

북한의 국력과 군사력에 대한 평가*

이정우(경남대학교 극동문제연구소)

한국전쟁 이후 한국 사회에서 ‘신화’로 이어지고 ‘북한의 상대적 군사력 우위’라는 명제는 현재 시점에서도 유의미한 안보적 인식을 제공하는가에 대해 비판적 시각이 필요하다. 이른바 남북한의 안보 딜레마는 상대의 군사력에 대한 과대 인식과 그 의도를 불신하면서 반세기 가 넘게 지속되고 있다.

연구 결과 북한의 군사위협은 양적으로 팽창하였지만 남한의 군사력 증강 속도가 빨라지면서 상대적으로 줄어드는 양상을 보인다. 이는 남북한의 국력 차가 벌어지면서 지속적인 경향으로 굳어지고 있다. 압도적이라고 할 수는 없지만 한국은 북한에 대해 ‘잠재 군사력’이나 ‘전쟁수행 능력’에서 우위를 점하고 있으며, 따라서 현존 군사력에서 북한을 능가하고 있다.

북한의 남침 가능성에 대한 피해 의식에서 벗어나 객관적인 시각으로 볼 때, 남한의 군사력이 북한에 열세라는 주장은 국방부를 중심으로 한 안보 최우선주의자들의 의도되거나 혹은 무조건적인 믿음에서 비롯한다. 국제적인 연구기관과 전문가들은 남한의 군사력 우위를 믿어 의심치 않는다. 북한의 군사력이 우위에 있다는 주장은 거의 찾아보기 힘든 실정이다. 그런데도 우리 사회에서는 북한의 군사력 우위론을 당연시하고 있는 것은 물론, 북한의 군사적 위협론을 과장하고 확대재생산하는 흐름은 반복

* 이 글은 필자의 박사학위논문, “북한의 군사위협과 한미동맹의 효율변화에 관한 연구,” 성균관대학교(2009)의 관련 부분을 재구성하여 현재의 상황에 맞춰 정리한 것이다.

되고 있다.

북한이 탈냉전 이후에도 국민총생산의 30%에 달하는 군사비를 지출한다는 사실 때문에 그들의 도발 의지를 우려하는 측면이 크다. 그러나 군사비 지출의 절대액의 가파른 증가가 나타나는 것이 아니고 상당한 경직성을 보이고 있음을 유의할 필요가 있다. 물론 북한이 핵과 미사일과 같은 비대칭 무기를 개발하는 것은 한국의 안보에 중대한 위협이 되고 있는 것이 사실이다. 그러나 북한과 똑같이 대응할 수 없다는 현실적 조건 속에서, 이는 국제 공조를 통해 외교적으로 풀어나가야 할 문제이지 재래식 무기에 대한 군비 확장을 통해 해결되는 것이 아니다.

따라서 한반도 안보의 평화적 미래 구상을 위해서는 북한의 군사력에 대한 객관적이고 냉철한 평가를 통해 이에 기반을 둔 적정 수준의 군비 증강 계획, 효율적 군사 개편과 첨단화 등이 필요하다. 남한이 재래식 군사력에서 ‘압도적’ 우위를 점하는 것은 북한을 핵·미사일과 같은 비대칭 무기 개발에 집중하게 하여 오히려 한국의 안보를 위협하는 악순환을 만들 수 있기 때문이다. 따라서 남북한 평화 구축을 위한 군비 통제의 중요성은 이제 한국의 주도로 제안되고 실천해야 할 긴급한 과제가 되고 있다.

주제어: 북한의 국력, 북한의 군사력, 군비 경쟁, 국방비, 남북한 군비 통제

1. 서론

국제정치학에서 전쟁원인론에 대한 연구는 끊임없는 연구 대상이다. 국제정치에서 중요한 변화와 변동이 전쟁이라는 매개를 통해 일어난 것이 인류의 역사이고, 따라서 변화와 변동 이후 유리한 입장에서 서려는 세력과 기존의 상황 속에서 유리한 국면을 지키려는 세력의

복합적 관계 틀 속에서 전쟁 가능성은 항상 잠재적인 현실 인식의 창(窓)이 된다.

주로 현실주의적 관점을 따르는 것이지만, 전통적으로 전쟁을 야기하는 주요한 변수는 각국의 힘, 즉 국력(national power)이라는 점에 대부분의 학자들이 공감한다. 물론 힘 이외에도 현상(status quo)에 대한 만족도 및 전쟁에서 입을 피해와 이익에 대한 타산 등을 복합적으로 고려해 전쟁이 발생하게 된다. 이런 점에서 볼 때, 북한이 전쟁을 시작할 가능성은 힘의 불균형이라는 차원보다는 기존의 국제 질서에 대한 만족도의 차원에서 이루어져야 할 것이지만, 북한의 군사력과 군사태세를 통해 북한의 공격력과 공격성을 평가하려는 노력은 지속되고 있다.

과연 북한의 군사력과 그를 뒷받침하는 국력은 전쟁을 일으킬 수준에 있는가? 한국전쟁 이후 한국 사회에서 ‘신화’로 이어지고 ‘북한의 상대적 군사력 우위’라는 명제는 현재 시점에서도 유의미한 안보적 인식을 제공하는가에 대해 비판적 시각이 필요하다. 국가 차원 또는 국민의 인식 속에서 남한은 상시적으로 북한의 대남 군사위협에 대해 우려를 가지고 있다. 특히 정치적 상황에 따라 천안함·연평도 사건이 일어난 후 이러한 우려가 단순히 기우가 아니었음을 강력히 주장하는 입장들이 존재한다. 그런데 북한 역시 이른바 ‘피포위(under siege)’의식 속에서 한미연합군의 군사력에 대해 상시적인 공포를 가지고 있는 것으로 관측된다. 이른바 남북한의 안보 딜레마는 상대의 군사력에 대한 과대 인식과 그 의도를 불신하면서 반세기 가 넘게 지속되고 있다.

2010년 기준으로 남북한 간의 경제력 격차는 약 39배에 달하고 이를 ‘북한/남한’의 비율로 환산하면 약 0.025가 된다.¹⁾ 이렇게 큰 국력 차이에도 북한이 심리적·실제적으로 군사위협 대상이 되는 이유는 무

엇인가? 한 조사에 따르면 한국인들의 42.7%가 북한 정권을 ‘우리의 안전을 위협하는 적대적 대상’이라고 응답하였다. 이는 ‘우리가 힘을 합쳐 협력해야 할 대상’이라는 응답 35.5%보다 많은 것으로 여전히 북한에 대한 군사위협감이 대북 협력에 대한 기대치보다 높다는 것을 보여준다.²⁾ 이 글에서는 북한의 군사위협 실체에 대한 평가를 위해 북한의 국력과 군사력에 대한 평가와 시기별 추이를 알아보기로 한다. 현실에 대한 정확한 평가가 안보를 튼튼히 하고 실제로 전쟁을 방지하는 것이 되기 때문이다. 상대를 압도하는 군사력의 구축은 일면 타당한 논리를 제공하지만 그 과정에서 상대를 자극하고 위협스러운 상황을 맞이할 수 있다.

2. 국력 평가에 대한 이론적 검토

국력, 즉 국가의 힘이 중요하게 인식되는 것은 국제행위의 주체인 국가의 행위가 힘이 센 국가들의 주도로 이루어지기 때문이다. 약소국의 비애는 바로 힘이 약하기 때문에 발생하는데 그러면 그 힘은 무엇으로 이루어지는가? 일반적으로 국가의 힘은 여러 곳에서 발견될 수 있다. 국제회의장에서 주도권을 행사하는 것에서부터 운동경기에서 보이지 않게 유리한 영향력을 행사하는 데 이르기까지 다양하다. 물론 가장 확실한 국력의 비교는 전쟁이라는 무력 충돌을 통해 이루어진다. 따라서 국가의 생존을 위해서 국력을 키우는 것은 국가의 제1목적일

1) 통계청, 『북한의 주요 통계지표』(2012.1) 참조.

2) 국방대학교 안보문제연구소의 “2009년 국민 안보의식 조사” 내용. 『연합뉴스』, 2010년 2월 10일에서 재인용.

<표 1> 각 학자별 국력 구성 요소

아롱 (Raymond Aron)	하르트만 (Frederick H. Hartmann)	모겐소 (Hans J. Morgenthau)	오겐스키 (A.F.K. Organski)	미 육군전쟁대학원 (U.S. Army War College)
공간	지리적 요소	지리	지리	지리적 요인
가능한 자원	경제적 요소	자연 자원	자원	경제적 요인
			경제 발전	
	군사의 요소	군비		군사적 요인
인구	인구의 요소	인구	인구	
집단의 행동 능력	역사적·심리적· 사회적 요소	국민성		사회적 요인
		국민 사기	국민 사기	
	경제적·행정적 요소	정부의 질	정치 발전	정치적 요인
		공업력		
		외교의 질		

자료: 구영록, 『인간과 전쟁: 국제정치이론의 체계』(서울: 박영사, 1977), 195쪽에서 발췌·정리한 것임.

수 있다. 여러 학자들이 각자의 방법을 통해 국력을 측정해보기 위한 시도를 했다. <표 1>은 대표적인 각 학자들이 국력 측정에 사용한 구성 요소를 나타낸 것이다. 이외에도 어떤 학자는 결합적(synthetic) 요소와 사회적·심리적 요소 그리고 자연적 요소가 상호 작용을 미치면서 한 국가의 국력으로 발현된다고 절충적 주장을 하기도 한다.³⁾

흔히 사용되는 힘(power)이라는 용어를 정치학에서 개념화하면 매우 까다로운 용어가 된다. 국제정치학에서 사용되는 힘에 관한 모든 주장을 종합하여 정리하면 다음과 같다. “힘은 일국이 타국에 대하여 실행하는 영향력 또는 통제력이다. 힘은 국가가 타국과의 정치적·군사적·경제적 그리고 사회적 경쟁에서 사용하는 수단과 추구하는 목표

3) Steven J. Rosen and Walter S. Jones, *The Logic of International Relations*(Cambridge, Massachusetts: Winthrop Publishers, Inc., 1977), pp.184~193.

양자를 의미한다. 국가의 모든 행위가 힘의 고려 속에서 이루어지지는 않더라도, 국가이익(national interest)은 항상 권력정치(power politics)에 깊게 연루되며 국가는 힘의 증강에 직접적으로 관계한다. …… 그러므로 정치권력은 외교정책을 실행, 통제 또는 영향력을 발휘하는 정책 결정자들 사이의 심리적 관계와도 관련된다.”⁴⁾

위의 정의에서도 언급되지만 국력은 절대적인 평가 기준이기보다는 오히려 상대적인 개념이다. 그러면 어떻게 국력의 크기를 가늠할 수 있는가? 복잡하게 정의되어 오히려 어렵게 보이지만 예를 들어보면 쉽게 생각해볼 수 있다. 남한과 미국 중에 어느 나라의 국력이 더 강한지를 생각해보자. 당연히 미국의 국력이 남한보다 월등한 것으로 우리는 알고 있다. 그렇다면 남한은 싱가포르에 비해 국력이 강한 것인가? 멕시코와 남한의 비교는 어떠한가? 미국과 남한의 경우 아주 간단하게 답할 수 있었던 것이 후자의 경우에는 간단하지 않다. 왜 그런가? 그것은 국력을 비교하는 우리의 기준이 확실적이거나 단순하지 않고, 또 국력이라는 것은 상대적인 개념이며 변동하는 것이기 때문이다.

국력은 다양한 요소의 결합으로 이루어진다. 또한 그것은 어떤 고정적이고 평면적인 비교가 아니라 이해가 얽혀 있는 국가 간의 상대적인 우열에 의한 것이다. 그렇지만 많은 학자들이 국력을 수치화하여 ‘객관적으로’ 국가들의 힘을 비교하고자 하는 노력을 계속 기울여왔다. 이는 국가와 힘을 분석 단위로 하는 현실주의의 이론들을 객관적으로 증명해 보이기 위한 노력의 일환이었다. 예를 들어 세력 균형 이론에서는 힘이 센 나라가 약한 나라를 공격하기 때문에 전쟁을 방

4) J. C. Plano and R. Olton, *International Relations Dictionary*(California: Abc-Clio, 1982), p.17.

지하기 위해서는 국가 간에 균형을 이뤄야 한다고 주장한다. 그렇다면 균형을 위해서는 힘의 크기를 객관적으로 알 필요가 생긴다. 즉 A, B, C, D의 국가가 존재한다고 할 때, 세력 균형을 이루려면 각국은 국력의 변동에 따라 동맹관계를 계속적으로 바꿔야 하는데 그것을 무엇으로 어떻게 판단하느냐가 중요하다. 임의적으로 판단하면 결국 오류를 범할 가능성이 많기 때문에 수치적으로 그것을 ‘과학화’시키자는 것이 국력을 분석하는 이유이다.

다시 국력 자체에 대한 논의로 돌아가 보자. 국력의 객관적 분석을 위해 앞의 <표 1>에서와 같이 경제력, 군사력, 인구, 국토, 천연자원, 정치체제, 외교력, 국민 사기, 국민성 등의 지표를 종합하려는 시도가 있어왔다. 국력을 기반으로 한 국가 전략을 짜기 위해 필요한 기초 데이터를 확보하기 위함이었다. 그런데 이러한 노력은 여러 가지 실효성에도 오히려 혼란을 가중시키기도 했다. 국민 사기나 국민성 등을 수치화하는 데에는 주관적인 판단이 개입되고 또한 각 지표에 대한 가중치를 어떻게 두느냐에 따라 종합된 국력은 다르게 나타나기 때문이다.

이러한 문제점을 극복하기 위해 국력 분석에서 상대성(relativeness)을 강조하고 아울러 객관성을 확보하려는 시도가 있어왔다. 간단하게 소개하면 경제력과 국가(정부)의 능력(capacity of government)을 곱한 것이 국가의 힘이라는 것이다. 경제력은 주로 국민총생산(GNP, GDP, GNI 등)을 기준으로 하며, 국가(정부)의 능력은 국가가 인적 자원과 물적 자원을 확보하는 능력을 기준으로 한다. 국민총생산을 통한 지표의 추출은 이해가 쉬우나 인적·물적 자원을 통해 정부의 능력을 평가하는 것은 생소할 수 있다. 하지만 어떤 정부가 효율적으로 작동하는가는 그 정부가 국내 자원을 최대한 활용하는가에 달린 것이므로 논리

적으로 합당하다. 경제력에 기반을 둔 국력 비교는 대부분 예상을 벗어나지 않고 들어맞는다. 경제력만을 비교할 때 각국의 국력 변동은 경제성장률에 따라 상대적인 높낮이가 바뀔 수 있다. 예를 들어 현재의 경제성장 추세선과 인구성장률을 놓고 비교할 때 중국은 2025년쯤에 미국의 ‘국력’을 추월할 것으로 전망된다. 21세기가 중국의 것이 될 것이라는 일부의 주장은 중국의 경제성장률과 인구증가율에서 비롯된다.

신생국의 국가 능력은 인적 자원이 더 중요하지만, 일단 체계를 갖추고 나면 물질 자원에 대한 추출(extraction)이 국가 능력 증가의 토대가 된다. 물질 자원의 추출은 세입(taxation) 능력으로 판단할 수 있다. 정부는 국가의 경제 총량으로부터 적절한 세금을 거둬 국민들이 원하는 비율로 재정을 구성한다. 비록 이것이 국민의 뜻을 제대로 반영한 것이 아니더라도 명목상 현대 국가들은 국민의 의사를 재정 구성에 반영한다. 그것을 수행하는 자들을 선거를 통해 뽑기 때문이다. 만약 국가 안보에 위협을 받는다면 그 국가는 국방 예산을 증가시킬 것이다. 외부로부터 위협이 없다면 주로 국민의 복지와 교육에 많은 재정을 지출할 것이다. 합리적 국가는 자신이 처한 상황에 합리적으로 대처하면서 예산을 분배할 것이고 따라서 예산이 많으면 많을수록 정부는 국가 차원의 힘을 합리적으로 기르게 된다.

한 국가에서 제도경제가 아닌 지하경제(암시장)가 활성화되면 정부의 세입은 떨어지게 된다. 이런 경우 그런 국가는 대부분 불안정한 상황임에 틀림없다. 또한 국가의 세율이 지나치게 높은 경우, 그것을 감당하지 못하는 사람들이 반발할 것이고 또는 국외로 이주할 것이기 때문에 정부는 세금을 내리거나 또는 다음 선거에서 교체될 것이다. 이런 식의 국력 분석을 통해 이데올로기가 아닌 객관적 기준으로 모

든 국가의 국력을 간편하게 비교할 수 있다. 즉 남북한의 정치체제를 비교할 때 북한이 권위주의 독재체제이고 남한이 민주주의 자유국가이기 때문에 남한이 우월하다고 보는 ‘유치함’을 벗어날 수 있다. 종합해보면 경제 수준이 높고 인구가 많을수록 국가는 가용할 예산으로 국방력 증강이든 과학 발전이든 스스로 필요하다고 생각하는 업무를 할 수 있다. 현대사회에서 정부가 어느 항목에 예산 배정을 하는 것이 옳고 그른지를 평가하기란 쉽지 않다. 각국이 스스로 합리적인 길을 택한다고 보는 것이 적절하다. 위에서 언급했듯이 군사위협이 강하면 국방 예산에 많은 재정을 쏟을 것이다.

같은 맥락에서 남북한 정부의 질을 살펴보기로 한다. 남한의 경우, 주지하듯이 세금은 올라갈 줄만 알지 거의 내리지 않는다. 외환 위기를 맞아 곤경을 겪기도 했지만 꾸준히 경제력이 증가해왔다. 국민총생산이 증가하고 또한 세율이 올라가면 국가의 세입은 당연히 오르게 된다. 정부 예산이 계속 증가하고 있다는 것은 또 다른 지표이고, 남한 정부가 목표 세입을 채우지 못하는 경우는 거의 없다. 따라서 남한 정부의 능력은 그동안 경제력의 성장과 함께 커왔다고 볼 수 있다.

이에 반해 북한은 매우 심각한 수준에 놓여 있다. 탈냉전 이래 북한 경제는 회복의 기미가 보이지 않을 정도로 빈곤한 수준을 벗어나지 못하고 있다. 특히 1990년대 들어서서는 연속 마이너스 성장을 보일 정도로 극심한 경제 부진과 흉수로 인해 기근까지 경험했다. 또한 계획경제체제의 근간인 배급체제가 이완되면서 암시장이 확대되고 있다. 이는 사회주의 국가인 북한의 정부 통제력이 약화되는 것을 의미한다. 또한 암시장의 확대로 세수를 늘리지도 못한다. 암시장을 통해 경제성장의 쇠락을 보충할 수는 있어도 정부의 능력이 강화되지는 않는 것이다. 북한은 생산과 배급의 차액으로부터 국가재정을 확보하는

시스템이다. 배급이 낮아졌음으로 국가재정이 상승할 여지가 있으나 그것은 의도한 것이 아니라 생산이 계획의 틀을 벗어난 것에서 비롯되었기에 별 의미가 없다.⁵⁾ 즉 북한 정부는 외형적인 ‘지도자에 대한 인민들의 충성도’와 상관없이 정부의 능력이 떨어져 가고 있는 상황이다.

‘경제력 × 정부의 질 = 국력’이라는 공식⁶⁾을 남북한에 대입할 때, 양자의 국력 격차는 점점 더 벌어져 가고 있다. 이런 상황에서도 남북 관계는 여전히 높은 군사적 긴장을 유지하고 있다. 논리적으로는 어떤 이론을 대입하더라도 남북관계에서 주도권을 가지고 있는 것은 남한이며 또한 잠재적인 군사위협도 남한보다 북한이 더 크게 느낀다고 평가할 수 있다. 미국이 2001년 9·11테러 이후 대테러전쟁을 선포한 이후 북한이 느낄 위기감은 더욱 커졌을 것임을 유추할 수 있다. 특히 실제로 미국이 아프가니스탄과 이라크를 공격하는 것을 보면서 긴장감을 바짝 더 높였을 것이다. 그런데도 북한은 여전히 우리에게 공포와 위협의 대상이며 공식적으로는 주적(主敵)이라는 개념이 포기되기 힘든 상황이다.⁷⁾

5) 2002년 ‘7·1경제관리개선조치’를 전후로 북한에서 배급제는 점차로 축소되고 있다. 특히 최후까지 지탱되던 식량배급의 경우에도 국정가격이 시장가격으로 인상되면서 실질적으로는 폐지된 것으로 볼 수 있다. 7·1경제관리개선조치에 따른 북한의 생산·배급체제에 관한 논의는 최수영, “7·1조치 이후 북한 경제의 변화,” 통일연구원 2005년 개원 기념 학술회의 ‘북한 경제의 변화와 국제협력’(2005년 4월 7일)의 발표문 참조.

6) 국력에 대한 이러한 산출방식은 A. F. K Organski and Jacek Kugler, *War Ledger* (Chicago: University of Chicago Press, 1980), pp.64~103 및 Marina Arbetman and Jacek Kugler, *Political Capacity and Economic Behavior* (Boulder: Westview Press, 1997), pp.11~45 참조.

7) 노무현 정부 시절 많은 논란 끝에 『2004 국방백서』에서는 ‘주적(主敵)’ 개념이 명시되지 않았지만, 이후 다시 이 문제가 쟁점화되는 등 여전히 ‘주적’ 논의는

3. 북한 국력의 평가

어느 국제정치학 교과서를 보더라도 남북한관계를 특수한 범주에 놓고 보는 경우는 없다. 일반이론을 설명하는 과정에서 자주 실례로 다뤄지는 것을 보면 남북한관계 역시 일반이론의 틀 내에서 이해해야 할 부분이다. 이와 같은 이론의 보편성에서 볼 때, 무조건 북한을 겁내기에는 우리의 국력이 너무나도 크기 때문에 과거와는 다른 합리적 전략이 필요하다.

<표 2> 냉전 시기 북한의 경제성장률 추이

연도	1957~1961	1961~1965	1966~1970	1971~1975	1976~1980	1981~1985	1986~1990
성장률(%)	20.9	9.8	5.5	10.4	4.1	3.7	1.4

자료: 1985년까지는 US CIA, *Handbook of Economic Statistics*(Washington D.C.: GPO, 1988); 1986~1990년은 『남북한 경제지표』(통일원, 1993).

<표 2>에서와 같이 1970년대 중반까지 북한의 경제는 고속으로 발전하여왔다. 그러나 1980년대 중반 이후 다른 사회주의 국가들의 경제성장 저하와 마찬가지로 침체의 국면으로 접어들었다. 한편 한국의 경제력은 1988년 서울올림픽을 전후하여 폭발적으로 증대되어 1989년부터 남북한의 경제력은 10배 이상 차이를 보이게 된다. 이로써 사회주의 건설 초기부터 1970년대 중반까지 우세를 보여온 북한의 대남 경제발전의 동력은 사라지고 이후 남한과의 비교가 무의미해지는 방향으로 진행되었다.

탈냉전 시기에 들어 북한의 경제는 <표 3>에서 보는 것과 같이

여전히 진행형이다.

<표 3> 탈냉전 이후 북한의 경제성장을 추이

연도	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
성장률(%)	-3.5	-6.0	-4.2	-2.1	-4.1	-3.6	-6.3	-1.1	6.2
연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
성장률(%)	1.3	3.7	1.2	1.8	2.2	3.8	-1.1	-2.3	3.7

자료: 한국은행, 『북한 GDP 추정결과』, 각 연도 참조

1991년부터 1998년까지 연속적으로 마이너스성장을 보이는 등 과국의 양상을 보였다. 국제사회주의의 붕괴는 북한 경제의 취약성을 가중 시킴으로써 내적 모순과 함께 위기의 국면으로 나타났다. 1998년 김정일 정권의 공식 출범 이후 다소 경제발전의 기초를 보이는 듯도 하지만 성장률의 측면에서 남한과의 격차는 점점 커지고 있다.

김정일 정권의 원년인 1998년과 이후 10년이 지난 2008년의 상황을 비교·평가해 보더라도 그러한 평가는 일치된다.⁸⁾ 1998년 김정일 시대의 공식적인 출범 이후 북한은 강성대국 건설을 위한 기본 방향으로 선군시대(先軍時代) 경제건설 노선을 표명하였으며, 이런 목표를 달성하기 위해 사회주의 경제관리를 개선하고 인민경제를 개진하기 위해 노력하였다. 그런데 이 기간 북한은 국제사회의 대북제재 강화로 매우 불리한 대외 여건에 놓여 있었다.

북한의 지하자원 생산량은 석탄과 철광석 등을 중심으로 선행 부문⁹⁾에서는 상당한 증산이 이루어졌다. 석탄의 경우 1998년 1,860만 톤에서 2008년에는 2,506만 톤 수준으로 늘어났고, 철광석은 1998년

8) 북한의 경제력에 대한 구체적인 설명은 전현준 외, 『북한의 국력 평가 연구』 (서울: 통일연구원, 2009), 173~246쪽 참조.

9) 북한은 이른바 4대 선행 부문(전력, 석탄, 기계금속, 철도·운수)에 대한 회복을 통해 경제회복의 기틀을 마련하고자 하고 있다. 위의 책, 181~182쪽 참조.

289만 톤에서 2008년 531.6만 톤으로 크게 증가하였다. 1990년대 말 ‘혁명적 경제 정책’을 추진한 이후 선행 부문의 자원 생산량은 지속적으로 늘어났으며 이는 관련 산업의 생산력 회복을 위한 기틀을 마련한 것이라 볼 수 있다. 그러나 석탄·철광석을 제외하고는 북한이 보유한 광물자원 중에서 생산량이 증가한 것은 찾기 힘들다.

예를 들어 금·은과 같은 귀금속 생산은 오히려 감소하였으며, 비철금속의 경우에도 생산량이 저조하였다. 이는 정책적으로 강조된 4대 선행 부문의 채취에서만 생산량 증가가 있었고, 전반적인 광업 생산량은 답보 상태에 머물렀음을 말한다. 결국 특정 분야에 대한 생산 독려가 다른 분야로 확산되지 않고 오히려 편중되는 결과로 나타났음을 의미한다.

한편 북한의 공업생산에 관해서는 구체적인 통계가 발표되지 않고 있다. 이러한 사실은 4대 선행 부문의 정상화를 통해 관련 중공업 부문의 발전을 도모했지만 그 성과가 크지 않다는 점을 반증하는 것이기도 하다. 즉 완충기 실패를 극복하기 위해 중공업 우선정책을 채택하여 성과를 이루기 위해 큰 노력을 하였지만, 북한 경제의 구조적 한계로 인해 별다른 성과를 이루지 못하였음을 알 수 있다.

특히 2000년대 들어 체제 안정 및 결속을 위해 ‘선군’을 강조하면서 자원 배분에서 왜곡 현상은 더욱 심각해졌다. 북한의 경제 현실은 선행 부문을 포함한 모든 산업 부문이 ‘정상적인’ 경제발전을 위해 집중적·효율적으로 운영되어야 하지만, 국방력 강화에 필요한 생산요소와 군수품을 생산하기 위해 언제라도 비효율적으로 자원이 동원되면서 비효율적인 자원 배분으로 변질된다.¹⁰⁾ 국방-경제 병진 노선을

10) 임수호, 『계획과 시장의 공존』(서울: 삼성경제연구소, 2008), 47~49쪽.

강조하는 경제계획 전통과 더불어, 특히 김정일 시대에는 ‘선군시대 경제건설 노선’에 따라 국방공업에 생산요소를 최우선적으로 보장했다. 따라서 북한 경제에서의 한정된 자원은 군수 부문으로 더욱 치중되었다. 즉 군수(軍需)와 민수(民需)가 혼재된 북한의 중공업 부문에서 군수생산의 증대는 민수생산의 희생을 바탕으로 이루어지는 것이고, 양자 간의 관계에서 긍정적인 유발효과(spill-over)보다는 비효율의 악순환이 전개된 것이다. 이런 관점에서 볼 때 전반적으로 김정일 시대의 저성장 주요 원인 중 하나는 기본적으로 군수산업을 강조한 선군 정책으로부터 기인한다고 볼 수 있다.

결국 북한 경제는 외형적으로 1998년에 비해 확장된 면모를 보이고 있지만 경제 구조의 질적인 측면에서 볼 때 불균형이 심화된 것으로 평가된다. 예를 들어 국민소득의 차원에서 볼 때, 명목 국민총소득(GNI)과 1인당 GNI는 1998년 대비 2008년에 약 2배 정도 증가하였다. 그러나 남북한의 국민소득 격차는 지속적으로 확대되어 상대적으로 국력의 약화로 이어지고 있는 형편이다. 이런 점에서 볼 때, 북한 경제는 규모면에서 확장된 모습을 보이고 있지만, 저성장과 마이너스 성장이 반복되면서 오히려 남한과의 상대적 경제 규모는 위축되었다고 볼 수 있다. 따라서 총체적인 북한의 산업생산력은 일부 에너지 부문과 경공업 부문을 제외하면 실질적으로 눈에 띄는 회복이 일어나지 않았다. 이는 ‘선군’에 기초한 국방공업 우선정책으로 자원배분의 왜곡이 심화된 결과를 반영한 것이다. 북한 당국에서는 일부 공장과 기업소가 개진·현대화되었다고 선전하고 있으나 실제로 북한의 산업생산 전반이 회복·정상화되었다는 징후는 찾기 힘들다. 또한 남한 경제의 성장률을 따라잡지 못하면 상대적 국력은 계속해서 벌어질 수밖에 없는 실정이다.

<표 4> 주요 국가들의 국력지수 평가와 전망

	2000	2005	2010	2015	2020
미국	24.17	23.64	23.07	22.30	21.35
일본	6.40	6.47	6.11	5.68	5.33
중국	10.65	11.21	11.75	12.54	13.48
러시아	2.27	2.25	2.11	2.01	1.90
인도	6.67	6.87	7.06	7.29	7.55
한국	1.64	1.66	1.86	2.07	2.22
북한	0.13	0.13	0.12	0.11	0.11

주: 미국 CIA의 국력지수 전망.

자료: 박종철 외, 『한국의 동북아시아 구상: 이론적 기초와 체계』(서울: 오름, 2006), 75쪽에서 재인용.

또한 북한 경제의 한계를 극복하기 위한 국제경제와의 교류 부문에서도 전문가들의 평가는 매우 비관적이다.¹¹⁾ 지난 10여 년간 북한의 대외 무역은 규모면에서 상당한 정도로 확대되었다. 그러나 상대적 국력의 측면에서 볼 때 대외 무역의 팽창도 남한과의 비교에서 그 증가율이 낮고 오히려 줄어든 것이 되고 만다. 그뿐만 아니라 무역 구조의 질적인 면에서 볼 때, 북한의 대외 무역은 주로 천연광물 위주의 1차산업 생산물 수출이라는 후진성과 교역 상대국이 중국에 편중되어 있다는 의존성이 나타나고 있다. 따라서 북한의 대외 무역은 양적인 팽창에도 오히려 퇴보했었으며 왜곡되었다고 평가할 수 있다.

종합해볼 때 북한의 경제력은 1948년 북한 정권의 출범 이후 대남 경쟁력을 상당기간 확보하였으나, 1980년대부터 경쟁력을 잃기 시작하여 탈냉전 시기 들어 비교조차 무의미한 상황이 되었다. 이러한 추세는 김정일 시대의 공식 출범 이후에도 상대적·절대적인 측면 모두

11) 전현준 외, 『북한의 국력 평가 연구』, 37쪽의 <표> 참조.

에서 고착화되고 있다. 즉 국민소득과 대외 무역의 절대 규모는 다소 팽창했으나 상대적인 규모는 오히려 위축되었다. 또한 질적인 측면에서도 국민소득과 관련해서 빈부격차는 확대되었고, 대외 무역의 수출 상품 구조 및 교역 상대국 구조는 악화되었다.

이와 같이 북한의 경제성장이 부진한 가운데 북한의 국력에 대한 평가와 전망은 해외의 시각에서도 부정적으로 나타난다. 예를 들어 미국 중앙정보부(CIA)의 분석에 따르면, 북한의 국력지수는 2000년 이후에도 계속해서 하강할 것으로 예측되는 반면, 한국의 국력지수는 지속적으로 향상되어 2020년에는 북한과 20배 이상 차이가 날 것으로 전망된다. 국력평가의 변수 선택 등에 따라 다양한 평가가 가능하지만 전반적인 상황을 볼 때, 2000년대 중반 이후 약 35배 이상의 격차를 보이는 북한의 대남 경제력 열세는 크게 달라질 것이 없어 보인다. 즉 북한의 국력은 한국과의 국력 경쟁에서 이미 따라잡을 수 없는 상황에 처해 있다는 데에는 이론의 여지가 없다.

상대적으로 체제장악력 및 정치외교력과 같은 부문의 ‘견고함’을 인정하더라도, 미국 CIA의 국력지수 평가에서 나타난 것과 같이, 한국의 5% 수준에 머무를 것이라는 것이 객관적인 평가다. 이러한 평가는 최근의 연구에서도 반복된다. 2009년 통일연구원의 설문조사에 따르면 한국의 북한전문가들은 김정일의 리더십, 엘리트 간의 연대, 강제력의 작동 및 대외협상 능력, 대량살상무기, 자연자원 등의 항목에 대해서만 북한의 대남 우위를 답변하였을 뿐, 군사 분야를 포함한 사회·경제의 거의 전 부문에서 대남 열세인 것으로 보고 있다.¹²⁾

이상에서 살펴본 바와 같이 결국 국내외의 어떠한 평가에서도 북한

12) 위의 책 참조.

의 국력은 1980년대 이후 남한에 비해 열세에 있으며, 그 간격은 더욱 벌어지고 있는 것이 사실이다. 그런데도 여전히 많은 연구와 발표에서 북한의 군사위협을 과거의 고정된 시각에서 바라보는 경향이 크게 존재한다. 즉 1970년대 중·후반까지 (1인당 GNP의 차원에서) 북한의 경제력이 남한에 비해 크게 뒤처지지 않고 또한 군사비 지출이 우월한 상황에서, 북한의 군사위협은 남한에게 안보 불안감을 야기하는 것이었음에 틀림없었다. 그러나 잠재적인 군사력 및 전쟁수행 능력을 기준으로 하는 남북한의 국력 차이가 40배 정도 벌어진 현재, 과거의 불안함을 똑같이 느낄 필요는 없다. 이는 북한의 군사위협이 현격하게 줄어들었기 때문에 안보 불안을 느낄 필요가 없다는 측면에서가 아니라, 북한의 군사위협을 고정불변의 것으로 놓고 그 대응전략을 수립하는 불합리성을 극복하기 위한 측면에서 중요하다.

4. 북한의 군사력에 대한 상반된 평가

현재 북한의 군사력에 대한 평가는 상반되게 나타난다. 하나는 남 북한 간 경제력에서 약 39배(2010년 현재)의 격차를 나타내는 상황에서 북한의 재래식 군사위협은 사실상 소멸된 것으로 보는 입장이며, 다른 하나는 경제력 격차가 큼에도 군사적으로는 한국이 여전히 북한에 대해 열세라는 입장이다. 전자의 경우 북한의 군사위협을 지나치게 과소평가한다는 지적을 받으며, 후자는 북한의 군사위협을 과대평가한다는 비판을 받고 있다. 한편 핵·미사일 개발로 인해 남북한 간에 비대칭 전력의 문제가 새롭게 대두되고 있으나, 이 문제는 한국이 북한에 대응하여 핵과 미사일을 개발하는 것이 현실적으로 불가능하고

따라서 외교적으로 풀어야 할 문제라는 점에서 직접적으로 논의하지는 않을 것이다. 단 북한의 핵개발에 따라 한국의 대북 군사전략이 상당한 위협을 받고 있음을 전제로 논의를 전개하기로 한다.

어느 국가가 다른 나라보다 군사력이 우월한지를 알아보는 실제적 실험은 전쟁이다. 또한 이해가 충돌하는 국가 간 관계에서 우월한 군사력은 상대의 행위를 통제하는 주요한 수단이다. 그렇다면 남북한 간의 군사력은 어떤 방식으로 비교가 가능한가? 한반도의 특수한 휴전 상황은 애초에 서로 간의 행위를 상당 부분 통제하고 있는 것이기 때문에 사실 이보다 더한 간섭은 전쟁으로 이어질 공산이 크다. 따라서 그동안 상대에 대한 군사력 평가는 객관적이기보다는 주관적으로 인식되어 왔다.

우리는 오랫동안 북한의 군사력이 우리보다 우월하고 또한 호전적(好戰的)이기 때문에 미국과 튼튼한 동맹관계를 유지하면서 항상 안보에 유념하여야 한다는 인식이 있어왔다. 이러한 인식 위에서 아직도 북한의 군사력이 남한보다 월등하게 우세한 것으로 생각하는 사람들이 적지 않다. 일단 수적인 비교에 있어 북한은 119만여 명의 군사력을 보유하고 있고 남한은 65만 5,000여 명이어서 큰 격차가 존재한다. 또한 대부분의 '전통적' 군사력 비교에서 북한은 남한에 비해 우월하다. 단지 장갑차, 특수기, 헬리콥터 등의 수에서 남한이 약간 우세할 뿐이다.¹³⁾

그렇다면 남한은 북한에 비해 약 39배의 경제 규모에도 여전히 북한에 비해 열악한 군사력을 보유하고 있다는 것인가? 이를 극복하기 위해서 남한은 군 병력을 증원하고 예비 병력을 확대하며 장비 충원

13) 『2008 국방백서』, 260쪽의 <표> 기준.

에 더 많은 돈을 들여야만 하는가? 이 물음에 대한 답은 긍정적인 수 없다. 두 차례에 걸친 지난 걸프전에서 알 수 있듯이 현대전은 머릿수를 가지고 하는 것이 아니다. 최첨단으로 무장한 소수의 미군은 수십만 이라크 국경수비대를 무력화하며 단기간에 전쟁을 승리로 이끌었다.

현대전에서 군사력은 한 국가가 가지고 있는 전략과 전술을 얼마나 효율적으로 수행할 수 있는가를 통해 규정된다. 만약 미군이 수십만 명의 병력을 동원하였다도 첨단무기와 탁월한 C4I(지휘, 통제, 통신, 컴퓨터 및 정보; 최근 들어 감시·정찰 기능을 포함하여 C4ISR가 강조되고 있음)가 구축되지 않았다면 대규모 살육전을 통해 승리하고도 얻는 게 없는 결과를 맞이하였을 것이다. 실제로 미군은 실전(實戰)에 앞서 이미 이라크군의 전력 배치와 그 변동을 파악하고 있었고, 그들의 이동 상황을 인공위성과 무인정찰기를 통해 시시각각으로 체크하였다. 이렇게 규합된 정보를 컴퓨터를 통해 다양하고 적합한 작전을 만들어, 효율적으로 통제·명령하면서, 시시각각으로 일선 전투원에게 본부 명령을 하달하면서 전쟁을 수행하였다. 미국이 초기에 압도적으로 이라크군을 제압할 수 있었던 것은 바로 이런 이유에서였다.

예를 들어 1,000km 이상 떨어진 곳¹⁴⁾에서 발사하여 정확하게 목표물을 타격하는 순항미사일을 사용하고 적의 미사일을 막아내는 요격체계를 가진 상대와 그렇지 않은 국가가 전쟁을 하는 것은 거의 무모

14) 예를 들어 이라크전에서 그 능력을 과시한 토마호크(tomahawk) 미사일의 사거리리는 1,250~2,500km이며, 대당 가격은 140만 달러 수준이다. 실제로 이라크전은 2003년 3월 20일, 해상 및 잠수함에서 40발의 토마호크 미사일을 발사하면서 시작되었다. 이라크전에서의 미국의 전쟁 수행 과정에 대해서는 권태영·노훈, 『21세기 군사혁신과 미래전: 이론과 실상, 그리고 우리의 선택』(서울: 법문사, 2008), 113~116쪽 참조.

한 것이다. 전쟁 이후의 국가적 득실을 떠나 전쟁 자체의 승부만 놓고 보면 첨단 군사력 보유 여부는 현대전에서 가장 중요한 군사력의 평가 기준이 된다.

남북한의 상황 역시 마찬가지이다. 한반도의 지리적 특성과 내부적인 이념교란 상황 등을 고려하더라도 첨단 군사력은 다른 어떤 전력보다도 위력을 발휘할 것이다. 예를 들어 북한군의 전차가 3,900여 대로 남한의 2,300여 대보다 많다고 해서 북한의 전차 전력이 남한보다 꼭 우세하다고 볼 수 없다. 전차의 경우 그 속도, 병사들의 숙련도, 포의 유효사거리, 정확도 등이 모두 고려되어야 정확한 비교를 할 수 있다. 실제 전투 상황을 가정해보면, 북한군의 전차가 구소련으로부터 이전된 구식이고 남한의 전차가 최신형일 경우 어떠한 일이 벌어질지 예측할 수 있다.

5대의 북한 전차와 2대의 남한 전차가 대치한 경우에 포의 정확도와 유효사거리 또한 기동성까지 남한 전차가 우세하다면 북한 전차가 자신들의 유효사거리를 확보하기도 전에 그들은 남한 전차의 포탄에 맞아 퇴패할 것이다. 이러한 상황이 계속 이어진다면 숫자상에서 북한군이 많은 전차를 가지고 있는 것은 아무 의미가 없게 된다. 이런 비교는 다른 분야에서도 마찬가지이다. 노후하고 훈련이 부족한 전투기를 북한이 많이 가지고 있다고 해서 그것이 공중전에서 승리의 충분조건이 될 수는 없다. 물론 숫자가 많은 것이 적은 것보다는 유리하겠지만 앞서 전차의 예와 같이 전투기의 성능과 조종사의 훈련 숙달에 따라 수적 우위의 효과는 줄어들게 된다.

그럼 남한군의 장비 성능과 군사력이 북한에 비해 우위에 있다는 것은 어떻게 증명할 수 있겠는가? 실제 전투를 하지 않는 경우에 단정을 내리기는 어렵지만 총체적으로 군사비 지출의 비교를 통해 알 수

있다.¹⁵⁾ 미국의 군사력이 강한 것은 병력의 규모가 아니라 기본적으로 군사비의 막대함에서 나온다. 주지하듯이 미국의 군사비 지출은 미국을 제외한 군사비 지출 세계 상위 10개국을 합친 것보다 많다. 막대한 자금으로 군인들을 훈련시키고 첨단무기를 개발·구입하기 때문에 그들이 최고 군사국인 것이다. 예를 들어 수적으로 중국군의 수가 가장 많지만 미국과 중국을 비교할 때 중국의 군사력이 우세하다고 보는 사람은 없다.

마찬가지로 남북한의 군사비 지출은 현재 비교가 되지 않는 상황에 이르렀다. 남한이 매우 특별하게 군사비를 비효율적으로 사용하는 것이 아니라면 남한의 군사력이 질적으로 개선되었음을 추론할 수 있다. 1990년 이후 남북한 군사비 지출 추세를 비교해보면 북한은 남한의 추월을 되돌릴 수 없는 상황이다.¹⁶⁾ 따라서 북한의 핵·미사일 개발을 남북한 간 군사비 지출의 불균형에 위기를 느낀 북한이 최종적으로 선택한 ‘경제적’ 방어기제라고 하는 주장도 존재한다. 북한 당국은 이미 재래식 군사력 차원에서 남한과의 경쟁을 포기해야 하는 상황이기 때문이다.

북한이 현재 선군정치를 주창하면서 군대를 우대하는 정책을 펴고 있는 것은 군대를 강성하게 만들어 정권 유지의 최후 보루인 군을 통해 체제를 유지하겠다는 위기감의 외연(外延)에 다름 아니다. 물론 어

15) 정확하게는 ‘군사비투자 누계(累計)’로 설명할 수 있다. 특정 연도의 군사비 비교보다는 장기적인 차원에서의 군사비 총합이 현재의 군사력을 평가하는 기준이 된다는 것이다. 군사비투자 누계가 군사력을 평가하는 중요하고 의미 있는 척도라는 주장에 대해서는 함택영, “남북한의 군사력,” 『국제정치논총』, 제37집 제1호(1997), 51쪽 참조.

16) 여기에 대해서는 북한이 낮은 가격에 무기를 조달한다는 ‘군수산업 가격우위론’ 또는 ‘실질구매력 우위론’에 따라 단순 비교가 부당하다는 지적이 있기도 하다. 이에 대해서는 뒤에서 다시 검토하기로 한다.

면 상황에서도 전쟁을 사전에 방지하고 평화를 유지하기 위해서는 국방에 만전을 기하지 않을 수 없다. 그러나 그 방법이 병력과 장비의 단순한 숫자 비교와 같이 ‘원시적인’ 방법으로 이루어지는 것은 곤란하다. 오래된 중고차 10대가 최신형 고급 승용차 1대 값이 안 되듯이 성능과 위상에서 남한의 군사력은 이미 북한을 넘어섰다. 비록 수량적으로는 북한의 군사력 규모가 크지만 질적인 면에서는 남한의 우위가 인정되는 것이 일반적인 평가이다. 그럼에도 남북한 군사력의 비교에서 북한의 열세(남한의 우위)를 주장하는 것은 여러 측면에서 적잖은 비판을 감수하여야 하는 실정이다.

군사적 열세를 경험한 바 있는 남한은 한국전쟁 이후 오랜 기간 북한의 군사위협에 대해 과대평가하는 경향이 존재하였으며, 이러한 관성은 지금도 여전히 유지되고 있다. 이러한 논리에 따르면, 북한은 기본적으로 남한보다 군사 부문에 대한 자원배분을 최대화하고 있고, 병력 수와 주요 전력에서 남한보다 수적으로 앞서기 때문에 한국은 이에 대응하여 군비 확장을 해야 한다는 것이다. 이와 같은 맥락에서 국방부의 남북한 군사력 비교를 보면, 아직까지도 남한은 북한에 대해 군사적으로 상당한 열세에 놓여 있다.

1967년 처음 『국방백서』가 발간된 이래 국방부는 북한의 군사력이 한국에 대해 상대적으로 우세한 것(즉 남한의 열세)으로 지속적으로 주장해왔다. 또한 북한의 호전성은 별다른 변화를 보이지 않는 것으로 되어 있다.¹⁷⁾ 『2008 국방백서』에서 나타나는 북한의 군사적 동향은

17) 1967년판 『국방백서』는 군사위협 요소로서 북한을 ‘군사력’과 ‘간첩침략’의 차원에서 다루고 있다. 즉 인구대비 4%(한국은 2%)에 달한다는 북한의 병력자원 우위 및 “침략야욕을 그치지 않았”던 북한의 침투사건들이 당시 한국에게 가장 큰 위협요소라고 평가한다. 『1967 국방백서』, 48~52쪽 참조.

다음과 같다.

(북한은) 군사적으로는 첫째, 경보병부대의 증편과 야간·산악 행군 훈련 등 특수전 수행 능력을 강화하고, 신형 지대지·지대함 미사일 등 다양한 미사일의 개발과 잠수함정 건조 등 비대칭전력 강화에 주력하고 있다. 둘째, 지휘자동화체계 구축, 사이버전에 대비한 해킹 전문요원 양성 등 현대전 능력을 보장하고 있다. 셋째, 모의 및 교란장비를 배치하고 공군기의 지하 발진기지를 건설하는 등 전시 생존성 보장 대책을 강구해나가고 있다. 특히 북한군은 경제난에도 불구하고 군수물자 공급을 최우선적으로 보장하여 계획된 군사훈련을 정상적으로 실시하고 있다. 또한 최고의 전투준비 태세를 유지한 가운데 서해 접적해역에서의 북방한계선(NLL) 침범 등 군사적 긴장 조성 행위를 지속하고 있다.¹⁸⁾

위의 내용을 보면 북한은 재래식 군비 경쟁에서 여전히 한국에게 심대한 군사위협을 주는 대상이다. 이렇듯 국방부를 축으로 한 북한 군사력 우위론자들은 북한은 노동당 규약에 명시된 한반도 적화통일 전략을 고수한 채 이를 실현하기 위해 대규모 군사력을 유지하고 있다고 주장한다.¹⁹⁾

이러한 주장은 대체로 다음과 같은 논리로 전개된다. “북한의 군사 정책은 1962년 채택한 ‘4대 군사 노선’을 근간으로 하고 있으며, 경제난의 심화에도 선군정치의 기치 아래 국가자원을 군사 부문에 우선 배분하여 군사력을 지속적으로 강화하고 있다. 아울러 북한군의 군사

18) 『2008 국방백서』, 21쪽.

19) 탈냉전 초기 북한의 군사위협에 대한 심각한 우려 표명은 오관치, 『북한의 군사위협 정도』(서울: 남북문제연구소, 1994)에 잘 정리되어 있다.

전략은 한반도 전장(戰場) 여건을 감안하여, 미 증원군의 도착 이전에 전쟁을 종결하는 단기 속전속결 전략을 기본으로 하고 있다. 이를 위해 초전 기습공격과 정규·비정규전의 배합전으로 전쟁의 주도권을 장악하고, 강력한 화력과 기갑·기계화부대로 전과(戰果) 확대를 실시할 것으로 예상된다. 또한 최근 들어서는 아프가니스탄전과 이라크전에서 나타난 교훈을 바탕으로 특수전 능력을 향상시키고 도시작전과 야간·산악훈련을 강화하고 있으며 첨단전쟁 수행 능력을 보강하고 있다. 북한은 위와 같이 막강한 군사력을 유지·강화하기 위해 국가 예산의 많은 부분을 국방 분야에 할당해오고 있다. 과거 1960년대 말부터 1970년대 초까지는 전체 예산의 30%에 해당하는 국방 예산을 공표하였다. 1972년 이후에는 국방 예산의 대부분을 은폐한 채 북한군의 경상 유지 부문만 국방 예산으로 공표하고 있는데, 실질 군사비는 국민총소득(GNI)의 무려 30%에 가까울 것으로 추정되고 있다.”²⁰⁾

이러한 주장에 따르면 한국은 현재보다 많은 군사비를 배정하여 북한의 군사력 증강에 대응하면서 균형을 이루어나가야 할 상황이다. 그런데 2008년 기준으로 국민총생산의 2.77%를 투여하는 한국의 국방비가 약 248억 달러 규모이고, 국민총생산의 27%로 추정한 북한의 국방비가 약 67억 달러 수준이라는 점을 보면, 국민총생산 대비 군사비 비율과 관계없이, 한국의 국방비는 북한의 국민총생산과 비견되는 수준이다. 즉 경제 규모에 비해 납득하기 힘들 정도인 북한군사비의 과다지출²¹⁾은 남한의 군사비 증가에 대응한 결과로도 해석할 수

20) 『2008 국방백서』, 23쪽 참조.

21) 1970년 11월 2일 7개년계획 총화보고에서 김일성은 “우리의 국방비 지출은 나라와 인구가 적은 데 비해서는 너무나 큰 부담”이라고 말한 바 있다. 『김일성 저작집 25』(평양: 조선로동당출판사, 1983), 258쪽.

있다.²²⁾

과거로 거슬러 살펴보면, 1980년대 초까지 대등한 수준이던 남북한 간의 군사비 지출은 1990년 들어 이미 2배의 차이를 보이게 되었으며, 2000년대 이후에는 평균적으로 3~4배 격차를 가지게 된다. 이런 상황에서 북한의 군사력에 대해 일방적으로 한국이 열세라고 평가하는 것은 무리가 있다. 그럼에도 전력지수를 통한 한국국방연구원(KIDA)의 남북한 군사력 비교·평가에서는 근래에도 한국의 군사력이 북한군에 비해 육군이 80%, 해군은 90%로 뒤지며, 다만 공군력만 103%로 약간 앞선다고 평가되고 있다.²³⁾ 재정적으로 막대한 군사비를 투입하면서도 지속적으로 북한에 비해 군사력이 떨어진다는 주장은 도대체 어디로부터 오는 것일까?

5. 북한 군사력에 대한 평가 유형: 비판적 검토

북한 군사력에 대한 상반되는 평가 속에서 남북한 군사비 비교 연구에 따르면, 이미 1980년대 초부터 남한의 군사력이 북한에 앞서기

22) 통계 수치를 이용하여 남북한의 군비 경쟁을 실증적으로 연구한 사례가 있다. 호·피어스 검정, 그랜저 검정, 심즈 검정, 공적분 검정 등을 통해 산출된 결과원 시계열의 경우는 남북한 군비 경쟁의 시계열 간 인과관계가 존재하지 않았다. 그러나 측정 오차를 감안하여 수정된 시계열을 통해 보면, 북한의 군비 변화가 남한의 군비에 영향을 준 인과관계는 없고 반대로 남한의 군비 변화가 북한 군비에 영향을 주는 것이 비교적 일관되게 존재하는 것으로 나타났다. 북한 군사비에 대한 자료의 부정확성에도 이러한 검정 결과는 적잖은 함의를 제공한다. 이은국, 『남북한 군비경쟁 행태분석론』(서울: 대영문화사, 2007).

23) 한국국방연구원(KIDA)이 2004년 8월에 수행한 “남북 군사력 비교에 관한 용역 연구” 내용, 『한국일보』, 2004년 8월 30일 참조.

시작했다고 분석된다.²⁴⁾ 그러나 북한 군사력 우위론자들은 여전히 자신들의 주장을 굽히지 않고 있다. 여기에서는 기존의 군사력 평가방법에 대한 검토를 통해 북한 군사력 우위론에 대해 비판적으로 접근하기로 한다.

1) 단순 개수 비교방법

국방부가 남북한의 군사력을 비교하는 데 가장 일반적으로 사용해 온 방식은 남북한의 병력과 주요 무기의 보유 수를 이른바 ‘날알세기(bean counting)’하는 ‘단순 개수 비교’다. 이 방법은 수치적으로 남북한의 군사력을 명확하게 보여주는 장점을 가지고 있지만 수적인 차이가 곧 군사력의 차이로 연결된다고 보기 어렵다는 단점을 가지고 있다. 지난 걸프전과 이라크전을 통해 볼 때 병력과 장비의 양적 비교가 현대의 첨단전쟁에서 큰 의미가 없다는 것을 알 수 있었다. 미군의 첨단 장비는 이라크 수비대를 단기간에 무력화시켰다.

따라서 단순 개수 비교는 군사력에 대한 불충분하고 왜곡된 정보를 제공하는 오류를 범할 수 있다. 주요 이유로는 첫째, 병력과 무기의 질적 측면을 전혀 고려하지 않는다는 점이다. 둘째, 개수 비교가 모든 양적 요소를 충분히 포괄하는 것도 아니라는 점이다. 셋째, 개수 비교는 매우 중요한 조직적 역량을 고려치 않으며, 넷째, 개수 비교는 다양한 범주의 단위 부대와 무기체제가 실제 전투에서 전투력을 발휘하게 되는 과정을 고려하지 않는다는 점이다.²⁵⁾

24) 함택영, “남북한 군비 경쟁과 군사력 균형의 고찰,” 『남북한 군비 경쟁과 군축』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1992), 40쪽; 함택영 “남북한의 군사력,” 51쪽.

먼저 북한의 병력 수 측정에서 과장되는 측면이 있다. 사회주의 특유의 ‘인민전쟁론’의 전쟁관을 갖고 있는 북한의 경우, 인민군 총원은 남한과 같은 정규 군인과 다른 의미를 가진다. 상당수 인민군들은 평시에 도로 건설과 같은 대규모 건설 공사나 농사일 등에 동원되는 ‘반군반민(半軍半民)’의 성격을 지니고 있으며,²⁶⁾ 대부분의 인민군 부대는 식량을 자급자족하거나 부대 경비를 자체 조달하고 있다. 또한 사단 병력의 남북한 구성 규모가 다른데, 이를 무시하고 계산하는 경향이 있다.²⁷⁾

또한 무기의 질적 측면을 살펴보면 단수 개수 비교의 취약성을 알 수 있다. 북한의 전차는 PT-76(1964년 도입) 519대, T-34(1944년 도입) 62대,²⁸⁾ T-55/54(1964년 도입) 2,767대, T-62(1977년 도입) 310대로 구형 전차가 주종을 이룬다. 이러한 구형 전차는 전체 3,900대의 전차 중에 93.8%에 달한다. 반면 한국의 경우 M47(1959년 도입) 400대, M48A5(1977년 도입) 850대로 총 2,300대의 전차 중 구형은 54.4%에 불과하다. 최신형인 K1/K1A1은 1,200대, T-80U는 80대를 보유하고 있고, 최근에는 최신형 K-2(흑표) 전차 도입도 추진하고 있다. 육군이 자랑하듯이 한국형 전차의 우수성은 세계적이며, 그 질적 차이는 북한

25) 위의 글, 31~40쪽; 함택영, 『국가 안보의 정치경제학』(서울: 법문사, 1998), 45쪽 참조.

26) 이런 이유로 함택영은 북한 병력수의 증가는 4대 군사 노선에 따른 ‘전인민의 무장화’의 변형일 뿐이라고 규정한다. 함택영, “남북한 군비 경쟁과 군사력 균형의 고찰,” 40쪽.

27) 한국군의 정규사단 병력은 통상 1만 4,000여 명이지만, 인민군 1개 사단의 병력은 이것의 65~70%에 불과하다. 함택영, 『국가 안보의 정치경제학』, 46쪽. 단 최근 들어 사단 편제에 다소의 변화가 있었음을 감안할 필요가 있다.

28) T-34는 기동력을 상실하여 후방 지역에서 지역화기로 운용되고 있는 것으로 평가된다. 한국국방연구원, 『2003-2004 동북아 군사력』(서울: 한국국방연구원, 2004), 498쪽.

의 수적 우세를 상쇄하고도 남는다. 이라크는 북한보다 1세대 이상 앞선 T-72전차를 보유하고 있었으나, 1990년 걸프전과 2003년 이라크전에서 미국의 M-1A1전차를 한 대도 파괴하지 못했다. 이는 북한의 수적 우위가 실제 전투에서도 합당한 전투력으로 발휘될지 크게 의심되는 부분이다.

해군력의 경우에도 북한에는 사실상 현대적 의미의 해군 전력의 미약하다고 볼 수 있다. 북한이 보유한 1,000톤급 이상의 수상전투함으로는 소호급 1척과 나진급 2척의 호위함(frigate)이 고작이다. 나머지는 대부분 200~400톤 사이의 미사일정과 경비정, 그리고 100톤 미만의 쾌속정 등이다. 이에 비해 한국 해군은 1,000톤급 이상의 주력 수상전투함만 40여 척을 보유하고 있다. 한국은 3,500톤급의 구축함 3척과 4,500톤급의 이순신함과 문무대왕함을 이미 취역시켰으며, 세종대왕함·울곡 이이함·권율함과 같은 최신예 이지스함을 작전에 투입하고 있다. 잠수함의 경우에도 실제 작전에 투입되기 힘든 노후화된 것들이 대다수인 반면,²⁹⁾ 한국 해군은 1,200톤급 장보고급 잠수함으로 구성 되어 있다.

공군력의 경우는 사실상 비교 자체가 무의미하다. 북한 당국이 공군력 강화를 위해 최신예기 도입을 추진하였으나, 외화 부족으로 인해 실제 그 도입량은 많지 않다. 북한 전투기의 절반은 한국전쟁과 1950년대에 도입된 미그-17(J-5)과 미그-19(J-6)가 차지하고 있다. 또한 한국 공군 조종사들의 기술적 우월성과 비행훈련 시간에서 압도적 우위를 보이고 있다. 이처럼 북한의 무기체계는 4대 군사 노선이 시작된

29) 2010년 3월 26일 발생한 천안함 침몰사건을 통해 볼 때, 북한 잠수함(정)의 실제 전투력은 한국군에게 타격을 주기 충분한 것이기도 하다. 그러나 이는 기습에 의한 경우이고 정규전의 경우에 그 역량이 동일하다고 하기는 힘들다.

1960년대에 형성된 구형이 주종을 이루고 있으며 체계적인 무기 현대화를 구축하기란 요원한 상황이다.

2) 전력지수에 따른 평가방법

한국국방연구원은 2004년 5월 25일에 발간된 『2003-2004 동북아 군사력』에서 ‘전력지수’를 사용해 남북한의 군사력을 비교한 바 있다. 한국국방연구원의 연구 결과에 의하면, 북한 대비 한국의 전력비율은 전차전력 77%, 포병전력 52%, 장갑차전력 101%, 수상전력 107%, 수중전력 40%, 전투기전력 106.5%이다.³⁰⁾ 랜드연구소의 평가방법을 적용한 결과와 『2003-2004 동북아 군사력』의 결과는 그 평가 수치에서 사실상 거의 일치할 뿐만 아니라, 비슷한 시기에 평가 결과가 발표되었다는 점에서, 사실상 거의 동일한 평가방법을 사용했을 것으로 추측된다.

한국국방연구원의 ‘무기효과지수/무기의 부대가중치(WEI/WUV-III)’를 이용한 전력 평가에는 전력지수의 평가 및 적용과 관련해 몇 가지 본질적인 문제점이 있다. 첫째, 이러한 전력지수를 통한 평가가 단순 개수 비교에 비해 진일보한 것이기는 하나, 여전히 ‘단순화력(sheer firepower)’에 대한 평가에 머물고 있다는 점이다. 예를 들어 기갑사단 등가치(ADE: Armored Division Equivalent) 화력 점수는 가용포탄, 병참 보급, 훈련, 통신, 사기와 같은 요소들을 고려하지 않고 있다는 지적을 받아왔다.³¹⁾ 더욱이 전력지수를 이용한 방법 역시 노후하여 실제로

30) 한국국방연구원, 『2003-2004 동북아 군사력』, 509쪽.

31) Barry R. Posen, “Measuring the European Conventional Balance,” *International Security*, Vol. 9, No.3(1984/1985), p.58.

전투력이 거의 없는 무기라도 많은 수를 보유하고 있을수록 결과적으로 높은 전력점수를 평가받을 수 있다는 점에서, 단순 개수 비교의 발전적 형태에 다름 아니다.

둘째, 전력지수를 이용한 방법의 경우 얼마든지 자신에게 유리하도록 자의적으로 수치를 과장할 가능성이 있으며, WEI/WUV-Ⅲ의 경우도 소련제 무기들을 다소 과대 평가해온 것으로 알려져 있다. 한국국방연구원 등이 전력지수 방법으로 이용하는 WEI 지수가 북한군의 능력을 과대평가하고 있다는 지적³²⁾이 이미 있어왔다. 이와 같은 방식의 선행 연구자인 이영호는 한국의 K-1전차의 WEI 지수는 1.31로 평가하는 반면, 기동력을 상실하여 후방 지역에서 야포 정도로 사용하고 있는 북한의 T-34에 0.97을 부여하는 것은, 북한의 전력지수를 과다하게 평가한 것임을 인정한 바 있다.³³⁾

셋째, 가장 큰 문제점이라고 할 수 있는 것은 전력지수 평가의 기준으로 삼고 있는 WEI/WUV-Ⅲ가 1979년에 유럽 지역 무기들의 지수를 원용하여 추산한 결과의 지수라는 점이다. 따라서 이영호는 1979년에 만들어진 WEI/WUV-Ⅲ가 1980년대에 이루어진 무기의 성능개량을 반영하지 못하고 있음을 지적하고 있다.³⁴⁾ 하물며 1979년에 만들어진 무기효과 지수를 30여 년이 지난 2000년대에 적용한다는 것은 그 적실성에서 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 이 방식은 1980~1990년대 이후 급속히 개량된 한국군 보유 무기의 전력지수를 제대로 반영하지 못하고 있다고 볼 수 있다.

32) 함택영, 『국가 안보의 정치경제학』, 55쪽.

33) 이영호, “북한 군사력의 해부: 위협의 정도와 수준: 남북 군사력 균형 평가를 중심으로,” 『전략연구』, 제Ⅳ권 제3호(1977), 144쪽.

34) 위의 글, 143쪽.

이상의 문제점과 함께 한국국방연구원의 연구는 1979년 이영호의 연구를 기초로 하고 있는데 양 연구 사이의 상관성에서도 문제가 나타난다. 일례로 한국의 해군 전력이 북한의 90%라는 한국국방연구원의 2004년 평가는 1994년을 기준으로 이영호가 평가한 91%보다도 후퇴한 수치다. 이는 ‘한국형구축함건조사업(KDX)’을 통해 10년간 막대한 예산을 투입했음에도 불구하고 한국의 해군 전력은 오히려 후퇴한 것으로 평가된 것이다. 이영호의 연구 평가에 KDX-I 과 KDX-II 사업에 따라 도입한 신형구축함과 누락되었던 장보고급 잠수함 4척에 대한 함정 지수만 포함시키더라도 한국 해군의 전력지수는 북한을 훨씬 능가하게 되기 때문이다.³⁵⁾

3) 군사비투자 누계 방법

앞서 언급하였듯이 각국의 군사 능력의 측정에서 군사비투자 누계 방법이 현실적으로 가장 확실한 방법이라고 평가된다.³⁶⁾ 국방비는 요소 비용의 측면에서 인적·물적·조직적 구성 요소의 총합을 반영하기 때문이다. 그런데 현재 한국의 군사비가 북한에 비해 월등하게 많지만 북한이 군비 증강을 일찍 시작했기 때문에 군사비투자 누계액에서 남한보다 앞선다는 주장이 존재한다.³⁷⁾

35) 이와 같은 설명은 2001년 국회에서 열린 “남북한 군사력 비교의 의의와 방향” 토론회에서 동국대학교 이철기 교수가 발표한 것이다. “남한 군사력 우세 우리만 빼고 전 세계가 알고 있다.” 『데일리서프라이즈』, 2004년 12월 1일에서 재인용.

36) 함택영, “남북한의 군사력,” 40, 51쪽.

37) 이러한 논리는 주로 국방부를 통해 제기되어 왔다. 남북한의 군사비 지출에서 큰 격차를 보이게 되면서 국방 예산의 편성 과정에서 ‘진보적’ 국회의원들로부터 여러 지적이 나오자 이러한 논리를 제기한 것으로 보인다.

예를 들어 1997년 외환 위기로 인해 예산 편성에서 불리한 위치에 놓인 국방부는 “1996년 현재 북한의 누계액은 618.1억 달러인 데 비해서, 한국의 누계액은 567.9억 달러에 불과하다”³⁸⁾고 주장하였다. 그런데 누계 산정의 공정성은 차치하고 이러한 주장을 사실로 받아들이더라도, 1990년대 이후 남북한의 연간 군사비 차이가 50억 달러 이상인 점을 고려하면, 2008년 현재 군사비 투자 누계액에서 남한은 압도적인 우위를 점하고 있다는 결론이 가능하다. 왜냐하면 2008년을 기준으로 남북한의 군사비 지출은 북한이 약 67억 달러, 남한이 238억 달러로 한 해만 비교해도 170억 달러 이상 차이가 나기 때문이다.

1990년대를 기준으로 보더라도 군사비투자 누계액에서 북한이 앞선다는 주장에는 문제가 있다. 한국의 경우 투자비 누계 계산에 감가상각이 고려되지 않았을 뿐만 아니라 미국의 군사원조도 계상하지 않았기 때문이다. 미국의 군사원조와 감가상각 등을 포함한 좀 더 객관적인 추정에 의거하면, 군사비투자 누계에서도 1977~1981년부터 남한이 이미 북한을 앞서기 시작했다고 주장이 존재한다.³⁹⁾

연도별 군사비 지출을 볼 때에도 국방부가 인정하듯이 1976년부터 남한의 군사비가 북한을 능가하기 시작하였다.⁴⁰⁾ 그 이후 남북한의 군사비 지출 격차는 더욱 벌어졌다. 영국의 ‘국제전략문제연구소(IISS)’

38) 국방부, 『IMF시대의 국가 안보와 국방비』(서울: 국방부, 1998), 36쪽. 그런데 이 수치는 필자가 아래의 제3절에서 사용한 데이터와 큰 차이를 보인다. 필자의 계산으로는 1996년 기준으로 남한의 누계는 1532.2억 달러이고 북한은 965억 달러로 나타났다. 이에 대해서는 국방부가 어떤 통계를 사용하였는지에 대한 평가가 필요하다.

39) 함택영, 『국가 안보의 정치경제학』, 228~231쪽. 참고로 1950년대~1980년대 동안에 미국의 대한 군사지원은 571.9억 달러에 이른다. 이에 대해서는 이상철, 『안보와 자주성의 딜레마』(서울: 연경문화사, 2004), 166~194쪽 참조.

40) 국방부, 『국방백서 1991-1992』, 136쪽.

의 통계에 의하면, 1990년 이후 북한의 군사비는 남한의 절반에도 미치지 못하고 있다. 즉 통계 수치에서 가장 보수적인 입장을 취하고 있는 IISS와 한국 국방부의 통계⁴¹⁾에 의하더라도, 북한의 군사비는 1985년도 수준에서 계속 정체 현상을 보이고 있다. 더욱이 ‘스톡홀름 국제평화문제연구소(SIPRI)’의 통계에 따르면 북한이 경제난을 겪은 1990년대 말 이래 남북한의 군사비 격차는 이미 9배에 달하였다.⁴²⁾

종합해보면, 남북한 군사력의 단순 개수 비교에 대한 비판을 면하고자 북한 군사력 우위론자들이 주장한 군사비지출 누계 방법 역시 1990년대 이후 남북한 군사비의 급격한 격차로 인해 그 적실성이 약화되었다고 볼 수 있다. 결과적으로 군사비 지출에서 경제 규모에서 한계에 부딪힌 북한은 1980년대 이후 교육지책으로 전력의 질적 개선보다는 병력 수를 늘리는 데 주력한 반면, 남한은 첨단 장비의 도입 등을 통해 군사력의 질적 향상을 꾀해왔다.

그런데 군사비투자 누계 방법에서 중요한 문제점이 있다는 주장이 있다. 즉 군수산업 가격우위론 또는 실질구매력 우위론인데, 북한의 무기 구매 단가가 낮기 때문에 군사비의 단순 비교가 적절치 않다는

41) 국방부에서 말하는 ‘국방비’는 국방부 소관의 일반회계예산에 불과하다. 실질적 의미의 국방비에는 경찰청 소관의 전투경찰비와 해양경찰청 소관의 해양경찰비, 그리고 병무청 소관의 병무행정비가 추가되어야 한다. 이 밖에도 국방부 소관의 특별회계가 있으며, 연구개발비도 상당 부분 누락되어 있는 것으로 보인다. 이처럼 이런 모든 것들을 포함하여 이른바 ‘NATO 방식’으로 계산할 경우, 한국의 국방비는 실제로 더 큰 규모인 것으로 추산된다. NATO 방식에 따른 군사비 산출에는 전시에 무장하여 군의 지휘하에 작전이 가능한 모든 무장력 — 심지어 세관원까지 포함 — 에 소요되는 지출을 포함한다. NATO 방식의 군사비 산출에는 ① 운영비(operating costs), ② 조달 및 건설비(procurement and construction), ③ 연구개발비(research and development: R&D), ④ 기타 지출(other expenditure) 등 크게 네 가지 범주가 포함된다.

42) SIPRI는 1998년에 이미 북한 13억 4,300만 달러, 남한 123억 9,800만 달러로 9배에 달하는 군사비 격차를 보인다고 평가했다. *SIPRI Yearbook 2003*, p.348.

주장이다. 그러나 이 역시 북한의 군사력 우위를 주장하는 근거가 되지 못한다. 국방부는 한국의 경우 K-1전차 1대 구매가격이 23억 원인데 비하여 북한의 T-62전차 구매가격은 7억 원이며, 또 한국의 F-16전투기 가격은 4,300만 달러인 반면 북한의 MIG-29 가격은 2,200만 달러로 구매력면에서 2배의 차이가 난다는 것이다.⁴³⁾

북한 군사력 우위론자들의 주장대로 북한의 실질 구매력이 남한보다 2배 이상 높다 하더라도 이 또한 설득력이 거의 없다(이어지는 제3절에서 다루어질 통계 자료에 따르면 북한의 구매력을 높게 상정하더라도 현재 남북한의 군사비 누계는 남한의 압도적인 우위이다). 또한 이것이 실제로 북한의 전력 증강으로 이어져 왔는지도 의문이다. 군사비가 1985년도 수준에서 계속 정체해온 북한으로서는 새로운 무기의 획득과 같은 전력 증강이 한계에 달해 기존의 군사력을 유지하는 데 급급한 모습을 보여왔다. 실제로 북한은 단지 장사정포(다연장 로켓포)를 늘려 대남 억지력 및 장거리 타격력을 확보하려는 데 우선순위를 두었을 뿐, 전반적으로 전력 증강을 거의 하지 못하고 있는 실정이다. 한국국방연구원의 평가에서도 “1990년부터 1988년까지의 북한 지상군의 전력증강 내역을 살펴보면 …… 북한 지상군의 장비는 야포/방사포를 제외하고는 다소 감소하는 추세”⁴⁴⁾를 보이고 있으며, “해군 역시 지상군 전력증강 추세와 유사하게 자원 부족의 영향을 여실히 드러내고 있는데 …… 두드러진 무기체제 증강은 볼 수 없고, 잠수함 전력이 다소 증가”⁴⁵⁾되었을 뿐이다. 또한 “공군 역시 자원 부족으로 인해 전력 증강의 차질 양상을 보여주고 있는데, 1991년 이후 별다른

43) 국방부, 『국방백서 1998』, 158쪽.

44) 한국국방연구원, 『2003-2004 동북아 군사력』, 468쪽.

45) 위의 책, 470쪽.

전력증강이 없이 노후무기 도태로 인한 것으로 보이는 무기체계 수량의 전반적인 감소⁴⁶⁾가 있었다고 평가된다.

김정일 정권이 공식출범한 1998년에서 2002년까지의 5년간 무기 수입액을 비교하더라도 그 격차는 무려 16배에 달한다.⁴⁷⁾ 한편 2004~2008년까지 남한은 전 세계 무기거래량의 6%를 수입하는 세계 3위의 무기 수입국으로서,⁴⁸⁾ 북한의 무기 수입과는 비교가 되지 않는 수준이다. 북한에 비해 수적으로 군사력 열세를 강조하는 국방부가 우월한 군사비를 기반으로 ‘값싼’ 무기를 수입함으로써 북한과의 군사력 균형을 맞추기보다는 값비싼 무기의 도입에 치중하였다는 것은 북한과의 수적 경쟁보다 질적인 우위를 점하는 것이 유리하다고 판단했을 것이라고 믿는다. 결국 아무리 북한이 상대적으로싼 가격으로 국내외에서 무기를 도입할 수 있다고 하더라도 국내 생산의 질적·양적 한계와 외화 부족으로 인해 그 효율이 획기적일 수 없다고 판단된다. 따라서 군수산업 가격우위론에 따른 평가 역시 남북한 간 경제력의 격차로 인해 북한 군사력 우위를 근거하는 단서가 되기 힘들다. 더욱이 북한이 개혁·개방을 통한 경제성장에 주저하는 상황에서 남북한 간 경제력 차이가 앞으로 더욱 커질 것이라는 점에서 군수산업 가격우위론에 입각해 북한의 군사력 우위를 설명하기에는 한계가 있다고 볼 수 있다.

46) 위의 책, 471쪽.

47) SIPRI Yearbook 2003, pp.466~467.

48) SIPRI, “Trends in International Arms Transfers, 2009,” in *SIPRI Fact Sheet*(March, 2010), pp.3~4.

4) 동태적 군사력 비교: 워게임(War Game)

위에서 살펴본 군사력 평가방법들은 정적인 상태에서 군사력을 비교하는, 즉 정태적 방법들이다. 이에 비해 실제 전투 상황에서 전쟁 참여국의 군사력이 어떻게 발휘될지를 측정하는 것이 ‘워게임’으로 잘 알려진 동태적 군사력 비교이다. 대다수의 동태적 군사력 비교 방법은 ‘란체스터(Lanchester) 기하급수 모델’에 그 이론적 기반을 두고 있다.⁴⁹⁾ 단순하게 설명하자면, 동태적 비교는 전쟁 참여국의 군사력을 ‘화력 × 기동력 × 정보력’으로 계량화하여 그 우위를 분석하는 것이다. 그런데 이러한 방법 역시 기술적 진보와는 별개로 분석에 필요한 대입 변수가 기하급수적으로 증가하면서 오히려 복잡해지고 명쾌한 검증이 이루어지기 어렵다는 문제가 있다.

남한은 을지연습과 키 리졸브(Key Resolve) 훈련 등에서 주한미군과 함께 워게임을 진행해 오고 있다. 현재 남북한 워게임은 한미연합사령부 ‘연합전투모의실(CBSC)’에서 이루어지고 있는데, 연합작전계획에 따라 컴퓨터 시뮬레이션에 의한 가상전투를 치르며 상황을 분석한다.⁵⁰⁾ 그런데 실제로 이루어지는 남북한 워게임의 내용과 결과는 공개되지 않고 있다. 실제 전쟁이 일어나면 워게임에서 운영된 시나리오가 한미연합작전에 적용되므로 기밀로 관리되고 있기 때문이다.

한미연합사령부의 남북한 워게임에 대해서 그 내용을 알 수는 없지

49) 함택영·서재정, “북한의 군사력 및 남북한 군사력균형,” 경남대학교 북한대학원 위음, 『북한 군사문제의 재조명』(과주: 한울, 2006), 368쪽.

50) 이외에도 합동참모본부와 국방연구원에서는 랜드연구소가 개발한 합동 상황 모델(JICM)이라는 워게임 모델을 사용하고 있는 것으로 알려졌다. 이 모델에 의한 2004년 연구 결과에 따르면, 북한의 기습이 성공하고 대량의 화학무기가 사용될 경우 수도권이 함락되는 것으로 나타났다. 함택영·서재정, 위의 글, 371쪽.

만 여러 연구들을 통해 남북한 위게임의 대강(大綱)을 추론해볼 수 있다. 먼저 북한은 남한을 공격할 만한 충분한 군사력을 갖추고 있는가에 대해 알아보기로 한다. 위게임에서 기습의 승수효과는 영성한 대비상태(hasty defense)에서 ‘1.3~1.4배’ 그리고 준비된 방어상태(prepared defense)에서 ‘1.5~1.7배’,⁵¹⁾ 또한 지형이 험준할 경우 ‘1.4~1.5배’⁵²⁾로 방어자에게 유리하게 적용된다.⁵³⁾ 이러한 조건을 남북한에 대응할 때 북한이 효과적으로 전쟁 수행을 하기 위해서는 남한보다 두 배 이상의 전력을 확보하여야 한다. 즉 남한이 북한에 대해 준비된 방어 상태를 갖추고 있고, 또한 한반도의 지형이 험준하기 때문에 이러한 조건의 승수를 곱하면 ‘2.1~2.55’가 되기 때문이다. 그런데 앞서 살펴보았지만 아무리 후하게 평가해준다고 하더라도 현재 북한의 군사력이 남한의 두 배 이상을 상회하고 있다고 보기는 힘들다.

한편 북한의 기습공격에 대한 동태적 평가를 알아보면, 결론적으로 한반도는 방어에 매우 유리한 지형이다.⁵⁴⁾ 이는 남북한 모두에게 적용되는 것으로서 남침뿐 아니라 북침의 경우에도 마찬가지이다. 특히 현재 남한의 방어력 수준은 공간 대비 병력의 비율(force-to-space ratios)에서 매우 높은 상황이기 때문에 북한의 기습공격에 대한 막연한 우

51) U.S. CBO, *Assessing the NATO/Warsaw Pact Military Balance*, December 1977, p.60. (<http://www.cbo.gov/ftpdocs/101xx/doc10146/77doc579.pdf>, 검색일 2010년 6월 7일).

52) T. N. Dupuy, *Numbers, Predictions and War: Using History to Evaluate Combat Factors and Predict the Outcome of Battles*(Fairfax, Va.: Hero Books, 1985), pp.228~231.

53) 이는 전통적으로 3 대 1의 전력 우위를 가져야 효과적으로 적진을 돌파할 수 있다는 규칙과 다소 차이를 보이는 것이다. John Mearscheimer, “Assessing the Conventional Balance: The 3:1 Rule and Its Critics,” *International Security*, Vol. 13, No. 4(Spring 1989), pp.54~89 참조.

54) Micheal O’Hanlon, “Stopping a North Korean Invasion,” *International Security*, Vol. 22, No. 4(Spring 1998), pp.135~170.

려는 과학적으로 설명하기 힘들다. 기습의 승수효과는 최고 3~5배로 평가되기 때문에⁵⁵⁾ 북한이 군사력의 열세를 극복하는 수단으로 활용할 수 있다. 그러나 북한군의 대규모 병력이동은 대부분 즉각적으로 탐지되는 상황이므로 성공적인 기습의 가능성은 거의 없다고 보아야 할 것이다. 특히 작은 공간에 뻘뻘한 방어선(dense defenses)을 구축하고 우월한 군사 장비를 갖춘 남한은 지형적 유리함을 가지고서 충분히 북한을 방어할 수 있을 것이다.⁵⁶⁾

마지막으로 북한의 특수부대와 화학전 능력에 대해 살펴보기로 한다. 최대 10만 명으로 추정되는 북한의 특수부대는 정규전보다는 기습공격의 선발대로서 기능한다. 그들의 능력을 차지하더라도 10만 명에 달하는 대규모 병력이 동시에 투입된다면 그것은 성공적 기습으로 이어지기 힘들다. 현실적으로 북한 특수부대의 기습 가능 수송 능력은 4,000~5,000명으로 평가된다.⁵⁷⁾ 결국 10만 명이라는 대규모 병력의 동시 투입 가능성은 매우 낮다고 할 수 있다. 한편 화학전의 경우, 이른바 북한의 더러운 무기(dirty weapon)가 꼭 남한에게만 피해를 주지는 않는다. 물론 화학무기가 미사일과 포탄에 실려 남한에 도달할 경우 그 피해는 매우 클 것이다. 그러나 화학무기가 보관된 무기고와 보급 과정에서 공격을 받을 경우, 북한 스스로도 엄청난 피해를 입을 수 있으므로 전술적으로도 그 사용은 매우 신중하게 이루어질 것이다. 더욱이 화학무기 사용에 따른 국제사회의 비난은 혹독할 것이며, 내부적으로도 반민족적 행위에 대한 반작용이 심각할 것이다.

55) 함택영·서재정, “북한의 군사력 및 남북한 군사력균형,” 369쪽.

56) 이러한 주장에 대해서는 Nick Beldecos and Eric Heginbotham, “The Conventional Military Balance in Korea,” *Breakthrough*(Spring 1995), pp.1~8 참조.

57) Joseph S. Bermudez, Jr., *North Korean Special Forces*, 2nd Ed.(Annapolis: Naval Institute Press, 1998), p.11; 함택영·서재정, 앞의 글, 372쪽에서 재인용.

실제로 남북한 군사력을 위게임을 통해 비교한 경우를 보면,⁵⁸⁾ 북한의 군사력 우위를 단정할 수 있는 사례를 찾기 힘들다. 북한의 선제공격은 실패할 것이고, 전차전의 능력도 상대적으로 떨어지며, 특수부대의 생존 가능성도 낮고, 핵·미사일의 전략적 효율성은 떨어지며, 특히 항공력은 남한에 비해 큰 차이를 보인다. 학자들의 여러 연구 결과를 종합해보면, 결국 북한의 군사력은 절대적 위협이 되기는 하나 남한을 공격하기에 충분한 능력을 가지고 있지 못하다. 단 방어를 목표로 할 때 북한의 군사력은 충분히 억제력을 발휘할 수 있는 수준이다. 이는 현재 남북한의 군사력이 어느 일방을 압도하고 있지 않다는 것을 의미한다. 따라서 방어를 목적으로 하는 경우에 남북한은 각자 상대에 대해 충분한 피해를 입힐 수 있는 군사력을 가지고 억제력을 발휘하며 대치하고 있다고 평가된다.

6. 결론

이상에서 살펴본 바와 같이 북한의 군사위협은 양적으로 팽창하였지만 남한의 군사력 증강 속도가 빨라지면서 상대적으로 줄어드는 양상을 보이고 있다. 이는 남북한의 국력 차가 벌어지면서 지속적인 경향으로 굳어지고 있다. 그러나 북한의 군사위협에 대한 객관적이고 과학적인 방법보다 위협에 대한 막연한 공포를 조장하는 분위기가 우리 사회를 압도하고 있다. 특히 북한 군사력 우위론은 여러 방법론을 동원하더라도 무리가 따르는 주장으로 논리적인 비판을 받고 있다.

58) 이하의 논의는 함택영·서재정, “북한의 군사력 및 남북한 군사력균형,” 376~404쪽에 잘 정리되어 있다.

그럼에도 군비 증강을 합리화하고 안보 불안감을 조성하는 북한 군사력 우위론이 한국 사회 내에 고정관념으로 뿌리내려 있는 것이 현실이다. 그러나 ‘왜곡’과 ‘억지논리’에 의존하는 이런 남한 군사력 열세론은 객관적이지도 설득력을 지니고 있지도 않다.

압도적이라고 할 수는 없지만 한국은 북한에 대해 ‘잠재군사력’이나 ‘전쟁수행 능력’에서 우위를 점하고 있으며, 따라서 현존 군사력에서 북한을 능가한다. 현존 군사력에서 북한 우위론의 근거 논리로 제시되어 온 것들은, 위에서 살펴보았듯이, 병력과 무기의 수에 대한 단순 개수 비교를 통한 북한 우위론이나 군사비 투자액의 누계액에서 북한이 앞선다는 주장, 또는 무기의 실질구매력에서 북한이 우세하다는 주장 등 어느 것도 큰 설득력이 없다. 더욱이 한국국방연구원의 전력지수를 통한 남북한 전력 비교 역시 상당 부분 왜곡되고 허술한 부분이 존재함을 알게 되었다.

북한의 남침 가능성에 대한 피해의식에서 벗어나 객관적인 시각으로 볼 때, 남한의 군사력이 북한에 열세라는 주장은 국방부를 중심으로 한 안보 최우선주의자들의 의도적이거나 혹은 무조건적인 믿음에서 비롯한다. 국제적인 연구기관과 전문가들은 남한의 군사력 우위를 믿어 의심치 않는다. 북한의 군사력이 우위에 있다는 주장은 거의 찾아보기 힘든 실정이다.⁵⁹⁾ 그런데도 우리 사회에서 북한의 군사력 우위론을 당연시하고 있는 것은 물론, 북한의 군사적 위협론을 과장하고 확대재생산하는 흐름은 반복되고 있다.

북한이 탈냉전 이후에도 국민총생산의 30%에 달하는 군사비를 지출한다는 사실 때문에 그들의 도발 의지를 우려하는 측면이 크다. 그

59) 셸리그 해리슨 같은 진보론자들은 오히려 한국의 북침을 우려하고 있는 실정이다. 셸리그 해리슨, 이흥동 역, 『코리아 엔드게임』(서울: 삼인, 2003) 참조.

러나 군사비 지출의 절대액에서 가파른 증가가 나타나는 것이 아니고 상당한 경직성을 보이고 있음을 유의할 필요가 있다. 실제로 1990년 남한의 군사비가 96.8억 달러에서 2008년 237.7억 달러로 두 배 이상 증가한 것에 비해, 북한의 군사비는 1990년 49.8억 달러에서 2008년 67.0억 달러(추정치)로 20% 내외의 증가 수준에 머물러 있다.

물론 북한이 핵과 미사일과 같은 비대칭 무기를 개발하는 것은 한국의 안보에 중대한 위협이 되고 있는 것이 사실이다. 그러나 북한과 똑같이 대응할 수 없다는 현실적 조건 속에서, 이는 국제 공조를 통해 외교적으로 풀어나가야 할 문제이지 재래식 무기에 대한 군비 확장을 통해 해결되는 것이 아니다.⁶⁰⁾ 따라서 한반도 안보의 평화적 미래 구상을 위해서는 북한의 군사력에 대한 객관적이고 냉철한 평가를 통해 이에 기반을 둔 적정 수준의 군비 증강 계획, 효율적 군사 개편과 첨단화 등이 필요하다. 남한이 재래식 군사력에서 ‘압도적’ 우위를 점하는 것은 북한을 핵·미사일과 같은 비대칭 무기 개발에 집중하게 하여 오히려 한국의 안보를 위협하는 악순환을 만들 수 있기 때문이다. 따라서 남북한 평화 구축을 위한 군비 통제의 중요성은 이제 한국의 주도로 제안되고 실천되어야 할 긴급한 과제가 되고 있다.

■ 접수: 10월 31일 / 수정: 11월 29일 / 채택: 12월 1일

60) 또한 북한의 장사정포(주로 다연장 로켓포)의 사정거리 안에 남한의 인구의 절반 이상이 노출되어 있다는 실질적 위협에 대한 공포감이 존재한다. 그런데 이 문제는 우리 측의 군사력 강화를 통해 해결될 수 있는 것이 아니며, 오히려 남북한 간 군축협상을 통해 풀어야 할 문제이다. 군사위협 존재와 이에 대한 대응력의 강화가 꼭 군비 증강을 통해서 가능한 것이 아니라는 점이 재확인된다.

참고문헌

1. 북한 자료

김일성, 『김일성 저작집 25』(평양: 조선로동당출판사, 1983).

2. 국내 자료

1) 단행본

경남대학교 북한대학원 엮음, 『북한 군사문제의 재조명』(피주: 한울, 2006).

국방부, 『IMF시대의 국가 안보와 국방비』(서울: 국방부, 1998).

권태영·노훈, 『21세기 군사혁신과 미래전: 이론과 실상, 그리고 우리의 선택』
(서울: 법문사, 2008).

셀리그 해리슨(Selig S. Harrison), 『코리안 엔드게임』, 이홍동 옮김(서울: 삼인, 2003).

오관치, 『북한의 군사위협 정도』(서울: 남북문제연구소, 1994).

이상철, 『안보와 자주성의 딜레마』(서울: 연경문화사, 2004).

이은국, 『남북한 군비경쟁 행태분석론』(서울: 대영문화사, 2007).

임수호, 『계획과 시장의 공존』(서울: 삼성경제연구소, 2008).

전현준 외, 『북한의 국력 평가 연구』(서울: 통일연구원, 2009).

함택영, 『국가 안보의 정치경제학』(서울: 법문사, 1998).

함택영 외, 『남북한 군비 경쟁과 군축』(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1992).

2) 논문

국방대학교 안보문제연구소, “2009년 국민 안보의식 조사,” 『연합뉴스』, 2010
년 2월 10일.

이영호, “북한 군사력의 해부: 위협의 정도와 수준: 남북 군사력 균형 평가를
중심으로,” 『전략연구』, 제IV권 제3호(1977).

이정우, “북한의 군사위협과 한미동맹의 효율변화에 관한 연구,” 성균관대학
교 박사학위논문(2009).

최수영, “7·1조치 이후 북한 경제의 변화,” 통일연구원 2005년 개원 기념 학술 회의 ‘북한 경제의 변화와 국제협력,’ 2005년 4월 7일.

함택영, “남북한 군비 경쟁과 군사력 균형의 고찰,” 『남북한 군비 경쟁과 군축』(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1992).

_____, “남북한의 군사력,” 『국제정치논총』, 제37집 제1호(1997).

함택영·서제정, “북한의 군사력 및 남북한 군사력균형,” 경남대학교 북한대학원 위임, 『북한 군사문제의 재조명』(파주: 한울, 2006).

3) 기타 자료

국방부, 『국방백서 1991-1992』.

통계청, 『북한의 주요 통계지표』(2012).

한국국방연구원, 『2003-2004 동북아 군사력』(서울: 한국국방연구원, 2004).

국방부, 『1967 국방백서』.

_____, 『2004 국방백서』.

_____, 『2008 국방백서』.

“남한 군사력 우세 우리만 빼고 전 세계가 알고 있다,” 『데일리서프라이즈』, 2004년 12월 1일.

『한국일보』, 2004년 8월 30일.

3. 국외 자료

1) 단행본

Arbetman, Marina and Jacek Kugler, *Political Capacity and Economic Behavior* (Boulder: Westview Press, 1997).

Bermudez, Jr., Joseph S. *North Korean Special Forces*, 2nd Ed.(Annapolis: Naval Institute Press, 1998).

Dupuy, T. N., *Numbers, Predictions and War: Using History to Evaluate Combat Factors and Predict the Outcome of Battles*(Fairfax, Va.: Hero Books, 1985).

Organski, A. F. K. and Jacek Kugler, *War Ledger*(Chicago: University of Chicago Press, 1980).

Plano, J. C. and R. Olton, *International Relations Dictionary*(California: Abc-Clio, 1982).

Rosen, Steven J. and Walter S. Jones, *The Logic of International Relations*(Cambridge, Massachusetts: Winthrop Publishers, Inc., 1977).

2) 논문

Beldecos, Nick and Eric Heginbotham, “The Conventional Military Balance in Korea,” *Breakthrough*(Spring 1995).

Mearscheimer, John, “Assessing the Conventional Balance: The 3:1 Rule and Its Critics,” *International Security*, Vol. 13, No. 4(Spring 1989).

O’Hanlon, Micheal, “Stopping a North Korean Invasion,” *International Security*, Vol. 22, No. 4(Spring 1998).

Posen, Barry R., “Measuring the European Conventional Balance,” *International Security*, Vol. 9, No. 3(1984/1985).

SIPRI, “Trends in International Arms Transfers, 2009,” in *SIPRI Fact Sheet* (March, 2010).

3) 기타 자료

SIPRI, *SIPRI Yearbook 2003*.

U.S. CBO, *Assessing the NATO/Warsaw Pact Military Balance*, December 1977 (<http://www.cbo.gov/ftpdocs/101xx/doc10146/77doc579.pdf>, 검색일 2012년 11월 7일).

An Assessment of National and Military Power of North Korea

Lee, Jeongwoo(Institute for Far Eastern Studies of Kyungnam University)

There is needed to have a critical perspective to understand relatively superior military power of North Korea to South Korea, which has been a myth since Korean War in Korean society. The overestimation about North Korea's military ability with its intention has lasted as long as over sixty years in the name of security dilemma.

The military threat from North Korea has decreased relatively according to rapid South Korea's rapid building up of the military strength by rapid economic growth, even though North Korea's military threat has grown up accordingly in quantity. Thus, it is not overwhelming, but current South Korean latent military power can be evaluated somewhat more superior than North Korea. But North Korea's military threat is still exaggerated and reproduced.

There is tendency to think of North Korea's military threat is still growing up because North Korean government has disbursed about

30% of its GDP, even during post-Cold War. But we have to understand it is very stiff with not much the amount of increase in North Korean military expenditure. It is sure that North Korean weapons of mass destruction, of course, including nuclear weapons and missiles so-called asymmetric weapons, are big threat to South Korea, but this problem is the one in the area of diplomacy more than in the area of military. Thus, South Korea's conventional military expansion could not be the answer to solve it.

In short, it is essential to evaluate North Korea's military power objectively with a cold-head in order to make the peaceful future of Korean peninsula. If South Korea goes to overwhelming position in the conventional military power, North Korea will go surely to reinforcement of nuclear weapon and missile. It will make the vicious circle of security dilemma between south and North Korea. The arms control between two Koreas now becomes a very urgent task rather than the arms race. The first step of this is to know North Korea's military power with no prejudice.

Keywords: North Korea's national power, North Korea's Military power, arms race between South and North Korea, North Korea's Military expenditure, arms control between South and North Korea