

COUNTERFORCE IN CONTEMPORARY U.S. NUCLEAR STRATEGY

BRAD ROBERTS, EDITOR

미국 현대 핵전략에서의 대군사 전략

브래드 로버츠 편저

Center for Global Security Research
Lawrence Livermore National Laboratory
May 2025

**COUNTERFORCE IN
CONTEMPORARY
U.S. NUCLEAR STRATEGY**

미국 현대 핵전략에서의 대군사 전략

추천사

지금 핵전략은 새로운 전환기를 맞고 있습니다. 전문가들은 이를 가리켜 ‘제3차 핵시대’라고 부르기도 합니다. 제3차 핵시대는 2010년대 후반부터 첨단기술혁신을 바탕으로 다극적이고 복합적인 핵 질서가 펼쳐지고, 억제 불확실성이 증대된 시대를 의미합니다. 이 시대의 가장 큰 특징 중 하나는 초정밀·고위력 미사일이나 사이버·전자기 등 첨단 비핵무기의 발전으로 핵무기 없이도 공포의 균형과 억제 효과가 어느 정도 가능해졌다는 점입니다. 또 다른 특징은 과거에도 존재했던 대군사(counter-force) 전략이 다시 주목받고 있다는 점입니다. 이는 저위력 정밀 핵무기와 첨단 비핵무기를 결합하여 적의 핵 능력을 정밀 타격함으로써 핵 사용을 사전에 거부하고, 핵 공격의 피해를 제한하겠다는 전략적 접근입니다.

대군사 전략 자체는 새로운 것이 아닙니다. 냉전 시기 미국과 소련은 상대의 핵미사일 시설과 전략적 능력을 자국의 핵무기로 정밀 타격해 상대의 선제 핵 공격을 어렵게 만들려고 했습니다. 또한, 만약 상대가 실제 핵 공격을 하더라도 핵 능력을 감소시켜 피해를 최소화하고자 했습니다. 이러한 대군사 전략은 적대국의 핵 공격 시 대도시에 대한 보복을 통해 억제를 달성하겠다는 대가치(counter-value) 전략과 비교됩니다. 하지만 냉전 종식 이후 핵전략에 관한 관심이 줄어들면서 대군사 전략 또한 큰 관심을 받지 못했습니다.

그러나 최근 미-중 전략경쟁이 본격화되고, 중국의 핵전력이 예상보다 빠르게 강화되면서, 대군사 전략 논쟁이 다시 핵심적인 주제로 떠올랐습니다. 미국이 중국의 핵 위협을 효과적으로 상쇄하지 못한다면 중국은 강화된 핵전력을 바탕으로 미국과 동맹국

들에 더 강력한 압박을 가할 것입니다. 따라서 미국의 일부 핵전략가들은 대군사 전략이 미국 핵전략의 중심개념으로 고려되어야 한다고 주장하기도 합니다. 미국이나 동맹국에 대한 핵 공격을 감행할 경우 적대국의 대도시와 지도부에 대한 치명적인 보복을 하겠다는 선언적 약속보다는, 상대의 핵 능력을 타격하여 공격을 거부하고 피해를 최소화하는 실질적인 전략이 필요하다는 것입니다. 동시에 다른 전략가들은 이러한 대군사 전략이 핵 위기고조와 확산을 가져올 수 있다며 반대하기도 합니다.

오늘날 미국의 현대 핵전략에서 대군사 전략의 중요성에 대한 논쟁은 미국만의 문제가 아니며, 우리에게도 매우 중요한 의미가 있습니다. 북한이 핵 능력을 고도화하면서 군사적 승리를 위해 공세적인 핵무기 사용 가능성을 시사하고 있는 상황에서, 미국이 신속하고 강력한 대군사 전략을 운용하지 못하면 북한은 핵 공격을 더 쉽게 결정할 수 있습니다. 반면 미국이 효과적인 대군사 전략 능력을 갖추고 있으면 북한은 핵공격을 시도하기 어렵게 될 것입니다. 자칫 핵 공격을 시도했다가는 북한의 가장 중요한 전략 능력인 핵무기를 모두 잃게 될 수 있기 때문입니다. 따라서 효과적인 대군사 전략은 북한의 핵 공격 위협을 줄이고, 북한의 전략적 오판을 억제하는 데 도움이 될 것입니다.

이러한 배경에서 한미 양국은 최근 핵과 재래식 전력을 통합(Conventional-Nuclear Integration, CNI)한 억제전략을 추진하고 있으며, 이 한미 억제전략의 중심에도 미국의 대군사 전략 개념이 자리 잡고 있습니다. 만약 미국 내에서 대군사 전략을 폐기하거나 축소하자는 주장이 현실화된다면, 북한의 핵 사용 위협을 효과적으로 억제하기 어려워질 수 있습니다. 그 결과 한반도의 안보 위기는 더욱 심각해질 가능성이 높습니다.

더불어 이 책에서 자세히 소개하고 있는 미국 내의 대군사 전략 논쟁은 앞으로 미국 행정부의 핵정책 및 전략에 직접적으로

영향을 미칠 것으로 예상됩니다. 특히 미국은 앞으로 중거리 핵미사일이나 전술핵무기 등 이른바 전구핵전력(theater nuclear forces)을 인도·태평양 지역에 배치하는 방안을 추진할 가능성도 있습니다. 이는 대군사 전략이 더 이상 이론적 논의가 아닌 현실적 전략으로 한반도 및 인도·태평양 지역에서 실제로 적용될 가능성이 높아지고 있다는 것을 의미합니다. 따라서 한국으로서는 이 책을 통해 미국의 핵전략 논쟁을 정확히 이해하고, 이에 따른 전략적 대응 방안을 미리 준비할 필요가 있습니다.

특히 이 책은 핵과 전략 분야에 익숙하지 않은 독자라도 쉽게 이해할 수 있도록 핵심 개념과 용어를 명쾌하게 정리하고 있습니다. 또한 실제 미국 정부의 전략적 정책 결정 과정에서 위 논쟁이 어떻게 반영되는지 설명하고 있어, 전략사령부는 물론 국방부, 합동참모본부, 한미연합사령부 등에서 근무하는 실무자들과 정책결정자들에게 매우 유용한 자료가 될 것으로 기대합니다.

전략사령부는 점점 고도화되고 있는 북한의 핵 위협에 맞서 미국과의 긴밀한 협력을 유지하면서 동시에 독자적 억제능력도 강화하고 있습니다. 이러한 상황에서 미국의 핵전략과 대군사 전략 논쟁을 정확히 이해하는 것은 매우 중요합니다. 이 책은 한반도의 전략적 현실을 냉철하게 평가하고, 우리의 독자적 억제력과 한미 연합억제력을 더욱 실효성 있게 발전시키는 데 중요한 참고 자료가 될 것입니다. 이 책을 전략과 안보를 고민하는 모든 분들에게 강력히 추천합니다.

대한민국 전략사령관

공군 중장 진 영 승

목 차

서 론	1
브래드 로버츠 (Brad Roberts)	
정책 현장에서 대군사 전략의 개념	6
헤더 윌리엄스 (Heather Williams)	
미국 핵 표적 설정의 대군사와 대가치	16
프랭클린 C. 밀러 (Franklin C. Miller)	
법과 현대 전략 논쟁	40
브래드 클라크 (Brad Clark)	
21세기의 피해 제한 전략	68
오스틴 롱 (Austin Long)	
대군사 전략과 대군사 표적 선정	97
패트릭 맥케나 (Patrick McKenna)	
대등한 두 강대국 위협 환경에서 대군사 표적의 역할	115
그렉 위버 (Greg Weaver)	
대군사 표적 전략이 촉발할 군비경쟁 가능성	148
케이시 얀센 (Kayse Jansen)	
대군사 전략 지속의 잠재적 위험	162
폴 번스타인 (Paul Bernstein)	
제한전쟁, 확장억제, 그리고 대군사전략	176
브래드 로버츠 (Brad Roberts)	
지역 수준에서의 대군사 전략	191
야첵 두르칼레츠 (Jacek Durkalec)	
동맹 안보와 대군사 핵전략의 역할	214
코헨틴 브뤼스틀랭 (Corentin Brustlein)	
대군사 전략과 평화적 변화	244
안드레아스 루취 (Andreas Lutsch)	
소련 및 러시아 핵전략에서의 대군사 및 대가치 목표 설정	287
마이크 앨버트슨 (Michael Albertson)	
미국-중국 위기에서의 피해제한과 질적 우위	309
벤자민 바니 (Benjamin Bahney), 브레이든 소퍼 (Braden Soper)	
통합적 억제: 재래식 전쟁이 핵전쟁으로 확산될 때	326
존 하비 (John Harvey)	
중국의 핵 사고에서 나타나는 대군사 타격	349
브라이언 라진스키 (Brian Radzinsky)	
결 론	358
브래드 로버츠 (Brad Roberts)	
저자소개	371

서론

브래드 로버츠

미국의 핵 전략을 둘러싼 오래된 논쟁이 최근 다시 주목받고 있다. 중국의 핵전력이 빠르게 강화되면서 미국이 이에 어떻게 대응할지 고민하게 된 것이다. 구체적으로 논의되는 것은 ‘대군사 전략(counterforce)’이다. 이는 상대국의 핵미사일이나 군사시설과 같은 군사적 목표를 공격하는 핵전략을 말한다. 최근 이 논쟁이 다시 뜨거워진 이유는, 미국이 대군사 전략을 유지하려면 계획된 핵전력보다 더 많은 핵무기가 필요할 수 있기 때문이다.

대군사 전략과 대가치 전략(countervalue)의 논쟁은 이미 냉전 초기에 시작되었다. 1950~60년대 미국 지도자들은 소련과 핵전쟁이 발발하면 어떻게 해야 피해를 최소화할 수 있을지 고민했다. 이 과정에서 상대의 군사시설을 파괴하는 대군사 전략과 상대의 도시 등 인구 밀집 지역을 공격하는 대가치 전략의 장단점을 비교했다. 당시의 논쟁은 결국 두 전략을 모두 조금씩 반영한 형태로 마무리되었다. 냉전 이후에도 이 방식은 큰 변화 없이 유지되었지만, 최근 중국의 핵전력이 예상보다 빠르게 확대되면서 다시 논쟁이 시작된 것이다.

이 논쟁은 2016년 찰스 클레이저와 스티브 페터가 발표한 논문에서 다시 불붙었다. 이 논문은 중국의 핵무기 증가에 대응하는데 대군사 전략이 정말 유용한지 의문을 제기했다. 이후 2020년에는 전 미국 국방장관 윌리엄 페리와 톰 콜리나가 『The Button』이라는 책에서 이 논쟁을 더 확대했다. 이들은 미국의

전통적 핵 전략이 매우 위험하다고 비판하면서, 핵 전략의 중심축인 대륙간탄도미사일(ICBM)을 없애는 등 큰 변화를 요구했다.

2021년 중국이 핵전력을 예상보다 더 빠르게 강화하고 있다는 사실이 밝혀지면서 논쟁이 더욱 활발해졌다. 이에 따라 미국은 중국에 어떻게 대응할지 고민하게 되었고, 대군사 전략 유지 여부가 다시 논의의 중심이 됐다. 초당적 ‘전략 태세 위원회(Strategic Posture Committee, SPC)’는 2023년 보고서에서 현재 미국의 핵 전략이 여전히 유효하지만, 핵전력을 더 강화해야 한다고 주장했다. 그러나 일부 학자들은 오히려 핵전력을 늘리는 것이 위험하다며 대군사 전략을 축소하거나 포기해야 한다고 반박하기도 한다.

이 논쟁은 앞으로도 계속될까? 더 중요한 문제는 이 논쟁이 실제 미국의 정책에 영향을 미칠지 여부다. 필자는 앞으로 몇 년간 이 논쟁이 더 활발히 진행될 것으로 예상한다. 중국의 핵무기가 계속 늘어날수록 미국은 대응 방안에 대한 내부 논쟁이 치열해질 것이다. 특히 미국이 많은 돈을 들여 ICBM 현대화를 추진하는 과정에서 그 필요성에 대한 비판도 계속 나올 것이다. 미국의 핵 보장 약속에 대해 동맹국들의 불안감이 커지고 있기 때문이다. 동맹국들 사이에서는 믿을 수 있는 미국의 대군사 전략이 반드시 필요하다는 목소리도 높아지고 있다.

이 논쟁은 국제사회의 안정성뿐만 아니라 지정학적 문제와 비용 문제도 관련되어 있다. 그래서 우리는 더욱 신중하고 깊은 논의를 해야 한다. 제임스 액턴은 다음과 같이 말했다.

“합리적인 사람들조차 핵무기로 어떤 목표를 공격해야 할지

에 대해 서로 다른 생각을 가질 수 있다. 핵전쟁 위험과 억제 효과뿐 아니라, 목표 선정이 도덕적으로나 법적으로 정당한지에 대해서도 논의가 필요하다. 이런 문제에는 명확한 정답이 없기 때문에 더욱 철저한 논의가 필요하다.”

본서는 이러한 논의를 위해 다섯 가지 목표를 설정했다.

첫째는 논쟁에서 사용되는 개념과 용어를 명확하게 하는 것이다. 전문가들조차 용어와 개념을 다르게 사용해 서로 오해하는 경우가 많다. 예를 들어, 대군사 전략 비판자들은 이 전략을 상대의 핵전력을 공격하는 방식으로만 이해하고 비판한다. 반면 다른 사람들은 재래식 무기까지 포함한 더 넓은 전략으로 이해한다. 이런 혼란을 없애기 위해 본서에서는 모든 필자에게 용어를 명확하고 일관되게 사용할 것을 요청했다.

둘째는 그동안 논의에서 소외됐던 사람들의 목소리를 담는 것이다. 정책결정자, 실제 전략을 운영하는 담당자, 미국의 동맹국들의 의견까지 포함되어야만 현실적인 논의가 가능하기 때문이다.

셋째는 냉전 시기의 논쟁 방식을 현재의 상황에 맞게 다시 생각해보는 것이다. 많은 사람들이 여전히 냉전의 경험에만 의존해 생각하지만, 지금은 상황이 크게 달라졌다. 따라서 새로운 국제 환경에 맞는 논의가 필요하다.

넷째는 현재의 상황에서 대군사 전략을 찬성하거나 반대하는 입장을 명확히 이해하는 것이다. 본서는 특정 주장을 직접적으로 반박하기 위해 쓰인 것이 아니라, 현재 상황에서 대군사 전략이 왜 필요한지 다양한 측면에서 살펴볼 것이다.

마지막 다섯째 목표는 미국 정부가 왜 대군사 전략을 비판하는 사람들의 의견을 쉽게 받아들이지 않는지 그 이유를 이해하는 것이다. 학자들은 대군사 전략에 큰 변화가 일어나기는 어렵다고 보고 있다. 그 이유는 무엇일까?

본서의 글들은 2024년 봄에 작성됐으며, 이후 일부만 수정되었다. 편집자로서 이 책에 많은 도움을 준 모든 분께 감사를 전한다. 이 책에 실린 의견들은 필자 개인의 의견이며, Center for Global Security Research(CGSR), 로렌스 리버모어 국립연구소 또는 필자가 소속된 어떤 기관의 공식 견해가 아님을 밝힌다.

Setting the Record Straight

정책 현장에서 대군사 전략의 개념

헤더 윌리엄스

정의(definitions)는 중요하다. 대등한 두 경쟁국(peer competitors)을 동시에 억제해야 하는 새로운 전략적 도전은 ‘대군사(counterforce)’ 표적 전략의 장점과 단점에 관한 논쟁을 다시 불러일으켰다. 그런데 이 논쟁을 통해 서로 다른 사람들이 ‘대군사’라는 용어를 서로 다르게 정의하고 있음을 알 수 있다. 그 결과, 주장과 반론이 제대로 연결되지 못하고 있다. 이러한 상황은 일반적인 혼란을 초래하고, 불확실성을 야기할 수도 있다. 과연 ‘대군사’라는 표현이 정치 지도자에게 가치 있는 표적을 의미하는지, 핵전력과 그 지휘통제 체계를 의미하는지, 아니면 군사력과 군사 지원 산업 전체를 의미하는지 명확하지 않다. 미국이 두 대등한 경쟁국을 동시에 억제하는 전략을 개발하는 지금, 이러한 정의의 혼란은 특히 심각한 문제이다. 이는 대군사 전략의 표적설정과 관련한 고려는 향후 억제와 군비통제 정책에 직접적인 영향을 미칠 것이기 때문이다.

대군사 전략을 둘러싼 대부분의 논쟁은 서로 다른 방향을 바라보며 진행되고 있으며, 어떤 표적을 대상으로 하고 있는지, 대군사 전략의 목표가 무엇인지에 대한 서로 다른 이해를 바탕으로 이루어진다. 이는 2024년 1월 전략국제문제연구소(CSIS)의 핵이슈 프로젝트에서 있었던 프랭크 밀러와 제임스 액턴 간의 토론이다. 당시 토론에서 밀러는 핵무기 사용 자체를 억제하는 수단으로서의 대군사 전략에 초점을 맞추었고, 액턴은 핵무기 사용 억제뿐 아니라 확산관리(escalation management)와 핵전쟁 수행

(nuclear warfighting)까지 다루었다. 그러나 밀러는 우리가 핵전쟁의 결과를 전혀 예측할 수 없다는 이유로 액턴의 시나리오 자체를 완전히 거부했다. 즉, 이 토론은 실제로는 대군사 표적 전략 자체에 대한 토론이라기보다는 하나는 억제를 다루고, 다른 하나는 확산관리를 다루는 서로 별개의 발언들이었을 뿐이다. 주제의 복잡성을 고려하면 이러한 단절은 어느 정도 이해할 수 있는 측면이 있다. 그럼에도 불구하고 이 같은 단절은 문제를 야기하며, 두 대등한 경쟁국을 억제하는 데 있어 필수적인 전략적 개념을 재점검해야 하는 정책 논의를 혼란스럽게 만들 위험이 있다. 정의상의 불일치를 이해하고 일부 논쟁을 조율하는 것이, 대군사 전략에 대한 폭넓은 교리적, 정책적, 지적 논의를 발전시키는 데 핵심적인 첫걸음이다.

본 논문은 다음과 같은 세 부분으로 진행된다. 첫 번째로, 대군사 표적 전략에 대한 공식적 정의 세 가지를 검토하면서, 대군사 표적 전략이 어떤 수단을 사용하고, 무엇을 표적으로 하며, 어떠한 조건에서 미국이 이를 사용할 것인지에 대한 혼란이 있음을 밝힌다. 두 번째로, 싱크탱크와 학계 전문가들이 사용하는 정의를 비슷한 방식으로 분석하며, 이들 역시 표적과 그 목적에 대해 마찬가지로 혼란을 겪고 있음을 지적한다. 이처럼 경쟁적인 정의들은 ‘대군사’라는 용어가 실제로 여러 다양한 요소들을 포괄하는 일종의 축약적 표현이라는 현실을 반영하고 있다. 마지막으로 본 논문은 이 같은 정의의 혼란이 갖는 정책적 함의를 다루며, ‘대군사’라는 용어를 어떻게 사용할 것인지에 대한 제언으로 마무리한다.

공식적 정의

대군사 표적 전략(counterforce targeting)은 최소 세 가지 공식적 정의가 존재한다. 첫 번째로 합동교리(Joint Publication) 1-02에 따르면, 대군사는 “적대행위(hostilities)가 개시될 수 있는 어떠한 상황에서도 적군의 특정 군사 능력을 파괴하거나 무력화하기 위해 전략적 공중 및 미사일 전력을 사용하는 것”으로 정의된다. 이 정의의 특징은 적군의 군사능력을 타격하기 위해 전략적 공중 전력과 미사일 전력을 사용할 것임을 명시하고 있지만, 구체적으로 어떤 목표물을 대상으로 하는지와 어떤 조건에서 사용할지에 대해서는 상대적으로 모호하다는 것이다.

두 번째로 미 국방부의 『핵 문제 핸드북(Nuclear Matters Handbook)』에서는 다음과 같이 정의한다:

“대군사 표적 전략은 적군의 군사 능력을 파괴하기 위한 계획이다. 전형적인 대군사 표적은 폭격기 기지, 탄도미사일 잠수함 기지, 대륙간탄도미사일(ICBM) 사일로, 방공 시설, 지휘통제 시설, 대량살상무기(WMD) 저장 시설 등을 포함한다. 이러한 표적들은 강화되어 있거나, 지하에 위치하거나, 은폐되어 있거나, 이동 중이거나, 방어되고 있을 수 있기 때문에, 이 전략을 수행하기 위해서는 정밀능력이 있는 다양한 다수의 전력이 필요하다.”

합동교리에서 정의한 바와 달리, 위 정의는 적군의 군사능력 가운데 구체적으로 어떤 표적이 포함되는지 명시하고 있다. 또한 미국이 사용할 전력의 종류에 관해서는, 표적의 강화나 방어 능력을 고려하여 구체적이지 않은 매우 폭넓게 접근하고 있다.

마지막으로, 기밀 해제된 작전계획(OPLAN 8010-08)은 대

군사 표적을 군사력, WMD 기반시설, 군사 및 국가 지도부, 전쟁 지원 기반시설 등 네 가지 범주로 구분한다. 이 작전계획은 “다양한 적들이 증가하고 있는 상황에서 전략과 표적의 유연성이 필수적이며, 한 적국에 대한 전략이 다른 적국에게 반드시 적합하지 않으므로, 이 계획에는 다양한 적국들의 각기 다른 문제를 다루기 위한 전략이 포함된다” 고 밝히고 있다. 작전계획은 합동교리나 핵 문제 핸드북과 달리 정의를 제공하는 것이 목적은 아니지만, 전문가들의 공식적인 대군사 논의에서 자주 참조된다.

이러한 정의들 사이에는 어떤 전력을 사용할지, 무엇을 표적으로 할지, 언제 사용할지 등 여러 중요한 측면에서 불일치가 나타난다. 합동교리에서 정의한 바에 따르면 미국이 표적 타격에 사용할 능력을 전략적 공중 및 미사일 전력과 같은 물리적 전략 능력(kinetic strategic capabilities)으로 비교적 한정하는 반면, 핵 문제 핸드북은 표적의 강화력과 다양성을 고려하여 더 폭넓게 접근한다. 이는 작전계획이 다양한 적을 상대로 맞춤형 전략의 필요성을 강조한 것과 더욱 유사해 보인다. 또 다른 차이는 표적에 관한 것이다. 합동교리는 “적군의 특정 군사 능력” 이라고만 표현하여 지휘통제시설이나 저장시설의 포함 여부가 명확하지 않은 반면, 핵문제핸드북과 작전계획은 이를 명확히 포함하고 있다. 또한 합동교리는 대군사 표적 전략이 사용될 수 있는 조건을 유일하게 언급한 바, 이는 “적대행위가 개시될 수 있는 어떠한 상황에서도” 라는 표현을 예로 들 수 있다. 이 표현은 적대행위가 개시되기 전 대군사 전략이 사용될 수 있음을 시사하지만, 전쟁이 시작된 이후에도 이 전략이 계속 적용되는지, 전략적 억제가 실패한 상황에서도 사용되는지에 대해서는 명확히 밝히지 않고 있다.

실무적 정의

최근 몇 년간 대군사(counterforce)에 관한 논쟁이 증가하면서, 학술 및 정책 논의에서도 다양한 정의가 다수 제기되었다. 본 논문에서는 특히 표적(target)의 성격과 목표에 따라 구분되는 세 가지 실무적 정의에 초점을 맞춘다.

첫 번째 정의는 키스 페인, 존 하비, 프랭크 밀러, 로버트 수퍼(Keith Payne, John Harvey, Frank Miller, Rob Soofer)의 정의로, 대군사 표적 설정은 “상대가 가장 가치 있게 여기는 것, 특히 군사 능력과 권력 수단을 위협에 처하게 하면서도 의도적으로 도시와 민간인을 표적으로 삼는 것을 피해야 한다”고 주장한다. 이는 작전계획 8010에서 권고하는 바와 같이 상대에 따라 맞춤형으로 접근해야 한다는 점에서 가장 넓은 의미의 정의로 볼 수 있지만, 특히 도시와 민간인 표적을 피할 것을 강조하고 있다. 이 정의는 ‘맞춤형 대군사 표적 설정’으로 간주할 수 있다.

두 번째 정의는 제임스 액턴(James Acton)의 것으로, 역시 작전계획 8010에 있는 네 가지 범주를 활용하지만, 앞선 정의와 달리 대군사 표적 전략이 “다른 종류의 자산들”까지 포함한다고 주장한다. 액턴은 지휘관들이 잠재적 이익이 충분하다고 판단하면 대군사 전략에서 도시를 표적으로 삼을 수도 있다고 명시적으로 지적한다. 따라서 “대군사”라는 용어는 페인, 하비, 밀러, 수퍼의 전략이 제안하는 것처럼 실제로 군사 표적에만 국한된, 비교적 제한적이고 깨끗한 작전을 암시하는 경향이 있지만, 실제로는 그 이상의 범위를 포함할 수 있다는 문제가 있다. 액턴은 전통적인 “대군사” 또는 “대가치”의 정의에 의존하는 대신, 재래

식 군사력과 전쟁 지원 산업을 표적으로 삼고 핵 표적은 제외함으로써 인구 밀집 지역에 대한 겨냥을 피하는 전략을 추천한다.

한편 액턴은 찰스 글레이저(Charles Glaser), 스티브 페터(Steve Fetter)와 함께 대군사를 더 좁게 정의한 바, 적의 “핵 전력과 지휘통제 체계”를 표적으로 삼는 것으로 규정한다. 이 정의는 중국의 부상과 두 대등한 경쟁국을 동시에 상대하는 전략적 환경에서 미국 핵전력 증강 가능성을 비판할 때 특히 사용된다. 대신 저자들은 적의 사회와 기반시설을 위협하거나 파괴하는 전략을 지지하는데, 이는 제한적인 민간 피해만 야기하는 개별적인 프라 타격부터 사회적 파괴를 초래할 수 있는 광범위한 타격까지 포함할 수 있다.

이러한 정의적 차이로 인해 많은 대군사 논쟁이 핵심적인 세 가지 문제에서 서로 충돌하고 있다. 첫 번째 정의상 혼란은 “대군사”와 “대가치(countervalue)”라는 용어 자체의 사용에서 비롯된다. 어떤 사람에게는 “대군사” 전략이 적이 가치 있게 여기는 것을 포함하는 것이 당연할 수 있지만, 다른 관점에서는 상대가 가치 있게 여기는 목표물을 표적으로 삼는 전략이 오히려 “대가치”라는 용어로 설명되어야 한다고 생각할 수 있다. 예컨대 페인 등의 경우 권위주의 지도자가 가치 있게 여기는 목표를 위협하는 것을 대군사 전략으로 표현하는데, 여기에는 지도부 자체, 군사력, 정치적 통제력, 전쟁 수행 산업 등이 포함된다. 이는 인구 중심지와 사회를 표적으로 하는 전통적인 “대가치” 개념과 다르다.

이러한 혼선은 새로운 현상이 아니다. 예를 들어, 2009년 토마스 셸링(Thomas Schelling)은 “ ‘유연한 대응(flexible

response)’ 이나 ‘도시회피(no-cities)’ 및 그와 대군사 표적의 관계에 대해 우리는 합의된 이해를 가져본 적이 없다”고 인정하는 바 있다. 액턴 역시 대군사 표적이 반드시 도시를 회피하는 것은 아니라고 지적한다. 이러한 이분법적 구분을 해소하기 위해 키어 리버(Keir Lieber)와 대릴 프레스(Daryl Press)는 미국이 현재의 대군사 능력을 유지하여 다양한 상황(예: 적의 제한적인 핵 공격)에 신뢰할 수 있는 보복 옵션을 제공하면서도, 중국이나 러시아가 핵전력을 강화할 때마다 추가적인 대군사 능력 증강 필요성을 피할 수 있도록 대군사와 대가치를 결합한 하이브리드 접근법을 제안한다.

두 번째 혼란 사례는 대군사 전략이 핵전력만을 표적으로 하는 것인지, 재래식 전력만을 표적으로 하는지, 아니면 둘 모두를 표적으로 하는지 명확하지 않다는 것이다. 많은 표적 전략들이 단순히 “군사력”이라는 표현을 사용하면서 재래식과 핵 능력을 명확히 구분하지 않는다.

세 번째 정의상 혼란은 대군사 전략의 목표에 관한 것이다. 표적 정책은 특히 1970년대 후반 이후 억제와 확전을 방지하고 핵 무기 사용 자체를 억제하는 데 초점을 맞추었다. 예를 들어 1978년 핵표적정책검토(NTPR)에서는 목표가 “소련에 손상을 위협하는 것뿐만 아니라, 소련이 보기에 군사적 승리를 최대한 어렵게 만들어 소련의 군사력 사용 자체를 억제하는 것”이라고 했다. 레이건 정부의 국가안보결정지침(NSDD-13) 역시 억제를 강화해 “공격 개시 유인을 제거”하는 데 초점을 맞췄다. 확전 관리는 부차적인 관심사였다.

표적 정책 목표의 이러한 차이는 가장 중요하다. 일부에게는

대군사 표적이 핵무기 사용 자체를 방지하는 데 목적이 있으며, 다른 이들에게는 이미 위기가 시작된 이후 확산을 억제하는 데 목적이 있다. 또 다른 그룹은 표적 정책이 핵전력 감축을 촉진하기 위한 도구 중 하나가 되어야 한다고 본다.

현대의 대군사 논쟁과 정책적 함의

대군사(counterforce)에 대한 명확한 정의 없이는 논의하기 어려운 중요한 정책적 질문이 두 가지 있다. 첫째는 대군사 표적 전략이 핵전력 규모(force sizing)에 미칠 영향에 관한 것이다. 페인(Payne) 등의 접근처럼 폭넓은 정의를 채택할 경우, 적의 핵전력과 지휘통제, 그리고 지도부를 위협하여 억제 효과를 높이기 위한 핵전력 증강으로 이어질 가능성이 있다. 반면 전략적 전력에만 집중하거나, 더 좁게는 재래식 군사력과 군수지원 산업에만 집중하는 경우 전력 규모 요구가 감소할 수 있다. 2023년 전략태세 위원회 보고서(Strategic Posture Commission Report)가 발표된 이후, 글레이저(Glaser) 등은 폭넓은 대군사 접근이 “거의 확실히 세 방향의 군비경쟁을 초래할 것”이라 우려하면서, 대신 미국이 “생존 가능한 핵전력(survivable nuclear force)”을 유지하기 위해 전력을 증강할 필요가 없으며, 오히려 적국의 사회와 기반시설을 표적으로 삼는 방식으로 신뢰성 있는 억제를 유지할 수 있다고 주장했다.

두 번째 논쟁은 대군사 표적 전략이 전쟁법(Law of Armed Conflict, LOAC)의 적용을 받아야 하는지 여부에 관한 것이다. 2016년 미 국방부의 『전쟁법 매뉴얼』은 “핵무기의 사용은 재래식 무기 사용과 마찬가지로 전쟁법에 의해 규제된다”며, “핵무기는 반드시 군사적 목표물에 대해서만 사용해야 하고, 또한 핵

무기 사용 시 기대되는 부수적 민간인 피해가 예상되는 군사적 이익보다 과도하면 안 된다” 고 명시하고 있다. 여기서 핵심 쟁점은 ‘비례성(proportionality)’ 과 ‘차별성(discrimination)’ 의 원칙이다. 현재 미국의 표적 설정 정책은 국제 인도법 관점에서 지지를 받고 있는데, 이는 적 지도부와 의사결정 구조가 명백한 군사적 이점을 제공하며, 이를 타격하면 적이 항복할 가능성이 있기 때문이다.

하지만 일부 전문가들은 핵 표적 설정에 전쟁법을 적용해서는 안 된다고 주장한다. 예를 들어 액턴(Acton)은 “전쟁법이 핵 표적 설정에 건전한 지침을 제공한다고 생각하지 않는다. 핵전쟁을 예방하는 목표와 전쟁법을 준수하는 것 사이에는 긴장 관계가 존재하며, 전자가 후자보다 더욱 중요한 목표라는 주장에 동의한다” 고 밝혔다. 클레이저 등도 마찬가지로 사회와 기반시설을 의도적으로 표적으로 삼는 접근법을 명시적으로 제안하는데, 이는 민간인과 군사 표적을 명확히 구별해야 한다는 원칙을 훼손할 가능성이 크다.

결론

본 논문에서 다룬 대군사 표적 설정의 역사와 최근 논쟁에서 발생한 의사소통 혼선을 고려하여, 필자는 ‘대군사’ 라는 용어 사용에 새로운 접근법을 제안하고자 한다. 구체적으로 말하면, ‘대군사’ 라는 용어 자체에 지나치게 의존하는 것을 피하고, 사용하지더라도 매우 정확한 정의와 함께 사용할 것을 권장한다. ‘대군사’ 전략을 언급할 때는 반드시 어떤 수단을 사용하여, 어떤 목표물을 대상으로 하고 있으며, 그 전략의 의도된 효과(예: 억제, 확산 관리, 전력 감축 등)가 무엇인지 명확히 밝혀야 한다.

이러한 요소들을 분명하게 정의하면, 향후 대군사 관련 중요 정책 및 전략 논의에서 초점이 명확해지고 서로 엇갈리는 논의를 피할 수 있을 것이다. ‘대군사’에 대한 일치된 정의가 보편적이거나 널리 받아들여질 가능성은 거의 없으며, 다양한 해석들이 이 주제의 복잡성을 보여준다. 따라서 전문가와 정책결정자들은 논의 초기 단계부터 각자 ‘대군사’를 어떻게 정의하는지 분명히 밝혀야 한다.

본 논문은 정부 문서와 전문가들의 분석을 통해, ‘대군사’ 표적 전략을 둘러싼 논쟁들이 서로 다른 이야기를 하는 경우가 빈번함을 보여주었다. 앞의 장에서 살펴보았듯이 핵 표적 설정에 대한 논쟁 자체는 결코 새로운 것이 아니다. 하지만 최근 정의를 둘러싼 논쟁에서 새롭게 등장한 것은 변화하는 전략적 환경과 더 많은 적국, 더 많은 불확실성, 더 많은 기술적 변화에 따라 표적 전략이 어떻게 적응해야 하는지에 관한 논의다. 본 책에 실린 다른 논문들은 이 같은 새로운 도전 앞에서 대군사 전략을 어떻게 설계할 것인지에 관한 논의를 발전시키고 있다. 그러나 이러한 논의를 시작하는 기본 출발점은, 비록 공유된 정의까지는 아니더라도, 최소한 명확하고 명시적인 정의를 확립하는 것이다.

미국의 핵 표적 설정 관련 대군사(counterforce)와 대가치(countervalue)에 대한 역사적 검토

프랭클린 C. 밀러

‘대군사(counterforce)’라는 용어가 왜 오해를 불러일으키고 유용하지 않은가?

‘대군사(counterforce)’와 ‘대가치(countervalue)’라는 용어는 아마도 영어로 표현된 어떤 단어들보다 미국 핵 억제 정책의 의미와 의도를 둘러싸고 수십 년에 걸쳐 학자와 언론인을 더 많이 혼란스럽게 만들었을 것이다. 먼저 ‘대군사’라는 개념은 일반적으로 (잘못되었지만) ‘대핵(counter-nuclear)’의 의미로 받아들여진다. 이런 맥락에서 대군사는 핵전쟁을 수행(nuclear warfighting)하는 시나리오와 핵전쟁이 제한적이며 승리할 수 있다는 잘못된 인식을 떠올리게 만든다. 하지만 초창기의 개념에서 ‘대군사’는 실제로 ‘대군사력(counter-military)’을 의미했으며, 이는 소련의 광범위한 군사력과 군사시설 전반을 포함했으며, 핵전력에만 국한된 것은 아니었다. 가장 초기에 이 개념은 소련군(적군)이 전쟁을 계속 수행하는 데 필수적인 능력을 파괴하여 적군의 전쟁 수행 능력을 무력화하는 것을 의미했다.

한편, 이 개념의 반대편에 있는 ‘대가치’는 일반적으로 다수의 민간인을 고의적으로 살상하려는 전략으로 인식되고 있는데, 독재적인 지도자들에 대한 억제 효과가 의심스러우며 오늘날에는

전쟁법에 명백히 위배된다고 간주된다. 케네디와 존슨 행정부 당시, 로버트 맥나마라(Robert McNamara) 국방장관은 핵 전쟁 수행 전략과 도시를 공격하는(city-busting) 전략이 실제 선택 가능한 대안인 것처럼 구분하면서 도시를 공격하는 전략이 오히려 더 안정적이라고 주장했다. 그러나 맥나마라는 당시 미 공군이 폭격기와 ICBM 전력을 증강하려는 야망을 견제하기 위해 대군사 전략이 실제로는 당시 미국 핵정책의 중점이었음을 의도적으로 숨겼다.

이 논의를 더욱 복잡하게 만드는 것은, 1970년대 후반 이후 미국의 억제 정책이 상대 지도자가 가장 중요하게 여기는 자산, 즉 지도자 본인이나 지도부 집단, 정권 유지에 핵심인 비밀경찰과 당 조직, 핵 및 재래식 군사력, 전쟁 수행을 지원하는 산업 기반 등을 위협하는 데 초점을 맞추었다는 점이다. 그러나 실제 현실에서의 이런 목표 설정은 ‘대가치’라는 용어와 결코 연결되지 않았다.

이후의 내용은 1940년대 후반부터 미국이 소련의 공격을 억제하기 위해 어떻게 핵무기를 사용하려 했는지를 역사적으로 검토하며, 위에 언급된 모든 혼란을 명확하게 정리하려는 목적을 가지고 있다. 또한 왜 진지한 학자들이 이 두 가지 용어를 버려야 하는지 제안할 것이다. 이 역사를 살펴보면서 강조해야 할 추가적인 주의 사항이 있다면, 정책(policy)에는 다양한 수준이 있다는 점이다. 때로는 정책이 대통령이나 국방장관과 같은 고위 정치 수준에서 ‘지침(guidance)’의 형태로 설정되기도 하고, 때로는 합참의장(Joint Chiefs of Staff)에 의해 공포되기도 한다. 하지만 실제 핵무기 표적 설정의 접근법은 1980년대 중후반까지 작

전 책임자인 미 공군 전략공군사령부(SAC) 사령관이 결정했다. 표적 계획이 때로는 고위급 지침의 의도와 일치했지만, 때로는 그렇지 않기도 했으며, 이것이 논쟁을 더욱 복잡하게 만들었다.

트루먼 행정부 시기의 핵전쟁 계획 수립

1948년, 미소(美蘇) 간 불안정했던 전시동맹 관계가 적대적인 방향으로 악화될 조짐을 보이기 시작하면서, 미국의 군 지도부는 소련 독재자 이오시프 스탈린이 서유럽의 일부를 침공할 가능성과 이에 대응한 미국의 방어 필요성을 고민하기 시작했다. 국가 정책은 전쟁 계획자들에게 매우 포괄적이고 광범위한 지침만을 제공했다. 1948년 11월 23일에 발표된 국가안보위원회 문서(NSC20/4)는 다음과 같이 밝혔다:

"소련과의 전쟁이 발생할 경우, 무조건 항복을 요구하지 않으면서도 성공적인 군사작전 및 기타 수단을 통해 미국의 목표를 만족스럽게 달성할 수 있는 여건을 조성해야 한다. 전쟁 시 목표는 평시 목표의 연장선상에서 다음과 같은 사항을 포함해야 한다:

a. 전쟁 이후에도 러시아 영토 밖에 존재하는 소련의 지배력 제거

b. 전(全)연방공산당 지도자들이 공산주의 통제하에 있지 않은 국가의 시민이나 시민 집단에 대해 도덕적·법적 권위를 행사할 수 있는 관계구조 파괴

c. 전쟁 이후 전통적인 러시아 영토에 존재할 수 있는 어떤 체제(들)에 대해서도 다음 사항을 보장

(1) 공격적인 전쟁을 수행할 만큼 충분한 군사력을 갖추

지 못하도록 할 것.

(2) 외부 세계와의 접촉을 차단하는 현재와 같은 ‘철의 장막’을 강요하지 못하도록 할 것.

d. 또한 소련 영토의 일부에 볼셰비키 정권이 존속할 경우에도, 해당 정권이 군사적·산업적 잠재력을 장악하여 전통적인 러시아 영토에 존재할 수 있는 다른 정권들과 동등한 조건으로 전쟁을 수행하지 못하도록 할 것."

한편 1948년 9월 10일 발표된 NSC 30은 미국의 핵무기 사용과 관련하여 보다 구체적인 내용을 담고 있었다:

"핵무기를 사용할 수 있는 표적의 종류와 특징은 기본적으로 대전략을 준비함에 있어 군사적 선택의 기능이다. 그러나 이 경우, 군사적 책임뿐만 아니라 정치적 책임까지 병행하여, 전쟁 수행이 최대한 미국 정책의 근본적이고 장기적인 목표를 진전시킬 수 있도록 해야 한다."

(NSC 30 문서는 또한 핵무기 사용의 결정 권한이 대통령에게 있음을 명시하여, 오늘날까지도 유지되는 정책 원칙을 수립했다.)

결과적으로, 소련의 공격을 패퇴시키기 위한 전쟁 계획을 수립하는 책임은 전적으로 미군에게 주어졌다. 당시 펜타곤 내부에서 일반적(하지만 모두 동의하지는 않음)으로 받아들여졌던 견해는, 2차 세계대전에서 연합국이 독일과 일본의 군수 기반시설을 파괴한 "전략 폭격" 캠페인을 통해 추축국을 패배시킬 수 있었다는 것이었다. 따라서 미군 계획자들은 소련의 전쟁수행 체계를 무력화시킬 수 있는 주요 요소들을 찾아내려 했다. 미 공군의 전쟁 계획자들은 소련군의 서방 침공을 방해하기 위해 소련의 수송 체계를

파괴하는 것이 핵심이라고 판단했으나, 소련 수송망의 규모가 방대하고, 당시 미국이 보유한 핵폭탄과 이를 투발할 수 있는 폭격기의 수량이 제한적이었기 때문에 현실성이 없었다.

소련의 전력망 파괴 또한 비슷한 이유로 불가능한 것으로 간주되어 기각되었다. 결국, 미군 계획자들은 석유 산업의 파괴에 초점을 맞추었으나(주요 시설들은 대부분 도시 내부 또는 근처에 위치했다), 역사 기록에 따르면, 실제 전쟁 계획을 실행할 임무를 맡은 전략공군사령부(SAC)는 "산업시설은 부수적으로 하고, 민간인 인구의 전멸을 주요 목표로 삼아" 목표 지점을 선택했던 것으로 나타났다.

초기 계획은 24개 도시에 대해 34개의 원자폭탄을 사용하는 것이었으나, 미국의 핵폭탄 재고량이 증가하면서, 이 숫자는 20개 도시에 50개의 폭탄으로, 다시 70개 도시에 133개의 폭탄으로 늘어났다. 1949년, 미 합동참모본부(JCS)는 당시 전쟁 계획의 효율성을 점검하기 위해 하먼(H.R. Harmon) 공군 중장이 이끄는 임시 검토 위원회를 구성했다. 하먼 위원회의 결론에 따르면, 이 계획은 소련의 석유 산업을 심각하게 손상시키고, 산업 역량을 30~40% 감소시키며, 소련군이 초기 공격 이후 진격 성과를 유지하는 능력을 약화시킬 수는 있었지만, “그 자체만으로는 항복을 강요하거나 공산주의의 뿌리를 제거하거나, 소련 지도부가 국민을 통제하는 권력을 결정적으로 약화시킬 수는 없을 것”이라고 판단했다. 흥미롭게도 이 보고서는 “핵폭격은 동맹군의 전쟁 목표 달성에 불리한 특정 심리적 및 보복적 반응을 초래할 것”이라고도 결론지었다.

하먼 보고서의 권고사항과 국제정세 변화를 반영하여, 1950년

8월까지 합참(JCS)은 전략공군사령부(SAC)를 위한 소련의 새로운 표적 목표를 수립했다. 첫 번째이자 최우선 목표는 소련의 핵무기 능력을 파괴하는 것이었고, 두 번째는 소련군의 NATO 유럽으로의 진격을 저지하는 것이었으며, 세 번째는 소련의 군수산업을 공격하는 것이었다. 하지만 첫 번째 범주의 목표(핵무기 능력)의 정확한 위치 파악이 어렵고 전술 목표가 너무 빠르게 이동한다는 이유로, SAC는 대부분의 무기를 석유, 전력, 원자력 시설에 배정했다.

한편 핵무기의 수량이 늘어나 전략 전쟁 계획이 확대되면서, 미 해군 지도부는 미국 전쟁 계획의 전반적인 방향성에 대해 처음에는 내부적으로, 이후에는 펜타곤 전반에 걸쳐 우려를 제기하기 시작했다. 해군은 “핵 공중 공격” 중심의 전략이 전쟁의 성격을 군사 목표에서 민간 목표로 옮기는 것이라고 보았으며, 전통적인 방식대로 적의 군사력을 직접 공격하는 방향으로 돌아가야 한다고 주장했다. 이 같은 해군의 견해는 군사적·철학적으로는 타당한 면이 있었지만, 동시에 국방예산이 해군보다 공군 쪽으로 더 집중되고 있다는 우려를 반영한 것이기도 했다. 이는 결국 1949년의 "해군 제독들의 반란(Revolt of the Admirals)"으로 이어졌으며, 해군작전사령관의 사임에도 일정 부분 영향을 미쳤다.

트루먼 행정부 시기의 핵전쟁 계획과 관련하여 본 장에서 주목할 만한 주요 사항은 다음과 같다:

핵전쟁 계획 수립 권한이 전적으로 군부에 위임되었다.

당시 미군의 소련 전쟁 계획은 소련의 군수산업시설 및 도시-산업 시설을 타격하여 소련의 군사작전 역량을 저하시키는

것을 목표로 했다.

소련 핵전력 및 재래식 군사 부대를 타격 목표로 포함시키려는 노력은 목표물의 위치를 정확히 파악할 수 있는 정보가 부족하여 극히 제한적이었다.

또한 이 시기 미국 핵전쟁 계획은 육군, 해군, 공군이 개별적으로 독자적인 전쟁 계획을 수립했으며, 전략공군사령부를 포함하여 이들 간에 조율이나 충돌 방지가 제대로 이루어지지 않은 채 수립되었다.

아이젠하워와 SIOP 및 JSTPS의 창설

아이젠하워 대통령의 8년 재임 기간은 미국 국방정책에 중대한 변화를 가져왔다. 아이젠하워 대통령과 그의 참모진은 미국이 막대한 국방비 지출을 하게 만들어 결국 경제적 파탄에 이르게 하는 것이 소련의 목표라고 믿었기 때문에, 막대한 비용이 드는 재래식 군사력을 증강하여 소련군을 저지하는 대신, 비용이 상대적으로 적게 드는 다양한 사거리의 핵전력 구축에 중점을 두었다. 하지만 ‘대군사(counterforce)’ 및 ‘대가치(countervalue)’ 논쟁 측면에서 보다 중요한 점은 1940년대 말 처음 등장했던 핵표적 전략을 둘러싼 해군과 공군 간 논쟁이 아이젠하워 시기에 들어 더욱 격렬하게 재점화되었다는 것이다.

해군은 관료적 이유(핵전력 확장에 많은 예산이 쓰이면 해군에 배정될 예산이 줄어드는 문제)와 정책적 이유(소련 억제는 제한적 규모의 핵전력으로도 경제-산업 목표를 위협함으로써 달성 가능하다는 견해) 양 측면에서, 대규모 폭격기와 미사일 전력으로 소련의 핵 능력을 파괴하려는 공군의 전략을 반대했다. 당시 기밀

로 분류된 1957년 미 공군 과학자문위원회에서 전략공군사령부(SAC)의 지휘관 커티스 르메이(Curtis LeMay)는 미국의 핵 "전략 공중 공격"에 대해 다음과 같이 설명했다:

"전략공군사령부(SAC)는 '공중전력 전투 시스템(Air Power Battle System)'이라는 표적 목록을 식별했다. 이 시스템에는 소련의 장거리 공군부대와 기지, 그들을 지원하는 POL(석유·유탄 등 연료 자원) 및 물자, 정부 및 군 지휘통제소와 관련 통신망, 핵무기 저장 및 생산 시설들이 포함된다. 나는 향후 5년 내에 목표 지역(DGZ)의 수가 상당히 증가할 것으로 예상한다."

그러나 미 해군참모총장(CNO) 알레이 버크(Arleigh Burke) 제독은 국방부 내에서 동료 합참 위원들뿐 아니라 국방장관 및 대통령에게도 이 전략에 대한 강력한 반대 입장을 표명했다. 버크 제독은 르메이의 전략에 동의하지 않으며 다음과 같이 지적했다:

"적의 보복 능력을 파괴하는 미국의 전략은 예방전쟁을 불가피하게 만든다... 이론상으로는 거짓이든 진실이든 목표의 수에 제한이 없다... 따라서 이러한 교리는 우리를 끊임없는 군비 경쟁의 악순환에 빠뜨릴 것이다."

버크 제독이 제안한 대안적 접근법은 이른바 "유한 억제(Finite Deterrence)"로, 다음과 같은 내용을 주장했다:

"우리는 수백 개의 소련 군사 목표물과 수많은 기타 군사적 목표물에 대해 메가톤급 대규모 파괴력을 행사할 능력을 보유할 필요가 없다고 생각한다... 대규모 핵전쟁에서 적의 공격 능력을 완전히 파괴하는 개념은 점점 효과가 떨어지고 있다... 우리의 목표는 소련의 생활에 가장 필수적이고 취약한 요소, 즉 정부와 공산당의 지휘통제 구조, 그리고 국가 권력의 근간이

되는 산업시설을 포함한 목표를 선택함으로써 달성될 수 있다... 우리의 목표는 시민이 아니라, 그들을 통제하고 국가를 운영하는 구조와 산업 기반이다. 이러한 요소들은 상대적으로 적은 수의 목표물이다."

아이젠하워 대통령은 해군의 이러한 접근법에 긍정적이었다. 1958년 국가안전보장회의(NSC) 회의록에는 다음과 같은 내용이 기록되어 있다:

"1958년 대통령은 차기 연구가 군사 목표에만 집중하기보다는 러시아 국가를 즉각적으로 마비시키는 보복 목표에 중점을 둘 것을 지시했다(물론, 국가를 마비시키는 데 기여할 특정 군사적 목표를 완전히 배제하지는 않았다)... 논의 과정에서 밝혀진 바에 따르면, 당시 미국은 인구 25,000명 이상의 소련 내 모든 도시를 목표로 하고 있었다. 이렇게 많은 도시 목표가 설정된 상황에서, 대통령은 러시아 국가를 마비시킬 수 있는 일련의 목표물로 다시 돌아가야 한다고 생각했다... 대통령은 과거 군 지도부가 70개의 목표만 파괴하면 충분하다고 생각했던 것을 명확히 기억했다. 그런데 지금은 훨씬 많은 목표가 추가되었다... 소련을 100% 완전히 분쇄할 필요가 있다고 주장할 수는 없다. 인간이 견딜 수 있는 파괴력에는 분명한 한계가 있기 때문이다."

대통령은 이 회의를 마무리하며 "효과적인 억제 관점에서 다음 두 가지 보복 전략의 상대적 장점에 대한 평가"를 요청했다:

"(1) 주요 군사표적 체계, 또는 (2) 군사 표적과 도시-산업 목표를 결합한 최적의 혼합 체계."

이 논쟁은 이후에도 계속해서 펜타곤 내부를 흔들었다. 1959

년 8월, 당시 합참의장 네이션 트와이닝(Nathan Twining) 공군 대장은 SAC 접근법과 해군의 반론을 설명한 후, 맥엘로이 국방 장관에게 보낸 메모에서 다음과 같이 제안했다:

"우리는 다음과 같은 전략적 공격 목표 시스템을 계속 개발하고 최신화해야 한다:

- (1) 소련 장거리 핵 투발 능력의 핵심 구성 요소
- (2) 정부 및 군 지휘통제센터
- (3) 전쟁 유지 물자
- (4) 인구 밀집 지역

1960년 2월, 합참은 대통령의 평가 요청에 대해 "최적의 혼합(optimum mix)" 표적 접근 방식을 권고했으며, 아이젠하워 대통령은 1960년 2월 NSC 회의에서 이를 승인했다. 그해 4월, 합동참모본부(Joint Staff)는 이 "최적의 혼합" 접근법을 기반으로 국가 전략 표적 정책(NSTAP)을 수립했다. 이 결정 과정에서 가장 중요한 결과는 NSTAP가 통합된 단일 전략 표적 계획의 기초가 되었다는 것이며, 전략공군사령부(SAC) 사령관의 지휘 아래 네브래스카주 오마하에 위치한 새로운 합동전략표적계획 참모부(JSTPS)가 설립되어 통합 전략 핵전쟁 계획을 수립하고 유지하게 되었다는 점이다. 이것이 바로 전략통합작전계획(SIOP)의 탄생이었다. 그러나 지역 사령관들은 여전히 독립적으로 각자의 국지적 공격 계획을 수립하고 유지했다.

맥나마라와 확증파괴(Assured Destruction)

케네디 행정부는 1961년 1월 집권 당시 아이젠하워 시기보다

훨씬 규모가 커진 SIOP(전략통합작전계획)을 인수받았다(르메이 장군의 예측대로, 그리고 버크 제독의 우려대로였다). 이 계획이 하나의 대규모 옵션으로만 구성되어 있어 학계와 싱크탱크의 비판을 받자, 새 행정부는 신속히 이를 여러 개의 옵션으로 나누어 단계적으로 실행하거나(아이젠하워 시기와 같이) 동시에 전부 실행할 수 있도록 변경했다.

전략 옵션을 세분화한 것은 맥나마라 국방장관이 추진한 핵정책의 세 가지 주요 혁신 중 하나였다. 나머지 두 가지는 ① 핵무기 사용 문턱을 높이기 위해 미국과 동맹국의 재래식 전력 능력을 증강하는 노력과, ② 공군이 1만 기의 미닛맨 ICBM을 보유하려던 계획을 저지하는 것이었다. 1961년 9월, 맥나마라는 케네디 대통령에게 다음과 같은 메모를 보냈다.

"본인이 추천하는 전력은 소련의 핵 공격 발생 시 첫째, 소련의 장거리 핵 전력과 관련된 폭격기 기지, 미사일 기지 및 기타 시설을 타격하여 소련의 힘을 약화시키고, 추가 공격이 가능한 소련의 잔여 전력에 의해 미국이 입을 수 있는 피해를 최소화할 수 있는 능력을 미국에 제공할 것이다. 둘째로는, 필요시 소련의 도시 사회를 파괴할 수 있는 보호된 예비 전력을 유지할 것이다... 본인이 추천한 전력을 통해 우리는 소련에게 군사적 승리 또는 미국의 보복 능력을 제거할 가능성을 언제든지 봉쇄할 수 있다고 확신한다."

"...200개의 도시-산업 목표물과 150개의 폭격기 기지는 우리가 파괴할 수 있는 확실성 측면에서 가장 높은 우선순위를 갖는다. 도시-산업 목표물을 파괴할 수 있는 능력은 우리 도시들에 대한 공격을 억제하는 우리의 힘이다."

1964년 12월 경, 맥나마라는 소련의 도시-산업 목표물 파괴 임무를 최우선 과제로 설정했다. 그는 존슨 대통령에게 보내는 메모에서 다음과 같이 언급했다.

"전략 핵 전력의 가장 중요한 첫 번째 목표는 확증파괴 (Assured Destruction) 능력을 완전하게 확보하는 것이며, 이에 대한 공감대가 형성되어 있다. 그러한 능력은 미국에 대한 의도적이고 계산된 핵 공격을 모든 상황에서 억제할 수 있다는 확신을 줄 것이다. ...소련 인구의 약 25%(5,500만 명)를 파괴하고 산업 역량의 3분의 2 이상을 파괴하면, 소련을 하나의 국가사회로서 파괴하는 것과 같다. 그러한 파괴 수준은 산업화된 어떤 국가에도 견딜 수 없는 처벌을 의미하며, 이는 효과적인 억제 수단으로 작용할 것이다."

맥나마라는 또한 "일단 확증파괴 능력이 확보되면, 전략적 공격 전력을 추가로 증강하는 것은 우리 자신에게 가해질 피해를 제한할 수 있다는 기여가 명확할 경우에만 정당화될 수 있다"고 명시했다.

그러나 합참과 전략공군사령부(SAC)는 장관의 우선순위를 공유하지 않았다. 1964년 합참의 전략기획지침(JSCP-64)은 SIOP-64 작성 지침에서 다음과 같이 밝혔다.

"전면전 상황에서 미국의 핵 공격 작전 계획은 다음의 목표를 달성하기 위해 작성될 것이다:

(a) 적군의 군사능력을 파괴하거나 무력화함과 동시에, 전쟁 중 또는 전쟁 이후의 어느 시점에서든 미국의 군사적 우위를 최대한 유지할 수 있도록 준비되고 효과적이며 통제 가능한

전략 능력을 유지할 것.

(b) 미국과 동맹국이 받는 피해를 최소화하고, 피해를 국가의 생존과 독립 유지에 부합하는 수준으로 제한할 것.

(c) 미국과 동맹국에게 가장 유리한 조건에서 전쟁을 종결할 것."

동일한 합참 문서는 다음과 같이도 명시했다.

"최우선 고려 사항은 미국과 동맹국에 대한 피해를 최소화하기 위해 적의 군사능력을 파괴하거나 무력화하는 데 집중되어야 한다. 두 번째 고려 사항은 공격을 확대하여 적의 도시-산업 체계를 포함시키는 것이다."

(이 연구는 맥나마라의 수확체감 법칙을 이용하여, 당시 중국이 주로 농업 사회라는 점을 감안, 중국의 가장 큰 30개 도시에 각기 하나의 핵무기를 배정할 것을 권고했다.)

이러한 입장 차이는 장관이 ① 자신의 참모들에게 대군사(counterforce)를 공식 핵전략으로 언급하지 말도록 지시했고, ② 합참에 핵전력 증강의 근거로 대군사를 거론하지 말 것을 명령했음에도 불구하고 계속되었다. 맥나마라는 대군사 전략을 강조하면 끊임없이 더 많은 핵전력을 요구하는 주장으로 이어질 수 있다는 우려 때문에 이를 피하려고 했으나, 동시에 SIOP의 주요 초점이 소련의 군사력에 맞춰져 있다는 사실도 잘 알고 있었다. 1966년 2월 나토 회의에서 맥나마라는 한 동맹국 국방장관과 다음과 같은 대화를 나눴다.

"(동맹국 장관) SIOP 옵션 중 처음 발사 시 군사 목표물만

공격합니까?

(멕시코 장관) 그것은 상대의 공격 규모에 따라 다릅니다. 소련이 전면 공격을 하지 않는 한, 우리는 전면 대응(total response)을 하지 않을 것입니다. 소련이 제한적 선제공격을 가하면, 우리도 제한된 전력만을 사용할 옵션을 가질 수 있습니다.

(동맹국 장관) 그것이 소위 ‘유연대응(flexible response)’입니까?

(멕시코 장관) 그렇습니다. 다만 소련의 전면 공격 가능성이 낮지만 그 중요성을 과소평가해서는 안 됩니다. 왜냐하면 이것은 완전한 파괴와 부분적 생존 사이의 차이를 의미하기 때문입니다. 우리의 최우선 순위는 확증파괴 능력을 유지하는 것이며, 이는 이미 확보되었고 유지될 것입니다. 솔직히 우리는 과잉 보장(over insured) 상태이며, 확증파괴 달성에 필요한 전력보다 3배나 많은 전력을 보유하고 있습니다. 하지만 이러한 300%의 초과 전력은 서방 세계의 생존에 근본적인 것이며, 이를 유지하기 위해 매년 수십억 달러의 비용이 발생하고 있습니다.“

닉슨-포드 행정부와 억제 목표의 진화

학자이자 정책 고문으로 오랜 기간 미국 정부에 관여했던 헨리 키신저(Henry Kissinger)는 SIOP의 비유연성에 오랫동안 불만을 가졌으나, 리처드 닉슨 대통령의 2기 집권 때까지 이 문제를 직접 다루지는 않았다. 1973년 2월, 키신저는 범정부 차원의 연구 지시서(NSSM 169)를 통해 미국의 핵전쟁 계획을 재검토할 것을 명령했다. 11개월 뒤, 닉슨 대통령은 이를 기반으로 국가

안보 결정 메모(NSDM 242)를 공표했으며, 이는 이전 핵 정책 문서와 명백히 구별되는 중요한 이정표가 되었다.

NSSM 169와 NSDM 242는 민간 정부 당국자가 처음으로 핵 전쟁 계획을 직접 구성하고 억제 원칙을 적용하려 시도한 것으로 볼 수 있다. 이를 통해 "요구 기반 계획"의 기초가 마련되었다. 즉, 소련 지도부가 전쟁 이후에 중요하게 여길 것으로 판단되는 자산들을 위협하거나 필요할 경우 파괴할 수 있도록 고안된 계획이 탄생한 것이다. 이는 이전 24년 동안 미군이 가할 수 있는 피해 수준에 따라 작성된 "능력 기반 계획"과 명백히 대조적이었다.

NSDM 242의 서두에 나타나듯, "미국 핵 전력의 근본 목적은 핵전쟁을 억제하는 것이며, 미국 핵 전력 운용 계획은 이 임무를 지원해야 한다." 억제가 실패할 경우, NSDM 242는 "미국과 동맹국이 받아들일 수 있는 조건에서 가능한 가장 낮은 갈등 수준으로 조기에 전쟁을 종결하기 위한 다양한 핵 옵션"을 요구했다.

그럼에도 전면전이 발생할 경우 미국 핵 전력은 "적의 전후 권력과 영향력 유지에 필수적인 정치적, 경제적, 군사적 자원들을 파괴"하기 위해 운용되어야 했다.

제임스 슐레진저(James Schlesinger) 국방장관의 지시에 따라, 국방장관실은 사상 최초로 미 핵전력 운용에 대한 상세한 지침을 작성했다. 이 문서는 "핵무기 운용 정책 지침(NUWEP 74)"으로 불렸으며, 이후에도 국방부 내에서는 간단히 NUWEP으로 알려졌다. 이 지침은 제한된 규모와 범위에서 군사 목표만을 타격하는 '대군사적(counter-military)' 핵 옵션을 만들 것을 명령

하여 "확전 통제(escalation control)"를 시도했다. 모든 확전 통제 옵션은 인구밀집 지역을 타격하지 않도록 설계되었으며, 실제로 NUWEP은 다음과 같이 명시했다:

"이 정책 지침은 민간인 자체를 표적으로 삼는 것을 의도하지 않는다. 따라서 계획 수립은 주거용 건물을 목표로 포함시키지 않을 것이다."

그러나 이와 같은 제한에도 불구하고 "확증파괴(assured destruction)" 개념이 완전히 사라지지 않는 않았다. NUWEP 74는 합참(JCS)과 전략공군사령부(SAC)에 대해, 전면전에서 "소련과 중국의 전후 전략적 권력과 영향력을 최소화하고 전후 복구를 지연시키기 위한 목표"로 도시 및 경제 기반시설을 공격하도록 지시했다:

"이를 위해 목표물 선정은 최소한 다음 네 가지 기준을 충족해야 한다: (1) 각 국가의 전쟁 지원 경제 기반의 약 70% 시설에 중간 수준(moderate)의 피해를 입힐 것, (2) 경제적 가치가 높은 순서대로 소련의 최대 250개 도시지역과 중국의 최대 125개 도시지역의 산업시설에 각각 최소 한 기의 무기를 배정할 것, (3) 주요 정부 중심지에 최소 한 기의 무기를 배정할 것, (4) 기타 군사적 목표를 포함하여 공격 이후 복구에 필수적인 목표들을 무력화할 것."

역사적 기록을 위해 주목할 점은, 여러 가지 이유로 NSDM 242에서 구상했던 제한적 옵션들이 실제로는 계획에 제대로 반영되지 못했다는 점이다. 또한 NUWEP 74는 무기 배정의 우선 순위를 강제로 규정함으로써 전쟁 계획에 상당한 약점을 초래했다는 점도 기록할 필요가 있다. 특히 미국이 보유한 최고의 무기

(정확도가 가장 높은 무기들)를 초기 대응에서 사용하지 않을 가능성이 높은 "회복 표적(recovery targets)"을 위해 비축하도록 강제했다. 그 결과, 점점 더 취약해지고 있던 미닛맨(Minuteman) ICBM이 회복 표적(Recovery Targets) 공격용으로 남겨지는 반면(전력 운용상의 불일치), 약한 위력과 정확도를 가진 무기들이 소련 미사일 사일로 타격에 할당되는 등 목표-전력의 불일치가 나타나게 되었다.

카터-레이건 행정부 시기의 핵표적 정책

지미 카터 대통령의 국가안보보좌관 즈비그뉴 브레진스키(Zbigniew Brzezinski)와 국방장관 해럴드 브라운(Harold Brown)은 소련 지도부를 가장 효과적으로 억제하는 방법에 대한 NSDM 242의 주요 결론에 회의적이었다. (브레진스키는 실제로 소련의 백러시아 지도부와 시민을 타격하여 다른 소련 공화국들이 독립국가로 등장할 수 있도록 해야 한다고 주장했으나, 동료들을 설득하는 데 실패했다.) 카터 대통령, 브레진스키, 브라운의 여러 차례 논의 끝에, 1977년 여름 브라운 장관은 소련의 전쟁 목표에 대한 모든 정보 소스를 활용한 본격적인 미국 핵표적 정책 검토를 지시했다. 1978년 말에 완성된 이 "핵표적정책검토서(NTPR: Nuclear Targeting Policy Review)"는 미국과 동맹국에 대한 소련의 공격 의도를 가장 효과적으로 억제할 수 있도록 정책을 중대한 방식으로 재편했다. 이는 현재까지 유지되는 미국 핵정책의 기본 틀을 형성하였다.

본질적으로 NTPR은 "핵전쟁에서 먼저 회복한 국가가 승리를 거두는 것으로 간주될 것"이라는 NSDM 242의 결론과, 따라서 소련의 전쟁 종료 후 회복표적(recovery targets)을 중점적으로

위협해야 한다는 전략은 잘못되었으며, 이는 소련에 대한 정보를 기반으로 한 것이 아니라 미국의 입장을 그대로 투영한 "거울 이미지(mirror imaging)"의 결과라고 판단했다. NTPR은 소련 지도부가 실제로 핵전쟁 수행 가능성을 진지하게 믿고 있었으며, 이에 적극적으로 대비하고 있다는 결론을 내렸다. 브라운 장관은 대통령 보고서에서 다음과 같이 명시했다.

"소련의 많은 인구와 산업시설을 파괴함으로써 전후 복구를 방해하겠다고 위협하는 것이 가장 효과적인 억제책인지, 특히 전면전보다 작은 수준의 충돌 상황에서 그렇게 할 필요가 있는지는 명확하지 않다."

대신 NTPR은 미국의 표적 정책이 소련의 전쟁 목표 달성을 거부하고, "소련의 관점에서 소련이 승리할 가능성을 최대한 낮추는 것"에 집중할 것을 권장했다. 이는 소련의 군사력과 지휘통제 체계, 그리고 군수산업을 우선 목표로 설정하는 것이었다. 소련 민간인을 표적으로 삼는 문제에 대해서 브라운은 카터 대통령에게 다음과 같이 보고했다.

"우리는 최근 몇 년간 민간인을 의도적으로 겨냥한 적이 없으며, 현재도 그렇게 할 계획이 없다."

한편 중국에 대해서 NTPR은 개선된 미중 관계를 고려하여, 기존 정책(NUWEP 74)이 가진 한계를 인정했다.

"우리는 중국의 전후 복구 과정에 대해 이해하지 못할 뿐만 아니라, 선정된 목표물에 부여하는 가치 또한 매우 자의적이다. 중국의 125개 주요 도시 모두에 무기를 하나씩 배정해야 한다는 현재의 요구사항 때문에, 실제 중국 산업의 50% 이상이 25

개 도시에 집중되어 있음에도 불구하고 지나치게 많은 핵무기를 요구하고 있다."

이러한 NTPR의 결론을 바탕으로, 카터 대통령은 1980년 7월 새로운 핵포적 정책인 대통령지침 59호(PD-59)를 발표했다. 새 지침은 NSDM 242에 명백히 반영되었다.

"전체 표적 계획은 초기 대응 시 군사 및 지휘통제 목표물에 집중하는 능력을 갖추게 될 것이다. ... 더 구체적으로는 다음과 같은 범주의 목표물을 계획에 포함해야 한다.

전략 및 전구 핵전력

군사 지휘통제·통신·정보(C3I) 능력

기타 모든 군사력 (정지 및 이동 가능)

군사작전을 즉각적으로 지원하는 산업시설

추가로 정치통제시스템과 일반 산업능력에 대한 사전계획된 공격 옵션도 준비해야 한다."

이 지침은 특별히 "공격 방법은 도시지역, 일반 산업시설 및 위의 범주에 해당하지 않는 민간 지역의 부수적 피해(collateral damage)를 제한하는 방식으로 선택되어야 하며, 가능하다면 부수적 피해를 최소화하기 위한 제외(withhold) 옵션도 계획에 포함해야 한다"고 명시했다. NTPR과 PD-59는 소련의 전반적 산업-경제 기반을 궁극적 표적으로 삼는 요구를 완전히 제거하지는 않았지만, 군사작전을 즉각적으로 지원하는 산업시설을 제외한 나머지에 대해서는 그 중요성을 상당히 낮추었다.

레이건 행정부는 1981년 10월 국가안보결정지침 13호

(NSDD 13)를 발표하여 해당 표적 선정의 우선순위를 더 낮추었다. NSDD 13의 기본 지침은 다음과 같았다.

"미국은 소련의 군사적 승리를 거부할 수 있어야 하며, ... 필요하다면 소련과 그 동맹국의 효과적인 군사작전 수행 능력을 마비시킬 수 있어야 한다."

NSDD 13에서 무기 배정의 우선순위는 다음과 같았다.

전략 및 전구 핵전력과 C3I

국가 수준 정치 및 군사 지도부와 관련된 지휘통제구조

기타 모든 군사전력(고정 및 기동부대) 및 관련 C3I

군사작전을 즉각 지원하는 산업시설

소련과 동맹국의 산업·경제 기반

특히 국가 지도부와 일반 산업-경제 기반에 대한 공격 옵션은 "오랜 기간 보류하도록 설계되어야 하며, 이를 통해 소련이 우리의 도시와 경제 자산에 대한 전면 공격을 자제하고 분쟁 종료를 모색하도록 강력한 유인을 제공해야 한다"고 규정했다. NSDD 13 역시 PD-59처럼 부수적 피해를 최소화하는 정책을 유지했다.

1985년 캐스퍼 와인버거(Weinberger) 국방장관은 부수적 피해 제한 규정을 더욱 강화했다. 그는 합참의장에게 보낸 메모에서 다음과 같이 밝혔다.

"일반 시민을 표적으로 하는 것을 금지하는 것은, 거주지역을 정교하게 타격하지 않도록 하는 지침의 결과이며, 우리의

핵전쟁 계획이 서구의 도덕 기준에 부합하도록 하기 위한 것이다. 소련도 민간인 표적을 피하길 기대하지만, 우리는 소련이 그렇게 하도록 하기 위해 러시아 민간인을 인질로 삼는 것이 아니다. 불필요한 민간인 피해를 회피하는 것은 미국의 목표이며, 민간인을 직접 표적으로 삼는 것은 명백히 금지된다.“

부시(아버지), 클린턴, 부시(아들), 오바마, 트럼프, 바이든 행정부 시기의 핵표적 정책

조지 H.W. 부시(아버지), 빌 클린턴, 조지 W. 부시(아들), 오바마, 트럼프, 바이든 행정부의 핵 표적에 대한 주요 문서들은 여전히 기밀로 유지되고 있다. 그럼에도 조지 H.W. 부시 행정부의 딕 체니 국방장관 시절에는 전쟁 계획과 전략 및 비전략 핵무기 운용에 상당한 변화가 있었다. 클린턴 대통령도 일부 중대한 변화를 추진했으며, 이는 대통령 결정문서(PDD) 60호에 명문화되었다. 그러나 부시(아버지)와 클린턴 행정부에서 이뤄진 변화들은 본 논문의 관심사인 소위 ‘대군사(counterforce) 대 대가치(countervalue)’ 논쟁에 실질적 영향을 주지는 않았다.

조지 W. 부시 행정부는 핵 표적 정책을 상대적으로 부차적 문제로 취급했으며, 이전 행정부들로부터 인수한 접근법을 변경하지 않았다. 오바마 행정부는 러시아의 위협을 냉전의 유물로 보고, 비확산, 핵 테러 방지 및 핵군축에 중점을 두었기 때문에 8년 재임 기간 동안 표적 정책에 거의 변화가 없었다. 오바마 역시 카터-레이건 시대에 정립된 핵 표적 접근법을 그대로 유지하였다. 도널드 트럼프 행정부에서도 마찬가지였다. 2018년, 당시 짐 매티스(Jim Mattis) 국방장관이 발표한 핵태세검토보고서(Nuclear Posture Review)는 러시아와 중국의 위협 증가를 인정하면서도,

미국 정책의 근본적인 원칙은 변하지 않았다고 밝혔다. 즉, 잠재적 침략자를 가장 효과적으로 억제하는 방법과 민간인 표적 금지 원칙을 그대로 유지했다:

“러시아에 맞춰진 미국의 억제력은 모든 조건에서 러시아 지도부가 가장 소중히 여기는 목표를 위협할 능력을 유지할 것이다.”

“중국 지도부가 비용과 이익을 계산할 때, 어떤 이익보다 비용이 훨씬 더 크다는 결론을 내리도록 감내할 수 없는 피해를 발생시킬 수 있는 능력을 유지할 것이다.”

“...핵작전은 전쟁법(Law of Armed Conflict)을 준수할 것이다.”

2022년 바이든 행정부가 발표한 핵태세검토보고서에서도 이러한 정책을 사실상 그대로 반복하였다.

“미국 억제 전략의 중심은 우리의 핵전력이 적국 지도부가 가장 중요하게 여기는 가치를 위협할 수 있다는 신뢰성이다.”

“미국의 오랜 정책은 민간 시민·시설을 위협하지 않으며, 전쟁법을 위반하여 의도적으로 민간인이나 시설을 목표로 삼지 않는다.”

2024년 11월 바이든 행정부가 의회에 제출한 핵무기 운용 전략 보고서(일명 ‘섹션 491 보고서’)는 2022년의 NPR보다 미국의 핵 표적 목표에 대해 보다 명확히 기술하였다.

“[미국의 핵] 지침은 무엇보다 먼저 적국이 가장 소중히 여기는 가치를 위협할 필요성을 지속적으로 강조한다. 또한 미국

과 동맹 및 파트너국에 대한 적의 핵무기 사용 능력을 감소시키기 위해 대군사(counterforce) 능력을 유지할 필요성을 반복하며, 최소억제(minimum deterrence)에 기반한 대가치(countervalue) 전략에 의존하지 않는다. 지침은 또한 모든 핵계획이 전쟁법에 부합해야 함을 요구한다.”

결론적 생각과 논평

그렇다면 지금까지의 역사적 기록에서 우리가 얻을 수 있는 교훈은 무엇인가?

첫째, 미국은 오직 민간인 살상만을 목적으로 한 핵표적 정책을 단 한 번도 채택하지 않았다는 점이 명확하다. 물론, 트루먼 행정부부터 닉슨·포드 행정부에 이르기까지 소련 공산당(CPSU)을 파괴하거나, “러시아 국가를 마비시키거나(paralyze),” “견딜 수 없는 응징(intolerable punishment)”을 가하겠다는 정책은 결과적으로 도시 파괴를 초래했을 것이다. 그러나 소련의 산업과 인구에 대한 명확한 파괴 지침을 제공했던 유일한 행정부인 존슨 행정부조차도 소련의 도심지에 대한 공격을 보류함으로써 피해를 최소화하고, 이를 통해 소련이 미국의 도시-산업 목표물을 공격하지 않도록 유도하는 형태의 ‘피해 최소화(damage limitation)’를 추구하였다. 소련의 일반 산업경제 시설(전쟁 지원 산업과 구별되는)에 대한 공격 지침이 축소되고, 결국 완전히 폐기되도록 한 것은 카터와 레이건 행정부 시기에 이르러서였다.

둘째, 놀랍게도(어쩌면 당연하게도), 트루먼 이후 모든 미국 행정부의 핵전쟁 계획에서는 공통적으로 적국의 리더십과 지휘통제 능력, 핵과 재래식 군사력, 그리고 전쟁을 지원하는 산업기반

을 목표로 삼았다. 일부에게는 이러한 지속성이 의아하게 보일 수도 있지만, 전쟁 상황에서 국가가 반드시 파괴하거나 위협할 수 있어야 하는 자산들이 바로 이러한 종류이기 때문이다. 다시 말해, 공격이나 전쟁 발발을 억제하기 위해서는 이러한 자산들을 확실히 파괴할 수 있다는 신뢰성 있는 위협이 필수적이다. 다만 시간이 지나면서 미국의 정보 수집 능력과 공격 모델링(특히 ‘노드 분석(nodal analysis)’ 과 같은)이 개선됨에 따라 각 범주별로 설정되는 구체적인 표적의 수는 점진적으로 또는 급격히 감소했다.

셋째, 전쟁계획에 대한 민간의 검토와 통제가 도입됨에 따라, 계획이 단순히 군사적 목표만이 아니라 정치적 목적까지 충족하도록 조정되었다.

마지막으로, 권위주의적 지도자들이 미국과 동맹국을 대상으로 공격하는 것을 미 정부가 효과적으로 억제하기 위해서는, 적국 지도자가 가장 중요하게 생각하는 자산들, 특히 전쟁 이후 세계에서 자신들의 정권 유지와 지배력을 유지하는 데 필수적이라고 판단하는 능력들을 대상으로 억제 위협을 집중해야 한다. 이 개념은 카터 행정부의 대통령지침(PD-59)에서 정책으로 최초 도입된 이후 현재까지 분명하게 지속되고 있으며, 앞으로도 학자와 언론인, 그리고 정책결정자들이 집중적으로 다뤄야 할 핵심 개념이다.

법과 현대 전략 논쟁

브래드 클라크

중국의 전략적 돌파구(strategic breakout)는 법적 논쟁을 핵 전략 논쟁의 중심으로 가져오는 계기가 되었다. 냉전과 탈냉전 시대에는 법적 고려사항이 전략 논쟁에서 거의 언급되지 않았다. 물론 전쟁법(LOAC)은 명백히 민간인 중심의 표적 전략(counter-population strategies)을 금지하는 것으로 이해되었으나, 이러한 전략이 냉전 이후에는 진지하게 논의되지 않았기 때문이다. 그러나 최근 이러한 상황이 변했다. 새롭게 등장한 안보 환경에서 미국의 핵전력 증강 문제를 놓고 논쟁이 벌어지면서, 증강에 반대하는 일부 전략가들은 핵 표적 설정에 대한 법적 제약 자체를 의심하기 시작했다. 이들은 전쟁법이 민간인을 공격하는 대가치(countervalue) 전략보다는 군사 목표를 중심으로 하는 대군사(counterforce) 전략을 우선시하도록 강요함으로써 효과적인 억제력을 방해한다고 주장한다. 이에 따라 민간인과 민간 인프라를 공격 대상으로 삼는 것을 금지하는 법적 제한의 유용성 자체에 의문을 제기하고 있다.

그러나 이 주장을 뒷받침하는 법적 분석의 상당 부분은 결함이 있다. 법적 규제를 무시하는 것은 전혀 도움이 되지 않을 뿐 아니라 필요하지도 않다. 물론 핵무기는 비례성(proportionality)과 같은 법적 원칙을 개념적으로 적용하기 어렵게 만들지만, 전쟁법이 올바르게 이해된다면 효과적인 억제 전략을 결코 방해하지 않는다. 전략 논쟁은 법적 제한에 대한 잘못된 이해가 아니라 전

략 그 자체에 집중되어야 한다.

역사적 배경

군사 전략가 버나드 브로디(Bernard Brodie)는 핵무기가 군사 전략에 미치는 영향에 대해 “내가 이전에 쓴 모든 것이 이제 쓸모없어졌다”고 말한 바 있다. 핵무기는 제2차 세계대전 이후 등장한 전쟁 수단과 방법에 관한 법적·윤리적 논쟁에도 유사한 영향을 미쳤다. 기술적으로 가능해진 총력전(total war)의 파괴력, 특히 히로시마와 나가사키에 대한 핵공격의 결과로, 일부 사람들은 국제법의 관련성 자체에 의문을 던졌다. 대표적으로 아서 "폭격기" 해리스(Bomber Harris)는 “국제법이란 항상 찬성과 반대 논쟁을 불러일으킬 수 있지만, 항공기를 전쟁에서 사용하는 문제에 대해서는 아무런 국제법도 존재하지 않는다”고 말했다. 해리스의 이 발언은 어느 한쪽이나 모든 교전 당사자의 ‘무법성’을 지적한 것이 아니라, 총력전에 대한 법의 한계를 인식한 것으로 이해해야 한다. 이는 핵무기에는 더욱 강력하게 적용된다.

모든 전쟁 중에서도 핵전쟁이 가장 극단적인 총력전이 될 가능성이 높다. 브로디는 또한 “원자폭탄에 대한 모든 논의는, 그것이 존재한다는 것과 파괴력이 환상적으로 크다는 두 가지 사실에 압도된다”고 말했다. 이 두 가지 사실은 핵무기에 대한 법적 규제에 거의 극복할 수 없는 장벽을 형성하는 것으로 보였다. 따라서 핵무기의 사용을 제한하려는 초기 시도들은 법적 논쟁보다는 윤리적이고 도덕적인 논쟁을 중심으로 진행되었다. 그러나 이마저도 쉽지 않은 문제였다. 전쟁의 도덕성은 주로 ‘정당한 전쟁(just war)’ 교리를 통해 평가되며, 이 교리는 전쟁에 돌입하는 행위(jus ad bellum)와 전쟁 수행 방법(jus in bello)을 다룬다.

일부 논평가들은 핵무기가 “정당한 전쟁 교리를 무너뜨렸다”고 생각하며, 전쟁 개시의 정당성과 수행 방법 모두에 대한 제한을 무의미하게 만들었다고 평가하기도 했다.

이러한 도덕적 논쟁은 1983년 미국 천주교 주교회의가 발표한 사목 서한인 『평화의 도전: 하느님의 약속과 우리의 응답』에서 절정에 이르렀다. 약 10년 뒤 국제사법재판소(ICJ)는 1996년 『핵무기의 사용 또는 위협의 적법성』에 관한 권고적 의견을 통해 핵무기에 대한 법적 논쟁을 촉발했다. 두 문서를 요약하면, 주교회의 서한은 대부분의 상황에서 핵무기 사용이 비도덕적이지만 억제 목적으로 보유하는 것은 점진적 군축을 위한 중간단계로서 허용된다는 입장이었다. ICJ는 핵무기 자체가 반드시 불법인 것은 아니지만, 핵무기의 사용이나 사용 위협에도 전쟁법이 적용되며, 이 법의 원칙을 준수하는 핵무기 사용 방법은 상상하기 어렵다고 판단했다. 다만 국가의 생존 자체가 걸린 극단적 자위 상황에서 사용은 합법적일 수 있다는 가능성을 열어두었다.

두 문서의 결론은 논쟁적이었다. 당시 비판을 받았으며 논쟁이 지금까지도 이어지고 있지만, 두 문서 모두 지속적으로 중요한 준거점(anchor points)으로 남아있다. 각 문서는 서로 다른 중점과 결론을 가지지만, 서로 다른 시각에서 핵무기의 파괴적 잠재력을 다루고 있기 때문에 두 문서는 경쟁적이라기보다는 상호 보완적으로 이해되어야 한다.

특히 주교회의와 국제사법재판소가 완벽하게 일치하는 한 가지 이슈가 있다. 그것은 민간인에 대한 고의적 공격이다. 주교회의 서한은 “어떤 상황에서도 핵무기가 인구 밀집지역을 파괴할 목적으로 사용되어서는 안된다”고 명시했다. ICJ 역시 “국가들

이 민간인을 공격 대상으로 삼아서는 절대 안 된다” 고 판결했다.

하지만 최근 대군사 대 대가치 표적 논쟁에서 이 문제가 다시 등장했다. 본서에서 이미 다룬 이 논쟁의 핵심은, 민간인을 직접적으로 공격하는 대가치 표적 전략이 법적 문제를 일으킨다는 것이다. 물론 대가치 표적 지지자들도 민간인 공격 전략만을 사용하지는 아니지만, 핵시위 또는 점진적 공격 옵션이 실패할 경우 최종적으로는 민간인 중심 공격이 “미국 본토에 대한 대규모 공격을 억제” 할 수 있는 수단이라고 주장한다.

어떤 전략이 법적으로 의심스럽다고 인정하면 다음 질문들이 필연적으로 뒤따른다. 핵 표적에 관한 법적 문제는 구체적으로 무엇인가? 핵무기의 파괴력을 고려할 때, 전략 접근법 간에 실제 법적 차이가 존재하는가? 전쟁법은 핵 전략을 실제로 방해하는가? 핵무기 사용과 관련된 법을 살펴보면, 민간인을 중심으로 한 대가치 전략과 군사 목표 중심의 대군사 전략 사이에는 법적이고 윤리적인 명백한 차이가 존재한다. 합법적 대군사 전략은 대가치 전략처럼 극단적 파괴성을 내포하지 않으며, 억제력을 훼손할 정도로 목표 선정과 공격 범위가 제한적이지도 않다. 그러나 민간인 중심 공격 전략은 교전 당사자 간 보복(reprisal)이라는 극히 제한된 경우를 제외하면 명백히 불법이다. 결론적으로, 전쟁법은 민간인 표적 중심 전략을 금지하는 정도를 넘어서서, 효과적인 억제 전략을 방해하지 않고 오히려 전략의 형성에 유익한 기준으로 작용한다.

전략 논쟁의 법적·도덕적 관점

대가치 전략 지지자들은 전쟁법(LOAC)이 억제(deterrence)에

특별히 관련 있거나 유용하지 않다고 본다. 어쨌든 전쟁법의 목적은 전쟁 중의 행위를 규제하는 것이지, 전쟁 자체를 예방하는 것이 아니기 때문이다. 심지어 이들은 핵 전략에 전쟁법을 적용하는 것이 위험하다고 주장하기도 한다. 그 이유는 전쟁법이 미국을 보다 효과적인 민간인 중심의 대가치 전략이 아닌, 덜 효과적인 대군사 전략으로 제한하기 때문이다. 즉, 적의 사회와 인프라를 파괴하고 민간인을 의도적으로 공격하는 전략(민간인 표적 전략)이 더 효과적이라고 생각한다. 이들의 입장에서는 민간인을 표적으로 삼는 요소가 일부 포함되더라도, 실질적으로는 대규모 대군사 전략이나 민간인 표적 전략 모두 피해 규모가 유사하기 때문에 민간인을 목표로 하는 전략이 오히려 더 윤리적이라는 것이다. 보다 근본적으로는, 대군사 전략이 현실적으로 효과적이지 않을 것이라 믿고 있다. 따라서 파괴 효과가 거의 동일하다면, 더 윤리적인 선택은 전쟁을 효과적으로 억제하는 전략이 된다. 결론적으로 이들은 미국이 민간인을 공격하지 못하게 하는 법적 제한을 따르기보다는 효과적이고 저비용의 대가치 핵 전략을 우선시해야 한다고 주장한다.

일부는 이러한 법적 제약을 벗어날 방법이 있다고 주장한다. 미국이 전쟁법을 좀 더 유연하게 해석하여, 민간인에 대한 보복 공격(belligerent reprisals)을 허용하거나 경제적·산업적 목표를 합법적인 군사 목표로 인정한다면, 법적 제한이라는 족쇄가 풀리고 자신들이 선호하는 전략을 채택할 수 있다는 것이다. 비슷한 맥락에서 다른 대가치 지지자들도 법적 예외나 해석(예를 들어 보복 공격 허용)을 통해 민간인을 보다 명확하게 공격 대상으로 삼는 전략이 가능하다고 본다. 결국 이들이 말하고자 하는 핵심은 효과적인 전략을 방해하거나 군비 경쟁을 촉진할 수 있는 법적

제한이 있어서는 안 된다는 것이다.

이러한 주장은 억제 전략의 논리, 윤리성, 그리고 법적 해석 차원에서 모두 논쟁의 여지가 크다. 법적 차원에서만 보더라도, 전쟁법이 핵 전략에 부정적 영향을 미친다는 이들의 주장은 법적 규정에 대한 오해에 기초한 경우가 많다. 다만 본격적인 법적 논의 이전에 윤리적 주장을 간략히 살펴볼 필요가 있다. 윤리적 논쟁은 냉전 시대의 논쟁과 상당히 유사하기 때문이다. 초기 핵 전략은 주로 사회적 파괴를 통해 적을 처벌하는 방식의 억제(deterrence by punishment)에 집중했다. 이로 인해 윤리적 비판이 일었는데, 이런 전략이 사실상 미국 전략의 중심에 "집단학살(genocide)의 위협"을 놓았기 때문이다. 이후 미국의 핵 전략은 닉슨, 포드, 카터, 레이건 행정부를 거치면서 점차 대군사 전략으로 발전해갔으며, 이 과정에서 제한된 핵 사용 옵션을 통해 상대의 절제와 보복 억제를 유도하는 전략적 진화를 이루었다. 이 역시 현재의 대가치 논쟁과 비슷한 윤리적 논쟁을 불러일으켰다.

예컨대, 전략이 효과적이기 때문에 더 윤리적이라는 주장은 새로운 것이 아니다. 이런 논리는 냉전 시대에도 양측이 모두 사용한 바 있다. 전략적 효과성의 윤리적 가치는 경험적으로 입증할 증거가 없어 최종적으로 해결할 수 없는 문제로 남아 있다. 결국 효과성에 초점을 맞춘 공리주의적 논리는 윤리적 한계에 부딪힌다. 폴 램지(Paul Ramsey)가 말했듯이, "자신의 자녀를 보호하기 위해 침략자에게 저항하는 것이 정당하다고 해서, 침략자의 자녀를 의도적으로 죽이는 것이 허용되는 것은 아니다."

만약 전략적 효과성을 전략의 윤리성을 평가하는 척도로 삼기 어렵다면, 남는 것은 전략 설계(전략이 의도한 목적을 어떻게 달

성하는가)에 따라 판단하는 것이다. 바로 여기서 전략 간에 분명한 차이가 나타난다. 대가치 전략 지지자들은 실제로 대군사 전략 역시 민간인 피해 규모가 대가치 전략과 비슷할 것이라는 주장을 통해 이 차이를 흐리려 한다. 본질적으로 이들은 의도(intent)가 아니라 결과(effect)가 중요하다고 주장한다. 예컨대, 이들은 "포괄적인 대군사 공격이 초래할 사회적 피해가 인프라 공격으로 초래되는 피해와 크게 다르지 않다"며, 대군사 전략이 실제 민간인 피해를 거의 줄이지 못한다고 본다.

그러나 이러한 비교는 중요한 문제를 간과하고 있다. 대군사 전략은 본래 포괄적 공격이나 대규모 핵 전쟁 자체를 회피하고 불필요한 민간인 희생을 최소화하기 위해 설계된 전략이다. 반대로 민간인 표적 전략은 확전 통제가 실패했을 때 최악의 결과를 초래하도록 설계되어 있다. 이는 결국 계획대로 작동하지 않은 전략의 결과와 계획대로 작동한 전략의 결과를 잘못 비교하는 것이다. 또한 민간인을 의도적으로 공격하는 전략과 민간인 피해를 최소화하는 전략 사이에는, 결과적으로 다수의 도시가 공격받는다 고 하더라도 최악의 결과에서 여전히 분명한 차이가 존재한다.

다시 말해, 대가치 전략 지지자들은 대군사 전략의 비례성(proportionality) 문제를 민간인 공격에서 비롯되는 구별 원칙(distinction)의 문제와 동일하게 취급한다. 하지만 비례성 문제는 표적 선정과 공격 방법의 정밀화를 통해 관리될 수 있지만, 민간인을 표적으로 한 전략은 본래부터 무차별(indiscriminate)적이다. 민간인을 표적으로 하는 전략은 아무리 좋은 의도를 가진다 해도, "군사 목표물을 공격하다가 불가피하게 민간인을 희생시키는 비극적 상황과, 의도적으로 민간인을 공격하는 살인적 정책 사

이의 질적이고 도덕적인 차이"를 무시하는 것이다.

마지막으로 법적 문제로 넘어가면, 현재의 전략 논쟁과 가장 밀접한 전쟁법의 요소는 다음과 같다: (1) 핵 전략에 대한 전쟁법의 적용, (2) 보복 공격(belligerent reprisals), (3) 구별 원칙과 합법적 목표물의 경계, (4) 핵 공격에서 비례성 원칙(proportionality)과 이를 뒷받침하는 예방 원칙(precaution)의 적용이다. 특히 비례성 분석은 부수적 피해(collateral damage)에만 초점을 맞추고 군사적 이득을 경시하는 경향이 있다. 결론적으로 핵 공격의 법적 분석은 핵무기의 확산 가능성(escalation) 문제와 밀접하게 얽혀 있어 더욱 복잡한 양상을 띠게 된다.

전쟁법의 적용 가능성

민간인 표적 공격을 지지하는 이들은 미국이 최근 들어서야 핵 전략에 전쟁법을 적용하기 시작했다고 전제한다. 이들이 내포하는 바는, 미국이 최근 채택한 이러한 정책 결정을 향후 다시 반복하거나 최소한 완화할 수 있다는 것이다. 한 논문에서는 "국제 인도주의법(전쟁법)이 미국 핵 전략을 지배하게 되면 오히려 핵 전쟁 가능성이 높아질 수 있다"고 하면서, 전쟁법의 적용을 반드시 수용할 필요는 없다고 암시하고 있다. 마찬가지로 억제와 법적 규제를 둘러싼 논쟁은 "법적 문제이기 이전에 정치적 문제이며, 미국의 주요 동맹국들도 효과적인 억제를 위해서는 혼합적(민간인 공격 포함) 접근을 받아들일 것"이라는 주장도 있다. 만약 실제로 핵 전략에 전쟁법을 적용한 것이 최근의 정책 방향이었다면, 이를 뒤집었을 때 발생할 수 있는 정치적·외교적 여파도 통제 가능할 수 있다(물론 실제로 그런 결정을 한다면 엄청난 논란이 일어날 것은 자명하다). 그러나 이러한 주장은 사실과 다르다.

핵무기 사용에 전쟁법을 적용하는 것이 오바마 행정부의 새로운 정책이라는 인식은, 2021년에 발표된 한 논문에서 비롯된 것으로 보인다. 해당 논문에서 저자들은 미국 정부가 2013년에 "전쟁법의 구별(distinction), 비례성(proportionality), 예방(precaution)의 원칙이 핵무기 사용에 관한 모든 계획과 결정에 적용된다"고 선언한 것을 강조한다. 저자들은 두 가지 정확한 전제를 가지고 논의를 시작한다. 첫째, 미국은 냉전 시대에 1949년 제네바 협약의 제1 추가의정서(AP I, 구별과 비례성 같은 원칙을 명시한 협약)가 핵무기에는 적용되지 않는다는 입장을 견지했다. 둘째, 오바마 행정부는 2013년에 전쟁법 준수를 명확히 지시했다. 하지만 이로부터 저자들은 잘못된 결론, 즉 핵 전략과 계획에 구별 및 비례성 같은 원칙이 최초로 적용되었다는 결론을 내리고 있다. 미국은 여전히 AP I가 핵무기에 적용되지 않는다는 입장을 유지하고 있으며, 2013년 선언도 이를 바꾼 적이 없다. 미국이 AP I를 핵무기에 적용하지 않는다는 것은 전쟁법의 보복공격 금지 규정과 같은 의무를 회피하려는 사후적 시도가 아니다. 오히려 국제적십자위원회(ICRC)가 추가의정서 논의를 시작할 때부터 핵무기는 제외하고 논의하겠다고 선언했고, 미국, 영국, 소련 모두가 입장을 처음부터 지지했다. 따라서 AP I가 핵무기에 적용되지는 않지만, 추가의정서에 명시된 여러 법적 개념들은 이미 핵무기에 적용되었으며, 이는 2013년의 선언 이전부터 이루어진 것이다.

다만, 핵무기에 기존의 재래식 무기와 같은 수준으로 명백하게 전쟁법의 표적 원칙을 적용하는 것은 냉전 이후의 발전이라고 할 수 있다. 실제 1970~80년대의 전략 문서를 검토해보면, 법적 제

한에 대한 언급을 거의 찾기 어렵다. 당시 핵 표적 공격에서의 절제는 법적 의무보다는 전략적 필요성에서 비롯된 것으로 보인다. 냉전 시대에 법적 논의가 부재했기 때문에, 다양한 억제 개념의 도덕성에 대한 논쟁이 법적 논쟁의 대리전 역할을 했다고 볼 수 있다. 물론 윤리적이라고 해서 반드시 합법적인 것은 아니고, 합법적이라고 해서 반드시 윤리적인 것도 아니지만, 전쟁법에서는 이 두 가지가 밀접히 연관되어 있다. 법적 원칙은 윤리 이론보다 더욱 명확한 기준을 제공할 수 있을 것 같지만, 실제로는 많은 전쟁법 원칙이 서로 다른 해석의 여지를 많이 남겨두고 있다. 따라서 냉전 시대의 핵 전략을 둘러싼 윤리적 논쟁은 법적 논쟁이 진행될 수 있었던 방식에 대한 힌트를 제공한다. 냉전 시대의 핵 전략이 대군사 전략과 제한된 핵 사용 옵션 및 절제 원칙으로 진화하면서, 핵 전략가들이 "핵무기를 신의 진노가 아닌 무기 자체로 다루도록" 했고, 이로 인해 결국 법적 심사가 가능해졌을 것이다. 즉, 법률가들이 "신의 진노"보다는 "무기"를 다루는 전략을 더 쉽게 검토할 수 있기 때문이다.

그럼에도 불구하고, 1990년대 국제사법재판소(ICJ)의 권고적 의견이 등장하기 전까지는 실질적인 법적 논쟁이 거의 없었다. 핵무기의 파괴력에도 불구하고 전쟁법이 핵무기에 적용되어야 한다는 것은 사실상 논란의 여지가 없어야 한다. 핵무기에 대한 특별한 법(*lex specialis*)이 존재하든 존재하지 않든, 현재까지 그런 특수한 법규가 잘 발전되어 있지 않기 때문이다. 따라서 핵 계획, 전략, 작전을 심사하는 법률가나 법원은 어디서부터라도 시작해야 하며, 핵무기에 특화된 법이 없는 이상 기존의 협약 및 관습 국제법에서 출발해야 한다. 실제 전쟁에서 핵무기 사용을 다룬 유일한 법정 사례인 일본 시모다(Shimoda) 판결에서도 법원은 기존의

전쟁법을 적용했다. ICJ 역시 핵무기에 전쟁법이 적용된다고 결론지었고, 핵보유국들도 이 결정을 반박하지 않았다.

미군에서 핵 계획 단계에 법적 심사가 들어가기 시작한 것은 1990년대 ICJ 소송의 영향을 받은 것으로 보인다. 실제로 1996년의 한 논문에서는 전략사령부(STRATCOM)의 법률 참모가 작전 수준에서 얼마나 광범위하게 법적 심사에 관여하고 있는지를 상세히 설명하고 있다. 오늘날 전투사령부와 정책 수준에서의 법적 개입은 더욱 강화되었다. 실제로 정책적 결정이 내려지기 전에는 반드시 합참 및 국방부 법무 참모의 법적 검토가 이루어지고 있으며, 오바마 행정부의 핵운용지침(Nuclear Employment Guidance)과 같은 상위지침 역시 철저한 법적 검토를 거쳤다.

결론적으로, 미군이 작전 및 계획에 있어 전쟁법을 준수해야 한다는 요구는 최근의 정책 변화가 아니며, 미군 작전과 전략의 일부로 뿌리내린 "미국식 전쟁수행 방법(American way of war)"의 중요한 일부분이다. 따라서 전쟁법 준수는 전략적 이익을 위해 가볍게 폐기할 수 있는 문제가 아니며, 이는 비용이 큰 군비 경쟁을 피하기 위해 쉽게 포기할 수 있는 사소한 정책적 선택이 아니다.

교전상 보복조치

민간인 표적 공격(counter-population targeting)의 지지자들은 자신들이 선호하는 전략이 전쟁법의 제한을 받을 경우의 해결책으로 교전상 보복조치(belligerent reprisals)를 고려한다. 그러나 동시에 이들은 보복조치가 국제법상 금지된다고 생각하고 있는데, 이는 정확하지 않다. 물론 제네바 협약 제1추가의정서(AP

I)는 교전상 보복조치를 금지하고 있으며, 많은 전문가들 또한 보복조치가 국제관습법상 금지된다고 본다. 그러나 미국의 공식 입장은 보복조치가 법적으로 허용된다는 것이다. 여기서 용어를 명확히 하자면, 교전상 보복조치란 "(1) 다른 상황이라면 불법일 수 있는 행위를, (2) 상대방이 법 위반을 중단하도록 설득하기 위한 목적으로, (3) 상대방에 대해 취하는 것"이다. 또한 보복조치는 촉발된 불법행위에 비례해야 한다.

이러한 보복조치의 합법성에 대한 오해는, 앞서 논의된 전쟁법 적용에 대한 오해와 같은 이유에서 기인한 것으로 보인다. 이는 2021년 스콧 세이건(Scott Sagan)과 앨런 와이너(Alan Weiner)의 논문에서 비롯된 것이다. 논문의 저자들은 최근 교전상 보복조치의 지속적 합법성과 억제 이론과의 연관성에 대한 주장에 이의를 제기하며, 보복조치 교리가 적용될 수 없다고 주장한다. 저자들은 AP I의 비준 이후 국제관습법이 형성되어 "핵무기(또는 다른 무기)를 통한 보복 목적으로 민간인을 공격 대상으로 삼는 것이 더 이상 법적으로 허용되지 않는다"고 말한다. 이후 이 논의는 국제안보(International Security) 저널의 서신 논쟁에서 일부 반론을 불러일으켰다. 중요한 것은 이 논문이 학문적 주장일 뿐이며, 민간 표적에 대한 공격을 지지하는 이들이 간주하는 것처럼 미국 법의 공식 입장이 아니라는 점이다. 미국의 핵 전략과 계획에 실제 적용되는 것은 미국이 인정하는 국제관습법과 미국의 공식 법적 입장이지, 비정부 정책 전문가의 의견이 아니다.

따라서 보복조치는 민간인 표적 공격을 주장하는 이들이 가정하는 것처럼, 전쟁법을 따르지 않고 미국 도시나 민간시설 같은 "가치 표적(value targets)"을 공격하는 적을 억제할 수 있는 잠

재적으로 이용 가능한 수단이다. 다만 제한은 존재한다. 대규모의 적 대군사(counterforce) 공격에 대응할 때는 보복조치가 법적으로 허용되지 않을 수 있다. 왜냐하면, 이런 공격은 전쟁법을 준수할 수 있으며, 심지어 상당한 민간인 피해가 발생했더라도 불법으로 간주되지 않을 수 있기 때문이다. 대규모 핵 공격을 받았다고 해서 적국의 민간인과 사회를 자동적으로 보복 공격 대상으로 삼을 수 있는 것은 아니다. 보복조치는 무차별적이거나 비례적이지 않은 공격과 같은 불법적인 공격에 대응하는 경우에만 제한적으로 허용되며, 보복 공격은 반드시 상대의 위법 행위에 비례해야 한다. 물론 공격의 합법성 여부가 보복조치의 기준에서는 주관적 해석에 따라 달라질 수 있다.

보복조치와 국제관습법에 대해서 두 가지 추가 사항을 다룰 필요가 있다. 첫째는 최근의 분쟁에서 국가들이 교전상 보복조치를 취하지 않았기 때문에, 이것이 관습 규칙(customary rule)의 형성에 충분한 "국가 관행(state practice)"을 나타낸다고 주장하는 논점이다. 그러나 한 국가가 교전상 보복조치를 할 권리가 있음에도 보복조치를 하지 않을 수 있는 이유는 다양하다. 예컨대 해당 국가가 AP I 가입국이라서 조약의 제한을 받을 수 있고, 적의 더 심각한 대응을 우려할 수 있으며, 분쟁에서 국내 또는 국제적 지지를 유지하려는 의도 등 여러 가지 이유가 존재한다. 미국은 적십자국제위원회(ICRC)의 국제관습인도주의법 연구가 "규칙 위반을 자제한 것을 국가들이 그것을 관습법으로 간주한 것으로 잘못 전제한다"고 비판한다. 반대로 판단하면 비논리적 결과를 초래할 수 있다. 예컨대 특정 군사 목표물에 대한 공격을 하지 않은 것이 법적 금지로 이어진다는 주장은, 관습법상 금지 규칙이 생기지 않도록 그 목표물을 의도적으로 공격하는 행위를 유도하는 역

설적 결과를 초래할 수 있다. 이는 본질적으로 국제인도주의법의 논리를 왜곡하는 것이며, 정책적 이유로 한 결정을 "전쟁법상 제한"으로 혼동해서는 안 된다는 것을 보여준다.

두 번째 사항은 미국이 보복조치에 대한 관습 규칙이 형성되는 과정에서 국제법이 요구하는 "지속적 거부자(persistent objector)"로서 행동하지 못했다는 주장과 관련되어 있다. 그러나 미국이 보복조치에 대해 더 이상의 행동을 취했어야 한다는 주장은 명확하지 않다. 저자들이 인정한 바와 같이 미국은 AP I와 ICJ 권고적 의견 절차 모두에서 교전상 보복조치에 대한 입장을 명확히 제기했다. ICJ는 권고적 의견에서 보복조치에 대한 판단을 회피했다는 점도 주목할 필요가 있다. 핵무기를 보유하는 주요 목적 중 하나가 "상대가 대량살상무기를 불법적으로 사용하는 것을 보복 위협으로 억제하는 것"이기 때문에 이 문제는 ICJ 앞에 제기되었고 재판부가 판단할 때 중요한 요소였다. 만약 ICJ가 보복조치에 관한 국제관습법이 이미 형성되었다고 판단했다면, 핵무기의 합법성과 같은 민감한 문제에 적극적으로 접근했던 것처럼 이 문제에도 명확한 입장을 표명했을 것이다. ICJ 권고적 의견이 제기된 25년의 세월은 관습법이 형성되기에는 상대적으로 짧은 시간이다. 그 기간 동안 미국은 AP I 중에서 국제관습법을 반영하지 않는다고 판단한 부분들에 대해 반복적으로 이의를 제기했으며, 미국 법률 매뉴얼에서도 보복조치 규칙을 지속적으로 명시했다. 따라서 미국과 같은 특별히 관련된 국가들이 규칙이 처음 주장된 시점부터 지속적으로 반대 입장을 유지해왔다는 것은, 미국 등이 단순히 지속적 반대자가 아니라, 오히려 국제관습법상 그런 규칙 자체가 형성되지 않았다는 사실을 보여준다.

구별 원칙과 핵 전략

민간인 표적 공격(counter-population targeting)에 대한 전쟁법(LOAC)의 제약을 피할 수 있는 첫 번째 방법은 교전상 보복조치(reprisal)이며, 이는 민간인 표적에 대한 공격을 허용할 수 있고, 최소한 무차별적인 공격은 중단할 수 있을 것이다. 민간인 공격을 옹호하는 이들이 제안하는 두 번째 방법은, 특정 산업 및 기반시설 목표물을 전쟁법의 허용 범위 내에서 "덜 엄격하게" 해석하는 것이다. 이들은 정유소, 전력망, 통신망 같은 목표물은 "민간 대상이지만 군사 작전에 필수적"이므로, 높은 부수적 피해(collateral damage)가 발생하더라도 군사 목표를 추구하는 데 정당화될 수 있다고 주장한다. 이러한 주장은 정확하다. 특정 원칙을 준수하면 이러한 목표물 공격은 정당화될 수 있다. 그러나 전쟁법은 보복조치의 경우를 제외하고, 이들이 제시하는 민간 사회와 민간인을 의도적으로 겨냥한 "가혹한" 공격에 대해서는 허용하지 않는다. 즉, 민간 기반시설과 민간인, 사회 전체를 파괴하는 공격 등 명백히 민간인을 겨냥한 징벌적 공격(punitive retaliatory strikes)은 전쟁법상 정당화될 수 없다.

민간인 공격을 옹호하는 이들은 전쟁법이 군사 작전에 필수적인 민간 목표물에 대한 공격을 불필요하게 제한한다고 주장한다. 즉, 구별(distinction) 및 비례성(proportionality) 원칙에 의해 이런 공격이 법적 심사를 통과하기 어렵다고 본다. 이들은 법적 분석에서 이 두 원칙을 핵심으로 올바르게 지목하고 있다. 전쟁법 준수 여부는 "표적의 선정(target selection)과 공격 방식의 설계(construction of options)"에서 결정되며, 이는 각각 구별과 비례성 원칙에 해당한다. 그러나 이들의 결론은 잘못되었다.

구별과 비례성은 군사적 필요성과 인도적 고려 사이의 긴장을 조정하는 전쟁법의 원칙이다. 군사적 필요성(military necessity)이란 "적을 가능한 신속하고 효율적으로 제압하기 위해 전쟁법에서 금지하지 않은 모든 수단을 사용할 수 있다"는 것이다. 이때 군사적 필요성을 평가할 때 특정 목표물에 대한 전술적·작전적 이익뿐 아니라, 전쟁에서의 전체 전략적 필요성까지도 고려할 수 있다.

구별의 원칙은 공격시 군사목표(military objectives)로 간주될 수 있는 목표물이나 사람으로 제한함으로써, 군사적 필요성과 인도적 차원을 조화시킨다. 오직 군사 목표만 공격할 수 있으며, 민간은 공격 대상에서 제외된다. 그러나 민간 대상이라도 군사적 행동을 지원하거나, 미국의 견해에서는 전쟁 수행을 지속하게 하는 경우 군사 목표로 전환될 수 있다. 군사 목표란 "성질, 위치, 목적, 용도로 인해 적의 군사 행동에 효과적으로 기여하며, 그 전부 또는 일부를 파괴, 점령, 무력화하는 것이 당시의 상황에서 명확한 군사적 이점을 제공하는 대상"이다. 민간 영역도 이 두 가지 조건을 충족하면 군사 목표로 간주된다.

이 정의는 적국의 경제 및 기반시설을 일반적으로 공격 대상으로 허용할 만큼 포괄적이지 않지만, 전쟁 지원 또는 지속에 기여하는 특정 산업 및 기반시설을 포함한다. 예컨대, 항만, 비행장, 통신선로의 일부가 될 수 있는 도로망 및 교량, 발전소, 석유 정제 시설 등이다. 군수품, 무기, 군수품 생산에 직접 관여하는 공장, 철강·알루미늄·화학 공장 등 군사적 가치가 있는 물자를 생산하거나 지원하는 시설, 군사적 목적으로 사용되는 방송 및 통신 시설 등도 포함된다.

이에 관한 논쟁은 주로 군사행동에 얼마나 직접적으로 관련되어야 군사 목표로 인정될 수 있는지에 초점이 맞춰져 있다. 미국은 군사목표 인정의 범위를 상대적으로 넓게 해석하고 있다. 미국은 "전쟁지속(war sustaining)"에 기여하는 간접적인 대상까지도 군사 목표로 간주하며, 최근 ISIS의 석유시설과 탈레반의 마약시설 공격에서도 국제적으로 더 많은 지지를 얻었다.

민간산업이 군사산업으로 신속히 전환될 수 있다는 점은 이미 잘 알려져 있다. 특히 핵 보유국 간 전쟁은 초기에 보유한 병력과 자원을 급속히 소모할 가능성이 크다. 따라서 강대국 간 전쟁이 발발하면, 전투력을 재생산하고 군사 작전을 지속하는 데 필수적인 산업과 자원은 군사목표가 될 가능성이 매우 높다. 이런 표적을 공격할지 여부는 전략적 결정에 따라 달라지며, 법적으로는 충분히 허용된다.

냉전 시기 미국의 전쟁계획 문서에서 나타나는 "일반 산업 능력"이나 "소련 및 그 동맹국의 산업·경제 기반"에 대한 공격 지시는 표면적으로는 지나치게 포괄적으로 보일 수 있지만, 실제 공격 대상이 구별 원칙에 따라 군사 목표로 인정될 수 있다면 합법적이다. 소련 역시 냉전 기간 동안 미국에 대해 전략적 전투 능력과 군수생산 능력을 마비시키는 경제 표적 공격을 고려했으며, 이러한 목표도 전쟁법상 합법적으로 공격 가능한 것으로 간주될 가능성이 높다.

전쟁법의 구별 원칙에 따라 군사 목표의 범위는 군사 병력과 지휘통제 시설을 넘어 더 많은 군사적 가치를 가진 목표들을 포함할 수 있다. 결국, 직접적인 민간인 공격을 제외하면 전쟁법이

대가치전략(countervalue strategies)을 과도하게 제한한다고 보기는 어렵다. 민간인에 대한 공격을 옹호하는 측은 군사 목표의 개념을 지나치게 좁게 이해하고 있기 때문에 다른 결론을 내린다. 예를 들어, 미국의 군사 목표를 군 병력으로만 좁게 이해하는 오류를 범하는 경우도 있다. 미국은 민간인을 의도적으로 공격하지 않을 뿐이지, 공격 대상을 군사 병력으로만 국한하지는 않는다.

비례성 원칙과 핵 전략

특정 목표를 군사 목표로 식별하는 것은 법적 분석의 첫 단계이자, 핵무기 사용에 있어서는 가장 쉬운 부분이다. 보다 까다로운 부분은 공격의 비례성(proportionality)을 평가하는 것이다. 공격의 비례성이란, 군사 목표를 공격할 때 민간인이나 민간 대상에 발생하는 부수적 피해가 과도하지 않아야 한다는 원칙이다. 민간 대상 공격(countervalue)을 주장하는 측은 비례성 원칙을 오해하여 법적으로 허용되는 핵 표적을 극단적으로 제한하고 있다. 이들은 군사 목표의 범위를 좁게 보고, 군사 병력이나 지휘통제 시설, 또는 그와 비슷한 규모의 파괴력을 가진 목표만을 정당한 핵 공격 대상으로 한정하는 경향이 있다. 예를 들어, 페터(Fetter)와 글레이저(Glaser)는 전쟁법이 "특정 대군사(counterforce) 공격(핵전력 및 지휘통제, 혹은 재래식 병력에 대한 공격)"만을 허용한다고 주장한다. 다른 곳에서는 적이 민간을 대상(예: 도시)으로 공격한 경우에도 미국의 대응이 "군사 병력에 대한 공격"으로만 제한된다고 주장한다. 이는 명백히 잘못된 해석이다. 재래식 병력은 분명히 합법적인 공격 목표이며, "가능하면(possibly)"이라는 표현은 핵 공격이 재래식 병력을 겨냥할 경우 비례성 원칙을 위반할 가능성을 염려하고 있다는 것을 시사

한다. 그러나 이와 같은 해석은 법에서 요구하지 않는 불필요한 제한이다.

미국 국방부 전쟁법 매뉴얼(DOD Law of War Manual)은 비례성 원칙을 다음과 같이 설명한다. "전쟁에서 민간에 대한 부수적 피해는 불행하고 비극적이지만 불가피하다. 따라서 비례성 원칙은 공격에서 부수적 피해가 전혀 없어야 한다고 요구하지 않는다. 이 원칙은 예상되는 부수적 피해가 예상되는 구체적이고 직접적인 군사적 이점과 비교해 과도한 경우 공격을 자제할 의무를 부여하고, 가능한 민간인 피해를 줄이기 위한 예방조치를 취하도록 요구한다."

결국 비례성 원칙은 두 가지 요소, 즉 군사적 이점과 부수적 피해에 따라 결정되며, 피해를 줄이기 위한 예방조치를 요구한다. 이 과정에서 군사적 이점과 부수적 피해의 가치평가가 어렵기 때문에 실제 적용에 어려움이 존재한다. 비례성 분석에서 과도함(excessiveness)은 단순한 숫자 비교나 사상자 수 비교가 아니며, 부수적 피해가 "광범위(extensive)"하더라도, 그것이 예상되는 구체적이고 직접적인 군사적 이점과 비교해 "과도하지(excessive)" 않다면 허용된다.

비례성 원칙을 잘못 이해하는 대표적인 오류 중 하나는 "비례적(proportional)"이라는 개념을 "균형 잡힌(proportionate)"이라는 개념으로 혼동하는 것이다. 이는 공격으로 인한 피해와 예방된 피해 간의 숫자적 균형을 맞춰야 한다는 잘못된 생각으로 이어진다. 그러나 법적으로 비례성은 이런 방식으로 측정되지 않는다. 공격에서 예상되는 군사적 이점은 목표를 파괴함으로써 얻을 수 있는 모든 전략적 이점을 포함하며, 이는 단순히 민간인 피해 예

방 효과만으로 한정되지 않는다. 이는 적 병력이나 작전을 저지하거나, 전략적·작전적 승리를 달성하거나, 갈등을 신속하게 종결시키는 효과를 모두 포함한다. 군사적 이점은 개별 공격에 따른 전술적 이점뿐 아니라, 전쟁 전략 전체의 맥락에서도 평가될 수 있다.

ICJ(국제사법재판소) 자문 의견 당시 미국은 핵무기가 비례적으로 사용될 수 있다고 주장했다. 이는 적의 위협, 목표의 중요성, 핵 폭발의 특성 및 규모, 민간인에 대한 위협의 정도에 따라 달라질 수 있다고 밝혔다. 결국 비례성 원칙은 피해와 이점 간의 정확한 숫자적 균형을 요구하는 것이 아니라, 그 상황에서 합리적으로 기대되는 이점과 피해를 비교하여 공격이 "명백히 과도하지 않으면" 허용되는 실용적인 원칙이다.

비례성 분석에서 추가로 고려해야 할 것은 예방의 원칙(precaution principle)이다. 예방의 원칙은 목표를 공격할 때 군사 목표만을 공격하도록 하고, 공격 방법과 시간, 장소, 구조를 조정해 민간인 피해를 최소화하는 방법이다. 여기서 핵무기 사용과 관련된 오류는, 핵 공격 시 가능한 모든 예방 조치를 다 해야 한다고 잘못 이해하는 것이다. 미국은 "실현 가능한(feasible)" 예방조치를 요구하는 것이며, 가능한 모든 예방조치를 요구하지 않는다. 예방조치를 평가할 때는 목표를 파괴한 효과만 고려하는 것이 아니라, 임무의 성공, 아군의 위협, 사용할 수 있는 자원의 제한, 작전적 긴급성 등을 모두 고려한다.

구체적 사례로, 핵 탑재 폭격기가 배치된 적의 공군 기지를 파괴할 경우, 재래식 무기로도 파괴할 수는 있지만 시간이 더 걸리고 자원도 더 필요하며 적의 방공망을 뚫는 데 위험이 클 수 있

다. 이때 재래식 무기보다는 핵무기가 더 높은 성공 가능성을 보장할 수 있다. 저위력 핵무기의 사용 가능성 역시 다른 목표에 더 긴급하게 필요할 수 있으므로, 저위력 무기 사용이 반드시 항상 우선되는 것은 아니다. 이 경우 핵 공격이 예방 원칙에 따라 실현 가능한 모든 예방 조치를 다할 수도 있지만, 반드시 그럴 의무는 없다.

결론적으로, 예방의 원칙을 엄격히 적용할지 여부는 정책적 선택일 뿐이며 법적 의무가 아니다. 전쟁에서 무력 사용은 가능한 신속하고 효율적으로 목적을 달성하기 위한 것이며, 이는 인도주의 원칙에 의해 조정된다. 비례성 및 예방 원칙은 결국 민간인 보호와 임무 요구 사이의 균형을 맞추는 것이며, 전쟁법이 무조건 가장 구별적인 수단만을 사용할 것을 강제하지 않는다. “전쟁법은 자살 조약이 아니며, 공격자가 사용할 수 있는 가장 차별적인 힘을 사용할 것을 요구하지 않는다.”

군사적 긴장 고조, 비례성, 그리고 전쟁법

핵무기 사용에 대한 법적 분석은 이론상 간단할 수 있다. 목표가 군사목표인지, 공격이 비례적인지 여부만 검토하면 된다. 그러나 실제로 핵무기를 사용하는 상황, 특히 핵 강대국 간 갈등에서 핵 공격은, 아무리 제한적인 의도나 설계로 이루어졌다 하더라도, 통제 불가능한 긴장고조의 위험을 수반한다. 이런 상황에서는 구별이나 비례성과 같은 법적 원칙들이 무의미해질 수 있다. 뉴웰 하이스미스(Newell Highsmith)는 핵 위기 고조와 완화 전략이 실제로는 계획보다 훨씬 더 혼란스러울 것이며, 핵 확산을 막을 수 있다는 보장이 없다고 경고한다. 테드 리처드(Ted Richard)는 “문명 전체가 끝날 수 있는 상황에서 법적 제약의 실질적 의

미가 없다” 고 지적한다.

미국 주교단의 서한과 국제사법재판소(ICJ)의 자문 의견 역시 핵 위기 고조 문제에서 생겨나는 개념적 어려움을 잘 보여준다. 주교단 서한은 요한 바오로 2세의 말을 인용하며 “역사상 최초로 문명의 상당 부분을 말살하고 생존을 위협할 정도의 피해를 줄 수 있는 가능성”을 경고했다. ICJ 역시 핵무기가 “문명 전체와 지구의 생태계를 파괴할 가능성”이 있다고 지적했다. 핵무기의 잠재적 파괴력이 너무 압도적이기 때문에, 주교단과 ICJ 모두 핵무기를 도덕적·법적 규율의 적용을 받는 ‘무기’로서 평가하기보다는, 일종의 초월적 파괴 도구로 바라보는 경향이 있다.

핵 전쟁의 실제적 또는 잠재적 파괴력 문제는 실무자들에게도 난제를 제기한다. 로버트 켈러(Kehler) 장군은 마이클 월저(Michael Walzer)가 말한 “핵무기는 우리가 익숙한 도덕적 세계에서 다룰 수 없는 대상”이라는 언급이 전쟁법에도 똑같이 적용될 수 있다고 언급한다. 테드 리처드는 전쟁법이 핵무기에 대해 “매우 높은 수준의 추상성에 머물고 있다”고 지적하며, 국방부 전쟁법 매뉴얼이 언급한 “수천 명의 민간인 피해를 정당화하려면 매우 중대한 군사적 이익이 필요하다”는 문구가 실질적 법률 분석에 큰 도움이 되지 못한다고 비판한다. 핵무기 사용이 가져올 필연적 인도주의적 재앙을 고려하면, 제한적인 핵 사용조차도 위기 고조 위험으로 인해 법적 정당성을 확보하기 어렵다고 하이스미스는 지적한다.

주교단, ICJ, 그리고 실무 전문가들이 공통적으로 고민하는 문제는 핵 공격이 대규모 핵전쟁으로 확장될 경우의 엄청난 피해로 인해, 전쟁법(jus in bello)보다는 전쟁 개시의 정당성(jus ad

bellum) 차원에서 접근해야 하는 상황으로 빠져들 수밖에 없다는 점이다. 이때 논의의 핵심은 목표물이나 공격 방식의 정당성이 아니라, 과연 어떤 가치나 이익이 핵전쟁 개시를 정당화할 만큼 중요하냐는 질문으로 바뀌게 된다. 이는 전쟁법의 비례성 원칙이 전쟁 개시의 정당성과도 연관되기 때문이다. 전쟁 개시 차원의 비례성 평가는 “자위권적 방어 조치의 비례성은 대응하려는 위협의 성격에 따라 판단된다”고 규정한다. 즉, 위협의 성격이 사용된 무기 자체가 아니라 그 위협의 본질에 따라 판단된다.

그런데 문제는 핵무기 사용 자체가 위협의 성격을 즉각적으로 바꾸어 놓는다는 점이다. 이는 특정 핵무기의 사용이 아니라 핵 위기 고조에 대한 두려움에 의해 결정된다. 따라서 핵무기를 처음 사용하는 상황이라면, 설령 기존의 무력충돌 상황이라 하더라도, 전쟁법(jus in bello)보다는 전쟁 개시 정당성(jus ad bellum)의 분석 틀을 사용하는 것이 타당할 수 있다. 실제로 미국의 핵 선언 정책은 “미국 및 동맹국의 핵심 이익을 방어하는 극단적 상황에서만 핵무기 사용을 고려한다”고 밝힘으로써 이러한 분석적 틀을 반영하고 있다.

이러한 개념적 전환을 이해하기 위해 다음과 같은 세 가지 시나리오를 가정해보자. 미국이 재래식 분쟁 도중, (a) 적의 재래식 공격이 아군에 대한 심각한 작전적 패배를 초래할 경우, (b) 화학·생물학 공격이 발생한 경우, (c) 핵 공격이 발생할 경우 각각 핵무기 사용을 고려한다고 가정해 보자. 여기서 미국의 핵 대응은 군사 목표 공격의 적법성과 비례성을 따지는 전쟁법의 문제이다. 하지만 앞선 두 시나리오(a, b)에서는 정치적이고 도덕적인 문제가 더 시급하게 제기될 것이다. 정치적으로는 핵 임계치를 넘는

것이 정당화될 정도로 극단적 상황인가가 중요하고, 도덕적으로는 핵 위기고조의 위험(그리고 그 결과로 나타날 엄청난 피해)을 정당화할 만큼 가치 있는가의 문제다. 이는 핵무기 사용이 위협에 비례하는지를 묻는, 전쟁 개시 정당성(jus ad bellum)의 질문이다. 그런데 (c)와 같이 상대가 먼저 핵무기를 사용한 경우, 미국이 핵 대응을 정당화하기가 좀 더 쉬워지지만, 본질적으로 이는 법적이라기보다 정치적·도덕적 정당화의 문제에 가깝다.

주교단 서한과 ICJ 자문 의견 역시 이러한 전쟁 개시 정당성의 틀에 따라 핵무기의 최초 사용에 대해 평가하고 있다. 주교단은 핵무기의 최초 사용(재래식 공격에 대한 대응의 경우)이 도덕적으로 정당하지 않다고 결론지었다. 이는 단순히 핵무기 몇 발의 사용이 아니라, 1945년 이후 구축된 정치적·심리적·도덕적 핵금지선을 위반하는 문제로 인식했기 때문이다. ICJ 역시 제한적 핵 사용의 합법성에 대해 명확한 판단을 하지 못했는데, 이는 제한적 사용이 더 큰 핵 위기고조를 초래할 수 있을지 확신할 수 없기 때문이다. 결국 ICJ는 국가의 생존이 위협받는 극단적인 자위권 행사 상황에서만 핵무기 사용이 정당화될 수 있다는, 즉 전쟁 개시 정당성(jus ad bellum) 관점에서 결론을 내렸다.

따라서 주교단 서한과 ICJ 자문 의견은 핵무기 사용에 대한 법적 문제를 다룰 때 전쟁법(jus in bello)의 차원에서 유의미한 결론을 내리지 못했다. 핵 위기고조 위험이 이들의 분석을 지배했기 때문이다. 결과적으로 이들은 핵전쟁이 법적·도덕적으로 정당화될 수 있는 극단적 상황에서 핵무기가 어떻게 적법하게 사용될 수 있는지에 대해서는 구체적 도움을 주지 못하고 있다. 다만, 민간인 대상 공격(counterpopulation)이 분명히 도덕적으로나 법적

으로 금지된다는 원칙만 재확인했을 뿐이다.

결론

규칙 자체는 간단히 표현할 수 있다. “전쟁법은 재래식 무기의 사용과 마찬가지로 핵무기 사용도 규율한다.” 그러나 리처드(Ted Richard), 하이스미스(Newell Highsmith), 켈러(Kehler) 장군 등의 의견에서 볼 수 있듯이, 핵무기 사용에 대한 법적 규칙은 말로 표현하기는 쉬워도 실제로 적용하기는 어렵다. 핵 공격의 결과가 예상되는 군사적 이익에 비해 과도하지 않을 수 있고, 더 넓게 보면 핵전쟁의 결과가 강대국 간 전쟁에서 패배하는 비용보다 더 나을 수 있다 하더라도, 핵무기의 사용이 초래하는 결과가 심각하고 재앙적이라는 사실은 변하지 않는다.

이 문제와 관련하여 어떻게 대응할지가 중요해진다. 법적 혼란보다는 법적 명확성이 더 낫다는 점에서, 한 가지 해결책은 트럼프 행정부의 핵태세검토(NPR) 이전부터 몇몇 전문가들이 제안했던 바와 같이, 핵무기 사용에 전쟁법이 어떻게 적용되는지 구체적으로 논의하고 명확히 하는 것이다. 이는 또한 Sagan과 Weiner, Lewis와 Sagan의 정책 제안에서도 나타난 취지이기도 하다. 핵무기에 대한 전쟁법의 적용을 더 명확히 하기 위한 노력은 법적 측면보다는 정책적 측면과 더 밀접히 관련될 수도 있다. 그러나 이러한 논의는 이 문제에 대한 지속적 관심을 유지하고, 실무자들의 이해와 전문성을 높이며, 핵무기의 고유한 특성에 관한 논의를 통해 억제력을 약화시키기 보다는 오히려 강화할 수 있다.

하지만 그러한 논의가 현재의 전략 논쟁에 끼칠 수 있는 영향은 제한적일 것으로 보인다. 제대로 이해한다면, 전쟁법 준수는

민간인 대상 전략(counterpopulation)을 제외하면 효과적인 억제 전략에 아무런 장애가 되지 않는다. 전쟁법의 규칙들은 몇몇 학자들이 제기하는 바와 같이, 핵 공격 대상을 오직 상대의 핵무기 및 지휘통제 체계에 국한할 정도로 협소하거나 제한적이지 않다. 구별의 원칙(distinction)은 충분히 넓고, 비례성의 원칙(proportionality)은 충분히 유연하기 때문에, 다양한 가치 목표(value targets)에 대한 공격이 허용되어, 민간목표타격(countervalue) 전략이나 군사목표타격(counterforce) 전략을 충분히 뒷받침할 수 있다. 따라서 민간인을 의도적으로 공격할 필요는 전혀 없다. 동시에 구별과 비례의 원칙은 너무 느슨해서, 상기 두 전략이 실질적으로 구분되지 않을 정도로 무의미하지도 않다. 법 준수를 통해 민간인 피해를 분명히 줄일 수 있다. 결국 전쟁법이 효과적인 억제 위협을 방해할 만큼 엄격하지도 않고, 사실상 아무 효과가 없을 만큼 느슨하지도 않다는 점을 기억해야 한다.

미국은 전쟁법을 준수할 것이고, 반면 상대국들은 그렇게 하지 않을 수도 있다는 현실은 전략 수립 과정에서 반드시 고려해야 할 요소다. 두 전략 간의 논쟁은 각각의 전략 자체가 가진 장단점으로 결정해야지, 전쟁법을 끌어들이어 어느 한쪽을 유리하게 만들려고 해서는 안 된다. 이 두 전략 사이에서 전쟁법이 확실히 결정적인 제약을 가하는 부분은 민간인과 민간 시설을 의도적으로 공격하는 ‘민간목표공격’ 전략 요소뿐이다. 만약 이러한 제한이 정말로 효과적인 억제 전략을 방해한다면, 이는 국가로서 우리가 받아들여야 하는 현실이다. 미국은 냉전 이후의 적국들이 보이는 명백히 불법적인 행위를 답습할 수 없으며, 핵 억제를 위한다고 해도 전쟁법의 원칙을 편의적으로 거스를 수는 없다. 핵 삼극체제

(tri-polarity)가 초래하는 추가적인 비용이 무엇이든 간에, 그 비용은 우리의 가치와 원칙을 포기하는 비용보다 클 수는 없다.

**Rethinking Counterforce
in the 21st Century Context
21세기 군사목표전략(Counterforce) 재설계**

21세기 피해 제한(Damage Limitation) 전략

오스틴 룡

하지만 지금은 선택을 내려야 할 때입니다. 우리는 두 가지 모두 유감스럽지만 분명히 구별할 수 있는 전후 환경 중 하나를 택해야 합니다. 하나는 2천만 명이 사망하는 환경이고, 다른 하나는 1억 5천만 명이 사망하는 환경입니다... 대통령님, 제가 우리의 머리카락 한 올도 다치지 않을 거라 말씀드리는 건 아닙니다. 하지만 많아 봐야 1~2천만 명 정도 사망할 겁니다. 운 좋으면요.

- 영화 『닥터 스트레인지러브: 내가 어떻게 핵을 사랑하게 되었나』 (1964)의 벅 터지드슨(Buck Turgidson) 장군

피해 제한(damage limitation)은 핵 시대가 시작된 거의 초기부터 미국 핵전략의 핵심적 요소였다. 이렇게 핵심적 요소가 된 데는 두 가지 이유가 있다. 첫 번째는 도덕적 이유이다. 수백만의 미국과 동맹국 국민의 목숨을 구하는 일은 인류 역사상 가장 극단적 상황에서도 반드시 지켜야 하는 도덕적 의무이다. 두 번째는 전략적·작전적 이유이다. 적이 가할 수 있는 피해를 일부라도 제거하는 능력은, 상대방에게 "상황을 더 악화시킬 수 있다(escalate)"는 위협을 더욱 신뢰성 있게 만든다. 이 글은 먼저 피해 제한의 개념을 정의한 뒤, 냉전 시기 피해 제한 전략의 역사적 논리와 현실성을 제시한다. 이어 21세기 피해 제한 전략의 논리와 실현 가능성을 살펴보고, 마지막으로 피해 제한 추구에 따르는 위험을 간략히 논의한다.

핵 전략에서 피해제한 전략에 관한 논의는 언제나 다소 초현실적이며 섬뜩한 느낌을 준다. 그래서 피해제한 전략 지지자들은 마치 영화 속 희극적 인물인 터지드슨 장군처럼 들리는 경우가 많다. 이런 현실 때문에 피해제한 전략을 진지하게 논의하기가 어렵고, 그 전략을 비현실적이거나 심지어 광적으로 쉽게 치부할 수 있다. 하지만 영화 『닥터 스트레인지러브』가 지금도 여전히 중요한 이유는, 이 영화가 핵 전략의 여러 본질적 진실을—비록 왜곡된 거울처럼 과장된 형태로 묘사했는지라도—담아내고 있기 때문이다. 예를 들어, 소련은 실제로 ‘페리미터(Perimetr)’ 또는 ‘죽은 자의 손(Dead Hand)’ 이라고 불리는 일종의 파멸장치를 구축했으며, 러시아는 이를 현재까지 유지하고 있다. 유사하게, 영화 속 합참의장인 터지드슨 장군의 견해는 당시 미국 합참의 실제 견해를 과장스럽게 반영한 것이었다. 따라서 이후 논의에서 이와 같은 ‘스트레인지러브적’(Strangelovian) 요소가 존재한다는 점을 먼저 인정하면서도, 그렇다고 해서 논의의 진지성이 결코 훼손되는 것은 아니라는 점을 분명히 하고자 한다.

피해제한 전략의 개념적 정의

이 글의 서두에서 인용한 영화 속 대사는 핵 맥락에서 피해제한 전략을 정의하는 일이 얼마나 어려운지를 보여준다. 도시 및 산업 목표물에 겨냥된 소수의 고위력 핵무기만으로도 엄청난 피해가 발생할 수 있다. 따라서 적의 핵무기를 거의 완벽히 제거하거나 무력화할 수 있다는 매우 높은 수준의 확신이 있어야만 정치 지도자의 전략적 계산에 영향을 줄 수 있을 것이다.

그러나 동시에 애덤 스미스의 관찰, 즉 "어느 국가든 망하려면

시간이 오래 걸린다"는 말이 현대 산업전쟁에서도 유효한 것으로 밝혀졌다. 정확한 수치는 논쟁적이지만, 소련은 제2차 세계대전에서 엄청난 손실을 입었다. 전체 인구의 약 4분의 1이 사망하거나 부상당했다. 그러나 소련은 살아남아 이후 40년간 유라시아 대부분을 지배하고 세계적 영향력을 행사할 수 있었다. 따라서 국가에 치명적이거나 용인할 수 없는 피해가 무엇인지 사전에 정의하기란 매우 어렵다. 터지드슨 장군이 말하는 "머리카락이 조금 흐트러지는 수준(hair mussed)"의 피해는 1964년 미국 인구의 5~10%에 해당한다. 한편으로는 생각할 수 없을 만큼 큰 피해지만, 또 한편으로는 충분히 생존 가능한 수준이기도 하다. 물론 어떤 정치 지도자도 이런 피해를 경솔히 받아들이진 않겠지만, 상황이 매우 극단적이고 위험이 큰 상황에서는 이런 피해의 위험을 국가의 패배나 종속이라는 대안과 비교할 수도 있을 것이다.

상대에게 용인할 수 없는 피해(unacceptable damage)를 실제로 가할 목표물을 선정해야 하는 핵기획자의 입장에서는 적의 회복 가능성(resilience)에 대한 고려가 매우 보수적일 수밖에 없으며 동시에 매우 구체적이어야 한다. 핵무기를 추상적으로만 겨냥할 수는 없으므로, 기획자들은 "용인할 수 없는 피해"를 나타내는 목표물의 수치를 명확히 정해야 한다. 만약 기획자들이 적의 선제공격을 받은 후에도 그 수치만큼 목표물을 공격할 수 없다고 판단한다면, 정치 지도자들에게 사실상 "보복 능력이 없다"고 보고해야 한다. 정치 지도자들이 이에 대해 다르게 판단할 수는 있지만, 핵기획자들이 이러한 평가를 내린다면 상호확증파괴(MAD: mutually assured destruction) 논리 자체가 의문시될 수밖에 없다.

이 글에서는 피해제한 전략을 "적이 용납할 수 없다고 판단하는 피해를 가하려는 능력"을, 상대의 관점에서 차단하거나 무력화하는 능력으로 정의한다. 이 피해 임계값은 적이 긴장을 고조시킬 위험을 감수할지 여부를 결정하는 데 중요한 기준이 된다. 만약 상호확증과피가 한쪽에게 확실히 보장되지 않는다고 믿어지거나 실제로 확실하지 않다면, 위기 상황에 놓인 양측은 더 이상 토머스 셸링(Thomas Schelling)의 비유대로 "치킨 게임(Chicken)"을 하는 것이 아니다. 혹은 정확히 말하면, 한쪽이 대형 트레일러 트럭을 몰고 다른 한쪽은 소형차를 모는 형태로 치킨 게임을 하는 셈이다. 양쪽 모두 긴장 고조를 선택하면 엄청난 피해를 입겠지만, 그 피해의 의미는 매우 다를 것이다. 즉, 피해제한 능력이 있는 쪽은 심각한 피해를 입더라도 사회적으로 생존 가능한 상태로 남을 것이고, 반대편은 존재 자체가 소멸될 것이다.

이러한 피해제한 전략의 정의, 즉 "상대가 특정 분석을 통해 도출한 피해 임계값을 가할 능력을 거부한다"는 의미는 추상적으로 보일 수도 있지만, 실제 역사적 선례가 있다. 냉전 말기 소련의 군사 및 산업 지도자들은 용인할 수 없는 피해의 임계값을 "200개의 목표물 공격"으로 분석 도출했다. 나중에 논의하겠지만, 소련이 이 수준의 보복 능력을 확신하지 못한다는 인식이 중요한 정치적 결과로 이어진 것으로 보인다.

역사적 관점에서의 피해제한과 확장억제

소련의 핵 전력을 겨냥해 상대가 입힐 피해를 제한하는 것(damage limitation)은 거의 처음부터 미국의 핵 전략에서 매우

중요한 위치를 차지했다. 이를 위해서는 강력한 핵 투발 수단뿐 아니라 적 핵무기의 존재와 위치에 대한 정확한 정보가 필수적이었다. 미국은 투발 수단과 정보 수집 능력에 모두 막대한 투자를 했으며, 1950년대부터 적어도 1960년대 초반까지는 소련의 장거리 핵 전력 대부분을 찾아내고 파괴할 수 있는 능력을 분명히 갖추고 있었다.

1959년 국가안보회의(NSC) 회의에서 네이션 트와이닝(Nathan Twining) 합참의장은 미국의 피해제한 능력이 매우 강력하다고 평가했다. 그는 합참이 "중-소 블록과의 전면전을 세 차례 위게임한 결과, 많은 이들이 양측이 서로를 파괴할 능력을 가졌다고 주장함에도 불구하고 매번 미국이 생존했다"고 밝혔다. 아이젠하워 대통령 역시 같은 회의에서 "만약 우리가 소련을 공격하게 된다면, 그 과정에서 소련의 위협 자체를 제거해야 한다는 점을 분명히 해야 한다"고 말했다.

케네디 행정부 역시 피해제한 능력을 매우 강력하게 유지했는데, 이는 베를린 위기와 쿠바 미사일 위기 전후의 내부 논의에서 잘 나타난다. 역사적 맥락에서 볼 때, 쿠바 미사일 위기 당시 미국의 피해제한 능력은 『전략 무기 경쟁사(History of the Strategic Arms Competition)』라는 기밀 해제된 문건의 저자들에 의해 매우 명료하게 정리되어 있다.

이 문서에 따르면,

"1962년 소련의 전략적 상황은 거의 절망적이었다. 당시 미국이 보유한 대륙간탄도미사일(ICBM), 잠수함발사탄도미사일(SLBM), 전략폭격기를 적절한 시점에 사용한 선제공격은 소련

의 장거리 핵 전력 대부분의 생존을 위협할 수 있었으며, 심지어 소련이 미국에 유의미한 보복 피해를 가할 능력을 거의 완전히 박탈할 가능성조차 작지만 분명히 존재했다."

그러나 단지 피해제한 능력을 보유하고 있었다는 사실만으로는 그것이 왜 중요하게 여겨졌는지 충분히 설명되지 않는다. 이를 위해서는 당시 미국의 핵 전략을 냉전 초기의 미국 대전략(grand strategy) 맥락 속에서 이해할 필요가 있다. 당시 미국 대전략의 핵심 문제는 소련이 유럽을 장악하여 세계 산업 및 경제력의 대부분을 차지하는 상황을 막는 것이었다. 이는 소련의 위협과 1870년대 이후 유럽을 계속 괴롭혀 온 '독일 문제(German question)' 라는 두 가지 도전을 해결하고, 서유럽의 자유와 상대적 통합을 유지해야만 가능한 일이었다.

미국의 대전략은 이러한 문제를 해결하는 데 많은 비용이 들 것을 인정하면서도, 가능한 한 비용을 제한하고자 했다. 트루먼과 아이젠하워 행정부는 결국 최소한의 미군 주둔만으로도 소련 위협에 맞설 수 있도록 통합된 서유럽을 재건하는 방향으로 나아갔다. 특히 아이젠하워의 경우, 이러한 접근은 정치적, 경제적 보수주의에서 자연스럽게 흘러나왔다. 그러나 케네디 행정부의 이른바 '뉴 프론티어(New Frontier)' 세력 역시 경제적 측면에서 미국의 부담에 대해 크게 우려했으며, 실제 케네디와 존슨 모두 유럽에서 미군을 상당수 철수시키는 방안을 진지하게 검토했다.

냉전 초기 미국 대전략의 균형 잡기를 간략하면서도 정확히 표현한 말이 있다. 바로 NATO(북대서양조약기구)의 역할이 "러시아인은 막고, 미국인은 머물게 하고, 독일인은 억제한다(keeping the Russians out, the Americans in, and the

Germans down)"는 것이다. 독일 문제는 소련의 위협만큼이나 중요했으며, 서유럽을 ‘제3의 축(third pillar)’으로 만들어 미군의 대규모 주둔 없이도 소련에 맞서려는 계획은 독일 문제 때문에 실패했다. 미국이 서독을 충분히 재무장시키기 위한 유럽의 지지를 얻으려면, 미국이 서독의 행동을 책임지고 보장하는 주둔군 역할을 맡지 않으면 안 되었기 때문이다. 이러한 미군의 보장은 소련뿐 아니라 서유럽 국가들에게도 중요했다.

그렇다면 유럽과 서독이 그토록 중요했다면 왜 비용을 우려했을까? 미국은 당시 세계 최대 경제 규모를 자랑했고 인구도 급성장하고 있어, 원한다면 소련을 압도하는 재래식 군사력을 충분히 갖출 수 있었다. 그러나 그렇게 하지 않았다. 이에 관해 애런 프리드버그(Aaron Friedberg)는 미국이 그렇게 하려면 소련의 정치경제 구조를 그대로 모방해야 했을 것이기 때문이라고 설명한다. 당시 미국의 정치경제는 반(反)국가주의적(anti-statist) 성향이 강했고, 이는 냉전의 긴급한 요구로 다소 약화되긴 했으나 여전히 자원 동원에 한계를 두고 있었다.

예를 들어, 보편적 군사훈련 제안이 좌절되었고, 평시 선택적 징병제 정도만 채택되었다. 국방비 지출은 역사상 가장 높은 평시 수준까지 올라갔지만, 곧 다시 하락했으며, 국내총생산(GDP) 대비 비율로 보면 결코 2차 세계대전 수준의 막대한 동원 수준에는 이르지 않았다. 경제 제재 확대 움직임은 존재했고, 이는 결국 트루먼 대통령이 철강산업을 잠시 국유화하는 조치까지 이어졌지만, 해럴드 라스웰(Harold Lasswell)이 묘사한 극단적인 ‘병영 국가(garrison state)’의 비전이 실현되지는 않았다.

미국 국내 정치경제가 미군의 규모를 제약한 것 외에도, 국제

정치경제 역시 중요한 제약 요인이 되었다. 특히 1944년에 설립된 브레튼우즈(Bretton Woods) 체제는 자본 흐름을 불안정하게 만들 수 있는 완전한 변동 환율제와 지나치게 경직적인 순수 금본위제 사이에서 균형을 잡고자 설계된 관리된 화폐 체제였다. 이 체제는 달러를 기준으로 각국 통화의 환율을 고정시키되, 달러는 고정된 비율로 금과 교환할 수 있어, 사실상 세계의 준비통화로서 "금과 동등한(good as gold)" 지위를 부여했다.

냉전 초기 25년간, 브레튼우즈 체제는 미국의 군사적 공약에 국내 정치경제적 제약 못지않게 심각한 영향을 미쳤다. 처음에는 제2차 세계대전 이후 재건 과정에서 서유럽 국가들이 미국에 대해 지속적인 국제수지 적자(balance of payments deficit)를 기록하며 문제가 되었다. 그러나 마셜플랜 지원과 유럽 국가들의 통화 평가절하 및 자본 통제 등의 조치가 이어지면서, 1950년대 초반에 이 적자 문제는 해결되었다. 유럽 경제가 회복됨에 따라 곧적자는 흑자로 전환되었고, 1950년대 후반에는 오히려 유럽 국가들이 달러를 과잉 보유하게 되었다.

이러한 유럽의 과도한 달러 보유는 미국 정책결정자들에게 점차 심각한 우려를 불러일으켰는데, 이 달러(Eurodollars)는 완전히 금으로 전환될 수 있었고 실제로 점점 더 많은 달러가 금으로 교환되면서 미국의 금 보유량에 큰 부담을 주었기 때문이다. 순수한 금본위제에서는 미국이 통화 평가절하를 할 수 있었겠지만, 브레튼우즈 체제 하에서 달러는 세계의 준비통화였으므로 미국의 달러 평가절하는 다른 국가들이 달러 보유를 포기하도록 만들어 체제 전체를 붕괴시킬 위험이 있었다. 이 경우 심각한 유동성 위기와 세계 경제 혼란, 심지어 세계적 대공황이 발생할 수 있다고

우려되었다. 이와 관련해 프랜시스 개빈(Francis Gavin)은 해외 주둔군과 관련한 아이젠하워의 고민을 다음과 같이 요약했다.

“아이젠하워 행정부는 무역과 자본통제를 통해 적자와 금 유출을 막는 방안을 거부했다. 대신 해외에서 정부가 지출하는 비용, 특히 미군 주둔 비용을 면밀히 검토하기 시작했다. 이 방법이야말로 무역과 자본의 자유화를 희생하지 않고도 적자를 해결할 수 있는 방안이었기 때문이다. NATO 지역에 대한 미국의 외환 지출은 국가적 적자의 규모와 거의 비슷했고, 이는 우연의 일치로 보기 어렵다.”

원래부터 유럽에서 미군을 철수시키는 것이 바람직하다고 믿었던 아이젠하워는 국제수지 문제 때문에 병력 철수가 더욱 시급해졌다고 생각했다. 그는 유럽이 초과 보유한 달러를 미국 제품(특히 군사장비) 구매에 사용하는 '상계(offset)' 방안을 제안하여 적자를 줄이려 했다. 케네디 행정부 역시 같은 제약에 직면했다. 케네디 대통령은 자주 "자신을 가장 두렵게 하는 두 가지는 핵무기와 국제수지 적자"라고 말했을 정도였다. 아이젠하워와 마찬가지로 케네디 행정부 역시 유럽에 대한 미국의 재래식 병력 배치를 제한하거나 축소하려 했으며, 나머지 유럽의 달러 잔고는 상계를 통해 흡수하거나 유럽 국가들이 달러를 금으로 교환하지 않도록 설득함으로써 해결하고자 했다.

이처럼 미국의 군사력과 해외 병력 배치가 정치경제적 제약을 강하게 받았다는 사실은 미국의 핵 전략에서 흔히 알려진, 아이젠하워의 '대량보복(Massive Retaliation)'에서 케네디의 '유연반응(Flexible Response)'으로의 전환이라는 일반적 통념과 달리, 실제로는 대규모 핵 확전이 여전히 핵심이었다는 점을 드러낸다. 그

러나 소련의 보복 능력에 취약했던 미국은 동맹국 방어를 위해 대규모 핵무기를 사용하는 확장억제의 신뢰성을 유지하는 데 어려움을 겪었다. 훗날 국방장관이 된 제임스 슐레진저(James Schlesinger)는 당시 랜드연구소(RAND Corporation)에서 근무하면서 쿠바 미사일 위기 직전 다음과 같은 우려를 정확히 묘사했다.

“앞으로 4~5년 동안 핵우위 덕분에 미국의 선제 핵 공격(first strike) 신뢰성은 여전히 높다. 소련의 연성 군사 목표에 대한 제한적 군사목표 타격은 소련 군사력의 상당 부분을 무력화할 수 있다. 도시를 아끼면서 진행되는 미국의 군사적 우위 때문에 소련은 NATO의 도시들을 보복 공격하는 것을 피하려고 할 것이다. 또한, 미국이 군사 목표에 대해 결정적인 공격 능력을 유지한다면, 소련은 서유럽에 대해 매우 도발적인 행동을 삼가게 될 가능성이 크다. 적어도 당분간은 이 논리가 유럽 국가들을 설득할 만큼 충분히 설득력 있다.

하지만 미래는 어떠할까? 소련이 우리가 생각하는 것보다 덜 영리하거나 덜 유능하지 않은 이상, 결국 그들은 상대적으로 안전한 반격 능력을 갖추게 될 것이며, 이는 소련 군사력의 훨씬 더 많은 부분이 생존할 수 있음을 의미하여 미국이 군사 목표를 대상으로 대규모 공격을 하는 데 따르는 위험을 크게 증가시킬 것이다. 그 시점이 1965년일지, 1968년일지, 혹은 1970년일지 모르겠지만 분명히 도래할 것이다.”

슐레진저는 이처럼 군사목표타격 전략과 피해제한(damage limitation)이 어려워지면 차라리 동맹국들이 핵무기를 독자적으로 보유하도록 허용하거나 지원해야 한다고 주장했다. 그러나 이런 방안은 위기 시 확전을 통제하기 어렵게 만든다는 이유로 결

국 채택되지 않았다. 대신 NATO의 핵 공유(nuclear-sharing) 제도가 절충안으로 선택되었으며, 특히 서독의 독자적 핵 보유를 막기 위한 목적이 강했다.

소련의 반격 능력에 대한 우려는 로버트 맥나마라(Robert McNamara) 국방장관이 1962년 5월 NATO 동맹국들에게 설명한 이른바 '도시를 제외한(counterforce)' 접근 방식을 소극적으로 수용한 이유이기도 했다. 그는 적의 군사력, 특히 핵 전력을 우선 공격하고 도시 및 산업시설 공격을 자제하는 접근법을 설명하면서, 이는 제한적이거나 군사적으로 가능한 목표라고 평가했다. 그러나 그는 선제공격으로 소련의 반격능력을 완전히 제거하는 '완전한 선제공격 능력'을 추구하는 것은 현실적이지도 않고 필요하지도 않으며 비용도 너무 크다고 거부했다. 1968년경에는 소련의 반격으로 미국 내에서 약 5천만 명의 사망자가 나올 가능성이 크다고 보았고, 이는 수용할 수 없는 수준의 피해로 간주했다.

피해제한(damage limitation) 전략에 대한 맥나마라의 비판에 대해 합동참모본부(Joint Chiefs of Staff, JCS)는 매우 강력한 반론을 제기했는데, 그 주요 내용을 상황하지만 인용할 가치가 있다.

공군은 지금까지 단 한 번도 미국이 어떠한 피해도 전혀 입지 않을 수 있는 의미에서의 "완전한(full)" 선제공격(first-strike) 능력을 주장한 적이 없다. 공군은 오히려 미국과 동맹국이 처한 환경과 가능한 대안을 고려했을 때 수용 가능한 수준으로 미국과 동맹국이 입을 피해를 제한할 수 있는 능력을 기반으로, 소련과 우리 동맹국들에게 신뢰할 만한 수준의 선제공격 능력을 보유할 것을 주장해왔다.

합참은 선제공격 능력이 실현 가능하고 바람직하다고 보지만, 그 달성 정도와 수준은 판단의 문제이며 변화하는 소련의 능력에 대한 미국의 대응에 따라 달라질 수 있다고 본다. 합참은 적절한 수준의 선제공격 능력을 다음과 같이 정의한다. 즉, 중-소 블록(Sino-Soviet Bloc)이 미국을 공격하기 전에 미국이 중-소 블록에 대해 핵 공격을 수행하여, 중-소 블록이 미국과 자유세계의 군사력, 경제 구조, 사회에 중대한 피해를 입힐 능력을 상당 부분 저하시켜, 결국 미국과 동맹국이 중-소 블록에 대해 상대적으로 우위의 힘을 유지한 채 전쟁을 끝낼 수 있도록 하는 군사적 능력이다.

선제공격(first-strike) 또는 예방적 공격(pre-emptive option)은 미국과 동맹국에게 전체 군사적 선택지의 범위 안에서 행동의 자유를 증가시킨다. 이는 또한 자유세계 동맹의 결속을 유지하는 데도 근본적으로 중요하다. 예를 들어, 유럽이 소련군에 의해 침략당할 위기 상황에서, 외부의 군사력을 실제 사용할 미국의 결의를 NATO 동맹국들이 신뢰하도록 하려면 예방적 공격 능력은 필수적이다. 선제공격 능력은 강력하고 신중하게 활용될 경우, 국가의 주요 군사력 요소들과 함께 저항도 분쟁이 더 심각한 확전으로 이어지는 것을 막는 데도 도움이 될 수 있다. 이런 이유로, 미국의 군사적 약속과 이미 NATO 동맹국들에게 제공한 안보 보장을 충족하기 위해 선제공격 옵션은 필수적이다. 선제공격 능력이 제한적 침략을 얼마나 억제했는지는 정확히 측정하기 어렵지만, 만약 미국이 더 낮은 수준의 능력을 가졌다면 소련이 어떻게 행동했을지 우리가 정확히 알 수 없기 때문이다. 다만 소련은 행동에서 신중함을 보여 왔으며, 러시아군을 제한적 침략 행위에 직접 투입하는 것은 신중히 회피해왔다.

만약 (맥나마라의) 초안 메모가 어떠한 상황에서도 전략 핵 전력을 먼저 사용하지 않겠다는 것을 암시하는 것이라면, 우리는 소련이 현재 명백히 우위를 가진 영역을 포함하여 다른 모든 군사적 영역에서 소련과 동등한 수준의 군사력을 유지하기 위한 비용을 현실적으로 직면해야 한다.

합참과 맥나마라 간의 이러한 견해차는 중요하다. 양측 모두 피해제한의 개념 자체를 완전히 거부하지는 않았지만, 그 실현 가능성과 전략적 효용성에 대한 평가에서 큰 차이를 보였다. 맥나마라는 선제공격 옵션이 실제로 의미가 없으며 가치가 거의 없다고 판단했는데, 이는 억제 실패의 가장 중심적 위험이 "전쟁이 우발적이거나 계획되지 않은 방식으로, 혹은 적의 비이성적 행동이나 오판으로 인해 발생할 수 있다는 점"이라고 생각했기 때문이다. 반면, 합참은 제임스 슬레진저의 견해와 유사하게 소련이 베를린과 같은 상대적으로 제한된 공격을 포함한 의도적 침략 행위를 억제하고, 동맹국들에게 확실한 신뢰를 제공하여 동맹 결속력을 유지하는 데 신뢰할 만한 선제공격 능력이 중요하다고 강조했다.

이러한 소련의 확실한 2차 보복 능력(secure second strike)이 가져올 함의에 대한 평가의 차이는 핵 억제의 핵심적 특징을 잘 보여준다. 바로 "안정-불안정 패러독스(stability-instability paradox)"로 불리는 개념이다. 즉, 양측이 모두 안전한 2차 보복 능력을 가졌다면(안정성), 국가 생존 자체를 위협하는 매우 높은 임계치를 넘지 않는 공격은 가능하며 심지어 상대방을 자극할 수도 있다(불안정성)는 것이다.

맥나마라는 자신의 초안 메모에서 "미국의 선제공격 위협은 오

래 전부터 제한적 도발이나 침략을 억제하는 데 효과적이지 않다는 것이 입증되었다"고 지적하며, 따라서 미국은 재래식 전력을 핵무기에 의존하지 않고도 공약을 이행할 수 있는 수준까지 강화하는 것이 필수적이라고 주장했다. 그는 지난 2년간 이 목표를 향해 상당한 진전을 이루었으며 앞으로도 더 많은 진전이 계획되어 있다고 평가했다. 그러나 합참은 앞서 언급한 메모에서 이 주장에 동의하지 않았다. 미국의 정치경제적 현실상 자원을 동원하는 데 제약이 있었기에 냉전 초기 소련의 재래식 군사력을 따라잡는 것은 현실적으로 어렵다고 판단했다.

결국 1960년대의 흐름은 합참의 견해가 옳았음을 입증했다. 맥나마라가 기대한 것과 달리, 미국이 베트남전에 개입하면서 유럽에서의 재래식 군사력 태세는 오히려 더욱 약화되었다. 베트남전의 개입, 계속되는 국제수지 문제, 경제적 우려 등이 겹쳐지면서 결국 미 육군과 공군 병력 총 28,000명 이상이 유럽에서 철수하는 결과를 낳았다.

동시에 소련은 1962년에 스탈린저와 맥나마라가 예상했던 대로 강력한 전략적 핵전력을 구축했다. 반면 미국은 1962년 합동참모본부가 권장한 형태의 본격적인 선제공격(first-strike) 능력 구축을 위한 투자를 적극적으로 추진하지 않았다. 그 결과, 1962년 당시 대규모 선제 타격을 감행했다면 보복공격을 사실상 받지 않을 수도 있었던 미국의 피해제한 능력(damage limitation capability)은 1968년 무렵에는 상당 부분 상실된 상태였다.

닉슨 행정부의 국가안보회의(National Security Council, NSC) 참모진은 1969년 초에 1962년 맥나마라의 평가, 즉 1968년 이후 핵 전력 균형에 대한 그의 비관적 전망이 대체로

정확했다고 결론지었다. NSC 참모진은 "소련이 제2격(second strike) 능력을 유지하기 위해 미국보다 더 많은 노력을 기울이고 상대적으로 더 많은 돈을 써야 할 수도 있겠지만," 그럼에도 불구하고 소련은 1970년대 내내 미국에 대해 "미국 인구의 40%(약 8천만 명)가 사망할 정도의 피해"를 입힐 수 있는 능력을 유지할 것으로 예상했다. 닉슨 대통령이나 헨리 키신저(Henry Kissinger)와 같은 그의 핵심 참모진들은 이런 상황을 보고받은 후 만족스럽지 못했다. 이로 인해 행정부는 핵무기 목표 설정에 관한 몇 가지 정책적 검토와 연구를 수행했으며, 이들은 슐레진저(James Schlesinger)가 국방장관으로 임명된 후 구체화되었다.

닉슨 행정부는 미국 핵 정책을 전면적으로 재정비하기 위해 두 가지 보완적인 전략을 동시에 추진했다. 첫 번째는 제한적 핵 옵션(Limited Nuclear Option, LNO)의 개념을 도입하는 것이었다. 기존의 전면적 핵공격 계획과 달리, LNO는 미사일 사일로나 잠수함 기지와 같은 선택된 소수의 목표만 타격하도록 설계되었다. 이는 상대방에게 실제 피해를 주고 미국의 핵무기 사용 의지를 보여주면서도, 소련의 파국적인 반응을 불러오는 것을 피하려는 목적이었다.

이론상으로는 우아해 보였지만, 제한적 핵 옵션(LNO)을 실제로 구현하는 것은 매우 어려웠다. 당시 미군 기획자들은 핵전쟁 환경에서의 지휘통제(command and control)에 대해 심각한 우려를 갖고 있었다. LNO는 또한 특정 시나리오에 맞춰 맞춤형으로 운용되어야 했으나, 1970년대 초 실시간 목표 재설정(real-time re-targeting)은 사실상 매우 어려웠다. 또한 소련 역시 비슷한 방식의 제한적 핵 옵션을 사용할 수 있었기 때문에,

결국 LNO는 양측이 서로 한 번씩 주고받는 교환식 공격 (tit-for-tat)이 될 위험도 존재했다. 1962년 슬레진저 자신도 이미 이 문제를 예견한 바 있었다:

"신경전 속에서 제한적인 공격이 오가는 상황이라면 어느 쪽이 더 강하게 버틸 수 있을 것인가? 특히, 양측이 도시를 서로 하나씩 교환해 파괴하는(city-swapping) 단계에 이르면 더욱 그렇다. 과연 미국의 국민들이 이런 식으로 전개되는 게임을 얼마나 오래 견딜 수 있을까? 결국 궁극적인 질문은 이것이다. 핵 우위(nuclear dominance)가 쇠퇴할 경우, 고도로 정교한 핵 억지력으로 유럽을 보호한다는 미국의 약속은 과연 얼마나 유지될 수 있을 것인가?"

제한적 핵옵션(LNO)의 실행 가능성에 대한 이런 우려로 인해 닉슨과 슬레진저의 핵 전략은 두 번째 구성 요소를 강조하게 되었는데, 바로 피해제한(damage limitation) 능력의 재강조였다. 피해제한 능력을 되살리려면 미국 핵전력을 강화하고 지휘통제를 개선할 필요가 있었으며, 이와 같은 지휘통제 개선은 LNO의 신뢰성을 높이는 데도 기여했다. 다행스럽게도 이 시기에 다탄두각 개목표재돌입체(Multiple Independently-targetable Re-entry Vehicles, MIRVs) 기술이 성숙했고, MIRV가 고도의 정확도를 갖춘 탄두와 결합될 경우 상대적으로 적은 수의 미사일로도 소련 핵 발사 수단을 상당수 파괴할 수 있을 것으로 기대되었다. 슬레진저는 이 점에 착안하여 보다 정교한 핵전쟁 계획을 수립하고, 특히 정확도가 높은 MIRV 탄두 개발을 강력히 추진했다.

슬레진저가 가장 강력히 추진한 것은 정확도가 높고 위력이 강한 잠수함발사탄도미사일(Submarine-Launched Ballistic

Missiles, SLBMs)의 탄두 개발이었다. 당시 미국의 탄도미사일 잠수함은 미국이 보유한 '음향적 우위(acoustic advantage)' 덕분에 해상에서는 거의 무적에 가까웠다(반면 당시 소련의 잠수함은 매우 취약했다). 이에 따라 미군 잠수함은 소련의 선제공격 목표가 될 가능성은 없었으며, 오히려 정밀 타격 능력을 갖추면 미국이 먼저 선제공격을 감행할 수 있게 해주는 매우 효과적인 수단이 되었다. 잠수함은 미국 본토에서 발사하는 미사일보다 소련에 더 근접하여 발사할 수 있었기 때문에, 소련 입장에서는 미사일 발사 경보 시간이 더욱 짧아질 수 있었다. 따라서 SLBM은 소련의 지휘통제 및 조기경보 시스템을 공격하는 데 특히 매력적인 수단으로 여겨졌다.

이러한 피해제한(damage limitation) 능력을 재건하려는 노력은 미국의 군비통제 정책과도 병행하여 진행되었는데, 이는 소련의 양적 핵전력 증강을 제한하는 데 초점을 맞추고 있었다. 양적 제한이 중요했던 이유는 피해제한 전략의 목표가 될 소련 핵전력의 규모를 억제하는 데 있었기 때문이다. 반면 미국 핵전력의 질적 향상은 제한을 받지 않았다. 이런 조합은 매우 효과적이었고, 전략무기제한협정(Strategic Arms Limitation Talks, SALT)은 1972년에 중간협정을 도출하여 대륙간탄도미사일(ICBM)의 숫자만을 제한하고 MIRV나 정확도 향상은 제한하지 않았다. 물론 소련이 이런 양적 제한을 수용한 이유는 쿠바 미사일 위기 이후 이미 대규모 핵전력 증강이 거의 완성되었기 때문이었지만, SALT 협정은 그러한 제한을 공식화하는 데 성공했다.

수적 제한, MIRV(다탄두각개목표재돌입체), 높은 정확도의 결합에 매우 효과적인 미국의 대잠전(ASW) 능력이 더해지면서 피

해 제한(damage limitation)에 대한 전략적 계산은 다시금 변화하기 시작했다. 1976년 미 국무부의 한 평가에 따르면, 1970년대 중반 이후 미국의 MIRV 및 정확도가 높은 ICBM 배치가 이루어질 경우, 소련은 "1980년대 중반 미국의 선제공격으로 자신들의 전략적 핵탄두 총량의 거의 90%를 잃게 될 것으로 예상되며, 이는 실질적인 무장해제(disarming) 선제공격과 매우 근접한 수준"이라는 것이었다. 또한 새로운 미사일이 아니더라도, "미닛맨(Minuteman) 미사일의 계획된 성능개량만으로도 소련의 사일로 기반 ICBM의 절반(전체 전략 핵탄두의 약 60%)을 파괴할 능력을 갖출 것"으로 예상되었다.

물론 1970년대 말 소련이 배치한 약 7,000기의 전략 핵탄두 중 90%를 파괴한다고 해도 여전히 약 700기의 핵탄두가 남게 될 것이며, 이는 맥나마라가 언급한 바와 같이 미국에 여전히 받아들일 수 없는 규모의 피해를 입히기에 충분한 양이었다. 하지만 당시 소련의 지휘통제(Command and Control, C2) 시스템은 미국의 선제공격에 매우 취약했으며, 기술적, 정치적 이유로 인해 지휘부가 쉽게 무력화(decapitation)될 수 있었다. 기술적 취약성은 핵 공격의 속도와 규모, 그리고 소련의 상대적 기술 후진성에 기인했다. 1970년대 미국의 지휘통제 생존성에 대한 평가도 비관적이었지만, 소련 시스템은 이보다 더욱 취약한 것으로 평가되었다. 또한 정치적 취약성은 소련 공산당 지도부가 핵무기 발사권한을 위임하거나 총서기의 유고 시 후계자를 사전에 명확히 정하지 않는 경직된 권력 구조 때문이었다. 게다가 동독(East Germany) 정보 소식통에 따르면, 소련 지도부는 1980년대에 미국이 전자전을 통해 자신들의 핵 지휘통제 시스템을 마비시킬 수 있다고 우려했던 것으로 보인다.

카터(Carter) 행정부는 닉슨 행정부부터 시작된 피해제한 능력 강화를 위한 전략적 노력을 계승했다. 카터 행정부는 핵전략에 대한 광범위한 재검토(Nuclear Targeting Policy Review)를 실시했으며, 1978년 11월 카터 대통령에게 제출된 최종 보고서는 소련의 핵 전력 증강으로 인해 피해제한 능력이 약화되는 상황 속에서, 서로 상충하는 두 가지 시각을 명확히 제시했다.

첫 번째 견해는 피해제한 능력(damage limitation)이 더 이상 의미가 없다는 입장이었다. 이는 미국이 대규모 핵공격에 따른 피해를 실질적으로 제한할 수 없으므로, 이를 추구하는 것이 오히려 군비 경쟁을 자극하고 미국의 실질적 안보를 증진시키지 않는다는 우려에 기반했다.

반대 견해는 미국이 설령 제한적이라 할지라도 핵전쟁 발생 시 미국에 대한 피해를 최소화하기 위한 최대한의 노력을 기울여야 한다는 입장이었다. 이는 핵전쟁 시나리오의 불확실성과 다양한 가능성을 고려할 때 수천만 명의 생명을 구하는 것이 결코 무의미하지 않다고 강조했다. 또한 이 견해는 미국 사회가 소련에 비해 훨씬 더 취약해지는 상황이 초래될 경우 위기 시 억제력과 위기관리 능력에 큰 타격이 있을 것이라는 점도 강조했다.

브렌던 그린(Brendan Green)과 오스틴 롱(Austin Long)이 지적했듯이, 닉슨부터 카터 행정부까지 이어진 위의 논리는 이후 미국의 전력 획득 정책에 영향을 미쳤으며, MX 미사일(Peacekeeper)과 트라이던트(Trident) D5 SLBM 등 정확도가 높고 즉각적인 타격이 가능한(counterforce) 무기 체계 획득으로 이어졌다. 이뿐 아니라, 미국은 정보 수집 및 소련 지휘통제 능력

에 대한 대응 능력(counter-C2 capabilities) 향상에도 적극적으로 투자했다. 이후 레이건(Reagan) 행정부는 이 전략적 논리를 유지하면서도, 관련 능력 획득을 위한 자원을 더욱 적극적으로 투입했으며, 추가적으로 국가 미사일 방어 시스템(National Missile Defense)의 구축 가능성을 암시하며 소련 지도부를 압박했다.

이러한 피해제한 능력의 축적은 결국 소련의 제2격(second-strike) 능력에 대한 장기적 신뢰를 약화시켰다. 특히 소련은 서방과의 경쟁에서 정치적, 경제적 한계로 인해 장기적 경쟁력을 유지할 수 없었기 때문이다. 미국의 지도자들은 소련의 정치 경제적 약점을 어느 정도 인지하고 있었으며, 냉전 경쟁이 지속될수록 소련이 더 큰 압력을 느껴 "어딘가에서 결국 붕괴할 수 밖에 없을 것"이라고 판단하고 있었다. 실제로 그 "붕괴"는 소련의 확실한 보복능력(assured retaliation)에 대한 자신감 상실의 형태로 나타났다. 앞서 인용된 바와 같이, 소련 고위 관료들 중 일부는 스스로 정한 보복능력의 목표(보복 시 최소 200개 목표 타격 가능)를 충족할 수 없다고 우려했다.

일부 미국 정보평가 또한 이러한 소련의 우려를 반영했으며, 1970년대 후반 소련이 7,000기 이상의 전략 핵무기를 보유하고 있음에도 불구하고 미국의 기습적인 선제공격("bolt from the blue")에 매우 취약하다고 평가했다. 이러한 소련의 보복 능력에 대한 자신감 상실은 소련 지도자들에게 전략적 경쟁의 더 넓은 범위에 대해서도 회의를 불러일으켰다. 유리 안드로포프(Yuri Andropov)는 동독의 미엘케(Erich Mielke)와의 대화에서 "미국은 실제 전쟁을 원하지 않으면서도 전쟁 준비를 하고 있다. 미국의 목적은 우리를 견제(check)한 뒤 전쟁을 실제로 일으키지 않

고도 우리에게 체크메이트(checkmate)를 선언하게 하려는 것이다"라고 언급했다.

이러한 소련 지도부의 위기의식은 이후 소련 체제 개혁을 추진한 미하일 고르바초프(Mikhail Gorbachev)의 등장과 냉전의 종결로 이어졌다. 물론 미국의 피해제한 능력이 냉전 종결의 유일하거나 주 원인은 아니었지만, 최소한 매우 중요한 기여를 한 것은 분명한 사실이다.

21세기 피해제한 전략의 논리

위에서 논의한 피해제한(damage limitation)의 전략적 논리는 21세기 미국의 핵전략에서도 유효하다. 맥나마라 국방장관의 견해에 대한 합참(Joint Chiefs of Staff)의 반박은 60년이 지난 지금도 여전히 타당하다. 만약 미국과 동맹국들이 다수의 핵보유 경쟁자들(러시아, 중국, 북한, 그리고 핵무장 문턱에 근접한 이란)에 대한 재래식 억제력 충분히 구축하는 데 막대한 자원을 투입할 의지가 없다면, 핵전력의 신뢰할 수 있는 위협을 통한 억제력 유지가 반드시 필요하다. 이 억제력은 핵 공격뿐 아니라, 핵이 아닌 비핵 전략공격(동맹국들에 대한 주요 재래식 공격 포함)에 대해서도 마찬가지로 적용된다.

미국이 국내 문제 등 다른 예산 우선순위와 경쟁해야 한다는 점을 감안하면, 미국과 동맹국들이 충분한 수준의 재래식 방어력을 구축하여 억제력을 보장하고, 유사시 전쟁목표를 달성하는 일은 쉽지 않아 보인다. 실제로 2022년 이후 러시아가 중국, 이란, 북한의 지원 속에 군수 생산력을 급속히 확장한 반면, 서방 방위산업의 생산력이 한계를 보이는 상황은 재래식 억제력 유지의 어려

움을 명확히 보여주는 사례이다. 설령 서방이 충분한 자원을 투입해 신뢰할 수 있는 재래식 억제력을 확보한다 해도, 경쟁국들은 이미 다양한 핵확전 옵션을 확보하고 있다. 냉전 당시와 마찬가지로, 경쟁국들은 위기 시 미국이 동맹국 보호를 위해 제한된 핵 확전에조차 소극적일 것이라고 판단할 가능성이 크다.

이러한 재래식 억제력에 비해, 핵무기를 통한 억제는 경제적 측면에서 여전히 매력적인 옵션이다. 물론 21세기 정치경제 상황은 냉전 시대와는 완전히 다르다. 브레튼우즈 체제도 더 이상 존재하지 않고, 대부분의 서방국가에서는 징병제 또한 사라졌다. 그러나 핵무기는 인프라 구축비용을 제외하면 상대적으로 저렴한 무기체계이다. 미국 의회예산국(CBO)은 2023년 보고서에서, 향후 10년간 미국 핵전력 현대화와 유지비용이 연간 약 750억 달러에 이를 것으로 전망했다(국방부와 에너지부 비용 모두 포함). 물론 이는 1000억 달러가량의 비용 증가 예상치가 반영된 수치이며, 이 수치가 추가로 1/3 더 늘어난다고 해도 연간 약 1000억 달러 수준이다. 이는 물론 막대한 예산이지만, 2024년 기준 국방부와 에너지부 전체 예산의 약 10% 수준에 불과하다.

그러나 이러한 숫자만으로 핵억제의 모든 현실을 포착할 수는 없다. 피해제한 전략은 단순히 핵무기 비용뿐 아니라, 상대방의 이동식 또는 은닉된 목표물을 식별하고 공격하거나, 적의 경보체계 및 지휘통제(C2)를 무력화하고, 효과적인 미사일 방어를 제공하는 등 핵무기 외의 많은 비핵 능력에 의존한다. 이 능력들 역시 자체적으로 상당한 비용이 들며, 어떤 경우에는 적국에 그 능력을 공개하는 것이 어려워 억제에 활용하기 쉽지 않다는 문제도 있다.

하지만 미국의 동맹국들은 이러한 비핵 능력 제공에 상당한

기여를 할 수 있다. 동맹국들은 자신들이 보유한 고유한 능력과 정보를 제공할 뿐 아니라, 유리한 지리적 위치를 활용할 수 있다. 실제로 냉전 당시 미국이 소련의 탄도미사일 잠수함(SSBN)을 추적하고 견제하는 데 동맹국들이 중요한 역할을 수행한 바 있다. 21세기에는 우주 및 사이버와 같은 새로운 영역뿐 아니라, 기존의 정보 및 미사일 방어와 같은 분야에서도 동맹국들의 기여는 핵심적이다.

21세기 피해제한 전략의 가장 큰 도전은 흔히 "두 개의 핵 강대국(two peer)" 혹은 "세개의 핵 강대국 체제(three body problem)"라고 불리는 새로운 전략 환경의 등장이다. 이는 2010년대 이후, 특히 2020년부터 급격히 빨라지고 있는 중국의 핵능력 확장을 의미한다. 중국의 핵 확장은 곧 미국과 러시아의 핵능력에 필적하는 수준이 될 것으로 보이며, 냉전 종식 이후 핵전략과 억제 측면에서 가장 중대한 변화이다.

나는 2019년 이미 미-중 관계에서 피해제한 전략과 확장억제의 중요성을 강조한 바 있다. 당시 필자는 중국에 대한 더욱 경쟁적인 핵전략, 즉 피해제한 능력을 적극 추구해야 한다고 주장했다. 이는 중국이 핵전력 생존성 확보에 더 많은 자원을 투입하도록 유도하고 억제력을 강화하기 위한 것이었다. 물론 인과관계를 명확히 단정할 수는 없지만, 중국은 실제로 그 이후 핵전력 생존성 확보를 위해 핵능력을 급격히 확장하고, 지휘통제 체계도 개선하여 경보 즉시 발사(Launch on Warning) 같은 새로운 옵션까지 가능하도록 만들었다.

두 개의 대등한 강대국(two-peer)이 존재하는 시대에서 피해제한(damage limitation)은 과연 실현 가능한가? 순수한 기술적

관점에서 이 질문에 대한 답은 '그렇다'이다. 피해제한 전략이 경쟁국의 핵탄두 수와 정확히 일대일로 대응할 필요는 없다. 앞서 정의했듯, 핵 보복능력의 신뢰성에 의구심을 품게 만들 능력만 갖추면 된다. 과거 냉전 말기 미국이 소련의 핵 보복능력에 의심을 불러일으킬 수 있었다면, 오늘날 러시아와 중국을 합친 것보다 훨씬 큰 규모의 전략 핵전력을 보유하고 있던 소련에 대해 가능했던 일이 지금이라고 불가능할 이유가 없다. 실제로 현재 중국은 당시 소련과 유사한 취약점을 가지고 있다. 특히 핵무기 사용권한을 시진핑 주석 개인이 집중적으로 보유하고 있으며, 만약 그가 사망하거나 불능 상태가 되었을 때 권한을 넘길 명확한 후계자가 보이지 않는다는 점이 대표적이다.

미국의 핵 시설 및 핵전력은 냉전 정점기만큼 강력하지는 않지만, 현재 추진 중인 핵 현대화 프로그램이 많은 단점을 보완해 줄 것이다. 물론 현재 계획된 것 이상으로 추가적이고 다양한 능력이 필요하겠지만, 핵전력은 여전히 상대적으로 저렴한 투자이다. 정밀한 타격이 가능한 신속대응 능력(prompt weapon)을 확대하는 등 피해 제한 능력을 추가로 제공하는 정도의 조정은 충분히 가능하다.

그러나 냉전기와 마찬가지로 핵 경쟁의 향방은 특정 무기체계 간의 구체적인 경쟁(잠수함과 대잠수함 전력, 이동식 미사일과 정찰 시스템 등)이 아니라, 경쟁의 성격과 경쟁국의 정치경제적 특성에 따라 달라진다. 미국이 러시아와 중국을 상대로 피해제한 능력을 확보하고 유지할 수 있을지 여부는 결국 이 같은 보다 넓은 차원의 요인에 의해 결정될 것이다. 여기에는 두 가지 주요 변수가 있다. 첫째는 경쟁이 양적 경쟁인지 질적 경쟁인지 혹은 양자

를 모두 포함한 경쟁인지이고, 둘째는 경쟁 당사국들이 이 경쟁에 얼마나 적합한 정치경제적 구조를 가지고 있는지이다.

러시아와의 경쟁은 상대적으로 단순하다. 러시아는 현재 저품질 장비의 양적 경쟁 외에는 다른 영역에서 경쟁할 수 있는 여력이 부족한 상태다. 전통적인 재래식 무기 생산(예: 포탄)에 있어서는 외부의 상당한 지원 속에 대량 생산 능력을 회복했으나, 핵 전력 현대화 부문에서는 큰 어려움을 겪고 있다. 예컨대 1970년대에 배치된 ‘보예보다’ 미사일의 후속기종으로 개발된 중(重) ICBM ‘사르마트(Sarmat)’은 심각한 기술적 난관에 직면해 있다. 더구나 최근 한 분석에 따르면, 우크라이나 전쟁 비용을 포함한 러시아의 전체 국방비는 이미 GDP의 약 10%에 달해, 앞으로 질적이든 양적이든 미국과 동맹국을 상대로 장기적 경쟁을 지속할 여력이 제한적일 가능성이 크다.

반면 중국은 매우 다른 케이스다. 중국은 양적 경쟁을 수행할 수 있는 자원을 러시아에 비해 압도적으로 많이 보유하고 있으며, 일부 군사적으로 중요한 영역에서는 최첨단 기술력도 갖추고 있다. 그러나 중국은 냉전 기간 동안 미국과 러시아가 확보했던 여러 핵 관련 핵심 자산을 여전히 갖추지 못하고 있다. 예컨대 미국은 1천 회 이상, 소련/러시아는 7백 회 이상의 핵실험을 통해 고출력 및 최대 출력의 핵실험 데이터를 축적한 반면, 중국의 공개된 핵실험 횟수는 40회 남짓에 불과하다. 또한 중국 해군은 조용한 잠수함 작전에 대한 실전 경험도 부족하고, 여전히 잠수함 추진체계와 소음 억제 기술에서 놀라운 수준의 취약성을 드러내고 있다.

뿐만 아니라 중국의 경제력은 불과 몇 년 전의 압도적 위상을

더 이상 유지하지 못하고 있다. 최근 경제 성장률이 둔화되고, 시진핑 주석과 공산당의 기업가 계급 통제 강화로 경제의 역동성이 크게 위축되었다. 따라서 중국은 앞으로 국방 및 핵 전력 확장에 있어 어려운 재정적 선택의 순간에 직면할 가능성이 크며, 빠른 핵 전력 확장에도 불구하고 미국에 비해 여전히 상당히 뒤쳐진 상태이다. 더불어 최근 인민해방군 로켓군 지휘부가 다수 교체된 사건은 핵무기 관련 새로운 시스템에 대한 내부적 기술 결함이나 부패 우려가 있을 가능성을 암시하며, 이로 인해 중국은 자국의 보복능력에 대한 신뢰를 유지하는 데 어려움을 겪을 수도 있다.

물론 미국 역시 정치경제적 도전에 직면하고 있지만, 전반적으로 경쟁국들에 비해 이를 극복하기에 더 유리한 입장에 있는 것으로 보인다. 특히 핵 분야에서 더욱 그렇다. 이는 핵무기가 미국 전략에서 동맹국으로 확장억제를 제공하는 독특한 역할을 수행하고 있으며, 전략적 필요성에 따라 핵무기 보유의 당위성을 명확히 제시할 수 있다는 점에서 더욱 그렇다. 최근 미 의회가 구성한 전략태세위원회(Strategic Posture Commission)의 보고서는 직접적으로 피해제한 능력의 확보를 권고하지는 않지만, 피해제한 능력의 전략적 가치를 간접적으로 강조하고 있으며, 현재 진행 중인 핵 현대화 프로그램이 “필요하지만 충분하지 않다”는 점을 지적하며 피해제한 전략의 방향과 일치하는 내용을 담고 있다.

두 개의 대등한 강대국이 존재하는 세계에서 피해제한 전략 추구의 위험성

피해 제한(damage limitation) 전략의 가장 큰 위험은 전략적 안정성에 대한 위협이다. 전략적 안정성이라는 개념 자체가 남용되기 쉬운 용어이긴 하지만, 여기서는 고전적인 의미로 정의한다.

이는 두 가지 형태의 안정성을 포함한다. 첫 번째는 '선제타격 안정성(first-strike stability)'으로, 위기 상황에서 핵무기를 선제적으로 사용할 유인이나 압박이 없는 상태를 뜻한다. 바로 이 안정성 개념이 앞에서 설명한 '안정-불안정 역설(stability-instability paradox)'을 초래한다. 즉, 완벽한 선제타격 안정성이 존재하는 위기 상황에서는 각국 지도자들이 핵무기를 먼저 사용하든, 상대의 핵 공격에 대응하든 결과는 똑같이 재앙적이므로 선제타격 여부에 무관심해지게 된다. 선제타격 안정성을 위한 정책은 명백히 상대의 '선제적 사용 또는 소멸(use-or-lose)' 압력을 줄이는 데 초점을 맞춘다. 이런 선제타격 안정성은 의도하지 않은 확산 위험을 어느 정도 줄여주는 효과가 있다. 전략적 안정성의 두 번째 형태는 '군비경쟁 안정성(arms-race stability)'으로, 양측이 모두 선제타격 안정성을 유지하기 위해 핵 전력의 양적 또는 질적 확장 경쟁을 할 필요성을 느끼지 않는 상태이다.

피해제한 전략은 본질적으로 선제타격 안정성에 도전하며, 그 결과 군비경쟁 안정성도 흔들 수 있다. 특히 군비경쟁 안정성의 위협은 전략적 경쟁의 본질적 특성이며, 경쟁의 강도와 성격을 관리하기 위해 군비통제를 포함한 다양한 수단이 필요하다. 또한 군비경쟁 안정성은 선제타격 안정성에 대한 인식과도 밀접한 관련이 있다.

선제타격 안정성과 피해제한 전략 간의 긴장은 본질적 문제이다. 랜드(RAND)연구소의 분석가 글렌 켄트(Glenn Kent)와 데이비드 테일러(David Thaler)는 냉전 말기에 다음과 같이 이를 잘 요약했다:

“선제타격 안정성을 높이려는 목표와 확장억제 및 피해 제한을 강화하려는 목표 사이에 가장 중요한 충돌이 존재한다. 즉, 소련이 선제타격 안정성을 매우 견고하다고 믿을수록 오히려 과감한 침략으로 심각한 위기를 촉발하는 데 덜 주저하게 될 것이다. 따라서 선제타격 안정성과 확장억제 사이에서 균형을 잡는 것이 전략적 전력 계획에서 주요한 문제이다.”

켄트와 테일러는 개념적으로 볼 때, 극단적 상황에서 신뢰할 만한 선제타격 위협과 선제타격 안정성 사이에서 완벽한 균형을 잡는 '최적의 불안정성(optimum instability)'이 존재한다고 주장했다. 이 최적의 불안정성은 위기 상황에서 적이 위기를 회피하도록 만들 만큼 충분히 선제타격 안정성에 의구심을 주면서도, 너무 지나쳐서 상대가 위기 상황에서 극단적인 조치를 취할 압박감을 느끼거나 향후 더 악화될 가능성을 우려하여 오히려 위기를 촉발하지 않는 상태를 조성하는 것을 의미한다.

피해제한 전략을 추구할 때의 목표는 두 개의 대등한 강대국이 존재하는 상황에서도 바로 이러한 '켄트-테일러 최적의 불안정성'을 달성하는 것이다. 하지만 이는 양자 간의 경쟁에서 최적의 불안정성을 유지하는 것보다 본질적으로 훨씬 복잡하다. 두 경쟁국을 동시에 대상으로 피해제한 전략을 유지하려는 노력이 오히려 각 경쟁국이 개별적으로 평가할 때보다 더 큰 압박감과 위협을 느끼게 할 수 있기 때문이다. 다시 말해, 미국이 러시아와 중국 모두를 대상으로 동시에 최적의 불안정성을 누적 달성하는데 필요한 능력의 조합은, 각 국가가 개별적으로 볼 때는 최적의 불안정성을 초과할 수도 있다. 이는 심도 깊은 고려가 필요하며 향후 추가 연구를 통해 자세히 분석할 가치가 있는 문제이다.

결론

1960년대 초반 미국 합참이 제시했던 군사적 조언은 60여 년이 지난 오늘날에도 여전히 유효하다. 즉, 핵 경쟁국들에게 미국이 자국의 핵심 이익과, 더욱 중요하게는 동맹국들의 핵심 이익을 수호하기 위해 극단적 상황에서는 핵무기를 선제적으로 사용할 준비가 되어 있음을 확신시키는 것이 억제력의 핵심 기반이다. 핵전쟁은 어떤 의미에서도 승리할 수 없는 전쟁이며, 따라서 결코 싸워서 안 되지만, 그럼에도 불구하고 피해제한 능력을 갖추는 것은 도덕적, 전략적으로 모두 필수적이다.

대군사 전략(Counterforce Strategy)과 대군사 표적 선정(Counterforce Targeting)

패트릭 맥케나

‘대군사(counterforce)’, ‘대가치(countervalue)’, ‘전략(strategy)’, ‘표적(targeting)’이라는 용어는 모든 이에게 익숙하지만, 안타깝게도 그 의미는 사람마다 다르다. 이 용어들에 대한 논의는 종종 용어 자체에만 집중될 뿐, 그 이면에 있는 핵심 원리를 놓치는 경우가 많다. 따라서 본 장은 이러한 핵심 원리를 명확히 하여 최근의 논쟁 지점을 보다 정확히 조명하는 데 목적이 있다. 이를 위해 먼저 미국 국가안보전략에서 핵무기의 역할을 살펴보고, 핵무기가 위기와 전쟁 상황에서 어떤 목적으로 활용될 수 있는지 검토한 후, 이 목적들을 달성하는 데 적합한 여러 가지 표적 접근법(targeting approaches)을 분석할 것이다.

핵무기의 역할

핵무기가 수행하는 역할에 대해서는 다음 네 가지 차원에서 대체로 합의가 이루어져 있다. ① 적대국에 대한 억제(deter), ② 동맹국에 대한 보장(assure), ③ 억제 실패시 목표 달성(achieve objectives), ④ 매우 역동적인 지정학적 환경에서 내재된 위험 관리(manage risks)가 그것이다. 이 네 가지는 지금까지의 모든 핵태세검토보고서(NPR)에 다양한 방식으로 기술되어 있으며, 보통 핵무기의 ‘역할(roles)’이라 칭해진다.

미국의 국방 및 억제 전략에서 핵무기가 담당하는 역할을 이

해하기 위해서는, 먼저 위기·갈등 스펙트럼(conflict continuum) 개념에서 출발해야 한다. 이는 핵무기의 역할이 평시, 위기, 전시 등 시점에 따라 다르게 나타나기 때문이다.

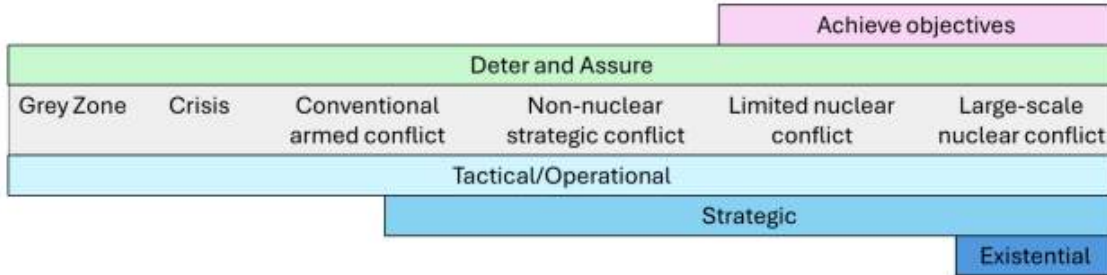


Figure 1: Conflict Continuum³¹⁰

스펙트럼은 다음 그림으로 나타낼 수 있다. 중앙의 회색 박스는 위기·갈등 스펙트럼을 나타낸다. 맨 왼쪽의 ‘회색지대(Grey Zone)’에서 시작해 가장 오른쪽의 ‘대규모 핵 전쟁’까지를 포함하며, 왼쪽에서 오른쪽으로 갈수록 위기나 갈등의 강도가 높아진다. 회색 박스 아래쪽에는 흔히 갈등의 강도를 나타내는 용어들이 추가로 제시되어 있다. 맨 오른쪽의 ‘실존적(Existential)’ 범주는 국가의 생존이 위협받는 상황을 의미한다. 그 왼쪽의 ‘전략적(Strategic)’ 범주는 갈등의 성격을 바꾸거나 상대의 전략적 결정을 변화시키기 위한 행위(예: 최초 핵 사용)를 의미하며, ‘전술적/작전적(Tactical/Operational)’ 범주는 전체 위기·갈등 스펙트럼에 걸쳐 일어나는 활동을 포함한다.

회색 박스 위쪽에는 핵무기의 역할을 나타낸 박스들이 있다. ‘억제 및 보장(Deter and Assure, 녹색 박스)’ 역할은 평화 상태에서부터 갈등의 전 단계에 걸쳐 전체 스펙트럼에서 적용되며, ‘목표 달성(Achieve Objectives)’의 역할(핵무기를 실제 사용하는 방식으로)은 스펙트럼의 오른쪽 부분(고강도 위기 및

실제 무력 충돌 상황)에서만 적용된다.

이러한 핵능력은 위기·갈등의 상황에 따라 그 목적과 효용이 달라진다. 예를 들어, 재래식 무력충돌을 억제하는 데 핵능력이 유용할 수도 있고, 대통령이 핵보유국인 적국과의 갈등 상황에서 군사적 목표를 달성하기 위해 핵능력을 사용할 수도 있다. 중요한 점은 핵능력이 한 가지 목적만 달성하는 것이 아니라, 동시에 여러 목적을 달성할 수 있다는 사실이다.

현재의 위협 환경은 미국과 그 동맹 및 파트너들이 동시에 여러 개의 서로 다른 위기·갈등 스펙트럼 속에 놓여 있음을 의미한다. 각각의 위기나 갈등은 각기 다른 주요 적대국을 상대로 일어나므로, 미국 핵전략과 핵태세의 효과성은 반드시 이러한 다중 위기·갈등 상황을 모두 포괄적으로 고려하여 결정되어야 한다.

이러한 역할을 달성하기 위해 핵무기는 물리적 효과(Physical Effects)와 인지적 효과(Cognitive Effects)를 모두 발생시킨다. 물리적 효과란 핵무기의 폭발로 인해 실제 위기·갈등 상황이 변화하는 효과를 의미한다(예: 목표물 파괴). 반면 인지적 효과란 핵무기의 사용 위협이나 실제 사용이 상대방의 의사결정에 영향을 미치는 효과를 말한다. 이 두 효과는 서로 독립적이지 않으며 동시에 나타난다. 예컨대, 핵무기를 전장에서 사용하면 실제 피해 및 사상자 발생(물리적 효과)뿐 아니라 상대방이 갈등의 심각성을 재평가하도록 만드는(인지적 효과) 결과도 동시에 나타난다. 만약 상대국이 핵무기 사용 위협만 받고서도 군대를 철수한다면 이는 순수한 인지적 효과다. 그러나 실제 핵 공격 이후 군대를 철수한다면, 이는 물리적 효과와 인지적 효과가 함께 작용한 결과다.

이러한 효과는 시간적 차원을 가지며, 위기·갈등의 전체 맥락을 이해하려면 이를 모두 고려할 필요가 있다.

- 물리적 효과(핵무기 폭발로 인한 효과)는 다음의 상황에 영향을 준다.
 - a. 교전 중 실제적 조건
 - b. 교전 후 실제적 조건
- 인지적 효과(핵무기의 사용 또는 사용 위협으로 인한 효과)는 다음의 상황에 대한 참여자의 인식에 영향을 미친다.
 - a. 교전 발생 전 단계에서의 인식
 - b. 교전 중인 갈등 상황에서의 인식
 - c. 교전 종료 후 지정학적 환경에 대한 인식

예를 들어, 미국의 핵전력이 상대국이 받아들이기 어려울 정도로 물리적 피해를 줄 수 있는 역량을 갖추고 있다면, 상대국은 미국과 갈등을 시작하기 전부터 이러한 위협을 인식할 것이며, 위기 진행 중 확전 여부를 결정할 때도 이러한 위협을 염두에 둘 것이다. 또한 갈등이 종료된 이후의 상황에 대해서도 이런 위협을 고려할 것이다. 이는 모두 인지적 효과 영역에서 일어난다. 만약 대통령이 실제로 핵공격을 실시해 상대국에게 감내할 수 없는 피해를 가한다면, 이는 갈등 상황뿐 아니라 갈등 종료 이후의 물리적 현실에도 직접적인 영향을 미친다.

이 단순화된 사례는 핵무기의 억제 기능(상대의 결정에 대한 인식 변화)과 목표 달성 기능(용납 불가능한 피해를 가하는 것)

을 명확히 보여주며, 핵무기 사용이나 사용 위협은 한 번에 여러 가지 목적을 달성할 수 있다는 점도 잘 보여준다.

전시 핵무기 사용의 목적은 무엇인가?

극단적 상황에서 대통령이 핵무기의 사용 위협 또는 실제 사용을 결정하는 이유는, 물리적 효과와 인지적 효과를 모두 일으켜, 포괄적인 억제(deterrence), 동맹국의 안심(assurance), 적국의 패배(defeat)와 관련된 목적을 달성하기 위함이다.

적국에 대한 억제 (Deter Adversaries)

억제에 있어 앞서 설명한 물리적·인지적 효과는 상대방이 특정한 결정을 내릴 때 인식에 영향을 주어, 적국이 원래 계획했던 행동을 포기(자제)하도록 만드는 것을 목표로 한다. 미군 합동 억제작전 개념(DO JOC)은 이를 네 가지 인식 범주로 설명한다. 즉, 특정 행동을 취할 경우 발생하는 비용과 이익, 특정 행동을 취하지 않을 경우 발생하는 비용과 이익으로 구분된다. 이러한 비용과 이익 평가는 즉각적인 결과뿐 아니라 장기적인 결과도 고려한다. 이러한 인식은 적국과 시나리오에 따라 구체적으로 달라진다. 예를 들어, 적국 X가 전쟁 중 핵무기를 사용하지 않도록 억제하는 시나리오가 있다면, 그 시나리오에 적합한 인식들의 집합을 ‘의사결정 계산식(decision calculus)’이라 부른다. 중요한 점은 이러한 인식들이 분쟁 강도의 변화에 따라 지속적으로 변할 가능성이 있다는 것이다. 갈등이 심화됨에 따라 특정 인식의 중요성이나 실현 가능성이 변화할 수 있으며, 따라서 분쟁의 각 단계마다 상이한 의사결정 계산식이 필요하게 된다.

핵무기는 적이 감당하게 될 비용을 높이거나(cost

imposition), 얻을 수 있는 이익을 부정하는(benefit denial) 방식으로 적국의 인식을 변화시킬 수 있다. 핵무기는 이러한 인지적 효과를 통해 적국의 의사결정에 영향을 준다. 이는 주로 두 가지 방식으로 이루어진다. 첫 번째는 단지 핵전력의 존재 자체가 주는 효과(핵 그림자, nuclear shadow)이고, 두 번째는 핵전력과 관련된 구체적인 행동이나 성명 발표 등이다. 냉전기 동안 양측은 상호확증파괴(Mutually Assured Destruction, MAD)의 존재를 인식하고 있었으며(핵 그림자의 예), 양측 모두 자신들의 핵전력 신뢰성을 증명하기 위해 핵전력을 시험하거나 훈련과 연습을 수행했다(핵무기 사용 직전까지 가는 행동의 예). 행동에는 또한 특정 표적을 타격할 수도, 타격하지 않을 수도 있다고 명시적으로 언급하는 정책 선언을 포함한다. 그 외에도 미래에도 비용을 지속적으로 부과하거나 이익을 차단할 수 있도록 핵전력을 지속적으로 유지하고 현대화하는 모습을 보여주는 방식이 있다. 또한 강력한 핵 지휘통제(C2) 시스템과 작전계획을 유지함으로써 대응의 확실성을 높이는 방법도 있다(구체적인 계획의 세부사항이 공개되지 않더라도 상대는 미국이 대응할 능력을 확실히 가지고 있음을 인지하게 됨). 더불어, 토마스 셸링이 지적한 “결과를 미리 예측할 수 없도록 만들어 상대방이 갈등을 완벽히 통제할 수 없다고 믿게 하는 위협”의 개념 역시 유효하다.

동맹국에 대한 신뢰보장 (Assure Allies)

동맹국 신뢰보장과 관련하여 핵무기의 물리적·인지적 효과는 미국의 동맹 및 파트너 국가들이 미국의 안보공약에 대해 신뢰할 수 있는지 여부에 대한 인식에 영향을 준다. 이러한 신뢰보장(assurance)은 확장억제(extended deterrence, 미국의 핵정책

과 태세를 통해 동맹국을 위협하거나 안보를 침해하려는 적국을 억제하는 것)의 형태로 나타난다. 억제와 마찬가지로, 동맹국에 대한 억제, 신뢰보장, 확장억제 역시 핵전력의 존재 그 자체(핵 그림자 효과)뿐 아니라 미국 지도자들의 실제 행동과 선언 등 여러 가지 메커니즘을 통해 이루어진다. 여기서 중요한 것은 미국의 동맹국 지도자들과 해당국 국민들이 미국의 안보공약을 얼마나 신뢰하느냐 하는 것이며, 신뢰의 여부는 결국 동맹국의 눈에 어떻게 비치는지에 따라 결정된다.

억제와 마찬가지로, 신뢰보장 역시 갈등의 스펙트럼 전반과 적의 다양한 결정 상황을 고려하여 평가해야 한다. 예를 들어, 핵무기 사용이 임박한 실존적 위협이 다가오는 시점에 도시를 대상으로 공격(counter-city)하겠다는 위협은 적국을 억제하고 동맹국을 안심시키기에 충분할 수 있다. 하지만 전략적 수준의 억제 실패가 임박한 시점에서 똑같은 도시 공격 위협은 적국이나 동맹국 입장에서 신뢰할 수 없게 비칠 수 있고, 따라서 동맹국은 안심하지 못할 수 있다.

억제 실패 시 대통령의 목표 달성

억제가 실패하여 전쟁 및 확전이 발생할 경우, 대통령은 극단적 상황에서 자신의 목표를 달성하기 위해 핵무기 사용을 고려할 수 있다. 각 대통령은 국방부에 특정한 지침을 제공하며, 이러한 지침은 필연적으로 비밀로 분류된다. 그러나 의회에 제출된 공개된 핵무기 사용 가이드라인 보고서, 과거 공개된 지침, 해외 정상들의 발언, 다양한 싱크탱크와 학계 출판물을 통해 논의의 토대를 마련할 수 있다.

역사적으로 공개된 자료에 따르면 억제 실패 시 국가 목표는 다음 네 가지 범주로 나눌 수 있다.

1. 전술적·작전적 차원에서 진행 중인 분쟁에 영향을 미치는 것
2. 억제를 회복하고 확전을 관리하는 것
3. 미국 및 동맹국·파트너 국가들에 가해질 피해를 최소화하는 것
4. 적에게 용인할 수 없는 수준의 피해를 가하는 것

이 목표들은 개념적으로 별개의 범주로 나눌 수 있으나, 실제 한 가지 목표를 달성하기 위한 행동이 여러 목표에 동시에 영향을 미칠 가능성이 크다.

1. 전술적·작전적 차원에서 진행 중인 분쟁에 영향을 미치는 것. 대통령은 분쟁에서 완전히 승리하거나, 패배를 막거나, 또는 양 극단 사이의 어딘가에서 분쟁 상황을 초기화(reset)하는 것을 목표로 핵무기를 사용할 수 있다. 한 나라가 분쟁 중 상대국의 공군 기지를 향해 핵무기를 사용했고, 상대국 역시 대응으로 상대 공군 기지를 핵으로 맞대응 했다고 가정해 보자. 첫 사용자는 두 번째 국가의 압도적 공군력으로 인해 분쟁에서 패하지 않기 위해 핵무기를 사용했다고 인식할 수 있다. 이에 대한 두 번째 국가의 대응은 첫 번째 국가의 공군력을 타격하여 자신의 공중우세를 재확보(분쟁 초기화)하려는 목적을 가질 수 있다. 개념적으로 “분쟁에서 패배하지 않기 위한” 핵사용과 “분쟁 상황을 초기화하기 위한” 핵사용 논리는, 냉전기 서방 진영이 소련/바르샤바조약군의 재래식 우위를 상쇄하기 위해 핵 능력에 의존했던 전략적 사고의 일환이었다. 더욱 극단적으로는 핵무기를 통해 분쟁에서 승리하거

나 신속히 승리하기 위해 사용하는 경우도 있다. 이는 국가가 재래식 전력으로 승리를 얻을 수 없다고 판단하거나, 핵무기 사용으로 전쟁의 승리 비용을 낮출 수 있다고 판단할 때 발생할 수 있다(예: 제2차 세계대전 종료 당시 미국의 핵사용 결정).

2. 억제를 회복하고 확전을 관리하는 것. 재래식 분쟁에 영향을 주는 목적과 밀접하게 연결되는 목표로, 분쟁의 확전을 관리하는 데 목적을 둔 핵무기 사용이다. 특히 적이 전략적 공격을 중단하도록 강요하거나, 적의 더 큰 공격을 억제하기 위해 핵무기를 사용하는 것이다(확전 억제). 위에서 언급한 공군기지의 핵 공격 가정을 확장해서 생각해 보면, 두 번째 국가가 상대국의 핵공격에 대응해 공군기지를 공격하는 목적은 전술적·작전적 차원에서 공중우세 균형을 회복하는 데 있을 수 있다. 동시에, 첫 번째 국가가 핵무기를 사용해 아무것도 얻지 못했다는 사실을 보여줌으로써 추가 핵 공격을 억제하는 목적도 가질 수 있다. 따라서 목적들은 개념적으로 구분되지만, 실제 핵무기 사용은 다양한 목표에 동시적 영향을 미친다.

3. 미국과 동맹국·파트너 국가들에 대한 피해 최소화.

적이 피해를 가할 능력을 거부하는 문제는 다양한 특성을 고려해야 한다. 첫째, 시간적 특성(예: 현재 분쟁에서 적이 입힐 수 있는 피해를 제한 vs. 미래 시점에 적이 입힐 수 있는 피해를 제한)이 있다. 둘째, 지리적 특성(예: 지역적 피해 제한 vs. 전 지구적 피해 제한)이 있다. 셋째, 다른 국가적 역량(경제적·정보 능력 등)을 통해 피해를 입히는 능력을 제한하는 측면도 있다.

예를 들어, 적국의 핵능력에 대한 핵공격을 생각해보자. 만약 상대가 발사하기 전에 미리 적의 미사일 사일로를 파괴한다면, 이

는 즉각적으로 적이 전 세계적으로 가할 수 있는 피해를 제한할 수 있다. 또는 적의 전략폭격기 기지를 핵공격으로 파괴한다고 생각해보자. 폭격기가 여전히 기지에 있다면 이는 즉각적인 위협을 제한할 것이고, 기지를 파괴함으로써 향후 폭격기의 재배치·재사용 능력 역시 제한될 것이다(근시일 내 위협 감소). 마지막으로, 적 폭격기를 생산하는 시설을 타격하면 적이 장기적으로 폭격기를 재구성할 능력을 제한할 수 있다(장기 위협 감소). 이러한 예시들은 핵능력에 적용되지만 재래식 능력에도 동일한 논리를 적용할 수 있으며, 이 목적을 위한 어떤 핵무기 사용도 다른 목적들에도 영향을 미칠 것이다.

4. 적에게 용인할 수 없는 수준의 피해를 가하는 것. 이 목표를 달성하기 위해서는 적의 가치 체계에 대해 가능한 모든 정보와 깊은 이해가 필요하다. 앞서 언급된 것처럼 이 목표 역시 다른 목표들과 상당히 겹친다. 예를 들어, 적이 핵전력을 중시할 경우 그 핵전력을 파괴하는 것이 적에게 용납할 수 없는 피해를 가하는 방법이 될 수 있다. 동시에 적의 즉각적·근시일적·장기적 위협을 감소시키는 효과도 갖는다.

이러한 목표 범주는 억제 실패 시 고려될 수 있는 사항에 대한 거시적 개관을 제공한다. 이 문서에서 언급되었다고 해서 현재 반드시 실제로 채택되고 있다는 의미는 아니다. 다만 이 목표들이 충분히 개연성 있는 목표라는 의미이다. 모두 전쟁법(Law of Armed Conflict, LOAC)상으로도 타당하나, 세부적으로 접근하는 것이 중요하다. 앞서 언급했듯이 이 목록은 완전한 것도 아니며, 실제 적용 시 상호 배타적이지도 않다. 오히려 가능한 핵무기 사용 목표를 검토하기 위한 틀을 제공하는 것이 목적이다.

대가치(Countervalue) 표적 설정 vs 대군사(Counterforce) 표적 설정

앞 장에서는 극단적인 상황에서 대통령이 적의 핵무기 사용을 위협하거나 실제 사용하는 것을 통해 달성하고자 하는 다양한 목표를 다루었다. 이제는 원하는 물리적, 인지적 효과를 창출하기 위해 어떠한 종류의 표적을 위협하거나 타격할 수 있는지에 대해 살펴본다. 구체적으로, 이러한 다양한 목표를 달성하는 데 있어 대가치(countervalue)와 대군사(counterforce) 표적 설정 접근법이 얼마나 중요한지 검토한다. 이번 분석을 위해 다음 정의를 출발점으로 삼는다.

대가치(Countervalue): "민간의 가치를 지닌 표적(예: 주요 인구 밀집지역)을 공격하는 군사 활동과 관련되거나 그러한 활동을 의미한다."

대군사(Counterforce): "적의 전투 역량(예: 군 기지 또는 무기)을 감소시키고, 동시에 민간인 피해를 최소화하고자 하는 군사 활동과 관련되거나 그러한 활동을 의미한다."

이 정의를 자세히 살펴보면, 두 가지 모두 무엇을 공격할지 설명하고 있다. 대가치는 "민간 가치"(예: 주요 인구 밀집지역)를, 대군사는 "적 전력의 전투 능력"(예: 군 기지 또는 무기)을 목표로 한다. 아래 표는 각 범주에 해당할 수 있는 표적의 종류를 좀 더 구체적으로 제시한 것이다.

Table 1. Examples of What Might be Targeted

Counterforce category	Countervalue category
<p>Adversary nuclear capabilities</p> <ul style="list-style-type: none"> • Deployed nuclear forces (e.g., silos, airbases, mobiles) • Supporting infrastructure (e.g., operating bases, repair facilities) • Production facilities (e.g., weapons fabrication, platform production) <p>Adversary non-nuclear capabilities</p> <ul style="list-style-type: none"> • Deployed non-nuclear forces (e.g., ships at sea, deployed forces) • Supporting infrastructure (e.g., operating bases, repair facilities) • Production facilities (e.g., weapons fabrication, platform production) 	<p>Cities</p> <p>Economic basis</p> <ul style="list-style-type: none"> • Financial infrastructure • Non-military production facilities <p>Components of a modern society</p> <ul style="list-style-type: none"> • Information systems (e.g., server farms) • Public services (e.g., water supplies)

이 정의들은 명확한 것처럼 보이지만, 실제 적용 시에는 명확하지 않을 수 있다. 그 이유는 공격의 의도(intent)에 따라 동일한 표적이 대가치에서 대군사로 이동할 수도 있기 때문이다. 하나의 예시를 들어 설명하면 이해에 도움이 될 것이다. 발전소를 타격하는 경우를 생각해보자. 만약 발전소를 공격하는 목적이 적의 군사력 재구성 능력을 제한하기 위한 것이라면 이는 대군사 범주에 속할 가능성이 크다. 반면, 현대 사회를 유지하는 기반시설을 파괴하여 적 사회 전체를 마비시키려는 목적(이 경우 전쟁법 위반 가능성이 큼)을 가졌다면, 이는 대가치 범주로 분류될 가능성이 높다. 그러나 결과적으로 발전소는 어떤 의도로 타격했든 동일하게 파괴되고, 군사 생산 능력과 현대 사회 기능은 모두 부정적 영향을 받게 된다. 이 예시가 시사하는 바는, 표적 분류는 사례별(case-by-case)로 처리해야 하며, 이는 이 글의 범위를 넘어서는 문제이다.

이러한 "사례별" 접근의 필요성은 특정 표적 설정 방식(즉, 대군사 또는 대가치)이 앞서 논의된 목표 달성에 적합한지를 평가할 때 "상황에 따라 다르다(it depends)"라는 결론에 도달할 가능성을 높인다. 즉, 특정 표적을 어떻게 분류하느냐에 따라 달라진다는 의미다. 물론 이 결론은 논의의 실효성에 전혀 도움이 되지 않는다. 따라서 이후 논의에서는 좀 더 좁혀진 정의를 사용하여 접근한다. 대가치 표적은 "인구 밀집지역(population centers)"으로 한정하고, 대군사 표적은 "배치된 핵 및 재래식 전력, 작전 기지, 저장시설"로 정의하여 논의를 진행한다.

목적과 표적설정 방식의 연계

아래 표들은 포괄적이지는 않지만, 인지적 및 물리적 효과를 창출하기 위해 대가치와 대군사 표적시설을 위협하거나 타격함으로써 국가가 추구하는 목표를 달성할 수 있는지를 탐구한다. 이를 위해 분쟁 스펙트럼(conflict continuum)의 세 가지 시점을 기준으로 각 표적설정 방식의 효과를 분석한다. 구체적으로는 ① 분쟁 발발 직전(cusp of conflict initiation), ② 전략적 억제 실패 직전 및 전략적 억제 실패 이후(cusp of strategic deterrence failure and post-strategic deterrence failure), ③ 실존적 억제 실패 직전(cusp of existential deterrence failure)의 세 시점에서 분석이 이루어진다.

표 2는 분쟁 발발 직전 시점에서 대가치와 대군사 표적설정 방식의 신뢰성을 살펴본다. 모든 경우에서 대가치(인구 밀집지역) 표적설정 방식은 전쟁법상 심각한 의문(즉, 거의 대부분 불법적)이 제기된다. 또한 일반적으로 대가치 표적설정은 억제 및 동맹국

의 보장(assurance) 관점에서 신뢰성이 낮을 가능성이 크다.

Table 2. Phase of Continuum: Cusp of Conflict Initiation

Purpose	Targeting Approach	
	Countervalue	Counterforce
Deter	Low credibility in initial stages of continuum, increased credibility at cusp of existential deterrence failure (cast a shadow backwards through continuum)	Broader range of response options enhances credibility
Assure	Allies may question the credibility of extended deterrence via a Counter-population approach	Demonstrates an ability to directly counter adversary ability to threaten an ally
Achieve Objectives	n/a Achieving objectives if deterrence fails occurs post-conflict initiation. However, the capacity to achieve objectives casts a shadow over adversary perceptions regarding conflict initiation	

표 3은 전략적 억제 실패 직전 및 전략적 억제 실패 이후 시점에서 두 가지 표적설정 방식을 검토한다. 이 시점에서도 대가치 표적설정 방식은 앞서 언급된 신뢰성 문제와 더불어, 억제가 실패할 경우 대통령에게 제한된 옵션만을 제공한다는 점에서 부족함이 드러난다. 특히 대가치 접근법은 전술 수준에서 진행 중인 분쟁에 영향을 주거나 상대방의 위협능력을 제한하는 목표를 달성하기 위해 반드시 확산관리(escalation management)에 의존할 수밖에 없다. 또한, 확산관리를 위해 소수의 도시를 표적으로 삼는 방식은 심각한 확산 위험(예: 상대가 보복으로 우리의 도시를 타격하도록 유도할 가능성)을 동반할 가능성이 크다. 마지막으로, 이 시점에서 견딜 수 없는 수준의 피해를 상대에게 위협하는 전략은 여전히 신뢰성이 낮다. (다만, 실존적 억제 실패 직전의 위협 능력이 전략적 억제 실패 직전 시점에도 상대의 의사결정에 영향을 미치는 "핵 그림자" 효과를 줄 수는 있다.)

Table 3. Cusp of Strategic Deterrence Failure & Post-Strategic Deterrence Failure

Purpose	Targeting Approach	
	Countervalue	Counterforce
Deter	Threatening population centers in response to an initial strategic failure (or target post-failure) likely has low credibility	Broader range of response options enhances credibility
Assure	Allies may question the credibility of extended deterrence via a Counter-population approach	Demonstrates an ability to directly counter adversary ability to threaten an ally
Achieve Objectives		
1) Affect the ongoing conflict at the operational/tactical level (e.g., not lose conflict, reset conflict, win conflict)	Targeting population centers will not directly achieve this purpose (may be indirectly achieved via escalation management)	Targeting forces will directly affect the ongoing conflict
2) Restore deterrence, manage escalation	The two mechanisms to achieve these objectives would be via striking a small number of population centers (i.e., impose a cost) while demonstrating the adversary has more to lose. This will have low credibility as a threat and is unlikely to work if executed. Further, it entails significant risk of catalyzing a retaliatory response on your own cities	Several mechanisms to achieve these objectives via targeting a broad range of military capabilities include imposing a cost, denying benefits, demonstrating they have more to lose, exposing a vulnerability, and enabling a response in unanticipated ways, etc.
Compel adversary to stop		
Deter further escalation		
3) Limit damage to the U.S. and its allies and partners	Targeting population centers will not directly achieve this purpose (may be indirectly achieved via escalation management and collateral damage on industry within a city)	Broad set of plausible targets: fielded forces, logistic locations, storage, etc. to directly achieve these objectives
Military: non-strategic		
Immediate		
Near term		
Post conflict		
Military: strategic		
Immediate		
near term	Targeting forces undermines a key basis of geopolitical power	
post conflict		
Geopolitical	Likely not a credible objective at this point in the conflict (however, both approaches demonstrate the capacity to do so, thus they may affect how an adversary perceives escalation dynamics)	
4) Impose unacceptable damage on an adversary		

이러한 분석을 진행하면서, 표적설정 접근법은 미국이 목표를 달성하기 위한 전략 중 하나일 뿐임을 유념할 필요가 있다. 예를 들어, 다음은 미국과 동맹국이 상대방의 위협능력을 제한(limit damage)하기 위해 사용할 수 있는 다섯 가지 방법이다. 이 중

두 가지 방법(1번과 4번)은 표적설정 접근방식 선택에 영향을 받지 않는다. 실제로 미국은 오랜 기간 국가안보 전략에서 이 다섯 가지 방식을 모두 활용해 왔다.

1. 환경을 조성(shape the environment)한다. (예: 군축 협정을 통해 위협을 축소)
2. 상대방이 공격을 하지 못하게 한다. (예: 충분한 비용 부과 위협을 통한 억제)
3. 상대방이 공격을 지속하지 못하게 한다. (예: 확산 관리(escalation management)를 통해)
4. 상대방의 공격을 무력화한다. (예: 민방위나 미사일 방어를 통해)
5. 상대방이 공격을 지속할 능력 자체를 제거한다. (예: 대군사(counterforce) 타격)

표 4는 실존적 억제 실패 직전(대규모 핵 공격 직전)의 시점에서 두 가지 표적설정 방식을 검토한다. 이 단계에서 대가치(인구 밀집지역) 표적설정 접근법은 앞의 단계들보다는 신뢰성에 있어 큰 문제를 겪지 않는다. 이 시점에서는 전술 수준에서 분쟁 진행에 영향을 주는 목표는 상대적으로 중요도가 낮아진다. 상대방의 위협능력을 제한하는 목표를 대가치 방식으로 달성하려면 반드시 확산관리(이미 실패한 단계에 도달했기 때문에 신뢰하기 어렵다)에 의존하거나, 상대국의 주요 인구밀집지역을 파괴하면 국가 전체가 전쟁 수행을 중단하거나 군사력을 재건할 능력을 상실할 것이라는 가정에 의존해야 한다. 그러나 역사적으로 이 가정이 항상 유효하지 않다는 점이 입증된 바 있다.

Table 4.Cusp of Strategic Deterrence Failure & Post-Strategic Deterrence Failure ³³⁵

Purpose	Targeting Approach	
	Countervalue	Counterforce
Deter	Threatening population centers to deter existential attack is likely plausible	Broader range of response options enhances credibility but threatening only forces may be insufficient
Assure	Allies may question the credibility of extended deterrence via a Counter-population approach	Demonstrates an ability to directly counter the adversary's ability to threaten an ally
Achieve Objectives		
1) Affect the ongoing conflict at the operational/tactical level (e.g. not lose conflict, reset conflict, win conflict)	At the cusp of existential deterrence failure affecting the ongoing conflict is a minor concern	
2) Restore deterrence, manage escalation	The two mechanisms to achieve these objectives would be via striking a small number of population centers (impose a cost) while demonstrating the adversary has more to lose. This will have low credibility as a threat and is unlikely to work if executed. Further, it entails significant risk of a catalyzing a retaliatory response on your own cities	Several mechanisms to achieve these objectives via targeting a broad range of military capabilities to include impose a cost, deny benefits, demonstrate they have more to lose, expose a vulnerability, enable responding in unanticipated ways, etc.
Compel adversary to stop		
Deter further escalation		
3) Limit damage to the U.S. and its allies and partners	Targeting population centers will not directly achieve this purpose (may be indirectly achieved via escalation management) and it raises the risk of a counter city response by the adversary	Broad set of plausible targets: fielded forces, logistic locations, storage, etc. to directly achieve these objectives
Military: Non-strategic		
Immediate		
Near term		
Post conflict		
Military: Strategic		
Immediate		
Near term		
Post conflict		
Geopolitical	Large-scale destruction of adversary population centers will likely prevent them from being a geopolitical threat	Targeting forces undermines a key basis of geopolitical power
4) Impose unacceptable damage on an adversary	At this point, credibility of this threat (assuming the adversary values population centers) has increased; however, credibility remains in question. For example, you still have significant value that could be threatened in response, thus undermining credibility of the threat.	Credible threat at this stage

결론

대군사(counterforce)와 대가치(countervalue)는 억제(deterrence)나 강압(compellence)을 목적으로 위협하거나, 억제가 실패한 후 목표 달성을 위해 타격할 수 있는 표적의 종류를 설명하는 데 유용한 용어이다. 그러나 이 용어들은 '전략(strategy)'을 설명하는 용어로 사용되기에는 적절하지 않다. 본 논문은 이를 명확히 하기 위해, 핵무기가 억제와 동맹국 보장, 그리고 억제 실패 시 대통령이 설정한 목표를 달성하기 위해 사용할 수 있는 인지적(cognitive) 및 물리적(physical) 효과를 창출한다는 점을 강조하였다. 이러한 효과는 분쟁 스펙트럼 전반에서 사용된다. 특정한 표적설정 접근법(대가치 또는 대군사)은 그러한 효과를 창출하는 하나의 방법일 뿐이며, 두 접근법의 신뢰성은 분쟁 스펙트럼 상의 위치에 따라 달라진다. 특히 대가치 접근법은 분쟁 연속체 대부분의 단계에서 신뢰성 측면에서 심각한 한계를 보인다. 마지막으로, 인지적·물리적 효과를 달성하는 방법은 핵무기의 위협이나 사용뿐만 아니라 다양한 다른 방법들이 존재하기 때문에, 전략적 선택의 타당성을 검토할 때는 보다 종합적이고 총체적인 접근이 필수적이다.

두 개의 대등한 강대국 위협 환경에서 대군사 표적설정의 역할: 대안적 전략 접근법

그렉 위버

한 국가가 직면한 위협과, 그 위협을 다루기 위해 채택하는 전략에서 핵무기가 수행하는 역할은 이상적으로 핵전력의 요구사항과 핵전력 태세를 결정한다. 현재 미국은 2030년대에 두 개의 대등한 핵보유 강대국(two-peer)의 위협 환경에 대응하기 위한 전략이 무엇일지, 그리고 그 전략에서 핵무기가 어떤 역할을 해야 하는지에 대한 근본적인 결정을 앞두고 있다. 이 전략적 결정은 더 이상 미룰 수 없으며, 만약 우리가 선택하는 전략이 현재 계획된 것보다 더 크거나 다른 형태, 혹은 둘 다를 포함하는 핵전력을 요구한다면, 지금 당장 이를 파악해야 한다. 이러한 전략적 결정을 지연하면 두 개의 강대국 위협이 본격적으로 나타날 때 필요한 핵전력을 갖추지 못할 위험이 크기 때문이다.

우리가 직면한 전략적 선택에서 핵심적인 요소 중 하나는 우리의 전략이 어느 정도까지 대군사(counterforce) 표적설정을 포함할 것인지의 여부이다. 향후 전략에서 대군사 능력과 작전이 수행할 역할은 이를 뒷받침하기 위한 핵전력의 성격과 규모에 지대한 영향을 미칠 것이다.

이 장(chapter)은 두 개의 대등한 핵보유 강대국 위협 환경에서 핵 대군사 능력과 작전이 가질 수 있는 잠재적 가치를 살펴본다. 이 글은 현재 미국의 핵전략을 분석하거나 기존 전략의 변경

을 권고하지 않는다. 대신, 대군사 능력과 작전에 대한 다양한 역할을 부여한 네 가지의 예시적인 미국 핵전략을 상정한다. 이어서 각각의 전략이 가진 장단점을 평가하며, 마지막으로 대군사 능력과 작전의 역할 차이에 따라 각 전략을 가능하게 하는 데 필요한 핵전력 구조와 태세에 미치는 잠재적 영향을 평가한다.

이 장에서 '대군사(counterforce)'는 적의 작전 중인 군사적 능력 전반(핵전력 및 재래식 전력 포함)을 표적으로 삼는 것을 의미하며, 적의 군사 지휘통제 능력(핵 지휘통제 및 재래식 지휘통제 포함)도 잠재적으로 포함된다. 다만, 이 글에서 '대군사' 범주에 적의 방위산업 기반시설은 포함하지 않았다. 그러한 산업 기반시설의 타격은 법적으로 허용될 수 있지만, 산업 기반시설 자체가 '군사력(forces)'에 직접 해당하지 않기 때문이다.

미국 핵전략의 역사적 핵심 요소들

전략 개발은 정치적 선택에서 출발한다. 이 선택은 어떤 목표를 전략에 포함시킬지 또는 어떤 목표를 제외시킬지를 결정하는 과정으로, 제외하는 경우에는 그 이유에 대한 설명이 요구된다. 이러한 목표들의 다양한 조합은 각기 다른 작전적 요구사항으로 이어진다. 이 절에서는 기밀 해제된 공식 자료와 이전에 공개된 자료를 토대로 잠재적인 역사적 목표들을 제시한다. 여기서 얻은 내용을 기반으로 네 가지 예시적인 미국 핵전략을 정의하고, 이 전략들이 국가적 목표들을 어떻게 달성할 수 있는지를 살펴본 후, 각 전략에서 대군사(counterforce) 표적 설정의 역할이 이러한 목표에 미치는 영향을 평가한다.

1. 억제(Deterrence)

미국 핵전략이 추구해야 할 억제 목표는 크게 세 가지이다.

첫째는 미국과 동맹국들에 대한 대규모 핵 공격을 억제하는 것이다. 역사적으로 미국 핵전략은 미 핵전력이 상대국에게 수용 불가능한(intolerable) 수준의 피해를 가할 수 있다는 신뢰할 만한 위협을 제시함으로써 이 목표를 달성하고자 했다. 그러나 여기서 제기되는 문제는 잠재적 적국이 무엇을 "수용 불가능한 피해"로 인식하느냐는 것이다. 이 문제는 광범위한 분석을 통해 잠재적 적국이 무엇을 가장 가치 있게 여기는지 규명함으로써 다루어져 왔다. 따라서 미국과 동맹국들에 대한 대규모 핵 공격을 억제하는 것이 상대국의 핵전력에 대한 효과적인 대군사(counterforce) 타격능력을 반드시 요구하지는 않는다. 이것은 상대국이 그들의 핵전력을 얼마나 중요하게 생각하는지, 그리고 미국의 대군사 능력이 갈등을 통제할 수 없이 확대시킬 가능성이 있다고 상대국이 인식하는지에 따라 달라진다.

이 문제에 대한 정책적 논쟁이 활발히 있었지만, 궁극적으로 이는 정보(intelligence)의 문제이다. 따라서 대규모 핵 공격을 억제하는 데 있어서 효과적인 대군사 능력이 반드시 요구되는지 여부는 상대국이 핵전력을 얼마나 중요하게 평가하는지, 그리고 미국의 대군사 능력이 통제 불가능한 확전을 더 가능하게 만든다고 보는지에 따라 달라진다.

두 번째 억제 목표는 미국과 동맹국에 대한 제한적 핵 공격을 억제하는 것이다. 역사적으로 미국 핵전략은 이 목표를 달성하기 위해 적국의 목표 달성을 신뢰성 있게 거부하고(benefit denial), 제한적 핵 공격으로 적국이 얻는 이득보다 더 큰 비용을 부과하

며, 통제되지 않은 확산(escalation)의 위험을 상대방에게 각인시키는 신뢰할 만한 위협을 제시해왔다.

미국 핵전략의 세 번째 억제 목표는 미국과 동맹국에 대한 대규모 재래식 공격을 억제하는 것이다. 역사적으로 미국 핵전략은 이 목표를 달성하기 위해 적국의 목표 달성을 신뢰성 있게 차단하고, 제한적 공격보다 더 큰 비용을 부과하며, 통제 불가능한 확산 위험을 생성하는 위협을 우선적으로 제시했다. 필요시 미국과 동맹의 재래식 전력 열세를 보완하기 위해 적의 재래식 군사력을 핵무기로 무력화시킬 수 있다는 신뢰할 수 있는 위협을 제시함으로써 이 목표를 달성하고자 했다. 두 개의 핵보유 강대국(two-peer)이 존재하는 위협 환경에서는 세 가지 형태의 대규모 재래식 공격을 모두 억제해야 한다: 단일 적국의 공격, 두 적국이 동시에 협력하여 수행하는 공격, 그리고 미국이 한 적국과의 주요 분쟁에 이미 관여하고 있을 때 또 다른 적국이 기회를 틈타 수행하는 공격이 그것이다. 두 개의 강대국을 동시에 제압할 수 있을 정도의 미국과 동맹국의 재래식 전력을 갖추는 데 드는 비용을 고려할 때, 두 적국의 협력적이거나 기회주의적인 대규모 재래식 공격을 억제하는 데 미국 핵전력의 역할을 확대해야 할 필요성이 제기될 수 있다.

2. 동맹국 보장(Assurance)

미국의 핵 전략이 다룰 수 있는 잠재적인 보장 목표는 두 가지가 있다. 첫 번째는 미국의 확장억제가 신뢰할 수 있고 확실하다고 동맹국을 납득시키는 것이다. 두 번째는 미국의 동맹국(그리고 경우에 따라 파트너국)이 자체적으로 핵무기를 획득할 필요가 없다고 납득시키는 것이다. 역사적으로 미국은 신뢰할 만한 핵 억

제력을 동맹국들에게 제공함으로써, 또한 동맹국 방어를 위해 핵 무기를 사용할 의지와 능력이 충분하다는 점을 명확히 함으로써 이러한 보장 목표들을 달성해 왔다.

3. 억제가 실패할 경우 미국이 달성해야 할 목표

억제가 실패할 경우 미국이 달성해야 하는 잠재적인 핵무기 사용 목표를 식별하기 위해, 공식 문서나 기밀 해제된 미국 정부 자료에서 나타난 과거 및 현재(비밀이 아닐 경우)의 핵 전략을 역사적으로 검토하였다. 그 결과 다섯 가지 잠재적인 핵무기 사용 목표를 확인하였으며, 이 목표들은 모두 공식 문서에서 확인할 수 있다.

첫 번째 목표는 미국 및 동맹국의 재래식 군사력 열세를 보완하는 것이다. 미 의회 전략태세위원회(Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States)가 지적한 것처럼, 미국과 동맹국이 러시아와 중국을 동시에 격퇴할 수 있는 재래식 군사력을 구축하지 못하거나 의지가 부족할 경우 이 목표가 미국 핵 전략의 필수적인 요소가 될 수 있다.

두 번째 목표는 적의 제한적 핵 공격 이후 억제를 회복하고 상황 악화를 관리하는 것이다. 이 목표에는 서로 연관되지만 구분되는 두 가지 의미가 포함되어 있다. 억제를 회복한다는 것은 적이 제한적 핵 공격을 감행한 이후, 적이 미국의 대응 방식을 잘못 예측했음을 깨닫게 하고, 미국의 추가 대응에 대한 예측 가능성을 제거하여 추가 핵 사용을 중지하도록 설득하는 것이다. 상황 악화를 관리한다는 것은 다른 목표를 달성하기 위한 미국의 핵 사용이 적의 추가적인 수직적(vertical) 또는 수평적(horizontal) 확

전을 초래하지 않도록 주의하는 것을 의미한다. 역사적으로 미국은 이러한 목표를 달성하기 위해, 적이 얻으려 하는 목표를 거부하거나, 제한적 핵 공격을 통해 얻는 이익보다 더 큰 비용을 부과하며, 적이 추가적으로 확전을 시도할 경우 통제 불능의 확전 위험을 감수하게 만드는 신뢰성 높은 다양한 "유연 대응(flexible response)" 옵션을 유지해 왔다. 또한 이러한 대응 옵션은 적이 미국의 대응 방식을 근본적으로 잘못 판단했음을 인식시키고, 미국의 추가 대응에 대한 예측 가능성을 흔들기 위한 것이다.

세 번째 목표는 제한적 핵 사용 이후 전구(theater) 수준의 전투에서 적의 승리를 거부하는 것이다. 미국은 역사적으로 미군과 동맹군의 군사적 우위를 복원하기 위해 설계된 다양한 신뢰할 수 있는 유연 대응 옵션을 유지함으로써 이 목표를 추구해 왔다. 이 경우 미국과 동맹국의 전쟁 목표나 요구 수준을 자제하겠다는 의지의 표현이 병행될 수도 있다.

네 번째 목표는 미국과 동맹국 및 파트너들이 입는 피해를 제한하는 것이다. 역사적으로 미국 핵 전략은 이 목표를 달성하기 위해 적의 핵전력을 최대한 포괄적으로 타격할 수 있는 능력을 유지해 왔다. 물론 이는 상당히 어려운 목표이며, 효과적인 대군사(counterforce) 능력과 작전을 요구한다.

다섯 번째 목표는 적에게 감당할 수 없는 피해를 가하는 것이다. 미국 핵 전략은 이 목표를 달성하기 위해 적 지도부가 가장 중요하게 생각하는 가치가 무엇인지 파악하고, 대규모 핵 공격 이후에도 그 가치를 확실히 파괴할 수 있는 옵션을 개발해 왔다.

이상과 같이 억제, 확장억제, 보장 목표와 억제 실패 시 목표

를 달성하기 위해 요구되는 능력과 작전에는 상당한 중복성이 존재한다는 점이 명확하다. 이러한 관점은 이후에 소개될 다양한 전략과 그 전략 내에서의 대군사(counterforce) 능력과 작전의 역할을 분석할 때 더욱 뚜렷해질 것이다.

미국의 4개 핵 전략 예시

앞서 살펴본 전략적 목표의 구성요소를 결합하여 네 가지의 예시적 핵전략을 구성할 수 있다. 다음에서 이 전략들을 제시한 후, 두 개의 대등한 핵 강대국이 존재하는 위협 환경에서 대군사(counterforce) 능력과 작전의 잠재적 가치를 살펴보고자 한다. 여기서 제시하는 전략들은 상호 대안적인 성격을 가지나, 현재의 미국 전략에 대한 대안이나 변형을 제안하는 것은 아니다.

자세히 살펴보기에 앞서, 각 전략의 핵심적인 표적 설정 원칙을 간략히 제시하면 다음과 같다.

예시 전략 1: 민간 사회를 겨냥한 최소억제전략(대군사 타격 없음). 적의 핵 또는 재래식 군사력에 대한 대군사(counterforce) 타격 없음. 대신 적의 민간 사회 및 핵심 경제기반시설을 표적으로 설정한다.

예시 전략 2: 재래식 군사력만을 겨냥한 대군사 타격 전략. 대군사 타격을 오직 적의 재래식 군사력에만 국한한다. 추가적으로 적의 국방산업 기반(소위 ‘전쟁 지원 산업’으로 불림)을 표적으로 포함한다.

예시 전략 3: 전구(theater) 핵전력 및 재래식 군사력에 국한된 대군사 타격 전략. 대군사 타격을 적의 전구급 핵전력과 재래

식 군사력에만 제한한다. 국방산업 기반에 대한 타격을 추가한다.

예시 전략 4: 모든 핵전력 및 재래식 군사력을 포괄하는 전면적 대군사 타격 전략. 적의 전략급 및 전구급 핵전력, 재래식 군사력, 그리고 핵 지휘통제 체계를 모두 대군사 타격의 대상으로 삼는다. 또한 적의 국방산업 기반 및 적 지도부를 타격 대상으로 추가한다.

예시 전략 1: 민간 사회를 겨냥한 최소억제전략(대군사 타격 없음)

전략 1의 핵심 원칙

이 전략은 미국 핵무기의 유일한 목적이 적의 핵무기 사용을 억제하는 것이라는 전제에 기반을 둔다. 따라서 이 전략은 통제 불가능한 확전으로 인한 대규모 핵 교환의 위협을 통해 적의 핵 사용을 억제하고자 한다. 이를 위해 적의 군사력이나 국방산업 기반에 대한 대군사 타격(counterforce targeting)이 아니라, 적 민간 사회와 핵심 기반시설을 대상으로 하는 ‘대가치(countervalue)’ 타격에 의존한다.

이 전략은 미국 핵무기의 유일한 목적을 적의 핵 사용 억제로 규정하므로, 핵 사용 위협을 통해 대규모 재래식 침략을 억제하는 목적은 갖지 않는다. 이 전략은 미국이 적의 핵 사용에 대한 보복으로 감당할 수 없는 피해를 줄 수 있다는 위협이 적의 핵 사용을 억제할 것이라는 논리를 통해 미국의 동맹국들을 보장(assurance)하려고 한다.

이 전략 하에서 억제가 실패했을 때 미국이 추구하는 유일한

목표는 적의 민간 사회 및 핵심 기반시설에 감당할 수 없는 피해를 가하는 것이며, 모든 잠재적 적국들이 가장 중요하게 생각하는 가치가 바로 이것이라는 가정에 기반하고 있다. 이 전략은 다음과 같은 목표들을 달성하는 것을 추구하지 않는다:

- a. 미국 및 동맹국의 재래식 전력 열세 보완
- b. 억제 회복 및 확산 관리
- c. 적의 제한적 핵 사용 이후 전구급 전투에서 적의 승리 거부
- d. 미국과 동맹국 및 파트너에 대한 피해 제한

예시 전략 1에서 대군사 타격의 역할

이 전략에서는 억제, 보장, 또는 억제 실패 시 미국 목표 달성을 위해 대군사(counterforce) 타격을 전혀 활용하지 않는다. 이러한 전략 접근 방식은 다음과 같은 여섯 가지 핵심 판단을 기반으로 한다.

첫째, 대군사 타격은 적의 핵 사용 억제에 필수적이지 않다. 적국이 가장 중요하게 여기는 가치는 군사력이 아니기 때문이다. 핵 사용을 억제하는 데 필요한 것은 적국의 민간 사회 및 핵심 기반시설에 대한 위협뿐이다.

둘째, 대군사 타격은 대규모 재래식 침략 억제에 불필요하다. 미국과 동맹국은 두 개의 대등한 적과 동시에 재래식 전투를 수행하더라도, 재래식 전력만으로 충분히 이를 달성할 수 있으며, 미국 핵 전력의 유일한 목적은 핵 사용 억제이다.

셋째, 일단 핵 사용 임계점이 넘어서면 대규모 핵전쟁으로의 확전 가능성이 매우 높아지므로, 억제 복구 및 확전 관리는 사실상 무의미하며, 제한적 핵 교환을 위한 계획 수립도 필요하지 않다.

넷째, 대군사 타격으로는 핵전쟁 시 의미 있는 피해제한 (damage limitation)을 달성할 수 없다.

다섯째, 적의 핵전력, 핵지휘통제, 지도부에 대한 대군사 타격은 적 지도부에게 "사용하지 않으면 잃게 된다(use or lose)"는 압력을 주어 선제 핵 공격의 안정성(first strike stability)을 훼손할 위험이 있다. 따라서 이는 핵전쟁의 가능성을 더욱 높인다.

여섯째, 대군사 타격이 핵전쟁 가능성을 높이므로, 적 민간 사회 및 경제 기반시설을 타격하는 것이 비도덕적이라고 볼 수 없다. 오히려 핵전쟁을 더 효과적으로 방지할 가능성이 높은 전략이 도덕적으로 더 우월하므로, 민간인을 의도적으로 겨냥하는 것이 전쟁법(Law of Armed Conflict)을 위반한다는 사실조차 무의미하다.

예시 전략 1의 장단점 분석

장점:

- 미국 민간 사회에 대한 적의 대규모 핵 공격에 대응하여 적의 민간사회 및 경제 기반시설에 대한 대규모 핵 보복 위협은 상당히 신뢰성 있을 가능성이 크다. 그러나 이러한 타격이 특정 적 지도부가 가장 가치 있다고 여기는 것이 정확한지는 불확실하다.

- 만약 적의 핵 사용을 효과적으로 억제할 수 있다면, 이 전략은 상대적으로 적은 수의 핵 전력만을 필요로 하므로, 핵 전력 유지 및 운영 비용을 절감할 가능성이 있다.

- 이 전략을 뒷받침하기 위해 배치된 미국 핵 전력은 적 핵 전력에 대한 선제적 대군사 위협을 가하지 않을 가능성이 있다. 따라서 적 지도부에 대한 "사용하지 않으면 잃게 된다"는 압력을 피할 수 있어 선제공격의 불안정을 야기하지 않을 수도 있다.

단점:

- 이 전략을 채택하면 미국은 전쟁법을 위반하는 핵 공격을 계획하거나 수행하지 않겠다는 기존의 원칙을 포기해야 한다. 미국 핵 전력의 핵심 목적 자체가 전례 없이 대규모의 전쟁범죄를 위협하는 것이 된다.

- 미국 핵 전력에 대한 적의 대규모 대군사 공격(counterforce strike)에 대응하여 적 민간 사회에 대한 미국의 대규모 핵 공격은 신뢰성이 낮을 가능성이 크다. 적의 대군사 공격은 방사성 낙진으로 상당한 민간 피해를 초래하겠지만, 미국의 민간 사회 대부분은 온전히 남겨둘 가능성이 크다. 따라서 미국 대통령이 적의 민간 사회 전체에 대한 공격으로 대응할 경우 미국이 감수할 위험이 더 크므로 억제력이 떨어질 수 있다.

- 미국의 동맹국이나 파트너에 대한 적의 제한적 또는 대규모 핵 공격에 대응하여 적 민간사회에 대한 대규모 미국 핵 공격 위협은 신뢰성을 갖기 어렵다. 핵 보유 강대국인 적의 민간 사회 전체를 공격하는 대응은 자살적이므로, 이는 미국의 확장억제와 동

맹국에 대한 보장(assurance)을 심각하게 훼손할 것이다.

- 미국 핵 전력의 역할을 적 핵 사용 억제에만 국한하는 것은 대규모 재래식 침략에 대한 억제를 약화시키며, 두 번째 대규모 분쟁 시 재래식 전력 열세를 보완하기 위해 핵무기에 의존할 가능성을 차단한다.

- 이 전략은 미국과 동맹국이 두 강대국(러시아, 중국)을 동시에 격퇴할 수 있을 수준의 재래식 전력을 강화하도록 요구하게 되고, 그렇지 않다면 공동으로 또는 기회적 침략을 억제하는 데 실패할 위험을 초래한다. 두 개의 대등한 강대국을 동시에 상대할 수 있는 재래식 전력 구축 비용은, 이 전략이 필요로 하는 축소된 핵 전력으로 얻는 비용 절감을 훨씬 초과할 것이다.

- 적 전구 핵 전력에 대한 제한적인 대군사 타격 옵션이 없기 때문에, 억제 회복 및 확산 관리, 제한적 핵 공격 이후 전구 분쟁에서 적의 승리 거부, 미국 및 동맹국과 파트너에 대한 피해제한이 어려워진다. 또한, 이러한 옵션의 부재는 앞서 언급한 대로 동맹국에 대한 보장(assurance) 또한 약화시킨다.

- 적의 전략 핵전력에 대한 대규모 대군사 타격 옵션이 없기 때문에 미국 본토에 대한 피해제한은 거의 불가능해진다. 대군사 타격 옵션의 유무가 적이 미국에 입힐 수 있는 피해에 큰 영향을 미치지 않는다는 이 전략의 가정은 현실적으로 부정확하다.

예시 전략 1이 요구하는 미국 핵 전력 구조 및 태세

이 전략이 요구하는 핵 전력 구조 및 태세는 미국이 어떠한 상황에서도 잠재적인 적의 민간 사회에 감당할 수 없는 피해를

줄 수 있는 수준으로 살아남을 수 있는 핵 전력을 보유하도록 요구한다. 두 핵강대국이 존재하는 위협 환경에서는 러시아와 중국 양국에 모두 그러한 피해를 가할 수 있어야 하며, "모든 상황"에는 러시아와 중국이 협력하여 선제적으로 대군사 타격을 가한 이후의 상황도 포함된다.

필요한 핵 전력의 크기와 구성을 결정하기 위해서는 기밀 분석이 요구되겠지만, 이러한 분석 결과가 적의 선제공격 우려를 불식시킬 만큼 충분히 작은 규모로 귀결될 가능성은 낮다. 만약 분석 결과가 필요한 미국 핵 전력이 그러한 규모로 축소될 수 없다고 판명된다면, "사용하지 않으면 잃게 된다"는 압력을 회피한다는 이 전략의 핵심 장점도 무효화되며, 전략의 핵심 전제 중 하나가 무너지게 된다.

예시 전략 2: 재래식 전력에 대한 대군사 타격만 수행

예시 전략 2의 핵심 원칙

이 전략은 적의 핵 사용과 대규모 재래식 침략을 억제하기 위해 적의 핵심 재래식 군사력과 방위산업 기반시설을 파괴하겠다고 위협하는 방식이다. 여기에는 적이 얻을 이익을 거부하고 상당한 비용을 강제함으로써 제한적인 핵 사용을 억제할 수 있는 다양한 옵션이 제공된다는 전제가 있다. 또한 방위산업 기반시설 파괴만으로도 적 지도부가 어떠한 상황에서도 감내할 수 없는 피해를 입힐 것이라 가정한다. 특히 적 지도부에게 "사용하지 않으면 잃게 된다"는 압력을 주지 않도록, 적 핵 전력, 핵 지휘통제 체계, 지도부를 타격하는 것은 의도적으로 배제한다. 이를 통해 미국은 두 개의 대등한 핵 강대국 위협 환경에 대응하는 데 필요한 핵

전력을 최소화할 수 있다.

전략 2는 미국이 적의 핵 사용에 대해 핵심 재래식 군사목표와 방위산업 기반시설을 파괴하겠다고 위협함으로써, 적의 핵 사용을 모두 억제할 수 있음을 동맹국에게 납득시키는 방식으로 동맹 보장을 달성하고자 한다. 이 전략은 제한적인 핵 타격에서부터 대규모 핵 타격까지, 적의 어떤 핵 공격에도 대응할 수 있는 폭넓은 미국의 핵 옵션을 준비하도록 요구한다.

전략 2는 억제가 실패할 경우에도, 다음과 같은 미국의 목표를 달성할 수 있다고 본다.

- 억제력 복구 및 확전 관리
- 적의 제한적 핵 사용 이후 전구 분쟁에서 적의 승리 거부
- 미국 및 동맹국의 재래식 전력 열세 보완

그러나 전략 2는 미국과 동맹국에 대한 핵 피해 제한(damage limitation) 목표는 달성할 수 없다고 본다. 이 전략은 핵전쟁에서 의미 있는 피해제한이 불가능하며, 이를 추구하면 선제 핵 공격의 안정성을 훼손한다고 판단하기 때문이다.

대군사 타격이 예시 전략 2에서 수행하는 역할

전략 2는 적의 재래식 군사력에 대한 대군사 타격만 수행한다. 그 이유는 다음과 같은 세 가지 핵심 판단에 근거한다.

첫째, 적의 핵 전력에 대한 대군사 타격은 억제에 필수적이지 않다. 적이 가장 중요하게 생각하는 것은 핵 전력이 아니며, 억제를 위해서는 적의 재래식 군사력에 대한 대군사 타격만 필요하다.

둘째, 핵전쟁 시 의미 있는 피해제한은 불가능하므로, 이를 목적으로 한 적 핵 전력에 대한 대군사 타격은 효과가 없다.

셋째, 적 핵전력, 핵지휘통제체계, 지도부에 대한 타격은 적 지도부에게 "사용하지 않으면 잃게 된다"는 압력을 주어 선제 핵 공격의 안정성을 훼손하고, 핵전쟁 가능성을 높인다.

예시 전략 2의 장단점 분석

장점:

- 이 전략이 적 핵사용 억제에 효과적이라면, 상대적으로 중간 규모의 핵전력으로 충분하므로 미국 핵전력 유지 및 운용 비용이 절감될 수 있다.

- 대규모 재래식 침략 억제에 효과적이거나, 제한적 핵 공격 후에도 적의 승리를 방지하고 미국과 동맹국의 재래식 전력 열세를 보완할 수 있다면, 두 강대국의 위협에 대응하기 위한 미국과 동맹국의 재래식 전력 대규모 증강 필요성을 피할 수 있다.

- 전략 2를 뒷받침하는 미국 핵전력은 적 핵전력에 대한 선제 타격 위협으로 간주되지 않을 가능성이 있어, 적 지도부의 "사용하지 않으면 잃게 된다"는 우려를 완화할 수 있다.

- 미국이 현재 유지하는 전쟁법 준수 원칙을 유지할 수 있다.

단점:

- 적의 대규모 핵공격(미국 민간사회 및 경제시설에 대한 공격)에 대응하여 적의 재래식 군사력과 방위산업 기반시설에 대한

미국의 타격 위협만으로는 충분한 억제력이 발휘되지 않을 수 있다.

- 방위산업 기반시설 타격이 특정 적 지도부가 가장 가치 있다고 여기는 목표물을 반드시 파괴할지 불확실하며, 따라서 어떠한 상황에서도 감내할 수 없는 비용을 강제할지 불분명하다.

- 전략 1의 민간사회 직접 타격에 비해, 전쟁법을 준수하는 방위산업 기반시설 타격은 적의 민간사회 및 경제 기반시설에 미치는 피해가 훨씬 적다.

- 적의 대규모 대군사 타격(미국 핵 전력에 대한 타격)에 대응하여 재래식 전력과 방위산업 기반시설에 대한 미국의 핵 보복 위협은 충분히 신뢰성을 갖기 어려우며, 억제력도 부족할 가능성이 크다.

특히, 적이 남은 전략 핵전력을 사용해 미국 민간 사회를 타격하겠다고 역으로 위협할 경우, 미국의 대응 의지가 약화될 가능성이 있다.

- 적 전구 핵 전력에 대한 대군사 옵션이 없으면, 억제력 복구, 확산 관리, 제한적 핵 사용 이후 군사적 대응, 동맹국에 대한 피해제한이 더욱 어려워진다.

- 재래식 전쟁에서 패배하고 있는 적이 제한적 핵 사용으로 원하는 조건의 전쟁 종결을 강요하려 할 때, 미국이 재래식 군사력에만 핵 보복을 한다면, 적은 자신의 전구 핵 전력이 안전하다고 판단하고 추가적인 핵 확산에 나설 위험이 있다. 이는 적의 초기 핵 사용을 초래한 문제를 더욱 악화시킬 수 있다.

- 전략 핵 전력에 대한 대군사 옵션이 없으면, "무작위 확전 위협(threat that leaves something to chance)"을 신뢰성 있게 구현하기 어렵다. 즉, 제한적 핵 사용이나 미국 본토에 대한 대군사 공격 준비 상황에서 재래식 전력만을 겨냥한 대규모 핵 보복은 신뢰성을 얻기 어렵다.

- 적 전략 핵 전력에 대한 대규모 대군사 타격 옵션이 없으므로 미국 본토에 대한 피해 제한이 사실상 불가능해진다.

예시 전략 2가 요구하는 미국 핵전력 구조 및 태세

이 전략을 지원하는 핵 전력 구조는, 두 핵 강대국(러시아와 중국)이 협력하여 선제적인 대군사 타격을 실시한 이후에도 미국이 생존하여 적의 재래식 군사력과 방위산업 기반시설에 감당할 수 없는 피해를 줄 수 있도록 보장해야 한다.

만약 전략이 제한적 핵 공격 억제 및 대응에 필요한 제한적 재래식 군사력 타격만 요구한다면, 핵 전력 규모는 다소 축소될 수 있다. 하지만 두 번째 강대국과의 분쟁에서 재래식 전력 열세를 보완하기 위해 광범위한 재래식 군사목표 타격을 수행해야 한다면, 훨씬 더 큰 규모의 핵 전력이 요구될 것이다.

결국, 필요한 핵 전력이 선제 타격 우려를 해소할 만큼 충분히 축소되기 어렵기 때문에, "사용하지 않으면 잃게 된다"는 압력을 피한다는 이 전략의 장점은 현실에서 실현되지 않을 가능성이 크다. 이는 이 전략의 근본적 전제 중 하나를 무너뜨릴 수 있다.

예시 전략 3: 전구 핵전력 및 재래식 전력에 대한 대군사 타격만 수행

예시 전략 3의 핵심 원칙

예시 전략 3은 적의 전구 핵전력, 재래식 군사력, 방위산업 기반시설을 파괴하겠다는 위협을 통해 적의 핵 사용과 대규모 재래식 침략을 억제하고자 한다.

이 전략은 의도적으로 적의 전략 핵전력과 그에 연계된 지휘 통제(적 지도부 포함)에 대한 타격을 배제한다.

전략 3은 미국이 적 핵 사용에 대응하여 위와 같은 목표를 파괴하겠다는 위협이 적의 모든 핵 사용을 억제할 수 있음을 동맹국에게 납득시키고자 하며, 억제가 실패할 경우 미국의 대군사 타격이 동맹국에 대한 피해를 제한할 수 있다는 점에서 동맹 보장을 강화하려 한다. 이 전략은 제한적 타격에서 대규모 타격까지 폭넓은 대응 옵션을 준비하도록 요구한다.

전략 3은 적 전구 핵전력과 재래식 군사력을 대상으로 하는 대군사 옵션 제공을 통해 억제가 실패했을 때 다음과 같은 목표를 달성할 수 있다고 본다:

- 억제력 복구 및 확산 관리
- 적의 제한적 핵 사용 이후 분쟁에서 적의 승리 거부
- 미국 및 동맹국의 재래식 전력 열세 보완

이 전략은 미국 본토에 대한 핵 피해제한 목표를 다루지는 않는다. 다만, 적의 전구 핵전력을 타격함으로써 전방 배치된 미군과 동맹국 및 파트너 국가들에 대한 피해를 제한할 가능성은 있다. 이는 적 전구 핵전력 규모와 종류에 따라 그 효과가 달라질

것이다. 억제제가 실패한 경우에도 이 전략은 적 전구 핵전력, 재래식 전력, 방위산업 기반시설만을 타격하여 적에게 감당할 수 없는 피해를 입힐 수 있다고 전제한다.

예시 전략 3에서의 대군사 타격 역할

전략 3은 적의 전구 핵전력과 재래식 전력에 대해서만 대군사 타격을 수행한다. 그 근거는 다음과 같은 네 가지 판단에 있다:

첫째, 적의 전략 핵전력에 대한 대군사 타격은 억제에 필수적이지 않으며, 적 지도부가 가장 가치 있게 생각하는 목표는 전략 핵전력이 아니라 전구 핵전력 및 재래식 군사력이다.

둘째, 적의 전구 핵전력에 대한 타격은 제한적 핵 사용을 억제하고 억제력을 복구하며 확전을 관리하는 데 필수적이다. 이는 적이 제한적 핵 사용을 하는 가장 일반적인 이유(재래식 전쟁에서 패배할 때 전쟁 종결을 강요하기 위해)를 직접적으로 해결하지 않고 재래식 전력만 타격하면 오히려 추가적인 핵 확전을 초래할 수 있기 때문이다.

셋째, 대규모 핵전쟁 상황에서 미국 본토에 대한 피해를 의미 있게 제한하는 것은 불가능하므로, 전략 핵전력에 대한 대군사 타격은 피해 제한 목적으로는 무의미하다.

넷째, 전략 핵전력에 대한 타격은 적 지도부에게 "사용하지 않으면 잃게 된다"는 압력을 주어 선제 핵 공격의 안정성을 훼손하고 핵전쟁 가능성을 높인다.

예시 전략 3의 장단점 분석

장점:

- 적의 핵 사용을 억제하는 데 효과적이라면, 비교적 작은 규모의 핵 전력만 요구되어 핵 전력 유지 및 운용 비용을 줄일 수 있다.
- 대규모 재래식 침략 억제와 미국 및 동맹국의 재래식 열세 보완이 효과적으로 이루어진다면, 두 개의 대등한 강대국 위협에 대응하기 위한 대규모 재래식 전력 증강이 불필요할 수 있다.
- 전략 핵전력에 대한 선제적 타격 위협으로 인식되지 않아, 적 지도부의 "사용하지 않으면 잃게 된다"는 우려를 완화할 수 있다.
- 전구 핵전력에 대한 타격 옵션을 포함하여, 제한적 핵 사용 억제, 억제력 복구 및 확전 관리, 군사적 효과 대응, 전방 배치된 미군 및 동맹국 피해 제한 등 다양한 목표 달성을 위한 옵션을 확대한다.

단점:

- 적의 대규모 핵 공격(미국 민간사회 및 경제 시설에 대한 공격)에 대응하여 전구 핵전력과 재래식 군사력, 방위산업 기반시설만 타격하는 것으로는 충분히 억제되지 않을 수 있다. 특히, 적 지도부가 가장 가치 있게 여기는 목표물을 타격하지 못할 수 있다.
- 미국 핵 전력에 대한 대규모 대군사 타격에 대응하여 전구 핵전력 및 재래식 전력에만 보복하겠다는 위협은 신뢰성을 얻기

어려우며, 적이 남은 전략 핵전력으로 미국 민간 사회에 대한 역보복 위협을 가할 경우 대응 의지가 약화될 수 있다.

- 전구 핵전력과 재래식 군사력에 대한 대군사 타격 위협이 대규모 재래식 침략 억제에 기여할 수 있지만, 이는 핵이 아닌 재래식 침략에 대해서도 핵을 사용할 준비가 되어 있어야 하며, 전략 핵전력에 대한 옵션 부재가 제한적 또는 대규모 핵 확산 억제 실패로 이어질 수 있다.

- 전략 핵전력에 대한 타격 옵션이 없기 때문에, "무작위 확산 위협(threat that leaves something to chance)"의 신뢰성이 감소할 수 있다. 즉, 제한적 핵 사용이나 미국 본토에 대한 공격 준비 상황에서 전구 핵전력과 재래식 전력에만 대규모 핵 보복을 가하는 것은 현실적으로 신뢰성을 얻기 어렵다.

- 전략 핵전력에 대한 대군사 옵션이 없으면 미국 본토에 대한 핵 피해제한이 사실상 불가능하다. 전략 핵전력에 대한 대규모 타격 여부가 미국 본토에 입을 피해 규모에 상당한 차이를 만들 수 있다는 사실이 간과되고 있다.

예시 전략 3이 요구하는 미국 핵 전력 구조 및 태세

이 전략을 지원하려면 두 핵 강대국(러시아, 중국)이 협력하여 선제적인 대군사 타격을 가한 이후에도 미국이 적의 전구 핵전력, 재래식 군사력, 방위산업 기반시설에 충분한 보복 능력을 유지할 수 있는 생존 가능한 핵 전력을 확보해야 한다.

만약 제한적인 대응을 위한 전구 핵전력 및 재래식 군사력 타격만을 계획한다면 요구되는 핵 전력 규모는 중간 수준으로 유지

될 것이다. 그러나 재래식 전력 열세를 보완하기 위해 더 광범위한 타격을 계획하거나, 전구 핵전력 목표물을 광범위하게 포함할 경우 요구되는 핵 전력 규모는 상당히 증가할 것이다.

이러한 핵 전력 규모가 적의 선제타격 우려를 해소할 만큼 충분히 작지 않다면, 전략의 핵심 전제인 "사용하지 않으면 잃게 된다"는 압력을 피한다는 장점이 사라질 위험이 있다. 이는 이 전략의 기본 전제 중 하나를 흔드는 결과가 될 것이다.

예시 전략 4: 적의 모든 핵전력 및 재래식 전력에 대한 대군사 타격 수행

예시 전략 4의 핵심 원칙

예시 전략 4는 다음과 같은 핵심 전제들에 기반한다:

첫째, 적 지도부는 자신들의 전략 핵전력과 지도부 생존 가능성을 매우 중요하게 여기며, 이들 자산의 손실을 두려워하기 때문에 적의 전략 핵전력과 핵지휘통제(NC3)에 대한 대군사 능력이 효과적인 억제에 필수적이다.

둘째, 두 핵 강대국을 마주하는 환경에서 제한적 핵 사용을 억제하고 대응할 수 있는 신뢰성 높은 다양한 미국의 핵 옵션이 필요하다.

셋째, 적 전략 핵전력에 대한 대군사 능력은 두 개의 강대국 위협 환경에서 억제, 확산 관리 및 피해 제한을 위해 필요하며, 특히 제한적 핵 사용과 대규모 재래식 침략을 억제하는 데 필수적이다.

- 극단적 상황에서 미국이 적의 선제 대군사 타격을 기다리지 않고 먼저 대규모 타격(“go big first”)을 선택할 수 있는 능력을 부여하여, 결과적으로 미국이 입을 피해를 어느 정도 제한할 수 있는 신뢰성 있는 선택지를 제공하기 때문이다.

넷째, 미국의 확장억제 공약을 이행하기 위해 자살적인 보복 위협은 필요하지 않으며, 대신 미국과 동맹국의 핵심 이익을 방어하기 위해 통제 불가능한 확전의 위험을 감수할 의지가 있음을 동맹국에게 보여주는 것으로 충분하다. 또한 억제가 실패할 경우 미국과 동맹국, 파트너 국가에 대한 피해제한 능력을 보장함으로써 동맹을 보장할 수 있다.

예시 전략 4는 억제가 실패할 경우 미국이 추구하는 모든 가능한 목표를 달성하기 위한 다양한 핵 옵션을 제공한다:

- 미국 및 동맹국의 재래식 전력 열세 보완
- 억제력 복구 및 확전 관리
- 적의 제한적 핵 사용 이후 분쟁에서 적의 승리 거부
- 미국과 동맹국에 대한 피해 제한
- 적에게 감당할 수 없는 피해 강요

전략 4는 오직 적의 전략 핵전력, 전구 핵전력, 재래식 전력, 지도부, 방위산업 기반시설에 대한 타격 옵션을 모두 제공할 때만, 위 다섯 번째 목표(적에게 감당할 수 없는 피해 강요)를 높은 신뢰도로 달성할 수 있다는 전제에 기반한다.

예시 전략 4의 장단점 분석

장점:

- 대통령에게 억제 및 전쟁 수행 양면에서 가장 폭넓은 핵 대응 옵션을 제공한다.

적의 전략 핵전력을 공격 대상에서 제외하여 억제력을 훼손하거나, 미 본토에 대한 피해제한 능력을 포기하는 위험을 피할 수 있다.

제한적 핵 사용 억제를 위한 미국의 세 가지 핵심 전략(적의 목표 달성 거부, 제한적 핵 사용 이익보다 큰 비용 강요, "무작위 확산 위험" 제시)의 신뢰성을 향상한다.

- 전략 4는 적의 전략적 핵 억제력을 선제적으로 무력화할 능력을 요구하지 않는다. 이는 상호확증파괴(MAD)를 조건으로 인식하지, 이를 전략 자체로 여기지 않는다. 따라서 적 지도부가 "사용하지 않으면 잃게 된다"는 압박을 심각하게 느끼지 않도록 하면서, 선제타격 불안정성 문제를 최소화할 수 있다.

- 모든 수준의 폭력 단계에서 합법적이고 실현 가능한 옵션을 대통령에게 제공하여, 미국 및 동맹국에 대한 적의 침략 결정을 매우 강력하고 광범위하게 억제할 수 있다.

단점:

- 이 전략은 분석된 네 가지 전략 중 가장 크고 다양한 미국 핵 전력을 요구하므로, 가장 많은 비용이 소요된다.

그러나 두 번째 핵 강대국에 의한 두 번째 전구에서의 기회주의적 침략을 억제하는 데 효과적이라면, 러시아와 중국을 동시에 상대할 수 있는 충분한 재래식 전력을 구축하는 것보다 더 적은 비용이 들 수 있다.

- 미국이 이 전략을 추구할 경우, 적들이 미국의 전략 핵전력 대군사 능력을 약화시키기 위해 자신들의 전략 핵전력을 더욱 확대할 가능성이 있다.

그러나 냉전 시기 미국과 소련이 양측 모두에게 수용 가능한 수준의 전략 핵전력 제한 협정을 결국 타결한 것처럼, 그러한 확장이 통제 불가능한 것은 아니다.

예시 전략 4가 요구하는 미국 핵 전력 구조 및 태세

이 전략을 실행 가능한 수준에서 유지하려면, 두 개의 대등한 핵 강대국(러시아와 중국)이 협력하여 미국을 선제적으로 공격한 이후에도, 미국이 적의 전략 핵전력, 전구 핵전력, 재래식 전력, 지도부 및 방위산업 기반시설에 충분히 보복할 수 있도록 생존 가능하고 효과적인 핵 전력을 반드시 보장해야 한다.

러시아와 중국의 전략 핵전력을 동시에 모두 목표로 유지하려면, 현재 계획된 미국의 핵 전력 수준을 넘어 상당한 규모의 증강이 필요할 것이다. 그러나 양국의 핵전력이 다탄두 미사일, 전략 잠수함(SSBN), 폭격기와 같은 표적을 포함하고 있기 때문에, 전체 전력을 양국의 전체 탄두 수와 1:1로 맞출 필요는 없다. 정확한 규모는 2030년대 러시아와 중국의 핵 전력 구조에 따라 기밀 분석을 통해 결정될 것이다.

이 전략을 지원하는 데 필요한 핵 전력 규모는 전구 핵전력과 재래식 전력에 대한 대군사 타격의 목적에 따라 크게 달라질 수 있다. 제한적인 핵 확산 억제, 억제력 복구, 군사적 효과 대응과 같은 제한된 목적으로만 사용된다면, 미래의 핵 전력 요구량은 상당하지만 엄청나게 크진 않을 것이다.

하지만 두 번째 주요 전구에서 미국과 동맹의 재래식 열세를 보완하기 위해 광범위한 재래식 군사력을 타격하거나, 전구 핵전력을 폭넓게 타격할 경우, 요구되는 핵 전력 규모는 상당히 증가할 것이다.

마지막으로, 적의 핵지휘통제(NC3)와 지도부를 타격하는 임무는 미국의 미래 핵 전력에 매우 특수한 강력한 관통 능력(깊이 매장된 목표물 타격 능력)을 요구할 수도 있다.

이 분석이 미국 핵전략에서 대군사 표적 설정이 수행하는 역할에 대해 우리에게 주는 시사점은 무엇인가?

두 개의 대등한 핵 강대국이 존재하는 새로운 위협 환경을 고려하면서, 향후 미국이 채택할 수 있는 다양한 핵전략에서 대군사(counterforce) 표적 설정의 역할을 분석해본 결과, 다음과 같은 중요한 관찰과 통찰을 얻을 수 있다.

첫 번째이자 가장 중요한 관찰은 일반적으로 대군사 표적 설정, 특히 상대국의 전략 핵전력과 지휘통제 체계에 대한 대군사 표적 설정이 억제(deterrence)에 필수적인지 여부를 두고 의견이 갈린다는 점이다. 일각에서는 상대국이 핵전력을 최우선적으로 중요하게 생각하지 않기 때문에 대군사 표적 설정이 불필요할 뿐

아니라 오히려 역효과를 낼 수 있다고 주장한다. 즉, 상대국에 "사용하지 않으면 잃어버릴(use or lose)" 압박을 가해 전략적 안정성을 해치고 핵전쟁 가능성을 증가시킨다는 주장이다. 반면, 다른 측에서는 적국 지도부가 핵전력을 매우 중요하게 생각하기 때문에 이를 겨냥한 대군사 능력이야말로 효과적 억제를 위한 필수 요소라고 주장한다. 필자의 견해로는, 이 논쟁은 전략적 판단이 아니라 궁극적으로 최고 수준의 정보(intelligence) 판단을 통해 해소될 수 있으며, 미국 전략은 이 정보 평가 결과에 따라 수립되어야 한다.

그러나 대군사 표적 설정에 관한 이 논쟁이 미해결 상태라 할지라도, 분석을 통해 얻은 몇 가지 통찰들은 적의 지도부가 자신들의 핵전력을 최우선 가치로 여기지 않는다 할지라도, 적국의 핵전력과 지휘통제 체계를 겨냥한 대군사 능력이 미국의 억제 및 전쟁 수행 전략에 결정적으로 기여할 수 있음을 보여준다.

첫 번째 통찰은, 상대방의 핵전력과 지휘통제 체계를 전면적으로 타격할 수 있는 미국의 대군사 옵션 존재 자체가 미국과의 갈등이 어떻게 확대될지에 대한 상대국의 인식을 근본적으로 바꿔놓는다는 점이다. 이는 미국의 국가이익에 전략적으로 유리한 효과를 창출한다. 미국의 핵전략가들이 흔히 인용하는 토머스 셸링(Thomas Schelling)의 “운에 맡기는 위협(threat that leaves something to chance)” 개념은, 적이 제한적 핵 사용 시 전면 핵전쟁으로 통제 불가능하게 확대될 위험성을 인식하게 만들어야 한다는 것이다. 이는 미국이 자살적 성격의 대가치(countervalue) 보복을 가할 것이라고 위협하는 방식이 결코 아니며, 그렇게 되어서는 안 된다. 대신 미국이 핵심적 국가이익을

방어하기 위해 통제 불능의 핵 확산 위험도 감수할 준비가 되어 있음을 보여주는 방식이어야 한다. 극한 상황에서 미국이 적의 핵 전력을 무력화하고 자신에게 가해질 피해를 일정 수준으로 제한할 수 있는 능력을 갖춘 핵전력을 운용함으로써, 미국이 위험을 감수할 의지를 갖고 있다는 점을 더욱 신뢰성 있게 만든다. 즉, 미국이 전략적 핵전력에 대한 대군사 옵션을 유지하는 것 자체가 적국이 갈등 초기부터 핵을 사용할지에 대해 더 신중하게 접근하게 만드는 강력한 억제적 효과를 제공한다.

두 번째로, 이 분석에서 드러난 중요한 관찰은 대규모 핵 대군사 공격(counterforce strike)과 민간 사회 및 경제 기반시설에 대한 대가치(countervalue) 공격 간의 도덕적 차이를 둘러싼 논쟁이 존재한다는 점이다. 대규모 핵 대군사 공격에 따른 민간 피해 역시 역사상 전례 없는 규모일 것이지만, 의도적으로 민간사회와 경제 기반시설을 겨냥한 대가치 공격은 이보다 수십 배 더 참혹한 결과를 초래한다는 점은 논쟁의 여지가 없다.

이 관찰에서 도출되는 통찰은 다소 직관적이지 않고, 그 근본적 공포 때문에 사고하기도 어려울 수 있지만, 그럼에도 매우 중요하다. 상대방의 핵전력에 대한 대규모 대군사 공격을 입는 것과 민간사회 및 경제 인프라에 대한 대규모 공격을 입는 것 사이의 결과는 극적으로 구분되기 때문에, 국가가 대규모 대군사 대응 옵션을 보유하고 있는지 여부에 따라 억제와 갈등 확산의 역학이 근본적으로 달라질 수 있다.

만약 대규모 대군사 대응 옵션이 없는 국가(본 연구에서 제시한 예시 전략 1, 2, 3과 같은)가 대규모 선제적 대군사 공격을 받게 되면, 민간 사회 및 경제 인프라 또는 제한적 군사 목표만

타격하는 방식으로 대응할 수밖에 없으며, 결과적으로 적의 전략적 핵전력 일부는 그대로 남아 있게 된다. 그런데 적은 대군사 옵션이 없는 국가가 민간사회 공격을 감행하여 자살적 대응을 할 가능성을 낮게 볼 수 있으며, 이는 결과적으로 억제력의 신뢰성을 떨어뜨린다.

반면, 미국이 적의 선제적 대군사 공격을 받고 난 후에도 상대의 핵전력에 대한 대규모 반격을 가할 수 있는 능력과, 적이 민간사회 공격으로 재반격하는 것을 막을 수 있는 충분한 생존 예비 핵전력을 갖고 있다면 두 가지 가능성이 열린다. 첫째, 양국은 서로 민간 사회의 전면적 파괴 없이 핵전쟁을 중단할 가능성이 생긴다. 둘째, 이러한 대규모 대군사 대응 옵션과 추가적인 예비전력 존재는 상대가 애초부터 선제적 대군사 공격을 시작하지 않도록 억제하는 효과를 발휘한다. 즉, 미국의 대규모 대군사 대응 능력은 전면적인 실존적 핵전쟁의 궁극적인 재앙을 막는 중요한 방벽 역할을 한다는 것이다.

결국 이 분석이 제시하는 최종적 통찰은 다음과 같다. 제한적 핵전쟁조차 인류 역사상 유례없는 참혹한 결과를 가져오겠지만, 제한되지 않은 전면적 핵전쟁의 피해는 그보다 훨씬 더 파괴적이며, 이 점을 고려하여 미국의 핵전략에서 대군사 표적 설정의 필요성과 가치를 명확히 인식하고 이를 유지해야 한다는 것이다.

세 번째 관찰은 미국의 대군사(counterforce) 표적 설정이 "의미 있는 피해제한"을 달성할 수 있는지 여부를 놓고 논쟁이 존재한다는 점이다. 미국이 대규모 대군사 공격을 실시할 경우, 분명히 어느 정도 적국의 미국 및 동맹국에 대한 핵 공격 능력을 감소시킬 수 있을 것이다. 따라서 이 논쟁은 얼마나 많은 피해 제

한이 "의미 있는"지에 관한 것이다. 이는 보는 사람의 관점에 따라 달라질 수 있으며, 표적이 되었을 지역에 살고 있는 사람이라면 확실히 이런 피해 제한을 "의미 있다"고 평가할 것이다. 그러나 피해 제한을 추구하는 선택지가 갖는 전략적 영향은 미국 내부에서 이루어지는 이 논쟁과는 무관하다. 오히려 이것은 적국 지도자가 극한의 상황에서 미국 대통령이 선제적 공격을 가했을 때와 상대의 선제 공격 이후 반격할 때의 피해 차이를 "의미 있다"고 판단할지 여부에 달려 있다.

바로 여기서 첫 번째 통찰과 연결되는 세 번째 통찰을 얻을 수 있다. 즉, 적국 지도자는 극한 상황에서 미국 대통령이 대규모 핵전쟁이 불가피하다고 결론짓고, 적의 공격을 기다리기보다 선제적 대군사 공격을 가하는 것이 미국이 입을 피해를 "의미 있게" 감소시킨다고 판단할지 모른다는 두려움을 품을 수 있다. 이런 두려움이 존재한다면, 이는 적국 지도자의 확전 계산에 상당한 신중함을 더하게 될 것이고, 이는 대규모 핵전쟁보다 훨씬 낮은 수준의 갈등에서도 마찬가지일 것이다. 상대국이 전면적 핵 확전의 위험성을 인식한다면, 핵 갈등의 사다리를 올라가는 것 자체가 매우 신중한 결정이 될 것이다. 물론 피해 제한적 대군사 공격을 가할 능력 자체가 이런 효과를 가질지 여부는 확실하지 않다. 그러나 확실한 것은 미국 대통령이 이런 공격을 선택할 수 있는 옵션 자체를 가지고 있지 않다면, 적국은 미국이 전쟁을 통제 불능 상태로 확전시킬 가능성을 더 낮게 평가할 것이며, 따라서 핵 확전을 시작하는 데 따른 위험성을 낮게 볼 가능성이 크다는 점이다.

두 핵 강대국이 존재하는 위협 환경에서, 미국 핵 전략에서 포괄적 대군사 옵션을 제거할 경우의 영향에 대해 한 가지 마지막

통찰을 강조할 필요가 있다. 상대국 전략 핵전력과 지휘통제체계를 표적에서 배제하자고 주장하는 사람들은 그런 표적 설정이 훨씬 더 큰 미국 핵전력 소요를 가져오는 동시에, 적국 지도부에게 "사용하지 않으면 잃어버릴(use or lose)" 압박을 가해 핵전쟁의 위험을 증가시킨다고 주장한다.

이들이 핵전력 소요에 미치는 영향에 대해 옳다는 것은 맞다. 2030년대 중반 러시아와 중국의 핵전력을 동시에 위협하려면, 현재 계획된 것보다 더 큰 규모의 핵전력이 필요하다. 하지만 러시아와 중국의 핵전력을 합한 수준만큼 반드시 미국의 핵전력이 커져야 하는 것은 아니다. 역사적으로 성공적인 미국의 핵 전략을 두 개의 대등한 핵 강대국에 대해 유지하기 위한 핵전력을 구축하는 것은 비용이 많이 들겠지만, 국방부의 최우선 임무를 수행하는 데 필요한 핵전력의 비용은 미국 전체 국방예산에서 여전히 작은 부분을 차지할 것이다.

그러나 핵전쟁 위험 증가에 관한 그들의 주장은 한 가지 모순, 한 가지 불확실성, 그리고 불편할 가능성이 큰 하나의 현실에 부딪히게 된다.

먼저 모순은 이것이다. 대군사 표적 설정이 "사용하지 않으면 잃어버릴" 압력을 만들어 핵전쟁을 더 가능하게 만든다고 주장하면서도, 한편으로는 의미 있는 피해 제한이 불가능하다고 주장한다. 하지만 후자가 사실이라면, 왜 적국이 전자를 두려워하겠는가? 미국이 적국 핵 능력을 의미 있게 감소시킬 수 없다면, 왜 적국이 핵전력을 잃기 전에 사용해야 한다고 생각하겠는가? 어쩌면 이 두 가지 주장이 동시에 성립할 수 없을지도 모른다. 아니면, 적국은 단지 미국과 동맹국에 실존적 피해를 입히는 것 이상으로

핵전력을 보유하는 데 다른 이유를 갖고 있을 수도 있다.

다음으로 불확실성은 이것이다. 우리는 상대방이 핵전력을 얼마나 높게 평가하는지 정확히 알지 못한다. 대군사 표적 설정을 포기해야 한다고 주장하는 사람들은 적국이 핵전력을 그렇게까지 가치 있게 보지 않는다고 주장하지만, 이에 대한 실질적인 증거를 제시하지 않는다. 그럼에도 불구하고, 핵전력을 잃을지 모른다는 두려움이 그들로 하여금 대규모 핵전쟁을 시작하게 만들 수 있다고 주장하는 모순적 입장을 취하고 있다.

그러나 만약 이들이 틀렸다면 어떤 것인가? 만약 미국의 대군사 표적 설정이 상대국의 핵 사용 및 대규모 재래식 공격 억제에 실제로 중요한 기여를 하고 있다면 어떻게 할 것인가? 우리는 이런 위험을 감수하고, 적어도 불확실한 논리적 근거를 가지고 대군사 표적 설정을 포기하는 전략을 채택할 준비가 되어 있는가?

마지막으로, 불편할 수밖에 없는 현실은 다음과 같다. 미국은 핵전력을 설계하고 배치할 때 자신의 핵전략을 구현할 수 있도록 한다. 두 개의 대등한 핵 강대국의 위협 환경에 대응하는 미국 전략에서 적국의 전략 핵전력에 대한 대규모 대군사 공격 옵션을 제거한다면, 미국은 더 작은 규모의 핵전력을 유지할 수 있을 것이다. 그러나 동시에 두 적국에 대해 그런 전략을 구현하려면, 여전히 러시아와 중국 각각에 대해 대규모 선제적 대군사 위협을 가할 만큼 충분히 크고 강력한 핵전력을 유지하게 될 것이다. 결국 대군사 옵션을 제거하자는 주장의 핵심적 목적("사용하지 않으면 잃어버릴" 압력을 피하고 전략적 안정성을 높인다)은 어느 한 적국에 대해서도 달성되지 않을 것이다. 이런 (가정된) 문제를 해결하지 못하면서, 동시에 대군사 옵션이 제공하는 다른 모든 억

제, 확산 관리 및 전쟁 수행 이점들을 상실하게 된다. 이는 매우 잘못된 전략적 선택이 될 것이다.

결론적으로, 두 개의 대등한 핵 강대국 위협에 대응하는 미국 핵전략 선택은 미국이 직면한 가장 중요한 전략적 선택 중 하나이다. 인과관계를 증명하기는 어렵지만, 핵무기 등장 이후 핵 보유 강대국 간의 주요 전쟁은 없었고, 제1차, 제2차 세계대전과 같은 전 세계적 참화는 없었다. 최소한 미국 핵전략이 실패하지 않았다는 점은 확실하다. 핵무기 시대 이후 핵무장 강대국의 미국 및 동맹국에 대한 공격을 억제해왔기 때문이다. 억제, 보장, 확산 관리, 피해 제한을 위한 미국 핵전략의 핵심 원칙 중 하나인 포괄적 대군사 옵션을 포기하는 것은, 자체적으로 대규모 대군사 능력을 갖춘 두 개의 핵 강대국 위협 앞에서 매우 위험한 선택이 될 것이다. 이런 위험을 감수할 이유는 결코 충분하지 않다.

대군사 전략의 군비경쟁 리스크

케이시 얀센

서론

러시아와 중국을 동시에 대상으로 하는 대군사(counterforce) 전략은 세 나라 간의 군비경쟁을 촉발할 것이다.

과연 그럴까?

제2의 핵 경쟁국 등장으로 인해, 미국이 러시아와 중국의 핵전력을 모두 위협할 경우 초래될 위험에 대한 논쟁이 일어나고 있다. 그러나 대체로 논의는 거기서 멈춘다. 대부분의 글들은 대군사 전략과 군비경쟁 사이의 연관성을 제대로 설명하지 않고, 현대 군비경쟁의 성격이나 그로 인해 초래될 결과에 대해서도 분석하지 않는다. 오히려 군비경쟁은 양대 핵 강대국을 상대로 하는 대군사 전략의 필연적인 결과로 간주되며, 군비경쟁은 근본적으로 나쁜 것이므로 피해야 한다는 전제가 자리 잡고 있다. 특히 핵 군비경쟁은 반드시 피해야 하는 악으로 여겨지고 있다. 이에 따라 일부 논자들은 군비경쟁을 피하기 위해 상대적으로 덜 까다롭고 (결과적으로 덜 효과적인) 핵 전략을 권장하기까지 한다.

이 논문은 군비경쟁 리스크의 본질과 그것이 얼마나 중요한지를 평가하고자 한다. 이를 위해 먼저 군비경쟁과 대군사 전략에 대한 우려의 기저에 깔린 핵심적 판단을 정리한다. 여기서는 네 가지의 주요 판단이 두드러진다. 그런 다음 각 판단을 순차적으로 평가하며, 그 모든 판단에 결함이 있다는 결론을 내린다. 마지막

으로, 우리가 직면한 전략적 문제를 보다 정확히 반영하는 새로운 판단들을 제시한다.

핵심 판단

2023년에 발표된 일련의 논문에서 발췌한 다음 주장들을 살펴보자:

“[두 개의 대등한 핵 강대국을 상대로 한 대군사 전략은] 거의 확실히 세 나라 간의 군비경쟁을 초래하며, 핵전쟁으로 이어질 수 있는 위기나 충돌 가능성을 높일 것이다.”

“만약 미국이 중국의 핵전력 증강에 대응하여 배치 핵탄두와 발사 플랫폼 수를 늘린다면, 러시아는 배치된 자국의 핵탄두와 발사체를 증가시킬 가능성이 크다... 또한 [중국] 역시 미국의 핵탄두 증가에 대응하여 자신들의 전력을 더욱 증가시킬 가능성이 있다.”

“미국이 [핵전력을 증가시킬] 가장 쉬운 방법은 1천에서 2천 개의 핵탄두를 추가 배치하는 것이다... 불행히도 미군 전력을 대규모로 증강하는 것은 미-러-중 3대 핵 강국 간의 군비경쟁을 한층 심화시키는 결과를 초래할 가능성이 크며, 결국 중국과 러시아가 추가 대응을 하도록 압력을 받을 것이다.”

“미국 지도자들이 새롭게 부상하는 3극(tripolarity) 경쟁에 대응하여 [대가치(countervalue) 전략을 채택]한다면, 새로운 핵 군비경쟁의 비용과 위험은 회피할 수 있을 것이다.”

위 문장들에서는 다음과 같은 판단들이 내려지고 있다. 첫째이자 가장 중요한 것은, 상대의 핵무기 발사 능력을 제한하기 위해 플랫폼, 발사 장치, 무기 저장시설, 지휘통제 시설 등을 표적으로

하는 대군사 전략은 군비경쟁을 촉진한다는 것이다. 두 번째로, 그 반대 전략인 대가치전략(민간인과 사회적 기반시설을 겨냥하여 상대 사회를 파괴하는 전략)을 채택하면 군비경쟁이 발생하지 않는다는 것이다. 세 번째는 군비경쟁이 단순한 행동-반작용(action-reaction) 순환이라는 것이다. 마지막으로 군비경쟁은 결국 전쟁으로 이어진다는 것이다.

대군사 전략이 군비경쟁을 촉진하는가?

미국이 두 핵 강대국에 대군사(counterforce) 전략을 사용할 경우 군비경쟁이 통제할 수 없는 수준으로 심화될 것이라는 판단은 다음과 같은 논리에 근거하고 있다. 상대방의 핵전력이 커지면 표적의 수가 증가하고, 따라서 효과적인 대군사 전략을 유지하기 위해서 미국의 핵전력도 증가해야 한다는 것이다. 그러나 실제로 대군사 전략이 핵탄두의 증가를 촉진하려면 상대방의 핵 플랫폼 또는 발사체 수가 특정 방식으로 유의미하게 증가해야만 한다. 예를 들어 상대방이 기존 플랫폼에 추가로 핵탄두를 장착(MIRV 형태)하는 방식으로 핵탄두 수를 증가시키는 경우라면, 미국이 표적을 추가적으로 공격하기 위해 핵전력을 늘릴 필요가 없다. 다시 말해 상대가 개별 발사체에 각각의 핵탄두를 배치하는 경우와, MIRV 방식으로 기존 발사체에 여러 개의 탄두를 배치하는 경우는 미국의 대응 전력 증가 필요성에 있어 큰 차이가 있다. 또한 상대가 발사 플랫폼과 발사체 수를 증가시킨다고 해서, 대응하는 쪽에서 반드시 발사 플랫폼과 발사체 수를 대칭적으로 증가시킬 필요는 없다. 기존 보유 발사체에 MIRV 방식을 통해 추가적으로 다탄두를 탑재하는 것이 가능하다면, 플랫폼 수를 증가시키지 않고도 충분히 대응이 가능하다.

이러한 이론적 논의를 현실로 끌어오면, 현재 핵심 쟁점은 중국의 급격한 핵전력 증강(nuclear breakout)이다. 실제 중국은 핵 플랫폼과 발사체 수를 상당히 증가시키고 있다. 그래서 군비경쟁에 대한 우려는 미국이 러시아와 중국 두 나라에 대한 대군사 전략을 동시에 추진할 경우, 미국의 핵전력 또한 크게 증가할 수밖에 없다는 것이다. 그러나 이 논리는 현재 미국의 핵전력 수준이 어떠한 상태에서 출발하는지를 고려하지 않고 있다. 미국의 현존 핵전력은 불확실성(지정학적 리스크 등)을 고려한 헤지(hedge) 전략의 일환으로 설계되어 있으며, 이미 잠재적인 상대국의 핵전력 확대를 일정 부분 대비해 두고 있다. 즉, 비록 미국의 핵전력 증강이 일부 필요할 수 있지만, 중국의 증강에 1대 1로 대응해 증가시킬 필요는 없다. 미국은 이미 이런 상황을 고려하여 준비한 상태이기 때문이다.

게다가 미국은 러시아와 중국 핵전력의 총합에 대한 양적 패리티(parity, 균형)를 목표로 하지 않는다. 실제 통제 불가능한 군비경쟁을 촉발하는 진정한 원인은 바로 ‘패리티’ (균형) 그 자체다.

수량적이든 질적이든 패리티를 추구하는 전략이야말로 군비경쟁을 직접적으로 촉진하는 유일한 전략이다. 최근 여러 논문에서 묘사한 단순한 ‘행동-반작용’ (action-reaction) 군비경쟁 사이클을 촉발하는 것은 대군사 전략이 아니라 바로 이 ‘패리티’다. 패리티는 ‘균형’에 관한 문제이며, 대군사 전략은 실제 필요한 수준을 충족시키는 문제다. 이는 냉전 시대의 전략 진화와 핵 군비경쟁의 역사를 연구할 때 더욱 명확해진다. 그림 1은 냉전 기간 동안 미국과 소련의 핵전력을 보여주며, 미국이 표적 전

략을 ‘대량 보복’ (massive response)에서 ‘제한적 대응과 대군사 전략’ (limited response and counterforce)으로 전환한 시기를 나타내고 있다.

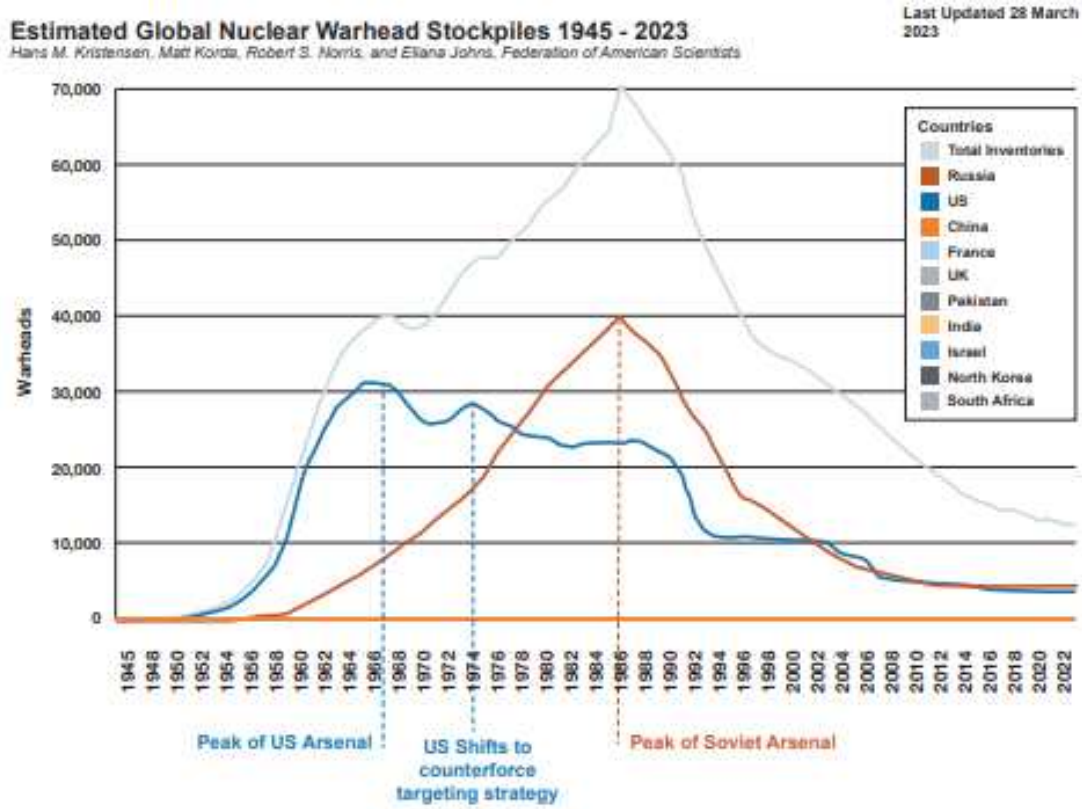


Figure 1. Targeting Strategy vs. Arsenal Size

그림 1에서 나타나듯이, 미국의 핵무기 수는 1967년경 '대량 보복(massive response)' 전략 아래 약 31,000개의 탄두로 정점을 찍었다. 1974년, 당시의 전략이 새롭게 부상하는 핵 강대국 (소련)을 신뢰성 있게 억제하고 대응하기에 부족하다고 판단한 미국은 전략을 '제한적 대응(limited response) 및 대군사(counterforce)' 전략으로 전환했다. 그러나 소련의 핵무기는 그로부터 약 10년 후인 1986년에 40,000여 개로 정점에 도달했다. 만약 대군사 전략이 실제로 군비경쟁을 촉발한다는 논리가 맞다면, 미국의 핵무기 보유량은 1973년에서 1986년 사이 다시 증

가하여 최소한 소련의 핵무기 수준에 맞추어야 했을 것이다. 그러나 실제 미국은 이 기간 동안 오히려 핵무기 보유량을 감소시켰다.

대가치(Countervalue) 전략이 군비 경쟁을 피할 수 있는가?

두 번째 주장은 미국이 전략을 대가치 전략으로 전환하면 군비 경쟁을 피할 수 있다는 것이다. 이 논거는 대가치 전략이 대군사 전략에 비해 덜 까다롭고, 적의 전력 변화에 덜 민감하다는 주장에 근거한다. 이는 맞는 말이긴 하지만, 전체를 설명하지 못하는 불완전한 주장이다. 적국에 용납할 수 없는 수준의 피해를 입히는 데 필요한 핵무기 수량은 생각보다 적지 않을 수도 있기 때문이다. 허먼 칸(Herman Kahn)의 논리를 빌리자면, 실제로 “수용 불가능한 피해(unacceptable damage)”를 확실히 가할 수 있는 능력을 유지하기 위해서는 상당히 크고 고도화된 핵전력이 여전히 필요하며, 심지어 그러한 능력을 갖춘다고 해도 상호확증 파괴(mutually assured destruction)가 반드시 보장되지는 않는다(예를 들어 미사일 방어, 민방위 등이 있을 수 있다). 비록 대가치 전략이 겉으로 보기에 미국의 핵전력 증강을 피할 수 있을 것처럼 보이지만, 오히려 최근 유일한 메가톤급 핵무기를 폐기하려는 미국은 새로운 고위력 탄두를 개발해야 할 가능성이 높다. 기존 탄두의 개량으로 이를 충당하지 못한다면, 적어도 단기적으로는 핵탄두 수량을 늘려야 할 필요가 있을 것이다. 도시를 목표로 한 전략의 요구사항을 충족하기 위해 어떠한 조정이 필요하든 간에, 미국은 여전히 적의 공격을 흡수하거나 살아남아 이후 수십 개가 아닌 수백 개의 탄두를 확실히 사용할 수 있어야 한다.

또한, 전략을 전환하는 것만으로는 '안정성(stability)'이라는 모호한 요구를 충족하지 못한다. 안정성을 확보하는 마땅한 방법

이 없다 보니, 흔히 개략적인 수적 균형(rough numeric parity)을 유지하는 것으로 대체되어 왔다. 오바마 대통령조차 New START 수준 이하로 핵무기 수량을 감축하면서도 러시아와의 대략적인 균형을 인정한 바 있다. 물론 미국이 러시아와 중국의 총합만큼 핵무기를 보유하려는 것은 아니지만, 전략 환경이 급격하게 변할 때 무언가를 해야 한다는 모호한 요구를 충족시키는 일이 여전히 문제로 남아 있다. 게다가 러시아, 중국, 북한과 인접한 동맹국에 대해 안보 보장을 제공하는 미국 입장에서는, 적국들이 전략적 우위를 점하고 있다고 인식될 때 더욱 난처한 입장에 처하게 된다.

마지막으로, 대가치 전략으로 전환해야 한다는 주장은 미국의 전략 변화에만 초점을 맞추고, 미국의 적국들이 어떠한 표적화 전략을 유지하거나 추구할지에 대해서는 전혀 고려하지 않는다. 미국이 전략을 전환한다고 해서 러시아나 중국이 자신들의 대군사 전략을 포기할 것인가? 그렇지 않을 가능성이 크다. 만약 적국이 자신들의 대군사 능력을 양적·질적으로 더욱 발전시킨다면, 이는 앞서 언급한 두 가지 문제(미국의 확실한 대응 능력과 거친 균형을 통한 안정성 유지)를 더욱 심각하게 만들 수 있다. 가장 치명적인 영향은 미국의 동맹국들에 대한 것이다. 러시아나 중국이 미국 동맹국에 대한 공격을 개시할 경우, 미국의 개입 능력을 약화시키고 추가 개입을 억제하기 위해 미국 핵전력에 대한 대군사 공격을 병행할 수 있다. 그러한 공격이 규모가 매우 크다고 하더라도, 미국의 주요 도시와 중요 기반 시설은 대부분 피해를 입지 않고 남게 될 것이다. 미국이 보유한 유일한 대응 옵션이 살아남은 대가치 공격뿐이라면, 결국 미국의 대응도 동일한 대가치 공격으로 되돌아올 것이므로, 러시아나 중국이 자신들이 원하는 조건

으로 분쟁 종결을 강요할 수 있다는 것이다.

단순한 행동반응(action-reaction) 순환은 존재하는가?

세 번째 핵심 주장은 군비 경쟁의 본질에 관한 것이다. 최근의 논의에서는 핵 군비 경쟁을 단순한 행동반응의 순환으로 묘사하고 있다. 한 국가가 핵능력을 증강하면 상대방 국가도 자동적으로 대응해 핵능력을 증강하게 된다는 것이다. 이는 지나친 단순화로서, 국가가 자국의 핵억제력을 조정하는 결정을 내리는 과정의 복잡성을 간과한다. 각 국가의 안보 환경에서 핵무기가 수행하는 독특한 역할이나, 비핵 역량을 포함한 종합적인 군사력은 전혀 고려하지 않고 있다. 핵무기를 전략적 진공 상태에 고립시키는 이러한 시각은 국가가 직면한 위협 환경뿐만 아니라 군사 전략의 본질 자체를 제대로 반영하지 못한다.

리처드슨(Richardson)의 전통적인 군비 경쟁 모델조차 상대방의 군비 지출이나 군사력 증강에 단순히 반응하는 것 이상의 다양한 변수를 고려하고 있다. 그 모델은 군비 지출의 유지 어려움('피로(fatigue)')과 특정 국가가 독자적으로 군사 능력을 필요로 하거나 원하는 정도('불만(grievance)' 또는 '야심(ambition)') 등을 반영한다. 최근 연구가 발전하면서 고려되는 변수와 요인들(경제적 현실, 초기 핵무기 보유량 등)은 더욱 늘어났다. 중요한 점은, 군비 경쟁이 한 국가의 핵능력 증강에 따라 자동적으로 일어나는 현상은 아니라는 것이다. 또한 앞서 논의했듯이, 국가가 핵능력을 증강하는 것이 대군사 표적화 전략의 자동적인 결과라고 볼 수도 없다.

군비 경쟁이 전쟁으로 이어지는가?

네 번째 판단 역시 면밀한 검토가 필요하다. 바로 군비 경쟁이 전쟁을 초래한다는 주장이다. 1816년부터 1982년까지의 역사적 데이터를 분석한 권위 있는 한 연구에 따르면 실제로 군비 경쟁이 전쟁을 일으킨다고 결론짓고 있다. 이 연구에 따르면, "두 국가 간 분쟁 발생 이전에 군비 경쟁이 존재했다면 이후 전면적인 무력 충돌로 이어질 가능성이 매우 높았다"고 한다. 그러나 핵 시대에 있었던 심각한 분쟁들을 분석한 또 다른 연구는, 군비 경쟁이 있었음에도 불구하고 이 중 어떠한 분쟁도 실제 전쟁으로 끝나지 않았다는 점을 강조한다. 이는 아마도 버나드 브로디(Bernard Brodie)의 유명한 발언을 잘 반영하고 있는 듯하다. 그는 "지금까지 군대의 주된 목적은 전쟁에서 승리하는 것이었다. 그러나 이제 군대의 주된 목적은 전쟁을 방지하는 것이어야 한다"고 말했다.

따라서 이와 관련하여 도출할 수 있는 하나의 결론은, 핵 시대 이전의 군비 경쟁이란 무력 충돌에서 우위를 점하기 위한 세력 균형의 문제였다는 점이다. 그러므로 당시의 군비 증강은 분쟁의 격화와 논리적으로 연결된다. 반면, 핵을 보유한 국가들의 핵 시대 군비 경쟁은 무력 충돌을 준비하는 목적이 아니라 오히려 무력 충돌 자체를 방지하기 위한 목적을 가진다. 더 정확하게 표현하자면, 오늘날 미국이 핵 군비 경쟁을 선택할 경우 그 목적은 엄격한 수적 균형(parity)을 추구하기 위한 것이 아니라, 자신과 동맹국에 대한 적국의 침략을 억제하는 전략적 필요성에서 비롯되는 것이다.

이러한 맥락에서 두 번째 연구는 군비 경쟁과 분쟁 간의 관계를 보다 넓은 시각에서 해석한다. 이 연구는 "군비 경쟁이 전쟁을

초래한다" 혹은 "군비 경쟁을 피하면 평화가 유지된다"는 이분법적 해석을 넘어, "군비 경쟁이 평화를 유지할 수도 있다"거나 "군비 경쟁을 회피하는 것이 오히려 전쟁을 초래할 수도 있다"는 조건들을 함께 고려한다. 여기서 핵심 변수는 바로 '의도(intent)'이다. 만약 공격국이 사전에 무력충돌을 일으키겠다는 의도를 가지고 있거나, 혹은 외부 개입을 더 신뢰성 있게 억제하기 위한 의도로 핵능력을 확장한다면, 이에 대한 상대방의 대응 부족은 의지(경우에 따라서는 능력)의 부족을 의미하게 되고, 결국 원래 계획했던 전쟁이 발생할 가능성이 높아진다. 그러나 상대방이 군비 확장으로 맞대응하여 전쟁 수행 의지와 능력을 명확히 보여준다면, 오히려 분쟁을 예방할 수 있다. 따라서 분쟁 발생 여부는 단지 군비의 증가 자체 때문이 아니라, 군비 증가를 유발한 의도와 상대방의 경쟁력 있는 대응 여부에 따라 달라지는 것이다.

여기서 또 한 가지 중요한 문제는 군사력이라는 국가 권력의 요소가 전쟁을 촉발한다는 내재적 가정이다. 이는 일종의 닭과 달걀 논쟁과 유사하다. 지정학적 갈등, 국가 간 상충하는 목표, 경제적 경쟁이 국제적 위기와 충돌을 야기하고, 이에 대비(핵 시대에는 오히려 예방)하기 위해 군사력이 필요한 것인가? 아니면 군사 능력의 발전과 증강 그 자체가 위기와 충돌을 일으켜, 이후 지정학적 갈등과 국가 간 목표 충돌, 경제적 경쟁을 유발하는 것인가? 셸링(Schelling)의 말처럼, "상처를 입힐 수 있는 힘(the power to hurt)은 협상력이며, 이를 활용하는 것이 바로 외교이다." 더 유명한 클라우제비츠(Clausewitz)의 말은 "전쟁이란 결국 정책의 다른 수단에 의한 연속일 뿐이다" 라는 것이다. 달리 말해, 전쟁을 유발하는 것은 군사적 수단 자체가 아니라 외교적이고 경제적인 목표인 것이다. 그러므로 군비 경쟁이나 군사력 경쟁

자체가 국가 간 위기나 분쟁을 자동적으로 촉발하지는 않는다.

군비 경쟁 위험을 평가하는 정확한 판단

미국이 중국의 핵전력 확장에 대응하여 대군사(counterforce) 전략을 뒷받침할 수 있는 능력을 갖추고, 동시에 정의하기 어려운 '안정성' 우려를 해소하는 행보는 무분별한 군비경쟁(arms race)이 아니라, 보다 정확히는 전략적 핵 군비 경쟁(nuclear arms competition)에 가깝다고 보는 것이 옳다. 하지만 이마저도 충분히 정확한 묘사는 아니다. 이 글 서두에서 인용한 일련의 논문들이 가진 중대한 오류 중 하나는 핵무기만을 단독적으로 분석 대상으로 삼았다는 점이다. 이는 이미 현실적으로 활발히 진행되고 있는 극초음속 재래식 무기, 사이버, 우주, 정보(더 정확히는 허위정보), 첨단 기술 분야에서의 경쟁을 무시하는 것이다. 핵무기와 비핵무기를 구분하고자 하는 의도가 이러한 안보 환경의 단편화를 초래한 원인이지만, 더 이상 핵과 비핵의 엄격한 분리는 불가능하다. 리버와 프레스(Lieber and Press)가 이미 2017년에 지적한 것처럼, "정밀 타격 능력 및 원격 감지 기술의 획기적 발전은 효과적인 대군사(counterforce) 체계 추구의 타당성에 대한 논쟁을 재개해야 한다는 점을 시사한다. 그러한 능력을 갖추는 것은 재래식 전쟁 중 억제를 강화하고, 억제가 실패할 경우 미국과 동맹국들을 방어할 수 있는 능력을 제공할 것이다... 오늘날 기술적 추세는 대군사 전략을 주장하는 이들의 논리를 뒷받침하고 있으며... 이 새로운 대군사 시대에서 기술적 군비 경쟁은 불가피해 보인다. 따라서 자제(restraint)를 행사하는 것은 실질적인 이득 없이 선택지만 제약하게 될 것이다." 이러한 결론은 두 개의 대등한 핵 강대국(two-peer) 시대에서도 여전히 유효하다.

21세기 기술적 현실을 넘어, 러시아와 중국의 수정주의적 (revanchist) 야망이라는 본질적 문제 또한 고려해야 한다. 러시아의 고조된 핵 위협과 중국의 핵전력 급확장이 무력 충돌을 통해 국제 규범과 지역 내 세력 균형을 재편성하려는 악의적 의도의 징후라면, 미국이 이에 적절히 대응하지 않을 경우 오히려 잘못된 신호를 보내게 될 위험이 크다. 이 상황에서의 자제는 안정을 촉진하는 것이 아니라 국제 질서 및 미국의 동맹 구조를 수호하려는 의지 부족을 나타내게 된다. 그렇다고 러시아와 중국의 움직임에 대해 과장되게 반응하는 것 역시 불필요하게 긴장만을 고조시킬 수 있다. 따라서 미국이 추구해야 할 대응은 필요성에 기반한 신중하고 적절한 대응으로서, 미국과 동맹국들을 방어할 수 있는 전략을 실질적으로 뒷받침하는 능력을 갖추는 것이다. 특히 러시아와 중국이 동시에, 혹은 거의 연속적으로 충돌을 일으킬 가능성이 높아지고 있는 현 상황에서는 더욱 그러하다.

미국의 동맹국들을 고려하는 것 역시 두 개의 대등한 핵 강대국 환경에서의 대군사 전략을 평가할 때 중요한 요인이다. 이 글 초반에 언급된 논문들에서는 대부분 동맹국의 관점을 충분히 고려하지 않거나, 아예 무시하고 있다. 하지만 현실적으로 미국의 확장억제(extended deterrence) 공약은 미국이 얼마나 핵 정책과 전략을 유연하게 바꿀 수 있는지 제한하는 결정적 요소다. 미국 본토를 공격으로부터 억제하고 보호하는 전략은 동맹국들에게는 충분하지 않을 수 있으며, 실제로 2022년 핵태세검토(NPR)가 '단일 목적(Sole Purpose)'과 '선제불사용(No First Use)'을 거부한 이유도 이와 동일하다. 미국만을 고려할 때는 대가치(countervalue) 전략으로도 충분한 억제력을 발휘할 수 있겠지

만, 이는 동맹국을 대신하여 대응해야 하는 상황에서 신뢰성이 현저히 떨어진다. 현재 미국이 보유한 핵전력은 미국 본토 공격을 억제하는 데는 충분할지 몰라도, 유럽과 아시아의 수많은 동맹국들에 대한 안보 공약까지 고려할 경우, 동맹국들에게는 충분한 신뢰를 얻기 어려울 수 있다. 따라서 두 개의 대등한 핵 강대국 환경에 맞는 적절한 전략과 전력 규모를 결정하는 문제는 미국만의 안보 요구가 아니라 동맹국들의 특별한 요구사항까지 반영해야 한다.

결론

두 개의 대등한 핵 강대국에 대응하는 이중 대군사 전략(dual counterforce strategy)이 필연적으로 세 국가 간의 무분별한 군비 경쟁을 촉발하는 것은 아니다. 또한 이중 대가치 전략(dual countervalue strategy) 역시 미국을 핵 군비 경쟁으로부터 완전히 자유롭게 만들지 않는다. 군비 경쟁에 대해 지나치게 민감한 반응을 보이는 것은 다음의 세 가지 이유로 위험하다. 첫째, 이는 억제(deterrence)와 보장(assurance)을 위해 실제로 필요한 조치를 방해한다. 새로운 핵 능력 개발을 무조건 군비 경쟁으로 규정하는 반사적 반응은 실제로 필요한 능력 확보를 어렵게 만들며, 핵무기를 무조건 없애야 한다고 주장하는 사람들의 목표에만 부합할 뿐이다. 둘째, 이는 증상과 근본 원인을 혼동하는 것이다. 군비 경쟁은 지정학적 불안정이라는 질병의 증상이다. 충돌은 군비 경쟁에서 비롯되는 것이 아니라, 악의적인 전략적 의도에서 기인한다. 셋째, 이는 미국이 오랜 기간 유지해 온 억제와 대응 전략 및 정책을 위험에 빠뜨린다. 제한적 대응 옵션과 대군사 전략은 냉전시절 두 강대국 환경에서 비롯된 전략적 현실에서 출발한

것이다. 미국이 현재 직면한 두 개의 대등한 핵 강대국 환경에서도 이 기본 원칙은 여전히 유효하다. 덜 엄격한 전략을 채택하는 것은 결국 국가 안보보다 핵무기 감축 목표를 우선시하는 결과를 낳으며, 이는 미국뿐만 아니라 미국 동맹국들의 안보에도 위협이 될 것이다.

대군사 전략 지속의 잠재적 위험

폴 번스타인

상황적 맥락

이 책에서 제시된 여러 기고문들은 정도의 차이는 있지만, 전략적 억제와 핵전력 충분성을 평가하는 근거로 대군사(counterforce) 교리를 지속할 경우 얻을 수 있는 이점들을 제시한다. 이런 이점에는 다음이 포함된다. 크고 다양한 핵전력 보유에 따른 억제력의 그림자(deterrence shadow) 효과, 상대가 가장 중시하는 전략적 자산을 위협함으로써 대가를 강요하고 자산의 생존성을 낮추는 능력, 전쟁 중 억제(intra-war deterrence) 단계에서의 핵신호(nuclear signaling)와 핵 운용 시나리오에 대한 높은 유연성, 위기 상황에서의 기동적 대처와 전쟁 종료를 위한 협상력을 뒷받침하는 능력, 억제가 실패할 경우 미국과 동맹국이 받을 수 있는 피해를 제한하고 핵전쟁의 비용을 줄일 가능성, 동맹국들에 대한 보다 강력한 안보보장(reassurance), 그리고 의미 있는 군비통제 협상력을 제공하는 것 등이다.

또한, 두 개의 대등한 핵 강대국(two-peer)의 출현이 이러한 이점을 무력화시키지 않는다고 본다. 매우 능력 있고 결연한 경쟁국들에 맞서기 위한 가장 강력하고 방어 가능한 핵 억제는, 그들의 가장 중요한 전략 자산을 신뢰성 있게 위협하면서도, 통제 불가능한 확산과 최악의 결과를 피할 수 있는 다양한 옵션을 제공하는 것이기 때문이다. 이를 달성하는 데는 상당한 비용이 수반될 수 있지만, 그렇게 하지 않는 경우(결정 지연이나 관성으로든, 혹

은 고의적으로 다른 접근법을 선택하든 간에)는 감당할 수 없는 위험을 초래할 수 있다. 미국 본토, 지역, 그리고 확장억제 능력의 약화 가능성, 미국의 지정학적 위치가 더욱 악화될 가능성, 잠재적 적대국들이 지역 내 공격 행위를 통해 미국에 도전하도록 고무될 위험, 그리고 군비통제 협상의 지렛대가 사라질 위험 등은, 대군사 전략에서 후퇴하여 동맹국과 적대국 모두에게 잘못된 신호를 줄 수 있는 결정을 내리기에 앞서 미국이 깊이 고민하게 만드는 요소들이다.

만약 이런 요소들이 대군사 중심의 억제와 핵전력 충분성 개념을 유지하지 않았을 때 나타날 수 있는 주된 위험이라고 한다면, 반대로 대군사 교리를 지속할 경우 발생할 수 있는 위험과 비용은 무엇이 있는가? 전문가들의 일부는 여러 해 동안 이 질문에 직간접적으로 집중해 왔다.

아래의 논의는 기본적으로 일반적 성격을 갖고 있다. 즉, 특정한 미국의 대군사 전력 태세를 상정하지 않고, 미국이 전통적인 대군사 목표에 부합하는 핵전력을 계속 유지할 것이라는 기본적인 가정을 바탕으로 한다. 만약 앞으로 정책 결정 과정에서 중요하다고 판단된다면, 보다 구체적인 대군사 전략 태세의 대안들을 설정하고 각 대안의 상대적 위험과 비용을 평가하는 작업도 이어질 수 있을 것이다.

현실적으로, 특히 중국의 핵 확장을 고려할 때, 앞으로의 어떤 미국 핵전력 태세도 적어도 현재보다 더 많은 작전배치 핵탄두를 요구하게 될 것이다. 미국의 고위 관계자들 역시 공개적으로 핵전쟁 억제 및 억제가 실패할 경우 핵무기를 운용하는 대통령 지침을 계속해서 이행하기 위해 보다 큰 규모의 핵전력 배치를 고려

해야 할 수도 있다고 인정한 바 있다. 미국 국방부는 이를 달성할 방법을 검토하는 연구를 이미 진행 중이며, 여러 독립적 전문가들 역시 핵전력 증강의 전략적 필요성을 제시하고, 배치된 핵전력을 늘리고 미래의 추가적 핵전력 확장 필요성에 대비한 견고한 예비역량(hedge)을 창출하기 위한 구체적인 제안을 내놓고 있다.

반면, 다른 전문가들은 잘 알려진 반(反)대군사(counterforce) 논리를 재확인하며 핵전력을 증강하는 아이디어에 반대하고 있다. 이 중 일부는 미국 핵무기의 표적 설정과 충분성을 재정의하는 대안을 구체적으로 제안하며, 핵전력 증강 필요 자체를 없애고자 한다. 따라서 대군사 전략 논쟁은 효과적이고 안정적인 핵 억제력을 보장하는 방법론에 대한 치열한 논쟁을 중심으로 형성되고 있다.

추가로 유의할 점은, 이 글에서의 위험과 비용 논의가 대군사 교리를 지속할 것을 옹호하거나 반대하기 위한 목적이 아니며, 그 접근법의 위험을 종합적으로 평가하거나 이점과 비교한 순이익 평가를 목표로 하지도 않는다는 점이다. 이 글은 오히려 대군사 전략 지속이 초래할 수 있는 위험에 대해 과거부터 현재까지 지속적으로 제기된 주장들을 개괄적으로 살펴보는 데 목적이 있다. 비록 이러한 주장들이 본질적으로 전혀 새로운 것은 아니지만, 최근 중국의 핵전력 확장에 대한 명확한 이해, 두 개의 대등한 핵강대국이라는 도전의 현실화, 그리고 군비통제 전망이 희미해지는 상황에서 이 논의가 보다 긴급한 의미를 지니게 되었다.

대군사 전략의 잠재적 위험 요인들

대군사(counterforce) 전략에 대한 비판자들은 일반적으로 상

호 관련된 몇 가지 위험 요소에 주목한다. 이 위험 요소는 실현 가능성(feasibility), 위기 안정성(crisis stability), 군비경쟁(arms race) 가속화, 그리고 전략적 유용성(strategic relevance)으로 나눌 수 있다. 비용 문제는 이 중 위기 안정성을 제외한 나머지 항목들에 내재되어 있다. 또한, 비용 문제와 밀접히 연관된 보다 정치적 성격의 위험 요소도 존재하는데, 이는 미국 의회 내에서 초당적으로 형성된 핵 현대화 합의가 무너질 가능성이 있다.

실현 가능성(feasibility risk) 위험. 이는 대군사 전략 회의론자들이 흔히 지적하는 문제다. 두 개의 대등한 핵 강대국을 상대로 신뢰성 있는 대군사 능력을 확보하는 것은, 그들의 핵전력 증가, 일부 핵전력의 높은 이동성, 프로그램 비용, 미국 핵 인프라 역량의 한계, 그리고 국내 정치적 제약 등을 고려할 때 매우 어려울 수 있다. 가장 중요한 점은 핵 경쟁국들이 미국의 대군사 능력 확장에 대응하여 자신들의 핵전력을 추가적으로 증강할 가능성이 높다는 것이다. 이는 곧 복합적인 위험으로 이어지는데, 즉 전략적으로 의미 있는 수준의 핵전력 증강을 위해 미국이 막대한 투자를 하더라도, 결국 이러한 노력은 제한적인 안보 이익만 제공하는 동시에 다른 중요한 국방 우선순위에 대한 기회비용을 높이고, 새로운 전략적·정치적 위험을 초래할 수 있다는 점이다.

이러한 우려는 단지 미국이 필요한 핵무기 체계를 구축하는 능력에만 국한되지 않는다. 실현 가능성 위험은 정보·감시·정찰(Intelligence, Surveillance, Reconnaissance: ISR) 요구사항까지 포괄한다. 러시아와 특히 중국의 핵전력이 더욱 확대됨에 따라, 증가하는 목표(target set)를 높은 신뢰성으로 타격하기 위한

미국 ISR 역량에 대한 요구가 커지게 될 것이다. 특히 일부 목표물은 탐지·추적(find and fix)이 어렵거나 운용 상태가 불확실할 수 있다(예: 중국의 ICBM 사일로). 미래 탐지 능력의 발전 추이를 예측하기 어려우며, 새로운 센싱 기술들이 핵전력을 얼마나 공격에 취약하게 만들지에 대해서도 학자들 간의 의견이 분분하다. 따라서 중요한 질문은 미국 ISR 역량이 앞으로 대군사 전략을 지원할 만큼 충분히 뛰어날 수 있는가 하는 점이다. 최첨단 ISR 능력을 갖추었다고 하더라도, 탐지 기술의 진보를 완전히 활용하기 위해서는 보다 발전된 적응형 계획 능력(adaptive planning)과 동적 표적 선정(dynamic targeting) 역량이 필수적이다. 더불어, 대군사 전략의 핵심 요소 중 하나는 적의 고가치 전략 자산을 보호하는 견고하고 깊이 매설된 표적(Hard and Deeply Buried Targets)을 타격하는 능력이다.

만약 신흥 기술들이 실제로 미국의 대군사 교리를 효과적으로 뒷받침한다면 실현 가능성 문제는 덜 우려될 것이다. 그러나 여전히 많은 불확실성이 존재한다. 신중한 관점에서 이 위험을 평가할 경우, 중국이 전략 자산 은닉 및 보호 기술을 발전시키고 미국의 탐지 능력을 방해할 대응책을 강화할 가능성을 고려해야 한다.

이러한 도전 과제를 인정하더라도, 실현 가능성 위험은 대군사 전략을 그 논리적 결말로 밀고 갈 때 가장 심각해진다는 점도 중요하다. 즉, 이 경우 미국이 보유해야 하는 핵전력이 경쟁국의 핵전력 규모와 직접적이고 정비례한 함수가 되어버린다는 의미다. 실질적으로 이런 "순수한" 형태의 대군사 전략은 거의 모든 관련 목표물(핵전력뿐 아니라 그 외 자산까지)을 위협하거나, 피해 제한(damage limitation) 능력을 완벽에 가깝게 확보하는 것을 뜻

한다. 이러한 능력은 상황에 따라 선제공격(preemptive attacks)을 시도하거나 확전 우세(escalation dominance)를 추구할 가능성까지 내포한다. 그러나 앞서 언급했듯, 비록 단기적·중기적으로 중국에 대해 이러한 능력이 어느 정도 달성 가능하다고 해도, 중국 핵전력의 지속적인 증강과 은닉·보호 능력의 향상으로 인해 결국 그 능력은 점차 약화될 것이다. 또한, 뉴스타트(New START) 조약이 후속 협정 없이 만료되고 러시아 핵전력이 크게 증가할 경우 이 문제는 더욱 심각해질 것이다.

하지만 모든 대군사 전략의 지지자들이 이를 반드시 그 논리적 결론까지 밀고 가야 한다고 보는 것은 아니다. 많은 지지자들이 미국의 전면적이고 완전한 대군사 능력 확보의 한계를 솔직히 인정하며, 제한적인 범위의 대군사 능력 및 피해 제한 능력 확보만으로도 극단적 상황에서 억제력을 높이고 미국에 전략적 이점을 제공할 수 있다고 본다. 실제로, 기존의 미국 정책 역시 오랜 기간 이런 한계를 인정하고 대군사 전략의 역할을 "실현 가능한(practicable)" 또는 "실행 가능한(feasible)" 수준에서만 정의해왔다.

이러한 제한적인 형태의 대군사 전략에서는, 전략이 설정한 구체적 목표에 따라 실현 가능성 위험을 상당히 완화할 수 있다. 또한 비핵(non-nuclear) 능력을 활용해 일부 대군사 목표물을 보다 비용 효율적으로 위협할 수 있다면 실현 가능성 위험은 더욱 낮아질 수 있다. 특히 ISR 강화로 탐지 가능한 이동식 미사일 시설, 대잠수함전(anti-submarine warfare) 투자 확대를 통해 탐지 가능한 전략 잠수함, 그리고 공격적 사이버 작전을 통해 취약점이 발견된 전략적 시설과 기능이 그 대표적 예이다. 이러한 방

식으로 실현 가능성 위험을 경감할 수 있다면, 다른 위험 요소들, 특히 전략적 안정성과 관련된 위험들이 대군사 전략의 전반적 위험 평가에서 보다 중요하게 부각될 것이다.

안정성 위험(Stability Risk). 실현 가능성(feasibility)과 마찬가지로, 안정성에 대한 우려는 대군사(counterforce) 전략을 지속할 경우 발생할 수 있는 위험에 대한 최근 논의에서 핵심적으로 등장한다. 대군사 전략은 두 가지 주요 측면, 즉 위기 안정성(crisis stability)과 군비경쟁 안정성(arms race stability)을 모두 약화시킬 수 있다고 평가된다.

위기 안정성에 대한 대군사 전략의 위험은 경쟁국이 이를 상호억제(mutual deterrence)를 보장하는 자제된 전략으로 보기보다는, 미국이 선제적이고 무장해제를 목표로 하는 "선제타격(disarming first strike)" 능력을 확보해 결정적 우위를 얻으려 한다고 인식할 가능성에서 비롯된다. 실제로 미국이 포괄적인 대군사 능력이나 피해제한 능력을 갖추고 있지 않더라도, 상대방이 자체 보복능력에 의구심을 가진다면 이런 결론에 도달할 수 있다. 그 결과 경쟁국은 위기 상황에서 "사용하지 않으면 잃게 된다(use or lose)"는 두려움으로 인해 핵무기를 조기에 사용할 강력한 유인을 느낄 수 있다.

이러한 위기 안정성 위험을 약화시킬 수 있는 요인은 경쟁국들이 조기경보발사(launch on warning), 핵무기 사용 권한의 사전 위임(pre-delegation), 위기 시 핵전력 분산 배치(crisis dispersal)와 같은 조치를 채택하는 것이다. 또한 미국이 핵전력 증강과 함께 지역 및 국가 차원의 미사일 방어체계 및 재래식 대군사 능력을 크게 향상시킬 경우에도 이 위험은 증가할 수 있다.

반면, 중국의 2차 보복(second strike) 능력이 점차 안정화되고 안전해짐에 따라, 중국의 무장해제 선제타격에 대한 우려에서 비롯된 위기 안정성 위험은 어느 정도 완화될 가능성도 있다. 더불어, 대화, 맞춤형 전략적 메시징, 현실적이고 실행 가능한 위험 경감 조치(risk reduction measures)를 통해 안정성 위험을 완화할 수도 있다.

그러나 핵 위기 역학(crisis dynamics)은 매우 복잡하고 불확실성이 높아 확신을 갖고 예측하기 어렵다. 미국 전략가들은 상대방이 미국의 대군사 의도와 능력에 대해 느끼는 위협이 상대적으로 낮다고 판단할 수도 있지만, 경쟁국의 관점에서 그런 인식은 극심한 위기 상황에서 강력한 확전 압력을 초래하여 재앙적인 결과를 낳을 수 있다. 따라서 이 위험은 설령 낮다고 평가되더라도 결코 무시할 수 없으며, 미국의 효과적 대군사 능력이 오히려 상대의 신중함을 유도해 확전 위험을 낮추고 위기 안정성을 높인다는 보다 낙관적 가정과 신중히 비교·평가해야 한다.

이러한 평가를 통해 얻을 수 있는 결론은, 실현 가능성 위험과 마찬가지로, 미국의 피해 제한 능력을 포괄적 수준 이하로 유지하고, 상대방의 인식을 고려한 제한적 목표만을 추구하는 방식으로 위기 안정성 위험을 보다 관리 가능한 수준으로 낮출 수 있다는 것이다. 일종의 "골디락스(Goldilocks)" 식 대군사 능력을 설정하는 것이다. 이 경우, 미국의 능력은 상대방이 핵 확전을 선택할 때 신중하게 만드는 수준은 되지만, 동시에 "사용하지 않으면 잃는다"는 극도의 압박을 주는 수준까지는 가지 않는 것이다. 이 접근법의 도전 과제는 이런 목표를 실제로 어떻게 작전적 차원에서 구현할 것인지에 있다. 이론적으로는 이런 중간 지점, 즉 양측이

포괄적이지 않다고 인식하는 신뢰할 만한 피해 제한 능력을 찾을 수는 있지만, 구체적 작전 소요(requirements) 측면에서 이를 명확히 정의하는 것은 어렵다. 왜냐하면 이것은 상대방의 인식에 달려 있고, 그러한 인식은 파악하기 어렵고 또한 시간이 흐르면서 바뀔 가능성이 크기 때문이다.

그러나 일부 분석가들은 이런 제한적 접근법이 실제로 대군사 전략의 위기 안정성 위험을 의미 있게 경감할 수 있을지에 대해 의문을 제기한다. 그들은 심지어 작은 규모의 대군사 공격조차도 피해 제한과 관련한 상대방의 우려를 강화하여 오히려 확전 압력을 키울 수 있다고 주장한다. 이러한 논리에 따르면, 대군사 전략과 관련된 위기 안정성 위험은 미국 능력이나 행동의 규모와 범위에 크게 영향을 받지 않는다. 따라서 지속적인 이 위험은 대군사 전략을 결정적으로 포기해야만 경감될 수 있다고 보는 시각도 있다.

군비경쟁 안정성(arms race stability)에 대한 위험은 많은 전문가들이 대군사 전략의 본질적인 속성으로 간주하며, 이른바 핵 전력 규모가 상호작용적으로 확대되는 행동-반작용(action-reaction) 주기에 의해 추진된다고 평가한다. 미국이 경쟁국들의 확대된 핵전력과 기타 대군사 목표물을 위협하기 위해 추가적인 핵무기를 배치할 경우, 경쟁국들은 다시 추가적인 핵 전력 증강 필요성을 느끼게 된다. 이는 상대방의 보복 능력을 확실히 유지하려는 심리에서 비롯되며, 실제 공격 가능성이나 그에 대한 평가와는 무관하다. 이론적으로 이러한 경쟁적 전력 증강 주기는 결코 더 나은 안보를 보장하는 최종 상태에 도달하지 못할 수 있다. 다시 말해, 미국이 러시아와 중국에 대한 대군사 능력을 강

화해 얻을 수 있는 이익은 상대방의 상대적 전력 증강으로 인해 무효화될 수 있다는 의미다. 이 과정은 많은 사람들이 "군비 경쟁 (arms racing)"으로 묘사할 수 있으며, 막대한 비용을 초래하고 정치적 관계를 더 악화시키며, 핵 위험을 줄이기 위한 협상의 전망을 악화시킬 것이다.

과거 냉전 시대의 역사적 사례를 근거로 삼아, 이러한 행동-반작용 주기가 다시 반복될 것이라 보는 학자들도 있으며, 이는 이제 더 불안정한 3자 간 군비경쟁으로 이어질 것이라 경고한다. 반면, 다른 학자들은 과거의 핵 경쟁이 오히려 안정성을 높이는 효과를 냈던 사례를 강조하거나, 일정 조건하에서는 군비경쟁이 경쟁을 관리하는 데 필수적이고 수용 가능한 비용이라고 주장한다. 대군사 전략이 군비경쟁 안정성에 미치는 위험에 대한 균형 잡힌 평가는 최악의 상황이나 최상의 상황을 모두 피해야 한다. 대군사 교리가 핵 경쟁을 자극할 수 있다는 점은 인정하되, 경쟁적 압력을 증가시키는 원인이 대군사 전략 이외에도 다수 존재한다는 사실을 고려해야 한다. 실제로 오늘날 이런 압력들은 미국의 추가적 핵전력 증강 결정 없이도 이미 현저히 높아지고 있다. 물론 그러한 결정이 경쟁적 압력을 더 증가시킬 수는 있지만, 그것이 핵 경쟁을 관리하기 어려워진 주요 원인은 아닐 것이다.

궁극적으로, 군비경쟁 안정성의 추가적 위험 역시 대군사 태세를 유지함으로써 얻을 수 있는 안보상의 이점과 신중히 비교해야 한다. 또한 포괄적인 대군사 능력이나 피해 제한 능력을 포기하고, 보다 제한적인 접근법을 택할 경우, 이 위험은 더욱 덜 두드러질 수 있다.

‘적합성 위험(Relevance Risk)’ 과 억제에서의 기회비용(Deterrence Opportunity Costs).

대군사(counterforce) 전략의 논리와 이점이 어떤 진지한 평가에서도 설득력을 갖는다 하더라도, 두 핵 강대국 시대에서 이를 지속하기 위해 미국이 막대한 투자를 해야 하는 경우, 방위정책을 결정하는 리더들은 어려운 선택과 맞닥뜨릴 수밖에 없다. 이때 다음과 같은 질문이 제기될 가능성이 크다. 즉, “경쟁국들의 핵전력 증가에 발맞추기 위해 추가적인 대군사 역량에 투자하는 대신 (어차피 그러한 투자는 상대국의 대응 증강에 의해 상쇄될 가능성이 높는데), 오히려 재래식(conventional) 또는 전구 핵(theater nuclear) 역량에 우선 투자하는 것이 더 현명하지 않은가? 이런 역량에 투자함으로써, 핵 위기 시 중심 핵전력(central nuclear systems)의 대규모 사용을 고민해야 하는 시점 자체를 예방하는 것이 더 큰 억제 효과를 가져오는 것은 아닌가?” 라는 질문이다. 실제로 미 정책 및 전략 문서들은 핵전쟁으로 가는 가장 유력한 경로는 재래식 분쟁이 지역적 핵 사용으로 확대되는 경우라고 명시한다. 그렇다면 우리는 이러한 상황을 가장 효과적으로 억제하여 핵 전쟁의 임계치에 도달하지 않도록 만드는 능력에 최우선적으로 투자해야 하지 않을까? 그렇게 하지 않는다면 불필요한 위험을 감수하는 것일까?

물론 이런 질문은 특히 상당한 투자 우선순위 변경을 요구하는 경우에 더욱 설득력을 갖는다. 중심 핵전력의 특성이 재래식 억제 및 하위 수준(sub-strategic)의 핵 억제와도 밀접히 연관되어 있다고 보는 관점에서 볼 때 이런 질문이 잘못되었다고 간주될 수도 있다. 그러나 전략 핵전력에 대한 더 깊은 투자에 들어가

는 비용이 증가하면, 이 질문이 어떤 형태로든 다시 제기될 가능성이 크다.

국내정치적 위험(Domestic Political Risk). 미국 의회는 현재 계획된 핵 현대화 프로그램(Program of Record, POR)을 국방 예산의 일환으로 계속 지원하고 있으며, 이런 측면에서 핵 현대화 및 연계된 핵 전략에 대한 초당적 지지가 존재한다고 평가할 수 있다. 그러나 이러한 초당적 합의 역시 다양한 방식으로 도전을 받고 있다. 의회 내 전략정책 및 핵 프로그램 감독 책임을 맡고 있는 일부 유력 의원들은 현재 현대화 프로그램보다 더 강력한 역량의 배치를 주장하고 있으며, 이는 대체로 전략태세위원회(Strategic Posture Commission)의 권고와도 부합한다. 이들은 주로 중국의 핵전력 확장 및 2026년 New START 조약 종료 이후 예상되는 러시아의 핵전력 증강에 대응하기 위한 차원에서 추가 역량을 요구하고 있으며, 이는 대군사 전략(counterforce approach)의 논리와 일치한다.

반면 정치적 스펙트럼의 다른 편에서는 상당수 의원들이 프로그램 비용의 대폭적인 증가에 대한 반발로 POR의 핵심 구성요소에 도전하고 있다. 이러한 반발이 기존부터 핵 전략에 비판적이었던 소수의 의원들로 제한될지, 아니면 보다 폭넓게 확산될지는 아직 확실치 않다. 그러나 POR이 본격적으로 진전됨에 따라 앞으로 추가적인 “비용 충격(cost shocks)”이 있을 가능성이 매우 높으며, 핵 프로그램 비용이 국방 예산이나 국내총생산(GDP) 대비 상대적으로 작다고 논쟁하더라도 절대적 비용 자체가 워낙 크기 때문에 포괄적 현대화 계획의 지속가능성이나 우선순위에 대한 의문을 더 많은 의원들이 갖게 될 수 있다. 이러한 우려는 단

순히 “총(guns)과 버터(butter)” 간의 상충관계에서만 제기되지 않고, 일부 국방 강경론자(defense hawks)들 사이에서도 나타날 수 있다. 이들은 특히 국방 예산 내에서 전통적으로 중요한 지역적 재래식 억제 프로그램이 영향을 받을 수 있는 기회비용(opportunity costs)을 우려할 가능성이 높다.

현재 POR과 관련된 비용에 대한 도전이 증가하고 있는 상황에서, 앞으로 미국 행정부가 기존의 핵 표적 설정 교리(targeting doctrine)의 유효성을 유지하기 위해 핵전력을 증강하거나 신규 역량을 개발하기로 결정한다면, 초당적 핵 정책 지지 기반이 흔들릴 가능성은 더욱 커진다. 이러한 상황에서도 POR 확장에 필요한 입법을 추진할 수 있는 의식 수는 확보될 수도 있지만, POR의 기본계획이나 미국 핵 정책의 다른 요소들에 대한 초당적 지지는 약화될 위험이 있다. 게다가 핵 전략 교리 자체가 고도로 정치화된 논쟁으로 비화될 가능성도 높아질 것이다.

이러한 정치적 역학관계가 나타나지 않거나, 나타나더라도 관리 가능한 수준일 수 있지만, 효과적인 대군사 전략을 유지하기 위해 필요한 조치를 취할 때 얻을 수 있는 이점들은 초당적 핵 현대화 정책(POR)에 대한 정치적 지지를 약화시킬 수 있는 위험과 반드시 비교·평가되어야 한다. 특히 추가적인 핵 역량 증강을 추진하는 과정에서 이러한 정치적 변화가 나타날 가능성은 충분히 고려해야 한다.

마무리 견해

어떠한 핵 전략도 위험에서 완전히 자유로울 수는 없다. 효과적인 대군사(counterforce) 전략의 유지를 지지하는 사람들은 이

를 지속할 때 발생 가능한 여러 위험들을 명확히 설명하고 대응할 수 있어야 한다. 비록 앞서 논의된 위험들이 다양한 방식으로 반박되거나 대응책이 제시되었지만(본 권을 포함한 여러 문헌에서 다루어졌음), 실제로는 실무자와 학계 전문가들 사이에 대군사 전략의 이점과 위험에 관한 첨예한 분열이 존재한다는 사실도 인정해야 한다. 물론 이는 새로운 현상은 아니다. 그러나 이러한 분열은 서로 다른 신념 체계(belief systems), 위협 평가(threat assessments), 정책 선호(policy preferences)에서 비롯된 것이므로 쉽게 조정되기 어렵다. 정책 입안자의 과제는 제한된 경험과 정보에서 오는 불가피한 불확실성에도 불구하고 분명한 행동 방침을 정립하는 데 있다. 이 과제는 핵 표적 선정(targeting doctrine)과 관련한 선택들에 수반되는 복잡성을 가능한 한 세부적으로 분석(“unpacking”)함으로써 더욱 수월해질 수 있다. 위에서 언급했듯이, 위험에 대한 질문들은 흑백으로 명확히 나눌 수 있는 것이 아니다. 많은 부분이 미국이 대군사 전략을 구체적으로 어떻게 수행하는지에 달려 있다.

동시에, 특히 핵 위협이 증가하고 있고, 수십 년간 미국 핵 정책을 형성해온 가정들(assumptions)이 새로운 도전을 받고 있는 현 시점에서는 대군사 전략의 타당한 대안들이 지닌 위험들도 엄밀하게 평가해야 한다. 정책 입안자들은 이러한 문제에 관한 모든 신뢰할 만한 관점을 충분히 이해하고 숙지해야 한다.

제한전쟁, 확장억제, 그리고 대군사전략

브래드 로버츠

1941년 일본의 진주만 기습이 주는 교훈을 성찰하면서, 토머스 셸링(Thomas Schelling)은 1962년에 다음과 같이 주장했다.

"미국 정부 전체와 광범위하게 펼쳐진 군사 및 외교 조직을 생각해보면, 진주만 당시 우리가 방심했다고 보기는 어렵다. 오히려 당시만큼 공격을 예측했던 경우는 드물었다. 문제는 우리가 잘못된 방향으로 예측했다는 것이다. 더 정확히 말하자면, 우리의 경고체계가 아니라 전략적 분석이 잘못된 것이었다. 우리는 일본이 취할 것이라 생각한 '자명한' 행동들에만 집중한 나머지, 그들이 실제로 선택한 방법에 대한 대비책을 소홀히 했다. 우리의 계획에는 낯선 것을 곧바로 비현실적이라고 치부하는 경향이 있다. 진지하게 고려하지 않은 시나리오는 낯설어 보이고, 낯선 것은 일어나지 않을 것으로 여겨지고, 일어나지 않을 일은 진지하게 고려할 필요조차 없는 것으로 취급된다."

미국의 핵 전략 논쟁도 유사하게, 일부에서 '낯설고 비현실적'으로 간주하는 시나리오를 진지한 검토 대상에서 배제하려는 경향을 보이고 있다. 이 경우 '낯설고 비현실적인' 시나리오는 바로 '제한적 핵전쟁(limited nuclear war)'이다. 예를 들어 윌리엄 페리 전 국방장관과 그의 공동저자인 톰 콜리나는 다음과 같이 주장했다.

"핵무기로 공격받은 국가는 필연적으로 격분하고 전면적인 핵 공격이 곧 이어질 것이라 판단하여 가용한 모든 무기를 동원해 대응할 것이다... 제한적 핵전쟁이란 것은 존재하지 않을

가능성이 높고, 이를 위한 준비는 어리석음에 불과하다."

그러나 바로 이 제한적 핵전쟁이야말로 러시아, 중국, 북한이 현재 준비하고 있는 것으로 보인다. 따라서 이러한 시나리오는 반드시 진지하게 고려해야 한다. 우리의 국익을 생각하면, 다시 한번 잘못된 예측을 할 여유는 없다. 더구나 페리와 콜리나는 대규모 핵교환만을 전제로 하면서, 대군사전략(counterforce)의 위협이 그 효용을 초과하며 따라서 미국의 핵 삼축체계(Triad) 가운데 ICBM(대륙간탄도미사일)을 폐기해야 한다는 결론을 도출한다. 그러나 제한적 핵전쟁이라는 시나리오에 초점을 맞춘다면, 대군사전략과 핵 삼축체계에 대한 다른 시각이 나타날 가능성이 크다.

이러한 제한적 핵전쟁의 잠재적 역학관계를 현재의 안보 환경에서 더 잘 이해하기 위해, 본 장은 다음과 같이 구성된다. 먼저 러시아, 중국, 북한이 미국과 동맹국과의 지역적 분쟁에서 핵 억제 하의 전쟁 가능성에 대해 어떤 사고를 하는지 살펴본다. 이는 각국의 공식 입장 및 군사 전문가들의 글을 통해 나타난다. 이때 핵심 개념에 집중하기 위해 필자는 '승리의 이론(theory of victory)'이라는 용어를 사용한다. 물론 이 용어는 핵 담론에서 논란의 여지가 있는데, 이는 핵전쟁이 승리 가능하고 따라서 수행 가능하다는 불편한 가정을 암시하기 때문이다. 하지만 바로 이 지점이 현 상황의 불편한 본질을 드러낸다. 오늘날 우리가 직면한 위협은 모스크바, 베이징, 평양의 지도자들이 핵전쟁을 제한적 수준에서 통제 가능한 것으로 여기고, 그 결과 승리 가능한 전쟁으로 판단할 수 있다는 것이다.

이어서 미국이 이러한 제한적 핵전쟁 가능성을 억제하는 데

어떤 전략적 사고를 갖고 있는지를 살펴본다. 이를 통해 미국의 '억제 승리의 이론(theory of deterrence victory)'을 분석한다. 그리고 대군사를 포함한 미국의 핵 능력들이 이 이론을 실현하는데 어떤 역할을 하는지 평가한다. 결론으로, 만약 미국이 대군사 전략과 능력을 포기한다면, 제한적 핵전쟁 위기를 관리하는 데 있어 미국이 잃게 될 요소들이 무엇인지 정리한다.

러시아, 중국, 북한의 승리 이론

1990년대 미국이 군사적으로 공세적이며 지배적인 모습을 보이자 모스크바, 베이징, 평양은 경계심을 갖게 되었다. 이에 각국의 지도자들은 새로운 군사전략을 수립하고 군 개혁을 촉구했다. 러시아는 NATO 확장 가능성에 대응하여 지역 전쟁에 관한 새로운 접근법을 발전시켰다. 중국은 첨단기술 조건 하의 국지전을 중심으로 전략을 수정했다. 북한은 체제 생존을 위한 전쟁에 초점을 맞췄다. 동시에 세 나라의 군사 전문가들은 미국이 이라크, 발칸 반도, 아프가니스탄에서 펼친 신개념 전쟁과 “전 영역 지배(full spectrum dominance)” 전략의 함의를 분석하고자 했다.

일부 러시아와 중국 군사 전문가들은 미국이라는 핵보유 초강대국과 그 동맹 및 파트너들이 재래식 우위를 가진 상황에서 이들을 억제하고 패배시키는 것을 공통 목표로 삼았다. 이들은 가치 중심의 대전략을 추구하는 미국이 결국 자신들에게 전쟁을 가져올 것이라 예상했다. 시간이 지나면서 이들의 사고에는 유럽과 동북아의 기존 지역 질서를 바꾸는 일이 필요할 뿐만 아니라 가능하다는 지도부의 판단이 더해졌다.

비슷한 도전과 이해관계, 목표에 직면한 러시아, 중국, 북한이

미국과의 군사적 충돌 및 분쟁 상황에서 자국의 이익을 보호하고 증진하기 위해 유사한 이론을 발전시킨 것은 놀랍지 않다. 이들의 이론은 강압과 협박, 위기고조(brinkmanship)를 강조하며, 핵 능력과 위협, 제한적 핵 사용이 중심적 역할을 한다. 이들의 승리 이론은 다음과 같은 핵심 요소로 구성된다.

첫째, 만약 미국과의 전쟁이 불가피하거나 혹은 미국이 다른 곳에 정신이 팔려 있어 유리한 상황이 발생하면, 주도권을 잡고 기정사실(fait accompli)을 만드는 것이 필요하며, 이는 핵무기 사용 없이도 가능하다. 그러나 이 기정사실을 지키기 위해서는 미국과 동맹 및 파트너들이 이를 되돌리려 할 때 매우 큰 대가를 치를 것이라는 이미지를 투사해야 하며, 이 과정에서 핵무기가 위협을 예고하는 중요한 역할을 한다.

둘째, 그럼에도 불구하고 미국이 기정사실을 뒤집으려고 한다면, 미국이 홀로 행동할 수밖에 없는 상황을 만드는 것이 필요하다. 미국의 동맹과 파트너들이 미국의 군사적 개입을 지원하지 못하도록 설득하는데, 여기에는 핵 위협과 핵 과시를 포함한 다양한 강압적 조치가 동원된다.

셋째, 만약 미국이 여전히 개입을 시도한다면, 군사적 행동에 직접 투입된 미군, 작전지역으로 이동 중인 미군, 그리고 계속 개입 중인 동맹국의 영토 및 핵심 인프라에 대한 물리적 또는 비물리적 공격을 통해 미국의 군사행동 비용을 높일 수 있다. 이로써 미국은 추가적 확전과 목표를 달성하지 못한 채 전쟁을 종결하는 어려운 선택에 처하게 된다. 특히 러시아는 지역전쟁에서 비전략적 핵무기를 사용하는 것이 심리적 압박을 주고 국지적 군사 우위를 확보하는 데 효과적이라고 명확히 밝힌 바 있다.

넷째, 만약 이런 시도에도 불구하고 원하는 조건에서 조기에 전쟁을 끝내지 못하고, 기정사실을 만든 병력 대부분이나 전쟁을 일으킨 정권의 생존과 같은 핵심적 자산이 위험에 빠질 경우, 미국은 본토가 공격당할 수 있다는 점과 전쟁이 길어질수록 미국이 잃을 것이 많다는 사실을 다시 한번 상기하게 될 것이다. 이는 제한적 형태로 미국 본토를 물리적 또는 비물리적으로 공격하는 방식을 통해 구현되며, 미국은 목표를 달성하지 못하고 있는 상태에서 추가 확전을 택할지, 아니면 공격을 받으면서 목표 달성 없이 전쟁을 끝낼지의 어려운 선택에 직면하게 된다.

이처럼 미국을 억제하고 필요시 격퇴하는 방안에 대한 러시아, 중국, 북한의 사고는, 이들 국가의 군사 전문가들이 이해관계에 대해 내린 핵심 판단에서 출발한다. 즉 이들은 주변부에서 미국과 발생하는 어떤 분쟁이든 자신들에게 생존이 걸린 사활적 문제이지만, 미국에게는 그보다는 덜 중요한 문제일 것으로 판단한다. 바로 이 비대칭성 때문에 자신들의 위협이 더욱 신뢰성을 가진다고 생각한다. 일부는 비전략적 핵무기를 제한적으로 사용하는 방식으로 미국을 "분노하게 만들지 않으면서도 정신 차리게 하는 (sober but not enrage)" 전략이 가능하다고 본다. 다시 말해 미국에게 내재한 이해관계의 비대칭성을 깨닫게 하되, 미국이 새로운 핵심 이해관계를 발견하여 강력히 대응할 만큼 크게 자극하지 않는 것이다. 이를 위해 러시아 군사 교리는 손상의 정도를 정밀히 조정하는 것에 중점을 두고 있다.

러시아, 중국, 북한 지도부는 이러한 개념을 실제 정책에 반영해 왔다. 2000년대에 러시아와 중국은 새로운 군사 교리를 발표하고 새로운 군사력 구축 프로그램을 시작했다. 이후 이 시기 구

축한 새로운 능력들이 실전에 배치되어 신교리와 함께 연습에 투입되었다. 한편 현재까지 명확한 결론을 내릴 수 없는 중요한 문제는 우크라이나 전쟁에서의 러시아 군사력의 실제 성과가, 1990년대와 2000년대 수립한 러시아의 지역 전쟁 승리 이론의 타당성에 대해 모스크바 및 기타 국가들의 사고를 어느 정도 바꾸었느냐 하는 것이다. 한편으로는 이러한 경험이 러시아 지도부로 하여금 개혁과 현대화가 기대한 목표를 충분히 달성하지 못했다고 판단하게 만들 수 있다. 다른 한편으로는 우크라이나 전쟁이 지역 전쟁(regional war)이 아닌 국지전(local war) 개념에 기초하여 수행되고 있다는 점에서, 모스크바는 이를 자신들의 '강압적 확전 이론(coercive escalation theory)'을 제대로 검증한 사례로 여기지 않을 가능성도 있다.

미국의 승리 이론

러시아, 중국, 북한의 정치 지도자와 군사 전문가들이 미국이라는 새로운 도전에 집중할 때, 미국 측의 관심은 1990년대의 지역 전쟁과 9·11 이후 아프가니스탄 및 이라크에서 벌어진 대테러 전쟁에 있었다. 미국이 핵보유국과의 직접 충돌 위험을 본격적으로 인식하기 시작한 것은 2014년 러시아의 크림반도 병합 이후였다. 이 때문에 미국은 핵무장 경쟁국과의 충돌 시 승리할 수 있는 이론을 비교적 늦게 구체화했다. 그러나 현존 문헌과 정책 지침에서 다음과 같은 핵심 요소들을 파악할 수 있다. 이 요소들은 미국이 연루된 지역적 수준의 공격에 대한 적의 이익-비용-위험 계산에 대한 확신을 허물 수 있다는 생각을 반영하고 있다.

첫째, 평시에 미국의 동맹과 파트너를 향해 가하는 핵 위협을 무력화하는 것은, 만약 실제로 공격당할 경우 미국이 강력히 대응

할 것이라는 신뢰성 있는 위협을 유지하면 충분히 가능하다. 미국 본토와 지역에 배치된 미사일 방어체계는 이를 보완하는 역할을 하며, 제한적 규모의 미사일 공격이 가질 수 있는 강압적 효과를 줄인다.

둘째, 기정사실(faits accompli) 전술을 억제하기 위해 쉽게 압도당하지 않는 재래식 억제력을 구성하고 유지해야 한다. 이러한 전력은 공격당할 경우 강력한 정치적·군사적 대응을 불러오는 일종의 방아쇠(tripwire) 역할도 한다(특히 다국적 군대가 공격받는다면 더욱 그렇다).

셋째, 동맹국들이 전투에 계속 참여하도록 보장하기 위해서는, 방어적·공세적 목적을 모두 가진 군대를 신속히 이동시키고, 미국과 동맹국 군사능력의 통합을 더욱 발전시켜야 한다. 동맹국 스스로도 자신들의 이익을 지키기 위한 결의를 보여줄 수 있으며, 이는 미국의 결의와는 별도로 이루어질 수 있다.

넷째, 군사력 투자를 지속하기 위해서는 주요 군사자산의 탑재 및 하역 항만 방어, 분산된 작전, 주요 기반시설의 본토 방어 등을 개선해야 한다. 적이 미사일 공격을 통해 긴장을 고조시키면, 미국은 신속하고 강력한 대응을 통해 이를 억제할 수 있다.

다섯째, 미국 본토에 대한 공격은 방어적·공세적 능력의 조합과 명확한 선언적 정책을 통해 억제될 수 있다.

여섯째, 전쟁의 어떤 단계에서든 적국이 핵 공격을 진지하게 고려한다면, 그들은 그 비용을 감당할 수 없고 위협을 계산할 수 없으며 따라서 받아들일 수 없다는 결론에 도달하게 될 것이다. 미국은 전구 및 전략적 수준에서 핵전력을 신뢰성 있게 운용할

능력을 가지고 있기 때문이다. 만약 제한적인 형태로 억제가 실패한다면, 이는 적국이 이해관계와 결의에 존재하는 비대칭성을 잘못 계산했기 때문일 것이다. 이 오판은 미국의 비례적 대응을 통해 교정될 수 있으며, 그렇게 함으로써 억제를 회복하고 긴장을 낮추는 정치적 조건을 마련할 수 있다. 또한 미사일 방어체계는 적이 공격을 통해 얻을 수 있다고 기대하는 이익을 감소시킬 수 있으며, 적국이 적정 수준의 공격("dosage")을 판단하는 데도 어려움을 줄 수 있다.

미국 내 전문가 집단 중 일부는 이해관계(stake)에 대해 독특한 관점을 가지고 있다. 이들은 지역적 충돌이 발생하면 이해관계가 당연히 지역 국가들에게만 유리할 것이라는 상대국의 판단을 거부한다. 이들은 핵무장한 주요 경쟁국과의 전쟁이 동맹과 파트너 국가들에게 사활적인 이익과 관련될 것이며, 동시에 미국의 안보보장자로서의 신뢰성과 미국 중심의 유럽 및 아시아 지역 안보 질서의 지속 가능성을 위협할 것으로 판단한다. 따라서 이들은 공격자가 제한적인 핵 확전을 시도하더라도 미국의 항복을 이끌어 내기 어렵다고 본다. 오히려 이런 행동은 미국의 이해관계와 결의를 더욱 높이는 결과를 낳을 가능성이 높다고 본다.

결론으로 보기에 '레드(Red)'와 '블루(Blue)'의 두 가지 승리 이론은 유사해 보이지만, 그 출발점이 되는 국가적 목표는 본질적으로 다르다. 푸틴, 시진핑, 김정은과 같은 수정주의자(revisionist)들은 지역적·글로벌 질서를 자신들에게 유리하게 재편하는 것을 궁극적인 승리로 보고 있으며, 이 목적을 달성하기 위해 맞춤형 전략과 역량을 활용한다. 미국 억제는 중요한 목표지만, 그 자체가 주 목표는 아니다. 블라디미르 푸틴은 지역 전쟁이 핵전쟁으로

확대되더라도 제한적 수준에서 관리 가능하므로 이길 수 있다고 믿을지도 모른다. 이에 반해 미국의 주된 목표는 무력 사용을 통해 수정주의 국가가 목표를 달성하지 못하게 하여 장기적인 경쟁을 군사적 우위 경쟁이 아닌 정치적·경제적 영역으로 유도하는 것이다. 따라서 미국 전략의 중심은 전쟁 수행이 아니라 '억제(deterrence)'이다. 이는 과거 헤럴드 브라운(Harold Brown) 전 국방장관이 유명하게 말했던 것과 같은 맥락이다. 그는 “핵전쟁에서는 승자가 있을 수 없다는 점을 우리는 알고 있으며, 소련 또한 그것을 확실히 믿도록 만들어야 한다”고 강조한 바 있다.

미국의 승리 이론을 구현하는 능력

미국은 위에서 제시한 승리 이론을 뒷받침하기 위해 새로운 역량을 개발하고 있다. 그중 상당수는 비핵(non-nuclear) 능력으로, 전구 및 본토 미사일 방어 체계, 정밀 재래식 타격 능력, 중요 기반시설 회복력, 사이버 및 우주 공간의 역량 등이 포함된다. 또한 미국은 동맹국 및 파트너들과 함께 지역 억제 구조를 종합적으로 강화하고, 각국 역량의 통합성을 높이기 위해 협력하고 있다.

미국의 핵전력은 블루 승리 이론의 여러 요소를 실현하는 핵심적 수단이다.

- 첫째, 평시와 위기 상황, 그리고 전쟁 상황에서 적국의 핵 강압을 무력화하기 위해, 미국의 동맹국들은 미군의 핵우산에 의존한다. 여기에는 유럽에 전진 배치된 핵 능력, 그리고 동북아와 기타 지역으로 전진 배치가 가능한 핵 능력과 함께, 미국 전략 핵전력(삼축체계, Triad)이 제공하는 전략적 보호가 포

함된다. 특히 NATO의 핵 공유 체제는 미국과 유럽 동맹국 간의 전략적 연결과 집단적 결의를 입증하는 대표적 사례이다.

- 둘째, 전구(theater)에서 적의 핵무기 선제 사용을 억제하기 위해 미국은 적국의 선제공격에서 생존 가능하고, 공격자가 만들어낸 상황에 비례적 대응이 가능한 유연성을 가진 전구 핵전력을 보유하고 있음을 보여줄 필요가 있다.
- 셋째, 만약 적국이 제한적 형태로 핵 공격을 감행하여 핵 임계점을 넘었을 경우, 미국은 적국이 계속해서 전구 내 핵무기 사용을 선택한다면 더욱 심각한 핵 확산 위험에 처할 것이라는 사실을 믿을 수 있게 경고할 능력이 필요하다.
- 넷째, 미국 본토에 대한 제한적인 핵 공격(미국의 미래 핵 위험에 대한 경각심을 불러일으키기 위한 목적)을 억제하기 위해 미국은 비례적 대응 능력을 갖추고, 주요 억제 자산에 추가적 위험을 초래하지 않으면서 향후 추가적인 위험을 경고할 수 있어야 한다.
- 다섯째, 미국의 전략 핵전력에 대한 대규모 공격을 억제하려면, 핵심 억제력이 적의 공격으로 인해 상당히 손상된 상태에서도 효과적으로 운용될 수 있을 만큼 충분히 강력하고 다양성을 갖춘 전략 핵전력을 유지할 필요가 있다.

이러한 분석은 제한적인 핵전쟁을 포함한 지역전쟁을 효과적으로 억제하려면, 미국이 다양한 전략적·전술적 핵무기 체계와 함께 미사일 방어 체계 및 다른 비핵 억제 수단을 포괄하는 유연한 핵전력을 구축해야 한다는 결론으로 이어진다.

미국의 대군사(Counterforce) 전략 폐기가 미치는 영향

미국의 대군사 능력이 제한적 지역 핵전쟁 억제전략에 어떤 특별한 기여를 하고 있는가? 달리 표현하면, 만약 미국이 대군사 임무와 그에 따른 능력을 폐기한다면 전략적으로 필수적인 무언가를 상실하게 되는가?

가장 직접적인 부정적 효과는 핵 확산 단계 중 상대적으로 높은 수준의 시나리오에서 나타날 것이다. 대군사 임무를 폐기하면 미 본토에 대한 제한적인 핵 공격이 가져올 적성국의 확산 위험에 대한 인식이 약화될 것이다. 왜냐하면 제한적 확산 상황에서 가장 효과적으로 선택 가능한 삼축체계 중 하나의 수단이 제거되기 때문이다. 물론 다른 핵 능력들이 여전히 미국의 대응 수단으로 남겠지만, 실제 위기 상황에서 전략폭격기 전력이 재래식 임무로 전환되었거나, 위기를 고조시키지 않으려는 이유로 핵 임무를 위한 준비태세가 제대로 갖춰지지 않았을 경우 공중 발사 수단을 활용하기 어려울 수 있다. 또한 전략잠수함(SSBN)은 미사일 발사를 통해 잠수함의 위치가 노출될 위험이 존재하여, 제한적인 핵 공격 상황에서 활용하기 어려울 수도 있다. 결국 대군사 임무를 폐기하면 대규모 공격으로 핵전력이 일부 손상된 상황에서 대응할 수 있는 역량도 축소될 것이다.

이러한 높은 단계에서의 부정적 효과는 더 낮은 단계의 핵 확산 위험에도 연쇄적인 영향을 미친다. 높은 단계에서 적이 느끼는 위험이 줄어들면, 전구 내에서 전술 핵무기를 제한적으로 사용하는 등 낮은 단계에서 더욱 위험을 감수할 유인이 늘어날 수 있다.

대군사 능력의 폐기는 미국의 적성국 수도에서 이미 자리 잡

은 “미국이 국제사회에서 쇠퇴하고 리더십 역할에서 물러나고 있다”는 믿음을 더 강력하게 확인시키는 증거로 해석될 가능성이 높다. 이는 공화당과 민주당 행정부가 연속적으로 추진해왔고, 두 차례의 초당적 위원회가 지지해온 핵 현대화 계획에서의 큰 변화를 나타내기 때문이다. 적성국은 이를 미국이 새롭게 형성된 핵 위협 때문에 자국과 동맹의 이익을 방어할 의지가 약화된 것으로 오해할 수 있다. 만약 이러한 인식이 굳어지면 적성국 지도자들은 더욱 위험을 감수하는 행태를 보일 것이며, 핵 위협을 통한 강압과 미국 및 동맹국의 결의를 시험하는 도발 행동이 더 빈번해질 수 있다.

이러한 변화는 미국 동맹국들의 관심에서도 벗어나지 않을 것이다. 동맹국 보호를 위한 미국의 핵 보장 공약은 초당적이며 핵 심적인 정책 공약으로 남아 있다. 동맹국 다수는 오랜 초당적 합의에 따라 진행된 핵 현대화 경로에서의 주요 변화를 우려스러워할 것이다. 일부 동맹국은 이를 미국의 전략적 후퇴를 알리는 전조로 받아들여 자신들이 핵 강압이나 공격에 더 취약해질지 모른다고 두려워할 것이다.

결론적으로, 대군사 임무와 능력의 폐기는 제한적 지역 핵전쟁을 억제하는 미국 전략에 상당히 부정적인 영향을 미치며, 몇 가지 중요한 전략적 요소를 제거할 것이다. 물론 핵 공격에 대응할 수 있는 다른 수단이 있기 때문에 미국의 억제 전략이 완전히 무력화되지는 않겠지만, 이미 상당한 전략적 위험을 감수하고 있으며 최고 수준에서 이 위험을 낮추기로 약속한 미국 입장에서는 이러한 변화가 전략적 위험을 한층 더 증가시킬 것이다.

결론

제한적 지역 핵전쟁이 실제 발생할 가능성은 낮지만, 단순한 신화는 아니다. 건전한 전략적 분석이라면 미국과 동맹국 및 파트너들이 이러한 가능성을 진지하게 받아들여야 한다고 결론 내린다. 러시아, 중국, 북한은 핵 그림자 아래에서의 지역 전쟁을 위해 이미 상당히 발전된 준비를 갖추고 있다. 이들이 촉발할 수 있는 위기 상황에서도 억제력을 유지하기 위한 미국과 동맹국의 준비는 결코 헛된 노력이 아니다.

적국들이 이러한 충돌에서 가지고 있는 승리 이론(theory of victory)은 반드시 그에 대항하는 우리의 이론으로 맞서야 하며, 이는 현재 점차 구체화되고 있다. 미국은 적국 지도자의 행동 방침에 대한 이익, 비용, 위험의 계산 방식을 형성함으로써, 이들이 보유한 승리 이론에 대한 신뢰를 무너뜨려야 한다. 이를 위해서는 미국과 그 동맹국들이 다양한 핵과 비핵 능력을 보유해야 한다. 특히 요구되는 핵 능력에는 다양한 전략적 체계와 충분히 강력하고 유연하게 전진 배치 및 전개가 가능한 핵전력이 포함되어야 한다.

대군사 능력은 제한적 지역 핵전쟁을 억제하기 위한 미국 전략의 효과에 상당히 중요한 기여를 한다. 이 능력은 본토에 대한 제한적 핵 공격에 제한적으로 대응하는 옵션을 제공하며, 이는 삼축체계의 다른 수단보다 더 뛰어난 선택지를 제공한다. 또한, 대군사 능력은 대규모 핵전쟁의 위험이 무시될 수 없고, 동시에 그 위험을 정확히 계산하거나 통제할 수 없도록 하는 데 기여한다. 과거 일본, 독일, 이탈리아 지도자들이 약 80년 전에 저질렀던 치

명적인 전략적 오판을 러시아, 중국, 북한의 지도자들이 반복하지 않도록, 우리는 올바른 예상을 바탕으로 적절한 대비를 통해 그들의 잘못된 판단을 막아야 한다.

Counterforce and Deterrence in Europe

지역 수준에서의 대군사 전략: 유럽의 시각

야책 두르칼레츠

대군사 전략(counterforce strategy)의 장단점에 대한 논의는 주로 전략 수준(strategic level)의 대군사 전략에 집중되어 왔다. 본 장에서는 이러한 논의의 범위를 지역적 수준(regional level)의 대군사 전략으로 확대하고자 한다. 이를 위해 우선 지역적 대군사의 정의를 제시한 후, 다음 세 가지 질문을 분석한다. 첫째, 미국과 나토(NATO) 동맹국이 지역적 수준에서의 핵 대군사 전략을 채택하는 데 따르는 잠재적 난제는 무엇인가? 둘째, 지역적 대군사 전략이 제공할 수 있는 부가적 가치는 무엇이며, 지역적 대군사의 이익이 잠재적 위험보다 클 수 있는 이유는 무엇인가? 마지막으로, 이러한 분석이 주는 정책적 함의는 무엇인가?

이 글의 핵심 주장은 동맹(NATO)이 직면한 핵 위협이 심화되는 상황에서 지역적 수준의 대군사 전략이 진지한 재검토를 받아야 한다는 것이다. 나토가 신형기술을 활용하여 지역적 대군사 전략을 채택할 경우, 러시아의 증가하는 핵 위협과 악화하는 글로벌 핵 환경 속에서 억제력을 강화할 수 있다. 실제로 유럽-대서양 지역의 전략적 안정성 측면에서 지역적 대군사 전략의 이익은 그에 수반되는 잠재적 위험보다 더 크다고 본다.

지역적 수준의 대군사 전략 정의

이 연구에서 지역적 수준의 대군사 전략은 적국의 비전략적 핵무기(non-strategic nuclear weapons, NSNW)와 그 운반체계를 위협에 노출함으로써 억제를 이루는 전략으로 정의한다. 이

는 핵무기 사용만을 전제한 전략이 아니다. 오히려 핵무기와 비핵적 수단을 포함한 다영역(multi-domain) 접근법을 활용하여 적이 위협이나 확산관리, 또는 전쟁 수행 목적에서 비전략적 핵무기를 사용하는 것의 효용성에 대한 자신감을 약화시키는 전략이다.

지역적 수준에서의 핵 대군사 전략은 전략 수준의 핵 대군사 전략과는 뚜렷하게 구분되는 특징을 가진다. 여기에는 전략의 억제 논리, 지역적 대군사의 표적 범주, 전략 실행 수단 등이 포함된다.

첫째, 전략 수준의 대군사 전략이 주로 보복(retaliation)을 통한 억제력의 신뢰성을 높이는 데 집중하는 반면, 지역적 수준의 대군사 전략은 거부(denial)를 통한 억제(deterrence by denial)에 중점을 둔다. 즉, 이 전략이 창출하려는 억제 효과는 적이 원하는 규모로 비전략적 핵무기를 효과적으로 사용할 수 있을 것이라는 확신을 흔드는 데 있다. 실제 무력충돌 이전 경쟁 단계에서, 지역적 대군사 전략은 지역적 핵 균형이 적에게 유리하다는 인식을 약화시켜, 지역적 핵 우위를 이용한 협박이나 재래식 공격의 방패로 활용하려는 적의 계산을 어렵게 만드는 것이다. 충돌 발생 시, 이 전략은 적이 제한적 비전략 핵무기 사용을 통해 정치·군사적 목표를 달성할 수 있다는 자신감을 흔들어, 적의 비전략 핵무기 사용 결정을 복잡하게 만든다. 또한 대규모의 비전략 핵무기 사용 능력에 대한 적의 확신도 약화시킨다.

지역적 대군사가 효과적이기 위해서는 적이 보유한 비전략적 핵무기를 전부 파괴할 수 있는 능력이 반드시 필요한 것은 아니다. 그러한 능력은 실현 가능성도 없고 바람직하지도 않다. 적국은 언제든지 다양한 핵공격 옵션을 개발할 수 있기 때문이다. 따라

서 비전략 핵무기의 일부만이라도 위협에 노출할 수 있다면 적의 계산과 표적 선정 요구를 복잡하게 만들어 지역적 수준에서의 핵 위협에 대한 적의 확신을 저하시킬 수 있을 것이다.

다만 거부에 의한 억제력을 강조하지만, 지역적 대군사 전략은 믿을 수 있는 보복적 억제력(retaliatory deterrence)을 대체하지 않는다. 오히려 신뢰성 있는 지역적 보복 핵능력을 보완하여 적이 추가적 딜레마에 빠지게 만든다. 즉, 적이 핵공격을 감행하면 수용 불가능한 결과가 따를 뿐 아니라 원하는 규모의 핵공격 자체가 성공할 가능성도 낮아질 것이라는 점을 분명히 한다.

둘째, 전략 수준의 대군사 전략과 유사하게 지역적 수준의 대군사 전략도 적의 핵무기 사용 효용성에 대한 확신을 저하시키는 것을 목표로 한다. 하지만 지역적 수준에서는 비전략적 핵무기 사용에만 집중한다는 점이 다르다. 유럽-대서양 안보 환경에서 비전략 핵무기란 미-소/러 간 전략적 군비통제협정에 포함된 적 없는 핵탄두와 운반체계를 말한다. 여기에는 러시아가 정의하는 “전술적 핵무기(보통 300km 이내 표적)”와 “작전적 핵무기(보통 500km 이상으로 유럽 전역을 목표로 하는)”가 포함된다.

지역적 수준의 대군사 전략은 적국의 전략적 핵능력을 대상으로 하지 않는다. 적의 전략자산에 대한 타격은 전략적 수준의 대군사 전략 영역이며, 이는 지역적 대군사의 범위를 벗어난다. 물론 적이 전략적 자산을 지역 표적에 사용할 수도 있고, 지역적 대군사를 위한 능력이 일부 전략적 능력을 목표로 삼을 수도 있다.

지역적 수준의 대군사 전략은 적의 비핵 전력이나 지휘통제(C2)를 표적으로 삼을 수 있지만, 이 경우에도 비전략적 핵무기

사용 능력과 확신을 저하시키기 위한 목적에서만 이뤄진다. 즉, 비핵 전력이나 지휘통제 자체가 최종 목표가 되는 것은 아니다. 마찬가지로, 지역적 대군사 전략은 적이 가장 소중하게 여기는 체제 생존이나 인구 중심지를 직접 겨냥하지도 않는다.

마지막으로 지역적 수준의 대군사 전략은 전략 수준의 대군사 전략과 실행 수단에서도 다르다. 전략적 대군사 전략이 주로 전략적 핵능력 사용을 통해 적의 전략적 자산을 타격하는 반면, 지역적 대군사는 대부분 비핵적 능력에 의존한다. 따라서 비핵적 능력을 적극적으로 활용함으로써, 적의 비전략적 핵무기와의 동등성을 확보할 필요가 없으며, 시급성 높은 표적(time-sensitive targets)을 타격하기 위한 전구 핵능력을 반드시 갖출 필요도 없다. 결국, 지역적 수준에서 핵전력 규모(force-sizing)를 결정할 때 비핵적 대군사 능력이 보완적 요소가 된다.

공격적 수단에 주로 의존하지만, 지역적 대군사 전략은 방어적 수단을 통해 강화될 수 있다. 특히 미사일 방어체계는 적의 비전략적 핵무기 사용 능력에 대한 확신을 더욱 저하시킬 수 있으며, 이는 지역적 대군사의 거부적 억제 효과를 한층 높일 것이다. 만약 억제가 실패할 경우, 공격적 대군사 능력과 방어체계를 결합한 구조는 피해 제한(damage limitation)에도 기여할 수 있다. 다시 말해, 적의 공격에 따른 나토 국가들의 인명, 전력, 경제적 손실을 감소시킬 수 있을 것이다.

유럽에서 지역적 대군사 전략 채택의 난제들

지금까지 지역적 수준의 대군사 전략은 미국의 확장억제나 보다 광범위한 나토(NATO)의 핵 전략에서 중심적인 요소가 아니

었다. 이러한 공백을 설명할 수 있는 네 가지 타당한 이유는 다음과 같다. 첫째, 냉전 시대의 핵 유산, 둘째, 지난 10년간 나토의 핵 적응 전략 우선순위가 다른 곳에 있었던 점, 셋째, 효과적인 지역적 대군사 실행에 따르는 실질적 난제들, 마지막으로 전략적 안정성에 대한 우려이다. 각각의 설명은 개별적으로 살펴볼 가치가 있다.

냉전 시대의 핵 유산

지역적 대군사 전략은 냉전 시기 미국과 나토의 핵 운용 전략에 일부 포함되어 있었다. 예를 들어, 1960년대 초 나토 유럽 연합군 최고사령부(SACEUR)의 우선 핵 표적 목록에는 소련의 중거리 탄도미사일 기지, 핵 탑재 가능 항공기 기지, 핵무기 저장 시설이 있었다. 당시 미국은 유럽 방어에 대한 미국의 헌신을 확신시키기 위해 "유럽을 위협하는 주요 소련 핵 전력을 북미 본토를 타격할 수 있는 소련 핵 전력과 동일한 높은 우선순위로 표적화하고 있다"고 강조했다. 이는 일부 유럽 정치인들이 미국이 본토를 위협하는 소련 표적 파괴를 우선하고, 유럽을 위협하는 소련 핵 전력을 충분히 표적화하지 않을 수 있다는 우려에 따른 것이었다.

그러나 소련이 지역적 목표물을 겨냥해 핵전력을 사용할 수 있다는 확신을 흔드는 것은 냉전 당시 나토 핵 억제력의 중심 요소가 아니었다. 이는 나토 핵 전략의 진화를 통해 드러난다. 초기인 1950년대 나토의 유럽 전역 전구 핵전력은 수적 우세를 가진 소련 및 바르샤바조약군의 재래식 전력에 맞서 전장에서 승리하거나 최소한 패배를 방지하는 것을 목표로 했다. 이를 위해 나토는 전술 핵무기를 상대 군사 부대에 사용하는 동시에, 미국이 대

륙간 핵공격으로 소련 본토를 공격하는 개념을 구상했다. 당시 나토의 계획은 전술 핵무기 사용이 바르샤바조약군의 이동을 복잡하게 만들고 특정 이동 경로로 유도하여 군사적 취약성을 높이거나 집중 능력을 억제할 수 있다고 가정했다. 나토는 또한 상대방의 비행장, 병력 집결지, 통신망 및 교량에도 전술 핵무기를 사용했다. 당시 일부 군사계획자들은 “전술 핵전쟁에서 방어자가 더 유리하다”고 판단했는데, 이는 공격자가 병력을 집중하고 기동하는 과정에서 탐지 및 핵공격에 더 취약해지기 때문이었다.

1967년 나토가 '유연반응(flexible response)' 전략을 채택하면서 나토의 핵 전략은 '전쟁 종결(war termination)'이라는 정치적 목표를 달성하는 방향으로 진화했다. 즉, 핵전쟁 수행(nuclear warfighting) 전략에서 벗어나, 나토는 재래식 전력의 패배 후 제한된 수의 전구 핵무기 사용을 통해 소련의 공격을 중단시키고 전쟁을 끝내는 것을 목표로 삼았다. 핵무기 사용은 “절대적 임계점(absolute threshold)을 넘는 행위이며, 충돌에 심대한 질적 변화를 가져와 양측 모두에 큰 위험을 동반하는 행위”로 간주되었다. 만약 추가적 핵무기 사용이 불가피할 경우에도 초기 핵무기 사용 목적과 동일하게, 적에게 목표를 재평가하고 공격을 멈추며 철수하도록 설득하기 위한 목적이었다. 전구전쟁(theater war)에서 핵무기를 사용하는 것이 나토에 군사적 이점을 제공하지 못할 것이라는 판단이 핵무기에 정치적 기능을 부여한 근거였다.

냉전 시기 SHAPE(유럽 연합군 최고사령부)는 상대방의 위협 계산을 변화시키고 억제력을 복원하기 위해, 핵무기의 ‘시범 사용(demonstrative use)’, ‘전장 사용(battlefield use)’, ‘해상 사용(maritime use)’ 등을 포함한 선별적 사용 계획을 개발

했다. 그러나 나토 핵 억제력은 소련의 지역적 핵 체계를 목표로 삼는 능력에 의존하지 않았다. 심지어 1980년대 배치되었다가 1987년 중거리 핵전력 협정(INF)에 따라 제거된 퍼싱 II(Pershing II) 탄도미사일과 그리폰(Gryphon) 지상발사 순항 미사일 역시, 소련의 SS-20 탄도미사일을 이론적으로 파괴할 능력을 제공했으나, 실제로 소련 핵능력을 목표로 삼지는 않았다. 이들의 목적은 나토 동맹국에 믿을 수 있는 장거리 전구 핵 선택지를 제공하고, 유럽 전구가 미국의 전략적 억제력에서 '분리(decoupled)'될 수 있다는 소련의 오판 가능성을 줄이는 데 있었다.

나토의 핵 전략이 다른 우선순위를 가지면서, 소련의 지역적 핵무기 사용 능력에 대한 자신감을 흔드는 것은 나토의 우선 과제가 아니었다. 이는 1990년대와 2000년대에도 변하지 않았다. 이 시기 나토에 실질적인 핵 위협이 없었고, 핵 억제력 자체에 대한 관심도 광범위하게 결여되어 있었기 때문이다. 이는 현재와 미래에도 중대한 의미를 갖는다. 냉전 시기의 핵 논쟁이 풍부한 유산을 남기긴 했지만, 지역적 수준의 대군사 전략의 이점과 위험을 분석할 수 있는 명확한 청사진(blueprint)은 제공하지 않았다. 냉전 당시의 핵 논쟁은 지역적 대군사를 중심으로 사고하는 전통을 형성하지 못했다. 만약 나토가 지금 이 전략을 채택하고자 한다면, 냉전의 핵 유산에서 21세기의 요구사항으로 쉽게 전환 가능한 충분한 기반은 존재하지 않는다고 볼 수 있다.

나토의 핵 전략 적용 우선순위

지난 10년간 나토(NATO)는 핵 억제 정책, 능력 및 태세를 현대화하는 작업을 진행해왔다. 그 이전 약 30년 동안 핵 전략은

상대적으로 정체되었으며, 당시 핵무기의 역할을 축소하는 데 초점이 맞추어졌다. 나토가 다시 핵 억제력을 강조하게 된 주요 계기는 2014년 러시아가 우크라이나에 대한 재래식 공격을 지원하기 위해 핵 위협을 사용한 사건과, 이후 2022년의 전면적인 우크라이나 침공이었다. 실제로 러시아는 무책임한 핵 위협 언사 증가, 우크라이나 침공과 맞물린 대규모 핵 연습, INF 조약(중거리 핵전력 조약)의 위반과 신전략무기감축협정(New START)의 효력 중단, 새로운 핵무기 운반체 개발, 벨라루스로의 핵무기 전진 배치 선언 등으로 유럽의 핵 환경을 크게 악화시켰다. 또한 러시아는 핵 위협 캠페인을 통해 나토 회원국 간 분열을 조장하고 우크라이나에 대한 효과적인 군사 지원을 방해하려 시도했다.

나토는 러시아의 다양한 핵 사용 시나리오에 대응하기 위해 핵 억제력을 재활성화해야 했다. 특히 우려한 시나리오는 러시아가 나토와의 재래식 전투에서 패배할 경우 제한적인 비전략 핵무기 사용을 통해 유리한 조건으로 전쟁을 종료하려는 경우였다. 나토는 또한 재래식 전투의 초기 단계에서 러시아가 재래식-핵 통합 전략의 일환으로 나토군을 파괴하거나, 나토 지도자들에게 압력을 행사하여 점령 지역을 인정하도록 강요하는 목적으로 비전략 핵무기를 조기에 사용할 가능성에도 대비해야 했다.

미국과 유럽 동맹국들의 주요 관심사는 러시아가 나토의 의지와 능력을 충분히 인식하여 핵 공격을 억제하거나, 공격이 발생할 경우 강력히 대응할 수 있음을 확신시키는 것이었다. 어떤 시나리오에서도 나토에 대한 핵 사용은 러시아에게 가장 불리한 결과를 초래할 것임을 인식시키는 전략이었다. 이러한 전략의 핵심 논리는 러시아에 대한 보복 능력과 그에 따른 상당한 대가를 부과할

능력에 기반하고 있다.

그 결과 나토는 지난 10년 동안 "핵 하드웨어"(nuclear hardware)를 업그레이드하고 "핵 소프트웨어"(nuclear software)를 현대화하는 노력을 기울였다. 핵 하드웨어 업그레이드는 B61-12 핵폭탄과 F-35A 전투기를 이중목적항공기(DCA, Dual-Capable Aircraft) 플랫폼으로 전환하는 등의 2010년대 초반 결정들을 실행하는 형태로 이루어졌다. 또한 2018년 미국의 핵태세검토(NPR, Nuclear Posture Review)에 따라 미국이 SLBM에 탑재된 저위력 핵탄두를 도입함으로써 나토의 보복 능력이 강화되었다. 핵 소프트웨어의 현대화 작업에는 전략 커뮤니케이션 개선, 계획 수립 및 훈련의 질적 향상, 재래식-핵전력 통합 노력 증대 등이 포함되었다.

이러한 나토의 최근 핵 억제력 현대화 작업은 가장 시급한 필요성에 중점을 두었으며, 암묵적으로 보복(retaliation)을 통해 신뢰할 수 있는 지역적 핵 억제력을 유지하는 방법을 강조하였다. 따라서 정치적 혹은 군사적 요구 조건을 충족하기 위한 보다 근본적인 지역적 핵 전략의 재검토—예를 들어 지역적 수준의 대군사(counterforce) 전략 채택 가능성—는 이루어지지 않았다. 나토 전체 핵 전략의 일환으로 지역적 핵 대군사 옵션을 추가하여 억제력 강화 효과를 얻을 수 있는지 여부에 대한 공개적 논의도 없었다. 이는 보복 억제(deterrence by retaliation)에 대한 의존이 러시아의 공격을 억제하기에 충분하다는 논리를 따랐으며, 나토가 신뢰할 수 있는 보복 능력을 보유하는 한 러시아의 지역적 핵 전력 우위는 실질적으로 문제가 되지 않는다는 인식에서 비롯된 것이었다.

실질적인 난제들

나토(NATO) 전략에서 지역적 수준의 대군사(counterforce)가 중심적인 요소가 되지 못했던 중요한 이유는 승인 절차, 표적화(targeting), 작전계획, 자원투자(investment) 측면에서 효과적인 대군사 작전 수행이 매우 어렵기 때문이다. 이러한 어려움은 러시아가 보유한 비전략 핵탄두와 운반체의 엄청난 숫자 및 다양성, 운반체의 이중목적(dual-capability) 및 높은 이동성, 핵무기 저장시설 공격이 초래할 수 있는 위험 등에서 기인한다.

냉전 시대 전성기에 소련은 수천 발의 다양한 비전략 핵탄두와 운반체를 보유하고 있었다. 냉전 종식 이후 비전략 핵무기 감축을 위한 상호 간 일방적 선언에도 불구하고, 러시아는 여전히 크고 다양한 전술핵무기 체계를 유지하고 있다. 러시아는 현재 약 1,000~2,000기의 비전략 핵무기를 보유한 것으로 추정되며, 여기에는 공대지미사일, 중력폭탄(gravity bomb), 핵심도 폭뢰(depth charge), 핵어뢰(torpedo), 대공·대함·대잠·탄도탄요격 미사일 체계 및 핵 지뢰를 위한 핵탄두뿐 아니라, 이중목적의 지상발사 미사일 시스템용 핵탄두 등이 포함된다.

러시아는 여전히 이러한 비전략 핵체계를 확대·현대화하고 있다. 가장 중요한 변화는 지상·공중·해상에서 발사 가능한 장거리 정밀 타격 미사일의 추가이다. 여기에는 INF 조약을 위반하며 배치된 SSC-8 중거리 순항미사일, 킨잘(Kinzhal) 공중발사 탄도미사일, 칼리브르(Kalibr) 해상발사 순항미사일, 지르콘(Zircon) 해상발사 극초음속 미사일 등이 포함된다. 러시아의 비전략 핵무기 체계의 수량과 다양성이 증가하는 것은 전체적인 러

시아 핵 보유량 증가를 견인하는 주요 원인으로 평가된다.

러시아가 보유한 운반체들의 엄청난 숫자와 다양성은 지역적 수준의 대군사 전략을 더욱 어렵게 한다. 효과적인 대군사 수행은 지상·공중·해상에서 배치 가능한 다양한 체계를 탐지·추적·파괴하기 위한 방대한 양의 다양한 능력을 요구한다. 더욱 어려운 문제는 러시아의 모든 핵 운반체가 핵탄두와 재래식 탄두를 모두 운반할 수 있는 이중목적 체계라는 점이다. 전술핵무기가 저장시설에서 반출되어 운반체에 결합된 이후, 어느 운반체가 핵탄두를 탑재하고 있는지 구별하는 것은 거의 불가능하다. 또한 이동식 발사대(TEL)에 탑재된 러시아의 비전략 핵무기나 공격용 잠수함에 탑재된 핵탄두를 추적하는 것은 거의 극복할 수 없는 도전으로 보인다. 이 시스템들은 매우 기동적이며 은닉하기 쉽기 때문이다.

비전략 핵무기들이 배치되기 전에 이를 저장한 시설을 선제적으로 파괴할 수 있는 지역적 대군사 능력을 설계하고 확보하는 것 역시 상당한 실질적, 정치적 난제를 수반한다. 러시아는 핵무기 저장시설 공격을 미연에 방지하기 위해 평상시 분리 보관되어 있는 비전략 핵탄두를 위기나 충돌 초기 단계에 여러 운반체에 미리 장착할 수 있다. 또한, 러시아는 나토의 핵무기 저장시설 타격 능력을 약화시키기 위해 저장시설을 추가로 배치하거나, 더 넓은 지역으로 분산하거나, 사용 승인을 작전급 단위에 위임하는 등의 조치를 취할 수도 있다. 러시아의 핵무기 저장시설에 대한 선제 타격은 방어적 성격의 동맹인 나토에게 엄청난 정치적 난제를 가져올 것이다.

이러한 모든 정치적이고 실질적인 어려움들을 고려할 때, 효과적인 지역적 수준의 대군사 전략 전망은 대단히 어렵다고 할 수

있다. 짧은 시간 내에 지상·공중·해상 플랫폼에 배치 가능한 수 천 발의 러시아 핵탄두를 파괴할 수 있는 능력이 필요하며, 이들 핵무기는 재래식 무기와 구별하기 어렵고, 분산 배치 시 추적도 어렵기 때문이다. 더욱이 러시아와의 재래식 전쟁 상황에서조차 이들 핵무기를 선제 타격으로 파괴하는 행위는 정치적·군사적 측면에서 긴장을 고조시킬 위험이 커 정치적으로 받아들여지기 어렵다. 이러한 현실적 어려움을 고려할 때, 일부에서는 효과적인 지역적 대군사가 불가능하다고 보고, 이를 굳이 추진할 필요가 있느냐고 반문할 수 있다.

전략적 안정성 위협

유럽에서 지역적 수준의 대군사(counterforce) 전략에 대한 심도 있는 분석이 부족한 또 다른 이유는, 이러한 전략이 유럽-대서양 지역의 전략적 안정성에 심각한 악영향을 미칠 가능성에 대한 우려 때문이다. 특히 이는 군비경쟁 안정성(arms race stability), 위기 안정성(crisis stability), 전략적 수준으로 확산될 부정적 과급 효과(negative spillovers) 등 세 가지 차원에서 나타날 수 있다.

첫째, 지역적 수준에서의 군비경쟁 안정성은 역내 핵 능력의 신뢰성을 유지하기 위해 비전략 핵 전력을 양적·질적으로 크게 확장해야 한다는 실질적 또는 인식된 유인이 존재하지 않는 상태로 정의될 수 있다. 전통적인 군비경쟁 안정성 논리에 따르면, 지역적 수준의 대군사 전략은 유럽에서 군비경쟁 안정성을 해칠 가능성이 크며, 지역적 불안정을 가중시킬 수 있다. 나토(NATO) 회원국들이 러시아의 지역적 핵 우위를 상쇄하기 위해 특정 역량에 투자하면 러시아는 이에 대응해 비전략 핵무기의 수량과 질적

수준을 더욱 높일 유인을 가지게 된다. 결과적으로 나토가 러시아의 비전략 핵무기의 가치를 떨어뜨리려 시도할수록, 오히려 더 많은 러시아 핵무기를 마주하게 되는 역설이 발생할 수 있다.

둘째, 지역적 수준의 위기 안정성은 분쟁 중 효과적인 핵 사용이 상대방의 선제 조치로 불가능해질 수 있다는 두려움 때문에 위기 상황에서 비전략 핵무기를 사용할 유인이 없는 상황을 의미한다. 지역적 수준의 대군사 전략이 위기 안정성을 해칠 수 있다는 주장에 따르면, 나토가 지역적 대군사 역량을 갖추면 이는 러시아가 오랫동안 우려했던 미국과 나토의 무장해제(disarming)용 항공우주 공격에 대한 두려움을 더욱 심화시킬 수 있다. 러시아는 이를 의식하여 분쟁 초기에 재래식과 핵무기 탑재가 모두 가능한 이중목적(dual-capable) 시스템을 조기에 대규모로 투입해 결정적인 이점을 확보하려 시도할 수 있다. 또 핵무기를 초기에 사용하지 않으면 나중에 전혀 사용하지 못할 수 있다는 압박감을 느끼고, "사용하지 않으면 잃는다(use it or lose it)"는 논리에 따라 초기에 비전략 핵무기를 사용할 가능성도 커진다. 나토가 러시아의 비전략 핵전력을 공격 목표로 삼으면 러시아가 위기 상황에서 의도하지 않은 방식으로 위기를 악화시킬 수 있다는 우려도 존재한다.

셋째, 지역적 수준의 대군사가 초래할 수 있는 군비경쟁과 위기 불안정성은 향후 유럽에서 핵군축을 논의할 가능성을 더욱 떨어뜨릴 수 있다. 러시아가 이에 대응 조치를 취할 가능성이 크므로, 지역적 대군사 전략은 러시아가 비전략 핵무기 태세에 대한 투명성을 높이거나, 비전략 핵무기의 수량과 다양성을 감축하려는 어떤 의지나 유인도 없애버릴 가능성이 높다.

마지막으로, 지역적 수준의 대군사가 전략적 수준에서의 부정적 파급 효과를 초래할 수 있다는 주장도 존재한다. 냉전기와 달리 현재 러시아의 비전략 핵무기들은 거의 모두 러시아 영토 내부에 배치되어 있으며(벨라루스나 크림반도는 예외), 이들 시스템에 대한 나토의 공격은 러시아로 하여금 미국 본토에 대한 전략적 대응 공격을 촉발할 수 있다. 따라서 지역적 대군사 전략은 제한된 전쟁을 제한된 상태로 유지하는 데 기여하기보다는, 오히려 대규모 전략적 핵 교환(large-scale strategic nuclear exchange)을 초래할 위험이 있다.

더 나아가, 지역적 대군사가 정의상 러시아의 전략 핵 시스템을 목표로 삼지 않더라도, 나토가 지역적 대군사 역량을 보유하는 것만으로도 러시아는 이를 자신들의 전략 핵 전력을 위협하는 것으로 인식할 수 있다. 러시아는 수십 년간 미국과 나토의 미사일 방어 체계에 대해 지속적으로 비슷한 방식으로 공식 성명과 허위 정보 캠페인을 펼쳐왔듯이, 지역적 대군사 역량에 대해서도 마찬가지로 대응을 할 가능성이 크다. 결과적으로, 러시아는 이에 대응해 전략적 핵전력을 확대하고, 전략 핵무기를 경보 즉시 발사(launch on warning) 태세로 더욱 명확히 전환함으로써, 전략적 수준에서 군비경쟁 및 위기 안정성을 크게 훼손할 가능성이 있다.

유럽에서 지역적 대군사 전략의 필요성

앞선 설명들은 유럽에서 지역적 수준의 핵 대군사(counterforce) 전략이 얼마나 도전적이고, 불필요하며, 심지어 역효과를 초래할 수 있는지를 강조하였다. 그럼에도 불구하고, 지역적 대군사가 러시아의 핵 위협에 맞서 NATO의 억제력을 더욱

강화할 잠재적 선택지가 될 수 있는 몇 가지 중요한 이유들이 존재한다. 본 장은 러시아의 지역적 핵 균형 평가, 인도태평양에서 미국의 확장억제 과제, 신기술의 등장, 유럽에서 전략적 안정성 유지의 전반적 이점 등을 고려할 때, NATO의 지역적 핵 대군사 역량이 왜 중요한지를 논의한다.

러시아의 지역적 핵 균형 평가

지난 10년 동안 러시아 정치 및 군사지도부는 지역적 핵 우위에 대한 자신감을 지속적으로 표출했다. NATO에 대한 러시아의 양적 우세와 새로운 다양한 지역 핵 운반체계는 유럽에서의 "모든 문제를 해결할 수 있는 핵 메스(nuclear scalpel)"로 여겨지며, 이는 푸틴 대통령이 유럽에서의 러시아 핵 우위를 더욱 확신하는 이유가 되었다.

러시아의 이러한 자신감은 2012년 NATO의 유럽 핵무기 관련 신뢰구축 및 투명성 제고 노력을 푸틴이 거부한 이유를 설명해준다. 이후 수년간 푸틴은 특히 킨잘(Kinzhal) 공중 발사 탄도 미사일 및 지르콘(Zircon) 해상 발사 극초음속 미사일과 같은 새로운 이중목적(dual-capable) 시스템의 전략적 가치를 공공연히 과시하며, 이 미사일들이 적대국의 지도부를 신속하게 제거(decapitate)할 수 있는 독보적 능력을 제공한다고 주장했다.

2022년 우크라이나 전면 침공 과정에서 푸틴은 비전략 핵무기가 NATO에 대한 러시아의 "경쟁 우위(competitive advantage)"라고 언급하며, 일반적으로 러시아가 NATO보다 핵전쟁 수행 능력에서 우위에 있다고 평가했다. 그는 유럽이 러시아의 비전략 핵 공격에 무방비 상태일 것이라며, 유럽에서의 핵전쟁

상황에서 미국이 전략적 핵전력을 실제로 사용할 의지가 없을 것이라고 공개적으로 의심했다. 러시아는 2022년 6월 벨라루스에 비전략 핵무기를 배치하고, 벨라루스군의 핵 운반 능력을 향상시키는 훈련을 진행하는 등 실질적인 핵위협을 실행에 옮겼다.

러시아가 지역적 핵 우위에 대한 자신감을 지속적으로 표출하는 것은 NATO의 핵능력과 의지에 대한 오판을 초래할 위험이 있다. 우크라이나 전쟁에서 러시아의 재래식 전력이 소모됨에 따라 러시아가 비전략 핵무기에 더욱 의존할 유인이 강해졌다는 점에서 이러한 상황은 더욱 우려스럽다. 즉, NATO는 위협 및 전쟁 수행에서 비전략 핵 능력에 갈수록 의존하는 상대와 마주하고 있다.

이러한 러시아의 위협적인 상황을 고려할 때, 유럽에서 억제를 유지하기 위해서는 러시아 지도부가 자국의 핵 우위에 대한 확신을 흔들 수 있는 조치들이 필요하다. NATO가 지난 10년간 시행해온 조치들만으로는 부족하며, 더 근본적인 추가 조치가 필요하다. 이는 예를 들어 특정한 특성을 가진 새로운 핵 능력을 지역적 수준에서 추가함으로써 NATO의 보복 능력을 강화할 필요성이 있다는 의미일 수 있다. 그러나 지역 핵 억제를 위한 새로운 능력 추가가 실질적인 효과를 가지려면 러시아 지도부의 지역 핵 우위에 대한 기존 인식을 근본적으로 변화시킬 수 있을 만큼 충분한 역량과 규모를 갖추어야 한다. 미 해군 잠수함에 핵 탑재 순항미사일을 제한된 수량만큼 추가하는 것과 같은 조치로는 충분치 않을 가능성이 크다.

이 때문에 지역적 대군사 전략이 상당한 부가 가치를 창출할 수 있다. 대군사 전략은 러시아 지도자들이 비전략 핵무기를 러시

아의 강점으로 간주하는 데 대해 의문을 갖도록 만들어, NATO의 억제력을 보완할 수 있다. 또한, 강화된 지역적 대군사 능력은 NATO의 전반적인 재래식 방어 태세를 더욱 견고히 하여, 러시아의 재래식 공격에 대한 억제력을 더욱 높일 수 있다.

인도태평양에서 미국 확장억제의 도전 과제

미국의 전략적 핵능력은 NATO 동맹국들의 안보를 보장하는 최고 수준의 억제력을 제공한다. 동시에 NATO의 핵태세는 유럽에 전진 배치된 미국의 비전략 핵무기에 크게 의존하고 있다. 그러나 유럽의 확장억제 요구를 다루는 동시에, 미국은 인도태평양 지역에서도 증가하는 확장억제 요구를 동시에 해결해야 하는 상황에 직면해 있다. 특히 중국과 북한의 핵 전력의 양적·질적 확장은 미국의 일본, 한국, 호주에 대한 핵 확장억제 공약을 상당히 압박하고 있다.

중국의 급격한 핵 전력 증강은 미국에 전략적 딜레마를 야기하고 있다. 미국 역사상 최초로 러시아와 중국이라는 두 핵 경쟁국(nuclear near-peer)을 동시에 상대해야 하기 때문이다. 이러한 새로운 핵 환경에서 미국은 두 경쟁국 중 한쪽 혹은 양쪽과 동시에 핵분쟁이 발생하는 시나리오, 또는 한쪽이 분쟁에 개입하지 않고 기회를 노리는 시나리오에도 대비해야 한다.

이러한 이중 경쟁국 문제는 유럽에서의 미국 확장억제에도 새로운 위협을 야기한다. 미국의 전략적 핵 전력이 러시아 및 중국과의 전략 균형 유지에 점점 더 집중됨에 따라, 극단적인 시나리오에서는 유럽의 동맹국들이 신뢰할 수 있는 전략적 핵 보호막에서 배제될 수 있다는 동맹국과 적국의 우려가 커질 수 있다.

지역적 수준에서 추가적인 억제 수단을 확보하면 미국의 확장 핵억제 신뢰도를 유지하는 데 도움을 줄 수 있다. 이는 미국의 확장억제를 지역화함으로써, 전략적 수준에서의 미국 핵능력 부담을 완화하고, 지역적 수준의 핵 억제력을 강화하는 것을 의미한다. 유럽에서 확장억제의 지역화는 NATO 핵태세의 '하드웨어'와 '소프트웨어'의 추가적 개편을 요구할 수 있다. 또한 지역적 대군사 전략을 도입하고 실행함으로써도 이루어질 수 있다. 이러한 전략은 러시아 비전략 핵무기의 인지된 가치를 감소시키고, 미국이 전략적 수준에서의 효과적 억제력을 유지해야 하는 부담 속에서도 NATO가 핵 위협에 효과적으로 대응할 능력과 의지를 보유하고 있다는 점을 러시아에 명확히 하고 동맹국에게 확신을 줄 수 있다.

기술 혁신

지역 차원의 핵 대군사 전략은 장기적 목표(aspirational strategy)에 해당한다. 이를 신뢰성 있게 구현하려면 공격적이고 비핵적인 킬체인(kill-chain) 능력에 대한 상당하고 장기적인 투자가 필수적이다. 그러나 최근 기술 변화의 속도를 감안할 때, 이러한 목표는 신기술 혁신과 신흥 파괴적 기술(EDT)의 채택을 통해 실현 가능한 전략이 되었다. 과거에 존재했던 지역 차원의 대군사 전략 실행의 현실적 장벽들이 이제는 상대적으로 덜 극복 불가능한 것으로 보인다.

향후 10년 내에, 인공지능(AI), 데이터 분석, AI 기반 사이버 작전, 더 저렴하고 똑똑한 우주 자산, 자율 시스템, 극초음속 무기, 양자 기술 등 다양한 EDT가 상호 결합하여 효과적인 지역

차원의 핵 대군사 능력을 구축할 기술적 기반을 제공할 수 있을 것이다. 예를 들어, AI 기반 의사결정 지원 시스템과 정보·감시·정찰(ISR) 능력은 목표물 선정과 추적 과정을 가속화하여 효과적인 대군사 전략 수행을 지원하는 데 필수적이다. 또한 미국과 NATO는 상대의 통합된 방공 및 미사일 방어 체계를 파괴하거나 무력화하여 비핵 또는 전역 핵 타격 능력이 핵 표적에 도달할 수 있도록 지원하기 위해 대(對)우주 작전, 사이버 공격, 전자기 스펙트럼 작전, ISR 능력을 활용할 수도 있다. AI 기반 사이버 공격, 운동성(kinetic) 및 비운동성(non-kinetic) 대우주 공격, 극초음속 미사일을 포함한 비핵 정밀 타격 등 다양한 작전 능력을 조합하면 NATO는 비전략 핵무기 운용을 위해 훈련된 적의 군사 부대를 파괴하거나 무력화할 수도 있다. 동시에 AI 기반 ISR 데이터와 요격 미사일 무리를 활용한 고밀도 통합 방공 및 미사일 방어 체계를 배치하면, 상대가 전술 핵 공격을 성공적으로 수행할 수 있을지에 대해 의문을 품게 할 수도 있다.

이러한 EDT 기반의 지역 차원의 대군사 전략이 러시아의 계산법을 성공적으로 변화시키기 위해 반드시 완벽히 입증될 필요는 없다. 이 전략이 실제 구현 가능하다는 점을 제한적으로나마 입증하는 것만으로도 러시아 지도부가 가지고 있는 지역 차원의 핵 우위에 대한 자신감을 흔들기에 충분할 수 있다.

전략적 안정성에 대한 이점

지역 차원의 대군사(counterforce) 전략은 유럽의 전략적 안정성에 순이익을 가져올 수 있다. 이러한 지역 차원의 대군사 전략이 전략적 안정성에 미칠 수 있는 부정적 영향을 평가할 때, 러시아가 자신의 비전략 핵우위에 점점 더 자신감을 가지는 상황이

전략적 안정성에 미치는 악영향도 함께 고려해야 한다.

첫째, 전통적인 군비경쟁 안정성 논의는 지역 차원의 대군사 전략이 러시아를 자극하여 핵우위를 확보하기 위한 투자를 증가시킬 것이라 주장한다. 그러나 유럽의 안정성을 더 크게 위협하는 상황은 러시아의 자신감 증가가 해결되지 않고 방치되어, 러시아가 비전략 핵무기를 더욱 노골적으로 협박, 강압, 벼랑 끝 전술(brinkmanship)에 활용하거나 심지어 전쟁 상황에서 실제 핵무기 사용을 선택할 가능성이 커지는 것이다. 이러한 러시아의 자신감은 우크라이나 전쟁에서 실전 테스트를 거친 신형 이중목적(dual-capable) 무기 체계를 대규모로 배치하면서 더욱 커질 수 있으며, NATO가 지역 차원의 대군사 전략을 선택하든 아니든 러시아는 새로운 지역 핵전력에 지속 투자함으로써 자신감을 더욱 강화할 것이다.

둘째, 전통적인 위기 안정성(crisis stability) 논의는 NATO-러시아 갈등에서 가장 불안정한 상황은 러시아가 자신의 핵능력의 효과성을 의심하여 "사용하지 않으면 잃는다(use-it-or-lose-it)"는 위협을 피하기 위해 조기에 핵무기를 사용할 유인을 갖게 되는 것이라 본다. 그러나 실제 위기 안정성에 가장 큰 위협은 러시아가 자신의 지역 핵 에스컬레이션 우위에 지나친 자신감을 가져 "손실의 두려움(fear of loss)"을 전혀 느끼지 않는 상황이라 할 수 있다. 이는 러시아가 NATO를 상대로 핵무기 사용 시 얻는 전략적 이익이 NATO가 핵 또는 비핵 수단으로 가할 수 있는 피해보다 훨씬 클 것으로 잘못 계산하게 만들 수 있다. 지역 차원의 대군사 전략은 러시아의 과도한 자신감을 꺾어 위기 안정성을 증진시킬 수 있다.

셋째, 지역 차원의 대군사 전략은 유럽에서 군비통제(arms control)를 재활성화할 가능성을 오히려 높일 수 있다. 러시아는 자신이 지역 핵우위를 가진 상황에서 핵군축 협상에 관심을 전혀 보이지 않았으며, 비전략 핵무기를 "비교우위(comparative advantage)"로 간주하며 포기할 수 없는 자산으로 여겨왔다. 그러나 만약 러시아가 자신이 가진 핵우위가 약화되고 있다고 인식한다면, 오히려 의미 있는 군비통제 대화에 적극 참여할 유인이 커질 수 있다. 즉, 러시아가 경쟁, 위기, 분쟁 상황에서 비전략 핵무기를 활용한 전략적 우위 확보에 대한 자신감을 잃을 경우, 향후 군비통제 협상에서 이 무기들을 논의 대상으로 삼을 가능성이 높아진다.

넷째, 지역 차원의 대군사 전략은 전략적 수준(strategic level)에서의 안정성에도 긍정적 영향을 줄 수 있다. 특히, 지역 차원에서 대군사를 통한 억제 효과가 강화되면 지역 분쟁의 위험이 감소하고, 결과적으로 지역 분쟁이 전략적 차원으로 확대될 가능성도 줄어든다.

마지막으로, 유럽 내 재래식 작전과 연관된 에스컬레이션 위험을 고려할 때 지역 핵 대군사 전략의 채택 여부에 대한 진지한 검토가 필요하다. NATO가 러시아와 직접 충돌하는 시나리오에서는 러시아의 많은 이중목적 체계로 인해 의도치 않게 러시아의 비전략 핵전력에 대한 대군사 공격을 수행하는 상황이 발생할 수 있다. 혹은 핵탄두가 탑재된 것으로 의심되는 일부 러시아의 이중목적 체계에 대한 타격을 자제할 수도 있는데, 이는 이들 무기의 파괴가 의도치 않은 핵 에스컬레이션을 초래할 가능성에 대한 우려 때문이다.

의도적이고 체계적이며 철저한 대군사 접근법은 NATO가 특정 러시아 목표물에 대한 공격 여부를 결정할 때 유용한 정보를 제공하며, NATO의 재래식 작전 계획과 실행을 보다 효과적으로 지원할 수 있다. 이를 통해 NATO의 핵과 재래식 전력의 통합(nuclear-conventional integration)을 이루는 데 기여할 뿐만 아니라, NATO의 핵 억제력을 전반적으로 강화할 수 있을 것이다.

결론

지역 차원의 대군사 전략을 채택하는 것은 NATO 동맹국들에게 결코 쉬운 결정이 아니다. 이를 위해서는 해당 전략의 도전 과제, 비용, 위험, 그리고 다른 전략과의 상충(tradeoff)에 대한 현실적이고 명확한 이해가 필요하다. NATO는 역사적으로 직접 참고할 만한 관련 경험이 부족하기 때문에, 이 전략을 채택하는 문제를 고려한다면 사실상 처음부터 논의를 시작해야 한다. 필요한 정치적 합의를 이루는 데만도 상당한 시간이 소요될 것이다. 또한, 전략을 실제로 구현하는 데는 막대한 비용이 들고 이를 가능케 하는 기술에 대한 상당한 투자가 필요하다. 이 전략이 잠재적 적국에게 효과적 억제력을 충분히 입증하기 위해서는 연합 군사 훈련을 통해 반드시 시험되어야 할 것이다. 러시아의 비전략 핵전력의 가치를 무력화하려는 어떠한 NATO의 노력도, 자신의 "경쟁적 우위(competitive advantage)"를 포기하지 않으려는 러시아가 강력한 정보작전을 통해 대응할 것으로 예상된다.

그럼에도 불구하고 NATO는 지역 차원의 대군사 전략 채택을 진지하게 검토할 필요가 있다. 이 전략이 가져오는 이점이, 현실

화 과정에서의 여러 장애물 및 전략적 안정성에 대한 잠재적 위험을 극복하고도 남은 만큼 크기 때문이다. 악화되는 안보 환경 속에서, 현재 NATO가 직면한 위협과 딜레마를 즉각적으로 해결할 수 있는 손쉬운 해결책은 없다.

지역 차원의 대군사 전략은 NATO에 상당한 이점을 제공할 가능성이 있다. 러시아의 비전략 핵무기 중 적어도 일부라도 위협 대상으로 삼을 수 있다면, 이는 지역 차원의 에스컬레이션 우위(escalation dominance)를 러시아가 갖고 있다는 러시아의 인식을 약화시킬 수 있다. 또한 유럽에서의 억제 실패할 경우, 추가적인 피해 제한(damage limitation) 수단도 제공할 수 있다. 유럽에서 지역 차원의 대군사 전략을 채택하는 것은, 미국이 두 개의 핵 강대국(two-peer nuclear challenge) 문제와 북한과 같은 지역 핵보유국의 위협 증가로 인해 전략적 차원에서의 도전 과제가 증가하는 상황 속에서도, 유럽에서의 미국의 확장억제를 강화하는 데 기여할 수 있다. 또한 NATO의 기술적 우위를 활용하여, 지역 차원의 대군사 전략은 전략적 안정성에 긍정적인 영향을 미칠 가능성도 있다. 결국, NATO 동맹국들이 지역 차원의 대군사 전략을 본격적으로 논의하기 시작할수록 더 나은 결과를 얻을 수 있을 것이다.

동맹 안보와 핵 대군사의 역할:

프랑스의 관점

코헨틴 브뤼스틀랭

지난 몇 년간, 중국 핵 전력의 급격한 확대가 가져오는 결과에 대해 전문가들이 평가하기 시작하면서, 다극 핵 시대에서 미국 핵 전략 중 대군사(Counterforce) 표적 설정이 갖는 가치와 도전에 대한 논쟁이 활발히 이루어지고 있다. 핵 전략과 같은 복잡한 주제, 특히 표적 선정(targeting) 전략에 관한 문제를 완벽하게 이해하는 것은 어려운 일이지만, 이 중요한 논쟁을 시작한 초기 접근법이 미국 핵정책 및 전략의 몇 가지 핵심적인 측면을 간과하고 있다는 점은 주목할 만하다. 이 논쟁의 시발점이 된 애틀랜틱 카운슬 보고서에서 키어 리버(Keir Lieber)와 데릴 프레스(Daryl Press)는 주로 재정적 지속가능성 측면과 어느 정도는 군비 경쟁 안정성 측면에서 미국의 핵전략이 대군사 표적 설정에 대한 의존도를 줄여야 한다고 주장하였다. 이들에 따르면, 중국이 대륙간탄도미사일(ICBM) 발사 시설과 같은 견고한 표적의 수를 대규모로 증가시키면서 핵무기 보유량을 급격히 확대하는 상황에서 미국이 계속 대군사 표적 설정에 의존하는 억제 전략을 유지한다면, 미국의 핵 전력 요구량은 급격히 증가하여 지속 불가능한 수준에 이를 것으로 보인다.

이 글의 목적은 미국이 현재 "대군사 전용 전략(counterforce-only strategy)"을 따르고 있다는 저자들의 가정이나 그들이 제기한 주장의 타당성을 세부적으로 논하는 것은 아

니다. 그러나 미국의 핵 전략을 논하면서 미국의 핵 확장억제 (extended nuclear deterrence) 공약과 핵 대군사 옵션에 대한 의존성 간의 직접적인 연관성을 전혀 언급하지 않았다는 점은 간과할 수 없다. 유럽과 아시아에 대한 확장억제 공약의 신뢰성을 입증할 필요성이 1950년대 말 이래 미국 핵전략, 특히 핵 대군사 능력 요구의 결정적인 원동력이 되어 왔고 지금도 그러하다는 점을 고려하면, 이러한 침묵은 더욱 놀라운 일이다. 만약 동맹국에 대한 공격을 억제하기 위해 핵무기에 의존할 가능성의 신뢰성을 입증해야 할 필요성이 없었다면, 미국은 지금과는 근본적으로 다른 억제 전략을 채택했을 수도 있고, 군사력 요구도 훨씬 더 겸손한 수준이었을 것이다. 그럼에도 러시아가 유럽에서 더욱 공격적인 수정주의 전략을 추구하고 중국의 전략적 부상이 유럽 안보에 직접적이고 간접적인 영향을 미치고 있는 상황에서는, 미국 확장억제 공약에서 도출되는 구체적인 요구 조건이 특별한 관심을 받을 필요가 있다. 따라서 미국의 핵 표적 설정을 둘러싼 새롭게 전개된 논쟁은 동맹의 안보에 직접적으로 연관되며, 표적 설정 전략이든 선언적 정책(declaratory policy)이든 미국 핵 전략이 실질적으로 재조정될 경우, 동맹 전체의 억제 전략의 효과성에 깊은 영향을 미칠 수 있다.

물론 동맹의 핵정책은 오직 미국의 핵무기와 전략에만 의존하는 것은 아니다. 동맹 내부에는 각자 독자적인 특징을 지닌 세 개의 독립적인 의사결정 중심(미국, 영국, 프랑스)이 존재하며, 이는 동맹 전체의 핵정책에 기여하고 있다. 현재 프랑스의 핵 전략은 자국의 핵심 이익 보호에만 전적으로 집중되어 있으며, 이 핵심 이익에는 유럽적 차원이 포함된다. 프랑스는 지금까지 적의 핵 전력을 위협하는 능력(counterforce)에 일차적으로 의존하는 전

략을 채택한 바 없다. 냉전 시기 프랑스의 정책결정자들은 그러한 전략이 불필요할 뿐만 아니라 달성 가능성도 낮다고 판단하여 거부했다. 그러나 미국, 영국, 프랑스의 상호 보완적인 국가적 접근 방식이 공존함으로써 잠재적 적국의 계산을 복잡하게 만들어 수십 년 동안 동맹의 안보에 크게 기여해왔다.

본 장의 목적은 억제 전략의 요구 조건이 어떻게 표적 설정 정책으로 구현되는지, 그리고 표적 설정 정책의 변화가 전체 억제 전략의 신뢰성에 어떤 영향을 미칠 수 있는지에 대한 프랑스와 유럽의 시각을 제시하는 것이다. 이를 위해 우선 프랑스와 미국의 핵전략에 대한 관점이 시간이 지남에 따라 어떻게 변화했으며, 두 국가의 접근방식 간 간극이 일부 축소된 부분을 살펴본 후, 동맹의 안보를 위해 미국의 핵 대군사 능력이 지닌 제한적이지만 특별한 기여에 대한 프랑스의 시각을 설명할 것이다.

서문 - 명칭에 담긴 의미는 무엇인가?

미국에서 현재 진행 중인 핵 대군사(counterforce)에 대한 논쟁은 이미 하나의 분명한 성과를 거두었다. 바로 이 개념에 대한 다양한 해석이 얼마나 폭넓은 범위에서 차이가 날 수 있는지를 명확히 보여준 것이다. 가장 좁은 의미의 해석부터 아주 광범위한 개념까지, "대군사"라는 용어는 사람마다 전혀 다른 의미를 지닐 수 있다. 이러한 정의상의 모호함은 놀라운 일은 아니지만, 실제로 매우 중대한 결과를 초래할 수 있다. 즉, 용어의 정의가 달라지면 현실에서 요구되는 군사적 조치의 범위도 크게 달라지기 때문이다. 예를 들어, 상대의 핵전력, 무기 저장시설 및 지휘통제체계(C3)와 같은 표적만을 엄격하게 겨냥하는 좁은 의미의 해석에 기반한 핵 전략은, 최소한 일정 부분 군사적 가치를 지닌 다양한

목표를 위협할 수 있는 능력을 "대군사"라고 폭넓게 정의한 전략과 형태가 매우 다를 것이다. 두 전략 모두 "대군사(counterforce)"라고 부를 수 있지만, 각각의 전략은 요구되는 전력의 규모가 다르고, 잠재적인 적국에 각기 다른 딜레마를 안기며, 따라서 상대방의 행동과 긴장고조(escalation) 양상에 서로 상이한 영향을 미친다.

본 장의 논의를 명확히 하기 위해, 이 장에서는 대군사(counterforce)라는 개념을 협의의 의미로 한정하여 사용할 것이다. 즉, 본 장에서 말하는 "대군사"는 상대의 보복 능력, 특히 전략적 핵전력과 그와 연관된 지휘통제 시스템을 위협하는 데 초점을 맞춘 핵전략 요소를 의미한다. 일반적으로 어떤 핵 전략이든 "대군사" 요소는 더 넓은 의미의 "대군사적(counter-military)" 표적 설정 요구와 병존해왔다. 특히 "유연반응(flexible response)" 전략의 틀 안에서 그러하다. 전략적 핵 목표 설정에서 "대군사적(counter-military)" 접근방식은 전쟁 수행에 필수적인 모든 요소, 즉 전투 부대 및 그 지원 자산, 지휘통제 체계, 방위 산업 및 연관된 핵심 인프라 시설 전체를 위협 대상으로 삼고 있다.

1. 존재론적 거부: 냉전기 프랑스의 핵 대군사(counterforce)에 대한 시각

핵 전략에서 대군사 옵션의 역할과 가치에 대한 프랑스의 초기 관점을 이해하기 위해서는 1950년대 말과 1960년대 초반 프랑스와 미국, 그리고 나토(NATO) 내에서 이루어진 주요 논쟁과 결정의 시점으로 되돌아가야 한다. 이 논쟁들은 프랑스가 이른바 "비례적 억제(dissuasion proportionnelle)" 또는 "약자의 강자에

대한 억제(dissuasion du faible au fort)" 전략을 채택하는 계기가 되었으며, 동시에 나토의 다른 회원국들은 1967년에 미국의 "유연 반응(flexible response)" 전략을 받아들이게 되는 배경이 되었다. 이 두 가지 전략은 수십 년 동안 동맹 내에서 공존하면서 잠재적 적국의 전략적 계산을 복잡하게 만들었지만, 두 전략 간의 뚜렷한 대비는 냉전기 미국의 핵 대군사 옵션에 대한 프랑스의 시각을 상당 부분 형성했다. 프랑스는 이러한 미국의 옵션에 대해 강력한 회의론을 견지하거나 때로는 완전히 거부하는 태도를 보였다.

단순히 말해, 핵 대군사 전략에 대한 프랑스 입장의 근본적 논리는 그 전략이 프랑스의 억제 전략 모델과 근본적으로 모순된다고 본 것이다. 그에 따라 프랑스는 핵 대군사 전략이 국가의 안보 목적에는 적합하지 않고, 동맹 전체에 잠재적으로 위험하며, 군비 경쟁을 가속화시키는 문제적 요소로 간주했다.

다른 우선순위, 상반된 접근법

미국에서 핵 대군사(counterforce) 표적화 옵션에 대한 논쟁은 실제 미 전략 핵전력이 의미 있는 대군사 공격 능력을 보유했는지 여부와는 별개로 수년간 계속되어 왔다. 이는 미소 양국의 핵전력 구조 변화에 따라 시기적으로 달라졌다. 이 논의들은 소련의 대륙간 탄도미사일(ICBM) 등장이라는 새로운 현실을 미국의 핵 정책과 전략이 수용하는 과정에서 중심적 역할을 했으며, 결국 1962년 미국이 "유연반응(flexible response)" 전략을 채택하는 계기가 되었다. 유연반응 전략 하에서 미국은 만약 억제가 실패할 경우 도시들을 여전히 위협할 수 있는 능력을 유지하면서, 군사 목표를 우선적으로 타격하여 소련이 전쟁 수행에서 자제력을 받

휘하도록 유도하는 방침을 택했다.

대군사 표적화 전략의 도입은 미국이 기존의 '대량 보복 (massive retaliation)' 전략보다 동맹국 방어를 위한 핵 위협을 더욱 신뢰성 있게 만드는 데 핵심적이었다. 이러한 전략은 로버트 맥나마라(Robert S. McNamara) 당시 미 국방장관이 1962년 아테네에서 열린 북대서양 이사회(North Atlantic Council) 연설에서 밝힌 두 가지 목표를 충족하기 위한 것이었다. 그 목표는 점점 더 능력을 키워가는 소련이 미국의 동맹국을 공격하지 못하도록 억제하고, 미국의 안보 보장 능력에 대한 신뢰를 동맹국에 제공함으로써 동맹국들이 독자적 핵전력을 추가로 확보할 유인을 없애는 것이었다.

그러나 프랑스의 입장에서 볼 때, 미국이 추진한 대군사 옵션은 결국 프랑스가 자국 핵정책의 핵심으로 거부한 '유연반응' 전략을 신뢰성 있게 만드는 데 목적이 있었다. 미국의 강력한 압박에 직면한 프랑스는 영국과 마찬가지로, 독립적인 유럽 핵전력의 타당성과 정당성을 방어해야 했다. 당시 맥나마라 장관의 아테네 연설에서 이러한 유럽의 독립적 핵전력은 "비용이 과도하고, 빠르게 구식화되며, 억제력으로서 신뢰성이 떨어지는" 것으로 묘사되었다. 당시 미국 관리들은 이러한 독립 핵전력을 단순히 효과가 없다고 생각할 뿐 아니라, 오히려 긴장 고조의 역학을 악화시키고 추가적인 핵 확산을 부추길 위험이 있다고 평가했다.

프랑스 핵정책의 형성기에는 두 가지 뚜렷한 비전 간에 잠시 갈등이 있었다. 양쪽 모두 프랑스의 독립적 핵 억제력을 지지했지만, 나토(NATO) 동맹의 필요성과 어느 정도로 정합성을 이뤄야 하는가에 대해서는 입장 차이가 존재했다. 다수의 입장은 미국의

확장 억제 정책을 신뢰성 부족과, 더 중요하게는 유럽 국가들을 미국에 전략적으로 의존하게 만드는 정치적 함의를 이유로 거부한 드골주의적 입장이었다. 반면 소수의 입장은 레이몽 아롱(Raymond Aron)의 견해에서 나타나듯이, 보다 대서양주의적(Atlanticist) 태도를 취하며, 프랑스가 동맹 계획에 더욱 적극적으로 참여하고 동맹의 억제 및 방어 요구사항과 긴밀히 연계할 것을 주장했다. 이들은 특히 공동 방위 계획에의 참여 측면에서 더 큰 협력을 요구했다.

프랑스에서 소위 “대논쟁(great debate)” 으로 알려지게 된 핵정책 논의는 ‘비례적 억제(proportional deterrence)’ 의 이론가들이 지지한 원칙들과 드골 대통령이 핵무기의 근본적인 정치적 함의에 대해 가졌던 인식이 밀접하게 맞닿아 있어 빠르고 명확하게 정리되었다. 이 과정에서 확립된 프랑스의 핵정책은 몇 가지 근본 원칙을 기반으로 했으며, 그로 인해 핵전력을 통해 상대의 핵능력을 직접 파괴하는 이른바 대군사(counterforce) 전략은 프랑스의 관점에서 부적합하거나 위험한 것으로 여겨졌다. 이는 교리적 일관성을 갖추면서도, 제한된 재정적·기술적 역량으로 인해 미국이나 소련 같은 초강대국들과 견줄 수 있는 핵무기를 구축할 수 없었던 프랑스의 현실적 한계를 반영한 것이기도 했다. 즉, 프랑스의 핵 교리는 재정적, 기술적 한도 내에서 조정되었고, 독립성을 중심에 둔 드골의 대전략적 비전과 잘 부합하여 핵무기를 군사적 도구가 아니라 정치적 도구로 인식하였다.

‘비례적 억제’ 전략은 제한된 자원을 가진 프랑스가 훨씬 더 강력한 적대국을 억제할 수 있도록 설계되었다. 이러한 목적을 달성하기 위해 프랑스의 억제 정책은 매우 좁은 목표에 집중되었

다. 바로 대통령이 정의한 프랑스의 ‘사활적 이익(vital interests)’ 만을 보호하는 것이었다. 1970년대 이후 여러 차례 이 ‘사활적 이익’ 이 프랑스 국경을 넘어설 수 있다고 암시되었으나, 파리는 자국 핵전력에 기반한 명시적이고 직접적인 확장억제(extended deterrence) 보장은 제공하지 않았다. 프랑스는 확장억제라는 개념 자체를 배제함으로써 소위 ‘중심적 억제(central deterrence)’에만 집중하는 순수한 형태의 핵정책을 채택하였다. 이로 인해 미국 전략 커뮤니티에서 확장억제의 신뢰성을 확보하기 위해 수십 년 동안 발전시켜 온 ‘유연 대응(flexible response)’, ‘단계적 대응(graduated response)’, ‘에스컬레이션 통제(escalation control)’, ‘피해 제한(damage limitation)’, ‘제한적 핵전쟁(limited nuclear war)’, ‘핵전쟁 수행(nuclear warfighting)’, ‘장기 핵전쟁(protracted nuclear war)’ 등 다양한 개념들을 일관되게 거부했다. 그 결과 프랑스의 군사적 요구사항은 수십 년간 큰 노력을 요하기는 했지만, 미국의 군사적 요구사항에 비해 훨씬 적었다.

이미 1960년대부터 핵 표적화(targeting)는 미국과 프랑스의 핵전략 간 차이가 가장 뚜렷이 드러나는 영역이었다. 미국은 순수히 대군사 표적화에만 의존하지는 않았으나, 동맹국 방어를 위해 소련과의 에스컬레이션을 억제하고 관리할 수 있다는 능력의 신뢰성을 확보하기 위해 대군사 표적화 전략을 활용하였다. 반면 프랑스는 일찍부터 명백한 대가치(countervalue) 표적화 정책을 선택했다. 압도적으로 강력한 적대국에 맞서 프랑스의 사활적 이익을 지켜내야 했던 프랑스 억제 전략은 에스컬레이션을 관리해야만 억제의 신뢰성이 유지된다는 가정을 거부했다. 오히려 정반대였다. 에스컬레이션 관리나 단계적 대응 능력을 강조하는 것은 오

히려 프랑스의 사활적 이익이 손상될 가능성을 암묵적으로 수용하는 것이었다. 골루아 장군(General Gallois)이 표현한 대로, “프랑스는 양보할 수 있는 어떤 것도 없었고, 결국 자신 그 자체였다.” 이 말은 제2차 세계대전 이후 프랑스 전략사상을 잘 드러낸다.

초기 프랑스의 전략적 표적화 정책은 프랑스의 ‘포스 드 프라프(force de frappe)’가 상대방의 도시를 파괴하고, 프랑스가 입게 될 피해와 최소한 비슷하거나 그보다 훨씬 큰 피해를 상대에게 가하는 능력에 중점을 두었다. 이 전략을 운용하기 위한 하나의 기준으로 인구 규모에 따른 파괴력을 설정하기도 했다. 지스카르 데스탱(Giscard d’Estaing) 대통령은 퇴임 후 몇 년이 지나 다음과 같이 언급하였다. “프랑스 핵전력은 우리와 동일한 인구 규모를 가진 상대방의 인구를 타격할 수 있도록 계산되었다. 프랑스가 파괴된다면 상대도 프랑스와 동등한 피해를 입게 될 것이다.” 그러나 1960년대부터 이미 힌트가 주어졌고 1970년대 후반과 1980년대 초반에 명시화된 바와 같이, 프랑스의 대가치 표적화 정책에는 인구 피해뿐 아니라 “소련의 행정 통제 기반시설과 산업 및 경제 자산”을 포함하는 개념이 포함되었다. 이는 냉전 이후 표적화 정책 변화의 기초가 되었다.

프랑스는 전략적 억제 정책에서 대군사 표적화를 명시적으로 거부했지만, 군사 목표를 공격하는 ‘대군사’ 개념 전체를 완전히 배제하지는 않았다. 전략적 핵 삼각(triad) 전력과 병행하여 냉전기 내내 프랑스는 플루톤(Pluton) 단거리 탄도 미사일과 AN-52 중력 폭탄 등 두 가지 종류의 전술핵무기(tactical nuclear weapons)를 배치했다. 1970년대 초중반 교리적 혼선

이후 프랑스 관리들은 이 무기들의 역할을 보다 명확하게 규정했다. 이 무기들은 통상전투에서 패배가 예상되는 프랑스 제1군(First Army)이 수행할 재래식 방어와 전략 핵무기 사용 사이의 억제 공백을 상대가 인식하지 못하도록 설계되었다. 프랑스는 독일 국경 근처에 배치된 전술핵무기를 통해 국가의 사활적 이익을 위협하는 공격자에게 최후의 경고를 보낼 수 있었다. 이런 최후 경고 타격은 바르샤바 조약군의 주요 진격 부대를 대상으로 하였다.

결과적으로, 냉전기 프랑스는 미국의 유연 대응 전략을 거부하고, 확장억제를 통한 독립 핵전력 보유 반대를 목표로 하는 미국 핵정책 모델을 수용할 수 없었다. 핵 대군사 옵션의 채택은 프랑스 핵정책의 근본 원칙을 스스로 부정하는 것이었기 때문이다.

대군사 전략과 전략적 안정성

프랑스가 핵전력으로 상대의 핵능력을 파괴하는 대군사(counterforce) 옵션을 합법적 선택으로 거부한 것은 교리적 원칙과 맞지 않는다는 본질적 이유 외에도, 프랑스와 유럽에 초래될 위험한 결과 때문이었다.

프랑스가 미국의 핵 대군사 옵션에 대해 가졌던 우려는 단순한 원칙론에서만 비롯된 것이 아니라, 이러한 옵션이 미국의 적대국, 특히 소련에 끼칠 파급효과에 대한 현실적 평가에서도 기인했다. 탄도탄요격미사일(ABM) 조약 체결 이전, 대군사 전략은 MIRV를 탑재한 대륙간탄도미사일(ICBM)과 같은 강력한 공격 능력과, 적극적·소극적 방어체계의 조합을 활용하려는 성격을 가질 수 있었다. 프랑스는 소련이나 미국과의 핵전력 균형(parity)

을 추구할 수도 없었고 그럴 의지도 없었지만, 이후 ‘엄격한 충분성(strict sufficiency)’이라 불리게 된 최소한의 핵전력 유지 원칙을 채택했다. 이에 따라 프랑스는 미국 전략 공동체에서 1960년대 이후 등장한 여러 개념 중에서 자신들의 접근법과 호환 가능한 몇 안 되는 개념인 ‘상호확증파괴(Mutually Assured Destruction, MAD)’의 철학을 비록 명시적으로는 아니지만 수용했다.

반면, 상호확증파괴 상황을 인정하면서도 계속 이어진 미국의 핵 대군사 옵션에 대한 관심은 프랑스 내에서 비합리적이고 무의미한 군비경쟁의 전형으로 비판받았다. 이는 핵 우위를 확보하려는 무익한 시도로 인식되었기 때문이다. 제한된 수의 탄도미사일에 의존해야 했던 중간급 핵보유국인 프랑스에게, 전략적 공격과 방어 사이의 무절제한 군비경쟁은 잠재적 적국들이 자국의 영토 방어를 위해 대규모 탄도미사일 방어(BMD) 능력에 막대한 투자를 하게 함으로써 프랑스 핵전력의 신뢰성에 심각한 영향을 줄 수 있었다. 프랑스뿐 아니라 모든 핵보유국에게 핵 혁명의 전략적 이점을 누리려면 기술 발전에도 불구하고 임무 수행 가능성을 확실히 유지해야 했으며, 미국의 대군사 옵션 추구는 바로 이러한 기술적 발전을 촉진하는 위험을 내포하고 있었다.

ABM 조약 발효 이후에도 탄도미사일 방어체계(BMD)에 대한 프랑스의 우려는 여전했으며, 이는 특히 1980년대 미국의 전략방위구상(SDI)에 대한 프랑스의 부정적인 반응으로 나타났다. 하지만 이 시기 이후 프랑스가 BMD를 반대한 이유는 프랑스 핵전력의 신뢰성에 대한 우려가 점차 감소하면서부터는 보다 정치적·전략적인 이유에 중점을 두게 되었다. 이는 프랑스 핵전력의 재진

입체(reentry vehicle) 기술 향상, 침투보조장치(penetration aids), 초음속 순항미사일 등 기술적으로 크게 진보된 시스템을 갖추게 되었기 때문이었다.

끝으로, 프랑스가 미국의 핵 대군사 옵션을 거부한 또 다른 이유는 북대서양조약기구(NATO)의 전략으로 채택된 ‘유연대응(flexible response)’ 전략이 가져올 구체적 결과에 대한 회의감 때문이었다. 미국 입장에서는 대군사 옵션으로 뒷받침된 유연대응 전략이 유럽에 대한 안보 공약을 더 신뢰성 있게 만들었다. 이는 바르샤바 조약기구의 공격 형태와 규모에 상관없이 대응할 능력을 제공했기 때문이다. 예컨대 전장에서 제한적 핵 사용을 통해 공격을 저지하면서도 소련이 추가적 핵 확전을 시도하지 않도록 하는 전략적 이점을 누릴 수 있었다. 그러나 프랑스와 다른 서유럽 국가들 입장에서 핵 에스컬레이션 관리 능력을 확보한다는 것은 미국의 유럽 안보 공약을 확실히 하는 방식이라기보다는 오히려 유럽과 미국 간 전략적 ‘디커플링(decoupling)’ 위험을 높이는 것으로 인식되었다. 즉, 유럽이 제한적 핵 사용의 대상이 되거나 심지어 제한적 핵전쟁의 무대가 될 가능성을 높이고, 미국 본토만은 전쟁 피해에서 벗어나도록 할 수 있다는 우려가 프랑스를 포함한 유럽 관찰자들 사이에 공통적으로 존재했다.

2. 냉전 이후 시대로의 전환: 억제 접근방식에서 미국과 프랑스 간의 수렴 증가와 지속되는 차이

프랑스의 초기 핵 정책은 미국, 영국, NATO가 선택한 길과 달랐지만, 이후 수십 년간의 정책 및 능력 변화로 인해 양측의 접근 방식 간 차이는 점차 줄어들었다. 이에 따라 프랑스는 비록 자신들의 관행에서는 벗어나 있지만, 미국이 추진하는 핵 대군사 옵션

선(counterforce)을 프랑스식 억제 방식의 유용한 보완으로 점차 인식하게 되었다.

첫 번째 변화는 1970년대에서 2010년대 사이에 걸쳐 프랑스와 동맹국들 사이에서 각자의 방식이 동맹의 안보에 기여하는 가치를 상호 인정하는 방향으로 진행된 것이다. 이는 2014년 러시아의 크림반도 합병 이후, 프랑스가 NATO의 억제 및 방위 태세에 더욱 적극적으로 관여하고 핵 정책과 관련하여 동맹국들과의 협력을 증대할 수 있는 기반이 되었다. 비록 핵 대군사 개념 자체에서 기인하거나 그것과 직접적으로 연관된 것은 아니지만, 이는 NATO의 핵 정책과 미국의 확장 억제(extended deterrence)에 요구되는 구체적 필요성을 프랑스가 이전보다 더 잘 이해하고 인정할 수 있는 토대가 되었다.

이러한 방향에서 결정적 첫 걸음은 1974년 북대서양이사회(North Atlantic Council)가 발표한 대서양 관계 선언(일명 오타와 선언, Ottawa Declaration)이었다. 이 선언에서는 영국과 프랑스의 핵 전력의 “각자의 독자적 억제 역할을 수행할 능력을 갖추고 있으며, NATO의 전반적 억제력 강화에 기여한다”고 명시적으로 인정하였다. 동맹국들이 프랑스 핵 억제력의 잠재적 기여를 공식적으로 인정하고, 핵기획그룹(Nuclear Planning Group, NPG)에 참여하지 않는 프랑스의 핵 억제력이 동맹 내에서 합법성을 갖게 된 것이다. 이러한 공식 인정은 이후 러시아의 수정주의 전략에 대한 대응 과정에서 프랑스가 NATO와 더욱 밀접하게 협력할 수 있는 기반을 마련했다. 시간이 흐름에 따라 이러한 공식은 NATO의 핵 정책과 관련한 거의 모든 공개 성명에서 반복되었으며, 1974년의 선언에서부터 점차 발전하여 더욱 명

확한 표현으로 영국과 프랑스의 독립 핵 전력의 영구적인 기여를 하고 있음을 명시하게 되었다. 1974년에는 독자적 억제 역할을 수행할 수 있다고 표현되었지만, 1991년 NATO 전략 개념(NATO Strategic Concept)에서는 이미 영국과 프랑스의 독립 핵 전력의 명확하게 “자체의 억제 역할을 가지고 있다”고 공식적으로 인정받게 되었다.

NATO 동맹국들이 프랑스 핵 억제력의 가치를 더욱 명확히 인정한 것은 러시아의 크림반도 합병 이후였다. 2016년 바르샤바 정상회의 성명(Warsaw Summit communiqué)은 오타와 선언을 재확인했을 뿐 아니라, 런던과 파리에 위치한 두 개의 추가적인 핵 결정 중심(centers of nuclear decision-making)이 잠재적 적국의 전략적 계산을 복잡하게 만들어 억제력 강화에 기여한다고 더욱 구체적으로 언급했다. 또한 러시아가 크림반도를 합병하고 동부 돈바스 지역을 불안정하게 만든 이후, 프랑스는 NATO의 억제 및 방위 태세에 구체적이고 점점 더 확대된 규모의 기여를 보여주었다. 프랑스 공군은 이미 2004년부터 NATO의 발트해 공중초계(Baltic Air Policing) 임무에 참여해 왔는데, 바르샤바 정상회의 이후 NATO의 “강화된 전방주둔”(enhanced Forward Presence)에 기여하는 결정이 내려졌다. 이로써 프랑스는 핵보유국으로서 NATO의 ‘트립와이어(trip-wire)’ 전략에 상시적으로 참여하게 되었다. 이후 러시아의 우크라이나 침공 전쟁이 본격화되면서 프랑스는 공중 초계 및 전방 배치 임무에 대한 기여를 더욱 확대하였다.

결국 프랑스는 여전히 NATO 핵기획그룹(NPG) 밖에 머물고 있지만, 수정주의적 핵보유국 러시아에 대응하기 위한 NATO의

구체적 요구를 인식하면서 동맹의 억제 및 방위 정책을 강화하는데 점점 더 적극적인 역할을 수행하게 된 것이다.

냉전 종식 이후, 파리와 워싱턴은 핵 정책의 일부 요소들을 조정하여 양국의 접근 방식이 처음보다 부분적으로 덜 상이해지는 방향으로 변화하였다. 프랑스의 경우, 이러한 변화는 핵 전력의 현대화에 따라 구체적인 정책 변화가 가능해진 결과였다. 프랑스는 냉전 이후 지상발사 전략탄도미사일 및 전술 핵무기(1970년대 말부터는 “전술적” 대신 “준전략적(prestrategic)”이라 불림)를 폐기했지만, 전략공군이 운용하는 공중 투하 핵무기는 1986년부터 중거리 공대지 순항미사일인 ASMP(air-sol moyenne portée)로 전환하기 시작했고, 해상 기반의 M-45 및 이후 M-51 SLBM 또한 10년마다 점진적으로 현대화되었다. 이러한 변화로 전략공군, 전략잠수함부대, 해군 핵공군은 정밀도 향상, 방공망 침투 능력 개선, 탑재 중량 증가 등을 통해 이전보다 훨씬 높은 운용 유연성을 갖추게 되었다. 특히, 1991년 걸프전을 통해 중요성이 입증된 우주기반 영상 정보 및 군사정보 수집·처리 능력에 대한 투자와 결합되면서, 프랑스의 핵 표적 정책도 변화하였다. 이는 오랫동안 유지해 온 순수한 “대도시(counter-city)” 표적 정책에서 탈피하면서도, 여전히 적에게 “용납할 수 없는 피해(unacceptable damage)”를 위협하는 억제 철학을 유지하는 방향이었다.

실질적으로, 현대화된 핵 전력과 정보능력과 같은 지원 자산의 결합으로 프랑스는 냉전 시대의 “대도시” 표적 공격 이외의 방식으로도 “용납할 수 없는 피해”를 가할 수 있는 선택지를 고려할 수 있게 되었다. 이러한 새로운 표적 정책은 자크 시라크 대

통령이 2001년과 2006년에 행한 두 차례의 핵 억제력 관련 연설에서 처음 공개되었으며, 이후 모든 후임 대통령들에 의해 재확인되었다. 이 시점 이후, 적에게 용납할 수 없는 피해를 위협하는 방식은 적의 “정치적·경제적·군사적 중심(centers of power)”을 표적으로 삼는 능력에 기초하게 되었다.

프랑스가 전술 핵무기를 폐기하면서도 핵 억제 태세의 일관성과 효과성을 유지할 수 있었던 결정적 요인은 현대화된 전략 핵 전력, 특히 전략공군과 해군 핵공군이 운용하는 ASMP와 같은 핵 순항 미사일의 운용 유연성이 크게 증가했기 때문이다. ASMP는 일정 거리에서 발사할 수 있는 장거리 스탠드오프(standoff) 능력과 향상된 정밀도, 그리고 빠른 비행속도를 통해 방어망을 뚫고 표적에 도달할 가능성을 높였다. 이러한 능력은 초기 프랑스의 공중 투하 핵무기들이 부족했던 것이었다. 이 덕분에 “최후 경고(final warning)” 임무는 더욱 발전하여 대통령에게 더 다양한 선택지를 제공할 수 있었고, 이는 과거 전술 핵무기가 허용했던 것보다 덜 제약된 형태였다. 따라서 냉전 이후 프랑스는 전략 무기만을 유지하면서도 “최후 경고” 임무를 계속 유지했고, 군사적 표적을 위협할 능력 또한 지속적으로 요구되었다. 1994년 프랑스 백서는 다음과 같이 명시하였다.

프랑스의 핵 전력은 두 가지 임무를 항상 수행할 수 있어야 한다:

- 용납할 수 없는 피해를 입히는 핵 공격을 수행하며, 이는 보복 공격(second strike)으로 수행될 수 있어야 한다;
- 군사적 표적에 대해 제한적 핵 공격을 수행하여 “최후의 경

고(final warning)” 를 보낼 수 있어야 한다.

프랑스 핵 억제력은 2세대 능력으로 전환하면서 초기 20년간 보다 더욱 안전하고 신뢰성이 증가했다. 결과적으로, 미국의 핵 대군사(counterforce) 옵션 개발로 인해 프랑스가 느꼈던 간접적이고 부정적인 효과에 대한 우려는 점차 감소하게 되었다. 냉전 후 미국과 러시아는 단독 및 양자간 군축 협정을 통해 핵무기 수량을 급격히 축소하였다. ABM 조약 철회 이후에도 미국 본토를 방어하는 전국적 미사일 방어체계(BMD)는 제한적 규모로 유지되었고, 상호 취약성(mutual vulnerability)을 저해하거나 프랑스 핵 억제력에 영향을 줄 정도의 공격-방어(offense-defense) 군비 경쟁을 촉진하지는 않았다. 이에 따라 2006년 시라크 대통령은 제한적 규모의 BMD 능력이 프랑스의 취약성을 줄여 핵 억제력을 보완할 수 있다고 인정했으며, 2년 후 사르코지 대통령 역시 프랑스의 행동 자유를 유지하기 위한 보완적 수단으로서 BMD의 역할을 인정하였다.

그러나 트럼프 대통령은 두 번째 임기 취임 직후, 미국을 위한 “골든돔(Golden Dome)” 구축 행정명령에 서명하였다. 현재까지 이 계획의 구체적 일정이나 내용에 대해서는 잘 알려지지 않았으나, 이 행정명령에서 나타난 미 본토 미사일 방어에 대한 높은 우선순위와 야심찬 목표 설정은 미국 미사일 방어정책에 상당한 변화를 가져올 가능성이 있으며, 이는 향후 미국 동맹국과 경쟁국 모두에게 다시 우려를 불러일으킬 수 있을 것이다.

3. 냉전 이후의 동맹과 미국의 핵 대군사 전략: 공급측면과 수요측면의 문제

지난 20여 년간 동맹 차원에서 미국의 핵 대군사(counterforce) 역량의 가치는 점차 덜 논의되고 그 중요성도 줄어들었다. 이러한 경향은 수요 측면과 공급 측면이 동시에 작용한 결과로, 변화된 안보 환경과 동맹국 간의 핵 정책 논쟁 변화, 그리고 미국의 군사력 및 핵 전략의 진화를 반영한 것이었다.

수요 측면에서는 안보 환경의 극적인 변화, 특히 모스크바와의 관계 및 전략적 균형의 변화로 인해 동맹과 핵 전략 문제 사이의 거리가 점차 멀어졌다. 1990년대 중반 이후 유럽 내 새로운 정치적 상황이 조성되고, NATO가 위기 관리 작전을 전례 없이 강조했다. 2000년대 중반까지 러시아 군사력이 전반적으로 약화된 결과, 동맹 내 핵 정책 논의는 우선순위와 위협 인식의 변화와 함께 중심성을 잃고 그 성격도 급격히 변했다. 1980년대에는 전구 핵무기 현대화, 선언적 정책(declaratory policy), 확산 관리(escalation management) 등에 대한 깊이 있는 논의가 이루어졌던 반면, 1990~2000년대 동맹 내 핵 정책 논의는 핵 비확산, 군비통제, 군축 등 좀 더 정치적이거나 부수적인 주제로 중심이 이동했다. 이러한 경향은 오바마 행정부 초기(2009~2013년)에 절정을 이룬 것으로 보인다. 1999년 전략 개념은 NATO 전략에서 핵무기의 역할을 명확히 언급하고 있었지만, 2009년 오바마 대통령의 프라하 연설 이후 많은 동맹국들이 핵 동맹으로서의 NATO 존재 이유나 핵 공유(nuclear sharing) 체제 유지의 근거에 대해 점점 합의를 이루지 못했다.

간단히 말해, 직접적인 위협에 노출되어 미국의 확장 핵 억제 정책을 시험하거나 복잡한 확산 관리 딜레마를 경험할 가능성을 느끼는 동맹국이 충분하지 않았다. 핵무기 자체의 필요성에 대해

많은 국가들이 의구심을 갖거나 논란의 여지가 있다고 판단했기 때문에 핵 전략 논의에 대한 관심과 여력은 찾아보기 어려웠다. 따라서 2010년 미국 핵 태세 검토(NPR)와 NATO 전략 개념 수립 과정에서 공개적으로 논의된 유일한 동맹 내 핵 역량 및 확장 억제 문제는 핵 대군사 전략이 아니라, 유럽 내 전진 배치된 미국의 "비전략적(nonstrategic)" 핵무기 문제였다. 당시 벨기에, 독일, 네덜란드를 포함한 다섯 개의 DCA(dual-capable aircraft, 이중목적 항공기 운용국) 국가 중 세 국가가 NATO 사무총장에게 보내는 서한을 통해 유럽 내 미국 B61 핵폭탄의 철수를 공개적으로 요구하였다. 결국 NATO 동맹국들은 이러한 결정을 내리지 않았으며, 미국 행정부는 기존의 전진배치형 B61 폭탄을 새로운 통합형 변형인 B61-12로 교체하기로 한 결정을 유지했다. 이는 후속적으로 DCA 동맹국들이 핵 임무 수행을 위해 F-35A를 도입하기로 한 결정으로 이어졌다. 그러나 NATO의 기존 핵 태세에 대한 합의 부재는 명백했고, 2012년 발간된 첫 번째 억제 및 방어 태세 검토(DDPR)는 NATO 전략 내 핵무기의 역할에 대해 설득력 있는 설명을 제시하는 데 실패했다.

공급 측면의 문제, 즉 미국의 접근법과 역량 변화 역시 동맹 내에서 핵 대군사 옵션의 가시성을 낮추는 데 기여했다. 미국과 러시아는 양자 간 및 일방적 조치를 통해 전략 및 비전략 핵무기 수량과 태세를 급격히 축소했고, 미국이 최첨단 전략 핵 플랫폼(B-2 폭격기, 오하이오급 SSBN 및 Trident IID5 SLBM 등)을 배치함으로써 러시아와의 전략적 균형이 개선되었다. 특히, 걸프전(사막의 폭풍 작전)을 통해 입증된 ISR(정보·감시·정찰), 정밀 타격, 지휘통제(C2) 능력 등 IT 기반의 군사혁명이 미국에게 일방적인 재래식 전쟁 수행 능력 우위를 제공한다고 평가되면서

전략 균형이 개선된 것으로 여겨졌다. 결과적으로, 미국의 재래식 전쟁 수행 능력이 핵무기를 대체할 수 있는 잠재적 수단이자 더 신뢰할 만한 억제력으로 간주되기 시작했다.

이러한 변화의 결과로 냉전 이후 대군사(counterforce) 작전에 대한 개념 자체도 크게 변화하였다. 냉전 종식 이후부터 2014년 러시아의 크림반도 합병 이전까지 거의 모든 미국 행정부는 미국 전략에서 핵무기의 역할을 축소하겠다는 야심을 표명했지만, 그 배경은 각 지지자들 사이에서 달랐다. 미국 전략에서 핵무기의 역할 축소를 옹호하는 일부 사람들은 도덕적 및 외교적 고려에 따라 움직였지만, 핵무기 의존 축소는 잠재적인 WMD 보유 적국에 대한 미국의 전략적·작전적 우위를 극대화하는 수단으로도 여겨졌다. 실제로 냉전 시기 유연반응 전략(flexible response)이 채택된 이후, 재래식 역량에 대한 의존을 확대하는 것의 이점이 자주 주장되어 왔으며, 특히 장거리 정밀 타격 능력 형태로 구현된 이러한 접근법의 매력은 미국이 러시아나 중국에 비해 명백한 우위를 갖고 있던 상황에서 더욱 부각되었다. 즉, 미국의 우월한 재래식 군사 능력은 핵군축을 더욱 심화시키기 위한 수단으로서도 관심을 끌었다. 따라서 냉전 이후 핵 대군사(counterforce) 전략이 덜 논의되고 덜 눈에 띄게 된 이유 중 하나는 재래식 대군사 옵션에 대한 기대가 커졌기 때문이었다.

이처럼 핵 대군사 옵션은 덜 부각되고 있었지만, NATO 동맹을 위한 핵 대군사의 가치는 완전히 사라지지 않았다. 2014년 이후 변화된 안보 환경, 특히 러시아의 우크라이나 침공 이후의 최근 변화는 동맹의 안보에 있어 제한적이지만 지속적인 핵 대군사 전략의 가치를 다시금 상기시키고 있다.

4. 동맹 내 억제와 미래 방정식에서 미국의 핵 대군사 전략의 역할

오늘날 우리가 직면한 위협 환경은 지난 30년간의 상황과는 비교할 수 없을 만큼 달라졌다. 특히 평화유지나 비정규전에 초점이 맞춰졌던 기간 동안 고강도 전투에 대한 투자와 관심이 저하되면서, 잠시나마 서방과 미국이 잠정적으로 유지했던 재래식 전력 우위가 감소했다. 이러한 맥락에서 동맹 안보에서 핵 대군사 전략(counterforce strategy)의 구체적 역할이 다시금 중요하게 부각되고 있다.

동맹 내 상호보완적인 핵 전략의 논리

동맹 차원에서 핵 대군사 옵션 유지가 가치 있는 주된 이유는, 원거리 보호국(distant protector)인 미국이 위협을 감수하는 적 대국과 맞서 확장억제(extended deterrence) 상황에서 상대의 의사결정에 효과적으로 영향을 미칠 수 있도록 하기 때문이다. 냉전 이후 시기 중 어느 때보다도 힘의 균형이 불리하게 변함에 따라, 잠재적 적대국의 전략도 변화하여 행동 능력뿐만 아니라 비용 수용력과 위협 감수 의지가 증가하는 탈억제(disinhibition) 성향을 보이고 있다. 이 추세와 가장 명확한 예는 러시아가 유럽 내외에서 미국과 유럽의 이익에 점점 더 직접적으로 도전하는 전략을 추구하는 것이다. 지난 15년간 러시아는 주로 하이브리드 전쟁과 제한적이고 단기적인 재래식 전쟁(조지아, 우크라이나, 시리아 등)을 통해 수정주의적 목표를 추구했다. 그러나 우크라이나 전쟁 개전 이후 명백해진 것처럼, 이제 러시아는 대규모 침공에 따른 막대한 인적·경제적·외교적 비용을 감수하면서까지 유럽 내 현

상(status quo)을 변화시키겠다는 결의를 보여주고 있다. 이는 모스크바가 유럽 내 현상을 바꾸는 것에 충분한 전략적 이해관계를 갖고 있음을 의미한다. 물론 서방이 우크라이나에 대한 물질적 지원을 점점 강화했음에도 불구하고, 아직 러시아가 미국과 유럽의 이익을 직접 공격하지는 않았기에 서방에 대한 러시아의 탈억제가 완벽한 수준에 도달했다고 볼 수는 없다. 그러나 핵무기의 그림자 아래에서 유럽의 현상을 변화시키려는 러시아의 의지가 입증되었으므로, 향후 중장기적으로 NATO 동맹국에 대한 직접적인 러시아의 침략 가능성 역시 배제할 수 없다.

모든 잠재적 형태의 침략을 신뢰성 있게 억제하고 방어한다는 목표를 달성하기 위해, NATO는 러시아가 제한적인 핵무기 사용 가능성을 전제로 한 전략에 대비해야 한다. 동맹은 미국, 영국, 프랑스(P3)의 핵 독트린과 태세, 그리고 핵 공유(nuclear sharing) 협정을 활용하여, 평시와 위기 상황에서 동맹국이 러시아의 핵 협박에 노출되는 것을 막아야 한다. 특히 미국이 적대국의 핵 선제 사용 시 확산 관리를 할 수 있다는 자신감을 유지하려면, 피해 제한(damage limitation)을 포함한 신뢰할 수 있는 핵 대군사 역량을 보유하는 것이 확장 억제와 동맹국 보장(assurance)을 강화하는 길이다. 비핵 유럽 동맹국들을 겨냥한 핵 협박의 효력을 줄이기 위해서는 적대국의 강압적 확산 통제 전략을 방해할 수 있는 충분한 유연성과 신뢰성을 갖춘 핵 전력을 보유하는 등 물리적 역량이 필요하다. 더불어 프랑스의 장-이브 르 드리앙(Jean-Yves Le Drian) 당시 유럽 및 외무장관이 2022년 2월 24일 밝힌 바 있듯, 비핵 동맹국들이 핵 동맹 일원이라는 가치를 분명히 인식하고, 핵 문화(nuclear culture)와 핵 동맹으로서의 자신감을 높이는 것도 필요하다.

위기와 전쟁 시 상황은 더욱 복잡해진다. 수십 년간 유사한 딜레마를 겪지 않았던 NATO는 이제 동맹의 억제가 실패할 가능성의 위험과 결과를 다시금 고민해야 하는 환경에 처해 있다. 이 경우에도 동맹국 보호는 두 가지 상호 보완적인 논리의 작동에서 혜택을 볼 수 있다. 즉 미국과 영국이 제공하는 확장 억제와, 프랑스의 핵 독트린이 지닌 '프랑스의 생명적 이해관계(vital interests)'와 그 유럽적 차원의 모호성이 결합함으로써, 핵 보유 동맹국들이 억제를 회복하기 위해 어떤 선택을 할 것인가에 대한 적대국의 계산을 복잡하게 만든다. 프랑스의 핵 억제 전략에 따르면, 억제를 회복하기 위해 '경고 사격(warning shot)' 성격의 제한적 핵 사용을 통해 상대에게 갈등의 성격이 근본적으로 변화할 수 있음을 알릴 수 있다. 반면, 미국과 NATO 동맹 전체의 관점에서는 동맹국에 대한 공격 시 신뢰할 수 있는 억제 회복 능력을 보유하는 것이 중요하며, 이는 핵무기 사용 가능성을 포함하여, 재래식 작전을 수행하면서도 생존 가능한 2차 보복 역량을 가진 주요 핵 경쟁국과의 확전을 관리할 수 있는 역량을 의미한다.

만약 미국 핵 전략에서 대군사(counterforce) 요소가 사라지거나, 확장억제에 대한 미국의 정치적 약속이 흔들리는 것으로 보인다면, 적대국들은 핵무기를 제한적으로 사용하여 강압적 압력을 행사하고 확전을 통제함으로써, 미국과 유럽의 디커플링(decoupling)하는 전략이 실현 가능하다고 착각할 수 있다. 피해 제한 옵션을 포함한 핵 대군사 옵션을 유지하고 현대화함으로써 미국은 대응 옵션의 범위를 확대하고, 적대국의 계산을 더 복잡하게 만들어 NATO에 대한 확전을 통제할 수 있다는 적대국의 잘못된 확신을 해소할 수 있다. 결과적으로, 이는 NATO의 대응—

트리거(trigger), 대응의 성격, 규모, 표적 등—에 대한 모든 측면에서 불확실성을 유지함으로써, 잠재적인 적대국의 결정을 더욱 어렵게 만드는 효과를 가져온다.

재래식 대군사(counterforce) 전략의 지속적인 한계

재래식 무기체계만으로는 확장억제(extended deterrence) 전략의 대군사(counterforce) 요소를 신뢰성 있게 구현하는 데 여전히 근본적 한계가 존재한다. 운동에너지(kinetic) 또는 비운동적(nonkinetic) 재래식 효과들은 여전히 본질적인 제약을 지니고 있어, 핵무기의 물리적·심리적 효과와는 비견할 수 없다. 핵무기의 치명성(lethality)은 여전히 타의 추종을 불허한다. 물론 재래식 전력은 최근 수년간 사거리, 정밀성, 속도 및 단가(unit cost) 측면에서 괄목할 만한 진보를 이루었다. 그러나 재래식 장거리 타격 능력이 상대적으로 보편화(democratization)되었고, 최근 2년간 우크라이나나 중동에서 대규모로 가시적으로 사용되었음에도 불구하고, 이러한 능력의 실제 효과는 전술적 수준을 넘어서지 못하며, 기껏해야 작전적 수준에 머물러 있다. 이러한 무기들은 평시 적대국 지도부의 계산에 분명히 영향을 미치지만, 전시에 사용되었을 때는 상대의 의사결정을 근본적으로 변화시키지 못하고 결정적인 영향력을 발휘하지 못했다. 지금까지 재래식 타격능력은 양측이 전장을 형성하거나, 보호받지 않은 항공기, 탄약 저장소, 민간 시설, 레이더 등 경(輕)방호 목표(unhardened targets)를 파괴·손상시켜 상대에게 비용을 부과하는 수단 정도로 기능해왔다. 그러나 그 효과는 정보력, 지상기반 방공망, 전자기 스펙트럼에 대한 통제력 등 여러 요인에 따라 상당히 달라졌다.

특정 재래식 무기 체계의 잠재력을 넘어서, 특히 중국과 비교

했을 때 미국이 잠재적 적대국에 대해 오랜 기간 유지해 왔던 재래식 우위의 폭이 2000년대 초반 이후 지속적으로 감소하고 있다는 점은 널리 인식된 사실이다. 이러한 추세는 우선적으로 미국과 서방이 냉전 이후 주요 군사적 우위의 핵심 수단으로 사용해 온 공중전력(air power)의 우위가 잠식된 데서 나타났다. 러시아, 중국 등은 첨단 레이더, 전자전, 방공망, 장거리 정밀 타격 체계 등 서방의 공중우위를 상쇄하거나 저지할 수 있는 능력에 집중적으로 투자해 왔다. 공중전력뿐 아니라, 정밀타격 능력과 반접근지역거부(A2/AD) 능력이 확산되면서, 주요 적대국뿐 아니라 지역적 적대국이나 이들의 대리전 세력(proxy)조차 이를 이용하게 되었다는 점이 헤즈볼라, 하마스, 후티 반군 등의 사례를 통해 명백해졌다.

더 넓게 보면, 재래식 우위의 감소는 다음과 같은 요인들을 반영한다.

(1) 전반적인 경제적 · 산업적 균형(economic and industrial balance)의 변화

(2) 냉전 이후 서방의 군사비가 급격히 감소했을 뿐 아니라, 군사비 지출의 우선순위가 대규모 고강도 전쟁보다는 안정화, 해적퇴치, 대테러, 대반란 작전 등과 같은 목표로 재편된 점

(3) 수정주의 강대국들이 특정 틈새 역량(niche capabilities)에 집중 투자하고, 본국에 근접한 지역에서 작전하는 방어적 이점을 적극 활용한 점

이러한 우려스러운 추세가 최소 지난 10년 동안 인지되었기 때문에, 미국과 동맹국들은 미국 오바마 행정부 시기 소위 ‘제3

차 상쇄 전략(Third Offset Strategy)’ 을 비롯하여, 비핵적 영역에서 전 세계적 또는 국지적으로 작전적 우위를 유지하거나 재건하기 위한 투자와 노력을 강화해 왔다.

그러나 지역적 적대국과 같이 상대적으로 소규모 핵무기를 보유한 국가에 대해서는 미국이 여전히 충분한 재래식 우위를 유지하고 있기 때문에, 핵전력을 목표로 하는 재래식 대군사(counterforce) 능력이 의미 있는 역할을 할 가능성이 있을지 모르지만, 미국의 양대 핵 경쟁국인 러시아와 중국에 대해서는 재래식 대군사 능력이 주요 역할을 맡기 매우 어렵다. 이는 그러한 임무 수행에 필요한 요구사항이 극도로 높기 때문이다. 예컨대 투과형 정찰·감시 능력(penetrating ISR), 목표물을 타격할 수 있는 사거리, 속도, 경화 목표물(hardened targets)을 타격할 수 있는 능력과 같은 능력적 차원뿐만 아니라, 이용 가능한 전력의 수와 작전적으로 사용할 수 있는 규모, 그리고 확전 관리(escalation management)의 차원에서도 그 요구조건이 매우 엄격하다. 오히려 최근 중국 인민해방군 로켓군이 사일로 기반 ICBM을 대량으로 증강하면서 경화 목표물에 대한 타격 요구조건이 더욱 까다로워졌고, 재래식 전력만으로 대군사(counterforce) 임무를 수행할 가능성은 더욱 희박해지고 있다.

부담의 전환? 유럽에서 변화하는 역세의 방정식

미국의 전략에서 핵 대군사(counterforce)의 기여도를 잘 보여주는 사례는 최근 미국 전문가들이 점차 강조하고 있는 소위 ‘두 경쟁국(two-peer)’ 또는 ‘두 핵 경쟁국(two-nuclear peer)’ 문제에서 찾을 수 있다. 미국이 러시아와 중국을 상대로 동시에 또는 연속적으로 두 개의 분쟁에 직면할 가능성이 높아지

면서 확장억제(extended deterrence)에 가해지는 압력도 증대되고 있으며, 그 여파로 유럽의 나토 동맹국들이 보다 더 큰 책임을 떠맡아야 하는 상황이 초래될 수 있다. 최근 미국 정부 역시 자국 본토 방위와 인도·태평양 전구를 우선시하겠다는 방침을 공개적·비공개적으로 밝혔으며, 유럽 동맹국들에게 미국의 전구 간 자원 배분(trade-offs)에 있어 보다 큰 부담을 질 준비를 하라는 명확한 신호를 보냈다. 이로 인해 유럽은 러시아 억제를 위한 임무에서 더욱 큰 책임을 떠안게 될 전망이다.

유럽이 부담해야 할 역할 증가는 우선적으로 핵무기보다는 재래식 무기 분야에서 이루어질 가능성이 크다. 유럽 동맹국들은 군사력 현대화를 위해 점점 더 야심찬 군사 조달계획을 추진 중이기 때문에, 앞으로 일정 시간이 지나면 재래식 공격 및 방어능력 또는 중무장 지상군과 같은 특정 능력 영역에서 미국의 역할을 일정 부분 대체할 수 있을 것이다. 이를 통해 미국은 점차 다극화되는 핵 환경 속에서 재래식 영역의 전략적·작전적 도전에 보다 유연하게 대응할 수 있는 여력을 확보하게 될 것이다. 2025년 3월 EU 집행위원회가 발표한 『유럽 방위 대비태세 2030 공동백서(Joint White Paper for European Defense Readiness 2030)』에서는 향후 새로운 역할 분담을 가능케 하기 위한 대규모 투자가 필요한 7가지 우선순위 능력 분야를 구체적으로 제시하고 있다. 여기에는 방공 및 미사일 방어, 포병 시스템, 탄약과 미사일, 드론 및 대(對)드론 시스템, 군사적 기동성, 인공지능(AI), 양자 기술, 사이버 및 전자전, 전략적 지원수단 및 핵심 기반시설 보호 등이 포함된다. 또한 이보다 앞서 2024년 7월 11일 프랑스·독일·이탈리아·폴란드 국방장관들이 서명한 『유럽 장거리 타격 접근법(European Long-range Strike Approach:

ELSA)』에 관한 의향서 역시 앞으로 더욱 요구될 임시적 유럽 주도의 협력 사례를 잘 보여준다.

다만 독립적인 유럽의 핵보유국인 프랑스와 영국이 미국 핵전력에 가해지는 점증하는 제약을 상쇄하는 역할을 수행해야 할지는 아직 확정되지 않았으며, 구체적인 상황에 따라 달라질 것이다. 새 미국 정부는 유럽 내 재래식 전력을 감축하겠다는 목표는 분명히 밝힌 바 있지만, 유럽 내 핵 태세를 축소하겠다는 의도는 아직까지 시사하지 않았다. 더불어 2024년 8월, 새 행정부의 국방 우선순위에 큰 영향을 미칠 것으로 평가되는 싱크탱크 보고서 역시 “유럽에서 미국의 핵 억제력을 현대화하기 위해 보다 크고 다양한 제한적 핵 옵션을 배치하고, 비용 효과적으로 나토의 핵 임무 분담을 강화해야 한다”고 권고하고 있다.

그러나 미국이 유럽의 주요 안보 보장국으로 장기적으로 남을 능력이나 의지가 점점 불확실해지는 맥락에서, 수정주의적 러시아를 상대하며 유럽의 억제 및 집단방위 책임을 더욱 떠안아야 하는 상황에 직면하게 되자, 독일의 차기 총리 프리드리히 메르츠(Friedrich Merz)는 영국 및 프랑스와 핵 억제력에 대한 논의를 더욱 확대할 필요성을 제기하기도 했다. 이에 마크롱 대통령 역시 유럽 파트너들과 “프랑스 억제력을 활용하여 유럽 동맹국들을 보호하는 방안”에 대해 논의할 의사가 있음을 공식 발표했다.

프랑스와 영국이 미국의 유럽 확장핵억제 능력 저하를 잠재적으로 상쇄할 역량을 갖추는 데는 재래식 전력과는 다른 한계가 존재한다. 역사적으로 볼 때, 두 나라 중 어느 나라도 피해제한(damage limitation)과 같은 임무를 위해 핵전력을 구축한 적은 없었으며, 피해제한 임무를 신뢰성 있게 수행하려면 전략 핵전력

의 질적·양적 측면에서 특수한 요건이 충족되어야 한다. 현재 프랑스와 영국의 핵전력은 초기의 대도시 중심(countercity) 표적화 전략에서 벗어나 더욱 다양한 목표물을 겨냥하는 방향으로 발전하였으나, 여전히 대가치(countervalue) 전략의 틀 내에 머물러 있으며, 특히 프랑스의 경우 군사적 목표물도 명시적으로 포함하고 있다.

그럼에도 불구하고 피해제한 임무가 미국의 확장억제 전략에서 중심적 위치를 차지했던 이유는 유럽 동맹국들의 안보이익과 미국의 이익을 신뢰성 있게 연계하는 정치적·지리적 특수성 때문이었다. 미국은 러시아의 다양한 핵 및 비핵 전략적 타격능력에 직면해, 하드웨어와 소프트웨어 모두를 통해 확장억제의 낮은 정치적 신뢰성을 보완하고자 했던 것이다. 이에 비해 프랑스와 영국이 유럽에서 유럽으로 억제를 확장하게 될 경우에는 그 정치적 신뢰성이 적대국 입장에서는 훨씬 더 확실하고 명백하게 인식될 가능성이 크다. 즉, 유럽 핵 동맹국인 두 국가가 직면하는 갈등 상황의 중요성은 상대에게 처음부터 더욱 명확하게 드러날 것이다.

마지막으로, 프랑스와 영국이 유럽의 억제력에서 더욱 큰 역할을 맡겠다고 결정한다면, 그 결정의 전략적 중요성을 동맹국과 잠재적 적대국에게 명확히 보여주기 위해 소프트웨어(전략, 계획)와 하드웨어(군사력 구성)의 조정도 고려될 수 있다.

결론

수십 년 동안 나토(NATO)는 세계의 독립적인 핵 의사결정 중심(nuclear decisionmaking centers)에 기반하여 공격을 억제

하는 혜택을 누려왔다. 1960년대부터 이어진 이 틀은, 핵 위협을 통해 유럽에서 수정주의적 목표를 추구하는 위험감수 성향이 강한 러시아와 직면하게 된 21세기에도 여전히 매우 유효하다. 이러한 도전을 극복하기 위해 나토는 러시아가 나토와의 잠재적 갈등에서 자신의 목표를 달성하고 핵 확전을 통제할 수 있다는 자신감을 무너뜨릴 수 있는 능력을 유지하는 것이 필수적이다. 미국이 신뢰할 수 있는 핵 대군사(counterforce) 옵션을 보유한 것은 바로 이러한 목표에 독보적으로 기여해왔다. 그러나 그것만으로는 충분하지 않으며, 오직 나토 동맹 전체의 핵 억제력을 강화하려는 보다 폭넓은 노력과 결합될 때 비로소 의미를 지닌다. 앞으로 나토는 미국이 확장핵억제(extended nuclear deterrence)에 대한 공약을 재확인하는 동시에, 두 유럽 핵 동맹국(영국과 프랑스)과 새로운 역할 분담을 통해 보다 큰 전략적 혜택을 누릴 수 있을 것이다.

대군사(counterforce)와 평화적 변화: 유럽에 대한 미국의 핵 공약과 ‘독일 문제(German Question)’

안드레아스 루취

1950년대 이래 미국 정부들은 왜 최소억제(minimum deterrence) 전략을 비롯해 다양한 핵 억제 전략을 거부해 왔는가? 최소억제 전략은 핵 억제 실패로 전쟁이 발생했을 때, 보복적 대군사(counterforce) 공격을 통해 피해를 제한(damage limitation)하려는 목표를 최소화하거나 아예 포기하는 전략이다. 이 심도 있는 질문에 대한 답변은 현재 세계 여러 국가들이 미국의 핵 전략과 태세를 이해하고 평가하는 방식에 지속적으로 중대한 영향을 미친다. 이러한 답변들은 또한 미국이 앞으로 러시아 및 중국과의 경쟁이 점점 위험해지고 글로벌 핵 세력 균형이 근본적으로 변화하는 상황에서 자국의 억제 전략과 핵 태세를 어떻게 재조정해야 할지에 대한 새로운 논의에도 통찰력을 제공할 수 있다. 최근 핵 세력 균형의 변화는 앞으로 10년 내 중국이 러시아 및 미국과 거의 동등한 핵 능력을 가진 국가로 성장할 것이라는 전망에 주로 기인한다.

이 글은 억제를 강화하기 위한 미국 핵 전략에서 피해 제한(damage limitation)이라는 목표와 그에 관련된 핵 태세 논의를 역사적 맥락에서 조망하되, 앞으로 미국이 무엇을 해야 하는지에 대해서는 특별히 처방적이지 않다. 즉, 이 글은 “과거의 현실을 되돌아보는 것은 미래의 가능성에 대한 제약을 시사한다”는 점

을 전제로 한다.

본 장에서는 역사적으로 미국 핵 전략과 유럽을 포괄하는 핵·해상 동맹인 나토(NATO)의 관계에 지속적으로 연관된 네 가지 질문을 분석하며, 특히 그 과정에서 시간이 지남에 따른 독일의 입장과 역할에 주목한다. 핵 전략 분석에 있어 겸허함(humility)의 중요성을 강조하는 서론 이후, 이 네 가지 질문을 이어지는 세 개의 절에서 차례로 다룬다.

첫째, 독일과 유럽의 분단을 서방 국가에 유리한 조건으로 극복하여 소련을 봉쇄하고 냉전을 종식시키는 데 있어, 미국의 핵 억제 전략에서 피해 제한 목표와 이와 연관된 핵 태세가 얼마나 중요했는가?

둘째, 냉전기 독일 정부는 소련의 핵 위협에 미국이 취약한 상황에서 미국의 확장핵억제(extended nuclear deterrence)의 신뢰성과 관련하여 피해 제한을 얼마나 중요하게 여겼는가?

셋째, 냉전 이후 독일 정부는 미국의 확장핵억제의 신뢰성과 관련하여 피해 제한을 얼마나 중요하게 여겼는가?

마지막으로, 앞으로 미국과 러시아 및 중국 간의 긴장과 경쟁이 심화될 가능성이 큰 상황에서, 독일은 피해 제한 목표의 중요성을 어떻게 인식할 것인가?

미국 핵 전략 분석과 겸허함의 미덕(Humility)

경쟁국의 공격을 억제(deterrence)하고 동맹국에 보장(assurance)을 제공하는 것은 언제나 미국의 전략 정책과 전략의 핵심 목표였다. 미국 정부는 암묵적 또는 명시적 교섭을 통해

전쟁을 종결하는 개념과 연관하여, 억제가 실패해 전쟁이 발생할 경우 피해를 제한(damage limitation)하는 것을 자국의 전략 핵 전력을 구성하는 삼각체제(triad)를 유지하는 하나의 목표로 인식해왔다. 그러나 학계, 서방 민주국가의 자유주의적 군비통제 공동체, 군축 지지 네트워크, 언론, 그리고 정책 입안자들 사이에서는 종종 이러한 목표들을 명확히 구분하거나, 심지어 억제와 피해 제한이라는 목표를 상호 배타적이거나 상충하는 목표로 보는 경향이 널리 퍼져 있었다. 실제로 미국 정부는 수십 년간 이 목표들이 상호 의존적이라고 판단한 것으로 보인다.

억제가 실패했을 때 피해 제한이라는 목표를 추구하는 것은 핵 보유국이 어떠한 핵 태세를 갖추고, 평시와 위기 및 전쟁 시기에 어떠한 핵 억제 작전을 수행하는지에 막대한 영향을 미친다. 이를 통해 공세(offense)는 계속 방어(defense)보다 우선하게 되었으며, 앞으로도 그럴 것이다. 그러나 전쟁 발생 시 피해를 제한을 달성하기 위한 핵 태세에 대한 투자는 실제로 예상되는 일련의 결과들과 관련이 있다. 이러한 결과들은 다루어야 하는 위협과 목표의 복잡성, 지리적 조건, 위협에 적합한 대군사(counterforce) 능력, 상황에 맞게 진화하는 정보 및 지휘통제 역량, 수동적이고 능동적인 전략적 방어 조치(예컨대 핵심 목표물 방호를 위한 미사일 방어 능력 포함), 물질적 투자 수준, 경쟁적이며 기술적으로 변화하는 환경에서의 체계적 적응 노력의 효율성, 정책결정자·전략가·군사 계획자 및 운용자의 헌신 정도, 관련된 군사력의 운용적 특성, 가장 관련성 높은 잠재 시나리오에서 예상되는 작전 성공 가능성 등 다양한 요소에 따라 달라진다.

많은 전문가들은 피해 제한을 “적이 의도한 목표를 파괴하기

전에 적의 핵 능력을 무력화하기 위한” 군사 태세로 간주하는데 동의하는 것으로 보인다. 게다가 어느 쪽도 완전한 무장 해제 선제타격(disarming first strike) 능력을 달성하기 어렵다면, “피해 제한을 위한 간접적이며 훨씬 더 강력한 방법은 특정 유형의 목표물에 대한 공격을 보류함으로써 상대방으로 하여금 스스로에게 가해지는 피해를 제한할 동기를 증가시키는 것”이다. 또한, 상호 핵 취약성(mutual nuclear vulnerability)의 관계에 있는 핵보유국 간에는 생존이라는 핵심적 이해관계가 지속적으로 존재하며, 특히 선별적이고 제한적인 핵무기 최초 사용 이후에 통제력을 상실하지 않는 것이 공통된 관심사이다. 즉, 이전에 경험해 보지 못했고 예측 불가능한 과정의 한가운데에서 어느 교전국도 자살적이고 무제한적인 대응을 초래할 수 있는 경고(비록 그것이 진실이라 하더라도)를 믿지 않을 가능성이 크기 때문이다. 더욱이 상대방이 선제적 핵 사용 후 통제력 상실이 불가피하다고 믿는 반면, 자신은 제한된 대군사(counterforce) 공격 시에도 특정 시나리오에서 통제력을 유지할 가능성이 있다고 믿는다면, “억제의 효과는 극대화된다.” 억제 목적으로 피해 제한과 대군사 태세 및 관련 핵 작전의 역할은 기본적으로 적의 의사결정 계산과 위험 감수 성향에 영향을 미치는 것과 연관된다. 이는 적이 공격과 전쟁(단지 핵전쟁이 아닌 일반적인 전쟁)을 덜 일으키도록, 적어도 자신의 핵심 이익이 걸린 상황에서는 방어 목적으로 핵무기를 사용할 결의를 적에게 인식시키는 것을 포함한다.

미국의 전략 핵전력과 ‘전구(theater)’ 핵전력 운용 경험과 관련해 주목할 만한 것은, 특히 1960년대 초반 이후 냉전기 미국 정부와 많은 서방 방위 분석가들이 반복적으로(종종 공개적으로도) “유연한(flexible),” “맞춤형(tailored),” “통제된

(controlled),” 또는 “제한된(limited)” 핵 옵션을 강조했다라는 사실이다. 여기에는 “제한된 전략 핵 옵션(limited strategic nuclear options)” 이 포함되며, 많은 경우 “비대규모(non-massive) 핵 옵션이 바로 그 시점에서 채택되고 있다” 고 제안되기도 했다.

많은 관찰자들이 왜 “피해 제한과 선제 대군사 옵션이 소련을 억제하기 위한 미국의 주요 노력의 일부였는지” 에 대해 질문했다. 미국 정부의 선언적 정책은 억제가 실패했을 경우의 목표를 명시하는 방식에서 시간이 지나면서 진화했다. 이러한 부분에서 많은 실무자 및 실무 지향 분석가들과, 다수의 학자 및 ‘비판적’ 분석가들 사이에 여전히 커다란 시각차가 존재한다. 또한 미국의 행동은 당시 맥락 속에서 이해될 필요가 있었다. 예컨대 미국 정보기관은 소련 지도부가 “상호 취약성(mutual vulnerability)을 전략적 안정의 바람직한 기초로 받아들이지 않았으며”, NATO와의 전쟁 발생 시 “소련 사회의 피해를 최소화하고 핵전쟁에서 승리하기 위해” 자국의 전략 핵전력을 개선했다고 평가했다. 그러나 최소한 1963년 이후로는 미국이 “의미 있는 피해 제한(damage limitation) 능력을 확보할 수 없었으며”, 소련에 대한 무장해제식(disarming) 보복적 선제타격(first-strike) 능력 또한 상호 핵 취약성 조건 아래에서는 달성 불가능하다는 사실이 명백했다. 그럼에도 소련 지도부 내 주요 인사들은 때때로 두려움과 심지어 공포 상태에 빠졌으며, 이는 쉽게 과소평가되고 이해하기 어려운 문제였다. 1980년대 초반부터 소련 정보기관은 “미국이 소련과 그 동맹국에 대해 기습적 핵 공격을 준비하는 징후” 를 감시하기 위해 전례 없는 노력을 기울였다. 이 정보 프로그램의 핵심 관심사는 소련의 전략 핵전력이

“미국의 기습 공격에 매우 취약하다” 는 우려였다. 구조적 관점에서 보면, 이것은 미국 전략 핵전력 설계상의 “매우 현실적인 딜레마” 를 반영하는 것이었다. 즉, “자국에 대한 피해 제한 능력을 개선하려는 미국의 노력은 소련 입장에서는 자신들이 필수적이라고 여기는 보장된 파괴력(assured destruction)을 위협하는 것으로 인식될 수 있다.” 소련 또한 유사한 딜레마를 직면하고 있었다.

최근 학술적 연구들은 냉전기 미국 핵 전략과 태세에서 대군사(counterforce) 및 피해 제한이 차지한 역할에 관한 중요한 경험적 통찰을 제공했다. 이러한 경험적 통찰은 핵 전략과 핵 시대의 역학 관계를 개념적으로 이해하는 데 도움을 준다. 하지만 미국 핵 전략을 이해하려는 시도는 미국의 실제 핵 전쟁계획(nuclear war plans)에 대한 지식 없이는 시간에 따른 미국의 핵 억제 전략에서 대군사(counterforce)와 피해 제한의 실질적 역할에 대한 불확실성을 상당히 감소시키기 어렵다는 문제에 직면해 있다. 전직 고위 실무자들에 따르면, 심지어 1980년대 중반까지 미국 국방장관과 그 참모진조차도 “핵 전쟁 계획 이행을 감독하는 데 실질적으로 배제되었으며”, 그 결과 미 정부 최고위층은 한때 “실제로는 존재하지 않는 핵 옵션들이 존재한다는 믿음”의 영향을 받고 있었다고 한다. 대부분의 관찰자들은 이러한 전문적 시각에서 제공하는 수준의 통찰로부터 이익을 얻기 어렵다. 이 단일한 경험적 통찰조차 핵 억제의 현실을 이해하는 것이 얼마나 어렵고 또 어려웠는지 상기시켜준다.

여전히 많은 것이 이해되지 않은 상태에서, 미국 핵 전략과 태세에서 나타나는 지속적인 일관성을 고려하면, 미국의 의사결정자

들은 시간이 흐르면서 대군사(counterforce)와 피해 제한을 지지하는 논거가 다른 주요 대안들을 지지하는 논거보다 종합적으로 더 강력하다고 결론지었다고 보는 것이 현명하다. 현재 미국 핵 전략에 관한 논쟁에서도 익숙한 분석 패턴이 되살아나고 있다. 즉, 미국 핵 전쟁계획은 여전히 비밀로 남아 있고, 일부 전문가들은 여전히 “경제적이고 산업적인 인프라”를 표적으로 삼는 전략을 선호하는 비판자들이 제안한 대안적 핵 전략의 논리가 대군사 접근법을 뒷받침하는 논리보다 “훨씬 더 강력하다”고 평가한다. 또한 이들은 역사적 경험이 지침이 된다면, “상당한 변화가 일어날 가능성은 낮다”고 덧붙인다. 이처럼 비판자들은 자신들이 선호하는 대안적 패러다임으로 미국의 핵 전략을 개혁할 가능성이 낮다고 평가하면서도, 오히려 그러한 입장을 더욱 강력히 주장한다.

역사가 또는 진단적 분석가는 미국과 같은 국가들이 어떻게, 그리고 왜 실제로 특정한 행동을 했는지 묻는 경향이 있다. 얼마나 질적이고 지적으로 엄격한지와 무관하게, 대안적 인간 사고 패러다임에 따라 국가들이 어떻게 행동해야 하는지를 묻는 문제는 그러한 권고가 국가의 실제 행동에 거의 또는 전혀 영향을 미치지 못한다면 거의 중요하지 않다. 오히려 “행위자 중심의 행동 모델(actor-specific behavioral model)”이 훨씬 더 적절하다. 예컨대 미국 핵 전략에서 대군사와 피해 제한의 역할과 관련된 미국의 실제 행동 패턴을 보여주는 모델이 그렇다. 이것은 또한 핵 전략과 같은 복잡한 현상을 더 잘 이해하기 위해서는 개념적 모델과 이론이 필요하다는 점을 나타낸다. 비록 분석과 지지의 중요한 경계를 모호하게 만드는 경향이 있지만, 규범적 이론조차 진단적 차원에서는 도움이 될 수 있다. 즉, 실제 행동 패턴을 더 잘

평가할 수 있도록 대비되는 이미지를 제공할 수 있다. 그러나 추상적이고 모델화된 이론적이고 규범적인 사고에 지나치게 의존하면 현실을 이해하려는 시도에서 오류나 편견을 야기할 수 있다. 특히 핵 전략을 분석할 때는 겸허함(humility)이 하나의 미덕이다. 관찰자들은 알아야 할 것을 알기 전까지 자신들이 믿고 싶은 것을 믿어서는 안 된다. 핵 전략의 역사와 관련하여, 특히 미국의 투명성이 놀라울 정도로 높은데도 여전히 많은 부분이 알려지지 않았고 논쟁의 여지가 남아 있다.

공세적 편향, 봉쇄 전략, 그리고 냉전의 종식

소련 봉쇄를 위한 미국과 동맹국들의 과거 시도 및 냉전 종식의 양상—즉, 유럽의 공산주의로부터의 해방과 독일의 자유로운 통일, 그리고 강화된 대서양동맹이 보호하는 ‘온전하고 자유로운 유럽(Europe whole and free)’의 실현이라는 결과—을 돌이켜 보면, 이러한 결과에서 미국의 유럽에 대한 핵 공약이 얼마나 중요했는지를 물을 필요가 있다. 보다 구체적으로는, 전쟁 발발 시 피해 제한(damage limitation) 기능을 갖춘 미국의 핵 태세에 기초한 이 공약이 수십 년 동안 소련 봉쇄라는 미국의 대전략을 유지하고 냉전을 현재 우리가 알고 있는 형태로 끝내는 데 얼마나 중요한 역할을 했는지를 묻는 것이다.

이와 관련하여 얻을 수 있는 핵심 통찰은 명백하다. 이와 같은 성격의 미국 핵 공약은 두 가지 면에서 거의 확실히 결정적이었다. 미국 핵 전략 및 태세에서 지속적으로 유지된 대군사(counterforce) 지향성은 특히 서방 진영에 유리한 방식으로 유럽에서의 평화적 변화를 이루는 데 기여했다. 만약 미국이 다른 형태의 핵 전략을 채택했다면, 아마도 전혀 다른 결과가 나타났을

가능성이 크며, 그러한 변화는 훨씬 더 위험하고 세계대전의 가능성을 증가시키는 방향이었을 수도 있다.

역사적으로 미국의 핵 전략은 언제나 **강한 공세적 편향(offensive bias)**을 지녔다. 미국의 유럽에 대한 핵 공약은 지속적으로 대군사(counterforce) 전략과 태세를 중심으로 유지되었다. 그리고 미국의 핵 공약은 냉전 기간 미국 주도의 서방 봉쇄 정책을 구성하는 전략적 요소 중 가장 중요한 부분이었다. 1945년 이후 약 40년 동안 유지된 이 봉쇄정책은 1980년대 말과 1990년대 초 우리가 목격한 극적인 평화적 변화를 가져오는 데 크게 기여했다.

소련 제국과 소련의 몰락은 미국 주도의 봉쇄정책만으로 이루어진 것은 아니다. 제국의 과잉팽창(imperial overstretch), 소련 내부의 문제(특히 경제적 문제), 미하일 고르바초프와 같은 카리스마 있는 지도자의 적극적인 개혁 활동이 초래한 자멸적 성향(auto-destructive tendencies), 자유와 정의 같은 고귀한 사상의 침투 앞에 공산주의와 독재의 저항력이 시간이 지남에 따라 약화된 것 등이 모두 복합적으로 작용했다.

또한 미국 주도의 소련과 공산주의에 대한 봉쇄정책은 단순히 핵 전략만으로 구성된 것이 아니었다. 봉쇄정책은 정치적, 경제적, 금융적, 군사적 수단과 조치를 포괄하였으며, 특히 북미와 유럽 간의 상호의존성, 긴장과 문제에도 불구하고 유지된 NATO의 결속력, 대서양과 태평양에서의 미국의 해양 지배력 등도 포함하였다. 또한 봉쇄는 정적이거나 현상유지(status quo)를 위한 것이 아니었다. 유럽과 독일의 분단은 결코 현상유지로 수용되지 않았으며, 냉전 대부분의 시기 동안 잠정적 공존(modus vivendi)

으로 인식되었다. 특히 1980년대 초반 이후 로널드 레이건 미국 대통령과 교황 요한 바오로 2세와 같은 인물들을 포함한 여러 다양한 주체들이 냉전을 자유 민주주의에 유리한 조건에서 평화적으로 극복하고자 직접 도전했다.

미국의 핵 공약에 뒷받침된 봉쇄의 대전략은 전쟁 발발 시 전쟁 종결(war termination)과 피해 제한(damage limitation)을 목표로 한 핵 억제 전략과 긴밀히 연계되었으며, 이는 서방 강대국들과 독일의 자유 지역(서독) 사이에서 1954/55년의 런던-파리 협정을 통해 법적으로 합의된 동서 간 경쟁 관리 방식과도 밀접하게 연결되어 있었다. 독일 통일을 자유롭게 달성하려는 목표를 포기하는 식의 소련 봉쇄 접근법은 독일 정부(정파와 무관하게) 입장에서 절대 수용할 수 없는 국가적 핵심 이익과 충돌하는 것이었다. 다양한 이유로 NATO 국가들의 관점에서 독일의 대서양 및 유럽 내에서의 서방 진영으로의 정렬을 최대한 견고하게 유지하는 것이 필수적이었다. 따라서 미국의 대군사(counterforce) 지향적 핵 전략은 두 차례 세계대전 이후 전통적 다극적 유럽 국가체제가 붕괴된 이후 등장한 이른바 “독일 문제(German question)”를 관리하기 위한 서방의 전반적인 접근 방식의 핵심 기둥이었다. 서방 강대국들, 특히 미국 입장에서는 독일 연방공화국을 서방 진영에 확고히 정박(anchor)시키고, 독일이 독자적 국가 핵전력을 갖추려는 관심이 생기는 것을 억제(inhibit)하며, 서독 내 자유 민주주의와 경제적 성장을 안정적으로 유지하는 것이 절대적이었다.

요약하자면, 서로를 강화하는 다양한 요소들이 서방의 봉쇄 정책 내에서 강력한 전략적 힘으로 수렴되었고, 이는 수십 년에 걸

처 결국 유럽에서의 평화적 변화를 성취하는 데 크게 기여하였다. 여기에는 독일의 통일이 자유민주주의 체제 아래 미국 및 유럽 동맹국들과 함께 이루어진 것이 포함된다. 물론, 이러한 평화적 변화가 냉전 이후의 갈등이나 갈등 가능성 자체가 사라졌다는 것을 의미하지는 않았다. 그러나 미국의 유럽 및 독일에 대한 핵 공약—특히 대군사(counterforce)를 지향하는 핵 전략과 태세에 기초한 이 공약—은 그러한 전략적 힘의 가장 핵심적 요소였다. 미국의 핵 전략이 구체적으로 어떤 방식으로 이러한 결과를 가져오는 과정에 영향을 미쳤는지 정확하게 파악하는 것은 거의 불가능할 것이다.

소련 핵전력에 대한 미국의 취약성이 지속되는 상황에서 미국 핵 전략이 지속적으로 대군사(counterforce)를 지향했다는 사실은 달리 표현할 수도 있다. 즉, 미국은 소련과의 전략적 핵 관계에서 일정 수준의 경쟁적 긴장(competitive tension)을 유지했다는 것이다. 대군사 지향의 미국 핵 전략이 평화적 변화에 기여했다는 주장을 가치 판단적으로 표현하면, 이는 비용과 위험, 그리고 일부 불일관성을 보이기도 했지만 결과적으로 세계사적 관점에서 유익한 것으로 나타났다고 할 수 있다. 이는 당시 NATO 국가들의 이익이라는 관점에서뿐만 아니라, 더 넓은 관점에서도 거의 확실히 유익한 것이었다.

상호 핵 취약성(mutual nuclear vulnerability) 하에서 경쟁적 긴장의 정도는 시간이 흐름에 따라 변동한 것으로 보이며, 미국과 소련의 행동 또한 시간이 지나면서 일정하지 않았고, 양측의 행동이 항상 긴밀하게 연계되거나 완전히 투명하지 않았으며, 심지어 내부적으로 완전한 일관성을 유지한 것도 아니었다. 미국은 억제

력을 강화하고 동맹국들에게 보장(assurance)을 제공하기 위해, 소련과 동맹국 지도자들에게 미국이 핵 전략과 태세—특히 전략적 핵 전력—를 체계적으로 조정하여 특정한 수준의 “최적의 제1타격 불안정성(optimal amount of first-strike instability)”을 추구하고 있음을 인지시키려 노력했다. 다시 말해, “소련이 주요 위기를 촉발하지 않도록 억제할 만큼의 충분한 불안정성”을 유지하되, “주요 위기가 통제 불능의 상태로 확산되지 않을 정도”의 수준에서 유지하는 것을 목표로 삼았다. 미국은 지속적으로 “제1타격 안정성을 증진시키는 목표와 억제력 확장 및 피해 제한의 목표” 사이에서 균형을 잡았다.

이러한 균형 잡기는 핵 군비통제 과정에도 반영되었다. 미국은 군비통제에서 소련과의 경쟁 속에서 위험 감소(risk reduction), 절제(restraint), 제한적 협력(limited cooperation)을 달성하면서도 동맹에 대한 약속, 다른 국제적 의무, 그리고 군사적 효과성의 요구 사항을 서로 조화시키고자 했다. 결과적으로 미국은 전략적 경쟁자로서 소련보다 더 역동적이고 정교하며, 효과적이고 성공적임이 증명되었다.

미국이 핵 전략에서 대군사(counterforce)와 피해 제한(damage limitation)의 역할을 포기하지 않았던 주요 논거 중 하나는 미국이 지정학적으로나 생존적으로 중요한 지역에서 “선도적 세력(leading power)” 또는 “핵심 균형자(cornerstone balancer)”로 행동하려는 미국의 대전략적 야망과 관련된다. 또 다른 주요 논거는 핵 확산을 억제(inhibit)하려는 두 번째 대전략적 야망이다. 이 두 가지 야망과 본질적으로 연관된 것이 바로 미국의 확장억제(extended deterrence)이다. 즉, “대군사 전략

(counterforce)의 합리성을 이해하려면 확장억제의 논리를 이해할 필요가 있다.”

하지만 이러한 설명이 지나친 조화적 이해를 암시해서는 안되며, 근본적인 사실 하나는 여전히 중요하다. 실제 미국이 대군사(counterforce) 및 피해 제한(damage limitation) 지향의 핵전략 및 태세를 유지했음에도 불구하고, 특히 1970년대와 1980년대 미국과 유럽의 소련 핵전력에 대한 취약성이 증가했을 때, “유럽 국가 중 하나 이상이 소련의 위협에 굴복할지 여부”는 여전히 “해결되지 않은 의문” 이었다는 점이다.

실제로 1970년대 말과 1980년대 초반에는 관련된 우려가 광범위하게 존재했다. 소련은 지상군, 공군, 해군, 전술핵 및 전략핵을 전면적으로 증강하며 특히 NATO의 유럽 대륙 회원국들의 사기를 꺾고, 이들이 군사력 사용 없이도 지정학적 충성을 소련에 바치도록 유도하려는 의도를 가졌던 것으로 보인다. 여기에 더해, 소련이 미국과의 글로벌 경쟁에서 패배를 피하기 위한 최후의 수단으로, 또 다른 위기를 초래하고 일정한 군사력을 사용하게 만드는 전략을 선택할 수도 있다는 우려가 있었다.

이러한 우려는 특히 서독과 관련하여 두드러졌다. 소련은 위협과 유혹을 동시에 사용해 서독을 붕괴시키고자 했다. 즉, 서독 지도자들과 군사·안보기관 및 국민들에게 방어는 불가능하며 자살 행위일 뿐이라는 절망감을 심고, 핵 군비통제를 통해 소련 핵무기를 아무리 줄이더라도 전쟁 발발 시 서독은 “전쟁 첫 시간에 쫓겨 타버릴 것” 이라고 이해시키고자 했다. 이러한 공포는 서독인들이 인식하는 위협을 소련으로부터 미국으로 전환시키고, 궁극적으로 독일인들이 소련과의 “특수 관계(special

relationship)” 를 인지적이고 정치적으로 받아들이도록 유도하는데 목적을 두었다. 결과적으로 이는 NATO의 해체를 목표로 한 모스크바의 대전략 목표와 연결되는 것이었다.

1980년대 초반, 적지 않은 전략가들과 정책 입안자들은 서방의 억제 및 방어 역량을 광범위하고 전면적으로 강화하는 대대적 노력을 촉구하면서, 특히 미국 전략 핵 전력에 대한 대규모 투자를 주장했다. 충분한 수준의 투자가 이루어지지 않는 상황에서 소련의 군사력 투자가 계속된다면, 이는 결국 “유라시아의 근본적인 새로운 정치적 구조를 야기하거나, 전쟁을 초래하거나, 또는 두 가지 모두를 초래할 수 있다” 고 우려했다.

지금 돌아보아도 1980년대의 많은 정치적 부침과 혼란스러움은 놀라울 정도다. 사실, NATO 국가들은 여러 측면에서 자신들의 행동으로 인해 상황을 더욱 복잡하게 만들기도 했다. 예컨대, INF 협상 역사와 중거리 핵전력에 관한 “제로 옵션(zero option)” 을 달성하려는 서방의 목표는 NATO 국가들이 확장억제와 핵 군비통제에 대한 합의를 유지하는 데 있어 점점 더 어려움을 겪게 만들었다. 이와 같은, 스스로 만들어낸 문제는 고르바초프 시대의 소련에 의해 더 증폭되었다. 특히 INF 조약 체결 전후, NATO 내에 잠재적으로 존재하던 확장 핵 억제 위기는 표면화되었다. 위기는 1989년 초 정점에 달했다. 서독은 사실상 NATO의 단거리 핵전력 현대화를 가로막았으며, 미국은 처음에는 당황했으나 곧 서독에 “지도력의 파트너십(partnership in leadership)” 을 제안하기에 이르렀다. 그러나 NATO의 정치적 위기는 얼마 지나지 않아 유럽에서 냉전의 종식, 소련 제국의 해체, 소련 붕괴라는 극적인 사건들이 빠르게 전개됨으로써 급속히

사라졌다.

이러한 실제 역사적 과정의 역학, 우려, 기대와 불확실성을 고려하고, 역사적 과정이 본질적으로 우연적이며 개방적이고 목적론적이지 않다는 점을 인정한다면, 다음과 같은 반사실적(counterfactual) 가정을 신중히 생각해볼 수 있다. 즉, 1980년대 초 미국 정부가 확장핵억제에서 점차 대군사(counterforce)와 피해 제한(damage limitation)을 축소하고, 심지어 이를 완전히 포기하는 대체 핵 전략(alternative nuclear strategy)을 채택했다면, 이는 당시 상황에 어떤 영향을 미쳤을 것인가?

물론 이러한 가상적 질문에 대한 대답은 지식이 아니라 판단일 수밖에 없다. 하지만 분명한 것은, 미국이 만약 다른 핵 전략을 택했다면 실제로 경험한 결과와는 전혀 다른 결과가 나타났을 가능성이 높다는 것이다. 이는 소련 봉쇄(containment)의 결과에도 영향을 미쳤을 것이고, 1980년대 후반에서 1990년대 초반의 역사적 변혁 과정에도 중대한 변화를 가져왔을 가능성이 크다.

이를 더 구체적으로 보면, 당시 상황에서는 작은 변화조차도 심대한 결과를 초래할 가능성이 있었다. 예를 들어, 일부 전직 미국 정부 고위 관리들이 권고한 대로 미국이 핵무기 "선제불사용(no first use)" 선언 정책을 채택했다면, 이 조치 하나만으로도 NATO 국가들, 특히 독일 정부의 시각에서 미국의 유럽에 대한 핵 공약의 신뢰성에 대한 인식이 상당히, 심지어 극적으로 약화될 수 있었다. 대체 핵 전략이 채택되었다면 베를린 위기가 다시 재현될 가능성도 더 높아졌을 것이고, 이는 다시 한 번 소련이 미국의 글로벌 지위를 직접적으로 도전하는 상황을 초래할 수 있었다. 만약 소련이 베를린을 둘러싼 긴장을 재차 고조시키려 한다면, 소

런 지도부는 미국이 베를린 위기를 두고 중대한 위험을 감수할 의사가 과거보다 훨씬 더 적다고 판단했을 가능성이 크다.

다른 측면에서 보면, 베를린 위기보다 더 높은 가능성을 지닌 위기는 독일의 신뢰 위기(confidence crisis)였다. 이는 NATO에 큰 파장을 미치고, 미국이 여전히 사활적 이해(vital interests)를 가지고 있다고 판단하는 세계 다른 지역에서의 공약까지 의문시되는 연쇄적 위기를 초래했을 가능성이 있다. 독일 지도부는 소련의 위험 감수 의지가 높아져서, 자신들의 "독일 문제"를 해결하는 것이 곧 "유럽 문제"와 "세계 문제"를 해결하는 열쇠라고 인식하고 행동할 가능성을 우려했을 것이다. 실제 당시 서독의 본(Bonn) 정부 최고위층에서 나타난 우려를 참고할 필요가 있다. 예를 들어, 헬무트 슈미트 서독 총리는 주독 미국 대사와의 대화에서, "1984년 무렵 베를린 위기가 발생할 것을 우려하며, 공화당 행정부가 과거 민주당 행정부가 보여준 용기를 가지고 대응하지 못할 것으로 예상한다"고 말했다. 이런 우려가 있던 시점에서, 만약 미국 정부가 당시 어떤 종류의 대체 핵 전략을 선택했다면 독일 지도부의 우려는 더욱 심각해졌을 것이다.

정리하자면, 이 역사적 상황에 대한 간략한 검토는, 미국이 만약 1970년대 말이나 1980년대에 유럽 방어를 위한 핵 전략에서 대군사(counterforce)와 피해 제한(damage limitation)을 축소하거나 포기하는 방향으로 선회했다면, 매우 심각한 결과를 가져왔을 가능성이 매우 높다는 점을 강력히 시사한다. 물론 반사실적 효과(counterfactual effects)에 대한 추정은 정확히 할 수 없으며, 이를 사후적으로 정확한 예측인 양 제시하는 것은 신뢰할 수 없겠지만, 미국이 당시 다른 핵 전략과 태세를 채택했다면 위험과

갈등의 요소를 증가시키고, 심지어 세계 전쟁의 위험까지도 크게 높일 수 있었으리라는 기본적인 인식은 얻을 수 있을 것이다.

서독과 관련하여, 1970년 리처드 닉슨 미국 대통령이 국가안정보장회의(NSC)에서 자발적으로 밝힌 정치·전략적 이해는 당시 상황에서 지나치게 직설적이고 막연하게 보였을 수도 있다. 그러나 이 글의 다음 절에서 다룰 내용을 고려해보면, 핵전력 균형 및 미국 핵전략의 운용적 측면에 대한 독일의 인식을 감안할 때, 닉슨의 이러한 이해는 오히려 부정확하기보다는 꽤 정확했다고 볼 수 있다.

“어떠한 전략이든 신뢰할 만한 억제력이 없다면, 이는 결국 소련이 유럽을 지배하는 결과를 초래할 것이다. (...) 이 논의의 핵심은 우리가 하는 일이 독일인들에게 어떤 영향을 미칠 것인가에 맞춰져야 한다. 독일의 반응은 반드시 합리적이지 않을 것이며, 아마도 감정적일 것이다. 독일은 활력이 넘치는 민족이며, 자신들의 무기 보유는 허용되지 않고 있다. 따라서 그들은 결국 누가 최고(Number One)인지를 판단하여 그 대상과 거래를 하려 할 것이다. (...) 소련이 항상 자신들의 핵전력이 미국보다 우월하다고 강조하는 이유는 결코 사소하지 않다. 그들은 프랑스, 영국, 독일, 일본 등이 미국의 핵 억제력에 대해 의심을 품게 만들고, 누가 최고(Number One)인지 보여주기 위해 그런 말을 한다. 따라서 누구도 소련이 앞서고 있다는 점을 인정해서는 안 된다. 우리는 소련이 앞서가고 있다고 지적하면서도 (...) 동시에 우리의 전체적인 힘이 여전히 충분하다는 점을 강조해야 한다. 그렇지 않으면 우리는 일본과 NATO 동맹국들, 특히 서독과의 관계에서 위험한 입장에 놓이게 될 것이다.”

냉전 시기 독일의 미국 핵전략에 대한 인식

미국이 소련의 핵 위협에 대해 취약했던 시기에 독일 정부는 피해 제한(damage limitation)을 미국의 확장 핵 억제제의 신뢰성 측면에서 얼마나 중요하게 생각했는가? 간단히 말하자면, 독일 정부 전문가들과 정책결정자들의 시각에서 볼 때, 억제가 실패할 경우 피해 제한을 적극적으로 추구할 수 있다는 미국의 능력과 준비태세, 그리고 이러한 능력에 대한 명확한 메시지는 미국 핵 보호에 대한 정치적으로 충분한 신뢰성을 유지하기 위한 핵심적 요건이었다. 냉전 기간 동안 독일 정부의 구체적인 인식을 살펴보기 전에, 이 질문을 다루는 것이 왜 어려운지를 보여주는 세 가지 유의점을 먼저 지적해야 한다.

세 가지 유의점

첫 번째 한계는 정보의 불확실성에서 기인한다. 냉전 당시 여기서 논의하는 문제들은 극비사항이었고, 냉전 이후에도 그 성격이 바뀌었다고 볼 근거가 없다. 다만 냉전 시기에 관한 한, 이런 불확실성을 과장할 필요는 없다. 당시 기밀이었지만 현재 비밀해제된 정부 기록들을 통해 주요 사건과 경험들을 충분히 이해할 수 있기 때문이다.

두 번째 유의점은 분석 대상인 '인식(perceptions)'이라는 개념의 특성 때문이다. 흔히 단순화를 위해 국가가 인식을 가진다고 표현하지만, 엄밀히 말해 국가는 인식하지 못한다. 국가는 공식적인 마음(official mind)을 갖고 있지도 않으며, 정부 내의 부처나 기관도 결코 일체적이지 않다. 실제로 우리가 마주하게 되는 것은 특정 정부 시스템 내에서 활동하며, 일정한 방식으로 정보가 걸러

지고 의사결정이 구조화된 환경에서 작동하는 실제 인물들의 다양한 사고 경향이다. 이들은 구조적 요소뿐 아니라 주관적 요소의 영향 속에서, 때로는 오류를 포함한 인지 과정을 거친다. 특히 지도자들이 갖는 중요성을 고려할 때 인간적 요소는 더욱 의미를 가진다. 다만 정부의 입장이 명확히 정리되는 과정에서 어떤 특정 인식 경향은 다른 것보다 훨씬 더 중요할 수 있다. 어떤 주된 인식 경향은 매우 오래 지속되는 반면, 다른 인식은 일시적일 수도 있다.

세 번째 도전 과제는 미국의 동맹국인 독일이 미국의 핵 전략과 태세에서 '대군사(counterforce)' 및 '피해 제한(damage limitation)'을 어떻게 인식했는지 파악할 때 나타난다. 이 문제는 다음과 같은 복합적이고 민감한 요소들을 포괄하기 때문이다.

- 조약 의무, 규제 협정, '정치적 상황'(지도자의 행동 포함)과 같은 미국 핵 공약의 정치적 특성뿐만 아니라, 동맹 방어를 위해 핵무기를 사용할 것이라는 미국의 전반적인 정치·전략적 결의에 대한 평가
- 기존 및 계획된 전략·전구 핵전력과 방공 능력, 이들의 제반 특성(수량, 구성, 유연성, 다양성, 적응성, 효과성, 신속성, 생존성, 상대 핵 공격 이후에도 지속되는 사용 가능성 등), 평시의 능력 시현, 그리고 긴장과 위기 상황에서의 관련 메시지 전달
- 전쟁 전 및 전쟁 중의 정보 수집·표적 획득 역량
- 전쟁 전 및 전쟁 중 핵 지휘통제 인프라

- 현실적 전쟁 경로와 전쟁 시나리오(‘전쟁상(Kriegsbild)’)
와 관련된 전략적 특성으로서, 이는 다시 다음을 포함한다.

- 미국이 “미국은 미국과 동맹국 및 파트너를 위해 가능한 가장 낮은 피해 수준에서, 가능한 최상의 조건으로 분쟁을 종결시키는 것을 목표로 한다” 고 선언할 때 구체적으로 어떤 의미를 가지는지에 대한 실제적 이해와 구체적인 억제 목표

- 비상계획 및 실제 전쟁 계획

- 전력 계획 수립, 여기에는 다양한 분류 및 범주의 사전 계획 및 상황에 따라 조정 가능한 표적(특히 시간에 민감한 최우선 표적)의 식별, 예측 가능한 혹은 불확실한 조건에 따라 특정 특성을 가진 운반수단과 특정 효과를 가진 핵무기로 표적을 공격하는 계획, 그리고 경보 및 전력 생성 시스템이 포함됨

- 미국 전략 핵전력의 전쟁계획과 NATO 지휘 하에 배정된 핵전력 계획 간의 조정 및 통합을 토대로 수립된 핵 ‘작전계획(Campaign plan)’ 또는 ‘전반적 타격 계획(Overall scheme of fires)’ 으로서, 구체적으로는 확대 억제(escalation)의 단계적 순서, 속도, 범위 및 유형, 시간이 허락될 경우 동맹국과의 협의, 적 표적의 취약성 정도, 그리고 작전 성공 가능성에 대한 평가가 포함됨

냉전 시기 독일의 인식

냉전 기간 유럽, 특히 독일에 대한 미국의 확장 억제 약속에 대한 보장은 미국에게 끊임없이 계속되는 과제였다. 미국은 특히 1950년대 말과 1960년대 초, 1970년대 중후반, 그리고 다시

1980년대 중후반에 독일의 신뢰 위기를 겪으며 여러 차례 긴급한 대응 필요성에 직면하였다. 독일이 요구한 안보 보장과 함께 소련과의 ‘독일 문제’를 둘러싼 경쟁과 공존의 관리에서 파생되는 안보적 함의들은, 미국이 대군사(counterforce) 태세와 전략을 구성하는 전략적 논리를 재검토하고 재확인하는 데 지속적으로 자극을 주었다. 한편으로 미국은 전략적 안정성에 대한 경쟁적 요구들 사이에서 균형을 맞추고자 하였으며, 두 초강대국 모두 상대를 향한 선제적 무장해제 공격(disarming first strike) 능력은 실현 불가능하며 앞으로도 거의 틀림없이 불가능하다는 사실을 잘 이해하고 있었다.

이와 관련하여 핵심적인 통찰은 다음과 같다. 냉전 기간 미국이 유럽과 미국 본토를 위한 억제 및 피해 제한(damage limitation)을 위해 적응적인 전략 핵전력과 전구 핵전력을 기반으로 거의 지속적이고 체계적으로 추진한 보장(assurance) 노력은, 유럽에 대한 미국의 확장 억제 공약에 대한 독일 지도자와 정부 관료들의 (불완전한) 신뢰를 유지하기 위한 핵심 조건이었다.

미국에 대한 독일의 기대는 핵 운용과 관련하여 일반적으로 알려진 것보다 훨씬 더 구체적이고 높은 수준이었다. 하지만 1950년대 말과 1960년대 초 독일이 미국의 핵 보호에 대한 신뢰 부족을 이유로 독자적인 국가 핵 전력 확보를 추구했다는 일각의 주장보다는 덜 엄격하였다. 특히 독일의 신뢰 위기가 가장 심각했던 시기에, 미국이 핵전략과 확장 억제에서 피해 제한(damage limitation)을 핵심 목표로 삼겠다고 약속한 것은 독일 정부의 전문가와 정책 결정자들 관점에서 매우 중요하였다.

이러한 논점을 뒷받침하기 위해, 다음에서는 1960년대 초반에

초점을 맞춰 주요 사건들과 문제들에 대한 독일 정부의 인식을 설명하는 구체적 사례를 제시한다.

운용적 관점에서 본 전략 핵균형의 중요성

1950년대 말 미국 본토가 소련 핵전력의 위협에 취약하며 앞으로 계속 그럴 수밖에 없다는 사실이 명확해지자(미국의 피해를 어느 정도 완화할 수는 있어도 전시 상황에서 완전히 제거할 수는 없다는 의미에서), 미국이 실제로 미국 본토와 유럽에 대한 피해를 어느 수준까지 제한할 수 있는지에 대한 독일 전문가들의 인식이 미국의 핵 보호 약속에 대한 독일 정부의 신뢰도 평가에서 핵심적인 위치를 차지하게 되었다.

이와 관련하여 특히 결정적이었던 사례는 1961년 11월 제2차 베를린 위기 중에 개최된 미-독 정상회담이었다. 이 회담에서는 세 가지 핵심 이슈가 논의되었다. 첫째는 소련이 이 위기를 추가로 악화시킬 가능성이 얼마나 억제되고 있으며, 이를 위해 억제력을 실질적으로 어떻게 강화할 수 있을지였다. 둘째는 향후 10년 내로 예상되는 미-소 전략 핵전력의 근접한 "균형(parity)" 조건 속에서 미국의 확장억제가 얼마나 견고하게 유지될 것인지에 대한 문제였다. 셋째는 암묵적으로만 드러난 이슈였지만, 미국과 소련의 전략 균형이 근접해지고 있는 상황, 특히 미국의 대군사(counterforce) 역량이 가진 한계를 고려할 때 독일이 자체적인 핵전력을 가질 필요가 왜 없는가에 대한 문제였다.

미 합참의장 라이먼 렘니처(Lyman Lemnitzer)가 당시 언급한 바에 따르면, 독일 대표단은 당시까지 독일 정부에 제공된 그 어떤 정보보다 "훨씬 더 고도로 민감한 기밀 정보"를 전달받았다.

이 정보의 핵심 요소 중 하나는 운용적 관점에서 본 전략 균형과 미국 핵 전략에 대한 세부 브리핑이었다. 이 브리핑은 소련 전략 핵전력의 비교적 높은 취약성을 강조하면서, 소련이 핵전력을 크게 발전시켰음에도 NATO가 "전면 핵전쟁에서 뚜렷한 군사적 우위를 보유하고 있다"고 지적했다. 또한 미국의 핵전력 현대화 계획을 고려할 때 "미국은 가까운 장래에 이 우위를 유지할 것으로 전망한다"고 평가했다.

정상회담에서 독일 측의 초기 반응은 미국의 "핵 전력"과 "지휘통제 능력"이 "소련보다 우월하다"고 인정하는 것이었다. 회담 과정에서 상당히 솔직한 논의가 이루어졌음에도 불구하고, 국방 전략의 세부 사안들—특히 "제한 전쟁(limited war)" 상황에서 핵 무기 사용 전에 "일정한 유예(pause)" 개념을 둘러싼 견해 차이 등—에서 잠재적인 이해 갈등이 여전히 존재한 것은 당연한 일이었다. 그러나 미국의 확장 억제 약속과 피해 제한(damage limitation) 목표에 대한 기본적인 지점에서는 본(Bonn)의 독일 정부 내부 전략 평가에서도 본질적인 합의가 유지되었다.

이후 전략 핵전력이 "균형(parity)" 또는 "본질적 동등성(essential equivalence)"을 갖게 된 조건에서도, 소련 전략 전력의 급격한 개선에도 불구하고 미국이 "전략 핵전력에서 상당한 우위(substantial margin of superiority)를 유지하고 있다"고 하는 미국의 보장은 적어도 독일 정부 전문가의 관점에서 여전히 중요했다. 비유적으로 말하면, 독일 정부는 정치적으로는 "데탕트(détente)를 추구하면서도 전략적으로는 우위(superiority)"를 유지하기를 바랐던 것이다. 1972년 미국과 소련이 체결한 SALT 협상과 ABM 조약 및 전략공격무기 잠정협정(Interim

Agreement)은 독일 입장에서도 수용 가능했는데, 이는 해당 협정들이 전략 핵균형을 측정하는 가장 중요한 모든 기준에서 절대적인 "균형" 또는 "동등성"을 규정하지 않았기 때문이다.

종합하면, 운용적 관점에서 바라본 전략 핵균형에 대한 독일의 인식, 특히 미국의 능력과 전시 피해 제한을 위한 미국의 결의(resolve)에 대한 평가는, 독일 정부가 미국의 확장 핵억제 약속의 신뢰성을 판단할 때 결정적인 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

대군사(counterforce) 전략과 베를린의 안보

미국의 거대 전략(grand strategy) 차원에서 특히 중요한 또 하나의 문제가 있었다. 바로 소련의 니키타 흐루쇼프와 그의 후계자들이 미국, 프랑스, 영국을 압박하여 베를린에서 철수시키려는 시도로부터 분단된 도시 베를린의 서부 3개 지역을 어떻게 보호할 수 있을지의 문제였다. 당시 소련은 서방국들이 베를린에서 철수하도록 강제함으로써 "세계가 힘의 균형을 바라보는 방식을 변화시키고, 이를 통해 당시 가장 중요한 외교적 문제였던 '독일 문제(German question)'에서 승리를 거두려" 했다. 많은 이들이 보기에, 만약 소련이 이러한 목표를 달성한다면 "유럽을 장악하고, 나아가 아시아와 아프리카까지 지배할 수 있게 될" 중대한 전략적 결과가 발생할 수 있었다.

미국이 베를린 서부 지역을 지키는 데 지속적으로 전념했던 이유 중 하나는 독일이 미국의 베를린 방어 공약 유지를 희망했기 때문이었다. 독일은 국가적 이익과 장기적으로는 자유롭고 민주적인 독일의 평화적 통일 전망과 관련하여, 미국이 베를린에 계속해서 전념하기를 바랐다. 하지만 베를린은 군사적으로 방어가

불가능한 지역이었다. 소련의 입장에서 베를린은 "미국이 유럽에 제공한 방위보장의 강도(firmness)를 시험할 수 있는 핵심적 압력점(pressure point)"이었다. 베를린의 안보는 궁극적으로 미국의 핵 억제력에 달려 있었다. 이것은 미국이 필요 시 자기방어 목적으로 핵무기를 선택적으로 먼저 사용할 의지를 가지고 있으며, 소련이 공격을 중단하지 않을 경우 전략 핵전력을 사용할 준비가 되어 있음을 위협할 수 있는 결의를 충분히 갖추고 있어야만 달성할 수 있는 것이었다. 그리고 이는 다시 피해제한(damage limitation)의 목표를 포함한 미국의 전략 핵전력 운용 계획과 직접적으로 연결되었다.

베를린 안보를 둘러싼 이러한 특수한 문제는 소련의 핵 위협에 대응하여 미국이 적절한 수준의 대군사(counterforce) 능력을 유지하고 투자할 필요성을 한층 더 부각시켰다. 독일의 프란츠 요제프 슈트라우스(Franz J. Strauss) 국방장관이 미국의 존 F. 케네디 대통령에게 설명한 바와 같이, "독일이 함부르크와 뮌헨을 잃을 수 있다는 우려는 (...) 베를린에서 서방이 취할 조치에 대한 소련의 대응행동과 관련이 있습니다. 베를린 문제가 없다면 아무런 문제가 없었을 것입니다. 왜냐하면 그 어떤 소련의 공격이라도 곧 전면전(general war)을 의미할 것이기 때문입니다. 예를 들어 전면전에 대한 두려움이 있었기 때문에 소련은 터키나 상대적으로 방어력이 취약한 북부 노르웨이에 대해 행동을 취하지 않았던 것입니다."

슈트라우스의 핵심적인 사고방식은 다음과 같은 것이었다: 가령 소련이 베를린 위기를 고조시켜 동독에 주둔한 소련군이 제한적인 작전 목표로 서독을 공격했다고 가정해 보자. 이 경우 미국

과 NATO는 비교적 초기에 선택적인 핵무기 선제 사용을 위협하고, 필요하면 이를 실제로 사용함으로써 소련이 물러나도록 압박해야만 할 것이다. 또한 만약 소련이 여전히 물러나지 않는다면 미국은 전략 핵전력의 사용을 추가로 위협해야 할 것이다.

이러한 사고방식은 특히 독일 정부의 시각에서 미국의 대군사(counterforce) 능력과 피해제한(damage limitation)이 소련의 위험 인식(risk perception)에 영향을 미쳐 베를린 위기 상황에서 제한적인 공격을 개시하려는 소련의 결정을 억제하는 데 중심적인 중요성을 지녔음을 강조했다. 즉 독일의 관점에서는 미국의 전략적 대군사 능력이 단지 서독과 NATO에 대한 소련의 직접적 공격을 억제하는 데만 그치는 것이 아니라, 더욱 복잡한 양상을 띠는 베를린 위기의 "핫(hot)"한 국면에서 소련의 제한적 공격까지 억제하는 데도 매우 핵심적인 역할을 담당하고 있었던 것이다.

소련의 유럽 위협 핵전력에 대한 대군사(counterforce) 전략

독일이 미국의 핵 전략에서 대군사(counterforce)와 피해제한(damage limitation)의 역할과 관련하여 미국에 갖고 있었던 기대 중 가장 민감한 문제 중 하나는, 유럽을 위협하는 소련 핵전력을 어떻게 효과적으로 위협(hold at risk)할 수 있느냐 하는 운용적 문제였다. 여기서 가장 높은 우선순위를 갖는 것은 SS-4, SS-5, 이후에는 SS-20과 같은 소련의 중거리·준중거리 미사일(IR/MRBM)과 같은 시간민감성(time-sensitive) 목표들이었다. 1960년대 초반부터 미국 정부는 본(Bonn)의 독일 정부에, 미국의 기존 및 계획된 전략 핵전력이 소련의 IR/MRBM들을 효과적으로 위협하고 있으며, 앞으로도 그렇게 할 것이고, 미국 본토(CONUS)를 위협하는 소련의 대륙간 핵전력과 "동일한 우선순

위(same priority)"로 다룰 것이라고 보장하기 위해 노력했다.

이러한 구체적인 보장(assurance)은 독일 정부가 미국의 핵 확장억제 신뢰성을 평가할 때 매우 중요했다. 억제(deterrence) 측면에서 핵심적 문제는 기존 및 계획된 미국의 대군사 능력이 실제로 유럽에 대한 피해를 얼마나 효과적으로 제한할 수 있는가 하는 것이었다. 특히 '정치적' 보장보다 운용적·기술적 추정이 더 중요했다. 독일의 콘라트 아데나워 총리 하에서 독일 정부가 특히 소련 IR/MRBM에 대한 효과적 피해제한을 강력히 요구한 것은, 독일이 국가적 핵 전력을 보유하지 않기로 한 결정을 내리는 과정과 직접적으로 연결되어 있었다. 처음에 독일 정부는 미국의 보장("전략 핵전력을 사용하여 유럽을 위협하는 MRBM을 최초 타격(first strike)에 포함하겠다")이 실제 요구사항에 부합하지 않는다고 판단했다. 독일 정부의 관점에서 이러한 요구사항은 유럽에 배치된 이동식 지상 및 해상 기반 MRBM을 활용한 대군사(counterforce) 태세를 필요로 했으며, 이는 미 전략공군사령부(Strategic Air Command, SAC)와 긴밀히 조율되어야 했다.

독일 정부는 나토 유럽 최고사령관(SACEUR)과 마찬가지로, 적어도 가장 중요한 시간민감성 목표(targets)를 효과적으로 타격하기 위해서는 유럽에 배치된 MRBM들이 반드시 필요하다고 판단했다. 더불어 독일 정부는 핵 공유(nuclear sharing) 체제 아래 MRBM이 배치되는 것이 가장 적합하며, 독일이 그 체제에 직접 참여하는 것이 가장 바람직하다고 생각했다. 여기서 중요한 점은, 독일 정부가 "자국 소유의 독립된 핵무기 체계를 원한 것은 아니었지만, 소련의 MRBM 위협을 효과적으로 억제할 수 있는 신뢰성 있는 보장(assurance)을 확보하기를 원했다"는 사실이다.

1960년에서 1966년 사이 나토 MRBM 전력 개념이 논의되었으나, 실제 배치로 이어지지는 않았다. 결과적으로 미국 전략 핵전력이 소련의 IR/MRBM을 포함한 유럽 위협 핵전력을 억제할 수 있다는 미국의 보장은 더욱 중요해졌다. 미국 정부는 1960년대와 1970년대 초반 내내 이와 관련된 보장을 반복적으로 제공했다. 이러한 구체적 보장은 독일 연방공화국이 핵확산금지조약(NPT)에 가입하는 맥락에도 영향을 미쳤다. 독일은 미국이 나토 동맹에 대한 핵 보호를 계속 제공할 것이라는 전제 아래 NPT에 가입했으며, 이는 "확실한 파괴력(assured destruction)"과 피해 제한(damage limitation)을 핵심으로 하는 미국의 확장억제(extended deterrence) 관련 보장에 달려 있었다.

예를 들어, 1967년 새로 설립된 나토 핵기획그룹(NPG)의 첫 번째 장관급 회의에서 로버트 맥나마라 미국 국방장관은, 미국의 전략 핵전력이 억제를 위해 "충분 이상(more than adequate)"이며, "그럼에도 불구하고 전쟁이 발생할 경우, 소련이 미사일을 사용하기 전에 가능한 최대 규모의 소련 공격 미사일을 파괴하여 우리 인구와 산업 역량에 대한 피해를 제한할 것"이라고 밝혔다. 그는 포세이돈(POSEIDON) 개발 가속화, 3개의 MIRV를 장착한 미니트맨 III 배치, 향후 ICBM 및 SLBM을 위한 "새로운 소형 재진입체(small reentry vehicles)" 개발 등 진행 중인 미군 현대화 노력도 강조했다. 이를 통해 미국이 "향후 5년간 지난 5년 동안 가지고 있던 것만큼 큰 억제력을 유지할 것"이라고 설명했다.

1969년 초, 폴 니체 미 국방부 차관도 미국이 "확실한 파괴력(assured destruction) 역량"을 유지하고 있으며, 소련 내 "고정

된 지상 군사위협 목표(targets)"를 포함해 소련 핵전력을 포괄적으로 위협하고 있다고 다시 한번 강조했다. 그는 소련의 유럽 위협 핵전력을 "미국 본토 위협과 동일한 우선순위로 다루고 있으며," 이를 위해 "최고 품질의 신속 타격 시스템 중 상당 부분이 이 임무에 특별히 배정되어 있다"고 설명했다. 더불어 "향후 4년 동안 경계태세(alert)에 있는 미 전략 핵전력이 두 배 이상 증가할 것"이라고 밝혔다.

특히 독일 정부에게 있어서 "미국의 IR/MRBM 표적화(targeting)"는 일종의 "미국 핵 보장(nuclear guarantee)의 상징"과 같은 존재가 되어 있었다. 1976년 소련이 이동식 SS-20 IRBM을 배치하기 시작하자, 미국 전략 핵전력이 이를 얼마나 효과적으로 타격할 수 있는지에 대해 독일 정부의 새로운 우려가 제기되었다. 핵심 우려는 이동성 때문에 SS-20이 "이전 MR/IRBM에 비해 훨씬 표적화하기 어려웠다"는 점이었다. (미국은 1960년대 유럽인들에게 외부에 위치한 미 전략 핵미사일이 MR/IRBM 발사대를 효과적으로 위협할 수 있다고 특별히 보장한 바 있었다.) 이러한 우려는 미국이 대응하기 쉽지 않은 문제였다. 결국, 1979년의 나토 이중결정(dual track decision)은 소련이 계속해서 핵 군비 경쟁에서 "유럽 전략적(euro-strategic)" 우위를 달성하려는 시도에 대응하기 위한 동맹의 핵심 정치군사적 접근법으로 자리잡았다.

이상의 사례들이 시사하듯이, 미국 핵 전략과 태세에서 대군사(counterforce) 및 피해제한(damage limitation)의 역할에 대한 독일의 기대는 유럽에 대한 소련의 핵 위협 핵심 요소들을 얼마나 효과적으로 위협할 수 있는지에 대해 구체적이고 매우 높은

수준이었다. 이러한 독일 정부의 인식과 기대는 미국의 핵 보호 조치에 대한 독일의 정치적 신뢰를 유지하는 데 결정적인 역할을 담당했다.

다른 사례들

냉전 시기 독일 정부가 미국의 핵 전략과 태세에서 대군사(counterforce)와 피해제한(damage limitation)의 역할을 어떻게 평가했는지 이해하고자 한다면, 위에 논의한 사례들 외에도 추가적으로 주목해야 할 중요한 에피소드들이 있다. 이러한 주제들을 자세히 다루는 것은 본 장의 범위를 벗어나지만, 다음의 몇 가지 핵심 사안은 간략히나마 언급할 필요가 있다.

- 1974년의 국가안보결정각서(NSDM) 242에 따른 미국 핵전략의 변화 및 그 일환으로 제안된 제한 핵 옵션(Limited Nuclear Options, LNOs), 선택적 공격 옵션(Select Attack Options, SAOs), 지역적 핵 옵션(Regional Nuclear Options, RNO) 등에 대한 독일의 인식과 평가
- 1980년 대통령 지침 59호(PD/NSC-59)에 따른 "상쇄 전략(countervailing strategy)"과 이에 따른 레이건 및 조지 H.W. 부시 행정부의 후속 조치들에 대한 독일의 평가
- 탄도미사일 방어(BMD)의 잠재적 및 실제적 역할에 대한 독일의 인식
 - 유럽 내에서 IR/MRBM과 같은 핵미사일 위협에 대응하는 BMD 시스템
 - 미국 전략 방위 구상(Strategic Defense Initiative, SDI)에

따른 미국 본토(CONUS) 내 핵심 표적을 보호하는 전략적 미사일 방어 체계의 억제력 및 피해제한(damage limitation)적 역할에 대한 독일의 평가

- 미국의 핵 지휘통제(Command & Control), 정보 시스템(intelligence systems)의 현대화 및 개편과 관련된 조치들에 대한 독일 정부의 인식과 평가

냉전 이후 대군사 및 피해 제한에 대한 독일의 인식

냉전 이후 미국의 확장억제 신뢰성 측면에서 볼 때, 독일 정부가 대군사(counterforce)와 피해 제한(damage limitation)을 얼마나 중요하게 여겼는가?

이 질문에 대해, 냉정한 관찰자라면 처음에는 아마 "거의 중요하지 않았다"고 추정할 수 있을 것이다. 실제로 독일의 고위 정책결정자들은 핵 문제와 관련하여 자주 자기기만적 태도를 보여왔다. 그런 사람들이 대군사 전략의 문제를 심각히 고려했을 리 있겠는가? 가령, 2010년 독일의 한 외무장관은 "앞으로 10년 내에 핵무기 보유국이 두 배로 늘어날 것"이라는 잘못된 전망을 했을 뿐 아니라, "핵무기는 냉전의 유물이며, 더 이상 군사적 목적을 수행하지 않고 안보에도 도움이 되지 않으므로 독일 정부가 보기에 미래가 없다"고 단언하기까지 했다. 이는 매우 잘못된 평가였다.

그러나 독일 정부의 이런 태도나 핵무기 및 억제에 관한 대중적 발언의 중요성을 과장해서는 안 된다. 냉전 이후 독일 정부가 핵안보에 접근하는 데 있어 군비통제 이슈가 중요한 역할을 했던 것은 사실이나, 정치적 군축 수사(修辭) 그 자체에 지나치게 큰 비중을 두는 것은 적절하지 않다. 예를 들어, 독일 정부가 현재까

지도 표방하고 있는 "핵무기 없는 안전한 세계"라는 목표는 핵무기가 여전히 존재하는 국제체제에서 핵보유국과 핵무기를 통제하지 않으면서도 핵 억제에 의존하는 국가들의 실제 행동을 결정한 적이 없었다. 이는 외교적 차원에서 "현대판 대(大)환상"을 좇겠다는 표면적 선언과 "핵무기가 존재하는 한, 신뢰할 수 있는 핵억제력 유지가 NATO 및 유럽 안보에 필수적"이라는 실질적 주장 사이의 전형적인 괴리를 보여주는 사례이다. 따라서 선부른 결론을 내리는 것을 경계해야 한다.

만약 역사의 무게를 진지하게 받아들이고, NATO 동맹국들의 핵억제에 대한 입장이 냉전 이후 30여 년 동안 빙하가 움직이는 속도처럼 극히 서서히 변화했음을 고려한다면, 독일이 냉전 기간 중 미국의 핵 전략에서 대군사와 피해 제한에 대해 취했던 입장은 통일 이후 독일의 태도에도 중요한 영향을 미쳤을 것으로 보는 것이 타당하다. 그러나 이 문제를 분석하기 위한 정보가 크게 부족하다는 점도 고려되어야 한다. 관련 정부 기록들이 기밀 해제되기 전까지는 위의 질문에 대해 최소한의 신뢰도를 갖추고 분석하는 것조차 쉽지 않을 것이다.

그럼에도 불구하고, 독일의 냉전 이후 핵 억제에 대한 입장을 분석할 때 하나의 주요 분기점으로서 2022년을 설정할 수 있다. 이에 따라 두 시기로 구분할 수 있는데, 하나는 1990년대 초부터 2022년까지이고, 다른 하나는 2022년 러시아가 우크라이나에 직접적인 군사 공격을 감행한 이후 현재까지 이어지고 있는 아직 완결되지 않은 시기이다.

독일 통일에서 러시아의 우크라이나 침공까지

비스마르크 시대가 끝난 1890년 이래 독일이라는 국민국가의 역사상, 1990년과 그 이후의 독일은 처음으로 영토적 '최종' 개념을 지닌 현상유지(status quo) 국가가 되었으며, 냉전 종식 시점의 여러 국제법적 합의(특히 '독일 최종해결에 관한 조약')에 따라 비핵보유국으로서의 지위 또한 강화되었다. 이러한 조건들은 독일 내 많은 정책 결정자들이 세상을 인식하고 이해하는 방식을 광범위하게 형성했다. 특히 독일의 영향력 있는 자기 인식(self-conception)은 '우리는 영토 현상유지를 받아들이며 핵무기는 과거의 유물로 본다'는 것이었기 때문에, 독일 정부는 흔히 이러한 믿음을 다른 국가들의 사고방식에도 투영하는 경향을 보였다. 즉, 타국의 신념 체계를 오해하거나, 심지어 핵 위협 속에서 국경선을 바꾸고 국제규범을 재구성하기 위해 군사력을 사용한 러시아 같은 국가의 공격적 행동을 축소하는 성향을 보였다. 2014년 5월, 앙겔라 메르켈 독일 총리가 크림반도 사태와 관련하여 "우리는 세력권(sphere of influence)이라는 구시대적 사고방식으로서의 퇴행을 보고 있다"고 경고했지만, 이 경고 속에는 이러한 퇴행이 유감스럽지만 가역적이며, 일시적이고 유럽 안보에 근본적 변화를 가져오지는 않을 것이므로 평소와 같은 접근법을 바꿀 필요가 없다는 함의가 담겨 있었다. 이는 러시아가 추가로 '총검으로 상대를 찔러보는' 시도를 어떻게 억제할지에 대한 근본적 재고를 방해하는 요소가 되었다.

통일 독일이 핵 억제와 관련해 어떠한 입장을 취했는지 이해하려면, 보다 넓은 외교·안보 정책 맥락을 고려해야 하며, 특히 2022년 러시아의 우크라이나 침공으로 관계가 단절되기 전까지 대부분의 기간에 걸쳐 러시아와의 '전략적 파트너십'이 중요한 맥

락이었다. 독일은 미국과 캐나다 및 유럽연합(EU), NATO 내 동맹국들과의 관계를 변경하거나 변경하려는 의도가 없었지만, 대부분의 서방 국가들과 마찬가지로 특히 무역, 에너지, 대테러, 군비 통제, 문화 교류 등 특정 영역에서 러시아와의 파트너십을 발전시켰다. 1990년대 초반부터 약 30년간 독일군(Bundeswehr)의 초점은 오직 국제적 안정화 임무였으며, 특히 2001년부터 2021년까지의 아프가니스탄 파병이 가장 대표적이었다. 이러한 임무들은 많은 관심을 흡수했고, 결과적으로 중요한 전략적 사안으로부터 독일의 관심을 분산시켰다. 2014년 이후 독일은 NATO 군의 준비태세 강화(2014년 웨일스 NATO 정상회의 이후)와 NATO의 억제 및 방어 태세 강화(2016년 바르샤바 정상회의 이후)에 '건설적으로 기여'하긴 했으나, 정치 지도자층 차원에서 글로벌 핵 균형이나 핵 억제에 대한 관심은 거의 완전히 쇠퇴한 것으로 보인다. 실제로 많은 독일 정책결정자들은 러시아의 핵 전력 현대화 노력, INF 조약의 종말(독일은 퍼싱IA 미사일을 일방적으로 폐기하며 이 조약의 준당사자였음에도 불구하고), 러시아와 NATO 간의 비전략적 핵 균형의 불균형 심화, 러시아의 크림반도 합병, 2014년 러시아의 핵 억제를 통한 강압 시도 등의 불리한 전략적 변화에 대해 무관심하거나 무지한 태도를 보였다.

이러한 상황에서 가장 두드러졌던 문화적 특징 중 하나는 독일의 영향력 있는 외교·안보 엘리트들 사이에 전략적 사고(strategic thinking)가 결여되었다는 점이다. 2000년대 후반부터 2021년 말까지 수많은 신호가 있음에도 불구하고, 상당수 독일 정책결정자들은 유럽 안보 환경이 상대적으로 평온하다고 잘못 인식했으며, 군사력, 특히 핵무기가 러시아와 NATO 간 안정성에 큰 관련성이 없다는 잘못된 자신감을 자기 자신에게 주입하는 듯 보였다.

이런 믿음은 일종의 자기실현적 예언(self-fulfilling prophecy)을 의도했으나 결국 자기부정적 예언(self-denying prophecy)이 되었다. NATO-러시아 관계 악화가 필연적이지는 않았지만, 독일에서는 특히 1990년대에서 2010년대에 걸쳐 “러시아와 중국의 지도자들이 지역 및 글로벌 질서에 대한 수정주의적(revisionist) 성향을 지니고 있으며, 이들은 세력권을 선호하고 기존 지역질서에 편입하거나 수정하는 것이 아니라 그것을 깨뜨리고 자신들만의 질서로 대체하려 한다”는 주장을 압도적 다수의 정책결정자와 전문가들이 강력히 반박했다. 이와는 정반대로 독일에서 흔히 들을 수 있었던 논리는 러시아와의 '대등한 파트너십', 긴장 완화(détente), 대화 외에 합리적 대안이 없다는 것이었다. 이러한 견해는 문화적, 정치적으로 깊이 뿌리를 내리고 있었으며, 특히 '평화연구(peace research)'가 지배적인 독일 고등교육 시스템에서도 그러했다.

다만 중요한 예외적 사례도 존재했다. 대표적으로 독일 대외정보기관(BND)이 그러한 사례였으며, 이를 고려하면 2010년대부터 2020년대 초반까지 독일 안보정책은 국제관계의 '강성 권력(hard power)' 차원에 전문성을 가진 정부 내부 전문가들의 점점 더 강력해지는 부정적 피드백 아래 진행되었을 가능성을 시사한다.

이러한 전반적 맥락을 염두에 두고, 냉전 이후 독일 정부가 미국의 확장 핵 억제에 신뢰성과 관련하여 '피해 제한(damage limitation)'이라는 개념을 얼마나 중요하게 인식했는지를 평가하면 다음과 같은 사항들이 눈에 띈다. 다만 이에 대한 독일 정부 측의 구체적인 증거와 정보가 공개되지 않은 상태임을 고려해야

한다.

첫째, 일부 고위 정책결정자들의 공개적 정치 수사를 제외하면, 독일 정부가 미국 핵 전략의 근본적 변화를 진지하게 촉구한 적은 없는 것으로 보인다. 예를 들어 '핵 선제불사용(no-first-use)' 선언이나, 미국 전략 핵전력을 일방적으로 축소하자는 제안을 내놓은 적은 없으며, 핵 표적 선정이나 핵 작전 수행 방식의 변경을 요구한 적도 없다. 1990년 이후 약 30년 동안 독일 정부의 내부 논의가 부분적으로라도 공개되지 않은 점은 이와 관련하여 중요하며, 특히 나토(NATO)가 유럽에 전진 배치한 B61 중력폭탄 및 이중목적 항공기(DCAs)의 수가 제한적이고 노후화되고 있다는 점에서, 확장 억제를 위한 미국 전략 핵전력의 중요성이 점점 더 커져왔음을 고려할 때 더욱 그렇다.

둘째, 독일이 군비통제를 통한 핵 위험 감소를 핵 억제보다 우선시했다고 보는 것은 순진한 관점이다. 독일 정부는 전통적인 미국 억제전략의 기초뿐만 아니라, '신(新) 핵 삼각체계(New Triad)', 재래식 신속타격(Conventional Prompt Strike, CPS), 미국의 ABM 조약 탈퇴, 지상기반 외기권 방어(GMD) 체계 확대, 나토 통합 공중 및 미사일 방어(IAMD) 등과 같은 새로운 요소들을 대부분 지지하거나 최소한 용인한 것으로 보인다. 물론 전략적 탄도 미사일 방어(BMD) 같은 특정 사안들은 일부 회의적인 반응을 불러왔을 가능성도 있다. 이와 관련해 독일 정부 내부 견해가 언제나 균일하거나 안정적이었으며, 냉전 당시만큼 핵 균형의 운영적 측면이 큰 비중을 차지했을 것으로 기대하는 것도 오해일 수 있다. 그러나 만약 “21세기 들어 기술적 변화가 모든 국가들의 핵전력을 이전보다 더 취약하게 만들고 있다”는 기본 전제가 맞

다면, 독일 정부 역시 미국과 다른 핵보유국들이 그러한 변화에 어떻게 대응하는지를 주의깊게 평가할 수밖에 없었을 것이다. 다시 한번 강조하면, 정부는 단일체가 아니며, 러시아와의 '전략적 파트너십' 개념이 억제전략에 대한 전략적 인식을 약화시켰을 가능성도 존재한다. 독일 정부가 핵 억제와 관련된 입장을 얼마나 일관성 있게 조율했고, 리더십 차원에서 얼마나 관심을 기울였는지도 여전히 열린 질문이다.

여기서 중요한 점은 다음과 같다. 적어도 한때 베를린에서 논란이 되었던 개념이 있었는데, 이는 유럽에 전진 배치된 B61 폭탄과 DCAs의 핵 역할을 (러시아의 상응 조치 없이도) 중단하고, 유럽 내에 배치된 핵전력 없이 오로지 미국의 전략 핵전력(및 잠재적으로 유럽 대륙 외부 해상에 위치한 미국의 비전략 핵전력)에만 의존하더라도, 미국의 확장 핵 억제가 안보 손실 없이 작동할 수 있다는 논리였다. 이는 확장 핵 억제에 대한 독일의 전통적 입장과는 부합하지 않으며, 냉전 이후 독일 전문가와 정책결정자들의 인식이 변화하여 미국의 확장 핵 억제를 유지하는 데 필요한 조건들이 냉전 시기보다 덜 까다로워졌음을 반영하는 듯 보인다.

그러나 2010년대 말로 갈수록 이러한 논란 있는 개념의 영향력은 크게 감소한 것으로 보인다. 동시에 2018년 미국의 핵태세 검토보고서(Nuclear Posture Review, NPR)가 러시아의 공격적이고 강압적인 핵무기 사용 가능성을 강조하면서, 특히 러시아의 비전략 핵무기 위협이 더욱 두드러졌다. 독일 내 많은 공개 논평들은 이러한 NPR 보고서의 평가를 '위협 과장', '공포 조장', '러시아 행동에 대한 과민반응' 등으로 비판하거나 심지어 무시했다. 그런 비판들은 흔히 미국이야말로 러시아보다 전략 안정성에 더

큰 위협이라는 뉘앙스를 풍겼다. 그러나 공개적 논평과 정부 입장을 동일시하는 것은 부적절하며, 도널드 트럼프 행정부 시기 미국-독일 관계와 NATO의 정치적 분위기가 매우 긴장되었음에도 불구하고, 독일 정부 내 지배적 견해는 오히려 그 반대였을 가능성이 크다. 향후 학자들은 독일의 연속된 정부들이 미국의 위협 평가, 특히 러시아의 제한적 핵무기 강압 사용 위협에 대한 미국의 억제 전략 변화에 대해 어떤 입장을 취했는지, 또 이러한 문제가 미국의 억제 전략 내 카운터포스(counterforce)와 피해 제한(damage limitation) 역할에 대한 독일 정부의 인식과 어떻게 연관되는지를 평가해야 할 것이다.

2022년의 충격과 독일의 선언적 ‘시대 전환 (Zeitenwende)’

러시아는 2014년부터 사실상 우크라이나와 전쟁 상태에 있었으나, 대부분의 독일 정책결정자들이 충격을 받은 시점은 2022년 2월 24일 러시아가 우크라이나를 직접 침공했을 때였다. 이는 아마도 그동안 품고 있던 일종의 희망적 사고(wishful thinking)가 깨지는 순간이었을 것이다. 이런 정서적 충격은 독일뿐만 아니라 세계 각국에서도 광범위하게 나타났다. 러시아의 침공으로 인해 유럽의 안보 환경이 급격히 악화되면서, 독일을 비롯한 많은 국가의 정책결정자들이 오랫동안 국제체제의 본질, 억제(deterrence)의 조건, 억제력 강화를 등한시켰을 때의 위험성, 그리고 무력과 폭력, 군사력과 핵무기의 현실적 중요성에 대해 얼마나 잘못된 이미지를 가지고 있었는지가 드러났다. 특히 러시아가 자국의 '근외 지역(near abroad)'과 유럽 전반에 걸쳐 군사력을 통해 영토 경계를 바꾸려는 시도를 보이면서 이러한 현실이 더욱 분명해졌다.

러시아의 침공이 있는 지 3일 뒤, 올라프 솔츠(Olaf Scholz) 독일 총리는 이를 ‘시대 전환(Zeitenwende)’이라 선언하며, 독일의 핵 공유(NATO nuclear sharing) 참여 여부를 둘러싼 수년간의 논쟁을 종식시키고 핵 공유 임무 수행을 위해 F-35 전투기를 도입하겠다고 발표했다. 이는 독일연방공화국이 핵 공유에 참여하기로 내린 역사상 두 번째 근본적 결정이었다(첫 번째 결정은 1957년 콘라드 아데나워 총리 시기였다). 이 결정 이후에도 몇 가지 중요한 후속 조치가 이어졌다. 냉전 이후 처음으로 독일군(Bundeswehr)의 최우선 과제가 집단방위로 전환되었으며, 독일군을 “유럽의 재래식 방위의 초석”으로 만든다는 목표가 천명되었다. 또한 NATO의 틀 내에서 방공능력을 강화하겠다는 목표가 설정되었고, 독일은 '유럽 스카이 실드 이니셔티브(European Sky Shield Initiative)'를 공동 주도하기로 결정했다. 2024년 7월에는 미국과 독일이 재래식 장거리 미사일을 2026년부터 독일에 배치하기로 합의했다.

러시아 지도자들이 점점 더 위협적인 수사로 핵무기 사용을 위협한 것과 NATO가 우크라이나 전쟁에 직접 개입하지 않은 채 조건부로 군사 지원만 제공한 사실은, 유럽 정부들이 미국의 확장 핵 억제에 대해 얼마나 절대적으로 의존하고 있는지를 여실히 드러냈다. 미국의 확장 억제 덕분에 러시아가 우크라이나 전쟁 중 NATO 회원국들에 대한 공격을 단념했을 가능성도 존재한다. 전략적 관점에서 보면, 러시아가 유럽에서 정치적 목적을 달성하기 위해 핵무기를 공세적으로 활용하면서 유럽의 국경을 재편하고 우크라이나 영토를 강제 병합하려 시도한 것은 일종의 전략적 지각변동이었다. 이는 최소한 유럽 내 비핵 보유국(NNWS)들이 자

국의 핵무장 포기라는 기존의 정책을 유지할 수 있었던 중요한 전제 조건 하나를 돌이킬 수 없게 파괴한 셈이다. 그 조건은 바로, 러시아 같은 핵보유국들이 다른 국가의 영토적 통합성과 정치적 독립에 대한 위협이나 무력 사용을 자제할 것이라는 국제적 기대였다(유엔헌장 제2조 4항).

이러한 점들을 종합하면, 2022년 이후 독일과 NATO는 냉전 종식 이후 그 어느 때보다도 미국의 핵 억제력에 의존하게 되었다고 볼 수 있다. 특히 러시아와 NATO 간 비전략 핵무기 전력의 불균형과 NATO가 보유한 비전략 핵무기의 현행 규모와 구성적 한계 때문에, 미국의 확장 핵 억제는 상당 부분 미국의 전략 핵 전력에 의존하고 있다. 바로 이 점에서, 독일 정부가 2022년 충격 이후 미국 확장 핵 억제의 신뢰성과 관련하여 피해 제한(damage limitation)을 얼마나 중요한 요소로 인식했는지에 대한 질문이 매우 중요하지만, 현재로서는 이에 대한 답을 명확히 제시하기 어렵다. 흥미로운 점은, 아직까지 NATO 내에서 핵 억제에 관한 새로운 ‘대토론(grand debate, 레몽 아롱의 표현)’이 부재하다는 사실이다. 바로 이 부재 자체가 하나의 메시지를 전달한다. 즉, 2022년의 충격 이후에도 유럽 각국 정부들은 분열적인 핵 문제 토론을 피하고자 하며, 이러한 민감한 주제들을 진지하고 실무적으로 다뤄야 한다는 입장을 유지하고 있는 것으로 보인다. 동시에 미국의 핵 억제가 여전히 실존적으로 중요하다고 판단하고 있으며, 급격히 변화하는 글로벌 전략 환경에 따라 미국의 핵 억제력이 적절히 조정되어야 한다고 보고 있는 것이다.

결론을 대신하는 몇 가지 전망

향후 미국과 러시아, 중국 간의 긴장이 고조되고 경쟁이 심화되는

환경에서, 독일 정부는 미국의 억제 전략에서 대군사(counterforce) 및 피해 제한(damage limitation)이 차지하는 의미를 어떻게 인식하게 될 것인가?

현재 강대국 관계에서 평화적 변화는 현실적으로 기대하기 어렵다. 앞으로 상당한 수준의 강대국 간 경쟁과 긴장이 이어질 가능성이 높으며, 설령 전쟁과 같은 최악의 상황이 피할 수 있다고 하더라도 위협적인 위기 상황이 증가할 가능성은 충분히 존재한다. 지구전략적 환경에서는 이미 심각한 변화가 진행 중이며, 특히 중국과 러시아가 협력 관계를 강화하면서 미국이 주도하는 지역 안보 질서에 도전하고 있다. 여기에는 러시아와 중국 간의 전략적 협력뿐만 아니라 기회를 노린 공격(opportunistic aggression)의 가능성도 포함된다. 게다가 중국은 핵 및 재래식 군사력의 확장을 “폭발적” 이고 “충격적인” 수준으로 진행하고 있다.

이렇게 급변하는 환경에서 미국 억제 전략의 핵심 요소로서의 대군사(counterforce)와 피해 제한(damage limitation)은 향후 수년 동안 다시금 전쟁 억제와 평화 유지에 중대한 기여를 하게 될 것이다. 이는 유럽(특히 독일)은 물론 아시아에서도 미국 동맹국들이 더욱 구체적이고 직접적인 안보 보장(assurance)을 기대하게 될 것이며, 각국 최고위 정책결정자들의 관점에서도 그러한 요구가 한층 더 중요해질 가능성을 시사한다. 또한 두 개의 동등한 핵 강대국이 존재하는 상황(two near-nuclear peer problem)의 전략적 함의에 대한 논의는 독일 내 공개적 논의에서 아직 제대로 주목받지 못하고 있다는 점도 지적할 만하다.

1960년대 초 이후 독일이 보여준 행동 양식의 역사적 경향성을 고려하고, 냉전 이후 NATO의 핵 정책이 매우 천천히 변화했다

는 점을 감안하면 다음과 같은 역사적 전망이 타당해 보인다. 두 개의 핵 강대국이 존재하는 새로운 환경에서는, 미국이 위협에 맞추어 보다 구체적이고 강화된 대군사 중심의 억제 전략을 추구하는 것이—과거에 그러했듯이—유럽 및 아시아의 동맹국들에 대한 효과적인 안보 보장(assurance)을 제공하는 데 중요한 역할을 할 것이다. 냉전 당시인 1960년대 초반에는 미국과 소련 간의 전략적 핵균형(“parity” 또는 “essential equivalence”) 상황에서 어떻게 미국의 확장 핵 억제를 유지할 것인가가 핵심 질문이었다면, 오늘날에는 미국이 러시아와 중국이라는 두 핵 강대국과 전략적 핵균형을 이루는 훨씬 더 어려운 환경에서 어떻게 확장 핵 억제를 유지할 것인가가 중요한 질문이 된다. 두 시대 모두, 이러한 질문은 미국이 주도하는 서방의 전략적 억제 구조의 장기적 설계와 밀접하게 연관되어 있다.

지난 30년 동안 유럽의 많은 정부가 핵 억제에 관한 질문을 회피하거나 묵인해 온 현실을 감안하면, 유럽의 주요 동맹국들이 미국이 원하는 수준 이상의 전략적 핵 전력 변화를 요구할 가능성은 낮아 보인다. 오히려 많은 부분이 미국의 행동과 유럽 정부들이 새롭게 형성되고 있는 글로벌 핵 위협 환경에 대응하기 위해 미국이 추진하는 전략적 변화의 과정을 어떻게 평가하는지에 따라 좌우될 것이다. 또한, 미국의 리더십과 동맹국의 의견을 경청하는 미국의 뛰어난 능력("openness to allied influence")에도 많은 것이 달려 있을 것이다. 미국은 자국이 옳다고 생각하는 견해만을 강요하거나 성급하게 동맹국의 의견을 구하는 충동을 자제해야 한다. 동맹국들이 무엇을 필요로 하는지, 그들이 어떤 것에서 안보를 느끼는지 그들의 의견을 충분히 경청할 필요가 있다. 한편 미국의 동맹국들, 특히 독일과 같은 국가들은 핵 억제에 대한 전

통적인 인식의 ‘안전지대(comfort zone)’에서 벗어나, 미국에 대한 보다 적극적인 신뢰를 보여야 하는 상황에 직면할 수 있다.

과거 닉슨 대통령이 강조했던 표현을 빌리자면, 미래에도 미국의 효과적인 확장 억제 가능성이 가능하려면 동맹국들이 여전히 미국이 두 핵 강대국이 존재하는 세계에서도 ‘넘버 원’ (Number One)이라는 결론에 도달해야 할 것인가? 이 역사적 고찰을 기반으로 보면, 기본적인 답은 “그렇다”일 가능성이 높아 보인다. 그러나 이러한 상징적 표현은 너무 많은 구체적이고 중요한 사안들을 간과하게 될 위험도 있다. 보다 명확한 결론을 내리기 전 이러한 세부 사항들을 신중히 검토할 필요가 있다.

분명한 점은, 현재 미국이 “핵 시대가 시작된 이래 가장 복잡한 핵 문제 상황”에 직면하고 있다는 사실이며, 이는 미국의 동맹국들에게도 동일하게 적용되는 문제라는 것이다. 미래의 억제(deterrence)는 근본적으로 재고되어야 하며, 엄청난 기술적 혁신들로 인해 문제의 복잡성은 더욱 증대되고 있다. 여기에는 인공지능(AI), 정보(intelligence) 역량의 발전, 디지털 지휘통제(command and control) 시스템, 극초음속(hypersonic) 미사일, 사이버(cyber) 능력과 같은 신기술뿐 아니라, 핵과 재래식 전력 및 미사일 방어체계와 같은 기존 기술들의 현대적 결합도 포함된다.

냉전 시대와 같은 양극적 프레임워크는 이미 시대착오적(anachronistic)이며, 냉전 이후에 널리 유행한 단순한 "반응적 관리(reactive management)" 방식도 더 이상 정치적, 분석적으로 충분하지 않을 것이다. 따라서 동맹국들에게는 두 핵 강대국 시대의 새로운 환경에서 미국의 대체 불가능한 역할을 충분히 고

려하는 가운데, 급변하는 국제체제의 구조적 변화에 대응하기 위한 차분하고 개방적이며 체계적인 전략 평가가 시급히 요구된다.

소련 및 러시아 핵 전략에서의 대군사 및 대가치 목표 설정

마이크 앨버트슨

미국 내 핵 목표 설정 전략에 관한 논쟁의 맥락을 이해하기 위해, 본 장에서는 반대편 진영—즉, 소련과 이후 러시아—이 동일한 문제에 대해 어떻게 사고해 왔는지를 살펴본다. 이는 소련 및 러시아 핵 전략을 완전히 총망라하는 검토는 아니며, 오히려 몇 가지 핵심 질문을 중심으로 간략하게 요약한 것이다. 즉, 소련은 지정학적 전략, 군사 교리 및 핵 작전에 대한 논의 속에서 목표 설정(targeting) 문제를 어떻게 접근했는가? 소련과 러시아는 서방에서 말하는 대가치(countervalue) 및 대군사(counterforce) 개념을 받아들였는가? 소련과 러시아는 자신들의 목표 설정 전략을 어떻게 묘사했는가? 어떤 목표물을 대상으로 했으며, 그 이유는 무엇이었는가? 소련과 러시아의 목표 설정 전략은 시간이 지나면서 어떻게 변화했으며, 러시아의 목표 설정에 대한 논의는 앞으로 어떤 방향으로 나아갈 것인가?

소련과 러시아의 목표 설정 전략은 서방 전문가들이 정의하는 순수한 의미의 ‘대군사’ 또는 ‘대가치’ 범주에 깔끔하게 들어맞지 않았다—그리고 지금도 그렇다. 실제로 소련과 러시아는 이러한 용어를 자국의 접근 방식을 설명할 때 전혀 사용하지 않았으며, 단지 미국이 핵 목표 설정 전략을 추구할 때 사용하는 개념으로 간주했을 뿐이다. 단순하게 보자면, 소련과 러시아의 핵 목표 설정은 특정 지역 전구(theater) 및 전 세계적 맥락에서 특정

목적을 달성하기 위한 수단이었다. 즉, 특정한 정치·군사·경제적 목표물을 필요한 수준으로 타격함으로써 특정한 적대국에 대해 특정한 군사작전을 수행하여 원하는 전략적 결과를 얻는 방법이었다. 공격적인지 방어적인지 그 성격에 대해서는 논란이 있긴 하지만, 기본적으로 소련과 러시아의 목표 설정 전략은 ‘전쟁 수행형(warfighting)’ 목표 전략으로, 핵 전쟁 상황에서 승리를 거두기 위해 설계되었다고 특징지을 수 있다.

이러한 접근 방식은 상당히 일관성을 유지했으나, 지정학적 위협의 변화, 상대방의 군사적 능력과 정치적 의지에 대한 평가, 그리고 이러한 위협을 억제하기 위해 이용 가능한 자국 군사 능력 등에 따라 시간이 흐르면서 일정한 적응을 거쳤다. 소련과 러시아의 목표 설정 전략은 진화의 과정을 거쳤으며, 목표 설정에 대한 자신감과 그에 따른 변동은 미국 측의 특정한 군사력 발전보다는 자국의 역량과 상대방의 의도에 대한 평가에 훨씬 더 많이 의존했다.

소련의 목표 설정 접근법

소련의 핵 프로그램 초기부터 핵 목표 설정(targeting)은 전쟁에서의 승리라는 관점에서 접근되었다. 제2차 세계대전에서 소련이 나치 독일을 상대로 전쟁을 치르고 승리해야 했던 것과 마찬가지로, 이제 핵무기로 무장한 두 국가 간 전쟁도 새로운 기술적 현실 하에서 반드시 싸워 이겨야 하는 것이었다. 예를 들어, 1957년 두 명의 저명한 소련 군사 핵 전략가는 다음과 같이 말했다. "역사적 경험이 보여주듯이, 전쟁은 오직 적의 저항 의지가 꺾였을 때만 승리할 수 있으며, 적의 저항 의지는 적군의 무력을 파괴함으로써만 꺾을 수 있다. 따라서 전투 작전의 목적은 후방의 전략

적 폭격이 아니라 적군의 무력을 파괴하는 데 있어야 한다."

적의 군사적 잠재력을 파괴하여 적의 의지를 꺾는다는 이런 목표는 1962년 마셜 V.D. 소콜로프스키가 저술하여 널리 읽힌 저서 『군사전략(Military Strategy)』에서 경제 및 지휘통제 관련 목표까지 포함하여 확장되었다. 그가 쓴 "현대전 수행 방식"이라는 부분에서 발췌한 다음의 인용문에서 이러한 접근을 확인할 수 있다:

"현대 전쟁에서 결정적인 무기는 전략적 핵무기이다."

"소련군은 강력한 장거리 무기, 즉 전략적 핵 미사일을 보유하고 있기 때문에 적의 전략적 핵무기, 경제 기반, 정부 및 군사지휘통제 체계에 대해 직접적으로 행동을 취할 수 있다."

"세계 대전에서의 군사적·정치적 목표는 적의 전략적 무기들을 전멸시키고, 적의 경제 기반과 전장(지상군 및 해군)의 무력을 파괴하며, 적의 영토를 점령함으로써 달성될 수 있다."

"현대전의 목표는 적의 전략적 핵무기, 경제, 정부 및 군사지휘통제 시스템, 그리고 당연히 전장 내의 병력과 해군력이다. 또한, 최우선 목표들은 군사작전 전장 밖, 적 영토 깊숙한 곳에 위치할 것이다."

1963년부터 1972년까지 소련 전략로켓군(SRF) 사령관을 지낸 마셜 N. 크릴로프(Marshal N. Krylov)는 소콜로프스키와 비슷한 입장을 취했다. 그에 따르면 핵전쟁이 발생했을 때의 목표는 명확히 "승리"이며, 그러한 목표를 달성하기 위해 주요 공격 대상은 적의 투발 체계, 무기 저장고, 무기 제조 시설, 군사 기지, 군수

산업 시설, 정치 및 군사 행정 및 지휘통제 중심지 등이다. 이와 같은 정치적·군사적·경제적 목표군은 오랫동안 소련과 러시아의 핵 목표 설정 전략(targeting strategy)의 역사적 기반이 되어 왔다.

적의 군사 역량과 전쟁 수행 의지를 무력화하여 승리할 수 있는 조건을 조성하는 데 필요한 전체 목표 목록을 설정한 이후, 소련은 특정한 군사작전 전구(theater of military operations, TVDs)에서 이러한 목표를 파괴하거나 손상하여 유리한 결과를 얻는 데에 군사 전략과 핵 작전을 집중시켰다. 작전적 원칙은 목표 설정 전략을 지도했는데, 윌리엄 리(William Lee)는 소련 문헌에서 추출한 이러한 작전적 원칙들을 자신의 저서 "소련의 핵 목표 설정"에서 다음과 같이 제시했다.

- 소련의 목표 달성을 가장 위협하는 적의 전력을 우선 파괴하라. 즉, 소련의 작전 목표 달성을 저지할 수 있는 가장 위협적인 적의 전력을 의미한다.
- 목표군 내의 주요 '연결 고리(link)' 및 노드(node), 예를 들어 적의 국가 지휘부 등을 선택하여 파괴하라.
- 광범위한 지역을 파괴하거나 방사능으로 오염된 사막을 만드는 일은 피하라.
- 목표물과 투발 수단의 특성에 따라 최소한의 핵 위력(yield)을 사용하라. 다시 말해, 목표물을 파괴하는 데 필요한 수준 이상의 과도한 핵 위력을 사용하지 말라.
- 민간인 인구와 모든 산업 시설을 목표로 삼는 것은 불필요하

게 파괴적이며 효과적이지도 않다.

- 여러 군사작전 전구(TVDs)에서 동시에 타격할 준비를 갖추라.
- '가장 중요한' 목표에 대해서는 두 차례 타격할 준비를 하라.
- 각 군사작전 전구별 타격의 상대적 비중은 정치 지도부가 결정한다.

TVD(군사작전 전구)의 개념은 핵 목표 설정에서 중요한 역할을 했다. 이는 특정한 적국이나 지역에 맞추어 억제와 전쟁 수행 전략을 조정하는 동시에, 소련군이 필요로 하는 대륙간 및 지역적 군사 능력의 적절한 혼합을 결정하는 수단이었다. 소련은 TVD를 "전시에 군대가 단일한 전략 임무를 수행하는 육상 또는 해상 지역"으로 정의했다. 그러한 TVD의 사례로는 유럽과 동아시아 등 소련의 주변부에 위치한 다양한 지역뿐 아니라 북미와 같은 대양 너머의 지역도 포함되었다.

이러한 TVD 내에서 성공적인 전략적 작전을 수행하는 것은 전구(극장) 핵전력 및 전략 핵전력의 요구사항을 결정하는 근거가 되었으며, 작전은 의도된 목표에 따라 달라졌다. 예를 들어, 유럽 TVD에서는 가능한 한 피해를 최소화하면서 나토(NATO) 군대를 패배시키고 무장 해제하며 서유럽을 점령하는 것이 목표였다. 극동 지역 TVD의 목표는 보다 복잡했는데, 중국과 같은 잠재적인 적대국은 군사적 위협 요소로서 제거해야 했고, 일본은 서유럽처럼 전쟁 후 소련의 재건 과정에서 중요하기 때문에 부수적 피해(collateral damage)를 덜 입도록 고려되었을 가능성이 있다. 대양 너머의 TVD(예: 북미)의 경우 점령이 불가능했으므로 목표

는 현존하는 군사력을 파괴하고, 향후 그러한 군사력이 재구성되지 못하게 막는 데 초점이 맞춰졌다.

모든 TVD에 걸쳐 소련의 문헌에 따르면 핵 목표 설정은 공격할 목표와 가하는 피해 수준 모두에 있어서 매우 선별적으로 이루어질 것이라고 명시되었다. 목표를 설정할 때 특정 목표를 "전멸(annihilated)", "파괴(destroyed)", 또는 "무력화(neutralized)" 해야 하는지 여부가 정치-군사적 목표에 따라 분류되었으며, 각 TVD에서의 작전 목표를 달성하기 위한 피해 기준(damage criteria) 계산은 매우 철저히 이루어졌다. 윌리엄 리(William Lee)는 소련의 피해 기준과 목표를 견고 목표(hard targets)와 연성 목표(soft targets)에 대해 다음과 같이 요약했다.

- 파괴 확률(Probability of kill): 견고 목표 및 기타 적의 핵 전력 요소 모두에 적용되며, 체계의 신뢰도(system reliability)에 관한 계산이 포함되면 기대 피해량(damage expectancy)으로 표현될 수 있다.
- 기대 피해량(Damage expectancy): 소련은 높은 수준의 기대 피해량을 추구했다(대개 0.9 이상).
- 요구되는 초과압력 수준(Requisite degree of overpressure, psi): 대부분의 연성 목표는 초과압력 수준(psi)을 기준으로 정의되었다. 여기에는 두 가지 옵션이 명시되었는데, "무력화"는 목표 지역의 10%에서 30%가 초과압력을 받도록 하는 것이고, "전멸"은 목표 지역의 50%에서 70%가 초과압력을 받도록 하는 것이다.
- 피해 수준(Damage levels): 연성 목표에 대해서는 "경미

(light)", "중간(moderate)", "심각(severe)"의 세 가지 피해 수준이 설정되었다. 경미한 피해는 가벼운 보수가 필요하고, 중간 피해는 주요(대규모) 보수가 필요하며, 심각한 피해는 완전한 교체가 필요했다. 소련은 전형적인 도시 및 산업 시설과 장비가 4.5에서 10 psi 사이에서 중간(moderate) 수준의 피해를 입을 것으로 계산했으며, 전략적 목표를 달성하기에 이 정도 피해면 충분하다고 판단했다.

소련의 핵 목표 설정은 수학적으로 도출되고 작전적으로 초점을 맞춘 구체적인 요구사항을 토대로 이루어졌으며, 이는 소련 핵 전력의 개발과 구성에 큰 영향을 미쳤다. 특히 대양 너머 전구(transoceanic TVD), 즉 미국 본토에 대한 목표 설정을 충족시키기 위한 필요성이 소련군의 핵 전력 규모와 성격을 결정하는 주요 요인이었다. 냉전기 군비 경쟁 과정에서 미국의 미사일 발사 사일로(silo)의 성능이 점차 강화됨에 따라, 소련의 대륙간탄도미사일(ICBM) 역시 정확도 향상, 강화된 사일로를 통한 생존성 제고, 이동식(도로 및 철도 기반) 발사 플랫폼 도입, 그리고 다탄두 각개 목표 재진입체(MIRV) 탑재를 통해 대응력을 확보하고자 했다. 즉, 소련의 전략 핵 전력은 대양 너머 전구를 중심으로 특정 목표물 세트에 대한 목표 달성을 위한 전략적 요구를 충족하도록 설계되었다고 할 수 있다.

서방은 소련의 목표 설정과 실제 소련의 핵 전력 규모 간에 종종 괴리가 있다고 판단하였다. 미국의 관점에서 볼 때, 소련이 공개한 목표 달성 기준에 비해 실제 소련이 보유한 핵 전력 숫자는 더 많았으며, 이는 소련 지도부가 미국에 대해 질적 또는 양적 우위를 확보하여 강압적 압박 수단을 추구하고 있다고 해석되었다.

바로 이 점이 미국에서 '취약성의 창(windows of vulnerability)'을 주장하거나, 반대로 불필요하고 비용이 많이 드는 군비 경쟁을 비판하는 논쟁의 출발점이었다. 그러나 이러한 괴리는 상대적으로 단순한 요소로 설명될 수 있다. 소련은 목표 설정 과정에서 불확실한 시나리오, 시스템의 작동 실패 가능성, 복수의 전구에서 동시에 핵 작전이 수행될 가능성, 예측 불가능한 최악의 상황을 고려한 대규모 전략적 예비 전력의 필요성 등을 수학적 목표 설정 계산에 반영했기 때문에 전력을 다소 과잉으로 구성했다. 즉, 소련의 목표 설정 과정에서 여러 복잡성과 불확실성에 대비하기 위한 여유분이 필요했던 것이다.

이러한 소련의 핵 목표 설정 접근법은 현재 러시아의 핵 목표 설정 사상의 기초로 자리 잡았다. 이 접근법은 서방에서 말하는 '대군사(counterforce)' 목표와 '대가치(countervalue)' 목표가 혼합된 형태였으며, 이는 1973년에 기밀 해제된 CIA 보고서 『소련의 핵 교리: 대륙간 및 전구 전쟁 개념』에서 다음과 같이 요약되었다.

"소련의 계획에는 대군사와 대가치 목표 모두가 포함된다. 기본 목표물로는 미사일 발사 시설, 핵무기 생산 및 저장 시설, 기타 군사 시설, 전략 전력을 통제하거나 지원하는 시스템, 군사·산업·행정 중심지 등이 명시된다. 다만, 소련의 전략 목표물 목록에서는 적 인구를 직접 파괴한다는 명시적 언급이 주목할 만하게 제외되어 있다. 그러나 이 목록은 명백히 미국 주요 도시들에 대한 직접적인 타격을 암시하며, 따라서 대규모 민간인 사상자를 필연적으로 수반한다."

이러한 분석을 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 소련의 핵 전력 구성은 모든 전구의 견고(hard) 및 연성(soft) 목표에 대한 목표 설정을 충족하도록 설계되었으며, 전체적 핵 전략과 일치했다.

둘째, 소련의 핵 목표 설정은 서방의 '대군사' 또는 '대가치' 목표로 명확히 나뉘는 것이 아니라, 핵전쟁을 치러 승리하기 위한 전반적 목표에 부합하는 전략이었다.

셋째, 핵 목표 설정 방식은 냉전기 동안 양측의 기술 및 전력 변화에도 불구하고 놀라울 정도의 지속성을 유지하였다.

넷째, 상대방(미국)의 핵 전력 구성이 중요하긴 했으나, 이는 목표 설정 방식의 한 요소일 뿐이었다. 소련은 정치, 경제, 군사적 목표물 전반에 대한 전략적 목표를 충족해야 했고, 소련 지도부가 특정 목표물을 상대로 특정 시점에서 특정한 목적을 달성하기 위해 필요하다고 보는 바에 따라 많은 것이 결정되었다.

마지막으로, 군비통제 협상에서 소련이 제한 또는 감축에 동의하기 위해서는 원하는 핵 목표 설정 기준을 여전히 달성할 수 있다는 높은 확신을 가질 수 있어야만 했다.

1990년대와 2000년대 초 러시아의 '취약성의 창'

1990년대부터 2000년대 초는 러시아의 핵 목표설정에 있어 과도기적 시기였다. 미국과 동맹국들이 보여준 군사적 성과는 러시아가 직면한 주된 지정학적 경쟁국의 첨단 재래식 군사능력을 러시아 지도부에게 각인시켰다. 이어진 소련의 붕괴는 이러한 군사적 격차를 극단적으로 심화시켰다. 이 문제는 러시아의 최고위급 정책 문서에서 즉각 다루어졌다. 1993년 11월 발표된 『러시아

연방 군사 교리의 기본 조항』은 군비통제 및 비확산을 위한 협력적 접근이라는 정치적 요구와, 어떠한 상황에서도 "침략자에게 보장된 의도적 피해(guaranteed intended damage)를 입힐 수 있도록 전략 핵전력의 구성과 상태를 유지해야 한다"는 군부를 향한 날카로운 경쟁적 메시지를 동시에 전달해야 했다. 마찬가지로 러시아의 군수 산업체계는 "러시아 연방 및 동맹국들의 안보, 전략적 안정성, 핵 및 재래식 전쟁의 억제, 그리고 핵 안보를 보장하는 수준에서 모든 전략적 무기체계를 유지해야 한다"는 임무를 부여받았다. 즉, 어떠한 상황에서도 기존의 소련식 핵 목표설정 요건이었던 '보장된 의도적 피해'는 반드시 충족되어야 한다는 신호가 발신된 것이다.

빠른 변화가 필수적이었지만, 장기적 옵션 역시 모색될 필요가 있었다. 재래식 전력의 열세를 고려하면 핵 목표설정이 전면으로 부상할 수밖에 없었다. 1993년 11월 4일, 파벨 그라체프 러시아 국방장관은 "러시아는 더 이상 핵무기 선제 불사용이라는 소련의 약속에 구속되지 않을 것"이라고 공식 발표했다. 이에 따라 1990년대 러시아 군사과학의 중심적 문제는 "러시아가 재래식 전력이 우월한 적대국을 억제하거나 심지어 전쟁 발발 시 러시아에게 유리한 조건에서 승리하기 위해 핵무기를 먼저 사용할 수밖에 없다면, 전략, 교리, 능력, 작전, 목표설정 측면에서 이 문제를 어떻게 접근해야 하는가?"였다.

이 중 일부 요소는 상대적으로 경직되어 있었다. 러시아군은 소련 시절 물려받은 전력을 그대로 유지할 수밖에 없었고, 러시아 방위 산업은 새로운 재래식 무기나 핵 능력을 추가로 제공할 능력이 거의 없었다. 긍정적인 측면이라면, 여전히 소련 시절 구축된 대

규모 전략적 삼각(triad) 체계와 다양한 전구(tactical) 핵 운용 시스템을 포함한 견고한 유산을 보유하고 있었다는 점이다. 소련 핵전력의 러시아 본토로의 재배치는 일정 부분 핵 전력 숫자를 유지시키는 데 도움이 되었다. 그러나 부정적인 측면도 명백히 존재했다. 적절한 교체와 유지보수가 이루어지지 않고, 충분한 훈련이 이루어지지 않을 경우, 이 능력들은 몇 년 안에 현저히 쇠퇴할 운명이었다. 전략무기감축조약(START I), 중거리 핵전력 조약(INF), 그리고 대통령 핵 이니셔티브(PNI)와 같은 정치적 합의들은 전략 및 전구급 핵 시스템의 숫자와 유형을 더 줄여나갔다. 냉전기와 마찬가지로, 러시아는 남아있는 자국의 능력과 적대국의 의지 및 능력을 평가하여 정치·군사적 목표 달성을 위해 작전과 목표설정 방식을 어떻게 바꿀지 결정해야 했다.

전략과 교리는 변화된 현실에 적응하기 위해 불가피하게 조정되어야 했다. 1990년대가 진행되면서 체첸 등지에서 드러난 러시아 군사력의 처참한 성과는 중동과 발칸에서 미국이 과시한 재래식 군사력과 너무나도 대조적이었다. 이미 많은 분석에서 밝혀졌듯이, 이 시기 러시아의 전반적인 전략과 교리는 정치적·군사적 목표 달성을 위해 핵무기에 점점 더 의존하게 되었다. 적대국의 재래식 군사력 사용이 러시아의 핵 대응을 촉발할 수 있다는 메시지가 분명히 전달되어야 했다. 결국 2000년에 들어 러시아의 군사 교리는 1993년 및 1997년의 교리에서 언급된 핵 선제 사용 조건인 "러시아 연방의 존립을 위협하는 경우"를 넘어서, "러시아 연방의 국가 안보에 중대한 영향을 미치는 상황에서 재래식 무기를 활용한 대규모 침략에 대응하는 경우"까지로 확대되었다.

목표 선정 또한 새로운 현실에 맞추어 세부적으로 조정될 필요가

있었지만, 전반적인 목표설정 전략은 소련 시기의 기초를 대부분 유지하였다. 여전히 적군의 주요 병력 편성은 식별되고 목표로 삼아야 했다. 대양 횡단 전구(TVD)에 대한 대응 역시 여전히 필수적이었다. 그러나 적군 병력에 대한 목표설정에서 새롭게 떠오르는 주요 과제는 1990년대 전쟁에서 두드러진 재래식 정밀 유도 무기를 장착한 항공 및 해상 전력과 같은 재래식 타격 자산의 유형을 다루는 것이었다. 미사일 방어(MD)와 같은 새로운 능력 및 우주와 사이버와 같은 영역들도 고려할 필요가 있었다. 또한 소련 시절 시스템들이 수명 말기에 접어들며 신뢰성이 떨어진 점도 감안되어야 했다. 주요 연결고리와 노드(nodes)는 여전히 식별되어야 했으며, 특히 재래식 열세가 현격했던 NATO와 극동지역에서는 더욱 그러했다. 과도한 타격(overkill)과 과잉 파괴(over-destruction)는 피해야 했는데, 이는 러시아 전력이 자신들이 설정한 목표 세트를 달성하는 데 있어 낭비할 여력이 더 이상 없었기 때문이다. 그러나 소련 시절과 동일한 수학적 계산법을 통해, 경성(hard) 목표 또는 연성(soft) 목표에 대해 원하는 피해 수준을 달성할 수 있었다.

이러한 변화에 따라 전략작전(Strategic operations, "전략 목표 달성을 위해 통일된 계획과 체계 하에 수행되는 협력 임무, 타격, 작전 및 전투 행동"으로 정의) 역시 수정되고 세부 조정되었다. 소련 시기에는 "두 가지 범세계적 작전(global operations)—①전략 핵전력 작전(operation of the strategic nuclear forces), ②적의 항공우주 공격 대응 전략작전(strategic operation on countering an adversary aerospace attack)—과 다섯 가지 전구 수준 작전(TVD operations)—①대륙 전구의 전략적 공세(역공세) 작전, ②대륙 전구의 전략적 방어 작전, ③해양 전구의 전

략적 작전, ④전구 공군 및 방공 전략작전—이 존재했다." 작전술·전략적 수준에서 이는 전략 로켓군(SRF) 작전, 전략 항공 작전, 전략 해군 작전, 전선(front) 및 해군 작전, 공중 및 방공 작전, 대규모 상륙작전, 해·공·상륙 작전, 우주 및 대(對)우주 작전을 구별하는 데 활용되었다.

질적·양적 제한 속에서, 러시아군은 최대의 효과를 얻기 위해 전력들을 더 효과적으로 결합하고 통합해야 했다. 이를 통해 누가, 언제, 어떠한 유형의 목표에 대응할 것인지 결정했다. 전략작전도 마찬가지로 주요 임무에 따라 진화해야 했다. 소련의 작전 개념들은 1990년대와 2000년대 들어 새로운 주요 임무들—즉 전구 군사작전, 적군 항공우주 공격 방어, 적의 핵심 노드 파괴, 전략적 핵작전—에 초점을 맞춰 재정비되었다. 러시아는 이를 각각 전구 군사작전 내 전략작전(SOTMO), 전략 항공우주 작전(SAO), 핵심 중요 목표 파괴를 위한 전략작전(SODCIT), 전략 핵전력 작전(OSNF, 이후 전략핵전력작전 SONF으로 명칭 변경)으로 부르게 되었다. 새로운 능력들도 핵 능력과 함께 이러한 작전에 통합되었다.

그러나 이 전략작전들을 뒷받침하는 러시아의 핵 목표설정 접근법이 소련 시기와 본질적으로 다른가 하는 질문이 남는다. 여기서 핵심은 러시아가 1990년대와 2000년대 초 자국의 핵전력 쇠퇴와 재래식 약화를 다루면서, "용납 불가능한 피해(unacceptable damage)"라는 개념에 점점 더 집중하기 시작했다는 데 있다. 물론 "용납 불가능한 피해"라는 용어 자체는 새로운 것이 아니며, 냉전 내내 핵 억제의 핵심 원리 중 하나로서 잠재적 적국에게 용납 불가능한 피해를 입힐 수 있는 능력을 보유해야 한다는 요구

는 계속 존재해왔다. 그러나 당시 새로웠던 점은 러시아가 자신과 상대방의 능력(핵, 재래식, 비물리적 공격 수단 등)을 고려하여, 변화된 안보환경 속에서 용납 불가능한 피해의 의미를 정밀히 규정하고 계산하는 데 강박적으로 집착했다는 것이다. 결국 관심의 초점은 러시아가 가능한 한 최소한의 핵 전력과 최소한의 피해 수준을 사용하여 원하는 용납 불가능한 피해의 임계값을 달성하는 데 맞추어졌다. 니콜라이 소코프(Nikolai Sokov)가 설명했듯이, 전통적인 용납 불가능한 피해 개념은 "맞춤형 피해"(tailored damage, 러시아어로 zadannyi ushcherb)—즉 적이 주관적으로 용납 불가능하다고 인식하도록 미리 계산되고 조정된 피해 수준—라는 아이디어로 대체되었다.

여기서 몇 가지 흥미로운 결론을 도출할 수 있다. 특히 목표 선정에 관한 논의와 관련하여, 많은 부분에서 1990년대에 있었던 대규모 혼란이 러시아군으로 하여금 대양 횡단 및 지역 전구(TVD)에서 미국과 동맹국에게 '용납 불가능한 피해(unacceptable damage)'를 주는 데 중점을 둔 보다 반가치(countervalue) 중심의 전략으로 전환하게 만들었다는 견해를 지지한다.

첫째, 러시아는 기존의 모든 반전력(counterforce) 목표를 커버할 수 있을지에 대해 의구심을 품었다. 자국의 핵 전력은 계속 감소했고, 경제적·산업적 현실로 인해 새로운 전력을 확보하거나 기존 전력의 작전적 준비태세를 개선하는 데 한계가 있었다. 또한 러시아는 미국의 신속타격능력(conventional prompt strike)과 미사일방어 능력을 고려할 때, 최악의 상황에서도 목표를 확실히 타격할 수 있는 중요 목표만을 선별하여 위험을 감수할 필요가 있었다.

둘째, 러시아 군사 전략가들은 1990년대와 2000년대 서구의 전쟁 수행방식을 관찰하면서 강한 교훈을 얻었다. 미국은 자국민과 경제적 자산에 대한 손실에 극도로 민감한 모습을 보였다. 적의 관심을 끌고 용납 불가능한 피해를 최소한의 수준에서 가하려면, 정치적 파급력이 큰 보다 '연성 목표(soft targets)', 예를 들어 주요 도시와 핵심 경제·산업 중심지의 파괴에 더 집중할 필요가 있었다. 또한 연성 목표는 피해를 계산하거나 필요한 탄두 수량 면에서도 훨씬 덜 요구되었다. 핵탄두는 목표 근처에 도달하기만 하면 충분했다.

셋째, 러시아 군사과학에서는 정밀하게 조정된 '맞춤형 용납 불가능한 피해(tailored unacceptable damage)' 수준을 계산하는 데 집중했다. 특히 핵 또는 재래식 공격을 통해 특정 시점과 특정 목표에 대해 원하는 정치적 효과(예컨대, "적의 정신을 차리게 하되 지나치게 분노하게 만들지 않을 방법" 또는 "러시아에 유리한 조건으로 분쟁을 종결하는 방법")를 유도하는 계산이 이루어졌다. 피해의 물리적 효과는 정확히 추정할 수 있었지만, 적의 정치적 의지와 반응에 대한 계산은 훨씬 더 불확실성이 컸다.

요약하자면, 이 시기에는 소련 시기의 전략적 유산이 상당히 유지되었지만, 러시아군은 더욱 반가치(countervalue) 방향으로 전략을 전환했다. 서방 분석가들은 러시아가 지역 및 대양 횡단 전구에서 기존의 반전력 위주의 목표를 충분히 수행할 수 있는 핵 전력을 보유했다고 판단했다. 그러나 러시아 군사 전략가들은 자신들이 처한 상황과 전력을 보다 심층적으로 분석한 결과 심각한 의구심을 느꼈다. 노후화된 구소련 시절의 시스템은 작동하지 않을 수도 있고, 재래식 공격으로 지상에서 파괴되거나 미사일 방어

체계에 의해 요격될 수도 있었다. 소수의 탄두만이 목표에 도달할 수 있을지 모르는 상황이었다.

서방의 분석가들도 2000년대 중반에 들어 이러한 결론을 공유하기 시작했다. 2006년 국제안보(International Security) 학술지에 실린 「상호확증파괴(MAD)의 종말? 미국 우위의 핵적 차원」이라는 논문에서 다음과 같은 평가가 나왔다.

"오늘날 미국은 주요 강대국 경쟁국들과의 관계에서 핵 우위(nuclear primacy)에 근접해 있다. 수십 년 만에 처음으로 러시아 또는 중국의 장거리 핵전력을 핵 선제공격으로 무력화할 수 있는 상황이 현실적으로 가능해졌다. 러시아가 경계 태세를 갖추고 있을 경우에도 기습 선제공격은 여전히 합리적인 성공 가능성을 가질 것이다... 핵무기가 강대국 간 평화를 유지하는 데 도움이 된다고 믿는다면, 현재의 평화는 매우 취약한 기반 위에 서 있다."

이러한 평가나 시나리오가 정확했는지 여부를 떠나, 러시아 군사 전략가들의 관점에서 이러한 취약성 인식은 핵 목표 선정에 큰 영향을 미쳤다. 이 최악의 시나리오가 현실적이라고 본다면, 러시아는 정치·군사적 목표를 달성하기 위해 어떤 목표를 선정해야 할지 고민해야 했다. 따라서 '용납 불가능한 피해'에 초점을 맞추게 되었고, 최소한의 계산 오차만 허용될 수 있는, 주로 경제적·정치적 연성 목표들로 시선을 돌렸다. 서방의 비접촉(non-contact) 전쟁 방식상, 이러한 목표들이 가장 낮은 비용으로 가장 큰 타격을 줄 수 있을 것으로 기대되었다.

그러나 이 모든 과정에는 상당한 위험과 불확실성이 수반되었다.

이는 러시아 군부에 불편한 상황이었으며, 러시아 핵 현대화 프로그램은 이러한 상황을 벗어나 과거의 안정적이고 견고했던 핵 목표 설정 역량으로 복귀하려는 목표를 가지고 추진되었다.

여기서 러시아의 핵 목표 선정은 앞으로 어떻게 전개될 것인가?

2010년대부터 현재에 이르기까지 이뤄진 러시아의 전략 핵전력 현대화 프로그램은 성공적이었다고 평가할 수 있다. 러시아는 구 소련 시절의 노후한 시스템 대부분을 새로운 체계로 교체했고, 정치 지도부와 군 수뇌부는 매년 자국의 핵 전력 현대화 비율이 증가하고 있다고 강조해 왔다. 핵 및 미사일 방어 산업 역시 활성화 되었고, 생산라인은 가동 중이며 혁신적인 개념의 신무기들이 개발되고 있다. 또한 '신형(novel)' 핵무기 시스템들이 발표되어 일부는 배치 단계에 있고 일부는 기술적·경제적 이유로 포기될 가능성이 있다.

그렇다면 이러한 성공이 러시아의 핵 목표 선정에 있어 어떠한 위치를 차지하게 되는가? 러시아는 이제 과거 소련 시대와 같은 안정감을 회복한 것인가, 아니면 1990년대와 2000년대 초반과 같은 불안을 여전히 느끼고 있는가? 이 질문에 대한 답은 양극단 사이 어딘가에 놓여 있으며, 이를 군사적 계획 수립의 관점으로 보느냐, 정치적 목적의 관점으로 보느냐에 따라 다르다.

핵전력 현대화의 성공으로 인해 러시아 군사 계획자들은 아마도 1990년대와 2000년대 초반의 '최소한의 용납 불가능한 피해(unacceptable damage)'를 추구하는 불확실한 접근법에서 다시금 소련 시대의 보다 체계적이고 전통적인 목표 선정 방식으로

돌아갔을 것이다. 러시아는 이제 미국 본토(TVD)에 있는 목표들을 처리하기 위한 현대화되고 다변화된 전략적 핵무기를 갖추게 되었다. 이른바 신형 무기 시스템들은 적의 선진적 재래식 타격 능력과 미사일 방어 능력에 직면했을 때 생존 가능성과 보복 능력에 대한 기술적 보장을 제공한다. 또한 대부분의 새로운 플랫폼들은 이중 용도(dual-capable)의 임무를 수행할 수 있으며, 관련 지역 전구에서도 이를 뒷받침할 전술핵무기를 보유하고 있다. 재래식 정밀타격 시스템 또한 일부 목표 선정 임무를 수행할 수 있다. 러시아 군사 전략가들은 러시아의 최대 취약성 또는 미국의 핵 우위(nuclear primacy)가 나타나는 최악의 시기는 이미 지나갔다고 보지만, 기술적 또는 지정학적 변화로 인해 언제든지 다시 나타날 수 있다고 깊이 우려하고 있다. 러시아는 이러한 현존하고 예상되는 도전 과제들에 대응하여 자국의 핵전력, 태세, 작전, 목표 선정을 지속적으로 평가해야 한다는 입장이다. 그러나 순수하게 군사적 관점에서 볼 때, 계획된 임무와 필수적 작전, 가용 및 예상되는 전력을 고려하면 목표 선정은 소련 시대 유산을 계승하여, 적의 가장 위협적인 군사력과 주요 지휘통제 체계, 전쟁 수행에 필수적인 경제적 기반을 파괴하는 방식으로 이루어질 가능성이 높다.

이러한 군사적 진화는 주목받지 않은 채 조용히 진행된 반면, 전면에 등장한 것은 러시아의 정치적 핵 위협 수사였다. 이는 특히 러시아의 우크라이나 침공 이후 더욱 강력해졌다. 러시아 군이 새로운 지정학적, 기술적 현실에 맞추어 핵전력을 조정하는 동안, 러시아 정치 지도부는 서방 사회에 대해 핵무기로 용납 불가능한 피해를 가할 수 있다고 공개적으로 위협함으로써 억제 효과 또는 단순히 충격 효과를 추구하고 있다. 푸틴 대통령은 미국의 히로시

마와 나가사키 원자폭탄 투하가 '선례'를 만들었다고 언급했으며, 한 서구 분석가의 묘사에 따르면 그는 핵무기 문제에 대해 종종 "메시아적(messianic)" 뉘앙스를 섞어 표현해 왔다. 러시아 신문 「노바야 가제타」의 편집장 드미트리 무라토프(Dmitry Morozov)는 러시아 TV 프로그램에서의 핵 위협적 발언에 대해 다음과 같이 논평했다. "최근 2주 동안 러시아 TV에서는 핵무기 사용 가능성 및 방법에 대해 무려 200번이나 언급했다. 단 2주 동안 말이다. 이것은 이미 애완전 사료 광고처럼 보일 지경이다." 서방 전문가들은 플로리다와 같은 장소에 핵탄두가 떨어지는 모습을 담은 러시아의 동영상에 대해 "플로리다를 공격하는 영상은 전쟁 수행 전략이 아니다. 이것은 하나의 메시지다. 영상 그 자체가 상징성을 띠고 있다. 단지 수사적 과장(rhetorical flourish)에 불과하다"고 평가한 바 있다.

많은 전문가들이 우크라이나 전쟁 이후 러시아의 핵전력과 전략이 어떻게 변화할지 질문하고 있다. 많은 이들이 러시아가 1990년대에 그랬던 것처럼 이번에도 재래식 전력의 취약성을 만회하기 위해 핵전력에 더 집중할 것이라고 주장하고 있다. 핵전력에 대한 집중은 다양한 형태로 나타날 수 있다. 군사적 측면에서는 양적 또는 질적 확충, 특히 전술핵전력의 강화를 포함할 수 있다. 전략, 교리, 작전의 변화를 통해 보다 초기 단계부터 핵무기에 대한 의존도를 높이는 방향으로 나아갈 수도 있다. 정치적 차원에서도 더욱 강력한 핵 위협 발언과 시위적 행동을 통해 핵무기의 존재감을 높일 수 있다.

더 복잡한 답변은 우크라이나 전쟁에서 얻은 핵 교훈이 소화되고 처리되는 과정에서 러시아 군사 당국, 싱크탱크 전문가들, 그

리고 정치 지도부 간에 긴장과 논쟁이 심화될 것이라는 전망이다. 러시아가 핵무기를 효과적으로 사용할 준비가 되었는지 여부에 관한 이 논쟁은 이미 지난해 중반 러시아의 핵 전문가 커뮤니티에서 공개적으로 표출되었으며, 푸틴 대통령 자신도 2023년 상트페테르부르크 국제경제포럼 총회에서 직접 입장을 밝힌 바 있다. 논쟁의 핵심에는 세대와 집단 간의 인식 차이가 존재한다. 러시아 군사 계획자들은 여전히 소련 시절부터 이어져 온 목표 선정 방식을 고수할 가능성이 크다. 이는 기존 목표 리스트를 기반으로 전력 균형과 피해 효과를 수학적으로 계산하는 조용한 접근법이다. 한편 군사 이론가들은 적의 의지, 적절한 핵 투수량(dosage), 확산 통제, 최소한의 용납 불가능한 피해 등 본질적으로 정확한 계산이 어려운 문제들을 계속 탐구할 것이다.

더 예측 불가능한 변수는 러시아 정치 지도부의 핵무기에 대한 인식이다. 특히 냉전 당시의 핵 위기와 체르노빌 사고의 환경적 재앙을 직접 경험한 세대가 사라져가면서 핵무기에 대한 접근법이 더욱 과감해질 수 있다. 러시아는 핵전력 복원에 많은 자원을 투자했으며, 푸틴 정권에게 핵무기는 서방을 억제하고 강압할 수 있는 주요 지정학적 도구이다. 푸틴 대통령이 서방을 향해 “우리가 앞서 있다,” 또는 “우리에게 이런 무기가 있으니 내가 말할 때 잘 들어라” 라고 과시할 수 있는 수단이다. 그럼에도 불구하고, 한 전문가는 “러시아 지도부는 핵 위협이 어떻게 우크라이나에서의 자신들의 입지를 강화하고 서방과의 대립에서 우위를 점하는 데 기여할 수 있을지를 찾는 데 어려움을 겪고 있다” 고 간결히 표현했다. 다시 말해, 러시아가 핵무기에 많은 시간과 돈, 에너지를 투입해 왔지만, 핵무기만으로 러시아 스스로 만들어낸 정치적·군사적 모든 문제를 해결할 수는 없다는 것이다.

현재 러시아는 군사적 측면에서 어떤 목표를 선택하든 이를 달성하기 위한 핵전력과 전략적 작전 수행 능력을 갖추고 있다. 문제는 러시아의 정치 지도부가 자신들의 지정학적 목표를 이루기 위해 특정 목표—대체로 반가치(countervalue) 목표—에 대한 핵 위협을 어떻게 활용할지 여부이다. 이는 전적으로 모스크바가 자초한 논쟁이다. 지나친 핵 위협 발언은 이른바 ‘늑대가 나타났다’고 반복해 외치는 것과 같아서, 정작 목표로 삼은 상대가 그 메시지를 소음으로 간주하거나 아예 무시해버릴 위험이 있다. 반면 너무 적은 핵 경고는 1990년대처럼 러시아가 무시당하거나, 다른 선택지가 없는 불편한 궁지로 몰리는 상황을 초래할 수 있다. 결국, 이러한 군사적 계획과 정치적 위험 감수가 결합된 양상이 앞으로 러시아의 핵 목표 선정 전략에 계속 영향을 미칠 것이다.

Counterforce and Deterrence in the Indo-Pacific

미국-중국 위기에서의 피해제한과 질적 우위: 미국 전략우위의 소프트한 측면

벤자민 바니, 브레이든 소퍼

중국이 2035년까지 핵탄두 수를 1,500기 수준으로 확대할 가능성이 현실화됨에 따라, 미국은 가까운 미래에 두 개의 대등한 핵강대국과 직면하게 될 전망이다. 최근 미국 전략태세위원회가 발표한 보고서에 따르면, 미국의 현재 핵전력 현대화 프로그램은 미래의 러시아와 중국의 전략핵전력에 대응하기 위해서는 “필요하지만 충분하지 않다”고 평가한다. 따라서 미래 미국 전략핵전력의 충분성을 평가하기 위한 근본적인 질문은 다음과 같다. “미국 핵전력의 목적은 무엇인가?”

본 책의 앞선 글에서 그렉 위버(Greg Weaver)는 미국 핵전력이 본토 방어부터 동맹국 보장, 핵확산 방지 및 지역 분쟁에서 적국 억제까지 다양한 목적을 가지고 있다고 주장했다. 이 중에서 가장 어려운 임무는 제한적인 핵공격 또는 대규모 재래식 공격으로부터 동맹국을 보호하는 것이다.

이는 미국이 동맹 보호를 위해 해외로 힘을 투사하는 경우, 미국 도시와 기반시설이 보복 공격의 위협에 처하기 때문에 상대 핵강대국에게 신뢰성 있는 핵 대가치(countervalue) 공격 위협을 가할 수 없기 때문이다. 따라서 단순히 핵무기와 운반체의 수적 우위만으로 확보하는 핵우위가 지정학적 위기의 초반 단계에서 큰 협상 우위를 제공하기는 어렵다.

그 결과, 미국이 동맹을 지원하는 지정학적 위기에서 미국의 협상력은 가장 취약하며, 적국은 이로 인해 미국의 결의를 상대적으로 약하다고 인식하여 더 대담한 행동을 보일 가능성이 크다. 따라서 힘의 균형, 즉 각국 전략핵전력의 상대적 규모와 구성은 미국이 동맹을 보호하는 상황에서 가장 중요한 영향을 미친다. 왜냐하면 이런 경우가 바로 적국이 미국의 전략적 이해관계가 가장 낮다고 인식할 시기이기 때문이다. 미국 정책결정자들이 지정학적 위기 이전과 도중에 효과적으로 협상하기 위해서는 핵전력뿐 아니라 다른 수단까지 포함하는 대군사(counterforce) 위협을 신뢰성 있게 사용할 필요가 있다.

이에 따라 향후 미국과 중국 간 위기 상황에서는 미국이 핵과 비핵 대군사 위협을 동시에 사용하는 양상이 나타날 가능성이 크다. 양측 모두 전략핵 및 재래식 전력을 동원하고, 공격에 대한 방어 능력을 과시할 것이다. 미국이 신뢰성 있는 핵 대가치 공격 위협을 행사할 수 없기 때문에, 미국의 선택지는 재래식 공격력과 방어적 능력을 중심으로 하여 위기 발생 지역에 초점을 둘 것이다. 그러나 정책결정자들이 핵과 비핵 대군사 전력을 어떻게 균형 있게 활용할지, 또 공격 능력과 방어 능력을 어떻게 배합할지에 대해서는 여전히 명확한 결론이 없다. 기존 분석들이 위기 상황에서 핵 공격 위협의 가치를 광범위하게 다뤄왔지만, 비핵 대군사 위협 및 방어 능력의 가치는 상대적으로 덜 다뤄져 왔다.

본 글은 위기 상황에서의 협상 우위를 위한 공격적 및 방어적 위협의 효용성, 즉 주요 핵 경쟁국에 대한 강압과 저지가 핵심적으로 중요한 평가 지표라고 주장한다. 만약 이것이 사실이라면, 정책결정자들은 각국이 보유한 핵무기의 수적·질적 측면은 물론,

상대의 공격을 방어할 수 있는 능력까지 함께 고려해야 한다. 그
래야 비로소 “어느 정도가 충분한가?” 라는 근본적인 질문에 올
바른 결론을 내릴 수 있다.

핵우위: 양적 우위(‘하드’) vs. 질적 우위(‘소프트’)

핵우위의 질적 접근을 평가하는 것은 정책결정자들이 냉전 초기
처럼 단순히 핵무기의 수를 끊임없이 늘리는 군비 경쟁의 악순환
을 피할 수 있게 한다. 본 장에서는 핵우위를 크게 두 가지로 구
분한다. 첫째는 핵무기의 수적 우위에만 초점을 둔 ‘하드
(hard)’ 핵우위이다. 둘째는 핵무기의 수를 고려하면서도 자원
의 제약 하에서 두 개의 대등한 핵 경쟁국을 효과적으로 상대할
수 있는 질적 우위를 중시하는 ‘소프트(soft)’ 핵우위이다. 실
제로 미국 정책결정자들이 냉전 후반 소련을 상대로 채택한 전략
은 바로 이 소프트 핵우위로서, 수적 제한(SALT 협정)을 설정하
는 동시에 상당한 수준의 질적 우위를 확보하는 방식이었다.

본 책의 다른 글에서 지적한 것처럼, 중국과 북한은 전략핵전력의
수를 확대하고 있다. 러시아와 중국은 또한 전략핵전력의 질적 개
선을 이루고 미사일 방어 체계를 확장하며 대군사(counterforce)
능력을 향상시키고 있다. 실제로 중국은 미국의 대군사 공격을 피
하기 위해 공격을 받는 중에도 대륙간탄도미사일(ICBM)을 발사
할 수 있는 ‘공격 중 발사(launch under attack, LUA)’ 능력
을 초기 운용하고 있다. 중국의 LUA 시스템은 미국이 오랜 기간
운용해온 방식과 유사하게 지상 기반 레이더와 우주 기반 적외선
위성(OPIR)을 통합하고 있다. 그러나 2024년 초 현재 중국의
OPIR 위성 수는 3기에 불과하며, 이에 따라 전 세계에 대한 완
벽한 감시망은 아직 갖추지 못한 상태다. 러시아와 중국 또한 각

각 미사일 방어 및 대군사 능력을 개발하고 있지만, 이 분야에서는 미국이 여전히 상당한 우위를 차지하고 있다. 대부분의 학자들은 위기 상황에서 핵태세의 양적 측면에 집중했기 때문에, 이러한 질적 측면이 실제로 어느 정도 중요한지는 충분히 연구되지 않았다.

이 질문에 답하기 위해 우리는 최근 지역 분쟁 상황에서 피해제한(damage limitation) 능력이 핵 위기 협상에 미치는 영향을 게임이론 모델을 통해 분석했다. 또한 현재의 안보 환경에서 협상력이 어떻게 영향을 받는지 이해하기 위해 협상 게임이론 모델과 핵무기 교환 모델(weapons exchange model)을 결합했다. 핵무기 교환 모델은 각 강대국들이 실제 전쟁 발생 시 상황이 어떻게 전개될 것인지 예측할 수 있도록 한다. 교환 모델은 각국이 상대방에게 가할 수 있는 피해와 상대방으로부터 받을 피해를 예측한다. 이러한 위기 상황에서 각국은 이해관계의 균형(resolve)과 군사력의 균형(force balance, 즉 예상 피해와 대응력을 포함한 군사 교환 결과)을 신중하게 평가하게 된다. 우리는 로버트 파월(Robert Powell)의 이론과 우 리창(Wu Riqiang)이 중국을 대상으로 개발한 미국 무기 교환 모델을 확장하여 미래 전력 균형에 대한 공개 정보를 이용해 별도의 논문에서 이를 분석한 바 있다. 본 장에서는 정책 입안자들이 이해할 수 있도록 해당 연구의 핵심을 간략히 요약하여 제공한다.

피해제한과 핵 경쟁의 역사

핵 위기 상황에서 피해제한(damage limitation)의 역할이 협상력에 미치는 영향에 관한 연구는 1960년대 초 미국과 소련 간의 핵 경쟁이 격화되면서 본격적으로 시작되었다. 당시 앨버트 윌스

테터는 유명한 논문 「테러의 미묘한 균형(The Delicate Balance of Terror)」에서 다른 학자들과 달리 억제가 자동적으로 성립되지 않으며, 오히려 그것은 매우 미묘하고 불안정한 균형 상태라고 주장했다. 윌스테터는 이 균형이 ‘미묘한’ 이유로서, 특히 적대국이 핵 공격의 생존 가능성을 극도로 어렵게 만들고 있는 상황에서, 생존성과 신뢰성을 동시에 갖춘 공격적 핵전력을 유지하고 운용하는 것이 매우 어렵다는 점을 강조했다. 또한, 각국이 상대의 핵 공격 능력을 제한할 수 있는 피해제한 역량이 높은 기밀성 때문에 평가가 어렵다고 지적했다.

이후 미국과 소련 간 전략무기제한협정(SALT), 전략무기감축협정(START), 신전략무기감축협정(New START)을 통해 핵무기 규모가 지속적으로 축소되고, 동시에 피해제한 역량이 더 발전하면서 이 문제가 핵균형 평가에 더욱 중요해졌다. 특히 이 시기의 논쟁은 주로 ‘완벽한 선제공격(splendid first strike)’ 또는 전면 핵전쟁에서 상대방을 무력화하는 능력의 가능성 여부에 집중되었다. 예컨대 키어 리버(Kier Lieber)와 대릴 프레스(Daryl Press)는 약 20년 전 미국이 러시아의 경계 태세가 낮은 상황에서 충분히 선제적으로 러시아의 핵전력을 무력화할 수 있다고 주장한 바 있다. 또한 매튜 크로닉(Matthew Kroenig)은 유사한 접근을 통해 무기교환 모델링을 실시하여 미국이 다른 주요 핵보유국과의 전면전에서 승리할 수 있음을 보였다. 이후 우 리창(Wu Riqiang)은 2020년 연구에서 미국과의 핵전쟁 상황에서 중국의 핵전력이 최소한으로만 생존 가능한 상태임을 밝혀내면서, 중국이 추가적인 핵능력을 갖출 필요성이 있음을 시사했다.

그러나 위의 연구들은 핵전쟁 상황에서 공격과 방어 역량의 결합

된 우위가 실제 위기 협상에서 어떤 협상력을 제공하는지에 대해서는 구체적으로 연결하지 못했다. 이는 실제 핵 교환으로 나아갈지 아니면 물리설지를 결정하는 핵심적인 위기 협상의 순간에 큰 영향을 미친다. 본 논문에서는 바로 그러한 공격적·방어적 우위가 군사력과 이해관계의 균형 측면에서 결합되었을 때, 한 국가가 위기 상황에서 다른 국가보다 더 우세한 협상력을 발휘할 수 있음을 평가한다. 이러한 위기 협상력의 결과는 상당 부분 각 국가가 핵무기 교환이 발생할 경우 최종적으로 우위를 점할 수 있다고 인식하는 능력에서 기인한다.

위기 협상과 핵전력

억제 맥락에서 위기 협상이란 무엇인가? 토머스 셸링(Thomas Schelling)은 핵 억제 이론에 획기적인 기여를 했다. 그는 핵보유국 간의 위기 상황에서는 실존적 위협(existential threat)의 신뢰성이 결여된다고 주장했다. 왜냐하면 협상이 실패하면 전면적인 핵전쟁으로 이어져, 엄청난 파괴와 함께 관련 국가들의 존재 자체가 위협받기 때문이다. 이 문제가 바로 핵 억제 이론의 핵심인 ‘신뢰성 문제(credibility problem)’이다. 즉, 핵전쟁의 비용은 어떤 잠재적인 위기 상황에서의 이익보다도 훨씬 크다. 그러나 핵무기의 존재가 지정학적 갈등이나 강대국 간 위기 상황 자체를 제거하지는 못했다. 따라서 셸링은 핵 위기 상황에서의 억제는 ‘우연에 맡기는 위험(risk that leaves something to chance)’을 감수하는 게임과 같다고 설명했다. 그는 이러한 비논리적인 협상 과정을 통해, 핵무기 보유국들이 서로를 압박하거나 우위를 점하려고 한다고 주장했다. 셸링은 이러한 역학을 두 자동차가 서로 충돌 코스를 향해 달리는 ‘겉쟁이 게임(game of

chicken)’에 비유했다. 여기서 승자는 끝까지 위험을 무릅쓰고 상호 파멸 가능성까지 감수하는 쪽이 된다.

이처럼 전략적 핵전력 우위를 협상에 활용하는 논리는, 바로 이 핵전력의 상대적 우위가 군비 증강과 군비 통제 의사 결정에 있어 핵심적인 동인이어야 한다는 점도 시사한다. 브랜든 리튼하우스 그린(Brendan Rittenhouse Green)은 역사적 사례가 이러한 점을 뒷받침한다고 주장한다. 냉전 후반기에도 미소 양국은 핵전력의 세부적 균형에 매우 깊은 관심을 가졌으며, 앨버트 월스테더가 제시한 “미묘한 균형(Delicate Balance)” 이론의 논리를 매우 적극적으로 따랐다. 실제로 냉전 후기 미국은 소련이 핵 교환에서 이길 수 있다는 확신을 흔들기 위해 소련의 핵전력을 표적으로 하는 대군사(counterforce) 능력을 발전시켰으며, 심지어 소련 지도부(정치국, Politburo)의 핵 지휘통제체계(command and control system)의 신뢰성마저 의심하게 만들기 위한 노력을 기울였다. 이에 소련 역시 미국의 공격을 피하기 위해 이동식 미사일(mobile missiles)을 실전배치하고, 일반 지휘통제채널이 무력화될 경우를 대비해 자동 보복 공격 체계(Dead Hand 또는 Perimeter)를 구축했다.

실제로 냉전의 역사적 사례를 살펴보면, 핵전력의 세부적인 균형과 질적 차원에서의 대군사 능력(counterforce capabilities)이 군비 통제 협상과 군사력 증강에 대한 정책 결정 과정에서 결정권자들의 주된 관심사였음을 알 수 있다. 그렇다면 이러한 역량들이 현재의 안보 환경에서 다시 핵 위기 상황이 발생한다면, 협상주체들의 계산 과정에서 어떻게 고려될 것인가? 다음 논의에서는 바로 이 질문에 대해 평가한다.

피해 제한(Damage Limitation)의 역할

피해 제한 능력(미사일 방어와 대군사(counterforce) 능력)은 셸링이 제시한 ‘상호 확증 파괴(Mutual Assured Destruction, MAD)’와 관련된 위험 계산법을 복잡하게 만든다. 이는 피해 제한 능력이 핵전쟁 상황에서 상대적으로 한쪽에 대한 예상 피해를 줄여주는 역할을 하기 때문이다. 허먼 칸(Herman Kahn)은 1964년, 핵전쟁 상황에서 상대보다 더 적은 피해를 입고 승리할 수 있는 능력이 있다면, 위기 상황의 초기 단계에서부터 협상이점을 가질 수 있다고 주장한 바 있다. 이런 맥락에서 상대적으로 약한 쪽은 더 강한 상대와의 위기 상황을 회피하려 하거나, 상황이 악화되기 전에 협상을 종료하려고 할 가능성이 크다. 다른 조건이 동일하다면, 더 약한 쪽이 위험 회피적일 가능성이 크고, 강한 쪽은 보다 위험을 감수하는 경향을 보일 것이다. 그러나 협상 과정에서 중요한 것은 양측이 서로의 결의(resolve)와 피해를 가하거나 제한할 수 있는 역량(capabilities)에 대해 어떻게 인식하느냐에 달려 있다.

2035년을 기준으로 살펴볼 때, 핵전력의 양적 균형(“hard” quantitative balance)은 비교적 예측 가능하다. 중국은 대규모 미사일 사일로 기지에 수백 기의 새로운 ICBM을 배치하는 방식으로 핵무기를 증가시키고 있다. 동시에 SLBM(잠수함 발사 탄도 미사일)과 공중 발사 탄도미사일(ALBM)도 새롭게 배치하고 있다. 현재 미국 국방부 추정에 따르면 중국의 핵탄두 수는 2035년까지 1,500기를 초과할 것으로 예상된다. 반면, 러시아와 미국은 뉴 스타트(New START) 조약에 따라 각각 1,550기의 실전 배치 핵탄두를 유지해 왔으며, 조약이 종료되는 2026년까지는 이를

유지해야 한다. 러시아는 2023년 이후 뉴 스타트 사찰을 허용하지 않고 있어, 실제 전개 상태는 불확실하다. 미국은 기존 전력을 현대화하고 있지만, 2035년까지 양적 확장은 예정하고 있지 않으며, 대신 새로운 핵잠수함 발사 순항미사일(SLBM-N)을 배치할 계획이다. 물론 이러한 예측에는 상당한 불확실성이 존재하며, 각국의 계획이 가속화되거나 변경될 가능성이 있다.

반면, 피해 제한과 같은 질적 요소를 고려한 핵전력 균형(“soft” qualitative balance)은 더욱 복잡하다. 지난 30년간 컴퓨팅 및 탐지 기술의 발전으로 인해 주요 강대국들이 매우 발전된 피해 제한 능력을 보유하게 될 가능성이 커졌다. 피해 제한의 방식으로는 시설 강화(hardening), 미사일 기동성(mobility), 정밀 타격형 대군사(counterforce) 공격 능력 및 미사일 방어 능력 등이 있다. 냉전 초기에는 주로 시설 강화가 주요 수단이었지만, 현재는 경쟁의 양상이 진화했다. 오늘날 미국의 피해 제한 수단은 거의 전적으로 핵 및 재래식(counterforce) 타격 능력과 다층적인 미사일 방어체계에 기반하고 있다. 미국은 1970년대 이후 MIRV(다탄두 독립목표 재돌입체), 정밀도 향상, 대잠수함 전력 강화 등을 통해 대군사 능력을 축적해 왔다. 또한 다양한 지상·해상 요격 미사일과 함께, 알래스카 포트그릴리에 44기의 지상기반 중간단계 방어(GMD) 요격기를 배치하고 있다. 최근에는 발사전 공격(“left of launch”) 옵션으로 사이버 전력, 전자전, 기타 능력도 추가적으로 발전시키고 있다.

러시아와 중국도 유사한 방향으로 피해 제한 능력을 개발하고 있으나, 미국에 비해서는 제한적이다. 러시아는 핵탄두를 장착한 모스크바 방어 미사일을 제외하면 미사일 방어 능력이 제한적이며,

러시아와 중국 모두 2030년 무렵까지는 보다 진전된 미사일 방어 능력을 배치할 것으로 보인다. 중국과 러시아는 군사 지도부와 핵무기 시스템 보호를 위한 지하시설 강화 및 이동식 미사일 개발에도 노력하고 있다. 다만 이들의 대군사(counterforce) 타격 능력은 명확하지 않으나, 일반적으로 낮다고 평가된다.

마지막으로, 미국과 경쟁 강대국들은 피해 제한 능력을 추구하는데 각기 다른 동기를 갖고 있다. 이는 협상 과정에서 중요한 요소이다. 여러 연구에 따르면, 미국의 피해 제한 전략이 중요한 이유 중 하나는 확장 억제력을 동맹국에게 제공하기 위해서다. 즉, 미국이 동맹국과 관련된 위기 상황에서 도시 등 민간 목표(counter-value)에 핵 공격을 가할 경우 자국 영토가 보복 공격에 노출되는 위험이 커지기 때문에, 대군사(counterforce) 능력은 오히려 전략적으로 핵 전력만을 표적으로 삼을 수 있도록 해, 상대가 먼저 민간 목표 공격의 부담을 지도록 강요하는 역할을 한다.

이러한 논의를 바탕으로, 향후 미중 전략 균형과 관련하여 미국의 핵전력 구조와 규모 조정에 대한 연구 결과와 그 함의를 다음 절에서 보다 상세히 살펴본다.

통합억제와 미래의 전략적 균형

우리는 정량적 분석을 통해 현재와 2035년 미래의 미·중 전략 전력 균형을 평가하고, 이로부터 예상되는 핵전쟁 상황에서의 결과를 위기 협상(crisis bargaining) 모델에 연계해 분석했다. 여기에는 미국과 중국이 정치적으로 비슷한 수준의 이해관계(stakes)를 가진 ‘대칭적 이해관계 시나리오’와, 미국이 동아

시아의 동맹국 또는 파트너를 지원하기 위해 개입하는 상황에서 이해관계가 비대칭적인 ‘비대칭적 이해관계 시나리오’가 포함된다. 비대칭적 시나리오에서 미국의 이해관계는 중국보다 다소 낮지만, 그 차이는 수배(數倍) 정도이지 수십 배에 이르지 않는다고 가정했다. 이는 미국이 국제질서 현상유지(status quo)에 강력한 이해관계를 가지며, 동맹국을 방어하지 않을 경우 다른 동맹관계도 흔들릴 수 있다는 논리를 반영한 것이다.

이 분석에서는 미국이 2035년까지 1,550기의 실전배치 핵탄두 수를 유지할 것으로 가정하며, 미국은 중국과의 전쟁 이후에도 러시아에 대한 억제력을 유지해야 하므로 보유 핵전력의 절반(775기)만 중국을 대상으로 사용할 수 있다고 가정했다. 이는 단순화를 위한 가정이지만, 역사적 선례를 반영하기도 한다. 냉전 말기 미국 정책 결정자들은 소련과의 충돌 시 중국을 억제할 능력을 유지해야 한다는 점을 인식하고 상당량의 핵탄두를 예비로 남겨두는 전략을 세웠었다. 이번 분석에서 50:50의 비율로 가정한 이유는 중국과 러시아가 실전 배치 핵탄두 수에서 유사한 수준(parity)에 근접하고 있기 때문이다. 물론 러시아가 비축된 핵탄두를 실전 배치 전력으로 대거 전환할 경우, 이 가정은 달라질 수 있다.

우리가 사용한 모델은 참여국들의 행동에 대해 다음과 같은 가정을 한다. 첫째, 이해관계(stakes)와 전력 균형(balance of power) 모두에 대해 일정 수준의 불확실성이 있다고 가정한다. 참여국은 서로 상대방의 이해관계 분포를 알고 있지만, 실제 이해관계 수준은 확률적으로 결정되어 각자의 사적 정보(private information)로 유지된다. 둘째, 양측의 피해 제한 능력(Damage

Limitation)에 대해서도 불확실성을 가정했으며, 이것이 현실을 반영할 가능성이 높다고 판단했다. 또한 우르창(Wu Riqiang)의 핵 교환 모델(exchange model)에서 사용한 가정을 도입하여, 미국이 중국의 ICBM 사일로를 대상으로 한 선제공격의 단발 명중 확률(Single Shot Probability of Kill, SSPK)은 99.95%이며, 미국의 지상기반 외기권 방어(GBI) 미사일 요격기의 단발 요격 성공률은 25%로 가정했다. 다만 우르창의 모델이 중국의 해상 및 공중 발사 핵무기의 배치 이전에 만들어졌기 때문에, 우리는 이러한 전력에 대해서는 미국과 동맹국이 재래식 대공전력 및 대잠전력을 통해 대응할 수 있다고 가정했다. 전체적으로 이 가정들은 미국에 다소 유리한 편이기 때문에, 우리의 연구 결과는 미국에 대한 최적의 시나리오(best-case scenario)로 해석해야 한다.

마지막으로, 분석에서는 중요하지만 정확히 계량화할 수 없는 변수도 반영하였다. 2035년까지 중국의 피해 제한 능력이 발전하겠지만, 구체적인 수준은 알 수 없기 때문에 분석에서 중국의 피해 제한 능력 효율성을 각각 10%, 30%, 50%, 70%로 가정했다. 또한, 중국의 ‘공격하 경고 발사(Launch Under Attack, LUA)’ 능력이 완벽히 작동하는 경우(즉, 미국의 모든 미사일을 탐지하고 오경보가 전혀 없는 경우)와 LUA가 전혀 없는 경우를 나누어 분석했다. 또한, 미국의 이해관계가 중국과 동등한 대칭적 상황과, 중국의 이해관계가 미국보다 4배 높은 비대칭적 상황도 평가했다.

분석 결과, 중국의 핵전력이 증가하면서 2035년으로 갈수록 중국에 대한 미국의 위기 협상 능력은 약화될 것으로 나타났다. 그러

나 협상 결과에 가장 중요한 변수는 중국의 LUA 능력이었다. 만약 중국의 LUA 능력이 완벽하게 작동한다면, 중국이 미국에 가할 수 있는 피해량은 약 10배 증가한다. 이는 미국의 미사일이 중국의 ICBM 사일로에 도달하기 전에 중국이 미사일을 먼저 발사할 수 있기 때문이다. 또한, 협상 균형은 중국이 어느 정도의 대군사(counterforce) 능력을 확보하느냐에 따라 크게 좌우되었는데, 중국이 30% 정도의 효과적인 피해 제한 능력을 갖게 될 경우 협상 결과에 매우 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

또 하나의 주요 발견은 미국의 결의(resolve)가 게임의 결과를 결정짓는 중요한 요소라는 점이다. 미국의 결의가 중국과 대칭적 수준으로 유지된다면 협상 결과는 미국에 유리하게 나타났다. 즉, 미국 스스로가 동아시아 위기를 국가적 중대 사안으로 여기고 있다는 것을 중국 지도부에게 납득시킬 수 있다면, 전략적 군사력에 대한 필요성은 감소할 수 있다. 이러한 결과는 미국의 결의 유지가 향후 위기 관리에 있어 전략적 능력 구축 못지않게 중요하다는 점을 시사한다.

미국 전략 전력에 대한 정책적 함의

미국 정부는 러시아가 곧 기존 군축 협정의 제약에서 벗어나고, 중국의 전략 핵전력이 미국과 동등한 수준에 근접하는 상황에서 어려운 전략적 선택에 직면하고 있다. 이러한 상황에서 미국이 보다 큰 전략 전력을 구축할 경우 연계 될 위기 대응 및 전쟁 수행의 이점과, 평시 유지에 따른 비용 및 단점을 함께 평가해야 한다. 본 분석에 따르면, 미국의 실전 배치 핵탄두 수를 늘릴 필요성을 배제할 수는 없지만, 질적 우위를 확보하는 보다 ‘부드러운(soft)’ 접근법을 주된 전략 방향으로 설정하는 것이 바람직하

다. 그 이유는 질적 우위를 기반으로 한 접근법이 미국의 위기 협상 결과를 개선하는 동시에 무한정한 군비 경쟁으로 이어질 가능성을 낮추기 때문이다.

오직 핵무기의 수적 증가에 초점을 맞추는 ‘경성(hard)’ 전략은 신중하지 않은 선택으로 보인다. 미국이 핵무기 수를 단순히 늘리면 러시아와 중국이 합쳐 두 배로 증강할 가능성이 크다. 이는 장기적으로 미국의 대군사(counterforce) 요건을 줄이기보다는 오히려 증가시키는 결과를 낳게 될 것이다. 따라서 중국과 러시아의 핵무기 수가 증가하는 데 맞춰 미국도 핵무기 수를 늘리는 전략은 경쟁전략(competitive strategy)으로서 성공하기 어렵다.

대신, 미국의 미래 전략 전력에 있어 장기적으로 보다 유망한 투자는 ‘부드럽고(soft)’ 질적인 능력을 강화하는 접근이다. 첫째, 핵전력 플랫폼의 생존성을 높이고 핵무기의 침투 능력을 강화하면 중국과 러시아가 향후 2030년경 전개할 것으로 예상되는 피해 제한 능력(damage limitation)의 효과를 억제할 수 있다. 미국이 보다 생존성이 높은 무기 체계를 구축하더라도, 중국과 러시아는 이에 대응하여 추가적인 핵무기 증강보다는 주로 대군사 및 미사일 방어 역량을 증대할 가능성이 높으며, 그마저도 미국의 능력이 노출되거나 드러났을 때만 일어날 가능성이 크다.

둘째, 미국의 미사일 방어와 대군사(counterforce) 역량을 강화하는 것도 효과적이다. 분석 결과에 따르면, 피해 제한 능력이 조금만 향상되어도 핵무기를 추가 배치하는 것보다 협상에서 더 큰 효과를 낸다. 구체적으로 보면, 피해 제한 능력이 5~10% 정도만 향상되어도 수백 발의 핵무기를 추가로 배치한 것과 유사한 수준

의 협상력을 확보할 수 있는 것으로 나타났다.

현재 미국의 지상기반외기권 방어(GBI) 미사일은 매우 고비용이며, 러시아나 중국과 같은 강대국을 상대로는 효과가 불확실하다. 따라서, 우주 기반 미사일 추적 및 사격 통제 능력이나 장거리 정밀 레이더와 같은 정성적 개선에 대한 투자가 현명하다. 또한 향후 미사일 방어 분야에서 가능성 있는 옵션인 부스트 단계 요격체(boost-phase interceptors) 또는 지향성 에너지 무기(directed energy weapons) 등도 비용이 크지만 GBI보다 훨씬 높은 방어력을 제공할 가능성이 있다. 지난 10년 동안 미사일 방어청(Missile Defense Agency, MDA)의 예산이 정체되어 있었다는 점에서, 새로운 전략적 환경에서 이 분야 투자를 재검토할 필요가 있다.

핵 및 재래식 대군사(counterforce) 능력 역시 여전히 매력적인 옵션이다. 추가적인 핵무기 배치는 러시아와 중국의 수적 경쟁을 유발할 위험이 있으므로, 미사일의 정확성 개선, 지상 이동 표적 식별 능력(GMTI), 대잠전 능력(ASW) 등과 같은 질적 향상이 신흥 경쟁에서 우위를 제공할 수 있다. 미국은 이미 이러한 분야에서 상당한 우위를 가지고 있다.

미국의 이러한 능력 증강이 러시아와 중국 간의 군비 경쟁을 촉진한다는 비판도 있다. 실제 최근 중국의 안보 학자들은 미국의 대잠전, GMTI, 다층 미사일 방어망 구축을 중국의 핵전력에 대한 위협으로 평가한 바 있다. 만약 중국 지도부도 같은 시각을 공유한다면, 이러한 미국의 능력들은 위기 협상에서 효과적인 비대칭적 수단으로 작용할 수 있다. 게다가, 이러한 질적 개선 능력들은 탐지와 측정이 어렵고, 상대방이 이에 대한 대응 계획을 수립

하기 어렵게 만든다. 이는 미국이 원하는 시점에 구체적이고 제한적으로 시위를 할 수 있도록 유연성을 부여하여, 군비 경쟁을 최소화하면서도 협상력을 강화할 수 있다.

셋째, 미사일 발사 전 단계에서 적 미사일과 발사 기반시설을 타격하는 ‘발사 전 좌측(left of launch)’ 대응 역량 역시 관찰과 측정이 더 어렵다는 점에서 유용하다. 사이버전, 전자전, 위성 공격(counter-space) 등은 이미 1970년대부터 전략 전력의 일부였으며, 이들 능력은 시위가 어렵고, 상대가 사전에 효과를 판단하기 어렵다. 분석 결과, 중국과 러시아가 미국의 피해 제한 능력에 대한 불확실성만 커져도 미국은 위기 협상에서 우위를 확보할 수 있다. 즉, 측정 가능한 능력보다 관찰과 측정이 어려운 능력이 더 큰 위기 협상력을 제공할 수 있다.

마지막으로, 러시아와 중국의 대군사 및 미사일 방어 역량에 대한 불확실성도 고려해야 한다. 미국이 정보 능력을 통해 이들 능력에 대한 불확실성을 낮추면 적의 협상력을 약화할 수 있다. 그러나 분석 결과, 상대의 능력에 대한 불확실성을 낮추는 것보다 미국의 피해 제한 능력에 대한 상대의 불확실성을 증대시키는 것이 더 큰 전략적 이득을 창출할 것으로 나타났다.

이러한 능력 증강을 통해 군사적 우위를 확보하는 것도 중요하지만, 미국의 동맹 및 파트너 지원에 대한 결의(resolve)를 확고하게 보이는 것이 러시아, 중국, 북한과의 지역 위기에서 승리할 수 있는 핵심이다. 따라서 동맹 조약 이행에 대한 공약, 지역 파트너십, 그리고 한 지역 위기에서의 미국 신뢰도가 전체 동맹 네트워크와 연관되어 있다는 점을 강조하는 것이 매우 중요하다. 분석 결과는 비대칭적인 이해관계를 전력 우위를 통해 극복할 수 있음

을 보여주었지만, 국제 질서를 유지하겠다는 결의가 없다면 수십억 달러를 군사적 능력에 투자하는 것이 무의미하다는 점도 분명히 드러낸다.

결론

중국의 핵전력이 가까운 시일 내에 미국과의 동등한 수준(parity)에 이를 것으로 예상됨에 따라, 미국 정책결정자들은 현재의 핵현대화 계획이 필요조건이지만 충분조건은 아니라는 인식에 다다르고 있다. 국제질서를 위협하는 새로운 도전들이 다가오고 있으며, 미국의 정책결정자들은 위기 상황에서 경쟁 상대보다 유리한 입지를 확보하면서 동시에 군비 경쟁을 촉진하지 않는 전략을 찾고 있다. 본 논의에서는 무기체계 생존성 강화, 대군사(counterforce) 능력 향상, 미사일 방어 강화 및 '발사 원편'(left-of-launch) 능력과 같은 질적 개선이, 지역 위기 상황에 발사 원편서 핵전력 측면에서 대등한 상대와 협상할 수 있는 효과적인 접근법이라는 점을 제시했다. 물론 핵무기는 강대국 간의 국제적 위기 상황에서 여전히 중심적인 요소로 남을 것이다. 그러나 핵무기의 피해를 제한할 수 있는 능력을 시위하거나 과시하는 것 또한 상당한 협상 우위를 가져다줄 수 있다.

통합적 억제: 재래식 전쟁이 핵전쟁으로 확산될 때

존 하비

본 장에서는 중국이 미국과 대등한 수준의 핵 강대국으로 등장하면서 미국이 직면하게 될 억제 전략의 과제를 논의한다. 여기서 가장 중요한 과제는 중국과 러시아의 재래식 침략을 동시에 억제하고, 그 침략이 핵으로 확산되는 것을 방지하는 것이다. 이는 중국과 러시아가 상호 협력하거나 각자 기회를 포착하여 독자적으로 행동하는 상황 모두를 고려해야 한다. 또한, 억제가 필요한 확산의 범위는 초기의 '회색지대(gray area)' 작전에서부터, 재래식 분쟁 발발, 재래식 분쟁 중 제한적인 핵 사용, 나아가 더 큰 규모의 핵 사용과 잠재적인 대규모 핵 교전으로까지 이어질 수 있다. 본 장에서는 이러한 도전에 대응하기 위한 체계적인 '재래식-핵 통합적 억제(integrated deterrence)' 접근법을 제시한다.

오늘날 많은 전문가들은 핵무장 강대국 간의 핵전쟁이 발생할 가장 가능성 높은 경로가 '지역 분쟁에서의 확산'이라고 본다. 그렇다면 다음 두 가지 질문에 대한 답이 필요하다.

- 우선, 재래식 전력 측면에서 분쟁을 사전에 억제하거나, 혹은 분쟁 발생 시 성공적인 결과를 얻기 위해 더 할 수 있는 것은 무엇인가?
- 그리고 미국의 핵 전력 및 태세(posture)에 어떤 조정이 이루어져야 재래식 전쟁 자체를 억제하거나, 혹은 상대가 제

한적인 핵 사용을 통해 유리한 결과를 얻으려는 시도를 억제 및 무력화할 수 있는가?

중중 핵 전략 커뮤니티는 첫 번째 질문을 간과하고 두 번째 질문에만 집중하는 경향이 있다. 반면, 지역 군사 계획을 담당하는 전문가들은 첫 번째 질문에만 집중하고 두 번째 질문을 무시하거나 ("핵 문제는 전략사령부가 할 일이니 내가 할 일이 아니다") 타부서로 미루곤 한다. 그러나 이 두 문제는 실제로 서로 연관되어 있으며, 특히 군사력 투자나 정책 조정과 같은 결정에서 긴밀히 연계되어 고려되어야 한다.

이러한 질문에 대한 답을 도출하기 위해, 구체적인 사례를 들어 분석하는 것이 유용하다. 본 논의에서는 중국이, 적어도 초기 단계에서는 재래식 전력만으로 대만을 무력 점령하기 위한 상륙 공격을 감행하는 상황을 분석 사례로 설정한다. 미군의 최고위급 군사지도자들은 이 위협을 매우 심각하고 가까운 시일 내 현실화될 수 있다고 판단하고 있다. 더불어 미국 대통령은 이러한 상황이 발생할 경우 미국이 대만의 방어에 적극적으로 개입할 것임을 명시적으로 밝힌 바 있다.

대만에 대한 중국의 상륙작전 위게임 분석

러시아와 NATO 간의 군사적 대치는 그동안 기밀 및 비기밀 위게임과 테이블탑 연습 등을 통해 폭넓게 분석되어 왔으나, 최근까지 중국의 대만 상륙작전 위협은 상대적으로 비기밀 분야에서 충분한 평가를 받지 못했다. 그러나 최근 CSIS가 발표한 마크 캔시언(Mark Cancian), 매튜 캔시언(Matthew Cancian), 에릭 헤긴보텀(Eric Heginbotham)의 보고서는 중국의 대만 침공 위협을

엄밀하게 평가하고 중요한 시사점을 제공하고 있다. 이 보고서는 초기에 재래식으로 시작된 분쟁이 핵 위협에 따라 어떻게 변화할 수 있는지에 대한 이해를 돕는다.

CSIS 연구팀은 전략, 작전, 무기, 인프라 측면에서 가장 현실적인 파라미터를 설정한 '기본 시나리오(base case)'를 중심으로 총 25회의 위게임을 수행했다. 이와 함께, 미국과 동맹에 불리한 방향으로 다양한 대체 가정을 도입한 '비관적 시나리오(excursion cases)'도 수행하여 미국의 주요 취약성을 규명했으며, 보다 긍정적인 시나리오도 일부 포함되었다.

위게임의 분석에는 역사적 사례와 무기 체계의 성능 데이터가 결합되었다. 제2차 세계대전 당시 미국의 상륙작전을 비롯한 여러 역사적 사례들을 토대로 중국 인민해방군의 상륙 공격 역량을 평가했다. 또한 과거의 함정 방어 작전 데이터와 각종 미사일 시스템(LRASM, 하푼(Harpoon), 중국 DF-26, 미 해군 이지스 SM-3, 중국 HHQ-9 등)의 성능 데이터를 통해 목표물 격멸 확률(kill probabilities)을 추정했다. 위게임 참여국은 중국, 미국, 일본, 대만으로, 2026년 시점을 기준으로 각국 군사력과 능력을 설정했다.

CSIS 위게임 분석의 목적은 다음 세 가지 질문에 답하는 데 있다.

- 2026년 중국의 대만 침공은 성공할 것인가?
- 어떤 요인이 결과에 가장 큰 영향을 미치는가?
- 양측의 예상 피해는 얼마나 될 것인가?

2026년이라는 시점은 미국 군사지도자들이 중국의 대만 공격 가능성을 가장 현실적으로 보고 있는 시기를 반영한 것이다.

기본 시나리오에서 중국군은 전투 개시 30일 전(D-30) 전면적인 동원령을 내린다. 미국과 대만은 D-15일에 대응하여 미군 전력의 역내 배치 및 일본 내 공군기지 전개를 시작한다. D-Day 당일 중국은 대만에 대규모 상륙 공격을 개시하며, 상륙부대를 보호하기 위한 해상 방어선을 구축한다. 이에 대응하여 미군과 동맹군은 역내 전개된 전투기와 폭격기, 괌과 미 본토에서 출격한 장거리 폭격기를 활용하여 방어선 바깥에서 장거리 대함 미사일(LRASM 등)을 발사한다. 장거리 미사일을 모두 사용하면 공격 작전은 점차 근접하게 되어 위험성이 커지게 된다. 따라서 충분한 양의 장거리 대함 미사일(LRASM, JASSM-ER), 그리고 대만이 보유한 하푼 미사일의 중요성이 강조된다.

미군과 대만군의 즉각적인 대응이 없다면, 중국군이 교두보를 확보할 가능성이 커지고 미군 피해도 증가한다. 일본은 미군의 일본 내 군사기지 사용을 승인하고, 민간 공항을 개방하여 항공기의 분산 배치를 허용함으로써 생존성을 높인다. 일본은 자국 영토가 공격받을 경우 방어 및 공격작전을 수행한다. 기본 시나리오에서는 중국의 미국 및 일본 본토에 대한 재래식 공격, 그리고 동맹군의 중국 본토 공격이 모두 허용된다.

재래식 전쟁은 시간과의 싸움이다. 중국군은 미군과 동맹의 공중 및 해상 공격이 중국의 상륙부대를 무력화시키기 전에 충분한 규모의 병력과 장비를 상륙시켜 주요 공군기지와 항만을 점령해야 한다.

초기 단계에서 중국군의 미사일 및 공습으로 대만 공군과 해군이 큰 피해를 입어, 개전 며칠 내에 사실상 무력화된다. 그러나 대만군이 보유한 하푼 미사일 400발은 중국 상륙함대에 심각한 피해를 입히게 된다.

대부분의 시나리오에서 중국군은 대만 영토에 교두보를 확보하지만, 대만군의 지상군과 미군의 장거리 공격 지원으로 인해 결국 밀려나는 결과를 보인다. 따라서 대만 지상군의 숫자와 능력, 중국군 상륙부대에 대한 반격 능력이 핵심 변수이다.

위게임은 대체로 약 한 달 간의 전투를 분석했으며, 기본 시나리오인 모두 대만의 자주성 유지라는 동맹군의 결정적 승리로 귀결되었다. 여러 '비관적 시나리오'에서도 동맹군의 승리가 많았으며, 일부는 무승부로 끝나기도 했다. 중국이 결정적으로 승리한 시나리오는 '대만이 홀로 싸우는 경우'와 '일본이 미군의 기지 사용을 허용하지 않는 경우'뿐이었다.

모든 전투 시나리오는 양측에 막대한 피해를 안겼다. 동맹군이 결정적으로 승리한 기본 시나리오에서도 미국 항모 2척, 수십 척의 전투함, 수백 대의 항공기가 파괴되고 수천 명의 병력 피해가 발생했다. 이처럼 짧은 기간에 큰 피해가 발생하는 상황은 중국으로 하여금 미국의 전쟁 수행 의지에 대한 의구심을 품게 할 수도 있다.

CSIS 분석이 지적한 대만 방어의 핵심 요인은 다음과 같다.

- 일본이 자국 내 미군기지를 전투 작전에 사용할 수 있도록 허용하는 것.

- 일본이 추가적인 항공기 방호시설(HAS)을 건설하고, 민간 공항 개방을 통해 미군 항공기 생존성을 높이는 것.
- 미군이 전쟁 전에 항모를 이용한 무력 시위('shows of force')를 자제하는 것.
- 중국군의 상륙작전 역량이 예상보다 낮은 것.
- 양측 함정 방어능력이 예상보다 취약한 것.

보다 일반적으로 성공적인 방어를 위해서는 다음 네 가지 조건이 중요하다.

- 대만군의 적극적 저항과 지상군의 전투능력 유지.
- 미군이 전쟁 발발 직후 모든 능력을 동원하여 전투에 참여하는 것.
- 일본 내 미군 기지의 사용 허용.
- 중국 방어망 외부에서 중국 상륙함대를 신속하고 대규모로 타격할 수 있는 능력.

이를 통해 정책 및 군사력 투자에서 다음과 같은 권고사항이 도출된다.

- 대만 지상군 능력 강화 및 해안 방어용 대함·대공 미사일 투자를 강조.
- 일본과 긴밀한 협의를 통해 미군 기지 사용 확보 및 항공기 분산배치 지원 강화.
- 동맹군의 장거리 대함 미사일(LRASM, JASSM-ER) 확보

확대.

이러한 재래식 전투에서의 선택과 조치는 핵 수준에서의 억제 전략과도 밀접히 연결되어 있다는 점이 핵심이다.

재래식 분쟁이 핵전쟁으로 전환될 경우의 시나리오

2022년 미국의 핵태세검토(NPR)는 재래식 분쟁 상황에서 상대국이 전술적 핵무기를 제한적으로 먼저 사용하여 분쟁을 자신에게 유리한 방향으로 이끄는, 이른바 '승리를 위한 (혹은 패하지 않기 위한) 핵 확산 전략'에 대해 우려를 표명했다. 특히 러시아와 중국의 안보전략에서 저위력의 전술핵무기가 더 큰 비중을 차지하고 있으며, 이들이 군 현대화 계획 및 훈련에서 중요한 역할을 수행하고 있다는 사실은 이 같은 전략이 그들의 핵 교리에 자리를 잡았다는 점을 시사한다. 상대국이 핵 확산을 통제할 수 있다고 믿는다면, 초기에 이른 재래식 분쟁의 영토적 이득을 공고화하거나, 미국이 동맹국을 방어하기 어렵게 만들거나, 패전 직전 상황을 역전시키기 위해 제한적 핵 선제 사용을 감행할 가능성이 있다. 따라서 미국의 전략 기획자들은 핵 확산이 어떻게 통제될 수 있으며, 이를 통해 핵심 국가 이익을 보호할 수 있는지 여부와 방법에 대해 진지한 검토를 수행해야 한다.

물론 통제된 핵 확산, 즉 '확산 사다리 오르기'라는 개념 자체가 근본적으로 불확실성을 내포하고 있다. 재래식 분쟁 분석은 풍부한 기술적, 작전적, 역사적 데이터에 근거하지만, 제한적인 핵 사용이 실제로 어떻게 전개될지 정확하게 예측할 수 있는 사람은 아무도 없다. 우리는 오직 추측만 가능하다. 제한적 핵 선제 사용이 처음 사용한 국가의 목적을 달성하게 할지, 아니면 그에 대응

한 국가의 목표를 달성하게 할지, 혹은 어떠한 상황에서 분쟁이 제한적으로 유지될지, 아니면 빠르게 전면적인 핵전쟁으로 확대될지 명확히 알 수 없다. 따라서 제한적인 핵 선제 사용에 대한 억제 및 대응 전략의 효과를 평가하는 것은 매우 어렵다. 이 분야의 분석 결과는 항상 신중하고 비판적으로 받아들여야 한다. 따라서 가장 이상적인 방법은 재래식 분쟁 자체를 억제하여, 애초에 핵전쟁으로 확장될 가능성을 차단하는 것이다.

이와 관련하여 가장 시급한 억제 과제 중 하나는 러시아가 발트 3국 중 한 국가를 빠르게 점령하여 NATO가 제대로 대응하기 전에 점령 사실을 기정사실화하는 상황을 막는 것이다. 특히 러시아가 점령 직후 제한적인 핵 사용을 위협할 경우, NATO와 유럽 국가들은 현상 유지를 회복하기 위한 결의를 상실할 수도 있다. 이를 예방하기 위해 유럽 내 미군의 전방 배치를 강화하면 NATO의 재래식 억제력을 높일 수 있고, 병력 및 장비가 전개되는 경로의 취약성을 줄일 수 있다. 최근 NATO는 전방 배치 확대에 일부 진전을 보이고 있지만, 필요한 핵전력 현대화 측면에서는 진척이 부족한 상황이다.

대만에 대한 중국의 위협에 관해서도 미국의 아태지역 기지에 공군 및 해군 전력을 전방 배치함으로써 재래식 억제를 강화할 수 있다. 미국은 현재 지역 동맹과의 합동 훈련을 활용하여 차량, 식량, 의약품 등 전투 지원 물자를 아시아 지역 내 분산 배치하는 방식으로 사전 배치(pre-positioning)를 수행하고 있다. 그러나 향후 수년간 아시아 지역에서 지상장비와 탄약의 사전 배치 및 해공군력의 전방 배치를 위한 자금 규모는 유럽 전역의 유사한 조치에 비하면 여전히 미미한 수준이다. 따라서 가까운 시기에 중

국과의 분쟁이 발생한다면, 미국은 이미 역내에 배치된 기존 전력
과 현재의 수송 능력으로 전투에 합류해야 할 것이다. 이 부분에
대한 추가적인 투자가 시급히 필요하다.

이제 기존의 재래식 전투에 핵무기가 사용되는 문제로 논의를 전
환한다면, 본 분석은 두 가지 기본 가정에서 출발한다. 첫째, 미
국과 중국은 특별한 상황이 아니라면 상대방의 본토를 겨냥한 대
규모 핵 선제공격을 감행하지 않을 것이다. 둘째, 비록 불확실성
과 위험이 크다고 하더라도, 양측 모두 제한적 핵 사용 이후의 상
황이 대규모 확전으로 연결되지 않도록 관리하려 할 것이다. 워게
임을 통해 우리는 어떤 시나리오가 특히 중요하며, 또한 미국의
핵 태세를 어떻게 보장하는 것이 재래식 억제력과 상호 보완적일
수 있는지 통찰할 수 있다. 다음과 같은 시나리오를 고려할 수 있
다.

첫째, 중국의 제한적인 핵 선제 사용이다. 중국은 사전에 자신이
재래식 전력만으로 승리할 것이라 믿었으나 전황이 불리해지자
제한적인 핵 공격으로 국면을 자신에게 유리하게 돌리려 할 수도
있다. 혹은, 중국이 처음부터 재래식 전력의 승리에 확신이 없어
서, 미국의 해상 전력을 초기에 무력화하기 위한 핵 선제공격을
계획할 수도 있다.

- 중국 지도부가 신중하다면, 일본에 위치한 미군과 일본군의
공군 기지 및 괌의 미군 기지에 대한 초기 핵 타격은 선택
하지 않을 것이다. 보다 현실적인 표적은 이미 바다에 배치
된 미 해군 전력이며, 그중에서도 가장 큰 타격 효과를 낼
수 있는 대상은 지역에 전개된 미 항공모함일 것이다. 중국
이 정보감시정찰(ISR) 지원을 받아 탄도미사일로 핵탄두 몇

발을 투하해 미 항공모함 두 척을 전투에서 제거한다면, 미군이 본토 및 일본 기지로부터 전투기와 폭격기를 충분히 추가 배치하기 전에 침공군에 가할 수 있는 타격 역량이 급격히 저하될 수 있다. 이는 전략적 효과도 크다. 미군의 핵심 전력이 핵공격으로 제거되었다는 사실은 동맹국 국민들의 전쟁 지속 의지를 약화시킬 수 있다. 일본 내 여론 악화로 인해 미군 기지로부터의 타격 작전이 중단된다면 전쟁의 흐름이 중국으로 기울 수 있다. 대만 또한 상륙한 중국군에 대한 저항을 중단한다면 비슷한 결과를 초래할 수 있다.

- 이 경우 미국은 핵으로 대응할 것인가, 만약 그렇다면 어떻게 대응할 것인가? 중국의 제한적 핵 선제 사용은 미군의 핵 보복을 촉발할 수 있지만, 반드시 그런 것은 아니다. 미군이 핵무기를 사용할 것인가를 결정하는 핵심 기준은 핵 사용이 전쟁 승리나 추가적인 확전 없이 억제력을 회복하는데 필수적인지 여부가 될 것이다. 항공모함 공격을 수행한 중국의 해상 및 공군 기지에 대한 재래식 타격만으로도 연합군의 군사적 목표를 달성할 수 있을지도 모른다. 동시에, 이러한 재래식 타격 역시 상당한 확전 위험을 내포하고 있다. 미국의 전략 기획자들은 중국 본토에 대한 핵 사용이 지나친 확전이라고 판단할 수도 있다. 미국이 핵무기를 사용한다면 가장 효과적인 표적은 중국군이 상대적으로 좁은 해안가에 상륙 작전을 위해 집결할 때일 것이다. 그렇지 않다면 함대가 넓게 분산되어 있어 제한적인 핵 타격의 효과가 떨어질 수 있다. 또 다른 가능성으로는, 일본, 괌, 미국 본토 및 다른 해상 전력에서 출격한 미군의 재래식 전력이 항공모함의 손실에도 불구하고 중국의 침공 함대를 무력화할 수 있을 만큼 충분할지도 모른다.

- 이 시나리오는 여러 방향으로 전개될 수 있다. 미국은 초기 전투에서 항공모함이라는 매우 고가치의 군사 자산 두 척을 잃었지만 핵무기를 사용하지 않은 채, 중국이 현상유지로 복귀할 수 있도록 명분을 제공할 수도 있다. 또는 중국은 대만에 대한 경제적 해상 봉쇄를 실시할 수도 있지만, 이미 많은 수상 전력이 재래식 전투에서 손실되었다면 이는 어려워질 것이다. 혹은 미국 대통령이 중국의 추가적인 핵 사용을 막거나 억제력을 회복하고 동맹국들에 대한 결의를 확인시키기 위한 전략적 목적에서 소수의 핵무기를 사용할 수도 있다.

둘째, 중국이 일본과 괌에 위치한 미국의 해외 기지를 핵으로 공격하며 확산하는 경우다.

- 중국의 초기 제한적 핵 공격이 의도한 성과를 거두지 못한다면, 중국은 더 나아가 일본과 괌에 위치한 미국의 해외 기지에 대한 핵 타격으로 확산할 위험이 있다. 이러한 기지가 방어되어 있지 않다면 각 기지마다 한 발의 핵탄두만으로도 기지가 무력화될 수 있다. 방어가 이루어진 경우에도 더 많은 핵탄두를 동원하면 같은 결과를 초래할 수 있다. 이 시점에서 전쟁은 전략적 차원으로 비약하며, 확산 통제가 더욱 어려워진다. 미국이 중국의 전략 핵전력과 핵지휘 통제(NC2) 시스템을 공격하지 않기로 결정하더라도, 중국의 지역 지휘통제 체계가 전략 NC2와 동일한 곳에 위치해 있을 경우 중국은 이를 전략 핵전력에 대한 직접적 위협으로 오인할 가능성이 있으며, 이는 중국의 본격적인 대미 핵 반격을 촉발할 수도 있다.
- 이 경우 미국은 어떤 방식으로 핵무기를 사용하여 대응할

것인가? 군사적 목표를 달성하고 핵심 동맹에 대한 지원을 보여주며, 미국의 핵우산 아래 있는 다른 동맹국들에 대한 확장억제를 보장하기 위해, 미국은 중국의 중거리 미사일 발사 기지, 핵무기 탑재 전투기가 배치된 공군 기지, 그리고 침공을 지원하는 해군 기지 등을 상대로 핵무기 사용을 계획할 가능성이 높다. 하지만 역내 미군 공군기지가 이미 파괴되었다면, 2026년에 장거리 스탠드오프(LRSO) 순항미사일이 배치되어 있더라도 이를 탑재한 F-35 전투기는 운용이 어려울 것이다. 미국은 미 본토에 주둔한 중폭격기와 이들이 탑재한 공중발사 순항미사일(ALCM), 그리고 표적 인근 해역에 배치된 잠수함발사 탄도미사일(SSBN)으로부터 저위력 핵탄두를 발사하는 방식으로 대응해야 할 것이다. 이런 방식으로 중국 함대에 큰 피해를 입힐 수 있겠지만, 과연 이것이 재래식 전력을 통한 우위를 회복하기에 충분할지는 불확실하다. 양측이 서로의 영토와 동맹국을 향해 수십 발의 핵무기를 사용할 경우, 극도의 긴장 상황에서 양측 모두 엄청난 자제력을 발휘하지 않는 이상 확산 통제 가능성은 희박하다. 피해를 최소화하기 위해, 미국 대통령은 중국의 전략 핵전력을 선제타격하여 무력화하라는 강한 압박에 직면할 수도 있다.

셋째, 미국이 러시아의 NATO에 대한 기회주의적 공격을 제한적 핵 선제사용으로 대응하는 경우이다.

- 러시아가 미국과 중국 간 분쟁 상황을 틈타 유럽에서 전략적 목표를 강제로 달성하려는 상황을 가정할 수 있다. 이상적으로 미국은 첫 번째 분쟁(중국과의 전쟁)을 수행하면서 동시에 유럽에서 러시아의 두 번째 분쟁을 억제할 수 있는 충분한 재래식 전력을 갖추고, 두 가지 충돌이 핵전쟁으로

확전되지 않도록 충분한 핵 능력을 보유해야 한다. 그러나 현재 미국은 유럽과 아시아에서 동시에 주요 분쟁을 수행할 만큼의 재래식 전력을 보유하지 못하고 있다. 현재 미국의 재래식 방위산업 기반의 제한적 생산 능력과 노후화된 핵 전력을 현대화하기 위한 장기적이고 비용이 많이 드는 사업들을 고려할 때, 두 전장에서의 동시 작전수행 능력을 확보하는 것은 쉽지 않은 과제이다. 바이든 행정부의 2022년 핵 태세검토(NPR)는 이와 관련된 위험을 다음과 같이 강조하며, 핵무기의 역할 확대 필요성을 언급하였다.

- "경쟁국과의 충돌이 발생한 상황에서 미국은 다른 경쟁국의 기회주의적 공격을 억제할 수 있어야 한다. 우리는 부분적으로 핵무기에 의존하여 이러한 위험을 완화할 것이며, 두 핵보유국과 거의 동시적 충돌이 발생하는 상황은 극단적인 경우임을 인지하고 있다."
- 그렇다면 미국의 핵 능력과 태세에 어떤 조정이 이루어져야 러시아나 중국의 기회주의적 공격을 효과적으로 억제하거나, 필요시 제한적 핵 선제사용을 통해 대응할 수 있을까? 러시아가 NATO 회원국을 공격하는 경우, 최소한 초기에는 전투가 동맹국의 영토에서 벌어지므로 부수적 피해가 핵심적인 고려 사항이 될 수밖에 없다. 따라서 핵무기 사용은 극히 신중하고 정밀해야 하며, 저위력 탄두를 사용하는 것이 필수적이다. 냉전 시기 미국은 저위력 전술핵무기 수천 발을 운용했지만, 1991년까지 거의 모든 무기를 철수했다. 현재 미국은 저위력 핵탄두 운반 수단으로 세 가지 옵션을 유지하고 있다.

1. F-16 전투기와 B-2 전략폭격기를 이용한 B61 핵폭탄 투하

2. B-52 폭격기에서 발사 가능한 공중발사순항미사일 (ALCM)

3. 트라이던트 II 잠수함발사탄도미사일(SLBM)에 탑재한 저위력 핵탄두(W76-2)

- 현재 B61 핵폭탄은 NATO 지역의 유럽 국가들에 이중목적 항공기(DCA, Dual Capable Aircraft)와 함께 배치되어 있는데, 이 항공기들은 F-16과 같이 핵과 재래식 임무를 모두 수행할 수 있다. 현재 아시아에는 이러한 DCA 전대가 배치되지 않고 있다. 유럽에서 미국의 핵 태세를 더욱 강화하려면 NATO는 폴란드와 같은 국가의 요청을 받아들여 DCA 전대를 추가 배치하거나, 핵무기를 일시적으로 배치할 수 있도록 보안이 확보된 기지를 준비하는 방법이 있다. 아시아의 경우 일본에 이 같은 배치는 정치적으로 어려울 수 있지만, 한국의 경우 상대적으로 가능할 수 있다. 이와 같은 배치는 적성국을 억제하고 동맹국을 안심시키는 데 중요한 메시지를 전달할 수 있다.
- 하지만 오늘날 항공기를 활용한 핵 투발 옵션은 적성국의 방공 능력 향상으로 인해 점점 더 취약해지고 있다. 진행 중인 현대화 프로그램(B61-12 핵폭탄, LRSO 순항미사일, F-35 및 B-21 폭격기)은 이러한 취약성을 다소 완화할 수 있지만, 완전히 해소하지는 못할 것이다. 반면, 저위력 트라이던트 탄두는 대통령의 결정으로부터 수십 분 이내에 전 세계 어느 지역이라도 신속히 타격할 수 있으며, 민간인 피해도 최소화할 수 있다. 이 옵션은 이동식 지휘소와 같이 군사작전에 필수적인 목표물을 신속히 위협에 처하게 함으로써, 적의 침략을 효과적으로 억제할 수 있다. 다만, 이 방

식을 선택하면 SLBM 한 기당 탑재 가능한 전략 탄두 수가 줄어들어 단점이 있다.

- 공격형 원자력 잠수함(SSN)에 핵잠수함발사순항미사일(SLCM-N)을 탑재하는 옵션은 제한적 핵 선제사용을 억제하는 데 있어 추가적인 수단이 될 수 있으며, 동맹국을 안심시키는 데도 효과적이다. 이러한 무기체계는 점증하는 불확실성에 대한 대비책 역할을 할 수 있고, 유럽 및 아시아 지역 해역에서 잠수함 순찰이나 항구 방문을 통해 강력한 억제 메시지를 전달할 수 있다. NATO의 DCA 전대와는 달리, SSN에 탑재된 핵 SLCM은 선제공격에 대한 생존성이 높고, 지휘통제 체계도 견고하다. 따라서 러시아나 중국에 대해 미국이 지역에 전진 배치(지상 배치는 아니나 해상 배치된)한 핵 능력으로부터 확실하고, 시기적절하며, 정밀하고, 비례적인 대응이 이루어질 수 있다는 강력한 신호를 보낼 수 있다. 이는 기존 재래식 전력만으로 대응할 수 없는 기회주의적 공격 상황에서 미국의 핵 사용 옵션에 대한 신뢰성을 현저히 높이는 효과를 낸다.

넷째, “두 핵 강대국” 과의 전략적 억제(에스컬레이션 사다리의 마지막 단계)이다.

- 지금까지의 논의는 제한적인 핵 선제 사용이나 전술핵 능력에 초점을 맞추어 왔다. 이번에는 보다 높은 차원의 위협, 즉 전략적 공격(strategic attack)을 억제하기 위한 미국의 핵전력 조정 필요성을 다룬다. 바이든 행정부의 2022년 핵태세검토(NPR)는 다음과 같이 지적한다. “2030년대까지 미국은 역사상 처음으로 두 개의 주요 핵 강대국과 전략적 경쟁 및 적대 관계에 놓일 것이다. 이는 전략적 안정성을 약

화시키고, 억제, 보장(assurance), 군비통제 및 위험 감소에 새로운 도전이 될 것이다.”

- 러시아와 중국을 동시에 억제하는 문제는 이미 수십 년 동안 미국 정책의 한 요소였다. 냉전 시기 미국은 소련과의 핵전쟁 이후에도 중국의 기회주의적 공격을 억제할 수 있는 충분한 생존 가능한 핵탄두를 보유했다. 당시 미소 양국은 수천 발의 전략 핵탄두를 배치한 반면, 중국은 불과 수십 기의 ICBM만을 보유하고 있었다. 이 시기 미국은 양국을 동시에 억제할 수 있는 충분한 핵 능력과 유연성을 갖추고 있었다. 그러나 오늘날은 상황이 크게 달라졌다. 신(新)START 협정으로 인해 미국의 전략 핵탄두는 1,550기로 제한된 상황이며, 중국은 2035년까지 약 1,000개의 추가적인 최신형 ICBM 핵탄두를 배치할 것으로 예상된다. 더욱이 노후화된 미국 핵 삼축 체계(Triad)를 현대화하는 데 있어 현재 여력이 부족하기 때문에, 단기간에 새로운 핵무기 프로그램을 추가하기는 쉽지 않다.
- 만약 러시아와 중국의 핵 및 재래식 위협이 독립적이고 상호 무관하다면 두 개의 핵 강대국 억제 문제는 비교적 관리하기 쉬울 것이다. 즉, 미국과 러시아가 지속적으로 핵탄두와 운반체계에 대한 제한을 유지하고, 중국 역시 핵 강대국 지위를 확보한 후 추가적 핵전력 증강을 중단한다면, 미국은 표적 우선순위를 일부 조정하는 것으로 충분할 수 있으며 전략 핵전력을 급격히 확대할 필요성은 크지 않을 것이다.
- 그러나 2023년 2월 러시아와 중국이 양국 간 안보 협력을 강조하는 공동 성명을 발표한 것은 충격적인 변화였다. 이 성명에서 푸틴과 시진핑은 “양국 간 우정은 한계가 없다”고

명시적으로 밝혔다. 이러한 배경에서 미국은 러시아와 중국의 안보협력이 핵전력 계획과 태세에도 일정 부분 반영될 가능성을 염두에 두어야 한다. 이에 따라 가장 긴급한 질문은, 이미 계획된 핵전력 현대화와 배치가 양국의 동시적인 전략 위협을 억제하는 데 충분할 것인지, 아니면 미국의 핵태세에 추가적인 보완이 필요할 것인지를 여부이다. 이는 단지 억제를 위한 충분한 전력 확보만의 문제가 아니라, 동맹국에 대한 보장(assurance)을 위한 핵전력의 충분성 문제와도 직결된다.

- 미국의 억제 전략은 기본적으로 상대국의 특성과 그들이 소중하게 여기는 자산(target)에 따라 달라진다. 그들이 소중하게 생각하거나 전쟁 수행 능력에 필수적인 표적을 파괴함으로써 감수하게 될 비용을 통해, 어떠한 합리적 적대국도 미국이나 동맹국을 향한 핵공격을 고려하지 않도록 만드는 것이 핵심이다. 이러한 맥락에서, 최근 중국의 시진핑 주석이 많은 자원과 관심을 투입하여 사일로 기반의 ICBM 전력을 급격히 확충하고 있으며, 이는 신속하고 정밀한 고강도 타격이 가능한 전력이다. 미국은 중국의 이러한 전략 핵 능력을 위협에 처하게 하는 것이 필수적인지, 만약 그렇다면 어떤 방식으로 어느 정도 수준까지 위협을 가할 수 있어야 하는지 결정해야 하는 중요한 시점에 와 있다.

미국 전략 핵태세 조정

통합적 억제 접근법의 마지막 단계는 미국의 전략 핵전력, 특히 핵반격(counterforce) 능력 설계의 방향성을 도출하는 것이다. 미국 핵전력은 이미 상대 핵전력을 위협에 빠뜨릴 수 있는 강력한 반격 능력을 보유하고 있다. 그간 이에 대한 논란이 있었지만,

논쟁의 핵심은 미국의 핵반격 능력 자체가 아니라, 주로 ICBM으로 대표되는 ‘신속한(prompt)’ 핵반격 능력에 대한 것이었다. 실제로 미국 핵무기 대부분은 충분히 높은 정확도와 위력을 지녀 적국의 가장 견고한 군사자산을 효과적으로 위협할 수 있지만, 오직 ICBM만이 대통령의 결정 이후 30~60분 이내에 이를 목표물에 신속히 전달할 수 있다. 미국 핵 삼축 체계 중 이러한 신속한 핵반격 능력은 다음과 같은 이유에서 특히 중요하다.

- 첫째, 적의 전술적·전략적 자산 전체를 시급하게 위협할 수 있게 함으로써, 중심 전략 억제와 지역 억제 모두를 강화한다.
- 둘째, 적의 공격 계획을 복잡하게 만들어, 수백 기의 ICBM을 개별적으로 타격해야 하는 상황에서 적이 ‘값싼 공격’을 할 수 있는 가능성을 배제한다.
- 셋째, 핵 삼축 체계 내의 구성요소 간 중복성과 상호 보완성을 보장한다.
- 넷째, 대통령에게 미국 본토와 동맹국이 입을 수 있는 피해를 제한할 수 있는 대응 옵션을 제공한다.
- 다섯째, 특정한 드문 상황에서 방어 체계 및 다른 재래식 능력과 결합하여 적의 임박한 핵공격을 제한적으로 선제 대응할 수 있는 능력을 제공한다.
- 여섯째, 신속한 핵반격 능력은 핵 위기 상황에서 잠재적으로 불안정성을 초래할 수 있지만, 반대로 이러한 능력의 비대칭성이 존재할 때 다른 형태의 불안정성을 초래할 수 있다.

이러한 맥락에서 미국이 중국의 신형 사일로 기반 ICBM 일부를 신속히 위협할 수 있는 능력을 확보하는 것은 피해 제한(damage limitation)을 넘어 매우 신중한 대응이다. 중국 역시 러시아가 그랬던 것처럼, 자국의 ICBM이 미국으로부터 ‘자유로운 안전지대’에 있지 않음을 깨달아야 하며, 이는 중국의 핵전력 급증에 일정한 억제 효과를 줄 것이다. 이를 위한 미국의 선택지는 ICBM과 SLBM 탄두를 추가 배치하는 핵전력 증강(force augmentation)이다. 2035년까지 중국은 약 1,000개의 ICBM 탄두(약 350개 사일로)를 추가할 것으로 예상되며, 그중 절반가량은 2030년경 배치가 완료될 것으로 보인다. 미국이 중국의 사일로 기반 ICBM 일부를 위협하기 위한 추가 탄두 증강 옵션으로는 700개의 탄두(사일로당 2발), 350개의 탄두(사일로당 1발), 혹은 수용 가능한 위험 정도에 따라 더 적은 수의 탄두가 될 수도 있다. 다만 사일로당 2발의 탄두를 배정하는 것은 과도하다는 인식을 줄 수 있다. 대략적인 추정치에 따르면, 러시아의 전력이 현재 수준에 머물 경우 ‘두 핵 강대국 억제’를 위해 추가적으로 요구되는 ICBM 탄두는 최대 수백 기 수준일 것이다.

단기적으로 미국 핵전력은 예비탄두(reserve warheads)를 기존 플랫폼에 추가로 탑재(uploading)하는 방식으로 증강될 수 있다. 예를 들어, 미니트맨III ICBM에 다탄두를 다시 장착하거나(Re-MIRVing), 트라이던트 D-5 SLBM의 현재 미사용 중인 탄두 탑재 공간에 탄두를 추가하고, 전략 핵잠수함(SSBN)의 해상 순찰 빈도를 높이는 방식을 통해 수백 기의 탄두를 추가할 수 있다. 이러한 추가 탑재는 폭격기의 경우 수일에서 수주, 잠수함의 경우 수주에서 수개월, ICBM의 경우 1~3년 정도 소요된다. 이러

한 옵션은 운용상의 일부 비효율성을 야기하지만, 핵전력 증강 효과는 결코 작지 않다.

만약 중국 핵탄두 수가 2035년 예상 수준으로 정확히 증가할 것으로 낙관적으로 판단한다면, 미국이 핵전력을 신중하고 적절한 시점에 증강하는 것은 2020년대 후반에서 2030년경에 시작하는 것이 합리적이다. 그러나 정보평가의 불확실성을 고려하면 중국이 예상보다 빨리 핵무기를 증강할 가능성도 있기 때문에, 이보다 더 이른 시점에서 핵전력을 증강하는 방안도 하나의 위험 대비책(hedge)이 될 수 있다.

또한, 미국 본토 및 지역 미사일 방어 능력 개선이 지역 분쟁에서의 제한적인 핵 선제 공격을 억제하는 데 어떤 역할을 할 수 있을지도 고려할 필요가 있다. 미국 본토에 몇 개의 핵탄두만이 투입되는 제한적인 공격을 격퇴하려면, 기존의 북한 ICBM 위협 대비로 구축된 미국 지상 기반 요격미사일(GBI)과 센서체계를 보다 정교한 중국 및 러시아의 ICBM 공격에도 대응할 수 있는 수준으로 확장해야 한다. 본토 미사일 방어 능력이 강화될 경우, 상대는 제한적 핵공격을 감행할 때 더 많은 수의 핵탄두(수십 발)를 사용해야 하며, 이는 통제 불가능한 추가적 핵 확산의 위험을 크게 증가시킬 수 있다. 아울러 나토 및 인도태평양 지역에 계획 중인 통합 미사일 방어 능력의 개선 또한 유사한 억제 효과를 가질 수 있다.

이처럼 핵 탑재 순항미사일(SLBM-N)의 경우처럼, 효과적인 미사일 방어 능력의 확보 역시 중국의 ICBM 증강에 대응하는 데 필요한 미국의 핵전력 증강 요구를 낮출 수 있을 것이다.

결론 및 정책제언

바이든 정부의 2022년 핵태세검토(NPR)는 두 개의 핵 강대국(nuclear peers) 시대에 따르는 복잡한 억제 이슈들을 지적했지만, 구체적이고 세부적인 해결 방안을 제시하지는 않았다. 본 장에서는 서두에 제기한 두 가지 핵심 질문에 답하는 구체적인 권고사항을 제시하며, 중국의 대만 침공 사례연구에서 나타난 통합적 억제(integrated deterrence) 접근법의 필요성을 강조하였다.

이러한 관점에서 다음 미 행정부는 긴급성을 가지고 국방부가 주도하는 NPR 형태의 포괄적 검토 프로세스를 조속히 수립하여, 중국과 러시아의 핵 프로그램과 이를 가속화할 가능성, 중·러 핵 협력의 전략적 함의, 그리고 미국의 전력 업로드(upload) 능력 상태를 면밀히 점검해야 한다. 이와 관련하여 검토해야 할 세부 주제는 다음과 같다.

첫째, 유럽 및 아시아에서의 미군 재래식 전력의 전진 배치 확대

둘째, 양 지역에서 미국의 핵태세를 강화하기 위한 추가적 조치, 특히 잠수함발사 핵순항미사일(SLBM-N) 배치

셋째, 탄도미사일 및 순항미사일 방어 능력 증강

또한 대통령 결정이 가능하도록 최소한 2030년경의 새로운 억제 수요에 대비하여 수백 기 규모의 추가적인 ICBM 탄두를 배치할 수 있는 현실적이고 실행 가능한 옵션을 미리 개발할 필요가 있다.

기타 정책제언

본 논문 초반부에서는 중국의 대만 침공 위협에 구체적으로 초점을 맞춘 정책 제언을 제시한 바 있다. 다음 제언들은 보다 넓은 범위에서 적국 억제와 동맹국 보장을 위한 통합적 접근법과 관련된 보다 일반적인 권고사항들이다.

연합국 국민 여론 참여

단기적 전쟁에서 미군과 동맹국의 심각한 손실 가능성은 상대국으로 하여금 미군과 동맹국 국민의 전쟁 수행 의지를 의심하도록 만들 수 있으며, 이는 적의 행동을 더욱 부추길 수 있다. 특히 적국의 제한적 핵 선제 사용은 비슷한 영향을 줄 수 있다.

- 정책제언: 대중의 안보 위협 인식을 높이고 동맹국들이 손실 최소화를 위한 실질적 조치를 취하고 있음을 명확히 전달하여, 적의 오판을 방지하도록 국민과 적극적으로 소통하라.

이중목적 항공기(DCA) 배치

DCA(핵 및 재래식 운용이 모두 가능한 전투기)의 전진 배치는 억제와 동맹국 보장 측면에서 중요한 메시지를 전달할 수 있다.

- 정책제언: 유럽 내 미국 핵태세를 강화하기 위해 폴란드와 같이 DCA 배치를 요청한 국가들에 대한 전투기 배치를 검토하라. 또는, DCA가 필요할 때마다 임시 배치될 수 있도록 적절한 인프라와 보안 태세를 갖춘 기지를 사전에 준비하라.
- 정책제언: 아시아 동맹국들과 DCA 배치에 대한 각국의 입장을 진지하게 논의하고, 그들의 구체적 요구가 있을 경우

이를 적극적으로 수용하는 개방적 자세를 가져라.

중국 ICBM 전력 급증 대응

중국은 러시아가 과거에 경험했던 것과 마찬가지로, 자국의 현대화된 ICBM 증가가 미국으로부터 아무런 대응 없이 ‘자유로운 안전지대(free ride)’에 놓여 있지 않다는 점을 인지해야 한다.

- 정책제언: 중국의 현대화된 사일로 기반 ICBM 일부를 미국의 신속한(prompt) 반격 능력으로 위협에 처하게 할 수 있는 구체적인 계획을 수립하라.

핵탄두 업로드(upload)

단기적으로 미국은 기존 운반 플랫폼에 예비 탄두를 추가 탑재하는 방식으로 핵전력을 증강할 수 있다.

- 정책제언: 2030년을 목표 시점으로 필요한 전략 핵전력 증강을 단계적으로 실시하라. 이는 현재 추진 중인 초당적 현대화 프로그램을 훼손하지 않고 정치적 합의를 도출할 수 있는 충분한 시간을 제공할 것이다. 또한 이 기간 동안 외교, 군비통제, 미중 간 전략적 안정성 대화와 같은 대체 전략이 성공할 경우, 추가적인 핵탄두 증강 수요를 줄일 수도 있다.

미사일 방어 강화

미국의 미사일 방어 능력이 강화될 경우, 적국은 이를 돌파하기 위해 더 많은 수의 핵탄두를 사용해야 하는 위험을 부담하게 되며, 이는 통제 불가능한 확대(escalation)의 위험을 높일 수 있다.

- 정책제언: 주요 적국의 탄도미사일을 효과적으로 방어하기 위한 미사일 방어체계의 질적 향상을 사전에 준비하라.

핵순항미사일(SLCM-N) 배치

SLCM-N은 전구(theater) 수준에서 독특한 핵 사용 옵션을 제공하여 적국의 제한적인 핵 선제 공격을 억제하고 동맹국을 추가적으로 안심시킬 수 있다.

- 정책제언: 공격용 핵잠수함(SSN)에 핵탑재 순항미사일(SLCM-N)을 배치하라.

중국의 핵 사고에서 나타나는 대군사전략

브라이언 라진스키

러시아의 경우와 마찬가지로, 중국의 공식 연구기관과 연계된 군사 전략가들은 일반적으로 대군사(counterforce)와 대가치(countervalue) 타격을 명확히 구분하지 않는다. 그러나 핵우위(nuclear superiority), 선제 타격(preemption) 개념 및 미국의 핵 정책에 대한 논평 등은 중국이 핵 타격을 다룰 때 사용하는 초기 어휘를 형성하고 있다. 물론 이 개념들은 서구의 전형적인 ‘대가치-대군사’ 이분법과 동일하지 않으며, 중국의 논의에서는 민간인 공격의 문제, 신뢰성과 핵 사용 교리 간의 관계, 위기 시 확산 관리에서의 핵 타격의 역할과 같은 중요한 이슈들이 거의 다루어지지 않고 있다.

중국 군사 사상가들은 핵 전력 타격(counterforce targeting)과 그와 관련된 주요 개념들을 어떻게 인식하는가? 또한 자신들의 타격 필요성(targeting requirements)을 어떻게 이해하고 있는가? 이러한 사고는 중국이 증강하고 있는 핵 전력의 운용 방식을 이해하는 데 얼마나 중요한가?

중국의 핵 타격 사고방식

러시아(및 과거 소련)의 핵전략 사상은 1950년대 말까지 거슬러 올라가는 데 반해, 중국 인민해방군은 핵전략에 대한 논의를 1980년대 중반에서야 비로소 시작했다. 당시 중국은 기술적 진보로 인해 핵전력 운용과 관련된 군사적 지침이 필요했기 때문이다.

그 시기 초기의 핵 교리 문헌들은 보복적 반격(retaliatory counterstrike), 생존성(survivability)과 같은 개념을 중점적으로 다뤘으며, 핵 전략에 관한 운영적 수준의 정교한 논의보다는 군사 작전가들에게 실질적으로 유용한 개념 개발에 집중하였다. 학자들은 이 시기 초기 인민해방군 문헌이 “중국의 실질적인 안보 환경과는 느슨하게만 연결” 되었으며, 중국 제2포병부대(Second Artillery Corps, 현재 인민해방군 로켓군)의 발전 이후에야 비로소 그 논의가 정교해졌다고 평가한다. 이후 인민해방군 연구자들은 핵전략 주제에 대한 논의를 확장하기 시작했으나, 여전히 주된 관심사는 중국 핵전략에 필요한 구체적인 작전 능력보다는 상위 전략 차원의 개념들에 초점이 맞춰져 있다.

중국 공산당이 핵전략에 대한 논의를 엄격히 제한한 탓인지, 인민해방군 관련 문헌에서는 서방에서처럼 대군사(counterforce)과 대가치(countervalue) 타격을 구분하여 논의하지 않는다. 서방에서는 이 개념들이 핵 전력 규모 및 능력을 둘러싼 논의에서 중요하게 다뤄지고 있는 반면, 중국에서는 이와 가장 유사한 개념이 ‘핵 선제 공격(preemptive nuclear strikes)’으로 나타난다. 예를 들어, 2013년 인민해방군 군사과학원이 출간한 『군사전략학(Science of Military Strategy)』에서는 핵전쟁을 크게 두 가지로 구분하여 설명한다. 바로 선제 핵타격(先发制人的核打击/xianfazhiren de he daji)과 보복적 핵반격(后发制人的核反击/houfazhiren de he fanji)이다.

이러한 구분은 서구의 ‘대군사(counterforce)’ 개념과 대체로 일치한다. 즉, 상대방의 핵 전력을 대상으로 하는 핵공격을 지칭한다는 점에서는 비슷하지만, 중국에서는 주로 이러한 논의가 대

전략(grand strategy) 수준에서 이루어지며, 특히 중국과 적국을 명확히 구분하는 맥락에서 강조된다. 다른 저작들에서도 이와 같은 강조가 나타난다. 중국이 보복(retaliation)을 핵심으로 하는 방어적 전략(defensive strategy)을 가진 반면, 미국 등 일부 국가는 선제공격(preemption)을 기반으로 하는 공세적 핵전략(进攻性核战略/jingongxing he zhanlue)을 취한다고 비판한다. 이들은 중국이 방어적인 외교 정책과 이에 뒷받침되는 보복 핵전략을 채택하고 있으며, 반면 미국은 공세적 외교 정책과 이를 뒷받침하는 선제적 핵전략을 사용하고 있다고 주장한다.

중국은 자국의 핵 요구조건을 어떻게 인식하는가?

최근까지 서방에서는 중국의 핵 전략을 '최소 억제(minimum deterrence)' 전략으로 이해했다. 중국은 이 표현 대신 오랜 기간 '작지만 정예화된(small but streamlined)'이라는 용어를 선호해 왔으며, 실제로 상당 기간 동안 중국은 다양한 특성과 군사적 능력을 갖춘 대규모 핵전력을 갖출 필요성을 주장하지 않았다. 그러나 최근 중국 인민해방군 문헌에서는 보다 미묘한 접근을 보이고 있다. 예를 들어, 2020년 인민해방군 국방대학교(National Defense University)에서 발간한 『군사전략학』에서는 핵 억제 전략을 '최대(maximal)', '제한적(limited)', '최소(minimum)'의 세 가지 형태로 구분하며, 특히 '최대 억제'를 대규모 핵 선제 타격을 통해 강압을 달성하는 '핵 우위(nuclear superiority)'와 동의어로 간주하고 있다. 저자들이 중국의 접근법을 특정 전략과 연결시키지는 않지만, 논의의 맥락상 제한적 억제 전략에 긍정적인 입장을 보이고 있음은 분명하다. 하지만 같은 저자들은 이 억제 접근법을 타격 요구조건(targeting requirements)과 연결짓지는

않는다. 이는 서방과 중국의 핵 사고에서 나타나는 오랜 차이점과도 일치하는 부분이다. 서방 전문가들은 핵무기 수량이 적을 경우 자연스럽게 대가치(countervalue) 타격 전략을 취할 것이라고 보지만, 중국 전략가들은 심지어 '작지만 정예화된' 핵전력 시기에도 '최소 억제(minimum deterrence)'와 서방의 '대가치 타격'을 동일시한 적이 없다.

그 대신, 중국의 핵 및 재래식 무기 타격 관련 문헌들은 주로 "중점(重点, key points)"을 위협하는 데 초점을 둔다. 핵 맥락에서 '중점'은 '중점 반격(重点反击)' 또는 '중점 목표 타격(重点目标)'을 의미할 수 있다. 이러한 중점 목표에는 대군사(counterforce) 및 대가치(countervalue) 타겟이 모두 포함되는데, 예를 들면 "적의 지휘센터, 통신 허브, 교통 허브, 군사기지, 정치 중심지, 경제 중심지, 주요 산업기지, 기타 전략적 및 작전적 목표물"이 포함된다. 이러한 타격은 상대방의 핵 공격에 대응한 보복 상황에서 이루어질 것이며, 여러 차례의 타격으로 전개될 수 있고, 핵 환경 내에서 광범위한 군사 작전을 요구할 것이다. 인민해방군 전략가들은 핵 전력 타겟, 군사 작전에 필수적인 타겟, 전반적인 전쟁 수행 능력을 지원하는 타겟, 민간 경제 및 사회적 타겟 사이에 특별한 구별을 두지 않는다.

이러한 접근법은 미국과 러시아의 핵 타격 사고와 두 가지 중요한 측면에서 차이를 보인다. 첫째, 미국과 달리 중국 전략가들은 서로 다른 핵 타격 접근법의 전략적 안정성, 신뢰성 또는 윤리적 함의에 대해 거의 논의하지 않는다. 미국에서는 대군사 타격 옹호자들이 이를 더 신뢰성 있고 비례적인 핵 사용 방식으로 여기며, 더 안정적이고 합법적인 정책이라고 주장한다. 반면, 대군사 타격

비판론자들은 오히려 대군사 전략이 군비 경쟁과 위기 불안정을 부추기며 과도한 군사력 유지가 요구된다고 주장한다. 중국 문헌에서는 이러한 논의가 거의 나타나지 않는다. 중국에서는 핵전략이 본질적으로 상대방을 충격에 빠뜨리는 데 초점이 맞춰져 있기 때문이다.

둘째, 러시아와 달리 중국의 군사 전략가들은 작전적 승리나 순수 군사적 목표를 위한 핵전쟁 수행 개념을 갖고 있지 않다. 중국이 핵무기를 사용하는 목적은 상대방이 확전을 중단하도록 강압(compellence)하는 것이다. 중국의 핵 타격 목적은 반격 시 주도권을 장악하고 "적에게 엄청난 손실을 강요"하여, 적의 심리를 뒤흔들고 전쟁 수행 의지를 약화시키는 데 있다. 그러나 인민해방군 전략가들은 이러한 '충격(shock)'을 통해 핵 단계의 전투만을 종료시킬지, 아니면 전쟁 전체를 종결시킬지에 대해서는 명확히 하지 않고 있다. 또한 중국 전략 문헌은 제한적 핵 타격과 대규모 핵 타격을 구분하지 않고, 오히려 '초기(initial)' 타격과 '후속(follow-on)' 타격이라는 단계만을 구분한다.

이러한 '상상하기 어려운 상황에 대한 사고(thinking about the unthinkable)'가 결여된 점은, 중국의 재래식 전력 분야에서 매우 정교한 확전 관리(escalation management) 사고와 크게 대조된다. 중국 인민해방군 전략가들은 정밀유도무기(PGM)와 신중한 타겟 선정(careful targeting)을 통해 '전쟁 통제(war control)'를 하는 방법에 대해서는 광범위하게 논의해 왔다. '전쟁 통제'는 서방 용어로는 확전을 통제하는 인민해방군의 방식을 의미하며, 여기에는 정찰, 부수적 피해(collateral damage) 통제, 전쟁의 지리적 범위 제한과 같은 개념들이 포함된다. 그러나 핵 타격 분야

의 인민해방군 사고에서는 이러한 확산 관리 개념이 명시적으로 나타나지 않는다. 이는 미국의 대군사 타격(counterforce) 논의와 유사한 측면을 지니면서도 중국에서 명시적으로 핵 전략 논의에 반영되지 않고 있음을 시사한다.

기존 사상의 진화하는 맥락

역사적으로 중국의 핵 전략 사고는 자국의 핵 능력 발전과 밀접하게 연결되어 왔다. 중국 핵 개발 초기 단계에서는 핵 전략 사고가 막 성장하기 시작한 장교단에게 지침을 제공하는 필수적 기능을 수행했다. 이후 핵 전략 사고는 중국공산당이 정책을 강력하게 통제하는 수단으로 활용되었다. 현재 중국 핵전력이 전례 없는 규모와 다양성으로 확대되고 있는 상황에서, 인민해방군의 핵 전략가들의 역할은 변화의 과도기에 있는 것으로 보인다. 지금까지 중국 핵 전력의 개선은 기존 인민해방군 문헌에 나타난 핵 전략 사고와 대체로 일치한다. 왜냐하면 보다 효과적이고 규모가 큰(단, 수적으로 우위에 있지는 않은) 핵전력은 곧 생존성을 높이고 단계적 확산(de-escalation)을 위한 타격 옵션을 확대하는 것으로 연결되기 때문이다. 하지만 외부 관찰자들은 중국의 핵 태세가 변화하고 있음을 감지하고 있으며, 중국의 핵 사고가 이러한 변화 속도를 따라잡을 수 있을지에 대해 의문을 제기하고 있다.

중국의 핵 사고 접근법이 변화할지 여부를 결정짓는 가장 중요한 요소는 중국공산당의 입장이다. 중국공산당은 핵 정책을 인민해방군에 직접적으로 지시하기 때문이다. 다만 인민해방군의 핵 전략 사고와 과거 사례를 보면, 인민해방군은 당의 허용 범위 내에서 신기술과 신능력에 대해 실용적 평가를 수행할 가능성이 크다. 예컨대 1990년대에 인민해방군 전략가들은 우주 및 미사일 방어

기술의 진전이 제한적 핵 사용 후 확산 관리에 기여할 수 있는지에 관해 광범위한 논의를 진행했다. 당시 중국의 능력을 고려했을 때 핵 우위의 실현 가능성에 대해서는 회의적이었으나, 여러 저자들은 강력한 핵 옵션을 확보하는 데 상당한 가치가 있다고 평가했다. 반면 1980년대에는 중국공산당이 소련과 관계 개선, 초강대국 간 군비경쟁 완화 인식, 기술적 도전 과제 등으로 인해 강화방사선탄(중성자탄)의 개발을 중단하기로 결정한 사례도 있다. 두 사례 모두 중국 지도부와 인민해방군 전략가들이 당면한 기술적·작전적·정치적 여건을 평가하여 당시 상황에 따라 결정을 내렸다. 따라서 향후 중국이 이 세 가지 요소에 대한 평가를 변경할 경우, 이후 공개된 핵 전략 사고에도 변화가 나타날 가능성이 있다.

중국 핵 전략의 미래에 대한 불확실성을 증폭시키는 또 다른 요소는, 중국의 핵 전략을 다루는 다수의 준(準)권위적 문헌들이 이미 10년 이상 지나고 있다는 사실이다. 현재까지 인민해방군 문헌의 통찰은 미국 정부가 공식적으로 발표하는 『중국의 군사 및 안보 발전 연례보고서』의 평가와 대체로 일치하고 있다. 그러나 이러한 중국 측 문헌이 점점 오래될수록, 그것들이 현재 중국 및 인민해방군의 최신 사고를 반영한다고 주장하기는 점차 어려워지고 있다.

결론

중국 전략가들은 억제와 군사에 관한 서구의 많은 개념을 도입하고 세련화시켜 왔으나, 핵 표적 선정에서 '대군사(counterforce)'와 '대가치(countervalue)' 간의 명확한 구분 개념은 받아들이지 않았다. 대신 중국 학자들은 핵 표적 선정 방식을 주로 국가의 핵

운용 전략, 즉 선제타격 여부나 핵 우위 달성 여부와 결부하여 이해하고 있다. 이러한 접근은 중국의 핵 전략을 순전히 방어적이라고 규정짓고, 미국을 중심으로 한 경쟁국들의 전략과 구별시키는 정치적 목적을 충족한다.

이러한 접근 방식은 핵 표적 선정에 관한 중국 군사 문헌에도 그대로 나타나고 있다. 중국은 재래식 군사력, 전쟁지원 산업, 민간 목표, 핵 전력 등 각종 표적 유형을 명확히 구분하지 않는다. 대신 중국의 전략가들은 상대가 공격을 중단하고 전쟁을 단계적으로 축소하도록 강제하기 위해 '중점 표적(key points)'을 위협에 처하게 하는 방식을 선호한다. 중국 군사 문헌들은 상대방 핵 전력 시설에서 산업 중심지에 이르기까지 다양한 범주의 표적을 열거하며, 상황에 따라 적절한 '중점 표적'을 선별하여 타격할 것을 권장한다. 이는 서구의 '맞춤형 억제(tailored deterrence)' 개념과 암묵적으로 유사하다. 그러나 중국은 핵무기 사용 정책의 윤리적 문제나 확산 위험에 대해서는 상대적으로 관심이 적다는 점도 드러난다.

하지만 중국 당국이나 인민해방군이 공식적으로 핵 표적 선정을 상세히 논의한 적이 없으며, 정책 결정 과정 역시 폐쇄적이라는 점을 감안하면, 실제 핵무기를 운용할 때 중국이 어떤 선택을 할지에 관해서는 명확한 결론을 내리기 어렵다.

중국의 핵 정책이 근본적으로 투명하지 않기 때문에, 최근 중국 핵 전력의 급격한 변화와 성장을 정확히 이해하는 데도 어려움이 있다. 현재까지의 핵 전력 발전은 중국 군사 문헌에서 나타난 핵 전략 사고, 특히 '최소(minimal)'가 아닌 '제한적(limited)' 억제 접근과 대체로 일치한다. 그러나 중국의 핵 전력이 계속해서 양

적·질적으로 확대되고 다양해질 경우, 외부 관찰자가 중국이 여전히 순수한 보복적(retaliatory) 접근을 유지하는지 아니면 다른 전략 개념을 채택했는지 파악하기가 점점 더 어려워질 것이다. 향후 이러한 추세가 지속된다고 하더라도, 서구 분석가들은 중국이 서구적 의미에서의 '대가치(countervalue)' 표적 선정을 포기했다는 어떠한 명백한 증거도 없으므로 중국이 대군사(counterforce) 전략으로 전환하고 있다고 쉽게 단정 짓지 말아야 한다. 중국은 앞으로도 두 가지 접근을 모두 활용하는 데 가치를 두고자 할 가능성이 높다.

결론

브래드 로버츠

이 책을 시작하며 우리는 다음과 같은 다섯 가지 목표를 설정하였다. 첫째, 논쟁에서 사용되는 개념과 정의에 명확성을 제공하고자 했다. 둘째, 지금까지 충분히 반영되지 못했던 목소리들을 논의에 포함하고자 했다. 셋째, 대군사(counterforce) 논쟁을 냉전적 관점에서 벗어나 새로운 지정학적 맥락 속에서 재구성하고자 했다. 넷째, 대군사 전략의 찬반 양론을 명확하게 이해하고자 했다. 마지막으로, 역대 미국 정부가 왜 대군사 비판자들이 요구하는 정책 조치를 실제로 채택하는 데 주저했는지 그 이유를 이해하고자 했다.

개념의 명확화와 새로운 목소리의 반영

개념과 정의를 보다 명확히 하고자 이 책의 앞부분 세 장을 통해 다양한 측면에서 논의를 전개했다. 성공 여부에 대한 평가는 독자의 몫으로 남겨둔다. 또한 논의에 다양한 목소리를 담기 위해 폭넓게 저자들을 섭외했다. 많은 실무 경험자들이 참여하여 의미 있는 의견을 제시했으며, 일부 동맹국 전문가들의 의견도 포함했다. 다만 인도·태평양 지역 동맹국 전문가의 참여가 부족했던 점은 아쉽다.

새로운 지정학적 맥락으로의 재구성

대군사 논쟁을 냉전 시대의 틀에서 벗어나 오늘날의 새로운 지정학적 환경에 맞추어 재구성하려는 시도를 통해 우리는 중요한 사

실을 다시 한 번 깨닫게 되었다. 새로운 환경은 비록 핵 표적 선정과 관련해 중국의 역할이 가장 두드러지긴 하지만, 결코 중국이라는 단일 요소로 환원될 수 없다. 효과적이고 신뢰할 수 있는 억제 전략은 다음과 같은 요소들이 복합적으로 얽혀 있는 새로운 안보 환경의 복잡성을 모두 다룰 수 있어야 한다.

- 모스크바, 베이징, 평양, 테헤란의 지도자들이 현 국제 질서를 미국의 패권적 질서로 간주하고 이를 근본적으로 거부하고 있다는 점, 또한 이들이 미국과 동맹국, 파트너 국가들과의 갈등을 준비하고 있으며 군사적 대결을 감수할 준비가 되어 있는 것으로 보인다는 점이다.
- 상대방의 능력과 전략의 발전에 비해 미국과 동맹국들이 새로운 위협에 충분히 신속하게 대응하지 못함으로써 발생하는 억제력의 약화(전 제임스 매티스 국방장관의 표현을 빌리자면, "필요한 속도로 대응하지 못한 것")이다.
- 중국이 핵전력을 급속히 확대하고 다양화하면서 미국과 대등한 핵 강대국으로 부상하고 있다는 점이다.
- 두 개 이상의 핵보유국이 동시에 핵무기를 배경으로 공격을 감행할 가능성을 억제하고, 필요할 경우 이를 격퇴해야 하는 문제다.
- 러시아의 현 지도부가 2022년 이전 30여 년간 미국이 가정했던 것보다 훨씬 더 어려운 억제 대상이라는 점이다.
- 미국의 적성국들이 핵을 배경으로 위협과 강압, 전쟁 위협을 활용하여 미국과 동맹국을 상대로 자신들의 이익을 확보하려 하며, 제한된 핵전쟁은 전면전으로 확대되지 않고 승리할 수 있다고 믿고 있다는 점이다.

- 미국의 동맹국들이 더욱 강화된 안보 보장과 신뢰할 수 있는 확장억제 공약을 요구하고 있다는 점이다.

이러한 요인들을 바탕으로 미국 핵전략이 반드시 고려해야 할 사항들은 다음과 같다.

- 국제 질서가 적대적 성격을 지니게 됨에 따라 여러 행위자들이 연합하거나 공조하여 미국과 동맹국을 공격하거나, 또는 기회주의적 행동을 할 가능성에 대비해야 한다.
- 상대국들이 핵전쟁이 제한적으로 진행될 수 있으며, 전면적 핵 교환으로 확대되지 않고도 이길 수 있다고 자신하며 핵사용을 감행할 가능성에 대비해야 한다.
- 다극적 환경에서 핵 전력 균형을 형성하고 유지하는 문제에 대처하면서, 동시에 원치 않는 군비 경쟁이 발생하지 않도록 관리해야 한다.
- 러시아와 중국이 지난 20여 년 동안 자신들의 전략 태세를 지속적으로 조정해온 반면, 미국의 전략 태세는 그동안 큰 변화가 없었다는 점을 인식해야 한다.
- 미국의 확장억제 공약에 대한 신뢰가 도전을 받고 있으며, 그 결과 유럽과 인도-태평양 지역 동맹국들의 안보 보장 요구가 점점 더 커지고 있다는 점에 대응해야 한다.

대군사 전략에 대한 비판

이 책의 네 번째 목표인 대군사 전략(counterforce strategy)의 장단점을 명확히 이해하기 위해, 우선 기존의 비판적 견해부터 검토할 필요가 있다. 서론에서 인용된 기존 문헌에 나타난 비판적

관점은 주로 '상대방의 핵전력을 표적으로 삼아 핵 공격을 가하는 것'이라는 대군사 전략의 정의에 기반을 두고 있다. 이러한 비판은 다음과 같은 주요 주장을 제시한다.

첫째, 대군사 전략은 우발적인 핵전쟁의 위험을 증가시킨다. 윌리엄 페리와 제임스 카트라이트가 지적한 것처럼, "가장 큰 위험은 러시아의 기습 공격이 아니라, 미국 또는 러시아가 실수로 인해 우발적으로 핵전쟁에 빠져들 가능성"이다.

둘째, 대군사 전략은 의도적 핵전쟁의 위험도 증가시킨다. 제임스 액턴이 지적한 바에 따르면, "중국이나 러시아가 재래식 충돌 상황에서 미국이 자신들의 핵전력을 대규모로 공격할 것을 우려할 경우, 파괴되기 전에 먼저 핵무기를 사용할 유인을 가질 수 있다."

셋째, 대군사 전략은 위험한 군비 경쟁을 촉발할 위험을 높인다. 키어 리버와 대릴 프레스의 주장처럼, "상대국의 핵전력이 급속도로 향상되는 시대에, 핵전력만 표적으로 삼는 접근법(counterforce-only)은 대규모 핵전력 확보를 요구하게 되고, 3자 간 군비 경쟁의 가능성이 높아진다." 찰스 글레이저, 제임스 액턴, 스티브 페터 역시 "중국과 러시아 모두 핵전력을 증가시킴으로써 대응할 것이고, 결국 균형을 찾기 어려운 군비 경쟁이 초래될 것"이라 경고한다.

넷째, 대군사 전략은 핵전쟁 발생 시 피해를 실질적으로 제한하지 못한다. 피해제한(damage limitation)은 리버와 프레스가 지적한 대로 "비용이 큰 허구(costly fiction)"이다. 글레이저 등은 "실제 대군사 공격은 민간인에게 엄청난 피해를 초래하며," 이에 따라

적국의 강력한 보복 공격을 불러올 가능성이 크다고 지적한다. 또한 글레이저와 페터는 다음과 같이 평가한다.

"미국은 현재 중국의 전면적인 핵 공격이 발생할 경우 피해를 어느 정도 줄일 수 있는 능력을 보유하고 있다. 그러나 장기적으로 볼 때, 중국이 보복 능력을 향상시키는 경쟁에서 미국의 피해 제한 능력을 압도할 가능성이 크다...현재의 제한된 피해 제한 능력을 유지하려는 미국의 시도는 이중으로 나쁜 선택이다."

다섯째, 제한적 핵전쟁(limited nuclear war)은 존재하지 않는 신화다. 핵무기가 처음 사용된 순간부터 핵전쟁은 필연적으로 통제 불가능한 수준으로 확대될 것이다. 페리와 콜리나는 다음과 같이 경고한다: "핵공격을 받은 국가는 격렬하게 분노하거나, 전면 공격이 이어질 것으로 판단하여 보유한 모든 핵전력으로 보복 공격에 나설 가능성이 매우 크다."

여섯째, 확장억제를 위해 반드시 대군사 전략을 채택할 필요는 없다. 글레이저와 페터는 "미국은 피해 제한 능력 없이도 확장억제 공약을 충분히 이행할 수 있다"고 주장한다. 다만 이들은 "동맹국들이 이러한 억제력만으로 충분하다고 확신하지 않을 수 있다"고 인정한다.

일곱째, 대군사 전략은 막대한 비용을 요구한다. 기존 전략을 유지하는 데 드는 비용은 이미 상당하며, 러시아나 중국 또는 양국과 군비 경쟁에 뛰어들 경우 더욱 증가할 것이다. 특히 비용이 가장 크게 드는 부분은 ICBM 전력을 현대화하는 것인데, 이는 대군사 전략을 포기한다면 불필요할 수도 있다. 페리가 주장하듯, "ICBM은 더 이상 필요하지 않다."

여덟째, 대군사 전략은 미국의 국제적 평판에도 부정적 영향을 미친다. 현재 새롭게 경쟁이 심화된 국제 핵 질서에서 미국은 책임 있는 행위자로서 핵위험을 줄이는 데 모범을 보이겠다고 자처하고 있다. 그러나 일각에서는 미국이 추진하는 과도한 핵 현대화 프로그램이 이러한 책임 있는 리더십 주장과 모순된다고 평가한다.

마지막으로, 대군사 전략은 더 효율적이고 효과적인 다른 전략으로 대체될 수 있다. 액턴은 "대군사 표적 선정을 끝내려면 반드시 대안적 접근을 명시해야 한다"고 강조하며, 재래식 군사력과 전쟁 지원 산업을 위협에 빠뜨리는 방식을 제안했다. 리버와 프레스는 "핵보유 강대국의 대규모 도시 공격을 억제하는 가장 단순하고 안정적인 방식은 유사한 형태로 보복을 위협하는 것"이라고 제시했다. 페리와 콜리나는 오직 2차 공격만을 위한 핵전력 확보를 주장한다. 각 대안이 전략적, 군사적, 정치적, 경제적, 도덕적 측면에서 충분히 실행 가능하다는 것이 이들의 견해다.

요약하자면, 대군사 전략 비판론자들은 현재 미국이 채택한 핵억제 전략이 수많은 비용과 위험을 초래하면서도 실질적인 혜택은 거의 없다고 판단한다. 특히 새로운 삼극(tripolar) 질서 속에서는 이러한 전략이 불필요하고 무익한 군비 경쟁을 촉발하여 결국 핵전쟁의 가능성을 더 높일 수 있다고 경고한다. 따라서 이들은 "대군사 전략을 포기함으로써 중국이 두 번째 핵 강대국으로 등장한 상황에 과도하게 반응하는 것을 방지할 수 있을 것"이라고 결론짓는다.

대군사 전략의 필요성에 대한 옹호론

대군사 전략(counterforce)을 옹호하는 주된 논거(본 저서에 수록된 여러 기고문에서 주로 인용됨)는 다음과 같다. 여기서 제시된 논거는 적의 핵전력과 기타 전략적 자산을 겨냥한 핵·비핵 공격을 모두 포함하는 광범위한 의미의 대군사 전략 개념에 기반하고 있다.

첫째, 현재의 안보 환경에서 가장 심각한 핵 위협은 적대국의 의도적인 핵무기 사용이다. 이 위협의 근원은 미국과 동맹국을 상대로 핵 위기를 고조시키고 제한적인 핵 사용으로 의지를 드러내는 적들의 새로운 전략이다. 이는 오늘날 가장 큰 위험이 우발적 혹은 사고에 의한 핵전쟁이라는 주장과는 명확히 대비된다.

둘째, 대군사 능력은 제한된 전쟁이 무제한으로 확대되는 것을 막는 데 도움을 줄 수 있다. 지역적 전쟁 상황에서 미국의 대군사 능력은 적의 제한적인 핵공격에 대해 유사한 방식으로 대응할 수 있게 함으로써 핵전쟁 확대 위험을 낮추고, 적에게 보다 큰 규모의 선제적 대군사 공격 위협을 노출시킴으로써 억제를 강화한다. 즉 제한적 공격에 제한적으로 대응하는 위협은 대규모 전략적 공격의 위협보다 상대적으로 더 신뢰할 수 있다. 북한과 같은 지역도전국에 대해서도 미국의 대군사 능력은 "북한의 핵공격은 신속하고 압도적이며 결정적인 대응으로 이어질 것이며, 결과적으로 김정은 정권의 종말을 초래할 것"이라는 위협의 신뢰성을 강화한다. 이는 '제한적 핵전쟁은 신화'라는 주장과 명백히 반대된다.

셋째, 제한적 전쟁을 제한적으로 유지할 수 있는 능력은 곧 확장억제의 신뢰성을 강화하는 능력과 연결된다. 미국의 제한적 대군사 능력은 비례적 대응 위협을 보다 신뢰성 있게 만들며, 적을 억

제하는 동시에 동맹국의 안보 보장에 기여한다. 특히 오늘날처럼 동맹국들이 신뢰할 수 있는 확장억제에 대한 요구가 급격히 증가하고 있는 상황에서는 더욱 중요한 가치가 있다. 이는 '확장억제를 위해 대군사 전략이 반드시 필요하지 않다'는 주장과 대조된다.

넷째, 핵 보유 강대국과의 대규모 핵 교환이라는 극단적 상황에서, 미국이 상대의 잔여 핵전력에 대해 수행하는 대군사 공격은 미국과 동맹국이 입게 될 피해를 현저히 줄일 수 있다. 물론 피해를 완전히 제거할 수는 없지만, 수백만 명의 생명을 구할 가능성이 크다. 또한 이러한 피해 제한 공격은 비핵 무기만으로는 필요한 규모와 속도로 이루어지기 어렵다. 이는 '피해 제한은 허구'라는 주장과 정면으로 충돌한다.

다섯째, 제한적 대군사 공격이 확대를 초래할 위험은 존재하지만, 그러한 능력 없이 지역적 핵 위기를 관리하려 할 때의 위험과 비교 평가해야 한다. 제한적 핵 공격에 대한 보복으로 대규모 전략 공격이나 민간 인구 밀집지역을 겨냥하는 위협은 적에게 신뢰성 없는 위협으로 간주될 수 있다. 또한 비핵 대군사 대응 역시 너무 느리고 불확실하여 결정적이지 못하다고 간주될 수 있다.

여섯째, 군비 경쟁 위험은 분명히 존재하지만, 미국이 안정된 힘의 균형이 무너지고 적에게 전략적 우위가 돌아가는 상황을 허용할 때 발생하는 유화 정책과 전쟁 위험 증가 가능성과 비교 평가해야 한다. 게다가 오늘날 미국이 직면한 문제는 군비 경쟁의 심화가 아니라, 미국이 비경쟁적 상황에 놓여 있는 동안 적들이 경쟁적 위치에 있는 것이다.

일곱째, 미국 내륙 깊숙이 위치한 대규모 ICBM 전력은 미국을 선제 핵공격하려는 국가의 문턱을 현저히 높인다. 상대의 대규모 핵전력을 제거하기 위해서는 대규모 공격력이 필요하다. 소규모 전력만 보유한 국가는 확실한 미국의 보복을 각오해야 하며, 대규모 핵전력을 보유한 국가는 미국 본토 중심부에 대한 대규모 공격이 미국 대통령에게 즉각적이고 강력한 보복 이외의 선택지를 남기지 않음을 염두에 두어야 한다. 이는 ICBM이 더 이상 불필요하다는 주장과 명백히 상반된다.

여덟째, 현대적 삼중체제(Modern Triad)를 유지하는 것은 예측할 수 없는 다양한 위기 상황에서의 유연성을 확보하는 데 필수적이다. 이러한 유연성은 복잡한 다극 안보 환경에서 전략적으로 매우 가치 있으며, 미래의 기술적, 지정학적, 작전적, 계획적 불확실성에 효과적으로 대비하는 데 적합하다.

아홉째, 대군사 전략을 유지하는 데 소요되는 재정적 비용은 절대적인 측면에서는 높지만, 상대적인 측면에서는 충분히 관리 가능한 수준이다. 핵전력 운용 및 현대화 비용은 전체 국방 예산의 약 7% 정도이며, 이 중 ICBM 전력 유지에 들어가는 비용은 일부에 불과하다.

열째, 비판론자들이 지적하는 평판 비용은 심각하지 않으며, 미국은 여전히 책임 있는 핵보유국으로서의 역할을 충분히 입증하고 있다. 게다가 미국이 일방적인 전략적 자제와 같은 방식으로 모범을 보임으로써 실질적으로 얻는 전략적 가치가 과장되어 있다는 회의적 시각도 존재한다.

마지막으로, 대군사 전략을 대체할 수 있다고 제안된 대안들은 법

적, 도덕적, 전략적 이유로 매력적이지 않다. 또한 핵 전략의 도덕적, 법적 기반을 포기하는 경우, 대중의 핵 억제력 지지를 유지하기 어려울 수 있다는 현실적인 문제도 존재한다.

요약하자면, 대군사 전략 옹호론자들은 이 전략이 전쟁 위험과 전쟁 발생 시 확대 위험을 낮추며, 전략적 안정성에 기여한다고 판단한다. 대군사 능력을 약화시키거나 포기하는 것은 오히려 위험을 높이고, 동맹국에 대한 안보 보장을 약화할 수 있다. 따라서 미국 핵전력은 다극적 핵 환경에서도 신뢰성과 효율성을 유지하도록 맞춤형(tailored)으로 설계되고 유지되어야 한다.

대군사 전략에 대한 찬반론을 이렇게 구성하면 양쪽 진영이 명확히 나뉘는 듯한 인상을 줄 수 있지만, 이는 지나친 단순화이다. 제한적 핵전쟁 가능성이나 피해 제한 실현 가능성, 군비 경쟁 위험과 같은 핵심 쟁점에서 전문가 커뮤니티는 분명히 양분되어 있지만, 각 진영 내에도 다양한 시각과 견해가 존재한다는 점을 염두에 둘 필요가 있다.

미국 정책결정자들이 대군사 전략을 포기하지 않는 이유

본 연구의 마지막 목표는 여러 미국 행정부에서 정책결정자들이 대군사(counterforce) 전략 비판론자들이 요구하는 변화를 수용하기를 왜 주저했는지 보다 정확히 이해하는 데 있었다. 페리와 콜리나는 오바마 행정부가 요구된 변화를 이루지 못한 이유를 "군 내부의 내재된 반대", "핵 관료조직의 지속적 계약 유지와 예산 확보에 대한 욕구", 그리고 "부적합한 참모들"로 설명한다. 그러나 이는 오바마 행정부가 이 문제에 대해 장기간 심도 있는 숙고를 거쳤다는 사실을 충분히 인식하지 못한 것이다.

한 가지 대안적 가설은 이런 문제가 실제로 최고위 정책결정자 수준에서 진지하게 논의되지 않았다는 것이다. 이 가설을 증명할 수 있는 명확한 역사적 증거는 존재하지 않는다. 핵무기 사용 지침과 관련한 논의는 기밀성이 매우 높기 때문이다. 하지만 최근 여러 행정부들은 대군사 전략을 지속적으로 지지하는 내용을 미 의회에 제출하는 비밀해제 보고서에 명확히 명시하고 있다. 예를 들어, 오바마 행정부는 약 1년간 핵무기 사용 전략을 검토한 뒤, 2013년 다음과 같이 발표했다: "새 지침은 미국이 잠재적 적국에 대한 상당한 대군사 능력을 유지할 것을 요구하며, '대가치 (countervalue)' 또는 '최소억제 (minimum deterrence)' 전략에 의존하지 않는다."

이보다 더욱 타당한 가설은 대군사 전략 폐기를 주장하는 논리 자체가, 미국과 동맹국 보호라는 책임을 지닌 정책결정자들의 입장에서 볼 때, 대군사 전략 유지를 주장하는 논리보다 설득력이 떨어진다는 것이다. 특히 현재의 안보 환경에서 더욱 그러하다. 제한적 핵전쟁의 위험이 증가한 시기에, 그런 전쟁을 방지하거나 대응할 능력을 축소하거나 포기하는 것은 현명하지 않아 보인다. 또한 미국이 지지하는 지역 질서에 대한 새로운 핵 위협이 등장하는 시기에 확장억제 측면에서 새로운 위험을 수용하는 것도 현명하지 않다. 동맹국들이 이미 많은 우려를 안고 있는 상황에서 추가적인 불안감을 줄 수 있는 결정을 내리는 것도 현명하지 않다. 이미 오랫동안 진행되고 있는 새로운 전략적 경쟁을 피하기 위해, 오히려 더 큰 핵 위협을 감수하는 것도 현명하지 않다. 또한 복잡하고 다중적인 위기 상황에서 대통령의 선택권을 제한하는 것도 바람직하지 않다.

물론 이는 대군사 전략이 비용이나 위험이 없다고 주장하는 것이 아니다. 다만 대군사 전략을 유지하는 데 따르는 비용과 위험은 그것을 통해 얻는 이익에 비해 상대적으로 적다. 또한, 대군사 전략을 폐기할 때 초래될 비용과 위험에 비하면 더욱 적다.

생산적 정책 대화의 방향

마지막으로, 정책결정자들이 앞으로 어떤 성격의 대화를 통해 보다 바람직한 결정을 내려야 하는가 하는 질문이 남는다. 한 가지 형태의 대화는 양 진영의 입장이 정면으로 충돌하는 것이다. 그러나 핵심 쟁점에 대해 이미 전문가 커뮤니티가 깊게 분열된 상황에서 양측이 정면충돌식 토론만 한다면, 유의미한 결론보다는 정쟁만 격화될 가능성이 크며, 이는 정치적 교착상태만 지속시킬 것이다.

더 바람직한 대화 방식은 다양한 접근 방식의 이익, 비용, 위험에 대한 종합적인 평가(net assessment)를 중심으로 하는 것이다. 이렇게 하면 주요 정책 선택지와 그 함의를 보다 명확히 드러낼 수 있다. 하지만 이를 위해서는 한쪽 진영이 모든 정답을 가지고 있다는 신념을 내려놓을 필요가 있다. 또한 추상적인 논쟁을 넘어 현재의 구체적 전략적 맥락을 토대로 현실적인 논의를 할 필요가 있다. 이 책이 바로 그러한 생산적인 대화로 나아가는 데 조금이나마 유의한 기여가 되기를 희망한다.

저자 소개

마이클 앨버트슨(Michael Albertson)은 로렌스 리버모어 국립연구소(LLNL) 글로벌안보 연구센터(CGSR) 부소장이다. 현재 직책 이전에는 16년간 미 연방정부에서 근무하며 다양한 기관에서 억제와 군비통제 관련 정책을 담당했다. 국방부 핵·미사일방어정책실에서 선임정책보좌관으로 근무하면서 NATO 및 아시아 동맹국들과 확장억제 대화를 지원했으며, 국가안전보장회의(NSC) 러시아 국장으로서 러시아 군사·안보 이슈를 담당했다. 또한 국방부 군비통제 및 전략적 안정성 수석고문 보좌관으로서 신전략무기감축협정(New START)의 협상, 비준 및 이행에 참여했다.

벤자민 바니(Benjamin Bahney)는 로렌스 리버모어 국립연구소(LLNL)의 우주과학안보 프로그램 책임자이자 글로벌안보연구센터(CGSR)의 선임연구원이다. 그는 우주, 사이버, 첨단과학기술 분야에서 21세기 전략 경쟁을 연구하고 있으며, 주요 관심사는 이러한 신흥 분야의 경쟁이 전략적 안정성, 억제 및 확전 관리에 미치는 영향이다.

폴 번스타인(Paul Bernstein)은 국방대학교(National Defense University)의 대량살상무기연구센터(CSWMD) 소속 전문 컨설턴트이며, CGSR 비상주 선임연구원 및 미국 공군 국가안보연구소의 시니어 스코크로프트 펠로우(Scowcroft Fellow)로도 활동하고 있다. 2011년부터 2023년까지 CSWMD에서 전략 안보 분석을 주도하며 국방부 장관실, 합참, 군중, 전투사령부, 국방기관 및 국방부 내 유관기관들과 협력했다. 또한 2021년 8월부터 2022년 10월까지 국방부 장관실에서 핵억제정책 선임보좌관으로 파견되어 2022년 핵태세검토(NPR) 작성에 핵심 역할을 수행했다.

코렌틴 브뤼스틀랑(Corentin Brustlein)은 프랑스 국방부 국제관계·전략총국에서 국방정책 및 전략적 예측 담당 부국장이다. 국방부에 합류하기 전인 2015년부터 2021년까지 프랑스 국제관계연구소(IFRI) 안보연구센터 소장을 지냈으며, 이전에는 2008년부터 IFRI 연구원으로 재직했다. IFRI에서 방위 전략, 핵 정책, 군사력 균형, 군비통제 및 리스크 저감에 관해 광범위하게 집필했다.

브래드 클라크(Brad Clark)는 미 국방부 특수작전·저강도 분쟁 담당 차관보 산하 안정화 및 평화유지 정책 분야의 수석국장이다. 최근 3년간 아이젠하워 국가안보 및 자원전략학교에서 국방부 장관실 석좌교수를 역임한 후 현재의 직책을 맡게 되었다. 이전에는 국방부 핵·미사일방어 정책 담당 수석국장으로서 핵 및 미사일 방어 태세, 기획 및 전력 개발, 전략적 군비통제, 전략적 안정성, 확장억제 및 동맹 보장, 미사일 방어 협력과 관련된 정책 개발과 이행을 감독했다.

야체크 두르칼레츠(Jacek Durkalec)는 현재 나토(NATO) 본부 순평가(Net Assessment) 부서의 참모이다. 2020년부터 2023년까지 글로벌안보연구센터(CGSR) 선임연구원을, 2017년부터 2020년까지는 같은 기관의 박사후 연구원을 역임했다. 2019년부터 스탠퍼드대학교 국제안보협력센터(CISAC)의 재휴연구원이다. LLNL에 합류하기 전인 2010년부터 2017년까지 폴란드 국제문제연구소의 연구분석가였으며, 2015년에는 미 해군대학원(U.S. Naval Postgraduate School) 방문연구원을 지냈다. 또한 2009년부터 2010년까지 폴란드 국방부 미사일방어국 참모로 근무했다. 주요 연구 주제는 미국의 확장억제 및 NATO의 억제·방위 정책과 태세이다.

케이스 얀센(Kayse Jansen)은 미 전략사령부(USSTRATCOM) 계획정책국 소속의 핵정책·전략 담당 선임 기술자문관이다. 주요 연구 분야는 전쟁 간 및 전쟁 내 역학관계, 전략적 비핵전력 통합, 두 개 이상의 핵보유 경쟁국이 존재하는 환경에서의 전략 및 전력 소요이다.

존 R. 하비(John R. Harvey)는 2013년 정부에서 은퇴했다. LLNL에서 경력을 시작한 후, 스탠퍼드대학교 국제안보·군비통제센터를 거쳐 미 국방부(두 차례)와 에너지부의 고위직을 역임하며 핵무기 및 국가안보 분야에서 40년 이상 경험을 쌓았다. 2009년부터 2013년까지 당시 애슈턴 카터(Ashton Carter) 국방부 차관 산하 핵·화학·생물학 방어 프로그램 담당 수석차관보를 지냈다. 하비 박사는 2010년 핵태세검토(NPR)와 미 국가핵안보국(NNSA)과의 미 핵무기 비축 공동 감독 관련 업무에서 카터 차관의 주요 자문역이었다. 또한 국방부의 핵무기 전달체계 및 지휘통제 체계 유지와 현대화를 위한 획득 프로그램을 감독했다.

오스틴 롱(Austin Long)은 미 합참 전략계획정책본부(J5)의 전략적 안정성 담당 부국장이다. 이전에는 RAND 연구소 선임 정치학자와 컬럼비아대학교 국제공공정책대학원 부교수를 지냈다. 이라크와 아프가니스탄에서 미군의 분석가 겸 자문관을 역임했으며, 외교협회(CFR)의 국제관계 펠로우로서 합참 전략억제 및 핵정책 부서에서 근무한 바 있다. 주요 논문은 《국제안보(International Security)》, 《안보연구(Security Studies)》, 《전략연구 저널(Journal of Strategic Studies)》, 《냉전연구 저널(Journal of Cold War Studies)》, 《오르비스(Orbis)》, 《서바이벌(Survival)》 등에 실렸다.

안드레아스 루치(Andreas Lutsch)는 독일 베를린 소재 연방응용행정과학대학교 연방정보국(Bundesnachrichtendienst, BND) 학부의 정보분석학 조교수이다. 주요 연구 분야는 독일의 핵정책을 중심으로 한 핵 억제의 역사와 현안, 그리고 전략정보에 중점을 둔 정보분석의 역사적·현대적 문제, 개념 및 방법론이다. 이전에는 독일 마인츠대학교와 뷔르츠부르크대학교에서 근무했으며, 스탠퍼드대학교의 핵안보 박사후 연구원을 지낸 바 있다. 또한 정기적으로 파리정치대학(Sciences Po Paris), 포츠담대학교(University of Potsdam), 본대학교(University of Bonn) 등에서 초빙교수로 강의를 하고 있다.

패트릭 맥케나(Patrick McKenna)는 현재 LLNL 전략억제국 소속의 선임 억제분석관이며, 미 전략사령부(USSTRATCOM)에 파견 근무 중이다. 글로벌안보연구센터(CGSR)의 비상주 선임연구원도 겸하고 있다. 이전에는 USSTRATCOM에서 민간인으로 다양한 직책을 수행했으며, 핵 전략·정책·분석 담당 수석기술자문관으로 근무했다. 지난 20년간 모든 핵태세검토(NPR)와 최근 3차례의 대통령 핵 운용 지침서 개발에 참여하거나 공동 주도·총괄했다. 최근 연구의 초점은 두 개의 핵보유 경쟁국이 존재하는 새로운 환경에서의 전략, 정책, 전력 소요 및 역량 분석이다.

프랭클린 C. 밀러(Franklin C. Miller)는 워싱턴 DC 소재 스코크로프트 그룹(Scowcroft Group)의 대표이다. 31년간 정부에 몸담으며 국방부와 국가안전보장회의(NSC) 고위직에서 핵정책 및 핵 군비통제 문제를 다뤘다. 1985년부터 2001년까지 미국의 핵 억제 및 표적 정책을 직접 총괄했고, 1997년부터 2001년까지 NATO의 고위 핵정책위원회인 고위급 그룹(High-Level Group) 의장을 역임했다. 밀러는 현재 미 전략사령부(USSTRATCOM) 전략자문그룹 위원으로 활동 중이며, 이전에는 국방정책위원회(Defense Policy Board), 2008년 국방장관 산하 DOD 핵무기 관리 태스크포스(솔레진저 태스크포스), 핵안보기업 의회자문패널(Mies-Augustine Panel) 위원을 지냈다. 또한 미 의회 전략태세위원회(Congressional Strategic Posture Commission) 위원으로도 활동했다.

브라이언 라진스키(Brian Radzinsky)는 미 국방부 핵·대량살상무기 대응정책 차관실의 선임정책보좌관으로 근무 중이다. 현재 글로벌안보연구센터(CGSR) 선임연구원 자리에서 휴직 중이며, CGSR에서 순평가(net assessment) 접근법을 적용하여 전략적 군사균형 측정과 관련된 새로운 개념과 방법론을 개발하는 연구를 수행했다. 주요 연구 관심 분야는 핵 억제, 첨단 및 신흥 기술, 지역 안보 역학이며, 이러한 요소들이 전략적 억제, 동맹국 보장, 그리고 위기 고조(escalation)에 미치는 영향을 다루고 있다.

브래드 로버츠(Brad Roberts)는 로렌스 리버모어 국립연구소(LLNL) 글로벌안보연구센터(CGSR) 소장이다. 2009년부터 2013년까지 미 국방부 핵·미사일방어정책 담당 부차관보를 역임했다. 2013년 국방부를 떠난 후, 2015년 현재 직책을 맡기 전까지 스탠퍼드 대학교에서 컨설팅 교수 및 국제안보협력센터(CISAC) 윌리엄 페리 연구원을 지냈다. 현재 미 전략사령부(USSTRATCOM) 전략자문그룹 위원이기도 하다.

브레이든 소퍼(Braden Soper)는 LLNL 응용과학컴퓨팅센터의 정보학 그룹 책임자이자 데이터 과학자이다. 주요 연구 관심 분야는 통계학, 게임이론, 머신러닝이 교차하는 분야로, 의료·의학, 생물정보학, 핵 억제, 군비통제·검증, 다중 에이전트 시스템, 자율센서 네트워크 등 다양한 응용 분야에서 연구를 수행해왔다. UCLA에서 수학 학사 학위를, UC 산타크루즈에서 응용수학 및 통계학 박사 학위를 취득했다.

그레고리 위버(Gregory Weaver)는 미 합참 전략계획정책본부(J5)에서 전략안정성 부국장으로 재직하다 은퇴했다. 합참에서 근무하는 동안 전략 억제와 핵 정책에 관한 합참의 입장과 권고안을 마련했으며, 국방부 차원의 대량살상무기 대응 및 국제 전략 합의 협상·관리에 관한 노력을 총괄했다. 합참 근무 전에는 미 국방부 정책차관실 핵·미사일방어정책 담당 수석국장을 역임하며 미 핵 및 미사일방어 전력과 전략, 계획 및 소요에 관한 모든 정책적 사안을 다뤘다.

헤더 윌리엄스(Heather Williams)는 워싱턴 DC 전략국제문제연구소(CSIS)에서 핵문제프로젝트(Project on Nuclear Issues) 국장으로 재직 중이다. 미 전략사령부(USSTRATCOM) 전략자문그룹 위원이자 미 국무부 국제안보자문위원회 위원을 겸임하고 있다. 이전에는 영국 킹스칼리지런던(King's College London) 부교수, 하버드대학교 벨퍼과학국제관계센터(Belfer Center for Science and International Affairs)의 방문연구원을 지냈다.

“Once again CGSR has assembled an outstanding group of strategic thinkers with a wide range of backgrounds to tackle the challenges presented by a world with three nuclear peers—the United States, China, and Russia. Each approaches the topic of nuclear force structure, deterrence, and targeting through the eyes of countervalue and counterforce theories. The reader learns about the history, application, and legality of these theories, only to realize that even though they have been with us for decades, our understanding of them is not, in fact, well developed. This publication will reignite the discussion on theories long thought to be understood and resolved. Like much of the Cold War learning, this collection of essays brings to the fore lessons learned and unlearned that must be learned again in a new geostrategic environment. A must read for both new and seasoned members of the nuclear and strategic communities.”

Madelyn R. Creedon

Chair, Strategic Posture Commission