

핵위협하 국지도발 대비 대응전략 발전방향

김태우*

〈목 차〉

- 핵개발과 긴장조성의 다목적성
- 대화·제재·억제의 삼박자
- 포괄적·다층적 억제역량의 함양
- 제언 ① : 정확한 상황 인식
- 제언 ② : 적극적 억제전략
- 제언 ③ : 미사일방어와 응징보복
- 제언 ④ : 새로운 발상의 타깃팅 정책
- 제언 ⑤ : 응징보복 수단의 다양화
- 제언 ⑥ : 군사력 구조 개선
- 제언 ⑦ : 국방개혁과 '3축 체제'
- 제언 ⑧ : 최소한의 자주적 핵능력
- 제언 ⑨ : 전작권 분리에 대한 재검토
- 상호존중의 남북관계를 위하여

* 동국대학교 석좌교수, 전 통일연구원장, 한국해양전략연구소 선임 연구위원

핵개발과 긴장조성의 다목적성

북한이 핵을 개발하는 목표는 크게 세 가지이다. 첫째는 내부용으로 핵을 통해 군과 주민의 충성경쟁과 단합을 끌어냄으로써 수령독재 통치기반을 공고히 하는 것이며, 둘째는 대외용으로 핵보유국 지위의 관철을 통해 외부로부터의 위협이나 간섭으로부터 체제를 확고하게 지키겠다는 것이다. 셋째는 대남용으로 핵이라는 비대칭 수단을 통해 남한의 질적 군사력 우세와 월등한 경제력을 무력화시키고 남북관계를 압도하겠다는 것이다. 전체적으로 보면 이러한 목표들은 ‘김일성 왕조의 체제 생존’이라는 수퍼골로 이어지는 것으로 대체적으로 방어적·수세적 성격을 가지는 것이지만, 대남 목표에 있어서는 여전히 공세적인 측면이 포함되어 있다. 즉, 심리적으로 남한을 위축시키고 남한사회의 분열을 부추겨 체제경쟁에서 승리하고 적화통일을 이룩한다는 공세적 성격이 잔존한다. 하지만, 잔존하는 공세적 대남목표도 시간이 지나면서 수세적인 것으로 변하고 있다. 갈수록 커지는 남북간 경제격차, 축적되고 있는 반인권적·반민주적 체제의 모순 등을 감안하면 시간이 지날수록 더욱 ‘체제생존’에 연연할 수밖에 없는 것이 북한정권의 처지이기 때문이다.

동일한 맥락에서 북한이 대외 및 대남협박을 통해 긴장을 조성하는 목적도 대내용, 대외용, 대남용으로 구분된다. 즉, 긴장조성을 통해 내부결속과 통치기반 공고화를 꾀하는 것이 대내용 목표이고, 국제사회를 급박하여 핵보유국 지위를 인정받으면서 협상을 이끌어내자는 것이 대외용 목표이며, 남한을 심리적으로 위축시켜 남북관계를 주도하면서 한국정부의 대응의지를 검증하는 것이 대남용 목적이라 할 수 있다. 따라서, 북한의 반복적인 긴장조성은 외부의 변화요인에 대한 대응이라기 보다는 스스로의 목표를 위해 기획연출한 행동이다.

협박과 긴장조성을 통해 동시에 다양한 목적을 성취하고자 하는 북한의 행태는 여전히 불변이다. 한국과 국제사회는 2012년 김정은 정권의 출범과 함께 북한의 ‘착한 결심’을 기대했지만, 이후 북한의 위협한 언행은 이 희망에 찬물을 끼얹기에 충분했다. 김정은 정권은 2012년 4월 헌법개정을 통해 북한을 ‘김일성 조선’으로 명명하고 ‘핵보유국’을 천명한 데 더하여 12월 12일 사실상의 장거리 미사일인 ‘은하 3호 로켓’을 발사하고 이어서 2013년 2월 12일에는 전 세계의 반대에도 불구하고 세 번째 핵실험을 강행했다. 북한과 국제사회의 극한대결이 지속되는 가운데 북한은 한국에 향해서도 전례없이 높은 수위의 비방과 협박을 쏟아 냈다. 워싱턴과 서울에 대해 ‘핵 선제타격권 행사’를 위협했으며, 3월 11일 키리졸브(Key Resolve)

한미 연합훈련을 앞둔 시점에는 ‘정전협정 백지화,’ ‘불가침 합의 무효화,’ ‘제2 조선전쟁 불가피’ 등 강도 높은 위협을 쏟아 냈다. 김정은은 연합훈련의 시작일인 3월 11일 백령도에서 11km 떨어진 월내도 방어대를 방문하여 “명령을 내리면 적들을 모조리 불도가니에 쏘아 넣으라”라고 지시하는 등 해병 6여단이 지키고 있는 백령도에 대해 직접적인 위협을 가하기도 했다.

대화 · 제재 · 억제의 삼박자

최근의 북한내부 정황들을 종합할 때, 2012년말 로켓발사, 2013년 제3차 핵실험, 2013년 3월 키리졸브 훈련에 즈음한 북한의 대미 및 대남 위협 등 일련의 긴장 조성 행위에는 연출된 측면이 많아 보인다. 김정은은 2012년 7월 당시 북한군 총참모장인 리영호를 전격 숙청했지만 ‘완전제거’를 단행하지 못했고, 김영철 정찰총국장을 대장에서 상장으로 강등한 후 다시 대장으로 복귀시키는 등 군을 완전히 장악하지 못한 모습을 드러내고 있다. 그렇다면, 국제사회와의 전면대결을 무릅쓴 ‘은하 3호’ 발사, 제3차 핵실험, 키리졸브 훈련에 즈음한 강도 높은 대남 협박, 김정은의 빈번한 군부대 방문 등은 군부의 사기를 높이면서 군의 충성을 확보하기 위한 ‘연출’이었을 가능성이 높다.

이렇듯 김정은 정권이 대외 강경노선 유지와 핵고수를 통해 생존을 담보받기를 원하는 최대의 기득권 집단인 군부와의 ‘전략적 공생(strategic symbiosis)’을 모색하는 중이라면, 향후에도 긴장조성은 반복될 개연성이 높다. 특히, 김정은이 북한주민에게 대남도발을 공언하고 김영철 정찰총국장이 북한주민이 시칭하는 매체를 통해 대남위협을 가하고 있는 현실은 향후 도발을 실행할 가능성이 있음을 시사하는 것이기에 한국으로서는 철저한 대비가 필요하다. 합참이 위협의 규모면에서 여전히 전면전 위협을 최대의 위협으로 간주하면서도 빈도면에서는 국지도발을 최대의 위협으로 설정하고 있는 것은 이와 맥을 같이 하는 것이며, 이는 결국 2월 25일 출범한 박근혜 정부에게 부여된 안보과제로 귀결된다.

현 시점에서 한국정부가 취할 대응은 기본적으로 ‘대화 · 제재 · 억제’라는 삼박자일 수밖에 없다. 북한이 수시로 한국의 안보를 위협하는 ‘안보위협’이기도 하지만 언젠가는 함께 통일을 이루어야 할 ‘동족’이라는 또 하나의 얼굴을 가진 존재이기

때문에, ‘대화와 협력을 통한 관계개선’은 생산성의 유무와 무관하게 지속적으로 추구해야 하는 숙명일 수밖에 없다. 북한의 나쁜 행동에는 반드시 비용이 수반됨을 증명해주지 않으면 향후 북한을 관리할 지렛대를 가지지 못하게 되기 때문에 제재 역시 불가피하다. 즉, 핵실험 등 위험스러운 행동에 대해서는 제재가 가져올 효과의 과소를 떠나 유엔을 통한 제재, 동맹을 통한 제재, 일방적 제재 등의 수순이 수반되어야 마땅하다.

그럼에도 ‘대화·제재·억제’에서 이 시점에 특별히 요구되는 것은 억제이다. ‘상호호혜적이고 상호존중의 남북협력 관계’라는 중장기 목표를 중시한다면, 남북 간에 무력충돌은 반드시 불식되어야 하고 북한이 이 원칙을 중시하지 않는다면 한국은 억제를 통해 무력충돌 방지를 강제할 수밖에 없다. 충분한 억제력이 뒷받침되지 않는 평화는 북한의 선의(善意)에 의존하는 평화이기에 영속적이지도 않고 당당하지도 않다. 억제력이 불충분한 상태에서 한국이 베푸는 호의에 대해서도 북한은 감사하기보다는 오히려 ‘남북관계에서의 지배적 위치’를 확인한 것으로 선전하기 쉽다. 같은 맥락에서, 확고한 억제력이 뒷받침되지 않는 대화나 제재가 효력을 발생하기도 어렵고, 억제력이 부족한 상태에서 외교관계를 통한 억제를 우선시하는 것은 본말이 전도된 것이다. 언제든 한국에게 무력도발을 가할 수 있고 협박할 수 있다고 믿는 한, 북한 정권은 이를 통해 원하는 바를 얻으려 할 것이기 때문이다. 대화와 제재가 당장의 위기국면을 타개하는 데 필요한 양방(洋方)이라면 억제는 상호존중의 남북관계를 위한 체질을 만들어나가는 한방(韓方)에 해당한다. 양방은 ‘겉불’을 끄는 데에는 종종 신속한 효험을 발휘하지만, ‘속불’을 진화하는 데에는 역부족일 때가 많다.

포괄적·다층적 억제역량의 함양

통상 한 나라의 안보역량을 성격별로 구분한다면 군사력, 경제력, 외교력, 국민의 안보의식, 사회의 위기대처 능력 등으로 다양하게 나누어 볼 수 있는데, 이것들을 합친 것을 ‘포괄적 안보역량’이라 할 수 있다.¹⁾ 안보역량을 원천별로 구분한다면 자주적 역량, 동맹으로부터 획득하는 역량, 주요 쌍무관계에서 얻는 역량, 국제사회와

1) 김태우, “이명박 정부의 안보국방 과제,” 한국국방연구원 발행 「주간국방논단」 제1686호 (2008. 1월. 14) 참조.

다자관계로부터 득하는 역량 등으로 나눌 수 있다. 현 시점에서 김정은 정권의 국지도발을 억제하는 것을 최대의 당면과제라고 보았을 때, 한국의 대북 억제역량도 같은 방식으로 분류될 수 있다. 즉, 성격적으로는 군사력, 경제력, 외교력 등으로 나눌 수 있으며 원천별로는 자주적 억제역량, 동맹에 의한 억제역량, 쌍무관계로 인한 억제역량, 다자관계로 인한 억제역량 등으로 구분할 수 있다. 북한의 지속적인 핵무기 추구, 김정은 이후 오히려 악화되고 있는 북한의 호전성과 대남비방, 김정은 정권의 불안정성과 북한 군부가 느끼는 생존불안감 등을 종합할 때, 지금 한국은 ‘포괄적이고 다층적인 총체적 억제역량’을 최대화해야 하는 시기에 있다고 할 수 있다.

한국이 추구해야 할 억제력에는 성격이나 원천별로 다양해야 하지만, 현재로서 가장 절실한 것은 성격별로는 군사적 억제력의 보강이며 원천별로는 자주적 억제역량과 동맹을 통한 억제역량을 키우는 것이 시급하다. 북한이 핵무기 등 각종 비대칭 위협수단들이 강요하는 남북한 비대칭적 취약성(asymmetric vulnerability)를 믿고 한국이 응징보복을 엄두내지 못할 것으로 판단하기 때문에 천안함-연평도 같은 대담한 도발을 감행할 수 있었다는 점을 감안한다면, 군사적 억제역량의 함량을 통해 취약성의 비대칭성을 불식시키는 일이 대단히 시급하다. 지금은 도발의 최선전에 위치한 북한의 무력수단들을 조기에 무력화시키거나 도발 원점을 정밀타격할 수 있는 새로운 무기체계 등 하드웨어적인 억제력과 함께 새로운 개념의 억제전략을 통해 심리적으로 북한의 도발야욕을 차단하는 소프트웨어적인 억제력을 키우는 데 만전을 기해야 할 때이다.

한미동맹이 한국안보의 한 축이 되고 있는 상황에서 동맹을 통한 억제역량을 추구하는 것은 당연하고 중국, 러시아, 일본 등 주요 주변국들과의 쌍무관계나 유엔 무대를 통한 억제역량을 추구하는 것 역시 당연하고 필요한 일이지만, 이것들을 자주역량보다 우선시한다면 이 또한 본말이 전도된 것이다. 본고는 이러한 우선순위에 입각하여 새 정부가 염두에 두어야 할 국지도발 억제방안들을 제언하고자 한다.

제언 ① : 정확한 상황 인식

새 정부는 북핵 문제의 엄중성과 미 핵우산의 한계에 대해 분명히 인식할 필요가 있다. 제3차 핵실험은 한반도 북반에서 ‘핵의 핵에 의한 핵을 위한 정권

(government of the nuke, by the nuke and for the nuke)'의 존재를 재확인시켜 준 것이며, 그 정권은 우라늄탄을 통한 핵무기의 대량생산, 핵탄두의 소형화·경량화와 미사일 탑재, 1.5세대 핵폭탄인 증폭분열탄 개발, 제2세대 수소폭탄 개발, 핵탑재 대륙간탄도탄(ICBM) 개발 등 스스로 설정한 목표들을 향해 매진중이다. 이러한 때에, 한국으로서는 '북핵을 수용(accept)하지 않는다'는 원칙을 지키면서도 핵보유 북한이라는 현실을 인지(recognize)하고 핵폐기가 성취되는 순간까지 북핵과 공존하면서 국가와 국민을 안전하게 지켜내는 억제전략이 절실하다.

핵우산의 한계를 직시하는 것도 중요하다. 핵우산은 북한의 실제 핵사용을 억제하는 장치로서 한국안보의 중요한 축으로 기능하고 있지만, 영구불변의 신뢰성을 가진 장치로 보기는 어렵다. 한미상호방위조약에 자동개입 조항이 부재한데다 적의 무력공격과 공동위협에 대한 구체적인 대응수단이 언급되어 있지 않기 때문에²⁾ 핵우산이 법적 구속력을 가진 문서에 의해 의무화되어 있다고 볼 수는 없다. 대신, 미국은 1978년 제11차 한미안보협의회(SCM)의 공동성명 이후 연례적으로 동일한 공동성명을 통해 핵우산을 약속해 왔으며, 지도자의 구두약속이 보완적 역할을 해 왔다. 이는 핵우산의 효력이 궁극적으로 한미동맹의 건강성에 달려있음을 반증하는 것인데, 과거 역사에서 보듯 동맹의 건강성이란 영구불변하지 않다.

핵우산이 가지는 더욱 근본적인 한계는 북한이 짙은 핵그림자를 드리우고 한국정부와 국민을 심리적으로 압박하여 원하는 목적을 달성하고자 하는 '핵그림자 전략(nuclear shadow strategy)'에 대응하는 데에는 큰 도움이 되지 않는다는 사실에 있다. 전술한 바와 같이, 북핵은 '취약성의 불균형'을 강요하는 비대칭 수단으로서 한국정부와 국민을 심리적으로 위축시켜 "핵보유 북한과 전쟁을 할 수는 없다"는 패배의식을 확산시켜 도발을 용이하게 만들며, 북한정권의 오만방지를 부추겨 상호존중의 관계를 불가능하게 만들어 남북관계를 육식동물과 초식동물의 불안한 동거, 즉 '우냥(牛狼)관계'로 전락시킬 수 있다. 또한, 북핵은 한중관계 발전과 통일을 가로막는 최대 장애물이자, 역내 군비경쟁을 부추기는 최대의 불안정 요인이기도 하다.

한반도를 둘러싼 동북아 지역의 안보환경에 대해 정확하게 인식해야 한다. 중국의 팽창주의적 '반접근·지역거부(2A/AD)'전략과 미국의 '아시아로의 회귀(Return

2) 미국의 개입과 관련한 조약상의 규정으로는 "당사국 중 어느 일국이 외부 무력공격에 의해 위협 받고 있다고 인정되면 단독 또는 공동으로 자조와 상호원조에 의하여 무력공격을 방지하기 위한 적절한 수단을 지속한다"라는 방위조약 제2조와 "공동위협에 대처하기 위해 각국의 헌법상의 절차에 따라 행동한다"라는 제3조가 유일함.

to Asia)’ 전략이 충돌하는 가운데 미중 양국이 패권경쟁을 벌이고 있는 중에 중국이 인지하는 북한의 전략적 가치가 급상승하고 있음을 정확하게 인식해야 한다. 이러한 상황에서 적어도 당분간 한반도에 있어서의 중국의 최우선 전략목표가 북한의 존속이기 때문에 북핵 만류는 형식적인 것에 그칠 수밖에 없을 것이다. 당연히, 북한이 저지르는 국지도발을 저지하는 중국의 순기능적 역할에도 한계가 있을 것이다. 여기에 더하여 급속한 우경화의 길을 걷고 있는 일본이 과거사를 부인하고 독도 영유권을 시비하면서 한일 공조는 물론 한·미·일 안보공조에도 균열이 생기고 있음도 인지해야 한다. 여기에 더하여 2015년으로 다가온 전지작전통제권(OPCON)의 분리는 필연적으로 미국의 대북억제 책임과 자동개입 의지를 희석시킬 가능성이 있어 대북 억제력의 약화를 초래할 소지가 높다.

제언 ② : 적극적 억제전략

이렇듯 열악한 안보환경 속에서 대북 억제력을 강화하기 위해서는 우선 소프트웨어적인 처방으로 새로운 억제개념으로서 응징보복을 핵심으로 하는 ‘적극적 억제전략’을 확립할 필요가 있으며, 이와 관련해서는 2010년 국방선진화추진위원회가 건의한 내용을 참고할 필요가 있다. 동 위원회가 건의한 ‘적극적 억제전략(active deterrence strategy)’은 ‘다목적, 다단계, 맞춤형 억제 및 이를 위한 새로운 타깃팅 정책’을 핵심 내용으로 하고 있다. 다목적이라 함은 국지도발을 억제하되 억제에 실패하여 도발이 발생하면 반드시 응징하되 전면전으로 확대되지 않도록 해야 하며, 무력도발 위협을 앞세운 내정간섭이나 분열책동을 막아내는 심리적 억제 역할도 담당해야 한다는 의미이다. 다단계라 함은 확실한 공격징후가 포착되면 선제공격을 할 수 있어야 하고, 공격을 받으면 즉각 방어와 함께 반드시 응징보복이 이어져야 하며 동시에 인명과 장비자산에 대한 방호가 이루어짐을 의미한다. 즉 ‘선제(preemption)-응징(retaliation)-격퇴(defeat)-방호(protection)’라는 단계에 따라 억제전략이 작동되어야 함을 의미한다. 맞춤형 억제라 함은 과거 교전수칙에서 중시되었던 ‘비례성 원칙’을 탈피하여 위협원별로 최적의 파괴무기를 선택할 수 있는 신축성을 가져야 함을 의미한다. 즉, 위협원을 식별하는 타깃팅에 있어 더 많은 신축성이 부여되어야 하고, 위협원의 성격, 규모, 위치, 엄폐여부 등에 따라

대량파괴탄, 초정밀탄, 지하관통탄 등 다양한 무기체계를 동원할 수 있어야 함을 의미한다.

국방부는 2010년 천안함-연평도 사태를 겪은 이후 ‘적극적 억제전략’ 개념을 새로이 소개하면서 교전수칙을 개정하여 즉각적 대응을 용이하게 했고 현장 지휘관의 즉시대응을 가능하게 하기 위해 2011년 서북도서방어사령부를 창설했다.³⁾ 즉, 한미간 합의에 따라 연합사가 작권권을 행사하는 ‘연합상황’이 선포되기 이전까지 한국군이 단독으로 북한의 국지도발에 더욱 적극적으로 대처할 수 있는 기반을 마련한 것이다. 새로운 교전수칙은 종래의 비례성 원칙을 탈피하여 응징의 정도, 사용되는 무기체계, 응징 대상 등을 정함에 있어 더 많은 신축성을 부여하고 있으며, 최근 한국의 국방부가 “도발시 백배로 응징하겠다,” “도발 원점은 물론 지휘세력도 타격하겠다” 등의 발언을 한 것은 새로운 교전수칙에 근거한 것이라 할 수 있다.

제언 ③ : 미사일방어와 응징보복

북한의 3차 핵실험 이후 국내에서는 미국의 미사일 방어에 더 많은 투자를 요구하는 목소리가 거세어지고 있다. 미국의 미사일방어(MD) 계획에 동참해야 한다는 주장도 있고, 한국이 자체적으로 추진하고 있는 ‘한국형 공중 및 미사일 방어체계(KAMD: Korea Air and Missile Defense)’에 더 많은 재원을 투입해야 한다는 견해도 피력되고 있다.⁴⁾

미국은 레이건 대통령 시절 소련의 대규모 핵공격으로부터 미국을 보호하는 전략핵방어계획(SDI)을 추진하다가 소련연방이 해체되자 이를 포기하고 ‘말썽국가들(rogue states)’의 제한적인 핵미사일 공격을 막아내는 미사일방어(MD)로 전환했다. 미국은 자국을 보호하는 국가미사일방어(NMD)와 동맹국을 보호하는 전구미사일방어(TMD)로 구분하여 추진해 왔고, 오바마 행정부는 ‘맞춤형 접근(PAA: Phased Adaptive Approach)’이라는 이름 하에 지역상황에 맞는 형태의 TMD협력을 추구해 왔다. 국가미사일방어 차원에서는 2004년부터 X-band 레이더, 이지스함 탑재 SM-3 미사일(160km), 고고도요격미사일(THAAD, 150km), 저고도 요격

3) 2010년 연평도 포격도발 직전 국방선진화추진위는 도발에 대한 즉각적 대응을 가능하게 하기 위한 조치로서 현지 지휘관이 재량권을 갖는 합동권 부대형태로 서북도서방어사령부의 신설을 건의했음.

4) 예를 들어, 박휘락, “미사일 방어의 세계적 추세,” 2013년 2월 13일 한선재단 세미나 발표문 참조

미사일(PAC-3, 15km) 등을 배치하고 있으며, 상승단계(발사단계) 요격을 위한 공중발사 레이저무기(ABL)와 우주발사 레이저무기(SBR)도 연구하고 있다. 전구미사일방어 차원에서는 이스라엘, 일본, 대만, 호주 등과 긴밀히 협력하고 있다.

한국은 미국과의 미사일방어 협력이 중국을 자극하여 오히려 한국을 핵표적으로 만들 수 있다는 국내 일각의 반대를 의식하여 미국과의 협력을 제한해 왔으며, 대신 ‘한국형 방공 및 미사일방어(KAMD)’ 계획을 추진해 왔다. 이 계획은 협소한 국토여건상 북한의 공격미사일을 중간단계(flight)에서 요격할 수 있는 시간적 여유가 없다는 점을 감안하여 종말단계의 저고도 요격에 치중하고 있다. KMAD는 ‘탐지-추적-결심(작전통제소)-요격’이라는 네 단계의 kill Chain으로 운영되며, 요격무기로는 미국의 패트리엇(PAC-2+)(대항공기 25km, 대탄15km) 미사일을 도입하여 저점방어용으로 배치하고 있다. 이와 함께, 한국군은 PAC보다 성능이 우수한 저고도 미사일 ‘철매’를 개발 중이며, 북한이 PAC 미사일을 무력화시키기 위해 요격거리 바깥에서 폭발하는 조기투하확산탄(ERS)을 사용할 가능성에 대비한 요격미사일도 연구하고 있다.

그러나, 대북억제 차원에서 보면, 미사일방어는 투자대비 효율성이 낮은 ‘소극적 억제’에 해당한다. 투자대비 효율성이 낮은 것은 공격과 방어의 특성상 그리고 국토여건상 불가피한 일이다. 공자(攻者)는 공격의 시기와 방법을 미리 계획하고 실행할 수 있지만 방자(防者)는 모든 가능한 공격에 대비해야 하므로 상대적으로 비용이 클 수밖에 없고, 기술적으로도 모든 공격을 막아내는 방어란 가능하지 않다. 북한은 한국 전역을 타격할 수 있는 사정거리 500km급 이상의 미사일을 1천 기 이상 배치하고 있으며, 이 미사일들이 한국 내 목표물에 도달하는 데에는 불과 수분밖에 걸리지 않는다. 신오리 기지에서 노동 미사일이 부산까지 598km를 날아오는 데에는 470초 밖에 걸리지 않으며, 서울까지는 불과 271km로 366초면 충분하다. 휴전선에서 가까운 삭간물 기지에서 발사되는 Scud 미사일은 225초 만에 서울에 도달한다. 휴전선 인근지역에서 발사되면 1분 이내에 서울상공에 도달한다. 이런 여건에서 동시다발성으로 날아오는 미사일들을 정확하게 탐지·추적하여 적기에 모두를 요격한다는 것은 소설에 가까운 얘기다. 방어망을 뚫고 날아오는 미사일에 대량살상 탄두가 장착되어 있다면 그것으로 한국은 아수라장이 되고 만다.

이에 더하여, 방어란 기본적으로 공격의 효과를 감소시킴으로써 공격의지를 억제하는 수단으로서 공격자에게 즉각적인 손실을 강요하는 응징보복에 비하면 소극적인 억제에 해당한다. 한국은 1968년 북한 특수부대의 청와대 기습사건에 대해 예비군 창설이라는 방어적 방식으로 대응했으며, 1980년대의 아웅산 폭탄테러, 대

한항공기 폭파사건 등에 대해서도 응징보복을 가하지 않았다. 2010년 천안함-연평도 도발에 대해서도 '5.24 조치'를 취했을 뿐이다. 이렇듯 방어 또는 제재에만 의존한 조치들은 “한국은 도발을 당해도 대응하지 못한다”는 북한의 그릇된 인식을 누적시켜 왔다.

그렇다면, 향후 남북관계의 백년대계를 위해 무력도발을 반드시 불식시켜야 하는 한국의 입장에서는 보다 적극적인 억제효과를 가져오는 ‘응징보복’에 더 많은 비중을 두면서 제한된 국방재원을 ‘보복응징’과 ‘방어’에 적절히 배분하는 지혜를 발휘해야 한다. 이는 미사일방어에 대한 중요성을 간과하지는 주장은 아니다. 미사일방어망은 소수의 미사일 공격에 대해서 유효한 방어수단이며, 공군기지, 군항, 군사집결지, 인구밀집지, 산업밀집지 등 주요 특정지점을 공중위협으로부터 보호하는데 긴요하기 때문에 재원이 허락하는 대로 KAMD를 보강·확대하는 노력은 필요하다. 일본이 2006년 아오모리현에 미국의 X-band 레이더를 설치하여 공동사용하고 있는데 더하여 북한의 미사일 활동을 탐지하기 위해 규수에도 추가배치를 계획하고 있는 점은 한국에게도 교훈이 되어야 한다. 북한이 공공연하게 ‘핵불바다’를 위협하고 있는 중에 그리고 그럼에도 중국이 북핵 만류에 적극적이지 않은 상황에서 중국의 입장 때문에 미국 MD에의 동참을 보류해야 한다는 논리는 성립할 수 없다. 그럼에도, 미사일방어를 증강하면 마치 온 국토가 안전망으로 덮이는 것으로 생각하거나 그것이 북한의 미사일 도발을 억제하는 최상의 수단인 것으로 착각하는 것은 바람직하지 않다. 이렇듯 소극적 억제와 적극적 억제의 차이점에 대한 분명한 인식이 한국이 지향해야 할 ‘적극적 억제전략’의 출발선이다.

제언 ④ : 새로운 발상의 타깃팅 정책

적극적 억제가 효과를 발하기 위해서 반드시 뒷받침되어야 하는 것이 응징보복을 위한 새로운 타깃팅 정책이다. 현 전작권 체제 하에서 한미 양국은 개전시 우선적으로 타격해야 할 전략목표들을 설정하고 있고, 여기에는 북한의 대량살상무기(WMD) 저장고 및 발사기지, 군사밀집지, 전쟁 지도부, 전쟁을 지속하는 데 필요한 기간시설, 휴전선 인근의 방사포 및 장사정포, 산업밀집지 등이 포함되어 있다. 이러한 타깃팅 정책이 작계 5027의 중요한 부분이 되고 있음은 당연하며, 이것이 전

면전을 억제하는 중요 요인이 되고 있음도 부인하기 어렵다. 하지만 국지도발 억제라는 당면한 과제를 해결하기 위해서는 응징보복 중심의 적극적 억제전략에 부합하는 조정과 보강이 필요하다.

우선은 타깃들의 우선순위에 대한 조정이 필요한데, 국지도발시 가장 먼저 사용될 수 있는 무력수단들이 우선적 타격대상이 되어야 할 것이다. 예를 들어, 수도권 북방에 배치된 수백 문의 170mm 자주포와 240mm 방사포는 ‘서울 불바다’ 위협의 주역이며, 황해도 해안에 배치된 4군단 휘하의 해안포와 미사일 기지, 잠수함 기지, 공기부양정 기지, 태천 등지의 공군기지 등이 수도권과 서해 NLL을 위협하는 핵심수단이라는 점을 감안해야 한다. 도발을 계획하고 지시하는 지휘계선상의 주요 인물들에 대한 직접적 위협도 효과적인 타깃팅 정책이 될 수 있다. 북한이 한국의 지도자들의 신변에 대해 노골적으로 위협을 가하는 중에 한국이 이에 상응하는 방안들을 수립하지 않고 있다면, 이는 억제를 제대로 하는 것이 아니다.

우선순위의 조정에는 남북간 체제의 차이도 감안해야 한다. 자유민주주의 체제인 한국의 경우 대규모 인명살상을 가져오는 북한의 비대칭 무기는 공포의 대상이지만, 정권의 생존에 승부를 걸고 있는 북한에게 있어 인명살상은 동일한 효과를 가져오지 못한다. 마찬가지로 경제적 번영을 국가생존의 주요 목표가 되어 있는 한국에게 있어 산업밀집 지역에 대한 타격은 엄청난 손실을 의미하지만, 북한에게 있어서는 김일성-김정일 동상 등 체제의 상징물들이 더 큰 의미를 가진 타깃이 될 수 있다.

지리여건상 불리한 지역에 대한 도발에 대해서는 타지역을 대상으로 삼는 타깃팅도 필요하다. 예를 들어, 북한은 3월 14일 백령도와 연평도를 가상의 목표로 상정한 포사격 훈련 모습을 공개했는데, 이날 조선방송은 “김정은 원수님께서 대연평도·백령도 타격의 실전능력 판정을 위한 실탄사격 훈련을 지도하셨다”면서 노골적인 위협을 가했다. 본토와 이격된 서북도서의 경우 맞은편 황해도에 배비된 북한의 대규모 군사력에 필적하는 군사력을 투입할 수 없기 때문에 무한정 군사력을 증강 배비하기 어려우며, 북한이 언제든 기습공격 및 점령을 위협할 수 있다. 이런 상황에서 현지에 대응 무기를 증강하고 현지 지휘관의 재량권을 보장하는 것은 기본적으로 필요한 것이지만, 응징을 위한 타깃을 설정함에 있어 파격적인 유연성을 발휘할 필요가 있다. 예를 들어, 북한군이 서북도서를 공격하면 한국군은 동해안 쪽의 특정 목표에 대해 응징을 가할 수 있어야 하며, 이는 1973년 제4차 중동전쟁에서 이스라엘이 우회전략을 통해 이집트군을 격퇴한 사실에서도 교훈을 찾을 수 있다.⁵⁾ 일찍이 손자병법도 “적이 머리를 치면 꼬리로 반격하고, 꼬리를 치면 머리로

반격하라”고 가르치고 있는데, 이를 대북억제에 적용하지 않아야 할 이유는 없다.

천안함 폭침과 같은 도발주체를 확실히 드러내지 않는 도발에 대한 응징에 있어서도 더 많은 유연성이 필요하다. 천안함 폭침은 한국이 도발의 주체를 밝히기 위해 노력하는 중에 ‘즉각적 응징’을 위한 타이밍을 상실한 사례였고, 북한에게는 나쁜 선례를 만들어 준 경우이다. 추후 유사한 도발이 발생할 경우 한국도 유사한 방식으로 한반도 수역 이외에서 활동하는 북한 선박들에 대해 위협을 가할 수 있어야 한다. 한반도 수역을 벗어난 해역은 대형함정을 보유하지 않은 북한에게 절대적으로 불리한 여건이라는 점을 감안해야 한다는 뜻이다. 이렇듯 향후 북한의 도발에 대해서는 북한군에게 일반적으로 유리한 여건과 위치에서 응징을 모색하기보다는 한국군에게 유리한 조건에 있는 타깃을 물색할 수 있어야 한다.

타깃팅 정책에 있어 또 하나 중요한 것은 ‘공개의 원칙’이다. 억제는 기본적으로 인식(perception)에서 출발하는 것이기 때문에 북한이 상응하는 대응이 불가능한 특수한 목표에 대해 도발을 하는 경우 다른 곳에서 응징을 받을 것이라는 확고한 인식을 심어주는 것이 중요하며, 이를 위해서는 이러한 원칙을 일정수준 공개 천명하는 것이 필요하다. 요컨대, 북한의 국지도발을 효과적으로 억제하기 위해서는 적극적 억제전략을 더욱 발전시켜 응징의 즉시성, 필연성, 치명성 등을 확고하게 인식시켜야 하고, 보강된 타깃팅 정책이 이를 뒷받침해야 한다.

제언 ⑤ : 응징보복 수단의 다양화

새로운 타깃팅 정책에 기초한 적극적 억제를 위해서는 필요한 하드웨어를 확보하는 것이 필수적이다. 가장 시급한 것은 지상발사, 공중발사, 해상발사, 해저발사 등 탑재체(platform)의 다양화 및 충분한 응징수단의 확보이다. 예를 들어, 수도권 도발을 위협하는 3군 정면의 방사포 및 장사정포에 대해서는 K-9과 MLRS를

5) 전쟁은 이집트와 시리아가 유대인의 명절인 10월 6일 Yom Kippur Day에 협공 기습작전을 감행함으로써 시작되었음. 이스라엘군은 개전 4일 만에 골란고원 쪽의 시리아군 공세를 막아냈으나, 서쪽에서는 수에즈 운하를 넘어 진격하는 이집트군과의 교전에서 고전했음. 이스라엘은 10월 14일 수에즈 운하를 우회하여 운하 서해안에 교두보를 마련하여 시나이 반도에 진격한 이집트군을 고립시키고 카이로를 압박함으로써 휴전을 끌어냈음. 미국의 중재로 10월 22일 유엔안보리가 정전을 요구하는 결의안 338호를 채택함에 따라 종전이 이루어졌음.

포함하는 육군의 응징수단은 물론 F-15K, KF-16, F-4 등 전투기가 발사하는 정밀유도탄(JDAM)을 충분히 확보해야 하며, 함대지(艦對地) 및 잠대지(潛對地) 능력을 크게 보강할 필요가 있다. 각 군이 운용하는 응징수단들은 서로 다른 장단점들을 가지고 있다. 예를 들어, 북한군이 장사정포나 방사포를 이용하여 수도권에 무력도발을 감행할 경우 지상발사 K-9이나 MLRS는 즉각적 응사가 가능하나 측사면 또는 후사면에 위치한 북한군 장사포 궤도를 파괴하는데 제약이 수반된다. F-15K나 KF-16이 탑재하는 정밀유도탄은 높은 정확성으로 측·후사면 궤도를 파괴하는데 용이하고 상대적으로 비용이 줄어든다는 장점이 있으나, 현재에는 정밀무장이 불가능한 F-5가 공군이 담당하는 대화력전 임무의 상당부분을 차지하고 있다. 수상함이나 잠수함에서 발사되는 응징수단은 생존성이 높고 정확성이 뛰어나 훌륭한 응징수단이다. 때문에 북한의 국지도발을 효과적으로 억제하기 위해서는 동일한 목표에 대해서 지상발사, 공중발사, 해상 및 해저발사 수단을 이용한 중복적 타깃팅이 바람직하다.

연평도 포격도발에서 보듯 해상 및 도서에 대한 도발시 공군력은 현지에 가장 신속하게 투사할 수 있는 군사력이다. 육상도발의 경우 중심이 깊은 목표물에 대한 응징수단으로서 최근 실전배치한 육군의 지대지 탄도탄(현무-2A 사거리 300km, 현무-2B 사거리 500km)과 크루즈미사일(현무-3C, 사거리 1,500km) 등이 유효하지만 공군력 또한 우수한 대응수단임에 틀림이 없다. 북한군이 내륙 깊은 곳에 위치한 발사기지에서 수도권을 향해 미사일 도발을 감행하는 경우, 현재로서 가장 정확한 응징수단은 F-15K나 F-4E가 발사하는 장거리 정밀유도무기(SLAM-ER, AGM-142 등)이다. 추후에도 도발억제를 위한 응징수단으로서의 공군의 역할은 더욱 강조되어야 한다.

해군력도 마찬가지이다. 북한의 제3차 핵실험 직후인 2월 14일 국방부가 함대지 크루즈미사일 해성-2와 잠대지 크루저미사일 해성-3(사거리 1,000km)을 공개하는 등 해군의 역할을 부각시키고 있으나, 아직은 해군력을 도발억제 및 대응을 위한 핵심적 수단으로 인식하지 않고 있는 편이다. 이러한 현실은 해공군의 역할을 확대하는 방향으로 대북 억제전략을 발전시켜나가야 하는 과제를 부여하고 있다.

응징수단의 다양화에는 무인기 체계가 빠질 수 없다. 무인 전차, 무인 함정, 무인 항공기 등은 이미 선보이기 시작한 미래전의 주역이다. 미국과 이스라엘이 운용하는 무인기는 상대국들에게 공포의 대상이 되고 있으며, 9.11 테러의 주범인 빈 라덴을 찾아내는 데에도 무인기의 역할이 결정적이었다. 무인 시스템은 한반도 차원에서 도발억제를 위해서도 큰 의미를 가질 수 있다. 무인 무기체계는 인간적 요

소가 배제되기 때문에 도발자에게 엄청난 심리적 압박을 유발시킨다. 서해 북방한계선(NLL) 해역에 무인정찰기, 무인공격기, 무인함정 등이 배치된 상황에서 북한 경비정이 NLL을 침범한다고 가정해 보자. 무인정찰기는 탐지 사실을 무인함정에 알릴 것이고, 무인함정은 자동적으로 물러가라는 방송을 내보내고 물러나지 않으면 경고사격에 이어 조준발사를 하게 될 것이다. 무인 공격기는 공중지원에 나설 것이다. 이런 교전은 사상자를 발생시키지 않아 정치적으로 안전하며, 기계가 판단하고 대응하기 때문에 망설임이나 감정이입이 존재하지 않는다. 즉, 북한 경비정에게는 NLL을 침범하면 확실히 응징을 당한다는 사실을 가장 분명하게 알려주는 방법이기 때문에 억제효과가 탁월하다.

제언 ⑥ : 군사력 구조 개선

북한에 의한 국지도발 억제가 당면한 최대 안보과제라면, 한국의 군사력 구조도 수요에 부합되는 방향으로 개선되는 것이 마땅하다. 육군의 경우, 향후 출산을 저하와 정치권의 복무기간 단축 공약으로 인원감소가 불가피하나 이로 인한 숙련도 감소 등 부작용을 해소하기 위해서는 후속조치들을 마련해야 하는데, 우선적으로 고려할 대상은 유도탄사령부의 확대개편, 특전사의 확대, 동원예비군 개혁 등이다.

북한의 미사일 위협과 미사일 위협을 앞세운 국지도발에 대응하기 위해 유도탄사령부의 확대는 시급하며, 이를 위해 보유 미사일과 이동발사대의 종류와 숫자를 확대하고 공세적인 타깃팅 정책을 채택해야 한다. 특전사의 확대는 20만 명에 달하는 북한의 특수부대가 대남도발을 부추기는 비대칭 위협을 상쇄하기 위해 필요하며, 이 역시 '응징보복' 차원에서 북한이 특수부대의 침투시켜 한국의 공공시설에 대한 테러를 도발하는 경우 단순한 방어·방호에 그치지 않고 동일한 방식의 응징을 가하는 태세를 갖추을 의미한다. 동원예비군의 개혁은 지상군의 감축에 앞서 선행되어야 할 전제조건이다. 즉, 동원예비군의 정예화를 통해 대북억제력을 강화시키지 않는다면, 북한이 120만 명의 정규병력에 90개가 넘는 지상군 사단을 보유하고 있는 현실에서 한국의 핵심적 군사력인 육군의 규모를 감축하는 것은 대단히 위험한 일이기 때문이다. 이런 의미에서 노무현 정부가 「국방개혁 2020」을 통해 2020년까지 지상군 사단을 25개로 줄이기로 한 것은 이해하기 어려운 일이다.

현재 한국은 동원예비군 140만 명과 향방예비군 160만 명을 합쳐 약 300만 명의 예비군 자원을 운용하고 있으나, 유사시 즉각 동원되는 동원예비군에는 보류자를 제외하고 85만 명 정도만이 편성되어 있다. 동원예비군은 연 100시간(1회 2박3일) 동원훈련을 받으며 훈련내용은 기본 및 주특기 훈련, 소부대 전술훈련, 부대별 작계시행 훈련, 안보교육 등이다. 그러나 현 동원예비군 제도에는 많은 문제점이 있다. 규모, 훈련강도, 지속력 등에 있어 북한의 예비군에게 상당히 뒤떨어지며,⁶⁾ 부분 동원이 불가능한 법령상의 한계, 거주지별 동원지정에 따른 전투력 저하, 보류자 과다로 인한 위화감, 국방예산의 1.3%에 불과한 동원예비군 예산 및 동원예비군의 역할을 경시하는 국방부의 안일한 운영자세 등으로 유사시 전투력을 발휘할지 의문이다.

이러한 상황에서 동원예비군의 목표부터 재정립할 필요가 있다. 동원예비군은 ‘유사시 병력보충’이라는 기존의 목표에 더하여 ‘전면전 및 국지도발 억제 및 대응’이라는 목표를 추가해야 하며, 이를 위해서는 ‘신속한 응소와 즉각적인 상비군 증편’이 가능한 체제로 바꿀 필요가 있다. 즉, ‘Total Force’ 개념 하에 상비군과 예비군의 일체화를 기해야 하며, 모체부대 응소 체제로의 전환을 통해 응소와 함께 동원예비군을 곧바로 전투사단으로 전환하는 체제를 갖추어야 한다. 또한 보류자는 최소화되어야 하고, 훈련내용도 ‘신속 응소 및 신속 증편’을 위한 것으로 바뀌어야 한다. 복잡한 법령들은 국민이 쉽게 이해하도록 간소화되어야 하며, 국지도발시 해당 지역의 동원예비군만을 부분 동원할 수 있도록 제도를 개선해야 한다. 한국은 예비군 규모에 있어 15세에서 60세까지를 정규군 또는 예비군에 편성하고 있는 병영국가인 북한을 따라잡을 수 없지만, 적어도 동원예비군만이라도 정예화하여 국지전 또는 전면전 상황시 동원예비군이 즉각 동원되어 전투력을 발휘할 수 있도록 해야 한다. 이것이 지상군 정규병력의 수적 열세를 극복하고 효과적으로 전면전과 국지도발을 억제하는 길이다.

공군은 전면전시 Pre-ATO 및 공중우세, 평시 KADIZ내 영공방위, 재해·재난 지원, 핵 및 탄도탄 공격시 대응, 특작부대 침투 저지, 장사정포 및 방사포 무력화, 지·해상군 작전 지원 등 다양한 임무를 수행해야 하며, 1991년 걸프전쟁에서 보듯 초기에 전쟁의 향방을 결정짓는 결정적 계기를 제공해야 한다.⁷⁾ 그러나, 보유

6) 남한의 동원예비군에 해당하는 북한의 교도대의 규모는 약 170만 명이며 향방예비군에 해당하는 노동적위대와 붉은청년근위대를 합치면 700만 명에 가까운 예비병력임. 이에 더하여 북한의 속도전청년돌격대, 사회안전부 공병부대 등은 유사시 특수부대로 전환될 수 있음. 남한의 동원예비군이 연 100시간 그리고 향방예비군이 연 70시간 미만의 훈련을 받는 데 비해 북한의 교도대, 노동적위대, 붉은청년근위대, 속도전청년돌격대 등은 연 30일간 훈련을 받고 있음.

항공기의 절반 이상을 차지하는 노후기(F-4, F-5)가 2010년대 후반까지 전량 도태될 예정인데다 F-X 3차 사업까지 늦어지면서 2010년대 후반기부터 심각한 항공기 부족사태가 우려되고 있다. 한국공군은 적어도 430대 이상의 전투기를 필요로 하지만, 현재대로 라면 2010년대 후반에는 300여 대만을 보유하게 되어 100대 이상의 전력공백이 예상되기 때문이다. 군사력의 정예화·과학화·첨단화가 세계적인 추세인 점을 감안한다면, 전면전시 개전초기에 승기(勝機)를 쟁취해야 하는 공군력의 중요성은 아무리 강조해도 충분하지 않으며, 남북 군사대결이라는 한반도 상황에서 가장 신속하게 국지도발에 대응할 수 있는 군사력이라는 사실까지 감안한다면, 향후 한국군의 군사력 운용에 있어 공군력 증강 및 임무 확대는 불가피한 추세가 되어야 한다.

또한 공군 스스로도 국지도발에 대응하는 수단들을 확충하는 데 더 많은 비중을 두어야 한다. 이를 위해서는 우선적으로 공대지 임무를 더욱 확대하고 필요한 정밀무기들을 확충해야 한다. 현재로서 북한의 장사정포나 해안포 또는 GPS 교란장치 등을 용이하게 분쇄할 수 있는 것은 공군기가 발사하는 정밀유도탄이다. 이와 함께, 특수부대 침투의 저지 등 소규모 작전에 유용한 middle-low급 전투기 확보를 위해 KF-X 및 경공격기 사업에 박차를 가하고, 도발세력의 지휘계선과 배후를 위협할 수 있는 무인기(HUAV, MUAV, UCAV) 개발에도 집중적인 노력을 경주해야 할 것이다.

해군의 경우, 국지도발 억제 임무를 확대하기 위해서는 함대지 임무의 확대와 함께 북한의 유도탄정과 잠수함 위협에 대응하는 능력을 신속히 증강해야 한다. NLL이 가장 빈번하게 도발대상이 되고 있다는 사실도 직시해야 한다. 이를 위해서는 한국도 최소한의 인원이 탑승하되 치명적인 응징무기를 탑재하는 소형 유도탄정과 잠수함 세력의 증강을 꾀해야 한다. 잠수함 세력의 경우, 북한 잠수정들이 한국의 해군함정이나 선박에 위협을 가하는 한국도 동일한 위협을 가할 수 있어야 한다. 즉, 2010년 북한의 잠수함이 천안함을 폭침한 것과 마찬가지로 한국의 소형 잠수함들도 북한 서해안의 함정들을 위협할 수 있어야 한다는 뜻이다. 전략목표에 대한 중심공격을 가할 수 있는 대형 잠수함의 확보도 시급하다. 미소 냉전시절 동안 핵잠수함이 핵전쟁 억제에 가장 결정적으로 기여한 ‘안정적 억제

7) 정보력에 입각한 공군의 정밀타격으로 이라크의 공군력, 대공포, 공화국 수비대, 주요 정부건물 등은 초기에 초토화되었으며, 지상작전이 개시되자 전쟁수행 능력과 의지를 상실한 이라크는 곧바로 비행금지 구역을 받아들이고 모든 대량살상무기 생산시설을 유엔의 사찰에 공개하는 항복문서에 서명했음.

무기'로 평가된 것에서 보듯, 잠수함이 보유하는 제2과 공격력(second strike capability)은 은밀성과 생존성이 강하기 때문에 전면전 및 국지도발 억제에 가장 효과적인 무기라 할 수 있다. 만약, 동해에 배치된 한국의 잠수함이 초정밀 순항 미사일로 서해 5도에 대한 북한의 무력도발을 응징하기 위해 4군단 지휘부를 타격할 태세를 갖춘다면, 도발을 망설이게 만들 수 있는 최적의 억제수단이 될 것이다. 이런 맥락에서 현재 추진 중인 3,000톤급 KSS-III 잠수함 사업은 빠를수록 좋으며, 보다 큰 억제효과를 위해 지지부진한 핵추진 잠수함의 건조에 다시 박차를 가해야 한다.

그럼에도 해군에게는 갈 길이 멀다. 보유중인 병력과 장비로는 기존의 임무 수행에도 턱없이 부족하기 때문이다. 해군의 기존 임무로는 전략목표 타격을 통한 전장 주도권 장악, 수도권 및 임해지역 핵심시설 보호, 적 특작부대 해상침투 차단, 해상교통로 보호를 통한 전쟁 지속력 보장, 결정적 공세를 위한 상륙작전 수행 등을 들 수 있는데, 이에 더하여 북한의 국지도발을 저지하는 데에도 더 많은 역할을 해야 하기 때문이다. 설상가상으로 해군이 직면하고 있는 역내 안보환경도 날로 열악해지고 있다. 주변국간 해양이익 상충 및 분쟁 가능성 증대, 독도 및 이어도에 대한 위협의 본격화 가능성, 중국의 해군력 급증과 일본의 맞대응으로 인한 주변국과의 해군력 불균형, 해적, 테러, 해양오염 등 초국가적·비군사적 위협의 증가 등으로 해군이 직면한 안보환경은 갈수록 열악해지고 있다.

이런 상황에서 해군은 병력부족, 수상함 부족, 잠수함 부족, 항공력 부족 등 4대 부족현상에 시달리고 있다. 10대 해운국에 속하는 나라의 해군으로서 해상교통로 보호에도 나서야 하고 북한의 도발에도 대응해야 하는 이중고를 겪고 있는 해군으로서서는 힘든 과제가 아닐 수 없다. 함정이나 잠수함을 배비하는 것은 계획에서부터 건조 및 배치에 이르기까지 15년 이상이 소요되는 장주기 사업이기 때문에 정부는 미래 수요를 내다보고 해군력 건설을 기획해야 한다. 이런 의미에서 노무현 정부의 「국방개혁 2020」에서 해군병력을 4.1만 명으로 못박은 것은 이해하기 어려운 일이다.

지리적으로 취약한 서해 5도에 대한 북한의 도발을 억제하기 위한 방안으로서 해병대의 재배치도 검토해 볼 필요가 있다. 6.25 전쟁 이후 해병대가 전통적으로 서부 최전선을 지키는 역할을 담당해 왔고, 그 결과 지금도 해병 2사단이 강화도에 그리고 6여단이 백령도에 주둔하고 있다. 유사시 반격을 목적으로 삼아야 하는 해병대가 초기 소모가 불가피한 지역방어를 전담하는 것은 효과적이라 할 수 없으며, 도발억제 차원에서 보면 더욱 그러하다. 만약, 해병대가 현재의 거점방어 임무를

육군에게 인계하고 현재보다 좀 더 남쪽에 주둔하면서 북한군의 도발시 반격상륙을 대비하는 태세를 갖춘다면, 또는 현 상태에서 반격상륙 작전을 목적으로 하는 해병사단을 서해안에 추가 배치한다면 더욱 효과적인 억제태세가 될 것이다.⁸⁾ 서해안에 해병기지가 추가되는 경우 유사시 미국이 제3 해병기동군(III MEF)이 전개할 수 있는 거점으로 사용할 수 있고,⁹⁾ 이렇게 된다면 전작권 전환 이후 대북억제력에 큰 보탬이 될 것이다.

제언 ⑦ : 국방개혁과 ‘3축 체제’

지금까지 본고는 대북억제를 위해 한국이 자주적으로 추구할 수 있는 군사적 억제역량을 제시해 보았다. 이 제안들을 실천하기 위한 최대의 정책수단은 역시 국방개혁이다. 큰 의미에서 국방개혁이란 “제한된 국방재원으로 최적의 군사력을 건설하는 것”이며, 이를 대북억제에 초점을 맞추어 정의한다면, “최소한의 국방재원으로 최대한의 대북억제력을 발휘하는 군사력을 건설하는 것”이 된다. 이를 위해서는 새로운 억제전략의 도입과 함께 군별, 사업별, 무기체계별 우선순위의 재조정과 재원의 재분배가 불가피하다. 이런 목적을 가지고 국방개혁을 성공적으로 수행한다면, 그 결과로서 나타날 대북억제력의 핵심은 ‘적극적 억제전략에 입각한 한국형 3축 체제’라는 형태로 나타나게 될 것이다.¹⁰⁾

2010년 국방선진화추진위원회가 건의한 ‘3축 체제’는 ‘북한의 대량살상무기(WMD) 및 이를 앞세운 국지도발의 억제’를 당면 목표로 하는 한국의 실정에 맞는 첨단 재래무기 체계’이며, 그 핵심은 지상(Land-based), 공중(Air-based), 그리고 해상 및 해저(Sea-based)에서 발사되는 다양한 응징수단들이다. 이를 위해서는 북한이 남쪽을 향해 배치하고 있는 각종 미사일의 숫자를 압도하는 숫자의 다양한 미사일들을 지상, 공중, 해상, 해저에 배치해야 하고, 이에 사용되는 미사일들은 전략

8) 이런 의미에서 2010년 국방선진화추진위원회는 현 육군 제17사단을 해병사단으로 전환하여 유사시 반격상륙 및 미 해병대 전개를 위한 전진기지로 전환하는 방안을 건의한 바 있음.
9) 미국의 3rd Marine Expeditionary Force는 하와이와 오키나와에 주둔하고 있는 해병기동군으로 비행사단, 해병사단, 군수단, 원정여단 등을 갖추고 유사시 개입에 대비하고 있음.
10) 2010년 국방선진화추진위원으로 활동하면서 필자가 최대의 비중을 두어 건의한 것이 ‘적극적 억제전략’과 ‘한국형 3축 체제’였음.

목표 타격, 배후차단, 도발에 사용될 가능성이 높은 최전방 배비 무기체계, 제대별 지휘본부, 특정인물 등 타깃들을 타격하는 데 부족함이 없는 정밀성, 치명성, 신속성, 생존성 등을 갖추어야 한다. 다시 말해, 대량파괴, 초정밀 파괴, 지하관통 등 다양한 기능을 가진 미사일들을 대량으로 배비함으로써 북한이 노리는 ‘핵 그림자 효과(nuclear shadow effect)’를 상쇄하고 핵그림자를 앞세운 무력도발을 억제해야 한다.

이를 위해 육군은 유도탄사령부의 확대개편과 함께 현무2급 이상의 탄도미사일과 순항미사일 그리고 이동발사대를 대량으로 확보하고 휴전선 북방의 방사포, 장사정포, 미사일기지 등에 대해서 맞춤형 타격을 가할 수 있는 타격무기들을 충분히 확보해야 한다. 공군은 SLAM-ER, AGM-142, JDAM, GBU-24, Bunker-Buster 등 정밀유도무기들을 충분히 확보해야 하고 이를 사용하는 전투기 확보에 차질이 없도록 해야 할 것이며, 이와 함께 무인기를 개발을 서둘러야 할 것이다. 해군은 해성-2와 해성-3은 물론 이를 능가하는 성능을 가진 함대지 및 잠대지 미사일들을 확보하고, 수상함, 잠수함, 핵추진 잠수함, 무인함정 등 탑재체 개발에 만전을 기해야 할 것이다. 당연히 작전통제소는 미사일 방어만을 담당하는 것이 아니라 ‘방어와 동시에 즉각 응징’ 임무를 지휘·통제할 수 있어야 한다. 3축 체제가 효과를 발휘하기 위해서는 한국을 겨냥하는 북한의 대형 미사일에 대해서는 2~3배 숫자의 대형 미사일로 대치해야 하며, 이는 경제력이라고 하는 최대의 역비대칭 수단을 가진 한국에게 충분히 실현가능한 목표이다. 2012년 한미간 미사일지침(Missile Guidelines)의 개정으로 대북억제에 충분한 미사일 사정거리를 확보했기 때문에 제도적으로도 더 이상 심각한 장애물은 없다.

한국군이 이러한 ‘한국형 3축 체제’를 구축한다면, 이는 다단계 억제효과를 발휘하는 만궁대기(挽弓待機: 활을 당긴 채 손을 놓지 않고 있음)의 핵심적 군사력이 될 것이다. 기본적으로는 북한의 핵무기 등 비대칭 위협을 상쇄하고 승리에 대한 확신을 불허함으로써 전면전을 억제하는데 효과적이다. 핵그림자 효과를 무력화하는 상쇄수단으로서 핵위협을 앞세운 북한의 국지전 도발을 억제하는 데에도 결정적으로 기여할 것이며, 국지전이 발생한 경우에는 확전을 억제하는 데 매우 긴요할 것이다. 뿐만 아니라, 국민의 심리적 안정에 기여하고 한국군의 사기진작에도 도움이 될 것이며, 대미 의존도를 감소시킴으로써 자강국방(自強國防)의 공지를 심는 데에도 기여할 것이다. 북한 위협에 대비하기 위해 구축되는 3축 체제는 후일 ‘전략군’ 창설을 위한 기초가 될 것이며,¹¹⁾ 통일 이후에도 주변국들로부터의 잠재적 위협을 불식시키고 국가생존을 담보하는 ‘고슴도치 전략’의 주체가

될 것이다.

그럼에도, 3축 체제의 구축에는 예산과 시간 그리고 동맹국과의 협력이 필요하므로 이를 추구하기 위해서는 국방개혁을 향한 정부와 군의 결단이 필요하다. 2012년말 김관진 국방장관은 국방선진화추진위가 제시한 대북억제 방안들을 상당히 수용·보완하여 「국방개혁 1230 계획」을 대통령에게 보고했으며, 북한위협 대응에 있어서도 도발응징을 위한 미사일 개발에 상당한 비중을 싣고 추진했다.¹²⁾ 확고한 대응을 위한 체제정비 차원에서는 합참의 군령권 강화를 골자로 하는 국방개혁법의 입법을 시도했었다. 그러나, 국방부가 제출한 국방개혁 관련 법안들은 18대 국회에서 처리되지 못하고 폐기되었으며, 2012년 제19대 국회 개원 직후에 ‘국군조직법 개정안’ 형태로 다시 제출된 국방개혁법은 국무회의를 통과하여 국회에 제출되었으나 관련 상임위의 의제로 채택되지 못하고 표류 중이다.

합참 구조조정을 위한 국방개혁 법안이 18대 국회에서 표류한 근거에는 3군간 기득권 경쟁이라는 이유가 존재했음을 주목할 필요가 있다. 이 개혁안의 골자는 합참의장이 확고하게 군령권을 행사하도록 하는 데 있었다. 즉, 각 군의 군정권을 책임지는 참모총장들을 군령권 라인에 포함시킴으로써 주요 작전에 경륜이 풍부한 각 군의 고위 지휘관들이 배제되는 것을 막는 한편, 합참내부 인력에 대해서도 출신군과 무관하게 합참의장이 일정한 인사권을 행사하도록 허용하는 것이었다. 그러나, 해공군의 예비역 장성들은 대국회 로비를 통해 반대의사를 표방했다. 각 군 참모총장이 동일한 4성장군인 합참의장 휘하의 군령권 라인에 포함됨으로써 현재의 병렬식 체제하에서의 동등지위가 상실되고 각 군의 독립성이 훼손된다는 논리였다. 공군의 경우 참모총장이 작전계선에 포함되면 전작권 전환 이후 설립될 연합공군사령부(CAC) 체제에서 한국의 4성 장군이 미군 3성 장군의 주도하에 들어가게 된다는 점도 또 하나의 반대 이유였다. 군 수뇌부 보임에 있어 기존의 국방개혁법이 규정하고 있는 ‘3군간 균형 보임’이 준수되지 않는 현실에서 해공군의 반대는 일정수준의 설득력을 발휘했고, 각 군의 엇갈리는 주장 속에서 국회는 아무런 결정도 내리지 못했다.

11) 전략군은 ‘억제를 통해 국가생존을 담보하는 군사력’을 지칭하며, 필자가 제안한 전략군에 대한 자세한 내용은 김태우, “북한 WMD 대응을 위한 한국해군의 역할,” 해군본부 주최 제13회 합상토론회(2009. 5. 14) 발표문 참조.

12) 2010년말 국방선진화추진위원회는 1년동안 작성한 총 64개의 개혁 건의안을 이명박 대통령에게 보고했으며, 국방부는 이를 토대로 2011년 국방개혁의 청사진을 밝힌 제1차 국방개혁안으로 「국방개혁 307계획」을 작성했고, 2012년에는 이를 최종 정리하여 51개 개혁방안으로 압축한 「국방개혁 1230 계획」을 대통령에게 보고했음.

국방개혁은 어떤 나라의 경우이든 쉽지 않은 과제이다. 미국의 경우에도 2차 대전과 베트남 전쟁을 겪으면서 군간 경쟁이 불러온 합동성 약화를 경험했고, 1986년 국방개혁법(Goldwater-Nicholars Department of Defense Reorganization Act)이 통과를 통해 지휘계선을 단순화하기까지 많은 내부논쟁을 거쳐야 했다. 한국의 경우에도 과거 박정희 정부시절 통합군 체제로의 전환을 위한 시도가 있었고, 육군이 상층부를 주도하는 가운데에서 이런 시도가 해공군의 반발을 불러일으킨 점도 부인하기 어렵다. 한국군도 군령과 군정을 구분한 Goldwater-Nicholars 법의 취지를 벤치마킹하여 1990년에 국군조직법을 통과시키고 오늘에 이르렀지만, 천안함-연평도 사태를 겪으면서 합참 군령권 강화의 필요성이 제기되었고 국방비 압박 속에서 합참과 각군 본부에 존재하는 이중조직을 정비해야 한다는 개혁요구도 제기되었다. 답은 정해져 있다. 급변하는 안보환경과 북한의 도발위협 앞에서 한국군은 각 군의 특성과 독립성을 존중하면서도 합동성을 극대화함으로써 제한된 국방재원으로 최대한의 억제효과를 발휘하는 군대로 변모해야 하고, 막강한 ‘한국형 3축 체제’로 무장한 억제군으로서 기능을 다해야 한다. 이를 위해서는 객관적·중립적 입장을 가진 민간인 전문가들의 활약이 절대적으로 필요하다. 이 모두는 박근혜 정부가 직면한 당면과제이다.

제언 ⑧ : 최소한의 자주적 핵능력

북한의 제3차 핵실험 이후 국내 일각에서 ‘자위적 해무장’을 주장하는 목소리가 이어지고 있지만, 결론부터 말해 한국의 핵무장은 현명한 선택이 아니다. 무역고가 GDP를 상회할 만큼 대외의존도가 높은 경제구조를 가진 한국은 고립을 자초하는 길을 갈 수 없음은 물론, 핵무기비확산조약(NPT)의 가입국으로서 비핵의 의무를 다하면서 한미동맹의 유지발전을 통한 국가생존을 모색해야 하는 입장에 있다. 하지만, 이것이 급속하게 가시화되고 있는 북한의 핵위협 앞에 주권국이 취해야 할 최소한의 조치마저 포기한 채 방관해야 한다는 의미는 아니다.

북한은 남북이 농축과 재처리를 포기하기로 합의했던 1992년 ‘비핵화공동선언’을 휴지화하면서 재처리와 농축에 이어 세 번의 핵실험까지 강행했다. 이 상황에서 한국이 이 공동선언을 붙들고 있을 이유는 없으며, NPT상 금지대상이 아닌 농축과

재처리를 포기한 잘못된 과거정책을 고수할 이유도 없다. 노태우 정부의 ‘농축·재처리 포기’ 정책은 앞을 내다보지 못한 단견의 결과였으며, 그 결과 오늘날까지 한국의 원자력 산업은 핵연료의 국산화와 고준위방사성폐기물의 원천적 처리;가 불가능한 어려운 처지에 빠져 있으며, 북한의 핵위협이 가시화되면서 적지 않은 국민이 북핵 해결을 목적으로 ‘핵무장’을 외치고 있지만 이 충정어린 목소리는 아무런 외교력도 발휘하지 못하고 있다. 농축과 재처리를 보유하지 않은 한국의 핵무장론은 자궁을 절제한 여성이 아들을 낳겠다고 주장하는 것과 다르지 않아 중국과 북한에게 아무런 울림도 주지 못하고 있다.¹³⁾

때문에 새 정부는 비핵화공동선언이 더 이상 한국을 속박하는 문서로서 유효하지 않음을 선언함으로써 주권국으로서의 최소한의 체면을 지켜야 하며, 2014년에 만료되는 한미 원자력협정의 개정을 위한 협상을 통해 미국으로부터도 농축과 재처리에 관한 주권적 권리를 확보해야 한다. 이명박 정부가 수년간의 협상을 통해 미사일지침을 개정하여 미사일 사정거리를 확보하는 데 성공했듯,¹⁴⁾ 박근혜 정부도 한미간 핵협상을 통해 새로운 이정표를 제시해야 한다. 정부는 농축·재처리의 보유는 원자력 산업의 선진화를 위해서 필수적일 뿐 아니라, 한국의 국가 자존심과 대북 및 대중 해외교력까지 걸린 복잡한 사안이라는 점을 직시해야 한다.

농축과 재처리가 원자력 산업의 핵심기술이기도 하지만 핵무기로 가는 길목이기도 하다는 사실이 누구나 알고 있는 상식인 상황에서 “핵외교나 잠재력을 운운하면서 농축재처리를 요구하면 될 일도 되지 않는다”라는 패배주의적 논리는 탈피해야 하며, 그 보다는 “중북간 재밀착, 북핵 위협의 가중, 중국의 강대화 등으로 미국 주도의 국제질서가 흔들리는 상황에서 기존의 비확산 틀만으로 동맹국인 한국에게 법적으로 보장된 최소한의 능력마저 속박하는 것이 과연 미국의 국익에 부합하는가”라는 질문을 앞세우고 발상의 대전환을 요구할 필요가 있다.

13) 농축·재처리는 미사일 주권 문제와 더불어 필자의 인생행로를 바꾼 중대한 이슈였음. 1991년 필자가 주장한 ‘평화적 핵주권론’은 “한국의 핵무장은 불가능하나 한국도 일본처럼 합법적인 범위 내의 핵기술을 보유하고 있어야 하므로 농축과 재처리를 포기해서는 안 된다”는 것이었으나, 당시에는 경청되지 못한 주장이었음. 남북한이 서명하는 ‘비핵화공동선언’은 북한의 일방적 위배로 휴지조각이 되고 한국만을 속박하는 문서가 될 것임을 경고했으나, 이 역시 주목받지 못했음. 이후 북핵 문제는 필자가 우려한 대로 진행되어 오늘에 이르렀음. 이 문제에 대한 회고를 위해서는 1990년대 초반에 생산한 필자의 집필들을 참고하면 될 것이며, 특히 북핵, 국방개혁, 통일문제 등을 정리한 필자의 저서 「북핵을 넘어 통일로(1912년 명인문화사)」를 일독할 것을 권함.

14) 2012년 10월 7일에 타결된 개정으로 탄도미사일의 사정거리가 800km(탄두중량 500kg 기준)로 연장되어 북한 전역을 사거리에 포함시킬 수 있게 되었으며, 무인항공기의 탑재중량 제한도 2,500kg로 늘림으로써 정교한 정찰장비의 탑재는 물론 무인전투기의 개발이 가능하게 됨. 순항 미사일의 경우는 기존의 지침대로 500kg 이하에서는 사거리 제한이 없음.

제언 ⑨ : 전작권 분리에 대한 재검토

한미연합사(CFC)를 통해 미군이 주도적으로 전작권을 행사하는 현 체제는 한국에게 양면성을 가진 존재이다. 한국이 전쟁을 통한 북진통일을 원하는 입장이라면 이 체제는 매우 거추장스러운 존재이지만, 북한에 의한 전면전과 국지도발을 억제하는 데에는 대단히 긴요한 존재이다. 한국이 어떤 경우에도 전쟁을 원하지 않으며 북한의 도발을 억제하거나 막아내야 하는 입장에 있다는 사실은 미군 주도의 전작권 체제가 한국 안보에 적지 않은 기여를 하고 있음을 강변한다. 즉, 도발자인 북한의 입장에서 볼 때 현 전작권 체제는 한반도 유사시 미국의 개입을 불러들이는 장치이기 때문에 대단히 거추장스러운 장애물이다. 이런 맥락에서 볼 때, 2015년 12월 1일로 예정된 전작권의 환수는 동맹을 통한 대북 억제력의 일정부분을 상실하게 만드는 것으로 평가할 수 있다. 여기에 더하여 현재의 안보환경은 한미 정상회담이 전작권 분리에 원칙적으로 합의했던 2006년과는 판이하게 다르다. 당시 북핵 해결을 예상했던 것과는 달리 오히려 북한의 핵보유는 고착되고 있으며, 김정은 정권 이후 대남위협도 더욱 강화되고 있다. 중국의 강대화, 일본의 우경화, 해상위협 증가와 해군력 경쟁 등 주변지역의 안보환경도 크게 악화된 상태이다.

또한, 2006년 당시 전작권 환수에 찬성하기 위해 제기된 각종 논리들의 허구성도 증명되었다. 당시 찬성자들은 “유사시 군통수권을 외국군이 보유하는 것은 국가 자존심을 훼손하는 것이다,” “전작권을 환수해야 독자적 군사외교가 가능하다,” “연합사가 서울에 주둔함으로써 서울이 북핵의 타깃이 된다,” “연합사가 해체되어도 군사협조단을 통해 협력할 것이므로 전쟁수행 능력은 약화되지 않는다,” “연합사 체제 때문에 한국군의 독자적 전쟁수행 능력이 함양되지 않는다” 등의 주장을 제기했다. 하지만, 현 전작권 체제가 국가생존에 유리한 체제라면 이는 자존심 차원을 넘는 문제이며, 현 체제 하에서 한국이 중국이나 주변국에게 더욱 큰 지렛대를 발휘할 수 있는 것이 군사외교의 현실이다. “연합사가 핵공격을 불러들인다”라는 주장보다는 “연합사가 주둔함으로써 서울에 대한 핵공격이 더욱 어렵다”는 것이 더 현실적인 분석이며, 이원화된 지휘체계가 일원화 체제와 동일한 효율성을 발휘한다는 주장은 “2인3각으로도 혼자 달리는 것만큼 빨리 달릴 수 있다”는 주장과 다르지 않다. “미군이 손을 떼야 북한이 핵을 포기한다”라는 주장은 ‘협상 따로, 핵개발 따로’라는 북한의 이중전략에 부응하는 궤변에 지나지 않음도 증명되었다. 연합사 체제 때문에 한국군의 독자적 전쟁수행 능력이 성장하지 못했다면, 이는 체제

의 문제가 아니라 연합사 체제를 믿고 독자능력의 함량을 게을리한 리더십의 문제라고 봐야 한다.

이러한 상황이라면, 박근혜 정부로서는 전작권 분리 시기를 ‘북핵 해결시까지’라는 단서 하에 무기 연기하는 방안을 검토해 볼만하다. 이와 관련하여 정부는 우선 전작권이 분리되면 사실상 미국의 자동개입 장치가 소멸된다는 점을 유의해야 하며, 북한의 핵사용은 억제하지만 북한이 ‘핵그림자’를 앞세우고 도발을 획책하는 것을 억제하는 데에는 큰 효과를 내지 못하는 핵우산의 한계도 직시해야 한다. 전작권 단독행사를 위해 추가적으로 물어야 하는 비용이 엄청나다는 점도 감안할 필요가 있다. 아무리 많은 비용을 투입하더라도 미군의 통합전력 체제(정보·탐지·지휘·통신·정밀타격 역량의 통합 운용)를 따라잡지 못하며, 전작권 분리 이후 외국인 투자가 동요하는 등 경제기반 약화가 초래될 수 있음도 고려해야 한다. 전작권 전환의 무기연기에는 전 세계의 반대를 무릅쓰고 제3차 핵실험을 강행한 북한이 물어야 할 당연한 비용이라는 측면도 있다.

이와 함께, 이미 두 차례의 합의를 거친 상태에서 더 이상의 변경이 불가능하다는 가정 하에 진행 중인 전작권 전환 준비작업에도 만전을 기해야 하며, 전작권의 환수 이후 대북 억제력이 약화되지 않도록 다양한 후속조치들을 강구할 필요가 있다. 이를 위해 한미 양국은 연합사 존속 문제, 연합사의 서울 주둔, 미국의 한국사령부(USKORCOM)의 임무 명시, 유사시 미군의 증원을 담보하는 상호간 전시임무의 명시 또는 별도의 합의, 지속전력(Enduring Capability)과 보완전력(Bridging Capability)에 대한 명시, 전장인식·지휘통제·통신·정밀타격 분야에 있어서의 협력방안 구체화, 연합공군사·연합심리전사 운영방안에 대한 구체적 합의 등을 놓고 긴밀한 대화를 지속해야 하며, 궁극적으로는 전작권 분리 이후에 등장할 ‘전략동맹 2015’가 북한의 도발과 오판을 억제하는 데 부족함이 없도록 해야 할 것이다.

상호존중의 남북관계를 위하여

김대중 정부는 햇볕정책을 통한 남북화해를 시도했지만 북한이 화답하지 않음에 따라 실패로 종결되었다. 2000년 남북 정상회담 등이 정책이 가져온 가시적 성과는 김대중 대통령에게 노벨평화상이라는 영광을 안겨주었지만, 북한은 이 기간

동안에도 내부적으로는 핵개발에 박차를 가했고 비대칭 군사력도 크게 증가했다. 이어서 집권한 노무현 정부는 대내정책에서는 ‘평등’, 대북정책에서는 ‘민족’ 그리고 대외정책에서는 ‘자주’라는 키워드를 전면에 내세웠다. ‘평등’ 이념은 성장보다는 분배를 중시하는 복지, 큰 정부, 부동산 중과세, 교육평준화 시도 등을 낳았고, ‘민족’을 앞세운 무비판적 대북지원은 오히려 북핵을 키워주면서 스스로의 대북 지렛대를 약화시켰다. ‘자주’ 이념은 한국에서의 반미정서 확산, 미국에서의 반한(反韓)정서 확산, 한미동맹의 약화, 한일관계 악화 등을 키우는 데 기여했으며, 그 연장선에서 전시작전통제권 분리 및 연합사 해체 결정 등 이상주의적 정책실험이 강행되었다.

두 정권 동안 안보국방의 역할은 제대로 인정받지 못했다. 통일을 지향해야 하는 한국의 대북정책이 민족주의적 이상을 담아내야 하는 것은 숙명이지만, 안보국방 정책은 현존하는 위협에 대처하는 것이어야 하기 때문에 경제론적 접근이 불가피하다. 분단국인 한국에게 있어 이상론에 근거한 대북정책과 현실론에 입각한 안보국방정책은 병행되어야 하는 것이었지만, 이상주의가 국정을 압도하는 가운데 안보국방은 위상을 찾지 못했다. ‘햇볕정책’과 ‘평화번영정책’이 펼쳐지는 동안 군의 사기는 저하되었고 북방한계선(NLL)에 대한 수호의지가 흔들리면서 국민의 안보의식도 희석되었으며, 안보국방은 이상향의 유토피아로 향하는 길을 가로 막는 장애물로 인식되기도 했다. 그러는 동안에도 북한의 비대칭 능력은 증강되었고, 한국에서는 진보성향의 인사들이 제도권 내에 정착하면서 보혁대립 구도가 심화되었다. 이명박 정부동안 천안함-연평도 사태 등 북한의 도발이 가시화되고 한국사회의 보혁대결이 격화된 것은 당연한 귀결이었고, 이 연장선에서 박근혜 정부가 출범했다.

박근혜 정부는 이상주의적 대북정책 목표와 현실주의적 안보국방의 역할 사이에서 중심을 찾아 나라를 안정시켜야 할 과제를 안고 출범한 것이며, 그 중에서도 북한의 도발야욕을 근절하여 상호존중의 남북관계를 위한 토양을 마련하는 것은 발등에 떨어진 불이다. 이러한 상황에서 박근혜 정부는 독자적 억제능력, 동맹을 통한 억제능력, 주변국과의 안보유대를 통한 억제력, 유엔외교 및 다자협력을 통한 억제력 등 총체적·포괄적 대북억제 역량을 키워야 하며, 그 중에서도 핵심은 자주적 억제역량과 동맹역량이라 할 수 있다.

자주적 억제역량 함양을 위해서는 북한의 핵보유 의지, 핵우산의 한계 등 정확한 현실 인식 위에 응징보복 위주의 적극적 억제전략을 발전시켜나가야 하고, 이를 위해서는 미사일 방어와의 조화, 새로운 타깃팅 정책, 응징보복 수단의 다양화 등을 강구할 필요가 있다. 국방개혁을 통한 군사력 구조 개선도 지속해야 할 과제이

며, 궁극적으로는 ‘한국형 3축 체제’의 구축을 통해 남북간 취약성의 불균형을 해소하고 북한이 드리운 ‘핵그림자’를 상쇄해 나가는 억제체제를 추구할 필요가 있다. 또한, 핵무장 불가 원칙을 확고히 하고 핵투명성을 보장하는 가운데서도 한국이 가져야 할 최소한의 합법적 핵능력을 확보함으로써 손상된 한국의 핵외교력을 보강하고 원자력 산업에도 활로를 열어 주어야 할 것이다. 동맹으로부터 억제역량을 제고하기 위해서는 2015년으로 다가온 전작권 분리 시점에 대한 재검토가 필요하며, 재검토가 불가하다면 전작권 분리 이후에도 대북억제에 부족함이 없는 ‘전략동맹 2015’를 구축하기 위한 후속조치들을 강구해야 한다.

박근혜 정부가 김대중-노무현 정부로부터 취할 수 있는 최대의 교훈점은 북한의 선의(善意)에만 의존하는 정책은 성공하기 어렵다는 사실이며, 이 교훈을 제대로 활용하는 지름길은 억제력 증강일 것이다. 북한의 도발위협에 직면하고 있는 한국의 대북정책은 언제나 대화·제재·억제라는 삼박자의 조화가 되어야 하지만, 그 중에서도 핵심은 억제일 수밖에 없다. 억제력이 없는 대북 화해협력 정책은 북한의 선의에만 의존하는 정책으로 소리만 요란한 팽과리와 같으며, 이런 정책으로는 상호존중의 남북관계가 보장되지 않는다. 넥타이를 맨 외교관들이 국제무대에 나가 펼치는 핵외교는 근사하게 보이지만 억제력이 없으면 아무도 경청하지 않는 약자의 하소연으로 전락하기 쉽다.

참고문헌

김태우, “이명박 정부의 안보국방 과제,” 한국국방연구원 발행 「주간국방논단」 제1686호 (2008. 1. 14).

Abstract

South Korea's strategy to cope with local provocations by nuclear armed North Korea

Kim Tae-Woo*

North Korea's continuous threats and provocative behaviors have aggravated tension on the Korean peninsula particularly with the recent nuclear weapons test. South Korea's best way to cope with this situation is to maintain the balance among three policy directions: dialogue, sanctions, and deterrence. Among the three, I argue that deterrence should be prioritized. There are different sources of deterrence such as military power, economic power, and diplomatic clouts. States can build deterrence capability independently. Alternatively, they may do so through relations with other states including alliances, bilateral relations, or multilateral relations in the international community. What South Korea needs most urgently is to maintain deterrence against North Korea's local provocations through the enhancement of independent military capability particularly by addressing the asymmetric vulnerability between militaries of the South and the North.

Most of all, the South Korean government should recognize the seriousness of the negative consequences that North Korea's 'Nuclear shadow strategy' would bring about for the inter-Korea relations and security situations in Northeast Asia. Based on this understanding, it should develop an 'assertive deterrence strategy' that emphasizes 'multi-purpose, multi-stage, and tailored deterrence whose main idea lies in punitive retaliation.' This deterrence strategy requires a flexible targeting policy and

* Co-chair, the Association of Security and Unification Research Organizations(Former Chair of the Unification Research Center), KIMS Senior Research Fellow

a variety of retaliatory measures capable of taking out all targets in North Korea. At the same time, the force structures of the army, the air force, and the navy should be improved in a way that maximizes their deterrence capability. For example, the army should work on expanding the guided missile command and the special forces command and reforming the reserve forces. The navy and the air force should increase striking capabilities including air-to-ground, ship-to-ground, and submarine-to-ground strikes to a great extent. The marine corps can enhance its deterrence capability by changing the force structure from the stationary defense-oriented one that would have to suffer some degree of troop attrition at the early stage of hostilities to the one that focuses on 'counteroffensive landing operations.' The government should continue efforts for defense reform in order to obtain these capabilities while building the 'Korean-style triad system' that consists of advanced air, ground, and surface/ subsurface weapon systems.

Besides these measures, South Korea should start to acquire a minimum level of nuclear potential within the legal boundary that the international law defines. For this, South Korea should withdraw from the Nuclear Non-proliferation Treaty. Moreover, it should obtain the right to process and enrich uranium through changing the U.S.-South Korea nuclear cooperation treaty. Whether or not we should be armed with nuclear weapons should not be understood in terms of "all or nothing." We should consider an 'in-between' option as the Japanese case proves. With regard to the wartime OPCON transition, we need to re-consider the timing of the transition as an effort to demonstrate the costliness of North Korea's provocative behaviors. If impossible, South Korea should take measures to make the Strategic Alliance 2015 serve as a persisting deterrence system against North Korea. As the last point, all the following governments of South Korea should keep in mind that continuing reconciliatory efforts should always be pursued along with other security policies toward North Korea.