http://www.korva.or.kr ISSN 2672-040X

# 안보전략연구

2022. 10 (제8호)

대한민국재향군인회
안보전략연구원

# 안보전략연구

## 제8호

본지는 연2회 발간되는 심사제 학술지입니다.


| | |
|---|---|
| 발 행 | 2022년 10월 8일 |
| 발 행 인 | 신상태(대한민국재향군인회 회장) |
| 편 집 인 | 김진수(재향군인회 안보전략연구원장) |
| 편집위원장 | 문성묵(한국국가전략연구원) |
| 편 집 위 원 | 나태종(충남대학교) |
| | 성형권(영남대학교) |
| | 이성춘(송원대학교) |
| | 장광열(국방대학교) |
| | 최규상(강릉원주대학교) |
| | 최윤철(상명대학교) |
| 편 집 간 사 | 문근형(재향군인회 안보전략연구원) |
| 발 행 처 | 재향군인회 안보전략연구원 |
| 전 화 | 02-499-0201 |
| 팩 스 | 02-417-5527 |
| 이 메 일 | korvass0201@naver.com |

ISSN 2672-040X



★ 본지에 실린 내용은 집필자의 견해이며 재향군인회의 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다. 본지에 실린 논문내용은 재향군인회 홈페이지(http://www.korva.or.kr)에서 볼 수 있습니다.

안보전략연구 제8호 2022. 10.

❖ 역대 정부의 동맹 확장 정책과 윤석열 정부의 포괄적 전략동맹
| 김열수 | ····· 1

❖ 전승을 위한 지역피해통제(ADC) 발전방향 고찰
- 러시아-우크라이나 전쟁 등 사례를 중심으로
| 김학민 | ····· 33

❖ 예비역 단체의 국방정책 참여 방안 고찰
| 문근형 | ····· 61

❖ 김정은 정권의 병진노선 평가와 전망
- 핵무기건설을 중심으로
| 박용환 | ····· 91

❖ 민군 갈등이 국가안보에 미치는 영향에 대한 연구
- 군사기지 및 군사시설 관련 갈등을 중심으로
| 심재정 | ····· 119

# 역대 정부의 동맹 확장 정책과 윤석열 정부의 포괄적 전략동맹 **

김 열 수 *

Ⅰ. 들어가며
Ⅱ. 1980년대 이후 한미간의 갈등
Ⅲ. 역대 정부의 동맹 확장 정책
Ⅳ. 윤석열 정부의 포괄적 전략동맹
Ⅴ. 나오며

* 한국군사문제연구원 안보전략실장, e-mail: ysgold33@naver.com

** 2022.5.17. 한국프레스센터에서 실시한 향군 안보 세미나 발제내용을 보완한 내용임.

## 논문요약

러시아의 우크라이나 침공은 동맹의 중요성을 일깨워주었다. 윤석열 정부는 한미동맹을 군사동맹을 넘어 포괄적 전략동맹으로 확장하고자 한다. 이전 정부들도 포괄적 전략동맹을 선언했다. 모두 다양한 분야 및 글로벌 차원의 협력을 천명했다. 그러나 진보정권과 보수정권의 강조점은 다르다. 진보정권은 균형적/수평적/호혜적 동맹을 강조하는 데 반해 보수정권은 자유민주주의와 시장경제라는 가치의 중요성과 신뢰의 지속과 확장을 중시한다.

윤석열 정부가 내세우는 포괄적 전략동맹은 기본적으로 역대 보수정부의 지향 방향과 비슷하나 구체적인 내용을 제시하고 있다는 점에서 차이가 있다. 윤정부의 포괄적 전략동맹을 세분화하면 안보·경제·기술 동맹, 대외적 협력 동맹, 그리고 가치·신뢰동맹이라고 할 수 있다.

포괄적 전략동맹을 수행함에 있어서 몇 가지 유념해야 할 일이 있다. 외교의 원칙 수립 및 실천, 외교의 일관성과 영속성 유지, 축적의 외교 필요, 사안별로 선택을 달리하되 사안별로 전략적 선명성을 표방하거나 전략적 유연성 발휘 필요, 양안 급변사태에 대한 다양한 준비, 원자력 협정 개정과 핵추진 잠수함 건조 문제 등이다.



**주제어 : 한미동맹, 포괄적 동맹, 전략동맹, 윤석열 정부**

# Ⅰ. 들어가며

아직 끝나지 않았지만, 러시아-우크라이나 전쟁이 남긴 교훈은 차고 넘친다. 이미 국제질서, 지역질서, 공급망, 전쟁 양상, 무기체계, 교리 등에 지대한 영향을 미치고 있다. 논문 주제와 관련하여 러-우 전쟁이 주는 교훈 두 가지만 제시해 본다면 휴지 조각에 불과한 각서(memorandum)와 동맹 없는 서러움이 될 것이다.

냉전 시절 구소련은 우크라이나에 176기의 ICBM과 1,240개의 핵탄두, 44대의 전략 폭격기와 700기 이상의 SLBM, 그리고 2,000기에 달하는 전술핵무기를 배치했다. 독립되자 우크라이나는 갑자기 세계 3대 핵무기 보유국이 되었다. 그러나 핵확산을 우려한 미국의 클린턴 행정부는 넌-루가 협력적 위협 감소(Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction) 프로그램을 통하여 벨라루스, 카자흐스탄과 함께 3국에 대한 경제지원과 안전보장을 대가로 이 국가들을 비핵화시켰다. 우크라이나는 비핵화와 함께 약간의 경제적 지원을 받는 대가로 부다페스트 안전보장 각서(우크라이나어: Будапештський меморандум)[1]에 서명했다. 아무런 제도적 장치 없이 문서 하나에 국가의 운명을 맡겨버린 것이다. 러시아의 우크라이나 침공은 강대국들이 약속한 각서란 그저 휴지 조각에 불과하다는 것을 보여주었다.

두 번째 교훈은 동맹의 중요성이다. 탈냉전이 되자 바르샤바조약기구(WTO)의 회원국이었던 동유럽이 서로 앞다퉈 북대서양조약기구(NATO)에 가입했다. 소련의 그늘에서 벗어나 자국의 안보를 담보할 수 있는 유일한 길은 NATO에 가입하는 것으로 판단했기 때문이다. 동유럽뿐만 아니라 구소련 제국의 공화국이었던 에스토니아, 라트비아, 리투아니아 등도 NATO에 가입했다. NATO의 핵심은 조약 제5조에 있다. NATO 조약 제5조는 회원국 중 한 나라가 공격을 받으면 이를 동맹 전체가 공격받은 것으로 간주하고, 다른 회원

1) 1994년 12월 5일 부다페스트에서 미국, 영국, 러시아, 우크라이나 간에 체결된 각서(Memorandum on Security Assurances in connection with Ukraine's accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons)의 핵심 내용을 요약해 보면, 미국·러시아·영국은 우크라이나의 독립, 주권, 국경선을 존중하고, 무력사용과 경제위협을 자제하며, 우크라이나가 핵공격을 받으면 UN 안보리에서 논의 후 우크라이나를 지원한다. 또한, 미국·러시아·영국은 우크라이나에게 핵공격을 하지 않는다 등이다.

국이 자동으로 개입해 공동으로 대응하도록 규정되어 있다. 소위 말하는 '하나는 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여'(one-for-all, all-for-one)라는 개념이다. 이미 30개 회원국을 거느린 NATO이지만 불행히도 우크라이나는 NATO 회원국이 되지 못했다. 만일 우크라이나가 NATO 회원국이었다면 러시아는 제3차 세계대전을 염두에 두지 않고서는 우크라이나를 침공하지 못했을 것이다. 2014년에 크림반도도 합병하지 못했을 것이다. 러시아의 우크라이나 침공은 동맹의 소중함을 재확인시켜 주었다.

한·미동맹은 한국에 더없이 소중한 자산이다. 문서로만 존재하는 동맹도 아니다. 미군의 존재, 한미안보협의회의(SCM)와 한미군사위원회회의(MCM), 한미연합지휘체계, 한미연합훈련 등 다양한 제도적 장치가 작동하는 그런 동맹이다. 전통적인 한·미동맹은 군사동맹이었다. 그러나 한미는 군사동맹을 협력분야와 협력 지역으로 더 확장하기 위해 노력해 왔다. 역대 정부들도 그랬다. 올해 5월에 출범한 윤석열 정부도 미국과 전방위적 협력 지평을 확대하기 위해 한·미동맹을 "포괄적 전략동맹"으로 발전시켜 나가겠다고 했다.[2)]

이 글은 역대 정부의 한·미동맹 확장 정책을 비교 분석해 보고 윤석열 정부의 포괄적 전략동맹을 해석해 보는 데 목적이 있다. 이를 위해 1980년대 이후 한미 간의 갈등을 먼저 살펴보고자 한다. 이런 갈등에도 불구하고 한미는 한·미동맹을 확대하기 위해 노력해 왔기 때문이다. 또한, 1980년대를 기준으로 삼은 것은 한국의 국력신장에 따른 국가의 자율성 문제가 대두되어 이것이 갈등의 한 요소로 작동했기 때문이다.

# Ⅱ. 1980년대 이후 한·미 간의 갈등

## 1. 위협에 대한 인식과 대응 차원의 갈등

군사동맹이란 "외부의 위협에 대항하여 군사력의 균형을 유지하거나 공동의 적에 대항하기 위한 것"[3)]으로 "2개 국가나 그 이상의 복수 국가간의 합의로 성립되는 집단적 방위의 방식으로써 군사적 공동행위를 맹약하는 제도적 장치나 사실적 관계"[4)]를 말한다. 군사동맹은 주로 방위조약(defense pact)의 형태

2) 제20대 대통령직인수위원회, 『윤석열정부 110대 국정과제』, 2022년 5월
3) Stephen M. Walt, "Alliance in Theory and Practice: What lies Ahead?" *Journal of International Affairs*, Vol.43, No.1(Spring 1989), p. 4.

로 나타난다. 한미동맹도 한미상호방위조약을 근거로 태어났다.

군사동맹이 체결될 수 있는 전제조건은 공동의 적, 즉 위협을 공동으로 인식하고 공동으로 대응하는 것이다. 그런데 적의 위협에 대한 인식이 달라지면 동맹은 흔들거리게 된다. 동맹 체결 당시에는 적의 위협을 공동으로 인식했으나 차후에는 이를 다르게 인식할 수 있다. 탈냉전이 계기가 되었다. 한국은 냉전시까지만 하더라도 적대국으로 분류했던 러시아 및 중국 등 공산권 세력들과 수교하게 되자 주변국 및 공산권의 위협을 낮게 평가하기 시작했다. 북한과 남북기본합의서를 채택하고 비핵화공동선언까지 하게 되자 북한의 위협도 낮게 평가했다. 게다가 북한이 고난의 행군까지 하는 상황이 발생하자 한국은 북한의 위협을 더 낮게 평가했다.

냉전 이후 북한은 핵미사일 개발에 본격적으로 뛰어들었다. 한국과의 국력 격차, 그리고 한국의 대 공산권 수교 등의 영향을 받아 비대칭적 무기개발에 나선 것이다. 북한의 핵미사일 위협이 커지자 비핵화를 위한 회담과 함께 군사적 대비태세를 강화하기 시작했다. 그러나 미국은 정권에 따라 북한의 대량살상무기(WMD) 위협을 높이 평가하면서 적극적으로 대응하기도 했고 전략적 인내로 일관하기도 했다. 한국도 정권에 따라 북한의 위협에 대한 인식과 대응에 차이가 있었다. 진보정권은 주로 북한의 위협을 감소시키거나 없애기 위한 대화에 초점을 맞춘 대북 포용정책을 추진했다. 이에 반해 보수정권은 주로 북한의 WMD 위협에 대한 취약성 감소를 위해 대응체계 개선에 관심을 많이 가지고 비핵화를 전제로 한 원칙있는 대북정책을 추진했다. 한미 정권별 성향에 따라 이런 대북 정책이 공조되기도 했고 엇박자가 나기도 했다. 엇박자가 났을 때 한미 간에 갈등이 발생했다.

문재인-트럼프 시기 북한 위협에 대한 양국 정상의 인식은 비슷했다. 북한의 중장거리 미사일 발사와 핵실험 등으로 북한의 위협이 최고조에 달했을 때는 북한의 위협을 심각하게 평가하면서 이에 대응했다. 그러나 대화의 해였던 2018년과 하노이 회담이 결렬된 2019년 이후에는 북한의 위협을 심각하게 인식하지도 않았고 적극적으로 대응하지도 않았다. KN-23(북한판 이스칸데르)이나 KN-24(북한판 에이테큼스), 그리고 KN-25(초대형 방사포) 등을 발사해도 트럼프 대통령은 김정은과 좋은 관계를 유지하고 있다고 했고 한국도

4) 국방대학원, 『안보관계 용어집』(서울: 국방대학원, 1998), p. 22.

북한에 대한 우려 표시와 재발방지를 촉구하는 것으로 일관했다. 심지어 북한의 핵미사일 위협에 대한 대응차원의 3축 체제의 명칭마저도 북한을 의식하여 그 이름을 순화시켰고 연합훈련도 겨우 명맥만 유지시켰다.

북한도 바뀔 줄 알았다. 그러나 북한은 한국을 더 강하게 압박했다. 북한의 미사일 도발에 대해 청와대나 국방부에서 유감 표시라도 하면 북한은 한국을 향해 "값비싼 대가 치를 것", "새벽잠 자기는 글렀다", "겁먹은 개", "삶은 소 대가리가 앙천대소", "사냥총 소리에 똥줄" 등의 조롱성 발언을 거침없이 쏟아냈다. 심지어 북한은 남북공동연락사무소마저 폭파했다. 김여정이 대북전단 살포 금지를 요구하는 협박성 담화를 발표하자 통일부에서는 김여정 담화 발표 4시간도 지나지 않아 대북전단과 관련한 법률을 정비하겠다는 계획을 발표했다. 결국, 국회는 2020년 12월 「남북관계발전법 개정안」(대북전단살포금지법)을 통과시켰다.

바이든 행정부가 들어서면서 미국의 대북정책이 달라지기 시작했다. 바이든 대통령은 후보 시절부터 김정은을 불량배(thug)로 규정하면서 트럼프 대통령이 비핵화에 대한 아무런 성과도 없이 김정은이라는 독재자의 비위나 맞추었다고 비판한 바 있다. 따라서 비핵화가 전제되지 않는 회담에는 큰 관심이 없다. 그러자 문재인 정부는 대화의 동력을 찾는다는 명분으로 2021년 9월 유엔 총회 연설에서 종전선언을 꺼내 들었다. 이에 대해 북한은 김여정 담화를 통해 "쌍방간 (약속)한 존중이 보장되고 적대시정책, 불공평한 이중기준부터 먼저 철회돼야 한다"고 했다. "선결 조건이 마련돼야 서로 마주 앉아 의의 있는 종전도 선언할 수 있을 것"이라는 뜻이다. 그러자 미국도 반대하고 나섰다. 미국의 국가안보보좌관인 제이크 설리반(Jake Sullivan)은 2021년 10월 27일 "우리는 (종전선언에 필요한) 단계별로 정확한 순서나 시기, 혹은 조건에 대해 한국과 다소 다른 관점을 가질 수도 있다"라고 했다. 비핵화가 종전선언보다 먼저 진전되어야 하고 비핵화 없이는 안 된다는 관점이었다.

북한은 한반도 비핵화 공동선언에도 불구하고 핵미사일 무기 고도화로 한국에 대한 위협을 고조시켰으며, 조롱성 발언을 쏟아내었고, 남북공동연락사무소를 폭파했으며, 수시로 한국을 겁박하는 협박성 담화를 발표했다. 그런데도 문재인 정부는 이에 적절히 대응하지 못하고 오히려 대북전단금지법을 제정하고 종전선언에 집착했다. 바이든 행정부가 들어서자 대북 정책을 두고 한미간

의 이견이 노출되기 시작했던 것이다.

한미가 중국을 바라보는 태도도 완전히 다르다. 트럼프/바이든 행정부는 중국의 부상을 위협으로 인식하는 반면, 문재인 정부는 위협 속에서도 경제적 차원과 대북 정책 차원에서 중국을 활용의 대상으로 인식했다. 미국은 중국의 부상을 위협으로 인식하고 대중 포용전략을 대중 봉쇄전략으로 서서히 바꾸기 시작했다, 오바마 행정부는 중동 중시 전략에서 '아·태 재균형 전략'(Pivot to Asia)으로 전환했고, 트럼프 행정부는 인도양까지 포함된 '자유롭고 개방된 인·태 전략'(FOIP)으로 전환했다. 바이든 행정부는 개념상의 FOIP을 세계 및 지역적 차원에서 반중 봉쇄를 위한 정책으로 체계화하기 시작했다.

바이든 행정부는 세계적 차원에서는 가치동맹을 구축하고 기존의 군사동맹을 강화해 나가고 있다. 트럼프 대통령 시절 소원했던 미국과 개별 국가와의 동맹 관계를 복원하고 나토와의 관계도 복원했다. 2021년 개최된 나토 정상회담 성명에서는 중국을 체계적 도전국으로 명시하기도 했다.[5] 지역적 차원에서는 인·태전략의 일환으로 QUAD를 활성화하고, 인태경제협력네트워크(IPEF)라는 경제동맹을 통해 중국과의 탈동조화를 추진하며, 한·미·일 안보협력을 강화하고, AUKUS(미·영·호주 동맹체)를 창설하여 중국의 팽창을 봉쇄하려 한다. 따라서 트럼프 대통령에 이어 바이든 대통령도 한국이 미국의 대중국 봉쇄정책에 적극적으로 동참해 주기를 바라고 있다.[6]

그러나 중국에 대한 문재인 정부의 인식은 다르다. 중국이 서해의 내해화를 추진하고 있고 한국의 방공식별구역(KADIZ)을 진입하며, 사드 배치에 따른 보복을 지속하고, 서해의 불법조업을 방치하는 등의 위협을 가하고 있음에도 이런 위협에 대한 인식과 이에 따른 적극적 대응보다는 중국과의 경제적 상호의존을 더욱 중시하는 경향이 있다. 한국 수출입의 약 1/4을 중국이 차지하고

---

5) 나토는 2022년 6월 말 스페인 마드리드에서 개최된 정상회의에서 12년 만에 새로운 전략개념을 채택했다. 러시아를 '가장 심각하고도 직접적인 위협'(most significant and direct threat)으로 규정하고 중국을 2021년에 이어 안보에 대한 '체계적 도전'(systemic challenge)으로 규정했다. 중국의 야망과 강압적인 정책이 나토의 이익, 안보, 가치에 도전한다고 명시했다. NATO, *NATO 2022 Strategic Concept*(Bressul: NATO, 2022), 제8-9항, 13-14항. https://www.nato.int/strategic-concept/(검색일: 2022.8.1.).

6) 김열수, "미국의 반중 봉쇄정책과 신냉전기 한국의 전략," 『신아세아』, 제28권 4호 (2021년 겨울), pp. 54-66.

있을 뿐만 아니라, 한국은 중국과의 무역을 통해 매년 많은 흑자를 기록하고 있다는 것이 그 이유였다. 또한, 중국은 한반도 미래를 위해서도 중요한 국가로 인식하고 있다. 북한 비핵화, 한반도 평화체제, 그리고 한반도 통일을 위해서는 중국의 협력이 필요하다고 생각하기 때문이다. 이런 연유로 문재인 정부는 중국의 위협을 의도적으로 과소평가하고 경제 및 한반도 평화와 안정 등에 대한 중국의 역할을 과대평가하기도 한다. 이런 견해차가 정책에 반영되어 한미간에 갈등을 재촉하는 촉진제로 작용하고 있다.[7)]

2017년 11월 서울에서 한미 정상회담이 열렸고 한미는 공동언론발표문을 공개했다. 여기에서 “트럼프 대통령은 상호 신뢰와 자유·민주주의·인권·법치 등 공동의 가치에 기반한 한·미 동맹이 인도 태평양 지역의 안보, 안정과 번영을 위한 핵심축임을 강조했다.” 그러나 공동언론발표문을 토대로 한국도 FOIP에 동참한다는 보도가 있자 청와대의 고위관계자는 FOIP의 참여는 "트럼프가 강조한 것이지 우리가 동의한 건 아니다"라고 해명했다.[8)] 이것이 미국의 대중전략에 대한 문재인 정부의 입장을 대변한 것이었다. 미국에서 한국의 중국 경사론에 대한 의심이 제기되었다.

사드의 정식 배치 문제도 한미간의 갈등 요소가 되었다. 문재인 대통령은 취임 직후인 2017년 6월 30일 미국 국제전략문제연구소(CSIS) 초청 연설에서 “사드를 배치할지 말지는 한국의 주권적 결정 사안”이기 때문에 “한국의 주권적 결정에 대해 중국이 부당하게 간섭하는 것은 옳지 않다”고 했다. 또 “중국의 염려는 이해하지만, 그것을 이유로 경제적 보복을 하는 것은 옳지 않고 부당한 일”이기 때문에 경제제재를 “철회할 것을 강력하게 촉구한다”고 했다.[9)] 그리고 문재인 대통령은 한미정상회담 직후인 2017년 7월 사드 임시배치를 전격 결정했다.

그러나 이런 소신은 그리 오래가지 않았다. 강경화 외무부 장관이 2017년 10월 국회 답변에서 “사드를 추가 배치하지 않을 것이며, 미국의 MD 체계에

---

7) 김열수, “‘한미동맹 위기론’에 관한 고찰,” 『신아세아』, 제26권 4호(2019년 겨울), pp. 40-43.

8) 노효동·이상헌, “青 "트럼프, 인도·태평양 안보동참 제안…우린 수용 안 해," 『연합뉴스』, 2017.11.9.

9) 박광수, “文 대통령 "사드 배치, 韓 주권적 결정…中 부당한 간섭 옳지 않아"," 『중앙일보』, 2017.7.1.

편입하지 않을 것이고 한미일 군사동맹에는 참여하지 않겠다"는 취지의 3불 정책을 발표했기 때문이다. 다음날 청와대에서는 "사드는 제3국을 겨냥하지 않고 중국의 전략적 안보이익을 침해하지 않으며 중국은 국가안보를 위해 사드 체계를 분명히 반대한다"는 중국과의 10·31 사드 협의(協議) 결과를 발표했다.[10] 이것은 우리의 '외교권과 자주권을 포기한 굴욕적 약속'이자 장차 우리 안보에 재앙적 결과를 가져올 것임에도 불구하고 "이러한 외교적 노력 덕에 그해 12월 문재인 대통령의 방중이 가능했다"고 주장하는 것을 보면[11] 대통령의 방중과 3불 정책을 바꾼 것이라고 할 수 있다. 더군다나 사드 추가배치는 미국과 협의할 사안이라는 점에서 미국의 주권마저 침해한 측면이 있었다.

그런데 중국은 한국의 3불 정책을 근거로 오히려 한국을 압박하기 시작했다. 중국의 시진핑 주석은 한중 정상회담 때마다 사드 문제 해결을 촉구했다.[12] 3불 정책 및 3불 협의가 발표된 이후에 개최된 한중정상회담에서 시진핑 주석은 "역사에 책임을 지고, 중·한 관계에 책임을 지고, 양국 인민에게 책임을 지는 태도로 역사의 시험을 감당할 정책을 내놓으라"고 요구하기도 했다.[13]

문재인 정부 5년 내내 성주 사드기지는 임시배치 상태로 있었다. 박근혜 정부 시절 '소규모 환경영향평가'가 문재인 정부 들어 '일반환경영향평가'로 방침이 바뀌었다. 임시배치 된 지 5년이 되었지만 '일반환경영향평가'는 시작조차 하지 않았다. 사실 중국은 러시아판 사드를 정식 배치했다. 중국은 2014년 11월 러시아제 S-400 트리움프(Triumf) 도입 계약을 체결한 데 이어 2018년 8월에는 한국과 가까운 산둥성과 대만과 가까운 푸첸성에 각각 1개 포대식을 배치했다. 그런데도 주한미군의 사드 배치는 여전히 임시배치 상태

10) 남관표 국가안보실 제2차장과 쿵쉬안유(孔鉉佑) 중국 외교부 부장조리(차관보) 명의로 '10·31 한·중 관계 개선 관련 양국 간 협의 결과'를 발표했다. 채윤경, "3불 협의 외교부 초안엔 '현재로선' 단서 있었다," 『중앙일보』, 2017.11.28.

11) 문정인, "사드 3불 논쟁과 국익," 『한겨레』, 2021.8.8.

12) 1차 정상회담(2017.7. 독일 베를린), 2차(2017.11. 베트남 다낭), 3차(2017.12. 중국 북경), 4차(2018.11. 파푸아뉴기니), 5차(2019.6. 일본 오사카)

13) 2019년 7월 공개된 중국의 국방백서에서도 한국의 사드 배치에 대해 "아시아·태평양 지역의 전략적 균형을 심각하게 파괴했으며 지역 국가의 전략적 안보 이익에 엄중한 손해를 끼쳤다"고 적시했다. 노석조, "中국방백서에 "한국 사드, 아태 안보 심각히 훼손" 첫 명시," 『조선일보』, 2019.7.25.

에 있었다. 더군다나 문재인 정부는 중국의 S-400배치에 대해선 말 한마디 하지 않았다.

문재인 정부는 '균형외교'를 강조했는데 그 결과가 〈표 1〉에 잘 나타나 있다. 미국과 중국 사이의 균형이라기보다는 오히려 중국경사적 성향을 보이고 있다. 문재인 대통령은 2017년 중국 방문에서는 중국을 높은 산봉우리, 대국이라고 칭하고 한국을 작은 나라로 표현하는가 하면 중국몽(中國夢)을 인류 모두의 꿈이라고 연설한 바 있다. 그런데도 혼밥을 해야 했고 대통령을 수행한 한국 기자들이 중국 경호원으로부터 폭행을 당하기도 했다.

〈표 1〉문재인 정부 시절 미중 외교 핵심 현안별 한국의 입장

| 미중간 외교 현안 | 성격 | 한국 입장 |
|---|---|---|
| 쿼드(QUAD) 참여 | 안보 이슈 | "중요성을 인식" |
| 대만 문제 | 안보 이슈 | "평화·안정 중요" |
| 남중국해 문제 | 안보 이슈 | 입장 없음 |
| 신장 위구르 지역 인권 문제 | 인권 이슈 | 입장 없음 |
| 홍콩 국가보안법 문제 | 인권 이슈 | 입장 없음 |
| 베이징 올림픽 보이콧 | 인권 문제 | 보이콧 고려 X |
| 미국 공급망 참여 | 경제 이슈 | "새로운 유대 형성 약속" |

* 출처: 강혜인, "미중 갈등 대응...전략적 모호성 vs 일관성 부재," 뉴스 타파, 2022.2.21. https://newstapa.org/article/BOxFL(검색일: 2022.5.6.).

문재인 정부는 미국의 인·태 전략에 적극적으로 동참하기보다는 신남방정책을 추진함으로써 미국의 인·태 전략과는 일정한 거리를 두었다. 또한, 자유민주주의, 시장경제, 인권 등 인류의 보편적 가치라는 정체성이 헌법에 명시되어 있음에도 이를 대북 정책 및 대외 정책을 통해 행동화하지 못했다. 후술하겠지만 문재인 정부는 미국과 함께 포괄적 전략동맹(다양한 분야 협력, 협력의 글로벌화, 균형적/호혜적 동맹)을 향해 나가자고 했지만, 선언과 달리 행동이 이를 따라가지 못했다. 문재인 정부가 균형외교와 전략적 모호성을 추구했고, 실질적으로는 한미동맹보다 중국 경사를 나타냈으며, 중국의 사드 강압외교에도 굴복해 건전한 수평적 관계의 틀을 훼손했고, 북한 문제에 대한 중국의 역할에 과도한 기대를 했다는 비판을 받는 이유도 여기에 있다.[14]

## 2. 한국의 국력 신장에 따른 한·미 간의 갈등

동맹 참가국 간에 국력에서 차이가 크게 나면 날수록 동맹국 간에는 자율성-안보 교환(autonomy-security trade-off)[15]이라는 동맹의 딜레마가 발생한다. 국력이 약한 국가 A는 국가안보를 담보받기 위해 국력이 강한 국가 B의 요구를 일방적으로 수용할 수밖에 없게 된다. 즉, 자율성이 제약당하게 되는 것이다. 그런데 A의 국력이 신장되면 될수록 상황은 달라진다. 국가 위상에 걸맞은 자율성을 행사하려 하기 때문이다. 이렇게 되면 동맹국 A-B는 마찰을 빚게 된다.

1970~80년대를 거치면서 한국의 국력이 비약적으로 성장하고 민주화가 달성되자 한국인들의 자존감도 덩달아 높아졌다. 이에 따라 한국사회에서는 수직적 한미관계를 수평적으로 바꾸자는 요구가 거세게 일어났다. 1980년대 발생한 미국에 대한 요구는 주로 정치·경제적인 측면이 강했고 1990년대 발생한 '반미운동'은 군사적인 측면이 강했다.[16] 1980년대 발생한 반미운동은 노태우 정부가 들어서고 한국의 대미 수출 흑자폭이 줄어들면서 사라졌고, 1990년대 발생한 반미운동도 SOFA 개정과 재발 방지 약속 및 보상 등으로 사그라졌다.

2002년 말부터 다시 반미운동이 일어났다. 미군 장갑차에 의한 여중생 사망사건에 대해 미군 법정에서 무죄평결을 내린 것[17]이 기폭제가 되어 미국의

---

14) 박병광, "차기 정부의 대중국 정책과제와 방향," 『국제환경의 대변동과 차기정부의 외교·안보·대북정책』, 제38차 세종국가전략포럼(2022.4.13, 세종연구소 대회의실), p. 60.

15) James D. Morrow, "Alliance and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliance," *American Journal of Political Science*, Vol.79, No.3(Autumn 1991), p. 904.

16) 윤금이 살해사건(1992.10)과 매향리 사격장 소음 및 오폭사고(1995.10), 그리고 노근리 사태 진상규명사건(1999) 등 주한미군의 과거와 현재에 대한 진상규명과 미래의 재발방지 등이 핵심 주제였다

17) 6월 13일 사고 발생 이후 미군 검찰은 사고 운전병 2명을 과실 치사 혐의로 정식 기소하고 한국 법무부는 두 학생의 유족들에게 약 2억 원씩의 배상금(한국과 미국이 25:75의 비율) 지급을 결정(7월 20일)하였다. 한국 검찰은 미군이 재판권을 포기할 경우 이들을 과실치사죄로 기소키로 방침을 결정(8월 5일)했으나 미군이 형사재판권 이양 요구를 거절(8월 7일)했다. 미 군사법원 배심원단은 두 사고 운전병에 대해 무죄평결을 내렸고(11월 20일, 11월 22일) 그 후 부시 대통령은 주한 미 대사를 통해 사과의사를 전달(11월 27일)하였다. 또한 미군들은 자체적으로 5만 2,000달러을 모금하여

이라크전 반대를 위한 반전시위와 북핵에 대한 미국의 강제적 제재에 대한 우려가 맞물리면서 급기야 수만 명이 참석하는 촛불시위라는 반미의 형태를 띠게 되었다. 이때의 반미는 정치·군사문제가 혼합되어 나타났다. 2002년의 반미시위는 수많은 시민단체가 연합하여 SOFA 개정 요구로부터 출발했지만, 나중에는 주한미군의 철수문제까지도 요구하는 양상으로 발전하였다. 촛불시위의 전체적인 그림은 평화적이었지만 그 과정에서 "성조기가 찢기고 주한 미군이 테러를 당하기도 하고 일부 식당에서는 '미국인 사절' 같은 구호가 걸리는"[18] 사건들이 발생했다. 한국은 평화적인 촛불시위라고 생각하는 반면, 미국은 20여 년 이상 계속된 '반미운동'의 결정체라고 생각했다. '동맹피로 증후군'[19]이 본격적으로 나타나기 시작한 것이다.

2002년에 발생한 반미시위의 결과로 미국의 대한(對韓) 여론도 극도로 악화되었다. 9.11테러의 연장선에서 이라크 공격을 준비 중이었던 미국은 동맹국인 한국에서의 반미데모와 이에 대한 정부의 태도, 그리고 후보자 및 당선인 시절 노무현 대통령의 반미로 해석될 수 있는 발언 등으로 말미암아 한미동맹을 비관적인 시각으로 바라보게 되었다. 미국의 여론은 "한국 내 민족주의가 부상하여 미군주둔에 대한 지지가 감소하고 있고 미군과 그 가족들에 대한 테러가 발생하는 상황"[20]에서 한국을 위해 미군이 주둔할 필요가 없다고 주장했다. 결국, 미국의 신문과 방송들은 주한미군 철수를 포함한 한미동맹 관계의 재검토를 주장하기 시작했다.[21]

---

유족들에게 2만 2,000달러를 전달하고 나머지 3만 달러는 추모비 건립에 사용했다. 『조선일보』, 2002.12.6., 12. 7.

18) 『조선일보』 김대중 이사 기자와의 인터뷰에서 토머스 허버드 주한 미 대사의 발언 내용 임. 여기에 대해서는 『조선일보』, 2003년 2월 5일자를 참조할 것.

19) 『동아일보』, 2003.1.10.

20) Bruce W. Bennett, "미국의 시각에서 바라 본 한미동맹," 『전략연구』, 제8권 3호 (2001년), pp. 91-92.

21) 윌리엄 새파이어(W. Safire), "만일 주한미군이 북한 공격의 인질이 되어있지 않았다면 미국은 북한의 핵 시설들을 제거하는 데 훨씬 더 많은 재량권을 가졌을 텐데 주한미군이 오히려 북한의 핵 시설을 공격하는데 걸림돌이 되고 있다." *New York Times,* Dec. 26, 2002 ; "부시 대통령은 한국에서 조롱받고 있으며 북한에 인질로 잡혀있는 미군을 철수시키고 남북한이 서로 대담한 대화를 나누도록 해야 한다." *New York Times*, Jan. 2, 2003; 로버트 노박(R. Novak), " 한국인들은 미국인들이 싫증났고 미국인들은 한국인들을 점점 더 참을 수 없게 되었다. 따라서 미국은 한국으로 하여금 스스로를 책임지게 해야 한다." *Washington Post*, Jan. 6. 2003; 미 CBS 방

럼스펠드 미 국방장관도 "한국민이 원하면 주한 미군을 철수하고"[22] "휴전선 근방의 미군 기지와 용산 기지를 후방으로 이동하겠다"고 했다.[23] 허바드(Thomas C. Hubbard) 주한 미 대사도 "주한 미군의 역할 변경뿐만 아니라 한미동맹의 변화 여지도 분명히 있음"을 밝혔고[24] 리언 라포트(Leon J. LaPorte) 한미연합사령관도 한미상호방위조약의 재검토와 한미연합사령관이 보유하고 있는 전시작통권의 한국군 이양을 포함한 연합사 지휘체계의 변경 가능성까지도 시사했다.[25] 한국의 국력이 신장됨에 따라 한국인들은 미국과의 수평적 관계를 더 많이 요구하게 되었고 이것이 반미감정으로 표출되기도 했다. 한국의 국력 신장이라는 변수가 한미간의 갈등을 일으키는 변수가 된 것이다. 한미간의 갈등은 9.11테러 이후 본격화된 미국의 정책 변화에 의해서도 발생했다.

---

송은 2월 9일 'sixty minutes(60분)' 프로그램에서 '양키 고 홈: 한국의 반미정서'라는 제목의 특집에서 찰스 캠벨 주한 미 8군 부사령관이 촛불 시위 도중 성조기가 찢기고 불 태워지는 것을 보면서 눈물을 흘리는 장면을 내보냈다. 김일영·조성렬, 『주한미군: 역사·쟁점·전망』(서울: 한울 아카데미, 2003), pp. 17-18에서 재인용.

22) 임성준 청와대 외교안보수석이 대통령 특사자격으로 2003년 1월 미국을 방문해 럼즈펠드 미 국방장관을 만나 한미 동맹의 재정립 얘기를 꺼냈을 때 럼스펠드 장관은 '한국이 원하면 철수하겠다'고 밝혔다. 『조선일보』, 2003.2.11.

23) 2003년 2월 13일, 럼스펠드 장관이 미 상원군사위원회에서 밝힌 내용. 『조선일보』, 2003.2.15. 2001년 11월 제33차 한미안보협의회의에서 한미 양국장관은 한미연합토지관리계획(Land Partnership Plan: LPP) 추진을 위한 양국 정부간 의향서에 서명하였고, 2002년 3월 29일 국방부장관과 주한미군사령관간에 합의각서가 체결되었으며, 2002년 10월 30일 우리 국의 비준절차를 통해 합의된 이 계획에 의하면 주한미군이 보유하고 있는 기지와 시설 중 28곳 214만 평과 훈련장 3곳 3,900여 만평을 2011년까지 단계적으로 우리정부에 반환하고 대신 우리 정부는 기지와 시설 7곳 144만 평과 훈련장 1곳 10만 평을 주한미군에 제공하기로 했다. 그러나 럼스펠드 장관이 언급한 주한 미2사단 지역과 용산미군 기지는 이 합의에 반영되어 있지 않은 것으로 보아 미군의 후방 배치 언급은 북핵 문제, 럼스펠드의 국방재편(transformation) 계획의 일환, 그리고 한국의 반미 정서와 무관하지 않은 것으로 보인다. LPP에 대해서는 www.mnd.go.kr을 참고할 것(검색일: 2003.5.1).

24) 서울대 경영대학 최고경영자 과정 총 동창회가 주최한 조찬 강연회에서 허바드 주한 미 대사가 발언한 내용 임. 『중앙일보』, 2003.2.19.

25) 라포트 사령관은 한국국방연구원(KIDA)과 미국 헤리티지 재단 그리고 한·미교류협의회가 공동 주최한 '한반도에서의 도전과 한미 동반자 관계'라는 세미나의 기조연설에서 밝힌 내용이다. 『중앙일보』, 2003.2.19.

## 3. 미국의 정책 변화에 따른 한·미간의 갈등

9.11테러가 발생하자 부시 행정부는 테러조직을 포함한 비국가적 행위자나 불량국가의 위협에 대처하기 위해 기존의 '위협에 근거한 국방전략'에서 적의 '능력에 근거한 국방전략'(capability based defense strategy)으로 전환했다. 과거에는 미래의 적과 그 위협을 상정한 후 이에 대응하는 차원에서 군사전략을 수립했으나 앞으로는 미래의 적이 누구든 관계없이 그 잠재적 위협 능력에 근거하여 군사전략을 수립하여 이에 대처하겠다는 것이다.

이를 위해 미국은 군사 변혁(Military Transformation)과 함께 세계적 차원에서 미군기지를 재조정(GPR)하여 위협에 대처하고자 했다. 또한, 해외주둔 미군은 붙박이가 아니라 수시로 기지를 들락거릴 수 있는 전략적 유연성이 필요하다고 했다. 이것이 한국에 큰 영향을 미쳤다. 미국은 주한미군 감축, 주한미군 기지의 이동과 통폐합, 그리고 해외 작전을 위한 주한미군의 이동을 의미하는 전략적 유연성 등을 거의 일방적으로 요구했다. 미국의 급격한 정책 변화가 한미 간 갈등의 변수가 되었다.

대통령 취임 직전 노무현 당선인은 "한반도의 안전과 평화를 위해 주한미군의 주둔은 필요하며 한미관계가 기존의 동맹관계를 유지하는 가운데 보다 성숙하고 수평적인 관계로 거듭나도록 노력할 것"[26]이라고 했다. 국무총리도 "주한 미군의 재배치는 전쟁억지력에 추호의 손상이나 저하가 있어서는 안 되며 전쟁 발발시 미군의 자동개입을 보장하는 인계철선 기능은 존속·유지되어야 하고 북한 핵위기로 민감한 현 시점에서 주한미군을 재배치하기에는 적절한 시점이 아님"을 천명했다.[27] 또한, 113명의 국회의원은 주한미군 철수반대를 위한 100만 명 서명운동을 펼치기도 했다.

한국 정부의 이러한 노력에도 불구하고 미국은 주한미군의 일부 감축과 후방으로의 재배치를 포함한 "미군의 병력이동은 미군의 독자적인 전략에 따라 이뤄지는 것이며 한국이 관여할 문제는 아니"[28]라는 입장을 견지했다. 한국

---

26) 노무현 대통령이 국방연구원과 헤리티지 재단이 공동으로 기획한 「한반도 세미나」에서 연설한 내용. 『조선일보』, 2003.2.21.

27) 2003년 3월 7일 고건 총리는 주한 미 대사를 만나 밝힌 '주한미군 재배치 3원칙'이다. 『중앙일보』, 2003년 3월 8일.

28) 럼스펠드(Donald Rumsfeld) 미 국방부 장관이 한미 정상회담 직전에 노 대통령과의 면담에서 밝힌 내용. 또 럼스펠드 장관은 회담 성명이 발표된 이후의 정례브리핑에서도 주한미군의 재배치 필요성을 강조했다. 『중앙일보』, 2003년 5월 17일.

정부는 이에 응할 수밖에 없었다. 주한미군의 군사력 재편성 문제는 김영삼 정부 시절에는 미래 한미동맹 정책구상(FOTA)이라는 협의체를 통해서, 노무현 정부 시절에는 FOTA를 승계한 한미안보정책구상(SPI)이라는 협의체를 통해 논의했다.[29] 한편, 미국의 정책변화를 수용할 수밖에 없었던 노무현 정부는 2003년 8.15 경축사를 통해 "미국의 전략이 바뀔 때마다 국방정책이 흔들리고 국론이 소용돌이치는 혼란을 반복할"수도 없고 "대책없이 미군철수 반대만 외친다고 될 일도 아니기 때문에 이제 현실의 변화를 받아들여서 앞으로 10년 이내에 우리 군이 자주국방의 역량을 갖출 수 있는 토대를 마련"하겠다고 했다. 국방개혁과 전작권 전환의 의지를 드러낸 것이다. 미국이 세계적 차원에서 군사력을 재편성하거나 국방정책을 변경할 때마다 한미는 갈등을 빚을 수밖에 없었다.

트럼프 정부 시절에도 한미갈등은 적지 않게 발생했다. 주로 트럼프 대통령의 발언이 갈등의 씨앗이 되었다. 트럼프 대통령은 동맹을 이데올로기나 공유된 가치, 공동의 이익이나 전략 등의 차원보다는 오히려 경제적, 거래적 차원으로 접근했다.[30] 이에 따라 한미동맹이 삐걱거릴 때가 많았다. 트럼프는 제1차 미북정상회담 이후 가진 기자회견에서 "전쟁연습(war games)을 하는 것은 부적절"하며 "우리는 전쟁연습을 중단할 것이고 그에 따라 굉장한 양의 돈을 절약할 수 있을 것"이라고 했다. 2019년 8월에도 자신의 트위트를 통해 "훈련은 터무니없고 돈이 많이 든다."고 했으며 오사카에서 개최된 G7회의에서도 이를 "돈 낭비"라고 했다.[31] 이에 따라 2018년 UFG 훈련은 중단되었고 그 이후 한미의 3대 연합훈련은 대폭 조정되었다.[32]

---

29) FOTA는 2002년 12월 워싱턴에서 개최된 제34차 SCM에서 SPI는 결정되었고 이를 계승한 SPI는 2004년 10월 워싱턴에서 개최된 제36차 SCM에서 결정되었다.

30) Anne Applebaum, Is America Still the Leader of the Free World? *The Washington Post*, 2016.11.9. https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/underpresident-trump-america-may-no-longer-lead-the-free-world/2016/11/09/921bbbbe-a67b-11e6-ba59-a7d93165c6d4_story.html?utm_term=.c885c3d23872(검색일: 2017.10.7).

31) 트럼프는 아베 총리와의 회담에서 "내 모든 참모들에게 그것들(워게임)을 하지 말라고 권고하고 싶지만 원하는 대로 하라고 했다"며 "나는 간섭하고 싶지 않지만 완전한 돈 낭비(a total waste of money)라고 생각한다"고 말했다. 서승욱·정효식, "트럼프, 아베 만나 "한·미 훈련 불필요…완전한 돈 낭비"," 『중앙일보』, 2019.8.26.

방위비분담금의 급격한 상승 요구도 한미간의 갈등요소로 작용했다. 트럼프 대통령은 동맹의 무임승차론을 제기하면서 가난한 미국이 부유한 서방, 일본, 한국, 사우디아라비아 등의 동맹을 지키기 위해 과도한 국방비를 지출함으로서 국력을 낭비하고 있다고 했다.[33] 한국의 방위비 분담금 비율은 빈센트 브룩스 전 주한미군사령관이 밝혔듯이 주한미군의 인적 경비를 제외한 주둔비용의 약 50%를 부담한다. 그런데도 트럼프 대통령은 무임승차론을 제기하면서 2020년도 한국의 방위비 분담금을 무려 50억 달러나 요구한 적도 있다.[34] 결국, 2020년부터 적용되어야 할 제11차 방위비분담금협정은 바이든 행정부가 들어서면서 타결되었다.[35]

트럼프 대통령은 주한미군 철수도 자주 언급했다. 대통령 후보 및 대통령 시절은 물론 1990년 이후 무려 114번이나 주한미군 철수를 주장했다.[36] 2018년 6월 제1차 미북정상회담 직후에도 "지금은 아니지만 나는 그들의 철수를 바란다." "언젠가 그렇게 되기를 바란다"고 했다. 심지어 주한미군 철수와 방위비분담금을 연계시키라는 지시도 했다.[37] 트럼프 대통령의 발언은 한국 사회를 긴장시키기에 충분했다. 만일 재선에 성공했다면 그의 발언이 정책화되었을 것이고 이로 인해 한·미 동맹은 상당한 갈등 관계에 놓이게 되었을 것이다.

---

32) 김열수, "4.15이후의 한미동맹: 진단과 방향," 『국가안보전략』, 2020년 5월호, pp. 20-22.; 키 리졸브 연습은 '19-1 동맹' 연습으로 대체됐고 기간도 기존의 절반 수준으로 줄었다. 미군의 전략자산도 전개되지 않았고 참가 병력도 줄었으며 훈련 내용도 수정되었다. 독수리 훈련은 이름을 아예 없애고 대대급 이하 단위의 훈련으로 변경되었다. UFG는 정부 연습인 을지연습과 한국군 단독 지휘소 훈련인 태극 연습이 통합되어 '을지태극연습'이 되었고 포커스렌즈 훈련도 '19-2 동맹'연습이라는 명칭 대신 「후반기 한·미연합지휘소훈련」으로 명칭이 변경된 바 있다.

33) 트럼프 저, 김태훈 역, 『불구가 된 미국: 어떻게 미국을 다시 위대하게 만들 것인가』 (고양: 이레미디어, 2016), p. 64.

34) 2019.5.8. 플로리다주(州) 파나마시티비치에서 열린 정치 유세장

35) 김열수, "한일독 방위비분담 실태 비교와 한국의 개선방향," 『국방정책연구』, 제37권 4호(2021년 겨울), pp. 111-120.

36) 빅터 차, "퍼펙트 스톰," 『조선일보』, 2019.11.30.

37) 조의준·이벌찬·임규민, "트럼프, '한국 방위비 분담금' 미군철수로 위협하라 지시," 『조선일보』, 2020.6.21.

# Ⅲ. 역대 정부의 동맹 확장 정책

## 1. 동맹 갈등과 동맹 확장

한미간의 갈등 여부는 북한의 위협을 얼마나 심각하게 인식하고 대응하는지에 따라, 한국의 국력이 신장됨에 따라, 그리고 미국의 급격한 정책 변화에 따라 많은 영향을 받았다. 갈등이 최고조에 달했을 때는 한미의 고위 관료들마저 감정에 감정으로 대할 때도 있었지만 기본적으로 한미동맹을 깨고자 하는 생각은 없었다. 미국은 미국의 세계 및 지역 전략 차원에서 한국이 필요하고, 한국은 한국의 한반도 전략 및 대외 전략에서 미국이 필요하기 때문이다.

갈등이 심화될수록 이를 극복하고자 하는 노력도 뒤따랐다. 갈등을 극복하고 오히려 동맹을 더 확장하고자 했다. 동맹 확장을 위한 구호는 주로 한국이 먼저 제안을 하고 미국이 이를 수용하는 행태를 띠었다. 한미간 갈등의 최정점에 있었던 노무현 정부도 임기 후반부에 접어들면서 미국과의 동맹 확장을 공동성명으로 발표했다. 노무현 정부부터 차례대로 정리해 보면 다음과 같다.

## 2. 노무현 정부

김대중 대통령은 1998년 클린턴 대통령과의 첫 정상회담에서 "한미 관계를 21세기를 향한 한 차원 높은 동반자 관계로 발전시켜 나가기로 했으며, 양국이 민주주의와 시장경제라는 공통의 가치를 바탕으로 한반도는 물론 아태지역의 안정과 번영, 그리고 아시아 민주주의 발전에 공동으로 기여하도록 적극 노력해 나가기로"[38] 했다. 그러나 이때까지만 해도 "한미동맹은 한반도 평화와 전쟁 억지를 위해" 있고 "미군은 동북아 전체 평화와 안정을 위해 있다"는 한미동맹에 대한 전통적인 인식[39]이 광범위하게 퍼져 있었다. 노무현 정부 전반기만 해도 미국의 급격한 정책 변화에 따른 한미 갈등이 최고조에 있었기 때문에 동맹의 확장은 거론조차 되지 않았다. 그러나 노무현 정부 후반기에 접어들면서 한미동맹을 새롭게 규정하는 한미동맹의 조정 문제가 논의되기 시작했다.

---

38) 1998년 6월, 한미정상회담 당시 김대중 대통령 공동기자회견 모두 발언 내용 https://www.donga.com/news/Politics/article/all/19980610/7352517/1(검색일: 2022.5.5.).

39) 경향신문 창간 58주년 특집(2), "김대중 전대통령 대담 전문," 2004.10.6.

앞에서 서술했듯이 미국의 이라크전 파병 요청에 따라 국군의 이라크 파병 결정(2003.3) 및 추가 파병인 자이툰 부대 파병 결정(2004.2)과 미국의 GPR에 따라 용산미군기지이전협정과 연합토지관리계획(LPP)개정협정안이 타결(2004.1)되었다. 이 과정에서 많은 갈등이 발생했다. 그러나 한미간의 현안들이 어느 정도 가닥을 잡자 양 정상은 2005년 11월 경주에서 개최된 정상회담에서 한미동맹을 '포괄적·역동적·호혜적 동맹'[40]으로 발전시키기로 합의했다. "북한으로부터의 군사위협에 대한 대응만을 목적으로 존재하던 동맹과는 전혀 다른 동맹"을 향해 나가자고 약속한 것이다. '포괄적'이란 미래 동맹의 존립 논거와 협력 대상이 군사적인 분야에 국한되지 않고 정치·경제·사회·문화 등 국가 존립에 필요한 거의 전 분야에 확장될 것임을 말한다. '역동적'이란 한미동맹이 고정된 틀을 유지하는 것이 아니라, 안보환경 변화에 따라 탄력적으로 변화해 나가는 동맹이다. '호혜적 동맹'이란 한미 양국은 어느 일방이 시혜를 주고 다른 한쪽이 이의 혜택을 받는 관계, 그리고 이로 인해 동맹 체제 내에서의 발언권이 차이가 나는 그런 관계가 아닌, 명실상부한 '동반자' 관계를 형성해 나갈 수 있는 동맹을 말한다.

포괄적·역동적·호혜적 동맹 선언은 노무현 대통령의 "반미면 어떠냐" "북한을 지나치게 압박하지 말라" "북한의 핵 보유 주장도 일리가 있다"라는 발언과 비교해 보면 엄청난 사고의 변화가 있었음을 보여준다. 동맹 조정 발표 이후 노무현 정부는 주한미군의 전략적 유연성을 수용(2006.1)했고, 전작권 전환에 합의(2006.9)했으며[41] 한미 FTA에 대한 공식 협상을 시작(2006.6)하여 2007년에 타결했다. 가장 반미적 성향을 지녔던 것으로 평가받는 노무현 대통령이었지만 그는 이라크 파병 결정, 주한미군기지 재배치 결정, 전작권 전환 결정, 주한미군의 전략적 유연성 수용, 한미 FTA 등을 타결했다. 역동적

40) 노무현 사료관, 『한미 동맹의 미래지향적 조정: 포괄적,역동적,호혜적 동맹을 향하여』, 참여정부 정책보고서2-44 : 참여정부정책보고서 완성본, p. 54; 2003년 첫 정상회담에서 양 정상은 한미동맹 50주년을 맞아 한미동맹을 역동적·포괄적 동맹으로 발전시키자고 합의한 바 있다.
http://archives.knowhow.or.kr/m/record/document/view/16419?searchEnable=1&sorting=(검색일: 2022.5.8.).

41) 노무현 대통령은 2016년 8.15 경축사에서 "전시작전통제권 환수는 국군통수권에 관한 헌법 정신에도 맞지 않는 비정상적인 상태를 바로잡는 일"이고 "확고한 한.미 동맹의 토대 위에서 진행되고 있으며, 미국도 적극적으로 협력하고 있다"고 밝혔다. "전시작전통제권 환수는 나라의 주권을 바로 세우는 일"이라고도 했다.

동맹이란 앞의 3가지 결정 및 1가지 수용을 의미하는 것으로 해석되고 호혜적 동맹이란 한미 FTA 타결을 의미하는 것으로 해석된다.

## 3. 이명박 정부와 박근혜 정부

한미간의 현안이 거의 모두 타결된 상태에서 이명박 정부가 들어섰다. 이명박 대통령은 2008년 4월 워싱턴에서 개최된 첫 번째 한미정상회담을 통해 한미동맹을 21세기 전략적 동맹관계로 격상시키기로 합의했다.[42] 전략동맹에는 가치·신뢰·평화구축 동맹이라는 3가지 요소가 있다. 가치 동맹이란 양국이 자유민주주의와 시장경제 가치를 공유하는 동맹이라는 것이다. 신뢰동맹이란 양국이 군사·정치·경제·사회·문화 등 포괄적인 분야에서 서로 공유하는 이익을 확대해 나감으로써 구축되는 동맹 관계를 말한다. 평화구축동맹이란 한미동맹이 동아시아 및 범세계적 차원의 전략적 이익을 공유함으로써 국제평화 구축에 기여하자는 것이다.

2009년 6월, 백악관에서 개최된 한미정상회담에서는 10개 문단으로 구성된 '한미동맹을 위한 공동비전'(Joint vision for the Alliance of the Republic of Korea and the United States of America)을 채택했다. 전략동맹을 더 발전시킨 것이다. 핵심은 양국은 기존의 정치·군사·경제·사회·문화 분야의 상호 협력을 바탕으로 공동의 가치와 상호 신뢰에 기반한 양자·지역·범세계적 범주의 포괄적인 전략동맹을 구축해 나가자는 것이다.[43] 포괄적 전략동맹의 핵심은 다양한 분야 협력, 협력의 글로벌화, 그리고 가치 및 신뢰동맹을 의미한다고 볼 수 있다. 이명박 정부의 포괄적 전략동맹은 노무현 정부가 합의했던 역동적이고 호혜적이란 개념은 빼고 그 대신 협력의 글로벌화와 가치 및 신뢰동맹을 포함시켰다.

박근혜 대통령은 2013년 5월 미 의회 상하원 합동회의 연설에서 한미동맹이 21세기 포괄적 전략동맹으로 진화하고 있다고 평가하면서 향후 두 나라가 추구해야 할 새로운 동맹 관계의 3가지 틀을 제안했다. 즉, 한반도 평화 통일

---

42) 정혁훈·손일선·전전홍, "韓-美 전략동맹, 한반도 넘어 글로벌 파트너로 격상," 『매일경제』, 2008.4.21.

43) "한미 동맹을 위한 공동비전 전문," 『조선닷컴』, 2009.6.17. https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2009/06/16/2009061601735.html(검색일: 2022.5.4.).

기반 구축, 동북아 평화협력 체제 구축, 그리고 지구촌 평화번영 기여 등을 한미동맹의 3대 비전으로 제시했다.[44] 한미동맹의 목표는 이명박 정부 시절 합의되었으니 한미동맹을 어떻게 활용할 것인지를 제시한 것이다.

박근혜 대통령은 3대 비전을 달성하기 위해 중국에도 눈을 돌렸다. 박근혜 정부는 미국 정부의 반대에도 불구하고 2015년 4월 중국 주도의 아시아인프라투자은행(AIIB)의 창립 멤버가 되었다. 또한, 2015년 9월에는 천안문에서 개최된 중국의 '항일(抗日)전쟁·반(反)파시스트전쟁 승전 70주년'(전승절) 기념 행사에 서방권 지도자로서는 유일하게 참석했다. 청와대는 한국 안보와 북한 문제에서 중국 협조가 필수적이기 때문에 참석했다고 했다. 북한의 미사일 위협이 고조되자 박근혜 정부는 2016년 7월, 이에 대응하기 미국과 공동으로 사드배치 결정을 공식으로 발표했다. 사드배치 검토 단계부터 박근혜 정부를 압박해 왔던 중국 정부는 한국이 사드 배치를 결정하자 강력한 반대 입장을 표명하면서 '상응 조치'를 언급했다. 박근혜 대통령은 한미동맹이 포괄적 전략동맹으로 진화한다고 했지만, 적어도 가치와 신뢰 동맹을 향상시키는 데는 한계가 있었다고 평가할 수 있다.

## 4. 문재인 정부

문재인 대통령은 2017년 6월 첫 번째 한미 정상회담에서 한미동맹을 '포괄적 전략동맹'으로 발전시키기로 했다. 다양한 분야 협력, 협력의 글로벌화, 경제의 균형성과 호혜성 등 3가지가 핵심이다. 정상회담 직후 기자회견에서 문재인 대통령은 한미 동맹은 안보뿐 아니라 경제와 지역, 글로벌 이슈에서 협력을 강화하는 포괄적 전략 동맹으로 확고히 자리 잡았고, 한미 동맹을 역내 평화와 안정, 번영의 핵심축으로 삼아 양국 공조를 긴밀히 이어가기로 했으며, 양국의 경제 관계가 균형적, 호혜적으로 발전하고 있다고 했다. 안보 쟁점에서는 군사와 경제를 포괄하고, 지역개념에서는 한반도를 넘어 글로벌 차원으로 확대되며, 특히 교역분야에서 호혜성을 추구하는 그런 성격의 동맹으로 발전해야 한다는 것이다.

문재인 대통령은 한미동맹이 한국 외교의 근간이라고 수차례 강조했음에도 불구하고 "한·미동맹을 비롯한 주변 4국간의 협력을 강화하면서 아세안, 유럽,

44) 임지선, 〈박 대통령, 미 상하원 의회 합동 연설문〉, 『경향신문』, 2013.5.8.

중동, 아프리카 등으로 협력의 외연을 확장하는 외교, 즉 균형있는 협력외교를 추구하겠다"고 했다.[45] 미국과의 협력이 중요하긴 하지만 미국도 균형외교의 한 축이라는 인식을 하고 있었던 것이다. 가치와 신뢰동맹이 빠지고 그 자리에 균형이 들어간 것이다.

## 5. 동맹 확장 정책 비교

노무현 정부 이후 문재인 정부에 이르기까지 역대 정부들은 한미 정상회담을 통해 동맹의 확장을 약속했다. 한마디로 포괄적 전략동맹을 지향하자는 것이다. 역대 정부의 동맹 확장 정책을 비교해 보면 다음 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 역대 정부의 동맹 확장 정책

| 구 분 | 명 칭 | 특 징 |
|---|---|---|
| 노무현 | 포괄적·역동적·호혜적 동맹(다양한 분야 협력, 탄력적 변화 동맹, 상호이익 및 수평적 동맹) | 동맹의 목표 |
| 이명박 | 전략동맹(가치·신뢰·평화구축 동맹) → 포괄적 전략동맹(다양한 분야 협력, 협력의 글로벌화, 가치/신뢰 동맹) | 동맹의 목표 |
| 박근혜 | 포괄적 전략동맹으로 진화 중 한미동맹 3대 비전: 한반도 평화 통일기반 구축, 동북아 평화협력 체제 구축, 지구촌 평화번영 기여 | 동맹의 수단화 |
| 문재인 | 포괄적 전략동맹(다양한 분야 협력, 협력의 글로벌화, 균형적/호혜적 동맹) | 동맹의 목표 |

〈표 1〉에서 보는 것처럼 역대 정부의 동맹 확장 정책은 공통점도 있고 차이점도 있다. 공통점은 다양한 분야에서의 협력과 협력의 글로벌화이다. 다양한 분야에서의 협력이란 군사분야 뿐만 아니라 정치·경제·사회·문화분야 등으로 동맹을 확장하자는 것이다. 협력의 글로벌화란 한반도 내에서만 협력할 것이 아니라 협력의 차원을 지역과 글로벌로 확장하자는 것이다. 차이점은 진보

45) 국가안보실, 『문재인 정부의 국가안보전략』(서울: 국가안보실, 2018), p. 30.

정권과 보수정권 사이에서 뚜렷하게 구분된다. 진보정권은 균형적/수평적/호혜적 동맹을 강조하는 데 반해 보수정권은 자유민주주의와 시장경제라는 가치의 중요성과 신뢰의 지속과 확장을 중시한다는 점이다. 양 정상이 공동성명을 통해 발표한 포괄적 전략동맹이 실제로 이행된 것도 있고 언술로만 그친 것도 있다.

# Ⅳ. 윤석열 정부의 포괄적 전략동맹

## 1. 문재인 정부의 대외정책에 대한 윤석열 정부의 평가

윤석열 정부도 미국과의 포괄적 전략동맹을 표방했다. 윤석열 정부가 지향하고자 하는 포괄적 전략동맹의 내용을 윤석열 대통령의 대통령 후보시절 발언과 공약, Foreign Affairs 기고문, 『윤석열 정부 120대 국정과제』, 외교·통일·국방부 장관의 업무보고, 그리고 서울에서 개최된 한미정상회담의 공동성명, NATO정상회담 참여시 대통령의 발언 등을 종합하여 정리해 보면 다음과 같다.

윤석열 대통령은 대통령 후보 시절 미국의 Foreign Affairs에 자신의 외교안보 비전을 담은 글을 게재했다. 문재인 정부의 외교정책에 대한 비판과 함께 자신은 한미동맹을 강화하고 한국을 글로벌 중추국가(global pivotal state)로서 역할을 다하겠다고 했다. 윤석열 당시 대통령 후보는 Foreign Affairs에 기고한 글에서 문재인 정부의 대외정책을 비판했는데[46] 이런 비판 내용을 교훈 삼아 자신의 대외정책을 추진하겠다고 했다.

> 문재인 정부의 대외정책 기조는 편협하고 근시안적인 국익 개념에 좌우되었고, 외교력의 대부분을 대북 관계를 개선하는데 집중함으로써 국제사회에서 한국의 역할을 위축시켰다. 특히, 한·미 양국 간 대북정책 우선순위에 대한 견해차는 한미동맹을 표류하게 만들었다. 한국이 대북협력을 중시한 반

46) Yoon Suk-yeol, "South Korea Needs to Step Up: Seoul Must Embrace a More Expansive Role in Asia and Beyond," *Foreign Affairs*, February 8, 2022. https://www.foreignaffairs.com/articles/south-korea/2022-02-08/south-korea-needs-step(검색일: 2022.4.25.).

면, 미국은 북한의 핵 위협과 인권문제를 더 중시했기 때문이다. 미·중 관계의 긴장이 고조되는 가운데, 한국은 원칙 대신 전략적 모호성으로 일관했고 미·중간 갈등현안이 생길 때마다 한국은 분명한 입장을 정하지 못한 채 중국 쪽으로 기운다는 인상을 주었다. 특히 사드배치와 관련하여 중국이 경제압박을 가하자 한국은 3불 정책을 발표함으로써 안보위협으로부터 국민을 보호해야 할 주권적 의무를 저버렸다. 또한, 세계 곳곳에서 자유민주주의 규범과 인권이 훼손되고 많은 사람이 고통받을 때 행동보다 침묵을 선택했다.

위에서 보듯이 윤석열 당시 후보는 한미동맹의 갈등이 대북정책의 차이, 미중 전략적 경쟁 구도 속에서 한국의 전략적 모호성 및 중국 경사, 인류의 보편적 가치에 대한 한국의 침묵, 그리고 사드 임시배치 등 때문에 발생하고 있다고 보았다. 따라서 한미정상회담의 공동성명에서도 드러났듯이 윤석열 정부는 한미 갈등을 줄이면서 한미동맹을 확장하는 정책을 적극적으로 추진할 것으로 보인다.

## 2. 윤석열 정부의 한미동맹 강화 방안

Foreign Affairs 기고문에서 윤석열 후보는 국제정치 질서가 변화의 소용돌이에 휩싸여 있는 시대에 한국은 명확하고 대담한 판단력, 그리고 원칙 있는 행동을 해야 된다고 했다. 또한, 한국 외교가 한반도를 벗어나 자유민주주의 가치를 바탕으로 실질적인 협력을 통해 세계의 자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추국가가 될 것을 강조했다. 이를 위해 한미동맹 강화가 필요하다는 것이다.

윤석열 정부는 한국외교의 중심축을 튼튼히 하기 위해, 그리고 한미동맹이 21세기의 시대적 요구에 부합하도록 진화하기 위해서는 미국과 포괄적 전략동맹을 구축해야 한다고 했다. 윤석열 정부의 포괄적 전략동맹을 요약해 보면 안보·경제·기술 동맹, 대외적 협력 동맹, 그리고 가치/신뢰 동맹이라고 할 수 있다. 우선 안보·경제·기술 동맹부터 살펴보자. 역대 정부들이 사용한 '다양한 분야에서의 협력'이라는 의미는 군사분야를 넘어 정치·경제·사회·문화 분야까지 협력한다는 일반적인 개념이었다. 그러나 윤석열 정부는 첨단반도체, 배터

리, 사이버, 우주, 원자력, 제약, 녹색기술 분야의 협력을 발전시켜야 한다는 것을 구체적으로 강조함으로써 제4차 산업의 협력에 초점을 맞추고 있다. 2017년 문재인-바이든 정상회담시 합의한 신흥 기술 분야에서의 협력을 더 구체화한 것이다. 기술 협력에 글로벌 공급망 협력까지 포함한 경제·기술 동맹을 추진해 나가겠다고 했다.

경제·기술 동맹과 관련된 부분은 2022년 5월 한미정상회담의 공동성명에 그대로 담겨 있다. 세계화 시대는 분업에 의한 경제성과 효율성이 중요했으나 지금은 제때에 공급되는 적시성(just-in time)이 더 중요해졌다, 따라서 글로벌 공급망 보다는 믿을 수 있는 친구들끼리의 공급망, 즉 깐부 공급망이 중요하다. 이에 양 정상은 공급망 구축에 합의했다. 또한, 양국 정상은 4차산업의 핵심 신흥기술인 반도체, 배터리, 인공지능, 양자기술, 바이오, 자율 로봇, 우주기술, 사이버 등에서 상호 협력하기로 했다. 선진 원자로와 소형모듈원자로(SMR) 개발과 수출, 그리고 원자력고위급 위원회 재가동에도 합의했다. 한국형 위성항법시스템인 KPS 개발 지원에도 합의했으며, 우주탐사 공동연구에도 합의했다. 또한, 국방상호조달협정(RDP: Reciprocal Defense Procurement Agreement)에 대한 협의도 개시하기로 했다.[47] 양 정상은 정례적으로 장관급 회담을 개최하여 공급망과 산업에 대한 대화를 가지기로 합의했다. 특히, 양국의 대통령실 간에 경제안보대화를 신설하여 공급망과 첨단과학기술에 대해 수시 소통 및 협력하기로 했다. 한미정상회담의 결과를 보면 한미는 이미 경제·기술 동맹 체제를 구축한 것처럼 보인다.

윤석열 대통령은 바이든 대통령과 군사분야의 협력도 합의했다. 북한의 핵미사일 위협에 대한 확장억제력을 강화하기 위해 확장억제전략협의체(EDSCG)의 활성화, 한미연합훈련 정상화, 미 전략자산 전개 정례연습 강화에 합의했으며 조건에 맞는 전작권 전환[48]을 재확인했다. 다만 사드 추가 배치

47) RDP는 방산분야의 FTA라고 할 수 있는데 미국은 현재 28개국과 RDP를 체결했으나 한국은 아직 미체결 상태이다. 만일 이것이 체결되지 않으면 한국의 대미 방산수출은 큰 어려움을 겪게 되는데 그 이유는 미국산우선구매법(Buy America Act) 때문이다. 이 법에 의하면 현재는 미국산 부품이 55% 이상이 되어야 대미 수출이 가능지만 2028년에는 75%로 상향조정 될 예정이다. 따라서 방산에서 RDP 체결은 시급하다.

48) 윤석열 당선인은 5월 7일 VOA와의 인터뷰에서 전작권 전환은 "전쟁에서 승리하는 가장 효과적인 길이 무엇이냐에 따라 결정돼야 하는 것이지 명분이나 이념으로 결정될 문제는 아니"라고 하면서 감시·정찰 자산 확보 및 시스템 운용이 미흡하다고 했다. 김

공약은 보류하는 대신 환경영향평가를 실시함으로써 임시배치된 현 기지를 정상배치하는 방향으로 정했다. 양국 군사협력에 대한 윤석열 정부의 의지는 한미정상회담 공동성명에 그대로 반영되었다. 양국 정상은 한반도의 완전한 비핵화라는 공동의 목표를 재확인하고, 빈틈없는 공조 하에 원칙에 기초한 일관된 대북정책을 추진하며, 북한이 비핵화를 통한 실질적인 협력에 응하도록 외교적 노력을 하자고 했다.[49] 만일 북한이 실질적 비핵화에 나선다면 삶의 질을 개선할 수 있는 담대한 계획을 준비하겠다고 했다. 그러면서도 북한의 위협에 대비하여 양국 국방, 국무 차관급 2+2회담인 확장억제전략협의체를 재가동하고, 2008년 싱가포르 북미정상회담 이후 축소되고 심지어 훈련 명칭마저 왜곡되었던 한미연합훈련을 부활하며, 미국의 전략자산을 시의적절하고 조율된 방식으로 전개하기로 합의했다.[50]

'대외적 협력 동맹'이란 글로벌 및 지역적 차원에서 한미간에 협력을 확장해 나가겠다는 것이다. 이에 따라 윤석열 정부는 미국의 세계전략 및 지역전략에도 적극적으로 참여할 것으로 보인다. QUAD의 정회원국으로 참여하기보다는 다양한 워킹그룹(백신, 기후, 첨단기술 분야 등)에 모듈 방식으로 참여할 예정이다. 또한, 바이든 대통령의 방한을 계기로 미국이 주도하는 인도·태평양 경제프레임워크(IPEF) 참여를 선언했다. 바이든 대통령의 방일 중에 창설 선포식을 가진 IPEF는 디지털 무역, 인프라/청정에너지, 공급망, 반부패 등 4개의 축으로 구성된 경제협력체이지만 그 성격은 자유무역협정인 FTA와는 전혀 다른 개념이다. 실제로는 인·태 지역에서 중국의 영향력을 견제하고 중국과의 디커플링에 목적이 있기 때문이다. 윤석열 정부는 한국이 중국 주도의 AIIB에

---

윤주, "윤석열 "전작권 전환, 준비 미흡…이념으로 결정될 문제 아냐"," 『한겨레』, 2022.5.7.

49) 나토 정상회의 초청연설에서 윤대통령은 "북한의 핵·미사일 프로그램은 유엔 안전보장이사회 결의를 명백히 위반한 것"이며 "한반도와 국제사회 평화안보에 중대한 도전"으로 규정하고 "무모한 핵·미사일 개발 의지보다 국제사회의 비핵화 의지가 더 강하다는 것을 분명하게 보여줘야 한다"고 강조했다.

50) 문제인 정부 시절 한미연합훈련이 축소되고 심지어 명칭마저 사라졌던 것을 윤석열 정부는 모두 보구했다. 전반기에 실시되는 훈련은 자유의 방패(Freedom Shield)로, 후반기에 실시되는 훈련은 을지자유의 방패(Ulchi Feedom Shield)로 명명하고 다양한 야외 기동 훈련도 늘려나가기로 미국과 합의했다. 또한 9월에는 확장억제전략협의체(EDSCG) 회의를 열기로 했으며 북한의 위협 정도에 따라 미국의 전략자산을 전개하기로 합의했다.

창립 멤버로 참여했듯이 미국이 주도하는 IPEF도 참여한다는 입장이다. 또한, 역내 다자간 협력체에서 역할의 점진적 확대와 함께 한·미·일 안보협력 활성화 등을 내세웠다. 윤대통령은 나토 정상회의 초청을 받았을 때 회의장에서 한미일 정상회담을 가진 바 있다. 윤석열 정부는 변화하는 국제환경에 수동적으로 적응하고 대응하기보다 자유롭고, 개방적이며, 포용적인 인도·태평양 질서를 촉진하는 데 앞장서겠다고 했다. 미국의 인도태평양 전략에 적극 참여하겠다는 의지를 내보인 것이다.

'가치·신뢰동맹'은 자유민주주의, 인권 등 한미가 공유하는 가치를 기반으로 이를 더 확대하기 위해 글로벌 및 지역적 차원에서 협력해 나가겠다는 것이다. 또한, 윤석열 정부는 현재까지 쌓아온 한미간의 신뢰를 더 심화시키기 위해 정책 공조, 특히 대북 정책에서 공조해 나가겠다고 했다. 윤석열 대통령은 취임사에서 자유를 35번, 민주주의를 8번이나 언급했다. 이는 바이든 대통령이 외치고 있는 자유, 민주주의와 맞닿아 있다. 양 정상은 공동성명을 통해 디지털 권위주의를 반대하는 개방적인 인터넷 조성, 항행의 자유, 인권, 규범, 보건, 기후변화 분야에서 협력하기로 했다. 대부분 미국이 선호하고 중국이 껄끄러워하는 주제라는 점에서 윤석열 정부는 중국 경사론에서 벗어나 한미동맹 쪽으로 방향을 튼 것으로 보인다.

## V. 나오며

동맹은 공동의 적에 대응하기 위해 구축된다. 그러나 적의 위협에 대한 인식이 바뀌거나 정책이 바뀌면 동맹 간에도 갈등이 발생한다. 심지어 동맹국간에도 상대방에 대한 정책을 바꾸면 갈등이 발생하게 마련이다. 북한의 위협을 심각하게 인식하는 정도에 따라, 그런 북한의 위협에 대한 정책이 서로 엇박자를 낼 때, 그리고 미국이 주한미군 감축, 기지 재조정, 해외 파병 요청, 급격한 방위비분담금 인상 요구 등 한국이 예상하지 못했던 정책을 추진하고자 할 때 예외 없이 한미 간에는 갈등이 발생했다. 한국은 비대칭적 동맹 관계 속에서도 자율성을 많이 갖고자 하고 미국의 일방적인 정책에 연루되지 않기를 바라지만 혹시 미국이 한국 안보를 지원해 주지 않거나 한국을 방기할까봐 두려워하는 것도 사실이다. 한국의 국력이 신장됨에 따라 등장한 자주파는 한

국의 자율성을 중시했고 동맹파는 안보를 더 중시했다. 자주파든 동맹파든 한국의 국익이 중심이었지만 그 해석은 달랐다. 윤석열 정부는 안보를 더 중시할 것으로 보인다.

미국이나 북한, 그리고 주변국을 바라보는 관점에서 보수정부와 진보정부의 차이는 있긴 하지만 어떤 정부든 미국과의 동맹을 강화하려 하지 않은 정부는 없었다. 민주화 이후 등장한 정부들은 한미동맹 강화를 목표로 내걸었다. 노무현 정부는 포괄적·역동적·호혜적 동맹을, 이명박 정부는 포괄적 전략동맹(다양한 분야 협력, 협력의 글로벌화, 가치/신뢰 동맹)을, 문재인 정부도 포괄적 전략동맹(다양한 분야 협력, 협력의 글로벌화, 균형적/호혜적 동맹)을 구축하고자 했다. 윤석열 정부도 포괄적 전략동맹을 내세웠다. 그러나 그 내용은 이전 정부와 조금 다르다. 윤석열 정부의 포괄적 동맹을 요약하면 안보·경제·기술 동맹, 대외적 협력 동맹, 가치 및 신뢰 동맹이라고 할 수 있다. 윤석열 정부는 한미동맹을 언술로서가 아니라 행동으로 강화해 나갈 것으로 보인다.

한미동맹 강화와 관련하여 몇 가지 제언을 함으로써 글을 마무리하고자 한다. 첫째, 외교의 원칙을 수립해서 이에 따라 일관된 행동을 할 필요가 있다. 특히 국제정치 질서가 변화의 소용돌이에 휩싸여 있기에 외교의 원칙은 더 중요하다. 자유, 민주주의라는 가치와 국익(영토, 주권, 번영)을 외교의 중심축으로 잡되 한미동맹을 외교의 근간으로 삼아야 한다. 윤대통령은 어떤 국가든지 간에 규범에 입각한 질서를 존중하지 않고, 지켜야 할 가치와 규범에 반하는 행위를 할 때는 이를 규탄하고 제재해야 한다고 했다.[51] 이런 외교 원칙이 지켜져야 한다.

둘째, 외교는 일관성과 영속성이 있어야 한다. 이전 정부가 특정 국가와 공식적이든 비공식적이든 약속을 했다면 이를 지켜나갈 필요가 있다. 약속이 아닌 정책의 변화는 문제없지만, 약속을 파기하면 두고두고 문제가 생긴다. '골대를 옮기면' 신뢰에 금이 가기 때문이다.

셋째, 외교는 축적의 개념을 가지고 전개해야 한다. 전임 정부의 대외 정책을 무시하고 새로운 정책을 추진하는 것만이 능사가 아니다. 전임 정부도 국익을 위해 최선을 다했을 것이라는 점을 중시할 필요가 있다. 이 점은 외교의

51) 이성휘, "尹 대통령, 나토 참석 中 반발에 "특정 국가 배제 아냐...보편적 규범·가치 추구," 『아주경제』, 2022.7.1.

일관성과 영속성과도 연관된다.

넷째, 전부 아니면 전무(all or nothing)라는 다 걸기(all in) 전략보다는 사안별로 선택을 달리하는 전략이 필요하다. 한미동맹이 한국 외교의 근간이라고 해서 미국에만 다 걸어서는 안 된다는 뜻이다. 중국과는 상호존중의 관계를 중시하되 전략적 협력 동반자 관계를 무시할 필요는 없다.

다섯째, 사안별로 전략적 선명성을 표방하거나 전략적 유연성을 발휘할 필요가 있다. 한국의 정체성과 관련된 자유, 민주주의, 인권 등의 가치, 국익 중에서도 영토와 주권 등에 대해서는 전략적 선명성을 표하고 실천해야 한다. 그래야 당당한 외교를 전개할 수 있다. 그러나 번영과 관련된 부문은 전략적 유연성도 필요하다. 한국은 미국의 반대에도 불구하고 중국 주도의 AIIB에 참여했고 일대일로에도 참여를 선언했다. 이와 같은 이치로 한국은 미국 주도의 QUAD 워킹그룹과 새롭게 창설된 IPEF에 적극적으로 참여할 필요가 있다. 전략적 유연성을 나쁜 의미로 받아들일 필요가 없다.

여섯째, 양안 급변 사태에 대한 대안을 준비할 필요가 있다. 펠로시 미 하원의장의 대만 방문 이후 중국의 대만에 대한 위협이 거의 전쟁 수준까지 확대되었다. 중국의 미사일이 대만 영토를 가로지르기도 하고 대만의 영해 부근에 중국의 미사일이 떨어지기도 했다. 양안 급변 사태시를 가정한 다양한 시나리오를 수립하고 각 시나리오별로 한국은 어떤 정책을 취할 것인지에 대해 사전에 준비할 필요가 있다.

일곱째, 북한의 핵미사일 위협을 억제력을 높이기 위한 추가적인 대책도 필요하다. 확장억제전략협의체의 회의를 통해 대북 및 대 주변국의 위협에 대비하기 위해 미국측에 한미원자력 협정 개정과 한국의 핵추진 잠수함 건조가 필요함을 설득할 필요가 있다. 또한 만일 북한이 제7차 핵실험을 강행하다면 미국의 전술핵 재배치나 나토형 핵공유 정책도 검토해 볼 가치가 있다.

[논문투고일 : 2022.08.05]
[논문심사일 : 2022.08.22]
[논문수정일 : 2022.08.22]
[게재확정일 : 2022.09.15]

# 참고문헌


국가안보실.『문재인 정부의 국가안보전략』. 서울: 국가안보실, 2018.

국방대학원.『안보관계 용어집』. 서울: 국방대학원, 1998.

김일영·조성렬.『주한미군: 역사·쟁점·전망』. 서울: 한울 아카데미, 2003.

김열수. "'한미동맹 위기론'에 관한 고찰."『신아세아』, 제26권 4호(2019년 겨울).

_____. "4.15이후의 한미동맹: 진단과 방향."『국가안보전략』, 2020년 5월호.

_____. "미국의 반중 봉쇄정책과 신냉전기 한국의 전략."『신아세아』, 제28권 4호 (2021년 겨울)

_____. "한일독 방위비분담 실태 비교와 한국의 개선방향."『국방정책연구』, 제37권 4호(2021년 겨울).

박병광. "차기 정부의 대중국 정책과제와 방향,"『국제환경의 대변동과 차기정부의 외교·안보·대북정책』. 제38차 세종국가전략포럼. 2022.4.13, 세종연구소 대회의실.

제20대 대통령직인수위원회.『윤석열정부 110대 국정과제』. 2022년 5월.트럼프 저, 김태훈 역.『불구가 된 미국: 어떻게 미국을 다시 위대하게 만들 것인가』. 고양: 이레미디어, 2016.

Bennett, Bruce W. "미국의 시각에서 바라 본 한미동맹."『전략연구』, 제8권 3호 (2001년 가을).

Morrow, James D. "Alliance and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliance." *American Journal of Political Science*, Vol.79, No.3(Autumn 1991).

NATO. *NATO 2022 Strategic Concept.* Bressul: NATO, 2022.

Walt, Stephen M. "Alliance in Theory and Practice: What lies Ahead?" *Journal of International Affairs*, Vol.43, No.1(Spring 1989).

경향신문 창간 58주년 특집(2). "김대중 전대통령 대담 전문." 2004.10.6.

김윤주. "윤석열 "전작권 전환, 준비 미흡…이념으로 결정될 문제 아냐"."『한겨레』, 2022.5.7.

노석조. "中국방백서에 "한국 사드, 아태 안보 심각히 훼손" 첫 명시."『조선일보』, 2019.7.25.

노효동·이상헌. “靑 "트럼프, 인도·태평양 안보동참 제안…우린 수용 안 해."『연합뉴스』, 2017.11.9.
문정인. “사든 3불 논쟁과 국익.”『한겨레』, 2021.8.8.
박광수. “文 대통령 "사드 배치, 韓 주권적 결정…中 부당한 간섭 옳지 않아".”『중앙일보』, 2017.7.1.
빅터 차. “퍼펙트 스톰.”『조선일보』, 2019.11.30.
서승욱·정효식. “트럼프, 아베 만나 "한·미 훈련 불필요…완전한 돈 낭비".”『중앙일보』, 2019.8.26.
이성휘. “尹 대통령, 나토 참석 中 반발에 "특정 국가 배제 아냐...보편적 규범·가치 추구."『아주경제』, 2022.7.1.
임지선. 〈박 대통령, 미 상하원 의회 합동 연설문〉.『경향신문』, 2013.5.8.
정혁훈·손일선·전전홍. “韓-美 전략동맹, 한반도 넘어 글로벌 파트너로 격상”『매일경제』, 2008.4.21.
노무현 사료관.『한미 동맹의 미래지향적 조정: 포괄적,역동적,호혜적 동맹을 향하여』, 참여정부 정책보고서 2-44.
http://archives.knowhow.or.kr/m/record/document/view/16419?searchEnable=1&sorting(검색일: 2022.5.8.).
“한미 동맹을 위한 공동비전 전문.”『조선닷컴』, 2009.6.17.
https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2009/06/16/2009061601735.html(검색일: 2022.5.4.).
Applebaum, Anne. Is America Still the Leader of the Free World? *The Washington Post*, 2016.11.9.
https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/underpresident-trump-america-may-no-longer-lead-the-free-world/2016/11/09/921bbbbe-a67b-11e6-ba59-a7d93165c6d4_story.html?(검색일: 2017.10.7).
Yoon Suk-yeol. “South Korea Needs to Step Up: Seoul Must Embrace a More Expansive Role in Asia and Beyond.” *Foreign Affairs*, February 8, 2022.
https://www.foreignaffairs.com/articles/south-korea/2022-02-08/south-korea-needs-step(검색일: 2022.4.25.).

## Abstract

### The policy of expansion of alliances of previous governments and the comprehensive strategic alliance of the Yun Seok-yeol administration

KIM, Yeoul Soo, Korea Institute for Military Affairs

The Russian invasion of Ukraine reminded us of the importance of the alliance. The Yun Seok-yeol administration intends to expand the ROK-US alliance into a comprehensive strategic alliance beyond a military alliance. Previous governments also declared a comprehensive strategic alliance. All have declared cooperation on a multi-sectoral and global level. However, the emphasis of the progressive and conservative governments is different. The progressive government emphasizes a balanced/horizontal/reciprocal alliance, while the conservative government emphasizes the importance of liberal democracy and market economy, and the continuation and expansion of trust.

The comprehensive strategic alliance promoted by the Yun Seok-yeol administration is basically similar to the direction of the previous conservative governments, but it differs in that it presents specific details. If the Yun administration's comprehensive strategic alliance is subdivided, it can be said that it is a security, economic and technological alliance, an external cooperation alliance, and a value and trust alliance.

There are several things to keep in mind when implementing a comprehensive strategic alliance. Establishing and practicing the principles of diplomacy, maintaining the consistency and permanence of diplomacy, the need for diplomacy to accumulate, different options for each case, but the need to express strategic clarity or display strategic flexibility for each case, various preparations for the Taiwanese crisis, revision of the nuclear agreement and building nuclear-powered submarines.



Key Words : Korea-U.S. Alliance, Comprehensive Alliance, Strategic Alliance, Yoon Seok-yeol Government

# 전승을 위한 지역피해통제(ADC) 발전방향 고찰

## - 러시아-우크라이나 전쟁 등 사례를 중심으로 -

김 학 민 *

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 지역피해통제 개념의 이해 및 이론적 접근
Ⅲ. 지역피해통제 사례분석
Ⅳ. 지역피해통제 체계 구축 및 발전방향
Ⅴ. 결 론

* 김학민: 정치학박사(한국문화안보연구원 연구위원)

## 논문요약

최근의 러시아-우크라이나 전쟁을 통해 지역피해통제의 중요성과 필요성이 증대되고 있다. 본 연구는 교리 차원에서『지역피해통제』체계의 정립과 발전을 위한 방향을 제시하기 위해 실시되었다. 연구의 목적과 목표는 "선제적, 적극적인 지역피해 대비 및 대응 활동을 통해 피해를 최소화하고, 조기에 군사 기능과 필수 기능을 유지하며 복구를 통한 원상회복으로 작전수행·작전지원 여건을 보장하고 지속지원을 보장하기 위해 지역피해통제 체계를 정립"하는 것이다. 지역피해통제 활동은 피해 예방·대비, 피해통제·대응, 피해복구 등 3단계로 구분하였으며, 발생될 또는 발생된 지역피해를 최소화하기 위한 대비 및 대응 절차를 정립하였다. 또한 작전수행 여건조성과 지속지원 능력 보장을 위한 방향을 제시하였으며, 지휘 및 협조 기구와 기능 및 역할 정립, 그리고 민·관·군 자산의 통합 및 활용방안을 모색하였다.

본 연구를 통해 지역피해통제 목적 및 목표, 개념을 새롭게 정립하였고, 적용 시기와 범위를 가시화하였으며, 단계별로 구체화하였다. 또한 군 주도의 지역피해통제 활동을 수행시 법적, 제도적 장치의 연계된 적용 방안을 제시하였으며, 지역피해통제 체제 구축을 위한 아키텍쳐와 개념도, 그리고 적용 수준 및 범위을 도식화함으로써 교리의 이해와 체계 정립에 도움이 되도록 하였다. 지역피해통제 본부, 지역피해통제협력실과 지역피해통제소의 임무과 기능, 역할, 운용 시기 및 개념은 물론 협조 및 수행체계를 정립함으로써 지역피해통제 체계 구축이 가능토록 하였다. 지역피해통제 수행 기능별로 구체화하였으며 도식화함으로써 교리발전에 기여토록 하였다. 마지막으로 지역피해통제의 주요 과업 식별과 기능 및 역할, 단계별 활동절차 구체화를 통해 예규(SOP)화와 전술전기절차(TTPs)화가 가능하도록 하였다. 보다 심화된 연구를 통해 지역피해통제 체계가 보완되고 교리화 정착이 되기를 기대하며, 이는 피해 최소화와 전승 구현에 기여할 것이다. 연구결과는 합동『지역피해통제』교리발전과 대비 및 대응체계 정립, 구축에 기여할 것으로 기대된다.



**주제어 : 지역피해통제, 예방·대비, 통제·대응, 복구, 작계, 예규, 전술전기절차**

# Ⅰ. 서 론

북한은 2022년 들어서서 6개월 동안 미사일 및 방사포 발사를 19여 회 실시(6월 15일 현재, 170여 일 동안)하여 일주일에 한 번꼴로 무력도발을 실시하였다. 더구나 최근에는 ICBM(대륙간탄도미사일, Intercontinental Ballistic Missile), SLBM(잠수함발사탄도미사일, Submarine Launched Ballistic Missile) 발사까지 하는 등 북한의 핵미사일 위협은 더욱 고도화, 정교화, 다종화, 치명화되어 가고 있다. 최근의 러시아-우크라이나 전쟁에서 보듯이 미사일 발사는 위협적이며 전후방지역의 피해를 가중시키고 있다. 따라서 전시 초기부터 미사일 위협 대비가 필요하며 작전수행 및 지속능력 구비와 피해 최소화를 위한 지역피해통제(Area Damage Control, ADC) 교리발전이 시급한 상황이다. 러시아-우크라이나 전쟁을 통해서 첨단 및 재래식 전력에 의한 무차별 폭격과 민간인을 포함한 살상 및 지역피해를 유발시키는 공산세력의 무자비성이 드러났고 국민 및 지역 피해 최소화를 위한 군의 역할과 기능의 중요성이 강조되고 있기 때문이다. 국가기반시설 등 피해 최소화는 항전의지와 작전수행 및 지속능력 유지에 절대적, 당위적이므로 대비와 대응의 충분성과 완전성이 요구된다. 지역피해통제가 필요한 이유는 불가피하게 발생할 수 있는 지역 및 국민, 군의 피해 최소화는 항전의지와 작전의 효율성을 증대시키고 지속성을 유지함은 물론 작전의 성과달성과 궁극적으로 전승을 위한 여건조성이 가능하기 때문이다.

따라서 합동교리 차원에서『지역피해통제』체계의 정립과 발전 방향을 제시할 필요가 있다. 현재 지속지원실은 지역피해통제를 주도하고는 있으나 지역피해를 조정하고 통제하기 위해 참고할 교리의 미정립으로 지역피해통제의 표준화가 미흡한 상태이다. 현재 합동 지역피해통제 교리는 개념적인 내용 위주로 기술되어 있어 통합된 활동에 제한되며 임무, 역할 및 기능 등 제대별 체계화, 연계성이 미흡한 상태이다.

더구나 북한의 핵·WMD 위협은 점점 가속화되고 있을 뿐만 아니라 고도화됨에 따라 유사시 심대한 지역피해 발생에 대비한 실질적 대응방안과 절차가 체계화되어야 한다. 또한 작전환경 변화에 따른 지역피해통제와 관련된 법령과 규정의 연계된 개념을 정립하고, 제도적으로 민·관·군 협조가 가능한 체계의 구

축과 정부, 지자체, 군의 피해통제 활동별 주도-지원 관계를 포함한 연구가 필요함에 따라 군 자체의 지역피해통제 활동과 지자체와의 협조사항 식별도 요구되고 있다.

본 연구의 목적과 목표는 “선제적, 적극적인 지역피해 대비 및 대응 활동을 통해 피해를 최소화하고, 조기에 군사 기능과 필수기능을 유지하며 복구를 통한 원상회복으로 작전수행·작전지원 여건보장과 지속지원을 보장하기 위해 지역피해통제 체계를 정립”하는 것이다. 또한 우선 발생될 또는 발생된 지역피해를 최소화하기 위한 대비 및 대응 절차를 정립할 것이다.

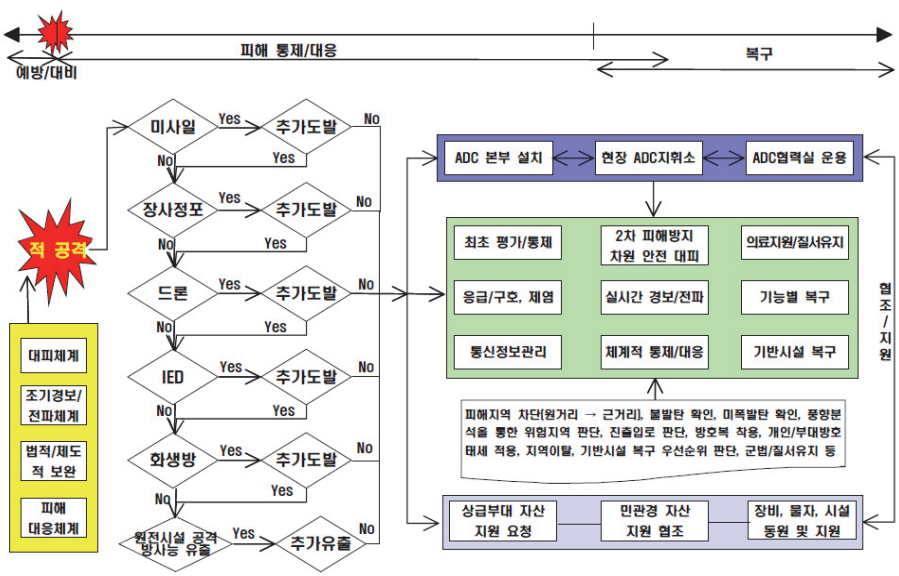
피해 최소화란 발생될 또는 발생된 피해를 완화하고 유지하며 감소시키기 위한 제반 활동을 말한다. 본 연구는 적의 공격이나 테러에 의해 피해가 발생하였을 경우 지역피해통제를 통해 제대별 작전수행 여건조성과 지속지원 능력을 보장하기 위한 방향을 제시할 것이며, 적의 공격으로부터 입은 피해를 최소화(완화, 유지, 감소)하기 위한 제반 활동 절차를 정립할 것이다. 이를 효율적으로 수행하기 위해서는 지역피해통제를 위한 기구와 기능 및 역할의 정립, 그리고 민·관·군 자산의 통합 및 활용방안을 모색할 것이다. 이를 통해 기대되는 효과는 유사시 피해를 최소화하고 예방하기 위한 필수요소로서 연구결과는 합동『지역피해통제』교리발전과 대비 및 대응체계 정립, 구축에 기여할 것이다.

# Ⅱ. 지역피해통제(ADC) 개념 이해와 이론적 접근

## 1. 지역피해통제(ADC)의 필요성과 당위성

적의 공격에 의해 피해가 예상되는 위협 및 위험은〈그림 1〉처럼 미사일, 장사정포, 드론, 급조폭발물(Improvised Explosive Device), 화생방, 원전시설에 대한 공격에 따른 방사능 유출 등 다양하며, 최초 공격에 의한 피해와 지속 공격에 의한 피해를 고려해야 한다. 적의 공격은 한번에 끝나지 않을 것이며, 지속적으로 공격이 이루어질 것이라는 것을 고려한다면 섣불리 피해복구를 위해 투입하기 곤란하며 적의 공격이 종료되는 시점을 판단해야 한다. 적의 공격이 종료되는 것으로 예상되어 추가적인 피해가 발생하지 않아 적시적인 피해통제 및 복구가 필요하다고 판단될 경우에는 작전지역책임부대장의 책임하

지역피해통제본부와 지역피해통제소, 지역피해통제협력실을 설치, 운용함으로써 피해 최소화와 2차 피해방지를 위해 조치해야 한다. 피해지역 차단은 가능하면 원거리부터 근거리순으로 해야 2차 피해를 최소화할 수 있으며 기상분석을 통한 위험지역 판단과 피해지역의 진출입로를 판단해야 한다. 필요시 기반시설 복구 우선순위 판단과 지역내 군법 및 질서유지를 위한 조치를 병행해야 한다.




〈그림 1〉 위협에 따른 예상피해 통제 및 대응 Story Board

## 2. 지역피해통제(ADC) 개념의 이해

지역피해통제(Area Damage Control, ADC)를 『연합/합동작전 용어집(2014)』에서는 "적의 공격 또는 자연적·인위적 재난으로부터 피해를 예방하거나 감소시키기 위하여 피해가 발생하기 전, 중, 후에 실시하는 모든 행위"라고 하고 있다.[1] 합동교범인『합동국지도발대비작전(2017)』에서는 "적의 핵 및 기

1) 국방부,『국방군수·전력용어사전』(2013. 8.); 한미연합군사령부,『연합/합동작전 용어집(제2권, 제13판)』(2014. 1.).

타 무기 또는 인위적 재난으로부터 피해를 예방하거나 감소시키기 위해 피해가 발생하기 전후에 실시되는 모든 대책이며, 책임지역내 모든 지휘관은 부대 및 시설에 대한 지역피해통제 책임이 있다"고 언급되어 있다. 육군『후방지역작전(2018)』교범은 "적의 공격이나 재해로 인한 국가 및 군사 중요시설, 사회기반시설 등 다양한 피해 발생시 기능 정상화를 위한 유관기관과의 협조하는 지역피해통제업무 시행"이라고 하고 있다.『야교 기준-6-1 지속지원(2015)』교범은 "전시 또는 이에 준하는 국가비상사태시 적의 공격으로부터 피해를 방지하거나 감소시키기 위해 피해발생 전, 중, 후에 시행하는 모든 대책"이라고 하고 있다.[2)]

결국 지역피해통제란, "전시, 사변, 국가비상사태시 군사작전에 필요한 시설, 지역 등이 적의 공격으로 인해 제 기능을 상실한 것을 예방, 피해통제, 복구를 통해 정상화하기 위한 제반 활동"을 말한다고 할 수 있다.[3)] 즉, 피해통제 수행주체 측면에서 군은 자체적으로 피해를 통제하되, 필요시 지자체 및 민간 지원을 요청하거나 상호 협조를 하여 시행하며, 전시·사변·국가비상사태시 군사작전간에 실시하게 된다. 여기서 지역피해란 적의 공격으로 인해 피해가 발생하는 상황으로 핵 또는 각종 무기에 의한 심대한 피해가 발생하였거나 천재지변 또는 인위적 재해 피해 등을 말한다. 피해통제 대상 지역 및 장소를 구분하면 지역의 피해를 통제한다는 측면에서 연(대)대급 이상 작전책임지역 내 군의 시설, 지역 등이 해당된다고 할 수 있다. 피해통제 방법 측면에서 군 자체적 제대별로 피해를 통제하되, 필요시 정부(지자체) 및 민간요소를 군사작전에 활용하여 피해통제가 가능토록 조치를 하며 효과성 및 효율성을 제고시키기 위해 지속지원 보장을 위한 우선순위를 부여하는 것이 해당한다. 지역피해통제 범위와 수준을 구분한다면 피해가 발생하였을 경우 작전책임지역내의 군 병력, 장비, 시설 및 지역 피해의 최소화를 위해 필요시 정부 및 지자체 자산의 지원을 요청하거나 협조를 받아 군사기능과 필수기능을 유지하고 기반시설을 복구해야 한다.

---

2) 육군본부,『야전교범 기준-6-1 지속지원』(2015. 3. 30.), pp. 5-28~5-36.

3) 전시: 적 또는 아에 의한 전쟁발생시; 사변: 사람의 힘으로는 피할 수 없는 천재나 그 밖의 사건, 전쟁에 이르지는 않았으나 경찰의 힘으로는 막을 수 없어 무력을 사용하게 되는 난리, 한 나라가 상대국에 선전포고도 없이 침입하는 일. 천재지변, 변란, 난리, 재난, 내란 등을 일컬음.

미국『JP 4-09』,『JP 3-63』,『FM 100-7』,『FM 100-15』,『FM 71-100』와 NATO의『JP 1-12』교범에서는 지역피해통제를 "적의 공격 또는 자연·인공 재해 발생 전, 중, 후에 발생할 또는 발생한 피해를 줄이고 그 영향을 최소화하며 피해의 가능성을 효과적으로 감소시키기 위한 제반 조치"라고 하고 있다. 또한 미국의『JP 3-10』,『FM 90-23』과『US DoD』에서는 지역피해통제를 "적대적 행동이나 자연재해 또는 인적 재해가 발생하기 전, 중, 후에 피해의 확률을 감소시키고, 그 영향을 최소화하기 위해 취해지는 조치"라고 한다.[4] 즉, 미군 등 서방은 지역피해통제를 피해발생 전, 중, 후의 대비 및 대응으로 구분하고 있으며, 영향과 피해 가능성을 포함하는 보다 포괄적인 개념으로 설정하고 있는 것을 알 수가 있다. 피해발생이전 대비 단계에서는 지역피해통제 계획을 지휘관 개념과 의도에 반영하고, 위협 우선순위를 후방지휘소와 후방지역 전장정보분석(Intelligence preparation of the battlespace, IPB)에 반영하고 있다. 피해발생시 대응 단계에서는 전반적인 우선순위를 설정한다. 즉, 상급부대장과 협력 우선사항을 조치하여 전투지원부대, 군수부대, 피지원부대가 주통제하도록 하고 있다.

지역피해통제의 목표는 사상자 대피, 위험구역 격리, 인력 및 손실된 자재 재배치 등 조기 복원하여 정상화하기 위해 손실된 병력·물자를 재배치하고, 조기 복원토록 통제하며, 지휘관에 의한 피해 통제 및 조정을 통해 가용한 모든 자산의 사용을 보장하고, 비군사조직 참여에의 대처 등을 하도록 하고 있다. 피해발생 이후의 대응 및 복구 단계에서는 지역피해통제 작전을 통해 피해부대의 임무수행 능력을 회복하고 복원하며, 피해 최소화를 위해 화생방 및 핵무기(Chemical Biological Radiological and Nuclear), 공병, 폭발물처리반(Explosive Ordnance Disposal), 소방, 사법, 의료, 공공 업무 및 종교 능력 등 제반 대응 기능을 동시적으로 운용하도록 하고 있다. 또한 상급부대는 지휘관 및 참모에게 지역피해통제 운용에 대해 조언하며, 지역 및 부대 지휘관은 계획을 수립하고 지원 우선순위를 지정 및 조정과 책임지역 경계 및 지역피해통제 책임을 유지, 지원하도록 하고 있다. 지휘관은 지역피해통제를 조정하는

4) Measures taken before, during, or after hostile action or natural or manmade disasters, to reduce the probability of damage and minimize its effects. See also damage control; disaster control.

단일 연결점이며, 지역피해통제 계획수립 및 조정, 작전을 수행하고 우선순위를 지정하고 실행해야 한다고 강조하고 있다.

## 3. 지역피해통제(ADC) 고려사항과 Framework

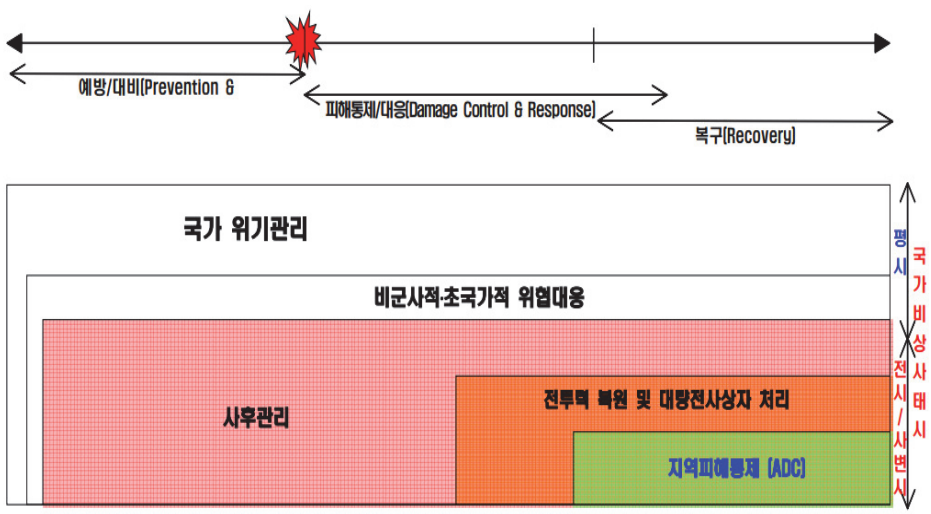
지역피해통제 체계를 구축하기 위해서는 군의 피해를 최소화하고, 발생한 피해를 조기에 회복시키기 위해 정부 및 지자체, 유관기관의 가용한 자산 지원을 협조 받아야 한다. 또한 상급부대의 자산과 민·관·군 자원을 통합하여 지역의 군사기능과 필수 기능 유지를 위해 지원 또는 지원을 받을 수 있는 법적, 제도적 장치의 보완과 조속한 구비를 통해 효율적, 효과적 지속지원을 위한 체계 구축이 필요하다. 적의 공격이나 테러에 의한 피해가 발생할 경우에 군은 작전수행과 작전지원 여건을 조성하고 지속지원을 보장하기 위해 지역피해 최소화 조치를 하며 능력초과시 정부의 지원을 받을 수 있어야 한다. 정부는 필수 기능유지를 위한 조치와 가용한 자산 범위 내에서 군의 피해를 최소화시키고 피해확대를 방지하며, 조기에 회복되도록 지원 및 협조해야 한다. 즉, 효과적이고 효율적인 지속지원을 위한 지자체와 군의 역할 관계가 구분되어야 한다.

지역피해통제를 위한 Framework은 예방 및 대비, 통제 및 대응, 복구의 3단계를 적용할 필요가 있다.[5] 지속지원 체계의 실효성을 위해서는 계획의 완전성과 대비의 충분성이 요구되며, 적시적인 대응과 신속한 복구를 위한 군 차원의 민·관·군의 통합된 노력이 필요하다. 전략적 지역피해통제는 군사중요시설, 장비, 물자 복구와 필수 작전기능을 조기 유지하는 것보다는 국가 중요시설 및 기반시설 복구와 핵심기능 조기 유지가 우선시 된다. 따라서 전략적 지역피해통제는 합동작전과 작전지원 여건을 보장하고, 전쟁지속능력(지속지원)을 보장하며, 군사 중요시설 복구와 국가자산 지원 요청, 그리고 가용능력 범위내 국가 중요시설 및 기반시설 복구와 국가기능의 유지를 지원하는 것이다. 작전적 지역피해통제는 지상작전과 작전지원 여건을 보장하고, 지속지원을 보장하며, 군사 중요시설 복구와 지자체 자산 지원요청, 그리고 가용능력 범위내에서 국가 핵심 중요시설 및 기반시설 복구와 핵심 국가기능의 유지를 지원하는 것이다. 전술적 지역피해통제는 작전 및 전투 수행과 전투지원 여건을 보장하고,

5) 김학민, "국가 핵 방호체계 조기 구축을 위한 제언,"『국방정책연구』, 제34권 제1호, 2018, pp. 37-70.

전투지속지원을 보장하며, 지자체 가용자산 지원 요청 및 협조와 가용한 능력 범위내에서 지역필수 중요시설 및 기반시설 복구와 지역필수 기능의 유지를 지원하는 것이다.

지역피해통제를 위해 고려해야 할 사항은 ① 작전 지속지원 보장을 위한 지역피해를 예방 및 대비, 피해 통제 및 대응, 복구 단계로 구분 실시하며, ② 작전수행 및 작전지속 여건보장을 위한 필수 기능 유지와 기반시설을 조기에 복구하고, ③ 전시·사변·국가비상사태시 피해통제의 중요성, 효율성, 효과성 평가를 통해 대응 및 복구 우선순위를 설정하는 것다. 또한 ④ 필요시 지자체 및 민간 요소 지원 요청 또는 정부지원 요청시 능력 범위내 지원이 가능해야 한다(〈그림 2〉참조).




〈그림 2〉 지역피해통제 Framework과 적용 시기 및 범위[6]

6) 김학민, "북한의 핵 위협 증가에 따르는 대비태세 발전방향: 방호 및 사후관리를 통한 피해 최소화와 국가 기능유지를 중심으로,"『2015~2016 한국의 안보와 국방』, 서울: 한국국방연구원, 2015, pp. 255-282에서 제기된 사항을 토대로 수준과 범주 관련 전반적 연구을 통해 재작성함.

# Ⅲ. 지역피해통제(ADC) 사례분석

## 1. 구소련의 체르노빌 원전유출사고[7)]

구소련의 체르노빌 원전 폭발 및 방사능 유출사고는 1986년 4월 26일, 01:24분 우크라이나의 프리피야티에 위치한 체르노빌 원자력 발전소 폭발로 방사능이 누출되어 국제 원자력 사고 등급(INES) 7단계인 심각한 사고(Major Accident)로 분류된 사고이다. 구소련 국방부 화학부대사령관 블라드미르 피칼로프 장군은 이 사고를 "다소 완화된 형태의 저강도 핵폭발"에 해당 한다고 평가한 바 있으며, 36년이 지난 현재까지 반경 30km이내의 출입이 금지되는 등 피해는 현재 진행 중이다.

체르노빌 원전폭발 사고로 화재 진압과 초기대응 과정에서 발전소 직원, 소방대원 1,100명 중 약 237명이 급성 방사능 피폭 증상을 보였으며 134명이 확진되었고 이 중 56명이 방사능 피폭으로 사망한 것으로 알려지고 있다. UN의 방사선 영향에 관한 과학위원회(UNSCEAR)의 보고서에 의하면 134명중 생존자들은 피부 손상과 방사선으로 인한 백내장이었고, 방사선에 피폭된 지역 주민들에서는 갑상선 암이 발생하였으며, 방사성 요오드에 노출된 어린이들과 청소년들에게서도 위험이 증가하였다고 밝혔다. 또한 벨라루스는 22%가 낙진에 오염되었고 우크라이나는 삼림의 40%가 방사능에 오염되는 등 낙진피해가 러시아, 우크라이나, 벨라루스 등 주변의 유럽 국가들로 확산되었다. 이 영향으로 출산율이 30% 감소하였고, 기형아 출산 및 출생전 사망이 배로 증가하였으며, 유아 사망률 1.5-2.5배, 갑상선 암은 60% 증가한 것으로 알려지고 있다.

최초 사고이후 시간지체와 오판으로 인해 사고가 커졌으나 전문가 3명의 헌신적인 희생을 통해 냉각펌프가 작동되었고, 군 및 소방대의 희생정신에 의해 최악의 피해는 막을 수 있었다. 최초 판단 실패와 매뉴얼 미비, 기초지식 부족, 대비 교육 및 훈련, 방호복 부족 등은 사고를 키우게 된 원인이 되었다.

---

7) 김학민, "북한의 핵 위협 증가에 따르는 대비태세 발전방향: 방호 및 사후관리를 통한 피해 최소화와 국가 기능유지를 중심으로,"『2015~2016 한국의 안보와 국방』, 서울: 한국국방연구원, 2015, pp. 255-282; 박진희,"원전 위험 인식의 사회적 구성: 체르노빌 원전 사고와 후쿠시마 원전 사고의 경우 비교", 환경철학 제15집(한국환경철학회, 2013); 이재기,『체르노빌 원전사고 10년의 회고』(1996).

## 2. 일본의 후쿠시마 원전유출 사고[8)]

일본의 후쿠시마 원전 사고는 2011년 3월 11일 11:40분 도후쿠 지방 태평양 해역 9.0(일본 관측사상 최대 규모)의 지진 발생 여파에 따른 쓰나미로 인해 후쿠시마 원전이 침수하여 폭발한 사고로서, 인류역사상 2번째의 국제 원자력 사고 등급(INES) 7단계인 심각한 사고(Major Accident)로 분류된 사고이며 피해는 현재까지도 진행 중이다.

사고 원인은 동일본 대지진과 이로 인한 초대형 쓰나미로 원전의 교류 및 직류 전원 기능과 최종 열 제거 기능이 상실되면서 원자로 3기 노심용융이 대량으로 진행되어, 원자로 격납용기가 손상된 사고로 히로시마에 투하된 리틀보이 위력의 168배에 해당하는 막대한 피해를 입었으며 체르노빌 사고의 20% 수준의 방사성 물질이 외부로 방출되었다. 현재까지 후쿠시마 원전에서 2km 떨어진 지역은 서울보다 60배 가까운 방사능량이 측정되는 등 '매뉴얼과 관료제가 빚어낸 무능'한 사고로 평가되고 있다. 사고를 키운 책임은 도쿄전력이 기업 이익을 우려하여 30시간을 낭비한 복합적인 재해로서 사고이후 해결은 대단히 제한된다는 교훈을 얻었다.

체르노빌은 원자로 1기가 폭발하였으나, 후쿠시마는 원자로 3기가 폭발하였고, 악티나이트 유출량은 체르노빌의 0.001% 수준이었으며, 방사성 아이오딘은 10%, 세슘137은 15% 정도 유출(2000 UNSCEAR 보고서, 2013 SOTE 논문)되었다. 일본의 발표에 의하면 후쿠시마 원전 사고로 인해 발생한 사망자는 현재까지 공식적으로는 없는 상태이며, 쓰나미 사고로 인한 사망자 15,434명, 실종 7,742명, 부상 5,386명(사망원인은 익사가 90% 이상, 60세 이상이 60% 차지)만 발생한 것으로 알려지고 있다.

당시 원전주변 30km이내 지역의 철수 권고(여행경보 3단계)가 14번이나 번복되었다. 사태해결 노력과 대규모 인명구조 및 구출활동은 소방, 경찰, 해상보안청, 자위대가 연계하였으며, 자위대는 동원 가능한 부대를 총투입(15만

8) 박진희,"원전 위험 인식의 사회적 구성: 체르노빌 원전 사고와 후쿠시마 원전 사고의 경우 비교", 환경철학 제15집(한국환경철학회, 2013); 백원필, "원전 안전성 확보 개념과 후쿠시마 원전 사고의 교훈", 한국정책학회 춘계학술대회(2011); 전영상, "일본 후쿠시마 원자력발전소 폭발 사고에 대한 의사결정 상황 분석: 4차원 시·공간모형의 시각을 중심으로", 일본근대학연구 제36집(한국일본근대학회, 2012).

명)하였다. 방위성은 육해공 자위대 통합임무 부대를 편성하였고, 이재민의 수색 및 구조활동 전개하였으며, 예비자위대를 소집하여 지원하였다. 경찰청은 전국의 부대를 파견, 광역 긴급원조대와 기동대가 피해지역의 경찰과 협력해 피해자의 구조 및 구출 활동과 실종자를 수색하였다(경찰 307,500명, 경찰 헬리곱터 566대). 소방청은 긴급 소방원조대 출동과 구조활동(6,099명의 소방관. 27,373개의 소방부대, 103,600명의 소방공무원)을 하였다. 해상보안청은 선박 4,413척, 항공기 1,564대, 특수구조대 등 1,501명이 구조활동을 실시하였다. 이처럼 일본은 민관군이 합동으로 통합대응을 함으로써 피해를 최소화하고 조기에 안정화시킬 수 있었다.

## 3. 북한의 연평도 포격도발[9)]

연평도 포격전은 2010년 11월 23일 오후 2시 34분 북한군이 사전 경고없이 연평도에 포격을 실시하여 아군이 대응한 포격전으로 정전협정이래 최초로 발생한 민간 거주지역에 대한 북한군의 공격을 말한다. 북한군의 연평도 선제 포격으로 아군은 전사 2, 부상 16, 민간인 사망 2, 부상 3명이 발생하였으며, 북한군은 전사 10, 부상 30, 민간인 부상 10명으로 추정되고 있다. 또한 K-9 자주포 고장과 막사 파괴, 상가건물 붕괴와 정전이 발생하였다. 북한군의 포탄 중 절반 정도는 바다에 낙탄된 것으로 알려지는 등 오차가 매우 컸고 불발탄 비율이 약 30%으로 탄약관리와 생산 및 보급이 부실한 것으로 드러났다. 주민들은 24일부터 해양경찰청의 지원하에 어린이, 노약자, 환자 순으로 346명의 주민들이 해경 경비함 2척에 승선되어 인천항으로 피난되었다. 이후 해경 및 해군 공기부양정에 1,678명이 추가로 15시까지 인천항으로 피난되었고, 17명은 해경 경비정으로 이동하였다. 이후 25일 운항이 재개된 여객선과 해경 경비정을 이용 172명이 인천항으로 피신함으로써 연평도 주민 80%에 해당하는 1,115명이 대피하였고, 연평도 잔류는 280명이었다.

군은 진돗개 하나 발령을, 인천시는 갑호비상 및 민방위동원령을, 연평면은 통방방위 을종사태를 선포하는 등 서해5도 지역에 대피령이 발효되었다. 당시

9) 경기도 웅진군,『연평도 포격사건 백서』, (2012. 6.); Kim Hakmin, "A Study of Golden Rule for Establishment of a National Nuclear Protection System,"『Journal of Public Policy and Administration』 Volume 3, Issue 2, June 2019, Pages: 49-60.

연평도 학생 및 어린이집 원생 등 1,700여 명의 주민들은 부대의 안내를 받아 방공 대피소 안으로 대피하였으며, 피해상황 및 대응 상황 전파와 전기 및 급수, 식량 안내, 소방차 지원을 통해 화재를 진압하였다. 복구인력 및 장비는 인천소방 106명과 차량 26대(펌프차, 유류차, 물탱크, 구급차, 화학차, 구조차, 지휘차, 응급의료차량, 콤비버스)였으며, 244명의 인원과 차량 42대가 추가로 지원되었다.

## 4. 러시아-우크라이나 전쟁[10]

러시아군은 2022년 2월 24일 우크라이나를 침공이후 20만여 명 이상이 투입된 것으로 알려지고 있으나 전쟁목적과 목표가 불명확하여 단기전에 실패하고 장기전의 수렁에서 오히려 무자비하지만 약체임이 증명되고 있다. 푸틴의 최초 전쟁목표는 1주일 이내에 전쟁을 끝내고 우크라이나에 친러 괴뢰정부를 수립하는 것이었으나 우크라이나가 NATO에 가입하지 않고 서방국들의 무기를 수입하지 않는 조건으로 변화된 듯하다. 우크라이나 젤렌스키 대통령도 NATO에 가입하겠다는 최초의 목표에서 NATO에 미가입하고 중립국으로 남아있되 러시아의 재침공에 대비하여 미국등 NATO 회원국들의 보호할 장치 마련을 요구하고 있다.

러시아-우크라이나 사태의 특징은 최초부터 미사일이 대규모로 사용되면서 접적지역보다는 후방지역의 지역적 피해와 인명피해가 커지고 있으며, 러시아는 무차별적인 인명피해와 지역, 시설, 기반시설 피해를 의도적으로 확대시키고 있다는 것이다. 러시아의 고의적인 민간시설 및 어린이 대피시설 공격으로 인해 우크라이나의 저항정신과 단결의지만 강화되고 있다. 또한 의도적인 원전시설 공격과 기반시설 파괴는 작전수행능력 및 지속성 유지를 위한 민관군의 협력과 대응의 중요성을 일깨워 주고 있다. 러시아군은 우크라이나의 주요 도시와 시설물에 대한 무차별적인 공격은 물론 병원과 어린이 대피시설, 군병력

10) https://namu.wiki/w/%EB%9F%AC%EC%8B%9C%EC%95%84-%EC%9A%B0%ED%81%AC%EB%9D%BC%EC%9D%B4%EB%82%98%20%EC%A0%84%EC%9F%81 (인터넷검색일: 2022.5.5.); 한국군사문제연구원, "우크라이나 사태로 본 새로운 세계전쟁 양상," 『뉴스레터』 제1220호(2022. 4. 15.); The New York Times International Edition, April 4, 2022; The New York Times International Edition, April 12/13, 2022; BBC, April 12, 2022.

시설, 주요기지 및 탄약저장고 등에 첨단무기를 동원하면서 피해와 공포심의 극대화를 통한 항전의지 말살에 주안을 둔 것으로 평가되고 있으나 오히려 역효과만 발생된 듯하다. 따라서 피해 최소화와 피해 완화, 감소, 유지를 위한 조치의 중요성이 부각되고 있으며, 긴급구조 및 구호, 최초 피해평가 및 통제, 의료지원 체계, 수송 및 교통통제, 기반시설의 복구, 사상자 처리 등의 신속한 처리의 중요성과 시급성이 강조되고 있다.

## 5. 분석 및 평가

인재 및 자연재해, 그리고 국지전 및 전면전 등 다양한 사고사례를 통해 교훈을 도출한다면 지역피해통제를 위한 지휘통제체계 구축의 필요성과 예방적 차원의 대비와 대응 역량 구비의 필요성이다. 피해발생시 신속 과감한 대응과 경보전파가 중요하며, 지역피해통제 책임이 있는 주체세력의 주도적 대비 및 대응이 요구된다. 이를 통해 피해 최소화와 조기복구 및 원상회복이 빠르게 이루어지기 위한 민관군 협력체제 구축이 필요하다.

먼저, 지휘통제체계의 구축이 요구된다. 지역피해의 유형과 규모에 따라 지자체장 주도 또는 작전책임부대장 주도의 지역피해통제가 이루어져야 한다. 둘째로 위협과 위험을 예측하여 사전에 대비하고 대응할 수 있는 역량을 구축해야 한다. 체르노빌 사고나 후쿠시마 원전사고 모두 최초 평가 및 통제 능력 부재와 인식이 부족하였고, 후쿠시마의 경우 풍향 이동로 판단에 실패함으로써 24일간 14번에 걸쳐 지역주민이 이동하였다. 세 번째는 사전 또는 실시간 신속한 경보 및 전파 능력과 적극적인 대비 및 대응 활동이다. 적극적이고 능동적인 대응은 피해의 최소화와 전쟁수행능력을 제고시킨다. 적은 예상보다 잔인하고 무자비하며 의도적으로 피해를 확대시켜 저항의지를 말살하려 한다.  마지막으로 민관군 협력체제 구축을 통해 피해 최소화와 조기 복구 및 회복토록 해야 한다. 사고대응을 위한 유관기관 및 민관군 협력체제의 구축이 대응역량 제고와 피해 최소화, 조기 복구가 가능하며 자산의 효율적인 활용이 가능하다. 지역피해는 지자체장에 의해, 작전의 지속을 위해서는 작전책임부대장에 의해 시행되는 것이 필요하다. 이를 통해 작전지속과 필수기능 유지 등 조기 원상복구가 가능할 것이다.

# Ⅳ. 지역피해통제 체계 구축 및 발전방향

## 1. 지역피해통제 체계 및 단계별 활동

지역피해통제는 앞에서 언급되었듯이 3단계로 구분되며, 예방·대비계획, 피해통제·대응계획, 긴급·정밀 복구계획으로 구체화되고, 시나리오와 매뉴얼도 발전되어야 한다. 제1단계 피해 예방·대비(Prevention & Preparedness)는 작전책임지역 내의 인원, 시설, 장비, 물자 등의 피해를 방지 및 차단하기 위해 대비태세를 완비하고 대응태세를 구축해야 한다. 또한 대비·대응체계의 완전성 제고를 위해 기능별, 부서별 협조체계를 구축하고 지자체와도 협조 관계를 유지해야 한다. 이를 위해 피해 최소화(완화, 유지, 감소시키는 활동)를 위한 대비와 즉응태세 차원의 제반 대응 절차의 체계화·구체화가 필요하다. 따라서 예방·대비 체계를 구축하기 위해서는 지역피해통제 계획과 작전예규에 포함될 사항, 전술전기절차가[11] 정립되어야 한다.

제2단계 피해통제·대응(Damage Control, Response)은 피해를 최소화시킴으로써 작전 및 지속지원 여건을 조성하고 보장하며, 피해확산 방지를 위해 계획된 지역피해통제 활동을 체계적으로 수행하고 조기 복구 및 원상회복 여건을 보장해야 한다.

제3단계 피해 복구(Recovery)는 신속한 사고수습으로 지속지원을 보장하고, 조기에 군사기능과 필수기능 유지를 위한 필수 기반시설 복구를 통해 원상을 회복시킴으로써 지속지원 능력 회복과 조기 정상화 및 안정화를 달성하는 것이다. 피해복구 활동은 긴급·정밀·원상 복구를 상황별 순차적으로 실시하면서 군 및 지역의 안정화 평가를 통해 정상화시켜야 한다. 복구완료 선언은 상황별 복구 목표에 대한 인식에 따라 상이할 수 있다. 복구 목표를 설정하는 것은 상황에 적합하도록 상급 부대와 지자체의 능력 및 수준에 맞추어 결정되어야 하며, 복구 이후 안정화 평가 절차 정립 및 주관기관의 지정을 통해 체계적으로 평가하되 안정화 지역 선포는 지역별로 단계화하여 실시할 수 있다.

지역피해통제를 효과적, 효율적으로 수행하기 위해서는 관련 법적, 제도적 뒷받침이 마련되어야 한다. 국가안보 전략지침과 대통령 훈령 제400호 국가전

11) 전술전기절차(TTPs): Tactics, Techniques, Procedures.

쟁지도지침 그리고 국방부의 전시대비법, 국방전시정책서에 체계가 반영되어야 하며, 계엄법과 통합방위기본법(법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정), 대통령 훈령 제398호 통합방위지침(2019. 3. 1.), 민방위기본법(법률 제17693호, 2020. 12. 22., 일부개정), 비상대비자원관리법(법률 제14750호, 2017. 3. 21., 일부개정) 및 징발법(법률 제12565호, 2014. 5. 9. 일부개정)은 물론 재난및안전관리 기본법(법률 제17698호, 2020. 12. 22., 일부개정)이 활용되어야 한다.

### 가. 예방 및 대비

지역피해 예방·대비단계에서는 피해 최소화를 위한 제반 조치 준비와 선제적 조치로서 계획-대비-대응태세를 망라한다. 지역피해통제 예방·대비계획은 부대별 작전 책임지역과 피해통제 책임지역을 할당하고 소산 및 대피, 긴급 구조부대 및 피해복구 부대운용, 지휘통제, 경보 및 전파 계획 등을 수립하고 절차를 숙달해야 한다. 계획의 실행을 위해서는 보완 요소를 식별하고 확인해야 하며, 지휘통제 및 대비태세의 완비는 물론 민·관·군 협조체계가 구축되어 실행이 가능한 상태여야 한다.

예방 활동은 체계화된 법적, 제도적 정립과 보완이 요구된다. 이를 위해 지역피해통제 계획은 작전계획에 반영되어야 하며, Time Line의 수립과 통제 및 대응 절차의 구체화가 요구된다. 또한 예규와 전술전기절차가 구체화되는 등 완전성과 통합성이 구비되어야 한다. 대비 활동은 계획된 대응계획과 구축된 태세의 시행이 가능해야 한다. 세부적으로는 기능별 계획된 행동 절차와 임무수행 태세, 협조 절차를 확인하고, 2개 이상의 피해지역이 중복되어 책임 지역이 중복(군, 지자체)될 경우에는 주책임 부대장과 지자체장을 명시할 필요가 있다.

대비 및 대응태세는 소산·소개·대피로 구분되며, 조기 경보 및 전파, 민방위 및 통방 사태 발령 등 선제적 조치가 포함된다. 대피체계란 주요 장비와 전투긴요물자 위주로 계획된 장소로 소산 및 대피시키고, 지역주민을 소개 및 대피토록 유도하여 피해를 최소화시키는 것이다. 소개는 부대 및 주민을 안전지역으로 긴급 대피토록 강제하고 우선순위를 설정하는 것이다. 소산은 주요 장비 및 인원을 긴급히 넓은 지역으로 분산시킴으로써 피해를 최소화하는 것이며, 대피는 적 공격 전후에 지정된 대피지역으로의 긴급한 대피로서 사전대피와

사후대피로 구분된다. 조기 경보 및 전파 체계란 적 공격징후를 C4I 체계를 통해 조기 경보 및 전파하며, 전파수단의 다양화로 실시간 전파가 가능토록 하는 것이다.

### 나. 통제 및 대응

통제·대응 단계는 계획된 대응을 적시적, 조직적으로 행함으로써 피해 최소화(완화, 유지, 감소)와 2차 피해방지 및 완화 등 제반 조치를 하는 단계이다. 지역피해 통제·대응계획은 피해발생 원인 및 종류, 유형을 식별하여 위험 지역과 기간, 유형을 예측하고 민·관·군 협조를 위한 체계를 정립하여 구체화하며, 대응활동 우선순위 설정을 반영해야 한다. 지역피해 통제 및 대응 활동은 〈그림 4〉와 같으며, 통제 및 대응능력이 초과될 경우 상급 또는 인접 부대와 지자체 및 유관기관, 동원업체의 가용자산을 지원받아야 한다. 통제·대응 활동에는 민·관·군 합동 최초 피해평가 및 통제, 응급 및 구호, 화재진압, 제염, 군기·군법 및 질서유지, 제염, 교통통제 등의 활동이 포함된다.

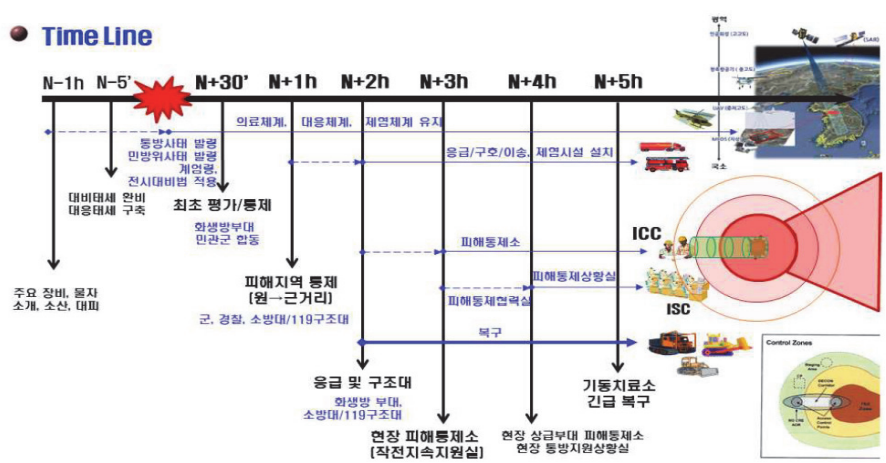
최초 평가 및 통제 체계란 민·관·군 합동평가단을 구성 및 운용하며, 피해발생 원인 및 종류, 유형을 정밀 판단하여 위험 지역·기간·유형을 예측하는 것을 말한다. 즉, 피해 유형 및 범위, 수준을 판단하기 위해 군의 피해평가단이 우선 조치하며, 필요시 민·관·군 합동평가단이 구성된다. 피해평가단 구성은 기능별 부대의 대표자와 폭발물처리반, 화생방 정찰요원으로 구성되며, 최초 피해평가를 통해 통제 방향, 지침이 건의된다. 민·관·군 합동 피해평가단은 피해방지 및 행동 지침을 건의하며, 위험 지역·기간·유형 예측을 위한 협조를 해야 한다. 피해지역은 심각지역(Hot Zone)-위험지역(Warm Zone)-안전지역(Cold Zone)으로 구분하는 것이 효과적, 효율적이다.

응급 및 구호 체계는 제대별로 실시하되, 신속한 응급 체제를 구축해야 한다. 구호는 응급구호(진화, 구조, 대피)와 구호(소방+지자체+군)로 구분한다. 긴급구조 및 환자 구조는 제대별로 실시하되, 계획된 민·관·군 긴급구조대는 지원 및 요청 절차에 의거 시행해야 한다. 응급 및 구호 체계는 초기 대응능력을 보강(전문인력, 장비)하기 위해 긴급구조통제단, 특수사고대응단, 초기대응팀의 협조체계 구축을 포함한다. 군의 주도적, 적극적 역할은 응급구호와 구호능력을 제고시키며, 피해 최소화에 기여할 것이다. 피해가 심각할 경우 피해지역 이탈을 통한 임시 집결 및 주둔지 시설, 급식, 식품, 의류, 침구, 생활필수

품 등 편의지원과 의료서비스 제공, 감염병 예방 및 방역 활동 등이 동시 병행되어야 한다.

제염 체계는 긴급제염과 정밀제염이 있으며, 제염시설 설치는 안전지역 입구에 설치하여 응급 및 구호 인원과 복구 인원 및 장비 제염이 가능토록 해야 한다. 작전지역 책임부대장은 긴급 및 정밀 제염을 주도해야 하며, 상급부대에 지원을 요청해야 한다. 민·관·군 합동 제염 우선순위를 설정하여 체계화하는 등 제염체계를 사전에 구축해야 한다. 화재진압은 초동 진압하되 상급부대 자산을 지원받아 진압하고 협조해야 하며, 대형화재 발생 시 장비 및 물자를 반출하고 다른 시설에 확산되지 않도록 해야 한다. 화재진압은 초동조치부터 과감하고 충분하게 과잉적으로 조치하는 것이 중요하다. 폭발물 처리는 폭발물 처리 전담부대에서 제반 조치를 한다. 구난 및 후송은 구난대상 장비의 피해와 장비의 고장 정도에 관계없이 최대한 구난하되 단기간 내 전투활용 가능토록 해야 한다.

또한 급수·전기시설 파괴로 인한 단수·단전 상황에 대비하여 비상식수 공급과 비상용 발전기를 이용한 전기지원이 가능해야 한다. 질병 예방을 위한 이동방역반 운용과 피해발생 지역의 주요 도로에 교통통제소를 설치하여 차량 및 병력 이동을 통제하며, 공포의 확산 방지를 위해 군기, 군법 및 질서 위반자를 신속히 차단시켜야 한다. 루머 및 유언비어, 탈영 및 도난 차단과 사회질서 유지 및 불안감 해소는 공포심 제거와 심리적인 안정화에 중요하다.




〈그림 4〉 지역피해통제를 위한 대응체계와 Time Line[12)]

### 다. 복구

피해 복구단계는 신속한 사고수습으로 필수 지역 및 군사 기능을 유지하고 조기에 원상복구하는 단계이다. 피해지역의 조기 복구와 지속지원 보장, 피해지역의 필수 기능 및 기반시설을 복구하되 긴급·정밀·원상복구로 구분하여 순차적으로 실시하면서 지역의 안정화 평가를 통해 조기 정상화토록 한다. 복구 우선순위는 피해 정도와 긴요도, 중요도에 따라 설정하며, 피해복구 책임을 부여해야 한다. 즉, 국가 및 군사 기능 발휘에 긴요한 시설, 장비, 물자 등을 우선 복구하며, 원상복구는 안전성과 반영구적 복구에 중점을 둔다.

복구 목표는 국가 핵심 기능의 정상적 회복이다. 이를 위해 복구 필수요소와 우선순위를 도출하고, 군 자체적으로 우선 복구하되 피해 정도와 긴요도, 중요도를 판단하여 작전지역별로 피해복구 책임을 부여하고 유관기관과 협조하여 복구업체 등 민간자원 활용대책도 강구해야 한다. 피해 우선순위에 따라 피해복구 임무를 부여하며, 복구 자재와 기술인력을 지원해야 한다. 민·관·군 책임지역별 복구 목표 달성과 효과적인 복구를 위해서는 행정관서, 관리청, 동원업체 등과의 유기적인 협조와 통신 및 자산의 지원이 필요하다. 긴급복구는 군사작전을 지원하기 위해 시설물의 본래 기능을 회복할 수 있는 최소한의 범위를 복구하는 것이며, 정밀복구는 군사 및 필수 기능 유지 차원에서 실시한다. 원상복구는 구조적인 안전성과 반영구적인 복구에 중점을 두며, 민·관·군 자산을 통합해야 한다. 군사시설 및 병참선 회복은 민·관·군 협조 및 계획된 조치가 시행되어야 하며, 각종 장비 및 물자의 지원이 요구된다.

피해지역이 원상복구되어 안정화되는 시기는 지역별로 상이하므로 안정화 선포는 지역별로 단계화하여 실시하는 것을 원칙으로 하며, 안정화 평가 결과를 통해 원상회복 여부를 결정한다. 안정화 평가는 작전책임부대장 주도하의 합동평가단에 의해 결정되며, 평가 절차 및 방법이 구체화되어야 한다. 지역주민을 위한 안정화 평가는 지자체장과 협조하며 상호 지원 및 협조를 통해 가용한 능력과 시간, 효율성을 고려해야 한다.

---

12) 김학민, "국가 핵 방호체계 조기 구축을 위한 제언,"『국방정책연구』, 제34권 제1호, 2018, pp. 37-70에서 제시된 도표를 지역피해통제 상황과 연계하여 재작성하였음.

## 2. 지휘통제 및 협조 체계

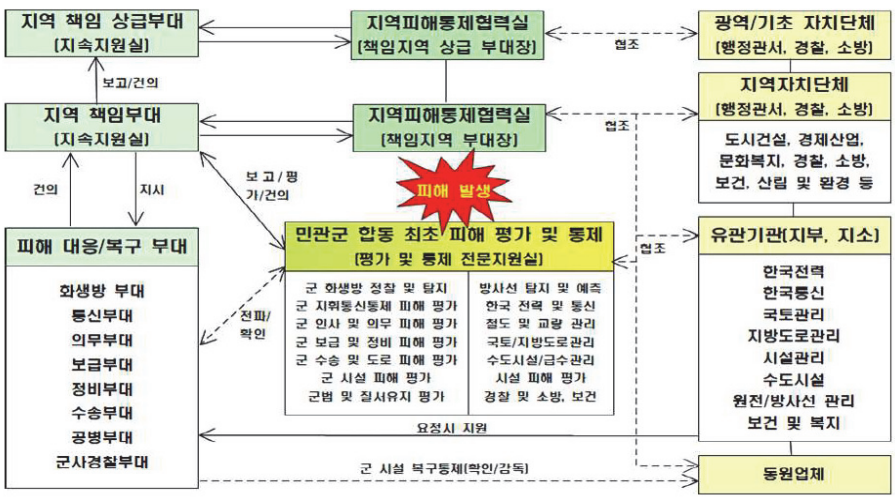
지역피해 지휘통제 체계는 매우 중요한 부분이며, 지역피해통제본부와 지역피해통제협력실, 지역피해통제소로 구분한다면 실행력을 제고시킬 수 있을 것이다. 지역피해통제본부는 피해가 현저한 경우에 운용될 수 있으며, 피해에 따른 전투력을 조정 및 유지하고 가용한 제반 자원관리와 능동적 지원을 통해 지속지원 보장을 가능하게 할 것이다. 계획과 수행체계 구축을 통해 지역피해 전·중·후의 피해 최소화와 조기 기능유지 및 원상회복, 작전 및 작전지원 여건 조성, 지속지원을 보장하는 것을 그 임무로 한다. 이를 위해 정부, 지자체, 유관기관과 협조해야 하며, 지원 요청이 있을 경우 가용능력 범위 내 적극적으로 지원해야 한다. 이러한 조치들은 계획과 예규(Standard Operation Procedure)에 구체화 반영하고 훈련·연습을 통해 숙달되어야 하며, 전술전기절차(Tactics, Techniques and Procedures)를 통해 제대별, 기능별, 개인별 대응 역량이 구비되어야 한다.

지역피해통제협력실은〈그림 3〉처럼 피해지역 통합방위 및 민·관·군 지원 및 협조가 필요한 경우에 운용할 수 있다. 그 임무는 지역피해통제본부와 지역피해통제소의 요구사항을 협조토록 민·관·군 협력체계를 구축하고 유지하며, 군 기능과 필수 기능을 조기에 유지하고 기반체계의 조기 복구와 원상회복 토록 하는 제반 활동이다. 작전지역책임부대장은 상급부대의 지역피해통제협력실과 유기적인 관계를 유지하면서 적시적인 보고와 협조가 가능토록 하며, 지자체·유관기관·동원업체와 협조를 통해 확인·전파·보고·평가할 수 있어야 한다. 또한 상급부대, 지자체 및 유관기관과 행정관서·관리청·동원업체 등과 협조체계가 유기적으로 유지되어야 한다.

지역피해통제소는 피해지역 현장통제가 필요할 경우 설치되어야 한다. 그 임무는 피해를 완화, 유지, 감소시키기 위한 피해 최소화 방안과 질서있는 피해통제 및 대응활동간 자산을 통합하여 조기 복구 및 원상회복토록 조정 및 통제하는 것이다. 이를 위해 작전지역책임부대장은 필요시 피해 현장에 지역피해통제소를 설치해야 한다. 지역피해통제소는 정확한 피해 현황과 피해의 원인, 규모, 대응 방침을 피해통제본부에 보고하고, 2차 피해방지를 위한 제반 활동의 조정 및 통제에 중점을 둔다.

통합방위지원본부 미운용 지역은 군 자체의 협조체계를 구축하고, 통합방위

지원본부가 운용되는 지역은 군 주도의 지역피해통제협력기구를 통해 민·관·군 협조가 원활히 이루어지도록 해야 한다. 또한 작전지역책임부대장은 지속지원실 주도로 지원부대를 통제하여 자체 대응 및 복구를 실시하되, 자체 능력 초과시에는 지역피해통제협력실을 통해 통합방위지원본부와 민·관·군 협조 및 지원을 받아 통제 및 대응, 복구 활동을 한다.




〈그림 3〉 지역피해통제협력실 체계

# V. 결　　론

그동안 북한의 핵실험과 각종 미사일 및 방사포 도발은 수없이 이루지고 있으며, 나날이 고도화되면서 위협과 위험이 점점 심각해지고 있다. 최근의 러시아-우크라이나 전쟁을 통해 지역피해통제의 중요성과 필요성이 증대되고 있다. 적에 의한 공격은 심대한 지역피해를 야기하며, 무차별적이어서 군의 피해보다는 국민의 피해와 시설 및 지역피해가 더욱 심각하다. 우크라이나 사태에서 보듯이 적과의 접촉지역은 물론 후방지역에도 심대한 피해가 발생하고 있으며,

피해에 대응하고 효과적인 피해통제 활동은 국민의 사기와 피해 최소화, 작전의 수행 및 지속에 절대적으로 영향을 미치고 있다. 그리고 피해이후의 대응활동보다는 피해 최소화를 위한 예방-대비 활동이 중요하다.

본 연구를 통해 피해 최소화를 위한 선제적, 적극적 대비 및 대응 활동과 조기 군사 및 필수기능 유지와 복구를 통한 원상회복으로 작전수행·작전지원 여건보장과 지속지원 보장이 가능토록 하였다. 이러한 지역피해통제 체계 정립을 위해 예방-대비 활동과 통제-대응 활동, 복구활동 3단계로 구분하여 체계화시켰고 작전수행 및 작전지원 보장과 지속지원 유지에 중점을 두었다. 현재 군의 교리나 편성, 구조는 기동 및 화력, 지휘통제 위주의 지휘관 및 참모 활동절차와 작전수행 위주이다. 전술적 승리가 작전적 승리를 가져다 주고 이는 전략적 승리를 가져온다고 보고 있다. 그러나 러시아-우크라이나 전쟁에서 보듯이 국민의 피해와 시설 및 기반체계의 피해가 강조되고 있으며, 이는 국민의 사기와 항전의지, 전쟁수행의 당위성에 영향을 미침에 따라 지역피해통제의 중요성에 대한 인식이 확산되었다.

따라서 이를 위한 교리와 편성, 구조적 보완을 위한 조치를 체계화 하였다. 적과 접촉지역은 지속지원실에서 각 실과 협조하여 조치를 하고, 적과 비접촉지역에서는 지속지원실 주도로 조치를 해야 한다. 적의 공격이나 테러에 의해 피해 발생시 지역피해통제를 통한 작전수행 여건조성과 지속지원 능력을 보장하면서 피해 최소화(완화, 유지, 감소)를 위한 제반 활동을 절차대로 신속하게 수행함으로써 조기 전승 여건조성이 가능토록 하였다. 또한 지역피해통제 기구와 기능 및 역할의 정립과 민·관·군 자산의 통합 및 활용방안을 모색하였다.

본 연구를 통해 보완 및 발전시킨 사항은 크게 6가지이다. ① 먼저, 지역피해통제 목적 및 목표, 개념을 새롭게 정립하였고, 적용 시기와 범위를 가시화하였으며, 피해 예방-대비, 피해통제-대응, 피해복구 단계로 구체화하였다. 향후 교범 발간시에 이를 참고자료로 활용할 수 있을 것이다. ② 그리고 군 주도의 지역피해통제 활동을 수행시 법적, 제도적 장치의 연계된 적용 방안을 제시하였으며, ③ 지역피해통제 체제 구축을 위한 아키텍쳐와 개념도, 그리고 정립되지 않은 교리의 이해와 체계 정립에 도움이 되도록 하였다. 또한 ④ 지역피해통제기구에 포함되는 지역피해통제본부(실, 반), 지역피해통제협력실과 지역피해통제소의 임무과 기능, 역할, 운용시기 및 운용개념은 물론 협조체계까지

도식화하였고, 수행체계를 정립함으로써 지역피해통제 체계 구축을 가능하도록 하였다. 그리고 ⑤ 지역피해통제 수행체계를 정립하여 기능별, 기관별, 부서별 구체화하였으며 이들 체계를 도식화함으로써 교리발전에 기여토록 하였다. 마지막으로 ⑥ 지역피해통제의 주요 과업을 식별하였으며, 기능 및 역할의 구체화와 단계별 활동절차를 구체화하여 제시함으로써 제대별로 작전예규(SOP)화와 전술전기절차(TTPs)화가 가능하도록 하였다.

향후 심화된 연구를 통하여 보완 및 발전이 필요한 사항은 피해 유형별 지역피해 시나리오와 매뉴얼을 작성할 필요가 있으며, 이를 효과적이고 효율적으로 대비 및 대응하기 위한 법적, 제도적 발전사항과 어느 정도여야 지역피해통제를 해야 하는 것인지에 대한 조건표가 필요할 것이리라 판단된다. 보다 심화된 연구를 통해 지역피해통제 체계가 보완되고 교리화 정착이 되기를 기대해 본다. 이는 피해 최소화와 전승 구현에 기여할 것이다.

[논문투고일 : 2022.05.31]
[논문심사일 : 2022.06.14]
[논문수정일 : 2022.06.20]
[게재확정일 : 2022.09.15]

# 참고문헌

## 1. 저서


이재기,『체르노빌 원전사고 10년의 회고』(1996).

경기도 웅진군,『연평도 포격사건 백서』, (2012).


## 2. 논문


김태영.이창한. "군 대테러 활동 강화방안에 관한 연구." 한국치안행정논집 14.1 (2017): 49-68.

김학민, “북한의 핵 위협 증가에 따르는 대비태세 발전방향,”『한국의 안보와 국방』, 한국국방연구원, 2015, pp. 255-282.

_____, “4차 북핵 실험과 우리의 대비 및 대응방향,” 『국방정책연구』, 제32권 제2호, 2016, pp. 31-61.

_____, “국가 핵 방호체계 조기 구축을 위한 제언,”『국방정책연구』, 제34권 제1호, 2018, pp. 37-70.

박진희, “원전 위험인식의 사회적 구성: 체르노빌 원전사고와 후쿠시마 원전사고의 경우 비교”, 환경철학 15집(한국환경철학회, 2013).

백원필, “원전 안전성 확보 개념과 후쿠시마 원전 사고의 교훈”, 한국정책학회 춘계학술대회(2011).

부형욱, “비전통 안보위협의 부상과 국방차원의 대응방향,” 『군사논단』, 제103호, 한국군사문제연구원, 2020 가을, pp. 38-58.

이만종. 테러정세변화에 따른 대테러 법령 및 관련규정 개선방안 연구. 대테러센터 정책용역연구, 2019.

이재은. “국가 대테러 위기관리정책 혁신방안”. 한국대테러정책학회보 ,(2015), pp. 47-68.

전영상, “일본 후쿠시마 원자력발전소 폭발 사고에 대한 의사결정 상황 분석”, 일본근대학연구 제36집(한국일본근대학회, 2012).

정윤형, 김동진, “원전 사고근접사례의 보고체계 현황 및 현안분석”, 한국안전학회지 제31권 5호(한국안전학회, 2016).

Kim Hakmin, “A Study of Golden Rule for Establishment of a National Nuclear Protection System,”『Journal of Public Policy and Administration』 Volume 3, Issue 2, June 2019, Pages: 49-60.

## 3. 기타 자료

한국군사문제연구원, “우크라이나 사태로 본 새로운 세계전쟁 양상,” 『뉴스레터』제1220호(2022. 4. 15.).
한마연합군사령부,『연합/합동작전 용어집(제2권, 제13판)』(2014. 1.).
육군본부, 『야전교범 운용-3-6 공병작전』, (2015. 8. 31.).
_____, 『야전교범 운용-3-3 후방지역작전』, (2018. 1. 18.).
_____, 『야전교범 기준-6-1 지속지원』, (2015. 3. 30.).
미 JP 4-09 Distribution Operations
미 JP 3-11 Operations in Chemical, Biological, Radiological, and Nuclear Environments(2013.10.4.).
미 JP 3-40 Countering Weapons of Mass Destruction(2014. 10. 31.).
미 JP 3-41 Chemical, Biological, Radiological, Nuclear, and High-Yield Explosives Consequence Management(2006.10.2.).
NATO JP 1-12 Allied Joint Doctrine
The New York Times International Edition, April 4, 2022; The New York Times International Edition, April 12/13, 2022; BBC, April 12, 2022.
대통령훈령 제400호 국가전쟁지도지침, 제398호 통합방위지침(2019. 3. 1.)
계엄법(법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정)
통합방위법(법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정)
민방위기본법(법률 제17693호, 2020. 12. 22., 일부개정)
비상대비자원관리법(법률 제14750호, 2017. 3. 21., 일부개정)
징발법(법률 제12565호, 2014. 5. 9. 일부개정)
재난및안전관리기본법(법률 제17698호, 2020. 12. 22., 일부개정)

## Abstract

### A study on the development Area Damage Control for victory in the war: the case of the Russian-Ukraine War and other cases

Kim Hakmin.

The importance and necessity of area damage control are increasing through the recent Russia-Ukraine crisis. This study was conducted to suggest the direction for the establishment and development of area damage control doctrine. The purpose and goal of the study were to "establish area damage control system to minimize damage through preemptive and active area damage preparation and response activities, maintain military and essential functions early, and shape operation and operation support conditions through recover." Area damage control activities were divided into three stages: damage prevention and preparation activities, damage control and response activities, and damage recovery activities, and preparation and response procedures were established to minimize area damage that will or has occurred or occurred. Through area damage control, directions were presented to ensure operational conditions and sustainable support capabilities, establishment of command and cooperation mechanisms, functions and roles, and integration and utilization of private, government, and military assets.

Through this study, the purpose, goals, and concepts of area damage control were newly established, the timing and scope of

application were visualized, and the performance stages such as damage prevention and preparation, control and response, and recovery were specified.Next, it presented a plan to apply legal and institutional devices when performing military-led area damage control activities, and schematized the architecture and conceptual diagram for establishing a area damage control system. And then, it is possible to establish a area damage control system by establishing a cooperative system as well as the mission, functions, roles, timing, and concepts of headquarters (office, class) and cooperation office and field post of area damage control. In addition, area damage control implementation system was organized, embodied and established by function, institution, and department, and these systems were schematized to contribute to the development of doctrine. Finally, the main tasks of area damage control were identified, and the specifications of functions and roles and step-by-step activity procedures were presented SOP and TTPs. It is hoped that area damage control system will be supplemented and doctrinalized through more intensified research. This will contribute to minimizing damage and realizing transmission. The research results are expected to contribute to the development of the doctrine of “area damage control” by the joint and army, establishment and construction of a preparation and response system.

Key words : area damage control, prevention and preparation, control and response, recovery, stand operation procedure, tactics techniques procedures

# 예비역 단체의 국방정책 참여 방안 고찰

문 근 형 *

Ⅰ. 서 언
Ⅱ. 국방정책의 일반적 의미와 결정과정 이해
Ⅲ. 예비역 단체의 활동과 국방정책 결정의 현실
Ⅳ. 국방정책에 예비역단체의 기여방안
Ⅴ. 결 언

* 재향군인회 안보전략연구원 선임연구관, e-mail: mhj6442@naver.com

## 논문요약

대한민국은 긴 역사를 통해 국력의 중요성을 다른 나라보다도 절실하게 느끼고 있는 국가이다. 국가 위기 시 많은 젊은이들이 목숨 바쳐 나라를 지켜냄과 동시에 나이와 성별을 뛰어 넘어 국가안보에 도움을 주면서 조국을 지켰기에 지금의 한국을 만들 수 있었다. 여기에는 예비역 단체들의 숨은 노력과 조국을 위한 남다른 열정이 있었기에 가능하였을 것이다.

현시대는 전통적 안보위협뿐만 아니라 비전통적 안보위협까지 대비해야하는 시대이다. 또한 우리는 통일한국을 준비해야 하는 과제도 안고 있다. 여기에 중요한 역할을 담당하는 군은 국가안보의 제1보루로서 예비역은 제2보루로서 자신들의 역할을 충실히 수행하였을 때 현 안보위협상황을 슬기롭게 해결할 수 있을 것이다. 최근에는 고령화와 저출산 문제가 상비병력 감축과 연계할 수 밖에 없기에 예비전력 중요성이 두각을 나타내고 있다.

본 논문을 통하여 국방정책 역사적 태동과 수립과정을 살펴보면서 국방정책이 가지고 있는 특성을 살펴보았다. 국방정책은 현역과 예비역, 그리고 국민 등 다양한 계층에 중점을 두고 정책을 추진함에 있어서 예비역 단체의 군에 대한 다양한 경험과 경륜을 바탕으로 기여할 수 있는 방안을 고찰하기 위해 연구를 하였다. 예비역 단체의 종류와 특성, 역할에 대하여 고찰하고 국가보훈처에서 관리하고 있는 공법보훈단체 17개도 중요한 역할을 수행하고 있다.

각종 예비역 단체의 특성에 대하여 살펴보면서, 예비역 단체 중 가장 규모가 큰 재향군인회를 중심으로 의사결정 협의체가 구성이 되어 정책 수립에 국민의 의견을 반영할 수 있는 채널이 생긴다면 한층 발전되어 국방정책을 수립할 수 있을 것이다. 이와 함께 국방정책 수립에 적극적인 기여를 위해 재향군인회의 소관부서를 국가보훈처에서 국방부로 이관하는 방법도 있을 것이다. 또한 한반도의 특수한 안보상황을 고려하여 통일 한국을 대비하기 위한 별도의 특수한 목적을 가진 예비역 단체를 결성하여야 함을 강조하였다. 국방정책 수립에 예비역들이 참가하여 일익을 담당하여 도움이 되어 준다면 세계적인 수준의 국방력을 가지게 될 것이다.



**주제어 : 국방정책, 예비역 단체, 제대군인, 친목단체, 재향군인회**

# Ⅰ. 서 언

국가안보의 핵심적인 목표는 적의 위협으로부터 국민과 영토 그리고 주권을 지켜나가는 것이며, 위협에는 전통적 안보위협뿐만 아니라 비전통적 안보위협까지 포함하고 있다. 모든 국민이 관심을 가지고 각종 위협에 대응하여야 함은 당연하지만 가장 중요한 역할을 담당하는 곳이 바로 군일 것이다. 군은 국가안보의 제1보루라는 말을 사용한다. 보루(堡壘)[1]는 군사용어로 적에게 함락당하지 않으려면 군 부대나 조직엔 당연히 보루가 있어야 한다.

군은 이러한 다변화된 위협으로부터 국가와 국민의 안전을 보장해야 한다. 북한군과 가장 근접하여 제 1 보루역할을 성실히 수행하고 있는 군이 있기에 국민들이 안심하고 생활하고 있는 것이다. 국가 재난으로부터 국민을 보호하는 것은 변화된 안보 및 위협을 고려할 때 군의 주요 역할 중 하나임이 틀림없다. 군은 국민의 생명을 보호하는 역할에 최선을 다해야 하며 역할 수행에 전·평시를 구분해서는 안 된다. 우리 국방목표는 '외부의 군사적 위협과 침략으로부터 국가를 보위하고, 평화통일을 뒷받침하며, 지역의 안정과 세계평화에 기여'하는 것이다.[2] 이러한 국방목표를 수행하는데 있어 필요한 것은 병력과 예산이 뒷받침되어야 한다.

국방목표 달성을 위해 젊은 청년들이 청춘을 아낌없이 국가에 헌신하면서 노력하고 있다. 대한민국의 남성이라면 대부분이 군 복무를 마쳤거나, 복무중이거나 앞으로 복무하여야 할 사람일 것이다. 남성을 벗어나 여성들도 과거와는 다르게 국방력의 일부분을 담당하면서 현재는 군의 약 10% 내외를 감당하고 있다. 국가 방위를 위해 남성과 여성의 구분 없이 각자 맡은 분야에서 최선을 다하면서 자신의 역할에 충실하고 있는 것이다. 많은 국민들이 젊은 청춘기간을 국가방위를 위해 군 복무를 잘 마치고 사회의 일원으로 국가방위의 제 2 보루로 국가를 위해 각자 분야에서 헌신하고 있는 예비역들은 헌신하였던 군을 생각하며, 대다수가 군에 대한 애착심을 가지고 군을 바라보고 있다.

국방목표를 달성하는데 있어 우리나라는 선진국대열에 들어서면서 고민해야

1) 적의 공격이나 접근을 막기 위해 돌·흙·콘크리트 따위로 튼튼하게 쌓은 진지를 말한다.
2) 국방부, 『2020 국방백서』, (서울, 국방부, 2021), p.37.

할 과제가 생겼다. 그것은 우리나라가 급격하게 고령화 사회로 들어서고 있는 것이다. 고령화 문제와 함께 저출산 문제는 현재 한국사회의 최대 관심사이다. 저출산 문제는 우리나라와 같이 징병제를 채택하고 있는 나라에서는 병력충원에 많은 제약을 가져오기 때문이다. 이러한 사회현상에 발맞추어 국방부 국방혁신4.0에 따르면, 미래 전략환경, 군사전략, 부대 개편계획 등과 연계하여 상비병력을 30만 명으로 단계적으로 감축 중에 있다. 비전투 분야 군인 직위를 전투부대로 전환하고, 그 직위를 민간인력으로 대체해 나가는 등 작전·전투 중심의 국방인력구조 개편을 하면서 상대적으로 예비전력 중요성이 대두되고 있다. 첨단기술 예비군 훈련체계 발전, 평시 복무 예비군제도 도입 추진 등 예비전력 정예화를 위해 노력하면서 북한과 상대적으로 열악한 병력수를 보완하고 있다.

고령화와 저출산의 현사회현상을 보면 이시대에 예비역들이 국방과 국가안보에 차지하는 비중이 점차 늘어나고 있는 것은 당연한 결과 일 것이다. 저출산으로 군에 입대할 병력의 수가 적어지고 있고, 100세 인생을 살아가는 수명 연장으로 과거보다는 예비역들이 차지하는 책임이 더욱 커져가고 있다.

대한민국 젊은 청년의 패기와 능력은 누구보다 뛰어나고 스마트하다. 여기에 다양한 군경험과 사회생활경력을 가진 예비역들이 한 축을 담당해 준다면 그 효과는 배가 될 것이다. 군이 바른 방향으로 가야 국가도 바른 방향으로 갈수 있다. 예비역들은 다양한 군 경험을 통하여 후배들에게 전수해 주고 싶은 다방면의 기술을 가지고 있다. 예비역들이 든든하게 받쳐주고 있는 국가는 각종 위협으로부터 벗어 날 수 있음을 많은 선진국들의 사례를 통하여 보아왔다. 우리나라도 주요한 국가의 비상사태가 발생하였을 때 역전의 용사들이 다시 뭉쳐 슬기롭게 헤쳐나간 많은 사례를 가지고 있다.

국방정책은 현역과 예비역, 그리고 국민 등 다양한 계층에 중점을 두고 정책을 추진함에 있어서 예비역 단체의 군에 대한 다양한 경험과 경륜을 바탕으로 기여할 수 있는 방안을 고찰하기 위해 연구를 하게 되었다. 연구를 통해 국방부에서 추진하고 있는 예비역 정책을 살펴보면서, 예비역 단체 중 가장 규모가 큰 재향군인회를 중심으로 협의체가 구성이 되어 정책 수립 채널이 생긴다면 예비역 단체의 의견이 적극적으로 반영되는 방법이 있을 것으로 사려

되어 본 연구를 하게 되었다. 연구방법은 국내 단행본, 논문과 보도자료 등을 통한 문헌적 접근 방법을 통하여 살펴보았다.

그러한 의미에서 국방정책 수립에 예비역들이 참가하여 일익을 담당하여 도움이 되어 준다면 세계적인 수준의 국방력을 자랑하는 대한민국에 더욱 힘이 되어 줄 것이다. 이 논문을 통하여 국방정책 방향을 설정하는데 일조하기를 바라며 선진국 대열에 들어간 한국의 국방정책도 선진국에 맞는 수준에 한층 더 이르기를 기대한다.

# Ⅱ. 국방정책의 일반적 의미와 결정과정 이해

## 1. 국방정책의 변천사

국방정책은 국방제도와 함께 국방발전을 이루기 위하여 국가안보정책의 틀을 형성하는 중요한 수단이다. 국방정책이라는 용어는 정부 차원에서 1948년 대한민국 정부 수립 시 '연합국방'이란 용어가 건국 직후에 추진된 국정업무(案)에서 사용되었다. 이는 당시 이범석 국무총리 겸 국방부장관, 이승만 대통령 등에 의해서 사용되었으며, 김홍일도 '연합국방'을 강조하면서 당시 세계정세에 비추어 국제간의 연합국방 개념을 정립해나갔다. 초기 국방정책 목표는 신생 대한민국이 제한된 여건 속에서 민족적 민주국가를 건설하기 위한 군사력을 갖추는 한편, 반공(反共) 이념에 뿌리를 둔 사상군대로서의 정체성을 확립하는 데 있었다. 미국을 비롯한 자유우방과의 연대와 부대증편, 그리고 숙군에 의한 사상적 일체감의 조성이 매우 중시되었다.[3)]

1960년대에 들어와서 국방부의 정책결정을 통하여 1년 단위로 '정책'이란 용어 대신에 '시책'이라는 용어를 사용하여 추진했다. 국방정책에 관한 국방부 최초의 1차 문건으로 「66년도 국방기본시책」, 국방목표와 방침의 설정, 그리고 『국방백서』의 발간 등은 정책형성의 제도화를 이루기 시작하였다. 국방정책 형성의 제도화 과정에서 드러난 주요한 특징으로 문서의 제도화를 통해 1

3) 백기인, "국방정책의 제도화 과정(1948-1970)", 『국방연구』제 47권 2호. 2004, 12. pp. 97-98.

970년대에는 중·장기계획을 수립하는 단계로 발전하였다.[4)]

1970년대에는 국방부 내에 정책을 담당하는 조직이 생기면서 국방정책 관리를 중점적으로 수행하면서 중기계획을 수립하는 단계로 발전했다. 국방정책은 국가(안보)목표를 구현하기 위해 1972년 공식적으로 국무회의에서 의결, 제정된 국방목표를 정책의 지향점으로 삼고 있으며, 국방정책 목표를 일관성 있고 효율적으로 달성하기 위한 제반 정책요소를 반영하였다. 자주국방을 목표로 전력증강을 포함한 유·무형 전력의 육성에 기반을 둔 국방정책 추진이 가속화되었다. 이와 함께 국가안보 차원에서 향토예비군을 조직하고 방위산업 육성 등 정책적 제반조치를 한것도 이시기의 특장이다. 한국군은 '한국 안보의 한국화' 라는 독자적 자주국방정책을 추진하면서, 한국에 대한 미국 군사원조의 이관이 이루어지기 시작했다. 대한민국은 독자적인 자주국방정책의 실현을 위해 핵 및 미사일을 개발과 독자적인 자주국방태세를 구축하기 위한 장비 증강과 군 현대화를 추진했다. 특히, 1974년부터 이른바 '율곡사업'으로 시작된 한국군의 방위력개선사업을 통해 국군의 전력은 종전과 달리 크게 향상되었다.

1970년대 후반부터 1980년대 초반에는 국방정책으로서 정신전력 강화, 자주국방태세의 확립, 국방관리 개선제도 정착 등이 강조되었다. 이시기에는 국방정책과 군사전략을 통합하는 수준에 도달한 것이다. 제5공화국의 국방정책 역시 자주국방의 확립을 기조로 국방관리체계의 정착을 강조하면서 확고한 안보의지와 한·미 연합방위체제의 공고한 유지에 집중한 것이었다. 이후 문민정부와 국민의 정부, 그리고 참여정부를 거치면서 현 윤석열 정부의 "힘을 통한 평화" 정책기조에 이르렀다. 1999년「국방기본정책서」발간을 통해 장기적인 안목 속에서 국방정책을 추진하기 시작하였다.

4) 상게서. pp.115-117.

## 2. 국방정책 개념 및 수립단계

국방정책을 학문적 탐구의 대상으로 보기보다는 정부정책의 한 부분으로 이해하는 수준에 머물러 있고 국방정책이 무엇인가라는 개념적 접근도 정책에 대한 이해와 정책의 구성요소 등에 대한 선행적인 이해를 요구하고 있고[5], 국방정책 전반에 대한 연구도 군과 관련된 기관의 학자나 정책전문가들에 의해 극히 제한적으로 수행 되어지는 특성 때문에 그 개념적 정의가 학술적으로 명확하게 규정되어 있지 못하는 실정이다.

국방정책은 외부의 군사적 위협과 침략으로부터 국가를 보위하고 평화통일을 뒷받침하며 지역의 안정과 세계평화에 기여하는 목표를 달성하기 위해서 필요한 군사 및 비군사 분야의 포괄적 국방력을 유지하고 조성하기 위하여 국방부의 기본방침을 국방정책이라고 한다. 하나의 국가의 목표를 달성하기 위해서 군사뿐만이 아니고 비군사를 포함한 모든 분야에서의 모든 국방력을 유지하고 조성하는데 있어서 국방부가 어떻게 하겠다고 하는 기본방침이다. 국방정책의 역할은 국가 제부문의 노력을 통합하고 조정으로 국가의 제부분에 조화를 이루기 위해서는 문민통제의 원칙에 충실해야 하고 군대의 규모, 예산 등이 정부부처의 통제를 받음으로써 국가의 다른 부문에 대한 군사의 역기능을 최소화 한다는 것이다. 또한, 국가 제부문의 노력을 군사적인 요구에 합치되어야 한다. 즉, 군이 장차전에 승리하기 위해서는 국가 제분야가 통합되어 일관성 있게 추진되어야 된다. 정치, 외교, 국방, 사회 이와 같은 모든 제 분야가 통합되고 이것이 시종일관 일관성 있게 추진되어야 국방정책의 목표를 달성할 수 있을 것이다.

현재 국방정책의 개념들은 국방관련기관, 군 관련 학자들에 의해 몇 가지가 제시되고 있다. 먼저 국방백서에서는 먼저 정부에서 국가비전이 설정되면, 이를 위한 '국가안보전략'을 수립하여 추진한다. 여기에 국방목표가 수립되며 이를 구현하기 위하여 국방정책이 수립된다. 즉, 국가안보정책-국방정책-군사정책 및 군사전략으로 상호 연관성이 있게 수립됨을 알 수 있다.

군사전략은 국가목표 또는 국방목표를 달성하기 위하여 군사력을 건설하고

5) 차영구, 황병무, 『국방정책의 이론과 실제』(서울, 오름사, 2009), p.31.

운용하는 술(術)과 과학이라고 정의하고 있다. 클라우제비츠(Carl von Clausewitz)는 "전쟁목적을 달성하기 위하여 채택한 수단인 전투의 사용(the employment of the battle)[6]이라고 하였고, 리델 하트(Liddel Hart)는 "정책상의 제 목적을 달성하기 위해 군사적 수단을 분배, 적용하는 술( the art of distribution and applying...)[7]"이라고 하였다.

즉, 국방정책은 국방목표의 달성을 위한 국가안보적 차원에서 예측되는 위협평가와 미래 상황에서 국가자원을 전망하고 중·장기적으로 계획하는 군사적 지침이다. 국가목표를 구현하기 위한 국가정책의 기본방향과 안보정책에서 제시한 국방목표의 달성을 위하여 가용 국방자원을 예측하며, 국방에 미치는 영향을 분석, 군사전략과 정책발전방향 및 정책지침을 도출하여 정책방안과 기본정책을 수립하여야 한다. 국방목표는 국토의 보전, 국민의 생명과 재산의 보호, 주권의 수호 등 3대 기본요소에 그 목표를 둔다.[8]

국방목표는 기본적으로 어느 국가든지 공통적으로 적용하는 기본요소이며, 그 국가의 특수성에 따라 목표가 설정되는 것이며, 군사력을 건설함에 있어서도 장기적인 안목과 평가에서 판단하여 발전시켜야 한다.

국방정책은 국방부분의 노력을 통합할 뿐만이 아니라, 군사적으로 요구되는 노력을 국가 제 부문에 제기하고, 이들을 국방업무 수행에 효과적으로 연결시켜야 할 기능과 역할을 하여야 한다. 현대의 국방정책은 국가 제부문의 노력을 통합하고 조정하여야 한다. 전쟁에 대비한 외국과의 군사협력관계의 형성, 가상적국에 대한 군사정보 수집체계의 형성, 전쟁지속능력 보존과 생존성 향상을 위한 경제, 산업능력의 보호, 작전단위의 지속능력을 위한 산업지대의 건설, 전시 후방통제를 위한 민간 방위의 조직 등 제 원칙이 군사전략에 의해 보다 치밀하게 수립되고 국방정책에 통합되어 국가 제부문과 상호 협조되어 국가안보정책의 조정에 의해 장차전을 효과적으로 수행할 수 있도록 기능과 역할을 하여야 한다.

이러한 기능과 역할을 바탕으로 국방정책의 특징을 한용섭은 아래와 같은

---

6) Carl von Clausewitz, On War. Vol. I, p.165.
7) Liddel Hart, Strategy, New York: Praeger. Inc, 1967, p.335.
8) 한용섭, 『국방정책론』, 서울 : 박영사, 2012, p.51.

특징이 있다고 하였다. 먼저 국가정책 수준으로서 정책의 특성을 지니고, 둘째, 국가운명을 결정하는 정책이기 때문에 고도의 기밀성을 유지하는 정책 특성이 있다고 하였다. 그리고, 국방정책은 국내정책과 대외정책의 구분이 불명확한 정책으로 대내·외적 가치배분의 정책 특성과 함께 국방정책은 국가안전보장의 입장에서 이루어지기 때문에 주체성과 배타성이 강하게 작용하여 자국중심의 정책 성격을 가진다고 하였다. 마지막으로 현대과학의 발달은 국내 및 국제사회구조가 복잡해지고 제 분야의 기능이 더욱 전문화, 분권화, 기술화, 다양화되고 한 국가에 대한 위협도 다양화되어 군사력의 운용과 조성도 전통적인 무력행사만으로는 완전한 국가방위를 할 수 없게 되었다. 따라서 국방정책의 수립에 있어서도 정치, 외교, 사회심리, 경제 및 과학기술 등 비군사적인 능력이 군사력 조성의 총화로서 종합 조정의 정책으로 국가전력으로 형성되어야만 국가방위의 목표를 달성할 수 있게 되었다.[9)]

## 3. 국방정책의 특성

국방정책은 일반 정부정책과는 다른 특징을 지니고 있다. 국방정책의 일반적인 특징으로는 먼저, 국가정책수준으로서의 정책이다. 적게는 병력, 장비, 재정, 군사과학제도와 관리 등에 관한 정책이지만, 현대의 국가에 가하여지는 위협 양상의 다양성과 국가방위수단 등을 감안할 때 전통적인 군사 위주의 성격보다는 국가안전보장 전체의 성격을 가진다. 국민들이 안보정책=국방정책=군사정책이라고 인식하게 된 이유는 안보정책이 한미동맹 관계를 유지하는 외교 노력 외에는 국방정책의 영역과 크게 다를 바가 없었고, 군사정책과의 관계에서도 국방정책 중 군사정책의 비중이 압도적이며, 국방정책은 곧 군사정책이라는 인식이 성립될 수 있다고 보았다.

둘째, 고도의 기밀성을 유지하는 정책으로, 국방정책 내용은 국가운명을 결정하는 정책이기 때문에 적이 이 내용을 사전에 탐지하였을 때에는 선제공격 및 대항조치가 취해지게 되므로 사전에 누설되어서는 곤란하다. 셋째, 대내외적 가치배분의 정책이다. 국내정책과 대외정책간의 구분이 불명확하여 국방정

9) 한용섭, 『국방정책론』, 서울 : 박영사, 2012, pp.84-86.

책은 내용에 있어서 대내 및 대외에 대한 정부의 특수한 활동이 혼합되어 작용하게 된다.

넷째, 자국중심의 정책으로, 국가안전보장의 입장에서 이루어지기 때문에 주체성과 배타성이 강하게 작용한다. 자국의 방위를 위하여 타국의 희생도 불사하기 때문이다. 다섯째, 비배제성의 원칙과 비고갈성의 원칙이 적용되는 정책이다. 국방 혜택은 국민이면 누구나 누리게 되어있는 것이다. 누가 더 혜택을 본다고 해서 다른 사람이 덜 보는 것이 아닌 공공재의 성격을 지니고 있는 것이다.[10]

위와 같은 국방정책의 특성에 부가하여 한국은 다른 국가와 차별화된 특성을 가지고 있다 그것은 한국은 동족간의 전쟁과 세계적으로 유래 없는 전쟁을 일시적으로 중단한 정전상태가 지속되고 있는 남북분단의 특성을 지니고 있다는 것이다. 또한 의무병역제도를 채택하고 있다는 점이다. 대한민국의 대다수 젊은이들이 약 18개월 군 생활을 하고 있으며, 국방의 의무 이행의 신성함과 아울러 모병제로의 전환이나 대체복무제도 개선 등의 주장을 촉발하고 있다. 의무병역제도와 연계하여 예비역들이 가지는 우리사회의 영향력은 상당하다고 평가할 수 있다. 다음으로는 미군이 주둔하고 있고, 국방의 상당 부분을 미군에게 의존하고 있으면서 남북관계 변화에 직접적인 영향을 받는다는 것이다.

국방정책과 함께 예비역단체 구성원인 예비역들이 장기간 군에 복무하면서 안보 및 국방분야에 있어서 전문가라고 하지만 국방정책 특성상 국방정책과정 참여는 매우 제한적이다. 예비역단체의 국방정책 참여는 정책결정과 정책집행 사이에서 시작되는 특성을 가지고 있어 결정된 국방정책의 내용과 성격이 예비역단체가 추구하는 목표와 충돌을 일으킬 수 있는 소지가 다분하리라는 것은 쉽게 예측이 가능하다.

---

10) 김성전, "국방정책가들의 이중논리를 비판한다", 「인물과사상」, 2005년 6월호, pp. 77-82.

# Ⅲ. 예비역 단체의 활동과 국방정책 결정의 현실

## 1. 예비역 단체의 종류와 역할

6.25라는 동족상잔의 전쟁을 거치면서 우리나라 예비역단체[11]는 국가에 기여하기 위해 태생되면서, 사회적 뿌리가 매우 깊은 단체로 자리하고 있다. 전쟁을 경험하였고, 징병제를 채택하고 있는 국가로 예비역단체가 형성될 수 있는 환경도 다른 나라에 비해 여건이 잘 마련되어 있다. 재향군인회에 등록된 공식단체는 2003년에 54개였던 것이 2009년에는 68개, 2012년에는 70개, 2020년도에는 66개, 2022년도에는 63개[12] 이다. 2020년과 2022년을 비교하면 창군동우회, 50동우회. (사)호림안보협의회 3개 단체가 줄어들어 63개를 유지하고 있는데 위의 3개 단체는 유지되고 있던 회원이 사망하여 더 이상 유지가 곤란하여 삭제되었다.

예비역단체는 결성 성격에 따라 예비역 전체를 잠재적인 회원으로 하는 경우, 특정 군 출신을 회원 자격으로 하는 경우, 전역할 때의 특정 계급을 회원 자격으로 하는 경우, 임관이나 출신을 바탕으로 회원자격을 부여하는 경우와 현역시절 병과나 특수부대 근무요건을 회원 자격으로 하는 경우 그리고, 특정 전쟁·전투 참전 경험을 회원자격으로 하는 경우로 6종류로 구분할 수 있다. 예비역단체는 상호 배타적이지 않아 본인에게 해당되는 여러 단체에 자유롭게 가입하여 활동할 수 있다.

예비역 단체와 별도로 국가보훈처에서 관리하고 있는 보훈 공법단체는 2022년 5.18관련단체 3개가 법원등기를 거쳐 공법단체로 출범하면서 총 17개가 되었다. 공법단체와 함께 비영리 법인이 (사) 채명신장군기념사업회 등 2022년 2월 24일 기준 195개[13]가 있다. 다음 〈표 1〉는 국가보훈처에서 관리하고

11) 예비역 전체를 대상으로 하고 있는 예비역단체는 재향군인회가 유일하다. 대한민국재향군인회법(1961.5.10.제정)에 '이 법에 따르지 아니하는 재향군인회는 설립할 수 없으며, 이 법에 따른 재향군인회가 아니면 재향군인회 또는 이와 유사한 명칭을 사용하지 못한다'고 규정하고 있기 때문에 여타 예비역단체는 재향군인회 산하 참전 및 친목단체 형태로 등록하여 활동하고 있다.(문연철, 김용훈공저, "근거이론을 적용한 예비역단체의 국방정책 참여 특성",(서울대학교 한국행정연구소. 2013), 『행정논총 Vol.51 No.2』.p.259. 참고)

12) https://www.korva.or.kr/sub0206.asp(검색일 : 2022. 6. 30)

13) https://www.mpva.go.kr/mpva/(검색일 : 2022. 6. 30)

있는 공법보훈단체 현황이다.

〈표 1〉 공법보훈단체 17개 [14] [2022년 6월 현재]

| 단체명(홈페이지) | 소재지 | 대표자 |
|---|---|---|
| 광복회 | 영등포구 국회대로 62길 15 광복회관 4층 | 장호권 |
| 대한민국상이군경회 | 영등포구 국회대로 76길 33 중앙보훈회관 | 유을상 |
| 대한민국전몰군경유족회 | | 김영수 |
| 대한민국전몰군경미망인회 | | 강길자 |
| 재일학도의용군동지회 | | 박운욱 |
| 대한밈국무훈수훈자회 | 강서구 강서로 56가길 45 호국보훈회관(6~8층) | 김정규 |
| 4·19민주혁명회 | 종로구 새문안로 17 (4.19도서관내) | 박종구 |
| 4·19혁명희생유족회 | | 정중섭 |
| 4·19혁명공로자회 | | 강영석 |
| 대한민국특수임무유공자회 | 강동구 천중로 206 호국영웅보훈회관 6층 | 이종열 |
| 대한민국고엽제전우회 | 서초구 서초대로 46길 77 | 황규승 |
| 대한민국6.25참전 유공자회 | 강동구 천중로 206 호국영웅보훈회관 3층 | 손희원 |
| 대한민국월남전참전자회 | 강서구 강서로 56가길 45 호국보훈회관(3~5층) | 이화종 |
| 대한민국재향군인회 | 서초구 남부순환로 2569 (서초동) | 신상태 |
| 5·18민주화운동부상자회[15] | 광주광역시 서구 내방로 152 | 황일봉 |
| 5·18민주유공자유족회[16] | | 박해숙 |
| 5·18민주화운동공로자회[17] | 광주광역시 동구 독립로 276, 삼호회관 702호 | 임종수 |

14) https://www.mpva.go.kr/mpva/index.do(검색일 : 2022. 6. 30)
15) 2022년 3월 2일 법원 등기를 거쳐 공법단체로 출범(국가보훈처 보도자료, 3022.3.3.

공법단체와 예비역 단체, 호국단체, 안보단체에 대한 정의와 구분은 명확히 구분되어 있지 않다. 대한민국에는 많은 단체가 국가의 안보를 지키려 활동 중에 있다. 여러 예비역 단체 중에 예비역 전체를 회원 대상으로 하고 있는 재향군인회는 1952년 창립된 우리나라를 대표하는 예비역단체로 1961년 재향군인회법(법률 제617호)이 제정되면서 특별법인체이다. 특정 군별 단체인 해병대전우회중앙회 등 3개는 특정 군 출신을 회원으로 제한한 예비역단체는 각 군을 대표하는 단체이다. 계급별 단체는 성우회 등 6개 단체는 장성 출신으로 구성된 '성우회', 대령 출신으로 구성된 '육·해·공군·해병대 예비역 대령연합회',영관장교 출신으로 구성된 '육·해·공군·해병대 예비역 영관장교 연합회' 회장단은 주로 대령 출신이 맡기 때문에 국방정책과 관련한 활동은 예비역 대령연합회와 유사하다. 임관 출신별 단체인 육사총동창회 등 16개는 예비역단체 중 가장 광범위하게 활동하고 있다. 이들은 특정학교를 배경으로 결속된 집단이 아니라 군 복무의 동일성을 기초로 형성된 조직이다. 병과별 단체는 수송동우회 등 16개 단체로 현역시절 같은 병과 또는 같은 부대생활을 한 사람들의 집단이기 때문에 서로 간에 강한 동질감을 형성하고 있다. 참전군인 단체인 베트남참전유공전우회 등 13개 단체는 대부분 '전우회'라는 이름으로 활동하고 있으며, 이들은 군 복무과정에서 전쟁이라는 극단적인 상황을 공통적으로 경험했기 때문에 조직원들 간의 친밀도가 매우 높다. 전쟁에서 생존한 이들이 가장 주력하는 사업은 전우찾기운동, 전사 확인 및 위패 안치, 추모비 건립, 기념일 행사, 전적지 답사 등이다. 재향군인회에서 관리하고 있는 예비역단체(참전 및 친목단체)는 〈표 2〉에서 보는 바와 같다. 이 중에 성우회, 영관장교연합회, 대령연합회, 부사관연합회, 해병대전우회, 국군간호사관학교 총동문회, 기술행정사관 총동문회, 전시사관학교 전우회, 갑종장교전우회, 정보동우회, 기동봉사단 친목회, 재향여성군인 협의회 12개 단체가 2022년 현재 양재동의 재향군인회 본회와 같은 건물을 사용하고 있다.

---

일자 참고)

16) 2022년 5월 13일 공법단체로 출범(https://news.kbs.co.kr/news/ 2022.5.13.일자 검색)

17) 2022년 3월 30일 공법단체로 출범

〈표 2〉 재향군인회 관리 참전 및 친목단체[18)]

| 구 분 | 단 체 명 |
|---|---|
| 계급별<br>(6) | 성우회, 불암회, 육.해.공.해병대 대한민국예비역 영관장교연합회,<br>대한민국 부사관총연합회(육.해.공.해병대),<br>6.25참전 80동우연합회, 육·해·공군·해병대 예비역 대령연합회 |
| 군별<br>(3) | 해병대전우회 중앙회, 대한민국 공군전우회(보라매회),<br>대한민국 해군동지회 |
| 임관<br>출신별<br>(16) | 육사총동창회, 해사총동창회, 공사총동창회,<br>국군간호사관학교 총동문회, R.O.T.C 중 앙 회,<br>3사 총동문회, 학사장교 총동문회, 기술행정사관 총동문회,<br>간부사관 총동문회, 대한민국 해군OCS장교중앙회,<br>호국군사관학교 총동창회, 전시사관학교 전우회,<br>갑종장교전우회, 육군예비사관학교 총동문회,<br>재향여성군인 협의회, 무술지도사범 전역군인회 |
| 병과별<br>(16) | 포병전우회, 기갑장교 전우회, 공병전우회, 병기동우회,<br>수송동우회, 화학전우회, 대한민국 헌병전우회, 인사병과동우회,<br>정훈동우회, 재정동우회, 육군항공협회, 의정총동우회, 병참동우회, 육군정보통신장교 동우회, 합주단 친목회 |
| 부대별<br>(7) | 충호안보연합, 대한민국 특전사동지회, UDU예비역중앙회,<br>해군UDT/SEAL 전우회, 정보동우회, JSA판문점전우회,<br>대한민국KATUSA 연합회 |
| 참전별<br>(13) | 6·25참전유공자회, 대한민국 학도의용군회,<br>한국유격군 전우회 총연합회, 백골전우회, (사)호림안보협의회,<br>대한호국 무공훈장자회, 육군본부 직할 결사대 전우회,<br>백마고지 참전전우회, 다부동전투 구국용사회,<br>영도유격부대 전우회, 강화청소년 유격동지회,<br>대한민국월남전 참전자회, 해병 해외참전전우회, |
| 기타(2) | 기동봉사단 친목회, 연금복권참전동지회 |

18) https://www.korva.or.kr/sub0206.asp(검색일 : 2022. 6. 30)

예비역단체는 재향군인회 산하 친목단체 형태로 63개에 이르지만, 실제 상근직을 두어 관리·운영하는 단체는 극소수에 불과하다. 대다수 단체들은 명목상 회장 등을 임명한 후 별도의 사무실 없이 자가에서 관리하는 실정이다. 특히, 국방정책과 관련하여 실질적인 관심을 두고 있는 단체는 극히 제한된다.

재향군인회에서는 안보가 단순히 국가방위라는 군사적 개념만 포함되는 것이 아니라 한 나라의 외교력·경제력 등 모든 동원요소가 포함된다고 보고 이 가운데 예비역이 '국가안보에 기여하는 중심축'으로서의 역할을 해나가고 있다고 자부하고 있다. 재향군인회 안보활동의 시초는 1969년 7월 미국의 닉슨 대통령이 아시아 순방을 마치고 괌에 도착하여 '닉슨 독트린'을 발표한 것을 계기로 점화된다. 닉슨 독트린에는 해외에 주둔중인 미 지상군의 단계적 철수 문제가 포함되어 있었기 때문이다. 이후, 주한미군 철수가 점차 구체화되자, 재향군인회는 주한미군의 철수가 6·25전쟁의 직접적인 원인 중 하나라는 점을 밝히고, 주한미군의 감축에 앞서 한국군의 무장 현대화 및 북괴의 침략야욕 포기 및 기존의 한미 상호방위조약의 보완 등을 촉구하는 성명서를 발표하였다[19]. 국방정책에 대한 재향군인회의 참여가 가시화 된 것은 2000년대 이후이다. 과거 정부의 국방(안보)정책은 반공을 국시로, 김정일을 단죄의 대상으로 전제했기 때문에 정부의 안보정책을 지원하는 역할을 수행했는데, 국민의 정부 출범 이후 대북포용정책이 본격 추진되면서 주적으로 간주되던 북한이 어느 날 동반자 관계로 부각되면서 정부의 안보정책과 갈등하기에 이르렀기 때문이다. 재향군인회는 국민의 정부가 주적개념 희석과 국가보안법의 개정을 시도함으로써 안보태세를 약화시키려 했고, 선공후득(先供後得)의 개념으로 퍼주기식 대북지원이 만연되고 있다고 보았으며, 특히, 재야 운동권이 개혁의 주체로, 통일의 선봉으로 둔갑하여 나라를 걱정하는 건전 보수를 수구·반통일 세력으로 몰아가면서 친북활동을 자행하고 있다고 평가하였다. 이러한 상황이 계속되자, 불가피하게도 정부정책에 맞설 수밖에 없는 '위기국면'이라는 것에 인식을 같이하였다. 이에 따라, 향군은 2000년도부터 안보의 기본틀을 위협하는 행위, 향군의 권익을 침해하는 행위, 향군의 명예를 훼손하는 행위 등을 대응표적으로 설정하고 24시간 감시체제를 본격 가동하게 되었다.

19) "재향군인회도 성명, 감군 앞서 전력증강",「동아일보」, 1970.7.16.

재향군인회의 안보활동은 평상시 안보상황을 모니터링하고 있다가 특이 이슈가 발생할 경우 1차적 대응으로 언론이나 사이버활동 등을 통해 여론을 반전 또는 계도를 시도하다가, 여의치 않을 경우 규탄, 궐기대회를 통해 적극 대응해나가는 것이다.

예비역 장성들의 모임인 성우회는 1964년 12월 성우구락부로 창립되어 약 700여 명이 활동하다가 1980년 12월 19일 국보위 해체지시에 의거 1981년 2월 28일부로 완전 해체되었다. 이후 1980년대 후반 국내 민주화열풍으로 연일 시위가 지속되고, 매일 화염병과 최루탄이 난무하는 가운데 좌익폭력세력이 온 사회계층에 확산되는 상황에 이르자 '노병들이 피와 땀을 흘려 지켜온 조국을 이렇게 내버려둘 수 없다'는 예비역 장성들의 사명감이 들끓었고,1988년 11월 전두환 대통령 관련 TV청문회 등으로 군에 대한 평가가 과오로 점철되자 군의 위상을 재정립해야 한다는 공감대가 형성되었다. 이를 계기로, 1989년 5월부터 성우회 재건작업이 착수되었고 원로 예비역 장성들을 중심으로 약 10여 차례의 사전 회동을 거쳐 1989년 12월 15일 성우회가 창립되고 초대 회장에 백선엽 장군을 선임하였다.

성우회는 과거 성우구락부가 군사정권 시절 누렸던 정치적 비중을 배제하고, 국민 안보의식 계도와 체제 수호에 결연한 의지를 보였다. 비록, 군사정권 말기인 노태우 정부시절 창립되었지만, 사회 전반에 걸쳐 이념문제가 좌우로 상충되던 최고조기에 발족된 것으로 비추어 '자유민주주의 수호'라는 시대적 소명과 함께 태동된 권위 있는 예비역단체라고 할 수 있다. 군 조직이 전통적으로 계급을 중시하는 경향이 있기 때문에 성우회가 예비역단체라고는 하나, 독특한 위상과 상당한 영향력을 보유하고 있어 안보 및 국방정책에 관련된 의견을 제시하는 경우 정책담당기관이나 일반국민들에게 미치는 영향은 타 예비역단체와 비교시 상대적으로 클 수밖에 없다.

대령연합회는 1993년 김영삼 정권이 들어서면서 율곡비리로 각 군 참모총장들의 구속이 어어 지는 등 군 위상이 실추되었다. 이에, 당시 한신 장군이 1994년 가을쯤 '병과 최고 계급인 대령들이 실추된 군 위상 제고를 위해 앞장서라'는 지시를 계기로 당시 군사문제연구위원으로 활동하고 있었던 육군 예비역 대령들이 중심이 되어 단체 결성을 준비하다가 각 군 대령 출신들까지 연대가 가능하게 되자 1995년 4월 17일 육·해·공군

· 해병대 예비역 대령연합회를 창립하게 되었다. 1996년 4월 재향군인회 산하 친목단체로 등록하였으며, 2010년 3월에는 산하에 을지안보전략연구소를 설립하여 안보정책 연구사업을 시작하였고, 국방 및 안보정책과 관련한 옥외에서의 집회, 규탄, 항의를 대폭 지양하고 청소년 및 국민을 대상으로 한 안보의식계도에 치중하고 있다 .육 · 해 · 공군 · 해병대와 여군출신 대령들로 구성되어 있다.

## 2. 예비역 단체의 특성

예비역단체에서 사용하는 예비역이라는 용어가 병역의 한 종류로서 '예비역'[20]과는 무관한 개념임에도 불구하고, 예비군과 차별화화기 위해 사용 중이다. 또한 퇴역군인이나 재향군인이라는 용어의 사용을 피하기 위함이다. 영어의 'veteran'을 번역하면 퇴역군인 또는 재향군인이 되는데, 이 용어는 생소한 측면도 있고, '예비역'에 비해 내포하는 의미가 소극적이며, 재향군인회법[21]에 의한 중복사용을 방지하기 위해서이다.

그리고, 예비역들이 다른 용어에 비해 선호하고 있다는 점이다. 전역시 본인의 원에 의해 '퇴역'을 선택하였다고 하더라도 예비역이라는 의미가 '전시가 되면 언제든지 복귀할 수 있다'는 준 군인적 성격을 취하기 때문에 대부분의 전역한 군인들은 일반적인 의미에서 그들을 예비역으로 통칭하는 것을 자랑스럽게 생각하고 그렇게 불러주기를 원하고 있다.

예비역이라는 개념은 병역법, 군인사법 등에 상관없이 예비역단체가 '일반적으로 사용하고 있는 용어'이다. 즉, 예비역단체는 '중 · 장기간 군에 복무후 전역 또는 퇴역한 간부들로 구성되어 국방정책에 많은 관심을 갖고 영향력을 행사하는 집단'으로 새롭게 개념화 할 수 있다.

재향군인회, 성우회, 대령연합회 등 주요 예비역단체들은 그들 자신을 '호국안보단체'라고 지칭한다. 이는, 예비역단체가 다른 시민단체, NGO, 비영리단체 등과는 다른 독특한 특성과 성격을 지니고 있다. 예비역단체가 학술적으로

---

20) 병역법(법률 10704호) 제5조(병역의 종류)에서 정의하는 예비역은 현역을 마친 사람, 그 밖에 이법에 따라 예비역에 편입된 사람을 말한다.

21) 제2조(법인격 및 설립) ④항에 '이 법에 따르지 아니하는 재향군인회는 설립할 수 없으며, 이 법에 따른 재향군인회가 아니면 재향군인회 또는 이와 유사한 명칭을 사용하지 못한다'고 규정하고 있다.

정립되지 않았기 때문에 예비역단체가 어느 부류에 속하는지?'를 객관적 입장에서 체계화 할 필요가 있다.

예비역의 올바른 역할은 국가안보를 조직의 목표로 삼고, 국토방위와 자유민주주의의 수호 역군으로 살아온 군인생활, 전투경험, 전장의 실상을 명예롭게 간직하고 전수하는 것이다. 재향군인회는 명예단체, 애국단체, 봉사단체, 친목단체이다. 예비역은 자유수호와 안보역군의 선봉자, 국민화합과 국민의식 개혁의 선도자, 지역사회발전과 사회공익을 위한 봉사자로 역할을 수행한다.

복지증진과 산하업체의 수익성 제고, 안보전략연구원의 확대 및 안보대학의 설립 등을 적극 추진해야 한다. 이와 병행하여 예비역 단체의 중심에서 예비역 단체들의 의견을 수렴하고 예비역을 위한 정책수립 중심에 있어야 한다. 재향군인회는 1952년 전쟁을 지원하기 위한 조직으로 출발하여[22] 국방부를 주관부서로 운영되어오다 1992년 12월 2일 국가보훈처로 이관된 조직이다.[23]

예비역단체는 말 그대로 군대를 전역한 사람들이 만든 조직이다. 통상적으로 예비역단체가 군의 이해관계를 대변하는 것으로 알려져 있으나, 실제 예비역단체의 목표나 목적은 매우 다양하기 때문에 이를 규정할 필요는 없다. 다만, 예비역단체에서 활발하게 활동하는 사람들의 특징은 첫째, 경험을 통해 군에 대한 전문지식을 갖고 있다는 점과, 국가제도로서 군의 역할이 매우 중요하다는 점에 공감대를 형성한 사람들이다. 예비역단체의 성격을 학술적 차원에서 접근해본다면, 국방·안보분야 이익집단이라고 이야기 할 수 있다.

예비역단체의 위상과 역할에서 예비역단체가 가지는 위상은 비교적 높은 편에 속하며, '국가안보의 중심축'이다. 예비역단체의 위상으로 미국의 예로 보면 향군은 나라의 주동력으로 정치와 경제와 사회에 거대한 영향을 미치고 있다. 독일의 예에서 본다면 히틀러는 향군의 동조를 얻어서 나치스 집권의 길을 열었고, 나치스가 구주에서 일방적인 패를 창도할 수 있는 기초를 닦았던 것이다. 재향군인은 실로 위대한 힘을 가졌다. 그것은 국민의 대부분이 재향군인이 될 수 있기 때문이다.

---

22) 이병렬, "군과 사회, 현역과 예비역의 연결고리 재향군인회", 국방일보 2022. 7. 18일자 오피니언

23) 국가보훈처,『보훈60년사, 1961-2021』(국가보훈처, 2021. 8.). p.22.

예비전력은 국가 잠재력을 전력화함으로써 생성되는 군사력을 의미하며, 전시 동원할 수 있는 인적·물적 자원과 전·평시 지역방위를 위한 인적·물적능력을 포함한다. 전·평시 활용 가능한 인적자원, 즉 예비군은 국가안보를 위해 즉각적으로 활용 가능한 힘이다. 평상시 이를 체계적으로 관리하는 시스템을 국방부가 보유하고 있지만 좀더 원활하게 효율적으로 운용하기 위해 예비역 단체들이 활동하고 있다.

예비역단체의 특성은 다음 두 가지이다. 첫째, 회원 자격에 대한 것이다. 예비역단체는 구성원이 군복무 경험자로 제한되며, 전역 또는 퇴역을 전제로 한다. 현역은 제외된다. 그러나, 예비역단체임은 분명하나, 회원 중 일부가 군인이나 군인가족 또는 민간인인 경우도 있다. 특히, 특정 전쟁을 중심으로 단체를 결성할 경우 참전한 군인은 물론, 군에서 근무한 군무원이나 일부 전투에 참여했던 경찰, 종군기자, 기술자 등이 단체의 회원으로 포함된다. 일부 단체에서는 창립목적에 호응한 민간인을 회원으로 가입시키는 경우도 있다. 이들 非군인 출신이 해당 조직에서 중심적인 역할을 한다면 문제가 있겠지만, 대개의 경우 이들은 보조적인 역할을 수행하는데 그친다.

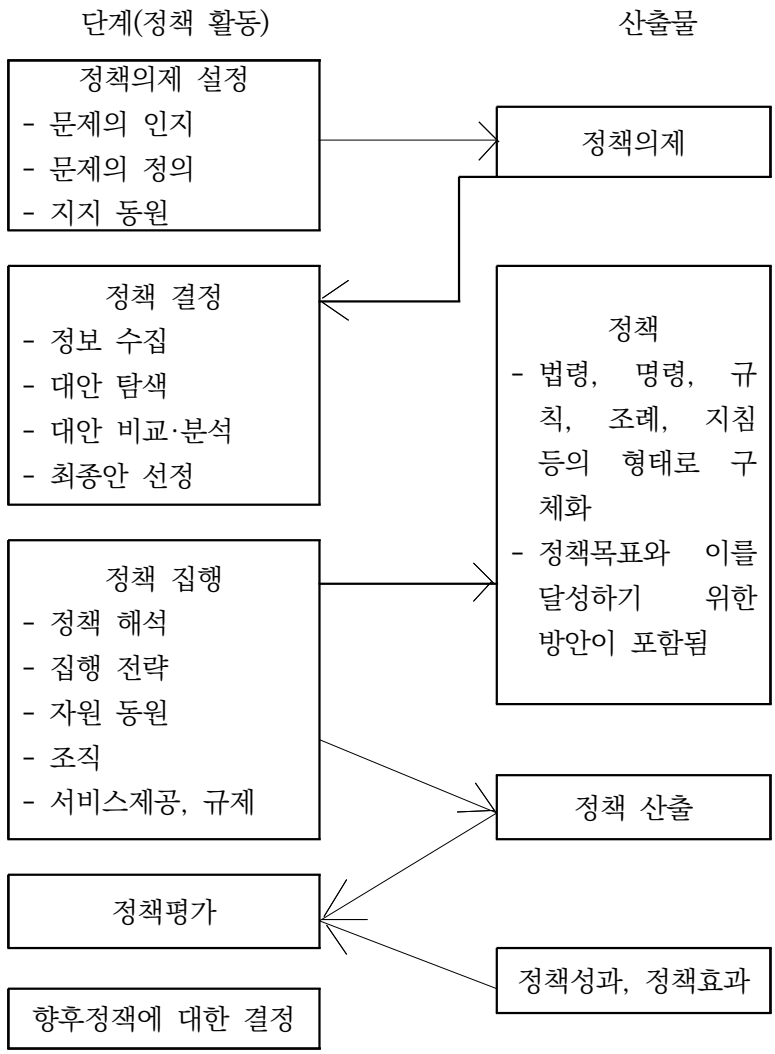
둘째, 자발성을 가지고 있는 것이다. 이는 단체의 성격과 관련된 논의로 단체의 가입과 탈퇴가 유자격자의 자유의지에 의한다는 것을 뜻한다. 결국, 회원에 대한 강제성이 약한 조직이라고도 할 수 있고, 넓은 의미에서 비정부조직에 포함될 수 있음을 시사한다. 예비역단체는 비정부, 비영리, 비정파라는 특성도 함께 공유한다. 예비역단체 활동에 참여한다는 것은 원칙적으로 정부를 맹목적으로 따르지 않으며, 단체의 영리를 추구하지 않고, 특정정당과도 연계되어 있지 않다는 것으로 해석할 수 있다.

예비역단체의 특성을 연구한 선행연구가 극히 미흡한 실정에서 회원 자격의 제한성과 참여의 자원성만을 가지고 예비역단체 전체 특성을 설명하기에는 많은 제한이 따른다.

## 3. 국방정책 결정

국방정책을 이해하기 위해서는 정책결정과정을 이해해야 한다. 정책의제 설정, 정책결정, 정책 집행, 정책평가의 과정을 거쳐가면서 국방정책이 결정되어 가는 과정으로 그림에서 보는 바와 같은 특성을 가지고 있다.

〈그림 1〉 정책과정 모형[24)]




국방정책은 국가이익과 가치를 보존하기 위하여 군사력의 사용이나 위협을 통하여 내적·외적 질서를 창조해 나가는 정부의 결정을 의미한다. 국제적 요소는 위협을 받고 있는 국가와 위협을 가하는 국가들의 상호작용관계를 말하며, 국내적 요소는 이러한 위협에 대처하는 과정에 작용하는 정책결정기구들의 제

24) 차영구·황병무 편저, 『국방정책의 이론과 실제』. (서울: 오름, 2002), p. 37.

반 행위가 포함된다. 국내적 요소는 국가의 속성으로 국가자원의 질과 이를 활용하는 능력을 의미한다. 국가의 속성과 관련하여 국방정책에 영향을 미치는 점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 국가의 지정학적 위치이다. 미국이나 섬국가처럼 대륙에서 이격된 국가는 통상 고립주의 정책을 표방하지만, 한국처럼 강대국의 교차점에 위치한 국가는 항상 주변 국가들의 국방 및 외교정책에 주의를 기울이지 않을 수 없으며 우리가 강할 때 보다 약소국의 입장이 될 때 더욱 이러한 영향은 커지게 마련이다. 인구와 자원의 정도도 국방정책결정에 직간접적으로 영향을 미친다. 기술력, 경제적 능력, 과학 및 방위산업 등 한 국가의 군사능력은 국방정책에 영향을 미치게 된다.

둘째, 사회적·정치적 제도가 국방정책결정에 영향을 미친다. 국가의 결속력이 약할 경우 국가는 외부의 위협보다 내부적 위협에 더 많은 관심을 갖게 된다. 따라서 국방정책의 특징을 고려한다면 다양한 집단의 구조와 이익집단의 구성, 정치적 안정과 불안정, 정부의 통합능력과 책임성, 정당체제의 측성과 언론의 성향 등도 살펴보아야 한다.

셋째, 정책결정자의 성향으로 정책결정자는 형성된 가치관과 환경으로부터 주어진 요소에 영향을 받아 정책을 결정한다. 따라서 과거의 경험과 성격에 따라 영향을 받지 않을 수 없다. 이러한 정책결정자들의 성향은 그 국가의 정치문화와도 관련이 있다. 정치문화란 정치체계의 구성원이 정치에 대하여 보여주는 개인적 태도와 유형을 의미하는데, 이러한 정치문화는 사회 심리적 측면과 결합하여 국방정책의 결정패러다임을 바꿀 수도 있기 때문이다.

국방정책결정에 있어서 국제적 요소는 국가의 영향력 밖에서 일어나는 제반 조건과 사건을 포함한다. 9.11 사건과 같은 위협의 변화는 국제사회를 불안정으로 가져와 국가 간의 관계나 향후 국가의 운용에 영향을 미친다. 국방정책은 국내외로부터 위협에 대처하기 위한 군사력 또는 힘의 운용에 관한 정책이다. 궁극적으로 국가의 생존을 보장하기 위해 필요한 군사적 수단을 제공해야만 하기 때문에 다른 국가정책과는 다른 점이 존재한다. 국방정책에 대한 최종 결정의 권한을 가진 대통령을 중심으로 영향력은 결정된다. 국내정책결정에 지대한 영향을 미치는 국회나 정당 등도, 국방정책을 직접적으로 다루는 국방부나 관련된 외교부서, 국정원, 재경부 만큼 국방정책의 특수성으로 인하

여 국방정책에 미치는 영향정도는 적을 수 있다. 여론이나 매스컴, 주요사건 등도 중시되지만 국방정책결정은 국가적 차원에서 이루어질 수밖에 없기 때문에 일반정책결정과는 다른 양상을 가진다 할수 있다.

따라서 국방정책결정의 유형은 대통령이 정책을 결정하고 수행하기 위하여 개인 및 조직을 어떻게 조정하고 통제하는가에 따라 결정된다. 대통령을 중심으로 한 정책결정 그룹간의 국방정책결정의 구조와 과정은 복잡하다. 국방정책을 담당하는 관료적 조직은 자주 변화될 뿐만이 아니라, 각 상호작용의 정도에 따라 다양하게 결정유형이 전개될 수 있다. 조직의 체계에 의하여 순차적으로 이루어 질 수 도 있지만 일부 그룹에 의해 주도되는 경우나 외부 조직과의 협동체계에 따라 이루어 질 수도 있기 때문에 국방정책결정은 상황과 대통령의 의지에 따라 좌우 된다.

그러나 국방정책결정이 국회나 이익집단 또는 여론이나 매스컴에서 완전히 벗어날 수는 없다. 이러한 기관의 국방정책에 미치는 영향이 점점 증가되고 있기 때문이다. 예를 들어, 국방정책의 결과와 군사행위에 대하여 국회의 동의나 매스컴을 통해 이를 직접 국민에게 전달하게 됨으로써 국민들은 국방정책에 대하여 더 많은 관심을 갖게 되며 이러한 지지를 통하여 더욱 정책집행을 원활히 수행할 수 있기 때문이다.

## Ⅳ. 국방정책에 예비역단체의 기여방안

무엇보다도 국가의 책무는 국민의 자유민주주의 가치실현과 정체성 확장에 있다. 그 가치를 실현하는 것이 애국심이고 안보이다. 국가안보가 확실하여야 국가정체성을 확립한 가운데 인간 가치실현이 이루어지는 것이다. 그러하기에 군인들의 역할은 그 어느 분야의 직업군보다 중요하다고 할 수 있다. 이러한 군인을 뒷받침해주는 역할을 예비역 단체에서 해야 함은 당연하다.

예비역단체의 국방정책 참여에 대한 이유와 목적, 참여양상과 특성, 이로 인한 결과를 설명할 수 있는 이론적 근거는 명확치 않다. 핵심적인 현상으로 예비역단체의 국방정책 참여는 이념적으로 국방정책을 예비역단체가 바로 잡으려는 노력으로 표현할 수 있다. 군사정권 이래로 김영삼 정부까지는 비역단체들의 국방정책 참여가 가시적으로 드러나지 않고 있다. 군사정권에서는 대

통령의 국정수행을 보좌하는 준 군인적 성격을 띤 조직으로 통수권자의 명령에 복종하는 '관변단체'로서의 역할을 충실히 수행하였다. 국방정책 참여에 있어서도 비공식적 참여가 아니라 공식적 참여의 수준까지 영향력을 확대하기도 하였다. 이후, 문민정부가 들어서고 군에 대한 개혁조치를 단행하자, 예비역단체들은 과거 자신들이 저지른 잘못 때문이라며 자성의 시간을 갖는다.

국방정책의 참여는 매우 제한적이고, 소극적일 수밖에 없었다. 예비역단체들은 그 동안의 정서와 맞지 않는 이질감 있는 정책의 등장으로 혼란과 위기의식을 느끼며, 국방정책에 관여하기 시작하였다. 국가보안법 개폐, 전작권 전환 및 연합사 해체, 주적개념 삭제 등과 같은 이념적으로 편향된 정책들과 예비역단체가 추구하는 기본목표인 '자유민주주의 수호', '한미동맹의 유지'와는 근본적으로 상충된다. 예비역단체들은 정책 사안에 따라 단체역량을 조직적 또는 개별적으로 투사하며 대응함으로써 잘못 가고 있는 정책을 바로 잡기위해 노력하고 있다. 국방정책 기조의 변화가 예비역단체의 국방정책 참여를 촉발시키고, 정부의 이념적 편향이 직접적으로 예비역단체의 기본목표와 충돌하여 예비역단체의 국방정책 참여형태를 결정짓게 되었고, 국방정책 결과에 영향을 미치게 된 것이다.

예비역단체 또는 예비역의 정책 참여 특성은 예비역(단체)에 대해 동원분야 또는 취업 및 생활안정지원대책 분야에 국한되었었다. 이에 따라 예비역단체의 역할 재정립이 촉구되어지고 있다. 이를 위해서는 각 예비역단체의 성격을 고찰하고 예비역단체에 대한 이해의 폭을 넓혀, '국방정책 참여'에 예비역단체가 수행하는 안보적 역할의 중요성을 재인식하는 계기가 되어야 한다. 정부나 국방부 차원의 예비역단체에 대한 관리도 좀 더 적극적으로 변화 되어야 한다. 그 동안 예비역들이 제기한 대정부 요구사항은 국방정책 참여 확대, 시사성 있는 국방정책 수시 제공, 조직운영에 필요한 예산지원 등에 국한된 것이었다. 이제는 국방정책 기조의 급격한 변화에 기인한 이념적 편향성을 가진 국방정책은 예비역단체와 충돌을 야기할 수밖에 없다는 사실을 정부나 국방부가 깊이 새겨둘 필요가 있다. 정부의 성격이 다른 정권이 집권하더라도 예비역단체가 지향하는 '자유민주주의 수호', '한미동맹의 유지'등의 기본목표에서 벗어나지 않는 범위 내에서 국방정책이 제시되어야 정책의 순응을 유도할 수 있어야 한다.[25] 불가피하게 이를 벗어나게 될 경우에는 정책의제 설정단계 이

전부터 예비역단체와 충분히 공감대를 형성시켜야 나가야 할 필요성이 있다.

예비역단체의 국방정책 참여 이유와 목적은 다양하다. 정부의 예비역단체에 대한 인식, 정부의 예산지원 정도, 예비역단체의 정책 참여 특성 등을 면밀하게 들여다 볼 필요가 있다.

예비역 단체는 국방정책 수립에 걸림돌이라기 보다는 많은 경험과 능력을 토대로 현역에 기여할 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 예비역 단체를 적극적으로 활용하기 위해서 다음 두가지 사항을 제안해 본다.

첫째, 예비역 단체들의 의사반영을 위한 통일된 목소리를 반영하기 위한 의사결정 협의체를 결성하는 것이다. 그 중심에는 제반 조직과 많은 회원수를 보유하고 있는 재향군인회를 적극 활용하는 것이다. 중요한 사안발생시 뿐만 아니라 평시부터 의사결정 협의체를 구성하여 국방정책을 모니터링하면서 국방부에서 정책수립시 예비역 단체의 의견을 수렴하는 것이 필요하다. 이러한 과정을 걸친다면 국방정책 추진에 예비역들의 지지가 배가 될 것이다. 국가안보에 중요한 역할을 적극적으로 지지하고 지원할 수 있는 강력한 협의체가 결성이 된다면 국방정책 결정에도 많은 도움이 될 것으로 사료된다.

둘째, 국방정책과 보훈정책은 상호 깊은 상관관계를 가지고 있다. 재향군인회가 현재는 국가보훈처 소관부서로 되어 있다 보니 국방정책 보다는 보훈정책에 관심을 더 가질 수 밖에 없다. 과거 향토방위를 위해 창설되었다가 1992년 민주화 정책의 영향으로 국방부 소관에서 국가보훈처 소관으로 변경이 되어 국방정책에 적극적으로 개입할 수 있는 여건이 미조성되어 있다. 따라서 과거처럼 국방부 소관부서로 변경이 된다면 국방정책 수립에 좀 더 적극성을 가지고 임할 수 있을 것으로 생각되어 소관부서 변경도 검토해 볼 수 있을 것이다.

셋째, 한반도의 특수한 안보상황을 고려하여 통일 한국을 대비하기 위한 예비역 단체를 결성하여 통일에 대비하는 조직을 만드는 것이다. 통일한국은 통일 이전보다 더욱 위중한 안보위협에 직면할 가능성을 배제할 수 없으며, 이에 대비한 적정규모의 군사력을 유지하는 것은 민족의 생존차원에 필수적이다. 통일한국은 대규모의 상비군을 유지하기는 어려울 것이기에 한반도에 신흥 군사강국이 등장하는 것에 대한 주변국의 견제와 통일국가 재건에 따른 국

25) 문연철,김용훈, "근거이론을 적용한 예비역단체의 국방정책 참여 특성", (서울대학교 한국행정연구소. 2013), 『행정논총 Vol.51 No.2』, pp.257-282

방예산 제한으로 상비군은 초기대응전력 위주로 최소화하여 편성하고, 예비전력의 역할과 기능을 확대하여 주력군으로 육성하기위한 준비를 하여야 한다. 예비단체로 하여금 군이 실질적인 임무수행이 가능토록 역할을 확대하고 상비군과 동반전력으로서의 위상을 정립하여야 한다.

통일은 예상보다 빨리 우리 곁에 다가올 수 있다. 통일 이후에는 북한보다 더 크고 강력한 잠재적국들이 도사리고 있다. 통일 이후를 대비하여 새로운 국방정책을 수립하고, 작지만 강한 통일한국군을 건설하여야 한다. 통일한국에서는 예비전력이 상비군과 동일한 위상을 가지고 상비군의 동반전력으로서 동원 즉시 임무수행이 가능한 정예전력으로 거듭날 수 있도록 제도를 발전시키는 데 지혜를 모아야 할 것이다. 물론 국방부에서 동원전력을 운용하기 위한 시스템을 마련하고 있고 발전시켜 나가고 있다. 여기에 예비역 단체들이 좀더 적극성을 가지고 기여한다면 장차 대한민국의 국력신장에도 크게 기여할 수 있을 것이다.

## V. 결　　언

이데올로기가 점차적으로 약화되어가고 있으나 국가의 존립과 국민의 생명은 언제나 중요하게 인식되어지고 있다. 미래에 한국이 통일이라는 과정을 거치더라도 한반도에서 우리나라를 굳건하게 지켜나가기 위해서는 군대와 군인은 필요하다. 군사력은 각 나라들이 그 국가를 지키기 위해 과거에서부터 미래에까지 항상 유지되어 왔으며, 통일이 되더라도 더욱 강한 군사력이 필요할 수 있다. 국가를 위해 헌신하고 희생하는 군인들을 보면 열악한 근무환경과 제대 후 취업문제 등 국가적으로 관심을 가져야 할 분야가 많다.

제대군인들은 예비역이라는 이름으로 다시 태어나 국가안보의 제 2의 보루로 태어난다. 예비역으로 태어나면서 많은 단체에 포함되지만 대부분의 예비역은 재향군인회의 회원으로 탄생한다. 오늘의 한반도 상황 또한 6·15남북공동선언 이후 평화공존의 '패러다임'이 형성되고 지난 70년간 지속되어온 적대와 반목의 남북관계가 화해와 협력의 관계로 발전하고 있다. 그러나 그 이면에는 북한의 적화통일전략 및 기본목표는 조금도 변함이 없고, 휴전선을 사이에 두고 정규군이 중무장한 채 첨예한 군사적 대결상태가 지속되고 있는 안보

상황이 전개되고 있다. 오늘날 우리가 처해있는 안보상황은 정치 · 외교 · 군사 · 경제 · 사회 · 문화 등의 여러 가지 측면에서 한마디로 전환기적 상황이다.

이러한 상황속에서 그 중심축에는 재향군인회가 있다. 재향군인회는 조국수호의 전선에서 생사고락을 같이 했던 전우들이 친목 · 애국 · 명예의 기치 아래 모여 밖으로는 자유우방 향군과 유대강화로 민간외교에 기여하고, 안으로는 조국이 위난에 처할 때마다 분연히 일어나 조국수호의 결연한 의지로 총력안보체제를 다지며 사회공익에 앞장서는 호국의 역군들이 모여 호국의 역군이자 안보의 제2보루로서 역할과 소임을 다해왔고 세기적으로 전환기적 상황에서 역할과 위상의 제고를 위해 노력해 왔다.

대한민국 재향군인회는 6 · 25전쟁을 겪고 오늘에 이르기까지 국토방위의 최일선에서 신명을 바쳐 조국을 수호해온 역전의 용사들이며, 전역 후에는 향토를 지키는 역군으로서 국가와 사회발전에 기여하고 또한 국가안보를 위한 핵심체로서 자유민주주의 체제수호와 평화통일의 주역으로서의 사명과 역할을 수행해 왔다. 향군은 건군이후 지난 반세기가 넘는 세월동안 국군과 향군은 불가분의 관계를 맺고서 조국수호의 두 축을 이루어 왔다. 국군이 없으면 향군이 존재할 수 없고, 향군이 없는 국군을 또한 생각할 수 없게 된 것이다. 국군의 명예가 향군의 명예이며, 국군의 전력 강화가 향군의 질적 향상을 의미하는 것이 되었다. 이러한 관계는 지금도 존재하고 앞으로도 이어질 것이다.

여러 예비역 단체들 중에서 재향군인회는 규모나 역할면에서 중요한 위치에 있다. 재향군인회를 중심으로 한 의사결정체가 결성이되어 국방정책 수립에 적극 기여하기를 바란다. 국방정책의 중심으로 제대군인들이 들어와 국가를 항상 생각하고 애국을 몸소 실천하는 모든 국민들이 군인들을 자랑스럽게 생각하는 사회가 정착되어야 한다. 이 글이 국방정책 수립하는 정부기관과 단체에 조금이나마 도움이 되었으면 하는 바람이다. 국방정책과 제도가 지속적으로 발전되어 선진국에 들어선 한국에 걸맞는 위상을 달성하기를 바란다.

[논문투고일 : 2022.07.20]
[논문심사일 : 2022.08.04]
[논문수정일 : 2022.08.22]
[게재확정일 : 2022.09.15]

# 참고문헌

## 1. 국내문헌

국가보훈처,『보훈60년사, 1961-2021』(국가보훈처, 2021. 8.)
국방부, 『2020 국방백서』, (서울, 국방부, 2021)
김성전, “국방정책가들의 이중논리를 비판한다”, 「인물과사상」, 2005년 6월호
문연철,김용훈, “근거이론을 적용한 예비역단체의 국방정책 참여 특성”, (서울대학교 한국행정연구소. 2013), 『행정논총 Vol.51 No.2』
백기인, “국방정책의 제도화 과정(1948-1970)”, 『국방연구』제 47권 2호. 2004, 12.
이병렬, “군과 사회, 현역과 예비역의 연결고리 재향군인회”, 국방일보 2022. 7. 18일자 오피니언
차영구, 황병무, 『국방정책의 이론과 실제』(서울, 오름사, 2009)
한용섭, 『국방정책론』, 서울 : 박영사, 2012

## 2. 기타

Carl von Clausewitz, On War. Vol. I
Liddel Hart, Strategy, New York: Praeger. Inc, 1967
https://www.korva.or.kr/sub0206.asp(검색일 : 2022. 6. 30)
https://www.mpva.go.kr/mpva/(검색일 : 2022. 6. 30)
https://news.kbs.co.kr/news/ (검색일 : 2022.5.13.일자 검색)
「동아일보」, “재향군인회도 성명, 감군 앞서 전력증강”(70. 7. 16일자)

## Abstract

### A Study on the Participation of Veterans Groups in Defense Policy

Moon Geunhyeong

Through its long history, Korea is a country that feels the importance of national power more urgently than other countries. In the event of a national crisis, many young people sacrificed their lives to protect the country and at the same time protected their country by helping national security beyond age and gender. This would have been possible because of the hidden efforts of the veterans groups and the extraordinary passion for their country.
This is an era in which not only traditional security threats but also non-traditional security threats must be prepared. We also have the task of preparing for a unified Korea. The military, which plays an important role in this, is the first bastion of national security, and the reserve forces, as the second bastion, will be able to wisely resolve the current security threat when they faithfully fulfill their role. In recent years, the importance of reserve forces has emerged as the issue of aging and low birth rate is inevitably linked to the reduction of standing forces.

Through this paper, the characteristics of defense policy were examined while examining the historical birth and establishment process of defense policy. The study was conducted to consider ways to contribute to the military based on various experiences and experiences of veterans groups in promoting policies focusing on various classes such as active duty, reserve service, and people. 17 public law veterans groups managed by the Ministry of Patriots and Veterans Affairs also play an important role.

Looking at the characteristics of various reserve groups, if a decision-making consultative body is formed around the largest

veterans' association among the reserve groups, and a channel to reflect the opinions of the people is created, it will be possible to develop further and establish defense policies. In addition, there will be a way to transfer the competent department of the Veterans Association from the Ministry of Patriots and Veterans Affairs to the Ministry of National Defense in order to actively contribute to the establishment of defense policies. It also stressed the need to form a reserve group with a special purpose to prepare for a unified Korea in consideration of the special security situation on the Korean Peninsula. If reserves participate in the establishment of defense policies and play a role in helping them, they will have a global level of defense.

Key Words : Defense policy, reserve groups, veterans, social groups, veterans' associations

# 김정은 정권의 병진노선 평가와 전망
## - 핵무력건설을 중심으로 -

박 용 환 *

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 북한의 병진노선 고찰
Ⅲ. 김정은의 경제·핵무력건설 병진노선
Ⅳ. 평가와 전망
Ⅴ. 결 론

* 동국대학교 교수. 북한학 박사. e-mail: parkyh5161@naver.com

## 논문요약

북한 김정은 국무위원장은 2013년 3월 31일 조선노동당중앙위원회 전원회의를 통해 '경제건설과 핵무력건설'병진노선을 제기했다. 핵무력을 중추로 하는 국방건설전략은 적은 비용으로 나라의 군사력을 더욱 강화하고 경제강국 건설과 인민생활 향상에 많은 자금을 돌릴 수 있게 하는 가장효과적인 전략이라고 주장했다.

김정은 국무위원장의 경제발전과 핵무력건설 병진노선은 과거 병진노선과는 달리 '안보환경악화'라는 외부요인보다 '국내정치안정'이라는 내부요인이 더 크게 작용한 것으로 보인다.

김정은 국무위원장은 2018년 4월 노동당 전원회의에서 경제·핵무력 병진노선을 결속한다고 밝히고 경제건설에 집중하는 새로운 전략노선을 채택했다. 그럼에도 김정은 국무위원장은 2021년 1월 열린 8차 당 대회에서 국가방위력을 질량적으로 더욱 강화하는 것을 중요한 과업으로 틀어쥐고 나가야 한다며 핵전쟁 억제력 및 군사력 강화를 강조했다. 그리고 2022년 들어 탄도미사일 시험발사와 함께 풍계리 핵실험장을 복구하고 있다.

김정은 국무위원장은 핵무력건설을 공식적으로 마감하고 경제발전에 집중한다는 새로운 전략노선을 밝혔지만, 실제적으로는 핵무력을 국제사회의 대북제재에 대항하기 위한 수단으로 활용하면서, 동시에 경제발전을 기하는 병진노선을 지속할 것으로 보인다.



**주제어 : 경제발전, 핵무력, 병진노선, 군사력**

# Ⅰ. 서 론

북한 김정은 국무위원장은 정권승계 후 2013년 3월 31일 열린 조선노동당 중앙위원회 전원회의를 통해 '경제건설과 핵무력건설'을 병진시킬 데 대한 새로운 전략적 노선을 제기했다. 이 회의에서 김 위원장은 "핵무력을 강화 발전시켜 나라의 방위력을 철벽으로 다지면서 경제건설에 더 큰 힘을 넣어 우리 인민들이 사회주의 부귀영화를 마음껏 누리는 강성국가를 건설하기 위한 전략적 노선"[1]이라고 그 정당성을 주장했다. 즉, 군사부문에 투입되는 비용을 앞으로는 경제부문으로 전환하여 인민생활을 향상시켜 나가겠다는 것이다. 이어 2013년 10월에는 경제건설과 핵무력건설 병진노선에 대해 "사회주의강성국가 건설과 조국통일을 앞당기는 보검이며 우리나라가 민족의 자주권과 존엄을 대대손손 굳건히 지켜나갈 수 있게 하는 기치"[2]라고 하였고, 2016년 5월 7차 당대회에서는 "병진노선은 급변하는 정세에 대처하기 위한 일시적인 대응책이 아니라 우리 혁명의 최고 이익으로부터 항구적으로 틀어쥐고 나가야 할 전략적 노선"이라고 재차 강조했다. 그리고 북한은 노동당 규약을 개정해 경제건설과 핵무력건설을 병진시킨다는 내용을 반영하였다.

김정은 국무위원장이 이와 같은 전략노선을 제기한 것은 그동안 선대들의 노력으로 이뤄놓은 핵무력이 어느 정도 괘도에 올라왔다고 판단하고 이제부터는 핵개발로 인해 우선순위에서 밀린 경제부문을 챙겨 어려운 경제난과 식량난을 해소하겠다는 의미로 해석된다.

역사적으로 북한에서 병진노선은 세 차례에 걸쳐 추진되었다. 김일성 시대 전개했던 병진노선은 '경제·국방 병진노선'으로 전쟁을 대비하되 전시체제가 장기화할 것에 대비하여 경제건설과 군사건설을 동시에 진행하는 것으로, 특히 경제건설을 군사적 관점에서 추진한다는 국방우선정책이라 할 수 있다.

김정일 시대 병진노선은 '선군 병진노선'으로 1990년 중반 북한에 몰아닥친 총체적 위기(김일성 사망, 사회주의국가 몰락, 북핵문제, 자연재해 등)를 군을 선봉으로 내세워 이를 극복하고 체제를 유지한다는 군사우선시 정책이라 할 수 있다. 그리고 김정은 정권 들어 추진한 '경제·핵무력건설 병진노선'은 북한

1) 『로동신문』, 2013년 4월 2일.
2) "경애하는 김정은 원수님께서 제시하신 경제건설과 핵무력건설을 병진시킬 데 대한 새로운 전략적로선에 대하여", 『학습자료』 평양: 인민군출판사, 2013년 10월, p. 2.

의 어려운 경제난 해소와 국제사회의 대북제재에 맞서기 위한 핵무장 우선정책이라 할 수 있다.

김정은 국무위원장은 2018년 4월 노동당 전원회의에서 경제·핵무력건설 병진노선을 '결속(結束)'[3]한다고 밝히고 경제건설에 집중하는 새로운 전략노선을 채택했다. 이제 핵무력이 완성되었기 때문에 그 역량을 경제부분에 집중시키겠다는 것이다. 즉, 병진노선 추진중단을 선언한 것이다.

그러나 김정은 국무위원장은 2021년 1월 열린 8차 당대회 결론에서 "국가방위력을 질량적으로 더욱 강화하는 것을 중요한 과업으로 틀어쥐고 나가야 하겠다"며 핵전쟁 억제력 및 군사력 강화를 다시 강조하고 나섰다. 그리고 2022년 들어서는 탄도미사일 시험발사와 함께 2018년 폭파했던 풍계리 핵실험장을 복구하는 등 핵프로그램을 다시 가동하고 있다.

본 연구는 김정은 국무위원장의 경제건설과 핵무력건설 병진노선에 대해 다음과 같은 문제 제기로부터 시작된다. 첫째, 김정은의 병진노선은 정말 종결되었는가? 둘째, 그동안 김정은이 추진한 병진노선 성과는 무엇인가? 셋째, 그렇다면 김정은 정권이 앞으로 전개할 정책노선은 무엇인가에 대해 그 중점을 두고 연구를 전개했다.

# Ⅱ. 북한의 병진노선 고찰

## 1. 김일성 시대: 경제·국방 병진노선

김일성은 1962년 경제·국방 병진노선을 처음 제기했다. 김일성은 1962년 12월 10일 노동당중앙위원회 제4기 제5차 전원회의를 소집하여 "한손에는 총을 들고 다른 한손에는 낫과 망치를 들고"라는 구호를 내걸고 경제·국방 병진노선과 함께 '국방에서의 자위' 원칙을 천명했다. 그리고 '국방에서의 자위' 원칙을 구현하기 위한 실천사항으로 '4대 군사노선'[4]을 제시했다.

---

3) 북한의 조선말대사전에 '결속(結束)'은 하던 일에 일정한 결말을 가져오는 것이라고 쓰여 있고, 북한에서 주로 그런 용도로 사용된다.

4) 북한은 헌법 제 60조에 "국가는 군대와 인민을 정치사상적으로 무장시키는 기초위에서 전군 간부화, 전군 현대화, 전민 무장화, 전국 요새화를 기본내용으로 하는 자위적 군사로선을 관철한다"라고 명시하고 있다.

김일성이 당시 '경제·국방 병진노선'을 채택하게 된 배경에는 1950년 6·25 전쟁 실패에 따른 안보불안과 1960년대 중·소 문제로 인한 갈등, 1962년 미국과 소련의 쿠바미사일 사건, 베트남전의 확전 등의 국제적 정세와 남한의 박정희 군사정권의 등장이 강하게 작용한 것으로 보인다.

북한은 1966년 10월 5일에 열린 2차당대표자회에서 국가발전전략으로 국방건설과 경제건설의 병진노선을 공식화하였다. 김일성은 이 회의를 통해 남한의 월남전 참전 등으로 정세가 한층 더 긴장되었으며 아시아의 전반적 지역에서 전쟁의 위험이 증대되고 있다고 대외정세를 평가하면서 "많은 인적 및 물적 자원을 국방에 돌려야 할 것이며 이것은 우리나라의 경제발전을 일정하게 지연시켜야 한다. … 인민경제의 발전 속도를 좀 조절하더라도 조국보위의 완벽을 기하기 위하여 응당 국방력을 강화하는데 더 큰 힘을 돌려야 한다"[5] 고 하면서 국방우선에 역량을 집중할 것을 강조하였다.

이와 함께 경제정책 기조로는 절약투쟁을 강조하는 '자립적 민족경제건설'[6]을 강조했다. 이를 실천하기 위한 행동지침으로는 집단적 혁신을 통해 생산성 제고를 도모할 수 있는 '천리마작업반운동'[7]을 제시하였다. 하지만 김일성의 병진노선은 국방우선사업에 치중함으로써 경제부문에 성과를 내지 못해 당시 추진하던 '7개년 경제계획'을 3년 연장하는 등 경제정책수행에 차질을 빚기도 하였다.

5) 김일성, "현 정세와 우리 당의 과업: 조선로동당 대표자회에서 한 보고.(1966. 10. 5.)", 『김일성저작선집』제4권, 평양: 조선로동당출판사, 1968, pp. 54~56.

6) '자립적 민족경제'란 생산의 인적 및 물적 요소들을 자체로 보장할 뿐 아니라 민족국가 내부에서 생산소비연계가 완결되어 독자적으로 재생산을 실현해 나가는 경제체계를 말한다(경제사전2, 1985, p. 262).

7) 천리마작업반운동은 1950년대 중반 북한이 추진한 사상 교양과 대중 동원을 통한 생산운동을 말한다. 당시 김일성은 '3개년계획(1954~1956)'의 수행으로 전후 복구건설이 어느 정도 달성되었다고 판단하고, 이 바탕 위에서 새로운 '인민경제 5개년계획(1957~1961)'을 실시하려고 1956년 김일성이 소련과 동유럽을 순방하면서 원조를 요청하였으나 큰 성과를 얻지 못하자 부득이 새로운 성장 동력을 추진하고자 실시했던 운동이다.

〈표 1〉 국가재정에서 국방비가 점하는 비중(1957~1973년)

| 연도 | 1957 | 1958 | 190 | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 비율(%) | 5.3 | 4.8 | 3.1 | 2.5 | 2.2 | 2.1 | 5.8 | 9.8 |
| 연도 | 1966 | 1967 | 1968 | 1969 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 |
| 비율(%) | 11.8 | 30.4 | 32.4 | 31.0 | 31.0 | 31.1 | 17.0 | 15.4 |

김일성 시대 추진한 경제·국방건설 병진노선은 전쟁을 대비하되 전시체제가 장기화할 것에 대비하여 경제건설과 군사건설을 동시에 진행하고, 특히 경제건설을 군사적 관점에서 추진하겠다는 것이다. 하지만 북한의 체제수호와 대남우위의 군사력 건설을 위해 경제보다는 국방부문에 우선된 과도한 국가예산을 투입함으로써 북한 경제발전을 제한시키는 결과를 초래했다.

## 2. 김정일 시대: 선군 병진노선

김정일은 1994년 7월 김일성이 사망하자 정권을 이어받아 '선군정치'라는 새로운 정치적 슬로건을 내걸고 정권안정을 기울였다. 북한은 김정일의 선군정치에 대해 "선군정치는 군사를 제일국사로 내세우고 혁명군대를 핵심으로, 주력으로 하여 조국과 혁명, 사회주의를 수호하고 전반적 사회주의건설을 힘있게 다그쳐나가는 정치방식이다"[8]고 그 개념을 제시했다. 다시 말해 김정일이 자신의 직책인 '국방위원장'에게 부여된 권한을 가지고 북한 내에서 가장 조직적이고 효율적 가치가 높은 군대조직을 사회전반에 내세워 경제난·사회통제·대외 안보위기에 대처하고 북한식 사회주의체제를 유지해 나가겠다는 것이다.

김정일 국방위원장이 당시 선군정치라는 새로운 정치적 슬로건을 내세운 것은 1980년대 말부터 일기 시작한 사회주의국가의 붕괴, 북핵문제로 인한 국제사회의 압박, 김일성의 사망, 식량난과 경제난 등 총체적인 위기상황을 충성심과 복종심이 강한 군을 앞세워 극복해 나가겠다는 의도였다.

김정일 국방위원장은 선군정치와 함께 강성국가 건설을 국정목표로 제시하면서 사상강국·군사강국·경제강국 건설을 주창하였다. 사상강국은 체제수호를 위한 전 인민의 사상재무장을 강요하는 것으로 "나라의 강대성은 사상의 힘에

8) 백과사전출판사, 『광명백과사전』, 평양: 백과사전출판사, 2009, p. 192.

있고, 또 사상에서 총대도 나오고 정권도 나오고 기계와 쌀도 나오기 때문에 철저한 사상무장만이 사회주의 강성대국 건설의 요체"라고 주장했다. 군사강국은 그 누구도 범접할 수 없는 자주국방의 능력을 갖추는 것이라고 하면서, "사탕 없이는 살아도 총알이 없으면 안 된다"고 하면서 세계강국과 맞서 싸울 수 있는 강력한 군사력 건설을 주문하였다. 경제강국은 자력갱생을 목표로 어려운 경제난과 식량난을 해결하고 전체 인민이 잘 먹고 잘 사는 한 단계 높은 생활을 할 수 있는 부자나라를 만드는 것이라고 그 논리를 주장했다.[9] 이 중에서도 김정일 국방위원장은 군사강국 건설이 무엇보다 중요하다고 강조하면서 강력한 군사력 건설을 주문했다. 김정일 시대 북한이 군사강국 건설을 위해 매진한 것을 핵과 미사일이다. 그 결과 두 번의 핵실험과 수회의 탄도미사일 시험발사를 통해 그 역량을 과시하였다.

한편 김정일 국방위원장은 2002년 9월 '국방공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전'시킨다는 '선군시대 경제건설노선'을 다음과 같이 제시하였다.

> 국방공업을 중시하고 발전시키는 것은 첨단과학과 기술을 발전시켜 다른 경제부문의 발전을 추동하는 데서도 중요한 의의를 가진다. … 국방공업의 발전은 중공업의 발전에 토대하고 그를 추동하는 동시에 경공업을 비롯한 다른 경제부문들의 발전에도 적지 않은 영향을 주게 된다.[10]

김 위원장의 이 같은 주장은 국방부문에 역량을 집중하면 첨단과학기술이 발전하게 되고, 이러한 기술력은 바로 경제부문을 추동할 수 있기 때문에 결국 국가경제발전에도 기여하게 된다는 논리이다. 이러한 논리 하에 김정일의 선군시대 경제건설노선은 '국방공업발전을 위한 중공업'을 강조하는 등 국방공업우선정책을 추진하였다. 따라서 이 시기 북한은 군대가 혁명의 주력군으로 경제건설에도 모범을 보여야 한다는 이유로 군대의 경제활동참여를 적극 확대하기도 하였다.[11]

김정일 시대 북한은 경제난 해소를 위해 추진했던 대표적인 경제정책으로는

---

9) 박용환, 『김정은 체제의 북한 전쟁전략』, 서울: 선인, 2019, p. 322.
10) 『로동신문』, 2003년 1월 22일.
11) 김정일 시대 북한군이 주도적으로 참여한 주요 건설공사로는 평양-남포 간 고속도로공사, 안변청년발전소 및 임남댐 건설공사, 4·25여관 건설공사, 개천-태성호 간 수로공사 등을 들 수 있고, 이 외에도 토지정리 사업에 대규모 병력이 동원되었다.

외자유치를 통한 경제회복을 기하고자 했던 '합영법(1996년)'과 '신의주 경제특구(2002년)', 임금 등에 자본주의 요소를 일부 도입하고자 했던 '7·1 경제관리개선조치(2002년)' 등이 있다. 하지만 체제위협을 우려한 '모기장식' 개방으로 모두 성과를 보지 못하고 실패하고 말았다.

〈표 2〉 김정일 시대 북한 경제성장률

| 년도 | 1995 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 성장률(%) | -4.4 | 0.4 | 3.8 | 1.2 | 1.8 | 2.1 | 3.8 | -0.1 | -1.2 | 3.1 | -0.9 | -0.5 | 0.8 |

* 출처: 『한국은행』, 2009년 북한 경제성장률 추정 결과 (2010년 6월).

김일성 시대 경제·국방건설 병진노선은 군사비 투입 증가로 경제에 어려움이 발생했으나 피할 수 없이 군사력을 증강할 수밖에 없었다는 논리에 머물렀다면, 김정일 시대 선군 병진노선은 국방공업발전이 타경제부문의 발전을 추동한다는 논리로 해석할 수 있다.

김정일 시대 추진했던 선군 병진노선은 핵과 미사일 등 전략무기 개발로 군사강국 건설에는 어느 정도 성과를 달성한 것으로 평가된다. 하지만 경제강국은 북한의 경제적 현실과 북핵 문제로 인한 국제사회의 각종 제재에 맞부딪치면서 그 성과를 보지 못했다. 결국 김정일 시대 병진노선도 김일성 시대와 유사한 '선(先)국방건설 병진노선' 추진으로 실패했다고 볼 수 있다.

# Ⅲ. 김정은의 경제·핵무력건설 병진노선

## 1. 추진 배경

김정은 국무위원장은 정권승계 직후 2012년 신년사에 "현 시기에 인민들의 먹는 문제, 식량문제를 푸는 것은 강성국가 건설의 초미의 문제"[12]라고 지적했다. 또 같은 해 4월 6일 당중앙위원회 일꾼들과의 담화에서는 "현 시기 인

12) "위대한 김정일동지의 유훈을 받들어 2012년 강성부흥의 전성기가 펼쳐지는 자랑찬 승리의 해로 빛내이자," 『로동신문』, 2012년 1월 1일.

민생활문제를 풀고 나라의 경제를 추켜세우는 것은 위대한 장군님의 강성국가 건설 구상을 실현하기 위한 투쟁에서 나서는 가장 중요한 문제입니다. 우리는 당의 선군혁명로선을 틀어쥐고 나라의 군사적 위력을 백방으로 강화해나가야 합니다"[13]라고 하면서 경제난 해소와 강력한 군사력 건설을 주문하였다. 그리고 곧바로 4월 13일에 대포동 3호 미사일을 발사하고, 2013년 2월 12일에는 3차 핵실험을 실시했다. 이어 같은 해 3월 노동당전원회의를 열어 '경제건설과 핵무력건설' 병진노선을 채택했다.

북한은 김정은 국무위원장의 병진노선에 대해 "군사력 발전이 국가안보 강화를 통해 경제활동에 집중할 수 있는 환경을 조성하고, 기반시설 건설과 기술이전의 파급효과를 통해 경제발전에 기여'함은 물론 '핵무력을 중추로 하는 국방건설전략은 적은 비용으로 나라의 군사력을 더욱 강화하고 경제강국 건설과 인민생활 향상에 많은 자금을 돌릴 수 있게 하는 가장효과적인 전략"이라고 설명했다.[14]

김정은은 2013년 10월 "핵무력을 중추로 하여 나라의 방위력을 철벽으로 다지면서 경제강국 건설에 박차를 가할데 대한 당의 병진로선은 사회주의강성국가건설과 조국통일을 앞당기는 보검이며 우리나라가 민족의 자주권과 존엄을 대대손손 굳건히 지켜나갈 수 있게 하는 기치"[15]라고 주장했다. 이는 자신들의 병진노선이 사회주의 체제유지에 없어서는 안 될 중요한 전략노선으로 후대까지 그 지속성이 꾸준히 유지되어야 한다는 것이다.

북한은 김정은의 경제·핵무력건설 병진노선에 대해 다음과 같은 논리를 주장하고 있다. 첫째, 핵무기는 전쟁억제력을 강화한다. 김일성 시대 추진했던 1960년대 경제·국방건설 병진노선도 전쟁억제력을 강화해 주었으나, 당시는 재래식무력에 기반을 둔 억제력의 강화였다는 것이다. 그러나 북한은 재래식무력으로는 미국과의 군사적 대결에 한계가 있으며, 재래식무력 중심의 국방력강화는 경제건설에 장애를 조성하고 인민생활의 희생을 동반한다고 인식하고 있다. 따라서 미국과 계속 대결하면서 경제건설을 본격화하려면 핵무력에

13) 『조선중앙통신』, 2012년 4월 19일.
14) 리영남, "우리 당의 새로운 병진로선의 정당성", 『경제연구』 제3호, 평양: 과학백과사전출판사, 2013, p. 6.
15) "경애하는 김정은 원수님께서 제시하신 경제건설과 핵무력건설을 병진시킬데 대한 새로운 전략적로선에 대하여", 『학습제료』, p. 2.

의한 평화보장을 결단할 수밖에 없다는 것이다.[16]

둘째, 국방비를 늘이지 않고도 경제건설과 인민생활 향상에 더 큰 힘을 돌릴 수 있다. 먼저 국방공업에 지출되는 투자의 많은 몫을 핵무력 건설에 집중함으로써 방위력을 굳건히 다질 수 있고, 핵강국이 되면 강력한 전쟁억제력에 기초하여 경제건설에 자금과 노동력을 총집중할 수 있다는 것이다.[17] 또한, 핵무기와 우주로케트기술의 발전은 나라의 전반적 과학기술을 세계적 수준으로 끌어 올릴 수 있으며, 원자력 분야의 발전은 핵무력 강화와 동시에 부족한 전력문제도 풀 수 있다는 것이다.[18]

이러한 북한의 주장은 북한이 그동안 대규모의 재래식전력을 유지 관리하기 위해 투입했던 비용이 경제난으로 감당하기 어려워지자 상대적으로 비용이 절감되면서 효과를 극대화할 수 있는 핵전력에 군사력을 집중하겠다는 것이다. 또 기존의 병진노선은 국방우선 부분에 역량이 집중되어 상대적으로 경제부문에 소홀히 해왔는데, 이제는 핵보유를 통해 강력한 전쟁억제력이 갖추어졌기 때문에 경제건설과 인민생활에 더 많은 자금을 돌릴 수 있다는 것이다.

한편, 이러한 김정은 국무위원장의 경제·핵무력건설 병진노선은 과거의 병진노선과는 달리 '안보환경악화'라는 외부요인보다 '국내정치안정'이라는 내부요인이 더 크게 작용한 것이라고 판단하는 시각이 있다.[19] 당시 김정은은 김정일의 갑작스런 사망으로 정권을 이어 받아 정치적 기반이 불안정했고, 여기에 경제난·식량난, 북핵문제에 따른 국제사회의 대북제재 등은 국정운영 능력이 부족한 김정은에게는 자신의 정권유지에 불안을 느낄 수밖에 없었다는 것이다. 즉, 김정은이 집권 초기 자신의 정권안정이라는 정치적 필요에 의해서 제시된 정책이라는 것이다.[20]

---

16) 『조선신보』, 2013년 6월 3일.
17) 『로동신문』, 2013년 4월 10일.
18) 『로동신문』, 2013년 5월 3일.
19) 이영훈, "김정은 시대의 경제-핵무력 병진노선의특징과 지속 가능성", 『북한연구학회보』제19권 제1호, 서울: 북한연구학회, 2015, pp. 11~18.
20) 김정은 국무위원장이 집권 초기인 2012년 북·미간 합의했던 '2·29합의'를 깨고 2012년 12월 은하3호(광명성3-2호) 발사에 이어, 2013년 2월 3차 핵실험을 감행하며 대외 위기를 조성한 것은 김정은 국무위원장의 병진노선 추진 배경이 대외안보환경보다는 국내정치적 안정 목적이 더 크다는 것을 반증해 주는 것이라 할 수 있다.

## 2. 김정은의 핵무력건설: 핵무기 고도화

김정은 국무위원장은 2013년 3월 전원회의를 통해 경제·핵무력건설 병진 노선을 채택하고 핵무력을 강화해야 하는 이유를 다음과 같이 주장했다.

> "핵무기가 세상에 출현한 이후부터는 핵무력이 전쟁억제력에서 핵심위치를 차지하게 되었다. 그것은 핵무기가 출현한 이후 70년간 핵무기보유국들만은 군사적 침략을 당하지 않았다는 력사적 사실이 이를 잘 보여주고 있다."[21]

즉, 핵무기만이 외부의 군사적 침략을 막아줄 수 있고 자신들의 체제를 유지할 수 있는 유일한 수단이라는 것이다. 또 김 위원장은 자기 힘이 강하지 못하면 나라의 자주권과 민족의 존엄성을 수호할 수 없고 인민의 행복과 번영도 이룩할 수 없다고 강조하면서 중동과 아프리카 지역 나라의 사례를 제시하기도 하였다. 특히 리비아는 미국과 서방의 압력과 침략에 대응하기 위해 독자적인 핵무기계획과 장거리미사일 개발을 추진하였으나 미국이 2003년에 일으킨 이라크전쟁을 보면서 미국의 압박과 회유(경제적 지원)에 의해 핵계획을 스스로 포기하였는데, 결국 속았다는 것을 알았을 때는 너무 늦었었다고 사례를 제시했다.

김정은 국무위원장은 핵무력을 강화하기 위해서는 핵무력건설을 절대불변의 노선으로 틀어쥐고 나가야 한다며, 그 추진중점으로 다음 세 가지를 강조했다.[22]

① 정밀화·소형화된 핵무기들과 그 운반수단들을 더 많이 만들며 핵무기 기술을 끊임없이 발전시켜 보다 위력하고 발전된 핵무기들을 적극 개발할 것.

② 원자력공업을 현대화·과학화할 것. 이를 위해 핵물질 생산을 늘리고 제품의 질을 높이며 핵무기의 소형화·경량화를 보다 높은 단계로 발전시키고, 원자력부문에서는 첨단돌파전을 힘 있게 벌려 설비와 생산공정의 CNC화·무인화를 실현할 것.

③ 인민군대에서는 전쟁억제전략과 전쟁우회전략이 모든 면에서 핵무력의 중추적 역할을 높이고 핵무력이 정상적인 전투준비태세를 완비해나갈 것.

---

21) "경애하는 김정은원수님께서 제시하신 경제건설과 핵무력건설을 병진시킬데 대한 새로운 전략노선에 대하여" 『학습제강』, 2013, p. 33.

22) "경애하는 김정은원수님께서 제시하신 경제건설과 핵무력건설을 병진시킬데 대한 새로운 전략노선에 대하여" 『학습제강』, 2013, p. 29.

김정은 국무위원장의 이와 같은 지침은 핵 제조기술의 고도화를 요구함과 동시에, 실질적으로 핵무기를 군사적으로 어떻게 사용할 것인지에 대한 구체적인 사용전략을 주문하고 있는 것이다.

북한은 2016년 4차 핵실험 후 "자체 기술에 100% 의거한 시험을 통해 새롭게 개발된 시험용 수소탄의 기술적 제원이 정확하다는 것을 완전히 확증하였으며, 소형화된 수소탄의 위력을 과학적으로 해명했다"[23]고 발표하였다. 또 2017년 6차 핵실험 후에는 "대륙간탄도로켓 장착용 수소탄시험을 성공적으로 단행했다"고 밝혔다.

〈표 3〉 북한 핵실험 일지

| 구 분 | 1차 | 2차 | 3차 | 4차 | 5차 | 6차 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 일 자 | 2006.10.9 | 2009.5.25 | 2013.2.12 | 2016.1.6 | 2016.9.9 | 2017.9.3 |
| 지진규모 | 3.9 | 4.5 | 4.9 | 4.8 | 5.0 | 5.7 |
| 사용원료 | 플루토늄 | 플루토늄 | 우라늄 | 수소탄 | 증폭핵분열탄 | 수소탄 |
| 폭발위력 | 0.8kt | 3~4kt | 6~7kt | 6kt | 10kt | 50kt |
| 비고 | 김정일 정권 | | 김정은 정권 | | | |

출처:『2020 국방백서』, 295쪽 참조 재구성.

그리고 같은 해 11월 29일 '화성 15호'를 발사하고 다음날 로동신문을 통해 "국가 핵무력 완성의 력사적 대업을 실현하는 새형의 대륙간탄도로케트가 시험발사에 대성공 했다"[24]고 밝혔다. 이는 자신들의 핵제조 능력이 이제 원자탄을 넘어 그보다 폭발력이 수백 배나 높은 수소폭탄까지 개발하였으며, 이를 ICBM에 장착하여 미국 본토까지 공격할 수 있는 능력을 갖추었다고 주장하고 있는 것이다.[25]

현재 북한이 보유하고 있는 핵물질은 고농축우라늄(HEU)은 758kg, 플루토늄은 54kg인 것으로 파악되고 있다.[26] 핵탄두 하나를 만드는 데 플루토늄은

23)『조선중앙TV』, 2016년 1월 7일.
24)『로동신문』, 2017년 11월 30일.
25) 2015년 윌리엄 고트니 미군 북부사령관은 "북한이 이미 핵탄두를 소형화했고, 이를 북한이 개발한 이동식 대륙간 탄도미사일(ICBM)인 KN-08에 장착해 미국 본토를 향해 발사할 수 있는 수준인 것으로 미국 정보 당국이 결론 내렸다"고 밝힌 바 있다. 또, 6차 핵실험 직후인 2017년 9월 4일 당시 송영무 국방장관도 국회국방위원회 보고를 통해 북핵이 소형화·경량화에 성공한 것으로 추정한다고 밝힌 바 있다.

4~6kg, 고농축우라늄은 16~20kg이 필요하다. 따라서 이를 기준으로 북한의 핵 보유 능력을 예상해 보면 플루토늄탄은 9~13발, 우라늄탄은 38~47발로 북한이 보유할 수 있는 핵탄두는 최소 47발에서 최대 60여 발에 이를 것으로 판단된다.[27]

더욱 우려되는 것은 북한의 우라늄탄 생산능력이다. 북한은 우라늄 전체 매장량이 약 2,600만 톤이며, 이 중 채굴가능 우라늄이 약 400만 톤 정도인 것으로 추산하고 있다. 따라서 북한이 우라늄탄을 만들 수 있는 능력을 보유하고 있다면 북한의 핵무기 수량은 우리가 생각하는 것보다 훨씬 많아질 수 있다. 농축 우라늄은 연속적으로 저렴하게 생산할 수 있고, 대량생산이 용이할 뿐 아니라 제조과정이 쉽게 노출되지 않는 장점을 가지고 있다. 또 플루토늄에 비해 핵무기(기폭장치) 제조가 용이하고 소형화·경량화에도 유리하여 야포나 단거리 미사일 등에 탑재할 수 있는 등 전술핵무기 제조용으로 적합하여 핵보유국들이 선호하는 방식이다.

김정은 국무위원장은 핵실험에 이어 미사일 시험발사에도 열을 올리고 있다. 북한이 김 위원장 집권 이후 실시한 미사일 시험발사는 금년 18회를 포함하여 지금까지 총 95회를 실시했다. 이는 김정일 국방위원장이 18년 동안 북한을 통치하면서 쏘아올린 미사일 시험발사 17회에 비하면 5.6배에 달하는 수치이다.

북한은 김정은 집권 이후 2012년 4월 13일에 대포동 3호 시험발사를 시작으로, 2015년 5월 잠수함발사탄도미사일(SLBM), 2017년 중거리탄도미사일급으로 평가되는 화성-12형, 대륙간탄도미사일급으로 평가되는 화성-14형과 화성 15호를 각각 시험 발사했다. 그리고 2022년 5월 25일에는 화성-15호보다 그 사거리가 신장된 화성-17호를 시험 발사하면서 그 기술력을 한층 더해가고 있다.

국가정보원에 따르면 북한은 핵탄두를 투발할 수 있는 대륙간탄도미사일을 적어도 12기(화성-17형 4발, 화성-15형 4발, 화성-14형 4발) 이상 보유하고 있는 것으로 파악되고 있다.[28] 2019년 5월부터는 고체연료 기반의 신형

26) 『중앙일보』, 2017년 2월 9일.

27) 이 부분에 대해서는 조명균 통일부장관도 2018년 10월 1일 국회 외교·통일 분야 대정부 질문에서 "정보당국은 북한의 핵무기를 적게는 20개부터 많게는 60개까지 가진 것으로 판단하고 있다"고 밝힌 바 있고, 워싱턴포스트도 2017년 7월 미 정보당국을 인용해 북한이 최대 60개의 핵무기를 보유했다고 보도한 바 있어 이를 뒷받침 해주고 있다.

28) 『JPI뉴스』, 2022년 6월 15일.

단거리탄도미사일과 플랫폼(차륜형, 궤도형)을 개발하여 시험 발사하고 있다.[29]

북한이 보유하고 있는 미사일 능력은 이제 한반도는 물론 일본, 미국 본토까지도 위협하는 수준으로 발전하고 있다. 또 미사일을 발사할 수 있는 이동식 차량발사대(TEL)를 200여 대 이상 보유하고 있어 언제, 어디서나 신속하게 미사일을 발사할 수 있는 능력도 보유하고 있다.

〈표 4〉 북한 미사일 제원

| 구 분 | SCUD-B/C | 19-1 SRBM | 19-4 SRBM | 19-5 SRBM | SCUD-ER | 노동 | 무수단 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 사거리(km) | 300~500 | 약 600 | 약 600 미만 | 약 400 | 약 1,000 | 1,300 | 3,000 이상 |
| 탄두중량(kg) | 1,000 | 미상 | 미상 | 미상 | 500 | 700 | 650 |
| 비고 | 작전배치 | 시험발사 | 시험발사 | 시험발사 | 작전배치 | 작전배치 | 작전배치 |
| 구분 | 대포동 2호 | 북극성 1·2형 | 북극성-3형 | 화성-12형 | 화성-14형 | 화성-15형 | 화성-17형 |
| 사거리(km) | 10,000 이상 | 약 1,300 | 약 2,000 | 5,000 | 10,000 이상 | 10,000 이상 | 15,000 이상 |
| 탄두중량(kg) | 500~1,000 | 650 | 미상 | 650 | 미상 | 1,000 | 1,000 |
| 비고 | 시험발사 | 시험발사 | 시험발사 | 시험발사 | 시험발사 | 시험발사 | 시험발사 |

출처: 『국방백서 2020』, 297쪽 참조.

북한이 김정은 정권 들어 미사일 시험발사를 자주하는 것은 다음과 같은 이유로 추정된다. 첫째, 국제사회에 대한 무력시위이다. 북한은 핵실험을 할 때마다 국제사회의 강한 제재를 받아왔다. 그중에서도 2016년 4차 핵실험 이후 '유엔안전보장이사회 결의 2270호'는 유엔 70년 역사상 비군사적 수단으로는 가장 강력한 조치로 평가받고 있다. 따라서 김정은 국무위원장은 이러한 국제사회의 대북제재에 대해 군사적 무력시위를 통해 정면 대응하겠다는 것이다.

둘째, 미사일의 성능고도화이다. 북한의 미사일 기술은 미국 본토를 위협할 정도로 그 사정거리는 비약적으로 발전하고 있으나 그 정확도 면에 있어서는 상당히 뒤처지는 것으로 평가받고 있다. 스커드-A 개량형 지대지 탄도미사일의 경우 사거리 300km에 CEP(원형공산오차)[30]가 450~1,000m에 달할 정

29) 『2020국방백서』, 서울: 대한민국국방부, 2020, p. 296.
30) Circular Error Probability(원형공산오차): 미사일 1발을 발사했을 때 목표물에 정확히 맞출 수 있는

도로 부정확하고, 스커드-B 미사일은 0.5~1km, 스커드-C는 1~2km, 노동 미사일은 3km 이상 차이 나는 것으로 알려져 있다. 최근 들어 북한이 개발한 KN-02도 그 오차범위가 1km에 달하는 것으로 알려져 있다. 따라서 북한은 이러한 기술적 수준을 향상시키기 위해 미사일을 수시로 시험 발사하고 있는 것이다.

셋째, 김정은 국무위원장의 군사학 전공이다. 김정은은 2002년부터 2006년까지 5년제 군 간부 양성기관인 김일성군사종합대학교 특설반에서 군사학을 익혔다. 여기서 김정은은 2년간 포병학을 공부하였고, 졸업논문으로 "위성위치확인시스템(GPS)을 이용해 포병사격의 정확도를 높이는 방법"을 제출한 것으로 알려져 있다. 북한의 선동매체들이 김정은을 군사전략의 천재라고 추켜세우고, 특히 포병전술의 대가로 선전을 거듭하고 있는 이유와 북한의 '포병중시 방침'이나 김정은의 잦은 포병부대 방문 등은 이와 무관치 않아 보인다.

북한은 미사일 전력을 통합하고 자동화함으로써 언제라도 김정은이 발사명령만 내리면 바로 발사할 수 있는 체계로 개편하였고, 또 전략군 예하에 편성되어 있는 스커드·노동·무수단 사단을 여단으로 개편하는 등 그 운용의 효율성을 높인 것으로 알려졌다.

# Ⅳ. 평가와 전망

## 1. 김정은의 병진노선 평가

### 가. 체제유지면

김정은 국무위원장의 경제·핵무력건설 병진노선은 사실상 '핵 최우선정책'이라 할 수 있다. 북한은 2016년 5월 제7차 당 대회에서 병진노선의 우선순위가 '선핵후경(先核後經)'에 있음을 분명히 하였다. 이러한 북한의 병진노선은 파키스탄과 인도식 핵보유국으로 인정받은 뒤 국제사회와의 대화를 통해 제재국면을 돌파하려는데 궁극적인 목적을 두고 있다고 볼 수 있다. 또 북한은 군사적으로는 생존성을 갖춘 제2격 능력을 보유하여 억제력과 강압력을 확보함

명중 정도를 나타내는 용어이다. 북한 미사일 원형공산오차는 세계 평균공산오차율 0.01~0.05%에 비해 스커드미사일의 경우 0.15%~0.3%로 10배 정도 뒤처지는 것으로 평가받고 있다.

과 동시에 핵군축협상을 통해 미·북 관계를 정상화하고 안전보장과 경제지원을 획득하려는 계산을 가진 것으로 보인다. 그럼에도 북한이 핵무력과 경제의 상호연계성을 강조하는 것은 국방공업 및 국방과학기술부문의 비약적 발전을 경제분야로 확산시켜 경제를 살리겠다는 의도가 내포되어 있는 것으로 판단된다.

김정은 국무위원장은 병진노선을 제시하면서 "사탕 없이는 살아도 총알이 없으면 안 된다"고 하면서 세계강국과 맞서 싸울 수 있는 강력한 군사력 건설을 주문함과 동시에 경제부분에서는 인민들의 생활향상을 통해 주민들의 허리띠를 더 이상 졸라매지 않게 하겠다고 강조했다. 하지만 김정은은 집권 이후 4번의 핵실험과 각종 미사일 시험발사로 국제사회로부터 강한 제재와 압박에 부딪치면서 북한 경제를 더욱 어렵게 만들었고, 이로 인한 피해는 북한 주민들에게 고스란히 돌아갔다. 2020년 북한 경제성장률은 전년 대비 실질 국내총생산(GDP)이 마이너스 4.5%를 보이면서 1990년 중반 '고난의 행군' 이후 최저 경제성장률을 기록했다.

또 유엔식량농업기구(FAO)와 세계식량계획(WFP), 국제농업개발기금(IFAD) 등이 2018년 9월 발표한 '세계 식량안보와 영양상태' 보고서에 따르면 북한의 만성적인 식량부족 문제는 여전히 심각한 것으로 나타나고 있다. 보고서에 따르면 2015년~2017년 약 1,100만 명의 북한 주민들이 지속적으로 영양부족에 시달리고 있는 것으로 집계됐다. 이는 북한 전체 인구의 약 43%에 해당된다. 이러한 인민들의 어려운 생활에도 불구하고 북한은 여전히 군사비에 많은 예산을 투입하고 있는 것으로 나타나고 있다. 호주 시드니에 본부를 둔 글로벌 연구기관인 경제평화연구소(IEP)가 2021년 6월 18일 공개한 '2021년 세계평화지수' 보고서에 따르면, 북한은 GDP의 24%를 군사비로 지출해 조사대상국 163개국 중 1위를 차지했다.[31]

북한은 4차 핵실험에 따른 국제사회의 제재가 강화되자 2016년 3월 28일 노동당 기관지인 『로동신문』을 통해 "혁명의 길은 멀고 험하다. 풀뿌리를 씹어야 하는 고난의 행군을 다시 해야 할 수도 있다"[32]고 하면서 '제2차 고난의 행군' 가능성을 내비쳤다. 실제로 2016년 평양에서는 주민들에게 매달 1kg씩

31) https://www.hankyung.com (검색일자: 2022년 4월 22일)
32) 『로동신문』, 2016년 3월 28일.

식량을 거두고, 농민들에게는 군대 지원용으로 식량을 추가로 더 내 놓으라고 강요하는 등 고난의 행군에 대비한 것으로 알려졌다.

2020년 들어서는 대북제재와 '코로나19펜데믹' 영향으로 평양 시민들에게 4월부터 3개월간 배급을 주지 못하고 일부 대도시에서도 아사자가 발생한 것으로 알려졌다. 또 북한은 2020년 4월 15일 완공을 목표로 했던 원산~갈마 해안관광 건설도 외화 및 자재 부족으로 잠정 중단하는 등 북한 내부에서는 제2의 고난의 행군이라는 얘기가 나올 정도로 경제난이 극심한 것으로 전해졌다.[33]

북한은 이미 경제성장의 동력을 잃어버려 외부의 지원 없는 자력에 의한 경제회복은 어려운 상황이다. 특히 북한이 체제위협을 인식한 개방거부와 북핵문제로 인한 국제사회의 제재가 지속되고 있는 상황에서는 경제회복을 기대하기란 더욱 어려울 것으로 판단된다. 따라서 김정은이 북한의 어려운 경제문제를 해결하고 자신의 정권안정을 위해서는 국제사회에서 논의되고 있는 북핵문제의 과감한 진전과 개혁개방이 뒤따라야 할 것으로 보인다.

김정은 정권의 병진노선은 선대들이 그랬듯이 국방우선정책에 역량을 집중함으로써 상대적으로 경제분야에 대한 투입을 제한함으로써 어려운 경제난과 식량난이 지속되고 있고, 이로 인한 주민들의 불만이 확산되고 있는 것으로 보인다.

### 나. 대외관계면

현재 북한이 보유하고 있는 가장 유용한 대외 협상수단은 대량살상무기인 핵과 미사일 등 군사적 수단밖에 없다. 북한은 대량살상무기 보유를 통해 대외적으로 자신들의 위세를 보여줌으로써 북한을 얕잡아 보지 못하게 한다고 믿고 있다. 또 군부를 등에 업고 협상을 실시함으로써 식량 등 경제적 이득을 더 많이 얻어낼 수 있다고 생각하고 있다.

하지만 국제사회는 북한이 핵실험과 탄도미사일 시험발사를 할 때 마다 강력한 대북제재를 실시하며 북한을 압박하고 있다.

33) 『조선일보』, 2020년 6월 25일.

〈표 5〉 UN안보리 대북제재 결의안 채택 현황

| 일 자 | 결의안 | 내 용 | 제재대상 |
|---|---|---|---|
| '06. 10. 14. | 1718호 | 1차 핵실험에 따른 제재 | 무기 수출 금지 |
| '09. 6. 12. | 1874호 | 2차 핵실험에 따른 제재 | 단체 5개, 개인 4명 |
| '13. 1. 23. | 2087호 | 장거리미사일 발사에 따른 재제 | 단체 6개, 개인 4명 |
| '13. 3. 8. | 2094호 | 3차 핵실험에 따른 재제 | 사치품 수출 금지, 단체 2개, 개인 3명 |
| '16. 3. 2. | 2270호 | 4차 핵실험에 따른 재제 | 수출입 화물 검색, 단체 12개, 개인 16명 |
| '16. 11. 30. | 2321호 | 5차 핵실험에 따른 재제 | 단체 10개, 개인 11명 |
| '17. 6. 1. | 2356호 | 중거리 미사일 발사에 따른 재제 | 단체 4개, 개인 14명 |
| '17. 8. 6. | 2371호 | 화성14형 발사에 따른 재제 | 단체 4개, 개인 9명 |
| '17. 9. 12. | 2375호 | 6차 핵실험에 따른 재제 | 단체 3개, 개인 1명 |

이와 함께 미국은 북한에 대해 완전한 핵 폐기(CVID)[34]를 위해 북한에 대한 압박수위를 더욱 높여 가고 있다. 트럼프 대통령은 2017년 9월 21일 북한과 거래하는 모든 국가의 개인·기관을 제재할 수 있도록 하는 '세컨더리 보이콧'[35] 행정명령에 서명하고 조선중앙은행 등 북한 은행 10곳을 제재대상으로 지정하고, 이 북한 은행들과 거래하는 제3국 금융기관들은 미국의 국제 금융망에 접근할 수 없도록 하였다.

지금까지는 미국의 대북한 제재가 인도적 지원이나 비영리적 사업 분야에서 제한적으로 이루어져 왔지만 미국은 앞으로 필요에 따라 북한에 대한 압박 수단을 더욱 강화하는 대북제재를 취할 수도 있다. 즉, 경제활동에 직접적인 영

34) CVID(Complete, Verifiable, Irreversible, Dismantlement): 완전하고, 검증가능하며, 불가역적인, 핵 폐기를 의미하는 미국 부시 대통령의 북핵 사태해결의 원칙을 말한다.

35) '세컨더리 보이콧(secondary boycott)'은 제재국가의 정상적인 경제활동과 관련해 거래를 하는 제3국의 기업과 은행, 정부 등에 대해서도 제재를 가하는 것을 말한다.

향을 줄 수 있는 수출입 통제범위를 확대하고 직접적인 군사행동을 통해 그 압박의 수위를 높일 수도 있다는 것이다.

이 외에도 스위스는 북한에 대한 자산을 동결하고 은행계좌를 폐쇄하였으며, 우간다는 북한과 오랜 기간 지속되던 안보·군사관계를 중단하고 북한에서 우간다로 보낸 군사고문단을 본국으로 철수시키는 등 그동안 전통 우방국들도 북한과의 관계를 중단하고 나섰다.

북한은 그동안 핵개발을 통해 남한과의 군사력 경쟁에서 우위를 유지할 수 있게 되었고, 미국을 포함한 주변국과의 협상력도 크게 강화된 것으로 자체 평가하고 있다. 하지만 북한의 핵프로그램은 국제사회의 강도 높은 북한제재로 이어지면서 북한의 고립화와 더불어 북한경제를 더욱 어렵게 만들고 있고, 전통적 우방국과의 관계마저 약화시키는 결과를 낳았다.

## 2. 김정은의 정책노선 전망

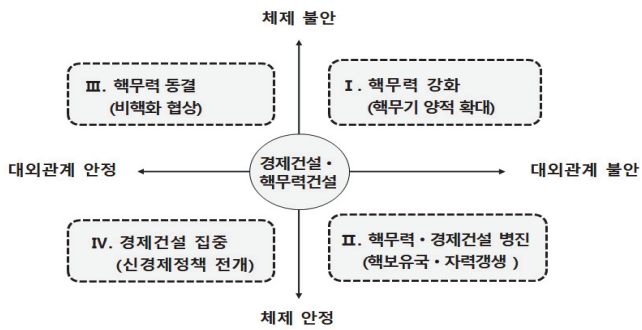
김정은 국무위원장은 2016년 5월 7차 당 대회에서 "병진노선은 급변하는 정세에 대처하기 위한 일시적인 대응책이 아니라 우리 혁명의 최고 이익으로부터 항구적으로 틀어쥐고 나가야 할 전략적 노선"이라고 천명하고, 노동당 규약에 경제건설과 핵무력 건설을 병진시킨다는 내용을 반영하였다. 즉, 앞으로 항구적으로 추진해야 할 국정운영 방향으로 못 박은 것이다. 그러나 북한은 2018년 4월 20일 노동당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의를 통해 "핵개발의 전 공정이 과학적으로, 순차적으로 다 진행되었고 운반타격수단들의 개발사업 역시 과학적으로 진행되어 핵무기 병기화 완결이 검증된 조건에서 이제는 우리에게 그 어떤 핵시험과 중장거리 대륙간탄도로케트 시험발사도 필요 없게 되었다[36]"고하면서 핵실험장 폐기를 선언하고, 곧이어 5월 24일 국제기자단을 초청한 가운데 풍계리 핵실험장을 폭파하면서 핵프로그램을 더 이상 진전시키지 않겠다는 모라토리엄 선언을 했다. 그러나 북한은 2021년 8차 당 대회에서 핵무기 소형화와 전술무기화 촉진, 초대형 핵탄두 생산, 수중·지상고체발동기 대륙간탄도로켓 개발, 핵잠수함·수중발사핵전략무기 보유 등을 국방발전전략 목표로 제안하고[37], 2022년 들어 ICBM발사와 파괴된 풍계리 핵실

36) 『조선중앙통신』, 2018년 4월 21일.
37) 김정은 국무위원장 8차 당 대회에서 핵무기 소형화와 전술무기화 촉진, 초대형 핵탄두 생산, 1만5천㎞

험장을 복구하는 등 핵프로그램을 다시 가동하고 있다.

김정은 정권이 앞으로 전개할 수 있는 정책노선은 북한의 위기지수와 연계하여 다음과 같이 4가지 유형으로 전망해 볼 수 있다.

〈그림 1〉 김정은 정책노선 유형




유형 Ⅰ은 '핵무력 강화'이다. 이러한 상황은 북한이 대내·대외적 위기가 고조되어 자신들의 체제가 불안정할 때 선택 가능한 유형이다. 즉, ① 경제난과 식량난이 계속 악화되고 이로 인해 주민들이 김정은 정권에 대해 강한 불만을 표출하고 있을 때, ② 북핵문제로 국제사회의 제재와 미국의 군사적 위협이 강화되고 있을 때, ③ 자신들의 우방국인 중국과 러시아가 북한지원을 중단하거나 외면하고 있어 독자적인 생존능력을 강화해야 한다고 판단될 때이다. 이때 김정은은 핵무기를 대량생산체제로 돌입함으로써 핵보유국의 지위를 넘어 핵 강국으로서 그 위상을 확립하고 내부결속을 유도하고자 할 것이다. 이는 외부의 압박에 대응할 수 있는 강력한 방어적 수단을 확보할 수 있을 뿐 아니라, 핵무기는 자신들의 체제를 지켜줄 수 있는 확실한 보검이라는 것을 주민들에게 주입시킴으로써 내부결속도 유도할 수 있는 일석이조의 효과를 기대할 수 있기 때문이다.

유형 Ⅱ는 '핵·경제건설 병진'노선 추진이다. 이러한 상황은 북한이 대외관

---

사정권 내 타격 명중률 제고, 극초음속활공비행전투기 개발도입, 수중·지상고체발동기 대륙간탄도로켓 개발, 핵잠수함·수중발사핵전략무기 보유, 군사정찰위성 운영, 500㎞ 무인정찰기 개발 등을 국방발전전략 목표로 제안하였다.

계는 악화되고 있지만, 대내적으로는 체제가 안정되어 있다고 판단될 때 선택 가능한 유형이다. 즉, ① 북핵문제가 원활히 해결되지 않고 국제사회의 제제로 인해 자신들이 피해를 받고 있다고 판단될 때, ② 김정은이 자신의 의도대로 사상재무장을 통해 주민들의 결속이 잘 이루어지고 있고 북한내부에 특별한 위협요소가 없다고 판단될 때이다. 이때 김정은은 식량난과 경제난 해결을 위해 자력갱생의 정책을 전개하면서 동시에 자신들의 우방국인 중국과 러시아에 경제적 지원 요청을 통해 이를 극복하고, 북핵문제는 미국과 지속적인 협상을 통해 자신들의 실리가 관철될 때까지 끌고 갈 것으로 보인다.

유형 Ⅲ는 '핵무력 동결'이다. 이러한 상황은 북한이 대내적으로는 체제가 불안정한 상황이지만 대외관계가 안정적일 때 선택 가능한 유형이다. 즉, ① 김정은이 식량난과 경제난이 악화되어 더 이상 체제유지가 어렵고 이를 해결하기 위한 방법이 오직 외부의 지원밖에 없다고 판단될 때, ② 북핵문제가 국제사회에서 계속 논의가 진행되고 있고 자신들의 요구사항을 어느 정도 관철시킬 수 있다고 판단될 때이다. 이때 김정은은 핵무기 프로그램을 더 이상 진전시키지 않는 것을 전재로 국제사회와 딜을 시도하면서 내부적으로는 경제발전을 시도하며 주민들의 불만을 잠식시키려 할 것이다. 특히 식량난은 김정은의 국정운영 능력으로 이어질 수 있어 김정은이 이를 해결하지 못한다면 자신의 정권에 위기가 닥칠 수도 있다. 반면에 김정은이 어려운 식량난과 경제난을 해소한다면 김정은으로서는 인민들로부터 대폭적인 지지를 얻어 자신의 정권을 더욱 공고히 할 수 있는 좋은 기회가 주어지는 것이다. 하지만 개방에 따른 위험을 감수해야 되는 부담이 있다.

유형 Ⅳ는 '경제건설 집중'이다. 이러한 상황은 북한이 대내·대외적 위기가 낮고 김정은이 정치적 안정을 기하고자 할 때 선택 가능한 유형이다. 즉, ① 핵무력이 완성되었거나 국제사회와의 협상이 마무리되었다고 판단 될 때, ② 경제문제와 식량난이 좀처럼 풀리지 않아 김정은 정권이 체재유지에 부담을 안고 있고, 김정은이 자신의 경제정책에 대한 성과를 과시할 필요가 있다고 판단될 때이다. 이때 김정은은 핵무력을 통해 국제사회를 관리하면서 내부적으로 경제부분에 역량을 집중시킬 것으로 보인다.

상기 유형 중 현 상황에서 선택 가능한 유형은 [유형 Ⅱ. 핵무력·경제건설 병진]이다. 이는 북한이 그동안 6번의 핵실험을 하고 2017년 핵무력 완성을

국제사회에 공포했지만 아직까지 북핵문제가 해결되지 않고 대북제재가 지속되고 있고, 이로 인해 북한의 경제난이 계속되고 있기 때문이다. 김정은은 앞으로 핵무력·경제건설 병진노선을 기본으로 하면서 핵무력을 더욱 강화함으로써 국제사회에서 핵강국으로서 그 지위를 확고히 하고, 이를 바탕으로 국제사회와 협상을 시도할 것으로 보인다. 김정은 국무위원장이 2018년 4월 20일 노동당 전원회의에서 핵·경제 병진노선을 '결속'한다고 밝히고 경제건설에 집중하는 새로운 전략노선을 채택하고도, 2021년 8차 당 대회에서 핵무력 강화를 국방발전전략 목표로 제안한 것이나, 2022년 들어 ICBM발사와 함께 파괴된 풍계리 핵실험장을 복구하는 것 등은 이를 방증하는 것이라 할 수 있다. 이와 함께 경제문제는 자력갱생을 기조로 어려운 경제난을 해소하고자 할 것으로 보인다.

반면에 가능성 가장 낮은 유형은 '유형 Ⅲ 핵무력 동결'이다. 이는 김정은이 국제사회가 요구하는 비핵화(CVID)협상을 수용할 가능성이 희박할 뿐만 아니라, 북한은 그동안 국제사회의 강도 높은 제재에도 불구하고 지금까지 체제유지가 유지되는 등 제재에 대한 내구성이 향상됐기 때문이다.

한편, 국제사회가 요구하는 북한의 비핵화는 현실적으로 실현가능성이 매우 희박한 것으로 보인다. 그 이유는 북한이 핵무기를 폐기한다는 것은 군사강국으로서 그 지위를 포기하는 것을 물론 정권안보 수단을 없애버리겠다는 것과 같다. 또한 김정은 국무위원장이 핵무기를 없앤다는 것은 자신의 선대인 김일성·김정일이 일생을 바쳐 이룩한 업적이자 유훈을 포기하는 것으로서, 이렇게 될 경우 김정은이 그 정통성을 부정하는 것은 물론 북한 주민들로부터 선대의 업적도 지키지 못하는 무능한 통치자라는 결과로 이어질 수 있기 때문이다. 따라서 현 상황에서 북한의 완전한 비핵화는 어려울 것으로 보인다. 여기에 2022년 발생한 러시아의 우크라이나 침공사태는 북한의 비핵화의 가능성을 더욱 어렵게 해주고 있다.

1980년대 말에 일기 시작한 동구 공산권국가의 붕괴 원인이 외부의 강압에 의한 것이 아닌 내부문제인 경제문제에서 시작되었다는 사실을 상기해 볼 때 경제난과 식량난은 김정은 정권이 반드시 풀어야할 절대 과업으로 대두되고 있다. 김정은 정권이 북한 주민의 어려운 경제난과 식량난을 해결하지 못한다면 이는 곧 체제에 대한 불만으로 이어지면서 김정은 정권이 최대 위기에

직면할 수도 있다.

## V. 결 론

김정은 정권 들어 추진한 경제·핵무력건설 병진노선은 북한이 새롭게 추진하는 정책이라기보다는 김일성·김정일 시대 이미 추진했던 북한의 전통적인 국정운영 방식이라 할 수 있다. 다만 그 차이가 있다면 김일성 시대 '경제·국방건설 병진노선'은 경제발전에 일부 제약이 있더라도 군사비 투입증가를 통해 안정된 안보환경을 제공하고자 하였다. 김정일 시대 '선군 병진노선'은 국방공업의 경제발전을 통해 국가발전을 추동하고자 하였다. 김정은 시대 '경제·핵무력건설 병진노선'은 핵무력 완성을 통해 군사비 투입을 축소하고 이를 경제부문으로 전환해 경제를 회복시키고자 하였다. 하지만 이들 모두가 경제보다는 국방부문에 치중한 정책추진으로 군사력 강화에는 어느 정도 성과를 이루었다고 볼 수 있으나 경제부문에서는 성과를 달성하지 못한 것으로 평가된다.

김정은 국무위원장이 추진한 경제발전·핵무력건설 병진노선은 아직까지 국방비축소와 경제부문 투자 증대의 징후는 특별히 나타나지 않고 있는 것으로 보인다. 김 위원장은 그동안 북한 경제발전을 위해 '우리식경제관리방법'과 '경제개발특구' 등을 추진하며 제한적인 개혁·개방정책을 시도하였지만 별다른 진전을 보이지 못하고, 오히려 국방공업중시정책을 다시 강조하는 모습이 발견되고 있다.

북한은 2018년 4월 20일 당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의에서 "혁명발전의 새로운 높은 단계의 요구에 맞게 사회주의 건설을 더욱 힘 있게 다그치기 위한 방편으로 새로운 전략적 노선을 추진한다"고 선언했다. 이 새로운 전략노선이란 2013년 3월 31일 제시한 '경제건설과 핵무력건설 병진노선'을 마무리하고 사회주의 경제건설노선으로 전환한다는 것이다. 이를 위해 북한의 인적·물적 자원을 총동원하여 경제를 발전시키고 주민생활을 획기적으로 향상시키기 위해 국가적 역량을 총집중하겠다고 선언하였다. 즉, 국가정책 방향이 달라졌음을 의미하는 것이다. 하지만 김정은 국무위원장은 2019년 신년사에

서 “국가 방위력을 튼튼히 다져야 합니다”라고 하면서 ‘4대강군화 노선(정치사상 강군화, 도덕 강군화, 전법 강군화, 다병종 강군화)’을 새로운 군사력건설 노선으로 제시했다. 그리고 2021년 1월 12일 8차 당대회 결론에서는 “국가 방위력을 질량적으로 더욱 강화하는 것을 중요한 과업으로 틀어쥐고 나가야 하겠다”며 핵전쟁 억제력 및 군사력 강화를 재차 강조했다. 김정은 국무위원장의 이러한 발언은 북한이 앞으로도 핵무력건설을 계속 추진하겠다는 의도로 해석된다.

김정은 국무위원장이 추진했던 병진노선은 긍정적인 부분보다는 부정적인 면에서 바라보는 시각이 많다. 즉 북한이 핵무력건설을 포기하지 않는 한, 대외고립과 국제사회의 지원중단으로 국가전략으로서 성공할 가능성은 매우 낮고, 경제건설에 필수적인 해외자본과 기술도입을 바로 핵무장이 가로막고 있는 상황에서 국방비절감을 통한 투자재원 마련이 어렵다고 보는 것이다. 김정은의 병진노선은 국제사회의 대북제재 심화로 외자유치를 어렵게 만들었고, 국가 재원배분 시 민생경제부문을 배제시킴으로써 생존과 번영의 이중목표를 달성하는 것에는 실패한 것으로 보인다.

김정은 정권은 앞으로 ‘핵무력·경제건설 병진노선’을 기본으로 하면서 핵무력을 더욱 강화함으로써 국제사회에서 핵강국으로서 그 지위를 확고히 하고, 이를 바탕으로 국제사회와 협상을 시도할 것으로 보인다. 북한이 그동안 6번의 핵실험을 하고 2017년 핵무력 완성을 국제사회에 공포했지만 아직까지 북핵문제가 해결되지 않고 대북제재가 지속되고 있고, 이로 인해 북한의 경제난이 계속되고 있기 때문이다.

[논문투고일 : 2022.08.03]
[논문심사일 : 2022.08.22]
[논문수정일 : 2022.08.31]
[게재확정일 : 2022.09.15]

# 참고문헌

## 1. 국내문헌


국방부. (2020).『국방백서 2020』. 서울: 대한민국 국방부.

김갑식. (2011). “북한경제·핵무력 병진노선의 특징과 평가” 현안보고서203호. 국회입법조사처.

김성주. (2016). “북한 병진노선의 내용 및 논리구조 변화 분석”.『국방정책연구』 제32권 제2호·2016년 여름(통권 제112호). 서울: 한국국방연구원.

김일성. (1968). “현 정세와 우리당의 과업: 조선로동당대표자회에서 한 보고(1966.10.5.).”『김일성저작선집4』. 평양: 조선로동당출판사.

『광명백과사전』. (2009). 평양: 백과사전출판사.

『경제사전2』. (1985). 평양: 과학·백과사전출판사.

“경애하는 김정은원수님께서 제시하신 경제건설과 핵무력건설을 병진시킬데 대한 새로운 전략노선에 대하여.” (2013).『학습제강』. 평양: 조선인민군출판사.

리영남. (2013). “우리당의 새로운 병진로선의 정당성.”『경제연구』 제3호. 평양: 과학백과사전출판사.

박용환. (2019).『김정은 체제의 북한 전쟁전략』. 서울: 선인출판.

_____. (2013). “김정은 체제의 북한 강성국가 건설.”『북한학 연구』제9권 2호. 서울: 동국대학교.

이영훈. (2015). “김정은 시대의 경제-핵무력 병진노선의 특징과 지속가능성.”『북한 연구학회보』제19권 제1호. 서울: 북한연구학회.

서보혁 · 이무철 · 서정건 외. (2018).『대북제재 현황과 완화 전망』. 서울: 통일연구원.

성채기. (2013). “북한의 경제-핵 병진노선 어디로 갈 것인가.”『북한』 통권498호. 서울: 북한연구소.


## 2. 기타


『로동신문』. 1999.1.1.; 203.1.1.; 2011.1.1.; 2012.1.1.; 2013.4.2.; 2013.4.10.; 2013.5.3.; 2014.10.24.; 2016.3.28.; 2017.11.30.; 2018.4.21.

『조선일보』. 2015.4.9.

『조선신보』. 2013.6.3.
『조선중앙TV』. 2013.1.1.; 2016.1.7.
『조선중앙통신』. 2012.4.15.; 2012.4.19.; 2018.4.21.
『중앙일보』. 2017.2.9.
『한국은행』. (2010). 2009년 북한 경제성장률 추정 결과(2010년 6월).
『JPI뉴스』, 2022년 6월 15일.
https://www.hankyung.com(검색일자: 2022.4.22).
http://www.un.org(검색일: 2015.8.11).
http://www.unikorea.go.kr(검색일: 2022.4.11.).

# Abstract

## The Kim Jong-un Regime's Byungjin: Evaluation Prospect

## -focusing on the construction of nuclear weapons-

Park Yong Whan

On March 31st, Kim Jong-un raised the "Byungjin" (parallel development policy of economy and nuclear weapons) in plenary session of central committee of the Workers' Party of Korea (WPK). He explained that "Byungjin" policy is the most efficient strategy for national defense construction to improve the people's life, military power and economic power at low cost.

Although Kim Jong-un adopted a new strategic policy guideline for focusing on economic construction in plenary session of central committee of the WPK in April 2018, he emphasized that it is important task to strengthen national defense capability via nuclear deterrent and military buildup in the 8th party congress (January 2021). In 2022, he test-fires ballistic missile and is also restoring Punggye-ri Nuclear Test Site.

Kim Jong-un seems to exploit nuclear power for resisting sanctions on North Korea and simultaneously persist "Byungjin" policy for economic development, even though he officially renounces nuclear power and discloses a new strategic policy guideline for focusing on economic construction.

**Key Words : Economic development, Nuclear weapons, Byeonjin line, Military police**

# 민군 갈등이 국가안보에 미치는 영향에 대한 연구

심 재 정 *

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 국가안보와 민-군 갈등의 이론적 배경
Ⅲ. 민-군 갈등과 국가안보 간 관계
Ⅳ. 민-군 갈등 해소를 위한 발전방향
Ⅴ. 결론 및 정책적 함의

* 강남대학교 교양교수부 초빙교수, e-mail : shimjjdr@nate.com

## 논문요약

최근 우리 사회에서는 다양한 형태의 민-군 갈등 상황이 발생하고 있다. 민-군 갈등은 민과 군의 관계를 약화시키고 군의 정상적인 임무수행에 지장을 줌으로써 국가안보의 취약요인이 되고 있다. 따라서 본 연구의 목적은 민-군 갈등이 국가안보에 미치는 영향을 분석함으로써 국민들에게 심각성을 이해시키고 국민통합을 이루게 하려는 것이다. 연구방법은 문헌연구를 중심으로 진행하였다. 연구 결과, 민-군 갈등이 국가안보에 미치는 영향은, 첫째 정치·사회적 안보 측면에서 민-군 관계를 약화시키고 대군 불신감을 조성할 수 있다. 아울러 사회통합을 저해함으로써 국가의 정치·사회적 단결력을 약화시킬 수 있다. 둘째, 경제적 안보 측면에서 비용 증가와 경제성장에 부정적 영향을 미친다. 특히 주요 군사기지 및 군사시설 입지와 관련된 갈등의 경우 공사가 지연됨으로써 당초 계획보다 비용이 증가하고 부가적으로 사회적 비용도 증가하였다. 셋째, 군사적 안보의 측면에서 작전태세 구축에 차질을 초래하고 장병들의 근무 여건을 열악하게 한다. 최근까지 진행 중인 사드배치 반대 갈등은 북한 핵 및 미사일 위협에 대응하기 위한 국가 전략 및 군사작전 수행에 지장을 주고 있다. 넷째, 한·미연합전력 및 한·미동맹의 약화를 초래할 수 있다. 주한미군 훈련장과 관련한 갈등은 주한미군의 전투력 약화를 초래함으로써 미국 측 주요 인사들의 우려와 불만을 유발하였다. 따라서 민-군 갈등 해소를 위해서는 이에 대한 범국민적 인식 공유가 필요하며, 군의 적시적절한 갈등관리, 민-군 상생을 위한 군 운영, 군사기지 및 군사시설보호구역 관련 규제 개선 등의 노력이 필요하다.



**주제어 : 민-군 갈등, 민-군 관계, 국가안보, 군사기지, 군사시설**

# Ⅰ. 서 론

국가 안보에 있어서 민-군 관계는 중요한 의미를 가진다. 근대국가가 형성된 이후 역사를 보면 민-군 관계가 공고한 국가는 국가 위기 상황에 직면하더라도 효과적으로 극복하였지만, 민-군 관계가 허약한 국가는 군사력이 강하더라도 쉽게 붕괴되는 사례들이 많다. 이러한 민-군 관계의 강약(强弱)을 결정짓는 요인 중에는 민-군 갈등의 강도와 해결의 수준도 포함될 수 있을 것이다. 즉, 민과 군의 상호작용 과정에 있어서 각각의 속성상 갈등이 발생할 수 있지만 갈등의 강도가 사회통합을 저해할 만큼 높다거나 정부 또는 군부의 갈등해결 역량이 낮다면 국가안보에 직접적인 악영향을 줄 것이다.

우리 사회에서 민-군 관계는 과거의 경우 군이 배타적인 권위를 갖고 있었으나 민주화와 지방자치가 확산되면서 상호협력관계를 모색하는 경향이 높아졌다. 최근에는 군사시설의 입지 또는 운영과 관련한 갈등 사례가 표출되고 있으며, 군사시설보호구역과 관련한 군사 규제로 지방자치단체(이하 지자체) 또는 주변 지역 주민들과의 민원성 갈등도 지속적으로 발생하고 있다. 군은 북한의 현존하는 위협에 대응하여 전투력을 유지하기 위해 전력을 증강하고 지속적으로 훈련을 진행해야 함에도 일부 훈련장의 경우에는 지역사회와 갈등으로 훈련 계획에 차질을 빚기도 한다. 경북 성주지역 사드(THAAD, Terminal High Altitude Area Defence : 고고도 미사일방어) 배치와 관련된 갈등은 현재 진행형이다. 주한미군의 헬기 사격이 진행되던 경기도 포천시 영평사격장과 대체 사격장인 경북 포항시 수성사격장의 갈등도 주한미군 관련 대표적인 갈등 사례이다.

이와 같은 현상은 지난 수십 년간 '갈등 공화국'이라고 할 만큼 한국 사회의 갈등 증가 추세와 궤를 같이하고 있다. 사회갈등(Social Conflict)이 현대사회에서 사회변화의 유지와 관련하여 중요한 기능을 수행하지만 국가안보와 연결된다면 차원이 다르다. 심각한 사회갈등은 국민통합을 저해하고 안보태세를 약화시킬 수 있기 때문이다. 특히 군사시설이나 군 훈련장 등과 관련한 민-군 갈등은 군의 정상적인 임무수행을 저해하고 대군 불신감을 조성하기 때문에 국가안보의 취약요인이 될 수 있다.

본 연구의 목적은 민-군 갈등이 국가안보에 미치는 영향을 분석하여 대응

방향을 제시함으로써 민-군 갈등의 심각성을 이해하고 국민통합을 이루도록 기여하는데 있다. 연구의 범위는 공간적으로는 민-군 갈등의 유형 중에서 군 사기지 및 군사시설 관련 갈등으로 한정하였으며, 시간적으로는 민-군 갈등이 본격적으로 대두된 2010년도 이후로 하였다.

연구 방법은 문헌연구를 중심으로 진행하였으며, 연구 내용은 국가안보와 민-군 갈등의 개념을 고찰한 후 민-군 갈등의 원인과 실태를 분석하였다. 갈등이 국가안보에 미치는 영향은 '정치·사회 안보, 경제 안보, 군사 안보, 외교 안보(한미동맹)' 측면을 중심으로 분석하였으며, 이를 통해 적절한 갈등 관리 방향을 제시하였다.

# Ⅱ. 국가안보와 민-군 갈등의 이론적 배경

## 1. 국가안보(National Security)와 사회통합의 개념

국가안보는 일반적인 의미에서 "영토, 국민, 주권 등 국가의 핵심가치를 외부의 위협으로부터 보호 또는 유지하는 것"[1]으로 정의 되어 왔다. 이와 같은 국가안보의 개념은 접근하는 시각에 따라 학자들 간 다양하게 정의되고 있다. 버코비츠와 보크(Berkowiz & Bock)는 외부의 위협에 대한 국가방위에 초점을 맞춰 "외부의 위협으로부터 국가 내의 가치들을 보호할 수 있는 능력"[2]이라고 하였다. 부잔(Buzan)은 국가안보의 개념에 대해 '외부의 위협'뿐만 아니라 '국가 내부의 취약성'까지 강조하였다.[3] 탈냉전 시기에 들어서 외부의 군사적 위협이 감소됨에 따라 상대적으로 비군사적 요소까지 포함하고 있다. 볼드윈(David Boldwin)은 국가안보를 "인위적 위험과 비인위적 위협으로부터 인간의 제 가치를 보호하는 것"[4]으로 정의하며 자연재해 등 비인위적 요소까

1) 황진환 외, 『신국가안보론』(서울 : 박영사, 2015), p. 7.
2) Morton Berkowitz and P. G. Bock, eds., *American National Security* (New York: Free Press, 1965), p. x; 황진환 외(2015), p. 8 재인용.
3) Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studis in the Post-Cold War Era*(2nd ed.) (New York: Harvester Whearsheaf, 1991), p. 112: 황진환 외(2015), p. 9 재인용.
4) David Boldwin, "The Concept of Security," *Review of International Studies,* 23-1(January 1997), pp. 13-14: 황진환 외(2015), p. 8.

지 범주에 포함시켜 포괄적으로 개념화하였다. 따라서 오늘날 국가안보는 광의의 개념으로 확대하여 국내·외 각종 위협으로부터 국가가 추구하는 가치와 이익을 보호하고 국가 목표를 달성하기 위해 정치, 외교, 경제, 사회, 군사 등의 제 수단을 운용하여 위협에 효과적으로 대응하는 것이라고 할 수 있다.

주권국가가 존립하기 위해서는 다양한 안보위협으로부터 스스로를 지킬 수 있는 역량을 갖추어야 한다. 즉, 국가의 생존과 발전을 위해 민(民)과 군(軍)이 긴밀한 관계를 유지하면서 국가안보의 과제들을 체계적으로 수행해야 한다. 현대전에서는 군사적 수단만으로 국가안보의 조건들을 충족할 수 없으며, 총력전 개념에 의해 민-군이 합치된 노력과 인식이 필요하다. 그러나 민-군 갈등이 발생된다면 이를 저해할 위험이 있고, 군의 효과적인 작전 수행에 지장을 초래할 수도 있다. 이와 같이 민-군 관계는 국가안보에 있어서 중요한 위치를 차지하고 있으며, 군(軍)뿐만 아니라 민(民)도 국가안보의 중요한 주체이자 대상임을 알 수 있다. 따라서 국가안보의 범주는 〈표 1〉과 같이 군사안보를 비롯하여 정치, 경제, 사회, 과학기술, 사이버 등과 같은 비군사적인 분야까지 포함될 수 있다.

〈표 1〉 국가안보의 영역

| 분야 | 안보요소 및 내용 |
|---|---|
| 정치·외교, 사회·심리 안보 | ○ 정치적 위기, 사회적 재난으로부터 방위<br>- 대내의 정치적 위기 및 사회적 혼란, 부정부패 만연<br>- 대형 화재 및 교통사고, 폭발, 테러, 폭력행위, 마약 등 범죄<br>- 산업/공공기관 태업, 물가 폭등, 각종 공해 및 환경 파괴 등<br>○ 외교적·심리적 위협으로부터 방위<br>- 대외의 정치, 외교, 경제, 문화, 심리전을 포함한 간접 침략 등<br>○ 천재(天災)로부터 방위 : 대규모 지진, 풍수해, 가뭄, 해일 등 |
| 경제, 과학기술 안보 | ○ 식량위기로부터 방위 : 식량위기, 축산위기, 수산위기 등<br>○ 국가 경제체제 위기로 부터 방위<br>- 금융외환위기, 기업도산, 시장경제 파산 등<br>○ 자원 및 과학기술 위기로부터 방위 : 에너지 자원, 기술 부족 등 |
| 군사 안보 | ○ 대외적 침략으로부터 방위<br>- 무력에 의한 직접 침략, 사이버 공격 등 |

* 출처 : 조영갑, 『민군관계와 국가안보』(서울: 북코리아, 2005), p. 19를 참조하여 재구성.

국가안보에 있어서 '사회통합'은 매우 중요한 의미를 갖는다. 사회통합은

"사회구성원들이 공동의 목표를 향해 조화롭게 결속된 상태"[5]라고 정의할 수 있다. 즉, 구성원들이 "공동체에 소속감을 갖고, 공동의 비전을 공유하며, 상호 간에 긍정적인 관계를 발전시키는 상태"[6]를 말한다. 이를 통해 구성원들 간의 사회적 신뢰와 결속이 강화될 수 있다. 이처럼 국민들의 역량이 자발적으로 동일 목표에 집중될 때 그 사회는 통합되어 있다고 말한다. 즉, 국민들이 대내·외적인 위기 상황 속에서 높은 결집력을 유지할 때 보다 효율적으로 국가자원을 활용할 수 있으며, 위기 극복이 가능하게 된다.

사회통합과 대립되는 현상으로 '사회갈등'을 들 수 있다. 사회갈등은 행위를 중심으로 정의하였을 경우, "사회적 쟁점에 대해 최소 두 당사자가 서로 다른 입장을 갖고 대립하여 긴장이 발생되는 상황"[7]을 의미한다. 또한 갈등의 동기를 중심으로 정의하면, "사회집단이 권력, 사회적 지위, 희소한 자원 등을 차지하기 위해 상대 집단을 의식하며 서로 경쟁하는 상태"[8]를 말한다. 사회를 구성하는 하위집단 간 추구하는 목표가 다르거나, 채택하는 방법론에 차이가 클 때 그 사회는 분열되고, 갈등관계에 놓이게 된다. 이와 같이 사회 내에 갈등상황이 존재할 때 다양한 사회구성원들은 비효율적인 사회적 결정을 할 수 있고, 외부로부터 비효율적인 제도와 정책들을 그 사회에 수용할 수도 있다.[9] 따라서 갈등을 제대로 관리하지 못하면 사회통합이 와해되고 국력의 낭비를 초래할 수 있다.

## 2. 민-군 갈등의 의미

### 가. 민-군 갈등의 개념과 유형

민-군 갈등은 군이 국방운영과 관련하여 민간 분야와 상호관계 속에서 발생하는 갈등 현상이라고 할 수 있다. 이와 같은 민-군 갈등에는 '민-군 관계'

---

5) 김미곤 외 5인, 『사회통합 실태진단 및 대응방안 연구』(서울 : 한국보건사회연구원, 2014), p. 32.
6) 윤건·박준, "사회통합지수에 관한 연구," 『한국정책학회보』 제28권 제3호(한국정책학회, 2019), p. 6.
7) 이부형·박용정, "사회적 갈등의 경제적 효과 추정과 시사점," 『경제주평』16-45(통권 718호) (현대경제연구원, 2016.11.11), p. 1.
8) 박준 외 3인, "한국의 사회갈등과 경제적 비용," 『CEO Information』 제710호(삼성경제연구소, 2009.6.24), p. 1.
9) 이부형·박용정(2016), p. 1 재인용.

와 '갈등'이라는 두 가지의 의미가 내포되어 있다. 민-군 관계는 협의 또는 광의의 개념으로 구분할 수 있는데, 협의의 개념은 정치와 군 엘리트간의 관계[10]를 말한다. 광의의 개념은 협의의 범주를 확장하여 "군과 민간 정치집단을 포함하여 군과 민간 영역이 맺고 있는 제반 관계를 포괄"하며, "정치·경제·사회·과학기술 등과 군사와의 상호 복합적 관계로써 총체적이고 종합적인 의미"[11]라고 할 수 있다. 오늘날 민-군 관계의 의미는 광의의 개념이 보편적으로 사용되는 경향을 보이고 있는데, 민-군 갈등도 이 범주에 포함하여 설명할 수 있다. 갈등은 "개인이나 집단 사이에 목표 및 이해관계가 달라 서로 적대시하거나 충돌하는 상태"[12]을 말한다. 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」제2조에는 "공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌"이라고 정의하고 있다. 따라서 민-군 갈등과 관련된 갈등의 의미는, 군이 정책을 추진하는 과정에서 이해 관계자와 목표나 이해관계가 달라 불화를 일으키는 상태, 상반되는 것을 양보하지 않고 대립하는 것이라고 할 수 있다.

민-군 갈등은 일반적인 공공갈등의 특성과 군 조직의 특수성이 복합적으로 나타난다. 공공갈등 측면에서는 국가안보와 관련된 공익을 둘러싼 갈등의 특성을 갖는다. 군과 관련된 정책은 시장경제 원리보다는 국방이라는 공공재적 성격을 갖고 있어 비용과 편익이 불일치하는 경향을 보여 갈등의 요인이 된다. 또한 군 조직 측면에서는 군이 보안을 중시하여 정책 추진과 관련한 정보 공개를 회피하려는 경향이 강하다는 것이다. 특히 이해관계자가 많거나 민감한 사안일수록 대외 보안에 치중함으로써 유언비어가 유포되거나 오해가 발생하는 경우가 많다. 이와 같은 민-군 갈등의 발생 유형은 〈표 2〉와 같이 국방부와 국민권익위원회 등에 제기된 군 관련 민원의 유형을 통해 살펴볼 수 있다.

---

10) 협의의 민-군 관계 개념은, 특정 국가의 정책결정 과정에서 군부엘리트와 민간엘리트 간의 "제반 관계", "힘의 우위 관계로써 정치적 권력관계", "종속 및 통제, 이데올로기적 영향관계"를 말한다(조영갑, 2005, p. 34; 길병옥 외 2인, 『국가안보론』, 대전 : 충남대학교출판문화원, 2015, p. 256).

11) 김재관·심재정, "민군갈등의 원인과 갈등관리에 관한 연구," 『한국거버넌스학회보』 제14권 제2호(한국거버넌스학회, 2007), p. 206; 조영갑(2005), p. 3.

12) 국립국어원 표준국어대사전, "갈등", https://stdict.korean.go.kr/ search/searchView.do(검색일 : 2022.2.10).

〈표 2〉 민원 및 갈등의 발생 유형

| 유형 | 민원 및 갈등 내용 |
|---|---|
| 제도 개선 | - 예비군 제도 개선, 군사시설보호구역 조정, 민원처리절차 개선 |
| 재산권 보장 | - 군 사용 사유지 반환/보상, 군 매수 토지 환매 요구, 군용지 매각,<br>- 군사시설보호구역 내 건축 동의 요구<br>- 부대 및 훈련장 이전, 기지 건설 철회 요구, 입지 반대 등 |
| 환경 오염 | - 폐기물/오폐수 처리, 기름유출로 토양오염<br>- 군 비행장 소음, 전투기 훈련 및 헬기 소음<br>- 진지공사 및 훈련 간 환경 훼손 등 |
| 피해 보상 | - 부대활동 간 사고로 인한 재산피해<br>- 차량 및 교통사고, 총기·폭발물 사고로 인한 피해 등 |
| 비위/ 민폐 | - 부대 비위, 개인비리 및 민폐,<br>- 월권 및 직권 남용, 병영부조리 등 |
| 폭행, 가혹 행위 | - 군부대 내 폭행/ 가혹 행위 조사 요구<br>- 군인의 민간인 구타/폭행 등 |
| 보훈/ 복지 | - 전·공사상 확인 요구, 삼청교육대 피해 보상, 과거사 진상규명<br>- 장병 복지, 의료지원, 국립묘지 안장 요구 등 |

* 출처 : 국방부, 『2005 국방민원 백서』(2005), pp. 28-32; 국방부, 『2021 국방통계연보』(2021) p. 235; 국민권익위원회,『2020국민권익백서』, 2021, pp. 253-255를 종합하여 재구성

국방 관련 집회 및 시위는 2020년 기준으로 인사·복지분야가 394건(82.4%)으로 가장 많았으며, 시설공사 39건(8.2%), 사건 사고 24건(5%) 순이다.[13] 군사시설과 관련하여 민원이 제기된 현황은 10,771건으로 전체 민원 70,606건 중에서 15.3%를 차지하였다. 한편 국민권익위원회에 제기된 국방 분야 고충민원[14]은 2020년도 기준으로 병무행정 민원 626건(55.8%), 국방행정 민원 292건(26%), 재산권 피해 관련 민원 91건(8.1%) 등 1,120건이다.[15] 이와 같은 고충민원의 경

13) 시설공사는 부대 및 시설물 이전 등이 포함되며, 사건 사고는 사망사고, 폭행 및 가혹행위, 병영부조리 등이다(국방부, 2021, pp. 234-235).

14) 고충민원은, 행정기관 등의 위법·부당하거나 소극적인 처분 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항에 관한 민원을 말한다(『부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률』제2조).

15) 국방행정 민원은 국방정책, 군납, 입찰계약, 부대 이전 등과 관련되며, 재산권 피해 민

우 일반민원과 달리 민원인이 피해 구제를 위한 적극적인 방법을 선택함으로써 갈등으로 비화될 가능성이 높다.

군사기지 및 군사시설과 관련된 갈등은 이익갈등과 가치갈등이 혼재되어 나타나는 경향이 있으며, 이익갈등 중에서 유치갈등과 기피갈등이 강하게 나타나고 있다. 예를 들면, 군부대 이전의 경우 군수지원부대나 학교 기관은 지역사회 발전에 기여할 수 있어 유치를 희망하지만, 전투부대나 훈련장, 탄약고, 항공작전기지 등은 군사시설보호구역 설정 및 정주 환경 훼손 등의 피해가 우려되어 기피한다.[16] 이는 비용과 편익 구조의 불일치에 따른 것으로 비선호 군사시설이 입지한 지역의 경우, 피해 발생으로 인한 모든 비용을 해당 지역사회가 부담하는 반면에 국가안보의 편익은 국민 모두에게 광범위하게 제공되기 때문이다.

### 나. 민-군 갈등의 발생원인

민-군 갈등의 발생 원인에 대한 기존 연구 결과 중에서 군사기지 및 군사시설과 관련된 원인을 살펴보면 다음과 같다. 군과 지역사회 간 추구하는 목표의 차이, 군사기술적 특성에 의한 시설입지 조건의 제한성, 시설입지에 따른 위험성(소음, 오염, 사고 등), 시설입지에 따른 경제적 손실, 군의 정보공개 기피, 하급부대의 독자적 의사결정의 제한과 소통 부족, 집단 및 지역이기주의, 지방자치권의 강화 등이다.[17] 이중에서 특징적으로 나타나는 원인은 주로 '추구하는 목표의 차이, 한정된 자원의 경쟁, 의사소통 미비, 군사기지로 인한 외부불경제(external diseconomy) 효과' 등을 제시할 수 있다.

첫째, 민간과 군사 부문의 추구하는 목표가 다르기 때문에 갈등이 발생한다. 지자체나 군(국방부)의 정책 추진 시 지자체는 지역 발전이나 주민 요구

---

원은 군사시설보호구역 내 건축협의, 군사시설 수용 환매, 사유지 무단점유 등 주로 군사시설보호구역과 관련된 것이다(국민권익위원회, 2021, pp. 253-255).

16) 육군 훈련장과 관련한 민원 현황을 보면, 2017년 57건, 2018년 58건(2% 증가), 2019년 88건(52% 증가), 2020년 265건(201% 증가)으로 매년 급증하고 있으며, 2020년 기준 민원 265건 중 소음/진동/분진 등 230건, 재산권 보장/보상 14건, 지역개발 이전 요구 11건, 훈련장 설치 반대 4건, 사유지 매입 매도 요구 3건, 환경피해보상 2건, 공유지 사용료 요구 1건으로 나타났다(이장원·강소영, "훈련여건 보장과 주변지역 피해 저감을 위한 훈련장 완충구역 확보 방향," 『국방논단』 제1895호, 한국국방연구원, 2022.4.28., p. 2).

17) 김지수·심준섭, "민군갈등관리와 협력적 로컬 거버넌스의 유효성에 관한 연구," 『국방정책연구』 제34권 제2호(한국국방연구원, 2018), pp. 115-116.

충족에, 군은 성공적인 국방 임무 수행에 목표를 두고 있기 때문이다. 둘째, 한정된 자원에 대한 경쟁이다. 주요 군사시설 주변은 군사시설보호구역이 설정되어 군사규제를 받게 되는데 이로 인해 한정된 토지에 대한 개발이나 재산권 행사 제한으로 갈등이 발생한다. 셋째, 의사소통 미비에 따른 갈등이다. 군사시설 입지 또는 부대 운영과 관련하여 발생하는 갈등은 행위 전에 관련 당사자들과의 충분한 의사소통이 이루어지지 않아 불신이 발생하는 경우가 많다. 2021년도 「국방대학교 국가안전보장문제연구소」가 실시한 '범국민 안보의식 조사' 결과, '우리 군의 각종 발표 신뢰도' 항목에서 "신뢰하지 않는다."가 71.3%로 높았다. '미신뢰 이유'를 "투명하게 공개하지 않아서"라고 응답한 국민이 76.6%에 달했다.[18] 넷째, 군사기지 및 군사시설로 인한 외부불경제(external diseconomy) 효과이다. 즉, 군사기지 및 군사시설이 입지하게 되면 의도와 다른 외부효과(externality)[19]를 가져오는데, 긍정적인 효과(positive externality)는 군의 직접 지출, 지역주민 고용 등이 있으며, 부정적인 효과(negative externality)는 주변지역의 군사규제 강화, 도시발전 저해, 군사 활동에 따른 소음, 사고 등의 외부불경제 효과가 있다.[20] 따라서 긍정적인 효과가 부정적인 효과보다 낮으면 갈등으로 이어질 가능성이 높아진다고 볼 수 있다. 2019년도 경기연구원에서 연구한 결과에 의하면, 경기 서북부 접경지역의 군사규제로 인한 피해를 고양시 2,270억 원, 김포시 122억 7,000만원, 파주시 111억 3,000만원으로 추정하였다.[21]

갈등 상황에서 제3자는 갈등을 해결하는데 도움이 될 수도 있고, 갈등을 확산시키는 매개체로도 작용될 수 있다. 여기서 제3자는 정치권, 언론, 시민단

---

18) 국방대학교 안보문제연구소, "2021 범국민안보의식조사 보고서,"(2022), p. 151.

19) 외부효과란 어떤 개인이나 기업과 같은 경제주체의 행위가 수요·공급과 같은 가격 결정과정을 통하지 않고 다른 개인이나 기업 등의 경제주체에 영향을 미치는 것을 말한다(KDI 경제정보센터, https://eiec.kdi.re.kr/material/clickView.do?click_yymm=201512&cidx=1461, "외부효과", 검색일 : 2022.7.7).

20) 허훈, "군사시설로 인한 민군갈등의 원인과 해결방안," 『한국정책과학학회보』 제19권 제2호(한국정책과학학회, 2015), pp. 108-109.

21) 경기연구원에서 2019년 주민 대상 설문조사도 병행하여 실시한 결과, 보호구역 내 재산 보유자의 경우 58.3%가 재산상 피해를 받고 있다고 응답하였으며, "지역주민의 경제활동에 부정적 영향을 준다."는 응답이 47.3%, "지역의 경제성장에 부정적 영향을 준다."는 답변이 50.3%에 달했다(박진아 외 2인, 『경기 서북부 접경지역 규제 실태 및 지원방안 연구』, 수원 : 경기연구원, 2021, pp. 61-63).

체, 중앙정부, 지자체 등이 해당된다. 이중에서 시민단체가 민-군 갈등에서 비교적 강한 영향력을 행사하고 있다. 시민단체의 경우 군의 정책 추진과정에 개입하여 정책을 견제하거나 비판 또는 대안을 제시하면서 영향을 주고 있다. 「단국대학교 분쟁해결연구센터」의 2016년 기준 공공분쟁 관련 통계자료를 보면, 시민단체 개입 시 분쟁의 평균지속일수는 약 750일, 미개입시 약 350일 정도로 나타났다.[22] 이는 평택미군기지 및 제주해군기지 등 시민단체가 개입한 갈등 사례에서도 실증적으로 보여주었다.

# Ⅲ. 민-군 갈등과 국가안보 간 관계

## 1. 군사기지 및 군사시설 관련 갈등 발생 현황

빅카인즈(BIG Kinds)[23]를 통해 2010년부터 2022년 6월 간 군사기지 및 군사시설과 관련 갈등이 진행되고 있거나 표출되어 언론 등에 집중 보도된 주요 사례를 살펴보면 〈표 3〉과 같다. 갈등 발생 유형은 부대 이전과 입지 10건(육군 5, 해군 2, 공군 3), 훈련장 이전과 입지 5건, 탄약고 이전과 통폐합 7건, 미군기지 및 시설 이전과 입지 5건 등 총 27건이다.

군사기지 및 군사시설 주변 지역사회는 각자 이해관계에 따라 우호적 또는 비우호적인 입장을 보인다. 외부불경제 효과가 높을수록 지역사회로부터 기피시설로 인식되어 군사시설 관련 정책변화에 민감하게 반응하면서 반대의 입장으로 나타난다. 이 경우 반대 측은 지자체, 지역 국회의원, 지역주민, 지역 또는 전국규모 시민단체 등과 같이 다양하다.

〈표 3〉 군사기지/시설 관련 주요 갈등 사례(2010~2022.6.30기준)

| 유형 | 사례명(발생년도~종결년도) : 주요 쟁점 |
|---|---|
| 부대이전/입지(육군) | - 원주 1군지사 이전(1993~2021) : 이전 지역 선정/조건<br>- 창원 39사단 이전(1995~2015) : 이전 지역 선정/조건<br>- 전주 35사단 이전(1998~2014) : 이전 지역 선정/조건<br>- 이천 특전사 이전(2006~2016) : 이전 지역 선정/조건<br>- 전주 206항공대대 이전(2011~2018) : 이전 지역 선정/조건 |

22) 단국대학교분쟁해결연구센터, “공공갈등 통계지표,” 2015.12.30., 2016.7.15.
23) 빅카인즈, https://www.bigkinds.or.kr/

| 유형 | 사례명(발생년도~종결년도) : 주요 쟁점 |
|---|---|
| 부대이전/<br>입지(해군) | - 제주 해군기지 건설(2002~2016) : 입지 반대<br>- 인천해역방어사령부 이전(2006~진행) : 이전 지역 선정/조건 |
| 부대이전<br>(공군) | - 대구기지 이전(2013~진행) : 이전 지역 선정/조건<br>- 수원기지 이전(2013~진행) : 이전 지역 선정/조건<br>- 광주기지 이전(2013~진행) : 이전 지역 선정/조건 |
| 훈련장<br>이전/입지 | - 광주 평동사격장 이전(1998~진행) : 대체 지역(장성군)의 반대<br>- 육군 양평종합훈련장 이전(2001~2021) : 2030년까지 이전합의<br>- 13공수여단 강하훈련장 설치(2008~2015) : 입지지역 수용 조건<br>- 36사단 치악훈련장 이전(2009~2015년) : 사업추진 방식<br>- 파주 무건리훈련장 확장(2011~진행) : 확장 반대 |
| 탄약고<br>이전/<br>통폐합 | - 광주공군기지 영외탄약고 이전(1997~진행) : 찬/반 측 대립, 지연<br>- 영천 2탄약창 보호구역 완화(2007~2014) : 탄약고 현대화 조건<br>- 대전 1탄약창 이전(2008~진행) : 이전 대상지역/비용<br>- 천안 3탄약창 이전(2008~진행) :이전 대상지역/비용<br>- 포천 무봉리/송우리ASP 통폐합(2009~2015) : 탄약고 현대화 조건<br>- 연천 초성리 562ASP 이전(2011~진행) : 탄약고 이전 조건<br>- 양평 59탄약대대 ASP 통합(2013~2015) : 횡성탄약고 양평에 통합 |
| 주한미군<br>기지/시설<br>이전·입지 | - 평택 미군기지 입지(2002~2016) : 입지 반대<br>- 영평 미군사격장 이전(2014~진행) : 훈련장 이전<br>- 성주 주한 미군 사드배치(2016~진행) : 배치 반대<br>- 포항 수성사격장 미군 사용 반대(2019~진행) : 아파치헬기 사격반대 |

* 출처 : 2010~2022.6.30. 간 언론 보도 및 기존 연구자료들을 종합하여 재구성.

〈표 3〉의 갈등 유형 중에서 비교적 최근까지 진행 중인 특징적인 사례를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지역사회의 군사기지 및 군사시설 이전 요구에 따른 갈등이다. 강원도 원주시에 위치한 1군수지원사령부(1군지사)는 1993년경부터 원주시로부터 북부권 개발에 장애가 된다며 이전을 요구 받았는데, 이전 대상지역 선정과 관련하여 이견으로 장기간 협상에 난항을 겪었다. 결국 국방부가 원주시 호저면 만종리 지역에 원주 도심권의 군부대를 통합 이전키로 결정하고 2015년 원주시와 합의각서를 체결하였다.

둘째, 지자체가 군과 부대 이전 조건 합의 후 이행하지 않는 사례이다. 인천광역시에 위치한 인천해역방어사령부(인방사)는 2006년 인천광역시의 인천대교 건설 추진 시 '동의'를 조건부로 부대 이전(현재 기지는 교량이 완성된 이후 파괴될 경우 고립 예상)을 합의하였다. 그러나 2009년 교량이 준공된 이후 현재까지 인천광역시가 대체지(송도신항, 무의도) 주민 들의 입지 반대,

이전 비용 부담 등을 이유로 미온적인 입장을 보이고 있어 유사시 인방사의 임무수행에 차질이 예상된다.

셋째, 군 훈련장과 관련하여 지자체 및 지역 주민들의 이전 요구에 따른 갈등이다. 경기도 양평군에 위치한 양평종합훈련장의 경우 2001년부터 지자체와 인근 주민들이 사격장 소음 및 안전 등을 이유로 이전을 요구하여 장기간 갈등을 빚어 왔는데, 2017년 민(주민대책위원회)-관(양평군)-군(7군단) 갈등관리협의회를 구성하고 협의를 해온 결과, 2030년까지 이전하기로 합의하고 2021년 2월 합의각서를 체결하였다.

넷째, 군 탄약고 이전 및 입지와 관련한 갈등이다. 경기도 양평군 지평면 일원의 59탄약대대의 경우 예하 ASP가 지평리 및 강원도 횡성군 묵계리 지역에 위치하고 있었는데, 2013년 횡성군 지역 ASP를 지평리 지역으로 통합(기부 대 양여 방식)하는 과정에서 양평군청 및 주민들과 사전 협의 등 정보공개 없이 추진함으로써 갈등이 발생하였다. 국방부-양평군-횡성군 간 3자 회의를 통해 협상을 진행하였고, 2015년에 합의가 이루어져 탄약고 통폐합 사업이 추진되었다.

다섯째, 주한미군의 시설과 관련한 갈등이다. 주한미군 훈련장인 경기도 포천시 영평사격장(로드리게스)의 경우 2014년부터 사격장 소음, 안전사고 등을 이유로 주민들의 이전 요구로 갈등이 표면화되었다. 2018년부터 민(범시민대책위원회)-관(포천시)-군(5군단, 미8군) 간에 협의체가 구성되어 주민 요구사항을 협의하였는데, 주민 지원사업 추진, 아파치헬기 사격의 경북 포항시 수성사격장으로 전환 등을 합의하였다. 그러나 수성사격장 주민들이 적극 반대함으로써 영평사격장 갈등은 완화되었지만 포항에서의 또 다른 갈등이 확산되었다.

이와 같은 갈등 사례 중에서 공통적으로 나타난 시사점을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 갈등을 해결한 성공요인은 군이 갈등문제 해결을 위해 전향적인 자세로 접근할 경우 합의 가능성이 높았다는 것이다. 이를 바탕으로 민-관-군이 참여하는 다자간 협의체를 구성하여 시간이 걸리더라도 상호 협의하면서 민-군이 상생하는 합의안을 도출하였다. 또한 갈등당사자들에게 영향력이 있는 중앙정부나 정치권 인사 등 제3자가 개입하여 갈등해결을 위해 적절한 역할을 하였다는 점이다. 특히 군사시설은 군사시설보호구역 설정과도 깊은 연

관이 있는데, 군의 적절한 보호구역 해제 및 완화와 정보 공개 등도 갈등상황을 완화시키는 역할을 하였다. 그러나 갈등문제에 대해 초기에 적절히 대응하지 못하고 장기화를 초래한 사례는 평소부터 체계적인 갈등관리가 소홀했음을 보여준다. 아울러 갈등 당사자 간에 합의를 했더라도 해결된 것이 아니라 합의사항의 이행과정에서 다시 발생할 수 있으므로 지속적인 갈등관리가 필요하다는 점이다.

## 2. 민-군 갈등이 국가안보에 미친 영향 분석

### 가. 정치·사회 안보 측면

정치안보는 정치적 안정성 및 국가의 정통성을 유지하고 발전시키는 것이며, 사회안보는 특정 집단의 정체성을 위협하는 조건 속에서 그들의 정체성을 보호하고 향상시키는 것이다.[24] 더 나아가 사회유지 메커니즘을 포괄하는 개념으로 사회통합 또는 사회응집력을 포함하는 개념이다.[25] 군사기지 및 군사시설과 관련 갈등이 발생하여 심각한 사회문제 비화된다면, 정치적 안정을 저해하고 국가 및 정부의 정통성에 대한 불신과 정치행정 시스템 약화로 연결될 것이다. 이러한 갈등상황에 대한 입장 차이로 인해 국가 또는 지역 사회 구성원들 간 반목으로 이어지고 정체성의 혼란을 야기한다면 사회안보의 위협이 될 수 있다. 정치·사회 안보 측면의 문제 사례는 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 민군관계 약화 및 대군 불신감 조성이다. 한국국방연구원(KIDA)이 2020년 9월 14일~10월 8일 실시한 국민의식조사에 의하면 일반국민들의 64%가 "우리 군을 신뢰한다."고 응답하였다.[26] 그러나 2014년에는 50.9%로 낮은 수준을 보였는데, 22사단 임병장 총기 난사 사건과 28사단 윤일병 구타 사망 사건 등의 영향으로 보인다. 이후 점차 회복 추세를 나타냈으나 2017년에는 다시 하락하였다. 이는 당시 문재인 정부가 출범하여 사회 전반의 적폐

---

24) 김열수, 『국가안보, 위협과 취약성의 딜레마』(파주 : 법문사, 제6판, 2019), pp. 142-143, p. 163.

25) 김병조, "사회안보이론의 한국적 적용", 『국방연구』 제54권 제1호(국방대학교 안보문제연구소, 2011), p. 17.

26) 국민들의 대군 신뢰 수준은 2011년 71.7%, 2012년 64.8%, 2013년 79.1%, 2014년 50.9%, 2015년 67.1%, 2016년 68.7%, 2017년도 57.4%, 2018년도 59.5%, 2019년도 62.9%로 조사되었다.

청산을 진행하면서 군관련 부정적 이슈도 제기된 것이 영향을 준 것으로 추정된다. 이와 같이 대군 인식은 군 관련 내·외부적 요인에 의해 영향을 받고 있는데, 군이 대민 분야에 소홀할 경우 이슈화되어 대군 불신감 조성의 요인이 될 수 있음을 알 수 있다.

둘째, 민-군 갈등은 사회통합을 저해하는 요인으로 작용한다. 군사시설 입지와 관련하여 갈등이 발생한 지역의 경우 찬성그룹과 반대그룹 간의 반목과 불화 등으로 지역 공동체가 와해되는 상황이 발생할 수 있다. 예를 들면, 제주해군기지 입지의 경우 제주도 내 찬성 및 반대 단체 간 반목이 발생하였고, 해당 지역인 강정마을은 주민들 간 갈등이 아직까지 지속되는 등 후유증을 겪고 있다. 강정마을 주민들에 대한 건강 조사 결과, 대상 주민의 39%가 우울증, 34%가 강박증과 불안증세, 30%가 정신이상 증세를 보였다.[27] 이는 민-군 갈등을 단순한 갈등관리의 개념에서 벗어나 국가안보 차원으로 관리해야 하는 이유이다.

### 나. 경제 안보 측면

경제안보는 "국가발전과 국민생활을 위협하는 대내·외 위협요인들을 사전 예방하거나 적절히 관리하고 국가자원을 효율적으로 배분하는 시스템을 확립함으로써 국가목표를 달성할 수 있는 능력"[28]이라고 할 수 있다. 즉, 대외적으로 국제경제체계에서 경쟁력을 확보하고 대내적으로 경제안보 위협에 대응하면서 취약성을 극복하는 것이다. 경제안보의 위협 요인들은 다양하지만 군사기지 및 군사시설과 관련하여 '집단이기주의에 따른 위협'을 들 수 있다. 국가의 한정된 자원을 놓고 집단 간 무분별한 경쟁이나 부처 또는 지역 이기주의, 군사시설에 대한 기피갈등과 유치갈등 등은 비효율과 낭비를 초래할 수 있다. 민-군 간 갈등은 "경제활동에 부정적인 외부효과(Negative Externality)로 작용하면서 엄청난 낭비와 갈등 조정 비용 지출"[29]을 초래한다. 실제로 지역사회의 입지 반대에 따른 갈등사례에서 군사시설 건설사업이

27) 김석진, "공공건설사업 지연의 경제적 손실추정 및 사업관리방안," 호서대학교 박사학위논문(2019), p. 32.
28) 김덕영, "국가안보의 경제적 쟁점," 『국방연구』 제43권 제1호(국방대학교 안보문제연구소, 2000), p. 21.
29) 김덕영(2000), pp. 20-21.

장기간 지연됨에 따라 공사비와 부지매입 및 보상비의 증가 등을 초래하였다. 부가적으로 치안활동비 증가와 유휴 토지에 대한 개발 지연 손실 등이 발생한다.

대표적인 사례로 제주해군기지 건설사업의 경우 2000년대 초반 0.6조원 수준에서 완공된 2016년에 2조 원 규모로 증가했고, 부가적으로 2011년 8월~2012년 8월 간 경찰 12.8만 명 투입되어 41.8억 원이 지출되었다.[30] 지난 2014년도에 「국민대통합위원회」가 한국행정학회에 의뢰하여 조사한 결과에 의하면, 제주 해군기지 입지 갈등으로 인해 발생한 사회·경제적 비용은 정치쟁점화 이전(2005년 4월~2010년 5월) 약 1억 300만원이었으나 정치쟁점화 이후(2010년 6월~2013년 12월) 약 378억 3,100만원으로 추산하였다.[31]

### 다. 군사 안보 측면

군사안보는 "국내·외적인 위협으로부터 국가의 가치 및 이익을 보호 또는 증진시키는 것"[32]이라고 할 수 있다. 군사기지 및 군사시설 관련 갈등은 군사안보의 주로 국내적 위협과 연결될 수 있다. 왜냐하면, 현재 군에서 추진하고 있는 부대 재배치 및 훈련장 조정 등이 지역사회의 반대로 원활하게 진행되지 못하면 군사안보 측면에서 문제가 발생하기 때문이다. 첫째, 완벽한 작전태세 구축에 차질을 초래할 수 있다. 군의 전력화 사업 추진 과정에서 발생한 갈등은 전투준비태세 유지에 부정적인 영향을 주게 된다. 2016년 북한의 제4차 핵실험과 도발 등에 따라 결정된 경북 성주지역의 사드 배치 문제가 대표적인 사례이다. 사드 배치는 북한의 미사일에 대응하기 위해 추진되었음에도 일부 주민들과 시민단체 등의 반대로 최적의 여건 하에서 정상적인 임무수행에 제한을 받고 있다.

둘째, 훈련장 관련 갈등으로 훈련이 제한되고 있다. 대다수 군 훈련장은 소음 및 환경 오염 등으로 지역사회와의 갈등을 빚고 있는데, 이로 인해 군의 훈련 여건을 악화시킨다. 예를 들면, 육군포병학교의 경우 포병훈련장(8만여

30) 강한구. "군사시설 이전 관련 갈등관리 실태와 개선방향," 『2013년 국방운영세미나 자료집』 한국국방연구원 세미나(2013. 5.28), p. 7.
31) 한국행정학회, "한국형 정치갈등에 따른 사회·경제적 비용연구," 국민대통합위원회 용역 보고서, 2014.12. p. 3.
32) 황진환 외(2015), p. 18.

평)과 탄착지 및 관측소(100만여 평)를 운용하고 있지만 소음 피해 등 지역주민의 민원으로 인해 제한된 사거리 내에서 사격을 실시하고 있다.[33]

셋째, 장병들의 근무여건 악화로 사기 저하를 초래한다. 군사기지 이전 사업이 계획된 부대의 경우 시설 투자 및 개보수 사업이 국방중기계획에 반영되지 못하여 장기간 노후시설을 사용해야 하는 문제가 발생하게 된다.[34] 이러한 시설 노후화는 장병들의 사기를 저하시키는 요인으로 작용하게 된다. 해군 인천방어사령부의 경우 부대 이전이 지연됨에 따라 장병들은 컨테이너 가건물에서 생활하였다. 2014년 11월 20일 열악한 근무환경이 언론(JTBC)에 보도된 후 2018년 함정생활관이 신축되었다.

### 라. 외교 안보(한-미 군사동맹) 측면

외교안보는 "국제체계 또는 국제질서로부터 자국의 주권을 보호"[35]하는 것이며, 군사외교는 "군사적 측면에서 국가 간의 의사소통 방법을 강구하고 상호 영향력을 행사하는 가운데 협상을 통해 갈등을 해결하는 과정"[36]이다. 군사외교 중에서 핵심이라고 할 수 있는 군사동맹은 "외부의 위협에 대항하여 군사력의 균형을 유지하거나 공동의 적에 대항하기 위한 것"[37]이다. 군사동맹은 방위조약의 형태로 나타나는데, 한-미 군사동맹은 1953년 12월 1일 체결된 『한미상호방위조약』이 핵심축이라고 할 수 있다. 우리 군에서는 한미상호방위조약 제4조에 의거하여 한-미 간에 체결된 SOFA(Status of Forces Agreement) 협정 제2조·제5조, 훈련장 및 사격장의 미군 이용에 관한 각종합의 각서, 양해 각서 등을 근거로 주한미군의 사격훈련장 이용을 지원하고 있다. 현재 주한미군과 관련하여 갈등이 진행되고 있는 사례들은 한·미 연합전력 유지와 직접적인 관계를 맺고 있으며 한-미동맹 체제와도 연결된다. 주한미군의 훈련 여건 악화로 해외에서 훈련을 진행하는 사례마저 발생하였으며, 미군 관계자들의 우려와 불만도 대두되었다.

---

33) 박갑룡·황천용, "포병사격장 인근 지역주민과의 갈등관리 방안 연구," 『인문사회21』 제12권 제1호(아시아문화학술원, 2021), p. 1124.
34) 강소영, 강한구, "국가안전보장에 대한 국민의 참여," 『저스티스』 통권 제134-3호(한국법학원, 2013). p. 337.
35) 황병무, 『한국안보의 영역·쟁점·정책』(서울 : 도서출판 봉명, 2004), p. 69.
36) 황진환, "군사외교와 협상." 윤정원 외 7인, 『국가안보론』(서울 : 박영사, 2011), p. 265.
37) 김열수(2019), p. 209.

한편 2019년도 외교부에서 주한미군기지 주변 주민을 대상으로 여론조사를 실시한 결과, 국가안보를 위해 주한미군의 역할을 높이 평가한 반면 주한미군 훈련과 관련한 시설과 운영 과정에서 파생된 문제에 대해서는 부정적인 인식을 갖는 것으로 나타났다.[38] 주한미군 훈련장과 관련된 갈등은 단순히 훈련 제한의 의미를 넘어 한미동맹의 현주소를 상징하는 바로미터가 된다는 차원에서 갈등관리의 중요성이 있다.

# Ⅳ. 민-군 갈등 해소를 위한 발전방향

## 1. 민-군 갈등 해소를 위한 범국민적 인식 공유

군은 안정적인 임무수행을 위해서 적정 수준의 군사기지 및 군사시설을 확보하고, 원활한 군사활동 보장을 위한 조치를 강구하고 있다. 이에 따라 일정 수준의 군사규제나 군사 활동 과정에서 민(民)과의 갈등이 발생한다. 국가안보는 군(軍)만의 책임 영역이 아니며, 해당 국가 내 모든 역량이 통합되고 각 영역 간 협력체계가 유지되어야 만 달성 가능하다. 따라서 국가이익이라는 큰 틀에서 갈등을 함께 해결하려는 범국민적인 인식의 공유와 노력이 필요하다.

예를 들면, 정치엘리트들은 사회통합 차원에서 접근하는 인식이 필요하다. 국회나 중앙정부 차원에서는 갈등의 쟁점 수준에 따라 법제적·정책적 지원 대책을 강구해야 한다. 군(軍)도 지역사회와 상호 유대 및 소통을 강화하고, 다양한 갈등 상황에서 유연한 해결 방법을 모색하는 자세가 요구된다. 민(民)에서도 군(軍)을 군사규제만 하는 불편한 존재가 아니라 지역사회의 구성원이라는 인식과 함께 이슈에 대해 긴밀히 협의해나가는 노력이 필요하다. 특히 지역사회에서 영향력을 갖고 있는 「재향군인회」의 역할에 대해 주목할 필요가 있다.「재향군인회」는 중앙의 본회로부터 말단의 읍·면·동회까지 조직되어 있으며, 군과 지역사회의 양측 입장을 가장 잘 이해하는 유일무이

38) 주한미군에 대한 이미지는 '긍정적' 60.6%, '부정적' 0.9%로 응답하여 대체적으로 긍정적이었다. 긍정적 이유의 78.6%가 "지역사회와 군사적으로 안전하다."고 인식한 반면 부정적 이유 중 85.7%가 '군사훈련으로 소음, 교통 혼잡 등 발생'이라고 응답하였다.(최석호·나화정, 『미군기지 인접 지역주민 대상 민군관계 여론조사 결과보고서』. 외교부 용역과제 보고서, 나우앤퓨처, 2019. 11, pp. 20-26).

한 핵심 안보 단체라고 할 수 있다. 이러한 위상을 활용한다면, 평소 군과 지역사회 간 가교 역할은 물론이고 갈등 발생 시 적극적인 중재가 가능할 것으로 보인다.

## 2. 군의 적시적절한 갈등관리

군사기지 및 군사시설이 지역사회에 존재하고 군사규제가 유지되는 한 갈등은 언제라도 발생할 수 있다. 따라서 갈등 징후를 지속 모니터하고 사전에 포착하여 대응한다면 조기에 완화 또는 해소시킬 수 있을 것이다.

첫째, 효과적인 갈등관리를 위해서는 국방부로부터 하급제대까지 체계적인 역할분담과 수행체계를 갖추는 것이 필요하다. 예컨대, 국방부 차원에서는 갈등관리에 필요한 정책과 제도를 개선하고, 정부 부처 간 협조 체제를 강구하며, 예하제대의 갈등관리 실태를 진단 및 보완해가는 역할이 필요하다. 합참 차원에서는 군사작전 수행 및 군사시설보호구역 운영 간 예상되거나 직면하고 있는 갈등 문제를 도출하여 적시적인 대응 조치를 취하는 역할이 요구된다. 각군 본부에서는 예하 각급 부대 및 훈련장 등 운용과 관련한 갈등 요소를 수시로 진단하고 갈등예방이 갈등관리 등의 조치가 이루어져야 한다. 관할부대에서는 제대별 임무와 특성에 따라  갈등 과제를 지속적으로 발굴하여 관리해야 한다.

둘째, 주요 군사시설이나 갈등이 발생할 우려가 있는 지역별로 '민·관·군 협의체'를 구성하여 운영할 필요가 있다. 각 군에서 운영 중인 협의체를 부대 중심(군단, 비행단 등)에서 지역이나 시설의 특성을 고려하여 확대할 필요가 있다. 만약 갈등이 발생할 경우 관할부대가 직접 나서서 해결할 수도 있겠지만, '갈등조정협의회'나 '민·관·군 협의체'를 적극 활용하는 것도 자연스러울 것이다. 아울러 주한미군의 경우도 미군부대 주둔 지역 관할 한국군부대와 지역사회, 미군부대 간에도 적절한 협의체 구성을 통한 갈등관리도 발전시켜야 할 과제이다.

셋째, 갈등 상황에 영향을 주는 제3자에 대한 적절한 관리도 필요하다. 즉, 갈등 당사자가 아닌 제3자가 자신들의 특정 목적을 달성하기 위해 의도적으로 갈등 쟁점을 왜곡하거나 부각시켜 부정적 영향을 주려는 시도를 경계해야 한다. 이에 적절히 대응하기 위해 군에서는 정책 추진 단계별로 갈등 상황

을 모니터하면서 적시 적절하게 조치하는 체제를 구축해야 한다. 그러나 제3자가 갈등해결에 진정성을 갖고 조정하는 역할을 수행하는 경우도 많으므로 설득력 있는 정보 제공도 필요하다. 비록 군에 불리한 사안일지라도 은폐에 급급하다 보면 오히려 수습이 어려워지는 결과를 초래할 수 있으므로, 객관적인 정보 제공과 적절한 대안을 제시하면서 협조를 구하는 것도 바람직할 것이다. 사드배치 갈등사례처럼 심각한 사회문제로 비화되거나 갈등 확산이 예상될 경우는 '전략 커뮤니케이션'[39]에 입각한 공보전략 추진도 고려할 필요가 있다.

## 3. 민-군 상생을 위한 군사시설보호구역 운영

현대사회에서는 개인의 권리 의식이 중요시 되는데, 국가안보를 위해 특정 개인과 지역의 희생만을 강요해서는 안된다. 특히 군사시설보호구역의 경우 설정지역과 비설정 지역 간의 비용과 편익의 격차가 크고 개인 재산권을 침해함으로써 공정성 면에 문제가 있으며, 국토의 균형발전 측면에서도 개선이 필요한 분야이다. 그러나 현실적으로 일시에 해결할 수는 없으며, 미래 변화하는 안보환경을 고려한 장기 대책을 마련하거나 민(民)과 상생할 수 있는 방안들을 강구해야 한다. 즉, 군사시설보호구역에 대해 민-군이 공동으로 이용할 수 있는 영역을 확대하여 보호구역과 비보호구역 간의 과도한 불균형을 완화하고, 군사 규제로 피해를 받고 있는 지역사회나 개인에 대해 적극적으로 지원할 수 있도록 조치를 해야 한다.

첫째, 접경지역과 같이 군사시설보호구역 설정으로 대부분 지역이 낙후된 지자체의 경우 정부의 재정 지원 제도를 합리적으로 개선하는 것이다. 현재 정부는 지자체를 대상으로 지방교부금을 지원하고 있는데, 접경지역의 경우 군사 규제로 인한 피해 정도 등을 충분히 반영하지 못하고 있다. 따라서 지역 간 형평성 유지를 위해 지자체에 대한 지원 기준의 합리적인 조정이 필요하다.

둘째, 군사규제로 인해 피해를 받는 개인에 대해서도 실질적인 지원이 요구된다. 군사시설보호구역으로 지정된 지역 내 개인은 토지나 건축물 등에 대한 재산

39) 전략적 커뮤니케이션(Strategic Communication)이란, 국가이익과 목표 달성에 유리한 환경을 조성하기 위해 국력의 제 요소 및 수단을 활용하여 주요 행위자들의 인식·신념·행동의 변화를 유도하기 위해 실시하는 통합된 노력이다(장삼열, "전략커뮤니케이션이 필요한 시대가 되었다," 『월간군사』Vol. 2016 No. 9, 월간군사저널, 2016, p. 18).

권 행사와 일정한 행위에 제한을 받게 된다. 그러나 이에 대한 정부의 보상 등의 조치는 피해 규모에 비해 매우 미약한 수준이다. 따라서 재산상 피해에 대한 지원 수준을 점차 현실화해야 할 것이다. 현재 군이 사유지를 무단 점유하여 사용할 경우 임차하거나 매입 등의 조치가 이루어지고 있지만 보다 적극적으로 추진되어야 한다. 또한 군사시설보호구역 내 행위규제가 불가피하고 이로 인해 지역발전을 저해할 경우에는 이에 상응하는 적절한 보상 등의 상생 방안을 마련되어야 한다.

셋째, 변화하는 군내·외 환경을 고려하여 지역사회와 상생하는 군사시설보호구역 관련 정책을 추진해야 한다. 군사작전이나 안전 상 필수적으로 확보해야 할 지역은 절대적으로 보호하고, 이외 지역은 지정을 전향적으로 해제 및 완화하는 방안이다. 이를 위해서는 군사시설보호구역 전체에 대한 면밀한 평가와 단계별 규제 완화 계획을 수립할 필요가 있다. 아울러 군사시설보호구역 해제 및 완화 시 지역적 여건과 지역 간 균형 유지도 고려해야 한다. 왜냐하면 군의 전향적인 조치에도 불구하고 상대적으로 차별을 받는 지역과 또 다른 갈등이 발생할 수 있기 때문이다. 예를 들면, 군에서는 2018년도에 대대적인 군사시설보호구역의 완화 조치를 하였다. 그러나 강원도에서는 "총량 상 큰 진전이 있었지만 경기도와 비교 시 지역 간 균형 측면에서 문제가 있다. 강원도의 해제 지역은 국유지와 보전 산지가 많아 활용가치가 낮다."[40]고 불만을 표출하였다.

넷째, 군사시설보호구역에 대해 지역사회와 상생 차원의 규제개선 추진이다. 군사시설보호구역은 지정 목적에 충족한 수준에서 규제를 최소화하고, 군사협의 기간 준수 등 관련 법규도 준수해야 한다. 현재 민원이 다수 발생하고 있는 것이 군의 작전성 검토에 대한 문제이다. 최근 군에서는 가급적 민원인들의 입장에서 검토를 하려고 노력하고 있지만 여전히 규제를 받게 되면 불신과 불만을 제기한다. 따라서 군에서는 작전성 검토 대상의 중요도와 작전환경 변화 등을 고려하여 원칙을 준수하면서도 규정 적용의 유연성도 발휘하여 종합적으로 검토할 필요가 있다.

40) 조명호·김수연·김범수, "최근 군사시설 규제완화 조치와 강원도," 『정책메모』제727호(강원연구원, 2019.1.8.), p. 11.

## V. 결론 및 정책적 함의

국가안보의 영역에서 군사안보가 중시되던 시기에는 국가의 가용한 자원들을 군사작전에 우선적으로 활용되었으나, 점차 비군사적 분야의 중요성이 확대되고 한반도의 평화 상태가 지속됨에 따라 주민의 편익을 고려하는 요구가 지속 제기되고 있다. 따라서 사회적 추세 변화를 고려하여 군사기지 및 군사시설과 관련한 정책 방향도 변화해야 하고, 민-군 공동이용을 위한 노력도 강화되어야 한다. 이러한 과정에서 발생하는 민-군 갈등은 군을 건전하게 만들고 민(民)을 관련 정책 추진 과정에 참여시킬 수 있어 민-군 관계를 돈독하게 하는 순기능도 기대할 수 있다. 그러나 갈등이 장기화되고 상황이 악화되면 정치·사회적 비용 증가와 국가 내부의 분열을 초래할 수 있어 국가 안보의 위협 요인이 된다.

민-군 갈등이 국가안보에 미치는 영향은, 정치·사회 안보 측면에서 심각한 수준에 도달할 경우 민-군 관계를 악화시킬 것이며, 대정부 불신과 사회통합을 저해하는 요인이 될 것이다. 경제 안보 측면에서는 군사시설 입지 갈등 시 공사기간 지연에 따른 경제적 손실과 갈등문제를 해결하기 위한 직·간접적인 정치·사회 비용 증가를 초래할 것이다. 군사 안보 및 한미 동맹 측면에서는 국방정책의 정상 추진을 제한하고 전투력 유지에 차질이 발생하며, 낙후된 군사시설에서 근무하는 장병들의 사기 저하 요인이 될 수 있다. 아울러 훈련장 갈등도 우리 군을 비롯하여 주한미군의 훈련을 제한함으로써 정상적인 전력 유지에 장애가 되고 한미동맹을 약화시키는 요인이 될 것이다. 이처럼 군사기지 및 군사시설을 둘러싼 갈등의 시작은 군과 지역사회를 중심으로 발생하였지만 유·무형적으로 국가안보에 매우 부정적인 파급영향을 준다.

따라서 국민 모두가 민-군 갈등의 결과가 가져오는 의미와 국가안보의 중요성을 공감한 가운데 각자의 위치에서 갈등 해소를 위한 공동의 노력을 해야 할 것이다. 군에서는 국방부로부터 말단 제대까지 제대별 갈등 관리에 대한 역할분담과 적절한 대응조치를 해나가야 할 것이다. 또한 '민-관-군 협의체'를 적극 활용하여 긴밀한 의사소통과 병행하면서 갈등을 예방하고 직면한 갈등문제를 해결해 나갈 필요가 있다. 다음으로 민-군이 상생하는 군사시설보호구역의 운영이다. 보호지역과 비보호지역의 과도한 불균형을 완화시키는 한편 불이익을 받는 주민이나 지역사회에 대해서는 적절한 지원대책을 마련해야 한

다. 또한 변화하는 작전환경을 반영하여 군사시설보호구역에 대한 완화 및 해제를 추진하고, 군사협의 시에도 유연한 규정 적용도 필요하다.

본 연구는 군사기지 및 군사시설을 중심으로 민-군 갈등이 국가안보에 미치는 영향을 분석하였다. 그러나 민-군 갈등의 전 분야를 분석 대상에 포함하지 못하였고, 문헌연구를 중심으로 진행하여 일반화에 한계가 있다. 향후 분석 대상을 확대하고 연구 방법을 다양하게 적용한다면 보다 유의미한 결과가 도출될 수 있을 것으로 사료된다.

[논문투고일 : 2022.02.11]
[논문심사일 : 2022.02.22]
[논문수정일 : 2022.07.31]
[게재확정일 : 2022.09.15]

# 참고문헌

## 1. 국내문헌


강소영·강한구, “국가안전보장에 대한 국민의 참여,” 『저스티스』, 통권 제134-3호, 한국법학원, 2013.

강한구, “군사시설 이전 관련 갈등관리 실태와 개선방향,” 『2013년 국방운영 세미나 자료집』, 한국국방연구원 세미나, 2013. 5.28.

국민권익위원회, 『2020 국민권익백서』, 2021.

국방대학교 안보문제연구소, “2021 범국민안보의식조사 보고서,” 2022.

국방부, 『2005 국방민원 백서』, 2005.

국방부, 『2021 국방통계연보』, 2021.

길병옥·박재필·조차현, 『국가안보론』, 대전 : 충남대학교출판문화원, 2015.

김덕영, “국가안보의 경제적 쟁점,” 『국방연구』, 제43권 제1호, 국방대학교 안보문제연구소, 2000.

김미곤 외 5인, 『사회통합 실태진단 및 대응방안 연구』, 서울 : 한국보건사회연구원, 2014.

김병조, “사회안보이론의 한국적 적용”, 『국방연구』, 제54권 제1호, 국방대학교 안보문제연구소, 2011.

김석진, “공공건설사업 지연의 경제적 손실추정 및 사업관리방안,” 호서대학교 박사학위논문, 2019.

김열수, 국가안보 : 위협과 취약성의 딜레마, 서울 : 법문사, 2019, 6판.

김재관·심재정, “민군갈등의 원인과 갈등관리에 관한 연구,” 『한국거버넌스학회보』, 제14권 제2호, 한국거버넌스학회, 2007.

김지수·심준섭, “민군갈등관리와 협력적 로컬 거버넌스의 유효성에 관한 연구,” 『국방정책연구』, 제34권 제2호, 한국국방연구원, 2018.

단국대학교분쟁해결연구센터, “공공갈등 통계지표,” 2015.12.30., 2016.7.15.

박갑룡·황천용, “포병사격장 인근 지역주민과의 갈등관리 방안 연구,” 『인문사회21』, 제12권 제1호, 아시아문화학술원, 2021.

박준·김용기·이동원·김선빈, “한국의 사회갈등과 경제적 비용,” 『CEO Information』, 제710호, 삼성경제연구소, 2009.6.24.

박진아·장인수·박서연, 『경기 서북부 접경지역 규제 실태 및 지원방안 연구』, 수원 : 경기연구원, 2021.

윤건·박준, “사회통합지수에 관한 연구,” 『한국정책학회보』, 제28권 3호, 한국정책학회, 2019.

이부형·박용정, “사회적 갈등의 경제적 효과 추정과 시사점,” 『경제주평』,

16-45(통권 718호), 현대경제연구원, 2016.11.11.
이장원·강소영, “훈련여건 보장과 주변지역 피해 저감을 위한 훈련장 완충구역 확보 방향,”『국방논단』, 제1895호, 한국국방연구원, 2022.4.28.
장삼열, “전략커뮤니케이션이 필요한 시대가 되었다,”『월간군사』, Vol. 2016 No. 9, 월간군사저널, 2016,
조명호·김수연·김범수, “최근 군사시설 규제완화 조치와 강원도,”『정책메모』, 제727호, 강원연구원, 2019.1.8.
조영갑,『민군관계와 국가안보』, 서울 : 북코리아, 2005.
최석호·나화정,『미군기지 인접 지역주민 대상 민군관계 여론조사 결과보고서』,. 외교부 용역과제 보고서, 나우앤퓨처, 2019. 11,
한국행정학회, “한국형 정치갈등에 따른 사회·경제적 비용연구,” 국민대통합위원회 용역 보고서, 2014.12.
황병무,『한국안보의 영역·쟁점·정책』, 서울 : 도서출판 봉명, 2004.
황진환 외 5인,『신국가안보론』, 서울 : 박영사, 2015.
황진환, “군사외교와 협상.” 윤정원 외 7인,『국가안보론』, 서울 : 박영사, 2011.
허훈, “군사시설로 인한 민군갈등의 원인과 해결방안,”『한국정책과학학회보』, 제19권 제2호, 한국정책과학학회, 2015.

## 2. 국외문헌

Berkowitz Morton and Bock P. G., eds., American National Security, New York: Free Press, 1965.
Boldwin David, “The Concept of Security,” Review of International Studies, 23-1, January 1997.
Buzan Barry, People, States and Fear: An Agenda for International Security Studis in the Post-Cold War Era(2nd ed.), New York: Harvester Whearsheaf, 1991.

## 3. 기타

국립국어원 표준국어대사전(https://stdict.korean.go.kr), “갈등”(검색일 : 2022.2.10).
한국개발연구원(https://eiec.kdi.re.kr), “외부효과”, 검색일 : 2022.7.7.
https://www.bigkinds.or.kr(검색일 : 2022.1.12~6.30).

# Abstract

## A Study on the Effects of Civil-Military Conflicts on National Security

### - Based on conflicts related to military bases and military facilities

Shim, Jae-Jeong

Recently, various types of civil-military conflicts occur in our society. Civil-military conflicts are a vulnerable factor for national security by weakening the civil-military relations and interfering with normal execution of the military duties. The purpose of this study is to make people understand the seriousness of civil-military conflicts and achieve national unity by analyzing the effects of civil-military conflicts on national security. The study method was applied focusing on literature review. The effects of civil-military conflicts on national security are as follows. First, such conflicts may weaken the civil-military relations and create a mistrust in the military. In addition, such conflicts may weaken political and social unity of the nation by hindering social integration. Second, such conflicts have a negative effect on cost increase and economic growth in terms of economic security. In particular, the conflicts related to the location of major military bases and military facilities delayed construction works, increasing the construction expenses compared to the initial plan and also increasing the social costs. Third, such conflicts caused a setback in the establishment of operational readiness and led to poor working conditions of soldiers in terms of military security. Recent conflicts regarding the THAAD deployment caused a setback in the implementation of national strategies and military operations in response to nuclear and missile threats from North Korea. Fourth, such conflicts may weaken ROK-US joint operation capabilities and

ROK-US military alliance in terms of diplomatic security. The conflicts related to the training camp of the US Armed Forces in Korea led to the weakening of combat power of US Armed Forces in Korea, causing the key personnel from US to express their concerns and dissatisfaction. Therefore, it is necessary to share a pan-national awareness regarding civil-military conflicts in order to solve such conflicts, and efforts including timely conflicts management by the military, military operation for the coexistence of the civilians and the military, and improvement of regulations regarding military bases and protection zones of military facilities should be made.

key words : civil-military conflicts, civil-military relations, national security, military bases, military facilities

# 저자소개(가나다순)

## ▸ 김열수

서강대에서 국제정치학 박사를 취득했으며 피어슨 평화연수원 연수와 UCLA 방문교수를 역임했다. 국방대학교 안보대학원 교수 및 안보문제연구소장을 역임했으며 성신여대에서 초빙교수로 활동했다. 현재는 한국군사문제연구원의 안보전략실장으로 재직중이다. 그 동안 NSC 자문위원, 국방선진화추진위원, 국가보훈위원회 위원, 국방부/합참/해군 정책자문위원 등을 역임했으며 현재도 육군 및 군사지원사령부, 재향군인회 등에서 자문활동을 하고 있다. 국가안보론을 포함하여 백편 넘는 저서와 논문을 발표했다.

## ▸ 김학민

국방대와 한국국방연구원에서 연구원으로 활동을 하였고, 남북한 통일정책과 군사전략 및 핵 대응 관련 다수의 논문을 발표하였으며, 한미 동맹과 전작권 전환 관련하여 전문가로서 활동을 하고 있음. 현재는 한국문화안보연구원 사무총장으로 활동하고 있음.

## ▸ 문근형

재향군인회 안보전략연구원에서 선임연구관으로 근무하고 있다. 고려대 정책대학원 국제관계 석사학위, 경기대 정치전문대학원 국제정치 박사학위를 취득하였다. 논문은 “동북아 안보정세와 한미동맹 연구”, “북한 정세 급변시 주변국 개입가능성 연구”, “한국전 참전 ‘추모의 벽’ 건립 추진 경과 소고”, “주한미군 재배치의 전략적 가치 고찰”, “보훈정책 발전을 위한 재향군인회 역할과 발전 방안 연구”, “보훈단체에 대한 대학생들의 인식 분석”, **“제대군인 중심 보훈정책 발전에 관한 연구”** 등이 있다.

▸ **박용환**

동국대학교에서 북한학 박사학위를 받았으며, 현재 동국대학교 행정대학원에서 교수로 재직 중이다. 육군종합행정학교 교수, 학생중앙군사학교·법무연수원 초빙강사, 한국국방연구원 자문활동 등을 역임한 바 있다. 관심 연구 분야는 북한의 정치와 군사 분야이다. 주요 저서와 논문으로는『김정은 체제의 북한 전쟁전략』(2012 / 2019, 선인출판),『북한의 선군군사전략에 관한 연구』,『김정은 통치술이 북한 군사정책에 미친 영향』,『북한 특수전부대 위협 평가』외 다수의 연구논문을 발표하였으며, 특히 2012년 5월 22일에는 국방일보에 장성택의 처형을 사전에 예측하는 글을 기고하기도 했다.

▸ **심재정**

현재 강남대학교 교양교수부에서 초빙교수로 재직 중이다. 원광대학교에서 "민-군 갈등의 원인과 관리방안에 관한 연구"로 행정학 박사학위를 취득하였으며, 한국국방연구원에서 정책연수를 하였다. 전공 및 관심분야는 민-군 관계, 갈등관리, 군사규제, 국가정보 등이다. 논문은 "군사시설 관련 갈등해결의 영향요인에 관한 연구", "한국 의회정치에서 국가기밀 적용에 관한 연구", "규제정치와 민-군 갈등에 관한 연구", "민-군 갈등시 제3자 조정의 효과에 관한 연구", "남북한 평화체제 추진에 따른 규제 갈등에 관한 연구" 등이 있다.

# 연구윤리규정

## ❑ 목 적

향군학술지 투고자의 연구윤리를 확립하고, 연구 및 출판 부정행위 발생시 신속하고 공정하며 체계적인 검증을 위한 기준을 제시함.

## ❑ 적용대상

향군학술지에 논문을 투고하는 모든 투고논문 및 투고자에 대하여 적용.

## ❑ 연구자의 윤리의무

연구자는 연구자로서의 규범을 준수하고, 학술 연구를 통하여 학문과 사회의 발전을 도모하며 연구자로서 지켜야 할 책무를 성실히 이행해야 하며, 향군학술지에 투고를 원하는 연구자는 다음 사항을 준수해야 함.

- 연구자는 각자가 수행하는 연구에 있어서 정직하여야 함. 여기서 정직은 아이디어의 도출, 실험에 대한 설계, 실험과 결과의 분석, 연구비 지원, 연구결과의 출판, 연구 참여자들에 대한 공정한 보상 등 연구 과정의 전반에 관한 정직을 말함.
- 연구자는 자신의 연구기밀이 보호되는 범위 내에서, 학문과 기술의 발전을 위하여 최대한 공개적인 자세로 임하여야 함. 연구결과를 다른 연구자의 요청이 있을 경우, 지적재산권 또는 연구와 관련된 제한이 규정이 허락하는 범위 내에서 연구 관련 데이터와 결과물 등을 적극적으로 제공하여야 함.
- 연구자는 연구에 있어서의 표절, 사기, 조작, 위조 및 변조 등을 심각한 범죄행위로 간주하고, 이러한 부정이 발생하지 않도록 최선을 다하여야 함.
- 연구자는 연구 부정행위가 의심되는 사례가 있을 경우 적절한 방법으로 이를 연구원에 보고하여야 함.

## ❑ 부정행위 방지목적

이 규정은 향군학술지에 게재 및 게재신청 된 논문의 연구 부정행위를 방지하고 그러한 행위가 발생했을 때의 처리절차를 규정함을 목적

## ❑ 연구 부정행위의 유형

연구개발 과제의 제안, 연구개발의 수행, 연구결과의 보고 및 발표 등에서 행하여진 위조·변조·표절·부당한 논문저자 표시 행위 등을 말함.

- “위조”라 함은 존재하지 않는 연구자료나 연구결과 등을 허위로 만들어 보고하는 행위.
- “변조”라 함은 연구자료, 연구과정, 연구결과를 사실과 다르게 변경하거나 누락시켜 연구내용 또는 결과를 왜곡하는 행위.
- “표절”이라 함은 타인의 아이디어, 연구과정, 연구결과 등을 적절한 출처 표시 없이 연구에 사용하는 행위.
- “부당한 논문저자 표시”는 연구내용 또는 결과에 대하여 학술적 공헌 또는 기여를 한 사람에게 정당한 이유 없이 논문저자 자격을 부여하지 않거나, 학술적 공헌 또는 기여를 하지 않은 자에게 논문저자 자격을 부여하는 행위.
- 자신의 연구물의 일부나 전부를 적절한 명기 없이 재사용하는 행위는 연구 부정행위에 해당한다.
- “제보자”라 함은 부정행위를 인지한 사실 또는 관련 증거를 당 원구원 또는 연구지원기관에 알린 자를 말한다. 다만, 고의 또는 중대한 과실로 이를 행한 자는 제보자로 간주하지 않음.
- “피조사자”라 함은 제보의 대상이 된 자 또는 조사를 수행하던 중 부정행위를 한 것으로 추정되어 조사대상이 된 자를 말함.
- 연구진실성을 심각하게 해하는 기타 연구 부정행위의 기준은 한국연구재단의 연구윤리규정에 준하여 적용.

## ❑ 심사주체

연구 부정행위에 대한 판단과 제재내용의 확정은 학술지 편집위원회가 담당함.

## ❑ 절차

연구 부정행위에 대한 판단과 제재 절차는 '편집위원회의 설치 및 운영에 관한 규정'에 따름.

## ❑ 연구 부정행위의 판정 절차

- 연구 부정행위에 대한 외부의 제보나 심사자의 문제제기 등이 있을 경우 편집위원장은 편집위원회를 소집하여 부정행위 여부를 심의.
- 윤리규정 위반으로 보고된 회원은 편집위원회에서 행하는 조사에 협조해야 함. 이 조사에 협조하지 않는 것은 그 자체로 윤리규정 위반이 됨. 단, 제보의 접수일로부터 만 5년 이전의 부정행위에 대해서는 이를 접수하였더라도 처리하지 않음을 원칙으로 함.
- 편집위원회는 제소된 사안에 대해 접수된 날로부터 6개월 이내에 심의·의결하여야 함.
- 연구 부정행위 여부는 편집위원회의 합의에 의하며 합의가 이루어지지 않을 경우 편집위원회 위원 과반의 출석과 출석위원 2/3 이상의 찬성으로 의결함.
- 이 규정에 정해지지 않은 사항은 편집위원회의 결정에 따름.

## ❑ 제　　재

연구 부정행위로 판단된 경우 부정행위의 경중에 따라 다음과 같은 제재(혹은 복수의 제재)를 내릴 수 있음.

- 본 학술지에 3년 이하의 투고 금지
- 재향군인회 안보전략연구원 인터넷 홈페이지에 부정행위 사실 공시 및 학술지 온라인판에서 해당 논문의 삭제
- 부정행위 확정 후 발간되는 첫 학술지에 부정행위 및 게재취소 사실 공시

## ❑ 소명 기회와 비밀 보장

- 연구 윤리규정 위반으로 편집위원회에 제소된 자는 확정이 되기 전까지는 연구 윤리규정을 위반하지 않은 것으로 봄.
- 논문의 집필자가 편집위원회의 판정에 불복할 경우 판정 통보 7일 이내에 새로운 재심위원회에 재심을 청구할 수 있음.
- 편집위원회는 결정이 내려질 때까지 당사자의 신원을 외부에 공개해서는 아니 됨.

## ❑ 재심위원회 구성

- 재심위원회는 편집위원장을 포함, 위원장이 임명한 위원 등 5명 이상으로 구성되며 위원의 자격은 편집위원회의 구성 자격요건과 동일함.
- 재심위원은 최초심의에 참석하지 않은 새로운 인원이어야 함.

## ❑ 제보자에 대한 비밀 보호 및 공지의무

- 편집위원회는 제보자가 부정행위 신고를 이유로 일체의 불이익을 받지 않도록 보호해야 할 의무를 지니며 이에 필요한 대책을 마련해야 함.
- 제보자는 부정행위의 신고 이후에 진행되는 조사 절차 및 일정 등에 대하여 공지 받을 권리가 있으며, 윤리소위는 이를 성실히 보장하여야 함.

# 논문투고 및 심사 / 집필요령

## ❑ 논문심사

1. 심사절차

가. E-mail 접수(korvass0201@naver.com) 또는
우편접수(우)06734 서울특별시 서초구 남부순환로 2569
대한민국재향군인회 안보전략연구원
* 온라인논문투고시스템 구축 후에는 시스템 활용

나. 논문 심사(3인) 의뢰 / 심사(2주)
* 제목 또는 내용이 적합하지 않을 경우 접수 취소.

다. 논문심사 결과 접수 및 판정

라. 심사결과 투고자 통보

바. 수정논문은 1주 이내에 수정 제출 / 접수

2. 심사기준

가. 내용의 적절성 : 논문의 주제가 ① 외교 ② 국방 및 안보 ③ 통일정책 ④ 향군 제도개선 분야 등에 관련된 주제

나. 내용의 창의성 : 논문의 내용은 국내외 학술지에 게재되지 않은 새롭고 참신한 것

다. 전개의 논리성 : 내용의 구성과 전개는 논리적이고 명료

라. 향군 발전 및 학문적 기여도 : 논문의 내용은 향군의 제도개선 등에 기여하거나 학문적 발전에 기여 할 수 있어야 함

마. 형식의 적절성 : 논문양식을 준수

바. 연구 방법의 적절성 : 논문은 연구주제에 대한 문제제기, 연구방법, 연구결과의 활용 및 기대효과 등에 타당성이 있어야 함.

## ❑ 논문투고

1. 논문 투고자는 석사이상의 학위소지자 및 그에 준하는 경력 및 전문성을 갖춘 인원으로 한다. 단 학위 과정 중에 있는 자는 지도교수 또는 박사학위 소지자와 공동 연구자로서 투고할 수 있다.
2. 논문 투고는 '원고집필요령'을 따라야 하며, 논문주제는 외교, 국방/안보, 통일정책, 향군 제도개선 분야로 한정한다.
3. 투고논문 접수는 이 메일 혹은 출력물이 연구원에 도달한 시점에 접수된 것으로 간주한다.
4. 투고원고는 국문요약, 핵심단어, 영문초록, 참고문헌 등을 포함하여 완전한 논문형태를 갖추어야 한다. 제출한 원고는 일체 반환하지 않는다.
5. 투고논문은 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 미발표 논문이어야 하며, 게재된 논문의 저작권은 연구원에 귀속한다.
6. 투고 논문은 연구원에서 관장하는 소정의 논문심사를 통과하여야 한다.
7. 학술지 게재가 확정된 연구논문은 소정의 원고료를 지급할 수 있다.
8. 학술지의 발간횟수는 연 2회이며, 발간예정일은 4월 8일과 10월 8일 재향군인의 날로 하며 논문접수 마감일은 발행일 45일 전까지인 2월 25일과 8월 25일까지 수시접수 한다.

## ❑ 확정 및 인쇄

1. 편집위원회에서 학술지 게재가 확정된 논문은 1주일 이내의 저자 교정기간을 거친 후, 최종 인쇄용 원고를 송부받아 취합한다. 저자 논문은 편집 간사의 '인쇄 형식 확인 과정'을 거친 후 출간한다.
2. 학술지 게재가 확정된 논문은 저자의 교정기간을 거친 후, 최종 인쇄용 원고를 송부받아 취합한다. 게재논문은 편집 간사의 '인쇄 형식 확인 과정'을 거친 후 출간한다.

## ❑ 원고집필요령

1. 원고의 분량 : 원고의 분량은 각주, 표, 그림이 포함된 본문과 참고문헌을 합하여 200자 원고지 120매 내외(A4 약 20매)로 한다. 최대 150매(A4 약 25매)를 넘지 않는다.
2. 용지여백 기준

가. 용지여백(A4 기준) :

| 위쪽 | 아래쪽 | 왼쪽 | 오른쪽 | 머리말 | 꼬리말 | 제본 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 46mm | 46mm | 42.5mm | 42.5mm | 12.5mm | 12.5mm | 0mm |

나. 본문 서체 : 글꼴 : 신명조 / 글자크기 12point(대제목 14point진하게, 중제목 12point 진하게) / 장평 100% / 자간 0% / 본문 글자크기 10.5point, 줄간격 160% / 첫줄 들여쓰기 10point

다. 각주 서체 : 신명조 / 글자크기 9point

3. 인용, 각주, 참고문헌의 표기

가. 인용

1) 직접 인용은 "……"로 표시한다.
2) 간접 인용의 경우에는 인용문의 끝 부분 상단에 주 번호를 달고 그 인용원을 각주에서 밝혀 준다.
3) 재인용의 경우에는 누구의 어느 책에서 재인용한 것인지 그 인용원을 그대로 밝혀야 한다.

나. 각주 작성요령

1) 저서 및 역서(편저서, 학술지, 월간지 등) : 이중꺽쇠 『 』로 표기하고, 출판도시, 출판사, 출판년도 등 출판정보는 괄호 안에 표기하고, 그 뒤에 페이지를 표기한다. 영문의 경우 first 및 second name(이니셜), last name 순서로 표기하고, 책 제목은 이탤릭으로 표기하며, 출판도시, 출판사, 출판년도 등 출판정보는 괄호 안에 표기하고, 그 뒤에 페이지를 표기한다.

가) 박경서, 『국제정치경제론』(서울 : 법문사, 1985), p. 120.

나) Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing*

*Societies* (New Haven, CT. : Yale University Press, 1986), p. 12.

다) Baylis, John. 박창희(역). 『현대전략론』(서울: 국방대학교 안보문제연구소, 2009), pp. 156-157.

2) 논문 : 학술지 게재 논문은 다음과 같이 표기한다.

가) 안병준, "민족주의와 한반도," 『국제정치논총』 제23집 (한국국제정치학회, 2003), pp. 29-33.

나) Richard J. Anderson, "Marxism and Secular Faith," *American Political Science Review*, vol. 27, No1(1965), p. 627.

3) 학위논문 : 한글 학위 게재 논문은 다음과 같이 표기한다.

가) 홍길동, "조선시대 병영 연구", 국방대학교 박사학위 논문(2004), pp. 25-26.

4) 세미나 및 학회 발표논문

김창수. "미국의 아태지역 군사정책."『아태지역 국가리더십 변화와 안보 도전: 유럽과 아시아의 시각』안보문제연구소 제3회 국제공동학술회의(2013. 4. 11), p. 71.

5) 같은 문헌을 다시 언급하는 경우 : 출판정보 등이 생략된 저자명을 표기한 후 인용페이지를 표기한다. 서양권 저자 이름은 last name만 표기한다. 바로 위의 인용한 자료를 잇달아 인용할 경우에는 '위의 책, p. 2.', 'ibid., p. 2.'로 표기한다

가) 황병무(2011), p. 300.

나) Nye(2013), p. 27. ibid., p. 90.

6) 인터넷 자료 : 웹주소의 검색일자를 명기하여야 한다.

가) http://www.technorealism.org(검색일 : 2019.2.12)

나) 국방부(http://www.MND.go.kr), "국방의 현주소"(검색일 : 2019.2.12)

7) 일간지 및 주간지의 기사와 칼럼

가) 황병무, "유엔평화유지군 참여 결정."『00일보』, 2003. 4. 19.

나) "안보의 현주소"『연합뉴스』, 2003. 4. 19.

다. 참고문헌 작성요령

1) 한글문헌, 동양문헌, 영어, 기타 서양문헌 순으로 배치한다. 한글 및 동양문헌은 저자의 성을 가,나,다 순으로 서양문헌은 저자의 성(참고문헌에는 last name을 맨앞에 표기하고 first 및 second name(이니셜)을 표기)를 알파벳 순으로 표기한다. 이때 출판도시, 출판사, 출판년도 등 출판정보는 각주에서와는 달리 괄호 없이 표기한다.
2) 참고문헌에는 본문과 각주에서 언급한 모든 문헌의 자세한 문헌정보를 기재하며, 본문과 각주에서 언급되지 않은 문헌은 포함시키지 않는다.
3) 참고문헌은 한글문헌, 로마자로 표기되는 구미어, 기타 외국어(일본어, 중국어, 러시아어 등) 문헌 순으로 배열하며, 각 문헌별로 가나다순 혹은 알파벳순으로 배열한다.
4) 참고문헌의 기본 양식은 각주 작성요령과 동일하다. 다만 마지막의 쪽수는 제외한다.

3. 기타 참고사항

가. 본문 속의 제목들(대제목, 중제목, 소제목 등)에 사용하는 기호 체계는 Ⅰ., 1., 가., 1), 가), (1), (가), ①, ㉮ 등의 순으로 한다.

나. 표 및 그림에는 제목을 붙여야 하고 〈표 1〉, 〈그림 1〉과 같은 형태로 구분하여 작성하고, 출처는 표나 그림 바로 아래에 제시한다.

예) 출처: 한국은행,「통계연감」(1985), pp.1-2.

다. 본문에서 의미를 명확하게 하기 위해 필요한 경우에는 한자를 사용할 수 있다.

라. 저자의 소속 및 직위는 저자명 우측 상단에 별표(*)각주로 기재하되, 공저의 경우에는 대표저자를 *, 제2공저자를 **, 제3공저자를***...순으로 표기한다. 필요한 경우, 대표 저자의 이름을 별표 각주에 다시 명기할 수 있다.

마. 논문 원고 순서는 ① 논문의 한글 제목 및 영어 제목, ② 저자 의 한글 성명 및 영문 성명, ③ 원고지 5매 이내의 한글요약문과 300단어(words) 내외의 영문 요약문, ④ 3~5개의 한글 및 영문 핵심어(Key Words), ⑤ 참고문헌, ⑥ 영문초록 순으로 작성한다. 논문게제시에는 별도로 200자 내외의 한글 '저자 소개문'(소속 및 지위, 주요 연구관련 경력, 최종학위 수여 기관 및 최종학위 논문제목, 전공분야, 저서 및 대표 논문들 포함)을 포함하여야 한다.

# 투 고 환 영

대한민국재향군인회 안보전략연구원에서는 연간 2회 학술지 발간을 추진하고 있습니다. 학술지는 재향군인회와 안보에 관련한 제반 문제를 이론적·실증적으로 연구자료를 수록하기 위한 학술지 입니다. 이와 병행하여 등재학술(후보)지 등록 추진 중에 있습니다. 향군회원과 학계, 연구기관의 연구자들, 관련 업무 전문가들의 투고를 환영합니다.
아래의 사항에 유의하여 여러분들의 적극적인 기고를 바랍니다.

1. 다른 곳에 발표되었거나 발표될 예정으로 있는 글이어서는 안되며, 순수한 창작 논문이 아닌 경우에는(연구프로젝트의 요약이나 재정리 등) 그 내용을 밝혀야 합니다.

2. 기고된 글은 본지의 편집방향과 기준에 따라 실리지 않을 수도 있으며, 본지는 기고된 원고의 반환에 책임지지 않습니다. 채택된 원고에 대해서는 소정의 원고료를 드립니다.

* 원고보내실 곳 : E-mail 접수(korvass0201@naver.com) 또는
우편 : 우)06734 서울특별시 서초구 남부순환로 2569
대한민국재향군인회 안보전략연구원

기타 사항은 대한민국재향군인회 안보전략연구원(02-499-0201)으로 문의하시기 바랍니다.