ISSN 1229-3628

2024 제35집

안보학술논집

RINSA
국방대학교
국가안전보장문제연구소

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

2024 제35집

안보학술논집

발 간 사

국방대학교 국가안보문제연구소가 1990년 이후 매년 발간하고 있는 『안보학술논집』 제35집을 간행하게 된 것을 기쁘게 생각합니다. 『안보학술논집』 사업은 일반 대학과 연구소 등에서 활동하는 민간 분야의 연구자들이 국가안보 관련 연구에 적극 참여하게 함으로써 관련 분야의 학문적 성취를 이룸과 동시에 안보와 국방정책에도 기여할 수 있도록 하기 위해 지난 30여년간 연구소의 중요 사업의 하나로 매년 실시되어 왔습니다.

올해에도 연초 공고를 통해 일반 대학과 연구소에 근무하는 안보연구자들로부터 희망 연구과제들을 접수받았고, 엄정한 심사를 거쳐 북한의 핵·미사일 위협과 대한민국 안보를 위한 재래식 억제 이론 연구, 핵 비확산 제재의 국제법적 쟁점과 과제, SWOT 분석을 통한 국내안보환경과 안보정책 결정과정 고찰 연구, 한국 군인연금제도의 딜레마적 상황과 대안, 경제안보의 법적 개념과 자원 확보를 위한 동맹 전략의 과제 등 다섯 가지의 연구주제들이 선정되었습니다. 지난 6개월간 연구자들이 선정된 주제의 연구를 수행하는 동안, 본 연구소는 중간보고서 검토와 최종보고서 심사 등의 절차를 통해 해당 연구들이 국가안보 및 국방정책에 기여할 수 있도록 자료와 연구방향 면에서 조언을 제공하였습니다.

본 연구가 진행되는 동안 한반도를 둘러싼 안보환경은, 주지하다시피 매우 엄중한 상황이 전개되고 있습니다. 북한은 핵전력을 지속적으로 고도화하면서, 러시아-우크라이나 전쟁에 전투병력을 파병하는 등 국제적으로 안보도전을 가하고 있습니다. 러시아-우크라이나 전쟁의 장기화 추세 속에, 이스라엘과 하마스 분쟁도 이란을 포함한 중동 지방의 전쟁으로 확대되고 있는 상황입니다. 여기에 미국 대선을 통해 새롭게 등장한 트럼프 행정부와의 관계도 원만하게 정립해 나가야 하는 과제도 있습니다.

엄중해지는 안보환경에 직면하여, 『안보학술논집』에 실린 연구들이 제시하는 것처럼, 북한의 위협에 대비한 국방태세 강화를 도모하고, 변화하는 국제안보환경에 대응하는 동맹 전략을 수립하는데 노력을 경주해야 하겠습니다. 지난 6개월간 연구를 수행해준 연구자들의 수고에 감사드리며, 국가안보문제연구소의 『안보학술논집』이 우리의 안보정책과 국방정책 수립에 널리 활용되기를 기대합니다.

2024년 12월 31일

국가안보문제연구소장 박 영 준

목 차

안보학술논집 2024 제35집

1. 핵 비확산 제재의 국제법적 쟁점과 과제 1
충남대학교 법학전문대학원 도 경 옥

2. SWOT 분석을 통한 국내안보환경과 안보정책 결정 과정 고찰 연구 59
21세기군사연구소 임 유 신

3. 한국 군인연금제도의 딜레마적 상황과 대안 109
영남대학교 장 재 규

4. 북한의 핵·미사일 위협과 한국 안보 위한 재래식 억제 이론 연구 161
한양대학교 송 재 익
한양대학교 이 민 화

5. 경제안보의 법적 개념과 자원 확보를 위한 동맹 전략의 과제 223
가톨릭대학교 이 동 은

1

핵 비확산 제재의 국제법적 쟁점과 과제

충남대학교 법학전문대학원 도 경 옥

핵 비확산 제재의 국제법적 쟁점과 과제

도 경 옥*

목 차

Ⅰ. 서론 ····· 4

Ⅱ. 핵 비확산 제재 체계 ····· 6
1. 국제 핵 비확산 체제와 NPT ····· 6
2. 핵 비확산 제재의 국제법적 근거 ····· 7
(1) UN의 핵 비확산 제재 ····· 8
(2) 개별국가의 핵 비확산 제재 ····· 10

Ⅲ. 주요 핵 비확산 제재 사례 ····· 15
1. 이란에 대한 제재 ····· 15
2. 북한에 대한 제재 ····· 21

Ⅳ. 핵 비확산 제재의 주요 국제법적 쟁점 ····· 28
1. 개별국가의 제재 관련 쟁점 ····· 28
(1) NPT 위반국에 대한 대응조치의 주체와 범위 ····· 28
(2) 2차 제재 방식의 적법성 문제 ····· 33
2. UN의 제재 관련 쟁점 ····· 39
(1) 핵 비확산 제재의 이행 메커니즘 ····· 39
(2) 핵 비확산 제재의 종료 방식 ····· 43

Ⅴ. 결론 ····· 51

참고문헌 ····· 54

* 충남대학교 법학전문대학원

Ⅰ. 서론

국제사회는 1970년 발효된 「핵무기의 비확산에 관한 조약(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, 이하 "NPT"라 한다)」을 중심으로 국제 핵 비확산 체제를 발전시켜 왔으나, 일부 국가들은 핵무기를 개발·보유하거나 이를 시도함으로써 국제 핵 비확산 체제에 중대한 위협을 가하고 있다. 인도, 파키스탄, 이스라엘은 NPT에 가입하지 않은 상태에서 핵무기를 개발하여 사실상 핵무기 보유국으로 간주되고 있다. 이라크, 리비아, 이란은 NPT에 가입하여 NPT상 핵무기 비보유 당사국 지위를 갖고 있으면서도 핵무기 개발을 시도하였다. 북한은 2003년 NPT 탈퇴를 선언한 이후, 2006년 10월 첫 핵실험을 시작으로 2017년 9월까지 총 6차례 핵실험을 실시하였다. 2022년 9월에는 「조선민주주의인민공화국 핵무력정책에 대하여」(최고인민회의 법령)를 채택하였고, 2023년 10월에는 헌법을 개정하여 본문에 핵보유국 지위와 핵무기 발전 고도화를 명시하였다.[1] 기존 연구들에 따르면, 국가들이 핵무기를 추구하는 이유는 핵 또는 압도적인 재래식 위협으로부터 안보를 보장하기 위해서, 국내 정치적 목적을 달성하기 위해서, 또는 국제적 위신을 높이거나 국가 정체성을 강화하기 위해서인 것으로 파악된다. 국제 핵 비확산 체제에 대한 도전이 지속됨에 따라, 핵 비확산 문제는 국제사회가 해결해야 할 주요 과제로 남아 있다.

국제사회는 주로 제재(sanctions)를 통해 국제 핵 비확산 체제를 위협하는 국가들에 대응해 왔다. 국제법상 제재에 대한 유권적 정의를 내린 문서나 법규는 존재하지는 않는다.[2] 제재를 가장 넓은 의미에서 이해한다면, '국제기구 또는 국가(들)가 국제법 위반에 대한 대응 및/또는 정책·행동 변화 유도를 위해 특정 국가를 대상으로 취하는 경제적·군사적·문화적·외교적 조치'라고 정의할 수 있을 것이다. 이란과 북한 같은 핵위협국은 미국과 그 주요 동맹국들의 적대국이며, 이들이 위치한 중동과 한반도는 강대국 간 경쟁이 치열한 지역이다. 이러한 지역에서 무력사용과 같은 수단을 동원하는 것은 해당 지역을 넘어 전 세계의 안전에 심각한 위험이 될 수밖에 없으므로, UN 안전보장이사회 상임이사국들과 지역의 주요국들은 외교와 제재 외에는 현실적인 정책 대안을 찾기 어렵다.[3]

---

1) 북한은 2012년 헌법 개정 시 서문에 "김정일동지께서는 … 우리 조국을 불패의 정치사상강국, 핵보유국, 무적의 군사강국으로 전변시키시였다"라고 명시하였다. 2023년 헌법 개정 시에는 본문 제58조에 "책임적인 핵보유국으로서 나라의 생존권과 발전권을 담보하고 전쟁을 억제하며 지역과 세계의 평화와 안정을 수호하기 위하여 핵무기 발전을 고도화한다"라고 규정하였다.

2) 김부찬, "국제법상 제재(制裁)의 개념과 변천," 『국제법평론』, 통권 제37호, 2013, pp. 19-20.

이에 핵 비확산 문제의 경우에는 다른 국제적 사안에 비해 제재의 정책적 중요성이 특히 크다고 할 수 있다.

그동안 핵무기 비확산 문제에 대해 다양한 학문 분야에서 많은 연구가 이루어졌다. 이 중에는 핵무기 비확산 제재를 다룬 연구도 적지 않다. 이러한 연구에는 핵무기 등 대량살상무기(weapons of mass destruction)(이하, "WMD"라 한다) 비확산을 위한 국제사회의 제재 현황을 설명하고 평가 및 시사점과 향후 전망을 제시한 연구, WMD 비확산 규범의 집행 문제를 다룬 연구, WMD 비확산 제재 회피와 제3국의 역할을 분석한 연구, 특정 국가에 대한 제재 사례 분석을 바탕으로 핵무기 비확산 제재의 효과성을 고찰한 연구, 2015년 이란 핵합의에 따른 대이란 제재 종료와 2018년 미국의 핵합의 파기 및 이란의 핵합의 이행 중단 이후 미국의 대이란 제재 복원 과정에서 제기된 문제를 다룬 연구 등이 있다. 그러나 핵무기 비확산 제재 일반에 대해 국제법적 관점에서 접근한 연구는 부족하며, 특히 국내에서는 관련 연구가 매우 미비한 상황이다.

한국은 북한의 지속적인 핵 위협에 직면해 있으며, 그 위협은 과거 어느 때보다 심각한 상황이다. 2016년 이후 UN 주도로 북한에 대한 강도 높은 제재가 시행되고 있지만, 미국과 중국, 러시아 간 관계 악화 등 복잡한 국제정세 속에서 대북 제재 체계는 위기를 맞고 있다. 한편, 최근 북한과 러시아가 「조선민주주의인민공화국과 로씨야련방사이의 포괄적인 전략적동반자관계에 관한 조약」을 체결하며 밀착을 강화하자, 한국 내 일각에서는 한국도 자체 핵을 보유해 대응해야 한다는 '핵무장론'이 제기되기도 하였다. 이러한 상황을 감안할 때, 핵 비확산 제재 문제에 대한 다각적인 연구의 필요성이 더욱 강조된다. 핵 비확산 제재에 대한 국제법적 관점에서의 검토는 핵 위협에 대한 국제사회의 대응을 체계적으로 뒷받침하며, 이를 통해 더욱 견고한 국제 핵 비확산 체제를 구축하는 데 중요한 역할을 할 것이다.

이에 이 연구에서는 먼저 핵 비확산 제재의 국제법적 근거를 포함하여 핵 비확산 제재 체계에 대해 개괄적으로 살펴볼 것이다. 다음으로 주요 핵 비확산 제재 사례에 대한 분석을 통해 핵 비확산 제재의 특징과 양상을 파악할 것이다. 이어서 핵 비확산 제재의 부과, 집행, 종료와 관련하여 제기되는 주요 국제법적 쟁점을 검토하고, 이를 바탕으로 결론을 제시하고자 한다.

---

3) Paul Bentall, "United Nations targeted sanctions and other policy tools: diplomacy, legal, use of force," in Thomas J. Biersteker, Sue E. Eckert and Marcos Tourinho(eds,), *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action* (Cambridge University Press, 2016), p. 85.

Ⅱ. 핵 비확산 제재 체계

1. 국제 핵 비확산 체제와 NPT

핵 비확산은 핵무기, 핵분열물질, 핵무기 기술 등을 확산시키지 않거나 그 확산을 저지하는 일련의 조치 또는 그런 상태를 말하는 것으로서, 비핵보유국이 군사적 용도로 전용될 수 있는 핵기술, 핵분열물질, 핵무기 제조 등을 추구하지 않는 것과 핵보유국이 비핵보유국에 위와 같은 기술 및 물질을 제공하지 않는 것을 포함한다.[4] 이러한 핵 비확산을 달성하기 위한 일련의 국제조약 및 이행체계, 규칙, 원칙 및 규범의 총체를 '국제 핵 비확산 체제(global nuclear non-proliferation regime)'라고 할 수 있다. 1970년 발효한 NPT가 국제 핵 비확산 체제의 근간을 이루고 있다.

NPT는 전문과 11개 조문으로 구성되어 있다. NPT는 1967년 1월 1일을 기준으로 핵무기의 보유 여부에 따라 당사국을 '핵무기 보유 당사국'과 '핵무기 비보유 당사국'으로 구분하고, 미국, 러시아, 중국, 프랑스, 영국 등 5개국 이외에는 더 이상 핵보유국이 나오지 않도록 하자는 것이 골자이다. 구체적으로, 핵무기 보유 당사국은 핵무기 및 핵폭발장치 또는 그 관리를 양도하지 않을 것, 핵무기 비보유 당사국이 핵무기 및 핵폭발장치를 제조하거나 획득하며 관리하는 것을 원조, 장려 또는 권유하지 않을 것을 약속하였다(제1조). 그리고 핵무기 비보유 당사국은 핵무기 및 핵폭발장치 또는 그 관리를 양도받지 않을 것, 핵무기 및 핵폭발장치를 제조하거나 획득하지 않을 것, 핵무기 및 핵폭발장치를 제조함에 있어서 어떠한 원조를 구하거나 받지 않을 것을 약속하였다(제2조). 그리고 이행 확보를 위해 핵무기 비보유 당사국으로 하여금 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency)(이하 "IAEA"라 한다)와 안전조치협정(Safeguards Agreement)을 체결하도록 하였다(제3조).

이러한 핵무기 비확산 의무와 더불어 NPT는 원자력의 평화적 이용에 대해 규정하였다. 구체적으로, 평화적 목적을 위한 원자력의 연구생산 및 사용을 개발시킬 수 있는 모든 당사국의 불가양의 권리(inalienable right)를 보장하였고(제4조), 핵폭발의 평화적 응용으로 생긴 이익은 핵무기 비보유 당사국과 공유하도록 하였다(제5조). 그리고 NPT는 핵군축에 대해서도 규정하였다. 구체적으로, 당사국은 핵무기 경쟁중지 및 핵군

---

4) 전봉근, 『비핵화의 정치』 (명인문화사, 2020), p. 50.

비 축소를 위한 효과적 조치에 관한 교섭과 엄격하고 효과적인 국제적 통제하의 일반적 및 완전한 군축에 관한 조약 체결을 위한 교섭을 성실히 추구할 것을 약속하였다(제6조). 그 밖에도 NPT는 개정 및 평가회의에 관한 조항(제8조), 기탁국 및 발효에 관한 조항(제9조), 탈퇴 및 조약 연장에 관한 조항(제10조), 정본에 관한 조항(제11조)을 두었다. 탈퇴에 관한 조항이 특히 주목되는데, 각 당사국은 "NPT상의 문제에 관련되는 비상사태가 자국의 지상이익을 위태롭게 하고 있음을 결정하는 경우" NPT로부터 탈퇴할 수 있는 권리를 가진다. 단, 탈퇴 3개월 전에 모든 당사국과 UN 안전보장이사회에 통고해야 하며, 통고에는 자국의 지상이익을 위태롭게 하고 있는 것으로 그 국가가 간주하는 비상사태에 관한 설명이 포함되어야 한다. 2024년 11월 현재 NPT 당사국은 191개국이다. 그러나 서론에서 언급한 것처럼 그동안 NPT 체제에 대한 도전은 지속적으로 나타났다.

2. 핵 비확산 제재의 국제법적 근거

국가들이 핵 비확산 의무를 준수하도록 하기 위해 다양한 조치가 취해질 수 있으며, 이러한 조치는 협력적 성격의 조치와 강제적 성격의 조치로 나뉜다.[5] 강제적 성격의 조치는 핵 비확산 의무 위반을 방지하거나 중단하기 위한 특정 상황에서 국제기구 또는 국가(들)에 의해 취해지는데, 이러한 맥락에서 이루어지는 조치를 일반적인 용어로 표현한다면 '핵 비확산 제재'라고 할 수 있을 것이다. 제재를 분류하는 기준은 다양한데, 주체를 기준으로 한다면 '집단적 제재(collective sanctions)'와 '일방적 혹은 독자적 제재(unilateral sanctions)'로 구분하는 것이 일반적이다. 집단적 제재는 권한 있는 국제기구가 자신의 의사결정에 따라 그 회원국에 대해 제재를 가하는 것을 말하며, 일방적 제재는 국가나 국가들이 독자적으로 다른 국가에 대해 제재를 가하는 것을 말한다. EU가 EU 회원국이 아닌 EU 비회원국, 즉 제3국에 대해 제재를 가하는 경우라면 이는 일방적 제재의 성격을 가진다. 이와 같이 주체를 기준으로 분류하면, 핵 비확산 제재도 다음 두 가지로 크게 나눌 수 있다: ① UN 안전보장이사회가 UN 헌장 제7장에 의거하여 핵 비확산 의무를 준수하지 않는 회원국에 부과하는 제재, ② 개별국가가 UN 제재와는

5) ILA Committee on Nuclear Weapons, Non-proliferation & Contemporary International Law: Fourth Report: Legal Aspects of the Use of Nuclear Energy for Peaceful Purposes, 2018, pp. 15-16, https://www.ila-hq.org/en_GB/documents/committee-report-sydney-2018 (검색일: 2024. 11. 15.).

별도로 핵 비확산 의무를 준수하지 않는 국가에 부과하는 제재(EU가 핵 비확산 의무를 준수하지 않는 EU 비회원국에 부과하는 제재 포함).

(1) UN의 핵 비확산 제재

1945년에 제2차 세계대전 종전 직후 출범한 UN은 주요기관 중 하나로 안전보장이사회를 설치하였다. UN 헌장 제24조 제1항은 "국제연합의 신속하고 효과적인 조치를 보장하기 위하여, 국제연합 회원국은 국제 평화와 안보의 유지를 위한 일차 책임을 안전보장이사회에 부여하며, 안전보장이사회가 그 책임하에 의무를 이행함에 있어서 회원국을 대신하여 행동함에 동의한다"라고 규정하였다. 그리고 UN 헌장 제25조는 "국제연합 회원국은 안전보장이사회의 결정을 이 헌장에 따라 수락하고 이행하기로 합의한다"라고 규정하였다. 즉 안전보장이사회 결정은 회원국에 구속력을 가진다. 구속력 있는 결정은 결의(resolution)의 형태로 채택되는데, 구속력 있는 결의의 가장 대표적인 유형은 UN 헌장 제7장에 근거한 강제조치(coercive measures)이다. UN 헌장 제39조, 제41조, 제42조에 따라 안전보장이사회는 평화에 대한 위협, 평화의 파괴 또는 침략행위의 존재를 결정하고, 국제 평화와 안보를 유지·회복하기 위해 비군사적 강제조치나 군사적 강제조치를 취할 수 있다. 국제기구가 규칙에 따라 회원국에 대해 채택할 수 있는 제재는 그 자체로 합법적인 조치이다.

제39조
안전보장이사회는 평화에 대한 위협, 평화의 파괴 또는 침략행위의 존재를 결정하고, 국제 평화와 안보를 유지하거나 이를 회복하기 위하여 권고하거나, 제41조 및 제42조에 따라 어떠한 조치를 취할지 결정한다.

제41조
안전보장이사회는 자신의 결정을 시행하기 위하여 병력 사용을 수반하지 않는 어떠한 조치를 취할지 결정할 수 있으며, 국제연합 회원국이 그러한 조치를 적용하도록 요청할 수 있다. 이 조치는 경제관계와 철도, 항해, 항공, 우편, 전신, 무선통신 및 그 밖의 교통통신수단의 전부 또는 일부의 중단 그리고 외교관계 단절을 포함할 수 있다.

제42조
안전보장이사회는 제41조에 규정된 조치가 불충분하거나 불충분한 것으로 판명되었다고 보는 경우, 국제 평화와 안보의 유지 또는 회복에 필요한 공군, 해군 또는 육군에 의한 조치를 취할 수

있다. 그러한 조치는 국제연합 회원국의 공군, 해군 또는 육군에 의한 무력시위, 봉쇄 및 그 밖의 작전을 포함할 수 있다.

헌장 제39조에 따르면 안전보장이사회는 비군사적 조치이든 군사적 조치이든 강제조치를 취하기 전에 먼저 '평화에 대한 위협(threat to the peace)'이나 '평화의 파괴(breach of the peace)'나 '침략행위(act of aggression)'가 존재하는지를 결정해야 한다. 실제로 안전보장이사회는 소수의 사례(820 보스니아의 세르비아계 제재 체제, 1160 유고슬라비아연방공화국 제재 체제, 1737 이란 제재 체제)를 제외하고는 '평화에 대한 위협'이나 '평화의 파괴'나 '침략행위'의 존재를 결정한 후에 제재를 부과해 왔다. 그동안의 UN 제재 사례에서 '평화의 파괴'의 존재나 '침략행위'의 존재를 이유로 강제조치가 취해진 경우는 매우 드물며, 대부분은 '평화에 대한 위협'의 존재를 이유로 강제조치가 취해졌다.[6] 강조할 점은 안전보장이사회 제재가 반드시 선행 국제법 위반에 대한 대응으로 이루어지는 것은 아니라는 점이다.[7] 안전보장이사회는 헌장 제7장에 따라 조치를 취하기 위해 사전에 국제법 위반을 입증할 필요 없이 헌장 제39조의 의미에서 '평화에 대한 위협', '평화의 파괴', '침략행위'의 존재를 확인하면 된다.[8] 따라서 국제법상 적법한 행위도 이에 의해 초래된 상황이 '평화에 대한 위협'이나 '평화의 파괴'에 해당한다고 판단되면 안전보장이사회는 제재를 부과하여 대응할 수 있다. 물론 대부분의 경우 '평화에 대한 위협'이나 '평화의 파괴'는 국제법 위반으로 인해 발생할 것이다.

핵무기의 개발은 '평화에 대한 위협'으로 간주되어 제재가 부과되었는데, 이는 남아프리카공화국 사례, 이라크 사례, 북한 사례, 이란 사례를 통해 확인할 수 있다. 남아프리카공화국 사례의 경우, 안전보장이사회는 남아프리카공화국의 인근 국가들에 대한 공격과 핵무기 생산 시도 등을 고려할 때 남아프리카공화국의 무기 및 관련 물자 획득이 국제평화와 안보에 대한 위협을 구성한다는 결정 하에 제재를 부과하였다.[9] 이라크 사례의 경우, 안전보장이사회는 모든 WMD가 지역의 평화와 안보에 위협이 되므로 중동 지역에서 이러한 무기들이 없는 구역을 설립해야 한다고 언급하고 기존 제재의 계속적 적용을

6) 이에 대한 자세한 검토는 Jeremy Matam Farrall, *United Nations Sanctions and the Rule of Law* (Cambridge University Press, 2007), pp. 85-105.

7) Tom Ruys, "Sanctions, retortions and countermeasures: concepts and international legal framework," in Larissa van den Herik(ed.), *Research Handbook on UN Sanctions and International Law* (Elgar, 2017), p. 23.

8) *Ibid.*, p. 23.

9) UN Doc. S/RES/418 (1977).

결정하였다.[10] 북한 사례의 경우, 안전보장이사회는 북한이 실시한 핵실험으로 "국제평화와 안보에 대한 명확한 위협"이 있다고 결정하고 제재를 부과하였다.[11] 다만, 이란 사례에서는 안전보장이사회가 헌장 제41조를 원용하며 제재를 적용하기에 앞서 '평화에 대한 위협'의 존재를 명확하게 규정하지 않았다.[12] 결의 제1737호(2006) 전문(preamble)에서 안전보장이사회는 이란의 핵 프로그램으로 인한 확산 위험에 대해 우려하며 UN 헌장에 따라 국제 평화와 안보를 유지하는 주된 책임을 염두에 두고 있다고 하였는데, 이러한 내용에 비추어 보면 안전보장이사회는 이란의 핵 프로그램이 국제평화와 안보에 대한 위협을 구성하는 것으로 판단했다고 볼 수 있다.[13]

(2) 개별국가의 핵 비확산 제재

중앙집권적인 기관이나 권력이 존재하지 않는 국제사회의 속성상 국가는 타국의 비우호적 행위나 국제위법행위에 대하여 '보복(retorsion)'이나 '대응조치(countermeasures)'를 통해 응수할 수 있다. EU가 EU 비회원국, 즉 제3국의 비우호적 행위나 국제위법행위에 대하여 보복이나 대응조치를 취하는 것도 일방적 제재의 범주에 포함된다. UN 안전보장이사회의 제재가 '평화에 대한 위협'이나 '평화의 파괴'나 '침략행위'에 대한 대응으로 한정되는 반면, 개별국가의 일방적 제재는 제재를 부과하는 국가의 외교 정책 및 이익에 따라 훨씬 더 넓은 범위의 목표와 목적을 추구한다. 이는 개별국가의 일방적 제재가 반드시 선행 국제법 위반에 대한 반응으로 이루어지는 것은 아님을 의미한다.

먼저 보복으로서의 일방적 제재에 대해 살펴보면, 보복은 한 국가가 타국의 '적법하지만 비우호적인 행위'나 '국제위법행위'에 대해 '비우호적이지만 적법한 행위'로 대응하는 것을 말한다. 예를 들어, 외교관계 단절, 경제적 원조 중단, 경제·금융 혜택의 거부, 무역 및 투자의 중단 또는 축소, 위반국가 행위의 불승인, 위반국가 출신의 이민자 수 축소, 위반국가 제품에 대한 무거운 재정부담금 부과, 비우호적 행위를 한 국가의 국민 추방, 해당 국가 입국 시 사증 요구 혹은 기타 엄격한 여권 규제의 시행 등이 이에 해당한다.[14] 어느 국가가 타국에 취한 조치가 보복에 해당한다면 이것은 정당화를 필요로 하지

10) UN Doc. S/RES/687 (1991).
11) UN Doc. S/RES/1718 (2006).
12) UN Doc. S/RES/1737 (2006).
13) Jeremy Matam Farrall, *supra* note 6, p. 87.
14) Antonio Cassese, 강병근·이재환 역, 『국제법』 (삼우사, 2010), p. 409.

않는 적법한 행위이므로 대체로 국제법의 규제 밖에 놓인다고 할 수 있다. 따라서 보복은 반드시 일시적(temporary)이거나 가역적(reversible)이어야 할 필요는 없으며, 징벌적 요소를 포함할 수도 있다.[15] 물론 그럼에도 불구하고 보복이 무제한적으로 허용될 수 있다고 보는 것은 바람직하지 않으며, 보복의 경우에도 최소한 비례성 원칙은 준수되어야 한다고 보는 것이 타당할 것이다.[16]

다음으로 대응조치로서의 일방적 제재에 대해 살펴보면, 대응조치는 국제위법행위로 인해 피해를 입은 국가가 유책국의 국제위법행위를 중지시키고 이미 발생한 국제위법행위에 대한 배상을 얻어내기 위해 유책국을 상대로 그에 상응하는 의무 불이행으로 대응하는 것을 말한다. 예를 들어, 상대국이 위법하게 자국 수출상품의 통관을 거부하면 맞대응으로 상대국 수입상품의 통관을 보류시키는 행위가 이에 해당한다.[17] 대응조치는 그 자체만 보면 국제위법행위에 해당하나, 상대국이 앞서 저지른 국제위법행위에 대한 반응행위라는 점에서 정당화될 수 있다. UN 국제법위원회(International Law Commission)가 마련하여 2001년 총회에 보고한 '국제위법행위에 대한 국가책임 규정(Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act)'(이하 "ILC 국가책임 규정"이라 한다)[18]은 제22조에서 위법성 조각사유의 하나로 대응조치를 제시하고 있다. 단, 대응조치로서 그 적법성이 인정되기 위해서는 일정한 조건과 절차를 충족해야 한다. ILC 국가책임 규정은 제49조부터 제54조까지 '대응조치의 대상 및 제한', '대응조치에 의해 영향받지 않는 의무', '비례성', '대응조치에의 호소에 관한 조건', '대응조치의 종료', '피해국 이외의 국가에 의하여 취하여진 조치'에 대해 규정하고 있다.

상기 조항들의 주요 내용을 살펴보면, 대응조치는 피해국에 의해 취해질 수 있으며, 그 조치를 취하는 국가가 유책국에 대하여 국제의무를 일시적으로 불이행하는 것으로 제한되며, 가능한 한 문제된 의무의 이행의 재개를 가능하게 하는 방법으로 취해져야 한다(제49조). 그리고 상대국의 국제위법행위에 대한 대응조치라 하여도 다음과 같은 의무에 위반되는 조치는 취할 수 없다: ① UN 헌장에 구현되어 있는 무력의 위협이나 사용을 삼갈 의무, ② 기본적 인권의 보호 의무, ③ 복구(reprisals)를 금지하는 인도적

15) Tom Ruys, *supra* note 7, p. 24.

16) Antonio Cassese, *supra* note 14, p. 409.

17) 정인섭, 『신국제법강의: 이론과 사례』 제14판 (박영사, 2024), p. 451.

18) ILC 국가책임 규정은 조약으로 이어지지는 못하였으나, 현재 국제사회에서 국가책임법에 관한 설명의 출발점을 이룬다.

성격의 의무, ④ 일반국제법상의 강행규범 하의 기타 의무(제50조). 그리고 대응조치는 자국이 입은 피해에 비례하여야 한다(제51조). 대응조치는 반드시 선행 국제위법행위와 동일하거나 가까운 분야에서 취해야 하는 것은 아니지만, 그렇게 하는 것이 이 요건을 충족하고 또 제3자(국제재판소)가 판단하기도 쉬울 것이다.[19] 그리고 비례성 요건의 경우 선행 국제위법행위와 대응조치 사이에 어느 정도의 등가 내지는 대강의 근접만 있으면 되며, 양자간에 정확한 등가가 요구되지는 않는다.[20] 그런데 실제로 개별국가의 일방적 제재 관행을 보면 ILC 국가책임 규정의 허용가능한 대응조치 프레임워크에 부합하지 않는 경우가 적지 않다. 제재를 촉발한 행위가 국제법 위반에 해당하는지가 불분명한 경우도 있고, 피해국이 아닌 국가가 대응조치를 취할 수 있는지 여부에 대한 논란이 있는 상황에서 피해국이 아닌 국가가 제재를 부과한 경우도 있고, 비례성 요건을 충족하지 못한 경우도 있는 등 그 이유는 다양하다.[21]

NPT 및 기타 관련 의무를 준수하지 않는 국가에 대해 개별국가는 보복이나 대응조치로 응수할 수 있으며, 이러한 일방적 제재는 UN 제재가 시행되는 경우에도 선택지로 남아 있다. UN 헌장 전체나 안전보장이사회의 역할과 관련된 조항들 어디에도 안전보장이사회가 UN 헌장 제7장 권한을 행사한다고 해서 국가책임법의 적용이 배제된다는 내용은 없으며, 이는 국가들의 관련 실행에 의해서도 뒷받침된다.[22] 국제법의 관점에서 고려할 점은, '비우호적이지만 적법한 행위'인 보복과는 달리, 대응조치는 기본적으로 '국제위법행위'를 구성하지만 일정한 조건과 절차를 충족할 경우에 한해 그 위법성이 조각된다는 것이다. 따라서 핵 비확산과 관련된 일방적 제재가 국제위법행위를 구성하는 조치를 포함한다면, '그러한 조치가 적법한 대응조치로 인정될 수 있는가'라는 문제가 제기된다. 이에 대한 국제법적 쟁점은 뒤에서 구체적으로 검토할 것이다.

미·소 냉전구도가 확립되고 양 진영이 첨예하게 대립하면서 UN 창설 후 40여 년간 집단안전보장체제의 운용은 거의 불가능하였다. 이에 따라 냉전 시기 동안 여러 분야에서 일방적 제재 사례가 발생하였으며, 핵 비확산 분야도 예외는 아니었다. 일부 국가는 핵무기 확산에 대한 우려로 1970년대부터 독자적으로 제재 조치를 시행해 왔으며, 그

19) 김대순, 『국제법론』 제21판 (박영사, 2022), pp. 799-800.

20) *Ibid.*, p. 800.

21) Tom Ruys, *supra* note 7, p. 35.

22) N. Jansen Calamita, "Sanctions, Countermeasures, and the Iranian Nuclear Issue," *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 42, Issue 5, 2009, pp. 1437-1441.

대표적인 예가 미국이다. 1964년 중국이 핵실험에 성공한 데 이어 1974년 인도가 핵실험에 성공하면서 핵무기의 확산과 그로 인한 핵전쟁 발발 위험이 고조되었고, 이에 따라 미국의 핵 비확산 정책도 강화되었다.[23] 포드 행정부는 안전조치 개선과 투발수단의 수출 방지뿐만 아니라 핵 확산을 억제할 수 있는 수단으로 제재를 고려하기 시작하였다. 행정부에 비해 더 일관되고 강력한 비확산 입장을 견지했던 의회는 1961년 「대외원조법(Foreign Assistance Act)」을 개정하는 것으로서 시밍턴 개정안(Symington Amendment)과 글렌 개정안(Glenn Amendment)을 1976년과 1977년에 각각 통과시켰다. 이 법들은 핵 확산 관련 활동을 하거나 핵무기 실험을 한 국가에 대해 미국의 경제 지원과 군사 원조를 제한하는 내용을 담고 있다. 미국의 핵 비확산 정책은 1978년 「핵비확산법(Nuclear Non-Proliferation Act)」 제정을 통해 더욱 강화되었다. 이 법은 모든 핵시설에 대한 IAEA 안전조치 수용을 포함해 일련의 엄격한 비확산 기준을 충족하지 못하는 국가와의 핵 협력 중단을 명시하였다. 미국은 시밍턴 개정안에 근거하여 1976년에 대만에 대한 경제제재를 시행하였으며, 「핵비확산법」에 근거하여 1978년에 브라질, 아르헨티나, 인도에 대한 경제제재를 시행하였다. NPT의 한계, 즉 NPT 비가입국에 영향을 미칠 수 없다는 점과 평화적 목적뿐만 아니라 핵무기 개발에도 사용될 수 있는 민감한 핵 기술의 확산을 제어하지 못한다는 점이 1976년부터 1978년 사이 미국의 강력한 제재 정책이 나타나게 된 원인이었다.[24]

핵 비확산 정책의 강화에도 불구하고 새로운 핵보유국이 등장할 조짐이 계속되자 미국 의회는 개별국가에 대한 비확산 법안을 통과시켰다. 파키스탄의 핵실험을 막기 위해 1985년에 마련된 프레슬러 개정안(Pressler Amendment)과 솔라즈 개정안(Solarz Amendment)이 대표적인 예이다. 1990년대 초 냉전 종식 이후에는 파키스탄, 이란, 북한이 주요 핵 확산국으로 등장하였다. 이들 국가는 이데올로기적 대립이나 강대국 간 군비경쟁이 아닌 다양한 차원의 갈등과 협력 상황 속에서 강대국들의 핵무기 독점에 도전한다는 점, 핵무기가 국가정체성을 구성하는 요소가 된다는 점, 그리고 주변국들과의 잦은 마찰로 인해 냉전 시기 미소 간의 갈등보다 일촉즉발의 위기에 처할 가능성이 크다는 점에서 이전 시기의 핵 확산국과 구별된다.[25] 새로운 핵 확산국에 대응하여 미국

---

23) 이에 관한 자세한 검토는 김보미, 『2차 핵시대 미국의 비확산 정책: 파키스탄·이란·북한을 중심으로』(국가안보전략연구원, 2019), pp. 25-32.

24) Nicholas L. Miller, "The Secret Success of Nonproliferation Sanctions," *International Organization*, Vol. 68, No. 4, 2014, p. 920.

25) 김보미, *supra* note 23, pp. 13-15.

은 1994년 「핵 확산 방지법(Nuclear Proliferation Prevention Act)」, 2000년 「이란 비확산법(Iran Nonproliferation Act)」(2005년과 2006년에 각각 시리아와 북한이 추가되어 「이란·북한·시리아 비확산법(Iran·North Korea·Syria Nonproliferation Act)이 되었음) 등의 법률을 제정하였다. 「핵 확산 방지법」은 핵 관련 재화나 기술의 수출을 통해 안전하지 않은 특정 핵물질을 획득하거나 핵폭발 장치를 사용·개발·생산·저장하려는 개인, 단체, 비핵국가의 노력에 기여하는 자에 대해 제재 부과를 규정하였다. 「이란·북한·시리아 비확산법」은 핵무기를 포함하여 WMD 확산 활동에 관여하는 외국인, 사적 실체, 정부에 대한 제재 부과를 규정하였다.

Ⅲ. 주요 핵 비확산 제재 사례

1. 이란에 대한 제재

NPT 가입국인 이란이 핵 개발에 관심을 가진 결정적인 계기는 1980년 9월부터 1988년 8월까지 이어진 이라크와의 전쟁이었다. 이란은 1980년대 후반 파키스탄의 압둘 카디르 칸으로부터 우라늄 농축 기술 및 관련 기기를 획득한 것으로 알려져 있다. 이 시기 이란은 파키스탄, 러시아, 중국과 잇달아 원자력 협력 협정을 체결하는 등 핵 프로그램을 가속화하였다. 이에 미국은 대이란 비확산 정책을 '동맹국 이탈 방지'에서 '적성국 저지'로 전환하기로 하고, 1990년대 중반부터 제재 관련 일반법과 특별법에 근거하여 이란의 WMD 관련 제재 조치를 시행하였다. 1995년 3월 클린턴 대통령은 제재 관련 일반법에 근거하여 행정명령 제12957호를 발령하여 "이란 정부의 활동과 정책이 국가안보와 외교정책에 대해 이례적이며 특별한 위협을 구성한다고 판단하며 이에 대처하기 위해 국가비상사태를 선포한다"고 밝히고, 제재 조치를 부과하였다. 1996년 8월에는 「이란-리비아 제재법(Iran and Libya Sanctions Act)」(리비아 제재가 해제되면서 2006년에 「이란 제재법」으로 법률명이 변경되었음)을 제정하여 '세컨더리 보이콧(secondary boycott)'이라고도 불리는 2차 제재(secondary sanctions)에 관한 규정을 두었다. 2차 제재는 1차 제재의 효과를 증대시키기 위해 1차 제재의 대상자와 거래한 제3국의 개인이나 기업에 대해 제재를 가하는 방식을 말한다.[26] 다만, EU, 캐나다, 멕시코 등의 반발로 인해 이 법에 따른 2차 제재 조치는 이루어지지 않았다.

2002년 8월, 이란 반정부단체로부터 이란 정부가 아락(Arack)과 나탄즈(Natanz)에 비밀 핵시설을 건설했다는 폭로가 나오면서 이란 핵문제에 대한 국제사회의 관심은 증폭되었다. 2003년 2월, IAEA는 이란 핵시설에 대한 사찰을 실시하였고, 같은 해 9월 IAEA 이사회는 이란에 대해 모든 우라늄 농축 활동과 재처리 활동 중단을 요구하는 결의를 채택하였다. 이때부터 EU 차원에서도 이란 핵문제에 대한 우려를 표명하기 시작했으며, 영국, 프랑스, 독일(이하, "E3"라 한다)은 이란 핵문제에 직접

26) 황수환, 김석진, 서보혁, 권재범, 도경옥, 『미국의 경제 제재 정책: 2차 제재 방식을 중심으로』(통일연구원, 2023), p. 34.

적으로 관여하여 이란과 일정한 합의(2003년 '테헤란 선언', 2004년 '파리 합의')를 도출하였다. 그러나 이후 이란은 우라늄 변환 재개 등 IAEA 이사회 결의와 E3와의 합의에 반하는 조치를 취하였다. 이에 따라 2005년 9월 E3는 이란과의 협상을 중단했으며, 2006년 2월 IAEA 이사회는 이란 핵문제를 UN 안전보장이사회에 회부하기로 결정하였다.

안전보장이사회는 2006년 7월 결의 제1696호를 채택하여 이란이 2006년 8월 21일까지 우라늄 농축 활동과 재처리 활동 중단하지 않을 때는 UN 헌장 제7장 제41조에 따른 적절한 조치가 채택될 수 있다고 경고하였다.[27] 이란이 이 결의를 이행하지 않자, 안전보장이사회는 2006년 12월 이란에 대한 첫 제재 결의로 제1737호를 채택하였다.[28] 이 결의를 통해 제재위원회가 설치되었다. 이후 안전보장이사회는 2007년 3월 결의 제1747호 채택과 2008년 3월 결의 제1803호 채택을 통해 제재 조치를 추가하였다.[29] 이 기간 동안 미국, 중국, 러시아, 영국, 프랑스, 독일, 그리고 EU 외교안보정책고위대표(이하 "E3/EU+3"라 한다)는 이란의 핵 프로그램 포기를 유도하기 위한 인센티브를 포함한 협상안을 이란에 제시하였으나, 실질적인 논의는 이루어지지 못하였다. 2009년 1월 버락 오바마 대통령이 취임하면서 미국은 협상과 외교를 통한 평화 구축 기조 하에 미국과 이란의 관계의 '새로운 시작'을 제안하고, E3/EU+3 교섭에 대한 적극적인 관여 의사를 밝혔다. 하지만 계속해서 이란이 핵 관련 국제의무를 준수하지 않자, 2010년 6월 미국과 EU의 주도로 여러 제재 조치를 담은 안전보장이사회 결의 제1929호가 채택되었다.[30] 이 결의를 통해 제재위원회의 업무 등을 지원하기 위한 전문가패널(Panel of Experts)이 설치되었다. 이처럼 2006년부터 2010년까지 UN 차원에서 여러 차례 대이란 제재 결의가 채택되었으나, 중국과 러시아는 이란과의 경제적·정치적 관계를 고려해 강력한 제재에 대해서는 신중한 입장을 고수하였다.

UN 제재가 미흡하다고 판단한 미국은 2010년 7월 「포괄적 이란 제재법(Comprehensive Iran Sanction, Accountability and Divestment Act)」을 제정하여 「이란 제재법」의 적용 범위를 확대하고 이란과 일정한 거래를 행한 외국 금융기관의 미국 금융시스템 접근을 제한하는 등 대이란 제재를 한층 강화하였다. 오바마 행정부는

27) UN Doc. S/RES/1696 (2006).
28) UN Doc. S/RES/1737 (2006).
29) UN Doc. S/RES/1747 (2007); UN Doc. S/RES/1803 (2008).
30) UN Doc. S/RES/1929 (2010).

이 법에 근거하여 싱가포르의 Tanker Pacific, 이스라엘의 Ofer Brothers Group, 베네수엘라의 Petroleos de Venezuela, 중국의 Bank of Kunlun, 이라크의 Elaf Islamic Bank 등 외국의 여러 기업과 은행에 대해 2차 제재에 해당하는 조치를 시행하였다.[31] EU도 2010년부터 이란에 대한 일방적 제재에 나섰다. EU의 모든 새로운 제재는 ⅰ) 공동외교안보정책의 일환으로서 만장일치로 채택된 이사회 결정(Council Decision), ⅱ) 집행위원회 및 외교안보정책고위대표의 공동제안에 기초하여 다수결로 채택된 이사회 규칙(Council Regulation)이라는 2개의 법적 조치를 필요로 한다. EU는 2010년에 이사회 결정 2010/413/CFSP와 이사회 규칙 961/2010을 채택하고 이중용도 품목에 대한 수출 금지, 이란의 석유 및 가스 산업 투자 금지 등의 조치를 시행하였다. 2011년 11월 이란의 핵 개발에 대한 IAEA 보고서가 발표되자, EU는 2012년에 이사회 결정 2012/35/CFSP와 이사회 규칙 267/2012을 채택하여 이란산 원유·석유제품·석유화학제품의 수입·구매·운송 금지 조치를 추가하는 등 대이란 제재를 강화하였다. 미국과 EU는 안전보장이사회 결의 제1929호의 전문과 본문의 여러 항(8항, 12항, 22항)에서 모든 국가들은 이란 핵 프로그램에 기여할 수 있는 거래에 대해 "경계심을 가질 것(exercise vigilance)"이라고 한 점을 보다 광범위하고 강력한 조치를 적용하는 근거로 삼았다.[32] 이에 대해 러시아와 중국은 UN 안전보장이사회 제재는 적법한 국제제재의 기초 또는 하한(base or floor)이 아니라 한계 또는 상한(limit or ceiling)이라고 주장하며 근본적인 시각 차이를 드러냈다.[33]

이란 핵문제와 관련하여 1990년대 중반부터 2010년대 초반까지, 즉 2015년 이란 핵합의 타결 전까지 이루어진 국제사회의 대이란 제재를 표로 정리하면 다음과 같다.

---

31) 황수환, 김석진, 서보혁, 권재범, 도경옥, *supra* note 26, p. 48.

32) 도경옥, 심상민, 안준형, 이동은, 『비핵화 합의와 이행의 법·제도적 문제: 주요 비핵화 사례를 중심으로』(통일연구원, 2021), pp. 175-176.

33) Thomas J. Biersteker et al.(eds.), *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action* (Cambridge University Press, 2016), p. 272.

표-1 이란 핵문제에 대한 국제사회의 제재

시기	국제사회의 대응	내용
1995년 3월	미국, 제재 관련 일반법에 근거하여 대이란 제재 실시	• 「국가비상경제권한법」, 「국가비상사태법」에 따라 행정명령 제12957호, 행정명령 제12969호 발령 * 행정명령 제12957호: 이란과 관련된 국가비상사태 선포, 미국인(미국 시민·영주권자, 미국법에 따라 설립된 기업, 미국 내에서 활동하는 외국의 개인·기업)의 석유자원개발 관련 거래 금지
1996년 8월	미국, 「이란-리비아 제재법」 제정, 대이란 제재 강화 (2006년 「이란 제재법」으로 법률명 변경)	• 이란의 에너지 부문에 연 2천만 달러 이상 투자한 자에 대해서는 다음 중 2가지 이상의 제재 조치를 받도록 규정: (ⅰ) 미국 수출입은행의 해당 기업에 대한 대출·신용공여·보증 금지; (ii) 해당 기업에 대한 군사적 기술 이전 금지; (iii) 미국 은행의 해당 기업에 대한 연 1천만 달러 이상의 대출 금지; (iv) 위반 기업이 금융기관일 경우 미국 국채전문딜러 자격 금지 및 해당 기관에 미국 정부 재정자금 예치 금지; (v) 해당 기업과 미국 정부 물품조달계약 금지; (vi) 해당 기업의 대미 수출 제한
2005년 9월	IAEA, 이란 핵문제 UN 안보리 회부	• 이란이 우라늄 변환 재개 등 IAEA 이사회의 결의, E3와의 합의에 반하는 조치를 취함에 따라, IAEA 이사회는 이란 핵문제를 UN 안보리에 회부하기로 결정
2006년 7월	UN 안전보장이사회, 결의 제1696호 채택	• 모든 우라늄 농축 활동과 재처리 활동 중단을 촉구하고, 불이행 시 UN 헌장 제7장 제41조에 따른 적절한 조치가 채택될 수 있음을 경고
2006년 12월	UN 안전보장이사회, 결의 제1737호 채택	• 이란에 대한 안보리의 첫 제재 결의로, NSG(Part Ⅰ 품목) 및 MTCR 통제물품 수출금지, 핵활동 관련 기관 및 개인에 대한 자산동결 등의 조치 규정 • 제재위원회 설치
2007년 3월	UN 안전보장이사회, 결의 제1747호 채택	• 이란에 대한 재래식 무기 판매·이전 금지, 인도적 개발 목적 외의 이란에 대한 신규재정지원 금지 등의 조치 추가
2008년 3월	UN 안전보장이사회, 결의 제1803호 채택	• 핵, 미사일 관련 수출금지 대상 확대(NSG Part Ⅱ 품목 및 무인항공기), 이란과 교역을 위한 수출신용/보험 제공 등 신규재정지원 시 주의, 자국 내 이란 은행 활동에 유의 등의 조치 추가
2010년 6월	UN 안전보장이사회, 결의 제1929호 채택	• 이란의 우라늄 채광 등 통제 물품·기술 생산 및 관련 해외투자 금지, 대이란 재래식 무기 판매·이전 금지, 제재 대상자의 입국·경유 금지, 이란행·발 모든 화물에

시기	국제사회의 대응	내용
		대한 검색 및 금지 품목 적발 시 압류·처분, 회원국 내 이란 은행 신규 지점·자회사 설치 금지, 이란 내 회원국 은행 자회사 개소 금지, 핵·미사일 관련 금융서비스 제공 방지 등의 조치 추가 • 제재위원회 지원을 위한 전문가패널 설치
2010년 7월	미국, 「포괄적 이란 제재법」 제정	• 제재 대상자에 이란의 에너지 부문 발전 혹은 정유제품 수입에 기여하는 물품·서비스·기술·정보를 1회 1백만 달러 또는 연 5백만 달러 이상 판매·대여·제공한 자와 정유제품을 이란에 1회 1백만 달러 이상 또는 연 5백만 달러 이상 판매·제공한 자를 추가하고, 「이란 제재법」상 제재 조치와 다음의 신설된 제재 조치를 합한 9가지 제재 조치 중 3가지 이상의 제재 조치를 받도록 규정: (ⅰ) 미국 관할권 내에서 해당 기업의 외환거래 금지; (ii) 미국 관할권 내에서 해당 기업의 은행시스템 이용 금지; (iii) 미국 관할권 내에서 해당 기업의 자산거래 금지
2010년 7월	EU, 대이란 제재 실시	• 이중용도 품목에 대한 수출 금지 • 이란의 석유 및 가스 산업에 대한 투자 금지
2012년 1월	EU, 대이란 제재 강화	• 이란산 원유·석유제품·석유화학제품의 수입·구매·운송 금지, 이에 대한 재정지원과 보험·재보험 금지

출처: UN 안전보장이사회 결의, 미국과 EU 법령을 바탕으로 필자 정리.

이란에 대한 국제사회의 강도 높은 제재는 강력한 경제적 효과를 발휘하였다. 특히 이란에 대한 미국의 2차 제재는 국제사회의 경제제재를 선도해 이란 경제에 큰 피해를 입혔다.[34] 제재로 인한 경제적 타격은 높은 인플레이션, 상품가격 및 에너지 비용의 급격한 상승, 실업률 증가, 의약품을 포함한 생필품 공급부족 현상을 유발하여 주민들에게도 극심한 고통을 주었다.[35] 이에 이란 국민의 불만은 극에 달하였고, 2013년 6월 대선에서 국제사회와의 대화를 공약으로 내건 온건파 하산 로하니 후보가 대통령으로 당선되었다. 이후 이란과 E3/EU+3 간 협상이 급진전하였다. 협상의 결과로 2015년 7월 14일 이란의 핵활동 제한과 UN·EU·미국의 제재 해제를 내용으로 하는 '포괄적 공동행동계획(Joint Comprehensive Plan of Actions)'(이하 "JCPOA"라 한다)이 채

34) 황수환, 김석진, 서보혁, 권재범, 도경옥, *supra* note 26, p. 143.

35) 도경옥·백상미, 『제재 국면에서의 주민의 인권』 (통일연구원, 2018), pp. 108-111.

택되었고,[36] 2015년 7월 20일, JCPOA를 승인하는 UN 안전보장이사회 결의 제2231호가 채택되었다.[37] 2015년 이란 핵합의는 여러 중요한 합의사항을 포함하였는데, 그중에서도 이란에 의한 합의의 중대한 불이행 시 UN 제재를 복원할 수 있도록 한 이른바 '스냅백(snap-back)' 방식의 도입이 큰 관심을 불러일으켰다.

2016년 1월 16일, IAEA가 이란의 초기 조치 이행을 확인함에 따라 미국 및 EU의 이란 핵 관련 제재가 해제되고, UN의 대이란 제재 결의도 일괄 종료되었다. 그러나 대선 후보 시절부터 이란 핵합의를 강하게 비판했던 트럼프 대통령은 2018년 5월 미국의 JCPOA 탈퇴를 선언하였다. 그리고 2018년 11월 미국의 대이란 제재 조치가 전면적으로 재개되었다. 이란은 미국의 결정에 반발하여 JCPOA 불이행 조치를 단계적으로 취하다가 2020년 1월 5일 JCPOA 이행 중단을 선언하였다. 그러나 다른 JCPOA 참가국들은 JCPOA를 여전히 유효한 것으로 인식하여, EU의 제재 해제는 그대로 유지되었고, UN 안전보장이사회의 제재 해제도 그대로 유지되었다. 이러한 상황에서 일방적 제재를 통해 다자적 효과를 내고자 한 미국은 행정명령 제13846호을 통해 이란의 에너지, 석유, 석유화학, 해운 및 은행 부문에 대해 2차 제재를 재부과하였다. 그리고 2019년과 2020년에는 이란의 금속, 건설, 광업, 제조 및 섬유 부문으로 2차 제재를 확대하였다. 미국의 이러한 조치에 EU 국가들은 강하게 반발하였다. 다만, 유럽의 기업들이 대체로 미국의 대이란 제재를 잘 준수하였기 때문에 유럽 기업에 대한 2차 제재 조치는 거의 시행되지 않았다.[38] 2021년 출범한 바이든 정부는 이란 핵합의 복원을 중동 정책의 핵심 기조로 설정하고, 이란 핵합의 복원 협상을 진행하였다. 그러나 미국과 이란 간 입장 차이가 커 여러 차례 협상이 중단되는 등 난항을 겪고 있다.

요컨대, 이란에 대한 핵 비확산 제재는 미국의 일방적 제재에서 시작해 UN 제재로 나아갔으며, 중국과 러시아의 반대로 UN 차원에서 강력한 제재가 이루어지지 못하자 미국, EU 등이 UN 제재 범위를 넘어서는 제재를 시행한 경우이다. 특히 미국은 2010년부터 2차 제재의 적용을 본격화하였다. 이 시기 이루어진 미국과 EU의 제재는 국제법상 적법성과 정당성 논란을 일으키고 외교적 갈등을 초래했지만, 이란 경제에 큰 타격을

36) "Communication dated 24 July 2015 received from China, France, Germany, the Russian Federation, the United Kingdom, the United States of America (the E3/EU+3) and the Islamic Republic of Iran concerning the text of the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)," INFCIRC/887 (2015).

37) UN Doc. S/RES/2231 (2015).

38) 황수환, 김석진, 서보혁, 권재범, 도경옥, *supra* note 26, p. 49.

가함으로써 이란을 협상 테이블로 끌어내는 데 중요한 역할을 하였다. 2015년 이란 핵합의 타결에 따라 이란에 대한 제재는 종료되었다. 그러나 2018년 미국의 JCPOA 탈퇴 이후 미국은 이란에 대한 제재를 재개하였다. EU의 대이란 제재와 UN의 대이란 제재는 해제된 상태로 유지되고 있다. 이에 미국은 2차 제재를 재부과하고 확대함으로써 유럽 국가들을 비롯한 제3국의 개인과 기업에 압박을 가하고 있다.

2. 북한에 대한 제재

북한의 핵무기 개발은 1980년대부터 본격 추진된 것으로 알려져 있다.[39] 북한은 1980년대 초 원자력발전소 건립 계획을 세우고 소련으로부터 경수로를 도입하기로 하였다. 소련은 경수로 공급 조건의 일환으로 북한의 NPT 가입을 요구하였고, 이에 따라 북한은 1985년 12월 NPT에 가입하였다.[40] 북한은 NPT에 가입하면서 IAEA에 영변 원자로를 포함한 핵시설의 존재를 통보했으나, 1989년 9월 프랑스의 상업위성이 찍은 영변 비밀 핵시설이 공개되면서 북핵 문제가 국제 이슈로 등장하였다. NPT는 가입 후 18개월 이내에 IAEA와 전면안전조치협정을 체결하도록 하고 있지만, 북한은 1992년이 되어서야 IAEA와 전면안전조치협정을 체결하였다. 그런데 이 협정에 따라 북한이 IAEA에 제출한 최초보고서에서 북한이 신고한 플루토늄의 양과 실제로 확인된 플루토늄의 양이 일치하지 않는 것으로 나타나자, IAEA는 북한에 대한 특별사찰을 요구하였다. 북한이 이러한 요구에 반발하여 1993년 3월 NPT 탈퇴 선언으로 응수하면서 제1차 북핵 위기가 발발하였다. 1993년 5월, UN 안전보장이사회는 결의 제825호를 채택하여 북한에 대해 NPT 탈퇴 선언 재고와 IAEA 안전조치협정 이행을 촉구하였다. 이후 북미 고위급 회담의 결과로 북한은 일단 NPT 탈퇴 선언의 효력을 정지하기로 하였다. 그리고 1994년 10월 북한이 핵시설을 동결하면 미국이 북한에 중유를 제공하고 경수로를 건설

39) 김보미, 『북한의 핵개발 전략 변화: 냉전기에서 핵무력 완성기까지』 (국가안보전략연구원, 2021), p. 38.

40) 이에 대해 당시 미국 CIA는 북한이 NPT에 가입한 이유는 소련으로부터 핵프로그램과 군사적·경제적 지원을 받기 위한 것이었으며, 소련은 북한을 국제 비확산 체제에 참여시킴으로써 미국이 이스라엘, 남아프리카공화국, 파키스탄과도 유사한 진전을 이루도록 압박하려 한 것이었다고 판단하였다. CIA, “North Korea-USSR: Implications of NTP Accession,” March 18, 1986, EA M 86-20014X, https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP86T01017R000605680001-5.pdf (검색일: 2024. 11. 15.).

해 준다는 내용의 제네바 기본합의(General Agreed Framework)가 체결되면서 1차 북핵 위기는 일단락되었다.

그러나 기대와는 달리 제네바 기본합의는 순조롭게 이행되지 않았다. IAEA 사찰에 대한 북한의 비협조와 1990년대 후반 일련의 사건들로 인한 남북관계의 긴장 고조로 경수로 사업은 원만히 진행되지 못하였다. 2002년 1월 부시 대통령이 첫 국정연설에서 북한을 이란, 이라크와 함께 '악의 축(axis of evil)'으로 규정하고 선제타격 가능성까지 시사하면서 북미 관계는 악화되었다. 2002년 10월 미국 협상단이 평양을 방문하여 고농축우라늄(HEU) 개발 의혹을 제기하고 북한이 이를 시인하면서 2차 북핵 위기가 발발하였다. 2002년 11월 한반도 에너지 개발기구(Korean Peninsula Energy Development Organization, KEDO) 집행이사회는 북한의 의무 위반을 이유로 중유 공급 중단을 결정하였다. 이에 대응하여 2002년 12월 북한은 동결된 핵시설 재가동을 공표하고 IAEA 사찰관들을 추방하였으며, 2003년 1월 NPT 탈퇴를 선언하였다. 2003년 8월 북핵 문제 해결을 위해 한국, 북한, 미국, 일본, 중국, 러시아가 참여하는 6자회담이 시작되었다. 여러 차례 회담이 진행되고 '9·19 공동성명'(2005), '2·13 합의'(2007), '10·3 합의'(2007) 등이 도출되었으나, 2007년 10월 제6차 회의 2단계 회담을 끝으로 6자회담은 중단되었다.

2005년 9·19 공동성명의 이행 과정에서 북미 간 이견으로 인해 북핵 문제 해결은 교착상태에 빠지게 되었고, 이러한 상태가 장기화되자 북한은 2006년 7월 장거리 미사일(대포동 2호)을 발사하였다. UN 안전보장이사회는 결의 제1695호를 채택하여 북한에 탄도미사일 프로그램 관련 활동 중단을 요구하고, 미사일 및 관련 품목·물자·물품·기술의 대북 수출입 시 각국의 주의를 요청하였다.[41] 결의 제1695호는 북한의 장거리 미사일 발사에 대응한 최초의 결의이지만, UN 헌장 제7장이 원용되지는 않았으므로 직접적인 제재 결의라고 보기는 어렵다.

2006년 10월 북한은 첫 핵실험을 감행하였고, 안전보장이사회는 곧바로 결의 제1718호를 채택하였다.[42] 결의 제1718호는 UN 헌장 제7장이 원용된 최초의 안전보장이사회 대북 제재 결의로, 이 결의를 통해 제재위원회가 설치되었다. 그리고 북한은 2009년 4월 장거리 미사일을 발사한 데 이어 5월에는 2차 핵실험을 실시하였다. 이에 대응하여 안전보장이사회는 결의 제1874호를 채택하였고, 이 결의를 통해 제재위원회의 업무

41) UN Doc. S/RES/1695 (2006).
42) UN Doc. S/RES/1718 (2006).

등을 지원하기 위한 전문가패널이 설치되었다.[43] 2012년 12월 북한은 또다시 장거리 미사일(은하 3호)을 발사하였고, 안전보장이사회는 2013년 1월 결의 제2087호를 채택하였다.[44] 2월에는 북한이 3차 핵실험을 감행하였고, 3월에 안전보장이사회는 결의 제2094호를 채택하였다.[45] 2016년과 2017년에는 북한의 핵실험과 탄도미사일 발사가 집중되었다. 북한은 2016년 1월 4차 핵실험에 이어 2월 장거리 미사일(광명성호)을 발사하였고, 이에 대응하여 안전보장이사회는 결의 제2270호를 채택하였다.[46] 9월에 북한은 또다시 5차 핵실험을 실시하였고, 11월에 안전보장이사회는 결의 제2321호를 채택하였다.[47] 그리고 이때부터 북한의 탄도미사일 발사가 여러 차례 계속되었고, 2017년 6월 안전보장이사회는 결의 제2356호를 채택하였다.[48] 7월에는 북한이 ICBM급 미사일을 발사하였고, 이와 관련하여 안전보장이사회 결의 제2371호가 채택되었다.[49] 2017년 9월 북한은 6차 핵실험을 실시하였고, 곧바로 안전보장이사회는 결의 제2375호를 채택하였다.[50] 같은 해 11월 북한은 탄도미사일을 발사하였고, 안전보장이사회는 결의 제2397호를 채택하였다.[51] 이처럼 현재까지 안전보장이사회의 대북 제재 결의는 총 10차례 채택되었으며, 그 범위와 강도가 점차 강화·확대되었다. 2006년부터 2013년 사이에 채택된 결의들은 핵 및 탄도미사일 관련 품목과 기타 군수물자 거래에 초점을 맞추었으므로 북한 경제에 큰 영향을 주지 못하였다. 그러나 2016년과 2017년에 채택된 결의들에서는 북한 경제와 민생에 실질적인 타격을 줄 수 있는 조치들이 대폭 추가되었다.

한편, 북핵 문제와 관련하여 개별국가 차원에서도 국내법령에 근거하여 여러 제재 조치가 시행되었다. 미국, EU, 한국, 일본 등이 대표적인 예인데, 여기에서는 북한에 대한 강력한 제재를 주도하고 있는 미국의 경우를 살펴보고자 한다. 2008년 6월 부시 대통령은 제재 관련 일반법에 근거하여 행정명령 제13466호를 발령하여 "한반도에서

43) UN Doc. S/RES/1874 (2009).
44) UN Doc. S/RES/2087 (2013).
45) UN Doc. S/RES/2094 (2013).
46) UN Doc. S/RES/2270 (2016).
47) UN Doc. S/RES/2321 (2016).
48) UN Doc. S/RES/2356 (2017).
49) UN Doc. S/RES/2371 (2017).
50) UN Doc. S/RES/2375 (2017).
51) UN Doc. S/RES/2397 (2017).

무기용 분열성 물질의 존재와 확산 위험이 미국의 국가안보와 외교정책에 대해 이례적이며 특별한 위협을 구성한다고 판단하며 이에 대처하기 위해 국가비상사태를 선포한다"고 밝히고, 제재 조치를 부과하였다. 이후 2010년 8월 행정명령 제13551호, 2011년 4월 행정명령 제13570호, 2015년 6월 행정명령 제13687호, 2016년 3월 제13722호, 2017년 9월 제13810호를 통해 국가비상사태의 범위를 확대하고 제재 조치를 추가하였다. 이 행정명령들은 UN 안전보장이사회 대북 제재 결의를 이행하기 위한 것이기도 하였다. 미국은 북한의 4차 핵실험 직후인 2016년 2월 북한만을 대상으로 하는 특별법인 「북한 제재 및 정책 강화법(North Korean Sanctions and Policy Enhancement Act)」을 제정하였다. 이 법은 북한의 핵무기 개발, WMD 확산, 인권 침해, 사이버 공격, 자금세탁·화폐위조·마약거래 등에 관여한 자에 대한 제재를 강화하였으며, 이 법을 통해 2차 제재가 이루어질 수 있는 근거를 마련하였다. 그리고 이후 발령된 행정명령 제13722호와 행정명령 제13810호에는 2차 제재에 관한 내용이 포함되었다. 「북한 제재 및 정책 강화법」은 2017년 8월 「제재를 통한 미국의 적국 대응법(The Countering America's Adversaries Through Sanctions Act)」에 의해 한 차례 개정되었으며,[52] 2019년 12월 「2020 국방수권법(The National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020)」을 통해 또 한 차례 개정되었다.[53] 이러한 개정을 통해 2차 제재를 취할 수 있는 범위가 확대되었다. 특히 「2020 국방수권법」을 통한 개정 시에는 북한과 일정한 거래를 한 외국 금융기관의 미국 금융시스템 접근을 제한하는 규정이 추가되었다. 이처럼 미국은 북한에 대한 제재와 관련하여 2차 제재를 가할 수 있는 법령상 근거를 마련해 놓았지만, 중국 등 제3국의 개인·기업에 대한 2차 제재를 적극적으로 시행하지는 않았다. 상기 법령에서의 2차 제재 규정은 미국이 북핵 문제를 얼마나 중시하는지 그리고 얼마나 단호히 제재할 의지를 갖고 있는지를 보여줌으로써, 중국 정부가 이에 상응하는 관심을 기울일 것을 촉구하고, 좀 더 강력한 UN 제재에 대한 중국의 동의를 끌어내고자 하는 의도가 컸다고 할 수 있다.[54]

---

52) 이 법은 이란, 러시아, 북한에 대한 제재를 강화하기 위해 마련된 것으로, 북한과 관련된 사항은 「제재를 통한 미국의 적국 대응법」 제3편에 규정되어 있다. 「제재를 통한 미국의 적국 대응법」 Sec. 301에서는 이 제3편을 "「북한 차단 및 제재 현대화법(The Korean Interdiction and Modernization of Sanctions Act)」"으로 인용할 수 있다고 하고 있다.

53) 북한과 관련된 사항은 「2020 국방수권법」 제71편에 규정되어 있다. 「2020 국방수권법」 Sec. 7101에서는 이 제71편을 "「오토 웜비어 북한 제재 및 집행법(The Otto Warmbier North Korea Nuclear Sanctions and Enforcement Act)」"으로 인용할 수 있다고 하고 있다.

54) 황수환, 김석진, 서보혁, 권재범, 도경옥, *supra* note 26, p. 153.

북한 핵문제와 관련하여 2000년대 중반부터 비교적 최근까지 이루어진 국제사회의 대북 제재를 표로 정리하면 다음과 같다.

표-2 북한 핵문제에 대한 국제사회의 제재

시기	국제사회의 대응	내용
2006년 10월	UN 안전보장이사회, 결의 제1718호 채택 * 북한 1차 핵실험 관련	• UN 헌장 제7장이 원용된 첫 대북 제재 결의로, WMD 관련 물자 및 주요 재래식 무기 금수, 제재 대상자에 대한 자산동결 및 여행금지 등의 조치 규정 • 제재위원회 설치
2008년 6월	미국, 제재 관련 일반법에 근거하여 대북한 제재 실시	• 「국가비상경제권한법」, 「국가비상사태법」에 따라 행정명령 제13466호 발령 * 행정명령 제13466호: 북한과 관련된 국가비상사태 선포, 북한 정부와 이와 연계된 개인 및 단체 자산 동결, 북한과의 특정 거래 및 경제 활동 금지
2009년 6월	UN 안전보장이사회, 결의 제1874호 채택 * 북한 2차 핵실험 관련	• 소형무기 및 관련 물품 수입을 제외한 전면 무기 금수, WMD·미사일 프로그램에 기여 가능한 금융서비스 제공 금지 등의 조치 추가 • 제재위원회 지원을 위한 전문가패널 설치
2013년 1월	UN 안전보장이사회, 결의 제2087호 채택 * 북한 은하 3호 발사 관련	• 군사전용 의혹 물자에 대해 수출통제('catch-all') 적용, 북한 금융기관 관련 모든 활동에 대한 감시 강화 촉구 등의 조치 추가
2013년 3월	UN 안전보장이사회, 결의 제2094호 채택 * 북한 3차 핵실험 관련	• 핵·미사일 관련 금수품목 확대, 금수 대상 사치품 품목 구체화, 결의 위반 북한 은행의 해외 신규 활동 금지 등의 조치 추가
2016년 2월	미국, 「북한 제재 및 정책 강화법」 제정	• 북한의 WMD 및 그 운반체계의 개발·생산·소유에 사용되는 상품·서비스·기술 수출입, 북한의 WMD 제조·사용 등과 관련한 지원 제공 및 중요한 금융거래, 북한의 WMD 관련 사용을 위해 귀금속·흑연·금속·알루미늄·철강·석탄·소프트웨어 판매·제공·이전 등의 행위를 의무적 지정 사유로 명시하고, 그러한 행위를 한 개인 또는 기업에 대한 자산동결 규정
2016년 3월	UN 안전보장이사회, 결의 제2270호 채택 * 북한 4차 핵실험 관련	• 북한의 소형무기 수입 금지, 북한 행·발 화물 검색 의무화, WMD 개발 연관시 북한의 석탄·철·철광석 수출 금지, 대북 항공유 판매·공급 금지, 회원국 금융기관의 북한 내 사무소·은행계좌 개설 금지 등의 조치 추가

시기	국제사회의 대응	내용
2016년 11월	UN 안전보장이사회, 결의 제2321호 채택 * 북한 5차 핵실험 관련	• 북한 석탄 수출상한선 설정, 북한의 은·구리· 니켈·아연 수출 금지, 북한과의 무역을 위해 공적·사적 금융지원 제공 금지, 북한과의 과학기술협력 금지, 회원국 내 북한 공관 인력 감축 등의 조치 추가
2017년 6월	UN 안전보장이사회, 결의 제2356호 채택 * 북한 탄도미사일발사 관련	• 제재대상 추가 지정
2017년 8월	미국, 「북한 차단 및 제재 현대화법」(「제재를 통한 미국의 적국 대응법」 제3편)을 통해 「북한 제재 및 정책 강화법」 개정	• 「북한 제재 및 정책 강화법」상의 의무적 지정 사유와 재량적 지정 사유 확대
2017년 8월	UN 안전보장이사회, 결의 제2371호 채택 * 북한 ICBM급 미사일 발사 관련	• WMD 및 재래식무기 이중용도 통제 품목 추가, 북한의 석탄·철·철광석 수출 전면 금지, 북한의 납·납광석·해산물 수출 금지, 북한 해외노동자 고용 제한, 북한과의 신규 합작사업 금지 등의 조치 추가
2017년 9월	UN 안전보장이사회, 결의 제2375호 채택 * 북한 6차 핵실험 관련	• 정제유 상한 설정, 대북 컨덴세이트·LNG 수출 금지, 북한의 섬유 수출 금지, 북한 해외노동자 허가 금지, 북한과의 모든 합작사업 금지 등의 조치 추가
2017년 12월	UN 안전보장이사회, 결의 제2397호 채택 * 북한 탄도미사일 발사 관련	• 대북 유류공급 제한 강화, 북한의 식료품·농산품·기계류·전기기기·광물·토석류·목재류·선박 수출 금지, 대북 산업용기계류·운송수단·철강·금속류 수출 금지, 회원국 내 북한 해외노동자 24개월 내 송환, 조업권 거래 금지 명확화, 영해상에서의 금지활동 연루 의심 선박 나포·검색·억류 등의 조치 추가
2019년 12월	미국, 「오토 웜비어 북한 제재 및 집행법」(「2020 국방수권법」 제71편)을 통해 「북한 제재 및 정책 강화법」 개정	• 「북한 제재 및 정책 강화법」상의 의무적 지정 사유 확대 • 북한 관련 제재 대상자로 지정된 자에게 중요한 금융서비스를 제공한 외국 금융기관에 대한 자산동결 및/또는 환거래·대리지불 계좌 제한 규정

출처: UN 안전보장이사회 결의, 미국 법령을 바탕으로 필자 정리.

UN 안전보장이사회 결의와 미국의 법령을 중심으로 이루어지고 있는 국제사회의 대북 제재는 북한의 교역, 운송, 금융, 합작사업, 해외노동자 등 대외거래의 여러 분야를 망라한 포괄적인 내용을 담고 있어 역대급으로 강도 높은 제재라는 평가를 받고 있다. 국제사회의 제재가 북한 경제에 어느 정도로 영향을 미치고 있는지 구체적으로 파악하기는 쉽지 않으나, 2016년대 이후 북한의 대외경제가 현저히 축소된 것은 사실이다. 물론

이것이 제재에 따른 결과만은 아닐 것이며, 2020년 초에 발생한 코로나19의 영향도 컸을 것이다. 일각에서는 북한이 석탄 밀수출, 정제유 밀수입, 해외노동자 파견, 해외 식당 운영, 사이버 금융범죄, 불법 무기 판매 등 다양한 방식으로 제재를 회피하고 있어, 제재가 무력화된 것이 아닌가 하는 우려도 제기된다. 하지만 북한이 제재 회피를 통해 얻고 있는 성과는 제한적이므로, 대북 제재의 효과를 무력화할 정도는 아니라는 것이 북한경제학자들의 분석이다.[55] 대북 제재가 완벽하게 집행되지는 않을지라도 상당 부분 실효적으로 작동하고 있으며, 북한 경제에 대한 타격이라는 기본 목적은 달성하고 있다는 것으로 이해할 수 있다. 문제는 미·중 및 미·러 관계가 계속 악화될 경우 '제재의 구멍'이 더 커질 수밖에 없으며, 북한이 핵 위협 강도를 높여가더라도 UN 차원의 강력한 대응이 이루어지기 어렵다는 것이다. 2022년 5월 미국이 주도한 새로운 대북 제재 결의안이 중국과 러시아의 거부권 행사로 부결된 것이나, 2024년 4월 전문가패널의 임기 연장이 러시아의 거부권 행사로 무산된 것은 이를 잘 보여준다.

요컨대, 북한에 대한 핵 비확산 제재는 UN 안전보장이사회 제재에서 시작하여 북한의 핵실험 등 도발에 따라 단계적으로 제재가 강화된 경우이다. 이 과정에서 미국을 비롯한 여러 국가의 일방적 제재가 추가되었고, 이후 UN 제재가 강화되어 회원국들에 강도 높은 의무가 부과됨에 따라 UN 제재와 일방적 제재의 내용이 수렴되었다. 한편, 미국은 북한 핵문제에 대한 대응에서도 2차 제재 방식을 사용했는데, 이 경우의 2차 제재는 중국을 압박하여 강력한 제재 조치를 안전보장이사회 결의에 포함시키려는 메시지 발신의 성격이 컸으며, 그 점에서 2차 제재가 활용된 방식이 이란 사례와는 차이가 있었다. 북한에 대한 UN 제재는 '포괄적 제재로의 회귀'라는 말이 나올 만큼 강력한 내용으로 구성되었으나, 최근 안전보장이사회 상임이사국들의 분열로 인해 대북 제재 체제가 제대로 작동하지 않는 상황이 발생하고 있다. 이러한 상황이 지속된다면, 국제사회의 대북 제재는 UN 제재에서 개별국가의 일방적 제재로 중심이 이동하고, 미국의 2차 제재가 본격화하는 등 제재 양상이 변화할 가능성이 크다.

---

55) 예컨대, 김석진, "북한의 제재 회피 실태와 그 경제적 의미," 통일연구원 Online Series, 2021. 4. 12; 홍제환, "북한의 제재 회피 활동과 그 한계: 대북제재위 전문가 패널 보고서를 중심으로," 통일연구원 Online Series, 2024. 3. 25.

Ⅳ. 핵 비확산 제재의 주요 국제법적 쟁점

1. 개별국가의 제재 관련 쟁점

(1) NPT 위반국에 대한 대응조치의 주체와 범위

핵 비확산 제재는 UN 안전보장이사회의 제재와 개별국가의 일방적 제재의 두 축으로 이루어지고 있다. 그러나 UN 안전보장이사회 상임이사국 간 핵문제에 대한 견해차로 인해 강력한 제재가 이루어지지 못하거나 제재 이행 메커니즘이 제대로 작동하지 않는 경우가 적지 않다. 이에 따라 핵 비확산 제재 체제의 경우 다른 제재 체제에 비해 개별국가의 일방적 제재의 역할이 상대적으로 큰 편이라고 할 수 있다. 앞서 살펴본 것처럼 이러한 일방적 제재는 국제법 체계에서는 '보복'이나 '대응조치'라는 개념으로 다루어진다. 비우호적이지만 적법한 행위인 보복과는 달리, 대응조치는 기본적으로 국제위법행위에 해당하나 일정한 조건과 절차를 충족할 경우 그 위법성이 조각된다. 따라서 핵 비확산과 관련된 일방적 제재에 국제위법행위를 구성하는 조치가 포함된다면, 이것이 적법한 대응조치로 인정될 수 있는가의 문제가 제기된다. 이는 제재 프로그램별로 개별적으로 판단되어야 할 것이다. 그러나 이러한 구체적인 논의에 앞서, 일반적인 쟁점으로서 NPT 위반국에 대해 어떤 국가가 대응조치를 취할 수 있는지, 그리고 그러한 조치가 어느 범위까지 허용되는지를 우선적으로 검토할 필요가 있다.

ILC 국가책임 규정은 대응조치의 주체, 조건, 절차, 제한 등 대응조치에 관한 구체적인 규정을 두고 있으며, 제49조에서는 '피해국(injured State)'만이 국제위법행위에 책임 있는 국가를 상대로 유책국의 국제위법행위를 중지시키고 이미 발생한 국제위법행위에 대한 배상을 얻어내기 위해 대응조치를 취할 수 있다고 규정하고 있다. 따라서 '피해국'의 의미에 대한 검토를 바탕으로 NPT 위반국에 대한 일방적 제재 권한 국가의 범위를 도출해 내고자 한다.[56] ILC 국가책임 규정 제42조는 '피해국'과 관련하여 다음과 같이 규정하고 있다.

---

56) 참고로, ILC 국가책임 규정은 제55조에서 "본 조항들은 국제위법행위의 존재의 요건 또는 국가의 국제책임의 내용 또는 이행이 국제법의 특별규칙에 의하여 규율되는 경우 그 범위 내에서는 적용되지 않는다"라고 하고 있어 비확산법이 국가책임법의 일반규칙의 적용이 배제되는 '특별 체제(special regimes)'를 확립하고 있다고 볼 여지는 없는가의 문제가 제기될 수 있는데, 이 문제를 심도 있게 다룬 기존의 연구들에서는 비확산 체제가 '특별 체제'에 해당한다고 보기는 어렵다는 견해를 제시하였다. 예컨대, Matthew Happold, "The 'injured state' in the case of breach of a non-proliferation

제42조 피해국에 의한 책임의 추궁
국가는 다음의 경우 피해국으로서 타국의 책임을 추궁할 수 있다.
(a) 위반된 의무가 개별적으로 그 국가를 상대로 하는 것이거나, 또는
(b) 위반된 의무가 그 국가를 포함한 국가집단 또는 국제공동체 전체를 상대로 하는 것이며, 그 의무의 위반이
(ⅰ) 그 국가에게 특별한 영향을 주거나, 또는
(ⅱ) 그 의무가 상대로 하는 모든 다른 국가들의 입장을 그 의무의 추후 이행과 관련하여 급격하게 변경하는 성질의 것인 경우.

ILC 국가책임 규정 제42조 및 제49조에 따르면, 국가는 다음의 세 가지 경우에 피해국으로서 대응조치를 취할 수 있다. 첫째, 어떤 국가가 타국에 대해 개별적으로 지고 있는 의무를 위반한 경우, 그 타국은 대응조치를 취할 수 있다. 둘째, 어떤 국가가 국가들의 집단 또는 국제공동체 전체에 대해 지고 있는 의무를 위반한 경우, 그 의무 위반에 의해 특별히 영향을 받은 국가는 대응조치를 취할 수 있다. 셋째, 어떤 국가가 국가들의 집단 또는 국제공동체 전체에 대해 지고 있는 의무를 위반한 경우, 그 의무 위반이 다른 모든 국가의 그 의무의 계속적 이행에 영향을 미치고 약화시킨다면, 다른 모든 국가는 각기 대응조치를 취할 수 있다.

ILC 국가책임 규정 제42조(b)는 '집단적 의무(collective obligations)', 즉 두 개 이상의 국가 간에 적용되는 의무로서 그 이행이 개별국가가 아닌 국가집단 또는 국제공동체 전체에 대한 의무 위반으로 인한 피해를 다루고 있다.[57] 그중에서도 제42조(b)(ⅱ)는 어느 한 국가의 의무 이행이 다른 모든 국가에 의한 동등하거나 상응하는 의무 이행의 필수조건인 경우를 다루고 있다. 이러한 의무는 흔히 '상호의존적 의무(interdependent obligations)'로 불린다.[58] ILC 국가책임 규정의 준비문서(*travaux préparatoires*) 등에 따르면, NPT를 비롯한 비확산협정은 기본적으로 상호의존적 의무를 포함하는 조약

treaty and the legal consequences of such a breach," in Daniel H. Joyner and Marco Roscini(eds.), *Non-Proliferation Law as a Special Regime* (Cambridge University Press, 2012); Sahib Singh, "Non-proliferation law and countermeasures," in Daniel H. Joyner and Marco Roscini(eds.), *Non-Proliferation Law as a Special Regime* (Cambridge University Press, 2012).

57) ILC, Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries, in Report of the International Law Commission on the Work of its Fifty-third Session, UN Doc. A/56/10 (2001), p. 118.

58) *Ibid.*

의 범주에 속한다고 할 수 있다.[59] 이에 일각에서는 NPT는 어느 한 당사국의 위반이 다른 모든 당사국에 피해를 초래하는 협정의 전형이며, 따라서 NPT에 규정된 '어떠한 의무'의 위반에 대해서도 다른 모든 당사국이 피해국으로서 대응조치를 할 수 있다는 견해가 제시되기도 하였다.[60] 그러나 이러한 접근에 대해서는 제42조(b)(ii)가 특정한 '조약'의 위반이 아닌 특정한 '의무'의 위반을 다루고 있음을 간과했다는 지적을 제기할 수 있다. 상호의존적 의무가 일반적으로 특정 체제를 수립하는 조약 하에서 발생하는 것은 사실일 수 있지만, 그러한 체제 하의 모든 의무가 본질적으로 상호의존적인 성격을 갖는 것은 아니다. ILC 국가책임 규정 주석서에서도 제42조(b)(ii)는 좁게 해석되는 것이 바람직하다고 하고 있다.[61] 따라서 일단 조약에 포함된 여러 의무 중에서 상호의존적 의무를 식별해야 하며, 상호의존적 의무에 해당하는 의무 위반에 대해 "광범위하고 집단적인 형태의 분산적 집행(broad, collective forms of decentralized enforcement)"이 허용될 수 있다.[62]

그렇다면 NPT의 경우 어떠한 의무가 상호의존적 성격을 갖는다고 보아야 하는가? 핵무기 보유 당사국의 핵 확산 금지 의무를 규정한 제1조, 핵무기 비보유 당사국의 핵 확산 금지 의무를 규정한 제2조, 검증/안전조치 의무를 규정한 제3조가 NPT의 핵심 조항이라는 점에 대해서는 별다른 이견이 없을 것이므로, 이 조항들을 중심으로 살펴보기로 한다.

> 제1조
> 핵무기보유 조약당사국은 여하한 핵무기 또는 기타의 핵폭발장치 또는 그러한 무기 또는 폭발장치에 대한 관리를 직접적으로 또는 간접적으로 어떠한 수령자에 대하여도 양도하지 않을 것을 약속하며, 또한 핵무기 비보유국이 핵무기 또는 기타의 핵폭발장치를 제조하거나 획득하며 또는 그러한 무기 또는 핵폭발 장치를 관리하는 것을 여하한 방법으로도 원조, 장려 또는 권유하지 않을 것을 약속한다.
>
> 제2조
> 핵무기 비보유 조약당사국은 여하한 핵무기 또는 기타의 핵폭발장치 또는 그러한 무기 또는 폭발

59) ILC 국가책임 규정 주석서에서는 제42조(b)(ii)의 적용범위에 해당하는 조약의 예로 군축조약, 비핵지대조약을 제시하였다.

60) N. Jansen Calamita, *supra* note 22, 1422-1428.

61) ILC, *supra* note 57, p. 119.

62) Sahib Singh, *supra* note 56, p. 212.

장치의 관리를 직접적으로 또는 간접적으로 어떠한 양도자로부터도 양도받지 않을 것과, 핵무기 또는 기타의 핵폭발장치를 제조하거나 또는 다른 방법으로 획득하지 않을 것과, 또한 핵무기 또는 기타의 핵폭발장치를 제조함에 있어서 어떠한 원조를 구하거나 또는 받지 않을 것을 약속한다.

제3조
① 핵무기 비보유 조약당사국은 원자력을, 평화적 이용으로부터 핵무기 또는 기타의 핵폭발장치로, 전용하는 것을 방지하기 위하여 본 조약에 따라 부담하는 의무이행의 검증을 위한 전속적 목적으로 국제원자력기구규정 및 동기구의 안전조치제도에 따라 국제원자력기구와 교섭하여 체결할 합의사항에 열거된 안전조치를 수락하기로 약속한다. (이하 생략)
② 본 조약 당사국은, 선원물질 또는 특수분열성 물질이 본조에 의하여 요구되고 있는 안전조치에 따르지 아니하는 한, (가) 선원물질 또는 특수분열성물질 또는 (나) 특수분열성물질의 처리사용 또는 생산을 위하여 특별히 설계되거나 또는 준비되는 장비 또는 물질을 평화적 목적을 위해서 여하한 핵무기 비보유국에 제공하지 아니하기로 약속한다.
③·④ (생략)

이 문제에 관한 기존 연구들은 NPT 제1조, 제2조, 제3조의 중요성에 대해서는 동의하면서도, 이러한 조항에 포함된 의무 중 어떤 의무를 상호의존적 의무로 볼 것인가에 대해서는 견해가 갈린다. 예를 들어, Matthew Happold는 당사국이 제1조, 제2조, 제3조를 준수하지 않을 경우 조약 체제가 약화될 수 있다는 점에서 이들 조항은 필수적인(integral) 것으로 간주되어야 하며, 따라서 제1조, 제2조, 제3조의 의무는 위반 시 다른 모든 당사국들이 위반국에 대해 책임을 물을 수 있는 성격의 의무로 분류해야 한다고 주장한다.[63] 반면, Sahib Singh는 제42조(b)(ii)가 특정 의무 위반이 조약 체제를 위태롭게 할 수 있는 경우와 같이 넓은 의미로 이해되어서는 안 되며, 특정 의무 위반이 그 자체로 다른 모든 국가의 동일한 특정 의무 이행에 영향을 미치고 약화시키는 경우로 좁게 해석되어야 한다고 주장한다.[64] 즉 한 조항 내에서도 구체적인 의무별로 상호의존적 의무 여부를 판단해야 한다는 것이다. Sahib Singh는 대량살상무기에 대한 개발, 생산, 제조, 획득, 보유, 소유, 사용, 폐기 및 양수 금지 의무는 상호의존적 의무로 인정될 수 있으나, 대량살상무기를 양도하지 않을 의무와 다른 국가의 대량살상무기 획득 또는 제조를 지원하거나 장려하거나 유도하지 않을 의무는 상호의존적 의무로 보기 어렵다고 판단하였다.[65] 그리고 검증/안전조치 의무의 경우 이러한 의무 위반이 다른 모든 국가의

63) Matthew Happold, *supra* note 56, p. 185.
64) Sahib Singh, *supra* note 56, p. 214.
65) *Ibid.*, p. 215.

검증/안전조치 의무 이행을 저해한다고 볼 수 없으므로 본질적으로 상호의존적이지 않다고 하였다.[66] 이러한 접근에 따르면, NPT상의 의무 중 핵무기 비보유 당사국의 핵무기 개발, 생산, 제조, 획득, 양수 등 실질적 비확산 의무만이 상호의존적 의무에 해당한다는 결론이 도출될 것이다. 기본적으로 이 견해가 ILC 국가책임 규정 제42조(b)(ii)의 문구와 ILC 국가책임 규정 주석서와 부합한다고 할 수 있다. 다만, 이러한 엄격한 접근은 이론과 현실 간에 상당한 간극을 만들어낼 것으로 보인다. 특히 검증/안전조치 의무에서 그러할 수 있는데, 검증/안전 의무의 빈번한 위반이나 중대한 위반은 결국 실질적 비확산 의무 위반으로 이어질 수 있다는 점에서 국가들은 대응조치를 통해 이러한 상황에 대처하려 할 가능성이 크다.

지금까지 NPT의 어느 한 당사국이 실질적 비확산 의무를 위반하였을 때 NPT의 다른 모든 당사국은 ILC 국가책임 규정 제42조(b)에 따른 '피해국'으로서 각기 대응조치를 취할 수 있음을 살펴보았다. ILC 국가책임 규정 제49조 제2항은 "대응조치는 그 조치를 취하는 국가가 유책국에 대하여 국제의무를 일시적으로 불이행하는 것으로 제한된다"라고 규정하였는데, 여기에서의 국제의무는 유책국이 위반한 의무와 상응하거나 직접적으로 연관된 의무로 한정되지 않는다.[67] 다시 말해, 대응조치를 취하는 국가는 위반된 의무와 상응하거나 직접적으로 연관된 의무 이행을 중단하는 조치, 즉 '상호적 대응조치(reciprocal countermeasures)'를 취할 수도 있고, 유책국에 대하여 부담하는 다른 국제의무의 이행을 중단하는 조치를 취할 수도 있다. 그러나 ILC 국가책임 규정 제42조(b)에 규정된 집단적 의무 위반 상황에서는 상호적 대응조치가 선택지에서 거의 제외될 것으로 보인다.[68] NPT의 맥락에서 구체적으로 살펴보면, 핵무기 비보유 당사국인 A국이 핵무기 개발 금지 의무를 위반한 경우, 다른 핵무기 비보유 당사국인 B국은 A국이 위반한 의무와 동일하거나 밀접하게 관련된 의무 이행을 중단하는 조치를 취할 수 있으며, 이러한 B국의 의무 불이행은 A국과의 관계에서는 위법성이 조각된다. 그러나 B국이 이행을 중단한 의무는 집단적 의무이므로, B국의 의무 불이행은 다른 모든 당사국과의 관계에서는 위법성이 조각되지 않는다. 즉 집단적 의무 위반에 대한 대응조치가 그 자체로 상호적 대응조치를 배제하는 것은 아니지만, B국으로서는 A국에 대응조치를 취할 권리를 행사할 것인지, 아니면 제3국들에 대해 책임을 질 것인지에 대한 정치적 결정을

66) *Ibid.*, p. 216.

67) ILC, *supra* note 57, p. 129.

68) 이에 관한 자세한 검토는 Sahib Singh, *supra* note 56, pp. 242-244.

내려야 하는데, 후자를 선택하기는 어려울 것이다.

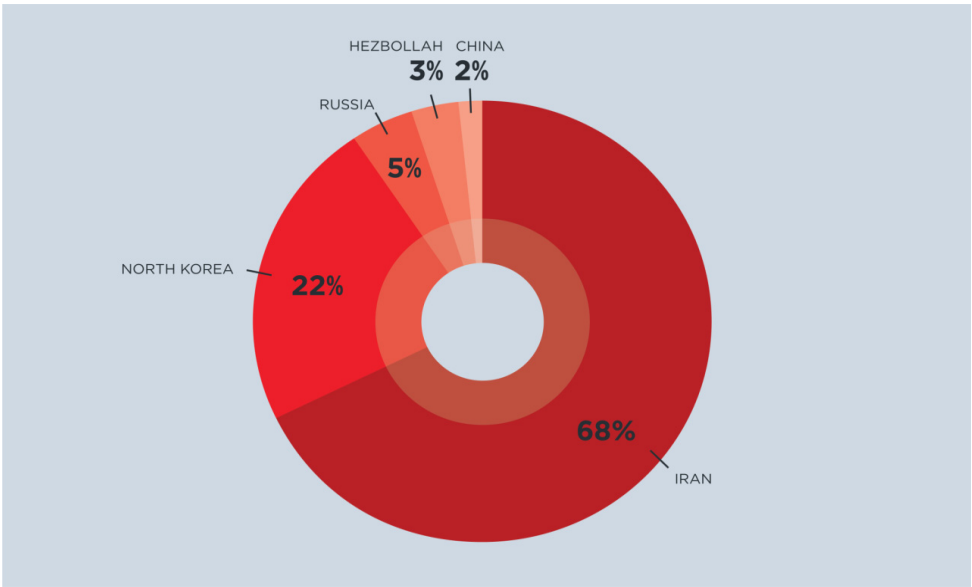
요컨대, ILC 국가책임 규정 제42조(b)(ii) 및 제49조에 따르면, NPT 당사국 중 한 국가가 핵무기 개발, 생산, 제조, 획득, 양수 금지 의무를 위반할 경우, NPT의 다른 모든 당사국은 각기 '피해국'으로서 대응조치를 취할 수 있다. 대응조치를 취하려는 국가는 위반국(유책국)에 대하여 부담하는 국제의무의 이행을 일시적으로 중단할 수 있다. 그런데 NPT의 다른 당사국이 위반국(유책국)이 위반한 의무와 상응하거나 직접적으로 연관된 의무 이행을 중단할 경우, 위반국(유책국)과의 관계에서는 위법성이 조각되지만, NPT의 여타 당사국과의 관계에서는 위법성이 조각되지 않아 책임이 발생하는 문제가 있다. 따라서 현실적으로 대응조치는 핵 비확산 분야가 아닌 다른 분야에서의 의무 이행 중단 조치로 이루어질 가능성이 크다. 참고로, 이 경우에도 ILC 국가책임 규정 제50조에 따라 무력의 위협이나 사용을 삼갈 의무, 기본적 인권의 보호 의무, 복구를 금지하는 인도적 성격의 의무, 일반국제법상의 강행규범 하의 기타 의무에 위반되는 조치는 취할 수 없는 점, 그리고 ILC 국가책임 규정 제51조에 따라 대응조치는 자국이 입은 피해에 비례하여야 한다는 점을 유념할 필요가 있다.

(2) 2차 제재 방식의 적법성 문제

미국은 핵 비확산과 관련된 일방적 제재에서 2차 제재 방식을 주요 수단으로 활용하고 있다. 2차 제재는 1차 제재의 효과를 증대시키기 위해 1차 제재의 대상자와 거래한 제3국의 개인이나 기업에 대해 제재를 가하는 것을 말한다. 2차 제재 방식은 핵 비확산 제재 맥락에서만 사용될 수 있는 것은 아니며, 모든 제재 맥락에서 사용될 수 있다. 실제로, 미국이 처음으로 2차 제재적 조치를 사용한 것은 1980년대 초 구소련 관련 제재였으며, 자국법에 2차 제재 규정을 처음 도입한 것은 1990년대 초 쿠바 관련 제재였다. 그러나 미국이 2차 제재 사용을 본격화한 것은 이란 핵문제 관련 제재와 북한 핵문제 관련 제재에서였다. 앞서 살펴본 것처럼, UN 차원의 핵 비확산 제재가 일정한 한계를 드러냈고, 이에 따라 핵 비확산 제재 체제에서 일방적 제재의 역할은 상대적으로 더 중요해졌다. NPT 당사국 중 어느 한 국가가 핵 비확산에 관한 실질적 의무를 위반한 경우, 다른 모든 당사국은 각기 대응조치를 취할 권리가 있지만, 각국이 모두 대응조치에 나서는 것은 아니며, 이를 강요할 수도 없다. 설령 일부 국가가 대응조치를 취한다고 하더라도 그것이 충분한 정도의 수준은 아닐 수 있다. 이 때문에 미국은 2차 제재 방식을

활용함으로써 자국의 핵 비확산 관련 일방적 제재가 다자적 제재와 유사한 효과를 내도록 하는 전략을 취하고 있다. 2021년에 신미국안보센터(Center for a New American Security)가 발표한 통계에 따르면, 2차 제재가 적용되는 특별지정제재대상자(Specially Designated Nationals and Blocked Persons, SDN)는 주로 이란 국적이거나 북한 국적임을 확인할 수 있다. 다만, 미국은 이란과 북한에 대해 핵문제뿐만 아니라 다양한 이유로 제재를 부과하고 있으므로, 이 통계가 핵 비확산 맥락에 한정된 2차 제재 현황을 정확히 보여주는 것은 아니다.

그림-1 2차 제재가 적용되는 특별지정제재대상자(SDN)가 속한 국가·단체



출처: Jason Bartlett and Megan Ophel, Sanctions by the Numbers: U.S. Secondary Sanctions, Center for a New American Security, August 26, 2021, p. 2.

2차 제재가 어떤 식으로 작동하는지 파악하기 위해서는 먼저 1차 제재에 대한 이해가 필요하다. 미국의 일방적 제재는 국가안보, 대외정책, 경제에 대한 이례적이며 특별한 위협이 있을 경우 국가비상사태를 선포하고, 제재 대상자(이하에서 1차 제재의 대상자를 지칭할 때에는 'primary target'을 병기함)를 지정한 후 자산 동결 및 미국인(US persons)[69]과의 거래 금지를 시행하는 형태로 이루어진다.[70] 제재 대상자(primary

69) 미국의 관련 법령들에 따르면, 제재 규정을 준수해야 하는 '미국인'은 다음과 같다.

target)와 거래하여 제재 법령을 위반한 미국인은 민형사상 책임을 질 수 있다. 이를 1차 제재라고 한다. 한편, 미국의 일부 법령은 미국인뿐만 아니라 비미국인에게도 제재 대상자(primary target)와의 거래 금지 의무를 부과하며, 이를 위반한 비미국인은 제재 대상자(이하에서 2차 제재의 대상자를 지칭할 때에는 'secondary target'을 병기함)로 지정된 후 자산 동결 및 미국인과의 거래 금지 등의 제재를 부과받게 된다.[71] 제재 대상자(secondary target)와 거래하여 제재 법령을 위반한 미국인은 민형사상 책임을 질 수 있으며, 제재 프로그램에 따라서는 제재 법령을 위반한 비미국인도 민형사상 책임을 질 수 있다. 이를 2차 제재라고 한다. 1차 제재 맥락에서 제재 대상자(primary target)로 지정된 경우이든 2차 제재 맥락에서 제재 대상자(secondary target)로 지정된 경우이든, 이들 비미국인은 궁극적으로 미국인과의 거래 제한을 받게 되어 미국의 상업·금융 시장에 대한 접근이 제한된다는 점에서 1차 제재와 2차 제재는 그것이 기술적으로 기능하는 방식은 같다고 할 수 있다.

2차 제재는 양자적 금수조치를 다자적 금수조치로 전환하는 효과를 발생시킬 뿐만 아니라, 기존의 일방적 제재 방식에서 미국기업들이 제재 대상자와 거래하지 못함에 따라 그 자리를 외국기업들이 차지하는 것을 차단하는 효과도 있으므로, 미국 정책결정자들에게 유용한 수단으로 인식된다.[72] 그러나 앞서 이란 제재 사례에서도 살펴본 바와 같이, 미국의 2차 제재 방식으로 인해 자국의 개인과 기업이 직접적인 영향을 받는 국가들은 미국의 조치에 반발해 왔다. 특히 이란이나 북한과의 거래가 많은 중국은 미국의 2차 제재에 대한 반대의 입장을 분명히 하고 있다. 신미국안보센터가 2010년부터 2021년

(ⅰ) 미국 시민
(ⅱ) 미국 영주권자
(ⅲ) 미국법에 따라 설립된 기업(해외지점(overseas branches)은 포함되나, 해외자회사(overseas subsidiaries)는 포함되지 않음)
(ⅳ) 미국 영토 내에서 활동하는 외국의 개인이나 기업(OFAC에 의해 제재 대상자로 지정된 자를 대신하여 미국 금융시스템을 통해 돈을 전달해주는 외국 금융기관이 포함됨)

70) 제재 대상자('primary target')가 특별지정제재대상자(SDN) 목록에 등재되면 미국 내에 있거나 미국인이 소유 또는 통제하는 이들의 자산이 동결되고, 미국인과 SDN 목록 등재자 간의 모든 거래가 금지된다. 제재 대상자가 비특별지정제재대상자(Non-SDN) 목록에 등재되면 미국인과 Non-SDN 목록 등재자 간의 특정 거래가 금지된다.

71) 1차 제재와 마찬가지로, 제재 대상자('secondary target')가 특별지정제재대상자(SDN) 목록에 등재되면 미국 내에 있거나 미국인이 소유 또는 통제하는 이들의 자산이 동결되고, 미국인과 SDN 목록 등재자 간의 모든 거래가 금지된다. 제재 대상자가 비특별지정제재대상자(Non-SDN) 목록에 등재되면 미국인과 Non-SDN 목록 등재자 간의 특정 거래가 금지된다.

72) 황수환, 김석진, 서보혁, 권재범, 도경옥, *supra note* 26, p. 35.

까지 미국의 2차 제재의 대상이 된 제3국의 개인과 기업을 분석한 결과, 중국의 개인과 기업이 가장 빈번하게 2차 제재의 대상이 된 것으로 나타났는데,[73] 이는 중국이 미국의 2차 제재에 민감하게 반응할 수밖에 없는 이유를 잘 보여준다. 중국은 2차 제재를 포함한 미국의 일방적 제재에 대해 여러 차례 반대 입장을 밝혔을 뿐만 아니라, 2021년에는 이에 대응하기 위해 「외국의 중국 제재 방지에 관한 법률(中华人民共和国反外国制裁法)」을 제정하였다. 이 법 제3조는 "외국 국가가 국제법과 국제관계 기본 준칙을 위반하여 각종 구실 또는 그 외국의 법률에 따라 우리나라를 억제·억압하고, 우리나라 공민·조직에 대하여 차별적인 제한 조치를 취하고, 우리나라 내정에 간섭하는 경우, 우리나라는 그에 상응하는 대응조치를 취할 권리가 있다"라고 규정하고 있다. 이 조항에 비추어 볼 때, 중국은 미국의 2차 제재 방식이 국제법에 위반된다고 보고 있는 것으로 보인다. 오늘날 2차 제재 방식에 대한 다양한 국제법적 논쟁이 있지만, WTO 체제와 같은 특별 체제에서 제기될 수 있는 논점은 제외하고, 이하에서는 일반국제법의 관점에서 2차 제재 방식의 적법성 문제를 살펴보고자 한다.

첫 번째 쟁점은 2차 제재 방식이 국내문제 불간섭 원칙과 부합하는지 여부이다. 2차 제재는 제3국의 개인과 기업에 제재를 가하는 방식이므로, 제3국 자체가 제재의 직접적인 대상은 아니지만, 이로 인해 제3국은 경제정책 및 대외정책에 있어서 간접적으로 압박을 받게 상황이 초래되기 때문이다. UN 헌장 제2조 제1항은 "국제연합은 모든 회원국의 주권평등 원칙에 기초한다"라고 함으로써 주권평등 원칙을 규정하였는데, 국가는 타국의 국내문제에 간섭해서는 안 된다는 국내문제 불간섭 원칙은 주권평등 원칙의 논리적 귀결이다.[74] 1970년 UN 총회에서 채택된 'UN 헌장에 따른 국가간의 우호관계 및 협력에 관한 국제법원칙 선언'은 국내문제 불간섭 원칙을 국제법의 기본원칙으로 열거하였으며, 국제사법재판소(ICJ)는 이 선언이 "국제관습법을 반영하고 있다"라고 언급한 바 있다.[75] '국내문제'란 국가가 타국의 간섭을 받지 않고 독자적으로 처리할 수 있는 권한을 가진 사항을 의미하며, 반드시 영토적 개념에 기반을 두지 않는다.[76] '국내문제'는 고정적·불변적인

---

73) Jason Bartlett and Megan Ophel, Sanctions by the Numbers: U.S. Secondary Sanctions, Center for a New American Security, August 26, 2021, https://www.cnas.org/publications/reports/sanctions-by-the-numbers-u-s-secondary-sanctions (검색일: 2024. 11. 15.), p. 6.

74) 김대순, *supra* note 19, p. 414.

75) ICJ, *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*, Advisory Opinion of July 2010, para. 80.

76) 정인섭, *supra* note 17, p. 173.

것은 아니며, 국제관계의 발전에 따라 유동적·가변적이다. '간섭'이란 한 국가가 자신의 의사를 다른 국가에 강제하는 행위를 의미한다.[77] 그러나 구체적으로 어느 경우가 '간섭'에 해당하는지는 논쟁적인 사안이다. 서구진영 국가들은 무력의 위협이나 행사를 일체 금지한 UN 헌장 제2조 제4항에 따라 무력적 간섭만이 금지된다고 주장하는 반면, 사회주의진영 국가들과 제3세계 국가들은 비무력적 간섭도 금지된다고 주장해 왔다.[78] 미국의 핵 비확산 관련 제재 조치는 주로 경제적 조치로 이루어져 있어 '간섭'에 해당하는지를 판단하기는 쉽지 않다. 결국 제재 맥락별로 강압(coercion)의 관점에서 구체적으로 평가될 수밖에 없을 것이다. 다만, 경제제재를 크게 무역제재와 금융제재로 나누어 보면,[79] 무역제재보다는 금융제재가 국내문제 불간섭 원칙을 위반할 가능성이 더 크다. 무역제재의 경우 제3국이 대안적인 시장을 찾는 것이 비교적 용이할 것이다.[80] 그러나 금융제재의 경우 미국 달러의 국제금융시장 내 독점적 지위로 인해 대안적인 시장이 사실상 존재하지 않으며, 따라서 금융제재로 인해 미국 금융시장 접근이 제한되면 제재 대상자(secondary target)뿐만 아니라 이들이 속한 국가(즉 제3국) 경제 전체와 주민들에게 상당한 타격이 가해질 수 있다.[81] 미국의 금융제재는 제3국의 경제정책 및 대외정책의 자율성을 크게 제한할 수 있다는 점에서 국내문제 불간섭 원칙에 위배될 소지가 크다고 평가할 수 있다.

두 번째 쟁점은 2차 제재 방식이 국가관할권 행사 원칙과 부합하는지 여부이다. 2차 제재는 미국이 자국 국경 밖에 있는 실체의 행위를 변경시키려는 목적이나 효과를 지니고 있어, 전통적 관할권을 넘어서는 역외적 성격을 띠기 때문이다. 국가관할권은 한 국가가 사람, 사건, 물건 등에 대해 행사할 수 있는 권한의 총체로, 이는 국가주권의 한 표현이자

77) *Ibid.*, p. 174.

78) 김대순, *supra* note 19, pp. 415-416.

79) 미국의 2차 제재는 2010년대 이후 무역제재에 그치지 않고, 미국 금융시스템 접근 제한, 민간 및 정부 대출·투자·보험 제한 등 다양한 조치를 포함하게 되었다. 이에 2010년대 이전의 2차 제재를 '1세대', 2010년대 이후의 2차 제재를 '2세대'로 구분하는 견해도 있다. Joy Gordon, "Extraterritoriality: Issues of Overbreadth and the Chilling Effect in the Cases of Cuba and Iran," *Harvard International Law Journal Online*, Vol. 57, 2016, pp. 2-11; Mirko Sossai, "Legality of extraterritorial sanctions", in Masahiko Asada (ed.), *Economic Sanctions in International Law and Practice* (Routledge, 2020), pp. 64-66.

80) 다만, 제3국이 제재부과국과의 교역에 대한 의존도가 매우 큰 상황이라면 제재부과국의 무역제재가 국내문제 불간섭 원칙 위반에 해당할 수 있다. Tom Ruys, *supra* note 7, p. 27.

81) 박효민, "미국의 일방 표적 제재에 대한 국제법적 평가와 구제수단," 『인권과 정의』, 제49호, 2020, pp. 129-131.

그것의 구체적인 발현형태이다.[82] 국가관할권의 이론적 기초로는 속지주의, 속인주의, 수동적 속인주의 보호주의 등이 제시되어 왔으며, 그중 가장 기본적인 근거는 속지주의와 속인주의이다. 속지주의란 국가는 자국 영토 내에서 발생한 사건에 대해 관할권을 행사할 수 있다는 원칙이다. 속인주의란 국가는 자국민이 국내외 어디에 있든 그 행동에 대해 관할권을 행사할 수 있다는 원칙이다. 앞서 살펴본 것처럼, 2차 제재는 제재 대상자(secondary target)인 비미국인과 미국인 간의 거래를 제한하여 궁극적으로 비미국인의 미국 시장에 대한 접근이 제한되도록 하는 방식인데, 여기에서 거래를 하지 않을 의무를 직접적으로 지면서 위반 시 처벌받는 대상은 기본적으로 미국인이다. 이에 일부 학자들은 2차 제재가 속지주의와 속인주의의 결합에 근거를 두고 있는 경우에는 국가관할권 행사 원칙과 부합하여 정당화될 수 있다는 견해를 제시하였다.[83] 이 같은 견해는 미국의 2차 제재가 제3국의 개인이나 기업, 보다 궁극적으로 제3국 행위에 영향을 미치려는 의도를 자국 영역 내 자국민의 행위를 규제하는 방식으로 실현하고 있다면, 국가관할권 행사 원칙에 위배되지는 않는다는 것으로 이해할 수 있다. 그러나 앞서 제재 프로그램에 따라서는 제재 법령을 위반한 비미국인에게 민형사상 책임이 발생할 수도 있다고 언급하였는데, 이 경우는 국가관할권 행사 원칙의 관점에서 문제가 될 수 있다. 미국은 다음과 같은 경우에 '미국과의 관련성(US nexus)'에 기초하여 비미국인에게 민형사상 책임을 지우고 있다: (ⅰ) 외국기업이 미국산 물품·기술·서비스를 제재 대상자(primary target)에 재수출한 경우, (ⅱ) 미국인이 소유하거나 통제하는 해외자회사[84]가 제재 대상자(primary target)와 거래한 경우, (ⅲ) 외국기업이 미국인의 제재 법규 위반을 야기한 경우(예를 들어, 외국 금융기관이 미국 달러를 사용하여 제재 대상자(primary target) 관련 거래를 처리한 경우). 이는 속지주의, 속인주의뿐만 아니라 수동적 속인주의, 보호주의 등 국가관할권의 어떤 이론적 기초로도 정당화되기 어렵다.[85]

요컨대, 미국이 핵 비확산 제재 맥락에서 주된 수단으로 활용하는 2차 제재 방식은 일방적 제재를 통해 다자적 제재와 유사한 효과를 거둘 수 있다는 점에서 UN 제재를

82) 김대순, *supra* note 19, pp. 481.

83) Jeffrey A. Meyer, "Second thoughts on Secondary Sanctions," *University of Pennsylvania Journal of International Law*, Vol. 30, No. 3, 2009, pp. 932-967; Tom Ruys and Cedric Ryngaert, "Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions," *British Yearbook of International Law*, 2020, p. 12.

84) 해외자회사는 현지 법률에 의하여 설립되며, 모회사와는 별개의 법인격을 가진 독립사업체이다.

85) Tom Ruys and Cedric Ryngaert, *supra* note 83, pp. 16-28.

보완하는 역할을 한다. 2차 제재 방식이 그 자체로 국제법에 위반된다고 볼 수는 없지만, 제재의 구체적 내용에 따라 국제법의 기본원칙과 충돌할 수 있다. 첫째, 미국이 2010년대 이후 많이 사용하는 금융제재의 경우 미국 달러의 국제금융시장에서의 독점적 지위로 인해 제3국의 경제정책 및 대외정책의 자율성을 크게 제한할 수 있어 국내문제 불간섭 원칙에 위배될 소지가 크다. 둘째, 일부 제재 법령은 미국산 물품·기술·서비스, 미국기업의 해외자회사, 미국인의 제재 법규 야기 등 '미국과의 관련성'에 기초하여 비미국인에게도 민형사상 책임을 지우는 경우가 있는데, 이는 국제법상 국가관할권 행사 원칙에 반할 수 있다. 2차 제재 방식이 국제사회에서 정당성을 확보하려면, 실효성을 유지하면서도 국제법의 기본원칙을 준수하는 방식으로 설계되고 집행되어야 할 것이다. 국제적인 제재 체제와 조화를 이루는 것도 중요하다.

2. UN의 제재 관련 쟁점

(1) 핵 비확산 제재의 이행 메커니즘

UN 안전보장이사회는 1990년대 초까지 포괄적 제재 방식(comprehensive sanctions)을 때때로 사용하였으나, 이라크 제재에서 초래된 심각한 민생피폐를 계기로 1994년부터 표적 제재 방식(targeted sanctions)만을 사용하고 있다. 표적 제재 방식은 국가의 특정 개인, 단체, 부문, 지역에 대해 선별적으로 제재 조치를 취하는 방식이다. 표적 제재 방식은 책임이 있는 자들에게 대가를 치르게 하고, 대상국의 행동이나 상황 변화에 따라 제재를 강화하거나 완화하는 등 유연하게 적용할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 표적 제재는 포괄적 제재에 비해 제재의 이행이 더 복잡하고 어려우며, 높은 수준의 기술과 전문성이 요구된다. 이에 따라 표적 제재 방식에서는 제재 이행 메커니즘의 중요성이 더욱 크다. UN 표적 제재의 이행에 관여하는 주요 행위자는 안전보장이사회, 제재위원회, 전문가패널, 사무국 등인데, 이 중 전문가패널은 UN 제재 이행 역사에서 '가장 중요한 혁신(most significant innovation)'으로 평가된다.[86] 전문가패널은 제재 이행

86) Enrico Carisch and Loraine Rickard-Martin, "Implementation of United Nations targeted sanctions," in Thomas J. Biersteker, Sue E. Eckert and Marcos Tourinho(eds.), *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action* (Cambridge University Press, 2016), p. 154.

을 감시하고 평가하기 위해 구성된 독립적인 조사팀으로, 안전보장이사회 결의에 의해 승인되고 사무총장에 의해 임명된다. 1999년 이후, 전문가패널은 제재위원회가 현장에서 일어난 상황을 파악하는 주요 수단이 되어 왔다.[87] 전문가패널은 제재 이행과 관련한 중요한 정보를 제공하고, 제재 위반 및 회피 사례를 조사하며, 제재 효과성을 높이기 위한 권고 사항을 제시한다. 오늘날 안전보장이사회의 거의 모든 제재 체제는 전문가패널을 두고 있다.

특히 핵 비확산 제재 체제의 경우에는 엄격한 모니터링과 검증, 금융 흐름 차단, 관련 물자의 수출입 통제 등 다층적인 이행 체계 구축이 필수적이다. UN 안전보장이사회는 이란 제재 체제에서 결의 제1737호(2006)를 통해 제재위원회를 설치하고, 결의 제1929호(2010)를 통해 전문가패널을 설치하였다. 그리고 북한 제재 체제에서는 결의 제1718호(2006)를 통해 제재위원회를 설치하고, 결의 제1874호(2009)를 통해 전문가패널을 설치하였다. 2015년 이란 핵합의에 따라 결의 제1737호, 결의 제1929호를 비롯한 안전보장이사회의 대이란 제재 결의는 모두 종료된 상황이다. 따라서 북한 제재 체제에서의 전문가패널에 대해 살펴보면, 안전보장이사회 결의 제1874호(2009) 26항은 다음과 같이 전문가패널의 설치와 임무를 규정하였다.[88]

> UN 사무총장에게 [제재]위원회와의 협의를 통해, 우선 1년 동안 7명의 전문가그룹을 설치하도록 하고, 이 전문가그룹이 [제재]위원회의 감독하에 다음과 같은 임무를 수행하도록 요청한다.
> (a) 제1718호에 명시된 [제재]위원회의 임무와 이 결의 26항에 명시된 [제재]위원회의 기능 수행을 조력한다.
> (b) 특히, 불이행 사례 등 제1718호와 이 결의에 따라 부과된 조치의 이행과 관련한 정보를 국가, 관련 UN 기관 및 여타 이해당사자들로부터 수집, 조사, 분석한다.
> (c) 안전보장이사회, 위원회 및 회원국들에게 조치들을 권고하며, 제1718호와 이 결의에 따라 부과된 조치의 이행을 증진하기 위한 방안을 고려한다.
> (d) 이 결의가 채택된 날로부터 90일 이내에 안전보장이사회에 중간보고서를 제출하고, 임무 종료 30일 이전에 안전보장이사회에 결과 및 권고에 관한 최종보고서를 제출한다.

87) *Ibid.*

88) UN Doc. S/RES/1874 (2009), para. 26.

상기 규정에 따라 설치된 대북 제재 전문가패널은 결의 채택을 통해 1년마다 임기가 연장되었으며, 약 15년 동안 20개의 보고서를 제출하였다.[89] 보고서를 통해 북한의 핵 및 탄도미사일 관련 활동이 공유되었고, 북한이 국제사회의 감시를 피해 금지 품목을 불법적으로 거래하는 실태가 드러났으며, 중국과 러시아를 포함한 일부 국가들이 대북 제재를 위반한 사례도 다수 보고되었다. 또한, 보고서는 2013년부터 제재의 의도치 않은 인도적 영향의 문제를 다루기 시작했으며, 2016년 이후 대북 제재가 점차 강화됨에 따라 관련 내용도 크게 확대되었다. 전문가패널은 제재의 효과성을 높이기 위한 권고뿐만 아니라, 제재로 인해 주민들에게 미치는 부정적 영향을 줄이기 위한 권고도 제시하였으며, 이러한 권고들은 실무적으로 유의미하게 반영되었다.[90]

그러나 앞서 언급한 것처럼, 러시아의 거부권 행사로 인해 2024년 4월 전문가패널의 임기 연장이 무산됨에 따라 대북 제재 전문가패널은 2024년 5월 1일부터 활동이 중단되었다.[91] 러시아는 전문가패널 임기 연장 관련 결의 문안에 전체 대북 제재 결의 내용에까지 적용되는 '일몰조항'을 넣자는 자국의 제안이 받아들여지지 않자 거부권을 행사한 것으로 전해졌다. 러시아는 '상당수 다른 안전보장이사회 결의에는 일몰조항이 붙는데 왜 북한과 관련된 것에는 없느냐'는 주장을 했다고 알려진다.[92] 그러나 러시아의 주장과는 달리 제재 결의에 일몰조항을 둔 사례는 소수에 불과하다. 이 문제는 뒤에서 자세히 살펴보기로 한다. 러시아가 거부권 행사 이유로 내세운 것은 표면적인 이유에 불과하며, 전문가패널 임기 연장을 거부한 데에는 여러 복합적인 배경이 있다는 것이 대체적인

89) https://main.un.org/securitycouncil/en/sanctions/1718/panel_experts/reports (검색일: 2024. 11. 15.).

90) 일례로, 1718 제재위원회는 2018년 8월 6일 '이행안내서 7호: 북한에 대한 인도적 지원 제공을 위한 면제 취득에 관한 가이드라인(Implementation Assistance Notice No. 7: Guidelines for Obtaining Exemptions to Deliver Humanitarian Assistance to the Democratic People's Republic of Korea)'을 마련하였고, 2020년 11월 30일 가이드라인을 개정하였는데, 개정 가이드라인은 2020년 전문가패널 보고서에서 제시된 인도주의적 면제 절차 관련 권고사항을 상당 부분 반영하였다.

91) 당시 표결에서 중국은 기권하였다. UN 헌장 제27조 제3항에 따르면, 실질적 사안에 관한 안전보장이사회의 결정은 상임이사국의 동의 투표를 포함한 9개 이사국의 찬성 투표를 필요로 하나, UN 창설 초기부터 상임이사국의 기권은 거부권 행사로 보지 않는 관행이 확립되어 있다. 상임이사국이 자신의 거부권 행사를 통해 결의 성립을 봉쇄할 수 있음에도 불구하고 기권을 선택했다는 사실은 굳이 결의 성립을 방해하지는 않겠다는 의사로 볼 수 있기 때문이다.

92) NK조선, "러 반대로… '대북제재 감시' 유엔 전문가 패널 15년 만에 첫 연장 무산," 2024. 3. 29. https://www.chosun.com/international/international_general/2024/03/28/HJXUTR5AAVD6LPYR23HPUKIDT4/ (검색일: 2024. 11. 15.).

분석이다.[93] 무엇보다 전문가패널이 보고서를 통해 최근 러시아와 북한 간의 불법적 무기거래 정황 등 러시아의 제재 위반 문제를 집중적으로 제기한 것이 부담으로 작용했을 것으로 보인다.

대북 제재 전문가패널의 활동 중단은 국제사회가 북한의 핵 문제에 효과적으로 대응할 수 있는 기반을 약화시킬 것이라는 우려를 낳고 있다. UN의 틀 안에서 대안을 마련하는 방안 중 하나로, UN 총회가 2016년 시리아 사태와 관련하여 조사메커니즘(IIIM)[94]을 설치한 것처럼 UN 총회 내에 새로운 조직을 설치하는 방안이 거론되었으나, UN 헌장상 총회의 권한에 비추어 볼 때 총회가 안전보장이사회의 제재 결의 이행을 감시하고 권고하는 역할을 수행하는 것의 적법성 문제가 제기된다. UN 헌장 제12조 제1항은 "안전보장이사회가 어떠한 분쟁 또는 사태와 관련하여 이 헌장에서 자신에게 부여된 임무를 수행하고 있는 동안, 총회는 안전보장이사회가 요청하지 않는 한 그 분쟁 또는 사태에 관하여 어떠한 권고도 하지 않는다"라고 규정하고 있다. 이에 UN의 틀 밖에서 대안을 마련하는 방안이 유력하게 검토되었고, 2024년 10월 16일 '다국적제재모니터링팀(Multilateral Sanctions Monitoring Team, MSMT)'이 출범하였다. 다국적제재모니터링팀은 UN 안전보장이사회의 대북 제재 조치의 위반을 감시하고 보고하는 다자 메커니즘으로, 참여국은 한국, 미국, 일본, 프랑스, 영국, 독일, 이탈리아, 네덜란드, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 11개국이다. 제재 위반 네트워크에 대한 많은 정보를 가진 미국을 중심으로 한 다자 협력 체계는 정보의 수집과 공유의 측면에서 전문가패널의 공백을 일정 부분 메울 수 있을 것으로 기대된다. 그러나 다국적제재모니터링팀은 UN의 권한에 따른 메커니즘이 아니므로, 참여국이 제한적일 수밖에 없으며, 객관성 및 공정성에 대한 논란에서 자유롭기 어렵다는 한계가 있다.

일부 전문가들도 이러한 점을 우려하며, 어떤 식으로든 UN과 연계된 접근의 필요성을 강조해 왔다. 대북 제재 전문가패널의 일원으로 활동한 George A. Lopez가 대표적인데, 그는 UN 사무총장이 이라크, 이란, 북한 비확산 제재 사례를 비교 검토하고 안전보장

93) 이상근, "유엔 대북제재 전문가 패널 임기 연장안 부결의 의미와 파급영향," 국가안보전략연구원 이슈브리프 531호, 2024. 3. 29.; 피터워드, "유엔 대북제재위원회 전문가 패널 종료의 배경과 평가," 세종연구소 세종포커스, 2024. 5. 22.

94) 2016년 12월 21일, UN 총회는 결의(A/71/248)를 채택하여 2011년 3월 이후 시리아아랍공화국에서 발생한 국제법상 가장 중대한 범죄에 대한 조사 및 기소를 지원하기 위해 '국제적이고 공정하며 독립적인 메커니즘(International, Impartial and Independent Mechanism)'을 설립하였다. 이 메커니즘은 일반적으로 'IIIM'이라고 불린다.

이사회에 권고하는 전문가그룹을 구성하는 방안과 UN의 '인도적 지원기관 간 상임위원회(Inter-Agency Standing Committee)'에 대북 제재의 인권적·인도적 영향에 대한 조사를 요청하는 방안을 제시하였다.[95] 이 견해에서 특히 대북 제재의 이행과 관련해 사무총장의 역할을 강조한 점이 주목된다. UN 헌장 제99조는 "사무총장은 국제 평화와 안보의 유지를 위협할 수 있다고 판단하는 어떠한 사안에 대하여도 안전보장이사회의 주의를 환기할 수 있다"라고 규정하고 있으며, 사무총장은 UN 제재의 이행에 관여하는 주요 행위자 중 하나이다. 현재와 같은 상황에서는 UN의 최고위직인 사무총장이 UN 회원국들과 기관들이 일관되고 집중된 제재 이행 노력을 기울일 수 있도록 조율하는 등 제재의 이행에서 보다 적극적 역할을 수행할 필요가 있어 보인다.

요컨대, 핵 비확산 제재 체제에서는 엄격한 모니터링과 검증, 금융 흐름 차단, 관련 물자의 수출입 통제 등 다층적인 이행 체계 구축이 필수적이며, 이행에 관여하는 주요 행위자 중에서 전문가패널의 역할은 특히 중요하다. 최근 러시아의 거부권 행사로 인해 대북 제재 전문가패널의 활동이 중단됨에 따라 UN의 틀 밖에서의 대안으로 11개국이 참여한 '다국적제재모니터링팀'이 출범하였으나, 안전보장이사회 결의에 근거한 전문가패널을 실질적으로 대체하기는 어려운 측면이 있다. 따라서 가능한 한 UN과 연계된 방향으로 대안을 모색하려는 노력이 필요할 것이다. 보다 근본적으로, 관련국들은 현재와 같은 상황이 지속될 경우 어느 쪽도 원하는 목표를 달성하지 못할 수 있음을 인식하고 상호 대화에 나서야 할 것이다.

(2) 핵 비확산 제재의 종료 방식

앞에서 살펴본 것처럼 UN 안전보장이사회는 특정 사태와 관련하여 '평화에 대한 위협'이나 '평화의 파괴'나 '침략행위'의 존재를 결정한 후, 국제 평화와 안보를 유지하거나 회복하기 위하여 제재를 부과한다. 그렇다면 이러한 제재는 언제, 어떻게 종료되는가? 이 문제는 제재의 효율성뿐만 아니라 공권력과 관련된 법원칙과도 관련이 있으나, UN 제재의 종료 정책에 대한 분석은 매우 부족한 상황이다.[96]

---

95) George A. Lopez, "With Russia's U.N. Veto, Where Do North Korea Sanctions Go From Here?," United States Institute of Peace, 2024. 7. 30, https://www.usip.org/publications/2024/07/russias-un-veto-where-do-north-korea-sanctions-go-here (검색일: 2024. 11. 15.).

96) Ktisten E Boon, Timing matters: termination policies for UN sanctions," in Larissa van den Herik(ed.), *Research Handbook on UN Sanctions and International Law* (Elgar, 2017), p. 236.

먼저 UN 제재 종료 현황을 살펴보면, 지금까지 성립된 UN 제재 체제 중 종료된 것은 총 18개이며, 구체적인 사항은 아래 표와 같다. UN 헌장에서는 제재의 종료에 관한 규정을 두고 있지 않다. 원칙적으로 내전이나 국제전의 종식과 평화 수립 등 UN 안전보장이사회가 추구하는 목표가 달성되면 제재는 종료되겠지만, 제재의 부과 결정과 마찬가지로 제재의 종료 결정 역시 상당 부분 정치적인 요소가 작용한다.

표-3 종료된 UN 제재 체제

제재 체제	제재위 설치연도	종료연도	종료 방식
Southern Rhodesia	1968년	1979년	안보리 결의 제460호에 의해 종료
South Africa	1977년	1994년	안보리 결의 제919호에 의해 종료
Haiti	1993년	1994년	안보리 결의 제944호에 의해 종료
Yugoslavia	1991년	1996년	안보리 결의 제1074호에 의해 종료
Liberia	1995년	2001년	안보리 결의 제1343호에 의해 종료
FRY/Kosovo	1998년	2001년	안보리 결의 제1367호에 의해 종료
Eritrea and Ethiopia	2000년	2001년	(제재가 1년 단위로 연장되는 방식, 제재 부과 1년 후에 자동 종료되었고 이를 안보리 의장성명이 확인)
Angola	1993년	2002년	안보리 결의 제1448호에 의해 종료
Iraq and Kuwait	1990년	2003년	안보리 결의 제1506호에 의해 종료
Libyan Arab Jamahiriya	1992년	2003년	안보리 결의 제1506호에 의해 종료
Liberia	2001년	2003년	안보리 결의 제1521호에 의해 종료
Rwanda	1994년	2008년	안보리 결의 제1823호에 의해 종료
Sierra Leone	1997년	2010년	안보리 결의 제1940호에 의해 종료
Iranian nuclear issue	2006년	2015년	안보리 결의 제2231호에 의해 종료
Côte d'Ivoire	2004년	2016년	안보리 결의 제2283호에 의해 종료
Liberia	2003년	2016년	안보리 결의 제2288호에 의해 종료
Eritrea	2009년	2018년	안보리 결의 제2444호에 의해 종료
Mali	2017년	2023년	(제재가 1년 단위로 연장되는 방식, 2023년 러시아가 말리에 대한 제재 갱신안을 거부함에 따라 2023년 8월 31일 종료)

출처: UN 안전보장이사회 제재 홈페이지(https://main.un.org/securitycouncil/en/sanctions/terminated-sanctions)를 바탕으로 필자 정리.

UN 안전보장이사회 제재의 종료 방식은 크게 세 가지 유형으로 나뉜다.[97]

첫 번째 유형은 제재 결의에 기간이나 종료에 관한 규정을 전혀 두지 않으며, 안전보장이사회가 제재 종료 결의를 채택할 때까지 제재가 계속되도록 하는 방식이다. 안전보장이사회는 Southern Rhodesia 제재 체제, South Africa 제재 체제를 비롯하여 몇몇 제재 체제에서 이 방식을 사용하였다.

두 번째 유형은 제재 결의에 일몰조항을 두는 방식이다. 즉 제재 기간을 명확하게 설정하고, 그 기간이 경과하면 제재가 자동적으로 종료되도록 하는 방식이다. 만일 제재 조치를 계속 부과해야 할 필요성이 인정된다면 안전보장이사회는 제재 연장 결의를 채택해야 한다. 안전보장이사회는 Eritrea and Ethiopia 제재 체제, Mali 제재 체제를 비롯하여 몇몇 제재 체제에서 이 방식을 사용하였으나, 사용 빈도는 가장 낮다. 통상적으로 "[제재 조치]가 12개월 동안(또는 1년 동안) 시행되며 이 기간이 끝난 후 안전보장이사회는 이 조치를 추가 기간 동안 연장할 것인지 여부를 결정한다"와 같은 문구가 사용된다.

세 번째 유형은 제재 결의에 안전보장이사회가 제재 대상의 행동에 대한 지속적 검토를 바탕으로 제재 조치의 적절성을 검토하도록 하는 내용을 포함하는 방식이다. 이 방식은 기간에 대한 명시 없이 안전보장이사회가 제재 종료 결의를 채택할 때까지 제재가 계속된다는 점에서 첫 번째 방식과 유사하다. 그러나 전문가패널 등이 제재 이행 상황을 모니터링하고 안전보장이사회를 위해 좀 더 정교한 정보를 제공한다는 점에서 진전된 모델이라고 할 수 있으며, 사용 빈도가 가장 높다. UN의 대북한 핵 비확산 제재와 대이란 핵 비확산 제재도 이 유형에 속한다. 구체적으로, 북한에 대한 첫 제재 결의인 제1718호(2006)는 "안전보장이사회는 북한의 행동을 지속적으로 검토할 것이며, 북한이 이 결의안의 조항들을 준수하는지에 따라 필요한 경우 조치의 강화, 수정, 중지, 해제를 포함하여 8항에 포함된 조치의 적절성을 검토할 준비가 되어 있음을 확인한다"라고 규정하였다.[98] 이러한 내용은 이후 채택된 대북 제재 결의들에도 포함되었다. 이란에 대한 첫 제재 결의인 제1737호(2006)의 경우에는 60일 이내에 제출되도록 한 IAEA 사무총장 보고서를 바탕으로 이란의 행동을 검토하고, 제재 조치를 중지, 종료, 강화할 것임을 확인한다고 함으로써 제재 조치의 '검토에 대한 약속'을 '이란의 이행 및 준수 상황에 관한 IAEA 사무총장 보고서'와 연계하였다. 이러한 내용은 이후 채택된 대이란

97) *Ibid.*, pp. 239-242.

98) UN Doc. S/RES/1718 (2006), para. 15.

제재 결의들에도 포함되었다.[99]

UN의 대이란 제재는 기본적으로 세 번째 유형인 지속적 검토에 따른 종료 방식을 취하였으므로 제재의 종료를 위해서는 안전보장이사회의 결의 채택이 필요하다. 그리고 위의 표에서도 알 수 있는 것처럼 2015년 이란 핵합의가 타결되면서 UN의 대이란 제재는 결의 제2231호에 의해 종료되었다. 그러나 결의 제2231호는 제재 체제 종료를 위해 채택된 여타 결의들과 확연히 구별된다. '기존의 결의들에 의해 부과된 제재 조치를 종료한다'라는 취지의 규정을 둔 여타 제재 종료 결의들과 달리 결의 제2231호는 제재의 종료를 규정하면서 동시에 제재의 복원 요건과 절차를 함께 규정하였기 때문이다. 즉 JCPOA와 UN 안전보장이사회 결의 제2231호는 IAEA가 이란의 핵 관련 초기 조치 이행을 확인하면 UN의 대이란 제재 결의가 종료되도록 하되, JCPOA 참가국이 이란에 의한 중대한 합의 불이행이 있다고 안전보장이사회에 통보할 경우 일정한 절차를 통해 기존의 UN 제재가 복원될 수 있도록 하였다. 이란 핵합의가 타결된 2015년 7월 14일 미국 오바마 대통령이 "이란이 합의를 위반하면 이 모든 제재는 즉시 다시 적용될 것이다(If Iran violates the deal, all of these sanctions will snap back into place)"[100] 라고 언급하면서, 이 방식은 흔히 스냅백 방식이라고 불린다. 이러한 새로운 방식이 도입된 것은 대이란 제재 체제가 핵 비확산 제재 체제였다는 점에 기인한다. 핵 문제가 지닌 민감성 및 복잡성, 그리고 관련국 간 깊은 상호 불신으로 인해 '제재 결의 종료와 필요시 새로운 제재 결의 채택'이라는 기존의 방식을 그대로 적용하기는 어려웠을 것이다. 결국 이란 핵협상이 타결된 데에는 스냅백 방식의 적용이 결정적으로 작용했다고 볼 수 있다.

---

99) UN Doc. S/RES/1737 (2006), para. 24. 구체적인 규정은 다음과 같다: "안전보장이사회는 상기 23항에서 언급된 [IAEA 사무총장] 보고서를 바탕으로 이란의 행동을 60일 이내에 검토하고, (a) 이란이 모든 농축 및 재처리 활동, 연구 및 개발을 포함한 활동을 IAEA에 의해 검증된 바와 같이 중단하는 동안 조치의 이행을 중단하고, (b) 이란이 안전보장이사회의 관련 결의에 따른 의무를 완전히 이행하고 IAEA 이사회가 확인한 IAEA 이사회의 요구 사항을 충족했음을 결정하는 즉시 이 결의의 3항, 4항, 5항, 6항, 7항, 10항 및 12항에 명시된 조치를 종료하며, (c) 상기 23항에서 언급된 [IAEA 사무총장] 보고서가 이란이 이 결의를 준수하지 않았음을 보여주는 경우 안전보장이사회는 유엔 헌장 제7장 제41조에 따른 적절한 추가 조치를 채택하여 이란이 이 결의와 IAEA 요구 사항을 준수하도록 설득하고 그러한 추가 조치가 필요한 경우 추가적인 결정을 내려야 함을 강조한다."

100) White House, "Statement by the President on the Iran," July 14, 2015, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/07/14/statement-president-iran (검색일: 2024. 11. 15.).

다만, 그 구체적인 내용에 관해서는 적절성 논란이 제기되었는데, 이러한 논란은 크게 두 가지 쟁점으로 나누어 볼 수 있다.[101] 첫 번째 쟁점은 제재 복원 절차 개시부터 제재 복원까지가 JCPOA 참가국이면서 안전보장이사회 상임이사국인 어느 한 국가(즉, 미국, 영국, 프랑스, 러시아, 중국)에 좌우될 수 있는 구조를 취하였다는 점이다. 구체적으로 살펴보면, 안전보장이사회는 JCPOA 참가국으로부터 JCPOA상 약속의 중대한 불이행 통보를 받은 후 30일 이내에 'UN 제재 종료 유지 결의안'에 대해 표결해야 한다. UN 헌장 제27조는 절차 사안을 제외한 "그 밖의 모든 사안에 관한 안전보장이사회의 결정은 상임이사국의 동의 투표를 포함한 9개 이사국의 찬성 투표로 한다"라고 규정하고 있으므로, 안전보장이사회에서 결의안이 채택되기 위해서는 상임이사국의 동의 투표를 포함한 9개 이사국의 찬성 투표가 필요하다. JCPOA 참가국 중 이란의 합의 불이행 문제를 제기한 국가는 제재 종료 유지 결의안에 반대표를 던질 가능성이 높은데, 이 국가가 안전보장이사회 상임이사국이라면 제재 종료 유지 결의안이 채택되지 못함에 따라 기존의 대이란 제재가 복원되게 된다. 두 번째 쟁점은 제재가 복원되지 않는 한 JCPOA '채택일'(안전보장이사회의 JCPOA 승인일 후 90일이 되는 시점으로 2015년 10월 18일) 후 10년째 되는 날 결의 제2231호가 종료되도록 함으로써 스냅백 메커니즘의 발동 기한을 10년으로 제한하였다는 점이다. 이에 따르면 2025년 10월 18일 결의 제2231호는 종료되게 되며, 그 이후에 안전보장이사회가 이란에 대해 핵문제를 이유로 제재를 부과하려면 새로운 제재 결의를 채택해야 한다. 첫 번째 쟁점의 경우에는 이란이 불만족스러울 수 있는 부분이고 두 번째 쟁점의 경우에는 미국 등 여타 JCPOA 참가국이 불만족스러울 수 있는 부분인데, 결과적으로 스냅백 조항과 10년 일몰조항은 이란과 여타 JCPOA 참가국 간의 타협의 산물이라고 할 수 있다.

101) 도경옥, 심상민, 안준형, 이동은, *supra* note 32, pp. 208-210.

표-4 안전보장이사회 결의 제2231호의 주요 내용

JCPOA 승인 및 이행 촉구	대이란 제재 종료	대이란 제재 복원 (스냅백 조항)	안보리 결의 제2231호 종료 (10년 일몰조항)
• JCPOA 승인, JCPOA 일정에 대한 완전한 이행 촉구(1항) • 회원국, 지역기구, 국제기구에 대해 JCPOA 이행 지원을 위한 조치 촉구(2항) • IAEA 사무총장에게 이란의 핵 관련 약속에 대한 필요한 검증 및 모니터링 수행 요청(3항)	• IAEA 사무총장에게 이란의 핵 관련 초기 조치 이행을 확인하는 보고서를 IAEA 이사회와 안보리에 제출할 것을 요청(6항) • 이란 핵 관련 초기 조치 이행을 확인하는 IAEA 보고서가 접수되면 안보리의 대이란 제재 결의 모두 종료(7항)	• JCPOA 참가국으로부터 JCPOA상 약속의 중대한 불이행 통보를 받은 후 30일 이내에 대이란 제재 종료 유지 결의안에 대해 표결(11항) • 상기 결의안이 채택되면 이란에 대한 UN 제재는 계속 해제된 채로 유지, 상기 결의안이 채택되지 못하면 종료되었던 기존의 대이란 제재 결의들은 종전과 같은 방식으로 다시 적용되며 결의 제2231호의 주요 조항도 종료(12항)	• 기존 제재가 복원되지 않는 한, JCPOA '채택일'(안보리의 JCPOA 승인일 후 90일이 되는 시점으로 2015년 10월 18일) 후 10년째 되는 날 결의 제2231호의 모든 규정 종료(8항)

출처: UN 안전보장이사회 결의 제2231호를 바탕으로 필자 정리.

제재가 본질적으로 일시적이고 잠정적인 성격을 지닌다는 점을 고려할 때, 안전보장이사회 제2231호에서 사용된 스냅백 방식이 UN 제재 체제의 종료에 있어 일반적인 방식으로 자리 잡기는 어려울 것으로 보인다. 그러나 핵 비확산 제재 체제라는 맥락에 국한해서 보면, 구체적인 요건과 절차는 제재 체제마다 다를 수 있더라도, '제재 종료와 합의 위반 시 제재 복원'이라는 기본 아이디어는 활용될 가능성이 높다. 실제로 2019년 2월 하노이 북미정상회담에서도 대북 제재 해제와 관련하여 스냅백 방식의 활용이 논의된 것으로 알려져 있다.[102] 향후 핵 비확산 제재 체제의 종료 시 스냅백 방식이 활용될 가능성이

102) 이는 2019년 3월 15일 최선희 북한 외무성 부상의 외교관·외신기자 대상 기자회견 발언문을 통해서도 확인할 수 있다: "회담에서 우리가 현실적인 제안을 제시하자 트럼프 대통령은 합의문에 〈제재를 해제했다가도 조선이 핵활동을 재개하는 경우 제재는 가역적이다〉는 내용을 더 포함시킨다면 합의가 가능할 수도 있다는 신축성 있는 입장을 취하였지만 미 국무장관 폼페오나 백악관 국가안보보좌관 볼턴은 기존의 적대감과 불신의 감정으로 두 수뇌분들 사이의 건설적인 협상 노력에 장애를 조성하였으며 결국 이번 수뇌회담에서 의미 있는 결과물이 나오지 못하였다." 뉴시스, "[전문] 최선희 북한 외무성 부상 3월 15일 평양 회견 발언문," 2019. 3. 25. https://www.newsis.com/view/NISX20190325_0000598643 (검색일: 2024. 11. 15.).

있다면, 국제법적 관점에서 보다 근본적인 검토가 요구된다. 이와 관련하여, 안전보장이사회 결의 제2231호 12항의 내용을 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

> "12. UN 헌장 제41조에 따라 행동하면서, 안전보장이사회가 7항(a)의 종료를 유지하기로 하는 결의를 11항에 따라 채택하지 않는다면, 11항의 통보를 받은 후 30일째 되는 날 이후에 7항(a)에 따라 종료된 결의 제1696호(2006), 결의 제1737호(2006), 결의 제1747호(2007), 결의 제1803호(2008), 결의 제1835호(2008), 결의 제1929호(2010)의 모든 규정은 본 결의 채택 이전에 적용된 것과 같은 방식으로 적용되며, 본 결의의 7항, 8항, 16항부터 20항까지에 규정된 조치들은 안전보장이사회가 달리 결정하지 않는 한 종료된다고 결정한다."

일반적으로 12항의 앞부분, 즉 기존의 제재 결의의 모든 규정이 다시 적용된다는 내용이 많은 관심을 받았으나, 절차적 메커니즘 측면에서는 뒷부분, 즉 안전보장이사회 결의 제2231호의 핵심 조항들이 종료된다는 내용에 주목을 요한다. 이는 어느 한 국가에 의해 안전보장이사회 결의의 주요 부분이 종료되는 결과가 초래될 수 있음을 의미하며, 이에 따라 '안전보장이사회가 아닌 행위자(예를 들어, UN의 다른 기관, 다른 국제기구, 또는 하나 이상의 회원국)에게 안전보장이사회 결의의 전체 또는 일부를 종료할 권한을 부여하는 것이 적법한가'라는 문제를 제기하였다.

Jean Galbraith는 만일 이것이 적법하다고 본다면 거의 모든 안전보장이사회 결의에 적용될 수 있다고 하면서 종료 권한 위임이 안전보장이사회 결의 일반의 종료 모델로 확립될 수 있는가의 문제로 논의를 확장하였다.[103] Jean Galbraith는 이 문제를 '종료 촉발(trigger termination)'이란 개념으로 설명하면서 세 가지 요소로 '촉발을 일으킬 수 있는 활성 주체(the activator who can set off the trigger)', '활성 주체가 이를 수행할 때 적용해야 하는 기준(the standard that the activator is to apply in doing so)', '촉발이 활성화된 후 종료가 발효되기까지 걸리는 시간(the time it takes for the termination to take effect after the trigger is activated)'을 제시하였다.[104] 안전보장이사회 결의 제2231호의 경우에는 세 가지 요소가 각각 '여하한 JCPOA 참가국', 'JCPOA상 약속의 중대한 불이행이 있다는 믿음', '30일'로 설정되었지만, 각각의 요소는 맥락을 고려하여 다양한 내용으로 설정될 수 있을 것이다. Jean Galbraith는

---

103) Jean Galbraith, "Ending Security Council Resolutions," *American Journal of International Law*, Vol. 109, No. 4, 2015, p. 809.

104) *Ibid.*

UN 헌장이 제29조에서 "안전보장이사회는 자신의 임무 수행에 필요하다고 인정되는 보조기관을 설치할 수 있다"라고 규정하고 있는 등 결의 이행과 관련하여 권한 위임을 예정하고 있으며 실제로 결의 이행 과정에서 많은 권한 위임 사례가 존재한다고 하면서, 결의 이행 맥락에서의 권한 위임 원칙은 기본적으로 결의 종료 맥락에도 적용되어야 한다고 주장하였다.[105] 단, 'trigger termination'의 세 가지 요소 중 특히 '활성 주체'와 '활성 기준'의 요소를 적절히 결합하여 종료 권한의 자의적 행사를 방지하기 위한 최소한의 보호 장치를 두어야 한다고 강조하였다.[106]

그러나 전통적으로는 안전보장이사회 결의 종료 권한은 안전보장이사회의 핵심적인 권한이므로 위임할 수 없다고 보는 시각이 우세한 것으로 보인다. 예를 들어, UN 안전보장이사회의 권한 위임에 관한 연구를 수행한 Danesh Sarooshi는 UN 안전보장이사회 결의의 이행 맥락과 종료 맥락은 다르다고 보았으며, "[UN 헌장은] 항상 안전보장이사회의 5개 상임이사국이 특정 상황이 평화에 대한 위협이나 평화의 파괴를 구성한다고 결정하거나 그러한 상황이 종료되었다고 결정하는 것을 거부할 수 있도록 의도되었다"라고 주장하였다.[107]

요컨대, 핵 비확산 제재는 핵 문제가 지닌 민감성 및 복잡성, 그리고 관련국 간 깊은 상호 불신으로 인해 통상적인 제재 종료 방식을 취하기 어려운 측면이 있다. 따라서 핵 비확산 제재 체제마다 구체적인 요건과 절차는 다를 수 있지만, '제재 종료와 합의 위반 시 제재 복원(스냅백)'이라는 기본 아이디어는 향후에도 활용될 가능성이 높다. 그러나 이란 사례는 제재 복원이 한 국가에 좌우될 수 있도록 하면서 동시에 제재 복원 발동 기한을 10년으로 제한하는 구조의 적절성에 대한 논란을 초래하였다. 나아가 제재가 복원되면 제재 종료를 규정한 안전보장이사회 결의의 주요 부분이 종료되는 것과 관련하여 '안전보장이사회가 아닌 행위자에게 안전보장이사회 결의의 전체 또는 일부를 종료할 권한을 부여하는 것이 적법한가'라는 국제법적 문제를 제기하였다. 이란 비핵화 협상의 타협의 산물로 도입된 새로운 제재 종료 방식은 유용한 측면이 있으며, 이러한 방식은 핵 비확산 제재의 종료뿐만 아니라 완화에도 적용될 수 있을 것이다. 따라서 적법성을 확보하면서도 효과적인 수단으로 발전시킬 방안을 모색해야 할 것이다.

---

105) *Ibid.,* pp. 816-817.

106) *Ibid.,* pp. 818-819.

107) Danesh Sarooshi, *The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers* (Oxford University Press, 1999), pp. 32-33.

V. 결론

핵 비확산 제재는 국가들이 핵 비확산 의무를 준수하도록 하기 위해 국제사회가 취하는 다양한 조치 중 강제적 성격의 조치를 말한다. 핵 비확산 제재는 주체에 따라 UN의 집단적 제재와 개별국가의 일방적 제재로 구분된다. UN에 의한 핵 비확산 제재의 국제법적 근거는 안전보장이사회의 강제조치를 규정한 UN 헌장 제39조, 제41조, 제42조이다. 남아프리카공화국, 이라크, 북한, 이란 등에 대한 제재 사례를 보면, 안전보장이사회는 핵무기의 개발을 '평화에 대한 위협'으로 간주하여 제재를 부과하였다. 한편, UN 제재와 별도로 개별국가는 일방적 제재를 할 수 있는데, 개별국가에 의한 핵 비확산 제재의 국제법적 근거는 일반국제법에서의 '보복'과 '대응조치'이다. 보복은 비우호적이지만 적법한 행위로 대응하는 것이다. 대응조치는 국제위법행위의 피해국이 유책국의 국제위법행위를 중지시키고 이미 발생한 국제위법행위에 대한 배상을 얻어내기 위해 유책국을 상대로 그에 상응하는 의무 불이행으로 대응하는 것으로, 일정한 조건과 절차를 충족할 경우 그 위법성이 조각된다. 핵 비확산 관련 일방적 제재는 냉전 시기부터 미국 등 주요국에 의해 적극적으로 사용되어 왔다.

이란에 대한 제재와 북한에 대한 제재는 핵 비확산 제재의 대표적 사례이다. 두 경우 모두 UN의 집단적 제재와 몇몇 국가들의 일방적 제재가 함께 부과되었으나, 그 구체적인 양상에는 차이가 있다. 먼저, 이란에 대한 핵 비확산 제재는 미국의 제재에서 시작해 UN 제재로 나아갔지만, 중국과 러시아의 반대로 UN 차원에서의 강력한 제재는 이루어지지 못하였다. 이에 미국, EU 등이 UN 제재 범위를 넘어서는 제재를 시행하였고, 특히 미국은 2010년부터 2차 제재의 적용을 본격화하였다. 이 시기 이루어진 미국과 EU의 제재는 국제법적·외교적 논란을 초래했지만, 이란 경제에 큰 타격을 가함으로써 이란을 협상 테이블로 끌어내는 데 중요한 역할을 하였다. 2015년 이란 핵합의 타결에 따라 이란에 대한 제재는 종료되었다. 그러나 2018년 미국의 JCPOA 탈퇴 이후 미국은 대이란 제재를 재개하였다. EU의 대이란 제재와 UN의 대이란 제재는 해제된 상태로 유지되고 있다. 이에 미국은 2차 제재를 재부과하고 확대함으로써 유럽 국가들을 비롯한 제3국의 개인과 기업에 압박을 가하고 있다.

다음으로, 북한에 대한 핵 비확산 제재는 UN 제재에서 시작해 미국을 비롯한 여러 국가의 일방적 제재가 추가되었고, 이후 UN 제재가 강화되어 회원국들에 강도 높은 의무가 부과됨에 따라 UN 제재와 일방적 제재의 내용이 수렴되었다. 미국은 북한에

대한 제재에서도 2차 제재 방식을 사용했는데, 이 경우의 2차 제재는 안전보장이사회의 대북 제재 결의에 강력한 조치가 포함되도록 중국을 압박하려는 목적이 컸다. 북한에 대한 UN 제재는 '포괄적 제재로의 회귀'라는 말이 나올 만큼 강력한 내용으로 구성되었으나, 최근 안전보장이사회 상임이사국들의 분열로 인해 대북 제재 체제가 제대로 작동하지 않는 상황이 발생하고 있다. 이러한 상황이 지속된다면, 국제사회의 대북 제재는 UN 제재에서 개별국가의 일방적 제재로 중심이 이동하고, 미국의 2차 제재가 본격화하는 등 제재 양상이 변화할 가능성이 크다.

이란 사례와 북한 사례를 통해 알 수 있듯이, 핵 비확산 제재 체제는 다른 제재 체제에 비해 일방적 제재의 역할이 상대적으로 더 크다고 할 수 있다. 이에 따라 먼저 핵 비확산 관련 일방적 제재에서 제기되는 두 가지 주요 국제법적 쟁점을 검토하였다.

첫 번째 쟁점은 NPT 핵심 의무를 위반한 국가에 대해 어느 국가가 어떤 대응조치를 취할 수 있는가에 관한 것이다. ILC 국가책임 규정 제42조(b)(ii) 및 제49조에 따르면, NPT 당사국 중 한 국가가 핵무기 개발, 생산, 제조, 획득, 양수 금지 의무를 위반할 경우 NPT의 다른 모든 당사국은 각기 피해국으로서 대응조치를 취할 수 있다. 대응조치를 취하려는 국가는 위반국(유책국)에 대하여 부담하는 국제의무의 이행을 일시적으로 중단할 수 있다. 그런데 NPT의 다른 당사국이 위반국(유책국)이 위반한 의무와 상응하거나 직접적으로 연관된 의무 이행을 중단할 경우, 위반국(유책국)과의 관계에서는 위법성이 조각되지만, NPT의 여타 당사국과의 관계에서는 위법성이 조각되지 않아 책임이 발생하는 문제가 있다. 따라서 현실적으로 피해국의 대응조치는 핵 비확산 분야가 아닌 다른 분야에서의 의무 이행 중단 조치로 이루어질 가능성이 크다.

두 번째 쟁점은 미국이 핵 비확산 제재 맥락에서 주된 수단으로 활용하는 2차 제재 방식의 적법성 여부에 관한 것이다. 이는 2차 제재가 어떤 구체적인 내용을 포함하는지에 따라 평가가 달라질 수 있다. 미국이 2010년대 이후 많이 사용하는 금융제재의 경우, 미국 달러의 국제금융시장에서의 독점적 지위로 인해 제3국의 경제정책 및 대외정책의 자율성을 크게 제한할 수 있어 국내문제 불간섭 원칙에 위배될 소지가 크다. 또한, 미국의 일부 제재 법령은 미국산 물품·기술·서비스, 미국기업의 해외자회사, 미국인의 제재 법규 야기 등 '미국과의 관련성'에 기초하여 비미국인에게도 민형사상 책임을 지우는 경우가 있는데, 이는 국제법상 국가관할권 행사 원칙에 반할 수 있다. 2차 제재 방식이 국제사회에서 정당성을 확보하려면, 실효성을 유지하면서도 국제법의 기본원칙을 준수하는 방식으로 설계되고 집행되어야 할 것이다. 국제적인 제재 체제와 조화를 이루는 것도 중요하다.

핵 비확산 관련 UN 제재와 관련해서는 북한 관련 핵 비확산 제재 체제와 이란 관련 핵 비확산 제재 체제에서 제기된 두 가지 주요 국제법적 쟁점을 검토하였다.

첫 번째 쟁점은 핵 비확산 제재의 이행 메커니즘에 관한 것이다. 핵 비확산 제재 체제에서는 엄격한 모니터링과 검증, 금융 흐름 차단, 관련 물자의 수출입 통제 등 다층적인 이행 체계 구축이 필수적이며, 이행에 관여하는 주요 행위자 중에서 전문가패널의 역할은 특히 중요하다. 최근 러시아의 거부권 행사로 대북 제재 전문가패널의 활동이 중단됨에 따라 UN의 틀 밖에서의 대안으로서 11개국이 참여한 '다국적제재모니터링팀'이 출범하였다. 그러나 다국적제재모니터링팀은 UN의 권한에 따른 메커니즘이 아니므로, 참여국이 제한적일 수밖에 없으며, 객관성 및 공정성에 대한 논란에서 자유롭기 어렵다는 한계가 있다. 따라서 가능한 한 UN과 연계된 방향으로 대안을 모색하려는 노력이 필요해 보인다. 보다 근본적으로, 관련국들은 현재와 같은 상황이 지속될 경우 어느 쪽도 원하는 목표를 달성하지 못할 수 있음을 인식하고 상호 대화에 나서야 할 것이다.

두 번째 쟁점은 핵 비확산 제재의 종료 방식에 관한 것이다. 핵 비확산 제재는 핵 문제가 지닌 민감성 및 복잡성, 그리고 관련국 간 깊은 상호 불신으로 인해 통상적인 제재 종료 방식을 취하기 어려운 측면이 있다. 따라서 이란 제재 체제에서 사용된 '제재 종료와 합의 위반 시 제재 복원(스냅백)' 방식은 효과적인 대안이 될 수 있다. 이러한 방식은 핵 비확산 제재의 종료뿐만 아니라 완화에도 적용될 수 있을 것이다. 그러나 이란 사례는 제재 복원이 한 국가에 좌우될 수 있도록 하면서 동시에 제재 복원 발동 기한을 10년으로 제한하는 구조의 적절성에 대한 논란을 초래하였다. 나아가 제재가 복원되면 제재 종료를 규정한 안전보장이사회 결의의 주요 부분이 종료되는 것과 관련하여 '안전보장이사회가 아닌 행위자에게 안전보장이사회 결의의 전체 또는 일부를 종료할 권한을 부여하는 것이 적법한가'라는 국제법적 문제를 제기하였다. 따라서 적법성을 확보하면서도 효과적인 수단으로 발전시킬 방안을 모색해야 할 것이다.

그동안 UN 제재이든 개별국가의 일방적 제재이든, 제재의 법적 측면은 충분히 고려되지 않는 경우가 많았다. 그러나 핵 비확산 제재의 부과, 집행, 종료가 국제법에 부합할 때, 그 정당성과 수용성도 함께 향상될 수 있을 것이다. 따라서 핵 비확산 제재 체제 전반에서 국제법적 논란의 여지를 최소화할 수 있는 체계를 마련하는 것이 필요하며, 이를 위해 국가들은 제재의 국제법적 측면에 대한 이해를 심화하는 것이 중요하다.

참고문헌

김대순, 『국제법론』 제21판 (박영사, 2022).

김보미, 『2차 핵시대 미국의 비확산 정책: 파키스탄·이란·북한을 중심으로』 (국가안보전략연구원, 2019).

김보미, 『북한의 핵개발 전략 변화: 냉전기에서 핵무력 완성기까지』 (국가안보전략연구원, 2021).

김부찬, "국제법상 제재(制裁)의 개념과 변천," 『국제법평론』, 통권 제37호, 2013.

도경옥, 심상민, 안준형, 이동은, 『비핵화 합의와 이행의 법·제도적 문제: 주요 비핵화 사례를 중심으로』 (통일연구원, 2021).

박효민, "미국의 일방 표적 제재에 대한 국제법적 평가와 구제수단," 『인권과 정의』, 제49호, 2020.

전봉근, 『비핵화의 정치』 (명인문화사, 2020).

정인섭, 『신국제법강의: 이론과 사례』 제14판 (박영사, 2024).

황수환, 김석진, 서보혁, 권재범, 도경옥, 『미국의 경제 제재 정책: 2차 제재 방식을 중심으로』 (통일연구원, 2023).

Bentall, Paul, "United Nations targeted sanctions and other policy tools: diplomacy, legal, use of force," in Thomas J. Biersteker, Sue E. Eckert and Marcos Tourinho(eds,), *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action* (Cambridge University Press, 2016).

Biersteker, Thomas J. et al.(eds.), *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action* (Cambridge University Press, 2016).

Boon, Ktisten E, Timing matters: termination policies for UN sanctions," in Larissa van den Herik(ed.), *Research Handbook on UN Sanctions and International Law* (Elgar, 2017).

Calamita, N. Jansen, "Sanctions, Countermeasures, and the Iranian Nuclear Issue," *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 42, Issue 5, 2009.

Carisch, Enrico, and Loraine Rickard-Martin, "Implementation of United Nations targeted sanctions," in Thomas J. Biersteker, Sue E. Eckert and Marcos Tourinho(eds,), *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action* (Cambridge University Press, 2016).

Cassese, Antonio, 강병근·이재환 역, 『국제법』 (삼우사, 2010).

Farrall, Jeremy Matam, *United Nations Sanctions and the Rule of Law* (Cambridge University Press, 2007).

Galbraith, Jean, "Ending Security Council Resolutions," *American Journal of International Law*, Vol. 109, No. 4, 2015.

Gordon, Joy, "Extraterritoriality: Issues of Overbreadth and the Chilling Effect in the Cases of Cuba and Iran," *Harvard International Law Journal Online*, Vol. 57, 2016.

Happold, Matthew, "The 'injured state' in the case of breach of a non-proliferation treaty and the legal consequences of such a breach," in Daniel H. Joyner and Marco Roscini(eds.), *Non-Proliferation Law as a Special Regime* (Cambridge University Press, 2012).

Meyer, Jeffrey A., "Second thoughts on Secondary Sanctions," *University of Pennsylvania Journal of International Law*, Vol. 30, No. 3, 2009.

Miller, Nicholas L., "The Secret Success of Nonproliferation Sanctions," *International Organization*, Vol. 68, No. 4, 2014.

Ruys, Tom, "Sanctions, retortions and countermeasures: concepts and international legal framework," in Larissa van den Herik(ed.), *Research Handbook on UN Sanctions and International Law* (Elgar, 2017).

Ruys, Tom and Cedric Ryngaert, "Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions," *British Yearbook of International Law*, 2020.

Sarooshi, Danesh, *The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers* (Oxford University Press, 1999).

Singh, Sahib, "Non-proliferation law and countermeasures," in Daniel H. Joyner and Marco Roscini(eds.), *Non-Proliferation Law as a Special Regime* (Cambridge University Press, 2012).

Sossai, Mirko, "Legality of extraterritorial sanctions", in Masahiko Asada (ed.), *Economic Sanctions in International Law and Practice* (Routledge, 2020).

김석진, "북한의 제재 회피 실태와 그 경제적 의미," 통일연구원 Online Series, 2021. 4. 12.

뉴시스 "[전문] 최선희 북한 외무성 부상 3월 15일 평양 회견 발언문," https://www.newsis.com/view/NISX20190325_0000598643 (검색일: 2024. 11. 15.).

이상근, "유엔 대북제재 전문가 패널 임기 연장안 부결의 의미와 파급영향," 국가안보전략연구원 이슈브리프 531호, 2024. 3. 29.

피터워드, "유엔 대북제재위원회 전문가 패널 종료의 배경과 평가," 세종연구소 세종포커스, 2024. 5. 22.

홍제환, "북한의 제재 회피 활동과 그 한계: 대북제재위 전문가 패널 보고서를 중심으로," 통일연구원 Online Series, 2024. 3. 25.

NK조선, "러 반대로… '대북제재 감시' 유엔 전문가 패널 15년 만에 첫 연장 무산," https://www.

chosun.com/international/international_general/2024/03/28/HJXUTR5AAVD6LPYR23HPUKIDT4/ (검색일: 2024. 11. 15.).

CIA, "North Korea-USSR: Implications of NTP Accession," March 18, 1986, EA M 86-20014X, https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP86T01017R000605680001-5.pdf (검색일: 2024. 11. 15.).

George A. Lopez, "With Russia's U.N. Veto, Where Do North Korea Sanctions Go From Here?," United States Institute of Peace, 2024. 7. 30, https://www.usip.org/publications/2024/07/russias-un-veto-where-do-north-korea-sanctions-go-here (검색일: 2024. 11. 15.).

ILA Committee on Nuclear Weapons, Non-proliferation & Contemporary International Law: Fourth Report: Legal Aspects of the Use of Nuclear Energy for Peaceful Purposes, 2018, https://www.ila-hq.org/en_GB/documents/committee-report-sydney-2018 (검색일: 2024. 11. 15.).

ILC, Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries, in Report of the International Law Commission on the Work of its Fifty-third Session, UN Doc. A/56/10 (2001).

ICJ, *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*, Advisory Opinion of July 2010.

Jason Bartlett and Megan Ophel, Sanctions by the Numbers: U.S. Secondary Sanctions, Center for a New American Security, August 26, 2021, https://www.cnas.org/publications/reports/sanctions-by-the-numbers-u-s-secondary-sanctions (검색일: 2024. 11. 15.)

White House, "Statement by the President on the Iran," July 14, 2015, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/07/14/statement-president-iran (검색일: 2024. 11. 15.).

UN Doc. S/RES/418 (1977).

UN Doc. S/RES/687 (1991).

UN Doc. S/RES/1695 (2006).

UN Doc. S/RES/1696 (2006).

UN Doc. S/RES/1718 (2006).

UN Doc. S/RES/1737 (2006).

UN Doc. S/RES/1747 (2007).

UN Doc. S/RES/1803 (2008).

UN Doc. S/RES/1874 (2009).

UN Doc. S/RES/1929 (2010).

UN Doc. S/RES/2087 (2013).
UN Doc. S/RES/2094 (2013).
UN Doc. S/RES/2231 (2015).
UN Doc. S/RES/2270 (2016).
UN Doc. S/RES/2321 (2016).
UN Doc. S/RES/2356 (2017).
UN Doc. S/RES/2371 (2017).
UN Doc. S/RES/2375 (2017).
UN Doc. S/RES/2397 (2017).

2

SWOT 분석을 통한 국내안보환경과 안보정책 결정 과정 고찰 연구

21세기군사연구소 임 유 신

SWOT 분석을 통한 국내안보환경과 안보정책 결정 과정 고찰 연구

임 유 신*

목 차

Ⅰ. 서론 ····· 62

Ⅱ. 이론적 배경 ····· 64
1) 신흥안보의 부상 ····· 64
2) 국내안보환경관련 최신 선행연구 ····· 77

Ⅲ. 연구 분석틀: SWOT 분석과 분석 사례 ····· 83
1) SWOT 분석 ····· 83
2) 한국 사드(THAAD)배치 결정 분석 사례 ····· 84
3) 한미동맹관련 분석 사례 ····· 85

Ⅳ. 국내안보환경 및 정책결정 과정에 대한 분석 결과 ····· 88
1) 4가지 요인분석 ····· 88
2) 4가지 대응전략 ····· 98

Ⅴ. 결론 및 시사점 ····· 103

참고문헌 ····· 106

* 21세기군사연구소

Ⅰ. 서론

최근 대한민국이 처한 국내안보환경은 러시아-우크라이나 전쟁(이후 러-우전쟁), 이스라엘-팔레스타인 전쟁(이후 이-팔전쟁)과 같이 근래 촉발된 국제적 분쟁이 1년을 넘겨 수년간 계속되고 있고, 추가적인 분쟁지역으로 거론되고 있는 중국과 대만 간의 양안관계, 이곳과 지정학적으로 근접해 있는 한반도 안보 여건과 연계하여 바라봐야 하는 복잡한 상황이다. 전쟁 당사국 간의 다양한 이해관계가 첨예하게 대립하고 있는 상황에서 인접 국가들인 유럽의 나토 회원국들이나 중동의 주변 국가들은 이들 전쟁의 영향을 직간접적으로 받을 수밖에 없는 상황이다. 아울러 글로벌 공급망의 위협으로 인하여 주요 곡물 등 식량 자원과 석유 등 천연자원 등의 원활한 공급이 제한되어 급기야 세계 경제에 부정적인 영향을 미친다면, 코로나19 이후에 다시 회복되고 있는 세계 경제가 다시 한번 침체기에 빠져들 수 있다는 불안감을 안겨 주고 있다.

이처럼 대한민국은 독특한 지정학적 위치와 남북한의 분단 상황 속에서 이와 더불어 전 세계의 안보상황에 영향을 받을 수밖에 없는 위치에 있다. 이는 전통적 군사적 위협뿐만 아니라 비전통적 위협까지 함께 대처해야 하는 상황에 직면해 있는 매우 복잡한 안보환경에 처해 있는 것이다. 북한의 지속적이고 다양하게 변화하는 군사적 위협은 반복되는 핵개발과 대륙간 탄도 미사일 실험에 이어 최근에는 '우라늄 농축시설' 공개, 26차례에 걸쳐 총 6,200여 개의 오물풍선 부양과 같은 상상을 초월하게 진화하고 있다. 중국의 경제적 및 군사적 영향력은 남중국해를 위시하여 주변국과 영토문제, 타이완해협 봉쇄 훈련 등으로 갈등의 불씨를 안고 있어 동북아 지역을 언제 터질지 모르는 화약고로 만들어 가고 있다. 러-우전쟁을 통한 러시아와 북한의 밀착 행보는 조약체결과 군사적 협력 강화와 더불어 최근에는 병력파병까지 자행하는 등 대한민국의 안보에 심각한 영향을 미치고 있다. 아울러 미·중의 기술 패권 경쟁 속에서 대한민국이 맞닥뜨리고 있는 안보환경의 현실은 점점 복잡해지고 있다. 여기에 기후변화와 지구온난화, 지진과 홍수 등의 자연재해, 에너지·식량 안보, 이주·난민안보와 사회안보, 테러·분란전 등과 같은 비전통적 위협 역시 대한민국 안보환경에 새롭고도 매우 중요한 변수가 되고 있다.

이처럼 국내외적으로 매우 복잡한 안보 상황에서, 본 연구는 대한민국의 안보환경에

미치는 영향 요소들을 체계적으로 분석하고, SWOT 분석[1]을 통해 강점·약점·기회·위협 요인들과 이에 대한 적절한 정책결정 과정으로서 대응전략을 도출함으로써 정책적 함의를 제공하고자 한다.

1) SWOT(Strength Weakness Opportunity Threat) 분석은 1960년대에 험프리(Albert S. Humphrey)가 최초로 사용한 경영전략수립 방법으로서, 내부적으로는 강점(S)과 약점(W)이 무엇인지를 이해하고, 외부적으로는 활용할 수 있는 기회(O)와 직면해 있는 위협(T)이 무엇인가를 밝힌 후, 강점과 기회를 활용하고 약점과 위협을 극복하는 전략을 수립하는데 사용되는 분석방법이다.

Ⅱ. 이론적 배경

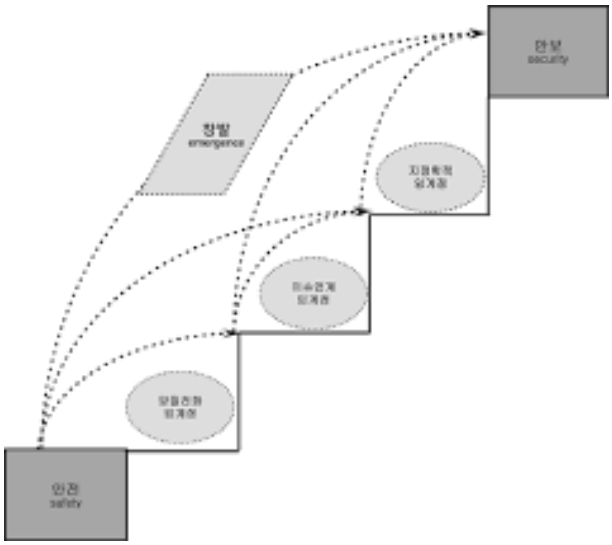
1) 신흥안보의 부상

(1) 신흥안보(emerging security) 위협의 창발과 특성

최근 초국적으로 발생하는 새로운 안보위험들이 21세기 세계정치의 전면에 급속히 부상하고 있다. 사이버 안보, 원자력 안전, 보건안보, 환경안보, 난민안보 등은 전쟁이나 자연재해 등과 같은 전통안보 위험만큼이나 우리 삶을 위협하는 요소로 등장하고 있다. 연성안보의 협력을 통해서 경성안보 문제 해결의 실마리를 마련하겠다는 접근과는 반대로, 새로운 안보위험을 간과하고 방치하면 그것이 오히려 전통안보 분야의 위기를 촉발할 정도로 안보 패러다임의 무게중심이 바뀌고 있다. 그야말로 위험의 대상과 성격 및 해결주체, 그리고 여기서 파생되는 안보게임의 양상이 기존의 전통안보 위주의 시대와는 크게 다른 새로운 안보 패러다임이 출현하고 있는 것이다(민병원, 2007). 연성안보 또는 비전통 안보와 같은 기존의 소극적인 개념화로는 새로운 안보 패러다임의 내용을 적극적으로 담아낼 수 없다. 이러한 문제의식을 발전시켜 최근 국내 학계에서는 새로운 안보 패러다임을 이해하는 이론적 분석틀로서 신흥안보(emerging security)의 개념이 제시된 바 있다(김상배, 2016)

'신흥안보(新興安保, emerging security)'라는 말은 단순히 '새로운 안보'라는 의미만은 아니다. '신흥(新興)'은 복잡계 이론에서 말하는 'emergence'의 번역어이다. 국내 자연과학계에서는 흔히 '창발(創發)'이라고 번역하는데 여기서는 안보라는 말과의 합성을 고려하여 신흥이라고 번역하였다. 개념어로서의 신흥 또는 창발이란 미시적 단계에서는 단순하고 무질서한 존재에 불과했던 현상들이 복잡한 상호작용을 벌이는 가운데 상호연계성을 증대시킴으로써 거시적 단계에 이르러 일정한 패턴과 규칙성, 즉 질서를 드러내는 현상을 의미한다. 이를 안보의 개념과 연결시키면, 신흥안보란 미시적 차원에서는 단순히 소규모 단위의 안전(安全, safety)의 문제였는데 거시적 차원으로 가면서 좀 더 대규모 단위의 안보(安保, security) 문제가 되는 현상을 의미한다. 이러한 신흥안보의 복합적인 성격과 그 창발 과정을 간략히 설명하면 〈그림 1〉과 같다.

그림-1 신흥안보 위협의 3단계 창발



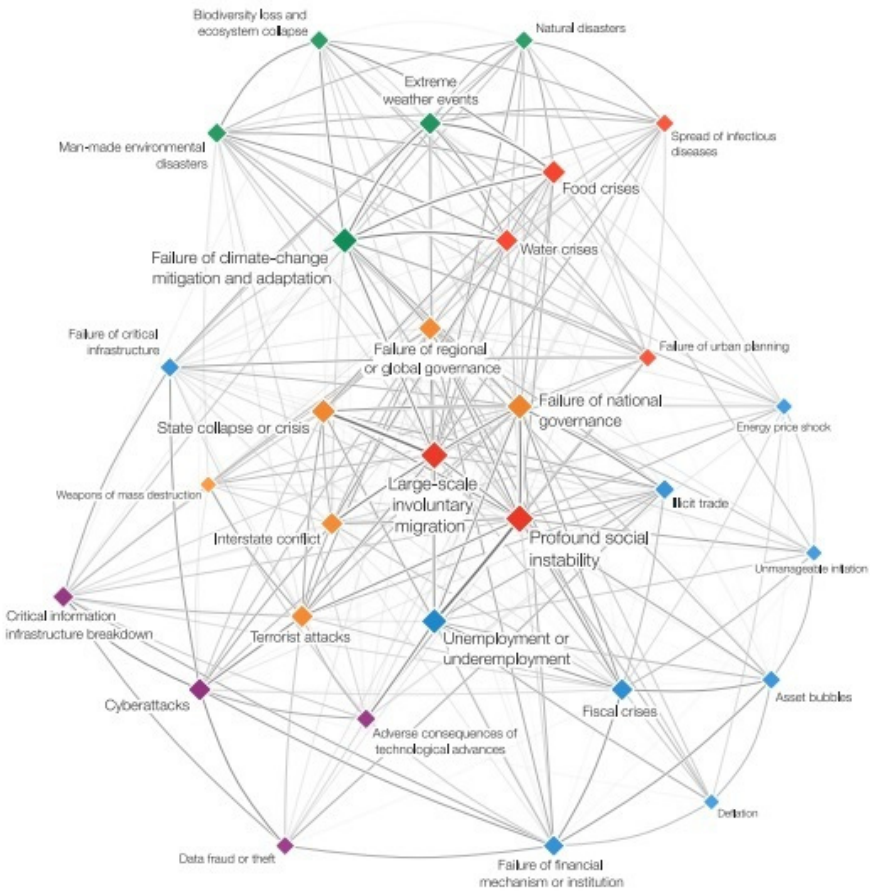
출처: 김상배. 2016. "신흥안보와 메타 거버넌스: 새로운 안보 패러다임의 이론적 이해." 한국정치학회보 50(1). p.83

신흥안보는 시스템 내 미시적 상호작용이 양적으로 늘어나고 질적으로 변화하여 이른바 '양질전화(量質轉化)'의 임계점을 넘어서게 되면, 거시적 차원에서 국가안보를 위협하는 심각한 문제로 전화되는 현상을 지칭한다. 게다가 신흥안보는 다양한 분야에서 발생하는 '이슈연계성'이 높아지면, 어느 한 부문에서는 미시적 안전의 문제였던 것이 국가 전체의 거시적 안보 문제가 되는 현상을 지칭한다. 다시 말해. 이러한 문제들은 여태까지 알려져 있지 않았던 종류의 재난을 야기할 가능성이 클 뿐만 아니라 시스템 내 여러 요소들이 서로 밀접하게 연계된 복잡계 현상을 배경으로 하고 있다는 점에서 해당 분야의 안전 문제를 넘어서 국가안보 전반에 피해를 주는 새로운 위험으로 인식되고 있다. 이렇게 양질전화와 이슈연계성의 사다리를 타고서 창발(emergence)하는 종류의 위험에 대해서 전통안보인지 비전통 안보인지를 묻고 구별하는 것 자체가 무색할 수도 있다. 창발의 가능성을 지니고 있는 신흥안보의 이슈들은 지금 현재는 아무리 미미하더라도 언제 어떻게 국가적으로 중대한 지정학적 사안이 되어 국가 간 갈등의 빌미가 될지도 모르기 때문이다.

이러한 신흥안보 현상에서는 다음과 같은 세 가지 특징에 주목할 필요가 있다. 양질전화의 메커니즘을 따르는 신흥안보 분야의 위험은 많은 경우 X-이벤트(extreme event)로 불리는 극단적 사건의 형태로 발생한다. X-이벤트는 기존 사고방식으로는 발생할 확률이 매우 낮아서 예측할 수 없기 때문에 만약에 실제로 발생할 경우 그 파급효과가

엄청난 종류의 붕괴(avalanche) 또는 격변(catastrophe) 현상이다(Casti, 2011). X-이벤트의 발생 원인은 시스템에 내재되어 있는 복잡성에 있다. 즉 하나의 시스템을 이루는 세부 시스템 간 복잡성의 진화 정도가 차이가 날 때, 이 차이를 극복하기 위해(아니면 견디지 못해) 극단적 사건이 발생한다는 것이다. 예를 들어, 후쿠시마 원전사태는 대표적인 X-이벤트인데, 후쿠시마 원전의 설계자는 정규분포 내에서 발생 가능성이 있는 지진의 강도만을 고려하여 시스템을 디자인했지만, 예상치 못했던 강도의 쓰나미가 발생하여 기술 시스템의 복잡성을 능가하게 되자 큰 재난이 발생했다(캐스티, 2012). 과거 여러 번 발생하여 이미 많은 양의 데이터가 축적되어 있는 사건의 경우에는 수학적인 모델 등을 활용한 예측이 가능하겠지만, X-이벤트 영역의 사건들은 기존 데이터를 활용할 수 없어서 대비하기가 힘들다는 것이다.

그림-2 세계경제포럼(WEF) 2017 글로벌 리스크 상호연계 맵



둘째, 신흥안보 위험의 예측 불가능성과 밀접한 관련이 있는 또 하나의 특징은 위험발생의 주체로서 인간 행위자 이외에도 물리적 환경을 이루는 수많은 사물(또는 기술) 변수들, 즉 비인간 행위자(non-human actor)가 중요한 역할을 한다는 사실이다(홍성욱, 2015).

신흥안보 분야 비인간 행위자의 사례는 매우 다양하다. 사이버 안보 분야의 컴퓨터 바이러스, 악성코드, 디도스(DDoS, Distributed Denial of Service) 공격에 동원되는 좀비 컴퓨터와 봇넷 등은 대표적인 사례이다. 보건안보 분야에서 전염병 바이러스는 행위능력을 갖는 비인간 행위자이다. 비인간 행위자 변수는 위험의 원인이기도 하면서 해결의 주체이기도 하다. 예를 들어 신흥안보 분야에서 미시적 안전이 거시적 안보로 창발하는 상승의 고리를 끊는 차원에서 비인간 행위자. 특히 과학기술 변수가 중요한 역할을 할 수 있다. 실제로 최근 휴대폰이나 인터넷, 소셜 미디어에서 생성되는 빅데이터를 활용하여 자연재난 및 전염병 발생 징후의 조기 감지, 발생 후에 인구 이동 패턴, 실시간 주민 필요 파악. 조기경보를 통한 신속한 대응책을 마련하려는 노력이 이루어지고 있다(Hansen & Porter, 2015).

끝으로, 신흥안보 위험이 수면 아래에서 있어 보이지 않는다는 사실, 즉 비가시성은 미래의 위험에 대해서 논하는 안보담론의 역할에 힘을 실어 준다. 신흥안보 이슈는 객관적으로 '실재하는 위험'이기도 하지만 안보 행위자에 의해서 '구성되는 위험'의 성격이 강하다. 이는 국제안보 연구의 코펜하겐 학파에서 말하는 '안보화(securitization)' 이론과 맥이 닿는다. 사실 신흥안보 이슈는 미래의 위험에 대비하는 문제이기 때문에 적절한 정도의 안보화는 필요하다. 수면 아래에 있어 보이지 않는, 그리고 아직까지 아무도 경험해 본 적이 없는 X-이벤트인 경우에 이러한 안보담론들은 무시할 수 없는 위력을 갖는 독자적 변수가 된다. 그러나 수면 아래의 보이지 않는 잠재적 위험을 논하는 경우 항시 '과잉 안보화(hyper-securitization)'의 우려를 안고 있다는 사실도 잊지 말아야 한다. 실제로 신흥안보 분야에서는 과잉담론(hyper-discourse), 쉽게 말해 일종의 '안보괴담'이 유포되는 경우가 많았다. 한국에서 발생한 안보괴담의 경우만 보더라도, 후쿠시마 원전 사태 이후 국내에서 일었던 '방사능 괴담', 2014년 한수원 사태 이후 사이버 심리전 논란을 야기했던 '사이버 안보 괴담' 등을 들 수 있다.

이러한 논의의 연속선상에서 좀 더 고민해야 할 과제는 이렇게 창발하는 신흥안보의 위험이 해당 지역의 전통안보와 관련된 지정학적인 메커니즘과 구체적으로 어떻게 연동하면서 실제적인 분쟁으로 비화되는지를 밝히는 문제이다. 특히 유의할 점은 이들 신흥안

보의 이슈들이 지정학과 만나는 접점이 전통적인 고전지정학과의 단면적인 차원만은 아니라는 사실이다. 다시 말해, 신흥안보 이슈들이 모두 획일적인 방식으로 지정학적 임계점을 넘는 것은 아니고 각기 지니고 있는 속성에 따라 지정학 현상과 복합적인 접점을 형성한다. 이러한 관점에서 보면, 오늘날 동북아와 한반도의 지역적 특성을 반영한 지정학의 시각도 변화하는 세계정치의 상황에 부합하는 방향으로 새로워질 필요가 있다.

(2) 전염병과 보건안보 위협

최근 코로나19 사태로 인해서 전염병과 보건안보의 문제는 당면한 신흥안보의 이슈로 자리잡았다. 이 밖에도 최근 글로벌 차원뿐만 아니라 동북아와 한반도에서도 신종 전염병의 발생이 쟁점이 되어 왔다. 신종플루, 사스, 메르스, 에볼라, 지카 바이러스, 각종 구제역 등의 발생과 전파가 그 사례이다. 이러한 전염병의 발생이 사람들의 국경 간 이동 또는 이민. 난민의 문제와 연결될 때 심각한 정치사회적 문제가 발생할 것이 우려되며, 보건안보의 문제는 식량문제 등과 연동될 가능성이 있다. 각국의 사회경제적 조건의 차이로 인한 면역력의 국가별 차이는 향후 전염병의 발생이 국가 간 지정학적 분쟁을 낳을 가능성을 예견케 한다. 이러한 와중에 국가 거버넌스 능력에 대한 신뢰가 문제시되고 과잉 안보화의 가능성도 우려되는 변수로서 인식되고 있다. 특히 국가 내 대응능력 차이에서 비롯되는 정치적 갈등과 사회양극화도 발생 가능한 문제라고 할 수 있다.

신종 전염병은 남북한 간에도 심각한 정치사회적 갈등을 유발할 가능성이 있다. 게다가 외래질병 유입 시 북한의 방역체계로 감당 곤란할 경우 극단적 조치 선택을 할 가능성마저도 거론되곤 한다. 오랜 분단과 사회경제적 차이로 인해서 남북한은 취약한 질병의 종류나 면역력에 있어 차이가 날 수밖에 없다. 이러한 상황에서 이들 신종 전염병이 남북 교류협력의 과정에서 노동력 이동이나 탈북 난민 등의 현상과 연계되어 급속히 전파되는 상황이 발생한다면, 남북은 극단적인 조치로 또 다른 분단의 벽을 만들지도 모른다. 실제로 북한에서는 매년 콜레라, 말라리아, 장티푸스, 홍역, 결핵 등과 같은 토착 전염병이 유행하고 있어 외부로의 전염병 확산 가능성도 우려된다. 실제로 휴전선 접경 남측 지역으로 말라리아가 전파되는 문제가 우려되고 있다.

코로나19와 같은 보건안보의 위험은 점진적, 단계적, 연쇄적으로 발현되는 동시에 초국적으로 발생한다는 특성을 갖는다. 일종의 '점진적 무한형 위험'이라고 할 수 있는데 기본적으로 영토 단위를 넘어서 영향을 미치고 그 해법도 일국 단위를 넘어서 지역 및

글로벌 차원에서 모색될 수밖에 없는 속성을 지니는 것으로 파악된다. 게다가 재난의 최종적인 피해 규모와 시급성을 놓고 관련 당사국들 간에 메울 수 없는 이견이 나타날 가능성이 크기 때문에 국가 행위자뿐만 아니라 민간기업, 시민사회, 국제기구 등과 같은 다양한 이해당사자들이 참여하는 '초국적 참여 모델'을 모색하게 된다. 쉽게 말해, 통상적으로 떠올리는 정부 주도 모델보다는 글로벌 거버넌스 차원의 해법을 찾게 된다.

보건안보 위협에 대응하는 과정에서 과학기술은 중요한 변수이다. 첨단 과학기술을 원용하여 글로벌 차원에서 유행하는 감염병을 대상으로 하는 실시간 감시와 발병한 전염병에 대한 국가 간 정보공유의 확대가 거론된다. 빅데이터 활용도 큰 주목을 받고 있는 과학기술 변수 활용의 해법인데. 인터넷 검색어를 통해서 질병 발병을 예측하거나, 발병에 대한 정보를 신속하게 전달할 뿐만 아니라 휴대폰 사용 자료와 센서스 자료를 결합하여 전염병 등의 확산에 대한 신속한 대응에 원용하는 방안이 현실적으로 거론되고 있다. 이러한 맥락에서 떠올려 볼 수 있는 4차 산업혁명 시대의 남북 보건협력 아이템으로는 원격 교육과 진료, 남북한 전염병 핫라인 구축, 인터넷 기반 질병 감시 대응체계 마련, 한반도 질병 및 유전자 DB와 질병 지도 구축 등과 같은 조치를 들 수 있다.

(3) 기후변화 안보와 지구온난화, 미세먼지

기후변화에 따른 지구온난화 관련 신흥안보의 경우, 현재 동북아에서는 지구온난화에 따른 아열대화, 강수 패턴의 변화, 홍수와 가뭄의 빈발 등의 문제가 발생하고 있으며, 중국발 스모그와 미세먼지의 초국경적 피해와 같은 대기오염도 큰 문제가 되고 있다. 이러한 기후변화의 양상은 수자원 활용의 난조, 전염병의 확산과 질병패턴의 변화, 글로벌 식량시장의 수급변동, 식량무기화 현상의 발생, 새로운 에너지 소비패턴의 등장 등을 야기할 가능성이 있다. 기온 상승에 따른 기후대의 변화, 강수 패턴의 변동, 주요 식량 생산의 패턴 변동과 불안정성의 증대 등은 중요한 직접적 도전이 될 것이다. 그러나 더욱 우려되는 부분은 기후변화가 야기하는 변동이 다른 이슈의 위기적 성격과 결합됨으로 인해 다양한 유형의 지정학적 도전으로 전화되어갈 가능성이 있다는 점이다.

지정학적 시각에서 보면, 동북아 국가 간의 수자원 갈등, 대량방수로 인한 수공 가능성. 미세먼지와 황사로 인한 국가 간 갈등 고조 가능성 등도 심각한 문제가 아닐 수 없다. 남북 교류협력 과정에서도 북한이 개방되어 산업화에 박차를 가할 경우, 북한의 에너지 소비패턴의 변화가 발생할 수밖에 없다. 이는 화석연료 사용량의 급증으로 이어져, 이로

인해 발생하는 미세먼지가 큰 골칫거리가 될 것이다. 이러한 기후변화와 환경오염 문제는 식량이나 수자원 문제와 연계되면서 새로운 종류의 위협을 야기할 가능성도 있다. 결국 기후변화는 남북갈등을 심화시키고, 국내 내부 및 외부가 모두 연루되는 이민을 증대시키며, 수자원 부족을 야기하며, 보건문제를 악화시키고, 핵발전에 대한 의존성을 증대시킴으로 새로운 환경문제를 발생시키고, 사회·정치적 불안정을 증대시키며, 민주주의 정부체제에 대한 신뢰 및 정부의 정당성이 악화되면서 정부능력의 현저한 저하를 가져오며, 다양한 영역에서의 세계적 불균형이 심화되어 갈등을 증대시키고, 갈등 및 무력분쟁의 가능성이 증대될 수 있다.

이러한 기후변화 관련 신흥안보의 위험들도 점진적, 단계적, 연쇄적으로 발현되는 동시에 초국적으로 발생하는 특성을 지닌 '점진적 무한형 위험'이라고 할 수 있다. 보건안보의 경우와 마찬가지로 기본적으로 영토 단위를 넘어서 영향을 미치고 그 해법도 국가 단위를 넘어서 영향을 미치고, 그 해법도 국가 단위를 넘어서 모색될 수밖에 없는 속성을 지니는 것으로 파악된다. 게다가 재난의 최종적인 피해 규모와 시급성을 놓고 관련 당사국들 간에 매울 수 없는 이견이 나타날 가능성이 크기 때문에 국가 행위자뿐만 아니라 민간기업, 시민사회, 국제기구 등과 같은 다양한 이해당사자들이 참여하는 '초국적 참여 모델'을 모색하게 된다. 통상적인 정부 주도 모델보다는 글로벌 거버넌스 차원의 해법을 찾게 된다.

기후변화와 대기오염의 경우, 중국발 스모그, 미세먼지 등 초국경적 대기오염 문제의 원인과 대책 마련을 위해서는 당사국들이 모두 참여하는 과학 연구가 필수적이다. 공동의 과학 연구를 통해서 합의된 방법론과 데이터 등을 공유하며 대기오염의 원인과 결과를 밝힐 경우. 연구의 신뢰성이 높아지기 때문이다. 이와 관련하여 기후변화 관련 재정관리나 온실가스 배출량 추적 등에 블록체인 기술을 적용하여 그 투명성과 신뢰성을 향상시키는 방안이 기대를 모으고 있다. 또한, 기후변화 분야에서 빅데이터를 활용하여 초국적 환경오염의 원천을 파악하고 글로벌 생태계에의 장기적인 효과를 분석하는 작업에 활용되어 국가 간 환경 분쟁 해결에 도움을 주는 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

(4) 신흥안보 위협과 결합된 자연재해

과거부터 현재에 이르기까지 재난재해는 항상 발생해 왔고 그에 대한 대응과 복구라는 사이클 또한 끊임없이 반복되고 있다. 그러나 최근 대규모 자연재해도 신흥안보의 관점에

서 그 위협이 새롭게 다가오고 있다. 최근 부쩍 발생빈도가 늘어나고 있는 지진에 주목할 필요가 있다. 지진이 많이 발생했던 일본 이외에도 중국(쓰촨성)이나 한국(경주)에서도 지진의 발생이 늘어나고 있다. 대규모 자연재해로서 백두산 화산이 폭발할 가능성이 거론되는데. 이는 최근 북한의 핵실험이 다섯 차례나 이루어지면서 우려가 증폭되었다. 또한 2016년 두만강 유역에서 발생한 큰 홍수도 대규모 자연재해가 줄 충격을 걱정케 했다. 2020년에는 한반도에 이례적인 집중호우가 뿌려졌다.

특히 이러한 자연재해들은 예전부터 발생한 위협이었지만, 그 양과 빈도가 늘어나면서, 게다가 여타 신흥안보 위험과 연계될 때 그 파괴력이 증폭될 가능성이 커진다. 예를 들어, 대규모 지진이나 쓰나미가 원자력 발전소 지역에서 발생한다거나 큰 홍수나 화산폭발이 유발하는 환경악화, 질병발생, 식량위기 등의 문제는 모두 신흥안보 이슈의 상호연계가 낳을 충격을 예견케 한다. 아울러 여기서 비롯되는 사회갈등과 난민 발생 등이 연계되면서 궁극적으로 국가 간 지정학적 갈등을 유발할 가능성도 없지 않다. 재난은 국가와 국민에 막대한 피해를 주며, 때로는 복구가 불가할 정도의 수준까지 확대될 가능성도 크기 때문에, 어떻게든 피해를 최소화하고 빠른 복구를 통해 국가 기능을 신속히 정상으로 회복시키기 위한 노력이 필요하다.

기본적으로 특정국가의 국경 안에서 발생하는 대규모 자연재해에 대한 대책 마련은 일국 차원에서 각국 정부의 몫으로 인식되어 왔다. 대규모 자연재해는 '돌발적 한정형 위험'에 해당되는 것으로, 일정한 경계 내에서 발생하기 때문에 정치적 책임소재를 규명하는 것이 관건이 아니기 때문에, 이 문제에 시간을 허비하지 않고 신속하고 체계적인 재난의 복구를 위한 체제구축이 우선시 된다. 따라서 정부 주도 하에 신속한 의사결정을 하고 이에 따라 집중적으로 자원을 동원함으로써 일사불란한 대응체제를 구축할 수 있는 '정부 주도 모델'이 적합한 것으로 알려져 있다. 그러나 그 피해의 규모가 국경을 넘어설 정도로 크거나 혹은 그 파급의 범위가 광범위할 경우, 주변 국가들도 나서서 예방과 구호 및 복구를 위한 협력 체제를 가동하기도 한다. 예를 들어, 최근 백두산 화산의 폭발에 대비하는 국제적 차원의 조사와 대응체제 마련을 위한 논의가 이루어지고 있음에 주목할 필요가 있다. 특히 최근 북한에서 발생한 홍수나 가뭄 등과 같은 대규모 자연재해의 경우 북한이 일국적 차원에서 해결할 역량이 없는 경우 인도적 차원의 대북지원이 고려 가능하다.

자연재해에 대한 대응과 관련하여 4차 산업혁명 분야의 성과를 활용한 스마트 재난대응 시스템의 구축이 논의되고 있다. 예를 들어, 인공지능(AI) 로봇을 투입하여 재난위험

에 신속 대응하는 체제의 구축이나 재난·재해 관련 시설에 대한 방재 및 테러 대비 보안대책의 강화, 지능형 CCTV나 사물인터넷(IoT) 센서 등을 활용한 스마트 재난 안전 시스템의 구축 등이 거론되고 있다. 이외에도 대국민 방재교육과 훈련에 가상현실(VR)과 증강현실(AR) 등을 접목하여 국민의 재난대응 역량을 강화하는 방안도 논의되고 있다. 이 중에서도 특히 소셜 미디어와 사물인터넷, 인공지능을 활용한 빅데이터 수집 및 분석을 통해서 신흥안보분야의 재난발생 징후를 조기에 탐지하거나 재난 발생 이후에도 실시간 지원수요의 파악. 신속한 대응책의 마련, 재난구조 최적화 등을 통한 피해 최소화 방안이 주목을 받고 있다.

(5) 에너지·식량 안보

에너지·식량 안보의 경우, 글로벌 차원에서 관찰되는 에너지 수급문제와 가격변동의 빈번한 발생. 화석연료의 제한으로 인한 조정문제. 그리고 에너지 수출국의 정치·안보·사회적 불안정성과 강대국의 에너지 세력 확보경쟁 등은 이들 이슈가 신흥안보의 위험으로 창발할 가능성을 보여주는 사례들이다. 게다가 이들 신흥안보 이슈들은 상호 간에 매우 밀접한 이슈연계성을 갖는데, 바이오 연료의 생산증대를 통한 식량부족과 식량가격의 폭등은 식량 안보와 에너지 문제의 연계성을 보여주고 있다. 또한 식량문제가 온실가스 감축 노력과 연동되면서 발생할 경제성장 동력 상실 가능성이라든지 에너지 수급 조정과정에서 나타나는 경제적 부담의 문제 등은 기후변화와 경제안보가 연계되는 현상을 보여준다. 지정학적 시각에서 보아도, 화석연료와 신재생 에너지의 적절한 에너지 믹스 경쟁성을 둘러싼 국가 간 갈등, 남중국해 관련 에너지 운송로 문제와 에너지 가격 불안정 및 안보 위협 등이 늘어나고 있다.

특히 에너지 안보는 생존과 번영을 위한 수준의 에너지를 지속적으로 적정한 가격에 안정적으로 확보하는 문제와 관련된다. 에너지 안보에는 여러 가지 도전요인이 있을 수 있다. 기존에는 주로 에너지 자원의 고갈에 대한 우려가 컸다면 최근에는 석탄, 석유, 천연가스 등의 전통 화석연료의 제한이 불가피한 상황으로 말미암는 에너지 믹스의 지속가능한 발전을 위한 합리적 조정 등이 더 큰 문제가 되고 있다. 에너지 안보를 위한 전략이 기존의 다양화(diversification) 전략을 위주로 한 에너지 수급에 집중했던 전략으로부터 에너지 시장의 변동에 대한 대응능력과 에너지 믹스의 관리라는 차원으로 변화해야 하는 시기에 진입하였다. 에너지 자급률이 한국은 5%도 안 되는 한자리 수에

머물고 있는 한국의 입장에서 에너지 안보와 관련하여 환경 주류화의 과제와 자기 관리가 가능한 해외 에너지 개발과 등 다양한 대응책의 모색이 절실한 시점에 진입하고 있다.

에너지 안보 문제와 연동되어 사회적 충격을 입거나 입힐 수 있는 연계 이슈로는 식량 문제를 들 수 있다. 세계 곡물시장의 추이는 에너지 가격과 깊이 연동되고 있다. 세계적 고유가의 시기를 거치면서 나타난 '식량가격'의 폭등은 사회적 불안 및 국가적 위기를 야기할 수 있는 중요한 원인이었다. 역사적으로 거의 모든 봉기와 민란의 원인은 식량문제에 있었다. 21세기에도 이같은 문제의 본질은 변하지 않고 있으며, 다만 그 식량가격 폭등을 일으키는 원인이 자연조건에 의한 작황이 아니라 고에너지 소비형 기법을 사용하는 농업 및 수산업 구조에서 기인하는 유가와의 연동성과 깊은 연관을 맺게 되었다는 점이다. 에너지 문제로 취약해질 경제구조는 더 큰 사회적 문제를 야기할 수 있다. 최근 코로나19의 발생으로 인해서 유가 하락의 문제가 제기되는 가운데 그 다음의 위기는 식량 분야로 전이될지도 모른다는 전망이 나온다.

에너지 안보와 관련하여 한국의 입장에서 주목하여야 할 문제 중의 주목할 것으로 대륙 에너지와 해양 에너지의 경쟁, 에너지믹스의 경쟁성, 에너지 운송로 문제와 에너지 안보 위협 등을 들 수 있다. 대륙의 전통적 화석연료 대 신대륙의 비전통 화석연료 사이에서 한국의 에너지 수입 전략이 한국의 동맹전략 및 지역형성 전략과 충돌하게 될 경우 에너지안보의 문제는 지정학적 문제로 비화될 가능성이 점차 증대할 수 있다. 에너지 안보와 연관된 우려와 연관해서는 남중국해 관련 에너지 운송로의 불안정성이 에너지 가격의 불안정으로 연결될 수 있으며, 한국의 경제여건 악화 상황과 결부되면서 에너지 가격의 불안정성을 증대시킬 수 있다. 이것이 주요 식량 생산국의 식량생산에 악영향으로 연계될 경우 24%에 불과한 국내 식량자급률(사료 곡물 수입 포함 기준)을 지닌 한국의 식량안보에 대한 위협이 불거지고 이는 심각한 정치적 및 사회적 불안정으로 연결될 가능성이 높아 보인다.

(6) 이주·난민안보와 사회안보

'이주·난민안보, 정체성 갈등 등과 같은 사회안보(societal security)도 최근 논란이 되는 신흥안보의 위협이다. 최근에는 사람의 숫자라는 변수 자체가 안보위협으로 인식되고 있는데, 세계적인 인구과잉과 동북아 차원의 인구부족 문제가 역설적으로 공존하는

가운데, 저출산 고령화로 인한 경제와 소비 규모의 감소, 생산연령 비중 하락으로 인한 경제성장, 지체 등이 심각한 문제로 거론되고 있다. 인구과잉으로 인해 식량과 자원이 부족해짐으로 인해서 빈곤과 기아 및 사회불안 등의 증대되고, 여기에 연계되어 소득절벽, 경제침체 등과 같은 현상이 발생할 가능성이 크다. 한편 인구감소로 인한 병력감소, 저출산 고령화로 인한 노동력 감소 등의 문제가 동시에 발생하고 있다. 인구유입 필요성의 지역적 증대, 인구과잉 저개발국과 인구감소 산업국 간 인구양극화, 이주난민 문제 등으로 인한 국가 간 갈등과 분쟁의 가능성이 조만간 동북아와 한반도에서도 발생하리라는 우려가 커지고 있다.

남북한 관계에서도 북한의 체제 불안정과 경제적 궁핍으로 인해 국내로 유입되는 탈북자의 수가 증가하고 있으며, 중국 내 한인동포나 동남아 노동인력이 국내로 이동하는 숫자도 늘어나고 있다. 이에 따라 탈북자의 유입으로 인한 사회갈등의 발생 가능성, 불법이주자 문제가 야기할 사회불안 증대의 가능성, 그리고 이들 이주 노동인력과 내국인 노동자와의 일자리 경합 가능성 등이 우려되고 있다. 더 나아가 문화적·종교적 갈등 가능성 또는 인력의 빈번한 이동에 수반하는 전염병의 전파 가능성 등도 문제가 되고 있다. 이 중에서도 특히 탈북자의 증대로 인한 동북아 국가 간 갈등 가능성이 상존하는 가운데 지역차원에서 이주난민 문제를 다루는 지역레짐의 부재도 지정학적 갈등의 발생 가능성을 점치게 하고 있다.

이러한 사회안보 문제들은 동북아 국가들의 고질적인 문제인 경제적 불평등과 교육 및 사회양극화의 확대는 정치적·사회적·이념적 갈등을 증폭시키고, 더 나아가 종교적·문화적 정체성을 둘러싼 갈등마저도 발생할 여지를 열어 놓고 있다. 여기에 로봇과 인공지능의 도입 문제까지 겹치면서 기존 아날로그 시대 경제양극화 문제가 디지털 시대로 전이 증폭될 가능성도 있다. 한반도에서 사회안보 문제는 통일 준비과정 또는 통일 이후에 발생할 사회통합의 문제로 나타날 것이 예견된다. 게다가 글로벌 차원에서 진행되고 있는 사회양극화와 경제적 불평등의 문제가 보호주의적 경향을 강화시킴으로써 동북아 국가들 간에도 경쟁을 가속화시켜서 긴장을 야기할 가능성이 크다. 종교적·문화적 요인에 기반을 둔 정체성의 갈등이 동북아에서 지정학적 갈등과 테러의 발생을 유발할 가능성도 있다.

이러한 사회안보 위험들은 '점진적 한정형 위험'에 속한다. 사실 인구안보의 문제는 돌발적으로 발생하는 것이 아니라 구조적 추세로서 나타나는 점진적 변화이다. 이주 문제도 경우에 따라서는 사회안보를 위협하는 난민 문제로 제기되기도 하지만 평상시에는

점진적인 인구 이동의 형태로 나타나는 경우가 많다. 이주와 난민이 발생하더라도 지리적으로 인접한 지역에 국한될 수도 있다. 그러나 이들 신흥안보 위험들이 정치적·사회적·경제적 문제 연계되면서 급속히 국경을 넘는 문제로 비화될 경우 지역 차원에서 책임과 보상을 묻는 문제가 될 가능성도 없지 않다. 이런 점에서 이들 신흥안보 이슈는 주로 정부 간 관계의 쟁점이 되겠지만 그 속성상 민간 행위자들과 시민사회의 참여를 요구하는 특성을 지닌다. 이러한 신흥안보 위험에 적합한 거버넌스 모델을 '지역 참여 모델'이다.

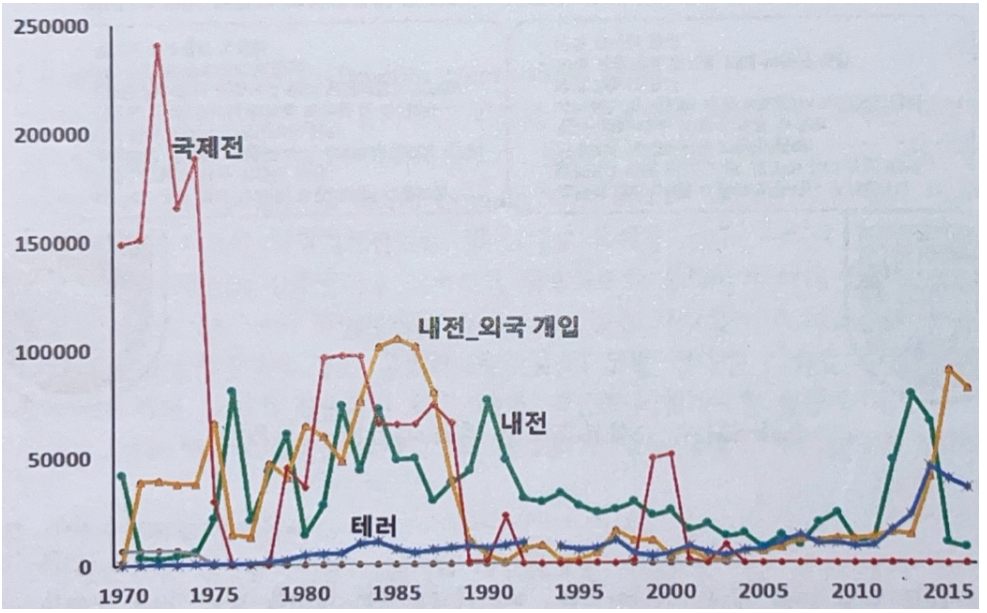
이주·난민안보와 사회안보와 관련되는 신흥안보 위협에 대처하는 데 있어 과학기술 변수는 중요한 역할을 할 수 있다. 예를 들어, 빅데이터를 활용하여 이주·난민에 대한 데이터를 수집하고 모니터링을 수행하여 이주·난민에 대한 즉각적이고 상시적 지원을 제공할 수 있을 것이다. 그런데 과학기술 변수는 아날로그 시대 경제양극화 문제를 디지털 시대로 전이시킴으로써 이주·난민에서 제기되는 신흥안보 문제를 증폭시키는 환경을 창출할 수도 있다. 최근 로봇이나 인공지능의 도입은 저임금 반복업무 직군을 대체하여, 노동자들의 일자리를 뺏고 경제적 불평등을 심화시킬 우려를 낳고 있다. 스마트 팩토리의 도입으로 일자리가 없어지고 있는 상황에서 이주노동자로서 탈북자들의 유입은 또 다른 사회적 안보위협의 요인으로 인식될 수 있으며, 이는 4차 산업혁명 과정에서 소외된 그룹의 사회적 불만표출과 연계될 가능성도 있다.

(7) 비국가 행위자에 의한 테러·분란전

비국가적 위협에 대한 관심은 지구적 차원에서 분쟁 양상의 변화를 반영한다. 〈그림 3〉에서 지구차원에서 분쟁지형의 변화를 살펴보면, 1970년 이후 시계열적으로 볼 때, 국제전의 비중이 점차 줄어든 반면, 내전과 테러의 비중이 상대적으로 부상하였다.

특히 냉전 종식 이후 테러와 내전의 비중이 급증하였다. 사망자 수만으로 비교해보면, 내전 관련 사망자의 비중이 46.5%, 내전에 외국이 개입된 경우 사망자의 비중이 24.8%, 테러 관련 사망자의 비중이 20.1%인 반면, 국제전 관련 사망자는 겨우 8.6%에 불과하다. 테러와 분란전의 비중이 세계 차원에서 증가하는 추세가 분명하지만, 테러-분란이 중동과 북아프리카, 남아시아 사하라 이남에 집중되고 있다. 2017년 테러 관련 사망자 통계를 보면, 전세계 테러 관련 사망자 26.445명 중 중동과 북아프리카에서 10.819명, 남아시아에서 7.664명, 사하라 이남에서 6,712명이 포함된다. 동남아시아 지역이 그 뒤를 잇지만, 1,000명 수준을 넘지 못한다.

그림-3 지구차원 분쟁 지형의 변화



자료: UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset (ver 20.1); Global Terrorism Dataset(2019)

테러의 가장 큰 원인은 공동체의 지리적 경계와 정체성의 지리적 경계 간 불일치로 귀결된다. 주권국가는 영토 안에서 배타적 통제를 주장하지만, 국가 정체성을 공유하지 못하는 사람에게는 주권국가의 배타적 통제권은 극복 대상이다. 일부 단체는 폭력적 수단을 동원하여 정체성의 경계와 국가 경계간 차이를 극복하려 하면서 테러가 발생한다. 테러를 일으키는 집단은 청중의 관심 끌기와 청중의 지지 확보 사이에서 갈등적 상황에 놓인다. 청중의 관심을 끌기 위해서는 테러의 강도가 높아야 하지만, 테러의 강도가 높아지면 청중의 지지를 확보하기 어려워진다. 테러 단체는 두 가지 상충적 목표를 종합하여, 테러 수위를 결정한다. 따라서 테러의 위협은 객관성에 기반을 두기보다는 주관적 인식에 기반한다.

한국 내 테러 반란전 위험은 매우 낮은 상태이다. 한국의 국가 정체성이 상대적으로 안정적이고 국내 균열선이 약하기 때문에, 한국인이 테러 단체를 결성하고 한국을 대상으로 테러를 진행할 가능성이 상대적으로 낮다. 한국 내 외국인 근로자가 테러 단체를 후원하는 모임을 결성하고 금전적 지원을 제공한 사례가 있지만, 한국이 중동과 아프리카 내 갈등에 직접 관련된 주요 당사국이 아니다. 한국이 중동과 아프리카의 종교 갈등에 관여하게 되면, 테러 위험성이 높아진다. 테러로 관심을 끌거나 중동과 아프리카의 종교

갈등에 관여한 한국을 보복하기 위한 수준으로 한국 내 테러의 위험성이 있다. 이 정도 수준의 위협을 설정하고 대비할 필요성이 있다.

테러로부터의 원전 방호는 국가안보의 측면에서 접근할 필요성이 있다. 원전의 사고 위험성이 낮지만 큰 피해로 이어질 수 있어, 원전이 사람의 집단 거주지로부터 먼 거리에 건설되어야 하지만, 한국은 협소한 국토로 인하여 원전이 도심과 가까이 있다. 더욱이 중국이 원전을 동부 해안가 중심으로 건설하고 있기 때문에, 중국발 원전 사고는 한국의 안보에 영향을 미칠 수 있다. 한국은 원전 방호가 가진 안보적 측면을 파악하여 '핵안보정상회의'를 통하여 원전 방호를 안보 영역의 쟁점으로 만들었다. 하지만, 과거 이스라엘이 이라크와 시리아의 원자로를 공습했고 미국이 이스라엘의 입장을 고려하기 때문에, 원전 공격을 금지하는 규범이 국제사회에서 쉽게 발전하지 못하고 있다. 국제사회 차원의 규범 형성보다는 동아시아의 밀집한 원전 상황을 고려하여 지역 차원의 합의와 정보 교류를 도모할 필요성이 있다. 동시에 한국은 원전 방호를 안보 차원의 문제로 격상시켜 테러와 관련하여 준비할 필요성이 있다.

2) 국내안보환경관련 최신 선행연구

(1) 한반도 안보환경 평가와 안보·국방전략, 정책 방향 연구

신성호(2020)는 전환기를 맞이하고 있는 한반도 안보환경에 대한 평가와 이에 대한 한국의 국방태세 및 안보전략을 제시하였다. 최근 도전을 받고 있는 한반도 안보환경에 대하여 첫째, 중국의 부상으로 인한 동북아 국제정치의 불안정으로 국가 간 군비경쟁이 가속화되면서 지정학적 위험요인이 높아졌다고 판단하였다. 둘째, 중국 시진핑 정부의 공세적인 외교안보정책에 트럼프 행정부가 무역전쟁과 중국을 주적으로 규정하는 인도 태평양 전략으로 맞대응하면서 미중 패권경쟁이 본격적으로 전개되는 모습을 보여주고 있다. 셋째, 북한 김정은 정권의 계속되는 핵개발 속에 남북회담과 북미회담이 전격적으로 진행되면서 한반도를 둘러싼 국제정세가 요동치고 있다. 넷째, 전시작전권 전환의 본격적으로 추진되면서 '한국방위의 한국화'라는 한미동맹의 근본적인 변환이 진행되고 있다고 보았다. 이러한 변화와 함께 4차 산업혁명이 미래의 새로운 전쟁 양상을 이끌게 됨에 따라 미래의 새로운 먹거리 창출과 더불어 국방에서도 기술혁명과 군사혁신을 창의적으로 활용하려는 적극적인 자세와 정책적 노력이 중요함을 강조하였다.

설인효(2021)는 한반도의 안보환경에 대하여 미·중 간 군사분야의 치열한 경쟁 가운데 한국이 취해야할 적절한 안보 및 국방전략의 방향을 제시하였다. 특히 4차 산업혁명을 배경으로 전쟁 수행 방식을 혁신하는 '군사혁신 경쟁'의 양상을 띠고 있어 앞으로의 30년이 전혀 다른 시간이 될 것으로 전망하였다. 이처럼 미중 갈등의 심화로 인하여 변화하는 한반도 안보환경에 적절한 전략적 대응을 위하여 한국은 한미동맹을 유지, 강화하면서 미·중 패권경쟁의 갈등이 한반도로 이어지는 것은 최대한 피하는 방안을 지속적으로 모색할 것을 주장하였다. 구체적으로 한국의 자주국방 역량을 강화하여 북한 억제를 주도함과 동시에 미래의 잠재적 위협에 대한 효과적 대응역량 구축도 달성할 것을 제시하였다. 이를 통해 유사시 미국과 협력하여 규칙 기반 지역질서 보호를 달성할 수 있는 역량으로서 미국에게는 한미동맹의 가치와 위상을 높이는 요인으로, 중국에게는 한국의 안보이익을 침해해서는 안 된다는 암묵적 압박 요인을 제공할 것이라고 하였다. 이러한 안보 국방, 군사전략의 체계적이고 일관된 기획과 집행을 필요성을 강조하면서, 정권의 변화와 무관한 초당적 합의와 지지를 형성해 나갈 것을 주장하였다.

이홍기(2022)는 동북아 안보환경 변화를 분석하며 대전략 수준의 안보전략에 대하여 제시하였다. 그가 제시한 동북아 안보환경 변화로는 성과에 따른 국가전략의 명확화, 국가 간 갈등 및 협력관계의 태동, 과학문명의 부담요인, 기후와 환경의 변화 등이다. 이러한 요인의 영향으로 주요 동북아 국가의 국가가 추진하는 전략들을 살펴보면, 미국은 글로벌 리더십 회복 및 더 강한 미국 만들기 전략을, 중국은 대국굴기를 통하여 중국몽(中國夢)을 달성하는 전략을, 북한은 적화통일을 목표로 핵무장 생존전략을, 일본은 동맹과의 협력기반으로 복합적 강국 성장 전략을, 러시아는 강국 지위를 확보하여 제국의 영광을 재현하는 전략을 추국하고 있다고 보았다. 이러한 동북아 주변 국가들의 전략에 따른 여러 포괄적인 위협에 대하여 한국이 추진해야 할 대전략 방향으로 북핵 위협 제거 및 핵방어태세 확립, 자주적 안보역량 보유국가로 전환, 한미동맹의 동맹수준을 질적으로 진화, 주변국 위협 대비태세 확립, 우주공간까지 망라하는 전략군 육성, 4차 산업혁명의 최첨단 기술을 안보역량으로 승화, 한미일 안보복합체의 결속력 공고화 등을 제시하였다.

(2) 안보관련 특정분야 현황 분석과 정책적 함의 연구

장원준·송재필(2022)은 글로벌 안보환경 변화에 따른 국내 방위산업에 대한 주요 시사점들을 도출하고, 이에 따른 향후 과제를 제시하였다. 주요 시사점은 첫째, 최근 전쟁 양상을 대표하는 사이버전을 포함한 '하이브리드 전쟁'과 '회색지대 전략' 등에 대응할 수 있는 군 사이버보안산업 역량이 취약하다는 점이다. 둘째, 선진국들의 '군 현대화' 정책 추진을 벤치마킹하여 주변국 위협에 효과적으로 대응할 수 있도록 우선순위를 고려한 첨단무기체계 개발 노력을 강화해야 한다는 것이다. 셋째, 선진국들의 무기획득시스템 혁신에 주목하여 고비용, 장기간이 소요되는 우리나라의 경직적 '무기획득시스템' 구조를 혁신해 나가야 한다는 것이다. 향후 과제로 첫째, 상대적으로 취약한 군 사이버보안산업 역량 강화를 위해서는 사이버 무기체계 예산 편성과 방위사업청 내 사이버 관련 사업부서 신설, 사이버 방어 및 공격, 훈련 및 분석체계 마련 등을 요구하였다. 둘째, 주변국 위협 증강에 대응한 첨단무기체계, 특히 다층적 미사일 방어체계의 조기 확보, 우주를 포함한 정보감시자산 역량 강화 등에 집중할 필요가 있다고 하였다. 셋째, '전통적 무기획득시스템'의 전면적인 혁신을 위해서는 미국의 '신속획득시스템(MTA, Middle Tier Acquisition)' 수준으로 현행 신속획득 시범사업에 대한 초기 단계 소요반영, 시범사업 성공 이후 일정 조건 충족 시 후속양산사업 보장, 성능개량을 포함한 주요 무기체계 사업의 신속획득 범주 포함과 이에 따른 업무 분장 및 전담기관 지정 등에 역량을 집중해 나가야 할 것을 제시하였다.

류연승·김영기·송은희(2022)는 '방위산업의 침해에 대한 보호'라는 관점에서 대내외적인 방산안보 환경을 분석하고 방산안보정책을 검토하였다. 첨단 분야의 기술을 바탕으로 나날이 발전하고 있는 방위산업 분야의 기술발전이 새로운 국제안보 정보 환경을 초래하였다고 하며, 국가전략 사업의 일환으로 발돋움하고 있는 방위산업이 국가안보 및 국가경제에 미치는 막대한 영향을 고려할 때, 안보전략적 관점의 방산안보정책 검토의 필요성에 대해 문제를 제기하였다. 따라서 방산안보정책의 방향이 방산기술의 보호는 물론 북한, 외국기업, 외국인, 외국 정보기관 등의 부당한 활동을 견제, 차단, 방어하기 위한 방산방첩 차원의 역량 강화에 관심을 제고해야 한다고 주장하였다. 이러한 점에 착안하여 방산침해와 관련한 방산안보정책을 검토하고 향후 방산방첩 차원의 방산안보정책 모색에 주안점을 둘 것을 제안하였다.

신승규(2022)는 전시작전통제권과 관련 정책변화 사례 검토를 통해 정책결정의 변화에 영향을 미치는 주요 요인을 분석한 결과, 첫째요인은 안보환경적 요인, 한미동맹,

미국의 군사전략 변화, 주변국간 갈등상태, 북한의 위협수준 등이며, 둘째요인은 정치적 지원동맹 차원에서 주요 쟁점은 군사주권 대 군사효율성, 남한의 군사력, 국방예산 등이고, 셋째요인은 정책흐름 측면에서 정책 이슈는 정부에 의한 전시작전통제권 전환에 대한 찬반양론이고, 정책 대안은 정책 이슈 해결에 대한 대안이며, 정치적 흐름은 정부 이념 성향(진보 또는 보수)과 같은 변수라고 하였다. 또한 핵심 요인으로 '정부의 성향과 지도자의 상황 인식'이며, 전시작전통제권 전환정책이 20년 이상 정책 변화 과정을 거치는 동안에도 종료되지 않은 이유로는 정책 특성, 국가 생존 문제, 한미 문제, 여론 문제 등이라고 분석하며, 전시작전통제권의 정책변화(개혁, 유지, 승계, 종료)와 전환정책에 대한 정책적 함의를 제시하였다.

이효영(2023)은 미국과 중국의 기술패권 경쟁 속에서 국익을 최우선으로 고려한 '경제안보' 정책을 수립할 것을 주장하였다. 미국과 중국의 무역 갈등으로 인한 보호무역주의 확산, 코로나19 팬데믹에 의한 글로벌 공급망 붕괴, 러-우전쟁으로 인한 국제 원자재 공급망 교란 및 인플레이션 문제로 경제 복합위기 상황 등을 언급하였다. 이에 대비한 정책제안으로 구조개혁을 통한 경제체질 개선, 국익 고려한 경제안보 정책수립, 유사한 입장의 중견국가들과의 연대 강화 등을 제시하였다.

Yeo(2022)는 한미동맹의 잠재적 긴장원인과 미래 안정적 동맹에 필요한 향후 과제를 제시하였다. 긴장원인으로서 첫째, 한미 양국의 북한에 대한 인식차이와 외교, 남북관계, 비핵화 중 우선시 여부 차이, 둘째, 한국 외교정책 자율성과 한미동맹이 이 틀 안 어디에 해당되는지에 대한 답변과 관련되었다고 하였다. 이러한 긴장요인들이 첫째, 북한 비핵화와 남북포용, 둘째, 미국의 인도-태평양 전략을 둘러싼 미중경쟁 및 협력, 셋째, 한국의 국방 현대화, 넷째, 인권 및 가치를 기반으로 한 외교정책 등의 정책영역에서 전개되는 과정에 대하여 논의하였다.

(3) 특정조직과 분야 강조 안보정책 연구

한종환(2022)은 부스(K. Booth)가 언급한 해군력의 세 가지 역할을 바탕으로 21세기 이후 안보환경 변화에 따른 한국해군의 역할 변화를 제시하였다. 첫째, 해군력의 군사적 역할은 해양에서 북한과 주변국 위협의 존재 및 다른 역할수행을 위한 초석이다. 둘째, 강대국 간 경쟁 심화, 국가 간 전면전이 감소되는 상황에서 해군력의 외교적 역할을 강조하였다. 셋째, 경제발전을 위한 해양 의존성 증대로 국가 간 해양에서 주권과 주권적

권리를 둘러싼 갈등이 심해짐에 따라 해군력의 경찰로서 역할을 증대할 필요가 있다. 넷째, 재난, 질병 등 비전통적 안보위협이 국제정치의 핵심 이슈로 부각되는 상황에서 민사적 역할 등을 주장하였다.

박정웅·정주호(2022)는 국내 다중이용시설의 테러예방 및 대응 환경 제고에 관한 연구에서 일반 시민 등 쉽게 공격이 가능한 '소프트 타깃'으로 테러 대상이 확대되며, 극단주의에 영향을 받은 자생테러가 증가하면서 다중이 운집한 소프트 타깃에 대한 차량돌진 테러나 사제폭발물을 이용한 무차별 테러공격에 대한 대책 마련에 UN과 많은 국가들이 고심하고 있는 상황을 언급하고 있다. UN은 테러취약시설 이해당사자들로 회원국, 정책입안자(정부부서), 법집행기관, 초기대응기관, 정보기관, 민간부분으로 구분하여 각 당사자들이 수행해야 할 역할에 대해 기술하고 있다. 이들 이해당사자들의 역할 실태를 확인하여 수준을 진단하고 발전방안을 제시하였는데, 한국은 2016년 테러방지법 제정 이후 국내 거주하고 있는 이슬람권 출신 외국인 중에서 테러자금지원 혐의로 사법처리되고 강제퇴거되는 인물들이 지속해서 적발되고 있어 주의가 요구되고 있다. 아울러 최근 남북 간 대치국면에서 북한에 의한 테러위협도 상존하고 있기에 테러 또는 범죄로 인해 피해가 발생하기 가장 쉬운 다중이용시설에 대한 테러예방 대책수립이 중요함을 강조하고 있다.

안현주(2022)는 이슬람 극단주의 국내 테러 발생 가능 환경과 대책 방안에 대한 연구에서 아직까지 한국에서 이슬람 극단주의 테러가 발생한 바가 없지만, 국내 체류 무슬림들의 테러 연계 활동에 가담한 사례를 제시하며 이슬람 극단주의 테러의 국내 발생 가능 환경을 살펴보고 이에 대한 예방 대책을 제시하였다. 이슬람 극단주의 테러 예방을 위해서는 조속한 부다페스트 협약 가입 및 비준, 테러 위험국으로의 테러자금 송금 방지를 위한 제도적 장치 마련, 이슬람 편견 제거 및 반(反)이슬람 정서 확산 방지, 다문화가족 청소년의 탈학교 방지 대책 마련 및 심리적 안정 프로그램 운영, 국내 체류 무슬림 대상 모니터링 강화 등이 필요성을 강조하였다.

(4) 안보관련 특정 이론을 적용하여 분석한 연구

장기영(2002)은 '전쟁거래이론'(bargaining theory of war)에서 '거래결렬'(bargaining failure)의 세 가지 주요 요소로 간주하는 정보문제(informa-tion problem), 약속이행 문제(commitment problem), 이슈 불가분성 문제(issue

indivisibility problem)를 중심으로 한반도 안보를 위협하는 원인들을 규명하고, 이러한 문제들을 완화시킬 수 있는 군사안보적 방안을 제시하였다. 전쟁거래이론에서는 거래범위(bargaining range)가 넓을 때 전쟁을 피할 수 있는 확률이 높아지고, 거래범위가 협소할 때에는 군사적인 긴장이나 전쟁이 일어날 가능성이 높아진다고 하였다. 한국정부는 거래결렬을 초래할 수 있는 세 가지 문제들에 대하여 선제적으로 대비하여, 남북간 거래범위 크기가 협소해지지 않도록 유지하고, 거래범위가 한국에 유리하게 형성될 수 있도록 안보환경을 구축해야할 것을 제시하였다.

지금까지 국내안보환경에 대하여 안보·국방전략, 정책 방향의 연구들, 안보관련 특정분야에 대한 정책적 함의의 연구들, 특정조직과 분야를 강조한 안보정책의 연구들, 안보관련한 특정 이론을 적용하여 분석한 연구들을 살펴보았다. 이처럼 안보와 관련한 전통적이며 일반적인 접근방법과 달리 본 연구에서는 주로 경영분야에서 사용되어진 SWOT 분석 방법을 적용하고자 한다. 이는 비록 기업조직에 주로 활용된 분석기법이지만, 국가조직이 직면한 다양한 국내외 안보 영향요소들을 분석하여 국내안보환경과 안보정책 결정 과정에 미치는 영향에 대하여 분석하고 대응전략을 수립할 수 있다는 의미에서 새로운 시각과 시야를 제공하는데 적절한 연구방법이라고 판단된다.

Ⅲ. 연구 분석틀: SWOT 분석과 분석 사례

1) SWOT 분석

SWOT(Strength Weakness Opportunity Threat) 분석은 1960년대에 험프리(Albert S. Humphrey)가 최초로 사용한 경영전략수립 방법으로서, 내부적으로는 강점(S)과 약점(W)이 무엇인지를 이해하고, 외부적으로는 활용할 수 있는 기회(O)와 직면해 있는 위협(T)이 무엇인가를 밝힌 후, 강점과 기회를 활용하고 약점과 위협을 극복하는 전략을 수립하는데 사용되는 분석방법이다. 처음에는 주로 경영분야에서 사용되었으나, 최근에는 정치학, 교육학, 행정학, 환경학 등 다양한 학문분야에서 폭넓게 활용되고 있다. 따라서 비록 기업조직에 주로 활용된 분석기법이지만, 대한민국이 직면한 다양한 국내외 안보 영향요소들을 분석하여 국내안보환경과 안보정책 결정 과정에 미치는 영향에 대하여 분석하고 대응전략을 수립할 수 있다는 의미에서 적절한 분석기법이라고 판단된다.

SWOT 분석에서 강점과 약점은 조직내부의 환경에 해당되고, 기회와 위협은 조직외부의 요인과 연관되므로, SWOT 분석은 내·외부환경 분석 혹은 내·외부역량 매트릭스(matrix)로 불리기도 한다. SWOT 분석에서 강점(S)은 해당 조직이 비슷한 성격의 타 조직에 비해 차별적으로 갖고 있는 긍정적 환경이나 능력을 의미하며, 약점(W)은 조직의 목표를 달성하는데 부정적 영향을 미치는 내부요인으로서, 조직이 경쟁력을 갖추기 위해 개선되어야 할 필요들에 해당된다. 기회(O)는 조직의 발전과 경쟁력 향상에 긍정적 영향을 미치는 외부요인들에 해당되며, 위협(T)은 조직의 발전과 목표달성에 부정적 영향을 줄 수 있는 외부요인에 해당된다.

SWOT 분석에서 파악된 강점, 약점, 기회, 위협을 매트릭스 형태로 나타낼 때 4가지 전략이 도출될 수 있다. SO 전략은 주어진 기회에 강점을 최대한 활용하는 전략, ST 전략은 강점을 활용하여 위협요인을 회피하는 전략, WO 전략은 기회를 활용하여 약점을 보완하는 전략, WT 전략은 약점을 보완, 극복하면서 위협요인을 회피하는 전략을 의미한다. 〈표 1〉은 SWOT 분석을 통한 전략 유형에 대하여 제시하고 있다.

표-1 SWOT 분석을 통한 전략 유형

외부분석 / 내부분석	기회(Opportunity)	위협(Threat)
강점 (Strength)	SO 전략 주어진 기회에 강점을 최대한 활용하는 전략	ST 전략 강점을 활용하여 위협 요인을 회피하는 전략
약점 (Weakness)	WO 전략 기회를 활용하여 약점을 보완하는 전략	WT 전략 약점을 보완, 극복하면서 위협요인을 회피하는 전략

2) 한국 사드(THAAD)배치 결정 분석 사례

이러한 SWOT 분석기법을 정치 분야에 적용한 연구로서 사드 배치 결정에 대한 SWOT 분석을 실례로 살펴보고자 한다. 전일욱(2016)은 한국에 사드 배치를 결정한 것이 남북관계뿐만 아니라 동북아 질서에 어떤 결과를 가져올지 그리고 사드배치에 따른 한국의 안보전략에 대해 SWOT 분석을 활용하여 분석하였다. 연구 결과, 사드 배치에 따른 한국 내부분석으로 강점요인으로는 한국의 미사일 방어능력 강화와 북한의 군사적 도발 억제 증대, 약점요소로는 한국의 자주국방 약화, 남북한 관계의 악화 고착, 남남갈등의 격화 등으로 나타났다. 또한 한국 외부분석으로 기회요인으로는 한미동맹 강화와 한일 관계 증대, 미국의 세계군사전략과 아시아 안보전략에 동참하는 기회를 마련하는 것이며, 위협요인으로는 한중 관계 악화와 중국의 보복, 동북아를 중심으로 한 신 냉전체제 전개의 가능성 등으로 나타났다.

이에 따른 4가지 전략을 〈표 2〉에서 살펴보면, 먼저 SO(강점-기회) 전략으로 한국은 사드 배치 결정이 한국군의 미사일 방어체계와 연계되도록 운용하는 전략이 필요한데, 이는 결국 북한의 군사적 도발 억제를 증대하는 쪽으로의 전략적 추구를 의미한다. 그리고 미국의 세계군사전략과 아시아 안보전략에 동참하는 쪽으로 활용되도록 할 것이다. 이를 위해 기회요인인 한미동맹 강화 및 한일 관계 증대를 추구해야 할 것이다.

다음은 ST(강점-위협) 전략으로 한국의 사드배치 결정으로 나타난 중국의 보복 가능성과 동북아를 중심으로 한 신 냉전체제의 위협을 회피하기 위해 한국은 사드가 한국의 미사일 방어체계 안에서 북한의 위협을 방어하는 목적임을 부각하는 전략이 필요하다.

다음은 WO(약점-기회) 전략으로 사드 배치로 인하여 야기될 수 있는 자주국방 약화,

남북관계 악화, 남남갈등문제를 극복하기 위해 기회요인인 한미동맹 및 한일 관계 강화를 활용하는 전략이 필요하다.

다음은 WT(약점-위협) 전략으로 사드 배치로 나타나는 남북관계 악화, 남남갈등 문제를 남북교류 및 협력의 강화로 극복하며 이는 중국의 위협을 약화시키는 전략이 될 수 있다.

표-2 사드배치 결정에 대한 SWOT 분석과 전략

외부분석 / 내부분석	기회(Opportunity) • 한미동맹 강화 • 한일 관계 증대 • 미국의 세계군사전략, 아시아 안보전략에 동참 기회	위협(Threat) • 한중 관계 악화 • 중국의 보복 • 동북아 중심의 신 냉전 체제 전개 가능성
강점(Strength) • 한국의 미사일 방어능력 강화 • 북한의 군사적 도발 억제 증대	**SO 전략** 한국 미사일 방어체계 연계 및 북한 도발 억제를 증대하는 전략 한미동맹 강화 및 한일 관계 증대 통한 미국 전략에 동참	**ST 전략** 중국 보복과 신 냉전체제 가능성위협을 회피하기 위해 북한 위협의 방어 목적임을 부각하는 전략
약점(Weakness) • 한국의 자주국방 약화 • 남북한 관계의 악화 고착 • 남남갈등의 격화	**WO 전략** 한미동맹 및 한일 관계 강화를 활용하여 자주국방 약화, 남북관계 악화, 남남갈등문제 극복하는 전략	**WT 전략** 남북관계 악화, 남남갈등 문제를 남북교류 강화로 극복하여 중국의 위협을 회피하는 전략

3) 한미동맹관련 분석 사례

최병욱·임유신(2018)은 새롭게 전개되는 국내외의 안보환경이 한미동맹에 미치는 영향요인들을 강점·약점·기회·위협요인 등으로 구분하여 분석하고, 향후 한미동맹을 발전시키기 위해 한국 정부가 추구해야 할 대응전략들을 제시하였다. 이를 위해 SWOT 분석 방법을 활용하여 분석한 결과, 한미동맹에 영향을 미치는 강점요인으로 굳건한 한미동맹에 기반한 새 정부의 국방정책, 양국의 공동 가치와 정책 공유, 약점요인으로는 위협에 대한 한미 간 대응방향 차이, 한미관계에 대한 한국인의 우려, 기회요인으로는 북한의 위협에 대한 한미 억지력의 강화, 중국의 부상에 따른 한미동맹의 강화, 위협요인으로는 한·미, 한·중 간의 갈등 문제, 방위비 분담 요구 등으로 나타났다.

이에 따른 한국의 대응 전략이 다음의 〈표 3〉에 제시되었는데 이를 살펴보면, 첫째, 한국의 SO 전략(강점-기회전략)으로 문재인 정부가 강력한 한미동맹을 바탕으로 추진하고 있는 국방 정책들은 한미 양국이 정상회담에서 합의한대로 글로벌 파트너십으로서 추진하는 정책들과 긴밀한 협력체계를 통하여 그 실효성을 지속적으로 높이도록 해야 한다. 이와 같은 노력의 일환으로 계속된 북한의 위협에 대하여 한미 간의 안보협의회를 통해 다양한 억제 정책을 실효성 있게 수립해야 한다. 또한 가시화되는 전작권 전환에 따라 한국군 독자적 군사능력의 강화와 더불어 한미 간 연합 억지능력을 강화하는 전략을 추구해야 할 것이다. 현재 한미 양국은 양국이 소유할 동맹의 목적(글로벌 차원, 지역적 차원, 한반도 차원) 및 위협인식 등에 대해 지속적인 협의를 위해 2+2회의를 정례화하기로 합의하였다.

표-3 한미동맹에 대한 SWOT 분석과 전략

외부분석 / 내부분석	기회(Opportunity) • 북한 위협에 대한 억지력 강화 • 중국 부상에 따른 한미동맹 강화	위협(Threat) • 한·미, 한·중 간 갈등 문제 • 미국의 방위비 분담 증액 요구
강점(Strength) • 한미동맹에 기반한 새 정부의 국방정책 • 한미의 공동가치와 정책 공유	**SO 전략** 북한 위협과 중국 부상으로 인한 한미 억지력과 한미동맹 강화 기회를 활용, 새 정부의 국방정책과 한미의 공동 가치와 정책을 공유하는 전략	**ST 전략** 새 정부의 국방정책과 한미의 공동가치와 정책 공유를 활용하여 주변국 간의 갈등과 미국의 방위비 분담 요구를 회피하는 전략
약점(Weakness) • 위협에 대한 한미 간 대응방향 차이 • 한미동맹 필요성에 대한 인식 약화	**WO 전략** 북한 위협과 중국 부상으로 인한 한미 억지력과 한미동맹 강화 기회를 활용하여 대응방향의 차이와 동맹에 대한 약화된 인식 극복 전략	**WT 전략** 위협 대응방향의 차이와 동맹에 대한 약화된 인식을 극복하면서 주변국의 갈등과 미국의 방위비 분담 요구를 회피하는 전략

향후 양국은 이같이 정례화된 회의를 통해 한국과 미국의 공통의 전략적 목적(common strategic objective)을 재정립해야 하고, 여기에 걸맞는 양국군의 역할(roles), 임무(missions), 능력(capabilities)에 대해 논의할 필요가 있다. 아울러 시진핑 2기를 기점으로 더욱 가속화되는 중국의 부상에 대하여 '인도-태평양 전략'에 입각한 미국 주도의 국제질서 유지와 동맹 체제 유지를 활용하는 전략을 추구해야 한다.

둘째, 한국의 ST 전략(강점-위협전략)으로 문재인 정부가 추구하는 굳건한 한미동맹을 바탕으로 한 국방정책과 한미 양국이 추구하고자 하는 글로벌 파트너십의 내용들은 동맹의 역할이 한반도라는 일부 지역에만 머무르지 않고 글로벌 도전과제를 해결하기 위하여 그 범위가 확장되는 것을 의미한다. 이러한 과정에서 한국은 사드배치 과정에서도 불거진 한·미, 한·중 간의 갈등이 한국의 전략적 모호성에서 비롯되었다는 것을 기억하면서 무엇보다 한미동맹과 동반자관계인 한중관계가 대등할 수 없음을 명확히 인식해야 한다. 앞으로 미국 MD 체계 편입이나 '인도-태평양 전략'에 참여 등의 문제가 대두될 때도 이러한 인식을 바탕으로 미국과의 동맹관계를 중시하고, 한미동맹에서 미국이 요구하는 바를 더욱 적극적으로 이행하는 전략을 추구해야 할 것이다. 또한 2018년 방위비 분담을 위한 한미 간의 협상이 진행되는데, 서로의 상충되는 이견을 좁히고 서로에게 이익이 되는 결과를 도출해 내는 전략을 통해 한미동맹에 위협이 되는 요소들을 회피해야 할 것이다.

셋째, 한국의 WO 전략(약점-기회전략)으로 북한의 위협에 대응하는 한미 간의 정책적 차이를 좁히고, 양국이 상호일치되고 일관된 대북정책을 추진함으로써 상호 간의 신뢰를 유지하는 가운데, 한반도의 평화와 번영은 굳건한 한미동맹의 토대를 바탕으로 가능하다는 인식을 확산시킴으로 이러한 대북정책들에 대한 국민적 지지를 이끌어내는 전략이 필요하다. 이를 바탕으로 한미 간의 긴밀한 협력체제 하에 수립된 다양한 억제 정책들과 전작권 전환에 따른 한미 간 연합억지능력을 강화하는 전략을 추구해야 할 것이다. 아울러 패권국가로서 부상하고 있는 중국을 겨냥하여 미국은 최근에 발표한 '국가안보전략 2017'에서 '인도-태평양 전략'을 통해 대중국 견제를 위한 동맹 네트워크 강화 정책을 시사하고 있다. 이는 미국의 역내 군사·경제적 협력 대상을 확대하겠다는 의지의 표명인데 이러한 기회를 적극적으로 활용하는 전략이 필요하다.

넷째, 한국의 WT 전략(약점-위협전략)으로 한미동맹에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 한미 간의 정책적인 견해 차이를 최소화하고, 한미동맹이 한반도의 안녕을 위해 필요하다는 국민의 인식을 높이는 전략을 추구해야 한다. 특히 평창 동계올림픽을 계기로 형성된 남북 간의 대화 분위기와 미북 간의 대화 가능성에 대해서도 한미 간의 긴밀한 협력을 통해 일치되고 일관된 대응이 이루어져야 한다. 또한 미국과 중국 간의 경쟁에서 파생되는 다양한 문제들에 대해 한국의 정교한 입장 정리와 선명한 전략을 통해 불필요한 갈등이 발생되지 않도록 해야 한다. 아울러 한미 간에는 방위비 분담을 위한 협상 과정에서 국민들이 받아들일 수 있는 충분한 설명을 통해 이해를 구하는 가운데 서로에게 이익이 되는 결과를 도출해 내는 전략을 추구해야 할 것이다.

Ⅳ. 국내안보환경 및 정책결정 과정에 대한 분석 결과

1) 4가지 요인분석

(1) 강점(strength) 요인

최근 국내안보환경에 대한 강점 요인으로는 첫째, 전통적인 한미 동맹의 안정성과 한미일 안보협력의 강화라고 볼 수 있다. 2023년을 맞이하여 70주년이 되도록 오랜 기간 확고한 동맹을 유지하고 있는 한미동맹은 미국의 바이든 정부와 한국의 윤석열 정부의 출범 이후로 양국의 직전 트럼프 행정부와 문재인 정부와는 다른 양국 정상의 '브로맨스'와 같은 결합을 통해 더욱 공고히 되는 모습을 보여주고 있다. 특히 2023년 8월 18일 '캠프 데이비드 선언'을 통해 한미간의 동맹뿐만 아니라 일본까지 가세한 한미일 안보협력으로까지 발전되는 모습이다(한겨레, 2024.8.19.).

한미일 3국은 이날 정상회담을 통해 3가지 문서를 채택했는데 '캠프 데이비드 정신'이라는 명칭의 공동성명, 3국 협력의 큰 틀을 명시한 '캠프 데이비드 원칙', 위기 상황에서 3국이 공조하기로 약속한 '한미일간 협의에 대한 공약' 등이다. 이러한 협력의 결과물들은 단순한 군사 안보 분야의 협력을 넘어 반도체와 배터리와 같은 경제 기술 분야에까지 확대되어 새로운 차원의 협력관계를 보여주고 있다(KBS뉴스, 2023.8.19.).

최근에 '캠프 데이비드 정상회의' 1년을 맞아 발표한 공동성명에서도 1년 전 합의한 내용대로 안보, 경제, 기술, 인적 유대 등 다양한 분야에서의 협력 강화 의지를 재확인했고, 각국 정상은 계속해서 한미일 협력이 필수 불가결하며 번영하는 미래의 토대를 마련하기 위해 한미일 협력을 지속 강화해 나갈 것이라는 의지를 밝혔다(동아일보, 2024.8.18.).

둘째, 실질적인 안보역량 강화를 위한 유·무형 전략자산들의 체계적인 발전 및 구축이다. 먼저 유형의 전략자산으로 '현무5' 개발이다. 2024년 10월 1일에 치러진 제76주년 국군의 날 행사에서 공개된 현무5는 '괴물미사일'이라 불리우며 대한민국의 현존 최고의 전략 자산 중에 하나라고 할 수 있다. 현무5는 탄두 무게만 8t으로 세계에서 탄두 무게가 가장 무거운 미사일이다. 유사시 지하 100m 깊이의 지하 벙커에 은신한 북한 지휘부와 핵시설을 타격하기 위한 무기체계로 소형 전술 핵무기급 위력을 갖고 있다. 이를 기반으로 국방부는 유사시 현무5 수십발로 북한 전쟁지휘부 지하벙커를 파괴하고 평양을 초토화한다는 계획을 세워두고 있다(서울경제, 2024.10.24.)

현무5의 공개로 북한보다는 중국이 더 예민한 반응을 보이고 있는데, 이는 현무5가 8t의 탄두를 장착했을 때는 사거리가 300km이지만 탄두 무게를 1~2t으로 줄이면 사거리가 중거리 탄도미사일(IRBM) 수준인 3,000~5,000km로 늘어날 수 있기 때문이다(서울경제, 2024.10.24.). 이처럼 현무5와 같은 고위력 미사일을 충분히 배치하면 대한민국 대통령은 핵 가방은 아니지만 '전략 가방'을 가질 수 있으며, 북한이 주는 핵위협의 공포에 대하여 우리가 줄 수 있는 다른 형태의 공포로서 균형을 맞출 수 있게 된다(조선일보, 2024.10.24.).

다음으로 유형의 전략자산 무기체계들을 지휘 통제할 무형의 자산으로서 한국군 전략사령부 창설이다. 전략사령부 창설은 문재인 정부 때부터 국정과제에 포함되어 추진되었으나 여러 요인들로 인해 실행에 옮겨지지 못하였다가 윤석열 정부에서는 동일하게 국정과제에 포함되어 적극적인 추진으로 결실을 맺게 되었다. 합동참모본부 산하로 창설되는 전략사는 현무 계열 탄도미사일, 스텔스 전투기, 3천t급 잠수함 등 군의 전략자산을 통합 지휘하며 북한의 핵 및 대량살상무기(WMD) 공격을 억제하는 임무를 맡는다. 전략사는 킬체인, 한국형 미사일방어체계(KAMD), 대량응징보복(KMPR)으로 구성된 '한국형 3축 체계'를 총괄한다(연합뉴스, 2024.7.30.).

예하 부대로는 미사일과 사이버, 무인기(드론), 특수임무 분야 부대 등이 있다. 전략사는 한반도 안보위기가 고조되면 해·공군 전략자산에 대한 작전통제권도 갖는다. 한국군 전략사는 대륙간탄도미사일(ICBM), 잠수함발사탄도미사일(SLBM), 핵 조기경보 체계를 통제하는 미군 전략사령부의 카운터파트이기도 하다. 전략사는 미군 주요 부대와 공조해 한미 핵·재래식 통합(CNI) 발전을 논의하고 이와 연계한 훈련도 주도함으로 한미 간의 더욱 공고한 군사협력 강화에도 기여하게 된다.

(2) 약점(weakness) 요인

최근 국내안보환경에 대한 약점 요인으로는 첫째, 신흥안보에서 제기된 비전통적 위협에 대하여 취약한 대비 능력이다. 한국은 비전통적 위협, 특히 사이버 공격과 테러에 대한 대비가 부족하다는 평가를 받고 있다. 비록 정보화된 군사 체계는 잘 구축되어 있으나, 비전통적 위협에 대한 대응 전략은 아직 미흡하다고 볼 수 있다.

최근 북한의 초국가적 사이버 공격은 기술과 규모의 양 차원에서 세계적 수준의 위협을 구사하고 있어 국제사회의 강력한 대응을 요구하고 있다. 북한의 전 세계를 대상으로 한 사이버 공격은 각국 정부기관, 국가 인프라, IT 기업, 국방, 항공우주 산업, 공급망

(supply chain), 가상자산(cryptocurrency)과 같은 디지털 금융시스템과 미디어를 포함하고 대상 국가도 한국, 미국, 일본, 중국, 러시아, 베트남, 중동, 남미, 아프리카에 이르기까지 전방위적이고 광범위하다.

이에 반해 〈표 4〉에서 살펴보듯이 한국의 사이버 분야 국가역량은 벨퍼센터가 제공하는 NCPI 기준 2022년 세계 7위로서 세계 14위인 북한보다 사이버 역량이 높음에도 불구하고 공격보다는 방어에 치중하다보니 방어 중심의 사이버 안보 정책으로 인하여 북한의 공격에 대하여 지속적으로 당하기만 하였다(송태은, 2023).

둘째, 정책 결정 과정에서 비효율성이다. 안보 정책 결정 과정이 여러 정치적 이해관계에 의해 복잡해지면서 정책의 일관성이 떨어질 수 있다. 특히, 전작권 전환 문제는 그동안 오랜 기간 논의되어왔지만, 정권이 바뀔 때마다 정치적 논쟁의 중심에 서 있으며, 이는 국가안보 전략의 일관성을 저해하는 요소로 작용하고 있다.

표-4 한국과 북한의 사이버 국가역량(NCPI)

	한국			북한		
영역	능력 (최대치=100)	의도 (최대치=1)	능력×의도	능력 (최대치=100)	의도 (최대치=1)	능력×의도
금융 (Financial)	0	0.05	0	**100**	**0.5**	**50**
감시기술 (Surveillance)	45	0.45	20.25	28	0.6	16.8
정보·첩보 (Intelligence)	25	0.95	23.75	8	0.6	4.8
상업 (Commerce)	35	0.45	15.75	8	0.6	4.8
방어력 (Defense)	40	0.38	15.2	**45**	**0.08**	**3.6**
정보통제 (Information control)	40	0.45	18	5	0.65	3.25
공격력 (Offense)	**35**	**0.35**	**12.25**	**30**	**0.6**	**18**
규범 (Norms)	30	0.65	19.5	10	0.15	1.5
총계	250		124.7	234		102.75

출처: 송태은(2023)

최근에 일례로 2023년 4월에 미국 백악관에서 있었던 한미 정상회담 뒤 발표한 공동성명과 워싱턴선언, 공동기자회견에서 '전시작전통제권(전작권) 전환 논의'가 빠진 것을 두고 논란이 있었다. 윤석열 정부는 당시 문재인 대통령이 바이든 대통령과 2021년 5월 21일 발표한 정상회담 공동성명에 있는 "조건에 기초한 전작권 전환에 대한 확고한 의지를 다시 한번 강조하였다"고 명시한 '합의 사항'을 그대로 이어받았다. 그런데 1년 사이 '전작권 전환 논의'가 한·미 정상의 공식 의제에서 사라졌던 것이다. 이처럼 1987년 대선 때 노태우 당시 민주정의당 후보가 '작전통제권 환수'를 공약으로 내걸었고, 김영삼 정부 때인 1994년 12월 1일 '평시작전통제권'이 1차 환수되었는데 2015년 전작권 전환 논의는 정치적 갈등으로 인해 지연되었으며, 그 결과 안보 정책 결정 과정이 혼란스러워지는 모습을 보였다(한겨레, 2023.5.1.).

(3) 기회(Opportunity) 요인

최근 국내안보환경에 대한 기회 요인으로는 첫째, 미중 기술 패권 경쟁의 활용을 들 수 있다. 대한민국은 미·중 간의 기술 패권 경쟁 속에서 새로운 안보적 기회를 맞이하고 있다. 미중 패권전쟁의 핵심인 첨단기술을 둘러싼 양국의 갈등이 고조됨에 따라 AI, 반도체 등 주요 차세대 산업을 중심으로 기술분쟁 양상이 심화되고 있는 양상이다. 반도체의 경우, 미국의 대중국 견제가 노골화·제도화되는 가운데, 중국도 최근 각광받는 3세대·AI 반도체 개발 등을 통해 한계를 극복하는데 국가역량을 집중할 전망이다.

또한 AI 부문에서는 미국이 다소 우세하나 중국이 빠르게 추격 중인 상황인 반면에 배터리 부문은 중국이 강한 우위를 점유하고 관련 글로벌 공급망도 장악하고 있는 양상이다. 이는 미국의 중국 반도체 및 AI 산업의 원천 봉쇄는 불가능하다는 것을 보여주고 있으며, 대한민국은 초격차 기술을 통한 대중국 비교우위 확보가 요구됨과 동시에 미중 간 균형 있는 협상을 통해 미국과의 기술연대뿐 아니라 중국 시장 공략 등 양면적 실리 확보가 긴요하다는 시사점을 얻을 수 있다(김기봉·이치훈, 2024).

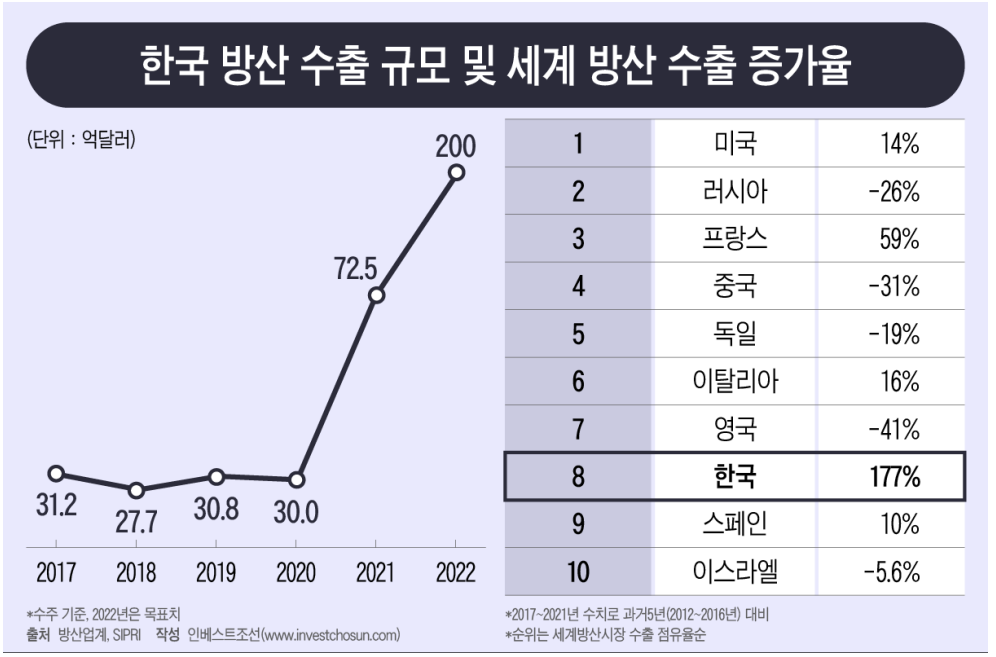
예를 들어 최근 삼성전자는 미국에 반도체 공장을 짓는 대가로 바이든 정부로부터 9조 원에 가까운 보조금을 받기로 결정됐다. 이는 앞서 발표된 인텔, TSMC에 이어 세 번째로 큰 금액인데, 엔비디아와 같은 글로벌 반도체 파트너사들은 잇따라 '축하 인사'를 보내면서 협업에 대한 기대를 보였다. 이처럼 한국의 첨단기술 기업들은 미국과

의 협력을 통해 반도체 분야에서 국제 경쟁력을 강화하고 있으며, 이는 경제 안보와 국방 안보를 동시에 강화하는 기회로 작용하고 있다(매일경제, 2024.4.19.).

둘째, 국내 방위산업의 발전을 바탕으로 국제적인 확장을 도모하는 것이다. 대한민국의 방위산업은 최근 세계적으로 인정받고 있으며, 다양한 무기 시스템과 첨단 군사 기술을 수출하고 있다. 이는 대한민국이 자국 방위뿐만 아니라 국제적인 방위산업 시장에서 영향력을 행사할 수 있는 중요한 강점이다.

대한민국은 2023년 기준, 약 140억 달러(약 18조6천억 원)를 수출하여 2년 연속 세계 방산 수출 순위에서 10위를 기록했으며, 방산 수출 대상국도 2022년 폴란드 등 4개국에서 지난해 아랍에미리트(UAE), 핀란드, 노르웨이 등 총 12개국으로 늘었고, 수출 무기체계도 6개에서 12개로 다변화됐다. 단순히 수출 증가율만을 놓고 보면 단연 세계 1위로 등극하였다(〈그림 3〉 참조).

그림-3 한국 방산 수출 규모 및 세계방산 수출 증가율



특히 폴란드와의 대규모 방산 계약(약 124억 달러 규모)은 한국 방산업체들이 세계 무대에서 성공적인 발판을 마련한 사례로 평가된다. 한국 정부는 지난해 12월 윤석열 대통령이 주재한 '방산 수출전략 회의'에서 2027년까지 '세계 4대 방산 강국'으로 도약하

겠다는 목표를 제시하고, 이를 달성하기 위한 추진 전략을 발표하였다. 세계 방산 수출 시장은 미국(40%)이 독보적인 1위를 차지하고 있으며, 러시아(16%)와 프랑스(11%)가 미국과 함께 상위 3위권을 형성한다. 이어 중국(5.2%), 독일(4.2%), 이탈리아(3.8%), 영국(3.2%), 스페인(2.6%) 등의 순이다. 한국(2.4%)과 4~8위 간의 점유율 격차는 크지 않기 때문에 '방산 수출 4대 강국' 진입이 단순한 구호가 아니라 실현 가능한 목표라는 평가다. 이처럼 대한민국은 글로벌 방위산업 시장에서의 입지를 강화하고 있으며, 다국적 협력을 통해 방위산업의 외연을 확장할 수 있는 기회를 얻고 있다(한국무역협회, 2024.2.12.).

대한민국 방위산업을 대표하면서 수출의 효자종목으로서 역할을 다하고 있는 주요 무기별로 구체적으로 알아보면, 먼저 방위산업에서 첫 로열티 시대를 열게 된 'K2 전차'다. K2 전차는 K방산이 본격적인 지식재산권 사용료(로열티)를 받고 수출한 첫 제품이다. 지난 2008년 튀르키예가 4억 달러에 K2 개발 기술을 사갔다. 2022년에는 폴란드에 1,000대 공급 계약을 맺었다. 제작사인 현대로템은 개발비 수천억 원이 들어간 K2 전차로 국내외 7조 원이 넘는 매출을 올렸다(조선일보, 2024.10.22.).

다음으로 국산 초음속 고등 훈련기 'T-50'이다. 1989년 국방과학연구소(ADD)가 개발을 제안하며 첫발을 내디딘 T-50은 2002년 초도 비행을 성공한 이후, 2005년에 양산을 시작해 6년 만인 2011년 인도네시아로 첫 수출에 성공했다. 이어 이라크, 폴란드 등 중동 시장까지 개척하여 현재까지 수출된 T-50 계열 항공기는 6국(필리핀, 태국, 말레이시아 포함)에 138대, 총 78억 달러(약 10조 7,000억 원)에 달한다(조선일보, 2024.10.23.).

다음으로 국산 탄도탄 요격 체계 '천궁-Ⅱ'이다. 천궁-Ⅱ는 적 항공기를 요격하는 중거리 지대공 유도 무기 '천궁'의 후속 모델인데, 미국에서 도입한 호크(Hawk)를 대체하기 위해 1988년 '철재-Ⅱ' 프로젝트로 시작되어 천궁은 2015년, 천궁-Ⅱ는 2020년에 실전 배치를 시작했다. 미국, 러시아, 이스라엘 등 세계 6~7개국만 개발에 성공하여 극비로 숨길 정도의 무기체계이기에 후발 주자가 진입하기 어려운 시장이지만, ADD가 개발을 총괄하고 여러 민간기업이 함께 하여 기술 개발에 박차를 가하였다. 그 결과, 2022년 UAE와 35억 달러(약 4조8,000억 원), 2023년 사우디아라비아 35억 달러, 올 9월 이라크와 25억 달러 규모 천궁-Ⅱ 수출 계약을 체결했다(조선일보, 2024.10.24.).

(4) 위협(Threat) 요인

최근 국내안보환경에 대한 위협 요인으로는 첫째, 북한의 지속적이고 다양한 위협들이 상존하고 있다는 점이다. 북한은 지속적으로 핵 개발과 군사 도발을 통해 한반도의 안보 불안을 조성하고 있다. 북한의 핵무기 프로그램은 대한민국 안보에 가장 심각한 위협으로 작용하며, 이는 한국의 안보 전략과 국제 협력의 중요한 변수로 자리 잡고 있다. 북한은 2022년까지 약 30~40개의 핵무기를 보유하고 있으며, 최근 대륙간 탄도 미사일(ICBM) 실험을 비록 고각발사였지만 성공적으로 완료함으로써 대한민국뿐만 아니라 미국 본토까지 위협하고 있다.

북한은 2017년부터 액체연료 추진체계 적용 ICBM 화성-14·15·17형을 비롯해 고체연료 추진체계 적용 ICBM 화성-18형을 수차례 시험발사 했다. 고체연료는 액체연료와 달리 연료 보관·주입 및 발사 과정에서 시간적·물리적 제약을 거의 받지 않기 때문에 그 자체만으로도 상당한 군사적 효용성을 갖는다. 액체연료보단 고체연료가 은밀성·신속성 면에서 뛰어난 것이기에 더욱 위협적인 요소로 작용한다.

최근에는 그동안 추측으로만 알고 있었던 '우라늄 농축시설' 사진도 북한이 처음으로 공개하였다. 북한이 김 위원장의 우라늄 농축시설 시찰과 사진을 공개한 것은 이번이 처음이다. 우라늄 농축시설은 원심분리기에 우라늄을 넣고 고속회전해 고농축 우라늄을 생산하는 시설이다. 고농축 우라늄은 핵탄두 제조에 사용된다. 북한이 공개한 시설에 설치돼 있는 원심 분리 설비는 약 2,000개에 이르는 것으로 파악되고 있다. 또한 이 시설에서 생산할 수 있는 '고농축 우라늄'의 양만 무려 연간 40kg 이상이며, 이는 핵폭탄 2개를 만들 수 있는 수준이라고 한다. 북한은 평안북도 영변 핵시설과 평양 부근 강선 단지에 우라늄 농축시설을 보유한 것으로 한미 정보 당국은 파악하고 있다. 북한이 막대한 핵폭탄을 갖고 있으리라 추정되는 상황 속에서, 북한 전역에 또 다른 우라늄 농축시설이 존재할 가능성까지 제기되고 있어 그 위협의 정도가 매우 심각한 수준에 이르고 있다(한겨레, 2024.9.13.).

최근의 이러한 북한의 위협들은 올해 11월 5일에 있는 미국 대선을 앞두고 더욱더 그 분위기를 끌어 올리고 있는 듯하다. 앞서 언급한 북한의 핵시설 공개로 김정은이 우라늄 농축시설을 시찰한 9월 13일은 미국 대통령 선거 후보자인 트럼프와 해리스의 첫 TV 토론회가 개최되고 이들 후였다. 이는 김정은이 전 세계의 이목이 집중되는 큰 행사를 앞두고 북한을 '핵보유국'으로 천명하고자 하는 의도로 해석된다. 아울러 미 대선 전에 북한이 ICBM을 정상각도(30~45도)로 발사하는 도발을 감행할 가능성도 제기되고

있다. 북한은 그동안 ICMB을 모두 고각으로만 발사했기 때문에 정상각도 발사 시 확인할 수 있는 탄두의 대기권 재진입 능력은 아직 검증되지 않았다. 북한이 조만간 ICBM을 정상각도로 발사한다면 이는 ICBM의 핵심기술인 탄두의 대기권 재진입 능력을 입증하는 데 초점이 맞춰질 것으로 보인다.

고각 발사는 정상각도 발사보다 대기권 재진입 때 마찰열이 적게 발생한다. 정상각도로 발사해야 탄두가 대기권에 안정적인 각도로 재진입하는지 등을 확인할 수 있다. 진입각도가 잘못되면 탄두가 우주 공간으로 튕겨져 나가거나 목표물에서 크게 벗어날 수 있다. 북한은 러시아에 전투병을 파병한 대가로 탄두의 대기권 재진입 기술을 전수 받았을 수 있다. 북한의 미 대선 전 ICBM 발사는 미 대선 판도에 영향을 줘 자신들에게 유리한 정치적 지형을 만들기 위한 목적일 수도 있다.

이와 관련 북한은 지난 10월 23일 노동당 기관지 노동신문을 통해 김정은 총비서가 전략미사일 기지의 지하시설에서 ICBM 화성-18형 추정 미사일을 둘러보며 "핵무력의 철저한 대응태세"를 갖추겠다고 위협하고, 지난 9월 9일엔 12축 바퀴(좌·우 12개씩 24개의 바퀴)로 보이는 신형 이동식발사대(TEL)를 공개하며 새로운 ICBM 개발을 시사하는 등 미국을 상대로 핵타격 위협 수위를 점차 높여왔다.

사거리가 1만 5,000㎞에 달해 미 본토를 사정권에 두는 ICBM의 탄두 재진입 등을 확인하기 위해 정상각도로 쏘면 일본 열도 상공을 지나 하와이 등 미국령 섬이 있는 태평양 또는 미국 동부지역 앞바다에 떨어뜨릴 수 있다. 이 경우 미국은 이를 사실상 공격행위로 간주할 수 있다. 평양에서 미 워싱턴DC까지 거리가 약 1만 1,000㎞임을 감안할 때 화성-17·18형 등 북한 ICBM은 미 본토 전역을 사정권에 둔다(뉴스1, 2024.9.13.).

북한의 제7차 핵실험 가능성도 여전히 열려있다. 지난 9월 26일 국가정보원은 북한이 미 대선 후 제7차 핵실험을 할 수 있다고 국회 정보위원회에 보고했다. 군 소식통은 북한의 핵실험 임박 징후는 없지만, 김정은의 정치적 결단에 따라 수일 내에라도 핵실험을 감행할 수 있는 수준으로 준비를 해놨다고 설명했다. 특히 북한이 이번에 7차 핵실험을 할 경우 소형화된 전술핵무기 실험이 될 것으로 전문가들은 전망하고 있다. 북한은 지난해 3월 전술 핵탄두 '화산-31'을 공개한 바 있다. 화산-31의 실제 위협 정도는 아직 정밀하게 분석되지 않았지만, 그 직경이 40~50cm로 추정된다. 북한 주장대로 실제 작동한다면 이는 고체연료 추진 단거리탄도미사일(SRBM)을 포함해 한국을 겨냥한 다양한 무기체계에 핵탄두를 실을 수 있게 된다(연합뉴스, 2024.10.11.).

둘째, 주변 강대국인 중국과 러시아의 위협이 증가하고 있다는 것이다. 먼저 중국의 군사적 및 경제적 영향력이 확대되고 있다. 중국은 경제적 영향력을 통해 동아시아 지역에서 군사적 입지를 확대하고 있으며, 이는 대한민국에게 외교적·군사적 딜레마를 야기하고 있다. 특히, 중국의 군사력 증강은 동아시아의 안보 균형을 변화시키고 있는데, 2020년 중국의 해양활동은 남중국해에서의 군사적 영향력을 확대하는 동시에 동아시아 지역의 경제적 영향력을 증대시키는 전략을 취하고 있다. 이로 인하여 남중국해와 연관된 주변국인 필리핀, 베트남 등과 외교적 마찰과 더 나아가 군사적 충돌까지 일으킬 가능성을 높이고 있다. 아울러 여전히 진행 중인 러시아-우크라이나 전쟁과 같이 타이완해협을 두고 벌이고 있는 중국과 대만의 안보 위기도 시한폭탄을 장착한 화약고로 평가되고 있다. 지난 5월에 '친미·반중' 성향의 라이칭더 타이완 총통 취임 연설을 문제 삼아 '타이완 포위 훈련'인 '연합 리젠-2024A 연습'을 벌인지 5개월 만인 10월 14일과 22일에 타이완해협과 타이완섬 북부·남부, 섬 동쪽에서 '연합 리젠-2024B 연습'을 실시하였다(SBS뉴스, 2024.10.14.). 이는 지난 10월 10일 라이 총통의 타이완 건국기념일(쌍십절) 기념 연설을 겨냥한 것으로 '양국론'을 내세운 그의 연설에 대한 군사적 압박 카드를 꺼낸 것이다. 이와 더불어 중국 상무부도 타이완을 상대로 한 추가 무역 조치를 검토 중이라며 경제적 압박 카드까지 꺼내 들면서 타이완해협이 안보 상황도 여전히 위협적인 상황이라고 볼 수 있다(SBS뉴스, 2024.10.25.).

또한 러시아는 우크라이나 전쟁을 기점으로 북한과 '포괄적인 전략적 동반자 관계에 관한 조약'을 체결하고 더 밀착하는 모습을 보이면서, 북·러 관계, 나아가 북·중·러 관계가 역내 안보에 미칠 영향에 관해 우려하는 목소리가 높아지고 있다. 북한과 러시아의 밀착을 주시해야 하는 중요한 이유 중에 하나는 북한과 러시아의 무기 거래다. 북한이 돈과 식량, 석유 등을 대가로 러시아에 우크라이나 전쟁에 활용할 수 있는 포탄을 제공할 수 있다는 것이다. 실제로 지난해부터 미국을 중심으로 북한이 러시아에 무기를 지원하고 있다는 의혹이 꾸준히 제기돼 왔다. 일각에서는 북한이 무기를 대가로 러시아의 핵·미사일 기술을 이전받을 수 있다는 우려도 나오고 있다. 한국의 경우 러시아와 북한이 과도하게 밀착하는 것이 굉장히 불편한 일이기 때문에 이에 대한 우려를 계속 표명하고 이를 방지하기 위한 노력이 필요하다. 장기적으로 본다면 한국과 러시아 관계를 적절한 수준으로 '안정적으로 관리'해야 할 필요가 있다(BBC뉴스 코리아, 2023.9.6.).

이러한 상황에서 최근 북한군의 러시아 파병 문제가 한국만 아니라 미국을 포함한 나토의 유럽에서도 뜨거운 안보이슈로 대두되고 있다. 러시아와 우크라이나 현지에서

보고되고 있는 각종 사진 및 영상 자료들과 최근 미국 정부가 공식적으로 인정한 북한군의 러시아 파병은 또 하나의 대한민국의 안보에 중대한 위협 요소로 평가되고 있다. 지난 10월 18일 대한민국 정부는 북한이 특수부대 등 네 여단 총 1만2,000여 병력을 우크라이나 전쟁에 파병하기로 결정하였고, 1,500여 명이 이미 러시아 지역으로 이동했다고 발표했다. 사안의 중대성으로 인해 대통령이 주재하는 긴급 안보회의도 당일에 개최되었는데 과거 북한은 베트남전·중동전 등에 병력을 보낸 적이 있지만 소규모였고, 1만여 명 파병 결정은 북한 역사상 처음이다. 북한이 러시아에 자국 군대를 파병하는 대가로 얻는 반대급부에 따라 대한민국의 안보에 미치는 영향은 지대할 수밖에 없다.

북한이 얻게 되는 러시아 파병의 반대급부로는 먼저 북한군이 받는 월급이다. 러시아에 파병된 북한군 병사들이 2,000달러(약 275만 원) 안팎의 월급을 받을 것으로 예상된다. 그러나 북한군 병사들은 해외 파견 노동자들처럼 수입 대부분을 김정은 정권에 상납할 가능성이 크다. 국가정보원이 밝힌 북한군 파병 규모를 감안하면 상납금은 일시금을 제외하고도 매월 2,000만 달러(약 275억 원) 이상이 될 것이다. 현재 중국과의 관계가 나빠져 경제난에 허덕이고 있고, 지난 여름 수해 복구도 아직 끝내지 못한 김정은의 입장에서는 단비와도 같은 통치자금이 될 수 있다.

또한 현대전이 경험이 전혀 없는 북한군은 최신 전투 경험과 더불어 신형 무기에 익숙해질 기회를 얻을 수 있게 된다. 북한군은 병력 130만 명, 예비군 760만 명을 보유하고 있는 세계 4위라는 병력 규모에 비해 장비는 노후화됐다. 미국 뉴욕타임스는 “우크라이나 참전은 북한 장교들이 현대전 경험을 쌓고 신형 무기에 익숙해질 기회”라고 했다. 바로 대남 공격력을 키우기 위해 절호의 기회가 될 수 있다.

또한 북한으로부터 전투 병력을 지원받은 러시아는 안보리 의장국임에도 불구하고 안보리 제재를 무시하고 북한이 원하는 것을 제공해 줄 가능성이 크다. 북한과 군사동맹을 부활시킨 러시아는 하원의 비준을 신속하게 처리하여 북한국 파병의 법적 근거를 마련했고, 아울러 서방 국가와 달리 북한의 핵 보유를 인정하겠다는 뜻을 계속 밝히고 있다. 북한은 아직 미국을 타격할 수 있는 ICBM을 대기권 재진입 검증까지의 수준으로 완성하지 못한 상태이고, 군사 정찰위성 능력도 초보적 수준에 그치고 있다. 다탄두 ICBM과 첨단 위성 등은 김정은이 개발하겠다고 공언한 무기체계이며, 이는 대한민국 안보에 매우 치명적 위협이 될 수 있다(조선일보, 2024.10.19.).

2) 4가지 대응전략

지금까지 국내안보환경에 영향을 미치는 다양한 도전 요인들을 강점·약점· 기회·위협 요인으로 구분하여 살펴보았다. 이와 같은 SWOT 분석 결과를 바탕으로 대한민국이 정책결정 과정에서 추구할 수 있는 대응전략을 〈표 5〉에서 4가지로 요약 정리할 수 있다.

표-5 국내안보환경에 대한 SWOT 분석과 전략

외부분석 / 내부분석	기회(Opportunity) • 미중 기술 패권 경쟁 활용 • 국내 방위산업 발전 통한 국제적 확장 도모	위협(Threat) • 북한의 지속적 위협 • 주변 강대국 위협 증가
강점(Strength) • 한미동맹 안전성, 한미일 안보협력 강화 • 유·무형 전략자산의 개발 및 구축	**SO 전략** 미중 기술 패권 경쟁 활용하고 국내 방위산업 발전 통한 국제적 확장 도모 기회를 활용, 한미동맹, 한미일 안보협력 강화와 유·무형 전략 자산의 개발 및 구축하는 전략	**ST 전략** 한미동맹, 한미일 안보협력 강화와 유·무형 전략 자산의 개발 및 구축을 활용하여 북한의 지속적 위협과 주변 강대국 위협 증가를 회피하는 전략
약점(Weakness) • 비전통적 위협에 대한 취약한 대비능력 • 정책결정 과정의 비효율성	**WO 전략** 미중 기술 패권 경쟁 활용하고 국내 방위산업 발전 통한 국제적 확장 도모 기회를 활용, 비전통적 위협에 대한 취약한 대비능력, 정책결정 과정의 비효율성을 극복하는 전략	**WT 전략** 비전통적 위협에 대한 취약한 대비능력, 정책결정 과정의 비효율성을 극복하면서 북한의 지속적 위협과 주변 강대국 위협 증가를 회피하는 전략

(1) SO(강점-기회) 전략

국내안보환경의 강점을 활용하여 기회를 살리는 전략으로서 미중 기술 패권 경쟁과 국내 방위산업 발전을 통한 국제적 확장 도모의 기회를 활용하기 위해 전통적인 한미동맹과 더불어 한미일 안보협력 강화와 유·무형 전략 자산의 개발 및 구축을 활용하는 전략이다.

70여 년이 넘도록 공고히 유지되고 있는 한미동맹은 양국 간의 다양한 정부의 출범과 이에 따른 안보 정책의 변화 속에서도 계속해서 발전되고 성장해 왔다. 이는 세계적으로 여러 국가들이 서로의 안보 이해관계를 충족하기 위해 맺고 있는 다양한 형태의 동맹

가운데 매우 모범적인 동맹 중에 하나라고 할 수 있다. 특히 윤석열 정부의 출범 이후에 대북 관계를 위시하여 직전 정부와는 다른 노선의 안보 정책을 추구함에 따라 바이든 정부와의 동맹관계가 더욱 견고해졌고, 양국이 추구하는 안보 정책의 방향과 노선도 더욱 일관된 모습을 보이고 있는 것은 매우 고무적인 일이라고 할 수 있다. 여기에 더하여 직전 정부에서 불편한 관계로 인하여 동북아 안보협력에서 엇박자가 났던 일본까지 '캠프 데이비드 선언'을 통해 한미일 안보협력으로 발전되면서 자유 민주주의, 인권과 법의 지배라는 보편적 가치를 공유하고 있는 세 나라가 지닌 경제적, 사회문화적 파워까지 동맹의 영역을 넓힐 수 있게 되었다.

이러한 한미동맹과 한미일 안보협력은 미·중 기술 패권 경쟁이라는 상황에서 대한민국에게는 더욱 기회로 작용하는 대응전략이 될 수 있다. AI, 반도체, 전기차 배터리 등으로 대표되는 주요 차세대 산업을 중심으로 양국 간의 기술분쟁 양상이 심화되고 있는 상황에서 동맹관계인 미국의 파격적인 지원들이 계속되고 있다. 먼저 전기차 배터리의 경우 2022년 바이든 대통령이 최초 발표 시 인플레이션감축법(IRA)의 첨단 생산세액공제(AMPC) 제도에 의해 국내 배터리 3사인 LG에너지솔루션, SK온, 삼성SDI가 생산 보조금으로 2032년까지 총 179조 원을 받을 것으로 예상되었다(중앙일보, 2022.10.20.). 그런데 최근 미국 정부에 의해 확정된 인플레이션감축법에 따르면 배터리 세액공제 대상이 완성차 업체가 아니라 배터리 회사에게 준다는 점을 명확히 하였다. 따라서 기존 배터리 3사가 총 1,000억 원 안팎의 세제 혜택을 받을뿐 아니라 현지에서 양극재 등을 생산하는 배터리 소재 업체인 LG화학, 포스코퓨처엠, 에코프로 등도 혜택을 누릴 전망이다. 아울러 여기에는 태양광·풍력 발전 부품, 핵심 광물 등도 적용되는데 미국 공장에서 태양광 모듈(module) 생산라인 건설을 완료하여 제품 생산에 돌입한 한화큐셀은 첨단세액공제 혜택을 연간 1조 원까지 받을 것으로 예상하고 있어, 앞서 언급한 삼성전자의 반도체 생산 보조금과 더불어 그 지원이 확대되고 있는 상황이다(한국경제, 2024.10.25.).

이러한 제도적 지원은 미국의 바이든 행정부가 동맹과 함께 첨단산업의 핵심 소재들과 안정적인 핵심광물 공급망을 구축하며, 파트너 및 동맹과 함께 핵심광물 매장지를 파악하고 글로벌 공급망을 다변화하며 광물의 채굴·가공·재활용과 관련한 국제 환경·노동 기준을 끌어올리고자 하는 의도이다.

또한 세계 방위산업 시장에서 새로운 유망주로 급부상하고 있는 한국의 방위산업은 몇몇 대표적인 품목의 무기체계의 수출에만 국한되지 않고, 육·해·공군의 다양한 무기체계로 수출 품목을 다변화하며 그 대상국도 계속 넓혀가고 있다. 이는 단순한 무기수출에

만 그치는 것이 아니라 전쟁의 위협에 직면한 폴란드를 위시한 나토의 여러 국가들, 중동의 친서방국가들과 다국적 협력을 통해 방위산업의 외연뿐만 아니라 당사국들 간의 실질적인 안보협력을 구축하고 확장할 수 있는 기회를 얻고 있다.

(2) ST(강점-위협) 전략

강력한 한미동맹과 보편적 가치를 추구하는 한미일 안보협력의 강화와 대한민국의 유·무형 전략 자산의 개발 및 구축은 계속되는 북한의 위협과 주변 강대국의 위협을 실제적으로 회피할 수 있는 대응전략이 될 수 있다.

현 정부가 출범하면서 직전 정부와 달리 가장 두드러지게 변화된 정책적 선회로 볼 수 있는 것이 한층 강화된 한미동맹과 동북아 안보에 빼놓을 수 없는 일본과의 관계 개선 및 한미일 안보협력의 복원이었다. 여기에 실질적인 무형전력으로 평가되는 전략사령부를 출범시켰다. 지난 2016년에 북한의 핵과 미사일 위협 대응을 위해 합참 전략기획본부 소속의 북한 핵·미사일 담당과를 핵·WMD(대량살상무기) 대응센터로 확대 편성한 이후, 2024년 10월 1일부로 출범시켰다. 전략사령부는 북한 핵미사일 위협에 대응하는 한미 핵재래식 통합(CNI)의 한국측 채널이 될 것으로 보이는데, 미국의 상대 채널은 미국 전략사령부가 될 것이다. 1946년 전략공군사령부에서 시작된 조직으로 미국 전략사령부는 핵무기 통제도 수행하지만, 핵 운반수단의 운용과 핵 표적 개발 등 작전계획 임무를 중요시하고 있다. 따라서 이번에 출범한 한국의 전략사령부가 미국과 핵재래식 통합 작전 발전을 위해 미국 전략사령부와 협조해야 할 분야이기도 하다(헤럴드경제, 2024.10.25.).

최근에는 이러한 한미의 협력과 더불어 일본까지 포함하여 북핵·미사일 위협에 대응하기 위한 안보협력이 더욱 강화되었다. 북한 미사일 경보정보 실시간 공유체계를 본격 가동하고, 다년간 3자 훈련계획을 수립하였다. 또한 올 6월에는 사상 처음으로 다영역 3자 훈련 'Freedom Edge'를 실시하였다. '프리덤 에지'란 명칭은 한·미 연합훈련인 '프리덤 실드'와 미·일 연합훈련인 '킨 에지'를 합친 것으로써 한·미 동맹, 미·일 동맹을 토대로 한·미·일 군사협력을 발전시킨다는 취지를 담고 있다. 실제 3개국 군은 프리덤 에지에서 해상 미사일방어, 대잠수함전, 방공전, 수색구조, 해양차단, 사이버방어 등으로 훈련 영역을 확대하였다(조선일보, 2004.6.27.).

또한 한미일 간의 "협의에 대한 공약"에 따라, 북한 도발이 있을 경우 즉각 협의하고,

강력한 대외 메시지를 발신할 수 있는 체계를 구축하였다. 최근에 러시아와 북한이 '포괄적인 전략적 동반자 관계에 관한 조약'을 체결하여 불법적인 군사협력을 심화하겠다는 의지를 드러냈을 때, 3국의 외교장관이 연쇄 통화를 하고 러북 조약 체결에 대한 규탄 및 우려를 표명하였다. 아울러 한미일 3국의 안보실장들은 러시아에 대한 북한군 파병과 연관하여 워싱턴에서 회동하고 깊은 우려를 표명하였다. 또한 북한이 대량살상무기와 탄도미사일 개발에 필요한 자금을 확보하기 위해 하는 불법 무기이전, 악성 사이버 활동, 해외 노동자 파견을 저지하기 위한 3자 간 노력도 계속하기로 했다(연합뉴스, 2024.10.26.).

(3) WO(약점-기회) 전략

국내안보환경의 기회를 활용하여 약점을 극복하는 전략으로서 미중 기술 패권 경쟁과 국내 방위산업 발전을 통한 국제적 확장 도모의 기회를 활용하여 비전통적 위협에 대한 취약한 대비능력과 정책결정 과정의 비효율성을 극복하는 전략이다.

앞의 강점-기회 전략에서 언급하였듯이 미·중 기술 패권 경쟁의 상황에서 대한민국에게는 한미동맹이 전통적인 안보에 그치지 않고, 경제적, 사회문화적 영역까지 확대되는 것을 확인하였다. 주요 차세대 산업인 AI, 반도체, 전기차 배터리 등에서 중국의 추격을 뿌리치거나 선두자리를 탈환하려는 미국의 의지는 동맹관계인 국가들과 더욱 공고한 결속을 강화하고 있다. 강화된 동맹 간의 결속의 일환으로서 한미일 안보협력은 실질적인 결과물로 올해 다영역 3자 훈련인 'Freedom Edge'를 실시하였다. 3개국 군이 프리덤 에지에서 여러 훈련 영역을 확대하였는데 특히 사이버 방어 등으로 훈련 영역을 확대함으로써 그동안 약점 요인으로 지적되었던 북한의 사이버공격에 대비하는 역량을 향상시키는 기회가 되었다. 아울러 경제 안보를 위한 핵심광물 안보파트너십으로 공급망 분야 협력을 강화하거나 지역·글로벌 도전과 위협에 대한 협력도 강화하여 여러 약점 요인들을 극복하는 노력들을 경주하였다.

또한 정책 결정 과정에서 비효율성이라는 약점 요인도 한미 간의 긴밀한 협조로 극복되고 있다. 특히 정권 교체에 따라 일관성이 떨어진다는 지적을 받고 있는 '전작권 전환'의 문제도 정권의 안보정책과 관계없이 매년 개최되는 한미군사위원회회의(MCM)와 한미안보협의회의(SCM) 등을 통해 전작권 전환 기준을 지속적으로 평가하고 있다. 여기서 제시하고 있는 전작권 전환의 3가지 조건은 군사적 능력, 북한 핵·미사일 위협 대응능력, 안정적 전작권 전환에 부합하는 한반도와 역내 안보환경 등이다. 최근 국정감사에서

합창의장은 이러한 기준과 절차에 따라 전작권 전환은 점진적으로 발전하고 성과를 내고 있다고 밝혔다(머니투데이, 2024.10.10.).

(4) WT(약점-위협) 전략

국내안보환경의 약점을 극복하면서, 위협을 회피하는 전략으로서 비전통적 위협에 대한 취약한 대비능력, 정책결정 과정의 비효율성을 극복하면서 북한의 지속적 위협과 주변 강대국 위협 증가를 회피하는 전략이다.

국내안보환경의 약점으로서 비전통적 위협에 대한 취약한 대비 능력과 정책 결정 과정에서 비효율성의 문제들은 앞서 언급한 바와 같이 대한민국이 가진 여러 강점과 기회들을 통해 극복할 수가 있다. 한미동맹과 한미일 협력의 강화로 말미암아 3개국의 다양한 협력과 실제적인 훈련을 통하여 비전통적인 위협의 대표적인 북한의 사이버 공격에 대한 대응 및 방어 능력을 높일 수 있다. 실례로 앞서 언급 했던 최초 3개국 간의 군사훈련으로서 'Freedom Edge'에서 광범위한 훈련 영역의 확장을 통하여 특히 취약했던 북한의 사이버 공격에 대한 방어능력을 향상시켰다. 또한 매년 개최되는 한미군사위원회회의(MCM)와 한미안보협의회의(SCM) 등을 통해 전작권 전환 기준에 부합되는 여부를 지속적으로 평가하고 있다. 즉, 전작권 전환의 3가지 조건인 군사적 능력, 북한 핵·미사일 위협 대응능력, 안정적 전작권 전환에 부합하는 한반도와 역내 안보환경 등이다. 이러한 제도적인 지원 가운데 전작권 전환을 일관되게 추진함으로 정책 결정 과정에서 비효율성을 극복할 수 있다.

북한이 지속적인 위협으로서 핵개발과 대륙간 탄도미사일 실험과 다양한 위협들로서 최근에 공개된 '우라늄 농축시설', 11월에 있는 미 대선을 겨냥한 대륙간 탄도 미사일의 고각발사 가능성, 제7차 핵실험을 통한 핵탄두 경량화 등의 위협이 상존하고 있다. 또한 주변 강대국인 중국과 러시아의 위협의 증가인데 특히 러-우전쟁을 기점으로 북한과 러시아는 과거 해지했던 군사동맹을 다시 복원했고, 이에 따라 각종 무기 및 탄약 지원과 전투병 파병까지 이르는 밀착 관계를 통해 대한민국의 안보에 치명적인 위협을 가하고 있다. 이러한 위협들은 앞서 언급했던 국내안보환경에서 강점으로 평가되는 한미동맹과 한미일 안보협력이 강화와 유무형의 전략강화로서 전술핵에 버금가는 '전략 가방'으로서의 역할을 하는 현무5의 개발과 전략사령부의 창설로 핵·WMD를 실질적으로 대비하는 조직을 구축하여 미전략사령부와 공조 하에 핵재래식 통합 작전을 발전시켜 이러한 위협들을 회피할 수 있는 역량을 갖추게 되었다.

V. 결론 및 시사점

본 연구는 전통적인 안보환경과 달리 날로 복잡해져가는 세계의 안보상황을 반영하고 있는 신흥안보의 부상에 따라 이에 영향을 받을 수밖에 없는 대한민국의 국내안보환경을 체계적으로 분석하고자 한다. 이를 위하여 SWOT 분석 방법을 활용하여 안보환경의 강점·약점·기회·위협 요인들과 이에 대한 적절한 정책결정 과정으로서 대응전략을 도출함으로써 정책적 함의를 제공하고자 한다.

이를 위하여 복잡해지는 안보환경에 대한 새로운 관점을 제공해주고 있는 신흥안보와 창발의 개념, 그 내용들로서 전염병과 보건안보 위협, 기후변화 안보와 지구온난화 및 미세먼지, 지진과 홍수 등의 자연재해, 에너지·식량 안보, 이주·난민안보와 사회안보, 테러·분란전 등에 대해 알아보았다. 또한 최근까지 국내안보환경에 대하여 다루고 있는 선행연구들에 대하여 한반도 안보환경 평가와 안보·국방전략, 정책 방향 연구들, 안보관련 특정분야 현황 분석과 정책적 함의 연구들, 특정조직과 분야를 강조한 안보정책 연구들, 안보관련 특정 이론을 적용하여 분석한 연구들로 분류하여 정리하였다.

이러한 안보환경과 관련한 이론적 배경을 바탕으로 본 연구에서 분석 방법으로 활용할 SWOT 분석의 개념과 내용, 실제 이를 적용한 안보연구 사례에 대해 한국의 사드배치 결정 과정과 한미동맹과 관련된 분석의 실례를 통해 확인하였다.

SWOT 분석을 통해 최근 국내안보환경에 대해 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 강점 요인으로 전통적인 한미동맹의 안정성과 '캠프 데이비드 선언'과 같은 한미일 안보협력의 강화, 실질적인 안보역량 강화를 위한 유·무형 전략자산들의 체계적인 발전과 구축으로서 현무5의 실전배치와 전략사령부의 출범 등이다. 약점 요인으로 신흥안보에서 제기된 비전통적 위협, 특히 북한의 사이버 공격에 대하여 취약한 대비 능력, '전작권 전환' 문제로 대표되는 안보 정책 결정 과정에서 비효율성이다. 셋째, 기회 요인으로 미·중 기술 패권 경쟁을 활용한 AI, 반도체, 배터리 등 국내 최첨단 산업의 발전, 국내 방위산업의 발전을 바탕으로 국제적인 확장과 다국적인 안보협력을 도모하는 것이다. 넷째, 위협 요인으로 핵개발과 대륙간 탄도미사일 실험 등 북한의 지속적이고 다양한 위협들의 상존, 주변 강대국인 중국과 러시아의 위협의 증가인데 특히 북한과 러시아의 조약체결과 군사협력 강화의 일환으로 무기 및 탄약 제공에 이어 전투병력 파병까지 이르는 밀착 관계 등이다.

이러한 요인들을 바탕으로 4가지 대응전략을 정책결정 과정에서 적용할 수 있다. 첫째, 강점-기회 전략으로 국내안보환경의 강점을 활용하여 기회를 살리는 전략으로서 미중 기술 패권 경쟁과 국내 방위산업 발전을 통한 국제적 확장 도모의 기회를 활용하기 위해 전통적인 한미동맹과 더불어 한미일 안보협력 강화와 유·무형 전략 자산의 개발 및 구축을 활용하는 전략이다. 둘째, 강점-위협 전략으로 강력한 한미동맹과 보편적 가치를 추구하는 한미일 안보협력의 강화와 대한민국의 유·무형 전략 자산의 개발 및 구축은 계속되는 북한의 위협과 주변 강대국의 위협을 실제적으로 회피할 수 있는 대응 전략이 될 수 있다. 셋째, 약점-기회 전략으로 국내안보환경의 기회를 활용하여 약점을 극복하는 전략으로서 미중 기술 패권 경쟁과 국내 방위산업 발전을 통한 국제적 확장 도모의 기회를 활용하여 비전통적 위협에 대한 취약한 대비능력과 정책결정 과정의 비효율성을 극복하는 전략이다. 넷째, 약점-위협 전략으로 국내안보환경의 약점을 극복하면서, 위협을 회피하는 전략으로서 비전통적 위협에 대한 취약한 대비능력, 정책결정 과정의 비효율성을 극복하면서 북한의 지속적 위협과 주변 강대국 위협 증가를 회피하는 전략이다.

본 연구에 대한 정책적인 시사점 및 과제로서 국내안보환경에 지대한 영향을 미치고 있는 한미동맹 및 한미일 안보협력에 초점을 맞춰 몇 가지를 제시하고자 한다. 첫째, 한미일은 3국 협력 추진 의지를 더욱 공고히 하고, 서로를 견인하며 도와주는 관계가 되어야 한다. 현재 한미일 3국 협력은 미국이 주도하는 가운데 한국과 일본의 적극적인 참여로 그 어느 때보다 원활하게 이루어지고 있다. 그러나 한미일 3국의 국내 정치 변화에 따라 3국 협력의 의지가 달라질 수 있고, 두 나라가 다른 한 나라의 협력과 참여를 이끌어야 할 수도 있다. 그러기에 각국이 3국 협력에 대한 비전과 의지를 확고히 하고 계속 이어 나가는 것이 중요하다.

둘째, 한일 관계를 안정적으로 발전시켜 나가야 한다. 한일관계가 과거사 등 여러 문제로 부침을 반복해 왔기에 3국 간의 관계에서 가장 불안전한 관계라고 할 수 있다. 한일관계의 수준을 한미, 미일동맹의 수준으로 맞추어 나가려면 최근 양국 최고 정치 지도자의 적극적인 호응으로 일궈낸 기회를 최대한 살려 나가야 한다. 여전히 남아있는 문제들을 세심하게 관리하면서 상호 신뢰와 우의를 더욱 두터이 해야 한다. 그리하여 한일 관계 개선의 실익을 양국 국민들이 일상 속에서 체감할 수 있게 해야 한다.

셋째, 한미일 협력의 제도화를 더욱 공고히 해야 한다. 3국 간의 협력이 활성화되기 위해서는 성과와 혜택을 지속적으로 창출해야 한다. 대화만 있고 행동이 없는 협력은

활력을 잃을 수밖에 없다. 캠프데이비드 정상회의 이후 100여 개 이상의 협력사업을 계획하였는데, 앞으로 3개국의 정상들이 바뀌더라도 합의한 협력사업을 계속해서 이행하는 것이 매우 중요하다. 각국, 각 부처에서 추진하는 수많은 사업을 점검하고, 정보를 공유하며, 적극적인 이행을 독려하기 위한 전담 사무국을 설치하는 것이 필요할 것이다.

참고문헌

김기봉·이치훈, “미중 첨단기술 패권전쟁의 미래와 시사점,”『Issue Analysis』국제금융센터 보고서 (2024).

김상배,『신흥안보의 미래전략: 비전통 안보론을 넘어서』사회평론 (2016).

류연승·김영기·송은희, “방위산업 안보환경 변화에 따른 방산안보정책 검토,”『한국과 세계』제4권 2호 (2022).

민병원, “탈냉전기 안보개념의 확대와 네트워크 패러다임,”『국방연구』제50집 2호 (2007).

박정웅·정주호, “국내 다중이용시설의 테러예방 및 대응 환경 제고에 관한 연구: UN 권고 ‘테러 취약시설’ 이해당사자들의 역할 분담을 중심으로,”『한국국가안보국민안전학회지』제15집 (2022).

설인효, “한반도 안보환경평가와 안보·국방전략 방향”『항공우주력연구』, 제9집 (2021).

송태은, “북한의 사이버 위협 실태와 우리의 대응,”『주요국제문제분석』국립외교원 외교안보연구소 세미나 (2023).

신성호, “전환기 한반도 안보환경 평가와 한국의 국방태세 및 안보전략,”『항공우주력연구』제8집 (2020).

신승규, “전작권 전환정책 변동요인 분석,”『한국군사학논집』제78권 2호 (2022).

안현주, “이슬람 극단주의 국내 테러 발생 가능 환경과 대책 방안에 대한 연구,”『사회융합연구』제6권 5호 (2022).

이효영, “미·중 기술패권 경쟁 속 국익을 최우선으로 고려한 ‘경제안보’ 정책 수립해야,”『국회보』675권 (2023).

이홍기, “동북아 안보환경 변화분석과 대전략 수준의 안보전략연구,”『한국국가안보국민안전학회지』제15호 (2022).

장기영, “‘전쟁거래이론’을 통해 바라본 한반도 안보환경 변화와 평화구축 방안 연구,”『정치정보연구』제25권 2호 (2002).

장원준·송재필, “최근 글로벌 안보환경 변화에 따른 국내 방위산업의 시사점과 향후 과제,”『KIET산업경제』282호 (2022).

전일욱, “한국 사드배치 결정에 대한 SWOT 분석,”『한국동북아논총』(2016).

최병욱·임유신, “한미동맹의 영향요인과 발전방향,”『신아세아』제25권 1호 (2018).

캐스티, 존(Casti, John). "X-event란 무엇인가?"『Future Horizon』제13호 (2012).

한종환, “안보환경 변화와 한국해군의 역할에 대한 연구,”『전략연구』제29권 1호 (2022).

홍성욱, 편.『인간·사물·동맹: 행위자네트워크 이론과 테크노사이언스』이음 (2010).

Casti, J., Leena, I., Petri, R., & Larkku, W. Extreme Events. Helsinki: Taloustieto Oy. (2011).

Hansen. H. K. and T. Porter, "What do Big Data do in Transnational Governance?" Paper Presented at the International Studies Association Meetings. New Orleans. February 21. (2015).

Yeo, A., “Potential sources of tension and future tasks for the ROK-U.S. alliance,”『한국국가전략』제7권 1호 (2022).

Yook, C. and Woo, J., “Why do North Korea and Iran have different stances on their nuclear weapon programs? : a comparison of their nuclear opportunity and willingness,”『사회과학연구』제30권 2호 (2023).

뉴스1, “북한, ICBM 처음으로 정상각도 쏠까…美대선 전 도발 가능성” https://www.news1.kr/politics/diplomacy-defense/5578903 (검색일: 2024. 9. 15.)

동아일보, “한미일 정상 “전례없는 협력”…캠프 데이비드 1주년 공동성명,“ https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20240818/126566079/1 (2024. 8. 20.)

매일경제, “한국, 알고 있나?”…삼성, 미국에 반도체 공장 짓는 진짜 이유,“ https://www.mk.co.kr/news/business/10994970 (검색일: 2024. 8. 6.)

머니투데이, “합참의장 "한미 ‘전작권 전환’ 정상 추진"…北, ‘GP 파괴’ 부실검증 논란” https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2024101021465259415 (2024. 10. 29.)

서울경제, “북보다 중 더 예민한 괴물 ‘현무-5’” https://www.sedaily.com/NewsView/2DFOXWSA0A (검색일: 2024. 10. 25.)

연합뉴스, “북한 핵·미사일 위협 대응 전략사령부 10월께 창설,” https://m.yna.co.kr/view/AKR20240730025500504 (검색일: 2024. 8. 5.)

연합뉴스, “北 7차 핵실험 가능성 다시 부각…美대선 이후 무게” https://www.yna.co.kr/view/AKR20241011015900009?input=1195m (검색일: 2024. 10. 13.)

연합뉴스, “한미일 안보실장 "북한군 러 배치 우려…군사협력 중단해야” https://www.yna.co.kr/view/AKR20241026002454071?input=1195m (2024. 10. 27.)

조선일보, “한 ‘괴물미사일’ 아버지의 건배사” https://www.chosun.com/opinion/column/2024/10/24/IYXTLUANORGL3CGKFTAG4QEYWQ/?utm_source=naver&utm_medium=referral&utm_campaign=naver-news (검색일: 2024. 10. 25.)

조선일보, “방산 첫 로열티 시대 열었다, 불가능 뚫은 K2 전차 아버지” https://www.chosun.com/economy/industry-company/2024/10/22/HIHGRE3P5FBVBOHEFJLCZJQAJY/ (검색일: 2024. 10. 23.)

조선일보, "기술도 돈도 없는데 웬 비행기? 모두 반대할 때 30년 후를 생각… 그렇게 T-50 개발 시작“ https://www.chosun.com/economy/industry-company/2024/10/23/J5KUOVI57NAMBJMFSHVXKF3HTM/ (검색일: 2024. 10. 24.)

조선일보, “美도 5년 넘게 걸렸는데 ‘무기 현지화’ 1년에 끝내… 중동軍 "말도 안돼" 깜짝” https://www.chosun.com/economy/industry-company/2024/10/24/P7E6OGQUVJGKZO5X76KEQKRTS4/ (검색일: 2024. 10. 253.)

조선일보, “‘북한군 1만여명 파병 결정’, 러시아 반대급부는 뭔가”
https://www.chosun.com/opinion/editorial/2024/10/19/O7HHFEPZTVBRLPDCTHMTEMGITY/ (2024. 10. 21.)
조선일보, “한·미·일 ‘프리덤 에지’ 훈련 시작…러, 韓대사 불러 “대결 정책 재검토해야”
https://www.chosun.com/politics/diplomacy-defense/2024/06/27/NTXLXJ547NA4DB3ZYJEGLJPLJA/ (2024. 10.
중앙일보, “美 "전기차 배터리 미국 내 생산 보조금 4조원 지원…동맹과 핵심광물 확보”
https://www.joongang.co.kr/article/25110746 (검색일: 2024. 10. 25.)
한경, “‘K배터리’ 美세액공제 수혜 확대…소재·핵심광물까지 포함”
https://www.hankyung.com/article/2024102599681 (2024. 10. 26.).
한국무역협회, “진격의 K-방산…올해 ‘세계 4대 방산수출국’ 향해 잰걸음,”
https://www.kita.net/board/totalTradeNews/totalTradeNewsDetail.do?no=81828&siteId=1 (검색일:2024. 9. 1.)
한겨레, “사라진 ‘전작권 전환’ 논의…미국 의존 ‘냉전기 동맹’으로 퇴행,”
https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/1090090.html (검색일: 2023. 8. 10.)
한겨레, “‘준동맹’ 한미일…“공통 위협에 공동대응” 안보협력틀 구축,”
https://www.hani.co.kr/arti/politics/bluehouse/1104903.html (검색일: 2024. 08. 31.)
한겨레, “김정은 “보기만 해도 힘이 난다”…북, 우라늄 농축시설 첫 공개,”
https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/1158361.html (검색일:2024. 9.10.)
헤럴드경제, “전략사령부 출범에 관하여”
https://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20241025050295 (2024. 10. 26.)
BBC뉴스 코리아, “밀착하는 북한과 러시아… 어떤 의미 있나?,”
https://www.bbc.com/korean/articles/c51j9r8g0xno (검색일: 2024. 9. 10.)
SBS 뉴스, “중, 5개월 만에 타이완 포위 훈련…"통제권 탈취 훈련”
https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1007832381&utm_source=dable (검색일: 2024. 10.16.)
SBS뉴스, “타이완 최전방 또 방문한 라이칭더 “영토 한 치도 양보 못 해”
https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1007848266&plink=ORI&cooper=NAVER (검색일: 2024. 10. 26.)
KBS뉴스, “원칙·정신·약속…캠프 데이비드의 세 문건, 어떤 내용 담겼나,”
https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=7752121 (검색일: 2024. 08. 31.)

3

한국 군인연금제도의 딜레마적 상황과 대안

영남대학교 장 재 규

한국 군인연금제도의 딜레마적 상황과 대안

장 재 규*

목 차

Ⅰ. 서론 ····· 112

Ⅱ. 군인연금제도의 경로 평가 ····· 116
1) 이론적 배경과 분석의 틀 ····· 116
2) 한국 군인연금제도의 변화 분석 ····· 123

Ⅲ. 연금제도의 형평성 평가 ····· 133
1) 직업적 특수성과 분석의 틀 ····· 133
2) 군인연금제도의 상대적 우위 평가 ····· 136

Ⅳ. 한국 군인연금제도의 개혁 방안 ····· 152
1) 대안의 범위 ····· 152
2) 대안 분석 및 비교 ····· 153

Ⅴ. 결론 ····· 156

참고문헌 ····· 158

* 영남대학교

Ⅰ. 서론

2024년 현재 한국의 군인연금제도는 딜레마적 상황에 놓여 있다. 2024년 초 국방부는 군인연금제도 관련 연구용역과제를 발주하면서, 다음과 같이 과제의 배경을 설명하였다. “군 조직 유지·운영을 위한 핵심 제도인 군인연금제도 발전방안 모색을 통해 국가를 위해 헌신한 군인의 노후 소득보장이 필요하고, 또한, 군인연금은 타 직역연금 대비 급여액과 지급 시기 등이 비교적 유리해 형평성 제고가 필요하다는 언론 및 사회적 요구가 지속돼 현행 군인연금 제도를 유지하는 게 곤란할 수도 있다”라고 밝혔다.[1] 군인연금제도는 노후 소득보장, 군 복무의 공로 보상, 기여금에 대한 후불 임금, 국방인력 유지를 위한 인사정책, 조기 퇴직에 따른 고용 보장 등 복합적 성격을 갖는다. 이러한 제도의 특성을 고려할 때, 더 내고 덜 받는 식의 모수 개혁은 이미 한계에 봉착한 상황이다. 그러나 2016년 공무원연금제도가 추가적인 모수 개혁을 단행한 이후부터 지속적인 형평성 논란에서 비판의 대상이 되고 있다. 민간근로자와 공무원의 연금제도보다 우대받고 있는 군인연금제도의 모수를 조정하여 타 직역의 연금제도와 유사한 수준으로 맞추어야 한다는 요구이다.

이러한 상황에서 연구의 질문은 다음과 같다. 첫째, 군인연금제도는 왜 이러한 딜레마적 상황에 놓인 것일까? 둘째, 연금제도 간 형평성이란 보험 수리적 수익비를 일치시키는 것인가? 셋째, 딜레마적 상황을 해결하기 위한 대안은 무엇인가? 따라서 연구는 군인연금제도의 딜레마적 상황의 원인을 규명하고, 연금제도 간 형평성을 진단하며, 군인연금제도의 개혁 방향을 모색하는 데 중점을 둔다.

군인연금제도에 관한 선행연구는 국민연금, 공무원연금과 연계한 정책적 대안 제시에 주안을 두고 있다. 윤석명은 군인연금을 포함한 특수직역연금의 재정 안정화 조치가 우선 이루어지고, 나아가 특수직역연금의 복합적 속성(연금, 퇴직금, 산재보험, 고용보험)을 고려하여 다층소득보장체계로 개편할 것을 제안했다.[2] 국민연금연구원은 연금제도 간 격차 해소(형평성 보장)를 위해 제도의 분립을 유지한 상태에서 보험료율과 지급률을 일치하는 방안, 특수직역연금의 신규 임용자만 국민연금에 통합하는 방안, 기준 연도 이후의 재직자 모두가 국민연금에 가입하는 방안 등 3가지 안을 제시하였다.[3] 국회예산

---

1) 한국일보. 2024/3/24. “‘50년 적자’ 군인연금 손본다… 국방부, 연구용역 발주” 검색일: 2024.6.24. https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2024032413460000606

2) 윤석명. “공적연금제도의 개혁방향”『보건복지포럼』, Vol. 134, 2007.

정책처는 군인연금제도의 개선방안으로 수입의 증대(보험료율 인상, 납부 기간 연장 등)와 지출의 절감(지급률 인하, 지급 연령 조정 등) 등 모수적 개혁 방안을 제시했다.[4] 한규용은 앞의 국회예산정책처 연구와 유사한 주장을 하였지만, 연금지급 개시 연령은 현행을 유지할 필요가 있다고 하였다.[5] 유경연은 공무원연금제도와의 형평성 제고를 위해서 군인 퇴직연금의 지급 시기를 뒤로 늦출 필요가 있다고 주장했다.[6] 차경상은 군인연금제도의 구조 개혁이 필수적이며, 군인연금의 순수한 사회보장적 급여는 국민연금제도에 통합하고, 후불 임금의 성격인 퇴직수당을 현실화하여 퇴직연금제도로 전환해야 하며, 군인의 직업적 특수성을 사회 공로의 요소로 인정하여 군인의 직역연금을 별도로 운영해야 한다고 주장하였다.[7] 김용석은 외국의 군인연금제도에 대한 고찰을 통해 1층 국민연금, 2층 군인연금, 3층 개인연금으로 하는 다층체계로 전환하는 방안을 제안하였다.[8]

선행연구는 군인연금제도의 발전 방향으로 모수를 조정하는 모수 개혁으로부터 연금제도의 틀을 변경하는 구조 개혁까지 다양한 방안을 제시하고 있다. 이처럼 선행연구의 편차가 큰 것은, 군인연금제도를 바라보는 시각들이 다양하다는 것과 동시에 특정 부분에 편중되어 있음을 시사한다. 따라서 종합적 관점에서 군인연금제도의 현상과 이슈를 분석하고, 그에 기초한 대안 마련이 필요하다.

연구는 세 부분으로 구성된다. 첫째, 신제도주의의 경로 진화 관점에서 군인연금제도의 변천 과정을 고찰하여 현재의 딜레마적 상황을 평가한다. 군인연금제도의 역사를 제도의 정착, 1·2차 모수 개혁, 공무원연금제도의 모수 개혁 등 3개 국면으로 구분하여 고찰한다. 경로 진화 이론은 헤커(Hacker)의 모형을 적용한다. 헤커의 경로 진화 모형은 제도운영자의 권한과 정치적 맥락을 기준으로 경로 진화(제도변화)의 유형을 표류(drift), 가겹(layering), 전환(conversion), 수정(revision) 등 4가지로 분류한다.[9] 헤커의 모형

3) 국민연금연구원. 『공적연금 제도 간 격차와 해소방안』. 2022.

4) 국회예산정책처. 『군인연금제도 검토 및 개선 과제』. 2017.

5) 한규용. “군인연금의 제도적인 개선방안에 관한 연구” 『한국경영교육학회』. 2018.

6) 유경연. “군인연금 정책 개선방안 연구: 제도 및 수행조직을 중심으로” 「정부회계연구」. 2022.

7) 차경상. “군인연금제도의 개선에 관한 공법적 연구” 고려대학교 대학원 박사학위논문. 2016.

8) 김용석. “군인연금의 본질과 특징”, KIMA 포럼. 2019.

9) 표류(drift)는 제도가 외형적으로는 그대로 존재하지만, 외부 환경의 변화로 제도의 영향력이 변화하는 유형으로, 제도가 의도했던 방식으로 운영되지 않거나 의도했던 효과를 나타내지 못하는 상황을 말한다. 가겹(layering)은 제도가 유지되는 상태에서 새로운 요소가 제도에 추가되어 변화를 만드는 유형으로, 새로운 제도의 도입이 아니라 기존 제도의 부분 수정을 의미한다. 전환(conversion)은

은 군인연금제도의 점진적 변화를 효과적으로 설명하지만, 정치적 맥락에 대한 설명을 위해서는 추가적인 변수 설정이 요구된다. 따라서 연구는 제도의 정치적 맥락에 영향을 미치는 외부적 요인으로 환경적 요소, 다른 연금제도, 국민의 인식 등 3가지를, 내부적 요인으로 제도의 기능, 연금재정 등 2가지를 설정한다. 환경적 요소는 제도를 둘러싸고 있는 정치, 경제, 사회적 환경을 말하고, 다른 연금제도는 국민연금제도와 공무원연금제도를 의미하며, 국민의 인식은 군인연금제도에 대한 국민의 여론을 말한다. 또한, 제도의 기능은 군인연금제도의 사회보장, 후불 임금, 공로 보상, 인사정책 기능을 말하며, 연금재정은 제도의 재정적 상황을 의미한다.

둘째, 주요 외국과 한국의 노후소득보장체계에서 연금제도 간 비교를 통해 연금제도의 형평성 문제를 평가한다. 평가 대상으로 선정한 주요 외국은 미국, 독일, 일본, 프랑스, 캐나다, 영국 등 6개국으로, 한국과 같은 정치체제를 가지며 경제력과 군사력 측면에서 어느 정도의 유사성이 있는 국가이다. 한국의 연금제도 간 비교는 국민연금제도가 신설된 1988년, 연금제도의 1차 모수 개혁 시기(1998~2001년), 2차 모수 개혁 시기(2008~2013년), 3차 공무원연금 모수 개혁 이후(2016년~현재) 등 시계열적으로 4개의 국면으로 구분한다. 제도 간 비교 시 평가 요소는 기여금, 부담금, 연금급여로 한다. 기여금은 연금제도에 필요한 재원 마련을 위해 개인이 기여하는 금액이며, 부담금은 국가 또는 기업이 부담하는 금액이다. 연금급여는 조건 충족 시 개인이 연금으로 받는 금액을 말한다.

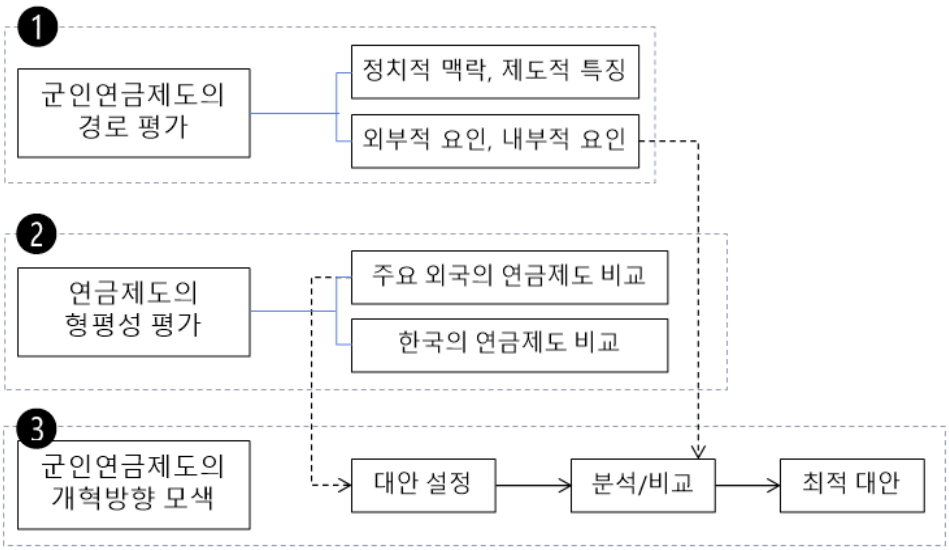
셋째, 군인연금제도의 개혁 방향을 모색한다. 딜레마적 상황에 대한 평가를 기초로 제도 개혁의 범위를 한정하고, 주요 외국의 군인연금제도를 기초로 대안적 제도 개혁의 유형을 설정한다. 그리고 대안별로 형평성, 제도의 기능, 연금재정, 제도 전환의 복잡도 등 4가지 요소를 기준으로 평가하고, 비교하여 최적의 대안을 도출한다. 세 부분을 종합한 연구의 논리는 〈그림 1〉과 같다.

제도의 목적 또는 기능과 전혀 다른 방향으로 바뀌는 유형으로, 제도의 외형적 변화가 없더라도 새로운 방식으로 해석되거나 법규가 제정되는 경우이다. 수정(revision)은 제도에 대한 공식적인 개혁을 의미하며, 제도의 제거 또는 새로운 제도로 대체되는 것을 포함한다. 제도운영자의 권한이 작고 정치적 거부가 작으면 거부의 유형으로, 정치적 거부가 크면 표류의 유형으로 나타난다. 반면 제도운영자의 권한이 크고 정치적 거부가 작으면 전환의 유형으로, 정치적 거부가 크면 수정의 유형이 나타난다. (Hacker, J. S.. "Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States", The American political science review, 98(2), 2004.; 하태수. "경로 변화의 양태: 경로의존, 경로진화, 경로창조" 한국행정학회 학술발표논문집, 2010.; 이재술·이민창, "경로의존인가 경로진화인가?: 소득보장정책 변동과정의 사례분석"『한국행정논집』26(2), 2014.)

연구 방법은 문헌 고찰을 적용한다. 군인연금제도의 경로 평가를 위한 자료는 한국 정부가 발간한 공식 문헌을 주로 하고, 선행연구를 보조적으로 활용한다. 연금제도 간 비교를 위한 자료는 정부의 공식 문헌과 선행연구를 중심으로 하고 부족한 부분은 인터넷 검색을 통해 보충한다.

보고서의 구성은 연구의 논리에 따른다. 1장 서론에 이어, 2장에서는 한국 군인연금제도의 경로를 평가하여 딜레마적 상황의 원인을 규명하고, 3장에서는 주요 외국과 한국의 연금제도 간 비교를 통해 형평성 문제를 진단하며, 4장에서는 군인연금제도의 개혁 방향을 모색한 후, 4장 결론으로 마무리한다.

그림-1 연구의 논리



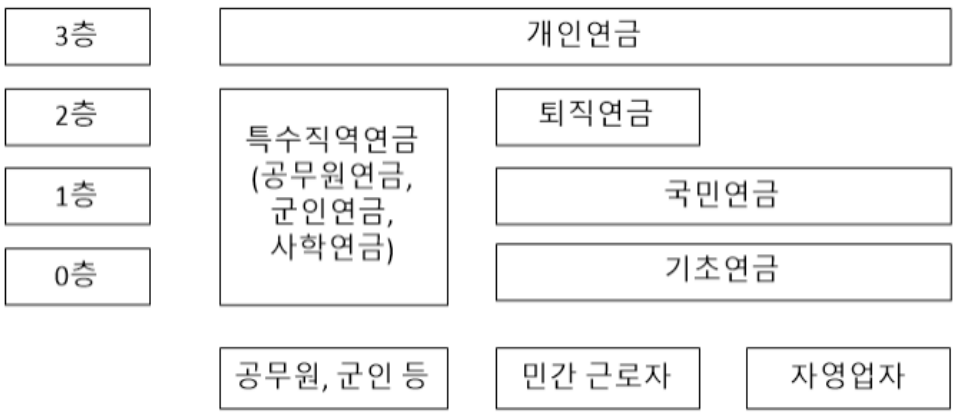
Ⅱ. 군인연금제도의 경로 평가

1) 이론적 배경과 분석의 틀

(1) 군인연금제도

연금이란 국가나 사회에 특별한 공로가 있거나 일정 기간 국가 기관에 복무한 사람에게 해마다 주는 돈을 말한다. 그리고 연금제도란 근로자 또는 국민이 소정의 기여금이나 보험료를 일정 기간 납부하고 노령·퇴직·폐질·사망 등의 보험사고가 발생하였을 때 일정 급여를 받는 제도이다. 연금제도는 운영 주체에 따라 공적연금과 사적연금으로 구분된다. 공적연금은 국가의 사회보장제도 중 하나로서, 한국의 공적연금에는 국민연금, 공무원연금, 군인연금, 사립학교교직원연금 등이 있다. 한국의 공적연금제도는 높은 소득대체율을 갖는 단층형 구조로 시작하였지만, 국민연금제도가 2008년 소득대체율을 70%에서 40%로 낮추고 기초연금제도를 도입하면서 〈그림 2〉와 같이 단층과 다층이 혼합된 구조가 되었다.

그림-2 한국의 노후소득보장체계



출처: 감사원, 「고령사회 대비 노후소득보장체계 성과분석」, 2017, p.8. 일부 수정

군인연금제도는 "군인이 상당한 기간을 성실히 복무하고 퇴직하거나 사망한 경우에 본인이나 그 유족에게 적절한 급여를 지급함으로써 본인 및 그 유족의 생활 안정과 복리

향상에 이바지"[10]하는 것을 목적으로 한다. 〈표 1〉에서 보듯이 군인연금제도는 다른 공적연금제도보다 유리한 조건을 갖는다. 군인연금제도의 기여율은 공무원연금과 사학연금보다 낮지만, 급여 수준은 높고 급여지급 개시 시점도 퇴직 직후이므로 다른 연금제도보다 상당히 빠르다.

표-1 한국의 공적연금제도 (2022년 기준)

구분	국민연금	공무원연금	사학연금	군인연금
설치연도	1988년	1960년	1975년	1963년
가입대상	국내 거주 18~60세 국민	공무원	사립학교 교직원, 대학병원 직원	직업군인
기여율	4.5%	9%		7%
급여수준	2020년 44% → 2028년 40%	2020년 59.07% → 2035년 56.1%		62.7%
지급요건	10년 이상 가입	10년 이상 가입		20년 이상 복무
개시시점	2020년 62세 → 2034년 65세	2020년 60세 → 2033년 65세		퇴직 직후
가입자	2,229만명	128만명	33만명	19만명
수급자	637만명	63만명	11만명	10만명
소관부서	보건복지부	인사혁신처	교육부	국방부

출처: 국회예산정책처, 「공적연금개혁과 재정전망 I」, 2023, p.12.

한국의 군인연금제도는 1960년 「공무원연금법」이 제정되면서 시작되었고, 1963년 「군인연금법」이 제정되어 별도의 법체계를 갖추었다. 이후 제도의 미비점을 보완하면서 제도적 완성도를 높였고, 국민연금제도의 신설로 1991년에는 민간근로자의 퇴직금에 해당하는 퇴직수당을 신설하였다. 이 기간은 군인연금제도의 정착기라고 할 수 있다. 이후 군인연금제도는 2001년과 2013년에 제도적 변화가 있었다. 이때를 각각 제도 1차 조정기, 2차 조정기라고 할 수 있다.

10) 「군인연금법」 1장 1조 (검색일: 2024.8.19.)

(2) 역사적 제도주의

역사적 제도주의는 맥락으로서의 제도와 맥락을 형성하는 역사적 과정에 중점을 둔다. 역사적 과정은 과거 특정 시점의 원인이 현재까지 영향을 미치는 역사적 인과관계(historical causation)와 특정 시점의 선택이 미래의 선택을 지속 제약하는 경로의존(path dependence), 사건 발생 시점 및 순서(timing and sequence)가 결과에 영향을 미친다는 것을 모두 포함하는 의미이다.[11] 또한, 역사적 제도주의는 '단절적 균형'(punctuated equilibrium)으로 경로의 변경을 설명한다. '단절적 균형'은 경로의 변경이 우연성에 입각한 사건의 발생으로 경로가 불연속적이며 단절적으로 변경됨을 말한다. 따라서 '단절적 균형'에 의한 역사적 과정은 경로의 변경이 일어나는 결정적 국면과 새로운 경로가 지속 구간으로 구성된다.[12]

그러나 현실에서 나타나는 제도의 변화는 불연속적이고 단절적인 경우보다 점진적인 사례가 더 많아 '단절적 균형'으로만 설명이 어려워 역사적 제도주의는 새로운 이론적 접근이 요구되었다. 이에 따라 경로의 변화는 〈표 2〉와 같이 3가지 유형으로 분류되었다. 첫 번째 유형인 경로 의존은 어떤 경로가 선택되면 더 좋은 경로가 있더라도 배제되는 속성을 말한다. 경로 의존은 2가지 메커니즘으로 구분된다. 하나는 '자기강화적 전개'(self-reinforcing sequence)로, 여기에는 경로유지의 이익이 지속 제공되는 '수확체증'(increasing returns)과 경로 변경 시도가 실패를 반복하는 '부정적 환류'(negative feedback), 그리고 일정한 패턴을 반복하는 '순환적 전개'(cyclical processes) 등이 있다.[13] 다른 하나는 '반응적 전개'(reactive sequence)로, 여러 사건이 시간적 순서에 따라 필요충분의 관계로 연결되어 일정 경로를 지속 유지하는 것을 말한다.

---

11) 정용덕 외, 「합리적 선택과 신제도주의」(대영문화사: 서울), 1999, p.20.

12) Krasner, Stephen D., "Approaches to the State Alternative Conception and Historical Dynamics", *Comparative Politics*, Vol. 16(2), 1984.

13) Mahoney, J. "Path Dependence in Historical Sociology", *Theory and Society*, Vol. 29. 2000.

표-2 경로 변화 유형

유형	경로 변화 전개 양상		
경로 의존	자기강화적 전개	수확 체증	A → A → A → A → A
		부정적 환류	A → B → A → D → A
		순환적 전개	A → B → A → B → A
	반응적 전개		A1 → A2 → A3 → A4 → A5
경로 진화	A(a) → A(ab) → A(abb) → A(abbb) → B(bbba)		
경로 창출	A → 유연성과 장기 전략을 동반한 불굴의 의지 → B		

출처: 하태수, 2010. p.38.

경로 진화는 기존 경로의 흐름은 유지한 채 구성 요소의 일부에 점진적이고 지속적인 변화가 일어나고, 이것이 누적되어 새로운 경로를 형성하는 것을 말한다. 즉, 경로 진화는 경로 의존과 달리 새로운 경로의 시작에 우발적 외부충격을 요구하지 않으며, 일련의 실험(experiment)과 임기응변적 대처(bricolage)가 누적되다가 특정 시점에서 경로가 변경된다는 것이다.[14] 따라서 경로 진화는 단일의 선형 또는 곡선 경로보다는 다수의 의사 결정점과 선택국면이 등장하는 복잡한 과정으로 전개된다.

경로 창출은 도전적 행위자에 의한 의도적인 경로 이탈(mindful deviation)과 새로운 경로의 형성으로 구성된다. 경로 창출은 기존 경로의 지속이 행위자의 이익에 부합되지 않을 때나 내적 갈등과 모순이 깊어질 때 시작되고, 새로운 생각(ideas)과 그것을 추진할 행위자(agents)가 중요하다. 또한, 경로 창출은 단일 행위 또는 사건으로 만들어지는 단기간 또는 우연적 산물이 아니라, 도전적 행위자의 장기적이고 일관되며 끈질긴 노력의 산물이다.[15]

역사적 제도주의는 제도의 형성과 지속, 변화와 발전, 새로운 제도로의 전환 등을 설명하는 데 효과적인 이론적 도구이다. 한국의 군인연금제도는 제도형성 후 약 60년이라는 시간이 지나면서, 제도의 기본적 틀은 유지한 가운데 제도의 구성 요소에 많은 변화가 있었다. 따라서 군인연금제도를 역사적으로 고찰하는 데 효과적인 이론적 모형은 경로 진화라고 할 수 있다.

14) 박용성·박춘섭, "민간투자 사업 최소수입보장 제도의 경로변화(MRG) 연구 – 경로 의존모델에 따른 경로시작과 점진적 경로진화", 「한국정책학회」 20(1), p.248.

15) 하태수, "경로 변화의 양태: 경로의존, 경로진화, 경로창조", 한국행정학회 학술발표논문집, 2010(12), 2010. p.9.

(3) 경로 진화

경로 진화는 2000년대 이후부터 역사적 제도주의 학계에서 주목을 받았다. 2004년 헤커(Hacker)는 〈표 3〉과 같이 경로 변화의 내부와 외부의 장벽을 기준으로 제도변화의 유형을 '표류'(drift), '가겹'(layering), '전환'(conversion), '수정'(revision) 등 4가지 유형으로 분류하였다.

표-3 헤커(Hacker)의 제도변화 유형

구분		내부적 장벽	
		제도운영자 재량 小	제도운영자 재량 大
외부적 장벽	거부권자 多	표류(drift)	전환(conversion)
	거부권자 小	가겹(layering)	수정(revision)

출처: Hacker, J. S.. "Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States", *The American political science review*, 98(2), 2004.; 하태수, 2010.; 이재술·이민창, "경로의존인가 경로진화인가?: 소득보장정책 변동과정의 사례분석", 「한국행정논집」 26(2), 2014.

'표류'는 제도가 외형적으로는 그대로 존재하지만, 외부 환경의 변화로 제도의 영향력이 변화하는 유형이다. 제도가 의도했던 방식으로 운영되지 못하거나 의도했던 효과를 나타내지 못하는 상황으로 제도가 변화하는 것을 말한다.[16] 외부 환경의 변화에 제도가 적응하지 못하면, 제도는 기능을 제대로 발휘하지 못하고 위축되거나 쇠퇴하게 된다.

'가겹'은 제도가 유지되는 상태에서 새로운 요소가 제도에 추가되어 변화를 만드는 유형으로,[17] 새로운 제도의 도입이 아니라 기존 제도의 부분 수정을 의미한다. '가겹' 방식의 제도변화는 기존 제도의 보완으로 인식되어 정당화되기 쉽고, 도입된 제도 요소가 기존 제도와 보완적 관계이므로 기존 제도와 충돌하지 않는다. 그러나 기존 제도에 추가된 새로운 요소가 시간이 지나면서 근본적인 변화를 만들 수도 있다.[18]

'전환'은 제도의 목적 또는 기능과 전혀 다른 방향으로 바뀌는 유형이다. 제도는 외형적 변화가 없더라도 새로운 방식으로 해석되거나 법규가 제정되는 경우를 의미한다. '전환'은 외부 환경의 변화로 제도를 새로운 목적에 부합하도록 바꾸거나 권력관계의 변화로

16) 하태수, 2010, p.7.
17) 이재술·이민창, 2014, pp. 5~6.
18) 하태수, 2010, p.8.

인해 다른 목적으로 제도를 운용하고자 할 때 나타난다.[19]

'수정'은 제도에 대한 공식적인 개혁을 의미하며, 제도의 제거 또는 새로운 제도로 대체하는 것을 포함한다.[20] '수정'은 주로 급진적 변화를 수반하지만 때로는 천천히 나타나기도 한다. '수정'은 자주 발생하지 않으며, 대부분의 제도변화는 '표류', '가겹', '전환'의 유형으로 나타난다.

2009년 맥허니와 탈렌(Mahoney & Thelen)은 헤커의 제도변화 유형을 수용하면서 분류기준을 제도 자체의 특징과 정치적 맥락으로 수정하였다.[21] 여기서 정치적 맥락은 제도의 변화에 결정적 역할을 하는 정치적 행위자의 거부 가능성을 말하며, 제도 자체의 특징은 제도운영자의 재량권으로 제도변화를 추동하는 세력의 능력의 수준을 의미한다. 결론적으로 제도운영자의 재량권이 부족한 가운데, 정치적 맥락상 거부가 강하면 '표류'의 제도변화가 나타나고, 거부가 약하면 '가겹'의 유형으로 나타난다. 반면, 제도운영자의 재량권이 충분한 경우, 정치적 맥락상 거부가 강하면 '전환'이, 약하면 '수정'의 유형으로 나타난다.

(4) 분석의 틀

한국 군인연금제도의 변화를 경로 진화의 관점으로 분석할 때, 2가지 변수(정치적 맥락과 제도 자체의 특징)가 우선 고려되어야 한다. 군인연금제도는 법률에 기반하며, 제도의 변화는 국가의 재정에 영향을 미치므로 법률의 개정을 통해 이루어진다. 따라서 군인연금제도의 운영자인 정부(국방부)의 재량권은 제도의 특성상 비교적 낮다. 이러한 제도적 특징은 제도변화의 유형을 정치적 맥락에 따라 '표류' 또는 '가겹'으로 한정하게 된다. 즉, 군인연금제도의 변화는 정치적 거부가 약할 때는 '가겹'으로, 강할 때는 '표류'의 유형으로 나타나게 된다.

이외 군인연금제도의 변화에 영향을 미칠 수 있는 요인은 안보·경제·사회 등 제도의 외부환경적 요소, 국민연금과 공무원연금 등의 다른 연금제도, 국민의 인식 등을 고려할 수 있다. 또한, 제도의 목적에 기초한 제도의 기능 발휘와 군인연금제도가 지속하기

---

19) 남재걸, "지방행정체제 개편의 경로진화: 연구 역사적 제도주의 관점에서 우리나라 시 설치 정책을 중심으로", 「지방행정연구」 26(2), 2012, p.64.

20) 하태수, 2010, p.8.

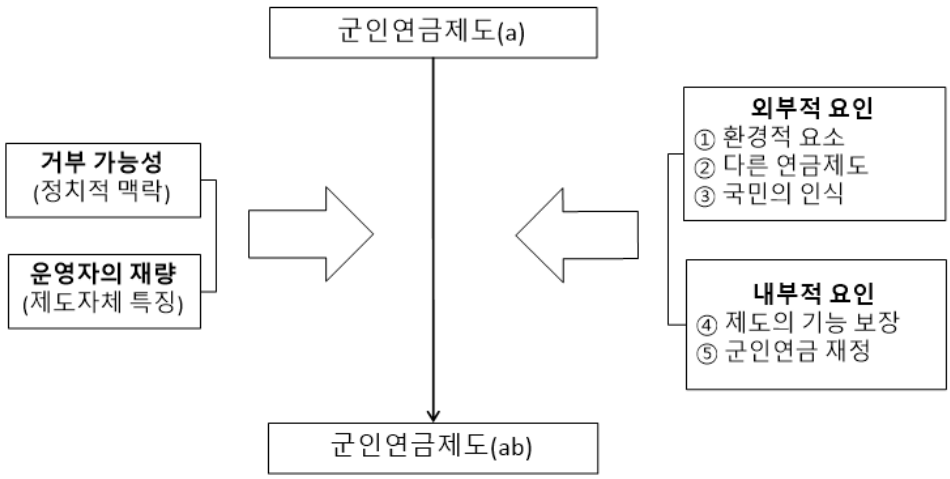
21) Mahoney, J. & Thelen, K.. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge University Press, 2010, p.19.

위한 연금기금 등이 제도변화의 요인으로 작용할 수 있다. 5가지를 요인 중 앞의 3가지는 외부적 요인이며, 뒤의 2가지는 외부적 요인으로 볼 수 있다.

첫째, 환경적 요소는 제도에 영향을 미칠 수 있는 정치, 경제, 사회적 환경을 말한다. 국가 경제에 영향을 미치는 사건이나 국가 경제의 성장세, 대통령 또는 집권 여당의 정치적 성향, 북한의 도발 등으로 인한 안보 정세의 변화, 노령화 등 사회적 변화 등이 환경적 요소에 포함된다. 둘째, 다른 연금제도인 국민연금과 공무원연금의 제도변화는 군인연금제도에 직접적인 영향을 미칠 가능성이 크다. 특히, 군인연금은 공무원연금제도의 일부로 출발하였으므로 공무원연금제도의 변화에 민감할 수밖에 없다. 셋째, 군인연금제도에 대한 국민의 인식은 정치적 맥락에 변화를 주어 제도변화에 영향을 미칠 수 있다. 대다수 국민이 국민연금에 가입하고 있으므로 군인연금제도의 높은 우대 수준은 국민 여론에 악영향을 미칠 수 있다. 반면, 군인의 직업적 특수성이 폭넓게 인정받는 경우, 군인연금제도에 대한 우호적 여론이 조성될 수 있다. 넷째, 연금제도의 기능 발휘는 제도의 존립 목적에 해당한다. 군인연금제도는 사회보장, 후불임금, 공로보상, 인사정책 등 다양한 기능을 수행한다. 이러한 기능이 정상적으로 작동하지 않는다면 제도에는 변화가 요구된다. 다섯째, 연금제도의 지속 가능성을 위해서는 연금기금의 조성과 관리가 중요하다. 연금재정의 불안정성이 높아지면 제도변화의 요구가 높아질 수 있다.

군인연금제도의 변화 분석의 틀은 〈그림 3〉과 같다. 분석의 국면은 제도 정착기, 제도 1차 조정기, 제도 2차 조정기, 현재의 국면 등 4가지이다.

그림-3 분석의 틀



2) 한국 군인연금제도의 변화 분석

(1) 제도의 형성 (1949~1963)

1949년 8월 「국가공무원법」이 제정되어 군인을 포함한 공무원의 퇴직금과 재해보상에 관한 법률을 정하여 적절한 급여를 지급하도록 하였다. 그러나 6·25전쟁과 전후 복구로 인해 군인과 공무원의 퇴직금 등을 지급하는 구체적 규정이나 제도를 도입하지 못하였다.[22] 1952년 6·25전쟁에서 전투 또는 전투에 준하는 행위로 사망한 군인과 경찰의 유족, 그리고 부상한 군인 또는 경찰에게 연금을 지급하는 「전물군경유족과상이군경연금법」을 제정하여 국가보훈에 관한 국가의 기본적 책무를 이행하였다.[23] 그리고 1957년에 「대통령령 제1186호(군인전역급여규정)」가 제정되어 전역하는 장교와 준사관 등에게 일정 급여를 지급하였다. 이 규정을 군인연금제도의 시발로 보는 견해도 있지만, 이후 규정의 제·개정 내용을 비추어 볼 때, 퇴직금보다는 전역 여비의 성격이었음을 알 수 있다.[24]

1960년 1월 「공무원연금법」이 제정되었고, 동 법률의 제4장에 군인에 관한 규정을 두었다. 급여의 종류는 퇴직연금, 퇴직일시금 등 2종이었고, 지급 대상자는 장교와 준사관, 중사 이상의 하사관으로 규정하였다.[25] 재직기간은 사병 입대부터 산정하였고, 전투기간 근무는 3배로 적용하였다. 공무원을 대상으로는 소급기여금을 적용하였으나, 군인은 6·25전쟁의 유공을 인정하여 소급기여금을 적용하지 않았다.[26] 퇴직연금은 20년 이상 군 복무를 하고 퇴직할 때 봉급연액의 40%를 지급하였고, 20년 초과 재직 시 1년당 1%를 가산하여 최대 50%를 넘지 않도록 하였다.[27] 퇴직일시금은 20년 미만 복무 후 퇴직 또는 사망 시 지급하도록 하였다. 그리고 복무 연수에 따라 차등을 두었다.[28] 한편,

---

22) 국회예산정책처, 2017, p.3.

23) 「전몰군경유족과상이군경연금법」(1952.9.26. 제정, 법률 제256호) 제1조

24) 「군인전역급여금지급규정」은 전역하거나, 병역이 면제될 경우, 장교와 준사관은 10,000환, 하사관과 병은 6,000환을 지급하도록 하였다. 이 규정은 1961년 국무원령 157호 「하사와 병에 대한 전역급여금 규정」으로 전환되었고, 1980년에는 「군인보수법 시행령」 제22조의 국내여비로 통합되었다가, 1982년 「군인보수법 시행령」이 폐지되고 「국내여비규정」에 통합되었다.

25) 이병두, “군인연금제도 안정화 및 개선방안 연구”, 건양대학교 일반대학원 박사학위 논문, 2023, p.45.

26) 이병두, 2023, p.45.

27) 이병두, 2023, p.45.

28) 이병두, 2023, p.45.

군인은 봉급월액의 3.5%를 기여금으로, 정부는 2.3%의 부담금을 내도록 하였다.[29]

1963년 국방부 장관의 발의에 따라 「군인연금법」이 제정되었다. 급여의 종류는 퇴역연금, 퇴직일시금에 추가하여 유족연금, 유족일시금, 상이연금, 재해보상금 등이 포함되었다. 그리고 국가 부담률이 군인의 기여금과 같은 3.5%로 인상되었고, 퇴역연금 지급액이 봉급연액의 70%로 인상되었다.[30] 또한, 퇴역연금 수급자 사망 시 유족연금으로 퇴직 시 봉급연액의 30%를 지급하였고, 유족일시금은 퇴직일시금에 추가하여 사망 시 봉급월액을 지급하였다.[31] 이로써 군인연금제도는 독립적 법률에 기반하여 제도의 기본적 틀을 완성하게 되었다.

군인연금제도는 새롭게 만들어진 제도이기는 하지만, 역사적 제도주의의 '단절적 균형'으로 설명하기 어렵다. '단절적 균형'은 외부충격과 우연성이 핵심 조건이지만, 군인연금제도는 1949년에 제정된 「국가공무원법」에 의해 제도 개시가 예고된 상태여서 외부충격과 우연성이 필요 없었기 때문이다. 따라서 군인연금제도의 형성은 '경로 창출'의 관점으로 이해하는 것이 타당하다. 즉, 이미 예고된 제도이긴 했지만, 당시 어려웠던 한국의 경제 여건을 고려 시 군인을 위한 연금제도 제정은 정치적으로 어려운 상황이었다. 따라서 이를 극복하기 위한 정책 행위자들의 일관되고 끈질긴 노력이 제도 창출에 직접적으로 기여했다고 볼 수 있다.

(2) 제도의 정착 (1963~1991)

1970년 군인연금제도의 기여금이 5.5%로 인상되었고, 연금재정의 악화로 소급기여금이 적용되었다. 1975년 연금지급정지 규정이 신설되었고, 1981년 지급률이 76%로 인상되었다. 이후 1991년까지 연금일시금, 연금급여가산금, 사망조위금, 재해보조금, 퇴직수당 규정이 순차적으로 신설되었고, 유족연금 지급률이 변경되었다. 이를 연도별로 정리하면 〈표 4〉와 같다.

---

29) 국방부, 「2005년도 군인연금 통계연표」, 2006, p.10.

30) 이병두, 2023, p.46.; 「군인연금법」 (1963. 1. 28. 제정, 법률 제1260호) 제6조

31) 이병두, 2023, p.46.

표-4 군인연금제도의 변화 (1963~1991)

구분	제도 변화내용
1970년	기여금/부담금 인상 5.5% (+2%) 소급기여금 적용 (1969년 이전 전역자 면제)
1975년	연금지급정지 신설 (공무원, 국영기업체 임직원)
1980년	연금지급률 상한선 인상 75%
1981년	연금지급률 상한선 인상 76%
1983년	연금일시금 신설
1985년	퇴직급여 가산금 신설, 사망조위금 신설
1988년	재해부조금 신설, 유족연금 지급률 변경 (보수월액 30% → 퇴직연금 70%)
1991년	퇴직수당 신설, 퇴직급여 가산금 폐지

출처: 국방부, 2006, pp. 10~11.

가. 외부적 요인

이 시기 국제환경은 미·소간 냉전의 구조가 유지되었고, 한반도는 그 중심에 있었다. 한국은 한미동맹에 기초하여 북한의 군사적 위협에 대응하면서 국가의 역량을 경제발전에 집중하였다. 이 시기 국내 정치는 박정희, 전두환, 노태우 정권 등 권위주의적 체제가 지속되고, 북한의 강도 높은 도발과 베트남전 파병 등으로 군에 대한 정치적 지지를 높았다. 또한, 이 시기 한국 경제는 평균 10% 수준의 높은 경제 성장률을 기록하였다.[32] 따라서 환경적 요소는 군인연금제도의 확장적 발전에 유리하게 작용하였다.

군인연금제도는 1963년 공무원연금제도에서 분리되었지만, 제도의 발전 과정은 같은 궤도를 유지하였다. 1970년 기여금과 부담금 인상, 1975년 연금지급정지 신설, 1980~1981년 연금지급률 인상, 1985년 퇴직급여 가산금과 사망조위금 신설, 1988년 유족연금지급율 변경, 1991년 퇴직수당 신설과 퇴직연금 가산금 폐지 등은 공무원연금제도와 같은 시기에 있었던 변화였다. 반면, 군인연금제도가 공무원연금제도를 후속한 변화로, 유족연금, 유족일시금, 상이연금 적용이 1년 늦었고, 연금일시금과 재해부조금은 각각 13년, 15년 늦었다.[33] 군인연금제도의 상황에 따라 적용 시기에 일부 차이가 있었지만, 공무원연금제도가 군인연금제도에 미친 영향은 절대적이었음을 알 수 있다. 한편, 1988년 국민연금제도가 신설되면서 퇴직수당제도가 만들어졌다. 국민연금제도의

32) 지표누리 "경제성장률" (검색일, 2024. 6. 21), https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/IndexInfo.do?cdNo=2&clasCd=2&idxCd=4201&upCd=1

33) 최재식, 「공무원연금제도 해설」, 2016, pp. 57~60.

시작으로 민간근로자는 퇴직금과 국민연금의 노령연금을 함께 받을 수 있게 되어 형평성 문제가 제기되었다. 당시는 민간근로자의 급여가 특수직역 종사자보다 높았고, 국민연금의 수익비(기여율 3%, 지급률 70%)가 특수직역 연금제도(기여율 5.5%, 지급률 76%)보다 불리하지 않았다. 이에 따라 특수직역연금제도에 민간근로자의 퇴직금에 해당하는 퇴직수당이 신설되었다.

북한의 도발에 대응한 작전, 베트남 파병 등으로 군인에 대한 국민의 지지가 높았고, 군인의 직업적 특수성에 대한 국민적 이해가 높았다. 또한 국민연금이 군인연금제도보다 불리하지 않았기 때문에 군인연금제도의 확장적 발전에 반대하는 국민 여론이 형성되지 않았다.

나. 내부적 요인

군인연금제도는 1960년대 열악한 사회적 환경으로 제도적 미비점이 많은 가운데 출범하였다. 제도 개시 이후 제도에 있었던 많은 발전적 변화는 초기 군인연금제도가 매우 미비한 상태였음을 반증한다. 따라서 이 기간에 있었던 대부분의 제도변화는 군인연금제도의 기능 발휘 보장에 주안이 있었다고 할 수 있다.

군인연금기금은 일찍 고갈되었고, 1973년부터는 국가보전금으로 부족분을 보충하였다. 군인연금제도는 1960년 제도를 시작할 때, 공무원연금제도와 다르게 기여금을 소급하여 갹출하지 않았고, 제도 초기부터 연금수급자가 발생하여 연금기금 적립에 어려움이 많았다. 이에 1970년 소급기여금 제도를 적용하였지만, 1969년 이전 전역자는 기여금을 면제하였으며, 동시에 기여금 면제 대상자에 대한 국가의 부담금도 직립하지 않아 재정문제 해소에 큰 도움이 되지 않았다.[34]

다. 경로 진화

군인연금제도 정착기의 제도변화 유형은 정치적 맥락의 거부 가능성이 크지 않았으므로 '가겹'으로 분류할 수 있다. 제도는 우호적인 환경적 여건 속에서 초기 제도형성 시 부족했던 제도의 기능 발휘 보장에 중점을 둔 방향으로 변화하였다. 이 과정에서 공무원연금제도가 군인연금제도 변화에 직접적으로 영향을 미쳤고, 국민연금제도와 군인연금 재정 문제가 일정 부분 영향을 주었다.

---

34) 이병두, 2023, p.48.

(3) 제도의 1차 조정 (1996~2001)

이 기간에 군인연금제도의 기여금과 부담금은 비교적 큰 폭으로 인상되었고, 연금지급 정지 대상이 근로자와 자영업자로 전면 확대되었다. 또한, 퇴직연금 산정의 기준이 최종 보수에서 최종 3년간 평균 보수로 변경되었다. 이를 연도별로 정리하면 〈표 5〉와 같다.

표-5 군인연금제도의 변화 (1996~2001)

년도	제도 변화내용
1996년	기여금/부담금 인상 6.5% (+1%)
1999년	기여금/부담금 인상 7.5% (+1%)
2000년	연금지급제한 확대(모든 정부출자기관)
2001년	기여금/부담금 인상 8.5% (+1%), 책임준비금 신설, 퇴직연금 산정 기준 변경(퇴직 시 최종보수 → 최종 3년간 평균 보수), 연금지급제한 확대(근로자 및 자영업자)

출처: 국방부, 2006, pp. 12~13.

가. 외부적 요인

이 시기 국제환경은 냉전 구조가 해체되고 미국을 중심으로 세계질서가 재편되었다. 국제질서의 변화로 남북한의 대화와 협력 가능성이 모색되었다. 한편, 고속 성장을 지속하던 한국 경제는 IMF 위기를 맞아 큰 타격을 받았고, 경제 성장률이 4~5% 수준으로 낮아졌다.[35] 국내 정치는 김영삼, 김대중 정권 등 민주적 정치체제가 성숙하는 시기로 야당의 협조와 국민의 지지가 정부의 정책에서 중요한 요인이 되었다. 따라서 환경적 요소는 이전보다 다소 불리한 상황이 되었다.

국민연금제도는 5년 주기의 국민연금 재정추계 결과에 따라 기금고갈 방지를 위해 1998년에 소득대체율을 70%에서 60%로 낮추었다.[36] 재정 안정화를 위한 국민연금의 제도변화는 특수직역 연금제도의 재정적자 문제에 관심을 높이고, 변화를 압박하는 요인이 되었다. 이 시기 군인연금제도의 변화는 공무원연금제도와 내용과 시점이 거의 같았다. 따라서 공무원연금제도가 군인연금제도에 영향을 미쳤다고 보기 어렵고, 국민연금제도 변화에 공동으로 대처했다고 보는 것이 적절하다.

35) 지표누리 "경제성장률" (검색일, 2024. 6. 21)

36) 한국법제연구원, 「공적 연금 체계 개편을 위한 법제 연구」, 2023, p.122.

IMF 경제 위기 이후 한국 사회는 안정적 직업으로 공무원, 교원, 군인 등에 대한 선호가 이전보다 높아졌다. 그리고 국민연금제도의 변화에 따라 특수직역 연금제도와의 형평성 문제가 이슈화되기 시작했다. 그러나 이 시기 국민연금제도의 변화는 소득대체율의 인하가 소폭이었고, 보험료율이 특수직역 연금제도보다 낮았으므로 형평성 문제가 본격 대두되지는 않았다.

나. 내부적 요인

정착기 군인연금제도의 발전적 변화는 제도 기능의 정상적 발휘를 보장하였지만, 1차 조정기를 거치면서 다소 위축되었다. 그러나 이 시기 제도의 위축은 기여금의 인상에 그쳤고, 지급액의 변화는 없었다. 따라서 군인연금제도의 기능 약화는 나타나지 않았고, 인사정책 기능은 IMF로 인한 사회적 환경 변화로 오히려 보강되었다.

국가 차원의 특별한 재정적 조치가 없었으므로 군인연금제도의 재정적자는 지속되었고, 1995년 국가보전금의 비율은 55% 수준이었다. 군인연금제도는 기금적립의 기회가 없었으므로 이 문제를 해결하기 위해서는 국가가 군인연금제도를 부양하거나, 특별한 재정적 조치로 연금기금을 마련해야 했었다. 그러나 그러한 조치는 없었으므로 군인연금 재정 적자 문제는 외부 환경변화에 취약한 요소로 남겨졌다.

다. 경로 진화

이 기간 군인연금제도는 IMF 경제 위기 등 정치적 맥락에 부정적 요소가 나타났지만, 거부 가능성의 강도가 높지 않아 제도변화의 유형은 '가겹'으로 분류할 수 있다. 군인연금제도의 변화는 환경적 요소와 국민연금제도의 변화가 주요 요인이었으며, 군인연금재정 문제가 이를 촉진하는 취약요소로 작용하였다.

(4) 제도의 2차 조정 (2008~2013)

군인연금제도는 1차 조정 후 주목할 변화가 없다가 2013년에 큰 변화를 맞았다. 맥락은 1차 조정과 유사하였지만, 변화의 폭은 더 컸다. 주요 내용으로, 첫째, 소득 기준이 '보수월액'에서 수당을 모두 포함하는 '기준소득월액'으로 변경되었다. 둘째, 기여금이 기준소득월액의 7.0%(보수월액의 10.8%)로 조정되었다. 셋째, 연금지급률이 평균기준소득월액의 62.7%로 조정되었다. 넷째, 소득 상한을 설정하였다. 즉, 군인 전체의 기준소득월액 평균액의 180%를 소득 상한으로 설정하였다. 다섯째, 유족연금 지급률을 70%에

서 60%로 인하하였다. 여섯째, 사망조위금과 재해부조금을 축소하였다.[37]

가. 외부적 요인

이 시기 국제환경은 미국 중심의 세계질서가 유지된 가운데 시진핑의 집권과 중국의 경제력 발전 등으로 중국의 패권 도전 양상이 나타나기 시작하였다. 한반도는 2000년대 김대중, 노무현 정권을 거치면서 남북의 대화와 협력의 장이 열렸지만, 보수정권의 집권과 북핵 문제의 악화로 인해 경색국면으로 들어섰다. 한국의 정치는 민주주의 정치체계가 더욱 발전하여 국민의 여론이 정책 결정에 실질적인 영향력을 발휘하게 되었다. 사회적으로 한국은 2000년에 고령화사회로 진입한 후 노령화 속도가 가속화되었고, 출산율도 2000년대 OECD 평균 이하로 낮아진 후 저하의 속도가 빨라지고 있었다. 경제적으로 성장률이 둔화하여 김대중 정부가 5%대, 노무현 정부가 4%대, 이명박 정부가 3%대로 조금씩 낮아지면서 저성장 추세가 고착되었다.[38] 따라서 환경적 요소는 군인연금제도 변화의 정치적 맥락에 불리한 상황이라고 할 수 있다.

국민연금제도는 재정추계 결과를 반영하여 2008년에 대폭적인 변화가 있었다. 즉, 국민연금의 소득대체율을 60%에서 40%로 인하하였고 기초연금제도를 도입하였다. 이어서 공무원연금제도가 2010년에 2013년 군인연금제도가 시행한 제도변화를 앞서 단행하였는데, 여기에는 군인연금제도 변화에는 없었던 퇴직연금 수령 시기의 연장(60세 → 65세)이 포함되었다.[39] 따라서 2008년 국민연금제도의 변화는 2010년 공무원연금제도 변화에 영향을 미쳤고, 공무원연금제도의 변화는 군인연금제도 변화의 방향과 폭에 직접 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. 2013년의 제도변화는 맥락상 2001년과 유사하지만, 2가지에서 유의미한 차이가 있었다. 하나는, 2001년에는 두 제도가 동시에 변화를 이루어졌지만 2013년은 3년의 간격이 있었고, 다른 하나는, 군인연금제도는 퇴직연금 수령 시기의 연장을 반영하지 않았다.

국민연금제도의 변화는 국민의 관심사가 되었다. 그리고 같은 공적연금인 특수직역연금제도는 자연스럽게 비교의 대상이 되었다. 언론에서는 국민연금과 특수직역연금을 단순히 수리적으로 비교하여 형평성 문제를 부각하였고, 이는 특수직역 연금제도에 대한 부정적 국민 여론을 만들었다.

---

37) 국방부, 「2021 군인연금·군인재해보상 통계연보」, 2022, p.9.

38) 지표누리 "경제성장률" (검색일, 2024. 6. 21)

39) 최재식, 「공무원연금제도 해설」, 2016, p. 62.

나. 내부적 요인

군인연금제도는 제도의 기능 발휘를 위해서 제도의 위축을 최대한 회피해야 한다. 그러나 외부적 요인에 의한 제도의 위축은 불가피하였으므로 제도변화로 인한 기능의 약화가 최소화되는 방향으로 조정되어야 했다. 따라서 군인연금제도는 공무원연금제도의 변화 방향을 대체로 수용하였지만, 폭과 범위는 달리 적용하였다. 먼저 소득 기준을 기준소득월액으로 변경하여 기여금을 인상하고 연금지급률을 낮추었지만, 퇴직자가 실제 받는 연금액은 차이가 없도록 하였다.[40] 그리고 앞서 언급했듯이 군인의 직업적 특수성을 고려하여 연금수령 개시시기를 변경하지 않았다. 이는 재직자의 기여금이 다소 늘더라도 퇴직 후 연금의 감액이 없도록 하여 제도의 기능 훼손이 없도록 한 것이다. 따라서 이 시기 군인연금제도는 상당한 위축이 있었으나, 제도의 기능 발휘에 심각한 훼손을 만들지는 않았다.

군인연금재정은 2001년의 제도변화에도 불구하고 국가보전금의 비율은 여전히 40~50% 수준을 유지하였다.[41]

다. 경로 진화

이 기간의 제도변화는 1차 조성 시보다 정책적 맥락 측면에서는 부정적 요소가 더 커졌지만, 제도의 무력화까지 이르지 않았으므로 '가겹'의 유형으로 분류할 수 있다. 군인연금제도의 변화는 국민연금제도의 변화가 1차 원인이 되었고, 공무원연금제도의 변화가 2차 원인으로 작용하였다. 그리고 군인연금재정은 제도의 위축에 긍정적 요소로 작용하였다. 그러나 제도의 기능 발휘를 고려하여 공무원연금제도의 변화 중 일부 요소는 적용하지 않았다.

(5) 현 상황 평가와 전망

군인연금제도는 2013년 2차 조정 이후 현재까지 주목할만한 변화 없이 지속하고 있다. 그러나 외부 환경의 변화, 공무원연금제도의 변화 등은 군인연금제도의 변화를 압박하고 있다. 이 장에서는 현 상황을 평가하여 군인연금제도가 어떤 방향으로 변화할 것인지를 전망한다.

---

40) 이병두, 2023, p.169.

41) 국회예산정책처, 2017, p.46.

가. 외부적 요인

국제정세는 미·중 패권 경쟁이 분명해졌고, 우크라이나 전쟁 등의 여파는 한·미·일과 북·중·러의 냉전적 구조를 재생산하고 있다. 이러한 국제환경은 한반도에서 남북한의 자율성을 상당 부분 잠식하여 남북관계 개선의 돌파구는 쉽게 보이지 않는 상황이다. 사회적으로 한국은 초고령화사회 진입을 눈앞에 두고 있고, 저출산 문제는 심각한 국가적 위기가 된 지 오래되었다. 경제적으로는 저성장 기조가 고착되었다. 따라서 환경적 요소는 군인연금제도가 재정적 안정성을 달성하여 국고의 지원을 줄이는 변화에 긍정적이다.

2016년 공무원연금제도는 3차 모수 개혁을 단행하였다. 기여금을 7%에서 9%로 인상하였고, 연금지급률을 1.9%에서 1.7%로 인하하였다. 그리고 소득상한을 전체 공무원 평균소득의 1.8배에서 1.6배로 낮추어 소득재분배 효과를 도입하였다.[42] 제도의 변화로 공무원연금의 수익비는 국민연금과 거의 대등한 수준이 되었다.[43] 따라서 공무원연금제도의 변화는 군인연금제도의 변화를 압박하는 직접적인 요인이 되고 있다. 국민연금제도는 2008년의 제도변화에도 불구하고 연금기금 고갈이 예측되어, 2024년 4월 국회 연금개혁특별위원회 산하 공론화위원회는 국민연금 개혁안을 2가지로 압축하여 제시하였다. 첫째는 보험료율을 13%로 인상하고 소득대체율도 50%로 높이는 방안이며, 둘째는 보험료율을 12%로 인상하되 소득대체율은 현행 40%를 유지하는 것이었다.[44] 아직 법률 개정으로 이어지지 않았지만, 국민연금제도의 앞으로의 변화는 공무원연금제도에 그리고 군인연금제도에 영향을 미칠 것이다.

국민 인식은 연금제도 간 형평성과 연금재정의 적자 문제에서 영향을 받는다. 공적연금 간 단순 비교는 군인연금제도의 우대를 비교적 명확하게 보여준다. 또한, 군인연금재정의 적자는 지속해서 국가보전금으로 충당되고 있다. 따라서 군인연금제도에 대한 국민의 여론은 우호적이지 않을 것이다.

나. 내부적 요인

공무원연금제도의 변화를 군인연금제도가 수용한다면, 수익비 측면에서 국민연금과 대등한 수준이 될 것이고, 군인연금제도의 일부 기능은 무력화될 가능성이 크다. 즉,

---

42) 최재식, 2016, pp. 62~63.

43) 국민연금공단 국민연금연구원, 2022, p.9.

44) 연합뉴스, "'더 내고 더 받는' 연금개혁 시 기금 소진 후 최대 43% 보험료 내야," 검색일: 2024.4.4. https://www.yna.co.kr/view/AKR20240403085300530?input=1195m

군인연금제도의 사회보장과 후불임금의 기능은 어느 정도 유지되겠지만, 공로 보상과 인사정책 기능은 정상적으로 작동하기 어렵다. 군인연금제도의 공로 보상 기능은 생명을 담보로 임무를 수행하는 군인의 직업적 특수성에 기초한 것이며, 국가에 대한 군인의 헌신에 대한 대가로 국가가 은급을 제공하는 것이다. 공로 보상의 기능이 무력화되면, 군인의 직업적 특수성을 인정받지 못하는 상황이 된다.

또한 인사정책 기능도 심각한 문제에 직면한다. 2008년 조사에 따르면 직업군인에 대한 직업 선호도는 매우 낮았는데,[45] 현 정부의 병사 봉급 인상 정책은 직업군인에 대한 직업 선호도를 극단적으로 낮추고 있다.[46] 안정된 국방태세의 유지를 위해서는 일정 수준의 우수한 자원이 반드시 군에 들어와야 하는데, 군인연금제도의 위축은 이를 더욱 어렵게 할 것이다.

군인연금재정은 2013년 제도변화에도 불구하고 여전히 40%대 수준의 국가보전금이 충당되고 있다. 군인연금제도가 공무원연금제도의 변화를 수용한다면 적자 폭은 다소 줄어들지만, 장기재정 전망에서 유의미한 영향을 미치지 않는다.[47]

다. 경로 진화

현 상황을 종합적으로 평가할 때, 군인연금제도는 딜레마적 상황에 놓인 것이 분명해 보인다. 공무원연금제도의 변화, 국민연금 개혁의 논의, 부정적인 국민의 여론, 군인연금 재정의 적자 문제는 군인연금제도가 공무원연금제도의 변화를 수용하도록 압박하고 있다. 따라서 군인연금제도의 변화 시점이 그리 멀리 있다고 볼 수 없고, 변화의 방향도 어느 정도 설정되어 있다고 볼 수 있다. 정치적 맥락의 거부 가능성이 이전보다 훨씬 큰 상황이므로, 제도변화의 유형은 '표류'가 될 가능성이 크다. 즉, 군인연금제도는 2013년의 모수 개혁의 제도변화 패턴을 다시 보일 것이며, 이로 인해 제도의 기능에 상당한 훼손이 발생할 것이다. 그러나 이는 군인을 위해서가 아니라 국가를 위해서 바람직하지 않다. 경로 창출 형태의 새로운 군인연금제도의 개혁 방향을 모색해야 한다.

---

45) 한국 대학생의 군인에 대한 직업 선호는 24개의 직업분류 중에서 19위. 이보다 선호도가 낮은 직업은 기계관련직(금속, 유리, 점토. 시멘트), 경비 청소관련직, 농업관련직, 운전 및 운송관련직, 섬유 및 의복 관련직으로 사실상 가장 낮은 직업이라고 할 수 있다. (주무현. "대학생 직업세계 인식 및 직업선호 실태". 한국고용정보원, 한국여성정책연구원 심포지움. 2008, p. 114.; 김용석. 2019, p. 28.)

46) 2023년 학군장교 지원율이 1.6:1로 공개되었지만, 실제 상황은 매우 심각하다. (경향신문. 2023/12/6. "'지원율 급감' ROTC 해결책은?…국방차관, 학군장교 후보생 만났다". 검색일: 2024.6.25. https://www.khan.co.kr/politics/defense-diplomacy/article/20231)

47) 국회예산정책처, 「2018~2050년 군인연금 재정전망」, 2018, p.65.

Ⅲ. 연금제도의 형평성 평가

1) 직업적 특수성과 분석의 틀

(1) 군인의 직업적 특수성

공적연금제도는 민간근로자, 공무원, 군인, 사립학교 교직원 등 직업에 따라 제도가 구분되고, 직역별 공적연금제도는 직업적 특징을 반영한다. 따라서 군인연금제도는 군인이라는 직업적 특수성을 반영해야 한다. 군인은 군에 소속된 모든 장병을 의미하지만, 군인연금제도 적용 대상자는 병을 제외한, 하사 이상 계급의 직업군인이다. 직업군인은 실적과 자격에 따라 임용되고, 직업공무원으로서 신분을 보장받는다. 또한, 국가방위라는 절대적 목적을 위해 엄격한 명령과 복종의 관계에 따라 복무하고, 군 조직 집단의 가치와 이익을 개인의 가치와 이익보다 우선에 둔다.[48]

따라서 직업군인은 다른 직업과 비교적 큰 차별성을 갖는다. 첫째, 직업군인은 신체의 자유 제한, 표현의 자유 제한, 재판청구권의 제한 등 헌법이 보장하는 광범위한 기본권이 제한받을 수 있다.[49] 둘째, 직업군인은 생명을 담보로 직무를 수행한다. 법적으로 직업군인은 “직무를 태만히 해서는 안되며, 직무수행에 있어서 어떠한 위험이나 어려움이 따르더라도 이를 회피함이 없이 성실하게 그 직무를 수행”할 책임이 있다.[50] 여기서 ‘어떠한 위험’에는 교육훈련, 전투준비, 부대관리 등 평시의 다양한 활동뿐 아니라, 전시 전투상황과 같이 생명의 직접적인 위험이 따르는 경우를 당연히 포함한다.[51] 셋째, 직업군인은 북한의 군사적 위협에 대비하기 위하여 대부분 민간지역과 격리된 접적지역(接敵地域) 또는 고립지역에서 임무를 수행하며, 넷째, 직업군인은 24시간 군사대비태세를 유지하기 위해 정규근무시간 이외에도 상시 대기하는 경우가 많고, 작전·교육훈련·비상대기 등으로 월평균 15일 이상은 퇴근하지 못하고 대기한다.[52] 다섯째, 직업군인은 잦은 보직변경으로 이사와 자녀 교육에 큰 어려움을 겪는다. 결혼 후 중령은 34.8%, 대령은 46.5%

48) 차경상. 2016, p. 59.
49) 임천영 2012, p. 89; 조동양 1996, p. 22; 차경상 2016, pp. 61~64.
50) 「군인복무규율」 제7조 제1항
51) 차경상 2016, p. 65.
52) 국방부 2014, p. 6; 차경상 2016, p. 67.

가 15회 이상 이사한다.[53] 여섯째, 자녀 교육 문제로 인해 직업군인 상당수(30.7%)가 가족과 별거하게 되고 이로 인한 경제적 부담이 가중된다.[54]

이러한 군인의 직업적 특수성과 군인연금제도의 연계성은 법률적으로 인정되고 있다. 2009년 헌법재판소는 "군인은 국토방위의 신성한 의무를 수행하며 국민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 평시 및 전시에 특수한 법적 규율을 받고, 평시에도 전시를 대비하여 위험하고 실전적인 교육훈련을 받으며, 잦은 보직 이동, 열악한 근무지역, 24시간 비상대기 등 근무의 특수성으로 인하여 현역 복무 시 재산형성이 어려우며, 전투준비 위주의 군 생활의 영향으로 전역 후 사회적응과 재취업에 어려움을 받고 있다."라고 하여 직업군인의 직업적 특수성을 인정하였다.[55] 그리고 「군인연금법」의 퇴역연금은 "군인이 장기간 충실히 복무한 공로에 대한 공적 보상으로서 지급된다고 하는 은혜적 성질을 갖는 한편, 퇴역연금 중 기여금에 상당한 부분은 봉급연불적(俸給延拂的)인 성질을 갖고 있고, 국고의 부담금은 군인과 그 가족을 위한 사회보장 부담금으로서의 성질이 있다 할 것"이라 하여 군인의 퇴직연금에는 공적 보상, 후불 임금, 사회보장적 요소가 모두 포함된 복합적 성격이 있다고 하였다.[56]

따라서 군인의 직업적 특수성은 군인연금제도와 다른 공적연금제도의 차이를 설명하는 중요한 근거가 된다. 헌법재판소에서 판시한 것처럼 군인연금제도의 후불 임금과 사회보장 요소는 다른 모든 공적연금제도에 나타나는 공통적 요소라고 할 수 있지만, 공적 보상의 요소는 다른 연금제도보다 군인연금제도에 강하게 나타날 수밖에 없다. 그러나 군인연금제도의 상대적 우위의 범위와 양상은 국가별 경제적 여건, 정치적 구조, 사회적 인식 등으로 인해 다르게 나타날 수 있을 것이다.

(2) 분석의 틀

군인연금제도의 상대적 우위는 다른 공적연금제도와의 비교를 통해 평가될 수 있다. 비교한 결과 군인연금제도가 다른 공적연금제도보다 크게 우대받고 있다면, 그것은 군인연금제도의 공로 보상적 요소가 크다는 것을 의미하며, 나아가 군인연금제도의 상대적 우위가 강하게 나타남을 말한다. 연구는 주요 외국을 포함한 공적연금제도의 보편적

53) 국방부 2014, p. 6.
54) 차경상 2016, p. 171.
55) 헌법재판소 2009. 7. 30. 선고 2007헌바139
56) 헌법재판소 1994. 6. 30. 선고 92헌가9

분류기준에 따라 비교 대상의 직역을 민간근로자, 공무원, 군인으로 한다. 또한, 공적연금제도의 비교 요소는 피용자의 기여금, 국가(기업)의 부담금, 연금지급금액 등 3가지로 한다. 기여금은 피용자가 공적연금제도 운영에 기여하기 위해 의무적으로 내는 돈으로, 월 소득의 일정 비율(기여율, 보험료율)의 금액을 말한다. 국가(기업)의 부담금은 국가 또는 기업이 공적연금제도를 운영하기 위해 지불하는 돈으로, 피용자의 월 소득의 일정 비율(부담률)의 금액을 의미한다. 연금지급금액은 피용자가 퇴직 시 지급되는 급여[57]로서 소득의 일정 비율(지급률 또는 소득대체율)로 제공되는 돈을 말한다. 퇴직연금의 지급개시 연령도 중요한 비교 요소가 될 수 있지만, 정년 문제와 취업 여건 등이 국가마다 차이가 커서 비교가 어렵다는 현실적인 문제가 있어서 제외한다.[58]

비교는 총 3단계로 진행한다. 1단계는 주요 외국의 공적연금제도 간 비교를 통해 군인연금제도의 특징과 보편적 요소를 식별한다. 이를 위해서 한국과 같은 정치체제를 가지면서 경제력, 군사력 측면에서 유사성을 가진 국가로 미국, 독일, 일본, 프랑스, 캐나다, 영국 등 6개국을 선정하였다.[59] 이들 국가는 모두 한국보다 상당히 일찍부터 공적연금제도를 운용하였고, 사회적·경제적 환경의 변화로 인해 제도의 개혁을 추진하면서 독특한 연금제도를 형성하고 있다. 국가별 공적연금제도 간 비교는 우선 해당 국가의 노후소득보장체계를 개관한 후, 민간근로자, 공무원, 군인을 대상으로 하는 연금제도를 비교 요소를 활용하여 군인연금제도의 상대적 우위를 평가한다.

2단계는 한국의 공적연금제도 간 비교를 통해 군인연금제도의 상대적 우위를 평가한다. 이를 위해 공적연금제도의 역사적 변화에 따라 국민연금제도, 공무원연금제도, 군인연금제도를 시계열적으로 비교한다. 평가의 시간적 국면은 4개로 선정한다. 첫 번째 국면은 국민연금제도가 신설된 1988년, 두 번째 국면은 공적연금제도의 1차 모수 개혁이 있었던 1998~2001년, 세 번째 국면은 공적연금제도의 2차 모수 개혁이 있었던 2008~2013년, 네 번째 국면은 3차 공무원연금제도의 모수 개혁이 있었던 2016년부터 2024년 현재까지이다.

---

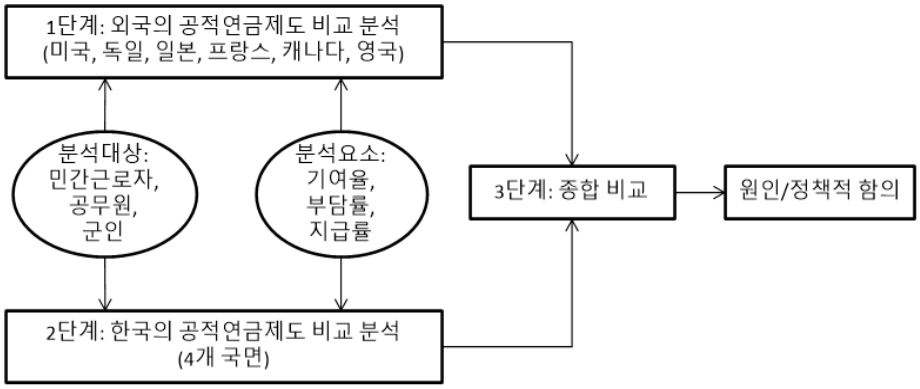
57) 연금급여의 지급은 퇴직뿐만 아니라 질병, 사망 등의 이유로도 지급되지만, 연구는 퇴직 후 지급되는 노령연금에 중점을 두고 비교한다.

58) 선진국의 경우, 군인의 정년이 한국보다 길고, 퇴직 후 바로 퇴직급여를 받지 못하는 상황에서는 의무적으로 취업을 보장하고 있다. 제대군인 취업률의 경우, 미국 95%, 영국 94%, 프랑스 92%, 독일 90%이며, (이종회 외 2016, 1) 일본은 조기 전역 시 60세까지 국가가 취업시킬 의무를 갖는다. 그러나 한국의 제대군인 취업률은 58.7%에 불과하며, 이 중 비정규직 비율이 62.7%에 이른다. (김용석 2019, 27)

59) 더 많은 국가를 평가하는 것이 평가의 타당성을 높일 수 있지만, 자료 수집의 현실적 한계가 있었다.

마지막 3단계는 주요 외국의 군인연금제도의 상대적 우위 평가 결과와 한국의 평가 결과를 종합적으로 비교하여 한국 군인연금제도의 특징과 문제점을 도출하고, 그것의 원인과 정책적 함의를 제시한다. 이를 정리하면 분석의 틀은 〈그림 4〉와 같다.

그림-4 분석의 틀



2) 군인연금제도의 상대적 우위 평가

(1) 주요 외국

가. 미국

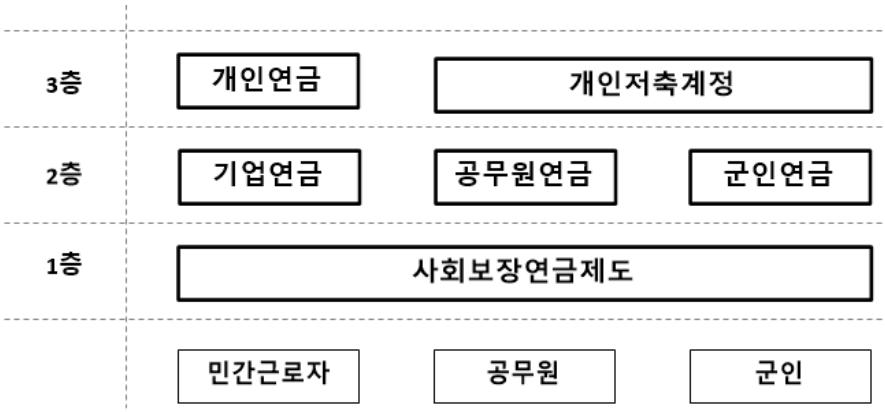
미국의 노후소득보장체계는 〈그림 5〉와 같은 다층구조로서 사회보장연금제도(OASDI: Old Age, Survivors and Disability Insurance)를 기본으로 하면서, 특수직역을 대상으로 군인연금제도, 연방공무원연금제도를 분리하여 운영하고 있다.

1층 사회보장연금제도(OASDI)는 사용자와 근로자가 같은 비율로 기여하는 사회보장세(Social Security Payroll Tax)를 재원으로 운영하고, 저소득자에게 높은 지급률을 적용함으로써 강한 소득재분배 기능을 갖는다.[60] 2층의 공무원기본연금제도(BP: Basic Pension)는 공무원이 3.1%의 기여금을, 국가가 16.6%의 부담금을 각각 책임지며, 지급률은 33% 수준이다.[61] 군인연금제도(MRS : Military Retirement System)는 군인에게

60) 공무원연금공단. 2023, pp. 22~23.

기여금을 부과하지 않으며, 지급률은 60% 수준에 이른다.[62] 반면, 민간근로자의 퇴직금(퇴직연금)은 법적으로 사용자에게 의무를 규정하지 않으며 노사 간 합의로 정해진다.[63] 공무원과 군인의 3층의 저축계정제도(TSP: Thrift Saving Plan)는 의무는 아니지만, 공무원과 군인의 기여금 납부 여부와 관계없이 국가는 급여의 1%를 자동으로 개인의 저축계정(TSP)로 지급하며, 개인의 기여율에 상응하여 5%까지 지급한다.[64] 미국의 공적 연금제도를 종합하면 〈표 6〉과 같다.

그림-5 미국의 노후소득보장체계



출처: 공무원연금공단 2023, 12.; 미 정부 공식 웹사이트(검색일 2024.6.30.)

표-6 미국의 연금제도

구분		기여율(%)	부담률(%)	지급률(%)
1층	OASDI	6.2	6.2	32
2층	기업연금	-	-	-
	공무원연금	3.1	16.6	33
	군인연금	0	-	60
3층	개인연금	-	-	-
	개인저축계정	5	5	-

출처: 공무원연금공단 2023, 12~27.; 차경상 2016, 198~200.; 미 정부 공식 웹사이트.

61) (공무원연금공단 2023, 16~17)
62) (차경상 2016, 198; 미 정부 공식 웹사이트)
63) (웹사이트 workforce)
64) (공무원연금공단 2023, 24~25)

미국 노후소득보장체계의 1층은 모든 직역이 공통으로 적용되므로 직역별 연금제도의 비교 대상은 2/3층의 연금제도가 된다. 민간근로자의 기업연금과 개인연금은 일정한 기준 설정이 곤란하므로 공무원연금 또는 군인연금과 정확히 비교하는 것은 어렵지만, 공무원과 군인을 대상으로 하는 2/3층의 연금제도에서 제공되는 국가의 높은 부담률을 고려할 때 대체로 군인과 공무원의 조건이 민간근로자보다 유리할 것으로 보인다. 한편, 군인연금은 공무원연금보다 기여율에서 차이(+3.1%)를 보이면서, 동시에 지급률에서는 더 큰 격차(+27%)를 나타낸다. 따라서 미국의 공적연금제도는 '민간근로자 < 공무원 ≪ 군인'으로 볼 수 있다.[65] 따라서 미국의 군인연금제도의 상대적 우위는 강한 편에 속하며, 군인의 직업적 특수성이 크게 인정받고 있다고 할 수 있다.

나. 독일

독일의 노후소득보장체제는 〈그림 6〉과 같이 다층과 단층이 혼합된 유형이다. 민간근로자의 연금제도는 법정연금제도, 기업연금제도 등 다층이며, 군인을 포함한 공무원은 공무원연금제도만 적용받는다.

1층의 법정연금은 소득비례연금으로 공적연금의 중심이 되는 제도로서, 임금 노동자와 자영업자 등이 의무가입 대상이다. 2022년 기준 보험료율은 18.6%로 근로자(9.3%)와 사용자(9.3%)가 절반씩 부담하고, 자영업자는 전액 본인이 부담하며, 소득대체율은 46% 수준이다.[66] 2층의 기업연금은 기업이 운영하고 정부가 세제를 지원하는 제도이며,[67] 3층의 리스터연금은 정부 보조의 임의가입 개인연금제도이다. 반면, 공무원연금제도는 부양원리에 기초하고 운영하고 있으며, 민간근로자의 1층 법정연금의 기초보장과 2층 기업연금의 추가보장 역할을 공무원연금제도가 모두 담당한다. 공무원연금제도의 부양원리에 따라 군인을 포함한 공무원에게는 기여금 책임이 없으며, 2022년 기준 소득대체율이 71.75%이다.[68] 이를 종합하면 〈표 7〉과 같다.

---

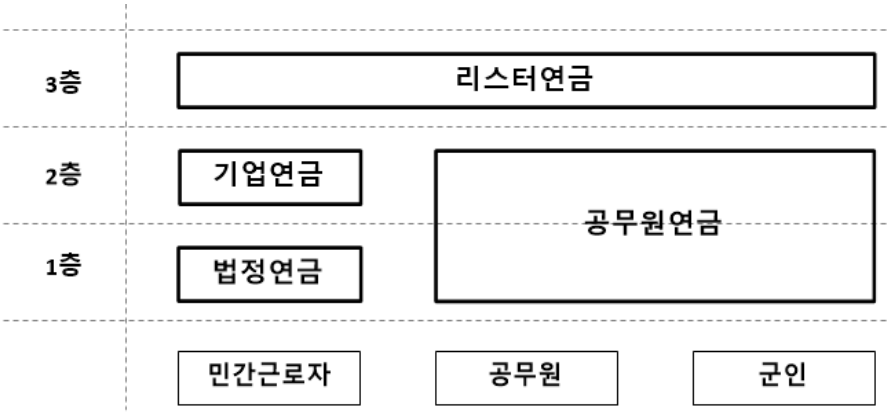
65) 논문에서 'A≒B'는 A와 B가 비슷한 것으로, 'A≤B'는 B가 A보다 같거나 큰 것으로, A<B'는 B가 A보다 큰 것으로, 'A≪B'는 B가 A보다 매우 큰 것으로 표현한다.

66) (공무원연금공단 2023, 92~96)

67) 독일은 퇴직금이 법적으로 규정되어 있지 않지만, 사회적 통념상 1년에 월 소득의 절반 수준을 적립한다. 한국과 비교 시 절반 수준이며, 소득의 4.15%로 환산할 수 있다. (AHS 웹사이트, 검색일: 2024.6.30.)

68) (공무원연금공단 2023, 99~105)

그림-6 독일의 노후소득보장체계



출처: 공무원연금공단 2023, 88

표-7 독일의 연금제도

구분		기여율(%)	부담률(%)	소득대체율(%)
1/2층	법정연금(1층)	9.3	9.3	46
	기업연금(2층)	-	4.15	-
	공무원연금(1/2층)	0	16.6	71.75
3층	리스터연금	-	-	-

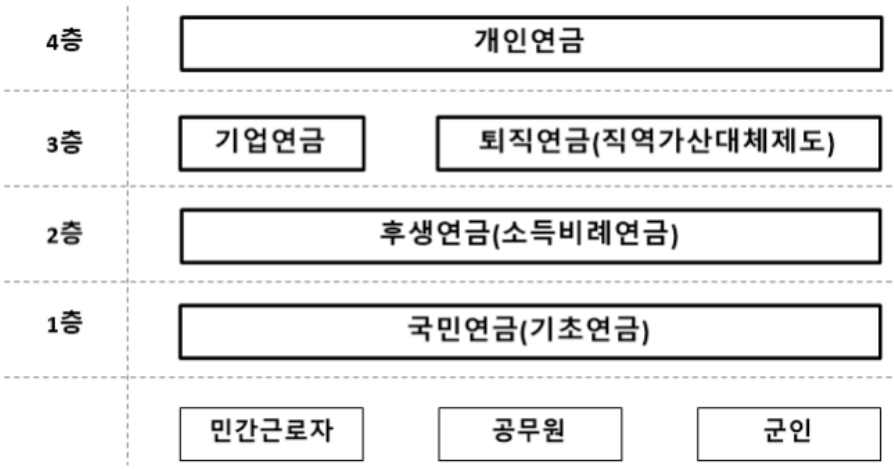
출처: 공무원연금공단 2023, 92~105.

독일의 경우, 연금제도 면에서 민간근로자보다 공무원이 훨씬 유리한 조건을 갖고 있다. 군인을 포함한 공무원은 개인의 기여가 전혀 없는데도 불구하고, 1층 민간근로자의 법정연금보다 소득대체율이 1.6배 크기 때문이다. 2층의 민간근로자의 기업연금이 포함되면, 그 격차는 일정 부분 완화될 수 있지만, 독일의 퇴직금 제도를 고려할 때 한계가 있다. 반면, 군인과 공무원은 같은 연금제도에 속해 있으므로 기여율이나 지급률에서는 차이가 없고, 재직기간의 선정방식이나 연금수령 시기 등에서 군인에게 유리한 부분이 있다. 따라서 독일의 공적연금제도는 '민간근로자 ≪ 공무원 ≤ 군인'으로, 군인을 포함하는 공무원연금제도의 상대적 우위가 강하지만, 공무원 집단 내 군인의 직업적 특수성은 크게 인정되지 않는다고 할 수 있다.

다. 일본

일본의 노후소득보장체계는 〈그림 7〉과 같이 국민연금, 후생연금, 기업/퇴직연금, 개인연금 등 총 4개 층으로 구성된 다층체계이다.

그림-7 일본의 노후소득보장체계



출처: 공무원연금공단 2023, 48.

1층의 국민연금은 전 국민을 대상으로 하며, 개인의 소득과 상관없이 일정 금액을 기여금으로 납부하고, 정해진 금액을 연금가입 기간에 따라 받는 제도이다.[69] 2층의 후생연금은 소득비례연금제도로서 부족한 노후 소득을 보장하기 위한 제도이며, 18.3%의 보험료를 개인과 국가 또는 기업이 균등하게 부담한다. 3층 기업연금은 퇴직연금의 성격으로 기업이 주도하여 운영하며, 민간근로자 퇴직 시 일시금 또는 연금으로 지급한다.[70] 공무원을 대상으로 하는 퇴직등연금급여(직역가산대체제도)는 공무원의 후생연금 부족분을 보충하기 위한 제도이며, 공무원과 정부가 균등하게 0.75%씩 부담하고, 정부는 퇴직수당 지급을 위해 약 7.6%를 추가로 부담한다. 일본은 헌법 제9조에 따라 자위대원(自衛隊員)은 군인이 아니며, 국가공무원의 신분을 가지므로 자위대원을 위한 별도의 연금제도를 두지 않는다. 이를 정리하면 〈표 8〉과 같다.

69) (차경상 2016, 204)

70) 일본은 기업에 법적으로 강제하는 퇴직금은 없다. 따라서 노사 간 합의에 따라 정해진다. (One place for Global HR, IT, & Finance 웹페이지)

표-8 일본의 연금제도

구분		기여율(%)	부담률(%)	지급률(%)
1층	국민연금	-	-	-
2층	후생연금(민간근로자)	9.15	9.15	-
	후생연금(공무원)	9.15	9.15+6.3[71]	-
3층	기업연금(민근근로자)	-	-	-
	퇴직연금/퇴직수당(공무원)	0.75	0.75/7.6	-

출처: 공무원연금공단 2023, 50~52.

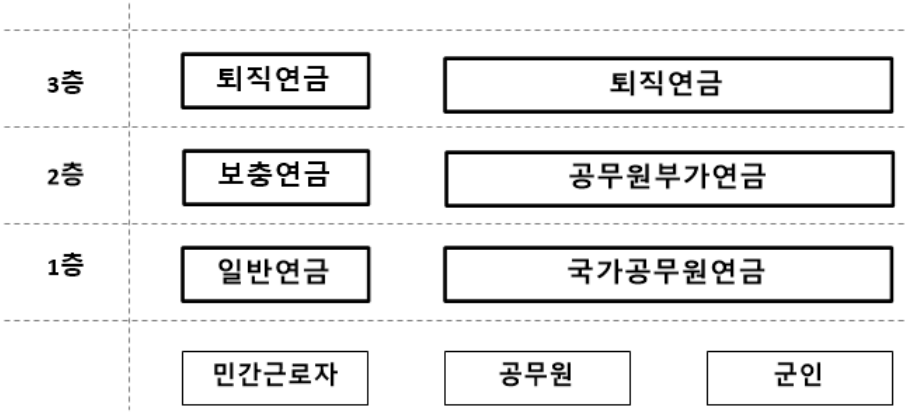
일본의 경우, 2층의 후생연금에서 공무원이 민간근로자보다 6.3%의 추가적인 국가 보조를 받고 있고, 3층에서도 퇴직수당을 포함하여 국가가 8.35% 수준의 부담금을 납부하고 있다. 반면에 일본은 민간근로자의 법정 퇴직금이 법적으로 규정되지 않아서 대체로 기업연금이 공무원의 퇴직연금보다 조건이 더 좋기는 어렵다. 또한, 일본의 자위대원은 독일과 마찬가지로 재직 연수의 계산이나 연금개시연령 측면에서 일반 공무원보다 유리한 부분이 있지만, 기본적으로 같은 연금제도에 속한다. 따라서 일본의 공적연금제도는 '민간근로자 < 공무원 ≤ 군인'으로, 공무원연금제도의 상대적 우위는 어느 정도 인정되고 있지만, 독일과 마찬가지로 공무원 집단 내 군인의 직업적 특수성은 크게 인정되지 않는다고 할 수 있다.

라. 프랑스

프랑스의 노후소득보장체계는 〈그림 8〉과 같이 1층 기본연금제도, 2층 부가연금제도, 3층 기업연금 또는 저축계정제도 등 3층으로 구성되어 있다. 1, 2층의 제도는 의무가입이고, 3층 제도는 임의가입으로 매우 다양한 형태를 가진다.

71) 2021년 회계연도 기준 공무원 후생연금제도에 추가로 투입된 정부의 부담률이다. (공무원연금공단 2023, 51)

그림-8 프랑스의 노후소득보장체계



출처: 공무원연금공단 2023, 70.

1층의 일반연금은 다른 연금제도에 가입되지 않은 모든 근로자를 의무가입 대상으로 한다. 개인은 소득의 7.3%[72]의 보험료를 내고 사용자는 10.45%의 보험료를 납입하며, 최대 50% 수준의 소득대체율을 보장받는다. 한편, 군인을 포함한 공무원을 대상으로 하는 국가공무원연금제도는 공무원이 11.1%의 기여금을 납입하고, 최대 75% 수준의 소득대체율을 보장받는다. 2층의 보충연금은 민간근로자가 의무가입 대상이며, 개인은 3.15%의 보험료를 내고 사용자는 4.72%의 보험료를 납입한다. 반면, 공무원을 대상으로 하는 부가연금은 2003년 다층형으로 전환하는 연금개혁 시 신설된 제도이며, 공무원이 2%의 보험료를 납입하면, 정부가 같은 금액을 부담한다. 이를 정리하면 〈표 9〉와 같다.

표-9 프랑스의 연금제도

구분		기여율(%)	부담률(%)	소득대체율(%)
1층	일반연금	7.3	10.45	50
	국가공무원연금	11.1	-	75
2층	보충연금	3.15	4.72	-
	공무원부가연금	2	2	-

출처: 공무원연금공단 2023, 71~81.

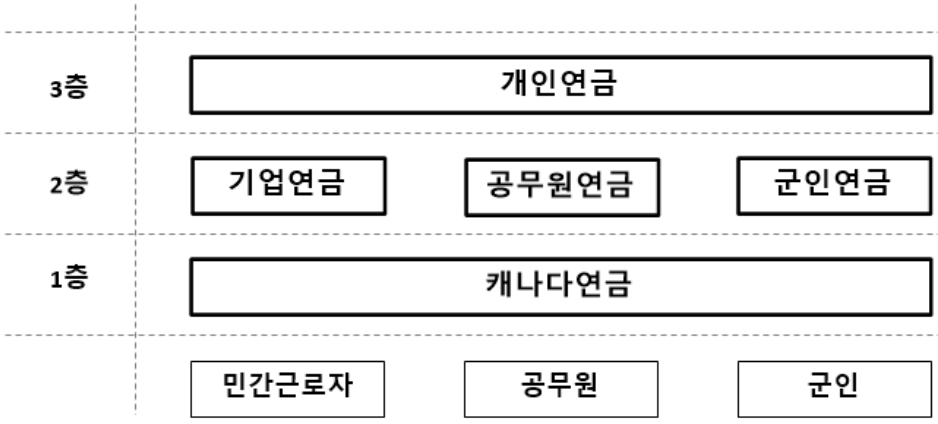
72) 보험료율이 개인의 소득에 따라 다르다. 즉, 개인소득이 정부가 지정한 상한액 이하일 경우와 이상일 경우 보험료율이 다른데, 여기는 상한액 이하의 경우를 적용하였음.

프랑스의 경우, 1층의 연금제도에서 모든 직역에서 비교적 두터운 노후소득을 보장하고 있다. 국가공무원연금의 기여율이 일반연금보다 3.8% 높아 공무원이 기여금을 더 내지만, 소득대체율은 25%가 더 높아 공무원이 월등히 좋은 조건을 갖는다. 반면, 2층에서는 민간근로자의 보충연금이 공무원부가연금보다 약간 유리한 부분이 있지만, 1층과 2층의 연금제도를 종합적으로 볼 때 공무원이 민간근로자보다 유리하다고 할 수 있다. 프랑스도 일본 및 독일과 같이 공무원과 군인은 같은 연금제도에 속하지만, 퇴직연금 개시 연령과 재직기간 산정에서 유리함이 있다. 따라서 프랑스의 공적연금제도는 '민간근로자 < 공무원 ≤ 군인'으로 일본과 큰 틀에서는 유사하지만, 공무원연금제도의 상대적 우위가 일본보다 좀 더 크다고 할 수 있다.

마. 캐나다

캐나다의 노후소득보장체계는 〈그림 9〉와 같이 1층 캐나다연금(소득비례연금), 2층 직역별 연금, 3층 개인연금 등 3층으로 구성되어 있다.

그림-9 캐나다의 노후소득보장체계



출처: 공무원연금공단 2023, 32.

1층 캐나다연금(CPP: Canada Pension Plan)은 모든 직역에 적용되는 기본적인 연금제도이며, 2층 직역별 연금에는 민간근로자를 대상으로 하는 기업연금, 공무원을 대상으로 하는 공무원연금제도(PSPP: Public Service Pension Plan), 군인을 대상으로 하는 군인연금제도(CAFP: Canada Armed Force Pension)가 분리되어 운영된다.

1층의 캐나다연금(CPP)은 18세 이상 65세 미만의 모든 근로자를 대상으로 하며, 보험료는 2023년 기준 11.9%로 근로자와 사용자가 각각 5.95%씩 균등하게 분담하고, 연금지급률은 33% 수준이다. 2층의 공무원연금(PSPP)과 군인연금(CAFP)은 공무원(또는 군인)과 정부가 균등하게 9.35%/12.25%의 기여금과 부담금을 책임지며,[73] 연금지급률은 재직 1년 기준 공무원은 1.375%/2%이고,[74] 군인은 2%이다.[75] 반면, 민간근로자의 기업연금(RPP: Registered Pension Plan)은 피용자의 기여와 상관없이 사용자는 최소 1%를 부담해야 하며, 피용자의 기여에 따라 대칭적으로 부담하도록 하고 있다. (웹페이지 Sun Life) 이를 정리하면 〈표 10〉과 같다.

표-10 캐나다의 연금제도

구분		기여율(%)	부담률(%)	지급률(%, 1년 기준)
1층	캐나다연금	5.95	5.95	1
2층	기업연금	1~5	1~5	-
	공무원연금	9.35/12.25	9.35/12.25	1.375/2
	군인연금	9.35/12.25	9.35/12.25	2

출처: 공무원연금공단 2023, 34~38; 캐나다 금융감독원 2023, 34.

캐나다의 경우, 연금제도의 상대적 우위는 2층의 연금제도에서 결정된다. 2층의 공무원연금과 군인연금의 지급률은 재직기간을 35년으로 할 경우, 최소 48%에서 최대 70%에 이른다. 따라서 기업연금의 기여율과 부담률을 고려할 때, 공무원연금 또는 군인연금보다 유리할 가능성은 희박하다. 한편, 군인연금의 지급률은 공무원연금 지급률의 최고치에 해당하므로 군인에게 유리한 조건이다. 따라서 캐나다의 공적연금제도는 '민간근로자 ≪ 공무원 < 군인'으로, 공무원연금과 군인연금의 상대적 우위는 강한 편에 속하고, 군인의 직업적 특수성이 공무원보다 더 인정되고 있다고 할 수 있다.

73) 공무원과 군인의 소득 중 면제소득(국가에서 정한 일정한 수준의 최저소득)에 해당하는 부분은 9.35%를, 면제소득을 초과하는 부분은 12.25%의 보험료율을 적용한다. (캐나다 정부 웹페이지. 검색일: 2024.6.24.)

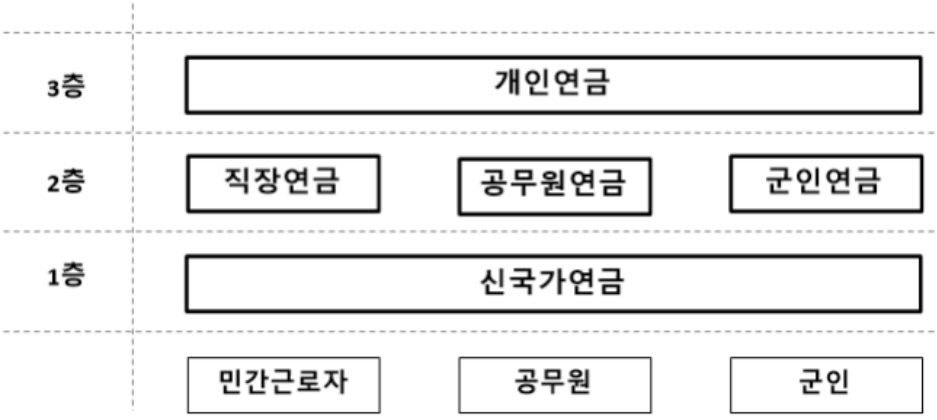
74) 공무원과 군인의 소득 중 캐나다연금(CPP)의 소득 상한(5년 평균) 이하의 금액은 1.375%를, 초과분은 2%의 지급률을 적용한다. (공무원연금공단 2023, 38)

75) (캐나다 금융감독원 2023, 34)

바. 영국

영국의 노후소득보장체계는 〈그림 10〉과 같이 1층 신국가연금(NSP: New State Pension), 2층 직역별 연금, 3층 개인연금 등 3층으로 구성되어 있다.

그림-10 영국의 노후소득보장체계



출처: 공무원연금공단 2023, 114.; UK MOD 2023, 6.

1층의 신국가연금(NSP)은 일정한 소득이 있는 전 국민을 의무가입 대상으로 하며, 보험료는 가입자의 직업 및 소득에 따라 차등 적용된다. 연금지급은 미리 정해진 연금액에 가입 기간을 곱하여 산출되므로 강력한 소득재분배 기능을 갖는다. 2층의 민간근로자를 대상으로 하는 직장연금(Workplace pensions)은 신국가연금의 부족분을 보충하기 위한 제도로서 근로자가 5%의 보험료를 내면, 사용자가 최소 3%의 부담률을 갖는다.[76] 공무원연금(PCSPS: Principal Civil Service Pension Scheme)은 비기여제를 원칙으로 하지만, 유족연금과 사망일시금 등을 위해 평균 5.7%의 기여금을 개인이 납부하고, 소관 부처가 27.3%를 부담한다. 연금지급률은 재직 1년을 기준으로 2.32%이며, 35년 재직 시 81.2%에 이른다. 반면, 군인연금(AFPS: Armed Forces Pension Scheme)은 군인의 기여금 부담이 전혀 없으며, 매년 보수의 2.13%가 적립된다.[77] 이를 정리하면 〈표 11〉과 같다.

76) (영국 정부 웹사이트)

77) (UK MOD 2023, 6)

표-11 영국의 연금제도

구분		기여율(%)	부담률(%)	지급률(%)
1층	신국가연금	0/12/2	0/13.8	-
2층	직장연금	5	3	-
	공무원연금	5.7	27.3	2.32
	군인연금	0	-	2.13

출처: 공무원연금공단 2023, 114~123.; UK MOD 2023, 6.

영국의 경우, 1층 신국가연금은 모든 국민을 대상으로 적용하므로 비교는 2층의 연금제도가 대상이 된다. 2층의 민간근로자를 대상으로 하는 직장연금은 기업에 따라 차이가 있겠지만, 법적 기준을 적용 시 개인의 기여율은 공무원연금이 약간 높지만, 사용자 부담률에서는 현격한 차이가 있고, 지급률에서 매우 큰 차이가 있다. 한편, 군인연금은 군인에게 기여금을 부과하지 않지만, 지급률은 0.19% 정도 낮다. 그러나 군인연금의 경우, 년 단위로 지급률에 따라 개인 계좌에 적립되는 개념이므로 적립금액의 수익률을 고려할 때 공무원연금의 지급률 차이는 큰 의미가 없을 것으로 보인다. 따라서 영국의 공적연금제도는 '민간근로자 ≪ 공무원 < 군인'으로, 공무원연금제도와 군인연금제도의 상대적 우위가 강하게 인정되며, 군인의 직업적 특수성이 상대적으로 크게 인정된다고 평가할 수 있다.

사. 소결론

6개 국가의 공적연금제도 간 비교 결과를 종합하면 〈표 12〉와 같다. 이는 다음과 같은 종합적 평가를 가능하게 한다. 첫째, 6개 국가 모두는 정도의 차이는 있지만, 공무원연금제도와 군인연금제도의 상대적 우위를 인정하고 있다. 둘째, 국가별 정도의 차이는 있지만, 6개 국가 모두는 군인연금제도의 직업적 특수성을 인정하고 있다. 셋째, 군인연금제도를 독립적으로 운용하는 국가(미국, 캐나다, 영국)가 그렇지 않은 국가(독일, 일본, 프랑스)보다 군인의 직업적 특수성을 더 많이 인정하고 있다. 넷째, 독일을 제외한 5개 국가는 1층의 연금제도에 군인을 포함한다.

표-12 주요 외국의 공적연금제도 비교 종합

구분	비교 결과	군인연금제도	1층 통합
미국	민간근로자 < 공무원 ≪ 군인	○	○
독일	민간근로자 ≪ 공무원 ≤ 군인	×	×
일본	민간근로자 < 공무원 ≤ 군인	×	○ + 2층 통합
프랑스	민간근로자 < 공무원 ≤ 군인	×	○
캐나다	민간근로자 ≪ 공무원 < 군인	○	○
영국	민간근로자 ≪ 공무원 < 군인	○	○

(2) 한국

1949년 8월 「국가공무원법」이 제정되어 군인을 포함한 공무원의 퇴직금과 재해보상을 위한 적절한 급여를 지급하도록 하였으나, 6·25전쟁과 전후 복구로 인해 구체적 규정이나 제도를 도입하지 못하였다.[78] 1960년 1월 「공무원연금법」이 제정되었고, 법률 제4장에 군인에 관한 규정을 두어 군인연금이 포함된 공무원연금제도가 신설되었다. 1963년 「군인연금법」이 별도로 제정되어 군인연금제도가 공무원연금제도로부터 분리되었고, 1975년에 사립학교교직원연금제도가 신설되고, 1988년에 국민연금제도가 만들어짐으로써 현재의 노후소득보장체계의 기본 틀이 형성되었다.

가. 국민연금제도 신설 (1988년)

1988년 국민연금제도가 만들어질 때 피용자와 사용자는 1.5%씩 균등하게 보험료를 납부하고, 70%의 지급률을 보장받았다. 한편 공무원연금제도와 군인연금제도는 개인과 국가가 5.5%씩 균등하게 기여금과 부담금을 책임졌고, 지급률은 76%였다. 비교한다면, 4%의 보험료를 더 내고 6%의 연금을 더 받는 것이라 공무원과 군인에게 유리한 점이 없었다. 게다가 근로기준법에 의거 사용자는 법정 퇴직금으로 소득의 8.3%를 적립하여 퇴직 시 지급하도록 하였으므로, 종합적으로 볼 때 공무원과 군인이 오히려 불리한 조건이었다. 이러한 문제를 해소하기 위해 1991년 공무원연금제도와 군인연금제도에 퇴직수당을 신설하여 민간근로자의 퇴직금에 해당하는 금액을 퇴직 시 지급하였는데, 최대치가 민간근로자의 법정 퇴직금의 39% 수준이었다. 따라서 1988년 기준 한국의 공적연금제

78) (국회예산정책처 2017, 3)

도는 '공무원 ≤ 군인< 민간근로자'로, 군인연금제도는 민간근로자 대비 불리한 조건이었으므로 상대적 우위는 전혀 없었다. 그러나 공무원 대비 군인의 직업적 특수성은 지급 시기나 재직기간 산정 방식 측면에서 어느 정도 인정되었다.

나. 연금제도 1차 개혁 (1998~2001년)

1998년 국민연금 1가 개혁으로 보험료율이 4.5%로 3% 인상되었고, 지급률은 60%로 10% 낮아졌다. 국민연금의 개혁으로 인해 2001년 공무원연금과 군인연금의 보험료는 8.5%로 이전보다 3% 인상되었지만, 지급률은 변경하지 않았다. 따라서 국민연금은 4.5%의 보험료율에 60%의 지급률이었고, 공무원연금과 군인연금은 8.5%의 기여율에 76%의 지급률이어서 연금제도의 수익비 격차는 해소되었으나, 민간근로자의 퇴직금과 공무원과 군인의 퇴직수당의 차이로 인해 민간근로자가 전체적으로는 다소 유리한 조건이었다. 따라서 2001년 한국의 공적연금제도는 '공무원 ≤ 군인< 민간근로자'로, 이전보다 완화하긴 했지만, 여전히 군인연금제도의 상대적 우위는 없었다.

다. 연금제도 2차 개혁 (2008~2013)

2008년 이루어진 국민연금은 2가 개혁으로 보험료율은 그대로 유지되었지만, 지급률을 다시 20% 인하하여 40%로 낮추었다. 국민연금의 개혁으로 공무원연금과 군인연금은 2010년과 2013년에 각각 기여율을 기준소득월액의 7.0%로 인상하였고[79], 지급률은 62.7%로 하여 실제적인 변동은 없었다. 이로써 국민연금은 4.5%의 보험료율과 40%의 지급률이었고, 공무원연금과 군인연금은 7% 보험료율과 62.7% 지급률이 되어 연금제도의 수익비 측면에서 공무원연금과 군인연금이 더 유리한 조건이 되었다. 그러나 퇴직금과 퇴직수당의 차이로 인해 전반적으로 비슷한 수준이 되었다고 할 수 있다. 따라서 2013년 기준 한국의 공적연금제도는 '민간근로자 ≒ 공무원 ≤ 군인'으로, 전체적으로 비슷한 조건이 되어, 연금의 지급 시기 측면에서 군인연금제도는 약간의 상대적 우위를 갖게 되었다.

라. 공무원연금제도 3차 개혁 (2016~현재)

2016년 공무원연금제도가 개혁을 단행하여 기여율을 2% 인상하여 9%로 하였고, 연금 지급률을 6.6% 인하하여 56.1%로 낮추었다. 이로써 공무원연금은 9%의 기여율에

79) 기여금 공제 기준을 '보수월액'에서 수당을 모두 포함하는 '기준소득월액'으로 변경하였다. 기준소득월액의 7.0%는 보수월액의 10.8%에 해당하므로 실제 2.3% 인상된 것이다.

56.1%의 지급률로 변경됨으로써 4.5%의 보험료율과 40%의 지급률을 갖는 국민연금과 비교 시 유리한 것이 없어졌다. 그러나 퇴직금과 퇴직수당의 차이는 그대로였으므로 민간근로자가 공무원보다 좀 더 유리한 조건이 되었다고 할 수 있다. 반면, 군인연금제도는 추가적인 변화가 없이 2013년의 상태를 유지하고 있다. 따라서 2024년 현재 한국의 연금제도는 '공무원 < 민간근로자 < 군인'으로, 군인연금제도의 상대적 우위가 민간근로자 대비 변동이 없었으나, 공무원과 대비 시 강화되었다.

마. 소결론

한국의 공적연금제도의 변천을 종합적으로 정리하면 〈표 13〉과 같다.

표-13 한국 연금제도 종합

구분		기여율(%)	부담률(%)	지급률(%)	비고
1988	국민연금	1.5	1.5 + 8.3[80]	70	공무원 ≤ 군인 < 민간근로자
	공무원연금	5.5	5.5	76	
	군인연금				
2001	국민연금	4.5	4.5 + 8.3	60	공무원 ≤ 군인 < 민간근로자
	공무원연금	8.5	8.5 + 3.2[81]	76	
	군인연금				
2013	국민연금	4.5	4.5 + 8.3	40	민간근로자 ≒ 공무원 ≤군인
	공무원연금	7	7 + 3.2	62.7	
	군인연금				
2024현재	국민연금	4.5	4.5 + 8.3	40	공무원 < 민간근로자 < 군인
	공무원연금	9	9 + 3.2	56.1	
	군인연금	7	7 + 3.2	62.7	

한국의 공적연금제도에서 군인연금제도의 상대적 우위는 국민연금과 공무원연금의 개혁으로 나타났다. 즉, 국민연금제도가 신설된 시점에서는 군인연금제도의 상대적 우위가 전혀 없었으나, 각 제도의 개혁이 기여율을 높이고, 지급률을 낮추는 방향으로 추진되는 과정에서 군인연금제도가 변화의 폭을 상대적으로 줄임으로써 얻게 된 결과이다. 따라서 만약 군인연금제도가 공무원연금제도의 2016년 개혁과 유사한 모수 개혁을 시행

80) 법정 퇴직금의 월평균 사용자의 부담률이다.

81) 퇴직수당의 월평균 국가의 부담률로서 민간근로자 대비 39%를 적용하였다.

한다면, 한국의 공적연금제도는 '공무원 ≤ 군인< 민간근로자'의 매우 특이한 형태로 다시 회귀하게 될 것이다.

(3) 종합 비교

한국의 공적연금제도를 주요 외국의 그것과 비교할 때 여러 가지 차이점을 보인다. 첫째, 주요 외국은 공통으로 공무원연금제도와 군인연금제도의 상대적 우위를 인정하고 있지만, 한국의 경우는 그렇지 못하다. 둘째, 주요 외국은 공통으로 군인연금제도의 직업적 특수성을 인정하고 있지만, 한국의 군인연금제도는 의도치 않게 나타난 결과에 가깝다. 셋째, 군인연금제도를 독립적으로 운용하는 주요 외국은 군인의 직업적 특수성을 비교적 폭넓게 인정하고 있지만, 한국은 그렇지 않다. 오히려 공무원연금제도에 통합되어 운용되는 국가에 가까운 수준이다. 넷째, 독일을 제외한 주요 국가는 1층의 기본연금제도에 군인을 포함하고 있지만, 한국은 그렇지 않다.

이러한 차이는 주요 외국의 군인연금제도 발전의 역사적 환경이 한국의 그것과 큰 차이가 있기 때문일 것이다. 국민연금제도 신설 이후 한국의 공적연금제도는 연금제도의 재정 건전성과 연금제도 간 형평성 문제 등 2가지 이슈가 개혁을 주도했다고 볼 수 있다. 즉, 국민의 다수가 가입하는 국민연금이 재정 건전성을 확보하기 위해 모수 개혁을 단행하면, 타 직역의 공적연금제도의 재정 건전성과 형평성 문제가 쟁점이 되고, 결국 국민연금 개혁에 후속하여 특수직역 연금제도가 모수적 개혁이 이루어지는 메커니즘이다. 이러한 메커니즘은 한국의 공적연금제도를 주요 외국이 보여주는 보편적 틀에서 지속 벗어나도록 할 것이다. 그리고 한국의 공적 영역을 뒷받침하는 특수직역 사회에 부정적 영향을 미치게 될 것고, 장기적으로는 국가 이익에 나쁜 결과를 만들 가능성이 크다.

연쇄 개혁의 메커니즘이 작동하는 원인은 크게 2가지로 볼 수 있다. 첫 번째 원인은 한국의 공적연금제도 구조에 있다. 민간근로자는 기초연금, 국민연금, 퇴직연금 등 다층의 연금제도를 통해 노후소득을 보장받고 있지만, 공무원과 군인은 공무원연금제도 또는 군인연금제도의 단층의 연금제도만 작동한다. 따라서 민간근로자와 공무원 및 군인과 비교 시에는 포괄적으로 비교해야 하지만, 공적연금제도 간 비교는 국민연금 ↔ 공무원연금 ↔ 군인연금의 단선적 틀을 적용한다. 이러한 비교에서는 공무원연금과 군인연금이 상대적으로 국민연금보다 유리하게 나타날 수밖에 없다. 이는 자연스럽게 형평성 문제로

이슈화되고 나아가 정치적 압력으로 연결되어 특수직역연금의 모수 개혁을 압박하게 된다.

두 번째 원인은 공무원 및 군인연금의 재정문제에 있다. 군인연금은 1973년부터, 공무원연금은 2001년부터 적립금이 소진되어 국가보전금이 연금지출의 상당 부분을 차지하고 있다. 반면, 국민연금은 가입자의 적립금을 재원으로 운용하고 있어 국가의 보전금이 필요 없는 상황이며, 국민연금의 재정 안정성을 높이기 위해 연금개혁을 추진하고 있다. 따라서 공무원연금과 군인연금의 재정적자 문제는 모수 개혁을 요구하는 직접적 요인이 된다.

메커니즘의 작동을 차단하고 보편적 형태의 공적연금제도로 전환하기 위해서는 2가지 원인을 배제하거나 무력화할 수 있어야 하는데, 이를 위해서는 3가지의 정책적 검토가 요구된다. 첫째, 미국, 일본, 프랑스, 캐나다, 영국 등 많은 외국에서 그렇게 하고 있듯이 공무원과 군인도 국민연금에 가입하여 연금제도의 틀을 다층으로 전환할 필요가 있다. 이러한 구조의 변화는 국민연금과 특수직역연금 간 비교 자체를 불가능하게 하여 공무원연금과 군인연금이 정치적 비판의 대상에서 벗어날 수 있게 한다. 또한, 민간근로자의 기업연금과 비견되는 공무원 및 군인연금제도를 신설함으로써 공무원과 군인의 처우를 개선하는 긍정적 효과를 만들 수 있다.

둘째, 공무원연금과 군인연금의 재정에 대한 제도변화가 필요하다. 공무원연금과 군인연금의 재정적자 문제는 연금기금을 제대로 조성 및 관리하지 못한 국가의 책임이 가장 크다. 따라서 독일이나 프랑스, 영국처럼 완전 부과방식으로 전환하여 해소하던지, 미국처럼 기금적립을 위한 장기적인 재정계획을 수립하여 추진해야 한다.

마지막으로 군인연금제도의 본질적 기능이 발휘되도록 상황적 특수성을 고려해야 한다. 군인연금제도는 인사정책 기능 면에서 매우 열악한 상황에 있다. 2008년 직업군인에 대한 직업 선호도는 매우 낮았으며,[82] 문재인 정부와 윤석렬 정부에서 추진한 병사 봉급 인상 정책으로 직업군인에 대한 직업 선호도 극단적으로 낮아진 상황이다. 2023년 학군장교 지원율이 1.6:1로 공개되었지만, 실제 상황은 매우 심각한 상황이다. (경향신문. 2023/12/6) 이러한 상황에서 군인연금제도의 추가적인 모수 개혁은 제도의 인사정책 기능을 무력화할 것이 분명하다.

---

82) 한국 대학생의 군인에 대한 직업 선호는 24개의 직업분류 중에서 19위. 이보다 선호도가 낮은 직업은 기계관련직(금속, 유리, 점토. 시멘트), 경비 청소관련직, 농업관련직, 운전 및 운송관련직, 섬유 및 의복 관련직으로 사실상 가장 낮은 직업이라고 할 수 있음. (주무현 2008, 114.; 김용석 2019, 28)

Ⅳ. 한국 군인연금제도의 개혁 방안

1) 대안의 범위

군인연금제도의 향후 변화는 새로운 경로 창출을 위한 특별한 사건의 발생이나 정책적 노력이 없는 한, 지금까지의 경로를 답습할 가능성이 매우 크다. 즉, 제도변화의 폭에 차이는 있더라도 2016년 공무원연금제도의 모수 개혁을 수용할 것이다. 이때 정책적 이슈는 공무원연금제도와 차이를 어느 정도로 둘 것인가가 될 것이다. 예를 들면, 기여율은 같은 수준으로 인상하되 지급률은 유지하는 방안, 기여율의 인상과 지급률 인하의 폭을 공무원연금제도보다 낮추는 방안, 기여율은 인상하지 않고 지급률만 낮추는 방안, 기여율과 지급률은 같게 하되 연금개시연령을 고수하는 방안 등 경우의 수는 매우 많을 수 있다.

그러나 연구는 군인연금제도 개혁의 대안으로 이러한 모수적 개혁 방안을 배제한다. 앞에서 논의한 대로 추가적인 모수 개혁은 제도의 기능을 무력화하여 제도의 표류로 이어질 수 있고, 설령 적정 수준의 모수 개혁에 성공하더라도 다시금 딜레마적 상황에 놓일 수 있기 때문이다. 따라서 대안은 구조 개혁에서 찾는다. 구조 개혁의 모델은 주요 외국의 연금제도에서 우선 탐색한다. 주요 외국의 군인연금제도를 제도 내 통합성과 제도 간 통합성을 기준으로 분류하면 〈표 14〉와 같이 4개의 유형으로 구분할 수 있다. 제도 내 통합성은 군인의 노후소득체계를 몇 개의 제도로 할 것이냐를 의미한다. 단일 제도가 가장 통합성이 높다고 할 수 있다. 제도 간 통합성은 직역별 제도를 분리 운영하는 정도를 말한다. 일체의 연금제도에서 직역별 구분이 없다면 가장 통합성이 높다고 할 수 있다. 그러나 제도 간 통합에서 군인연금과 공무원연금의 통합은 대안의 범위에서 제외한다. 군인연금제도의 개혁 방안과 관련성이 적어 부차적 주제에 속하고, 논의의 복잡성을 줄이기 위함이다.

표-14 주요 외국의 군인연금제도의 유형화

구분		제도 간 통합성		
		분리	1층 통합	1·2층 통합
제도 내 통합성	단층	독일	·	·
	다층	프랑스	미국, 영국, 캐나다	일본

첫 번째 유형은 독일형이다. 민간근로자와 분리된 별도의 제도로 운영하면서 하나의 제도에 모든 기능을 통합한 구조이다. 현재의 한국 군인연금제도와 구조적으로 유사하지만, 독일은 국가의 부양원리에 따라 제도를 운영한다는 점에서 큰 차이가 있다. 두 번째 유형은 프랑스형이다. 민간근로자와 분리된 별도의 제도로 운영하면서, 다층으로 제도의 기능을 분리한 구조이다. 세 번째 유형은 1층 통합형이다. 다층으로 제도의 기능이 분리된 구조에서 2층은 직역별 분리된 제도를 갖지만, 1층의 기본연금은 민간근로자와 같은 제도의 적용을 받는 구조이다. 네 번째 유형은 일본형이다. 1층의 기본연금뿐 아니라 2층의 직역연금까지 통합하는 구조이다. 제도 간 통합성이 가장 높다.

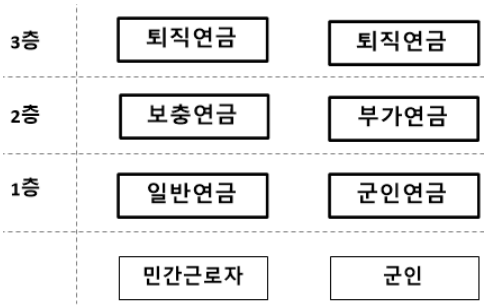
4가지 유형 중 독일형은 대안의 범위에서 제외한다. 독일형은 현재의 한국 군인연금제도와 차이가 거의 없고, 독일식 국가 부양원리를 한국에 적용하는 것은 제한되기 때문이다.

2) 대안 분석 및 비교

(1) 분석

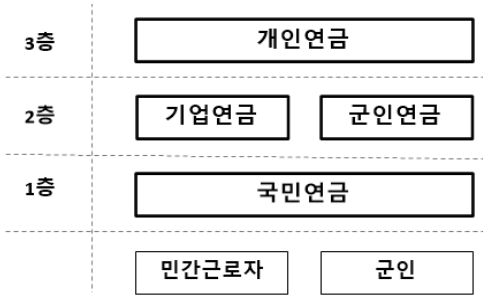
프랑스형(그림 11)은 한국의 단층형 군인연금제도를 다층으로 전환하는 방안이다. 즉, 단층의 군인연금제도를 해체하여, 1층은 국민연금과 유사한 형태의 군인연금을, 2층은 1층 군인연금의 부족분을 채울 수 있는 부가연금을, 3층은 개인의 임의연금 형태의 퇴직연금을 신설하는 것이다. 현 군인연금제도의 보험수리적 모수를 그대로 유지한 상태에서 전환의 예를 든다면, 1층은 국민연금과 같은 수준인 4.5% 기여율과 40% 지급률로 하는 군인연금을, 2층은 잔여 2.5% 기여율과 22.7% 지급률의 부가연금을, 3층은 퇴직수당에 상응하는 임의가입 퇴직연금을 신설하는 방안이 하나의 예가 될 수 있다. 프랑스형은 국민연금과 군인연금의 내용을 일치시킴으로써 연금제도 간 형평성 문제를 상당 부분 완화할 수 있다. 또한, 군인연금제도의 분리운용은 군인의 직업적 특수성을 반영한 독자적 제도 발전과 연금제도의 기능 발휘에 유리하다. 그리고 현 제도와 유사성이 높아 제도 전환에도 상대적으로 유리하다. 그러나 연금재정의 적자 문제는 개선되기 어렵다.

그림-11 프랑스형



1층 통합형(그림 12)은 1층의 국민연금에 군인도 가입하고, 2층은 군인을 위한 별도의 연금제도를 운용하는 방안이다. 1층 통합형은 2층의 군인연금제도 운용 방식에 따라 미국·영국 방식과 캐나다 방식으로 구분할 수 있다. 미국·영국 방식은 비기여제 군인연금제도이며, 캐나다 방식은 군인의 기여금 납부를 요구한다. 1층 통합형은 군인이 국민연금에 가입하므로 형평성 문제를 원천적으로 차단할 수 있다. 또한, 2층에서 군인연금제도를 분리 운영하므로 제도의 독립적 발전과 기능의 발휘에 유리하다. 그리고 국민연금 가입으로 수입의 감소가 있지만, 연금 지출을 위한 국가보전금이 상당히 줄어들 수 있어 연금재정에 유리하다. 앞의 예를 적용 시, 62.7%의 지급률에서 40%를 제외한 22.7%만 군인연금재정에서 담당하면 되기 때문이다. 1층 유형 중 캐나다 방식이 재정 면에서 유리하며, 기여금의 부과가 없는 미국·영국 방식은 제도의 발전과 기능 발휘 측면에서는 유리하지만, 연금재정에는 불리하다. 1층 통합형은 프랑스형보다 제도의 전환이 복잡하며, 캐나다 방식보다 미국·영국 방식이 복잡도가 더 높다.

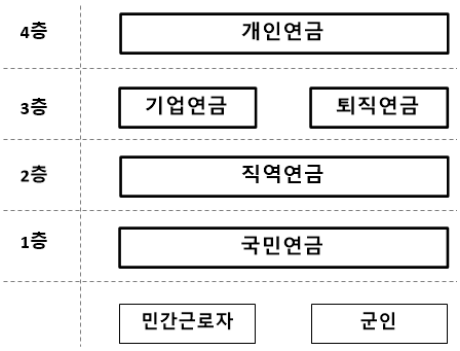
그림-12 1층 통합형



일본형(그림 13)은 군인이 1층 기초연금과 2층 국민연금에 군인이 가입하는 방식이다. 이 방안은 한국의 기초연금이 공공부조의 방식에서 가입자의 기여가 있는 일본의 형태로

변경될 경우, 적용을 고려할 수 있다. 이 방안은 1층과 2층의 제도를 통합함으로써 형평성 문제에서 가장 유리한 방안이다. 또한, 연금재정 면에서 국가보전금의 부담이 더 줄어들 수 있다. 반면, 군인연금제도의 독자적 발전과 기능 발휘 측면에서는 가장 불리하고, 기초연금제도의 변화 등 제도의 전환이 가장 어렵다.

그림-13 일본형



(2) 비교

유형별 분석 결과를 정리하면 〈표 15〉와 같다. 3가지 유형을 비교할 때, 프랑스형과 일본형은 상호 비대칭적으로 장단점이 강하게 두드러진다. 반면, 1층 통합형 중 캐나다 방식은 모든 요소에서 단점이 없다. 따라서 한국 군인연금제도의 구조 개혁에 가장 적합한 모델은 캐나다 방식으로 평가된다. 즉, 단층의 군인연금제도를 다층으로 분리하여, 1층은 국민연금제도로 통합하고, 2층은 군인연금제도로 분리 운영하여 일정한 수준의 지급률을 보장하며, 3층은 임의가입 제도를 신설하여 개인의 기여에 따른 국가 상응부담 방식 또는 국가의 세액공제 지원 방식을 적용할 수 있다.

표-15 대안 비교

구분	프랑스형	1층 통합형		일본형
		미·영 방식	캐나다 방식	
형평성	△	○	○	◎
제도 발전과 기능 발휘	◎	◎	○	△
연금재정	△	△	○	◎
제도 전환의 복잡도	◎	△	○	△

V. 결론

연구는 군인연금제도의 딜레마적 상황의 원인을 규명하고, 제도변화에 가장 큰 영향을 미치는 형평성 문제를 진단하며, 구조 개혁의 방향을 모색하였다. 연구 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 한국 군인연금제도가 딜레마적 상황에 봉착하게 된 주요 원인은 외부 환경의 변화, 국민연금제도와 공무원연금제도의 변화, 군인연금재정 악화 등이었다. 둘째, 연금제도 간 형평성 문제는 미국, 독일, 일본, 프랑스, 캐나다, 영국 등 주요 외국의 사례를 확인한 결과, 제도 간 격차에서는 다소간 차이가 있었으나 공무원이 민간근로자보다, 군인이 공무원보다 우대받는 것은 보편적 현상이었다. 셋째, 군인연금제도는 제도의 기능 발휘 보장과 딜레마적 상황 재현을 방지하기 위해서 구조적 개혁이 불가피하며, 3가지 유형을 분석한 결과 가장 적절한 개혁 모델은 캐나다 방식이었다.

군인연금제도의 구조 개혁은 새로운 경로를 창출하는 것이므로 제도운영자인 국방부의 주도면밀하고 열정적인 노력이 요구된다. 또한, 잘못된 구조 개혁은 더 나쁜 상황을 만들 수도 있다. 따라서 구조 개혁에서 반드시 고려되어야 하는 정책적 기준으로 4가지로 제시한다. 첫째, 군인의 연금제도에는 군인의 직업적 특수성이 반드시 반영되어야 한다. 이것은 본문에서 논의한 대로 불공평의 문제가 아니다. 군인의 연금제도는 사회보장과 후불임금에 해당하는 부분은 민간근로자와 동등하게 가져가되, 공로 보상적 요소가 반드시 포함되어야 한다. 둘째, 군인연금제도의 인사 정책적 기능을 보장해야 한다. 국방은 국가의 생존과 직결된 문제로서, 필요한 만큼의 우수한 자원이 군으로 반드시 유입되어야 한다. 셋째, 군인연금재정 문제를 같이 해결해야 한다. 군인연금의 재정적자 문제는 연금기금을 제대로 조성 및 관리하지 못한 국가의 책임이 가장 크다. 연금기금을 소급하여 적립해 나가는 장기적인 재정계획을 수립하여 추진한 미국의 방식을 도입할 필요가 있다. 넷째, 연금제도의 내적 형평성을 고려해야 한다. 현 군인연금제도는 재직기간 20년 이상의 퇴직자에게 초점이 맞추어져 있고, 20년 미만의 퇴직자는 사각 지역에 놓여 있다. 이들 중 많은 군인은 장기에 선발되지 않거나 짧은 정년제도로 인해 개인의 원에 반하여 퇴직함에도 민간근로자에게 보편적으로 적용되는 고용보험의 혜택도 받을 수 없다. 이를 해결하는 방안으로 매년 소득의 일정 비율을 개인의 연금 계좌에 적립하는 영국의 군인연금제도를 검토할 필요가 있다.

저자가 판단할 때, 연구는 2가지의 한계를 갖는다. 첫째는 주요 외국의 사례에서 자료

가 불충분하여 분석의 엄격성이 부족했다는 것이고, 둘째는 형평성 문제 진단의 객관성을 높이고 구조 개혁의 다양한 모델 선정을 위해서는 더 많은 국가를 분석할 필요가 있었다는 점이다. 향후 연구가 되어야 할 과제는 구체적 내용이 있는 구조 개혁 방안의 설정과 엄밀한 분석, 연금재정 안정화를 위한 장기재정계획의 발전, 군인연금제도의 내적 형평성 제고를 위한 방안 등이다.

참고문헌

〈단행본〉

감사원, 「고령사회 대비 노후소득보장체계 성과분석」, 2017.

국민연금공단 국민연금연구원, 「공적연금 제도 간 격차와 해소방안」, 2022.

국방부, 「2005년도 군인연금 통계연표」, 2006.

국방부, 「2021 군인연금·군인재해보상 통계연보」, 2022.

국회예산정책처, 「군인연금제도 검토 및 개선 과제」, 2017.

국회예산정책처, 「2018~2050년 군인연금 재정전망」, 2018.

국회예산정책처, 「공적연금개혁과 재정전망 I 」, 2023.

정용덕 외, 「합리적 선택과 신제도주의」(대영문화사: 서울), 1999.

최재식, 「공무원연금제도 해설」, 2016.

한국법제연구원, 「공적 연금 체계 개편을 위한 법제 연구」, 2023.

Mahoney, J. & Thelen, K.. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge University Press, 2010, p.19.

〈논문〉

김용석, "군인연금의 본질과 특징", KIMA 포럼, 2019.

남재걸, "지방행정체제 개편의 경로진화: 연구 역사적 제도주의 관점에서 우리나라 시 설치 정책을 중심으로", 「지방행정연구」 26(2), 2012.

박용성·박춘섭, "민간투자 사업 최소수입보장 제도의 경로변화(MRG) 연구 – 경로 의존모델에 따른 경로시작과 점진적 경로진화", 「한국정책학회」 20(1), p.248.

유경연, "군인연금 정책 개선방안 연구: 제도 및 수행조직을 중심으로", 「정부회계연구」, 2022.

윤석명, "공적연금제도의 개혁방향", 「보건복지포럼」, Vol.134 No.-, 2007.

이병두, "군인연금제도 안정화 및 개선방안 연구", 건양대학교 일반대학원 박사학위 논문, 2023.

이재술·이민창, "경로의존인가 경로진화인가?: 소득보장정책 변동과정의 사례분석", 「한국행정논집」 26(2), 2014.

주무현, "대학생 직업세계 인식 및 직업선호 실태". 한국고용정보원, 한국여성정책연구원 심포지움. 2008.

차경상, "군인연금제도의 개선에 관한 공법적 연구", 고려대학교 대학원 박사학위논문, 2016.

하태수, "경로 변화의 양태: 경로의존, 경로진화, 경로창조", 한국행정학회 학술발표논문집, 2010(12), 2010.

한규용, "군인연금의 제도적인 개선방안에 관한 연구", 「한국경영교육학회」, 2018.

Hacker, J. S.. "Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States", *The American political science review*, 98(2), 2004.

Krasner, Stephen D., "Approaches to the State Alternative Conception and Historical Dynamics", *Comparative Politics*, Vol. 16(2), 1984.

Mahoney, J. "Path Dependence in Historical Sociology", *Theory and Society*, Vol. 29. 2000.

〈기타자료〉

「군인연금법」(법률 제19788호, 2023. 10. 31., 일부개정) 1장 1조

「군인연금법」(1963. 1. 28. 제정, 법률 제1260호) 제6조

「전몰군경유족과상이군경연금법」(1952.9.26. 제정, 법률 제256호) 제1조

「국회속기록」 제33회 제27호(1959.12.30) pp.45-46. 재무부장관 제안설명

연합뉴스, "'더 내고 더 받는' 연금개혁 시 기금 소진 후 최대 43% 보험료 내야," 검색일: 2024.4.4. https://www.yna.co.kr/view/AKR20240403085300530?input=1195m

한국일보, "'50년 적자' 군인연금 손본다… 국방부, 연구용역 발주", 검색일: 2024.3.24. https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2024032413460000606?did=NA

경향신문, "'지원율 급감' ROTC 해결책은?…국방차관, 학군장교 후보생 만났다" 검색일: 2024.6.25. https://www.khan.co.kr/politics/defense-diplomacy/article/202312061755001

4

북한의 핵·미사일 위협과 한국 안보 위한 재래식 억제 이론 연구

한양대학교 송 재 익 · 이 민 화

4

북한의 핵·미사일 위협과 한국 안보 위한 재래식 억제 이론 연구

송 재 익 · 이 민 화*

목 차

Ⅰ. 서 론 ····· 164
1) 연구 배경 및 목적 ····· 164
2) 선행연구 검토 ····· 167
3) 연구 범위 및 방법 ····· 169

Ⅱ. 한반도 지정학과 동북아 안보질서 변화: 퍼펙트 스톰 ····· 172
1) 한반도 지정학과 3차원 시각의 동북아 안보질서 변화 ····· 172
2) 전쟁 가능성과 미래 전쟁 양상 ····· 174
3) 소결론: 동북아 지역은 퍼펙트 스톰 형성 중 ····· 181

Ⅲ. 억제의 개념과 관련 억제이론 ····· 182
1) 억제의 개념 ····· 182
2) 억제 요건 및 유형과 억제 이론 고찰 ····· 183
3) 억제 전략과 사례 분석 ····· 187
4) 소결론: 동북아의 신냉전시대 억제 방향 ····· 195

Ⅳ. 북한의 전력 위협 분석 ····· 196
1) 북한의 핵·미사일 능력 위협 ····· 196
2) 북한의 재래식 전력 위협 ····· 200
3) 소결론: 북한 핵미사일과 재래식 위협 복합 대비 ····· 202

Ⅴ. 한국군의 국방 여건 및 재래식 억제전략 방향 ····· 203
1) 한국군의 국방 여건 및 상황적 특성 ····· 203
2) 한국군의 재래식 억제전략 방향: 한미동맹 하의 통합억제 ····· 206

Ⅵ. 결론 및 시사점 ····· 217
1) 결론 ····· 217
2) 시사점 ····· 218

참고문헌 ····· 220

* 한양대학교

Ⅰ. 서 론

1) 연구 배경 및 목적

(1) 연구 배경

인류의 역사는 평화만 있었던 것이 아니다. 많은 전쟁이 있었고 현재도 국제사회는 전쟁 중이다. 동유럽에서는 러시아가 우크라이나를 2022년 2월 24일 침공하여 3년 가까이 전쟁 중이며, 중동에서는 팔레스타인 무장조직인 하마스가 이스라엘을 2023년 10월 7일 기습 공격하여 1년째 전쟁 중이다. 전쟁은 전투를 수행하는 군인뿐만 아니라 민간인이 희생되고 일상의 생활을 할 수 없어 어려움을 겪는다. 그리고 우리 韓민족에도 960여회의 외침으로 전쟁이 있었다. 특히 74년 전에는 북한이 한국을 기습 공격하여 3년 1개월 이상 정확히는 1129일 간의 전쟁을 하였으며 다시 휴전선으로 분단되어 대치 중이다.

이러한 전쟁과 평화는 양면은 좋든 싫든 간에 우리 인간들의 열정을 정확히 반영하는 거울이다. 즉 전쟁은 국제사회에서 국제정치의 행위로서 나타나는 하나의 현상으로 악마가 아니다. 인간 사회에 악마는 터부시하며 멀리하면 더 가까이 하는 다가오는 속성이 있다. 전쟁은 폭력행위로 어느 경우는 정당화되기도 하고 불의라고 규정되기도 한다. 따라서 전쟁이 국제사회에 나타나는 현상이라고 한다면 우리는 전쟁에 대해 이해할 필요가 있다. 프랑스의 역사학자이며 국방 문제 전문가는 “이해하고 설명할 수 있다는 것은 뜻밖의 일을 사전에 대비하는 행위이며 미지의 것에 대한 두려움을 감소시키는 행위이다. 폭력이 이해 불가능한 폭발로 나타날 때에는 우리에게 공포감을 심어 줄 뿐이다. 하지만 폭력이 이해 가능한 상태가 되면 스스로의 모습을 드러내면서 저항하고 반격을 시도하고자 하는 이들 앞에서 그것은 더 이상 공포스러운 존재가 아니다. 결국 이해한다는 것은 두려움과 열정들로 말미암은 폭력을 합리적으로 설명하는 노력이라 할 것이다”[1]라고 하였다. 즉 전쟁이란 열정의 인간들이 만들어 내는 국회사회 현상으로, 왜 전쟁에 대해 연구를 해야 하는지를 정확히 설명하고 있다.

---

1) 프랑수아 제레 저, 고선일·유재명 역, 『인류의 영원한 굴레: 전쟁』, 부키, 2005, p.8.

19세기와 20세기까지도 동북아시아에는 큰 전쟁이 있었으며 21세기에 들어서도 한반도 주변의 동북아시아에는 퍼펙트 스톰(Perfect Storm)[2]이 형성 중이다. 지정학 시각에서 접근하여 한국의 안보 상황을 국제정세를 분석하여 보면 3차 방정식을 풀어야 한다. 첫째는 한반도 차원의 남북문제이다. 한반도는 남북이 군사분계선(MDL: Military Demarcation Line)을 사이로 군사력이 대결하는 정전체제 하에 있다. 둘째는 동북아시아 지역 차원에서의 중국과 일본의 패권 경쟁이다. 역사적으로 대륙국가 중국과 해양국가인 일본은 한반도를 가교로 충돌하였다. 그래서 한반도에서는 수차의 전쟁이 있었다. 현재도 센카쿠열도(중국명 댜오위다오) 분쟁이 일고 있다. 셋째는 세계지역 차원에서 기존 패권국인 미국에 부상하는 중국이 도전하는 세계 패권 경쟁이다. 국제질서의 중심축이 유럽에서 동아태지역으로 전환되었으며 미국과 중국은 전략적 협력보다는 정치, 경제, 군사적으로 대결하는 양상을 보이고 있다. 대만과 중국 간의 양안문제, 남중국해에서의 군사적 충돌 가능성이 존재하고 있다. 특히 3차원의 세계 패권 경쟁은 중국, 러시아, 북한의 대륙세력과 미국, 일본, 필리핀, 호주 등 해양세력과 남북분단으로 고립된 한국이 포함된 진영으로 대결하는 신 냉전체제의 구조 양상을 형성하고 있다.[3] 이처럼 한국의 안보 문제를 극복하고 통일한국을 달성하기 위해서는 고난도의 3차 방정식을 풀어야 한다.

특히 1차 방정식의 남북의 문제는 북한의 6차의 핵실험을 통해 핵무기를 보유하고, 투발수단 개발을 다양하게 고도화함으로써 한국 안보에 생존적 위협(Vital Threat)이 되었다. 북한의 핵미사일 위협에 대비하기 위해 한국은 동맹국인 미국의 '핵 우산정책'과 '맞춤형 핵 확장 억제전략'을 제공받고 있다. 그러나 한국 정치권과 국민들은 재래식 전력만으로는 국가의 안보를 책임질 수 없다는 여론이 형성되며 우리도 핵무장을 갖춰야 한다는 목소리가 70% 이상 나오고 있는 실정이며, 미국의 전략국제문제연구소(CSIS)의 동북아 외교 전문가가 한국도 핵무장 논의가 필요하다고 제기하기도 하였다. 무정부 상태의 국제사회에서 핵무기에 대한 대응은 핵무기뿐이라는 사고가 지배적이다. 따라서

---

2) 퍼펙트 스톰은 기상학 용어로 예를 들면 미국 동부 해안에 한 개의 저기압성 강풍과 폭우인 허리케인이 발생한 지역에 다른 허리케인이 수개 발생하여 기존 허리케인과 합쳐지며 더 강력한 힘과 파괴력을 가진 저기압 열대성을 말한다. 이러한 기상학 용어가 사회과학에 적용하여 하나의 정치상황에 다른 위협들이 합쳐지며 새로운 강력한 위협 현상을 일컫는다.

3) 로빈 니블렛 저, 조민호 역, 『신냉전(The Cold War)』, 매일경제신문사, 2024. 신냉전 관련한 최근의 저서로 미국과 영국의 국제문제전문기관에서 근무한 국제정세 전문가인 저자는 중국의 팽창을 억제하기 위해서는 G7의 외연을 확대하여 국제위기를 대처해야 한다며 한국과 호주를 포함한 G9이 실질적 대안이라고 하였다.

한국의 안보 및 국방 연구기관 등에서 핵무장을 주장하며 논의가 나오고 있는 상황이다. 한국의 핵무장은 우리가 주장한다고 해서 당장 이뤄지는 것은 아니다. 한국과 미국의 국내정치와 국제정치 질서의 변화에 영향을 받게 되어있다. 한국 국내정치에서 정부를 어느 세력이 집권하느냐에 따라 핵무장의 정책은 변화하게 되어있으며, 미국도 어느 당이 집권하느냐에 따라 한국에 대한 핵정책, 전략은 변화하게 된다. 그리고 한국의 핵무장은 동맹인 미국의 협조와 지원이 절대적으로 필요한 상황에서 북한이 핵무력을 가졌으니 한국도 핵무장을 해야 한다고 한편으로 주장하면서, 그럼에도 불구하고 우리 군은 재래식 전쟁을 대비하며 전쟁 억제를 위한 노력을 하여야 한다.

(2) 연구 목적

따라서 본 연구에서는 북한이 핵무기 개발, 투발수단을 완성한 후 이에 대한 한국의 국가안보 대응 방안으로 핵무장 여론이 증대되는 상황에서 우리 軍은 핵무장에 대한 사안은 정치영역으로 특히 미국의 지원이 절대적이므로 국가 차원에서 한미동맹 강화를 위한 외교안보전략을 추진하면서, 한국군은 북한의 핵미사일 위협으로부터 국가안보를 보장하기 위하여 재래식 억제 능력을 향상시키기 위한 방안을 중점 논의한다. 그리고 러시아와 우크라이나가 현재 전쟁을 수행하고 있으며, 러시아의 푸틴 대통령은 전황이 불리하면 핵무기 사용을 세계 언론에 여러 번 발표하며 협박하고 있는 실정이다. 그러나 전쟁이 3년 가까이 진행 중인데 재래식 전력에 의한 전쟁, 전투가 수행되고 있는 상황이다. 소련이 무너지고 독립한 우크라이나는 미국 등 서방국가와 러시아로부터 핵무기를 포기하면 국가안보를 보장해준다는 약속[4]을 믿고 핵무기를 자체 폐기, 러시아 등으로 전환을 하였지만 2014년 크림반도를 러시아가 병합하는 과정에 서방국가들은 대응을 못 하고 러시아로 편입되었으며, 2022년 2월에는 러시아가 우크라이나를 침공하며 전쟁 중에 있다. 한국은 핵무장의 목소리를 높이되, 한국군은 러시아-우크라이나 간의 전쟁을 주시하면서 북한의 핵·미사일 위협 및 전쟁을 억제하기 위하여 억제 관련 이론들을 고찰해보고 한국 여건에 적용 가능한 재래식 억제 관련 이론을 파악하고 정리하여 대한민국의 국가안보를 위한 이론 및 전략을 연구하는 데 그 목적을 두었다.

---

[4] 부다페스트 각서(Budapest Memorandum)로 1994년 12월 25일 미국, 영국, 러시아, 우크라이나, 벨라루스, 카자흐스탄이 서명하였으며, 주요 내용은 우크라이나, 벨라루스, 카자흐스탄이 핵확산금지조약(NPT)에 가입하고 핵을 폐기하면 국가 안전보장을 해준다는 국제조약이었다. 그러나 2014년 러시아가 크림반도를 병합하면서 부다페스트 각서 효력은 상실하였다.

2) 선행연구 검토

억제이론과 재래식 억제 관련 이론 및 전략에 관한 선행연구를 검토하는 것은 미소 냉전, 탈냉전 시대를 포함하면 방대한 자료를 검토하여야 한다. 그러나 연구보고서에서 중점적으로 다뤄야 하는 분야는 2010년 이후 신냉전 시대에 돌입하면서 핵억제와 재래식 억제 그리고 핵 및 재래식 위협에 대한 통합억제에 대한 자료, 또한 한미동맹 체제 하에서 재래식 전력에 의한 재래식 억제를 연구한 내용을 주로 검토하였음을 밝힌다.

노훈 박사는 “억제수단으로서 항공 우주력 운용: 대북한 전쟁억제력으로서 역할”(2010)에서 전쟁 억제력 수단으로 항공우주전력 운용을 제안하였다. 류기현, 조홍일, 차명환 공동 저자들은 “전시 억제이론(Intra-War Deterrence Theory)과 한반도 적용”(2017)에서 전통적인 핵무기 사용 억제뿐만 아니라, 전시억제의 필요성, 그리고 재래식 전쟁 발발 후 핵무기사용 억제 방안을 제시 하였다. 박휘락 박사는 “북한의 최소억제 역량 확보에 대비한 한국의 독자억제책 제안”(2020) 논문에서 북한의 핵무기 고도화에 따른 한미동맹 하의 확장억제의 한계와 한국의 핵무기개발을 위한 잠재력 구비 노력의 필요성, 또한 한국형응징보복(KMPR) 태세 강화, 선제타격 등 운용 능력을 갖춰야 하며, 핵 민방위태세 강화를 주장하였다. 차두현, 양욱, 홍상화 공동연구진은 “재래 전력을 통한 북핵 억제는 가능한가?”,(2020) 연구보고서에서 한국형 3축 체계의 한계, 정보·감시·정찰(ISR)의 미국 의존의 문제를 제시하면서, 핵 능력 뒷받침 없는 북·핵 대응의 한계점을 지적하며 이상적이고 공허한 구호에 그칠 뿐이라고 하였다. 따라서 한국은 전술핵 재반입과, 미국과 핵 공유가 되어야 재래 전력을 통한 북한의 핵 억제가 효과적으로 발휘된다고 하였다.

그리고 조성렬 박사는 “핵에는 핵? 압도적 대량응징보복능력으로 핵억제 가능”(2023)이라는 논문에서 한반도 주변국 의한 지정학적 리스크가 점증하는 상황에서 핵에는 핵으로만 대응해야 효과적이라고 하며 그 외에 다른 방안으로 ISR 능력 확충, 고위력 재래식 포탄을 다량 보유하여 압도적 대량응징보복 능력을 구축하여야 한다고 주장하였다. 또한 전쟁이전억제(Pre-War Deterrence)에서 전시억제(Intra-War Deterrence)에 바탕을 둔 현실적인 대북 전쟁억제 및 전시 군사작전 역량을 확보하기 위한 방안을 추가 제시하였다. 세종연구소 신범철 수석연구위원은 “통합억제 관점에서 본 북·핵 억제 방안”(2024)에서 북한의 핵능력 고도화와 핵무기의 양적 증가를 우려하며 2022년 10월에 발간된 미국 바이든 행정부의 국방전략(National Defence

Strategy)은 통합억제 개념을 제시하고 있는 것을 확인하고 미국의 통합억제 개념은 “전쟁 영역(Domains), 지역(Regions), 분쟁의 강도(Spectrum), 나아가 미국의 모든 국력 수단을 활용하고, 재래식 전력과 핵전력의 연계를 강조하며, 나아가 동맹국 및 우방국들의 국가역량도 네트워크 방식으로 활용하여 적대행위를 억제하겠다는 전략 개념”이라고 하였다. 정책보고서에서 미국의 억제 전략 개념을 따라간다는 수동적 자세를 넘어 한국 여건에 맞는 통합억제 방안을 능동적으로 구축할 때 북핵 억제 역량도 강화될 것이라고 하였다. 따라서 본 연구보고서는 위에서 제시한 선행연구와의 차별성 및 독창성은 아래 표와 같다.

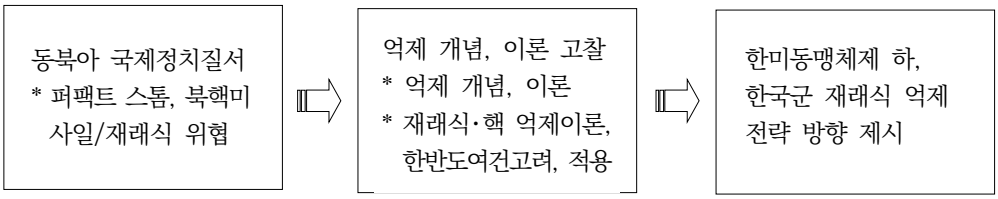
표-1 선행연구와의 차별성과 독창성

구분	선행연구와의 차별성	본 연구의 독창성
접근 개념 및 분석 기법	• 억제개념, 이론적 고찰을 통한 핵/재래식 전력 대응개념발전 • 시나리오 분석 기법 적용 * Red Storm Rising(톰클랜시) • SWOT 분석기법 * 피아 강약점 분석, 아 재래식 전략 개념 정립시 활용	• 한반도 주변의 지정학적 접근 * 한반도/동북아/아태지역에 대한 3차원적 접근 * 한반도 미래 전쟁시나리오 • 한국군 재래식억제 전략 구상 * 전략구상(Strategy Design)
분석 내용	• 먼저, 한국안보에 대한 문제 제기: 한국의 핵무장 주장 * 재래식억제 가능성 검토 필요 • 억제개념정의, 억제이론 고찰 • 북한의 핵미사일 및 재래식 전력 위협 동시 분석 * 강점 및 약점 분석 도출 * 아강점, 적약점, 과오 활용 • 한미연합방위체제하한국방위 • 한국군 재래식 억제전략구상, 방향 검토 제시	• 억제 개념 정립 * 미소냉전체제: 핵억제 * 신냉전체제(미중):핵/재래식 억제 동시 대응 개념 • 억제이론 고찰 * 전쟁이전억제: 핵 억제전략 * 전시억제:재래전/핵전쟁확전방지 • 북한핵미사일/재래식전력위협 • 한미연합방위체제 하 한국방위 여건 분석 • 한국군재래식억제전략방향제시
결과 도출	핵무장론, 재래식억제논란정리 *선택의 문제 아닌 동시 추진	핵위협: 한미동맹체제 하에 미국의 확장억제 재래식전력 위협:재래식억제전략

3) 연구 범위 및 방법

(1) 연구 구상/방향

그림-1 연구접근 틀



(2) 연구 범위

연구 범위는 연구 목적을 달성하기 위하여 시대 구분을 하였다. 냉전 시대, 탈냉전 시대, 신냉전 시대로 구분하여 연구를 접근하기로 하였다. 시대별로 억제개념과 이론의 차이와 억제전략에 차이를 발견할 수 있다. 그 시대별 차이는 아래 표와 같다.

표-2 시대별 구분

구분	냉전시대	탈냉전시대	신냉전시대
기간	• 1945~1989	• 1990~2010	• 2010 이후
주요 내용	• 미소 냉전체제 미소장거리 미사일 경쟁 * 3각체제: ICBM SLBM, 전략폭격기 * 요격미사일경쟁	• 독일통일 소련 패망, CIS 설립 Warsaw Pact해체 NATO 확장	• 러, 크림반도합병 중국시진핑 집권 * 항공모함진수 * 일대일로정책추진 * 남중국해 영유권 주장 중러:전면적전략적협력 동반자관계발전
특징	미소 핵무기 경쟁 * 군비통제 병행 SALT, START등	러: 푸틴영향력 약 중: 韜光養晦 시기 중러연합훈련 초기	북: 핵미사일 보유 * 동아/유럽까지위협 중러연합훈련강화 * 중러항공기KADIZ무단 진입, 독도영공침범 (2019.7.23.) 한일GSOMIA체결
비고	북방:북중러 남방:한미일	한북, 미,중,러 외교 관계, 한일관계미약	북방: 북(핵)중러 남방: 한미일

위 시대별 구분을 참고로 하여 한반도 주변을 포함한 동북아, 세계 안보질서를 분석하고자 하였다. 첫째, 한보도 지정학과 동북아 지역의 안보질서 변화를 분석하며 이때 전쟁 가능성과 미래 전쟁 양상을 제시하였다.

둘째, 본 연구의 이론 핵심인 억제에 대한 개념, 이론을 고찰하고, 억제의 성공과 실패 사례를 제시하며 소결론으로 억제의 가능성, 특히 핵미사일을 보유한 북한에 대한 재래식 억제가 가능한 가를 도출하고자 하였다.

셋째, 북한의 핵 및 미사일 위협을 분석하여 억제를 위해 먼저 북한의 전통적 위협인 재래식 전력 위협을 파악하고, 북한의 핵 및 미사일 위협 현황과 위협 정도를 분석하여 소결론으로 북한의 핵미사일과 재래식 전력 위협에 대해 SWOT 분석기법으로 강약점을 도출하여 활용하는 통합억제 방향을 제시한다.

넷째, 한국의 방위여건과 한국군의 재래식 억제전략 방향을 제시하기 위해 먼저 한미연합방위체제 하의 상황적 특성을 분석하고, 한국군의 재래식 억제전략 방향으로 한미 통합억제를 제시하고자 한다.

다섯째, 위에서 검토한 연구내용을 종합하여 결론을 제시하고 미래 한국군이 지향하여 북한의 핵미사일 전력과 재래식 전력을 동시에 대비하기 위해 시사점을 도출하며 제시한다.

(2) 연구 방법

위 연구 기본 구상에서 제시한 연구접근 틀에 따라 연구 방법을 추진한다.

첫째, 억제 이론 관련 문헌, 논문, 보고서를 조사한다. 억제 관련 논문, 연구보고서를 검토하여 선행연구 내용에 추가 반영한다. 그리고 한국핵 개발 및 억제 방안 학술회의, 세미나에 참석하여 연구서 등 관련 발표 내용을 검토하여 반영한다.

둘째, 군사 전문기관 방문하여 군사 및 한미 핵, 그리고 유럽 핵 정책 전문가들과 대담을 통해 의견을 청취한다. 특히 한국국방연구원(KIDA), 국립외교원, 한국전략문제연구소(KRIS)를 방문하여 자료 조사도 병행한다.

셋째, 한국군의 재래식 억제전략 발전 방향을 연구하면서 시나리오 기법을 적용하여 한국 억제전략 개념 구상시 반영하며, SWOT 분석 기법은 북한의 핵미사일 및 재래식 전력 위협 분석을 동시에 고려하여, 한국 억제전략 방향인 통합억제 개념 및 전략을 제시한다.

연구진들은 7월 31일 중간보고서를 제출하고 학술회의 및 세미나, 국방부 주관 행사에 참석하여 자료 수집과 관련 사항에 대한 의견을 청취하였다. 주요 내용은 연구 보고서에 반영하였다.

표-3 중간보고서 추가 연구 내용

구분(2024)	행사, 주제, 주요 내용	비고
8.29	윤석열대통령, 국정브리핑 및 기자회견 * 한미 일체형 확장억제 * 미 북 핵무장, NPT 위반 용인 안할 것	지상파 방송 청취, 대통령실
9.6	공군 창군 75주년, 대한민국의 국방우주력과 공군의 역할 * 설인효, “한국의 우주안보 정책과 공군의 역할”에서 미국의 억제전략으로 통합억제(Integrated Deterrence)에서 한국	26회 항공우주력 국제학술회의 * 웨스틴조선호텔
9.9	사이버안보연구소(NCSL) 주관; 이상용, “군사분야에서의 AI와 사이버안보: 사이버전에서 책임있는 AI의 활용 사이버전에서 AI를 활용 시뮬레이션 기법으로 미래 군사작전에 활용 방안제시	2024 AI의 책임있는 군사적 이용에 관한 고위급회담 REAIM * 웨스틴조선호텔
9.11	Wade L. Huntley, “Contemporary Deterrence Challenges and Implications for Korea” 냉전시대에서 현대사회 변화 과정에 동맹국에 대한 억제도 확장억제에서 통합억제로 변모, 그에 따라 한국도 억제전략 변화해야, 예시; 미 샌프란시스코가 위협받으면서 서울을 지켜줄 수 있나?	한국해양전략연구소 미해대원 억제 전문가 교수 초청 강연 * 북핵미사일 위협시 미국의 개입 정도?
9.26	미국대선 및 러북동맹관계 복원과 한국의 핵전략 * 김민형, “독자적으로 핵무장한 한국과 한미동맹”, 핵무장한 한미동맹 재조영	세종연구소, 2024한미핵전략포럼 * 연합뉴스 빌딩
9.30	인도태평양시대의 한미동맹과 유엔사 발전 방향 * 강석률, “유엔사의 전망과 한국의 정책방향”, 유엔사회원국 18개국은 억제효과 회원국간 정보공유, 연합훈련, 참모조직 강화는 실질적인 대북 억제능력 향상	2024국제안보학술회의, 국방대-한국국제정치학회공동 * 로카우스 호텔

Ⅱ. 한반도 지정학과 동북아 안보질서 변화: 퍼펙트 스톰

1) 한반도 지정학과 3차원 시각의 동북아 안보질서 변화

(1) 한반도 지정학

한반도의 지리적 위치를 지정학으로 보면 한반도는 아시아 대륙의 동북에 연결되어 있으며 일본열도에 둘러싸여 있다. 지정학이란 지리적 위치를 정치적 관점에서 보는 것으로 국가이익을 위해 생존하고 번영하기 위해 하나의 국가가 국가전략을 어떻게 설정하고 추진해 나가느냐 하는 것이다. 따라서 대륙세력과 해양세력의 경계에 있는 한반도는 아시아 대륙과 서태평양을 연결하는 가교적 위치에 있다. 이것을 지정학적 시각에서 보면 대륙세력이 대륙을 통일 후 세력이 커지면 서태평양 해양지역으로 세력을 확장하였으며, 역사적인 사례가 수와 당나라의 고구려 침략, 몽골의 고려침공, 청나라의 병자호란이다. 또한 해양세력이 흥하면 대륙으로 진출하기 위하여 나타난 사례가 임진왜란이고 일본의 조선 식민지 지배와 중일전쟁 및 태평양전쟁으로 나타났다. 즉 한반도는 대륙세력과 해양세력의 충돌하는 중심지역이다. 대륙세력(Land power)과 해양세력(Sea power)이 타 지역으로 세력 확장 시 반드시 거쳐야하며 이러한 한반도는 교량적 역할, 병참기지 역할 및 침략의 발판이 되었다. 최근의 센카쿠열도 분쟁은 대륙세력인 중국과 해양세력 일본의 지역 패권경쟁이라 할 수 있다.

(2) 3차원 시각의 동북아 안보질서 변화

탈냉전체제 이후 세계는 자유주의 및 상호의존을 증가하며 경제발전을 추진하고 있으나 동아시아 지역은, 역사문제 및 영토분쟁 등으로 갈등을 군비경쟁을 강화하고 있는 신냉전체제를 형성하고 있다. 즉 최근의 동아태지역의 정세 변화는 남북 대결의 한반도(트랙 1)와 중일간의 대결 양상인 동북아지역(트랙 2) 및 부상하는 중국과 기존의 패권국인 미국이 대결하는 동아태지역(트랙 3)으로 3개의 트랙에서 갈등과 대결을 이루는 구조를 형성하고 있다. 따라서 한국이 남북이 대결하는 상황을 평화를 유지하며 통일을 이루기 위해서는 3개의 트랙에서 3차 방정식을 풀어야 하는 상황이다. 동아시아 및 태평양 지역에서의 국제정세 변화를 3가지로 요약하면 다음과 같다.

첫째, 한반도에서 남북의 대결 상황이다.(TRAC 1) 동아시아에는 불안정한 정권인 북한이 핵보유와 투발수단인 미사일을 보유함으로써 남북 군사력 균형이 깨지고 주변국까지 위협이 되는 상황이다. 김일성 정권 때부터 추진해온 핵무기 개발과 장거리 미사일 개발은 김정일 정권을 거쳐 손자인 김정은 정권에 들어서도 지속적으로 실시하였다. 3차(2013.2.12), 4차(2016.1.6), 5차(2016.9.9.)까지 실시하며 미사일 탑재 가능한 소형화가 완성단계에 있으며, 수소폭탄까지 개발하려는 의도까지 보였다. 그리고 김정은 정권은 2012년 광명성 3호를 발사하였으며, 방사포, 스커드, KN계열 미사일 5회, 노동미사일 3회, 무수단계열 중거리미사일 6회, 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 3회 실시하며 다양한 종류의 미사일을 발사하며 성능을 개량 발전시키고 있다. 특히 금년도 2월 12일에는 고체연료를 장착하고 무한궤도형 발사대를 사용하며 콜드 론치(Cold Launch) 체계를 적용하는 중거리탄도미사일(IRBM)인 북극성 2호를 발사하여 새로운 형태의 미사일 능력을 고도화하여 우리뿐만 아니라 일본 및 미국까지도 위협이 증대되고 있다. 또한 올해 2월 13일에는 유엔에서 금지하는 신경가스(VX) 화학무기를 사용하여 말레이시아에서 김정남 독살 사건을 일으켰다. 이제 북한은 대량살상무기(WMD)로 세계를 위협하고 있다.

둘째, 동북아지역에서의 중일간의 대결 양상이다.(TRAC 2) 동아시아에서의 안보 환경적 특성은 탈냉전 이후 중국과 일본의 대결 양상을 들 수 있다. 거대한 자원을 지닌 중국이 경제적·군사적으로 급성장함으로써 동아시아의 세력판도가 바뀌고 있다. 중국은 1978년 덩샤오핑의 개혁·개방 이후 경제적 발전을 이루었으며, 나아가 2001년 12월 WTO에 가입 이후 경제적인 대국으로 성장하여 세계경제의 블랙홀 역할을 하고 있다. 그리고 핵항공모함, 핵잠수함, 전략핵 탄도미사일 등의 보유와 유인우주선 발사 등으로 외교안보 강국으로서의 입지를 더욱 굳히고 있다.

경제대국이 된 일본은 보통국가론의 국가전략 하에 경제력을 바탕으로 기존의 전수방위 영역을 넘어 국제적으로 안보역할을 확대하기 시작하였다. 정치 외교적으로도 유엔 안보리 상임이사국 진출을 목표로 움직이고 있다. 일본은 경제만이 아니라 자위대의 전력 측면에서도 세계 강국의 반열에 들어가고 있다. 동아시아 지역질서에서 중·일 양국의 동시적인 강국 부상은 동아시아의 지정학적 판도를 복잡하게 만들고 있다. 특히 2007년부터 중일 간의 군비경쟁이 고삐 풀린 것처럼 진행되고 있다. 2013년 중국의 일방적인 방공식별구역 선포는 중일간의 갈등을 한층 고조시키고 있다. 한국은 한반도 주변에서의 변수 즉 2차 방정식을 풀어야 한다.

셋째, 동아시아 및 태평양 지역에서의 세계적 차원의 미중간의 대결 상태이다.(TRAC 3) 중국의 부상에 따라 미국의 세계전략 중심축이 유럽에서 아시아로 이동시키고 재균형 정책(Rebalancing Policy)으로 수정하면서 본격적인 중국견제 전략으로 변화하였다. 미국 국방성이 발표한 4년차 국방검토보고서(QDR 2006)와 이어서 발간된 '중국의 군사력, 2006년도 연례의회보고서'에서 중국을 미국에 대한 잠재적 위협으로 분류해 놓고 있는 것이다. 미국은 항공모함 등 해상전력을 한국, 필리핀, 싱가포르 등으로 배치를 전환하고 있다. 중국도 미국의 동아시아에 대한 군사적 진출을 저지하고 태평양으로 세력을 확장하기 위한 전략을 구체화하고 있다. 중국의 외교전략은 경제발전을 발판으로 공세적으로 바꾸고 있다. 중국은 미국의 진출을 거부하면서 태평양 및 인도양으로 진출을 하기 위해서 2010년대 중반까지 제1도련선(일본-대만-필리핀-말라카해협)을 방어하고, 2025년까지 제2도련선(오가사와라-사이펀-괌-파푸아뉴기니)를 방어하며, 또한 제3도련선(하와이를 연하는 선)을 방어하는 도련선(Chain of Islands) 전략을 추진하고 있다. 이를 미국은 반접근/지역거부(A2AD: Anti-Access/Area Denial)전략으로 명명하고 이에 대처하고 있다.

2) 전쟁 가능성과 미래 전쟁 양상

(1) 동북아 지역 전쟁 가능성

한반도의 전쟁 가능성을 분석하려면 발발 원인을 국제 안보 환경 분석을 통해 도출하며 하나의 긴 논문이 될 수 있다. 그러나 본 연구보고서에서는 전쟁에 대한 국제정치 시각 차원에서 전쟁은 악마가 아니라 국제정치 현실로서 국제사회는 평화만 있는 것이 아니라 인류는 역사적으로 전쟁을 지속적으로 수행하였고 현재도 세계는 동부유럽에서 러시아가 우크라이나를 침략하며 전쟁 중이고, 중동에서는 국가가 아닌 하마스 같은 무장 정파 단체가 이스라엘을 기습공격하여 이스라엘이 대응하며 무력충돌 즉 새로운 전쟁 양상이 진행되고 있다. 프랑스의 군사전문가인 프랑스와 제레가 말한 "전쟁은 악마가 아니라 국제사회의 현실이다. 따라서 전쟁 현상을 연구하고 이해하여 전쟁을 막고 일어난다면 관리하여 최소화 하여야 한다"는 시각을 21세기 들어 전쟁에 관한 발언, 주장을 했던 기관, 전문가, 학자들의 말을 인용하늘 것으로 대신하고자 한다.

2009년 유엔은 "만약 3차 세계대전이 일어난다면 사이버전이 될 것"이라고 경고했다.

그리고 영국의 국제전략연구소(IISS)는 2010년 군사균형(Military Balance)에서“사이버전이 정부나 국가기관의 웹사이트를 마비시키는 수준에서 벗어나 국가의 도로 및 철도, 공항 및 항만, 전력, 제철소 등과 같은 산업시설 등 사회기반시설에 침투해 시설의 운영을 불가능하게 하고, 군사정보통신망까지 침투하여 군사작전을 혼란하게 하여 1950년대의 핵전쟁 공포와 비슷한 수준이 될 것”이라고 분석하여 제시했다.

2010년대 후반기에는 서울 불바다 등 제2 6.25전쟁과 제3차 세계대전과 같은 전쟁 관련 발언이 많이 등장했다. 특히 2014년『사피엔스』의 저자 유발 하라리는 그의 2015년 저서『호모 데우스』에서 한반도에 핵전쟁 조짐이 있다고 쓰고 있다.

지정학적 측면에서 세계를 보는 시각이다. 먼저 미국과 중국의 경쟁이 무력 충돌 직전이다. 오바마 행정부 시대(2009~2017년)에는 미국과 중국이 전략적 협력을 하였다. 미국과 서방의 많은 국가들이 중국에 공장을 건설하고 투자하면서 중국의 경제력이 급속도로 성장하였다. 중국은 경제력을 바탕으로 군사력을 강화하며 해양으로 진출하기 시작하였다. 주변국의 방공식별구역를 사전 통보 없이 통과하고 영공을 불법 침공하기도 하였으며, 남중해 지역을 중국영토로 규정하고 무인섬에 항만과 활주로를 설치하여 베트남과 필리핀 주변국 그리고 항해 선박에 위협을 주고 있다. 특히 오바마 행정부는 러시아의 체첸전쟁 종결(2009년) 이후 크름반도 병합(2014년)을 방치하는 결과를 초래하였다. 자신감을 얻은 러시아 푸틴 대통령은 2022년 2월 24일 우크라이나에 대한 특수군사작전을 감행하여 현재 전쟁을 수행 중에 있다. 2014년 이후 미국은 러시아와 중국에 대한 시각을 전환하여 전략적 협력보다는 전략적 경쟁 상대로 인식하기 시작하였다. 미국의 국제정치 전문가 자이한(Peter Zeihan)[5]은 그의 저서『The Accidental Superpower: The Next Generation of American Preeminence and Coming Global Disorder』(2014)에서 중국의 전쟁이라는 장을 제시하며 주변국과의 전쟁 가능성을 제시하였다. 특히 중국과 일본의 지역 패권을 위한 무력 충돌이 몰고 올 파장을 중요한 요인으로 보았다.

한반도에서의 북한은 사이버전 능력이 사이버 침해를 넘어 사이버 테러 및 사이버작전을 수행할 수 있는 수준으로 갖고 있으며, 상대적으로 한국사회는 정부, 기관, 기업 및

5) 피터 자이한은『Absent Superpower: The Shale Revolution and a World Without America』(2017),『Disunited Nations: The Scramble for Power in an Ungoverned World』(2020), 책들을 추가로 내면서 무질서의 세계에서 전쟁의 가능성을 말하며 중국은 쇠태하기 시작했고, 러시아는 실패하였으며 미국은 계속 초강대국으로 남는다는 것이다.

개인들이 인터넷으로 연결되어 사이버공간에서 취약성을 갖고 있다. 2017년 11월 29일 화성-15형 장거리미사일(ICBM) 발사 성공 후 북한은 '핵무력 완성'을 선언하며 전략국가로서 또한 정상국가로서 행동을 하겠다고 국제사회에 발표하였다. 핵무기와 투발수단을 확보하고 있는 북한은 그들이 필요시 핵무기 공격을 할 수 있도록 법제화(2022년)하였으며, 2024년 1월에는 "대한민국을 제1 적대국, 주적으로 간주한다고 하며 공화국 민족 역사에서 통일·화해·동족 개념을 완전히 제거한다"고 하며 북한주민들에게 교양교육 사업을 강화하고 있다. 그리고 한국군이 고려해야 하는 것은 북한의 재래식 전력이다. 병력 및 무기체계가 양적 측면에서 2배 이상 보유한 전력은 기습 공격을 할 수 있는 능력을 확보하고 있다고 판단하고 있다. 우리는 이처럼 북한의 핵미사일 전력과 재래식 전력에 의한 위협을 동시에 대비하여야 하는 상황이다.

국제 안보환경은 변화하고 있다. 소련과의 대결 관계의 미소 냉전체제에서 소련이 망하고 통일독일이 재탄생하며 탈냉전 시대(1990~2010년)를 거쳐 이제는 러시아가 크림반도를 합병하고 우크라이나를 침공하며, 대륙세력인 중국이 군사력을 강화하며 해양으로 진출하고 있는 2010년 이후를 신냉전 시대가 도래 하였다.[6] 헨리 키신저 전 미국 국무장관은 미국과 중국 간의 '신냉전'이 과거 미소 냉전보다 전 인류에 훨씬 더 큰 위협이 된다고 경고하기도 하였다.[7] 따라서 지역별 전쟁이 확장되어 세계전쟁 가능성은 더욱 커졌다고 할 수 있다.

(2) 미래 한반도 전쟁 양상

전장영역이 지상, 해상, 공중에서 사이버 및 우주공간으로 확장되어 다영역에서 전쟁목적을 달성하기 위해 수행될 것이다.

현재 진행 중인 러시아와 우크라이나 전쟁과 이스라엘과 하마스 간의 전쟁을 통해서 미래 전쟁 양상을 예측할 수 있다. 러시아는 2022년 2월 24일 우크라이나를 침공하기 전에 사이버공격을 실시하여 우크라이나 정부의 국가기반통신체계를 무력화하고 군사작전과 동시에 공중공격과 미사일로 지휘통신시설과 전력시설을 타격하여 통신체계를 파괴하였다. 그러나 미국의 스페이스 X가 우주인터넷 스타링크를 제공하여 지휘통신체계 및 스마트폰이 가능하게 되었다. 2년 반 전쟁이 진행 중에 있으며 현재는 소강상태로

6) Robin Niblett 저, 조민호 역, 『The New Cold』, 매일경제신문사, 2024.
7) 〈연합뉴스〉, 2021년 5월 4일

공중 공습, 미사일 및 포격전이 이뤄지고 있으며 특히 다양한 드론을 활용한 드론전이 전차 및 함정을 파괴하는 특색을 보이고 있다. 또한 하마스의 2023년 10월 7일 새벽 이스라엘 휴일 축제기간 패러슈트와 오토바이, 수천발의 로켓포 기습 공격으로 민간인 인질과 피해가 발생하며 이스라엘이 보복 군사작전으로 현재도 군사작전이 진행 중에 있다.

미래 전쟁은 다영역에서 수행되며 특히 사이버전과 우주전은 미래전의 특징이 될 것으로 예측할 수 있다. 따라서 사이버전 및 우주전 사례를 제시하면 다음과 간다. 먼저 사이버전으로 2014년 12월 소니픽처스 해킹사건을 미국은 사이버안보 도전으로 판단하고 대처하였다. 2014년 11월 미국 소니픽처스 영화사가 북한 김정은 위원장 암살을 다룬 영화 〈더 인터뷰〉 개봉을 앞두고, 「평화의 수호자」라는 해킹 단체로부터 해킹공격을 받은 사건으로 당시 소니를 공격한 해커들은 소니 영화사가 제작한 김정은 북한 국방위원회 제1위원장 암살을 소재로 한 코미디 영화 〈더 인터뷰〉를 상영할 경우 테러를 가할 것이라 위협하면서 12월 15일 소니픽처스사의 자료를 일부 공개했다. 이에 소니는 2014년 12월 17일 성명을 통해 해킹 및 테러위협 등을 이유로 영화 개봉 취소를 알렸으나, 테러의 위협에 굴복했다는 거센 비난 여론에 직면하면서 다시 개봉 결정을 내렸다.

특히 미국연방수사국(FBI)은 2014년 12월 19일 해킹 공격에 사용된 데이터 삭제용 악성코드가 과거 북한의 소행으로 의심됐던 해킹사건에 활용됐던 것들과 유사하고, 공격에 사용된 악성코드에서 북한 인터넷 프로토콜(IP) 주소의 흔적이 발견됐다는 점 등을 근거로 해킹 배후로 북한을 지목하였다. 이에 미국 오바마 대통령은 소니 해킹은 심각한 안보 위협이라고 언급하고, 소니를 해킹한 북한에 적절한 장소와 시간, 방법을 선택해 비례적 대응(respond proportionally)에 나설 것이라며 강도 높은 응징 조치는 물론, 나아가 북한을 테러지원국으로 재지정하는 방안도 검토하겠다고 밝혔다. 그리고 2015년 4월 1일 대북제재를 강화하는 내용을 담은 행정명령을 발동하였다.

위에서 설명한 국외 사이버전 사례 중에서 이스라엘의 주변국 원전시설에 대한 공격 양상 분석을 통해서 사이버전이 어떻게 변화되어 왔는가를 파악하여 우리에게 시사하는 점이 매우 크다고 판단하여 별도로 아래 표에 제시하였다.

표-4 원자로 공격 사례 분석

구분	이라크 핵시설	시리아 핵시설	이란 핵시설
년도	1981년 6월 7일	2007년 9월	2010. 6월
작전명	Ops Babylon	Ops Ochard	스턱스넷 작전
공격	이스라엘→이라크	이스라엘→시리아	이스라엘→이란 (미국지원)
공격 대상	Osiraq 핵시설	Al Kibar 핵시설	나탄즈 핵시설 * 원자로핵심분리기
공격 수단	공군 F-16(8대)	F-15I, F-16I * 스텔스기능 무전자전기 네트워크공격전투기 * Suter탑재: 컴퓨터해킹 바이러스프로그램	사이버무기 * Stuxnet (웜바이러스 종류) * APT
공격 방법	F-16기 저공비행 *레이다 회피 공격시간: 1700 *식사시간, 레이다작동 아웃	전자전기: 레이다 교란 * 레이저유도폭탄, 전자교란(Jamming) 사이버공격 * 사이버고위관료, 랩탑노트북 해킹정보수집 * 사이버공격: Suter 해킹 바이러스 프로그램(적레이다망 교란)	나탄스 핵시설 내부망 침투 감염; 추정 * 물리적 접근 * 메일, USB, 노트북, 반출기기, 핸드폰, 무선AP * 제조단계 바이러스 감염
비고	공군력+정보기관	공군력+전자전+사이버공격+정보기관	사이버선제공격+정보기관

1981년 이라크 핵시설 공격은 F-16 공군력으로 핵시설을 공격하였고, 2007년 시리아의 핵시설은 F-15 공군력과, 전자전, 사이버공격과 합동작전으로 공격하여 목표를 파괴하였으며, 2010년 이란의 핵시설은 단지 사이버공격으로 핵시설을 무력화하는 효과를 달성하였다. 북한의 핵시설에 대한 공격 방안으로 사이버전이 고려될 수 있다는 것을 함의하고 있다. 다음은 미사일전과 우주전 전례를 제시하면 아래 표와 같다.

표-5 미사일전과 우주전 전례

구분	전쟁내용	우주영역	비고
걸프전 (1991)	지상, 해상, 공중 사막방패작전 사막폭풍작전 * 이라크, SCUD, 이스라엘, 사우디아라비아, 바레인에 91발 발사	군 정찰위성, 조기경보위성, 통신위성 30기 이상을 이라크 상공에 궤도를 수정하며 운용 * KH-11, 12, 14, 라크로스, 빅버드	최초의 우주 작전 미, 이스라엘에, PAC-2, 2개중대 지원
코소보전 (1999.3월)	NATO 공군 공습작전 OPS: Allied Force	항공기, UAV 정밀 유도폭격시 인공위성 활용	ISR위성, * 표적영상 전송 GPS위성
2차 러시아체첸전쟁 (그로즈니 포위작잔) 1999.10월	러시아가 그로즈니 도시에 20여 발 이상의 미사일 공격 * 도시내 시장을 공격, 러시아는 무기시장으로 판단	미국은 방위지원프로그램(DSP) 위성으로 러시아의 미사일발사를 탐지	DSP위성은 적외선 탐지 센서를 탑재 * 탄도미사일 궤도 추적가능
아프간전 (2001-2014)	산악 특수작전 OPS: Enduring Freedom * 우주자산, 감시정찰, 표적식별, BDA 활용	감시위성, 통신위성 조기경보위성 항법위성 기상위성 * C4ISR+PGMs	KH-11, 12 DSP AF SATCOM MILSTAR NAVSTAR
이라크전 (2003)	지상,해상,공중 충격과 공포작전 공습후 지상작전 OPS: Iraq Freedom	감시위성, 통신위성 조기경보위성 항법위성 기상위성 * C4ISR+PGMs	인공위성 통한 정보수집 공군구성군 사령부의 CAOC에서 운용

따라서 북한의 핵·미사일 위협을 대비하기 위해서는 우주영역을 활용한 북한의 투발수단인 미사일에 대한 정보를 확보하기 위해서는 우주자산을 활용한 우주감시 정찰 임무가 필수적이다.

그리고 2021년 5월, 발생한 미사일, 로켓 교전인 이스라엘-하마스전(2021)[8]은 이스라엘군과 하마스무장단체간 미사일과 로켓포 공격에 대한 이스라엘의 미사일방어체계인 아이언 돔에 의해 90% 이상 방어를 하였다. 즉 100%의 미사일 및 로켓포에 대한 방어는 할 수 없다는 것이 군사전문가들의 의견이다. 그러나 이스라엘은 탄도미사일 및 단거리 로켓포 공격에 대비하기 위해 '적층 미사일방어체계(Multi-Tiered Missile Defense system)'을 구축하였는데 광역방어를 위해 고도 50-100km 거리까지 Arrow 2, 3를, 중고도 방어에는 최대 고도 15km까지 David's Sling을, 저고도 방어는 10km거리의 아이언 돔을 운영하고 있다. 그리고 근접방어용으로 아이언 빔을 개발하는 중이다.[9]

2년 5개월 지난 2023년 10월 7일 이슬람 무장정파 하마스는 이스라엘에 대한 전례 없는 기습공격을 감행했다. 이번 기습공격은 로켓포만으로 공격하던 종전의 패턴과 달리 06:30분에 약 3,000명의 무장군을 투입하며 가자지구 이스라엘 차단벽 29곳을 불도저로 무너뜨리고 모터바이크로 8미터의 높이의 분리장벽을 넘었으며 또한 패러글라이딩을 이용하여 공중습격을 감행하였다. 하마스는 이스라엘의 초막절 축제 분위기를 활용하는 작전명 '알아크사 홍수작전'으로 사이버전과 테러 공격을 병행하는 하이브리드전 방식으로 무장군인 투입과 동시에 20분간 로켓포 5,000발을 발사하여 이스라엘 군기지 및 민간인들을 무차별 급습하였다. 기습공격으로 이스라엘은 '아이언 돔' 방공체계로 78% 요격율을 보였지만 200여발 로켓탄이 떨어졌으며, 1,200명의 이스라엘 민간인 희생자가 발생하였고 외국인을 포함하여 240여명의 인질이 잡혀가는 초유의 사태가 발생하였다.[10]

---

8) 〈조선일보〉2021년 5월 13일, 2021년 5월 10일 팔레스타인 무장조직 하마스가 200여발의 로켓포를 이스라엘로 발사하였다. 이스라엘은 전투기로 보복 공습을 실시하면서 동시에 이스라엘군은 아이언 돔 방공시스템으로 하마스의 로켓포를 요격하였다. 90% 이상을 요격하였지만 6-7발이 예루살렘에 떨어지며 7명의 민간인이 부상을 입었다. 10일 이후에도 하마스는 로켓포 공격을 하였으며 5월 21일 양측은 휴전협상을 체결하며 교전은 중지되었다. 팔레스타인 무장조직은 하마스와 헤즈볼라가 있다. 하마스는 이슬람 수니파 계통의 무장단체로 팔레스타인자치정부에서 집권당이 되었다. 헤즈볼라는 이슬람 시아파 계통의 무장단체이며 하마스보다 더 과격한 테러 등을 자행하였다.

9) 박선섭, 위의 책, p. 70. 2006년 7월 헤즈볼라는 이스라엘 북부도시에 카투사 로켓(FROG 계열 탄도미사일) 4,000여기의 로켓을 33일간 이스라엘로 발사하였다. 카투사 로켓은 사거리 45km에서 75km이며 탄두무게는 50kg 정도로 단거리 로켓이다. 헤즈볼라는 2만발의 로켓탄을 보유하고 있다고 발표하였다.

10) 김수완, "하마스 테러공격과 이스라엘 전쟁의 본질과 교훈", 하마스-이스라엘 전쟁의 한반도 안보 함의, 한국군사문제연구원-평화연구원 공동 세미나, 2023.12.8. P.2.

2023년 10월 사태는 2021년 5월 공격과는 다른 양상의 공격이었다. 200발의 로켓포만을 공격하다가, 25배의 5000발을 로켓탄을 공격하고 동시에 무장병력 3,000명, 불도저, 오토바이, 패러글라이딩, 사이버전까지 포함하는 하이브리드전 양상을 보였으며, 정보망이 세계 최고라는 이스라엘이 완전히 기습 당하는 사태가 발생한 것이다. 큰 희생을 받은 이스라엘은 공습, 포격, 지상군 투입으로 보복공격을 1년째 하고 있지만 하마스전은 헤즈볼라, 예멘 반군단체인 후티어 반군, 시리아 및 이란까지 참여하며 확전되며 전쟁은 현재도 진행 중이다.

3) 소결론: 동북아 지역은 퍼펙트 스톰 형성 중

한반도의 지정학은 대륙세력과 해양세력의 가교 역할을 하며 역사적으로 많은 전쟁이 있어 왔다. 한반도에서의 전쟁은 바로 주변국이 참전하는 국제전쟁 양상을 보였다. 현재의 한반도는 분단되어 자유민주주의 체제와 휴전선 이북에는 3대 세습의 특이한 독재체제가 유지되며 강도 높은 군사력으로 대치중이다. 북한은 6차의 핵실험과 다양한 미사일을 발사 시험을 통해서 ICBM 투발수단까지 확보하고 SLBM까지 개발을 향상시킨 것으로 국제사회는 판단하고 있다. 특히 2017년 11일 29일 '화성-15형'을 발사하고 '핵무력 완성' 선언을 바로 하고 전략국가로서 정상국가로 행동하겠다고 국제사회에 발표하였다. 이제 북한은 한국보다 2배의 재래식 전력에 핵미사일까지 복합적 위협으로 다가왔다. 북한의 핵미사일 위협은 유럽까지 포함하여 한반도 및 동북아 지역에 퍼펙트 스톰이 형성되며 안보질서가 소용돌이 치고 있다.

북한이 군사력을 침공을 한다면 한반도는 6.25전쟁 양상이 아닌 다른 양상이 될 것이다. 미래 전쟁 양상을 제시하였듯이 재래전을 포함한 하이브리드전이 될 것이다. 그러므로 적이 침략한다면 우리도 국가총력전으로 방어하고 나아가 통일한국의 기회로 삼아야 할 것이다. 그러나 전쟁은 너무 큰 피해가 발생한다.

따라서 제1차 세계대전이 하나의 사건이 계기가 되어 세계대전으로 발전한 것처럼, 우리는 군사적 충돌을 피하면서 첨단과학무기체계와 싸우면 이길 수 있도록 실전 같은 훈련으로 군 조직을 무기체계와 작전운용 능력을 연계하여 싸우면 혁신하는 지혜가 요구된다.

Ⅲ. 억제의 개념과 관련 억제이론

1) 억제의 개념

억제(抑制, Deterrence)는 어떤 행위, 현상의 발발을 미리 막는 것이다. 어떤 일이 벌어진 후에 이를 해결하는 것이 아니다. 억제는 인위적인, 목적적인 행위이다. 우연히 예상되던 일이 안 일어나게 된 것과 다르다. 억제는 상대방의 의지에 영향을 주어 상대가 하려던 일을 포기하게 만드는 일이다. 넘치려는 강물의 범람을 막기 위해 둑을 더 높이 쌓은 것은 예방(Prevention)이지만 억제는 아니다.[11] 억제는 사회, 심리, 정치 등에서 사용하는 용어로 먼저, 인간들이 모여 사는 사회 공동체에서는 법과 질서를 유지하기 위해서 법, 도덕, 관습을 만들어 어떤 행위를 못하도록 벌금 및 징벌을 가함으로써 잠재적인 반대 행동들을 억제하기도 한다. 법학이나 사회심리학에 있어서 억제라는 개념은 현대 문명사회에 있어서 인간이 그의 행동과 사고를 결정하기 위한 기준으로 가질 수 있는 완숙하게 발전된 합리적인 사유방식이며 행동이론으로써 강조되어 왔다.[12]

다음은 국제정치에서 억제라는 개념이 처음 등장한 것은 1946년 브로디(Bernard Brodie)가 그의 책 『The Absolute Weapon: Atomic Power and World』에서이다. 그는 핵무기가 등장함으로써 앞으로 미국 안보에 있어서 가장 중요한 것은 핵무기의 사용을 방지하는 것이라며 억제개념의 기반을 제공했다고 하였다.[13] 정치학에서 억제에 대한 정의를 더 알아보면, 조지(Alexander L. George)는 “억제란 상대방이 취하려는 행위의 비용이나 위험부담이 기대되는 이득보다 크다는 것을 상대방에게 설득하는 것이다”라고 하였다. 억제의 핵심을 설득에 두며, 설득이란 상대방의 의지변화를 유도하는 영향력 행사라고 할 수 있다. 윌리엄스(Phil Williams)는 “억제를 상대방이 무엇을 하지 못하도록 겁을 주는 것”이라고 하였으며, 베일리스(John Baylis)는 “억제란 한 정부가 상대국이 자기가 원하지 않는 행동을 하려고 할 때, 만일 그런 행동을 하게 되면 감당 못할 손실을 입히겠다고 위협함으로써, 그 행동을 못하도록 하는 시도이다”라고 개념을

11) 이상우, 『국제관계이론』, 박영사, 2001. p.453. 이 책에서 이상우 교수는 Deterrence를 번역하며 억제(抑制)보다는 억지(抑止)라는 표현을 사용하였으나 필자는 최근 군이나 사회에서 억제라는 표현을 많이 사용하고 있고, 단순히 막는 억지라는 표현보다는 상대방의 행동을 막기 위하여 제어하고 통제하는 억제라는 용어를 사용한다.

12) 이혁섭, 『한국국제정치론』, 일신사, 1991. p.184.

13) 한용섭, 『국방정책론』, 박영사, 2013. p.154.

정의하고 있다. 스나이더(Glen H. Syder)는 억제란 “국제사회에서 어느 일방이 상대방을 공격하려는 경우, 보복으로 인한 피해가 공격으로 인한 이익보다 클 것이라고 위협함으로써 그 일방의 공격을 방지하는 것”이라고 정의하고 있다.

억제라는 개념이 등장하기 시작한 것은 역사적으로는 투키디데스가 펠로폰네소스 전쟁에서 억제개념을 사용하였으나, 국제정치사에서 본격적으로 사용되기 시작한 것은 제2차 세계대전 이후 강대국들이 대량 파괴 무기인 핵무기를 보유하면서, 핵무기를 보유한 국가 간의 전쟁, 특히 양측이 모두 제2타격 능력을 갖춘 상황에서는 전쟁은 먼저 공격한 쪽이나 공격을 받은 쪽이나 함께 멸망하는 가능성이 높아졌다. 그래서 “핵전쟁은 승리할 수 없다”는 말이 나오고 있다. 이러한 핵을 보유한 강대국인 미국과 소련이 냉전시대에 들어서 억제전략은 중요시 되었다.

2) 억제 요건 및 유형과 억제 이론 고찰

(1) 억제 요건

억제는 상대방이 하려는 행동(침공, 강압[14])을 행동에 대한 보복이 두려워 공격행동을 그만두게 하는 것이다. 따라서 억제는 일방적인 행동이 아니라 아 행동을 상대방이 어떻게 인식하는 가가 중요하다. 따라서 억제는 상대방이 인식하여 행동하도록 하는 억제의 요건이 있다. 그 요건은 능력, 의지, 의사전달, 신뢰도의 요건이 갖춰졌을 때 성공 가능성이 높다.

첫째, 능력(Capability)이다. 억제는 힘으로 힘을 막는 것이다. 따라서 힘이 갖추어져 있지 않으면 억제란 불가능하다. 상대방이 전쟁을 일으켰을 경우 상대방에게 ‘감당 못할 피해’를 줄 수 있는 능력이 있어야 한다. 어느 정도 상대방의 능력에 피해를 줄 수 있어야 효과적인 억제가 가능할지는 객관적으로 결정할 수 없다. 그 이유는 공격자의 판단에 달려 있기 때문이다. 따라서 억제를 가능하게 하는 군사능력에는 거부능력과 보복능력이 있다. 거부능력(Denial Capability)은 공격군을 무력화시킬 수 있는 능력으로 공격군을 파괴하거나 공격군의 공격에서 피해를 입지 않도록 할 수 있는 능력이다. 거부능력은 상대방 자체를 공격하는 것이 아니라 상대의 의도를 무력화시키는 소극적 능력이며 기본

14) 한용섭 교수는 무력 공격, 침공, 침략에 강압(Coercion)도 상대방의 행동에 포함하고 있다.

적으로 방어능력이다. 그러나 억제의 효과를 높이려면 적극적 보복능력(Retaliation Capability)을 갖추어야 한다. 상대가 가장 소중히 여기는 것을 파괴할 수 있는 능력을 가져야 한다. 예를 들면, 상대방의 인구 밀집지역이나 산업시설 밀집지역에 대한 파괴능력을 갖추면 억제효과가 높다.

둘째, 의지(Will)이다. 힘이 발휘되기 위해서는 능력에 의지를 곱한 것이다. 아무리 큰 능력을 갖추고 있다고 하더라도 이 능력을 쓸 의지가 없다면 힘이 발휘되지 않는다. 따라서 예상 공격자에 대하여 확고한 저항의지를 가지고 있을 때 억제의 효과는 증대된다. 특히 억제의 강도는 의지의 관철을 위하여 감수하려는 희생의 크기로 측정할 수 있는데, 상대방이 무엇을 하지 못하도록 하는데 있어서 어느 정도의 자기희생을 감수할 각오를 가지고 있는가가 억제의 효율성을 높이는 데 결정적 역할을 한다. 억제는 심리적 경쟁이므로 보이지 않는 의지는 억제전략의 핵심적 요소이다.[15]

셋째, 의사전달(Communication)이다. 상대방에게 어떤 행위를 하여서는 안 된다는 행위를 할 경우, 어떤 불이익을 받게 될지를 정확하게 알리는 일이 효과적 억제를 위해 필요하다. 분명하고 자세한 의사전달은 억제전략의 중요한 요소의 하나이다. 의사전달의 방법은 공개적인 성명, 외교통로를 이용한 의사전달, 밀사를 통한비공개 통보, 그리고 의사표시로 알아볼 수 있는 행위 등이 있다. 적대국에 대하여 무력사용 의지를 보여주는 방법으로 힘의 현시(Power Projection)가 많이 사용되는데 상대방을 공격할 수 있는 거리 내에 해군함정을 보낸다든가 지상군 병력을 이동 배치하는 것 등이 그 방법이다.

넷째, 신뢰도(Credibility)이다. 억제는 실제 일어난 일에 대한 대응이 아니라 모두 가정을 놓고 하는 게임이다. 군사적 행동을 한다면 상대가 저항하리라는 가정 등을 전제로 벌이는 싸움이다. 그래서 어떤 정책보다도 믿음이 중요하다. 즉 내가 이런 행동을 하면 상대방은 확실히 한다는 신뢰도가 억제의 생명이라 할 수 있다. 위에서 말한 4가지 억제요건은 일반적인 요건으로 핵억제전략이나 재래식 억제전략이나 모두 적용되는 일반요건이다.

---

15) 베트남전에서 베트남(월맹)의 전력은 미국의 전력에 비하여 많이 부족하였지만 많은 희생을 치르더라도 굴복하지 않는다는 불굴의 저항의지가 월등한 군사력을 보유한 미군을 철수하게 만들고 월남군과 최후 결전으로 승리할 수 있었다.

(2) 억제 유형

억제 유형에는 수단 및 방법을 고려한 구분으로 거부적 억제, 보복적 억제, 보상적 억제로 구분할 수 있다. 간단히 설명하면 다음과 같다. 먼저 거부적 억제는 도발자가 도발에 따른 비용과 위험이 얻는 이익보다 훨씬 크다고 판단토록 하여 도발을 포기하는 것이다. 이에 대하여 보복적 억제는 상대방이 감내할 수 없을 정도의 보복력을 구비하여 도발하지 않도록 하는 억제를 의미한다. 거부와 보복의 큰 차이는 도발자가 지불해야 할 비용 대 편익의 확실성과 억제자의 보복에 의한 비용을 알기 어려우므로 그 비용의 대부분은 도발자의 통제 밖이 된다. 이러한 불확실성과 통제의 부재가 보복의 위협을 강한 억제로 만드는 것이다. 그리고 보상적 억제는 상대방이 도발을 자제하게 되면 그에 합당한 보상을 함으로써 도발 방지의 동기를 제공하는 전략이다. 즉 억제가가 상대방에게 우호적인 의도를 전달하기 위한 행위이다. 우리 정부의 대북정책을 '채찍과 당근'으로 묘사한다면 바로 당근에 해당한다. 거부나 보복이 주로 군사적 수단을 강조하는 것이라면, 보상전략은 주로 정치, 경제, 문화 등 비군사적 수단을 통해 수행하는 전략이라고 볼 수 있다.[16]

그리고 적의 공격 위협 정도와 주체에 따라 구분하면 아래 표와 같이 구분할 수 있다.

표-6 억제의 종류

구분		공격 위험	
		잠재적	현재적
억제의 주체	자국	일반 · 직접억제	긴급 · 직접억제
	제3국	일반 · 확장억제	긴급 · 확장억제

* 출처: 한용섭, 국방정책론, 박영사, 2013. p.158.

첫째, 일반·직접억제는 평시에 자국이 적의 공격을 직접 억제하는 것으로 대부분의 국가들 국방태세가 이를 위한 것이다. 여기에는 상호확증파괴(MAD: Mutual Assured Destruction) 개념에 의한 초강대국 간의 핵억제, 인도-파키스탄 간 핵억제, 남북한 간 재래식 억제도 포함된다.

16) 이성훈, "대북 억제전략의 효과성 제고 방안에 관한 연구", 『국가전략』 제21권 3호, 2015. p. 129. 보상적 억제는 동기부여 억제 또는 안심부여 억제라고도 한다. 억제의 목적인 전쟁방지를 위해 도발자에게 보상해준다는 것을 감안한 것이다.

둘째, 긴급·직접억제는 적의 도발징후가 농후한 위기상황에서 자국이 직접 억제하는 것이다. 사례는 1962년 10월 쿠바에 반입된 구소련 미사일의 사용 및 추가 반입을 견제하기 위해 미국의 케네디 대통령이 전면전 핵전쟁을 협박했던 쿠바 미사일 위기가 해당되는 사례이다.

셋째, 일반 확장억제는 평시에 제3국이 동맹국에 대한 적의 공격을 억제하는 것을 말한다. 동맹의 형성, 방위공약, 동맹국 내 군대주둔 등을 통해 이루어진다. 미국이 평시 동맹국인 한국에 대한 북한의 대남 공격을 억제하기 사항들이 있다.

넷째, 긴급 확장억제는 위기시 제3국이 동맹국을 보호하기 위한 억제의 표현이다. 1996년 3월 대만총통선거를 앞두고 중국은 대만독립주의자인 천수이볜 후보를 견제하기 우해 대만해협에 미사일을 발사하고 대규모 군사훈련을 시행했다. 이러한 상화에서 제3국인 미국은 항공모함을 그 해역에 파견하여 있을지 모를 중국의 대만침공을 억제했다.

다음은 비핵보유국들을 위한 핵보유국들의 핵억제력 제공은 두 가지 경우가 가능하다.[17] 먼저 핵보유국들이 비핵보유국들과의 안보동맹을 통해서 확장억제를 제공하게 되는 것이다. NATO의 회원국들에 대한 미국의 핵억제력 제공, 한미상호방위조약에 근거한 한국에 대한 미국의 핵억제보장, 미일상호방위조약에 의한 일본에 대한 미국의 핵억제력 제공 등의 예가 있다. 동시에 핵보유국들은 비핵국인 동시에 동맹국인 국가들의 안보를 보장해 주는 조건으로 핵무기 개발을 하지 않도록 하는 방법으로서 핵우산(Nuclear Umbrella)을 보장하여 왔다.

다음은 핵확산방지금지조약(NPT: Treat on the Non-Proliferation of Nuclear Weapon)의 출범 당시 UN안전보장이사회 상임이사국이자 핵보유국인 미국, 영국, 프랑스, 중국, 소련 5개국이 NPT의 회원국인 동시에 비핵보유국으로서의 비핵의무를 지키는 국가들에게 "핵보유국으로부터 핵공격을 받을 경우 나머지 핵보유국이 피 침략국을 위해 핵무기를 사용해서라도 안전을 보장하겠다."는 적극적 안전보장을 채택하게 되었는데 이것이 일반적인 핵억제의 역할을 하게 되었다. 이것은 핵확산을 막기 위한 조치로 채택되었지만 북한의 탈퇴시 제대로 된 조치가 이루어지지 못한 점도 있다.

17) 한용섭, 위의 책, pp.158-160.

3) 억제 전략과 사례 분석

(1) 억제 전략

억제전략(抑制戰略, Deterrence Strategy)이란 "한 국가가 침략을 하려고 할 경우 그 침략에 의해서 얻을 수 있는 이익 이상의 견디기 힘든 손해를 받게 될 것이라는 것을 그 나라에 인식시켜서 침략을 미연에 방지하기 위해 또는 전쟁이 발발할 경우 그 전쟁의 규모 및 치열도가 확대할 위험성을 억제하기 위해 사용되는 국가전략"이라고 정의하고 있다.[18] 핵시대에 등장한 억제전략은 서로가 이길 수 없도록 하는 즉, 일방적 승리의 거부를 목표로 하는 상호억제(Mutual Deterrence)가 관심의 초점을 이룬다. 미국에서는 억제전략을 추구하는 것은 "수용할 수 없는 반격에 대한 신뢰할 수 있는 위협의 존재를 통해 행위를 예방하는 것으로 행위의 비용이 인지된 이득을 초과함에 대한 믿음에 기인한다."라고 하고 있으며, 존 미어샤이머 교수는 억제란 "상대방이 예상되는 비용이 편익보다 크다는 공포심 때문에 적대행위를 촉발하지 못하도록 설득하는 것"이라고 정의하였다.[19] 따라서 억제전략을 "적이 현행 방책이나 고려중인 작전을 포기하도록 하기 위해 최상의 경제, 외교, 정치 및 군사적 판단에 따라 발전된 방안"이라고 하고 있다.[20]

억제전략에는 핵억제 전략과 재래식 억제전략으로 구분하여 설명한다.

(2) 핵억제 전략

국제정치, 군사 분야에서 일반적인 억제전략은 핵무기의 등장에 기원을 두고 있다고 설명하였다. 1945년 8월 6일과 9일 일본의 히로시마와 나가사키에 투하된 2개의 원자폭탄은 핵무기가 파괴 살상 효과에서 재래식 무기보다 훨씬 우월하다는 것을 세계가 알게 되었다. 핵무기 보유국들은 핵무기가 전쟁의 직접적인 수행보다는 압도적인 파괴 살상력이 제공하는 보복능력을 통해 상대방의 침공 의지를 예방하고 분쇄하는 전쟁 억제 수단으로서 보다 효과적이라는 점에 주목했다. 특히 1950-1960년대 이후 개발된 사거리 수천 km급의 대륙간탄도미사일(ICBM)은 적의 영토에 직접 핵공격을 가할 수 있는 능력을

---

18) 합동참고교범10-2, 『합동연합작전 군사용어사전』, 합참, 2003, p.273.

19) John J. Mearsheimer, *Conventional Deterrence*, Cornell University Press, 1983, pp.14-15.

20) 미JP1-02 번역본, 『미국방부 군사용어사전』, 한미연합사, 2014, pp.144-145.

제공하였으며, 전쟁 억제수단으로서 핵무기의 위상은 더욱 강화되었다. 이러한 핵억제전략에는 단순 핵억제전략, 상호억제전략 및 확대억제전략 등이 있다. 여기서는 핵억제전략보다는 재래식 억제전략에 연구의 초점이 있으므로 간단히 설명하면, 단순 핵억제전략은 핵무기를 미국만 보유하던 시기에 소련의 팽창전략에 대응하기 위한 미국의 봉쇄전략(Containment Strategy)으로, 소련의 방대한 재래식 군사력을 묶어놓을 수 있는 수단으로 핵무기를 생각하고 핵무기 탑재가 가능한 전략공군의 폭격기와 ICBM 구축에 군비증강을 집중했다. 즉 단순 핵억제전략은 억제수단이 핵무기라고 하는 이외에 일반적인 억제전략과 같다. 다음은 상호억제전략으로 누가 먼저 공격하든지 간에 상대방의 제2타격능력에 의하여 선제공격자도 피격자와 마찬가지로 멸망하도록 하게함으로써 서로를 억제함으로써 어느 쪽도 전쟁을 시작할 수 없도록 묶어놓는 것을 상호억제(Mutual Deterrence)라고 한다. 상호억제전략은 상호확증파괴(MAD: Mutual Assured Destruction)를 바탕으로 한다. 상대방의 선제공격에서 남을 수 있는 핵무기로 상대방에게 감당하기 어려운 피해를 정확히 줄 수 있는 능력을 쌍방 모두가 갖춘 상태가 MAD인데 MAD가 이루어진 상태에서는 공포의 균형(Balance of Terror)이 이루어져 어느 쪽도 상대를 공격할 수 없는 안정적 관계를 유지하게 된다는 논리이다. 끝으로 확장억제전략은 한 국가가 자기의 핵무기로 자국의 우방국 또는 동맹국을 보호해 주는 이른바 확장억제(Extended Deterrence)개념이다. 미국은 핵무기 확산을 막기 위하여 서구국가 즉 NATO 회원국과 일본, 한국 등에 대하여 핵우산(Nuclear Umbrella) 정책을 펼쳐 소련의 핵공격으로부터 보호해 주겠다는 보장을 해왔다. 우리나라는 북한이 핵무기 개발시도를 하자 1978년 제11차 연례안보협의회의(SCM: Security consultative Meeting)부터 한반도 유사시를 대비하여 미국의 핵우산 제공이 약속되었으며, 북한이 첫 핵실험 직후 2006년부터는 '확장억제의 지속'이라는 표현으로 재확인된 바 있다. 2010년 10월 8일 제42차 SCM에서 북한의 대량살상무기의 위협에 대응하기 위한 한미 연합전력의 억제능력을 보장, 발전하기 위한 '확장억제 정책위원회(Extended Deterrence Policy committee)의 설치가 합의되었다.[21]

21) 〈중앙일보〉, 2010. 10. 9일자. 확장정책위원회는 한미 양국의 국장급을 공동위원장으로 하며, 미국이 북한의 대량살상무기 위협에 대비하기 위해 한국에 제공할 핵우산, 비핵 정밀타격능력, 미사일 방어 등의 실효성을 주기적으로 관찰, 평가하는 역할을 수행한다.

(3) 재래식 억제 전략

북한은 2017년 11월 29일 화성-15형 장거리미사일을 발사한 직후에 '핵무력 완성' 선언을 발표하였다. 그리고 전략국가로서 행보를 보이고 있다. 이런 북한핵 위협 하에 재래식 억제가 가능한가 하는 문제이다. 북의 핵위협에 대응하기 위해 우리도 1991년에 철수된 미군 전술핵무기의 재배치, 혹은 한국의 독자적인 핵무장을 요구하는 주장이 제기되기도 하였다. 그러나 이런 문제는 우리 의지 및 능력보다는 미국 및 국제사회에 의해 제약되어지는 어려움이 있다. 본 연구에서는 재래식 억제에 대하여 집중적으로 제시하고자 한다.

냉전시대에 핵무기에 의한 억제전략은 점차 한계를 드러내기 시작했다. 1970년대를 기점으로 핵무기 보유국들이 지상배치 ICBM, 잠수함발사 탄도미사일(SLBM), 그리고 폭격기를 포함하는 '핵무기 삼각체계(Nuclear Triad)를 구축하면서 육,해,공군의 핵무기 운용수단의 다양화는 적의 기습적인 선제 핵공격을 받은 후에도 핵 보복을 가할 수 있는 '제2타격 능력'을 갖게 했다. 이제 핵무기 보유국들은 누구든지 먼저 핵무기를 사용할 경우 즉시 상대측의 전면적인 핵 보복으로 파멸당할 것이라는 위험부담을 고려하지 않을 수 없게 되었다. 이른바 '상호확증파괴(MAD)'가 현실화되었다. MAD를 통한 공포의 균형이 냉전시대의 강대국, 특히 미국과 소련을 비롯한 핵무기 보유국들 사이의 전면전쟁을 억제하는 데 크게 기여하였다. 역설적으로 핵무기가 '사용할 수 없는 무기'로 전락되면서 전쟁 억제의 필수 조건의 하나인 신뢰성에 큰 악 영향을 주었다. 그 결과 핵무기는 미소간의 전면전쟁을 억제하였으나, 세계 각 지역의 소규모, 재래식 무력분쟁에 대해서는 억제효과가 제한되거나, 좀처럼 영향력을 발휘하지 못했다. 1960-1970년대의 베트남전쟁, 제3차, 4차 중동전쟁, 소련의 아프가니스탄 침공은 그 본보기였다.[22]

재래식 억제전략의 근간인 재래식 무기체계는 핵무기에 비해 파괴 살상력을 비롯한 군사적 효과가 제한적이다. 그러므로 무력침공에 대한 억제는 '공격에 대한 방어의 우위'를 방자가 달성하느냐에 달려있다. 따라서 재래식 억제전략은 그 속성상 '거부에 의한 억제(Deterrence by Denial)'의 연장선에 있다. 방어 우위의 능력을 점하고 거부를 통한 억제를 달성하기 위해서는 어떠한 조건이 충족되어야 하는가? 이 질문에 답하기 위해 미어샤이머 교수의 『재래식 억제(Conventional deterrence)』의 내용들을 중심으

22) 김재엽 외, "한국의 재래식 억제전략 발전방안", 『신아세아』, 18권 3호, 2011, p. 124.

로 제시하면 무기의 종류, 전력균형, 군사전략으로 3개 분야로 간단히 설명하면 아래와 같다.

첫째, 무기의 종류(Type of Weapons)를 통한 전쟁 억제의 조건이다. 다양한 무기체계들을 공격용, 방어용 무기로 구분할 수 있다는 가정을 전제로 한다. 예컨대 기관총, 지뢰, 지대공미사일과 같은 고정형 배치 무기는 방어용으로, 탱크, 자주포, 함수함, 스텔스 전투기 등은 기습 효과가 우수한 기동무기는 공격용으로 분류하는 방식이다. 이를 바탕으로 공격용, 방어용 무기 가운데 어느 쪽이 전쟁에서 기술적인 우위를 차지하느냐에 따라 전쟁 억제의 성패가 결정된다는 주장이다. 공격무기를 많이 보유하여 억제자의 방어무기를 쉽게 제압할 수 있다고 판단되면 전쟁 도발 가능성이 높아지며, 방자가 도발자보다 방어의 우위를 확보하고 있다고 판단하면 도발자는 도발 가능성이 낮아지는 이치라 할 수 있다. 미어샤이머 교수는 정밀유도무기(PGM: Precision-Guided Munitions)에 관심을 보이면서 군사과학기술 발전에 따라 현대전장에서 보여주었던 정밀유도무기들, 예를 들면 ATGM(Antitank Guided Missile) TOW, Sagger, Dragon, Milan Maverick, 다양한 SAM 등은 공격자가 전격전을 수행하는 것을 방해할 수 있다고 하며 전쟁 억제 효과를 높일 수 있다고 하였다.

둘째, 전력균형(Balance of Forces)을 통한 전쟁 억제 조건이다. 대립관계에 있는 둘 이상의 당사국들이 보유하는 육,해,공군 무기체계의 수량, 질적 수준을 반영한다. 군사력을 통해 현상타파를 시도하려는 공격자가 병력 규모, 무기체계의 성능에서 방어자를 능가할 때 전쟁 억제는 실패할 가능성이 높아진다고 보았으며, 반대로 방어자가 군사력의 약점, 질적 우위를 차지하고 있거나 최소한의 공격자와 균형을 유지하는 경우 전쟁 억제는 성공한다고 보았다.

셋째, 군사전략(Military Strategies)을 통한 전쟁 억제 조건이다. 미어샤이머 교수는 이 분야를 강조하고 있다. 1940년 5월 독일의 프랑스 침공, 1941년 6월 독일의 소련 침공, 그리고 1967년 이스라엘의 제3차 중동전쟁(6일 전쟁)의 전례를 분석하며 방어자의 군사적인 양적, 질적 우위가 자동적으로 전쟁 억제를 보장하지 못한다는 것이다. 이에 무기기의 종류, 전력균형이라는 기존의 평가기준을 보완하기 위한 대안으로 군사전략을 제시하였다. 그에 따르면 재래식 억제전략은 군사력이 전장에서 특정 목적을 달성하기 위해 어떻게 운용되어야 하는가라는 정책결정자들의 판단에 관한 문제로서 여기서 정책결정자들이 선택할 수 있는 군사전략은 3가지로 보았다. 먼저 전격전(Blitzkrieg) 전략이다. 이는 단기간 내에 신속하고 결정적인 승리를 거두어 적을 굴복시키는 전략이

다. 독일이 폴란드 및 프랑스 침공시 감행한 전략이며, 이스라엘이 아랍을 침공한 3차 중동전에서의 군사전략이다. 공자가 전격전으로 목표를 달성할 수 있으면 전쟁을 감행한다는 것이다. 다음은 소모(Attrition)전략이다. 이는 방자가 장기간에 걸쳐 공자의 전력 소모를 유도를 강요하여 승리를 하는 전략으로 방자가 공자의 전력 소모를 가능할 때 전쟁 억제가 가능하다고 제시하였다. 끝으로 제한목표(Limited aim)전략으로 적에 대한 총체적, 결정적인 승리보다는 특정 목적(예: 일부 영토점령, 정치외교적인 강압)의 달성을 위해 시공간적으로 제한된 군사작전을 수행하는 전략이다. 따라서 공자가 제한된 목표 달성이 가능하고 정치·외교적 강압이 가능할 경우 전쟁 억제가 어렵다고 보았다. 여기서 제한목표 전략에 입각한 공자의 도발이 억제되느냐 여부는 대체로 방어자의 방어능력에 좌우된다. 방어자가 전방 접적지역을 대상으로 견고한 고수 방어태세를 구축하는 등 고정전진방어를 채택하였다면 공자의 제한목표 전략을 통한 공격자의 기습은 성공적으로 억제 가능할 것이다.[23] 미어샤이머 교수의 주장에 우리 군이 주목하여 볼 내용이다.

(4) 억제 사례 분석

먼저 실패 사례를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 6.25전쟁(1950)이다. 미소 냉전체제 하 북한은 핵을 보유하지 않았으며 한국을 침공하였다.

북한이 남한을 침공하게 된 일반상황의 특성을 보면, 소련도 1949년 핵실험에 성공하여 미국과 같이 핵보유국이 되었다. 1948년 대한민국 정부가 수립되면서 미군이 철수하였다. 한미는 상호방위조약을 체결하였지만 아직 초기 단계이었으며 미국무장관의 애치슨라인 선언으로 정치적인 문제가 미국의 한반도에 대한 군사적 중요성을 약화시키는 계기가 되었다. 분야별로 알아보면, 먼저 무기체계 유형은 북한은 공격무기인 탱크와 전투기를 보유하고 있었으나 남한은 한 대도 보유하고 있지 않았다. 특히 남한은 북한의 T-34에 대한 대전차화기를 갖추고 있지 않았다. 전력균형에 있어서 병력 및 사단 수에 있어서 북한이 2배 이상의 전력을 확보하였다. 북한군의 5개 사단은 중국내전에 전투경험을 보유하였으며, 스탈린그라드 공방전에 참전했던 한인계 소련군 5000여명이 전차부대에 편성되었다. 군사전략에서는 북한군은 남한에 대하여 전격전 수행능력을 갖추고

23) John J. Mearsheimer, 1983, p. 28. pp.26-58.

있었다. 특히 남한의 북한의 침공에 대한 대비가 준비되어 있지 못한 점이 전쟁 억제를 상실하는 계기가 되었다.

둘째, 베트남전쟁(1975)으로 미소 냉전체제 하 북베트남의 남베트남에 대한 춘계공세이다. 춘계공세 전 일반 상황은 1973년 1월 28일 파리평화조약으로 미군개입이 종식되고 베트남은 북과 남베트남이 자웅을 겨루게 되었다. 북베트남은 미국과의 전쟁은 게릴라식으로 전쟁을 수행하였지만 미군이 떠난 남베트남 대해서는 전열을 정비한 후에 1875년 춘계공세부터는 베트콩과 민중보기를 활용하면서 월맹 정규군으로 전격전으로 전환하여 집중공세를 시작하였다. 먼저 무기체계 유형에서는 미군이 사용하던 항공기와 전차 및 차량을 획득하여 공세작전에 활용하였다. 월남군은 미군 장비를 갖고 있었지만 제대로 활용 못하고, 철수시에도 놓고 퇴각하였다. 전력균형에서 미군이 철수한 이후에는 월남군도 1/2의 규모를 가지고 있었으나 훈련되지 않았고, 전투의지도 없어 상대가 되지 않고 전투 전에 무력화되기도 하였다. 군사전략 면에서도 월남군은 미군이 철수한 후에는 군사전략이 없었으며 티우가 '요새중점전략'을 강조하였으나 허울 좋은 말뿐인 전략이었다. 반면에 북베트남군의 군사전략은 미군 철수 후에는 정규전과 비정규전 배합으로 단기속결전략으로 월남군의 중심인 사이공으로 신속히 진격하는데 집중하였다. 군 전문가들은 남베트남군이 어느 정도 버텨줄 것으로 예상했으나 쉽게 무너졌다고 평가한다.

셋째, 4차 중동전쟁(1973)으로 시리아의 이스라엘 침공(골란고원전투)이다. 골란고원 전투의 일반적 상황은 1967년 6일전쟁으로 골란고원 지역 20km 정도를 이스라엘에게 내주고 휴전선으로 대립 중이었다. 시리아는 절치부심으로 실지를 회복하기 위해 소련으로부터 전차와 전투기를 대량 수입하여 편성하였다. 특히 이집트와 양면작전으로 전개하며 이스라엘의 속죄일(Yom Kippur)에 기습공격 D일로 잡았다. 무기체계 유형을 보면 시리아도 공격무기인 전차와 전투기를 다량 보유하고 있었다. 전력균형에 있어서 이스라엘은 시리아와 이집트의 양면공격을 받고 우선 시리에 대한 공격을 적지 격퇴하고 이집트 전역에 전환한다는 전략을 세우고 시리아에 전력을 집중하여 효과적이 방어를 달성하고 시리아 진내로 진격하였다. 군사전력 측면에서는 시리아의 제한된 목표 공격으로 전격전을 제대로 수행하지 못했다. 반면 이스라엘 측은 효과적인 방어 후 반격시에는 전격전으로 시리아 진내로 진출하면서 골란고원 전역은 조기에 마무리 되었다.

넷째, 인도 파키스탄 공격(1971)으로 방글라데시 독립전쟁(12. 3-12. 16 2주간)이다. 일반상황으로 영국으로부터 인도가 독립하며 이슬람 종교인 파키스탄은 동서 파키스탄

으로 분리되었다. 그런데 동파키스탄은 벵골인으로 서파키스탄과 종교만 같을 뿐 다른 민족이었다.1970년 11월 12일 초강력 태풍인 볼라가 인도동부 및 동파키스탄 지역으로 강타하자 서파키스탄은 동파키스탄 지원을 소홀히 하자 동파키스탄은 1971년 3월 7일 아와미 연맹 당수 무지부르 라만이 방글라데시로 일방 독립선언을 했다. 서파키스탄은 라만 당수를 체포하고 군대로 강제진압에 나서자 방글라데시 인들은 묵티바하니라는 독립군을 결성하여 게릴라전을 펼쳤다. 서파키스탄군이 강경하게 진압하면서 600여 만 명이 인도로 피난을 하자 인도가 적극적으로 개입하게 되고 인도 인디라 간디 수상이 1971년 12월 3일 파키스탄에 전쟁을 선포하며 전쟁에 돌입하게 되었다. 전쟁 억제를 실패하게 된 원인으로 머저 무기체계 유형 면에서 파키스탄보다 우세한 탱크를 보유하고 구형이지만 허큘리스급 항모도 보유하고 있었다. 전력균형 측면에서 동서로 분리되었던 파키스탄보다 전력 면에서 인도가 우세하였다. 군사전략 면에서 파키스탄군은 동서 양개 지역에서 전쟁을 수행해야 했으며, 동파키스탄에서 다카(dacca)를 중심으로 전방방어를 수행하며 종심에는 예비대가 부족하였다. 반면에 인도는 기동전력으로 3개 방면에서 다카로 신속히 기동하는 전격전을 수행할 수 있었다. 즉 지형을 이용한 3개 면의 전격전은 파키스탄군의 전방방어를 쉽게 돌파할 수 있었다.

그림-2 인도와 방글라데시 지역

다음은 성공 사례를 제시하면 다음과 같다.

첫째는 정전협정 이후 한반도 상황으로 현재까지 전면전이 억제되고 있다. 정전협정 이후 일반적 상황은 한국은 미국과 상호방위조약체결로 주한미군이 주둔하게 되고 1978년에는 한미연합사를 창설하여 한미연합방위체제로 유지하게 되었다. 그러나 북한은 공비침투, 아군 함정 잠수정에 의한 공격, 포격도발 등 국지적 도발을 하였으며, 전면전은 시도하지 않았다. 북한의 전면적 공격을 억제할 수 있었던 것은 무기체계 유형 측면에서 1970년대 이전에는 북한이 월등한 공격무기를 확보하였으나 1970년대 이후 한국이 경제적 발전으로 방위력 전력을 개선함으로써 북한과 대등해지거나 공군전력은 우수하게 되고 특히 한미연합전력 해군과 공군무기들은 북한에 위협이 되면서 북한은 핵무기를 개발하고 현재는 핵무기를 보유하게 되었다. 전력균형 면에서 병력 수에서는 북한이 한국군보다 배가 되지만 전력지수를 적용하면 해군 및 공군은 한미연합전력이 우수하다. 군사전략 측면에서 6.25전쟁시 적용하였던 전격전이 한국 육군의 대전차 방어, 공군의 항공기에 의한 타격 즉 공지작전으로 무력화할 수 있다. 북한군의 중심을 타격할 수 있는 육군의 지대지 PGM 전략무기와 공군의 장거리 공대지 타격능력 확보는 북한의 도발을 억제할 수 있는 요인이 되었다.

둘째는 냉전시대 중부유럽에서 핵무기 보유 하, 재래전 억제이다. 중부유럽이 전면전을 억제할 수 있었던 배경을 확인하기 위한 일반적 상황은 미국, 영국, 프랑스 서방국가와 소련이 핵을 보유하고 있다. 유럽과 동유럽 및 소련에는 지역방위기구인 북대서양조약기구(NATO)와 바르샤바조약기구(Warsaw Pact)가 설립되어 집단방위의 역할을 하고 있다. 전쟁 억제 이유를 확인해보면, 무기체계 면에서 동구권과 서구권 유사하게 공격무기와 방어무기를 보유하고 있으며 핵무기를 제외하고 결정적 한방의 재래식 무기는 대등하였다. 전력균형 면에서 재래식 무기에 있어 수량에서 소련 및 동구권이 우세하였으나 월등히 우세한 것은 아니며, 서방의 동원 및 예비전력은 전쟁 이후에는 동국권보다 우세할 수 있었다. 군사전략 측면에서 소련 및 동구권은 핵전 하에서 전격전을 수행하는 작전기동단(OMG)을 운용하는 계획을 수립하였다. 반면 서방은 종심 깊은 작전기동단 진출에 대응하기 위한 공지전투(작전)를 개발하여 작전기동단의 목표를 약화시키는 효과를 발휘할 있었다. 그리고 방어의 우위를 통해 도발자를 소모전으로 끌고 갈 수 있어 도발자의 비용과 위험을 증가시킬 수 있는 능력을 보유하여 억제가 가능했을 것으로 판단된다.

4) 소결론: 동북아의 신냉전시대 억제 방향

억제 사례 분석에서 6.25전쟁은 억제의 실패 사례로 제시하였다. 당시에는 북한은 핵무기를 보유하지도 않았으며 재래식 전력 면에서 2배 이상의 군사력을 보유하고 있었다. 문제는 북한군은 공격무기인 다수의 전투기와 240여대의 T-34 전차를 보유하고 있었으나 한국군은 항공기는 연락기 수준으로 전투기는 보유하지 않았으며, 전차 역시 확보하지 못하였다. 특히 적 전차를 격파하는 대전차화기도 일부 가지고 있었으나 T-34 전차를 맞혀도 관통하지 않았다. 대전전투에서 3.5인치 바주카포가 반입되어 적 전차를 파괴할 수 있었다.

동북아 지역에 신냉전시대 전개되며 북방에는 북한, 중국, 러시아와 남방에서 한국, 미국, 일본 삼각체제가 다시 형성되는 모양새다. 그러나 74년 전과는 완연히 다르다. 먼저 북한은 핵무기를 보유하고 다양한 미사일 등 투발 수단을 가지고 있다. 남북한의 군사력 균형이 깨졌다. 여기에 한미동맹체제에서 미국의 핵우산정책, 확산억제력이 제공되지 않으면 재래식 전력으로 침략을 방어할 수 없다. 그리고 중국과 일본 간에 지역 패권 경쟁이 동중해, 남중국해, 센카쿠열도 등에서 무력충돌 가까이 가는 상황이 자주 발생하고 있다. 그리고 미중의 세계 패권은 기존의 패권국인 해양세력 미국에 대륙세력인 중국이 부상하며 도전하는 형국이다. 중국의 서태평양으로 진출하려고 하고, 남중국해의 중국 영유권 주장에 미국, 일본 등 해양 세력이 충돌하고 있다.

그러므로 한국의 신냉전시대 억제 방향은 보상적 억제는 지난 정부에서 추진하였으나 효과를 보지 못했다. 따라서 한국군은 먼저 거부적 억제전략으로 한미동맹 관계를 강화하매 확장억제를 미국으로부터 제공받으며 나아가 핵과 재래식 위협에 대한 억제로 미국의 핵억제와 한국의 재래식 억제를 통합하는 일체형 확장억제를 위한 노력과 또한 한미연합작전지휘체제, 유엔사 기능, 조직을 보강하여 유사시 유엔사 회원국들로부터 즉각적인 군사 제공을 받을 수 있도록 준비가 필요하다.

Ⅳ. 북한의 전력 위협 분석

1) 북한의 핵·미사일 능력 위협

(1) 6차례의 핵실험

북한은 핵에너지의 평화적 사용을 거부하고 핵무기 개발에 전념해 왔다는 사실은 〈표 4〉에서 보는 바와 같이 6차례의 핵실험이 이를 증명하고 있다. 북한은 5차 핵실험부터 수소폭탄 실험이라고 주장하고 있으나 핵 과학자 크리스텐센(Hans M. Kristensen)은 5차 핵실험을 증폭 분열 핵탄두 실험으로, 6차 핵실험을 수소 핵탄두 실험으로 보고 그 위력을 140-250Kt으로 평가하였다.[24]

북한의 핵실험은 김정일 정권 시기에 2006년, 2009년 2차례 하였으며, 김정군 정권 시기에 들어와 2013년, 2016년 1월, 2016년 9월, 2017년 9월 4월 4차례를 하였다. 2016년에 김정은 국무위원장은 한 해에 2회 핵실험을 하였으며 2016년과 2017년 2년 동안 다양한 미사일 시험발사를 했으며, 2017년 9월 핵실험 후 동년 11월 29일 화성-15형 장거리미사일을 발사하고 '핵무력 완성' 선언을 하였다. 다음 표는 북한의 핵실험 현황이다.

표-7 북한의 핵실험 현황

구분	1차	2차	3차	4차	5차	6차
일시	2006.10.9. 10:36	2009.5.25. 09:54	2013.2.12. 11:57	2016.1.6. 10:30	2016.9.9. 09:30	2017.9.3. 12:29
규모(Mb)	3.9	4.5	4.9	4.8	5.0	5.7
위력(Kt)	약 0.8	약 3-4	약 6-7	약 6	약 10	약 50

* 출처: 국방부, 『2022 국방백서』, 2023, p.339.

북한은 핵무기 실효성 강화를 위해, 김정은은 핵무장 고도화의 일환으로 핵무기의 실효성을 강화하고 이를 적극적으로 대남 선전전에 활용하여 한-미의 확장억제와 한국형

24) Hans M. Kristensen & Robert S. Norris, "North Korea Nuclear capablities, 2018", ***Bulletin ot the Atomic Science, Vol.1***, 2018. p.45.

3축체계를 무력화 시키려 노력에 집중하고 있다. 특히 전술 핵탄두 '화산-31'을 공개하였다.(2023.3.28.)[25]

김정은은 2023년 3월, 핵무기 병기화 사업 현지 지도를 하면서 핵 반격 작전계획과 명령서를 검토하고 "핵무기 보유량을 기하급수적으로 늘일데 대한 당중앙의 구상을 철저히 관리하기 위해, 우리 핵무력의 철저한 대응태세를 다져나가는 사업에서 절대로 만족을 몰라야 하며 핵력량의 끊임없는 강화를 위해 계속 노력해 나가야 한다"라고 강조하였다.

북한 매체는 '화산-31'로 명명된 핵탄두 10여 개를 공개하면서 600mm 초대형 방사포와 화살-1형과 화살-2형 순항미사일에 탑재할 수 있다는 점을 강조함으로써 핵무기의 실효성이 강화되고 있으며 이는 대한민국의 전 지역을 타격할 수 있는 전술핵 능력을 과시한 것으로 평가할 수 있다.

그리고 북한의 핵 보유량 추정으로 북한의 핵 보유량에 대한 정확한 정보는 제한되지만, 다양한 기관과 전문가의 평가를 살펴 볼 필요가 있다. 국방부에서는 국방백서를 통해 북한의 핵물질 보유량을 평가하고 있다. 현재까지의 핵재처리를 통해 플루토늄을 70여 Kg 보유하고 있으며 우라늄 농축프로그램을 통해 고농축 우라늄을 상당량 보유한 것으로 최근 평가하였다. 한국 국방연구원은 2023년 1월, '북한의 핵탄두 수량 추계와 전망'(박용한, 이상규)이라는 정책보고서를 통해 북한이 핵탄두를 80-90발 보유하고 있다고 추정하였다. 한반도선진화재단 북핵대응연구센터는 2023년 초 『북핵: 방관할 것인가?』라는 보고서를 통해 북한이 100발 이상의 핵무기 보유하고 있다고 주장하였다.

미 과학국제안보연구소(ISIS) 데이비드 올브라이트 박사는 2021년 말을 기준으로 북한이 45-80발의 핵무기 제조가 가능하다고 평가하였다. 이는 50-60Kg의 플루토늄을 보유하고 있어 1발 당 3.5-4.5Kg이 소요되므로 약 11-13발을 보유하고 있으며, 1200-2000Kg의 고농축 우라늄을 보유하고 있어 1발 당 15-25Kg이 소요되는 것으로 계산했을 때 약 48-80발을 보유하고 있을 것으로 추정한 결과이다. 미국 과학자연맹(FAS)은 '세계 핵군사력 지위 지수' 보고서에 북한이 핵탄두 30발을 보유하고 있다고 평가했으며 미 랜드연구소와 한국 아산연구소가 2021년 공동 연구결과에 의하면, 북한은 2020년 기준으로 67-116발의 핵무기를 보유하고 있으며 매년 12-18발 생산 가능하

25) "北, 전술핵탄두 '화산-31' 전격 공개...김정은 '핵무기 생산 박차'", 『연합뉴스』, 2023.3.28.

므로 2027년에는 151-242발을 보유할 것으로 추정하였다. 일본 나가사키 대학교 핵무기 폐기 연구센터는 2023년 6월 북한이 핵탄두 40발을 보유한 것으로 평가하였다.

(2) 투발수단 다양화 및 고도화

북한은 투발수단의 다양화 및 고도화를 위하여 미사일 고체연료를 개발 완료하였다. 북한은 2019년부터 작전 운용상 유리한 고체 추진 탄도미사일을 개발하여 시험발사를 지속해 오고 있다. 액체연료와 달리 고체연료는 주입 절차가 필요 없어 기습 발사가 가능하여 북한의 핵전략 중 기습공격의 실행능력을 강화할 수 있다. 2022년 12월에는 평북 동창리 '서해위성 발사장'에서 대형 고체 모터 연소시험을 했으며 2023년 4월과 7월에는 고체연료를 사용한 ICBM을 발사(화성-18형)하였다.[26] 고체연료는 사거리와 탑재 중량에서 약점이 있으나 한국형 3축 체계 중 '킬체인'이 무력화 될 수 있다는 우려가 제기되고 있다. 향후 노후화된 전략군의 스커드와 노동 미사일을 고체연료로 대체하여 전술핵의 기습공격 능력을 확장할 것으로 예상된다. 특히 북한은 2016년도와 2017년도 다양한 미사일을 발사하였는데 현황은 아래 표와 같다.

표-8 북한 미사일 2016년과 2017년 발사 현황

2016년	2017년
• 2월7일 장거리미사일 광명성호발사 • 3월10일 스커드 2발 발사 • 3월18일 노동 2발 발사 • 4월15일 무수단 1발 발사(실패) • 4월23일 SLBM 1발 발사(실패) • 4월28일 무수단 2발 발사(실패) • 5월31일 무수단 1발 발사(실패) • 6월22일 무수단 2발 발사(1발성공) • 7월 9일 SLBM 1발 발사(실패) • 7월19일 스커드 1발, 노동 2발 발사 • 8월 3일 노동 2발 발사 • 8월24일 SLBM 1발 발사(성공)	• 2월12일 북극성2형(고체연료) 1발 발사 • 3월 6일 스커드-ER 4발 발사 • 3월22일 미사일(미상) 1발 발사(실패) • 4월 5일 미사일(미상) 발사 • 4월16일 미사일(미상) 발사(실패) • 4월29일 미사일(미상) 발사(실패) • 5월14일 화성12형(IRBM) 1발 발사 • 5월21일 북극성2형 1발 발사 • 5월27일 신형 지대공미사일 1발 발사 • 5월29일 스커드 ER 1발 발사 • 6월 8일 단거리 지대함미사일 1발 발사 • 7월 4일 화성-14형(ICBM) 1발 발사

26) 〈MBN〉, 2023.7.13. "발사 준비 시간 줄어드는 고체 연료 ICBM, 킬체인 무력화 우려", ; 〈중앙일보〉, 2023.7.14. "北, 5개월만에 고체연료 ICBM 성공. 화성-17형 개발기간의 5분의1", ; 〈조선일보〉, 2023.7.14. "北 고체연료 ICBM, 석달만에 정점 고도 2배로 높였다".

2016년	2017년
• 9월 5일 스커드-ER 3발 발사 • 10월15일 무수단 1발 발사(실패) • 10월20일 무수단 1발 발사(실패)	• 7월28일 화성-14형(ICBM) 1발 발사 • 8월26일 단거리 미사일 3발 발사 • 8월29일 화성-12형(ICBM) 1발 발사 • 9월15일 탄도미사일(미상) 1발 발사 • 11월29일 **화성-15형(ICBM) 1발 발사** *** 북한, 핵무력 완성 선언**
15회 중 8번 실패	17회 중, 3번 실패

* 출처: 필자가 국방백서, 신문지상의 자료 종합 정리

북한은 위 표를 보는 봐와 같이 핵 운반수단을 향상시키기 위해 먼저 단거리 탄도미사일 작전 배치와 지속적인 대륙간탄도미사일 시험발사를 지속적으로 하고 있다. 한반도와 주변국을 직접 타격 가능한 스커드, 노동, 무수단 미사일은 작전배치를 마친 것으로 평가하고 있다. 단거리 탄도미사일인 스커드-B(300Km) / C(500Km)는 이미 1980년대 중반에 작전 배치를 완료했으며 사거리가 연장되어 주변국 타격이 가능한 노동(1300Km) / 스커드-ER(1000Km) 미사일은 1990년대 후반에 작전 배치를 완료한 것으로 평가된다.[27)]

또한 준중거리 탄도미사일인 무수단(3000Km) 미사일은 2007년에 작전 배치된 것으로 확인되었으나 2016년 성능시험에 실패한 것으로 파악되고 있다. 또한 초대형 방사포인 600mm 방사포는 2019년부터 시험발사를 하였고 2022년 12월 군에 인도하는 행사를 별도로 가진 것으로 발표되었다. 작전 배치되지는 않았으나 북한은 핵 운반수단으로써의 미사일 시험 발사를 지속하고 있다. 2016년 백두산 엔진 개발 시험에 성공한 것으로 토대로 하여 화성-12형(3000-5500Km)은 2017년 이후 시험발사 지속하고 있으며 일본 상공을 통과하여 역내 안보 불안을 가중시킨 바 있다.

북한은 대미 위협을 위한 대륙간탄도미사일 시험발사를 지속하고 있다. 화성-14/15는 2017년 첫 시험발사를 함으로써 미국 본토를 위협하려는 의도를 드러냈다. 화성-17은 2022년 이후 시험발사를 지속하고 있으며 고체연료를 사용하는 화성-18은 2023년부터 본격적으로 시험발사를 하고 있다.

27) 최승우, "북한의 핵무장과 한국정부의 대응정책 연구-엘리슨 모형을 중심으로-", 아주대학교 박사학위 논문, 2021. pp.67-68.

2) 북한의 재래식 전력 위협

(1) 북한군 전력 변화

2010년도 이후 2020 국방백서를 종합하여 북한군의 전력의 특징을 보면, 북한군은 2개 기계화 군단을 2개 기계화 사단으로, 1개 기갑 군단을 1개 기갑 사단으로, 2개 포병 군단을 2개 포병 사단으로 명칭을 변경시키면서 장사정포를 포함한 포병화력을 전방 군단에 화력을 보강하였다. 그리고 전방 사단의 경보병 대대를 경보병 연대로, 전방 군단에 경보병 사단을 창설하여 특수전 병력을 약 5만여 명을 증강하여 20만여 명의 특수전 병력을 보유하여 비대칭전력을 증강하였다. 특히 신형 지대지, 지대함 및 지대공 미사일을 실천배치하고 새로운 미사일을 개발하고 있다.

(2) 북한군 군사전략 전술 변화

북한군은 군사전략으로 평화위장 공세를 취하면서 시간 및 공간적인 기습전을 감행하여 한국군의 초기 대응전력을 무력화하려고 시도하며, 포병전력을 전방 및 수도권 지역에 집중하여 아 방어체계를 효과적으로 수행 못하게 하면서 기계화 부대를 돌파된 지역에 신속히 투입하여 종심 깊게 공격함으로써 미 증원전력이 투입하기 전에 속도전을 감행하여 그들의 목표를 달성하려고 할 것이다. 이를 위하여 특수전 등 비정규전 부대를 전술적, 작전적 및 전략적으로 아 제대별 후방지역에 투입하여 동시 전장화를 기도하는 배합전으로 정규작전에 기여할 수 있도록 할 것으로 판단할 수 있다. 그리고 북한은 전면시 수행시 국가의 총체적인 힘을 투입하는 총력전을 감행할 것이다. 총력전은 군사력뿐만 아니라 외교전, 심리전, 선전전 등일 포함한 러시아와 우크라이나 간의 전쟁인 하이브리전 형태로 수행할 것이다. 또한 북한은 이러한 군사전략을 수행하기 위해서 각 제대에 산악전, 야간전 및 갱도전을 3대 군사전법으로 강조하며 각종 훈련에 강화하고 있다. 특히 공격작전 시 야간을 이용한 산악전을 중요시 하며 강조하고 있다. 세부 내용은 〈표 4〉 북한군 전력 변화에 제시하였다.

표-9 북한군 전력 변화

구분	변화 내용	비고
주요 전력	• 2개 기계화 군단 → 2개 기계화 사단 • 1개 전차 군단 → 1개 전차 사단 • 2개 포병 군단 → 2개 포병 사단 * 장사정 포병: 전방군단(1제대)에 화력 보강 * 미사일 전력 강화: 아 전지역 사정권	전방군단(집단군)에 전력 보강 * 단시간 전투력집중 * 작전목표 달성
비대칭 전력 (특수작전부대)	• 전방 군단: 경보병 사단 창설 • 전방 사단: 경보병 대대 → 경보병 연대 • 특수전 병력 강화: 5만여명 전진 배치 * 특수전 병력: 약 20만여 명	동부 산악지역에 경보병부대 집중 운용 * 전력열세 보강 * 비대칭전력 운용
전략 전술	• 산악전, 야간전, 갱도전: 3대전법 강화 * 야간 산악전 강조 • 기습상륙전: 공기부양정, 고속상륙정 운용 • 경보병 사단: 작전적 산악 기동전 수행 * 작전적 수준 배합전 수행	작전전 수준의 배합전 * 기계화부대 종심 기동 지원 * 아증원 증원 차단

* 출처: 2010 ~ 2020 국방백서 분석 정리

(3) 북한군 전력 위협 평가

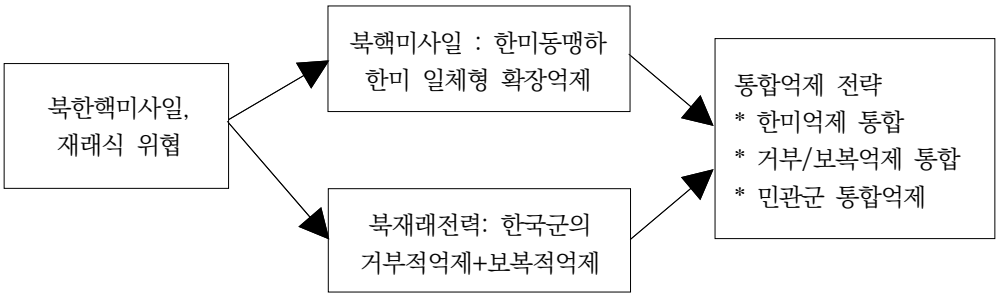
북한은 앞에서 설명한대로 배합전을 감행하기 위하여 특수전 부대로 경보병 부대를 보유하고 있다. 사단의 경보병 연대는 전술적 배합작전을 위해 산악지역으로 소규모로 침투하여 지휘소 및 화력지원 시설을 타격하거나 애로지역 확보 및 포위소위구역 차단하여 사단작전에 기여할 수 있도록 운용한다. 그러나 최근 군단에 경보병 사단을 창설하여 배치하였다. 이 경보병 사단을 어떻게 운용할 것인가를 우리는 주의 깊게 보아야 할 것이다. 경보병 사단은 18개 대대로 아 전방사단 지역과 전방 군단 지역에 운용할 수 있다. 특히 지상작전사령부 후방지역에 운용하여 북한군의 종심 기동부대의 기동로 확보를 위해 운용하거나 필요시는 아군 퇴로 차단이나 아 증원을 방해할 목적으로 작전적 수준으로 운용할 경우 아군에게 큰 타격이 될 수 있는 것이다. 특히 동부 산악지역에서 태백산맥과 같은 종격실 능선을 이용한 종심 깊은 기동은 아군에 큰 위협이 된다. 이러한 작전적 수준의 경보병 대대는 1-3개 대대로 판단하고 있다.

3) 소결론: 북한 핵미사일과 재래식 위협 복합 대비

따라서 이번 연구는 2장에서 제시한 한반도 지정학과 동북아시아 지역에 안보환경 변화가 급격하게 소용돌이치며 퍼펙트 스톰이 형성하고 있다. 즉 전쟁 가능성이 상존하는 것이다. 특히 유럽동부와 중동에서 전쟁이 진행 중이며 두 전쟁은 한국군에 시사하는 바가 크다. 러시아와 우크라이나 전쟁에서 주목해야 할 것은 러시아의 푸틴 대통령이 전쟁에서 수세에 몰리면 핵무기를 사용하는가이다. 그 결과는 국제사회에 주는 파장은 매우 크기 때문이다. 그러므로 한국군은 전쟁 가능성에 항상 대비해야 한다. 3장에서 억제 개념 및 이론, 사례를 검토하였는데 우리 군은 전면전에 대비하면서 전쟁을 방지하기 위한 억제 노력을 우선 추진해야 한다.

한미동맹 체제 하에서 미국의 핵우산, 확장억제 제공은 한국 국방에 필수적이다. 따라서 북한의 핵위협은 미국으로부터 핵억제를 제공받으며 선언적 제스처를 넘어 미국과 핵무기 사용 공유를 할 수 있도록 한미관계를 긴밀히 하여야 한다. 그리고 북한의 재래식 위협 역시 한국국방에 위협적인 요소이다. 한국군은 북한의 핵시설 및 재래식 전력에 대해 거부적 억제 능력과 필요시 보복적 억제 능력을 확보하여 적이 감히 침략하지 못하도록 능력을 갖추면서 또한 북한에 적당한 시기에 의지를 보여주면서 한국군의 첨단 무기체계 사격 등을 현시하고, 우주 영역을 활용한 위성정찰자산을 통해 적의 동태를 다 파악하고 있다는 것을 보여주기도 하여야 한다. 북한의 핵위협과 재래식 전력에 대한 우리 군의 억제와 군사대비태세를 동시에 갖추는 통합억제개념으로 접근하고자 하며 연구 접근방법 개념도는 아래 그림과 같다.

그림-3 북한 핵·재래식 전력 위협 복합대비 개념도



V. 한국군의 국방 여건 및 재래식 억제전략 방향

1) 한국군의 국방 여건 및 상황적 특성

(1) 한미연합방위체제 하의 한국 국방 여건

한국의 국방을 위해 한미는 한미상호방위조약을 체결하고 한국전쟁과 베트남전쟁에 참전하면서 군사동맹을 넘어 혈맹동맹 관계를 유지하고 있다. 특히 한미연합작전지휘체계는 주한미군이 한국에 주둔하며, 유엔사가 정전관리 임무를 수행하고 있고, 한미연합사를 창설하여 세계 유일의 통합전투사령부를 구축하고 있다. 70년의 한미동맹체제, 46년의 한미연합작전지휘체계는 한국 방어를 위하여 핵심 군사력으로 거부적 억제를 수행하고 있다.

한국의 방위를 위하여 평시에는 한국의 합참이 평시 경계 및 작전을 위하여 작전지휘권을 수행하고 있다. 그러나 위급한 상황이 발생하여 위기 상황이 상승하면 한미 합참은 군사협의를 거쳐 평시 방위준비태세 데프콘 4단계를 데프콘 3단계로 격상하여 적의 위협을 효율적으로 대처한다. 이때 지정된 한국군은 한미연합사령관의 작전통제 하에 들어가 전투 임무를 준비하게 된다.

한미동맹 관계는 주변국 상황 변화에 적응하면서 주도적인 작전을 수행할 수 있도록 변화를 추구하여 왔다. 이제 한국 방위는 한국군이 주도하고 미군은 지원하는 개념으로 변화되어 왔다. 한국의 경제력으로 첨단무기체계를 해공군 전력은 획기적으로 갖췄으며, 지상군 역시 지상무기체계가 자동화, 정밀화, 파괴력이 상승하였다. 우리 군은 국방혁신 4.0을 추진하며 정밀유도무기(PGM)와 유무인 복합전투체계로 변화하고 있다. 특히 다영역작전(MDO)을 위하여 사이버영역 및 우주영역에서의 능력을 갖추며 방어우위의 전력균형과 전략적 및 작전적 공세전략을 수립하여 적이 도발하면 방어만 하는 것이 아니라, 적의 중심으로 즉각 공세를 취하는 적극적인 방어전략을 준비하고 있다.

(2) 한국 국방을 위한 상황적 특성

한국 국방을 위한 한국의 상황적 특성을 제시한다. 첫째, 한반도의 지정학이 대륙세력과 해양세력의 가교적 위치로 항상 충돌하면 전략적 요충지 역할을 한다. 따라서 한반도

가 숙명적 지정학 위치가 아니라 로마처럼 적극적으로 진출한다면 대륙, 해양으로 뻗어나갈 수 있는 유리한 특성을 가지고 있다.

둘째, 한국의 중심인 서울, 경기도를 포함한 수도권이 휴전선으로부터 45km 인접하여 있다. 수도권은 인구, 경제력의 50% 이상이 집중되어 있으므로 6.25전쟁처럼 적이 공격하면 내줄 수 있는 상황이 아니다. 반드시 사수해야 하는 지역으로 초기 전쟁시 수도권 방어가 전쟁의 승패를 판가름할 수 있다.

셋째, 북한의 재래식 전력 중 북한의 장사정포(170미리 평사포 54km, 240미리방사포 65km) 사정거리가 서울 후방까지 타격이 가능하다. 그리고 북한군의 300미리방사포(150-200km)는 용인, 대전권을, SCUD-B/C, 600미리 대구경방사포 등은 남한 전지역이 적 포병, 미사일 사정거리에 있다.

그림-4 북한의 수도권 장사정포 위협

* 출처: 동아일보, 2018. 6. 18

(3) 한국군의 재래식 억제를 위한 분석 기법: SWOT

한국군의 재래식 억제를 위한 방향을 정립하기 위해 북한군, 주변국 및 한국군의 주변 환경과 자체 장점과 단점을 분석하여 재래식 억제 전략, 방안을 수립하는데 영향을 미치는 요소를 도출하기 위하여 SWOT 분석기법을 적용하였다.

먼저 SWOT 분석 기법을 설명하면 아래와 같다.

SWOT 분석(SWOT Analysis)의 기본개념은 어떤 기업의 내부 환경을 분석하여 강점과 약점을 발견하고, 외부환경을 분석 하여 기회와 위협을 찾아내어, 이를 토대로 강점은 살리고 약점은 죽이며, 기회는 활용하고 위협은 억제하는 기업경영의 마케팅 전략을 수립하는 하나의 기법을 말한다. SWOT 용어는 4 가지 요소인 강점(Strength), 약점(Weakness), 기회(Opportunity), 위협(Threat)의 첫 글자를 조합하여 SWOT라고 부르고 있다. SWOT 분석의 개척자인 앤드류즈(Andrews)는 1971년에 기업의 자원 및 역량과 외부 환경과의 전략적 적합성을 공식적으로 처음 개념화하였다.

SWOT 분석은 주로 비즈니스를 하는 기업체에서 전략주체가 당면하고 있는 환경과 상황을 인식하고 조직의 능력을 파악하여 대응방안을 모색하기 위하여 사용되는 전략 분석기법으로 기업체에서 마케팅 기획 등에 활용되어 왔으며, 최근에는 공공조직의 조직 역량 분석과 조직발전 전략을 모색하는 데에도 효과적으로 활용되고 있다.[28]

또한 교육학, 정치학, 행정학 등 사회과학분야에서도 새로운 프로그램을 시작하기 위한 관리도구로 활용하기도 한다. 이것은 SWOT 분석이 미래를 구체화하고 환경적인 요구를 잘 반영할 수 있어 연구자에게 유용한 틀을 제공할 수 있음을 의미한다. 즉 집단의 현황 파악과 발전방안에 대한 연구를 함에 있어서 내부 역량을 인식하고 외부적 환경에 대한 조직의 대응 전략을 모색하는데 효과적이다.

군사작전에서의 SWOT 분석적용 방법은 내부 역량의 요인과 외부 환경 요인을 분석하여 매트릭스(Matrix)를 만든다. 이 매트릭스는 작전환경에서 파악된 기회와 위협요인과 작전부대의 능력분석을 통해서 파악된 강점과 약점요인을 정리하고 당면하고 있는 그리고 앞으로 직면하게 될 작전환경에 대하여 우리가 확보하고 있는 작전운용의 강점과 적에 대한 상대적 약점요인을 중심으로 어떻게 대응할 것인가를 분석하는 도표이다.

---

28) 박동준, 『뉴 스와트 전략』(서울: 소프트전략경영연구원, 2005), p. 17.

다음은 한국군 재래식 억제을 위한 SWOT 분석 기법 예이다.

다음 재래식 억제를 위한 SWOT 매트릭스 모형은 다음 표에 제시하였다.

표-10 SWOT 매트릭스 모형[29)]

구 분		외부 요인(외부환경 및 상황)	
		기회(Opportunity)	위협(Threat)
내부 요인 (한국군)	강점 (Strength)	**SO전략: 강점-기회전략** • 한국군 재래식 전력 첨단화 * 사이버전, 우주전 능력 확보 • 한미동맹 강화 * 핵우산정책, 맞춤형 확장억제 제공	**ST전략: 강점-위협전략** • 한미동맹 약화 * 핵우산, 확장억제전략 변화 가능성 • 북한의 핵미사일 공격취약 * 우주미사일방어능력증강 필요
	약점 (Weakness)	**WO전략: 약점-기회전략** • 한국군 핵무기 미 보유 * 재래식전력 첨단화 요구. • 사이버전, 우주전 능력 아직미흡 * 사이버전, 우주작전 능력 향상	**WT전략: 약점-위협전략** • 핵무기 미보유, 적의핵미사일 공격 위협. * 국내 전력 확보 노력 * 대미 외교 전략: 핵무기 보유

이를 토대로 전략을 수립할 때 작전부대가 강점을 가지고 기회를 살리는 전략(공격적 전략, SO전략), 강점을 가지고 위협을 회피하거나 최소화하는 전략(다양화 전략, ST전략), 약점을 보완하거나 발굴하여 기회를 살리는 전략(방향전환 전략, WO전략), 그리고 약점을 보완하면서 동시에 위협을 회피하거나 최소화하는 전략(방어적 전략, WT전략) 등을 도출할 수 있다.

2) 한국군의 재래식 억제전략 방향: 한미동맹 하의 통합억제

(1) 한국군 재래식 억제 위한 시나리오

한국군의 재래식 억제전략 개념을 정립하기 위해 독일이 분단된 상황에서 소련과 동독군이 서독을 포함한 서방 자유국가를 기습 공격하는 전쟁 시나리오는 미국 전쟁 소설

29) SWOT 분석 매트릭스에서 내부 요인은 경쟁자와 비교한 나의 여건이며, 외부 요인은 나를 제외한 모든 것으로 나의 통제가 불가능한 것이라 할 수 있다. 그러나 나의 내부요인을 전환하여 외부 요인을 활용할 수는 있다.

『Red Storm Rising』(Tom Clancy, 1986)[30]을 참고로 하였다. 그 이유는 이 소설에서 재래식 전쟁 양상을 보여주고 있어 만일 한반도에서 재래식 전쟁이 일어난다는 가정을 적용할 수 있어 제시하였다.

전쟁 시나리오: 레드 스톰 라이징

1. **개요:** 미소 냉전시대 소련 내부의 테러에 의한 에너지 문제를 타개하기 위해 사실을 조작하여 서방에 대해 재래식 공격을 감행하고, 중동의 에너지 지대를 확보하기 위한 재래식 전쟁을 하는 구상이다.

2. **일반상황:** 소련의 서부 시베리아 니주네바르톱스크(Nezhnevartovsk) 시에 유전지대(소련 원유생산 31.3%) 및 세계 최대 정유콤비나트(석유제품의 17.3% 생산)가 이슬람교도에 의해 폭발하여 대형화재가 발생한다. 이로 인해 소련은 에너지 보급문제로 소련경제가 큰 타격을 받는다. 소련은 이를 복구하는데 3년이 걸릴 것이며 복구비용으로 150억 루불 이상을 판단하였다. 이를 타개하는 방안으로 정치국은 무력으로 페르시아만의 유전지대를 차지하기로 하고 KGB의 계략과 소련 붉은 군대로 서방과 페르시아만에 대한 전쟁을 시도한다.
   1) **서방공격계획:** Red Storm, 전략적 기습을 통한 재래식 전력으로 군사작전 (기만, 계략에 의한 전략적 기습, 단기결전 군사작전 수행)
   2) **계략;** 소련 정치국, KGB, 외무부
      - 미국, 서방 측에 핵무기 감축 제안, 서방기자 초청 핵무기 폐쇄조치 퍼포먼스 (핵무기 발사관에 콘크리트 타설 행위), 평화공세
      - 크레믈린 정치국회의 폭파사건 조작: 간부, 러시아 어린이 희생자작 테러를 서독정보 요원이 한 것으로 조작,
        * 러시아 민족정서를 건드림, 궐기하라 러시아인이여
      - NATO 국가들 분열: 자기 국가 방위 우선 주장
        * 소련의 군사작전은 크레믈린 테러에 대한 서독에 대한 응징이다.

30) 이 책의 저자를 레이건 대통령이 백안관으로 초대하여 백안관 참모진과 미소전략 문제를 갖고 대화했다는 뉴스가 전해지자 베스트셀러가 되었고 미 국방성에서는 필독서가 되었다. 톰 클랜시의 첫 작품인 The Hunt for Red October는 잠수함 세계를 다룬 것이라면, 이 두 번째 작품은 잠수함전을 말할 것도 없고, 지상의 전차전, 공중전, 공대지와 공대함의 전투, 전자전, 스텔스에 의한 폭격, 잠수함의 토마호크 발사, F15에 의한 위성요격을 묘사하는 등 현대전에서 예상할 수 있는 모든 국면을 볼 수 있다.

3. 군사작전

- 군사전략:
  * 작전목표: NATO 무력화, 페르시아만 유전지대 확보, 사회주의 독일 통일
  * 수단: 재래식 전력, 육, 해, 공, 해병대, 특수전부대 등
  * 방법: 전격전으로 2주에서 4주 내에 목표 달성
- 주요 군사작전
  * 스페츠나즈 특수부대 활용: 기계화부대 기동로 선점, 통신소 파괴
  * 아이슬란드 공정부대로 상류작전: 미 공군기지 점령, 소련 공군전진기지 활용
  * 잠수함에 의한 함정, 미 증원선단 공격 : 미국의 대잠수함전
  * 소련 백파이어기 의한 폭격
  * 소련의 서독에 대한 전격전 수행: 서독군, NATO(해, 공군)저지, 반격작전

※ 현대전은 하이테크전이지만, 결국은 정부, 군, 국민의 국가 총력전으로, 두뇌 싸움이다. 어느 나라가 국가 총자산을 효율적으로 운용하는가에서 승패가 결정난다.

(2) 한국군 재래식 억제전략 방향: 통합 억제

한국군의 재래식 억제전략 방향은 위에서 SWOT 분석을 통해 주변환경의 기회와 위협요소를 분석하고 한국군의 강점과 약점을 파악하여 우리 군의 강점을 적의 약점, 중심으로 지향하며, 우리의 약점은 방호해야 한다. 그리고 『Red Storm Rising』에 나오는 재래식 전쟁 시나리오를 한반도 재래식 전쟁에 적용하여 미래 한반도에서 일어날 수 있는 전쟁 시나리오를 예측하여 억제전략 방향을 수립하는 것이다.

먼저, 억제전략 구상으로 통합억제 전략개념으로 제시하면 아래와 같다.

첫째, 기본개념은 북한의 핵미사일 위협과 재래식 전력 위협을 동시에 대응하기 위해서 동맹국인 미국의 핵우산정책 하에서 일체형 확장억제 전략개념이다.

둘째, 한미동맹의 중요성이 더욱 증대된다. 한미동맹 관계가 양국의 국내정치 상황변화에 영향을 받아왔다. 미국의 대통령 선거, 미국국민들의 여론 등 국내정치 변화는 우리가 바꿀 수 있는 것은 아니다. 그러나 우리 국내정치 상황은 국민 스스로가 바꿔나갈 수 있다. 즉 한미동맹 관계, 그리고 군의 조직 등 국가안보, 국방만은 여야가 없이 초당적 지원이 중요하다.

표-11 재래식 억제전략 구상

구분		기본개념	수단	방법
핵억제		미국 제공	전개 전략자산 • 전략폭격기, 핵잠수함 * 스텔스기, 항공모함	전략자산 전개, 위력 과시
재래전력억제	보복억제	• 보복능력 구축 * 킬체인 * KMPR	• 전략표적 타격 • 압도적 대응능력	• 아 생존능력 강화 * 핵방호시설 * 주요시설EMP공격대비
	거부억제	• 초전 생존 * KAMD • 방어의 우위 달성 • 공세전력 확보	• 무기체계: PGMs • 전력균형 * ISR+C4I+기동+작전지속 • 군사전략:적중심타격	• 결정적 무기체계 • 초전 생전성유지 * 효과적 방어능력 • 전격전 수행
한국의 억제 전략 구상		**방어우위 능력 + 보복 능력**	**능력, 의지, 의사전달, 신뢰도**	**적 도발 억제 성공, 전쟁 방지**

억제이론 중에서 보상적 억제는 우리 정부가 북한의 비핵화를 위한 노력을 하였으나 북한 김정은 체제 하에서는 보상에 의한 비핵화는 단계를 넘어 고려하지 않았다. 그러나 정치는 변화하므로 북한이 변화한다면 고려할 수 있겠다.

다음은 재래식 억제 능력 강화이다.

재래식 억제전략을 수행하기 위해서는 재래식 억제 능력(억제 요건의 하나)을 확보하고 있어야 한다. 이를 위해서 미어샤이머 교수의 『Conventional Deterrence』에서 제시하고 있는 무기체계, 전력균형, 군사전략 분야로 나누어 아래 표에 제시한다.

표-12 재래식 억제 능력 강화

구분	목적	수단	방법
무기체계 종류	적의 중심을 타격하여 전쟁 도발 의지 분쇄 * 단일무기체계의 성격	• PGMs * 육군: 순항, 탄도 * 해군: 함정, SLBM * 공군: 스텔스전투기	공격무기와 방어무기의 조화
전력균형	적의 도발을 억제할 수 있는 방자의 양적, 질적우위 확보, 최소한 공격자와 균형유지	종합적 억제 능력 * 육+해+공군전력 * 공격자≤방어자	• 효과적 방어 • 즉각적인 반격 * 적 중심타격, 중심으로 기동→적마비

구분	목적	수단	방법
군사전략	적의 전격전을 거부 할 수 있는 능력	전격전 전략, 소모전 강요, 적의 제한목표 달성 거부 능력 확보	
비고(운용)	무기체계의 전력운용과 효과적 통합	수단과 방법의 통합 운용	

끝으로 한국군의 재래식 억제 군사대비태세 방안

한국군의 재래식 억제를 위한 군사대비태세 준비를 위해 추가적인 한국군에 시급하다고 판단되는 사항을 몇 가지 제시하고자 한다.

첫째, 적 핵공격 대비 핵방호시설 확충이다. 핵공격에 대비한 군사시설에 대한 핵방호시설을 준비하여야 한다. 군지휘통제시설인 군사지휘본부, 군단급 이상 지휘소 및 통신소를 지하화하며 핵방호를 할 수 있도록 하여야 한다. 해군은 함대사령부 및 작전사령부, 공군은 비행단 및 작전사령부를 대비하며 또한 스텔스 전투기의 격납고를 지하화 등으로 방호를 강화하여야 한다. 스위스는 공용 5100개를 포함하여 30만개의 핵 방공호를 보유하고 있다. 국민들이 화생방공격으로부터 2주간 안전하게 지낼 수 있다. 개인별 1000여만 원을 들여 가정용 방공호를 구축하거나 비용을 내고 공용방공호를 배정받는다. 방공호 유지에 매년 1700억 예산을 사용한다. 스웨덴과 핀란드도 국민 70-80%를 수용할 수 있는 방공호를 갖고 있다. 미국과 일본에서 핵 방공호 주문이 몰려 제작업체가 호황을 누리고 있다. 그리고 전자기파에 대비한 국가기능을 유지하기 위한 필수 장비와 차폐장치를 설치해야 한다.[31] 추가하여 국가적인 차원에서 서울을 포함한 수도권 지역에 핵전쟁 대비한 미래형 지하도시를 건설하는 것도 장기적으로 필요하다고 판단된다.[32]

둘째, 합참의 작전적 수준의 합동작전 강화를 위해 전략적 적 중심 타격과 종심기동 능력 확보이다. 합동성이란 합동작전에서 국가이익에 부합하는 군사목표를 효과적으로 달성하기 위해 전투에 투입되는 육·해·공군 및 해병대, 기타 모든 전력을 통합한 전투수행을 말한다. 합동작전에서는 타군과의 갈등 및 충돌을 최소화하고 얼마나 전투효과를 높이느냐 하는 것이 핵심요소라 할 수 있다. “미국 역시 20년 전만 해도 서로 타군의 능력을 의심하고, 임무 및 역할에 경쟁적이었으며, 법령에 주어진 책임영역을 지키기 위해 서로 질투까지 하였다. 전쟁에서 가장 큰 위협은 적이 아니라 다른 색깔의 유니폼을

31) 신원식, “북핵 위기와 우리의 선택”, 『AROKA』, 제39호, 육군협회, 2018.12.31.

32) 주명건, “서울에 핵전쟁 대비한 미래형 지하도시 건설하자”, 신동아 10월호, 2024.

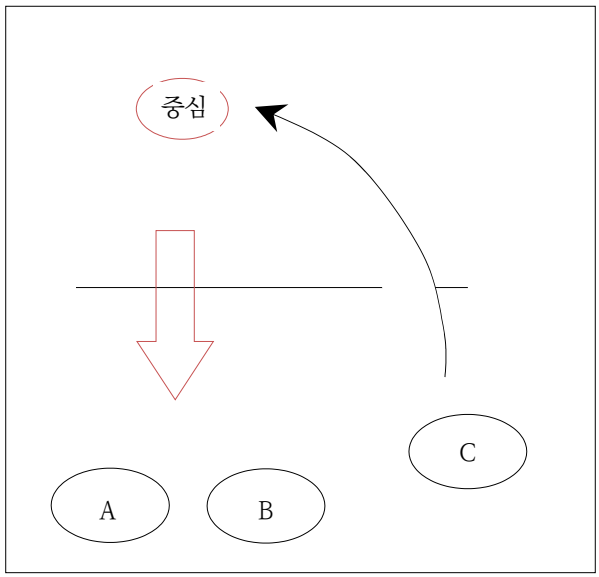
입은 각 군이었다고 할 정도였으며 2~3년 전까지 만해도 합동성에는 냉소적이었다"(디펜스뉴스, 2003년 4월 14일자) 미군 역시 조직적 측면에서 육·해·공군 및 해병대 각 조직은 자신들의 경계를 집요하게 방어하며 논리를 전개하는 속성을 갖고 있다고 생각하였다. 이러한 각 군 조직의 특성을 고려하여 전장의 승리 요인인 합동성을 강화하기 위한 변혁을 시도하였다.

육·해·공군 각 군의 기능이 다르다는 것을 인식하여야 한다. 지상·해상 및 공중전에서의 임무와 환경의 차이로 인해 이들 임무를 수행하는 요원들의 자세 태도 및 반응이 다를 수밖에 없는 것이다. 오늘날의 군사작전에서는 각 군의 무기체계들이 상호 유기적으로 운용되고 있음에도 불구하고 각 군의 관습·전통·가치관 등 차이가 나타난다. 이는 각 군의 체계가 쉽게 변경될 수 없는 문화적인 속성을 갖는데서 나타나는 현상이다. 영국군 격언에 "해군과 공군은 장비에 사람을 배치하는 반면, 육군은 사람을 장비로 무장시킨다."는 말이 있는데, 각 군의 특성을 잘 설명하고 말이다. 또한 각 군의 장교들은 엘리트 의식이 강해 자부심을 넘어 자만심으로 나타날 때 합동성에 문제를 야기할 수 있다. 합동성 강화를 위해 타군을 먼저 이해하려는 마음으로 각 군의 편협성을 줄여야 한다. 이를 위해 미군은 타군이나 합참에 근무하지 않으면 장군이 될 수 없도록 법제화하였다.

각 군의 특성과 기능의 차이를 군사작전 목표에 도달시키기 위해서 각 군의 작전요소들을 통합하고 협조시켜야 한다. 현재 군은 전작권 전환 조기 추진 중이다. 전략정보자산 확충, 첨단무기체계 확보 등을 강조하고 있으나 그것 못지않게 합동성에 기초한 합동작전개념과 능력을 확보하고 나아가 훈련을 통해 숙달하는 것이 급선무이다. 다양하고 새로운 적의 위협에 대해 우리의 육해공군 및 해병대 전력을 효과적으로 운용할 능력을 갖춰야 한다. 육군은 서울이 휴전선으로부터 45km 거리에 있고 북한의 장사정포 및 로켓트포에서 65km떨어진 거리에 수도권 인구 2500만이 살고 있다. 서울 북방에 대한 방어는 지상군의 몫이다. 해군은 해상으로 침투하는 적 함정뿐만 아니라 해외로부터 지원되는 해상병참선(Sea LOC)을 방어하여야 한다. 공군은 적의 장사정포 및 이동식 발사대 등 대량살상무기(WMD) 시설에 대한 공격으로 한국에 대한 위해를 제거하여야 한다. 해병대는 결정적 전략적 상륙작전을 수행하여 적 지도부 차단과 전쟁의지를 제거하여야 한다. 이런 능력을 갖추기 위한 합동성과 합동작전 수행 능력을 갖춰야 한다.

2019년 1월에 지상작전사령부를 창설하였다. 지작사는 전방의 지상작전을 효과적으로 운용할 수 있다. 예로써 기동군단을 핵전 대비 작전적 운용개념을 제시하면 아래 그림에서 제시한다. 기동군단의 3개 기계화사단을 방어, 공세이전, 반격개념이 아닌, 3개 사단을 전략적 배비(적의 핵공격에 대비하여 분산)를 하고 있다가 1개 사단은 적이 공격을 했다고 판단되면 2개 사단은 방어시 예비로 운용하되, 1개 사단은 공격의 약점과 허점을 이용하여 적 중심으로 기동시키는 개념이다.

그림-5 핵 위협 하 기동군단 운용 개념(예)



그리고 1개 기동사단은 북한지역 뿐만 아니라 동북아 지역에서 세계전쟁이 발발하면 만주지역 등 해외 지역에서 작전을 수행할 수 있도록 준비할 필요가 있다. 해병대 2개 사단 중에 1개 사단은 전략적 예비 임무를 수행하고 기동군단 1개 기계화사단이 한만국경지역에 투입하여 제3국의 개입을 차단하는 임무를 수행할 수 있겠다. 이때 위성통신이 중요한 역할을 수행한다.

셋째, 합참 수준의 전력 건설 방향이다. 기본적으로 북한의 핵미사일 위협에 대한 대비이다. 그리고 주변국 잠재 위협에 대한 미래전을 준비하여야 한다. 먼저 합참에서는 작전적 수준의 군사작전을 수행하기 위해 전략C4I체계를 구축하고 적을 감시 및 정찰, 조기경보를 위해 첩보위성, 글로벌호크 전략무인정찰기, AWACS, 표적 획득 및 분배(할

당)를 위한 JSTARS 등 감시, 조기경고, 표적 획득 및 분배 등을 동시 수행할 수 있어야 한다. 그리고 북한핵미사일 위협에 대비하기 위해 핵대량살상무기(WMD) 대응체계를 실질적으로 구축하여 억제전략을 수행할 수 있는 능력을 갖춰야 한다.[33]

또한 주변국 잠재 위협에 대한 미래전을 준비를 위해서는 장거리 초정밀 타격 전력(공,지,해의 각종 플랫폼에 PGM 체계 탑재)을 활용하여 상대의 전략적, 작전적 표적을 파괴, 무력화시킬 수 있는 능력을 갖춰야 한다. 추가하여 해킹 바이러스와 EMP를 이용하여 상대의 정보인프라와 지휘통제체계, 통신, 교통, 전력, 금융 등 국가기반체계를 무력화 위한 사이버전 능력을 확보하여야 한다.

표-13 전략무기 확보

구분	주요 전력	비고
광역 정보 자산	• 정찰위성: 3기 체제(광학, 전자, 통신) • 무인정찰기: 중, 고고도 • 공중조기경보통제기(AWACS)	• 항공, 우주공간
장거리 정밀 유도무기	• 사거리 500-1000km 이상의 순항, 탄도미사일 • 육해공군 탑재수단 * 육군: 현무-ⅡB, 현무-ⅡC 대포병 탐지레이더-Ⅱ 230미리 다연장로켓체계(MLRS) * 해군: 이지스함 6척(SM-2, 3), 3000t급 잠수항 3척, 상륙함, 항공모함 헬기 * 공군: F15 JDAM, F35 스텔스 차세대 전투기(F-X), JSTARS	• 전략표적 타격 • 압도적 대응
미사일 방어체계	• 조기경보용 레이더 • 해상배치 요격미사일 • 지상배치 요격미사일 * 다층방어체계 구축: 저, 중, 고고도	• 한국형 미사일 방어 • 미래 미사일전 대비
사이버전 무기체계	• 사이버전 정찰자산 • 사이버전 무기	• 사이버공간

33) 국방부는 한국형 3축체계(Kill Chain, KAMD, KMPR)를 1월 11일 2019-2023 국방중기계획을 발표하며 용어를 핵·대량살상무기 대응체계로 변경하였다.

합참은 무기체계뿐만 아니라 운용능력을 갖춰야 한다. 전작권을 전환 받으면 최고 사령부로서 역할을 수행한다. 군사전략 및 군사력 운용 개념에 따라 전력 소요를 제기하고 유사시 합참에서 주도하여 군사작전을 수행할 수 있어야 한다. 반 크레벨드는『군사기술과 전쟁』에서 기술과 무기와의 관계를 언급하면서, "표적을 직접 공격하는 화력(Firepower)에는 탄환, 포탄, 폭탄 등이 있다. 그런데 이들 화력은 소총, 전차, 차량, 야포, 항공기, 미사일 발사대 등의 기계적 수단(Platform)이 있어야 목표로 운반되고 또한 그러기 위해서는 소총병, 조종사, 항해사, 무전사 등의 운영요원이 있어야만 비로소 그 기능을 발휘할 수 있다. 그러므로 이들 각각을 개별적인 단위로 보면 전혀 무용지물이 될 것이다. 역사 속에서 목격되는 전쟁지휘의 발전은 상대방과 비교할 때 기술이 우수하였기 때문이 아니고 이들 기술의 한계를 인지하고, 이들 한계를 뛰어넘기 위한 방법(훈련, 교리, 조직을 통해)을 창안해 낼 수 있었기 때문이다"라고 말하고 있다. 즉 기술 자체가 전력이 되는 것은 아니며 그 기술을 최대로 발휘할 수 있는 체계의 중요성을 강조하였다.

넷째, 한국군의 사이버작전과 우주작전 능력 강화이다. 먼저 사이버작전으로 북한의 핵미사일 위협을 대응하는 것이다. 북한의 핵시설에 대한 원점 타격은 이스라엘과 상황이 다르다. 인접에 중국이 있고 중국의 개입이 있을 수 있다. 따라서 2010년 이스라엘이 이란 핵시설을 스턱스 넷이라는 악성코드로 원심분리기를 마비시키는 것처럼 북한의 핵시설 역시 악성코드로 마비시키는 사이버전 능력이 필요하다.

다섯째, 우주작전 능력을 강화하여 북한의 핵미사일 공격에 대한 경고, 미사일방어를 하여야 한다. 북한의 장사정포 및 미사일 공격으로부터 수도권 방어가 전쟁의 핵심요소가 된다. 따라서 우주능력 확보는 억제전략에 필수적 수단이다.

먼저 수도권 아이언 돔은 이스라엘의 단거리미사일과 포탄방어시스템 개념을 반영하여 한국의 핵심 지역인 수도권을 북한의 장사정포 및 다양한 전술미사일공격으로부터 방어하는 체계이다. 위 표에서 제시한 바와 같이 주변 및 중장거리미사일 위협은 공군이 담당하는 개념이다. 우리 군은 2011년 11월 북한의 연평도에 방사포 도발에 대해 K-9 자주포로 대응하였다. 우리 군은 적에게 타격을 주었지만 군인과 민간인 피해가 있었다. 이러한 적의 장사정포 및 전술미사일 도발에 대응하기 위해서는 원점 타격과 동시에 적의 포 및 미사일 공격을 요격할 수 있는'한국형 아이언 돔'을 개발하기로 결정하여 2020년대 후반에 도입될 예정이다. 이를 위해서 적 장사정포 및 전술미사일 공격 징후에 대한 감시정찰, 사격지휘통제체계, 정밀타격을 위한 우주능력이 요구된다. 아래 〈그림 6〉은 이스라엘의 아이언 돔 방어시스템 개념이다.

그림-6 이스라엘 아이언돔 방어시스템 개념도

* 출처: 〈동아일보〉, 2012.11.19.

아래 〈그림 7〉은 북한의 SCUD-C 및 노동미사일 공격에 대한 공군이 중장거리 탄도미사일방어 개념도를 보여주고 있다. 현재 한국군은 가지고 있지 않은 미국의 우주자산인 적외선 센서를 탑재한 DSP 조기경보위성을 통해서 북한의 탄도미사일 발사 경보를 전달받아 한반도에 위치한 전구탄도탄작전센터에서 패트리어트 미사일 기지에 발사지시를 하여 요격하는 것을 보여주고 있다. 즉 아래 그림에서처럼 평양과 휴전선 부근의 장사정포 및 전술미사일 공격에 대해서는 육군이 요격하고, 공군은 작전적 수준의 미사일 공격에 대해 미사일방어를 수행하는 역할 분담이 필요하다.

그림-7 북한의 탄도미사일 방어 수행

* 출처: 유용원 군사세계, 2021.2.4

앞의 〈그림 6〉에서와 같이 북한의 미사일 위협 중에서 장사정포, FROG, SCUD-B, 다양한 전술탄도미사일 등 공격은 육군 우주미사일방어사가 임무를 담당하는 하는 것으로 육군이 수도권 아이언 돔 미사일방어체계로 방어하며, SCUD-C, 노동미사일 등은 공군의 방공전력과 공군전투기 등으로 타격하는 것이다. 이를 위해서는 우주자산을 통한 우주능력이 요구되어진다. 따라서 북한의 장사정포 및 다양한 전술탄도미사일 공격 징후를 알기 위한 우주기반의 감시정찰을 통해 24시간 전천후로 움직임을 파악해야 한다. 그리고 장사정포 및 탄도 미사일의 발사를 경보할 수 있는 조기경보 위성 확보가 필수적이다.

이처럼 정부 차원의 우주전 능력이 발전되었으며, 국방 우주력 분야에서도 군사정찰위성 2개기를 운영하고 위성통신을 운영하고 있으며 2030년 중반 이후에는 한국형 위성항법체계(KPS)를 갖출 계획을 갖고 있다. 사이버전 및 우주전 능력을 가지고 북한의 핵미사일 위협을 대응하는 전략과 작전을 준비하여야 한다.

Ⅵ. 결론 및 시사점

1) 결론

국제정치를 보는 시각이다. 국제사회는 “영원한 적도 영원한 친구도 없다”는 냉엄함을 알아야 한다. 우리 국민은 전쟁을 보는 시각을 전환해야 한국의 이익을 지킬 수 있다. 전쟁은 국제사회의 하나의 현상이다. 전쟁은 국제사회에서 멀리해야 하는 선·악의 문제가 아니라 국제사회의 현상으로서 이해의 대상으로 우리는 인식하여야 한다. 그런 인식의 전환을 통해서, 전쟁을 억제하고 분쟁을 위기관리하며 전쟁시 승리할 수 있는 관리 대상으로 파악함으로써 한반도에서 제2 6.25전쟁도 막고, 제3차 세계대전 및 핵전쟁을 막을 수 있으며, 적어도 한반도에서 전쟁이 시작되지 않도록 관리할 수 있다.

6.25전쟁 후 미국은 북한의 재침을 억제하기 위해 주한미군에 1957년 전술핵무기를 배치하였다. 탈냉전 시기에 남북관계가 개선되며 남북은 한반도 비핵화를 선언하자 미국은 1991년 전술 핵무기를 철수시켰다. 김정은 정권이 핵을 보유하고 투발수단을 고도화 및 다양화를 하자 우리는 핵무기를 재배치하여야 한다. 또는 우리도 핵을 개발하여 독자적 핵무기를 가져야 한다는 주장이 제기되기도 하였다. 물론 그렇게 주장하고 미래 국가전략으로 추진할 수도 있다. 그러나 현 여건에서 당장 주장한다고 이루어지는 것이 아니다. 미국의 지원이 절대적으로 필요하다. 현 상황에서는 재래식 전력에 의한 억제전략을 추진할 필요가 있다. 미국의 미어샤이머 교수는 재래식 전력에 의한 전쟁 억제도 가능하다고 보았다. 따라서 우리 군은 북한의 핵위협에 대해 최소한의 대비를 준비하여야 한다.

북한의 핵에 대한 핵억제는 미국의 동맹국에 대한 핵전략인 ‘핵우산 정책’ 하에서 재래식 억제는 보복적 억제개념과 거부적 억제개념을 포함하여 보복적 억제를 위해 우리 군 전력에 보복능력을 확충하고, 거부적 억제를 위해 방어우위를 달성할 수 있는 전력을 갖춰야 한다. 재래식 억제를 위해 우리 군은 무기의 종류, 전력균형, 군사전략을 3분야로 제시하였다. 먼저 무기체계에 있어서 육해공군별로 정밀유도무기(PGMs)를 확보함으로써 억제를 달성할 수 있으며, 다음 전력균형에 있어서 적의 기습공격에 대비하여 우리 군의 방어능력을 대등하든지 방어우위의 능력을 갖추도록 육·해·공군의 총체적인 통합전력을 유지하면 공자의 공격기도를 억제할 수 있는 것이다. 끝으로 군사전략으로 적이 전격전전략으로 제한된 목표 달성을 거부하고 공자를 소모전으로 유도할 수 있으면 억제가 가능해진다. 따라서 우리 군은 무기체계의 종류, 방어우위의 전력균형 및 전격전

및 소모전략을 효과적으로 구사할 수 있는 군사전략 수행 능력을 갖추는 것이 재래식 억제의 방책이 될 수 있다.

재래식 억제를 위해 고려해야 할 사항들이 많이 있다. 4차 산업혁명시대의 과학기술을 활용하는 첨단 무기체계를 개발 확보하면서 현대전에서 국민과 정부 그리고 군이 총력전을 수행할 수 있도록 군이 국민으로부터 신뢰를 받은 것이 중요하다.

우리 군은 핵문제는 정치영역이다. 1%의 재래식 전쟁 가능성에 대비하여 준비하여야 한다. 군 본연의 임무인 군사대비태세와 교육훈련에 전념함으로써 국민의 신뢰를 얻을 수 있다. 그리고 강군육성이 가능해지는 것이다.

2) 시사점

북한의 핵미사일 위협에 대한 한국안보를 위한 재래식 억제 이론과 대응 방향을 연구하면서 한국군에 주는 시사점을 제시한다.

첫째, 한국군의 재래식 억제전략을 구상하기 위하여 SWOT 분석기법을 적용하였다. 주변 환경의 영향을 받는 국가안보는 위협과 기회가 동시에 존재한다. 따라서 아군의 강점과 약점을 정확히 파악하여 강점은 살려 적의 약점 또는 중심으로 지향하며 나의 약점은 수시로 방호해야 한다. 북한이 핵미사일을 보유하고 있다고 할지라도 핵을 사용하는 정권의 종말을 의미하는 것이다. 공자에게 공격의 우선권이 있지만 공격하는 자는 과오, 약점을 노출하게 되어 있다. 따라서 핵억제는 초강대국의 선진군대가 수행한다고 하니 우리 군은 재래식 억제를 위한 능력을 확보하고 운용 능력을 향상시키는 노력이 중요하다.

둘째, 재래식 전쟁을 예측하기 위하여 톰 클랜시의 『Red Storm Rising』 전쟁 상황을 시나리오로 제시하였다. 러시아가 유전이 폭발하면서 에너지 부족으로 경제가 무너지자 에너지 확보를 위해 중동지역으로 전쟁을 하기 위해 동독군이 서독을 침범하는 양공작전을 감행하였다. 이때 러시아는 자기 국민이 사망하는 상황을 연출하며 서방세계에 기만행위를 시행한다. 불량국가들은 모든 방법, 수단을 동원하여 침략과 그들의 이익을 획득하기 위해 모든 행동을 할 수 있다. 이에 대하여 서독 등 서방세계가 발 빠르게 적극적으로 대응함으로써 서독에 대한 공격이 저지되고 중동지역으로 기동하는 러시아군을 포착하면서 서방세계는 러시아의 의도를 파악하고 유연한 전략으로 적을 격퇴하면서 러시아네 쿠데타가 발생하며 전쟁은 종전을 맞이한다는 전쟁 시나리오이다. 하나의 소설의 내용

이지만 가능성 있는 전쟁 시나리오로 레이건 대통령이 안보보좌관 등 안보실 요원들과 애독했다는 책이다. 전쟁은 복잡하게 많은 수단, 방법들이 전개되지만 통찰력(Insight)으로 본다면 문제의 핵심을 파악할 수 있는 것이다.

셋째, 러시아의 침공에 의한 우크라이나 전쟁은 반격작전 러시아의 군사력이 우크라이나군을 상대로 3년 가까이 진행하고 있다. 초전에 기습공격에 우크라이나군이 수세에 몰렸지만 반격작전으로 북부, 동부 지역은 탈환을 하였고, 동남부 돈바스지역과 남부 2개주에서 전투를 수행하면서 우크라이나는 총사령관을 교체하며 쿠르스크 지역으로 새로운 방향으로 공격작전을 감행하여 어느 정도 성공을 거두었다. 러시아가 핵무기 사용의 엄포를 놓고 있지만 우크라이나를 상대로 핵무기를 사용한다면 국제사회의 지탄을 받아 푸틴 정권이 무너질 수 있다. 우리 군은 러시아가 언제 어떤 상황에서 핵무기를 사용하는 가는 중요한 관전 포인트이다. 우크라이나는 러시아를 상대로 전투병 파병 없이 국제사회의 무기 및 장비 지원만으로 어렵게 전투를 수행하고 있다. 우리 군은 우크라이나군의 전투수행 능력을 전쟁 후에 전훈분석을 하여야 한다.

넷째, 하마스 기습공격에 이스라엘군이 속수무책으로 당했다. 일요일 초막절 축제 기간에 첨단경계시스템을 불도저와 오토바이, 패러글라이딩 등으로 3000명의 무장병력이 돌파하고 로켓포가 5000발을 동시에 공격을 가하니 3중의 이스라엘 방공망도 78% 정도의 요격율을 보였다. 재래식 전력과 수준 낮은 장비, 패러글라이딩 같은 다양한 방법, 또한 사이버전까지 동원한 전형적인 하이브리드전 방식의 공격이었다. 이스라엘이 반격하며 보복을 하고 있지만 이스라엘 민간인 인질 및 군인들이 희생이 많이 발생하였다. 우리 군 역시 첨단 경계시스템에 의지하는 상황이 유사하다. 하마스 기습공격을 교훈삼아 우리 경계 태세를 점검하고 북한의 기습공격에 대한 다양한 상황을 설정하여 훈련을 하여야 한다.

끝으로 국제정세의 변화와 북한의 위협이 있을지라도 국내정치가 안정되고 군조직이 국방혁신을 제대로 하고 실전과 같은 훈련을 한다면 어떤 위협도 돌파 가능하다는 생각이다. 국내정치가 불안정하고, 적의 침략에 방심하면 적에게 침공의 빌미를 주는 것이다. 그러므로 핵무기를 보유하는 것은 정치 영역이다. 우리 군은 한반도에서 재래식 전쟁 1% 가능성에 대해서도 대비해야 한다. 그게 군 본연의 임무다.

참고문헌

국방부, 『2020 국방백서』, 정책기획관실 기본정책과, (2020).

국방부, 『2022 국방백서』, 정책기획관실 기본정책과, (2022).

권태영 외, 『21세기 군사혁신과 한국의 국방비전』, KIDA, (2003).

김경민, 『일본자위대: 그 막강한 군사력』, 박영사, (2019).

김상배, "4차 산업혁명 시대의 신흥안보", 서울대 국제문제연구소 4차 산업혁명 시대 신안보: 도전과 과제 세미나 (2018)

김재엽, 김종하, "한국의 재래식 억제전략 발전방안," 『신아세아』 제18권3호, 가을호 (2011).

노훈·독고순·유지용. 『미래전장』, KIDA, (2011).

로빈 니브랫 저, 조민호 역, 『The New Cold』, 매일경제신문사, 2024.

문장렬, 『평시 및 위기시의 사이버전 대비전략과 전력기획』, 국방대, (2010).

박경일 편, 『세계안보의 관점과 전략』, 창조문화, (2009).

서보혁, "북중러 3국의 협력 실태에 관한 세 가지 질문", 통일과 평화 (2011).

설인효, "미국의 핵전략과 맞춤형 확장억제정책의 이해", 『주간국방논단 1488호』, (2013).

손태종·노훈, 『네트워크 중심전』, KIDA, (2009).

슈밥 클라우스 저, 김민주 역,『제4차 산업혁명: The next』, 새로운 현재, (2018).

신범철, "통합억제 관점에서 본 북핵 억제 방안", 세종정책 브리프,(2024).

이상우, 『국제관계이론』, 박영사, (2001).

이성훈, "대북 억제전략의 효과성 제고방안에 관한 연구", 『국가전략』 제21권 3호, (2015).

이중구 외, "김정은 시기 북한의 핵강국 주장 본격화와 함의", 『KIDA주간국방논단』, 제1692호, (2017).

이혁섭, 『한국국제정치론』, 일신사, (1991).

제레, 프랑수아 저, 고선일·유재명 역, 『인류의 영원한 굴레: 전쟁』, 부키, (2005)

최승우, "북한의 핵무장과 한국정부의 대응정책 연구-엘리슨 모형을 중심으로-", 아주대학교 박사학위 논문, (2021).

카할라니 저, 임채상 역, 『골란고원의 영웅들』, 세창출판사, (2000).

피터 자이한 저, 홍지수 역, 『21세기 미국의 패권과 지정학, The Accidental Superpower』, 김앤김북스, (2018).

한용섭, 『국방정책론』, 박영사, (2013).

헌팅턴 저, 허남성 외 역, 『군인과 국가: 민군관계 이론과 정치』, 한국해양전략연구소, (2011).

Bobbitt, Philip, *Democracy and Deterrence: The History and Future of Nuclear Strategy*, (N.Y: St. Martin's Press, 1988)

Brown, John S. B.G.(R), "Preparedness Key to Nuclear Deterrence", 『ARMY』 FEB. 2018).

Mearsheimer John J., *Conventional Deterrence*, Connel University Press, 1983).

Miller, Steven E. and Lynn-Jones, Sean M. *Conventional Forces and Am erican Defense Policy*, (MA: The MIT Press, 1989)

5

경제안보의 법적 개념과 자원 확보를 위한 동맹 전략의 과제

가톨릭대학교 이 동 은

경제안보의 법적 개념과 자원 확보를 위한 동맹 전략의 과제

이 동 은*

목 차

Ⅰ. 서론 ····· 226

Ⅱ. 경제안보의 부상과 수출통제조치의 활용 ····· 229
1) 경제안보의 개념 ····· 229
2) 수출통제조치의 활용 ····· 231

Ⅲ. 국제수출통제체제의 현황 및 한계 ····· 241
1) 국제수출통제체제의 현황 ····· 241
2) 국제수출통제체제의 한계 ····· 242

Ⅳ. 신규 국제수출통제체제 도입 전망 및 과제 ····· 255
1) 신규 국제수출통제체제 도입 전망 ····· 255
2) 자원 확보를 위한 동맹 전략의 과제 ····· 256

Ⅴ. 결론 ····· 262

참고문헌 ····· 264

* 가톨릭대학교

Ⅰ. 서론

제2차 세계 대전 이후의 냉전 질서 하에서 국가들은 진영 확대와 동맹 강화라는 안보적 목적을 위해 안보이익을 경제논리보다 우위에 두고 동맹국에게 경제적 특혜를 제공하기도 하였다. 그러나 냉전이 종식된 이후에는 정치 논리와 경제 논리가 대체로 상호배타적으로 작동해왔다. 다만 전략물자에 대한 국제적 교류의 측면에서는 여전히 정치 논리가 경제 논리를 압도하였으며, 전략물자에 대해서는 필요시 수출통제가 가능하다고 인식되어 왔다. 최근에는 기술발전이 군사안보에 위협이 된다는 시각이 확산하며 수출통제의 대상이 되는 전략물자의 범위가 지속적으로 확대되고 있어 문제가 되고 있다. 특히 반도체, 디스플레이, 배터리, 희소광물 등의 원자재 및 중간재, 완제품의 글로벌 공급망 확보라는 측면에서 국가들은 자국의 이익을 보호하고자 일방적 경제 조치를 동원하고 경제안보를 정당화의 사유로 제시하고 있다.

문제는 정치적 성격을 지닌 다자적 수출통제체제가 국가들에게 광범위한 조치 행사의 재량을 부여하는 반면 세계무역기구(World Trade Organization, 이하 'WTO')에 기초한 다자적 무역질서는 경제안보에 기초한 수출통제의 문제를 분쟁해결제도의 판단 대상이 되는 법적 이슈로 판단한다는 데에 있다. 정치적 질서와 법적 질서가 충돌함에 따라 국제 사회에 혼란이 가중되고 있는 것이다. 이러한 상황에서 최근 미국-EU, 한국-미국-일본, 미국-대만 등 국가들은 기술보호 및 수출통제 분야의 협력을 강화하기 위해 국내법을 정비하고 양자간 또는 복수국간 협력 방안을 모색하고 있는바[1] 수출통제에 관한 국제질서와 무역·통상에 관한 법질서의 관계를 명확히 하고 합법적 동맹 전략의 방향을 설정할 필요가 있다.

특히 이러한 논의의 전제로서 경제안보의 법적 개념 및 규제상의 한계를 검토할 필요가 인정된다. 오늘날 미국과 중국의 패권경쟁, 코로나 팬데믹 확산, 러시아와 우크라이나의 전쟁 등으로 글로벌 공급망이 불안정해지고 국가 간 상호의존 자체가 위협이 될 수 있다는 인식이 확산되면서 경제안보에 대한 관심이 고조되고 있다. 국가들은 경제안보를 국가정책의 주요 요소로 간주하고, '경제안보'라는 용어는 국가들이 다양한 위기 상황에서 자국의 이해관계를 보호하기 위해 '경제적' 수단을 이용하여 대응하는 상황을 설명하기 위한 용어로 사용된다. 그러나 국가들이 내세우는 경제안보 논리는 '지경학적' 개념일

1) Elena Chachko & J. Benton Heath, "A Watershed Moment for Sanctions? Russia, Ukraine, and the Economic Battlefield", AJIL Unbound (2022).

뿐이며 경제안보가 법적으로 적절한 의미를 갖기 위해서는 현존 국제법 법리에 따라 평가 및 검토되어야 한다는 비판적 견해가 대두되기도 한다.[2)]

이러한 상황에서 경제안보의 개념이 무엇이며, 소위 경제안보에 기초한 국가들의 정책적 대응 방안들이 국제법적으로 어떻게 해석될 수 있는지 현존 국제법 질서에 기초하여 구체적으로 검토할 필요가 있다. 특히 자원 확보를 위한 동맹 전략의 차원에서 경제안보에 기초한 일련의 조치들이 국제법상 합법적 수단으로 기능할 수 있도록 구체적 전략을 모색하는 것이 본 연구의 목표이다.

선행연구를 살피건대 일반적으로 경제안보는 경제적 수단을 활용해 자국의 핵심 이익을 보호하려는 국가들의 노력을 이르는 개념으로 사용되어 온 것으로 이해된다. 그러나 국제적십자위원회나 국제노동기구, 국제환경단체 등 국제기구들은 해당 기구들이 전문적으로 다루는 핵심 이슈를 중심으로 경제안보 개념을 이해하고 논의하는 등 학제와 분야별로 다양한 정의에 기초해 경제안보를 논하는 경향이 상존한다.[3)] 다시 말해 여러 분야에서 경제안보라는 용어가 사용되고 다양한 논의가 전개되고 있음에도 경제안보의 구체적 개념은 여전히 불분명하다.

특히 경제안보의 법적 개념 및 한계에 관한 연구는 사실상 부재하다고 볼 수 있다. 기존의 논의들은 주로 국가 간 정치적·외교적 이해관계에 기초한 정책방향이나 실무적 대응 방안에 관한 측면에 국한되어 있을 뿐 경제안보의 법적 개념이나 국제질서의 규범적 측면에 중점을 두고 진행된 연구는 사실상 부재하다. 예컨대 기존의 연구들은 주로 공급망의 한계를 극복하기 위한 실무적 대응방안의 모색이나 다자적 수출통제체제의 맥락에서 제재 또는 수출통제를 논하거나 WTO로 대표되는 국제통상체제와의 충돌 가능성, '관세 및 무역에 관한 일반협정'(General Agreement on Tariffs and Trade, 이하 'GATT') 제21조 안보예외의 개념 및 관련 사례 등 각 이슈에 관한 파편적 연구들에 국한되어 있으며, 경제안보의 맥락에서 제 현상을 분석하는 포괄적 접근방식을 결하고 있어 한계를 노정한다.

---

2) 이재민, "'경제안보'의 법적 의미와 외연: 국제법적 측면을 중심으로", 국제법학회논총 제68권 제4호 (2023).

3) ICRC (International Committee of the Red Cross), "What is Economic Security?" (Jun. 18, 2015), available at https://www.icrc.org/en/document/introduction-economic-security; ILO (International Labour Organization), "Definitions: What we mean when we say 'economic security'", available at https://www.ilo.org/public/english/protection/ses/download/docs/definition.pdf.

오늘날 국제법 질서가 약화되고 힘의 논리가 지배한다는 비판이 존재하기는 하나 국가의 행위가 정당성을 인정받기 위해서는 합법적 근거가 존재해야 한다. 그러한 합법성 판단의 기초는 결국 기존의 국제법 질서라는 점을 부정하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 경제안보의 법적 개념 및 한계를 국제규범의 차원에서 논의한 연구는 사실상 부재하다는 점에서 기존의 연구에는 한계가 있다.

본 연구는 각기 상이한 개념 정의 하에 다양한 방식으로 논의되고 있는 경제안보 관련 조치를 검토하여 경제안보의 개념적 실체를 적극적으로 확인하고, 이러한 조치들과 기존 국제규범 체제와의 관계를 고찰하고자 시도한다는 점에서 선행연구와의 차별성 및 독창성이 인정된다. 본 연구는 모호한 경제안보 개념을 보다 실질적으로 확인하기 위하여 주요국들이 경제안보의 맥락에서 도입하고 있는 조치들의 양상을 구체적으로 검토하고, 주요국들이 도입한 또는 도입을 예정하고 있는 조치들이 현존 국제법 질서 하에서 정당화되는지 여부를 확인하는 차원에서 다자간 수출통제체제와 다자간 국제통상체제의 맥락에서 논의를 전개한다. 또한 반도체, 인공지능, 양자 컴퓨팅 등에 대한 공급망 재편 노력이 합법적 기초를 가지는 국제법적 외연을 확인하고 우리나라의 동맹 전략 수립 방향을 제안하는데 연구의 목표가 있다.

이러한 측면에서 제Ⅱ장에서는 경제안보의 맥락에서 주요국들이 기 도입하였거나 현재 도입을 검토중에 있는 조치들의 구체적 양상을 확인함으로써 경제안보의 개념을 도출한다. 특히 경제안보의 주요 수단으로 기능하고 있는 수출통제조치의 내용을 확인한다. 이어 제Ⅲ장에서는 다자적 수출통제체제의 특징 및 규범적 성격과 함께 한계를 검토한다. 특히 다자간 수출통제체제의 강제력 부재 상황에서 국가들이 일방적으로 취하는 수출통제조치의 국제법적 허용 한계와 관련하여 GATT 제21조 안보예외의 허용 범위와 전략물자 수출통제체제와의 관계를 고찰한다. 이로써 기술발전과 함께 수출통제 대상의 외연이 확장되고 있는 현실에서 고사양 반도체, 인공지능, 양자 컴퓨팅 등 관련 수출통제 조치가 국가안보 예외의 맥락에서 정당화될 여지가 있는지 등을 검토한다. 제Ⅳ장에서는 기존의 수출통제체제의 한계를 극복하기 위한 방안으로 제시되는 신규 수출통제체제의 도입 논의 및 그 방향을 전망하고, 자원 확보를 위한 동맹 전략의 과제를 제안한다. 마지막으로 제Ⅴ장에서 결론 및 시사점을 도출하면서 연구를 마무리한다.

Ⅱ. 경제안보의 부상과 수출통제조치의 활용

1) 경제안보의 개념

'경제안보'라는 용어는 최근 다양한 맥락에서 다양한 의미로 사용되고 있으며, 여러 영역과 쟁점을 포섭한다. 특히 미국과 중국의 패권경쟁, 팬데믹 확산, 러시아와 우크라이나의 전쟁 등으로 인해 지정학적, 지경학적 위기 요인이 복합적으로 작용하며 경제안보에 대한 관심은 더욱 커지고 있다. 특히 다양한 위기 상황에서 국가들이 자국의 이해관계를 보호하기 위해 '경제적' 측면에서 어떠한 수단을 사용하여 대응할 것인지가 중요한 국가 정책으로 등장하였고, 이를 설명하기 위한 용어로 경제안보가 빈번히 언급되고 있다. 경제 문제와 안보 문제가 불가분의 일체를 이루는 경우가 빈번하므로 이를 동시에 포섭하기 위한 개념으로 경제안보가 원용된다.[4]

경제적 조치를 국가 정책 수단으로 이해하고 이를 지경학적 관점에서 파악하여 '경제안보'라는 명칭을 부여하기 시작한 것은 최근의 일이다. 그러나 경제안보에 대한 관념 자체는 그 역사가 이미 오래된 것으로 볼 수 있다. 제2차 세계 대전 이후 냉전 질서 하에서 국가들은 진영 확대와 동맹 강화라는 안보적 목적을 위해 경제적 손해를 감수하고 같은 진영의 국가에게 경제적 특혜를 제공하는 경향이 있었으며, 오늘날 국제경제 체제의 기초를 구성하는 것으로 여겨지는 GATT의 출범 조차도 경제안보를 위한 일종의 시도였다고 볼 수 있다.[5] 다자주의가 각국의 경제적 이익 확보 및 국익 충돌을 조정하는 방향으로 작동하는 경우 경제적 안정을 보장할 수 있다는 측면에서 GATT라는 다자무역질서를 출범한 것이라고 본다면 그러한 해석이 가능하다.[6]

실제 국제사회는 GATT 출범 이후 오랜 기간 GATT 및 그 정신을 승계한 세계무역기구(World Trade Organization, WTO) 체제 하에서 경제안보를 담보 받을 수 있었다. WTO 체제는 비차별 원칙, 공정무역 원칙, 수량제한 금지 원칙 등 다양한 원칙에 기초하여 특별히 허용되는 예외적인 상황을 제외하고는 국가들의 일방적 행위를 억제하였고,

---

4) 반길주, "미·중 전략적 경쟁 시대 경제안보의 부상과 한국의 전략적 선택지", 전략연구 통권 제87호 (2022), 301면; 이효영, "미국 트럼프 행정부의 통상과 안보의 연계: 동향과 시사점", IFANS 주요국제문제분석 2018-10 (2018), 1면; 허재철 외, "미중 전략경쟁시대 지정학적 리스크와 경제안보", 대외경제정책연구원 연구보고서 22-01 (2022), 305면.

5) 이재민, 전게논문, 209-210면.

6) 상게논문, 210면.

다자적 법질서에 기초한 국제사회의 경제 질서는 안정적으로 운영되어 왔다. 그러나 팬데믹으로 인한 공급망 불안과 러시아-우크라이나 전쟁으로 이어진 지정학적, 지경학적 위기 요인들이 진영간 갈등 및 국제사회의 불안을 조성하고 국가들로 하여금 일방적인 국가 정책을 도입 및 운영하도록 하는 촉매가 되었다.

일본은 세계 최초로 '경제안보'를 입법화하여 "일본의 평화와 안전, 경제적 번영 등 국익을 경제상의 조치로 확보하는 것을 경제안보"라고 정의하고 "경제적 수단을 통한 다양한 위협이 존재하는 것을 고려하여, 일본의 자율성 […], 우위성, 불가결성의 확보 등을 위해 […] 종합적, 효과적, 집중적인 조치를 취한다"고 규정하기에 이르렀다.[7] 중국은 경제안보의 개념을 별도로 규정하지는 않았지만 인민안보, 정치안보, 군사안보, 문화안보, 사회안보, 국제안보와 함께 경제안보를 '총체적 국가안보관'(總體國家安全觀)에 반영하고 있다.[8]

한편 미국이나 EU도 경제안보의 개념을 특별히 정의하지는 않지만 경제안보에 기초한 다양한 대외통상정책 기조 및 관련 정책을 발표하고 있다. 예컨대 미국은 '2023년 경제적 강압 대응법 (Countering Economic Coercion Act of 2023)'을 통해 "전략적인 목표를 달성하거나 주권국의 정치적 결정에 영향을 초래하기 위한 목적으로 경제적 위해를 가하거나, 또는 교역, 원조, 투자, 상거래 활동을 자의적, 예측불가적, 불투명한 방식으로 불합리하게 제한, 방해, 조정하기 위해 취해지는 외국 적대국의 행위, 관행 및 위협"을 경제적 강압이라고 정의하고, 인플레이션 감축법(Inflation Reduction Act, IRA)이나 반도체 과학법(Chips and Science Act) 등 다양한 국내 법령을 통해 국가안보 문제를 언급하였다. EU 집행위원회는 2023년 6월 EU 경제안보전략(European Economic Security Strategy) 입장문(Communication)을 발표하고, 경제안보 문제를 EU의 외교 전략 차원에서 추진하겠다는 입장을 밝히고 있다.

이 같은 주요국의 국내법은 경제안보가 국가의 정책 및 활동과 관련해서 광범위하게 이해되고 다양한 방식으로 활용되고 있음을 보여준다. 경제안보의 맥락에서 다양한 방식으로 추진되는 국가들의 국내조치들 중 최근 특히 주목을 받고 있는 수단은 미국을 중심으로 활발하게 사용되고 있는 수출통제조치이다. 각국의 수출통제조치는 최근 대두된 경제안보의 맥락에서 새롭게 도입되고 있는 각국의 조치들과 달리 전략물자 수출통제라

7) 박성빈, "일본 국가안보 전략과 경제안보", 경남대학교 극동문제연구소 (2022), 41면.

8) 유동원, "중국의 국가안보전략 변화: 총체적 국가안보관(總體國家安全觀)을 중심으로", 대한정치학회보 제27집 제3호 (2019), 117-118면.

는 맥락에서 이미 오래 전부터 자리매김해 온 국내조치에 해당한다. GATT 체제 하에서도 전략물자 수출통제의 문제는 GATT 제21조 안보예외 조항의 맥락에서 국가에게 허용되는 합법적 조치로 여겨져 왔다. 그러나 최근 경제안보의 맥락에서 수출통제 조치의 활용 범위가 확대되고 있어 문제가 되고 있다.

2) 수출통제조치의 활용

(1) 주요국 법제 현황

가. 미국 수출통제개혁법(ECRA) 및 수출관리규정(EAR)

미국의 수출통제업무는 통제대상품목에 따라 상무부(Department of Commerce, DOC), 국무부(Department of State, DOS), 재무부(Department of Treasury, DOT), 에너지부(Department of Energy, DOE) 등 제 정부부처가 나누어 담당하고 있다. 각 부처의 수출통제업무는 각기 상이한 법적 근거에 기초한다.

상무부는 산업안보국(Bureau of Industry and Security, BIS)을 중심으로 이중용도 품목과 기술의 이전에 대한 통제를 담당하며, 국제긴급경제권한법(International Emergency Economic Powers Act, IEEPA)[9], 수출통제개혁법(Export Control Reform Act, ECRA), 수출관리규정(Export Administration Regulations, EAR) 등에 기초하여 미국의 수출관리업무를 주도한다. 국무부는 방위무역통제국(Directorate of Defense Trade Controls, DDTC)을 중심으로 무기수출통제법(Arms Export Control Act, AECA)과 이에 근거한 국제무기수출거래규정(International Traffic in Arms Regulations, ITAR)에 기초하여 무기를 포함한 방산물자와 기술, 서비스를 통제한다. 재무부는 미국의 외교, 안보, 경제 등에 관한 현저한 위협이 발생할 경우 해외자산통제국(Arms Export Control Act, OFAC)을 중심으로 적성국교역법(Trading with

9) IEEPA는 전시에 국한된 적성국교역법(TWEA)과 별도로 평시의 경제제재를 목적으로 1977년 제정되었으며, 미국의 영역 밖에서 발생한 비상상황에 대통령에게 국가안보, 외교정책, 국내경제 등 목적의 수출규제 권한과 마약거래 및 국제적 테러활동 관련 개인과 조직에 대한 제재 권한을 부여한다. 카터(Jimmy Carter) 대통령 시절이던 1979년 주 이란 미국대사관 점령 및 미국외교관 인질사건 당시 처음 사용되었다. 이와 관련하여 Executive Order No.12978, 31 C.F.R. 536. 802; 최철영, 『미국의 대외경제제재관련법제 연구』(한국법제연구원, 2001), 29-31면 참조.

the Enemy Act, TWEA)과 IEEPA에 기초하여 미국의 관할권 및 영역 내에 존재하는 자산을 통제한다. 마지막으로 에너지부는 외국원자력활동지원규정(The Assistance to Foreign Atomic Energy Activities Regulation, 10 CFR Part 810)에 기초하여 국가핵안보국(National Nuclear Security Administration, NNSA), 수출통제정책협력실(Office of Export Control Policy and Cooperation, OECPC), 원자력규제위원회(Nuclear Regulatory Commission, NRC)와 함께 핵관련 물자 및 기술의 수출을 통제한다. 이 같은 미국의 수출통제 법제 현황은 아래 〈표 1〉에 정리된 바와 같다.

표-1 미국의 수출통제 법제

	이중용도 품목	무기·방산 품목	WMD 확산 방지	원자력 관련 품목
법률	수출통제개혁법 (ECRA)	무기수출통제법 (AECA)	적성국교역법 (TWEA) 국제경제긴급권한법 (IEEPA)	원자력법 (AEA) 핵확산방지법 (NPA)
행정명령	수출관리규정 (EAR)	국제무기거래규정 (ITAR)	해외자산통제규정 (FACR)	외국원자력활동 지원규정 (10 CFR Pt.810)
담당기관	상무부 산업안보국 (BIS)	국무부 방위무역통제국 (DDTC)	재무부 해외자산통제국 (OFAC)	에너지부 국가핵안보국 (NNSA) 수출통제정책협력실 (OECPC)

출처: 최동준, "최근의 미국과 중국의 수출통제제도 강화경향에 대한 비교연구: 미국수출통제개혁법(ECRA) 및 중국수출통제법을 중심으로", 이화여자대학교 법학논집 제25권 제3호 (2021), 30면에서 일부 수정.

이 같은 미국의 수출통제체제상 경제안보의 맥락에서 최근 가장 활발히 활용되며 국제사회의 주목을 받는 대외 수출통제의 기제는 ECRA 및 그에 기초한 EAR이다. 미국은 신흥기술 및 기반기술 통제를 핵심 목표로 하여 2018년 8월 13일 ECRA를 제정하였다. ECRA는 1979년 제정되어 2001년 실효된 수출관리법(Export Administration Act, EAA)의 후속법률이다. EAA는 미국관할권 내 이중용도 품목(물품, 기술, 소프트웨어)의 수출과 재수출을 통제범위로 정하고 1981년, 1985년, 1988년 등 3차례에 걸쳐 개정작업을 거쳤으며, 하위법규인 EAR과 함께 미국 상무부 BIS 중심의 전문화된 수출관리체제

를 견인해 왔다.[10] 다만 2001년 8월 시효가 만료된 이후 IEEPA에 기초하여 EAR을 운영해 오다가[11] 2018년 8월 13일 ECRA 제정을 통해 공식적으로 부활하게 된 것이다.

ECRA 제정을 통해 미국은 수출통제대상을 기존 상무부 상업통제목록(Commerce Control List, CCL)에 명시된 전자, 통신, 핵, 국방 등의 분야 외에도 첨단기술(advanced technology) 또는 국가안보에 필수적인 신흥기반기술(emerging and fundamental technology)로 확대할 수 있는 법적 근거를 확립하였다. 미국은 또한 ECRA의 시행규칙에 해당하는 수출관리규정(Export Administration Regulations, EAR)을 일부 수정하여 수출통제 강화를 위한 법적 발판을 다지고, 이후 EAR을 지속적으로 개정하며 중국 및 러시아 등에 대한 제재 조치의 수단으로 활용하고 있다.

미국의 수출통제 범위에는 수출(export) 뿐 아니라 외국에서 원료를 수입하여 가공한 물품 등을 다시 수출하는 재수출(re-export)과 국내에서 외국인에게 기술 등을 이전하는 경우 이를 당해 외국인의 모국으로의 수출로 간주하는 간주수출(deemed export)까지 포함된다. ECRA에 따르면 재수출은 "어떤 방법으로든 외국으로부터 다른 외국으로 선적 또는 운송하거나 해당품목과 관련된 기술 또는 소스코드를 미국 이외 지역의 외국인에게 양도 또는 이전하는 행위"[12]로 정의되며, 간주수출은 "기술 또는 소스코드와 연관된 품목을 미국 내 외국인에게 양도 또는 이전하는 행위"[13]로 정의된다.

미국의 수출통제체제상 수출통제 품목은 이중용도품목(dual use items), 군용품목(military products), 원자력품목(nucleus) 등으로 구분되며, 각각 상무부, 국무부, 에

---

10) 미국의 수출통제 관련법은 전시입법인 1917년 적성국교역법(Trading with the Enemy Act, TWEA), 1935년 중립법(The Neutrality Law) 등으로 거슬러 올라갈 수 있으나 제2차 세계대전 이후 동서진영 간 냉전이 시작되던 1949년에 소련을 비롯한 공산국가들의 군사적 영향력을 방지하고자 제정된 수출통제법(The Export Control Act, ECA)이 최초의 법률이다. 수출통제법(ECA)은 대통령에게 국가안보, 외교정책 및 국내경제 등을 위해 모든 물품을 규제할 수 있는 사실상 무제한적인 재량권을 허용하였는데, 1979년 수출관리법(The Export Administration Act, EAA) 제정으로 대체되었다.

11) 연방의회 하원이 EAA의 연장을 위한 법안을 통과시켰으나 상원의 금융주택·도시위원회가 이에 대한 후속조치를 하지 않아 효력을 상실하고, 이에 기초한 EAR은 IEEPA에 의해 유지되어 왔다. 이와 관련하여 오영해·김희준, "미국의 수출통제개혁에 관한 분석", 무역경영연구 제18호 (2019), 7-8면; 한국무역협회 통상지원센터, 『미국수출관리규정(EAR) 매뉴얼』 (2020), 2-3면 참조.

12) 원문: "the shipment or transmission of the item from a foreign country to another foreign country, including the sending or taking of the item from the foreign country to the other foreign country, in any manner, and the release or transfer of technology or source code relating to the item to a foreign person outside the United States"

13) 원문: "the release or transfer of technology or source code relating to the item to a foreign person in the United States"

너지부 등 품목별 수출통제기관이 관리한다. 이 중 상무부가 관리하는 이중용도(산업용) 품목은 ECRA의 통제대상으로서 EAR에 따라 BIS의 상업통제목록(CCL)에 의해 관리되며, 수출통제분류번호(Export Control Classification Number, ECCN)가 부여된 ECCN 품목과 미국의 독자적 통제품목으로서 주로 저급기술의 소비재 및 공산품으로 구성된 EAR99로 구성된다. 이러한 상무부 관리하의 이중용도 품목 구성은 〈표 2〉와 같이 10개의 산업별 카테고리(Category 0~9)로 구성되어 있으며, 국무부 등 타 부처의 통제품목은 포함하지 않는다.[14]

표-2 CCL의 구성

카테고리	분야	ECCNs	비고
CAT.0	핵물질, 시설 및 장비	0A001~0E984	ECCN으로 분류되지 않은 EAR 대상품목은 모두 EAR99에 해당
CAT.1	첨단재료, 화학, 생물	1A001~1E998	
CAT.2	재료가공	2A001~2E994	
CAT.3	전자	3A001~3E991	
CAT.4	컴퓨터	4A001~4E993	
CAT.5(P1)	통신기기	5A001~5E991	
CAT.5(P2)	암호장치	5A001~5E992	
CAT.6	센서와 레이저	6A001~6E993	
CAT.7	항법과 항공전자	7A001~7E994	
CAT.8	해양 관련	8A001~8E992	
CAT.9	추진장치, 우주비행체	9A001~9E993	

출처: 전략물자관리원, 『수출통제총람 2020』(2021).

미국 상무부는 또한 국가안보 침해 가능 상품이나 기술의 수출 또는 이전시 정부의 허가를 반드시 받아야 하는 기업이나 단체 또는 개인의 명단을 소위 '블랙리스트'(Entity List)로 공개하고 있다. 특히 ECRA 제정 이후 중국의 반도체, 5G 네트워크 장비, 슈퍼컴

14) 김희준 외 10인, 『수출통제총람 2020』, 전략물자관리원 (2021), 38면. 국제무기거래규정(ITAR) Part 121은 미국의 군용전략물자 품목(US Munitions List, USML)을 21개 범주로 나누어 명시하고 있는데, 이들 품목과 상무부 관할의 이중용도 품목 사이에 중복되는 부분이 증가하고 미국의 수출규제 시스템상 비효율성 및 혼란이 초래됨에 따라 수출업체와 정부기관에서 개선의 필요성이 높아지고 있다. 이에 최근에는 Export Control Reform Initiative(ECRI)를 통해 수출통제 규제 대상 물품을 통합·재정리하고 궁극적으로 하나의 전략물자 수출통제 품목 리스트를 마련하여 효율적인 관리체계를 수립하기 위한 노력이 경주되고 있는 상황이다(상게서, 37-38면).

퓨터, AZ 및 감시카메라 장비, 사이버 보안, 로봇관련기업 등 '중국제조 2025' 관련 중국기업을 총 7차례에 걸쳐 Entity List에 기재하고 수출규제를 해오고 있다.[15]

나. 중국 수출통제법

중국은 2020년 10월 17일 중화인민공화국수출통제법(이하 '중국수출통제법')을 제정하였고, 동법은 같은 해 12월 1일부터 시행되기 시작하였다.[16] 중국수출통제법은 중국의 국가안보나 이익에 위협이 되는 기업이나 개인을 제재할 수 있는 근거법률로서 그동안 대외무역법, 관세법, 핵수출관리규정, 미사일 및 관련물품과 기술의 수출관리규정 등 여러 관련법령을 통해 운영되던 수출통제제도의 법적 지위를 수출통제법이라는 '기본법'으로 격상시켰다는 점에 의의가 있다. 이로써 여러 법규에 산재되고 규정 또는 조례 중심으로 운영되어 법적 체계가 미흡하다는 문제점과 수출통제 관련 주무부서와 각 관련 기관의 권한 및 업무 불명확의 문제를 극복하는데 기여하였다. 또한 항공우주, AI, 빅데이터 등 첨단기술 영역에 대한 통제의 필요성을 반영하여 수출통제 및 관리 분야를 총괄하는 법적 기초를 마련하였다. 이에 중국의 수출통제법은 최근 미중 무역분쟁의 맥락에서 미국이 추진중인 대중 압박 조치에 대한 대응조치라는 해석이 제기되기도 한다.[17]

중국의 수출통제법규는 법률, 행정법규, 부서규정 등 세 개의 유형으로 구성된다. 법률에는 대외무역법, 해관법(海關法), 형법 등이 있으며, 이 중 대외무역법이 수출통제의 가장 대표적인 법적 근거로 기능한다. 행정법규는 원자력, 생화학, 미사일, 군수물자 및 관련 물품에 대한 통제방법 및 통제리스트를 포함하며, 부서규정은 상무부, 국방과학기술공업국, 공업 및 정보화부, 외교부, 해관총서 등 유관부서들이 권한범위 내에서 반포한 규정들로서 상당히 넓은 범위를 포괄한다. 수출통제법 제정 이후에도 이들 수출통제법규는 여전히 유효하며, 상호 충돌할 경우에는 수출통제법이 상위법으로서 우선 적용된다. 중국의 수출통제법규는 최종고객 및 최종용도 증명제도, 허가증제도, 통제리스트

15) 연원호·나수엽·박민숙·김영선, "첨단기술을 둘러싼 미·중간 패권경쟁 분석", 『오늘의 세계경제』 (2020), 13면.

16) 중국수출통제법은 2020년 10월 17일 제13차 전국인민대표자회의 상무위원회 제22차 회의에서 통과된 뒤 12월 1일 발효하였다(김인식, "중국수출통제제도의 변화에 관한 탐색적 연구: 2019년 수출통제법(초안)을 중심으로", 한중관계연구 제6권 제3호 (2020), 26-28면).

17) 최동준, "최근의 미국과 중국의 수출통제제도 강화경향에 대한 비교연구: 미국수출통제개혁법(ECRA) 및 중국수출통제법을 중심으로", 이화여자대학교 법학논집 제25권 제3호 (2021), 27면.

등에서 국제수출통제체제의 원칙을 광범위하게 채택하고 있다. 중국의 수출통제 관련 법제 현황은 〈표 3〉과 같다.

표-3 중국의 수출통제 법제

	이중용도 품목			군용장비 관련 품목
	원자력	생화학무기	미사일	
법률	중국수출통제법 중국대외무역법			
	중국핵안전법			
행정법규	• 핵수출통제규정 • 핵관련이중용도 물품및기술수출 통제규정	• 이중용도생물학 작용제및관련장 비기술수출통제 규정 • 화학물질통제관리 규정 • 특정화학물질및관 련장비기술수출 통제규정	미사일및미사일관련 물품및기술수출통제 규정	군수품수출관리규정
담당기관	상무부 국가원자력기구 외교부 해관총서	상무부 대외경제합작부 국가경제무역위원회 해관총서	상무부	국방부 국가국방과학기술 공업국 중국인민해방군총 장비부

출처: 최동준 (2021), 32면에서 일부 수정.

중국은 수출통제법 제정을 통해 수출통제의 범위를 수출 뿐 아니라 재수출과 간주수출을 포함하는 방향으로 확대하였으며, 동법 제45조에 따르면 재수출은 “통제품목의 국경통과, 중계수송 등과 보세구역·수출가공구역 등 세관특수관리 지역, 그리고 수출관리창고·보세물류센터 등의 보세관리장소에서 외국으로 수출하는 것”을 의미하고, 동법 제2조에서 간주수출은 “중화인민공화국 국내에서 중국 국민 또는 조직(법인과 비법인)이 외국의 조직과 개인에게 통제품목을 제공하는 것”으로 정의하고 있다. 우리나라나 미국, 일본 등의 국내법이 기술 이전을 간주수출의 대상으로 하고 있는 것과 달리 중국의 수출통제법은 기술뿐 아니라 화물, 서비스의 이전도 포함하고 있어 통제기준을 보다 높게

설정하고 있는 것을 확인할 수 있다. 또한 재수출 통제 규정으로 인하여 중국에서 생산·가공 후 제3국으로 수출하는 재중 한국기업이 직접적인 영향을 받을 가능성도 배제하기 어렵다.[18]

수출통제 품목의 경우 기존에는 주로 군수품에 국한되어 있었으나 중국수출통제법 제정을 통해 통제대상 품목의 범위가 확대되었다. 수출통제법 제2조에 따르면 통제범위에는 이중용도품목, 군수품, 핵 및 기타 국가안전과 이익을 보호하고 비확산 등의 국제의무이행과 관련된 화물, 기술, 서비스 등(품목관련 기술자료 등 데이터 포함)이 포함된다. 이중용도품목은 민간용도뿐 아니라 군사용도 또는 군사잠재력 향상에 기여하는 것, 특히 WMD 및 운반도구의 설계, 개발, 생산 또는 사용에 활용될 수 있는 화물, 기술, 서비스를 뜻하며, 군수품은 군사목적에 사용될 수 있는 장비, 전용생산설비 및 기타관련 화물, 기술, 서비스를, 핵 품목은 핵물질, 핵설비, 원자로용 비핵물질 및 관련기술과 서비스를 의미한다. 이들 통제품목은 후술하게 될 국제수출통제체제에서 규율하고 있는 품목들과 관련되어 있는데, 현재까지 중국은 바세나르 체제(Wassenaar Arrangement, WA) 통제품목을 제외한 나머지 국제수출통제체제상의 통제품목은 대부분 반영하고 있으며, WA 통제품목의 경우 중국군수품 관련규정에 포함된 독자 통제리스트를 통해 통제하거나 캐치올(Catch-all) 통제를 실시하고 있다.[19]

또한 2020년 9월 '신뢰불가기업목록규정'(不可靠实体清单规定)을 제정하고, 중국기업에 차별적 조치를 취한 외국의 실체에 대해 중국과의 수출입, 중국내 투자, 입국, 취업 등을 제한 또는 금지하고 벌금부과 등의 제재조치를 취하도록 하였다. 같은 해 10월 공포된 중국수출통제법 제48조에 "어느 국가 또는 지역이든지 수출통제조치를 남용하여 중국의 국가안전과 이익에 위해를 가하는 경우 해당 국가 또는 지역에 대응 조치를 취할 수 있다"라는 내용의 규정을 추가하고, 2021년 1월 이를 실천하기 위한 첫 조치로서 「외국의 법률·조치의 부당한 역외적용 저지방법」을 2021년 상무부령 제1호로 제정하여 외국의 법률 또는 조치가 중국 영토 내에 부당하게 적용될 경우 해당 법률 또는 조치의 준수금지를 명령하고 보복조치가 가능하도록 하였다.[20]

---

18) 상게논문, 34면.

19) 김희준 외 10인, 상게서, 385-386면.

20) 이원석, "중국, '외국법률 및 조치의 부당한 역외적용 저지방법' 시행", 한국무역협회 (2021), 1-4면; 한국무역협회 통상지원센터, 『최근 중국의 경제통상조치와 우리 기업의 대응방안』 (2021), 1-40면.

다. EU 수출통제법제

유럽연합(European Union, EU)은 이사회 규정(EC) No 428/2009[21]에 근거하여 수출통제 정책을 실시해왔다. 이에 따라 부속서에 명시된 통제대상 품목에 대해 수출허가를 요구하는 리스트 통제와 통제대상 품목이 아니라도 대량파괴무기 및 재래식 무기의 확산에 기여하는 물품에 대해서는 수출허가를 요구하는 캐치올 통제가 규정되었으며,[22] 특히 이중용도물품에 대한 캐치올 통제를 실시하는 경우에는 공공안보나 인권을 고려하도록 하였다.[23]

한편 2021년 6월 11일 이사회 규정(EU) 2021/821[24]을 통해 이중용도 물품에 적용되는 규정이 개정되었다. 유럽연합은 미국과 유사하게 신흥기술의 통제, 인권 및 민주주의의 촉진, 테러행위의 통제, 이행 및 집행의 강화를 중심으로 법령 개정을 실시하였고, 기술수출 외에 "수리, 개발, 제조, 조립, 테스트, 유지보수 또는 기타 기술서비스와 관련된 활동"을 기술지원(technical assistance)으로 정의하고 구체적 형태로서 교육, 자문, 연수, 작업지식, 기술전달, 컨설팅 서비스 등을 명시하였다.[25] 기존 법령의 경우 전자매체를 통한 기술수출만을 통제행위로 규정하고 사람의 이동에 의한 기술이전은 통제대상에서 제외하여 미국 ECRA의 간주수출 유형에 대해서는 통제근거가 미비되어 있었는데, 개정을 통해 이러한 문제점을 해소하였다.[26] 또한 유럽연합 관세 지역에 일시적으로 거주하는 제3국 거주자에 대한 기술지원도 통제범위에 포함하였다.[27]

이외에 인권 및 민주주의 촉진을 위한 규정을 보완하여 사이버감시품목에 대한 통제

---

21) COUNCIL REGULATION (EC) No 428/2009 of 5 May 2009 setting up a Community regime for the control of exports, transfer, brokering and transit of dual-use items(OJ L 134/1, 29.5.2009).

22) OJ L 134/1, 29.5.2009, §3. 단, 사람의 국경 간 이동에 의해 서비스 공급 및 기술이전이 이루어지는 경우는 통제 대상에서 제외하였다(OJ L 134/1, 29.5.2009, §7).

23) OJ L 134/1, 29.5.2009, §8.1.

24) REGULATION (EU) 2021/821 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 20 May 2021setting up a Union regime for the control of exports, brokering, technical assistance, transit and transfer of dual-use items(OJ L 206/1, 11.6.2021).

25) OJ L 206/1, 11.6.2021 §2.9.

26) 박언경·왕상한, "미국 수출통제개혁법 제정의 함의", 법제연구 제61호 (2021), 316면.

27) OJ L 206/1, 11.6.2021 §2.10.

규정을 도입하고,[28] 공공안보를 이유로 캐치올 통제가 가능하도록 규정하는[29] 한편 캐치올 통제 대상 품목에 대해 타국이 수출허가를 부여하는 경우 자국 수출자에 대해서도 수출허가를 부여할 수 있도록 하는[30] 상호주의를 명시하였다.

⑵ 주요 제재 사례

가. 대중 기술제재

첨단기술의 발전은 안보의 개념을 전통적인 군사적 차원의 안전이라는 협의적 개념에서 벗어나 경제적 후생(economic welfare)을 포함하는 의미로 확장시키고 있다. 제4차 산업혁명을 대표하는 5G, AI, 빅데이터 관련기술, 로봇, 항공우주, 양자컴퓨터를 포함한 슈퍼컴퓨터 등 첨단기술은 민군겸용(民軍兼用) 즉, 이중용도로 사용될 수 있다는 특징을 가지는데, 이러한 이중용도의 특성으로 인하여 안보와 경제에 동시적인 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 이러한 측면에서 미국 내에서는 그동안 국가안보 차원에서 전략적 경쟁자로 여겨왔던 중국을 경제 및 과학기술 차원에서도 경계해야 한다는 인식이 확대되고 있다.

이에 미국은 ECRA 및 EAR을 대중 압박의 수단으로 활용하고 있다. 우선 2019년과 2020년에 걸쳐 미국 상무부는 미국의 안보 및 외교정책에 위해가 되는 중국의 기업과 개인을 목록화하였다. 예컨대 미국기업이 이러한 대상들과 거래할 경우 미국정부의 사전허가를 받도록 하는 블랙리스트(Entity List)에 중국의 대표적 통신장비업체인 화웨이의 본사 및 해외지사를 포함한 계열사 총 152개사와 파운드리 업체인 중신궈지(SMIC), 무인항공기(Drone) 제조업체인 다쟝(DJI) 등 77개의 기업과 단체를 추가 등재하였다. 이 중 중국 기업은 60개에 달하는 것으로 확인된다. 이후 블랙리스트 및 통제대상 품목을 지속적으로 확대하면서 대중 견제의 차원에서 수출통제 조치를 활용하고 있다.

---

28) 이인선, “EU 수출통제법 개정안 분석”, 「수출통제 Issue Report」, 전략물자관리원, 2021.4.16., 2면.

29) OJ L 206/1, 11.6.2021 §9.1.

30) OJ L 206/1, 11.6.2021 §10.1.

나. 대러 제재

러시아-우크라이나 전쟁 발발 이후 미국 등 주요국은 지속적으로 대러 경제제재를 단행하였다.[31] 특히 미국은 EAR을 수차례 개정하여 러시아에 대한 수출통제의 규모를 대폭 확대하였다.[32] 전쟁 발발 초기에는 반도체, 첨단 컴퓨터, 소프트웨어 등 이중 용도 제품과 첨단 기술이 제재 대상에 포함되었고, 러시아의 군사와 방산 산업에 필요한 기술과 자원을 차단하기 위해 선박, 항공기, 자동차 등 특정 물품의 수출도 제한되었다. 2022년 하반기에는 러시아의 군사적 활용 가능성이 있는 기술에 대한 통제 조치가 강화되었으며, 특히 AI, 로봇 공학, 양자 기술, 항공우주 관련 부품에 대한 수출이 제한되었다. G7 국가들과 EU는 러시아와 벨라루스에 대해 더 강력한 수출 통제 조치를 취하면서 첨단 반도체와 통신 장비에 대한 접근을 제한하기도 하였다.

2023년 초부터는 러시아의 군사 및 에너지 부문을 지원할 수 있는 산업 장비, 화학물질, 항공 부품에 대한 추가적인 수출 통제가 도입되었다. 미국 상무부는 러시아의 군수품 공급망을 목표로 하여 200개 이상의 추가 기업을 수출 통제 목록에 올렸으며, 러시아와 벨라루스 관련 기업들이 기술과 자재를 확보하지 못하도록 제한하였다. EU는 러시아와 군사적으로 협력하는 제3국에 대해서도 수출 통제를 강화하고, 이를 위반하는 행위에 대한 제재 메커니즘을 마련하였다. 이와 같이 러시아의 전쟁 지속 능력을 억제하고 경제를 고립시키기 위해 러시아에 대한 수출 통제 조치는 계속해서 강화되고 있으며, 전 세계 주요국 간의 협력을 통해 그 효율성이 높아지고 있다.

---

31) S&P Global, “Sanctions against Russia – a timeline”, 6 November 2024. 관련 내용은 S&P Global 홈페이지 〈https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/latest-news-headlines/sanctions-against-russia-8211-a-timeline-69602559〉 참조; Chad P. Bown, “Russia’s war on Ukraine: A sanctions timeline”, PIIE, 31 December 2023. 관련 내용은 PIIE 홈페이지 〈https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/2022/russias-war-ukraine-sanctions-timeline〉 참조.

32) 가장 최근의 EAR 개정은 2024년 6월 18일에 이루어졌다. 이와 관련하여 89 FR 51644 참조.

Ⅲ. 국제수출통제체제의 현황 및 한계

1) 국제수출통제체제의 현황

경제안보가 중요한 이슈로 부상하게 된 상황에서 국가들은 경쟁국 또는 적대국을 제재하기 위한 수단으로 국내입법에 기초한 수출통제 조치를 활용하고 있다. 그렇다면 국가들이 일방적으로 또는 몇 개 국가와의 연합을 통해 수출통제 조치를 취하는 것이 국제법적으로는 어떻게 해석될 수 있을까? 국제수출통제체제는 개별 국가들의 수출통제에 어떠한 방식으로 개입하고 있는가? 이러한 문제에 대한 답을 얻기 위해서는 현존 국제수출통제체제의 현황을 살펴볼 필요가 있다.

국제수출통제체제는 대량살상무기(Weapon of Mass Destruction, WMD)와 그 운반 수단, 이중용도 기술 및 물자의 확산 방지, 테러방지 등을 목적으로 만들어진 일련의 자발적 합의체를 이른다. 구체적으로 1974년 핵공급국 그룹(Nuclear Suppliers Group, NSG), 1985년 호주그룹(Australia Group, AG), 1987년 미사일기술통제체제(Missile Technology Control Regime, MTCR), 1996년 바세나르 체제(Wassenaar Arrangement, WA)[33] 등이 존재하는데, 이들 각각의 기제는 원자력, 생화학무기, 미사일 및 운반체, 재래식 무기와 이중용도 물품 등 특정 대상에 대한 통제를 목적으로 설립되었다. 핵무기비확산조약(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT), 생물무기금지협약(Biological Weapons Convention, BWC), 화학무기금지협약(Chemical Weapons Convention, CWC) 등 국제 비확산조약이 존재함에도 그 효과와 집행의 실효성에 의문이 제기됨에 따라 전략물자 공급능력을 갖춘 국가들이 모여 관련 분야의 수출을 '자발적으로' 규제하고자 설립한 체제가 국제전략물자 수출통제체제이다.[34] 이들 합의체의 현황 및 주요 활동에 관한 개괄적인 내용은 〈표 4〉와 같다.

---

33) 바세나르 체제는 공산권 국가로의 전략물자 수출통제를 목적으로 1949년 설립되었던 코콤(Co-ordinating Committee on Multilateral Export Controls, COCOM) 체제가 1994년 해체되면서 이를 대체하는 체제로 설립되었다.

34) 전봉근, "전략물자 수출통제체제의 현황과 전망", 외교안보연구원 주요국제문제분석 (2005), 3면.

표-4 국제전략물자 수출통제체제

명칭	설립연도	목적	회원국 수	주요 활동
NSG	1974	핵무기 확산 방지	48개국	핵물질 및 관련 기술 수출통제 지침 제공
AG	1985	생화학 무기 확산 방지	43개국	생화학무기 관련 물자·기술 수출통제 지침 제공
MTCR	1987	미사일 및 관련 기술 확산 방지	35개국	미사일 관련 물자·기술 수출통제 지침 제공
WA	1996	재래식무기 및 이중용도품목 확산 방지	42개국	수출통제목록 및 지침 제정, 정보 교환
UN 안보리결의 1540호	2004	비국가행위자 WMD 획득 방지	UN 회원국	회원국에 WMD 및 운반수단 관련 물자·기술 수출통제 요구

출처: 저자 정리.

2) 국제수출통제체제의 한계

(1) 강제력 및 보편성의 부재

가. 강제력의 부재

현존 국제수출통제체제는 법적구속력 및 강제력 행사의 측면에서 한계를 노정한다. 국제수출통제체제는 신사협정(gentleman's agreement) 형식으로 이루어진 통제체제이다. 신사협정 체제는 법적 구속력이 없다는 점에서 위반하더라도 법적 책임이 수반되지 않는다.[35] 그럼에도 국가들은 합의된 내용이 상호 준수될 것을 기대하면서 신사협정 형식의 합의를 체결한다.[36] 현존 국제수출통제체제가 신사협정 형식의 체제라는 점은 참여국들에게 이행의무를 부과하지 않으며 참여국이 이행을 거부하더라도 강제력은 행사될 수 없다는 것을 의미한다.

35) 정인섭, 신국제법강의, 제13판 (박영사, 2023), 277, 383-384면.
36) 상게서.

이처럼 법적구속력이 부재한 국제수출통제체제 하에서 개별 회원국들은 정보교환 및 협의의 의무를 지니고, 수출통제 자체는 개별 회원국의 '고유한 권한'으로 남겨져 있다.[37] 다시 말해 수출통제 대상품목의 수출허가나 거부는 각 회원국이 국내입법 및 국내조치를 통하여 결정한다. 미국이나 중국, EU 등이 각기 자국의 수출통제법을 운영하고 있는 것은 이 같은 현존 국제수출통제체제의 구조적 원인에 기초한다. 우리나라도 대외무역법, 원자력안전법, 방위사업법, 남북교류협력에 관한 법률 등에 기초하여 수출통제제도를 운영중에 있다.

결론적으로 전략물자에 대한 수출통제와 관련하여 법적 구속력이 인정되는 국제사회 차원의 통일된 '법'은 부재하며, 개별 국가 차원에서 파편적으로 수출통제 제도를 운영하고 있는 것이 현실이다. 국제수출통제체제를 구성하는 각 체제는 수출통제를 위한 기본원칙과 각 체제별 통제품목을 설정하여 각국이 운영하는 수출통제 관련 국내법의 운영에 필요한 공통된 기준을 제공하는 역할을 하고 있을 뿐이다.

나. 보편성의 부재

현존 국제수출통제체제는 또한 보편성의 측면에서도 한계를 노정한다. UN 안보리결의 1540호를 제외한 나머지 협의체들은 모두 회원국의 수가 겨우 30-40여개국에 불과하다. 특히 중국이나 러시아와 같이 영향력 있는 국가들이 모든 국제수출통제체제에 참여하고 있는 것이 아니며, 최근 이중용도 물품의 수출통제와 관련하여 그 역할에 관심이 집중되고 있는 WA 체제의 경우 중국을 당사국으로 포함하지 않는다는 점이 한계로 지적된다. 또한 러시아의 우크라이나 침공 이후 미국 등 서방을 중심으로 대러 제재가 시행되고 있는 상황에서 러시아가 WA 체제의 회원국으로 포함되어 있어 WA 체제상 통제목록에 대한 합의를 이끌어내는 데에 어려움이 있으며, 특히 총의(consensus)에 따른 의사결정 체제는 이러한 어려움을 가중하는 요인이 되고 있다.[38]

---

37) 최승환, 국제경제법, 제2판 (법영사, 2001), 591-604면.

38) William Reinsch, Thibault Tenamiel, and Matthew Schleich, "Optimizing U.S. Export Controls for Critical and Emerging Technologies: Working with Partners", A Report of the CSIS Scholl Chair in International Business, February 2024 (이하 'CSIS (2024.2)'). 동 보고서는 국제수출통제체제의 특징 및 한계에 대해 상세히 서술하고 있다.

⑵ 국제법상 허용 한계의 불확실성

가. 국제법적 판단 기준

전술한 바와 같이 신사협정 체제에 기초한 현존 국제수출통제체제는 전략물자 수출통제에 관한 강제 의무를 설정하지 않는다. 다시 말해 수출통제를 강제하는 국제법 체제는 존재한다고 보기 어렵다. 반면 다자간 무역질서를 규율하는 WTO 체제에는 수출통제의 문제에 직간접적으로 관련되는 조항이 13개가 있으며, 그중 GATT 제1조의 최혜국대우 원칙과 제11조의 수량제한금지원칙이 가장 대표적인 규정이다.[39] 특히 GATT 제11조는 관세, 조세, 기타 과징금을 제외한 다른 방식의 수출 금지나 제한을 설정하거나 유지하는 것을 금지한다.[40] 따라서 전략물자에 대한 수출통제를 설정하는 경우 이는 기본적으로 GATT 제11조에 따른 제한 대상이며, 다만 GATT 제20조의 일반적 예외나 제21조의 안보예외 사유에 해당하는 경우에는 GATT상의 수량제한원칙 위반이 정당화될 수 있다. 다시 말해 국가가 일방적으로 행사하는 전략물자 수출통제 조치는 GATT 제20조 또는 제21조의 요건을 충족하는 경우에 비로소 WTO 체제상 합법성이 인정되며, 특히 전략물자 수출통제의 문제와 밀접히 관련되는 조항은 GATT 제21조의 안보예외 조항이라고 할 수 있다.[41]

나. 안보예외 조항의 내용 및 자기판단성 여부

안보예외 조항은 국제조약의 당사국들이 안보이익을 국제조약상의 의무보다 우선함으로써 국제조약상의 제약에서 벗어날 수 있도록 허용하는 선택적 이탈 장치이자 도피조항(escape clause)이라고 여겨진다.[42] 안보예외 조항은 대부분의 국제통상협정이나 국제투자협정에 포함되어 있으며, 가장 대표적인 조항은 GATT 제21조이다.

---

39) Christoph Hoelscher and Hans-Michael Wolffgang, "The Wassenaar-Arrangement Between International Trade, Non-Proliferation, and Export Controls", Journal of World Trade, Vol.32, No.1 (1998), p.46.

40) 다만 GATT 제11조 제2항과 같이 협정에서 정한 예외 요건을 충족하는 경우에는 수출제한이 가능하다.

41) Hoelscher and Wolffgang, *supra* note 39, p.46. WTO 협정 체제의 다른 축을 이루는 '서비스교역에 관한 일반협정'(General Agreement on Trade in Services, GATS) 제14조 bis와 '무역관련 지적재산권협정'(Agreement on Trade Related Intellectual Property Rights, TRIPS) 제73조에도 유사한 조문으로 구성된 안보예외 조항이 포함되어 있다. 다만 본 연구에서는 GATT 제21조를 중심으로 논의를 전개한다.

42) Michael J. Hahn, "Vital Interests and the Law of GATT: An Analysis of GATT's Security Exception", Michigan Journal of International Law, Vol.12 No.3 (1991), pp.559-560; 한국국제경제법학회, 新국제경제법 제4판 (박영사, 2022), 177면.

표-5 GATT 제21조 안보예외 조항

영문	국문
Article XXI: Security Exceptions	제21조 안보상의 예외
Nothing in this Agreement shall be construed	이 협정의 어떠한 규정도 다음으로 해석되지 아니한다.
(a) to require any contracting party to furnish any information the disclosure of which it considers contrary to its essential security interests; or	(a) 공개시 자신의 필수적인 안보이익에 반한다고 체약당사자가 간주하는 정보를 제공하도록 체약당사자에게 요구하는 것 또는
(b) to prevent any contracting party from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests	(b) 자신의 필수적인 안보이익의 보호를 위하여 필요하다고 체약당사자가 간주하는 다음의 조치를 체약당사자가 취하는 것을 방해하는 것
(i) relating to fissionable materials or the materials from which they are derived;	(i) 핵분열성 물질 또는 그 원료가 되는 물질에 관련된 조치
(ii) relating to the traffic in arms, ammunition and implements of war and to such traffic in other goods and materials as is carried on directly or indirectly for the purpose of supplying a military establishment;	(ii) 무기, 탄약 및 전쟁도구의 거래에 관한 조치와 군사시설에 공급하기 위하여 직접적으로 또는 간접적으로 행하여지는 그 밖의 재화 및 물질의 거래에 관련된 조치
(iii) taken in time of war or other emergency in international relations; or	(iii) 전시 또는 국제관계에 있어서의 그 밖의 비상시에 취하는 조치
(c) to prevent any contracting party from taking any action in pursuance of its obligations under the United Nations Charter for the maintenance of international peace and security.	(c) 국제 평화 및 안보의 유지를 위하여 국제연합헌장 하의 자신의 의무에 따라 체약당사자가 조치를 취하는 것을 방해하는 것.

출처: 저자 정리. 국문은 외교부 홈페이지의 번역을 활용하였다.

그동안 안보예외 조항과 관련하여 가장 논란이 되었던 쟁점 중 하나는 안보예외 조항의 '자기판단성'(self-judging)에 관한 문제이다.[43] 즉, 안보예외 조항이 원용된 사건에 대

43) 관련 논문으로는 예컨대 Tsai-fang Chen, "To Judge the 'Self-Judging' Security Exception under the GATT 1994—A Systematic Approach," *Asian J. of WTO and Int'l Health Law and Policy*, Vol.12, No.2 (2017) 참조.

해 과연 WTO 패널 또는 상소기구가 법적 검토를 행할 수 있는지 여부가 문제의 핵심이었다. GATT 시절 다수의 국가들은 국가안보상의 조치가 국가주권의 고유영역이며, GATT 패널 절차를 통한 심리는 부적절하다는 입장에 입각하였던 것으로 보인다. 이러한 국가들의 입장은 GATT 시절 문제되었던 일련의 사건에 대한 국가들의 반응을 통해 확인할 수 있다.

예를 들어 1949년 '미국-체코슬로바키아에 대한 통상조치' 사건이 제기되자 미국은 체코슬로바키아 등 동유럽 국가에 대한 수입제한조치와 관련하여 안보예외가 적용된다고 주장하였고, 영국 대표는 "모든 국가는 자국의 안보에 관련된 문제에 대한 최종 결정권을 가진다"는 의견을 제시하였다. 해당 사건에서 피제소국이었던 체코슬로바키아를 제외한 체약국 전원은 해당 사안의 패널 회부를 거부하였다고 알려져 있다. 1982년 'EC/오스트레일리아/캐나다-아르헨티나에 대한 통상조치' 사건 당시에는 동 사건과 관련하여 GATT 이사회에서 발언한 37개국 중 20개국이 GATT 패널에 관할권이 없다고 주장한 반면 아르헨티나 등 6개국만이 안보예외 조항에 대한 GATT 패널의 관할권을 주장하였다. 1985년 '미국-니카라과에 대한 통상조치' 사건에서도 GATT 패널의 관할권을 부인한 국가의 수(19개국)가 관할권을 인정한 국가의 수(9개국)에 비해 다수를 차지하였다. 다만 동 사건의 경우 안보예외조항 원용의 적정성 여부는 패널의 검토대상에서 제외한다는 조건 하에 패널 심리가 진행되었는데, 패널은 조항의 전적인 자기판단성을 인정할 경우 안보예외의 과도한 원용 및 목적 외 원용을 방지하기 어렵다는 우려를 표명하였다. 다만 해당 보고서는 미국의 반대로 채택되지 않았다.[44]

1995년 WTO 체제 설립 이후 초기 사건인 US-The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act (DS38) 사건 당시에도 미국은 국가안보 및 외교정책에 대한 사안은 전적인 국가주권의 영역이라고 강하게 반발하였고, 분쟁의 당사자였던 EC는 기존과 달리 안보예외조항 관련 미국 측 주장을 명시적으로 반박하지는 않으면서도 분쟁해결절차를 진행시킴으로 마치 해당 조항의 자기판단성을 부정하는 듯한 행보를 취하였다. 다만 양측의 합의를 통해 미국이 문제의 조치를 적용 중단하면서 패널 판정 없이 분쟁은 마무리되었다.

GATT 제21조의 문언을 보자면 국가들의 이 같은 자기판단성 주장은 일견 타당한

---

44) Robert P. Alford, "The Self-Judging WTO Security Exception," Utah L. Rev., No.697 (2011), pp.708-710, citing Report of the Panel, United States-Trade Measures Affecting Nicaragua, GATT Doc. L/6053 (Oct. 13, 1986).

측면이 있다. GATT 제21조 (a) 내지 (b)호에 추가되어 있는 '체약당사자가 간주하는'(which it considers)의 영향 범위가 어디까지인가에 따라 GATT 또는 WTO의 개입이 허용되지 않는다는 주장의 타당성이 인정될 여지가 있다. 가령 GATT 제21조 (b)호의 맥락에서 '자신의 필수적인 안보이익', '안보이익의 보호를 위하여 필요한', '다음의 조치를 체약당사자가 취하는 것' 모두에 '체약당사자가 간주하는'이라는 구문이 영향을 미친다고 해석한다면 회원국의 완전한 재량이 인정되고, 패널은 개입할 여지가 없다는 주장이 타당해진다. 미국이나 러시아와 같이 안보예외 조항의 자기판단성을 주장하는 측은 회원국이 안보예외조항을 원용하기만 하면 '완전한' 재량이 인정되어 해당 사건은 사법적 판단 대상에서 제외된다고 주장한다. 가장 최근까지도 미국은 안보예외 조항의 자기판단성을 강조하며 안보예외가 원용된 사례에 대한 WTO의 개입을 부정하고 있다.[45]

다만 GATT 체결 및 WTO 설립 이후 수십 년의 시간 동안 패널 또는 상소기구 절차상 안보예외 조항이 구체적으로 다루어진 사례는 부재하였다. 이 같은 원인으로는 국가들이 자제심을 발휘한 결과라는 측면이 제기되기도 한다.[46] 전술한 여러 사례들에서 확인되는 것처럼 안보예외 조항의 자기판단성을 긍정하였던 국가들이 다수 존재하였음에도 불구하고 안보예외조항이 악용될 경우 다자간무역체제에 심각한 위해가 발생할 수 있다는 점에서 국가들 간 안보예외조항의 원용을 되도록 자제할 필요가 있다는 데에 공감대가 형성되었던 것으로 보인다.[47] 예컨대 '미국-체코슬로바키아에 대한 통상조치 사건(1949)' 당시 영국은 "체결국들은 GATT의 약화를 초래할 수 있는 어떠한 조치도 취하지 않도록 조심해야 한다"고 지적하였다.[48]

그러나 2007-2008년 미국발 글로벌 금융위기 이후 미국이 보호무역주의적 노선으로 회귀하고, 특히 2017년 트럼프 행정부가 들어선 이후 철강 및 알루미늄에 대한 추가 관세 부과 등의 정책이 추진되면서 종전의 자제적 분위기는 훼손되었다. 특히 미국은

---

45) 미국은 안보예외가 관련된 일련의 사건들에서 상대국의 협의 요청에 응하면서도 "without prejudice to the US view that the challenged measures concerned issues of national security not susceptible to review or capable of resolution by WTO dispute settlement"라는 표현을 사용하며 WTO의 사법적 검토가능성을 부인하고 있다.

46) James Bacchus, "The Black Hole of National Security: Striking the Right Balance for the National Security Exception in International Trade," Policy Analysis, No.936 (2022), p.4.

47) 박주현, "WTO 안보예외조항 연구: WTO 미-중 반도체 분쟁 및 분쟁해결기구(DSB)에 대한 시사점", 통상법률 2024-02, 3-4면.

48) Alford, *supra* note 44, pp.708-710.

안보예외조항이 '자기판단적' 성격을 가지는바 필수적 안보이익을 위한 조치는 WTO 분쟁해결기구의 검토대상에서 제외된다는 입장을 고수하고 있으며, 이에 반하는 최근의 WTO 패널 판정에 대해 이의를 제기하고 있다.

안보예외 조항의 자기판단성 여부에 관한 WTO 차원의 유권적 해석은 Russia-Traffic in Transit 사건[49] 패널 보고서에서 최초로 제시되었다. 패널은 안보예외 조항의 '완전한' 자기판단성을 부정하면서 GATT 제21조의 각호 요건은 패널의 객관적 판단 대상이라고 판정하였다. 이처럼 안보예외 조항의 '부분적' 자기판단성만을 인정한 선례는 이후 Saudi Arabia-IPRs 사건[50], US-Steel and Aluminium Products 사건[51], US-Origin Marking Requirement 사건[52] 등 일련의 사건에 대한 패널 보고서를 통해 재확인되었다. 이들 사건에서는 공통적으로 GATT 제21조(b)(iii)가 검토대상이 되었는데, 각 패널의 문법적 분석 방법 등 세부 분석적 측면에 있어서는 차이가 있었으나, 자기판단성 여부에 대한 패널의 입장은 모두 동일하게 나타났다. 즉, 패널은 두문의 "체약당사자가 간주하는"이 "자신의 필수적 안보이익의 보호를 위하여 필요" 요건을 수식하여 회원국이 이에 대해 재량권을 가진다고 인정하면서도 (i) 내지 (iii)목을 신의칙(in good faith)에 따라 해석해야 할 의무에 의해 제한된다고 판단하였고, 특히 (iii)목의 "전시 또는 국제관계에 있어서의 그 밖의 비상시에 취하는 조치"는 객관적 판단 대상이 된다는 점을 강조하였다.

다. 안보예외 조항을 통한 전략물자 수출통제의 정당화 가능성

만약 전략물자 수출통제의 문제가 WTO 차원에서 다루어진다면 패널 및 상소기구는 안보예외 조항의 자기판단성 및 자기판단의 범위에 관한 기존 입장을 유지할 것으로 보인다. 즉, GATT 제21조 제(b)호의 두문 요건 중 필수적 안보 이익의 결정 및 필요성 판단에 대한 각국의 재량이 인정되나 GATT 제21조(b)호 각목에 적시된 객관적 요건의 충족 여부에 대해서는 패널 또는 상소기구의 판단이 가능하고 필요하다는 판단이 내려질

49) WTO Panel Report, Russia-Measures Concerning Traffic in Transit, WTO Doc. WT/DS512/R (이하 'Russia-Traffic in Transit').

50) WTO Panel Report, Saudi Arabia-Measures Concerning the Protection of Intellectual Property Rights, WTO Doc. WT/DS567/R (이하 'Saudi Arabia-IPRs').

51) WTO Panel Report, United States-Certain Measures on Steel and Aluminium Products, WTO Doc. WT/DS544/R (이하 'US-Steel and Aluminium Products (China)').

52) WTO Panel Report, United States-Origin Marking Requirement, WTO Doc. WT/DS597/R (이하 'US-Origin Marking (Hong Kong)').

것으로 예상된다.

한편 전략물자 수출통제가 전시 또는 국제관계에 있어서의 그 밖의 비상시에 취해지는 경우에는 GATT 제21조(b)(iii)에 비추어 그 타당성 여부를 검토할 수 있을 것이다. 이 경우 (iii)목의 "전시 또는 국제관계에 있어서의 그 밖의 비상시에 취하는 조치" 요건을 충족하는 경우 두문의 "자신의 필수적인 안보이익의 보호를 위하여 필요하다고 간주하는" 요건이 문제될 것이다. Russia-Traffic in Transit 사건 패널에 따르면 "그 밖의 비상시"는 "무력충돌 또는 잠재적 무력충돌, 고조된 긴장 또는 위기상황, 국가를 휩싸거나 에워싼 전반적 불안정의 상황"을 의미한다.[53] 이후 Saudi Arabia-IPRs 사건 패널이나 US-Steel and Aluminium (China) 사건 패널도 "그 밖의 비상시"를 무력분쟁 또는 법과 공공질서의 붕괴 상황으로 해석하였다.[54] 다만 US-Origin Marking (Hong Kong) 사건 패널은 국제관계에 있어서의 비상상황이라는 것이 사건별로 개별적 판단을 요하는 개념으로서 전쟁이나 국제평화와 안보에 대한 위협에서 멀어질수록 비상상황에 대한 강한 입증이 요구되는 유동적인 개념이라는 입장을 제시하였다.[55] 이로써 기존 판정례에 비해 국제관계에 있어서의 비상 상황을 구성하는 상황의 범위가 넓어질 수 있음을 암시하였다.[56]

이 같은 패널의 해석 결과를 보건대 전략물자 수출통제가 전시에 행해진 것이 아니라면 국제관계에 있어서의 "그 밖의 비상시"의 해석 범위에 따라 수출통제의 정당화 여지가 달라질 수 있을 것으로 보인다. "전시 또는 그 밖의 비상시" 요건이 충족되면 안보예외조항을 원용하는 국가는 국제적 비상상황에서 기인한 필수적 안보이익을 구체적으로 명시하여 필수적 안보이익 주장이 신의칙에 따른 것임을 판단할 수 있도록 해야 한다. 이때, 필수적 안보이익의 구체적인 표명 정도는 국제적 비상상황의 성격에 따라 달라지고, 특히 무력충돌이나 법질서의 붕괴 등 전형적인 위기상황에서 멀어질수록 관련되는 필수적 안보이익을 보다 명확하게 설명해야 한다.[57] 또한 안보예외를 원용하는 국가의 조치가 필수적 안보이익을 보호하기 위해 '필요'한지 여부와 관련해서는 '최소한의 타당성'(minimum requirement of plausibility) 기준에 따라 "해당 이익을 보호하는 조치

53) WTO Panel Report, Russia-Traffic in Transit. paras.7.76-7.77.

54) WTO Panel Report, Saudi Arabia-IPRs, paras.7.245-7.257; WTO Panel Report, US-Steel and Aluminium Products (China), paras.7.147-7.148.

55) WTO Panel Report, US-Origin Marking (Hong Kong), paras.7.310-7.312.

56) *Ibid.*, para.7.301.

57) *Ibid.*, para.7.135.

로서의 신빙성이 결여되지 않았는지"에 대한 심사가 필요하다.[58]

그러나 최근 심화되고 있는 미국의 대중 수출통제와 같이 전략적 경쟁의 맥락에서 시행되는 수출통제의 문제는 GATT 제21조(b)(iii)에 대한 검토만으로는 국제통상법상의 정당성 여부를 판단하기 어려운 측면이 있다. 평시의 전략물자 수출통제에 관한 정당화 판단에 있어서는 전시의 수출통제에 관련되는 GATT 제21조(b)(iii)이 아니라 GATT 제21조(b)(ii)가 적절한 판단 기준이기 때문이다.[59] GATT 제21조의 문안 작성 과정을 보건대 (ii)목은 무기 등 명백한 군사목적의 재화 뿐 아니라 기타 군사적 연계성이 인정되는 물품에 대한 거래 제한의 필요를 고려하여 고안되었음을 추정할 수 있다.[60] 코콤 체제 당시 국가들이 전략물자 수출통제에 대해 심각한 법적 논쟁을 제기하지 않았던 것도 GATT 제21조(b)(ii)의 존재에 대한 국가들의 이해가 존재했기 때문이라고 알려져 있다.[61] 또한 국가들은 이중용도 물자를 포함하여 군사시설에 관련되는 전략물자 전반에 대한 조치와 관련하여 GATT 제21조(b)(ii)를 원용해왔다.[62]

사실 전략물자로서 수출통제대상에 포함해야 할 물품과 그러한 통제범위에서 배제해도 무방한 물품 간의 경계를 설정하는 것은 쉽지 않은 과제이다. 특히 민간 및 군사용도로 모두 사용 가능한 상품, 소프트웨어 및 기술을 의미하는 이중용도 물품(dual-use items)의 경우 군사적 목적으로 사용될 수 있다는 점에서 수출통제가 필요할 것으로 보이지만 다른 한편 순수한 상업적 목적으로도 활용된다는 점에서 수출통제를 지양하고 무역을 활성화할 필요성이 제기되기도 한다. COCOM 체제 당시부터 이중용도 물품 및 전략물자에 대한 목록화 작업이 가장 어려운 문제라고 지적되었던 것도[63] 이 같은 측면에 기인한다고 볼 수 있다. 특히 오늘날과 같이 기술이 급속도로 발전하고 첨단기술이 민간에서도 활발히 사용되는 상황에서는 수출통제의 필요성 여부에 대한 경계의 설정

58) *Ibid.*, paras.7.137-7.138.

59) Hahn, *supra* note 42, pp.585-586; Daniel H. Joyner, International Law and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction, Oxford University Press (2009), pp.125-154; Kentaro Ikeda, "A Proposed Interpretation of GATT Article XXI(b)(ii) in Light of its Implications for Export Control", Cornell International Law Journal, Vol.54 (2021), p.443; 이동은, "이중용도 물품 수출통제에 관한 국제통상법적 고찰: GATT 제21조(b)(ii)의 해석 및 적용을 중심으로", 통상법률 2024-03.

60) Ikeda, *Ibid.*, pp.459-464.

61) Hahn, *supra* note 42, p.586.

62) Ilaria Anna Colussi, "International Trade Sanctions related to Dual-Use Goods and Technologies", Athens Journal of Law, Vol.2, No.4 (2016), p.240.

63) Hoelscher and Wolffgang, *supra* note 39, p.50.

이 더욱 어려워진다. 이에 이중용도 물품 수출통제의 적법성 문제와 관련하여 GATT 제21조(b)(ii)를 통한 적절한 판단의 필요성이 제기되는데 동 조항의 해석 및 적용범위에 관한 WTO 패널 또는 상소기구 차원의 해석이 부재하다는 점에서 국제법상 평시 전략물자 수출통제 문제에 관한 적절한 판단 기초가 불분명한 현실을 확인할 수 있다.[64]

⑶ 통제 범위상의 한계

최근 과학기술의 발전은 국제수출통제 체제의 통제 범위에 대한 한계를 노정한다. 디지털 기술의 발전 및 디지털 교역의 증가와 함께 현대 사회에서는 특히 '데이터'의 역할이 점점 커지고 있다. 데이터란 의미 있는 정보를 가진 모든 값(value)으로서, 인간 또는 컴퓨터를 비롯한 기기나 시스템에 의해 행해지는 통신과 해석, 처리로 형식화된 사실 및 개념, 명령 등을 표현한 것이다.[65] 데이터는 '21세기의 원유'라고 칭해질 정도로 디지털 시대의 핵심 자산이라고 여겨지고 있으며, 디지털 통상 협정 등을 통한 자유화의 대상으로 강조되어 왔다.

그러나 최근 '데이터 안보'라는 용어의 등장과 함께 데이터가 국가안보의 차원에서 강조되기 시작하였다.[66] 특히 미국이 데이터 이전의 자유화 및 데이터 현지화 금지 등에 기초하여 자유화를 강조해오던 기존의 입장을 재고할 필요가 존재한다며 WTO 전자상거래 협상 및 인도-태평양 경제 프레임워크(IPEF)에서의 디지털 무역 협상에 대한 지지를 철회하면서[67] 데이터 안보에 대한 관심이 더욱 증폭되고 있는 상황이다. 이와 함께 데이

64) 다만 기존 판정례에서 확인된 사항들 및 학자들의 견해를 종합하여 GATT 제21조(b)(ii)의 해석 방향 및 적용범위에 관한 지침을 얻을 수 있을 것인 바 그에 대한 연구가 지속되어야 할 것이다.

65) 신봉근, "데이터 거래의 민사법적 보호와 귀속", 법학논고 제85집 (2024), 187-188면.

66) 김상배, "데이터 안보와 디지털 패권경쟁: 신흥안보와 복합지정학의 시각", 국가전략 제26권 2호 (2020년 여름호), 5-34면; 유준구, "국제안보 차원의 데이터 주권 논의의 이중성과 시사점", 국가전략 제27권 2호 (2021년 여름호), 115-136면; 손한별, "미국과 중국의 정보우세 경쟁: 디지털 시대의 "데이터 안보"를 중심으로", 전략연구 통권 제84호 (2021.11), 79-116면; 장미화, "미중 전략 경쟁 하 미국의 데이터 규제 연구", Trade&Security 전략물자관리원 학술지 통권 제7호 (2024년 6월), 63-78면; 오일석, "데이터에 대한 지배력과 국가안보", 국가안보전략연구원 이슈브리프 526호 (2024.3); 이효영, "데이터 안보와 국제통상: 현안과 시사점", IFANS 주요국제문제분석 2024-14 (2024.6).

67) USTR Statement on WTO E-Commerce Negotiations, 24 October 2023. 〈https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2023/october/ustr-statement-wto-e-commerce-negotiations〉 참조; David Lawder, "U.S. suspends Indo-Pacific talks on key aspects of digital trade lawmakers", Reuters, 9 November 2023. 〈https://www.reuters.com/business/finance/us-suspends-indo-pacific-talks-key-aspects-digital-trade-lawmakers-2023-11-08/〉 참조.

터가 자유롭게 거래되어야 하는 자산의 측면에서 다루어지기 보다는 국가가 통제하고 보호해야 할 전략적 자원이라고 인식되기 시작한 것으로 보인다.

사실 중국이나 러시아는 데이터의 국경간 이전에 관한 논의가 본격화하기 시작한 2010년대 중반부터 국가안보를 이유로 데이터의 해외이전을 제한하고 자국내 저장 요건을 부과하는 내용의 국내 입법을 마련하였다. EU도 프라이버시 보호의 측면에서 '일반데이터보호규정'(General Data Protection Regulation, GDPR)을 도입하면서 국가안보를 그 예외로 규정함으로써 개인정보보호와 국가안보의 밀접한 관계를 인정한 바 있다. 한편 인도네시아는 정보기술이 급속히 발전하는 현실에서 3D 프린터와 같은 신기술이 초국경 범죄에 사용될 가능성을 배제할 수 없으며, 국제 범죄 조직이 전자적으로 전송한 무기 제작 프로그램 또는 소프트웨어를 이용해 3D 프린터로 무기를 제작할 우려가 있다는 점을 강조하며 2017년 WTO 각료회의에서부터 WTO 차원에서 전자적 전송 대상에 대한 분류 및 검토가 필요하다는 입장을 제시하고 나섰다.[68] 신기술의 발전이 국가안보를 자극하는 위협 요인으로 쟁점화할 수 있음을 보여준 것이다.

반면 미국은 최근에 들어서야 데이터 자체를 국가안보의 시각에서 바라보고 국경간 통제의 필요성을 강조하는 현상이 나타나기 시작하였다. 2024년 2월 바이든 행정부는 미국인의 개인정보가 외국의 악의적인 행위자들에 의해 악용될 수 있다는 우려를 반영하여 대규모 개인 데이터(bulk personal data)의 국외 이전 금지를 명시한 행정명령 14117을 발표하였다.[69] 이는 미국이 데이터를 단순히 경제적 자원으로 취급하기보다는, 자국민 보호와 국가 안보를 위한 전략적 자산으로 인식하기 시작하였음을 보여주는 전환점이라고 하겠다. 이 같은 조치는 미국이 데이터 보호와 통제에 대한 강력한 법적 틀을 마련하는 과정의 일환이라고도 볼 수 있다.

AI와 같은 첨단기술의 발전은 대량의 데이터를 신속·정확하게 분석 및 처리할 수 있도록 하고, 정부나 민간의 네트워크 취약점을 발견해 중요 인프라를 공격하기 용이하게 한다. 게다가 딥페이크와 같은 콘텐츠 합성 기술의 발전은 선거 개입이나 여론 조작을

---

68) WTO, Work Programme on Electronic Commerce, Minutes of the Meeting Dedicated Discussion on Electronic Commerce, Held in the Centre William Rappard and in Virtual Format on 18 July 2023, WT/GC/WPEC/M/7, 27 July 2023, para.1.10.

69) The White House, Executive Order on Preventing Access to Americans' Bulk Sensitive Personal Data and United States Government-Related Data by Countries of Concern, 28 Feruary 2024. 〈https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2024/02/28/executive-order-on-preventing-access-to-americans-bulk-sensitive-personal-data-and-united-states-government-related-data-by-countries-of-concern/〉 참조.

가능하게 하여 사회적 혼란을 조장하고 국제 관계를 교란하는 원인이 될 수 있다. 이 같은 사이버 공격 및 데이터 악용의 가능성은 사회적 교란 가능성이라는 측면에서 데이터 안보를 심화하는 원인이 된다. 이 모든 측면은 데이터에 대한 통제의 필요성을 보여주고 있으나 현존 국제수출통제체제에서 데이터 자체는 통제의 대상이 아니다. 반도체, AI, 양자기술, 클라우드 컴퓨팅 등 첨단기술 수출통제를 지속적으로 강화하더라도 수출통제제도만으로는 본래적 통제 목적을 달성하기에 불충분하다는 지적이 제기되는 원인이다.[70]

예컨대 미국의 지속적인 대중 수출통제 강화로 인해 첨단반도체 확보가 어려워진 중국 기업들은 클라우드 서비스를 이용하여 반도체 수출통제를 우회하고 있다는 사실이 쟁점화된 바 있다.[71] 미국의 수출통제 제도상 클라우드 컴퓨팅 서비스 자체는 통제 대상이 아니어서 중국 기업은 클라우드 컴퓨팅 서비스를 이용할 수 있는데, 이를 통해 미국이 수출통제 대상으로 규정한 엔비디아(Nvidia)의 'A100' 반도체 등 첨단반도체를 중국 기업들이 사용할 수 있다는 것이다.[72] 이후 미국 정부는 2023년 10월 행정명령 14410을 발표하고 클라우드 서비스에 대한 통제를 시작하였다.[73] 이러한 사실은 단지 첨단기술만을 수출통제의 대상으로 포함해서는 데이터화가 가능한 기술에 대한 통제가 불가능하다는 점을 보여준다. 따라서 데이터 통제라는 측면에서 기존의 국제수출통제 체제가 노정하는 한계의 극복이 필요하다.

---

70) Hanna Dohmen, Jacob Feldgoise, Emily S. Weinstein, and Timothy Fist, "Controlling Access to Advanced Compute via the Cloud: Options for U.S. Policymakers, Part I", CSET (15 May 2023). 〈https://cset.georgetown.edu/article/controlling-access-to-advanced-compute-via-the-cloud/〉 참조.

71) Eleanor Olcott, Qianer Liu, and Demetri Sevastopulo, "Chinese AI groups use cloud services to evade US chip export controls", Financial Times, 9 March 2023. 〈https://www.ft.com/content/9706c917-6440-4fa9-b588-b18fbc1503b9〉 참조.

72) *Ibid.* 예컨대 2019년 미국 상무부의 Entity List에 등재된 바 있는 iFlyteck은 AI 애플리케이션 개발을 위해 클라우드 컴퓨팅 서비스를 통해 엔비디아의 A100 반도체를 사용중이고, 상하이에 기반을 둔 AI-Galaxy 등 클라우드 컴퓨팅 기업은 엔비디아의 A100 반도체에 대한 접근권한을 시간당 10달러에 제공하고 있다고 보도되었다.

73) Presidential Documents, Executive Order 14110 of October 30, 2023, "Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence", Federal Register Vol.88, No.210, 75191-75226. 〈https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2023-11-01/pdf/2023-24283.pdf〉 참조.

⑷ 소결

이처럼 현존 국제수출통제 체제는 신사협정 체제라는 구조적 특성에서 비롯된 법적구속력의 한계뿐 아니라 국제사회의 일부 국가들만을 대상으로 한다는 점에서 보편성 차원에서도 한계를 노정한다. 수출통제를 명시적으로 금지하는 WTO 체제는 안보예외 조항을 통해 개별 국가의 수출통제조치를 정당화할 수 있는 가능성을 인정하나 안보예외 조항의 제 조건 중 특히 평시 전략물자 수출통제조치의 적절한 판단기준이라고 할 수 있는 GATT 제21조(b)(ii)의 판단기준이 불분명하다는 점에서 국제법상 허용 한계의 측면에서도 불확실성이 확인된다. 게다가 최근 급속히 발전하고 있는 첨단기술의 주요 자원에 해당하는 데이터의 통제라는 측면에서도 한계를 노정한다. 따라서 새로운 수출통제체제의 모색을 통한 한계 극복이 필요한 상황이다.

Ⅳ. 신규 국제수출통제체제 도입 전망 및 과제

1) 신규 국제수출통제체제 도입 전망

최근의 지정학적 환경 변화와 기술 발전은 기존의 다자간 수출통제체제를 통한 효과적 위협 대응을 어렵게 한다. 기존 국제수출통제체제가 러시아와 같은 국가의 참여로 인해 의사결정이 어려워지고 있으며, 특히 총의(consensus)를 기반으로 운영되는 바세나르 체제는 러시아와 같은 회원국이 주요 통제 목록의 업데이트를 방해할 수 있다는 구조적 문제에 직면해 있어 비판이 제기된다. 이러한 구조적 문제는 현대의 급변하는 지정학적 상황에서 빠른 대응을 어렵게 만드는 요소로 여겨지고 있다.[74]

한편 기존의 바세나르 체제는 군사적 목적과 민간용 목적이 혼재된 '이중 용도' 품목에 대한 규제만을 강조하고 있으며, 현재의 디지털화된 경제 및 중국의 군민융합 전략과 같은 새로운 위협에 적절히 대응하지 못하는 것으로 평가된다.[75] 이러한 상황에 러시아-우크라이나 전쟁 이후 EU, 미국, 영국 등이 러시아에 대해 시행중인 반도체, 컴퓨터, 소프트웨어 등에 대한 수출통제는 국가안보와 경제적 이해관계가 긴밀히 연결되어 있음을 보여주며, 중국의 수출통제법은 희토류 등 중요한 자원의 수출 제한을 규정함으로써 자원의 안정적 공급을 통한 경제적 이익의 추구를 국가안보의 일부로 인식하는 방향으로 발전하고 있다. 다시 말해 수출통제의 목적이 과거의 군사안보에 관한 시각에 기초하여 비확산을 목적으로 추진되었다면 오늘날 각국이 필요로 하는 수출통제는 경제안보를 포함하는 보다 확장된 개념에 기초하고 있어 기존의 국제수출통제체제는 국가들의 필요와 목적을 달성하는데 유의미한 지침을 제공하지 못하는 측면이 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위한 방안으로 미국 내에서는 수출통제뿐만 아니라 투자 심사 및 공급망 복원력 강화 등 전략적 무역 도구를 포함하는 새로운 "경제 및 기술 보안 체제(Economic and Technology Security Regime, ETSR)"의 모색이 강조되고 있다.[76] 이미 미국은 외국인투자심의위원회(Committee on Foreign Investment in

---

74) CSIS (2024.2), *supra* note 38, p.31.

75) Emily Benson and Catharine Mouradian, "Establishing a New Multilateral Export Control Regime", A Report of the CSIS Project on Trade and Technology, November 2023 (이하 'CSIS (2023.11)').

76) *Ibid.*, pp.20-22.

the United States, CFIUS)와 외국인 투자리스크심사 현대화법(Foreign Investment Risk Review Modernization Act, FIRRMA)을 통해 국가안보를 저해하는 인바운드 및 아웃바운드 투자를 제한하기 위한 장치를 강화하고 있다.

또한 특정 국가에서 고급 기술에 대한 통제를 시행하더라도 다른 국가에서 이를 대체 공급하는 경우 통제의 효과가 제한될 수 있다는 측면에서 동맹국과의 협력을 통한 공동 대응의 필요성을 강조하고 있다.[77] 예컨대 미-EU 무역기술위원회(Trade and Technology Council, TTC), 미-대만 이니셔티브(U.S.-Taiwan Initiative on 21st-Century Trade), 칩 4 동맹 (Chip 4 Alliance), 인도-태평양 경제 프레임워크(IPEF), 한미일 협력 등은 경제 및 안보 협력, 기술 표준, 공급망 회복력, 디지털 경제 규제 등을 기본적인 목표로 하면서도 수출통제 관련 내용을 직접적 의제로 포함하는 양자간·복수국간 협의체들에 해당한다. 향후 이와 같은 협의체를 중심으로 특히 유사한 기술을 생산하는 국가들간 또는 신뢰할 수 있는 국가들간 협력에 기초한 수출통제 강화가 강조될 것으로 전망된다.

2) 자원 확보를 위한 동맹 전략의 과제

(1) 데이터 및 데이터 기반 산업의 블록화에 대비

미중 전략 경쟁의 심화는 글로벌 공급망의 재편을 가속화하고, 반도체, 자동차, 바이오 등 첨단산업 분야에서의 리쇼어링(re-shoring), 프렌드쇼어링(friend-shoring), 동맹쇼어링(ally-shoring) 등의 형성을 가중한다. 최근 심화되고 있는 미국의 데이터 또는 데이터 기반 산업에 대한 규제 강화의 움직임은 특히 중국, 러시아, 북한, 이란 등과 같은 우려 국가를 대상으로 하고 있어 향후 자원 확보를 목적으로 한 동맹의 결집이 데이터 부문으로까지 확장될 가능성이 있음을 예상하게 한다. 즉, 동맹을 중심으로 데이터 이동이 허용되는 국가들과 그렇지 않은 국가들을 구분하는 데이터 블록의 형성이 나타나고, 그리하여 블록 내에서의 데이터 이동은 자유로운 반면 블록 간에는 그 흐름이 제한 또는 통제되는 소위 '데이터 디커플링'이 초래될 수 있다.[78]

---

77) 예컨대 CSIS (2024.2), *supra* note 38 참조.

78) 동지, 장미화, "미중 전략 경쟁 하 미국의 데이터 규제 연구", Trade&Security 전략물자관리원 학술지 통권 제7호 (2024년 6월), 73면.

이러한 데이터 디커플링은 데이터를 사용하는 첨단기술 산업의 디커플링으로도 이어질 수 있다. 예컨대 2024년 2월 미국의 바이든 대통령은 중국을 비롯한 우려 국가의 기술이 포함된 커넥티드카로 인하여 발생하는 국가안보 위험을 조사하고 이러한 위험의 해결을 위한 규제방안을 검토하라고 지시하였다.[79] 이에 미국 상무부는 이를 이행하고자 규칙 제정을 위한 사전 통지(Advance Notice of Proposed Rulemaking, ANPRM)를 발표하여 커넥티드카에 대한 대중의 의견을 바탕으로 관련 규정인 "정보통신기술 또는 서비스 공급망 보호" 규정의 개정을 위한 작업에 착수하였다.[80] 그리고 최근 2027년식 및 2029년식 커넥티드 차량부터 각기 중국산 소프트웨어와 하드웨어의 사용을 중단한다는 계획을 발표하였다.[81] EU도 커넥티드카를 통한 중국의 스파이 행위 및 감시, 사보타지 위험 등에 관한 미국의 우려에 공감하면서 중국산 커넥티드카에 대한 통제 노력에 착수하기 시작하였다.[82] 이 같은 움직임은 데이터 기반 첨단기술 산업 분야에서 동맹을 중심으로 결집하면서 미국 중심의 서구 진영과 중국 중심의 사회주의 진영 간 디커플링으로 이어지는 결과가 초래될 수 있음을 보여주는 사례에 해당한다.

이러한 미국과 EU의 발표 이후 우리나라와 같은 경쟁국에게는 새로운 기회를 창출하는 계기가 될 것이라는 전망이 제시되기도 하였다.[83] 따라서 미국을 중심으로 한 데이터 규제 정책이 미중 간 산업 디커플링을 심화하고, 동맹국에 대해서는 협력의 계기를 마련하면서 공급망 재편으로 이어질 수 있다는 점을 염두에 두고 관련 산업을 정비할 필요가 있다. 또한 산업적 협력의 외연이 유지 및 확장될 수 있도록 동맹국과 같은 수준의 데이터 안보관을 수립하기 위한 조율 작업이 필요할 것이다.

---

79) The White House, "FACT SHEET: Biden-Harris Administration Takes Action to Address Risks of Autos from China and Other Countries of Concern", 29 February 2024.

80) US Department of Commerce, Bureau of Industry and Security, Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain: Connected Vehicles, Advance notice of proposed rulemaking, Federal Register Vol.89 No.42, 15266-15072 (1 March 2024).

81) David Shepardson, "Biden proposes banning Chinese vehicles, 'connected car' technology from US roads", Reuters, 24 September 2024. 〈https://www.reuters.com/business/autos-transportation/biden-proposes-banning-chinese-vehicles-us-roads-with-software-crackdown-2024-09-23/〉 참조.

82) Pieter Haeck, Jordyn Dahl, Doug Palmer and Antoaneta Roussi, "After US, Europe probes Chinese car software", Politico, 27 September 2024. 〈https://www.politico.eu/article/europe-looks-to-follow-on-tackling-risk-of-chinese-car-software/〉 참조.

83) 김진원, "美의 커넥티드카 제재…"韓 수혜", 한국경제, 2024년 9월 24일 입력 기사. 〈https://www.hankyung.com/article/2024092449781〉 참조.

⑵ 데이터의 전략물자화 및 수출통제체제 편입에 대비

데이터를 중요 자원으로 사용하는 AI 등 첨단기술은 전통적인 수출통제제도의 통제대상이지만 데이터 그 자체는 현존 수출통제 대상에 포함되지 않는다. 이러한 상황에서 첨단기술에 대한 수출통제만으로는 부족하고 데이터 자체의 이중용도 가능성을 염두에 두고 '이중용도' 데이터에 대한 수출통제의 기반을 마련해야 한다는 주장이 미국의 주요 싱크탱크를 중심으로 강조되기 시작하였다. 마치 이중용도 물품이 상업적 또는 군사적으로 이용 가능한 물품을 의미하는 것과 같이 데이터도 상업적 또는 군사적으로 사용 가능하다는 측면에서 '이중용도 데이터'(dual-use data)라는 표현이 사용되고 있다.

예컨대 두뇌-컴퓨터 인터페이스(BCI) 기술은 군사적 활용 가능성 못지 않게 루게릭병 환자들의 커뮤니케이션 능력이나 제한된 신체 기능을 복구하는데 활용될 수 있다는 점에서 주목이 되는 기술이다.[84] 이러한 BCI 기술은 현재 민간에서의 활용이 더 많고 군사적 활용 가능성은 주로 이론적 단계에 머물러 있다. 그러나 이러한 기술들의 악용 가능성이 전혀 없다고 보기는 어려우며, 수십 년 후에라도 안보상의 위협이 될 수 있다는 점에서 우려가 제기되고 있다.[85] 이에 '이중용도'라는 측면에서 수출통제를 단행하는 것이 수출통제제도의 기본 원칙이라는 점에서 착안하여 바이오 경제에 대해서도 수출통제를 통해 규제를 실시해야 한다는 목소리가 제기되고 있다. 예를 들어 임상 진단에 사용되는 의료데이터나 정부 지원의 연구 활동에 사용되는 의료데이터, 신장 지역에서의 위구르 무슬림 추적 목적 등 특정 인종 소수집단에 대한 통제 목적으로 활용되는 DNA 데이터는 비상업적 목적의 데이터로 분류하여 상업적 목적의 데이터와 구분하는 등 바이오 경제에 관련되는 데이터 처리시 유전 정보를 구분해야 한다는 주장이 제기되고 있다.[86]

2차 세계대전 이후 국제사회는 자유무역원칙을 기초로 GATT 1947을 채택하였음에도 대공산권 전략물자 수출통제를 목적으로 COCOM 체제를 마련하여 전략물자에 대해서는 자유무역원칙의 예외 가능성을 인정하였다. 이후 규율범위를 상품에서 서비스 및

---

84) 최지원, "루게릭병 환자에 '뇌 임플란트'… "5년만에 목소리 찾아" 감격", 동아일보, 2024년 8월 17일 업데이트 기사. 〈https://www.donga.com/news/Economy/article/all/20240817/126557644/2〉 참조.

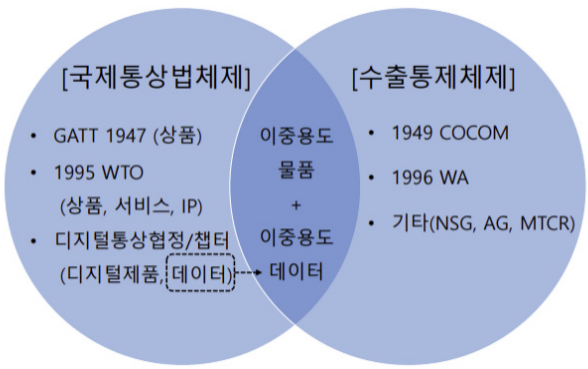
85) William A. Reinsch, Emily Benson, Thibault Denamiel and Margot Putnam, "Optimizing Export Controls for Critical and Emerging Technologies: Semiconductors, Quantum Technology, AI, and Biotechnology", A Report of the CSIS Scholl Chair in International Business, May 2023 (이하 'CSIS (2023.5)'), p.26.

86) *Ibid.*, pp.27-28.

지적재산권까지 확장한 WTO 체제가 수립되기전까지 1974년 NSG, 1985년 AG, 1987년 MTCR을 설립하여 전략물자의 범위를 핵무기, 생화학무기, 대량살상무기 운반수단 등으로 점차 확장하며 국제수출통제체제를 확대하였다. 1994년 COCOM 해체 이후에는 1996년 WA를 출범하여 이중용도 품목에 대한 수출통제체제를 구축하였다. '이중용도' 데이터에 대한 최근의 관심은 이처럼 지속적으로 확대되어 온 전략물자의 범위에 데이터가 포함될 수 있음을 보여주는 움직임이라고 해석된다.

〈그림 1〉은 이러한 국제통상법체제와 국제수출통제체제, 그리고 데이터의 전략물자화가 현실화할 경우를 간단히 도식화한 것이다. 기존의 국제체제는 GATT/WTO 중심의 국제통상법체제와 COCOM/WA 중심의 국제수출통제체제가 병존해 왔고, 최근 들어 FTA 전자상거래 또는 디지털무역 챕터와 디지털통상협정을 통해 데이터 등 무체물(intangible goods)에 대한 국제통상 규율을 도입 또는 보완하고 있는 상황이다. 이러한 국제통상법체제와 국제수출통제제를 연결하는 법적 고리는 대부분의 국제통상협정에 포함되어 있는 소위 '안보예외' 조항이다. 즉, 이중용도물품에 대한 수출통제의 문제는 국제통상법상 안보예외 조항을 통해 그 정당성이 인정된다고 여겨져 왔다.[87] 그런데 이중용도 물품의 범위에 〈그림 1〉과 같이 데이터가 포함되면서 디지털 통상협정의 틀 내에서 자유화의 대상으로 논의되어 왔던 데이터의 문제가 수출통제체제 내에 편입되는 미래를 예견할 수 있다.

그림-1 데이터의 전략물자화에 따른 국제체제 영향



출처: 저자 정리.

87) Hahn, *supra* note 42, pp.585-586; Joyner, *supra* note 59, pp.125-154.

미국의 CSIS 보고서는 데이터를 수출통제대상에 포함하기 위한 구체적인 방안을 제안하고 있다. 미국의 수출관리규정상 0-9의 10개 품목으로 구분되어 있는 통제목록(CCL)에 '무체물' 항목을 10번 품목으로 추가·신설하여 CCL의 품목 분류 기준을 11개로 확대해야 한다는 것이다.[88] 동 보고서는 '무체물'을 제품 그룹 C(Product Group C)에 포함하고, 데이터를 수출통제 품목(item)상 투입물(input)로 인정하여 상업적 데이터(commercial data)와 개인 데이터(personal data)를 분류하는 방식의 구체적인 분류 방법까지 제시하고 있다.[89] 특정의 대규모 데이터 흐름(certain bulk data flows)을 미국의 국가안보에 저해가 되는 특정 최종 사용자나 특정 최종 용도의 투입물로 지정하는 방식이 당초 비확산을 목적으로 고안된 현존 수출통제 방식에는 벗어나는 측면이 있지만 오늘날의 디지털 위협에 대비하는 차원에서 본다면 데이터를 자산(commodity)으로 취급하여 통제하는 것이 미국의 역량 강화에 필요할 것이라는 주장이다.[90] 이는 또한 미국 내에서 연방 차원의 포괄적인 프라이버시 법안 도입에 정치적 난항이 지속되는 상황에 대한 대안이 될 것이라고 여겨진다.[91] CSIS가 제시하고 있는 무체물의 하위 항목은 〈표 6〉에 정리된 바와 같다.

표-6 '무체물'의 분류 기준에 관한 CSIS 제안

품목번호	대상
10C	상업적 데이터(commercial data) 및 개인 데이터(personal data)
10C001	군사적 용도로 활용되는 상업 데이터 흐름(commercial data flows with military applications) 예) 국가안보에 중요한 AI 프로그램에 입력 데이터(input)로 사용되는 데이터
10C001.a	이중용도 생명공학 기술에 적용되는 상업적 데이터 흐름(commercial data flows with dual-use biotechnology applications)

88) CSIS (2023.5), *supra* note 85, p.30.

89) *Ibid.*

90) *Ibid.*

91) *Ibid.* pp.30-31. 동 보고서는 수출통제제도에 데이터를 포함하여 우려 대상자에게 대규모 개인 데이터를 수출하는 자에게 라이센스를 요구하게 되면 궁극적으로 EU의 GDPR과 같은 정책적 효과를 달성할 수 있다고 설명한다.

품목번호	대상
10C002	협박 및 정치적 설득에 적용될 수 있는 악의적인 외국 기관에 의해 사용되는 개인 데이터(personal data used by a malicious foreign entity with applicability in blackmail and political persuasion)
10C002.a	개인 건강 데이터(personal health data)

출처: CSIS, "Optimizing Export Controls for Critical and Emerging Technologies: Semiconductors, Quantum Technology, AI, and Biotechnology" (2023.5), p.28 내용을 참조하여 저자 정리.

만약 이 같은 구분이 관념적인 것에 그치지 않고 기술적으로도 가능하다면, 그리하여 이중용도 데이터가 미국의 수출통제제도에 편입된다면 향후 국제 수출통제체제의 개혁 방향에 적지 않은 영향을 미치게 될 것임을 부정하기 어렵다. 특히 현행 국제 수출통제제도에 대한 비판과 함께 새로운 통제체제의 도입 필요성이 제기되는 상황에서[92] 미국을 중심으로 한 동맹국들의 데이터 통제 움직임을 검토하고 우리나라의 동맹 전략에 반영하려는 노력이 필요하다.

92) CSIS (2023.11), *supra* note 75; Ian Stewart, "Export Controls in an Era of Strategic Competition: Implications for the Existing Landscape and the Need for a New Multilateral Trade Review Regime", Strategic Trade Review, Vol.9, Issue 10 (2023).

V. 결론

최근 몇 년간 미국과 중국의 패권경쟁, 코로나 팬데믹 확산, 러시아와 우크라이나의 전쟁 등에 따른 지정학적, 지경학적 불안 요소들이 국가안보를 위협하는 요인으로 인식되면서 경제안보에 대한 관심이 고조되어 왔다. 이에 국가들은 경제안보를 국가정책의 주요 목표로 간주하고 다양한 정책적 수단들에 기초하여 경제안보를 달성하고자 노력하고 있다.

본 연구는 다양한 맥락에서 모호하게 사용되어 온 경제안보라는 용어의 법적 개념을 확인하고자 주요국들이 정의하고 있는 경제안보의 개념 및 경제안보의 맥락에서 추진되고 있는 조치들을 살펴보았다. 특히 각국의 주요 정책 또는 조치들 중 수출통제의 문제를 중심으로 국제법적 현실과 한계, 향후 전망을 살펴봄으로써 추후 동맹 전략의 과제 등에 관한 논의를 진행하였다. 미국, EU, 중국 등 주요국들은 일방적으로 또는 동맹국과의 협의를 통해 나름의 수출통제 제도를 운영중에 있다. 엄연히 국제수출통제체제가 존재함에도 국가들이 이처럼 자의적으로 수출통제 조치를 도입하고 있는 것은 현존 국제수출통제체제가 내재적 한계를 노정하고 있기 때문이다.

현존 국제수출통제체제는 법적 구속력이 부재한 신사협정 체제로 되어 있으며, 국제사회 전체 구성국을 수범자로 하는 것도 아니어서 보편성 측면에서의 한계를 노정한다. 게다가 오늘날 지정학적, 지경학적 갈등이 심화되고 있는 상황에서 갈등 관계에 있는 국가들이 하나의 협의체 내에 존재하다 보니 의사결정 과정에서도 어려움에 직면하고 있다. 무엇보다 국제무역질서를 대변하는 WTO 체제의 경우 수출통제 조치의 활용을 금지하고 있어 안보예외 조항을 통한 정당화가 가능한 조치들만이 국제법적 허용성을 인정받을 수 있을 것이나 안보예외 조항 자체도 이중용도 물품의 한계를 확인하는데 확실한 지침을 제공하지 못하고 있다. 이중용도 물품의 수출통제 문제에 직접적으로 관련되는 GATT 제21조(b)(ii)는 아직 WTO 패널 또는 상소기구 차원에서 구체적으로 다루어진 바가 없으며, 간접적인 관련성을 가지는 GATT 제21조(b)(iii) 관련 사례도 겨우 4건에 불과하다. 또한 현존 국제수출통제체제는 디지털화의 진작과 함께 중요한 자원으로 인정되고 있는 데이터 자체를 통제 대상으로 하지 않아 그 실효성에 점차 의문이 제기되고 있는 상황이다.

이에 현존 국제수출통제체제의 개선 필요성이 제기되고 일각에서는 새로운 수출통제체제의 모색이 주장되고 있는 상황이다. 국가들이 자의적으로 확대하고 있는 수출통제

조치의 올바른 통제를 위해서는 새로운 국제수출통제체제를 통한 정비가 필요하다. 이에 이중용도 물품의 지속적인 확대 상황에서 바세나르 체제의 한계를 보완하고, 신흥 기술에 초점을 맞춘 통제 체제를 구축하기 위하여 동맹국 중심으로 결집해야 한다는 목소리가 높아지고 있다.[93] 무엇보다 자원으로서의 데이터의 입지가 중요해지고, 데이터 기반 산업의 공급망 영향에 대해서도 관심이 집중되는 가운데 미국, EU 등 주요 동맹국의 움직임을 지속적으로 모니터링하면서 새로운 수출통제체제에 대한 논의 과정상 필요한 목소리를 내는 것이 필요할 것이다. 자원 확보를 위한 동맹 전략의 과제로서 동맹국과 유사한 수준의 데이터 안보관을 수립하고, 관련 국내법을 정비함으로써 데이터 디커플링 시대에도 동맹국들과 신뢰 관계를 유지하고 밀접한 안보 협력 관계를 유지할 수 있도록 노력할 필요가 있겠다.

93) CSIS (2023.11), *Ibid.*, pp.23-26.

참고문헌

김상배, “데이터 안보와 디지털 패권경쟁: 신흥안보와 복합지정학의 시각”, 『국가전략』, 제26권 2호 (2020년 여름호).

김인식, “중국수출통제제도의 변화에 관한 탐색적 연구– 2019년 수출통제법(초안)을 중심으로”, 『한중관계연구』, 제6권 제3호 (2020).

김희준 외 10인, 『수출통제총람 2020』, 전략물자관리원 (2021).

박언경·왕상한, “미국 수출통제개혁법 제정의 함의”, 『법제연구』, 제61호 (2021).

박영준 외 5인, 『일본 안보 관련 정책 3문서 개정 결정의 의미와 평가』, 경남대학교 극동문제연구소 (2022).

박주현, “WTO 안보예외조항 연구: WTO 미-중 반도체 분쟁 및 분쟁해결기구(DSB)에 대한 시사점”, 『통상법률』 (2024-02).

반길주, “미·중 전략적 경쟁 시대 경제안보의 부상과 한국의 전략적 선택지”, 『전략연구』, 통권 제87호 (2022).

손한별, “미국과 중국의 정보우세 경쟁: 디지털 시대의 ”데이터 안보“를 중심으로”, 『전략연구 통권』, 제84호 (2021.11).

신봉근, “데이터 거래의 민사법적 보호와 귀속”, 『법학논고』, 제85집 (2024).

연원호 외 3인, “첨단기술을 둘러싼 미·중간 패권경쟁 분석”, 『오늘의 세계경제』 (2020).

오영해·김희준, “미국의 수출통제개혁에 관한 분석”, 『무역경영연구』, 제18호 (2019).

오일석, “데이터에 대한 지배력과 국가안보”, 『국가안보전략연구원 이슈브리프』, 526호 (2024.3).

유동원, “중국의 국가안보전략 변화: 총체적 국가안보관(總體國家安全觀)을 중심으로”, 『대한정치학회보』, 제27집 제3호 (2019).

유준구, “국제안보 차원의 데이터 주권 논의의 이중성과 시사점”, 『국가전략』, 제27권 2호 (2021년 여름호).

이동은, “이중용도 물품 수출통제에 관한 국제통상법적 고찰: GATT 제21조(b)(ii)의 해석 및 적용을 중심으로”, 『통상법률』 (2024-03).

이원석, “중국, ‘외국법률 및 조치의 부당한 역외적용 저지방법’ 시행”, 한국무역협회 (2021).

이인선, “EU 수출통제법 개정안 분석”, 『수출통제 Issue Report』, 전략물자관리원 (2021).

이재민, “‘경제안보’의 법적 의미와 외연: 국제법적 측면을 중심으로”, 『국제법학회논총』, 제68권 제4호 (2023).

이효영, “데이터 안보와 국제통상: 현안과 시사점”, 『IFANS 주요국제문제분석』, 2024-14 (2024).

이효영, “미국 트럼프 행정부의 통상과 안보의 연계: 동향과 시사점”, 『IFANS 주요국제문제분석』, 2018-10 (2018).

장미화, “미중 전략 경쟁 하 미국의 데이터 규제 연구”, 『Trade&Security 전략물자관리원 학술지』, 통권 제7호 (2024년 6월).

전봉근, “전략물자 수출통제체제의 현황과 전망”, 외교안보연구원 주요국제문제분석 (2005).
정인섭, 『신국제법강의』, 제13판 (박영사, 2023).
최동준, “최근의 미국과 중국의 수출통제제도 강화경향에 대한 비교연구: 미국수출통제개혁법(ECRA) 및 중국수출통제법을 중심으로”, 『I이화여자대학교 법학논집』, 제25권 제3호 (2021).
최승환, 『국제경제법』, 제2판 (법영사, 2001).
최철영, 『미국의 대외경제제재관련법제 연구』(한국법제연구원, 2001).
한국국제경제법학회, 『新국제경제법』, 제4판 (박영사, 2022).
한국무역협회 통상지원센터, 『미국수출관리규정(EAR) 매뉴얼』 (2020).
한국무역협회 통상지원센터, 『최근 중국의 경제통상조치와 우리 기업의 대응방안』 (2021).
허재철 외, “미중 전략경쟁시대 지정학적 리스크와 경제안보”, 『대외경제정책연구원 연구보고서』, 22-01 (2022).

Alford, Robert P., “The Self-Judging WTO Security Exception,” Utah Law Review, No.697 (2011).
Bacchus, James, “The Black Hole of National Security: Striking the Right Balance for the National Security Exception in International Trade,” Policy Analysis, No.936 (2022).
Benson, Emily and Mouradian, Catharine, “Establishing a New Multilateral Export Control Regime”, A Report of the CSIS Project on Trade and Technology (November 2023).
Chachko, Elena and Heath, J. Benton, “A Watershed Moment for Sanctions? Russia, Ukraine, and the Economic Battlefield”, AJIL Unbound (2022).
Chen, Tsai-fang, “To Judge the ‘Self-Judging’ Security Exception under the GATT 1994—A Systematic Approach,” Asian J. of WTO and Int’l Health Law and Policy, Vol.12, No.2 (2017).
Colussi, Ilaria Anna, “International Trade Sanctions related to Dual-Use Goods and Technologies”, Athens Journal of Law, Vol.2, No.4 (2016).
Dohmen, Hanna, Feldgoise, Jacob, Weinstein, Emily S. and Fist, Timothy, “Controlling Access to Advanced Compute via the Cloud: Options for U.S. Policymakers, Part I”, CSET (15 May 2023).
Hahn, Michael J., “Vital Interests and the Law of GATT: An Analysis of GATT’s Security Exception”, Michigan Journal of International Law, Vol.12 No.3 (1991).
Hoelscher, Christoph and Wolffgang, Hans-Michael , “The Wassenaar-Arrangement Between International Trade, Non-Proliferation, and Export Controls”, Journal of World Trade, Vol.32, No.1 (1998).
Ikeda, Kentaro, “A Proposed Interpretation of GATT Article XXI(b)(ii) in Light of its

Implications for Export Control", Cornell International Law Journal, Vol.54 (2021).

Joyner, Daniel H., International Law and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction, Oxford University Press (2009).

Reinsch, William, Benson, Emily, Denamiel, Thibault and Putnam, Margot, "Optimizing Export Controls for Critical and Emerging Technologies: Semiconductors, Quantum Technology, AI, and Biotechnology", A Report of the CSIS Scholl Chair in International Business, May 2023.

Reinsch, William, Denamiel, Thibault and Schleich, Matthew, "Optimizing U.S. Export Controls for Critical and Emerging Technologies: Working with Partners", A Report of the CSIS Scholl Chair in International Business, February 2024.

Stewart, Ian, "Export Controls in an Era of Strategic Competition: Implications for the Existing Landscape and the Need for a New Multilateral Trade Review Regime", Strategic Trade Review, Vol.9, Issue 10 (2023).

김진원, "美의 커넥티드카 제재…"韓 수혜", 한국경제, 2024년 9월 24일 입력 기사. https://www.hankyung.com/article/2024092449781

최지원, "루게릭병 환자에 '뇌 임플란트'… "5년만에 목소리 찾아" 감격", 동아일보, 2024년 8월 17일. https://www.donga.com/news/Economy/article/all/20240817/126557644/2

Bown, Chad P., "Russia's war on Ukraine: A sanctions timeline", PIIE, 31 December 2023. https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/2022/russias-war-ukraine-sanctions-timeline

Haeck, Pieter, Dahl, Jordyn, Palmer, Doug and Roussi, Antoaneta, "After US, Europe probes Chinese car software", Politico, 27 September 2024. https://www.politico.eu/article/europe-looks-to-follow-on-tackling-risk-of-chinese-car-software/

Lawder, David, "U.S. suspends Indo-Pacific talks on key aspects of digital trade lawmakers", Reuters, 9 November 2023. https://www.reuters.com/business/finance/us-suspends-indo-pacific-talks-key-aspects-digital-trade-lawmakers-2023-11-08/

Olcott, Eleanor, Liu, Qianer and Sevastopulo, Demetri, "Chinese AI groups use cloud services to evade US chip export controls", Financial Times, 9 March 2023. https://www.ft.com/content/9706c917-6440-4fa9-b588-b18fbc1503b9

Shepardson, David, "Biden proposes banning Chinese vehicles, 'connected car' technology from US roads", Reuters, 24 September 2024. https://www.reuters.com/business/autos-transportation/biden-proposes-banning-chinese-vehicles-us-roads-with-software-crackdown-2024-09-23/

WTO Panel Report, Russia-Measures Concerning Traffic in Transit, WTO Doc. WT/DS512/R.

WTO Panel Report, Saudi Arabia-Measures Concerning the Protection of Intellectual Property Rights, WTO Doc. WT/DS567/R.

WTO Panel Report, United States-Certain Measures on Steel and Aluminium Products, WTO Doc. WT/DS544/R.

WTO Panel Report, United States-Origin Marking Requirement, WTO Doc. WT/DS597/R.

WTO, Work Programme on Electronic Commerce, Minutes of the Meeting Dedicated Discussion on Electronic Commerce, Held in the Centre William Rappard and in Virtual Format on 18 July 2023, WT/GC/WPEC/M/7, 27 July 2023.

ICRC, "What is Economic Security?" (Jun. 18, 2015). https://www.icrc.org/en/document/introduction-economic-security

ILO, "Definitions: What we mean when we say 'economic security'" https://www.ilo.org/public/english/protection/ses/download/docs/definition.pdf.

S&P Global, "Sanctions against Russia – a timeline", 6 November 2024. https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/latest-news-headlines/sanctions-against-russia-8211-a-timeline-69602559

The White House, Executive Order on Preventing Access to Americans' Bulk Sensitive Personal Data and United States Government-Related Data by Countries of Concern, 28 Feruary 2024. https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2024/02/28/executive-order-on-preventing-access-to-americans-bulk-sensitive-personal-data-and-united-states-government-related-data-by-countries-of-concern/

The White House, Presidential Documents, Executive Order 14110 of October 30, 2023, "Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence", Federal Register Vol.88, No.210, 75191-75226. https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2023-11-01/pdf/2023-24283.pdf

USTR Statement on WTO E-Commerce Negotiations, 24 October 2023. https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2023/october/ustr-statement-wto-e-commerce-negotiations

안보학술논집 (제35집)

2024년 12월 31일 인쇄
2024년 12월 31일 발행
저 자 도경옥 외
편집·발행 국방대학교 국가안전보장문제연구소
인 쇄 경성문화사
(代) 02 · 786 · 2999

ISSN 1229-3628
〈무단복사금지·한정배부〉

안보학술논집 2024 제35집

RINSA
국방대학교
국가안전보장문제연구소