

<http://www.korva.or.kr>

ISSN 2672-040X

안보전략연구

2025.4.(제13호)



대한민국재향군인회
안보전략연구원

안보전략연구 제13호

연 2회 발간되는 한국연구재단(NRF) '등재후보학술지'입니다.

발행 2025년 4월 8일
발행인 신상태(대한민국재향군인회 회장)
편집인 이화수(안보전략연구원장)
편집위원장 문성묵(한국국가전략연구원)
편집위원 김지원(상지대학교)
나태중(충남대학교)
이성춘(원광대학교)
이영찬(영남대학교)
장광열(국방대학교)
최윤철(상명대학교)
편집총괄 장재필(안보전략연구원 선임연구관)
발행처 대한민국재향군인회 안보전략연구원
전화 02-499-0201
팩스 02-417-6646
이메일 korvass0201@naver.com

ISSN 2672-040X

※ 본 학술지에 게재된 내용은 연구자의 견해이며, **대한민국재향군인회**의 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다. 본 학술지는 대한민국재향군인회 안보전략연구원 홈페이지(<http://www.korva.or.kr>)에서 열람할 수 있습니다.

1. 대한민국 전략사령부 운용 방향	
김정기	1
2. 키징거와 브란트 시기의 내독무역과 내독무역을 통한 서독의 안보전략	
김진호	31
3. 국가평판이 협상입장에 미치는 영향	
윤지섭	73
4. 북한의 핵위협에 대한 군사적 대응방안	
이영찬	105
5. 백제 멸망시기, 신라군의 공격 상황에 대한 재고찰	
장광열	137
6. 동아시아 군사분쟁에 따른 우리의 대응방향 고찰	
장재필	171

❖ 부 록

| 연구윤리규정, 논문심사/투고/집필요령, 투고환영 |

대한민국 전략사령부 운용 방향

김 정 기 *

- I. 서 론
 - II. 전략사령부 창설 경과 및 현황
 - III. 전략의 두 개념+ α 에 의한 전략사령부 운용 방향
 - IV. 결 론
-

* 연성대학교 국방군사학과 교수

논문 요약

대한민국은 핵무장을 하지 않은 나라이지만 핵전쟁을 억제하고 핵도발에 대응하기 위해 전략사령부를 창설하였다. 전략사령부는 그 명칭이 ‘전략+사령부’의 합성어로서 전략의 핵심적 두 개념인 대전략 차원의 전승 지원과 핵전쟁 억제를 운용 방향으로 정립해나가야 한다. 이에 더하여 최근 더욱 악화된 남북한 및 동북아시아의 핵전력 불균형을 타개하기 위한 국내외적 요구가 증대되고 있으므로 자체 핵무장에 대비한 준비도 전략사령부 차원에서도 해나갈 필요성이 있다.

이에 따라 대한민국 전략사령부의 운용 방향은 첫째로, 대전략을 지원하기 위해서 ① 적도발로 인한 개전 초기 피해 최소화 ② 정밀하고 압도적 타격과 기동으로 적 중심 무력화 ③ 전략적 협상으로 승전 공고화를 위해 운용해야 한다. 둘째로, 핵전략 차원에서는 ① 핵전쟁 억제를 위한 작전계획 수립·준비·시행·통제 ② 핵전쟁 억제를 위한 군사 분야 대미협력 ③ 핵전쟁 억제를 위한 전략적 능력의 통합 발전 ④ 그 외 핵전쟁 억제와 관련된 사항을 중심으로 운용해야 한다.

더불어 북한의 핵미사일 전력화로 인한 남북한 및 동북아시아 지역의 핵전력 불균형으로 한국은 미국의 불완전한 핵우산에 전적으로 의존하는 상태에서 벗어날 수 있도록 자체 핵무장을 준비해야 한다. 따라서 한국의 전략사령부는 핵전략의 완결성을 추구하기 위해서라도 핵무기전력화와 핵지휘통제체계 구축을 차근차근 준비하여 완전한 전략사령부가 되도록 노력해야 한다.

주제어: 전략, 전략사령부, 대전략, 핵전략, 핵무장

I. 서론

1. 기존 연구 동향

대한민국 전략사령부에 관한 연구는 창설되기 이전까지 크게 창설의 필요성과 적합성에 관한 논의 중심으로 활발하게 진행되었다. 먼저 2022년 3월에 정경운이 ‘한국형 전략사령부 창설 방안의 모색’이라는 논문을 통해 문재인 정부에서 국정과제로 추진했던 전략사령부 창설을 북한의 핵무기 고도화에 따라 다시 추진해야 한다고 필요성을 제기하면서 본격화하였다. 그는 내외부적 반대와 한미 협의의 어려움, 정치외교적 부담 등이 예상되지만, 국방개혁의 일환으로 창설한다면 미국의 협조가 가능할 것이므로 과감하게 추진해야 한다고 주장했다.¹⁾ 다행히 2022년 5월에 새 정부가 출범하면서 전략사령부 창설을 본격화하기 시작하였고 이어서 그해 8월에 김열수는 ‘국군 전략사령부 창설 계획과 과제’라는 논문에서 한국에서 전략사령부는 북한의 핵미사일 위협과 주변의 잠재적 위협에 대비하려면 창설이 필요하며, 전략사령부는 유사시 전략적 임무수행과 전략자산 운용을 담당해야 한다고 주장하였다.²⁾

한편, 전략사령부 창설을 반대하는 의견으로는 공평원의 경우, 2022년 10월의 세종국방포럼 ‘전략사령부 창설, 어떻게 볼 것인가?’에서 발제를 통해 일사불란한 대응을 위해서는 전략사령부가 필요하나, 합리적 결정을 위해서는 부적합하므로 기존의 합참 관련 조직을 보강하여 합참의장에게 직접 전략적 차원에서 조언하는 조직을 신설하는 것이 더 필요하다고 역설하였다.³⁾ 나아가 장재규는 2023년 6월에 ‘한국의 전략사 창설 정책 평가’라는 연구에서 전략사령부 창설로 인해 발생할 수 있는 연합성 제한, 중복의 문제, 지휘체계의 혼란이 창설에 따른 이익을 능가한다고 평가하고, 전략사령부를 창설하기보다는 단기적으로 합참의 기능을 보강하고 장기적으로 합동군사령부를 창설해야 한다고 설파하였다.⁴⁾

그러나 2023년 하반기부터 전략사령부 창설이 가시권에 들어오면서 학술적

1) 정경운, “한국형 전략사령부 창설 방안의 모색,” 『국가전략』 제28권 1호(2022), pp. 5-31.

2) 김열수, “국군 전략사령부 창설 계획과 과제,” 『KIMA정책연구』 통권 제5호(2022), pp. 36-42.

3) 세종연구소, “전략사령부 창설, 어떻게 볼 것인가?,” 제6차 세종국방포럼 결과(2022), pp. 7-10.

4) 장재규, “한국의 전략사 창설 정책 평가: 목적 적합성과 구조 효율성 중심으로,” 『국가안보와 전략』 제23권 2호(2023), pp. 119-152.

논의들은 급격히 사라지게 되었다. 다만, 기존의 창설을 전제로 전략사령부의 임무와 역할 등을 제시하던 저널 수준의 주장과 기사들은 꾸준히 이어졌다. 3축체계를 중심으로 핵대응 무기체계의 확보에 따라 이를 전략사령부 차원에서 운용하고, 핵전쟁의 억제를 위해서 한국의 전략적 감시 및 타격 자산들을 효율적으로 운용하며, 관련 계획, 연습 담당 및 전략적 소통 등의 역할을 부여해야 한다고 주장하였다.⁵⁾ 2024년에는 전략사령부 창설에 따른 의미와 과제를 제시하고 한미협력을 위한 해법을 제시하는 기고가 뒤를 이었다.⁶⁾

이러한 연구들은 창설이 본격화되기 전까지 찬성과 반대론자를 중심으로 서로 주장하는 바의 논거를 제시하는 데에 급급하였다. 그리고 창설이 본격화되자 창설에 따른 준비를 역설하는 기사 중심의 논의가 전개되었다. 안타까운 것은 전략사령부가 창설된 이후부터는 이전까지의 양상과 다르게 관련된 학술적 연구나 저널 기고문이 급속도로 감소하였다는 점이다. 모든 부대는 창설된 이후 수년간 시행착오를 거치면서 임무와 편성 등을 재정렬하는 안정화 과정을 거친다는 점을 유의할 필요가 있다. 따라서 본고는 현시점에서 이미 창설된 전략사령부의 안정화를 위하여 가뭄 속의 단비와 같이 그 운용 방향에 대한 유의미한 사유(思惟)의 틀을 제공할 수 있기를 기대한다.

2. ‘전략’의 의미와 사유(思惟)의 틀

전략은 정책을 구현하는 수단으로서 하위의 작전, 전술과 함께 용병술을 통해 최소의 수단과 비용으로 최대의 효과를 획득하는 목표, 수단, 방법을 아우르는 행위를 의미한다. 물론 어원을 따져보면 한문으로 戰略은 전쟁의 대략으로서 전쟁을 수행하는 큰 그림, 즉 대전략을 의미한다. 영어로는 strategy로서 고대 그리스시대 전쟁에 관한 전권을 행사했던 군사령관을 의미하는 strategos에서 기원하였다.⁷⁾ 모두 전쟁을 수행하는 데 있어 하위 전투, 전술, 작전을 전체적으로 통제하고 조정하여 전쟁의 목표를 달성하는 최고사령부 차원의 행위

5) 군사연구 편, “전략사령부 창설과 K2 & K21 IFV 대규모 개량사업,” 『군사연구』 통권 제166호(2017), pp. 18-19; 하채림, “한국형 3축 체계 컨트롤타워 전략사령부 창설 추진,” 『마이더스』 통권 제222호(2022), pp. 31-31 등.

6) 주은식, “전략사령부 창설의 의의와 과제,” 『매일신문』 (2024.9.9.), <https://www.imaeil.com/page/view/2024090818535806850>(검색일: 2025.2.15.)

7) 전략의 개념에 관해서는 박창희, 『군사전략론』 (서울: 플래닛미디어, 2018), pp. 65-106 참조.

를 의미한다.

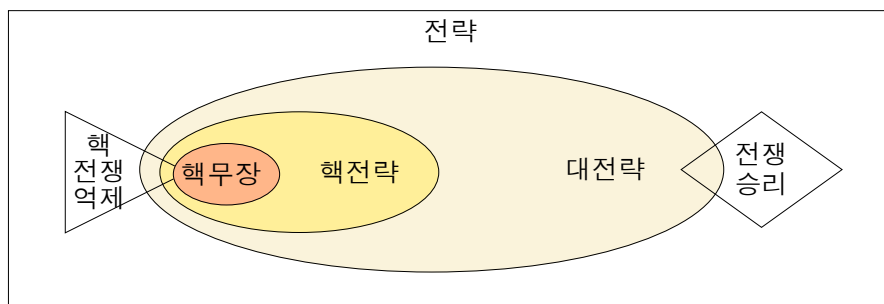
따라서 전략의 개념은 국가 대 국가의 전쟁에서 승리를 위해 정확한 정보를 바탕으로 의도한 계획에 의해 제반 수단을 투입하고, 전투력을 운용하여 적에게 패배를 안기고 전쟁 승리를 쟁취하는 행위로 요약된다. 전략의 제반 수단으로는 외교(Diplomacy), 정보(Intelligence), 군사(Military), 경제(Economy)적 수단을 의미하며 이를 일반적으로 DIME 요소로 표현한다. 물론 그 외에 정치, 사회, 문화, 예술 등의 기타 모든 수단을 망라하여 전쟁 자원으로 활용하는 것은 불가피한 총력전의 특징이다. 즉 전승을 위한 국가의 대전략(大戰略)에서 전략 개념은 출발하였다. 대전략은 군사전략의 상위 개념으로 국방전략, 동맹전략이나 그 이상의 국가안보전략 또는 국가전략 등의 국가 전체적 관점의 전략으로서 시간적으로도 전쟁준비, 전쟁수행, 전후처리와 관련된 포괄적 성격이다.

그런데 이러한 전쟁 승리를 위한 전략의 개념은 본래의 의미에서 확장되어 이제는 모든 분야로 적용되고 있다. 흔히 경영, 투자, 비즈니스, 마케팅, 연애 전략에 이르기까지 모든 곳에서 쓰이고 있다. 분야별 전략을 의미하는 것으로서 군사적으로도 과학기술의 발달과 무기체계의 고도화에 따라 동시에 전략의 용어 사용이 확대되어 전쟁 승리의 절대무기로 인식되는 핵무기가 등장함에 따라 핵과 전략은 안성맞춤으로 결합되어 핵전략으로 자리 잡았다. 특히 핵전쟁은 억제되어야 피폭 예상 국가가 재앙적 파괴를 피할 수 있다는 점에서 핵 사용을 포함한 전쟁을 통해 승리를 추구하는 대전략에 우선하여 핵전쟁을 예방하는 의미로 핵전략, 즉 핵억지 전략⁸⁾이 더 중요한 개념으로 자리 잡고 있다.

8) 핵억지 전략의 시작은 미국이 세계에서 유일하게 핵을 가지고 있던 시대를 지나 소련이 핵을 가지기 시작하자 그 초기인 1950년대 중반까지는 소련이 핵을 사용하는 즉시 압도적인 핵무기를 사용하여 제압한다는 대량보복전략(strategy of massive retaliation)으로 소련의 핵 사용을 억지하는 전략을 구사하였다. 그러나 이후 소련도 제2차 타격 능력을 가지게 됨에 따라 1960년대에는 미국의 케네디 대통령은 다양한 수단으로 융통성있게 대응한다는 유연반응전략(strategy of flexible response)을 잠시 표방하며 쿠바 미사일 위기 시와 같이 핵 사용 자체를 억제하고자 했다. 그 후 소련의 핵군비가 확장되어 미소가 대등한 상황이 되자 양국은 일방이 핵무기를 사용하면 즉시 확실하게 상대방을 파괴할 수 있는 핵 보복 공격을 할 것이라는 상호확증파괴전략(strategy of mutual assured destruction)을 천명하여 핵전쟁을 억지하였다. 미국은 1980년대 중반 이후 핵군비 감축을 추진하면서 상쇄전략, 2000년대 이후에는 테러 집단 등의 핵위협을 막기 위한 선제공격전략 등이 있었지만 MAD라고 불리는 상호확증파괴전략은 전략은 현재에도 강대국 간의 핵전쟁이 억지되고 있는 유효한 전통적 억지 개념이다. 김일수·유호근, “미국의 국가안보와 핵억지 전략의 변화: 트루먼-트럼프 행정부까지,” 『세계지역연구논총』 제37집 4호(2019), pp. 7-39; 신동훈, “핵 억지 이론을 통해 살펴

전쟁 승리를 위한 대전략으로서 전략과 핵전쟁을 막고자 하는 핵전략의 전략이 두 가지 전략의 개념은 대한민국의 전략사령부 운용 방향 정립에 중요한 의미를 제공한다. 승전을 위한 대전략 차원의 원래 의미로 전략사령부를 운용하는 것과 핵무기의 등장에 따라 확장된 전략의 의미로서 핵전쟁의 억제를 위해 전략사령부를 운용하는 것, 이 둘을 모두 달성할 수 있도록 하는 운용의 조화를 만들어 가는 것이 관건이다. 즉, 전략사령부는 ‘전략+사령부’의 합성어이므로 전략의 핵심적 두 개념인 대전략과 핵전략을 구현할 수 있도록 운용 방향을 제시하는 것이다. 아울러 최근 더욱 악화된 남북한 및 동북아시아의 핵전력 불균형을 타개하기 위한 국내외적 요구가 증대되고 있으므로 자체 핵무장에 대비한 준비를 핵전략을 완성해 가는 $+a$ 차원에서 함께 제시하였다.

전략사령부의 운용은 일종의 정책적 결정에 의해 이뤄지는 것으로서 다만, 학술적으로는 이에 대한 논리적 사유를 통해 합리적이고 효율적인 운용이 되도록 유의미한 방향을 제시할 뿐이다. 위에서 살펴본 전략의 개념에 사유의 틀을 정리해 보면, 자체 핵무장을 준비하면서 핵전쟁을 예방하고 억제하는 핵전략과 전쟁을 승리하기 위한 대전략을 동시에 구현해야 한다. 대전략의 하위 전략으로 핵전략은 핵전쟁을 억제하는 것을 목표로 하고 있으며, 핵전쟁을 억제하기 위한 가장 중요한 수단은 역시 핵무장이다. 자체 핵무기가 없는 상태에서 핵전략을 논한다는 것은 속 빈 강정이기 때문이다. 이렇게 대전략+핵전략+핵무장(a)에 이르는 3중적 사유의 틀은 [그림 1]과 같이 표현할 수 있다.



[그림 1] 전략사령부 운용 방향에 대한 사유의 틀

본 북한의 핵전략,” 『한국군사학논집』 제74집 제1권(2018), pp. 148-152 등 참조.

위의 사유의 틀을 기초로 하여 본 고는 II장에서 전략사령부의 창설 경과와 현황을 개괄적으로 살펴본 후 III장에서 대전략+핵전략+핵무장(α)을 순으로 전략사령부 운용 방향으로 제시하였다. 결론에서는 내용을 요약하면서 정책적으로 추진하는 데 도움이 될 만한 핵심 사항을 강조하였다.

II. 전략사령부 창설 경과 및 현황

1. 전략사령부 창설 경과

전략사령부는 북한이 핵전력화에 박차를 가하던 2016년 11월 합동참모본부에 기존의 과에 불과했던 기구가 확대 편성되어 대량살상무기(WMD: Weapons of Mass Destruction) 대응센터가 출발하면서⁹⁾ 그 모체가 되었다. 약 8년의 준비 기간을 거쳐 2024년 9월 30일 창설식을 하고, 다음날인 10월 1일 국군의날에 대통령으로부터 부대기를 수여 받았다.

북한과 대화를 추진했던 문재인 대통령 후보는 2017년 제19대 대통령 선거 당시 대한민국 전략사령부 창설을 공약으로 삼았으나, 당시 2018년부터 형성된 남북 화해 분위기 및 합동참모본부와 연합군사령부 등 다른 군조직과의 중첩 문제, 군사력 건설과 운용 측면에서 효율성 저하와 북한을 불필요하게 자극할 수 있다는 등의 우려에 따라 창설 추진이 중단되었다. 다만, 2019년 하노이 북미정상회담이 결렬되었던 2월에 장군급을 처장으로 북핵·WMD 대응 작전처를 신설하겠다고 발표하였다. 그리고 북한이 다시 핵무력 고도화를 추진하면서 2021년 5월 한미는 미사일 사거리 지침을 전면 폐지하였으며, 이에 따라 전략사령부 창설에 대한 필요성이 증가하였다. 하지만 문재인 정부에서는 2022년 4월에 육군미사일사령부를 육군미사일전략사령부로 격상시키는 것으로 일단락하였다.

2022년 5월 출범한 윤석열 정부는 그해 7월에 전군지휘관회의에서 현무 미사일, 전술지대지유도무기(KTSSM: Korean Tactical Surface to Surface

9) 2016년 11월 27일: 복수의 정부 소식통은 "합참이 전략기획본부 소속의 북한 핵·미사일 등 WMD 담당과를 '북핵·WMD 대응센터'로 확대 편성하는 계획을 추진하고 있다."고 밝혔다. 이르면 이달 안으로 출범하는 이 센터의 책임자로 공군 준장이 임명됐으며, 그 아래 3~4개의 과(課)가 편제될 것으로 알려졌다.

Missile), F-35, 도산안창호급 잠수함, 정찰위성(425사업)¹⁰⁾, 패트리엇 미사일, 장거리고고도 지대공미사일(L-SAM: Long-range Surface-to-Air Missile) 운용 등을 모두 포괄하여 미사일 방어, 미사일 공격, 보복 타격을 총괄하는 한국판 전략사령부를 출범시키겠다고 밝혔다.¹¹⁾ 이후 전략사령부 창설을 위한 본격적인 로드맵이 추진되면서 2023년 1월 합동참모본부에 핵·WMD 대응센터를 작전본부, 정보본부 등의 본부급인 핵·WMD대응본부로 격상시켰다. 이를 분리하여 전략사령부로 창설하는 중간 단계의 조직으로 본격적인 전략사령부 창설 준비가 시작된 것이다. 그해 2월에는 국방부 국방개혁실장이 한 국국방연구원 사이버 세미나에서 새로 창설될 전략사령부는 미사일부대, 사이버작전사령부, 우주작전부대, 전자기스펙트럼작전부대, 특수임무작전부대, F-35 및 잠수함부대를 통제하며 전략사령부 사령관에 육군 장성이 보임될 것이라는 발표를 하면서 해공군의 반발을 불러오기도 했다.¹²⁾

2024년 2월에는 전략사령부 부지를 서울특별시 남태령 수도방위사령부 영내로 발표하였다. 4월에는 상반기 장성 인사에서 진영승 합동참모본부 전략기획본부장이 전략사령부 창설준비단장으로 임명되었음을 밝혔다. 그리고 6월에는 전략사령부령 제정령(안)이 입법 예고되었으며, 7월에 전략사령부 창설추진단장을 겸한 합동참모본부 진영승 전략기획본부장이 미국 전략사령부를 방문했다. 한편 김선호 국방부 차관은 전략사령부에 대한 정책설명회를 개최하고 2022년 5월 국정과제 선정 이후 전략사령부 창설과 관련한 논의 과정과 대미 협의 경과를 설명하면서 "전략사령부는 한미 핵협의그룹(NCG: Nuclear Consultative Group) 운용과 연계하여 핵·재래식 통합작전 개념 및 방안 발전과 우주·사이버·전자기스펙트럼 등 신 영역에서 전투발전을 주도하는 부대가 될 것"이라 밝혔다.

10) SAR(합성개구레이다, Synthetic Aperture Radar) 위성 4기와 EO/IR(Electro Optical/Infra Red) 위성 1기를 1조원의 비용으로 발사하여 북한을 2시간마다 정찰하고 있으며, SAR 레이다 위성은 주야간과 비가 오는 때에도 북한 전역을 전천후로 정찰할 수 있음.

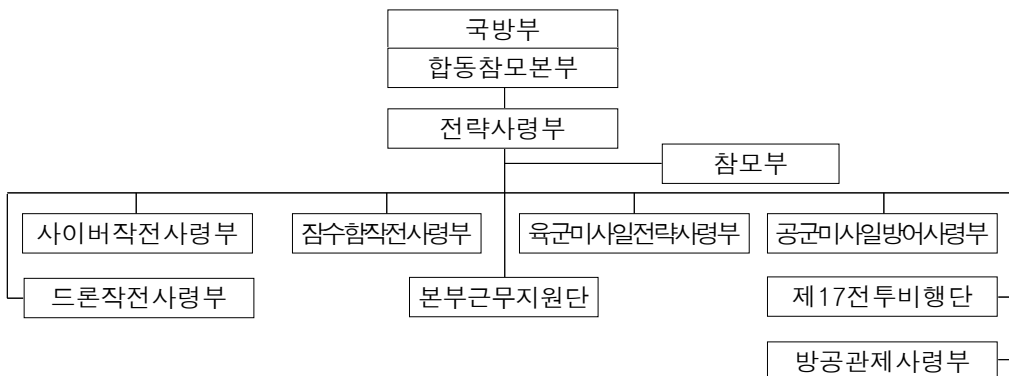
11) 하채림, "전략사령부 임무는... 한국형 3축체계 지휘 콘트롤타워," 『연합뉴스』 (2022.7.6.), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220706088800504?section=search> (검색일: 2025.1.12.)

12) 하채림, "국방부, 전략사령부가 F-35·잠수함·우주·전자기부대 통제," 『연합뉴스』 (2023.2.9.), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230209106200504?input=1195m> (검색일: 2025.1.12.)

7월 30일에는 전략사령부령 제정안이 국무회의에서 의결되었으며, 8월 6일에 제34789호로 전략사령부령이 공포되어 관보에 게시되었다. 그리고 국군의 날을 하루 앞둔 9월 30일에 남태령 수도방위사령부에 위치한 전략사령부 본관에서 오후 2시에 국방부장관 주관으로 전략사령부 창설식이 거행되었다. 이 자리에는 합참의장, 각군 총장, 주한미군사령관, 국회 국방위원회 위원들 등이 참석하였다.

2. 전략사령부 현황

전략사령부는 국방부 장관의 지휘와 합참의장의 작전지휘를 받는 국방부 직할부대 편성되었으며, 그 임무를 적의 핵·대량살상무기 공격에 대한 대응으로 명확히 하였다. 임무로 부여된 확장억제를 위한 대미협력과 전략적 능력에 대한 합동전투발전의 경우 해석의 여지가 있으나, 이 또한 핵과 대량살상무기 공격에 대한 대응을 위한 노력의 일환이라고 볼 수 있다. 전략사령부령 외의 전략사령부 예하 부대 조직과 편성, 운용하는 무기체계 등의 경우는 최소 1년간 조직 편성, 지휘통제통신 체계 구축, 시설과 컴퓨터 네트워크 시스템 및 연습과 훈련에 의한 검증과 보완을 통해 완성될 것으로 보인다. 그것이 완료되더라도 보안 유지가 긴요한 군의 특성상 공개되지는 않을 것이다. 다만 그간의 보도된 사항 등을 통해 살펴보면 대략적인 조직은 [그림 2]와 같이 유추해 볼 수 있다.



[그림 2] 전략사령부 편성 개괄

* 출처: <https://namu.wiki/w/대한민국%20전략사령부>(검색일: 2025.2.15.)의 내용을 참고하여 필자 구성

위와 같은 편성은 전략사령부가 창설되면서 시행된 아래의 전략사령부령인 대통령령 제34789호(2024.8.6. 제정)¹³⁾의 임무를 수행하기 위한 필수적인 부대를 고려하였다. 지휘관계는 참모부와 본부근무지원단 외에는 각 군에 예속된 부대이므로 배속이 아닌 작전통제하는 개념으로 설정하였을 것으로 평가된다.

제1조(설치) 국군의 전략적 능력을 통합운동하여 적의 핵 공격과 전략적 수준의 대량살상무기 공격에 대한 억제 및 대응에 관한 업무를 관장하기 위하여 국방부장관 소속으로 전략사령부를 둔다.

제2조(임무) 전략사령부(이하 “사령부”라 한다)는 다음 각 호의 임무를 수행한다.

1. 적의 핵 공격 및 전략적 수준의 대량살상무기 공격(이하 “핵·대량살상무기 공격”이라 한다)에 대한 억제 및 대응을 위한 작전계획의 수립·준비·시행·통제
2. 확장억제 시행 관련 군사 분야 대미협력
3. 핵·대량살상무기 공격에 대한 억제 및 대응작전 등을 위한 전략적 능력(우주·사이버·전자기스펙트럼 능력을 포함한다. 이하 같다)의 통합 운용
4. 전략적 능력에 대한 합동전투발전
5. 그 밖에 핵·대량살상무기 공격에 대한 억제 및 대응작전과 관련된 사항

제3조(사령관 등의 임명) ① 사령부에 사령관 및 참모장을 둔다.

② 사령관과 참모장은 장성급 장교로 보(補)한다.

제4조(사령관 등의 직무) ① 사령관은 합동참모의장의 명을 받아 사령부의 업무를 총괄하고, 합동참모의장이 지정하는 각 군의 작전부대 및 합동부대를 작전통제한다.

② 참모장은 사령관을 보좌하고, 사령관의 명을 받아 참모업무를 조정·통제 및 감독하며, 사령관이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 그 직무를 대행한다.

제5조(부서와 부대의 설치) ① 사령부에 필요한 참모부서와 부대를 둔다.

② 제1항에 따른 참모부서의 설치와 사무분장에 관한 사항은 합동참모의장이 정하고, 부대의 설치·임무 및 조직에 관한 사항은 국방부장관이 정한다.

제6조(정원) 사령부에 두는 군인과 군무원의 정원은 국방부장관이 정한다.

13) 법제처, “전략사령부령,” 『국가법령정보센터』, <https://www.law.go.kr/LSW/main.html>(검색일: 2024.10.18.)

전략사령부는 국방부의 직할부대로서 인사, 군수 지원을 포함하여 일반적이고 전반적인 지휘를 국방부로부터 받는다. 다만, 합동참모본부의 작전지휘감독을 받기 때문에 예하 부대운용에서부터 임무수행의 대부분은 합동참모본부의 명에 따른다. 예하부대는 핵·대량살상무기 공격 대응부대를 위한 국방부 직할 및 육군, 해군, 공군의 해당 기능을 수행하는 부대로 편성되었을 것이다. 즉 사이버작전과 드론을 통해서 적의 핵무기 공격징후를 파악하고 대처할 수 있으므로 사이버작전사령부와 드론작전사령부가 해당된다. 육군미사일전략사령부는 탄도미사일 현무를 운용하는 부대로서 한국형대량응징보복(KMPR: Korea Massive Punishment & Retaliation)의 핵심적인 역할을 수행한다. 해군에서는 SLBM 탑재가 가능한 것으로 알려진 안창호급 잠수함을 운용하는 잠수함작전사령부가 해당된다.¹⁴⁾

공군에서는 한국형미사일방어(KAMD: Korea Air and Missile Defense)의 주축인 공군미사일방어사령부와 킬체인(Kill-Chain)의 주요 자산인 스텔스전투기(F-35K)를 운용하는 제17전투비행단, 그리고 E-737 공중조기경보통제기(피스아이)를 운용하는 51전대를 지휘하는 방공관제사령부¹⁵⁾를 예하부대로 지정하였을 것으로 판단된다. 다만 공군미사일방어사령부의 경우에는 한미가 연합으로 미사일 방어를 수행한다는 점을 감안하여 작전통제보다는 필요시 협조하는 한시적 관계로 설정되었을 가능성도 있는 것으로 보인다.

따라서 전략사령부가 예하부대를 통해서 운용할 수 있는 무기체제는 지휘통제 겸 정찰정보를 종합하는 자산인 공중조기경보통제기 4대가 있고, 타격자산으로 육군전략미사일사령부 예하부대가 운용할 것으로 추정되는 현무-II, III, IV-1가 있으며 2024년 10월 1일 실물을 최초로 공개한 현무-V도 이미 2023년에 공개한 만큼 이미 전력화된 것으로 보인다.¹⁶⁾ 그리고

14) 한국은 2021년 9월 재래식 탄두용이긴 하나 잠수함발사탄도미사일(SLBM: Submarine-Launched Ballistic Missile) 현무-IV-4를 개발하였다. 그리고 이를 탑재하고 발사할 수 있는 신채호함이 2024년 4월 전력화되어 해군에 인도되었다. 김민서, “SLBM탑재 가능한 전략급 잠수함 신채호함 해군에 인도,” 『조선일보』 (2024.4.4.), <https://www.chosun.com/politics/diplomacy-defense/2024/04/04/O4YKZCKKWFGELPAHFTB3P4M4HY/>(검색일: 2024.10. 18.)

15) 이석중, “공중조기경보통제기 운용부대 변경,” 『국방일보』 (2013.7.8.), https://kookbang.dema.mil.kr/newsWeb/20130709/1/ATCE_CTGR_0010050000/view.do(검색일: 2024.10.18.)

16) 이일우, “괴물 미사일 신형 현무와 합동화력함, 북한 도발 억제할 자산,” 『한국일보』 (2023.10.3.), <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2023092715060005960?did=N>

공군의 미사일방어사령부 예하부대인 제1, 2, 3미사일방어여단이 보유한 KAMD자산인 패트리엇(PAC-2, PAC-3), 지대공미사일인 천궁이 있다. 공군미사일방어사령부에는 미사일우주감시대대가 편성되어 24시간 북한의 미사일발사를 감시하고 있는 것으로 알려져 있다.¹⁷⁾ 제17전투비행단이 운용하는 스텔스전투기인 F-35K는 제151 및 152전투비행대대에서 약 40대 규모로 2020년에 도입을 완료하여 전력화하였으며, 추후 2027년까지 약 20대를 추가로 도입하여 제153비행대대가 운용할 것으로 예상된다.

잠재해있는 북한의 핵·대량살상무기 위협을 억제하여 전쟁을 예방하는 대미협력을 담당하면서 현존하는 적의 핵·대량살상무기 공격 위협에 대응할 수 있는 대부분의 무기체계를 운용하고, 미래 예상되는 핵·대량살상무기 공격에 대응하여 전략적 능력을 구축하기 위한 합동전력발전에 관한 임무를 수행하기 때문에 전략사령부는 이제 명실공히 대한민국의 전략 제대로서 초석을 굳게 세웠다. 어떻게 운용되어야 이러한 헌법과 법률, 대통령령이 부여한 임무수행을 달성하여 국가의 이익과 국민의 안전에 기여할 수 있을까?

III. 전략의 두 개념 + α 에 의한 전략사령부 운용 방향

미국의 전략사령부는 크게 핵관련 계획 및 작전을 수행하나, 이를 좀 더 구체적으로 분류하면 ① 전략적 억제(strategic deterrence) ② 핵운용(nuclear operations) ③ 핵지휘통제통신통합운용(nuclear command, control, and communications enterprise operations) ④ 합동전자기스펙트럼운용(joint electromagnetic spectrum operations) ⑤ 지구적타격(global strike) ⑥ 미사일위협평가(missile threat assessment) 등으로 구분한다.¹⁸⁾ 이는 핵전

A(검색일: 2024.10.18.)

17) “공군미사일방어사령부,” 『나무위키』, <https://namu.wiki/w/공군미사일방어사령부>(검색일: 2024.10. 18.)

18) Senate Committee on Armed Service, Statement of Anthony J. Cotton Commander U.S. Strategic Command Before the U.S. Senate Committee on Armed Service(29 Feb. 2024), p 2.

략 자산을 지구 전체적으로 활용하여 패권을 유지하는 미국의 세계 전략에서 기인한다고 볼 수 있다. 특히 2024년 기준 스톡홀름국제평화문제연구소(SIPRI: Stockholm International Peace Research Institute) 발표 기준, 5,044개의 핵탄두를 보유하고 있는 미국은¹⁹⁾ 운용할 자산도 많고, 운용해야 할 지역도 한반도를 포함하여 세계 도처에 산재해 있다. 미국과는 현실적으로 많은 차이를 가지고 있는 한국이지만 개념적으로는 유사하다고 볼 수 있다. 미국의 전략사령부도 전쟁 승리를 위해 직접 역할을 하거나 지원하며, 핵을 통해 전쟁을 억제하는 책임을 수행하기 때문이다.

서론에서 요약한 전략의 두 가지 개념과 같이 한국의 전략사령부도 전승을 위한 대전략의 실행 지원, 핵전쟁 억제가 주요 운용 방향이어야 하며, 그렇게 운용할 것으로 평가된다. 다만, 핵보유국들과는 달리 핵무기가 없는 상황에서 어떻게 미국의 핵자산을 한국의 국익에 부합하도록 협조하여 활용할 수 있을 것인가? 라는 근원적 문제는 여전히 남는다. 이는 당장은 아니더라도 언젠가는 자체 핵무기를 보유하고 운용할 것이라는 목표를 지향하는 그야말로 전략적 이상인 $+a$ 를 요구한다. 그렇게 해야 한국 전략사령부의 운용은 전략적 완전성을 구현할 수 있게 된다. 따라서 크게 전략의 두 주요 개념인 전승을 위한 대전략의 실행 지원과 핵전쟁의 예방 및 억제 및 핵전략의 완전성을 위한 $+a$ 로서 언젠가는 확보할 자체 핵무기를 전력화하기 위한 전략적 준비라는 세 가지로 운용 방향을 정립할 수 있다.

1. 전승을 위한 대전략의 실행 지원

전쟁승리를 위한 대전략의 실행 지원은 현재의 전략사령부령 제2조의 1, 3, 5항에서 명시한 핵공격에 대한 대응 또는 대응작전을 위한 과업에 해당된다. 군사적으로는 재래식 전력에 대한 한국군의 전시작전통제권을 한미연합군사령관이 행사하는 현재로서는 전략사령관이 독자적으로 대응작전을 수행하는 것은 평시 자위권적 조치로 극히 제한된다. 그리고 전승을 위한 대전략도 군사적 차원에서는 한미연합으로 수행해야되므로 한국은 군사의 상층인 정책 즉, 국방부 이상의 정책적 판단과 결정으로 독자적 조치를 할 수 있다.

19) 박은하, “중국, 핵탄두 500기 보유 추정...세계에서 가장 빠르게 늘려,” 『경향신문』 (2024.6.17.), <https://www.khan.co.kr/world/america/article/202406172107005>(검색일: 2024.11.1.)

2024년에 국방부는 국방전략과와 대북전략과를 새로 편성하였고, 국방전략서를 발간하기 시작했다는 점에서 대전략적 관점에서 정책을 수립하고 전쟁 승리를 위한 준비를 하고 있다고 평가된다.

따라서 국방부의 정책적 판단에 따라 전략사령부를 전·평시 합참의장의 직접 작전지휘를 받도록 군사적으로 필요한 전략자산을 연합작전계획에서 분리하여 독자적 운용을 보장하는 지휘관계의 이원화를 검토할 필요가 있다. 핵전쟁을 포함하여 전쟁은 억제하는 것이 가장 중요하지만, 만약 적의 도발에 의해 전쟁이 발생하였다면 조기에 피해가 최소화된 상태에서 승리로 끝내는 것이 우선적 과제가 된다. 한미의 복잡한 지휘관계와 결심체계를 적용하는 데 집중하여 전략적 판단과 조치를 실행한다면 피해는 재앙이 되고, 승전은 요원해질 수 있다.

가. 적도발로 인한 개전 초기 피해의 최소화

개전 초기 전쟁의 피해를 예상한 데이터 중에서 가장 공포스런 상황은 수도 서울 중심부에 북한에서 발사한 핵무기가 투하된 상황이다. 20kt의 핵무기가 투하되어 폭발하면 30m의 불기둥이 형성되며, 그 직후 버섯모양의 원자운이 10km까지 치솟고 열복사선이 30만 km/s 속도로 방사되어 사람과 사물 가릴 것 없이 초토화된다. 핵폭발에 의한 감마선과 중성자는 사람에게 치명적이며 그 외 핵물질과 방사선이 광범위한 지역을 오염시킨다. 2023년 조선일보에서 핵폭발 시뮬레이션 프로그램인 누크맵(Nukemap)으로 시뮬레이션한 결과 약 53만 명의 사상자가 발생하는 것으로 분석되었다.²⁰⁾ 서울의 용산 상공에서 15kt의 핵폭발이 있는 경우는 약 62만 명의 사상자가 발생할 것으로 모의되기도 하였다.²¹⁾ 핵무기 사용으로 인한 이러한 재앙적 피해를 최소화하기 위해서는 전쟁기간 핵탄두와 투발수단을 조기에 선제적으로 무력화하는 것이 매우 중요하다.

물론 개전 즉시 핵무기를 사용한 전례는 지금까지 없었다. 유일하게 핵무기가 사용된 것은 제2차 세계대전에서 미국이 일본의 무조건 항복을 얻

20) 노석조, “서울시청 상공 800m서 핵폭발뎀...시뮬레이션 해보니,” 『조선일보』 (2023.3.23.), <https://www.chosun.com/politics/diplomacy-defense/2023/03/22/LMPRA3HEZFHBEZ6SGLVXXWZ5E/> (검색일: 2024.11.9.)

21) 권태영 외, 『북한의 핵미사일: 위협과 대응』 (서울: 북코리아, 2014), pp. 37-38.

어내는 종결 무기로 투하되었다. 따라서 재래식 전쟁으로 개전되었다 하더라도 진행되는 과정에서 적의 핵무기 사용 징후를 추적하여 킬체인 타격자산을 활용하여 선제적으로 제거하는 것이 관건이다. 그럼에도 적의 미사일이 발사된다면 이를 신속히 탐지하여 격추시키는 것이 중요하다. 이를 위해 KAMD 개념을 구현하는 패트리어트(PAC-2, PAC-3), 지대공미사일인 천궁 등을 활용할 수 있다. 북한의 핵무기가 발사되기 전에 선제타격하기 위해서는 평상시 정밀한 분석을 통해 그 활동을 예측할 수 있어야 하며, 어떤 징후를 보일 때 선제타격할 것인지를 치밀하게 작전계획을 수립, 준비하고 연습하여 필요한 시기에 시행되도록 해야 하며 그 시행을 적절히 통제할 수 있어야 한다.

나. 정밀압도적 타격과 기동으로 적중심 무력화

피해를 최소화하는 가운데 전쟁을 조기에 승리하려면 적의 중심을 찾고 다른 부수적인 요소보다 우선적으로 그 중심에 정밀하고 압도적 타격을 가해야 한다. 그리고 그 중심 공간을 확보할 기동부대를 투입하여 가능한 지휘부를 생포하고 공간을 차지하며, 동시에 압록강과 두만강 국경선으로 국군을 진주시켜 국토를 완전하게 확보해야 한다. 북한은 정규 10개 군단 외에 91수도군단을 중심으로 평양 방어에 집중하고 있다. 그 외에도 김정은을 근접 경호하는 호위사령부와 보위국 무력이 북한 지도부를 보호하는 3중의 시스템을 가지고 있다. 역으로 북한도 기존의 기습, 속전속결, 배합전 군사전략에 혼합전략으로 대량파괴, 사이버전 등을 가미하여,²²⁾ 가시(可視), 비가시(非可視) 공간에서 우리의 중심을 조기에 파괴하고 확보하려 할 것이다. 따라서 사이버작전사령부는 평시부터 임의로 발생하는 사이버공격을 방어해야 하며, 정찰위성 등을 통한 최고지도부의 동선을 정밀하게 추적하여 개전 즉시 정밀타격해야 한다.

전쟁에 대비하여 관리하는 공중임무명령서(Pre-ATO: Prepositioned Air Tasking Order)는 인적 중심 외에도 북한의 최고 지휘부, 주요 작전부대 사령부, 전략 무기 배치지역, 주요무기 생산 공장, 전쟁 지원 시설 등을 전쟁개시 3일 내에 700개소를 타격하기 위해 표적을 관리하고 있는 것으로 알려져 있다.²³⁾ 그리고 7공군사령부가 주축이 되어 운용하는 Pre-ATO와 함

22) 정상돈, “김정은 정권의 군사전략 : 목표와 방법,” 동북아안보정세분석(KIDA, 2015.), p. 5.

계 2017년 한미가 새로 수립한 새로운 타격계획(Set-ATO)을 추가하여 미국 전략자산을 추가 투입하는 새로운 타격계획을 수립한 것으로 알려졌다.²⁴⁾ 이를 통해 북한 지역 전후방의 표적을 한꺼번에 타격해 단시간 내에 북한을 제압하는 것이다.

전략사령부는 Set-ATO를 미국과 수시로 협조하여 한국의 F-35K 및 현무미사일 등이 효과적으로 활용되도록 해야 한다. ATO의 성공적 시행은 전승의 중요한 조건을 제공할 것이다. 다만, 한국 항공우주작전본부(KAOC: Korean Air And Space Operations Center)²⁵⁾와 임무 분장과 협조 문제는 풀어야 할 숙제이다. KAOC에 있는 K2(Kill-Chain, KAMD) 작전수행본부는 핵억제와 핵공격 방어, 즉 대응을 위해 필수적이라는 점을 고려하여 전략사령부로 작전통제 권한을 전환하는 것도 검토할 필요가 있다.²⁶⁾ 이는 곧 공군미사일방어사령부를 전략사령부가 직접 작전통제하는 지휘관계를 구축하는 것에 기초해야 한다.

전쟁을 승리로 종결하기 위한 외부 개입을 차단하기 위해서는 조기에 압록강, 백두산, 두만강 유역의 국경을 확보하는 것이 중요하다. 외부 지원을 차단하여 무력화된 중심을 회생 불가 상태로 만드는 데 불가결의 요건이다. 국경을 조기에 확보하기 위해서는 공수작전을 전문으로 하는 특수전사령부 예하 부대가 최적화되어 있다. 따라서 특수전사령부는 전시 평양 주요 인사와 시설의 확

23) “공중임무명령서,” 『위키백과』, <https://ko.wikipedia.org/wiki/공중임무명령서> (검색일: 2025.2.15.)

24) 2017년 12월 4일부터 8일까지 군용기 240여대가 동원되는 사상 초유의 대규모 공중연합훈련인 비질런트 에이스 훈련을 실시했다. 이 훈련엔 주한 미 7공군뿐만 아니라 주일 미 5공군 항공기까지 대거 투입됐다. 여기에 참여하는 F-22 6대와 F-35A는 북한 전역의 핵심 표적에 대한 동시타격 능력을 시험했다, “공중임무명령서” 『위키백과』, <https://ko.wikipedia.org/wiki/공중임무명령서> (검색일: 2024.11.9.)

25) 평택 오산 공군기지의 지하 병커에 위치하고 있는 KAOC는 과거 전술항공통제본부에서 2010년에 확대되어 평시에는 공군작전사령부 소속이지만 유사시에는 한미 공군구성군사령부 소속으로 공군 작전을 총괄한다. 한국형 3축 체계 가운데 킬체인과 한국형 미사일 방어 체계 작전을 총괄하는 ‘K2 작전수행본부’도 이곳에 있으며 24시간 한반도 상공의 항적을 감시, 식별하고 필요시 타격하는 기능을 맡는다. “항공우주작전본부” 『위키백과』, <https://ko.wikipedia.org/wiki/항공우주작전본부> (검색일: 2024.11.9.)

26) 이에 대해서는 한미연합 지휘체계와 혼선 등을 이유로 한 이견이 있는 것도 사실이므로 심층 검토하여 효율적 대안 마련이 필요한 실정임, 김정섭, “전략사령부 창설 어떻게 볼 것인가?,” 『뉴스토마토』 (2024.5.24.), <https://www.newstomato.com/ReadNews.aspx?no=1230711> (검색일: 2024.10.18.)

보, 전략적 고가치 표적에 대한 표적 확보 등의 임무와 동시에 한만 국경 전략적 주요 지역을 확보하도록 전략사령부에서 관심을 기울여야 한다. 지역의 선정과 함께 점령할 결정적 시기의 선택도 중요하다. 외부의 지원이 임박하기 전에 지속적인 정찰감시를 통해 투입하고 중국과 러시아의 진출을 차단하기 위해서는 기동부대와 연계된 작전이 되도록 계획을 수립하고 준비하여 시행되도록 전략사령부가 관여해야 한다.

결국 핵전쟁은 이러한 대전략적 차원에서 전쟁의 억제, 개전 시 피해 최소화과 조기 승전 및 전후 재건 등에 대한 건전한 정책의 개입이 결정적일 수밖에 없다.²⁷⁾

다. 전략적 협상 지원으로 승전 공고화

적의 최고 전쟁지휘부가 무력화된 상태에서 중심과 국경이 확보되었다면 승전은 거의 달성된 것이다. 그러나 만약 상당한 세력이 정밀하게 파괴할 수 없는 장소와 형태로 핵무기를 확보하여 그것을 수단으로 협상을 요구한다거나, 승전이 결정되기 이전에 6·25전쟁과 같이 중국이나 러시아의 개입이 진행되는 상황이라면 전략적 협상을 시도하는 것이 무엇보다 중요하다. 더 이상의 막대한 피해가 발생하는 것을 막고, 한반도 전쟁이 세계대전으로 확대되지 않도록 정치 외교적이고 전략적인 판단을 해야 한다. 정치 외교적 협상은 정부 차원에서 해야 한다. 중국과 러시아의 개입을 차단하기 위해서는 한국의 요구보다는 오히려 미국의 압박이 긴요할 것이다. 잔여 북한 세력과 일대일 협상을 추진하는 것이 한국의 몫이다. 전략사령부는 협상의 지렛대로서 전략자산을 협상 목적에 맞게 운용해야 한다. 필요하다면 전략적 목표를 타격해야 하고, 경우에 따라서는 타격을 정지하기도 해야 한다.

북한이 중국 또는 러시아와 사전에 전쟁을 협력해서 준비한다면 양상은 6·25전쟁과 같이 개전초부터 국제전으로 전개될 가능성이 높다. 따라서 정밀압도적 타격으로 승전이 눈앞에 있더라도 이미 중국과 러시아가 개입했다면 일순간에 전세가 역전될 수 있다는 점을 고려해야 한다. 따라서 전략사령부는 고도의 대전략적 판단이 요구되는 승전을 통한 종전을 담당하는 과업을 수행할

27) 전쟁수행을 위한 정책과 전략에 관해서는 손경호 『동북아 국가들의 6·25전쟁 정책과 전략』 (지문당, 2015) 참조.

수 있도록 중국과 러시아에 대한 표적도 관리하고 필요시 제압하는 등²⁸⁾ 협상을 전략적으로 지원해야 한다. 전쟁은 평시와는 다르게 군사가 정치를 선도하기도 하고 대전략이 외교적 방향을 제시하기도 한다. 만약 정치 외교적 협상이 진행된다면 전략사령부는 정부가 유리한 협상을 할 수 있도록 지침에 따라 전략적 여건을 조성할 수도 있을 것이다. 그리고 필요한 인원이 협상단으로 참여하여 능동적으로 실상을 파악하고 적시에 전략적 자산의 사용과 정지를 가능하게 해야 한다. 물론 합동참모본부의 군정 지원 기능에서 협상에 대한 군사적 지원을 하는 것이 일반적이다. 그러나 전략사령부도 전략적 수단을 운용하여 대전략을 지원하는 기능사령부이므로 승전을 공고화하기 위한 협상에서 일정한 협상 지원 역할을 하는 것이 타당할 것이다.

2. 핵전쟁의 예방 및 억제

핵전략 차원에서 핵전쟁을 예방하고 억제하는 것은 전략사령부의 가장 중요한 임무라고 할 수 있다. 자체 핵무기가 없는 대한민국으로서는 사실상 핵무기를 가지고 위협하는 북한의 핵도발을 억제하는 것이 전쟁 예방의 관건이다. 따라서 대통령령 제34789호의 임무도 모든 조항이 여기에 초점을 맞추고 있다. 즉 다섯 가지 임무 중 네 가지가 모두 적의 핵대량살상무기 공격을 억제하는 것을 담고 있다.

가. 핵전쟁 억제를 위한 작전계획의 수립·준비·시행·통제

이 과업은 현재의 전략사령부령 제2조의 1항에서 대응작전을 뺀 핵전쟁 억제에 해당된다. 그리고 핵공격에 의한 전쟁 외에도 전략적 수준의 대량살상무기의 공격에 의한 전쟁을 억제하는 것도 포함된다. 그러나 핵심은 핵 공격에 의한 전쟁을 억제하는 것이다. 북한은 이미 약 50기의 핵무기를 보유하고 있는 것으로 평가되고 있다.²⁹⁾ 북한은 2022년 새로 정한 핵무력정책법에서 핵무력

28) 한국은 2021년 한미 미사일협정이 완전 폐기됨에 따라 탄도미사일의 탄도중량과 사거리에 제한을 받지 않고 개발하고 있으므로 중국과 러시아의 한반도 전쟁 개입이 가시화되는 순간에는 이를 차단하기 위한 한만 국경 지역 접근로와 주요 지점에 대한 타격이 긴요하게 될 것이다. 한미 미사일협정 종료에 대해서는 한국군사문제연구원, “한미 미사일지침 협정 종료와 함미,” KIMA News Letter 제1006호(2021), pp. 1-3 참조.

사용전략과 정책을 구체적으로 천명하였다. 핵무력의 기본(첫째) 사명은 전쟁억제이나 ‘작전적 사명’을 추가하여 전쟁의 결정적 승리 수단임을 명시하여 공세적 핵전승 전략을 명시하였다. 사용원칙은 기존의 핵보유국법에서 적용했던 선제불사용(NFU: No First Use)을 폐기하고 언제든지 사용 가능하며 비핵국가도 ‘핵무기보유국과 야합하여 침략이나 공격행위에 가담하면’ 핵무기를 사용할 것임을 명시하였다.³⁰⁾ 북한이 보유한 핵무기를 사용할 것에 대비한 사전 징후 탐지 및 선제 타격계획을 수립하고 필요시 시행할 것임을 분명히 전달하고, 유사시 실제로 시행하는 것이 그 과업의 핵심이다.

이를 위해서는 북한의 전략군사령부 예하의 전략미사일여단과 그 소속의 4개 독립기지(51~54) 및 최소 13개 이상의 전술미사일여단과 그 소속의 각 3개 분소(79~81, 92~94, 95~97) 등에 대한 정확한 표적 정보와 활동 정보를 구축하고 타격계획을 수립해야 한다. 더하여 미사일총국 산하의 2.16·온누리 연구소 등 핵미사일 생산관리 조직도 무력화할 표적에 포함하여 준비해야 한다. 핵전쟁 억제를 위해 핵전쟁대비 작전계획을 구체화하여 연습할 필요가 있다. 한미의 경고나 회의, 모의연습만으로는 북한의 핵도발 위협을 좌절시킬 수 없을 정도로 대남 핵위협은 가중되어 왔다. 미국의 핵전략자산 전개와 함께 한국의 자체 전략자산을 운용하는 작전계획이 구체화되고 이를 매년 주기적으로 상황별 연습을 실시함으로써 엄중하게 대북 과시 효과를 발휘해야 한다. 도상훈련이나 북한이 도발할 때에 맞추어 대응 차원에서 하는 훈련만으로는 북한의 핵도발 의지를 꺾을 수 없을 것이다.

나. 핵전쟁 억제를 위한 군사 분야 대미협력

이 과업은 현재의 전략사령부령 제2조의 2항에 해당한다. 핵전쟁 억제를 위해 제도화되어 온 확장억제 시행을 미국과 협력하는 것이다. 미국의 핵우산을 활용하기 위한 한미의 확장억제정책은 그 제도가 계속 강화되어왔다. 확장억제정책위원회(EDPC: Enhanced Deterrence Policy Committee)는 북한 핵미사일에 대한 억제 능력을 강화하기 위해 2011년 처음 설치됐다. 북한의

29) 박은하, 앞의 기사.

30) 김정기, “김정은 시대 북한의 전쟁지도체제 유형 변화와 특징,” 『국가전략』 (제30권 2호, 2024), pp. 15-16.

핵 및 WMD 위협을 공동 평가하고, 한미동맹의 맞춤형 억제전략의 개념과 원칙, 향후 추진 로드맵 등을 논의했다. 2015년 4월 미국 워싱턴에서 열린 제7차 한미통합국방협의체(KIDD: Korea-US Integrated Defense Dialogue)에서 북한의 핵미사일과 대량파괴무기 위협에 포괄적으로 대비하기 위해 기존의 확장억제정책위원회(EDPC)와 미사일대응능력위원회(CMCC: Counter Missile Capabilities Committee)를 통합하여 한미억제전략위원회(DSC: Deterrence Security Committee)로 발전시켰다.³¹⁾ 그리고 2023년 4월에는 한미가 워싱턴선언에서 한미 핵협의그룹(NCG)을 가동하기로 합의하였다.

NCG는 기존의 DSC를 대체한 것으로 실질적인 한미핵협력운용을 위한 제도로 정착되고 있다. 2024년 10월 30일 워싱턴에서 있었던 제56차 한미안보협의회의(SCM: Security Consultative Meeting)의 발표에서 핵억제 및 핵작전 관련 의사결정과 한반도에서의 잠재적 핵 유사시 기획을 강화하기 위해 실시한 한미 NCG 모의연습(TTS: Table Top Simulation)과 도상연습(TTX: Table Top Exercise)이 성공적으로 개최되었다고 평가하였다. 미국도 한국의 전략사령부 창설을 환영하면서 △보안절차 및 정보공유 확대, △위기 및 유사시 핵협의 절차, △핵 및 전략기획, 한미 핵·재래식 통합(CNI: Conventional-Nuclear Integration)을 통한 유사시 미국 핵작전에 대한 대한민국의 재래식 지원, △전략적 메시지, △연습·시뮬레이션·훈련·투자 활동, △위험감소 조치 등의 발전을 지속하기로 하였다.³²⁾ 앞으로는 확장억제시행 관련 대미협력을 위해 NCG와 TTS 및 TTX의 주요 참여자로 국방부와 합동참모본부 기존 참여자들 외에도 전략사령부 인사들이 다수 포함되어야 할 것이다.

다. 핵전쟁 억제를 위한 전략적 능력의 통합 발전

이 과업은 현재의 전략사령부령 제2조의 3항에서 대응작전을 뺀 억제 부분에 해당된다. 전략사령부가 창설되기 전 우주, 사이버작전 및 전자기스펙트럼 등의 작전요소는 합동참모본부에서 통합되는 형태를 띠었지만 각기 따로 분장

31) 김정기, 『한국 전쟁지도체제의 발전』 (서울: 선인, 2021), pp. 315-316.

32) 김지현, “(전문) 제56차 한미안보협의회의의 공동성명,” 『연합뉴스』 (2024.10.31.), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20241031005200504?input=1195m> (검색일: 2024.11.1.)

하였다. 우주작전은 공군에서, 사이버작전은 사이버작전사령부에서, 전자기스펙트럼은 정보본부에서 관장하였다. 육해공군 및 해병대와 국방부 직할 기능부대까지 전체 작전을 통합해야 하는 합동참모본부로서는 우주, 사이버 및 전자기스펙트럼 자산을 효과적으로 활용하는데 조직 운용상의 제한이 있었다. 우주 정찰감시 자산에 의해 탐지되는 징후와 사이버상 나타나는 동향 및 전자전을 통해 획득되는 고급 정보들을 빠르게 통합 분석하여 대응할 수 있도록 전략사령부에 관련 조직과 시스템을 구축하도록 해야 한다. 기술의 발전이 급속도로 진전됨을 고려하여 전략사령부에서는 탐지, 분석 기술 역량을 확충하고 효과적으로 통합하여 적의 핵미사일 공격을 조기에 판단하여 대응을 결심함으로써 핵전쟁을 억제하는 데 제 기능을 발휘할 수 있도록 조직을 발전시켜야 한다. 예를 들면 전략정보통합참모부와 전략정보융합센터 등을 편성하여 활용할 수 있을 것이다.

라. 그 외 핵전쟁 억제와 관련된 사항

사실 이 조항은 현재의 전략사령부령 제2조의 5항에서 대응작전을 뺀 기타 핵전쟁 억제에 해당한다. 추가적인 과업의 소요에 대비한 것으로 핵전쟁을 억제하는 데 필요한 다양한 활동을 보장하기 위한 관련 조항이다. 억제는 예방 조치, 사전 거부, 대량 보복으로 가능하다는 게 일반적이다. 예방 조치는 외교적 협상 등을 포함하는 광범위한 활동을 의미하나 국제법적으로 통용되지 않는다. 상호 파견을 협조하여 가능하다면 미국의 전략사령부뿐만 아니라 중국과 러시아 등에도 전략사령부에서 소요되는 요원을 관련기관 또는 무관부에 파견하여 운용할 수 있을 것이다. 사전 거부는 징후가 확실한 상황에서 선제 타격을 가능하게 하는 개념이며, 대량 보복은 의지와 함께 실천 능력이 뒷받침되어야 한다. 북한도 이미 선제 타격을 공언하고 있으며,³³⁾ 핵능력을 지속

33) 2022년 4월 25일 열병식 연설에서 제2의 사멸을 위한 핵 사용, 즉 필요시 선제타격을 언급하였고, 그해 9월 핵무기 사용 5대 조건(①핵무기 또는 기타 대량살륙무기공격이 감행되었거나 임박하였다고 판단되는 경우 ②국가지도부와 국가핵무력지휘기구에 대한 적대세력의 핵 및 비핵공격이 감행되었거나 임박하였다고 판단되는 경우 ③국가의 중요 전략적 대상들에 대한 치명적인 군사적공격이 감행되었거나 임박하였다고 판단되는 경우 ④유사시 전쟁의 확대와 장기화를 막고 전쟁의 주도권을 장악하기 위한 작전상 필요가 불가피하게 제기되는 경우 ⑤기타 국가의 존립과 인민의 생명안전에 파국적인 위기를 초래하는 사태가 발생하여 핵무기로 대응할 수밖에 없는 불가피한 상황이 조성되는 경우)을 핵무력정책법에 반영하여

적으로 강화하고 있다. 핵무기의 가공할 파괴력을 고려할 때 발사 전에 제거하는 것이 무엇보다 중요하며, 우리의 보복 능력은 클수록 효과적이다. 보다 정밀한 감시, 압도적 타격 능력을 요구한다. 따라서 능력에 기반한 핵 억제 및 대응을 위한 첨단 무기체계의 소요제기 등 전략자산에 대한 전력 발전 임무도 전략사령부에 부여한 것은(전략사령부령 제2조의 4항, 전략적 능력에 대한 합동전투발전) 타당하고 더욱 발전시켜야 할 것이다.

3. +α 자체 핵무장을 위한 준비

핵전략의 완전성을 확보함은 물론이고 국가 대계(大計) 차원에서도 자체 핵무장을 염두에 둔 전략적 준비를 하는 것은 전략사령부의 불가피한 과업이다. 자체 핵무장을 위해서는 정부의 핵무장 필요성에 대한 홍보 및 여론 조성, 내부적 결정, 핵잠재력 확보, 국제사회 설득, 실질적 핵무력 확보, 핵무기전력화, 핵지휘통제체계 구축이라는 로드맵을 충실히 차근차근 진행해 나가야 한다. 그 중에서 전략사령부가 수행할 사항은 핵무기전력화와 핵지휘통제체계 구축을 위해 준비하는 것이다.

가. 핵무기전력화 준비

핵무기의 전력화는 다른 무기와 마찬가지로 소요제기, 연구개발, 획득, 배치의 순으로 진행되나 고도의 정책, 전략적 판단이 요구되고 기술적 정밀성이 요구된다는 점에서 연구개발, 획득 및 배치 단계에서 많은 난관을 극복해야 한다. 해외 구매는 불가능하다는 점에서 핵물질 확보 및 핵무기 제조 기술이 있다 하더라도 직접 또는 간접적으로 완성도를 검증해야 한다. 또한 연구개발에 필요한 핵물질 재처리나 농축시설, 핵실험장 등은 고도의 보안과 경계대책이 요구되어 전략사령부의 지원이 필수적이다. 획득 단계에서 핵탄두를 투발하기 위한 지대지, 잠대지 탄도미사일의 성능 개량도 필수적이다. 직접적으로 투발을 실험한 후 획득하기는 어렵다는 점을 고려하면 초기 단계에서 개발 기술자와 운용자인 전략사령부 요원 간의 협력도 중요한 사항이다.

법제화하였다. 여기서 임박한 경우라고 표현한 조항은 모두 선제타격 조건에 해당된다고 평가된다, 국가정보원, 『북한법령집 上』(2024), p. 122.

핵무기의 배치는 필수적으로 전략사령부의 과업에 해당된다. 미국과 같이 장거리폭격기에 의한 핵무기 투발이 불필요하다면 지대지, 잠대지 탄도미사일과 함께 소형화를 통해 전투기에서 발사하는 전술핵 미사일을 전력화하여 배치함으로써 한국형 핵무력 3축 체계를 새로 정립할 수도 있을 것이다. 따라서 핵무기가 획득, 배치되면 예하의 육군미사일전략사령부, 공군미사일방어사령부 및 스텔스전투기를 운용하는 전투비행단, 해군잠수함사령부에서 지상 발사 핵탄도미사일, 공중발사전술핵무기 또는 잠수함발사핵탄도미사일 등을 운용하는 부대는 별도로 분리해서 핵전략부대로 편성해야 한다. 핵무기를 배치하여 전력화가 100% 달성되려면 실전에서 운용이 가능한 상태가 되도록 연습과 훈련으로 사전에 숙달해야 한다. 물론 핵무기를 실제로 탑재한 탄두를 사용해서 훈련하는 것은 불가하므로 핵탄두를 모의한 비핵탄두로 연습용 탄을 만들어야 하고 이를 활용해서 숙달해야 한다.

나. 핵지휘통제체계 구축 준비

핵지휘통제체계는 핵전력화 이전단계에서부터 준비할 수 있는 과업이다. 우선 국가핵통제기구를 편성하는 것이 우선순위이다. 그리고 통수권자인 대통령이 가지는 핵무기 사용 권한을 통제형 또는 위임형³⁴⁾의 효율성을 고려해서 선택해야 한다. 이후 전략사령부에서 운용하는 핵무기에 대한 지휘통제 계선을 결정하면 된다. 이미 전략사령부가 창설된 마당에 핵전쟁 억제 및 핵전쟁 대응을 위한 지휘통제 계선은 사실상 핵무기가 전력화되었을 때 그대로 적용할 수 있는 상태로 구축되는 것이 마땅하다. 핵무기의 가공할 위력으로 인해 완전 위임형 지휘통제는 불가하며, 대통령의 통제형 명령을 어떤 상황에서 위임할 것인가와 그 결심을 보좌할 것인가를 숙고해야 한다.

따라서 재래식 전장 상황에서는 “현장에서 확실하게 대응·처리한 다음 보고”³⁵⁾를 강조하는 것이 중요하지만, 국가의 운명을 좌우하는 핵전쟁 환경에서는 핵억제 및 대응을 위한 국가지휘통제기구를 제도적으로 마련해야

34) 통제형과 위임형 핵지휘통제에 관해서는 김보미 “북한의 핵전력 지휘통제체계: 이론적 예측과 안정성 전망,” 국가안보전략연구원(INSS) 연구보고서(2020), pp. 1-125 참조.

35) “한미, 북 ICBM 타격 훈련...윤 대통령 “선조치 후보고,” 『YTN』 (2024.10.31.), https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_202410311850425619(검색일: 2024.11.14.)

한다. 한미핵협의그룹을 통제할 수 있는 상위의 국가통수권자를 보좌하는 통제기구가 지금부터 가동되어야 한다. 국무총리, 국가안보실장, 외교부장관, 통일부장관, 국방부장관, 합참의장이 포함된 국가 핵억제 및 대응통제 심의기구와 실장급 실무 조직이 구축된다면 건의된 사항이 대통령의 승인을 받으면 바로 전략사령관에게 전파되는 지휘통제체계가 구축될 수 있다. 그리고 이는 곧 자체 핵무장 이후 국가핵지휘통제기구로 전환하면 핵사용에 대한 효율적 통제 기능을 수행할 수 있을 것이다.

다만 국가핵통제기구에서부터 전략사령부에 이르는 상부의 지휘계선은 핵전력화 단계에서 검토해야 한다. 핵무기가 없는 상태에서 국가핵통제기구를 편성, 운용하는 것은 어불성설이기 때문이다. 현재 북한과의 모든 교전은 평시 자위권적 조치 외에는 모두 한미가 협의(위기시)하고 있다. 그리고 그 최종 결정은 정전시, 즉 평시이지만 정전관리 지역에서 상황이 발생한 경우는 유엔군사령관이 하며 전시에는 연합군사령관의 책임하에 있다.³⁶⁾ 전략사령부 창설에 따라 전시 연합군사령부와 어떤 지휘관계로 운용할 것인가는 향후의 자체 핵무장 상황을 구속하게 되므로 신중하게 협조 관계 정도로 추진하는 것이 적절해 보인다. 연합군사령부의 작전통제부대로 전략사령부는 자체 핵무장의 실익을 구현할 수 없다. 자체 핵무장을 고려하지 않고 지휘관계를 구축하면 상황이 변화했을 때 되돌리기도 어렵다는 점을 고려해야 한다. 6·25전쟁 시기 이양한 우리 군에 대한 전시작전통제권은 74년이 넘었는데도 아직 우리 스스로 행사하지 못하고 있다.

IV. 결 론

대한민국은 핵무장을 하지 않은 나라이지만 북한에 의한 핵전쟁을 억제하고 핵도발에 대응하기 위해 전략사령부를 창설하였다. 전략사령부라는 명칭은 전략+사령부의 합성어로서 한국의 전략사령부에서 전략은 핵무기의

36) 한미의 군사 지휘관계에 관해서는 Jaekyu Jang, "Problems of the ROK-U.S. Combined Command Structure and Alternatives," The Korean Journal of Defense Analysis(Vol. 35, No. 4, 2023), pp. 521-539 참조.

등장에 따라 확장된 전략의 의미로 핵전쟁의 억제와 대응을 위한 것으로 요약할 수 있다. 이에 더하여 전략이 가지는 원래의 의미인 전쟁의 승패를 가져오는 전승 차원의 대전략을 실행하는 의미도 가진다. 이 기준에 따라 대한민국 전략사령부의 운용 방향을 요약하면 첫째로, 전승을 위한 대전략의 실행 지원을 위해서 ① 적도발로 인한 개전 초기 피해의 최소화 ② 정밀하고 압도적 타격과 기동으로 적 중심 무력화 ③ 전략적 협상으로 승전 공고화를 위해 운용해야 한다. 둘째로, 가장 중요한 전략사령부의 과업인 핵전쟁의 예방 및 억제를 위해서는 ① 핵전쟁 억제를 위한 작전계획의 수립·준비·시행·통제 ② 핵전쟁 억제를 위한 군사 분야 대미협력 ③ 핵전쟁 억제를 위한 전략적 능력의 통합 발전 ④ 그 외 핵전쟁 억제와 관련된 사항을 중심으로 운용해야 한다.

남북은 서로 대치한 가운데 북한은 이미 핵무장을 한 상태이며, 한국은 자체 핵무장 없이 미국의 핵우산으로 대응하는 비대칭적인 핵전략 상황에 직면해 있다. 그리고 북한은 핵보유국인 중국은 물론 러시아와도 상호 자동개입 조항이 포함된 군사조약을 체결하고 있어³⁷⁾ 그 비대칭성은 더욱 확대되고 있다. 전략적 판단상 조금이라도 미국의 핵우산이 불안한 상황이 되면 한국으로서는 자체 핵무장을 아니 할 수가 없게 될 것이다. 따라서 한국 전략사령부는 자체 핵무장에 대한 준비도 해나가는 것이 합리적 선택일 것이다. 이를 위해서는 전략사령부는 핵무기전력화와 핵지휘통제체계 구축을 준비하는 데에 기여할 수 있을 것이다.

4년 전 퇴임하였던 트럼프(Donald John Trump)가 2025년 1월 미국의 제 47대 대통령으로 귀환함에 따라 미국의 대한반도 안보정책이 조만간 재편될 것으로 보인다. 트럼프의 국가안보보좌관에는 마이클 왈츠(Michael Waltz) 하원의원이, 국무장관에는 마르코 루비오(Marco Antonio Rubio) 상원의원이 취임하였다. 또한 국방장관에는 대북 협상과 주한미군 감축에 우호적인 44세 피트 헤그세스(Pete Hegseth) 폭스뉴스 진행자가 임무를 수행하고 있다.³⁸⁾ 나아

37) 이승현, “김정은 위원장, 푸틴 이어 북러조약 비준...비준서 교환 즉시 효력,” 『통일뉴스』 (2024.11.12.), <https://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=212059>(검색일: 2024.11.15.)

38) 이민석, “40대·비전문가·충성과... 파격·충격으로 일관한 트럼프 인선,” 『조선일보』 (2024. 11.16.), <https://www.chosun.com/international/us/>(검색일: 2024.11.16.)

가 정책담당 국방차관에 콜비(Elbridge Colby) 전 국방부 부차관보를 지명하였다. 콜비는 인터뷰를 통해 한국의 핵무장을 자주권에 관한 사항으로 반대하지 않으며 미국에도 도움이 될 것이라는 논리를 펴기도 했다.³⁹⁾

무엇보다 자국의 국가 이익을 우선하는 국제적 환경이 조성된 현재의 상황에서 한국은 이를 잘 활용하여 전략사령부를 어느 하나의 전략이 아니라, 2개의 전략개념과 동시에 $+a$ 를 구현하는 완전한 전략사령부를 지향해 나가야 할 것이다.

끝으로 본 논문은 이제 창설된 지 채 6개월도 되지 않은 대한민국의 전략사령부가 보다 전략적으로 운용 방향을 정립해 나갈 것을 바라는 차원의 시론적 연구라는 점을 밝힌다. 따라서 대전략 등 전략 개념의 심층 연구, 자체 핵개발 필요성, 외국의 전략사령부 운용사례 등은 본 연구의 한계라는 점을 밝히며 강호제현(강호 문화의 뛰어난 제자들)의 후속 연구를 기대한다.

○ 접수일: 2025.1.17.

○ 심사 완료일

- 1차: 2025.2.1.

- 2차: 2025.2.18.

○ 게재 확정일: 2025.2.24.

39) 콜비는 같은 맥락에서 북한의 위협에는 한국이 스스로 대응해야 하며, 주한미군이 북한의 도발에 대응하는 인계철선 역할에만 묶여있는 것을 반대하고 대중국 역할을 강화해야 하며, 북한의 비핵화는 가능성이 없는 대안으로 군비통제 협상을 선호하며 전시작전통제권을 한국에 전환하는 것을 찬성하는 입장을 피력하였다. 한국군사문제연구원, “트럼프 2기 외교·국방 인사 지명 합의,” KIMA 뉴스레터 제1736호(2025.1.9.), p. 2.

참고문헌

- 국가정보원, 『북한법령집 上』, 2024
- 군사연구 편, “전략사령부 창설과 K2 & K21 IFV 대규모 개량사업,” 『군사연구』 통권 제166호, 2017.
- 권태영 외, 『북한의 핵미사일: 위협과 대응』, 서울: 북코리아, 2014.
- 김보미, “북한의 핵전력 지휘통제체계: 이론적 예측과 안정성 전망,” 국가안보 전력연구원(INSS) 연구보고서, 2020.
- 김열수, “국군 전략사령부 창설 계획과 과제,” 『KIMA정책연구』통권 제5호, 2022.
- 김정기, “김정은 시대 북한의 전쟁지도체계 유형 변화와 특징,” 『국가전략』(제30권 2호), 2024.
- 김정기, 『한국 전쟁지도체계의 발전』, 서울: 선인, 2021.
- 박창희, 『군사전략론』, 서울: 플래닛미디어, 2018.
- 세종연구소, “전략사령부 창설, 어떻게 볼 것인가?,” 제6차 세종국방포럼결과, 2022.
- 손경호, 『동북아 국가들의 6·25전쟁 정책과 전략』, 지문당, 2015.
- 장재규, “한국의 전략사 창설 정책 평가: 목적 정합성과 구조 효율성 중심으로,” 『국가안보와 전략』제23권 2호, 2023.
- 정경운, “한국형 전략사령부 창설 방안의 모색,” 『국가전략』제28권 1호, 2022.
- 정상돈, “김정은정권의 군사전략 : 목표와 방법,” KIMA 동북아안보정세분석, 2015.
- 하채림, “한국형 3축 체계 컨트롤타워 전략사령부 창설 추진,” 『마이더스』 통권 제222호, 2022.
- 한국군사문제연구원, “트럼프 2기 외교·국방 인사 지명 합의,” KIMA 뉴스레터 제1736호, 2025.
- 한국군사문제연구원, “한미 미사일지침 협정 종료와 함미,” KIMA 뉴스레터 제1006호, 2021.

Jaekyu Jang, “Problems of the ROK-U.S. Combined Command Structure and Alternatives,” *The Korean Journal of Defense Analysis*(Vol. 35, No. 4), 2023.

Senate Committee on Armed Service, Statement of Anthony J. Cotton Commander U.S. Strategic Command Before the U.S. Senate Committee on Armed Service(29 Feb. 2024).

『경향신문』, <https://www.khan.co.kr/>

『국가법령정보센터』, <https://www.law.go.kr/LSW/main.html>

『국방일보』 <https://kookbang.dema.mil.kr/>

『나무위키』, <https://namu.wiki/>

『뉴스토마토』, <https://www.newstomato.com/>

『매일신문』, <https://www.imaeil.com/>

『연합뉴스』 <https://www.yna.co.kr/>

『위키백과』, <https://ko.wikipedia.org/>

『조선일보』 <https://www.chosun.com/>

『통일뉴스』, <https://www.tongilnews.com/>

『한국일보』, <https://www.hankookilbo.com/>

『YTN』, <https://www.ytn.co.kr/>

Abstract

Operational Directions for the Strategic Command of the Republic of Korea

kim, jeong-ki

Although the Republic of Korea is not nuclear-armed, it has established a strategic command to deter nuclear war and respond to nuclear provocations. Its name is a combination of strategy + command, and it must be operated to suppress and respond to nuclear war and win the war for the grand strategy level, both of which are key strategic concepts. In addition, it is necessary to prepare for its potential nuclear armament at the strategic command level, a demand that is growing at home and abroad due to the recent worsening nuclear war environment in Korean peninsula as well as Northeast Asia.

Accordingly, operational directions of the strategic command of the Republic of Korea should first focus on the establishment, preparation, implementation, and control of operational plans to curb nuclear war. And military cooperation to check nuclear war, integrated development of strategic capabilities to block nuclear war, and other measures to deter nuclear war are also as same. Second, in order to support the implementation of a grand strategy, minimizing the initial damage caused by enemy provocation, neutralizing the enemy with precise and overwhelming strikes and maneuvers, and strategic negotiations should be conducted to ensure victory.

North Korea has signed a military treaty with nuclear powers China and Russia that includes provisions for mutual automatic intervention while deploying nuclear missiles. Now, South Korea is in an asymmetric regional nuclear war environment. The limitations of U.S.

nuclear umbrella is increasing South Korea's demand for its own nuclear armament. Therefore, South Korea's strategic command should aim for a complete strategic command that incorporates additional capabilities by turning nuclear armament into a task and preparing to build a nuclear command and control system.

Keywords: Strategy, Strategic Command, Grand Strategy, Nuclear Strategy, Nuclear Armament

키징거와 브란트 시기의 내독무역과 내독무역을 통한 서독의 안보전략

김 진 호 *

- I. 서 론
- II. 키징거 대연정 시대의 내독무역
- III. SPD-FDP정부의 신동방정책과 내독무역
(Innerdeutsche Handel)
- IV. 내독무역 (Innerdeutsche Handel)에 있어서
법적(de jure) 승인과 사실상(de facto) 승인
- V. 결 론

* 서원대학교 교수

논문 요약

대연정시기인 1966년과 소연정시기인 1969년에서 1970년대 초의 내독무역은 비약적 발전을 거듭하였다. 분단시기 양 독일간의 무역정책과 교류를 살펴보면 양독일 간 경제교류가 결국 서독과 동독의 상호공존을 인정한 데탕트라는 거대한 흐름 속에서 이루어졌고, 산업자본의 이익을 대변하는 FDP와의 연정이 주효했다. 또한 내독무역을 접근하는데 있어서 동독에게 회유 및 정치적 인센티브 등을 부여했다는 것은 매우 중대한 내독무역의 특징이다.

특별히 서독정부는 법적 승인을 원하는 동독정부에게 사실상 승인을 내세우면서 법적승인을 막으려 했다. 또한 서독정부는 법적 승인이 안되었때에 동독에게 어떠한 경제적 이점이 있는지를 강조했다. 특별히 내독무역의 증대는 FDP가 원하는 것이었고 시대 흐름에도 맞았다. 동독 역시 표면적으로는 서독의 자본주의 물결을 차단(*Abgrenzung*) 정책으로 막으려했으나, EEC회원국에 준하는 내부교역관세 혜택과 스윙무이자차관, VE 환율 혜택, 기술이전, 소련으로부터의 의존도 줄임 등등 엄청난 내독무역의 혜택 역시 결코 포기할 수는 없었다.

주제어: 내독무역, 내부교역, 동방정책, 신동방정책, 데탕트

I. 서론

분단시기 양 독일 간의 무역정책과 교류는 여전히 분단상태인 우리에게도 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 본고는 분단시기 서독이 양 독일 간 내독무역을 어떻게 관리했고 추진했는지를 추적해보고자 한다. 특별히 브란트수상 시기는 신동방정책을 본격적으로 추진하던 시기였으며 그 이전 키징거 시기에도 이미 내독무역을 준비하던 시기였다. 본 고에서는 대연정 시기와 소연정 시기인¹⁾ 1960년대 후반과 1970년 초의 내독무역의 양상을 다룸으로써 양 독일 간 무역이 어떻게 발전하였는가를 국제질서라는 맥락에서 분석하고자 한다. 베트남전의 종식을 공약으로 내걸었던 닉슨은 베트남전의 종식을 골자로 한 닉슨 독트린과 얼마 전까지만 해도 결코 상상할 수 없었던 외교관계²⁾를 맺음으로써 본토를 지배하고 있던 공산당 정부의 중국을 상임이사국으로 승인하기에 이른다. 이러한 데탕트 분위기에서 서독은 시대적 상황과 국제질서에 편승해야 되었고,³⁾ 양 독일 간 관계개선에도 박차를 가해야 했다. 따라서 이때의 내독무역의 확대는 국제질서의 변화와 맥을 같이한다는 점에서 주목해야 한다.

내독무역을 이해하는데 있어서 중요한 부분은 동독정부에 대한 승인 여부이다. 이 부분에 있어서 키징거와 브란트의 근본적 기조는 다르다. 물론 양 수상 모두 긴장완화와 데탕트를 통한 평화구현을 달성한다는 목표점은 같았다. 그러나 동독을 승인해야 하느냐 아니면 동독을 승인하지 않느냐의 문제에 대해서는 입장차이가 있었다. 키징거는 만일 동독을 승인하게 되면 서독의 헌법인 기본법⁴⁾에서 규정하는 재통일 의무 위반, 그리고 전 독일인에 대

1) 대연정은 CDU-SPD(1966-1969) 시기, 소연정은 SPD-FDP(1969-1982) 시기를 말한다.

2) 당시 미국과 중공과의 수교를 의미한다.

3) 이러한 동서 데탕트분위기에서 추진된 것이 신동방정책이다.

4) 독일인들은 독일 항복일인 1945년 5월 7일 0시(Null Stunde)부터 시작된 독일인들의 냉혹한 현실 문제에 직면했다. 그 냉혹한 현실문제는 상실된 영토와 분단 등과 관련된 것으로써 분단문제를 포함해 독일연방공화국의 외교적인 딜레마에 관한 문제, 영토문제, 유럽 내에서의 독일의 지위와 위치에 관한 문제, 동방정책에 관한 문제를 총괄한다. 이를 독일문제라고 한다. 패전국으로써의 현 상태(영토 및 분단 등)는 임시적인 것이고 나중에는 독일인들이 회복하고 찾아와야한다는 데 근거했다. 따라서 서독은 헌법을 제정할 때 완전한 의미의 헌법(Verfassung)이라는 명

한 보호의무 위반이 문제가 된다고 보았다. 실제로 브란트가 동독을 국가로써 승인했을 때 브란트는 헌법위헌으로 연방의회로부터 탄핵을 당한바 있다. 연방 의회에서 기독교민주당⁵⁾은 브란트가 재통일 의무 위반, 모든 독일인에 대한 보호의무를 위반했다고 헌법재판소에 위헌심사를 요구하면서 건설적 불신임안을 가결시킨바 있다. 그래서 기존 기본법을 유지하면서 소극적인 내독교역의 확대를 추진한 것이 키징거이다. 또한 키징거는 동유럽과 소련과의 관계를 확대하기 위한 신동방정책을 추진했다.⁶⁾ 이를 통해 볼 때 내독무역은 단순히 양 독일

청을 쓰지 않고 기본법(Grundgesetz)이라는 명칭을 사용했다. 즉 독일문제가 완전히 해결되었을 때 비로소 헌법이라는 명칭을 사용할 수 있는 것이다. 서독은 자신을 독일 전체를 대표하는 유일한 합법적 정부라고 주장했기 때문에, 헌법이라는 명칭을 사용하면 마치 분단을 인정하는 것처럼 보일 수 있었다. 따라서, 기본법이라는 명칭을 통해 동독을 인정하지 않으며, 언젠가 독일이 다시 하나가 될 것이라는 의지를 반영했다. 동독과의 통일을 염두에 두었기 때문에 현상황을 임시적인 상황으로 본 것이다. 그러나 1991년 통일이 된 독일은 여전히 기본법이라는 명칭을 사용하고 있다. 독일이 재통일이 되었으나 2차대전 이전의 영토를 여전히 상실했기 때문이라고 필자는 판단하고 있다.

- 5) 이하 기독교민주당을 약칭인 CDU로 사용하기로 한다. 독일정책과 동방정책을 본질적으로 접근하기 위해서는 독일의 정당사 및 정당들의 정책 기초를 필수적으로 이해해야 한다. 기독교 민주당(Christlich Demokratische Union; CDU)은 현재 SPD와 함께 독일 내 가장 강력한 국민 정당이다. 1945년 6월 베를린과 쾰른에서 기독교 민주당의 창립총회가 개최되었다. CDU는 비사회주의 계열로써 기독교 원칙을 바탕으로 하고 민주주의와 자유를 존중하는 대규모의 국민 정당이다. 즉 비이념 정당으로써 이념을 통한 유토피아추구를 배제한다. 인간의 유한성, 불완전성, 원죄를 인식하며 공공의 문제에 있어서 기독교 원리와 윤리관에 입각한 대정당만이 나치즘과 공산주의 무신론적 독재에 대항하고 독일인의 교육과 재흥의 길을 열어준다는 문제 의식 하에 창당하였다. 기독교적 세계관만이 법, 질서, 절도 등에 있어서 개인의 존엄성과 자유를 보장하며 나아가 진정한 민주주의를 보장하고 기독교 윤리관을 통해 개인의 권리와 의무, 국가 재건, 국가 권력 제한 등의 규정을 추구하고자 한다. 새로운 정당의 핵심은 중앙당의 구교도로 형성되었지만 상당수의 개신교도들이 당내 주류로 편입되었다. 경제적으로 자유경쟁에 대한 규제를 인정하고 정강정책 속에 사회적 시장경제를 독일의 경제정책으로서 적극적으로 실행하였다. 1947년 기독교 사회당(CSU)과 연정을 하고 1948년 8월에 실시된 연방의회 선거에서 승리를 거둠으로써 국민의 강력한 지지를 받았다. 1950년대에 사회적 시장경제를 바탕으로 급속한 경제 성장을 꾀하며 국가 재건에 이바지함으로써 총선 때마다 과반에 가까운 지지를 얻었다. 1966년 자유민주당(FDP)와의 공조가 깨지고 경쟁당인 좌파 정당 사회민주당(SPD)과 연정을 하였으나 1969년 선거에서 FDP와의 연정에 실패하여 과반 의석에 도달하지 못하며 SPD-FDP에게 정권이 돌아갔다. 1982년에 FDP와 연정하여 재집권하게 되었으며 현재 독일의 대표적인 수권정당으로 국민들의 지지를 받고 있다.

- 6) neue Ostpolitik 이라는 말을 처음 사용한 사람은 키징거이다. 키징거는 1967년 1

간의 경제교류를 넘어 서독의 독일정책 및 안보정책을 주도적으로 리드하는데 사용하였다.⁷⁾ 본 고에서 필자는 내독무역과 서독안보정책의 상관관계를 설명하고자 한다.

내독무역과 관련한 연구는 외국에서는 활발히 진행되었다. 그러나 국내에서 내독무역과 관련해 신동방정책과 연계한 연구는 매우 소수이다. 따라서 본 고에서 필자는 키징거 시대와 브란트 시대를 중심으로 한 적극적인 내독무역과 신동방정책이 미소 간의 데탕트 정책과 산업자본의 이익을 표방한 독일 자유민주당(FDP)⁸⁾과의 연정으로 인해 가능했다고 보고 있다.

당시 데탕트와 신동방정책과 관련한 연구는 매우 많기 때문에 일일이 다 언급하는 것은 무리가 있다. 그러나 내독무역과 관련된 연구는 현지에서도 소수이다. Friedrich von Heyl은 당시 정치상황과 내독무역을 연결시키는 연구를 했다.⁹⁾ Karsten Rudolph의 Wirtschaftdiplomatie im Kalten Krieg와 Randall Newnham(Newnham, 2002)의 저서도 역시 내독무역과 동방무역에 대한 몇 안되는 연구 중에 하나이며 기존의 연구를 보완해주고 있다. Rudolph의 연구는 신동방정책과 동방무역을 연결하였고 브란트의 동방정책과

월 연방의회 연설에서 신동방정책이라는 말을 처음으로 사용했다.

- 7) Gert Leptin, "Economic Relations Between the Two German States", in F. Stephen Larrabee, ed., *The Two German States and European Security* (London, 1989), 서독이 공산권과의 무역정책을 안보 전략적으로 사용하려는 대표적인 연구가 Randall Newnham, *Deutsche Mark Diplomacy: Positive Economic Sanctions in German-Russian Relations* (University Park, 2002)가 있다.
- 8) 이하 자유민주당을 약칭인 FDP로 사용하기로 한다. 정식명칭은 자유민주당(Freie Demokratische Partei)으로써 1947년 테오도르 호이츠(Theodor Heuss) 총재를 중심으로 창당되었다. 자유와 최소한의 국가 권력을 추구하는 자유주의자들이 주를 이루며 비스마르크 시대 이후 분열된 좌익 자유정당(Deutsche Demokratische Partei) 및 우익 자유정당(Deutsche Volkspartei)이 결합하여 형성된 정당이다. 19세기부터 뿌리를 내려온 자유주의를 기반으로 하고 있으며 1966년에서 1969년 사이 CDU/CSU와 SPD의 연정 당시 유일한 야당이였다. 당세는 미약하지만 CDU/CSU와 SPD가 과반수 의석을 차지하지 못할 때 연립정부 구성시 캐스팅보트를 행사하고 있다. 전형적인 우파정당이며 경제적 자유주의를 선호한다. 따라서 경우에 따라서는 CDU/CSU보다 정강 정책에 있어서 더욱 우파적인 경향을 띠고 있다. 다만 연립정권 수립시 좌우에 관계없이 탄력적으로 연정함으로써 당의 지지도와 쇄신을 기하고 있다. FDP 지지계층은 보편적으로 중소기업가, 자영업자, 변호사, 의사 등이며 경제전문가가 많은 것이 특징이다.
- 9) Friedrich von Heyl, *Der innerdeutsche Handel mit Eisen und Stahl 1945-1972. Deutsch-deutsche Beziehungen im Kalten Krieg* (Köln, 1997).

동방무역이 실질적 긴장완화를 가져왔다고 보고 있다. 오래된 저서이긴 하나 Robert Dean의 연구는 일반적으로 독일의 내독무역과 동방무역에 대해 가장 권위 있는 저서 중 하나이다.¹⁰⁾

본 고에서 필자는 이러한 선행연구를 바탕으로 독일연방기록보존소(Bundesarchiv, BA) 사료 및 독일 외무부와 공보부에서 발간된 DzD(Dokumente zur Deutschlandpolitik), TzD(Texte zur Deutschlandpolitik) 등 인쇄본 1차 사료 등을 더 보완하여 내독무역의 양상과 본질을 규명하려 했다. 또한 미국 국무부 인쇄본 사료인 FRUS 등도 일부 참조했다. 사료를 통해 본다면 브란트 정부는 동독을 법적 승인(de jure)한 것이 아니라 사실상 승인(de facto)했으며, 사실상 승인이라는 것은 엄밀히 말해 국제법적인 승인은 아니기때문에 양 독일 국가는 서로 특수한 관계에 있다는 것으로 헌법(기본법)에서 규정한 재통일의무를 위반한다는 비판에서 벗어나려 한 것으로 보인다. 후에 브란트 수상은 연방 헌법 재판소에 재통일 의무 위반, 독일인 보호의무 위반으로 제소되는데 법적 승인을 하지 않았다는 것이 연방 현재 재소 기각에 결정적 역할을 한 것으로 판단된다. 키징거는 동독에 대해 사실상 승인조차도 허용하지 않았다. 즉 키징거는 서독의 단독대표권을 포기할 마음은 없었던 것으로 보인다. 그러나 브란트는 동독에 대한 사실상 승인을 통해 단독대표권을 포기함으로써 동독을 국제사회에 제2의 독일국가로 인정받을 수 있는 길을 열어주었다. 단독대표권문제와 동독에 대한 승인에서는 입장차이가 있었으나, 키징거와 브란트 모두 내독무역을 지향하고 양국간 긴장완화를 통한 평화구현을 지향하던 자들이었다.

또한 주목해야 할 부분은 내독무역에서의 바로 FDP의 역할이다. FDP는 산업자본의 이익을 대변하는 정당으로 동서무역에 관심이 많았다. 따라서 무역의 증대와 시장개척을 위해 긴장완화와 평화구현은 FDP가 지향하는 목표였다. 사회민주당(SPD)¹¹⁾이 FDP와 연정을 했기 때문에 내독무역은 더욱 발전

10) Robert W. Dean, *West German Trade with the East: The Political Dimension* (New York, 1974).

11) 이하 사회 민주당을 약칭인 SPD로 사용하기로 한다. 1879년 창당된 바이마르 사회민주당이 전신이며 당시 베른슈타인의 수정주의를 채택함으로써 공산당과는 차별되는 사회주의 계열 좌파정당이다. 의회제 안에서의 사회주의 구현을 목표로 지

을 했다. 본고에서는 내독무역의 확대와 신동방정책의 관계 그리고 동독정부의 반응들을 관련 연구과 사료를 통해 밝히고자 한다.

II. 키징거 대연정 시대의 내독무역

1. 키징거의 대(對)동독정책의 기조와 내독무역

키징거(Kurt Georg Kiesinger)¹²⁾ 수상은 양 독일인들이 분단으로 인한 인간적인 고통을 최소화하고 동독과의 교류를 증대시키는 신동방정책(neue Ostpolitik)을 추진했다. 키징거의 신동방정책은 독일정책에 있어서는 동독과의 인간적인 교류를 강화해 편의를 도모하고 경제 교류를 증대시키며 언론 및 문화 단체의 교류 및 협력 증대를 의미했다. 이와 함께 키징거는 전임 수상 슈뢰더(Gerhard Schröder)¹³⁾가 추진했던 동독에 대한 고립화 정책을 철회했다.

속적인 투쟁을 벌여왔으며 비스마르크의 사회주의 탄압 시에 위기를 겪기도 했으나 꾸준한 당의 성장세를 이어왔다. 1차 대전시 독일의 참전을 찬성하고 소련의 공산화에 영향을 받으면서 당내 급진적 인사들인 로자 룩셈부르크, 리프크네히트 등이 스파르타쿠스 사태를 일으키고 당이 분열되는 위기도 있었으나 바이마르 공화국시기 안정적인 지지도를 유지했다. 국가사회주의(나치)가 등장하면서 대대적인 사회주의자들에 대한 탄압이 있으면서 사회민주당은 해체되었다. 역사적인 맥락으로 볼 때 사회민주당은 노동자들을 위한 전형적인 좌파 정당이며 1945년 슈마허(Kurt Schumacher)가 SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands)로서 재창당 하였다. 1950년대까지 재무장정책과 EDC안에 대해 반대하였으나 1959년 고데스베르크 강령을 통해 노동자들만의 정당이 아닌 대중 정당으로서 기존의 노선을 버리고 우선회 하였다. 이를 통해 좌파정당이라는 이미지에서 벗어나기 위해 노력했다. 1959년 고데스베르크 강령이후 우선회와 과거 비현실적인 막스주의에서 현실적인 정강정책으로의 전환은 국민들의 지지를 받게 되었다. 사회민주주의, 자유와 재분배를 통한 사회 정의실현, 대기업 이윤의 균등 분배 등을 지지하며 1969년 강력한 우파정당인 FDP와의 연정에 성공하여 집권하였고 이후 적극적인 동방정책을 펴게 된다.

12) 키징거(Kurt Georg Kiesinger, 1904-1988)는 CDU소속 정치인이다. 1949년 연방의원에 당선되었고 CDU 당수를 역임했다. 1966년에서 1969년까지 SPD와 연정을 하여 수상에 취임했으며 서독의 경제적 부흥과 안정을 이끌어 냈다. 나토와 EEC정책을 유지했으며 동구권 및 동독과의 관계 개선에 대해서는 신중한 태도를 보였다.

13) 혼히 슈뢰더(Gerhard Schröder, 1904-1989)는 서독의 외교안보정책인 움직임의 정책(Politik der Bewegung)으로 알려진 인물이다. 특히 우리나라의 경우 국가재

또한 그는 실질적으로 할슈타인 정책¹⁴⁾을 폐기시킴으로써 동구권 국가들과의 외교관계를 회복했다. 그러나 키징거는 이러한 신동방정책을 추진하면서 동독에 대한 승인은 결코 하지 않았다. 키징거는 수상 취임 연설에서 독일인들이 분단으로 인해 인간적인 불편함을 최소화해야 한다고 언급하고 비록 분단되어 있으나, 서로 경제적 문화적 교류의 자유를 상실해서는 안된다고 주장했다. 또한 이러한 주장을 하면서도 결코 이러한 관계 증진이 제2의 독일국가로써 동독을 인정하는 것은 결코 아니라고 말했다.¹⁵⁾ 그러나 브란트(Willy Brandt)¹⁶⁾와 SPD에게 재통일은 냉전시대에 추구했던 위험한 환상에 지나지 않았다. 오히려 브란트는 정부가 비현실적인 통일이라는 화두에 집착해서는 안된다고 주장하면서 비현실적인 통일을 강조하는 것 자체가 정부의 기본적 기만이라고 규정했

건최고회의 의장이었던 박정희의 서독방문시 파격적인 차관 제공 및 지멘스 등 전자통신 분야 기술이전 제공 등을 약속하고 실현시킨 서독의 수상이었다. 그는 전형적인 친미주의자, 대서양주의자로서 서독의 안보는 강력한 나토에 의해 보장되며 미국을 중심으로 한 집단안보체제인 나토내에서 서독의 위상을 극대화하려했다. 또한 동구권과의 교류는 하되 명백한 적대국이라는 원칙을 그대로 유지했으며 할슈타인 독트린에 기반한 동독에 대한 고립화도 지속시켰다. 물론 이는 동독에 대해 적대적 관계를 규정한 전형적인 흡수통일정책이다.

- 14) 할슈타인 독트린이라고도 한다. 1951년에서 1958년까지 서독의 외무부 차관이었던 발터 할슈타인(Walter Hallstein)이 추진했던 외교정책이었다. 그레베 외무부 정치국장이 고안했고 1955년 할슈타인(Walter Hallstein) 외무부 차관이 대내외에 천명한 서독의 외교안보정책이다. 할슈타인 독트린은 동독과 외교관계를 맺는 국가와는 서독은 외교관계를 맺지 않겠다는 원칙이다. 물론 할슈타인 독트린에서 초강대국인 소련은 예외로 했다. 이는 동독고립화정책이었으며 동독을 주적 및 적대국으로 규정해 흡수통일을 해야하는 대상으로 설정한 전형적인 통일정책이었다. 할슈타인 독트린은 독일을 대표하는 국가는 서독이라는 단독대표권 유지와 연결되었다. 서독정부는 1957년 유고슬라비아와 1963년 쿠바에 대해 할슈타인 독트린을 적용해 단교한 바 있다. 이로 인해 1960년대 동독의 수교국은 13개국에 불과했다.
- 15) AdG 1966, p. 12865, Regierungserklärung vom 13. Dezember 1966, Kiesinger. 키징거는 끝까지 동독을 승인하지 않았다.
- 16) 브란트(Willy Brandt, 1913-1992)는 SPD 소속 정치인이다. 당내 실권자였던 베너(Herbert Wehner, 1906-1990)는 브란트의 유력한 경쟁자였으나 베너를 제쳐 당내 권력투쟁에서 성공하고 또한 FDP와의 연정에도 성공하여 1969년에서 1974년까지 수상직을 맡게된다. 적극적인 동구권과의 관계개선과 동방무역 그리고 내독무역 증진정책을 펼쳤고 이러한 동방무역에 대한 관심은 FDP와의 연정성공에 결정적 요인이 되었다. 그러나 이러한 동독과 동구권과의 관계 개선정책은 공산주의와 타협하는 것이며 독재정권인 공산당의 압제하에 고통받는 동독주민에 대한 배신행위라는 비난을 국민들과 CDU로부터 받게되었다. 또한 그가 추진했던 신동방정책은 분단정책이라는 비판을 받게되었다.

다.¹⁷⁾

SPD는 FDP와의 정치적 연대 및 CDU견제를 위해 동방무역에 대해서 매우 적극적인 입장을 보인다. 브란트 서베를린 시장은 1964년 5월 13일에서 20일까지 미국을 방문하고 딘 러스크 미(美) 국무 장관에게 공식적 입장을 나타냈다. 브란트는 15일 외교정책협회연설에서 동구권의 자치를 보장하고 이를 통해 교역 관계를 활성화시켜야 한다는 동방무역(Osthandel)에 관한 그의 견해를 표명했다.¹⁸⁾ 브란트는 동유럽 사람들과의 협력은 눈에 보이는 가시적인 것이어야 한다고 말하고 지금은 유럽이 철의 장막이 아니라는 것과 유럽의 철의 장막을 종식시켜야 하는 시점이라고 주장했다.¹⁹⁾ 또한 그는 동유럽 국민들에게 공동의 경제프로그램들을 제시해서 서방은 동유럽을 두려워하지 않으며 서방이 서방과 비슷한 수준으로 그들의 생활 수준을 향상시키기를 원한다는 점을 이해시켜야 한다고 주장했다.²⁰⁾ 브란트는 전 유럽이 경제 범위 내에서 도로, 건설, 수자원 등의 협력을 도모할 필요가 있으며 민간 항공 등의 교류도 제시하였다. 그러나 브란트 시장은 독일 내에는 하나의 국가가 있으며 서베를린과 서독과의 결속이 항상 중시되어 왔다고 강조하였다.

1967년 1월 18일 키징거는 연방의회 연설에서 신동방정책(neue Ostpolitik)이란 단어를 거론하면서 새로운 동방정책을 추진해야한다는 의사를 천명했다. 키징거는 신동방정책이 전체 유럽의 행복한 미래를 열어나가는 정책이며 평화구현과 전 유럽국가들의 이해의 폭을 넓히고 소통을 하는 정책이 될 것이라고 밝혔다.²¹⁾ 대연정정부에서 CDU의 동방정책과 SPD의 동방정책은 기본적으로 갈등을 일으켰다. 키징거 수상은 동독에 대한 승인을 하지 않은 반면, 브란트는 동독에 대한 승인에 적극적이었다. 브란트 외무부장관은 동독에 대해

17) 브란트는 에곤 바와 같이 재통일의 환상을 비판하고 이러한 환상에서 벗어나야 한다고 주장했다.

18) AdsD, WBA, A3, 200, 1964년 5월 15일 뉴욕 외교정책협회에서 브란트의 연설 Rede Brandts am 15. Mai 1964; Claudia Wörmann, *Der Osthandel der Bundesrepublik Deutschland: politische Rahmenbedingungen und ökonomische Bedeutung* (Frankfurt am Main, 1982), p. 110.

19) FRUS 1964-1968, Vol. XV, Doc. 67, RELATIONS WITH EASTERN EUROPEAN STATES AND PEOPLES, Berlin, August 1964.

20) *Ibid.*

21) Dieter Oberndörfer, ed., Kurt Georg Kiesinger: Die Große Koalition: 1966-1969 Reden und Erklärungen des Bundeskanzlers (Stuttgart, 1979), p. 28.

완전한 승인을 하고 국가로서의 인정을 해줘야 한다고 주장했다.²²⁾ 이와 함께 브란트는 통일을 포기하려 했으며 동독승인과 함께 비현실적인 통일에 대한 목표설정을 중지해야 한다고 주장했다.²³⁾ 브란트는 유럽의 평화는 현재 상태 즉 포츠담 이후의 국제질서를 현상유지하는 것을 전제로 성립될 수 있다고 주장했다.²⁴⁾ 이러한 브란트의 주장에 대해 구텐베르크(Karl Theodor von und zu Guttenberg)²⁵⁾는 우려하면서 현존하는 현실을 인정해야한다는 것에 대해 보다 확실한 개념정립이 필요하다고 주장했다.²⁶⁾ 현실을 인정한다는 것이 자칫 사악한 괴뢰정부인 동독을 인정해 명백한 적인 동독정부²⁷⁾와 쉽게 타협해서는 안된다는 입장을 구텐베르크가 가지고 있었던 것으로 판단된다. 실제로 그는 소련

22) W. Schmidt, Kalter Krieg, *Koexistenz der kleinen Schritte: Willy Brandt und die Deutschlandpolitik 1948-1963* (Wiesbaden, 2001), p. 544, 이를 통해 본다면 본래 브란트는 법적 승인(법적 승인은 완전한 영구분단을 전제로 한다)까지 고려했을것으로 보이나 이는 기본법에서 명백히 위배되기 때문에 사실상 승인으로 타협했던 것으로 필자는 판단한다.

23) Heinrich August Winkler / Alexander Sager, eds., *Germany: The Long Road West: Volume 2: 1933-1990* (Oxford, 2007), p. 247.

24) BA, N 1371/ 361; DzD, V. Reihe, Bd. 1, p. 1402, Interview des Bundesministers Brandt für den Deutschlandfunk, 30. Juni 1967.

25) 구텐베르크(Karl Theodor von und zu Guttenberg, 1921-1972)는 기독교민주당의 자매정당인 바이에른의 기독교 사회당(CSU)소속으로 CDU와 SPD대연정기간 동안 키징거 수상외의 정책자문을 담당했던 의회차관(Parlamentarische Staatssekretäre)이었고 CDU/CSU 외교안보정책 대변인이었다. 나토와의 관계를 원만히 유지하고 나토의 집단안보체제의 정책을 강력히 지지했다. 소련과 동구권에 대한 강경한 노선을 유지하는 것이 서독의 안보에 도움이 된다고 생각해 브란트의 동구권과의 관계개선 정책인 동방정책에 강력히 반대했다. 그러나 브란트의 동방정책 역시 미국과 소련의 데탕트정책의 한부분으로써 미국에 의해 용인되었기 때문에 추진가능했던 정책이었다. 즉 신동방정책은 브란트가 단독으로 추진할 수 있었던 것이 아니고 미국과 소련의 합의 내지 거대한 국제관계의 틀 안에서 봐야한다. 구텐베르크가 아무리 봉쇄가 서독의 안보에 유리하다고 판단했어도 국제질서를 주도했던 미국과 소련의 생각은 달랐기 때문이다. 국제질서는 냉전이 아닌 긴장완화와 평화구현으로 변하고 있었고 브란트는 이에 부응해 미국과 소련의 데탕트 정책에 협조자였던 인물이었다고 볼 수 있다. 데탕트는 거스를 수 없는 시대적흐름이었다. 우리나라의 1972년 74남북공동성명도 당시 데탕트를 지향했던 국제질서와 그러한 세계적 변화의 한 흐름이라고 볼 수 있다.

26) BA, N 1397/ 90, Aufzeichnung von Guttenberg 20. August, 1967.

27) 기본법에서 본다면 동독 정부는 괴뢰정부이고 명백한 적이지만 동독주민은 독일주민이며 보호의 대상이 되는 존재이다. 따라서 명백한 적인 동독정부와 보호의 대상인 동독주민을 구별해야 한다.

과 동독이 주적이라는 인식을 확고히 가진 강력한 반공주의자였고 소련을 비롯한 공산권을 명백히 안보에 위협이 되는 존재로 인식한 냉전주의자였다. 그동안 서독정부는 긴장완화는 재통일 이후에나 구현해야 하며 분단시기에서 긴장완화는 없다는 확고한 방침을 가지고 있었다. 그러나 키징거가 현상유지를 거부할수록 동구권과의 관계에 있어서 심각한 손해를 감수해야만 했다.²⁸⁾ 긴장완화나 통일추구나²⁹⁾에 대한 딜레마를 직면한 키징거³⁰⁾는 1967년 4월 12일 연방의회연설에서 동독과의 교류와 관련해 16개의 구체적 항목³¹⁾을 제시하고, 이를 통해 분단을 통한 불편함³²⁾을 최소화한다는 독방정책과 독일정책

28) William Glenn Gray, *Germany's Cold War: the global Campaign to isolate East Germany 1949-1969* (Chapel Hill, NC, 2003), p. 201.

29) 분단문제에 있어서 긴장완화(평화공존)과 통일추구는 서로 상반된 개념이라고 볼 수 있다. 긴장완화(평화구현)는 상대국을 인정할 때 구현되는 것이며 통일추구는 두 국가중 어느 한쪽이 사라져야 가능한 것이기 때문에 적대적 입장을 취하는 것이기 때문이다. 따라서 통일을 추구하면서 평화공존(긴장완화)을 한다는 것은 자체 모순에 직면한다. 통일을 포기했을 때 평화가 가능하다. 키징거의 딜레마는 바로 여기에 있었던 것이다.

30) 결국 브란트는 긴장완화(평화공존)를 추구하고 키징거는 통일추구를 했다고 볼 수 있다.

31) 키징거는 양 독일간 교류와 분단불편 최소화를 위해 크게 세가지 부분을 제안한다. 첫째 일상적 편리에 관한 부분, 둘째 경제협력부분 셋째 학문, 기술, 문화 교류 등이다. 일상적 편리에 관한 부분은 1. 정상적인 여행 및 친척 방문 가능성 개선, 2. 베를린 통행협정 체결, 3. 양독일간 어음 청산 및 지불 거래 용이화, 4. 의약품 및 선물(贈物) 접수 제한 철폐, 5. 아동을 포함한 가족의 결합 가능성, 경제협력부분에서는 6. 차관 및 독일내부교역의 강화, 7. 양측 전력(電力) 및 에너지 시장 교류, 8. 교량, 도로, 운하, 철도 등 공동건설, 9. 전 베를린내 전화, 우편 체계 개량, 10. 양측 공동 관심의 경제 기술 협의기관에 관한 협의, 셋째 학문, 기술, 문화 교류에 관해서는 11. 대학 연구소 및 과학 연구단체 들간의 교환제도 확립, 12. 과학, 기술 협력에 관한 방법 추진, 13. 서적, 신문, 잡지 구독 제한 철폐, 14. 청년단체 및 학생단체의 상호 방문, 15. 스포츠 교류 16. 문화 단체의 자유로운 교류 등 16가지 사항을 제시했다. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte, Bd. 63, pp. 4686-4687; Dokumentation zur Deutschlandfrage. 8. Chronik der Ereignisse vom Inkrafttreten der Ostverträge im Juni 1972 bis zum Besuch Brandts in den USA Anfang Mai 1973, Dok. 1634, 1967년 4월 12일 키징거의 분단된 독일의 긴장완화를 위한 실질적 제안에 대한 정부기조연설 참조., 이를 통해 본다면 키징거가 비록 동독을 승인하지 않았으나 상당한 정도의 양 독일간 데탕트(긴장완화)를 구현하려 노력한 것으로 보인다. 그러나 완전한 형태의 평화구현은 상대국을 고립화·적대시하지 않고 주권국가로 승인 인정했을 때 가능하다는 것은 자명한 사실이다.

32) 여기에서 불편함이라는 의미를 결코 가볍게 생각해서는 안된다. 분단으로 인한 불

(Deutschlandpolitik)의 방향을 설정했다.³³⁾ 여기서 키징거는 내부교역 진흥을 위해 차관을 제공하고 에너지 시장교환 및 전력 공급 보장, 기술협력에 관한 협의 등을 제의했다. 동독은 이에 대해 울브리히트 독트린³⁴⁾의 일환으로 먼저 동독에 대한 체제 승인을 요구했다.³⁵⁾ 키징거는 동독승인을 절대적으로 거부했기 때문에 실질적 내독교역의 증대는 SPD-FDP 정부 이후에 있게 되었다. 키징거가 동독승인을 절대적으로 거부했다는 것은 기본법에 명시된 것과 무관하지 않다. 기본법에는 독일문제해결 즉 재통일을 지향하는 것이 헌법적 가치로 삼고 있고 독일문제해결이 되지 않을 시, 즉 동독주민들까지도 독일인으로 규정하고 있다. 따라서 모든 독일인에 대한 보호의무에 동독주민들까지 포함되어 있는 것이 서독 헌법의 가치였기 때문에 키징거는 헌법적 가치를 지키려 매우 노력한 것으로 판단된다. 오히려 후임 수상인 브란트는 동독 승인을 사실상 승인했기 때문에 법적 승인은 아니라 하더라도 연방헌법재판소에 재통일 의무 위반과 모든 독일인에 대한 보호의무 위반으로 CDU에 의해 제소당하기도 했다.

2. 울브리히트의 관계 정상화 시도와 내독무역

1968년 8월 9일 울브리히트는 동독정부 승인을 조건으로 장관급 무역 회담을 제의하며 동독정부의 합법성을 부여받고 관계정상화를 추진하려 했으며,³⁶⁾ 이에 대해 1968년 8월 17일 브란트 외무부 장관은 양 독일 간 경제각

편함은 인접지역으로 인해 긴장이 유발되거나 교류나 왕래가 불가능할 때 생기는 것이다. 일반적으로는 실향민과 가족과의 교류 단절이 주가 되나 인접지역으로의 인적교류와 경제적 교류불가로 인한 손해 그리고 단절로 인한 사회적 지출 긴장상황속에서의 불안감, 교류와 통행의 제한 등은 분단으로 인한 불편함등이다. 이러한 불편함들을 점진적으로 개선하는 것이 독일정책의 목표였고 독일문제의 극복 즉 전쟁이전의 상태로 돌아가는 재통일이라는 거대담론은 기본법 상에서만 거론될 수 있는 추상적인 문제였다.

33) Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1967, Nr. 38, vom 14. 4. 1967, p. 313.

34) 울브리히트 독트린은 동독의 지도자였던 발터 울브리히트(Walter Ulbricht, 1893-1973)서기장이 내세웠던 독일정책이다. 울브리히트 독트린은 동독을 법적으로 승인하고 주권국가로 인정하지 않는다면 서독과의 관계정상화는 불가능하다는 동독정부의 분단관리정책을 의미한다.

35) DzD, V. Reihe, Bd. 1, pp. 1115-1116, Schreiben des Ministerpräsidenten Stoph an Bundeskanzler Kiesinger, 10. Mai 1967.

36) DzD, V. Reihe, Bd. 2, pp. 1074-1084, Erklärung des Staatsratsvorsitzenden Ulbricht vor der Volkskammer der DDR.

료회담을 긍정적으로 제의했으나, WTO(Warsaw Treaty Organization)³⁷⁾의 체코슬로바키아 침공으로 인해 좌절되었다. 1968년 1월 동독의 울브리히트는 체코슬로바키아의 경제를 개혁하려는 두브체크의 정책을 환영했는데 이는 전적으로 소련의 의사에 반하는 행보였다.³⁸⁾ 울브리히트는 동독의 경제개혁을 단행해야하는 상황이었기 때문에 경제개발을 시도하는 체코슬로바키아의 경제개혁을 지지했다. 울브리히트 역시 두브체크에게 강령과 이론에만 치우치는 교조주의자들을 배격하고 실용적인 전문가를 기용할 것을 권고하기까지 했다.³⁹⁾ 그러나 두브체크가 정치적인 개혁까지 시도하고 정치적 자유화를 시도하려 하자 울브리히트는 그를 적대시하고 1968년 8월 20일 프라하의 봄을 진압하려는 소련의 작전을 지원하고 동참했다. 1968년 12월 6일 프라하 사태에도 불구하고 양 독일은 기존의 개정된 베를린 협정에서 합의된 부분을 보다 더 발전시켜 베를린장벽 이후에 경색되었던 내독무역을 획기적으로 증진시켰다.⁴⁰⁾

37) 바르샤바조약기구의 영어식 약칭을 의미한다. 미국을 중심으로한 자유진영이 나토(NATO, 북대서양조약기구)를 결성했고 1955년 서독이 나토에 가입하자 소련은 서독의 나토가입즉시 이에 대응해 소련을 중심으로한 공산권 군사동맹체인 바르샤바조약기구를 결성했다.

38) 소련은 두브체크의 자유화와 개방정책을 달가워하지 않았다. 후에 프라하의 봄은 소련에 의해 여지없이 무너진다.

39) SAMPO-BA, DY 30/J IV/ 2/2 A/3196, 'Zurkorrektur'.

40) BA, B 136/6722, Brief, von Kleindienst an den Heinz Behrendt, Dezember 6, 1968. 또한 주목할 점은 베를린 개정 협정중 합의 사항인 부록 1, 2의 D항목인 기계류, 자동차류, 강철제품, 선박, 1960년 8월 16일자 의정서 9번의 부록에 표시된 전기제품, 사무용 비품, 주조물에 관한 예산요구한도(ceiling)를 점진적으로 늘리기로 합의한 것이다. 이는 기존의 내독교역의 규모를 현저히 늘리는 결과를 낳았다. 이 합의에서 확대된 양은 서독이 동독에게 거래할 양이 1970년 회계연도 기준 4억 VE(Verrechnungseinheit, VE는 서독이 동독간의 무역에서 사용했던 화폐단위로써 서독의 화폐단위인 DM(Deutsch Mark, 서독 마르크)과 1:1 동등가치가 있는 화폐단위이다. 양 독일간의 화폐가 다르기 때문에 새로운 지불단위가 필요했고 1949년 동서독간 무역을 위한 청산단위로 사용하기로 양국이 합의했다. 양 독일간 무역에서 달러나 기축통화를 쓰지않고 독자적인 VE단위를 사용한 것은 서독의 독일정책 일환이었고 서독 마르크와 동일한 가치로 경제 수준이 상대적으로 낮았던 동독 역시 내부 교역을 하면서 VE에 대한 환율 혜택을 볼 수 있었기 때문에 서독의 요구에 부응할 수 있었다. 서독의 독일정책에 있어서 VE 고수는 압도적인 서독의 경제력의 승리라고 할 수 있다. 내독무역의 사례처럼 필자는 내한무역에서 달러나 기축통화를 쓰지않고 한국의 원단위에 상응하는 1:1 단위를 연구할 필요가 있다고 생각한다.)에서 1975년에 이르면 6억 5천만 VE까지 확대하고 동독이 서독에게 거래할 양은 1970년 회계연도 기준 3억 VE에서 1975년 5억

실러(Karl Schiller)⁴¹⁾ 경제부 장관은 클라인디스트 내부교역신탁소(TSI)⁴²⁾ 소장이 동독측과 성공적 합의를 했고 베를린 협정과 기타 부수적 합의사항을 통과시켜 내독무역의 안정성과 장기지속성을 향상시켰다고 주장했다. 실러는 교역협력자로서 양 독일이 노력하고 미래관계를 증진시키려는 의지와 거래의 꾸준한 발전이 있어야 한다고 강조했다. 실러는 합의된 광유문제(석유 및 석유 화학제품), 스윙문제, D품목⁴³⁾의 교역 확대 등은 매우 고무적인 것이며, 베를린 협정과 그 부수적인 합의사항에 관계되어 있는 기존의 협정을 크게 수정해 양 독일의 관계의 전면적 개선이 있었다고 이는 큰 공적이라고 평가했다.⁴⁴⁾

5천만 VE 까지 확대하는 것이다. 이날 실러 경제부 장관은 기자회견을 열고 양독 간 교역 관계에 대해 새로운 합의에 도달했다고 밝혔다. 그는 이 합의에서 본질적인 세가지의 사항을 소개했다. 첫째는 오랫동안 청산되지 못했던 광유(석유 및 석유 화학제품)문제의 타결이며 둘째로 모든 종류의 기계류, 자동차 류, 전기용품의 쌍방 측의 공급배당을 1975년까지 단계적으로 늘리고 현재의 공급수준을 서독의 경우 3억 VE에서 6억5천만 까지 동독의 경우 2억 VE에서 5억 5천만 VE까지 증가할 것을 합의했다고 밝혔다. 셋째로 현재의 2억 VE의 스윙을 고정시키지 않고 동독이 필요한 시기에 유동적으로 하고 25%의 융통성을 갖기로 했다. TzD, Bd. III, pp. 136-140, Bonn, vom 28. Dezember 1968, "Bundesminister Schiller: Erklärung vor der Bundespressekonferenz".

41) 실러(Karl Schiller, 1911-1994)는 하이델베르크 대학 출신으로 금융정책에 대한 연구로 경제학 박사를 취득한 자이다. 그는 하이델베르크 학파로써 독일의 경제학자이자 SPD 소속 정치인이었다. 1960-70년대 서독의 경제정책을 주도한 인물로 비록 SPD 소속이었으나 경쟁정당인 CDU가 구상하고 제시한 사회적 시장경제(Soziale Marktwirtschaft)를 적극적으로 추진해 오늘날 독일의 경제기반을 조성한 인물이다.

42) 1950년 7월 13일 서독의 재무부 장관이었던 에르하르트가 아데나워 수상에게 건의해 설립한 민간기관이다. 서독이 동독을 승인하지 않는다는 상징성을 부여하기 위해 본부는 서독이 아닌 서베를린에 있었다. 서독의 내독무역과 관련해 행정적 처리와 공무처리를 위한 민간기관(준정부기관)이었다. 서독은 내독무역은 민간에 전적으로 위임했기 때문에 정부 기관은 아니나 내독무역이라는 특수성으로 인해 정부기관의 특징이 강했기 때문에 준정부기관이었다. 기존에 남북경협이 정부간 차원에서 이루어진 것과는 대비된다. 만일 한국이 내독무역에 대한 시사점을 찾고자 한다면 내독무역이 정부주도가 아닌 TSI를 중심으로 한 민간차원에서 이루어졌다는 것을 연구할 필요가 있다.

43) 기계류, 자동차류, 강철제품, 선박 등 중공업제품에 해당한다.

44) TzD, Bd. III, pp. 136-140, Bonn, vom 28. Dezember 1968, "Bundesminister Schiller: Erklärung vor der Bundespressekonferenz".

3. FDP의 경제적 시장확보를 위한 긴장 완화정책에 대한 관심

FDP는 CDU나 SPD 등 다른 여타 정당들보다도 긴장완화정책에 가장 적극적이었다. 그 이유는 FDP가 자유주의를 기조로 하는 정당이며 산업자본의 이익을 대변하는 정당이라는 정당의 정체성과 관련이 있다. 냉전이 심화되면서 독일은 전통적인 시장이었던 동유럽과 소련을 잃어버렸다. 따라서 FDP의 입장에서는 상실했던 동구권 시장에 대한 회복이 필요하며 그 시장을 회복하기 위해 필요한 것은 평화적 공존과 긴장완화였다. 그래서 FDP의 외교안보정책의 기조는 항상 평화가 중대한 부분이었다. 따라서 FDP는 기존의 냉전적 질서와 정책에 대해서는 회의적인 입장이었다. 상실했던 동구권 시장과 동독과의 무역을 더욱 더 적극적으로 함으로써 경제적 이익을 극대화시키는 것이 FDP의 노선이었고 국제관계가 대탕트로 변화하자 시대적 변화에 능동적으로 대처할 것을 FDP는 요구했다. 이러한 FDP 요구에 CDU는 신중하게 대처하면서 기존의 입장을 고수했다. 결국 FDP는 긴장완화에 적극적인 SPD를 선택해 연정에 성공한다. 우파정당과 좌파정당이 연정을 하는 이례적인 상황이 1969년 발생한 것이다.⁴⁵⁾

1969년 2월 12일 FDP는 양 독일 간 조약을 위한 초안을 제시했다.⁴⁶⁾ 여기에서 FDP는 독일문제의 평화적 해결을 위한 과도기를 상정하고, 이 과도기 동안 두 개의 독일이 존재한다는 것을 현실적으로 인정해야한다고 주장했다. 또한 유럽의 안보와 세계 평화를 위해 서독정부는 책임감 있는 결단을 해야한다고 주장했다. FDP는 양 독일인들이 무력을 배제하고 상호왕래와 통신교류 등을 자유롭게 할 수 있도록 보장해야 하며 이를 통해 긴장완화를 해야하고, 세계적 차원의 평화유지에 이바지해야 한다고 강조했다. 베를린 문제와 관련해서도 베를린을 실질적으로 관할하는 서방연합국들이 책임있는 자세를 보여줘야 하며, 서독과 서베를린 간의 왕래가 편리하게 이루어지도록 동독이 보장해야한다고 요구했다.⁴⁷⁾ FDP가 내독무역에서 중요한 이유는 1969년 총선에서 연정

45) FDP는 경제적 시장확보와 이익, SPD는 긴장 완화를 목표로 했는데 결국 경제적 시장확보는 긴장 완화가 전제되므로 이념이 달랐던 두 정당이 연정에 성공하게 되었다.

46) BA, B 136/6449, Bericht, Betr.: Große Anfrage der FDP zur Deutschlandpolitik (Generalvertrag), Bonn, den 30, Januar 1969.

47) *Ibid.*

파트너로 CDU가 아닌 내독무역에 보다 적극적인 SPD를 선택했기 때문이다. 이로 인해 SPD-FDP연정정부가 수립되었다. SPD와 FDP의 연정정부수립으로 인해 브란트는 수상이 될 수 있었고, FDP 당수였던 발터 쉘(Walter Scheel)은 외무부장관을 맡음으로써 서독의 신동방정책 추진과정과 동방무역과 내독무역에 있어서 중대한 영향력을 행사할 수 있었다.

긴장완화 정책은 평화적 공존정책과 같은 의미이다. 평화적 공존이 가능하려면 상대국에 대한 승인이 필요하다는 것은 당연한 논리이다. 따라서 기본법에 나와 있는 재통일의무 준수는 오히려 상대국 즉 동독에 대한 비승인을 전제로 하므로 대립과 갈등이 지속된다는 딜레마를 안고 있다는 것은 독일정책과 통일정책⁴⁸⁾의 한계였다. 1969년 4월 25일 FDP의 쉘츠(Fritz Rudolf Schultz)⁴⁹⁾는 제229차 연방의회에서 양 독일 간 조약체결을 위해 정부의 노력이 필요하다고 주장했다.⁵⁰⁾ 쉘츠는 독일인들이 긴장완화를 통해 유럽의 안보와 세계평화를 실현해야 하며 독일문제도 평화적으로 해결할 가능성이 있다고 주장했다. 쉘츠는 양 독일 간의 조약이 통일을 가져다주지는 않으나 양국 간 긴장완화⁵¹⁾를 성취할 수 있다고 주장했다. 쉘츠는 현재의 동독정부가 국민들의 자유의사에 따른 민주적 정부는 아니나 그렇다고 동독정부가 현존하고 있는 사실을 무시해서도 안된다고 강조했다. 쉘츠는 서독정부는 국제사회에서 독일의 단독대표권⁵²⁾을 포기해야 하며 이러한 단독대표권을 포기해야 동독과의

48) 서독의 기본법 즉 헌법은 명백히 재통일을 지향하고 있었다.

49) 쉘츠(Fritz Rudolf Schultz, 1928-2012)는 독일의 FDP 소속 정치인이자 법률가이다. 서독 연방의회(Bundestag)의원으로 법률 및 내무정책 분야로 활동했다. 연방의회 부의장으로도 활동하면서 서독 의회운영에 중요한 역할을 수행했고 CDU 및 SPD와의 연정에서 중대한 영향력을 끼쳤다.

50) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte, Bd. 69, p. 12661, Deutscher Bundestag 229. Sitzung am 25. 4. 1969; TzD, Bd. III, p. 144; Dokumentation zur Deutschlandfrage. Bd. V: Chronik der Ereignisse von der Wiederaufnahme der Berlin-Diskussion Januar 1968 bis zur Regierungserklärung Brandts Oktober 1969, p. 509.

51) 쉘츠는 독일문제해결의 전제조건으로 긴장완화가 필요하다고 주장했다. 그러나 긴장완화를 통한 평화구현은 현상을 고착화시키는 것이므로 엄밀한 의미에서 이러한 쉘츠의 주장은 양 독일 간 조약과 독일문제해결간의 딜레마를 극복하고 이를 성사시키려는 일종의 선전이라고 볼 수 있다.

52) 단독대표권이란 독일연방공화국 즉 서독만이 독일을 대표하는 유일한 합법정부라는 주장이다. 단독대표권(Alleinvertretungsanspruch)의 명분은 서독만이 독일인들의 민주적 자유선거에 의해 정부가 구성되었다는 것이다. 또한 동독인들에게도 자

협상이 원활히 진행될 수 있을 것이라고 주장했다. 또한 서독정부가 단독대표권을 포기하면 울브리히트도 서독 정부의 협상을 거부할 명분⁵³⁾이 없을 것이라고 주장했다.⁵⁴⁾ 이는 FDP가 재통일이라는 독일문제의 해결을 유보하고 동서독 양국과 교류와 협력에 더 방점을 두고 있다는 것을 알 수 있는 부분이다. 경제교류와 경제협력 그리고 시장확보측 면에서 FDP는 사회주의 계열 정당인 SPD와 의견일치를 볼 수 있는 중대한 부분을 발견할 수 있다. 이것으로 인해 1969년 좌파기반 정당인 SPD와 우파기반 정당인 FDP가 서로 연정을 할 수 있었던 중대 이유와 근거가 있는 것이다. 시장확보와 경제교류는 구호와 철학과 이념이 아닌 실질적인 평화와 안정위에서만 가능한 것이기 때문이다.

III. SPD-FDP정부의 신동방정책과 내독 무역 (Innerdeutsche Handel)

1. 내독무역 증진과 SPD의 통일에 대한 입장

대연정 시기는 내독 무역에 있어서 정치적인 장벽을 제거하고 자유화 하는데 큰 진전이 있어왔던 시기였다. SPD-FDP 정부는 이러한 기존의

유선거권 부여는 CDU동방정책의 중대기조였다. 이는 할슈타인 외무부 차관이 1955년 제시한 할슈타인 독트린으로 연결되는데 할슈타인 독트린이란 괴뢰정부인 동독과 수교한 국가와는 서독은 외교관계를 맺지 않는 다는 것으로 나타났다. 따라서 동독의 외교관계는 공산권 국가들에만 국한되었고 매우 제한되어 있었다. 신동방정책이 추진되면서 단독대표권과 할슈타인독트린이 폐기되면서 동독은 서구 및 기타 국가들과 외교관계를 맺을 수 있게 되어 외교적 고립화에서 벗어났다.

53) 슐츠는 서독 정부가 단독대표권을 지속적으로 유지한 것을 구실로 울브리히트는 협상을 회피할 수 있었으며 서독 정부의 단독대표권 유지가 결과적으로 울브리히트의 독일정책을 정당화시켜준 형태로밖에 안된다고 주장했다. 슐츠는 당시로서는 파격적인 주장인 서독의 단독대표권 포기를 주장하면서 동독과의 관계개선에 적극적인 입장을 보였다. 우파정당인 FDP에서 공산주의 정부를 승인해야한다고 주장한 것이 특이한 사항이다.

54) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte, Bd. 69, p. 12661, Deutscher Bundestag 229. Sitzung am 25. 4. 1969; TzD, Bd. III, p. 144; Dokumentation zur Deutschlandfrage. Bd. V: Chronik der Ereignisse von der Wiederaufnahme der Berlin-Diskussion Januar 1968 bis zur Regierungserklärung Brandts Oktober 1969, p. 509.

내독무역의 기초를 재확인하고 이를 양 독일 국가의 관계개선을 강화하는 수단으로 내독무역을 더 자유화하는데 전념을 다했고 내독무역을 활성화시키려 했다⁵⁵⁾. 브란트는 재통일보다도 양 독일 간 긴장을 완화하는 것이 중요하다고 밝혔다. 1966년 6월 도르트문트 SPD 전당대회⁵⁶⁾에서 브란트는 통일에 대한 논의는 이제 그만해야 한다고 주장했다.⁵⁷⁾ 왜냐하면 통일정책은 긴장을 유도하기 때문에 평화유지를 위해 통일에 대한 미련은 잠시 버려두어야 한다는 것이 그의 생각이었다. 브란트는 수상재임 중 재통일(Wiedervereinigung)이라는 용어를 사용한 적이 없다⁵⁸⁾. 신동방정책의 목표는 통일이 아니라 분단상황에서의 긴장을 최소화하고 불편함을 줄이며 이를 통해 평화를 유지하는 것이었기 때문이다.⁵⁹⁾ 또한 양 독일국가 국민들의 생활환경과 후생 그리고 복지를 개선하며 적대적 대립이 아닌 양국을 상호승인하면서 평화공존을 하는 것이 신동방정책의 목표였다. 이와 더불어 양 독일이 경제교류와 협력을 통해 양국 모두 경제적 이익을 보는 것도 중요한 목적이었다.⁶⁰⁾ 당시 서독의 정책당국자들은 동독과의 협력을 통해 분단을 참을만할 것으로 만들기 위해 신동방정책을 추진했다고 밝히고 있다.⁶¹⁾

55) Robert W. Dean, *West German Trade with the East: The Political Dimension* (New York, 1974), p. 223.

56) DzD, IV. Reihe, Bd. 12: 1 Januar bis 30. November 1966, Nr. 235, p. 851, 1966년 6월 4일 도르트문트에서 개최된 SPD 전당대회.

57) Vorstand der SPD, Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands: vom 1. bis 5. Juni 1966 in Dortmund; Protokoll der Verhandlungen, Anträge, pp. 74-82, 브란트의 전당대회 연설에서.

58) Gert-Joachim Glaessner, *German Democracy: From Post World War II to the Present day* (New York, 2005), p. 52; Philip Zelikow / Condoleezza Rice, *Germany unified and Europe transformed: A Study in Statecraft* (Cambridge, 1996), p. 58; Roger Tilford, *The Ostpolitik and Political Change in Germany* (Lexington, 1975), p. 34, 브란트가 이렇게 재통일정책을 비공식적으로 반대했던 이유중 하나는 재통일정책이 동독 내 강성주의자들을 자극한다고 판단했기 때문이다. Gert-Joachim Glaessner, *German Democracy: From Post World War II to the Present day* (New York, 2005), p. 52.

59) Helga Haftendorn, "German Ostpolitik in a Multilateral Setting", in Helga Haftendorn / Georges-Henri Soutou / Samuel F. Wells, eds., *The Strategic Triangle: France, Germany, and the United States in the Shaping of the New Europe* (Washington D. C., 2007) p. 212.

60) *Ibid.*

61) 1970년에서 1973년까지 서독 수상실 외교안보국장이었던 스타텐(Berndt von

신동방정책은 동독에 대한 체제를 인정하고 서독이 그동안 주장해온 단독대표권을 포기해야만 이루어질 수 있는 정책이었다. 즉 동독에 대한 고립화나 동독을 불인정하게 된다면 신동방정책은 결코 추진될 수 없었다. 더 이상 독일문제는 유럽의 평화를 위협하는 문제가 되어선 안되었다. 서방승전국들은 유럽 내 긴장을 유발하는 독일문제 해결⁶²⁾을 유보하려 했고 유럽의 평화구현을 추구했다. 즉 서방 승전국들에게 유럽의 평화구현과 평화적 공존을 위한 가장 기본적인 전제는 유럽의 현상유지였던 것이다.⁶³⁾ 서독정부의 동방정책은 서독 단독의 독자적인 정책이라기보다 이러한 국제적 정세와 서방 승전국의 의도를 파악해서 추진되어야 했다. 즉 신동방정책은 재통일과 독일문제 해결을 유보하고 현상유지를 해야만 이루어질 수 있었다. 재통일을 지향해야 한다는 기본법(헌법)적 가치는 유명무실해지고 있었다.

키징거는 평화보다 자유와 정의가 더 중요하며 평화를 위해 동독주민들의 자유와 정의, 인권 그리고 기본권을 포기할 수 없다⁶⁴⁾고 언급했다. 이는 키징거가 결코 2차 대전 이후의 질서를 수용하지 않을 것이며, 현상유지를 인정하지 않고 통일을 포기하지 않으며 동독주민들의 인권을 포기하지 않겠다는 입장을 나타낸 것이다. 이는 매우 중대하다. 동독인들의 인권을 위해 동독정부⁶⁵⁾를 괴

Staden)은 신동방정책이 분단을 기정 사실화하고 분단의 피해를 최소화하는 것이라고 언급하고 있다 (Staden 1985, 121). 결국 분단을 기정사실화하고 상대국인 동독을 인정하고 상호승인해야 경제교류도 출발한다는 것을 알 수 있다. 즉 양대국간 경제교류는 상대국에 대한 승인을 하는 정책으로 통일정책이라기 보다는 분단관리정책이었다. 브란트 역시 통일이라는 용어를 사용하지 않으므로써 동독의 체제를 인정하였다.

62) 서독의 입장에서 독일문제해결이란 2차대전 이전의 영토회복, 분단극복, 재통일 등을 의미한다.

63) Renata Fritsch-Bournazel, *Europe and German Unification* (New York, 1992), p. 41.

64) 키징거 연설의 원문은 다음과 같다. “평화가 단순히 무전쟁을 의미하는 것이 아니고 세계 모든 국가가 누려야 할 자유와 정의를 의미한다. 또한 그 자유와 정의는 국민들이 누려야 한다. 어떤 이들은 2차 대전 이후 형성된 국제질서를 인정해야 평화를 가져오며 그 평화를 위해 통일을 포기하고 독일문제해결 역시 포기하라고 말한다. 만약 이에 동의를 한다면 우리는 장벽넘어에 있는 동독 주민들(동포)의 자유와 정의에 대한 기본권을 배신하는 것이며 이는 진정한 평화가 아니다. 평화는 자유와 정의와 연계되어야 한다. 평화와 자유와 정의는 하나다.”, Katza Weber / Paul A. Kowert, *Culture of Order: Leadership, Language, and Social Reconstruction in Germany and Japan* (Albany, 2007), p. 82.

65) 동독정부는 동독인(독일인)들을 압제하는 사악한 정부였기 때문이다. 이것이 서독

괴정부로 보겠다는 것은 변함이 없다는 것이다. 키징거와 CDU에게 동독정부는 동독주민을 압제하는 사악한 정부이다. 따라서 서독정부는 사악한 정부와 협상해서는 안되고 동독주민들을 사악한 동독정부로부터 구출해 내는 것이 중요하였다. 그러기 위해서는 서독은 동독정부를 고립화시키고 최종적으로 붕괴시켜야만 되는 것이었다.

그러나 브란트는 키징거와 다른 입장을 보였다. 1969년 FDP와의 연정에서 성공해 수상이 된 브란트는 수상취임 이후 언론사와의 인터뷰에서 더 이상 독일통일은 중요하지 않으며 통일보다 더 중요한 것은 평화이며 평화가 통일보다 본질적인 이익이라고 밝혔다.⁶⁶⁾ 이는 키징거와 명백히 다른 입장이었다. 브란트에게 중요한 것은 통일이 아니라 평화와 안정이었다. 사실 이 부분은 가볍게 넘길 수 있는 부분이 아니며 이러한 두 수상들의 입장차이는 매우 중요하다. 왜냐하면 단순히 통일이나 평화냐의 문제가 아니라 이것이 동독주민들의 기본권과 인권하고 연결되었기 때문이었다. 키징거는 동독정부를 괴정부로 보았기 때문에 동독주민을 보호한다는 철학적 헌법가치를 수호했다. 그러나 브란트는 동독정부를 협상의 대상과 승인의 대상으로 보았기 때문에 브란트 정부가 사악한 동독정부와 협상해 동독주민들의 기본권과 인권을 배제하는 것으로 판단될 수도 있었기 때문이다. 실제로 1973년 브란트는 이러한 헌법적 가치 수호를 위반한 것(재통일 의무위반, 모든 독일인에 대한 보호의무 위반) 때문에 CDU에 의해 탄핵당하게 된다.⁶⁷⁾

이와 같이 브란트 정부가 동독의 체제를 인정하고 재통일을 보류하여 미소 간의 데탕트 정책에 협력하게 되자 내독 간 무역은 폭발적으로 성장하게 되었다.⁶⁸⁾ 브란트는 수상취임 연설에서 1968년 12월에 있었던 양 독일 간 무역

정부 및 기본법이 동독정부를 본 기본적 시각이었다.

66) 브란트가 인터뷰한 원문은 다음과 같다. “본인은 독일이 더 이상 통일에 대해 언급해야한다고 보지 않습니다. 통일을 거론하지 않는 것이 현명합니다. 전쟁이 끝난 지 25년이 지난 시점에서 우리는 유럽의 대립보다는 협력을 추진해야하며 이러한 모든 가능성을 열어두어야 합니다. 이는 반드시 과거의 통일된 독일국가들을 의미하지 않습니다. 평화를 통해 인간이 이익을 가져올 수 있는 여러 방법들을 모색할 수 있습니다.”, U.S. NEWS & WORLD REPORT, December 29, 1969, p. 29, Interview with Chancellor Willy Brandt: Germany's Changing Role.

67) 물론 연방헌법재판소에서는 브란트의 손을 들어주었다. 브란트는 헌법적 가치를 위반한 적이 없다는 것으로 연방헌재는 결론지었고 1973년 수상 탄핵(건설적 불신임안)은 기각되었다.

협정과 그로 인한 교역 증대를 높이 평가하면서 앞으로 더욱 교역을 발전시켜야 한다고 강조했다.⁶⁹⁾ 1969년에 이르러 내독무역은 전년에 비해 36% 성장했고 브란트 수상재임 간 1968년의 2배로 늘어나게 되었다. 이는 브란트 정부가 내독 간 무역을 많이 장려했다는 것을 나타낸다. 또한 1970년 1월 서독정부는 동독으로부터 수입하는 물품에 대해 수입제한쿼터를 폐기했다.⁷⁰⁾ 서독정부가 동독 제품에 대한 수입 제한 쿼터를 폐지하면서 무역 장벽을 완화하였고, 이를 통해 양국 간 경제적 관계가 더욱 밀접해지는 계기가 되었다. 또한 이 조치는 서독이 동독을 실질적인 존재로 인정하는 방향⁷¹⁾으로 나아가는 첫 번째 경제적 신호로 해석되었기 때문에 큰 의미가 있다고 보아야 한다. 이렇듯 브란트 정부는 기존에 COCOM(Coordinating Committee for Export to Communist Area)⁷²⁾과 내독 간 무역과 관련한 베를린 협정으로 규정된 기존의 틀을 바꾸고 내독간 무역 활성화를 꾀하는 파격적인 조치를 단행했다. 내독무역의 활성화는 독일 분단으로 인한 정치적 경제적 피해를 최소화해야 한다는 입장에서 출발한 조치였다. 이를 통해 기존에 서독의 수입업자들이 수입을 하기 위해 필요했던 정부의 승인 및 허가절차가 폐지되었고 절차가 간소화되었다. 또한 브란트 정부는 동독으로부터 수입하는 물품에 대해 6%의 부가가치세를 폐지함으로써 양 독일 간 무역균형을 맞추려 했다. 내독무역의 폭발적 성장은 미소 간의 데탕트 정책과 이러한 정책에 부응하는 신동방정책(neue Ostpolitik)에 있

68) 헌법적 가치수호냐 아니면 분단현상을 전제로 한 실리(긴장완화 및 상호경제적 이익을 보는 것)냐는 것은 정치적 결단을 하면서 어려운 부분이 아닐 수 없다.

69) TzD, Bd. IV, pp. 9-40, Bundeskanzler Brandt: Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969.

70) Reuter Bonn, 5. Januar, 1970.

71) 브란트는 동독에 대한 실체 인정이 곧 평화로 이어진다고 본 듯하다.

72) COCOM은 대공산권 수출통제위원회(Coordinating Committee for Export to Communist Area)의 영어식 약자이며 1949년 11월 미국이 세운 기구이다. 미국이 공산진영에 대한 강력한 봉쇄정책을 추진했던 냉전기(1945-1955)시기에 공산권을 경제적 봉쇄 위해 전략적으로 세운 기구이다. COCOM은 미국과 소련의 양극체제시기인 1949년에서 1994년까지 공산진영에 대한 수출과 무역을 통제했고 공산권에 대한 대대적인 경제봉쇄가 현실화되었다. 본부는 파리에 있었으며 회원국은 미국, 영국, 프랑스, 서독, 이탈리아, 네덜란드, 벨기에, 룩셈부르크, 노르웨이, 덴마크, 포르투갈, 그리스, 터키, 캐나다, 일본 등 15개국이었다. 1994년 8월에 해체되었으나 1996년 7월 러시아, 한국, 동유럽국가가 포함되어 세계 평화에 중대한 위협이 되는 품목에 대한 기술규제와 수출규제를 목적인 바세나르 협약으로 재조직되었다.

었던 것이다.⁷³⁾

1970년 봄 양 독일 간 정상회담이 있기 전 아른트(Klaus-Dieter Arndt)⁷⁴⁾ 연방경제부 차관은 정상회담의 성공 여부와 관계없이 내독무역의 확대를 지속적으로 추진할 것이라고 밝혔다. 양 독일은 서로 다른 목적을 가지고 있다하더라도 경제적 협력만큼은 서로 이해관계가 일치하고 있다고 판단한 것이다.⁷⁵⁾ 경제적 협력은 평화가 선행되었을 때 가능하다. 그리고 이러한 평화와 심도 있는 내독무역의 증가는 사실상 동독을 승인했을 때 비로소 가능했다. 키징거가 동독정부와 타협하지 않겠다고 했던 CDU의 기초를 그대로 유지함과 달리 브란트는 평화를 이유로 동독을 승인해서⁷⁶⁾ 통일을 지향하는 헌법적 가치(기본법)를 벗어날 수도 있는 일종의 정치적 모험을 시도했던 것이다.

2. SPD-FDP의 동방정책과 내독 무역에 대한 동독 정부의 반응

동독정부 역시 서독과 같이 경제협력을 한다면 경제적 기적을 이룰 수 있다는 희망을 가졌고 이를 과학기술로 보았다. 동독정부는 전자, 화학, 기계와 같은 첨단산업에서 투자와 기술을 유치하려 했다. 울브리히트에게 있어서 과학기술은 코메콘(COMECON, RGW)⁷⁷⁾ 국가들 사이에서 동독의 우월한 위치를 나타내는 것이고 서구에게 사회주의체제도 생산적이라는 것을 보여줄 수 있는 선전수단이 될 수 있는 것이었다. 울브리히트는 기술적으로 발전한 사회주의가 완전한 공산주의를 구현하는 데 있어서 기본적 요소라고 파악했다. 즉 울브리히트는 기술력의 증대를 통해 완전한 공산주의를 건설하고자 했다.⁷⁸⁾ 그

73) 신동방정책은 서독의 단독적이고 독자적인 정책이 아니라 동서 데탕트라는 변화하는 국제관계에 영향을 받아 추진된 정책이라고 볼 수 있다. 동서데탕트 없이 신동방정책은 불가능했을 것이다.

74) 아른트(Klaus-Dieter Arndt, 1927-1974)는 SPD 소속의 정치인으로 연방의원(1965-1974)과 동시에 서독 경제부 차관을 역임했던 인물이다.

75) Reuter/ Leipzig, March 9, 1970, Interview mit Dr. Klaus-Dieter Arndt Wirtschaftsstaatssekretär.

76) 물론 브란트는 법적 승인이 아니라 사실상 승인이라는 단서를 두었다.

77) 코메콘(COMECON, Council for Mutual Economic Assistance)은 경제상호원조회의의 영어식 약자이다. 러시아어 약자는 RGW((Рада економічної взаємодопомог и)이다. 마셜플랜의 일환으로 설립된 OEEC(오늘날 OECD의 전신)로 자유진영간 경제협력이 가속화되자 소련은 이에 대응해 사회주의 국가간 경제협력 및 무역 증진을 위해 코메콘(RGW)을 설립했고 RGW는 소련붕괴시 자동해체되었다.

78) Arthur M. Hanhardt, Jr., "German Democratic Republic", in Teresa

러나 1960년대 후반부터 울브리히트는 소련의 브레즈네프와 갈등을 겪는데 소련은 서독과 관계 정상화 정책을 추진하고 있었고 서독과의 무역증진에도 적극적이었다. 울브리히트는 서독과의 관계 개선을 통해 서구의 과도한 영향력에 노출될 수 있으며, 서독과 소련 간의 무역은 자칫 사회주의 국가 내에서 동독의 위치가 축소될 수 있었기 때문에 소련의 데탕트 정책에 대해서는 회의적이었다.⁷⁹⁾ 울브리히트는 소련의 종속에서 벗어나고 주체적인 동독식 사회주의 건설을 목표로 한 자였다. 그러나 결국 울브리히트는 소련의 압력으로 실각되었고 1971년 실권을 쥐게 된 호네커는 SED(Sozialistische Einheitspartei Deutschlands)⁸⁰⁾ 8회 전당대회에서 레닌주의에 입각한 경제정책을 내세우고 국민들의 삶의 질을 높일 수 있는 방안들을 제시했다. 즉 삶의 질과 물질적 생활을 개선하기 위해서는 과학기술의 증진과 효율성의 증대 그리고 사회주의 생산성의 증대 등 기존 울브리히트가 주안점을 두었던 정책을 계승했다. 또한 경제정책을 사회정책과 통합하였는데 이를 통해 사회질서와 안정을 구축하려 했다.⁸¹⁾ 즉 호네커도 울브리히트와 마찬가지로 과학기술의 증대에 대해 관심을 가졌던 것이다. 따라서 호네커는 내독무역을 중요한 정책적 과제로 설정했고 서독의 협조는 중요해졌다. 결과적으로 SPD-FDP 정부가 추진했던 폴란드와의 동방무역은 전후부터 지속적으로 이어져온 내독교역으로 인해 가능했다. 폴란드 정부는 서독정부를 경계했으나 궁극적으로는 서독의 신동방정책을 통해 경제적 이익을 얻을 수 있다고 인식했다.

폴란드는 서구의 기술과 경제교류가 몹시 필요했으며 고물카(Władysław Gomułka)⁸²⁾는 서독의 신동방정책을 활용해 정치적 입지를 확보해야 할 필

Rakowska-Harmstone, ed., *Communism in Eastern Europe* (Bloomington, 1984) p. 150.

79) *Ibid.*

80) 동독내 프롤레타리아 1당 독재를 위한 유일정당이였다. 약칭은 SED이다. 국내에서는 일반적으로 사회주의통일당으로 지칭하나 본래 소련점령지구(SBZ)내 창당과정에서 공산당(KPD)과 사회민주당(SPD)이 통합해 생긴 정당이므로 통합사회주의당이 더 적절한 표현이라고 생각된다.

81) Günter Klaue, "Economic in Eastern Europe, 1945-1990", in Hans-Jürgen Wagnier, ed., *Economic Thought in Communist and Post-Communist Europe* (New York, 1998), pp. 302-304.

82) 고물카(Władysław Gomułka, 1905-1982)는 폴란드 공산당 서기장(1956-1970)이었다. 소련의 지원을 받아 폴란드를 공산화시킨 인물이다. 반스탈린주의자로 소

요를 느꼈다. 고물카는 독일과의 전후 국경선 문제를 마무리지어야 했고,⁸³⁾ 상대적으로 쾰른의 차관을 서독으로부터 받아야 했기 때문에 서독과의 관계 개선이 필요했다. 또한 폴란드는 기존에 동독과의 경제협력이 무산된 상황이었기 때문에 서독이 폴란드에 대해 접근하는 것이 보다 수월했다.⁸⁴⁾ 고물카는 서독과의 관계정상화가 폴란드의 정치 경제적 이익을 증대해줄 것이라고 생각했다. 또한 그는 정치적으로도 좁아지는 입지를 해결하기 위해 돌파구가 필요했는데, 그것이 서독으로부터 받을 수 있는 기술지원이었고 이를 심분 활용하고자 했다. 더욱이 동독과의 협력이 무산되자 고물카는 이를 극복하기 위해 서독의 신동방정책을 적극적으로 수용해 반응했고 폴란드정부는 서독을 중요한 경제협력국으로 인식하기 시작했다.⁸⁵⁾

이를 통해 본다면 동독이 서독으로부터 경제적 혜택을 받지 못했을 경우 동독은 동구권과의 경제협력(RGW)을 가속화했을 가능성이 있으며, 동독에 대한 서독정부의 경제적 영향력이 미약했을 것으로 볼 수 있다. 즉 아데나워 시기부터 지속된 내독무역정책은 SPD-FDP의 신동방정책 추진에 도움을 주었다. 서독의 경제력과 압도적 우위는 결국 동독의 차단정책의 실행을 방해했으며, 서독정부는 내독무역을 통해 기본법 안에서 특수한 관계를 유지했고, 동독주민들의 후생 및 복지 그리고 기본권 개선, 분단상황에서 불편함이 없게 만드는 환경조성⁸⁶⁾ 등 소기의 정치적 목적을 달성하였다.

런에 의해 탄압받았으나 스탈린이 사망하고 후르시초프 이후 정계에 복귀할 수 있었다. 1968년 프라하를 무력으로 진압했던 인물이며 공산주의 노선에 있어서는 양보하지 않고 강경했던 냉전주의자다. 그의 서기장 재임 기간중인 1970년 경제악화와 물가상승으로 노동자 시위가 발생했는데 이를 강경진압 후 대중의 반발로 실각되었다.

83) 고물카는 국경선 문제를 국제법적 문서로 명시해줄 것을 요구했다., Andrew Demshuk, *The Lost German East: Forced Migration and the Politics of Memory, 1945-1970* (Cambridge, 2012), p. 238.

84) Marcin Zaborowski, *Germany, Poland and Europe: Conflict, Cooperation and Europeanisation* (Manchester, 2004), p. 69.

85) Mieczysław Tomala, *Patząc na Niemcy: Od Wrogości do Porozumienia 1945-1991* (Warsaw, 1997), pp. 165-172; Marcin Zaborowski, *Germany, Poland and Europe: Conflict, Cooperation and Europeanisation* (Manchester, 2004), p. 70.

86) 이는 신동방정책의 목표였다. 통일이 목표가 아니라 불편함을 줄이고 평화를 구현하는 것이 목표였다.

IV. 내독 무역 (Innerdeutsche Handel)에 있어서 법적(de jure) 승인과 사실상(de facto) 승인

1. 내독무역에 대한 실질적 확대와 동독정부의 반응

SPD-FDP 정권이 집권하면서 내독무역은 실질적인 확대가 있게 된다. 1951년에서 1965년까지 15년 동안 내독무역은 총 200억 VE였다. 1966년에서 1980년까지 15년 동안의 내독무역량은 950억 VE로 비약적으로 증가하였다.⁸⁷⁾ 1970년 5월 21일 카셀에서 열린 양 독일 간 정상회담에서 양국정상은 스윙한도를 4억 4천만 마르크로 증액하는 데 합의했다. 브란트 수상은 동독에 대한 국제법적 승인시 동독은 서독에 대해 관세를 지불해야 하며 EEC(European Economic Community)⁸⁸⁾ 대외관세 정책으로 인해 관세 적용이 된다는 것을 강조하면서 관세나 증여세 지불 없이 내독무역을 하는데 있어서의 혜택을 부각시켰다. 즉 브란트는 동독이 요구하는 국제법적 승인요구가 결국 동독에게 경제적으로 불리할 것이라는 것을 강조했다.⁸⁹⁾ 또한 브란트는 동독에 대한 국제법적 승인이 이루어질 경우 무이자차관인 스윙차관 역시 불가능해질 것이라고 강조했다. 브란트는 신동방정책을 통해 독일 내 2국가를 사실상 인정했다. 카셀에서 열린 2차 정상회담에서 브란트는 독일 내 2국가가 존재하나 특수한 관계이며 특수한 관계를 통해 얻을 수 있는 이점을 강조했다.

그러나 동독의 여론과 언론은 내독무역 확대를 추진하는 서독에 대해 우려했다. 양 독일 간 기본조약에 대한 예비협상이 있기 전 동독 통합사회당 기관지인 ‘Neues Deutschland’ 기관지는 서구가 공산주의 국가들에 대해 교역을 확대하는 것에 대해 제국주의자들의 ‘현대판 트로이 목마’라면서 경계심을 가졌다. Neues Deutschland 기관지는 서독이 공산주의 국가들과의

87) Hans-Joachim Braun, *The German Economy in the Twentieth Century: The German Reich and Federal Republic* (New York, 1990), p. 244.

88) 유럽경제공동체를 의미한다. 1957년 로마조약에 의해 설립된 유럽의 경제공동체로 현재 유럽연합의 전신이다. 초기 회원국은 프랑스, 서독, 이탈리아, 베네룩스 3국이었다. 유럽국가들의 협력을 도모하고 신흥 강국인 미국과 소련에 대응하기 위해 만들어진 경제통합을 목표로 한 기구였고 1967년 EC로 통합되었고 1992년 마스트리히트 조약에 의해 EU로 전환되었다.

89) TzD Bd. V, pp. 125-139, Bundeskanzler Brandt: Ausführungen in der Nachmittagssitzung des Kasseler Treffens.

교역확대의 목적이 제국주의 이데올로기와 서구식의 생활방식을 전달하려는 것이며, 독립국가들의 무역을 재편해 경제적 침략과 잠식을 하려는 것이라고 비판하였다.⁹⁰⁾

〈표 1〉 스윙한도의 변화

단위 : 천만 VE	
연도	스윙(Swing) 한도
1949-1950	2
1955	10
1958-1960	15
1961-1968	20
1969	36
1970 (1월-5월)	38
1970 (5월-12월)	44
1971	44
1972 당시예상수치	54

* BA, B 136/6725, Bericht, Entwicklung des Swings im IDH, den 9. September 1971.

1970년 가을에 라히프치히에서 개최되었던 박람회에서는 동서무역 확대에 대한 열망이 표출되었던 박람회였다. 여기에서 Neues Deutschland 기관지는 서독을 포함한 자본주의 국가들의 우호적인 도움이 결국엔 동독의 체제를 위협하고 근간을 훼손시킬 것이며, 서방측의 경제적 접근은 노골적으로 동독에 대해 공격하는 것보다 위험하다고 경고했다.⁹¹⁾ 1970년대부터 서독정부는 지속적인 내독무역 증진에 대한 강력한 의지를 나타냈고 내독무역의 확대를 전망하고 있었다. 1972년 내독무역정책보고서에서 서독정부는 동독의 대소련무역 비중이 40%를 차지하며 RGW국가들과의 무역비중이 70%, 전체 사회주의 국가들과의 무역비중이 75%를 차지하고 있다고 분석했다. 나머지 25%가 자본주의 국가들과의 무역이며 내독무역은 동독의 전체 무역량의 10%를 차지하고 있었다고 분석했다. 서독정부는 동독이 내독무역을 확대시킬 수 있도록 중장기적

90) *Neues Deutschland*, 20 Nov. 1971.

91) *Süddeutsche Zeitung*, 10. September, 1970; *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11. September, 1970.

계획을 수립해야 하며 전반적인 동독의 무역구조 변경이 요구된다고 분석했다.⁹²⁾

그러나 동독은 서독 및 기타 서구와의 무역에 대해 차단(Abgrenzung) 정책으로 대응했다.⁹³⁾ 즉 동독은 동서무역이 큰 위협이 된다는 것을 공식적으로 표출했다. 모든 영역에 있어서 서독과의 경계선 및 한계를 엄격히 설정해야 하며, 이것이 국가의 권위와 주체성을 상징하는 것이며 동독의 안보를 위해 필요하다고 보았던 것이다. 그러나 실질적으로는 내독무역은 그 자체로 동독에게 이익이 되는 것이었기 때문에 내독무역 자체를 거부할 수는 없었다.⁹⁴⁾ 1972년 12월 양 독일 간 기본조약이 조인되기까지의 내독 무역은 지속적으로 늘어났다. 동독은 서독의 브란트 정부가 미온적으로 대처할 것으로 예상하고 베를린 육로에 높은 통행세를 부과함과 동시에 서독 마르크화의 확보에 역점을 두었다. 동독정부는 자본주의 국가들과의 무역을 반대하지 않는 반면, 여전히 이를 통한 정치적인 여파에 관해 다른 바르샤바 조약기구 회원국보다 더 우려했다.⁹⁵⁾

92) BA, B 136/6724, Bericht, Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR, Februar 2, 1972.

93) 동독정부는 Abgrenzung 이라는 프로파간다로 공산주의 국가의 정체성을 지킨다는 명분을 내세웠으나 실질적으로 동독경제에 있어서 큰 비중을 차지하는 서방무역(EEC 특혜)과 내독무역을 포기한다는 것은 사실상 불가능한 일이었다. 따라서 Abgrenzung 테제는 일종의 프로파간다성격이 짙은 동독정부의 제스처라고 판단한다. 왜냐하면 Abgrenzung 이후 내독무역은 오히려 과격적으로 증가 확대되었기 때문이다.

94) 동독이 내독무역으로 얻는 이점은 상당했다. 서독이 동독에서의 생산품을 서독에서의 생산품으로 간주했기 때문에 EC 내에서도 무관세 특혜를 받았다. 일례로 동독이 국제법적 승인을 요구할 때 서독의 브란트 수상은 만일 동독이 국제법적 승인이 되면 일체의 EC 회원국으로써의 특혜는 사라지며 무관세 혜택도 사라질 것이라고 강조했다. 즉 내독무역이 양 독일간의 특수한 성격의 무역이었다는 것을 이러한 상정을 통해 관찰시키려고 했던 것이다. 이로 인해 동독은 EEC회원국들의 무관세 혜택을 보았다. 또한 일방적인 서독의 무이자 차관인 스윙차관등을 통해 경제적 특혜를 부여받았다. 또한 서독으로부터 석탄을 수입하는 것은 소련으로부터의 의존도를 낮추는 것을 의미했기 때문에 동독의 입장에서 내독무역은 전략적으로도 굉장히 중요했다. 또한 서독으로부터의 기술이전 및 VE 환율혜택 등 내독무역으로 인한 동독의 이익은 실로 막대했다. Katja Hoyer, Beyond the Wall: East Germany, 1949–1990 (New York, 2023), 따라서 동독정부의 입장에서 내독무역을 함부로 포기할 수는 없었고 서독정부는 내독무역을 동독내 인권 개선 및 동독국민의 후생과 복지 그리고 분단시기 사회적 불편함(인접지역으로써의 교류 및 왕래 차단 등을 의미한다.)을 최소화하는 등의 전략적 도구로 사용했다.

이점이 국내에서 있었던 남북경협과 차별되는 부분이라고 판단된다. 서독은 동독에 대해 압도적인 경제적 우위에 있었다. 동독은 내독무역을 통해 VE단위를 통한 파격적인 환율 혜택, EEC의 무관세 혜택, 무이자 스윙차관⁹⁶⁾, 기술이전, 소련으로부터의 의존도 줄임 등등의 막대한 이익을 보고 있었기 때문이다. 또한 서독정부는 이미 동독정부가 내독무역을 쉽게 포기못한다는 것을 간파했기 때문에 내독무역을 인권문제 정치범 석방, 동독 주민들의 복지와 후생 등과 연결시켰다. 또한 법적승인이 아닌 사실상 승인을 고수함으로써 헌법적 가치 역시 확보했다. 어떠한 정치적 변화와 위기가 오더라도 동독의 입장에서 내독무역을 결코 포기할 수 없는 엄청난 이점이 있었다. 따라서 동독 정부는 겉으로는 차단정책을 취했으나, 적극적인 실행을 하기는 어려웠을 것으로 판단한다.

〈표 2〉 SPD-FDP시기 내독 무역의 증대

	단위 : 백만 VE			
	1970년	1971년	1972년	1973년
공급(Lieferungen)액	2,484	2,652	2,960	2,938
구매(Bezüge)액	2,064	2,584	2,395	2,688
합계	4,548	5,236	5,355	5,626

* BA, B 136/6728, Bericht, Bericht über den innerdeutschen Handel, Bonn, September 1974.

95) Hans-Dieter Schulz, "Handel auf Vorschuss", *Europa Archiv (EA)*, Dezember 1971, pp. 817-819.

96) 일종의 이자없는 마이너스 통장과 같다.

〈표 3〉 내독 무역량의 변화(서베를린 포함)

단위 : 백만 VE

년도	교역량(공급, 구매 합계)
1952	300
1953	530
1954	800
1955	1,000
1956	1,200
1958	1,670
1959	1,900
1960	2,082
1961	1,814
1962	1,767
1963	1,882
1964	2,178
1965	2,466
1966	2,971
1967	2,747
1968	2,872
1969	3,837

* Statistische Bundesamt. Fachserie F. Reihe 6, Wärenverkehr zwischen den Währungs gebieten der DM-West und DM-Ost Mehrere Jahrgänge

2. 내독 무역의 실질적 확대와 양 독일국가의 관계, 법적 승인이나

가. 사실상 승인이나에 대한 담론

신동방정책이 궤도에 오르면서 동방무역을 적극적으로 추진하자 동독 정부는 서구와 무역 확대를 하면서 국제법적인 국가 승인을 강력히 요구하게 되었다. 호네커 SED서기장은 내독교역에 대한 열망이 컸던 자였다. 양 독일 간 기본조약이 성사되기 몇 달 전부터 호네커는 서독 강철회사인 크룹(Friedrich Krupp AG)사(社)의 회장 바이츠(Berthold Beitz)에게 조약의 비준이 양국관계의 중대한 전환점이며 이 조약이 경제관계의 증진과 상호간의 이익과 관련이 있는 것이라고 말했다.⁹⁷⁾

97) *Neues Deutschland*, 14. März, 1972.

울브리히트 실각 이후 호네커가 집권하면서 내독관계에 대한 동독정부의 부정적 시각은 줄어들었고 양 독일 기본조약에서 동독의 특수한 지위는 유지되었다. 이로 인해 동독은 막대한 경제적 이점을 얻게 되었다. 1970년 5월 21일 카셀에서 열린 브란트와 슈토프(Willi Stoph)⁹⁸⁾의 정상회담에서 양 국은 20개의 조항에 대해 합의하고 특히 18조에 양 독일 간 무역에 있어서 협정, 위원회 등이 유효하며 경제관계를 더욱 증진시킬 것을 합의했다.⁹⁹⁾ 또한 1972년 기본조약 7조에서 양 독일은 경제와 과학과 기술 분야에서의 협력증진할 것을 명시했다. 기본조약 부속문서에서는 서독과 동독이 기존에 있었던 무역협정을 기반으로 더욱 더 발전해나갈 것이고, 장기적으로 양 국간 무역구조를 개선할 수 있는 방안들을 개발하고 합의하며, 또한 낡은 조항들이 있다면 개선해나갈 것을 다짐했다.¹⁰⁰⁾

기본조약 조인 직후 동독의 호네커 서기장은 동독은 서독과의 무역을 지속적으로 발전시킬 것이며, 서독을 통한 EEC시장에도 진출해 혜택을 볼 것이라고 언급했다. 또한 그는 동독정부는 내독무역을 축소할 의도가 전혀 없기 때문에 기본조약에 합의했다고 밝혔다.¹⁰¹⁾ 양독일간 기본조약에서 동독은 양 독일 간의 관계가 특수한 관계라고 인정했으며¹⁰²⁾, 서독측의 주장을 존중한다는 입장을 밝혔다. 본래 동독은 서독 측에 국제법적인 승인(de jure)을 요구

98) 슈토프(Willi Stoph, 1914-1999)는 청소년때부터 공산당에 가입했던 열렬한 공산주의자로서 국가사회주의노동자당 집권 시절(나치시대)에 공산전력으로 인해 탄압받았다. 전후 동독정부가 수립되자 건설부 장관과 국방부 장관을 역임하다가 1964년부터는 수상직을 맡고 정부행정을 총괄했다. 분단현상유지에 주안점을 두었던 자로써 체제유지에 집중해 브란트와의 평화적 상호공존을 추구했던 자이다.

99) 카셀에서의 회담은 비차별, 주권문제, 인권문제, 평화로의 이행, 독일문제를 관할하는 4 승전국의 권리에 관한 부분, 무역, 교통, 여행객, 우편 및 정보, 과학, 대중문화 및 스포츠 교류 등을 포함하고 있다. Kristina Spohr / David Reynolds. *Transcending the Cold War Summits, Statecraft, and the Dissolution of Bipolarity in Europe, 1970-1990* (Oxford, 2016), p. 30.

100) BA, B 136/6711, Runderlaß, des Auswärtigen Amts, Bonn: Zum Verhalten gegenüber amtlichen Vertretern der DDR im Ausland, 20. Dezember, 1972.

101) C. L. Sulzberger, "GERMAN RED CHIEF BARS UNIFICATION; But Honecker, in Interview, Foresees Improved Links With Bonn Government East German Chief Rules Out Reunification but He Foresees Improved Relations", *The New York Times*, November 23, 1972.

102) 물론 동독정부가 사실상 승인에 대해 소극적인 인정 즉 마지못해 인정하는 것이라고 볼 수 있다.

했으나 서독의 브란트 정부는 법적 승인은 불가하고 동독을 사실상 승인(de facto)하며, 양국이 비록 분리된 국가이지만 외국이 아닌 특수한 관계에 있다고 밝혔다. 동독이 법적승인이 아닌 사실상 승인에 합의함에 따라 서독정부는 동독에 대해 경제적 인센티브를 부여했다.¹⁰³⁾ 내부교역이라는 용어도 변화되었다. 내부교역(Interzonenhandel)이란 서독정부가 동독을 국가로 승인하지 않았을 때 썼던 용어이다. 따라서 브란트가 동독을 사실상 국가로 승인했을 때 브란트 정부는 내부교역이란 용어를 폐기하고 내부교역을 내독무역(Innerdeutsche Handel 혹은 deutsch-deutschen Handel 양 독일 간 무역)으로 명칭을 바꾸어 부르기 시작했다.¹⁰⁴⁾ 이는 매우 상징적 의미가 있다. 상대방인 동독을 사실상 승인(de facto)한 것이기 때문이다. 물론 동독은 국제법적 승인(de jure)을 주장했다. 그러나 법적 승인할 경우 이는 기본법에 저촉되기 때문에 브란트는 사실상 승인했던 것이다. 이는 서독정부가 동독국가를 국가로서 승인한 것이기 때문에 파격적인 것이었다.¹⁰⁵⁾

SPD-FDP 연정정부가 추진한 신동방정책과 양 독일 간 기본조약에 의해 동독은 서방국들과 외교 관계를 맺을 수 있게 되었다. 동독이 서방국과 외교관계가 정상화되면서 서방국과 동독의 무역량은 급격하게 증가되었다.

또한 동시에 동독은 대외 무역상대국에서 중요한 비중을 차지했던 소련의 비중이 낮아지게 되었고 서방국과의 비율이 높아지게 되었다.¹⁰⁶⁾ <표 4>를 본다

103) Jochen Bethkenhagen, "Soviet-West German Economic Relations: The West German Perspective", in Angela E. Stent, ed., *Economic Relations with the Soviet Union: American and West German Perspectives* (Colorado, 1985), p. 81.

104) Peter Krewer, *Geschäfte mit dem Klassenfeind. Die DDR im Innerdeutschen Handel 1949-1989* (Trier, 2008), pp. 16-17.

105) 키징거와 CDU는 기본적으로 동독정부에 대한 승인은 배제하는 입장을 지속적으로 견지하고 있었다. 과거 우리나라의 군사정부에서는 북한을 북괴로 호칭한 적 있다. 즉 북한정부는 괴뢰정부라는 말인데 오히려 북괴라는 표현은 현재 우리나라의 헌법에 맞는 표현이다. 왜냐하면 우리나라 헌법에서는 대한민국이 한반도의 유일한 합법적 정부이기 때문이다. CDU와 키징거는 독일내 유일한 합법정부를 서독 즉 독일연방공화국으로 보았고 동독정부를 괴뢰정부로 생각했던 것이다. 우리나라 헌법에서는 당시 브란트 정부가 취했던 사실상 승인이 위헌소지가 있는가도 서독의 역사적 사례를 통해 연구해 볼 필요가 있다. 서독의 사례를 볼 때 북한에 대한 법적 승인은 우리나라의 헌법에서도 명백히 위헌이다. 따라서 향후 휴전체제의 변동으로 영구분단체제가 되거나 체제변동이 생겨 북한에 대한 법적 승인을 하려면 개헌을 하는 수 밖에 없다.

106) Gale A. Matroy / John H. Vaughan eds., *Germany through American Eyes:*

면 브란트정부는 할슈타인 독트린을 폐기했고, CDU가 괴뢰정부로 규정했던 동독정부는 외교적 고립화에서 벗어나게 되었다. 동독은 이제 서방국에게도 국가로 인정받게 되었다. 파격적인 브란트의 행보에 대해 CDU는 브란트가 동독정부와 협상하고 승인함으로써 기본법을 위반했고 1,700만 명의 동독주민들을 배신했다고 비판했다.

〈표 4〉 동독에 대한 서방국(NATO)의 외교정상화

국가	외교정상화(대사급) 시기
벨기에	1972년 12월 27일
네덜란드	1973년 1월 5일
룩셈부르크	1973년 1월 5일
아일랜드	1973년 1월 12일
덴마크	1973년 1월 12일
노르웨이	1973년 1월 17일
이탈리아	1973년 1월 18일
영국	1973년 2월 9일
프랑스	1973년 2월 9일

* BA, B 136/6533, Betr.: Beziehungen der DDR zu NATO-Staaten (Stand: 20. 2. 1973); Modalitäten der Beziehungsaufnahme, Bonn, den 21. Februar, 1973.

그러나 한편으로는 할슈타인 독트린 폐기, 양 독일 간 기본조약 그리고 신동방정책은 내독무역의 활성화는 물론 동독이 국제사회에서 국가로 인정받아 외교적 활동을 할 수 있게 하는 원동력이 되었다. 기존에 동독은 서독의 할슈타인 독트린과 단독대표권으로 인해 외교관계가 사회주의권 국가에 한정되어 있었다. 이를 통해 할슈타인 독트린 폐기 이전 동독의 수교국이 13개국¹⁰⁷⁾에 불과했으나, 할슈타인 독트린의 폐기로 동독의 수교국은 폭발적으로 늘어 동독은 130여 개국에 달하는 국가와 외교관계를 맺을 수 있었고 국제적 위상이 증대되었다. 신동방정책은 동독의 고립화에서 동독을 국제사회로 끌

Foreign Policy and Domestic Issues (Colorado, 1989), p. 50.

107) 13개국은 소련, 체코슬로바키아, 폴란드, 헝가리, 불가리아, 루마니아, 알바니아, 중국(중공), 북한, 베트남(북베트남), 캄보디아, 쿠바, 에티오피아 등 13개국이 동독을 국가로 인정한 수교국이었다. 물론 서독은 할슈타인 원칙에 입각해 소련을 제외하고 이들 국가와 단교했다.

어내었고 내독무역을 활성화시켰다. 또한 이로 인해 양 독일의 분단으로 인한 불편함을 최소화시켰다. ‘분단으로 인한 불편함을 최소화’시키는 것 이것이 브란트와 SPD 독일정책과 동방정책의 목표였던 것이다.

V. 결론

대연정 시기인 1966년과 소연정 시기인 1969년에서 1970년대 초의 내독무역을 비약적 발전을 거듭하였다. 분단시기 양 독일 간의 무역정책과 교류를 살펴보면 양 독일 간 경제교류가 결국 서독과 동독의 상호공존을 인정한 데탕트라는 거대한 흐름 속에서 이루어졌고 산업자본의 이익을 대변하는 FDP와의 연정이 주효했다. 또한 내독무역을 접근하는데 있어서 동독에게 회유 및 정치적 인센티브 등을 부여했다는 것은 매우 중대한 내독무역의 특징이다. 특별히 서독정부는 법적승인을 원하는 동독정부에게 사실상 승인을 내세우면서 법적승인을 막으려 했다. 또한 서독정부는 법적승인(de jure)이 안되었을때에 동독에게 어떠한 경제적 이점이 있는지를 강조했다. 이러한 사실들은 서독정부가 사실상 승인(de facto)이라는 것을 통해 기본법을 어기지 않았다는 명분을 확보하는데 주효했다. 이는 양 독일국가에 대한 완전한 법적 승인이 아니라 사실상 승인함으로써 현재에서 신동방정책이 통일정책에 위배된다는 논리를 불식시키는데 주효한 명분으로 작용했다. 독일문제의 해결을 포기하지 않으며 재통일을 포기하지 않는다는 원칙을 서독정부는 고수하고 있었던 것이다.

이렇듯 신동방정책과 내독무역을 기본법 테두리 안에서 이루어졌다는 점에서 매우 중요하다. 사실상 브란트의 동방정책은 기본법의 경계선을 아슬아슬하게 맞추고 있었다. 모든 독일인을 보호해야 한다는 기본법의 정신을 지켜야하기 때문이다. 그러나 신동방정책이 본격적으로 추진되자 재통일에 대해서는 서독정부나 국민들도 관심이 멀어졌다. 서독정부와 국민은 양 독일 간의 평화가 더욱 중요했던 것이다. 동서독 양 독일국가는 실리적 정책을 수용했고 결국 내독무역을 비약적으로 발전하게 되었다. 특별히 내독무역의 증대는 FDP가 원하는 것이었고 시대 흐름에도 맞았다. 동독 역시 표

면적으로는 서독의 자본주의 물결을 차단(*Abgrenzung*) 정책으로 막으려 했으나, EEC회원국에 준하는 내부교역관세 혜택과 스윙무이자 차관의 엄청난 혜택을 결코 포기할 수는 없었다.

내독무역은 우리의 분단관리정책 및 남북관계에 많은 시사점을 줄 수 있다. 우리 헌법은 명백히 북한 역시 우리 영토로 규정하고 있다. 서독의 분단관리정책, 즉 독일정책(*Deutschlandpolitik*)에서는 동독에 대해 법적승인(*de jure*) 관계가 아닌 사실상 승인(*de facto*) 관계로 설정한 바 있다. 우리도 마찬가지이다. 대한민국의 영토를 헌법에서 규정한 대로 한반도라고 한다면 북한은 법적승인 대상이 될 수 없고 사실상 승인, 즉 특수한 관계로 설정해야 한다. 또한 법적승인의 대상이 되지 못한 것과 마찬가지로 동독인¹⁰⁸⁾들에 대한 명확한 규정도 우리에게 시사하는 바가 크다. 서독의 헌법이었던 기본법에서는 “동독과 이법의 적용을 받지 못하는 모든 독일인을 포함한다는 원칙(*Das gesamte Deutsche Volk bleibt aufgefordert, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden*)”을 규정하고 있다.

이는 특수한 관계에 있는 동독이라는 국가와 더불어 동독인들에 대한 서독의 명확한 규정이다. 즉 동독인 역시 서독의 국민이라는 것을 헌법에서 규정한 것이다. 이를 수호하기 위해 서독정부는 내독무역을 활용했고 이를 본고에서 관련 사료를 바탕으로 설명한 것이다. 당시 서독이 어떻게 분단질서를 관리하고 대응했는지 다양한 측면에서 연구해야 한다. 내독무역에 대한 연구가 중요한 이유는 분단질서 관리정책이 어떻게 구현이 되었는가를 역사적으로 알 수 있는 하나의 지침이기 때문이다. 내독무역은 단순히 분단된 양 독일 간의 교역이 아니라 헌법의 가치를 어떻게 구현하느냐와 관련된 문제였기 때문에 가볍게 다룰 수 있는 사안이 아니었다. 왜냐하면 분단질서를 관리하고 재통일문제와 관련 있는 서독의 안보정책과 직결되었기 때문이다. 따라서 국내의 대북정책이 보다 성숙해지기 위해서는 내독무역에 대한 세부적 연구가 지속적으로 요구된다고 판단한다. 내독무역이 단순한 양국 간 경제 및 무역정책이 아니라 전 독일인을 지킨다는 헌법의 정신, 즉 헌법을 수호하고 서독의 안보를 지키기 위한 중대한 정책으로 연결

108) 서독의 기본법에서는 동독주민을 압제하는 동독정부와 동독주민을 명확히 구분한다.

시켰다는 것이 서독의 내독무역 정책의 특징이다.

본 고에서는 키징거와 브란트 시기 즉 대연정, 소연정 시대¹⁰⁹⁾의 내독무역을 다루었다. 한국에서의 남북경협은 정부 주도하에 이루어졌지만, 내독무역은 철저하게 민간인 주도로 이루어졌다. 서독정부는 동서독 양국 간 무역에 대한 기본적인 방향설정만 관여했다. 또한 무역을 통해 동서독 모두가 경제적 이익을 보았다는 점을 중점적으로 봐야 한다. 향후 연구는 내독무역의 성격, 즉 민간인 위원회 및 기관이 내독무역에 어떠한 역할을 했는지를 규명해보는 것이 중요하리라 생각된다.

- 접수일: 2025.2.3.
- 심사 완료일
 - 1차: 2025.2.16.
 - 2차: 2025.2.27.
- 게재 확정일: 2025.2.27.

109) 소연정 시기(1969-1982)에서도 브란트 수상 재임시기 1969년에서 1974년 시기를 다루었다.

참고문헌

- AdG 1966, p. 12865, Regierungserklärung vom 13. Dezember 1966, Kiesinger.
- AdsD, WBA, A3, 200.
- BA, B 136/6449, Bericht, Betr.: Große Anfrage der FDP zur Deutschlandpolitik (Generalvertrag), Bonn, den 30, Januar 1969.
- BA, B 136/6711, Runderlaß, des Auswärtigen Amts, Bonn: Zum Verhalten gegenüber amtlichen Vertretern der DDR im Ausland, 20. Dezember, 1972.
- BA, B 136/6722, Brief, von Kleindienst an den Heinz Behrendt, Dezember 6, 1968.
- BA, B 136/6724, Bericht, Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR, Februar 2, 1972.
- BA, N 1371/ 361; DzD, V. Reihe, Bd. 1, p. 1402, Interview des Bundesministers Brandt für den Deutschlandfunk, 30. Juni 1967.
- BA, N 1397/ 90, Aufzeichnung von Guttenberg 20. August, 1967.
- Bethkenhagen, Jochen, "Soviet-West German Economic Relations: The West German Perspective", in Angela E. Stent, ed., Economic Relations with the Soviet Union: American and West German Perspectives, Colorado, 1985.
- Braun, Hans-Joachim, The German Economy in the Twentieth Century: The German Reich and Federal Republic, New York, 1990.
- Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1967, Nr. 38, vom 14. 4. 1967, p. 313.
- Dean, Robert W., West German Trade with the East: The Political Dimension, New York, 1974.
- Deutscher Bundestag 229. Sitzung am 25. 4, 1969
- Deutscher Bundestag 229. Sitzung am 25. 4, 1969.

- Demshuk, Andrew, *The Lost German East: Forced Migration and the Politics of Memory, 1945-1970*, Cambridge, 2012.
- Dokumentation zur Deutschlandfrage. 8. Chronik der Ereignisse vom Inkrafttreten der Ostverträge im Juni 1972 bis zum Besuch Brandts in den USA Anfang Mai 1973, Dok. 1634.
- Dokumentation zur Deutschlandfrage. Bd. V: Chronik der Ereignisse von der Wiederaufnahme der Berlin-Diskussion Januar 1968 bis zur Regierungserklärung Brandts Oktober 1969.
- DzD, V. Reihe, Bd. 1, pp. 1115-1116, Schreiben des Ministerpräsidenten Stoph an Bundeskanzler Kiesinger, 10. Mai 1967.
- DzD, V. Reihe, Bd. 2, pp. 1074-1084, Erklärung des Staatsratsvorsitzenden Ulbricht vor der Volkskammer der DDR.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11. September, 1970.
- Fritsch-Bournazel, Renata, *Europe and German Unification*, New York, 1992.
- Glaessner, Gert-Joachim, *German Democracy: From Post World War II to the Present day*, New York, 2005.
- Gray, William Glenn, *Germany's Cold War: the global Campaign to isolate East Germany 1949-1969* (Chapel Hill, NC., 2003).
- Haftendorn, Helga, "German Ostpolitik in a Multilateral Setting", in Helga Haftendorn / Georges-Henri Soutou / Samuel F. Wells, eds., *The Strategic Triangle: France, Germany, and the United States in the Shaping of the New Europe*, Washington, D.C., 2007.
- Hanhardt, Jr., Arthur M. 1984. "German Democratic Republic", in Teresa Rakowska-Harmstone, ed., *Communism in Eastern Europe*. Bloomington.

- Jaraus, Konrad Hugo, *The Rush to German Unity*, New York, 1994.
- Klaue, Günter, "Economic in Eastern Europe, 1945-1990", in Hans-Jürgen Wagener, ed., *Economic Thought in Communist and Post-Communist Europe*, New York, 1998.
- Krewer, Peter, *Geschäfte mit dem Klassenfeind. Die DDR im Innerdeutschen Handel 1949-1989*, Trier, 2008.
- Leptin, Gert, "Economic Relations Between the Two German States", in F. Stephen Larrabee, ed., *The Two German States and European Security*, New York, 1989.
- Matroy, Gale A. / Vaughan, John H. eds., *Germany through American Eyes: Foreign Policy and Domestic Issues*, Colorado, 1989.
- Neues Deutschland, 14. März, 1972.
- Neues Deutschland, 20 Nov. 1971.
- Newnham, Randall Everest, 2002, *Deutsche Mark Diplomacy: Positive Economic Sanction in German-Russian Relations*, Pennsylvania, 2002.
- Oberndörfer, Dieter. ed., *Kurt Georg Kiesinger: Die Große Koalition: 1966-1969 Reden und Erklärungen des Bundeskanzlers*, Stuttgart, 1979.
- Reuter Bonn, 5. Januar, 1970.
- Reuter/ Leipzig, March 9, 1970, Interview mit Dr. Klaus-Dieter Arndt Wirtschaftsstaatssekretär.
- Rudolph, Karsten, *Wirtschaftsdiplomatie im Kalten Krieg*, Frankfurt, 2002.
- SAMPO-BA, DY 30/J IV/ 2/2 A/3196, 'Zurkorrektur'.
- Schmidt, W., *Kalter Krieg, Koexistenz der kleinen Schritte: Willy Brandt und die Deutschlandpolitik 1948-1963*, Wiesbaden, 2001.

- Schulz, Hans-Dieter, "Handel auf Vorschuss", Europa Archiv (EA), Dezember 1971.
- Spohr, Kristina, / Reynolds, David, Transcending the Cold War Summits, Statecraft, and the Dissolution of Bipolarity in Europe, 1970-1990, Oxford, 2016.
- Süddeutsche Zeitung, 10. September, 1970
- Sulzberger, C. L. 1972. "GERMAN RED CHIEF BARS UNIFICATION; But Honecker, in Interview, Foresees Improved Links With Bonn Government East German Chief Rules Out Reunification but He Foresees Improved Relations", The New York Times, November 23, 1972.
- Tilford, Roger, The Ostpolitik and Political Change in Germany, Lexington, 1975.
- Tomala, Mieczysław, Patząc na Niemcy: Od Wrogości do Porozumienia 1945-1991, Warsaw, 1997.
- TzD(Texte zur Deutschlandpolitik) Bd. V.
- TzD(Texte zur Deutschlandpolitik), Bd. III.
- TzD(Texte zur Deutschlandpolitik), Bd. III.
- TzD(Texte zur Deutschlandpolitik), Bd. IV.
- U.S. NEWS & WORLD REPORT, December 29. 1969.
- Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte, Bd. 63.
- Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 5. Wahlperiode, Stenographische Berichte, Bd. 69.
- von Heyl, Friedrich, Der innerdeutsche Handel mit Eisen und Stahl 1945-1972. Deutsch-deutsche Beziehungen im Kalten Krieg, Köln, 1997.
- von Staden, Berndt, "Das Management der Ost-West Beziehungen", in Karl Kaiser und Hans-Peter Schwarz, eds., Weltpolitik, Strukturen - Akteure - Perspektiven, Bonn, 1985.

- Vorstand der SPD, Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands: vom 1. bis 5. Juni 1966 in Dortmund; Protokoll der Verhandlungen, Anträge.
- Weber Katza. and Kowert, Paul A., Culture of Order: Leadership, Language, and Social Reconstruction in Germany and Japan, Albany, 2007.
- Winkler, Heinrich August, Der lange Weg nach Westen, Bd. 2: Deutsche Geschichte vom "Dritten Reich" bis zur Wiedervereinigung, München, 2001.
- Wirsching, Andreas, Abschied vom Provisorium: Die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Munich, 2006.
- Wörmann, Claudia, Der Osthandel der Bundesrepublik Deutschland: politische Rahmenbedingungen und ökonomische Bedeutung, Frankfurt am Mein, 1982.
- Zaborowski, Marcin, Germany, Poland and Europe: Conflict, Cooperation and Europeanisation, Manchester, 2004.
- Zelikow, Philip. and Rice, Condoleezza, Germany unified and Europe transformed: A Study in Statecraft, Cambridge, 1996.

Abstract

Inter-German Trade in the Kissinger and Brandt's era and West Germany's Security Strategy

Kim Jin ho

From 1966, the period of the Great Coalition, and 1969, the period of the Little Coalition, to the early 1970s, intra-German trade continued to develop dramatically. Looking at the trade policies and exchanges between the two Germanys during the period of division, it was found that economic exchanges between the two countries took place in the context of a huge trend of détente, which recognized the mutual coexistence of West and East Germany, and that the coalition government with the FDP, which represented the interests of industrial capital, was effective. In addition, the fact that appeasement and political incentives were granted to East Germany in approaching intra-German trade is a very important feature of intra-German trade. In particular, the West German government attempted to block legal approval by offering de facto approval to the East German government, which wanted legal approval. The West German government also emphasized the economic advantages to East Germany in the absence of legal recognition. In particular, the increase in intra-German trade was what the FDP wanted and suited the trend of the times. East Germany also tried to block West Germany's capitalist wave with its Abgrenzung policy, but The East German government could never give up the enormous benefits of internal trade, such as tariff benefits similar to those of EEC member states, interest-free swing loans, VE exchange rate benefits, technology transfer, and reduced dependence on the Soviet Union.

Keywords: inter-German Trade, Interzonal trade, Ostpolitik, neue Ostpolitik, Détente

국가평판이 협상입장에 미치는 영향

(미국-소련 1차 전략무기제한협상(SALT1)의 사례)

윤 지 섭 *

- I. 문제 제기
 - II. 기존연구 검토 및 논문의 구성
 - III. 미국의 소련 평판 인식
 - IV. 미국의 협상 입장
 - V. 결 론
-

* 공군사관학교 교수

논문 요약

본 연구는 국가평판(reputation)이 국가 간 협상에 미치는 영향을 확인하는 탐색적 연구이다. 평판이란 다른 행위자 혹은 청중들이 과거 행동을 기반으로 특정 행위자에 대해 기대하는 행동이나 성향을 의미한다.

본 연구는 국제협상에서 한 국가가 협상입장을 결정할 때, 상대 국가의 평판이 영향을 미칠 것이라고 주장한다. 위 주장을 검증하기 위해 1969년부터 시작된 미국과 소련의 1차 전략무기제한협상(SALT1) 사례를 살펴보았다.

당시 미국은 이전의 협상 경험을 통해 소련에 대해 ‘약속위반 평판(reputation for cheating)’을 가지고 있었다. 이러한 평판 인식은 미국의 소련에 대한 불신이 증폭됐고, 그 결과는 협상준수 여부를 확인하는 검증(verification) 절차를 강조하는 미국의 협상입장으로 나타났다.

주제어: 평판, 국제협상, 전략무기제한협상, 협상입장, 검증

I. 문제 제기

평판(reputation)이란 다른 행위자 혹은 청중들이 특정 행위자의 과거 행동을 기반으로 하여 특정 행위자에 대해 기대하는 행동이나 성향을 의미한다.¹⁾ 국제정치학의 주요 행위자로 간주되는 국가 또한 과거의 행동에 의해 다른 국가들로부터 평판을 가질 수 있다. 국가의 평판은 다른 국가(들)의 인식과 관련한 심리적 변수이다. 이 때문에 물질변수를 강조하는 주류 국제정치학에서 관심을 많이 받지 못했지만 최근 들어 주요 설명변수로 언급이 증가하고 있는 추세이다.

본 연구는 한 국가의 평판이 해당 국가의 고유정보(private information)²⁾를 추론하는 주요 근거로 활용될 수 있는지 여부에 관심을 가진다. 만약 한 국가의 평판이 그 국가의 속내를 알 수 있는 충분한 근거가 된다면 다른 국가(들)은 그 국가의 평판을 통해 해당 국가의 미래 행동과 태도를 예측할 수 있을 것이다. 이에 본 연구는 국가 간 협상을 연구현상으로 설정하였다. 협상에 임하는 두 국가 관계에서 한 국가가 자국의 협상입장(bargaining position)³⁾을 결정하는 과정에 상대국가의 평판을 주요한 판단 근거로 활용하는지 여부를 밝히고자 한다. 본 연구의 문제의식을 질문의 형태로 정리하면 다음과 같다.

① 협상 상황에서 한 국가가 자국의 협상입장을 결정할 때, 상대국가의 평판

- 1) Allan Dafoe, Jonathan Renshon, Paul Huth, "Reputation and Status as Motives for War," *Annual Review of Political Science*, vol. 17(2014), pp. 374-375.; Shiping Tang, "Reputation, Cult of Reputation, and International Conflict," *Security Studies*, vol. 14, no. 1(2005), pp. 37-38.
- 2) 고유정보(private information)란 외부로 직접적으로 공개되지 않는 정보를 의미한다. 고유정보는 직접 파악이 어렵고 외부로 노출된 단서를 통해 추측해야 한다. 예를 들어, 국가의 의지(resolve)는 대표적인 고유정보이다. 국제정치학에서는 국가의 의지를 드러내는 단서들에 대한 연구관심이 집중되어 왔다. 이에 대한 기존연구 정리는 Joshua Kertzer, Jonathan Renshon, Keren Yarhi-Milo, "How Do Observers Assess Resolve?," *British Journal of Political Science*, vol. 51(2021), pp. 308-330. 참고.
- 3) 협상입장이란 협상에 참여하는 국가의 협상안건에 대한 주장, 입장을 의미한다. 협상입장은 주로 안건에 대한 구체적인 옵션의 형태를 갖는다. 예를 들어, SALT1에서 미국은 협상안건에 대한 내부논의를 거쳐 대통령의 NSDM(National Security Decision Memorandum)으로 협상입장이 결정, 발표되었다.

을 고려하는가?

② 상대국가의 평판은 한 국가의 협상입장 결정과정에 어떠한 영향을 미치는가?

위 질문에 대해 본 연구는 “한 국가의 협상입장 결정과정에 협상 상대국의 평판이 영향을 미칠 것이다.”라는 가설을 제시한다. 가설의 효과를 확인하기 위해 본 연구는 미국 닉슨 행정부 시기 진행되었던 소련과의 1차 전략무기제한협상(Strategic Arms Limitation Talks 1, 이하 SALT1) 사례를 살핀다.⁴⁾ 본 사례는 연구가설이 예상한 결과가 나타날 가능성 높은 사례(most-likely case)로 선정되었다. 이는 미국과 소련은 1945년 이후 세계질서를 좌우하는 축적관계로 자리 잡았으며 그 과정에서 많은 상호작용이 있었기 때문이다. 본 연구는 두 국가 간 상호작용 과정에서 상대의 행동에 대한 충분한 인식이 있었을 것으로 가정하며 이러한 인식이 특정한 평판을 형성했을 것이라고 예상한다.

본 연구는 SALT1 관련 1, 2차 자료를 활용하여 당시 미국 정책결정자들의 인식(perception)을 살핀다. 국가의 정책선택은 정책결정자의 주관적 인식에도 영향을 받기 때문에 정책결정자의 인식을 주요 독립변수로 상정하는 접근은 외교정책 분석에 빈번히 활용된다.⁵⁾ 본 연구가 주목하는 상대국가의 평판 변수 또한 인식과 관련된 심리적 요인이므로 이러한 접근의 일환으로 이해될 수 있다.

II. 기존연구 검토 및 논문의 구성

1. 국가평판의 영향력 논쟁

국제정치학에서 국가평판은 주로 국제분쟁 연구에서 국가의 의지(resolve)

4) 전략무기제한협상은 2차례의 협상으로 구성된다. 1차 협상은 1969년 11월부터 1972년 5월까지, 2차 협상은 1972년 11월부터 1979년 6월까지 진행되었으며 각각 SALT1, SALT2로 지칭된다. 본 연구는 닉슨 대통령 집권 시기에 진행되었던 1차 협상에 주목한다.

5) 대표적인 연구는 저비스(Robert Jervis)의 연구가 있다. 저비스는 정책결정수준에서 인식을 다루기 위해 살펴야 할 중요한 질문들을 제시했다. Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*(Princeton: Princeton University Press, 1976(2017)).

를 파악하는 단서로 연구되었다. 한 국가가 과거 분쟁에서 자국의 의지를 표명했던 행동은 해당 국가의 ‘의지에 대한 평판(reputation for resolve)’을 형성하며, 이 평판은 향후 국제분쟁 상황에서 상대국의 의지를 파악할 수 있는 간접적 근거가 될 수 있다.⁶⁾ 하지만 국제분쟁 학계 내에서 평판이 실제로 국가의 지를 추측하는 근거로 활용되는지 여부와 그 효과성에 대해서는 논쟁이 지속되고 있다.

일부 연구들은 평판이 정책결정에 주요 근거로 활용되지 않는다고 주장했다. 호프(Ted Hopf)는 냉전시기 미국의 다양한 과거 분쟁에서의 행위가 소련의 정책결정자들에게 영향을 미친 증거를 찾지 못했다고 주장하였다.⁷⁾ 머서(Jonathan Mercer)는 인간은 심리적 본성 때문에 일관적으로 국가의 과거 행동을 통해 국가 평판을 형성하지 않는다고 지적했다.⁸⁾ 프레스(Daryl Press)는 냉전기 비교사례연구를 통해 과거 행동보다는 적국의 역량(capabilities)과 이익(interests)에 기반한 합리적 접근이 더욱 영향력 있다고 결론지었다.⁹⁾ 탕(Shiping Tang)은 국제분쟁에서 ‘강한 의지’ 평판(reputations for resolve)이 실효성이 없다고 주장한다. 무정부상태에서 국가는 항상 최악의 시나리오를 가정하기에 적국은 강한 의지를, 동맹국은 약한 의지를 가진 것으로 가정한다는 것이다.¹⁰⁾

반면 평판이 상대국의 의지를 파악하고 행동을 예측하는 중요한 근거가 됨을 주장하는 입장도 존재했다. 이론적으로는 국제정치이론의 자유제도주의가 국가 평판이 국제협력에 영향을 미칠 수 있다고 본다. 국제사회는 행위자들이 반복적으로 상호작용하기 때문에 평판의 영향력이 유의미할 수 있다. 국가의 과거 행동은 축적되어 해당 국가의 평판을 형성하고, 이는 미래 협상 상황에서 상대국에게 정보를 제공할 수 있다.¹¹⁾

6) 평판은 의지뿐 아니라 다양한 특성에 대해서도 형성될 수 있다. Dafoe, Renshon, Huth(2014), p. 374.

7) Ted Hopf, *Peripheral Visions: Deterrence Theory and American Foreign Policy in the Third World, 1965-1990*(Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994).

8) Jonathan Mercer, *Reputation and International Politics*(Ithaca: Cornell University Press, 1996).

9) Daryl Press, *Calculating Credibility: How Leaders Assess Military Threats*(Ithaca: Cornell University Press, 2005).

10) Tang(2005), pp. 34-62.

평판의 영향력을 지지하는 실증연구들도 다수 존재했다. 이들은 한 국가의 과거 분쟁에서의 평판이 미래 분쟁에 영향을 미친다고 주장한다. 과거 분쟁에서 무력사용에 실패하거나 굴복한 국가는 추후 분쟁에 연루될 가능성이 더욱 높아지는 경향을 확인하였다.¹²⁾ 또한 커처(Joshua Kertzer), 렌슨(Jonathan Renshon)과 야리밀로(Keren Yarhi-Milo)는 실험설문을 통해 특정 국가의 과거 행동이 사람들이 해당 국가의 의지를 판단하는 데 영향을 미친다는 평판의 영향력에 대한 미시적 근거를 제시하였다.¹³⁾ 박동준은 1950년대 양안갈등에서 미국의 의사결정 사례를 살펴봄으로써 특정 조건 하에서 국가는 강한 평판보다 온건한 평판을 추구할 수 있다고 주장했다.¹⁴⁾ 이는 억제전략에 대한 근본적 우려가 있는 경우, 또는 국가지도자가 협상을 위한 대화과정을 협상 타결보다 중시하는 경우였다.

이처럼 상대국의 고유정보를 드러내는 근거로서의 평판에 대한 학계 내 논쟁은 지속되고 있다. 국가평판은 최근 이를 지지하는 통계분석, 실험설문 연구들의 등장으로 다시금 주요 설명변수로 조명 받고 있다. 하지만 이를 뒷받침하는 사례연구는 매우 미흡한 상태이며 특히 평판의 영향력을 입증하는 1차 자료 기반 증거는 드문 상태이다.¹⁵⁾

11) Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*(Princeton: Princeton University Press, 1984).

12) Joseph Grieco, "Repetitive Military Challenges and Recurrent International Conflicts, 1918–1994," *International Studies Quarterly*, vol. 45, no. 2(2001), pp. 295–316.; Alex Weisiger, Keren Yarhi-Milo, "Revisiting Reputation: How Past Actions Matter in International Politics," *International Organization*, vol. 69, no. 2(2015), pp.473–495.

13) Kertzer, Renshon, Yarhi-milo(2021).

14) 박동준, "평판에 대한 고려가 분쟁 시 위기결정에 미치는 영향: 1950년대 제1-2차 양안분쟁을 중심으로," 『국제정치연구』, vol. 24, no. 3. (2021), pp. 63–87.

15) 국가평판의 영향력을 1차 자료를 통해 입증한 연구로는 대표적으로 사토리(Sartori, 2007)와 메이어(Meyer, 2015)의 연구가 있다. 사토리(Arne Sartori)는 한국전쟁 당시 미국이 중국의 참전선언을 허세(bluffing)로 판단했는데 이는 과거부터 빈번하게 허세를 부렸던 중국의 평판 때문이었다. 메이어(John Meyer)는 한국전쟁 당시 김일성, 스탈린, 트루먼이 미국의 과거 행동을 통해 군사적, 외교적 의도를 파악했다는 증거를 제시하였다. Anne Sartori, *Deterrence by Diplomacy*(Princeton: Princeton University Press, 2007).; John Meyer, "Reputation Matters: Evidence from the Korean War," *Journal of International and Area Studies*, vol. 22, no. 2(2015), pp. 19–37.

2. 협상연구에서의 평판

협상에서의 평판효과에 대한 논의는 주로 경영학에서 개인 간, 기업 간 협상에 초점을 맞추어 발전되었다. 경영학에서의 평판 연구는 상대 행위자의 평판이 협상전략에 미치는 영향, 상대 행위자의 평판이 협상 결과에 미치는 영향을 중심으로 진행되었다.

먼저 상대 행위자의 평판이 협상전략에 미치는 영향을 살핀 연구들은 상대방의 평판이 아측의 협상전략을 결정하는 데 중요한 영향을 미친다고 보았다. 틴슬리(Catherine Tinsley), 오코너(Kathleen O'Connor)와 설리번(Brandon Sullivan)은 협상에 처음 임하는 행위자에게 상대방이 분배적(distributive) 평판을 가진다고 언급할 경우 더욱 분배적인 전략을, 상대방이 통합적(integrative) 평판을 가진다고 언급할 경우 더욱 통합적인 전략을 추구함을 실험을 통해 확인하였다.¹⁶⁾ 글릭(Steven Glick)과 크로슨(Rachel Croson) 또한 학생실험에서 학생들이 상대방의 평판에 대응하여 맞춤 협상전략을 적용함을 밝혔다.¹⁷⁾

평판은 이처럼 협상 상황에서 상대방의 기대 행동을 예측하는 강력한 단서로 활용될 수 있었다. 또한 평판은 협상의 결과에도 영향을 미쳤다. 협상참여자들의 통합적 평판은 더욱 상호이익에 부합한 결과를 낳는 경향이 있었으며¹⁸⁾, 협상참여자들의 평판은 상호 신뢰를 형성하는 데 영향을 미쳐 협상 결과에도 직접적인 영향을 미칠 수 있었다.¹⁹⁾

16) 분배적(distributive) 협상이란 이익을 한정된 것으로 보고 이를 어떻게 나눌지를 고민하는 협상으로 제로섬 적 성격을 가정한다. 반면 통합적(integrative) 협상은 협상 당사자 모두에게 이익이 되는 방향을 고민하는 협상이다. Catherine Tinsley, Kathleen O'Connor, Brandon Sullivan, "Tough Guys finish Last: The Perils of a Distributive Reputation," *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, vol. 88, no.2(2002), pp. 621-642.

17) Steven Glick, Rachel Croson, "Reputations in Negotiation," in Stephen Hoch, Howard Kunreuther, Robert Gunther(eds.) *Wharton on making decisions*(New York: Wiley, 2001).

18) Nathan Goates, Bruce Barry, Ray Friedman, "Good Karma: How individuals construct schemas of reputation in negotiation contexts," 16th annual IACM Conference.(2003). <https://ssrn.com/abstract=400960> (최종 검색일: '24. 8. 13.)

19) Roy Lewicki, Edward Tomlinson, "The Effects of Reputation and Post Violation Communication on Trust and Distrust," 16th annual IACM Conference.(2003).

드물지만 국제정치학의 맥락에서도 협상에서의 평판 연구가 진행되었다. 대표적으로 김희준의 연구는 북한의 협상 행태로부터 결의평판(resolve)이 구축되었는지를 분석했다.²⁰⁾ 구체적으로 결의평판을 ‘이슈 주목성, 이슈 지속성, 이슈 확산성’의 3가지 척도로 세분화하여 측정했다. 그 결과, 북한은 무력 도발로 국제적 주목도를 높여 결의평판을 구축해온 것으로 확인되었다. 이는 추상적인 평판 개념을 실증적으로 조작화했다는 데서 연구 의의를 찾을 수 있다.

3. 기존 연구의 한계와 본 연구의 기여점

기존 연구의 한계점과 본 연구의 기여점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 정책결정과정에서 상대국가의 평판이 핵심적인 정보로 활용되는 지에 대해서는 여전히 합의된 결론이 도출되지 못하고 논쟁이 지속되고 있다. 본 연구는 사례 연구를 통한 경험적 분석 결과로 이 논쟁에 기여할 수 있다.

둘째, 최근 양적연구 위주로 발전한 리터러치의 한계를 보완할 수 있다. 위에서도 언급했듯이 국가평판에 대한 연구 중 1차 자료에 기반한 사례연구는 극히 드문 상태이다. 본 연구는 SALT1 사례를 통해 최근 리터러치의 질적 연구 부족 현상을 보완하고자 한다.

셋째, 국제정치학계에서 국가평판을 협상의 맥락에서 다룬 연구는 드물다. 본 연구는 이러한 연구 공백을 메우는 데 기여할 수 있다. 개인 및 기업수준 협상에서 평판의 유의미한 효과성을 보고하는 경영학 연구 결과들은 평판이 국가 간의 협상에서도 영향력을 가질 가능성을 보여준다. 본 연구는 평판이 국가 간 협상에서도 작동하는지를 확인하여 국제정치학 내 평판 연구 리터러치를 확장시킬 수 있다. 특히 본 연구는 기존 연구들이 다루지 않았던 SALT1 협상을 연구 대상으로 삼는다는 점에서 독창성을 가진다. SALT1은 냉전기 미국과 소련 사이에 있었던 대표적인 협상 사례로 냉전연구 및 안보연구 리터러치에도 기여점을 가질 수 있다.

<https://ssrn.com/abstract=400941> (최종 검색일: '24. 8. 13.)

20) 김희준, “북한의 협상 행태와 ‘결의 평판(Reputation for Resolve)’ 구축 연구,” 『한국국가전략』, vol. 18, (2022), pp. 155-192.

4. 논문의 구성

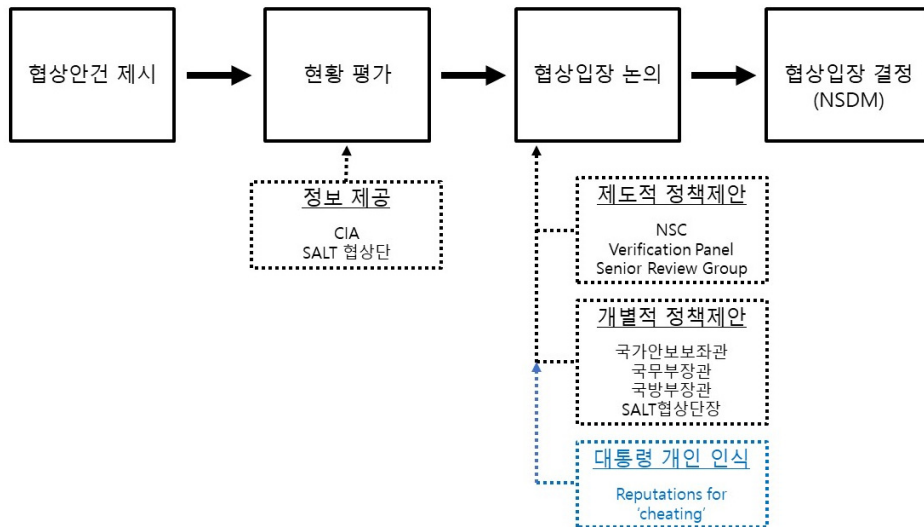
본 논문의 3장에서는 SALT1 당시 미국이 소련에 대해 가졌던 평판을 구체화한다. 인지적 접근방법을 택하여 당시 미국 대통령이었던 닉슨(Richard Nixon) 대통령의 소련 인식을 주로 살필 것이며, 이를 통해 당시 닉슨 대통령이 소련이 조약을 빈번하게 위반해왔던 역사적 사실에 근거해 ‘조약위반’ 평판(reputation for cheating)을 인식하였음을 밝힌다. 또한 본 연구는 1963년 부분적 핵실험 금지조약(Partial Nuclear Test Ban Treaty, 이하 PTBT조약) 협상과정에서 겪은 소련의 행태가 소련의 ‘조약위반’ 평판이 형성되는 원인이 되었을 것으로 추측한다.

4장에서는 위에서 언급한 미국의 소련에 대한 ‘조약위반’ 평판 인식이 협상에서 검증(verification)²¹⁾을 강조하는 협상입장으로 반영되었음을 주장할 것이다. 미국은 SALT1 내내 조약 내용의 준수 여부를 확인해야 함을 강조하며 검증에 용이한 조항을 추가하려 노력했다. 본 연구는 구체적으로 SALT1의 의제 중 ABM시스템(Anti-Ballistic Missile system, 탄도미사일방어체계) 제한조약(ABM treaty)과 관련한 ABM 레이더 제한 논의를 살필 것이다. ABM 레이더 제한은 소련의 ABM 조약 위반을 방지하고 조약준수 여부를 용이하게 검증하기 위한 필수적인 조건이었다. 미국은 다른 논의들이 소련과의 협상과정에서 조정된 것과 달리, 해당 이슈에 대해서는 협상 초기부터 일관적으로 강경한 입장을 고수하였다. 이는 소련의 ‘조약위반’ 평판에 대한 미국의 인식이 일부 작용한 결과로 해석할 수 있다.

이를 통해 본 연구는 소련의 ‘조약위반’ 평판이 미국의 협상입장 결정과정에 영향을 미쳐 최종적으로 검증을 강조하는 협상입장으로 결론지어졌음을 주장한다. 하지만 본 연구는 미국의 평판 인식이 해당 협상입장을 야기한 유일한 독립변수임을 주장하는 것이 아니다. 당시 미국의 협상입장 결정은 다양한 정보 판단에 근거하여 진행되었다. 본 연구는 협상입장 결정과정에서 다른 독립변수

21) 검증(verification)이란 군비통제 조약 체결 이후 합의내용에 대한 조약국의 준수(compliance) 여부를 증명(certify)하는 행위를 의미한다. 검증은 조약국의 행위를 관찰하는 것 뿐 아니라 위반 여부를 판단(judgement)해야 하는 주관적인 성격(subjectivity)을 갖는다. 따라서 판단의 정확성을 위해 사전에 명확한 기준이 마련되어야 한다. Stephen Meyer, "Verification and Risk in Arms Control," *International Security*, vol. 8, no. 4(1984). pp. 112-113.

들의 영향력을 인정하면서 평판 인식 또한 하나의 추가적인 독립변수로 최종 결정에 직간접적 영향을 미쳤음을 주장한다.²²⁾ 본 연구의 주장을 개략도로 나타내면 다음과 같다.



[그림 1] SALT1 협상입장 결정 과정

* 장성일(2019), p. 50. 참고하여 작성

22) 구체적으로 평판 변수의 인과효과를 측정하기 위해서는 평판 변수가 존재하지 않는 다른 유사 협상사례와의 비교사례연구가 필요할 것으로 예상된다. 하지만 본 연구는 이러한 비교작업에 앞서 진행되는 탐색적 연구에 가깝다. 평판 변수가 협상입장이라는 종속변수에 영향을 미칠 수 있는 가능성을 탐색하는 것이 주요 목적이다.

III. 미국의 소련 평판 인식

: ‘조약위반’ 평판(reputations for ‘cheating’)

본 장에서는 SALT1 준비단계 및 협상단계에서 미국이 당시 소련을 어떻게 인식하고 있었는지, 구체적으로 어떤 평판으로 인식하였는지를 밝힌다. SALT1은 1967년 존슨(Lyndon Johnson) 대통령의 협상 제안에 1968년 소련이 응하며 시작되었다. 당시 미국은 급격히 증강되는 소련의 미사일 능력에 위협을 느껴 협상을 통해 안정적 핵 균형을 지속하고자 하였으며, 소련은 협상을 통해 미국에 대한 핵능력의 열세를 청산하고 동등한 지위(parity)를 확인하고자 했다.²³⁾ 이러한 두 강대국의 전략적 이해관계는 SALT라는 역사적인 협상을 시작시켰으나 서로의 상대에 대한 인식까지 본질적으로 변화한 것은 아니었다.

미소 관계를 규정하는 단어는 여전히 불신과 의심이었다. 당시 미국은 베트남전 개입 강도를 점차 높이고 있었으며, 1968년 8월 소련의 체코슬로바키아 침공으로 SALT는 시작이 연기되었다. 이러한 상황에서 집권을 시작한 닉슨 행정부는 소련 위협을 관리하려는 목적과 그들의 핵심개념인 데탕트(detente)에 대한 정치적, 경제적 이익추구 목적으로 소련과의 협상을 진행하였다.²⁴⁾ 즉, 소련의 의도와 행동에 대한 불신이 사라지지 않은 상태에서 이해관계의 충족을 위해 협상에 나선 것으로 볼 수 있다.

당시 닉슨 행정부의 소련에 대한 불신은 냉전 갈등의 역사 구조적 요인으로 부터 기인한 것이었지만 일부는 소련이 과거 군비통제 협상에서 보였던 태도로 부터 기인한 나쁜 평판으로부터 기인한 것이었다. 닉슨 대통령은 1970년 4월 8일 참모들과 소련 측에 제시할 미국 측 입장을 논의하는 회의석상에서 소련의 과거 행태를 언급하며 소련과의 협상 진행에 경각심을 더했다. 닉슨 대통령은 1960년대는 미국이 줄곧 소련의 행동을 예측하는 데 실패한 역사라고 회상하였다.

23) April Carter, *Success and Failure in Arms Control Negotiations*(Oxford: Oxford University Press, 1989). p. 106.

24) Carter(1989), p. 107.

“대통령이 우려하는 것은 1960년대의 역사였다. 이는 비판이 아니라 실제로 일어난 일에 기반한 것이었다. 우리는 소련의 행동을 근본적으로 잘못 판단했다. 우리는 열심히 방어했으나 소련은 이를 위반했다. 이것이 우리가 포기해야 한다는 뜻은 아니지만, 우리는 항상 그들의 행동을 과소평가했다. 그들은 속임수를 쓴다. 올해에도 그들은 우리의 예상을 뛰어넘었다. 이는 우리가 신중해야하며 그들이 동등함을 원할 뿐만 아니라 우위에 서는 것을 원한다고 가정해야함을 의미한다. 그들에게는 속임수에 대한 제약이 없지만, 우리는 예산 제한 때문에 속임수를 쓸 수 없다(What troubles the President is that the history of the 1960s, and he meant this not as criticism but based it on what happened, demonstrates that we fundamentally misjudged what the Soviets would do. We vigorously defended, but the Soviets violated. This doesn't mean that we should throw in the towel but we always underestimate what they will do. They cheat. Even this year they went beyond our estimates. This all suggests that we should be cautious and assume that they not only want equality but superiority. There are no constraints on cheating for them, but we have budget limitations which prohibit our cheating).”²⁵⁾

이처럼 닉슨 대통령은 과거 경험에 기반하여 소련을 평가하고, 이번 협상 중에도 소련은 우리의 예상대로 행동하고 있지 않다며 협상이 끝날 때까지 소련에 대해 더욱 신중한(cautious) 태도로 임할 것을 강조했다. 닉슨 대통령의 소련에 대한 불신은 SALT1이 마무리 단계에 접어드는 시점까지도 지속되었다. SALT1 타결을 3개월여 앞둔 시점에 닉슨 대통령은 NSC 회의에서 소련이 협상을 자국의 공세적 팽창을 위해 악용할 가능성을 강조했다.

25) Erin Mahan, Edward Keefer (eds.), *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Vol. XXXII, SALT I, 1969-1972*(Washington, Government Printing Office, 2010), p. 228.

“우리는 환상에 빠져서는 안 된다. 우리는 군비통제를 신뢰하지만, 동시에 우리는 그들(소련)이 (군사적) 우위를 추구해왔음을 자각해야 한다. 그들은 군사적 우위를 위해 이번 협상을 이용할지도 모른다(We should have no illusions. We believe in arms control but we have to realize they have been going for superiority. They may be using the talks for this).”²⁶⁾ (팔호는 저자)

이처럼 닉슨 대통령은 SALT1이 진행되는 기간 동안 소련에 대한 불신, 구체적으로는 소련의 조약위반(cheating) 가능성에 대한 우려와 반감을 지속적으로 표현했다. 소련의 조약위반에 대한 우려는 닉슨 대통령뿐만 아니라 당시 미국의 정책결정과정에 참여했던 참모들도 공유했던 인식이었다. 또한 SALT 협상을 추진했던 존슨 행정부에서 협상 준비과정에서 국방부, 합참, CIA 내에 소련의 조약위반에 대한 대응을 전담하는 부서를 설립했던 사실로 보아²⁷⁾, 존슨 행정부에서도 소련의 조약위반에 대한 평판을 인식하고 있었던 것으로 판단된다. 그렇다면 당시 미국 정책결정자들이 소련이 협상을 빈번히 위반한다는 평판을 가지게 된 원인은 무엇이었을까? 소련은 실제로 협상을 통해 합의된 내용을 빈번히 위반하였을까? 소련의 조약위반 평판을 형성한 직접적인 원인은 언급되지 않았지만, 닉슨 대통령이 언급한 시기를 바탕으로 추론했을 때 PTBT 조약이 영향을 주었을 것으로 생각된다.

PTBT 조약은 1963년 미국, 소련, 영국 간 체결된 조약으로 미국이 최초로 공식적인 군비통제 협상에 나선 사례이다.²⁸⁾ 이 조약은 지하를 제외한 대기권, 수중, 우주 공간에서 핵실험을 금지하는 내용을 담고 있다. 부분적 핵실험 금지 조약 논의는 1950년대 중반부터 시작되었다. 1950년대 중반은 제3세계 국가들로부터 강대국 핵실험에 대한 반대 여론이 등장하고, 미국과 서유럽에서도 핵실험의 위험성에 대한 우려가 고조되던 시기였다. 이 시기 소련은 핵군축(nuclear disarmament)을 위해 핵실험을 금지할 것을 제안하였다. 이에 서구

26) Mahan, Keefer(eds.)(2010), p. 708.

27) John Maurer, *An era of Negotiation: SALT in the Nixon Administration 1969-1972*. Georgetown University Ph.D Dissertation(2017), p. 54.

28) Matthew Ambrose, *The Control Agenda: a History of the Strategic Arms Limitation Talks*(Ithaca: Cornell University Press, 2018), p. 11.

진영 또한 핵실험 금지에 대한 의지를 표명하였다. 하지만 서구진영은 핵실험 금지가 검증 가능한 포괄적 군축 프로그램의 일환으로 진행되어야 한다는 입장이었고, 소련은 핵실험 금지에 있어서 검증은 필요하지 않다는 입장에서 의견 충돌이 있었다.²⁹⁾

1957년 국제연합 군축 소위원회(UN disarmament sub-committee)에서 소련과 서구진영은 다시금 만나 핵실험 금지 관련 양측의 입장차를 조율했다. 소련은 핵실험 금지 검증을 위한 일정 형태의 통제(some form of controls)를 수용했으며, 이에 서구진영은 구체적인 검증수단을 마련하기 위해 논의를 진행했다. 양측의 합의가 순조롭게 진행되는 것처럼 보였으나, 1957년 9월 소련은 협상논의가 지나치게 서구진영 위주로 진행됨을 이유로 더 이상의 협상을 거부했다. 이후 1958년 3월에 소련은 일방적으로 협상 재개를 발표하였는데 이는 소련이 수차례의 핵실험을 마친 뒤였다.³⁰⁾

협상은 재개되었고 1958년 상반기 전문가들 사이의 사전회의가 이뤄진 뒤, 10월에 미국, 소련, 영국의 3자 협상이 계획되었다. 1958년 8월, 아이젠하워(Dwight Eisenhower) 대통령은 3자 협상을 앞두고 10월 협상 개시 이후 협상기간동안 핵실험을 금지할 것을 제안했다. 이에 미국과 영국은 시기에 맞춰 핵실험을 금지하였으나, 소련은 11월에도 2회의 핵실험을 진행하였고 미국과 영국을 맹렬히 비난하였다.³¹⁾

10월 협상에서도 소련과 서구진영 사이의 갈등은 지속되었다. 미국과 영국은 협상의 본격적인 진행에 앞서 검증 수단의 구체적인 내용(details of a control system for verification)을 먼저 합의하기를 원한 반면, 소련은 먼저 핵실험 금지 원칙에 대한 합의를 먼저 완료한 뒤에 검증 수단의 세부내용은 조약문이 아닌 별도의 문서로 논의하자고 주장했다. 결국 소련은 조약문에 검증 수단 내용을 포함하는 데 동의하였으나, 이후로도 검증과 관련된 이슈는 주요 논쟁점이었다. 미국과 영국은 검증을 위한 별도의 조직을 결성하여 핵실험 금지 여부를 감시하자고 주장하였으며, 소련은 이러한 조치를 자국의 주권에 대한 심각한 침해이자 스파이행위라고 반발하였다.³²⁾

29) Carter(1989), pp. 43-44.

30) Carter(1989), p. 44.

31) Carter(1989), pp. 46-47.

32) 양측은 조약 검증을 위한 통제위원회(control commission)를 창설하고 위원회 내

이와 같은 갈등 속에서도 협상은 지속되었고, 1960년 미국, 소련, 영국은 지하를 제외한 대기권, 수중, 우주 공간에서의 핵실험을 금지하고 통제위원회(control commission) 중심의 검증에 동의하는 합의안을 도출했다. 1960년 3월, 미국과 영국이 이 합의안에 동의하며 자발적인 핵실험 금지를 대외적으로 선언하였고 소련 또한 합의안에 동의함을 밝혔다.³³⁾ 3자 간의 핵실험 금지 조약은 이렇게 성공적으로 마무리되며 세계의 평화를 위한 새로운 기틀이 마련되는 것처럼 보였다.

미국과 소련은 1960년 5월 16일 파리에서 정상회담을 통해 세부내용을 조율하고 협상을 마무리할 예정이었다. 하지만 미국의 U-2기가 러시아 상공에서 격추되는 사건으로 정상회담이 취소되며 협상은 마무리되지 못했다. 이후 5월 27일 소련은 기존에 합의했던 검증 관련 조항을 거부하는 입장을 갑작스레 표명했다. 1961년 새롭게 집권한 미국의 케네디(John F. Kennedy) 대통령은 협상 마무리에 열의를 보이며 소련 측의 요구를 대폭 수용하는 새로운 제안을 내놓았지만, 소련은 이미 핵실험을 재개하였고, 협상에 의지를 잃은 상태였다.

1962년 비동맹국가들을 중심으로 핵실험의 위험성을 강조하며 핵실험 금지 논의가 다시금 고조되었다. 이에 UN 18개국 군축위원회(the Eighteen Nation Disarmament Committee, 이하 ENDC)가 미국과 소련을 중재하여 핵실험 금지 협상을 재개하고자 나섰다. ENDC는 1960년 협상의 조건과 동일한 내용을 소련에 제안하였으나, 소련은 현장사찰(on-site inspection)을 허용할 수 없다며 거절하였다. 이에 ENDC는 기존 서구진영에서 요구했던 광범위하고 정교한 검증 대신 단순 감시(monitoring)로 조건을 변경하였다.³⁴⁾ 그럼에도 지지부진하던 협상은 1962년 10월 쿠바 미사일 사태 이후 미국과 소련 양측이 군비통제의 필요성을 절감하면서 진전된다. 1963년 6월 소련은 현장사찰(on-site inspection)에 거부를 표명하며 지하를 제외한 대기권, 수중, 우주 공간에서의 핵실험 금지에 동의했다. 이에 미국 또한 동의하며 부분적 핵실험 금지조약은 1963년 8월 5일 조인되었다.

미국이 경험한 최초의 공식 군비통제 협상이었던 부분적 핵실험 금지조약 협

소련의 비토권(veto)을 허용하는 방향으로 합의했다. Ambrose(2018), p. 12.; Carter(1989), p. 48.

33) Carter(1989), pp. 51-52.

34) Carter(1989), pp. 53-54.

상의 경험은 미국이 소련의 나쁜 평판을 인식하는 데 영향을 미쳤을 것으로 예상된다. 소련은 협상 내내 검증의 중요성을 인정하지 않았고 검증을 중시하는 미국의 태도를 속 좁은(narrow-minded) 행태로 폄하했다.³⁵⁾ 특히 소련은 확실한 검증을 위해 필수적인 현장사찰을 일관적으로 거부했다. 현장사찰 거부 사실상 검증을 허용하지 않겠다는 의미였다. 또한 소련은 협상기간 중 일방적으로 합의내용을 위반하거나, 합의 내용을 뒤집는 행태를 보였다. 이는 미국으로 하여금 소련의 협상에 대한 의지와 진실성을 신뢰할 수 없게 만들었다. 미국의 소련에 대한 본질적인 불신은 첫 공식 협상에서 경험한 소련의 행태와 맞물리며 소련의 협상상황에서의 나쁜 평판을 형성했을 것으로 예상된다. 특히 이 시기 닉슨 대통령은 당시 아이젠하워 행정부의 부통령으로 재직 중이었으므로 소련의 행태를 누구보다도 가까이서 관찰할 수 있었다.³⁶⁾

IV. 미국의 협상입장: 검증(verification)의 강조

SALT1에 나서는 미국의 협상입장에는 위에서 언급한 소련에 대한 불신, 구체적으로 소련의 협상상황에서의 나쁜 평판에 대한 우려가 반영되었다. SALT1 당시 대부분의 미국 측 제안들은 대부분이 검증을 용이하게 하고 소련의 조약위반을 억지하려는 의도로 제안되었다.³⁷⁾ 검증이란 군비통제 조약 체결 이후 합의내용에 대한 조약국의 준수(compliance) 여부를 증명(certify)하는 행위를 의미한다. 검증은 조약국의 행위를 관찰하는 것뿐 아니라, 위반 여부를 판단(judgement)한다는 점에서 주관성(subjectivity)을 가지므로, 감시(monitoring)와는 구분되는 개념이다.³⁸⁾

35) Ambrose(2018), p. 11.

36) 닉슨 대통령은 1953년 1월 20일부터 1961년 1월 20일까지 아이젠하워 행정부의 부통령으로 재직했다.

37) SALT1의 미국측 협상단장(the chief U.S. delegate)이었던 스미스(Gerard Smith)는 협상 과정에서 미국의 불신이 소련의 선의(good faith)를 받아들이지 못해 혼선을 빚었다고 회상했다. 당시 미국은 소련에 대한 불신과 소련을 견제하려는 의도로 협상에 나섰다(Smith 1985, 122).

38) Meyer(1984), pp. 112-113.

미국이 군비통제에 있어서 검증을 강조하는 행태는 SALT1 만의 특수한 현상은 아니었다. 미국은 SALT1 이전의 군비통제 협상에서도 검증을 중요시해왔다.³⁹⁾ 이는 소련에 대한 불신뿐만 아니라 미국의 국내정치적 특성을 반영한 결과였다. 정부가 외교정책에 대해 토론, 연구하여 국민들에게 정당화해야 했던 민주주의 정치제도의 특성상 검증 문제는 군비통제의 핵심 쟁점이었다.⁴⁰⁾ 하지만 소련은 전술한 바와 같이 검증에 필수적인 정보공개, 현장사찰 등에 부정적인 태도로 일관했기 때문에 미국에게 있어 검증 문제는 줄곧 해결해야 할 난제였다.⁴¹⁾

SALT1이 시작되던 1960년대 후반에 들어서 검증 문제의 어려움은 다소 해결될 수 있었다. 이는 1960년대 급격히 발전한 위성정찰기술 때문이었다. 위성정찰기술의 발전으로 미국은 지상의 목표물을 더욱 선명한 해상도로 관찰할 수 있게 되었고, 따라서 위성정찰은 현장사찰을 부분적으로 대체할 수 있었다.⁴²⁾ 미국 측 협상단장 스미스는 위성정찰기술에 대해 “1945년부터 군비통제의 걸림돌이었던 검증 문제를 이제는 위성정찰을 통해 기술적으로 해결할 수 있게 되었다.”며 그 의의를 평가했고,⁴³⁾ 1969년 발행된 국무부 보고서는 “위성정찰기술이 미소 간의 불신을 보완하고 동등한 협정의 기반이 될 것”이라고 평가했다.⁴⁴⁾

이처럼 당시 미국은 위성정찰기술이 군비통제 협상의 가능성을 높일 수 있다고 판단하였다. 일각에서는 소련이 위성정찰기술에 의한 검증 또한 받아들이지 않을 것이라고 우려하였으나, 소련은 SALT1 초기인 1969년부터 위성을 포함

39) Carter(1989), p. 124.

40) Arvid Schors, “Trust and Mistrust and the American Struggle for Verification of the Strategic Arms Limitation Talks, 1969-1979,” in Martin Klimke, Reinhild Kreis, Christian Ostermann(eds.) *Trust, but Verify The Politics of Uncertainty and the Transformation of the Cold War Order, 1969-1991*.(Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2016). p. 86.

41) 소련에게도 검증 문제는 중요한 이슈였으나 미국만큼 중요도가 크지 않았다. 그 이유는 첫째, 소련의 독재정권 특성상 국민에 대해 외교정책을 정당화할 필요가 없었기 때문이며, 둘째로는 미국에서 공개하는 정부 및 의회 자료, 언론보도 등을 통해 검증에 필요한 충분한 정보를 확보할 수 있었기 때문이다. Schors (2016), p. 98, 각주 6.

42) Carter(1989), p. 106.

43) Mahan, Keefer(eds.)(2010), p. 72.

44) Schors(2016), p. 88.

한 국가기술수단(National Technical Means, 이하 NTM)⁴⁵⁾에 의한 검증에 우호적인 대답을 내놓았으며⁴⁶⁾, 협상이 마무리될 때까지 입장에 변화가 없었다.⁴⁷⁾ 이는 미국의 입장에서 협상의 가장 큰 걸림돌이 예상외로 쉽게 해결된 것과 같았다. 하지만 미국은 소련이 협상 초기부터 국가기술수단에 의한 검증에 동의했음에도 불구하고 지속적으로 검증의 용이성을 조금이라도 더 높이기 위해 시도하는 모습을 보인다. 위성정찰기술의 발전이 미소 간의 불신을 보완할 수 있을 것이라던 국무부 보고서의 예측과는 달리 미국이 인식하는 소련의 조약위반에 대한 우려는 사라지지 않았고, 이는 더욱 강한 검증 조건을 요구하는 협상입장으로 드러났다.

본 연구는 이와 같은 미국의 협상입장을 ABM조약의 협상 과정 중 ABM 레이더에 대한 논의를 통해 살피고자 한다.⁴⁸⁾ SALT1에서 미국은 방어용 무기보다 공격용 무기의 제한에 중점을 두었음에도 불구하고⁴⁹⁾, 미국은 방어용 무기인 ABM 레이더 논의에서 검증 용이성을 높이기 위해 강경한 입장을 지속하였다. 이러한 노력은 SALT1에서 미국이 소련의 조약위반을 방지하기 위해 검증을 강조하는 협상입장을 잘 보여주는 예시이다.

SALT1 초기부터 ABM시스템에 대한 논의는 주요 논제 중 하나였다. 협상 초기부터 소련은 양국의 ABM시스템 제한을 추진하였다.⁵⁰⁾ 이는 당시 소련이 모스크바 주변 ABM시스템을 완성하는 과정에서 높은 비용과 기술적 한계로 부담을 느꼈기 때문이었으며, 더불어 미국의 우월한 ABM시스템 기술에 대한 두

45) 국가기술수단이란 검증의 한 수단으로서 국가소유의 기술수단을 의미하며 국가소유통제의 레이더 사진, 위성정찰과 같은 수단으로 군비통제 조약의 검증에 사용될 수 있다(출처: 외교부 외교통상용어사전).

46) Mahan, Keefer(eds.)(2010), p. 44.

47) 이와 같은 소련의 우호적인 반응은 1960년대 초 U-2 정찰기를 격추하며 자국 영토 정찰에 보였던 과격한 반응과는 상반된 모습이다. Carter(1989), p. 124.

48) SALT1은 크게 방어용 무기와 공격용 무기의 논의로 구분될 수 있는데 각각의 결과로 ABM제한조약(ABM treaty; Treaty between the USA and the USSR on the limitation of anti-ballistic missile system)과 전략공격무기에 대한 잠정협정(the Interim Agreement on Strategic Offensive Arms)이 체결되었다.

49) SALT1에서 미국은 소련의 공격용 무기 제한에 중점을, 소련은 공격용 무기보다 미사일방어시스템 제한에 중점을 두었다. 이는 미국은 소련의 SS-9과 같은 고충량 미사일을 위협으로 인식하였고, 소련은 미국의 미사일방어시스템 기술의 우위를 우려했기 때문이었다. Ambrose(2018), pp. 45-46; Carter(1989), p. 108.

50) Carter(1989), p. 109.; Mahan, Keefer(eds.)(2010), pp. 164-166.

려움 때문이었다.⁵¹⁾ 미국 또한 ABM시스템 제한에 우호적이었기 때문에 관련 논의는 적극적으로 진행되었다.⁵²⁾ SALT1의 ABM시스템 논의는 크게 ABM시스템 배치를 전면금지할지, 배치를 허용한다면 장소와 수량을 얼마나 허용할지와 관련되어 진행되었다. 미소 양측 모두 개발 중 혹은 이미 배치된 ABM시스템을 폐기하는 것을 원치 않았기 때문에 ABM시스템의 전면금지는 합의되지 못했고, 자연스럽게 양측은 ABM시스템의 배치 장소와 수량에 대해 논의했다. 한편, 이 논의와 관련한 미국 측의 가장 큰 우려 중 하나는 역시 소련의 조약 위반 가능성이었다. 미국은 당시 탈린(Tallinn)지역에 배치된 소련의 대규모 대공 미사일 시스템(massive anti-aircraft missile system)⁵³⁾을 우려했다. 국방부는 탈린의 대공 미사일 시스템이 미국의 검증을 속이고 언제든지 ABM시스템으로 업그레이드될 수 있고 이는 모스크바에 대한 방어력을 크게 향상시켜 미국의 공격력이 제한될 수 있다고 지적했다.⁵⁴⁾ 협상단장 스미스 또한 미국이 소련의 업그레이드 가능성을 크게 걱정했다고 당시를 회상했다.⁵⁵⁾

즉 미국에게 있어 탈린 대공 미사일 시스템은 곧 소련의 조약위반 가능성을 보여주는 상징이었다. 따라서 ABM시스템 논의에서 미국의 협상입장은 소련의 조약위반에 대한 대응책으로 검증을 더욱 강화하는 방향으로 발전하였다. 당시 미소 양국은 위성정찰을 활용한 검증방식에 암묵적으로 동의한 상태였다. 하지만 미국은 위성으로 소련의 조약위반을 감지하지 못할 가능성까지 고려하여 대비책을 숙고했으며, 그 결과 미사일 외의 부가시스템(ancillary systems)에 대한 제한을 추진하였다.⁵⁶⁾

51) Ambrose(2018), p. 45.

52) 미국은 ABM시스템을 협상카드로 삼아 소련의 공격용 무기 제한을 이끌어낼 생각이었다. Ambrose(2018), p. 45.; Carter(1989), p. 109.

53) 대공 미사일 시스템(anti-aircraft missile system)은 미사일이 아닌 항공기를 격추하는 미사일 시스템이라는 점에서 ABM과 차이가 있다. 당시 소련은 서유럽으로부터의 공격에 대응하기 위해 모스크바 주변에 대규모 대공미사일 시스템을 갖추고 있었다 Gerard Smith, *Double Talk: The Story of SALT I*(Maryland: University Press of America, 1985), p. 303.

54) Carter(1989), p. 110.; Mahan, Keefer(eds.)(2010), p. 24.

55) Smith(1985), p. 122. 이와 같은 우려는 레이더 자체가 가지는 다목적성(multipurpose system) 때문에 더욱 증폭되었다. 레이더는 기능에 따라 용도가 결정되기 보다는 사용자의 의도에 따라 용도가 결정되었는데 이는 미국의 불안을 증폭시키는 요인이었다. Smith(1985), p. 302.

56) Ambrose(2018), p. 46.

미국이 주목한 부가시스템은 레이더였다. 미국이 레이더에 주목하게 된 데에는 미국 측 협상 단원이었던 니츠(Paul Nitze)의 역할이 컸다. 니츠는 위성정찰만으로 소련의 ABM 조약위반을 충분히 감지하기 어렵다는 문제의식을 가지고 있었다. 이를 해결하기 위한 방책으로 레이더 제한을 제안한 것이었다. 니츠는 ABM시스템에 활용 가능한 레이더를 설치하는 데 막대한 시간과 비용이 필요한 점을 근거로 ABM수준(ABM-capable)의 레이더를 효과적으로 제한한다면 소련의 조약위반과 ABM시스템으로의 신속한 업그레이드를 방지할 수 있을 것이라고 주장했다.⁵⁷⁾ 이에 미국은 ABM레이더와 ABM용도는 아니지만 ABM에 활용될 수 있는 수준의 레이더(이하 ABM수준 레이더)에 대한 제한을 주장했다.⁵⁸⁾

위 주장은 미국 내부에서 설득력을 얻었다. 백악관은 레이더 제한이 없다면 소련이 ABM시스템을 대폭 증강할 수 있고 이는 추가적인 미사일 증강으로 이어질 것으로 예상했다. 1970년 3월 벌어진 검증위원회(Verification Panel)⁵⁹⁾ 회의에서 국방부, 국무부 등 미국 내부 정책결정 부서들은 ABM수준의 레이더 제한이 소련의 조약위반 가능성을 현저히 낮출 수 있다는 데 동의했다.⁶⁰⁾ 또한 국방부 전문가들은 미국이 소련의 ABM수준 레이더를 강력히 제한하지 못한다면 ABM조약에서 ABM시스템 배치를 전면금지하는 편이 미국에 유리할 것이라고 자문하였으며, 소련의 ABM수준 레이더를 통제할 수 있는 협상 가능한 옵션들을 마련하는 것이 검증위원회의 현안으로 설정되었다.⁶¹⁾

57) ABM수준 레이더는 고속으로 날아오는 탄도미사일을 탐지해야하므로 거대한 규모가 필요하여 설치에만 수년이 소요되었다.(Maurer(2017), p. 168.) 따라서 ABM 조약에 ABM레이더 제한 조항이 없을 경우 소련은 ABM시스템에 활용될 수 있는 규모의 레이더를 미리 건설해둘 수 있었고 유사시 ABM시스템으로 업그레이드하는 식의 편법운용이 가능했다. 반대로 ABM레이더 건설을 제한하면 소련이 ABM 조약을 위반하고 미사일과 발사대를 다수 확보하더라도 단기간에 ABM시스템의 수를 늘리는 것은 불가능하다.

58) Smith(1985), p. 302.

59) 검증위원회(Verification Panel)는 1969년 7월 결성된 NSC(National Security Council) 산하 SALT 관련 자문위원회였다. 본래는 조약의 검증 임무를 주로 전담하는 목적으로 설립되었으나 키신저(Henry Kissinger) 국가안보보좌관에 의해 SALT1을 총괄하는 자문기구로 발전하였다(Tal 2017, 23-24).

60) Maurer(2017), p. 206.

61) Maurer(2017), pp. 259-260. 당시 소련의 레이더 기술수준은 미국보다 낙후되었기 때문에 ABM시스템 구축에 더 크고 많은 레이더를 필요로 했다. 이는 양국의

1970년, 4라운드 협상⁶²⁾을 앞둔 시점에서 발표된 검증위원회의 연구 결과는 NSDM(National Security Decision Memorandum)69의 옵션 E를 간소화한 형태였다⁶³⁾. 미소 양측 모두 수도를 중심으로 100km 이내에 10개의 ABM레이더를 허용하고, 추가적인 ABM수준 레이더 건설을 금지하는 내용이었다. 검증위원회는 이 안이 받아들여지지 않을 경우, 소련의 조약위반을 방지하기 위해서는 ABM 배치를 전면 금지하는 편이 낫다고 합의하였다.⁶⁴⁾ 이처럼 미국은 제한대상이 되는 레이더의 종류와 수량을 구체적으로 제안하였다. 이는 구체적인 조건을 조약에 포함하는 것이 검증을 용이하게 할 것이라는 믿음 때문이었다.⁶⁵⁾

이러한 미국의 협상입장은 소련의 조약위반을 방지하고 검증을 강화하고자 하는 미국의 강력한 의지가 반영된 결과였다. 일례로, 당시 미국 합동참모본부는 ABM시스템에 대한 직접적인 제한이 소련의 반발을 이끌어 오히려 협상을 어렵게 할 것이라고 지적했다.⁶⁶⁾ ABM레이더는 거대한 규모를 갖추고 있어서 위성정찰을 통해 관측하기 용이했으며, 건설에 오랜 시간이 필요한 탓에 건설 과정을 추적 관찰할 시간적 여유가 충분하다고 판단했기 때문이었다. 또한 협상단장 스미스도 소련이 ABM시스템을 조약을 여기면서까지 확장하리라는 우려는 과장된 것이라고 생각했다.⁶⁷⁾ 하지만 닉슨 대통령은 최종적으로 레이더 제한 입장을 결정했고 이 입장은 협상이 끝날 때까지 변하지 않았다.

소련은 예상대로 미국의 레이더 제한 제안에 대해 부정적인 반응을 표명하였다. 소련은 레이더 제한에 대해 아주 제한적인 범위가 아니라면 허용하지 않는다는 입장이었다.⁶⁸⁾ 또한 소련은 협상 합의내용에 대해 사찰(inspection)을 배

레이더 제한 합의를 어렵게 하는 주요 요인이었다. 또한 소련은 레이더 제한이 ABM시스템뿐만 아니라 대항공기 미사일 시스템 건설까지 방해하는 것으로 여겼다. Smith(1985), p. 302.

62) 레이더 제한 논의는 1971년 3월 비엔나에서 시작된 4라운드 협상에서 본격 시작되었다. Smith(1985), p. 307.

63) NSDM69의 옵션 E는 모스크바 100km 이내에 Dog House레이더 2개, Try Add레이더 6개까지 허용하고, 이외의 ABM수준의 레이더는 설치를 금지하는 안이었다. Mahan, Keefer(eds.)(2010), pp. 331-332.

64) Maurer(2017), p. 270.

65) Smith(1985), p. 310.

66) Smith(1985), p. 304.

67) Smith(1985), p. 311.

제하고 믿음(trust)에 기반하기를 원했다.⁶⁹⁾ 이에 검증위원회는 소련과 협상 가능한 대안을 마련하는 데 어려움을 겪고 있었다.

미국이 소련을 설득하기 위해 고안한 새로운 아이디어는 ABM시스템에 활용될 수 있는 레이더를 현대식 ABM레이더 복합체(Modern ABM Radar Complex, 이하 MARC)로 한정하는 것이었다. MARC는 3km 지름의 지역 내에 ABM 레이더를 수량 제한 없이 설치하는 방식으로, 미국의 제안은 각각의 ABM시스템마다 레이더 배치를 2-3개의 MARC로 제한하고 그 외 기타 대형 위상배열 레이더(Other Large Phased Array RADAR, 이하 OLPAR)⁷⁰⁾의 배치를 금지하는 것이었다.⁷¹⁾ MARC를 사용한 접근은 모스크바의 ABM시스템 증강을 방지할 수 있다는 점⁷²⁾, 양국의 취약성을 높여 핵 안정성(nuclear stability)을 유지하는데 용이하고 손쉽게 검증 가능하다는 점에서 장점이 있었다.⁷³⁾

헬싱키에서 벌어진 SALT1 5라운드 협상에서도 미국은 지속적으로 ABM레이더는 소수 MARC에 한정하고 그 외 OLPAR 레이더 추가배치를 금지하는 안을 통해 양측이 ABM시스템을 추가 배치하지 않는다는 확신을 줘야한다고 소련을 압박했다.⁷⁴⁾ 국방장관 레어드(Melvin Laird)는 SALT1을 총괄하는 국가안보보좌관 키신저에게 소련의 ABM 능력을 감소시키는 것이 SALT1의 목적이 되어야 하며 이를 위해 ABM레이더, OLPAR 레이더에 대한 정밀한 통제가 필수적이므로 소련을 지속 압박해야 한다고 호소했다.⁷⁵⁾

1971년 11월 6라운드 협상이 시작되어서도 양측의 의견차는 좁혀지지 않았다. 미국은 협상 지속적으로 조약의 검증 용이성을 높이는 데 주력했다. 소련의 조약위반을 방지하기 위해 ABM시스템으로 활용될 수 있는 대형 OLPAR레이

68) Maurer(2017), p. 276.; Smith(1985), p. 308.

69) Mahan, Keefer(eds.)(2010), p. 268.

70) 이 제안에서 미국은 ABM시스템에 활용될 수 있는 수준의 레이더를 OLPAR(Other Large Phased Array RADAR)라는 용어로 지칭하기 시작했다. 본 연구에서도 이후 해당 개념을 OLPAR 레이더로 칭한다.

71) Mahan, Keefer(eds.)(2010), p. 571.

72) Smith(1985), p. 311.

73) Maurer(2017), p. 316. MARC를 사용한 접근은 기존 수량 접근 방식이 레이더의 질적 수준을 다루지 못한다는 한계를 보완하는 장점이 있었다.

74) Maurer(2017), p. 326.

75) Mahan, Keefer(eds.)(2010), p. 633.

더 배치 제한을 고수했다. 이에 소련은 OLPAR레이더는 ABM시스템과는 전혀 관련이 없으며, 이미 양측이 합의한 국가기술수단(위성정찰)으로 충분히 검증이 가능하다고 반박하였다.⁷⁶⁾ 소련 협상단장 세메노프(Vladimir Semenov)는 소련의 지정학적 위치를 고려했을 때 미국의 제안을 받아들이기 어렵다고 주장했다.⁷⁷⁾ 또한 소련은 양측이 선의(good faith)로 협상에 임하고 있는 만큼 미국 측이 주장하는 강제적인 제한은 조약준수 여부를 검증하는 데 큰 도움이 되지 않는다고 반박하면서 양측이 '이성적으로' 행동한다면 조약은 잘 이행될 것이라고 주장했다.⁷⁸⁾ 하지만 미국 또한 입장을 강경하게 고수하면서 교착상태가 지속되었다.

1972년 2월이 되어서야 양측 간에 합의가 이뤄졌다. 소련은 미국 측의 OLPAR 레이더 제한 제안과 MARC 제안을 수도지역에 한정하는 조건으로 받아들였다.⁷⁹⁾ 하지만 소련은 미국 측이 제시한 2-3개의 MARC 대신 6-8개의 MARC를 요구했다.⁸⁰⁾ MARC 개수에 대한 논의는 7라운드 협상까지 지속되었다. 소련이 MARC 개념에는 동의했지만 각각의 ABM시스템에 몇 개의 MARC를 허용하느냐 또한 양측의 안보이익이 달린 민감한 주제였다. 또한 미국은 MARC뿐만 아니라 그 외 OLPAR 레이더의 제한 또한 지속 요구했다.

소련은 1972년 4월 OLPAR 레이더 제한의 필요성을 수긍하였고, 양측이 MARC 외 지역에 배치하는 레이더에 대해 출력-개구(power - aperture) 비율⁸¹⁾을 제한하는 안에 동의하였다.⁸²⁾ 이를 통해 양측은 고성능 레이더 배치를 제한함으로써 서로의 ABM조약 위반을 방지할 수 있게 되었다. 이제 남은 문제는 수도지역에 몇 개의 MARC를 허용할 것인지, 탄도미사일기지에도 MARC 개념을 적용할 것인지에 대한 논의였다. 소련은 탄도미사일기지에 대한 MARC

76) Smith(1985), p. 313.

77) Smith(1985), p. 315.

78) Maurer(2017), p. 332.

79) Smith(1985), p. 317. 당시 미소 양측은 ABM시스템 배치지역을 놓고 수도지역, 탄도미사일기지 지역으로 나누어 논의하고 있었다.

80) Smith(1985), p. 318.; Maurer(2017), p. 340.

81) ABM 레이더를 다른 용도의 레이더와 구분해내는 것은 기술적으로 어려움이 있었으나, 니츠(Paul Nitze)는 소련측 협상단의 슈추킨(Alexander Shchukin)과의 협업을 통해 '출력-개구(power-aperture)' 공식을 고안하여 레이더의 성능 구분을 용이하게 하였다.

82) Mahan, Keefer(eds.)(2010), pp. 812-813.

개념 적용에 반대했다. 산개되어 있는 미사일 사일로들을 보호하기 위해서는 레이더 또한 산개해서 설치할 필요가 있다는 논리였다.⁸³⁾ 미국 협상단, 국방부, 국무부의 전문가들은 탄도미사일기지에도 예외 없이 MARC 개념을 적용해야 한다고 주장했고, 미국은 이를 공식적인 협상입장으로 내세워 소련에 맞섰다.⁸⁴⁾

SALT1 최종 조인 시기인 5월 정상회담이 다가오는 중에도 소련은 미국의 제안을 지속적으로 거부했다. 이에 미국은 MARC안을 수정하여 미소 양측의 탄도미사일기지에 ABM레이더 2대, 저사양 레이더 18대 만을 허용하는 안을 제안하였고 소련은 이 제안을 수락했다.⁸⁵⁾ MARC 합의에 뒤이어 1972년 4월 양측은 OLPAR 레이더의 구체적인 투사능력 기준을 마련하고자 하였다. 소련은 미국이 제안한 상대적으로 낮은 수준인 ‘제곱미터 당 300만 와트’ 기준에 동의하였으나, 곧 입장을 번복하고 ‘제곱미터 당 1,000만 와트’ 기준을 주장하였다.⁸⁶⁾ 소련의 반복되는 반발에 낙선 대통령은 기존 입장을 고수하라고 지시하였고⁸⁷⁾, 결국 소련은 미국의 제안을 받아들였다.⁸⁸⁾

애초에 공격용 무기 제한 논의에 주력했던 미국은 ABM조약 논의를 공격용 무기 제한 논의에서 협상카드(bargaining chip)로 활용했다. 미국이 ABM조약의 논의 중에서 협상카드로 사용한 것은 ‘양측이 배치할 ABM시스템의 수량’이었다. 1972년 3월, SALT1의 막바지인 7라운드 협상에 대한 지침을 명시한 NSDM 158에서는 양측에 배치될 ABM시스템의 수량을 협상카드로 공격용 무기 제한 조약에 SLBM을 포함시키고자 하는 전략이 포함되어 있다.⁸⁹⁾ 그리고 결국 미국은 ABM시스템의 수량 논의에서 양보를 통해 SLBM을 공격용 무기 제한 조약에 포함시키는 데 성공하였다.

하지만 ABM시스템의 수량 문제가 미국에게 중요하지 않았던 쟁점은 아니었다. 협상 초기 미국은 소련의 공격용 무기에 대한 수적 우세에 대한 대응으로 소련보다 더 많은 수의 ABM시스템을 보유하고자 했었다.⁹⁰⁾ 이처럼 미국이 협

83) Mahan, Keefer(eds.)(2010), p. 808.

84) Mahan, Keefer(eds.)(2010), pp. 820-821.

85) Smith(1985), pp. 384-385.

86) Mahan, Keefer(eds.)(2010), p. 814.

87) Mahan, Keefer(eds.)(2010), p. 855.

88) Maurer(2017), p. 375.

89) Mahan, Keefer(eds.)(2010), p. 740.

상카드로 ABM레이더 대신 ABM시스템 수량을 활용한 것은 미국의 검증을 강조하는 협상입장을 반영한 것이었다. 미국은 검증의 용이성을 위해 ABM레이더 제한 내용을 포기하지 않았다. 즉 ABM레이더 제한 논의는 검증을 강조하는 미국의 협상입장을 잘 보여주는 사례이며, 이러한 입장은 곧 과거부터 쌓여온 소련의 조약위반 평판이 간접적으로 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

V. 결 론

SALT1 사례는 미국의 협상입장 결정에 소련에 대한 ‘조약위반’ 평판이 직간접적인 영향을 미쳤음을 보여준다. 당시 닉슨 대통령은 소련에 대해 조약을 빈번하게 위반하는 국가라는 인식을 가지고 있었다. 따라서 소련이 SALT1 또한 그들의 이익대로 악용할 가능성을 항상 우려했다. 이는 냉전기 미국이 가졌던 소련에 대한 일반적 수준의 불신과는 다소 구별되는 인식으로, 이는 협상 상황에서 소련의 과거 행태 때문에 야기된 것이었다. 닉슨 대통령이 아이젠하워 행정부에서 부통령으로 재직할 당시 진행되었던 부분적 핵실험 금지조약 협상에서 소련은 자국의 이익만을 내세우며 불성실한 태도로 협상에 임했고, 참가국들 간 잠정 합의된 내용조차 쉽게 파기하는 모습을 보였다. 당시 닉슨이 부통령으로서 직접 목격했던 이와 같은 행태는 SALT1에 나서는 닉슨에게 소련의 조약위반 가능성이 심각한 위협으로 인식하게 만들었다.

이와 같은 소련의 ‘조약위반’ 평판에 대한 우려는 SALT1에서 검증을 강조하는 협상입장으로 반영되었다. 군비통제에서 검증을 강조하는 경향은 SALT1만의 특수성은 아니었지만, SALT1에서 미국은 과거와 달리 발전된 위성기술 활용과 이에 대한 소련의 동의로 검증의 용이성을 확보하였음에도 불구하고 지속적으로 검증을 강조하였다. 검증을 강조하는 협상입장은 ABM조약 중 ABM레이더 제한 논의에 잘 드러난다. 미국이 당시 중요했던 ABM시스템 배치 수량 및 장소 이슈를 협상카드로 활용했던 것에 비해, ABM조약 검증에 필수적이었던 ABM레이더 제한 이슈는 협상 초기부터 마무리 단계까지 일관적으로 강경

90) Maurer(2017), p. 332.

한 입장을 고수한다. 이는 당시 닉슨행정부의 검증을 강조하는 협상입장이 반영된 결과였으며, 이를 통해 닉슨 대통령은 소련의 ‘조약위반’에 대한 우려를 경감할 수 있었다.

본 연구는 그동안 국제정치학에서 소외되었던 국가평판 변수를 중심으로 SALT1 협상을 살펴보았다. 그 결과 정책결정자의 상대국가 평판 인식이라는 심리적 요인이 직간접적으로 정책결정에 영향을 미쳤음을 확인할 수 있었다.

추가적으로 당시의 1차 자료에서 본 연구에서 주목한 ‘조약위반’ 평판과 ABM레이더 제한정책 논의 외에도 미국 정책결정과정에서 소련의 입장을 파악하는 데 소련의 평판이 활용되는 증거들을 찾을 수 있었다. 소련의 평판은 SALT1이 시작되기 전 준비단계에서 주로 활용되었다. 1969년 5월의 NSSM(National Security Study Memorandum)에서는 소련 측의 협상입장을 예측하며, “소련과의 과거 협상 경험에 비추어보았을 때, 소련 측은 제한적인 범위의 군비통제보다는 넓은 범위를 선호할 것”이라고 판단하였다.⁹¹⁾

또한 1969년 7월 닉슨 대통령은 “과거 경험에 근거했을 때, 소련의 비밀주의(secretiveness)를 경계해야 한다.”고 언급하였다.⁹²⁾ 이러한 근거들은 미국의 정책결정과정에서 소련의 과거 행동에 따라 형성된 평판이 정책결정에 영향을 미치는 단편적인 예시로 볼 수 있다.⁹³⁾ 결론적으로 본 연구는 “협상 상황에서 한 국가가 자국의 협상입장을 결정할 때, 상대 국가의 평판을 고려하는가?”라는 연구 질문에 대해서 제한적이지만 평판이 정책결정에 영향을 미친다는 답변을 제시하였다.

본 연구의 함의는 다음과 같다. 첫째, 국가 간의 협상에서 국가평판이 영향

91) Mahan, Keefer(eds.)(2010), p. 31.

92) Mahan, Keefer(eds.)(2010), p. 95. 실제로 소련은 자국의 군사정보에 대해 폐쇄적인 태도로 일관했다. 소련측 협상단조차 소련 군부의 내부자료 접근이 불가능했으며, 따라서 협상 첫 해에는 미국 측이 확보한 소련 군사정보와 미국 측이 사용하는 군사용어를 활용해 협상이 진행되었다. David Tal, *US Strategic Arms Policy in the Cold War: Negotiations and Confrontation over SALT, 1969-1979*.(London: Routledge, 2017), pp. 21-23.

93) 한편, 협상이 시작된 1969년 11월 이후로는 평판에 대한 언급이 사라지는데 이는 사건(event)이 시작되고 난 뒤에는 실시간(real time) 정보를 활용하기 때문에 평판의 효과가 적다는 기존 연구의 주장과 합치하는 현상이다.(Dafoe, Renshon, Huth(2014)). 실제로 SALT1이 시작된 뒤 닉슨 대통령은 협상단(delegation)을 통한 채널, 키신저와 도브리닌(Anatoly Dobrynin) 주미 소련대사의 채널을 통해 주요 정보를 제공받고 정책을 결정했다.

력을 미칠 수 있다는 점을 간접적으로 확인했다. 소련과의 협상에서 보였던 미국 닉슨 대통령의 소련에 대한 불신은 과거 소련의 조약위반 경험에서 야기된 것이었다. 군비통제협상에서 검증이 중요한 것은 사실이나, 이를 더욱 강조하는 미국의 협상입장은 닉슨대통령의 인식의 영향이 간접적으로 작용했을 것으로 판단할 수 있다.

둘째, 북한이라는 권위주의 국가와 전략무기를 대상으로 추후 협상 가능성이 있는 한국의 안보상황에도 교훈을 줄 수 있다. 한국 또한 과거 북한과의 협상 및 대화 경험에서 북한이 조약을 위반하고 공격적인 언행을 일삼았던 경험을 가졌다는 점이 미래 협상에 간접적인 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다. 더불어 권위주의 국가의 메시지는 기본적으로 부여되는 청중 비용이 낮기에 신뢰하기 어렵다는 특성을 고려할 때, 권위주의 국가와의 협상, 특히 안보 영역에서 전략무기를 대상으로 하는 협상은 더욱 체결에 난관이 있을 것으로 예상된다. 따라서 추후 북한과의 협상이 진행된다면 조약 준수 여부를 확인하고 검증하는데 더욱 신중을 기하는 협상입장이 준비되어야 할 것이다.

본 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 평판 인식을 구체적으로 개념화, 조작화하는 데 어려움이 있었다. 평판과 같은 정보는 정책결정참가자 모두가 이미 알고 있는 정보이기 때문에 공식문서에 다뤄지지 않을 수 있다는 기존 연구의 지적과 같이⁹⁴⁾ 1차 자료에서 정책결정자가 직접적으로 평판 변수를 고려한 직접적인 증거를 찾기가 어려웠다. 또한 평판 변수를 유추할 수 있는 간접적 증거가 발견되었어도 이를 단순한 상대국의 과거 행동 인식과 구별되는 ‘평판’ 변수로 개념화하는 데 애로가 있었다. 이는 기존 연구들에서도 공통적으로 지적되는 부분으로, ‘평판’을 어떤 증거를 통해 다른 변수들과 구분되는 독립적인 변수로 개념화할 수 있을지에 대한 추가적인 고민이 필요하다.

둘째, 평판 변수를 대략적으로나마 개념화한 뒤에도 평판 변수의 인과효과를 측정하는 데 어려움이 있었다. 본 연구는 정책결정자의 평판 인식을 밝히고 그와 연관성이 있는 정책결과를 제시하여 그 사이에 간접적인 영향이 있었을 것으로 추측하였다. 하지만 정책결정과정에서 다른 독립변수의 영향을 통제한 뒤 평판 변수만의 독자적인 인과효과를 증명하는 데에는 추가 노력과 시도가 필요하다. 본 연구는 비슷한 시기 미국과 조약위반 평판이 없는 다른 국가와의 협

94) Dafoe, Renshon, Huth(2014).

상 사례를 비교함으로써 보완될 수 있다. 하지만 냉전기라는 시대적 상황에서 미국과 소련이라는 두 강대국의 협상이 주로 이루어졌음을 고려하면 적절한 비교사례를 찾는 데 애로점이 있다. 최근 등장한 경험연구들은 실험 설문을 통해 평판의 인과효과에 대한 미시적 근거를 제시하고 있으나, 이와 같은 미시적 인과효과가 실제로 정책결정과정에 반영되는지, 그리고 그 인과효과를 1차 자료를 통해 보여줄 수 있을 것인지에 대해서는 추가적인 연구가 필요하다.

- 접수일: 2024.8.20.
- 심사 완료일
 - 1차: 2024.9.4.
 - 2차: 2024.9.11.
- 게재 확정일: 2024.9.13.

참고문헌

〈1차 자료〉

Mahan, E. Keefer, E (eds.), Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Vol. XXXII, SALT I, 1969-1972. Washington, Government Printing Office, 2010).

〈2차 자료〉

- 김희준, (2022). “북한의 협상 행태와 ‘결의 평판(Reputation for Resolve)’ 구축 연구,” 『한국국가전략』, vol. 18.
- 박동준, (2021). “평판에 대한 고려가 분쟁시 위기결정에 미치는 영향: 1950년대 제1-2차 양안분쟁을 중심으로,” 『국제정치연구』, vol. 24, no. 3.
- 장성일, (2019). 『냉전기 에너지 안보 위기 시 미국의 안보정책 결정 연구: 해상 수송로 안보와 군사력의 사용 결정』, 서울대학교 박사학위 논문.
- Ambrose, M. (2018). The Control Agenda: a History of the Strategic Arms Limitation Talks. Ithaca: Cornell University Press.
- Carter, A. (1989). Success and Failure in Arms Control Negotiations. Oxford: Oxford University Press.
- Dafoe, A., Renshon, J., Huth, P. (2014). Reputation and Status as Motives for War. Annual Review of Political Science, 17.
- Glick, S., Croson, R. (2001). Reputations in negotiation. in Hoch, S. J., Kunreuther, H. C., Gunther, R. E.(Eds). Wharton on making decisions. New York: Wiley.
- Goates, N., Barry, B., Friedman, R. (2003). Good Karma: How individuals construct schemas of reputation in negotiation contexts. 16th annual IACM Conference. <https://ssrn.com/abstract=400960>.
- Grieco, J. (2001). Repetitive Military Challenges and Recurrent International Conflicts, 1918-1994. International Studies Quarterly, 45(2).

- Hopf, T. (1994). *Peripheral Visions: Deterrence Theory and American Foreign Policy in the Third World, 1965-1990*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Jervis, R. (1976(2017)). *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, R. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press.
- Kertzer, J., Renshon, J., Yarhi-Milo, K. (2021). How Do Observers Assess Resolve?. *British Journal of Political Science*, 51.
- Lewicki, R., Tomlinson, E. (2003). The Effects of Reputation and Post Violation Communication on Trust and Distrust. 16th annual IACM Conference. <https://ssrn.com/abstract=400941>.
- Maurer, J. (2017). *An era of Negotiation: SALT in the Nixon Administration 1969-1972*. Georgetown University Ph.D Dissertation.
- Mercer, J. (1996). *Reputation and International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Meyer, J. (2015). Reputation Matters: Evidence from the Korean War. *Journal of International and Area Studies*, 22(2).
- Meyer, S. (1984). Verification and Risk in Arms Control. *International Security* 8(4).
- Press, D. (2005). *Calculating Credibility: How Leaders Assess Military Threats*. Ithaca: Cornell University Press.
- Sartori, A. (2007). *Deterrence by Diplomacy*. Princeton: Princeton University Press.
- Schors, A. (2016). Trust and Mistrust and the American Struggle for Verification of the Strategic Arms Limitation Talks, 1969-1979. in Martin Klimke eds. *Trust, but Verify The Politics of Uncertainty and the Transformation of the Cold War Order, 1969-1991*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press.

- Smith, G. (1985). Double Talk: The Story of SALT I. Maryland: University Press of America.
- Tal, D. (2017). US Strategic Arms Policy in the Cold War: Negotiations and Confrontation over SALT, 1969-1979. London: Routledge.
- Tang, S. (2005). Reputation, Cult of Reputation, and International Conflict. Security Studies, 14(1).
- Tinsley, C., O'Connor, K., Sullivan, B. (2002). Tough Guys finish Last: The Perils of a Distributive Reputation. Organizational Behavior and Human Decision Processes, 88(2).
- Weisiger, A., Yarhi-Milo, K. (2015). Revisiting Reputation: How Past Actions Matter in International Politics. International Organization, 69(2).

Abstract

Reputation in International Negotiations: A Case Study of the Strategic Arms Limitation Talks (SALT I)

Yun Ji seob

This study aims to identify the impact of a state's reputation on international negotiations. Reputation refers to the expected behavior or tendencies of a particular actor, as perceived by other actors or audiences based on past actions.

The study argues that in international negotiations, a state's reputation will influence the opposing country's bargaining position. To test this hypothesis, the study examines the case of the Strategic Arms Limitation Talks (SALT I) between the United States and the Soviet Union, which began in 1969. At that time, the United States had developed a "reputation for cheating" perception of the Soviet Union based on previous negotiation experiences.

This perception heightened the U.S.'s distrust of the Soviet Union, which in turn led to a U.S. bargaining position that emphasized verification procedures to ensure compliance with the agreement.

keywords: reputation, international negotiation, SALT,
bargaining position, verification

북한의 핵위협에 대한 군사적 대응방안

이 영 찬 *

- I. 서 론
- II. 북한의 핵 위협 분석
- III. 군사적 대응방안 분석
- IV. 정책적 제언
- V. 결 론

* 영남대학교 군사학과 객원교수

논문 요약

본 연구의 목적은 북한의 핵 위협에 대한 한미의 대북정책과 대한민국의 대응방안을 살펴보고, 분석을 통하여 실현 가능한 군사적 대응방안을 제시하는데 있다. 대한민국의 대응방안은 공식적, 비공식적인 것으로 구분할 수 있는데 공식적인 것은 정부의 발표나 각종 백서 등의 내용이고, 비공식적인 것은 학자나 연구가들의 주장이며, 실현 가능한 방안은 필자의 의견이다. 또한 공식적, 비공식적 대응방안은 군사적인 것과 비군사적인 것으로 구분할 수 있다.

연구결과 공식적 군사적 대응방안은 한국형 3축 체계의 능력을 확보하고 한미의 북한 핵·미사일 억제 및 대응능력을 강화하며, 확고한 한미 연합방위태세의 구축 등이 있고, 공식적 비군사적 대응방안에는 비핵·평화·번영의 한반도를 위한 담대한 구상, 억제·단념·대화의 ‘3D 접근’, 주요국과 긴밀한 소통과 협력, 다자·국제무대에서의 지지 확보 등이 있다. 비공식적 군사적 대응방안에는 선제공격, 자위적 핵무장, 전술핵 재배치, 전술핵무기 100기 지정과 배치의 확약 등이 있고, 비공식적 비군사적 대응방안에는 대북제재 강화, 6자회담 적극 활용 등이 있다.

분석결과 위의 공식적, 비공식적 군사적 대응방안들 모두 북한의 이해관계와 충돌하여 비핵화를 달성하기가 쉽지 않다. 따라서 실현 가능한 방안인 미국 전술핵무기의 실질적 공유와 중·장기적으로 ‘아시아 군사동맹’의 창설 등을 통해 강력한 대응 및 억제능력을 갖춰야 한다. 왜냐하면 북핵에 대응하기 위해서는 대한민국도 핵으로 대응해야 하고, 한미동맹 외에 아시아 및 태평양 국가들의 군사동맹을 통한 집단안보 체제로 안보를 보다 강화할 필요성이 제기된다.

주제어: 북핵 문제, 군사적 대응방안(공식적, 비공식적), 핵 공유,
아시아 군사동맹

I. 서론

김정은 국무위원장은 2024년 9월 9일 북한 정권 수립일(9·9절)의 연설에서 “우리는 핵무기 수를 기하급수적으로 늘릴 것에 대한 핵무력 건설 정책을 드팀 없이(흔들림 없이) 관철해 나가고 있다.”라고 강조했다. 이것은 향후 핵실험과 군사정찰위성, 고체형 대륙간탄도미사일(ICBM), 중거리 미사일, 잠수함 관련 수중무기(SLBM) 등의 발사가 이뤄질 가능성을 언급한 것이다.¹⁾ 또한 북한은 핵탄두를 만드는 데 쓰이는 고농축 우라늄(HEU) 제조시설을 2024년 9월 13일 처음으로 공개했다. 여기서 김정은은 “전술핵무기 제작에 필요한 핵물질 생산에 총력을 집중하라.”라고 말하고, 핵무력을 중심으로 한 국방력 강화는 “미국과 대응하고 견제해야 하는 우리 혁명의 특수성”이라고 강조했다.²⁾

그동안 한미는 북한의 핵 개발에 대해 다양한 공식적 및 비공식적 방안을 검토하여 대응해왔다. 거기에는 각각 군사적 및 비군사적 대응방안이 있는데, 대한민국이 의도하는 대로 북한은 일절 호응하지 않고 있다. 그것은 근본적으로 북한이 핵보유국을 인정해 달라는 요구와 해결방법도 일괄 타결과 단계적 타결 등이 상충하기 때문이다.

북한의 핵보유국에 대한 인정을 바꾸는 방법은 핵무기 보유의 고통을 키우는 ‘최대 압박’과 핵무기 포기의 매력을 높이는 ‘제재 완화, 원조 지원’ 등 두 가지가 있는데 중점은 비핵화를 위한 최적의 조합을 찾는 일이다. 또한 비핵화 과정은 단계적이고 장기적이란 걸 인정하고 Top-Down이든 Bottom-Up이든 수시로 만나서 해결방안을 모색하는 것이 좋다. 북한의 핵 위협은 남북의 대립을 넘어서 동북아 및 전 세계의 최대 현안 과제가 되었고, 이러한 난제에 대한 해결책도 명확하게 제시되어 있지 않다. 물론 정부에서 발표하고 부처에서 발간하는 각종 백서를 통해 공식적³⁾인 대응방안을 제시하지만 해결되지 않고 있

1) 국민일보(2024.9.11.), “핵무기 기하급수적 늘려나갈 것”... 김정은, 연내 ‘중대 무기’ 실험 예고

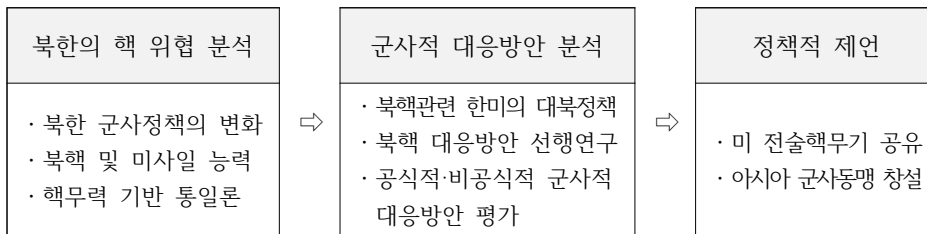
2) 연합뉴스(2024.9.13.), 북, 우라늄 농축시설 첫 공개...김정은 “핵물질 생산 총력”

3) ‘공식적’은 사전적으로 ‘국가적으로 규정되어 있거나 사회적으로 인정된’ 것으로 정의되어 정부의 발표나 백서 등에 명시된 것을 말하며, ‘비공식적’은 ‘국가적으로나 사회적으로 인정되지 않은 사사로운’ 것으로 정의되어 학자나 연구원 등의 개인 주장을 의미한다.

고, 학자나 연구가들이 제시하는 비공식적인 방안도 지나치게 북한을 압박하는 방안이라 현실성이 떨어지고 있다.

본 논문에서는 먼저 북한 군사정책의 변화와 북핵 및 미사일의 능력, 그리고 핵무력 기반 통일론 등을 통해 북핵에 대한 위협을 알아보고, 둘째, 북핵관련 한미의 대북정책과 공식적·비공식적 군사적 대응방안을 평가하여 적용 가능한 방안인지를 분석해보겠다. 또한 북핵에 대한 실현 가능한 정책적 방안을 제언하기 위해 <표 1>과 같은 분석의 틀로 연구하였다. 연구방법은 문헌조사 위주로 실시하며, 본 논문의 내용은 시사적인 상황으로 가변적이라는 측면을 가지고 있어 논문이 완성되는 시점을 시간적 범위로 설정한 점을 참고하기 바란다.

<표 1> 분석의 틀



II. 북한의 핵 위협 분석

1. 북한 군사정책의 변화⁴⁾

김일성 시기의 군사정책은 소위 ‘4대 군사노선’⁵⁾으로 설명할 수 있다. 그것은 1960년대 초 중소분쟁의 시기에 안보의 우려 속에서 인민 경제에 대한 희생을 감내하면서 제한된 자원을 중공업 중심의 국방 분야에 투입하는 일종의 국가전략 차원의 군사력 강화노선이다. 이를 뒷받침하기 위한 전담조직으로

4) 국립통일교육원, 『2024 북한 이해』, (사)한국장애인소비자연합 인쇄사업단, 2024, pp.87~96.

5) 4대 군사노선은 ‘전군 간부화, 전민 무장화, 전군 현대화, 전국 요새화’를 말한다.

1967년 내각에 ‘제2기계공업성’을 신설했으며, 1972년 그것을 내각에서 분리하여 ‘제2경제위원회’로 확대하고 재편하였다. 그곳은 국방과학원과 8개의 총국, 수백 개의 군수공장을 예하에 두면서 일반경제에 우선하는 군수 경제를 독자적으로 담당하였고, 1980년대 중·후반부터는 핵과 미사일 개발을 본격적으로 추진하였다.

김정일 시기의 군사정책은 ‘선군정치’⁶⁾로 설명할 수 있다. 당시 북한은 구조적인 경제난에서 벗어나지 못하는 상황인데도 군사력 증강을 위한 노력을 계속 해왔다. 재래식 전력으로 기갑 및 기계화 보병사단을 증가하고 신형 자주포, 천마호, 잠수함정 등 장비의 현대화를 추진하였으며, 스커드, 노동, 대포동 등 미사일 개발에도 본격적으로 추진하였다. 또한, 핵 개발도 진전시켰는데 2006년에 제1차, 2009년에 제2차 핵실험을 하고 핵과 미사일을 전담하는 전략군을 창설하기도 하였다.

김정은 시기의 군사정책은 ‘4대 전략적 노선’⁷⁾으로 설명할 수 있다. 그것은 ‘4대 군사노선’의 기초를 유지한 가운데 ‘인민군대의 강군화를 위한 군 건설의 전략적 노선’을 의미한다. 정치사상과 도덕의 강군화로 사상무장을 강화하고, 전법과 다병종의 강군화로 비대칭 전력인 핵과 미사일 능력을 고도화하였다. 김정은은 핵실험을 추가로 4회나 실시하고, 화성-17형⁸⁾의 미사일을 시험 발사하여 미국에 대한 타격 능력을 과시하였으며, 신형 잠수함발사탄도미사일인 ‘북극성-3형’을 시험발사하여 일본의 배타적 경제수역 안에 낙하시키기도 하였다.

김정은의 군사정책은 네 번의 변화 시점을 거치는데 첫 번째는 2013년 ‘경제건설과 핵무력 건설 병진노선’을 채택하여 ‘사회주의 강성국가’ 건설을 이루겠다는 의지를 천명하였고, 두 번째는 2016년 국방위원회를 국무위원회로 변경하여 군사위주 중심에서 벗어나기 위한 제도적 장치를 마련하였으며, 세 번째 시점은 2018년 ‘병진노선’의 종료를 선언하며 ‘사회주의 경제건설 총력집중’이라고 신전략노선을 발표하였고, 네 번째는 2021년 제8차 당 대회에서 ‘핵

6) 김정일 국방위원장의 핵심적 통치방식으로 군의 영향력을 정치와 경제뿐만 아니라 교육, 문화, 예술 등에 이르기까지 전 영역에 투영시키는 것을 말한다.

7) 4대 전략적 노선은 ‘정치사상 강군화, 도덕 강군화, 전법 강군화, 다병종 강군화’를 말한다.

8) 2022.3.24. 첫 시험에 성공하였고 최대사거리 15,000km이며, 이후 8차례나 시험발사하였다.

무력 고도화를 위한 투쟁’을 선언하고⁹⁾ 2022년 최고인민회의에서 핵 선제공격을 명문화한 핵무력 정책을 법제화하였으며, “절대로 핵 포기란, 비핵화란 없다.”라고 강조하였다.

2. 북핵 및 미사일 능력

북한이 보유한 핵탄두 수가 50기에 달해 2024년 전보다 20기 늘어났으며, 조립 가능한 핵탄두 수는 90기에 이른다는 스톡홀름국제평화연구소(SIPRI)의 추산치가 나왔다.¹⁰⁾ 향후 북한의 핵무기 보유량 전망은 5개의 제조시설과 증가 추세를 고려할 때 2027년까지 무려 151~242개의 핵무기를 보유하게 될 것이다.¹¹⁾ 2017년 9월 3일 실행된 북한의 6차 핵실험에 대해 대한민국 당국은 진도 5.7로 대략 50kt의 규모로 판단하고 있으나, 미국과 중국은 진도 6.3으로 200~1,000kt로 판단하고 있다. 히로시마 원폭 투하 당시 사망자는 13.5만 명이었다. 1998년 미국 국방부가 비밀리에 전문 기관에 용역을 준 결과 15kt 위력의 핵무기가 용산 상공에서 폭발했을 때의 사망자는 총 62만 명으로 추정하였다.¹²⁾ 2023년 서울 상공 800m에서 20kt의 핵무기가 폭발할 경우 11만 4,600여 명이 사망한다는 시뮬레이션(Nukemap) 결과가 나왔다.¹³⁾ 물론 부상자까지 포함한다면 이것보다 훨씬 많은 수치가 나올 것이고, 사망자만을 정리하면 다음과 같은 결과가 나온다.

〈표 2〉 핵폭발 시 사망인원(예상)

구 분	히로시마(1945)	모의실험(1998)	Nukemap(2023)
50kt(한국)	45만명	207만명	29만명
200kt(미국, 중국)	180만명	827만명	115만명

* Nukemap의 사망자는 11.5만 명으로 계산한 수치임

9) 핵무기의 5대과제로 ① 15,000km 사거리 도달 액체 및 고체연료 ICBM 개발, ② SLBM 다중화 및 실전배치, 수중 핵전략 무기, 핵잠수함개발, ③ 초대형 핵탄두 개발, ④ 극초음속전략무기 개발, ⑤ 다탄두제돌입체 개발을 결정하였다.

10) SIPRI YEARBOOK 2024, Summary, military spending and armaments, p.13.

11) 브루스 W 등, “북핵위협 어떻게 대응할 것인가”, 아산정책연구원과 미국 랜드(RAND)연구소, 2021.4, p.35.

12) 조선일보(2017.9.3.), 이런 핵무기가 서울서 터지면... 반경 2.5km 내엔 모두 사망

13) 조선일보(2023.3.22.), 서울시청 상공 800m서 핵폭발 땀... 시뮬레이션 해보니

북한은 2023년 3~4월에는 수중 전략 핵무기인 ‘해일-1과 2호기’를, 그리고 전술핵탄두인 ‘화산-31’을,¹⁴⁾ 9월에는 핵탄두를 10기까지 탑재 가능한 전술핵 공격잠수함 ‘김군옥영웅’함을 잇달아 공개하였다. 또한, 2024년 9월 13일에는 우라늄 농축시설을 처음으로 공개하면서 자신의 핵 능력을 과시하였다. 이러한 핵 무력을 중심으로 한 북한의 국방력 강화는 미국에 대응하면서 대한민국을 위협할 수 있는 강력한 수단으로 활용하려는 의도가 있다.

미사일은 1970년대부터 탄도미사일 개발을 시작하여 1980년대 중반에 사거리 300~500km의 SCUD-B/C를 배치하였고, 1990년대 후반에는 사거리 1,300km의 노동미사일, 2007년에는 사거리 3,000km의 무수단 미사일을 배치하였다.¹⁵⁾ 1998년부터는 인공위성 발사 등을 내세우며 장거리 로켓과 탄도 미사일 시험 발사를 단행하였다. 2017년에는 화성-12형, 화성-14형 등을 시험 발사하였고, 특히, 11월 29일에는 미국 본토에 도달 가능한 화성-15형을 시험 발사한 후 ‘국가핵무력 완성’을 선포하였다.¹⁶⁾ 이후 2022년에는 화성-17형, 극 초음속미사일, 초대형 방사포 등을 30여 차례 발사하였고, 2023년에는 고체연료형 ICBM인 화성-18형을 최초로 공개하고 3회나 발사하였으며, 2024년 6월 26일 첨단 다탄두미사일¹⁷⁾ 발사가 성공했다고 보도하였는데 대한민국 정부는 그것이 기만되고 과장되었다고 비판했다. 2024년 10월 31일에는 최신형 ICBM인 화성-19형을 시험 발사하면서 “최종 완결판 ICBM”이라고 선언하였는데 그것은 그동안 북한이 발사해온 미사일 가운데 가장 높은 고도와 긴 비행시간을 기록하였다.¹⁸⁾ 핵 기반의 한미동맹과 러시아 파병으로 인한 국제사회의 압박에 대응하면서 북한 주민에게 성과를 알리려는 의도로 분석되지만 계속 고도화되고 있어 매우 위협적인 무기로 평가되고 있다.

14) 김열수, “나토 확장억제와 한미동맹 확장억제,” 한미동맹 70주년 기념 국제세미나, 2023.6.22., p.45.

15) 김규빈, 『북한학(북한, 객관적으로 바라보기)』, 북코리아, 2024, p.153.

16) 국립통일교육원, 『2024 북한 이해』, pp.120~122.

17) ‘다탄두 각개목표 재돌입체(MIRV)’는 하나의 미사일 동체에 실려 발사된 여러 개의 탄두가 각각 개별적인 목표를 향하면서 대기권으로 재진입하여 다양한 목표물을 타격한다.

18) 조선중앙통신 보도에 따르면 최대정점고도 7,687.5km, 1,001.2km 거리를 5,156초(85.9분)간 비행한 후 동해의 목표수역에 탄착했다고 보도함.

3. 핵무력 기반 통일론

통일을 위한 북한의 대남전략은 남조선 혁명을 전제로 ‘조선민주주의인민 공화국’의 기치 아래 통일을 완성하는 것을 의미하며, 그것은 ‘민주기지론’, ‘민족해방 인민민주주의혁명론’, ‘민족공조론’ 등으로 변화를 보여왔다. ‘민주기지론’은 광복 직후인 1945년에 채택하였는데, 북한지역의 혁명 역량을 강화하여 한반도의 공산혁명을 완수한다는 전략이고, ‘민족해방 인민민주주의혁명론’은 1970년 초에 제시되었는데, 한국의 혁명세력이 주체가 되어 남조선의 혁명을 완수하는 것이며, ‘민족공조론’은 북한의 고립과 경제위기를 타개할 목적으로 2001년부터 추진한 전략으로 대한민국 사회의 남남갈등을 조장하고 대북지원을 가능하게 하려는 선전 논리로 ‘우리민족끼리’라는 핵심용어를 사용하고 있다.¹⁹⁾

‘핵무력 기반 통일론’은 2021년 1월 당규약의 개정과 2022년 1월 ‘핵무력정책법’의 제정, 그리고 2023년 9월 사회주의 헌법을 개정함으로써 본격화되고 있다. 2021년 개정된 당규약에는 “강력한 국방력으로 근원적인 군사적 위협들을 제압하여 조선반도의 안전과 평화적 환경을 수호”²⁰⁾한다는 내용이 신설되었는데 여기서 강력한 국방력은 바로 핵무력을 의미한다. 2022년 제정된 ‘핵무력정책법’은 핵무력의 사명과 지휘통제, 사용원칙과 조건 등을 포함하고 있다. 여기에는 몇 가지 특징이 있는데, 첫째 핵무력은 오직 김정은만이 통제한다고 명시되어 있다. 즉 ‘국무위원장의 유일적 지휘에 복종한다.’라고 명문화하였다. 둘째, 사용조건에 보면 공화국뿐만 아니라 국가지도부에 대한 공격이 감행되거나 임박한 때도 사용한다고 되어 있다. 즉 핵무기가 보호해야 할 대상이 김정은임을 분명히 밝힌 것이다. 셋째, 핵무력을 방어용이 아닌 필요한 경우에 언제든지 먼저 사용할 수 있음을 반영하였다. 즉, 적의 공격이 임박하였거나 전쟁의 주도권을 장악하기 위한 작전상 필요한 경우에도 사용할 수 있다는 것이다. 그 외에도 핵무력과 전략을 앞으로도 계속 발전해 나갈 것을 명시해 놓고 있다. 또한, 김정은은 2022년 9월 8일 최고인민회의에서 “절대로 먼저 핵 포기란, 비핵화란 없으며 그를 위한 그 어떤 협상도 공정에서 서로 맞바꿀 흥정물도 없

19) 국립통일교육원, 『2023 통일문제 이해』, (사)한국시각장애인연합회, 2023, pp.172~174.

20) 국가정보원, 『북한법령집 上』, 조선로동당규약(2021.1), 2024, p.57.

다.”²¹⁾라고 못 박았으며 핵무기를 절대 포기하지 않을 것을 천명하였다.

2023년 개정 헌법에는 북한은 ‘책임 있는 핵보유국으로 무장력의 사명은 국가주권과 령토완정, 인민의 권익을 옹호하며’라고 명시하였는데 이는 핵무력으로 영토를 완전히 정복하겠다는 것을 법제화한 것이다. 김정은이 2023년 12월 30일 조선노동당 중앙위원회 전원회의에서 “북남관계는 더 이상 동족관계, 동질관계가 아닌 적대적인 두 국가관계, 전쟁 중에 있는 두 교전국 관계로 완전히 고착됐다.”²²⁾라고 말하면서 남북관계와 통일정책의 근본적 전환을 선언했다. 또한, 2024년 1월 15일 최고인민회의에서는 “헌법에서 ‘자주, 평화통일, 민족대단결’과 같은 표현을 삭제하고 한국을 ‘철두철미한 제1의 적대국’, ‘불변의 주적’으로 간주하도록 교육하라.”라고 지시했다.²³⁾ 2024년 10월 8일 국방종합대학에서는 “군사초강국, 핵강국으로 향한 우리의 발걸음은 더 빨라질 것이고 핵무기 사용도 배제하지 않는다.”라고 위협했다. 이는 미국으로부터 핵보유국의 지위를 인정받고 핵무력 건설에 대한 내부 불만의 차단, 남측에 대한 동경과 추종을 근절하기 위한 것인데, 근저에는 체제에 대한 불안감과 자신감의 결여, 흡수통일에 대한 두려움이 자리 잡고 있기 때문이다. 아울러 대남 적개심에 대한 고취와 사회의 분열을 조장하는 심리전의 일환도 있다.

III. 군사적 대응방안 분석

1. 북핵관련 한미의 대응정책

가. 한국의 대북정책

1992년 1월 20일 남과 북은 비핵화를 함으로써 핵전쟁의 위험을 제거하자고 ‘한반도 비핵화 공동선언’에 합의하였다. 선언문의 첫 번째 조항이 “남과 북은 핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 사용하지 않는다.”라고 명시되어 있다.²⁴⁾ 그러나 이 선언 이후 북한은 계속 핵무기를 제조하였고

21) 연합뉴스(2022.9.12.), ‘절대 먼저 핵포기 없다’는 北, 핵무력 법에 명시

22) 연합뉴스(2022.12.31.), 김정은, ‘남북관계 근본적 전환’ 선언...“적대적인 두 교전국 관계”

23) 연합뉴스(2024.1.16.), 김정은, 통일 폐기 ‘속도전’...대남기구정리·주적규정·헌법명기

24) 국립통일교육원, 『2024 통일문제 이해』, (사)한국장애인소지자연합 인쇄사업단,

2006년 10월 9일 제1차 핵실험을 강행하였다. 당시 노무현 대통령은 ‘햇볕정책’²⁵⁾은 실패하였고, 핵실험 강행으로 포용정책 만을 고집하기 어렵다고 말했다. 하지만 2007년 10월 4일 김정일과 합의한 ‘남북관계 발전과 평화를 위한 선언’에서 핵문제 해결을 위해 함께 노력하자는 선언적인 내용만을 포함하였다. 이는 북핵에 대한 심각한 인식이 부족했거나 아니면 그것이 미·북간의 문제라고 생각했을 수 있다. 북핵 위협에 따른 본격적인 대북정책의 시작은 이명박 정부에서부터 시작되었다.

이명박 정부는 ‘상생·공영의 대북정책’과 구체적인 추진전략으로 ‘비핵·개방·3000’구상을 제시했다. 그것은 북핵 문제의 해결을 국제사회의 협조 속에 우선 추진하고, 정상적인 남북관계의 정립과 실질적인 관계발전을 통해 통일의 기반을 조성하고자 했다.²⁶⁾ ‘비핵·개방·3000’은 북한이 비핵화와 개방에 나서면 대북 투자 확대 등을 통해 북한의 1인당 국민소득을 10년 내 3000달러 수준으로 끌어올리겠다는 구상이다. 이에 대해 북한은 “우리의 핵 완전 포기과 개방을 북남관계의 전제조건으로 내건 극히 황당무계”한 것이고 “대결과 전쟁을 추구하며 북남관계를 파국으로 몰아넣는 반통일 선언”이라며 맹비난했다.²⁷⁾ 그것은 비핵·개방 시 체제가 붕괴할 수도 있다는 위기 인식과 채찍과 당근으로 제시되는 이명박 정부에 대한 거부감 때문이었다.

박근혜 정부는 남북 간 신뢰 형성을 핵심으로 하는 ‘한반도 신뢰프로세스’²⁸⁾와 실행계획으로 ‘한반도 평화통일을 위한 구상’과 ‘3대 통로’²⁹⁾를 제안했다. 여기에는 북핵에 대한 언급이 없는데 신뢰 형성을 통해 차후 그것을 해결할 수 있다고 판단한 것 같다. 그러나 북한 제3, 4, 5차 핵실험 등 단행하였고, 이에 맞서 박근혜 정부도 개성공단을 철수시키는 등 경색국면에 들어갔다.

문재인 정부는 ‘평화공존’과 ‘공동번영’의 대북정책을 추진하였다. 북한은

2024, p.232.

25) 김대중 정부의 대북 유화를 목적으로 시도한 정책. 1998년 금강산 관광을 시작으로 18년간 다양한 남북교류 사업을 진행했으나 2016년 개성공단 폐쇄 이후로 진행되는 사업이 없어 사실상 폐기됨. 독일이 분단국가였던 시절 서독이 동독을 향해 추진했던 동방 정책(Ostpolitik)을 참고했다고 알려짐

26) 국립통일교육원, 『2024 통일문제 이해』, p.63.

27) 전북일보(2008.4.1.), 北, ‘비핵·개방·3000’ 거부

28) 튼튼한 안보를 바탕으로 신뢰 형성을 통해 남북관계를 발전시키고 평화를 정착시켜 통일기반을 구축하고자 한 정책

29) 환경·민생·문화 분야 등 현재 추진할 수 있는 사업을 전개하자는 것임

2013년 ‘경제·핵무력 건설 병진노선’을 경제정책의 기조로 채택하였는데 2017년 11월 29일 대륙간탄도미사일(ICBM) 화성-15형의 시험발사가 성공하자 ‘국가핵무력 완성’을 선포하고 본격적인 경제 건설을 위해 2018년 평창올림픽에 참가하는 등 화해 분위기를 조성하였다. 2018년 4월 27일 남북 정상은 판문점에서 만나 ‘한반도 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언’을 하였는데 여기서 ‘남과 북은 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인하였다.’라고 합의했고, 2018년 9월 19일 ‘평양공동선언’에서 동창리 엔진 시험장과 미사일 발사대를 영구적으로 폐기하고, 미국이 상응한 조치를 취하면 영변 핵시설의 영구적 폐기 등의 추가적인 조치를 계속 취하며, 완전한 비핵화를 위해 남북이 긴밀히 협조하기로 약속하였다.³⁰⁾ 하지만 2019년 2월 27일 미북 간의 하노이 정상회담의³¹⁾ 결렬 이후 북한은 핵·미사일 고도화를 추구하면서 남북관계를 단절하였다. 2020년 6월 9일에는 남북 간 모든 통신선을 차단하고, 6월 16일에는 남북 공동연락사무소를 폭파하는 등 경색 국면을 지속하였다.

윤석열 정부의 통일·대북정책은 자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일을 추진하여 ‘비핵·평화·번영’의 한반도를 이루어 나가는 것이다.³²⁾ 즉, 입구가 비핵이며 출구가 민족의 번영인 것이다. 그래서 중점 추진과제의 첫 번째로 ‘북한 비핵화 추진과 한반도 평화정책’으로 선정하였고, 이를 위해 담대한 구상³³⁾을 제안하였다. 그것은 북한이 비핵화 협상에 복귀하면 우선 민생개선 사업의 초기조치를 취해 나가며, 이후 비핵화 로드맵이 마련되면 진전에 발맞추어 경제·정치·군사 분야의 포괄적인 조치를 동시적·단계적으로 추진한다는 것이다. 이것에 대해 북한의 김여정은 담화를 통해 “어리석음의 극치이며, ‘비핵·개방 3000’의 복사판에 불과하고, 진짜 바보스럽기 짝이 없다.”³⁴⁾라고 거부하였다. 이후 대한민국의 만남 제안에도 일절정 응하지 않고, 최근 신의주 수해 복구를

30) 국립통일교육원, 『2024 통일문제 이해』, pp.246~254.

31) 2018년 6월 12일 싱가포르 북미정상회담에 이어서 2번째로 개최한 회담

32) 국립통일교육원, 『2024 통일문제 이해』, p.67.

33) 비핵화 협상에 나서는 것 자체를 조건으로 6가지 지원을 보장하겠다고 주장했다. 대규모 식량 공급, 발전과 송배전 인프라 지원, 국제 교역을 위한 항만과 공항의 현대화 프로젝트, 농업 생산성 제고를 위한 기술 지원, 병원과 의료 인프라의 현대화 지원, 국제투자 및 금융 지원 프로그램

34) 연합뉴스(2022.8.20.), 윤대통령 “담대한 구상”...김여정 “어리석음의 극치”

위한 인도주의 지원 의사에도 전혀 반응을 보이지 않고 있다.

대한민국의 대북정책은 진보와 보수 정권에서 일관적이지 못한 문제가 있다. 이것은 북한을 바라보는 시각차 때문인데 진보는 북한을 민족적 시각에서 협력의 대상으로 보고 있고, 보수는 안보적 시각에서 경제의 대상으로 보기 때문이다. 그래서 진보는 교류와 협력을 하다 보면 자연스럽게 북핵 문제도 해결할 수 있다는 견해고, 보수는 우선 북핵 문제를 해결한 다음에야 각종 지원이 가능하다는 입장이다. 둘 다 논리상 잘못된 것은 없고 견해의 차이가 있어 발생한 문제이기 때문에 균형된 시각에서 조화로운 방안을 모색하는 것이 바람직하다.

나. 미국의 대북정책

북핵 문제의 해결에서 미국의 대북정책은 매우 중요한데 그것은 한미의 대응방안과 밀접하게 연관되어 있기 때문이다. 북한은 자신들이 핵을 개발한 이유가 주한미군의 주둔 등 미국의 체제 위협 때문이라고 주장하고 있다. 북한이 제1차 핵실험을 실시하여 유엔의 대북제재를 받을 시기의 부시 행정부로부터 현재 바이든 행정부의 북핵 관련 대북정책을 살펴보겠다.

부시 행정부는 북한과 김정일을 신뢰할 수 없는 존재, 즉 ‘악의 축’으로 지목하여 강경한 대북정책을 수립하였다. 핵심 내용은 북한과는 타협과 양보가 있을 수 없고 CVID³⁵⁾ 이외에는 해결방안이 없으며, 대량살상무기(WMD)³⁶⁾ 외에도 재래식 무기의 군축, 인권문제, 시장개혁, 민주화까지 포함하고, 궁극적으로 봉쇄를 통한 내부붕괴를 추진한다는 것이다.³⁷⁾ 그러나 북핵 문제는 해결되지 못했는데, 이라크에 대한 공격 준비로 뒷 순위로 밀렸고, 응징 대신 협상으로 해결하려는 도발-협상-보상의 패턴이 고착되었으며, 이미 북한의 위협나 마약 등의 혐의에 자산을 동결하여 신뢰가 상실되었기 때문이다. 물론 북한도 핵

35) Complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement의 약자로, 완전하고 검증 가능하며 돌이킬 수 없는 폐기를 의미한다. 부시 행정부 1기 때 북핵 해결의 원칙으로 제시했으나 북한은 전쟁 패전국에나 사용할 만한 용어라며 강력하게 반발하였다.

36) Weapon of Mass Destruction의 약자로 생화학무기·중장거리미사일·핵무기 등을 말한다. 2004년 유엔 안보리에서는 그것의 확산을 방지하는 결의문을 채택하였고, 핵확산금지조약(NPT), 생물무기금지협약(BWC), 화학무기금지조약(CWC) 등 여러 국제협약에서 그것의 개발을 금지하고 있다.

37) 김민곤, “미 부시행정부 대북정책과 신보수주의,” 경남대학교 대학원 박사학위논문, 2008, pp.85~87.

개발을 포기하려는 의도가 없었고, 동결이 포기를 의미한다고 주장하면서 협상을 지연하고, 협상에 임해서도 매우 비협조적이었다.³⁸⁾

오바마 정부의 북핵 대응전략 기조는 ‘전략적 인내’와 ‘선의의 무시’라는 원칙을 고수하는 것이었다. ‘전략적 인내’는 유엔 및 경제제재 등을 통해서 북한에 대한 압박을 가하고 비핵화에 대한 성의를 보이지 않는 한, 북한과 대화에 나서지 않겠다는 것이다.³⁹⁾ ‘선의의 무시’는 북한이 핵 포기와 관련한 진정성을 보이거나, 영향력을 행사할 수 있는 중국이 본격적으로 나서기 전까지는 북한의 도발 행위에 일일이 대응하지 않는다는 전략이다. 오바마 행정부도 이라크와 아프가니스탄의 전쟁 종결 문제와 이란의 핵 개발 등 중동문제를 우선 과제로 선정하면서 북핵 문제가 뒷순위로 밀려 결국 해결하지 못하였다.

트럼프 정부는 2017년 4월 ‘최고의 압박과 관여’라는 대북정책을 발표하였는데, 북핵을 제거하기 위해 최대의 압박으로 비핵화를 달성하겠다는 것이었다. 2018년 6월 12일 싱가포르에서 사상 처음으로 북미 정상회담이 개최되어 한반도의 평화와 비핵화를 위한 새로운 가능성을 여는 계기가 되었다. 2019년 2월 28일에 베트남 하노이에서 제2차 북미 정상회담이 개최되었으나 일괄 타결과 단계별 타결을 주장하는 양국 간의 의견 상충으로 회담은 결렬되었다. 2020년에 들어와서 미국은 코로나19 관련 방역협력을 제안하는 등 대화 재개의 메시지를 보냈으나 실질적인 대화는 이루어지지 않았다.⁴⁰⁾ 트럼프 행정부도 비핵화 협상은 강력한 압박과 정교한 개입을 병행해야 하는데 그러지 못했고, 북한이 주장하는 비핵화의 내용을 잘못 해석하였으며, 구체적인 로드맵을 작성하는 것도 부족하였다.⁴¹⁾

바이든 행정부는 ‘잘 조정된 실용적 접근’이라는 대북정책의 틀을 내놓았다. 그것은 한반도의 완전한 비핵화를 목표로 외교와 인권 분야의 압박 등을 병행하는 실용적 접근으로 ‘일괄 타결’과 ‘전략적 인내’의 중간지점을 찾겠다는 것이다. 즉, 비핵화를 전제로 단계적(phased) 접근 방식을 추진하며, 대북제재의

38) 북한은 협상에서 힘겨루기 전술, 책임전가 전술, 선전 전술, 살라미 전술 등을 활용한다.

39) 임종화, “핵 비확산 국제레짐과 한국의 핵안보 정책연구,” 경기대학교 대학원 박사학위논문, 2014, p.84.

40) 국립통일교육원, 『2023 통일문제 이해』, pp.123~126.

41) 권택광, “트럼프의 대북정책,” 건국대학교 대학원 박사학위 논문, 2021. pp.151~154.

해제는 신중하게 조율된 외교적 접근으로 특정한 단계에서 제안하겠다고 하였다.⁴²⁾ 바이든 행정부의 대북정책에 대한 특징은 Bottom-Up 방식의 단계적·점진적 해법이며, 동맹국들과 긴밀한 공조와 연대를 강조한 다자주의를 중시하고, 북핵 문제보다 오히려 인권문제가 더 중요한 요소로 대두되고 있다는 점이다.⁴³⁾ 바이든 정부 역시 러시아와 우크라이나 간의 전쟁, 이스라엘과 하마스 및 헤즈볼라와의 중동전쟁으로 북핵 문제가 우선순위에서 밀려나고 있다. 다만 한미는 2023년 4월 26일 백악관 정상회담에서 ‘핵협의그룹(NCG)’을 창설하고, 핵무기를 탑재한 전략 핵잠수함(SSBN) 등을 정기적이고 지속해서 한반도 주변에 전개하기로 합의했다.⁴⁴⁾

북핵 관련 미국의 대북정책은 몇 가지 문제점을 가지고 있다. 첫째, 행정부별 북핵을 제거해야 한다는 노선은 같지만, 방식에 있어서 일관적이지 못하다. 부시는 강경한 대북정책을, 오바마는 당근과 채찍 정책을, 트럼프는 강경일변도의 정책을, 바이든은 단계별 접근과 외교적 해결을 중시하였다. 이처럼 공화당과 민주당 간 접근 방식이 다르다 보니 북한은 그것을 교묘히 이용하여 시간 끌기를 시도하였다.

둘째, 북한의 협상 전술을 제대로 이해하지 못하고 있다. 원래 북한의 협상 패턴은 상대에게 희망을 품게 한 다음 전제조건을 달고, 협상이 시작되면 추가 조건을 제시하고, 모든 것을 얻으면 협상을 파기하는 형태를 반복한다. 즉, 비핵화를 제시하면서 핵보유국의 전제조건을 달고, 협상 과정에서 경제지원을 추가로 요청하는 방식이다.

셋째, 북한이 주장하는 비핵화의 의미를 잘못 해석하고 있다. 미국은 CVID를 말하지만, 북한은 핵 군축을 주장하고 있다. 그래서 핵보유국의 지위를 전제조건으로 내세우는 것이다. 대한민국의 대응방안은 미국과 긴밀히 협의하면서 추진하고 있는데 핵 능력을 보유하자는 방안은 미국의 지원과 국제사회의 공감대 없이는 현실적으로 불가능하다.

42) 동아일보(2021.5.1.), “바이든의 대북정책 큰 틀 나왔다. 비핵화 목표로 실용적 접근”

43) 이인호, “트럼프 및 바이든 행정부의 대북정책 비교분석과 시사점,” 전략연구 2023, vol.30,no.1,p.136.

44) 주미국 대한민국 대사관, 워싱턴선언(2023.4.26.), p.2.

2. 북핵 대응방안 선행연구

북한의 점차 고도화되고 있는 북핵의 위협에 대해 많은 군사전문가가 나름대로 다양한 해결방안을 제시하였다. 그들이 주장한 내용을 살펴보면 군사적·비군사적 대응방안으로 구분하여 정리할 수 있는데, 이는 결국 북핵 문제를 당근과 채찍의 방안으로 해결해야 한다는 주장으로 요약할 수 있다.

〈표 3〉 북핵 대응방안

연구자	내 용
브루스 W 등 (2023)	•군사적 : 한국내 전술핵무기 저장시설 현대화 또는 신축, 전략핵잠수함의 핵무기가 북한 겨냥하도록 지정, 미 B61 전술핵무기 100기 현대화 및 한국안보지원용 지정, 미 전술핵폭탄과 핵투발 이중목적 항공기 한국에 배치 확약
이성훈 (2023)	•군사적 : 미국의 확장억제 실효성 강화, 한국의 3축 체계 강화 •비군사적 : 외교(D), 정보(I), 경제(E)영역에서의 종합적인 접근
브루스 W 등 (2021)	•군사적 : 표적정보, 핵전쟁 격퇴준비, 방어역량, 대전력 및 대지도부 타격 역량 •비군사적 : 북한과의 협상, 일본과의 협력, 중국과의 협력 등
최승우 (2021)	•군사적 : 핵 균형전략 추진(핵보유, 핵공유 또는 전술핵 재배치, 독자 핵무장 등) •비군사적 : 비핵화 목표 일관성 유지, 대화 바탕 교류협력, 외교적 지원 등
차성근 (2018)	•군사적 : 군사적 공세(방어수단 구축, 참수전략, 전술핵 도입), 정보적 공세 등 •비군사적 : 경제제재 위주의 체제변화와 압박, 인권 공세
류태웅 (2017)	•군사적 : 핵 억제능력 강화(전술핵무기 재배치, 사드 배치), 확장억제 과시 한국형 3축 체계 구축(킬체인, KAMD, 대량응징보복) •비군사적 : 정치·외교적 대응(6자회담, 제재와 압박, 핵무장 준비, 심리전)
정일성 (2017)	•군사적 : 한미 맞춤형 확장억제전략, 전술핵 재배치 및 공동운영방안, 독자적 대응능력 제고(능동적 억제전략, 한국형 3축 체계)
홍기호 (2017)	•군사적 : 자위적 핵무장, 전술핵무기 재배치, 확장억제 실효성 제고, 재래식 전력 강화
정종관 (2016)	•군사적 : 공포의 균형 전략(전술핵무기 재배치, 핵무기 개발), 선제공격에 대한 신뢰성과 의사소통의 확보 •비군사적 : 비핵화를 위한 대안 제기(6자 회담), 중국과 전략적 협력 강화
김기용 (2016)	•군사적 : 전술핵 배치, 신무기 개발(EMP), 북핵시설 선제타격, 독자 핵무장 •비군사적 : 정치·외교적 협상을 통한 비핵화
박재완 (2016)	•군사적 : 공세 억제전략(선제타격, 응징보복, 참수작전, 한국형 3축 체계) 핵흡선 선택(잠재적 확보 개연성 증대, 주한미군 전술핵 재배치, 조건부 한시적 전술핵 재배치) •비군사적 : 유엔 안보리 통한 대북 제재, 6자회담 활용
임종화 (2014)	•군사적 : 능동적 억제전략 추진(킬체인, KAMD 능력 확보) •비군사적 : 외교적 대응(동맹·다자외교, 국제공조 강화, 한·중·일 협력 제도화, 新 북방국제협력)
신인균 (2014)	•군사적 : 선제적 타격능력 보유(특수작전, 공중전력, 미사일) 방어수단 구축(KAMD, 대잠수함 전력, 정보전력 확충) 응징보복 능력 확충(참수전략, 병커버스터 도입) •비군사적 : 경제 제재, 외교적 노력을 통한 중국의 전향적 태도로 북한 압박

* 북핵 대응관련 연구보고서, 학술 및 박사학위 논문 등을 검색하여 저자가 재정리

3. 군사적 대응방안 분석 및 평가

정부는 북핵의 공식적인 대응방안으로 군사적인 방안과 정치·외교와 관련한 비군사적인 방안을 적용하여 그 문제를 해결하기 위해 노력하고 있다. 하지만 쉽지가 않은데 이는 그것이 남북 간의 문제만이 아닌 미국과 중국, 일본, 러시아 등 주변국의 이해관계가 얽혀 있기 때문이다. 따라서 비공식적인 대응방안으로 학자와 연구가들이 주장하는 내용도 자세히 검토해 볼 필요가 있다. 북핵 문제에 대한 대한민국의 대응방안은 다음과 같이 정리할 수 있다.

〈표 4〉 북핵 대응방안

구 분		내 용	비 고
공식적 대응방안	군사적 방안	① 한국형 3축 체계 능력 확보 ② 한미의 북한 핵·미사일 억제·대응 능력 강화 ③ 확고한 한미 연합방위태세 구축	국방백서 및 외교백서
	비군사적 방안	① 비핵·평화·번영의 한반도를 위한 담대한 구상 ② 억제, 단념, 대화의 '3D 접근' ③ 주요국과 긴밀한 소통과 협력 ④ 다자·국제무대에서의 지지 확보	
비공식적 대응방안	군사적 방안	① 선제공격 ② 자위적 핵무장 ③ 전술핵 재배치 ④ 전술핵무기 100기 지정, 배치 확약	군사 전문가, 연구기관
	비군사적 방안	① 대북제재 강화 ② 6자회담 적극 활용	

* 국방 및 외교백서와 박사학위 논문, 연구기관의 주장을 저자가 재정리

위 방안 중에 비군사적 방안을 제외하고 군사적 방안은 공식적인 방안 세 가지와 비공식적인 것 네 가지를 검토해보고자 한다. 다만 미국이 지원하는 대응방안은 제외하고 대한민국이 주도적으로 추진할 방안만을 다루어보겠다. 그러면 공식적인 방안인 한국형 3축 체계의 능력을 확보하는 것과 비공식적 방안인 선제공격, 자위적 핵무장, 전술핵 재배치, 전술핵무기 100기 지정 등 총 다섯 가지 방안을 분석하여 평가하였다.

가. 한국형 3축 체계 능력 확보

‘한국형 3축 체계’는 ‘킬체인(Kill Chain)’, ‘한국형 미사일 방어(KAMD)’, ‘대량응징보복(KMPR)’으로 구성되며 조기에 전력을 확보하여 북한의 핵과 미

사일에 대한 대응능력을 갖추기 위해 노력하고 있다. ‘킬체인(Kill Chain)’은 북한의 지휘·발사·지원체계, 이동식 발사대 등 핵심표적을 신속·정확하게 탐지하여 사용징후가 명백할 경우 발사 전에 제거하는 공격체계이며, 이를 통해 ‘거부적 억제’⁴⁵⁾의 개념을 구현한다. ‘한국형 미사일 방어(KAMD)’는 남측으로 발사된 미사일을 조기에 탐지 및 요격하고, 피해 최소화를 위해 경보를 전파하는 복합 다층방어체계⁴⁶⁾를 말하며, ‘킬체인(Kill Chain)’과 더불어 ‘거부적 억제’의 개념을 구현한다. ‘대량응징보복(KMPR)’은 북한이 핵·WMD⁴⁷⁾을 사용할 경우 한국군의 고위력·초정밀 타격능력 등 압도적인 전략적 타격능력으로 전쟁지도부와 핵심시설 등을 응징보복하는 체계를 말하며, 이를 통해 ‘응징적 억제’⁴⁸⁾의 개념을 구현한다. 아래는 킬체인(Kill Chain)과 한국형 미사일 방어(KAMD)의 무기체계인데 대부분 보유하고 있지만, 인공위성 등 일부는 아직 전력화 중이다.

〈표 5〉 킬체인(Kill Chain)과 한국형 미사일 방어(KAMD) 시스템

구 분		내 용
Kill Chain	탐지체계	군사용 정보·정찰 인공위성, 통신위성, GPS인공위성, 각종 무인정찰기(RQ-4 등)
	지휘·결심체계	KJCCS, MIMS, ATCIS, KNCCS, AFCCS, JFOK-K, BTCS A1, TICN
	타격체계	·육군 : 현무-Ⅱ·Ⅲ·Ⅳ·Ⅴ, ATACMS, 천무 다련장 로켓, M270, MLRS 등 ·해군 : 해성-Ⅱ,Ⅲ, 현무-Ⅳ-4 SLBM, 해룡 전술함대지 유도탄 ·공군 : 타우러스, 천룡, SLAM-ER, GBU-28, KGGB, GBU-39/53, JDAM 등
KAMD	탐지체계	군사용 정보·정찰 인공위성, 통신위성(ANANIS-Ⅱ), 슈퍼그린파인더 레이더, 이지스함(AN/SPY-1), E-737조기경보기, 무인정찰기(RQ-4등), Falcon 2000s
	지휘·통제체계	KJCCS, AMD-cell(한국형 탄도탄 작전통제소)
	요격체계	천궁, 천궁-Ⅱ, PAC-2/3, L-SAM, SM-2/3/6

* 출처 : 2022 국방백서, 최신 무기체계학(김문조·신정원, 진영사, 2023) 참고

- 45) 적의 전략목표 달성을 거부하는 능력을 보유하여 침략 이익보다 희생과 위험부담이 더 크다는 것을 인식시켜 침략을 포기하도록 하는 개념이다.
- 46) 복수의 요격체계로 적 미사일과 최소 2차례 이상 교전이 가능한 방어체계이다.
- 47) Weapon of Mass Destruction의 약자로 대량살상무기라는 뜻이다.
- 48) 보복 위협을 통해 이익보다 비용이 크다는 것을 인식시켜 행동하지 못하도록 하는 개념이다.

그러나 이것으로 북한의 핵무기를 충분히 방어할 수 있다고 생각하는 국민은 많지 않다. 그것은 핵무기가 재래식 전력으로 결코 대체할 수 없는 엄청난 위력과 미국까지 도달하는 미사일을 보유하여 핵우산의 불확실성이 높아지고 있기 때문이다. 그래서 김정은은 핵을 가지고 있는 북한과 충돌하면 대한민국의 존속은 불가능할 것이라 공공연히 협박하고 있다. 또한 3축 체계는 표적획득이 제일 중요한데 북한이 이동발사대를 운용하고, 발사 플랫폼의 다변화로 식별이 점점 어려워지고 있다. 따라서 우주 기반의 조기경보 체계를 갖추어야 하는데 그러한 맥락에서 최근 군사정찰 위성을 발사했고 추가로 확보를 추진하고 있다.

나. 선제공격

선제공격은 적이 공격하기 이전에 먼저 공격하는 것으로, 적에게 선공을 허용할 경우 감당하기 어려운 피해를 볼 때 실시한다. 조만간 일전이 불가피할 경우 적이 유리해지는 것을 예방하기 위해 전쟁을 개시하는 예방전쟁과는 차이가 있다. 하지만 개념상으로 구분할 수 있으나 현실에서는 회색지대⁴⁹⁾가 존재하여 구분하기 매우 어렵다.⁵⁰⁾ 선제공격은 적의 공격이 임박하거나 절박하다는 확실성에서 공격해야 하는데, 이를 위해서는 정확한 정보를 획득해야 하며 그러기 위해서는 뛰어난 감시 및 정찰능력을 확보해야만 한다. 또한 선제공격은 정보의 제한과 판단의 지연 등으로 시기를 상실하거나, 한 번의 공격으로 완전히 북한의 전력을 무력화하기는 힘들며, 공격목적을 달성하지 못했을 경우 보복공격을 유발하여 전면전으로 치달을 위험성이 매우 크다. 그래서 선제공격이 실패했을 경우를 대비해 핵과 미사일 공격을 방어할 미사일 방어체계가 필요한 것이다.

선제공격은 유엔헌장 제2조 ‘회원국에 대한 무력행사의 금지’ 조항⁵¹⁾에 위반되고, 북한의 핵무기를 전부 식별하는 것에 대한 어려움과 군사시설물이 지형 지물을 이용하여 특화된 병커시설로 위장 및 요새화되어 전부 파괴하기에는 현실적으로 무리가 많다.

49) 사전적 의미로 애매한 부분을 뜻함.

50) 박창희, 『군사전략론』, 플래닛미디어, 2013, pp.214~215.

51) 제2조 제4항. 모든 회원국은 자국의 국제 관계에 있어서 어떠한 국가의 영역 보전 또는 정치적 독립에 반하거나 국제연합의 목적에 부합하지 않는 그 밖의 어떠한 방식의 무력 위협이나 행사도 삼간다.

다. 자위적 핵무장

핵무장이 북핵의 위협에 가장 효과적이라는 사실은 부인할 수 없다. 여론 조사에서 대한민국 국민의 71.4%는 “북한이 핵을 포기하지 않을 경우 한국은 핵무장을 해야 한다.”라고 답했다.⁵²⁾ 즉 핵에는 핵으로 대항하는 것이 가장 효과적이라는 것이다. 하지만 대한민국이 핵무장에 나선다면 국제적인 경제제재와 외교적인 고립을 피할 수는 없다. 그래서 핵무장을 해야만 하는 극단적인 상황들이 존재해야 하는데 주한미군의 철수나 핵우산의 철회, 북한의 핵무장 완료나 핵보유국 지위 인정, 일본의 핵무장 등을 예로 들 수 있다. 그러한 상황들이 발생하지 않는 한 자위적으로 핵무장을 하는 것은 현실적으로 어렵다.

무엇보다 한반도의 비핵화가 한미동맹보다 더 중요하다고 말하는 미국과 갈등이 발생하고, 핵확산금지조약(NPT)의 위반으로 서방 진영의 반발과 경제를 포함한 각종 제재가 예상되며, 우발적 교전으로 인한 핵전쟁의 위험성과 핵 보유와 유지에 천문학적인 비용이 소요되고, 동북아시아에 핵 도미노 현상이 가속화될 수밖에 없다. 그래서 지난해 여론조사 결과도 독자 핵 개발 추진에 따라 직면할 수 있는 여섯 가지 위기(경제제재, 한미동맹 파기, 안보위협 심화, 핵 개발 비용, 환경 파괴, 평화 이미지 상실)를 제시한 후 핵무장에 동의하는 답변은 36~37% 수준으로 크게 하락했다.⁵³⁾

전문가들의 의견도 회의적인데, 대한민국은 수출의존도가 높은 국가로 경제가 초토화되며, 국제적으로 고립이 되고, 일본은 물론 대만도 핵 보유를 추진하는 등 동북아에서 핵 군비경쟁이 초래되며, 미국과의 원자력 협정 개정도 쉽지가 않고, 중국의 강력한 정치·경제·군사적 보복이 예상된다. 다만 핵무기를 만들기 위해서는 핵분열 물질, 설계능력, 운반 수단 등이 필요한데, 대한민국의 능력상 단기간에 가능하다고 판단된다. 윤석열 대통령은 2023년 4월 28일 미국을 국빈 방문하면서 하버드대에서 “대한민국은 핵무장을 하겠다고 마음을 먹으면 빠른 시일 내에, 심지어 1년 이내에도 핵무장을 할 수 있는 기술 기반을 갖고 있다.”⁵⁴⁾라고 대답한 것에서 확인할 수가 있다.

52) 중앙일보(2024.10.8.), “한국 자체핵무장을” 59→71%...“日 핵무장도 찬성” 17→35%

53) 연합뉴스(2023.6.5.), “핵무장 지지 여론 60%...제재 직면한다면 36~37%로 뚝”

54) 연합뉴스(2023.4.29.), 尹 “마음 먹으면 1년 이내에도 핵무장...단순 기술문제 아냐”

라. 전술핵 재배치

전술핵은 폭파 위력이 수 kt 이내의 효율성과 경제성이 높은 핵무기로 군사목표를 공격하기 위해 야포와 단거리 미사일로 발사할 수 있는 핵탄두, 핵지뢰, 핵기뢰 등을 포함한다. 전술핵무기는 사정거리가 짧으나, 지역적 전투에서 승리하기 위해 사용하도록 계획되었다는 점이 중요하다.⁵⁵⁾ 대한민국도 1950~1980년대까지 주한 미군이 다양한 형태의 전술핵무기를 배치하였는데, 1992년 남북이 ‘한반도 비핵화 공동선언’에 합의하면서 모든 핵무기를 철수했다. 전술핵 재배치는 주한미군에 전술핵무기를 다시 들여오도록 하자는 것이다.

전술핵의 재배치는 ‘한반도 비핵화의 포기’라는 매우 큰 정치적 부담을 일으킬 수 있다. 일부에서는 ‘북한의 핵 포기를 끌어내기 위한 협상의 수단’으로 재배치를 주장하지만, 북한으로서는 소수의 핵전력 모두를 걸어야 하기에 가능할지 의문이다. 전술핵의 재반입은 한반도에 핵사용을 부추길 수 있으며 동아시아의 핵 군비경쟁을 초래할 수도 있다. 또한, 배치과정에서 러시아를 비롯한 중국, 일본 등의 개입으로 정치적 부담은 물론 경제, 외교적으로도 막대한 손해를 가져올 수 있다. 이는 미사일 방어체계인 사드 배치에 대한 중국의 반응을 보면 미루어 짐작할 수 있다. 전술핵을 재배치하면 한반도 비핵화라는 원칙을 대한민국이 먼저 깨버렸기 때문에 북한에 비핵화를 요구하기도 어렵다. 북한은 자신을 위협한다고 선전하면서 핵 개발을 더욱 가속할 것이다. 또한, 전술핵의 재배치는 북한의 핵 보유를 인정한다는 전제가 깔려 있는데 이는 일본의 재무장과 핵 보유로도 연결이 된다. 아울러 이러한 결과는 핵무장 확산방지와 더불어 일본의 재무장을 경계하는 미국으로서는 절대 원하지 않는 시나리오다. 미국 정부도 한반도에 전술핵을 재배치하지 않는다는 입장은 확고하다.

동아시아는 유럽과 달리 강대국의 패권이 노골적으로 충돌하는 지역이라 핵에 대한 민감성이 매우 높고, 현재 미국을 비롯한 서방은 북핵의 존재를 공식적으로 인정하지 않고 있으며, 특히 중국은 자기 앞마당에 핵을 배치하게 그냥 둘지 의문인데, 경제를 비롯한 각종 제제와 더불어 제3세계와 함께 쿠바의 사례를 들어 미국을 강력히 규탄할 것이다.

55) 매일경제용어사전, “전술핵”,

<https://terms.naver.com/entry.naver?docId=2276113&cid=43659&categoryId=43659>

(검색일: 2024.2.27.)

다. 전술핵무기 100기 지정, 배치 확약

한국과 미국의 외교·안보 분야 싱크탱크인 아산정책연구원과 랜드(RAND)연구소는 2023년 10월 30일 “미국의 전술핵(B61) 100개를 현대화해 ‘한국 안보지원용’으로 지정, 언제든지 신속히 한반도에 배치될 수 있는 태세를 유지해야 한다.”라고 주장했다. 2023년 4월 한미가 확장억제(핵우산) 강화를 공언한 워싱턴 선언에 대해 “구체적 이행 조치가 부족하다.”라며 이같이 건의한 것이다.⁵⁶⁾

연구진은 네 단계의 단계적 접근방법으로 북핵에 대응하고 핵무기 및 핵심 핵물질 생산 동결을 압박하는 방안을 제시했다. 우선 한국 내 미 전술핵무기 저장시설을 현대화하거나 신축의 필요성을 언급했는데 동결을 거부하면 미국의 핵무기를 재배치할 수 있다고 경고하는 것이다. 2단계는 그래도 동결을 거부하면 미 전략핵잠수함의 핵무기로 북한을 겨냥하도록 지정하는 방안인데 오하이오급 잠수함 1대는 최대 80기의 핵무기를 배치하는 효과가 있다고 보았다. 3단계는 한국이 비용을 부담해 B61 전술핵무기⁵⁷⁾ 100기 가량을 현대화해 한국 안보지원용으로 활용하자는 주장이다. 한국이 핵무기 100기를 독자적으로 생산하는 비용보다 훨씬 적다는 게 연구진의 견해다. 4단계로 제한된 수(약 8~12개)의 전술핵폭탄과 핵 투발 이중목적 항공기를 한국에 배치하겠다고 확약하는 안인데, 향후 수년 안에 약 180기의 핵무기를 안보용으로 지정될 수 있다고 내다봤다.⁵⁸⁾

북한이 자신들이 힘들게 만든 핵무기를 포기할 가능성은 현재로선 거의 없다. 또한, 북한도 이미 미국의 오하이오급 잠수함이 자신들을 겨누고 있음을 인지하고 있는데, 부산항에 입항할 때 그들의 민감한 반응을 보면 알 수 있다. 전술핵무기 100기를 현대화하는 것도 대한민국의 경제 능력을 고려할 때 어렵지 않다. 다만 전술핵을 한반도에 들어오는 것은 앞의 전술핵 재배치의 문제처럼 당장 중국과 러시아의 반발로 쉽지가 않다. 물론 확약은 약속이기에 실제 배치와는 차이가 있지만 이로 인해 오히려 국민의 불안은 더 커질 밖에 없으며, 시행 가능성은 당장 배치하는 것은 아니기에 어렵지는 않은 것 같다.

56) 조선일보(2023.10.31.), “美 전술핵 100기 현대화해 한국 지원용으로 지정해야”

57) B61 핵폭탄은 미국의 주력 전술·전략 양용 수소폭탄으로 지금까지 사용되고 있으며 저위력 전략 및 전술 핵무기임

58) 아산정책연구원·미 랜드연구소, 『한국에 대한 핵보장 강화방안』, 2023, pp.xi~xii.

결론적으로 위에서 제시한 5가지 방안을 평가해보면 한국형 3축 체계의 능력을 확보하고, 미국의 전술핵무기 100기를 한국의 안보용으로 지정하여 배치를 확약하는 방안은 가능하다. 그러나 선제타격과 자위적 핵무장, 전술핵 재배치 등은 전쟁의 위험성과 핵확산의 시발점으로 작용하여 현실적으로 불가능하다고 판단한다.

〈표 6〉 군사적 대응방안 가능여부 평가

구 분	군사적 대응방안	가능여부 평가
가	한국형 3축 체계 능력 확보	가능
나	선제공격	제한
다	자위적 핵무장	제한
라	전술핵 재배치	제한
마	전술핵무기 100기 지정, 배치확약	가능

IV. 정책적 제언

1. 미 전술핵무기 공유

6.25 전쟁 이후 대한민국은 미국의 핵우산에 대한 강한 확신을 두고 있었지만, 북한의 핵무기 위협이 날로 고조되고 미국이 대한민국을 포기할지도 모른다는 두려움이 높아짐에 따라 기존의 공약보다 강화된 대안을 모색해야 하는데, 그것은 독자적 핵무기 개발 없이도 안심할 수 있는 대책이어야 한다. 제일 좋은 방안은 독자적 핵무장을 달성하는 것인데, 국제적 비확산의 원칙으로 달성하기 어렵고 전술핵무기의 반입도 한반도 비핵화에 저촉되어 시행이 곤란하다면, 북핵의 위협에 대한민국이 조치할 수 있는 방안은 매우 제한적이다. 따라서 확실한 대책이 필요한데 미국의 전술핵무기를 사용할 수 있는 방안이 강구되어야 한다.

핵무기 공유는 핵무장국과 비핵국가 간에 핵무기를 공유하는 것을 말하는데, 평시에는 비핵국가가 보관하고 관리하는 미국 공군이 하며, 전시에는 미국 공군이 B61 핵폭탄을 공유국 전투기에 장착한다. 다만 핵무기가 작동하려면 미국

대통령의 승인을 받아 PAL(Permissive Action Link)이라고 불리는 장치에 암호를 입력해야만 가능하다. 현재 벨기에, 독일, 이탈리아, 네덜란드, 튀르키예의 NATO 5개국에 배치되어 있다.

2023년 4월 26일 한미상호방위조약 체결 70주년을 맞아 한미정상은 ‘워싱턴 선언’을 통해 미국의 확장억제 운영 방안을 합의하였는데, 여기서 한국은 핵확산금지조약(NPT)을 준수하고, 한미 간 차관보급 상설협의체인 ‘핵협의그룹(Nuclear Consultative Group, NCG)’ 신설하며, 전략핵잠수함의 한국 기항 등 전략자산의 정례적 가시성을 증진하기로 합의하였다.⁵⁹⁾ 특히 핵협의그룹(NCG)은 미국의 핵전력과 관련한 정보공유, 전략기획, 공동실행 등을 논의하는 협의체이다. 이것을 한국식 핵공유라고 하는데 유럽과의 차이점은 전술핵의 배치 여부와 핵 공격명령권의 보유 여부, 핵투발 수단에 있어 차이가 있다. 대한민국은 핵이 배치되어있지 않고 핵 공격명령권을 미국 대통령이 갖고 있으며, 투발수단도 대한민국의 군용기가 아닌 미국의 전략핵잠수함인 것이다. 바이든 정부는 NATO식 핵공유를 넘어서는 강력한 대북 확장억제라고 하지만 실제 유럽에 비해 낮은 단계라는 평가이다.

일본 요코스카에는 미 7함대가 배치되어 있다. 미국의 모든 함대에는 B61 전술핵무기를 보유하고 있는데,⁶⁰⁾ 대한민국의 F-35전투기가 그것을 즉시 활용하는 핵공유 방안을 제시한다. 물론 핵공격 명령권도 당연히 대한민국 대통령이 갖도록 노력해야 한다. 그렇게 하면 국내의 전술핵 재배치에 대해 러시아와 중국의 반발을 해소할 수 있고, 대한민국은 핵사용을 확실히 보장받는 것이 되며, 미국은 비핵국가들의 핵확산을 막는 상호 간에 윈윈하는 최적의 방안이 될 수 있다. 아울러 핵 공격명령권을 설사 대한민국이 갖더라도 PAL에 암호를 입력하지 않으면 작동하지 않기에 NATO처럼 미국의 통제권도 유지할 수 있다. 다만 대한민국이 B61 핵폭탄을 사용하기 위해서는 수직 이·착륙 스텔스 전투기(F-35B)를 일부 도입하는 조치가 필요하다.

59) 주미국 대한민국 대사관, 워싱턴선언(2023.4.26.), p.2.

60) 위키백과, “B61 핵폭탄”,

https://ko.wikipedia.org/wiki/B61_%ED%95%B5%ED%8F%AD%ED%83%84 (검색일: 2024.10.11.)

2. 아시아 군사동맹 창설

국제사회는 무정부 상태로 국가 간 분쟁을 해결하고, 법을 집행하거나 국제 정치 체제를 질서화할 수 있는 위계적으로 우월하고 강압적인 권력이 없다. 따라서 국가는 자신의 안보를 지키기 위해 힘을 기를 수밖에 없다. 자주국방으로 국가안보를 지키는 것이 제일 좋지만, 약소국 입장에서는 그것이 제한되어 강대국과 동맹을 맺거나 집단안보를 통해 그것을 지키고 있다. 대한민국도 한미 동맹을 통해 북한의 위협에 대응하고 있고, 마찬가지로 북한도 중국과 러시아 간 동맹 관계를 유지하고 있다.

아시아에서 패권국으로 부상하려는 중국은 정치, 경제, 군사적으로 많은 국가에 위협이 되고 있다. 북한과는 순치(唇齒)의 관계로 북한을 대리자로 내세워 도발할 가능성이 크다. 러시아도 마찬가지로 최근 북한과 ‘포괄적 전략동반자 관계’를 구축한 것은 유사시 한반도 전쟁 개입과 가능성을 모두 열어놓은 것으로 판단할 수 있다. 이러면 당면한 적은 북한이지만 잠재적 적은 중국과 러시아로 이에 대응하기 위해서는 미국과의 동맹 외에도 아시아 국가 간 집단안보를 유지할 필요가 있다. 그것은 3개국 모두가 핵을 보유하고 있기 때문이며 여기에는 미·일 동맹과 ANZUS 동맹(호주, 뉴질랜드, 미국) 등을 연결하는 방안까지 포함해야 한다. 일본의 신임 이시바 총리도 ‘아시아판 나토(NATO)’를 창설해야 하고, 이 틀 내에서 핵 공유나 핵 반입도 구체적으로 검토해야 한다고 주장했다. 그는 아시아에 집단적 자위 체제가 존재하지 않아 상위 방호의 의무가 없기 때문에 전쟁이 발발하기 쉬운 상태라고 진단했다.⁶¹⁾

현재 대한민국에는 유엔군사령부가 있으며, 이 부대는 6.25전쟁에 참여한 후 현재도 주둔 중인 다국적 연합군 부대이다. 주 임무는 정전 협정을 성실히 집행하고 유사시 한미연합사와 국제사회 간의 교량 역할을 하며, 전력제공국의 전력지원을 협조하는 것이다. 유엔 평화유지군과는 성격이 전혀 다르며, NATO와 함께 세계에서 유일한 다국적 상설 군사연합기구 중 하나로서 회원국은 18개국⁶²⁾이다.

61) 연합뉴스(2024.9.29.), 日 이시바 “아시아판 나토 창설, 美핵무기 공유·반입 검토해야”

62) 현재 유엔군사령부는 파병국가 16개국 중 14개국인 미국, 캐나다, 영국, 프랑스, 네덜란드, 호주, 뉴질랜드, 필리핀, 튀르키예, 태국, 남아프리카 공화국, 그리스, 벨기에, 콜롬비아와 의료지원단 파견 6개국 중 4개국인 독일, 덴마크, 노르웨이, 이탈리아 등 총 18개 회원국으로 구성되어 있다.

미국 조야에서도 ‘인도-태평양 조약기구(IPTO)’ 설치 문제를 검토하고 있는데, 빈센트 브룩스 전 유엔군 사령관은 “한국·일본을 포함해 유엔사를 극동사령부로 확대하자.”라고 주장했다. 물론 그것은 미·중 대립 구도에서 마찬가지로 ‘아시아판 나토(NATO)’를 결성하려는 의도가 숨어 있는데, 동아시아의 안보 변화로 더 포괄적인 유엔사의 역할과 임무가 필요해졌기 때문이다.⁶³⁾

필자는 가칭 ‘아시아 군사동맹’을 창설하여 북핵에 대한 위협을 확실한 막는 조치가 필요하다고 생각한다. 물론 미국과 일본은 그것을 북핵의 위협뿐만 아니라 중국의 위협까지 차단하려 의도할 것이다. 일본 총리의 ‘아시아판 나토(NATO)’와 미국의 ‘인도-태평양 조약기구(IPTO)’는 이러한 군사동맹의 일환이기에 적극적으로 찬성할 것이고 이에 대한민국이 주도적으로 나설 필요가 있다고 본다. 이미 유엔사령부는 다국적 연합군 부대이기에 유럽과 남미를 제외한 아시아와 태평양 국가, 그리고 인도를 포함하는 국가들을 대상으로 참여시키는 방안이 좋겠다. 다만 변수로 한국, 호주, 일본, 뉴질랜드 등은 대중 무역 의존도가 높다 보니 분쟁이 발생할 가능성이 있다. 그래서 급하게 추진하는 것보다 동북아의 지정학적 환경을 고려하여 중장기적인 대안으로 채택하고 북한의 추가 핵실험과 핵무기의 수량이 급격히 증가할 때는 그 시기를 앞당기는 등의 탄력적인 조치가 필요하다고 본다.

추가로 현재의 한미 원자력 협정은 핵연료 사용 후 재처리를 제한하고 있는데, 일본과의 형평성을 고려하여 플루토늄을 재처리하도록 개정이 이뤄져야 한다. 또한 오커스(AUKUS) 동맹인 호주는 미국의 지원을 받아 원자력추진잠수함을 도입 및 건조하려 하는데 대한민국도 미국과 협조하여 반드시 그것을 갖도록 노력해야 한다. 왜냐하면, 원자력추진잠수함은 재래식 잠수함보다 수중속도가 3배 이상 빠르고, 무제한 잠항이 가능하며, 작전 기간도 최대 6개월로 삼면이 바다인 대한민국의 안보환경에서 방위충분성 전력으로 도입 필요성이 제기되고 있기 때문이다.⁶⁴⁾

63) 중앙일보(2024.1.8.), 북 미사일 고도화로 ‘한미동맹+α’ 시급...유엔사 중요해졌다.

64) 한지승, “국방획득 정책과정과 관료정치,” 경남대학교 대학원 박사학위논문, 2024. p.120.

V. 결 론

한반도의 평화에 있어서 가장 걸림돌이 되는 북한의 핵 문제는 반드시 해결되어야 한다는 당위성을 지니고 있다. 그러나 이 문제는 2006년 북한의 최초 핵실험 이후 아직도 해결되지 않고 국제적인 문제가 되어있다. 북한은 핵보유국으로 인정을 받고 그것에 상응한 경제지원을 받고 싶어 한다. 한미의 입장에서 그것은 핵 도미노 현상으로 동북아 및 세계평화를 위협하기 때문에 도저히 허락할 수 없다.

북한의 군사정책은 체제 유지와 밀접하게 연관되어 있는데 핵과 미사일실험을 통해 결속을 도모하고 ‘사회주의 강성대국’을 건설하겠다는 의지를 지니고 있다. 즉 국제사회의 압박에도 핵 개발을 멈추지 않는 이유는 체제의 안전보장과 국제적 지위의 상승, 핵기술의 보유로 인한 경제적 이득 때문이다.

북한의 핵 능력은 6차례의 실험을 통해 고도화되어 있다. 즉 미사일도 2022년에는 미국의 전역까지 도달할 수 있는 화성-17형을, 2024년에는 화성-19형을 시험발사하였으며, 전술핵 탄두인 ‘화산-31’도 공개했다. 북한은 그것이 초대형 방사포, 어뢰, 각종 미사일에 장착할 수 있다고 주장하는 등 대한민국에 매우 위협적이다. 북핵에 대한 군사적 대응방안에는 공식적인 방안과 비공식적인 방안이 있는데, 공식적인 것은 한국형 3축 체계가 있고 비공식적인 것은 방안에 북한의 핵무기를 먼저 타격하는 선제공격과 대한민국도 핵을 보유하는 자위적 핵무장, 그리고 미국의 전술핵을 다시 재배치하는 방법 등이 있다. 한국형 3축 체계는 정상적으로 추진되고 있지만, 북핵에 대응하기 위해서는 비공식적 방안도 검토해야 하는데 선제공격은 전쟁으로 연결되고, 자위적 핵무장은 국제적 비핵화 확산 정책과 경제제재 등으로 달성하기 어렵다. 그나마 전술핵 재배치가 현실적인 방안이지만 중국의 반발과 동북아의 핵 도미노 현상을 일으킬 우려가 있어 그것도 곤란하다.

따라서 대한민국의 생존을 보장하면서 비핵화를 달성하기 위한 실현 가능한 방안을 고민해야 하는데, 미국의 전술핵무기 공유와 ‘아시아 군사동맹’ 창설 방안 등을 고려해 볼 수 있다. 그것은 제7함대에 배치된 전술핵무기를 대한민국의 공군기가 사용하는 방안이고, ‘아시아 군사동맹’의 창설은 현재 유엔군사령부에 속한 아시아, 태평양 국가들을 대상으로 북핵에 대응하는 방안이다. 다만

군사동맹은 지정학적 상황을 고려하여 창설 시기를 중·장기적으로 추진하는 것이 바람직하다.

본 연구는 북핵에 대한 공식적 및 비공식적 군사적 대응방안을 검토하여 현실적 대응방안을 제시했지만, 다음과 같은 한계점도 가지고 있다. 첫째, 북핵 관련 군사적 대응방안을 제시하였는데 비공식적인 방안을 자세히 분석하는 것도 필요하다. 둘째, 각종 단행본과 논문, 학술지 위주로 자료를 수집하고 분석하였는데 국방정책 결정자의 의견과 여론조사 등을 추가 반영하는 것도 요구된다. 셋째, 현재 한미의 북핵 대응방안인 확장억제의 실행력을 높이는 구체적 방안까지 연구할 필요성이 있다.

- 접수일: 2024.12.17.
- 심사 완료일
 - 1차: 2024.12.1.
 - 2차: 2025.1.3.
- 게재 확정일: 2025.1.13.

참고문헌

1. 단행본

- 국가정보원, 『북한법령집 上』, 2024
- 국립통일교육원, 『2024 북한 이해』, (사)한국장애인소비자연합 인쇄사업단, 2024.
- 국립통일교육원, 『2023 통일문제 이해』, (사)한국시각장애인연합회, 2024.
- 국립통일교육원, 『2024 통일문제 이해』, (사)한국장애인소비자연합 인쇄사업단, 2024.
- 국방부, 『2022 국방백서』, 2023.2월
- 김규빈, 『북한학(북한, 객관적으로 바라보기)』, 북코리아, 2024.
- 김문조 · 신정원 저, 『최신 무기체계학』, 진영사, 2023.
- 박창희, 『군사전략론』, 서울: 플래닛미디어, 2013
- 아산정책연구원 · 미 랜드연구소, 『북한위협, 어떻게 대응할 것인가』, 2021.
- 아산정책연구원 · 미 랜드연구소, 『한국에 대한 핵보장 강화방안』, 2023.
- 이성훈, 『북한 핵능력 고도화에 따른 위협 양상과 한국의 대응방향』, 국가안보전략원, 2023.
- 외교부, 『2021년도 국제정세와 외교활동(외교백서)』
- 통계청, 『2024 북한 통계포탈』
- 통일부, 『2023 통일백서』
- 피스모모 평화/교육연구소, 『SIPRI YEARBOOK 2024』 번역본

2. 학술지

- 권택광, “트럼프의 대북정책: 압박과 개입의 딜레마”, 건국대학교 대학원 박사학위논문, 2021.
- 김기용, “核武器 개발과정에 대한 比較研究,” 경북대학교 대학원, 박사학위 논문, 2016.

- 김민곤, “미 부시행정부 대북정책과 신보수주의”, 경남대학교 대학원 박사학위 논문, 2008.
- 김열수, “나토 확장억제와 한미동맹 확장억제”, 한미동맹 70주년 기념 국제세미나, 2023, p.45.
- 류태웅, “북한 핵 억제를 위한 한국의 전략적 대응방안에 관한 연구,” 조선대학교 대학원 박사학위논문, 2017.
- 박재완, “북핵문제 해결을 위한 미·중의 역할과 한국의 군사적 대응전략 연구,” 조선대학교 대학원 박사학위논문, 2016.
- 신인균, “북한 핵개발의 성격 규명과 군사적 대응의 적실성,” 경기대학교 대학원 박사학위논문, 2014.
- 이인호, “트럼프 및 바이든 행정부의 대북정책 비교분석과 시사점”, 『전략연구』 vol.30 No.1, 2023.
- 임종화, “핵 비확산 국제레짐과 한국의 핵안보 정책연구,” 경기대학교 대학원, 박사학위논문, 2014.
- 정일성, “북한의 핵·미사일 위협에 대비한 한국의 군사적 대응전략,” 조선대학교 대학원 박사학위 논문, 2017.
- 정종관, “강대국에 대한 약소국의 역강압전략에 관한 연구,” 조선대학교 대학원 박사학위논문, 2016.
- 차성근, “북핵문제 해결을 위한 현실적 방안 연구”, 『한일군사문화연구』 Vol.26 No., 2018.
- 최승우, “북한의 핵무장과 한국 정부의 대응정책 연구 : 엘리슨 모형을 중심으로,” 아주대학교 대학원 박사학위논문, 2021.
- 한지승, “국방획득 정책과정과 관료정치”, 경남대학교 대학원 박사학위논문, 2024.
- 홍기호, “북한 핵미사일의 군사적 위협평가 및 대비방향에 관한 연구,” 대전대학교 대학원 박사학위논문, 2017.

3. 기타

매일경제용어사전, “전술핵”, <https://terms.naver.com/entry.naver?docId=2776113&cid=43659&categoryId=43659> (검색일: 2024.2.27.)

위키백과, “B61 핵폭탄”, https://ko.wikipedia.org/wiki/B61_%ED%95%B5%ED%8F%AD%ED%83%84 (검색일: 2024.10.11.)

주미국 대한민국 대사관, 워싱턴선언(2023.4.26.)

국민일보(2024.9.11.), “핵무기 기하급수적 늘려 나갈 것”… 김정은, 연내 ‘중대 무기’ 실험 예고?

동아일보(2021.5.1.), “바이든의 대북정책 큰 틀 나왔다. 비핵화 목표로 실용적 접근”

연합뉴스(2022.8.20.), 윤대통령 “담대한 구상”…김여정 “어리석음의 극치”

연합뉴스(2022.9.12.), ‘절대 먼저 핵포기 없다’는 北, 핵무력 법에 명시

연합뉴스(2022.12.31.), 김정은, ‘남북관계 근본적 전환’ 선언…“적대적인 두 교전국 관계”

연합뉴스(2023.4.29.), 尹 “마음 먹으면 1년 이내에도 핵무장…단순 기술 문제아냐”

연합뉴스(2023.6.5.), “핵무장 지지 여론 60%…제재 직면한다면 36~37%로 뚝”

연합뉴스(2024.1.16.), 김정은, 통일 폐기 ‘속도전’…대남기구정리·주적규정·헌법명기

연합뉴스(2024.9.13.), 북, 우라늄 농축시설 첫 공개…김정은 “핵물질 생산 총력”

연합뉴스(2024.9.29.), 日 이시바 “아시아판 나토 창설, 美핵무기 공유·반입 검토해야”

전북일보(2008.4.1.), 北, ‘비핵·개방·3000’ 거부

조선일보(2017.9.3.), 이런 핵무기가 서울서 터지면… 반경 2.5km 내엔 모두 사망

조선일보(2023.3.22.), 서울 시청 상공 800m서 핵폭발뎀… 시물레이션 해보니

조선일보(2023.4.27.), “北 핵공격시 美 핵무기로 압도적 대응” 韓美 워싱턴 선언 채택

조선일보(2023.10.31.), “美 전술핵 100기 현대화해 한국 지원용으로 지정해야”

중앙일보(2024.1.8.), 북 미사일 고도화로 ‘한미동맹+α’ 시급…유엔사 중요해졌다

중앙일보(2024.10.8.), “한국 자체핵무장을” 59→71%…“日핵무장도 찬성” 17→35%

Abstract

Military response to North Korea's nuclear threat

Lee, Young-chan

The purpose of this study is to examine the ROK-US policy toward North Korea and our response measures to the North Korean nuclear threat, and to present feasible military response measures through analysis. Our response measures can be divided into official and unofficial ones. Official measures are the contents of government announcements and various white papers, unofficial measures are the claims of scholars and researchers, and feasible measures are the author's opinions. In addition, official and unofficial response measures can be divided into military and non-military measures.

The results of the study show that official military response measures include securing the capabilities of the ROK-type three-axis system, strengthening the ROK-US deterrence and response capabilities of North Korea's nuclear and missile programs, and establishing a solid ROK-US joint defense posture. Official non-military response measures include a bold plan for a denuclearized, peaceful, and prosperous Korean Peninsula, the '3D approach' of deterrence, renunciation, and dialogue, close communication and cooperation with major countries, and securing support on the multilateral and international stage. Unofficial military response measures include preemptive strikes, self-defense nuclear armament, tactical nuclear redeployment, and designation

and deployment of 100 tactical nuclear weapons. Non-military response measures include strengthening sanctions against North Korea and active use of the Six-Party Talks.

The analysis results show that all of the above official and unofficial military response measures conflict with North Korea's interests, making it difficult to achieve denuclearization. Therefore, we must secure strong response and deterrence capabilities through feasible measures such as actual sharing of US tactical nuclear weapons and the creation of an 'Asian military alliance' in the mid-to long-term. This is because in order to respond to North Korea's nuclear weapons, we must also respond with nuclear weapons, and in addition to the ROK-US alliance, we need to further strengthen our security through a collective security system through a military alliance of Asian and Pacific countries.

The North Korean nuclear issue is linked to our survival, so we must thoroughly prepare, and it is most desirable for North Korea and ROK-US to resolve it peacefully. However, in order to respond to North Korea, which has made possession of nuclear weapons a fait accompli, we must secure a solid deterrence capability against North Korea based on the concept of mutual assured destruction. If we can use nuclear weapons, North Korea will not be able to threaten us so easily. We should closely consult with the United States on the military response measures presented above and ultimately try to resolve the North Korean nuclear issue amicably through dialogue and deterrence.

Keywords: North Korea nuclear issue, military response measures
(official and unofficial), nuclear sharing, Asian military
alliance

백제 멸망시기, 신라군의 공격 상황에 대한 재고찰

- 탄현과 황산별 지역 위치 비정을 중심으로 -

장 광 열 *

- I. 서 론
 - II. 신라군의 공격로 검토
 - III. 탄현과 황산별의 비정
 - IV. 나당연합군의 전략과 신라군의 백제 공격
 - V. 결 론
-

* 국방대학교 책임연구원

논문 요약

그동안 삼국통일 과정에 대한 많은 연구가 진행되어 왔지만, 고대역사에 대한 부족한 사료로 인하여 정확한 결론에 도달하는데 한계가 있었다. 따라서 백제군의 방어에 중요한 지역인 탄현과 황산벌의 위치를 비정치 못함은 물론 신라군이 지상 공격과 관련한 작전상황을 정확하고 설득력 있게 고증하는 일은 매우 어려움이 사실이다.

신라와 당나라가 연합한 나당연합군은 660년, 삼국을 통일하기 위한 행보를 내딛기 시작하였다. 당군은 서해 해안선의 수로를 이용하여 백제의 수도인 사비로 진군하였으며, 신라군은 지상의 이동로를 통하여 공격하는 등 수륙양면에서 백제를 압박하였다. 이러한 시기에 백제의 신하인 성충과 홍수는 나당연합군의 공격에 대해 백강구(기벌포)를 통과하지 못하게 하고 탄현에서 육로를 방어하면 나라를 보전할 수 있을 것이라 충언한다.

위와 같이 신라군의 백제 공격과 관련한 관심사에는 탄현이라는 지정학적 장소가 그 중심부에 있다. 그리고 계백이 김유신과 전투를 치른 황산벌에도 지대한 관심이 쏠려있다 할 수 있을 것이다. 그러나 이 두 장소는 현재까지 많은 연구가 이루어져 왔음에도 불구하고 아직 주류 입장이 형성되지 못하고 있는 상황이다.

이에 본 연구를 통한 결론은 황산벌은 현재의 연산면 천호리, 송정리, 화악리 일대이며 탄현은 흑석동 산성 인근 석고개로 추정할 수 있다는 것이다. 그리고 이를 통하여 신라군의 전반적인 백제 공격상황을 구상할 수 있었다.

주제어: 탄현, 황산벌, 나당연합군의 전략, 신라군의 공격, 백제의 대응

I. 서론

7세기에 들어와 백제군의 신라지역에 대한 공격활동이 다수 발생하면서 신라 내부에서는 이에 대한 위기감이 고조된다. 실제로 백제의 무왕이 즉위한 이후부터 백제의 대외전쟁 양상은 크게 변화하게 되는데, 그 대상이 고구려에서 신라로 전환되었으며 백제가 대부분 선제공격하는 것이 커다란 특징이었다. 1) 따라서 신라에 있어 백제는 국가의 존망을 위협하는 강력한 세력으로 간주되었다. 신라는 대야성이 함락된 이후 선덕여왕은 김춘추를 고구려에 보내 원병을 청하고자 하였으나 실패하자, 이후 바다를 건너가 당을 설득하고 연합군 형성에 성공하고 만다. 2) 그 결과 신라와 당은 연합군을 구성하고 백제를 공격하기로 결정하고 드디어 660년에는 이를 실행하게 된다. 당군은 13만의 규모로써 서해를 건넌과 동시에 서해안 덕물도에 정박하고 백제를 공격하기 위한 준비를 하였으며 3), 신라도 무열왕이 직접 나서면서 유신, 진주, 천존 등과 함께 병력을 지휘하여 경주를 출발한 것이었다. 4) 백제를 공격한 나당연합군은 크게 두 개의 공격방법을 선택하였는데, 당군은 서해바다를 통한 수로를 이용하고 신라군은 백제의 동측을 공격하는 육로를 택한 것이 그것이었다. 이렇게 하여 당군과 신라군은 수륙양방향에서 사비성을 향해 백제의 목을 조여갔다. 그리고 사비로 가는 길목인 황산벌에서 계백이 김유신에게 패전하면서 단 10여 일 만에 백제는 나당연합군에게 완전히 항복하고 만다.

위와 같이 종결된 나당연합군의 백제정벌 전쟁은 제한된 사료로 말미암아 많은 부분들이 의문점으로 남아있다. 특히 백제 및 신라와의 전투과정에서 많은 논쟁의 중심 중 하나가 바로 ‘탄현(炭峴)’과 ‘황산벌(黃山別)’을 비정⁵⁾하는 것이다. 탄현은 백제의 충신인 홍수와 성충이 신라의 공격을 격퇴하기 위해서는 반

1) 이문기, “648·649년 신라의 대백제전 승리와 그 의미,” 『신라문화』 제47집, 2016, pp. 199-202.

2) 대야성은 낙동강 서측지역의 전략적 요충지였고 그 이전까지 백제가 장악하지 못한 신라의 보루였다. 문안식, 『백제의 흥망과 전쟁』, 서울: 도서출판 해안, 2006, pp. 402-424.

3) 『三國史記』, 百濟本記, 義慈王 20年.

4) 『三國史記』, 新羅本記, 太宗武烈王 7年.

5) 비정(比定)이란 단어는 “견주어서 정하다”라는 의미로 역사학계에서는 일반적인 용어나 다소 생소하다는 의견이 있어 주석을 덧붙였다.

드시 굳건히 지켜야 한다고 의자왕에게 간언한 바 있다.⁶⁾ 그리고 황산벌은 계백이 신라 공격군의 김유신을 맞아 끝까지 저항했던 장소였다. 따라서 이 두 장소를 비정하는 연구는 중요하지 않을 수 없다. 그러나 그동안의 많은 연구에도 불구하고 두 장소의 정확한 위치에 대해서는 아직도 논의 중에 있다.

위의 두 장소가 명확하지 않음으로써 신라군의 백제에 대한 공격로 역시 아직 정확히 밝혀낼 수 없는 상황이다. 당시 신라군의 전반적 상황은 당군과 합세하기 위해 태종무열왕의 군을 직접 지휘하여 5월에 경주를 출발하여 경기도 이천(남천정)에 이르러 백제로 향하기 전까지 여기서 머물렀다. 그리고 덕물도에 상륙한 당의 소정방과 작전회의를 한 다음 다시 남쪽으로 진군하여 7월 9일에 계백이 방어하는 황산벌 전투에 임하게 된다. 그리고 황산벌 전투에서 승리한 김유신의 신라군은 7월 12일에 당군과 함께 백제를 총공격하여 항복을 받아내게 된다. 위와 같은 전반적인 신라군 상황 속에서 본 연구는 탄현과 황산벌을 포함하는 삼년산성에서 사비까지의 신라군의 공격 상황을 복원하기로 하였다.

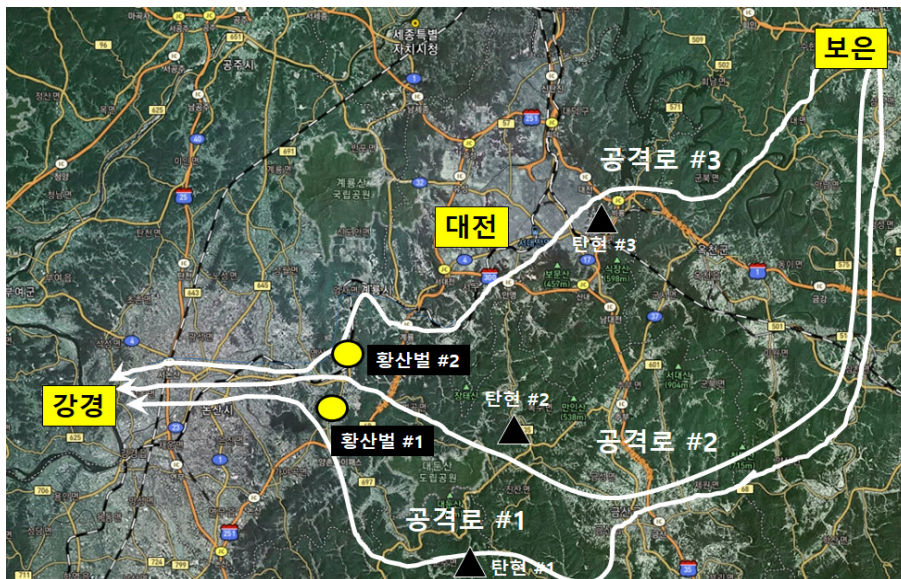
본 연구의 목적을 달성하기 위해 우선 신라군의 공격로를 확인하여야 하는데, 본 논문의 두 번째 장에서 기존에 연구된 공격로에 대한 가설들을 비교 분석하여 가장 논리적인 가설을 채택하기로 하였다. 그리고 이를 바탕으로 하여 세 번째 장에서는 선정된 공격로 상에서 황산벌과 탄현에 대해 비정해 보기로 하였고, 네 번째 장에서는 세 번째 장에서 비정된 황산벌과 탄현을 바탕으로 신라군의 전반적인 공격 상황에 대해 논의하는 절차로 진행하기로 하였다.

그리고 본 논문은 과거 연구방법과 더불어 현재의 군사전략 적인 측면에서의 접근을 추가하였다. 따라서 사료를 통해 확인할 수 없는 부분들에 대해서는 현대 군사 전략적인 측면에서 바라보고 해석하고자 노력하였는데, 이는 동서고금을 막론하여 적용할 수 있는 군사적 통념을 본 연구에 반영하고자 한 것이다.

6) 『三國史記』, 百濟本記, 義慈王 16年.

II. 신라군의 공격로 검토

백제 멸망기에 신라에 의한 백제 공격상황을 알기 위해서는 탄현과 황산별을 비정하는 것이 핵심사항이라 할 수 있을 것이다. 그러나 현재 두 역사적 장소에 대한 위치 비정에 있어 학계에 여러 이견이 존재하고 있으며 위치 비정에 선행되어야 하는 신라군의 공격로조차 의견의 일치를 보지 못하고 있다. 따라서 본 장에서는 탄현과 황산별의 위치 비정에 앞서 신라군이 사용 가능한 공격로에 대해 확인하기로 하였다. 그동안 연구된 백제영토 내부를 관통하는 신라군의 공격로는 크게 3개로 분류할 수 있는데, 그것은 현재의 보은인 삼년산성을 출발하여 영동으로 진출하고 이곳에서 ① 마도령을 넘어 대전을 경유하는 공격로(공격로#3)와 ② 진산의 숲고개를 넘어 별곡을 경유하는 공격로(공격로#2), 그리고 ③ 대둔산을 지나 운주의 쑥고개를 넘는 공격로(공격로#3)라 할 수 있다. 이와 같은 세 가지의 가설을 이해하기 쉽게 그림으로 표시하면 [그림 1]과 같다.



[그림 1] 가설 비교도

1. 현재까지 제시된 공격로 가설

첫 번째 가설(공격로 #1)은 신라군이 남천정에서 남으로 진군하여 충북지역을 거쳐 이동한 이후 현재의 전북 완주군 운주면에 위치하고 있는 쑥고개를 통과하여 백제영토를 공격했다는 것이다.⁷⁾ 이 가설에 의하면 북쪽에서 이동해 온 신라군은 현재 충북의 영동을 경유하여 양산-금산으로 진출한 이후 대둔산을 지나 현재의 쑥고개인 탄현을 공략하여 남은 다음 다시 북서쪽인 운주 및 양촌 방향으로 진출하였다고 말한다. 그 이후 신라군은 양촌의 모촌리와 산직리에 이르러 백제군의 소규모 군대를 격파한 다음 현재의 양촌면을 경유하여 황산벌(황산벌 #1)로 추정되는 신암리 및 신양리 일대에서 계백의 부대와 전투를 벌였다는 것이다. 이후 전투에 승리한 신라군은 연산을 경유 성동면 방향으로 진군하는 경로이다.

두 번째 가설(공격로 #2)은 탄현을 금산군 진산면 교촌리에 위치하고 있는 솥고개로 간주하면서 이를 기초로 주장하는 가설이다. 현 가설도 첫 번째 가설과 마찬가지로 금돌성을 출발한 이후 영동과 양산을 경유 금산까지 진출한다. 그러나 이후에는 진산방향으로 경로는 변경하고 야산지대인 솥고개를 돌파한 다음 벌곡을 지나 현재의 황룡고개를 통과하고 첫 번째 가설과 마찬가지로 황산벌 #1에서 계백이 이끄는 백제군과 교전을 실시하고 이를 격파한 다음 성동면방향으로 진출하는 경로로 요약할 수 있다.⁸⁾

세 번째 가설(공격로 #3)은 첫 번째 및 두 번째 가설과 완전 상이한 방향과 경로를 보여주는데, 개략적으로 탄현의 위치를 현재 옥천과 대전 사이에 위치하고 있는 마도령(현재 마달령)으로 비정하면서 비롯된 가설이라 할 수 있다.⁹⁾ 이 가설에서는 금돌성을 출발한 신라군이 남서 방향으로 진군하기 시작하여 인내면 지역을 통과하고 옥천에 이르게 된다. 이후에는 북서 방향으로 진출로를 전환하여 현재의 대전지역으로 진군하기 위해 마도령을 넘는다. 이후 보문산 북쪽 기슭을 따라 갑천까지 진출하고 이후 갑천 상류의 흑석동을 경유하여 두계천 상류 쪽으로 이동한 다음 계룡시를 통과하게 된다. 그리고 1번 도로를 따

7) 홍사준, “탄현고-계백의 삼영과 김유신의 삼도,” 『역사학보』 35·36, 1967, pp. 67-78.

8) 성주탁, “백제 탄현 소고,” 『백제논총』 제2집, 1990, pp. 15-24.

9) 지현영, “탄현에 대하여,” 『어문연구』 제6집, 1970. p. 16; 이병도, 『한국사(고대편)』, 진단학회, 1959. p. 433; 서정석, 앞의 논문, p. 94.

라 계속 이동하다가 개태사 인근의 황산벌에서 백제군과 전투를 벌인 후 연산-성동면 방향으로 진출하는 경로를 말한다.

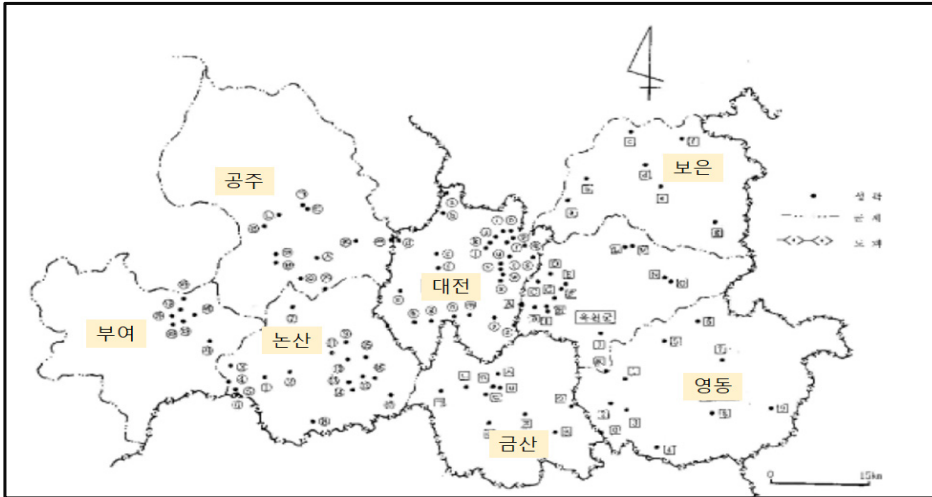
2. 가설별 분석¹⁰⁾

우선 기동거리 면에서 분석하였다. 우선, 삼년산성이 있는 보은을 기준으로 하였을 때, 위의 가설은 세 가지의 가설 중 거리 면에서 보아 대둔산을 경유하는 공격로 #1은 대전을 경유하는 공격로 #3의 경로보다 20여 Km, 금산 진산을 경유하는 공격로 #2의 경로보다 약 10여 km가 더 멀다는 데 비교가 된다.¹¹⁾ 당시 병력들의 1일 행군거리는 약 10여 km를 약간 상회한다고 분석되는데,¹²⁾ 육로를 이용하여 공격한 김유신은 백제 수도를 총공격하기 위한 당군과의 합류 약속을 지키기 위해 긴박하게 이동하고 있었을 것이다. 실제로 김유신은 합류지점에 하루 늦게 도착하여 소정방의 호된 질책을 받아야 하였는데, 이러한 상황은 신라군이 기동로가 짧은 가설 #3을 선호하도록 강제하였을 것이다.

10) 본 분석은 최근 신라군의 공격로를 분석한 장광열, 황성한의 논문을 참고로 하였다. 본 분석의 부족한 부분은 다음 논문을 참고하기 바란다. 장광열, 황성한 “나당연합군의 백제 공격시 신라군의 공격로 재고,” 『인문사회21』 제13권5호 (2022).

11) 삼년산성의 축조는 고구려 남진에 대비하는 목적이 있으며, 이와 더불어 백제를 겨냥한 신라의 의지를 천명한 것으로 이후 삼년산성은 백제에 대한 신라의 공격의 근거지가 된다. 서정석, “탄현에 대한 소고” 『중원문화연구』 제7집, 2003, p. 94.

12) 이재준은 신라군이 268km를 23일간 행군했다고 하여 하루에 11.6Km 행군했다고 하였고 이병도역주(1977)를 인용하여 하루 30리를 행군했다고 하였다. 이재준, “나당연합군의 침공전략과 백제의 대응” 『한국군사학논집』 제72집 제3권 (2016), p. 97; 이관섭은 신라군의 진군과정에서 이동거리를 30리로 추정하였다. 이관섭, “백제 교통로의 고고학적 연구” 충남대학교 박사학위 논문, 2015, p. 208.



[그림 2] 부여 동쪽 백제 성곽 분포도

* 출처: 이재영, “660년 신라군의 백제 공격로”, 충북대학교 석사학위 논문, 2003, p. 8.

두 번째는 삼국사기에 근거한 지형적인 문제인데, 삼국사기에 의하면 탄현은 1명의 창병으로 만인을 상대할 수 있으며 사비를 공격하기 위해 반드시 거쳐야 할 지역으로 묘사하고 있다.¹³⁾ 따라서 신라군은 탄현을 지나지 않고는 도저히 사비로 나아갈 수 없으며 그 지세도 주위 어느 장소보다 방어에 유리한 지역이라 할 수 있을 것이다. 공격로 #1의 경우 대둔산의 험한 지형이어서 한 장소만 방어하면 적의 기동을 막을 만한 중요한 지형이 없다. 공격로 #2의 쑥고개는 일대 구릉지대의 작은 고개에 불과하며 신라군이 공격로 #1과 #2를 이용할 경우 오히려 좁고 험한 길을 자초하는 것이 되는데, 시간 또한 더 소모하게 되는 역효과를 가져오게 되는 것이다. 또한, 5만 신라군¹⁴⁾이 이동하려면 간선교통로를 이용할 수밖에 없는데, 간선교통로를 통제하기 위해서는 관방시설이 중요하다고 할 수 있다. 그 중에서도 산성은 지표상 그 위치를 확인하기 용이하므로 교통로의 규모를 알 수 있는 자료가 되는데, 주변을 감제하고 발생하는 상황에

13) 『三國史記』, 百濟本記, 義慈王 20年.

14) 윤일영은 신라가 백제를 공격하기 위해 투입한 순수 전투병력의 수를 50942명으로 정의하고 있으며 이를 지원하기 위한 병력까지 포함하면 이를 훨씬 상회할 것이다. 윤일영, "황산벌전투의 신라군 전투서열 연구: 신라군의 투입부대, 지휘관, 병력수" 『군사』 제79집, 2011, pp. 209-210.

신속하게 대응할 수 있는 수단이기 때문이다. 그리고 이러한 기능이 가장 잘 발현되는 장소가 접경지역이다.¹⁵⁾ [그림 2]에서 보는 바와 같이 백제의 산성은 공격로 #3인 대전지역을 경유하는 도로 상에 밀집되어 있는 것을 알 수 있으며 이에 따라 이 지역이 백제와 신라를 연결하는 간선교통로라 할 수 있을 것이다.

세 번째는 방어적 지형양상이다. 신라의 병력은 5만 이상이 되는 것으로 판단하고 있다. 이에 반하여 백제의 계백은 5천의 결사대를 이끌었는데, 공격로 #1과 #2는 소수의 백제 병력이 전초전인 모촌리와 산직리 전투에서 짐짓 패하여 신라의 본대를 황산벌로 끌어들여 결전을 벌인다고 하였다. 여기서 황산벌로 여기고 있는 현재의 연산면 신암리, 신양리인 이 지역은 함몰된 분지와도 같아서 백제의 방어 주력군이 배치되어 있을 경우에 포위되어 섬멸될 수 있으며, 만약 포위가 불가능할 경우에 신라는 백제와 동급의 소수 부대만을 이용하여 견제하고 나머지 본대는 이를 우회하여 논산 방향으로 계속 진출할 수 있었을 것이다. 그러나 신라는 시간을 포기하면서 백제와 결전을 치르었는데, 이는 공격로 #1, #2가 실제 신라군이 이동한 경로와는 괴리가 있다는 것을 의미한다.

결론적으로 공격로 #3이 백제와 신라 간의 비교적 왕래가 빈번하였던 통로로 알려져 있는 옥천과 대전 지역을 연결하고 있다는 측면과 백제의 성왕이 전사하였던 관산성전투와 연계되고 다른 2개의 공격로 보다는 훨씬 짧은 거리를 기동한다는 점에서는 신라군의 작전계획에 근접한다고 설득력 있게 제시되고 있다.¹⁶⁾ 추가적으로 다른 공격로는 탄현이라는 지명과 지역 주민들의 속에 근거한 비중이 높는데, 이와 같은 지명과 속설은 고대로부터 전해 내려오는 주민들의 실제 증언에 의해 이루어졌다는 점에서 가치가 있기는 하지만 실질적인 증거가 부족한 아쉬움이 있다.¹⁷⁾

15) 이관섭, 앞의 논문, p. 3.

16) 서정석은 공격로 #3을 신라와 백제의 유일한 통로일 수도 있다고 말한다. 서정석 앞의 논문, p. 104.

17) 서정석, “백제산성을 통해 본 황산벌전투의 현장,” 『역사교육』 제91권, 2004, p.128.

Ⅲ. 탄현 및 황산벌의 비정

전장에서 신라군의 공격로는 3개의 가설에 대한 비교를 통해 보은에서 출발하여 옥천-마도령-흑석동-계룡-개태사-연산-강경으로 이르는 공격로 #3을 신라군이 공격로로 선정하여 이동한 것으로 판단하였다. 따라서 본 연구에서는 기존의 연구 대상지역인 진산의 숲고개와 완주의 쑥고개는 논의에서 제외되게 된다. 그리고 방어 및 공격을 위한 지형 향상, 과거의 기록, 전술 상황 등을 고려하여 공격로 #3 지역을 조사하여 탄현과 황산벌 지역을 비정하도록 하였다.

1. 탄현

가. 선정 요건

탄현은 ‘一夫單槍 萬人莫當’이라 삼국사기에 전하여 오는데,¹⁸⁾ 이는 방어를 위한 천연의 요새라 해석할 수 있을 것이다. 따라서 탄현은 대부대가 통과하기에 어느 정도의 공간을 제공하고 전부에 경사가 있는 구릉들이 연결되어 있어서 공격부대가 쉽게 우회하지 못하게 하는 지역이어야 한다. 그리하여 전반적으로는 지역을 통과하지 않으면 안 되는 지형이 형성되어 있어야 할 것이다. 반면, 방어적인 측면에서는 적은 수의 군사로도 다수의 공격병력이 전투력을 집중하지 못하도록 하여 효과적으로 방어 전투력을 발휘할 수 있게 하는 지형적 특성을 가져야 하는 것이다. 그리고 탄현에 책을 쌓아 적의 공격을 대비했다는 기록이 있는바,¹⁹⁾ 탄현은 성이 존재하는 인근 지역에 위치해야 할 것이다. 그것은 장애물은 병력에 의해 관리되고 보호를 받아야 하며 화력과도 연계되어야 한다는 현대 군사상식에 기초하는 것이다. 따라서 군사적 장애물인 목책은 창병과 과거 화력이라고 할 수 있는 궁병이 존재하는 성과 근거리에서 연계되어야 한다. 또한 탄현은 신라에서 백제에 이르는 간선도로 상에 위치하여야 하며 나아가 그 도로는 신라 본대가 위치하고 있던 삼년산성에서 당군과 합군지역인 성동면 인접지역까지의 경로상에 위치해야 한다는 것이다. 그리고 탄현은 그 기동로 상에서 당시 백제의 전략가라면 누구나 알고 있는 요충지이어야 하는데, 신라에서 백제로 기동하려면 반드시 통과해야 하는 지역이라는 생

18) 『三國史記』, 百濟本記, 義慈王 20年.

19) 『三國史記』, 百濟本記, 東城王 23年.

각이 그것이다. 그것은 백강구가 그러하듯이 탄현도 백제가 외부의 침공에 대한 방어를 위해 당연히 방위하여야 할 지극히 군사상식 선에서 판단되어야 한다는 것을 의미한다.²⁰⁾ 따라서 탄현은 신라와의 교통로가 이어진 도로상의 한 장소라 판단할 수 있다. 그리고 탄현과 황산벌은 동일한 교통로 상에 위치하여야 하며, 당시 백제가 급박하게 황산벌 방어태세를 계백으로 하여금 갖추게 한 것을 생각해볼 때 황산벌로부터의 거리도 심하게 이격되어 있지는 않았을 것이다.

삼국사기 백제본기 의자왕 16년에 백강구와 탄현이 언급되는데, 이들은 당과 신라의 침공을 방어하기 위한 요충지로 묘사되고 있다. 이와 같은 언급은 백제의 수도인 사비를 중심으로 논의되는 것이고, 다분히 적이 사비를 넘보지 못하도록 하는 군사전략의 맥락에서 이해할 수 있다. 나아가 성충의 간언으로 보아 백강과 탄현은 백제가 수도권을 중심으로 하는 전반적인 중심방어 체계에 있어 적에게 내어줄 수 없는 방어선 중 일부라 이해할 수 있다. 따라서 탄현은 백제 부여의 수도권을 방어하기 위한 저지선의 중요지역으로서의 가치가 있다고 하겠으며, 이곳이 점령당할 경우 사비가 극도로 위태로워짐을 의미한다. 그리고 한 가지 생각해 볼 사항은 백강구와 탄현을 서로 분리하여 생각하는 것이 아니라 상호 연장선 상에서 생각해보아야 한다는 것이다. 즉 수도 사비를 위협할 수 있는 거리를 의미하는데 사비에서 현재 금강하구로 알려진 백강구까지의 거리를 탄현 비정에 있어서도 적용할 수 있다는 것이다.

따라서 탄현의 위치를 백제의 전체 방어체계의 1선에 있는 나제 국경선뿐 아니라 부여에서 백강구까지의 거리와 유사한 위치에 있는 중심지역에도 관심을 보여야 할 것으로 생각된다. 현재 탄현에 대한 대부분의 비정 위치는 백제와 신라와의 국경선에 집중되어 있으며 내륙 중심에서 찾으려는 논의는 거의 없다. 따라서 나제 국경 지역에서 탄현을 비정하고자 하는 노력과 함께 중심으로 눈을 돌리는 것도 의미가 있다고 생각된다. 그것은 백강구와 함께 탄현은 백제의 수도권의 방어 차원에서 이해할 수 있다는 것이 그 이유이다. 또 다른 시각으로는 김유신이 655년 도비천성을 빼앗으면서 당시 황산벌 전투가 벌어진 연산지역은 과거와는 달리 백제의 최전방으로 변했다는 의견도 있다.²¹⁾ 이

20) 이상훈, “나당연합군의 군사전략과 백제 멸망,” 『역사와 실학』 제59집, 2016, p. 50.

21) 강종원, “백제 사비가 군사 운용체계의 변화와 황산벌 전투” 『백제학보』 제22호

와 같은 의견들을 반영하면 탄현은 황산벌에서 멀리 떨어져 있지 않을 것이라는 결론을 도출할 수 있는데, 이는 나제 국경선에서 탄현을 찾기보다는 그보다 더 후방지역에서 찾아야 할 필요성을 요구한다.

이와 더불어 탄현의 위치를 알 수 있게 하는 또 하나의 암시는 “이 한 곳만 방어하면 된다.”는 언급에 있는데, 이는 수도 부여에서 가까운 지역임을 의미하고 있다. 수도에서 멀리 떨어지면 떨어질수록 적의 공격로로 판단할 수 있는 가용 기동로의 수가 기하급수적으로 늘어나며, 더구나 국경선으로부터 이를 판단해보면 방어해야 할 지역이 그만큼 다수가 된다는 것이다. 따라서 백제의 수도인 부여를 중심으로 한 신라와의 도로 상에서 탄현을 찾아야 하는데, 논산 및 그 인근 지역이 여기에 해당될 가능성이 크다. 그리고 또 한 가지는 탄현은 강을 끼고 있어야 하는데, 이는 성충이 강의 상류에 자리 잡고 적을 끌어들이야 된다고 말했다는 것에서 기인한다.²²⁾ 강을 방어선의 일부로 하면 적은 군사로도 효과적인 방어를 실시할 수 있다. 따라서 탄현은 반드시 하천에 인접해 있어야만 할 것이다.

나. 위치 비정

앞서 언급한 바와 같이 진산과 운주를 경유하는 기동로는 신라의 김유신의 입장에서 볼 때 작전의 목적을 달성하기 어렵게 만드는 결정적인 문제를 갖고 있는데, 그것은 사전에 정해진 시간과 장소에서 당군과 합류하여야 한다는 것이다. 따라서 신라군은 소요시간이 적은 대전을 경유하는 기동로를 선택하였을 가능성이 아주 높다고 할 수 있다. 대전지역에는 전통적인 백제와 신라와의 교통로가 형성되어 있었는데, 관산성 전투의 과정이 그 대표적인 예라 할 수 있을 것이다. 더구나 대전지역에는 백제의 방어망이 집중되어 있으며 백제가 패망한 이후 부흥군의 군사활동에 있어서도 대전지역을 차단하자 나당연합군이 크나큰 곤경에 빠졌다는 예를 보아서도 대전지역이 백제와 신라의 중요한 교통망이었음을 부인할 수 없다.²³⁾ 무엇보다도 중요한 것은 대전을 통과하면 국경

(2017), p. 95.

22) 『三國史記』, 百濟本記, 義慈王 16年.

23) 백제의 부흥군은 지금의 대전 지역인 계족산성, 이현동산성, 장동산성, 성치산성, 칠현성 연축동산성 등을 점거하여 신라군에 저항하였다. 김병남, “백제 풍왕 시기의 정치적 상황과 부흥운동의 전개: 도침의 몰락과 복신의 주도 배경을 중심으로”

지역에서 백제의 수도인 부여에 가장 빠르게 도달할 수 있다는 사실이다.

이와 같이 대전을 통과한 신라군은 당군과의 합류지점인 성동면 일대를 향해 신속하게 진출하고자 하였을 것이다. 앞에서 언급한 것처럼 고지도와 현재지형을 참고하여 분석하여보면 옥천에서 마도령(원치)를 경유하여 흑석동산성-계룡-연산에 이르는 도로가 있었던 것으로 추정할 수 있는데²⁴⁾, 이 통로는 신라에서 백제를 공격할 수 있는 가장 거리가 짧고 기동에 용이한 지형양상을 보이고 있다. 그러면 탄현도 이러한 도로의 연장선 상에서 생각할 수 있을 것이다. 그런데 현 공격로에는 탄현(숯+고개)과 연계시킬 만한 뚜렷한 명칭이 보이지 않는다. 그렇다고 이러한 명칭에 전적으로 얽매어도 안 되는 것인데, 그것은 탄현이라는 명칭이 전국에 많이 분포되어 있으며 유사명칭도 다수 존재하기 때문에 맹목적인 ‘탄현’이라는 명칭에 대한 의존은 객관성을 잃을 가능성이 존재하고 있기 때문이다.²⁵⁾

흑석동 산성은 진현 산성으로 알려진 곳으로 백제 부흥운동군이 이 성을 점령하여 신라군에게 많은 타격을 주었는데, 이와 같은 상황은 이 지역이 신라와 백제를 연결하는 주요 통로 상에 있었음을 암시하고 있다. 실제로 이 성은 대전에서 연산으로 가는 통로로서 당시 신라와 당 주둔군을 연결하는 선상에 있었다고 생각되기 때문에 반드시 확보가 필요한 곳이라 할 수 있다.²⁶⁾ 더구나 인접해 있는 마을 이름 중 ‘정방이 마을’이라는 명칭이 있는데, 주민들의 말에 따르면 당나라의 소정방이 머물다 간 마을이라 한다. 이 지역에 당시 실제 소정방이 머물다 갔다고 단언할 수는 없으나, 백제를 점령한 당과 신라를 연결하는 중요한 교통로 상에 있었음을 확인시켜 주는 증거라 할 수 있다. 흑석(黑石)이란 말도 숯(炭)과 무관하지 않은 뜻으로 생각할 수 있기 때문에 또 다른 의미를 부여할 수 있다.²⁷⁾ 그리고 이 흑석동에서 정방이 마을로 넘어가는 고개가

『역사와 실학』 제36집 제1호, p. 52.

24) 대동여지도에는 옥천에서 마도령을 넘어 회덕으로 도로가 표기되어 있으나 현재의 지도상의 양정치와 현재의 위치 그리고 도로를 놓고 볼 때, 진잠-양정치-연산에 이르는 도로를 기준으로 옥천에서 흑석동을 경유한 통로가 두계-양정치로 이어졌다고 생각할 수 있다. 이러한 생각은 흑석동산성을 봉곡리산성이라 칭하고 사정성에서 두계-연산으로 이어지는 통로상에 있다는 성주탁의 주장이 이를 뒷받침하고 있다. 성주탁, “대전부근 고대성지교” 『백제연구』 제5권 (1974), p.12.

25) 서정석, 앞의 논문, p. 95.

26) 김병남, “신라의 백제부흥세력 공략과정과 의미,” 『한국고대사탐구』 제28권, 2018, p. 270.

위와 같은 자료들을 바탕으로 하여 본 논문에서는 이미 학계에서 탄현으로 알려진 마도령 그리고 석고개, 양정치를 탄현의 후보군에 포함시켜 앞서 언급한 탄현의 선정 요건에 따라 비교해보기로 하였다. 먼저 지명을 살펴보자. 마도

https://cafe.naver.com/booheong/220921?art=ZXh0ZXJlYWwtc2VydmVmlzJS1uYXZlcilzZWFrYy2gtY2FmZS1wcg.eYJhbGciOiJIUzI1NiIsInR5cCI6IkpXVCJ9.eYJjYWZIVHlwZSI6ImNBRkVfVVJMlwiY2FmZVVybCI6ImJvb2hlbn25nIiwiaXNjaW0aWNsZUlkaWoyMjA5MjEsImVzc3VlZEF0Ijoxb2M3Njc5NDMyMzgxfQ.KpDRUpDjLzq75RXIy_KSIRk14DXVE4uEdXkMoPz9DAc (검색일: ‘24.11.12)

령을 확인하기 위해 신증동국여지승람에서 회덕현을 찾으면 마도령으로 추정되는 질현(迭峴)과 식장산의 명칭이 나타나고 대동여지도에는 이를 원치(遠峙)로 표기하였다. 따라서 탄현의 명칭과는 거리가 있다. 흑석동의 석고개는 흑석이란 말을 숲과 연관시킬 수 있으나 구체적인 증거가 희박하다. 양정치도 숲과는 무관한 단어라 할 수 있을 것이다. 지형 면에서 보았을 때 먼저 마도령은 신라군이 백제로 들어오는 중요한 지형이라 할 수 있으며, 당시 간선도로로 사용했을 것으로 여겨지는 지역으로서 높은 고도의 이점을 살려 방어 상 중요한 역할을 하였을 것인바, 주위에 병력이 있는 여러 성들이 존재한다. 그러나 성충이 언급하였던 하천이 존재하지 않는다는 것이 맹점이다.

두 번째인 석고개는 전술하였듯이 소정방의 당군도 지나간 간선도로 상에 있으며 인근의 수량이 풍부한 갑천이 흐르고 있다. 더군다나 진현성으로 추정되는 산성도 위치하고 있기 때문에 조건에 부합하고 있다. 마지막 후보지인 양정치도 간선도로가 통과하고 있고 인근에는 두계천이 흐르고 있는 상황이다. 그러나 인근에 성이 위치하지 않고 있으며 두계천의 수량이 그렇게 풍부하지 않다는 측면에서 다소 부정적인 면이 있다.



[그림 3] 후보지별 거리 비교도

마지막으로 위치적인 측면이다. 앞서 언급한 바와 탄현은 항상 백강구와 함께 백제 방어의 핵심지역으로 언급되는데, 다른 요소들과 더불어 거리적인 측

면이 많이 고려되었을 것이다. [그림 3]에서 보는 바와 같이 백제의 수도인 부여로부터 서쪽의 백강구는 직선거리로 약 37km 이격되어 있다. 그리고 동으로는 38km 떨어진 곳에 석고개가 위치하고 있어 매우 유사한 거리에 있음을 보여주고 있다. 그러나 양정치와 마도령은 다소 상이함을 보여주고 있어 석고개에 다소 무게가 실리고 있다. 이와 같은 방어적 거리개념은 단순한 지형적인 상황을 고려할 뿐 아니라 백제의 군사적 대응능력, 적의 공격속도 등 모든 상황을 고려하여 산정되었을 것이다.

그리고 탄현은 황산벌과 함께 항상 같이 언급되고 있다. 황산벌은 오늘날 연산 일대라는 점에서 학계의 이견이 없는 상태임에 따라 연산에서의 거리가 중요하다. 김유신의 신라군이 백제를 공격 함에 있어 7월 9일에 탄현을 넘고 7월 10일에 황산벌에 도착하였다고 하여³⁰⁾ 하루 만에 이동하였음을 알 수 있다. 당시 부대의 진군속도를 12km 내외임을 고려했을 때, 석고개는 지형적인 요소를 감안하면 연산으로부터 14km 정도의 거리에 있어 재촉하면 하루에 이동할 수 있는 거리에 있으며, 특히 고개를 넘어 숙영지까지 진출한 거리를 감안하면 거리는 더욱 짧아진다. 양정치도 7km 다소 근거리에 위치하고 있어 여유를 두면 하루 만에 이동할 수 있는 거리이다. 그러나 마도령은 연산으로부터 대략 40km 이상 이격된 위치에 있어 당시의 능력으로 도저히 이동할 수 없는 위치에 있다.

〈표 1〉 탄현 후보지역 비교 분석

구 분	식장산 마도령	흑석동 석고개	계룡 양정치
명 칭	X	△	X
지 형	△	O	△
공격로	O	O	O
위 치	X	O	O
종 합	3	1	2

* O : 충족, △ : 일부 충족, X : 미충족

앞의 모든 연구내용을 종합 비교한 내용을 도표화 하여보면 〈표 1〉과 같이

30) 홍사준, 앞의 논문, p. 75.

나타낼 수 있으며, 흑석동의 석고개가 다른 후보들보다 탄현에 가까움을 알 수 있다.³¹⁾

2. 황산별

가. 선정 요건

황산별은 탄현을 통과한 신라군이 이를 저지하고자 급하게 방어진지를 구축한 백제군과 결전을 벌인 곳이다. 그러므로 황산별과 탄현은 신라의 공격로에 있어 동일한 선상에 위치하고 있어야 한다. 당시 남천정까지 북상한 신라군이 신라지역에서 백제의 수도까지 공격하기 위해서는 대전지역을 경유하는 기동로를 이용하였을 가능성이 많다는 것은 이미 앞에서 언급한 바가 있다. 황산별 지역은 신라군의 공격을 직접적으로 저지할 수 있는 기동로 상에 위치하였을 것이다. 그리고 기록에 의하면 3영을 편성했다³²⁾라고 되어 있는데, 그 영은 산성에 편성한 것이 아니라 황산별에 야전진지를 편성하였다고 보는 것이 옳을 것이다. 만약 백제군이 산성에 의지하고 싸웠다면 신라군은 이를 약간의 견제만 하고 당군과의 합류지점에 신속히 이동하면 되는 것이다.³³⁾ 따라서 황산별은 신라군의 진격을 효과적으로 방어할 수 있는 협곡형태의 지형을 되어야 겠지만 방어부대는 진영배치가, 공격부대는 병력 전개가 가능한 공간이 확보되어야 한다.

우리는 후삼국을 통일한 왕건이 신검과의 마지막으로 전투를 행하였으며 이를 통해 대업을 이루었다는 기록에 주목하여야 한다. 신증동국여지승람에 의하면 천호산이 위치한 황산에서 신라의 김유신이 백제의 계백과 싸웠으며, 왕건이 이곳에서 후백제의 신검을 토벌하는 최후의 전투를 벌였다고 한다.³⁴⁾ 이는 신라-백제, 왕건-신검의 두 전투가 이루어진 장소가 거의 동일하다는 것을 의미한다.³⁵⁾ 후삼국 통일을 위한 최후의 전투에서 승리한 왕건은 이를 기념하여 황산에 개태사를 세웠다고 한다.³⁶⁾ 황산은 현재의 천호산으로 알려져 있으며

31) 일본강점기에 今西龍이 흑석동산성 일대를 탄현으로 주장하기도 하였다. 今西龍, 『百濟史研究』, 吉川弘文館, 1934, p. 266.

32) 『三國史記』, 百濟本記, 義慈王 20年.

33) 김주성, “660년 7월 8일간의 전투 재구성” 『백제문화』 제56집, 2017, pp. 355-356.

34) 『新增東國輿地勝覽』, 연산현 편.

35) 서정석, 앞의 논문, pp. 132-133.

왕건이 개명하였다고 전해진다.³⁷⁾ 따라서 황산별은 현재의 천호산과 개태사와 깊은 연관을 갖고 있음을 알 수 있으며, 이를 중심으로 황산별을 찾아야 한다는 결론에 도달할 수 있다.

그리고 황산별의 군사적 측면이다. 동방의 달솔이었던 계백은 그 누구보다 논산 지역에 대해 군사적 측면에서의 활용에 대해 고민하고 준비하였을 것이다. 따라서 가용한 5천의 병력을 상정하여 적절한 공간을 찾았을 것이고, 10배가 넘는 신라의 공격부대를 격멸하기 위한 효과적인 방어진지를 구축하기에 노력하였을 것이다. 따라서 황산별은 너무 넓은 공간이 아니어야 하며 그렇다고 너무 좁아도 안 됐을 것이다. 또한 소수의 병력으로서 대부대에게 포위되어 전멸하지 않으면서 적에게 최대한의 타격을 줄 장소였을 것이다. 그리고 만약 신라군이 소수의 견제부대를 남겨놓고 우회하여 사비를 공격할 수 있는 함몰된 장소는 회피했을 것이다.

나. 위치 비정



[그림 4] 황산별 추정 인근 지도

현재 앞에서 언급한 바와 같이 황산별과 관련한 연구에 있어 그 위치는 거의 연산지역으로 수렴되고 있는 상황이다. [그림 4]에서 보는 바와 같이 대체적으

36) 김갑동, “고려태조 왕건과 후백제 신검의 전투” 『창해 박병국교수 정년기념 사학논총』, 1994, p. 274.

37) 『新增東國輿地勝覽』, 연산현 편.

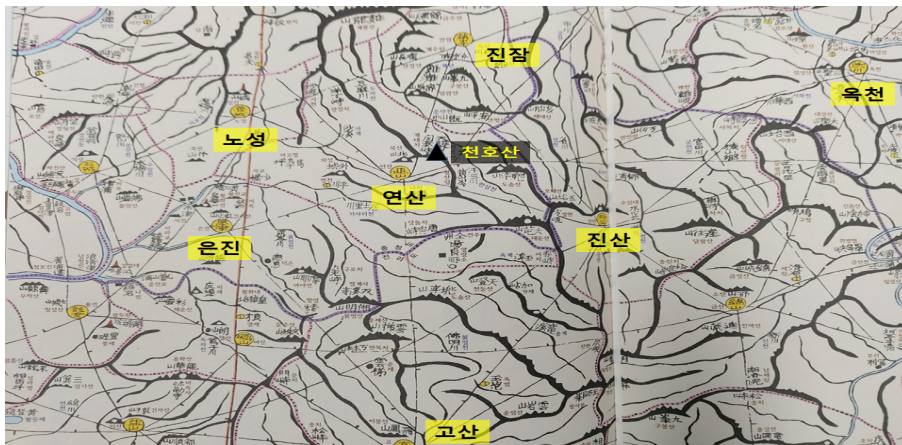
로 현재 연산역을 중심으로 하는 일대를 비정하는 학설과 개태사 인근의 천호리 일대까지 아우르는 지역을 황산벌로 보는 의견들이 그것이다. 연산지역에 주목하는 학자들 중 황룡재와 함박봉 그리고 깃대봉으로 둘러싸인 신암리 및 신양리 지역을 황산벌로 비정하는 시각도 있다. 따라서 이들 지역에 대한 연구는 도상연구는 물론 야외 실지형 관찰을 통한 현지연구 또한 병행 진행되어 면밀한 검토가 이루어져야 할 것이다.

우선 신암리 및 신양리 일대(황산벌 #1)에 대해 확인해 보면, 앞서 언급한 것처럼 주위가 솟아있는 봉우리들로 둘러싸인 분지 같은 지형조건을 갖추고 있다. 북동쪽은 함박봉과 깃대봉으로 남쪽은 국사봉으로 둘러쳐져 있으며 서쪽은 매봉이 위치하고 있다. 이 분지는 탐정호 주위의 넓은 개활지와는 연결되어 있지 않은 독립된 형태를 보이고 있다. 이와 같은 지형을 당시 전투상황에 중첩시켜보면 분지 내에서 대병력이 마주하여 전투행위를 하기에는 다소 좁다는 인상을 준다. 그리고 방어부대가 주 기동로에 직접 접하지 않고 있어 적의 진출을 차단하기에는 다소 적당치 않은 모습을 보여주는 것이 사실인데, 계백의 백제군이 이 위치에서 진을 치고 있었다면 양촌방향에서 연결된 통로를 통해 진격해오는 신라군을 차단한다기보다는 우회할 수 있는 여건을 조성해주고, 만약 개태사 방향에서 신라군이 진출해온다면 백제군은 적과 조우도 해보지 못하는 사태를 불러올 수 있는 것이다. 그리하여 신라군이 소수의 병력으로 백제군을 고착시키고 본대는 성동면 방향으로 향한다면 백제군은 임무를 완수하지 못하는 결과를 맞게 되는 것이다. 결정적인 사항은 개태사와 천호산이 이 지역과 다소 이격되어 있다는 것이다.

다음은 현재의 연산면 연산리, 관동리, 청동리 일대(황산벌 #2)의 넓은 평야를 황산벌로 비정하는 방안도 있다. 이 일대는 천호산 일대의 협지를 벗어나 그야말로 확 트인 지형을 보이고 있다. 따라서 대부대가 서로 마주하여 전투를 벌이기에 적절한 장소임을 알 수 있다. 그러나 백제군은 신라군의 십분의 일도 되지 않는 5천 명의 결전병력을 가지고 신라군과의 전투를 준비하였던 상황이었다. 이 지역을 담당하고 있는 달솔로서, 계백은 소수의 병력을 가지고 방어를 하기 위해서는 지형의 이점을 최대한 활용해야 한다는 것을 알고 있었을 것이다. 따라서 이 넓은 지역에서 진을 치고 신라군을 맞이하였다고 하는 것은 다소 설득력이 떨어진다고 할 수 있으며 후삼국을 통일한 왕건이 그 기념으로 지은

개태사와도 이격되는 결과를 낳는다. 따라서 이 지역은 황산벌로 비정하기에 적지가 아니라는 결론이 도출된다.

세 번째로 연산면 천호리와 송정리 및 화악리 일대(항산별 #3)를 포함하는 지역이다. 이 일대는 현재 1번 국도가 통과하고 있는데, 구조곡의 형식으로 지형이 발달된 장소라 할 수 있다.³⁸⁾ 백제 방향인 남쪽에서 북쪽을 바라보았을 때, 좌측으로는 계룡산에서 뻗은 향적산으로부터 연이은 봉우리들이 돌출해있으며 우측으로는 천호산이 우뚝 서 있다. 이렇게 보면 이 지역은 남과 북을 잇는 회랑형 지형이라 할 수 있는 곳이다. 따라서 대부대가 기동에 일단의 제한을 준다. 그리고 방어부대는 적은 병력으로도 적의 포위나 우회기동의 우려를 덜고 효과적인 방어를 할 수 있는 지형이라 할 수 있을 것이다. 그리고 이 지역이 신라와 백제의 병력이 전투를 하지 못할 만큼 좁은 지역도 아니라고 할 수 있는데, 구조곡 내 부락이 산재하고 농사를 할 수 있는 작은 평야들이 존재하고 있다. 이러한 모습은 우회나 포위가 불가능한 회랑으로 이어져 있지만, 대규모의 부대가 전혀 기동할 수 없는 지역이 아니며, 어느 정도의 전투도 가능한 공간이 된다는 것을 보여주고 있다. 계백은 이 지역을 방어하는 동방의 책임자로서 적은 병력으로 대병력을 상대하는 최적의 전투장소로 생각하였을 것이라 말할 수 있다.



[그림 5] 연산부근(대동여지도)

38) 서정석, 앞의 논문, p. 151.

현재 연산에 연하는 이 지역은 1번 국도가 지나치고 있는 주요 연결지점이다. 그리고 대동여지도에는 [그림 5]와 같이 진잠, 노성, 은진, 진산, 고산, 옥천 등과 도로로 연결되어 있다. 넓게 보면, 고대 이래로 이 지역이 서울·경기 지역에서 출발하여 회덕을 경유 대전을 통과하여 한반도 남부를 연결하는 길목에 있기 때문에 남서쪽 전라도와 서쪽 강경으로 갈 수 있는 교통의 요충지라 할 수 있다. 이러한 지리적인 이점을 가진 연산지역은 당시 관산성을 이미 상실하여 백제의 방어의 중심이 예전보다 더욱 짧아졌고 수도 사비로 향하는 요충지라는 이유로 인하여 수도권 방어를 위한 기댓값이 더욱 상승되었을 것이다.³⁹⁾

황산벌을 연구함에 있어 탄현과의 관계를 연계하여 생각하는 것은 필수적인 사안이라 할 수 있다. 앞서 언급하였듯이 탄현을 현재 흑석동 석고개로 간주한다면 탄현을 넘은 숙영 지점에서 출발하면 하루 만에 현 지역에 이를 수 있다. 이와 같은 거리감은 백제에게 방어편성을 하는데 다소 시간에 있어 제약을 주는데, 백제조정이 긴 시간 동안 방어에 대한 논란을 이어오다가 신라군이 탄현을 넘었다는 소식이 도달하자 급하게 전쟁을 종식하고 서둘러 계백을 황산벌에 배치시켰다는 사실은 탄현에서 황산벌까지가 그리 멀리 떨어져 있지 않음을 의미하는 것이라 할 수 있다. 신증동국여지승람에서는 천호산과 황산을 함께 언급하면서 신라군과 백제군과의 전투에 대해 언급하였고⁴⁰⁾, 개태사의 위치까지 감안하여 종합해보면 현재의 연산면 천호리, 송정리, 화악리 지역을 황산벌로 비정할 수 있을 것이다.

IV. 나당연합군의 전략과 신라군의 백제 공격

1. 나당연합군의 양동작전

660년 5월 26일 경주를 출발한 신라군은 6월 18일에 남천정에 도착한다. 이후 법민이 무열왕의 명을 받아 덕물도에 주둔하고 있는 당의 소정방을 21일

39) 『大東輿地圖』, 옥천, 연산, 익산 편

40) 『新增東國輿地勝覽』, 연산현 편.

에 만나 백제공략을 위한 전략 및 작전을 구상하고 다시 남천정으로 돌아와 무열왕에게 그 결과를 보고하게 된다. 나당연합군의 작전은 수륙 양공을 펼친다는 전략이었는데, 당군은 서해의 해로를 이용하여 해상을 통한 공격을 하고 신라군은 육로를 이용하여 백제의 동측 면을 공격한다는 것이 그것이었다. 이러한 공격계획을 구상한 나당연합군은 이후 백제를 혼란에 빠뜨리면서 제대로 된 전투를 해보지도 못하게 만들어 버린다. 이와 같은 양동작전은 최초 신라군이 경주를 출발한 다음 백제로 곧바로 향하지 않고 북쪽 멀리 떨어진 남천정으로 이동하는 상황이 있어서 가능하였는데, 이와 같은 신라의 행동은 다음과 같은 몇 가지의 이유로 생각된다.

우선 백제를 기만하여 병력을 효과적으로 운용하지 못하도록 하려는데 그 목적이 있을 것이라 생각된다. 나당연합군이 병력을 집중하여 백제를 공격하자면 경기도 이전에 도착한 신라군과 덕물도의 당군이 경기도 일대에서 합류하여 백제의 북쪽을 먼저 공격하는 것이 상식적일 것이다. 이와 같은 전쟁양상이 펼쳐지면 나당연합군은 사비의 북쪽에 위치한 차령산맥과 금강을 극복하여야만 한다. 따라서 나당연합군은 경기도 일대에서 합류할 것처럼 보이며 백제를 기만함으로써 백제로 하여금 주방어선을 차령산맥으로 설정시킴과 동시에 금강 이북지역의 평지를 군사적 완충지로 확보하도록 백제를 강제하는 의도를 가지고 있었다.⁴¹⁾ 만약 백제가 위와 같은 방어전략을 시행한다면 주병력이 차령산맥 일대에 강력한 방어선을 구축할 것이며, 금강 이남의 수도권지역에는 소수의 병력만 남게 되는 결과를 초래하게 되는 것이었다. 이러한 상황에서 나당연합군이 양동작전을 구사하게 되면 백제는 원하는 시간과 장소에 병력을 배치하지 못하고 효과적인 방어가 불가능하게 된다. 실제로 나당연합군이 수륙으로 공격을 하게 되자 이에 당황한 백제조정은 방책을 구상 함에 있어 논쟁이 벌어지고 이에 시간을 소모하여 버리고 만다. 그리고 사비 지역에서는 방어에 필요한 충분한 병력을 확보하지 못하게 되었다.

양동공격의 또 하나의 배경은 당군의 특성에 기인한다고 할 수 있다. 만약 신라와 당군이 합류하여 지상공격을 했다면 신라는 자신의 군사를 위한 보급도 벽찬데, 당의 13만 군을 효과적으로 지원하지 못하는 결과를 초래했을 것이다. 더군다나 당군은 지상으로 파병된 것이 아니라 해상의 선박을 이용하여 이동하

41) 이상훈, 앞의 논문, p. 50-52.

였기 때문에 먼 해상을 통한 자체 보급이 불가능한 상황이었다. 당은 이러한 문제를 해결하기 위해 타고 온 선박을 이용한 전투방법을 생각해 낸 것이었다. 당군은 자신들의 선박을 타고 서해안을 따라 기동하여 남하한 것으로 판단되는데, 당시 당진과 태안반도 일대에는 백제의 수군이 자리 잡고 있었으며 이들의 식량창고가 존재했을 것이다. 특히 면천의 석두성에는 대규모의 식량창고가 운영되고 있었던 것이며⁴²⁾, 당군은 이러한 백제의 식량창고를 통해 식량을 조달하려 했던 것으로 판단된다.

그동안 당은 고구려를 공격하여 이를 멸망시키고자 하였으나 이러한 의도는 번번히 빗나갔고 고구려는 완강하게 버티었다. 이러한 당의 고민은 나당연합군을 편성하여 고구려와 백제를 멸망시키자는 신라의 제의에 고무된 것으로 생각된다. 그러나 백제를 공격하면서도 고구려에 대한 당의 염려는 여전히 살아있었던 것으로 보이는데, 당은 자신의 수군을 최초 덕물도에 상륙시켰으며 이를 통해 고구려를 견제하는 한편, 신라군도 북쪽으로 이동시켰다.⁴³⁾ 이후 나당연합군이 실제 백제를 공격할 시기에도 고구려에 의한 방해는 존재하지 않았으며 백제의 항복을 큰 손실없이 받아낼 수 있었다. 결국은 이러한 양동작전을 사용함으로써 백제의 강력한 저항과 고구려에 의한 백제지원을 원천적으로 제거한 것으로 생각된다.

2. 신라군의 백제 공격

이번 절은 금돌성에서 출발하는 김유신의 본격적인 백제공격에 기동로에 대한 판단 문제이다. 앞서 언급한 바와 같이 현재까지 연구된 기동로는 대체적으로 3가지로 요약될 수 있다. 신라가 백제지역에서 이용한 공격기동로 판단은 탄현과 황산벌의 위치 판단에 크게 영향을 주고 탄현과 황산벌의 위치 또한 신라군의 공격 기동로를 판단할 수 있게 하는 상호보완적인 관계에 있다고 말할 수 있다. 앞서 언급한 가설들은 신라의 본대 출발이 삼년산성에서 이루어졌다고 가정하였을 때, 옥천이나 영동을 경유한 것으로 집약할 수 있는데, 이동거리에 비해 주어진 시간이 짧기도 하거니와 백제의 저항 정도를 예상하기 곤란한 상황이었기 때문에 신라군은 더욱 압박감을 받았을 것이다.

42) 이상훈, 앞의 논문, pp. 61-64.

43) 박노석, 앞의 논문, p. 365; 이재준, 앞의 논문, p. 87.

김유신은 이를 타개하기 위해 기동로 선택에 있어 삼년산성에서 당군과의 합군 지점인 성동면 인근에 이르는 최단 경로를 생각하였을 것이며 백제와 신라가 이용하던 기존의 기간도로망을 사용하려고 했을 것이다. 그리하여 지형양상에 있어 비교적 기동하기에 용이한 평탄한 지역을 선택하고 신라군의 공격속도를 최대한 빠르게 하고자 하였을 것이다. 이에 따라 최초에는 백제와의 교통망이 직접 연결되어 있는 옥천을 향해 남쪽으로 인내를 통과하고 이후 마도령을 경유하여 사정동-흑석동-계룡-연산으로 연결되는 공격로를 고려하였을 것이다. 이와 같은 공격로 상에는 백제의 산성들이 즐비하게 위치하고 있었는데, 이는 신라와 백제를 연결하는 교통망이 대전지역을 중심으로 매우 발달하였음을 반증한다. 삼년산성에서 출발한 김유신의 신라군이 이와 같은 기동로를 선택함으로써 굳이 시간의 제약을 받는 영동으로 돌아가는 긴 공격로를 선택하여 우회하지 않았을 것이다. 그리고 지형적으로도 발달된 간선교통로를 이용하기 때문에 군사들의 피로도를 가중시키는 불리함을 감수하지 않았음을 생각할 수 있다.

그리하여 신라군은 [그림 6]에서 보는 바와 같이 삼년산성에서 출발하여 덕대산-안내를 경유, 금강을 도하하여 옥천에 이르렀을 것이다. 현재 이 지역은 대청호로 인하여 대부대의 기동에 많은 제약을 가하고 있으나 과거에는 그렇지 않았으며 비교적 얇은 수심에 순탄한 지형으로 이루어진 발달된 교통로였기 때문이다. 이는 영동을 경유하는 공격로 보다 훨씬 짧은 시간에 효과적으로 병력을 기동시킬 수 있었다. 그리고 대전을 지난 이후부터는 앞서 언급한 탄현과 황산벌을 고려하면 전체적인 신라군의 백제에 대한 공격 기동로를 판단할 수 있다.



[그림 6] 신라군의 공격 기동로

지금까지의 연구결과를 종합하면 신라군의 공격 상황은 다음과 같다. 신라군은 남천정에서 남진하여 내려와 백제를 공격하기 위해 수륙양면공격 중 육로를 통한 공격을 실시하였다. 삼년산성까지 내려와 무열왕은 금돌성으로 향하여 후방지휘소를 구성하고 김유신은 5만의 병력을 이끌고 백제를 공격하기 시작하였다. 삼년산성을 출발한 김유신은 옥천-마도령을 경유하여 현재의 대전지역을 통해 기동하였을 것이다. 흑석동까지 진출한 신라군은 현재의 석고개인 탄현을 넘어 기동하여 정방이 마을과 계룡 일대에 축차적으로 주둔하고 이후 연산 일대로 추정되는 황산벌로 나아가 그 곳에 위치한 백제군과 대치하였을 것이다. 이후 황산벌 전투에서 가까스로 승리한 신라군은 현재의 강경까지 이어지는 논산 평야지역을 이용하여 기동하였으며, 당군과의 합류 지점인 현재 성동면 일대에 도착하였을 것이다. 그 다음 당군과 합류한 신라군은 소정방과 함께 사비서남방의 공격로 이용하여 총공세를 시작하였고 이윽고 사비를 함락시켰다고 판단할 수 있다.

3. 작전 진행 상황

가. 신라의 공격 작전 진행

김유신이 지휘하는 신라군은 보은-옥천을 경유하여 대전지역으로 들어서면서 본격적인 공격을 하게 된다. 대전지역의 지형은 타 지역의 기동로에 비해 비교적 완만한 경사를 갖고 있으며 합류지역에 이르는 최단거리를 이용하여 이를 수 있는 장점을 가지고 있어 신속하게 병력을 기동시킬 수 있었다. 그러나 대전지역에는 수많은 백제의 산성들이 존재하였는데 이를 극복하여야만 중심지역으로 진출할 수 있는 것이다. 당시 백제가 동원할 수 있는 병력은 5만 내외 정도이며⁴⁴⁾ 최대 6만을 넘지 않았을 것이다. 이러한 병력은 백제가 관할하고 있는 전 지역에서 동원되어 이루어졌을 것인데, 이로 인하여 각 지방에는 전투를 수행할 만한 병력이 거의 없었을 것이다. 작은 성에는 노약자나 부녀자가 대부분이었을 것이며 자체 치안을 유지할 만한 인원들이 일부 존재하고 있을 뿐이었기 때문에 대규모 정규군인 신라에 대적할만한 가용병력이 존재하지 않았을 것이다. 따라서 신라군이 이를 간파하고 간선도로를 따라 대전지역을 통과하였으리라 생각된다. 신라군이 황산벌에서 계백의 백제군과 마주치기 전에는 이렇다 할 교전을 벌이지 못한 것⁴⁵⁾도 여기에 기인하는 것이다.

대전지역을 경유한 신라군은 탄현인 지금의 석고개를 공격하기 위해 많은 준비를 하였을 것이다. 그러나 백제의 조직적인 방어체계가 작동하지 않았던 탄현은 신라군의 무혈통과를 허용하였으며, 신라군은 탄현을 넘은 직후 휴식을 취하기 위해 계룡으로 이어지는 일대에 진을 쳤을 것이다. 그리고 다음날 하루 이동거리인 5~7km 내외 정도를 기동하여 황산벌로 진출하였을 것이다.⁴⁶⁾ 김유신은 사전에 첩보망을 통해 이곳에서 백제의 계백의 동태를 이미 인지하였을 것으로 생각되며 충분한 계획을 수립하였을 것이다.

나. 백제의 방어상황

백제는 신라군의 이동정보에 대해 많은 것을 알지 못했다. 그것은 지방 각 군의 명령체계가 제대로 작동되지 않아 신라군이 탄현을 넘은 후에야 비로

44) 이상훈, 앞의 논문, p. 59.

45) 서정서, 위의 논문, p. 135.

46) 석고개에서 황산벌까지는 실제 14Km 내외이나, 전날 신라군이 석고개를 넘은 이후 야간 숙영지까지 진출한 거리를 7Km 정도로 판단하였다.

소 그 동태를 파악하게 되었다.⁴⁷⁾ 이러한 상황을 보고받은 백제조정은 그동안의 논쟁을 중지하고 금강 북방에 주둔하고 있는 주력병력을 동쪽 및 서쪽으로 이동시키려 하였으나, 나당연합군이 이미 수도권의 지척까지 진출했기 때문에 시간상으로 불가능함을 깨달았을 것이다. 따라서 당시 동방의 달솔인 계백⁴⁸⁾으로 하여금 현지 지방군과 더불어 수도권을 방어하고 있는 일부 중앙군을 보강한 5천의 군사를 지휘하게 하고 신속하게 황산벌에서 방어진지를 구축한 후 신라군을 저지하도록 하였다. 현재의 연산면 천호리, 화악리, 송정리 지역인 황산벌은 천혜의 방어진역으로서 논산평야로 진출하기 위해서는 반드시 통과해야 할 지역이다.

황산벌 지역을 통제하던 동방의 달솔로서, 계백은 이와 같은 상황에서 신속하게 방어를 준비하였을 것이다. 황산벌은 신라로부터 이어지는 교통로 상의 중요한 방어진역이므로 평시부터 계백은 계획을 세워 놓고 준비하였고 조정의 명이 있자 신속하게 이를 시행하였음에 틀림이 없을 것이다. 그의 휘하의 병력은 자신의 동방지역 병력과 차령산맥을 방어하는 임무에 투입되지 않은 중앙군 중 일부를 전환 받아 구성되었을 것이다. 그러나 수적으로 열세를 면치 못하던 백제군은 신라군에 대항하였음에도 불구하고 황산벌 전투에서 패배함과 동시에 신라군의 논산평야 진입을 허락하고 말았다.

일단 논산평야로 진입한 신라군은 성동리에 이르기까지 탄탄대로를 지나는 것처럼 신속하게 이동하였을 것이다. 황산벌을 지나 수도인 사비에 이르는 지역에도 많은 백제의 성들이 존재하고 있으나 신라의 군대에 저항할 능력을 가진 성은 없었다. 그리하여 신라군 연산-부적-논산을 경유하여 당군과의 합류지역인 성동리 일대에 도달하여 사비 공격을 위한 준비를 하였을 것이다.

47) 박노석, 위의 논문, pp. 361-362.

48) 동방은 현재 논산을 중심으로 하는 백제의 5방 중 하나로서, 계백이 달솔이라는 관직에 있었지만 동방의 달솔이었다는 기록은 없다. 그러나 자신보다 관직이 높은 충상과 상영이 함께 출정하였음에도 불구하고 달솔의 계백이 총사령관이 되었다는 것은 동방의 책임지역을 담당하는 달솔로서 자신의 병력이 주력이 된 부대가 황산벌전투에 임했다는 것을 의미하며 이때 백제군의 총지휘자 역할을 계백이 하였다는 것을 알 수 있다. 강종원, “백제 사비가 군사 운용체계의 변화와 황산벌 전투” 『백제학보』 제22호, 2017, p. 100.

V. 결 론

나당연합군이 백제를 공격하면서 당군은 서해안을 따라 해로를 이용하여 공격하였고 신라군은 육로를 이용, 백제의 동측방을 동시에 압박하는 수륙양동 공격방법을 사용하였음은 주지의 사실이다. 신라는 무열왕이 직접 출정을 하여 백제를 공격하였으며 신라의 국력이 총 결집된 군사력을 동원하였다. 경주를 출발한 신라군은 백제로 직접 향하지 않고 북쪽에 위치하고 있는 지금의 이천인 남천정으로 이동한다. 이는 당군을 직접 맞이한다는 효과도 있었지만, 전쟁을 위한 신라 내부 상황의 점검과 독려의 목적도 있었으며, 특히 고구려를 견제하고 양동작전을 위한 포석을 만들려는 의도가 있었다.

신라군은 육로를 통한 공격을 함에 있어 삼년산성에서 병력을 집결시키고 김유신의 지휘아래 공격을 시작하였으며, 무열왕은 후방지역인 금돌성으로 이동하여 전쟁을 관장하고 신라군에 대한 후방지원을 하였다. 이러한 신라군의 공격상황을 연구하기 위해서는 탄현과 황산벌을 비정하는 것이 최우선 과제라 할 수 있다. 황산벌에 대해서는 어느 정도의 범위가 형성되어 있는 상황이지만 탄현은 그렇지 않은 것이 사실이다. 그동안의 연구는 주로 탄현을 백제와 신라의 국경선에서 찾으려고 하는 것이 일반적이었다. 그러나 본 연구에서는 탄현이 백강구와 함께 백제의 수도권 방어를 위한 방어선의 일부분임을 인식하고 이를 비정하려 노력하였다.

이에 따라 고문헌과 지형적 요소 그리고 군사적 관점을 고려하여 현재 흑석동의 석고개를 탄현으로 도출함과 동시에 이와 관련한 연구를 진행하였다. 이러한 탄현의 비정은 황산벌에 있어서도 자연스럽게 현재의 논산군 연산면 천호리, 화악리, 송정리 부근을 비정하는데 주저하지 않았다. 이는 이후 후삼국을 통일한 왕건이 이를 기념하여 개태사라는 사찰을 세웠다는 역사적 사실에서도 부합하는 내용이다. 따라서 백제를 공격하기 위해 신라군은 대전의 사정성을 통과하여 현재 석고개인 탄현을 넘어 현재 계룡시 지역에 도착하여 백제군과의 결전을 벌일 준비를 하였을 것이다. 한편 계백은 연산 북부 인근지역에서 신라와 맞서기 위해 방어선을 구축한 것으로 생각된다.

이렇게 탄현과 황산벌이 비정되자 신라군의 공격로와 공격상황도 추정하는 것이 가능하였다. 본 연구는 기존의 연구결과를 기초로 과거 지형을 유추

하고 당시의 군사적 상황 및 현대 군사적 보편관념을 적용하였다. 이를 통하여 백제영토 내 신라군의 공격이 삼년산성-옥천-대전-흑석동-계룡-연산-논산평야를 통해 진출하였음을 확인할 수 있었다. 그리고 최종적으로 신라군은 성동리 일대로 진군하여 당군과 합류하고 백제의 수도 사비를 공격하였던 것으로 판단된다.

- 접수일: 2025.2.4.
- 심사 완료일
 - 1차: 2025.2.13.
 - 2차: 2025.2.22.
- 게재 확정일: 2025.2.24.

참고문헌

『大東輿地圖』

『三國史記』

『新增東國輿地勝覽』

강종원, “백제 사비기 군사 운용체계의 변화와 황산벌 전투,” 『백제학보』 제22호, 2017.

김갑동, “고려태조 왕건과 후백제 신검의 전투,” 『창해 박병국교수 정년기념 사학논총』 1994.

김근영, “백제의 논산 지역 지배와 동방성,” 『한국고대사연구』 제90집, 2018.

김병남, “백제 풍왕 시기의 정치적 상황과 부흥운동의 전개: 도침의 몰락과 복신의 주도 배경을 중심으로,” 『역사와 실화』 재36집 제1호, 2013.

김주성, “660년 7월 8일간의 전투 재구성,” 『백제문화』 제56집, 2017.

노중국, 『백제 부흥운동』, 서울: 일조각, 2003.

문동석, “660년 백제와 신라의 황산벌 전투,” 『신라사학보』 제38집, 2016.

문안식, 『백제의 흥망과 전쟁』, 서울: 도서출판 해안, 2006.

박노석, “백제 황산벌전투와 멸망과정의 재조명,” 『인문과학연구』 제 27집, 2010.

서영일, 『신라 육상교통로 연구』, 서울: 학연문화사, 1999.

서정석, “탄현에 대한 소고,” 『중원문화연구』 제7집, 2003.

-----, “백제 산성을 통해 본 황산벌전투의 현장,” 『역사요육』 제91권, 2004.

성주탁, “대전부근 고대성지고,” 『백제연구』 제5권, 1974.

-----, “백제 탄현 소고,” 『백제논총』 제2집, 1990.

윤일영, “황산벌전투의 신라군 전투서열 연구: 신라군의 투입부대, 지휘관, 병력수,” 『군사』 제79집, 2011.

이병도, 『한국사(고대편)』, 진단학회, 1959.

이문기, “648·649년 신라이 대백제전 승리와 그 의미,” 『신라문화』 제47집, 2016.

이상훈, “나당연합군의 군사전략과 백제 멸망,” 『역사와실학』 제59집, 2016.

이재영, “660년 신라군의 백제 공격로,” 충북대학교 석사학위 논문, 2003.

대전시립박물관, “대전의 지명”

<https://www.daejeon.go.kr/his/board/musBoardDataView.do?bbsCode=hisname&menuSeq=669&boardDataSeq=53&pageIndex=1&recordCountPerPage=10&searchCondition=dSubject&searchKeyword=%ED%9D%91%EC%84%9D%EB%8F%99>, (검색일: 2024.11.23.)

Abstract

Study of Silla's Attack maneuver Route at Collapse time of Baekje
: Focused on Review of Tanhyun and Hwangsan-Field

Jang Kwang yeol

Many studies have been conducted on the process of unification of the Three Kingdoms, but there has been a limit to reaching the exact conclusion due to the shortage of historical materials. Therefore, not only is it difficult to establish the location of Tanhyeon and Hwangsanbeol, which are important areas for the defense of Baekje-gun, but it is also very difficult for the Silla military to prove the operational situation related to ground attacks.

In 660, the Silla-Tang alliance began to take steps to unify the Three Kingdoms. The Tang marched to Sabi, the capital of Baekje, using the waterway along the West Sea coastline, and the Silla army pressed Baekje on both sides by attacking through mobile routes on the ground. During this period, Baekje's servants Seongchung and Heungsu say that Baekje would be prevented from passing through Gibeolpo Port against attacks by Enemy, and that if they defended the land from Tanhyeon, they would be able to protect the country.

As such, the geopolitical location of Tanhyeon lies at the center of the Silla Army's attack on Baekje. And Hwangsanbeol, where Gyebaek fought against Kim Yu-shin, is also drawing keen attention. You can do it. However, although many studies have been conducted so far, the two places have yet to form a mainstream position.

The conclusion of this study suggests that Hwangsanbeol is the current area of Cheonho-ri, Songjeong-ri, and Hwaak-ri in Yeonsan-myeon, and Tanhyeon is a stone hill near Heukseokdongsanseong Fortress. Through this, Silla's general attack on Baekje was envisaged.

Key words: Tanhyun, Hwangsan-field, Silla and Tang combined forces, Silla's attack to Baekje, response of Baekje

동아시아 군사분쟁에 따른 우리의 대응방향 고찰

- 대만 및 남중국해 분쟁사례 분석을 중심으로 -

장 재 필 *

- I. 서 론
- II. 동아시아에서 중국위협의 실제 분석
- III. 미국의 대중전략 분석
- IV. 동아시아에서 분쟁 가능성이 높은 대만, 남중국해 사례 분석
- V. 우리의 정책·군사적 대응방향 모색
- VI. 결 론

* 재향군인회 안보전략연구원 선임연구관, 한성대학교 국방과학대학원 교수

논문 요약

동아시아 지역에서의 군사분쟁이 우리 한반도에 미치는 영향을 분석하고, 이에 따른 대응방향을 모색하여 정책적 발전사항을 제시하는데 목적을 두었다. 본 논제를 전개하는 데에 있어서 중국위협과 미국의 대중전략을 분석하여 우리의 대응방향을 설정하였으며, 동아시아 지역에서 분쟁 가능성이 비교적 높은 대만지역에서의 분쟁 가능성과 나아가 남중국해 분쟁사례 분석을 통해 우리의 현실적인 안보 및 경제 분야에 대한 지향점을 도출하였다.

하루하루 격변하고 있는 지구 곳곳의 분쟁과 전쟁 상황을 보면서 미·중 간 첨예한 대립으로 인한 군사적 충돌이 언제, 어느 지역에서 발생하더라도 그 여파는 한반도에 고스란히 전해질 것으로 예견된다. 미·중 양국의 입체점을 넘어서 충돌은 미래의 우리의 전략적 선택으로 강요될 것인바, 평소부터 세밀한 전략적 선택지(대비책)를 구상해놓아야 한다. 이를 위해 제기한 주된 연구내용은 다음과 같다.

첫째, ‘전략적 선명성’ 입장에서는, 중·러와 거리를 두면서 한·미·일 공조를 이끌어냄으로써 안보 인프라를 구축할 수 있지만, 우리 국민들의 삶과 직결되는 경제 분야의 타격이 예상되므로 매우 신중하게 접근해야 한다. 중·러와의 마찰을 어차피 치러야 할 비용으로 간주하면서 미·일 한쪽으로만 과밀하는 편중된 전략은 패착 및 위험한 발상일 수 있겠다. 둘째, ‘사안별 전략적 선택(모호성)’ 입장에서 볼 때, 국민의 삶의 질을 향상시키고 한반도 주변국들에 대한 적대관계를 만들지 않는 전략적 유연성 구사 또한 상당히 중요하다. 즉 ‘사안에 따른 국익에 맞는 전략적 선택’이라는 외교전략 구사로 직접적인 국민의 삶의 기여한다는 의미이다.

결론적으로, 우리는 어떠한 상황에서도 미·중 양국 사이에서 가치외교를 전개하더라도, 미국과는 국가안보와 민주주의와 자유·인권을 매개로 하고 중·러와는 한반도 평화와 번영을 매개로 할 줄 아는 두 트랙 전략을 균형 있게 구사한다면, 새로운 국제질서 속에서도 더욱 발돋움할 것이다. 각 교역국들의 특성을 고려하여 미국과는 동맹을 바탕으로, 또한 유럽국가와는 가치와 규범을 공유하면서 안보·경제 외교를 전개해야 한다. 중·러 등과 같은 특정산업과 가치사슬에서의 정경분리 등과 같은 차별화된 외교전략 전개로 우리나라가 모든 면에서 바로 설 수 있게끔 하는 것이 매우 중요하겠다.

주제어: 대만 및 남중국해 분쟁, 한반도 분쟁, 전략적 선택

I. 서론

1. 연구 목적 및 배경

우리 지구는 지금 크고 작은 위협, 분쟁과 전쟁으로 격화되어 앓는 나날들이 이어지고 있다. 자고 일어나면 새롭게 들려오는 지구 곳곳의 아우성은 모든 생물들의 심장을 더욱 조여주기에 충분하다. 2022년 2월 24일 시작되어 3여 년 간 이어져오고 있는 러-우 전쟁, 2023년 10월 7일 팔레스타인의 테러단체 하마스의 이스라엘 기습공격으로 촉발되어 확산된 이스라엘-레바논 헤즈볼라 및 이란과의 전쟁, 2024년 5월 중국의 대만포위 대규모 군사훈련, 매년 중국의 남·동중국해 정례훈련, 가공할 만한 북 정권의 무력시위 등은 한반도뿐만 아니라, 전 세계를 공포와 어둠의 그늘로 몰아넣고 있다. 특히 러-우 전쟁에서의 북한군 파병은 임계점을 한참 넘어선 세기의 도발임에 주목할 필요가 있다.

오늘날의 국제 상황은 대변화(mega-shift)의 시대이며 힘에 의한 현상 변경을 금지한다는 국제적 합의가 심각하게 도전을 받고 있는 등 악화일로로 치닫고 있다. 기술 변화의 속도는 눈에 띄게 빨라지고 있고, 인공지능(AI)이 모든 분야에서 상용화되며 우주시대가 펼쳐지고 있다. 세계화는 저물어가고 미국에 주도의 국제질서에 반한 중·러와의 패권경쟁으로 세계 경제의 블록화 흐름이 점점 선명해지고 있다. 특히 북한은 직경 40~50cm 전술핵으로 우리를 초토화하겠다고 위협하고 있으며, 이런 현실에 우리는 인구절벽으로 인한 병역자원 및 간부의 절대 부족으로 지금까지 수립된 국방정책을 새로이 짜야하는 상황에 까지 직면해 있다. 또한 우리의 혈맹인 미국은 정치분열, 외교적 고립주의 및 우선주의 팽창, 그리고 트럼프의 미국 우선주의 MAGA(Make America Great Again, 미국을 다시 위대하게)¹⁾ 확장이라는 변수로 국제적 역할 축소·포기 및 해외 주둔 미군 철수·감축 등으로 우리의 안보지형이 불균형적으로 변경될 수 있는 상황에 놓여있기도 하다.

1) 미국 트럼프가 2016년 대통령 선거 캠페인에서 사용하여 유명해진 정치적 슬로건이며, 트럼프주의적인 사람이나 단체를 가리키는 말로도 쓰인다. 2기 트럼프 집권 시에도 그대로 이어갈 것으로 전망된다.

패권주의 관점에서 보면 예나 지금이나 동아시아의 한반도는 대륙세력과 해양세력이 교착되어있는 전략요충지이며, 수많은 갈등과 충돌, 그리고 상호 협력 및 화해의 역사가 얹혀있는 지정학적 위치로 인해 바람 잘 날 없는 곳이다. 세계 곳곳의 지정학적 위치에 처해 있는 Point·Position에는 당사국·주변국들이 자원과 시장을 하나라도 더 확보하기 위해 치열한 경쟁으로 쟁취하는 것은 이미 오랜 국제관계의 본질이다. 한반도 역시 국제적으로 상당한 지정학적 위치에 있으므로 역내에서의 군사분쟁 가능성 이슈는 국제적 관심거리이다.

본 연구문은 동아시아 지역에서의 군사분쟁 가능성과 이에 따른 우리의 대응방향을 제시하는 데 목적이 있다. 이와 같은 논제를 연구하기 위해 다음의 하위 목적을 설정하였다. 첫째, 동아시아에서 중국위협의 실체를 분석하여 우리의 대응방향을 도출하고, 둘째, 미국의 대중전략을 분석하여 우리의 대응방향을 조정하며, 셋째, 동아시아 지역에서 분쟁 가능성이 높은 대만사태와 남중국해 사례분석을 통해 우리의 대응방향을 모색하여 제시하는 것이다. 이러한 3개 분야에서 도출된 우리의 대응방향을 정책적으로 검토하고 군사적 대응방향을 제시함으로써, 국가안보 발전 차원의 학술적 가치를 가지고자 하였다.

본 연구의 핵심과업(주목적)은 ‘동아시아 지역에서의 군사분쟁 가능성과 이에 따른 우리의 대응방향’이므로, 논제의 핵심은 미국과 중국 간의 전략경쟁이 우리에게 미치는 직·간접적 위협, 그리고 우리에게 대한 북한의 직접적 위협이 격랑기의 국제질서와 밀접한 관계가 있다는 데에 있다. 우리나라는 한반도 역내 및 주변국들로부터 빚어지는 위협은 물론, 국제적으로 이슈가 되고 있는 불안정안 안보문제들까지 신경 써야하는 위기에 직면해 있음은 주지의 사실이다.

우리에게 가장 직접적으로 군사적 위협을 가할 수 있는 세력은 북한 정권과 그들이 만들어낸 비대칭 전력이다. 즉 북한의 핵·미사일 등 비대칭 전력에 의한 도발은 국내·국제적인 핵심 해결문제로 부각되어 온지 오래이며, 우리 안보에 치명적인 해를 끼칠 수 있는 가장 큰 직접적 위협이다. 우리에게 대한 북한의 위협은 핵·미사일 등 비대칭 전력뿐만 아니라, 재래식 전력 중에서 특히 장사정 포병의 위력 또한 간과할 수 없는 전력이다. 특히 북한군 포병(400km의 600밀리 초대형 방사포)은 우리 전역을 사정에 두고 전술핵(최근에는 직경 40~50cm 정도의 극소형 전술핵 제작하였다고 자랑) 탑재까지 가능한 공격형 무기를 가지고 있으며, 이러한 다양·다수의 북한의 재래식 포병화력은 핵무기

및 대량살상무기(WMD)와 결합 및 연동되어 투발될 경우 우리에게 막대한 피해를 줄 수 있으므로 각별한 대비가 필요하다.

동아시아 지역에서 군사분쟁 가능성은 그 어느 때보다 고조된 상황에 처해있다. 특히 북한의 위협은 피부에 와 닿는 직접적인 군사위협이며, 최근 북-러의 군사·경제 밀월(김정은의 푸틴과 정상회담, 푸틴의 북한 답방 등)로 이뤄진 ‘포괄적 전략적 동반자관계 조약’ 체결(과거 군사동맹 복원 수준) 역시 결코 수수방관할 수 있는 상황이 아니다. 이외에 한반도 주변 및 동아시아 지역에서의 분쟁(비군사적, 군사적), 즉 대만 및 대만해협에서의 분쟁과 남중국해에서의 분쟁은 한반도 군사분쟁으로 비화될 가능성은 충분하다. 여기에는 북한이라는 상수가 존재하고 있음에 주목해야 한다. 중국은 북한을 조종하여 대만 및 한반도 상황에 적극적으로 개입시킬 것이며, 북한 역시 자기들만의 전략으로 중·러를 한반도로 끌어들이며 영향력을 최대한 발휘시켜 전략목표 달성을 시도할 것이다. 이와 같이 살얼음과 같은 국면에서 “과연 우리는 어떤 상황에 처해 있고, 이를 극복하기 위한 최선의 대응방향은 무엇인가?”를 심각하게 고민해야 한다. 우리는 한반도 역내 환경에서 주변국들에 비해 약소국으로서 주 Player가 아닌, 상황의 흐름에 따라 끼어들 수도 있고 방관 밖에 할 수 없는 ‘보조(종속) Player’로서 대응전략을 수립할 수밖에 없는 입장을 받아들여야 한다.

미·중 간 전략경쟁에 이은 마찰과 충돌(군사·비군적 분쟁)은 한반도 및 주변국들에서 안보 위협을 심화시켜 더욱 긴장감을 조성할 것이며, 암암리에 군비경쟁을 부추기는 추동력이 될 것이다. 군사 안보적으로는 미국에, 경제적으로 중국에 의존도가 높은 우리의 현실적인 입장에서 미·중 간 분쟁의 결말로 언젠가는 우리에게 전략적 선택시기가 도래할 것이고, 이를 심각하게 최종 선택해야 할 시기는 그리 멀지 않을 것이다. 더불어 이에 따른 전략을 최적 맞춤형으로 제시하기에도 상당한 진통과 어려움이 따를 것이다.

선행 기존의 연구문에서는 미·중 간 외교·경제적 갈등을 많이 다루고 있지만, 동아시아 지역에서 군사분쟁에 관한 심층적인 연구는 부족한 상황이다. 또한 대만·남중국해 분쟁에 대한 연구는 많으나 이 분쟁이 한반도로 비화될 수 있는, 즉 ‘군사분쟁 가능성’에 대한 연구가 많지 않으므로 나름대로 가치를 두고 연구하였다.

2. 연구 방법

본 연구를 진행하면서 적용할 국제안보(정치) 이론은 ‘공격적 현실주의 이론’이다. 이 이론을 주장한 학자는 국제정치학의 대부인 존 조셉 미어샤이머(John Joseph Mearsheimer) 현 시카고대 정치학교수이며, 그가 2019년 출간한 ‘미국 외교의 거대한 환상(The Great Delusion)’에서 다음과 같은 핵심 메시지를 던졌다.

“클린턴-부시-오바마 행정부가 추구했던 미국의 자유주의적 패권(Liberal Hegemony) 정책은 실현 불가능한 거대한 환상이며, 이라크와 아프가니스탄 전쟁은 자유주의적 패권 정책의 재앙적 실패였다. 미국은 이를 포기하고 현실주의적인 자국 중심 전략을 채택해야 한다. 국익에 도움이 안 되는 해외 군사개입을 청산하고 미·중 대결에 국력을 집중해야 한다.”

위의 메시지는 2기 트럼프 행정부의 대외정책을 예고한 듯한 어구들이다. 트럼프가 지향하는 MAGA(미국을 다시 위대하게)를 펼쳐나는데 있어서 기본 정치이론으로 적합한 것처럼 보인다. 힘이 있는 국가들은 그 힘을 바탕으로 한 패권 욕 때문에 국제사회뿐만 아니라, 우리 한반도 및 주변에서도 지배와 피지배 관계가 자연스럽게 형성되어 왔다. 비교적 힘이 있는 국가들의 지도자 중 트럼프, 푸틴, 시진핑 등 강경파 지도자의 등장으로 ‘공격적 현실주의’는 현 국제정세를 더욱 잘 대변해주고 있다. 특히 트럼프의 재선으로 미국 우선주의(America First) 및 ‘힘을 통한 평화’를 외치며 자국의 실리위주 거래를 통한 정치기조는 힘에 의존하는 국제적 역학관계를 잘 표현해주고 있다.

현실주의 이론은 국가, 이익, 힘이라는 핵심개념에 근거하여 중국, 러시아, 북한 등 권위주의 국가들로부터 우리의 안보문제가 매우 중요함을 인식하게 한다.²⁾ 특히 북한은 김정은까지 3대 1인 독재체제 유지를 위시하여 비대칭 전력 분야를 앞세워 군사력(국력) 건설을 게을리 하지 않을 것인바, 현실주의 이론은 이러한 우리의 척박한 상황에 대한 인식 제공과 향후 방향성을 예측해 줄 수 있고, 또한 강대국 사이에서의 우리의 전략적 선택을 도와줄 수 있을 것이다. 대내외 안보환경을 분석하여 대응방향을 제시함에 있어서 현실주의 이론은 본

2) 정임재, “동북아 세력경쟁질서와 해양변수 연구(AHP-SWOT 분석),” 경기대학교 박사학위 논문, 2014, pp. 31~33.

연구문의 중심이론이며, 우리의 대응방향을 도출하는 데 있어서 효과적이겠다. 따라서 연구자는 현 한반도·주변국의 군사분쟁 문제에 적용될 수 있는 이론인 ‘공격적 현실주의 이론’이 ‘냉전으로의 회귀(新 냉전)’라는 현 국제정세에 적합할 것으로 보았다.

본 연구의 지역적 범위는 동아시아 지역(한반도, 대만 및 대만해협, 남중국해)이며, 자세한 내용은 다음과 같다. ① 중국의 군사현대화 및 동아시아 정책 분석을 통한 ‘동아시아에서 중국위협’의 실체 분석’, ② 미국의 동아시아 정책과 미국의 인도-태평양 전략 분석을 통한 ‘미국의 대중전략 분석’, ③ ‘동아시아에서 분쟁 가능성이 높은 대만 및 남중국해 사례분석을 통한 향후 군사분쟁 가능성 분석’, ④ 이에 따른 ‘우리의 정책적, 군사적 대응방향’ 모색 순으로 설정하였다. 연구자료와 내용의 특성상 정성적 분석을 중심으로 수행하되, 필요 시 정량적 분석 및 사례연구 결과를 제한적으로 제시하였다.

II. 동아시아에서 중국위협의 실체 분석

1. 중국의 군사현대화 분석

중국군은 공산당 산하에서 1927년 8월 1일 ‘인민해방군’으로 창군되었다. 중국군은 육·해·공군, 그리고 제2포병군이 망라된 단일조직이었으며, ‘당 중앙군사위원회’³⁾가 인민해방군 전체를 지휘하고 있다. 지휘부인 당 중앙군사위원회는 산하조직으로 ‘총참모부·총정치부·총후군부·총장비부’ 등 4개 총부를 두고 있으며, 이들은 각각 독자적인 군대 지휘권을 행사해왔다. 이후 중국 공산당은 2015년 12월 31일에 군 체제를 대규모 개편하였다. 1966년에 창설한 육·해·공·제2포병군 등 4개 군 체제를, 육·해·공, 미사일군⁴⁾, 전략지원군 등 5개 군 체제로 개편하였고, 육군지도기구와 합동참모부를 창설하였다.⁵⁾

3) 1982년 중국의 새로운 헌법에 의해 건립된 조직.

4) 중국의 군사위원회 주석 시진핑은 2016년 2월에 중국 전 지역의 7대 군구를 5대 전구(동·서·남·북·중앙)로 개편하고, 제2포병을 ‘미사일군’으로 명칭을 변경하였다.

5) 한국국제문제연구원(www.kima.re.kr), “중국군 개혁 및 군사 현대화 방향과 전망,” 『국제문제』 2015년 4월호(검색일: 2024. 12. 2.)

중국은 지난 30여 년간의 급속한 경제성장 정책 추진으로 종합적인 국력과 국방비 수준을 비약적으로 발전시켰다. 2000년 기준 미·중 양국 간 국방비는 각각 3천억 달러 대 145억 달러로 약 20여 배의 차이였으나, 2023년 시점 양국의 차이는 약 3배로, 미국 9,160억 달러(1,260조원) 대 중국 2,960억 달러(407조원)를 책정함으로써 격차가 현저히 줄어들고 있음을 알 수 있다. 중국은 이와 같은 성장된 종합국력 및 국방예산을 바탕으로 육·해·공군의 재래식 전력은 물론, 핵전력과 우주, 사이버 전력 등에까지 투자를 아끼지 않고 있다.

특히 『2022 국방백서』에 의하면 중국의 군사력 중 총 병력 2,035,000명(육군 965,000, 해군 260,000, 공군 395,000, 전략로켓군 120,000, 전략지원군 145,000, 기타 150,000)으로 세계 1위의 병력 규모를 자랑하고 있다. 또한 2021년 기준 국방예산은 연 2,073억 달러로 국민 1인당 국방비는 148달러, GDP대비 국방비가 1.23%를 차지하고 있으며, 미국(국방예산 7,540억 달러)에 이어 세계 2위를 달리고 있다. 중국은 여기에 그치지 않고 2022년에는 2021년 대비 7.1%를 증액했으며, 2023년에는 전년 대비 7.2%를 증액하여 한화로 약 291조 6,457억 원의 국방예산을 책정한 것으로 추산되고 있다. 그러나 중국은 미국을 의식한 듯 3년 연속 증액하고 있지만, 미국의 4분의 1에도 못 미치고 있다.⁶⁾

세계 핵무기 보유량⁷⁾은 러시아 5,977개, 미국 5,428개, 중국 350개, 프랑스 290개, 영국 225개, 파키스탄 165개, 인도 160개, 이스라엘 90개, 북한 20개 정도로 예상하고 있으나, 최근 우크라이나 전쟁과 한반도로의 냉전 회기 등의 여파로 공산권(러시아, 중국, 북한⁸⁾) 국가들이 핵무기 무한대 개발을 천명하면서 그 어느 때보다도 집요하게 추진함에 따라 NPT(핵확산금지조약) 등 국제적 레짐들이 점점 무력화되고 있어서 긴장감이 더해진다.

중국은 2012년 9월을 시점으로 ‘일대일로’(新 실크로드 전략)를 설계하여 세계를 자국 영향력에 두고자 한 이후 오늘에 이르고 있다. 자국으로부터 출발된

6) “올해 중국 국방비 예산은?, 미국과 격차는?”, 『초이스뉴스』, <http://www.choicenews.co.kr/news/articleView.html?idxno=112465>(검색일: 2024. 11. 29.)

7) 미국 과학자연맹 FAS(Federation of Scientists)의 통계.

8) 김정은은 2024년 11월 14~15일 대대장·대대정치지도원 대회 연설에서 “핵무력을 종로 하는 국가의 자위력을 한계 없이, 만족 없이, 부단히 강화해 나갈 것”이라고 연설했다.

내륙과 해상의 실크로드 경제벨트를 만들어 미국을 견제함과 동시에, 세계 제패의 야욕을 점진적으로 넓혀가고 있어서 민주주의 국가들을 긴장시키고 있다. 이는 과거 미·소 양극 냉전시대의 다시 도래, 즉 미·중 양극 신냉전시대로의 회기라는 우려를 낳고 있다. 중국은 일대일로 10주년을 맞아 2023년 10월 17일부터 18일까지 2일간 ‘제3차 일대일로 국제협력 정상포럼’을 개최하였다. 140개국 대표와 30개 국제기구에서 4,000여 명이 참가하였고, 2017·2019년에 이은 세 번째이며 개최 시마다 110~150여 개국 대표들이 참가하고 있다. 일대일로는 G7정상회의, NATO, AUKUS, QUAD 등 미국 주도의 안보협력체 대한 견제를 위해 개발도상국, 신흥국들을 중심으로 세력을 과시하려는 전략으로도 비견된다. 또한 중국은 2023년 10월에 ‘일대일로 공동건설: 인류 운명공동체 건설을 위한 주요 실천’이라는 일대일로 백서⁹⁾ 발간을 통해 당위성을 주장하면서 대국굴기를 더욱더 현실화하려는 대외 확장전략을 구사하고 있다.



[그림-1] 중국의 일대일로 구상

* 출처 : 저자 편집 및 작성

중국의 군사굴기의 군 현대화 발전상을 보면 다음과 같다. 첫째, 공세적 군사전략 분야에서는 작전범위를 점진적으로 확대하고 있다. 2008년 이후부터

9) 이 일대일로 백서에는 ‘일대일로의 기원, 비전, 성과, 의의’ 등을 담고 있으며, 중국어는 물론, 영어·독일어·스페인어·아랍어·일본어 등 6개 국어로 발간되었다.

중국해군은 인도양에서 소말리아 해적퇴치작전 참가와 2016년 이후 발틱해 진출을 지속적으로 시도하고 있으며, 발틱해에서 매년 열리는 나토의 다국적 합동해상훈련에 대응한 중·러 연합 해상훈련을 실시하였다. 2017년에는 5대양을 순회하는 Joint Sea 훈련에 최신예 함정을 참가시켰으며, 2021년에는 미국의 해·공군 기지가 위치해 있는 알래스카 알류산열도 인근에서 중국의 최신형 구축함과 정보함 등으로 구성된 중국 군함의 활동이 포착되는 등 작전범위를 전방위로 확대하고 있다. 러-우전이 한창인 2024년 11월 29일에는 사전 통보 없이 핵미사일 탑재가 가능한 중·러의 대표적인 전략폭격기 11대를 동해상공 방공식별구역(KADIZ)으로 진입하여 연합훈련을 실시하였다. 또한 중·러는 2023년 6월에 이틀 연속으로 우리의 동해, 동중국해, 태평양 서부공역 등의 상공에서 공중 연합훈련을 실시하였다. 양국은 전략폭격기 등을 동원해 아시아·태평양 지역에서 합동작전을 수시로 전개하고 있다.

둘째, 해외 원정작전 강화 면에서는 중국군이 자국 이익이 손해될 경우 선제적으로 군사작전을 실시하고 있다. 이를 위해 6개 여단 규모의 중국 해병대를 향후 10만 명으로 증강시켰고, 중국해군 병력을 30만 명으로 증원시켰다. 또한 2017년 8월 중국인민해방군 창군 90주년에 맞추어 아프리카 지부티에 해군기지를 최초로 확보하였다. 그리고 2024년 9월말에 친 중국 캄보디아 해군에 전함 2척과 항공모함을 정박할 수 있는 크기의 부두를 인도할 것이라고 미국 자유아시아방송(RFA)이 보도했다. 이 군사기지는 인도·태평양 내에서의 중국군의 첫 해외 해군기지가 될 것이며, 역내에서 중국군의 세력을 키우는 위협요인될 것으로 미국은 우려하고 있다.

셋째, 첨단전력 건설 분야를 살펴보면, 중국은 공세적 전력증강 면에서 미 공군 F-22와 F-35에 대적할 J(젠)-20 개량과 J-31 스텔스 전투기를 개발하였는바, 이는 중국이 약 30년 동안의 개발과정 끝에 가장 강력한 자국산 제트엔진인 WS-15 2개를 장착한 J-20 스텔스 전투기이다. 또한 80대의 함재기¹⁰⁾ 운용이 가능한 대형 Type 003급 항모와 연대급 원정군 탑승이 가능한 Type 075급 대형상륙돌격함(LHD)이 건조되었다. 실전배치가 임박한 것으로 알려진 대형 무인항공기 ‘윙롱-1E, 윙롱-2E’를 공개하는가 하면, 올해 6월 28일에 독

10) 해군의 고정익 및 회전익 항공기와 같이 함정에서 운용하도록 고안된 항공기를 말한다.

자 우주정거장(텐궁)의 완전한 모습을 공개함으로써 우주강국으로서의 ‘우주굴기’를 과시하고 있다.

한편 미국은 2023년 10월 19일 공개한 ‘2023 중국 군사력 보고서’에서 중국은 전년도에 핵 확장 가속으로 핵탄두 비축량이 500기 이상으로 추정된다고 밝혔으며, 2030년까지 1,000개 이상의 핵탄두 보유가 가능하고 2025년도에는 1,500개를 넘어설 것으로 추정하였다. 또한 대륙간탄도미사일 350기, 발사대 500기를 보유하고 있으며, 개발 중에 있는 재래식 무기를 이용하는 신 대륙간탄도미사일(둥펑-41)¹¹⁾은 하와이, 알래스카는 물론이고, 미 본토 위협이 가능하다고 밝혔다. 재래식 해군전력도 강화되었는데 중국의 군함과 잠수함은 370척으로 전년도 보다 30척이 늘어났으며, 공군 항공기는 350대 늘어서 3,150대를 보유하고 있다.

넷째, 군구조 개편 분야에서는, 2016년 2월 7대 군구를 5대 전구사령부(동·서·남·북·중앙)로 개편하고 18개 집단군을 13개로 축소시켜 작전운용 개념을 주둔군이 아닌 기동군으로 개선하였다. 지상군 중심의 군구체계는 합동작전이 능한 전구체제로 전환됐고 북부전구와 동부남부 전구를 획기적으로 강화했다.

위에서 기술한 내용을 토대로 분석해보면, 과감한 경제적 투자에 힘입은 국방력 강화를 바탕으로 세계 1위 미국에 필적할 만한 국력을 신장시키고 있어서, 한반도뿐만 아니라 전 세계 자유 민주주의 국가들을 긴장시키기에 충분하다. 특히 중국은 최근 핵무기 보유 세계 1위국 러시아와 동반자 협력관계를 더욱더 확고히 하는 가운데, 북한과도 우호관계를 지속적으로 유지하는 상수에 우리의 긴장감은 점점 심화되고 있다. 우리가 안보 면에서 미국과의 동맹을 무시할 수 없지만, 경제면에서 상당 부분을 차지하는 중국과의 경제외교도 단절할 수 없는, 좌고우면할 처지에 놓여있는 현실에서의 탁월한 외교전략 구사가 필요하다. 즉 우리는 ‘국가안보와 경제’라는 Tow Track을 균형 있게 실행함으로써 국익을 Synergy화할 수 있는 묘안창출이 절실한 시기에 놓여 있다.

11) 중국이 80년대 개발 계획 수립 후 2000년대 초반 들어 본격적인 개발에 착수한 신형 무기이며, 최대 1만 4000km 사거리로 중국 동부해안 발사 시 미국본토 전역 타격 가능. 목표물을 공격하는 핵탄두 10개(총중량 1,200kg)를 동시 탑재하여 각기 다른 목표를 향해 비행할 수 있는 다핵탄두미사일(MIRV)이며, 3단 고체연료 추진체가 장착되어 있고 차량탑재 상태에서도 발사가 가능한 이동형 미사일이다.

2. 중국의 동아시아 정책

가. 개 요

동아시아는 역사·지정학적으로 볼 때 주변 강대국 간 경쟁으로 살얼음판과 같은 일촉즉발의 정세가 오늘에까지 이어져온 전장으로 게임체인저 또한 요원한 실정이다. 예로부터 중국은 동아시아 국가들과의 관계를 안정적으로 관리하면서 힘에 의한 논리를 은근히 부상시키고 있으며, 국가적인 전략(정책)을 달성하기 위해 독보적인 경제대국을 달성하는 동시에, 자국을 중심으로 동아시아권 경제발전을 꾀하는 병행전략을 구사 중에 있다. 특히 시진핑의 군사굴기, 군사기술의 자립 표방에 힘입어 새로운 도약을 꿈꾸고 있으며, 3연임 동안 상당부분을 이뤄냈다. 그들에 있어서 동아시아는 정치·경제·안보·역사·문화 등 모든 분야에 걸쳐 국가적 이익이 걸려 있는 상당한 요충지이며, 패권도전의 기반을 둔 곳임을 여실히 증명해주고 있다.

중국의 이러한 전략과 미국의 아시아 및 인도태평양 균형정책이 상충되면서 갈등이 빚어 진지 오래이며 최근 더욱 고조되는 양상이다. 중국이 광활한 국제 무역 시장과 내수시장으로 동아시아에서 독보적인 위치를 점유하고 있으나, 일본의 미국 및 한국과의 공조 확대로 중국을 강하게 견제하고 있어서 대치를 이루고 있다. 최근에는 미국 바이든 대통령의 중재 및 리더십의 영향으로 우리 현 정부와 일본은 과거사 문제와 분리, 지소미아 정상화 등 국가안보 면에서 매우 밀접한 관계로 개선되고 있으며, 특히 2024년 11월 APEC 정상회의 간 한·일 정상회담을 통해 안보협력을 더욱 다졌다.

중국의 동아시아에서의 전략적 기본목표는 정치·경제·문화 등 모든 면에서 국력과 영향력 극대화로 역내에서의 강국의 입지를 구축하고, 더불어 일대일로를 통한 미국과 대등관계 설정 및 세계화(중국화)를 구축하는 데에 있다고 볼 수 있다. 이를 위한 하위수단으로 동아시아 역내 국가들과 선린우호 관계 촉진, 동아시아에서 미국 패권의 고착화 저지, 대만과의 통일 추구(하나의 중국 건설), 한반도 비핵화 달성 등을 들 수 있다.

또한 전략적 기본목표 달성을 위한 전략으로는, 미국을 항상 견제하되 가급적 직접적인 대결을 회피하는 전략을 추진하고 있으며, 일본과는 협력외교 강화를 유지하기 위해 노력하고 있다. 그리고 북한을 최대한 이용하는 등 공조로 한반도에 대한 영향력을 점점 확대하려 들 것이고, 더 나아가 동아시아 역내

국가들과 경제 협력을 강화할 것으로 보인다. 그 이유로는 패권야망의 군사굴기를 통한 일대일로 건설로 야욕을 채우기 위함일 것이다.

중국은 자신들을 비판하고 견제하는 미국에 대해 다음과 같은 입장으로 맞서고 있다.¹²⁾ 첫째, 미국의 중국에 대한 포용정책이 처음에 기대했던 중국의 변화를 이끌어 내지 못함을 실패로 규정한 것을 놓고 중국은 “양국이 서로 다른 체제와 제도가 인정된 상태에서 국가 공동이익을 위해 관계 개선 추구가 되어야 한다”라고 주장한다. 둘째, 미국의 오판 및 오해, 왜곡적 사고는 잘못된 시대 및 세계관 때문이라고 비판한다. 세계가 21세기의 새로운 시대에 이미 진입했음에도 미국은 과거 냉전시기의 제로섬 사고에 갇혀있다고 한다. 셋째, 이른바 미·중의 신 냉전은 인위적인 개념이기에 극복될 수 있다고 반박한다. 중국은 미국과 견해 차이가 있는 민감한 문제를 ‘윈-윈’ 원칙에 따라 대화와 협력을 통한 공동관리가 가능하다는 입장을 강조하고 있다.¹³⁾

이를 구현하기 위한 새로운 미·중 전략경쟁의 구도를 중국은 다음과 같이 나타내고 있다. 첫째, 미국과는 직접적 충돌을 회피하고 대립하지 않는다. 둘째, 미·중 양국은 서로 다른 사회제도를 인정하고 같은 점은 서로 추구한다는 입장에서 상호 관계를 발전시키는 것이 관건이다. 셋째, 양국 각국의 핵심이익을 존중하는 것이 정치적 기조이다. 넷째, 국가 상호이익과 호혜적인 협력이 양국관계 개선 및 발전 원칙이다. 다섯째, 양 국민의 우의가 관계발전의 뿌리이다. 여섯째, 세계 평화와 번영·발전을 수호하는 것이 양국의 책임이다.

중국의 이와 같은 전략과 미국의 아시아·인도태평양 균형정책이 충돌하고 있고, 일본과의 센카쿠 열도 분쟁, 베트남과의 시사군도 영유권 주장, 베트남·필리핀 등과의 난사군도 분쟁 등 대외 영토분쟁을 일삼고 있다. 한편 일본은 대만해협에서의 분쟁발발 시 초전부터 참전 공언 등을 불사하고 있는바, 세계대전으로의 확전 가능성에 촉각이 예민해져 있음을 간접적으로 시사하고 있다.

중국은 한반도의 안보상황이 동아시아 역내 정치에 중대한 영향을 끼칠 것으로 인식하고 있고, 한반도 및 주변에서 영향력 확대를 이룰 확보하는 것이 국제적 지위를 높이는데 많은 도움이 될 것으로 믿고 있다. 따라서 중국은 한반

12) 조현규, “중국의 미중 전략경쟁 대응전망과 한국에 대한 함의,” 『시사타임즈』 사설, <https://sisatime.tistory.com/entry>(검색일: 2024. 11. 15.)

13) “미·중 전략경쟁에 대한 중국의 대응과 우리에게 미치는 영향,” 『월간 자유』 2022. 5월호. pp. 16~17.

도 안보상황에 따른 국익득실 문제를 결코 수수방관하거나 좌시하고만 있지 않을 것이다.

나. 중국의 한국에 대한 주요 정책

중국은 예로부터 한국의 민족, 역사 등을 한류의 일부로 생각하고 있으며, 과거 사대주의에 고착되어 힘에 의한 논리로 우리를 압박하고 있다. 예를 들면, 동북공정, 한한령(중국 내 한국기업 몰아내기, 한류확산 저지, 자국민 한국여행 금지 등) 등이며 우리 국민이라면 누구나 쉽게 느끼고 있다. 중국은 우리나라의 과거 일부 친중·친북전략 시행(중국의 일방적 정책인 ‘3불(不) 1한(限)’¹⁴)에 대한 미온적 처사)으로 이를 지키도록 압암리에 압박을 가하고 있다. 중국의 속내는 한한령을 단번에 풀지 않겠다는 것으로 보이며, 미국을 의식한 듯 한·미동맹을 흔들기 위한 것으로 보인다. 이러한 점철된 이력을 보았을 때, 중국은 동아시아에 대한 전략적 중요성과 가치를 더욱 높일 것이고, 북·러와의 공조 강화를 통해 동아시아에서의 확장전략을 지속할 것으로 전망된다.

2023년 6월 8일 상하이밍 주한 중국대사가 우리의 야당 모 대표를 만난 자리에서 현 정부를 강하게 비판한 뒤, 한·중이 서로 상대국 대사를 ‘맞 초치’하는 등 양국의 외교관계가 급랭하는 사태까지 벌어졌었다. 우리 현 정부가 과거와 다르게 미국에 더욱 밀착하는 대외노선을 펼치고 있음에 대한 강압적 태도로 보인다. 최근 중국은 공세적 대외전략을 조금 완화하는 추세였는데 유독 우리나라에만큼은 강경한 자세를 보여 왔다. 그러나 중국은 주변국과 관계개선을 통한 실익 여부에 따라 언제라도 유화정책을 구사할 것이다.

다. 중국과 기타 주변국 간의 관계

먼저 북·중 관계에 대해서 살펴보면, 북한의 성립과정에는 구소련이 주도적인 역할을 했지만, 6.25전쟁을 겪으면서 구소련은 제3차 세계대전을 우려해 공식적으로 직접 개입을 하지 않았기에 북한과의 혈맹, 순망치한의 밀접한 관계를 유지해 오고 있다. 북한은 중국의 국공내전 당시 공산당 측을 지원하였으며 1949년 10월 1일 중공 정부 수립 이후, 10월 6일에 북한과 중국은 ‘조

14) 중국의 3불은 ‘미국 미사일 방어체계 불참, 사드 추가배치 없음, 한·미·일 군사동맹 없음’, 1한은 ‘이미 배치된 사드 포대의 제한적 운용’을 의미한다.

중우호 및 상호원조조약'을 맺었다. 조약 결성 이후 오늘날까지 양국 간 많은 갈등과 협력이 있어왔지만, 2020년대 이후의 사례로 국한하여 기술하였다.

2020~2021년에는 중국에서의 코로나19 창궐로 북한이 먼저 조선민용항공 총국 명의로 평양-베이징 노선을 잠정 중단시키면서 북·중 간 왕래를 모두 차단시켰었다. 국경 지역의 검문소 보안 수준을 올리면서 항공로를 포함해 압록강 철교 등 대부분의 육로를 차단하여 양국 간의 교역량이 80% 이상 급감되었다. 2022년에는 전 세계가 코로나19 방역시기를 틈타 북한이 먼저 1월 국경 개방으로 북한의 화물열차가 중국을 오가면서 교역이 점진적으로 늘어나는가 싶었지만, 최근 북한의 러시아와 '포괄적인 전략적 동반자 관계에 관한 조약' 비준, 러-우전 파병 감행 등으로 중국과의 관계가 소원해졌음이 곳곳에서 감지되고 있다. 과거 북·중의 돈독한 혈맹관계로부터 많이 멀어져 있다는 것은 북한을 그만큼 중시하지 않고 있다는 방증이다. 그렇다고 해서 중국은 북한이 가지고 있는 지정학적 가치를 대외 공식적으로 버릴 수는 없다. 중국에게 있어서 북한은 미국의 영향력을 막아줄 수 있는 완충 역할국이기 때문이다. 즉 순망치한(입술(북한)이 사라지면 이빨(중국)이 시림)이 될 수도 있기에, 잦은 북한의 국제적 돌출행동을 감쌀 수밖에 없다. 중국은 북한을 단기간 내 굴복시켜서 종속시킬 수 있지만, 미국과의 맞대응을 피하기 위해 북한을 지원해 줄 수밖에 없고, 북한은 이런 상황을 역이용해 중국을 자기 입장에 유리하게 끌고 다닌다는 것이다.¹⁵⁾

북한 또한 중국을 보는 인식이 과거의 밀접한 혈맹관계에서 많이 벗어나 있다. 구소련의 뒤를 이은 러시아가 과거와 같지 않아서 북한의 대중 의존도는 매우 높은 편이다. 최근 북한의 러시아와의 군사동맹 수준 조약체결, 러-우전 파병으로 러시아와 급속도로 가까워져 있지만, 러-우전 이후 러시아의 이해타산에 따라 언제든지 조약체결 이전으로 회귀될 수 있기 때문이다. 북한이 수출 경제와는 거리가 먼 자급자족형 경제구조를 지키면서 국제적 제재와 압박을 수 년 동안 당해왔기 때문에 어느 정도 버틸 수 있지만, 국제적인 대북제재 강도가 점점 더 강해지고 길어지면 영향이 클 수밖에 없으며, 만약 중국과 경제적으로 단절될 경우 생존에 상당한 어려움을 겪을 것이다.

15) 태영호 전 주영 북한대사관 공사기자간담회 전문, 『서울신문』

https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20161227500192&wlog_tag3=naver

(검색일: 2024.11.18.)

그러나 정치·외교·군사 분야만은 예측·종속되지 않고 자주적으로 유지하고 있다. 가까운 예를 들어보면, 우리에게도 현재 주한미군이 있지만 북한에는 중국 주둔군이 없다. 물론 우리와 미국은 동맹을 맺은 특수한 관계에 있음은 주지의 사실이다. 북·중 간 국경에서의 충돌, 해상에서의 어업 마찰, 탈북자 북송 문제, 생필품 수출·입 문제 등에 있어서 마찰음이 종종 들리지만, 북한 역시 중국이라는 거대한 경제시장과 중국으로부터 얻는 국제적 제재로부터의 비호 등을 고려할 때 밀월관계를 유지할 수밖에 없다.

두 번째 중국과 일본의 관계를 살펴보면, 양국은 한반도 주변에서 패권국으로서의 지위를 가지기 위해 노력하는 잠정 패권국으로 볼 수 있다. 한·일은 미국을 통한 간접 밀접관계를 아슬아슬하게 유지하고 있으며, 한·중 관계는 중국과의 큰 국력차이로 우리의 대중국 경제 의존도가 더 높은 편이다. 일본은 국력에서 중국에게 다소 밀리는 감이 있지만 얹잡아 볼 정도의 약소국이 아닌 중견 강대국이므로, 한·중 관계처럼 일본이 무작정 중국에게 한 수 접어주고 대하는 입장은 아니다. 현재처럼 일본은 미국과 좋은 관계를 유지하는 것을 기본 노선으로 하면서 중국과 갈등이 깊어지면 대중국 견제 및 제재 강화에 앞장서겠지만, 1990~2000년대처럼 동아시아의 전반적인 긴장 구도가 크게 완화되거나, 2010년대 후반처럼 미국이 한·미·일 관계에서 한국의 입장을 보다 더 대변할 경우 친중 행보로 대응할 수도 있을 것이다. 일본은 2022년 내각회의에서 ‘반격능력 보유’와 GDP 2% 증액, ‘자위대 재편’ 등 전쟁할 수 있는 보통국가로서 현상의 변경을 억제하는 데 주력하고 있어서 한반도 잠정패권국으로서의 시도를 면밀히 지켜볼 필요가 있다.

Ⅲ. 미국의 대중전략 분석

1. 미국의 동아시아 정책 분석

미국은 중국의 부상에 대응하고 동아시아에서의 영향력 발휘를 위해 2011년부터 중동으로부터 ‘아시아 회귀, 재균형’ 정책을 추진하였다. 이에 중국은 자국에 대한 봉쇄로 인식함으로써 미국과의 신형대국 관계 구축을 제의하여 오늘에 이르고 있으며, 미국은 이에 대응하기 위해 경제·군사적 굴복을 위한 적

대 및 협력전략을 병용하고 있다. 즉 동아시아에서의 미국 우선주의 및 패권주의적 국제체제 유지를 위해 사활을 걸고 있다.

미국은 중국의 급격한 부상에 따라 정치·군사·경제·인권 등에 대한 단편적인 접근과 대응뿐만 아니라, 우리를 포함한 역내 주변국들도 ‘중국의 위협 및 우려’를 깊게 인식하는 것에 대해 매우 중요하게 여기고 있다. 그 이유는 이러한 환경들이 미국이 아시아에서 영향력과 존재감을 키우고, 더 나아가서는 아태지역에서의 ‘전략적 균형’과 세계 경찰국으로서 리더십을 유지하고 더 확장할 수 있을 것으로 판단했기 때문이다.

미국은 911테러 등 비전통 위협으로부터 물리적, 심리적으로 막대한 피해를 입었으며, 또한 이라크 및 아프간 테러단체들과의 전쟁에서도 많은 국력 낭비로 세계 1극 경찰국가로서의 많은 타격으로 예전의 위상에 미치지 못하고 있다. 최근의 예로 러-우전에 있어서 북의 러 파병 및 우크라이나의 미 ATACMS 러시아 본토(쿠르스크) 공격 등은 제3차 세계 핵대전까지로 확대될 우려가 있는바, 미국은 확실한 게임체인저로서의 역할을 하지 못하고 있다. 미국은 과거의 위상, 즉 세계 패권지위 유지를 위한 전략적 거점을 중동에서 한반도로 변경함으로써 한·미·일 군사협력 강화에 공을 들이고 있으며, 이를 통해 북·중·러를 견제하고 있다. 중동의 화약고에서 한반도로 변경하게 된 직접적 계기는 전통·비전통적 도전을 동시에 해결할 수 있는 지정학적인 위치를 동아시아, 즉 한반도로 인식하게 된 것으로 볼 수 있다. 미국의 대 한반도 정책은 패권 도전국인 중국에 대한 억제전략과 직결되며, 미국이 중국의 패권도전을 제지하기 위해 특히 신경을 써야 할 지정학적 위치에 있는 나라가 북한임을 인식하게 된 것이다. 예로부터 중국과 북한, 그리고 러시아는 상호 안보레짐에 따라 서로를 공유, 지원하면서 미국, 일본, 우리를 강하게 압박하고 있다.

미국의 패권국가로서의 노력 상을 살펴보면, 제2차 세계대전 이후 냉전체제 시절 압도적인 군사력과 경제력으로 주도적 역할을 수행하면서 세계 경찰국가로서의 면모를 과시했었다. 과거 미·소 2극 체제의 냉전 종료 후 미국은 단극 체제로 굳히기를 시도하였으며, 자국의 이익을 위해 약소국에 대해 손해를 강제시키고 동의를 유도하기도 하였다. 아직까지도 세계 패권국가의 국력(정치·군사·경제력 등 하드파워 위주)을 기반으로 약소국에 대한 동의와 강제를 작동시키고 있으며, 세계의 패권국가로서 독보적이면서 우월한 국제 정치·경제 기반

을 유지하고 있음은 주지의 사실이다. 미국은 중·러의 극심한 견제와 상호 경쟁으로 흠결이 있을지라도 아직까지는 세계 패권국의 위치에 있음은 부인할 수 없다.

2. 미국의 인도·태평양 전략 분석

가. 미국의 인도·태평양 전략의 기본 축(5개의 축)

2018년 촉발된 미·중 무역분쟁을 계기로 전방위로 확산된 양국의 전략 경쟁은, 자국의 취약성을 인지하고 미진했던 안보와 경제전략을 보완하면서 전기를 맞이하였다. 미국은 중국의 경제·군사적 부상이 동북아시아 지역 권력배분의 변화를 추동한다는 위기의식에 크게 사로잡혔으며, 대중 경쟁에서의 우위를 점하기 위해 인도·태평양 전략을 수립하게 되었다. 이 전략은 ‘2018 국가안보전략(2018 National Security Strategy)’에서 공식적으로 명시되었으며, 국방부와 국무부의 인도·태평양전략보고서를 통해 정책으로 구체화 되었다. 이듬해 6월 1일에 국방부는 트럼프 정권의 인도·태평양 전략을 담은 ‘2019 인도·태평양전략보고서(Indo-Pacific Strategy Report)’를 공개했다. 트럼프 행정부는 국가안보전략 관련 상위보고서에 줄곧 인도·태평양 지역의 정책을 우선순위에 두고 추진하였다.

차기 바이든 정부에서도 2022년 2월에 인도·태평양전략서를 공식적으로 발표하였고, 10월에는 국가안보전략서를 발표하였다. 전략목표를 통합된 억제·캠페인 지속·지속 우세유지로 설정하였고, 중국을 다영역 위협 및 반드시 꺾어야 할 경쟁자로 명기하면서, 이를 위한 5개의 축을 “①자유개방, ②연결된 집단능력, ③변영, ④안보, ⑤탄력성 회복”으로 설정하였다. 미국은 중국의 일대일로 후속 대응책으로 인도·태평양 전략을 선포하게 된 것이다. 아울러 미국은 동맹국인 일본, 인도, 호주를 구성국으로 한 다자안보협의체 ‘쿼드(Quad)’를 결성하여 부상하는 중국을 견제하고 있으며, 이와 뜻을 같이하는 주변 국가들을 옹호하면서 세력 확장에 나서고 있다.

나. 인도·태평양 지역에서의 미·중 갈등과 마찰

미국은 전통적으로 국제전략 면에서 유럽 중심적 전략을 시행했었다. 전술하였듯이 2000년 초부터 중국의 급부상에 따른 안보위협에 직면한 오바마

행정부는 인도-태평양 지역에서의 영향력 행사를 자처하면서 국제전략 기조를 유럽에서 '아시아로 회귀'하는 전략을 추진하였다. 이는 2007년 쿼드(QUAD) 결성의 동력이 되었다. 쿼드(QUAD)는 미국 주도의 아시아판 나토라는 우려를 불식시키고 있고, 다수의 워킹그룹을 가동시켜 비전통 안보 분야에서의 협력에 치중하고 있다. 최근 쿼드(QUAD)는 핵심·신흥기술 분야 워크숍을 개최하였고, 미국은 중·러 견제 구도에서 약한 고리로 여겨지는 인도와의 협력을 다변화시키고 있음에 주목할 필요가 있다.

또한 바이든 정부는 2021년 9월 15일 영국, 호주와 오커스(AUKUS)¹⁶⁾ 동맹을 결성하여 호주의 핵잠수함 건조를 지원하는 계기를 만들었다. 관할 범위는 기존의 통례적인 국방·외교 정책의 고위관료 간 회의 및 관여는 물론, 사이버·인공지능·양자컴퓨터 등 최첨단 과학기술 분야, 장거리 공격, 실시간 네트워크, 수중 등의 국방 핵심기술 분야에 대한 공유도 포함되어 있어서 광범위화되고 역할 또한 커지고 있다. 최근 미국과 영국은 중국, 러시아 등을 견제하기 위해 한국, 일본, 프랑스, 독일, 이탈리아, 스페인, 네덜란드 등 타 동맹국으로까지 확장을 염두에 두고 있다.

이후 2023년 3월 13일에 미국·영국·호주 정상들은 중국을 견제하기 강력한 수단으로 호주에 최신예 공격용 버지니아급 원자력추진잠수함 5척을 판매(공급)¹⁷⁾하는 계획을 공동 발표했다. 따라서 호주는 미국·영국·프랑스·중국·러시아·인도에 이어 일곱 번째 원자력추진잠수함 보유국이 된다. 미국이 극도로 유출을 꺼려온 원자력추진잠수함 정보를 호주에 주는 이유는, 중국 견제에 호주의 적극적인 도움이 필요하기 때문이다.

미국은 이와 같이 외세동맹을 강하게 끌어들이고 있지만, 지금까지의 들쭉날쭉한 외교행태로 인해 동맹국과 기타 주변국들로부터 의구심을 받고 있다. 1~2기 트럼프 정권의 자국 우선주의 선언, 바이든 정권의 2021년 8월 아프가니스탄 전쟁의 호지부지한 마무리, 강한 러시아를 천명하는 푸틴의 우크라이나 크림반도 합병 시 미국 역할 모호, 최근 중동 및 우크라이나 전쟁에 대한 미국의 소극적 입장 등은 인도-태평양 내의 동맹국, 전략적 파트너십국들과 뜻을

16) 오커스(AUKUS)는 2021년 9월 15일 워싱턴에서 미국 바이든 대통령, 영국 존슨 총리, 호주 모리슨 총리가 화상정상회담 후 공동성명을 통해 발족된 안보동맹이다.

17) 오커스 협정에 따르면 1대의 미국 잠수함이 호주를 방문할 계획이고, 2030년대 후반에 영국이 설계하며, 최종 미국의 기술력으로 만들어져 전력화될 것이다.

같이하는 국가들에게 “과연 미국이 약속한 안보 신뢰가 지켜질 것인가?”에 대한 의구심이 점점 확대되고 있다. 특히 대만 및 대만해협 문제와 남·동중국해에서 중국과 대립하는 아시아 국가들은 미국의 안보조정자 역할에 대한 우려가 점점 커지고 있다.

전술한 아프가니스탄전에서의 흐지부지한 마무리를 다음과 같이 설명할 수 있다. 바이든 대통령은 아프가니스탄의 ‘끝없는 전쟁’의 종료 이유를¹⁸⁾ “① 미국은 지난 20년간 집중한 대테러 전쟁을 중국과의 전략경쟁으로 전환해 중국의 군사력 팽창과 주변국 압박에 대응하는데 집중할 수 있고, ② 향후 미국은 기본적 국가이익에 부합하지 않는 분쟁에 대해서는 개입하지 않을 것이며, ③ 철수에 따른 아프가니스탄 문제는 아프가니스탄 국민과 정부가 스스로 결정할 사안이다”라고 하였다. 이 선언은 미국이 아프가니스탄전에 개입할 당시의 입장과 맞지 않는 것이다.

중국의 일대일로 강행의 일환인 남중국해 군사기지 무단 구축으로 주변국들과 갈등 촉발 및 미국의 ‘통항의 자유, 개방 및 번영의 태평양’을 추구하는 미국과 첨예하게 대립하고 있다. 미국의 인도·태평양 전략 선포 이후 협력을 더욱 강화하고 있는 국제 질서에 대해 중국의 입장은, 남중국해는 중국의 주권 내에 있는 해역이므로 반드시 지켜야 할 지역이고, 해양영유권 분쟁은 중국, 대만, 베트남, 필리핀, 말레이시아, 브루나이 등 해당 6개국에 의한 평화적 협상으로 해결할 문제라고 선을 그으면서 미국의 간섭을 극도로 배제하고 있다. 앞의 [그림-1]에서 보듯이 남중국해는 미국의 인도·태평양 전략 구역 내에 있으므로, 미·중 간 이익이 첨예하게 대립될 수밖에 없는 지역적 특성을 가지고 있다.

이를 종합적으로 분석해보면, 인도·태평양 지역에서 미·중 갈등과 충돌은 역내 평화를 심각하게 위협하고 있으며, 나아가 대만 및 대만해협 분쟁과 한반도 분쟁으로까지 비화될 수도 있는 불씨가 될 수 있음에 주목해야 한다. 표면적으로 드러난 원인은 세계의 안보와 평화를 주도하던 미국의 정책에 시진핑의 대국 군사굴기(중국몽)가 정면으로 대립하는 형국, 즉 중국의 공세적인 패권주의를 강압적으로 눌러서라도 미국의 우선주의를 실현하려는 데에서 초래된 결과물이다. 미국의 인도·태평양 전략을 근간으로 인도·태평양 주변 국가들뿐만 아

18) “불안한 중동·끝없는 테러...”, 『경향신문』

<https://www.khan.co.kr/world/america/article/202109122128045>(검색일: 2024. 11. 21.) 보완.

나라, 나토·유럽연합(영국·프랑스·독일 등)도 자국 여건을 고려한 맞춤형 인도·태평양 전략을 선포해 미국을 직·간접적으로 지원하고 있으며, 자국 내 중국의 영향력과 압박을 극복하기 위한 노력을 기울이고 있다.

소결론적으로 우리가 받을 위협을 예측해보면, 인도·태평양 지역에서의 미·중 충돌 촉발은 한반도에서의 미·중 충돌의 연장선이며, 나아가 북한의 오판으로 인한 무력침공까지 불러올 수도 있는 도화선임을 깨달아야 한다.

IV. 동아시아에서 분쟁 가능성이 높은 대만, 남중국해 사례 분석

1. 대만 사례 분석

가. 분쟁 증폭 원인

대만분쟁의 열쇠를 쥐고 있는 중국은 대만지역으로의 도발을 서슴지 않고 있어서 역내 주변국들에게 상당한 위협을 주고 있다. 양안 간의 우발적이든 계획적이든 충돌의 가능성이 최근 더 커지고 있으며, 우발적 충돌일지라도 미국의 개입은 예정된 수순으로 볼 수 있다. 하지만 미국의 직접적인 군사적 개입은 의회로부터의 ‘예산지원 동의’라는 커다란 난제가 있기에 그리 쉽지 않다. 중국의 강한 반대에도 불구하고 미국·이탈리아 등은 대만군의 방어력 향상(긴급 전력소요 등)을 이유로 군사무기를 판매해오고 있으며, 나아가 대만이 자체적으로 공세적 수단을 개발할 수 있도록 지원하는 정책을 쓸 가능성도 비치고 있다.

대만분쟁에 이은 전쟁의 발발은 한반도의 안보지형 변화에 직접적인 영향을 줄 수 있으므로, 대만과 한반도 문제를 분리하여 대처한다는 것은 상당히 위험한 발상이다. 중국과 북한, 최근 큰 주목을 받고 있는 러시아라는 권위주의 국가가 자리 잡고 있어서 더욱 그러하다. 중국과 북한은 과거 ‘혈맹·순치의 관계’에 이어 ‘사회주의 체제 유지’라는 핵심이익을 위해 이데올로기를 공유한 사상적 결사체로 볼 수 있다. 중국은 북한의 핵개발 30여 년 과정을 소극적 간섭과 암묵적 방조로 직·간접적으로 지원하고 있으며, 대만분쟁을 빌미로 언제라도 북한을 자극하여 한반도 안보지형을 바꾸기 위한 술수를 자행하기에 충분하다.

대만분쟁의 주요 요인은 다음과 같다. 먼저, 내부원인으로는 중국-대만 간 중국을 대표하는 합법정부의 지위를 둘러싼 갈등에서 시작하여 ‘하나의 중국 원칙’에 대한 입장의 차이에서 비롯되었다. 둘째, 외부원인으로는 미·중의 전략적 경쟁으로 볼 수 있으며, 지금까지 미국의 관여가 없었다면 현재의 양안상태 유지가 불가능했을 것이다. 미국은 중국의 힘에 의한 일방(무력통합)을 반대하고 있으나, 이에 아랑곳하지 않고 중국은 이 문제를 국책의 우선으로 한다.

또 다른 원인을 대만의 지정학적 가치 면에서 포괄적으로 기술해보면, 대만이라는 군사적 요충지, 대만해협을 남중국해와 연하여 인도-태평양을 연결하는 전략적 요충지, 주요 에너지 자원인 원유와 천연가스의 수송로라는 지리적 위치, 미·중 간 상호 전략의 중요성 등이 그것이다. 그리고 대만은 동북·동남아시아의 경계에 자리한 섬이며, 한국·일본 등의 아시아 주요국의 해상교통로이다. 이는 중국뿐만 아니라 미국이 아시아 지역으로 진출에 해당하는 곳이고, 대만이 일본 및 동남아시아 국가 일부의 중간지역으로서 중국의 태평양 진출을 제한하고 있는 곳이기도 하다. 이처럼 대만은 중국과 미국의 입장에서 지정학적, 군사·전략적 요충지이고 이들 나라뿐만 아니라, 아시아 일본 등 주변국들에게도 상당한 영향력을 미치는 중요한 지역이다. 미국은 대만을 활용하여 중국을 견제할 수 있고, 또한 인도-태평양 지역에서 미국의 영향력을 행사할 수 있는 중요한 핵심이익으로 삼고 있다. 소결론적으로, 대만문제는 대만의 지정학적 위치, 미·중 간 상호 전략적 중요성, 중국의 ‘하나의 중국 원칙’으로 귀결된다.

나. 대만사태의 군사분쟁 가능성 분석 및 한반도에 미치는 영향

군사분쟁은 지구상 어느 곳에서나 쉽게 일어날 수 있으나, 세계 전으로 확대되기까지에는 다소의 시간이 걸릴 것이다. 미·중의 영향력이 미치지 않는 곳이 드물고, 이러한 분쟁이 발생할 경우 미·중과 유엔 안보리 상임 및 비상임 이사국과 같은 중견국가들이 더 이상 확전되지 않도록 자국의 안보레짐에 따라 조율할 것이기 때문이다. 하지만 세계를 호령하고 있는 중국의 일대일로 전략과 미국의 인도-태평양 전략 간의 충돌, 미·중과 각각 호혜관계에 있는 나라 간 이념적 충돌 등은 우발적이든 의도적이든 언제라도 기폭제가 될 수 있다.

시진핑은 제20차 중국 공산당 전국대표대회(2022.10.16) 연설¹⁹⁾에서 “대만

19) 국가안보전략연구원, “중국공산당 제20차 전국대표대회 평가와 시사점,” 『이슈브

통일을 위해 무력사용도 포기하지 않겠다”라는 강력한 의지를 천명하였다. 이에 대해 대만 총통부는 “대만은 주권독립국가로 자유와 민주주의 수호는 대만인의 신념과 의지”라면서 “대만의 주류 사회는 ‘일국양제’를 반대하는 민의를 분명히 밝혔고, 대만의 이런 입장은 매우 확고하다”고 강조하였다. 이는 대만을 하나의 중국이 아닌, 정당한 주권을 가진 1개국임을 주장한 것이다. 특히 3연임에 성공한 시진핑은 마오쩌둥, 덩샤오핑과 같은 역사적 반열에 오르기 위해 그들에 버금가는 업적을 쌓으려고 노력하고 있으며, 최대의 업적으로 ‘대만통일’을 꿈꾸고 있다. 한편 토니 블링컨 미국 국무장관은 시진핑의 발언에 대해 “최근 몇 년 동안 중국이 대만에 접근하는 방식에 변화가 있었다. 중국은 이전보다 빠른 시간표를 가지고 대만을 점령하기로 결정했다”라고 하면서 중국의 대만침공이 예상보다 빨라질 것이라는 우려를 표명하였다.

중국은 2022년 8월 난시 펠로시의 대만방문을 핑계로 대만 주변에서의 대대적인 군사훈련 직후 서해상에서도 항행금지구역 추가 선포 및 군사훈련 감행으로 우리까지 군사적 감시태세를 유발시켰었다. 중국의 대만침공 및 대만해협에서 충돌 시 우리로서는 주한미군이 주둔 위치를 변경하는 ‘전략적 유연성’ 논의가 본격화될 수도 있고, 대만지역의 안정과 평화의 명목으로 우리 군에 대한 미국의 군사적 기여 요구도 예측해 볼 수 있다. 중국이 대만해협을 극복하고 대만본토를 점령하는 것이 무리일 수도 있다. 단기간 수행으로 가능성을 점칠 수 있으나, 러-우 및 이-하·해 전쟁처럼 장기화될 경우 중국은 엄청난 국제적 압박과 경제·군사적 손실을 입을 것이다. 대만본토까지 성공할지라도 상당한 시일이 걸릴 것이기 때문이다. 즉 대만해협을 단시간에 넘어서 대대적인 상륙작전을 성공한다는 것은 중국으로서도 그리 쉽지 않다는 것이다. 대만지역에서의 중국을 직접적으로 견제, 방어할 수 있는 상당한 전략요충지로 삼고 있는 미국 등 우방국에 의한 간섭과 유엔 차원의 참전 및 지원이 우크라이나 전쟁보다 훨씬 빠르게 진행될 수도 있기에, 이는 우크라이나와 대만의 지정학적인 차이로 볼 수 있다. 그러나 시진핑의 권력이 견고하지 않게 되거나 중국 공산당의 영구 지배 방해·위협요소 발생 시, 중국에 가까운 대만해협의 진먼·마쭈섬 중 한 곳을 기습 점령하는 방안을 선택할 수도 있다.

대만 문제를 둘러싼 군사충돌 시의 전개양상(예상 시나리오)을 다음과 같이

리프』 401호, 2022, pp. 1~5. 보완.

살펴보았다. 이는 직접적 충돌 시 매우 복잡하며 다양한 요인과 변수, 그리고 목표에 따른 서로 다른 군사적 충돌상황을 예상할 수 있다. 대만정부의 독립선언, 대만 내에서 독립에 대한 국민투표 시행, 미국이 대만을 독립국으로 외교적 승인 시도 시 등의 시도에 대해 중국은 대만에 대한 군사적 충돌에 이은 무력통일을 감행할 것으로 예상된다. 또한 대만이 자체 핵무장을 시도하거나 미국의 핵무기 대만 배치 시, 대만이 중국에 군사적 공격 감행 시, 미군 또는 미사일방어체계 대만 재배치 시 등이 일어날 경우 중국의 군사적 행동이 예견된다.

2005년 중국이 제정한 ‘반국가분열법’에서 중국이 무력으로 대만을 통일하겠다는 상황을 세 가지로 명시하였는데, 이는 대만의 현실적인 상황²⁰⁾에서 절대적으로 용인할 수 없는 상황이다. 첫째, 대만이 어떤 명분과 방식으로든 중국에서 분리되는 경우이다. 이는 대만에 의한 독립선언, 대만독립 문제에 대한 국민투표, 미국의 대만에 대한 외교적 독립국 승인 등이다. 둘째, ‘중국 내에서 대만을 분리하려는 중대한 사건 발생 경우’이다. 이는 대만에 대한 군사적 공격, 대만 내 대규모 폭동 발생, 대만의 핵무기 개발, 대만 내 외국군 배치 등의 상황이다. 셋째, 중국의 ‘평화통일 가능성 완전상실의 경우’이다. 평화통일에 대한 중국의 희망이 완전히 사라졌을 때 중국은 무력으로 대만을 흡수 통일한다는 전략이다.

대만해협을 둘러싼 군사적 충돌(군사분쟁)과 전개 양상은 중국의 대만독립 저지 의지와 군사력, 미국의 대만방어 의지와 군사력, 대만의 독립추구 의지와 단결력에 따라 다를 것이며, 승패의 관건은 군사력보다 정치적 의지에 따라 갈릴 것으로 보인다. 대만을 둘러싼 군사적 충돌이 발발할 경우의 전개 양상을 중국의 무력행사 의도와 전략목표를 고려해 볼 때, 다음과 같은 저·중·고강도 무력행사에 따른 전망을 기술해보았다.

첫째, 저강도 무력행사 시, 중국은 관리 가능한 위험 수준의 방책으로 미국 및 국제사회의 군사적 개입 방지 하에 정치적 목적달성을 추구하겠지만, 대만 국민의 반중 정서 및 국제사회 비판 등을 고려 시 대만 내 분란상황 조성과 대만 집권세력의 퇴진 목표달성이 불투명할 것으로 예상된다. 둘째, 중강도 무력행사 시, 대만의 외판 섬 점령은 중국 군사력으로 가능하며 서태평양 진출에

20) 대만은 수시로 군사포위훈련 등을 통해 침공을 예고하는 중국에 대응하기 위해 2025년 국방예산을 전년보다 7.7%늘어난 6,470억 대만달러(약 27조 8,000억원)로 편성했으며, 이는 대만 경제성장률(3.26%)의 두 배 규모에 해당한다.

유리한 교두보 확보의 의미가 있을 수 있으나, 대만 무력통일이라는 핵심이익 달성 없이 대만 주변 내 불안정 장기화 및 향후 미국 등 국제사회의 개입 명분 제공의 빌미가 될 수도 있을 것이다. 셋째, 고강도 무력행사 시, 중국군의 현재 군사력과 작전능력을 고려할 때 상륙작전의 성공 여부는 불확실하며, 특히 중국군의 전력투사 및 수송 능력, 합동지원 보장 및 동원능력 부족과 미국 및 일본 등의 군사적 개입 가능성으로 목적 달성이 어려울 것이다.²¹⁾ 그러나 대만해협의 위기는 장기 고착화된 재발성 위기의 문제이므로 자칫하면 언제든지 군사적 충돌의 가능성이 있으며, 시간의 경과에 따라 대만 무력통일을 위한 중국의 전략 및 전력은 더욱 발전될 것이다.

2020~2022년 간 미국이 중국 견제수단으로 대만카드(무기 대량수출, 미 하원의장 대만방문 등)를 활용하여 긴장감을 고조시켰다. 이러한 긴장 국면과 연계되어 중국이 대만을 군사적으로 침공할 경우, 과연 미국이 직접적으로 군사력을 투입할 것인가에 대한 사안은 불확실한 점이 있다. 이는 미국의 아프가니스탄 전쟁에서의 명확하지 않은 전략, 러시아-우크라이나 전쟁에서의 모호한 전략적 위치 등을 비춰볼 때, 동맹국에 제공할 확장억제전략이 무엇인지, 전략이 있다면 실질적으로 제공할 것인지를 대외적으로 명확하게 밝히지 않고 있으며, 자국 우선주의에 몰두된 두루뭉술한 외교전략을 펼치고 있기 때문이다.

현재 시점에서 중국과 북한은 러-우 전쟁에서 미국이 얼마나 강한 의지로 우크라이나의 승리를 이끌어 낼지, 아니면 현 교착선에서 휴전을 이끌어 낼지를 주의 깊게 보고 있을 것이다. 만약 미국이 지원자 역할에 만족하여 우크라이나가 패전할 경우 중국은 대만 무력통일에 대한 자신감으로 그 시기를 앞당길 수도 있으며, 북한도 남침을 향한 잣대를 달리할 것이다. 우리에게 미치는 영향은, 미국은 중국의 대만에 대한 군사적 공세에 대응하기 위해 주한미군과 우리의 참전을 요구할 가능성이 다분할 것이다. 또한 대만에서 군사적 긴장이 고조될 경우, 중국의 요청과 북한의 오판 등에 따라 북한의 군사적 행동반경이 넓어질 수 있다. 중국은 미국과의 군사적 긴장이 고조될 경우, 북한 군사력을 더 적극적으로 사용하기 위해 노력할 것이다. 이러한 상황이 전개될 경우 우리의

21) 이성훈, “아태지역에서 미중의 군사력 비교와 시사점: 대만해협 위기 시나리오를 중심으로,” 『INSS 전략보고』 No.171
[https://www.inss.re.kr/publication/bbs/js_view.do?nttId=410464&bbsId=js&page=1&searchCnd=0&searchWrd=\(검색일: 2024.10.20.\)](https://www.inss.re.kr/publication/bbs/js_view.do?nttId=410464&bbsId=js&page=1&searchCnd=0&searchWrd=(검색일: 2024.10.20.))

안보위협은 상당히 커질 수밖에 없다. 이에 대처할 방안은 ‘우리의 정책적, 군사적 대응 방향 모색’에서 기술하였다.

최근 한·미는 고위급 외교안보 채널을 통해 인도·태평양에서의 무력충돌이 발생할 경우 주한미군의 활동 범위와 규모에 대한 의견을 나눴으며, 이는 우리에게 상당히 민감하게 받아들여질 수밖에 없다. 즉 미국이 대만지역 유사시 주한미군 여단급 부대(3,000~5,000명)를 파견할 것이라고 우리 정부에 제안한 이력이 있다. 대만지역의 군사적 충돌에 맞서 주한미군 차출 가능성은 꾸준히 제기돼 왔지만 구체적 규모가 드러난 것은 처음이다.²²⁾ 중국의 군사위협에 한반도 안보가 영향받을 가능성이 점점 커지고 있다고 볼 수 있다. 주한미군을 타 지역으로의 파병이 자주 불거질 경우 결정적 순간에는 응할 수밖에 없을 선택의 기로가 그리 멀지 않게 느껴진다.

미군기지를 용산에서 평택으로 후진하여 재배치한 이유가 전략적 유연성에 따라 한반도 및 대만 주변에서의 군사적 충돌 발생 시 자동으로 개입할 수 여건을 만들기 위한 것이다. 이러한 미국의 정책에 편승하여 우리가 좌지우지할 수 없는 모양새에 어떠한 대응방향이 필요할 것인가는 국가 차원에서 심각하게 고민해야 할 사안이다.

하버드대학의 그레이엄 엘리슨 교수는 2016년 발행된 『예정된 전쟁』(부제: 미국과 중국의 패권 경쟁, 그리고 한반도의 운명)에서 “남중국해 도서, 대만, 신장-위구르, 한반도 등이 미·중 관계를 더욱 악화시킬 수 있는 도화선이 될 수 있다”라고 지적한 바 있다.²³⁾ 즉 미·중 간 직접적 군사충돌이 발생하지 않더라도 대만 등 긴장 지역에서 우발적 혹은 의도적 군사충돌이 발생할 경우, 미국과 중국의 안보공약에 따라 우리는 개입할 수밖에 없을 것이다.

위의 내용을 토대로 한반도 군사충돌 가능성을 다음과 같이 살펴보았다. 우리 역시 대만 및 대만해협처럼 상시 긴장상황에 처해있으므로 한반도가 미·중 간 무력충돌(군사분쟁)으로의 도화될 상황을 두 가지로 전망해보았다.

첫째, 북한이 핵·미사일 등 비대칭 전력을 우리 및 일본의 영토에 대한 발사로 인한 선량한 국민들의 직접적 피해를 입는 경우이다. 이는 우리와 일본은

22) “미국, 대만 유사시 주한미군 여단급 부대 파병 제안,” 『라이브 이슈』
<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2023080411070001877>
(검색일: 2024. 10. 29.)

23) 그레이엄 엘리슨, 2017 『예정된 전쟁』, 서울: 세종서적, 2018.

자국 보호 본능의 자위권 발동을 가동할 수밖에 없을 것이고, 우방국이며 양국의 동맹인 미국은 동맹 간의 작전계획에 따른 개입은 필연적일 것이다. 둘째, 북한 내 급변사태 발생의 경우이다. 북한 내·외부에서 발생한 돌발상황에 의해 권력의 공백이 발생하거나 주민들에 대한 제노사이드(국민·인종·민족·종교 따위의 차이로 집단을 박해하고 살해하는 행위), 또는 대량탈출 등의 사태가 발생할 경우로 볼 수 있다. 또한 북한 내 특권층의 집단 이탈에 의한 내전 및 쿠데타로 인한 혼란, 대규모 집단 탈북사태 발생, WMD와 통제력의 상실, 북한 내 민주주의 시위요구 확산으로 인한 불안정, 북한 체제의 정치적 통제 상실에 따르는 무정부 현상 등의 다양한 시나리오가 가능하다. 이 경우 중국은 북·중 조약의 의무이행을 위해 북한으로의 군사개입이 예상되고, 미국도 유엔 등의 결의에 의해 북한 급변사태에 개입할 수 있다. 그러므로 북한 내에서의 급변사태는 미·중 간 직접충돌의 시발점 또는 촉매제가 될 수도 있음에 대비해야 한다.

[표-1] 대만 및 대만해협 분쟁의 시사점 및 함의

- ① 대만 및 대만해협의 위기 고조는 한반도 남·북 문제와 상당히 밀접한 관계에 놓여 있음
- ② 최근 러시아-우크라이나 전쟁을 교훈 삼아 중국이 대만을 무력으로 침공할 가능성 증가 ⇒ 이는 한반도 안보위협으로 확산 충분
- ③ 미국이 중국의 대만 군사적 공세에 대응하기 위해 주한미군과 한국군의 참여 요청 가능성 증가
- ④ 대만에서 군사적 긴장고조 시 북한의 군사적 행동반경 확장 우려
- ⑤ 대만지역 전쟁 시 일본의 초전부터 참전
- ⑥ 남중국해 영토분쟁 문제가 대만해협에까지 영향을 미치고 있음
- ▶ 대만 및 대만해협은 중국 및 미국 핵심이익이자 전략적 요충지와 군사적으로 중요한 위치임을 감안할 때, 미국의 영향력 증감에 따라 언제든지 미·중 간 군사적 충돌(분쟁) 가능성 상존

2. 남중국해 사례 분석

가. 분쟁 발생 원인

남중국해는 석유·가스 매장 가능성, 어업, 해상교통 및 군사전략상 요충지로서 지정학적으로 상당히 중요한 해양지역이다. 남중국해 주변국인 중국, 대

만, 베트남, 필리핀, 말레이시아, 인도네시아, 브루나이와 역외국 미국 등 다수 국가의 이해관계가 대립되는 ‘갈등과 분쟁의 바다’이다. 남중국해에서 중국의 관할권 주장 및 영유권 강화정책은 국제 해양법 질서를 무력화시키고 있고, 약소한 주변 연안국들에 대한 압박을 통해 실질적으로 남중국해를 지배하기 위한 노력을 기울이고 있다. 중국은 예로부터 남중국해 관할권 행사를 위해 인공섬 군사기지화 및 다각적 정책집행(입법·법제 정비, 행정기관 설치 등), 방공식별 구역 확대 구상, 남중국해 영유권 지도 공식표기 등을 어긋난 헤게모니 관점에서 점유하고 있다. 중국에 있어서의 남중국해는 해양권익 수호를 위한 양보할 수 없는 ‘핵심이익’이므로 주변국들과의 마찰이 빈번해지고 있다.

특히 중국이 2000년대 이후 해양권익을 강화하기 위해 선택한 목표 및 조치들은 ‘중국이 미국 주도의 국제질서에 순응하면서 평화롭게 부상할 것인지, 체제 도전 세력으로서 미국과 갈등을 유발할 것인지’에 대한 논쟁에 중지부를 찍었다. 중국은 미국 주도의 국제질서에 만족하지 않으며 국력의 성장에 따라 더 큰 권익을 확보할 수 있고, 확보해야 한다는 논리에 따라 행동하기 시작하였다. 이와 같이 중국이 해양강국 건설²⁴⁾을 국가적 목표로 내세움에 따라 중국의 해양진출은 경제적인 목적에 더해 정치·안보적인 목적 아래 확장되어 왔다.

한동안 소강상태를 보이던 남중국해 분쟁의 긴장이 최근 더 고조, 확대된 배경은 중국의 부상이 ‘공세적’으로 판단되게 하는 일련의 사건의 결과, 그 결과로서의 미·중 전략경쟁이 글로벌 세력경쟁, 가치경쟁으로 확대된 결과라고 할 수 있다. 소결론적으로, 남중국해의 분쟁 고조 원인은 중국의 ‘해양에서의 공세적 부상’이 미국 주도의 국제질서에 대한 도전으로 비춰진 것이다.

나. 분쟁 진행과정

남중국해 영유권 분쟁의 시작은 1968년 남중국해에서 대규모 유전이 발견되었다는 유엔발표 직후부터 본격적으로 점화되었으며, 2010년 중국이 남중국해를 ‘핵심이익’으로 규정하면서 남중국해 영유권 확보를 위한 공세 강화로 주변국과의 반발로 첨예하게 대립하고 있는 상황이다.

‘동사군도’는 대만의 실효적 지배하에 대체로 안정적인 상태를 유지(대만 병

24) 중국의 시진핑은 2013년 중앙정치국 집단학습에서 중국이 "육상대국일 뿐만 아니라 해양대국으로서 광범위한 해양 전략적 이익을 보유"하고 있으며, 해양강국 목표의 일환으로써 국가 해양권익을 수호해야 한다고 주장했다.

력 약 200명 주둔 중)하고 있다. ‘중사군도’는 해수면 아래에 있는 암초로 중국, 대만, 필리핀 3국이 영유권을 주장하고 있으나, 아직 분쟁문제로 부각되진 않았다. ‘시사군도’는 중국과 베트남이 분할 점령하고 있었으나, 중국이 1973년 파리평화 조약에 의해 남중국해에서 미국의 활동이 축소되고, 베트남 군사력이 약화된 틈을 타 1974년 베트남과의 해전을 통해 시사군도 전역을 완전히 점령하여 실효적 지배를 유지하고 있으나, 베트남, 대만의 불복으로 여전히 분쟁 중에 있다.

베트남은 사회주의 체제를 유지하고 있지만, 아시아 국가 중 중국과의 영유권 분쟁 문제에 가장 적극적으로 대립, 대응하고 있다. 2022년 말 한국-베트남 수교 30주년 계기로 출범한 ‘한·베트남 현인그룹’에서도 베트남 측 인사들이 ‘남중국해 등 역내 안보문제 관련 협력 강화’를 제안하였다. 또한 양국은 인도-태평양 지역에서의 자유·평화·번영에 기여하기 위한 전략적 차원의 협력 강화 필요성에 공감하고 있고, 특히 베트남이 북한의 핵·미사일 도발은 물론, 남중국해 영유권 분쟁 등 역내 외교·안보 현안에 대한 협력 의지를 최근 보이면서 한국, 베트남 양국 간의 외교협력이 두드러지고 있다.

‘난사군도(중국명, 말레이시아·브루나이명은 스프래틀리 군도)’에서의 최초 무력충돌은 1988년 남중국해 피어리크로스 암초 근해에서 중국군과 베트남군 간 발생되었으며, 중국은 베트남이 영유권을 주장하고 있는 남중국해 피어리크로스 등 암초를 점령하였다. 난사군도는 중국, 대만, 베트남, 필리핀, 말레이시아, 브루나이 등 6개국의 분쟁지역이다. 중국과 필리핀 간의 분쟁은 2010년에 필리핀 아키노 정권이 집권하면서 본격화되었고, 1994년에 중국이 난사군도의 미시프礁(the Mischief Reef)를 점령하고 구조물을 설치한 것에서 비롯되었다.²⁵⁾ 말레이시아와 중국의 분쟁은 2009년 들어 베트남과 말레이시아가 대륙붕 외측한계자료 공동 제출한 것에 대한 중국의 외교적 항의에서 비롯되었다. 필리핀과 중국의 분쟁은 2011년에는 난사군도의 리드에서 5회의 크고 작은 무력충돌이 발생(수산자원, 석유 및 가스 이해관계 때문)하였다.

2023년 4월 22일에 중국 선박들이 남중국해 필리핀 배타적 경제수역(EEZ)를 침범해 필리핀 해안경비정에 위협을 가한 바 있고, 8월 5일에 중국 해경이 난사군도(스프래틀리 군도) 세컨드 토머스 암초(중국명 런아이자오, 필리핀명

25) 위키백과(우리 모두의 백과사전)에서 인용.

아용인) 지역에서 좌초된 필리핀 군함에 보급품 등을 전달하려던 필리핀 해경선을 향해 물대포를 발사하기도 하였다. 또한 2024년 10월 9일에 중국 해경선이 필리핀 보급선 2대를 향해 물대포를 쏘기도 하였다. 이에 미국은 "이는 국제법 위반에 해당하며 지역평화와 안정을 위협한다"고 규탄했으며, 또한 "미국은 동맹국 필리핀과 규범에 기반한 국제 해양질서를 유지하고 있다"며, "남중국해를 포함한 태평양 지역에서 필리핀 해양경비대를 포함한 필리핀의 군, 공공 선박이나 항공기에 대한 무력공격은 1951년 미국-필리핀 상호방위조약 제 4조의 상호방위 약속을 발동시킨다는 점을 재확인한다"고 했다.²⁶⁾ 이후 일본, 호주, 프랑스, 캐나다, 유럽연합(EU), 독일이 필리핀 주재 자국 대사관을 통해 입장문을 내고 우려를 표명했다. 우리도 여기에 동참해 대사관 명의로 입장문을 내고 남중국해와 관련한 우리 입장을 뚜렷하게 밝혔다.

남중국해에서 중국은 해상민병대 등 비군사적 수단(해상보안기관)을 내세워 갈등을 조장하고 이에 주변국들이 대응하는 양상이며, 이에 대해 역외국(미국)의 해양질서 바로잡기가 반복적으로 전개되고 있다.

다. 군사분쟁 가능성 분석

중국은 2013년부터 남중국해 무인도에 기지 구축(난사군도 7개 산호초 바위에 준설작업으로 인공섬 구축 및 활주로 건설 등 군사기지화), 일방적 200해리 주장 등으로 주변국들과의 갈등을 불러일으키고 있다. 특히 2018년부터 군사기지를 건설하고 대공방어 체계와 활주로 건설, 군용기 배치 등 일방적 행위로 미국 등 주요국가들이 이용하는 해상교통로의 안전을 위협하고 있다. 2016년 7월 12일 유엔해양법협약(United Nation Convention on Law of the Sea: UNCLOS)²⁷⁾이 남중국해에서 섬의 지위를 가지는 곳이 없다고 판결하였음에도 불구하고, 중국은 자국이 만든 인공섬을 일반 섬이라고 주장하며 섬으로부터 12마일 영해와 200마일 배타적 경제수역 선포로 큰 빈축을 사고 있다.

중국은 남중국해에 대한 해양영유권 분쟁이 자국의 주권 문제이며 또한 협상

26) “美, 남중국해에서 필리핀 위협한 中 경고...도발 중단 촉구,” 『뉴시스』 https://www.newsis.com/view/?id=NISX20230430_0002285945&cID=10101&pID=10100 (검색일: 2024. 12. 2.)

27) 제3차 유엔해양법회의에서 도출된 해양법 질서 확립을 위한 조약.

의 여지가 없음의 입장을 고수하고 있으며, 중국은 남중국해에 민병대와 해경을 투입하여 군사적 상황도 아닌 애매모호한 회색지대(Grey zone) 전술을 구사하고 있으므로 실질적인 군사행동으로 대응하기에도 제한되고 있다. 중국이 대만해협에서의 긴장을 은밀하게 역이용하여 힘의 과시도 아니고 현상 유지 타파도 아닌 ‘하이브리드 전략’²⁸⁾을 구사하고 있다. 이는 남중국해의 물리적 충돌과 우발적 사태 방지를 위한 COC(중국의 남중국해 행동준칙)를 마치 남중국해 문제를 해결할 수 있는 해결책으로 내세우는 전략이다.

남중국해에서 미국을 방심하게 하여 베트남, 필리핀, 말레이시아 등을 교묘하게 이용하고 있다. 물리적 비살상수단의 가장 대표적인 예로, 2023년 5월 24일 중국이 남중국해 산호초 주변 해역에 부이(buoy)를 설치한 것과 중국과 필리핀 간 분쟁 중인 스카리버 암초(중국과 필리핀 영유권 주장)에 해상 민병대를 대거 상시 배치하여 필리핀 법 집행 기관의 함정과 인원들의 암초 접근을 거부하게 하였다.

남중국해 주변국들은 중국과 직접적으로 대립하기보다는 주변국들과의 협력을 통한 간접전략으로 대응하고 있다. 베트남은 중국과의 서사 및 난사군도에서의 해양영유권 갈등을 부각하기보다, 한국·일본, 유럽연합 등 국제기구 등과의 경제협력에 비중을 두고 있다. 또한 남중국해 주변 일부 국가들도 중국과 남중국해에서의 직접적인 대립을 회피하며, 대만해협에 대해 미국과 협력을 강화하는 등의 간접적인 전략으로 대응하고 있다.

필리핀은 제17대 대통령 ‘페르디난드 마르코스 주니어’가 이전 정부와의 대중국 정책과 선을 긋고 대만해협 및 대만지역에서의 위기, 우발사태와 군사적 충돌 발생 시 미국을 지원하기 위해 현 5개 기지에서 추가 4개 기지를 제공하기로 상호 합의하면서 중국을 간접적으로 견제하고 있다. 그는 이전 뒤테르테 정권은 對 중국 관계를 중시했으나, 2022년 6월 필리핀 대통령 취임 이후 미국과의 협력을 강화하는 외교정책을 펼치고 있다. 또한 현재 자국 팔라완 반도와 인접한 난사군도 일부 산호초, 섬에서 중국과 영유권과 어업권 경쟁을 치르는 독자형 호위함, 해양경찰, 해상초계기 등을 투입하여 중국 해군 및 해양경찰과 해상 민병대를 감시하고 있다.

28) 군사적 살상수단이 아닌 물리적 비살상수단으로서 경고방송, 자국 영유권 내에 유입된 불법어선 나포, 불법행위자 국내 사법재판제도 이첩 등의 행위를 통해 상대국이 전투적 상황으로 간주할 수 없도록 하는 행위이다.

베트남은 러시아 킬로급 잠수함 6척을 캄란해군기지에 배치하여 중국을 견제하고 있으며, 동아시아 일부 국가로부터 해양경찰 함정들을 이양하여 해양법 집행 역량을 강화하였다.

중국의 일방적인 자위권 행동을 제지하려는 미국과 남중국해에 대한 주권 행사이자 국가 관할권을 주장하는 중국과 군사적 대립의 대표적인 사례로 미 해군의 ‘항행의 자유작전(Freedom of Navigation Operation: FONOP)’을 들 수 있다. 미국 바이든 정부는 남중국해에서의 ‘항행의 자유작전’을 주기적으로 시행하는 등 중국 견제의 외교적 수단으로 활용하고 있다. 그러나 미국의 남중국해에 대한 위치는 남중국해 주변에서의 분쟁 당사국도 아니며, 남중국해에서의 평화적 해결의 기본 가이드라인 유엔해양법협약(UN Convention On the Law of the Sea: UNCLOS) 회원국도 아니므로, 미국의 남중국해 문제에서의 직접적인 역할은 제한적일 수밖에 없다. 이러한 이유로 나토, 인도 등 동맹 또는 파트너십 국가들과 함께 공유하여 미국과 함께 중국 견제전략 차원에서 남중국해에서 FONOP에 적극적으로 가담해 주기를 기대하고 있으나, 향후의 성과는 지켜봐야 한다. 미국은 UNCLOS 회원국으로서의 자격은 없지만, 관습법적 국제법을 존중하는 차원에서 해군 함정과 항공기를 남중국해로 보내어 FONOP을 실시하고 있다.

부연 설명하자면, 중국, 베트남, 말레이시아, 필리핀, 브루나이, 대만 등 6개국 간 해양영유권 문제는 해양국제법 유엔해양법협약 적용상의 문제로서 UNCLOS 회원국이 아닌 미국은 제3자의 입장이란 것이다. 중국 정부는 “UNCLOS 회원국이 아닌 미국은 UNCLOS가 적용된 남중국해에서 어떠한 권리도 주장할 수 없으며, 인공섬 근처 영해에서의 무해통항도 할 수 없다”고²⁹⁾ 항의하면서, “이는 외국 함정들이 중국 영해에서 무해통항을 할 시 반드시 사전에 중국 정부에 항해계획을 통보하고 허가를 받아야 한다는 중국 국내법을 무시한 불법”이라고 비난했다.³⁰⁾ 미국은 중국의 일방적이고 무리한 영유권 주

29) 중국은 외국 함정이 남중국해 영해에서 무해통항 권리를 행사하기 위해서는 사전에 항해계획을 신고해야 하고, 중국 정부의 사전 허가 하에 무해통항을 할 수 있다고 국내법으로 규정하였다. 국제법적으로 유엔해양법협약에 따라 영해에서의 무해통항과 공해에서의 항행의 자유 권리가 부여되어 있으나, 주변 연안국들에 대한 자국법 적용을 통한 제한조치로 당사 쌍방 간 많은 논란이 제기되고 있다.

30) 한국군사문제연구원(www.kima.re.kr), “미국과 중국간 남중국해 갈등 양상과 변화”, NewsLetter 제1375호(검색일: 2024. 10. 19.)

장에 대해 무효임을 간접적으로 과시하면서 FONOP만으로 대응하기에는 역부족으로 보인다.

미국의 해양 영향력을 평가해보면, 미국은 전통적 해양강국으로서 영해를 제외한 공해 최대원칙과 공해상 항해의 자유와 상공비행의 자유원칙을 선호하고 있으며, 이것은 ‘공해를 사용하는 국가’로서의 관습법적 국제법에 의한 정당한 권리라고 주장하고 있다. 이에 대해 UNCLOS 회원국들은 미국에게 UNCLOS 가입과 이에 맞는 회원국 책임과 역할을 요청하고 있으나, 미 행정부가 UNCLOS 비준 동의서를 의회에 제출해도 의회의 거부권 행사로 아직까지 요원한 상태에 처해 있다. 한편 아시아에서 UNCLOS에 가입하지 않은 국가는 북한이 유일하다.

2024년 4월 미국은 일본, 호주, 필리핀과 ‘남중국해’에서 연합초계작전(배타적 경제수역 합동훈련)을 실시하여 중국의 군사적 행위를 저지하는 해상 연합훈련을 실시하였다. 미 바이든 행정부는 쿼드 해군협력을 인도, 호주와 일본에 추가하여 다른 동맹국들도 참가시켜 이를 남중국해와 동중국해 등에 활용할 것이라고 하였으며, 이에 따른 조치들을 하나씩 취해가고 있다.³¹⁾ 이는 결국 미국의 인도-태평양 전략과 남중국해에서의 중국 해군력 팽창이 대립하는 양상으로 전개될 것이며, 이곳에서의 우발사고 발생은 향후 군사분쟁화 될 수 있는 소지가 클 것으로 전망된다.

남중국해 분쟁은 각국의 영유권 점유 문제보다 미·중 간 국제적 전략경쟁이 ‘해상질서를 주요 쟁점’으로 하여 전개되고 있다는 점에서 쉽게 해결될 수 없을 것이다. 바이든 및 2기 트럼프 행정부는 최고의 도전국을 중국으로 평가하고 있고, 역시 시진핑 또한 일대일로 전개를 위한 중국몽 실현을 굽히지 않을 것이므로 남중국해에서의 해양질서를 바로잡기 위한 미·중 간 전략경쟁을 부단하게 지켜봐야 한다. 지금까지의 내용을 종합분석한 시사점 및 함의를 다음과 같이 도출해보았다.

31) 한국군사문제연구원(www.kima.re.kr), “남중국해 이슈와 바이든 정부의 대응 전략”(검색일: 2024. 10. 21.)

[표-2] 남중국해 분쟁의 시사점 및 함의

- ① 남중국해 분쟁은 영토분쟁보다 미·중 간의 전략경쟁이 해상질서를 주요 쟁점으로 하여 전개되고 있다는 점
- ② 미·중 경쟁의 전장이 남중국해를 주 무대로 하면서 점차 태평양으로 확대되고 있는 양상을 보이고 있음
- ③ 남중국해 긴장이 대만해협의 미·중 충돌로 이어질 수 있고, 대만해협의 미·중 충돌은 한반도 안보 위협의 발단 가능성 증가
- ☞ 미·중은 대만해협과 남중국해에서, 중국의 일대일로 VS 미국의 인태 균형전략 충돌 등에 이은 여파로 한반도 충돌로 이어질 가능성 상존 및 증가

V. 우리의 정책적, 군사적 대응방향 모색

1. 개 요

대표적 권위주의 국가 중국·러시아와의 마찰을 언젠가는 어차피 치러야 할 비용으로 간주하고 미·일에 완전 밀착하는 ‘전략적 선평성’ 선택으로 대결구도로 갈 것인지를, 아니면 중국을 배제하지 않은 가운데 미·일과의 관계를 유지하는 ‘전략적 모호성’을 펼쳐야 할지에 대한 택일의 문제는 상당히 어려운 문제이다. 국가 운영의 두 축인 안보 분야는 미국에, 경제 분야는 중국에 상당 부분 의존하고 있는 현실을 감안할 때, 양국에 대한 의존 없이 우리나라 의지대로 할 수 있는 부분은 그리 많지 않다.

일부 안보학자들은 “과거 정부가 추구한 전략적 모호성은 위험비용을 안 내겠다는 것인데, 그런 시기가 지난 만큼 일종의 초기비용을 지불할 수밖에 없는 상황이며, 다만 우리가 일관된 정책을 추구할수록 비용은 계속 줄어든 것”이라고 주장하고 있다. 이러한 상황은 ‘한·미·일 對 북·중·러’의 대립 구도를 심화시키는 빌미가 될 수도 있을 것이다. 그러나 미·중 패권경쟁이 ‘제로섬 게임’ 양상으로 흐르고 있는 만큼 이 같은 기조 변화가 불가피하다고 인정되지만, 자칫 편향된 외교로 인한 패착은 더 큰 화가 자초될 수 있어서 매우 조심스럽다.

현 정부의 대북 강경노선은 어찌 보면 불가피한 선택일 수도 있겠다. 북한의

핵·미사일 도발위협이 고조되고 있는 상황에서 한동안 중단되어 있던 대규모 한·미연합 기동훈련 부활이 필요했고, 폭격기를 비롯한 미국 전략자산을 한반도 상공으로 자주 출격시켜야 하는 공조를 이어갈 수밖에 없는 상황이었을 것이다. 현 정부는 2023년 초 한·미 정상회담을 통해 미국 핵 자산 정보공유, 공동기획 및 실행을 담은 워싱턴 선언의 산물 '핵협의그룹(NCG)' 창설의 값진 결과를 이뤄낸 이후, 2024년 12월 한·미 당국은 워싱턴DC에서 제4차 한미핵협의그룹(NCG) 회의와 제1차 NCG 도상연습(TTX)을 개최하는 등 가시적인 성과가 돋보이고 있다. 또한 한·미·일 3국 '북한 미사일 경보 실시간 공유'와 '한·미·일 확장억제 협의체' 신설을 통해 북·중·러에 대응하는 안보체계를 구축함으로써 심리적인 안정을 주고 있다.

하지만 일부 안보전문가들의 “중·러 외교 공간도 남겨 뒤야”라는 주장에 대해 주목할 필요도 있다고 본다. 우리와 수교국인 중국, 러시아와의 관계가 완전히 틀어지면서 치러야 할 비용과 후과를 예측하기 어렵기 때문이다. 한반도 비핵화 및 평화 유지라는 목표 달성을 위해서는 중국과 러시아까지 아우르는 큰 그림을 그려야 할 시점에 와있다고 본다. 이러한 현실 고려 및 대만·남중국해에서 분쟁발생 시 우리의 정책·군사적 대응방향을 다음과 같이 살펴보았다.

2. 우리의 정책·군사적 대응방향

가. 대만지역 문제 발생 시 우리의 대응방향

(1) 외교적 기본원칙 준수 및 일관성 유지

분단 상태를 유지하고 있는 양안 관계의 특수성과 민감성을 인식하고, 대만이든 중국이든 어느 편에 서는 편향외교보다는 양안에게 큰 무리를 주지 않는 범위에서의 평화적 현상을 유지하는 것도 좋은 선택일 것이다. 우리 정부는 경제면에서 많은 부분을 협력하고 있는 對 중국 정책에 있어서는, 극도로 민감한 양안 문제와 관련된 공개 언급을 가급적 자제할 필요도 있겠다. 대만해협에서의 평화와 안정 유지의 중요성이 동아시아 지역의 평화와 안정과 직결된다는 점을 원칙적으로 유지하고 일관성 있게 지속하는 것이 국익수호 차원에서 좋다고 본다.

(2) 대만지역에서의 군사적 충돌 등 최악의 상황에 대비 필요

이전까지는 미국의 압도적인 군사적 우위와 대만의 군사력으로 방호가 가능하였다고 평가될 수 있지만, 시진핑 집권 이래 중국의 상당한 군사력 증강(해·공군 전력화, 핵무기 및 극초음속 미사일 개발 등)으로 인한 도전을 감안할 경우, 대만 및 이를 지렛대 삼고 있는 미국은 실질적인 대만 방호에 대한 대비가 절실한 때이다. 중국은 2022년 베이징 올림픽과 2023년에 개최된 2022 항저우 아시안 게임 등 국가적 거사로 대만 문제에 둔감해져있었지만, 2024년부터 다시 대만 및 대만해협을 둘러싼 포위훈련을 주기적으로 자행하면서 압박 수위를 끌어올리고 있다.

대만해협 위기가 고조될 경우 우리나라는 ‘주한미군의 전략적 유연성에 의한 주둔위치 변경 및 우리군 군사적 지원 요청, 중국의 우리에게 대한 압력 증가 및 경제제재 실행, 우리지역 군사적 변형에 따른 북한의 대남도발 및 북한의 중국에 대한 군사지원’ 등의 난관에 직면하게 될 것이다. 이는 북한의 이동반경이 넓어져서 우리지역 방호에 대한 현실적인 문제에 직면하게 됨을 의미한다. 이에 대한 우리의 대비방향에 대해서 다음과 같이 살펴보았다.

첫째, 미국이 우리에게 군사적 개입을 요구할 경우의 대비방향은, 중국의 대만침공에 대한 의지 여부를 평소에 면밀히 관찰하고, 중국의 대만 침공조건·상황 확인 및 우리의 대응 시나리오를 면밀하게 검토해야 한다. 미국·중국·대만의 여건을 우선하여 중점적으로 고려하고, 여기에 맞는 우리의 환경이 부합된 ‘대만지역 위기관리 및 충돌방지를 위한 행동강령’ 수립으로 우리만의 대비책이 필요하리라 본다. 그리고 미국이 ‘하나의 중국’ 정책을 지속적으로 찬성하여 지원할 것인지의 여부도 평소부터 면밀하고 정확하게 파악해야겠다. 즉 미국이 대만의 구원투수로 나설 것인지 정확히 예측하고 판단할 필요가 있겠다.

만약 대만지역으로의 침공상황이 발생할 경우, 우리는 ‘원칙적으로 양안관계에 불개입 기조’를 일관성 있게 유지해야 한다. 그러나 미국이 우리와 맺은 동맹을 근거로 우리의 군사적 개입을 부단히 요구할 경우(불가피 시)에는 ‘사안별 대응’이라는 카드를 제시하는 전략적 유연성을 유지할 필요가 있겠다. 사안별 대응에는 ‘살상이 될 수 있는 전투무기 지원을 피하고 군수물자 지원 등 비 전투물자 지원에 초점을 두고 지원’하는 방안을 제시한다. 하지만 혈맹인 미국의 요구에 대해 비 전투적 지원 문제는 또 다른 결정 사안이므로 전투적 지원을

고려한 전략적 결정을 항상 염두에 둘 필요가 있겠다.

더 나아가 대만지역에서 미·중 군사충돌이 격화되고 장기화될 경우, 우리 정부는 미국과의 군사적 협력수준을 높이는 전략적 결정해야 할 시기가 언젠가는 도래할 것이다. 이렇게 될 경우 중국은 북한을 사주하여 대만해협으로 유도할 가능성도 점차 볼 수도 있겠다. 한국과 북한은 한·미동맹과 북·중조약이 맺어져있으므로 대만해협에서의 긴장 고조 및 미·중 충돌상황이 발생할 경우, 남·북은 미·중의 보조 플레이어로서 참전이 이뤄질 수밖에 없다. 대만지역에서의 분쟁은 먼 이웃 간의 싸움을 뛰어 넘어 남·북문제로 자연스레 이어질 수 있는 시발점이 될 수도 있음을 우리는 인식해야 한다.

둘째, 주한미군 위치 변경의 가능성을 가늠해 볼 수 있는데, 만약 대만지역으로 파견될 경우의 대비방향에 대해서 다음과 같이 살펴보았다. 미국이 대만 유사시 주한미군 여단급 부대를 파병할 것이라고 우리 정부에 제안하면서 큰 파장이 일고 있음을 전술하였다. 1개 여단 규모는 약 3,000~5,000명 정도로 파악됐으며, 이 규모는 현 주한미군 2만8천5백여 명 대비 10~17% 수준으로 결코 적지 않은 규모이다. 주한미군은 전략적 유연성이 있고 최강군이라고 하지만 최대 17%의 규모가 대만지역으로 빠져나갈 경우 우리지역의 안보 공백은 생각보다 클 것이므로, 이에 대한 대비책을 평소부터 준비해나가지 않으면 입을 피해가 기하급수적으로 늘어날 것이다. 따라서 우리군은 주한미군에 의존하더라도 정체성이 흔들리지 않으며 과하지 않아야 하고, 주한미군 규모의 최대 20%가 언제든지 빠져나갈 것에 대비한 훈련을 정례화해야 한다. 평상시부터 양국 공동훈련과 함께 주한미군 공백을 염두에 둔 우리군의 실질적인 단독훈련이 필수적이라고 본다.

여기에서 우리 정부가 주목할 점은, 미국이 현재 신경 쓰면서 지원해야 할 분야가 많이 분산되어 있어서 어느 한 곳에 집중할 수 없다는 데 있다. 우크라이나 지원 및 러시아 제재 문제, 대만해협 골몰 및 대만 무기 판매 등 대만 지원, 남중국해에서의 기지건설 등 중국 견제 문제, 이라크 등 중동 분쟁 문제, 가장 큰 북한의 핵 및 미사일 등 비대칭 전력 제재에 대한 중·러 반발 등 국제적 문제에 얽히어 있어서 영향력을 제대로 발휘할 수 없다는 것이다. 일례로, 중국이 가장 가까운 대만 도서에 대한 기습도발 시 미국의 즉각적이고도 직접적인 개입이 어려울 수도 있다는 것이다.

나. 남중국해 문제 발생 시 우리의 대응방향

남중국해에서의 군사적 분쟁 발생 시에도 한반도 역시 긴장사태는 고조될 것이다. 중국은 대만 및 한반도 안보문제에만 치우쳐서 골몰하지 않을 것이며, 남중국해 문제를 미·중 간 갈등 및 충돌문제로 확대해석할 것이다. 만약 중국의 입장에서 대만, 남중국해, 한반도에서 도미노처럼 확산될 경우, 우선순위를 굳이 따지자면 당연히 한반도 문제보다는 자국 영토로 간주하고 있는 대만, 이어서 남중국해 문제를 우선으로 할 것으로 예상되지만, 이들 문제에는 연결고리인 미·중 간 첨예한 대립이 깔려있다는 것이다.

전술하였듯이 남중국해에서 미·중 패권경쟁은 동아시아 지역 정세의 불안정을 야기할 수 있기에 역내 국가들에게 심각한 안보 딜레마를 안겨주고 큰 압박을 가할 것이다. 미국은 그들대로 자국의 영향권 안에 두려는 압박으로 일관하고 있으며, 중국도 실익 위주의 영향력 확대전략을 펼치고 있으므로 양국의 전략이 한반도 문제와 직결되어 있음은 주지의 사실이다. 즉 남중국해 문제는 단순한 안보 및 해양자원 확보뿐만 아니라, 관련국들의 국가경제 문제와도 밀접한 연관이 있으므로 경제적 측면에서의 접근 또한 매우 중요한 요소라고 본다. 이에 대한 대비책을 다음과 같이 제시해 보았다.

첫째, 남중국해 분쟁에 대한 우리의 직·간접적 입장표명과 같은 관여이다. 당사국이 아닌 우리로서는 단순한 영유권 분쟁으로만 볼 때 관여할 명분이 없다. 하지만 이 지역은 해상교통로 확보라는 우리의 경제적 이익이 걸려 있으므로 적절한 개입이 필요하겠다. 이 분쟁은 중국의 전략적 사고에 반한 동아시아 및 미국·일본·인도의 대응에서 일어나는 연쇄적인 사안이므로, 이를 닫혀있는 우리만의 시각에서만 바라봐서는 안 될 것이다. 동맹국 미국의 관점에서 궤를 같이하는 방안을 모색해 볼 필요가 있다.

둘째, 2분법 사고에 의한 양자택일을 피하고 평화와 공동번영 행위자들과의 유대 및 협력 네트워크를 구축하는 것이다. 여러 나라가 깊게 얽혀져 있는 이 분쟁에 미국이나 중국이나라는 양자택일에서 벗어나, 직접적인 실익을 찾자는 것이다. 미·중 간, 그리고 동사군도 등 4개의 섬에서 영토 실효를 다투고 있는 중국과 대만·베트남 등의 군사적 갈등에 있어서 어느 편에 서지도 않고, 평화와 공동번영 행위자들과의 유대 및 협력 네트워크 구축 방안을 선택하는 것이다. 중견국과의 유대 및 협력 네트워크를 구축하면서 어느 한쪽의 영향권에 들어

가야 할지 말지를 고민하지 말고, 우리의 시도로 협력된 중견 네트워크를 영향권화하여 일방적인 ‘힘에 의한 현상 변경’이 통하지 않음을 보여주자는 것이다.

남중국해는 해양이라는 특수성으로 인해 군사적 충돌로 명확한 선을 긋는 해결방법은 무리일 수 있겠다. 줄곧 베트남, 필리핀 등 주변국들은 남중국해 분쟁에 대한 對 중국 대응정책을 자국의 손익계산(미국에 협력 등 당사국 간 관계 변화)으로 실행하고 있다. 하지만 당사국도 아닌 미국이 ‘항행의 자유 확보’라는 기치로 남중국해의 해양질서 문제에 깊게 개입함으로써 복잡한 형국에 처해 있다. 즉 당사국 간 영유권 및 해양관할권 해결이 원칙이지만, 제3국 개입으로 단기간 해결이 요원해져 있다는 의미이다.

다. 전략적 선명성과 사안별 전략적 선택

미·중은 군사적으로 서로 직접 공격하는 ‘힘에 의한 현상 변경’을 하기보다는 전략적인 제로섬 게임을 이어 나갈 것으로 예측된다. 이렇다 할지라도 우리에게 전략적 선택을 해야 할 시기가 언젠가는 올 수도 있으므로 항상 최악의 상황에 따른 다양한 전략 수립이 필요하다.

첫째, ‘전략적 선명성’을 선택할 경우, 북한의 비대칭 전력 및 최근 북러 상호방위조약을 고려한 한·미·일 공조에 치우친 전략에 힘을 쏟아야 한다. 또한 중·러와의 마찰을 어차피 치러야 할 비용으로 간주(권위주의 국가들과의 차별화)하고, 미·일에 더욱 밀착하는 ‘전략적 선명성’을 택하자는 의미이다. 즉 우리의 동맹국인 미국의 의도대로 전적으로 중국 등과 거리를 두며 안보 및 경제문제를 미국과 더욱 원활하게 통상하는 것이다.

북한은 유엔의 국제적 제재에 반발하여 군사적 도발을 멈추지 않을 것이고, 트럼프의 미국은 우리에게 더 큰 안보 오퍼를 내밀면서 비용부담을 강요할 것이다. 우리가 안보를 미국에 전적으로 의존하더라도 우리의 최대 교역국인 중국의 역할만큼 미국이 해 줄 수 있을지 의문이다. 더욱이 거래를 통한 자국 실익을 챙기려는 트럼프라면 더욱 그럴 것이다. 미국은 자국 내 여러 경제문제와 금리 인상과 같은 세계 경제의 끈을 쥐고 있으므로, 무턱대고 우리에게 그리 호의적으로 하지 않을 현실을 직시해야 한다.

대만 및 남중국해 분쟁문제에 대해 동맹 미국 편에 선다는 논리는, 먼저 대만문제에 대해서는 중국의 ‘힘에 의한 현상 변경과 하나의 중국’을 표면적으로

반대하는 입장을 취해야 함과 동시에, 지금보다 대만과의 관계를 더 밀접하게 하는 것이다. 남중국해 문제에 있어서는 우리가 먼저 미국 편에 서서 그들의 입김대로 '중국의 해양기지 건설 반대, 실효적 지배 중인 난사군도 등에 대한 중국의 점령 반대 및 베트남·필리핀·브루나이 등 국가들의 입장 찬성 등의 사안에 동조함을 적극적으로 표명하는 것이다.

둘째, '사안별 전략적 선택'으로 국민의 삶을 이롭게 하는 방안을 선택하는 것이다. 전략적 모호성이라는 우유부단한 외교전략으로 치부될 수도 있겠지만, 지금까지의 외교전략을 큰 변경 없이 유지하자는 의미이다. 즉 안보문제는 미·일과의 협력을 더욱 강화하고, 권위주의 중·러와 적정거리의 경제외교를 유지하되 북한을 안보 면에서 각별히 관리하자는 것이다.

북한의 현존 위협을 고려하여 우리의 군사력 자강은 물론 대북 강경노선은 유지할 수밖에 없겠지만, 한·미 연합훈련, 한·미·일 실시간 정보·경보공유 및 연합훈련, 핵협의그룹(NCG) 이행 및 확대(한·미·일 확장억제 협의체 신설) 등을 발전시켜야 한다. 다른 한편으로는 중·러와의 외교 공간도 남겨 둘 필요가 있다. 그리고 한·중·일 정상회담 매칭의 주도적 역할, 중국 주요 인사 초청 등과 같은 행사로 북·중·러 안보협력 최소화 노력도 게을리하지 않아야 한다.

미국에 과의존으로 파생될 수 있는 중·러 수교국과의 단절은 훗날 한반도에서 설 자리 없이 속국으로 남을 수도 있고, 우리나라 자체가 흡수되어 대국 연방의 일부가 될 수도 있음을 조심스럽게 점쳐 볼 수 있다. 척박한 현실주의 국제정치 이론의 틀에서 볼 때, 어느 한 편에 서서 실익만 챙기다 보면 종래엔 강국에 흡수되어 주권을 잃어버린 채 돌이킬 수 없는 현실에 마주하게 될 것이기 때문이다.

소결론적으로, 미·중 양국 사이에서의 외교 전개 시, 미국과는 민주주의와 자유·인권을 수단으로 하고, 중국과는 우리 한반도 평화 및 번영을 수단으로 하는 경제안보 외교를 탄력적이고 유연하게 전개할 필요성이 있다. 우리나라가 중시하는 가치인 민주주의와 인권, 평화와 번영은 기본이념이자 반드시 지켜내야 할 국책이다. 이처럼 우리가 중시하는 가치가 민주주의 외에 여러 가지가 있다는 사실을 염두에 두고, 가치가 상호 충돌과 갈등의 영역이 아니라, 호환과 협력에 방점을 두고 차별화된 안보·경제라는 두 축 외교를 유연하고 정연하게 추진한다면 국익증진과 국민의 삶의 질이 향상될 것이다.

우리가 모든 국가와 안보와 경제를 연계시켜 외교를 하는 것은 바람직하지 않을 수도 있다. 각국 특성을 고려하여 미국과는 동맹을 바탕으로, 유럽국가들과는 가치와 규범을 공유하면서 안보·경제 외교를 강화해야 하고, 북·중·러 등과 같은 특정산업과 가치사슬에서의 정경분리 등과 같은 차별화된 외교전략을 펼칠 필요가 있다. 즉 외교 상대국들의 특수성을 충분히 살핀 안보·경제 외교의 유연한 적용을 통해서 갈등을 최소화 및 해소하고 평화경제를 창출할 수 있는 외교 전략이 필요하다는 의미이다.

VI. 결 론

동아시아 지역에서의 군사분쟁 가능성과 이에 따른 우리의 대응방향을 모색하면서 중국위협을의 실체 및 미국의 대중전략을 분석하여 우리의 대응방향을 노정하였다. 이를 바탕으로 본 연구문의 주 논제인 동아시아 지역에서 분쟁 가능성이 높은 대만 및 남중국해 사례분석을 통해 우리의 현실적인 안보 및 경제 분야에 대한 지향점을 도출하였다. 본 연구문은 대만 및 남중국해 등에서의 분쟁 자체만을 다룬 기존 연구문과 달리, 이 지역에서의 군사분쟁이 한반도로 확산될 가능성에 주안을 두었기에 나름대로의 학술적 가치를 부여할 수 있겠다.

미·중 간 첨예한 대립이 지속되는 한 여타 어느 지역에서 분쟁이 발생하더라도 한반도의 안보지형 변경에 영향을 미칠 것이므로, 평상시부터 전략적 선택을 위한 발판을 다져야겠다. 주지하듯이 미·중 양국의 전략적 선택(양자택일)을 강요할 미래에 대한 대비책이 필요하겠다. 특히 우크라이나 지원 등을 빌미로 북·러 밀월관계가 더욱 발전하고, 과거보다 전략적 위상이 많이 달라진 북한의 거침없는 핵미사일 도전(미국과 핵용인 및 군축협상요구 수준까지 향상)은 우리의 전략적 선택이 예상시기가 보다 앞당겨질 수도 있다고 예측해본다.

‘전략적 선명성’ 입장에서 중·러를 멀리함과 동시에 한·미·일 공조를 이끌어냄으로써 안보 인프라를 구축할 수 있지만, 우리 국민들의 삶과 직결되는 경제에 큰 타격이 있을 수 있으므로 상당히 신중하게 접근해야겠다. 중·러와 마찰이 어차피 치러야 할 비용으로 간주(권위주의 국가들과의 차별·적대 형성)하고,

미·일에 과밀하는 ‘전략적 선평성’에 편중하는 것은 패착이 될 수도 있겠다. 양자택일로 한쪽을 배제할 수밖에 없는 난제를 가급적 피해야 하는 것이 국제적 관계논리이다. 국익차원에서 권위주의 국가들과 외교를 유지하되, 취사선택할 수 있는 유연하고 충분한 전략 구사가 필요하겠다.

‘사안별 전략적 선택(모호성)’ 입장에서 볼 때, 우리 국민들의 삶의 질을 향상시키고 한반도 주변국들에 대한 적대관계를 만들지 않는 전략적 유연성 구사 또한 상당히 중요한 사안이라고 본다. 모호성이라는 부정적인 용어로 비취질 수 있겠지만, 국익에 부합된 사안별 전략적 선택의 외교전략 시행도 상당히 중요하겠다. 북한의 현존위협을 감안할 경우 우리의 군사분야 자강은 필수이다. 하지만 오로지 대북 강경노선에 과몰되어 수교국 중국과 러시아를 등한시하여 제대로 보지 못한다면 이 또한 실패한 외교이고, 결국 그 피해는 우리가 치러야 할 큰 몫으로 돌아올 것이다. 결코 한반도 역내 환경은 북한만 막고 처치한다고 해서 해결될 문제가 아니라는 것이다. 안보문제는 동맹국과 뜻을 함께하는, 즉 한·미 연합훈련, 한·미·일 실시간 경보공유 및 연합훈련, 핵협의그룹(NCG) 이행 및 확대(한·미·일 확장억제 협의체 신설) 등을 반드시 확장시켜야 한다. 나아가서 2기 트럼피즘 전개로 방위분담금 대폭인상, 주한미군 대폭 감축 및 철수 요구에 따른 대비책으로 우리의 핵자강 및 핵잠재력 보유, 전술핵 재전개 등을 반드시 정책 리스트화하여 집요하게 관철시켜나가야 한다. 즉 줄 건 주더라도 받을 건 확실히 받을 수 있는 외교전략을 구사할 수 있어야겠다.

한편 중·러와의 적극적 외교 수행(시진핑 등 중국 주요인사 방한 초청 등), 한·중·일 정상회담 매칭의 주도적 역할 등으로 북·중·러 안보협력이 공고화되지 않도록 하는 등 우리의 안보·평화 회전공간 및 향후 선택의 폭을 넓혀야 한다. 전략적 선평성을 고집하여 어느 한 편에 서서 실익만 챙기기에 바쁜 그런 졸속외교를 하다 보면 기회주의 국가로 낙인찍혀서 주권을 잃어버린 채 돌이킬 수 없는 현실에 마주할 수도 있다.

우리는 어떠한 상황에서도 미·중 양국 사이에서 가치 외교를 전개하더라도, 미국과는 국가안보와 민주주의와 자유·인권을 매개로 하고 중국과는 한반도 평화와 번영을 매개로 하여 안보·경제 외교를 탄력적이고 유연하게 전개해야 한다. 우리가 모든 국가들과 안보와 경제를 연계시켜서 국익활동을 하는 것은 바람직하지 않으며 실익 확보에도 많은 어려움이 따를 것이다. 교역국들의 특성

을 고려하여 미국과는 동맹을 바탕으로, 또한 유럽국가와는 가치와 규범을 공유하면서 안보·경제 외교를 전개해야 한다. 그리고 중국·러시아 등과 같은 특정산업과 가치사슬에서의 정경분리 등과 같은 차별화된 외교전략 전개로 우리나라가 모든 면에서 바로 설 수 있게끔 하는 것이 매우 중요하다. 또한 일본과는 새로 부임한 이시바 총리와의 정상 셔틀외교를 원활히 하여 북·중·러의 안보위협을 최소화시켜야 한다.

미·중의 대만, 남중국해 등에서의 갈등과 충돌의 여파로 우리에게 전략적 선택을 언제든지 요구할 것이므로 우리 정부는 국가안보와 경제 분야에 대한 통합·분리 원칙을 바로 세워야 하고, 엄중한 국제안보 현실에서 무엇보다도 중요한 우리의 국론이 분열되지 않는 대통합이 매우 중요하겠다.

- 접수일: 2024.12.3.
- 심사 완료일: 2024.12.17.
- 게재 확정일: 2024.12.18.

참고문헌

1. 단행본 및 연구논문

- 국가안보전략연구원, “미국의 인도-태평양 전략과 쿼드 협력 : 동향과 전망,” 『INSS 전략보고』 No.171, 2022. 7.
- , “중국공산당 제20차 전국대표대회 평가와 시사점,” 『이슈브리프』 401호, 2022.
- 국방부, 2022 『국방백서』, 서울: 국방부, 2023.
- 그레이엄 엘리스, 2017 『예정된 전쟁』, 서울: 세종서적, 2018.
- 김석수, “남중국해 분쟁 해결과 아세안 방식(ASEAN Way),” 『세계지역연구논총』 34집 1호. 2016.
- 김석우·장숙인, “미국의 대아시아 정책의 변화와 중국의 대응: 이론적 검토와 경험적 분석,” 『아태연구』 제23권 제4호, 2016.
- 김성환, “미·중 패권경쟁과 한국의 대응전략에 관한 연구 - 해양안보를 중심으로,” 한국해양대학교 박사학위 논문, 2023. 2.
- 김주형, “중국의 남중국해 해양관할권 강화정책과 실행에 관한 연구,” 『해양정책연구』 제33권 제1호. 2018.
- 대한민국 재향군인회, “북핵 위협에 따른 우리의 대응방향,” 『2024년 안보세미나』, 서울: 재향군인회, 2024.
- 박정재, “남중국해 영유권 분쟁과 아세안의 역할에 관한 연구,” 국민대학교 박사학위 논문, 2018.
- 반길주, “인도 - 태평양 사대 해양안보의 길: KMSI 구상,” 『국방외교저널』 8월호, 2024.
- 성우안보전략연구원, 『자유』, 서울: 성우안보전략연구원, 2021.
- , 『자유』, 서울: 성우안보전략연구원, 2022.
- , 『자유』, 서울: 성우안보전략연구원, 2023.
- 세종연구소, “미국 대선 및 러·북 동맹관계 복원과 한국의 핵전략,” 『2024 한미핵전략포럼』, 서울: 세종연구소, 2024.

- 손용우, “신 현실주의 관점에서 본 북한의 핵정책,” 북한대학원대학교 박사학위 논문, 2012.
- 신종호, “미중의 동아시아 세력 경쟁과 한반도 -제프리 베이더 『오바마와 중국의 부상』 연구동향과 서평,” 2015.
- 이대우, “남중국해 영유권 분쟁과 미중관계,” 『KINU통일+』 2016년 가을호.
- 이재현, “신남방정책과 인도-태평양 전략,” 『issue BRIEF』, 2022. 2.
- 이중구, “북·러 군사협력 실태-위협평가와 대응방향,” 『군사와 안보』 2024년 5월호, 2024.
- 정갑용, “남중국해 해양분쟁의 국제법적 쟁점,” 『해양법연구』 제27호 2015. 7.
- 정임재, “동북아 세력경쟁질서와 해양변수 연구(AHP-SWOT 분석),” 경기대학교 박사학위 논문, 2014.
- 조현규, “중국의 미중 전략경쟁 대응전망과 한국에 대한 함의,” 『시사타임즈』 사설, 2022. 3. 4.
- , “대만해협 위기와 우리의 안보,” 한국군사문제연구원(KIMA) 2022년 11월호, 2022.
- , “대만 총통선거 결과가 한국 안보에 미치는 영향,” 『군사와 안보』 2024년 2월호, 2024.
- 주창환, “중국 엘리트 정치 동학 변화에 관한 연구: 제20차 공산당 전국대표대회와 제20기 중앙위원회 1차 전체회의를 중심으로,” 『21세기 정치학회보』
- 통일부, 『2022 북한 이해』, 2022.
- 한국국가전략연구원, 『2022 동아시아 전략평가』, 2022.
- 한국국제문제연구원(KIMA), “중국군 개혁 및 군사 현대화 방향과 전망,” 『국제문제』 2015. 4월호.
- , “남중국해 이슈와 바이든 정부의 대응전략,” 2021. 2. 9.
- , “미국과 중국 간 남중국해 갈등 양상과 변화,” NewsLetter 제1375호 2022. 12. 9.
- , “미국과 중국 간 남중국해 갈등 양상과 변화,” NewsLetter 제1375호, 2022. 12. 9.

-----, “미국과 중국 간 남중국해 대립 합의,” NewsLetter 제1435호, 2023. 2. 30.

-----, “대만의 독자형 잠수함 건조와 전략적 합의,” NewsLetter 제1532호, 2023. 9. 28.

한기호, “북 러시아 파병 무엇이 문제인가?,” 2024.11.1 국제문제 토의, 2024.

2. 기 타

미국 과학자연맹 FAS(Federation of Scientists)의 통계.
외교부 홈페이지(외교정책), www.mofa.go.kr(검색일 : 2024. 9. 28).
위키백과(우리 모두의 백과사전).
경향신문, <https://www.khan.co.kr/world/america/article/202109122128045>
(검색일: 2024. 11. 21.)
뉴시스,
https://www.newsis.com/view/?id=NISX20230430_0002285945&cID=10101&pID=10100(검색일: 2024. 12. 2.)
라이브 이슈,
<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2023080411070001877>
(검색일: 2024. 10. 29.)
서울신문,
https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20161227500192&wlog_tag3=naver(검색일: 2014. 11. 18.)
초이스뉴스,
<http://www.choicenews.co.kr/news/articleView.html?idxno=112465>
(검색일: 2024. 11. 29.)

Abstract

South Korea's response to the East Asian military conflict

Jang jae pil

The purpose of this study is to analyze the impact of military conflicts in East Asia on the Korean Peninsula, to seek response directions, and to present policy developments. In developing this thesis, we analyzed the reality of the Chinese threat and the US's strategy toward China to reveal our response direction, and through analysis of the possibility of conflict in the Taiwan region, which has a relatively high possibility of conflict in East Asia, and further, the case of the South China Sea conflict, we derived our realistic security and economic orientation points. Looking at the conflict and war situations around the world that are changing rapidly day by day, it is predicted that the aftereffects of military conflict due to the sharp confrontation between the US and China will be fully transmitted to the Korean Peninsula no matter when or where it occurs. A conflict that exceeds the critical point between the US and China will be forced as our strategic choice in the future, so we must devise detailed strategic options (countermeasures) in advance. The main research contents proposed for this purpose are as follows.

First, from the perspective of 'strategic clarity,' we can build security infrastructure by distancing ourselves from China and Russia and leading cooperation between Korea, the US, and Japan, but we must approach this very cautiously because it is expected to have a negative impact on the economy, which is directly related to the lives of our people. Considering friction with China and Russia as a

cost that must be paid anyway and focusing only on the US and Japan could be a fatal and dangerous idea.

Second, from the perspective of 'strategic choice by issue (ambiguity),' it is also very important to use strategic flexibility to improve the quality of life of our people and not create hostility toward countries surrounding the Korean Peninsula. In other words, it means directly contributing to the lives of our people by using a diplomatic strategy called 'strategic choice that fits the national interest by issue.'

Key Words: Taiwan and South China Sea Military Disputes, Strategic Choices

연구윤리규정

□ 목 적

향균학술지 투고자의 연구윤리를 확립하고, 연구 및 출판 부정행위 발생시 신속하고 공정하며 체계적인 검증을 위한 기준을 제시함

□ 적용 대상

향균학술지에 논문을 투고하는 모든 투고논문 및 투고자

□ 연구자의 윤리의무

연구자는 연구자로서의 규범을 준수하고, 학술 연구를 통하여 학문과 사회의 발전을 도모하며 연구자로서 지켜야 할 책무를 성실히 이행해야 하며, 향균학술지에 투고를 원하는 연구자는 다음 사항을 준수해야 함

- 연구자는 각자가 수행하는 연구에 있어서 정직하여야 함. 여기서 정직은 아이디어의 도출, 실험에 대한 설계, 실험과 결과의 분석, 연구비 지원, 연구결과의 출판, 연구 참여자들에 대한 공정한 보상 등 연구 과정의 전반에 관한 정직을 말함
- 연구자는 자신의 연구기밀이 보호되는 범위 내에서, 학문과 기술의 발전을 위하여 최대한 공개적인 자세로 임하여야 함. 연구결과를 다른 연구자의 요청이 있을 경우, 지적재산권 또는 연구와 관련된 제한이 규정이 허락하는 범위 내에서 연구 관련 데이터와 결과물 등을 적극적으로 제공하여야 함
- 연구자는 연구에 있어서의 표절, 사기, 조작, 위조 및 변조 등을 심각한 범죄행위로 간주하고, 이러한 부정이 발생하지 않도록 최선을 다하여야 함

- 연구자는 연구 부정행위가 의심되는 사례가 있을 경우 적절한 방법으로 이를 연구원에 보고하여야 함

□ 부정행위 방지목적

이 규정은 향균학술지에 게재 및 게재신청 된 논문의 연구 부정행위를 방지하고 그러한 행위가 발생했을 때의 처리절차를 규정

□ 연구 부정행위의 유형

연구개발 과제의 제안, 연구개발의 수행, 연구결과의 보고 및 발표 등에서 행하여진 위조·변조·표절·부당한 논문저자 표시 행위 등을 말함

- “위조”라 함은 존재하지 않는 연구자료나 연구결과 등을 허위로 만들어 보고하는 행위
- “변조”라 함은 연구자료, 연구과정, 연구결과를 사실과 다르게 변경하거나 누락시켜 연구내용 또는 결과를 왜곡하는 행위
- “표절”이라 함은 타인의 아이디어, 연구과정, 연구결과 등을 적절한 출처 표시 없이 연구에 사용하는 행위
- “부당한 논문저자 표시”는 연구내용 또는 결과에 대하여 학술적 공헌 또는 기여를 한 사람에게 정당한 이유 없이 논문저자 자격을 부여하지 않거나, 학술적 공헌 또는 기여를 하지 않은 자에게 논문저자 자격을 부여하는 행위
- 자신의 연구물의 일부나 전부를 적절한 명기 없이 재사용하는 행위는 연구 부정행위에 해당
- “제보자”라 함은 부정행위를 인지한 사실 또는 관련 증거를 당 원 구원 또는 연구지원기관에 알린 자를 말한다. 다만, 고의 또는 중대한 과실로 이를 행한 자는 제보자로 간주하지 않음
- “피조사자”라 함은 제보의 대상이 된 자 또는 조사를 수행하던 중 부정행위를 한 것으로 추정되어 조사대상이 된 자를 말함

- 연구진실성을 심각하게 해하는 기타 연구 부정행위의 기준은 한국연구재단의 연구윤리규정에 준하여 적용

□ 심사주체

연구 부정행위에 대한 판단과 제재내용의 확정은 학술지 편집위원회에서 담당

□ 절차

연구 부정행위에 대한 판단과 제재 절차는 ‘편집위원회의 설치 및 운영에 관한 규정’에 따름

□ 연구 부정행위의 판정 절차

- 연구 부정행위에 대한 외부의 제보나 심사자의 문제제기 등이 있을 경우 편집위원장은 편집위원회를 소집하여 부정행위 여부를 심의
- 윤리규정 위반으로 보고된 회원은 편집위원회에서 행하는 조사에 협조해야 함. 이 조사에 협조하지 않는 것은 그 자체로 윤리규정 위반이 됨. 단, 제보의 접수일로부터 만 5년 이전의 부정행위에 대해서는 이를 접수하였더라도 처리하지 않음을 원칙으로 함
- 편집위원회는 제소된 사안에 대해 접수된 날로부터 6개월 이내에 심의·의결하여야 함
- 연구 부정행위 여부는 편집위원회의 합의에 의하며 합의가 이루어지지 않을 경우 편집위원회 위원 과반의 출석과 출석위원 2/3 이상의 찬성으로 의결함
- 이 규정에 정해지지 않은 사항은 편집위원회의 결정에 따름

□ 제재

연구 부정행위로 판단된 경우 부정행위의 경중에 따라 다음과 같은 제재(혹은 복수의 제재)를 내릴 수 있음

- 본 학술지에 3년 이하의 투고 금지
- 재향군인회 안보전략연구원 인터넷 홈페이지에 부정행위 사실
공시 및 학술지 온라인판에서 해당 논문의 삭제
- 부정행위 확정 후 발간되는 첫 학술지에 부정행위 및 게재취소 사
실 공시

□ 소명기회와 비밀 보장

- 연구 윤리규정 위반으로 편집위원회에 제소된 자는 확정이 되기
전까지는 연구 윤리규정을 위반하지 않은 것으로 봄
- 논문의 집필자가 편집위원회의 판정에 불복할 경우 판정 통보 7일
이내에 새로운 재심위원회에 재심을 청구할 수 있음
- 편집위원회는 결정이 내려질 때까지 당사자의 신원을 외부에 공개
해서는 안 됨

□ 재심위원회 구성

- 재심위원회는 편집위원장을 포함, 위원장이 임명한 위원 등 5명 이
상으로 구성되며 위원의 자격은 편집위원회의 구성 자격요건과 동
일함
- 재심위원은 최초심의에 참석하지 않은 새로운 인원이어야 함

□ 제보자에 대한 비밀 보호 및 공지의무

- 편집위원회는 제보자가 부정행위 신고를 이유로 일체의 불이익을 받지
않도록 보호해야 할 의무를 지니며 이에 필요한 대책을 마련해야 함
- 제보자는 부정행위의 신고 이후에 진행되는 조사 절차 및 일정 등
에 대하여 공지 받을 권리가 있으며, 윤리소위는 이를 성실히 보
장하여야 함

논문심사 / 투고 / 집필요령

□ 논문심사

1. 심사과정

가. 논문 건별 심사위원(3명) 선정 / 2주간 심사

* 제목 또는 내용이 부적합할 경우 접수취소 가능

나. 연구원 편집인에 의한 논문심사 결과 접수 및 종합판정

라. 종합판정 및 심사결과 투고자에게 통보(보완요구사항 등)

리. 투고자는 보완요구사항에 대한 조치결과를 1주 내에 온라인 등록(제출)

2. 심사기준

가. 내용의 적절성 : 논문의 주제가 ① 외교 ② 국방 및 안보 ③ 통일정책

④ 향군 제도개선 분야 등에 관련된 주제

나. 내용의 창의성 : 논문의 내용은 국내외 학술지에 게재되지 않은 새롭고 참신한 것

다. 전개의 논리성 : 내용의 구성과 전개는 논리적이고 명료한 것

라. 향군 발전 및 학문적 기여도 : 향군의 제도개선 등에 기여하거나 학문적 발전에 기여할 수 있어야 함

마. 형식의 적절성 : 논문양식 등 준수

바. 연구방법의 적절성

: 논문은 연구주제에 대한 문제제기, 연구방법, 연구결과의 활용 및 기대효과 등에 타당성이 있어야 함

□ 논문투고 및 발간

1. 대한민국재향군인회 안보전략연구원 논문투고시스템(JAMS)에 접속하여 제출
* 온라인 시스템 불가시 E-mail로 제출 : korvass0201@naver.com
2. 논문 투고자는 석사이상의 학위소지자 및 그에 준하는 경력 및 전문성을 갖춘 인원으로 한다. 단 학위 과정 중에 있는 자는 지도교수 또는 박사학위 소지자와 공동 연구자로서 투고할 수 있다.
3. 논문 투고는 ‘원고집필요령’을 따라야 하며, 논문주제는 외교, 국방/안보, 통일정책, 향군 제도개선 분야로 한정한다.
4. 투고논문 접수는 안보전략연구원 논문투고시스템(JAMS)에 등록시 접수된 것으로 간주한다.
5. 투고원고는 국문요약, 핵심단어, 영문초록, 참고문헌 등을 포함하여 완전한 논문형태를 갖추어야 하며, 투고된 원고는 일체 반환하지 않는다.
6. 투고논문은 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 미발표 논문이어야 하며, 게재된 논문의 저작권은 안보전략연구원에 귀속된다.
7. 투고 논문은 연구원에서 관장하는 소정의 논문심사를 통과하여야 한다.
8. 학술지 게재가 확정된 연구논문은 소정의 원고료를 지급할 수 있다.
9. 학술지의 발간횟수는 연 2회이며, 발간예정일은 매년 4월 8일과 10월 8일(재향군인의 날)로 하며, 논문접수 마감일은 발행일 45일 전까지인 2월 25일과 8월 25일까지 접수한다.
10. 편집위원회에서 학술지 게재가 확정된 논문은 1주일 이내의 저자 교정기간을 거친 후, 최종 인쇄용 원고를 접수받아 종합한다. 저자 논문은 편집 간사의 ‘인쇄형식 확인과정’을 거친 후 발간한다.

□ 원고집필 요령

1. 원고의 분량 : 각주, 표, 그림이 포함된 본문과 참고문헌을 합하여 200자 원고지 120매 내외(A4 약 20매)로 한다. 최대 150매(A4 약 25매)를 넘지 않는다.

2. 용지여백 및 서체 기준

가. 용지여백(A4 기준)

위쪽	아래쪽	왼쪽	오른쪽	머리말	꼬리말	제본
46mm	46mm	42.5mm	42.5mm	12.5mm	12.5mm	0mm

나. 본문 서체 : 신명조 / 글자크기 12point(대제목 14point 진하게, 중제목 12point 진하게) / 장평 100% / 자간 0% / 본문 글자크기 10.5point, 줄간격 160% / 첫줄 들여쓰기 10point

다. 각주 서체 : 신명조 / 글자크기 9point

3. 인용, 각주, 참고문헌의 표기

가. 인용

- (1) 직접 인용은 “……”로 표시한다.
- (2) 간접 인용의 경우에는 인용문의 끝 부분 상단에 주 번호를 달고 그 인용원을 각주에서 밝혀 준다.
- (3) 재인용의 경우에는 누구의 어느 책에서 재인용한 것인지 그 인용원을 그대로 밝혀야 한다.

나. 각주 작성요령

- (1) 저서 및 역서(편저서, 학술지, 월간지 등) : 이중격쇠 『 』로 표기하고, 출판도시, 출판사, 출판년도 등 출판정보는 괄호 안에 표기하고, 그 뒤에 페이지를 표기한다. 영문의 경우 first 및 second name(이니셜), last name 순서로 표기하고, 책 제목은 이탤릭으로 표기하며, 출판도시, 출판사, 출판년도 등 출판정보는 괄호 안에 표기하고, 그 뒤에 페이지를 표기한다.

(가) 박경서, 『국제정치경제론』(서울 : 법문사, 1985), p. 120.

- (나) Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, CT. : Yale University Press, 1986), p. 12.
- (다) Baylis, John. 박창희(역). 『현대전략론』(서울: 국방대학교 안보문제연구소, 2009), pp. 156-157.
- (2) 논문 : 학술지 게재 논문은 다음과 같이 표기한다.
- (가) 안병준, “민족주의와 한반도,” 『국제정치논총』 제23집 (한국국제정치학회, 2003), pp. 29-33.
- (나) Richard J. Anderson, "Marxism and Secular Faith," *American Political Science Review*, vol. 27, No1(1965), p. 627.
- (3) 학위논문 : 한글 학위 게재 논문은 다음과 같이 표기한다.
- 홍길동, “조선시대 병영 연구”, 국방대학교 박사학위 논문(2004), pp. 25-26.
- (4) 세미나 및 학회 발표논문
- 김창수, “미국의 아태지역 군사정책.”『아태지역 국가리더십 변화와 안보 도전: 유럽과 아시아의 시각』안보문제연구소 제3회 국제공동학술회의(2013. 4. 11), p. 71.
- (5) 같은 문헌을 다시 언급하는 경우 : 출판정보 등이 생략된 저자명을 표기한 후 인용페이지를 표기한다. 서양권 저자 이름은 last name만 표기한다. 바로 위의 인용한 자료를 잇달아 인용할 경우에는 ‘위의 책, p. 2.’, ‘ibid., p. 2.’로 표기한다.
- (가) 황병무(2011), p. 300.
- (나) Nye(2013), p. 27. ibid., p. 90.
- (6) 인터넷 자료 : 웹주소의 검색일자를 명기하여야 한다.
- (가) <http://www.technorealism.org>(검색일 : 2019.2.12)
- (나) 국방부(<http://www.MND.go.kr>), “국방의 현주소”(검색일 : 2019.2.12)
- (7) 일간지 및 주간지의 기사와 칼럼
- (가) 황병무, “유엔평화유지군 참여 결정”, 『00일보』, 2003. 4. 19.
- (나) “안보의 현주소”, 『연합뉴스』, 2003. 4. 19.

다. 참고문헌 작성요령

- (1) 한글문헌, 동양문헌, 영어, 기타 서양문헌 순으로 배치한다. 한글 및 동양문헌은 저자의 성을 가,나,다 순으로 서양문헌은 저자의 성(참고 문헌에는 last name을 맨앞에 표기하고, first 및 second name(이니셜)을 표기)를 알파벳 순으로 표기한다. 이때 출판도시, 출판사, 출판년도 등 출판정보는 각주에서와는 달리 괄호 없이 표기한다.
- (2) 참고문헌에는 본문과 각주에서 언급한 모든 문헌의 자세한 문헌정보를 기재하며, 본문과 각주에서 언급되지 않은 문헌은 포함시키지 않는다.
- (3) 참고문헌은 한글문헌, 로마자로 표기되는 구미어, 기타 외국어(일본어, 중국어, 러시아어 등) 문헌 순으로 배열하며, 각 문헌별로 가나다순 혹은 알파벳순으로 배열한다.
- (4) 참고문헌의 기본 양식은 각주 작성요령과 동일하다. 다만 마지막의 쪽수는 제외한다.

3. 기타 참고사항

가. 본문 속의 제목들(대제목, 중제목, 소제목 등)에 사용하는 기호 체계는 I., 1., 가., (1), (가), 1), 가), ①, ㉠ 등의 순으로 한다.

나. 표 및 그림에는 제목을 붙여야 하고 <표 1>, <그림 1>과 같은 형태로 구분하여 작성하고, 출처는 표나 그림 바로 아래에 제시한다.

예) 출처: 한국은행, 「통계연감」(1985), pp.1-2.

다. 본문에서 의미를 명확하게 하기 위해 필요한 경우에는 한자를 사용할 수 있다.

라. 저자의 소속 및 직위는 저자명 우측 상단에 별표(*)각주로 기재하되, 공저의 경우에는 대표저자를 *, 제2공저자를 **, 제3공저자를***...순으로 표기한다. 필요한 경우, 대표 저자의 이름을 별표 각주에 다시 명기할 수 있다.

마. 논문 원고 순서는 ① 논문의 한글 제목 및 영어 제목, ② 저자 의 한글 성명 및 영문 성명, ③ 원고지 5매 이내의 한글요약문과 300단어(words) 내외의 영문 요약문, ④ 3~5개의 한글 및 영문 핵심어(Key Words), ⑤ 참고문헌, ⑥ 영문초록 순으로 작성한다. 논문게제시에는 별도로 200자 내외의 한글 ‘저자 소개문’(소속 및 지위, 주요 연구관련 경력, 최종학위 수여 기관 및 최종학위 논문제목, 전공분야, 저서 및 대표 논문들 포함)을 포함하여야 한다.

투 고 를 환 영 합 니 다

대한민국재향군인회 안보전략연구원에서는 연 2회 『안보전략연구』 학술지를 발간하고 있습니다. 본 『안보전략연구』는 대한민국재향군인회와 안보에 관련한 제반 문제를 이론적·실증적으로 연구자료를 수록하기 위한 학술지로서, 2023년 한국연구재단(NRF)의 ‘등재후보학술지’로 선정되어 오늘에 이르고 있습니다. 향군회원과 산학계, 여타 연구기관의 연구원, 기타 명망 높은 전문가들의 투고를 언제나 환영합니다.

1. 다른 곳에 게재되었거나 게재 예정인 논문은 불가합니다. 고유한 창작 논문이 아닌 경우(연구 프로젝트의 요약이나 재정리 등)에는 그 내용을 반드시 주기하여야 합니다.
2. 기고된 글은 본지의 편집방향과 기준(사전 엄격한 심사 등에 의거)에 따라 수록되지 않을 수 있으며, 기고된 원고는 반환되지 않습니다. 채택된 원고에 대해서는 소정의 원고료를 드립니다.

3. 투고하실 곳

가. 본 연구원 논문투고시스템(원칙) : <https://korvass.jams.or.kr>

나. 투고시스템 불가동시 : korvass0201@naver.com

☎ 문의 : 대한민국재향군인회 안보전략연구원(02-499-0201)

안보전략연구 제13호



9 772672 040004

ISSN 2672-040X