



# 안보전략논단

www.korva.or.kr

| 발행인: 김진호 | 편집인: 박세현 | 발행처: 대한민국재향군인회 안보전략연구원 Vol.12('22-2) | 2022. 02. 03.

북한에 대한 환상을 버려야 한다  
문성목

군 경계실패와 '재 입북'의 대책은 무엇인가  
박동순

신흥안보와 국가 역할의 함의  
최규상

## 북한에 대한 환상을 버려야 한다!

문 성 목

(한국국가전략연구원 통일전략센터장)

(향군 안보전략연구원 편집위원장)

북한은 신년 벽두부터 미사일 발사를 이어갔다. 1월 5일과 11일 극초음속 미사일을 발사했다. 12일 북한 매체는 “전날 발사된 미사일에서 분리된 극초음속 활공 비행전투부는 600km 계선에서부터 활공재도약하며 초기발사 방위각으로부터 목표점 방위각으로 240km 강한 선회기동을 수행하여 1000km 수역의 표적을 명중시켰다.”고 주장했다. 이번 발사는 최종이며 참관한 김정은 총비서도 성공에 대만족했다고 밝혔다. 이에 미국 바이든 정부가 첫 독자제재에 나서자 북한은 반발하며 14일에는 북한판 이스칸데르(KN-23) 2발과 17일에는 북한판 에이태킴스(KN-24) 미사일 2발을 보란 듯이 발사했다. 미국 등 국제사회는 북한의 잇단 탄도미사일 발사를 안보리 결의 위반으로 규정하고 강력규탄하며 즉각 도발 중지를 요구했다. 그러나 19일 북한은 정치국 회의를 열어 핵·미사일 모라토리엄 중단을 공식화했다. 앞으로 추가 핵실험이나 ICBM 발사 가능성으로 위협한 것이다. 그럼에도 우리 국민들은 크게 놀라지 않는 것 같다. 북한 위협을 대수롭지 않게 생각하는 경향이 있어 보인다. 정부도 유감 정도를 표명하며 대응 수위를 조절하고 있다. 이런 현상들은 북한에 대한 막연한 환상에서 비롯된 것이다. 환상을 버려야 올바르게 대응할 수 있다.

## 북한과 대화하면 평화가 온다는 환상

물론, 북한과 대화는 필요하다. 하지만 대화가 모든 문제를 해결해주는 것은 아니다. 1970년대 이후 남북 당국 간에는 수백 건의 대화와 합의가 있었다. 하지만 지금의 남북관계는 어떠한가? 특히 2018년 평창동계올림픽을 계기로 한 해 동안에만 남북 정상회담이 세 차례 열렸고, 2019년까지 미북 정상도 세 번이나 만났다. 여기서 4.27 선언, 9.19 선언, 6.12 성명 등 합의도 나왔다. 당시만 해도 북한 핵문제가 해결되고 마치 한반도에 평화가 도래할 것이라는 기대감이 높았다. 2018년 4월 27일 김정은이 판문점에서 ‘핵없는 한반도’, ‘전쟁없는 한반도’를 공언하기도 했다. 하지만 작금의 상황은 김정은이 위장평화공세를 전개했다는 사실을 입증하고 있다. “남북 관계를 사변적으로 발전시키겠다”고 한 김정은의 언급은 빈말임을 보여주고 있다. 남북대화가 필요하지만 어떤 자세로 대화하느냐는 더욱 중요하다. 대화의 결과로 도출된 합의를 이행하지 않는다면 오히려 불신의 골을 깊게하는 것이다. 이런 북한 태도가 바뀌지 않는 한 대화가 재개된다 해도 우리가 원하는 평화는 오지 않는다.

## 북한의 대남적화전략을 비현실적으로 보는 환상

분단 이래 전혀 변하지 않는 것은 북한의 대남적화전략이다. 1950년 6.25 불법 기습남침도, 이후 끝없는 북한의 대남도발도, 북한 핵·미사일 개발도 이와 밀접한 연관이 있다. 2021년 8차 당대회에서 북한은 핵·미사일 역량을 강화해 통일을 앞당기자는 결정을 내렸다. 우리 사회 일각에서는 남북 간 경제력 격차가 얼마인데 북한이 대남적화를 하겠느냐며 코웃음을 치는 경우가 있다. 하지만 중공이나 베트남 등 경제력이 약한 세력이 강한 상대를 이긴 사례는 얼마든지 있다. 전쟁은 경제력만으로 하는 것이 아니다. 북한은 핵·미사일 역량 강화에 광적으로 매진하고 있다. 이는 대내적으로 김정은 정권을 유지하고 대남적화전략 목표 달성을 위한 조치임을 잊지 말아야 한다.

## 북한은 우리를 향해서는 핵을 사용하지 못한다는 환상

핵무기는 협상을 위한 것이지 실제 사용할 수 없다고들 주장한다. 물론 인류 역사상 핵무기가 사용된 사례는 1945년 일본에 투하된 2발뿐이다. 이는 공멸할 수 있다는 두려움 때문이기도 하다. 더욱이 한반도는 좁아 우리를 향해 사용하면 북한도 성하지 못할 것이라는 주장을 내세운다. 하지만 북한은 사용 가능한 핵탄두 개발에 주력한다. 2021년 8차 당대회시 김정은은 전술핵무기 개발을 공언하고 이를 집중 개발하고 있다. 이는 사용 가능한 핵무기이다. 이를 탑재할 단거리 미사일 개발에 몰두한다. 이는 모두 우리를 겨냥한 것이다. 요격을 피하기 위한 극초음속, 회피기동, 연료의 앰플화, 고체화 등을 추진하고 있다. 핵무기를 치장용으로 생각하는 것은 큰 오산이다.

## 북한을 선하게 대하면 변화한다는 환상

한반도 평화프로세스는 햇볕정책을 기반으로 하고 있다. 이는 북한을 선대하면 그들도 우리를 선대할 것이라는 전제다. 이솝우화에서 따뜻한 햇볕을 쬐이면 행인이 스스로 외투를 벗는다는 이야기에서 비롯된 것이다. 하지만 이러한 전제가 북한에게는 해당되지 않음이 그동안의 세월에서 입증되고 있다. 우리가 선대하는 것을 상대는 악용해왔다. 우리 정부는 김정은이 (조건부) 비핵화 의지가 있다는 사실을 트럼프에게 전달해 미북간 정상회담을 성사시켰다. 국제사회에 대북제재 완화를 통해 김정은의 비핵화 의지에 힘을 실어주자고 설득했다. 북한이 우리 대통령에게 입에 담지 못할 악담을 퍼부어도 가급적 대응을 자제했다. 남북연락사무소를 폭파하고 우리 국민을 총격 살해해도 크게 목소리를 높이지 않았고 최대한 덜 자극하려 했다. 북한이 미사일 발사를 해도 도발이라는 용어 사용을 자제했다. 과연 북한이 변화되었는가? 전혀 아니다. 그들은 오히려 이런 우리의 태도를 얹보고 하대하는 태도로 나왔다.

이제 북한에 대한 헛된 환상을 버리고 실상을 정확하게 파악해야 한다. 대화의 문은 열어놓되 핵을 포기하고 진정성을 갖고 대화에 나오도록 강요하고, 도발에 대해서는 반드시 대가를 지불하도록 강력 대응하는 것이 정답이다.

# 군 경계실패와 ‘재 입북’의 대책은 무엇인가

박 동 순

(한성대학교 교수)

(향군 안보전략연구원 논문심사위원)

## ‘철책 월북사건’으로 새해를 시작한 군

2022년 첫날, 강원도 동북단의 22사단 GOP(일반전초) 철책을 통한 월북 사건이 발생하였다. 2020년 7월 18일에는 탈북민이 강화도를 경유 배수로를 통해 월북하였고, 11월 3일에는 북한 남성이 동부전선 철책으로 귀순 하였다. 2021년 2월 16일에는 북한 주민이 동해안으로 ‘해엄귀순’을 했다. 군은 사건이 발생할 때마다 지휘관을 문책하고, 경계시스템을 보강하며, 사과와 함께 철통경계를 다짐했다. 그러나 북한이 탈주민이 철책을 통해 재 입북이라는 악몽을 맞이하였다.

‘전쟁에 실패한 지휘관은 용서해도 경계에 실패한 지휘관은 용서받지 못한다.’라는 말이 있다. 경계(警戒)는 적의 기습이나 침입을 막기 위해 살피고 지키는 것으로, 이를 통해 아군의 전투력을 보존하고 안전을 꾀하는 것이다. 경계가 중요한 이유는 기습을 대비함은 물론 일정한 지역 내에서 행동의 자유를 확보하기 위한 가장 기초적 대책이기 때문이다. 그래서 경계실패는 국민을 불안으로 몰고 군을 걱정스러운 시선으로 바라보게 만들기에 충분하다.

한국군은 세계에서 경계 근무 비중이 가장 크다. 1953년 정전협정 이후 70여 년 동안 155마일의 GOP와 삼면의 바다를 경계하고 있다. 문제는 경계에 대한 환경과 여건이 날로 악화되고 있다. 과거와 달리 접경지역 국민의 재산권과 생활권 보장을 위해 민통선을 최대한 해제하였다. 또한 장비위주의 국방개혁으로 부대 수를 감축하고, 군 복무기간 단축으로 숙련병의 수는 턱없이 부족한 상황이다. 첨단 과학화 경계시스템은 구축되었지만 운용 관리는 소수의 숙달되지 않은 장병이 맡아 경계 근무 환경이 악화되었다. 9.19남북군사합의로 일부 GP가 철수하여 경계의 중심이 짧아졌고 DMZ작전 여건도 달라졌다. 지난 3년간 발생한 4건의 김포 지역과 동부전선 월경 사건은 역설적으로 우리 장병들의 열악한 경계 여건과 부담을 말해주고 있다.

## 경계 작전에 대한 인식과 여건의 개선

한 일간지는 이번 월북사건이 발생한 부대를 ‘별들의 무덤’이라고 보도했다. 경계의 실패가 있을 때마다 지휘관을 문책했기 때문이다. 스포츠에서 대패(大敗)나 연패(連敗)를 해도 감독을 함부로 교체하지 않는다. 군은 잦은 문책을 통해 실패를 딛고 일어서 노하우를 축적하고 성공할 기회를 주지 않았다. 이런 조치는 재발방지보다는 요행을 바라는 풍토가 되었다. 국방의 최고 책임자는 국민에게 사과하며 재발방지를 약속했다. 그러나 그 약속은 지켜지지 않았고 언론은 그때마다 군을 질타했다.

이로 인해 국민들의 군에 대한 애정과 관심 또한 식지 않았는가? 언제부턴가 북한 주민의 귀순을 성공적으로 유도한 경계작전에 대해 찬사를 보내는 일도, 연말연시에 최전방 군부대를 위문하는 활동도 드문 일이 되었다. 경계 환경은 악화되고 복무 기간과 병력의 숫자는 급격히 축소되는데 장비를 보강하고 책임감만을 고취했다고 경계의 성공을 보장할 수 있을 것인가 돌아보아야 한다.

동부전선에 반복적으로 발생하는 경계실패에는 근원적 해결이 필요하다. 사건이 발생할 때마다 땀질식의 문책이나 사과를 벗어나 구조적 조치가 필요하다. 국방개혁의 부분적 수정이 필요하더라도 철책과 해안경계에 적합한 부대구조와 임무수행에 충분한 병력을 보강해야 한다. 해당부대만이라도 일률적 삼각편제에서 사각편제를 채택하여 부대 운용의 융통성을 갖는 방안도 고려해볼만하다. 또한 서북도서방위사령부와 유사하게 가칭 ‘동북경계사령부’를 창설하여 합참에서 직접 지휘 통제하는 방안도 검토할 필요가 있다.

여건이 다르긴 하지만 경계에 병력을 크게 투입하지 않는 군대도 많다. 미군은 경계병을 대거 운용하지 않는다. 경계에 투입될 시간과 노력을 교육훈련과 전술·전기 연마, 휴식에 돌린다. 한국군도 경계에 대한 비용 대 효과 면에서 고민이 필요하다. 미군처럼 민간에 부대 외곽과 정문 경비를 맡기려면 예산 증가가 필연적이다.

경찰과 민간군사기업(PMC)을 최대한 활용하고 군은 전투임무수행만을 전담하는 방향으로 가야할 것이다. 인구절벽과 국방개혁, 9.19군사합의 등으로 여건이 달라진 만큼 경계에 대한 인식도 바뀌어야 한다.

## 북한이탈주민의 재입북에 대한 반성과 대책

이번 사건에서 관심을 가져야 할 또 다른 문제는 ‘북한이탈주민의 재입북’이다.

헌법상 북한주민은 우리 국민이며, 특히 북한이탈주민은 한국 정부와 국민이 보호해야 할 대상이다. 국가의 가장 기본적 임무는 국민을 보호하는 것이다. 가족 구성원이 가출하는 것도 문제지만, 귀가했다가 다시 가출했다면 더욱 문제는 심각하다고 볼 수 있다. 북한이탈주민은 경제적 풍요와 자유를 위해 목숨 걸고 한국의 품을 찾아온 ‘먼저 온 통일’이다. 통일부 자료에 의하면 이들은 2000년대 이후 지속 증가하여, 2021년 9월말 현재 33,800명이다. 한국정부는 이들을 위해 1997년 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률(약칭: 북한이탈주민법)을 제정하였다. 그러나 이들이 한국사회의 일원으로 자립·자활의지를 갖고 안정적으로 정착하기는 쉽지 않다.

특히 이번 동부전선 철책을 통해 재입북한 인원은 2020년 11월 해당부대 관할 구역의 철책을 넘어 귀순했었다. 그는 한국정부의 정착 과정상 ‘생계 및 의료급여, 취업 및 교육지원, 5년간의 거주지 신변보호 대상자’에 해당했다. 또한 북한이탈주민에 대한 관리업무가 국정원에서 경찰청으로 이관되어 더욱 취약해지고 있다는 느낌이다. 최근 10년간 북한으로 돌아간 탈북민은 30명으로 집계하고 있다. 정부의 무관심과 국민들의 차별적 시각, 생계난과 고립감 등이 탈북과 재입북의 고리로 작용하고 있다.

2022년을 맞아 군은 새로운 각오와 근원적인 대책으로 경계태세를 일신하여 국민들의 신뢰를 회복해야 한다. 국민들은 군을 신뢰하고 애정과 관심으로 성원해 주어야 한다. 또한 정부는 북한이탈주민에 대해 특별한 지원 대책과 보호조치를 강구하고, 국민들은 ‘통일의 마중물’로 끌어안아야 한다. 새해 첫날의 뼈아픈 기억을 망각하지 말고 근원적 조치를 통해 한반도에서의 평화를 정착시키고 통일을 앞당기는 기반을 마련해야 할 것이다.

# 신흥안보에 임하는 국가 역할의 함의

최 규 상

(대전대학교 군사학과 교수)  
(안보경영연구원 책임연구위원)  
(향군 안보전략연구원 편집위원)

## 4차 산업혁명시대의 안보 개념과 신흥안보

4차 산업혁명은 정치·경제·사회·문화 등 전 세계 모든 분야에 이전과는 전혀 다른 양상의 혁신적 변화를 가져오고 있다. 하지만 4차 산업혁명이 초래하고 있는 변화는 긍정적 효과만 있는 것은 아니다. 4차 산업혁명 기술의 발달이 시·공간의 압축을 통해 전 지구적 차원의 교류를 확산시키고 각종 편익의 증진이라는 긍정적 변화를 가져왔으나 안보적 측면만을 고려한다면 4차 산업혁명 기술의 진전이 예측 불가능한 유형의 안보 위협요인과 만나 단일 국가뿐만 아니라 전 세계 모든 국가의 안보 불확실성을 증가시키고 있다.

세계경제포럼(WEF)은 ‘Global Risk 2015’라는 보고서에서 향후 10년 이내에 세계가 직면하게 될 5개 분야 28개 위협요인을 적시하고 신흥안보 위협이 전 세계 모든 국가의 안보에 부정적 영향을 미칠 수 있음을 경고하고 있다. 국가안보의 일반적 의미는 ‘국가의 핵심 가치인 주권과 국민, 영토를 외부의 위협으로부터 보호하거나 유지하는 것’이다. 이를 협의의 안보 개념과 광의의 안보 개념으로 구분하면, 협의의 안보는 ‘외부의 군사적인 위협으로부터 국가안전을 보장하는 것’이며 광의의 안보는 ‘외부의 군사적인 위협뿐만 아니라 인간 및 환경으로 인한 모든 유형의 위협에 대한 안전보장을 포괄하고 국가발전을 기하는 것’이다.

탈냉전 시대 이전까지 안보에 대한 논의는 ‘전통적 안보’ 논의에 그쳤으나 탈냉전 이후에는 전통적 안보 개념을 넘어 새로운 안보 패러다임을 개념화하려는 다각적 논의가 시도되었다. 그러나 냉전 시대가 종식된 이후 환경문제와 종교·인종·민족 갈등, 테러·마약·영토분쟁 등 새로운 유형의 비전통적 안보 위협 요소들이 대두되었고 1980 ~ 90년대에는 이러한 비전통적 안보 위협에 대비하기 위한 ‘포괄적 안보’의 중요성이 강조되어 전통적 안보와는 대별되는 ‘비전통안보’ 개념이 대두되었다.

2010년대에 들어서는 4차 산업혁명시대 도래로 시·공간의 압축과 탈지정학적·전 지구적 차원의 관계망 확대, 초지능·초연결 현상의 확산 등으로 일상의 소소한 안전

문제가 특정한 계기와 맞물려 초국가적 이슈로 비화하는 ‘신흥안보(emerging security)’ 개념이 새롭게 등장하기도 하였다.

‘신흥안보’는 단순히 새로운 안보라는 의미만을 갖는 것은 아니다. ‘신흥안보’는 각종 다양한 안보 위협요인에 적극적으로 대처하기 위한 문제의식을 전제로 한 새로운 안보 개념이다. ‘신흥(新興)’이라는 말은 복잡계이론에서 말하는 ‘emergence’ 즉 ‘창발(創發)’을 번역한 것이다. 신흥안보의 개별 위협요인은 미시적 차원에서는 일상생활에서 쉽게 만날 수 있는 사소하고 단순한 소규모 단위의 안전 문제에 불과한 것들이다. 그러나 이러한 사소한 안전 문제가 특별한 계기를 만나면 대규모의 안보 문제로 전이되고 종국적으로는 국가 또는 전 세계적 수준의 거시적 안보 문제로 증폭되는 특징을 갖는다. COVID-19이 확산하여 전 세계를 공포로 밀어 넣은 것과 같은 맥락이다. 이러한 거시적 차원의 신흥안보에는 다양한 국가 및 비국가 행위자와 비인간 행위자까지도 관여하게 된다. 또한, 신흥안보의 위협요인은 발생 원인과 확산 경로, 향후 파급효과는 예측하기가 쉽지 않다. 그래서 신흥안보는 전통적 안보와는 달리 역동적인 가변성과 불확실성이라는 특징을 갖는다.

### 신흥안보 개념과 유형

안보 문제를 다루는 기본적 전제는 국가나 사회의 안전에 위협을 초래할 수 있는 위협요인에 대해 국가 차원의 역할과 대응이 필요하다는 것이다. 전통적 안보 위협요인은 위협이 미치는 영향이 거시적 차원인 경우가 일반적이어서 안보에 대한 대응 주체는 국가가 수행해야 했다. 그러나 신흥안보 위협은 사소한 안전 문제가 특정한 계기로 대규모 안보 문제로 급격히 비화하는 가변성과 불확실성을 가지고 있어 국가가 행위 주체가 되는 전통적이고 일반적인 방법으로는 효율적 대응에 한계가 발생할 수 밖에 없다.

신흥안보는 미시적 차원의 사소한 안전 문제가 특정 계기로 양적·질적으로 비화하고 일정 수준을 넘으면 거시적 차원의 안보 문제로 발전하게 된다. 그렇게 되면 미시적 차원에서는 드러나지 않았던 복잡한 위협 양상이 창발하여 거시적 안보 문제로 확산하게 된다. 마치, 애벌레가 번데기를 거쳐 성충으로 변화하는 것과 같이 일련의 변이 과정을 겪게 되는 것처럼, 이른바, 양질전화 현상을 겪게 되고 이 양질전화 임계점을 넘으면 심각한 안보 문제로 발전하게 되는 것이다. 또한, 안보 문제로 발전한 위협요인 간에 질적 연계성이 점점 높아지면 특정 위협요인이 다른 요인과 연계하여 요인(이슈) 간 임계점을 넘게 되고 질적 변화를 통한 거시적 차원의 안보 문제로 변이하게 된다.

이렇게 양적·질적으로 발전·변이된 안보 문제는 결국 지정학적 임계점을 넘어 국가 간 분쟁의 대상이 되는 신흥안보 위협으로 발전하여 문제해결을 위해서는 국제협력의 메커니즘이 작동해야만 한다.



신홍안보 위협은 전통적 안보 위협과는 다른 몇 가지 특성을 가진다. 우선, 신홍안보 위협은 사소한 안전 문제로부터 비롯되기 때문에 발생 확률도 낮고 예측 가능성도 희박하다. 하지만 신홍안보 위협이 거시적 수준으로 비화하면 엄청난 파괴력을 동반하는 X-이벤트적 특성을 갖는다. 신홍안보 위협의 주체는 환경이나 질병, 기술력 등 비국가 또는 비인간 행위자가 된다. 신홍안보의 또 다른 특징은 신홍안보 위협의 비가시성에 의한 과잉 안보화 가능성이다. 사소한 안전 문제에 불과한 신홍안보 위협은 안보 문제로 급격히 확산할 가능성이 있는 잠재적 위협요인이기 때문에 아직 드러나지도 않은 초기 위협요인에 대해 잠재적 안보위험 가능성을 논의하는 경우 과잉 안보화의 문제가 제기될 수 있다.

### 신홍안보 위협에 대한 국가의 역할

신홍안보 위협은 지금까지의 전통안보나 포괄적안보의 대응 방식을 적용하는 데에는 한계가 있을 것이다. 신홍안보 위협은 대단히 비정형적이며 초국가적이고 다양하고 복잡한 요인들이 결합되어 위협 속성과 인과관계를 명확히 규정하기 어렵기 때문에 권위적인 국가 통제 방식만으로는 문제해결이 쉽지 않다. 신홍안보 위협에 대한 대비는 안보 거버넌스를 유연하게 유지하고 특정 위협요인이 어떠한 양상으로 전개되더라도 효과적으로 대응할 수 있는 방식을 도입할 필요가 있다. 그뿐만 아니라 신홍안보 위협은 단위 국가뿐만 아니라 전 세계적인 문제가 될 수 있음을 고려하여 주변 국가나 국제 사회의 거버넌스 조직과의 공조를 통해 대응하려는 노력이 절대적으로 필요하다.

신홍안보 위협에 대한 대응은 국가 기관의 독점적 대응이 아니라 개인과 시민사회, 민간 기업, 국제사회 거버넌스 및 NGO 등 모든 행위 주체들의 협력적 거버넌스 네트워크를 통해 극복해야 한다. 이러한 측면에서 신홍안보 위협에 효과적으로 대응하기 위한 소위 ‘메타 거버넌스(Meta Governance)’를 구축하고 활용할 수 있는 국가의 위협 해결 역량이 필요하다. 이 과정에서 국가는 자국과 타국의 거버넌스 간 또는 자국과 국제 거버넌스 간의 조정자이자 매개자 역할을 담당해야 할 것.

※ 본지에 실린 내용은 집필자의 개인적 의견이며,  
본 연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.

※ 문 의

• 안보전략논단 담당

02)499-0201/korvass0201@naver.com