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

안보전략연구

2022.4 (제7호)

대한민국재향군인회
안보전략연구원

안보전략연구

제7호

본지는 연2회 발간되는 학술지입니다

발 행	2022년 4월 8일
발 행 인	김진호(대한민국재향군인회 회장)
편 집 인	박세헌(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 제7호 2022. 4.

❖ 제대군인 중심 보훈정책 발전에 관한 연구
| 문근형 | ····· 1

❖ 유엔참전국의 국제보훈을 위한 국방외교 강화
| 박동순 | ····· 31

❖ 동원자원의 지원제도 개선방안 연구
- 물자동원 지정업체를 중심으로
| 박상중 외 | ····· 61

❖ 壬亂期 행주대첩의 승리요인 고찰
| 이영석 | ····· 105

❖ 아프간 사태가 한국안보에 주는 함의
| 홍성표 | ····· 137

제대군인 중심 보훈정책 발전에 관한 연구

문 근 형 *

Ⅰ. 서 언
Ⅱ. 국가보훈의 의의와 문제분석
Ⅲ. 제대군인 보훈정책 분석
Ⅳ. 보훈정책 발전방향
Ⅴ. 결 언

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

논문요약

보훈정책과 제도가 정착되어 있는 국가는 국민들의 애국심이 투철하고 안정된 국정을 운영할 수 있는 기본을 갖춘 나라이다. 한국은 1953년 7월27일 휴전이후 아직 북한과 휴전 중인 전 세계에서 유일한 분단국가로 이러한 보훈정책과 제도의 중요성이 더욱 강조된다. 1950년 6·25전쟁 이후 진정한 평화통일의 미래를 위해 온 국민이 화해와 협력을 모색하면서 자유민주주의의를 지켜왔기에 현재 자랑스러운 대한민국이 존재하는 것이다. 자유민주주의를 지키기 위해 희생한 순국선열, 호국영령의 보훈가족들 덕분에 '6·25전쟁 이후 폐허된 국가를 재건하는 것은 어렵다'라고 걱정했던 나라가 2021년에 드디어 개발도상국을 벗어나 선진국 대열에 합류하였다.

이러한 과정 속에서 한국의 보훈제도와 정책은 많은 변화와 발전을 이루면서도 다른 나라들과는 구별되는 민주화 과정이 포함되어 있다. 선진국에서는 보훈제도의 중점이 전쟁에 참가하거나 군에 복무했던 제대군인 중심으로 대상자가 선정 되어있지만 우리나라는 다양한 분야를 포함하고 있다. 이렇게 선정된 보훈대상자들이 현재 고령화사회로 인하여 분야별로 선정된 대상자들이 점차적으로 감소되고 있어 보훈제도와 정책이 지속성을 가지기 위한 검토가 필요하다. 앞으로는 제대군인 중심으로 보훈제도와 정책이 발전되어야 함을 느끼게 되어 연구하게 되었다.

많은 군인들은 명예를 중요하게 생각하고 강한 희생정신을 바탕으로 열악한 생활여건을 극복하면서 국가에 충성하고 있다. 지리적으로 동북아 전략요충지인 한반도에서 군은 통일이 되더라도 강한 군대를 지속적으로 유지 되어야 할 것이다. 보훈제도와 정책에 대하여 살펴보면서 이제는 제대군인 중심으로 보훈제도와 정책이 더욱 발전되기를 바란다.

주제어 : 보훈정책, 보훈제도, 제대군인, 보훈대상자, 국가보훈

Ⅰ. 서 언

국가유공자에 대한 보훈정책이 잘 정착되어 있는 국가는 유공자들에 대한 희생과 헌신에 합당한 보상을 함으로 미래 세대들에게 그들의 희생정신과 애국심을 함양하고 계승 발전시키는 체계가 정립된 국가이다. 이러한 시스템은 국민적 화합과 단결로 이어진다. 선진국들은 보훈제도와 정책이 발전되어 있어 이를 바탕으로 국민들의 애국정신을 바탕으로 국가발전을 이룬 나라들이다. 우리나라도 2021년에 선진국 대열에 세계적으로 빠른 시간 내에 도달하게 된 것은 긴 역사를 통해 보훈정책이 안정적으로 뒷받침 되었기에 가능했다.

우리나라의 국가보훈정책은 1961년 군사원호청으로 출발하여 그동안 많은 변화과정을 거치면서 현재에 이르고 있다. 보훈대상자들도 최초 독립·호국·민주, 공무수행 등으로 범위를 넓혀 현재 보훈대상자들이 84만여 명에 이르고 있다. 우리나라는 다른 선진국들과 비교하면 보훈대상자들의 범주가 다양성을 가지고 있다. 반면 선진국들은 보훈대상자들이 제대군인 중심으로 비교적 단순화 되어 있다. 예로 주요 선진국가인 미국, 영국, 캐나다, 호주, 일본 등의 보훈정책을 살펴보면 제대군인 중심으로 정책이 발전되어 있음을 알 수 있었다.

보훈정책을 지속 발전시켜나가는 것은 국가의 기본적인 책무이다. 국가를 위해 생명을 바칠 수 있는 원천이기도 하다. 우리나라는 1950년 전후 태동한 현대적 보훈제도에 기원하여 그 틀을 갖추고 보훈제도를 체계화 하였다. 한국의 보훈정책은 지금까지 유지해오던 보훈대상자들에 대한 변화가 이루어졌다. 이러한 결과로 과거 애국지사 및 6.25 참전자, 월남전 참전자, 4.19 혁명희생자 등 다양한 분야의 보훈대상자를 선정하여 관리 중이다.

국가보훈제도가 성공하려면 사회복지 이념과 원리에 충실함은 물론, 국가유공자의 공훈과 희생정신을 계승 발전시켜야 한다.[1] 본 연구에서는 주요 선진국의 보훈제도와 우리나라 제도를 비교하고 보훈정책과 제도의 변천과정을 살펴보면서 특히 고령화사회에 접어든 우리나라의 현상을 고려하여 앞으로 보훈정책이 나아가야 할 방향을 제시해 보고자 하였다.

보훈대상자들의 노령화로 인해 그 대상자 수가 점차 줄어들고 있다. 재향군인회에서 관리하고 있는 친목단체만 하더라도 2020년에는 66개 단체를 관리

1) 김일환, “국가보훈제도의 문제점과 발전방안”, 부산대 대학원 석사학위 논문(2003), p.3.

하였으나, 창군동우회가 마지막 회원이 사망하여 2021년부터는 65개 단체를 관리하게 되는 등 사회고령화의 문제가 보훈대상자 및 단체들에게도 나타나고 있다.[2)]

연구방법은 국내 단행본, 논문과 보도자료 등을 통한 문헌적 접근 방법을 통하여 살펴보았다. 우리나라는 체계화되고 정착된 보훈제도와 정책을 통하여 1950년 6·25전쟁, 1953년 7월 27일 휴전이 후 70여 년이라는 짧은 기간 내에 원조를 받는 국가에서 원조를 주는 국가로, 산업화도 성공하고 민주화도 성공한 선진국으로 가는 국가가 될 수 있었다고 하여도 과언이 아닐 것이다.

현재 우리나라는 휴전선을 중심으로 북한과 대치하고 있는 특수한 상황 속에서 많은 젊은이들이 군복무에 임하고 있다. 매년 10년 이상 장기복무 후 전역하는 제대군인이 3천여 명에 달하며 대부분 생애최대지출 시기인 4,50대에 전역하게 되어 생활이 어려운 형편에 놓이게 되고 있다. 대부분의 국가에서는 군인 및 제대군인에 대한 다양한 복지정책을 시행하면서 보훈정책을 시행하고 있다. 우리나라 군 복지제도의 경우 군인의 조기 정년퇴직 및 근무여건 열악성 등 아직도 다수의 장기복무 제대군인들이 전역 후 사회에 제대로 적응하지 못하고 취약계층으로 전락하여 어려운 생활을 하는 경우가 발생하고 있다.[3)]

이에 따라 본 연구에서는 고령화사회에 당면한 우리나라의 보훈정책방향이 다른 선진국사례에서처럼 제대군인 중심의 보훈정책으로 추진되어야 함을 제시하고자 하였다. 제대군인 지원에 대해서는 정부부처에서 각별히 관심을 가지고 각종 정책을 수립하고 추진하고 있다. 국가보훈처에서도 주요 업무의 한 분야가 제대군인 지원정책이다. 이제는 보훈대상자들이 지속적으로 그 숫자가 유지되고 있는 군인들에게 보훈정책이 집중되어야 한다. 현재 복무중인 군인들의 성실한 국방의 임무수행을 유도하고 향후 입대 후 국가안보를 책임질 예비 군인들에게 희망을 주어 국방력 향상에 기여하기를 바란다. 이 논문을 통하여 보훈정책 방향을 설정하는데 일조하기를 바라며 선진국 대열에 들어간 한국의 보훈정책도 선진국에 맞는 수준에 한층 더 이르기를 기대한다.

---

2) 문근형, "보훈정책 발전을 위한 재향군인회 역할과 발전방안 연구", 『안보전략연구 제5호』(재향군인회, 2021.4). p.21.

3) 김용위, "장기복무 제대군인을 위한 복지제도에 관한 연구". 수원대 행정대학원 석사학위논문(2012), p.2.

Ⅱ. 국가보훈의 의의와 문제분석

1. 국가보훈의 의미와 한국 보훈정책의 특수성

가. 국가보훈의 의미와 특성

보훈이란 '국가와 사회를 위한 희생과 헌신을 기억하고 감사하는 것'으로 보훈 대상은 독립운동과 6·25전쟁 참전 등의 국가 수호 활동, 민주화운동을 '국가와 사회를 위한' 희생·헌신이라고 생각하고 있다. 이와 같이 "국가보훈"이란 의미는 "국가에 공헌하거나 희생한 분에게 보답과 예우를 통하여 국가의 정체성 확립 및 국민공동체의 유지·발전에 중요한 역할을 수행하는 국가핵심기능 중 하나이다."[4] 즉, 국가를 위해 몸을 바친 사람에게 국가가 응분의 보상의무를 지는 인류의 보편적인 가치관이다.[5] 이는 국가가 위기에 처했을 때 자신의 희생을 무릅쓰고 위기극복에 공헌한 사람에게 국가에서 특별대우를 해줌으로써 국가를 위해서는 희생을 할 가치가 있다는 믿음을 국민들에게 심어주고 현재 국가를 위해 헌신하고 있는 사람들의 근무의욕과 사기를 고취시키는 제도인 것이다.[6][7]

국가보훈의 특성으로, 국가보훈은 국가가 형성되면서부터 필연적으로 발생한 제도이다. 우리나라뿐만 아니라 외국에서도 공적이 큰 사람은 다른 국민들이 우러러 볼 수 있도록 각종 예우를 하였고, 일반 군인과 고령 퇴역 자에게도 일정한 토지를 지급하여 생계를 보장하는 등의 제도가 존재하여 왔다.[8] 또한, 국가보훈은 애국심을 함양하기 위한 상징정책과 관련이 있으며, 애국심의 계승발전을 통하여 국민통합을 이루고 국가발전의 기반을 튼튼히 하는 것이

---

4) 김종술, "국가보훈정책 인지도와 군 조직 효과성에 관한 연구", 조선대 정책대학원 석사학위 논문(2006), p.6.

5) 김병진 외, "세계화·남북화해시대를 대비한 보훈정책방향" 『미래지향적 보훈정책 발전방향 보색』(한국정책학회 세미나 발표논문, 국가보훈처, 2002), pp.1-2.

6) 정원섭,"상징적 국가보훈정책의 국민통합기능 제고방안"『미래지향적 보훈정책 발전방향 모색』(한국정책학회 세미나 발표논문, 2003)

7) 김종술(2006), p.25.

8) 김용환,"보훈행정의 여건변화에 다른 보훈행정제도의 개선에 관한 연구",서울대학교 행정대학원 석사학위논문(1995),p.6.에서는 "국가보훈은 국가의 존립과 유지를 위해 공헌과 희생을 한 전사상자와 그 유족에 대해 안정된 생활을 할 수 있도록 각종 보상과 예우를 통해 국민의 애국정신 함양과 현역군인들의 근무의욕 고취에 이바지 할 수 있도록 하는 제도와 정책"이라고 정의하고 있다.

그 본연의 기능이다. 국가보훈을 수행하는 대부분의 국가에서는 군복무 중 입은 전사 또는 상이에 대한 보상으로 수행되고 있다. 따라서, 보훈제도는 물질적인 보상(報償)에 그치지 않고 이들의 희생을 기념하고 예우함으로써 국민의 애국심을 고취시키는 제도로 승화시키는데 그 의의가 있다.

나. 한국 보훈정책의 특수성

한국에서의 보훈은 세 가지 가치, 즉 '독립·호국·민주'로 설정되었다. 「국가보훈기본법(2017.6.21.)」에서 '독립'은 '일제로부터의 자주독립'으로, '호국'은 '국가의 수호 및 안전보장'으로, 그리고 '민주'는 '대한민국 자유와 민주주의 발전'으로 각각 정립하였다.[9] 이에 따라 보훈대상은 독립유공자, 참전용사뿐만 아니라 대한민국의 자유민주주의 발전과 공무 수행 중 국민의 생명 또는 재산의 보호 등을 위해 희생되거나 공헌하신 분들에게까지 그 범위를 점차 확대하였다.

한국의 보훈은 1950년 공비토벌 희생자 등을 위해 마련한 「군사원호법(軍事援護法)」 제정으로 시작하였으며, 6·25전쟁을 거치면서 '호국보훈'으로 확대되었다. 또한 국내보훈 위주에서 점차 여력이 생기면서 6·25전쟁에 참여한 국가와 용사들에 대한 '국제보훈'으로 변화되었다. 국가보훈정책도 물질적 보상 위주에서 국가유공자의 고귀한 희생정신을 국가발전의 정신적 에너지로 결집시키는 선진국형 제도로 발전하였다.[10]

우리나라는 시대적 상황이나 정책적 필요성에 따라 변화과정을 거치면서 다양한 분야의 보훈대상자를 관리하고 있다. 현대적 보훈재도는 1950년 전후 태동하여 광복에 이어 1946년 대구 10월 사건, 1948년 여수·순천 사건 등 사회혼란기 좌·우익 이념대결과정에서 발생한 희생자들에 대한 원호를 목적으로 1950년 『군사원호법』이 제정되었고 이후 지속적인 보훈제도의 발전과 함께 보훈대상범위도 점차 확대하였던 것이다.

한국 보훈대상자 확대 과정을 살펴보면 아래의 〈표 1〉와 같다.

---

9) 임수진. "개념사 관점으로 보는 보훈: 독립·호국·민주의 가치를 중심으로." 『한국보훈논총』 제20권 제3호, (한국보훈학회, 2021), p.36.

10) 보훈관련 기구로는 1961년 '군사원호청'이 설치되고, 1962년 '원호처'로 승격하면서 법령과 제도가 마련되어 틀을 갖추게 되었다. 1984년 기존의 원호제도가 '국가유공자 예우제도'로 변하면서 '원호처'에서 '국가보훈처'로 바뀌었다.

〈표 1〉 보훈대상자 확대 과정[11)]

구 분	보훈대상
1950년대	전몰·전상군경
1960년대	독립유공자 4.19의거 관련자
1970-80년대	순직·공상공무원, 무공·보국수훈자 국가사회발전특별공로자
1990년대	고엽제휴유의증환자 참전군인·제대군인
2000년대	5.18민주화관련자 특수임무수행자
2010년대	보훈보상대상자

1070년대에는 경제성장과 국력 신장을 바탕으로 내실화·체계화 단계를 거쳐 1980년대에는 물질적 지원 위주의 정책에서 정신적 예우로 정책을 전환할 필요성이 대두되었다. 1990년대 이후에는 고엽제 관련 질환자와 참전자, 제대군인 등이 보훈대상자로 신규 또는 확대되었다. 이러한 보훈대상의 범위 확대는 보훈의 이념이나 목적을 명확히 규정하여 이루어진 것이라기보다는 시대적 상황이나 정책적 필요성, 보훈 관련 집단민원 해결차원에서 이루어진 경향도 있었다.

이와 같이 우리나라는 일제 강점기의 독립운동, 6.25전쟁과 월남파병, 독재에의 항거 등 역사적 특수성 등으로 인해 보훈 영역이 확대된 면이 있다. 특히 공상 공무원 제도와 같이 사회보장적 차원에서 이루어져야 할 제도가 보훈 영역으로 포함되는 등 2000년대 이후 국가유공자 인정범위가 다양하게 지정되었다.

11) 국가보훈처,『보훈60년사, 1961-2021』(국가보훈처, 2021. 8), pp.172-173

〈표 2〉 보훈대상자 현황[12](2021.11월말 기준, 단위:명)

대 상 별	계	본 인	유 족
합 계	840,058	586,107	253,951
[순국선열]	888	0	888
[애국지사]	7,649	15	7,634
[전몰·전상·순직·공상군경]	265,848	108,668	157,180
무공수훈자	83,460	16,649	66,811
보국수훈자	43,871	38,684	5,187
재일학도의용군인	290	9	281
[4·19혁명]	863	459	404
[순직·공상 공무원]	14,664	3,525	11,139
특별공로순직자	16	0	16
6·18자유상이자	367	34	333
[지원대상자]-군경·공무원	2,832	2,273	559
[보훈보상대상자]-군경·공무원	6,525	4,863	1,662
[참전유공자]	253,400	253,400	0
고엽제후유의증	51,237	51,237	0
고엽제후유증2세	148	148	0
[5·18민주유공자]	4,415	3,492	923
[특수임무유공자]	3,866	2,932	934
중·장기복무제대군인	99,719	99,719	0

보훈대상자는 〈표 2〉에서 보는 바와 같이 2021년 11월말 기준 840,058명을 유지하고 있으며, 10월말 840,574명 기준대비 516명이 감소하였다. 중·장기 복무제대군인이 전달 대비하여 356명이 늘어난 수를 고려한다면 타분야에서 대상사가 약 1,000명이 감소한 것이다. 이는 고령화사회로 인한 대상자의 감소와 직접적인 연관관계가 있다고 볼 수 있다.

다. 고령화사회와 한국 보훈정책

65세 이상 인구가 총인구를 차지하는 비율이 7% 이상을 고령화사회(Aging Society), 65세 이상 인구가 총인구를 차지하는 비율이 14% 이상을 고령사회

12) https://mpva.go.kr/mpva/(검색일 : 21.12.21.)

(Aged Society)라고 하고, 65세 이상 인구가 총인구를 차지하는 비율이 20% 이상을 후기고령사회(post-aged society) 혹은 초고령사회라고 한다.

고령이란 용어에 대한 정의는 보편적으로 일정한 것은 아니다. 한국의 고령자 고용촉진법시행령에서는 55세 이상을 고령자, 50~54세를 준고령자로 규정하고 있으나 UN은 65세 이상의 인구가 총인구에서 차지하는 비율이 7% 이상일 때 고령화사회라고 보고 있다. 인구의 고령화 요인은 출생률의 저하와 사망률의 저하에 있다. 평균수명이 긴 나라가 선진국이고 평화롭고 안정된 사회를 상징하는 의미에서 장수(長壽)는 인간의 소망이기도 하지만, 반면 고령에 따르는 질병·빈곤·고독·무직업 등에 대응하는 사회경제적 대책이 고령화사회의 당면 과제이다.

우리나라 고령화 속도는 매우 빨라서 이대로라면 2040년대에 일본 고령화율도 넘어설 전망이다. 2019년 통계청 장래추계자료에 따르면 2020년 고령화율은 전국 15.7%, 서울 14.5%로 우리나라는 2025년에 노인비율 20%를 넘겨 초고령사회에 진입한다. 이는 고령화사회(노인 비율 7%)에서 고령사회(노인 비율 14%)로 진입하는 데 18년이 걸렸으나 초고령사회(20%) 진입 시간은 7년 정도로 빨라진다는 의미다.[13]

UN추계에 의하면 2025년에 65세 이상의 인구가 총인구에서 차지하는 비율은, 일본 27.3%, 스위스 23.4%, 덴마크 23.3%, 독일 23.2%, 스웨덴 22.4%, 미국 19.8%, 영국 19.4%로 예측되고 있다. 초고령화 사회의 원인으로는 노인 인구 증가와 저출산으로 분모인 전체 인구수가 줄어들거나, 분자인 고령 인구수가 증가하기 때문이다. 의료기술이 발달하고 생활수준이 향상됨에 따라 사람의 평균 수명이 늘어나는 것은 자연스러운 현상이고, 노후 준비만 잘 되어 있다면 축복할 일이지만, 문제는 저출산 문제와 맞물려, 이 늘어난 고령 인구를 받쳐줄 젊은 인구가 급속히 줄어들고 있다는 것이다.[14]

이러한 고령화사회의 진입영향은 보훈대상자에도 그대로 반영이 되어 과거 보훈대상자로 선정이 되었던 많은 대상자가 고령으로 사망함에 따라 점차 줄어 들고 있다는 것이다. 현재 보훈대상자를 연령별로 분석한 내용이 〈표 3〉에서 보는 바와 같다.

---

13) https://www.mk.co.kr/news/realestate/view/2021/07/725334/(검색일 : 2021.12.20.)
14) https://lionqueenroom.tistory.com/135(검색일 : 2021.12.20.)

〈표 3〉 보훈대상자 연령별 현황[15] (2020년 기준)

구 분	합계	전상·공상군경		전몰·순직 군경 유족	기타대상	
		본인	유족		본인	유족
합계	841,119	109,713	101,129	51,701	487,585	90,991
30세미만	7,367	647	140	41	6,377	162
30-39세	26,803	8,452	646	154	17,033	518
40-49세	32,839	9,928	4,209	724	15,629	2,349
50-59세	63,367	9,397	11,128	2,279	29,818	10,763
60-69세	132,472	10,876	30,820	11,992	53,028	25,756
70세이상	578,271	70,431	54,186	36,511	365,700	51,443

〈표 3〉에서 보는 것처럼 대상자 중 60세 이상이 84%의 비중을 보이고 있다. 70세 이상은 69%를 차지하고 있어 대상자들이 대다수가 고령임을 알 수 있다.

연도별 보훈대상자 현황의 변화를 보면 아래의 〈표 4〉와 같다. 초창기보다 대상자 범위를 확대해 가는 정책이 지속적으로 발생함에 따라 2010년대에 가장 많은 보훈대상자가 발생하였다가 그 이후에는 점차적으로 숫자가 감소하고 있다.

〈표 4〉 보훈대상자 연도별 현황[16]

연도	’62	’70	’80	’90	’00
대상자	150,340	146,496	130,986	172,148	217,105
연도	’10	’13	’16	’19	’20
대상자	871,092	858,834	854,366	843,770	841,119

15) 국가보훈처(2020), p.131.
16) 국가보훈처(2020), pp.110-116.

〈그림 1〉 보훈대상자 평균연령[17] (2020년 기준)

보훈대상자의 평균연령은 〈그림 1〉에서처럼 전체적으로 71세에 이르고 있다.

전체적으로 보훈대상자는 최초 선정된 이후 대부분의 분야에서 점차적으로 감소하고 있으나 전·공상 군경/공무원과 중·장기복무제대군인의 숫자는 상대적으로 증가하고 있는 추세이다. 이와 같은 보훈대상자의 변화추세는 보훈제도와 정책 추진방향에 중요한 기준점을 제공하고 있다.

2. 외국의 보훈정책

보훈의 개념과 보훈대상에 대해 다른나라에서는 어떻게 추진하고 있는지 살펴보았다. 전쟁과 포상이라는 관점에서 시작된 보훈제도는 각 나라마다 역사와 상황, 여건에 따라 달라지기도 한다. 각 나라의 보훈제도는 그 나라의 생성과정, 역사와 관련이 있다. 전쟁에서 승전, 패전, 국권 상실경험 등 여러 여건에 따라 그 나라에 적합한 보훈제도를 발전시켜 나가고 있다. 주요 선진국들에 대한 보훈정책과 제도를 살펴보고 우리나라의 보훈제도를 점검해 보고자 한다. 본 연구에서는 미국, 캐나다, 호주, 프랑스의 보훈제도와 정책에 대하여서 살펴보았다. 아래의 〈표 5〉는 위 주요국가들의 보훈조직과 행정대상에 대하여 비교한 표이다.

17) 『2020 보훈연감』(국가보훈처, 2020), p.131.

〈표 5〉 주요국가 보훈조직과 행정대상 비교(2005년 기준)[18]

구 분	기관명 /기관위상	공무원수	행정대상	주요업무
미 국	보훈부 /장관, 독립기구	235,978명	2,600만명 군복무상이자 및 전사자 유족 참전/제대군인 (180일이상)	보상금/연금지급 의료·취업·대부 안장지원, 생명보험사업 휴양시설운영, 기념사업
캐나다	보훈부 /장관, 독립기구	3,300명	60만명 전사·순직군인유족 순직경찰·소방관, 참전군인 전시동원된 상선 승무원 및 민간인	보상금/연금지급 의료·안장지원 주택·토지지원 전적지추념사업
호 주	보훈부 /장관, 독립기구	2,530명	130만명 상이군인 및 미망인 참전군인(60세이상) 제대군인(6년이상)	보상금/연금지급 의료·대부·주택 안장지원 전쟁희생자기념사업
프랑스	국방부 보훈처/ 장관급, 국방부내	1,370명	400만명 상이군인·유족, 참전군인 민간인 전쟁희생자 유족 및 전쟁고아	보상금/연금지급 의료·직업·안장 기념사업
한국	국가보훈처 /장관급, 독립기구	1,186명	80만명 독립/참전/국가유공자 제대군인 5·18민주유공자	보상금지급 의료·취업·대부안장· 교육기념사업

가. 미국

미국의 보훈제도는 1636년 플리머스 식민지 개척과정에서 인디언과의 전투에서 부상을 당한 상이군인들을 지원하는 제도로 시작하였다. 보훈제도 관장기구의 명칭은 제대군인부(The Department of Verterans Affairs)로서 1989년부터 현재까지 이른다. 미국의 보훈제도는 전 세계에서 가장 다양하게 잘 갖추어져 있다. 이는 인디언과의 전투로부터 독립전쟁, 제1·2차 세계대전과 한국전쟁을 비롯하여 최근의 걸프전에 이르기까지 많은 전쟁수행 경험으로부

18) https://mpva.go.kr/mpva/(검색일 : 21.12.21.)

터 이루어 진 것이다. 긴 역사를 통해 발생한 제대군인의 증가로 그들에 대한 구체적 보상이 국민에 대한 무한책임 필요성에서 기인하였다.

제대군인부의 조직은 3개 처와 9개의 장관, 참모기관 및 6개의 차관보실로 구성되어 있다. 행정대상은 전 인구의 11%가 제대군인 본인과 그의 유족이다. 대체로 제2차 세계대전, 한국전, 베트남전, 걸프전 등을 통해 활동하였던 제대군인들을 대상으로 하고 있다. 제대군인부에서 대상자에게 이루어지는 주요업무는 의료보호, 보상금과 연금지급, 교육, 직업재활, 주택대부보증, 보험 및 국립묘지에 매장지원 등이 있는데, 대체적으로 우리나라와 유사하다.

미국의 상징적 보훈정책으로는 다양한 기념행사와 참전 및 제대군인을 위한 장례제도 등이다. 미국은 각종 전쟁기념일과 미국 독립기념일에 참전군인의 퍼레이드 및 기념행사 등을 국가적으로 개최하여 참전·제대군인의 명예심을 선양함과 동시에 국민들의 애국심 고취 활동 중이다.[19]

나. 캐나다

캐나다의 제대군인 시책은 대체적으로 미국과 유사한 형태를 지니고 있으나 약간의 차이점을 나타내고 있다. 캐나다의 대표적인 국가보훈정책은 제대군인부의 기념사업·공보 및 연금옹호국 사업부 참전·제대군인 관련 기념행사와 장례제도 등이 있다.[20] 보훈정책을 통한 국민통합이라는 정치적 상징성을 담보하기 위해 전몰자 기념묘지, 가상전쟁기념관 및 무명용사묘 등과 상징적 국가보훈시설을 설치·운영함으로써 국민통합을 위한 국민교육의 수단으로 이용하고 있다.

조직으로는 제대군인부 장관에게 보고하는 제대군인부 부문과 제대군인부 장관을 경유하여 의회에 보고하는 제대군인 재심 및 소청위원회 부문으로 구분되어 진다. 행정대상은 제1·2차 세계대전 및 한국전쟁 시 군대요원, 상선 해군, 제대군인, 전쟁시 복무했던 자로서 등록된 특정한 민간인, 캐나다 군대전직요원(특수임무지역 종사자 포함) 및 국립 캐나다 기마경찰과 군대 및 민간 대상자의 유가족이다.

제대군인에 대한 주요업무는 등급을 정하여 각종 연금을 지급하고, 의료보

19) 정태봉, "한국 보훈정책의 개선방안에 관한 연구", 경희대 행정대학원 석사학위논문 (2002), p.13.
20) 정태봉(2002), p.13.

호 프로그램으로 제대군인 자활서비스와 사회복지시설 또는 계약시설에의 장기입원치료 및 기타 건강관련시혜를 제공하고 있다. 상선해군제대군인에 대한 전후복귀 특별시혜, 제1·2차 세계대전과 한국전에서 자유회복을 위해 연합군 작전임무 활동한자에게 지원서비스, 장례·매장 및 묘비지원, 참전군인 수당 등 소득에 따른 시혜, 전몰자 기념시설 확충 등을 하고 있다.[21)]

다. 호주

호주의 보훈정책은 보훈부가 주관하는 다양한 기념행사 및 참전·제대군인 명예선양사업으로 교육과정과의 연계를 강화하여 젊은 세대의 국가 헌신을 유도하면서 국민통합을 도모하고 있다. 이로 인해, 정책대상 집단인 참전·제대군인은 물론 일반국민의 정책순응도와 참여도가 상당히 높다. 호주는 보훈정책 순응도와 참여도를 높이기 위해 교육과정을 적절히 사용하고 있다. 각 지역별 참전·제대군인 등에 관한 정보를 공개하여 각급학교 교육과정에 활용할 수 있도록 하고 있는 것이다.

호주의 보훈관련 조직으로는 집권당 상·하원 국회의원 중에서 장관으로 임명되어 전반적 정책 방향을 설정하고 정치적 책임을 지며, 각종 행정업무는 보훈부 차관이 실질적인 행정업무를 담당하고 있다. 장관과 집행부서 중간에 위치한 귀환위원회는 기본법인 제대군인등록법에 의한 제반 권한을 가지나, 위원회의 행정지원 등 실제의 집행업무는 대부분 보훈부 직원에게 위임하고 있다. 보훈부 직원은 1990년 12,943명에서 이후 계속 감소하고 있다. 보훈수혜 대상자들은 제대군인과 그들의 부양가족이다. 보훈 주요업무는 보상프로그램, 보건 보호와 서비스 프로그램, 전쟁묘지 프로그램, 조직 서비스 프로그램이 있다. 각 주마다 지방사무소가 설치되어 제대군인 지역 공동체에 정보를 제공해주고 있다. 호주 보훈제도의 특징은 정부 주도성이 약화되고 있다는 것이고 참전용사의 명예 선양을 위한 행사인 ANZAC Day(Australian and New Zealand Army Corps Day, 앤잭데이)나 휴전일(현충일)과 같은 행사가 있으며, 보훈문화 확산에 노력하고 있다. 직원수의 감소뿐만 아니라 보훈병원의 매각, 직업알선의 이양, 자녀교육보호정책의 축소 등을 통해 정부주도의 정책이 아닌 민간이양으로 전환되고 있다.

호주는 수도와 주요도시를 설계할 때 보훈 시설물을 중심으로 국가주요기관

21) 김일환(2003), pp.10-16.

을 배치하고 있다. 호주 국민의 정의·자유·평등 이념의 실현을 위한 중심체는 보훈부의 전쟁기념관으로 모든 보훈 시설물의 실질적인 중심이다. 보훈 교육을 통하여 호주 국민들의 애국심과 민족정기를 전파하고 있다. 호주 보훈제도는 다른 나라보다 진보적인 보훈정책을 펴고 있다.

라. 프랑스

프랑스의 보훈제도는 1789년 혁명에 따라 소집된 제헌의회에서 1790년 8월 2일 '국가의 인정 부채'로서의 연금법을 제정하면서 근대보훈이 시작되었다. 이후 1831년 군인연금이 일관되고 특별한 체계를 갖춘 상태로 제정되어 1919년까지의 군인연금의 기본틀을 마련하였다. 전국민의 전쟁인 제1차 세계대전을 겪으면서 프랑스는 제도의 정비에 힘쓰면서 제대군인들을 노동에 복귀시키는 일과 관련하여 1916년 3월에 「국립상이제대자사무국」이 조직되었다. 이 조직은 처음에는 노동부 소속이었다가 1920년 신설된 연금부 소속이 된다.

프랑스의 국방 및 보훈부는 대통령, 수상, 장관 사이에서 그 역할에 대한 헌법적 규정이 제5공화국 헌법으로 존재한다. 아래 〈표 6〉는 프랑스의 보훈 관련 법령이다.

〈표 6〉 프랑스 보훈관련 법령[22)]

○ 전쟁희생자 및 상이군인연금법　　○ 군인 퇴직연금법
○ 보훈관련 일반법
- 사회보장법　- 공제보험법　- 절차위반법

프랑스 보훈부는 1920년부터 1999년까지 80년간 정부조직법상 독립부로 운영되고 난후 행정대상자인 참전군인 및 전쟁희생자들의 희망에 따라 1999년 조직 개편 이후에도 계속 존치되고 있다. 주요임무는 참전용사 및 전쟁희생자들의 정신적·물질적 권리를 보호하고, 전쟁유적지와 기념물의 보존 및 홍보사업과 징집제 폐지 후 1일간의 국방 예비소집을 실시하여 국방정신을 고취하고

22) 보훈교육연구원,『국제보훈동향연차보고서(제2차)-프랑스』,최종보고서(2012.9.28.), p.20.

국민과 군의 연대감을 조성하는 임무를 수행하고 있다. 지원대상자는 제대군인, 내전희생자, 군복무중 부상 및 질병환자, 폭탄 및 테러희생자(민간인 포함) 들이다.[23]

위에서 주요 국가들의 보훈정책에 대하여 알아본 결과 주요국가 보훈대상자는 제대군인과 그들의 부양가족이며 보훈복지를 추진하는 부서가 제대군인처임을 알 수 있었다. 이에 비하면 우리나라의 경우는 보훈대상자들의 범위가 민주화 과정이 포함되면서 다른 국가들과는 보다 광범위하고 다양한 특징을 가지고 있다. 선진국들이 서로 차이나는 보훈정책을 실시하고 있지만 모두 보훈이 국민통합을 이루는 국가의 근본정신임을 인식하면서 보훈정신과 보훈문화가 중요하게 위치하고 있다. 국가보훈은 애국과 안보의 가치를 위해 희생한 국민에 대한 마땅한 예우, 보상과 관련된 국가의 책무로 시작되었다. 국가보훈의 저변에는 애국심과 함께 안보의식이 뒷받침되고 있어 국가를 힘으로 지켜온 안보는 국민의 생명과 재산, 국가, 영토, 주권을 지키기 위한 국민들의 의식이다.[24] 국가안보를 책임지고 있는 군인들과 경찰들에게 국민적 관심이 많은 이유이다.

3. 보훈정책 분석

우리나라 보훈정책은 전반적으로 고령층에 접어든 보훈대상자의 남은여생을 국가적 보은의 시혜로 추진되어 온 기존 복지정책에 추가하여 보완해야 할 필요가 있다. 보건의료 서비스개선은 우리나라에서 뿐만 아니라 모든 국가의 공통사항이다. 국가를 수호하다가 부상을 입었거나 가족을 잃은 국가유공자와 그 유가족에 대한 의료보호사업은 세계 각국 공히 국가의 기본적인 책무로서 국가복지차원의 역점사업이다. 우리나라는 6·25전쟁을 겪으면서 많은 인원이 전상을 입었으나 군사원호청 창설 이전에는 국가재정의 취약으로 희생에 상응한 보상은 물론 상이부위 치료조차 제대로 해주지 못했다. 1961년 군사원호청 탄생으로 상이군경 등 보훈대상자에 대한 의료보호사업은 많은 발전을 이루었다. 전국 보훈병원과 원거리 민원인을 위한 위탁진료병원을 지정하여 전국적 보훈의료망 구축 등 지속적인 관심을 가지고 개선하여야 한다.

---

23) 보훈교육연구원(2012), pp.21-24.
24) 성백선, “안보교육과 안보의식 향상”, 성균관대 대학원 석사학위논문(2014). p.2.

보훈정책에 대한 문제점으로는[25] 보훈대상자의 고령화로 건강예방증진을 위한 프로그램을 더욱 개발보완 발전시켜야 한다. 건강증진은 현대의 주요질병과 건강문제를 해결하기 위하여 제시된 현대적 처방이다. 현대의 주요 질병은 미생물에 의한 감염보다는 자신의 일상생활습관으로 발생되는 질병이 주종을 이루기 때문에 항생제나 수술로 치료하기보다는 습관을 변화시켜 질병을 예방할 수 있다. 오늘날 보훈대상자의 고령화 현상이 나타나면서 보건 및 의료보호에 대한 필요성이 더욱 증대되어 계속되는 건강 및 의료보호비용의 증가와 정책적 관심이 증대되고 있다. 보훈대상자의 노인성질환과 질병 만성화로 건강보호서비스의 수요는 계속 증가하고 있으나, 의료보호사업은 건강증진 프로그램이 미흡하며, 이들의 수요를 충족시키지 못하고 있다.

또한, 주요 선진국에서는 민간 고령자 주택을 신설할 경우, 간병 및 보호가 필요한 노인을 대상으로 통합적으로 거주자가 쇠약하거나 만성질환으로 간호서비스를 원할 경우 방문간호, 기능회복 등 서비스를 행한다. 우리나라의 보훈복지시설의 경우는 대도시에 편중되어 있고, 의료·요양시설을 갖추지 못하고 있고, 보훈대상자의 고령화는 각종 질병, 노인성 질환 등으로 장기치료를 요하는 경우가 많으나, 이런 경우 대처할 요양시설이나 전문 의료기기 등이 부족하다는 것이다.

또한, 보훈복지회관의 여건 개선이다. 회관의 여가 및 사회교육 프로그램이 전무하며, 단순한 물리치료, 목욕 등의 서비스를 제공 중이다. 질병재발과 기능퇴화 방지, 여가선용 등을 목적으로 복지회관의 기능을 다양화하여야 한다. 현재 운영 중에 있는 보훈회관도 노후화 및 협소화하여 전폭적인 개선이 필요하다.

이러한 문제점을 해결하려는 노력과 함께 관심을 가져야 할 분야가 우리나라의 보훈대상자의 특징이다. 우리나라 특유의 민주화 과정을 거치면서 다른 나라에는 없는 다양한 분야의 보훈대상자가 관리되고 있다. 대부분의 보훈대상자로 지정된 분들이 이제 나이가 고령화 되면서 그 대상자가 점차 줄어들고 있다는 것이다. 다른 나라에서 보훈대상자를 제대군인 중심으로 관리하듯이 우리나라에서도 제대군인은 지속적으로 발생하고 있어, 대상자 선정에 대한 관심을 가져야 한다. 군인들의 열악한 근무환경과 관리는 계속적인 관심대상

25) 정태봉(2002), pp.15-33.

이었지만, 앞으로도 제대군인들에 대한 보훈정책이 원활이 추진되어야 한다. 이로써 선진국대열에 들어선 우리나라의 격에 맞는 보훈정책을 시대의 변화에 따라 지속적으로 추진하여야 한다. 보훈정책은 급격히 변화되는 경우가 없이 정부에서 지속적으로 안정된 보훈정책을 펼쳐 나가야 한다. 이를 통해 예측 가능한 국가 행정업무가 가능할 것이다.

국가보훈과 국가정체성, 국가보훈과 역사관, 국가보훈과 국민통합, 국가보훈과 안보, 국가안보와 통일 등의 논의가 다양한 계층에서 이루어져야 한다. 애국심과 나라사랑 정신은 사적 이익이기보다는 공익과 공공의 생명·재산보호를 위하는 공공재를 전 국민에게 확산시킨다는 점에서 시민단체와 그 맥락을 같이한다.

Ⅲ. 제대군인 보훈정책 분석

1. 군의 필요성과 존재가치

세계 여러나라 국가 중 유일하게 분단되어 아직 전쟁이 끝나지 않은 유일한 국가가 한국이다. 1991년 소련이 붕괴되고 이념적 전쟁은 종식이 되었다고 하지만 한반도에는 아직 북한의 공산주의 체제가 유지되고 있다. 군대의 존재 목적은 국가의 안전보장과 국토방위의 신성한 의무를 수행하고 국민의 생명과 재산을 보호하는데 있다. 현재 사회 국가의 기본적 기능인 국민을 보호하고 국민 복지 향상에 존재 가치가 있는 것이다.

세계 국가의 대부분은 군대를 유지하고 있다. 과거 전쟁사를 살펴보면 평화를 위해 군대의 보유는 필수 조건이었다. 약한 국가는 강대국에 의해 국민의 희생을 강요당한 전쟁사를 쉽게 찾아볼 수 있다. 대부분의 국가가 군대를 보유하고 있지만 일부 국가들은 군대를 보유하고 있지 않다. 약 30여개 국가가 군대를 보유하고 있지 않지만 자체적으로 경찰과 해양경비대(Coast Guard)가 국방을 분담하고 있다. 보호령이나 속령으로서 군대가 없고 타국에 국방을 일부 위임하였어도, 자국이 자체적으로 준군사조직을 결성하여 방위하는 경우가 있다. 일본도 제2차 세계대전 패전 이후 제정된 일본국 헌법 제9조에 근거하여 정식 군대를 소유하고 있지 않지만 일본국 헌법 제정 이후 창설된 자위대가 군대를 대신하고 있다. 또한, 미·일안보조약에 근거하여 일본에 주둔중인 주일미군과 공동으로 연합 방위 태세를 유지하고 있다.

군대를 보유하고 있는 국가이든 군대를 보유하고 있지 않는 국가이든 공통점은 국민의 생명과 안전을 지키기 위한 조직은 존재하고 있다. 대한민국 헌법이 규정한 국군의 사명은 국가의 안전보장과 국토방위의 신성한 의무를 수행하는 것이다. 또한 군인복무규율이 정한 국군의 사명은 대한민국의 자유과 독립을 보전하고 국토를 방위하며, 국민의 생명과 재산을 보호하고, 나아가 국제평화 유지에 이바지 하는 것이다. 이것이 군의 존재 이유이고 군복무에 충실하는 이유이며 조국을 위해 땀을 흘리는 이유이다. 군의 핵심가치는 충성이다. 군인에게 충성이란 상관에 대한 것만을 의미하지 않고 보다 넓은 의미로 대한민국 헌법이 규정한 국가적, 헌법적 가치에 대한 충성을 이야기한다. 국가적, 헌법적 가치는 국민, 주권, 영토와 자유민주주의체제, 평화를 의미한다. 나와 내 가족, 친구들의 안전과 자유를 말한다. 군이 존재하기 위한 궁극적 지향점은 강한 군대를 만드는 것이다. 땅과 하늘과 바다를 노리는 적과 맞서 싸우려면 당연히 강해져야 한다. 군의 존재이유인 국가 안보를 위해서는 쳐들어온 적을 격퇴하는 것도 중요하나, 적이 도발하기 이전에 도발의지를 없애는 것이 더욱 중요하다. 이것이 전쟁 억제력이다. 군이 강해야 전쟁억제력을 갖게 되고 이로 인해 국민이 평화로움 속에서 자유를 누리면서 국가의 번영이 가능하다. 이러하기에 군에 대한 배려과 처우가 중요하다.

우리나라는 1970년대 이후 국가경제의 고도성장으로 전반적인 국민 복지수준이 향상되었으며, 1980년대부터는 국가경제의 급속한 발전과 함께 전반적인 복지 개선은 달성했다. 군은 북한의 도발과 위협에 대비 신무기 개발, 무기체계 도입 등 전력증강을 우선하다보니 복지수준은 민간 사회에 비해서 상대적으로 낙후될 수밖에 없었다. 최근 우리사회의 복지의식은 매우 향상되었으며 개인의 복지욕구가 증대되고 수준 높은 복지서비스를 요구하고 있다. 복지욕구의 수준도 삶의 질 전반에 대해 국민의 관심과 욕구가 증대되고 있다.

반면, 군인들은 사회와 격리된 지역에서 장기간 생활을 해야 하기에 전역 후 사회생활 적응에 어려움을 겪고 있으며, 빠르게 변화하는 시대에 부적응이 과거보다 점점 더 심화될 수밖에 없다. 따라서 이들을 위한 국가적 차원의 적극적인 제도적 장치가 요구되는 실정이다. 특히 장기복무 후 제대하는 군인에 대한 제도 개선이 절실한 상황이다.

2. 장기복무 제대군인 보훈정책 분석

군대조직은 간부조직과 병조직으로 구분되어 있고, 간부는 장교와 부사관으로 구성되어 군의 중추적 역할과 함께 전문성을 바탕으로 군대의 조직 및 훈련 등의 기능을 수행하고 있다. 병은 법이 정하는 바에 따라 일정기간 의무복무를 하고 있다. 직업군인은 간부조직에 속하며 직업군인제도를 통해 '직업으로서 군무에 복무하고 있는 군인'을 말한다.

직업군인이란 군인을 평생 직업으로 선택한 장교 및 부사관으로 직업군인은 군 복무를 보람이 있는 생애라고 생각하는 군인을 의미하며 군인이라는 직업이 매력적인 것으로 인식되어야 한다. 그러므로 직업군인제도란 단순히 평생을 군인으로 복무하는 것과는 다르며 일정한 급여를 받고 경제적 목적을 위하여 고용되는 용병제와 차이가 있다.

장기복무는 「제대군인지원에 관한 법률」의 적용 대상이 되는 10년 이상 복무했을 경우를 뜻하며 대부분의 국가에서는 장기복무 군인을 위한 다양한 복지정책을 시행하고 있다. 제대군인은 「제대군인 지원에 대한 법률」 제2조(정의)에 의해 '병역법', '군 인사법'에 따라 군복무를 마치고 제대한 자로 규정하고 있다. 이에 따라 장기복무 제대군인은 10년 이상 현역으로 복무하고 장교, 준사관 또는 부사관으로 제대한 사람을 말한다. 또한 장기복무 제대군인은 19년 6개월 이상 복무한 연금 수혜자와 19년 6개월 미만 근무한 연금 미수혜자로 구분된다.[26]

군인을 직업으로 선택한 직업군인은 군을 평생직장으로 보장받고 안정된 삶을 살기를 원한다. 군인은 직업 특성상 공무원으로 분류되는데 일반 공무원에 비해 다양한 특수성을 지니고 있으면서 직업의 안정성과 전문성을 보장받기 어려운 직업공무원제도로 제대로 된 국가보장 체계가 미흡한 실정이라 할 수 있다. 일반 공무원과 비교하여 가장 특징적이고 불만을 갖고 있는 차이점으로 정년의 단축으로 인한 대부분의 군인들이 생애 주기 상 가장 중요한 시기에 제대를 해야 하며 사회 정착을 위한 노력을 다시 하여야 한다는 것이다.

---

26) 박종관, "중·장기복무 제대군인의 직업전환 애로요인에 관한 분석 연구",경원대학교 석사학위논문(2007), p.6.

국가 방위 및 국민의 생명과 재산을 보호하는 군의 역할이 중요하다는 사실은 지극히 분명하나 '직업군인'은 다른 어떤 직업보다 열악하고 힘든 직업의 특수성을 갖고 있다. 이로 인해 직업으로서 군인의 매력을 저하시켜 우수한 인력의 군내 유입과 조직 구성원의 높은 사기 유지를 어렵게 하고 있는 것이 현실이다. 직업군인의 직무의 특수성으로는 첫째, 개인적인 헌신과 높은 희생의 요구이다. 둘째, 빈번한 연장근무 및 비상대기 시간이다. 셋째, 주기적인 보직교체에 따른 빈번한 이사와 가족 별거이다. 넷째, 사회적·문화적 고립이다. 다섯째, 단체 협약의 제한이다. 여섯째, 가족 별거로 인한 추가생활비와 낮은 자가 보유율이다. 끝으로, 낮은 재취업률 등이다.[27)]

장기복무 제대군인들은 오랫동안 사회와 격리된 군 복무를 하다가 사회로 복귀했기 때문에 사회적응이 불리하다. 따라서 보훈정책은 이러한 인간의 존엄성과 사회적 형평성의 가치 이념이 고려되어야 한다. 제대군인들은 현역으로 근무할 당시 열악한 조건에서 국가 방위에 헌신한 국가유공자로 볼 수 있다. 또한 제대군인들은 국가기관에 속하여 특수한 집단 환경에서 헌신적으로 복무하였음으로 집단주의적 가치를 고려해야 한다. 제대군인들을 통해 인간의 존엄성의 가치는 불평등과 차별에서 벗어나 평등한 사회를 창조하는 것이라는 사실을 깨달을 수 있다.

우리사회의 장기복무 제대군인에 대한 사회적 무관심, 관련기관의 관심 소홀, 제대군인 지원 법률의 현실성 결여 등은 군을 위해 많은 노력과 인생을 조국을 위해 헌신한 군인들의 사기와 직결되어 있다. 과거 독립유공자나 상이군경 등의 국가유공자를 지원하기 위해 제정된 법령은 현실에 맞도록 수정, 보완할 필요가 있다. 미국, 캐나다, 호주 등에서는 보훈법이란 기본법에 국가유공자와 제대군인 지원 관련 각종 법령들이 체계화 되어 있는 점을 참고하여 우리나라에서도 심도 깊은 검토가 필요하다. 특히 미국의 경우 제대군인 관련 법률에 교육프로그램 실시, 채용우대 등 체계적인 지원시스템을 구축하고 있어 우리나라에서도 장기복무 제대군인들에 대한 관심을 더욱 증대시켜 보훈정책의 방향을 다시 한 번 점검해 볼 필요가 있다.

---

27) 김용위(2012), pp. 12-16.

Ⅳ. 보훈정책 발전방안

적극적인 보훈활동을 통하여 국가에 대한 애국심과 자부심을 갖도록 정책적·제도적 보완을 하면서 국가보훈처는 맡은 역할에 충실하고 있다. 이 중 한 분야가 제대군인 지원이다. 제대군인을 위한 지원 조직은 국가보훈처, 국방부 그리고 고용노동부 등에서 담당하고 있다. 국가보훈처는 국가유공자와 그 유족에 대한 예우 및 지원, 5·18 민주유공자·특수임무유공자에 대한 예우, 보훈보상대상자, 고엽제후유증의 중환자, 제대군인에 대한 지원·조사·연구, 국민나라사랑 정신 확산, 보훈선양, 기타 법령이 전하는 보훈에 대한 업무와 제대군인에 대한 지원업무를 하고 있다.[28)]

국가보훈처 보상정책국, 보국선양국, 복지중진국, 제대군인국, 지방보훈(지청), 국립묘지관리소, 보훈심사위원회 등으로 편성되어 있다. 제대군인국에서는 제대군인지원 기본계획 수립 및 지원에 관한 사항을 총괄·조정한다. 제대군인 지원정책의 연구·개발 업무를 수행하며, 제대군인의 생활안정을 위한 교육·의료·대부·주택 등 지원계획의 수립과 집행의 지도·감독 수립 집행업무 등을 수행한다. 제대군인의 취업지원과 관련된 기관은 한국보훈복지의료공단 산하에 있는 보훈교육연구원과 일반대학 및 전문교육기관에 위탁한다. 그리고 지방보훈청 소속에 7개의 제대군인 지원센터를 운영하고 있다.

국가보훈처 제대군인국은 2004년 4월 29일 신설하였다. 제대군인 정책과, 제대군인 취업과, 제대군인 지원과, 국제보훈과 등 4개과로 구성되었다. 제대군인 정책과는 제대군인 지원기본계획의 수립 및 지원정책의 총괄 및 조정, 제대군인 지원관련 법령의 관리, 제대군인 지원 대상 범위 및 지원수준의 결정, 제대군인 지원관련 정책수요조사 및 지원프로그램의 연구개발, 제대군인지원에 관한 정책평가·조정 및 홍보, 제대군인 인력정보의 관리 및 활용, 제대군인 생활실태 조사 및 사회지표의 유지·관리, 참전·제대군인 등 보훈분야 국제협력의 총괄·조정 및 지원업무, 해외거주 참전유공자 등 보훈대상자 실태 및 관리, 국제통계·정보의 수집·분석 및 제공 등의 업무를 수행한다. 제대군인 취업과는 제대군인 직업상담 및 진로지도, 사회복귀 지원, 취·창업지원, 제대군인 취업촉진 및 지원의 총괄·조정, 제대군인 능력연계시스템 운영, 사회적응

28) 정연숙, "제대군인의 전직지원교육 변천과정 연구", 공주대 대학원 박사학위논문, (2019). pp.35-46.

및 능력개발교육 프로그램 개발·운영, 제대군인지원센터 홈페이지 운영의 지원 및 지도·감독, 제대군인 인력활용 촉진, 제대군인 취업박람회 운영 총괄 등을 수행한다. 제대군인 지원과는 군 작전 희생자 등에 대한 위로대책의 마련 및 지원에 관한 사항, 정부 및 공공기관의 국군장병 위문계획의 수립 및 집행, 대한민국재향군인회의 지원 및 관리감독, 제대군인 및 참전유공자 관련 단체·비영리법인의 지원 및 관리감독 등을 수행한다. 또한, 참전유공자 명예선양에 관한 정책 수립·개발업무를 담당한다. 국제보훈과는 보훈분야 국제협력 업무 총괄한다.

제대군인지원센터는 국가보훈처의 지방보훈청 소속으로 현재 서울, 경기북·남부, 부산, 대전, 대구, 광주센터를 운영하고 있다. 2004년에 서울 제대군인지원센터를 설립하였고, 2006년에는「제대군인지원에 관한 법률」개정으로 5년 이상 중기복무 제대군인을 지원 대상에 포함하였다. 2007년에 부산과 대전에 지방보훈청 소속으로 제대군인지원센터를 설립하였으며, 2008년에는 대구와 광주에 제대군인지원센터를 설립하였다. 2011년에 경기북부 고양에 제대군인지원센터를 개소하였고, 2014년에 경기남부 수원에 제대군인지원센터를 개소하여 수도권 제대군인 전직지원서비스를 강화하였다. 제대군인지원센터는 장기복무 제대군인의 원활한 사회복귀를 돕고 인력 활용을 촉진하며, 제대군인의 생활안정과 경제, 사회 발전을 위해 제대군인지원제도를 운영하고 있다.

보훈교육연구원은 한국보훈복지의료공단 산하소속으로 운영하고 있으며, 1962년 종합원호원으로 개원하여 전직지원, 농사 지원교육, 양호·양육보호 업무를 수행하기 시작하였다. 국방전직교육원의 조직은 전직컨설팅팀, 운영지원팀을 구성하여 교육운영부와 취업지원부로 운영하고 있다. 교육운영부에는 기본·진로교육과와 맞춤형교육과, 취업지원부는 취업지원팀과 연구개발팀이 있다. 취업지원 대상은 부사관이상 전역(예정)간부를 지원하며 전직지원 프로그램 운영, 전문성 향상 및 직업능력 개발 등의 전직지원교육과 취업기본교육 등을 통해 취업경쟁력을 향상시킨다.

국방부의 제대군인 취업지원 조직은 국방부 보건복지관실 전직지원정책팀과 그 산하 국방취업지원센터, 그리고 각 군의 제대군인 지원조직으로 구성된다. 국방부 보건복지관실 전직지원정책팀은 전직지원 정책 및 계획수립, 제대군인

취업직위 확대개발, 취업지원센터 운영, 군내·외 사회진출 교육, (재)한국군사문제연구원 업무지도 및 감독업무를 수행하는 곳으로 제대군인의 사회취업관련 정책을 총괄 지휘한다. 국방취업지원센터는 국방부 보건복지관실(전직지원정책팀)의 정책지침과 (재)한국군사문제연구원의 업무상 통제를 받고 국방부의 군인복지기금에서 할당된 예산으로 운영된다. 1997년 2월 전역군인의 취업난 해소를 위하여 발족한 이래 전직지원교육 업무수행, 취업지원 서비스, 국방취업전산망 관리, 창업 및 사회적응교육 수립·시행, 장병 취업설명회 등 취업지원 관련행사 추진 등의 역할을 수행하고 있다.

고용노동부는 종합고용지원센터, 한국고용정보원, 한국산업인력공단, 한국폴리텍대학 등 기존의 조직 체계를 활용하여 제대군인의 전직지원을 위한 취업, 연구, 교육활동을 하고 있다. 그러나 제대군인을 위한 전직지원 조직을 별도로 운영하지 않지만 「근로자 직업능력 개발법」과 「직업교육훈련촉진법시행령」에 따라 산하 지방·지청 고용센터에서 제대군인을 지원하고 있다. 고용노동부는 실직자의 직업능력을 개발하는 형태로 취업을 지원하고 있기 때문에 현역 및 제대군인 모두를 지원하며, 취업의 직접적 지원보다는 민간취업을 위한 역량강화 지원에 역점을 두고 있다. 고용노동부는 제대군인의 취업능력 제고를 위해 인력난 해소를 목적으로 인력부족 직종 및 조기취업을 지원하기 위하여 매년 국방부와 함께 직업훈련 프로그램을 운영하고 있다.

각 정부기관은 제대군인 중심의 보훈정책 추진을 위한 협의체가 필요하다. 그 중심에는 보훈처가 있어야 할 것이다. 보훈처가 중심이 되어 각 기관의 노력을 통합하고 상호간의 이견이 발생하였을 때는 이를 조정 통제하면서 제대군인들을 위한 정책수립에 노력을 기울여야 한다. 병역의 의무가 당연시 되고 있는 우리나라에서 제대군인 중심의 정책수립과 추진은 국가 발전과도 직결되는 중요한 사안이다.

제대군인들의 교육 및 운영 책임을 두고 국가보훈처와 국방부의 두 기관이 의견을 달리하고 있는 현실도 개선이 필요하다. 전국에 7개소의 제대군인지원센터를 설치하여 제대군인의 조기 사회적응을 지원하고 있지만 국방부와 국가보훈처, 고용노동부, 교육부, 산업통상자원부 등 정부부처 간에 장기복무 제대군인의 전직지원에 대한 협력체계가 구축되지 못하여 전직지원 성과를 달성하지 못하고 있는 실정이다. 제대군인의 전직지원을 위해 정부부처와 공공기관

이 다양한 방법으로 노력하고 있지만 실제로 제대군인의 취업지원을 위해 밀접한 업무관계가 구축되어 있는 기관은 거의 없다. 그리고 취업지원에 관련된 정보는 단순 채용정보, 재취업 훈련 및 교육정보 등 서비스가 유사하게 운용되고 있다. 이러한 사유로 제대군인의 취업관련 교육 및 정보가 대부분 연계되지 못하고 중복되어 실시하고 있어 그 실효성이 미흡한 실정이다. 향후 국방환경의 변화로 국방인력감축, 비전투분야의 아웃소싱이 진행됨에 따라 전역자는 증가할 예정이다. 따라서 제대군인의 원활한 사회진출을 위하여 군 관련 기관 및 정부기관들은 협업을 통해서 취업관련 정책 및 개발, 직업교육에 대해서 적극적으로 논의할 시기이다.

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. 이제는 국가보훈처 중심으로 각 기능을 통합하여 보훈정책 방향을 제대군인 중심으로 전환하여야 할 시기이다. 사전에 미리 준비하고 조건을 만든다면 군인들은 국가에 더욱 충성심이 강해지고 더욱 강건한 나라가 될 것이다. 발전된 보훈정책을 통해 모든 국민들이 한국을 보다 살기 좋은 국가로 만들어 가기를 바란다.

V. 결　　언

한국은 1953년 7월 27일 휴전 이후 아직까지 북한과 긴장된 상태를 유지하면서 대치중인 전 세계에서 유일한 분단국가이다. 모든 국가들이 국가보훈을 통하여 국민들의 애국심과 충성심을 지속적으로 유지해 나가고 있는 것을 알고 있다. 우리나라의 경우도 마찬가지로 선진화된 국가보훈을 통하여 정책을 추진하고 있다. 다른 나라와 민주화과정이라는 특별한 과정을 거쳐 보훈대상자가 다양한 특성을 가지고 있으나, 고령화 사회로 접어들면서 이제는 보훈대상자 선정 초점을 제대군인 중심으로 전환하여야 할 시기가 되었다. 국가보훈은 한 차례의 보은으로 끝나는 일시적일 것이 아니다. 국가가 유지되고 있는 한 지속적으로 유지되어야 한다. 국가보훈과 보훈정책의 방향은 모든 나라

가 유사할 것으로 생각된다. 우리나라의 다양한 보훈대상자들이 고령화사회에 접어들면서 점차적으로 대상자 수가 줄어들고 있으나, 보훈대상자 수가 줄어든다고 하여도 보훈이 사라지는 것은 아니다. 후손들이 배우고 익혀 미래를 가꾸어 나가기 위해서는 보훈정책은 굳건하게 자리매김하여야 한다.

이러한 점을 고려하여 우리나라에서도 다른 나라에서 추진하고 있는 제대군인 중심의 보훈정책 추진을 살펴보면서 우리가 교훈으로 삼아야 할 사항을 검토해 볼 필요가 있다. 우리나라의 특정분야 보훈대상자들은 역사적 흐름 속에서 한시적으로 발생하여 그 지속성을 보장하기에는 한계가 있다. 그렇다면 한국도 이제는 보훈정책 방향을 제대군인 중심으로 중점을 두고 추진하여야 할 때로 본다.

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.

보훈정책에서도 제대군인을 중심으로 정책과 제도를 적극적으로 추진하는 것이 중요하다. 최근 밀레니엄시대에 접어들면서 개인주의적 의식성향은 국민들의 '보훈'에 대한 생각을 형식적으로 만들어 가고 있다. 자랑스러운 한국을 후손들에게 잘 물려주기 위해서는 청소년들에게 나라사랑 정신과 실천을 감동적으로 전달하여 보훈정신과 애국정신의 위상정립을 해야 한다. 국가안보와 보훈에 대한 국민적 정체성 확립을 공고히 하여야 한다. 국민들에게 전쟁에 대한 공포보다 전쟁을 막기 위한 지혜를 가르치고, 평화를 위해서는 스스로 평화를 지킬 수 있는 힘이 있어야 함을 강조하는 안보교육 등 보훈정책이 다양하고 적극적으로 실천되어야 한다. 이와 더불어 인구절벽시대 도래와 함께 대두되고 있는 재해재난, 코로나19 팬데믹 등 비전통 안보위협을 감안하여, 경찰·소방·의료 등 제대군인과 함께 다양한 기능 대상자를 보훈대상로 확대하는 것을 추가적으로 검토할 수 있다.

보훈정책의 중심으로 제대군인들이 들어와 국가를 항상 생각하고 애국을 몸

소 실천하는 모든 국민들이 군인들을 자랑스럽게 생각하는 사회가 정착되기를 바란다. 이 글이 보훈정책 수립하는 정부기관과 단체에 조금이나마 도움이 되었으면 하는 바람이다. 보훈정책과 제도가 지속적으로 발전되어 선진국에 들어선 한국에 걸맞는 보훈을 달성하기를 바란다.

[논문투고일 : 2022.01.11]
[논문심사일 : 2022.01.28]
[논문수정일 : 2022.02.15]
[게재확정일 : 2022.03.11]

참고 문헌

1. 국내문헌

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

국가보훈처,『2020 보훈연감』(국가보훈처, 2020)

보훈교육연구원,『국제보훈동향연차보고서(제2차)-프랑스』,(국가보훈처, 2012.9.28)

김병진 외, “세계화·남북화해시대를 대비한 보훈정책방향” 『미래지향적 보훈정책 발전방향 보색』(한국정책학회 세미나 발표논문, 국가보훈처, 2002)

김용위, “장기복무 제대군인을 위한 복지제도에 관한 연구”, 수원대 행정대학원 석사학위논문(2012)

김용환, "보훈행정의 여건변화에 다른 보훈행정제도의 개선에 관한 연구", 서울대학교 행정대학원 석사학위논문(1995)

김일환, “국가보훈제도의 문제점과 발전방안”, 부산대 대학원 석사학위 논문(2003)

김종술, “국가보훈정책 인지도와 군 조직 효과성에 관한 연구”, 조선대 석사학위 논문(2006)

문근형, “보훈정책 발전을 위한 재향군인회 역할과 발전방안 연구”, 『안보전략연구 제5호』(재향군인회, 2021.4)

박종관, “중 · 장기복무 제대군인의 직업전환 애로요인에 관한 분석 연구”,경원대학교 석사학위논문(2007)

성백선, “안보교육과 안보의식 향상”, 성균관대 석사학위논문(2014)

임수진. “개념사 관점으로 보는 보훈: 독립·호국·민주의 가치를 중심으로”, 『한국보훈논총』 제20권 제3호, (한국보훈학회, 2021)

정원섭, "상징적 국가보훈정책의 국민통합기능 제고방안"『미래지향적 보훈정책 발전방향 모색』(한국정책학회 세미나 발표논문, 2003)

정연숙, “제대군인의 전직지원교육 변천과정 연구”, 공주대 대학원 박사학위논문, (2019)

정태봉, “한국 보훈정책의 개선방안에 관한 연구”, 경희대 행정대학원 석사학위논문(2002)

2. 기타

https://mpva.go.kr/mpva/(검색일 : 21.12.21.)

https://www.mk.co.kr/news/realestate/view/2021/07/725334/(검색일 : 2021.12.20.)

https://lionqueenroom.tistory.com/135(검색일 : 2021.12.20.)

Abstract

A Study on the Development of Veterans Policy centered on discharged soldiers.

Moon Geunhyeong

A country where veterans' policies and systems are established is a country with a strong patriotism and a basic basis for running a stable state of affairs. The Republic of Korea is the only divided country in the world that has yet to engage in a truce with North Korea since the cease-fire on July 27, 1953, and the importance of these veterans policies and systems is further emphasized. Since the Korean War in 1950, the entire nation has maintained liberal democracy while seeking reconciliation and cooperation for a true future of peaceful unification, so there is currently a proud Republic of Korea. Thanks to the patriotic martyrs and veterans' families who sacrificed to protect liberal democracy. It was difficult to rebuild a country that was ruined after the Korean War. But in 2021, the country finally left the developing country and joined the ranks of advanced countries.

In this process, the veterans' system and policies of the Republic of Korea have undergone many changes and developments, but include a democratization process that is distinct from other countries. In developed countries, the focus of the veterans system is on veterans who participated in the war or served in the military, but Korea includes various fields. As the number of veterans selected in this way is now gradually decreasing due to the super-aged society. It is necessary to review the veterans system and policies for sustainability. In the future, I felt that the veterans' system and policies should be developed around discharged soldiers, so I studied them.

Many soldiers value honor and are loyal to the state while overcoming poor living conditions based on a strong spirit of sacrifice. On the Korean Peninsula, a geographically strategic hub, the military should continue to maintain a strong military even if it is unified. Looking at the veterans' system and policies, I hope that the veterans' system and policies will now be further developed around the discharged soldiers.

Key Words: Veterans policy, veterans system, veterans, veterans, veterans, national veterans.

유엔참전국의 국제보훈을 위한 국방외교 강화

박 동 순 *

Ⅰ. 시작하며
Ⅱ. 6·25전쟁과 한국 호국보훈의 특수성
Ⅲ. 한국 국방외교와 국제보훈활동의 현주소
Ⅳ. 보훈네트워크를 통한 국방외교 강화 방안
Ⅴ. 맺으며

* 한성대학교 교수, 정치학박사, e-mail: pds3692@hanmail.net

논문요약

보훈이란 국가를 위해 몸과 마음을 바친 분들의 숭고한 뜻을 기리고 보답하는 것이다. 그들의 희생과 공헌의 뜻을 기려 대한민국을 더 사랑하고 좋은 나라로 가꿔나가야 하는 것은 후손들의 의무이다. 한국은 북한의 침략으로 시작된 6.25전쟁을 맞아 유엔참전국으로부터 지원을 받아 '국제보훈'이라는 독특한 가치를 지니고 있다. 한국은 이제 경제 선진화와 정치 민주화를 달성하였고, 도움 받던 나라에서 도움을 주는 나라가 되었다.

이 논문은 먼저 6.25전쟁과 한국의 호국보훈 특수성을 진단하였다. 이를 바탕으로 국방외교 측면에서 국제보훈을 강화하는 방안을 연구한 것이다. 국방외교는 국제안보협력, 국방교류협력활동, 국제평화활동 등을 통하여 다양하게 전개되고 있다. 그러나 국제보훈의 측면에서 볼 때 국방부는 보훈처와 외교부 사이에서 유엔참전국가와 용사들에 대한 역할의 활성화가 필요하며, 이를 연구하는 것은 의미 있는 일이다.

이 연구는 다양한 보훈네트워크를 활용하여 유엔참전국가 및 용사와의 국제보훈을 활성화 방안을 모색하였다. 특별히 국가보훈처 '공법보훈단체'인 재향군인회 역할과 해외무관 및 파병경험자 등 예비역 인적자원의 활동을 비롯하여 관련 사례를 제시하였다. 마지막에는 현재 한국의 국제보훈활동에 대한 현상 진단과 정책적 강화방향을 제언하였다.

주제어 : 보훈, 국제보훈, 국방외교, 보훈네트워크

Ⅰ. 시작하며

역사적으로 보훈(報勳)제도는 국가 전쟁 시 공을 세운 이들을 포상하여 국가와 통치자에 대한 충성심을 유도하기 위해 활용되었다. 보훈의 대상 역시 일반 병사들보다는 전장에서 공을 세운 장수들 위주로 시행되었다. 근대에 이르러 국민국가 이념이 확산되고 세계인들의 의식과 문화수준이 선진화됨에 따라 여러 나라에서는 '보훈은 국가가 반드시 수행해야할 의무'라는 인식을 갖고 체계적인 제도를 구축하였다.

대한민국에서의 보훈은 '독립·호국·민주'의 설정되었다. 「국가보훈기본법(2017.6.21.)」에서 '독립'은 '일제로부터의 자주독립'으로, '호국'은 '국가의 수호 및 안전보장'으로, 그리고 '민주'는 '대한민국 자유와 민주주의 발전'으로 각각 정립하였다.[1] 이에 따라 보훈대상은 독립유공자, 참전용사뿐만 아니라 자유민주주의 발전과 공무 수행 중 국민의 생명 또는 재산 보호를 위해 희생되거나 공헌하신 분들에게까지 그 범위를 확대하였다.

대한민국의 보훈제도는 1950년 공비토벌 희생자 등을 위해 마련한 「군사원호법(軍事援護法)」 제정으로 시작하였으며, 6·25전쟁을 거치면서 '호국보훈'으로 급격히 확대되었다. 보훈정책도 물질적 보상 위주에서 국가유공자의 고귀한 희생정신을 국가발전의 정신적 에너지로 결집시키는 선진국형 제도로 발전하였다.[2]

대한민국은 6·25전쟁의 참상을 겪으면서 세계 어느 나라도 갖지 못한 '국제보훈'이라는 자산을 갖게 되었다. UN참전국과 용사들을 기억하고자 매년 11월 11일 11시를 기해 유엔군 전사·실종자 4만 896명의 이름이 새겨진 추모명비 앞에서 국제 추모식(Turn Toward Busan)'행사를 갖는다. 2021년 부산 유엔기념공원[3]에서 개최된 행사에는 영국군 무명용사 유해 3구가 안장되었고,

---

1) 임수진. "개념사 관점으로 보는 보훈: 독립·호국·민주의 가치를 중심으로." 『한국보훈논총』 제20권 제3호, (한국보훈학회, 2021), p.36.

2) 보훈관련 기구로는 1961년 '군사원호청'이 설치되고, 1962년 '원호처'로 승격하면서 법령과 제도가 마련되어 틀을 갖추게 되었다. 1984년 기존의 원호제도가 '국가유공자 예우제도'로 변하면서 '원호처'에서 '국가보훈처'로 바뀌었다.

3) 부산 유엔기념공원은 세계 유일의 유엔군 묘지로서 1951년 1월 유엔군사령부가 전사자 매장을 위해 조성했고, 1955년 11월 대한민국 국회는 이곳 토지를 유엔에 영구 기증했다.

행사를 최초 제안한 캐나다 참전용사 빈센트 커트니(Vincent Courtenay)씨가 '전우에게 바치는 시'를 낭독하였고, 한국 공군의 블랙이글스가 추모 비행을 펼쳤다. 또한 정부 초청으로 11월 8일부터 8개국 60여 명의 유엔참전용사와 가족들이 70여년 만에 한국을 방문했다.

본 연구는 먼저 6·25전쟁으로 인한 한국 호국보훈 환경의 특수성에 대해 언급하고 이에 따른 국제보훈의 의미를 되새겨보았다. 그리고 경제력 10위, 군사력 7위의 강국이 된 대한민국의 국방외교에 대한 현 주소를 짚어보았다. 이어서 국제보훈과 보훈네트워크를 통한 국방외교를 활성화하는 방안을 고민해 보는 순으로 정리하였다.

연구의 기대효과는 국제보훈과 한국의 국방외교를 어떻게 이해하고 공통의 분모를 찾아 접목시켜 승수효과를 가져올 수 있을 것인가에 대한 내용이다. 그리고 국방부의 국방외교 차원에서 보훈네트워크를 어떻게 활성화시킬 것인가에 대한 문제를 공감하고 정책적 아이디어를 공유하면 좋을 것이다.

Ⅱ. 6·25전쟁과 한국 호국보훈의 특수성

1. 6·25전쟁의 성격

6·25전쟁은 1950년 6월 25일, 북한이 대한민국을 상대로 북위 38도선 전역에서 선전포고 없이 기습 남침하여 발발하였다. 이후 유엔안전보장이사회는 최초로 집단안보체제의 수행을 위해 결의안을 잇달아 의결하면서 '유엔군사령부(UNC)'를 탄생시켰으며, 7월 14일부로 한국군의 작전 지휘권을 통합하여 전쟁을 수행하였다.[4)]

유엔군이 참전하면서 6.25전쟁은 유엔군 대 공산군의 전쟁으로 확대되었다. 유엔군은 개전초의 전세를 역전하여 9월 28일 서울을 수복하고, 10월 1일 38도선을 돌파하였으며, 19일에는 평양에 입성하였다. 중화인민공화국은 양극화 체제의 국제질서에서 '항미원조(抗美援朝)'를 명분으로 개입하여 한반도에서의

4) 유엔 안전보장이사회는 6월 26일 '북한군의 침략 중지 및 38도선 이북으로의 철수'를 요구하는 UNSC-82호를, 6월 27일에는 유엔회원국들이 '북한의 침략을 격퇴하는 데 필요한 군사원조를 대한민국에 제공'한다는 내용의 UNSC-83호를, 7월 7일 유엔군사령부 창설을 결의하는 UNSC-84호를 각각 결의하였다. 국방부, 『국방 100년의 역사(1919-2018)』, (서울 : 군사편찬연구소, 2020), p. 334.

전쟁은 새로운 국면을 맞아 국제전·대리전의 성격이 되었다.

3년간의 전쟁 중 1951년 7월부터의 2년 동안은 고지쟁탈전과 휴전협상으로 병행되었다. 양측은 군사적 승패가 아닌 정치적 타협으로 전쟁을 마무리하고자 전선은 교착상태가 되었다. 이 시기의 고지쟁탈전으로 유엔군 4천여 명과 중공군 약 2만 5천여 명의 사상자가 발생하였다. 결국 6.25전쟁은 한반도 통일을 유보한 채 유엔군 측 해리슨(William K. Harrison)중장과 공산군 측 남일이 정전협정에 서명함으로써 1953년 7월 27일 22시부로 휴전되었다.[5)]

전쟁의 성격은 냉전(冷戰)인 동시에 열전(熱戰)이었으며, 국부전(局部戰)인 동시에 전면전(全面戰)으로 전개되었다. 또한 유엔군의 지원을 비롯해, 중화인민공화국과 소련까지 관여한 제2차 세계대전 이후 최대 국제전이었다.[6)] 또한 북한의 침략전쟁이자 이념전쟁이었으며, 자유진영(국군·유엔군)과 공산진영(북한군·중국지원군)의 대리전쟁으로 규정할 수 있다.

2. 유엔군 참전과 남겨진 일들

6.25전쟁에서 한국은 공산주의 침략에 맞서 자유민주주의를 지키기 위해 싸웠고, 미국을 위시한 UN은 이를 적극 지원했다. UN 회원국들은 동북아시아의 작은 신생국 대한민국에 자유민주주의를 지원하기 위해 군대를 파견했을 뿐 아니라 의료 및 물자지원 등 다양한 방식으로 동참했다. 당시 세계의 독립 국가는 93개였으며, UN 회원국은 61개국이었다.

6·25전쟁에서 공식적으로 대한민국을 지원한 나라는 전투부대 파병 16개국, 의료지원 6개국, 그리고 물자 및 재정지원 38개 국가 등 총 60개 국가이며, 유엔군 참전 및 피해 현황은 〈표-1〉와 같다.[7)]

---

5) 6·25전쟁은 강화조약(Peace treaty) 없이 정전(停戰: 군사 교전 중인 양방이 합의를 이뤄 일시적으로 전투를 중단하는 일)의 상태이므로 엄밀히 말하면 '진행 중인 전쟁'이다.

6) 6·25 전쟁은 소련과 중국의 지원을 받은 북한의 기습 남침으로 시작되어 유엔 안전보장이사회의 결의로 범세계적 국제기구인 유엔의 21개 회원국이 참전한 국제 전쟁으로 수행되었다.

7) 독일은 2018년 의료지원국으로 포함되었다. 물자 및 재정지원은 1950년 7월 13일 유엔사무총장이 한국에 대한 원조를 회원국에 호소하였고, 10월 7일 유엔한국통일부흥위원단(UNCURK), 12월 1일 유엔한국재건단(UNKRA)설립을 결의(410-V)하여 1958년까지 전재민 구호와 전후 복구를 주관하였다. 기간 중 UNKRA를 통해 지원한 국가는

〈표-1〉 6·25전쟁 유엔군 참전 및 피해 현황(단위: 명)

구분	참전국	참전 현황		피해 현황				
		연인원	참전형태	계	전사	부상	실종	포로
전투지원(16)	미 국	1,789,000	육·해·공군	133,996	33,686	92,134	3,737	4,439
	영 국	56,000	육·해군	4,909	1,078	2,674	179	978
	호 주	17,164	육·해·공군	1,584	340	1,216		28
	네덜란드	5,322	육·해군	768	120	645		3
	캐 나 다	26,791	육·해·공군	1,761	516	1,212	1	32
	프 랑 스	3,421	육·해군	1,289	262	1,008	7	12
	뉴질랜드	3,794	육·해군	103	23	79	1	
	필 리 핀	7,420	육군	468	112	299	16	41
	터 키	21,212	육군	2,365	966	1,155		244
	태 국	6,326	육·해·공군	1,273	129	1,139	5	
	남아공화국	826	공군	44	36			8
	그 리 스	4,992	육·공군	738	192	543		3
	벨 기 에	3,498	육군	440	99	336	4	1
	룩셈부르크	100	육군	15	2	13		
	에티오피아	3,518	육군	658	122	536		
	콜롬비아	5,100	육·해군	689	213	448		28
의료지원(6)	스 웨 덴	1,124	적십자병원					
	인 도	627	야전병원	26	3	23		
	덴 마 크	630	병원선					
	노르웨이	623	이동외과	3	3			
	이탈리아	128	적십자병원					
	독 일	117(의사)	적십자병원					
계	22개국	1,957,733		151,129	37,902	103,460	3,950	5,817

출처: 국방부, 『6·25전쟁과 UN군』(서울 : 군사편찬연구소, 2015), pp. 63~64.

6·25전쟁을 기해 '은둔의 나라'였던 한국에 세계 16개국의 전투병 파병과 6개국의 의료지원 그리고 38개국이 물자지원에 동참하였다. UN군의 한반도 파병은 UN 창설 후 최초의 사례가 되었다. 한국은 6·25전쟁을 통해 국제보훈이라는 특별한 자산을 갖게 되었다. 피를 흘리며 함께 자유를 수호한 16개 전투

20개, 1958년까지 유엔을 통한 지원국가는 총 38개국(버마·캄보디아·코스타리카·쿠바·에콰도르·헝가리·아이슬란드·이스라엘·자메이카·라이베리아·멕시코·파키스탄·베네수엘라·아르헨티나·오스트리아·온두라스·인도네시아·이란·레바논·대만·사우디아라비아·베트남·칠레·도미니카공화국·이집트·엘살바도르·과테말라·파나마·스위스·시리아·아이티·모나코·파라과이·페루·우루과이·일본·리히텐슈타인·바티칸)이다. 국방부, 『6·25전쟁과 UN군』, (서울 : 군사편찬연구소, 2015), pp. 417~420.

병 파병국가와 전쟁의 상처를 보살펴 준 6개의 의료지원국, 그리고 38개의 물자지원 국가들은 대한민국의 소중한 정체성과 자유수호의 가치를 공유한 국제보훈의 동기이자 자산이다.

한국은 국제적으로 2018년 국민총소득(GNI) 3만 1,349달러로 30-50클럽(1인당 국민총소득 3만 달러 이상, 인구 5000만 명 이상)에 세계 7번째로 평가되었다. 2020년에는 세계 10위의 경제대국으로 자리매김하였다. 문화적 소프트 파워도 영화와 BTS 등 K-POP, 오징어 게임 등의 활약 속에 세계 2위에 올랐다. 국가신용등급은 세계 3대 신용평가기관인 무디스 기준으로 세 번째로 높은 수준이며 아시아에서는 싱가포르(AAA)에 이어 두 번째로 높다.[8)]

도움을 받은 일은 부끄러운 일이 아니다. 정의와 자유·평화를 위해 희생·헌신한 사실에 대해 감사하고 보답한다면 떳떳할 수 있다. 한국은 이제 충분히 국제적으로 도움을 줄 수 있는 국가 위상을 갖추었다. 이제 6·25참전 유엔군의 과거 희생과 헌신에 대한 보답, 그리고 국제적인 기여는 대한민국의 당연한 책무이다.

Ⅲ. 한국 국방외교와 국제보훈활동의 현주소

1. 외교의 추세와 국제보훈의 연계성

외교(diplomacy)는 한 나라가 외국과 교섭하는 기술과 활동을 말한다. 국가정책에 따라 일국의 원수·외무부 장관·외교 사절 등이 자국의 목적이나 이익을 달성하기 위하여 활동하는 것이다. 국가이익이란 자국의 자유·독립과 안전을 유지하는 것이며, 외교 정책의 기본적 동기이다. 따라서 국가외교란 "국가안전보장과 국익 추구 등 국가전략목표를 달성하기 위해서 안보외교·경제외교·문화외교를 포괄하는 대외활동"을 뜻한다.

한국은 지정학적으로 대륙과 해양을 연결하는 위치에서 파생하는 역할 정체성을 기반으로 강대국과 공공외교를 차별화하고, 여타 중견국 및 약소국들의 호응을 얻을 수 있는 복합적 외교 전략이 필요하다. 안보와 경제에 대한 미국과 중국의 과도한 의존을 완화하고 비 전통안보, 환경, 개발협력 등 상대적으로

8) 대한민국 전자정부, "대한민국 달라진 국제 위상", 정책브리핑(www.korea.kr, 검색: 2021. 12. 22.)

비정치적이고 비군사적 이슈에 대한 역할을 강화하는 방향으로 전환이 필요하다.

중견국가로서 한국의 외교는 국제사회에서 강대국 간, 또는 강대국과 약소국의 상충적 이해와 입장을 중재하는 '가교역할(bridging role)'을 지향해야 한다. 국지적 국익을 넘어 배타적이지 않고 포용적 입장을 견지할 수 있는 '틈새이슈(niche issue)'를 개발하고 실행해야 한다. 이를 위해 안보외교, 경제외교, 문화외교, 공공외교를 복합적으로 추진할 필요가 있다.

공공외교(Public Diplomacy)란 외국 국민들과의 직접적인 소통을 통해 한국의 역사, 전통, 문화, 예술, 가치, 정책, 비전 등에 대한 공감대를 확산하는 것이다. 이를 통해 신뢰를 확보하여 관계를 증진시키고, 국가이미지와 브랜드를 높여 국제사회에서 영향력을 높이는 활동이다. 공공외교는 정부 간 소통과 협상 과정을 일컫는 '전통적 외교'와 대비되며, 〈표-2〉와 같이 문화·예술 등 다양한 기제를 활용하여 외국 대중(Foreign Public)에게 직접 다가가 외국인들의 마음을 사고, 감동을 주어 긍정적 이미지를 만들게 된다.

〈표-2〉 한국의 공공외교 전략

구 분	공공외교 전략
외교 목표	· 중견 국가형 외교 지향
외교 능력 (자원·자산)	· 지식 공공외교 · 가공형, 정책 우위형
외교 대상	· 협력형 공공외교 · 네트워크형 · 수요자 중심 지역·테마 접근
외교 매체	· 디지털 외교

출처 : 김태환, "한국 공공외교전략", 『국가전략 2030』, (세종연구소, 2016), p. 112.

또한 한국은 주변국뿐만 아니라, 전 세계적으로 각 국의 국민들이 한국을 심층적으로 이해하고 지지를 유도하기 위해 '네트워크 외교(Network Diplomacy)'를 다층적으로 추진해야 한다. 네트워킹은 정부만이 아니라 비정부기구를 포함하여 민간 차원에서의 다각적인 교류를 통해 공공외교 네트워크의 구축이 필요하다.

공공외교의 대상 차원에서 네트워크 외교는 다양한 민간기관이나 그룹, 개인들을 상호 연결시켜주고 형성된 네트워크를 지속적으로 관리하는 것이다. 전통적인 협력적 공공외교는 양자관계에서 시작할 수 있지만 현대와 같은 글로벌 커뮤니케이션 시대는 다중적·다방향적인 네트워크 내에서 추진되고 있다.[9)]

한편 한국의 국제적 보훈은 매우 특징적인 공공외교의 일환이 될 수 있다. '국제보훈 또는 보훈외교'란 제3국이 한국이라는 자유민주주의 국가에 대한 "과거의 희생에 대한 위로와 보답"이라는 차원에서 이뤄지게 된다. 동시에 한국을 전 세계에 알리고 국위를 선양하는 매우 중요한 외교의 한 범주로 볼 수 있다.[10)] 한국의 국제보훈은 과거 특수한 역사적 배경과 정치·경제적 환경에서 출발하였으며, 유엔 참전국가와 용사들을 대상으로 하는 제반 보훈정책과 활동을 망라하고 있다.[11)]

보훈외교는 6·25전쟁이라는 역사적 경험을 통해 축적된 가치를 주 자산으로 사용하는 '지식외교(knowledge for diplomacy)'라고 볼 수 있다. 역사적 경험을 통해 축적된 외교적 자산으로 활용함으로써 국제적인 공동체를 구축하고, 국제적 또는 국가 간 공통 이슈나 의제를 평화적으로 해결할 가능성을 높일 수 있을 것이다.[12)]

한국의 보훈외교 또한 정부주도에서 민간 주도하의 정부지원 형태로 전환할 필요가 있으며, 기업이나, 지방자치단체, 비정부 기구 및 단체들을 적극적으로 참여시키고 연결하여 네트워크를 형성하여 추진하여 승수효과를 기대해야 할 것이다.

2. 한국의 국방외교활동

한국은 지금까지 '국방외교(Defence Diplomacy)' 보다는 군사적 특수성으

9) mass media를 통한 커뮤니케이션은 '일대 다자(one-to-many)' 형태를 띠지만, 소셜 미디어 커뮤니케이션은 '다자 대 다자(many-to-many)'이고, 싱크탱크 네트워크 커뮤니케이션은 '소수 대 소수(few-to-few)'의 형태로 소통하게 된다.

10) 강석승, "한국 보훈외교의 어제와 오늘, 미래 과제", 한국자유총연맹, 2021.

11) 오일환, "보훈외교의 국가안보 효과",『민족사상』, 제9권 4호, 2015, p.124.

12) 지식외교에 활용되는 자산으로는 역사적 경험 공유, 교육 및 인적 교류, 회의체 외교, 틈새 이슈, 과학기술 외교, 여론 선도층 및 정책 커뮤니티를 대상으로 하는 싱크탱크의 활동 등을 들 수 있다.

로 인하여 '군사외교(Military Diplomacy)'라는 용어를 더 빈번하게 사용하였다. 그러나 탈냉전 이후 안보개념의 확장으로 군사적 측면에 국한된 범위를 초월하여 국가안보 및 국방이라는 광범위하고 포괄적 의미에서 국방외교라는 용어가 더 적합하다. 국방부는 2007년을 기점으로 군사외교 대신 국방외교를 공식적으로 사용하고 있으며, 논문에서는 국방부에서 하는 모든 외교활동을 국방외교로 통칭하였다.[13]

국방외교는 "국가외교의 하위개념으로 국가이익과 안보목표를 달성하기 위해 다른 국가들과 양자 및 다자간 상호작용적인 교류협력을 통해 군대가 수행하는 비폭력적인 군사적 대외활동"이라고 정의한다.[14] 국방부는 「국방외교활동에 관한 훈령」에서 "국방외교란 국가안보목표 및 국방목표 구현을 위해 외국(이하 '국제기구' 포함)과의 관계에서 실시하는 국방 관련 제반 활동으로 국방교류협력활동, 국제평화유지활동, 다자간 안보협력활동 등을 말한다."고 명시하였다.[15]

한편 『국방백서』에는 공공외교의 성격을 띠는 국방외교의 주요 의제로 추진하고 있는 활동을 3가지로 구분하고 있다.[16] 첫째는 경성외교 분야인 국제 안보협력과 방산 및 국방협력협정이며, 둘째는 가장 일반적이고 광범위하게 추진하고 있는 국방교류협력활동, 셋째는 국제평화활동의 참여로 수록하고 있다. 이러한 활동을 국제보훈과 연관 짓는다면 국방교류협력활동이 가장 포괄적으로 추진할 수 있는 국방외교의 분야가 될 것이다.

가. 국제 안보협력과 방산 및 국방협력협정

13) 내부적으로 '국방외교'는 국방부 및 합참 차원에서 이루어지는 외국과의 군사교류협력을 지칭한다면, '군사외교'는 각 군 차원에서 타국 군대와의 '군사적 국제관계'에 한정하여 사용하기도 한다.

14) Andrew Cottey, Reshaping Defense Diplomacy(Lond, Washington, D. C.: Routeledge, 2005), p.5.

15) 훈령에서는 국방교류협력은 "대한민국과 외국 간 국방 분야의 상호 이해, 신뢰 제고 및 상호 이익 등을 목적으로 수행하는 인사교류, 교육교류, 항공기와 함정 상호방문 등과 같은 우호 친선활동과 정책적 공조, 연합훈련, 정보 및 첩보교환, 방산 및 군수협력 등과 같은 국방협력활동 등"을 말한다고 규정하였다. 또한 제15조에는 "국방부, 합참 및 각 군 등은 6·25전쟁 참전국과 우호증진을 위해 국내 소재 참전 기념비 관리 지원, 외국 참전단체 관리 및 방한참전단체 지원활동 등을 실시한다."고 명시하였다. 국방부, 훈령 제2454호(2020.8.26.), 「국방외교활동에 관한 훈령」 제3조.

16) 국방부, 『2020 국방백서』 2021. pp. 162~209.

한국은 한미동맹을 기반으로 중국, 일본, 러시아 등 주변국과의 전략적 국방교류협력을 추진하고 있다. 지역별 주요 국가와는 특성에 맞는 국방교류협력을 추진하며, '신 남방정책'에 따라 동남아시아국가연합(ASEAN) 국가와 전략적 공조를 강화하며, 대양주의 호주 및 뉴질랜드와도 협력을 지속하고 있다. 중동은 에너지 자원 확보와 방산 수출 등을 위한 국방교류협력과 방산협력이 중점적으로 추진되고 있다.[17]

한국은 경제력과 군사력, 첨단기술의 수준에서 방위산업에 위상이 높아지고 있다. 이에 따라 방산협력은 우방국과의 방산협력 양자협정 체계를 지속적으로 발전시켜 제도적 결속을 강화하며, 기업 대 기업의 국제 공동연구 및 기술교류를 확대하여 산업적 협력을 지속하고 있다. 방산 국제협력은 국가적 차원에서 포괄적·전략적으로 추진하되, 미래 지향적 관점에서 세계 방산 공급망에 지속 협력하고 있다.[18] 국제 안보협력과 방산 및 국방협력협정은 전통적 국방외교 분야지만 국제보훈활동을 통해 폭넓게 접근하여 점차 긴밀한 관계로 심화시킬 수 있는 분야로 관심이 크다.

나. 국방교류협력활동

한국은 국제안보 상황과 북한 위협에 효과적으로 대처하고, 평시 및 유사시 국제적 지지기반을 확보하고 안보이익을 극대화하기 위해 국방교류협력을 추진해 왔다. 이를 통해 한미 동맹 체제를 축으로 한반도의 평화를 유지하며, 주변국들과는 균형 있는 국방외교를 강화하고, 군사교류 대상 국가의 범위를 다변화하고 확대하였다.

국방교류협력활동은 세부적으로 군사교류와 군사협력, 군 지도급 인사의 방문, 국방 정례회의 등으로 구분할 수 있다. ① 군사교류는 국가 간의 상호 이해와 신뢰를 제고하기 위한 제반 군사 활동으로서 인적교환 방문, 함정 및 항공기의 교환방문, 군사교육교류 등을 말한다.

② 군사협력은 국가 간 공동의 안보 목표를 달성하기 위한 제반 군사 활동으로 안보정책 공조, 군수방산 협력, 연합훈련, 군사기지 제공 등이 해당한다.

---

17) 국방부, 『국방 100년의 역사(1919~2018)』 2020. pp. 563~568.
18) 박준수, "방산국제협력 정책 발전에 관한 제언", 『KIDA Brief』, (서울 : KIDA, 2020)

또한 ③ 군 지도급 인사의 방문은 주한 무관단과 방한하는 외국군 대표단과 군사학생을 대상으로 하는 국방정책 설명회, 국방장관이 방한한 주요 인사 및 다자협력회담을 포함하여 상대국 방문시 주요 인사와의 회담 등으로 이뤄진다.[19]

④ 국방 정례회의는 국방정책 및 정세에 관한 의견 교환, 교류협력 사업개발 및 군사현안 협의 등에 대한 국방부 실장 및 국장급의 정례회의를 포괄한다.

최근 5년간의 대외 국방교류협력 현황은 〈표-3〉에서와 같이 주변국 및 전통적 우방국과의 협력을 지속하며 국방외교의 다변화를 통한 지평을 확대하고 있다. 특히 최근 2년간은 코로나 상황으로 전화·화상회의 등 비대면 방식으로의 활동을 추진하고 있다.

〈표-3〉 국방부 연도별 국방교류협력활동 현황(단위: 건)

구 분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
계	93	141	150	180	117
외국군대표/군사학생 정책설명회	14	15	17	9	2
장관 국방외교 활동	22	54	49	45	14
국방 정례회의	16	10	33	16	14
군 지도급인사 상호방문	41	62	51	110	87

출처 : 국방부 내부행정자료(국제정책과, 2021. 7. 12.)

다. 국제평화활동 참여

국군을 해외에 파병하여 국제평화활동에 동참하는 것은 6·25에 참전했던 국제사회에 대한 직접적인 보답이다. 냉전시대에 한국은 동맹과 함께 베트남전에 파병하였다. 공산주의의 세계적 확산을 방지하고 자유베트남을 공산세력으로부터 구하며, 한미동맹과 함께 한다는 차원이었다.[20] 이후 1991년 1월, 걸프전

19) 군 지도급 인사의 상호 방문 대상은 국방부 훈령(제1529호)에 의거 장관, 차관, 합참의장, 각 군 참모총장, 연합사 부사령관, 해병대사령관의 활동을 포함한다.

20) 베트남전파병은 1964년부터 1973년 3월까지 8년여 간, 총인원 31만여 명이 파병되

에 동맹연합군의 일원으로 의료지원단과 공군수송단을 파병한 것이 UN 가입 전의 해외파병활동이다.

한국의 국제평화활동은 1993년을 기점으로 본격화되어, 현재까지 UN 및 국제사회가 주도하는 평화유지활동, 평화강제 등에 참여하고 있다. 주요 활동으로는 국제적 평화와 안보환경을 고려하여 정전감시 및 병력철수 감시, 치안유지, 법제도 정착, 민간인 보호, 인도적 지원, 선거지원, 국가역량 지원 등 매우 다양하다.

2010년 이후 국방교류협력활동이라는 새로운 파병을 추진하였다. 2010년 태풍과 지진 재난을 구호하기 위해 아이티에 단비부대를 파병하였고, 2011년 UAE와의 국방 협력과 국가이익을 위해 아크부대(군사훈련협력단)를 파병하였다. 2013년에는 태풍(하이엔) 피해 복구를 위해 필리핀에 아라우부대를, 2014년에는 에볼라(Ebola virus)에 대한 국제적 대응으로 긴급구호대를 시에라리온에 파견하였다.

2020년 12월 현재 활동 중인 유엔 평화유지 임무단은 총 14개이며, 121개국에서 약 10만 여 명이 참여하고 있다. 한국은 현재 레바논 동명부대(330명)를 포함, 전 세계 14개 지역에 총 1,038명을 파견하여 국제평화활동을 전개하고 있다.[21] 국제평화활동 참여는 6·25전쟁에서 도움 받았던 국가들(16개 전투부대 참전국가, 6개 의료지원국, 38개의 물자지원국)에게 직·간접적으로 보답하는 것이다.

한국은 헌법 전문에 '항구적인 세계 평화와 인류 공영에 이바지'함을 선언하고 있어 군의 해외파병활동은 헌법정신과 UN정신을 구현하는 활동이다. 해외파병은 장차 한국의 안보보험이 될 것이며, 파병장병들에 대한 국민적 관심과 성원이 절실하다. 한국군 해외파병활동은 〈표-4〉과 같이 지난 50여 년간 베트남전 파병을 비롯하여 다국적군 파병, UN PKO, 국방교류협력활동으로 세계평화에 기여하고 있다.

어 5,099명의 전사와 1만여 명의 전상자가 발생하였다. 최용호, 『통계로 본 베트남전쟁과 한국군』, (서울 : 군사편찬연구소, 2007), p. 115.

21) 국방부, 『2020 국방백서』, (서울 : 국방부, 2021), p. 193.

〈표-4〉 한국의 해외파견활동 연혁(2020.12말 기준)

구분	특징	부 대 파 병	개 인 파 병
UN 가입 이전 (1964 ~ 1991)	다국적군	1964-1973년 베트남전쟁 파병 - 1964년 의료지원단, 태권도 교관단 - 1965년 비둘기부대, 주월한국군사령부·맹호·청룡부대·십자성부대 - 1966년 백마부대·백구·은마부대	
		1991년 걸프전쟁 파병 1991년 국군의료지원단·비마부대	
1단계 (1993 ~ 2000)	UN PKO 위주	1993년 소말리아 상록수부대 1994년 서부사하라의료지원단 1995년 앙골라 상록수부대 1999년 동티모르 상록수부대	1994 소말리아 UNOSOM-II(6명) 1994 인·파 정전감시단(7명) 1994 조지아 정전감시단(5명)
2단계 (2001 ~ 2009)	다국적군 위주	2001년 아프간 해성부대 2001년 아프간 청마부대 2002년 아프간 동의부대 2003년 아프간 다산부대 2003년 이라크 서희부대 2003년 이라크 제마부대 2004년 이라크 자이툰부대 2004년 이라크 다이만 부대 2007년 레바논 동명부대	2001 미국 중부사령부(3명) 2002 사이프러스 임무단(1명) 2003 지부티 CJTF-HOA(1명) 2003 아프간 임무단(1명) 2003 아프간 CJTF-76(2명) 2003 라이베리아 임무단(2명) 2004 부룬디 임무단(4명) 2004 이라크 MNF-I협조단(6명) 2005 수단정전감시 임무단(7명) 2007 레바논 평화유지군(4명) 2007 네팔 임무단(5명) 2007 수단다푸르 임무단(5명)
3단계 (2010 ~ 현재)	평화활동 다양화	2009년 소말리아해역 청해부대 2010년 아이티 단비부대 2010년 아프간 오쉬노부대 2011년 UAE 아크부대 2013년 필리핀 아라우부대 2013년 남수단 한빛부대	2009 바레인연합해군사(4명) 2009 지부티 CJTF-HOA(3명) 2009 아프간 CSTC-A(4명) 2009 코트디부아르 임무단(2명) 2009 서부사하라선거감시단(2명) 2009 아이티 안정화임무단(2명) 2011 남수단 임무단(4명) 2014 에볼라 긴급구호대(16명)

출처 : 박동순·구형회, 『국제분쟁과 평화활동』, (서울 : 선인, 2019), pp. 270~271.

소결론으로 국방교류협력활동은 공공외교의 일환으로 볼 수 있으며, 소프트웨어적 측면의 접근이 가능하다. 또한 국제평화활동은 군사적 교류의 성격이 강하지만, 민사 및 친한화 등의 활동을 통해 국제보훈과 연계할 수 있을 것이다. 따라서 국방부는 국방교류협력과 국제평화활동을 추진함에 있어 6·25참전국과의 우호협력관계를 지속하는 동시에 다양한 보훈네트워크를 활용하여 복합적으로 국제보훈을 추진해야 한다.

3. 한국의 국제보훈활동 현주소

한국은 매우 늦은 감이 있지만 2020년 「유엔참전용사의 명예선양 등에 관한 법률(약칭 유엔참전 용사법)」을 제정하였다. 법 제정을 계기로 6·25전쟁에 참전하여 대한민국 자유민주주의를 수호한 유엔참전국의 공헌을 기리기 위하여 매년 7월 27일을 '유엔군 참전의 날'로, 11월 11일을 '유엔참전용사 국제추모의 날'로 정하였다.

관련 법령에 의거 국가보훈처는 유엔참전용사의 명예선양사업(제9조), 유엔참전국과의 교류협력사업(제10조), 유엔참전시설 건립 지원(제11조), 민간단체에 대한 지원(제12조), 유엔참전 기록의 발굴보존 및 활용(제13조), 관계기관 등과의 협조(제14조) 업무를 수행하고 있다.[22]

이 중 유엔참전국 정부 및 민간단체와 협력하여 추진하는 교류협력 사업은 ① 유엔참전용사를 위한 국내 초청행사 및 유엔참전국 현지 보훈행사, ② 유엔참전국과의 보훈 분야에 관한 국제회의 개최, ③ 보훈제도 관련 국제 공동 연구, ④ 유엔참전국과의 인적 교류 및 정보 교환 등을 추진하고 있다.

국가보훈처에서 추진하고 있는 유엔참전용사 명예선양 및 추모를 위한 주요 사업은 국방부와 외교부, 그리고 재향군인회의 활동 및 민간차원에서의 교류협력활동 등 다양한 네트워크를 통해 추진되고 있다. 뿐만아니라 주한 외교사절 및 한국 외교관계부서의 주재국 파견요원들과 해외파병요원 및 해외교민 등에 의해서도 진행되며 대상사업은 〈표-5〉와 같다.

---

22) 법률 제17117호(2020.3.24.제정, 2020.9.25.시행), 「유엔참전용사의 명예선양 등에 관한 법률」

〈표-5〉 유엔참전용사 대상 사업 추진 현황

구 분	추 진 내 용
재방한 초청 행사[23]	참전용사/유족 초청, 한국 발전상 홍보, 감사/경의 표함(최근 10년간 매년 600명 수준, 2019년 639명)
현지 위로·감사 행사	고령 등 방한 제한되는 참전용사 대상 직접 방문 (2013년부터 참전국 공헌에 대한 감사행사 병행)
추모 평화음악회 사업	참전용사/후손, 주한외교사절 등 대상 음악회 개최 (2016년부터 턴 투워드 부산 행사와 통합)
평화의 사도 메달 제작·수여	1975년 국방부 참전용사 초청행사시 최초 시행, 2011년부터 방한 어려운 참전용사에 확대
공적 발굴·포상	2014~2020년까지 총 55명에 대해 7.27일 수여

출처 : 국가보훈처 홈페이지(https://www.mpva.go.kr, 검색 : 2021.11.10.)

한편 참전용사들의 고령화 및 사망으로 인해 후손들인 미래 세대와의 보훈 연계 사업은 〈표-6〉과 같이 후손 초청 청소년 평화캠프, 국내 대학 장학 지원, 후손 국외 장학금 및 영예금 지원 등이 추진되고 있다.[24]

〈표-6〉 유엔참전용사 미래 세대 사업 추진 현황

구 분	추 진 내 용
후손 초청 청소년 평화캠프	매년 7월, 6박 7일 일정, 22개국 참전국 후손 대상 2006~2019년까지 총 2,060명(국외 1,540/국내 520)
국내 대학 장학 지원	한국전쟁기념재단, 학습장려금 월 30만원씩 지급 2016년부터 5개국, 2019년부터 7개국 21~24명 지원
국외 장학금 및 영예금 지원	2010년 에티오피아, 태국, 필리핀, 콜롬비아 대상 - 에티오피아 참전용사 영예금 월 5만원 (125명) - 참전용사 후손 국외 장학금 월 3만원 지원

출처 : 국가보훈처 홈페이지(https://www.mpva.go.kr, 검색 : 2021.11.10.)

23) 유엔참전용사 재방한 사업은 1975년부터 민간단체 주관으로 시작하였으며, 2010년 6·25전쟁 60주년을 계기로 국가보훈처에서 주관하고 있으며, 2020년까지 총 3만 3천여 명이 한국을 방문했다.

24) 김에스라, "유엔참전용사 명예 선양 및 추모 발전방안", 「2021 서울통일교육센터 학술회의」, (2021.11.11.), p. 127.

한편, 국가보훈처는 6·25전쟁 60주년 사업의 일환으로 2011년 6월부터 호국보훈의 정신을 헌향하고 계승하기 위해 이달의 6·25전쟁영웅을 선정·발표해 오고 있으며,[25] 최근 4년간 현황은 〈표-7〉과 같다. 최근 전쟁영웅 선정에서 유엔참전용사는 연간 평균 3회 정도에 그치고 있으며, 대부분 국내 인원으로 선정되었다. 이는 국제보훈 차원에서 유엔군참전의 의미와 참전국가와 용사의 숫자 및 기여도, 희생자 수 등을 보았을 때 좀 더 세심한 발굴과 선정에 관심을 기울일 필요가 있다.

〈표-7〉 '이달의 전쟁영웅' 중 해외 참전자 선정 현황(최근 4년)

구 분	선정 월	선정 대상(성명, 국가, 계급)
2021년	11월	올리버 프린스 스미스 미국 해병 대장
	7월	노르웨이 이동외과 병원
	2월	윌리엄 스피크먼 영국 육군 병장
2020년	12월	레어드 나루메러디스 빅토리아 호 선장
	11월	로버트 리 티몬스 미 육군 대위
	9월	에드워드 알몬드 미 육군 소장
	7월	란가다기 인도 육군 중령
2019년	4월	콘라드 얍 필리핀 해군 대위
	3월	케네스 뮤어 영국 육군 소령
	1월	김영옥 미국 육군 대령
2018년	7월	딘 헤스 미국 공군 대령
	4월	타흐신 야즈즈 터키 육군 준장
	2월	오우덴 네덜란드 육군 중령

출처 : 국가보훈처 홈페이지(https://www.mpva.go.kr, 검색 : 2021.11.10.)

한편 정부는 세계적인 감염병인 코로나19를 극복하기 위해 참전용사들의 헌신에 감사하는 마음으로 마스크를 지원하였다. 국가보훈처는 2020년 5월 100만장을, 2021년에는 200만장의 방역 마스크를 해외참전용사에게 지원하여 참전국과 참전용사들을 잊지 않고 있음을 상기하게 되었다.[26]

25) '이달의 전쟁영웅'선정은 전쟁을 경험하지 못한 젊은 세대들에게 70여 년 전 나라와 자유를 수호한 국내·외 참전용사의 희생을 기리고 자유를 위한 희생의 고귀함을 일깨우기 위한 사업이다.

26) 국가보훈처, '2021년 달라지는 보훈정책 발표', 정책보도자료, 2021.1.1.

Ⅳ. 보훈네트워크를 통한 국방외교 강화 방안

1. 네트워크의 효과성

네트워크(network)란 사람 집단 또는 조직들 간 관계에 의해 모인 관계망을 의미한다.[27] 보훈은 국가를 위한 숭고한 희생과 헌신에 대해 예우하고 정신적 가치를 정체성으로 승화시키는 것으로 정부 부문과 민간 영역의 긴밀한 협력으로 이루어진다. 이러한 관계는 보훈단체, 시민사회단체, 언론매체, 학술연구기관, 오피니언리더 등 각 행위자들과 긴밀히 협력하는 것이다.

이러한 의미에서 보훈네트워크란, '정부부처 간, 정부와 민간영역 간 보훈사업 및 활동에 대해 협력적 관계망을 구성하고 상호간 발전과 협력을 모색하는 것'이다. 한국 국제보훈의 네트워크는 국가 차원과 개인 차원으로 구분할 수 있다.[28] 한편 〈표-8〉에서와 같이 정부 차원에서 2021년 11월 11일 국가보훈처 주관의 행사에 대해 각 관계부서별 임무분담 및 협조 사례를 보면 보훈네트워크의 중요성을 인식할 수 있다.

〈표-8〉 유엔참전용사 국제추모의 날 행사 기관별 협조(사례)

기관별	주요 내용	협조 기관
공 통	행사관련 옥외 홍보물 / 전광판 표출	전 기관
외교부	재외공관장 주재 참전국별 추모행사 실시	참전국재외공관
국방부	행사 지원(군악대, 의장대, 예포, 블랙이글스) 각 군별 지역 주요지휘관 행사 참석	국방부 및 각 군 본부
교육부	학교별 추모 묵념, 관련 계기교육 실시(권장)	시(도)교육청
법무부	8개국 참전용사 등 입출국 심사 등 편의 제공	인천공항
부산광역시	추모 사이렌, 행사 안내, 행사장 방역 등	부산 남구청

출처 : 국가보훈처 홈페이지(https://www.mpva.go.kr, 검색 : 2021.11.10.)

27) 네트워크는 각 행위자들이 지향하는 공동 목표를 달성하기 위하여 다양한 자원에 접근이 용이한 것을 뜻하며, 실행에 있어 자발적이고 수평적인 관계를 중시하며 자율적으로 협력하는 구조를 말한다. 형시영, "보훈네트워크의 이론적 논의와 개념적 틀에 관한 연구", 『보훈연구』, (보훈연구원, 2017), p. 39.

28) 국가차원은 6·25에 참전한 16개 전투지원국과 6개 의료지원국 등 22개의 국가가, 개인차원에서는 6·25에 참전한 1,957,733명의 용사들이 국제보훈의 대상이다.

2. 정부의 보훈네트워크 활용

정부차원의 보훈네트워크는 부처 업무 성격에 따라 다양하게 유지되고 있다. 먼저 외교부는 정상외교와 재외공관을 활용한 국제보훈에 기여할 수 있다. 2018년 12월 기준 한국의 수교 국가는 191개국으로 UN 회원국 중 188개국가 및 UN 비 회원국인 교황청, 쿡 제도와 수교하였으며, 미수교국은 마케도니아, 시리아, 코소보, 쿠바 등이다.[29]

보훈을 주 업무로 하는 국가보훈처는 「국가유공자 등 단체설립에 관한 법률」 등 관련 법률 등에 의거 설립된 14개의 '보훈 공법단체'[30]를 지원하고 있다. 국가보훈처가 이들 단체를 국제보훈네트워크에 적극 활용해야 할 것이다. 이 중 대한민국상이군경회, 전몰군경유족회, 미망인회, 무공수훈자회, 고엽제전우회, 6·25참전유공자회, 월남전참전자회, 재향군인회 등은 6.25전쟁의 호국보훈 정체성이 같기 때문에 효용성이 클 것이다.

특히 '대한민국재향군인회'는 세계 13개 국가에 22개의 해외지회를 조직하고 있으며, 본회 조직에 '국제협력실'을 편성하여 한국전 참전 국제향군연맹 운영과 참전국 지원 업무 등을 수행하고 있다. 재향군인회의 최근 활동 사례로 2019년에는 미국 워싱턴 DC 한국전참전 기념공원 내 '추모의 벽' 건립 성금으로 6억 3천만 원을 모금하여 정전 기념일에 전달하는 등 해외참전용사에 대한 국제보훈활동에 기여하고 있다.[31]

또한 지방자체단체와 각급학교를 활용하여 국제보훈 네트워크 형성을 추진할 필요가 있다. 이것은 광역시·도 또는 시·군·구의 기초지방자치단체와 유엔참전 국가를 자매결연 등으로 매칭해 주고 주기적으로 국제적 보훈활동을 유도하는 방안으로 성남시와 에티오피아의 사례에서 그 효과를 확인할 수 있다.[32]

---

29) 한국은 2021년 10월 현재 상주대사관 116개, 총영사관 46개, 대표부 5개 등 167개의 재외공관을 운영하고 있다. 참고로 북한 수교국은 161개국이며, 남북한과 동시 수교는 167개국이다. 외교부 홈페이지(https://www.mofa.go.kr, 검색일: 2021.11.14.), 외교부, 『2019 외교백서』, 2020. p.264.

30) 국가보훈처 홈페이지(https://www.mpva.go.kr, 검색일: 2021.11.14.)

31) 대한민국재향군인회 홈페이지(https://www.korva.or.krp, 검색일: 2021.11.13.)

32) (재)성남시청소년재단은 2018.10.5일부터 8박 10일 일정으로 참가자 17명 및 관계자 등 총 30여명이 참여하여 성남시 공적개발원조(ODA)사업 '에티오피아 6·25참전용사 주택개량 사업' 프로그램을 에티오피아 아디스아바바 코리안 빌리지에서 수행했다. 코

3. 국방부의 보훈네트워크 활용

국방부는 군사 우방국과의 국방교류협력활동과 UN이 주관하는 국제평화활동을 통해 국제보훈을 추진할 수 있다. 국방교류협력은 무관부의 운영과 정례회의체 운영, 해외파병, 그리고 군 고위급 인사의 방한과 상호방문을 통해 국제보훈에 긴밀하게 관여할 수 있다.

군사연구기관을 활용하여 6·25참전국에 대한 연구편찬사업 또한 장기적인 계획을 가지고 추진할 필요가 있다. 국방부 예하에 군사연구 전문기관인 '군사편찬연구소'와 각 군 본부에 군사연구조직이 있음에도 『6·25전쟁 참전사』를 국가보훈처에서 외주 연구로 수행한 부분에 대해서는 생각해 볼 여지가 있다.[33] 국방부는 보훈처와 협업하여 이달의 전쟁영웅 선정은 물론, 6·25참전국의 전장에서의 투혼과 전쟁영웅들의 감투정신 사례에 대해 발굴하여 국제보훈에 적극 활용할 필요가 있다.

국방부 직할기관인 '유해발굴감식단(MND Agency for KIA Recovery & Identification)'은 2007년에 창설되어 전사자의 유해를 발굴하여 가족의 품으로 보내는 보훈 사업을 하고 있다.[34] 특히 지난 11월 11일 '유엔참전용사 국

리안 빌리지는 한국전쟁 후 귀국한 에티오피아 참전용사(강뉴부대)에게 셀라시에 황제가 하사한 땅이다. 이곳은 참전용사 마을이 되어 현재 생존한 강뉴부대원(약 196명)과 후손들이 살고 있으나 공산주의로 변화되는 과정에서 온갖 핍박을 당해왔다. 이번 사업은 참전용사들의 주택 재건축 2가구, 리모델링 3가구 등 5가구를 원조하였다. 청소년들은 현장에 직접 투입되어 주민들의 응원과 감사 속에 활동을 수행하였으며, 참전용사 후손에게 교육봉사와 교류활동도 했다. 국제교류 단원(이수민)은 "에티오피아 6·25참전용사에 대한 보은활동이라 참가하게 되었고, 우리가 어려울 때 도움을 주신 분들에게 조금이나마 위로가 되었으면 좋겠으며, 이들에게 정말 말로 표현 못할 감사한 마음가지게 되었다."고 했다. 출처 : 성남시민프레스(http://siminpress.co.kr/2021/, 검색일: 2021.11.15.)

33) 국가보훈처는 유엔 참전국의 활약상을 정리하여 이를 대내외에 홍보하여 해당국과의 혈맹관계를 유지 발전시키기 위해 참전사를 외주 연구로 발간하였다. 전투지원 16개국에 대해서는 2004년 프랑스를 시작으로, 2005년부터 미국, 그리스, 터키, 콜롬비아, 필리핀, 태국 및 네덜란드, 벨기에 및 룩셈부르크, 에티오피아, 남아프리카공화국 참전사를 2013년까지 편찬하였다. 2014년에는 의료지원 5개국의 참전사를 편찬하였고, 2015년에는 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 2016년에는 영국, 그리고 2020년에는 2018년 6월 의료지원국으로 추가 지정된 독일을 발간하여 22개국의 참전사를 완간하였다. 국가보훈처 홈페이지(https://www.mpva.go.kr, 검색일: 2021.11.14.)

34) 국방부 유해발굴감식단의 2020년 6월 기준 발굴 실적은 총12,071구(국군 10,543구, UN군 19구, 북한군 738구, 중국군 771구)이다. 또한 유가족 유전자 시료 56,747명

제추모의 날’ 행사는 영국군 무명용사 안장식을 병행하였다. 무명용사 3구의 유해는 파주 일대에서 발굴되었으며 6·25전쟁에서 대한민국의 자유와 평화를 위해 싸우다 전사하여 70년이 넘도록 가족의 품에 돌아가지 못하다 유엔묘지에 묻혔다. 향후에도 국방부는 보훈처와 협업하여 6·25참전용사 중 실종자를 포함하여 유가족의 유전자 시료를 채취하여 한 분이라도 고국과 가족의 품으로 귀환할 수 있게 해야 한다.[35]

해외 파병된 대한민국의 부대 및 개인은 국제보훈에 활용할 수 있는 매우 유용한 자원이다. 해외 파병인원은 지원자 중에서 어학능력과 인성, 국가관 및 사명감이 우수한 인원을 선발하였으며, 해외에서 국가의 위상을 드높이는 군사외교관이라고 할 수 있다. 2021년 현재 해외파병 부대 및 개인 현황은 〈표-9〉와 같으며, 이들은 피 파병국 또는 인접지역의 유엔참전용사에 대한 초청행사 및 감사와 위로의 기회를 갖는 것은 보훈네트워크에서 중요한 역할을 할 것이다.

〈표-9〉 한국군의 해외파병 현황(2020.12.)

구 분	부대파병(4개 지역 1,003명)		개인파병(11개 지역 35명)	
	파병지	파병인원	파병지	파병인원
유엔임무단	레바논 동명부대	280명	인도파키스탄정전감시단 등 5개 지역	23명
	남수단 한빛부대	270명		
다국적군 평화활동	소말리아해역 청해부대	306명	바레인 연합해군 사령부 등 6개 지역	12명
국방협력	UAE 아크부대	147명		

출처 : 국방부, 『2020 국방백서』, (서울 : 국방부, 2021), p. 341.

을 채취하였고, 신원확인 전사자는 142명이다. 유해발굴감식단 홈페이지(https://ko.wikipedia.org/wiki, 검색일: 2021.11.14.)

35) 실종자 확인을 위한 국제적 협력으로, 미국과는 2008년 유해발굴 관련 양해각서(MOU) 체결하였고, 연 2회의 정례 협조회의와 공동 조사·발굴·감식 활동 등을 추진하고 있다. 기타 한국전 참전국인 프랑스, 영국, 호주 등 유해 발굴추진 관련 지원으로, 한-호주 한국전 실종자 관련 협력에 대한 양해각서(19.12.10.)를 체결하였다.

다음 사례는 6·25참전국인 필리핀이 2013년 지진피해를 당하자 한국이 재난복구(아라우)부대를 파병하여 피해 복구를 지원하였다. 파병부대는 참전용사를 찾아 위로하고 이후에도 관계를 지속 유지하여 민·관차원에서의 국제보훈을 실천하고 있는 내용이다.[36]

2013년 11월, 필리핀은 태풍 '하이옌'으로 사망 6,201명, 실종 6,000여 명, 부상 28,000여 명과 가옥 100만여 채가 파손되는 큰 피해를 입었다. 6·25전쟁 시 필리핀은 아시아 최초로 전투 병력을 파병한 혈맹이었기에, 한국 정부는 재해 복구를 위한 파병으로 아라우부대(육·해·공군, 해병대 520명)를 파병하였다.

파병부대장은 1998년 필리핀 합참대를 이수한 요원으로 현지 정부와 주민들의 기대와 관심, 부족한 예산, 폭염과 폭우 등 어려운 환경 속에서 복구활동에 매진하였다. 1년 후 레이테 주 동부 3개 도시(팔로, 타나완, 톨로사)에 잔해물 제거, 공공시설 67개 복구, 42,000명 의료지원, 중장비 직업학교 운영, 농업지도자 양성학교, 한글학교 운영 등을 마치고 귀국하였다.

파병부대는 재건복구 당시 '참전용사 지원 TF'를 운영해 6·25전쟁 참전용사들의 주택복구, 진료지원 등을 전개했다. 이때 그레솔라옹(당시 86세)을 방문했고, 그는 허름한 수상가옥에 살고 있었다. 치매와 지병으로 거동이 불편함에도 부대원들을 환영해 주었으며, 고령의 참전용사는 아득한 기억 속에서 '아리랑'을 부르며 65년이 지나서 다시 만난 한국군 앞에서 감격하여 눈물을 흘렸다.

파병부대는 철수 후에도 전우회를 중심으로 매년 현지를 방문하여 부대가 복구한 초등학교를 찾아 장학금을 전달하였다. 2019년 3월에는 한국·필리핀 수교 70주년과 파병 5주년을 맞아 현지 기념행사에 파병부대장이 참석하였다. 이후 유엔군 참전의 날을 기념해 참전용사 그레솔라 옹의 한국 방문을 추진했다.

그레솔라 옹은 발전된 한국 모습에 감동했고, 전쟁기념관에서 전우들의 이름이 새겨진 동판을 쓰다듬으며 붉어진 눈가를 어루만졌다. 부산 '좋은강안병원(은성의료재단)' 후원으로 건강검진을 받았고, UN묘지를 방문한 자리에서 본인이 죽으면 UN묘지에 묻히고 싶다고 말했다.

그레솔라 옹은 필리핀에 돌아가 1년 뒤 '내가 죽으면 한국 UN 묘지에 묻어달라'는 유언을 남기고 별세하였다. 파병부대 전우회는 보훈처와 UN묘지, 주한필리핀대사관과 협조하여 필리핀 참전용사로는 처음으로 그레솔라 옹의 유해를 모셔와 UN 묘지 안장을 추진하고 있다.

36) "필리핀 한국전 참전용사 유해, UN묘지 안장 추진", 「시사TIMES」, 2021.11.12.

국방부는 6·25참전 국가를 육·해·공군의 각급 부대와 연결해 주는 방안도 적극 추진할 필요가 있다. 6·25전쟁에서 함께 싸운 부대역사와 연관을 짓는다든가, 또는 주둔지역의 동일성 등 각별한 인연을 매개로 한다면 보다 끈끈하고 실질적인 국제보훈과 군사외교를 추진할 수 있을 것이다.

국제보훈을 실행할 수 있는 인적자원의 활용으로 국방부는 해외 지휘참모대학에서 수학한 자원들과 해외 무관부에서 근무한 경험자, 부대 및 개인 단위의 해외파병 유경험자를 국제보훈과 군사외교의 자산으로 활용하면 효과가 클 것이다. 위에서 본 필리핀과 아라우부대 파병경험 장병들처럼 해당국가의 역사와 문화를 이해하고, 해당국의 언어구사가 가능할 뿐만 아니라 인적네트워크를 보유하고 있거나, 전역한 이후에도 지속적인 유대를 갖고 있기 때문이다.

4. 보훈네트워크를 통한 국방외교 강화 방향

국방부는 국방외교와 국제보훈을 결합·추진하는 차원에서 좀 더 특징적인 역할을 담당해야 한다. 한국이 향후 보훈네트워크를 활용하여 국방외교를 통한 국제보훈의 활성화를 위한 제언으로 마무리하고자 한다.

첫째, 참전용사행사를 미국위주의 전투병력 파병국가에서 의료지원국, 물자 및 재정지원국으로 그 대상과 범위를 확대할 필요가 있다. 국방부는 직접적으로 참전의 지원을 받은 당사자이다. 따라서 참전 국가들을 대상으로 거점국가를 선정하여 대화와 교류를 활성화하여 확산시켜야 한다.

둘째, 국제보훈의 수행 방법 면에서 참전용사들의 고령화에 따라 방한 초청행사 보다는 참전국 현지 방문 위로행사, 그리고 이들에 대한 의료지원 및 사망 후 장례와 안장의 지원 등으로 중심을 이동시켜야 한다. 이는 해당국가의 주재 무관이나 해외 파병중인 부대 및 개인을 활용하는 방안이 효율적이며, 이 분야를 경험했던 예비역자원을 활용하는 것도 유리한 측면이 있을 것이다.

셋째, 참전용사들의 2세, 3세로 이어지는 참전용사 후손과의 네트워크를 연결하는 방안이다. 국가는 정책적으로 이들의 한국 유학을 유도하여 장학금을 지급하여 이들이 해당국가에서 엘리트층으로 진입할 수 있는 계기를 제공하여 지한파, 즉 한국전문가를 만드는 것이다. 국방부도 참전국가의 군 간부들을 각군 대학 및 국방대 등에 수탁을 확대하여 지한파, 친 한국군화를 장기적으로 추진해야 한다. 졸업 후에 이들과 지속적으로 정보를 교환하고 해당국의 외교

적 지지와 협조를 확보할 수 있을 것이다.

넷째, 현재 추진 중인 해외 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance)[37]를 해외참전국에 대한 보훈외교와 적극적으로 연계하여 실시하는 것이다. 원조에는 무상원조와 수출입은행을 통한 차관원조가 포함되며, 과거 한국이 국제사회로부터 받았던 막대한 규모의 국제원조를 6·25참전국 위주의 우방국에 제공하면 국제보훈의 효과는 배가될 것이다. 또한 해외주재 기업 등에 취업을 알선하고, 각급 학교와 결연을 유도하여 민간차원에서의 유대를 강화하는 방안을 적극 추진해야 할 것이다.

다섯째, 국방부 내부(합참 및 각군 본부 포함)의 국제보훈을 추진할 수 있는 조직을 보강하고 예산편성 등을 확대해야 한다. 이와 병행하여 외교부와 국가보훈처, 국방부 간의 국제보훈을 위한 업무의 구분과 이를 전반적으로 조율·통제할 수 있는 컨트롤 타워(control tower)의 역할이 필요하다. 여러 부서에서 유사 사업을 경쟁적·중복적으로 추진하지 말고, '국방외교'처럼 각 부서 고유 업무와 연관하여 가장 특화된 국제보훈사업과 활동을 추진해야 할 것이다.

V. 맺으며

보훈처는 2021년 6월, 국민의 '보훈'에 대한 인식조사 결과를 발표하였는데, 유의미한 내용은 다음과 같다.[38] 조사결과 국민들은 보훈에 대해 83.5%가 필요하며, 76.7%가 긍정적으로 응답하였다. 그러나 보훈 실천에 대해서는 66%가 국가와 사회를 위한 헌신에 대한 경제적 보상이 부족하다고 했고, 48.3%는 기억과 감사의 문화조성이 되지 않았다고 응답했다. 보훈의식을 높이기 위한 역할은 보훈·유공자 단체(75.0%)와 학교·교육기관(71.1%)이 중요하다고 평가했다.

주목할 것은 보훈은 정부가 해야 할 일(76.7%)이지 국민의 몫(6.9%)은 아니라는 이미지가 절대적이라는 점이다. 이것은 국민 개개인이 보훈의 실천 필요

37) 공적개발원조(ODA)는 정부를 비롯한 공공기관이 개발도상국의 경제발전과 사회복지를 위해 제공하는 원조로, 개도국 정부와 지역, 국제기구에 제공되는 자금과 기술협력을 포함한다. 출처: 한국 ODA홈페이지(https://www.odakorea.go.kr, 검색일: 2021.11.14.)

38) 조사는 전국 17개 시도에 거주하는 만 18세 이상 69세 이하의 국민 2천여 명을 대상으로 설문지를 활용, 온라인으로 진행하였다. 95% 신뢰수준, 표본오차 +-2.19%P, ㈜케이스탯컨설팅 의뢰), 국가보훈처 보도자료(2021.6.29.)

성을 느끼지 못하거나, 필요성을 느끼더라도 실천 방법을 모르고 있을 가능성이 크다는 점이다. 희생과 헌신에 대한 경제적 보상이 국가의 몫이라면, 기억과 감사의 보훈문화 조성은 국민의 몫이라는 인식을 확산시켜야 한다. 주무부서인 국가보훈처, 그리고 외교부, 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, KOICA)[39]을 비롯한 민간기구, 재외교민 등의 민간외교 요소를 통합적으로 활용해야 한다.

국방부는 6·25전쟁 수행의 주무부처이다. 유엔참전용사들과 혈맹의 관계를 직접 전투의 현장에서 맺은 주체이다. 한국 군사력은 세계 7위에 해당하고 있다. 반면, 해외주재 무관부와 해외 파병부대, 그리고 이를 경험한 우수한 인적 자원을 갖고 있음에도 불구하고 지금까지의 국제보훈활동은 매우 소극적이었음에 아쉬움이 크다. 내부적으로는 정책실과 인사복지실 간의 업무 분장을 명확하여 국방외교를 위한 조직과 예산을 확충해야 한다. 군사편찬연구소와 유해발굴감식단, 각 군 본부에도 국방교류협력을 위한 조직과 예산의 편성이 필요하다.

한반도에서 70여 년 전 많은 국가의 참전용사들이 자유와 민주주의를 위해 함께 싸워 혈맹과 우방이 되었다. 한국은 국제사회의 도움으로 경제적·정치적으로 선진화와 민주화를 이뤘다. 남북한은 30년 전 유엔의 회원국이 되었고, 국제평화활동 등을 통해 도움을 받던 나라에서 도움을 주는 나라로 위상이 변했다. 그러나 아직도 한반도에서는 6·25의 산물인 정전협정과 새로운 위협인 북핵문제를 해결해야 한다.

한국은 보훈외교를 통해 우방들과 긴밀한 우호관계를 유지하고, 국제사회에서 한국을 지지하도록 하는 국방외교의 역할은 매우 중요하다. 이러한 노력은 한반도에서 평화를 정착시키고 통일을 성취하는 데 귀중한 '안보보험'이 될 것이다.

[논문투고일 : 2021.12.01]
[논문심사일 : 2021.12.15]
[논문수정일 : 2021.12.31]
[게재확정일 : 2022.03.11]

39) 정부차원의 대외 무상협력을 전담하는 기관으로 1991년 4월에 설립되었으며, 한국과 개발도상국의 우호 협력관계 및 상호 교류 증진 등 국제협력을 증진하고 있다.

참고 문헌

1. 국내문헌

국방부, 『국방 100년의 역사(1919-2019)』, 서울: 군사편찬연구소, 2020.
국방부, 『6·25 전쟁과 UN군』, 서울: 군사편찬연구소, 2015.
국방부, 『2020 국방백서』, 서울: 대한민국 국방부, 2021.
외교부, 『2019 외교백서』, 서울: 대한민국 외교부, 2020.
박동순·구형회, 『국제분쟁과 평화활동』, 서울: 도서출판 선인, 2019.
박동찬, 『한 권으로 읽는 6·25 전쟁』, 서울: 국방부 군사편찬연구소, 2016.
박동찬, 『통계로 본 6·25 전쟁』, 서울: 국방부 군사편찬연구소, 2014.
허남성, 『6·25참전국과의 군사교류협력 강화방안』, 서울: (사)한국위기관리연구소, 2014.
최 강, 『한국 군사외교체제 정비방안』, 서울: 안보경영연구원, 2006.
최동주 편, 『유엔과 한국』, 서울: 도서출판 경계, 2020.
최용호, 『통계로 본 베트남전쟁과 한국군』, 서울: 군사편찬연구소, 2007.
국방연구원, 『해외파병의 전략적 접근 및 역할확대 방안 연구』, 서울 : KIDA, 2015.
강석승, “한국 보훈외교의 어제와 오늘, 그리고 미래 과제”, 한국자유총연맹, 2021.
권행근, “미래시대의 인식공유와 미래지향적인 협력모색”, 2016 국제보훈위크숍, 2016.
김에스라, “유엔참전용사 명예선양 추모 발전방안”, 「통일교육센터 학술회의」, 2021.
김태환, “한국 공공외교전략”, 『한국의 국가전략 2030』, 세종연구소, 2016.
김홍국, “참전국/장병, 유가족 보상 및 예우방안”, 국제안보교류 학술세미나, 2018.
라미경, “한반도평화시대 보훈외교의 새지평”, 한국보훈학회 56차 학술대회, 2019.
박준수, “방산국제협력 정책 발전에 관한 제언”, KIDA Brief, 2020.
송샘·유호근, “보훈을 통한 공공외교 연구”, 『보훈논총』 20권 2호, 보훈학회, 2021.
오일환, “보훈외교의 국가안보 효과”, 『민족사상』, 제9권 4호, 2015.
유호근, “소프트파워와 국력의 심화와 확장”, 한국보훈학회 48차 학술대회, 2017.
이태환, “한국의 안보외교전략”, 『한국의 국가전략 2030』, 세종연구소, 2016.
임수진, “개념사 관점으로 보는 보훈” 『한국보훈논총』 20권 제3호, 2021.
정경영, “한국 국방외교 활성화전략”,『국방안보 정책제안서』, 군사문제연구원, 2015.
형시영, “보훈네트워크 이론적 논의와 틀에 관한 연구”,『보훈연구』, 보훈연구원, 2017.

Andrew Cottey, Reshaping Defense Diplomacy(Lond, Washington, D. C.: Routeledge, 2005.

2. 기타

시사TIMES, “필리핀 한국전 참전용사 유해, UN묘지 안장 추진”, 2021.11.12.

국가보훈처, “2021년 달라지는 보훈정책 발표”, 정책보도자료, 2021.1.1.

법률 제17117호(2020.3.24.제정), 「유엔참전용사의 명예선양 등에 관한 법률」

국방부 훈령 제2454호(2010.3. 제정), 「국방외교활동에 관한 훈령」

국가보훈처 홈페이지(https://www.mpva.go.kr/mpva/index.do)

대한민국 전자정부 홈페이지(www.korea.kr)

재향군인회 홈페이지(https://www.korva.or.kr/sub010102a.asp)

성남시민프레스(http://siminpress.co.kr)

국방부 유해발굴감식단 홈페이지(https://ko.wikipedia.org/wiki,)

외교부 홈페이지(https://www.mofa.go.kr)

한국 ODA홈페이지(https://www.odakorea.go.kr)

Abstract

Strengthening defense diplomacy for the international veterans of the United Nations war veterans

Park Dong-soon

Veterans honors and reciprocates the noble will of those who sacrificed their bodies and minds for the country. It is the duty of our descendants to love the Republic of Korea more and make it a better country in honor of their sacrifice and contribution. In the face of the Korean War, which began with North Korean aggression, South Korea has received support from countries that participated in the UN war, and has the unique value of 'international veterans'. Korea has now achieved economic advancement and political democratization, and has gone from being a recipient country to a helping country.

This thesis first diagnoses the Korean War and the peculiarities of Korea's patriotism and patriotism. Based on this, a study was conducted on how to strengthen international veterans in terms of defense diplomacy. The Ministry of National Defense is conducting defense diplomacy in various ways through international security cooperation, defense exchange and cooperation activities, and international peace activities. However, from the perspective of international veterans, the Ministry of Veterans Affairs and the Ministry of Foreign Affairs need to revitalize the role of the United Nations war veterans and war veterans, and it is meaningful to study this.

This study sought ways to revitalize international veterans with UN war veterans and veterans by using various veterans networks.

In particular, the role of the Veterans Association, a 'public law veterans organization' of the Ministry of Veterans Affairs and Veterans Affairs, and the activities of the Ministry of National Defense's reservist human resources such as foreign military officers and those who have been dispatched to military service, and related cases are presented. Lastly, diagnosis of the current status of Korea's international veterans' activities and policy reinforcement were suggested.

Key words: veterans, international veterans, defense diplomacy, veterans network

동원자원의 지원제도 개선방안 연구
- 물자동원 지정업체를 중심으로-

박 상 중 *
윤 진 영 **

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 물자동원 제도분석
Ⅲ. 물자동원 지정업체 지원제도 개선방안
Ⅳ. 결론 및 정책제언

* 국방대학교 직무교육원 교수, 육군발전위원회 정책자문위원
** 교신저자, 북극성안보연구소 예비전력연구센터장

논문요약

이 연구는 4차산업혁명 시대의 물자 동원자원 지정에 따른 동원지정업체 지원제도의 개선방안을 제시하는데 있다. 국가안보를 위한 최선의 방법은 군사력을 최대한 정예화하여 유지하는 것이나 이는 막대한 인적·물적의 자원이 필요로 하며, 결국 국가의 경제력과 정부의 예산 운용에 많은 영향을 미치게 된다. 따라서 국가비상대비를 위해 전·평시 또는 국가적 재난 발생 시 신속히 물자를 동원하여 전쟁 수행 및 지원 능력, 재난 및 피해 복구 능력을 갖추는 것이 필요하다.

동원역량은 전쟁 지속능력 보장, 국가와 정부의 기능 유지, 국민의 생업과 안전보장을 위하여 중요하다. 현재 인적·물적 동원자원 지정에 따른 물자동원 지정업체에 대한 지원제도와 지원방안은 미흡한 상태이다. 따라서 4차산업혁명의 첨단기술과 연계하여 물자동원 자원의 지정 및 소요제기, 관련 부처별 원활한 협조와 조치 등이 현실성 있게 개선되어야 한다.

결론적으로 물자동원 지정업체에 대한 지원제도를 개선하기 위해서는 국가차원의 인센티브 부여, 충무훈련 시 정보통신동원 실제훈련 반영, 4차산업혁명 기반의 동원자원 획득방안 등을 추진할 필요가 있다.

주제어: 비상대비, 예비전력, 동원자원, 물자동원, 4차산업혁명

Ⅰ. 서 론

한반도가 대전환기를 맞이하고 있다. 문재인 정부에서 한반도 평화 프로세스를 추진하면서 분단 이후 9·19군사합의, 종전선언 및 평화협정 체결 협상추진 등 경험하지 못한 조치들이 남북한간에 진행되었다. 그러나 북한이 비핵화에 대한 실질적인 조치없이 핵국가 완성을 선포하는 등 가짜평화에 대한 우려가 심각하게 대두되고 있다.

동아시아는 물론 세계는 군사, 영토, 종교, 자원, 인종 등의 갈등이 여전하고 테러, 해적, 사이버 공격 등 초국가적, 비군사적 위험이 증가되고 있다.

특히, 4차산업혁명 시대의 도래로 현대전의 패러다임이 바뀌고 있고, 미래전 양상도 군사적·비군사적 경계가 불분명해지고 네트워크전과 재래식 전쟁, 비정규전, 비대칭전, 사이버전, 전자전 등이 혼합된 하이브리드전(Hybrid Warfare) 등이 전개될 것으로 예측된다.[1)]

이러한 다양한 전쟁 양상과 연계하여 전·평시 또는 국가적 재난 등 국가비상사태에 대비하여 신속한 동원으로 전쟁 수행 및 지원 능력, 재난 및 피해 복구능력을 갖추는 것은 그 어느 때 보다 중요하다. 현재 인적·물적 동원자원 지정에 따른 지원제도와 방안이 미흡한 실정으로 4차산업혁명과 연계한 동원자원 지정소요의 개발과 관련 부처별 협조와 조치의 개선 등은 시대적으로 절박한 요구사항이다.

국가위기 상황에서 군사작전 지원과 정부의 기능유지, 국민의 생업보장을 위한 물자동원 지정자원에 대한 지원제도는 현실적인 보상이 미흡하다. 이에 따라 물자동원 지정업체들이 동원지정을 회피하고 동원지정을 취하하는 민원을 제기하는 등 문제점이 식별되고 있어서 동원지정 업체의 자발적인 참여를 유도할 수 있는 지원제도의 개선이 필요하다. 국가안보는 국가의 운영체계를 잘 작동시키는 것이며, 특히 각종 위험으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하는 시스템이다. 따라서 국가안보 차원에서 총력전 수행을 위해 평소부터 물자동원 지정제도를 현실성있게 개선하여 관리하는 것은 매우 중요한 분야이다.

전·평시 재해, 재난 등 국가 비상사태를 대비하여 동원할 장비와 물자, 이를 운용하고 관리하는 인적·물적 자원의 관리 상태를 주기적으로 점검하는 것

---

1) 이수진, 박민형, “5세대 전쟁: 개념과 한국안보에 대한 함의”,『한국군사』,(한국군사문제연구원,2017.12). p.2.

이 필수적이다. 전국에 산재해 있는 물자동원업체를 비상대비 중점관리업체로 지정하여 전시 군수조달은 물론 관수, 민수의 수송, 건설, 통신 및 산업 소요를 충족시킬 수 있도록 유도하는 것은 국가동원의 핵심사항 중의 하나이다. 그러나 중점관리 지정업체에 대한 실질적인 혜택이 부족한 현실을 고려할 때, 이러한 일방적인 임무는 해당 업체에게 부담을 주어 많은 업체들이 동원지정 그 자체를 기피하고 있어 국가비상대비에 심각한 문제로 대두되고 있다. 따라서 동원업무를 계획 및 통제하는 정부 주무 부처뿐만 아니라 수요자인 군·관·민과 당사자인 중점관리업체 모두가 머리를 맞대고 해결방안을 강구할 필요가 있다.

과거에 비해 4차산업혁명에 따른 사회·경제체제의 급격한 발달로 물자 생산능력이 크게 향상되어 현재 관리 중인 비축물자를 동원자원으로 지정, 전시 동원자원의 효율적인 운용, 물자동원 지정 중점관리 업체 및 기술인력 동원대상 지정에 따른 민원의 최소화, 자발적인 동원참여 유도방안 등을 발전시켜야 한다. 또한, 전시 효율적인 자원 운용을 위해서 비축물자를 동원자원으로 전환하고 현재의 중점관리 대상업체 지원실태와 문제점을 분석하여 대상업종별 중점관리대상업체와 기술인력동원 지정에 따른 추가 지원방안을 강구하고, 現 동원 지정자원과 동원훈련 대상자의 자발적인 참여를 유도하는 방안이 마련되어야 한다.

이 연구에서는 먼저 4차산업혁명 시대의 도래와 연계하여 물자동원 제도에 대한 고찰 및 선행연구를 검토하고, 2장에서는 물자 동원자원 지정현황과 실태를 살펴보겠다. 3장에서는 물자 동원자원 지원제도의 개선소요를 도출하여. 최종적으로 4장에서 물자동원과 연계한 물자동원 지정업체에 대한 지원제도의 발전방안을 제안하겠다.

1. 물자동원 제도에 관한 고찰

전·평시 동원(Mobilization)은[2] 전시[3], 사변[4], 또는 이에 준하는 국가비상

2) 합동참모본부, 『합동·연합작전 군사용어사전』(합동참모본부, 2014.), p.149.
3) 전쟁 시(time of war)를 뜻하며 국제법적 의미로는 무력을 중심으로 국가 상호 간 또는 국가와 교전단체 간의 투쟁 상태를 말한다.
4) 국토를 참절하거나 국헌을 문란할 목적으로 한 무장반란 집단의 폭동행위 등 사회가

사태시[5] 한 나라의 인적, 물적, 기타 제반 자원을 국가 안전보장에 기여할 수 있도록 효율적으로 통제, 관리, 운용하는 것을 말한다.[6] 즉 동원은 국가비상사태시 군사력 이외에도 모든 국력 요소의 총동원이 요구되고, 현대전에서 적용할 수 있는 인적·물적 자원의 모든 동원을 효율적으로 수행하기 위해 유사시 정부의 동원기능이 즉각 발휘될 수 있도록 평시에 동원 대상 자원의 소요를 제기하여 계획하고 관리하여 필요한 물자에 대한 통제와 비축, 그리고 실제 훈련을 통하여 전시계획의 실효성을 확인함으로 유사시 실제 동원을 보장하고 국가의 종합적인 대비능력이 발휘될 수 있도록 하는 것이다.[7]

행정안전부 비상대비 정책국의 비상대비 업무편람에서는 “전시, 사변 등 비상시 국가목적을 달성하기 위하여 정치, 경제, 군사, 사회, 심리 등 국가의 모든 역량을 동원하는 국가의 총체적 행위를 국가동원이라 하며, 자원동원이란 국가의 인적, 물적 자원과 재화 및 용역 등 가능한 자원을 국가의 안전보장 목적에 공헌할 수 있도록 효율적으로 통제, 관리, 운영하는 국가의 권력작용”[8]이라고 정의하였다.

국가비상대비 업무란? 전시를 대비하기 위한 정부의 비군사분야 업무를 말한다. 즉, 전시 등 국가 비상사태 발생 시 정부기능을 유지하고 자원동원을 통해 군사작전을 지원하며 국민생활 안정을 도모함으로써 국가 총력전을 수행하기 위한 정부의 전시대비 업무이다.[9]

물자동원은 국방자원동원운영계획에 따라 작성되며 주무부처별 동원의 대상은 〈표 1〉에서 보는 바와 같다.

혼란한 경우를 말한다.

5) 전시 또는 사변은 아니지만 전쟁에 해당되지 아니하는 외적의 침입, 국토를 참절하거나 국헌을 문란할 목적이 없는 무장 또는 비무장 집단 또는 반정부 소요(시위) 군중에 의한 사회질서 교란 상태와 자연적 재해에 의한 사회질서 혼란 상태를 말한다.

6) 육군본부, 『동원·예비군업무 실무지침서』(육군본부, 2021), p.8.

7) 국방대학교, 『국가 동원정책 기본과정 교재』(충남: 국방대학교, 2022.), p.255.

8) 비상기획위원회,「국가동원」(서울 : 비상기획위원회, 1983) : 이필중, 「군사동원론」 (서울 : 국방대학교, 2003), p.14.에서 재인용.

9) 육군본부, 상게서(2016), p.10.

〈표 1〉 주무 부처별 동원대상[10]

구 분	동원운영계획	세부내용
물자	산업동원[11]	· 인력, 소방기기 · 부식류, 축산물, 수산물, 가공품 · 재정금융, 담배 · 신문사, 인쇄소, 영화사 · 국내생산 가능한 물자 (식량, 유류, 탄약, 의약품 등) · 공산품, 방산품, 유류 및 화공품 · 먹는 샘물 · 업체(병원, 주유소, 정비 등)
	수송동원[12]	· 자동차·선박 · 업체(운송, 항만하역, 정비)
	건설동원[13]	· 토지·건물·건설기계 · 업체(건설, 건설기계정비)
	정보통신동원[14]	· 통신회선 · 통신업체 (공사업체, 정보보호)
기술 인력	충무 3800 (행안부)	· 기술인력 (국가 기술자격·면허소지자)

대상자원은 비상대비자원관리법 제2조에 해당하는 자원 중에서 비상사태 시 생산 및 유통 통제가 필요하거나 특별히 관리가 요구되는 자원으로 하되 기본계획지침과 물자동원 분야별 동원 주무부처의 소요지침에 의한다. 그리고 동

10) 김봉철 외, 「기술인력 동원자원 복무체계 연구」(서울: 한국군사문제연구원, 2005), p.41.
11) 충무 3800 (행정안전부), 충무 2500 (식품의약품안전처), 충무 3100 (기획재정부), 충무 3900 (문화체육관광부), 충무 4100 (농림축산식품부), 충무 4200 (산업통상자원부), 충무 4300 (보건복지부), 충무 4400 (환경부), 충무 4800 (해양수산부)
12) 충무 4700 (국토교통부), 충무 4800 (해양수산부)
13) 충무 4700 (국토교통부)
14) 충무 3300 (과학기술정보통신부)

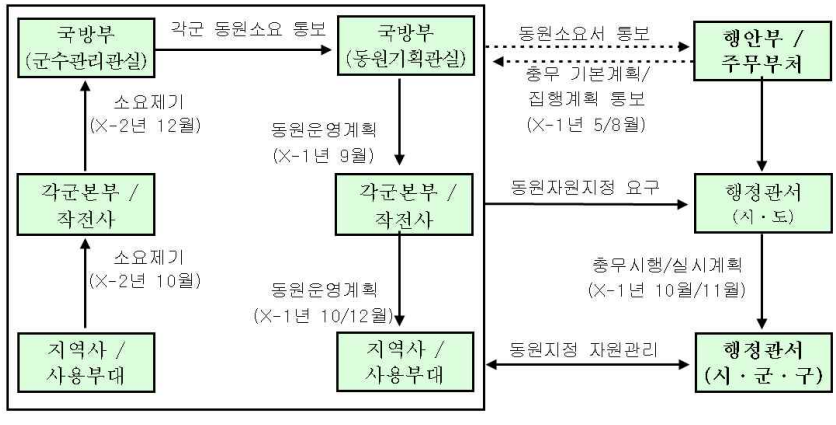
원능력을 극대화하기 위하여 주무 부처별로 전시에 동원될 업체를 평시에 지정하고 통제하게 되는데 그 첫 단계가 전시동원 소요 파악이다. 국가동원은 공통적으로 전시, 사변 또는 비상시를 대비한다는 것과 국방목적을 달성하기 위하여 국가가 보유하는 모든 자원과 동원대상을 통제·운용하는 것으로서 평시의 준비단계로부터 전시의 실시단계에 이르기까지 국가행위 일체를 포함하는 것으로 정의할 수 있다. 국가동원은 군사작전 지원에 역점을 두면서 국민생활의 안정과 정부의 전시 기능이 효율적으로 수행될 수 있도록 준비 및 계획되어야 하며, 가용자원뿐만 아니라 잠재자원 및 부족자원까지 개발하여 사태극복 및 사후복구 활동이 이루어지도록 보장되어야 한다.[15)]

물적 자원에 대한 동원업무는 비상대비자원관리법에 따라 비상대비 최고기관인 행정안전부가 총괄하고 있으며 각 정부부처별로 전시에 필요한 자원과 업체를 지정, 관리하다가 충무계획이라는 전시계획에 의하여 전시체제로 전환하게 된다. 물자동원은 전시에 소요되는 군수 및 기타 소요물자의 수요와 공급을 조정하고 통제 운용하는 것을 말하나, 협의로는 보통 군수 물자에 국한하며, 이를 위하여 물자의 생산으로부터 유통, 이용, 비축, 소비통제 및 수입·출입에 이르기까지의 제반적 통제수단을 말한다. 전시에 소요되는 군수는 군을 유지하는데 필요한 물자, 장비, 시설, 업체를 말하며, 기타 소요물자는 관수, 민수, 생산력 확충용 및 수출용 등이 포함된다.[16)]

물자동원 절차는 동원령 선포에 따라 국방부장관이 관련 자원 주무부처장관에게 물자동원을 요청함으로써 효력을 발생하게 되며, 자원 주무부처장관과 국방부장관의 명을 받은 지방관서의 장과 군부대의 장은 지정된 장소에서 물자를 인도 · 인수하게 된다. 전시부대의 확장 및 전쟁수행에 소요되는 물자, 장비, 업체 및 시설을 동원하는 물자동원의 소요기준은 ① 현재 부대의 편제, 부족, 보충소요 ② 전시 증·창설부대 초도소요 ③ 전시 소요보충 및 피해소요 ④ 전시 근무지원 및 군수부대 대체 창설업체 소요 등이며 국방자원동원의 운영계획 절차 및 체계는 〈그림 1〉에서 보는 바와 같다.

15) 국방대학교, 전게서.(2022), p.111.
16) 김용현, 전게서, p.113.

〈그림 1〉 국방자원동원 운영계획 작성절차[17)]



비축은 전쟁초기 일시에 대량획득이 곤란한 전투긴요 품목을 재보급하기 위하여 평시부터 확보하여 저장하는 것이다. 비축대상 품목은 전시 편제 및 인가 소요에 추가하여 평시부터 확보하여 관리하는 물자·장비·탄약·수리부속 등이다. 비축소요는 선정된 비축대상 품목에 대하여 전쟁개시일로부터 60일간의 전시 소요에서 보유량 대비 부족한 양을 의미한다.[18)]

전시에는 주요 산업시설 및 군수시설의 파괴와 물자동원의 집행차질 등으로 긴급동원 소요가 급증할 것으로 평상시 산업체제에서 전시 산업체제로의 신속한 전환, 생산 능력의 확대 및 이에 필요한 원자재 등의 준비, 군수물자의 상용화 범위 확대와 군수품 규격 완화 등을 통해 민수용 장비 및 물자[19)]의 활용 범위를 확대할 수 있도록 물자동원 체제를 발전 시켜야 한다. 따라서 정부는 평시부터 물자동원 소요를 정확히 산정하고 비축물자 관리에 대한 체계를 발전시켜야 한다.[20)]

동원조직은 대부분의 국가 행정조직이 관련된다. 또한, 동원조직은 기구가 방대하고 복잡하기 때문에 다음과 같은 기본요건으로 편성하여야 한다. ① 제

17) 「국방동원업무에 관한 훈령 제51조」(서울 : 국방부, 2019), 와 최기열 외, "국가동원정책 및 운영" (서울: 국방대학교, 2007), p,36. 참고 재정리.
18) 국방부, 『전시군수소요지원소요 및 능력 판단 훈령』(국방부, 2016.), p.31.
19) 민수용 장비 및 물자는 관용이 아닌 민간인이 소유하고 있는 장비 및 물자이다.
20) 육군본부, 『동원 및 예비군업무』 야전교범 8-0(육군본부, 2013. 5. 10.), pp.1-12.

한된 국력의 범위 내에서 최단기간 내에 최대 전력을 형성할 수 있도록 신속한 동원이 이루어져야 하고, ② 가용한 유형·무형의 자원을 가장 합리적이고 경제적인 방법으로 동원하여야 하며, ③ 각종 동원을 수행하는 기관 상호간에 마찰이 생기지 않도록 적절한 통제와 유기적인 협조, 조정이 이루어져야 한다.

비상대비 중점관리 지정업체는 대부분 중소기업으로 코로나19 상황이 장기화 되면서 경기의 침체, 자금과 인력난 등 애로사항에 봉착해 있다. 특히 비상대비업무 담당자 지정, 고지된 임무수행을 위한 실시계획 작성, 자원조사, 비상대비 각종훈련 참가, 명령에 따른 시설의 보강과 확장, 물자의 비축 및 관리 등 지정업체의 임무가 과중한 실정이다. 그러나 지정업체에 대한 의무부과에 비하여 정부 관련기관의 지원은 2005년 이후 지원제도가 일부 개선되었으나 현실적으로 매우 미흡하다.

국가 위기상황, 재난 등에 대비하여 한정된 자원으로 위기를 효과적으로 극복하기 위해서는 정부와 군의 물자동원 능력과 정확한 소요 판단, 비축물자의 소요 및 관리가 잘 구축되어야 한다. 또한, 국가 위기에 대비하여 가용한 동원자원을 총동원하여 위기를 관리할 수 있도록 훈련과 대비태세를 잘 갖추어야 한다.

2. 선행연구 검토

동원은 병력뿐만 아니라 산업물자, 수송 및 건설 장비, 통신시설 등의 자원을 대상으로 한다. 전시 국가 동원소요를 적시에 충당하는 것은 국가의 전쟁지속능력을 지속적으로 증대시켜 나가는 주요한 요소이다. 참고로 한국의 경우 전시 군사력의 60% 이상을 동원으로 충당하고 있다. 현재까지 물자동원 소요와 비축물자 관리체계 향상방안, 물자동원과 연계한 지원제도의 개선방향 등에 관한 연구는 많이 이루어지지 않았다. 따라서 이러한 분야에 관한 지속적인 연구가 필요하다.

김용학은 비상대비 중점관리 지정업체 지원제도 개선방안 연구에서, 산업동원과 경제동원에 대해 적시하였다.[21] 1차 세계대전 참전국들은 국가자원을 임

21) 김용학,『비상대비 중점관리 지정업체 지원제도 개선방안 연구』(서울 : 국방대학원, 2008), p. 4.

기응변식으로 부분 동원하였다. 종전 이후 1차 세계대전의 경험을 토대로 장차전에 대비하여 정부의 경제통제기구 설치와 통제계획의 수립 등 종합적인 동원을 위해 산업동원 개념을 발전시켰다. 이와 같은 전시 경제운용 과정을 통해 군수조달과 관련이 있는 주요 산업체에 대해 전시 동원을 위한 준비계획을 하달하는 등 유사시 군이 생산을 통제할 수 있는 체계를 구축하였다. 산업동원은 국가의 전쟁수행이나 비상사태의 극복을 위해 국가의 공권력을 통해 평상시부터 산업시설을 통제 및 사용할 수 있도록 전환하는 여건을 보장한다.

2차 세계대전 이후부터는 국가비상시에 모든 경제자원을 유효적절하게 편성·운용하기 위해 경제동원이라는 개념이 발전되었다. 한국은 동원대상을 인적자원과 물적 자원으로 구분하고 물적 자원은 관리대상 물자와 관리대상 업체로 세분화하고 있다. 관리대상 업체에는 크게 산업동원업체, 수송동원업체, 건설동원업체, 통신동원업체 등이 있다. 인적자원과 함께 물적자원을 평상시부터 잘 준비하는 것은 유사시 국가의 존폐를 좌우할 수 있는 중요한 요소가 된다.

최성일은 동원실효성 보장을 위한 물자동원 발전방향 연구에서 동원 물자 및 장비에 대해 동원지정업체에 세금 감면 등 실질적인 혜택이 제공되어야 한다고 주장하였다.[22] 또한, 주요 국가산업을 유사시 국방자원으로 활용할 수 있는 논리도 지속적으로 보강할 필요가 있다. 미래의 전쟁양상은 국가총력전 수행체제에 따라 동원전력에 대한 의존도가 심화될 것으로 예측된다, 따라서 미래에는 상비전력보다 예비전력의 비중이 증대되어 동원의 중요성이 높아질 것이다. 유사시 국가자원을 동원하여 적재적소에 효율적으로 운영함으로써 상비전력의 감축운영 등을 통한 예산절감이 가능하다. 특히, 한반도는 지리적으로 세계열강들로 둘러싸여 있어서 한반도의 안정과 경제발전 그리고 국가의 생존과 국가이익을 위해 동원전력은 더욱 중요시 될 것으로 전망된다.

박재완은 4차산업혁명(4th Industrial Revolution) 기술 혁신의 가장 큰 키워드는 "변화"라고 강조하였다.[23] 찰스 다윈(Charles Darwin)은 "살아남는 것은 가장 강한 종(鍾)도 아니고 가장 똑똑한 종도 아니다. 그것은 가장 변화에 가장 잘 적응하는 종이다,"라고 피력하였다. 4차산업혁명의 변화와 혁신

22) 최성일, 『동원실효성 보장을 위한 물자동원 발전 방향』(서울 : 국방대학원, 2013), pp.26-30.
23) 박재완, "한반도 비핵화에 따른 안보환경 평가와 대응," 원광대학교 군사학연구소·동북아학회 세미나(2018.11. 21) p.23.

속에서 얼마나 잘 적응하느냐의 문제가 중요하게 부각되고 있다. 따라서 국가총력전 차원에서 물자동원 소요와 비축물자의 관리 분야도 4차산업혁명의 기술과 연계하여 발전시킬 필요가 있다. 재난 및 국방 분야의 물자동원 소요제기 품목과 방향도 포괄적인 국가위기관리의 시너지효과를 위해 정책적 연계성을 강화하여야 한다.

Ⅱ. 물자동원 제도분석

1. 물자동원 자원

〈표 2〉 물자동원 자원의 구분[24)]

구 분	세부 내용
관리 대상 물자	1. 무기, 탄약, 화약 기타 군용물자 2. 식량, 식료품, 먹는 샘물, 동물사료, 농약, 담배 및 주류 3. 피복류, 피혁류, 고무류, 화공류 기타 공산품류 4. 전기, 연료 및 그 기구, 기구류, 소방기기류 5. 의약품, 의료기기, 의약외품, 수처리제 6. 자동차, 선박, 항공기, 철도차륜, 건설기계, 하역장비 기타 수송 및 건설용 장비 7. 토지, 건물, 토목 건축용물자, 공작물 및 부속물자 8. 전산장비, 통신설비, 통신용품 기타 통신용물자 9. 방송, 신문, 통신, 영화 및 인쇄시설 기타 홍보물자 10. 물의 사용권 11. 광업권, 조광권, 어업권, 특허권 및 실용신안권 12. 1 내지 11에 준하는 물자 및 권리로서 대통령령이 정하는 것
관리 대상 업체	1. 관리대상물자의 생산, 수리, 가공, 수출입, 보관, 판매 또는 관리에 관한 업무를 수행하는 업체 2. 동력, 운송, 하역, 준설, 통신, 전자, 건설, 의료, 보건, 화학, 기계, 금속, 제철, 제강, 토목, 건축, 금융, 조폐, 인쇄, 보도 3. 환경, 인력개발, 연구, 조사에 관한 업무와 기타 대통령령이 정하는 업무를 수행하는 업체, 단체 및 기관

24) 김용학, 『비상대비 중점관리 지정업체 지원제도 개선방안 연구』. 참고 재정리.

물자동원이란 전시에 소요되는 필요한 물자, 장비, 시설, 업체 등의 자원을 국가안전보장 목표달성을 위하여 효율적으로 통제, 관리하는 국가권력 작용을 말하며, 물자동원의 목표는 전시 또는 국가비상 사태 시 소요되는 물자를 적기적소에 동원하여 군사작전 소요를 충족시켜 지원함으로써 전쟁지속 능력을 극대화하는데 있다.

물자동원은 국가 경제력을 바탕으로 하여 전시에 소요되는 군수지원 장비와 물자, 정부기능유지, 국민생업보장을 효율적으로 지원함으로써 전쟁역량을 극대화하는 것으로 크게 물자와 업체로 나뉘며 업체는 다시 산업동원업체, 수송동원업체, 건설동원업체, 통신동원업체 등으로 구분할 수 있는데 〈표 2〉에서 보는 바와 같다.

한국의 동원(Mobilization)은 병력동원 위주로 발달되어 왔으며 1969년 국가안전보장회의 산하에 비상기획위원회가 창설되면서 물적 자원의 동원업무도 체계적으로 발전하기 시작하였다. 물적 자원에 대한 동원업무는 비상대비자원관리법에 근거하여 비상대비 최고기관인 행정안전부가 총괄하고 있으며 각 정부부처별로 전시에 필요한 자원과 업체를 지정, 관리하다가 충무계획이라는 전시계획에 의하여 전시체제로 전환하게 된다.

대상자원은 비상대비자원관리법 제2조에 해당하는 자원 중에서 비상사태 시 생산 및 유통 통제가 필요하거나 특별히 관리가 요구되는 자원으로 하되 기본계획지침과 물자동원 분야별 동원 주무부처의 소요지침에 의한다. 그리고 동원능력을 극대화하기 위하여 주무 부처별로 전시에 동원될 업체를 평시에 지정하고 통제하게 되는데 그 첫 단계가 전시동원 소요 파악이다.

개별동원은 행정안전부장관이 동원명령을 발하고 시·도지사가 명령서를 발부하는 것으로 과학기술자나 기술면허 또는 자격취득자에 대하여 개별적으로 동원하여 소속 처·부에 충당하는 제도이고 동시동원은 각 주무부 장관의 명령으로 시·도지사가 명령을 발부하여 동원업체 및 장비와 동원업체 종사자를 동시에 동원하는 방법이다. 특히 인력동원 대상자원은 국가기술자격법 또는 다른 법령에 의하여 기술에 관한 자격과 면허를 부여하거나 채용, 고용, 해임 또는 해고 시에는 그 사실을 본인의 거주지 읍·면·동장에게 통보해야 하는 의무조항이 있다.

주요 방침으로서 자동차, 선박, 건설기계는 소요의 130%, 항공기, 통신회선,

산업물자는 실제 소요량을 동원지정 기준으로 정하며 장비 조작원 및 업체 종사자는 동시 동원하며 정비는 수요부대, 산업물자는 군 보급 시설에 인도, 인수하고 신형품목을 최대로 발굴하여 동원 지정한다.

동원방법은 사용동원, 수용동원, 통제운영이 있으며 사용동원은 일정기간 동원으로 사용하다가 동원해제 후 소유자에게 반환하는 것으로서 장비와 업체를 동원할 때 적용하며, 수용동원은 동원과 동시 물자 및 업체의 소유권이 소유자로부터 인수기관에 이전 취득되는 것이며 일반적으로 소모성 물자동원 시 적용한다. 이에 반하여 통제운영은 동원목적 달성을 위해 필요한 생산, 수리, 가공, 유통과정 등을 정부가 통제하는 것이며, 통제부분 외는 업체의 자율성이 인정된다.

2. 동원소요 산정

동원소요산정은 단계, 지역, 계절을 고려하며 군수소요는 증·설소요와 손실보충소요를 제기하되 각종교범 및 기술회장 등을 참고하고, 관·민수 소요는 조직, 인구, 가구, 시설, 장비 등을 기준으로 동원 주무부처에서 합리적으로 산정하되 보유자원, 비축자원, 피해율, 지역의 특수성 및 상황을 고려하여 산정한다.

동원 소요제기는 군수용인 경우 국방부가 소요계획서를 작성하여 자원 주무부처와 행정안전부에 제출하고, 관·민수 소요는 소요부처가 소요계획서를 자원주무부처에 제출하고 자원주무부처는 이를 종합하여 행정안전부에 제출한다. 동원소요 심의위원회는 이렇게 확정된 동원소요와 동원능력에 대비하여 수급을 판단하게 되는데 완제품의 경우에는 동원자원별로 원부자재는 완제품 생산 전에 공급할 수 있는 것만을 기준으로 판단하여 지역별 배분이 필요한 것은 이를 감안하여 판단한다.

각 부처별로 수급판단이 완료되면 소요부처 단위로 동원 할당 및 배분이 이루어진다. 동원집행부서와 동원업체에 대하여 동원능력의 범위 내에서 자원별, 단계별 동원 책임량을 부여하게 되는데 이때 확인된 수급판단 결과를 바탕으로 소요 부처별로 자원별, 단계별 소요를 감안하여 우선순위(군, 관, 민)에 의거 배분하여야 한다. 부처별로 배분된 물량은 소요기관별, 시·도별로 배분된 물량은 시·군·구별 및 소요업체별로 재배분하고 재배분처에 통보하여 실시계

획을 작성하도록 해야 하는 바, 동원책임기관과 소요기관간 사전 협조, 지원체계가 유지되어야 한다.

수급판단 결과 능력이 부족한 자원에 대해서는 보충 및 통제대책이 요구되며 동원 주무부처와 소요부처가 공동으로 대책을 강구하여야 한다. 국내생산이 불가능한 물자는 비축하거나 긴급수입대책을 수립하고, 장기간 생산시설 능력이 부족한 물자는 시설확장 계획을 수립하며, 유통 또는 가수요 등으로 비상시 부족이 예상되는 물자의 경우는 배급제, 가격조정 및 유통구조 개선 등이 필요하다.

동원능력이 부족한 물자에 대해서는 소요기관이 보충대책을 수립하여 비상시 동원물자의 수급을 원활히 하기 위해 통제대책을 강구해야 하는데, 정부가 필요한 범위 내에서 생산, 수리, 가격조정 및 유통과정 등을 명령하거나 제한하는 것으로 시설, 장비, 업체 등이 동원지정과 영장의 발부 및 교부, 동원물자의 생산, 수리, 가공명령, 동원물자의 소비, 매도의 제한 및 승인 등이 그것이다.

행정안전부장관과 자원주무부장관은 소요부처별로 동원요청을 받은 경우에는 지체 없이 소요의 타당성과 대상인원 또는 물자를 검토하고 우선순위를 결정하여 시·도지사 등에게 동원명령을 발하게 된다. 자원주무부 장관의 물자동원명령에 의하여 시·도지사 등이 물자동원영장을 발부하게 된다. 동원영장의 교부는 동원물자 및 동원업체 소재지의 구청장, 시장, 군수 기타 지방특별행정관서의 장으로 하여금 그 소유자 또는 업체의 장에게 교부하도록 해야 한다.

인도인수에 있어서는 일반물자는 군보급소에, 장비는 집결지, 양곡은 농협창고, 유류는 저유소, 업체는 소재지, 방산물자는 생산 공장에서 인도, 인수하게 된다. 주무부 장관은 대통령이 국가동원령의 해제를 선포하거나 동원기간이 종료된 때, 동원을 계속하기가 어려운 때, 동원영장 발부기관 또는 동원요청기관의 장으로부터 동원해제 요청이 있을 경우 동원의 해제를 명하게 된다.

동원집행기관은 자원조사의 실시, 비상대비계획을 수립하며 중점관리자원의 지정 및 물자의 비축과 훈련을 실시하는 등 소관 비상대비업무를 실제 실행하는 기관으로서 중앙행정기관(주무부처)과 중앙행정기관의 사무분장 하에 지방행정계통에 의해 지방행정 기관이 시행한다.[25)]

동원대상자원의 한 부분으로 물자동원은 전시에 급증하는 군수소요를 지속적으로 충족시키기 위하여 평시산업 체제를 전시산업체계로 전환시켜 국가권력에 의하여 통제·조정·운영되도록 일반 민간시설의 개선 및 군수 생산시설의 확충도 요구가 된다.[26]

3. 동원소요 현황

가. 산업동원

산업동원은 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태로 동원령이 선포되었을 때 군 수요의 급격한 증가와 민간의 수요를 충족시키기 위해 평시 산업체제를 전시산업체제로 전환하고 식량·유류·공산품 등 물자와 생산업체, 병원 등을 동원하는 것이다.[27] 이는 급증하는 군수소요를 지속적으로 충족시키기 위해 평시 산업 체제를 전시 산업체제로 전환시켜 국가권력에 의한 통제, 조정 운영하는 것을 말한다.

광의의 군사력과 관련해 클라스 노어(Klaus Knorr)는 군사능력과 국가 의지 그리고 군사잠재력이 삼위일체가 되어야 하며 군사력을 형성하기 위해서 필요조건으로서 군사비나 군대 등으로 표현되는 군사능력과 충분조건으로서 국가의지 즉 국가전략 내지 군사력이 있어야 하고 이 양자를 뒷받침하는 국가자원인 군사잠재력이 삼위일체가 되어야 한다고 하였다.[28] 이렇듯 산업동원은 현대전에서도 군과 관, 그리고 민이 필요로 하는 자원을 신속히 동원할 수 있어야 한다.

특히 전시 군소요의 급격한 증가를 충족시키기 위하여 일반 민수생산 설비의 개선 및 군수생산 설비의 확충과 생산통제는 산업동원에 있어서의 그 중심과제가 된다. 즉 전시 군에 소요되는 식량, 탄약, 장비 등 1~9종 품목 및 장비정비, 의료기관 등 업체에 대한 동원운영 계획이다. 참고로 '20년 산업동원 자원 배정을 살펴보면 〈표 3〉과 같다.

---

25) 최재경, "국가동운의 실효성 향상시키기 위한 방안", (과천: 비상기획위원회, 2008), p7.
26) 안충영, 『국가동원에 관한 연구』 (서울: 국방대학교, 1984.), p.41.
27) 합동참모본부, 『합동·연합작전 군사용어사전』(합동참모본부, 2014.), p.239.
28) Klaus, *Military alnd Potential,* 국방대학교(역) 『군사력과 군사잡재력』 (서울: 국방대학교, 1976), p.15.

〈표 3〉 2020년 산업동원 자원배정[29]

구 분	軍 소요	배 정 (주무부처)	배정률	전년 대비 증감
품 목(개)	1.174	896	76.3%	8.9% p ↑
업 체(개)	622	558	89.7%	1.4% p ↑

이를 분석해 보면 품목은 전년 대비(76.3%) 배정률이 향상되었으나, 일부 군 소요제기 중 원·부자재 부족, 업체 생산능력 부족으로 소요조정 후 배정되었다. 이는 국내 미생산 품목 동원소요 제외 및 품목별 자원관리 주무부처와 협의 및 조정 통해 배정률 향상 된것으로 판단되며, 동원지정제외 품목에 대해서 국내 생산업체 발굴 및 관련 정보 공유(주무부처)를 통하여 추가적인 자원배정이 요구된다.

업체는 동원지정 불가 업체(폐업, 능력 부족 등) 64개에 대해서 배정을 제외하였고, 일부 동원소요 업체 중 부적합 업체(목욕시설, 세탁업체 등) 대체지정 향후 적격업체를 적극 발굴하여 배정률 향상 추진(89.7%) 한 것으로 분석되었다. 자원 배정결과 미배정 품목은 대체 가능품목 지속 발굴 및 비축·조달 추진을 국방부 군수관리관실과 협조하여 추진하고 있다.

2020년 작성된 국방자원동원운영계획서의 주요 보완사항은, 생산능력 부족 및 소액·소량 품목 동원소요 제외 등 소요검증을 강화한 것이다. 또한, 담배·주류, AIP 산소(잠수함 전지용) 등 軍 추가 요구품목을 반영하였으며, 미배정 품목(영현백 : 산자부 vs 식약처 → 산자부, 방화복 : 산자부 → 소방청 등 10개 품목)에 대한 주무부처를 조정하였다. 2020년 산업동원 자원 반영현황은 〈표 4〉에서 보는 바와 같다.

29) 「국방자원동원운영계획서」(서울 : 국방부, 2019), 참고 재작성.

〈표 4〉 2020년 산업동원 자원반영 현황(1~9종)[30]

구 분	소 요	배 분	반영률 (%)	비 고 (제외된 대표품목)
계	1,174	896	76.3	·
1종(식량)	46	46	86.2	·
2종(피복/장구)	116	100	95.6	방한양말, 제독제 등
3종(유류/화공품)	45	43	100	하론
4종(건설자재)	3	3	100	·
5종(탄약)	80	63	78.8	20mm 발칸 등
7종(장비)	152	107	70.4	화생방정찰차(K316) 등
8종(의무물자)	177	177	100	·
9종(수리부속)	555	357	64.3	레이저 거리측정기 등
* 6종(PX 물품), 10종(비군사 자재 : 농기구 등)				

물적자원 동원의 핵심은 전국적으로 흩어져 있는 가용자원들을 동원하여 전력화하는 것이라 할 수 있음으로 경제력의 크기 여하에 따라 동원의 양과 질에 상당한 영향을 미치 수 있는 것이다. 따라서 평시 제조업을 바탕으로 전체 산업의 고른 발전을 통한 경제 기반의 확충은 국가안보와 아주 밀접하고 불가분의 관계에 있다고 볼 수 있는 것이다. 2020년 산업동원 자원반영 업체현황은 〈표 5〉에서 보는 바와 같다.

〈표 5〉 2020년 산업동원 자원반영 업체현황[31]

구 분	계	일반 장비정비	항공·선박 정비	주유소	의료 기관	의료 기기 정비	인쇄사	환경 정화	기타
소 요	622	122	50	196	78	56	29	26	65
반 영	622	107	49	153	78	56	29	26	60
반영률 (%)	89.7	87.7	98	78.1	100	100	100	100	92.3

30) 「국방자원동원운영계획서」(서울 : 국방부, 2019), 참고 재작성.
31) 「국방자원동원운영계획서」(서울 : 국방부, 2019), 참고 재작성.

주요 국가의 GDP와 군사비를 2007년를 기준으로 살펴보면 미국은 3.9%, 일본 1.0%, 중국 3.7%, 러시아 4.4%, 대만 2.5%, 이스라엘 8.3%, 영국 2.3%, 프랑스 2.6%, 독일 1.4%, 우리나라는 2.4% 수준으로 나타났다.[32]

나. 수송동원

수송동원은 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태로 동원령이 선포되었을때 필요한 육상·해상 · 항공의 수송장비와 정비업체, 선박수송 및 항만하역업체 등을 동원하는 것이다. 즉, 전시에 군에서 소요되는 차량(자동차: 지휘용 지프·인원수송용 버스·유조선용 화물과 냉동 및 냉장용 특수차량 등), 선박 및 운송(화물·인원 해상수송 목적으로 군지사, 해작사, 함대사 등에 배분), 정비업제(운송, 항만하역, 선박구난, 차량 정비업체) 등에 대한 동원운영 계획이다. 수송동원은 사용동원과 통제운영으로 구분하여 전시에 있어서 병력을 비롯하여 물자의 수송을 원활히 하기 위하여 자동차, 선박, 항공기, 철도 및 기타 정비업체, 항만하역 업체 등을 사용 동원하거나 통제 운영하는 것이다.

군, 관 소요장비는 사용 동원을 원칙으로 하고 기타는 통제 운영한다. 수송장비 중 자동차의 동원순위는 비사업용, 사업용, 국가 또는 지자체 소유의 순이고 성능이 우수한 최신, 적격 차량을 우선동원하고 단위부대별로 가급적 동일제작회사의 동일차종을 배정한다. 선박의 동원 우선순위는 개인소유, 법인소유, 공공기관 소유 순이며, 최근 제작된 선박 및 성능이 우수한 선박을 우선 동원하고 집결지 인근해역을 주 어장으로 조업하는 어선을 우선 지정한다.

항공기의 동원 우선순위는 개인소유, 법인소유, 관용의 순이다. 기타 자동차 운송 및 정비업체, 항만하역업체, 항공운송업체는 사용동원 또는 군통제 운영으로 동원하되 업체소속의 인원 · 장비 · 시설을 동시에 동원하며 가급적 평시 군과 용역계약을 맺은 대형업체를 우선 동원한다. 참고로 2020년 산업동원 자원 배정을 살펴보면〈표 6〉에서 보는 바와 같다.

---

32) 국회예산정책처,,『대한민구 재정』(서울: 국회, 2007.), p.209.

〈표 6〉 2020년 수송동원 자원배정[33]

구 분	단위	軍 소요		배 정 (주무부처)	배정률
자동차(승합차 등 25종)	천대	148	⇨	148	100%
선박(여객선·어선 등 6종)	척	736		736	100%
업체(운송·하역·정비 등)	개	979		979	100%

수송동원은 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태로 동원령이 선포되었을때 필요한 육상·해상 · 항공의 수송장비와 정비업체, 선박수송 및 항만하역업체 등을 동원하는 것이다. 즉, 전시에 군에서 소요되는 차량(자동차: 지휘용 지프·인원수송용 버스·유조선용 화물과 냉동 및 냉장용 특수차량 등), 선박 및 운송(화물·인원 해상수송 목적으로 군지사, 해작사, 함대사 등에 배분), 정비업제(운송, 항만하역, 선박구난, 차량 정비업체) 등에 대한 동원운영 계획이다. 수송동원은 사용동원과 통제운영으로 구분하여 전시에 있어서 병력을 비롯하여 물자의 수송을 원활히 하기 위하여 자동차, 선박, 항공기, 철도 및 기타 정비업체, 항만하역 업체 등을 사용 동원하거나 통제 운영하는 것이다.

군, 관 소요장비는 사용 동원을 원칙으로 하고 기타는 통제 운영한다. 수송장비중 자동차의 동원순위는 비사업용, 사업용, 국가 또는 지자체 소유의 순이고 성능이 우수한 최신, 적격 차량을 우선동원하고 단위부대별로 가급적 동일제작회사의 동일차종을 배정한다. 선박의 동원 우선순위는 개인소유, 법인소유, 공공기관 소유의 순이며, 최근 제작된 선박 및 성능이 우수한 선박을 우선 동원하고 집결지 인근해역을 주 어장으로 조업하는 어선을 우선 지정한다.

항공기의 동원 우선순위는 개인소유, 법인소유, 관용의 순이다. 기타 자동차 운송 및 정비업체, 항만하역업체, 항공운송업체는 사용동원 또는 군통제 운영으로 동원하되 업체소속의 인원 · 장비 · 시설을 동시에 동원하며 가급적 평시 군과 용역계약을 맺은 대형업체를 우선 동원한다. 참고로 2020년 산업동원

33) 「국방자원동원운영계획서」(서울 : 국방부, 2019), 참고 재작성.

자원 배정을 살펴보면〈표 6〉에서 보는 바와 같다.

다. 건설동원

건설동원은 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태로 동원령이 선포되었을때 필요한 軍에 소요되는 건물· 토지, 건설기계, 건설업체 등에 대한 동원을 하는 것이다. 즉, 건물 · 토지 동원은 부대 증·창설, 부대 이동 재배치, 동원인력 숙영 등에 소요되는 것이며, 건설기계는 불도저, 지게차, 기중기, 덤프 등 12종(공병 / 포병부대, 군지사 등)이고, 업체동원은 건설업체(피해복구 목표당 정·부 업체 선정), 건설기계 정비업체 등 이다. 전시에 군의 증편, 이동, 작전 및 군수지원 등만이 아니라 그 밖에 국가, 중요시설의 확장, 이전, 분산 등에 새로운 토지, 건물 및 건설장비가 소요되며 이를 위해 사용동원 또는 통제운용 하는 것을 말한다. 건물 및 토지중 관공서, 공공연구기관, 동원업체, 전시연합대학은 제외하고 고등학교 이상의 시설이나, 보상비가 높은 시설은 대상에서 억제한다.

건설기계는 연식 10년 이내의 최신형 자주식 장비로 하며 건설업체는 전시임무수행에 적합하고 능력이 있는 업체로 하며 건설기계 정비업체는 종합정비업체, 부분정비업체의 순으로 통제 운영하는 형태로 동원한다. 건설업체는 일반건설업 또는 전문건설업체로 하며 시공능력평가액을 기준으로 업체를 선정한다. 참고로 2020년 산업동원 자원 배정을 살펴보면 〈표 7〉에서 보는 바와 같다.

〈표 7〉 2020년 건설동원 자원배정[34]

구 분	단위	軍 소요		배 정 (주무부처)	배정률
건물·토지 (시설 및 부속토지 등)	만㎡	10,558	⇨	10,558	100%
건설기계 (불도저 등 12종)	대	19,769		19,769	100%
업체 (피해복구 / 건설기계 정비)	개	301		301	100%

34) 「국방자원동원운영계획서」(서울 : 국방부, 2019), 참고 재작성.

건설동원은 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태로 동원령이 선포되었을때 필요한 軍에 소요되는 건물·토지, 건설기계, 건설업체 등에 대한 동원을 하는 것이다. 즉, 건물·토지 동원은 부대 증·창설, 부대 이동 재배치, 동원인력 숙영 등에 소요되는 것이며, 건설기계는 불도저, 지게차, 기중기, 덤프 등 12종(공병 / 포병부대, 군지사 등)이고, 업체동원은 건설업체(피해복구 목표당 정·부 업체 선정), 건설기계 정비업체 등 이다. 전시에 군의 증편, 이동, 작전 및 군수지원 등만이 아니라 그 밖에 국가, 중요시설의 확장, 이전, 분산 등에 새로운 토지, 건물 및 건설장비가 소요되며 이를 위해 사용동원 또는 통제운용 하는 것을 말한다. 건물 및 토지중 관공서, 공공연구기관, 동원업체, 전시연합대학은 제외하고 고등학교 이상의 시설이나, 보상비가 높은 시설은 대상에서 억제한다.

건설기계는 연식 10년 이내의 최신형 자주식 장비로 하며 건설업체는 전시임무수행에 적합하고 능력이 있는 업체로 하며 건설기계 정비업체는 종합정비업체, 부분정비업체의 순으로 통제 운영하는 형태로 동원한다. 건설업체는 일반건설업 또는 전문건설업체로 하며 시공능력평가액을 기준으로 업체를 선정한다. 참고로 2020년 산업동원 자원 배정을 살펴보면 〈표 7〉에서 보는 바와 같다.

라. 정보통신동원

정보통신 동원은 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태로 동원령이 선포되었을때 필요한 軍에 소요되는 통신회선, 정보통신업체, 위성주파수에 대한 동원을 하는 것이다.

통신동원 대상자원은 통신회선, 통신장비, 정보통신공사업체, 소프트웨어사업자 및 정보보호 전문컨설팅 업체이며 통신회선은 KT가 보유하고 있는 전용회선을 전쟁지도용, 군용, 관용, 주요기관용 및 중요 동원지정업체 순으로 지원한다.

통신장비동원은 전자식 및 키폰교환기 등의 민간장비를 지역방위작전이나 군수시설부대 위주로 소요시 동원한다. 또한 정보통신 공사업체동원은 케이블의 피해를 복구하거나 포설이 요구되는 부대를 지원하고, 소프트웨어 사업자는 전자식 교환기 및 키폰교환기, 향온 항습기 등 통신장비와 시설을 유지 보수하기 위한 기술지원이 요구되는 부대나 전산서버나 프로그램 등을 전시에도 계속 운용하여 유지보수가 요구되는 부대의 소요에 대비하기 위한 것이다. 특

히 평시 유지보수를 위해 정비계약중인 업체는 필히 동원지정을 하여야 한다.[35] '20년 산업동원 자원 배정을 살펴보면 〈표 8〉에서 보는 바와 같다.

〈표 8〉 2020년 정보통신동원 자원배정[36]

구 분	軍 소요		배 정 (주무부처)	배정률
정보통신회선 (회선)	5,927	⇨	5,927	100%
정보통신업체 (개)	424		424	100%
위성주파수(MHz)	330		330	100%

마. 기술인력동원

기술인력 동원은 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태로 동원령이 선포되었을 때에 군사작전지원, 정부기능의 유지 또는 동원지정업체의 임무수행을 위하여 추가작전으로 소요되는 인력을 동원하는 것이다. 즉 軍에 소요되는 민간 기술인력 (기계, 전기, 통신, 의약 등)에 대하여 동원을 하는 것이다. '20년 산업동원 자원 배정을 살펴보면 〈표 9〉에서 보는 바와 같다.

〈표 9〉 2020년 기술인력동원 자원배정[37]

구 분	단위	軍 소요		배 정 (주무부처)	배정률
기술인력 (기계기사 등 181종)	명	20,000 여 명	⇨	20,000 여 명	100%

35) 최재경, "국가동원의 실효성을 향상시키기 위한 방안" (과천 : 비상기획위원회, 2008)를 참고하여 재작성
36) 「국방자원동원운영계획서」(서울 : 국방부, 2019), 참고 재작성.
37) 「국방자원동원운영계획서」(서울 : 국방부, 2019), 참고 재작성.

이를 분석해 보면, 전시 편제, 부대개편·해체 소요를 조정하여 반영하였고, 군 인력(군무원, 병력동원) 확충으로 민간 기술인력 소요 축소와 특수차량/장비(지게차, 기중기 등) 신규 운영인력 및 전시 작전소요 확대하였다.

주요 보완사항으로, WMD(대량살상무기) 대응 자격 · 면허 신규직종 확대와 화공기술사, 화학분석기사, 원자력기사 등 19종(193명)이 소요에 반영되었으며, 4차 산업과 연계하여 자격·면허별 전시 직책·기능 재 판단, 28개 직종 조정한 바 그 내용으로, 무인멀티콥터(드론), 건설기계설비기사, 열처리기능사 등 20종을 동원소요에 신규 반영을 하였고, 용접기술사, 기계정비 산업기사, 항공기관기술사 등 8종을 삭제를 한 것으로 분석되었다.

4. 동원소요 자원배정 분석

가. 제도 및 임무수행

동원지정업체의 경우 입찰 시 가산점 부여 등 일정부분 지원혜택이 관련 법률에 규정되어 제도화 되어 있으나 개별 장비(차량, 건설기계) 소유자의 경우 혜택이 전혀 없어 동원지정업체에 비해 상대적으로 소외되어 개별 장비 소유자에 대한 지원제도 우선 추진 필요하였다. 병력동원은 국민들이 대체로 공감하나, 물자동원은 국가목적을 위해 국민의 재상상 가해지는 권력작용으로 평소 불만을 표출하게 되는 것이다.

따라서 안보환경의 변화에 따라 재산권, 행동 제약을 받는 국민들에게 무한정 호응을 기대하기는 곤란한 현실에 당면한 것이다. 따라서, 물자동원 지정 시 국가에서 일정한 혜택을 부여하여 소유자의 사기를 진작시키고 적극적인 호응으로 유사시 군사작전 지원태세를 향상시키고, 정부기능 유지와 국민의 생업을 보장 받을 수 있는 법적·제도적 장치의 마련이 시급하겠다.

지자체(시·군·구)가 개별 장비 동원지정·임무고지 실시를 하고 있으나 동원지정 철회를 요구하는 등 잦은 민원이 발생하였고, 이는 동원지정에 불만을 가질 경우 동원령 선포 시 동원의 실효성이 저하되어 전력 차질이 예상된다. 중점관리 지정업체 필수요원에 대하여는 병력 동원훈련 소집을 후순위로 조정(병역법 제67조)할 수 있도록 되어 있다.

그러나 이는 동원훈련의 면제가 아니고 다른 훈련으로 대체하는 것으로서 지원책이라고 보기 어렵다. 병력동원 후순위 조정제도라 국가비상사태가 발생

하거나 전쟁이 일어날 경우 예비군 동원 시 동원령선포 후 6일까지인 긴급단계에서는 소집되지 않고 7일부터 364일까지인 정상단계에서 동원소요 충원에 지장이 있는 경우에 후순위로 소집되는 제도이다.

이는 유사시 지원업무를 담당할 사람들을 따로 선발해, 전시나 비상시 지원업무를 돕게 하기 위한 것으로 인적자원을 보다 효율적으로 활용하는데 그 목적이 있는데 전시 국가동원기능을 수행하는 국가기관, 방위산업체 또는 중점관리 지정업체 등에 종사하는 병력동원소집 대상자 중 필수요원들이 대상자가 된다.

평시에 후순위 조정자로 신청하여 지정되는 경우 2박 3일간(28시간)의 병력동원 훈련소집은 받지 않는 대신 4일간 출퇴근을 하며 동원미참훈련(32시간)과 향방작계훈련(12시간)을 받도록 되어 있어 불편함과 더 많은 교육훈련으로 인하여 거의 활용되지 않고 있다.

사실상 이것은 전시에 자원동원의 실효성을 높이기 위해 필요한 제도이며 평시의 지원제도라고 보기 어렵다. 유사한 제도로서 군 적격 중점관리 지정업체의 필수요원에 대한 예비군훈련을 보류(향토예비군 설치법 제6조 제3항)할 수 있도록 하고 있으나 거의 활용 되지 않고 있다. 동원물자 생산을 위한 정부의 시설보강 및 확장 명령에 따라 투자되는 금액에 대하여는 세금을 감면(조세특례제한법 제25조)할 수 있도록 하고 있으나 예산확보의 어려움 등으로 시설보강이나 확장 명령이 실시된 사례가 없다.

따라서 이 제도는 전시에 원활한 임무수행을 위하여 반드시 필요한 것이며 업체의 부담능력을 감안하여 조치하도록 하고 있기 때문에 영리를 추구하는 기업의 속성상 평시에 정부의 시설보강 및 확장명령 없이 자체의 부담으로 시설의 보강 및 확장을 하는 경우는 없을 것이므로 세금감면은 사실상 의미가 없는 것이다.

중점관리 지정업체가 생산 공급하는 시제품 및 자원동원으로 공급하는 용역에 대하여는 부가가치세의 영세율을 적용(조세특례제한법 제105조)할 수 있으나 매년 시제품 생산훈련으로 확보하는 예산이 2~3억원 수준이며 이것조차 향토방위용 장구류 위주로 집행되며 자원동원으로 공급하는 용역 역시 매우 미미하여 평시 대다수의 업체를 위한 제도가 아니라 시제품 생산훈련에 참가하는 10여개 미만의 일부 업체가 생산하는 품목에 대하여만 방산품과 같이

부가세를 영세율로 적용하는 제도이다.

비상대비에 필요한 조치를 함에 있어 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 보조하거나 대여(비상대비 자원관리법 제24조)할 수 있도록 하여 평시에 중점관리 지정업체가 자발적으로 비상대비에 필요한 투자를 하는 경우에 소요경비를 지원할 수 있도록 하고 있다. 그러나 중점관리 지정업체도 이익을 추구하는 기업이기에 전시나 전쟁이 임박한 상황이 아닌 때에 경비를 지출하는 것은 어려우며 국가도 해당예산을 편성해 놓지 않으므로 지원한 사례가 없는 지원제도이다. 전시에는 군납소득에 대하여 소득세와 법인세액을 경감(50%)하거나 전쟁수행을 위한 군수용품과 원재료 구매 시 특별소비세를 면제해주고 동원물품 수입 시 관세를 면제해주도록 하고 있다.[38]

또한, 임무고지 품목을 생산하기 위한 시설전환 자금 및 피해복구 자금을 지원하고 물자나 업체와 동시에 동원되는 인력에 대해서는 병력동원보다 우선할 수 있고 전력, 유류, 수송소요 및 정부비축물자는 우선지원 받으며 업체보유 장비의 동원유보 및 차량운행을 보장받는 제도들이 있으나 이것들은 전시에 지정업체를 운영하기 위해 미리 대비해 놓은 제도이며 평시의 지원책은 아니라고 볼 수 있다.현 동원지정자원에 대한 지원제도는 〈표 10〉에서 보는 바와 같다.

〈표 10〉 현 동원지정자원 지원제도 현황[39]

평시	• 중점관리지정업체 필수요원 병력동원소집 후순위로 조정 • 방산물자를 동원업체로부터 제조·구매 시 수의계약 가능 • 군 적격 동원업체의 필수요원에 대한 예비군훈련 보류 • 정부기관 입찰 참여시 가산점 부여(0.2~0.5점)
전시	• 군납소득에 대한 소득세, 법인세액 경감 • 전쟁수행을 위한 군수용품, 원재료는 특별소비세 면제 • 동원물품 수입 시 관세 면제 • 시설전환 자금 및 피해복구 자금 지원 • 업체보유 장비의 동원유보 및 차량운행 보장

38) 전시재정경제에 관한 임시특례법 제17조, 제35조, 제63조, 제70조.
39) 국방부 동원지정자원 지원제도 발전 추진계획(2019.1) 참고 재작성

나. 운영 및 지원제도

행정안전부 비상대비정책국에서 중점관리 지정업체를 운영하면서 여러 가지 지원제도들을 신설하였으며 실질적인 지원책이 되도록 점차 확대해 가고 있다. 입찰 적격 심사 시 가산점 부여제도가 동원지정업체들의 부정적인 요소의 하나이다. 비상대비 자원관리법(제11조)에 의거 지정된 중점관리 대상업체 지원방안의 일환으로 비상기획위원회(현, 행정안전부 재난안전실)가 재정경제부, 조달청 등 관련기관과 협조하여 2005년 7월 1일부터 현재까지도 조달청 물품구매 적격심사 시 신인도 항목에 중점관리 대상업체의 경우 0.25점의 가산점을 부여하는 제도를 신설한 이후 국방부, 방위사업청 등의 물품, 용역 및 중소기업체간 경쟁품목의 조달까지 분야가 확대되고 있다.

2020년 국방백서의 예비전력정예화의 핵심 내용중 첫 번째는 동원준비태세 확립으로 전쟁 억제력을 확보하고 전쟁지속능력을 강화하기 위해서 전시·사변 또는 국가 비상사태 시 가용한 모든 인적·물적자원을 효율적으로 동원하여 군사작전을 지원할 수 있도록 국방동원체계를 지속적으로 발전시고 있다. 이를 위해 병력 및 물자 동원체계를 효율화 하는것과 국방정보화를 혁신하고 선진기술과 민간 우수자원을 활용한 군수지원 역량을 강화해 전쟁수행 기반능력을 체계적으로 발전시켜 나가고 있다.[40]

국방부와 방위사업청 및 조달청은 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령에 의한 물품의 제조 구매시 계약이행능력을 심사하여 낙찰자를 결정하는 입찰을 대상으로 적격심사 시 신인도 항목에 행정안전부장관이 확인해 준 「비상대비 중점관리 지정업체」에게 0.5점의 가산점을 부여하고 방위사업청의 경우에는 중점관리 대상품목 구매 시에 한하여 적용하고 있다.

『중점관리 지정업체』는 비상대비자원관리법 제11조에 의해 지정된 업체로서 비상대비 담당자임명, 비상시를 대비한 비상대비 담당자의 임명, 실시계획의 수립 및 비상대비훈련, 자원조사 참가 등 국가안보를 위하여 평상시에 많은 노력을 하고 있음에도 불구하고 평시지원 혜택이 미비하여 관리에 적지 않은 어려움이 있어 해당기관과의 협조로 적격 심사시 가산점 제도를 확대해 가고 있다.

산업동원 업체들은 물품공급과 중소기업체간 경쟁품목 조달 시 가산점을 받을 수 있고 수송동원업체들은 일반용역 분야에서 그리고 통신동원업체들은

40) 국방부, 『2020국방백서』(서울: 국방부. 2020.), p.102.

정보통신 시공능력 평가 시 가산점을 받고 있으므로, 결국 시설공사를 주로 하는 건설동원업체만 받을 수 있는 혜택이 전혀 없는 것이 된다.

비상대비 중점관리 대상업체 확인서 발급처리 규정(행정안전부 예규 제108호)을 살펴보면 확인서 발급처리기한이 7일 이내로 되어 있고 용도와 제출기관을 한정하여 기재하도록 되어 있다. 더구나 중점관리업체로 지정된 것을 인지할 수 있는 임무고지서의 교부가 지자체에 따라 차이는 있으나 보통 1개월~2개월을 지연 교부하고 있어 실제 사용할 수 있는 기간은 더욱 줄어들게 되어 지원제도를 사용하는데 효과를 반감시킬 수 있다.

다. 정부 합동 동원집행 모의 연습 결과

군 동원지정자원에 대한 지원을 확대, 동원지정에 따른 불만을 해소하고 동원에 대한 인식을 제고함으로써 동원의 실효성을 확보하고자 인센티브 부여 방안을 제시하였다, 고속도로 통행료 연 10회 이내 면제(쿠폰 제공)방안을 제시했는데 이는 2017. 9. 12. 추석 민생안정대책 일환으로 고속도로 통행료 면제 시행으로 명절 전일·당일·익일 3일간 면제한 것을 참고로 하였다. 유료도로법 시행령 개정(2017.9.19, 일반고속도로 한국도로공사 부담, 민자고속도로 예산지원) 자동차세 감면은 자동차세 감면율 차등 적용(비사업용, 사업용)하는 것을 제안하여 관련 부처 의견을 취합한바, 국토부는 평시 불편(손해) 요소 없고, 도로공사 적자 발생으로 경찰·군 작전차량 혜택도 최소화 검토 중으로 관련 부서에 국방부 의견 전달하였고, 행안부는 부처별 예산 및 관련부서의 필요성에 대한 공감 부족으로 공감대 형성 후 논의 필요한 것으로 토의되었다.[41]

토의 내용을 분석해 보면, 향후 고속도로 통행료 면제, 군 복지시설 이용 혜택 부여 등 개별 장비 소유자에게 인센티브를 부여하기 위해서는 관련 부처와 공감대 형성이 필수적이며, 공감대 형성을 위해 동원지정에 따른 민원현황을 파악, 인센티브 부여 필요성 판단 등 발전방안이 모색 되어야 하고 가급적 비예산 인센티브를 우선 추진하고, 점진적으로 예산이 수반되는 지원 및 관련 법률 개정 추진해야 할 것으로 분석되었다.

우리나라 비상대비업무의 문제점을 직시한 국가비상대비 조직의 문제점과 미래발전 연구에서 법과 제도적 측면에서 위기 개념의 상이와 법적용 우선순위의 모호, 전시법과 평시법의 이원화로 상호 연계성이 미약하다. 그리고 회

41) 국방부, 동원지정자원 지원제도 발전 추진계획(2019.1), 참고하여 재작성.

(협)의체, 자원관리, 상황실, 연습훈련 등의 분산 및 중복 등으로 인해 여러 가지 문제가 있고 각종 비상대비자원의 상호 호환성이 떨어진다.[42]고 했다.

또한, 추진 목표도 단기 추진(안)은 국토부(한국도로공사) 협조하여 고속도로 통행료 연 10회 이내 면제(쿠폰 제공)하는 방안과 해외의 동원지정 관련 인센티브 제도 사례를 파악하여 벤치마킹할 수 있도록 해외 무관부와 외교부 채널을 통해서(미국, 독일, 대만, 스웨덴, 이스라엘) 자료 파악하여 연구하고, 그 결과를 국민적 공감대를 형성할 수 있도록 추진할 필요성을 제시한다.

장기적으로는 동원지정자원에 대한 고속도로 통행료 면제 등 혜택 부여 근거 마련을 위한 관련 법률 개정 추진으로 비상대비자원 관리법, 유료도로법 시행령 등 개정 추진해야 할 것이다.

Ⅲ. 물자동원 지정업체 지원제도 개선방안

1. 국가 차원의 인센티브 부여

현재의 평시와 전시 동원업체에 부여하는 인센티브 부여방안은 실효성이 떨러져 소유주에게 혜택이 적거나 또는 아무런 혜택이 없어 상대적으로 소외되어 동원지정을 회피하고 있기 때문에 국가 차원의 획기적인 인센티브 부여 방안을 제시하면 〈표 11〉에서 보는 바와 같다.

〈표 11〉 동원지정 자원 및 업체 인센티브 부여방안[43]

평시	• 중점관리지정업체 필수요원 병력동원소집 후순위로 조정(유지) • 방산물자를 동원업체로부터 제조, 구매 시 수의계약 가능(유지) • 군 적격 동원업체의 필수요원에 대한 예비군훈련 보류(유지) • 정부기관 입찰 참여시 가산점 부여(1~3점으로 상향 조정)
전시	• 군납소득에 대한 소득세, 법인세액 경감(10~20%) • 전쟁수행을 위한 군수용품, 원재료는 특별소비세 면제(10%) • 동원물품 수입 시 관세 면제(20%) • 시설전환 자금 및 피해복구 자금 지원(현실적 보상 금액) • 업체보유 장비의 동원유보 / 차량운행 보장(통행료 연 10회 면제)

42) 국민안전처, 국가비상대비조직의 문제점과 미래 발전방안 연구(2015.9), pp.132~133. 참고하여 재작성.

43) 국방부 동원지정자원 지원제도 발전 추진계획(2019.1)를 참고하여 재작성

이를 위해서 행정안전부는 동원장비 자동차세 감면 여부 및 인센티브 관련 업무를 총괄하고, 기획재정부에서는 인센티브 부여 시 예산반영 여부, 국토교통부와 한국도로공사에서는 고속도로 통행료 면제 여부를 신중하게 현실적으로 검토할 필요가 있다.

또한, 물자동원지정 업체의 지원제도 개선은 먼저 후순위 지원제도는 중점관리 지정업체 필수요원에 대하여 동원훈련을 후순위로 조정하는 경우 2박 3일간(28시간)의 동원훈련 대신 4일간 출퇴근을 하며 동원미참훈련(32시간)과 향방작계훈련(12시간)을 받도록 되어 있어 동원훈련에 비하여 오히려 길고 출퇴근이 불편하여 활용되지 못하고 있으므로 평시의 지원책으로서 의미가 있도록 완전하게 면제하거나 훈련시간을 충무 훈련시 실제 동원응소 훈련으로 대신할 필요가 있다. 기타 중점관리 지정업체의 필수요원에 대한 예비군 훈련 보류 제도에 대한 이용방법을 홍보하여 필요시 활용될 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 시제품 생산훈련 확대는 국방부의 경우 2019년도에 시제품 생산예산으로 편성되어 방탄헬멧, 천막, 수통 등 장구류를 대상 품목으로 10여 개 미만의 업체에 대하여 불시 생산훈련이 이루어졌으며 해당 업체는 동원훈련에 따른 계획생산의 개념이나 불시 생산훈련의 목적과 방법 등에 대해 잘 이해할 수 있는 계기가 되었으나 다른 품목을 지정받은 업체의 경우는 그러한 동기부여 기회가 적으므로 다른 품목까지 확대하거나 순환시킬 필요가 있다. 이러한 경우 당해연도에 편성된 향방 장구류 물자확보 예산을 활용하여 시제품 생산훈련으로 사용한다면 동원의 중요성에 대한 인식을 확산시킬 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다. 국가계약법에서는 방위사업청장이 「비상대비 자원관리법」에 의한 전시동원업체로부터 군용규격물자(전시동원업체의 경우에는 방위사업청장이 지정하는 품목에 한다)를 제조·구매하는 경우에 국가안전보장, 국가의 방위계획에 의하여 국가기관의 행위를 비밀리에 할 필요가 있을 경우 수의계약을 할 수 있도록 하고 있으며 중점관리업체가 생산 공급하는 시제품에 대하여는 부가가치세를 영세율로 적용(조세특례제한법 제105조)할 수 있도록 하고 있으므로 생산훈련을 하는데 적절하게 계약제도가 지원되고 있다고 볼 수 있다.

중점관리 지정업체가 평시에 생산을 함으로써 생산기술을 축적하고 전시생

산 및 분배 행동절차를 숙달하여 유사시 완벽한 대비를 하도록 해야 하는 것은 매우 중요하다. 이러한 시제품 생산훈련 자체가 금형을 확보하고 생산설비를 갖출 수 있는 기회를 제공하며, 동원물자 생산기술을 갖춘 유능한 기술인력을 확보할 수 있는 기회를 제공하게 되는 것이다.

또한 실전적인 훈련으로 중점관리 지정업체의 생산능력을 초과하는 임무고지가 발견될 시에는 임무 고지량을 조정할 수 있으며, 생산 시 소요되는 각종 제원을 동원 기초 데이터로 활용할 수 있으므로 차후 동원계획 수립 시 적용이 가능한 장점도 있다. 특히 이러한 시제품 생산훈련 및 분배훈련은 동원의 실효성을 측정할 수 있는 간접 자료로서 가치가 크다고 판단된다.[44)]

셋째, 실질적인 세금감면 혜택 부여는 각종 법령이나 지원제도에 의하여 자금을 지원받거나 세금을 감면받을 수 있는 사항이 많이 있는 것처럼 보이나 그러한 예산이나 집행사례가 사실상 없어서 중점관리 지정업체가 느끼는 지원제도는 실상과 괴리감이 크다. 이러한 괴리감이 국가동원정책에 대한 불신과 낮은 충성도를 보이는 원인이 될 수 있으므로 실질적인 세금의 감면을 위한 조치가 필요하다.

예를 들면 중점관리 지정업체가 자원사용부대(통제부대)에 임무고지 물품이나 용역을 제공하거나 시설공사를 하는 경우 부가세를 면제하는 것 등을 우선적으로 고려해 볼 수 있을 것이다. 이런 경우 자원사용부대와 지정업체 사이에 물적인 교류를 통하여 비상대비 업무를 같이 한다는 강한 연대감이 또한 생길 수 있을 것이다. 과거 서울시가 시행했던 승용차 요일제에 참여하는 경우 공공기관을 통하여 자동차세 감면, 교통유발 부담금 감면, 혼잡통행료할인, 공영주차장 할인 등의 혜택을 제공하고 있으며 민간기업과의 제휴를 통한 자동차보험료 할인, 우대금리적용 등 피부에 와 닿은 정책을 펴고 있는 것을 참고할 필요가 있다.

마지막으로 가산점 제도 증가는 관세청의 아름다운 관세행정 파트너 제도나 중소기업청의 4개 분야 사업자 선정 시 가산점제도 그리고 기술보증기금의 보증료 감면제도는 시행한지 얼마 되지 않고 또 활용된 사례도 많지 않아 효과 및 문제점을 거론하는 것은 아직 이른 단계라고 볼 수 있다.

---

44) 손우석, “초기단계 물자동원 능력 제고방안” 국방대학교, 석사학위논문, 2004, P.121-122.

하지만 현 가산점 제도를 대폭 개정하여 동원지정 업체나 개인이 실질적인 혜택을 받도록 가산점 제도를 증가해야 한다. 단지 이러한 제도에 관하여 잘 알지 못하고 있으므로 비상대비 담당 공무원 및 비상계획관 그리고 각 군부대의 물자동원을 담당하고 있는 인원에 대한 교육과 홍보를 강화하여 지정업체가 활용을 잘 할 수 있도록 도와야 한다.

2. 동원지정 업체의 능력 배양 및 협업 강화

가. 군 운용 교육과정 동원지정업체 문호개방

군에서 운영하는 각종 교육과정에 중소기업이 대부분인 중점관리 지정업체에게 문호를 개방한다면 비상시에 부여된 임무수행능력이 향상될 뿐만 아니라 평시에 군납의 확대를 희망하는 업체에게 군관련 지식과 정보를 습득할 수 있는 기회가 될 수 있겠다. 또한 이러한 교육과정을 고용보험 환급과정으로 운영한다면 중소제조업체인 중점관리 지정업체의 부담이 더욱 경감되어 만족할 수 있는 지원방안이 될 수 있을 것이다.

군 입장에서도 해당분야 민간 전문가들과 기술과 정보교류의 장이 될 수 있을 것으로 본다. 예를 들면 현재 육군정보통신학교의 경우 54개 과정에서 연간 8천여 명이 1주부터 16주까지의 과정으로 교육을 받고 있는데 이 과정중 중점관리 지정업체중 통신동원업체가 참여한다면 회선구성이나 케이블의 포설, 복구 혹은 전자식 교환기나 키폰교환기 등의 통신장비와 시설의 유지와 · 보수 등으로 고지된 임무의 수행능력이 향상될 뿐만 아니라 업체 자체의 기술력도 향상되고 軍 체계를 이해하는 능력도 제고되어 군납 업무에도 도움이 될 것이다.

나. 군관업체의 협업 강화

중점관리 지정업체는 임무개시일 이전에 임무고지서를 교부받고 행정관서장(시 · 군 · 구청장)은 중점관리자원 확인의 날 행사를 반기에 1회씩 하도록 되어 있으며, 이 시기에 자원조사 결과를 분석 · 보완하고 임무고지서 확인, 인도 · 인수장소 확인, 업체변동사항에 대한 확인 및 조치를 하게 되나 임무고지를 받는 중점관리 지정업체는 이에 대하여 동기부여가 적어 수동적으로 자원조사나 훈련에 참여하게 되는 것이 현실이다.

이러한 상황에서 지정업체가 적극적이고 능동적으로 참여하도록 유대감을

조성하는 프로그램이 필요하나 현재 6,000여개의 중점관리 지정업체를 조직화하여 소속감을 느끼게 하거나 임무의 중요성을 알 수 있게 해주는 활동이 미미한 것이 현실이다.

따라서 비상대비 중점관리 지정업체를 관할하는 주무부처나 행정안전부에서는 업체간 교류를 활성화할 수 있도록 지역별, 업종별 회의회 창립을 검토할 필요가 있다. 이 협의회를 통하여 정기간담회, 토론회, 안보시설견학, 동원관련 교육 및 세미나 개최, 자료공유 등의 활동을 장려하고 지원하여 업체를 통제와 동원의 대상이 아닌 협력과 참여의 동반자로 전환되도록 유인책을 강구할 필요가 있다.

현재 비상계획관을 중심으로 전국비상계획협의회가 운영되고 있으나 활동이 활발하지 않을 뿐만 아니라 중점관리 지정업체의 90% 이상을 차지하고 있는 나머지 업체의 참여를 유도할 수 있는 방안이 필요하다.

다. 군관 시설 개방

중점관리 지정업체는 임무개시일 이전에 임무고지서를 교부받고 행정관서장(시 · 군 · 구청장)은 중점관리자원 확인의 날 행사를 반기에 1회씩 하도록 되어 있으며, 이 시기에 자원조사 결과를 분석 · 보완하고 임무고지서 확인, 인도 · 인수장소 확인, 업체변동사항에 대한 확인 및 조치를 하게 되나 임무고지를 받는 중점관리 지정업체는 이에 대하여 동기부여가 적어 수동적으로 자원조사나 훈련에 참여하게 되는 것이 현실이다.

이러한 상황에서 지정업체가 적극적이고 능동적으로 참여하도록 유대감을 조성하는 프로그램이 필요하나 현재 6,000여개의 중점관리 지정업체를 조직화하여 소속감을 느끼게 하거나 임무의 중요성을 알 수 있게 해주는 활동이 미미한 것이 현실이다.

따라서 비상대비 중점관리 지정업체를 관할하는 주무부처나 행정안전부에서는 업체간 교류를 활성화할 수 있도록 지역별, 업종별 회의회 창립을 검토할 필요가 있다. 이 협의회를 통하여 정기간담회, 토론회, 안보시설견학, 동원관련 교육 및 세미나 개최, 자료공유 등의 활동을 장려하고 지원하여 업체를 통제와 동원의 대상이 아닌 협력과 참여의 동반자로 전환되도록 유인책을 강구할 필요가 있다.

현재 비상계획관을 중심으로 전국비상계획협의회가 운영되고 있으나 활동이

활발하지 않을 뿐만 아니라 중점관리 지정업체의 90% 이상을 차지하고 있는 나머지 업체의 참여를 유도할 수 있는 방안이 필요하다.

2. 중점관리대상자원 확인의 날 행사 지침 개선

중점관리대상자원 확인의 날 행사 지침 개선으로 분기 단위로 실시하는 중점관리대상자원 확인의 날 행사 내실화를 위하여 행사의 주관자 및 시간을 분리 시행 하는 지침 개선 방안이다. 현실태를 분석해 보면 행사 주관자는 비상대비자원 관리법, 충무계획에 행정관서장으로 되어 있다. 군 부대에서는 지휘관심 강화를 위해 연·대대장, 수임군 부대장 참석 강조하고 있는 실정으로(관련근거 : 중점관리대상자원 확인의 날 행사 계획, '18. 3. 4) 행정관서에서는 과장 및 실무자 주관, 군부대에서 사단장, 연대장이 주관하여 통상 3시간 이상 참석하는 것으로 인식하여 행정관서장(지자체) 시간 편성 제한으로 과장급과 실무자에게 위임하여 주요과제에 대한 토의 및 발전방향을 모색하기 보다는 대체지정 등 간단한 실무 협조위주 진행으로 형식적인 행사와 행사의 후속조치도 미흡한 실태로 다음과 같이 진행을 하고 있는 현실이다.

행사는 1부와 2부로 구분되어 진행이 된다. 1부(소요시간 : 30' ~ 1H)는 행정관서장, 연대장·사단장이 참석을 하며, 이때 행정관서장의 주요 역할은 주요과제토의, 보완발전시킨(킬)사항 확인하는 정도이다. 2부는 (소요시간 : 1H ~ 5H) 과장급 주관 분야별 실무 협의, 현장 확인하고 있으며 분기별 주요 토의를 한 과제의 '예'를 보면 〈표 12〉에서 보는 바와 같다.

〈표 12〉 중점관리대상자원 확인의 날 행사

1분기	2분기	3분기	4분기
자원조사결과 분석, 임무고지 결과	최초 지정 후 대제지정 협조 결과	충무훈련결과 (타 시·도 모범 / 과오사례)	소요제기 결과분석/ 추가 조치

따라서 개선이 요구되는 사항으로 중점관리대상자원 확인의 날 행사지침을 지자체장 중심으로 진행해야 함을 명시하여 행정관서장(지자체) 중심의 실질적인 행사로 관·군 유대를 더 강화하고 행정관서 실무자와 군부대 담당자의 실

질적인 협의할 수 있는 발전방안을 제시한다.

3. 충무훈련 시 정보통신동원 실제 훈련 반영

현재 실시하고 있는 충무훈련간 정보통신동원 실제훈련 주관 부서를 국방부에서 과학기술정보통신부와 행정안전부에서 시행하고 있다. 충무훈련 실제훈련에 대해 정보통신 피해복구훈련이 반영되지 않아 별도의 국방부 주관 훈련 실시하고 있다. 회선구성과 업체 동원 등 충무훈련 지침상 정보통신 피해복구훈련 과기정통부(전파관리소)에서 피해복구훈련은 2018년 충무훈련 지침상 명시된 바 과학기술 정보통신부에서 주관하여 통신시설 복구 훈련 등을 시·도별로 소요 제출하여 훈련 시·도별 1건 이상 소요 제기하고 기타 충무계획상 신규 훈련소요 발굴을 하고 있다.

따라서, 충무훈련간 정보통신 실제훈련을 〈표 13〉에서 보는 바와 같이 실제훈련에 반영되어야 한다.

〈표 13〉 동원 관련법령(요약)

주관부처	훈 련 내 용
행안부	· 충무훈련 전반적인 통제(예산 배정 포함)
과기 정통부	· 동원업체 통신시설 복구훈련/동원회선 구성훈련 통제(KT) · 충무훈련간 피해복구훈련소요 제출(→행안부)
국방부	· 동원회선 구성훈련 통제(군 부대) · 동원업체 통신시설 복구훈련 소요 협조(→과기정통부)

비상대비업무를 효율적으로 수행하기 위하여 “주무부장관은 필요하다고 인정되는 경우에는 대통령이 정하는 바에 의하여 중점관리업체를 지정할 수 있으며 필요한 경우 주무부령이 정하는 바에 의하여 시·도지사 또는 특별행정기관의 장에게 지정권을 위임할수 있다.”[45]고 명시되어있다.

이를 위한 협조가 요구되는 분야로 행정안전부에서는 충무훈련 간 정보통신

45) 비상대비자원관리법 제11조, 동시행령 제 10조.

피해복구훈련 반영(예산 포함)하고, 과기정통부는 정보통신 피해복구훈련 소요 종합 후 제출(행안부)할 것을 제시한다. 통합방위법 시행령에 의하면 각 중앙관서의 장은 국가방위요소의 육성 및 통합방위태세의 확립을 위하여 소관업무와 대통령령이 정하는 바에 따라 필요한 시책을 마련하여야 한다.[46]

국가가 제정한 관련 법령을 실질적으로 잘 이행되도록 정부와 지자체가 노력해야 한다.

4. 4차산업혁명 첨단기술 기반의 동원자원 획득

전시 군수지원 기본품목에 미반영된 자원은 동원대상에서 제외되므로 민간의 첨단 자원을 동원 활용하는데 제한되고 있고, 전시군수지원기본품목 조건 충족을 위한 소요 기간이 과다한 현실이다. 즉, 장비코드 생성(목록화, 규격화), 전시 편제 반영 소요 등 '18년 국방동원자원조사 시 4차산업 업체를 현장 확인한 결과 전시 활용 가능한 우수업체 다수 식별이 되었다.

예를 들면, 드론, 위그선, 對드론, 펠레스코픽 등의 생산능력이 우수한 업체를 확인하였다.[47] 따라서, 생산업체를 통제운영(동시동원) 동원업체로 지정하여 활용하는 방안으로, 산업통상자원 부에서는 대상업체 유형(4차산업 업체) 분류표 등록및 생성, 소요제기 업체 충무집행계획 반영하여 4차 산업과 연계된 품목인 위그선, 산악오토바이, 對드론, 웨어러블 로봇 등에 대해 지정하고, 국토 교통부는 대상업체 유형(4차산업 업체) 분류표 등록 및 생성, 소요제기 대상 업체현황을 충무집행계획에 반영(주요품목 : 드론, 펠레스코픽 등)하여야 한다.

또한, 전시 기본품목의 대체가능 품목으로 반영하여 평시 관리, 전시 긴급 동원하도록 광역시·도에서 지역내 우수업체 발굴, 업체현황 데이터 구축 및 연동, 소요제기 업체능력 충무시행 계획에 반영 하고 국방부는 우수업체 발굴, 소요제기 및 검증, 국방부 운영계획에 반영해야 한다. 유관부처인 산업통상자원부, 국토교통부, 행정안전부, 국방부, 광역시·도의 적극적인 검토가 요구된다.

지능정보시대로 일컬어지는 4차 산업혁명시대의 주요 정보통신 기술을 국가

---

46) 국방부, 『2017 예비군 실무편람』(서울: 국방부. 2017.), p.325.
47) 국방부. 동원지정자원 지원제도 발전 추진계획(2019.1) 참고하여 재작성.

비상대비에 적용하여 정부와, 지방자치단체, 시민단체가 하나의 플렛폼에서 인공지능, 빅데이터, 사물인터넷, 가상 및 증강현실 등을 활용한 의사 결정, 상황분석 및 판단, 자원의 효율적 운용, 시뮬레이션을 활용한 교육훈련 등에 의한 국가비상대비의 패러다임의 변화가 필요하겠다.[48]

향후 물자동원 소요제기도 군사작전의 전략과 전투방법의 변화와 시대적 상황의 변화에 따른 지정과 관리의 발전 방향을 지속 개발해야 한다.

Ⅳ. 결론 및 정책제언

1. 결 론

국가의 위기상황 시 특히 전시에 물자동원의 기반이 되는 중점관리 지정업체는 국가의 군사잠재력의 중요한 요소이다. 이러한 중점관리 지정업체를 평시에 잘 관리하고 지원·육성하는 것이 전쟁지속능력을 효과적으로 증대시키고 정부의 정상적인 기능을 효율적으로 유지할 수 있으며 국민의 생업을 보장하여 궁극적으로 전쟁에서의 승리를 가능하게 한다. 이러한 관점에서 중점관리 지정업체가 처해 있는 실태를 분석하고 문제점을 도출하여 평시에 적절한 관리를 하기 위한 제도적인 개선방안을 제시한 바 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

중소기업이 대부분을 차지하는 비상대비 중점관리 지정업체의 중요한 문제점은 경기의 침체, 자금과 인력난 등 순수한 사업적인 여러 가지 장애 요인을 안고 있는 것이다. 뿐만 아니라 비상대비 담당자의 지정과 고지된 임무완수를 위한 실시계획 작성, 자원조사, 비상대비 각종훈련 참가 및 명령에 따른 시설의 보강과 확장 그리고 물자의 비축, 관리 등의 지정업체로서의 임무를 포함해 이중의 부담을 안고 있는 것이 현실이다. 그러나 그러한 의무부과에 비하여 정부나 관련기관에서의 배려나 지원은 2005년 이전까지는 사실상 전무하였으며 그 이후 현재까지도 지원제도가 보완되어 가고 있기는 하나 지정업체나 개인이 느끼는 체감은 현실적으로 매우 미흡한 실정이다. 따라서 이 연구를 통하여 비상대비 중점관리 지정업체에 대한 현재의 지원제도가 어떻게 보

48) 최원상. 『4차 산업혁명시대의 주요 ICT를 적용한 국가비상대비 발전에 관한 연구』 (서울: 행안부. 2018.), p.173..

완되고 발전되어 나가야 할 것인가와 새로운 지원제도의 검토 방향에 대하여 언급하였다.

현재의 지원제도를 중심으로 우선적으로 개선해야 할 소요를 제시하면 다음과 같다. 먼저, 중점관리 지정업체의 필수요원에 대한 후순위 조정제도의 개선이다. 필수요원은 후순위조정제도를 통하여 동원훈련에 참가하지 않아도 되나 대체하여 받게 되는 훈련이 오히려 불편하고 시간도 길어 활용되지 않으므로 제도개선이 필요하며 훈련보류제도도 필요시 활용될 수 있도록 홍보하여야 한다.

둘째, 시제품 생산훈련을 확대해야 한다. 중점관리 지정업체가 평시에 생산을 함으로써 생산기술을 축적하고 전시생산 및 분배행동절차를 숙달하여 유사시 완벽한 대비를 하도록 해야 하는 것은 매우 중요하다. 이러한 시제품 생산훈련 자체가 금형을 확보하고 생산설비를 갖출 수 있는 기회를 제공하며, 동원물자 생산기술을 갖춘 유능한 기술 인력을 확보할 수 있는 기회를 제공하게 되는 것이다. 시제품 생산훈련의 확대를 통하여 크지는 않지만 작은 혜택이라도 순환할 필요가 있으며 지정업체로서 생산훈련의 목적과 방법을 이해하는 계기가 되어야 한다.

셋째, 실질적인 세금의 감면을 위한 조치가 필요하다. 각종 법령이나 지원제도에는 세금을 감면받는 경우가 많은 것처럼 보이나 실상은 거의 없으므로 우선적으로 중점관리 지정업체가 자원 사용부대(통제부대)에 임무고지 물품이나 용역 또는 시설공사를 하는 경우 부가세를 면제하는 것을 정부차원에서 재검토할 필요가 있다.

넷째, 입찰 참가 시 부여하고 있는 가산점의 부여 분야와 대상기관 및 점수를 확대하여야 한다. 2018년 현재도 정부기관 입찰 참가시 가산점 제도는 각종 입찰에 참여하고 있는 대부분의 업체들에게 실질적인 지원제도로서 매우 유익한 것으로 평가되고 있으나 동원자원을 가장 많이 사용하고 있는 군기관(국방부, 방위사업청)의 입찰시 가산점 부여 분야가 조달청보다 더 적게 운영되고 있는데 대하여 대상 분야를 확대하고 가산점을 증대시켜 나가야 할 필요가 있겠다. 이는 비상계획업무를 총괄하고 있는 행정안전부가 국방부와 방위사업청을 설득하고 협조를 요청해야 할 사안이 아니며 오히려 비상대비 중점관리 지정업체 관련 업무를 총괄하는 행정안전부와 자원의 대부분을 사용·통

제 운영하는 국방부가 더 적극적으로 지원책을 마련하도록 각 부처에 요구하고 협조에 나서야 할 사안이다. 또한 물품이나 용역 외에 시설공사 입찰에도 가산점을 부여할 수 있도록 관계기관의 협력을 유도하여 건설동원업체들도 혜택을 받을 수 있도록 하는 방안을 추진할 필요가 있다.

마지막으로, 중점관리 대상 업체에 대한 획기적인 가산점의 증가이다. 앞서 언급한 중점관리지정업체 필수요원 병력동원소집 후순위로 조정과 방산물자를 동원업체 로부터 제조, 구매 시 수의계약 가능하도록 하고 군 적격 동원업체의 필수요원에 대한 예비군 훈련 보류에 추가하여, 정부기관 입찰 참여시 가산점 부여를 2019년 현재의 0.2~0.5점에서 최소 1~3점으로 가산점을 상향 조정할 필요가 있다.

2. 정책 제언

국가의 위기상황 시 특히 전시에 물자동원의 기반이 되는 중점관리 지정업체는 국가의 군사잠재력의 중요한 요소이다. 이러한 중점관리 지정업체를 평시에 잘 관리하고 지원·육성하는 것이 전쟁지속능력을 효과적으로 증대시키고 정부의 정상적인 기능을 효율적으로 유지할 수 있으며 국민의 생업을 보장하여 궁극적으로 전쟁에서의 승리를 가능하게 한다. 이러한 관점에서 중점관리 지정업체가 처해 있는 실태를 분석하고 문제점을 도출하여 평시에 적절한 관리를 하기 위한 제도적인 개선방안을 제시한 바 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

중소기업이 대부분을 차지하는 비상대비 중점관리 지정업체의 중요한 문제점은 경기의 침체, 자금과 인력난 등 순수한 사업적인 여러 가지 장애 요인을 안고 있는 것이다. 뿐만 아니라 비상대비 담당자의 지정과 고지된 임무완수를 위한 실시계획 작성, 자원조사, 비상대비 각종훈련 참가 및 명령에 따른 시설의 보강과 확장 그리고 물자의 비축, 관리 등의 지정업체로서의 임무를 포함해 이중의 부담을 안고 있는 것이 현실이다. 그러나 그러한 의무부과에 비하여 정부나 관련기관에서의 배려나 지원은 2005년 이전까지는 사실상 전무하였으며 그 이후 현재까지도 지원제도가 보완되어 가고 있기는 하나 지정업체나 개인이 느끼는 체감은 현실적으로 매우 미흡한 실정이다. 따라서 이 연구를 통하여 비상대비 중점관리 지정업체에 대한 현재의 지원제도가 어떻게 보

완되고 발전되어 나가야 할 것인가와 새로운 지원제도의 검토 방향에 대하여 언급하였다.

현재의 지원제도를 중심으로 우선적으로 개선해야 할 소요를 제시하면 다음과 같다. 먼저, 중점관리 지정업체의 필수요원에 대한 후순위 조정제도의 개선이다. 필수요원은 후순위조정제도를 통하여 동원훈련에 참가하지 않아도 되나 대체하여 받게 되는 훈련이 오히려 불편하고 시간도 길어 활용되지 않으므로 제도개선이 필요하며 훈련보류제도도 필요시 활용될 수 있도록 홍보하여야 한다.

둘째, 시제품 생산훈련을 확대해야 한다. 중점관리 지정업체가 평시에 생산을 함으로써 생산기술을 축적하고 전시생산 및 분배행동절차를 숙달하여 유사시 완벽한 대비를 하도록 해야 하는 것은 매우 중요하다. 이러한 시제품 생산훈련 자체가 금형을 확보하고 생산설비를 갖출 수 있는 기회를 제공하며, 동원물자 생산기술을 갖춘 유능한 기술 인력을 확보할 수 있는 기회를 제공하게 되는 것이다. 시제품 생산훈련의 확대를 통하여 크지는 않지만 작은 혜택이라도 순환할 필요가 있으며 지정업체로서 생산훈련의 목적과 방법을 이해하는 계기가 되어야 한다.

셋째, 실질적인 세금의 감면을 위한 조치가 필요하다. 각종 법령이나 지원제도에는 세금을 감면받는 경우가 많은 것처럼 보이나 실상은 거의 없으므로 우선적으로 중점관리 지정업체가 자원 사용부대(통제부대)에 임무고지 물품이나 용역 또는 시설공사를 하는 경우 부가세를 면제하는 것을 정부차원에서 재검토할 필요가 있다.

넷째, 입찰 참가 시 부여하고 있는 가산점의 부여 분야와 대상기관 및 점수를 확대하여야 한다. 2018년 현재도 정부기관 입찰 참가시 가산점 제도는 각종 입찰에 참여하고 있는 대부분의 업체들에게 실질적인 지원제도로서 매우 유익한 것으로 평가되고 있으나 동원자원을 가장 많이 사용하고 있는 군기관(국방부, 방위사업청)의 입찰시 가산점 부여 분야가 조달청보다 더 적게 운영되고 있는데 대하여 대상 분야를 확대하고 가산점을 증대시켜 나가야 할 필요가 있겠다. 이는 비상계획업무를 총괄하고 있는 행정안전부가 국방부와 방위사업청을 설득하고 협조를 요청해야 할 사안이 아니며 오히려 비상대비 중점관리 지정업체 관련 업무를 총괄하는 행정안전부와 자원의 대부분을 사용·통

제 운영하는 국방부가 더 적극적으로 지원책을 마련하도록 각 부처에 요구하고 협조에 나서야 할 사안이다. 또한 물품이나 용역 외에 시설공사 입찰에도 가산점을 부여할 수 있도록 관계기관의 협력을 유도하여 건설동원업체들도 혜택을 받을 수 있도록 하는 방안을 추진할 필요가 있다.

마지막으로, 중점관리 대상 업체에 대한 획기적인 가산점의 증가이다. 앞서 언급한 중점관리지정업체 필수요원 병력동원소집 후순위로 조정과 방산물자를 동원업체 로부터 제조, 구매 시 수의계약 가능하도록 하고 군 적격 동원업체의 필수요원에 대한 예비군 훈련 보류에 추가하여, 정부기관 입찰 참여시 가산점 부여를 2019년 현재의 0.2~0.5점에서 최소 1~3점으로 가산점을 상향 조정할 필요가 있다.

[논문투고일 : 2022.02.07]
[논문심사일 : 2022.02.15]
[논문수정일 : 2022.03.10]
[게재확정일 : 2022.03.11]

참고 문헌

1. 단행본

국민안전처,『국가비상대비조직의 문제점과 미래 발전방안 연구』(서울: 국민안전처, 2015).

국방부,『2020 국방백서』(서울: 국방부, 2020).

국방부,『2017 예비군 실무 편람』(서울: 국방부, 2017).

국방부, 『전시군수소요지원소요 및 능력 판단 훈령』 (서울: 국방부, 2016.).

국방대학교 안보문제연구소,『2008년 범국민 안보의식 여론조사』(서울: 국방대학교, 2018).

국방대학교 직무교육원,『2022년 국가 동원정책기본과정 교재』(충남: 국방대학교, 2022).

국회예산정책처,『대한민국 재정』(서울: 국회, 2007).

비상기획위원회,『국가동원론』(서울: 비상기획위원회, 1993).

비상기획위원회,『비상대비연구논총』제43집, (서울: 행안부, 2017).

비상기획위원회,『비상대비연구논총』제44집, (서울: 행안부, 2018).

육군본부, 『동원·예비군업무 실무지침서』 (충남: 육군본부, 2016).

육군본부, 『동원 및 예비군업무』 야전교범 8-0 (충남: 육군본부, 2013).

합동참모본부, 『합동·연합작전 군사용어사전』, (서울: 합동참모본부, 2014.).

행정안전부,『비상대비 엄무담당자 인사관리규정』(서울:행정안전부예규), (제195호)

행정안전부,『비상대비 중점관리대상업체확인서 발급처리규정』(서울: 행정안전부예규), (제108호)

2. 논문

김봉철 외, “기술인력 동원자원 복무체계 연구”, (서울: 한국군사문제연구원, 2005).

김용현, “군사학 개론”,(서울: 백산출판사, 2005).

김용학, “비상대비 중점관리 지정업체 지원제도 개선방안 연구”, (서울: 국방대학원, 2008)

박재완, “한반도 비핵화에 따른 안보환경 평가와 대응,” 원광대학교 군사학연구소·동북아학회 주최 안보학술 세미나(2018. 11. 21).

손우석, “초기단계 물자동원 능력 제고방안”, (서울: 국방대학교, 석사학위논문, 2004).
송춘섭 외, “전시동원자원의 효율적인 보상체제 확립방안”, (서울: 한국군사문제연구원, 2004).
안충영, “국가동원에 관한 연구”, (서울: 국방대학원, 1984).
유규열, “국방 조달관리”, (서울: 국방대학교, 2007).
이상신, “국가 동원 체제에 관한 연구”, (대전: 육군교육사령부, 2002).
이세영, “예비전력분야의 전문가를 키워야한다”, (서울: 『향방저널』, 2006).
이수진, 박민형, “5세대 전쟁: 개념과 한국안보에 대한 함의”, 『한국군사』,(한국군사문제연구원, 2017).
이필중, “군사 동원론”, (서울: 국방대학교, 2003).
최기열 외, “국가동원정책 및 운영”, (서울: 국방대학교, 2007).
최성일, “동원실효성 보장을 위한 물자동원 발전방향”, (서울: 국방대학교, 2013).
최원상, “4차 산업혁명시대의 주요 ICT를 적용한 국가비상대비 발전에 관한 연구』 (서울: 행안부. 2018.).
최재경, “국가동원의 실효성을 향상시키기 위한 방안”, (과천: 국가비상기획위원회, 2008).
클라우스 노어(Klaus Knorr), “군사력과 군사잠재력”, (서울: 국방대학원(역), 1976).
Julian Lider, “Military Theory”, 국방대학원(역), 「군사이론」 (서울: 국방대학원, 1985).

3. 기타

국방부,『동원지정자원 지원제도 발전 추진계획』, (서울: 국방부, 2019).
육군본부,『08 동원/예비군 특별감사 결과』(대전 : 육군본부, 2008).
제00, 00보병사단, “국회(김명자의원) 국정감사요구자료”, (2007).

Abstract

A study on ways to improve the support system for mobilization resource: Focused on designated companies for material mobilization

Park, SangJung Ph.D.
Yoon, Jinyoung Ph.D.

This research is to suggest ways to improve the support system for mobilized companies according to the designation of mobilization resources in the era of the 4th industrial revolution. The best way for national security is to keep the military as elite as possible. However, this method requires a lot of national economic impact, especially for the operation of the government budget.

In order to prepare for a national emergency, it is important to have the capabilities to quickly mobilize materials, war fight and support, and recover from disasters and damage in times of war, armistice, or national disasters.

Mobilization capacity is important for ensuring the sustainability of war, maintaining the functioning of the country and government, and ensuring the livelihood and safety of the people. Currently, the support system and support plan for designated companies for human and material mobilization are insufficient. Therefore, in connection with the 4th industrial revolution, the designation of material mobilization, increase in demand, and smooth cooperation and measures of related ministries should be realistically improved.

In conclusion, in order to improve the support system for companies designated of material mobilization, it is necessary to promote measures to provide incentives at the national level, reflect

actual training in information and communication mobilization during Chungmu exercise, and review measures to acquire new mobilization resources based on the 4th industrial revolution.

Key Words: Preparation for National Emergency, Reserve Forces, Mobilization Resource, Material Mobilization, 4th Industrial Revolution

壬亂期 행주대첩의 승리요인 고찰

이 영 석 *

Ⅰ. 들어가며
Ⅱ. 이론적 논의
Ⅲ. 행주산성 일대의 지리적 특징
　　및 전투 경과와 승리요인
Ⅳ. 마무리

★군사학박사, 안보전략연구원 논문심사위원, 한국의병연구소장. dalmalee@naver.com.

논문요약

일본군이 1592년 부산포에 상륙함으로써 임진왜란이 발발하였고, 이 전쟁은 무려 7년간이나 지속되었다. 이들이 침략한 지 불과 20일 만에 수도인 한양이 함락되었으며, 선조는 백성과 수도를 버리고 의주까지 도망치는 상황이었다. 일본군은 조선을 멸망시키기 위해 파죽지세의 기세로 선조의 뒤를 쫓았다.

조선은 망국 직전의 상황이었으나 전국적으로 봉기한 의병과 조직을 재정비한 관군은 일본군을 상대로 치열한 전투를 치렀고, 전국적으로 많은 승리를 거두었다. 특히 임진왜란 중의 3대 대첩 중의 하나인 행주산성에서의 승리는 매우 중요한 의미를 갖는다. 수도인 한양에 가장 근접한 지역에서 대승을 거둠으로써 일본군에게는 절망감을, 반대로 조선은 한양 수복은 물론 일본군을 조선에서 완전히 물리칠 수 있다는 희망과 자신감을 가지게 되었다.

행주산성에서의 승리요인은 학자마다 다르겠지만 핵심은 지휘관의 중요성과 역할, 전략적 요충지 및 병참선 확보, 첩보 수집 및 게릴라전, 민·관·군의 통합성이라고 판단한다.

주제어 : 행주대첩. 권율, 전략적 요충지 및 병참선, 첩보 수집과 게릴라전, 민·관·군 통합성.

Ⅰ. 들어가며

일본군은 1592년 4월 13일 부산포에 상륙한 후 20일 만인 5월 2일에는 한양을 점령하며 파죽지세의 기세로 북상하였다. 그러나 1593년 1월 8일 제3차 평양전투에서 패배한 후 봉산군(鳳山郡), 배천군(白川郡), 개성부(開城府) 등지에서 한양으로 철수를 개시하였다. 같은 달 27일 벽제관(碧蹄館)에서 명나라와 싸워 이겼으나 더는 임진강 이북을 공략할 수 없는 상황이었으므로 한양(漢陽)을 방어하는 데만 주력하였다. 가토 기요마사(加藤清正, 1562~1611) 군사들도 함경도 일대에서 정문부(鄭文孚, 1565~1624)의 활약으로 철수하지 않을 수 없는 상황이었다. 이러한 상황이 되자 의주의 행재소(行在所)[1]에 있는 선조는 한양을 수복하려는 의지가 강해졌다. 당시 한양과 한양 근방의 일본군 현황은 다음과 같다. 우키타 히데이에(宇喜多秀家, 1572~1655)가 한양에 주력군을 배치하였고 용인현 부근에는 그의 예하 부대를 집결시켰다. 그리고 양지현에는 나카가와 히데시게(中川秀成, ?~?)가, 죽산부에는 후쿠시마 마사노리(福島正則, 1560~1624)가, 철원부에는 이토 스케타카(伊東祐兵, 1559~1600)가, 김화현에는 시마즈 요시히로(島津義弘, 1535~1619) 군을 배치하였다.[2]

이에 권율(權慄, 1537~1599)은 전라도 관찰사 이광(李洸, 1541~1607)과 방어사 곽영(郭嶸, ?~?) 휘하의 중위장(中衛將)으로 배속되어 도성을 수복하기 위해 북진하였다. 수원과 용인 부근에 이르자 권율은 적정 등을 파악한 후 공격할 것을 건의했지만, 주장(主將)인 이광은 이 건의를 무시하고 무모한 공격을 지시하였다. 결국 선봉장 이시지(李詩之, ?~1592)와 백광언(白光彦, ?~1592) 등 뛰어난 장수들을 잃고 크게 패하였다. 권율만이 자기 휘하의 군사를 이끌고 광주로 물러나 기회를 노리다가 이치전투(梨峙戰鬪)에 참전하였다.

1592년 7월 8일, 권율과 동복현감 황진(黃進, 1550~1593) 등은 금산(錦山) 서쪽의 이치에서 고바야카와 다카카게(小早川隆景, 1533~1597)가 이끄는 일본군이 전주를 점령하기 위해 웅치((熊峙)와 금산으로도 진군 중조선군과의 전투가 벌어졌다. 조선군은 웅치와 금산전투에서 일본군에게 패배하였고, 이치전투에서는 주장(主將)인 황진은 부상을 입고 후송되는 위기 상황을 맞았으나 권율이 부하들과 일치단결하여 승리를 거두었다. 이 전투로 일본군은 육상으

1) 임금이 왕궁을 떠나 거둥할 때에 임시로 머무는 곳.
2) 이형석, 『임진전란사 중권』(서울: 신현실사, 1975), p. 698.

로의 호남 진출을 포기하였으며, 아울러 이순신이 해전에서 연전연승함으로써 곡창지대인 전라도를 지킬 수 있는 계기가 되었다.[3] 권율은 이 공로로 전라도 관찰사로 승진하였다.

권율은 1592년 12월 한양을 수복하기 위해 1만여 명의 군사를 거느리고 북상하였다. 그러나 앞서 이광이 용인에서 크게 패한 것을 거울삼아 바로 북상하지 않고, 수원의 독성산성(禿城山城)[4]에 진지를 편성한 다음 전투준비에 주력하였다. 조선의 대군이 독성산성에 집결했다는 정보를 입수한 한양부에 주둔 중인 일본군 총사령관인 우키다 히데이에는 후방과의 병참선 단절을 우려하여 일본군을 오산 등 여러 곳으로 분산배치 하였다. 그런 다음 서로의 집결지를 오가면서 독성산성의 조선군을 밖으로 유인하려고 총력을 기울였다.[5]

권율은 이들의 기도를 일찍이 파악하고 성을 더욱 굳건히 한 다음 게릴라전(guerrilla warfare)을 통해 그들에게 타격을 가하였고, 며칠 후 그들은 자신의 진지를 불태우고 퇴각하기 시작하였다. 이에 권율은 정예 기병 1천여 명으로 하여금 그들의 퇴로를 차단한 후 공격하여 많은 병력을 살상하였다. 이후 권율은 명나라 군사와 협의하여 한양을 수복하기로 약속하고 진지를 독성산성에서 서울 근교로 옮기기로 하였다. 먼저 전투진지 확보를 위해 조방장 조경(趙儆, 1541~1609)을 보내 여러 곳을 정찰하게 한 다음 예하 장수들과 상의하여 최종 집결지를 행주산성으로 정하였다.[6]

행주산성으로 결정한 후 조경에게 명하여 이틀 내로 목책을 설치토록 하였다. 짧은 기간에 제한된 자재로 목책을 설치하다 보니 엉성하기가 이를 데 없었다. 이는 방어진지라기보다는 급편 방어를 위한 산채(山寨)[7] 수준에 불과하였다. 후에 이를 행주산성이라 불렀다. 어쨌든 목책이 완성되자 권율은 휘하 군사들을 통제하여 독성산성을 나와 행주산성으로 이동하였다. 이동 간 안전을 위해 군사 4천여 명을 선발하여 전라병사 선거이(宣居怡, 1550~1598)로 하여금 양천강(陽川江) 언덕에 한양에 집결하고 있는 일본군이 도발하지 못하

3) 장병옥, "행주산성 전투 고찰", 『국방관리연구지』제2호(1986), p. 72.
4) 일부 문헌에는 독산성(禿山城)으로 기록되어 있는데 이는 삼국시대까지의 명칭이고, 조선시대에는 독성산성으로 불린다.
5) 이형석, 앞의 책(1975), p. 698.
6) 『연려실기술』16권 「선조조고사본말」.
7) 돌이나 목책 등 둘러 만든 방어진지.

게 견제토록 하였고, 권율 자신은 2천 3백 명을 거느리고 수원의 독성(禿城)으로부터 고양군 행주(幸州)의 성산(城山)으로 옮겨 진을 옮겼다.[8]

권율은 병력 부족으로 걱정을 많았는데 운 좋게도 휴정의 고제(高弟)[9] 처영(處英, ?~?)이 의승(義僧) 1천 명을 이끌고 도착했지만 조선군의 병력은 수천 명에 불과하였다. 그러나 당시 한양 부근에는 조선군이 많이 주둔하고 있었다. 개성부에는 제독 이여송(李如松, 1549~1598)의 주력군이, 연안부에는 초토사 이정암(李廷馣, 1541~1600)의 부대가, 파주목에는 부총병 사대수(査大受, ?~?)의 군사와 도원수 김명원(金命元, 1534~1602)과 순변사 이빈(李薲, 1537~1603)의 군사가, 강화부에는 창의사 김천일(金千鎰, 1537~1593)의 군사가, 양주목에는 경기조방장 고언백(高彦伯, ?~1608)의 군사가, 통진현에는 충청감사 허욱(許頊, 1548~1618)의 군사가, 금천의 광교산에는 전라도병사 선거이의 군사가, 양천현에는 전라도초모사 변이중(邊以中, 1546~1611) 등의 군사가 한양을 포위하고 있었다.[10] 이러한 상황에서 행주산성을 일본군이 공격하면서 시작되었다

이 행주산성 전투는 임진왜란의 3대 대첩 중의 하나이지만 이에 대한 연구는 매우 저조하여 학술논문 4편[11], 학위논문 1편[12]에 불과하며, 단행본은 많으나 2권[13] 외에는 대부분 여행이나 산성 복원 및 정비 등에 관한 것이다. 특히 고전에 대한 연구는 제한된 자료와 기록의 오류로 많은 어려움이 존재한다. 그렇기 때문에 뒤의 연구자를 위해 벽돌 하나를 쌓는다는 심정으로 본 연구를 진행하고자 한다.

본고의 연구 방법은 '문헌 중심 및 역사 접근 방법론'과 레오폴드 폰 랑케(Leopold von Ranke, 1795~1886)가 주장한 '객관적 역사서술 방법론'을

8) 『선조실록』35권, 1593.2.24.
9) 고족제자의 준말로 주로 유교나 불교에서 학문이나 덕행이 뛰어난 제자를 칭한다.
10) 『연려실기술』16권 「선조조고사본말」.
11) 장병옥, "행주산성(幸州山城) 전투(戰鬪) 고찰(考察)", 『국방정책연구』제2호(1986); 김평원, "행주산성 전투에 사용된 변이중 화차의 복원", 『한국과학사학회지』제33권 3호(2011); 이도남, "행주대첩을 승리로 이끈 권율", 『월간 공공정책』제130호(2016); 배한진· 강석화, "행주대첩에 대한 초등학생들의 인식 제고 방안", 『기전문화연구』제42권 1호(2021).
12) 유연성, "임진왜란기 한성 주변 전투의 전술적 의의", 전북대학교 석사학위논문(2013).
13) 최명익, 『행주산성의 싸움 : 1593년』(평양 : 국립출판사(1957), 서울대 중앙도서관 소장); 세명문화사, 『권률 장군 : 행주산성에서 왜적을 무찌른』(서울 : 세명문화사(1973).

적용하여 진행하였다. 그리고 행주대첩의 승리요인을 고찰하기 위하여 Ⅱ장에서는 이론적 논의를, Ⅲ장에서는 행주대첩의 전투 경과를 통해 지휘관의 중요성과 역할, 전략적 요충지 및 병참선 확보, 첩보 수집 및 게릴라전, 민·관·군의 통합성에 한정하여 살펴본 다음 결론을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 논의

필자는 본 연구를 위해 이론을 4가지로 한정하여 살펴보고자 한다. 먼저, 게릴라(guerrilla) 이론이다. 행주산성에서의 전투에서의 참전자들은 정규군 외에 승병(僧兵), 향병(鄕兵) 및 부녀자(婦女子) 등이었으며, 재와 고춧가루 등을 이용하여 근접전투를 했기 때문이다. 그리고 빨치산 이론이다. 이는 당원·동지·당파 등으로 주민의 협조나 지원 등을 통해 정규군을 돕는 것이다. 행주산성의 전투에서는 지역 주민들이 동참하여 투석전을 돕고, 부상자와 먹을 것 등을 지원하는 등의 활동이 있었기 때문이다. 끝으로, 마오쩌둥의 유격 전술과 보 구엔 지압의 인민 전쟁론이다. 이들 이론의 핵심은 인민이다. 행주산성의 전투는 앞서 밝힌 바와 같이 승병, 향병 및 부녀자 등의 정규군이 아닌 주민이지만 자발적으로 동참한 전투였다. 무엇보다도 중요한 것은 이들은 정규군인 관군과 함께 적극적으로 전투를 수행했다는 것이다. 따라서 필자는 이러한 점을 고려하여 이론을 고찰한 후에 연구를 진행하고자 한다.

1. 게릴라(guerrilla) 이론

게릴라는 '전쟁'을 뜻하는 스페인어 guerra에 '작은 것(little)을 나타낼 때 사용하는 접미사'인 illa의 복합어로 원래는 '작은 전쟁'이라는 의미이다. 이에 대해 『군사용어사전』은 "일정한 제복을 착용하지 않고 정규군에 소속되지 않은 신분으로 적대 전투행위를 하는 사람 또는 단체를 말하며, 유격전을 수행하는 주체를 통칭한다"[14]고 정의하고 있다.

게릴라전은 전쟁의 역사와 더불어 생겨난 가장 오래된 싸움의 한 형태이다. 게릴라전의 역사는 나폴레옹의 스페인 침공에 대해 스페인 사람들의 저항으로부터 시작되었다.[15]

---

14) 육군본부, 『군사용어사전』(계룡: 국군인쇄창, 2012), p 24.
15) Walter Laqueur, *The Origins of Guerrilla Doctrine*, Journal of

게릴라는 전쟁의 역사와 더불어 생겨났다고 하는데, 이는 인류가 출현한 이후 집단 대 집단의 무력 충돌로 전투행위를 시작할 때부터 나타났다는 것을 의미하며 이는 곧 전쟁의 역사와 기원을 같이 한다는 뜻이다. 현대 게릴라전의 의미는, 스페인 시민이 나폴레옹(Napoléon Bonaparte, 1769~1821) 군에 대한 항전에서 비롯되었다는 것이 일반적 견해이다. 이경은 그의 박사논문을 통해 우리나라에서의 게릴라전은, "고구려가 수나라와 당나라와 벌인 전쟁, 조선시대의 임진왜란과 구한말 의병 활동 그리고 일제 강점기 독립군에 의한 일본군과의 전투가 바로 이 게릴라전의 범주에 포함할 수 있다"[16]고 주장한다.

게릴라에 대한 이론을 최초로 제시한 사람은 클라우제비츠(Karl Clausewitz, 1780~1831)라고 필자는 본다. 클라우제비츠가 게릴라 또는 게릴라전이라고 직접적으로 언급한 것은 없다. 그러나 국민의 총무장에서 설명한 국민병(국민군)과 국민 전쟁이 오늘날 게릴라와 게릴전 개념과 매우 흡사하므로 클라우제비츠가 게릴라 이론을 최초로 제시하였다고 판단하는데 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 국민병(국민군)이다. 이들은 적의 주력이나 상당한 규모의 부대에 대항해 운용할 수 없으며 운용하지 말아야 한다. 이들은 적의 핵심 부분을 파괴기보다는 적의 주변을 침식하는데 운용해야 한다는 것이 지금의 게릴라 개념과 유사하다고 본다.

둘째, 국민의 전쟁이다. 야전사령관은 정규군의 소단위 부대들을 운용하여 국민병(국민군)을 지원함으로써 가장 쉽게 그리고 보다 강력한 국민병(국민군)을 조성할 수 있다. 이처럼 국민병(국민군)을 고무하는 데 정규군의 지원이 없다면 주민들은 무기를 들고 싸울 신념과 동기를 상실할 것이다.[17] 따라서 클라우제비츠는 국민의 전쟁과 정규군에 대한 차이를 명확하게 밝히고 있다.

국민의 전쟁은 유럽의 문화국가에서 나타난 19세기의 현상으로 국민의 전쟁을 추종하거나 반대하는 입장도 있다. 반대론자들은 국민 전쟁을 혁명의 수단으로 보는 것이다. 이러한 이유는 국민 전쟁을 순수하게 전쟁의 수단으로서

Contemporary History Vol.10, No.3(1975), p. 341.

16) 이경, "남로당의 게릴라전: 남북한 통합의 역사적 준거", 경북대학교 박사학위논문 (2009), pp. 16-17.

17)Carl von Clausewitz. 류제승 옮김, 『전쟁론』(서울: 책세상, 2011), pp. 59-60.

고찰하고 이 수단과 적의 관계를 규명하고 있기 때문이다. 또 다른 이유는 일반적으로 국민 전쟁이 오늘날 전쟁의 본질적 폭력에 의해 전통적인 장벽이 제거된 결과라는 것이다. 즉, 전쟁이라는 전체 발효 과정의 확장과 증대로 간주되어야 한다는 점이다. 아울러 징발제도와 병역의무로 인해 엄청난 규모의 군편성과 방위군의 운용 등은 국민 전쟁의 범주에 속하는 요소이며, 향토방위군의 소집이나 국민 총무장도 마찬가지라는 것이다.[18]

클라우제비츠는 '국민 전쟁'의 '새로운 힘'을 인정하면서도 이를 국방에 도움이 되는 국민 총무장 정도의 관점에서 이해하였다. 이러한 전쟁은 전술적·심리적으로 적합한 특수한 상황에서만 수행할 수 있다고 하면서 인민 전쟁이라는 것은 정규군에 의한 '전쟁'과 결합한 것으로, 양자는 전체 작전을 포함하는 하나의 계획에 따라 수행되는 것으로 보아야 한다는 것이다. 그리고 무장농민들을 군인들처럼 앞으로 내몰아서는 안 된다는 것이다. 군인들은 소 떼처럼 함께 모여 앞으로 나아가는 것이 보통이다.[19] 이러한 연유로 필자는 최초로 게릴라 이론을 주장한 것이 클라우제비츠라고 제기하는 것이다.

전쟁사를 살펴보면, 어느 나라이든지 인접국의 침략을 받았을 때 또는 소수집단이 다수 집단에 의해 궁지에 처해 있을 때는 부분적으로 게릴라 활동이나 이와 유사한 양상을 보인다. 따라서 게릴라전은 원시적인 것 같지만 오랫동안 경험해 온 인간의 예지력(叡智力)에 의해 이루어지고, 빈약한 장비로 싸우지만 경제적이며, 인간의 육체적 능력은 제한되지만 기계가 갖지 못한 융통성이 있다. 게릴라전의 장점은 병력 절약, 군수지원의 용이성 및 전장에서의 행동의 자유 등을 들 수 있는데 이로 인하여 현대 전쟁에서는 약자뿐 아니라 강자도 게릴라 전략과 전술을 부분적으로 적용하게 된다. 이는 보 구엔 지압(Vo Nguyen Giap, 1911~2013)이 게릴라전을 정의한 데서 잘 드러나 있다. 즉 "경제적으로 낙후한 국가의 대중이 강력한 침략군에 대항하여 궐기하는 전쟁"[20]이라고 정의하였다.

---

18) 류제승 옮김(2001), 위의 책, p. 315.
19) Robert. B. Espray 편집부 옮김, 『세계게릴라전사1』(서울: 일월서각, 1993), p. 207.
20) Vo Nguyen Giap, 眞保潤一郎 譯, 『人民の戰爭・人民の軍隊』(東京: 弘文堂, 1967), p. 58.

2. 빨치산 이론

빨치산이란 프랑스어의 '파르티(parti)'에서 비롯된 말로 당원·동지·당파 등을 뜻하는 말로 게릴라와 거의 같은 의미로 사용된다. 빨치산은 적의 배후에서 그들의 통신·교통 수단을 파괴하고 무기와 물자를 탈취 또는 인원을 살상한다. 빨치산은 일반 주민의 협조나 지원이 없이는 수행할 수 없고, 그 지방의 지리나 지형에 밝은 것이 굉장히 유리하다.

레닌(Vladimir Lenin, 187~1924)은, 빨치산 투쟁은 대중운동이 무장봉기 단계까지 성숙하였을 때, 그리고 내전에 있어서 큰 전투 간의 간격이 단축될 때 생겨나는 불가피한 활동 형태라고 하였다. 대중들이 설사 무기가 없더라도 대중을 지도하고 무기를 탈취하고 포로로 잡힌 자를 구출하고 적의 군대에 돌을 던지거나 뜨거운 물을 부어버리는 등의 역할을 할 것을 주문하고 있다. 이러한 빨치산 전술은 전 혁명 과정에서 부차적이며 보조적인 수단으로서 빨치산 전이 내전의 한 형태로써 장기적인 성격을 띤다고 하였다. 레닌의 이러한 주장은 빨치산은 무장이 되지 않더라도 수행할 수 있는 것이며 일종의 테러 활동조차 그리고 아군을 직간접적으로 돕는 것은 무엇이든지 빨치산전이라고 함으로써 수단의 범주를 확대한 것이다.

레닌은 클라우제비츠의 전쟁 철학을 재해석하고 이를 수용함으로써 자신의 독자적인 전쟁관을 수립하였다. 그는 클라우제비츠를 통해 전쟁의 철학적 본질을 이해하고 이를 마르크스(Karl H. Marx, 1818~1883)의 주장에 입각한, 전쟁의 혁명적 의미와 결합시켰다. 이로써 자신이 의도하는 혁명관을 뒷받침할 수 있는 독자적인 전쟁관을 정립하였다. 클라우제비츠의 전쟁 철학이 레닌의 전쟁관 형성에 직접적인 영향을 미친 부분은 크게 두 분야이다. 하나는 전쟁과 정치의 관계였고, 다른 하나는 '국민 전쟁'의 개념이다. 레닌이 클라우제비츠에게 가장 많은 관심을 가지고 또한 영향을 많이 받은 것은 전쟁과 정치의 관계였다. 전쟁은 적에게 우리의 의지를 강요하기 위한 행동이라고 한 것에 대해 수단과 목적의 관계로 인식했다. 즉 정치적 의지는 목적이고 이에 대해 전쟁은 수단으로서 목적이 없는 수단은 생각할 수 없다는 것으로 전쟁이란 독립된 현상이 아니라 다른 수단을 이용한 정치의 연속으로 본 클라우제비츠의 견해는 레닌이 가장 공감했던 내용이다.[21]

---

21) 한설, "레닌 의 전쟁관 연구", 고려대학교 박사학위논문(2003), p. 54-55.

특히 레닌의 전쟁관 형성에 지대한 영향을 미친 것은 클라우제비츠의 국민 전쟁이었다. 클라우제비츠의 국민 전쟁 개념은 마르크스와 엥겔스(Friedrich Engels, 1820~1895)로부터 비롯된 인민 무장과 인민 전쟁 그리고 레닌의 내전 개념과 혁명적 성격이라는 점에서 연속선상에서 파악될 수 있다. 클라우제비츠는 국민 전쟁이 하나의 혁명적 수단으로서 무질서 상태를 합법화하고 적에 대한 위협 이상으로 국내의 사회 질서에도 위협을 주는 것으로 국민 전쟁의 혁명적 가능성을 밝힌 것에 주목하였다. 이는 기존 질서와 체제의 파괴를 초래하고 또 가속화 하는 전쟁 수행의 주체가 인민일 경우 그것은 바로 혁명으로 전화될 수밖에 없다는 것이다.[22]

이러한 개념은 클라우제비츠의 국민 전쟁 개념이 내포하고 있던 혁명적 의미를 그대로 지니고 있으면서 현실 정치의 수단이라는 의미도 담고 있다. 이는 정치의 개념을 사회적으로 확대하면서 전쟁의 유형에 대한 인식의 범위가 넓어졌다고 하겠다.

3. 마오쩌둥(毛澤東)의 유격 전술론

마오쩌둥(毛澤東, 1893~1976)의 유격전은 '농촌으로부터 도시의 포위 전략'과 '지구전 전략'이 그 바탕으로, 1927년부터 1935년에 이르는 8개 년간 정강산(井岡山) 투쟁과 5차례의 반소공(反掃共) 전투 그리고 장정을 통해서 얻은 실전 경험을 가미해서 그의 유격 전술을 완성하였다. 마오쩌둥이 스스로 내린 평가에 의하면 당시의 중국공산당은 결정적으로 불리한 상태였다. 국민당 정부는 안정되었을 뿐만 아니라 선진 열강으로부터 막대한 원조로 중국 역사상 가장 강한 군대가 되었다. 반면 홍군(紅軍)의 병력은 무기도 충분치 못할 뿐만 아니라 식량과 피복 등의 보급에도 크게 곤란을 겪고 있었으나 마오쩌둥은 중국공산당에는 결정적으로 유리한 점도 있었다. 이는 중국의 정치와 경제의 불균형으로 발전 상태는 공산당의 생존과 발전을 위해서 상당히 유리한 상황이었다.

아울러 중국은 제국주의 열강이 지배하는 반식민지 상태여서 이들 사이의 대립과 갈등은 중국의 지배자 집단 내부의 대립과 불만을 초래하고 있으므로

22) 한설(2003), 위의 논문, p. 56-58.

이 점을 이용하면 충분히 승산이 있다는 것을 알았다. 또한 중국은 국토가 넓으므로 공산당으로서는 정부군의 힘이 미치지 못하는 산간벽지에 근거지를 두고 활동할 공간이 많았다. 그리고 중국공산당은 짧은 기간이지만 중화소비에트공화국을 세우고 농민대중을 조직하고 동원해 본 경험이 있었다. 이처럼 중국공산당 입장에서는 결정적으로 불리한 점이 있기도 하고 결정적으로 유리한 점도 있었다. 불리한 점만 보고 유리한 점을 보지 않으면 패배주의자가 되고, 유리한 점만 보고 불리한 점을 보지 않으면 속전속결의 도시폭동을 선동하기 쉬우니 당으로서 취할 수 있는 가장 올바른 전략 전술은 양면의 과오를 범하지 않는 유격 전술뿐이라는 것이다.[23]

마오쩌둥 부대의 거점은 농촌에 위치하여, 농촌을 근거지로 대중동원을 하고 적에게 대항하기로 정하였다. 다시 말해 "병력을 분산하여 대중을 동원하고, 병력을 집중하여 적에 대항한다"는 것이다. 이는 광범위한 농촌에 근거지를 마련하고 장기간에 걸친 유격전이 가능하게 한 것이다. 근거지는 유격전이 자기가 가진 전략적 임무를 실행하고 자기를 보존하고 발전시키며, 적을 소멸하는 목적을 달성하기 위한 전략적 기지로, 이러한 전략적 기지가 없으면 유격전을 장기간에 걸쳐 유지하고 발전시킬 수 없다고 판단하였다. 이 근거지는 유격전의 후방도 된다. 마오쩌둥은 유격대원과 인민의 관계를 물고기와 물의 관계로 비유하고, 대중동원과 정치활동을 강조하였으며 유격전과 지구전을 바탕으로 베트남의 공산화에 성공하였다.[24]

중국의 안보 전략으로 가장 많이 쓰는 용어 중의 하나가 '인민전쟁(people's war)'으로 이 개념은 마오쩌둥이 1930년대 항일전쟁 그리고 내전을 통하여 점차적으로 발전하게 되었고 공식적으로 등장한 것은 1945년에 발표한 '연합정부론'을 통해서였다. 인민 전쟁론은 클라우제비츠가 주장한 전쟁의 삼위일체, 즉 정부, 군 그리고 국민의 세 요소 가운데 국민이라는 요소의 중요성을 인식하였다는 데 있다. 전쟁은 정부와 군 그리고 국민이 상호 유기적인 관계를 맺는 가운데 이루어져야 하며, 그 주에서도 인민의 지원을 받아 싸워야 승리할 수 있다는 것이 인민 전쟁의 핵심이다.[25]

---

23) 이경(2009), 앞의 논문, pp. 42-43.
24) 이경(2009), 앞의 논문, pp. 43~45.

또한 항일전쟁과 중국 내전은 마오쩌둥의 지구전 전략을 적용함으로써 승리를 거둘 수 있었다. 군사적으로 강한 적에 대항하여 결정적인 전투를 회피하고 전략적 반격으로 전환하여 승리를 거두는 과정은 약자가 승리하는 '전략의 패러독스(aradox)' 그 자체였다. 항일전쟁은 국제전의 성격을 갖는다. 당시 통일 정부가 들어서지 못했다는 점을 고려한다면 항일전쟁은 민족해방전쟁으로 볼 수도 있다. 또한 항일전쟁의 성격이 절대성을 갖는다는 측면에서 넓은 의미로 혁명전쟁으로 간주한다.[26]

1945년 8월 15일 일본이 무조건 항복을 선언함으로써 항일전쟁은 종결되었다. 일본군은 초전에 압도적인 군사력으로 눈부신 전과를 올렸음에도 불구하고 최종적인 승리에는 실패하였다. 이는 중국이 일본군의 결정적 승리를 거부하면서 약 9년간의 항쟁을 할 수 있었던 것은 지구전 전략이 통했음을 입증하는 것이다. 또한 항일전쟁이 끝나가면서 국민당과 공산당과의 대립은 급속하게 표면화되기 시작하였고, 마오쩌둥은 회담을 진행하면서 무력 사용이 불가피하다는 인식을 가지게 되었다. 결국 내전에 이르렀으며 최종적으로 마오쩌둥이 승리함으로써 중국 공산화를 이룰 수 있었고, 이는 유격 전술을 이용한 인민 전쟁의 승리라고 역사가들은 평가한다.

4. 보 구엔 지압의 인민 전쟁론

보 구엔 지압은 마오쩌둥의 유격전을 발전시켜 '인민 전쟁'을 전개하였다. 그는 1954년 디엔비엔푸(Dien Bien Phu) 전투에서 프랑스군을 전멸시키면서 제1차 인도차이나 전쟁을 승리로 이끌었는데, 이는 베트남 독립에 결정적이었다. 이후 1968년 미국을 상대로 치른 제2차 인도차이나 전쟁에서도 승리를 거두자 '건국의 아버지' 호찌민(胡志明, 1890~1969) 다음의 위상을 얻었다.

보 구엔 지압은 베트남과 중국의 현실적 차이를 분명히 인식하고, 베트남 민족해방전쟁의 전략적 조건으로부터 전쟁의 특수법칙의 필요성을 도출하여

25) 박창희, "중국의 전쟁 수행 전략에 관한 연구", 고려대학교 박사학위논문(2001), pp. 74-76.
26) 박창희(2001), 위의 논문, p. 81.

적용하였다. 혁명전쟁의 특수법칙이란 장기 항전과 자기 의존으로 요약된다. 이는 최종적 승리를 위한 장기 항전과 이를 보장하기 위한 베트남 인민 대중의 강인한 의지에 대한 것을 뜻한다. 그리고 혁명적 무장세력을 위한 게릴라 전과 혁명의 근거지의 건설인 데 이는 농민이 노동자 계급의 지휘하에 있을 때 가능하다고 판단하고 적극적으로 추진하였다.

베트남혁명 노선은 서로 다른 투쟁 형태들, 이를테면 정치 투쟁과 군사 투쟁, 도시투쟁과 농촌투쟁 등을 재결합한 특출한 방법이었으며, 이는 전략상 고도의 유연성을 가졌다. 베트남혁명의 전 과정에서는 극좌적 모험주의와의 내부투쟁이 계속되었으며 더 많은 세력의 결집을 위해 통일전선의 발전이 거듭되었다. '동지를 늘리고 적을 줄이자'는 지상 명제로 삼아, 노·농동맹이 주도권을 확보한 바탕 위에서 민족적 과제들을 적절히 결합시킨 다음 대중적 투쟁을 같이 발전시켜 나갔다.[27]

1960년대 초반 마오쩌둥주의적 혁명전략을 보완 발전시켜 도시에서의 대중봉기와 농촌에서의 공세의 결합으로 이어지는 군사·정치 투쟁 간의 결합을 택하기까지, 당은 베트남혁명에서 정치 투쟁의 핵심적인 중요성을 끊임없이 강조하였다. 이를 통해 보 구엔 지압은 '게릴라 전술의 기본요소'로 인민의 지지를 강조하는데, 이는 전쟁을 수행하는 모든 면에서 인민의 역할은 절대적인 것으로 간주하였다. 결론적으로 이를 바탕으로 베트남을 공산화할 수 있었다.

앞에서 고찰한 바와 같이 이러한 이론적 논의를 바탕으로 행주산성 전투에서 대승을 거둔 승리요인에 대해 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 행주산성 일대의 지리적 특징 및 전투 경과와 승리요인

1. 행주산성 일대의 지리적 특징

행주산성은 덕양산의 해발 70~100m 정도의 능선을 따라 축성하였다. 덕양산의 남쪽에는 한강이 흐르고 북동쪽으로는 창릉천이 흘러 골짜기를 이루지만 나머지 3면은 평야 지대이다. 특히 이곳은 한양을 감제(瞰制)할 수 있고 북동쪽은 습지를 이루었다.

---

27) 이경(2009), 앞의 논문, pp. 45-46.

행주산성은 한양과의 거리는 30리 정도이고 용산과는 15리 정도 떨어져 있다. 행주산성에 대해 1593년 2월 24일 『선조실록』은 다음과 같이 전한다.

> 선조가 신경희에게 묻기를, "적의 숫자는 얼마인가?" 하니 대답하기를, "3만에 불과하였습니다" 하였다. 상이 이르기를, "이른바 성산(城山)이란 곳은 지세가 싸움터로서 합당한가?" 하니 대답하기를, "일면은 강가이고, 삼면은 구릉으로 되어 있습니다" 하였다. 상이 이르기를, "그곳에 성이 있는가?" 하니 대답하기를, "먼저 녹각(鹿角)[28]을 설치한 뒤에 흙과 돌로 성을 쌓았습니다."

행주산성은 한강과 창릉천 그리고 구릉으로 형성되어 있기에 방어에 유리한 지형이었다. 특히 한강과 창릉천 등은 자연장애물로도 활용도가 높았고 군사들의 식수와 군량을 원활히 할 수 있는 점과 상호 지원이 용이하며, 퇴각로(창릉천과 한강)가 있었기에 적은 군사로도 많은 적을 방어하기에 유리한 지형이었다. 다만 방어의 제한사항은 서북쪽의 구릉지대로, 이 지역으로 일본군이 공격하리라는 것은 쉽게 예측할 수 있었다. 따라서 권율은 이러한 점을 고려하여 일본군의 예상 접근로를 판단한 후 나무와 흙을 쌓고 방어 준비를 하였다.

2. 전투준비 및 전투 경과

가. 전투준비

권율은 독성산성에 주둔하고 있다가 한양부를 탈환하기 위해 한양에서 가장 가까운 곳으로 부대 이동이 필요하다고 판단하였고, 이를 위해 권율은 한양 인근의 안현에 진을 치려고 했으나 예하 장수들의 반대로 행주산성으로 결정하였다. 이는 이광의 용인 지역 전투 패배에서 예하 장수들의 의견을 무시하고 독단적으로 작전을 수행하다가 대패를 당한 경험이 집결지를 선정하는 데 큰 영향을 미쳤다고 필자는 판단한다.

권율이 행주산성으로 진지를 옮긴 이유에 대해 유연성은 그의 석사학위논문(2013)을 통해 다음과 같이 설명하고 있다.

첫째, 서로(西路)를 확보하고 한양의 일본군을 압박하기 위한 일련의 활동으로 권율은 행주산성으로 이동하기 전에 전라병사 선거이로 하여금 군사 4천여

28) 녹채(鹿砦)와 같은 의미로, 짧은 나무토막들을 이용하여 만든 대적 장애물.

명을 양천강 언덕에 배치하여 한양 서측의 일본군을 압박하면서 상호 지원이 가능토록 조치하였다.

둘째, 한양에 주둔 중인 일본군의 동태를 파악하고 이들을 압박하기 위해 권율의 부대는 한양에 더 가까운 곳으로의 이동이 필요하였다. 권율은 일본군의 정확한 동태를 파악하기 위해 한양으로 정찰병을 출동시킨 걸로 인해 사간원의 탄핵을 받기도 하였다.

셋째, 명나라 군사의 남하로 인한 병력이동이다. 명나라 군이 평양에서 승리를 거둔 후 한양을 향해 남하하자 조선의 여러 부대는 명나라와 연합작전을 위해 한양 부근으로 집결하였다. 권율의 부대로 명나라 군사와 힘을 합쳐 한양을 수복하기 위해 행주산성으로 이동했다.[29] 필자 또한 이 의견에 전적으로 동의한다. 선조가 한양 수복을 바라고 있고 권율 또한 한양을 수복하여 선조를 하루빨리 환궁(還宮)케 하고 싶은 충정의 발로라고 보기 때문이다.

이에 앞서 1593년 1월 27일 벽제관 전투에서 일본군의 고바야카와 다카카게가 명나라 제독 이여송 부대와의 전투에서 이겼다. 이여송은 간신히 살아서 개성 일대로 철수하였다. 이여송은 이 전투에서의 충격이 얼마나 컸던지 이후 일본군과의 전투를 최대한 회피하였다. 일본군은 벽제관 전투에서 대승함으로써 사기가 충천하였다.

그런데, 권율 부대는 행주산성에 있기 때문에 자신들에게 가장 큰 위협이 되고 있을 뿐만 아니라, 과거 독성산성에서 패배를 안겼던 권율 부대를 격파하는 것이 최대의 관심사로 떠올랐다. 무엇보다도 중요한 것은 조선군이 배치된 행주산성을 확보해야 만이 서해를 이용한 병력과 물자를 수송하고 있는 조선의 병참선을 차단할 수 있었다. 물론 한양의 가장 근접한 곳에 있는 권율 부대를 패퇴시킴으로써 한양에 주둔 중인 일본군의 안전을 확보하는 것 또한 시급한 과제였다고 판단한다.

행주산성은 조선군과 일본군 양측 모두 요충지로 판단하고 각자 전투준비를 하였다. 즉 조선군은 방어 준비를, 일본군은 공격 준비를 하였다. 조선군은 앞에서 간단히 언급하였지만 조방장 조경으로 하여금 흙과 돌로 성을 쌓고 목책과 연계하여 이중으로 성을 구축하였으며, 녹채를 설치하였다. 그리고 활과

29) 유연성(2013), 앞의 논문, pp. 12-13.

화살 및 창검 손질, 화차(火車) 및 총통과 화약 준비, 수차석포(水車石砲)[30]에 사용할 돌을 골라 쌓아 두었다. 그리고 진지 후방에는 여러 개의 가마솥에 방화수를 채우고, 불탄 재와 고춧가루를 섞어 가마니에 넣어 접근전에 대비하였다. 이와 함께 정찰대를 한양 내부로 침투시켜 일본군의 동태를 정확하게 파악하였다.[31] 이러한 정찰 활동을 통해 권율은 적의 기도를 파악하고 이에 대한 대비를 갖추었다.

나. 전투 경과

행주대첩의 전투 경과는 『연려실기술』, 『선조실록』, 『선조수정실록』 및 이형석의 『임진전란사』를 토대로 시간순으로 정리하였으며, 그 내용은 다음과 같다.

일본군은 전투 경험이 많지 않은 우키다 히데이에(宇喜多秀家, 1573~1655)는 산부교(三奉行)[32]와 함께 7개 제대로 총 3만여 명을 편성하여 행주산성을 공격하였다. 행주산성 전투 직후 고산현감인 신경희(申景禧, ?~1615)가 선조에게 보고한 『선조실록』35권에 3만 명으로 기록되어 있다. 이에 반해 조선군은 권율을 중심으로 승병 1천 명, 향병 1천 명, 부녀자 3백 명으로 총 2천 3백여 명에 불과하였다.[33]

2월 12일 여명이 되자 전망초(展望哨)[34]에서 일본군이 공격을 개시된 것을 보고하였다.

권율은 명령을 내려 즉시 아침을 먹게 한 후 방어 태세에 돌입하였다. 권율은 적정을 관측할 수 있는 곳에서 바라보니 10여 리에 걸친 대병력이 몰려오고 있었다. 행주산성 전투에 참전한 일본군의 지휘관 현황은 〈표 1〉과 같다.

---

30) 돌을 발사하는 대포.
31) 조병옥(1986), 앞의 논문, pp. 73~74..
32) 절과 신사에 관한 인사·잡무·소송을 관장하는 지샤부교(寺社奉行), 시중의 행정·사법·소방·경찰 등의 직무를 관장하는 마치부교(町奉行), 재무 정책이나 바쿠후(幕府) 직할령의 관리 등을 담당하는 간조부교(勘定奉行)를 이른다. 임진왜란 당시 토요토미 히데요시는 자신의 최측근을 산부교(三奉行)에 임명하여 한양에 파견하였다.
33) 조병옥(1986), 앞의 논문, p. 66.
34) 적의 형세를 관측하기 위해 설치한 초소.

〈표 1〉 행주산성 참전 일본군 지휘관 현황

제대	지휘관	비고
1제대	고니시 유키나가	부산진성, 동래성, 상주, 평양성 전투 참전
2제대	이시다 미츠나리, 마스다 나가모리, 오타니 요시쓰구, 마에노 나가야스	삼봉행(한양주둔)
3제대	구로다 나가마사	연안성 전투 참전
4제대	우키다 히데이에	총사령관. 한양부 방어 담당
5제대	기카와 히로이에	7진 소속 장군
6제대	모리 히데모토, 고바야카와 히데아키	모리 히데모토: 6진 소속 장군
7제대	고바야카와 다카카게	웅치, 이치, 벽제관 전투 참전

출처: 유연성, “임진왜란기 한성 주변 전투의 전술적 의의”, 전북대학교 석사학위논문, 2013. p.15.

적의 지휘관이 탄 말은 황금색과 백금색 그리고 적홍색 등의 햇빛 가리개로 치장했기 때문에 금방 눈에 띄었다. 일본군의 제1제대장인 고니시 유키나가(小西行長, 1558년(?)~1600)는 청색 말을 타고 붉고 흰 햇빛 가리개를 쓰고 있었다. 그의 군사들은 평양전투에서 패한 후 벽제관 전투에도 참전하지 않고 전투력 회복에 주력하였는데, 이번 행주산성 공격에서는 평양전투의 패전을 설욕하여 명예를 회복하고자 선두 제대를 자청하였다. 그들은 조선군의 기선을 제압하고자 멀리서부터 조총을 쏘아대면서 접근하였다.[35]

권율은 다시 명령을 내려 적이 30보 앞에 오기 전까지는 모든 사격을 통제하였다. 선두는 기마병 1백여 명으로 모두 희고 붉은 기를 등에 지고 있었으며 귀신과 짐승 형상의 가면을 착용했기에 아주 괴상하게 보였다. 이들의 뒤를 따라 많은 군사들이 대오를 지어 행주산성으로 접근하고 있었다. 권율이 예상대로 일본군은 서북쪽의 구릉지대로 공격하였다. 조선군은 권율이 엄명한 대로 성책 직전에 이를 데까지 단 한 발의 사격도 하지 않았다. 적이 유효사거리 내에 이르자 권율은 큰 북을 세 번 쳐서 사격을 명령하였다. 사격 태세

35) 『연려실기술』16권 「선조조고사본말」.

를 갖추고 있던 조선군은 화차, 수차석포, 진천뢰, 총통, 활 등으로 선두에 집중적으로 사격하니 말과 군사가 놀라 흩어지고 사상자가 생기면서 아비규환의 상황이 되었다.

앞에서 설명한 행주산성 일대의 지형과 일본군의 공격 방향은 〈그림 1〉과 같다.

〈그림 1〉 행주산성 요도

고니시 유키나가는 부산에 상륙한 이후 항상 1제대로 동래, 상주, 충주, 평양에서 명성을 날리던 일본의 명장이었지만 행주산성 전투에서 그의 명예는 완전히 추락하였다. 성채에 이르지도 못하고 많은 인마(人馬)가 살상되고 전투대형이 무너져서 더 이상의 공격이 불가 하자 철수하였다.

뒤따르던 제2제대 역시 〈그림 1〉과 같이 공격하였으며, 이는 제7제대까지 동일하였다. 제2제대장인 이시다 미츠나리(石田三成, 1560~1600)를 비롯하여 마스다 나가모리(增田長盛, 1545~1615), 오타니 요시쓰구(大谷吉継, 1558~1600) 및 마에노 나가야스(前野長康, 1528~1595) 등이 선두에 서서 다시 공격을 개시하였다. 조선군은 침착하게 활로 조준한 후 차례로 적을 쓰러뜨렸다. 이들의 정확한 사격에 일본군은 더 이상 진출을 할 수 없었고 인마가 뒤엉켜 사상자는 계속해서 생기고 대오는 또다시 흐트러졌다. 더구나 적장 마에

노 나가야스가 가슴에 화살을 맞아 중상을 입자 말을 몰아 달아났다. 이로써 2제대는 완전히 무너졌으나 이시다 미츠나리는 선두에서 계속 전투를 독려하였다.[36]

2제대가 패하자 후속하던 제3제대의 공격 차례가 되었다. 3제대장은 구로다 나가마사(黒田長政, 1568~1623)로 1592년 9월 연안성에서 이정암의 군사에게 패한 경험이 있는 자이다. 그는 조선군이 성을 이용한 전투를 잘한다는 것을 알기 때문에 공격 전에 많은 준비를 하였다. 긴 사다리(長梯)를 만들어 그 위에 누대를 만들고 그 안에 조총 사수 수십 명을 들어가 앉게 하였다. 그리고 성과 멀리 떨어진 높은 곳에 배치한 후 성안을 관측하면서 정확한 사격을 가하였고 이로 인해 조선군의 사상자가 발생하였다.

일본군의 피해는 조선군의 피해보다 훨씬 심했다. 특히 사격에 의한 피해보다는 총포 소리에 군마(軍馬)들이 놀라 날뛰으로써 많은 사상자가 생겼다. 이 때문에 제3제대는 근접전을 포기하고 긴 사다리 위에서 조총으로만 사격하는 상황이었다. 이를 파악한 조방장 조경이 대포를 쏘아 이들을 전멸시켰고, 원거리에 있던 자들을 향해 포전(砲箭)[37] 끝에 칼날 두 개씩을 달아 발사하니 즉사하는 자가 많았다. 제대장인 구로다 나가마사는 성채로 나아가면 죽기만 하고 그렇다고 물러나려고 하니 일본군의 명예가 추락할 것 같아 전진도 후퇴도 하지 못하는 진퇴양난(進退兩難)의 상황에 처하였다. 특히 군사들은 살아남기 위해 앞으로 전진은 하지 못하고 게처럼 좌우로만 왔다 갔다 하였다. 조선군은 이들을 향해 진천뢰(震天雷)[38]로 집중 사격을 가하니 말과 군사가 놀라 서로 짓밟음으로써 스스로 궤멸되었다. 이때 22세의 청년 장수 우키다 히데이에가 크게 화를 내면서 제4제대의 최선두로 나오자 휘하 군사들은 죽음을 무릅쓰고 그의 뒤를 따랐다. 조선군의 사격으로 인마가 쓰러지면 그 인마를 뛰어넘어 전진을 계속하여 행주산성의 제1 성책을 넘었다. 그의 예하 장수인 토가와 다치야스(戶川達安, ?~?)는 부하를 이끌고 제2 성채 근처까지 접근하였다. 급박한 상황이 되자 권율은 직접 북을 치면서 전투를 독려하다가 도망치는 군사를 보자 바로 그의 목을 베어 칼끝에 꽂아 높이 들고 "물러나는 자는

36) 『연려실기술』16권 「선조조고사본말」.
37) 굵고 큰 화살에 불을 달아 화포로 발사하던 무기.
38) 초기의 수류탄이라 할 수 있으며 자기나 철 용기 안에 화약을 채우고 도화선을 이용하여 폭발시키는 무기.

이렇게 벨 것이다"고 소리쳤다. 당황해서 도망치려던 군사들은 다시 전열을 정비하고 화차(火車)에 장착된 총통(銃筒)을 돌려 우키다 히데이에에게 집중 사격을 가하였다. 우키다 히데이에는 부상을 입자 말에서 바로 뛰어내려 엄호하던 부하들의 도움으로 가까스로 물러났다. 이때까지 후퇴하지 않고 선두에 남아서 계속 지휘하던 제2제대장인 이시다 미츠나리도 부상을 입자 말을 타고 후방으로 도망쳤다.

제4제대의 뒤를 이어 제5제대장인 기카와 히로이에(吉川広家, 1561~1625)는 제7제대의 고바야카와 다카카게 휘하의 장수로 원래 모리 데루모토(毛利輝元, 1553~1625)의 공로와 숙장(宿將)[39]이었다. 그는 제2성책을 불태우려고 화전을 집중적으로 쏘아 성책에 불이 붙었다. 이에 권율은 미리 준비해 두었던 물로 진화하면서 바로 화살과 돌로 그에게 집중적으로 쏘게 하였다. 그러자 그는 최선두에서 지휘하다가 중상을 입고 도망치려고 말을 돌리는 순간 말이 넘어지면서 중상을 입고 정신까지 잃었다. 부하들이 급히 그를 감싸 안고 퇴각하였으며 죽은 자가 160여 명에 달하였다.[40]

이처럼 일본군은 제파식으로 다섯 번에 걸쳐 공격을 시도했으나 번번이 실패하였다. 그런데 제6제대장인 모리 히데모토(毛利秀元, 1579~1650)와 고바야카와 다카카게 두 장수가 함께 행주산성의 제2성책을 확보하기 위해 공격하였다.

가사(袈裟) 위에 갑옷을 걸친 의승장 처영은 행주의 본성 옆에 별도로 쌓은 자성(子城)[41]에서 1천여 명의 의승군을 지휘하고 있었다. 이곳으로 일본군이 집중 공격을 하였다. 일본군은 1대가 돌파하지 못하면 2대가 공격하고, 2대가 더 이상 진출을 하지 못하면 3대가 나서는 등의 제파 공격과 인해전술 등으로 총공세를 펼쳤으나 처영이 지휘하는 의승군은 이들을 잘 방어하였다.[42]

제6제대 역시 2성책을 넘지 못하고 40여 명의 사상자를 냈다. 이때 조선군은 처음으로 각자가 허리에 차고 있던 재 주머니와 가마니에 준비해 두었던 고춧가루가 섞인 재를 던져서 일본군이 눈을 뜨지 못하게 하는 전법을 펼쳤다. 눈이 아프고 앞을 볼 수 없게 되자 그들은 철수할 수밖에 없었다. 이는

39) 경험이 많아 군사 지식이 풍부한 장수.
40) 『연려실기술』16권 「선조조고사본말」
41) 본성에 딸린 작은 성으로 내성 혹은 월성이라고도 함.
42) 『연려실기술』16권 「선조조고사본말」.

전형적인 게릴라전의 일환이라 하겠다.

권율은 힘 좋은 군사를 선발하여 수차석포로 돌을 연달아 일본군 쪽으로 날리고 활도 함께 쏘아대자 어떤 자는 화살과 돌에 동시에 맞아 죽는 자도 있었다. 이들은 조총 사격보다도 돌과 화살을 피하다가 결국은 조총을 버리고 도망쳤으며 이들을 독전(督戰)하던 지휘관 역시 죽거나 도망친 자가 많았다.

권율은 동으로 만든 솥을 머리에 쓰고 지휘하다가 적의 사격이 주춤하며 이 솥은 벗어 물을 담아서 불붙은 곳에서 전투를 수행하는 군사들에게 먹이기도 하였다.

일본군은 제7제대를 투입하였는데 제대장은 60대의 노장 고바야카와 다카카게가 선두에서 공격하였다. 이들은 의승장 처영이 방어 중인 자성을 뚫고 내성까지 이르자 의승군들이 동요하기 시작하였다. 이에 권율은 장검을 빼 들고 큰 소리로 의승군의 총공격을 명령하니 잠시 동요를 일으켰던 이들은 다시 용기를 내어 칼과 창으로 백병전을 벌였다. 성책 안에 있던 조선군들은 총공격을 감행하는 일본군을 향해 포와 활로 집중 사격을 하자 인마가 죽으면서 지르는 소리와 총포의 화염이 행주산성 일대를 가득 메웠다.[43]

조선군의 화살도 떨어져 가자 부녀자까지 합세하여 돌까지 주워 투석전을 하기에 이르렀다. 일본군은 이러한 것을 파악하고 공격 기세를 더 강화하였다. 이때 경기수사 정걸(丁傑, 1514~1597)[44]이 수만 개의 화살을 실은 두 척의 배가 적의 배후를 치려고 하자 적은 공세를 멈추고 퇴각하기 시작하였다. 이것이야말로 앞에서 살펴본 빨치산, 유격전술 및 인민전쟁의 사례라고 필자는 판단한다.

조선 군사들은 일본군이 물러날 기세를 보이자 용기와 사기가 올라 도망치는 자들의 뒤를 쫓았고, 나머지 군사들은 산성을 바로 정비하였다. 몇 시간 후 일본군을 추격했던 군사들은 적의 머리 1백 30여 개를 베어서 의기양양하게 복귀하였다. 적은 철수하기 전 4개소에 시체를 모아놓고 불태웠는데 시체 타는 냄새가 10리 밖에까지 퍼졌다고 한다.[45]

---

43) 『연려실기술』16권 「선조조고사본말」.

44) 『선조수정실록』27권(1593.2.1.)에는 이빈으로 나오지만 이는 오류로 보임. 이빈은 수사가 아니고 당시 순변사였으며 전투 정황상 『선조실록』35권(1593.2.24.)의 기록이 맞는 것으로 판단함.

45) 『선조실록』35권, 1593.2.24.

일본군이 버리고 간 기치, 철모와 갑옷, 칼과 창 등을 포함해서 7백 27건이나 되었다. 유기한 시체가 2백여 명과 타다 남은 시체가 헤아릴 수조차 없었다.

인근의 백성들은 모두 큰 몽둥이와 도끼 등을 들고 이 전투에 동참하였으며 부녀자들은 솥에 끓는 국이나 뜨거운 물을 미리 마련하기도 하고 주먹밥을 지어 군사들이 먹게 하였다. 그리고 수차석포에 사용할 돌을 보충하고 부상자를 응급처치하는 등 헌신적인 활동으로 군사들의 사기와 전투 의지가 올랐다. 이는 2천여 3백여 명의 민·관·군이 하나로 단결하여 일본군 최정예군 3만여 명의 일곱 번 공격을 다 물리칠 수 있었다.

그러면 일본과 조선에서 많은 전투 경험이 있는 일본군은 왜 제파식 공격에만 의존했을까? 하는 의구심이 생길 것이다. 이는 한강과 창릉천 그리고 습지가 주는 자연장애물로 인해 좁은 지형에서 할 수 있는 것은 제파식 공격 외에는 달리 방법이 없었다. 권율은 이러한 지형적 여건을 최대한 이용하여 대승을 거둔 것이다. 당시 명나라의 부총병 사대수는 권율의 대승 소식을 듣고 다음 날 2월 13일에 자신의 휘하 장수를 통해 예물을 전하면서 행주대첩을 치하하였다. 『연려실기술』에 의하면 그는 권율 부대의 엄정하고 일사불란한 군기를 직접 확인한 후 부하 장수들에게 "권장군의 진은 다른 군사들과는 유별나게 다르다. 외국에 이러한 참다운 장수가 있었구나"[46]격찬하였으며, 『선조수정실록』은, 사대수가 접전한 곳을 와서 보고는, "외국에 진짜 장군이 있다"[47]고 전한다.

다. 승리요인

조선군은 이 행주산성에서 승리함으로써 1593년 4월 19일 일본군이 한양부에서 철수하였으며, 조명 연합군이 4월 20일에 한양부에 입경하였다.[48] 이것이 행주대첩의 가장 큰 전략적 측면이라 하겠다.

행주대첩은 총지휘관인 권율이 행주산성에서 일본군을 대파한 전투이다. 권율은 임진왜란 초 전라도 광주목사로 있으면서 1592년 7월 이치전투에서 대

46) 『연려실기술』16권 「선조조고사본말」.
47) 『선조수정실록』27권, 1593.2.1.
48) 『선조실록』37권, 1593.4.26.

승함으로써 전라도 관찰사 겸 순찰사가 되었다. 뒤에 관군과 명나라 군사들이 평양을 수복한 후 남하하자 한양을 수복하기 위하여 군사를 이끌고 북상하다가 오산에 있는 독성산성에서 일본군을 물리쳤다. 이후 행주산성으로 군사를 옮긴 뒤 한양 부근의 일본군을 압박하였는데 이때의 행주산성에 있는 군사와 주민은 대략 2천 3백여 명에 불과하였다.

이에 일본군은 이치 전투와 독성산성에서 권율에게 대패한 것을 설욕하고 자기들에게 가장 위협이 되는 행주산성을 공격하기로 하였다. 이들은 우키타 히데이에의 지휘하에 3만여 명의 병력을 7개 제대로 편성하여 공격하였다. 그러나 조선군은 자신들보다 10배 이상 많은 일본군 최정예군을 물리침으로써 진주대첩과 한산도 대첩과 함께 임진왜란의 3대첩을 이루었다. 행주대첩의 승리요인은 많이 있겠지만 필자는 지휘관의 중요성과 역할, 전략적 요충지 및 병참선 확보, 첩보 수집 및 게릴라전, 민·관·군의 통합성 등 4개로 판단한다.

첫째, 지휘관의 중요성과 역할이다. 동서고금을 막론하고 전쟁의 승패에 가장 중요한 것이 지휘관이다. 손무(孫武, ?~?)는 『손자병법』을 통해 전쟁의 승패를 결정짓는 요소는 5개 기본요소(五事)로 정치(道), 기상(天), 지형(地), 지휘관(將), 법제(法)[49] 라고 주장하고 있다.

또한 오기(吳起, ?~B.C.381)는 장수의 자질에 대해 "문·무의 자질을 겸비한 인물이라야 비로소 3군의 장수가 될 수 있다. 3군을 지휘할 장수가 마땅히 살피고 수행하여야 할 다섯 가지의 요건으로, ① 논리적인 사고와 합리적인 관리능력이다. 이는 대부대를 관리하되, 소수 병력의 단위부대처럼 지휘체계를 단순화하고 이를 합리적으로 운용해야 한다는 것이다. ② 모든 전투는 예비대와 함께 철저한 전투준비 태세를 갖추어야 한다는 것이다. 이는 영문(營門) 밖에는 바로 적이 있다는 마음가짐으로 항상 임전 태세를 갖추라는 것을 뜻한다. ③ 결심과 행동에 있어 의지의 과단성과 과감성이다. 이는 적과 싸울 때 생존에 미련을 두지 말아야 한다는 것이다. ④ 언제, 어디서, 어떻게 적과 조우할지 모르는 상황에 대한 신중하고도 세밀한 사고의 능력이다. 비록 전쟁에서 승리를 거두었다 하더라도 그 마음가짐과 태세는 작전을 개시할 때와 마찬가지로 경계심을 잃지 말아야 한다는 것이다. ⑤ 업무처리의 간소화, 지시와 명령, 약속의 간결성이다. 이는 군대의 법령이 간결하여 번거롭거나 가혹하지

49) 『손자병법』「始計」.

않아야 한다. 복잡한 명령과 지휘는 오히려 작전을 그르칠 수 있기 때문에 최대한 간결하고 명확하게 해야 한다는 것이다"[50]

이처럼 지휘관의 중요성은 당시에도 잘 알고 있었다고 본다. 특히 행주대첩을 이룬 권율은 이를 잘 대변하고 있다고 하겠다. 권율에 대해 살펴보면, 1537년 경기도 강화도호부에서 태어났다. 본관은 안동이며 자는 언신(彦愼), 호는 만취당(晩翠堂)과 모악(暮嶽)이다. 조부는 권적(權勣, ?~?)이고 아버지는 영의정을 지냈던 권철(權轍, 1503~1578)며, 어머니는 적순부위 조승현(曺承晛, ?~?)의 딸이다. 이항복(李恒福, 1556~1618)이 권율의 사위이다. 권율은 넷째 아들이면서 막내이다. 소싯적 일화로 6세 때 어머니가 하얀 비단옷을 새로 지어주며 입으라고 하자 입기 싫다고 했다. 그 이유를 묻자 "의복은 몸만 가리면 그만이지 뭐 하러 남의 시선을 생각합니까?"라고 대답했는데 아버지인 권철은 이 얘기를 듣고 비범한 인물이 되리라 생각했다.

가문도 좋고 나름대로 똑똑했던 것 같지만 특이하게도 40세가 되도록 관직에 진출할 생각을 하지 않았는데 벼슬길에 뜻을 두게 된 이유는 아버지 권철 때문이라고 전해진다. 아버지 권철은 죽기 직전에 막내아들 권율을 빤히 쳐다보다가 "널 내가 낳았구나"라는 말을 남기고 숨을 거두었는데 이 말에 깨달은 바가 있어 아버지의 3년 상을 치르고 금강산에 들어가 과거 공부를 시작했다. 이렇게 늦게 벼슬길에 나서 1582년 식년문과에 병과로 급제하여 승문원정자가 되니 이때 나이가 46세였다.

1591년 류성룡과 윤두수의 추천을 받은 권율은 호조정랑에서 의주목사로 전격 발탁되었다. 1592년 봄 북경에 간 역관들이 유언비어를 퍼뜨려 요동 지역을 어수선하게 했다는 말이 나와서 국문하는 일이 있었는데 권율도 이 사건에 연루되어 파직되었으나 임진왜란이 발발하자 선조는 권율을 전라도 광주목사로 임명하였고 결국 뒤에 행주산성에서 철저한 전투준비와 진두지휘로 3만 명의 일본군을 물리쳤다.[51]

전술한 바와 같이, 권율은 독성산성에 주둔하고 있다가 한양을 탈환하기 위해 한양에서 가장 가까운 안현에 집결하려고 했지만 휘하 장수들의 의견을 수용하여 행주산성으로 최종 결정을 하였다. 이를 통해 볼 때 권율은 합리적인

50) 국방부전사편찬위원회, 『무경칠서』(서울: 국방부 전사편찬위원회, 1987), pp. 87-108.
51) 권율, https://namu.wiki/w/%EA%B6%8C%EC%9C%A8(검색일 : 2022.210).

지휘관임을 알 수 있다. 당시만 해도 최고 지휘관의 의견이 곧 법이었다. 일례로 신립의 탄금대 전투, 이광의 용인 부근 전투사례를 통해 알 수 있다.

권율은 일본군이 대규모로 공격할 것이라는 정확한 정황을 판단한 후 철저한 방어 준비를 하는데 내용은 다음과 같다. ① 이중 성책과 목책 그리고 흙담과 엄체호를 설치하였다. 이중 성책과 목책은 일본군이 행주산성을 진입하는데 엄청난 장애물의 역할을 하였으며, 흙담과 엄체호는 아군의 사상자를 줄이는 데 큰 역할을 하였다. ② 화차와 수차석포의 배치이다. 변이중으로부터 전해 받은 화차는 비교적 먼 거리(활의 사거리 밖)의 일본군과 그들이 타고 온 말들에게 많은 피해를 주었으며, 권율의 지시로 자체적으로 만든 수차석포는 돌을 날려 중간 거리의 적을 살상하는데 큰 위력을 발휘하였다. ③ 지자총통, 승자총통, 진천뢰 등의 집중 사격을 통해 적의 지휘체계와 대오를 무너뜨렸다. ④ 창, 활, 칼, 재 주머니 등은 근접전투와 백병전에 유용하게 사용하여 적의 끈질긴 공격을 막아낼 수 있었다. ⑤ 무엇보다도 중요한 것은 지형이 갖는 전술적 요인이다. 행주산성은 앞에서 설명한 바와 같이 방어에 유리한 전형적인 지형이다. 이러한 지형의 이점을 권율은 최대한 활용하였다. ⑥ 권율의 진두지휘이다. 일본군이 최대한 사거리 내에 도달할 수 있도록 대기하다가 집중 사격으로 효과를 극대화하였다. 이뿐만 아니라 내성까지 일본군이 진출하자 도망가려는 병사의 목을 벰으로써 현진지를 지킬 수 있었다. ⑦ 화재에 대비하였다. 목책과 진영의 화재가 발생하자 진영 뒤편에 미리 준비해 둔 진화용 물로 조기에 화재를 진압하였다. ⑧ 자성을 설치하여 취약지역을 보완하였다. 행주산성의 가장 취약한 지점은 서북부였다. 이곳은 행주산성으로 들어오는 유일한 통로로 반드시 지켜야 할 중요 지점이었다. 이곳에 자성을 설치하고 죽음도 두려워하지 않는 의승장 처영과 의승군을 배치하여 일본군을 막아냈다. ⑨ 강한 정신력으로 무장하였다. 전 병력을 집결시킨 다음 목숨을 바쳐 일본군을 물리쳐야 하는 이유에 대해 훈시함으로써 전투 목적을 명확하게 하였다. 이에 군사들은 모두 비장한 각오로 싸워 이길 것을 결의하였다. 또한 권율이 사격 명령을 하달할 때까지 대기하다가 사격 명령과 동시에 집중 사격을 하였다. 일부는 동요하여 도망칠 모습도 보였지만 권율을 중심으로 죽음을 각오하고 일본군과 싸웠다. ⑩ 엄과 정으로 인화를 이루었다. 『맹자』의 「공손추」에도 "천시는 지리만 못하고, 진리는 인화만 못하다(天時不如地利 地利不如

人和)"고 했듯이 권율은 이를 몸소 실천하였다. 전투 중에는 쇠로 된 솥을 머리에 쓰고 있다가 적의 사격이 덜하면 쓰고 있던 솥을 벗어 거기에 물을 담아 불타는 곳에서 임무를 수행하고 있는 군사에게 마시게 하는 등 부하들을 아꼈다.

둘째, 전략적 요충지 및 병참선 확보이다. 전투 경과에서 살펴본 바와 같이 행주산성은 덕양산의 남쪽에는 한강이 흐르고 북동쪽으로는 창릉천이 흘러 골짜기를 이루는 지형이다. 이곳의 지형에 대해 경기 감사 이정구(李廷龜, 1564~1635)가 치계한 내용에 1605년 10월 9일 『선조실록』에 전하고 있다.

> 행주산성은 경사(京師)와의 거리가 가장 가까운 데다가 강도(江都: 강화현을 이르는 말)와 마주 보고 있으며 삼면은 험준한 산이고 일면은 강물입니다. 무릇 산성으로서 걱정되는 것 가운데 한 가지는 땔나무 길과 물을 길어오는 길이 막히는 것이요 또 한 가지는 식량을 운반하는 길이 순조롭지 못한 것이요 또 한 가지는 지원병이 나아가기 어려운 것이요 또 한 가지는 민심이 먼저 겁을 먹게 되는 것인데, 여기는 그렇지 않습니다. 아래로 강물을 기를 수 있으니 진실로 샘물이 마르는 걱정이 없고 주위로 운선(運船)이 통하니 또한 길이 막혀 굶주리는 걱정이 없고 군사가 적어도 충분히 원병을 부를 수 있고 사세가 위급하여도 또한 도망할 길이 있습니다. 지난날에 권율이 1천 명도 채 못 되는 잔약한 군사로 하늘을 뒤덮을 듯한 왜적을 무찌를 수 있었던 것은 이와 같은 유리한 조건을 얻었기 때문입니다.

위의 사례에서도 행주산성의 지리적 이점을 명확히 파악하고 있었다. 이에 추가하여 필자는 행주산성이 갖는 지형적 이점을 다음과 같이 본다. ① 행주산성은 한강과 창릉천 그리고 구릉으로 형성되어 공격보다 방어에 절대적으로 유리한 지형이다. ② 한강과 창릉천 등은 자연장애물로도 활용도가 높을 뿐만 아니라 군사들의 식수와 군량을 원활히 공급할 수 있다. ③ 아군 상호 간 지원이 용이하며 안전한 퇴각로가 있다. ④ 소수의 병력으로 상대적으로 많은 적을 방어할 수 있는 지형이었다. ⑤ 한양에 주둔 중인 일본의 활동을 파악하기에 용이한 지역이었다.

따라서 일본군의 입장에서는 행주산성에 배치된 권율 부대가 가장 위협적인 존재였다. 이러한 이유로 일본군은 무리한 공격을 할 수밖에 없었다. 이들이 얼마나 초조하고 다급했으면 해빙기에 접어든 음력 2월 12일에 공격을 개시

한 것만으로도 충분히 짐작이 간다. 즉 해빙기로 인해 땅바닥이 질척하고 미끄러워서 화포는 물론 공성용 무기를 제대로 운용할 수 없었으며 제한된 공격로 때문에 병력을 축차적으로 투입할 수밖에 없었다.

해상로 확보로 인해 병참선 또한 조선군에게 유리하게 작용하였다. 활과 화살을 포함하여 무기가 다할 무렵 충청수사[52] 정걸이 수군과 함께 활과 화살을 배로 수송한 것이다.[53] 이로 인해 조선군의 사기는 충천한 반면, 일본군은 더 이상 승산이 없다는 것을 깨닫고 철수를 할 수밖에 없었다.

셋째, 첩보 수집 및 게릴라전이다. 권율은 첩보와 정보수집을 위한 활동도 매우 중요시 하였던 것 같다. 『연려실기술』 선조조고사본말에 의하면 "12일 새벽에 우리 척후가, 적이 좌·우익으로 나뉘어 붉은 기와 흰 기를 들고 온다고 보고"하고 있다. 이는 적의 동태를 파악하여 그들의 의도를 예상하여 사전에 완벽히 대비할 수 있었다. 또한 권율이 얼마나 활발하게 첩보활동을 전개하였는지 사간원의 보고한 내용이 1593년 2월 10일 『선조실록』에 전한다.

> 중국 장수가 경성으로 진군할 때는 이미 여러 장수들을 절제하여 약속을 신칙(申飭: 단단히 타일러 경계함)하지 못해 권율이 그르치는 일이 있게 하였으며, 또한 정탐을 신중히 하여 기회를 보아 주선하지 못하여 중국 장수로 하여금 낭패를 면하지 못하게 만들었으니 그 죄가 큽니다. 추고(推考: 벼슬아치의 허물을 물어 살피게 함)하도록 명하소서.

위의 사료에서 보는 바와 같이 권율은 행주산성에 대한 일본군의 공격 상황을 파악하기 위해 한양에 첩보 수집 팀을 수시로 침투시켰다. 오죽하면 조정은 중국과의 마찰이 생길 것을 우려할 정도였다. 이처럼 권율은 첩보의 중요성을 누구보다도 잘 인식하고 실제로 적용했음을 알 수 있다.

행주산성 전투는 게릴라전이다. 앞의 전투 경과에서 살펴본 바와 같이 일본군과의 접근전이 벌어지자 허리에 찬 재와 가마니에 준비해 두었던 고춧가루를 섞은 재를 뿌려 이들의 시야를 차단하고 집중적으로 사격함으로써 결정적 위기를 모면할 수 있었다.

---

52) 『선조실록』35권, 1593.2.24.에는 충청병사로 기록되어 있으나 충청수사의 오기로 보임.

53) 『선조실록』35권, 1593.2.24.

넷째. 민·관·군의 통합성이다. 작전 경과에서 고찰한 바와 같이 권율이 행한 민·관·군의 통합성을 정리하면 다음과 같다. ① 지휘통솔력에 감동한 인근 남녀노소를 불문하고 주민들이 스스로 큰 몽둥이와 도끼를 들고 이 전투에 동참하였다. ② 부녀자들 또한 솥에 물을 미리 준비하기도 하고 주먹밥을 지어서 군사들에게 먹게 하였다. ③ 부녀자와 노약자들은 돌을 골라 모아서 수차석포를 쏠 수 있게 하거나 투석전을 할 수 있게 하였다. ④ 이들은 부상자를 응급처치 함으로써 전투 의지와 사기를 높였다. 이때 치마 위에 돌을 얹어 옮겼다 하여 행주치마의 어원이 생겼다고 하지만 이는 정확하지 않다. 아무튼 권율을 중심으로 민·관·군이 일치단결하여 2천 3백여 명의 인원으로 일본군 최정예군 3만여 명이 일곱 차례나 단행한 공격을 모두 물리칠 수 있었던 것은 실로 대단한 것이다.

Ⅳ. 마무리

임진왜란 7년 중 가장 짧은 기간에 가장 많은 전과를 올린 전투가 바로 행주대첩이다. 비록 단 하루의 전투였지만 임진왜란 기간 중 한산대첩 및 진주성대첩과 함께 3대 대첩으로 평가하는 것은 권율을 핵심으로 2천 3백여 명이 결사 항전한 결과이다.

이 전투에서 우리가 주목할 것은 일본군의 전술 변화이다. 기존의 일본군 전술은 산성을 포위한 후 군량이나 식수가 떨어지기를 기다렸다가 치는 장기전 방식이었으나 행주산성 전투에서는 단기전을 택했다. 이유는 첫째, 조선군은 이미 한양 주변에 집결한 상태로 한양 방어를 대비하지 않을 수 없는 상황이었다. 둘째, 명나라 군사 또한 한양 근방에 집결하고 있었고 조선군과 합세하여 언제라도 한양을 칠 수 있는 근거리에 주둔 중이었다. 셋째, 행주산성 일대는 평지로서 군영을 설치하기에는 불리한 지형이었다. 넷째, 명나라군과 조선군의 배치로 한양을 장시간 동안 비워둘 수 없는 상황이었으므로 행주산성 전투는 단기전으로 진행할 수밖에 없었다.

이 전투에서 대승을 이끈 것은 권율이 가장 큰 역할을 했다고 필자는 판단한다. 이 행주대첩의 승리요인을 살펴보면 첫째, 지휘관의 역할과 중요성이다. 당시 지휘관인 권율은 일본군의 전략을 정확히 파악하고 이에 대비한 결과이다. 이처럼 지휘관은 전투의 승패를 좌우하는 결정적 요인이다. 이는 오늘날

에도 유효하다. 『전술』(2005) 교범은 지휘관의 역할과 중요성에 대해 다음과 같이 제시하고 있다.

> 지휘관은 작전 수행 전 과정에서 효율적인 전투 지휘를 해야 한다. 전투 지휘는 임무를 달성하기 위해 예하조직 및 장병들이 행동으로 옮길 수 있도록 지휘통솔을 발휘하여 전투력을 효율적으로 운용하는 술(術)로서 지휘관은 지휘통솔을 바탕으로 예하 부대의 작전 수행상태를 지속적으로 파악하여 성공적으로 임무를 완수할 수 있도록 부단히 작전을 지도하고 감독하여야 한다…(중략) 이때 지휘관은 주요 국면이나 결정적인 사항, 임무 수행의 성패에 직접 영향을 미치는 조치에 대해 전념하여야 한다.[54]

이처럼 오늘날에도 지휘관의 중요성과 역할은 변함이 없다. 또한 행주대첩에서의 또 다른 승리요인은 앞에서 고찰한 바와 같이 한강과 창릉천을 이용한 전략적 요충지 및 병참선을 확보, 첩보 수집은 통한 게릴라전 및 민·관·군이 권율을 중심으로 혼연일체가 되어 죽기 살기로 싸운 결과라고 판단한다.

또한 행주대첩이 주는 오늘날의 교훈은 나라가 국난에 처하면 군인만이 해결할 수 없다. 온 국민이 일치단결하여 동참할 때 위기를 극복할 수 있다고 하겠다. 특히 우리 향군 출신으로 공감과 자부심을 느낄 수 있는 것이 바로 행주산성에서 대승을 이룬 병력의 거의 절반을 차지하고 있는 향병이다.

[논문투고일 : 2022.02.04]
[논문심사일 : 2022.02.18]
[논문수정일 : 2022.02.25]
[게재확정일 : 2022.03.11]

54)육군본부, 『전술』야전교범0-1(계룡: 육군인쇄창, 2005), p.4-3.

참고 문헌

1. 국내문헌

1. 1차 사료

『선조실록』, 『선조수정실록』, 『손자병법』, 『연려실기술』

2. 국내 문헌

가. 도서

국방부전사편찬위원회, 『무경칠서』, 서울: 국방부 전사편찬위원회, 1987

세명문화사, 『권률 장군 : 행주산성에서 왜적을 무찌른』, 서울 : 세명문화사, 1973

육군본부, 『군사용어사전』, 계룡: 국군인쇄창, 2012

육군본부, 『전술』야전교범0-1, 계룡: 육군인쇄창, 2005

이형석, 『임진전란사 중권』, 서울: 신현실사, 1975

최명익, 『행주산성의 싸움 : 1593년』, 평양 : 국립출판사, 1957

Carl von Clausewitz. 류제승 옮김, 『전쟁론』, 서울: 책세상, 2011

Robert. B. Espray 편집부 옮김, 『세계게릴라전사1』, 서울: 일월서각, 1993

나. 논문

김평원, “행주산성 전투에 사용된 변이중 화차의 복원”, 『한국과학사학회지』제33권 3호(한국과학사학회, 2011)

박창희, “중국의 전쟁 수행 전략에 관한 연구”, 고려대학교 박사학위논문, 2001

배한진· 강석화, “행주대첩에 대한 초등학생들의 인식 제고 방안”, 『기전문화연구』제42권 1호(경인교육대학교 기전문화연구소, 2021)

유연성, “임진왜란기 한성 주변 전투의 전술적 의의”, 전북대학교 석사학위논문, 2013

이경, “남로당의 게릴라전: 남북한 통합의 역사적 준거”, 경북대학교 박사학위논문, 2009.

이도남, “행주대첩을 승리로 이끈 권율”, 『월간 공공정책』제130호(한국자치학회, 2016)

장병옥, “행주산성 전투 고찰”, 『국방관리연구지』제2호(한국국방연구원. 1986)

한설, “레닌 의 전쟁관 연구”, 고려대학교 박사학위논문, 2003.

3. 외국 문헌

Vo Nguyen Giap, 眞保潤一郎 譯, 『人民の戰爭·人民の軍隊』, 東京: 弘文堂, 1967.
Walter Laqueur, The Origins of Guerrilla Doctrine, Journal of Contemporary History Vol.10, No.3(1975).

4. 기타

권율, https://namu.wiki/w/%EA%B6%8C%EC%9C%A8/ (검색일 : 2022.210)

Abstract

A Study on the Victory Factors of the Seige of Haengju during the Japanese Invasion of Korea in 1592

Lee Youngseok

Japanese Invasion of Korea began in 1592 as Japanese troops landed in Busanpo Port. This war lasted for as many as seven years. The capital city, Hanyang (Seoul) fell only twenty days after the invasion began, and King Seonjo abandoned the people and capital and fled to Uiju. The Japanese army chased King Seonjo with unresisted force to capture King Seonjo and destroy Joseon.

Joseon was on the verge of collapse. However, the loyal soldiers who rose in revolt and reorganized government forces fought fiercely against the Japanese forces and won many victories nationwide. The triumph at Haengjusanseong Fortress, one of the three significant battles during the war, carries a significant meaning. A great victory in the region closest to the capital city, Hanyang, gave a sense of despair to the Japanese soldiers. On the contrary, it gave hope and confidence to Joseon that they could recover Hanyang and completely defeat the Japanese army in Joseon.

While different scholars choose different factors for the victory at Haengjusanseong Fortress, this study chose the importance and role of the commander, the securing of strategic points and supply lines, the intelligence gathering and guerrilla warfare and the civilian-government-military integration as the key factors.

Key Words: Siege of Haengju. Kwon Yul, Strategic Points and Supply Lines, Intelligence Gathering and Guerrilla Warfare, Civilian-Government-Military Integration.

아프간 사태가 한국안보에 주는 함의

홍 성 표 *

I. 서언
II. 아프가니스탄 개황
III. 아프간전쟁 원인 및 경과
IV. 아프간사태를 보는 관점
V. 결언 : 한국안보에 주는 함의

* 아주대 국방디지털융합학과 교수 / e-mail: sungpyo1@gmail.com

논문요약

2021년 8월 15일 아프가니스탄은 주둔미군의 철수가 막바지에 이른 시점에 아슈라프 가니(Ashraf Ghani) 대통령이 해외로 야반도주하면서 다시 탈레반의 수중으로 떨어졌다. 이로써 아프가니스탄을 자유민주주의 국가로 전환시키고자 진력했던 미국을 중심으로 한 서방세계의 20년에 걸친 노력은 수포로 돌아갔다.

세계의 주요 언론들은 지난 20년간 아프가니스탄에 투입한 재원과 전쟁의 인적, 물적 피해를 추산하면서 미국이 패전했다고 보도하기에 바빴다. 미국은 과연 아프간전쟁에서 패배했는가? 그렇다면 그들이 보는 미국의 승리란 무엇인가? 아프가니스탄을 떠나지 않고 영구주둔하면서 식민지처럼 다스려야 승리한 것인가? 또 한줌 밖에 안되는 탈레반군이 어떻게 해서 그 막강한 세계 최강의 미군을 패배시켰다는 말인가? 탈레반군이 미군과의 교전에서 이긴 적이 있는가? 주지하다시피, 아프간전쟁은 처음부터 끝까지 미군을 필두로 한 다국적군의 일방적인 공격이었다.

30년 이상 전쟁을 가르쳐온 필자는 아프간전쟁이 발발한 시점부터 오늘에 이르기까지 아프간전쟁을 예의주시해왔고 그를 연구, 분석하여 국방대학교와 아주대학교에서 가르쳐왔다. 이같은 관점에서 볼 때, 미국이 아프간전쟁에서 패배했다는 말은 어불성설이라는 생각과 함께 기존의 시각들과는 근본적으로 다른 관점에서 아프간전쟁을 조명해보고자 한다.

이같은 관점에서 본고는 아프간전쟁을 분석하고 한국의 안보에 주는 함의를 도출하였다. 장기간의 엄청난 외부지원에도 불구하고 아프간정부의 행정력은 겨우 수도 카불 인근으로 국한되어 미치고 있었다. 게다가 부정부패가 만연하여 군인 및 관료들의 급료마저 6개월 이상 체불하면서 주민들의 지지를 못 얻고 있었으니, 외국군대가 무슨 수로 아프가니스탄을 지켜낼 수 있었겠는가.

한국은 인류보편적 가치를 존중하는 주권국가로서 자주국방력을 더욱 강화하고 미국과 중국 사이에서 전략적 모호성을 버리고 전통적인 우방 미국 편에 서서 당당하게 국제적 책무를 함께 수행해나가야 할 것이다.

주제어: 아프간전쟁, 탈레반정권, 유엔안보리, 국제안보지원군, 한국안보.

I. 서언

2021년 8월 15일 아프가니스탄은 주둔미군의 철수가 막바지에 이른 시점에 아슈라프 가니(Ashraf Ghani) 대통령이 해외로 야반도주하면서 다시 탈레반의 수중으로 떨어졌다.[1] 이로써 아프가니스탄을 자유민주주의 국가로 전환시키고자 진력했던 미국을 중심으로 한 서방세계의 20년에 걸친 노력은 수포로 돌아갔다. 세계의 주요 언론들은 지난 20년간 아프가니스탄에 투입한 재원과 또 전쟁으로 인한 인적, 물적 피해를 추산하면서 미국의 전략적 실패를 분석, 보도하기에 바빴다.

미국은 실제로 패전했는가? 30년 이상 전쟁을 연구하며 가르쳐온 필자는 아프간전쟁이 발발한 시점부터 오늘에 이르기까지 아프간전쟁을 예의주시해왔고 그를 연구, 분석하여 국방대학교와 아주대학교 대학원에서 가르쳐왔다. 이 같은 관점에서 볼 때, 미국이 아프간전쟁에서 패전했다는 말은 어불성설이라는 생각과 함께 기존의 시각들과는 근본적으로 다른 관점에서 아프간전쟁을 조명해보고 한국의 안보에 주는 시사점을 살펴보고자 한다.

미국은 과연 아프간에서 패배했는가? 그렇다면 그들이 보는 미국의 승리란 무엇인가? 미군이 아프간을 떠나지 않고 영구주둔하면서 식민지처럼 다스려야 승리한 것인가? 또 한줌 밖에 안되는 탈레반군이 어떻게 해서 그 막강한 미군을 패배시켰다는 것인가? 탈레반군이 미군과의 교전에서 이긴 적이 있는가? 주지하다시피, 아프간전쟁은 처음부터 끝까지 미군을 필두로 한 다국적군의 탈레반군과 알 카에다 테러집단에 대한 일방적인 공격이었다. 탈레반군이 제대로 된 반격을 한 적이 한번이나 있었는가? 그런 적은 없다.

이같은 관점에서 본고는 아프간전쟁을 분석하고 한국의 안보에 주는 함의를 도출하고자 한다.

---

1) *CNN News*, August 15, 2021.

II. 아프가니스탄 개황

아프가니스탄은 [그림 1]에서 보는 바와 같이 서남아시아의 내륙에 위치한 유엔회원국 국가이다. 수도는 카불이며, 북쪽으로는 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 타지키스탄과 국경을 접하고 있고 북동쪽으로는 중국, 동남방으로는 파키스탄, 그리고 서쪽으로는 이란과 국경을 접하고 있는 내륙국가이다. 국토면적은 약 652,860km²이고 해발고도 600-3,000m 의 고지대 산악지형으로서 힌두쿠시 산맥을 중심으로 북부와 남서부로는 거대한 평원이 펼쳐져 있다. 인구는 2021년 기준으로 약 4,020만 명이다. 공식언어로는 파슈토어, 다리어를 사용하고 있으며, 2020년 국내총생산액(GDP)은 약 US $72.9b 로써 세계에서 96번째 경제국가이며 1인당 GDP는 2018년 기준으로 US $2,024 로 186개 국가 중 169번째를 차지하고 있다. 인구의 종족별 구성을 보면 파슈툰족이 42%로 가장 많고, 그 다음이 타직 27%, 하자라 9%, 우즈벡 9%, 아이마크(Aimaq) 4%, 투르크만 3%, 발로크(Baloch) 2%, 기타 4%로 구성되어 있다.[2)]

[그림 1] 아프가니스탄의 주요 도시와 국경[3)]

2) https://en.wikipedia.org/wiki/Afghanistan(검색일: 2022. 1. 3)
3) https://www.britannica.com/place/Afghanistan, (검색일: 2022. 1.7)

아프가니스탄의 역사를 보면 수많은 전쟁의 역사로 점철되어 있는데, 알렉산더대왕에게 정복당한 뒤에도 마우리아제국(Maurya Empire), 무슬림 아랍(Muslim Arabs), 몽골, 영국, 소련, 그리고 가장 최근에는 미국 주도의 다국적군과의 전쟁을 겪었다. 이처럼 아프가니스탄은 끊임없는 전쟁에 시달려왔는데, 외부 세력의 침공이 없는 기간에도 내부 종족간의 전투가 끊이지 않았다.

근대국가로서의 아프가니스탄은 18세기의 두라니(Durrani) 왕조로부터 시작된다. 두라니왕국은 그 전성기에 서로는 동부이란과 북부인도까지 지배했던 대제국이었다. 두라니왕조의 티무르 샤(Timur Shah)가 사망한 후 두라니왕국은 헤라, 칸다하르, 카불의 세 소왕국으로 분리되었고, 19세기에 도스트 모함마드 칸(Dost Mohammad Khan)에 의해 재통일되었다. 이 무렵 아프가니스탄은 영인도제국과 러시아제국 간 대결의 완충지대가 되었으며, 종국에는 영국의 조종을 받는 정부가 수립되었고, 1919년 마침내 아프가니스탄은 외세로부터 독립하였다. 그 후 1926년에 아프가니스탄왕국을 건설하여 50년간 지속되었지만 1973년에 왕정을 폐지하고 공화정이 수립되었는데, 얼마 못가서 소련의 침공을 받아 1989년까지 대소전투를 치루었고, 그 후에는 세 차례에 걸친 내전을 겪은 후에야 2001년 미국이 주도하는 아프간전쟁에 직면하게 된 것이다.

III. 아프간전쟁 원인 및 경과

1. 전쟁 원인

2001년 9월 11일 08:46분 맨하탄의 세계무역기구 쌍둥이 빌딩 북측 건물에 보잉767 항공기가 자살충돌 공격을 가했고, 19분 후에는 다시 동일기종 항공기 1대가 남측 빌딩에 정면으로 동체충돌 함으로써 세계무역의 심장인 쌍둥이 빌딩은 출근하기에 분주했던 약 3천명의 인명과 함께 102분간 화염에 휩싸인 채 불에 타다가 붕괴되어 지상에서 사라졌다. 또한 09시 37분에는 보잉757기 한 대가 펜타곤 서측 벽에 자살충돌 공격을 가했고, 또 한대는 펜실바니아의 샹스빌 들판에 지상충돌했는데 이는 백악관을 자폭공격하려던 피납기로 추정되었다.

이 기상천외할 9·11 테러공격은 19명의 알카에다 테러리스트들이 4대의 민간여객기를 하늘에서 납치하여 자살공격을 감행한 항공테러였다. 19명의 테

러분자들은 대부분 가난한 고졸 학력 출신들로서 테러공격 3개월까지는 자신들이 무슨 임무를 맡게 되는지도 몰랐다. 그들 중 항공기 조종을 맡았던 5명은 2000년 초부터 미국에 입국하여 비행학교에서 조종기술을 배웠고 두 차례에 걸쳐 피랍항공기와 동일한 항공기와 비행노선을 사전 답사까지 하였다.[4] 피랍된 항공기들의 비행경로는 [그림 2]에서 보는 바와 같다. 이 테러공격으로 4대의 항공기에 탑승했던 246명과 뉴욕시의 쌍둥이빌딩과 지상에서 희생된 2,602명, 펜타곤에서 125명 등 총2,977명이 사망하였고 25,000명 이상이 부상당했다.[5] 그 중에는 화염에 휩싸인 쌍둥이빌딩에서 구조작업을 펼치다가 희생된 소방관 343명과 현장을 통제하던 경찰관 60명도 포함되어 있다.

[그림 2] 9·11 항공테러공격에 이용된 항공기들의 당시 비행경로[6]

미국은 이 가공할 항공테러공격을 주도했던 알 카에다의 수괴, 오사마 빈 라덴을 주범으로 간주하고 그를 비호하던 아프가니스탄의 탈레반정권에 범인

4) The 911 Commission Report, *National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, in https://govinfo.library.unt.edu/911/report/911Report_Ch7.htm (검색일: 2022. 1. 3)
5) *The 9/11 Commission Report*, (New York: Norton and Company Inc.), 2003.
6) *The 9/11 Commission Report*, New York: W.W. Norton and Company, 2003, p. 343.

인도를 요구했다. 탈레반정권은 이를 회피하면서 부족장 대표회의를 통해 해법을 모색하겠다며 시간을 끌자 부시대통령은 10월 6일까지 기한을 정해 무력응징을 경고하였고 그 기한까지 상응한 반응이 없자 7일 탈레반정권에 대한 일제 공격을 개시하였다.[7]

미국은 국가안보회의와 비상각료회의에서 알 카에다를 직간접적으로 지원한 이라크도 동시에 공격할 것을 논의했지만 증거 불충분으로 이라크에 대한 공격은 일단 보류하였다. 그 대신 아프간전쟁에 집중하기 위해서 이라크는 이번 9·11테러와는 아무런 관계가 없다는 이라크 선무용 메시지를 세계만방에 대대적으로 공표하는 심리전을 펼쳤다.[8]

2. 전쟁 경과

전쟁은 1991년 걸프전시 적용했던 4단계 전역(Campaign)으로 기획, 수행되었다.[9] 제1단계는 911테러가 발생한 직후부터 아프가니스탄에 대한 공습이 시작되기 직전인 10월 6일까지의 전쟁준비 기간으로 아프가니스탄의 탈레반정권을 공격하기 위한 여건조성 단계였다. 9월 12일 조지 부시대통령은 테러를 전쟁행위로 규정하고 미국은 전쟁 중임을 선포하였고, 또 같은 날 유엔 안전보장이사회를 즉각 소집하여 테러비난 결의문 제1368호를 만장일치로 채택하였다.[10] 이같은 조치는 국내적으로 대통령으로서 국가비상사태를 선포함으로써 전쟁동원을 위한 법적 근거를 마련하고 국제적으로는 9·11 테러를 응징하는 국제적 공감대를 형성함으로써 앞으로 수행하게 될 아프간전쟁의 정당성을 확보하는 일련의 긴박한 과정이었다.

또한 15일에는 그동안 수집된 정보를 바탕으로 오사마 빈 라덴을 주범으로 공표하고 그를 비밀리에 보호 및 지원하고 있는 아프가니스탄의 탈레반정권에 10월 6일까지 테러주범을 인도할 것을 요구했다. 이 기간에 부시대통령은 아프간전쟁을 수행하기 위한 국가동원령을 발동하고 2개의 항공모함전단을

---

7) *BBC News*, 7 October 2001.
8) *The 9/11 Commission Report*, New York: W.W. Norton and Company, 2003, pp. 342-347.
9) Edward C. Mann III, *Thunder and Lightning*, Air University, 1995. pp. 77-83.
10) 'UN Resolution 1368,' in https://digitallibrary.un.org/record/448051, (검색일: 2021. 11. 5)

아라비아해로 긴급 출동시켰으며,[11] 10월 2일에는 나토에 집단자위권 발동을 결의하도록 하여 아프간전쟁에 대한 국내외적 정당성 확보를 완료하였다.

이와 병행하여 미국은 파키스탄과 우즈베키스탄의 군사기지를 미군이 사용할 수 있도록 긴급 협조하였다. 아프가니스탄은 지리적으로 내륙 깊숙이 위치하고 있어 인근에 군사기지를 보유하고 있지 않은 미국으로서는 공략하기가 매우 어려운 여건이었다. 따라서 유사시 인접국가에 위치한 지상 군사기지를 확보하는 것은 대규모 군사작전을 앞둔 미국으로서는 매우 절실한 문제였다. 어려운 협상과정을 거쳐, 결국 파키스탄의 달반딘 항공기지(Dalbandin Air Base)와 우즈베키스탄의 카르쉬 카나바드 항공기지(Karshi-Khanabad Air Base) 사용에 합의하였고,[12] 이렇게 해서 전쟁수행 여건이 구비되자 10월 1일 부시대통령은 탈레반정권에 10월 7일까지 오사마 빈 라덴을 내놓지 않으면 군사보복작전을 개시하겠다는 최후통첩을 보냈다.

제2단계는 아프간의 탈레반정권에 대한 공격이 개시된 10월 7일부터 11월 25일까지의 항공공격단계로 미영 연합항공전력으로 탈레반정권이 위치한 수도 카불과 잘랄라바드, 칸다하르, 마자르 이 샤리프와 같은 주요 거점도시들을 항공폭격하였다. 항공공격은 주로 항공정밀유도폭탄과 토마호크미사일로 군사표적들을 정밀폭격하여 민간피해를 최소화하면서 작전을 수행하였다. 이 기간에 미국은 또한 아프간 북부에서 반탈레반 세력을 형성하고 있던 북부동맹군을 지원하여 북쪽에서 탈레반군을 협공하도록 무기 및 장비들을 지원하였다.[13] 북부동맹군은 11월 9일 마자르 이 샤리프를 점령하고 13일에는 수도 카불과 쿤두즈를 함락시키는데 앞장섰다. 이때까지의 지상전역은 주로 북부동

11) 걸프만과 아라비아해에는 이미 엔터프라이즈호와 칼빈슨호 항모전단이 배치되어 있었고, 이 외에 키티호크 및 루즈벨트호 항모전단도 아프가니스탄 공략을 위해 긴급 출동시켰다.

12) 아프간전쟁 중 미국은 파키스탄에 3개의 군사기지와 우즈베키스탄에 1개의 군사기지 사용을 조차하였다. 파키스탄의 달반딘(Dalbandin Air Base) 항공기지는 파키스탄이 아프간전쟁을 수행하는 미군에게 전쟁 기간 중 사용토록 승인했던 3개의 군사기지 중 하나이다. 다른 두 기지는 이보다 아프가니스탄 국경까지의 거리가 훨씬 더 먼 자코바바드와 파스니에 위치해있다; 한편, 우즈베키스탄의 카르쉬 카나바드 항공기지(Karshi-Khanabad Air Base)는 K2로도 알려져 있으며, 2001-2005년 동안 미국방성 소속의 장병 및 군무원 약 7천 명이 주둔했던 기지이다. https://en.wikipedia.org/wiki/Karshi-Khanabad_Air_Base(검색일: 2022. 1. 3).

13) Council on Foreign Relations, *The US War in Afghanistan 1999-2020*, https://www.cfr.org〉timeline〉us-war-afghanistan(검색일: 2021. 11. 5)

맹군을 중심으로 한 아프간 내의 파슈툰 반탈레반군이 담당했다.

한편, 파키스탄의 달반딘 항공기지에서는 2001년 10월 18일 아프간에 위치한 2개의 주요 전략표적들-탈레반의 정권수반 물라 오마르(Mullah Omar)와 알려지지 않은 항공기지-을 100명의 미육군 레인저들과 다른 특수부대 요원들이 공격헬기로 공격했다. 이 작전에서 미군은 2대의 헬기가 서로 충돌하는 비행사고와 또 다른 헬기 1대가 인근 모래언덕에 지상충돌하는 사고로 수명의 인명희생과 3대의 공격헬기 손실이 있었다.

탈레반정권은 11월 9일 마자르 이 샤리프를 함락당한 뒤에 우즈베키스탄 출신의 군사령관 압둘 라쉬드 도스툼(Abdul Rashid Dostum)에게 충성을 다하라는 강요메시지를 남기고 신속하게 흩어져 도주했다. 탈레반군은 최첨단무기장비로 무장된 다국적군의 일방적인 항공공격 앞에 속수무책이었고 결국 수세에 빠져 반격은 커녕 흩어져 도주하기에 급급하였다. 다국적군의 일방적인 공세 앞에 11월 11일에는 탈레반의 강력한 대북부동맹군 결전장이었던 탈로가가 함락되었고, 같은 날 바미얀도 함락되었으며, 12일에는 헤라트, 13일에는 카불이, 그리고 14일에는 잘랄라바드가 함락되었다.

이같은 파죽지세의 전황에 따라 유엔은 11월 14일 안보리결의안 1378호를 가결하여 아프간의 과도정부 수립에 유엔이 중심역할을 하며 이를 지원할 국가들에게 지원을 요청하였다.[14]

제3단계는 11월 26일부터 아프간에서 탈레반정권이 축출되고 과도정부 수립이 합의된 12월 22일까지의 기간으로 미지상군이 아프간에 투입되어 도심을 빠져나간 탈레반 잔당들을 추적하며 소탕한 작전기간이었다. 이 기간 동안에 아프간군은 12월 3일부터 17일까지 카불의 남동부 산악지대인 토라보라에서 알카에다와 치열한 격전을 치루었는데, 이 전투에서 수백명이 사망하였고, 그러는 와중에 오사마 빈 라덴은 12월 16일 말에 파키스탄으로 탈출한 것으로 알려졌다. 아프간군은 12월 17일 오사마 빈 라덴의 수하 20여명을 생포하는 혁혁한 전과를 올렸지만 빈 라덴을 체포하는 데는 실패했다. 토라보라에서의 이 작전은 주로 아프간군에 의해 수행되었는데, 미 육군은 토라보라에 빈 라덴이 은닉해있다는 정보를 받고 있었음에도 불구하고 이 중요한 작전을 주

14) 'UN Resolution 1378,' in https://digitallibrary.un.org/record/448051, (검색일: 2021. 11. 5)

도하지 않아서 후에 논란이 되었다.[15]

이후 탈레반군은 제대로 된 반격 한 번도 못한 채 도주 또는 항복하였고, 미국은 전쟁승리를 선언하였으며, 독일의 본에서는 아프간 4대종족 대표회의가 개최되어 탈레반이 집권하기 직전의 대통령이었던 하미드 카르자이를 수반으로 하는 과도정부를 수립하기로 종족간에 합의하였다. 이에 앞선 12월 14일 조지 부시대통령은 탈레반이 항복하자 아프간전의 임무 완수를 선언하였다.[16]

제4단계는 주전투작전이 종료된 12월 23일부터 그 후의 기간으로 기간 중 과도정부 수립에 내부갈등이 노출되고 아프간 정부군이 새로 창설되었으며, 북부산악지대로 집결하여 저항하는 탈레반 잔당들에 대한 소탕작전을 지속 수행한 단계이다. 2002년 3월 샤이콧에서 800여명의 알카에다 및 탈레반 잔당을 상대로 한 아나콘다작전은 2001년 12월 토라보라에서의 결전 이후 가장 큰 지상전투작전이었다. 또한 4월의 마운틴 라이온작전을 통하여 산악지대에 은거하던 탈레반 잔당들을 일제히 소탕하였다. 이 작전기간동안 미군도 막심한 피해를 입었는데, 이는 탈레반의 반격 때문이 아닌 악기상과 미군의 오폭으로 인하여 발생한 피해가 대부분이었다.

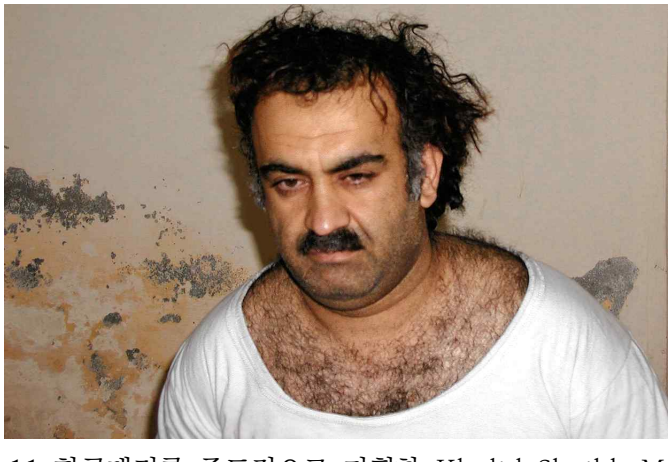
부시대통령은 12월 14일 임무완수를 선언한 것은 제1단계 전쟁을 완료한 것이며, 미국은 다국적군을 주도하여 아프가니스탄을 친서방 자유민주주의국가로 전환시키기 위한 2단계 전략목표를 선포하고 북대서양조약기구(NATO)가 주도하는 국제안보지원군(ISAF: International Security Assistance Force)과 함께 이를 추진함으로써 아프간전쟁은 장기전으로 돌입했다. 나토는 2001년 12월 20일 유엔안보리 결의안 제1386호에 근거하여 영국 주도로 18개국이 참여하는 약 4,500명 규모의 국제안보지원군을 구성하여 2002년 1월 1일부터 약 6개월간 활동하기로 하였다. 그 후 국제안보지원군은 아프간에 약 15,000명을 파견하고 2014년까지 프랑스, 영국, 독일 등 주요 국가별로 정해진 구역을 맡아 치안과 평화정착을 지원했다.

한편 2003년에는 9·11 항공테러를 처음부터 주도면밀하게 기획했던 칼리

15) Council on Foreign Relations, *The US War in Afghanistan 1999-2020*, https://www.cfr.org〉timeline〉us-war-afghanistan, (검색일: 2021. 11. 27)
16) *The New York Times*, December 14, 2001, p. 1.

드 쉐이크 모하메드(Khalid Sheikh Mohammed: KSM)를 체포하여 관타나모 수용소에 수감시키고, 9·11 테러에 관한 구체적인 사항들을 확인, 조사하고 있다. 그는 쿠웨이트 출신으로 파키스탄 국적을 가지고 미국에 유학한 인텔리였지만 오사마 빈 라덴이 주도한 테러공격에도 가담하였고, 이전의 수차례 테러공격에도 관여한 것으로 알려졌다. 2008년 2월 미 군법회의는 그에게 9·11테러 주모 및 살인혐의로 사형을 선고했지만, 형 집행은 현재까지 보류되고 있다.

미국은 9·11 조사위원회에서 조사한 사실들을 KSM이 털어내는 정보자료들과 일일이 대조하며 확인하는 작업을 아직도 진행하고 있는데, 그는 19명의 테러분자들의 인적 사항부터 테러요원으로의 선발, 관리, 미국 입출국, 비행훈련 및 사전답사, 9·11 당일 항공기 납치 및 테러공격 행위에 이르기까지 구체적인 과정과 사항들을 상세히 기억하여 정보를 제공하고 있다. 그는 또한 오사마 빈 라덴으로부터의 테러지원을 위한 비자금의 흐름, 미국은행으로의 송금절차, 비자 및 여권관리 등등과 아프간에 산재해있던 알카에다의 주요 훈련장 및 근거지들에 대한 구체적인 정보들도 상당히 깊이있게 파악하고 있다.[17]



[그림 3] 9·11 항공테러를 주도적으로 기획한 Khalid Sheikh Mohammed.

17) The 911 Commission Report, *National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, in https://govinfo.library.unt.edu/911/report/911Report_Ch7.htm, (검색일 : 2022. 1. 3)

아프간전쟁의 주요 연표는 아래에서 보는 바와 같다.

[아프간전쟁 주요 연표]

1999.10.15. 유엔, 테러조직 알카에다와 탈레반에 대한 제재결의안 가결

2001.09.09. 알카에다, 반탈레반 북부동맹군사령관 Ahmad Shah Masoud 살해.

*알카에다는 911테러공격시 반격해올 가능성이 있는 직접적인 장애물로 북부동맹군사령관을 지명하고 사전에 제거한 것으로 알려졌다.

2001.09.11. 알 카에다, 911 테러 자행.

2001.09.18. 조지 부시대통령 911테러에 대한 무력응징법안 서명.

2001.10.07. 아프간 탈레반정권에 대한 공습 개시

2001.11. 카불 함락, 탈레반정권 축출

2001.12.05. 독일 본에서 아프간 부족장회의, 과도정부 수립 합의

2001.12.09. 이란이 지지하는 북부동맹군 중심의 연립과도정부 수립 합의

칸다하르 함락, 탈레반 항복, 탈레반수괴 물라 모함메드 오마르 도주

2001.12. 오사마 빈 라덴 아프간 탈출

2001.12.14. 부시대통령, 아프간전쟁 임무완수 선언

2001.12.20. 본협정에 따라 하미드 카르자이 과도정부 수립, 국제안보지원군 파견 수용 합의(유엔안보리결의안 1386호)

2002.03. 토라보라전투에 이은 아나콘다작전으로 탈레반 잔당 소탕

2002.04.17. 부시대통령, 아프간 재건 선언. 미의회, 380억불 아프간지원 의결.

2002.06. 과도정부 수반 하미드 카르자이 파키스탄에서 귀국.

2003.05.01. 부시대통령, 주전투 종료 선언.

2003.08.01. 국제안보지원군 아프간 배치.

2004.10.09. 새 헌법 제정. 카르자이 대통령 선출.

2006.07. 아프간 남부지역 소요 급증, 나토 의견 균열

2007.05. 탈레반 수괴, 물라 다둘라 제거.

2009.02. 오바마대통령, 아프간 정책 불변 선언.

2009.11. 대통령선거에서 카르자이 대통령 재선.

2010.06. 아프간전 담당 중부사령관 스탠리 맥크리스탈을 데이비드 페트라우스대장으로 교체.

2011.05.01. 오사마 빈 라덴 처단.

2011.06.22. 오바마대통령 아프간 감군 발표. 2014년까지 7만명 규모 유지.

2011.12.05. 본회담에서 카르자이대통령 향후 10년간 매년 100억달러 필요.
2012.03. 탈레반, 회담 보이콧. 긴장 고조.
2014.05.24. 오바마대통령, 철군계획 발표. 2014년말까지 9,800명으로 감군.
2014.09.21. 아슈라프 가니대통령 라이벌 압둘라와 권력분산 연정 합의.
2017.04.13. 미군 이슬람국가(IS) 테러조직 공격. 모든 폭탄의 어머니탄으로 폭격.
2017.08.21. 트럼프대통령, 아프간주둔사령관에게 전권 위임. IS, 탈레반 반격 격화.
2018.01. 탈레반 자살폭탄공격 증가.
2019.02. 미국-탈레반 평화협정 협의 진전.
2019.09.07. 트럼프대통령, 탈레반과의 협상 파기.
2020.02.19. 미국-탈레반 평화교섭 서명. 가니정부 별도 조건 제기.
2020.11.17. 미국, 2,500명 규모로 감군 철수 발표.
2021.04.14. 바이든대통령 9월 11일까지 완전 철수 선언.
2021.08.15. 가니대통령 해외로 도피. 아프간정부 붕괴.
2021.08.31. 미군 철수 완료.

이후에도 아프가니스탄을 자유민주주의국가로 전환하기 위한 미국과 국제사회의 지원작전은 지속되었다.[18] 부시대통령은 2002년 4월 17일 버지니아 군사학교에서 행한 연설에서 아프가니스탄 재건을 위한 제2의 마샬플랜을 선언하고 미의회는 2001-2009년간 아프간의 구호와 재건을 위한 기금 380억 달러를 승인했다. 6월에는 파키스탄에서 반탈레반 운동을 이끌던 파슈툰 두라니의 강력한 지도자 하미드 카르자이를 수반으로 하는 과도정부가 출범하였다. 이 과정에서 탈레반 축출에 앞장섰던 북부동맹군은 그들이 목표로 했던 국무총리 직책을 획득하는 데는 실패했지만 의회에서 영향력을 발휘할 수 있는 정치세력을 구축하는데 성공하였다.

2002년 11월 아프가니스탄 재건을 위한 조직, 지방재건팀(PRT: Provincial Reconstruction Team)이 출범했는데, 가데즈(Gardez)를 시작으로 바미얀, 쿤두즈, 마자르 이 샤리프, 칸다하르와 헤라트로 이어졌다. PRT의 수장은 주로 나토국가들이 나누어 담당했는데, 얼마 지나지 않아 PRT가 조직이 허약하고 특히 중앙의 강력한 통제력이 결여되어 있다는 지적에 따라 중앙

18) The Obama White House, '*President Obama on Death of Osama bin Laden*,' May 2, 2011.

통제력을 강화하였다.

2003년 5월 1일 도날드 럼스펠드 미국방장관은 아프간을 방문하고 이제 전쟁은 종료되었고 아프간 재건이 시작되었다고 선언하였다. 부시대통령은 샌디에고 앞바다의 에이브라함 링컨호 함상에서 이라크에서의 주전투작전은 종료되었다고 선포하였다.[19] 카르자이대통령과 토미 프랭크스 아프가니스탄 주둔 다국적군사령관은 이제 전투작전은 종료되고 국가재건이 시작되었다는데 합의하였다. 나토를 중심으로 한 국제안보지원군이 본격적인 안보지원작전에 들어갔다. 2004년 10월 9일 아프가니스탄에서는 1969년 이후 처음으로 실시한 민주적 자유선거에서 하미르 카르자이가 총투표의 55%를 득표하여 대통령에 당선되었다.

2006년 7월 아프간 남부에서는 자살폭탄공격이 급증했다. 이는 2005년에 총선거로 구성된 아프간의 권력구조에 대한 불만세력들의 반정부 테러공격이었다. 자폭공격은 2005년 27건에서 2006년에는 139건으로 다섯 배가 넘었다. 원격조종 폭탄공격도 1,677건이나 되었다. 이는 새롭게 등장한 정부의 통제력이 지방에까지 미치지 못함을 말해주는데, 지방정부들은 경찰력을 구성하지도 못한 곳이 많았다. 국제안보지원군도 지방정부까지 지원하기에는 근본적으로 역부족이었다.

2007년 5월 아프간 남부에서 다국적군의 합동작전으로 탈레반군 지도자 물라 다둘라(Mullah Dadullah)가 제거되었다. 그는 전쟁기간 중 게릴라군을 이끌고 수많은 자살폭탄테러를 주도한 테러분자였다. BBC 방송과의 인터뷰에서 자신의 수하에는 자살폭탄공격을 위한 특공대 수백명이 줄서서 임무를 기다리고 있다고 호언하기도 했다. 2008년 8월 헤라트 서부에서 미군 항공기의 오인공격으로 민간인 수십명이 사망하고 파라지역에서는 140명이 사망한 사건이 발생하여 '외국군은 아프간인을 보호하지 못한다'는 탈레반의 주장이 힘을 얻고 반미감정이 고조되었으며, 아프간 주둔 미군사령관 스탠리 맥크리스탈(Stanley A. McChristal) 대장은 이같은 실수가 재발하지 않도록 강력하게 경고하였다.

2009년 2월 취임한 오바마대통령은 미국의 아프간정책에는 변함이 없으며

19) 'President Bush Announces Major Combat Operations in Iraq Have Ended,' https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/05/20030501-15.html, (검색일 : 2022. 1. 7)

17,000명의 병력을 분쟁지역으로 증원하겠다고 선언하면서 아프간은 미국에게 매우 중요한 전선이라고 강조하였다. 3월에는 새로운 아프간전략을 발표했는데, 알카에다와 탈레반을 완전소탕하는데 초점을 두고 있으며, 아프간군의 훈련교육을 위해 4천명의 미군을 증파하겠다는 내용을 담고 있다. 카르자이대통령도 이 전략에 만족하였다. 오바마대통령은 12월 1일 전략을 수정하여 아프간에 3만명의 병력을 추가 투입한다고 발표했다. 2010년 6월 23일 오바마대통령은 아프간 주둔 사령관을 데이비드 페트라우스대장으로 교체했는데, 칸다하르에서의 결전을 앞둔 시점에 사령관 교체는 다소 부담이었지만, 맥크리스탈사령관의 정부정책 비판 직후에 이루어졌다. 그 해 11월 리스본에서 개최된 나토 정상회의에서 정상들은 2011년부터 시작하여 2014년 말까지 안보임무를 아프간정부에 완전히 이양한다는 협정에 서명하였다.

2011년 5월 1일 오랜 추적 끝에 파키스탄에서 은거 중이던 오사마 빈 라덴을 색출하여 특수작전으로 처단하였다. 오바마대통령은 2011년 6월 22일 아프간 주둔 미군을 2014년까지 7만 명 규모로 감축한다고 선언하였고,[20] 2014년 5월에 다시 연말까지 9,800명으로 감축한다고 선언하였다.[21] 2011년 12월 카르자이 대통령은 아프간의 안보와 국가재건을 위한 비용으로 매년 100억 달러 지원을 요청하였다. 2012년 3월 아프간평화회담에 탈레반이 참여하기를 거부하면서 긴장이 다시 고조되었다. 2013년 6월 나토는 아프간정부에 안보임무를 완전 이양하였고, 2014년 5월 오바마대통령은 철군계획을 발표했는데, 2014년 말까지 미군을 9,800명만 남기고 모두 철수하며 2016년 말까지는 전원 철수시키겠다는 계획이었다. 2014년 아슈라프 가니 후보가 대통령선거에서 승리하고 당선되었다.

2014년 미국의 아프간재건특별감사단(The Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction: SIGAR)의 존 숍코(John F. Sopko) 단장은 아프간 재건을 위한 195개 건의사항을 정리하여 그 중 146개를 미의회에 보고하고 추진했는데, 아프간의 미래 국방안보를 위해서는 공군의 창설이

---

20) Amanda Terkel, 'Obama Announces Afghanistan Troop Withdrawal in Speech to Nation,' *The Huffington Post*, June 22, 2011, p. 1.

21) https://en.wikipedia.org/wiki/Withdrawal_of_United_States_troops_from_Afghanistan_(2011–2016), (2021. 11. 5)

필수라는 건의도 포함되었다.[22] 건의안에 따르면 아프간의 광활한 국토 전역에 널리 퍼져있는 탈레반 반군들을 효과적으로 대응하려면 지상군 전력으로는 한계가 있고 기동력과 융통성, 치명성이 뛰어난 공군력으로 대응하는 것이 효과적이라고 판단했기 때문이다. 이에 따라 아프간공군을 창설하고 60여대의 항공기를 제공하였으며 체계적인 조종사 양성훈련도 실시하였다.

2017년 트럼프대통령은 아프가니스탄 동부 산악지대에 산재해있던 이슬람국가 테러조직들을 공격하면서 '모든 폭탄의 어머니'로 불리는 최강 폭탄을 투하하도록 승인하였다. 그 해 8월 트럼프대통령은 아프가니스탄 주둔사령관에게 군사작전에 관한 전권을 위임한다고 발표하였다. 2018년 1월 카불 인근에서 115명이 사망하는 대형 자살폭탄공격이 발생했다. 이후 탈레반들의 테러공격이 급증하자, 미국과 탈레반은 2019년 2월 카타르 도하에서 평화회담을 가졌다. 2020년 2월 트럼프대통령은 가니정부를 배제하고 탈레반과 평화협정에 서명하였고, 그 해 11월 미군을 2,500명 규모로 남기고 철수를 단행하였다.

2021년 4월 바이든대통령은 트럼프정부가 서명한 평화협정을 준수하겠다고 선언하자 그동안 수세에 빠져있던 탈레반이 다시 본격적인 반격기세를 올렸고, 미군의 철수가 막바지에 오른 8월 중순, 탈레반은 수도 카불에 무혈 입성하면서 아프가니스탄 정부군은 오합지졸로 흔적도 없이 사라졌다. 자생력도 없이 외부 지원에만 전적으로 의존하던 아슈라프 가니정부는 미군의 철수가 채 끝나기도 전인 8월 15일 가니대통령이 해외로 야반도주하자 아프간 정부 및 군대는 맥없이 궤멸되고 말았다.[23]

아프가니스탄 공군의 경우, 그동안 미국은 US $90b를 투입하여 아프간공군을 건설, 장비, 무장, 교육 및 훈련시켰지만, 약 25%의 군용 항공기들은 탈

---

22) James Cunningham & Joseph Windrem, 'What Happened to the Afghan Air Force?,' in *The Journal of Indo-Pacific Affairs*, January 7, 2022, in https://www.airuniversity.af.edu/JIPA/Display/Article/2891279/what-happened-to-the-afghan-air-force/source/GovD/, (2022. 1. 7)

23) 아슈라프 가니 아프간대통령은 알 자지라 방송과의 인터뷰에서 자신이 20년 이상 아프간의 민주화와 자유를 위해 헌신해왔지만, 그의 전임자와 마찬가지로 이처럼 허망하게 끝나게 되어 아프간 국민들에게 죄송하다고 사과했다. Ashraf Ghani: 'I Apologise that I could not make it end differently' In *BBC News*, 1 September 2021.

레반이 카불을 점령함과 동시에 탈레반 치하를 탈출하여 우즈베키스탄, 투르크메니스탄, 이란 등으로 도피하였다.[24] 당시 아프간 육군이 운용 중이던 UH-60 헬리콥터는 60%가 정비 대기 중이었던 것에 비추어 보면 유사한 상태에 있던 아프간공군기의 25%는 가동 중인 항공기의 거의 60% 이상이 국외로 도피한 것이다. 이렇게 해서 그 많은 재원과 인력과 자원을 투입했지만 아프가니스탄 정부군은 탈레반의 진격을 피하여 흔적도 없이 사라진 것이다.

2021년 8월 20일자 뉴욕타임즈에 따르면 전체 367개 지방관청 중 4월 13일까지만 해도 77개를 장악하고 있던 탈레반은 6월 16일에는 104개, 8월 3일에는 223개 지역을 장악하였고, 나머지 지방정부에게도 항복하면 살려준다는 심리전을 구사하여 불과 열흘 만에 거의 모든 지방관청들을 무혈점령하였다.[25]

2021년 8월 26일 카불국제공항 검문소에서 이슬람국가(IS) 테러집단의 자살폭탄공격으로 아프간 철수를 통제하던 미군 13명과 아프간인 170여명이 사망하고 수십명이 부상당했다. 8월 30일 마지막 미군지휘관 크리스 도나후(Chris Donahue) 육군소장이 공항을 떠나면서 미국은 아프간에서의 철수를 마무리했다. 철수작전의 그 마지막 2주 동안 극도로 혼란스러운 상황 속에서도 약 12만 명을 철수시켰다. 미국을 돕던 수천명의 아프간인과 약 200명의 미국인들이 아직 아프간에 남아있는 채로 미국은 이 철수작전을 마감했다. 앤소니 블링컨 미국무장관은 추후에 이들의 출국을 외교적으로 추진하겠다고 발표했다.

아프간 사태가 이렇게 된 이면에는 무엇보다도 가니정부의 무능력과 부정부패가 가장 큰 요인이었다. 그동안 미국 및 다국적군을 파견한 국가들은 약 1조달러를 퍼부으며 아프가니스탄을 자유민주주의 국가로 탈바꿈시키기 위해 진력했지만, 무능한 가니정부는 그 많은 외부지원에도 불구하고 겨우 카불권역에서만 행정력을 미치는 수준이었고, 심지어 지방 정부군의 급료조차 6개월

24) James Cunningham & Joseph Windrem, 'What Happened to the Afghan Air Force?,' in *The Journal of Indo-Pacific Affairs*, January 7, 2022, in https://www.airuniversity.af.edu/JIPA/Display/Article/2891279/what-happened-to-the-afghan-air-force/source/GovD/, (2022. 1. 7)

25) *New York Times*, August 20, 2021, p. 3.

이상 체불하면서 민심을 잃었다. 결과적으로 대척점에 있던 탈레반이 득세하게 된 것이다. 100억달러 이상을 투입하며 교육훈련시킨 아프간정부군은 탈레반의 진격 앞에 방어하기는커녕 흔적도 없이 흩어져 잠적하기에 바빴다.

뒤늦게 탈레반의 심리전 전략을 깨달은 소수의 정부군 요원들이 자신들의 생존을 위해 북부 3개 주로 집결하며 결사항전을 선언하고 반탈레반 세력 결집에 나섰지만 동력을 얻지 못하였고, 민심을 얻기엔 근본적으로 역부족이었다. 아프가니스탄 국민들은 이제 탈레반의 폭정 앞에 무기력해진 피동적 모습으로 적응해가야만 하는 암울한 국면에 처해 있다. 아프간 전역에서는 벌써부터 이전 정부군 및 관료들에 대한 대대적인 숙청과 보복이 자행되고 있으며 특히 여성들에 대한 탈레반식의 폭정과 탄압이 곳곳에서 벌어지고 있다.

탈레반이 통치하는 아프가니스탄은 2001년 전쟁 이전의 상황으로 되돌아가고 있다.[26] 탈레반은 인권, 자유, 평등, 박애 및 시장경제와 같은 인류보편적 가치보다는 무슬림의 근본주의적 가치들을 앞세우며, 인권 및 여성아동 문제를 무시하고 탄압하며 무고한 희생을 불사하기 때문이다. 그러한 정권을 묵과하는 아프간주민들의 정서는 이해하기 어려운데, 그들에겐 자유민주주의를 체험할 기회 및 선택의 여지가 거의 없었다. 1989년에 소련의 10년 압제로부터 해방되면서 탈레반이 정권을 장악하여 폭정을 일삼았고, 다시 아프간전쟁으로 지난 20년간 전쟁의 와중에 행정력이 미치지 못하는 지방 곳곳에서는 인권유린이 횡행하였기 때문에 그들은 자유민주주의와 인류보편적 가치의 중요성에 대하여 깊이있게 인식하지 못하고 있는 것이 현실이다.

---

26) 'Has the US conceded defeat in Afghanistan?.' *AlJazeera TV*, 1 September 2021.

IV. 아프간사태를 보는 관점.

일부 사람들과 세계의 주요 언론들은 미국이 아프간전쟁에서 패전했다고 말한다. 정말 그러한가? 아프간의 탈레반군이 미군을 이겼는가? 이점에 관해서 필자는 시각을 달리한다. 탈레반은 미국을 이긴 것이 아니라 미군이 철수한 빈자리를 차지하고 들어선 것이다. 미군은 지난 20년간 탈레반군과의 교전에서 한 번도 밀리거나 패한 적이 없다. 2001년 12월 3일부터 17일까지 알카에다 및 탈레반과의 최대격전이었던 토라보라전투에서도 2주간의 격전 끝에 오사마 빈 라덴을 잡는 데는 실패했지만 그의 측근 20여명을 생포하는 전과를 올렸고, 2002년 3월 샤이콧 계곡에서의 아나콘다작전에서도 수백명의 알카에다 테러분자들을 사살하는 전과를 올렸다.

미군이 주둔하고 있는 동안 탈레반군은 미군기지 근처에는 접근도 못하고 간헐적으로 무고한 인명을 희생하는 자살폭탄공격을 감행했을 뿐이다. 그렇다면 미국은 왜 철수하였는가? 지난 20년간 아프가니스탄을 물심양면으로 지원했지만, 아무런 소득도 보람도 희망도 보이지 않았기 때문에 미국지도부는 철수하기로 정치적인 결단을 내렸고, 철군 일정에 따라 철수한 것이다.

지난 4월 바이든대통령이 트럼프 전대통령의 철군정책을 그대로 계승한다고 선언하자 탈레반들이 본격적으로 나서기 시작하여 원거리의 힘없는 허명뿐인 지방정부들부터 굴복시키며 득세하였고, 결국 8월 14일 철수작전이 진행중이던 카불국제공항을 제외한 전 지역을 장악하게 되었다. 탈레반은 미국과의 협정에 따라 8월 31일까지는 미군의 철수작전을 거의 방해하거나 관여하지 않았다.

미국이 패전했다는 논리대로라면, 역으로 그들이 생각하는 미국의 승리란 무엇인가? 철수한 것 자체가 패배라고 한다면 그럼 승리란 영구 주둔이란 말인가? 미군이 아프간에 계속 주둔하면서 식민지로 삼아 영구적으로 아프간을 지배해야만 승리한 것인가? 천만의 말씀이다. 그리고 만일 탈레반이 미국에 대해서 승리했다면, 무엇을 어떻게 승리했다는 말인가? 미군을 패퇴시켰다는 것인가? 미군은 자체 계획에 따라 철수한 것이지 탈레반의 공세에 밀려서 불

가피하게 패퇴한 것이 아니다.

지난 20년간의 전쟁을 되새겨보면 미국은 아프간에 대해서 할 만큼 했다. 비록 수포로 돌아가긴 했지만 미국은 서방국가들과 협조하여 막대한 재원을 투입하며 아프가니스탄을 자유민주주의 국가로 전환하도록 지원했고 그 중의 100억달러는 아프간 정부군에게 무기장비를 공여하며 자체방어력을 구축하도록 힘썼다. 그 많은 재원을 투입하면서 20년을 그리했으면 할 만큼 한 것 아닌가. 그러면서 냉철히 분석한 결과 아프간은 미국에게 있어서 물먹는 하마에 불과했기 때문에 더 이상의 개입을 중단하고 철군하기로 결정한 것이다. 언제까지고 그러한 관계를 지속하기엔 미국의 전쟁피로도가 과도하게 누적되어 있었기 때문이다.

따라서 아프간전쟁에서 미국이 패전했다는 표현은 적절치 못한 표현이다. 탈레반 치하의 아프가니스탄을 변화시켜보려고 진력했던 미국의 정책은 실패했다. 그것은 정책에서 실패한 것이지 전쟁에서 패전한 것이 아니다. 무엇보다도 전투에서 패배한 적이 없지 않은가. 기껏해야 소총수들의 집단에 불과한 탈레반군이 어떻게 세계 최강의 육해공군으로 구성된 미군을 패배시켰다는 말인가? 정책의 성공과 실패에 관한 문제를 전쟁의 승리와 패배로 착각해서는 안된다.

20년간 수행된 아프간전쟁을 거시적으로 분석한 자료는 앞의 [그림 4]에서 보는 바와 같다. [그림 4]에서 보듯이 미국은 아프간전쟁에서 2,440명의 장병이 전사했다. 나토 및 기타 지원군은 1,144명의 인명이 희생되었고, 3,846명의 아프간 군속들이 미국의 전쟁을 지원하던 중 희생되었다. 인도주의봉사자 440명, 저널리스트도 72명이나 희생되었다. 반면 탈레반군과 아프간 주민들은 합쳐서 약 170,000명이 사망한 것으로 추산되었다. 전쟁 비용도 US $2 trillion 이상으로 집계되었다. 미국을 비롯한 국제안보지원군이 20년간 이 정도 했으면 할 만큼 한 것 아닌가. 아프간정부는 이 기간에 통치기반을 확고하게 다졌어야 했지만, 불행히도 그러지를 못하였다.

[그림 4] 아프가니스탄전쟁의 인명 희생 및 전쟁 비용[27]

한편, 미국이 아프간전쟁에 묶여있는 사이 중국과 러시아는 온전히 자국의 부국강병을 위해서만 전력투구했다. 중국의 급성장은 여러 가지 국가지표와 일대일로 구상에서 드러난 것처럼 경제만이 아니고 정치, 군사, 외교적으로도 괄목할 만한 급성장을 보였다. 특히나 미국이 국제질서 유지를 위한 테러와의 전쟁에 진력해온 지난 20년 동안 중국과 러시아는 자국의 경제발전 및 군사력 증강을 위해서만 주력했다.

27) 'Cost of US' 20-year war in Afghanistan,' in *The International Asia Today*, (2021. 8. 19) https://watson.brown.edu/costsofwar/figures/2021/human-and-budgetary-costs-date- us-war- afghanistan-2001-2022, (2022. 1. 3)

중국은 그동안 해외로 군사력을 투사할 수 있는 항공모함을 3척이나 건조하였고, J-20을 비롯한 최첨단 스텔스전투기들을 자체 개발하여 작전배치하였으며, 2021년말 기준으로 272개인 핵탄두를 2030년까지 1,000개로 증강할 목표로 추진하고 있다.[28] 이 밖에도 중국은 극초음속 미사일 개발과 인공지능이 결합된 무인항공기, 무인함정, 군사로봇, 미사일유도시스템 등의 개발에 박차를 가하고 있다. 중국은 또한 국제정치 무대에서 외교적으로도 일대일로구상을 통하여 미국의 패권에 도전하고 있어 미국은 이를 좌시할 수 없어 인도태평양전략으로 적극 대응하게 된 것이다.

러시아 또한 첨단무기장비 개발에 국가적 노력을 집중하고 있다. 푸틴대통령은 지난해 12월 러시아의 한 다큐멘터리 인터뷰에서 러시아의 극초음속 미사일 찌르콘(Tsirkon) 개발이 거의 완성단계에 와있다면서 2022년에는 해군에 작전배치될 예정이라고 말했다.[29] 또한 러시아는 극초음속미사일 기술에 있어서 세계를 선도하고 있으며 여타 국가들의 추격을 받고 있다고 강조했다.

러시아는 2020년 기준으로 연간 국방비 US $62b를 지출하고 있는데, 주로 과거 소련의 첨단무기장비 성능개량과 극초음속 미사일 같은 새로운 첨단과학 무기장비 개발에 집중하고 있다. 실례로 러시아 공군은 최근 124대의 제4.5세대 전투기 Su-34, 100대의 제4.5플러스세대 전투기 Su-35와 제5세대 전투기 Su-57, 그리고 MiG-31BM 전투기들을 실전 배치하였으며, 이들을 2024년까지 모두 순차적으로 업그레이드 추진 중에 있다. 러시아 우주군도 T-95M, Tu-160, Tu-22M3M 백파이어 전략폭격기들을 동유럽과 인접된 공군기지에 전진 배치하고 있으며, 최근에는 사거리 500-700 Km의 신형 극초음속 단거리 탄도미사일 9K720 이스칸데르-M을 작전 배치했다.[30]

러시아는 아프간전쟁이 지속되는 동안에 국제적 영향력을 강화하기 위해 진력했다. 중동 및 북아프리카에서 '아랍의 봄'을 타고 그동안 철권통치로 국

---

28) David Brown, '중국이 세계 군사력 경쟁에서 승리할 수 있었던 이유,' BBC 뉴스 코리아(2021.12.22), https://www.bbc.com/korean/international-59723269, (2021. 1. 7)

29) 푸틴 러시아대통령은 다큐멘터리 'New Russia'에서 러시아는 극초음속미사일 Tsirkon 시험발사에 성공했으며 곧 개발이 완료되어 2022년에는 해군에 실전배치될 것이라고 말했다. 'Russia leads the world in hypersonic missiles tech, Putin said,' *Reuters*, (2021. 12. 13)

30) KIMA Newsletter 1177호, 2022. 2. 7.

민들을 압제해온 독재정권들이 연이어 붕괴되자 그 과도기를 틈타 친러정권을 수립하기 위한 정치공작들을 일삼았고 리비아와 시리아 내전에도 깊숙이 개입하였다. 특히 특수군작전에 의한 정치공작으로 크리미아반도를 무혈 병합시켰으며, 우크라이나가 나토에 가입하는 것을 조직적으로 방해하면서 여차하면 무력침공할 군사태세를 증강시키는 등 국제안보질서를 심각하게 위협하고 있다.

미국은 이같은 새로운 국제안보환경 변화를 감지하고 아프간전쟁을 서둘러 종료한 것이다. 바이든대통령은 취임 직후부터 아프간전쟁 종료 선언과 함께 앞으로는 중국 및 러시아의 군사안보 위협 대응에 집중하겠다고 반복해서 강조하였다.[31] 그는 말로만 강조한 것이 아니라 실제로 Five Eyes, QUAD, AUKUS를 통하여 나토 및 자유민주국가들 간의 국제적 연대를 강화하고 동아시아 해역에서의 연합해군기동훈련도 증강하여 실시하였다.[32]

아프간전쟁 당시 항공작전본부장을 역임한 데이비드 뎁튤라(David A. Deptula) 장군은 9·11테러 20주년을 맞이하여 Air Force Magazine과의 인터뷰에서 아프간전쟁의 원인에 관하여 다음과 같이 증언하고 있다.

> "한 때 미국은 탈레반들에게 알카에다를 제거하기 위해 협력하자고 제안하기도 했다. 하지만 여러 가지 증거들을 볼 때, 탈레반들은 이를 원하지 않았다. 그래서 우리는 그렇다면 좋다, 너희들이 그런 식으로 우리의 적을 비호하고 나선다면 우리는 너희를 공격할 수밖에 없다."[33]

---

31) 'Biden Clashes With China and Russia in First 60 Days,' *New York Times*, (Oct 6, 2021).

32) Five Eyes: 미국, 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드의 5개국 첩보동맹. 1951년 결성하였고 최근 가동.
QUAD: 미국, 일본, 호주, 인도 4개국 안보협의체.
AUKUS: 미국, 영국, 호주 안보협의체. 최근 핵잠수함 기술을 공유하기로 협의.

33) Abraham Mahshie, '20 Years Later: Reflections and Lessons from a General Who Smelled the Smoke on 9/11,' in *Air Force Magazine*, September 10, 2021, in https://www.airforcemag.com/20-years-later-reflections-and-lessons-from-a-general-who-smelled-the-smoke-on-9-11/?fbclid=IwAR3bjssm-Bdr7q_g8ArqUky6gcX3MyOiPuorrVCm-WywAS8Zqeed7sXxc-Q (검색일: 2021. 11. 27)

[그림 5] 아프간전쟁 항공작전본부장 David A. Deptula 장군.

또한 미 중부사령부의 군사기획가들은 아프간전쟁을 기획하면서 아프가니스탄 국민들이 이 전쟁은 자신들이 아닌 알카에다를 비호하고 있는 탈레반들에 대한 공격인 것을 인식하기를 기대하며 전쟁을 기획했다고 강조하였다. 미국은 9·11테러에 대한 응징이 이슬람권 국가들과의 문명충돌 구도로 전환되는 것을 우려하여 탈레반정권과 아프간국민들을 분리하는데 많은 노력을 기울였고 아프간국민들에게는 구호 차원의 원조를 파격적으로 제공했다.

V. 결언 : 한국 안보에 주는 함의

20년간 지속된 아프간전쟁은 2021년 8월 31일 미군이 완전히 철수함으로써 아프가니스탄을 탈레반의 폭정으로부터 해방시키고 자유민주주의국가로 전환시키려던 국제사회의 노력은 결국 실패하고 말았다. 기간 중 총 241,000명의 인명 손실과 $2 trillion 이상의 재원이 투입된 국제사회의 노력은 결국 수포로 돌아갔다.

아프가니스탄은 2001년 12월 5일 독일 본에서 개최된 4대종족 대표회담으로 출범한 하미드 카르자이 정부(2002-2014)와 이어진 아슈라프 가니 정부(2014-2021)가 국제사회의 지원을 받으며 자유민주주의 체제로의 전환을 시도했지만, 중앙정부의 행정력이 미약하고 탈레반이 득세하는 지방주민들의 호응을 얻지 못해 그 많은 재원과 노력을 투입했음에도 불구하고 실패하고 만

것이다.

이상에서 살펴본 아프간전쟁이 한국안보에 주는 시사점은 무엇보다도 먼저 21세기 전쟁에서 승리할 수 있는 튼튼한 자주국방력을 구축해야 한다는 것이다. 1조 달러 이상의 거대한 외부 지원을 받았으면서도 탈레반군의 진격 앞에 존재감마저 드러내지 못하고 궤멸된 아프간군대처럼 맥없는 군대가 되어서는 자멸할 수밖에 없다.

이같은 아프간사태에 관한 전문가들의 분석결과들을 보면 아슈라프 가니 정부의 부정부패를 가장 큰 요인으로 지적하고 있다. 아프가니스탄의 국가현실에 비추어 1조 달러라는 천문학적인 외부재원을 투입했음에도 불구하고 지방의 관료 및 군대는 수개월치 급료까지 밀려있는 상태였으니, 그토록 부패한 정부를 외부 세력이 무슨 수로 지탱할 수 있었겠는가. 그러므로 한국이 국제적으로 신뢰를 얻기 위해서는 정부정책의 투명성이 첫 단추이다. 건실한 대한민국을 위한 범국민적인 부정부패 척결 의지가 굳건해야 한다. 국제사회가 아무리 도우려고 해도 뿌리부터 흔들리는 부패한 정부로서는 서있을 수조차 없기 때문이다.

또한 국민들이 통일된 국론 및 단합된 힘으로 국정을 지지하며 국가의 성장과 발전을 위해 헌신적으로 임해야 한다. 아프간은 국난에 직면해있으면서도 종족간에 이해관계가 상충되어 통합된 범국민적 힘을 발휘하기 어려운 인구 구조를 극복해내지 못하고 지리멸렬하였다. 종족별 이익에 급급한 나머지 국권을 상실하게 되는 소탐대실의 우를 벗어나지 못하고 다시 탈레반의 폭정을 맞이하게 된 것이다. 국가적 위기 앞에서는 국민 모두가 한마음으로 뭉쳐서 공동으로 대응하는 저력을 발휘해야 한다.

바이든대통령은 아프간으로부터 완전 철수하는 대신 이제부터는 중국과 러시아의 안보위협 대응에 진력하겠다고 수차례 강조했다. 이는 미국이 지난 20년 동안 '글로벌 테러와의 전쟁'에 주력하면서 강대국관계에 소홀한 사이 중국과 러시아가 자국의 부국강병책에 전력투구하여 국가산업역량 강화는 물론 군사적으로도 국제정치의 세력균형을 위협하는 상황에까지 이르게 되었기 때문에 미국으로서는 불가피한 조치였다.

이는 21세기 초입에서 미국의 국가대전략이 근본적으로 전환됨을 의미하며, 그 변화의 핵심은 중국과 러시아의 팽창전략에 대응하기 위하여 인도태평

양전략을 강화하면서 QUAD는 물론, Five Eyes와 AUKUS 등의 조직과 체계 등을 강화하고 국제협력체제를 보다 긴밀히 보강하는 조치 등으로 나타났다.

이같은 국제적 안보환경 변화에 대비하여 한국은 보다 세밀한 정책적 고려와 과감한 정책드라이브를 필요로 하고 있다. 미국과 중국 사이에서 모호한 입장을 취하는 '전략적 모호성'을 탈피하고 인류보편적 가치가 존중받는 미국 중심의 서방세계편에 확실히 서야 한다. 혹자는 그러다가 중국의 미움을 사면 막중한 한중 교역관계에 낭패를 가져올 수 있다면서 미중 사이에서 적당히 모호한 입장을 취하며 국익을 추구해 나아가야 한다는 어린애같은 주장을 하기도 하나, 냉혹한 국제관계에서 그런 애매모호한 입장의 나라에 돌아갈 이익은 아무 것도 없다.

교역은 상호 필요에 의해서 이루어지는 것이고 설혹 중국과의 교역관계에 금이 간다고 해도, 많은 경제지표들을 놓고 볼 때, 아직은 우리보다는 중국이 더 아쉬움이 많은 관계이다. 그것만이 아니고 그동안 북핵문제에 관한 중국의 태도는 한국을 능멸하는 수준이었다. 한국이 그렇게도 애타게 갈망했던 북핵 폐기 문제에 있어서 중국은 한 번도 한국을 지지하거나 합리적인 해법을 제시한 적이 없다. 시종일관 북한을 편들면서 그저 국제무대에서 당사자들 간의 평화적 해결이 원칙이라는 하나마나한 발언만 반복했을 뿐이다. 북핵문제를 해결하려고 앞장서서 온갖 노력을 집중해온 미국과는 매우 큰 대조를 이룬다. 어디 그 뿐인가? 사드배치 문제가 대두되었을 때 중국의 반응을 보면 우리가 미중 사이에서 처하고 있는 현실을 직시할 수 있다. 당시 중국은 대국답지 못하게도 옹졸한 경제보복조치들을 노골적으로 취하였다. 현실이 이런데도 무슨 가당치도 않은 중국몽에 연연하며 미중간에 모호한 입장을 취하겠다는 것인가.

한국은 주권국가로서 국제무대에서 당당하게 명확한 입장을 견지하고 대응해 나아가야 한다. 중국은 최근 장진호전투를 영화화하여 자칭 항미원조전쟁을 대대적으로 선전하면서 자국민 계몽과 국제사회에서의 중국이미지 개선을 꾀하고 있다. 이는 한국을 불법 침공하고 한반도를 초토화시켰던 공산군들의 침략을 미화하고 한국전쟁 사실을 호도하기 위한 중국공산당의 정치공작 일환이다. 우리에게 이토록 근본적으로 정반대의 토양 위에 서있는 중국과, 해방부터 오늘에 이르기까지 일관성있게 한국민을 지지하고 지원해온 미국을 어찌

같은 잣대로 잴 수 있겠는가.

냉전기 극한으로 치달았던 미소간의 대결은 결국 인류보편적 가치를 존중해온 미국의 승리로 끝났고 공산독재국가 소련은 급기야 70년간 유지해온 국호를 닫고야 말았다. 그것은 하드웨어적 군사대결의 승패라기보다는, 손자가 강조했던 5사(五事), 즉 도천지장법(道天地將法)의 관점에서 볼 때에도, 유물론에 기초한 소련보다는 인류보편적 가치 기반 위에 서있는 미국이 승리한 것으로 평가되고 있다. 여기에 대한민국 백년대계의 열쇠가 있다.

한국은 한강의 기적, 오늘의 대한민국이 있기까지 음으로 양으로 굳건한 토대가 되어온 한미동맹을 더욱 강화하고 국제무대에서 인류보편적 가치를 존중하며 국제사회와 긴밀히 협력해 나아간다면, 한류문화의 선풍적 글로벌 인기처럼 대한민국의 국가위상도 국제경쟁력도 중국이 감히 어찌할 수 없는 튼튼한 백년대계로 나아갈 수 있을 것이다.

[논문투고일 : 2022.01.10]
[논문심사일 : 2022.01.25]
[논문수정일 : 2022.02.15]
[게재확정일 : 2022.03.11]

참고 문헌

Abraham Mahshie, '20 Years Later: Reflections and Lessons from a General Who Smelled the Smoke on 9/11,' in *Air Force Magazine*, September 10, 2021.

Amanda Terkel, 'Obama Announces Afghanistan Troop Withdrawal in Speech to Nation,' *The Huffington Post*, June 22, 2011.

Ashraf Ghani: 'I Apologise that I could not make it end differently' in *BBC News*, 1 September 2021.

BBC News, 7 October 2001.

'Biden Clashes With China and Russia in First 60 Days,' *New York Times*, (Oct 6, 2021).

CNN News, August 15, 2021.

'Cost of US' 20-year war in Afghanistan,' in *The International Asia Today*, (2021.8.19) https://watson.brown.edu/costsofwar/figures/2021/human-and-budgetary-costs-date-us-war-afghanistan-2001-2022, (2022. 1. 3)

Council on Foreign Relations, *The US War in Afghanistan 1999-2020*, https://www.cfr.org>timeline>us-war-afghanistan, (2021. 11. 5)

Edward C. Mann III, *Thunder and Lightning*, Air University, 1995.

'Has the US conceded defeat in Afghanistan?.' *AlJazeera TV*, 1 September 2021.

https://en.wikipedia.org/wiki/Withdrawal_of_United_States_troops_from_Afghanistan_(2011–2016), (2021. 11. 5)

https://en.wikipedia.org/wiki/Karshi-Khanabad_Air_Base, (2022. 1. 3).

James Cunningham & Joseph Windrem, 'What Happened to the Afghan Air Force?,' in *The Journal of Indo-Pacific Affairs*, January 7, 2022, in https://www.airuniversity.af.edu/JIPA/Display/Article/2891279/what-happened-to-the-afghan-air-force/source/GovD/, (2022. 1. 10)

KIMA Newsletter 1177호, 2022. 2. 7.
'National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States,' in *The 911 Commission Report*, https://govinfo.library.unt.edu/911/report/911Report_Ch7.htm, (2022. 1. 3).
'President Bush Announces Major Combat Operations in Iraq Have Ended,' https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/05/20030501-15.html, (2022. 1. 7)
'President Obama on Death of Osama bin Laden,' in *The Obama White House*, May 2, 2011.
'Russia leads the world in hypersonic missiles tech, Putin said,' *Reuters*, (2021. 12. 13)
The 9/11 Commission Report, New York: W.W. Norton and Company, 2004.
The New York Times, August 20, 2021.
The New York Times, December 14, 2001.
'UN Resolution 1368,' in https://digitallibrary.un.org/record/448051, (2021. 11. 5)
'UN Resolution 1378,' in https://digitallibrary.un.org/record/448051, (2021. 11. 5)
US State Department, *A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*, November 4, 2019.

Abstract

Lessons of the Afghan war for the Security Policy of the Republic of Korea

Sungpyo Hong
Ajou University

Afghanistan is recaptured by Taleban on August 15, 2021, when Afghanistan president Ashraf Ghani exiled to United Arab Emirate in midnight while the US troops' withdrawal was going on in the final stage at Kabul international air port. As a result, western countries' 20 years-long effort for the transit of Taleban's Afghanistan into free democratic state was evaporated.

Mass media rush to report the US troops' withdrawal as a defeated war by Taleban by describing the cost and sacrifice of the soldiers and victims throughout the war in Afghanistan. Is the US war truly defeated by Taleban? If so, what is the meaning of the US war victory? Does the US victory means a permanent presence of its troop and governing Afghanistan? No, it is not. And if Taleban won the war, how did they do that? Had they ever won the US troops in the battles? Taleban never won the US troops even in a single engagement. The US troops have won victories continuously from the very beginning of the war. Therefore, I emphasize that the US Afghan war is not a defeated one but the US policy failure made it so.

In this article, I examine Afghan war through this point of view, and conclude with lessons for the security policy of the Republic of Korea. The Republic of Korea as a sovereign state should continue to construct capable military power for self-defense, and to stand firmly with the US, traditional ally, rather than a strategic ambiguity between the US and China, and keeps going free democratic country with universally respected values such as freedom, human right, faithfulness

and patriotism.

key words: Afghan war, Taleban, UN Security Council, International Security Assistance Force, Korea's Security.

저자소개(가나다순)

▸ **문근형**

재향군인회 안보전략연구원에서 선임연구관으로 근무하고 있다. 고려대 정책대학원 국제관계 석사학위, 경기대 정치전문대학원 국제정치 박사학위를 취득하였다. 석사논문은 “탈냉전이후 중국의 동북아 대외정책 연구”, 박사논문은 “국제군인스포츠 위원회(CISM) 활동과 군사적 역할 분석”이다. 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“ 등이 있다.

▸ **박동순(朴東淳)**

경남대에서 정치학 박사학위를 받았으며, 국방부 군사편찬연구소 국제분쟁사 부장을 역임하였고, 현재 한성대 국방과학대학원 교수로 재직 중이다. 국제분쟁, 국제평화활동, 국가보훈, 국방정책 분야를 연구한다. 저서로 『한국의 전투부대 파병정책(2016)』,『국제분쟁과 평화활동(2019)』등이 있다.

▸ **박상중**

현재 국방대학교 직무교육원 교수로 국가안보, 정책전략, 국방개혁, 한미동맹, 국방우주 등을 강의하고 있고 국방부 정책기획 자문위원으로 활동하고 있다. 서울과학기술대학교 정책대학원에서 "전시작전통제권 전환의 정치적 결정요인에 관한 연구: 정책흐름모형을 중심으로"로 정책학 박사학위를 취득하였다. 육군사관학교, 국민대학교 정치대학원, 부천대학교에서 국방외교, 협력안보, 리더십개발, 조직관리, 전장리더십, 지상작전 등의 강의를 하였으며, 등재학술지 우수논문상을 7회와 '참 국방대인상(지성 부문)'을 수상하였다.

▸ **윤진영(공동저자)**

현재, 한국전문제연구소에서 기획실장 겸, 예비전력센터장을 겸직하고

있으며, 국방대학교 직무교육원 국가동원정책과정 초빙 강사로 예비군 조직편성 및 자원관리, 과학화 예비군 훈련과목 등을 강의하고 있다. 조선대학교 대학원 군사학과에서 "한국의 예비군 해외파병에 관한 연구"로 군사학(안보정책 전공) 박사학위를 취득하였다. 건양대학교, 전남과학대학에서 군사학과에서 인문학 / 소양 등의 강의를 하였으며, 등재학술지에 5편의 연구문 등재와 국방부(2), 육군(2) 및 국방대(2) 연구 과제 총 6개 과제를 연구하였다.

▸ **이영석**

임진왜란과 임진의병을 연구하는 “한국의병연구소” 소장과 “충무공김시민장군연구소” 소장으로 있다. 충남대학교에서 군사학 석사와 박사학위를 취득한 후 각종 강연 활동, 재향군인회 안보교수 및 우석대학교 국방정책대학원에 출강하는 등 국가와 안보의 중요성에 대해 알리고 있다. 연구 활동에도 주력하며 “제1·2차 진주성 전투 시 지휘관들의 리더십 연구” 등 16편의 논문을 기고하였다. 앞으로도 꾸준히 이러한 활동을 전개하여 국가와 안보의 중요성에 대한 공감대를 이루고자 한다.

▸ **홍성표**

1980년 공군사관학교를 졸업하고, 1988년에 한국외국어대학교 정치학 석사, 1995년에 영국 Hull 대학교 국제정치학 박사학위를 받았다. 공군본부 정책처/전투발전단, 미국 RAND, 합참 군사전략과, 국방개혁위원회에서 근무 후, 2002년부터 국방대학교 안보대학원 군사전략학과 교수로서 석박사 학위과정의 국방정책론, 군사전략론, 미래전, 항공우주전략을 가르쳤다. 2009년에는 미공군대학원(AFIT) 교환교수를 역임하였다. 2011년 12월말 공군대령으로 정년퇴직한 후 2012년부터 아주대학교 국방디지털융합학과 교수로 재직하고 있다. 한국국방안보포럼 연구소장, 한미안보연구회 이사, KBS뉴스 객원해설위원을 역임했으며, 백범김구재단과 한국군사문제연구원의 이사를 맡고 있다. 주요저서로는 아틀라스 세계항공전사(2012), 항공전사(플래닛미디어, 2010), 국가안보와 우주항공력(오름, 1999)(공저), 미래전(연경, 2001) 등이 있으며, 국방개혁, 국방정책, 군사전략, 미래전, 한미동맹에 관한 70여편의 논문을 발표 및 게재하였다.

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 6층
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 편집간사의 '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.

안보전략연구 제7호

07

9 772672 120003

ISSN 2672-1201