



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

2022년 8월
석사학위논문

북핵 억제를 위한 삼위일체적 접근에
관한 연구: 의지전달 요인을 중심으로

조선대학교 정책대학원

군사학과

박 용 우

북핵 억제를 위한 삼위일체적 접근에 관한 연구: 의지전달 요인을 중심으로

A Study on the Trinity Approach to the Deterrence of North
Korea's Nuclear Weapons: Focusing on the Communication Factors

2022년 8월 26일

조선대학교 정책대학원

군사학과

박 용 우

북핵 억제를 위한 삼위일체적 접근에 관한 연구: 의지전달 요인을 중심으로

지도교수 김 범 현

이 논문을 군사학 석사학위신청 논문으로 제출함


2022년 6월


조선대학교 정책대학원


군사학과

박 용 우

박용우의 석사학위논문을 인준함

위원장 조선대학교 교수 장상직 

위 원 조선대학교 교수 장영호 

위 원 조선대학교 교수 김번환 

2022년 6월

조선대학교 정책대학원

목 차

ABSTRACT

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구의 범위 및 방법	4
제3절 선행연구 검토	8
제2장 이론적 배경과 분석의 틀	15
제1절 핵억제이론	15
제2절 삼위일체론	20
제3절 삼위일체와 의지전달의 관계	24
제4절 분석의 틀	26
제3장 인도의 핵억제 사례분석	28
제1절 개요	28
제2절 정부의 의지전달	30
제3절 군대의 의지전달	37
제4절 국민의 의지전달	43
제5절 소결론	48
제4장 북핵 억제 의지전달의 요인 분석	50
제1절 개요	50
제2절 정부의 의지전달	53
1. 일관된 정책	53
2. 동맹 관계	55
3. 지도자 결단	57

제3절 군대의 의지전달	61
1. 방호태세	61
2. 응징태세	63
3. 핵태세	65
제4절 국민의 의지전달	68
1. 정부정책 지지	68
2. 민방위 참여	70
3. 민군 협력	72
제5절 소결론	75
제5장 북핵 억제 의지전달의 발전방향	77
제1절 정부의 의지전달: 국제적 협력	77
1. 일관된 정책: 포괄적 핵억제전략	77
2. 동맹 관계: 한미 협의체 상설 운용	79
3. 지도자 결단: 전략적 외교	81
제2절 군대의 의지전달: 한미연합방위태세	83
1. 방호태세: 실병기동 위주 한미연합훈련	83
2. 응징태세: 대량응징보복	85
3. 핵태세: 무력시위	87
제3절 국민의 의지전달: 민·관·군 통합방위	90
1. 정부정책 지지: 정부정책 신뢰	90
2. 민방위 참여: 국민참여형 훈련	92
3. 민군 협력: 상호 정보교류	94
제6장 결론	96
참고문헌	100

표 목 차

<표 2-1> 핵억제 성공요인에 대한 학자들의 의견	18
<표 3-1> 인도의 핵 관련 주요 이슈	28
<표 3-2> 인도의 일관된 정책	30
<표 3-3> 파키스탄 관련 미국의 정책 변화	32
<표 3-4> 인도의 핵 투발 수단	42
<표 3-5> 정부, 군대, 국민의 의지전달 세부 요인 도출 결과	49
<표 4-1> 북한의 핵무기 개발 및 대응 일지	51
<표 4-2> 역대정부의 대북정책 분류	54
<표 4-3> 진영논리에 따른 한미 정부의 분류	55
<표 4-4> 정부 지도자들의 핵억제 의지의 혼란 초래 발언	59
<표 4-5> 한미 연합훈련의 변천사	62
<표 4-6> 국민신문고에 북한의 핵관련 의견과 참여도	70
<표 4-7> 서울시 지정 대피시설 현황(2016년 8월 현황)	71

그 립 목 차

<그림 2-1> 정부, 군대, 국민의 관계	22
<그림 2-2> 분석의 틀	27
<그림 3-1> 카르길 전쟁 당시 인도, 파키스탄의 국제관계	33
<그림 4-1> 힐즈먼의 정치과정 모델을 적용한 국방개혁정책 분석	69
<그림 4-2> 국방부 각종 발표에 대한 신뢰성 설문결과	73

ABSTRACT

A Study on the Trinity Approach to the Deterrence of North Korea's Nuclear Weapons: Focusing on the Communication Factors

Park, Yong Woo

Advisor : Prof. Kim, Beob Heon, Ph.D.

Department of Military Science

Graduate School of Chosun University

North Korea has developed nuclear weapons through a total of six nuclear tests since the first nuclear test in 2006 until 2017. In particular, since Kim Jong-un took power, he has promoted the advancement of nuclear weapons and diversification of delivery means through three nuclear tests, and the threat is increasing, including the declaration of the doctrine of preemptive use of nuclear weapons. Therefore, this study investigated what South Korea should do to deter North Korea from nuclear weapons. Focusing on communication among the success factors of nuclear deterrence for North Korea's nuclear deterrence, success factors were derived by analyzing successful cases of communication for nuclear deterrence from the perspective of the Trinity, and applied to North Korea to suggest the development direction of nuclear deterrence communication.

This study covers from the first North Korean nuclear crisis in 1993 to the present, and is limited to how to deter North Korea's use of nuclear weapons. In terms of space, it mainly included the United States, its allies, and international organizations involved in deterring North Korea, such as the IAEA, centered on the Korean peninsula.

As a theoretical background for the study, the relationship between the nuclear deterrence theory and the trinity theory, and the trinity and the success factors of nuclear deterrence were reviewed. And the case analysis deduced what kind of factors to communicate the will of the Indian government, military, and people through the case of India's nuclear deterrence against Pakistan.

By analyzing Korea's nuclear deterrence by detailed factors derived through case analysis, the development direction of the government, the military, and the people was presented.

In terms of government, the detailed factors were consistent policy, alliance relationship, and leadership decision. The Korean government was able to confirm frequent policy changes and disagreements between the ROK-U.S. alliance whenever there was a change of government. In this regard, the government's communication suggested a consistent policy direction through the establishment of a comprehensive nuclear deterrence strategy based on international cooperation, and suggested the need for consensus of opinion between Korea and the United States through the operation of the ROK-U.S. consultative body, determination of leaders, and the need for diplomatic leadership.

In terms of the military, the defense posture, punitive posture, and nuclear posture were derived as detailed factors. The ROK military confirmed that it was necessary to suspend the ROK-U.S. joint exercises in terms of protection posture and to secure the reliability of a customized deterrence strategy in terms of the suspension of the ROK-US combined exercise and the change of some will in the case of the denuclearization negotiations and the nuclear posture aspect. Accordingly, in the direction of development, the necessity of expanding and resuming the target of the ROK-U.S. joint exercise and the punitive posture suggested securing reconnaissance assets, deployment of punitive forces, and deployment of infiltrating assets to improve punitive capacity. In nuclear posture, nuclear sharing and the development of nuclear doctrine were presented to secure the credibility of customized deterrence strategies.

In terms of the people, factors such as government policy support, civil defense participation, and civil-military cooperation were derived. In detail, public policy support was low in support of government policies, and civil defense facilities were insufficient and civil defense training was not implemented in a substantive manner in civil defense participation. As a development direction for these problems, the active participation of the public in the policy-making process was required. In addition, public participation-type civil defense training and activation of

civil-military information exchange were necessary.

Through the study of nuclear deterrence communication, it was judged that balanced communication between the government, the military, and the people for North Korea's nuclear deterrence would be integrated and would have a significant effect on deterring North Korea's nuclear use. It is expected that this study will contribute to an empirical study of North Korea's commitment to nuclear deterrence.

Keyword : North Korea Nuclear, Deterrence Factors, Capability, Credibility, Communication, Trinity

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

북한은 2006년 1차 핵실험 이후 2017년까지 총 6차례의 핵실험을 통해 핵무기를 개발하였다. 특히 김정은 정권이 집권하면서 총 3차례의 핵실험을 통한 핵무기의 고도화와 투발수단의 다변화를 추진하고 있다. 핵무기의 고도화는 무기의 위력을 높인 수소폭탄과 전술적 운용을 위한 전술핵무기를 개발하고 있다. 투발수단의 다변화는 대륙간탄도미사일(ICBM)과 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 등을 개발하고 있으며, 2021년과 2022년 사이에는 한미연합군의 미사일방어체계를 무력화하기 위한 북한판 이스칸데르 미사일(KN-23)과 극초음속미사일(KN-17)을 시험 발사하는 등¹⁾ 다양한 미사일 개발에 그들의 역량을 집중하고 있다.

북한은 제1격뿐만 아니라 제2격의 능력까지 확보함으로써 국제사회로부터 핵보유국 지위를 인정받으려 하고 있다. 그러나 북한이 국제사회로부터 핵보유국으로 인정받을 가능성은 매우 낮다. 엄상운은 핵확산금지조약(NPT: Nuclear nonproliferation treaty)에서의 공식적 탈퇴와 미국과 국제기구 목인이 없는 한 북한의 핵보유국 인정은 불가능함을 강조하였다.²⁾ 또한 한국도 북한을 핵보유국으로 인정하지 않고 있다.³⁾ 그러나 한국이 핵보유국 인정 여부와 상관없이 북한의 핵은 한국에게 실질적 위협을 주고 있다. 결국 북핵은 한국이 대응해야 할 비대칭전력이라는 사실에는 변함이 없다. 이는 한반도는 물론 동북아 지역까지 심각한 안보 위기에 직면하고 있음을 뜻한다.

북한 김정은 위원장은 2022년 4월 25일 조선인민혁명군 창군 90주년 열병식에서 국가 근본이익 침탈 시 핵무기를 사용하겠다고 엄포를 놓았다.⁴⁾ 이는 북한이 그 동안 자신들의 핵무기는 핵 공격에 대비한 방어용이라고 주장하였으나, 이제는 군사적 상황뿐만 아니라 정치·경제적 상황에서도 먼저 핵무기를 사용할 수 있다고 주장하였다. 이는 매우 공격적이며, 위험한 핵 독트린으로 볼 수 있다. 북한의 도발은 앞으로도 멈추지 않고 계속될 것이다.

1) 이선희, “북한 극초음속활강체 개발 의도와 함의”, 『국방논단』 제1884호(22-5), 2022, p. 2.

2) 엄상운, “북한의 핵보유국 지위 획득은 가능한가? - 인도, 파키스탄, 이스라엘의 사례 분석을 토대로”, 『국제협력과 세계평화: 외교·경제·사회·교육·문화의 지구화/현대화』, 제11차 한국평화연구학회 국제학술 세미나, pp. 265-266.

3) 국방부, 『2020 국방백서』, 서울: 국군인쇄창, 2020, p. 28.

4) 「北김정은, 비군사적 상황에도 핵무력 엄포...“근본이익 침탈시 결행”」, 『세계일보』, 2022. 4. 27.

북한의 핵 위협에 대응하기 위한 핵억제는 역대 정부의 최우선 국정과제 중 하나이다. 한국 정부는 북한의 핵억제를 위해 강경책과 유화책을 상황에 맞게 적용하였고, 때로는 무시로 일관하기도 하였다. 2018년에는 북한이 핵 실험장 갱도 폐쇄와 같은 실질적 조치가 이루어지기도 하였으나, 협상 격렬 등의 이유로 원 상태로 되돌아갔다.

미국과 국제사회도 북한의 핵억제를 위해 다양한 노력과 지원을 하고 있다. 미국과 국제사회는 2006년 이후 2022년까지 UN안보리 대북제재 결의를 11차례 채택⁵⁾하였으며, 이를 근거로 북한에 대한 강도 높은 경제제재를 시행하였다. 이러한 한국과 미국, 국제사회의 노력으로도 북한의 핵개발 의지를 막을 수는 없었다.

2013년 한미는 ‘확장억제’를 기초로 ‘한미 공동의 맞춤형 억제전략’을 추진하였다. 이는 핵위협 단계부터 사용단계까지 가용한 모든 억제 방법과 수단을 최대한 활용하여 대응하는 개념이다. 이를 위해 한국은 일명 4D 전략으로 불리는 탐지(Detect), 결심(Decide), 격퇴(Defeat), 방어(Defend)) 전략을 구현해 나가는 가운데 독자적인 핵억제 능력을 확보하기 위해 한국형 킬체인(Kill Chain), 한국형 미사일 방어체계(KAMD: Korea Air and Missile Defense), 대량응징보복체계(KMPR: Korea Massive Punishment and Retaliation)로 구성된 대응체계 구축을 추진해 나가고 있다.

또한 북한의 핵 도발 시마다 한미연합군은 군사시위와 한미 전략자산의 한반도 전개 등 가시적 행동과 함께 국제사회와 공조하여 대북 규탄 성명 채택과 안보리 제재 등의 강력히 조치도 병행하였다.

한국, 미국과 국제사회가 다함께 핵억제를 위해 수년간 노력했음에도 불구하고 북한의 핵위협은 계속되고 있으며, 북한은 핵무기 고도화, 투발수단의 다변화, 공격적인 핵 독트린 발표 등을 통해 위협의 수위를 높이고 있다. 이러한 상황을 고려할 때 지금까지의 핵억제는 충분한 효과가 부족하였다고 평가 할 수 있다.

이에 북한의 핵억제를 위해 한국은 무엇을 할 것인가에 대한 연구를 위해 핵억제이론의 성공요인으로 접근하였다. 대표적인 핵억제 성공요인은 3C로 알려진 능력(Capability), 의사전달(Communication), 신뢰성(Credibility)이다. 그러나 시대의 변화에 따라 학자마다 성공의 요인을 다르게 제시하고 있다. 박휘락은 핵억제 성공요인을 의

5) 유엔 안전보장이사회의 결의안은 2006년 대포동 2호 미사일 발사 관련 제1695호, 1차 핵실험 관련 제1718호가 채택되었으며, 2009년에는 2차 핵실험 관련 제1874호, 2013년에는 광명성 3호 발사 관련 제2087호, 3차 핵실험 관련 제2094호가 채택되었다. 2016년에는 광명성 4호 발사 관련 제2270호, 5차 핵실험 관련 제2321호, 2017년에는 탄도미사일 발사 관련 제2356, 화성14호 발사 관련 제2371호, 6차 핵실험 관련 제2375호, 화성15호 발사관련 제2397호의 결의안이 채택되어 2006년 이후 총 11회에 걸쳐 결의안이 채택되었다.

지, 능력, 전달로 제시⁶⁾하였으며, 김태현은 능력과 리더십의 결의로 보았다.⁷⁾ 이외에도 많은 학자들이 공통적으로 능력과 의지를 강조하고 있으며, 특히 피동적이고 큰 변화가 없는 능력 요인보다는 능동적이고 주체에 따라 변화가 많은 의지전달 요인이 핵억제를 위한 가장 중요한 요인으로 제시하고 있다. 이에 본 연구는 북핵 억제에 대해 핵억제 성공요인 중 의지전달을 중심으로 하였다.

핵억제는 국가의 생존이 걸린 가장 중요하고 민감한 사항으로 국가의 모든 요소가 동원된 총력전 개념으로 접근해야 한다. 총력전에서 국가는 정부, 군대, 국민이 상호작용을 통해 마찰을 줄이고 일관되고 균형을 이루는 것이 가장 효과적인 것이다.⁸⁾ 따라서 핵억제 성공요인 의지전달의 주체는 정부, 군대, 국민이 핵억제 의지전달의 균형을 이룰 때 가장 효과적인 핵억제가 될 것이다.

이러한 정부, 군대, 국민의 삼위일체는 국가의 주체를 구분하여 분석할 때 종종 사용되어져 왔으며, 미국은 과거 베트남전의 패배에 대해 삼위일체론의 관점에서 정부, 군대, 국민의 요소로 분석하여, 국민 요소에서 교훈을 도출하기도 하였다.

따라서 북한의 핵억제에 대해 핵억제 성공요인인 의지전달이 정부, 군대, 국민의 측면에서 어떻게 수행 되었는가? 하는 접근방법을 적용하였다.

북한의 핵억제에 대한 삼위일체 의지전달 요인을 연구함에 있어 다음과 같은 문제 의식에서 출발하였다. 첫째, 핵억제를 위한 정부, 군대, 국민의 의지전달의 요인은 무엇인가?, 둘째, 북한의 핵억제를 위해 정부, 군대, 국민은 어떠한 의지전달을 했는가?, 셋째, 북한의 핵억제를 위한 정부, 군대, 국민 의지전달의 발전방향은 무엇인가? 라는 측면에서 중점 연구하였다.

따라서 본 연구는 북한 핵억제를 위한 ‘핵억제 의지전달’에 성공한 사례를 삼위일체 측면에서 분석하여 성공요인을 도출하고, 이를 북한에 적용하여 핵억제 의지전달 발전 방향을 제시하는데 있다. 이 연구를 통해 북한의 핵억제 의지전달의 실증적 연구에 크게 기여할 것으로 기대한다.

6) 박휘락, 『국가안보론(이상과 현실의 균형)』, 서울: 대영문화사, 2020, pp. 227-228.

7) 김태현, “북한의 국경독재체제와 핵전략”, 『국방정책연구』 제33권 제3호, 2017, pp. 36-39.

8) 카를 폰 클라우제비치(류제승 역), 『전쟁론』, 서울: 책세상, 1998, pp. 57-58.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구는 시기적으로 1993년 1차 북핵 위기부터 2019년 하노이 북미정상회담까지의 북한 핵·미사일 도발과 관련된 한미와 국제사회의 억제를 위한 다양한 노력이 첨예하게 대립하던 시기를 망라하고 있다. 북한은 6.25전쟁이 끝난 직후부터 구소련으로부터 지원을 받아 핵 관련 연구를 시작하였다. 한국은 1차 핵실험 이전에는 핵무기에 대한 직접적 위협이 없는 것으로 인식하였다. 그러나 2006년 1차 핵실험 이후로 북한의 핵무기를 실질적 위협으로 인식하기 시작하였다.

연구 대상은 유사시 북한의 핵사용 억제로 한정하였다. 이는 북한이 핵을 지속적으로 개발하고 있으며, 스스로 핵보유국임을 주장하고 있으나, 국제사회와 한국은 북한을 핵보유국으로 인정하지 않는다. 그러나 북한은 언제든지 핵사용 위협을 가할 수 있어 본 연구에서는 북한의 핵사용을 전제로 하여, 북한의 핵개발 억제보다는 핵사용을 억제하는데 중점을 두고 연구하였다.

연구의 시간적 범위는 1993년 1차 북핵 위기부터 핵 고도화를 추진하고 있는 현재에 이르는 기간 동안 역대 정부와 군대, 국민이 핵억제를 위해 무엇을 추진하였고 어떠한 결과를 얻었는지, 그 방향과 대응에 대해 검토하였다.

공간적으로는 주로 한반도를 중심으로 북핵 억제에 관여하고 있는 미국과 동북아시아 지역의 6자 회담국 등을 고려하였다. 핵억제는 한국의 독자적인 노력만으로 불가능하다. 결국 동맹국인 미국과 북한에 압력을 가할 수 있는 국제사회의 동참이 있어야만 가능하다. 따라서 유엔 주요 국가와 국가원자력기구(IAEA: International Atomic Energy Agency) 등도 포함하였다.

본 연구의 목적은 핵억제에 성공한 국가를 대상으로 삼위일체(정부, 군대, 국민)적 접근을 통해 어떠한 의지전달 요인이 핵억제에 영향을 미쳤는지 그 요인을 도출하는 것이며, 도출된 핵억제 의지전달 요인으로 한국의 핵억제 의지전달에 대입하여 한국의 핵억제 의지전달의 문제와 그에 따른 발전방향을 제시하는 것이다. 이를 위한 이론적 배경과 사례 연구의 범위는 다음과 같다.

첫 번째, 이론적 배경으로는 핵억제이론과 삼위일체론 간의 상호작용, 삼위일체와 핵억제 성공요인 간의 관계를 중점적으로 검토하였다.

첫째, 핵억제이론에서는 핵억제의 개념과 핵억제 성공요인에 대해 살펴보았다. 특히

지금까지 다수의 학자들이 연구를 통해 주장하는 다양한 핵억제 성공요인이 무엇이며, 어떠한 관점에서 성공요인을 제시하였는지 정리하고, 이들의 공통된 의견과 이견을 보이는 의견에 대해 분석하였다.

둘째, 명확한 의사전달을 위해 정부, 군대, 국민의 삼위일체적 측면에서 삼위일체 이론의 개념과 상호작용에 대해 연구하였다. 이를 위해 정부, 군대, 국민 간의 관계를 검토하고 서로에게 어떠한 상호작용을 통해 통합되고 균형을 유지하는가에 대해 연구하였다.

셋째, 삼위일체와 핵억제 성공요인의 관계에 대해 연구하였다. 삼위일체인 정부, 군대, 국민과 핵억제 성공요인인 능력, 의지전달, 신뢰성 사이의 상호작용이 어떻게 이루어지고 서로 간에 어떻게 균형을 이루는지에 대해 연구하였다.

두 번째, 핵억제 사례는 북한과 유사한 핵개발과 핵무력을 완성한 파키스탄에 대한 인도의 핵억제에 대해 분석하였다.⁹⁾ 이를 위해 분석 기간은 파키스탄의 핵개발 시점부터 핵 고도화에 이르는 전 기간을 망라하여 인도의 핵억제를 분석하였다. 또한 인도의 핵억제와 연계된 인도와 파키스탄의 동맹 관계까지 분석하였다. 특히, 인도의 동맹국 소련, 적대 관계의 파키스탄과 중국, 중립국 미국 등이 인도의 핵억제에 어떠한 영향을 미쳤는지 제시하였다.

두 나라가 핵을 보유한 이후 발생한 1999년 카르길(Kargil) 전쟁에서 인도는 핵억제를 위해 어떠한 의지전달을 통해 핵을 억제시키고 전쟁에서 승리하였는지를 면밀히 분석하였다. 카르길 전쟁 이후 ‘전범위 핵억제전략’을 내세운 파키스탄의 핵위협에 어떠한 전략으로 핵을 억제한 가운데 파키스탄의 도발에 대응하였는지 연구하였다.

사례분석을 통해 인도의 정부, 군대, 국민이 핵억제를 위해 어떻게 의지전달을 하였는지에 중점을 두고 분석하였다. 이를 통해 인도의 핵억제에는 어떠한 의지전달 요인이 작동되었는지 도출하였다.

도출된 정부, 군대, 국민의 의지전달 요인으로 북한의 핵억제를 위해 한국의 의지전달은 어떻게 작동되었는지 분석하였다. 이를 통해 앞으로 북한의 핵억제를 위해 삼위일체적 의지전달 측면에서 발전방향은 무엇인가를 연구하였다.

9) 손한별은 서울대학교 국제학연구소 국제안보센터 전문가 토론회에서 인도의 파키스탄 핵억제 사례에 주목해야 함을 강조하였다. 이는 북한의 핵개발은 파키스탄의 지원과 파키스탄의 핵을 개발한 칸 박사의 지원이 기여한 바가 크며, 북한의 핵·미사일 개발 모델로 파키스탄이 주목하고 있기 때문이다. 손한별, “전략적 안정을 위한 인-파 핵·재래식 균형”, 서울대학교 국제학연구소 국제안보센터 세미나 자료 1권, 2021, p. 4.

2. 연구의 방법

본 연구는 핵억제이론과 북핵 억제와 관련된 국내·국외 문헌과 대학 및 연구기관에서 발표된 학술자료, 정책 및 연구 보고서, 범국민 안보의식 조사 등을 활용한 문헌연구 방법을 적용하였다. 특히, 국방부, 국회사무처 등 정부기관과 그 산하 기관인 국방대학교(KNDU: Korea National Defense University), 한국국방연구원(KIDA: Korea Institute for Defense Analyses) 통일연구원(KINU: Korea Institute for National Unification) 등에서 연구하여 발표된 공신력 있는 정책 및 연구 보고서와 민간 연구소인 아산정책연구원(The Asan Institute for Policy Studies), 화생방방재연구소, 세종연구소 등의 국가안보진단 보고서 등을 활용하여 객관적 논리성을 도모하였다. 일부 미흡한 부분은 외국문헌과 언론보도와 방송 자료 등을 활용하였다.

연구목적에서 제시한 세 가지 문제 제기에 대한 분석을 위해 문헌연구를 통해 선행연구 결과를 제시하고, 핵억제 성공 사례분석을 통해 정부, 군대, 국민의 핵억제 세부요인을 도출하여 세부 요인별 한국의 북한 핵억제를 위한 의지전달을 분석하여, 북한의 핵을 억제하기 위한 한국의 의지전달 발전방안을 모색하고자 아래와 같은 연구방법을 적용하였다.

첫째, 북한과 유사한 핵개발 과정과 핵전략을 사용하고 있는 파키스탄을 대상으로 한 인도의 핵억제 성공 사례를 중심으로 정부, 군대, 국민의 의지전달 요인을 도출하기 위해 사례연구 분석방법을 적용하였다.

둘째, 본 연구는 북한의 핵억제를 위한 학자들의 다양한 연구 결과를 종합 분석하고, 이를 바탕으로 핵억제 의지전달 측면에서 특정 현상에 대한 심도 깊은 이해와 설명을 통해 정책적 발전방향의 요인을 찾아 인과관계를 제시하는 질적 연구방법을 적용하였다.

셋째, 북한의 핵억제에 대해 그 동안 많은 연구들이 대부분 핵억제 성공요인 중 능력에 치중되어 연구되었다. 반면 본 연구의 관점인 의지전달(Communication) 측면의 연구는 미진하였다. 이에 기존의 연구문헌을 의지전달 측면에서 재해석하여 “한국의 능력과 의지를 어떻게 의지전달 할 것인가?”에 중점을 두고 사례연구와 문헌연구방법에 의해 연구하였다.

한국은 북핵 억제를 위해 그 동안 많은 발전을 이룩하였다. 대표적으로 한국형 킬체인, 한국형 미사일 방어체계, 대량응징보복체계 등을 갖추었으며, 이를 통해 부분적인 의지전달로 사용하여 왔다.

또한 미국과 2013년 한미 공동의 맞춤형 억제전략을 통해 적 도발에 맞춤형으로 정해진 의지를 전달하였으나, 그나마도 미국이 주도한 경우가 많았다.

따라서 본 연구를 통해 북한과 미국의 전략에 수동적인 대응 자세에서 보다 핵억제에 대한 능동적이고 적극적인 의지전달을 한국이 주도할 수 있는 발전방향을 제시하여 향후 북한 핵억제에 접목함으로써 북한의 핵을 억제하고 그 위협으로부터 한국의 이익을 보호하는데 기여하고자 한다.

본 연구의 전개 과정은 총 6장으로 구성하였다. 제1장 서론에서는 연구의 배경과 목적, 연구 범위와 방법, 선행연구를 포함하였다.

제2장은 이론적 배경과 분석의 틀에서는 삼위일체적 접근을 통한 핵억제 의지전달 요인을 고찰하였다. 이론적 배경으로 핵억제이론과 삼위일체론, 삼위일체와 성공요인의 관계에 대해 연구하였으며, 이와 같은 이론적 토대 위에서 정부, 군대, 국민 측면과 의지전달의 관계를 정리하고, 마지막으로 분석의 틀을 제시하였다.

제3장은 사례분석으로 인도의 핵억제 성공사례를 삼위일체적 접근방법으로 정부, 군대, 국민의 의지전달 측면에서 분석하여 어떠한 요인에 의해 영향을 받았는지 교훈을 도출하였다.

제4장은 인도의 핵억제 사례분석을 통해 도출된 의지전달 세부 요인별로 북한의 핵억제를 위한 그동안 한국의 핵억제 의지전달에 대해 분석하였다. 이를 통해 북한의 핵억제를 위한 정부, 군대, 국민의 의지전달 측면에서 질적 분석을 통해 문제점을 도출하여 향후 적용방안에 대한 방향을 제시하였다.

제5장은 북한의 핵억제를 위한 정부, 군대, 국민의 삼위일체적 접근에서 의지전달의 핵억제 발전방향을 제시하였다.

제6장 결론으로 연구 결과의 의미, 학문적 함의, 정책적 제안사항, 연구의 제한사항과 향후 연구 방향에 대해 제시하였다.

본 연구는 3장의 사례분석을 통해 핵억제 의지전달 요인을 도출하고, 4장에서는 이를 북한의 핵억제를 위한 한국의 의지전달에 적용하여 무엇이 문제인가를 식별하였다. 5장에서는 현재 한국의 핵억제 의지전달의 문제점에 대한 대응 발전방향을 제시함으로써 연구의 논리성과 신뢰성을 확보하였다.

제3절 선행연구 검토

핵억제이론에 대한 연구는 많은 정치·군사·안보·외교전문가들이 수행하여 왔다. 억제이론에서 핵억제이론이 파생되어 나오면서 전문적인 연구가 진행되었으며, 특히 북한의 핵억제에 관한 연구는 북한의 핵실험과 미사일 도발이 극에 달했던 2015년부터 2018년까지 집중적으로 진행되었다. 이 시기의 많은 연구 중에서 핵 도발에 따른 한국 또는 한미 동맹의 핵억제 능력에 대한 연구가 주를 이루어졌다. 이후 2018년 후반기부터는 남북정상회담과 북미정상회담 등 협상과 관련된 방향과 전망을 중심으로 연구되었으며, 2019년 북미정상회담 결렬 이후에는 핵억제를 위한 미국의 저위력 핵무기 개발과 관련한 확장억제의 신뢰성과 맞춤형 억제전략에 대한 연구가 중점적으로 진행되었다.

본 연구는 북한의 핵억제를 위한 삼위일체적 접근에 대한 선행연구로 크게 네 가지로 분류하였다. 첫째, 핵억제에 관한 이론적인 배경과 핵억제의 성공요인에 관한 선행연구이다. 둘째, 삼위일체적 접근에 의한 분석 사례에 대한 선행연구이다. 셋째, 핵억제에 성공한 사례연구에 관한 선행연구이다. 넷째, 북한의 핵억제에 관한 선행연구이다. 각 선행연구 결과는 다음과 같다.

첫째, 북한 핵억제의 이론적인 배경과 핵억제의 성공요인에 관한 선행연구는 매우 다양하게 진행되었다. 특히 1975년 필 윌리엄스(Phil Williams)가 그의 논문 “Deterrence”에서 억제 성공을 위한 요구조건으로 3C(Communication, Capability, Credibility)를 제시하였으며¹⁰⁾, 이 이론은 억제의 성공요인으로 아직까지 널리 사용되고 있다. 그러나 시대가 변화하면서 많은 학자들이 억제의 성공요인에 대해 연구를 하였고, 그 결과 다양한 의견을 제시하고 있다. 학자들의 다양한 의견을 살펴보면 다음과 같다.

박창희는 『군사전략론』에서 억제에 성공하기 위한 3가지 성공요인으로 의사전달(Communication), 능력(Capability), 신뢰성(Credibility)을 제시하고 있다.¹¹⁾ 이는 필 윌리엄스의 3C를 인용한 것으로 의지전달은 어떠한 행위를 할 경우 어떠한 일이 일어나리라는 것을 억제 대상에게 정확히 알리는 것이며, 능력은 상대에게 압력이나 해를 가할 수 있는 물리적 능력을 의미한다. 신뢰성은 상대로 하여금 특정 행위를 위반할 경우 억제를 위해 가했던 위협이 실제로 실행될 것이며, 대가가 충분히 지불될 것임을

10) Phil Williams, “Deterrence”, *Contemporary strategy: Theories and Politics*. 1975, p. 75.

11) 박창희, 『군사전략론』, 서울: 플래넷미디어, 2013, pp. 353-359.

믿도록 하는 것으로 제시하였다.

박휘락은 저서 『국가안보론(이상과 현실의 균형)』에서 핵억제의 성공요인으로 의지, 능력, 전달로 제시하였다.¹²⁾ 특히 국가, 국민, 군의 의지를 클라우제비츠의 삼위일체적 측면에서 분석하였으며, 이는 결국 총력안보체제를 바탕으로 하는 대응태세를 개념적으로 강조하였다. 다만, 국가, 국민, 군의 의지전달에 대해 구체적인 분석과 방안을 제시하지는 못하였다.

박창권은 그의 논문 “북한의 핵 운용전략과 한국의 대북 핵억제전략”에서 핵억제 성공요인을 능력, 의지, 태세, 확장억제에 대한 신뢰성으로 제시하였다.¹³⁾ 그 중 의지에 대해서는 “억제력의 신뢰성은 능력보다는 의지에 의존한다”고 분석하여 의지의 중요성을 강조하였다.

김태현은 그의 논문 “북한의 국경독재체제와 핵전략”에서 핵억제의 성공요인으로 핵능력(Nuclear Capability), 리더십의 결의(Leadership's Resolve), 비핵수단(Conventional Forces)으로 제시하였다.¹⁴⁾ 이를 정리하면 결국 성공요인은 능력과 의지로 볼 수 있으며, 다만 기존 능력을 핵능력과 비핵능력으로 구분하여 비핵능력을 강조하였다.

미 국방부에서 발간한 JP 3-72 『Joint Nuclear Operations』에서 억제의 신뢰성은 능력과 의지전달로 제시하고 있다.¹⁵⁾ 이는 신뢰성 있는 억제를 위해서는 미국과 동맹, 우방국에 대한 공격에 적절히 대응할 수 있는 수단으로 신뢰할 수 있는 핵 능력을 매우 중요한 요소로 보고 있다. 또한 미국이 능력을 운용하겠다는 의지를 담은 전략적 메시지를 통해 억제가 달성된다고 제시하고 있다.

여러 학자들의 연구결과를 종합해 보면 공통적으로 능력과 의지전달을 성공요인으로 보며, 일부 태세, 확장억제의 신뢰성 등을 제시하고 있다. 또한 능력은 핵능력을 의미하였으나 무기체계의 발달과 위력의 증가로 비핵 전력도 능력에 포함하는 추세임을 확인하였다. 반면 신뢰성에 대해서는 상대방의 심리적 요인으로 핵억제의 효과를 측정하거나 평가할 수 있는 방법의 제한으로 성공요인에서 제외하는 경우가 많았다.

결론적으로 대표적인 핵억제의 성공요인이었던 능력, 의지전달, 신뢰성은 시대의 변화하여도 공통적으로 능력이 의지전달이 성공요인임에는 변화가 없으며, 그 중에서도

12) 박휘락, 앞의 책, pp. 227-228.

13) 박창권, “북한의 핵운용전략과 한국의 대북 핵억제전략”, 『국방정책연구』 제30권 제2회, 2014, pp. 160-163.

14) 김태현, 앞의 논문, pp. 36-39.

15) Joint Staff, *JP 3-72 Nuclear Operations*, Washington: Joint Staff, 2020, p. 3.

의지전달을 핵심요인으로 강조하고 있다. 이에 북핵 억제를 위한 연구는 의지전달 요인 측면에서 연구가 필요하다.

둘째, 삼위일체적 접근에 의한 분석 사례에 대한 선행연구이다. 대표적인 연구 사례에는 미국이 베트남전의 패배 원인을 분석할 때 정부, 군대, 국민의 요소에 의해 분석을 하였으며, 그 결과 베트남전은 국민 반전의식의 확산에 의한 정부, 군대와와의 마찰의 극대화를 극복하지 못한 것이 대표적인 원인으로 도출하였다.

김법현은 군사 분쟁과 통합간 안정화에 관한 연구에서 삼위일체론(정부, 군대, 국민) 논리를 군사 분쟁 및 통합 시 적용하여, 정부, 군대, 국민 간의 상호마찰을 최소화 하면서 균형을 이루어야 함을 말하였다.¹⁶⁾

성윤환은 전쟁 패러다임 변화와 한반도 전쟁에서의 함의에 대한 연구에서 전쟁의 속성 변화를 검토하면서 삼위일체론을 중심으로 정부, 군대, 국민을 독립변수로 사용하여 이들로 인해 전쟁의 패러다임이 변화가 있음을 주장하였다.¹⁷⁾

이와 같이 삼위일체론의 정부, 군대, 국민은 국가 총력전의 개념을 통해 국가를 구성하는 모든 요인의 마찰과 균형을 고려한 연구에 주로 사용되어 왔다. 그러나 아직까지 핵억제와 관련된 연구에서 삼위일체적 접근을 통한 연구는 이루어지지 않았다. 따라서 북핵 억제를 위해 국가 총력전 개념을 적용하여 정부, 군대, 국민이 무엇을 할 것인가에 대해 연구하였다.

셋째, 핵억제에 성공한 사례연구와 북한의 핵억제에 관한 연구들이다. 대표적인 핵억제 사례에는 미국과 소련의 쿠바 미사일 사태와 인도-파키스탄의 카르길 전쟁이 있다. 모두 핵무기를 보유한 국가 간의 사례이며, 한국은 핵을 보유하고 있지는 않으나 미국의 확장억제를 통해 핵무기 운용이 가능한 것으로 판단하여 두 사례를 적용할 수 있다. 그러나 본 연구에서는 인도의 핵억제 사례 분석을 적용할 것이다. 이와 관련된 연구는 다양하게 진행되었으며, 학자마다 각각의 시점에서 연구가 진행되었다. 각 시점에서의 대표적 연구는 다음과 같다.

라운도는 “카슈미르문제와 인-파 분쟁”에서 인도와 파키스탄의 종교적, 지리적 등의 다양한 문제로 인한 분단 과정부터 세 차례의 전쟁에 대해 분석하고 현재의 인도, 파키스탄 상황과 관계를 분석하였다.¹⁸⁾ 인도와 파키스탄은 카슈미르로 인한 대립은 남

16) 김법현, “군사 분쟁 및 통합 간 안정화에 관한 연구: 클라우제비츠 삼위일체를 중심으로”, 『동북아연구』 제32권 2호, 2017, pp. 11-12.

17) 성윤환, “전쟁 패러다임 변화와 한반도 전쟁에서의 함의; 클라우제비츠의 삼위일체론을 중심으로”, 『한국군사학논총』 제5집 제2권, 2016, pp. 100-102.

북의 대립 관계와 유사한 구조이며 두 나라 모두 핵을 하고 있어 북핵 문제에 대한 비교 분석 대상으로 적합하다고 분석하였다.

이진기, 손한별은 논문 “군사적 실패와 전략적 대응: 제3차 인도-파키스탄 전쟁과 카르길 전쟁을 통한 파키스탄 군사전략 변화 사례” 연구를 통해 파키스탄이 제3차 인도-파키스탄 전쟁과 카르길 전쟁의 실패를 통해서 핵 관련 전략적 대응을 어떻게 하였는지를 분석하였다.¹⁹⁾ 파키스탄은 제3차 인도-파키스탄 전쟁의 실패를 통해서 인도를 대상으로 재래식전력의 한계와 핵무장의 필요성을 인식하게 되었다. 1998년 핵 실험 후 핵을 보유한 상태에서 수행한 카르길 전쟁의 실패는 최소신뢰억제가 강력한 의지를 가진 재래식 공격을 억제할 수 없음을 인식하게 되었고 그 결과 ‘전범위 억제전략’으로 전환되었다고 분석하였다.

손한별은 “핵보유국에 대한 전략적 강압: 1999년 카르길(Kargil) 전쟁”에서 카르길 전쟁을 핵무기가 전략적 수준에서 상대방을 억제하는 역할을 하지만 전술적 수준의 재래식 분쟁에서는 오히려 담대하고 공세적인 행동을 유발할 수 있다는 “안정-불안정의 역설(Stability-Instability Paradox)의 대표적인 사례로 제시하였다.²⁰⁾ 카르길 전쟁은 핵무기 보유로 인해 파키스탄이 오판하여 도발하였으나 인도의 강압전략에 의해 차단되었으며, 인도는 국제적 지원과 지지를 통해 파키스탄을 억제하였다고 분석했다.

김창준은 “한국이 가진 강경대응전략의 실효성: 인도-파키스탄 사례를 중심으로”에서 카르길 전쟁 이후 파키스탄의 도발에 대응한 인도의 순다르지 교리(Sundarji Doctrine), 콜드 스타트(Cold Start), 국부타격(Surgical Strike)이라는 3가지 강경대응전략을 다음과 같이 분석하였다.²¹⁾ 순다르지 교리는 대규모 공격작전으로 시간의 지체와 국제적 개입으로 실패하였으며, 콜드 스타트는 확전 우려에 따른 결심이 어려웠다. 국부타격은 파키스탄의 핵사용 임계점 하향 위협에 따라 적용이 제한되었다. 이후 인도는 선제 핵사용과 카운터포스로 공세적 핵 운용으로 핵억제를 시도하였으나 이 또한 남아시아의 불안정성을 높이는 문제점을 야기하였다. 인도 핵억제 사례를 통해 한국의 강경대응전략의 딜레마와 위험성을 경고하고 있다.

18) 라운드, “카슈미르 문제와 인-파 분쟁”, 『남아시아연구』 제5호, 한국 외국어대 남아시아연구소, 2000.

19) 이진기, 손한별, “군사적 실패와 전략적 적응: 제3차 인도-파키스탄 전쟁과 카르길 전쟁을 통한 파키스탄 군사전략 변화 사례”, 『한국군사』 제9호, 2021.

20) 손한별, “핵보유국에 대한 전략적 강압: 1999년 카르길(Kargil) 전쟁”, 『국가전략』 제2017년 제23권 4호, 2017.

21) 김창준, “한국이 가진 강경대응전략의 실효성(인도-파키스탄 사례를 중심으로)”, 서강대학교 정치학 석사학위논문, 2020.

이와 같이 카르길 전쟁 분석은 핵억제에 있어 성공적인 요인으로 여론전을 통한 국제사회와 국민적 지지 측면을 중심으로 연구하였고, 파키스탄의 실패요인으로 정부와 군대의 관계, 인도 핵전략과 의지에 대한 오판 등을 주로 분석하였다.

이에 본 연구는 선행연구에서 다루어지지 않은 삼위일체적 관점에서 의지전달의 모든 분야에 대해 분석하고 연구할 것이다.

넷째, 북한의 핵억제에 관한 선행연구이다. 2006년 북한의 1차 핵실험 이후 핵억제를 위한 다수의 연구가 진행되었다. 대부분의 연구는 북한의 핵·미사일 도발과 핵능력과 고도화에 따른 한국의 핵 억제력 창출과 미국의 확장억제 신뢰성 보장 등 핵억제 성공요인 중 능력에 집중되어 연구되었으며, 의지전달과 신뢰성에 대한 연구는 진행되지 않았다.

박재완은 그의 논문 “북핵문제 해결을 위한 미·중의 역할과 한국의 군사적 대응전략 연구”에서 북핵 억제를 위한 미국과 중국의 역할을 분석하고 정부의 정책과 군사적 대응 전략을 제시하였다.²²⁾ 다만 핵억제 성공요인 중 ‘능력’을 중심으로 기술하였으며, 의지전달은 포함되지 않았다.

한용섭은 “미국의 맞춤형 억제전략과 북한의 핵위협 해소 방안”에서 미국의 확장억제전략의 역할과 한국이 독자적으로 해야 할 방안을 제시하였다.²³⁾ 먼저 미국의 확장억제를 통해 북한의 핵사용을 보복적 억제력으로 활용하고 한국의 거부적 억제를 위한 독자적인 C4ISR 능력과 재래식 공격능력을 획기적으로 발전시켜 적극적 방어를 위해 미사일 방어체계와 대공방어능력 향상을 제시하였다. 또한 핵억제에 있어 한미동맹의 강화와 소극적 방어를 위한 방호 및 대피훈련 평시 시행 등이 필요하다고 제안하였다.

김재엽은 “한반도 군사안보와 핵전략: 북한 핵무장 위협에의 대응을 중심으로”에서 북한이 핵위협에 대응하기 위해 한국은 핵무기의 선제 불사용 원칙을 기반으로 북한의 핵무장 능력을 겨냥하는 확증보복 전략을 통해 북한의 핵무장 위협을 억제, 분쇄할 수 있어야 하며, 한국의 핵전략이 평시·전시 유효성을 보장받을 수 있도록, 미국에 의한 핵우산 공약의 제도적, 물리적 실효성을 강화 발전시켜야 한다고 제시하였다.²⁴⁾

김학민은 “4차 북핵 실험과 우리의 대비 및 대응 방향: 국가적, 군사적 차원의 방호

22) 박재완, “북핵문제 해결을 위한 미·중의 역할과 한국의 군사적 대응전략 연구,” 조선대학교 박사학위 논문, 2016.

23) 한용섭, “미국의 맞춤형 억제전략과 북한의 핵위협 해소 방안,” 『국방연구』 제50권 제2호, 2007.

24) 김재엽, “한반도 군사안보와 핵전략: 북한 핵무장 위협에의 대응을 중심으로,” 『국방연구』 제59권 제2호, 2016.

및 사후관리를 중심으로”에서 북한의 핵위협에 대비한 핵 방호 및 사후관리에 있어 ‘예방-대비-대응-복구’의 선순환 단계를 적용해야 함을 강조하고 있다.²⁵⁾ 각 단계에서는 대비계획과 대응체계 구축을 통한 피해 예방 활동, 생존성 보장을 위한 체계적인 대비, 피해 최소화를 위한 범정부적인 대응, 국가기능 조기 유지 및 회복을 위한 신속한 복구 등을 제시하였다. 또한 다른 논문 “국가 핵 방호체계 조기 구축을 위한 제언”에서는 국가 핵 방호체계 구축방향으로 국가위기관리체계, 대피시설과 대피체계, 사후 대응, 수습 및 복구 체계, 국민 교육 및 훈련 체, 통신정보유통 체계 등을 정립하고 구축해야 함을 강조하였다.²⁶⁾

조비연은 미국의 2018년에 작성 공개한 핵태세보고서²⁷⁾를 근거로 미국이 러시아, 중국, 북한 및 새로운 위협에 대비하기 위해 저위력핵무기를 개발하고 있음을 주목하고, 이를 활용한 한국의 확장억제의 신뢰성을 높이는 방안에 대해 연구하였으며, 향후 저위력 핵무기의 한반도 또는 아시아 역내에 배치하는 핵 재배치와 핵 공유에 대한 후속연구의 필요성을 제기하였다.²⁸⁾

북핵 억제를 위한 많은 선행연구들을 살펴보았듯이 다양한 방안이 제시되었다. 그러나 모두 핵억제 성공요인의 능력 측면에서 연구하였으며, 의지전달에 대한 연구는 찾을 수 없었다. 핵억제 성공요인 중 의지전달이 가장 중요하다고 강조하고 있으나 실질적인 연구는 전무하였다.

이와 같은 선행연구들을 토대로 본 연구의 방향을 다음과 세 가지로 제시하였다.

첫째, 북한의 핵억제를 위한 의지전달에 중점을 두었다. 지금까지의 핵억제는 관련 연구는 능력 중심으로 연구가 진행되었고, 의지전달 측면에서는 연구가 이루어지지 않았다. 다수의 학자들이 공통적으로 의지전달의 중요성을 강조하고 있듯이 능력이 있어도 의지로써 전달되지 않는다면 능력의 핵억제 효과는 100% 발휘되기 어려울 것이다. 핵억제는 상대방의 심리적 요인이 강하게 작용한다. 따라서 적극적인 의지전달은 상대방의 심리적 압박을 통해 핵무기 운용을 포기하게끔 하는 중요한 요인이다. 이러한 핵

25) 김학민, “4차 북핵 실험과 우리의 대비 및 대응 방향”, 『국방정책연구』 제34권 제1호, 2018.

26) 김학민, “국가 핵 방호체계 조기 구축을 위한 제언”, 『국방정책연구』 제32권 제2호, 2016.

27) 핵태세보고서(NPR: Nuclear Posture Review)는 미국 행정부의 근간을 이루는 보고서로 1994년 최초 발간된 이후 정권교체 시기인 8년을 주기로 발간되어 중·장기적 핵정책 방향 및 지침을 제공한다. 지금까지 1994년(클린턴 행정부), 2002년(부시 행정부), 2010년(오바마 행정부), 2018년(트럼프 행정부)까지 발표되었다.

28) 조비연, 『미국의 저위력 핵무기와 한반도에서의 확장억제전략 연구』, 국방정책 전문연구시리즈 2021-01, 202, pp. 63-76.

역제 의지전달 요인을 통해 북한의 핵억제를 중점으로 연구하였다.

둘째, 의지전달 요인을 삼위일체적 측면에서 접근하였다. 지금까지 대부분의 연구는 핵억제 정책과 능력을 중심으로 연구되었다. 물론 이러한 정책과 능력은 정부와 군대에 연계된 것이었으나 체계적으로 대상에 대한 분석과 연구는 이루어지지 않았다. 이에 핵억제를 위한 의지전달의 주체를 삼위일체적 측면에서 접근하여 정부, 군대, 국민으로 분석하였다. 이를 통해 대상별로 어떠한 의지전달을 통해 핵억제를 할 수 있는가에 대해 연구하였다.

셋째, 삼위일체의 세부 의지전달 요인을 분석하여 제시하였다. 앞에서 살펴보았듯이 핵억제에 대한 의지전달과 삼위일체적 접근에 대한 연구는 아직까지 연구되지 않았다. 따라서 본 연구는 정부, 군대, 국민 각각의 핵억제 의지전달이 어떠한 세부적인 요인에 의해 영향을 받고 어떠한 작용을 하는지에 대해 연구할 것이다. 이를 통해 북한의 핵억제를 위해 지금까지 한국의 정부, 군대, 국민의 의지전달이 제대로 적용되었는지 살펴보고, 향후 한국의 정부, 군대, 국민이 적용해야할 의지전달 발전방향에 대해 연구할 것이다.

제2장 이론적 배경과 분석의 틀

제1절 핵억제이론

1. 핵억제 개념

핵무기의 등장은 종래의 재래식 전쟁방식에서 벗어난 새로운 전쟁방식이 나타난 것과 같았다. 가공한 파괴력과 대량살상력은 절대적이었으며, 이 무기로 인해 인류는 멸망할 수도 있다는 공포가 전쟁을 억제하려는 노력으로 발전하여 왔다. 핵무기를 완전히 통제하거나 모두 폐기하는 것은 사실상 불가능해 보인다. 결국 핵무기에 대한 현실적 대안은 억제가 가장 최선의 방법으로 더욱 중요시 되고 있다.

억제라는 개념은 오래 전부터 사용되었지만 이론적으로 정립된 것은 제2차 세계대전 이후이다. 박창희는 『군사전략론』에서 핵의 등장 이전과 이후로 억제의 개념 변화에 대해 다음과 같이 설명하였다.²⁹⁾ 핵의 등장 이전 전략사상가들은 전쟁의 억제보다는 전쟁수행에 초점을 맞추어 전쟁 발발 이후에 억제의 개념을 발전시켰다. 즉 전쟁을 통해 거부와 승리를 달성한 이후 보복과 억제를 강요할 수 있다고 주장하였다. 그러나 핵무기 등장 이후에는 그 가공할 파괴력으로 인해 거부와 승리 없이도 적에 대한 보복이 가능하게 됨으로써 전쟁 이전에 억제가 가능해 졌다는 것이다.

억제의 기본개념은 억제 대상자가 전쟁을 통해서 얻을 것이라고 기대하는 이익보다 손실이 더 크다는 것을 알 수 있거나, 여건을 불리하게 조성함으로써 억제 대상자로 하여금 전쟁 또는 도발 행동을 단념케 하는 것이다.³⁰⁾ 즉 억제 대상자에게 공포와 두려움을 주어 전쟁 또는 도발을 하지 못하게 함으로써 억제를 달성하는 것이다. 억제 대상자가 전쟁과 도발을 통해서 얻는 이득보다 보복에 의해 전쟁이나 도발에 대한 손실이 더 크다는 것을 사전에 알 수 있도록 하여, 억제 대상자의 전쟁과 도발의 의지를 억제하거나 확전을 방지하는 것이다.

이와 같이 억제는 억제 대상자에게 이익보다 손실과 피해에 대한 공포와 두려움으로 심리적 압박을 주어 전쟁이나 도발 등을 포기하게 함으로써 전쟁과 도발을 예방하는 평화 중심적 개념이다.

29) 박창희, 앞의 책, pp. 351-352.

30) 박용현 등, 『군사학개론』, 서울: 플래닛미디어, 2014, pp. 204-205.

2. 한국의 핵억제

한국의 핵억제는 북한이 보유하고 있는 핵무기를 사용하지 못하도록 억제하는 것이다. 이를 위한 방법에는 응징적 억제(Deterrence By Punishment)와 거부적 억제(Deterrence By Denial)가 있다. 응징적 억제는 북한이 핵무기를 공격할 경우 기대되는 이익보다 더 큰 비용을 지불하게 될 것이라는 점을 인식시키는 것이다. 거부적 억제는 북한이 핵무기를 운용할 경우 성공하지 못할 것이라는 대응 능력을 과시함으로써 달성된다.³¹⁾

한국은 미국의 확장억제에 의존한 응징적 억제를 적용하고 있다. 확장억제(Extended Deterrence)는 침략을 직접 받지 않은 국가가 침략당한 국가를 위해 핵보복 공격을 하는 것으로 제3자 억제(Third-party Deterrence)라고 부르기도 한다. 탈냉전기 부시 미 정부의 신3각 체제에 의한 맞춤형 억제를 제시하였다. 신3각 체제란 이란, 이라크, 북한을 ‘악의 축’으로 규정하고 이들 국가에 대한 맞춤형 억제전략(Tailored Deterrence Strategy) 개념을 적용하였다.³²⁾ 맞춤형 억제는 소련의 핵억제를 위한 하나의 전략이 아닌 이란, 이라크, 북한을 대상으로 각각의 맞춤형 억제전략 개념을 제시하고 그에 따른 군사능력 개발과 미국의 보복의지를 명확하게 전달하는 억제방법이다.

한미 공동의 맞춤형 억제전략은 제45차 SCM 공동성명에서 공식 승인되었다. 주요 내용은 전·평시에 북한의 위협을 시나리오로 만들고, 그에 따른 한미동맹은 각 시나리오마다 전략적 틀을 정립하여 도발 시 억제효과를 극대화한 통합 억제능력을 강화하고, 향후 확장억제에 대한 신뢰성, 능력, 지속성을 보장할 것을 합의하였다. 이는 일반적인 확장억제 개념보다 한 단계 더 발전된 억제 전략이다.

그러나 확장억제는 미국에 의존해야 하는 제한사항이 있다. 국제관계는 때에 따라 언제든지 바뀔 수 있는 것이다. 따라서 한국은 미국의 확장억제를 기본으로 하되, 자체적인 억제력을 발전시켜야 한다.

북한의 핵무기 사용이 임박한 경우 선제타격을 통해 핵무기와 그 투발체계를 무력화하거나 북한의 발사된 핵·미사일을 미사일 방어체계에 의해 요격하는 등 다양한 억제력을 향상시킬 수 있다.

결론적으로 한국의 핵억제는 미국의 확장억제를 이용한 응징적 억제를 기본 바탕으로 하고, 한국의 자체적으로 억제력 향상을 통한 거부적 억제를 보완해야 한다.

31) 권태영 등, 『북한 핵·미사일 위협과 대응』, 경기: 북코리아, 2014, pp. 227-229.

32) US DoD, *Quadrennial Defense Review 2006*, Washington: US DoD, 2006.

3. 핵억제 성공요인

핵억제를 위한 성공요인의 대한 대표적 이론은 3C(Communication, Capability, Credibility)이다. 이는 키신저(Kissinger)의 『핵무기와 외교정책』에서 억제력을 발휘하기 위해 첫째, 억제에 사용되는 힘, 둘째, 이것을 사용하는 의지, 셋째, 이들 두 요소에 대한 상대방의 긍정적인 평가로 구분하였다.³³⁾ 이러한 조건을 구체적으로 정리한 필 윌리엄스(Phil Williams)는 의지전달, 능력, 신뢰성의 3가지 요인으로 분류하였다.³⁴⁾

의지전달(Communication)은 억제대상자가 금지된 행동을 하지 않도록 정확한 의지를 전달하는 것을 말한다. 의지를 명확히 하는 것은 전쟁의 목표에 노력이 집중되는 것과 같은 억제의 효과를 거둘 수 있다.

능력(Capability)은 억제를 수행하는 힘을 말한다. 핵억제에서의 능력은 일반적으로 핵 보복 능력을 뜻하며, 여기에는 제1격 능력(first strike capability) 이외의 제2격 능력(second strike capability)까지 보유함을 의미한다.

신뢰성(Credibility)은 억제 대상자가 핵을 사용 했을 때 반드시 더 큰 대가가 있을 것이라는 믿음을 갖게 하는 것을 말하며, 이는 억제자의 의지전달과 능력에 대해 억제 대상자가 평가하여 반응하는 정도를 의미한다.

핵억제 성공요인은 시대가 변화함에 따라 학자마다 다양한 의견이 제시되어 왔다. 1966년 하카비는 위협을 실행에 옮길 수 있는 능력인 역량과 위협을 행하는 의지와 결심인 의도, 역량과 의도가 상호 작용된 요소, 즉 역량이 크면 의도와 결의도 그 만큼 확고해 진다는 것이다. 이와 같이 하카비는 역량, 의도, 역량과 의도가 연합된 요소로 성공요인을 주장하였다.³⁵⁾ 이후 핵억제 성공요인에 대해 집중한 필 윌리엄스의 3C, 능력, 의지전달, 신뢰성을 제시하였으며, 이는 현재까지 보편적으로 인정되고 사용하고 있다.

그러나 핵무기의 발전과 이를 활용한 국지적 도발과 위협이 증가하면서 핵억제 성공요인도 점차 변화하고 있다. 박창권은 능력, 의지, 태세, 확장억제에 대한 신뢰성을 주장³⁶⁾하였으며, 여기서 태세는 위기를 관리하고 확전을 방지할 수 있는 위기관리로 소규모, 국지전에 대비한 태세를 갖추어야함을 강조하고 있다. 김태현은 능력과 리더십

33) Henry A. Kissinger, *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, New York: Harper, 1969, p. 28-51.

34) Phil Williams, 앞의 논문, p. 75.

35) Yehoshafat Harkabi, *Nuclear War and Nuclear Peace*, Pransaction Pub, 2008, pp. 28-51.

36) 박창권, “북한의 핵운용전략과 한국의 대북 핵억제전략” 『국방정책연구』 제30권 제2호, 2014, pp. 160-163.

의 결의를 역제의 결정요소³⁷⁾로 보았으며, 박휘락은 핵억제 성공요인으로 의지, 능력, 전달³⁸⁾로 보았다. 설인효는 의지, 전달, 적의 인식으로 주장³⁹⁾하였다. 이와 같이 상황에 변함에 따른 학자들의 의견을 정리하면 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 핵억제 성공요인에 대한 학자들의 의견

학자, 년도	의견
하카비, 1966.	역량, 의도, 역량과 의도의 연합된 요소
필 윌리엄스, 1975.	의지전달, 능력, 신뢰성
박창희, 2013.	의사전달, 능력, 신뢰성
박창권, 2014.	의지, 능력, 태세, 확장억제에 대한 신뢰성
김태현, 2017.	능력(핵 + 비핵), 결의
박휘락, 2020.	의지, 능력, 전달
설인효, 2013.	의지, 전달, 적의 인식
미국방성, 2020.	능력, 의지전달

* 출처: 각 학자들의 저서와 논문을 요약하여 필자 정리.

핵억제 성공요인에 대한 여러 학자들의 연구결과를 종합해 보았을 때 좀 더 연구와 논의를 통해 발전되어야 할 사항을 다음과 같다.

첫째, 의지전달은 의지, 의사전달, 결의 등 다양한 표현을 사용하고 있으나 결국의 정확하고 확고한 의지전달이 지속 강조되고 있음을 알 수 있다. 또한 용어 사용에 있어 Communication을 학자의 의도에 맞게 의지전달, 의사전달 등으로 자의적으로 해석하여 사용하고 있으나 ‘의지’의 사전적 의미는 “어떠한 일을 이루고자하는 마음”, 즉 노력하여 이루겠다는 의미로 행동과 연결되는 용어이며, 반면 ‘의사’는 단순한 생각, 적극성이 없는 중립적인 용어임과 핵억제는 단순 정보의 전달이 아닌 억제자의 의도가 있는 전달이라는 점을 고려하여 본 연구에서는 Communication을 ‘의지전달’로 해석하

37) 김태현, 앞의 논문, 2017, pp. 37-39.

38) 박휘락, 앞의 책, pp. 227-228.

39) 설인효, “미국의 핵전략과 맞춤형 확장억제정책의 이해”, 『주간국방논단』 제1488호, 한국국방연구원, 2013, p. 4.

여 사용하는 것이 타당하다고 판단하였다.

둘째, ‘능력’은 핵능력과 함께 비핵능력까지 포함한 광의의 개념으로 확대되어야 한다. 이는 핵무기 외 억제수단으로 사용 가능한 다양한 무기체계가 개발되고 있기 때문이다. 예를 들어 스텔스 전투기, 극초음속 미사일, 병커버스터 미사일 등 정밀타격을 통한 공세적 수단과 미사일 방어체계와 같은 적극적 방어 수단 등도 충분히 핵억제 수단으로 활용할 수 있다.

셋째, 신뢰성은 “억제 대상자가 얼마나 억제자의 능력과 의지전달을 신뢰하는가?”의 문제로 분명히 성공요인으로 볼 수 있으나 이는 심리적 요인으로 확인과 평가가 매우 제한되는 심리적인 영역으로 최근에는 성공요인에서 제외되고 있다.

넷째, 박휘락, 설인효 등의 학자들은 의지와 전달을 독립적인 각각의 요소로 구분하고 있다. 그러나 의지는 전달과 분리된 경우 의지만으로 상대방에게 영향을 미칠 수 없으며, 전달도 무엇을 전달하는지 대상이 명확치 않게 된다. 따라서 의지와 전달은 하나의 요소로써 의지전달로 보아야 한다고 판단하였다.

이와 같이 다양한 학자들의 주장에 대해 살펴보았다. 최근의 연구 결과를 보면 능력과 의지전달 측면에서 강조되고 있다. 이는 능력을 향상시키기 위해 많은 시간과 노력이 필요하고, 국제적으로 용인되는 범주 안에서 큰 변화는 제한된다. 가장 대표적인 것이 핵무기 보유이다. 이렇듯 능력에 대한 변화의 한계가 있다. 반면 의지는 핵 위기 상황은 치킨게임에 비유된다. 핵을 보유한 두 나라는 서로 강대강 대결을 한다. 그러면서 상대방이 양보하기를 기대한다. 처음에는 두 나라 모두 양보를 거부한다. 그러나 충돌 직전 두 나라는 양보한다. 이는 충돌이 가져올 상호 파괴적 결과를 인식하고 있기 때문이다. 이와 같이 핵 위기 시에서 핵억제의 성공요인은 능력보다는 의지전달에 의해 결정된다.

위에서 살펴보았듯이 본 연구는 능력이 실질적 변화가 제한되는 반면 의지전달은 다수 학자들의 중요성 인정, 억제 대상자의 심리적 영향, 핵 위기 시 핵사용 억제에 직접적 적용이 가능한 점 등 북한의 핵억제에 있어 의지전달이 가장 중요한 요인이며, 연구가 요구되었다. 따라서 본 연구는 의지전달을 중심으로 연구하였다.

제2절 삼위일체론

1. 삼위일체론 개념

카를 폰 클라우제비츠(Carl Von Clausewitz)는 그의 저서 『전쟁론』에서 전쟁은 “정치적 연속이다.”라고 정의하며 전쟁은 ‘국민(맹목적인 본능), 군대(우연성과 개연성의 작용), 정부(순수한 이성)’ 이라는 세 개의 요인이 삼위일체를 이루고 있고, 그들은 상호작용을 통해 마찰과 균형을 이룬다고 설명하고 있다.⁴⁰⁾

첫째, 맹목적인 본능은 증오와 적대감의 원시적인 폭력성을 띄며, 이는 주로 국민과 관련되어 있다고 말한다. 맹목적인 본능은 불확실성, 지성, 이성이 상호 대립하게 되며, 맹목적 본능의 극단적 경향만 반영되면 절대전쟁으로 가까워지고, 극단적 경향이 우연성과 개연성의 작용, 순수한 이성과 균형을 이룰 때 현실전쟁에 가까워진다. 이 개념은 당시 프랑스 나폴레옹 전쟁을 통해 국민이 국민군으로 직접 전쟁에 참여한 것에서 맹목적 본능을 국민으로 연결시켰는데 현대에서는 국민의 지지와 협력 관계 등으로 해석할 수 있다.

둘째, 우연과 개연성의 작용은 도박으로 표현하며 이는 최고 지휘관, 군대와 관련이 있다고 설명하였다. 즉 모든 인간의 활동 분야 중에서 전쟁을 가장 투기적인 도박으로 만들어 버리고 경우에 따라 전쟁은 예기치 못한 행운이나 추정의 업무로 만들어 버린다고 하였다. 따라서 창조적 정신이 활동할 수 있도록 하는 것은 이 우연과 개연성의 역할이고 이러한 딜레마를 해결하기 위해 탁월한 자를 전쟁에 있어서 용기와 재능을 발휘하는 최고 지휘관(군사적 천재)과 군대에 달려 있다고 보았다.

셋째, 전쟁은 정치의 수단이라는 종속적인 성질의 띠며, 이는 전쟁의 순수한 지정의 영역에 속하며, 정부에 해당한다. 이러한 정부는 유일한 지적 종합체이며, 정치 또는 정책을 지성과 동일 시 하였다. 국가의 지성이 완전히 작용한다면 정치적 기능의 수단으로 전쟁을 사용함으로써 정치적인 전쟁이 된다는 것이다. 그러나 현실은 완전히 적용할 수 없기 때문에 현실전쟁은 정치적이거나 이상적인 전쟁이 되지 못하고 정부, 군대, 국민의 3가지 속성이 통합된 형태로 존재하는 것이다.

삼위일체는 맹목적인 본능, 우연성과 개연성의 작용, 순수한 이성이 상호작용하여 전쟁을 수행해야 한다고 하였다. 결론적으로 삼위일체의 3요소는 어느 한 가지도 고려되지 않아서는 안 되며, 3요소는 저마다 마찰과 협력 등 상호작용을 통해 균형을 이루

40) 카를 폰 클라우제비치, 류제승 역, 앞의 책, 1998, pp. 34-38.

있을 때 전쟁을 수행할 수 있다는 것이다.

삼위일체 요소인 정부, 군대, 국민은 상호작용을 통해 마찰요소를 줄이고 균형을 이룰 때 각각의 요소는 서로에게 시너지 효과를 주어 기대효과를 향상시킨다. 현대는 총력적 개념으로 전쟁을 수행하며, 핵억제도 동일하다. 정부, 군대, 국민이 균형을 이뤄 총력전에 의한 핵억제를 한다면, 억제 대상국에게 강력한 효과가 전달될 것이다. 이와 같이 총력전에 의한 핵억제를 위해 본 연구는 핵억제 연구함에 있어 정부, 군대, 국민의 삼위일체적 관점에서 분석할 것이다.

이러한 개념은 현대에 와서 좀 더 확장된 개념으로 사용되고 있다. 김태형과 오경택은 “클라우제비츠 삼위일체의 현대적 해석”이라는 논문에서 순수한 이성인 정부는 정치적 도구의 의미로 확장하여 동맹국, 정부 간 기구, 비정부 기구를 포괄하는 개념으로 적용하고, 우연과 개연성의 군대는 국력 발휘의 의미로 국가기관을 포함한다. 맹목적 본능인 국민은 다양성이 증대된 사회단체, 기업으로 세분화한 개념으로 확장되어 적용해야 한다고 제시⁴¹⁾하였듯이 본 연구에서도 정부, 국민, 군대의 확장된 개념을 적용하여 분석하였다.

2. 정부, 군대, 국민의 관계

클라우제비츠는 삼위일체를 정부, 군대, 국민의 세 가지 요소가 정도의 차이가 있을 뿐 하나로 균형을 유지하여야 한다고 설명하였다.⁴²⁾ 그럼 정부, 군대, 국민은 상호 간의 어떤 관계인가? 이에 대해서 김법현의 논문에서 <그림 2-1>과 같이 제시하였다.⁴³⁾

군사통합에 성공한 독일의 삼위일체를 분석해 보면 정부는 군대에 명확한 지침을 주었으며, 국민에게는 포용과 복지를 통해 통합하였다. 또한 군대는 정부와 조화를 이루며 그 임무를 수행하였으며, 국민의 군대라는 인식하에 국민에게 봉사하며, 마찰을 최소화하였다. 국민은 정부를 신뢰하고 정책에 대해 지지하며 동조하였으며, 군대에 적극 협력하였다. 이를 통해 독일은 정부, 군대, 국민이 상호 간에 마찰요소를 최소화하고 균형을 이룬 가운데 군사통합에 성공하였다.

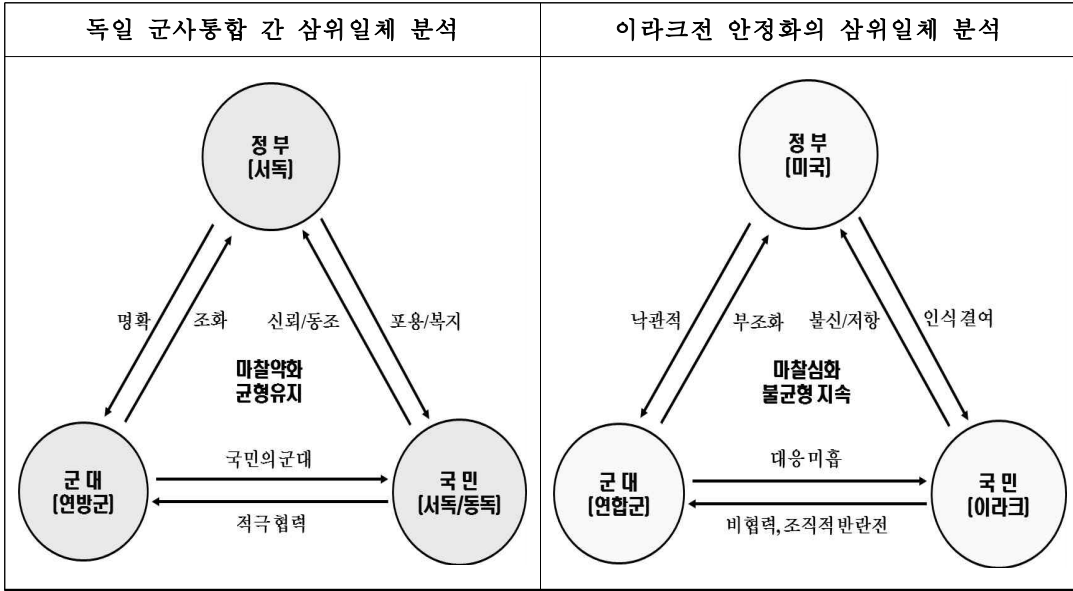
반면 안정화에 실패한 이라크전을 살펴보면, 정부의 역할을 수행한 미국은 연합군에게 낙관적이고 명확하지 않은 지침을 주어 마찰요소가 심화되었다. 이라크 국민에 대해 정확히 인식하지 못하였으며, 연합군은 미국과 조화를 이루지 못하였다. 이라크

41) 김태형·오경택, “클라우제비츠 삼위일체의 현대적 해석”, 『군사연구』 제149집, 2020, pp. 139-143.

42) 카를 폰 클라우제비치, 류제승 역, 앞의 책, p. 58.

43) 김법현, “군사 분쟁 및 통합 간 안정화에 관한 연구”, 『동북아연구』 제32권 2호, 2017, pp. 27-28 인용.

<그림 2-1> 정부, 군대, 국민의 관계



* 출처: 김법현, “군사 분쟁 및 통합 간 안정화에 관한 연구”, 『동북아연구』 제32권 2호, 2017, pp. 27-28 인용.

국민에 대한 대응 조치가 미흡하고 마찰소요가 증대되었다. 이로 인해 이라크 국민은 미국 정부에 대해 불신하고, 저항함으로써 마찰이 심화되었고, 연합군과는 협력하지 않고 오히려 조직적으로 반란전을 수행하며 저항하였다.

이렇듯 정부, 군대, 국민 상호 간의 마찰을 최소화하고 한 쪽에 치우침 없이 균형된 관계가 될 때 정치적 목적을 달성할 수 있다고 제시하였다.

이와 같은 정부, 군대, 국민의 관계는 핵억제에도 적용된다. 정부는 군대에 명확한 핵전략과 대응지침을 주고, 군대는 주어진 핵전략과 대응 지침 범위 내에서 군사력을 조화롭게 운용하여 정부를 지원한다. 반대로 정부와 군대가 반목한다면 정부의 핵억제 정책은 힘을 얻기 어려우며, 군대는 행동의 범위를 벗어나거나 잘못된 군사력 운용을 통해 위험을 증대시킬 수 있다. 따라서 정부와 군대는 유기적인 관계를 통해 명확한 지침과 일치된 행동으로 핵억제를 위한 균형을 이루어야 한다.

정부는 국민에게 핵억제에 대한 올바른 정보를 제공하고 결연한 의지로써 국민의 안보의식을 고취시킨다. 국민은 핵억제에 대한 신뢰와 지지를 통해 정부가 다양한 정책적 옵션을 선택할 수 있도록 지원한다. 정부의 정책에 대해 국민이 지지하지 않는다

면 정부가 선택할 수 있는 옵션은 매우 좁아지게 된다. 따라서 정부와 국민은 상호 마찰을 최소화하고 포용과 신뢰의 관계를 유지해야 한다.

군대는 핵억제를 위한 군사적 행동에 대해 가용한 범위 내에서 정보를 제공하며, 이를 통해 국민의 지지와 협력을 증진시킨다. 국민은 군대를 신뢰하고 협력하여 군대가 선택할 수 있는 군사적 옵션을 확대할 수 있다. 반면 군대는 국민의 군대로서 국민과 함께 할 때 상호작용에 의한 핵 억제력을 발휘하게 될 것이다.

이렇듯 정부, 군대, 국민은 서로 간의 마찰요소를 상호작용을 통해 상호 증진된 능력을 발휘할 수 있으며, 반대로 마찰의 증대와 상호작용에 의해 서로 반목하게 된다면 정부, 군대, 국민의 능력은 제대로 발휘되지 못하게 될 것이다. 따라서 핵억제에 있어 정부, 군대, 국민은 상호작용을 통해 마찰을 최소화하고 균형을 이룰 때 가장 강력한 힘을 발휘하게 될 것이다.

제3절 삼위일체와 의지전달의 관계

삼위일체는 국가를 구성하는 정부, 군대, 국민이 마찰요소를 감소시키고 균형을 이룸으로써 강력한 힘을 발휘할 것이다. 이러한 핵억제 의지전달을 효과적으로 전달하는 방법으로 삼위일체가 적용될 수 있다. 정부, 군대, 국민의 핵억제 의지가 마찰 없이 한 방향으로 동일한 지향성을 갖고 서로가 균형을 이룬 의지전달을 수행할 때 강력한 경고의 메시지가 될 것이다. 즉 핵억제 의지전달에 대한 정부의 의지, 군대의 의지, 국민의 의지가 같은 방향성을 갖는다는 것이 중요하다.

정부는 국가의 핵억제의 의지, 방향, 한계 등을 설정하는 중요한 요인이다. 즉 정부의 핵억제 의지전달에는 그 국가의 핵억제 의지, 방향, 한계 등을 포함하고 있다. 따라서 정부는 핵억제 정책을 통해 군대와 국민에게 의지를 전달하여 국가의 핵억제 의지를 통합하고, 나아가 외교적 노력을 통해 동맹국과 국제사회의 지지를 받는 등 핵억제 의지전달의 정치적 분야의 총괄이며, 핵억제 의지를 종합하는 가장 의지전달 요인이다.

정부는 군대에 명확한 핵억제 의지를 전달하여 군대로 하여금 핵억제를 위한 군사력 건설과 운용에 대한 세부적인 방향을 제시하며, 국민에게는 핵억제의 당위성과 이를 위해 국민이 동참하거나 감수해야 할 부분에 대해 명확하게 인식시킴으로써 국민적 지지를 결집시켜야 한다. 즉 정부는 핵억제 의지전달을 통해 군대와 국민에게 방향성을 제시하고 군대와 국민의 의지를 정부와 같은 방향으로 결집시킨다.

정부는 핵억제를 위한 외교적 노력을 통해 동맹국과 국제사회가 정부를 지지하도록 하여 억제 대상국에게 동맹국과 국제사회가 정부의 의지전달과 동일한 의지를 전달할 수 있도록 하여야 한다. 즉 이를 동맹국과 국제사회는 억제 대상국을 국제적으로 고립시켜 정치, 외교, 경제 등 다양한 분야에서 제재를 받도록 노력하고 다양한 채널을 통해 억제 대상국에게 다양한 방법으로 의지를 전달한다.

이와 같이 정부는 의지전달을 통해 군대와 국민의 의지를 결집시킬 수 있으며 나아가 동맹국과 국제사회에 의지의 방향성을 제시하여 정부와 동맹국, 국제사회가 한 목소리로 핵억제에 대한 의지를 전달한다.

군대의 의지전달은 군사력 운용에 대한 의지이다. 이는 정부의 의지전달을 실현할 수 있음을 증명하여 신뢰성을 향상시키고, 나아가 저과 싸워 이길 수 있으며, 억제 대상자에게 핵공격을 받더라도 이를 이겨내고 극복하여 더 큰 대가, 보복을 하겠다는 강력한 의지를 전달함으로써 억제 대상자에게 핵사용을 포기한다..

군대의 의지전달은 능력의 정도에 따라 신뢰성이 생긴다. 따라서 군대는 능력에 의

한 신뢰성을 바탕으로 정부의 의지와 국민의 의지를 억제 대상국에게 전달한다. 즉 군대의 의지는 군대만의 의지가 아닌 정부와 국민의 의지이며, 정부와 국민의 의지가 결집되었을 때 군대는 더 다양하고 강력한 군사적 의지를 표출할 수 있다. 이는 다시 정부와 국민 의지의 신뢰성을 향상시킬 수 있다.

군대의 의지전달에서 가장 중요한 의지전달은 보복에 대한 의지전달이다. 이는 핵억제가 실패하여 핵무기를 사용할 경우 받은 피해 이상으로 보복하여 핵사용으로 인한 실질적 이득을 볼 수 없다는 인식을 심어주기 위해 다양하고 강력한 보복의지를 지속적으로 전달하여 상대방이 오판하지 않도록 한다.

이와 같이 군대의 군사력은 핵억제 능력을 나타내고 있지만 다른 한편으로 가장 강력한 핵억제 의지를 전달하는 요소이기도 하다. 즉 군대는 그 힘을 바탕으로 정부와 국민의 결집된 의지에 대한 신뢰성을 높이고, 억제 대상국에게는 핵사용 시 얻는 이익보다 지불해야 할 손해가 더 크다는 것을 인식시키는 중요한 요소인 것이다.

국민의 의지전달은 여론으로 형성되어, 정부와 군대의 의지를 뒷받침한다. 특히 핵을 대상으로 하는 억제는 엄청난 살상력과 파괴력으로 인해 그와 비례한 힘을 움직여야 한다. 이러한 힘의 의지를 전달하기 위해서는 국민의 지지가 없다면 정부나 군대는 쉽사리 그 힘을 사용하지 못하고 주저하게 된다. 그러나 국민의 결집된 지지가 있다면 정부와 군대는 그 힘을 사용할 수 있는 자신감과 신뢰성을 갖게 된다.

이와 같이 정부는 군대와 국민의 의지를 결집하고 동맹과 국제사회를 정부의 지지자로 만들어 억제 대상자에게 다양하고 강력한 의지를 전달한다. 군대는 힘, 즉 능력의 의지로서 정부와 국민의 의지에 대한 신뢰성을 증진시키고, 핵사용으로 얻는 이익보다 손실이 더 크다는 인식을 심어주어 핵사용을 포기하게 만든다. 여론으로 형성된, 국민의 결집된 의지는 정부와 군대가 커다란 힘을 사용할 수 있게 하여 정부와 군대의 의지를 지원한다. 이와 같이 정부, 군대, 국민의 의지전달은 서로 간의 상호작용을 통해 다양한 관계를 갖고 있으며, 이러한 관계가 상호 균형 있게 유지될 때 삼위일체 의지전달의 효과는 상승하고, 핵억제 대상국의 핵사용 의지를 꺾을 수 있게 될 것이다. 따라서 핵억제를 위해서는 정부의 의지전달, 군대의 의지전달, 국민의 의지전달이 균형을 이뤄 시너지효과가 발생시켜야 하겠다.

제4절 분석의 틀

북한의 1993년 1차 북핵 위기 이후 한미 동맹과 국제사회는 북한의 비핵화와 핵억제를 위해 역대 정권마다 강압전략, 전략적 인내, 평화적 해결 등 다양한 방법을 적용하여 왔다. 그러나 여러 차례의 위기마다 북한의 핵을 억제하고 비핵화하려는 노력들은 모두 실패하고 말았다. 특히, 북한의 핵을 억제하기 위한 한국의 핵능력은 미국의 확장억제에 의존한 직접적 억제가 아닌 간접적 억제로 인해 북한에게 신뢰성을 주기 어렵다는 점과 정권의 교체시기를 이용한 북한의 도발은 충분한 대응에 어려움이 많았다.

이로 인해 북핵 위기는 시간이 경과할수록 그 정도가 점점 높아졌으며, 핵무기는 고도화되어 가고 있다. 지금까지 북한에 대한 대응이 비핵화를 중심으로 추진되었다면, 지금부터는 북한의 핵무기 위협을 억제하는데 중점적으로 수행하고, 이후 비핵화를 추진하여야 할 것이다.

본 연구의 중점은 북한의 핵억제를 위한 삼위일체적 접근에 관해 의지전달 요인을 중심으로 연구하는 것이다. 따라서 본 연구에서는 실패를 거듭해온 북한의 핵억제를 삼위일체적 접근을 통해 진단하고 분석하여 어떠한 핵억제 요인이 문제인가에 주목하였다. 특히 핵억제 요인 가운데에서도 연구가 거의 진행되지 않은 의지전달을 정부, 군대, 국민의 측면에서 진단 및 분석하고 향후 북한 핵억제를 위한 발전방향을 모색하는 것이 목적이다.

앞서 연구의 목적에서 언급한 바와 같이 북한의 핵억제를 위해 세 가지 문제 제기를 하였다. 첫째, 핵억제를 위한 정부, 군대, 국민의 의지전달의 요인은 무엇인가?, 둘째, 북한의 핵억제를 위해 정부, 군대, 국민은 어떠한 의지전달을 했는가?, 셋째, 북한의 핵억제를 위한 정부, 군대, 국민 의지전달의 발전방향은 무엇인가? 라는 것이다.

상기 문제를 해결하기 위해 본 연구에서 분석의 틀을 <그림 2-2>와 같이 설정하였다. 이 분석의 틀은 다음과 같은 단계로 핵억제를 분석할 것이다.

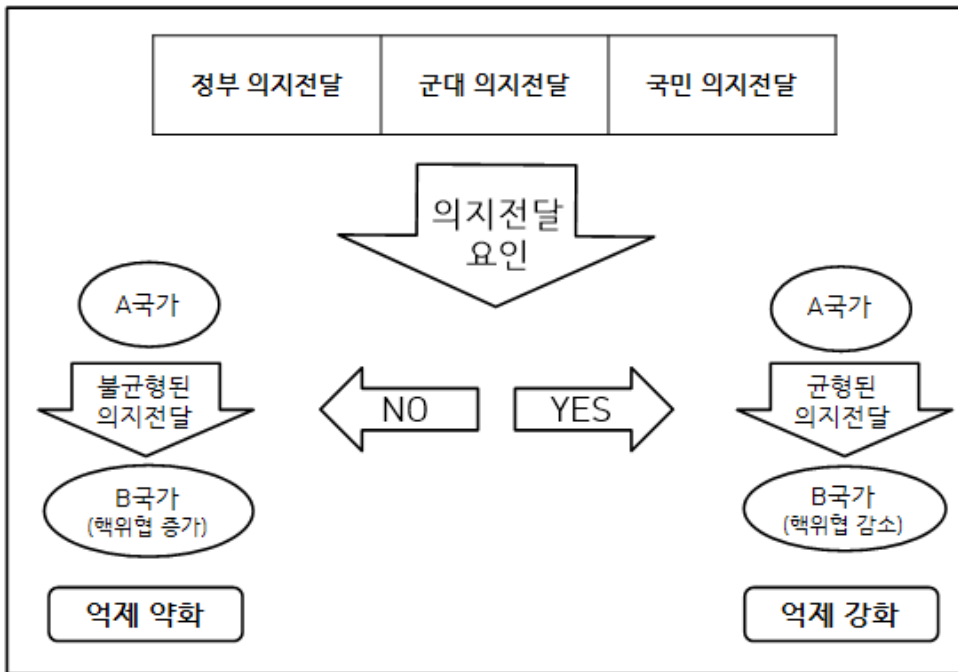
첫째, 북핵 억제를 분석을 위해 핵억제 성공요인 중에서 의지전달 측면에서 분석하였다. 신뢰성은 북한 지도부의 심리적 요소로 한국의 핵억제에 대해 어떠한 판단을 하고 있는지 확인하고 평가할 방법이 제한되었으며, 능력은 핵능력은 국제사회에서 용인되지 않으며, 단기간에 크기 편화하지 않으며, 앞서 설명하였듯이 핵 위기 시 치킨게임과 같은 상황 속에서 능력보다는 의지전달이 가장 효과적이며, 중요한 요인임을 고려하여 북한의 핵억제에 대해 의지전달 측면에서 분석하였다.

둘째, 핵억제의 의지전달은 현대의 총력전과 같아 정부, 군대, 국민 요인의 의지전달

에 의해 핵위협과 신뢰성에 영향을 줄 것이라고 판단하였다. 즉 <그림 2-2>에서 우측과 같이 정부, 군대, 국민의 의지전달이 상호작용과 균형을 유지할 때 위협은 감소하고 신뢰성은 증가하여 핵억제를 강화할 것이며, 반대로 <그림 2-2> 좌측과 같이 정부, 군대, 국민의 의지전달이 상호마찰과 불균형을 이룬다면 위협은 증가하고 신뢰성은 감소하여 핵억제는 약화될 것으로 보았다. 이에 핵억제 의지전달에 있어 삼위일체적 접근을 통해 분석하였으며, 삼위일체 의지전달 요인을 독립변수로, 북한의 핵억제를 종속변수로 하였다.

셋째, A국가의 삼위일체 의지전달이 부족하면 핵 위협은 증가하고, 상대국에 대한 신뢰성은 감소하여 결과적으로 핵억제는 약화된다. 반대로 A국가가 B국가에게 충분한 삼위일체 의지전달을 하면 위협은 감소하고 신뢰성은 증가하여 핵억제가 강화된다. 결론적으로 A국가의 의지전달이 제대로 작용하였는가에 따라 핵억제의 강화와 약화의 결과를 초래한다는 것이다. 결국 충분한 의지전달이란 정부, 군대, 국민의 의지전달이 상호작용을 통해 마찰을 감소시키고, 균형을 이룰 때 핵억제에 대한 의지전달은 강력한 폭발성으로 B국가의 핵 위협을 감소시킬 것이다.

<그림 2-2> 분석의 틀



제3장 인도의 핵억제 사례분석

인도와 파키스탄은 독립 당시부터 수십 년간 적대관계 속에서 수차례의 전쟁을 하였으며, 이러한 적대관계 속에서 비슷한 시기에 핵무기를 보유하게 되었다. 특히, 핵무기를 보유한 직후에도 카르길 지역에서 전쟁을 하였다. 당시 인도군에 비해 재래식 전력이 열세였던 파키스탄은 전세가 불리하자 핵위협을 통해 인도군을 억제하려 하였다. 그러나 인도는 다양한 핵억제 의지전달을 통해 파키스탄의 핵을 효과적으로 억제하고, 전쟁에서 승리할 수 있었다. 이에 따라 제3장에서는 인도의 핵억제 사례를 정부, 군대, 국민의 삼위일체의 의지전달 측면에서 핵억제를 위해 어떠한 의지전달 요인이 작동하였는지 분석하였다.

제1절 개요

인도는 파키스탄과 여러 차례의 분쟁과 전쟁 속에서 핵에 의한 다양한 위협을 받았다. 핵위협의 대상은 파키스탄뿐만 아니라, 파키스탄의 동맹국 중국도 있었다. 이러한 위협 속에서 인도는 핵무기 위협 억제를 위해 다양한 노력을 하였다. 인도의 핵위협과 대응 관련 주요 이슈를 살펴보면 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 인도의 핵 관련 주요 이슈

연 도	내 용	결 과	비 고
1962	인도-중국 국경전쟁	인도 패배	-
1964	중국의 핵실험	인도에 대한 핵위협	-
1965	2차 인도-파키스탄 전쟁	인도 승리	파키스탄 동맹국 중국의 인도-중국의 제2전선 확장 위협
1974	인도의 평화적 핵실험	핵능력 입증	핵무기 개발은 하지 않음
1988	인도-파키스탄 핵실험	사실상 핵보유국	미국의 묵인과 국제사회의 동의로 사실상 핵보유국으로 인정
1999	카르길 전쟁	인도 승리	핵보유국 간의 제한전쟁
2001 이후	파키스탄의 지원으로 인도 내 테러 자행	파키스탄 내 테러단체 시설에 대한 국부타격	파키스탄 내 테러단체 공격을 파키스탄 공격으로 간주하여 공격 시 핵보복 위협

* 출처: 김태형, 『인도-파키스탄 분쟁의 이해(신현실주의 이론으로 바라보는 양국의 핵개발과 안보전략 변화)』, 2019, pp. 68-92, 내용을 요약하여 필자가 정리.

인도에게 있어 최초의 핵위협은 파키스탄이 아닌 파키스탄의 동맹국 중국이었다. 인도는 1962년 국경문제로 발생한 중국과의 국경전쟁에서 치욕에 가까운 패배를 하였으며, 이후 적대 관계였던 중국은 1964년 핵실험을 성공하며 핵보유국이 되었다. 이는 인도에게 직접적인 핵위협이었으며, 이러한 우려는 현실로 나타났다. 1965년 파키스탄과의 2차 전쟁에서 중국은 파키스탄을 지원하기 위해 인도에게 중국이 참전할 수 있음을 위협하였다. 물론 위협으로 그쳤지만 인도에게 있어 중국은 매우 불안하고 위협적인 존재였다.

인도는 중국의 핵 위협을 억제하기 위해 1974년 평화적 핵실험을 감행하였다. 이를 통해 인도의 핵 능력을 국제사회와 중국, 파키스탄에게 인식시켰다. 그러나 핵실험은 핵무기 보유로 이어지지 않았으며, 핵 불개발 정책을 유지하였다.

인도는 내부적으로 핵보유에 대한 요구는 지속되었고, 1988년 3월 인도인민당(BJP: Bharatiya Janata Party)의 아탈 바지파이(Atal Vajpayee)가 총리로 선출되면서 중국과 파키스탄으로부터의 안보 위협을 대처하기 위해 핵보유 정책으로 급선회하였다. 결국 1988년 5월 인도는 수소폭탄을 포함한 다섯 차례의 핵실험을 통해 핵보유국이 되었으며, 파키스탄도 3주 뒤 여섯 차례의 핵실험을 통해 핵보유국이 되었다.

1999년 카르길 전쟁은 인도와 파키스탄이 모두 핵을 보유한 발발하였다. 파키스탄은 인도와의 카슈미르 지역의 분쟁을 국제사회에 이슈화하기 위해 인도의 카르길 지역의 인도군 초소를 무단 점령하였다. 이를 확인한 인도는 즉각 카르길 지역을 회복을 위해 군사작전을 감행하였으며, 인도는 파키스탄의 핵사용 위협을 억제한 가운데 성공적으로 침략군을 패퇴시켰다.

카르길 전쟁 이후 파키스탄은 인도에 대한 도발 방법을 변화시켰다. 핵사용의 임계점을 낮추어 파키스탄 영토를 침범하지 못하게 한 상태에서 자국 내 위치한 반인도 테러집단을 지원하여 인도에 대한 테러를 자행하도록 조장하였다.

이에 인도는 국부타격을 통해 핵사용 임계점 이하에서 파키스탄 내의 테러집단의 시설을 공격하여 인도의 정치·군사적 목적을 달성하고자 하였다.

이와 같이 인도와 파키스탄은 독립 이후부터 지금까지의 분쟁과 전쟁의 사례로부터 인도가 파키스탄의 핵을 억제하기 위해 정부, 군대, 국민이 의지전달을 어떻게 하였으며, 그 과정에서 어떠한 요인이 작동하였는가를 분석하여 의지전달의 세부 요인을 도출하겠다.

제2절 정부의 의지전달

인도 정부의 핵 정책은 ‘핵무기 불개발 원칙’이었다. 이는 인도 독립의 아버지라 불리는 마하트마 간디의 영향을 받은 비폭력 유산에 따른 의지였다. 이 의지는 파키스탄의 핵보유와 그의 동맹국인 핵보유국 중국의 위협이 증가하였음에도 1998년 인도인민당의 바지파이가 집권하기 이전까지 일관된 정책을 유지하였다.

인도는 1962년 중국과의 국경전쟁에서 치욕에 가까운 패배하였고 이는 상당히 큰 충격을 주었다. 또한 중국 핵실험 성공소식에 인도는 국내에서 핵무기를 개발해야 한다는 많은 요구를 받게 되었다. 그러나 당시 네루 총리는 끝까지 핵무기 불개발 원칙을 고수하였다. 이후 취임한 총리들에게도 수 많은 핵개발 요구가 있었으나 모두 ‘핵무기 불개발 원칙’을 고수하였다. 아래의 <표 3-2>는 역대 인도의 총리들의 핵 정책이다. 1대 총리부터 12대 총리까지 모두 ‘핵무기 불개발 원칙’을 일관되게 고수하였음을 알 수 있다.

<표 3-2> 인도의 일관된 정책

총리(정당)	핵 정책	주요 이슈
1대 네루(인도 국민회의)	핵무기 불개발 원칙	인-중 국경전쟁, 중국의 핵보유에 따른 핵개발 요구 증가
2대 샤스트리(인도 국민회의)	핵무기 불개발 원칙	2차 인-파 전쟁 시 중국의 참전 위협으로 핵개발 요구 증가
3대 인디라 간디(인도 국민회의)	핵무기 불개발 원칙, 평화적 핵실험(1974)	3차 인-파 전쟁 후 파키스탄 핵개발 추진, 핵개발 요구 증가
4대 모자르지 데사이, 5대 추다리 차란싱 (범야권연합정부, 자나타당)	핵무기 불개발 원칙	-
3대 인디라 간디(인도 국민회의)	핵무기 불개발 원칙	-
6대 라자브 간디(인도 국민회의)	핵무기 불개발 원칙	-
7대 비슈와나트 프라탑 싱(국민전선)	핵무기 불개발 원칙	-
8대 찬드라 세카르(사마즈와디 자나타당)	핵무기 불개발 원칙	-
9대 나라시마 라오(인도 국민회의)	핵무기 불개발 원칙	-
10대 ⁴⁴⁾ 아탈 비하리 바즈파이 (인도 인민당)	핵무기 보유	핵실험, 핵무기 개발(1998년) 카르길 전쟁(1999년)

* 출처: 김태형, 『인도-파키스탄 분쟁의 이해(신현실주의 이론으로 바라보는 양국의 핵개발과 안보전략 변화)』, 2019, pp. 96-125, 내용을 요약하여 필자가 정리.

44) 인도는 총리의 임기가 중간에 단절되었다가 다시 집권하면 처음 집권했을 당시의 총리 대수를 사용한다. 바즈파이 총리는 10대 총리로 당선되었으나 의회 확보 실패로 집권하지 못하고, 1998년 총선에서 승리하면서 다시 집권하였다. 이에 최초 당선된 10대를 기준으로 인도 제10대 총리로 불려진다.

3대 총리인 인디라 간디는 파키스탄의 핵무기 개발은 강대국의 묵인 아래에서만 가능하다고 판단하였으며, 인도의 핵능력과 의지를 강대국에게 보여 주어고자 하였다. 결국 인디라 간디 총리는 우리도 할 수 있다는 것을 보여 주어야 한다고 말하며, 1974년 ‘평화적 핵실험’을 감행하였다. 그러나 인도는 핵실험은 하였으나 핵무기를 보유하지는 않았으며, 결국 핵무기 불개발 원칙을 고수하였다.

인도 정부의 핵무기 불개발 의지전달은 파키스탄의 핵개발을 억제하는데 영향을 주었다. 1972년 파키스탄의 부토 총리가 핵개발을 강조한 이후 핵을 지속적으로 개발하고 있었으나 핵실험 등 실질적인 개발은 추진하지 않았다. 이는 국제사회의 압박도 있었지만, 파키스탄이 인도의 핵무기 불개발 원칙 의지를 신뢰하였기에 핵실험을 통해 국제사회에 제재를 굳이 받을 필요가 없다고 판단한 것이다.

이러한 인도의 일관된 정책은 10대 총리인 아탈 비하리 바즈파이가 당선되어 집권하면서 깨어졌다. 그는 선거 공약으로 핵무기 보유를 주장하였고, 집권 초기인 1998년 5월에 핵실험을 감행하였다. 이에 파키스탄도 3주 뒤에 6차례의 핵실험을 감행하였다. 30년간 유지되었던 일관된 정책이 바뀌면서 두 나라는 핵보유국으로써 서로의 핵을 억제해야 하는 관계가 되어 버렸다.

1998년 인도의 핵실험 직후 파키스탄은 불과 3주 만에 핵실험을 6차례나 하였다. 핵실험을 위해서는 핵무기 개발이 일정 수준이어야 하며, 핵 실험장에 대한 준비와 각종 관측설비 등이 설치되어야 가능한 것이다. 그런데 3주 만에 핵실험을 했다는 사실은 이미 모든 준비가 끝나 있었다는 증거이다.

결론적으로 파키스탄의 모든 핵무기 개발과 핵실험 준비가 완료된 상태에서 핵실험을 결심하지 못하였다고 판단할 수 있으며 그 이유로는 인도의 핵 불개발 정책의 일관성 있는 추진에 대한 신뢰성과 국제사회의 제재 등 얻는 것보다 손실이 더 크다고 보았을 것이다. 즉 인도의 일관된 의지전달이 파키스탄의 핵 개발과 핵실험 억제에 잘 전달된 것으로 판단할 수 있다.

반대로 정책의 일관성이 없어서 실패한 사례도 있다. 미국의 파키스탄 핵억제이다. 파키스탄에게 미국은 안보를 보장할 수 있는 동맹이었으나 미국의 정권마다 파키스탄과의 관계가 일관성 없이 계속 변하면서 그 신뢰성을 상실하였다. <표 3-3>은 파키스탄에 대한 미국의 정책 변화를 정리한 것으로 케네디, 닉슨 대통령은 우호적 관계였지만 인도와 전쟁이 발발 시에는 중립을 고수하였다. 결국 이러한 잦은 정책의 변화로 파키스탄은 미국 정부를 신뢰하지 못하게 되었다.

<표 3-3> 파키스탄 관련 미국의 정책 변화

년 도	정 권	주요 정책	관 계
1953	아이젠하워	<ul style="list-style-type: none"> · 대 소련 봉쇄정책에 따라 우호적 관계 · 상호방위조약 체결, 군사원조 · 미국으로부터 가장 신뢰할 만한 동맹국 찬사 	우호적
1960	케네디	<ul style="list-style-type: none"> · 인도에 우호적인 관계개선 노력 · 파키스탄과 인도 동시 지원 · 인도-중국 국경전쟁 시 인도 지원 확대 	우호적 (약화됨)
1965	케네디	<ul style="list-style-type: none"> · 제2차 인도-파키스탄 전쟁 시 상호 원조 중단 	중립
1968	닉슨	<ul style="list-style-type: none"> · 미국과 돈독한 관계 유지 · 파키스탄의 미-중 관계개선 지원 	우호적
1971	닉슨	<ul style="list-style-type: none"> · 제3차 인도-파키스탄 전쟁 시 상호 원조 중단 	중립
1975	포드	<ul style="list-style-type: none"> · 핵개발 시도에 대한 전 방위 압력 	비우호적
1976	카터	<ul style="list-style-type: none"> · 핵개발 시도에 대한 전 방위 압력 강화 · 비동맹국 관계로 전락 	비우호적 (비동맹)
1981	레이건	<ul style="list-style-type: none"> · 30억불 경제원조와 20억불 상당의 군사원조 · 파키스탄의 아프카니스탄 무자헤딘 저항군 원조 	우호적

* 출처: 김태형, 『인도-파키스탄 분쟁의 이해(신현실주의 이론으로 바라보는 양국의 핵개발과 안보전략 변화)』, 2019, pp. 129-155. 내용을 요약하여 필자가 정리.

미국 정부의 핵억제에 대한 의지전달은 파키스탄에게 신뢰를 주지 못하였다. 미국 정부가 핵억제에 대한 어떠한 계획과 지원을 제시하여도 그들의 의지는 의심을 받았고, 설득력을 잃었다. 특히 3차 인도-파키스탄 전쟁에서 패한 파키스탄의 부토 총리는 미국과 중국 등 그 어느 쪽도 더 이상 신뢰할 수 없게 되었다며, 풀을 뜯어 먹으며 살더라도 핵개발을 해야 한다고 그 필요성 강조하였고, 국가의 사활적 노력을 기울이게 되었다.⁴⁵⁾ 부토 총리의 말에서도 알 수 있듯이 미국의 일관되지 않은 정책이 파키스탄의 핵개발의 원인 중 하나였다. 그럼에도 불구하고 파키스탄은 핵실험 등 실질적 행동은 억제되었는데 이는 인도의 핵무기 불개발 원칙의 일관된 정책적 의지가 파키스탄에 대한 억제력으로 작용했을 것으로 판단할 수 있다.

인도는 핵무기 불개발 원칙 외에 또 하나의 일관된 정책이 ‘비동맹 노선 원칙’이었다. 이는 마하트마 간디가 주장했던 원칙으로 동맹을 형성한 거대한 힘을 경계해야 한다는 것이며, 인도는 이 정책을 일관되게 추진하였다.

파키스탄은 1960년대에 미국과 관계개선을 통해 상호방위조약을 체결하고, 중국과

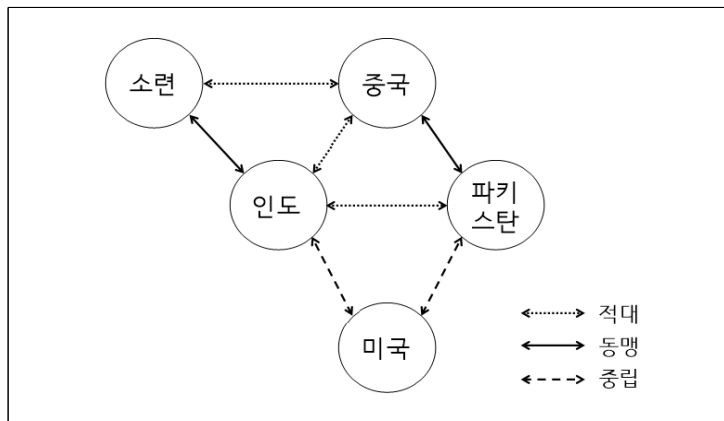
45) 김태형, 『인도-파키스탄 분쟁의 이해(신현실주의 이론으로 바라보는 양국의 핵개발과 안보전략 변화)』, 2019, pp. 142-146.

동맹 관계를 형성함으로써 인도를 압박하였다. 이로 인해 인도는 핵무기 불개발 원칙을 지키면서 파키스탄뿐만 아니라 파키스탄의 동맹국인 중국의 핵무기를 억제해야 하는 상황에 놓이게 되었다.

이런 상황 속에서 인도는 계속해서 비동맹 노선을 고집할 수 없었다. 결국 비동맹 노선 고수를 요구하는 내부의 반대에도 불구하고 인도 정부는 핵우산을 제공해 줄 수 있는 동맹 관계를 소련과 체결하게 되었다. 인도는 핵우산을 제공할 국가로 미국을 가장 먼저 접촉하였으나 거절당하였다. 이로 인해 미국과 국제사회로부터 외교적으로 고립되었던 소련과 접촉하였고, 협상이 잘 이뤄지면서 인도와 러시아는 ‘평화, 우애, 협력 조약을 체결하게 되었다.’⁴⁶⁾ 결국 인도는 소련이라는 동맹 관계를 통해 핵억제 의지를 중국과 파키스탄에 전달할 수 있었다.

1999년 인도는 카르길 전쟁에서 동맹국과 국제사회의 지지를 통해 파키스탄의 핵을 억제하였다. 카르길 전쟁 당시 인도와 파키스탄의 국제관계는 <그림 3-1>과 같다.

<그림 3-1> 카르길 전쟁 당시 인도, 파키스탄의 국제관계



* 출처 : 필자 작성.

인도는 카르길 전쟁 초기 외교적 노력을 통해 카르길 전쟁은 파키스탄의 침략전쟁임을 밝히고 핵보유국으로써 확전을 방지하기 위해 전쟁의 범위를 파키스탄이 점령한 지역에 대한 회복으로 한정하여 군사력을 운용하는 등 핵 보유국으로써 책임을 다하는

46) 제2차 인도-파키스탄 전쟁 이후 미, 영, 소 강대국과 접촉하였으나 어느 나라도 핵 보장을 해주지 않았다. 그러다 미-중 화해 협력시대가 도래하고, 제3차 인도-파키스탄 전쟁이 임박하자 소련과 20년간 유효한 평화, 우애, 협력 조약을 체결하였다. 김태형, 앞의 책, pp. 103-107.

모습을 통해 국제사회를 지지를 얻었다. 이를 통해 인도는 파키스탄의 동맹인 미국과 중국을 중립적인 태도로 전환하게 함으로써 파키스탄의 핵을 억제하는데 성공하였다.

인도 정부는 카르길 전쟁을 통해 동맹과 국제사회의 지지가 핵억제 의지전달에 있어 강력한 효과가 있음을 학습하였고, 이후 동맹 관계의 확대를 위해 많은 노력을 하였다. 그 결과 인도는 파키스탄의 동맹이었던 미국과의 관계를 전략적 동반자(Strategic Partnership)로 격상시켰고, 그 위상은 미국 정부가 기존의 태평양 사령부(Pacific Command)를 인도-태평양 사령부(Indo-Pacific Command)로 변경할 정도로 긴밀한 관계로 발전하였다.

반면, 인도의 동맹이 된 미국은 테러단체를 지원하는 파키스탄을 테러지원국으로 지정하고, 파키스탄 내의 테러단체 시설에 대한 공격을 통해 파키스탄 정부를 압박하였다.⁴⁷⁾

인도는 파키스탄의 핵무기 사용 임계점 하향에 따라 핵억제를 위해 제한적인 국부 타격 외에 대응방법을 찾지 못하였다. 그러나 미국이라는 동맹 관계를 통해 파키스탄의 핵을 억제하면서 그들의 테러 의지를 억제할 수 있는 가장 효과적인 의지전달을 할 수 있게 되었다.

인도의 일관된 정책과 동맹 관계는 인도 지도자의 결단이 있었기에 가능하였다. 1998년 이전까지의 지도자들은 마하트마 간디의 비폭력 유산으로 인해 국내적으로 핵무기 개발요구가 강렬했음에도 핵무기 불개발 원칙을 지켰다. 핵 위기 때마다 지도자들은 저마다의 리더십을 통해 정부를 이끌어 나아갔다.

인도는 1962년 인도-중국 간의 국경전쟁에서 굴욕적인 패배와 1964년 중국의 핵실험, 1965년 제2차 인도-파키스탄 전쟁 당시 파키스탄을 지원하기 위한 중국의 참전 위협, 1971년 3차 인도-파키스탄 전쟁 이후 파키스탄의 핵개발 등 일련의 사건들로 인해 인도 내부적으로 핵무기 개발요구가 더욱 심화되었다. 당시 인도 정부의 총리였던 샤스트리(Shastri)는 핵 불개발 원칙을 고수하면서 인도의 핵능력에 대한 의지를 전달하기 위해 1974년 '평화적 핵실험(PNE: Peaceful Nuclear Explosion)'이라고 명명된 핵실험을 시행하게 된다. 핵실험 명에서도 밝혔듯이 핵무기를 개발하기 위한 것이 아님을 강조하였다. 다만, 인도는 능력이 없어서 핵무기를 개발하지 않는 것이 아니라는 사실 주변국에게 분명히 전달하였다. 이 핵실험은 파키스탄의 핵무기 개발에 대한 미국의 묵인과 인도의 역량과 자제력을 보여주기 위한⁴⁸⁾ 샤스트리의 결단이었으며, 핵실험

47) 조원득, “미·중 경쟁과 트럼프 행정부의 남아시아 전략: 인도와 파키스탄 중심으로”, 『국가전략』 제25권 3호, 2019, pp. 135-139.

이후 인도의 핵무기 불개발 의지를 계속 유지함으로써 이를 증명하였다.

1998년 인도인민당의 아탈 바지파이가 총리로 집권하였다. 바지파이는 선거 당시 공약으로 중국과 파키스탄의 안보 위협에 대처하기 위해 핵무기 보유를 포함한 강력한 국방력 건설을 주장하였고, 그의 결단에 따라 집권초기인 1998년 5월 11일과 13일에 수소폭탄을 포함한 다섯 차례의 핵실험을 통해 핵보유국이 되었다. 국제정치학자인 하이만스(Hymans)는 인도의 핵실험 배경을 두고 바지파이를 주목하였다. 이는 대립적이고 민족주의적인 국가정체성 성향을 가진 지도자가 핵심적인 역할을 하였다고 보았고 지도자가 변수의 절대적이라고 주장하였다.⁴⁸⁾ 두 사례에서 보았듯이 지도자 결단에 따라 정부의 의지는 분명한 차이를 보이고 있다. 정부의 의지는 지도자 개인만의 의지가 아니다. 그러나 어느 순간 최종적으로 결정을 해야 하는 순간에는 지도자의 결단이 정부의 의지전달을 결정하게 됨을 알 수 있었다.

바지파이는 카르길 전쟁 당시에 외교적 노력을 통해 인도는 평화를 추구하며, 파키스탄의 불법적인 도발에는 단호히 대응하겠다는 의지를 국제사회에 전달하였다. 이로 인해 인도와 우호적인 관계에 있던 러시아는 파키스탄을 국제 테러리즘과 종교적 극단주의의 근원이라고 비난하였으며, 파키스탄의 동맹으로 여겨진 중국은 미국과 국제사회의 여론에 밀려 파키스탄을 지원하지 못하고 평화적 해결만을 주장하였다. 미국을 비롯한 국제사회는 전쟁을 일으킨 파키스탄을 비난하며, 전쟁을 중단할 것을 촉구하는 등 파키스탄은 외교적 고립이 심화되었다. 전쟁의 여파는 경제적인 피해로 이어지면서 인도와 파키스탄의 경제력의 차이는 더욱 심화되었다.⁵⁰⁾ 파키스탄은 핵을 사용을 포함한 더 이상의 확전할 수 없는 상황이 되었다.

지금까지 인도 정부의 핵억제를 위한 의지전달에 분석하였다. 이를 통해 정부의 의지전달 세부 요인을 다음과 같이 도출하였다.

첫째, 정부의 일관된 정책이다. 인도 정부는 핵무기 불개발 원칙에 따라 독립 이후부터 1998년 핵실험 전까지 일관되게 지켜왔다. 그 사이 파키스탄의 동맹국인 중국의 핵위협과 파키스탄의 핵개발 등 다양한 위협이 있었으나 변함없이 일관된 정책을 추진하였다. 그 결과 파키스탄은 핵개발 준비가 모두 완료된 상태에서도 인도의 핵 불개발 원칙에 대한 신뢰와 핵실험으로 인한 국제사회의 제재 등을 고려하여 핵실험을 하지

48) Jacques E. C. Hymans, *The Psychology of Nuclear Proliferation(Identity, Emotions and Foreign Policy)*, Cambridge Univ Pr, 2006, pp. 185-187.

49) Jacques E. C. Hymans, 앞의 책, 2006, p. 198.

50) 이진기·손한별, 앞의 논문, pp. 52-53.

않았다. 즉 핵개발이 억제되었던 것이다. 그러나 1998년 인도의 핵실험은 결국 파키스탄의 핵실험을 결심하게 만들었다. 이와 같이 일관된 정책 추진은 억제 대상국에게 정책의 신뢰성을 향상시킨다. 인도는 핵무기 불개발 원칙을 각인시켜 파키스탄으로 하여금 핵 개발의 필요성을 낮추어 핵개발이 억제되었으며, 이는 핵개발로 받을 이익보다 손실이 더 크다고 판단하게 하여 핵억제를 할 수 있었다. 이러한 일관된 정책은 핵억제 의지전달에 있어 중요한 요인으로 볼 수 있다.

둘째, 정부의 동맹 관계이다. 인도는 파키스탄의 동맹국인 중국의 핵을 확장억제하기 위해 소련과 동맹 관계를 맺었으며, 카르길 전쟁에서는 파키스탄이 침략군임을 부각시키고 전쟁의 목적을 파키스탄 군이 점령한 지역의 회복으로 제한함을 공표하여 핵보유국의 책임을 다하는 행동을 통해 국제사회의 지지를 확보하였다. 이는 파키스탄을 국제적으로 고립시키고, 파키스탄의 동맹국인 미국과 중국조차도 파키스탄을 규탄하면서 핵억제에 영향을 주었다. 동맹은 핵억제 의지전달이 한 나라의 정부의 의지가 아닌 여러 나라 정부의 의지로 확대되어 그 효과를 발휘한다. 또한 국제사회의 지지는 정치적인 효과 외에도 경제, 사회, 문화적 측면에서 억제 대상국을 고립시키고 손실을 증대시켜 핵억제에 기여한다. 따라서 동맹 관계는 핵억제를 위한 의지전달의 중요한 요인으로 볼 수 있다.

셋째, 지도자의 결단이다. 핵억제를 위한 결정적 순간에는 지도자의 결단이 의지전달의 중요한 요인으로 작용하였다. 샤스트리 총리는 내부적인 핵개발 요구와 대외적인 파키스탄의 핵개발, 중국의 위협 등을 극복하기 위해 ‘평화적 핵실험’을 감행하여 인도의 핵능력과 정부의 강력한 의지를 전달하면서도 핵무기 불개발 원칙은 유지하였다. 또한 바지파이 총리는 파키스탄과 중국의 위협에 대응하기 위해 핵보유를 결심하고 핵실험을 강행하였다. 또한 카르길 전쟁에서는 외교적 노력을 통해 인도는 평화를 추구하며, 파키스탄의 불법적인 도발에 단호히 대응하겠다는 의지를 대내외적으로 전달하여 국제사회의 지지를 받아 파키스탄의 핵을 억제하고 전쟁에서 승리할 수 있었다. 이와 같이 정부의 의지전달은 최종적으로 지도자의 결단에 의해 결정되고, 지도자의 국내외적 주도적인 활동은 다양한 의지를 전달할 수 있는 정부의 의지전달 요인이다.

이상으로 도출된 정부의 의지전달 세부 요인은 일관된 정책, 동맹 관계, 지도자의 결단이다. 이는 정부의 의지전달을 더욱 효과적이고 강력한 의지로 상대방에게 전달되어 핵을 사용할 경우 자신들의 이익보다 손실이 더 클 것이라는 판단하여 핵사용을 억제할 것이다.

제3절 군대의 의지전달

인도군은 1999년 카르길 전쟁에서 핵위협으로 인해 많은 부분이 제한된 가운데 전쟁을 수행하였다. 전쟁 중 핵억제를 위해 군대의 의지전달이 어떻게 수행되었으며, 이러한 의지전달은 어떠한 요인에 의해 전달되었는지 분석하였다.

카르길 전쟁은 파키스탄 군부가 그들의 핵에 의해 인도군이 적극적으로 공세를 할 수 없다고 판단한 것이 전쟁의 한 원인이었다.⁵¹⁾ 또한 전쟁 초기 인도군의 대응은 미흡한 점이 많았다. 카르길 지역의 초소를 동계 동안 비워둔 점이나 목동의 신고로 적의 침투를 확인하고도 소규모 수색부대를 보냈다가 적에게 모두 당하는 등 적절치 못한 대응을 하였다. 이는 30년 동안 전쟁 없어, 대비가 많이 느슨해 진 부분이 있었다고 보여 진다. 그러나 대규모 병력의 침략 사실을 인지한 다음부터는 적극적이고 강력한 대응을 하였다.

인도군은 카르길 지역을 점령한 파키스탄군을 공격하기에 앞서 이번 전쟁의 목표를 ‘침입자를 퇴출’시키는 것이라고 한정하여 발표하였다. 또한 확전보다는 침략 이전의 상태로 되돌리겠다는 의지를 전달하였다. 이는 파키스탄군의 핵무기 사용의 당위성을 최소화하여 그들의 핵사용을 억제하기 위해 의지의 전달이었다.

또한 인도군은 히말라야 산맥의 지형적 악조건을 감수하고 카르길 지역을 점령한 파키스탄군을 공격했다는 점이다. 통상 이와 같이 지형적으로 불리한 경우 다른 지역의 파키스탄 영토를 공격하여 확보한 후 카르길 지역과 교환하는 방법 등을 고려할 수 있었다. 그러나 인도군은 굳이 극복하기 어려운 산악지역을 오르며, 피해를 감수함으로써, 그들이 공표한 침략군에 빼앗긴 실지만을 회복하려는 의지를 전달하였다. 이는 공표한 작전목적의 신뢰성을 높이는 의지전달의 한 가지 방법이었다. 이를 통해 파키스탄의 핵을 억제하고 확전을 방지하지 하였다.⁵²⁾

인도군은 핵억제와 더불어 적극적인 공세를 통해 카르길 지역을 점령한 파키스탄군을 공략하였다. 인도군의 방호 의지는 매우 강력한 것이었다. 카르길을 점령한 파키스탄군이 무자헤딘으로 위장하여 본국으로부터 적극적인 공중지원과 포병화력을 지원을 받을 수 없었던 반면 인도군은 공군의 지원과 화력지원을 통해 산악지역의 불리한 지

51) Ashley J. Tellis, C. Christine Fair, and Jamison Jo Medby, *Limited Conflicts Under the Nuclear Umbrella: Indian and Pakistani Lessons from the Kargil Crisis*, RAND, 2002.

52) Negeen T. Pegahi, “Nuclear Weapons did not embolden Pakistan: Drawing the Right lessons for North Korea”, *War on the Rocks*, 2018.

형을 극복하며, 파키스탄군이 점령한 초소들을 하나, 하나씩 점령하였다.

이와 같이 강력한 방호 의지는 확전우세로 연결되어 파키스탄에게 강력한 의지전달을 하였다. 확전우세는 상대방에게 위협비용을 증대시키면서 상대국에 대한 방어나 반격을 할 수 없도록 하는 능력을 말한다. 대표적인 확전우세 의지전달 사례로는 인도의 미쉬라(Brajish Mishra) 국가안보보좌관이 미국에게 “오늘은 통제선을 넘지 않았지만, 내일은 어떤 일이 일어날지 모른다”고 전달했으며, 아드바니(L. K. Advani) 부수상 겸 내무장관도 “전면전은 통제가 불가능하다”면서 확전에 대한 우려⁵³⁾를 군대를 대신하여 전달하였다. 물론 전쟁의 목적을 통제선(LoC)⁵⁴⁾을 회복하는 것으로 한정하였지만 확전의 가능성에 대한 모호한 발언을 통해 상대방에게 확전에 대한 두려움을 심어 주었다. 인도군은 확전우세에 대한 전략적 모호성을 통해 방호의지를 전달하였다.

인도군은 카르길 전쟁 이후에도 많은 위협에 직면하고 있었다. 핵을 보유한 파키스탄과 중국과의 관계는 여전히 인도에게 가장 큰 위협이었다. 인도는 카르길 전쟁과 같은 도발로부터 핵전쟁의 위협에 이르는 다양한 군사적 긴장 속에서 적절한 대응을 위해 많은 분석을 통해 전쟁 이후 국방개혁을 추진하였다. 이는 인도 군이 앞으로 핵전쟁을 포함 다양한 위협으로부터 국가를 방호하겠다는 의지의 표명이었다.

국가 방호의 의지는 카르길 검토위원회(KRC: Kargil Review Committee)의 보고서에 의해 최초 전달되었으며, 수년간 이를 추진하면서 다시 한 번 방호태세의 의지를 전달하였다. 이 보고서는 핵 억제력의 발전과 정보 분야의 개혁 등 다양한 분야를 포함하고 있으며, 내각안보위원회(CCS: Cabinet Committee on Security)와 장관그룹(GoM: Group of Ministers), 전직 장관급 인사의 분석 등을 거쳐 정보개혁, 국내안보, 국경관리, 국방관리 등 4가지 과제를 가지고 국방개혁에 착수하였다.⁵⁵⁾ 현재 인도의 통합 국방조직인 참모총장위원회(COSC: Chief of Staff Committee)와 통합방위참모본부(HQ IDS: Headquarters of Integrated Defence Staff)가 이 결과로 설치되었으며 현재에 이르고 있다.⁵⁶⁾ 이러한 국방개혁을 통한 방호 의지전달은 파키스탄이 인도 방호태세와 의지를 파키스탄에게 확인을 시킴으로써 반복되는 실수를 하지 말 것을 경고하고 있는 것이다. 즉 방호태세는 핵억제 의지전달의 중요한 요인이다.

카르길 전쟁을 준비한 4명의 파키스탄 장군들은 인도군의 예상 밖에 강력한 대응과

53) Kartik Bommakanti, "Coercion and Control: Explaining India's Victory at Kargil", *India Review* Vol 10 Issue 3, 2011, pp. 298-299.

54) 인도와 파키스탄의 카슈미르 지역의 통제선은 실질적인 국경선 역할을 수행한 선이다.

55) 손한별, “인도의 국방개혁: 전문성과 합동성 추구의 역사”, 『군사』 제11호, 2019, pp. 234-238.

56) 외교부, 『인도개황』, 서울: 외교부 서남아태평양과, 2018, pp. 157-161.

파키스탄 영토 안쪽까지 침범당할 위기가 발생하자 핵사용 위협을 통해 인도군의 진격을 저지하고자 하였다. 그러나 당시 파키스탄 총리는 미국의 지원을 요청하기 위해 미국을 방문하였으나 거절당하였으며, 오히려 핵사용 시 파키스탄이 받을 응징보복의 손해에 대해 명확히 인식하게 되었다. 결국 핵사용 시 응징보복에 대한 위협은 파키스탄 총리로 하여금 카르길 지역에서 병력 철수를 이끌어 냈다. 이와 같이 방호태세에 의한 핵억제와 함께 응징태세에 의한 억제도 병행되었다.

인도의 응징태세는 핵을 쓰지 않겠다는 것이 아닌 응징보복용으로만 운용하겠다는 것이다. 인도의 ‘핵 선제 사용금지’ 원칙은 인도가 핵공격을 받을 경우 핵을 사용하여 응징보복하겠다는 의지인 것이다.

미국과 인도의 응징보복 의지는 파키스탄 지도부에 정확히 전달되었다. 카르길 전쟁 당시 파키스탄군의 육군참모총장 페르베즈 무샤라프(Pervez Musharraf)는 2019년 아랍에미레이트(UAE)에 망명 중 인터뷰에서 “파키스탄이 원자폭탄 한 발로 인도를 공격한다면 뉴델리가 20개의 폭탄 공격으로 우리를 끝낼 수 있다”고 말하면서, 인도와의 핵전쟁에 대한 이야기는 쓰레기라고 불렀다.⁵⁷⁾ 이는 인도의 ‘핵 선제 사용금지’와 미국의 응징보복에 대한 의지전달은 카르길 전쟁에서는 충분한 억제외지로 작동하였으며, 파키스탄의 군대에 명확하게 전달되었음을 확인할 수 있다.

파키스탄은 카르길 전쟁 이후 더 이상의 재래식 전력으로 인도를 압도할 수 없음을 인식하였다. 이에 파키스탄은 반인도 테러집단을 지원하여 인도를 도발하는 양상으로 전개되었다. 파키스탄은 핵 정책을 최소신뢰억제에서 전범위억제(Full-Spectrum Deterrence)로 전환하며 핵사용 임계점을 대폭 낮추어 인도의 공격 시 핵으로 대응하겠다는 핵사용 위협을 한 가운데, 테러집단을 지원하였고, 인도는 응징보복을 위해 노력하였으나, 핵사용 임계점을 대폭 낮춘 핵을 억제하는 것은 쉽지 않았다.

결국 2001년 12월 인도 국회의사당 테러⁵⁸⁾에 대응하여 인도는 순다르지(Sundarj) 교리⁵⁹⁾를 적용하여 3개의 타격군단으로 파키스탄을 공격하려 하였다. 그러나 시간의

57) 「If Pakistan attacks with one N-bomb, India can finish us with 20: Musharraf」, 『THE TIMES OF INDIA』, 2019. 2. 26.

58) 파키스탄에 기반을 둔 대표적인 테러집단 LeT(Lashkar-e-Toiba)와 jeM(Jaish-e-Muhammad)에 소속된 테러리스트들이 국회의사당을 공격하여 다수의 국회의원과 경찰이 살해되었다.

59) 순다르지 교리는 지극히 공세적인 교리로 7개의 전선군단이 파키스탄 국경지역에 배치되어 파키스탄의 공격에 대한 방어를 실시하고 이후 중심지역에 배치된 3개의 타격군단이 기계화보병, 포병의 지원을 받아 파키스탄 영토 내부로 침투하여 중심 깊은 반격을 실시하는 교리를 말한다. 김창준, 앞의 학위논문, 2020, pp. 21-24.

지체로 기습달성에 실패하였고, 미국 등 국제사회의 개입으로 10개월의 대치 끝에 성과 없이 철수하였다. 2008년 11월 뭄바이 테러⁶⁰⁾ 시에는 인도는 콜드 스타트 전략⁶¹⁾을 실행해야 할 상황이었으나, 핵전쟁으로 확전의 위험성 때문에 결국 시행을 결심하지 못하였다.⁶²⁾ 두 번의 대규모 테러에 대해 파키스탄의 핵위협으로 군사적 대응에 실패한 인도는 대규모 군사작전에서 테러집단에 대한 국부타격으로 전환하였다.

2016년 우리(Uri) 테러⁶³⁾ 시에 인도는 국부타격의 일환으로 파키스탄의 영토에 정규군을 침투시켜 테러집단의 시설을 파괴하였다. 또한 2019년 인도경찰 수송차량 테러⁶⁴⁾ 시에는 국부타격의 일환으로 파키스탄 영토 내 테러단체의 캠프를 공습하였다.

국부타격은 파키스탄의 비대칭 재래식 도발에 대한 핵사용 임계점을 확인하고 이에 비례한 맞춤형 대응을 어떻게 할 것인지 잘 보여주는 사례이다. 물론 이러한 응징의지 전달만으로 테러를 모두 억제하는 것은 어렵다. 그러나 테러집단에게, 특히 이를 지원하는 파키스탄에게는 충분한 경고와 억제로 작용하게 되었다. 인도에 대한 반복된 테러와 인도의 응징은 국제사회가 파키스탄을 테러지원국으로 지정하는데 영향을 주었으며, 특히 911테러 이후 테러와의 전쟁을 선포한 미국과 파키스탄의 관계는 악화되었다.

인도는 방호와 응징 태세와 더불어 핵태세에 의한 핵억제 의지전달을 하였다. 카르길 전쟁에서 파키스탄은 패색이 짙어지자 파키스탄 국경 안쪽에서의 확전을 방지하기 위해 핵 전략자산의 태세 변경을 통해 핵사용 의지를 인도군에게 전달하였다. 이를 통해 인도의 확전을 억제한 것이다. 핵사용 의지의 전달은 핵탄두 탑재가 가능한 탄도미사일 시험 발사, 핵 자산의 이동 배치 등으로 나타났다.⁶⁵⁾ 이는 최소억제전략(Credible Minimum Deterrence)의 일환으로 동적인 위협에 대응할 수 있는 태세를 중시하고, 인도군의 군사력 우위를 고려하여 극단적인 상황에서 선제 사용 옵션을 사용한 것이다.

60) LeT에 소속된 테러리스트들이 3개 팀으로 나뉘어 뭄바이의 시내의 병원, 호텔, 카페, 기차역 등을 테러를 자행했으며, 이로 인해 160명의 사망자와 327명의 부상자가 발생하였다. 인도는 파키스탄 정부의 지원을 받은 테러단체인 LeT인 것으로 확인하였다.

61) 순다르지 교리의 문제점을 개선하여 타격군단을 사단으로 쪼개어 서로 다른 전진 축으로 기동하며 다중적인 공격을 계획하고 부대를 전진 배치하는 콜드 스타트(Cold Start)전략으로 수정하였다.

62) 김창준, 앞의 학위논문, 2020, p. 27.

63) 파키스탄이 지원하는 jeM 소속 테러리스트는 2016년 우리지역에 주둔하고 있는 인도 10연대와 6연대를 공격하여 민간인 포함 인도군 17명이 사망하고 30여 명이 부상자가 발생하였다.

64) 경찰병력을 수송하던 차량을 파키스탄의 지원을 받은 테러단체가 폭파하여 수십 명의 경찰이 사망하였다.

65) 박창권, “북한 핵전략에 대한 주요 전략가들의 주장과 안보적 시사점”, 『주간국방논단』 제1708호 (18-7), 2018, p. 6.

즉 파키스탄군은 최소억제전략을 근거로 핵의 태세를 조정함으로써 핵사용 의지를 전달하였다.

그러나 인도군은 파키스탄의 핵 도발에 대응하지 않았다. 카르길 전쟁 당시 인도군의 목표는 침략군이 점령한 초소의 회복이었으며, 파키스탄 내부로의 진격은 고려하지 않았기 때문이었다. 그러나 사실 카르길 전쟁에서 핵억제를 위한 의지전달이 미흡했던 것은 인도군에 아직까지 핵 교리가 없었기 때문이었다. 물론 핵실험 당시부터 ‘핵 선제 사용금지’ 원칙은 있었지만 명확한 핵 교리가 발표된 적은 없었다. 이는 카르길 보고서에서도 언급되었듯이 당시 인도군은 핵무기 태세를 결정할 핵 운용 전략이 수립되지 않았기 때문이라고 지적하였다.

인도의 핵 교리는 1999년 7월 전쟁이 끝나고 한 달 뒤인 1999년 8월에 초안이 발표되었으며, 주요 내용으로 ‘핵 선제불사용, 최소억제, 민간통제’라는 세 가지 원칙이 제시되었다. 파키스탄의 전범위억제에 대응해 그들은 매우 수세적인 핵 교리를 발표하였다. 앞에서 언급하였듯이 인도는 마하트마 간디의 비폭력 정신을 이어받은 나라로 1974년 핵실험 이후 25년 동안 핵보유를 자제하였으며, 핵보유 이후에도 평화적 핵무기 운용을 주장하였다.⁶⁶⁾ 물론 가장 최소한의 핵 교리이었으나 이 핵 교리 또한 가장 인도다우며, 파키스탄에게는 큰 억제력으로 작용하고 동시에 인도의 의지인 것이다.

인도군은 카르길 전쟁 이후에 핵 운용 전략에 따라 핵전략 자산의 배치, 가동, 시험 발사 등의 태세 변화를 통해 다양한 핵억제 의지를 전달하였다. 인도는 가장 먼저 <표 3-4>와 같이 핵무기 투발수단의 다변화하여 핵무기 운용의 신뢰성을 확보하고, 이러한 투발수단의 확보를 통한 핵능력 향상은 의지전달의 실질적인 핵억제 효과를 기대할 수 있는 방법 중 한 가지이다.

지금까지 인도 군대의 핵억제를 위한 의지전달을 분석하였다. 이를 정리하면 군대의 의지전달 세부 요인을 다음과 같이 도출하였다.

첫째, 군대의 방호태세이다. 인도군은 핵억제를 위해 전쟁의 목적을 파키스탄이 점령한 카르길 지역의 회복으로 한정하여, 다른 지역으로 전장이 확대하지 않으며 카르길 지역에 한정된 전쟁을 수행함으로써 파키스탄군의 핵사용 명분을 최소화하였다. 침략한 적에 대해서는 공군력과 화력 운용을 통해 강력한 방호의지를 전달하였다. 또한 전장에서의 확전우세를 통해 전략적 모호성이 파키스탄군의 판단을 어렵게 하였다. 이

66) 「Amid Pulwama row, Manmohan singh lauds India's commitment to no-first-use nuclear policy」, 『the Print』, 2019. 2. 24.

<표 3-4> 인도의 핵 투발 수단

투발수단	명칭	핵탄두 탑재가능량(kg)	비고
항공기	Mirage 2000H	6,300	
	Jaguar IS	4,760	약 4개 전대
탄도 미사일	Prithvi II	500	2003년 실전 배치
	Agni I	1,000	
	Agni II	1,000	2014년 시험
	Agni III	1,500	2013년 시험
	Agni IV	1,000	개발 중
	Agni V	1,000	개발 중
잠수함발사 탄도미사일	Dhanush	500	
	K-15(B-05)	500-600	개발 중
	K-4	-	개발 중

* 출처 : SIPRI, *SIPRI TEARBOOK 2017: Armaments, DisArmament and International Security*, NewYork: Oxford University Press, 2017, p. 440.

와 같이 카르길 전쟁에서 인도군은 적극적인 방호를 통해 침략군을 모두 물리치고 전쟁에 승리하였다. 또한 카르길 보고서를 통해 핵억제를 위한 전력 증강 등 방호태세를 향상시켰다. 방호태세는 억제 대상국의 핵을 억제하여, 적의 도발을 방지하는 의지전달이며, 중요한 요인이다.

둘째, 군대의 응징태세이다. 핵공격을 할 경우 얻는 것보다 잃는 것이 더 많다는 것을 각인시키는 것이다. 파키스탄의 총리가 미국을 방문 시 핵 응정보복에 대한 경고와 인도군의 ‘핵 선제 사용금지’ 원칙의 핵 응정보복 우려로 카르길 지역에서 결국 병력을 철수시켰다. 파키스탄의 참모총장 무샤라프도 핵사용 시 더 큰 보복이 있을 것을 충분히 인식하였다. 카르길 전쟁 이후 테러에 대한 국부타격으로 응징의지를 전달하면서 국제사회가 파키스탄을 테러지원국으로 지정하고 제재하였다. 인도는 핵과 국제사회의 제재를 통해 응징태세 의지전달을 하였으며, 핵사용을 포기시킨 중요한 요인이었다.

셋째, 핵태세이다. 핵태세는 핵 교리와 핵무기, 투발수단 등의 배치 등을 통해 억제 대상국의 핵사용을 억제하는 것으로 인도는 핵 교리가 평화적 목적임을 분명히 하고, 투발수단을 다양화함으로써 핵태세에 대한 신뢰성을 주고 있다. 이러한 핵태세는 억제 대상자에게 신뢰할 수 있는 의지를 전달하였다.

군대의 의지전달 세부 요인은 방호태세, 응징태세, 핵태세이다. 이는 군대의 의지전달은 능력을 바탕으로 능력을 어떻게 운용할 것인가에 대한 실질적 의지이다. 강력한 의지는 상대방에게 전달되어 핵사용에 따른 손해가 핵사용은 억제할 것이다.

제4절 국민의 의지전달

카르길 전쟁에서 국민의 의지는 크게 작용하였다. 정부와 군대는 국민들의 의지를 통해 그들의 정책과 군사적 옵션을 좀 더 적극적으로 사용할 수 있게 된다.

인도의 국민은 핵무기 보유에 대해 열광적으로 지지하였다. 1974년과 1998년 핵실험 당시 국민은 강대국과 동등한 입장에서 대응할 수 있고, 그들에게 뒤지지 않는 국제적 지위를 얻었다며 환영하였다.⁶⁷⁾

이와 같이 국민의 핵 보유 정책에 대한 지지는 50년 가까이 집권하면서 핵 불개발 정책을 유지했던 인도국민회의를 낙마시키고, 핵 보유 정책을 내세운 인도인민당 바즈파이가 집권하게 하였다. 바즈파이는 핵보유와 전력 증강을 통해 강력한 인도 건설을 주장하였으며, 인도의 국민들은 이러한 바즈파이를 총리로 선출하였다. 결국 1998년 집권한 바즈파이는 집권 후 시간이 지나면 핵보유가 어려워 질것으로 판단하여 국민의 정책 지지가 결집된 집권 초기에 핵실험을 단행하였다. 또한 핵실험에 따른 국제적 제재가 있다 하더라도 국민의 정책 지지가 결집된 상태라면 제재에 따른 손실을 감수할 수 있다는 의지를 갖게 하였다.

국민의 정책 지지는 카르길 전쟁에서도 나타났다. 정부와 군대는 공보활동과 언론의 협력으로 파키스탄의 침략에 대한 부당함과 강력한 응징에 대해 정보를 공개하여 정책에 대한 국민의 지지를 결집시켰다. 파키스탄의 핵억제를 위해 많은 부분이 제한되었던 인도 정부와 군대가 강력한 대응 정책을 사용할 수 있게 하였으며, 다양한 선택의 옵션으로 정부와 군대의 의지전달이 증강되었다.

영국의 군사역사가인 하워드(Michael Howard)는 ‘핵전쟁에서 어떤 위험도 감수하겠다는 국민의 결의가 가장 중요한 요소’라고 말하고 있다. 이렇듯 국민이 정부와 군대에 대해 지지한다는 것은 인도 정부와 군대가 사용할 수 있는 정치적, 군사적 옵션이 더 확대되어 좀 더 적극적이고 강력한 수단으로 대응할 수 있게 하였다.

카르길 전쟁에서 국민의 지지가 군사적 옵션 선택의 폭을 넓힌 대표적 사례는 인도군의 공군력 사용이었다. 인도는 1971년 제3차 인도-파키스탄 전쟁 이후에 단 한 번도 공군력을 사용하지 않았다. 내각안보위원회(CCS)는 카르길 전쟁 초기군의 공군력 사용에 대한 안전을 승인하지 않았다. 그러나 전쟁 발발 20여 일이 경과 후에 국민이 정부와 군의 강력한 대응 정책을 지지함을 확인한 5월 25일에 통제선(LoC)을 준수하는

67) 김태형, 앞의 책, p. 118.

선에서 공군력 사용을 승인하였다.⁶⁸⁾ 이로 인해 카르길 지역을 무단 점령한 파키스탄군은 인도의 공군력과 화력에 의해 전의를 상실하였다.⁶⁹⁾

반면 파키스탄의 국민은 반대의 상황이었다. 카르길 전쟁의 계획과 실행은 파키스탄의 정부가 배제되고 군부의 실세였던 참모총장을 포함한 4명의 지도자에 의해 비밀리에 계획되고 실행되었다. 이로 인해 범국가적인 동의 없이 전쟁이 시작되었고, 모든 사항은 비밀이 유지되어야 했다. 파키스탄군은 국민에게 전쟁의 당위성을 설명하거나, 군대의 정책에 대해 발표할 수 없었다. 결과적으로 파키스탄 군대는 국민적 지지를 받을 수 있는 기회를 상실하게 되었다.⁷⁰⁾ 파키스탄 정부는 국민의 지지를 얻지 못하면서 핵사용과 군사력 운용에 대해 선택의 폭이 좁아지게 되었다.

인도의 정부정책에 대한 국민의 지지는 핵과 관련된 여러 정책의 결정 과정에서 국민의 의지로 반영되었다. 핵보유를 포함한 강력한 군사력 건설을 제시한 인도인민당 바즈파이의 집권은 핵보유, 외교 정책 등 많이 분야에서 국민의 의지가 투영되었으며, 카르길 전쟁에서는 정부정책에 대한 지지로 파키스탄의 핵을 억제하고 침략을 응징하기 위한 정부의 다양한 옵션을 사용할 수 있는 여건을 조성되었다. 이러한 국민의 정책에 대한 지지는 국민 의지전달의 핵심적인 요인으로 볼 수 있다.

다음은 국민 스스로 방호하는 민방위 측면이다. 카르길 전쟁의 주 무대는 히말라야 산맥으로 매우 험난한 산악지대였다. 작전지역의 지형은 현역 군대로만 전쟁을 수행하기에는 매우 어려웠다. 인도는 험준한 산악지대를 극복하기 위해 지리와 지형에 익숙한 카르길 지역의 민병대(Paramilitary forces)를 동원하였다.⁷¹⁾ 민병대는 길잡이로써, 전투원으로서 육군을 지원하였다. 민병대로 인해 인도군의 작전이 원활하게 진행될 수 있었으며, 지형적 요인을 극복하고 효과적으로 파키스탄군을 제압할 수 있었다. 민병대와 같은 국민의 참여는 직접적 방호에 영향을 주는 측면도 있지만 파키스탄에게 강력한 방호태세 의지를 전달하는 측면에서도 중요하다.

인도의 민병대는 대부분 내무부와 주정부 등이 통제하며, 현역과 비슷한 130만 명을 경찰 예비대, 국경수비군 등으로 운용되고 있다.⁷²⁾ 이러한 민병대는 준군사조직으로 파키스탄에게는 또 다른 위협적인 존재였으며, 국민의 저항과 결의는 군사조직과 달리

68) Kartik Bommakanti, 앞의 논문, p. 296.

69) 손한별, “핵보유국에 대한 전략적 강압: 1999년 카르길(Kargil) 전쟁”, 『국가전략』 제2017년 제23권 4호, 2017, p. 46.

70) 손한별, 위의 논문, pp. 44-45.

71) https://en.wikipedia.org/wiki/Kargil_war(검색일: 2022. 4. 20.)

72) 외교부, 앞의 책, pp. 155-166.

핵무기로 제압할 수 있는 존재가 아니었다. 한국의 의병 활동과 같이 어디서든 들끓어
 럼 일어 날 수 있기 때문이다. 또한 인도에는 민병대 외에도 민방위가 편성되어 있으
 며, 약 100만 명 정도의 규모이다. 핵전이 발생할 경우 국가 방위와 국민을 보호하기
 위해 운용될 것이다. 물론 이 당시 인도의 민방위 제도는 초기 수준으로 인원만 편성
 되었을 뿐 실질적인 대비는 미흡하였다. 뉴델리와 같은 대도시에도 대피시설이 지정되
 지 않았으며 경보시설 등이 존재하지 않는 등 매우 낮은 수준이었다. 그럼에도 불구하
 고 이러한 조직은 국민이 국가 방호에 참여하여 스스로를 방호하고자 하는 의지를 전
 달하기에는 그 존재만으로도 국민의 의지를 전달할 수 있다.

민병대와 민방위대로 참여한 국민의 국토방위에 대한 결의는 핵억제에서도 매우 중
 요한 요인이다. 민병대와 민방위는 국민의 방호의지로써 핵억제 대상에게 전달되어 핵
 공격을 하더라도 국민의 의지는 꺾을 수 없다. 따라서 기대한 결과는 얻지 못할 것이
 며, 비용 대비 더 많은 손실이 발생함을 전달하여 핵억제요인으로 작용할 것이다.

마지막으로 민군 협력 측면이다. 카르길 전쟁에서 인도의 언론은 실시간 인도군의
 작전상황 발표를 신속히 보도하였다. 인도군 소장 Ashok Mehta은 그의 논문에서 “카
 르길 전쟁은 인도 최초의 텔레비전 전쟁”이라고 말하며, 전쟁에서 벌어지는 많은 일들
 이 텔레비전을 통해 전파되었고 그 결과 세계 언론은 파키스탄의 침략행위에 대해 인
 식하고 파키스탄에 대해 엄중한 경고를 하였고, 인도에는 호의적인 태도를 보였다고
 분석하였다.⁷³⁾ 인도의 언론은 국부타격에 대해 인도군의 발표를 신뢰하였고 군의 발표
 에 협력하며 국민의 지지를 결집시켰다. 외국관리들도 언론을 통해 이러한 국부타격의
 실체를 인정하였다.

이와 같이 언론은 그 자체의 기능을 수행하면서 정부, 군대와 협력을 통해 많은 시
 너지 효과를 발휘할 수 있다. 언론이나 기업의 협력은 전쟁에서 중요한 의지전달의 한
 요인으로 작용하였다. 핵억제에 있어서도 국내 여론 결집과 국제사회의 여론을 형성하
 여 핵억제 대상국에 대해 지대한 영향을 준다.

인도의 언론은 독립 이후 국가 건설과 민주주의 발전을 위해 중요한 역할을 해왔다는
 높은 긍지를 갖고 있다. 제2, 3차 인도-파키스탄 전쟁, 인도-중국 국경전쟁 시에도
 국가적 결속과 국민 사기 진작을 위해 기여하여 왔다. 또한 1998년 핵실험 시에는 미
 국 등 서방의 반대에도 불구하고 높은 국민적 지지를 얻는 데 언론의 역할이 적지 않

73) Major General Arjun Ray VSM India Army, "Media Related Lessons From Kargil: The media is allergic to the uniform and resistant to management", *Strategic Analysis: A Monthly Journal of the IDSA*(Vol. XXIII No. 10), 2000.

왔다.⁷⁴⁾

언론 이외에도 기업들도 정부와 군대에 적극 협력하였다. 대표적인 사례가 방위산업 육성이었다. 인도는 테러집단과 테러집단을 지원한 파키스탄을 응징하기 위해 국부 타격을 실시하였다. 그러나 파키스탄 영토 내 테러집단의 시설을 공습한 인도 공군의 주력기인 미그-21이 파키스탄의 F-16 전투기에 격추되는 사건이 발생하면서 인도는 공군을 비롯한 군 장비의 노후화에 대한 우려가 제기되었다. 특히 공군의 미그-21은 1950년대 후반부터 구소련에서 운용하던 기종으로 인도는 여전히 주력 기종으로 운용하고 있어 빈티지(Vintage)라고 비웃음을 당할 정도였다.⁷⁵⁾

인도가 파키스탄의 핵억제를 위해서는 방호태세, 응징태세, 핵태세에 필요한 무기체계 확보는 필수적인 요소이다. 앞의 사례와 같이 인도군의 무기 현대화는 매우 시급한 문제였다. 인도의 나렌드라 모디(Narendra Modi) 총리는 ‘메이드 인 인디아’ 정책을 통해 방위산업 분야를 활성화하기 위해 노력⁷⁶⁾하였다. 이에 인도의 주요 기업들은 군과 협력하여 인도의 방위산업을 발전시키기 위해 노력하였다. 대표적인 추진사업으로는 ‘K-9 바지라’와 ‘브라모스 크루즈미사일 등이 있다. K-9 바지라는 한국의 한화디펜스와 인도 기업 ‘라센 엔드 토브로(L&T)’가 합작하여 인도에 생산 공장을 건설하여 현지 지형에 맞게 개량한 ‘K-9 바지라’ 자주포를 생산하고 있다.⁷⁷⁾ 브라모스 크루즈미사일은 인도와 러시아가 합동 벤처인 브라모스 항공 유한회사(BrahMos Aerospace Private Limited)를 설립하여 개발, 생산하고 있다. 현재는 여러 무기체계에 탑재되고 있으며, 필리핀 등 외국에 수출까지 하고 있다.

민군 협력은 학계에서도 진행되었다. 카르길 위원회 보고서에서도 국가안보와 관련된 학계의 노력이 연계되지 못함을 지적하였다.⁷⁸⁾ 이에 2013년에 국방대학교(National Defense University)를 설립하기 위한 초석을 마련하였다.⁷⁹⁾

언론, 기업, 학계 등의 군대와 협력은 군대만으로 할 수 없는 분야의 일들을 가능하게 한다. 언론은 군대의 의지를 전달하고 국민의 지지를 결집시키며, 기업들은 기술 개발과 합작 등을 통해 군대의 방호태세와 응징태세, 핵태세의 능력을 발전시켜 군대

74) 외교부, 앞의 책, p. 140.

75) 김태형, 앞의 책, p. 189.

76) 강봉구, “메이크 인 인디아 정책과 인도-러시아 방위산업 협력”, 『중소연구』 제43권 4호, 한양대학교 아태지역연구센터, 2020, pp. 122-131.

77) 장상국·최기일, “SWOT 분석을 통한 K9 자주포 수출 확대 전략 연구”, 『한국방위산업학회지』 제28권 2호, 2021, pp. 20-21.

78) 손한별, 앞의 논문(2019), p. 237.

79) https://en.wikipedia.org/wiki/Indian_National_Defence_University(검색일: 2022. 4. 20.)

의 의지전달 향상과 신뢰성을 향상시키며, 학계는 그들의 정책과 교리를 발전시킨다. 이를 통해 정부와 군대는 옵션의 폭을 넓히고 적극적인 수단으로 대응할 수 있다. 이러한 점에서 민군 협력의 의지전달은 핵억제 요인으로써 의미를 갖게 된다.

지금까지 국민의 핵억제를 위한 의지전달 요인을 분석하였다. 이를 요약하면 국민의 의지전달 세부 요인을 다음과 같이 도출하였다.

첫째, 국민의 정부정책 지지이다. 정부정책 지지는 인도의 핵 관련 정책을 결정하는데 있어 결정적인 의지로 작용하며, 억제 대상국에게는 국민의 의지로 전달된다. 핵억제를 위해서는 그와 유사한 힘을 사용해야 하며, 큰 힘을 사용하기 위해서는 국민의 정책 지지는 필수적인 것이다. 이러한 국민의 정부정책 지지는 핵억제를 위해 국민의 의지전달의 중요한 요인인 것이다.

둘째, 민방위 참여이다. 인도는 민병대가 카르길 전쟁에서 큰 역할을 하였다. 또한 민방위 조직을 구성하여 핵공격을 대비하고 있다. 민병대와 민방위는 핵공격 시 국민이 스스로 방호하고 이겨내어, 핵사용의 효과를 감소시키고, 핵전쟁에서 국민이 동참하는 의지를 전달함으로써 핵사용 의지를 감소시킨다. 다만, 한국은 민병대를 공식적으로 운용하고 있지 않기 때문에 의지전달 요인으로 민방위 참여로 한정하여 도출하였다.

셋째, 민군 협력이다. 인도는 카르길 전쟁과 국부타격을 수행하면서 무기체계의 현대화가 절실했다. 이를 위해 민간 기업과 협력하여 방위산업을 성장시키며 자주포 생산과 미사일체계 개발 등 다양한 무기체계를 현대화 하였으며, 학계와 협력하여 국방대학교를 설립하는 등 민군 협력 관계를 통해 군의 방호능력, 응징능력을 향상시켜 군대의 의지전달에 기여하였다. 이와 같이 민군 협력은 언론, 기업, 학계, 사회단체 등이 군대와 협력하여 군대의 능력과 의지를 강화하고, 국민의 의지를 전달하는 요인이다. 즉 방산기업과 학계는 군대의 핵억제 전력의 향상과 교리를 발전시키고, 언론과 사회단체는 군대의 정책을 지지하고 지원함으로써 군대의 전투력 발휘를 보장한다. 이러한 민군 협력은 군대의 능력을 최상의 상태로 만들고 이를 운용하는데 협력함으로써 군대와 함께 국민의 의지를 전달한다.

국민의 의지전달 세부 요인은 정부와 군대의 지지와 협력을 통해 정부와 군대의 의지전달을 지원함으로써 국민의 의지를 전달함으로써 핵억제에 기여한다.

제5절 소결론

인도의 핵억제 사례분석을 통해 핵억제를 위한 정부, 군대, 국민의 의지는 어떠한 요인에 의해 전달되었는지 알아보았다. 그 결과 핵억제 의지전달 세부 요인은 다음과 같이 도출하였다.

첫째, 정부의 핵억제 의지전달 세부 요인은 일관된 정책, 동맹 관계, 지도자 결단의 세부 요인에 의해 영향을 받았다. 일관된 정책은 인도 정부의 의지에 대한 신뢰성을 향상시키고, 파키스탄 정부와 군대에게 인도는 핵을 개발하지 않을 것이라는 인식을 심어주어 파키스탄의 핵개발을 억제하였다.

인도는 소련과 동맹 관계를 맺어 확장억제를 통해 중국의 핵위협을 억제하였다. 카르길 전쟁에서는 핵보유국으로서 책임 있는 행동을 보여주어 미국과 국제사회의 지지를 받아 파키스탄의 핵을 억제할 가운데 전쟁에서 승리할 수 있었다.

지도자의 결단은 핵억제에 있어 최종 결정은 지도자의 결단에 의해 결정되며, 전략적 외교와 국민 설득을 통해 핵억제 의지를 결정하고 전달함에 있어 지대한 영향을 주었다.

두 번째는 군대의 의지전달이다. 인도군의 의지전달 세부 요인은 방호태세, 응징태세, 핵태세로 도출하였다. 인도는 파키스탄의 침략에 대해 강력한 방호태세와 의지를 통해 물리쳤다. 카르길 전쟁에서는 파키스탄의 핵위협을 고려 전쟁의 범위를 통제선 이내로 한정하여 파키스탄의 핵사용 명분을 감소시키고, 인도의 영토에 침략한 파키스탄군에 대해서는 공군력과 강력한 화력을 통해 격퇴하였다.

인도의 응징태세는 파키스탄이 핵무기 사용하면 더 큰 응징을 할 것이라는 의지를 각인시켰다. 카르길 전쟁 당시 인도는 파키스탄의 핵사용 위협에 응징 보복할 능력과 의지가 있음을 전달하였으며, 카르길 전쟁 이후 파키스탄 내 반인도 테러집단을 지원하여 인도에 도발에 대해 인도군은 국부타격으로 응징하였다.

카르길 전쟁 당시 인도의 핵교리는 ‘핵 선제 사용금지’라는 기본 원칙을 통해 파키스탄의 핵을 억제하고, 국제적 지지를 받았다. 카르길 전쟁 이후 발표된 핵 교리는 평화적 핵사용에 초점이 맞추어졌으며, 이를 통해 국제사회로부터 책임 있는 핵보유국의 이미지를 각인함으로써 다양한 시너지 효과를 얻었다.

세 번째로 국민의 의지전달이다. 국민 개인의 의지는 큰 영향을 주지 못한다. 그러나 개인이 모여 여론을 형성하게 되면 이는 정부와 군대에게 큰 영향을 준다. 이러한 국민의 의지전달 세부 요인에는 정부정책지지, 민방위 참여, 민군 협력이 있다. 먼저

정부정책 지지이다. 인도의 국민은 핵보유에 대해 적극적으로 지지하였다. 핵보유 정책을 주장한 인도인민당이 50여 년간 집권한 인도국민회의를 누르고 집권하고 핵실험을 통해 핵보유국이 되었을 때, 국민은 열광적으로 지지하였다. 국민의 정부정책 지지는 인도인민당 바즈파이 총리에게 강한 힘을 주었다. 카르길 전쟁이 발발하자 바즈파이 총리는 언론과 협력하여 국민의 지지를 결집시켰고, 결집된 국민의 지지는 정부와 군대에게 다양한 옵션을 사용할 수 있게 하였다.

민방위 참여 측면에서는 민병대가 전쟁에 참전하여 국민이 국가 방호에 대한 의지를 전달하였다. 이것은 군대의 방호태세 의지와는 다른 차원의 의지이다. 국민이 민방위(80)에 적극적으로 참여하여 핵 공격 시 피해를 최소화하고 핵전쟁을 감수하겠다는 국민의 각오를 전달할 수 있으며 공격하더라도 피해를 최소화하고 핵억제 대상국에게 더 큰 비용을 지불하도록 강요할 것에 대한 의지전달인 것이다.

다음은 민군 협력이다. 언론, 기업, 학계 등과 군대의 협력은 다양한 시너지 효과를 발휘한다. 앞에서 언급했듯이 언론은 여론을 결집시켜 군대의 다양한 옵션을 선택할 수 있게 하며, 기업은 물적, 기술적 지원을 통해 군의 능력을 향상시킨다. 학계는 연구를 통해 다양한 방법과 이론으로 군의 교리적으로 지원한다. 이러한 국민의 협력은 군대의 능력과 의지를 향상시키며, 국민의 핵억제 의지로 핵억제 대상국에게 전달될 것이다.

지금까지 사례를 통해 정부, 군대 국민의 의지전달 세부 요인을 종합하면 <표 3-5>와 같다. 다음 장에서는 도출된 의지전달 세부 요인이 한국의 핵억제에는 어떻게 적용되었는지 분석을 통해 무엇이 문제였는지 분석할 것이다. 이를 통해 북한의 핵억제를 위해 한국이 무엇을 해야 할 것인가 발전방향을 도출하고자 한다.

<표 3-5> 정부, 군대, 국민의 의지전달 세부 요인 도출 결과

구분	정부	군대	국민
의지전달 요인	일관된 정책 동맹 관계 지도자 결단	방호태세 응징태세 핵태세	정부정책 지지 민방위 참여 민군 협력

* 출처 : 사례분석을 통해 필자가 도출한 의지전달 요인 정리.

80) 박휘락, 『북핵 억제와 방어』, 서울: 북코리아, 2018, pp. 34-35.

제4장 북핵 억제 의지전달의 요인 분석

북한의 핵문제는 1993년 북한이 국제원자력기구(IAEA: International Atomic Energy Agency) 탈퇴를 선언하고, 핵무기 개발을 추진하면서 빚어진 1차 북핵 위기에서 시작되었다. 이 문제는 30여 년이라는 시간이 경과하였지만 아직까지 해결되지 않았다. 오히려 핵보유국임을 선언하기에 이르렀다. 이 과정에서 6차례에 걸친 핵실험과 각종 미사일 시험 발사 등 수 많은 도발을 하였고 그때마다 한국과 북한, 미국, 6자회담 참여국 간에 많은 협상과 합의가 있었다. 그러나 최종적으로 북한의 핵무기 개발을 억제하는데 실패하였고 북한의 김정은은 제6차 핵실험 후 국가 핵무력 완성 성명을 발표함으로써 실질적인 핵보유국임을 천명하였다. 이제는 핵을 보유한 북한의 핵사용을 억제하면서 북한의 비핵화를 추진해야 하는 상황이 된 것이다.

본 연구는 이러한 상황을 고려 북한의 핵을 어떻게 의지전달을 통해 억제할 것인가에 초점을 맞추어 연구하였다. 제4장에서는 인도의 핵억제 사례에서 도출한 의지전달 요인을 가지고 그 동안의 한국의 핵억제에 대해 분석할 것이다. 연구 시에는 성공사례보다는 실패했던 사례를 위주로 분석하여 보완할 점을 도출할 것이다. 분석의 범위는 1993년 핵 위기부터 현재까지 포함하되 2015년부터 2019년까지 3차례의 핵실험과 미사일 발사, 남북회담, 북미정상회담 등이 진행된 기간으로 참여한 핵위협과 그에 대한 대응이 진행되었던 시기를 중점 분석할 것이다.

제1절 개요

북한의 핵 개발은 상당히 오래 전부터 시작되었다. 6·25전쟁 직후인 1950~60년대에는 핵연구를 시작하는 단계로 1959년 구소련과 원자력 협력 협정을 체결하였고, 1964년에는 영변에 원자력연구센터를 설립하였다. 1970년대는 핵개발에 필요한 기반시설을 확보하던 시기였다. 이를 위해 북한은 1974년에 세계원자력기구에 가입하였으며 1979년, 1984년, 1986년에는 각각 5MWe, 50MWe, 200MWe 흑연 원자로를 착공하였다. 이때 설치된 흑연로는 플루토늄 획득에 용이한 원자로였다. 1991년에는 남북이 한반도 비핵화 공동선언을 통해 핵이 없는 한반도를 만들 것을 발표하였다. 그러나 북한은 핵무기 개발을 본격화하면 1, 2차 북핵 위기와 6차례에 걸친 핵실험을 감행함으로써 핵무기 개발을 추진하여 왔다. <표 4-1>은 1차 북핵 위기부터 1999년까지 북한의 핵무기 개발과 한국의 대응을 주요 이슈별로 제시하였다.

<표 4-1> 북한의 핵무기 개발 및 대응 일지

년 도		주요 내용
1차 북핵 위기	1993년	<ul style="list-style-type: none"> · 북한의 IAEA 탈퇴 발표(3월), 특별사찰 요구 거부 * IAEA 특별사찰 요구: 플루토늄 신고 양보다 많은 양을 축출 · 북미 간 회담을 통해 IAEA 탈퇴 유보(6월)
	1994년	<ul style="list-style-type: none"> · 유엔안보리의 완벽한 사찰 허용 촉구에 IAEA 탈퇴(6월) · 북미 간 ‘제네바 합의’ 도출
2차 북핵 위기	2003년	<ul style="list-style-type: none"> · 북한의 우라늄 농축 의혹 제기로 제네바 합의 파기
	2005년	<ul style="list-style-type: none"> · 6차 회담을 통해 9.19 공동성명 도출
1차 핵실험	2006년	<ul style="list-style-type: none"> · 1차 핵실험 및 유엔 안보리 제1718호 결의 채택(10월)
	2007년	<ul style="list-style-type: none"> · 6차 회담 합의를 통한 단계적 비핵화
2차 핵실험	2009년	<ul style="list-style-type: none"> · 6차 회담 합의 파기 및 재처리시설 재가동(4월) · 2차 핵실험(5월) 및 유엔 안보리 제1874호 결의 채택(6월)
	2012년	<ul style="list-style-type: none"> · 두 차례 북미 고위급회담 통해 2.29 합의 · 장거리미사일 발사에 따른 국제사회 규제 반발 2.29 합의 파기
3차 핵실험	2013년	<ul style="list-style-type: none"> · 비핵화 포기 관련 협상, 합의 전면 거부 선언 · 3차 핵실험(2월) 및 영변 핵시설 복구 및 재가동(8월)
4, 5, 6차 핵실험	2016년	<ul style="list-style-type: none"> · 4차 수소탄 핵실험(1월) · 5차 핵실험(9월)
	2017년	<ul style="list-style-type: none"> · 6차 핵실험
북남미 협상	2018년	<ul style="list-style-type: none"> · 1차 남북 정상회담(4월) 및 2차 남북 정상회담(5월) · 풍계리 핵실험장 폐기(5월) 및 남북공동연락사무소 개소(9월) · 싱가포르 북미 정상회담(6월) 및 평양 남북 정상회담(9월)
	2019년	<ul style="list-style-type: none"> · 하노이 북미 정상회담(2월) * 결렬 · 판문점 남북미 회동(6월) 및 스톡홀름 북미 실무협상

* 출처 : 핵개발 관련 각종 자료를 종합하여 필자가 정리함.

1992년 북한은 세계원자력기구 전면안전조치협정에 서명함으로써 보고서 제출과 핵사찰을 수용하였다. 그러나 핵사찰 과정에서 북한이 제출한 플루토튬의 양이 신고한 양과 불일치한 내용이 확인되었으며 이에 IAEA는 특별사찰을 요구하였고 북한은 이에 반발하여 IAEA 탈퇴를 선언하면서 1차 북핵 위기가 발생하였다.⁸¹⁾ 북한은 제한적인 사찰 수용, 다시 탈퇴를 반복하다 북미 간 제네바 합의를 통해 1차 북핵 위기는 일단락되었다. 이 과정에서 북한은 핵시설 동결의 대가로 2,000MWe 경수로와 중유를 제공받게 되었다.

2차 북핵 위기는 북한의 우라늄 농축 의혹이 제기되면서 북한이 제네바 합의를 파기 선언하며 시작되었다. 결국 2005년 6자 회담 합의를 통해 9.19 공동성명으로 마무리되었다. 그러나 이러한 합의에도 불구하고 북한은 2006년 1차 핵실험을 시작으로 2017년까지 6차례의 핵실험을 실시하였으며, 그 동안 한미는 북한과의 협상을 지속하였으나 도발과 위기, 협상과 합의, 다시 파기 후 도발과 위기를 반복하였다. 2018년 한때 북한의 비핵화가 가능할 것이라는 기대에 부푼 시기도 있었다. 그러나 결과적으로 6차 핵실험의 도발과 위기 후 협상과 합의였으며, 다시금 위기로 반복되는 일련 과정의 반복이었으며, 결국 북한의 핵개발을 억제하지 못하였다.

북한은 전술핵무기 등 다양한 핵무기의 개발과 투발수단의 다양화를 추진하고 있다. 특히 미사일 전력은 대륙간탄도미사일과 더불어 제2격에 해당하는 잠수함발사탄도미사일을 개발하고 있으며, 단거리 탄도미사일의 생존성을 높인 극초음속미사일, 북한판 이스칸데르 미사일 등 한국의 미사일방어체계를 무력화할 수 있는 무기체계를 개발하고 있다. 이와 같이 북한의 핵능력은 시간이 지날수록 점점 더 고도화되고 있다.

북한의 핵무기 보유를 국제사회는 인정하지 않고 있다. 앞으로도 한국과 국제사회는 북한을 핵무기 보유국으로 인정하지 않을 것이다. 그러나 한국과 국제사회가 인정 여부에 상관없이 북한은 핵무기를 보유하고 있고, 이 사실은 북한과 대치하고 있는 한국에게는 분명한 위협이다. 따라서 북한의 핵을 사용하지 못하게끔 억제하는 것은 한국에게 있어 중요한 과제인 것이다. 이에 한국은 스스로의 능력과 의지를 가지고 핵억제를 위해 노력해야 하며, 미국을 비롯한 국제사회와 더불어 핵억제에 힘써야 하겠다.

81) 신유희, “압박과 배제의 정치: 북방정책과 북핵 1차 위기”, 『한국정치외교사논총』 제29권 1호, 2007, pp. 215-229.

제2절 정부의 의지전달

1. 일관된 정책

한국 정부의 북핵 억제를 위한 일관된 정책은 한국 정부의 핵억제 정책에 대한 북한의 신뢰성을 높인다. 일관된 정책은 동일한 정책을 의미하는 것은 아니며, 북한의 핵억제에 대한 일관된 의지를 의미하는 것이다.

따라서 한국 정부의 일관된 정책을 알아보기 위해 정권마다 어떠한 북핵 관련 정책을 사용하였는지 분류하였다.

분류함에 있어 유화 정책을 추진했던 정부에서도 북한의 핵 도발에 대해서는 강경한 대책을 추진하기도 하였다. 그러나 이것은 당시 핵 도발에 대한 대응이며, 정책적인 변화로 볼 수는 없다.

그 예로 문재인 정부도 2018년 남북 정상회담과 북미정상회담 등 화해와 협력의 시기도 있었지만 남북공동연락사무소 폭파와 연평도 공무원 피살 사건 등 도발과 위기의 순간에는 대북 강경발언과 대책을 내놓았다. 그러나 이것은 해당 도발에 대한 일시적인 대응이었을 뿐이며, 정책의 변화가 있었던 것은 아니다. 따라서 정부별 추진 정책을 분류할 때 해당 정부의 전반적인 북핵 정책을 기준으로 분류⁸²⁾하였다. 역대 정부의 북한의 핵억제 정책을 <표 4-2>와 같이 분류하였다.

북핵 1차 위기가 있던 김영삼 정부는 핵문제를 남북 교류와 협력의 선행조건으로 보았다. 즉 북한의 핵문제가 해결되지 않으면 북한을 신뢰할 수 없으며, 결국 교류와 협력도 할 수 없다는 강경적인 대응을 하였다.⁸³⁾ 그러나 뒤를 이은 김대중 정부와 노무현 정부는 햇볕정책을 통해 한국이 북한에 아무런 해를 끼치거나 대결을 원치 않으며, 북한이 평화적 공존을 추구하고 공동 번영과 민족 통일의 길로 함께 나갈 것을 희망했다. 그러나 이러한 햇볕정책으로 핵 포기는 이끌어내지 못하였고, 북핵 협상은 미국에 의존하였다. 이명박 정부는 북핵 문제를 미국이 아닌 한국이 주도해야 한다고 주장하며, 북핵 문제 해결이 된 이후에 남북 교류를 해야 함을 강조하였다. 박근혜 정부는 북핵 폐기전략을 추진하였으며, 이 전략은 핵실험 또는 ICBM을 발사할 때마다 경

82) 대북정책 분류는 어떠한 북핵관과 해법을 적용하였는지 확인하여 분류하였다. 박재완은 강압론과 무시론, 협상론과 포용론으로 분류하였으나, 명확히 구분하기 모호하여 강압론과 무시론은 강경책으로 협상론과 포용론은 유화책으로 구분하였다. 박재완, “신행정부 대북·외교·국방정책 전망과 과제: 북핵 대응을 중심으로”, 사단법인 평화연구원 세미나 자료, 2022.

83) 신유희, 앞의 논문, 2007, pp. 225-227.

<표 4-2> 역대정부의 대북정책 분류

구분	정 부	분 류	핵역제 정책
1993년	김영삼	강경책	· 핵문제의 근본적인 해결 이후 교류와 협력이 이뤄져야 함
1998년	김대중	유화책	· 햇볕정책(6. 15 남북공동선언 채택)
2003년	노무현	유화책	· 햇볕정책 계승(10. 4 선언)
2008년	이명박	강경책	· 남북 교류는 북핵 폐기와 병행 · 5. 24 조치 등 대북 강경정책
2013년	박근혜	강경책	· 북핵 폐기를 위한 단계별 대응 전략 * 고강도 대응(핵시설 타격) 포함
2017년	문재인	유화책	· 한반도 비핵평화구상

* 출처 : 통일부 통일교육원 『2019 통일문제 이해』, 서울: 통일교육원, pp. 106-127 등을 참고하여 재작성.

제·군사적으로 북한을 봉쇄하고 궁극적으로 북핵을 폐기시키되 북핵 폐기 실패 시에는 한국의 핵무장을 검토하고 도발 또는 전면 남침 시 북한군을 격퇴시킨다는 매우 강경한 전략을 채택하여 정책으로 추진하였다. 이어 집권한 문재인 정부는 한반도 비핵평화구상을 통해 경제공동체, 동시행동, 완전한 핵 폐기, 평화협정 체결 등을 주장하였는데 이것은 북한을 압박하는 동시에 한국, 미국 등이 북한에게 당근을 제공하는 동시행동론을 통한 대화를 강조하였다.

지금까지 살펴본 역대 정부의 정책은 북한의 핵에 대한 관점과 해법이 극명하게 바뀌었다. 군대와 국민은 북한의 핵역제에 대한 정부의 의지가 바뀔 때마다 많은 혼란을 겪을 수밖에 없다. 핵역제 목적 동일하나 방법 면에서 상이하게 추진되었다. 그로 인해 군대와 국민들도 강경책과 유화책으로 양분되었다.

일관성 없는 정부의 정책은 국내뿐만 아니라 동맹과 국제사회에게도 한국 정부의 핵역제 의지전달을 신뢰성 있게 받아들이기 어려웠다. 5년 마다 어떻게 바뀔지 모르는 한국 정부의 핵역제 의지전달은 장기적인 주요 정책을 수립하고 추진하는데 있어 많은 제한과 어려움을 주었을 것이다. 북한은 일관성이 결여된 한국 정부의 의지전달에 대해 신뢰하지 않으며, 한국보다 신뢰성과 힘이 있는 미국과 협상하는 것이 효과적이라고 판단했을 것이다.

지금이라도 일관된 정책을 수립하고, 북한에게 한국의 핵역제 의지를 전달해야 한다. 물론 한 가지 정책을 정하고 의지전달을 추진하는 것은 매우 어려운 일이다. 정부

마다 북한의 핵억제를 위한 방법과 생각이 다르고, 이미 많은 시간이 지나왔기 때문에 더더욱 어려워진 것이 사실이다. 그러나 북한의 핵을 억제하기 위한 의지전달을 위해서는 반드시 선행되어야 할 중요한 과제이다.

2. 동맹 관계

정부의 의지전달의 요인 중 동맹 관계는 한국의 입장에서 매우 중요한 요인이다. 한국은 미국의 핵무기에 의한 확장억제를 통해 북한의 핵을 억제를 실시하고 있으며, 미국이 주도하는 국제사회의 압박을 통해 북한에게 강력한 의지를 전달하고 있다. 그러면 지금까지 한국과 미국은 동일한 의지전달을 하였는가?라는 문제에 대해 먼저 분석해 보았다. 역대 한국 정부와 미국 정부의 성향을 분석해 본 결과 <표 4-3>과 같이 대부분 강경책과 유화책이 일치하지 않고 있음을 알 수 있다.

<표 4-3> 진영논리에 따른 한미 정부의 분류

■ : 강경책 □ : 유화책

한국(임기 5년)	연도	주요 이슈	미국(재선 시 8년)
김영삼	1993	-	빌 클린턴
김대중	1998	-	
	2001	-	조지 W. 부시
노무현	2003	1차 핵실험(2006)	
이명박	2008		버락 오바마
	2009	2차 핵실험(2009)	
박근혜	2013	3, 4, 5차 핵실험 (2013, 2016)	도널드 트럼프
문재인	2017	6차 핵실험(2017)	
	2021	-	조 바이든

* 출처 : 박재완, “역대 한국정부의 대북정책이 한반도 군비통제에 미친 영향과 향후 추진방향”, 『군사연구』 제149집, 2019, p. 13, 표를 인용하여 재 작성.

역대 정부 간의 성향이 극명했던 시기가 조지 W. 부시 대통령과 노무현 대통령 시기이다. 미국에서도 대표적인 강경책이었던 조지 W. 부시 대통령의 재임기간에는 핵억제가 잘 되었다고 볼 수 있다. 그 만큼 부시 정부의 북한의 핵억제를 위한 의지전달은 강력한 것이었다. 한 가지 예로 부시 정부에 큰 영향을 미치는 전문가들은 “알카에다

와 같은 테러리스트 집단으로 흘러 들어갈 수 있는 한발의 핵폭탄은 한국에서 전쟁이 발발하는 것보다 미국에게 있어 더 두려운 일”이며 북한의 핵을 제거하기 위해 ‘김정일 정권의 제거’라는 방안도 대안이 될 수 있다는 사실을 공개적으로 언급하고 하기도 하였다.⁸⁴⁾ 반면 한국 정부는 ‘햇볕정책’을 추진한 대표적인 유화책 이었던 김대중, 노무현 정부였다. 미국은 한국의 입장을 고려하여 방법상으로는 강경책이 아닌 유화책을 사용하였지만, 미국 정부의 입장은 북한을 ‘악의 축’으로 표현하며 매우 강경하였다.⁸⁵⁾ 결론적으로 한국 정부는 평화적 방식을 취하고 있으나 강경한 미국의 의지가 존재하였기에 이 기간 핵억제가 가능했다고 판단된다.

반면 버락 오바마 대통령의 집권 시 북한은 핵개발에 속도를 높이는 모습이었다. 이는 오바마 독트린(Obama Doctrine)에서 전통적인 군사력 외에 제재와 동맹이라는 외교적 수단을 강조하면서 ‘전략적 인내’ 정책 추진⁸⁶⁾과 연관성이 있는 것으로 보인다. 전략적 인내는 강압적 외교, 징벌적 조치, 조건부 관여로 대표되며, 불량국가(북한)에 대해 협상과 제재의 외교로 북핵을 억제하겠다는 의지였으나 당시 강경책 성향의 한국 정부(이명박, 박근혜)와는 맞지 않았으며, 결국 이명박, 박근혜 한국 정부는 핵억제에 대해 제재와 무시로 일괄함으로써 동맹과 동일한 의지전달이 이루어지지 않았다.

또한 최근 사례로는 유화책 문재인 정부와 강경책 트럼프 정부의 의견 차이로 북미 정상회담에 차질을 빚는 경우가 있었다. 문재인 정부는 비핵화 해법을 북미가 큰 틀에서 합의를 하고, 북한이 구체적인 조치를 취할 때 마다 단계적 보상을 제공하는 중재안을 제시하였다. 반면 강경책 트럼프 정부는 완벽한 비핵화까지 대북 제재를 유지하면서 북핵문제에 대한 포괄적 합의를 강조하였다.⁸⁷⁾ 이러한 차이는 결국 북미정상회담의 결렬로 이어졌다.

위에서 분석하였듯이, 한미 정부 간의 핵억제를 위한 상호 방법상의 차이가 있었음을 의지가 방법면 차이를 확인하였다. 대외적으로는 한미는 동일한 핵억제 의지를 전달하고 있다고 보여지나 실제로는 많은 이견과 정책의 차이로 불협화음이 끊이지 않았

84) David Frum and Richard Perle, *An End to Evil: How to Win the War on Terror*, New York: Random House, 2003, pp. 101-104.

85) 이강언·장명순, “부시행정부의 대북정책에 관한 소고”, 『군사학연구』 제3권, 2005, p. 182.

86) 이정철, “오바마 독트린과 미국의 대북 정책 프레임: 지정학, 핵전략, 불량국가”, 『한국정치연구』 제25권 1호, 2016, pp. 238-239.

87) 윤태영, “Trump Administration’s Maximum Pressure and Engagement Strategy against North Korea’s Nuclear and Missile Threats and South Korea’s Countermeasures”, *The Journal of Social Convergence Studies Vol 3*, 2019, pp. 48-49.

다. 어찌면 이는 당연한 것일 수도 있다. 두 나라가 어떻게 동일한 생각과 의지를 갖고, 한결같은 의지를 표출하는 것은 매우 어려운 일이다.

한미 정부는 이와 같은 일관된 한미 동맹의 같은 의지를 전달하기 위해 수년간의 논의를 거쳐 한미 공동의 맞춤형 억제전략을 발전시켰으며, 맞춤형 억제전략의 발전과 협의를 위해 한미억제전략위원회(DSC: Deterrence Strategy Committee)와 한미 외교·국방 확장억제전략협의체(EDSCG: Extended Deterrence Strategy & Consultation Group)를 설치하여 운용하고 있다⁸⁸⁾. 이 협의체들을 통해 한미 공동의 맞춤형 억제전략이 그 동안 많은 발전이 이루어졌다.

그러나 한미억제전략위원회는 매년 1회 윤번제로 실시하는 한미안보협의회의(SCM: Security Consultative Meeting)와 연계하여 계속 개최를 해오고 있으나, 실무협의체인 외교·국방 확장억제전략협의체(EDSCG)는 4년 동안 가동되지 않고 있다.⁸⁹⁾ 결과적으로 미국과 연계한 핵억제 전략 논의가 4년 동안 없었다는 것이다.

외교·국방 확장억제전략협의체(EDSCG)는 핵억제의 핵심기구인 외교부와 국방부의 차관급 인사가 참여하는 고위급 회의로 확장억제 수단을 군사영역에 국한하지 않고 외교·정보·경제 영역(DIE)까지 확대하여 한미의 핵억제에 대한 의견을 조율하고 실질적인 정책을 만들어 낼 수 있으며, 핵억제 효과를 배가 시킬 수 있는 북핵 억제 기구인 것이다. 그러나 이 기구는 2018년 남북정상회담과 북미정상회담이 시작되면서 중지되었고, 이후 맞춤형 억제전략의 실질적 발전이 멈추어진 상태이다.

이러한 한미억제전략위원회와 외교·국방 확장억제전략협의체는 한미의 동일한 핵억제 의지를 북한에게 전달하기 위해 필요한 협의체이다. 협의체를 통해 북한의 핵억제를 위한 한미 정부의 협의를 통해 이견을 좁히고, 핵억제 정책의 발전이 필요하겠다.

이상으로 한국과 미국의 북핵 억제 의지의 방향성에 대해 알아보았다. 미국 정부의 의지전달은 북한에게는 매우 중요한 의지로 받아들여진다. 특히, 한국과 미국이 동일한 의지를 전달할 때 그 시너지 효과가 크다는 것을 자명한 일이다. 향후 한국과 미국 정부의 의지는 사전 상호 조율되고, 일치된 의지가 전달되도록 해야 하겠다.

3. 지도자 결단

정부의 의지를 전달함에 있어 중요사항을 결심하고 추진하는 역할을 수행하는 것은

88) 국방부 앞의 책, p. 59.

89) 「박진 “한미 확장억제 협의체 연내 재가동하자고美측에 전달”, 『TV조선』, 2022. 4. 20.

지도자이다. 지도자의 결단은 모든 결정에 있어 지대한 영향을 미치는 정부의 의지 전달 요인이다. 지도자는 위기의 순간 결단을 통해 북핵 억제 의지를 전달하여야 한다. 또한 정부의 대표로써 주도적인 노력을 통해 군대와 국민에게 정부의 의지를 전달하고 동참할 수 있도록 군대와 국민의 의지를 결집시켜야 한다.

핵억제를 위한 지도자의 결단이 필요했다. 대표적인 사례는 2016년 북한의 4차 핵 실험과 계속된 도발에 따른 사드 포대 배치에 관한 사항이다. 사드 포대는 북한의 핵 실험과 미사일 도발에 따른 고고도 미사일 방어를 위해 필요한 방호체계였으며, 한미 연합군의 핵 방호 의지였다. 대부분의 국민은 그 필요성과 지도자의 결단을 지지하였다. 그러나 사드 포대 배치에 따른 중국과의 외교적 마찰과 사드 포대가 실제로 배치 될 곳의 지역주민의 반발이 예상되었다.

중국의 반발에 대해 외교적 역량과 협상, 국제적 지지 등을 통해 적극적으로 대응함으로써 지도자의 결단에 대한 지도자의 역량을 발휘했어야 한다. 그러나 이러한 부분을 간과하여 중국의 한한령⁹⁰⁾과 무역 보복 등을 감수함으로써 일부 기업과 국민이 손실을 발생하게 하고 말았다. 예상되었던 중국의 반발에 지도자는 좀더 전략적 외교를 통해 사전에 설득하고 이해시켜야 했으며, 그래도 안도면 보복의 충격을 완화할 수 있는 대책을 강구하였어야 한다.

또한 정부는 사드 미사일 포대를 성주군 성산리에 배치하기로 결정하고 발표했을 때, 주민들은 강력하게 반발하였다. 국익을 위해 꼭 필요한 부대 배치에 대해 지도자의 좀 더 적극적인 관여와 노력이 요구되었으나 정부와 군의 대응은 지역주민을 설득하기에 부족하였다. 김법현은 사드 배치의 커뮤니케이션에 관한 연구에서 당시 성산리 주민들은 정부와 군과의 정책 커뮤니케이션이 충분하지 못하였고, 이미 언론 등을 통해 피상적이고 부분적이거나 잘못된 정보를 인식하고 있어 지역주민 설득에 어려움을 겪었다. 이는 정부과 군의 노력이 충분치 않았으며, 주민들의 눈높이를 못 맞추었다고 분석하였다.⁹¹⁾ 이와 같이 사드 포대의 배치는 많은 마찰 요소를 발생시켰고, 그로 인해 추가적인 시설을 배치하기 위해 환경안정성 평가 등 제반조치 이후 부대 배치하기로 하고 현재까지 임시로 배치되어 있는 상태이다.

당시 박근혜 대통령은 사드 포대의 필요성을 인정하고 사드 배치를 직접 결정하는

90) 한한령이란 중국내 한류 금지령으로, 중국 정부에서 공식적으로 인정하지는 않았지만 2016년 7월 한국의 사드 배치가 확정된 후부터 이에 대한 보복조치로 적용되고 있다.(출처: 시사상식사전 인용)

91) 김법현·김유미, “사드(THAAD) 배치 정책커뮤니케이션에 관한 상호지향성 연구: 군과 민의 상호이해도를 중심으로”, 『광고PR실학연구』 12권 1호, 2019, pp. 22-25.

결단을 하였다. 그렇다면 사드 포대 배치에 연계된 다양한 문제에 대해 검토되어야 했다. 대표적인 예가 사드 포대 배치될 성산리 지역주민에 대한 설득이었다. 이 말은 대통령이 성산리 주민을 설득하라는 것이 아니다. 사드 포대 배치와 관련되어 정부와 군에 적극적인 관여를 통해 불필요한 마찰 해소를 위한 노력이 필요했다.

이 문제는 여기서 끝나지 않고 문제인 정부까지 연장되었다. 사드 포대 배치는 임시로 이루어졌으며, 장병들의 생활을 위한 기반시설은 설치되지 않았다. 이는 환경영향평가를 통해 시설을 배치하기로 하였으나, 5년 동안 환경평가는 이뤄지지 않고 방치되었다. 사드 포대를 한국에 전개한 미국의 입장에서는 이러한 방치는 동맹에 대한 예의가 아님을 지적하고 2020년에는 사드 포대 철수에 대한 논의까지 진행되었다.

이와 같이 지도자들은 중국과의 외교적 마찰, 지역주민과의 마찰, 동맹과 불협화음 등 다양한 사안에 대해 문제가 있음에도 적절한 대응이 이루어지지 않았다. 그 결과 사드 포대 문제는 아직까지 완전히 해결되지 못하고 있다. 이 시점에서 왜 사드 포대 배치를 결단하였는지에 대해 다시한번 고민하고 정부 지도자의 좀 더 적극적인 대응이 요구된다.

다음은 핵억제를 위한 지도자의 말과 행동은 지도자의 의지가 포함되어 전달된다. 지도자의 잘못된 말과 행동은 핵억제에 대한 의지를 의심케하고 신뢰성을 저하시킨다. 또한 군대와 국민을 혼란스럽게 한다. 다음 <표 4-4>는 정부의 지도자들의 발언 중에서 핵억제 의지를 혼란스럽게 했던 발언들을 정리하였다.

<표 4-4> 정부 지도자들의 핵억제 의지의 혼란 초래 발언

구 분	발 언 내 용
노무현 대통령	· 북한이 핵을 가지려는 것은 일리가 있다. ⁹²⁾ · 북한의 핵개발은 공격용이 아닌 방어용이다. ⁹³⁾
김부겸 행정안전부장관	· 북핵이 아니라 북핵 대피 훈련이 위험하다. ⁹⁴⁾
문정인 통일외교안보특보	· 중국이 한국에 핵우산을 제공할 가능성 있다. ⁹⁵⁾ · 동맹이 우리 목적이 아니다. 동맹은 우리 국익을 위한 수단이다. 미군 5,000명 줄여도 큰 변화 없다. ⁹⁶⁾

* 출처 : 신문기사를 종합하여 필자가 작성.

92) 「노무현 “북한이 핵을 가지면 왜 안되는가?”」, 『NewDaily』, 2011. 9. 17.

93) 「노무현 대통령의 발언과 북 핵개발의 속내」, 『한국일보』, 2006. 9. 19.

94) 「북한 핵 공격 대피 훈련 안 하고 핵 방호시설도 못 갖춘 ‘핵인질’ 대한민국」, 『월간조선』, 2018. 2월호

95) 「“미군 철수시 중국이 핵우산 제공” 문정인, 중국에 제안」, 『프라이م 경제』, 2019. 12. 5.

96) 「문정인 “주한미군 5,000명 줄여도 억지력 변화없어”」, 『문화일보』, 2019. 11. 26.

정부의 지도자는 군대와 국민에게 미치는 영향이 매우 크며, 핵억제에 있어서도 북한에게 잘못된 의지를 전달할 수 있는 매우 위험한 것이다. 정부의 지도자의 발언은 매우 중요한 메시지를 담고 있으며, 이는 군대와 국민은 물론 동맹국과 북한에게도 강력한 의지를 전달한다. 정부의 대통령이 북한의 핵무기를 위협에 대해 낙관적인 전망만을 하고, 국민의 안전을 담당하는 행정안전부장관은 북한이 공격하지 않는데 왜 혼란을 하느냐와 같은 발언은 국민에게 충분히 혼란을 줄 수 있다. 또한 대통령의 통일 외교안보특보가 북한의 핵억제의 근간과도 같은 주한미군에 대한 부적절한 발언과 일반적인 상식과 동떨어진 발언은 용납하기 어렵다.

북한의 핵억제를 위한 지도자의 결단은 북한의 위협을 정확히 판단하고, 대응 방안을 수립하여 적극적으로 납득시켜 군대와 국민을 결집시켜야 한다.

지금까지 인도 정부의 핵억제 의지전달 요인 일관된 정책, 동맹 관계, 지도자 결단을 통해 한국 정부의 의지전달에 대해 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 한국 정부는 북한의 핵억제에 대해 정권이 바뀔 때 마다 강경책과 유화책으로 자주 바뀌면서 일관된 의지전달을 하지 못하였고, 그 결과 한국 정부의 의지는 북한에게 신뢰성을 주지 못하였다.

둘째, 동맹 관계에서는 표면상으로는 한미 동맹이 같은 의지를 전달한 것으로 보이나 세부적으로 들여다보면 한국 정부와 미국 정부 간의 의견이 일치한 시기보다 불일치한 시기가 더 많았다. 북한의 핵억제에 대해서도 한미 공동의 맞춤형 억제전략을 통해 동일한 의지를 전달하고자 하였으나 이를 위한 협의체가 제대로 작동하지 않아 더 이상의 협의와 발전이 없는 상태였다.

셋째는 지도자의 결단이었다. 많은 위기의 순간 지도자들은 결단을 통해 극복해 왔다. 그러나 일부에서는 지도자의 결단이 부족한 사례도 확인하였으며, 특히 지도자들의 부적절한 발언을 통해 군대와 국민, 나아가 동맹과 북한에게 잘못된 의지를 전달한 사례도 있었다.

이와 같이 정부의 의지전달 요인에서 한국 정부의 의지전달에는 많은 문제점이 식별되었으며, 이에 대한 논의와 연구를 통해 보완이 필요하였다.

제3절 군대의 의지전달

1. 방호태세

파키스탄은 카르길 전투 이후 재래식 전력의 차이를 극복할 수 없음을 인정하였다. 군사력의 차이가 지속적으로 벌어짐을 인정한 파키스탄은 비대칭전력 운용에 집중하였다. 북한이 핵과 미사일에 집중하는 것은 이와 무관하지 않을 것이다. 한국군도 그동안 많은 발전을 이룩하였으며, 그 능력을 의지로써 많이 전달하였다. 그동안의 방호태세 의지전달의 대표적인 사례와 미흡점 위주로 분석하였다.

대표적인 방호태세 의지전달은 한미 맞춤형 억제전략에 기반한 대응전략은 ‘4D전략’⁹⁷⁾에 의한 ‘한국형 킬체인’, ‘한국형 미사일 방어체계’이다. 한국형 킬체인은 북한의 핵과 미사일에 대해 선제 타격을 통한 위협을 제거하는 공세적 방어 의지이며, 북한의 핵과 미사일 공격에 대응하여 요격하는 한국형 미사일 방어체계는 적극적 방어의 의지를 전달한다. 특히, 한국형 미사일 방어체계는 복수의 요격체계로 적 미사일과 최소 2차래 이상 교전이 가능한 방어체계로 고고도에서는 미국의 사드가 중고도에서는 천궁 Block-II·III(M-SAM Block-II·III) 미사일, 저고도에서는 패트리엇-II·III 포대가 요격하는 체계이다. 이는 북한의 핵·미사일 사용 의지를 좌절시키고 유사시 적극 대응하겠다는 의지전달이었다.

북한의 도발이 계속되던 2017년 한미연합군은 그 해 키리조브(KR: Key Resolve) / 독수리(FE: Foal Eagle) 연습을 역대 최대 규모로 진행하였다. 미군은 13,000여 명 규모의 병력과 대량살상무기 제거 전담부대, 북한 지도부 소탕 특수전 전력, B-1B 전략폭격기와 F-35 스텔스 전투기, 항모전단 등이 참가하였다. 이를 통해 대북 압박 군사행동을 강화하여 북핵 도발에 대한 방호태세 의지를 강력하게 전달하였다.

이와 같이 한미연합훈련은 북한에게 강력한 방호태세 의지를 전달하는 수단이다. 이러한 한미연합훈련은 <표 4-5>와 같이 1961년 이후 많은 변화가 있었다.

1976년부터 실시한 팀 스피리트(Team Spirit) 훈련은 한미 동맹의 강력한 힘을 과시하던 훈련으로 최대 20만 명이 참여한 훈련이었다. 그러나 1993년 북한의 핵 동결을 전제로 한 협상에서 북한의 요구로 중단되었다. 그러나 북한은 약속을 깨고 2006년 핵실험을 감행하였다. 또한 2015년에는 북한이 핵실험과 한미연합훈련의 중단 제안 메시지를

97) 한국군의 4D전략은 북한의 탄도미사일 위협에 효과적으로 대응하기 위해 한미 공동의 작전수행단계로 탐지(Detect), 결심(Decide), 격퇴(Defeat), 방어(Defend)로 구성된다.

<표 4-5> 한미연합훈련의 변천사

구분	훈련명	내 용 (실기동훈련)
1961년	독수리 훈련 (eagle)	· 적군의 후방지역 침투에 대비한 야외 기동 훈련 * 2019년 폐지
1969년	포커스 레티나 (Focus Retina)	· 북한의 1·21 사태, 푸에블로호 납북, 울진·삼척 무장공비 침투 등 안보상황 고려 시행
1971년	프리덤 볼트 (Freedom Bolt)	· 닉슨 독트린과 미7사단 철군에 따른 미 증원 능력 한반도 전개 훈련
1976년	팀 스피리트 (Team Spirit)	· 카터 행정부의 주한미군 철수 공약에 의한 훈련명 변경
1993년	훈련중단	· 북한과 핵동결 협상 중 북한 측 요구수용으로 중단
1994년	전시증원연습 (RSOI)	· 팀 스피리트 중단에 따른 전시증원연습으로 축소 시행 *2002년 독수리 훈련과 통합
2008년	키리졸브/독수리훈련 (Key Resolve/eagle)	· 한미 전시작전권 전환 협상 이후 훈련 이름 변경

* 출처 : 윤안국 등, “한미연합 군사연습의 발전방향 연구”, 『국방정책연구』 2021년 겨울(37-4) 통권 134호, 2021, pp. 76-78. 요약하여 필자 작성.

미측에 전달한 사례를 통해 북한이 얼마나 한미연합훈련에 민간하게 반응하는지를 알 수 있다.

결국, 2018년 북미정상회담이 진행되면서 북한 김정은의 한미연합훈련에 대한 불만 표출과 트럼프 대통령의 훈련비용 문제 등을 부정적 의견이 부각되며 2018년 이후 을지 프리덤가디언(UFG: Ulchi Freedom Guardian) 연습은 유예되었고, 키리졸브/독수리훈련은 연합지휘소연습으로 축소하였다.⁹⁸⁾

이로 인해 한미 방호태세의 위용을 과시하던 의지전달은 상당부분 상실되고 말았다. 이는 북미정상회담의 분위기 조성과 긍정적 결과를 얻기 위한 조치였다 하여도 회담이 완전히 결렬되었다. 한미연합연습도 원상 복구되거나 다른 연합연습으로 대체되었어야 했다. 이러한 사례는 북한에게 잘못된 의지를 전달하는 것이다.

이와 같이 한국군은 그 동안 비약적인 군 현대화와 방호태세 능력을 향상시켜 왔다.

98) 윤안국 등, “한미 연합 군사연습의 발전방향 연구”, 『국방정책연구』 제37권 4호, 2022, pp. 72-74.

특히 한국형 미사일 방어체계(천궁-Ⅱ·Ⅲ, 해궁 등)와 K9 자주포, K2 흑표전차, F-35B 스텔스 전투기, 이지스함 등 첨단무기체계를 전력화하면서 능력 측면에서 많은 발전을 가져왔다. 이러한 능력의 발전을 통해 한국군은 다양한 의지를 전달할 수 있게 되었다.

그 동안 자주 사용했던 무력시위뿐만 아니라 전력화 무기체계의 정확성, 위력 등 홍보자료, 훈련 동영상 등의 제작 유포를 통해 한국군의 방어능력과 의지를 전달할 수 있다. 다만, 이러한 무기체계를 운용하는 한국군과 미군의 연합훈련을 통한 핵억제 의지전달이 이루어진다면 강력한 억제력으로 작용할 것이다.

2. 응징태세

한국은 북한의 핵억제를 위해 한미 공동의 ‘맞춤형 억제전략’을 채택하고 북한의 도발에 맞춰 그 대응 방법을 결정하고 있다. 또한 그에 필요한 억제 및 대응 능력을 향상시켜 왔다.⁹⁹⁾ 이러한 맞춤형 억제의 의지전달은 북한의 핵 도발이 우려되거나 발생했을 때 마다 한미연합군의 응징보복에 대한 의지를 전달하여 왔다.

대표적인 사례로 박근혜 정부는 2016년 9월 한국형 대량응징보복체계(KMPR)를 발표하였다. 이는 북한을 군사적으로 응징하고 반격하는 개념으로 언론에서는 참수작전이라고도 불렀다. 대량응징보복체계는 장거리공대지미사일(SLAM-ER, 타우러스), 전술지대지미사일(ATCAMS), 현무-Ⅱ·Ⅲ, 벙커버스터 등으로 구성되어 북한의 김정운을 포함한 북한군 수뇌부를 제거하고 이들의 은거지와 주요 시설을 파괴, 제압하는 전략이다.

또한 2017년 5차 핵실험의 대응조치로 특수임무단 창설을 공개하여 북한의 도발 시 북한 지도부에 대한 철저한 응징의지를 전달하였다. 또한 2021년 ‘한미 미사일 지침’ 폐기를 통해 한국은 다양한 미사일 전력을 개발하고 증강할 수 있는 초석이 마련되었다.

최근 국방과학연구소(ADD)는 “탄두 중량을 획기적으로 증대한 고위력 탄도미사일 개발에도 성공했다. 이번에 개발된 미사일은 콘크리트 건물 및 지하갱도 타격도 가능한 것으로 주요 표적을 정확하고 강력히 타격하여 무력화할 수 있다.”고 발표하였다.¹⁰⁰⁾

국방과학연구소(ADD)의 발표에서도 잘 나타났듯이 고위력 탄도미사일은 벙커버스터로서 지하시설을 겨냥한 무기체계로 북한의 지도부를 겨냥한 무기이다. 아직 전력화가 종료되지 않은 무기체계를 공개한 것은 북한이 핵 도발 시 북한정권의 지도부에 대한 타격을 통해 응징하겠다는 군대의 강력한 의지전달인 것이다.

99) 국방부, 앞의 책, p. 59.

100) 「얼마나 극비이길래...軍 공개‘현무-4’ 영상은 다른 미사일이었다.」, 『조선일보』, 2021. 9. 26.

또한 최근 한국이 개발하였다고 발표한 극초음속미사일은 마하 5 이상의 속도로 비행하는 미사일로 기존의 탄도미사일과 순항미사일의 장점을 취한 형태로 차세대 게임체 인저로 꼽히는 무기이다. 탄도미사일 보다 낮은 고도로 비행하고, 기동이 가능하며, 순항 미사일보다 빠른 속력으로 비행한다. 이로 인해 고도가 낮아 미사일방어체계로 요격이 어렵고, 속도가 빨라 기존 방공체계로 요격이 제한된다. 이는 북한의 미사일방호체계를 무력화할 수 있는 무기체계이다. 이와 같은 새로운 미사일의 개발은 북한에게 있어 매우 위협이 되며, 핵억제 응징태세 의지전달의 좋은 수단이 될 것이다.

반면 정부의 성향에 따라 일부 의지전달이 변질되었다. 대표적인 사례로는 참수부대 명칭 사용 중지와 전력화 부실, 북한 미사일 도발의 묵인 등이 있다.

먼저 참수부대 명칭 사용 중지와 전력화 부실은 북한의 지속되는 핵 도발에 따라 특수작전사령부의 1개 여단을 특수임무단으로 개편하면서 북한의 핵억제를 위한 의지전달 측면에서 부대명칭을 참수부대로 국방부에서부터 사용하였다. 그러나 2017년 후반기에 대화분위기 조성에 따라 북한을 자극할 수 있다는 우려에 참수부대 명칭 사용이 중지되었다. 그러나 남북대화가 실패하고 원 상태로 되돌아 간 상황이라면 부대명칭도 되돌아가야하고, 그 부대 전력화에 매진했어야 함에도 방치되었다. 이로 인해 참수부대를 통한 응징태세 의지전달은 퇴색하였다.

참수부대 명칭보다 더 심각한 문제는 북한 미사일 도발의 묵인이다. 북한은 2017년 남북대화 기간 동안 멈추었던 미사일 도발을 2019년 5월 4일부터 재개하였다. 이날 군은 북한이 발사한 미사일을 단거리 미사일로 발표하였다가 단거리 발사체로 정정하였는데 이후부터 미사일을 미상의 발사체로 표현하였다. 단거리 미사일과 단거리 발사체의 표현의 차이는 중요한 의미의 차이를 갖는다. 단거리 미사일은 대북제재의 대상이고, 발사체는 제재와 무관하기 때문이다. 이는 남북대화의 재개를 위해 힘쓰던 문제인 정부가 북한을 자극하지 않기 위하여 발사체라는 용어를 사용한 것으로 판단되며, 미국 국방장관 대행이었던 패트릭 새너헨은 발사체를 로켓과 미사일로 표현하였으며, 이는 북한을 자극하지 않겠다는 정무적 판단에 따라 우리 정부의 표현에 동의했던 것으로 보인다.¹⁰¹⁾ 이는 군 응징태세 의지전달의 신뢰성을 심각하게 훼손시켰다. 이렇듯 표현 하나 하나가 중요 이슈로 군 응징태세 의지전달에 영향을 미친다. 미사일 도발을 도발이 아니다 라고 말해야 하는 군의 입장은 무엇이며, 이를 보고 있는 국제사회의 전문가들은 무엇이라 생각하겠는가?, 한국군은 미사일 도발 시 높이, 사거리, 비행궤도 등을 분석해 보면 미사일

101) 「새년헌 4일 북이 쏜 발사체는 로켓과 미사일」, 『국민일보』, 2019. 5. 9.

인지, 아닌지 구분도 못한다는 것인가? 한국군은 더 단호하게 정확한 표현을 통해 신뢰성 확보를 위해 노력해야 할 필요가 있다.

3. 핵태세

핵태세 의지전달은 핵무기의 상태 변화, 부대의 이동, 재배치 등을 통해 한국군의 의지를 전달하는 것을 말한다. 한국은 핵 관련 무기체계를 전적으로 미국의 확장억제에 의존하고 있다. 따라서 핵태세 분석은 한미 연합군의 맞춤형 억제전략에 의한 의지전달을 분석하였다. 그 동안 북한의 핵과 미사일 도발이 있을 때마다 한미 연합군은 맞춤형 억제전략의 시나리오에 근거하여 다양한 핵태세 전환을 통해 의지를 전달하여 왔다. 이러한 군대의 핵태세 의지전달이 어떻게 적용되어 왔으며, 무엇이 문제인지 분석하였다.

2016년 북한의 4차 핵실험과 장거리 미사일 도발에 따라 미국은 미 해군의 버지니아급 핵추진 잠수함 노스캐롤라이나함을 동해로 보내 한국과 연합 잠수함 훈련을 시행 후 부산에 입항하였으며, 4일 뒤에는 F-22 스텔스 전투기 4대를 한국의 오산기지에 전개시켰다. 주한 미 7공군사령관은 이번 전략 자산의 전개는 “한미동맹의 위력과 한반도의 안정을 유지하고자 하는 결의를 보여주는 것”이라고 강조하였다.

이어 발생한 5차 핵실험에서는 미국의 B-1B 랜서 전략폭격기 두 대가 괌 기지에서 한반도까지 전개하였으며, 특히 9월 21일에는 B-1B 랜서 전략폭격기 두 대가 군사분계선 상공까지 비행하였다. 미 7공군사령관 버거슨은 “오늘 보여준 B-1B 폭격기는 북한의 공격적인 행동에 대해 우리가 선택할 수 있는 여러 가지 옵션 중 하나일 뿐”이라고 말하였다.¹⁰²⁾ 또한 빈센트 브룩스 한미연합사령관은 “지역의 동맹국을 방어하기 위한 미국의 결의를 보여준 것”이라고 강조하였다.¹⁰³⁾

최근에도 북한이 2022년 4월 15일 김일성 생일 110주년과 25일 조선인민혁명군 창설 90주년 등을 계기로 7차 핵실험 등 전략적 도발 가능성이 제기되어 사전 경고 차원에서 미국의 핵 추진 항공모함 에이브러햄 링컨호와 그 항모호위전단이 동해상으로 훈련을 진행하여 북한에 핵억제에 대한 핵태세 경고의 의지를 전달하였다. 7함대는 훈련의 목적에 대해 “자유롭고 개방된 인도-태평양 지역을 유지한다는 미국의 약속을 동맹국들과 파트너들에게 재확인하는 것이며 이러한 훈련은 양국 파트너십의 힘을 보여주는 것으로 재래식 억제력의 신뢰성을 높인다.”라고 밝히고 있다.¹⁰⁴⁾ 이는 확장억제에 대한 신뢰성

102) 「미 7공군사령관 “한미간 유대는 북 행동에 흔들리지 않을 것」, 『NEWS1』, 2016. 9. 21.

103) 「브룩스 사령관 “북 핵실험 절대 수용못해...단계적 군사작전 수행」, 『MBN』, 2016. 9. 13.

104) 「미 핵항모 링컨호, 동해서 日자위대와 연합훈련...대북 경고차원」, 『연합뉴스』, 2022. 4. 13.

향상을 위한 의지전달임을 분명히 밝히고 있다. 과거에도 북핵 도발 시마다 규모는 상이 하였으나, B-52 폭격기, B-1B 랜서 폭격기, 핵 잠수함 등 미국의 전략핵 3축(대륙간탄도 미사일, 잠수함발사 탄도미사일, 장거리 폭격기 등)¹⁰⁵⁾의 일부를 한반도에 전개하여 강력한 북핵 억제력을 발휘하였다.

위 사례에서 보았듯이 한국군은 핵전력이 없다. 따라서 미국의 확장억제에 의존하며, 비핵전력을 운용하여 미국의 핵태세에 맞춰 의지를 전달하여 왔다. 비핵전력을 운용한 한국군 의지는 북한의 핵과 미사일 도발이 있을 때 미사일사령부와 유도탄함, 전폭기 등의 태세 강화와 한발 더 나아가 미사일 발사를 통해 무력시위를 실시하였으나, 이러한 한국군의 대응은 의지전달에 불충분하였다. 한스모겐스는 핵은 핵으로 억제 가능하다.¹⁰⁶⁾라는 말처럼 핵을 대체할 충분한 억제능력과 이를 통한 의지전달이 필요하다는 것이다. 과연 재래식 전력으로 대체 가능한가? 단순 무기위력만 따져도 초기 기술로 개발이 용이한 20KT 원자폭탄의 폭발력을 TNT로 환산하면 20,000톤의 TNT가 한 곳에 동시에 폭발할 때의 위력이다. 대체 가능한 무기체계는 없다고 보는 것이 타당할 것이다. 비핵전력의 태세로는 핵억제에 한계가 있다는 것이다. 결국 핵억제를 위해서는 핵전력에 대한 우리의 의지가 반영되어야 한다. 물론 한미 외교·국방 확장억제전략협의체 등을 통해 한국의 의견을 제시할 수 있으나 결국은 미국의 의지가 적용된다는 제한사항이 있다는 것이다. 결국 미국이 정한 핵 교리와 핵태세를 적용할 수 밖에 없는 한계가 존재한다.

미국의 핵 교리에 대해 박원곤은 “침략의 목적으로 핵을 사용하지 않는다”라고 했으며, “재래식 전력만으로 국가안보를 지킬 수 없는 경우 사용한다.” 라는 입장을 고수해 왔고, 핵 선제사용 포기(NFU: No First Use)를 천명하지 않았다고 분석하였으며, 종합적으로 핵을 제외한 재래식 또는 화생무기 위협에 제공될 여지는 적다고 판단하였다.¹⁰⁷⁾ 이렇듯 확장억제는 한국이 핵 공격을 받았을 경우에 제공된다고 보아야 할 것이다. 이러한 미국의 핵 교리는 북한의 핵억제를 위한 핵태세 의지전달로 그 억제력을 발휘할 것이다. 최근에는 바이든 대통령 취임 후에 기자 인터뷰에서 “핵위협에만 핵사용 공약 폐기, 동맹에 대한 핵우산 강화”라고 말하였다.¹⁰⁸⁾ 이는 핵사용의 범위를 핵이 아닌 비핵무기까지 범위를 넓힌 것으로 이러한 발언은 미국의 핵 독트린으로 북한에게 강력한 의지

105) Joint Staff, 앞의 책, p. 2.

106) 한스 모겐스, 『국가간의 정치 I』, 과주: 김영사, 2014, p. 3.

107) 박원곤, “미국의 대한국 핵우산 정책 분석 및 평가”, 『국방정책연구』 2007년 가을, 2007, pp. 45-57.

108) 「“바이든, ‘핵위협에만 핵사용’ 공약 폐기’...동맹에 핵우산 강화」, 『YTN』, 2022. 3. 26.

전달이 될 것이다.

지금까지 군대의 핵억제 의지전달 요인 방호태세, 응징태세, 핵태세를 통해 한국 정부의 의지전달에 대해 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 한국군은 3축 체계에 의해 북한의 핵·미사일에 대응하여 왔다. 이 중 방호태세에서는 한국형 킬체인과 한국형 미사일 방어체계가 해당되며, 킬체인과 미사일 방어 체계는 대부분 미사일에 의한 대응이다. 한국의 미사일 능력은 ‘한미 미사일지침’ 폐기에 따라 단시간에 발전하면서 방호능력도 크게 향상되었다. 그러나 핵억제를 위한 방호태세 의지전달의 가장 강력한 수단 중 하나였던 한미연합훈련이 2018년부터 축소 또는 취소되면서 지금까지 실시되지 못하고 있어 이에 대한 시급한 조치가 필요하겠다.

둘째, 응징태세는 한국형 대량응징보복체계가 대표적이다. 이는 북한의 지도부에 대해 정밀타격을 함으로써 북한의 의지를 꺾고 한미동맹의 응징보복 의지를 전달하는 것으로 다양한 미사일에 의한 정밀타격과 2017년 창설한 특수임무단을 통해 참수작전이 큰 틀이었다. 그러나 창설된 참수부대는 참수부대 명칭이 사용 금지되었으며, 전력화와 관리 부실로 인해 최초 계획한 능력 발휘를 위한 실전적 준비가 미흡하였다.

세 번째는 핵태세이다. 핵태세 의지전달은 한스 모겐스의 말처럼 핵은 핵으로 억제해야 함에도 확장억제에 의한 미국의 의지에 의존해야만 하는 문제가 있다. 따라서 미국의 확장억제에 대한 신뢰성을 보장하기 위한 미국의 핵전략 자산의 한반도 사전 전개 또는 순환 배치 등 태세의 변화와 미국의 핵운용을 위한 한반도 맞춤형 핵 교리의 구체화를 통해 의지전달을 할 수 있는 방법이 필요하겠다.

제4절 국민의 의지전달

1. 정부정책 지지

국민의 의지전달 중 가장 대표적인 요인은 정부정책의 지지이다. 카르길 전쟁에서 보았듯이 국민의 정부정책 지지는 정부에게 다양한 옵션을 가질 수 있게 한다. 또한 정부뿐만 아니라 북한에게 국민의 의지를 보여 줄 수 있는 수단으로 작용한다. 국민의 정책 지지를 연구함에 있어 과거 사례의 문제점 위주로 살펴보았다.

이명박 정부는 북한의 핵과 미사일 도발을 억제하고, 선제적으로 차단하기 위해서 국방개혁 '12~'30을 추진하였다. 이를 통해 적극적 억제전략을 구현하고 상부지휘구조를 보다 효율적으로 개편하고자 하였다.¹⁰⁹⁾ 그러나 민관군 협력 없는 정책의 추진으로 법제화에 실패하였다. 이양구는 이 과정을 <그림 4-1> 힐즈먼의 정치과정 모델로 분석하여 다음과 같이 제시하였다.¹¹⁰⁾

이명박 정부의 국방개혁안은 정책결정 과정에서 국회 국방위 전체회의부터 합의에 실패하였고, 결국 전체회의에 상정하려 했으나 정족수 미달로 표결치 못하고 최종 국회처리가 무산되었다.

이 과정에서 영향을 준 요인 중에는 군 예비역과 여론주도그룹인 언론, 학계, 비정부기구(NGO: Non Governmental Organization)¹¹¹⁾ 등이 있었다. 언론은 개편 안에 대해 찬성의 입장이었으며, 비정부기구(NGO)는 대체로 반대 입장이었다. 반면 학계는 찬성과 반대 병존하였으나 찬성이 다소 우세하였다. 특히 가장 반대가 심했던 집단은 군 예비역이었다. 결정적으로 개선 안의 직책을 모두 경험하였던 김장수 국회의원이 국방부 안에 대해 비판하였고, 이는 다른 국방위원 의견에 영향을 주었다. 힐즈먼의 정치모델이 추구하는 정치적 해결은 의견이 불일치 또는 분쟁이 존재하더라도 동시에 합의를 위한 노력이 공존해야 한다. 그러나 국방개혁안은 이러한 공론화, 정책화 과정에서 민간 기구와 단체에 대해 실질적인 노력이 결여되어 결국 법제화에 실패하였다.

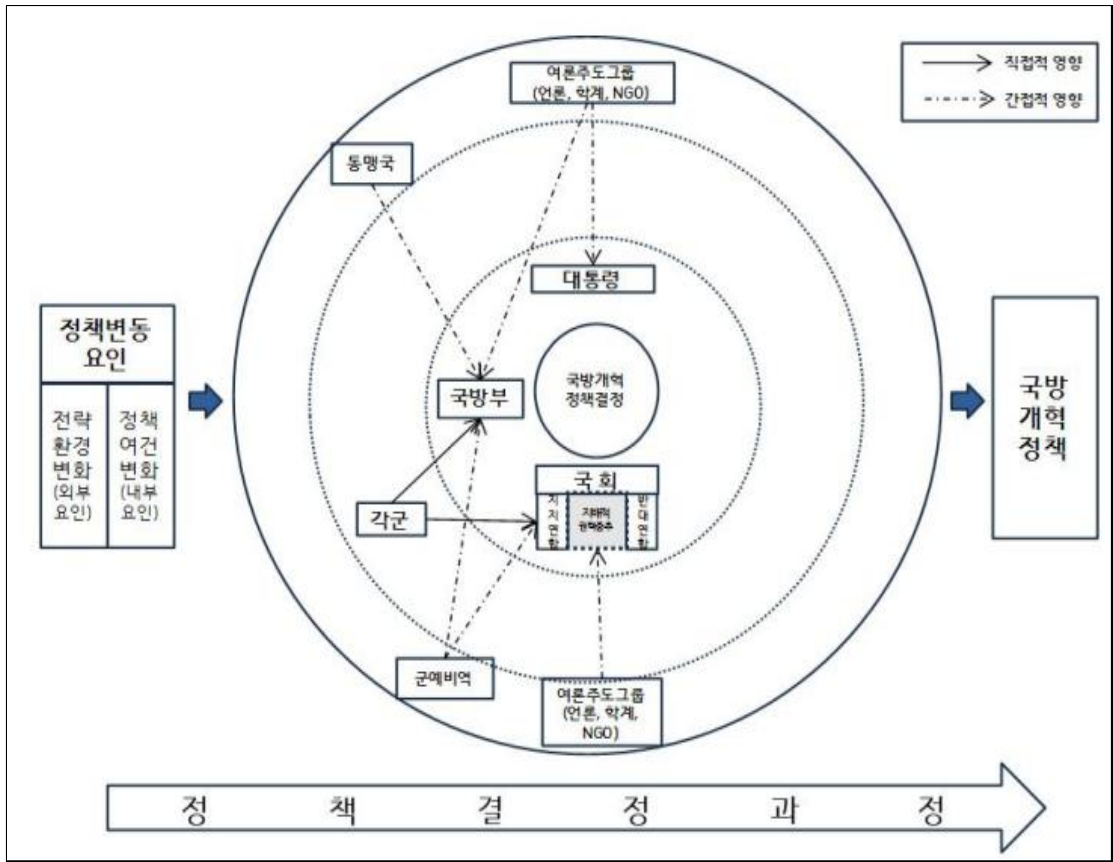
위의 사례에서 보듯이 정책을 추진함에 있어 국민의 동의가 반드시 있어야 하며, 이를 위해 정부는 공론화 과정을 거쳐야 한다. 사회단체, 언론, 기업 등 국민은 이 과정에 적극 참여하여 합의점을 찾아야 한다. 그렇다고 정부의 정책에 대해 무조건 협력

109) 김태효, “국방개혁 307계획: 지향점과 도전요인”, 『한국정치외교사논집』 제34집 2호, 2013, pp. 347-348.

110) 이양구, “이명박 정부의 국방개혁 정책결정과정과 지배적 권력중추의 역할”, 『국방』 제93호, 2014.

111) 주요 비정부기구로는 성우회, 평화통일국민포럼, 평화와 통일을 여는 사람들, 참여연대 등이 있다.

<그림 4-1> 힐즈먼의 정치과정 모델을 적용한 국방개혁정책 분석



* 출처 : 이양구, “이명박 정부의 국방개혁 정책결정과정과 지배적 권력중추의 역할”, 『국방』 제93호, 2014, p. 353, 그림 1 인용.

하라는 것이 아니다. 합의점에 대해서는 인정하고 받아들이며 좀 더 보완될 수 있도록 적극 참여해야 한다는 것이다. 이렇게 채택된 정책은 국민의 의지가 되어 정부의 책역제를 수행하는데 힘이 될 것이며, 그 자체로도 책역제에 대한 국민의 의지도 전달될 것이다.

국민이 정책에 참여하는 방법은 다양하다. 정부에서 운용하는 국민정책 패널로 참여하거나 국민의견 수렴 또는 정책 제안을 통해 다양한 의견을 정부에 전달할 수 있다. 현재 정부에서는 국민들의 다양한 생각과 의견을 수렴하기 위해 각 부별로 흩어져 운용하던 국민 참여코너를 국민권익위원회 국민신문고로 통합하였다. <표 4-6>은 국민신문고에 북한의 핵관련 의견과 참여도를 종합한 표이다.

표에서 보듯이 핵과 관련된 정책과 생각에 대한 의견은 연간 1~2건 정도이며, 그 내용도 큰 의미가 없는 내용이었다. 2013년과 2014년에는 원자력안전위원회에서 포괄적 핵실험금지조약 회원국 활동에 대한 설문과 국제 핵 비확산 핵 안보 교육훈련센터에 대한 국민의식 조사 등 설문조사를 실시하기도 하였으나 그 이후에는 정부 기관에서도 더 이상의 의견이 없었다. 국민 참여코너의 다른 분야는 다양하게 활성화되고 있으나 핵 정책에 대해서는 참여가 잘 이뤄지지 않고 있다.

<표 4-6> 국민신문고에 북한의 핵관련 의견과 참여도

년 도	2021년	2020년	2019년	2017년	2016년	2014년	2013년	2008년
의견제시	1건	1건	2건	1건	2건	1건	3건 (설문 2건)	1건
참여인원	-	-	5명	1명	4명	1명	39명	3명

* 출처 : 국민권익위원회 국민신문고 ‘생각함’의 의견을 분석하여 필자가 작성함.

지금까지 정부정책 지지에 대해 알아보았다. 정부 측면에서는 정책결정과정에서 공청회나 국민이 참여한 다양한 활동을 통해 국민의 의견을 수렴할 필요가 있었으며 국민은 정부에 정책을 제안하거나 의견을 제시할 수 있도록 홈페이지와 어플 등을 활용하여 다양한 의견 제시가 필요하였다.

2. 민방위 참여

민방위(Civil Defence) 참여는 국민의 의지전달 중 국민의 방호의지를 전달하는 것이다. 통상 핵폭발에 대비한 안전한 시설을 만들어 두었다가 유사 시 신속하게 대피하는 활동을 말하며, 기본적인 개념에서는 채래식 전쟁 대비와 크게 다르지 않다.

민방위 시설이 구축되어 있다는 것은 핵폭발 시에도 생존할 수 있다는 것을 의미한다. 생존은 결과적으로 핵전쟁을 극복하고 대응할 수 있다는 것이다. 즉 핵전쟁도 불사하겠다는 의지를 상대방에게 전달할 수 있으며, 핵억제 대상자가 공격을 포기하는데 영향을 줄 것이다.¹¹²⁾ 따라서 민방위 참여는 국민의 방어 의지이며, 핵억제를 위한 국민의 의지전달 요인인 것이다.

한국의 민방위는 다른 나라에 비해 비교적 체계적으로 잘 갖추어져 있다. 다만, 대

112) 박휘락, 앞의 책(2018), pp. 34-35.

피시설, 훈련 측면에서 일부 보완이 필요하다.

첫째는 대피시설 측면이다. 현재 지정된 대피시설은 대부분 지하시설이 발달한 지하철, 지하상가, 아파트 지하 등을 지정하고 있다. <표 4-7>은 서울특별시에서 지정된 대피시설의 유형별 지정현황이다.

<표 4-7> 서울시 지정 대피시설 현황(2016년 8월 현황)

구 분	고층건물	지하철	터널	민방위 교육장	지하상가	지하차 보도
개 소	1,032	229	15	106	905	203
구 분	다층건물 (지하층)	주차장 (지하)	교육장	소규모 건물	일반주택	
개 소	8,890	217	156	4,129	659	

* 출처 : 조기형, “북핵 공격에 대비한 한국의 핵 민방위 체제 구축에 관한 연구”, 『한국군사』 제2호, 2017, p. 87, 인용.

대피시설 지정은 도심지에서는 적용 가능하다. 그러나 도심에서 조금만 벗어나도 이런 시설은 찾기 힘들다. 또한 전 국민이 지정된 시설에 대피하는 것 자체가 불가능하다. 따라서 실질적인 대피시설 확보와 대피 지침의 변경이 고려해야 한다.

둘째는 민방공훈련 측면이다. 민방위훈련은 민방위교육과 민방공훈련으로 구분된다. 민방위교육은 민방위대원에 대한 주기적인 교육이며, 민방공훈련은 핵·미사일 도발 시 핵 및 화생방 공격 상황을 고려하여 조기경보와 소개 및 대피, 방호, 복구 등의 절차에 의해 국민 교육차원에서 시행되는 훈련이다.

한국은 민방공훈련 중 북한 핵·미사일 위협과 관련된 대비훈련을 주기적으로 시행하여 왔다. 그러나 2017년에 을지훈련과 연계한 훈련을 마지막으로 2018년부터는 훈련을 실시하지 않고 있다. 이는 2017년 당시 행정안전부장관이 북한 공격 대비 훈련은 ‘위험을 조장’하고 오해와 불안감을 줄 수 있다는 이유로 훈련을 실시하지 않을 것을 발표하였다.¹¹³⁾ 이후 현재까지 핵·미사일 공격에 대비한 민방공훈련은 시행되지 않았다.

반면 미국의 하와이는 북한의 핵 공격에 대비한 공격 경보 시스템을 구축하고 2017년 12월부터 주민대피 훈련을 실시하고 있다. 이 훈련은 냉전 이후 30년 만에 처음으로

113) 「하태경 “북핵 대피훈련 못한다는 文정부, 靑만 탄저균 백신 구입”, 『동아일보』, 2017. 12. 26.

로 실시하는 훈련이었다.¹¹⁴⁾ 일본도 2018년 1월 도쿄 등 주요 도시에서 북한 미사일 대피훈련을 진행하였다.¹¹⁵⁾

주변국에서는 없던 민방공훈련을 신설하여 훈련을 실시하는데 직접적인 위협을 받고 있는 한국은 하던 훈련도 중단하는 이상한 현상이 발생하고 있다.

핵·미사일 공격 상황에서 국민에게 핵·미사일 대피요령과 절차를 알리는 훈련은 민방공훈련이 유일하다. 민방공훈련을 통해 TV와 라디오에서 경보와 행동요령 등을 방송함으로써 국민이 숙지할 수 있었다. 그러나 유일한 훈련 기회가 상실하게 된 것이다.

민방위는 국민을 보호하는 가장 기본적인 영역이며, 국민 스스로 참여하는 국민 방호이다. 이는 국민이 핵전을 감수하겠다는 의지의 표현이기도 하다. 김민호는 민방위체계 연구에서 핵 민방위태세 구축을 위해 조기경보체계 구축, 대피 시설확보, 대피 훈련 체계 개선을 주장¹¹⁶⁾하였듯이, 민방위체계 정비와 민방공훈련 시행 등을 통해 국민의 방호 의지를 전달하여야 하겠다.

3. 민군 협력

국민의 의지전달 요인 민군 협력은 사회단체, 언론, 기업 등이 핵억제를 위해 군대와 협력 관계를 말한다. 이와 같은 민군 협력은 국민의 의지가 군대와 합해져 시너지 효과를 발휘한다. 즉 군대는 국민의 지지와 협력을 통해 능력을 향상시키고, 선택할 수 있는 군사적 옵션을 다양하게 할 수 있다. 이는 군대의 의지전달이 향상됨을 말하며, 국민의 협력은 그 자체로써 국민의 의지가 되어 핵억제 의지전달을 하게 된다.

민군 협력을 저해하는 여러 가지 요인이 있다. 가장 대표적인 것이 군 당국의 각종 발표에 대한 불신이다. 과거부터 군은 군사보안을 강조하면서 과도한 정보보호를 통해 외부로의 정보공개를 극도로 경계하였다. 특히 과거 군의 각종 부조리를 감추기 위해 정보를 공개하지 않았던 몇몇 사례를 통해 군의 이미지가 폐쇄적으로 인식되었다. 이러한 인식은 국민이 군의 발표에 대해 불신하는 원인을 제공하였으며, 누적된 불신은 군의 발표에 대해 전반적인 신뢰도 하락을 가져왔다.

국방대학교에서 조사한 설문 결과에서 국방부 각종 발표에 대한 신뢰성에 대한 분석 결과를 <그림 4-2>와 같이 안보 위기가 심각했던 2017년에도 국민들은 국방부 발

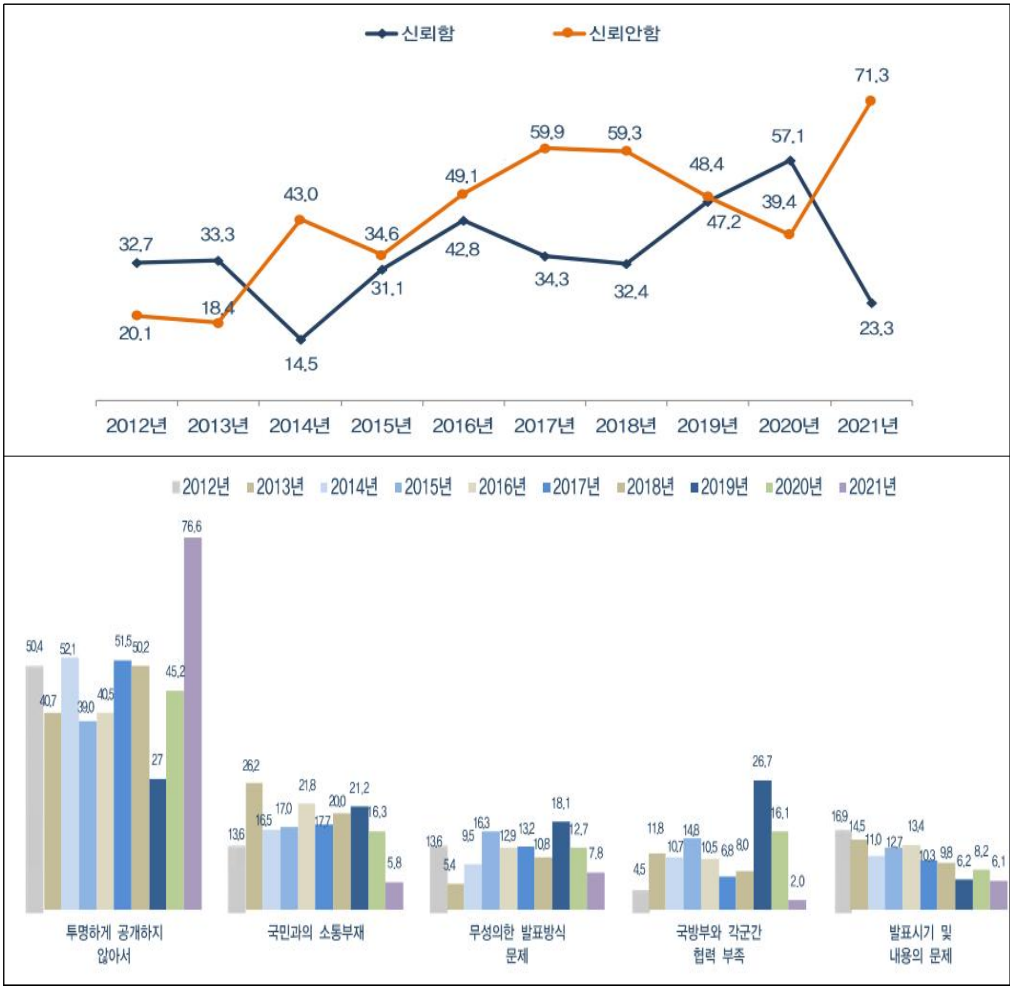
114) 「하와이서 첫 북핵 공격 대비 훈련…30년 만에 사이렌」, 『KBS』, 2017. 12. 2.

115) 「北 미사일 대비 도쿄서 첫 주민대피훈련 실시한다.」, 『서울경제』, 2017. 12. 3.

116) 김민호, “북핵 위협에 대한 한국군의 억제전략과 핵 민방위 체계 연구”, 『한국보훈논총』, 2021, pp. 27-28.

표에 대한 신뢰하지 않고 있음을 알 수 있다. 더 큰 문제는 2021년에 실시한 설문 결과 71.3%가 부정적 의견으로 최근 10년 중 가장 군의 발표에 대해 불신하고 있다는 점이다.

<그림 4-2> 국방부 각종 발표에 대한 신뢰성 설문결과



* 출처 : 국방대학교 안보문제연구소, 『2021 범국민 안보의식 조사(일반국민)』, 논산: 국방대학교, 2022, p. 16, 인용.

설문 결과에서 군의 발표에 대해 신뢰하지 않는 이유로는 “투명하게 공개하지 않아서”라는 과거의 부정적 인식이 76.6%를 차지하였다.¹¹⁷⁾ 이는 사드 배치 시 문제와 같

117) 국방대학교 안보문제연구소, 앞의 책, p. 16.

이 강압적이고 일방적인 집행으로 인해 국방부 발표에 대한 불신이 더 크게 작동하고 있는 것이다. 국민의 협력을 얻기 위해서는 국방부의 발표에 대한 신뢰성 회복이 우선 되어야 하겠다.

군의 발표에 대한 신뢰성을 확보하기 위해서는 적시적으로 충분히 정보를 국민에서 제공하고 군의 정책에 대한 이해와 협력을 얻어야 할 것이다. 군은 국민이 북한의 핵에 대한 위협을 잘 인식할 수 있도록 정확한 정보의 공개와 꾸준한 노력을 통해 국민 여론이 결집할 때, 국민의 의지는 핵억제를 위한 큰 힘이 될 것이다.

지금까지 국민의 핵억제 의지전달 요인의 세부 요인인 정부정책 지지, 민방위 참여, 민군 협력을 통해 한국 정부의 의지전달에 대해 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 정부정책 지지는 두 가지 측면에서 분석하였다. 먼저 정부가 정책을 추진함에 있어 국민의 의지를 확인하는 과정을 거쳐야 한다는 것이다. 이를 위해 정책결정과정에 공청회, 설문조사, 토론회 등 국민의 의견을 수렴하고 이에 대한 충분한 설명과 설득을 통해 정책을 결정해야 한다는 것이다. 이명박 대통령의 국방개혁은 이러한 과정을 소홀히 한 결과 법제화되지 못하였다. 다른 측면에서는 국민이 직접적인 의지를 표현해야 한다는 것이다. 현재 정부에서는 국민들의 의견을 수렴할 수 있는 다양한 창구를 마련하고 있다. 그러나 이러한 창구는 민원 위주로 수렴되고 핵 정책에 대한 의견은 많이 없다. 국민이 북핵 억제에 대한 관심과 의견 제시를 통해 국민의 의지를 제시하여야 하겠다.

둘째, 민방위 참여이다. 민방위는 국민이 스스로 방호하는 것이다. 정부는 경보체계와 대피시설 등을 준비하고 핵·미사일 공격 시 국민 스스로 대피시설을 찾아 대피하고, 핵전에 대비하여야 한다. 이를 위해 정부 기관에서는 대피시설 등 필요한 시설을 확충해야 하며, 중단된 민방공훈련을 통해 국민 대비요령과 절차 등을 숙지해야 한다.

셋째, 민군 협력이다. 민군 협력을 위해서는 국민에게 올바른 정보의 제공과 언론 대응을 통해 국민의 협력을 이끌어 내어야 한다. 또한 국방부의 발표에 대한 신뢰도가 매우 낮고 이로 인해 국방부에 대한 협력을 힘들게 한다. 따라서 국민의 협력을 얻기 위한 지속적인 노력과 정보 제공을 통해 신뢰도 향상을 통한 민군 협력 체계를 구축해야 한다.

제5절 소결론

지금까지 북핵 억제를 위한 한국의 대응을 삼위일체적 의지전달 요인으로 분석하였다. 정부, 군대, 국민의 핵억제 의지전달을 위해 세부 요인별 적극적인 노력을 해왔고, 그 동안 핵억제 효과를 달성했다고 평가할 수 있는 요인도 많았지만 반면에 많은 부분에서 보완해야 할 사항이 도출되었다.

정부의 의지전달 세부 요인을 분석한 결과 다음 결과를 도출하였다.

첫째, 역대 한국 정부의 성향을 분석한 결과 강경책과 유화책으로 자주 변경되었고 그 결과 일관된 정책을 추진하지 못하였다. 이는 북한에게 한국의 의지에 대한 신뢰성을 상실하게 한다. 따라서 북핵 억제를 위한 일관된 정책이 필요하였다.

둘째, 동맹 관계 측면에서는 한국 정부와 미국 정부 간의 핵억제에 대한 시각차가 존재하였으며, 이를 조율하기 위해 설치한 협의체는 지난 4년간 운영되지 않고 있다. 이는 한국 정부와 미국 정부의 핵억제에 대한 불일치한 요소를 해결할 수단이 현재는 존재하지 않는 것과 같다. 따라서 한미의 공통된 의지전달을 위해 협의체 운용과 활성화가 필요하였다.

셋째는 지도자의 결단이다. 지도자와 정부 주요 인물은 정책을 최종 결정하는 막중한 책임과 권한을 갖고 있다. 따라서 지도자는 결단과 연계된 외교적, 국제적 역량과 협상력 등을 발휘하여야 하며, 영향력이 큰 공인으로써 지도자는 잘못된 말과 표현으로 인해 군대와 국민, 동맹뿐만 아니라 북한에게 잘못된 의지를 전달할 수 있음을 항상 경계해야 한다.

군대의 의지전달 세부 요인 측면에서는 다음과 같이 결과를 도출하였다.

첫째, 방호태세 요인이다. 한국은 한국형 킬체인과 한국형 미사일 방어체계를 통해 방호태세를 크게 향상시켜온 반면, 비핵화 협상을 위해 축소 또는 취소된 한미연합훈련은 아직까지 복원되고 있지 않고 있다. 한미연합훈련은 북한의 핵억제에 있어 가장 효과적인 의지전달 방법으로 가장 먼저 복원되고 발전해야 할 사항이다.

둘째, 응징태세이다. 한국은 한국형 대량응징보복체계를 적용하고 있다. 한미 미사일 지침 폐기 이후 미사일 능력이 많이 향상되었다. 반면, 응징보복을 위한 특수임무단은 2017년 창설이후 그 존재감이 없어졌다. 전력화 사업 추진도 제대로 관리되지 않았다. 특수임무단의 부여된 임무완수를 위한 실전적 준비가 필요하였다.

세 번째는 핵태세이다. 핵태세 의지전달은 한스 모겐스의 말처럼 핵은 핵으로 억제해야 함에도 확장억제에 의한 미국의 의지에 의존해야만 하는 문제가 있다. 따라서 미

국의 확장억제에 대한 신뢰성을 보장하기 위한 미국의 핵전략 자산의 한반도 사전 전개 또는 순환 배치 등 태세의 변화와 미국의 핵 운용을 위한 한반도 맞춤형 핵 교리의 구체화를 통해 의지전달을 할 수 있는 방법이 필요하겠다.

국민의 의지전달 세부 요인 측면에서는 다음과 같이 결과를 도출하였다.

첫째, 정부정책 지지를 위해 정부는 이명박 대통령 국방정책 실패 사례를 교훈삼아 정책결정과정에 다양한 국민의 의지가 반영될 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 정책결정과정에 공청회, 설문조사, 토론회 등 충분한 의견수렴과, 그 결과에 대한 설명과 설득 과정을 거친 정책은 국민이 지지할 것이다. 또한 국민이 직접적인 의지를 표현해야 한다. 다양한 창구에서의 의견수렴은 핵 관련 정책에 있어 극히 미약한 실정으로 핵 관련 정책 제안 등 활발한 참여가 요구되었다.

둘째, 민방위 참여이다. 정부에서는 민방위 기반체계를 준비하고 국민은 핵·미사일 공격 시 국민 대피요령과 절차를 숙지해야 한다. 그러기 위해서는 주기적인 민방공훈련이 필수적이다. 그러나 불필요한 불안 조성하다는 이유로 현재는 훈련이 중지되어 있다. 핵·미사일 공격에 대비한 훈련에 대한 재검토가 필요하겠다.

셋째, 민군 협력이다. 지금까지의 민군 관계는 상호 간의 신뢰도가 낮다. 설문 조사 결과에서와 같이 군의 발표에 대한 신뢰도 저하는 이를 반증하는 것이다. 민군의 이러한 전철을 밟지 않기 위해 올바른 정보의 공개와 협상을 위한 대비가 필요하겠다. 또한 국방부 발표의 신뢰도 향상을 위한 지속적인 노력이 필요하였다.

이상으로 분석한 결과를 볼 때 한국의 정부, 군대, 국민은 핵억제를 위한 강력한 의지전달을 했을 것으로 최초 판단하였으나 의지전달 세부 요인으로 분석한 결과 문제점이 발생하고 있음을 알 수 있었다. 여기서 도출된 문제점에 대해서는 다음 장에서는 어떻게 의지를 전달해야 할 것인가에 대해 발전방향을 제시하겠다.

제5장 북핵 억제 의지전달의 발전방향

제1절 정부의 의지전달: 국제적 협력

1. 일관된 정책: 포괄적 핵억제전략

“북한은 핵을 포기할 것인가?”라는 질문에 대부분의 국민은 포기하지 않을 것이라 생각하고 있다. 아산 정책연구원에서 설문조사한 결과 설문자의 93.3%가 북한은 핵을 포기하지 않을 것이라고 답하였다. 또한 국방대학교에서 실시한 설문에서도 10년 후에도 불가능하다고 답한 사람이 61.2%였으며 시간이 경과할수록 북한의 비핵화는 불가능하다고 생각하고 있는 것으로 나타났다.¹¹⁸⁾ 그러나 한국 정부는 비핵화를 포기할 수는 없다. 비핵화만이 한반도에서 핵무기의 위협을 완전하게 제거할 수 있는 유일한 방법이기 때문이다.

비핵화는 포기 없이 추진되어야 한다. 다만, 북핵에 대한 억제가 선행되어야 한다. 아산정책연구원 차두현 수석연구위원은 “완전한 한반도 비핵화를 지향하되, 북핵 억제가 병행되어야 말하고 있다.”¹¹⁹⁾ 과거 정부의 성향에 따라 비핵화와 핵억제의 한쪽에 치우친 정책 추진으로 정책의 일관성을 유지하기 어려웠다.

이를 극복하기 위해서 한국은 ‘포괄적 핵억제전략’을 수립해야 한다. 포괄적 억제는 정치, 외교, 국방, 경제 분야 등 모든 분야에서 핵억제를 통해 상대국을 억제하는 전략이다. 즉 미국의 확장억제를 바탕으로 한국의 모든 역량을 동원한 포괄적인 핵억제전략 수립이 필요하다는 것이다.

다만, 추진 방법에 있어서는 두 개의 트랙으로 정책을 추진하여야 한다. 핵억제와 비핵화는 어느 하나도 포기할 수 없는 가치이다. 그러나 두 정책을 추진함에 있어 방법상 상충되어 항상 정책의 일관성을 해쳤다. 즉 무엇을 우선하느냐에 따라 정책이 바뀌었다. 즉 비핵화를 우선할 경우 핵억제의 의지전달이 훼손될 수 있으며, 반대로 핵억제를 우선하면, 비핵화를 위한 여건 조성에 많은 제한이 있다. 그러나보니 정부의 정책은 무엇을 우선 시 하는가에 따라 정책이 변화하였던 것이다. 따라서 핵억제와 비핵화를 두 개의 트랙으로 추진하되, 상호관계를 정립하고, 국제사회와 연계하여 진행하여야

118) 국방대학교 안보문제연구소, 앞의 책, pp. 127-128.

119) 차두현, “북한의 단거리 미사일/방사포 위협과 대응의 시급성”, Issue Brief 2021-32, pp. 11-12.

한다. 이를 위한 구체적인 발전방향은 다음과 같다.

첫째 한미동맹의 일관된 의지전달을 통해 북한의 핵을 억제한다. 단, 비핵화를 위한 여건 조성을 위해 핵억제 의지를 완화할 시에는 다음의 조건을 충족하여야 한다. ① 핵억제 완화는 한미 간 합의에 의해 최소한의 범위에서 한다. ② 비핵화 협상이 결렬 되면 완화되었던 모든 조치는 즉각 원상복구 한다.

둘째 한국과 미국의 의지만으로 어렵다. 북한의 핵문제는 지정학적으로 한국, 미국, 일본, 북한, 러시아, 중국 등이 연계되어야 한다. 이는 북한의 핵이 안보적으로 영향을 미치는 주변국들의 참여가 당연한 것이다. 또한 과거 6차례에 걸쳐 회담의 경험적 요인까지 고려했을 때 비핵화 문제해결을 위해서 가장 적합할 것으로 판단된다. 이와 같이 한미 동맹에 의한 핵억제와 6자 회담을 통한 비핵화 협상으로 진행될 때 정부의 정권이 어느 진영이냐에 따라 휘둘림 없이 일관된 정책을 추진할 수 있을 것이다.

강경책인 정부는 핵억제가 유지된 상태에서 비핵화가 진행되며, 필요한 부분에서 완화할 수 있으나 북한이 또 다시 협상 후 파기, 위기 조성을 반복할 경우 협상 파기와 동시에 핵억제는 원상복구 함으로서 핵억제 의지가 훼손되지 않는 상태에서 지속적인 핵억제와 비핵화 추진이 가능할 것이다.

유화책인 정부는 핵억제를 유지한 상태에서 6자 회담을 통해 비핵화 협상이 가능할 것이다. 다만, 회담여건 조성을 위해 지나친 핵억제 의지의 완화는 삼가야 한다. 이를 위해 핵억제 완화를 위해서는 한미 동맹의 합의하에 완화해야 한다는 조항이 포함되어야 한다.

북한은 언제나 ‘위기-협상-합의-파기’의 악순환을 계속해 왔다. 한국 정부는 그 때마다 합의를 지키며, 북한이 합의에 복귀하기를 기다리며, 핵억제 의지 중 완화한 부분을 계속 유지하여 왔다. 결국 몇 차례의 핵 협상으로 인해 한국의 핵억제 의지는 많은 부분 훼손되어 현재에 이르고 있다. 따라서 원상복구 조항이 필요한 것이다. 북한이 파기한 합의를 한국 정부가 유지할 필요는 없다. 협상 파기 즉시 원상복구 시키고, 필요하다면 다음 협상에서 협상카드로 다시 활용하면 될 것이다.

이와 같은 포괄적 핵억제전략 수립은 정치, 외교, 군사, 경제 등 다양한 방면에서 핵억제와 비핵화를 위한 노력을 하여야 한다. 이는 한미연합의 핵억제와 6자 회담국의 협상을 중심으로 한국 정부의 일관된 정책을 추진함으로써 북한에게 강력한 의지를 전달할 수 있을 것이다.

2. 동맹 관계: 한미 협의회 상설 운용

지난 2018년 북미 정상회담의 결렬 이유는 여러 가지가 있다. 그 중 한 가지가 한국과 미국의 비핵화 방법의 차이였다. 강경책인 트럼프 행정부와 유화책인 문재인 정부는 결국 비핵화 방법에 대해 의견을 모으지 못하였다.

북한은 문재인 정부와 같은 단계적 제재 완화를 요구하였으나 트럼프 행정부는 비핵화 후 제재를 일괄 해제하기를 원해 합일점을 찾지 못하였다. 이렇듯 한미는 상호 다른 의견으로 인해 마찰을 빚기도 하였다.

미 스티imson 연구원의 『한미동맹 강화』 보고서에서 2017년 이후 북핵 위기는 증가하였으나, 한미동맹은 약화됐으며, 그 원인을 한미 간 전략적 대화를 위한 메커니즘이 부족하였다고 최종 결론 냈으며, 이를 위해 한미 간 전략적 대화의 필요성을 강조하였다.¹²⁰⁾ 이렇듯 한미 간의 이견을 전략적 대화와 조율을 위해 다양한 협의체가 필요하다는 공동인식을 하고 있다.

한미는 맞춤형 억제전략을 상호 협의하기 위해 차관급 협의체인 한미 외교·국방 확장억제전략협의체(EDSCG)를 2016년부터 개최하여 왔다. 차관급 인사의 참석은 격년으로 하였으며, 국장급 인사가 참석하는 회의는 매년 개최되었다. 이 협의체는 한미의 억제전력을 국방, 정보, 외교, 경제 영역까지 확대하여 실시하는 회의이다.

한미 간 정책공조의 대표적인 예는 2018 핵 태세 보고서(NPR)이다. 한미 상호 간 토의를 거쳐 비핵화 목표와 북한의 핵 공격은 허용될 수 없음을 명확하게 명시되었다.¹²¹⁾ 이를 통해 한미의 공통된 핵억제 전략 수립에 기여해야 한다. 한미의 정책 공조를 위해 한미 외교·국방 확장억제전략협의체(EDSCG)는 지속적으로 발전하여야 하며, 그 발전방향은 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 외교·국방 확장억제전략협의체(EDSCG)의 회의는 장관급 회의는 연 1회, 차관급 회의는 반기 1회 정례화를 포함하여 상설 협의체로 운용되어야 한다.

북한의 핵무기 보유를 인정할 수는 없으나, 핵무기의 위협은 인정할 수밖에 없다. 또한 대륙간탄도미사일(ICBM), 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 등의 투발수단 다변화로 인해 실질적 북핵 위협이 증대되고 있다. 이에 한미는 2022년 한미 정상회담을 통해 한미 동맹을 ‘포괄적 전략 동맹’ 관계로의 그 위상을 격상시키는데 합의하였다. 이와

120) Stimson Center, “US-ROK Strategic Dialogue: Recalibrating Deterrence Against an Evolving DPRK Nuclear Threat”, 2022.

121) 국방부, 앞의 책, p. 60.

같은 상황에서 한미 공동의 맞춤형 억제전략의 신뢰성 향상을 위해 한미 외교·국방 확장억제전략협의체가 최우선적으로 재개 되어야 한다.

외교·국방 확장억제전략협의체는 한미 공동의 북핵 억제 의지전달을 위해 상호 간의 의지를 확인하고 의지전달 방법을 조율하는 역할을 수행하였다. 그러나 4년 여간 협의체 가동이 중단되면서 더 이상의 한미 공동의 맞춤형 억제전략이 발전하지 못하였다. 따라서 협의체를 상설 협의체로 정기적인 협의를 진행해야 한다. 이를 통해 북한의 핵·미사일 도발에 따른 변화에 맞게 맞춤형 억제전략을 보완하고 개선을 통해 북한의 핵억제전략을 발전시켜야 하겠다.

둘째, 한미 동맹의 포괄적 전략 동맹으로 격상과 북핵 위협의 증대 등을 고려하여 중·장기적으로 협의체의 위상을 차관급에서 장관급으로의 격상을 검토하여야 한다.

한국은 북핵의 핵실험과 대륙간탄도미사일 시험발사 등 북한의 도발은 수시로 발생하고 있고, 북한은 체제 불안 등으로 언제든지 상황이 급변할 수 있는 민감한 지역이다. 그 만큼 맞춤형 억제전략도 급박하게 전략을 수정하거나 변경하여야 하며, 이를 위해 협의체의 위상을 장관급으로 격상하여 북한의 상황에 좀 더 적극적이고 능동적으로 대응할 수 있어야 하겠다.

셋째는 북한의 핵 고도화에 따른 맞춤형 억제전략을 실질적으로 발전시켜야 한다. 현재의 맞춤형 억제전략은 2013년도에 합의 이후 실질적인 발전이 없었다.¹²²⁾ 2015년과 2016년 북한의 핵실험에 맞춰 맞춤형 억제전략의 일환으로 핵전력이 한반도에 전개하고 무력시위 등이 이루어졌으나 동일한 수준이 반복된다면 이것은 북한 정권에게 더 이상 충분한 의지가 전달되지 않고, 익숙한 의례적인 관례로 받아들여지게 되며, 대비를 하게 될 것이다. 따라서 한미는 협의체를 통해 한미 맞춤형 억제전략에 대한 실질적이고 다양한 의지전달 방법을 연구하고 협의를 통해 더 많은 대응 옵션을 준비하고, 발전시켜야 한다.

동맹 관계 요인의 의지전달을 강화하는 것은 북한에게 있어 한국 정부 의지만이 아닌 미국을 포함한 동맹국의 의지를 전달하는 것이다. 이러한 한미 동맹의 통합된 의지는 북한에게 핵사용에 대한 강력한 경고의 메시지가 될 것이며, 효과적인 억제 요인으로 작용할 것이다.

122) 박창권, “북핵 억제 및 대응 전략: 주요 쟁점 및 이슈”, 서울대학교 국제학연구소 국제안보센터 세미나 3. 4차 전문가 토론회 자료집, 2021, pp. 46-47.

3. 지도자 결단: 전략적 외교

지도자는 정부의 정책을 최종적으로 결정하거나 많은 영향을 미친다. 앞에서 분석한 바와 같이 박근혜 대통령은 사드 포대 배치를 결정하고 강행하였다. 그로 인해 지역주민과 사드 포대 배치 관련된 마찰, 중국과의 외교적 마찰, 사드 포대 배치 후 후속 조치 미흡에 따른 한미 간의 불협화음 등 다양한 마찰 요소가 발생하였다. 이러한 마찰 요소에 대해서는 지도자의 결단과 연계한 추진이 미흡하였다.

북핵 억제를 위한 지도자의 결단은 국내적 문제에 국한되지 않고 국제적인 관계 속에서 다양한 이해관계를 형성하게 된다. 따라서 지도자는 결단함에 있어 이러한 국제관계를 살피는 전략적 외교력을 발휘하여야 한다.

핵억제를 위한 지도자의 전략적 외교는 다음 세 가지로 역량을 향상시켜야 한다. 먼저 동맹 관계를 확대하여 핵억제 역량을 증강시켜야 하며, 다음은 북한의 핵억제를 위한 국제적 지지를 확보하여야 한다. 마지막으로 6자 회담을 통한 북한의 비핵화를 위한 협상력을 강화하여야 한다.

첫째, 지도자는 동맹을 확대하여 핵억제 역량을 증강시켜야 한다. 한미의 관계는 글로벌 차원의 ‘포괄적 전략 동맹’으로써 이는 미국의 확장억제에 대한 신뢰성을 향상시킴으로써 핵억제 역량을 증강시키는 효과가 있다. 그러나 한편으로는 미국에 지나치게 의존하는 경향이 있다는 점을 유의해야 한다. 따라서 지도자는 핵억제를 위한 동북아시아 지역의 국가뿐만 아니라 유럽의 NATO 회원국과의 관계 개선과 협력 등을 통해 핵억제 역량을 향상시킬 수 있도록 노력하여야 한다. 이런 측면에서 사드 포대 추가 배치나, 전술핵무기의 재배치 또는 핵 공유에 대한 논의 등은 긍정적 요인일 것이다.

둘째는 핵억제를 위한 국제적 지지 확보이다. 과거 북한의 핵실험과 대륙간탄도미사일 발사 때마다 지도자들은 유엔 안보리에 북한을 규탄하는 성명과 대북 제재를 요구하였다. 이러한 북한 규탄과 대북 제재는 국제적으로 북한의 핵실험과 미사일 개발에 대한 국제사회의 강력한 대응이었다. 핵실험은 그 자체로 민감한 사항으로 대부분 국가들로부터 지지를 확보하였다.

그러나 대륙간탄도미사일, 잠수함발사탄도미사일 등 미사일 도발 시에는 상임이사국인 러시아와 중국의 반대로 빈번히 성명 채택과 대북 제재는 실패하였다. 결국 국제적 지지는 러시아와 중국의 지지를 어떻게 얻을 것인가에 대한 고민이 필요하다. 이러한 국제적 지지를 획득하게 위해서는 지도자의 외교 전략과 역량이 필요하다.

전략적 외교 활동에는 북한의 핵억제뿐만 아니라 북한의 북한주민의 인권과 탈북민

문제, 종교탄압 등과 연계한 접근전략도 필요할 것이다. 이러한 과정 속에서 국제적 지지와 공조를 통해 한국 지도자의 영향력을 확대할 필요가 있다.

셋째, 북한의 비핵화를 위한 6자 회담의 협상력 강화이다. 한국의 핵억제는 한미 동맹에 의해 수행하며, 비핵화는 한반도를 둘러싼 6개국 간의 정치, 외교적 역량과 의지에 의해 시행되어야 한다. 따라서 지도자는 6자 회담국과 비핵화에 대한 공통의 인식과 일관된 추진을 위한 공감대를 형성하고 각 국가 간의 이견을 좁힐 수 있도록 노력하여야 한다. 이를 위해 각 국가의 지도자와 회담 대표 등과의 협상은 필수적이다. 지도자는 각 국가의 특성을 고려 사전 충분한 정보와 협상능력을 길러 비핵화를 주도하여야 하겠다.

마지막으로 지도자의 발언은 신중해야 한다. 과거 한국의 지도자들 중 북한과의 대화와 협상을 위해 지나치게 북한에 맞춘 발언과 행동으로 인해 국내에서 많은 저항에 부딪친 사례가 여러 차례 있었다. 분석에서도 언급했듯이 사람마다 생각과 사상은 다를 수 있다. 그러나 한 정부의 지도자 발언은 한 사람의 발언이 아니라 그 조직과 사회를 대표하게 된다.

핵억제는 의지전달을 통해 억제대상국에게 심리적으로 압박하는 것이다. 즉 핵억제와 관련된 잘못된 발언은 핵억제 의지전달 자체를 무의미하게 말들어 버린다. 한 예로 000은 ‘북한은 한국을 공격하지 않는다. 그런데 왜 훈련을 해야 하는가?’라는 발언을 하였는데 북한의 핵무기 자체를 위협의 대상으로 보지 않고 있는 것이다. 이와 같은 발언은 북한에게 한국의 안보의식에 대해 잘못된 판단을 할 수 있게 한다. 따라서 지도자와 주요 인사들은 자신의 생각을 발언할 때에는 그에 미치는 영향까지 신중히 판단하여야 하겠다.

지도자는 핵억제를 위한 전략적 외교와 올바른 발언을 통해 북한에게 한국 정부와 국제사회의 의지를 전달하여야 한다. 따라서 지도자는 결단과 이를 뒷받침할 수 있는 외교적 역량과 리더십을 통해 북한의 핵을 억제할 가운데 비핵화를 추진할 수 있게 될 것이다.

제2절 군대의 의지전달: 한미연합방위태세

1. 방호태세: 실병기동 위주 한미연합훈련

한국군은 한국형 킬체인과 한국형 미사일 방어체계를 구축하여, 북한의 핵·미사일에 대비하여 왔다. 한국형 킬체인은 전폭기와 미사일 등 타격수단을 공세적으로 운용하여 북한의 핵·미사일 공격 이전에 관련 시설을 무력화하고, 한국형 미사일 방어체계를 통해 발사된 핵·미사일을 요격하여 피해를 최소화 하는 개념이다.

군은 전폭기와 미사일 능력의 향상으로 북한의 핵·미사일에 대한 방호 능력이 많은 향상되었다. 특히 미사일은 선제타격을 위한 현무-II·III, 병커버스터, 극초음속 미사일, 타우러스 등 다양한 미사일이 개발되거나 도입하여 전력화하였으며, 사드, 천궁, 패트리엇으로 구성된 다층방어가 가능한 미사일 방어체계를 구축하였다.

한국형 킬체인과 미사일 방어체계는 계속 발전해 나아가야 하겠지만 현재 수준으로도 소기의 목적을 달성하였다고 평가할 수 있다. 특히 사드의 추가 배치 논의는 북한에게 한미연합군의 방호 의지를 전달할 수 있는 또 하나의 수단이 될 수 있을 것이다.

그러나 방호능력을 향상시키고, 구비하고 있어도 이를 운용할 수 있는 능력과 의지가 부족하다면 이는 북한의 핵억제에 충분히 기여할 수 없다. 따라서 핵억제 능력을 운용할 수 있는 한미연합훈련이 필요하다. 즉 다양한 전력이 참가한 한미연합훈련을 통해 한미연합군의 핵억제 의지를 전달하여야 한다.

한미연합훈련은 주한 미군과 본토의 증원 군 등이 참가하는 훈련으로 2017년까지 주기적으로 시행하여 왔다. 한미연합훈련은 북한 지도부가 훈련 시마다 과할 정도로 반응하던 민감한 사안이었으며, 비핵화 협상 시마다 한미연합훈련의 중단을 요구하였다.¹²³⁾ 그 만큼 한미연합훈련은 북한에게 가장 직접적인 핵억제 의지전달 할 수 있는 효과적인 수단임을 알 수 있다.

그러나 2018년 이후 실질적인 한미연합훈련은 중지되었다. 지금은 지휘소연습만이 남아 합참과 작전사급에서 지휘소 훈련을 반기에 한 번씩 실시하고 있다. 다행스럽게도 2022년부터 한미연합훈련을 다시 실시하기 위해 미국과 협의 중에 있다. 그 결과는 아직 알 수 없으나 긍정적 방향으로 진행되기를 기대해 본다.

새로운 한미연합훈련은 한반도에 전개되는 전 부대를 대상으로 기동훈련으로 실시하

123) 윤안국·안경모, “한·미 연합 군사연습에 대한 북한의 대응 분석: 군사적 위협 변수의 재검토”, 『국방정책연구』 제34권 제1호, 2018년 봄호(통권 119호), 2018, pp. 85-91.

되 북한의 핵억제에 중점을 두어야 한다. 이를 위해 향후 시행할 한미연합훈련의 발전방향은 다음과 같다.

첫째, 한미연합훈련은 실기동훈련으로 진행해야 한다. 즉 합참과 작전사급을 대상으로한 지휘소 훈련은 기동부대와 연계하여 훈련을 실시하며, 한미 기동부대는 한반도 전개되는 미군의 증원부터 작전계획 시행을 위한 부대 배치와 주요 대부대 훈련을 통해 한미연합군 작전수행 능력을 향상시켜야 한다. 다만 수년간 한미연합군 실기동훈련 미 실시로 인한 수준을 고려 체대별, 단계화하여 내실 있는 훈련이 될 수 있도록 철저한 준비가 선행되어야 하겠다.

둘째, 핵억제전력을 포함한 훈련체대 구성이다. 북핵 억제를 위해서는 한미연합훈련 간 미군의 핵무기 3축 체계로 알려진 전략폭격기, 핵잠수함 등을 포함하여 훈련을 진행해야 한다. 핵억제전력이 포함된 사실만으로도 한미연합훈련 자체가 북한에게 핵억제의 의지를 전달하는 가장 효과적인 수단이 될 것이다. 이는 한미 공동의 맞춤형 억제전략의 신뢰성을 높이고, 나아가 실제 핵무기가 한반도에 전개될 수 있다는 전략적 모호성을 도모할 수 있다. 이는 북한에 대한 강력한 경고의 메시지로 핵억제 의지전달이 될 것이다.

셋째 한미연합훈련의 대상 확대이다. 핵무기를 포함한 대량살상무기대응작전은 한미연합으로 제한되는 부분이 많다. 예를 들어 평시 대량살상무기 확산차단은 북한의 선박이 정박할 경우 해당 국가의 참여가 필요하며, 전시 대량살상무기제거를 위해서는 그 소요에 대비하여 한미 전력이 부족한 실정이다. 따라서 국제적인 공조와 참여가 필요하다. 이를 위해 한미연합훈련간 NATO의 대량살상무기대응 관계부서와 전문부대가 참여한 대량살상무기제거작전 훈련 등의 실병기동훈련으로 진행해야 한다.

특히 핵무기와 관련된 시설에 대해서는 핵보유국들의 참여가 필요하다. 핵무기를 안전하게 분해하고 이를 처리하기 위해서는 핵무기를 생산, 처리하는 기술이 있는 핵보유국만이 가능하기 때문이다. 한국은 핵무기 처리에 대한 기술적 수준과 능력이 부족하다. 따라서 핵보유국과의 실질적 훈련을 통해 간접적이거나 핵을 처리할 수 있는 기술을 확보해야 한다. 이를 위해 한미뿐만 아니라 NATO군과의 연계된 훈련을 수행하여 북한의 핵과 대량살상무기제거를 위한 실전적 훈련을 반영해야 하겠다.

이와 같이 한미연합훈련은 북한의 핵억제를 위한 강력한 의지전달 수단으로써 실병기동과 핵억제전력, 대량살상무기제거작전부대 등이 참여한 훈련으로 재개하여 북한을 심리적으로 압박하여야 한다. 이는 한반도뿐만 아니라 핵확산 방지를 통한 동북아시아 지역의 안정에도 기여하게 될 것이다.

2. 응징 태세: 대량응징보복

한국의 응징보복은 대량응징보복체계에 의해 수행된다. 대량응징보복체계는 재래식 전력으로 적의 중심부를 타격하는 계획으로 일명 참수작전이라고 한다. 참수작전을 위해 군은 장거리공대지미사일, 전술지대지미사일, 현무-II·III, 벙커버스터 등의 미사일을 주로 운용하여 응징하는 방법과 확장억제에 의한 응징하는 방법, 특수작전을 통해 직접적인 응징방법이 있다. 또한 비군사적 수단으로 국제기구와 협력하여 경제 제재 등으로 구분할 수 있다.

북한의 도발을 응징하기 위해 효과적인 방법에는 미사일 전력에 의한 응징과 특수작전부대 전력에 의한 응징으로 구분하여 제시하였다.

첫째, 미사일 전력에 의한 응징태세 의지전달이다. 2021년 5월 한미 정상회담을 통해 미사일 개발을 제한하던 한미 미사일지침을 종료하기로 한미 정상 간 합의가 되었다.¹²⁴ 과거 한국은 탄두 중량과 사거리에 제약이 있어 기술이 있음에도 미사일을 개발하지 못하였으나 한미 미사일지침 종료에 따라 북한의 핵 고도화에 따른 한국의 응징능력을 대폭 향상시킬 수 있게 되었다.

한미 미사일 지침 종료 이후 한국은 북한의 응징보복 능력을 가시화하기 위해 탄도 중량을 대폭 늘린 벙커버스터 미사일 시험발사를 성공적으로 수행하였다고 발표했다. 이어서 탄도 미사일과 순항미사일의 장점만을 적용한 극초음속미사일까지 전력화한 사실을 발표하였다. 극초음속미사일은 탄도미사일 보다 낮은 고도로 비행하고, 순항미사일 보다 빠른 속력으로 비행한다. 이로 인해 고도가 낮아 미사일방어체계로 요격이 어렵고, 속도가 빨라 기존 방공체계로 대응이 제한된다.

이와 같이 한국은 현재 현무-II 탄도미사일, 현무-III 순항미사일, 현무-IV(벙커버스터 추정), ATCAMS, 극초음속미사일 등 다양한 미사일 체계를 배치하였으며, 공군과 해군 또한 육군과 유사한 수준의 미사일 체계를 개발 및 도입하여 전력화 하였다.

한국의 미사일은 지속적으로 발달하고 있으나, 미사일의 표적을 획득하는 정보획득 능력은 아직 뒷받침되지 못하고 있다. 미사일을 운용하기 위해서는 적시적인 표적획득, 다양한 GPS 정보, 형상정보 등이 필요하다. 이러한 정보의 획득은 미군의 정보자산에 많이 의존하고 있는 것이 현실이다. 따라서 표적을 획득하고 처리할 수 있는 독자적인 정보자산의 확보가 선행되어야 한다.

전시작전권 전환 문제에서도 한국군의 부족한 전력으로 정찰자산과 미사일 방어망의

124) 김강녕, “한미 미사일지침 해제의 경위·의미·과제”, 『한국과 국제사회』 제5권 4호, 2021, p. 59.

필요성이 강조되었다. 정찰자산은 북한의 행동을 감시하고, 필요시 표적획득을 통해 미사일 체계에 의한 응징할 수 있는 능력이 향상될 것이다. 이는 북한의 핵억제를 위한 응징 의지전달을 보다 효과적으로 할 수 있다. 즉 정확도와 위력을 늘린 미사일의 개발도 중요하지만 이를 북한의 지도부를 정밀 타격할 수 있는 정보획득 및 처리 능력 향상이 병행될 때 비로써 응징의지를 올바르게 전달 할 수 있다.

둘째, 대량응정보복 작전을 위한 특수임무단, 일명 참수부대의 양성이다. 다른 나라와 달리 북한은 모든 권력이 김정은을 중심으로 되어 있다. 즉 북한의 중심은 김정은이며, 특수임무단은 김정은을 겨냥하고 있기에 부대의 존재 자체가 김정은에게는 심리적 부담감을 준다. 언론에서는 대북소식통 발언을 인용해 “김정은을 호위하던 병력이 기존 2개 여단 병력에서 5개 사단으로 확대했다.”라고 밝혔으며, 참수부대 양성에 김정은 위원장이 민감한 반응을 보이고 있어 압박 효과가 있었다.¹²⁵⁾는 보도에서도 알 수 있듯이 특수임무단의 의지전달은 분명하게 전달되었다. 물론 특수임무단은 김정은만을 겨냥한 부대는 아니다. 다양한 특수작전을 수행하기 위해 창설된 부대이다. 임무 중 하나가 지휘부 제거작전인 것이다.

따라서 특수임무여단의 창설 목적과 같이 다양한 특수임무를 수행할 수 있고, 필요시 지휘부 제거작전도 수행할 수 있는 최상의 전투력을 유지한 부대로 육성해 나가야 한다. 이를 위해서는 특수임무단의 임무수행에 필요한 침투자산 등 다양한 무기체계가 전력화 되어야 한다. 특히 특수임무단의 작전수행에 필수적인 특수작전용 항공기를 미보유하고 있다. 전시에는 미군 특수전팀의 침투용 항공기를 지원받아 사용한다. 즉 타격할 수 있는 전력은 있으나 목표까지 갈 수 있는 침투용 항공기가 없는 것이다. 물론 2017년에 특수작전 항공단을 창설하여 침투작전에 맞는 항공전력 확보를 위해 노력 중에 있으나 아직 야간 저공비행을 통한 침투기동은 많은 제약이 있다. 따라서 특수임무단의 임무수행에 필요한 최소한의 육군항공 전력을 확보하여야 하겠다.

한국군은 대량응정보복을 위한 다양한 노력을 통해 많은 발전을 해왔다. 특히 미사일 전력과 특수임무단 등 북한의 핵억제를 위한 능력 향상과 더불어 이들 무기체계의 운용 능력 향상에 대한 추가적인 노력은 북한의 김정은 위원장에게 한국군의 응징 의지를 다시 한번 전달하여 북한의 핵억제에 기여 할 것이다.

125) 「‘김정은 참수부대’ 보안 잃고 심리전 이겼다.」, 『시사위크』, 2017. 12. 1.

3. 핵태세: 무력시위

핵태세 의지전달은 무기체계의 상태 변화, 부대의 이동, 재배치 등을 통해 의지 전달한다고 앞에서 정리하였다. 핵태세에 의한 의지전달은 북한의 도발이 있을 경우 미군의 확장억제 전력을 활용하여 무력시위를 실시함으로써 북한에 대한 효과적인 의지전달을 실시할 수 있다.

핵태세에 의한 무력시위는 앞 써 방호태세와 응징태세에서 비핵 전력에 의한 무력시위를 통해 의지전달이 제한됨을 언급하였다. 그동안의 무력시위는 한국의 비핵 전력을 운용한 무력시위와 미국의 협조 하에 핵전력인 항공모함 전단과 핵잠수함, 전략폭격기 등의 일부를 일시적으로 한반도에 전개시켜 무력시위를 하였다.

그러나 이러한 무력시위는 수년간 몇 차례에 걸쳐 반복되면서 북한의 입장에서는 식상한 쇼로 인식하기 쉽다. 사람은 아무리 충격적인 행동이라도 반복되면 그 상황에 적응해 버리기 마련이다. 따라서 효과적인 무력시위를 다양한 노력이 필요할 것이다. 관련하여 몇 가지 제안하고자 한다.

첫째, 무력시위에는 핵태세에 변화가 포함되어야 한다. 한국은 무력시위를 위한 다양한 수단을 보유하고 있다. 그러나 많은 수단 중 가장 효과적인 것은 핵에 의한 무력시위임에는 변함이 없다. 따라서 핵공유 또는 전술핵 재배치 등 가용한 핵전력을 포함한 무력시위이어야 한다. 예를 들어 한미연합훈련간 전술핵 재배치 훈련을 포함하는 방식이다. 이는 미 본토에서 전술핵무기를 수송수단으로 한반도에 배치하고 이를 운용하는 훈련을 진행함으로써 북한에게 유사시 한반도에 전술핵무기가 배치될 수 있음을 인식시키는 핵태세에 의한 무력시위를 실시할 수 있다. 이를 위해 실제 핵무기를 운용할 필요는 없다. 다만 다양한 가능성을 두고 다양한 훈련의 목적으로 시행한다면 이 또한 핵태세에 의한 의지전달이 될 것이다.

둘째, 무력시위는 북한의 지도부가 예상하지 못한 시기와 장소, 방법에 의해 치밀하게 진행되어야 한다. 이를 위해서는 군에서 사용할 수 있는 다양한 옵션을 확보하고 다양한 시나리오를 개발하여야 한다. 지금까지의 미사일 발사, 공중기동, 항모전단의 전개 등과 같은 일반적인 시나리오에서 벗어 좀 더 대범하고, 심리적 충격을 줄 수 있는 방법을 개발하여야 하겠다.

셋째, 구체화된 핵교리에 의한 지도자의 의지전달이다. 북한이 핵무기를 공격한다면 한국도 확장억제에 의한 핵을 운용할 것임을 다양한 수단과 방법으로 전달하여야 한다. 그 방법에는 언론보도, 북한과의 핫라인 등 공식, 비공식 방법을 활용하여야 하겠다. 이

와 같이 한국의 핵교리에 의한 명확한 보복의지는 무력시위의 일환으로 유용하게 활용할 수 있다.

지금까지 핵태세에 의한 의지전달의 발전방향에 대해 제시하였다. 핵태세는 결국 핵억제에 가장 효과적인 수단인 핵을 이용한 무력시위로 북한의 핵을 억제하는 것이다. 다만, 핵태세에 의한 핵억제는 가장 효과적인 수단임에는 분명하나, 반대로 한반도의 긴장을 극한까지 이르게 할 수 있음을 염두에 두고 그 수위와 방법을 결정하여야 할 것이다.

추가적으로 미국 확장억제의 문제는 신뢰성에 있다. 과거 미국은 1962년 쿠바 미사일 사태 때 소련과의 협상과정에서 쿠바의 핵미사일과 터키에 배치된 미국의 핵미사일을 같이 철수할 것을 비밀리에 약속하였다. 결국 미국은 터키와의 약속을 파기하고 핵미사일을 철수한 전례가 있다.¹²⁶⁾ 이와 같이 확장억제는 영구적인 것이 아니며, 상황에 따라 바뀔 수 있는 것이다. 따라서 핵태세 의지전달의 신뢰성 향상을 위한 두 가지 방안으로 제안하고자 한다.

첫째, 무력시위에서도 언급하였듯이 북한의 핵억제를 위해서는 미국의 전략핵무기나 핵 플랫폼을 지정하거나 핵 공유 검토가 필요하다. 랜드연구소에서는 2021년 발간한 『북핵 위협 어떻게 대응할 것인가』에서 한국이 미국에 대해 “북한 전담 미국 전략핵무기나 핵 플랫폼을 지정하거나, 한국 내 혹은 주변에 배치하는 방안과 전술핵 재배치”를 조언해야 한다고 주장하였다.¹²⁷⁾ 그러나 랜드연구소의 주장 중에서 전술핵 재배치는 미국의 기본 원칙과 정면으로 대치되기 때문에 실현 가능성이 낮다. 그러나 전담 전략핵무기나 플랫폼 지정은 미국의 결심으로 가능하며, 핵 공유는 협상의 여지는 있다고 판단된다. 미국은 아시아 지역의 확장억제 제공을 미국 본토의 전략자산으로 수행하는 것으로 설정하였고, 이를 위해 미국은 태평양 해군의 항공모함 전단의 순환 배치, 탄도미사일, 핵잠수함 8척과 폭격기 등으로 확장억제 태세를 강화하였다.¹²⁸⁾ 2016년 10월 SCM을 앞두고 미국의 핵무기와 무기체계를 포함한 전략자산을 한반도 인근에 상시 순환 배치하는 안에 대해 한 차례 논의된 적이 있다. 이러한 상황을 고려할 때 핵 공유는 가능성이 있으며, 그 세부 방안으로는 잠수함발사탄도미사일과 같은 은밀성을 활용할 수 있는 방법이 있으며, 일본이나 괌, 한국의 공군기지에 배치하는 방안도 있다. 이는 핵 전략자산에 순환 시마다 꼭 핵무기가 있어야 하는 것은 아니다. 핵자산 자체가 핵능력에 대한 상징

126) 김태현 역, 『결정의 옛센스: 쿠바 미사일 사태와 세계핵전쟁의 위기』, 서울: 모음북스, 2005, pp. 433-440.

127) 브루스 W 베넷 등, 『북핵 위협 어떻게 대응할 것인가』, 아산정책연구원, 2021, pp. 71-72.

128) 김기범, “미국 핵전략 변화의 대북 확장억제 태세에의 영향”, 『KIDA Brief』 제2022-안보-4호, 2021, pp. 3-4.

적 의미가 있기 때문이다. 즉 핵무기 탑재 여부는 전략적 모호성을 추구할 수 있다.

과거 노태우 정부는 1991년 12월에 “남한에 핵무기가 존재하지 않는다.”라고 선언하였다. 이로 인해 북한은 전술핵이 모두 철수했음을 간접적으로 확인하게 되었다.¹²⁹⁾ 만약 이러한 발표를 하지 않고 전략적 모호성을 추구했다면, 북한은 지속적으로 전술핵에 대한 의심을 갖고, 행동을 억제할 수 있었다. 이와 같이 핵공유와 전술핵무기 재배치는 필요한 경우 전략적 모호성을 유지하는 것도 방법이다. 따라서 전담 전략핵무기나 핵 플랫폼 지정과 핵 공유를 통해 북한에게는 한반도에 대한 미국의 확장억제의 신뢰성도 향상시킬 수 있으며, 한미연합군의 태세 의지를 전달할 수 있다.

둘째는 핵 교리¹³⁰⁾ 구체화이다. 미국의 핵 교리는 “침략을 목적으로 핵을 사용하지 않는다.”, “재래식 전력만으로 국가안보를 지킬 수 없는 경우 사용한다.”, “핵 선제사용 포기(NFU)를 천명하지 않았다.”라고 정리하였다. 최근 바이든 대통령의 “핵위협에만 핵을 사용하겠다는 공약을 폐기한다. 이를 통해 동맹에 대한 핵우산을 강화할 것이다.” 이 발언은 핵 교리의 범주 안에서 맥을 같이 하고 있다. 이는 기본 원칙 안에서 미대통령의 의지에 따라 구체화가 가능함을 의미한다. 한국군은 이미 한미 간 협의체를 통해 2018 핵 태세 보고서에 북한을 핵 위협국으로 명시¹³¹⁾하였고, 이는 미 합동참모부에서 발간한 JP 3-72 『핵작전』 과도 일치¹³²⁾한다. 이를 근거로 한국은 미국과 북한에 대한 구체적인 핵 교리를 협상해야 한다. 이를 통해 미국 확장억제의 핵사용에 한국이 관여함으로써 북한에게 분명한 경고를 보낼 수 있다.

박상익은 북한과의 협상 결렬과 주변국 위협 증대 등을 고려하여 자체 핵무장과 미국 전술핵무기의 한반도 재배치 검토를 주장¹³³⁾하는 등 핵의 필요성에 대한 요구가 계속 증가하고 있으며, 전성훈은 “한미연합군은 북한이 핵을 사용할 때 북한 정권이 치르게 될 대가를 명확히 밝히는 것이 필요하다.”¹³⁴⁾라고 밝혔듯이 한미연합군의 구체적 핵태세를 통해 한미 동맹의 의지를 전달하여야 한다. 이는 한미 간에는 확장억제의 신뢰성을 강화할 것이다.

129) 전성훈, “북한의 핵개발과 우리의 대응”, 『안보현안분석』 제135호, 2017, p. 2.

130) 핵 교리는 학자에 따라 핵전략의 하나로 핵태세와 핵 교리로 구분하는 견해와 핵 교리는 핵무기 운용에 대한 기준을 제시한 것으로 상태로 보아 핵태세의 한가지로 보는 견해가 있다. 필자는 핵 교리를 핵사용에 대한 태세를 나타내는 것으로 보아 핵태세의 한 가지 수단으로 보았다.

131) US DoD, 앞의 책, pp. 11-12.

132) Joint Staff, 앞의 책, p. 2.

133) 박상익, “문재인 정부의 대북정책 성과와 과제”, 『군사발전연구』, 제13권 제2호, 2019, pp. 64-66.

134) 전성훈, “북한 핵위협 재평가와 한국의 군사적 대비방향”, 『국방정책연구』, 제28권 제2호(통권 제96호), 2012, pp. 81-82.

제3절 국민의 의지전달: 민·관·군 통합방위

1. 정부정책 지지: 정부정책 신뢰

정부가 정책을 추진함에 있어 국민의 동의와 지지가 필요하다. 이러한 동의와 지지는 국민 여론을 형성하게 되고 여론은 정부가 정책을 추진함에 있어 가장 강력한 뒷받침이 된다. 이를 위해 정부는 정책결정과정에서 공론화를 통해 국민이 참여할 수 있는 다양한 방법을 적용하고 있다. 국민은 정책결정과정의 공론화에 사회단체, 언론, 기업 또는 개인의 형태로 참여하여 정책결정에 기여할 수 있다. 이와 같이 국민의 참여로 결정된 정책은 국민의 적극적인 지지와 신뢰를 통해 강력한 정책으로 추진된다.

정부의 핵억제를 위한 정책 수립 과정에서 국민의 의지를 반영하기 위한 두 가지 발전방향을 제안한다. 첫째 정책결정과정에서 공론화 과정의 활성화이다. 둘째는 국민 개인별 핵억제 의견 제시이다.

첫째, 정책결정과정에서 공론화 과정의 활성화이다. 힐즈먼의 정책결정과정에서 간접적 영역이 정책을 결정하는 중요 변수로 작용할 수 있음 확인하였다. 간접적 영역은 결국 국민의 영역으로 언론과 학계, 예비역 등이 있다. 정책결정과정에서 간접적 영역의 의견을 수렴하기 위해 정부는 국민을 대표하는 사회단체와 관련 기구들과 소통해야 한다. 소통은 주로 공청회, 토론회, 세미나 등의 형식으로 이뤄지며, 그 외의 방법으로는 국가정책연구, 설문 조사 등 학문적 연구를 진행할 수도 있다. 이 과정에서 국민은 사회단체나 소속된 기구의 일원으로 참여하거나, 개인의 자격으로 공청회, 토론회, 세미나 등에 참여할 수 있으며, 설문 조사와 같이 일부 의견으로 제시할 수 있다.

그러나 일부에서는 형식적인 절차로만 여기고 국민의 의견을 겸허하게 받아들이지 않는 경우가 종종 발생한다. 예를 들어 공청회에서 찬반의 의견이 분분하여 결론에 도달하지 못하면 추가적인 소통의 의견을 수렴하여 공감대를 형성하거나 반대하는 국민을 설득하는 등의 노력이 수행되어야 함에도 공청회를 했으니 우리는 할 것 다했다는 식으로 마무리하고, 결국 기안자들의 의지대로 처리하는 보여주기식 행정을 하여서는 아니 된다.

즉, 정부는 정책결정과정에서 간접적 영역의 국민의견을 수렴하기 위한 다양한 노력을 강화하고 국민들은 이에 적극 참여함으로써 국민의 의견이 반영되도록 하여야 하며, 결정된 정부정책에 대해서는 정부정책 신뢰를 통해 결정된 정책이 올바르게 시행될 수 있도록 하여야 한다.

이러한 과정은 정책에 대한 공감대가 형성될 때까지 지속적으로 하여야 한다. 정책이 결정된 이후에도 필요시 추가적인 의견은 수렴하고 반대하는 사회단체와 기구를 설득하고 이해시키는 노력으로 정부정책에 대한 공감대를 형성해야 한다. 이 과정을 거쳐 결정된 정책에 대해서는 국민적 지지를 통해 정책을 정확히 수행될 수 있도록 지원하고, 이러한 국민적 지지는 국민의 의지로써 북한에게 전달될 것이다.

둘째, 국민의 정책제안 활성화이다. 정책제안 활성화란 정부의 정책결정과정에서 자신의 의견을 제시하거나 설문조사에 참여하는 것이 아니라 국민이 정부에 본인의 생각을 새로운 정책으로 제안하는 것을 말한다.

국민이 정책 제안을 하거나 제안된 정책에 대해 의견을 제시할 수 있는 방법은 다음과 같다. 먼저 국민정책 패널로 참여하는 것이다. 이는 모집기간에 신청을 통해 활동할 수 있으며, 정책에 대한 적극적인 제기와 의지를 반영할 수 있다.

다음으로는 정부에서 운영하는 홈페이지에서 국민 정책의견 수렴을 위한 코너를 통해 정책 제안과 의견을 제시할 수 있다. 현재 정부는 국민권익위원회 홈페이지에 정책을 수렴할 수 있는 국민정책참여플랫폼인 ‘국민제안’, ‘국민생각함’이라는 코너를 운영하고 있다. 국민제안은 국민이 새로운 정책을 제안하며, 국민생각함은 정책 수준은 아니나 정부에 필요한 의견을 제시하는 곳이다. 정부는 이곳을 통해 국민의 다양한 정책과 의견을 듣고 검토하여 정책에 반영한다.

이와 같이 국민정책참여플랫폼은 구축되어 있으나 대부분의 정책 제안은 민원성 내용 위주이며, 북핵 억제를 위한 제안은 활발하게 이뤄지지 않고 있다. 앞서 분석에서 보았듯이 북핵 위기가 고조되었던 시기에도 몇 차례 없었으며, 정부기관에서도 별다른 노력이 없었다. 이는 국민들의 정책 참여도와 관심을 나타내는 것으로 북핵 억제 정책에 대한 국민들의 자발적이고 적극적인 참여가 요구된다.

북핵 억제에 있어 국민의 의견 수렴과 국민정책참여플랫폼 등을 통해 정책 제안에 참여하는 것은 정부정책에 대한 국민의 신뢰와 지지를 향상시킨다. 북핵 억제에 대한 정부정책에 대한 신뢰와 지지는 정부의 정책 추진력을 향상시키고 다양한 옵션을 실행할 수 있게 함으로써 북한에게 강한 의지전달을 할 수 있게 한다. 또한 국민의 의지는 그 자체로써 북한에게 국민의 의지로 전달된다.

2. 민방위 참여: 국민참여형 훈련

민방위(Civil Defence)는 국민의 의지전달 중 국민의 방호의지를 전달하는 것이다. 한국의 민방위는 분석하였듯이 민방공훈련에 대한 발전이 필요하였다.

민방위훈련은 북한의 핵·미사일, 화생방공격으로부터 국민의 생명과 안전을 지키기 위해 필수적인 훈련이다. 그러나 민방위훈련은 국민의 참여도가 낮고, 보여주기식 훈련으로 진행되는 경우가 많았으며, 그나마도 당시 행정안전부 장관은 북한의 공격이 없는데 왜 훈련을 하냐는 식으로 말하며, 2018년 이후 미 실시하고 있는 상태이다. 이에 국민의 방호를 위한 실질적인 민방위훈련에 대한 발전방향을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 국민참여형 민방위훈련 체계를 구축하기 위해서는 먼저 민방공상황에 따른 행동요령을 일원화해야 한다. 현재 핵·미사일 공격과 화생공격에 따른 행동화 절차가 이원화 되어 있다. 행정안전부에서는 2018년에 『비상시 국민행동요령』이라는 책자와 리플렛을 발간하여 전국에 배부하였다. 이 책자에서는 핵 공격 시와 화학공격 시로 구분하여 핵 공격 시에는 지하로, 화학공격 시에는 고층으로 대피하라고 안내하고 있다.¹³⁵⁾ 그러나 실제 공격과 경보는 이를 구분할 수 없다. 결국 어떠한 공격인지도 모르는 상황에서 서로 상반된 대피방법을 제시하고 있는 것이다. 따라서 공습경보를 통해 일원화된 대피와 이후에 식별된 내용에 따라 행동을 통제해야 한다. 또한 이 행동요령에는 대피시설이 없는 곳에서의 대피방법에 대한 언급이 없다.

따라서 핵·미사일, 화생방공격 등 이원화된 행동절차를 일원화하고 대피시설 위주의 행동요령에서 탈피하여 대피시설이 없는 곳에 대한 행동요령을 연구하여 교육자료로 배부하고 관련 내용에 대한 훈련을 반영하여야 하겠다.

둘째, 행동요령이 일원화가 선행되면, 핵·미사일 공격에 대비한 민방공훈련을 개선해야 한다. 과거의 민방공훈련은 전 국민이 참여한 행동화 숙달 훈련으로 실시되었다. 그러나 훈련 때마다 참여도가 낮고 훈련의 효용성에 대한 문제는 계속 제기되어 왔다.

국민에게 필요한 민방위훈련 수준은 행동화로 숙달해야 할 수준이 아니다. 공습경보 시 대피시설로 대피한 후 정부와 민방위요원이 지시에 따라 행동하면 된다. 이는 행동요령에 대해 숙지만 해도 충분한 것이다. 즉, 교육자료를 제공하여 스스로 학습만으로도 충분한 도달 가능한 수준인 것이다. 따라서 실제 민방공훈련은 해당 관공서와 민방위대원을 중심으로 실시하고, 국민은 국민참여형 민방위훈련으로 대체하는 것이다.

국민참여형 민방위훈련이란 민방위훈련 시 교육용 콘텐츠를 활용하여 국민 스스로

135) 행정안전부, 『비상시 국민행동요령』, 세종: 행정안전부, 2018, pp. 12-13.

학습함으로써 훈련에 참여하는 방식이다. 행정안전부는 교육용 콘텐츠를 다양하게 개발하여 국민에게 제공하며, 이를 각종 방송과 어플리케이션 등을 통해 국민의 손쉽게 접근하고 활용하여 민방공훈련을 할 수 있도록 기회를 제공하며, 수료자들에 대해 인센티브 등을 제공하는 방안이다.

셋째, 국민들이 대피할 수 있는 대피시설을 확보하고 그 현황을 홍보하여야 한다. 핵폭발은 광범위한 피해면적이 발생한다. 폭발원점 주변의 일부를 제외한 나머지 지역은 방호시설로 대피하면 생존할 수 있다. 따라서 핵폭발에 대한 방호력이 높은 지하철, 지하상가, 지하 주차장, 터널 등을 대피시설로 주로 지정하고 있으나 수요 대비 부족한 실정이다. 수요를 충족하기 위해서는 주요 건축물 신축 시 콘크리트 두께와 일정 비율의 지하시설이나 대피 가능한 공간을 의무적으로 설치하도록 해야 한다. 또한 대피시설로 운용하는 공간은 부분적인 피해나 붕괴되더라도 이탈할 수 있도록 다수의 비상구를 확보하고, 일정기간 대피가 가능하도록 최소한의 준비를 해야 한다. 건물 신축 시 설치해야 할 대피시설의 규격과 대비할 사항에 대해서는 법제화를 통해 의무적으로 설치함으로써 지속적인 확보가 되어야 한다.

정부는 대피시설과 더불어 경보시스템을 확충하여야 한다. 현재는 읍·면·동 단위로 방송과 사이렌이 여러 차례의 도발과 위기 시에 사용되었다. 그러나 이 경보전파 체계는 많은 사각지대가 존재하고, 전 인원에게 전파하는데 많은 시간이 소요된다.¹³⁶⁾ 따라서 좀 더 다양하고 신속한 수단을 통해 경보를 전파해야 한다. 한 예로 코로나19 관련 보건소에서 재난문자를 발송하듯이 민방위에서 공습경보나 화재방경보 등을 재난문자로 발송하는 시스템을 도입하고, 여러 가지 다른 방법을 추가적으로 강구하여야 한다. 이를 통해 경보전파 사각지대를 최소화 하여야 한다.

국민의 민방위훈련에 대한 적극적인 참여는 북한의 핵억제에 있어 국민의 방호 의지를 전달한다. 이는 핵공격도 극복할 수 있다는 국민의 의지로 북한의 핵 위협을 낮출 것이다.

136) 연평도 포격도발 당시 조기경보는 이뤄지지 않았다. 2010년 11월 23일 14:34분 경 최초 포탄 공격이 있었으며, 포격을 인지한 면장은 즉시 민방위 주민대피령을 발령하였다. 그러나 주민들이 모두 대피하기에는 한 시간 이상이 소요되어 16:17분에서야 완료되었다. 그 결과 15:00에 2차 포격으로 미처 대피하지 못해 공사인부 2명의 안타까운 인명피해가 발생하였다. 문계성, “북한의 포격도발 시 국가 비상대응체계 연구: 수도권 주민보호 대책을 중심으로”, 대진대학교 박사학위논문, 2012, pp. 62, 71.

3. 민군 협력: 상호 정보교류

국민의 협력을 얻기 위해서는 평시부터 민관군 협력 관계가 형성되고 유대감이 있어야 한다. 박휘락은 그의 저서 『국가안보론』에서 “국민이 정부와 군의 전쟁수행을 적극적으로 지지함으로써 국가의 일체화된 의지와 노력을 적에게 과시할 필요가 있다.”라고 말하며, 민관군의 협력을 강조하고 있다.¹³⁷⁾

민군은 다양한 사안에 대해 대립하는 경우가 많았다. 대표적인 사례가 사드 포대 배치에 따른 주민과의 대립과 강정 마을 해군기지 건설 등 민군 관계는 대립으로 악화되었던 사례가 많다. 이러한 민군이 협력하지 못하고 대립했던 이유는 여러 가지가 있겠지만 앞 써 살펴본 민군 간의 신뢰도 저하문제가 가장 대표적이며, 다음으로 사드 포대와 같이 올바른 정보의 부재와 갈등 해소를 위한 대응의 문제였다. 이에 민군 협력을 위한 발전방향은 다음 두 가지로 제시하고자 한다. 첫째 올바른 정보의 제공이다. 둘째 민군 갈등 해소를 위한 협상전문가의 확보이다.

첫째 올바른 정보의 제공은 군에서 민군 협력을 위해 국민이 요구하는 정보를 적시적으로 정보교류를 해야 한다는 것이다. 정부와 군대에서는 안보상의 이유로 또는 보안상의 이유로 정보의 접근을 차단하는 경우 많다. 이러한 폐쇄성이 군대에 대한 신뢰성을 떨어뜨리는 것이다.

현재 국민들은 국방부에서 발표하는 내용에 대해 신뢰하지 않고 있다. 설문조사에 참여한 사람 중 76.6%가 신뢰하지 않는 이유로 “투명하게 공개하지 않아서”라는 것이다. 이렇게 떨어진 신뢰는 핵억제에 대한 발표내용까지 신뢰하지 않게 된다.

군대는 안보와 보안상의 정보를 제외한 투명한 정보공개를 하여야 한다. 이를 위해 과도한 비밀분류는 지양해야 한다. 현대사회는 정보사회이다. 군에서 비공개하여도 인터넷과 블로그, 인터넷 카페를 검색하다보면 원하는 웬만한 정보는 다 얻을 수 있다. 따라서 투명한 정보공개를 통해 꾸준히 노력할 때 국민은 정부와 군대의 발표내용에 신뢰성을 회복할 수 있을 것이다. 이렇게 형성된 신뢰는 핵억제를 위한 군대의 정책과 정보를 국민들이 믿게 될 때 민군 관계는 자연스럽게 긍정적으로 형성될 것이다.

추가적으로 정보의 출처를 공개하여 가짜 뉴스와 차별화해야 한다. 정보의 출처를 알 수 없는 정보들이 인터넷상으로 만연하고 또 이러한 것들을 유포되어 믿는 사람들로 인해 갈등이 조장되기도 한다.

따라서 정보를 생산 배포하는 언론, 방송, 유튜브 등은 자신이 기사, 방송, 콘텐츠에

137) 박휘락, 앞의 책(2020), pp. 249-250.

대한 출처를 명시할 수 있도록 하고, 정보를 활용하는 국민은 그 정보의 출처를 확인하고 출처가 불분명한 정보를 가려 보아야 한다.

둘째는 상호 정보교류를 통한 협의를 활성화해야 한다. 군에는 전문적인 협상과 협의에 대한 교육을 받은 인원이 부족하다. 상호 정보교류와 대화도 기술이 있다. 그러나 민군에는 개인적인 연구를 한 사람은 있을 수 있지만, 정식 교육과정 받은 전문가는 없는 실정이다.

대표적인 성공적 민관군 협력 사례는 특수전사령부의 부대이전을 꼽을 수 있다. 특수전사령부는 부대이전의 계획과 추진 간에 협의를 통해 정상적으로 진행되었다.¹³⁸⁾ 그러나 부대이전 완료 이후에 한국토지주택공사, 경기도 교육청 등 예산 문제로 인한 사업 지연으로 초·중등학교의 과밀학급이 형성되고, 사격장 등의 소음문제, 마장택지구의 개발 중단 등 많은 마찰요소가 발생하였다. 이러한 마찰요소가 발생하였을 때 관련 기관의 협상이 제대로 이뤄지지 않았고, 이를 해결하기 위해 협상능력을 보유한 국민권익위원회가 중재하여 주요 쟁점에 대한 협상을 진행하여 서로가 win-win할 수 있는 중재안을 도출하고 지역주민이 참여한 가운데 협의를 통해 타결하였다.¹³⁹⁾ 이 사례와 같이 마찰요소에 정보교류와 협의를 통한 협상은 중요한 요소였다.

향후 북핵 억제를 위한 다양한 정책의 추진과 군사력 운용은 많은 문제를 발생하게 할 것이다. 이러한 마찰과 문제가 발생할 때 군은 지휘관들에게 지역주민과 유대관계 잘하고 알아서 하라고 한다. 결국 지휘관의 협상과 협의 능력에 따라 민군 협력의 정도가 결정된다. 그러나 정작 지휘관들은 협상과 협의에 대한 전문적인 지식이 없는 인원들이며 인간관계와 지역민과의 유대관계만을 쫓는 경우가 많다.

결론적으로 민군 협력 관계를 형성하기 위해서는 국방부 차원에서의 정보교류를 통한 협상과 협의에 대한 전문가 교육과정을 신설하여 군에 필요한 협상 전문가를 양성하여야 하겠으며, 군 지휘관은 기본적인 협상과 협의 방법에 대한 교육을 받고 필요시 협상 전문가를 지원 받을 수 있는 체계가 구성되어야 하겠다.

민군 협력은 상호 간의 신뢰를 바탕으로 이뤄져야 한다. 신뢰는 한 순간에 쌓을 수 있는 것이 아니며, 지속적인 상호 간의 정보교류를 통해 한걸음, 한걸음 나아가야 한다. 또한 협상능력 배양을 통해 마찰요소를 최소화 하여야 한다. 이러한 민군 협력은 국민과 군의 의지를 강화할 것이며, 이는 북핵 억제로 연결될 것이다.

138) 「경기 이천 특수전사령부 이전사업 11년 만에 ‘마무리’」, 『이뉴스투데이』, 2017. 8. 2.

139) 「특전사 이전지역 ‘학교 신축-소음문제’ 민원 일거에 해소」, 『연합뉴스』, 2017. 8. 2.

제6장 결 론

본 연구의 목적은 북한 핵억제를 위한 핵억제 의지전달의 성공 사례를 삼위일체 측면에서 분석하여 성공요인을 도출하고 북한에 적용하여 핵억제 의지전달 발전방향을 제시하는 것이다.

북한은 2006년 1차 핵실험 이후 2017년까지 총 6차례의 핵실험을 통해 핵무기를 개발하였다. 특히 김정은 정권이 들어서면서 총 3차례의 핵실험을 통한 핵무기의 고도화로 핵무력 완성을 선포하였다. 핵무기 개발과 연계하여 투발수단의 다변화를 통해 대륙간탄도미사일, 잠수함발사탄도미사일 등을 시험 발사하는 등 제1격뿐만 아니라 제2격까지 그 능력의 확대를 시도하고 있다. 한국과 미국은 함께 핵억제를 위해 수년간의 노력에도 불구하고 북한의 핵은 억제되지 않고 있다.

북한의 핵억제 성공을 위해서는 무엇을 해야 하는가?에 대해 핵억제이론의 성공요인 중 의지전달 요인으로 분석하였다. 또한 전쟁의 억제를 다루는 주체는 각 주체마다의 마찰과 상호작용이 균형을 이루어야 한다는 클라우제비츠의 삼위일체론을 적용하여 정부, 군대, 국민의 요소로 사례를 분석하여 한국의 북핵 억제를 위한 발전방향을 제시하였다.

북한의 핵억제에 대한 삼위일체 의지전달 요인을 연구함에 있어 다음과 같은 문제 의식에서 출발하였다. 첫째, 핵억제를 위한 정부, 군대, 국민의 의지전달의 요인은 무엇인가?, 둘째, 북한의 핵억제를 위해 정부, 군대, 국민은 어떠한 의지전달을 했는가?, 셋째, 북한의 핵억제를 위한 의지전달의 발전방향은 무엇인가? 라는 측면에서 연구하였다.

본 연구에서 아래와 같이 핵억제를 위한 의지전달 요인에 대한 유의미한 연구 결과를 도출할 수 있었다.

첫째, 인도의 파키스탄 핵억제 사례분석을 통해 핵억제 의지전달 세부 요인을 도출하였다. 정부의 의지전달 세부 요인에는 일관된 정책, 동맹 관계, 지도자의 결단을 도출하였으며, 군대의 의지전달 세부 요인으로는 방호태세, 응징태세, 핵태세가 핵억제의 의지전달에 영향을 주었다. 다음으로 국민의 의지전달 세부 요인으로는 정부정책 지지, 민방위 참여, 민군 협력으로 도출하였다. 이러한 요인들은 핵억제 의지전달을 보다 효과적으로 전달하는 수단이나 방법으로 억제 대상자의 심리에 영향을 주어 핵억제를 할 수 있다고 분석하였다.

둘째, 사례분석을 통해 도출된 의지전달 세부 요인으로 한국의 북핵 억제를 분석하여

다음과 같은 결과를 도출하였다. 정부의 의지전달은 정권 교체 시 마다 정책이 변화되며 일관성 없는 의지전달이 되었다. 또한 한미 동맹 간에도 일부 의견이 불일치한 사례가 발생하였고, 지도자의 결단과 그에 따른 외교적 역량이 부족한 사례를 확인하였다. 군대의 의지전달에서는 한미연합훈련의 중단에 따른 의지전달의 심각한 훼손과 비핵화 추진을 위한 응징태세의 취약성을 확인하였다. 또한 확장억제의 신뢰성 확보를 위한 핵태세의 검토가 요구되었다. 국민의 의지전달은 정책결정과정에서 국민의 의견 반영과 참여가 요구되었으며, 비상시 국민행동요령의 일원화와 대피시설 외 국민의 대피에 대한 연구가 필요하였으며, 대피시설의 부족과 경보망의 보완이 요구되었다. 또한 민군 신뢰의 회복이 필요 등을 분석하였다.

셋째, 북핵 억제를 위한 의지전달의 문제점에 대한 발전방향을 제시하였다. 먼저 정부의 의지전달 세부 요인으로는 ① 일관된 정책 추진을 위해 두 개 트랙으로 상호 연계하여 국가의 모든 역량을 집중한 포괄적 핵억제 전략을 제시하였다. ② 동맹 관계 요인은 한미 동맹의 완전성과 신뢰성 향상을 위해 한미 외교·안보억제전략협의체의 상설 기구화와 차관급 회의를 장관급 회의 그 위상을 격상을 통한 맞춤형 억제전략의 발전 등을 제기하였다. ③ 지도자 결단 요인에서는 지도자의 결단과 그에 따르는 전략적 외교를 통해 핵억제 전력의 증강, 국제적 지지 확보, 6자 회담 협상력 강화 등을 제시하였다.

군대의 의지전달 세부 요인으로는 ① 방호태세 요인에서는 한미연합훈련의 참가 전력을 증강하여 재개할 것을 요구하였다. 이를 위해 먼저 한미연합 기동훈련을 재개하고, 훈련 참가 전력과 한미 전력 외 대량살상무기제거작전 부대까지 참가함으로써 북한에게 확실한 방호태세 의지를 주기적으로 전달해야 하겠다. ② 응징태세 요인은 한국의 미사일 전력의 효율적 운용을 위한 정보획득 및 처리 능력의 발전과 특수임무단의 전력증강과 침투에 필요한 항공 전력의 전력화를 요구하였다. ③ 핵태세 요인에서는 핵태세에 의한 무력시위와 추가적으로 핵공유와 핵 교리 구체화를 통해 한미의 맞춤형 억제전략의 신뢰성을 확보하여야함을 제시하였다.

국민의 의지전달 세부 요인에서는 ① 정부정책 지지는 정책결정과정에서 국민의 의견을 수렴하는 과정과 국민의 정책 제안 등 참여 활성화 의견을 제시하였다. 이를 통해 국민은 정부정책에 대한 신뢰성을 향상시키고 아울러 정부정책에 대한 지지를 통해 정부를 지원한다. ② 민방위 참여는 민방공훈련체계의 개선이 가장 시급하였다. 이는 기존의 불필요한 보여주기식 훈련에서 벗어나 목적에 맞게 다양한 콘텐츠를 국민이 직접 참여하여 훈련하며, 기존의 훈련체계는 관계부서와 민방위대원 중심으로 개편이 필요하였다. ③ 민군 협력 요인에서는 민군의 협력을 위해서 군에 대한 국민의 신뢰 향상이 우선

되어야 한다. 이를 위해 군에서는 상호간 정보교류를 통해 국민에게 필요한 정보를 제공하고 협력함으로써 국민의 신뢰를 얻어야 하겠다. 또한 마찰요인에 대한 정보교류를 통해 협상과 협의를 통해 해결해야 하며, 이를 위해 협상과 협의 전문 교육을 제안하였다.

본 연구의 학문적 함의는 아래와 같다. 첫째, 핵억제이론의 성공요인에 대한 기존의 연구는 능력 요인에 대한 연구가 주를 이루었다. 그러나 많은 학자들이 의지전달의 중요성을 강조하고는 있으나, 현재까지 연구는 미진하였다. 이에 성공요인의 의지전달 요인에 초점을 맞춰 핵억제이론의 성공요인의 실효성을 밝히고자 하였다. 결과적으로 의지전달은 핵억제를 위해 적극적이고 능동적인 수단으로써 활용 가능하며, 핵억제이론의 성공요인으로서 적절하다고 연구하였다.

둘째, 의지전달에 요인을 도출하기 위해 인도의 핵억제 사례를 분석하여 핵억제를 삼위일체적 접근을 통해 의지전달 요인 도출하였다. 도출된 요인을 다시 한국의 핵억제 실태에 적용하여 능력의 관점이 아닌 의지전달의 관점에서 필요한 핵억제 발전방안을 도출하여 제시하였다.

셋째, 정부, 군대, 국민의 의지전달은 상호 밀접한 관계를 갖고 있으며, 세 요소가 균형을 이루어야 실질적인 의지전달이 가능하다는 점이다. 즉 정부는 강력한 군대와 국민적 지지를 바탕으로 확고한 정부의 의지를 전달할 수 있다는 점이며, 결과적으로 정부, 군대, 국민의 한 가지 요소에 의한 핵억제는 충분하지 않음과 세 요소가 균형된 의지전달이 핵억제를 위한 의지전달로 가장 효과적임을 확인하였다.

본 연구를 통해 북핵 억제를 위한 의지전달 발전방향을 위해 정부, 군대, 국민에게 필요한 정책적 제안을 하면 다음과 같다.

첫째, 제도와 법률의 도입이 필요한 사항으로는 ① 국민참여형 민방위훈련 제도 개선, ② 대피시설 확보를 위한 신축건물에 대한 대피시설 설치 의무화 법률 제정, ③ 군의 불필요한 정보공개 제한 방지를 위한 군 정보공개법 개정 등이 있으며, 이러한 제도와 법률은 한국의 핵억제 의지에 대한 신뢰성을 전달한다.

둘째, 북핵 억제를 위한 군의 필요한 전력의 조기 확보가 필요하다. 신속한 전력화 사업 추진이 필요한 전력은 ① 다양한 미사일 체계 개발 ② 대북 감시를 위한 정보자산 확보 ③ 특수작전용 항공 전력의 확보 등이다. 이러한 자산의 확보는 능력을 통한 의지전달 수단이다.

셋째, 한미간 협의를 통해 정책 발전이 필요한 사항은 다음과 같다. ① 실병기동 위주 한미연합훈련, ② 외교·국방확장억제전략협의회를 장관급 회의로 격상하고 회의의 상설화 ③ 핵공유, 전술핵 재배치 등이 있으며, 한미 간의 정책의 일관성 유지를 통해 북한에

게 일관된 의지를 전달하여야 하겠다.

본 연구는 핵억제 성공요인 중 의지전달 요인으로 북핵 억제를 분석하여 다양한 발전 방향을 제시하기 위해 노력하였다. 그럼에도 불구하고 다음과 같은 한계가 있었다.

첫째, 핵억제를 위한 의지전달 요인을 문헌연구를 통해 분석함으로써 억제 결과에 대한 평가와 효과를 실질적으로 측정하여 증명하는 것은 제한되었다. 이는 한국의 의지전달에 따른 결과인지 아니면 다른 요인에 의한 결과 또는 효과인지 확인이 제한되는 상황이 자주 발생하였다. 이에 본 연구는 한국의 의지전달 이후 북한의 반응과 대응에 모두 의지전달에 의한 결과로 분석함으로써 동일시기의 다른 상황은 고려하지 않았다.

둘째, 핵문제는 한국이 독단적으로 처리할 수 있는 사안이 아니며, 한미가 공동으로 대응해야 한다. 그러나 연구 목적상 의지전달에 있어 미국의 의지는 제외한 한국의 의지 전달만을 분석하였다. 향후에는 한미 공동의 의지전달에 대한 연구가 필요하였다.

셋째, 핵억제의 성공요인에는 능력, 의지전달, 신뢰성이 복합적으로 작용하여 수행되어야 한다. 그러나 본 연구는 의지전달의 한 가지 측면에서 보면서, 능력과 신뢰성에 대한 연계시키지 못하였다. 향후 추가적인 연구를 통해 핵억제 성공요인간의 관계와 상호 작용에 대한 연구가 필요하였다.

이상으로 핵억제이론의 성공요인을 삼위일체적 관점에서 요인을 분석하여 한국의 핵억제를 위한 의지전달 발전방안을 제시하였다. 이러한 방안이 북한의 핵억제에 조금이나마 보탬이 되기를 바라며, 의지전달에 대한 많은 연구가 병행되기를 희망한다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

가. 단행본

- 국방대학교 안보문제연구소, 『2021 국민안보의식조사를 통한 정책대안 연구』, 논산: 국방대학교, 2022.
- 국방대학교 안보문제연구소, 『2021 범국민 안보의식 조사(일반국민)』, 논산: 국방대학교, 2022.
- 국방부, 『2020 국방백서』, 서울: 국군출판지원단, 2020.
- 권태영 등, 『북한 핵·미사일 위협과 대응』, 경기: 북코리아, 2014.
- 김태현 역, 『결정의 앳센스: 쿠바 미사일 사태와 세계핵전쟁의 위기』, 서울: 모음북스, 2005.
- 김태형, 『인도 파키스탄 분쟁의 이해(신현실주의 이론으로 바라보는 양측의 핵개발과 안보전략 변화)』, 서울: 서강대학교 출판부, 2019.
- 브루스 W 베넷 등, 『북핵 위협 어떻게 대응할 것인가』, 아산정책연구원, 2021.
- 박용현 등, 『군사학개론』, 서울: 플래닛미디어, 2014.
- 박창희, 『군사전략론』, 서울: 도서출판 플래닛미디어, 2013.
- 박휘락, 『북핵 억제와 방어』, 서울: 북코리아 2018.
- _____, 『국가안보론(이상과 현실의 균형)』, 서울: 대영문화사, 2020.
- 외교부, 『인도개황』 서울: 외교부 서남아태평양과, 2018.
- 조비연, 『미국의 저위력 핵무기와 한반도에서의 확장억제전략 연구』, 국방정책 전문연구시리즈 2021-01, 2021.
- 카를 폰 클라우제비치(류제승 역), 『전쟁론』, 서울: 책세상, 1998.
- 통일부 통일교육원, 『2019 통일문제 이해』, 서울: 통일교육원, 2019.
- 한스 모겐스, 『국가간의 정치 I』, 경도 파주: 김영사, 2014.
- 행정안전부, 『비상시 국민행동요령』, 세종: 행정안전부, 2018.

나. 논문

- 강봉구, “메이크 인 인디아 정책과 인도-러시아 방위산업 협력”, 『중소연구』 제43권 4호, 2020.
- 김강녕, “한미 미사일지침 해제의 경위·의미·과제”, 『한국과 국제사회』 제5권 4호, 2021.
- 김기범, “미국 핵전략 변화의 대북 확장억제 태세에의 영향”, 『KIDA Brief』 제2022-안보-4호,

- 2021.
- 김민호, “북핵 위협에 대한 한국군의 억제전략과 핵 민방위 체계 연구”, 『한국보훈논총』, 2021.
- 김법현, “군사 분쟁 및 통합 간 안정화에 관한 연구: 클라우드비츠 삼위일체를 중심으로”, 『동북아연구』 제32권 2호, 2017.
- _____. 김유미, “사드(THAAD) 배치 정책커뮤니케이션에 관한 상호지향성 연구: 군과 민의 상호이해도를 중심으로”, 『광고PR실학연구』 12권 1호, 2019.
- 김재엽, “한반도 군사안보와 핵전략: 북한 핵무장 위협에의 대응을 중심으로”, 『국방연구』 제59권 제2호, 2016.
- 김창준, “한국이 가진 강경대응전략의 실효성(인도-파키스탄 사례를 중심으로)”, 서강대학교 정치학석사 학위논문, 2020.
- 김태현, “북한의 국경독재체제와 핵전략”, 『국방정책연구』 제33권 제3호, 2017.
- 김태형·오경택, “클라우드비츠 삼위일체의 현대적 해석”, 『군사연구』 제149집, 2020.
- 김태호, “국방개혁 307계획: 지향점과 도전요인”, 『한국정치외교사논집』 제34집 2호, 2013.
- 김학민, “4차 북핵 실험과 우리의 대비 및 대응 방향”, 『국방정책연구』 제32권 제2호, 2016.
- _____, “4차 북핵 실험과 우리의 대비 및 대응 방향”, 『국방정책연구』 제34권 제1호, 2018.
- 라운도, “카슈미르 문제와 인-파 분쟁”, 『남아시아연구』 제5호, 2000.
- 문계성, “북한의 포격도발 시 국가비상대응체계 연구: 수도권 주민보호 대책을 중심으로”, 대전대학교 박사학위논문, 2012.
- 박상익, “문재인 정부의 대북정책 성과와 과제”, 『군사발전연구』, 제13권 제2호, 2019.
- 박원권, “미국의 대한국 핵우산 정책 분석 및 평가”, 『국방정책연구』 2007년 가을, 2007.
- 박재완, “북핵문제 해결을 위한 미·중의 역할과 한국의 군사적 대응전략 연구,” 조선대학교 박사학위 논문, 2016.
- _____, “신행정부 대북·외교·국방정책 전망과 과제: 북핵대응을 중심으로”, 사단법인 평화연구원 세미나 자료, 2022.
- 박창권, “북한의 핵운용전략과 한국의 대북 핵억제전략” 『국방정책연구』 제30권 제2호, 2014.
- _____, “북한 핵전략에 대한 주요 전략가들의 주장과 안보적 시사점”, 『주간국방논단』 제1708호 (18-7), 2018.
- _____, “북핵 억제 및 대응 전략: 주요 쟁점 및 이슈”, 서울대학교 국제학연구소 국제안보센터 세미나 3. 4차 전문가 토론회 자료집, 2021.
- 설인호, “미국의 핵전략과 맞춤형 확장억제정책의 이해”, 『주간국방논단』 제1488호,

2013.

- 성윤환, “전쟁 패러다임 변화와 한반도 전쟁에서의 합의; 클라우드비즈의 삼위일체론을 중심으로”, 『한국군사학논총』 제5집 제2권, 2016.
- 손한별, “핵보유국에 대한 전략적 강압: 1999년 카르길(Kargil) 전쟁”, 『국가전략』 제2017년 제23권 4호, 2017.
- _____, “인도의 국방개혁: 전문성과 합동성 추구의 역사”, 『군사』 제11호, 2019.
- _____, “전략적 안정을 위한 인-과 핵·재래식 균형”, 서울대학교 국제학연구소 국제안보센터 세미나 자료 1권, 2021.
- 신옥희, “압박과 배제의 정치: 북방정책과 북핵 1차 위기”, 『한국정치외교사논총』 제29권 1호, 2007.
- 엄상윤, “북한의 핵보유국 지위 획득은 가능한가? - 인도·파키스탄·이스라엘의 사례분석을 토대로”, 『제11차 한국평화연구학회 국제학술세미나집』, 2014.
- 이선희, “북한 극초음속활강체 개발 의도와 합의”, 『국방논단』 제1884호(22-5), 2022.
- 윤안국·안경모, “한·미 연합 군사연습에 대한 북한의 대응 분석: 군사적 위협 변수의 재검토”, 『국방정책연구』 제34권 제1호, 2018년 봄호(통권 119호), 2018,
- _____, 등 4명, “한미 연합 군사연습의 발전방향 연구”, 『국방정책연구』 제37권 4호, 2022.
- 이양구, “이명박 정부의 국방개혁 정책결정과정과 지배적 권력중추의역할”, 『국방』 제93호, 2014.
- 윤태영, “Trump Administration’s Maximum Pressure and Engagement Strategy against North Korea’s Nuclear and Missile Threats and South Korea’s Countermeasures”, *The Journal of Social Convergence Studies Vol 3*, 2019.
- 이강언·장명순, “부시행정부의 대북정책에 관한 소고”, 『군사학연구』 제3권, 2005.
- 이선희, “북한 극초음속활강체 개발 의도와 합의”, 『국방논단』 제1884호(22-5), 2022.
- 이정철, “오바마 독트린과 미국의 대북 정책 프레임: 지정학, 핵전략, 불량국가”, 『한국정치연구』 제25권 1호, 2016.
- 이진기·손한별, “군사적 실패와 전략적 적응: 제3차 인도-파키스탄 전쟁과 카르길 전쟁을 통해 파키스탄 군사전략 변화 사례”, 『한국군사』 제9호, 2021.
- 장상국·최기일, “SWOT 분석을 통한 K9 자주포 수출 확대 전략 연구”, 『한국방위산업학회지』 제28권 2호, 2021.
- 전성훈, “북한 핵위협 재평가와 한국의 군사적 대비방향”, 『국방정책연구』, 제28권 제2호(통권 제96호), 2012.
- 조기형, “북핵 공격에 대비한 한국의 핵 민방위 체제 구축에 관한 연구”, 『한국군사』 제2호,

2017.

조원득, “미·중 경쟁과 트럼프 행정부의 남아시아 전략: 인도와 파키스탄 중심으로”, 『국가전략』 제25권 3호, 2019.

차두현, “북한의 단거리 미사일/방사포 위협과 대응의 시급성”, 『Issue Brief2021-32』, 2021.

한용섭, “미국의 맞춤형 억제전략과 북한의 핵위협 해소 방안”, 『국방연구』 제50권 제2호, 2007.

2. 국외문헌

가. 단행본

Frum, David and Perle, Richard, *An End to Evil: How to Win the War on Terror*, New York: Random House, 2003.

Harkabi, Yehoshafat. *Nuclear War and Nuclear Peace*, Pransaction Pub, 2008.

Hymans, Jacques E. C., *The Psychology of Nuclear Proliferation(Identity, Emotions and Foreign Policy)*, Cambridge Univ Pr, 2006.

Joint Staff, *JP 3-72 Nuclear Operations*, Washington: Joint Staff, 2020.

Kissinger, Henry A., *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, New York Harper, 1969.

SIPRI, *SIPRI TEARBOOK 2017: Armaments, DisArmament and International Security*, NewYork: Oxford University Press, 2017.

Tellis, Ashley J. et al., *Limited Conflicts Under the Nuclear Umbrella: Indian and Pakistani Lessons from the Kargil Crisis*, RAND, 2002.

US DoD, *Quadrennial Defense Review 2006*, Washington D.C., 2006.

US DoD, *2018 Nuclear Posture Review*, Washington D.C., 2018.

나. 논문

Bommakanti, Kartik. “Coercion and Control: Explaining India’s Victory at Kargil”, *India Review*, Vol 10 Issue 3, 2011.

Major General Arjun Ray VSM India Army, “Media Related Lessons From Kargil: The media is allergic to the uniform and resistant to management”, *Strategic Analysis: A Monthly Journal of the IDSA Vol. XXIII No. 10*, 2000.

Pegahi, T. Negeen. “Nuclear Weapons did not embolden Pakistan: Drawing the Right lessons for North Korea”, *War on the Rocks*, 2018.

Stimson Center, “US-ROK Strategic Dialogue: Recalibrating Deterrence Against an Evolving DPRK Nuclear Threat”, 2022.

Williams, Phil. “Deterrence”, *Contemporary strategy: Theories and Politics*, 1975.

3. 기타 자료

가. 언론매체

강신우, 「北 미사일 대비 도쿄서 첫 주민대피훈련 실시한다.」, 『서울경제』, 2017. 12. 3.

권은영, 「박진 “한미 확장억제 협의회 연내 재가동하자고 美측에 전달」, 『TV조선』, 2022. 4. 20.

김선영·박수찬·이강진, 「北김정은, 비군사적 상황에도 핵무력 업포…“근본이익 침탈시 결행”」, 『세계일보』, 2022. 4. 27.

김영주, 「문정인 “주한미군 5,000명 줄여도 억지력 변화없어”」, 『문화일보』, 2019. 11. 26.

김용래, 「미 핵항모 링크호, 동해서 日자위대와 연합훈련...대북 경고차원」, 『연합뉴스』, 2022. 4. 13.

김은향, 「하태경 “북핵대피훈련 못한다는 文정부, 靑만 탄저균 백시니 구입”」, 『동아일보』, 2017. 12. 26.

문광민, 「LIG넥스원, 최첨단 요격무기 개발 선도…‘천궁Ⅱ’ 중동시장 수출성과」, 『매일경제』, 2022. 4. 20.

박상휘, 「미 7공군사령관 “한미간 유대는 북 행동에 흔들리지 않을 것”」, 『NEWS1』, 2016. 9. 21.

박성현, 「“미군 철수시 중국이 핵우산 제공” 문정인, 중국에 제안」, 『프라임 경제』, 2019. 12. 5.

박희석, 「북한 핵 공격 대피 훈련 안 하고 핵 방호시설도 못 갖춘 ‘핵인질’ 대한민국」, 『월간조선』, 2018. 2월호

박희송, 「경기 이천 특수전사령부 이전사업 11년 만에 ‘마무리’」, 『이뉴스투데이』, 2017. 8. 2.

성혜미, 「특전사 이전지역 ‘학교 신축-소음문제’ 민원 일거에 해소」, 『연합뉴스』, 2017. 8. 2.

소미연, 「‘김정은 참수부대’ 보안 잃고 심리전 이겼다.」, 『시사위크』, 2017. 12. 1.

유용원, 「얼마나 극비이길래...軍 공개‘현무-4’ 영상은 다른 미사일이었다.」, 『조선일보』, 2021. 9. 26.

오창균, 「노무현 “북한이 핵을 가지면 왜 안되는가?”」, 『NewDaily』, 2011. 9. 17.

이재수, 「노무현 대통령의 발언과 북 핵개발의 속내」, 『한국일보』, 2006. 9. 19.

이하린, 「“바이든, ‘핵위협에만 핵사용’ 공약 폐기”...동맹에 핵우산 강화」, 『YTN』, 2022. 3. 26.

최동혁, 「하와이서 첫 북핵 공격 대비 훈련...30년 만에 사이렌」, 『KBS』, 2017. 12. 2

- 한전진, 「브룩스 사령관 “북 핵실험 절대 수용못해...단계적 군사작전 수행”」, 『MBN』, 2016. 9. 13.
- 「Amid Pulwama row, Manmohan singh lauds India’s commitment to no-first-use nuclear policy」, 『the Print』, 2019. 2. 24.
- 「If Pakistan attacks with one N-bomb, India can finish us with 20: Musharraf」, 『THE TIMES OF INDIA』, 2019. 2. 26.

나. 인터넷 자료

https://en.wikipedia.org/wiki/Kargil_war(검색일: 2022. 4. 20.)

https://en.wikipedia.org/wiki/Indian_National_Defence_University(검색일: 2022. 4. 20.)