참수작전의 효과성에 관한 논쟁과 그 시사점

강 창 부*

* 요 약 *

'테러와의 전쟁'이 시작된 이래 미국에서 '참수전략'은 대(對)분란작전과 대(對)테러 리즘의 근간으로 자리매김해왔다. 미국은 20 03년 이라크전쟁의 초기 단계에서처럼 정규 전에서도 이를 적용해 참수작전을 시도했다. 국내에서도 '참수부대'의 창설이 이슈가 되었 던 2017년 이후 이 작전에 대한 관심은 단속 적이나마 이어지고 있다. 그러나 해외에서는 이에 대한 연구가 양적·질적으로 심화되고, 특히 그 효과성에 대해서는 첨예한 논쟁까지

진행되어왔지만, 국내의 논의는 매우 초보적 인 수준에 머물러 있다. 이 글은 참수작전에 대한 보다 깊이 있는 이해를 도모하여 궁극적 으로는 그에 관한 국내의 기존 이해가 새롭게 주목해야 할 부분들을 드러내는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 먼저 참수작전의 이론적 기초를 정립하고, 다음으로는 그 효과성과 성 공적 실행가능성을 둘러싸고 그간 해외에서 치열하게 전개된 논쟁을 고찰하여 그 속에서 주요한 시사점들을 도출한다.

핵심어: 참수전략, 참수작전, 표적살인, 대분란작전, 대테러리즘, 효과성

T. 서로

2020년 1월 3일 바그다드국제공항 인근에서 미국은 이란 이슬람혁명수비대의 소장(少將)이자 미국과 캐나다 등에 의해 테러조직으로 지명된 쿠드스군(Quds Force)의 사령관 가셈 솔레이마니(Qasem Soleimani)를 MQ-9 Reaper로 암살했다. 며칠 후 이란은 이라크에 있는 미국의 공군기지 두 곳에 수십 발의 미사일을 발사하는 보복작전, '순교자 알레이마니 작전'을 감행했다. 미국의 도널드 트럼프 (Donald Trump) 대통령은 솔레이마니를 '완전한 괴물(a total monster)'로 규정하며, 이라크 주재 미국 대사관에 대한 공격을 계획하는 등 미국에 실질적인 위협을

DOI: 10.35390/sejong.26.3.202008.001 * 공군사관학교 군사전략학과 교수

_

가한 인물의 제거는 더 일찍 단행되었어야 했다고 주장했다.1)

솔레이마니 암살은 제2차 세계대전 이래 미국이 구사해온 '참수(decapitation) 전략'-또는 그것을 구현하기 위한 '참수작전'-의 충격적인 적용 사례였다. 미국과 이란은 지난 40여 년간 대립해 왔으나 상대 정규군의 최고위 군사지도자를 이처럼 공공연하게 표적으로 삼아 암살한 적은 없었다. 전쟁사를 통틀어도 제2차 세계대전 에서 진주만기습을 기획하고 지휘했던 야마모토 이소로쿠(山本 五十六)가 탑승한 항공기를 미 육군이 P-38 1개 대대 전력을 투입해 의도적으로 요격했던 1943년 4월의 사건만이 그에 필적할 수 있었다. 이번 암살은 참수작전의 실질적인 효과성에 관한 논쟁이 여전히 뜨거운 상황 속에서 단행된 것이어서 충격적이기도 했다. 그간 의 논쟁 속에서 상대적으로 목소리를 키워온 견해는 참수작전이 성공적으로 실행하 기 어려울 뿐 아니라 결과적으로는 비효과적이거나 심지어 역(逆)효과적이라는 것이 었다. 이란이 우크라이나 여객기를 잘못 격추하여 176명의 희생자를 내면서 미국을 향한 이란의 보복작전은 응집력을 잃고 말았지만, 솔레이마니 암살은 그렇지 않아도 오랫동안 지속되어온 미국과 이란 간 갈등에 치명적인 뇌관이 될 수 있었다는 점에 서도 그 명분과 의도는 선뜻 이해할 수 없는 것이었다. 다만 분명한 것은 이번 사건이 참수작전에 대한 세계적인 관심을 다시금 고조시켰다는 점이다. 국내에서도 적지 않은 이들이 그와 유사한 참수작전이 북한을 대상으로도 전개될 수 있는지 물었다.

국내에서 군사전략개념으로서 적 리더십의 제거가 공론화되기 시작한 것은 2016 년 9월 국회의 외교·통일·안보 분야에 대한 대(對)정부질문에서 '김정은 제거 특수부대'를 만들고 있냐는 의원의 질의에 국방부 장관이 그럴 계획의 존재를 시인하면서부터였다. 2) 그러나 그러한 개념이 '참수작전'이라는 이름으로 본격적으로 주목받기시작한 것은 2017년 후반의 일이었다. 그해 9월 초, 국회 국방위원회에서 한 위원은 '한·미 연합전력으로 북한의 지휘부와 핵미사일을 타격할 수 있는 참수작전'이 당장가능한지를 질의했다. 이에 국방부 장관은 참수작전의 개념은 정립 중이지만, 같은 해 12월 1일부로 전문부대를 창설하고 2018년 말에는 실제적으로 작전을 수행할수 있는 능력까지 구비할 수 있을 것으로 전망한다고 답변했다. 3) 장관의 답변은

¹⁾ Browne, Ryan et. al., "Trump claims Soleimani plotted to blow up US embassies", CNN (2020. 1. 10.)

²⁾ 국회회의록, 제346회 제6차 국회본회의(2016. 9. 21.), p. 38.

³⁾ 국회회의록, 제354회 국방위원회 제1차 회의(2017. 9. 4.), p. 34.

언론의 집중적인 보도를 통해 '참수작전'이라는 개념의 존재와 이를 도입하여 실행 하려는 우리 군의 의도를 대중에게 알리는 계기가 되었다. 여러 상황 속에서 부침(浮 沈)을 경험해 오기는 했지만, 참수작전은 우리 군의 작전개념뿐 아니라 국민적 기억 속에서도 여전히 그 자리를 유지해 오고 있다.4)

미국에서 이 작전에 대한 논의가 본격화하기 시작한 것은 2001년 9·11테러 이후 '테러와의 전쟁'이 진행되는 과정에서였다. 이후 참수작전의 효과성과 성공적 실행 가능성에 대한 첨예한 논쟁이 이어졌다. 그러나 국내에서는 개념 자체가 뒤늦게 주목을 받았을 뿐 아니라 그것이 진지한 논의로 발전하지도 못했다. 문제는 한반도 안보환경에서 참수작전의 구상이 불러올 수 있는 파장에도 불구하고 이에 대한 진지한 논의는 진행된 적이 없어 그에 대한 국내 전반의 이해가 다분히 초보적인 수준에 머물러 있다는 점이다. 지금까지 참수작전에 대한 국내 반응은 선정적이거나 감상적인 것에 가까웠다. 그에 대한 관심도 저널리즘적 흥미의 수준을 벗어나지 못하고 있는데, 이는 이 문제를 정면에서 다른 연구가 국내에는 전무하다시피 한 현실에도 책임이 있다고 할 것이다.

참수작전이 국내에서 그나마 가장 이슈화했던 2017년에 송승종은 '참수'를 금지 하는 국제규범이 생성되고 약화하는 과정을 고찰했다(송승종 2017). 여기서 그는 참수공격이 전면적인 무력 사용의 대안으로 검토될 수 있는 조건을 제시하면서. 북한을 대상으로 이를 실행하는 것은 결국 적법성이나 실행가능성이 아니라 '정치적 의지'의 문제임을 강조했다. 한편 이듬해에 황소희는 해외 참수작전 사례와 이에 관한 논의를 바탕으로 현 시점에서 북한 지도부를 제거하는 것은 오히려 북한 내 불안정성을 증가시키고 결국에는 한국 내에서도 안보상의 위협을 증가시키는 부정 적 결과를 초래할 수 있다는 전망을 제시했다(황소희 2018). 그러나 이들 연구는 공히 참수작전에 대한 깊이 있는 이해를 보여주지는 못했다. 송승종의 주장과는 달리 참수작전을 실행하는 데 적법성과 실행가능성은 '정치적 의지' 이상으로 중대 한 문제로 남아있다. 황소희는 주로 대분란작전(counterinsurgency)이나 대테러 리즘(counterterrorism) 전역에서 참수작전이 가지는 효용성을 중심으로 전개되

⁴⁾ 최근에는 육군본부 등을 대상으로 한 국정감사에서 '참수부대'로 알려진 제13특수임무여단의 장비 가 남수단의 한빛부대에 대여된 문제와 낮은 예산집행률이 지적되기도 했다. 국회회의록, 2019년 도 국정감사(육군본부 등, 2019. 10. 11.), pp. 15-17.

어 온 해외의 논의를 구체적 소명 없이 한반도의 경우에 직접적으로 적용하여 결론을 찾으려는 비약과 누락을 보여주었다. 이외에도 소재선 등은 무인항공기를 이용한 표적살인의 정당성과 국제법적 근거를 둘러싼 해외 논쟁을 검토하여 우리나라에서 도 '무인항공기 표적살인 가이드라인'을 제정할 것을 주장했다(소재선 외 2017). 그러나 이 연구는 그 정당성과 법적 근거의 문제에 치중하여 군사전략으로서의 참수작전 자체에 대해서는 거의 다루지 않았다.

한편 참수작전에 대한 공공연한 언급이 현실적인 남북관계에 미칠 수 있는 영향에 대한 염려 또한 이에 대한 국내 논의의 부진에 한몫했다. 이러한 전반적 부진의 결과는 이 작전에 대한 피상적인 이해와 그 효과에 대한 근거 없는 낙관이었다. '참수부대'의 창설이 공개적으로 언급되었던 2017년에 적지 않은 언론매체들이 보여주었던 선정적 논조나 북한이 '참수부대'의 존재가 '무서워서' 대화에 나오고 있는 것이라는 국회 내의 최근 주장5)은 참수작전에 대한 우리의 이해를 엿볼 수 있게 해준다.

이 글은 참수작전에 대한 보다 깊이 있는 이해를 도모하여 궁극적으로는 그에 대한 국내의 기존 이해가 새롭게 주목해야 할 부분들을 드러내는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 먼저 참수작전의 이론적 기초를 정립하고, 다음으로는 그 효과성과 성공적 실행가능성을 둘러싸고 그간 해외에서 치열하게 전개된 논쟁을 고찰하여 그 속에서 주요한 시사점들을 도출할 것이다. 이 연구는 참수작전에 대한 일반적 시론(試論)을 제공하고자 하며, 한반도 상황에의 적용은 후속 연구의 과제로 남겨두고자 한다.

Ⅱ. 참수작전의 이론적 기초

1. '참수작전'의 개념적 정의와 목적, 방법, 수단

전략이나 그것을 구현하는 작전의 형태로서의 '참수'에는 합의된 정의가 존재하지 않는다. 연구자들 사이에서는 '표적살인(targeted killing)', '리더십 참수(leadership

⁵⁾ 국회회의록, 2019년도 국정감사(육군본부 등, 2019. 10. 11.), p. 17.

decapitation)', '리더십 표적화(leadership targeting)', '킹핀전략(kingpin strategy)', '지명살인(named killing)', '표적암살(targeted assassination)' 등 의 용어가 혼용되기도 한다. 대체적으로는 '참수'와 '표적살인'이 가장 일반적으로 통용되고 있다.

물론 '참수'나 '표적살인'에 대한 정의도 합의에 이르지 못하고 있다. 오드리 크로 닌(Audrey Cronin)은 '참수'를 '체포나 암살을 통해 한 집단의 최고 지도자나 '작전 적 지도자'를 제거하는 것'으로 정의했다(Cronin 2009, 16). 그러나 주로 항공력의 맥락에서 참수전략을 고찰했던 로버트 페이프(Robert Pape)는 그것을 '핵심 리더 십과 통신설비에 대한 타격'으로 설명했다(Pape 1996, 79). 한편 이스라엘의 사례 들을 분석했던 스티븐 데이비드(Steven R. David)는 '표적살인'을 '정부의 노골적 인 동의 아래 이루어지는, 특정 개인이나 그 무리에게 가해지는 의도적인 살인'으로 정의했다(David 2002, 2). 스테파니 카빈(Stephanie Carvin)은 그것을 '테러행위 에 가담한 것으로 인식되어(그리고 많은 경우 그 지휘부인 것으로 인식되어) 이루어 지는, 한 개인에 대한 계획적인 직접 살인'으로 이해했다(Carvin 2012, 531). 엄밀 히 따지자면 '표적살인'은 고가치 인물에 대한 의도적인 살인으로 이해되는 반면, '참수공격'은 하나의 조직이나 체계의 '최고위' 지도자에 대한 공격으로 국한되는 경향이 있다.6

정작 심각한 문제는, 이러한 용어와 의미의 혼용이 참수작전의 전반적인 효과성을 측정하는 데 있어 합의된 기준과 척도를 설정하는 일을 매우 어렵게 한다는 데 있다. 예를 들어 '표적살인'을 표적이 된 인물의 제거 자체에 국한하여 설명하는 경우, 해당 인물의 물리적 제거 자체가 곧 작전의 성공을 의미하게 되고, 그러한 제거를 통해 결과적으로 상대의 체계에 발생시킨 효과는 평가의 대상에서 제외되어 버리고 만다.

그러나 이러한 혼란에도 불구하고 참수작전에 대한 합의된 정의를 모색하는 데 유용한, 다양한 설명 간에 존재하는 공통적 강조점들을 발견하는 일은 그다지 어렵 지 않다. 첫째, 그것은 상대의 리더십을 지향한다. 둘째, 그것은 분명한 의도성을

⁶⁾ 그러나 일반적으로 두 용어는 혼용되고 있으며, 이 글 또한 통례를 따르기로 한다. 엄밀히 보면 일본 의 아마모토나 이란의 솔레이마니 암살은 표적살인에 해당하나 참수작전의 사례로도 간주될 수 있 다. 참수작전이 대상으로 삼는 '최고위' 지도자를 반드시 공식적 직위나 위계가 아니라 역할이나 기 능을 기준으로 파악하는 게 바람직한 이유도 여기에 있다.

가지고 상대 리더십을 제거하고자 한다. 셋째, 그것은 특정 개인 또는 개인의 무리 (특히 리더십 승계의 시스템)을 표적으로 삼는다. 넷째, 이를 위한 방법으로 1차적으로는 살해에 의존하지만 반드시 그렇지만은 않다.

참수작전을 온전히 이해하기 위해서는 먼저 '전략적 인물(a strategic individual)'을 이해해야 한다. 참수작전은 상대의 '전략적 인물'이나 그 무리를 표적으로 삼기때문이다. '전략적 인물'은 '그(혹은 그녀)가 영향을 미치는 체계나 환경에 중추(中樞)로 인정되는 개인으로서, 그 체계나 환경의 이익(이해관계) 전반에서 전략적인가치를 갖는 인물'로 정의할 수 있다. 동시에 그(그녀)는 그(그녀)의 제거를 도모하는 국가의 긴요한 국가이익에 전략적 수준의 위협을 가하는 인물이다. 예를 들어 오사마 빈라덴(Osama bin Laden)이 알카에다(Al-Qaeda)를 조직한 것은 1988년이었지만, 그가 미국에게 '전략적 인물'로 부상한 것은 2001년 9·11데러가 성공하면서였다고 할 수 있다(Victor Hyder 2004, 7-9). '전략적 인물'은 반드시 그(그녀)가가진 공식적 지위나 위계에 기초하여 지정되지는 않는다. 야마모토는 일본 해군의연합함대사령관으로서 작전적 수준의 핵심 인물에 가까웠으며, 솔레이마니도 공식적으로는 이란 정규군 내에서 소장에 지나지 않았다. 그러나 그들의 존재는 일본이나 이란뿐 아니라 미국의 국가이익에서도 전략적 가치를 갖고 있었다. '전략적 인물'은 많은 경우 해당 조직이나 체계의 전투의지에 '중력중심(Center of Gravity)'으로기능하며, 전시에는 전쟁과 평화를 가르는 의사결정에 결정적으로 관여한다.

참수작전은 '전략적 인물'(또는 그 무리)에게 공격을 가해 그가 영향을 미치는 조직(체계)에 강압, 억제, 교란, 또는 파괴 효과를 유발하기 위해 수행된다. 이 작전은 리더 개인을 물리적으로 살해하는 것을 궁극적 목적으로 삼지 않고, 결국에는 리더십을 고립시켜 그 통제범위를 축소 또는 제거하고자 한다. 때문에 개인이 아니라 체계의 머리(수뇌)를 절단하는 데 참수의 참된 의도가 있다(Hyder 2004, 5). 머리를 잃은 상대의 능력은 현저히 저하될 것으로 기대되지만, 참수가 반드시 해당체계의 즉각적인 와해를 초래하는 것은 아니다. 전략으로서 '참수'는 한 국가의리더십은 인체의 두뇌와 같아 그것을 파괴하면 인체는 죽음에 이르게 되며, 그것을고립시키면(차단하면) 인체가 마비되고, 그것이 교란되면 인체가 통제력을 잃게 됨을 상정한다. '참수'의 논리는 '처벌'과 '거부'의 요소 모두를 갖고 있는데, 정부에게반대자들을 제압할 수 있는 증대된 능력을 제공할 수 있다는 면에서는 '처벌전략'이

되며, '작전적 마비'의 논리를 '전략적' 혹은 국가적 의사결정자에게까지 확대한다는 면에서는 '거부전략'이 된다(Pape 1996, 80).

참수작전은 표적을 생포하거나 살해하고자 한다. 작전의 기획자는 그 중 어느 것을 선택할 것인지 면밀하게 검토하여야 한다. 이는 어느 방법을 실행하는가에 따라 작전의 궁극적 효과 또한 달라질 수 있기 때문이다. 실제로 참수작전의 효과성 에 대해 논쟁해온 이들은 어느 방법이 더 효과적인지를 놓고도 이견을 보이기도 했다. 크로닌은 생포가 살해보다 해당 조직을 손상하는 데 더 효과적이라고 주장한 다. 살해는 표적화된 인물이 추구해온 명분을 오히려 더 널리 알리는 결과를 초래할 수 있을 뿐 아니라 '순교자 효과'를 유발하여 해당 조직에 대한 지지의 확산을 가져 올 수 있다는 게 그녀의 인식이었다(Cronin 2006, 22). 그러나 90개의 대분란작전 전역에서 있었던 118회의 참수 시도들을 분석한 연구에서 패트릭 존스턴(Patrick B. Johnston)은 지도자를 살해하는 것이 더 효과적이라는 결론에 도달했다. 군사지 도자의 사망을 초래한 작전과 전쟁의 보다 조속한 종결 간에는 상당한 연관성이 존재한다는 게 그의 시각이었다(Johnston 2012, 75-76). 한편 제나 조던(Jenna Jordan)은 상대의 상층부를 구성하는 인물을 대상으로 하는 경우에는 생포가, 최고 지도자의 경우에는 살해가 더 효과적이라고 주장한다(Jordan 2009, 735-736).

통상적으로 참수작전의 수행은 무인기를 포함하는 항공력이나 참수의 임무를 부여받아 투입된 특수전력, 또는 아측과 제휴한 상대의 내부 세력을 활용하여 이루 어진다. 항공력에 의한 참수작전은 주로 무인기를 활용한 은밀한 공격이나 다양한 정밀유도무기를 활용한 직접적 타격의 방식으로 이루어진다. 지상 특수전력에 의한 참수는 급습이나 소탕작전과 같은 방식으로 이루어지는 전투작전의 형태로 시도되 거나, 저격이나 폭발물에 의한 암살 시도의 형태로 수행된다.

2. 참수작전 기획 시 고려사항

참수작전은 표적이 되는 개인의 고(高)가치성과 그러한 작전에 태생적으로 내 재하는 정치적·군사적 위험성으로 인해 기획 단계에서부터 매우 신중하고도 치밀 한 검토를 필요로 한다. 참수작전의 기획자는 그것의 '효과성'과 '성공적 실행가 능성'을 엄중하게 평가하여 작전의 향후 향방을 결심하거나 그에 대해 조언할

수 있어야 한다.

1) 효과성

당연히 '효과성'을 미리 가늠해보는 게 가장 중요하다. 이는 '효과성'에서 내려지는 부정적이거나 충분히 긍정적이지 못한 결론은 작전 추진의 적합성을 그 근간부터 뒤흔들 수 있기 때문이다. '효과성'을 진단하는 일은 결국 작전으로 달성할 수 있는 '효과'와 감당해야 하는 '손실'의 무게를 대비(對比)하는 일이 된다. 참수작전에 내재된 높은 위험성은 손실보다 효과가 현저하게 클 것으로 확신할 수 없는 한 그 실행을 어렵게 한다.

우선 작전의 실행을 통해 기대해볼 수 있는 '효과'를 진단해야 한다. 군사기획자들이 참수작전에 계속적으로 매력을 느끼는 가장 큰 이유는 비용 대비 우수한(또는 그럴 것으로 기대되는) 효과이다. 항공력이나 외과수술적으로 임무를 수행할 수 있는 특수작전전력을 활용해 적 리더십을 표적화하는 일은 투입과 위험은 최소화하면서도 효과를 극대화할 수 있다는 전망을 제공해왔다. 그만큼 효과의 무게를 재는일은 결정적인 중요성을 갖는다.

원칙적으로 참수작전은 전략적 수준에서 검토되는 군사전략이다. 때문에 참수작전은 전략적 목표의 달성에 결정적으로 기여할 수 있다는 확신이 없는 경우 그것의계속적인 추진을 원점부터 재검토해야 하는 상황에 직면할 수 있다. 이는 그러한유형의 작전은 태생적으로 너무 높은 위험성을 갖기 때문에 그것을 통해 달성될수 있는(또는 그럴 것으로 기대되는) 효과가 충분히 결정적일 것을 요구하기 때문이다. 이러한 맥락에서 참수의 기대되는 효과가 국가전략적 목표를 결정적으로 달성해주거나, 적어도 그럴 수 있는 상황을 조성하는 데 결정적으로 기여할 수 있는지를 엄정하게 진단할 필요가 있다. 참수의 궁극적 가치는 그것이 의도된 국가전략적목표를 달성하는 데 얼마나 결정적으로 기여할 수 있는지로 평가된다.

'손실' 또한 꼼꼼하게 따져보아야 한다. 이때 '손실'은 작전수행의 과정에서 직접 적으로 발생할 수 있는 사상(死傷)이나 유형적 피해뿐 아니라 그로 인해 후속적 또는 부수적으로 발생할 수 있는 피해요소까지 포함한다. 예를 들어 미국에게 야마모토 암살은, 그동안 미국이 일본의 통신을 적나라하게 엿보고 있었음을 공식화함으로써 일본으로 하여금 자신들의 암호통신체계를 변경하게 만들 수 있는 '손실'을

감수해야 하는 행동이기도 했다(Hyder 2004, 34). 문제는, 기획 단계에서는 감수해야 할 손실을 완벽하게 진단할 수 없다는 점이다. 그러므로 미처 예견하지 못한제2 또는 제3의 피해요소가 발생하여 아측에 부정적으로 작용할 수 있다는 점을기억하는 게 중요하다. 이러한 한계성은 참수작전이 즉흥적이거나 단기적인 결심에따라 성급하게 추진되거나 군 내부적으로만 검토되어 추진되지 않아야 할 이유를시사한다.

작전의 수행으로 발생할 수 있는 부정적(혹은 '역') 효과는 결국 그 수행자에게 중대한 손실로 작용한다. 우선, 작전이 합법성을 인정받지 못하는 경우 정치·외교적 으로 중대한 파장을 일으켜 결과적으로는 작전의 가치를 심각하게 손상할 수 있다. 암살을 금지하는 국제법적·국내법적 제약의 실효성에 관한 일부 논쟁에도 불구하 고, 참수작전을 기획함에 있어 합법성은 여전히 중대한 고려사항의 하나이다. 합법 성을 충족시키기 위한 선결요건은 표적이 되는 인물이나 그 무리가 아측의 국가이익 에 중대한 위협을 가했음을 국내・외적 청중들에게 설득력 있게 설명해낼 수 있어야 한다는 점이다. 솔레이마니의 암살 후 대통령을 비롯한 미국의 리더십이 그가 미국 의 국가이익에 현저한 위협이 되어왔음을 집중적으로 변론했던 것도 이러한 맥락에 서이다. 합법성을 인정받는 일은 표적의 대상을 최소화하는 문제와도 직결된다. '사막의 폭풍 작전' 준비가 한창이던 2000년 9월, 미 공군참모총장 마이클 듀건 (Michael Dugan)은 기자들에게 항공력을 이용해 사담 후세인(Saddam Hussein) 뿐 아니라 그의 가족, 측근, 심지어 그의 정부(情婦)까지도 참수할 계획을 언급했다. 이에 딕 체니(Dick Cheney) 국방부 장관은 그를 해임하고, '우리는 다른 정부의 특정 개인을 표적화하는 일에 대해 결코 언급해본 적이 없다. 그러한 행위는 암살을 금지하는, 여전히 유효한 대통령 행정명령?)을 위반하는 행위가 될 수 있다'는 입장 을 밝혔다.8) 합법성을 판단하기 위해서는 그를 위한 '분명하고도 투명하며 합법적인 절차'를 발전시키는 게 중요하다(Byman 2006, 1008).

작전이 적의 심각한 약화를 가져오기는커녕 그 전투의지를 오히려 강화할 수도

⁷⁾ 로널드 레이건(Ronald Reagan) 대통령이 1981년 12월 4일에 서명한 '행정명령 제12333호'는 '미 합중국 정부에 의해 고용되었거나 그를 위해 활동하는 자는 누구도 암살에 가담하거나 그것을 공모할 수 없다'고 규정하고 있다.

⁸⁾ Broder, John M., "Air Force Chief Fired by Cheney", *Los Angeles Times* (September 18, 1990).

있다. 야마모토 암살이 단기적으로는 보복의지 고조로 인해 일본군의 전투성을 오히려 강화하는 결과를 초래했던 사례가 이에 해당한다. 문제는, 이러한 의도치 않은 결과는 기획의 단계에서 정교하게 예상할 수 없다는 점이다.

2) 성공적 실행가능성

'효과성'에 대한 진단이 완료되면 다음으로는 '성공적 실행가능성'이 치밀하게 검토되어야 한다. 예상되는 효과가 아무리 지대하다 하더라도 성공적 실행가능성이 불투명하면 작전의 추진은 그 적절성을 근본부터 의심받게 된다. 특히 항공력으로 참수를 시도하는 경우에는 더욱 냉정한 검토가 필요하다. 우선, 투입되는 항공력이 소기의 작전을 수행할 수 있을 만큼 공중우세가 충분히 확보되었는지, 그렇지 않더 라도 적어도 적에게 아측의 의도에 대한 기만은 충분히 담보되는지를 평가해야 한다. 무인기를 활용한 작전이 북한을 상대로 하여서도 가능하리라고 낙관할 수 없는 이유도 여기에 있다. 아울러 항공정밀무기가 실제로 이룰 수 있는 것에 대한 냉정한 판단 또한 필요하다. 첫째, 정밀무기는 정확한 정보가 전제되었을 때만 진정 으로 정밀해질 수 있다. 2003년 이라크자유작전의 초기에 수행된 참수작전에서 연합군 항공기들은 후세인이 있는 것으로 파악된 장소들에 대해 정밀무기를 사용해 반복적으로 타격했지만, 그 어떤 공격도 그의 실제적인 위치에는 근접해보지 못했 다. 정밀한 정보가 없으면 정밀무기는 과거의 '멍텅구리(dumb)' 폭탄보다 효과적이 지 않다(John Olsen 2010, 287). 더 큰 문제는 정밀무기가 없이 파괴할 수 있는 리더십 표적은 적다는 점이다. 더군다나 성공적인 타격이 이루어진다 해도 그 자체 가 성공적인 강압으로 변환되지는 않을 수 있다(Pape 2004, 118). 지상특수전력을 활용하는 경우에도 그 성공적인 침투가능성이나 적 내부의 협조를 확보하는 등의 문제는 기획의 단계에서 매우 진지하게 진단되어야 한다.

Ⅲ. 참수작전의 논쟁점

참수작전을 둘러싼 해외 논쟁은 앞서 참수작전 기획 시 고려사항으로 제시되었던 2가지 항목, 즉 '효과성'과 '성공적 실행가능성'의 측면에서 각각 전개되어왔다.

특히 그 효과성과 관련하여 논쟁이 집중되고 있는데, 이는 효과성의 문제가 다른 쟁점들보다 결정적인 중요성을 가지며, 다른 쟁점들까지도 그 문제로 응축되고 있기 때문이다.

1. 쟁점 1: 참수작전의 효과성

효과성에 관한 논쟁은 참수작전이 군사전략의 주요한 일부로서 채택되어 시도되는 게 적합한지를 근본적으로 묻고 있다. 세부적으로 보면 이 논쟁은 '성공의 기준'과 결과적인 '효과성'이라는 2개의 쟁점을 둘러싸고 첨예하게 전개되고 있다.

1) 성공의 기준

그동안 효과성에 관한 논쟁이 첨예하게 전개되어온 이유 중 하나는 그것이 효과적 인지를 판단하는 기준, 즉 성공여부를 판단하는 합의된 척도가 존재하지 않는다는 점이다. 연구자에 따라 적용하는 척도가 다르다 보니 효과성에 대한 결론 또한 합의되지 않는 게 오히려 자연스러운 실정이었다. 문제는 오류와 논쟁의 여지가 없는 성공의 기준을 정립하는 게 사실상 불가능하다는 점이다. 적지 않은 연구자는 참수가 신속한 승리로 이어지거나 표적이 된 국가 또는 조직의 즉각적인 붕괴를 낳지못하는 경우 실패한 것으로 간주했다. 예를 들어 조던은 참수공격이 리더십을 제거당한 집단이 붕괴할 가능성을 증대시키는 정도와, 그것이 추가적인 공격을 가할수 있는 그들의 능력을 손상한 정도를 기준으로 분석하여 참수는 효과적인 대테러리즘 전략이 될 수 없다는 결론에 이르렀다(Jordan 2009, 723). 그러나 이를 비판하는 이들은 그러한 기준은 비현실적으로 높게 설정되어 있을 뿐 아니라, 참수의 직접적인 전략적 영향을 가능하는 데는 적합할지 모르지만 장기적인 정치적·군사적·경제적 효과를 평가하는 데는 부적절하다고 지적한다(Johnston 2012, 3).

그런가 하면 일부 연구자는 독창적인, 그러나 합의되지 않는 기준을 설정하여 성공 여부를 진단했다. 예를 들어 조던은 그것이 "꽤 제한적인 성공의 기준"이 됨을 자인하면서도 성공을 "참수사건이 발생한 뒤 2년 동안 조직의 활동이 없는 경우"로 설명했으며, 조직의 약화 여부는 "참수가 공격의 횟수와 각 공격에서 죽거나 부상당하는 개인의 수에 영향을 주는지"로 가늠했다(Jordan 2009, 731-732). 한편 자살

폭탄테러와 이에 대한 이스라엘의 대응법을 연구한 에드워드 캐플런(Edward Kaplan) 등은 이스라엘의 표적살인이 있고 난 뒤 새롭게 충원된 테러리스트의 개략적인 수로 그 효과성을 진단하려 했다(Kaplan et al 2005, 225-235).

성공의 기준은 참수작전의 효과성에 관한 연구자의 결론을 공고히 하는 데 결정적으로 중요하다. 그래서 참수작전의 지지자들은 성공의 기준을 직접적인 단기적 성과에 국한하지 않고 최대한 장기적이고 포괄적으로 설정하고자 한다. 예를 들어 그들에게는 표적이 된 집단의 사기(士氣)와 같은 지표도 성공의 척도가 될 수 있다(Byman 2006, 95-111). 반면에 정량적인 분석의 결과에 기초하여 이 작전의 효과를 의심하는 이들은 성공의 조건을 보다 엄격하게 설정하여 참수가 정확한 통계적결과를 낳는지에 주목한다. 전자의 경우, 문제는 사기와 같은 측면은 엄밀한 측정이불가하여 개략적인 추정만 가능하며 특정 작전과 그것의 변화 간 상관성도 엄정하게 증명해낼 수 없다는 점이다. 반면 후자의 경우에는 자신들의 주장에 보다 확실한근거를 제시하고자 시도하는 과정에서 많은 경우 비현실적이거나 그 자체가 새로운 논쟁을 불러일으키는 기준을 설정하는 일이 발생하고 있다(Carvin 2012, 549).

결국 성공의 기준은 연구자들 사이에서 다소간에 주관적일 수밖에 없다. 그러나 연구자들이 기존에 제시한 기준이 보여준 다양한 한계들을 보완할 수 있는 새로운 기준을 정립하고자 하는 노력은 여전히 필요하다. 대안적 기준은 우선 표적이 된조직의 즉각적인 와해나 현저한 무력화와 같은 단기적인 결과나, 참수 이후 상대의 공격 횟수, 사망한 상대 전력의 규모, 참수 후 상대 전력에 새로이 충원된 인원의 규모와 같은 단순히 수적 변화에만 국한하지 않고 그것의 중·장기적 효과 또한충분히 평가할 수 있어야 한다. 아울러 참수의 결과를 그것을 통해 궁극적으로 달성하고자 했던 국가전략적 목표나 정책적 최종상태(end-state)와 연계하여 평가해볼 필요도 있다. 이는 기획의 단계에서 작전의 궁극적 효과성을 예진(豫診)해보는 일과도 밀접하게 연관된다.

'테러와의 전쟁'을 수행하면서 미국은 2004년부터 아프가니스탄과 인접한 파키스탄 북서부의 부족자치구역(FATA)에서 무인기를 이용해 탈레반과 알카에다의 지도자를 제거하기 위한 공격을 실행했다. 부시 행정부에서 48차례 공격으로 218~326명의 반군이 살해되었음에 반해 오바마(Barack Obama) 행정부에서는 353차례 공격으로 1,659~2,683명이 죽음에 이르렀다.》이 과정에서 빈라덴의

후계자로 거론되던 아부 야호야 알리비(Abu Yahya al-Libi), 알카에다의 2인자로 알려진 아티야 압드 알라흐만(Atiyah Abd al-Rahman), 파키스탄 탈레반의 고위지휘관 왈리 루호 레흐만(Wali-Ur Rehman Mehsud) 등이 살해되었다(Amnesty International 2013, 12). 2011년 12월에 오바마 대통령도 자신의 첫 번째 임기중에 적극적으로 수행된 드론공격으로 알카에다의 최고위급 리더 30명 중 22명이사망했던 점을 언급했다(Avery Plaw et al 2016, 227). 그러나 제거된 인물의전체적인 수(數)나 지위만으로는 그러한 공격이 진정으로 성공적이었는지를 판단하기 어렵다. 이러한 맥락에서 2009년 3월에 오바마 대통령 자신이 선언했던, '아프가니스탄과 파키스탄에 대한 새로운 전략'에 주목할 필요가 있다. 이 선언에서 대통령은 "분명하고도 집중적인 목표"로서 "파키스탄과 아프가니스탄에 존재하는 알카에다를 교란·와해·격파하고 그들이 장차 이들 국가로 복귀하는 것을 막는 것"을 천명했다.10) 이러한 목표 대비 드론공격이 달성한 것에 대한 엄정한 평가는 그것의실제적인 효과성을 더욱 균형 있게 가늠해줄 것이다.

2) 참수작전의 효과성

(1) 부정론: "비효과적이거나 역효과적이거나"

그간의 논쟁에서 상대적으로 목소리를 키워온 견해는, 참수작전은 전반적으로 '비효과적'일뿐 아니라 더러는 '역효과적'이기도 하므로 건전한 전략이나 작전수행 개념이 될 수 없다는 것이었다. 논쟁은 주로 테러나 반군 조직을 대상으로 하는 경우를 중심으로 진행되었지만, 이러한 부정적 결론을 내리는 데 상대가 국가인지 '비국가행위자'인지는 그다지 중요하지 않았다. 이 입장의 연구자들은 리더십 참수나 고가치 인물을 표적으로 삼는 정책은 군사적 가치가 크지 않으므로 보다 생산적인 노력에 가치 있게 쓰일 수 있는 귀중한 자원을 그런 일에 투입하는 것은 부적절하

^{9) &#}x27;뉴아메리카(New America)'재단에 따르면 파키스탄에서 지금까지 총 414회의 드론공격으로 2,366~3,702명(민간인 245~303명 포함)이 사망했다. https://www.newamerica.org/international-security/reports/americas-counterterrorism-wars/the-drone-war-in-pakistan/(검색일: 2020. 5. 20.)

^{10) &}quot;Remarks by the President on A New Strategy for Afghanistan and Pakistan" (March 27, 2009) https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-a-ne w-strategy-afghanistan-and-pakistan (검색일: 2020. 5. 20.)

고 비효율적인 것이라 여겼다.

'테러와의 전쟁'의 초기인 2003년에 페이프는 자살테러에 대한 선구적인 연구에서 지난 20년간 이스라엘을 비롯한 몇몇 국가가 테러조직의 지도자들을 참수하기위해 기울였던 포괄적인 군사적 노력은 그다지 성공적이지 못했다고 지적했다. 참수는 그들의 작전을 일시적으로 교란하는 데는 성공했지만, 장기적으로는 얻은 게거의 없다는 게 그의 결론이었다(Pape 2003, 356). 초국가적인 분란활동을 다룬 폴스태니랜드(Paul Staniland)도 참수작전이 직면하게 되는 2가지의 주요한 문제를 지적했다. 첫째, 그것은 극도로 어렵다. 2003년 이라크전 초기에 미국은 항공력을 이용해 바트당(Ba'athist)의 엘리트들을 살해하려는 시도를 반복했지만 엄청난투자에도 불구하고 매우 제한적인 성공만을 거둘 수 있었다. 둘째, 많은 반군집단은적어도 부분적으로는 세포적(cellular)이거나 네트워크화된 구조를 갖추고 있어 조직의 생존이나 분란활동의 실행에서 개별 리더의 역할은 긴요하지 않다. 분권화된조직은 효과적인 참수작전에 직면해서도 리더를 대체하고 전투력을 유지할 수 있다 (Staniland 2005-06, 21-40).

한편 2000년 9월부터 2004년 6월까지 이스라엘이 실행한 표적살인이 팔레스타인의 폭력적 행위에 미친 영향을 평가한 연구에서 모하메드 하페즈(Mohammed Hafez) 등은 표적살인이 단기적으로나 장기적으로나 팔레스타인의 폭력적 행위에의미 있는 변화를 가져오지 못했다는 점을 발견했다. 그들은 표적살인은 테러리스트들을 응징하고자 하는 국가의 결의를 과시하고 화난 대중을 달래는 정치적 도구로서는 유용할 수 있으나, 그것이 분란활동의 경과에 실제적인 영향을 준다는 증거는거의 존재하지 않는다고 주장했다(Hafez et al 2006, 359-382). 테러용의자들에대한 이스라엘의 표적살인이나 예방적 체포를 분석한 캐플런 등은 그보다 더 부정적인 결론에 도달했다. 그들은 표적살인이 자살폭탄테러의 비율을 감소시키기는커녕테러집단에 새로 가담하는 인원이 증가하는 현상을 촉발하여, 궁극적으로는 오히려테러를 증가시키는 결과를 초래하고 말았다고 주장했다. 테러행위에 대한 공세적인 군사조치가 비효과적이라는 점을 실증적으로 입증한 첫 사례를 자처한 이 연구에서저자들은, 이스라엘이 '역효과적인' 표적살인에 대한 의존을 지양하고 테러용의자들을 체포하는 방법으로 전환할 것을 제안했다(Kaplan et al 2005, 232-234). 크로닌도 참수작전이 민주국가에 들이닥치게 할 수 있는 역풍에 주목했다. 리터가

참수되어 분노한 테러집단은 민주사회의 리더들을 공격하는 방법을 선택할 수 있다. 민주국가의 대중적 인물들(예를 들어 선출된 정치인들)은 완벽하게 보호할 수 없으므로 테러집단과 같은 은밀한 조직의 리더들보다 암살에 취약할 수밖에 없다 (Cronin 2009, 25). 조직구조와 참수작전의 효과 간 상관성을 연구한 데인 로우랜즈(Dane Rowlands) 등도 그러한 작전의 비효과성에 의견을 같이했다. 그들은 장기적으로는 협상이나 테러집단들이 합법적인 정치참여조직으로 전환할 수 있는 길을 열어주는 등의 다른 도구들이 참수전략보다 훨씬 더 효과적이라고 주장했다 (Rowlands et al 2011, 20).

그러나 참수작전의 비효과성에 대한 가장 강력한 주장은 조던으로부터 나왔다. 앞선 논쟁이 '견고한 경험적 근거의 결여'라는 커다란 한계를 갖고 있다고 지적한 그녀는, 2009년의 연구에서 1945~2004년 간 발생했던 298건의 참수 사례를 분석했다. 그 결과 참수를 당한 집단이 그렇지 않은 집단에 비해 오히려 조직적 쇠퇴가 발생하는 비율이 낮음을 발견했다. 그녀는 "리더를 표적으로 삼는 일은 그 집단의 결의를 강화하고 보복공격을 초래할 수 있으며, 그 조직에 대한 대중적 동정을 증가시키거나, 더 치명적인 공격을 낳을 수도 있다"고 주장했다. 결국 리더십 참수는 실제적으로는 역효과를 낳을 수 있는 "오도(誤導)된 전략"이었다.

이 연구에서 주목할 점은 참수작전이 종교적이거나, 역사가 오래되었거나, 규모가 큰 조직을 대상으로 하는 경우에는 특히 비효과적이라는 그녀의 주장이다. 종교적 특성을 가진 조직은 보다 분권화되어 있는 경향이 크므로 약화시키기 어려우며, 종교는 다른 조직에서는 찾아보기 힘든 수준의 헌신을 고양하므로 이를 바탕으로하는 조직에게 보다 큰 회복탄력성을 제공한다. 게다가 그들은 강력한 공동체적지지의 기반 또한 갖고 있다. 둘째, 역사가 오래된 조직은 신생조직보다 훨씬 더회복탄력성이 우수하다. 이는 역사가 오래된 조직일수록 장기간에 걸쳐 내부적으로복합적인 구조를 발전시켰을 가능성이 크므로 신생조직보다 리더십 참수를 견딜수 있는 내구성이 크다고 볼 수 있기 때문이다. 셋째, 조직의 규모가 클수록 내부적으로 더욱 전문화될 가능성도 커지고, 리더십 참수를 버텨내는 데 필요한 중복성 (redundancy) 또한 갖추었을 가능성이 크다. 또한 지역적인 네트워크들을 운영할가능성도 큰데, 이는 공격에 대한 저항성을 증가시킨다(Jordan 2009).

2014년 연구에서도 조던은 동일한 논조를 이어가면서 '조직탄력성' 이론을 적용

하여 테러집단들이 참수공격에도 살아남는 이유를 설명했다(Jordan 2014). 이 연 구에서 그녀는 빈라덴과 아부 무사브 알자르카위(Abu Musab al-Zargawi)와 같은 핵심 리더에 대한 참수는 결국 알카에다의 활동능력을 감소시키지 못했으며, 오히려 그들을 대담하고 강력해지게 만드는 역효과를 낳고 말았다고 지적했다. 그녀는 이를 '관료화'와 '공동체적 지지'라는 2가지 기능이 작용한 결과로 설명했다. 관료적 형태 의 조직과 상당한 수준의 공동체적 지지를 특성으로 하는 조직은 그렇지 않은 조직 보다 리더십 공격에 대한 내성이 크다는 게 그녀의 결론이었다. 이 연구에서 조던은 그 지도자가 영감적(inspirational)이거나 영적인(spiritual) 역할을 하는 경우에는 참수가 특히 역효과를 낳게 되는데, 이는 그것이 조직원들 사이에서 보복심을 강화 할 뿐 아니라 지역적·국제적 공동체로부터 동정심과 지지를 증대시키는 결과를 낳을 수도 있기 때문이라고 주장했다. 셰이크 아메드 야신(Sheikh Ahmed Yassin) 이나 압델 라지즈 알란티시(Abdel Aziz al-Rantisi)와 같은 핵심 리더들이 살해된 뒤에 수많은 보복행위를 자행했던 하마스(Hamas)의 사례가 그 증거로 제시되었다. 아울러 그녀는 드론공격은 민간인 사상을 초래하여 표적이 된 집단에 대한 동정심을 유발하고 대중여론에 중대한 영향을 끼칠 수 있음을 지적했다. 또한 참수된 리더를 승계한 인물은 보다 급진적인 신념을 갖게 되고 활용하는 전술은 더 폭력적이게 된다고 보았다.

한편 마이클 프리먼(Michael Freeman)은 조직을 정신적으로 이끄는 기능과 그것을 실질적으로 운영하는 기능이 관례화(routinization), 관료화(bureaucratization), 분권화(decentralization)를 통해 제도화되어있는 조직을 상대로 이루어지는 리더십 표적화는 성공 가능성이 가장 낮다고 주장했다. 이는 그러한 조직은 정신적 또는 운영상의 지침을 얻기 위해 리더에 의존하지 않기 때문이다(Freeman 2010, 13).

(2) 긍정론: "특효약은 아니지만!"

참수작전에 대한 긍정론자들의 견해는 그것이 제공하는 주요한 효과에 대한 변론으로 요약된다. 첫째, 참수작전은 대상이 되는 조직(특히 테러와 반군 조직)을 혼돈에 빠뜨리고, 그 결과 추가적인 공격을 단념시킬 수 있다. 예를 들어, 이스라엘의 표적살인은 리더십, 기획, 전술적 기량이 제한된 인원에게만 국한되어 있던 팔레스

타인 테러조직의 효과성을 저하시켰다(David 2003, 120). 대니얼 바이먼(Daniel Byman)은 특히 반복적인 표적살인은 생존한 테러리스트들로 하여금 자신들의 보호에 점점 더 많은 시간을 소비하게 강요함을 강조했다. 표적이 되지 않기 위해 그들은 늘 자신들의 위치를 숨기고 바꾸어야 하며 활동도 자제해야 하는데, 이는 결국 조직에 흘러가는 정보의 양을 감소시키고 내부적인 통신도 곤란하고 위험하게 만든다. 결국에는 추가적인 공격을 기획하거나 수행할 수 있는 여지가 박탈된다 (Byman 2006, 104).

둘째, 참수작전은 다른 형태의 전통적인 작전보다 비용효과적이며 차별적이고 비례적이다. 성공하기만 한다면 리더에 대한 단번의 타격이 침공이나 점령보다 훨씬 비용효과적이라는 데는 이론의 여지가 없다. 침공이나 점령과는 달리 "표적살인은 대규모의 병력, 폭격기, 포, 그리고 훨씬 더 많은 파괴를 유발할 수 있는 다른 수단들을 활용하지 않는다"(David 2003, 121). 게다가 그것은 원칙적으로 작전의 대상에서 "비전투원들을 배제하고 부수피해를 최소화한다는 점에서 차별적이다". 리더십을 참수하는 과업에 충분한 전력만 사용된다는 점에서 그것은 또한 비례적이다 (David 2002, 17).

셋째, 비록 국제법적 논쟁의 여지는 상존하지만, 참수공격은 국가이익에 위협이되는 인물에 대한 사법적 조치가 현실적으로 불가한 경우 이를 대체하는 행위가될 수 있다. 이스라엘에서 테러를 자행한 팔레스타인 용의자들은 아랍 정부들의보호를 받는 경우가 많아 이스라엘의 법정에 세우는 게 사실상 불가능했다. 바이먼은 그들에게 책임을 물을 수 있는 평화적 선택지를 거부당한 이스라엘 정부가 오래전부터 일종의 "'거친 정의(rough justice)'를 실현하는 마지막 수단"으로 표적살인을 실행해왔던 것이라 설명한다(Byman 2006, 97).

참수작전은 군사적 도발이나 테러에 대한 보복을 요구하는 국내 청중들에게 정치적 효과가 있는 호소력을 발휘할 수도 있다. 이런 맥락에서 참수작전은 '국가가 승인한, 일종의 통제된 보복'이 된다(David 2003, 122). 빈라덴이 암살된 3일 뒤에 실시된 여론조사에서 오바마 대통령에 대한 지지도가 46%에서 57%로 상승했던 사례¹¹⁾는 이러한 측면을 반영하는 것이었다. 참수작전의 이러한 정치적·관료적

¹¹⁾ Dao, James & Sussman, Dalia, "For Obama, Big Rise in Poll Numbers After Bin Laden Raid", New York Times (May 4, 2011).

유용성은 군사작전을 기획하는 이들이 그것의 역효과에 충분한 주의를 기울이지 못하게 하는 주요한 원인으로 지목되기도 한다(Keith Dear 2013, 324).

한편 최근의 긍정론적 연구들은 새로운 양상으로 부정론에 도전하고 있다. 이는 이전보다는 광범위하게 관련 데이터가 축적되고, 효과를 측정하는 기준이 좀 더 현실적이게 되며, 분석 또한 좀 더 정교해진 덕택이었다. 사실 참수작전의 효과성을 진단하는 데 있어 가장 큰 장애물은 상반되는 각 논지를 뒷받침할 수 있는 실증적 증거의 부족이었다. 예를 들어 대표적 부정론자인 조던도 실증력을 보완하기 위해 298건의 참수사례에 대해 분석했지만, 그녀의 접근법 또한 전반적인 전역이 아니라 개별 공격을 고찰함으로써 나무는 보되 숲은 보지 못한다는 비판을 받기도 했다 (Carvin 2012, 546).

최근의 긍정론은 패트릭 존스턴(Patrick B. Johnston)과 브라이언 프라이스 (Bryan C. Price)에 의해 대변된다. 2010년 연구에서 존스턴은 참수작전이 비효과적이거나 역효과적이라는 기존의 설명을 강하게 비판했다(Johnston 2010). 이전연구를 '이론기반'으로 규정한 그는 자신의 접근법은 '데이터기반'으로 차별화했다. 그는 1974~2003년간에 반군 최고위급 지도자를 제거하기 위해 이루어졌던 118건의 참수사례를 표본으로 삼았다. 그의 결론은 3가지로 요약되었다. 첫째, 반군 리더들을 살해하거나 생포하는 것은 비효과적이지도 역효과적이지도 않다. 적 리더를 성공적으로 제거하면 전역이 조속하게 종결될 가능성은 커진다. 둘째, 적 리더를 성공적으로 생포하거나 살해하면 그에 실패하는 경우보다 분란활동을 격파할 가능성이 상당히 커진다. 셋째, 성공적인 리더십 제거 후에 분쟁의 강도는 완화될 가능성이 크다.

2012년 연구에서도 존스턴은 부정론을 신랄하게 비판했다. 첫째, 적 리더가 참수된 사례들만을 고찰하는 연구들로부터는 신뢰성 있는 인과추론(casual inferences)이 이루어질 수 없다. 둘째, 학자들은 비현실적으로 높은 성공의 기준을 설정함으로써 리더가 참수된 후 조속하고도 결정적으로 상대가 격파되지 않으면 실패로 간주했다. 셋째, 기존 연구자들은 일종의 "선택적 편향(selection bias)"을 보였다. 많은경우 리더들은 전역의 주요한 시점-그때는 이미 전역의 성패가 윤곽을 드러내고있을 수 있다!-에 살해되거나 생포되는 관계로 참수와 전반적인 전역의 성과 간관계를 명료하게 밝힐 수 없다(Johnston 2012, 48-49).

2010년의 연구에서와 동일하게 118건의 사례에서 참수의 시도와 그러한 시도가 있고난 뒤 발생한 사건 간의 인과성을 분석한 결과, 그는 리더십 참수가 분란활동에 대한 '특효약(a silver bullet)'은 아니지만, 해당 조직의 능력과 효과성을 감소시키 는 데는 기여한다는 입장을 고수했다. 참수는 상대의 숙련된 인적 자원을 소진시키 고, 작전이나 공격의 기획·훈련·수행을 교란하며, 남아있는 병력으로 하여금 방어 적 태세를 갖추도록 강요하고. 아측이 작전적·전술적 주도권을 장악하고 유지하는 데 도움을 준다. 이 연구에서는 특히 부정론자들이 강조하는 참수작전의 '순교자 효과'에 대해서도 강하게 비판했다. 우선, 그것은 참수의 대상이 되는 리더가 인기가 있어 그의 제거가 그 부하들이나 일반 주민들에게 환영받지 못함을 가정한다. 그러 나 리더에 대한 결정적인 정보를 제공하는 주체는 다름 아닌 그 부하들이나 주민들 이라는 점을 기억할 필요가 있다. 둘째, 이 이론은 조직원들의 행동을 좌우하는 가장 주요한 요인은 '감정'이라는 전제에 의존한다. 이는 그들이 감정보다는 전략적 계산에 기초하여 선택을 한다는, 분란활동에 대한 주요 연구의 결과와도 상충한다 (Johnston 2012, 51-53).

프라이스도 존스턴과 그리 다르지 않은 입장을 취했다(Price 2012). 우선 그는 기존 연구의 대부분이 특정의 결론을 뒷받침해줄 수 있는 사례연구에 의존하거나 특정 국가(특히 이스라엘)에 편중하여 참수작전의 효과성을 고찰해왔다고 지적했 다. 그렇지 않은 일부도 작전의 단기적인 효과에만 초점을 두거나 너무 적은 샘플에 기초하여 결론을 도출했다.12) 뿐만 아니라 효과성을 평가하는 기준을 너무 높게 잡거나 자의적인 기준(예를 들어, 참수를 당한 조직이 2년 이상을 생존하는가?)을 설정하여 측정을 시도했다(Price 2012, 12-14).

그는 1970~2008년 간 65개 국가에서 활동하던 207개 테러집단의 사례에서 리더십 참수가 테러집단 내의 사망률에 미친 영향을 분석하여 다음과 같이 참수작전 의 효과성에 관한 긍정적 결론에 이르렀다. 첫째, 참수를 당한 테러집단은 그렇지 않은 집단보다 훨씬 더 높은 사망률을 보였다. 둘째, 리더십 참수는 테러집단의 생존주기에서 이른 시기에 이루어질수록 효과적이다. 집단이 탄생한 지 1년 내에

¹²⁾ 예를 들어 리사 랭던(Lisa Langdon) 등은 1750~2004년 간 존재했던, 100명 이상이 추종했던 19 개 종교적·정치적·사회적 운동단체를 표본으로 연구했다. 그들은 자신들이 "꽤 커다란 사례연구의 샘플"을 수집했다고 썼다(Langdon 2004, 61-63).

리더가 제거되면 그렇지 않은 경우보다 그 집단이 와해될 가능성이 8배 이상 커진다. 셋째, 참수의 3가지 방법(살해, 생포, 생포 후 살해) 모두가 테러집단의 사망률을 상당 정도 증가시킨다. 그는 참수작전이 단기적으로는 부정적인 결과를 초래할 수도있지만, 결국은 그 효과성을 입증해내기 때문에 정책결정자들은 이 점을 충분히고려하여 결심해야 한다고 제언했다.

프라이스는 리더십 참수가 테러집단에게 효과를 발휘하는 것은 그러한 집단은 폭력적이고 은밀하며 가치기반적인 특징을 갖고 있어 리더십 승계가 어렵기 때문이라고 주장했다. 우선 폭력적인 조직은 그렇지 않은 조직에 비해 응집력이 강하며, 많은 경우 카리스마적인 리더의 지휘를 받는다. 이는 리더의 지위와 역할을 매우 강화하고 그 승계를 어렵게 한다. 둘째, 테러집단의 은밀성 또한 리더에 대한 의존성을 증가시키고, 리더십 승계를 복잡하게 하며, 조직적인 학습, 업무수행, 문화, 의사결정에 부정적인 영향을 미친다. 이러한 조직에 결여되어 있는 '공식화'와 '제도화'는 불확실성을 증가시키고 리더십 승계를 어렵게 하여 결과적으로는 조직적 불안정성을 증대시킨다. 셋째, 가치기반적 조직은 그 리더에게 모든 리더가 갖고 있지는 않은 고유의 기술, 즉 변혁적 리더십을 제공할 수 있는 능력을 요구한다. 때문에가치기반 조직에서는 리더십 승계가 복잡하고 어렵다.

2. 쟁점 2: 성공적 실행가능성

실행에 관한 논쟁은 주로 항공력을 활용하는 경우에 집중하고 있다. 이 논쟁은 항공력을 이용한 참수의 주된 도구인 정밀유도무기나 무인기의 효용성과 한계에 관한 논쟁과도 밀접하게 연관되어 있다. 적을 '하나의 체계(a system)'로 볼 것을 주장했던(Warden 1995) 존 워든(John Warden III)은 적 주민의 사기에 대한 공격을 지향하던 전통적인 전략폭격의 패러다임을 적 리더십에 대한 공격을 우선적으로 추구하는 새로운 패러다임으로 전환할 것을 요구했다. 그는 적 체계 전반과 각 하위체계의 중심에는 그것에 지침과 의미를 제공하는 인물들, 즉 리더가 존재한다고보았다. 각 하위체계는 그들에 의존하여 기능하며, 그들은 자신이 속한 전략적 존재의 목표 또한 좌우한다. 그러므로 리더들은 전략적 중심에 위치하며 전략적인 전쟁에서 모든 행위의 표적이 될 수밖에 없다(Warden 1995, 44). 워든은 특히 항공력을

이용해 그런 리더십을 파괴하거나 무력화하면 조직 전체가 마비되어 기능하지 못하게 된다고 보았다(Richard Shultz et al 1992, 65).

반면에 리더십을 표적화하는 것은 성공적인 강압의 효과를 발생시키지 못한다고 확신하는 페이프는 무엇보다도 개인을 찾아내서 살해하는 일은 매우 어렵다는 점을 강조하고 있다. 지도자를 보호하기 위한 조치들을 무력화하는 일은 그의 이동패턴에 대한 매우 상세한 정보를 요구하는데, 그러한 패턴은 아무런 낌새 없이도 변경될 수 있다. 정밀성의 현저한 개선에도 불구하고 정밀유도무기나, 은밀성이나 침투성의 혁신에도 불구하고 무인기가 참수작전의 신뢰성 있는 도구로서 여전히 상당한 한계 를 갖는 부분도 바로 여기에 있다. 페이프는 적을 참수한다는 것은 '그럴듯한 논리(a seductive logic)'이지만, 그러한 전략은 효과적이었던 적이 없으며, 특히 항공력의 정밀교전능력 향상도 불충분한 정보로 인해 참수의 강압력을 강화하는 데 이렇다 할 역할을 하지 못했다고 주장했다(Pape 2004, 116-117).¹³⁾ 이러한 측면에서 보면 참수의 대상이 되는 인물의 위치에 대한 정확한 정보가 전제되지 않는 경우, 지상전력을 활용하는 경우에도 그 성공적 실행가능성은 마찬가지로 심각하게 제약 될 수밖에 없다. 개인의 실제적 위치에 대한 보다 정밀한 정보를 획득할 수 있는 가능성에서는 지상전력의 활용이 항공력에 비해 유리할 수 있으나, 이 또한 상당한 준비와 치밀한 노력을 필요로 한다는 점에서 그 실행과 성공 가능성을 낙관할 수만 은 없다.

Ⅳ. 결론: 시사점을 찾아서

살펴본 것처럼 해외에서는 참수작전의 효과성과 성공적 실행가능성을 놓고 첨예하게 논쟁해왔다. 이러한 사실은 그 자체만으로도 참수작전에 대한 우리의 이해가얼마나 제한적인 것이었는지를 보여준다. 물론 해외의 논의는 주로 대분란작전이나

¹³⁾ 페이프는 ① 개인을 찾아내어 살해하는 일은 매우 어렵다, ② 리더의 정책은 그의 개인적 선호보다는 사회적인 선호를 표현하는 경우가 많아 전쟁에서 리더의 사망은 기대했던 것보다 정책상의 변화를 불러오는 힘이 약하다, ③ 대부분 국가에서 리더십 승계는 예측하기 어려우며, 특히 폐쇄된 사회일수록 더욱 그렇다는 점에서 참수전략의 효과성과 성공적 실행가능성 모두에 대해 부정적인 입장을 보였다(Pape 1996, 80-82).

대테러리즘의 맥락에서 진행되어왔다. 그러나 논쟁에 참여했던 많은 연구자들은 테러나 반군 조직이 아니라 국가를 대상으로 하는 경우에도 효과성에 관한 자신들의 견해는 거의 달라지지 않을 것으로 판단하고 있다. 이는 참수전략이 그 적용의 대상에 관계없이 기본적으로는 동일한 가정에 기초하고 있기 때문이다. 그것은 국가이건 '비국가행위자'이건 그 리더십은 인체의 두뇌와 같아서 그것을 파괴, 차단 또는 교란하면 죽음, 마비 또는 통제력의 상실에 처하게 된다는 것이다. 때문에 비정규전적 상황과 정규전적 상황에서 참수작전은 동일한 가치와 한계를 가지지 않을 수 있지만, 그 효과성에 미치는 다양한 요소들 간에는 적지 않은 상관성이 있을 수 있다. 국가를 대상으로 하는 경우에 대해서는 추가적인 연구와 논의가 필요하지만, 기존의 첨예한 논쟁 자체만으로도 우리가 주목해야 할 몇 가지 시사점은 도출된다.

첫째, 무엇을 위해 참수작전을 시도할 것인지를 다시금 진지하게 검토해야 한다. 상대의 리더십 제거 자체가 참수작전의 궁극적 목적이 될 수는 없다. 상대의 리더십 제거를 통해 창출하고자 하는 궁극적 효과나 달성하고자 하는 목표가 무엇인지를 분명하게 할 필요가 있다. 상대 리더십의 제거 자체가 상대의 즉각적인 와해나 치명적 약화를 보장하지는 않는다. 하물며 그것이 곧 승리를 의미할 수는 없다. 문제는 참수작전을 통한 효과가 단기적, 중기적 혹은 장기적으로 서로 다른 모습을 할 수 있다는 점이다. 때문에 단기적 효과에만 주의를 집중하여 중·장기적으로는 부정적결과가 도래할 수 있는 가능성을 간과하지 않는 게 중요하다. 이러한 맥락에서 2016년 국방부 국정감사에서 북한에 대한 참수 계획이 "그 말 자체로는 시원해 보이지만이 자체가 내포하고 있는 치명적인 딜레마를 관리해야"함을 강조했던 한 위원의사례는 눈여겨볼 만하다. 그는 소련의 지도부가 제거되면 막후 흥정이나 거래를통해 핵전쟁을 막을 수 있는 상대가 사라지고 소련 내 핵 통제권을 둘러싸고 극심한혼란이 조성될 가능성으로 인해 미국이 소련을 대상으로 한 참수작전 계획을 포기했던 일을 상기시켰다.14)

둘째, 구상된 참수작전의 성공적 실행가능성도 냉정하게 평가해 볼 필요가 있다. 항공력을 활용한 참수의 시도는 기대와 달리 성공하기 어렵다. 기본적으로 그것은 항공력의 투입을 보장해 줄 확고한 공중우세를 선결적으로 요구한다. 무인기를 활용 하던 유인기를 활용하던 간에 북한을 대상으로 참수작전을 구상한다면, 그러한 전력

¹⁴⁾ 국회회의록, 2016년도 국정감사(국방부 등, 2016. 10. 14.), p. 47.

을 투입할 수 있는 물리적 환경(특히 항공전력과 방공망 제압)이 조성되었는지를 우선 평가해야 한다. 항공력 중심의 참수작전은 표적이 되는 리더의 실제 위치에 대한 오류 없는 정보 또한 필수적으로 요구한다. 항공정밀무기도 정밀한 정보가 전제되는 경우에만 본연의 가치를 발휘할 수 있다. 이러한 정보를 확보하는 데는 첨단 정보자산의 광범위한 운용 못지않게 인적정보(HUMINT) 또한 결정적으로 중요하다. 그러나 극도로 폐쇄적이며 통제적인 사회로서의 북한의 특성은 신뢰성 있는 인적정보의 운용을 매우 어렵게 한다. 이른바 '참수부대'의 투입도 그다지 수월하지 않다. 공중을 통한 투입은 확고한 공중우세를 선결적으로 요구하며, 지·해 상을 통한 투입도 극도로 치밀한 준비를 필요로 한다. 성공적 실행가능성을 평가하 면서는 상대에 대한 우리의 지식을 과신하지 않는 게 중요하다. 전쟁사의 수많은 사례가 증언하듯이, 군사작전에서는 상대에 대한 우리의 지식을 과신하는 만큼 우리 는 '상상 속의 적'을 그리는 일에 익숙해갈 뿐이다.

셋째, 참수작전이 비효과적이거나 심지어 역효과적일 수도 있음을 충분히 고려하 여야 한다. 특히 그간 해외 논쟁에서는 비효과성을 주장하는 목소리가 더 주목받아 왔음을 주목할 필요가 있다. 참수작전을 기획하면서 그것의 비효과성이나 역효과성 을 충분히 고려하는 것은 그것이 효과적일 수 있는 가능성을 한 단계 더 높이고, 설령 비효과적이거나 역효과적일 경우에도 이에 대비할 수 있는 길을 열어놓는 일이기도 하다.

참수작전은 그 기획에서부터 실행과 평가에 이르기까지 어느 것 하나 수월한 게 없다. 더 큰 문제는 그 효과성 또한 낙관할 수 없으며, 더러는 역효과가 유발되기 도 한다는 점이다. 때문에 충분한 근거 없이 북한이 우리의 참수 의도를 두려워한다 거나, '정치적 의지'만 있으면 이를 실행할 수 있다거나, 혹은 리더십만 제거되면 북한이 우리의 의도대로 행동하게 될 것으로 믿는 것은 우리의 발전적인 군사전략 수립에 오히려 장애가 될 뿐이다.

이 연구에서는 참수작전에 관한 해외 논의를 한반도에 직접적으로 적용하는 일은 삼갔다. 주로 대분란작전과 대테러리즘의 맥락에서 논쟁되어왔던 해외의 경우와는 달리 참수작전에 대한 국내의 관심은 북한의 핵 능력이 고도화되면서 '핵 억지 전략' 의 맥락에서 본격화되었다. 뿐만 아니라 한반도 상황에서 검토되는 참수작전은 일단 정규전의 맥락을 상정할 수밖에 없다. 때문에 우리의 경우는 적지 않은 예외성을

28 『국가전략』 2020년 제26권 3호

갖고 있다고 해야 할 것이다. 역설적이게도 그러한 예외성은 곧 한반도 상황에서 참수작전에 관한 논의가 그래서 더 깊이 있고 신중하게 진행되어야 할 필요성을 보여준다.

> 투 고 일: 2020. 05. 24. 심사완료일: 2020. 07. 13. 게 재 일: 2020. 08. 30.

참고문헌

- 대한민국국회 회의록.
- 소재선 외. 2017. "무인항공기 표적살인에 관한 고찰: 논쟁과 실행 정당성을 중심으로", 『항공우주정책·법학회지』. 제32권 제1호.
- 송승종. 2017. "'참수작전'의 국제정치적 의미: 국제규범을 중심으로", 『한국동북아논총』. 제85호.
- 황소희. 2018. "북한 지도자 제거 이후 한반도 불안정성 제거 가능성 고찰: 해외 참수작전 사례 검토를 중심으로", 『통일과 평화』. 제10집 제1호.
- Amnesty International. 2013. "Will I Be Next?": US Drone Strikes in Pakistan(London: Amnesty International Publications).
- Broder, John M., "Air Force Chief Fired by Cheney", *Los Angeles Times*(September 18, 1990).
- Browne, Ryan et. al., "Trump claims Soleimani plotted to blow up US embassies", CNN(2020. 1. 10.)
- Byman, Daniel. 2006. "Do Targeted Killings Work?", Foreign Affairs, 85(2).
- Carvin, Stephanie. 2012. "The Trouble with Targeted Killing", *Security Studies*, 21(3).
- Cronin, Audrey K. 2006. "How Al-Qaida Ends: The Decline and Demise of Terrorist Groups", *International Security*, 31(1).
- _____. 2009. How Terrorism Ends: Understanding the Decline and Demise of Terro rist Campaigns(Princeton: Princeton Univ. Press).
- Dao, James & Sussman, Dalia, "For Obama, Big Rise in Poll Numbers After Bin Laden Raid", *New York Times*(May 4, 2011)
- David, S. 2002. "Fatal Choices: Israel's Policy of Targeted Killing", *Mideast Security* and *Policy Studies*, 51.
- David, Steven R. 2003, "Israel's Policy of Targeted Killing", *Ethics and International Affairs*, 17(1).
- Dear, Keith Patrick. 2013. "Beheading the Hydra? Does Killing Terrorist or

- Insurgent Leaders Work?", Defence Studies, 13(3).
- Freeman, Michael. 2010. The Headless Horseman: A Theoretical and Strategic Assessment of Leadership Targeting(California: Naval Postgraduate School).
- Hafez, Mohammed M. et. al. 2006. "Do Targeted Assassination Work?: A Multivariate Analysis of Israel's Controversial Tactic during Al-Aqsa Uprising", Studies in Conflict & Terrorism, 29.
- Hyder, Victor D. 2004. Decapitation Operations: Criteria for Targeting Enemy Leadership(Kansas: U. S. Army Command and General Staff College).
- Johnston, Patrick B. 2010. "Assessing the Effectiveness of Leadership Decapitation in Counterinsurgency Campaigns" (11th Annual Triangle Institute for Security Studies New Faces Conference).
- . 2012. "Does Decapitation Work?: Assessing the Effectiveness of Leadership Targeting in Counterinsurgency Campaigns", International Security, 36(4).
- Jordan, Jenna. 2009. "When Heads Roll: Assessing the Effectiveness of Leadership Decapitation", Security Studies, 18.
- ____. 2014. "Attacking the Leader, Missing the Mark: Why Terrorist Groups Survive Decapitation Strikes", International Security, 38(4).
- Kaplan, Edward H. et. al. 2005. "What Happened to Suicide Bombings in Israel? Insights from a Terror Stock Model," Studies in Conflict and Terrorism, 28(3).
- Langdon, Lisa, et. al. 2004. "Targeting the Leadership of Terrorist and Insurgent Movements: Historical Lessons for Contemporary Policy Makers", Journal of Public and International Affairs, 15.
- Olsen, John A.(ed.). 2010. A History of Air Warfare(Virginia: Potomac Books).
- Pape, Robert A. 1996. Bombing to Win: Air Power and Coercion in War(New York: Cornell Univ. Press).
- ___. 2003. "The Strategic Logic of Suicide Terrorism", American Political Science Review, 97(3).
- ____. 2004. "The True Worth of Air Power", Foreign Affairs, 83(2).
- Plaw, Avery. et. al. 2016. The Drone Debate: A Primer on the U.S. Use of Unmanned

- Aircraft Outside Conventional Battlefields (Maryland: Rowman & Littlefield Publishers).
- Price, Bryan C. 2012. "Targeting Top Terrorists: How Leadership Decapitation Contribute to Counterterrorism", *International Security*, 36(4).
- Rowlands, Dane & Kilberg, Joshua. 2011. "Organizational Structure and the Effects of Targeting Terrorist Leadership" (Centre for Security and Defence Studies, Carleton University).
- Shultz, Richard H. & Pfaltzgraff, Robert L.(eds.). 1992. *The Future of Air Power in the Aftermath of the Gulf War*(Alabama: Air Univ. Press).
- Staniland, Paul, "Defeating Transnational Insurgencies: The Best Offense Is a Good Fence", Washington Quarterly, 29(1), (Winter 2005-06).
- Warden, John. 1995. "The Enemy As A System", Airpower Journal (Spring 1995).

Controversies on the Effectiveness of Decapitation Operations and Their Implications to Korean Military Strategies

Changboo Kang

The decapitation strategy, aimed at removing the leadership of a hostile government or militant group to affect the system it influences, has been a cornerstone of United States' strategies of counterinsurgency and counterterrorism since the beginning of the 'war on terror'. United States conducted decapitation operations even in regular warfare, as we could witness in the opening phase of the Iraq War in 2003. In Korea, a more serious interest in decapitation operations belatedly got into its stride in 2017 when the first comment from the Minister of Defense on the formation of a 'decapitation unit' was made. However, the existing understanding in Korea of decapitation operations remains rudimentary at best since, unlike United States, the initial attention to 'decapitation' in 2017 could not be successful in leading a deeper discussion on the subject.

In order to deepen our knowledge of decapitation operations, this article first examines the theoretical foundations of such operations, and then reviews the ongoing debates abroad on the overall effectiveness and the possibility of successful implementation of decapitation operations. Consequently, this article draws some implications from the debates to suggest reconsideration of existing approaches in Korea to decapitation operations. It underlines a critical necessity for breaking away from an existing rudimentary understanding of decapitation operations and for cultivating a more earnest discussion of the effectiveness and the possibility of successful implementation of such operations in Korea.

Keywords: Decapitation Strategy, Decapitation Operations, Targeted Killing, Counterinsurgency, Counterterrorism, Effectiveness.