 게임에서 개선을 시도해 볼 수 있다.

하지만 교육용 풀밀게임의 경우 좀 더 엄밀한 기준에 의한 평가가 필요하다. 여기서는 교육형 풀밀게임을 대상으로 일반적인 교육평가의 이론들에 근거하여 풀밀게임의 평가 방법을 제안하고자 한다. 교육평가란 교육의 목적이 어느 정도 달성되었느냐를 따져 보는 교육의 반성적·자각적 과정이고, 교육과정의 효율성과 교육목적의 달성도를 밝히려는 과정이다. 여기에는 학생들의 교육목적 달성도 평가뿐만 아니라 교육 자체의 학습지도 방법 등을 평가하며 더 나아가서는 교육의 사회적 공헌도까지도 평가하는 것이다. 평가에는 평가의 기준에 따른 방법과 평가의 단계에 방법으로 구분되어 진다. 먼저 평가의 기준에 따른 분류로는 상대평가와 절대평가 방식이 있다.

〈표 V-3〉 평가 기준에 따른 분류

구분	상대평가	절대평가
정의	· 학생들간 상대비교를 통한 평가	· 평가자의 절대적 기준으로 학생을 평가
장점	· 형평성/변별력 확보가 용이 · 관리 및 활용 용이	· 절대적 업적, 역량 기반의 평가 가능
고려 사항	· 단기간 목표에 초점 · 과도한 경쟁문화	· 평가 관대화 경향 · 결과 활용이 어려움

먼저 상대평가는 어떤 기준을 두고 그 기준에 의거하여 평가하는 방법으로 기준지향적 평가라고 할 수 있다. 원점수를 어떤 일정한 가정과 법칙에 의한 통계적 절차를 거쳐 다른 성질의 척도로 옮겨 놓은 것이며, 한 학생의 학업성취의 정도를 그가 속하고 있는 집단의 결과에 비추어 상대적으로 나타내는 방법이다. 상대평가는 집단 속에서 상대적 위치에 따라 자신의 수준이 결정되기 때문에 경쟁을 통한 외발적 동기유발의 수단이 될 수 있으며 통계처리가 유리하지만, 개개인이 교육목표에 어느 정도 도달되었는가 여부를 밝히는 기준적 판단을 할 수 없기 때문에 진정한 학습효과를 판단하기는 어려우며 경쟁을 강조함으로써 심리적으로 불건전하다.

다음으로 절대평가는 평가의 기준을 교육과정을 통하여 달성하려고 하는 교육목표 또는 도착점 행동에 두는 목적지향적 평가이다. 절대평가는 발달적 교육관에 기초하며, 모든 학습자에게 각각 적절한 교수학습방법만 제시될 수 있다면 누구나 의도하는 바의 주어진 교육목표를 달성할 수 있다는 가정과 신념에 기초하여 완전학습을 추구하고 있다. 절대평가는 목표지향적 평가이기 때문에 평가의 결과가 설정된 목표를 달성하였을 때 학습자들에게 보다 많은 성취감 또는 성공감을 갖게 해준다. 하지만 절대평가는 대인 간의 성적 비교를 어렵게 하기 때문에 개인차의 변별이 쉽지 않다. 절대평가의 기준은 목표인데, 이러한 목표가 교육기관과 평가자에 따라 다르기때문에 절대평가의 결과로 집단 간의 비교는 어렵다. 또한 절대기준 설정을 위해서는 교과와 학문구조에 대한 분석과 학습과제의 위계분석이 필수적인데 그 작업이 고도의 전문성을 요구하기 때문에 절대기준의 설정이 어렵다.

다음은 평가의 단계에 따른 분류이다. 평가의 단계에 따른 분류로는 진단평가, 형성평가, 총합평가 등이 있다.⁵³³⁾ 먼저 진단평가이다. 진단평가는 학습활동이 시작되는 초기 상태에서 교수전략을 위한 기초자료를 얻고 어떠한 교수 방법, 학습방법이 적절한 것인가를 결정하기 위하여 학생들의 기초능력 전반을 진단하는 평가이다. 진단평가는 학습하고자 하는 학습과제와 관련하여 선행학습의 결손을 진단하고 이에 대한 교정과 보충학습을 위한 평가로 학습자들의 주요 학습요소에 대한 결함을 찾아내기 위한 평가이며, 현재 학습하고자 하는 학습과제를 사전에 학습자가 얼마나 미리 달성하고 있느냐를 알기 위한 평가로서 그 결과에 따라 다른 단원이나 과정을 밟도록 한다든가 또는 심화학습 등을 시켜 학습효과를 극대화하기 위한 평가이다.

다음은 형성평가이다. 형성평가는 학습활동이 진행되고 있는 도중에 학습목적과 관련된 사항을 확인함으로써 학생들에게 피드백을 주고, 학습곤란을 교정, 학습행동을 강화하고

533) <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=524568&cid=46615&categoryId=46615>, 검색일(2020. 10. 13).

교육자의 학습지도 방법과 교육과정을 개선하기 위해 실시되는 평가이다. 교육목표에 기초하여 평가하므로 교육목적 이원분류표 작성에서부터 평가자가 직접 평가도구를 제작한다. 학생의 학습을 증진시키기 위하여 개선을 목적으로 하여 절대 평가도구를 제작한다. 학생 및 교육자에게 피드백을 주려는 것이므로 수업개선을 위해 즉각적으로 활용한다. 상황에 따라 성적에 계산해 넣지 않아도 된다. 형성평가는 학습자가 스스로의 학습활동 방식에 대한 조정과 즉각적 결정을 내리는 데 유용하다. 형성평가의 결과를 통해 학습자가 자신의 학습활동의 문제점을 진단할 수 있다.

마지막으로 총합평가이다. 총합평가는 학습과제나 교과가 끝난 다음 기말 등에 실시하여 학생의 학습성취 수준을 종합적으로 확인하려는 것이다. 전체 교과목이나 학습내용에 대한 교수의 효과와 학생의 성취수준을 평가하여 성적을 낸다. 총합평가는 성적의 결정 및 서열을 결정하여 집단 간의 학습교화 비교가 가능하다. 형성평가가 세분화된 지식이나 기능을 평가하는 것인데 비해 총합평가는 보다 일반적인 교육목표의 달성도를 평가한다.

위에서 이론적으로 교육평가에 어떠한 것들이 있는지에 살펴보았다. 폴밀게임의 효과성을 입증하기 위해서는 어떠한 평가들이 이루어져야 할 것인가? 차드 레이몬드(Chad Raymond)는 역할게임에서의 평가방법에서 무엇보다도 학생들(참가자)에 대한 시험과 평가가 이루어져야 한다고 언급한다. 그는 동일 문제에 대해서 학생들에게 사전평가와 사후평가를 진행해야 한다고 생각한다. 왜냐하면, 그러한 경우에만 역할게임 전후 학생들의 지식 습득에 대한 평가를 할 수 있기 때문이다. 그 전제조건으로 그는 역할게임을 하기 전에 미리 역할게임과 관련된 자료를 보내주어 참가자들이 충분히 지식을 습득해야 한다고 주장한다. 그 다음 역할게임 시작 전에 시험을 보고, 역할게임 종료 후에 시험 및 설문지를 통해 역할게임의 효과성을 진단할 수 있다고 언급한다.⁵³⁴⁾

교육평가의 이론적 방법들과 차드 레이몬드의 역할게임의 평가방식을 고려하면, 폴밀 게임에서 참가자들의 평가 방안을 도출해 낼 수 있을 것이다. 좋은 평가 방안을 도출하기에 앞서 폴밀게임의 평가를 효율적으로 수행하기 위한 고려사항 들을 제시하면 아래와 같다.

- ① 폴밀게임의 평가를 하고자 하는 이유를 명확히 해야 한다.
- ② 폴밀게임의 교육목표를 명확히 설정한다.
- ③ 평가기준을 명확히 한다.
- ④ 적절한 평가방식을 결정하고 평가도구를 개발한다.

534) Chad Raymond, "Do Role-playing Simulations Generate Measurable and Meaningful Outcomes? A Simulation's Effect on Exam Scores and Teaching Evaluations," *International Studies Perspectives*, Vol. 11, No. 1, 2010.

- ⑤ 평가 시에는 객관적인 평가가 이루어질 수 있도록 평가자들 간의 공통된 이해가 선행되어야 한다.
- ⑥ 미리 개발된 채점기준표에 따라 채점하고 그 결과를 보고한다.

①은 올바른 평가방식의 선택을 위해서 평가가 진단평가인지 형성평가인지 혹은 총괄평가인지를 명확히 제시해야 한다는 의미이다. ②는 교육목표를 설정하면서 성취기준을 제시하는데 학생들이 성취해야 할 능력 또는 특성의 형태로 진술해야 한다는 의미이다. ③의 평가기준이란 측정 성취기준에 대하여 학생들이 성취할 것을 기대되는 수준을 수 개로 나누고 각 수준의 내용을 구체적으로 진술한 것을 의미한다. ④의 평가도구를 개발한다는 것은 더욱 많은 사람들이 모여서 평가하는 이유, 성취기준, 평가기준을 모두 고려함과 동시에 현장의 교육 여건을 고려하여 가장 적절하다고 판단되는 평가방식을 결정하고, 적절한 평가도구를 개발하는 것이 필요하다는 의미이다.

이러한 고려사항 등을 토대로 폴밀게임의 평가 방안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 폴밀게임의 평가는 팀 단위로 게임을 진행하기 때문에 절대평가보다는 상대평가가 적절하다고 생각된다. 왜냐하면, 폴밀게임의 목적은 학생들 개개인의 점수를 평가하여 통계자료로 활용하기 보다는 학생들에게 게임의 몰입도를 높여 활발한 토론을 진행하기 위함이기 때문이다. 따라서 학생들 개개인의 절대평가보다는 팀단위 상대평가로 그들의 경쟁력을 높이는 것이 중요하다. 팀 단위 평가 결과를 반영하여 게임 종료시 포상행위가 뒤따른다면 게임의 동기유발이 훨씬 쉬워질 것이다.

둘째, 폴밀게임의 효과성을 진단하기 위해서는 여러 평가가 복합적으로 진행될 필요가 있다. 먼저, 폴밀게임에 참여하는 학생들이 토의하게 될 주제에 대해 사전에 얼마나 알고 있는지를 판단하기 위해 진단평가가 선행되어야 한다. 진단평가의 내용에는 국제관계 이론, 주변국가들의 정보, 국제조직이나 NGO 등에 관한 지식들이 예가 될 수 있다. 그리고 폴밀게임 종료 후에는 사후평가 방식으로 진단평가와 동일한 문제들을 가지고 참가자들을 재평가할 필요가 있다. 이를 통해 참가자들의 학습효과를 확인할 수 있으며 아울러 그 결과물은 폴밀게임의 유효성을 증명하는데 활용될 수 있을 것이다. 하지만 폴밀게임에서는 일반적인 학교의 교육과정에서 교과가 끝난 기말 등에 실시하는 완전한 형태의 총합평가까지 할 필요는 없겠지만, 사후평가나 자기평가는 필요하다. 게임 종료 후에 설문조사 식의 자기평가가 이루어진다면 학생들의 지식과 경험 축적을 파악하는 데 도움이 될 것이다. 자기평가는 학생들 스스로 폴밀게임을 통해서 알게된 점, 느낀 점, 개선 점, 다음 과정에 바라는 점 등을 설문조사 방식으로 평가하는 것이다. 진단 및 사후평가가 폴밀게임 전후로 동일 문제에 대한 학생들의 지식 습득 능력을 평가했다고 하면, 자기평가는 스스로 어떤

부분에서 폴밀게임의 효과가 있었고, 어느 방면의 지식과 경험이 습득되었는지 알 수 있는 방식이라 할 수 있다.

셋째, 폴밀게임의 효과적인 진행과 학생들의 몰입도를 향상시키기 위해서는 형성평가가 병행되어야 한다. 형성평가는 앞서 언급한 것처럼 학습활동이 진행되고 있는 도중에 학습 목적과 관련된 사항을 확인함으로써 학생들에게 피드백을 주고, 학습곤란을 교정, 학습 행동을 강화하고 교육자의 학습지도 방법과 교육과정을 개선하기 위해 실시되는 평가이다. 폴밀게임에는 각 팀별로 조력자가 한 명씩 배치된다. 조력자의 역할은 팀단위 토의를 활성화 시키기 위한 것이 주목적이지만, 그들이 토론자의 학습행동을 관찰하고, 학습곤란을 교정 하고, 피드백을 준다면 교육 효과는 훨씬 증대될 것이다. 물론 팀단위로 조력자가 다르게 들어가기 때문에 팀단위 평가를 비교한다는 것은 조금은 어려울 수 있다. 따라서 그 보완책 으로 교육목표에 기초하여 조력자들의 객관적 평가도구를 제작한다면 훨씬 평가가 수월 할 것이다.

아래의 표 V-4는 폴밀 게임에서 조력자가 작성할 분임토론 평가표를 예로 만든 것이다.

〈표 V-4〉 분임토론 평가표

분임토론 평가표		분임		
주제				
평가영역	평 가 항 목	긍정	부정	
이해력	1. 시나리오를 잘 읽고 이해하였는가?			
	2. 사건의 배경과 의도에 대한 판단이 적절한가?			
	3. 상대방의 근거 중 핵심을 문제 삼고 있는가?			
논리성	4. 시나리오상 상대방의 의도를 찾아 잘 분석하였는가?			
	5. 논리적 관점에서 대응방안을 토론하였는가?			
참여도	6. 토론자 모두 질문과 답변에 적극 참여하였는가?			
	7. 토론자들은 시나리오의 질문에 협동하여 적절하게 토의하였는가?			
	8. 토론자들은 반론에 서로 날카로운 질문을 하였는가?			
기타	9. 토론의 간략한 요약, 쟁점과 중요성에 대해 정리, 설명하였는가?			
	10. 발언시간 및 토론예절을 잘 지켰는가?			
〈평가자 소감〉				

이상에서 풀밀게임의 평가를 어떻게 할 것인지에 대한 대안적 방안을 제시하였다. 위에서 제시한 방안을 정리하면 표 V-5과 같다.

〈표 V-5〉 풀밀게임 평가 절차

평가시기	평가내용	평가단계	평가기준	비고
게임참가 전	사전 지식	진단평가	절대평가	
게임진행 중	토론 진행	형성평가	절대평가	조력자
게임종료 후	팀별 발표	총합평가	상대평가	
	자기평가	총합평가	절대평가	

풀밀게임은 그 평가의 특성상 정량평가와 정성평가가 동시에 이루지는 것이 바람직하다. 사실 여기서 제시한 방안에는 정량평가와 정성평가 모두가 포함되어 있다.⁵³⁵⁾ 예를 들면, 형성평가와 자기평가는 정성평가이며, 진단평가와 사후평가는 정량평가이다. 물론 여기서 제시한 방안이 가장 적절하고 효율적인 방법이라고는 말할 수 없다. 지금까지 풀밀게임에 대한 평가가 정형화되지 않는 점을 감안하여 하나의 대안적 방법을 제시한 것에 지나지 않는다. 향후 풀밀게임의 대상자나 시나리오에 따라 더욱 다양한 평가방법이 연구개발 될 필요가 있다.

VI. 결론

지금까지 위기관리를 위한 풀밀게임의 활용방안을 검토해 보았다. 앞으로 우리나라에 발생할 수 있는 위기는 국가안보회의에서 논의되고 처리될 가능성이 크기 때문에 국가 안보회의에서 활용할 수 있는 풀밀게임이라는 맥락에 맞추어 연구를 진행하였다. 물론 이 연구의 산물은 국가안보회의만이 아니라 안보 분야에 관여하고 있는 국가 기관에 전반 적으로 확대 적용될 수 있다. 위기를 관리하고 이에 대비하여야 하는 조직이라면 풀밀게임을 활용하여 정책을 개발하고 관련된 인력을 교육하는 것이 기관 본연의 설립 취지에 충실히 부합하는 것으로 판단될 수 있다.

전시작전권의 전환은 대한민국이 지금까지와는 달리 전통적 분야의 국가안보상의 위기가

535) 정량평가는 명확한 기준을 통해 수치화하여 평가하는 것이고, 정성평가는 정형화하기 어려운 다양한 지표 까지 종합적으로 평가하는 것이다.

발생하면 좀 더 독자적인 입장에서 정책과 전략을 결정하고 필요한 방책들을 수립해야 하는 상황이 도래함을 의미한다. 특별히 동맹이 함께 대응하는 문제에 대해서 우리와 미국이 동맹 의사결정 체계 내에서 유효하고 적절한 정책과 전략을 교환할 수 있어야 하며, 한국군 지휘관인 연합군사령관에게 고도로 정제되고 잘 개발된 전략지시를 내릴 수 있어야 한다. 그 근간은 우리나라의 최고 수준의 의사결정 기구가 위기에 대한 정확한 평가를 내리고 위기의 본질을 다룰 수 있는 통찰력 있는 결정을 해 가는 데 있다.

통찰력 있는 결정을 적시에 내리고 적절한 정책과 전략을 수립할 수 있게 되면 동맹국으로부터 신뢰를 얻게 되며 한국군의 지휘 아래 자국의 군대를 운용하는 것에 대한 부담을 덜 수 있을 것이다. 아울러 위기가 발생하여 동맹이 함께 대응할 상황에서도 우리와 미국의 국가 이익이 상이한 경우가 존재할 수 있다. 평상시 폴밀게임을 통해 많은 유형의 위기를 접하게 되면 우리와 미국의 이익이 일치하는 구조와 대립하는 구조 혹은 상호 보완적으로 형성될 수 있는 구조 등을 인지할 수 있게 되어 동맹 속에서도 국가의 이익을 추구할 수 있는 해안을 찾아낼 수 있게 된다.

이러한 관점에서 폴밀게임을 우리 국가안보회의를 비롯한 위기관리 담당 기관에서 활용하는 것은 대단히 큰 의미를 가지고 있다. 폴밀게임을 통해서 필요한 정책을 개발해 갈 수 있으며 의사결정자들과 실무자들을 부단히 훈련시켜 갈 수 있기 때문이다. 위기가 발생하면 아무리 능력이 뛰어난 사람이라도 적절한 결정을 내릴 수 없다. 시간이 촉박하고 여러 가지 문제가 한꺼번에 발생하며 내려진 결정의 여파가 커서 쉽사리 결정을 못하기 때문이다. 여기에 집단적 사고를 통해 무엇인가 결정을 내리고 국가가 움직여갈 방향을 정하는 것은 대단히 어려운 일이다. 평상시에는 많은 시간을 가지고 충분한 자료를 검토하면서 결정을 내릴 수 있지만 위기 시에는 이것이 불가능하다. 이러한 위기의 특성으로 인해 폴밀게임을 통해서 위기관리 역량을 배양해 갈 수 있다.

앞으로 한반도를 둘러싸고 복잡하게 전개될 미국과 중국, 그리고 다른 주변국의 움직임은 폴밀게임 중에서도 다자형 게임의 중요성을 강조한다. 각자 다른 이해관계를 가진 국가 들끼리 치열하게 경합하며 자국의 이익을 추구하고, 경우에 따라 상호 협력하고 경쟁하는 구조는 단순한 모델로 설명할 수 없으며 중요한 결정을 내릴 때 해당 국가가 행위자로 반영된 다자형 폴밀게임을 통해 핵심적인 이익과 의도를 확인할 수 있다. 앞으로 인도 태평양 지역에서는 점점 더 복잡한 상황이 우리가 예상한 것보다 훨씬 장기적으로 진행되며 고도로 복잡한 셈법이 관련국들의 행동을 결정할 것이다. 이러한 상황에 대응해 갈 수 있는 최소한의 노력 가운데 한 가지는 아마도 다자형 폴밀게임이 될 것으로 전망한다.

〈참고 문헌〉

- 국가안보실. 『국가위기관리기본지침: 재난분야 요약본』 (2018).
- 국방부. “‘강한 안보’·‘책임국방’ 구현을 위한 ’19~’23 중기간 소요재원 총 270.7조원: 전력운영비 총 176.6조원, 방위력개선비 총 94.1조원,” 『국방부 보도자료』(2019. 1. 10).
- 국방부. 『2018국방백서』.
- 김열수. 『21세기 국가위기관리체제론: 한국 및 외국의 사례 비교연구』, 서울: 오름, 2005.
- 김진항. 『포괄안보 시대의 위기관리전략』, 북코리아, 2018.
- 손경호. “정치·군사게임의 효용성과 실제 및 발전 방안.” 『정치·정보연구』 제22권 제3호, 2019.
- 윤태영. 『위기관리 리더십: 국가안전보장회의(NSC) 운영국가 사례연구』, 진영사, 2019.
- “전작권 환수시기, ‘임기 내→조속히’로 한발 후퇴,” 『조선일보』, 2017. 7. 20.
- Barringer, Richard & Baton Whaley, “A Survey Study of the MIT Political-Military Gaming Experience,” Center for International Studies, MIT, 1965.
- Bloomfield, Lincoln P. *The Foreign Policy Process A Modern Primer*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1982.
- Graham T. Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (2nd Edition) (New York: Addison-Wesley Educational Publisher Inc, 1999).
- HM Government, *National Security Strategy and Strategic Defense and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom*, November 2015.
- John, Anthony Wanis-St., “The National Security Council: Tool for Presidential Crisis Management,” *Journal of Public and International Affairs*, vol. 9, no. 1 (1998).
- Lartigue, Louis J. Jr. “Wargaming And the Interagency,” Civilian Research Paper, U.S. Army War College, 2008.
- Levine, Robert, Thomas Schelling, and William Jones. *Crisis Games 27 Years Later: Plus C’EST DÉÁVU*. RAND, 1991.
- Millett, Allan R. and Peter Maslowski. For the *Common Defense*. New York: Free Press, 1994.
- National Security Act of 1947*.

Raymond, Chad. "Do Role-playing Simulations Generate Measurable and Meaningful Outcomes? A Simulation's Effect on Exam Scores and Teaching Evaluations," *International Studies Perspectives*, Vol. 11, No. 1, 2010.

Schofield, Michael. "Exercise in Diplomacy: Simulating Future Crises." *The Futurist*, March/April, 1989.

The Turkel Commission, "Report of the Public Commission to Examine the Martime Incident of 31 May 2010 - Part One," Summary, January 2011.

The White House, Presidential Policy Directive-1, "Organization of the National Security Council System," February 13, 2009.

"제49차 한미안보협의회의의 공동성명(2017년 10월 28일, 서울)," (대한민국 국방부 포탈) http://www.mnd.go.kr/user/boardList.action?command=view&page=1&boardId=I_43915&boardSeq=I_5231291&titleId=null&siteId=mnd&id=mnd_010604000000 (검색일: 2020. 3. 5).

"제50차 한미안보협의회의의 개최 기념 한미 공동발표문(2019년 10월 26일)," 대한민국 정책브리핑 포탈) <http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156300901> (검색일: 2020. 3. 4).

Wikipedia, "National Security Council (Israel), [https://en.wikipedia.org/wiki/National_Security_Council_\(Israel\)](https://en.wikipedia.org/wiki/National_Security_Council_(Israel)), 검색일(2020. 08. 16).

"About the National Security Council", <https://www.nsc.gov.il/English/About-the-Staff/Pages/default.aspx>. 검색일(2020. 08. 16).

<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=524568&cid=46615&categoryId=46615>, 검색일(2020. 10. 13).