

ISSN 1229-3628

2021 제32집

안보학술논집



국방대학교
국가안전보장문제연구소

1. 본 연구보고서 내용은 연구진의 개인적인 견해이며 소속기관의 공식적인 견해가 아닙니다.
2. 본 연구보고서는 정책입안시 참고자료로만 활용하고 타기관에 불필요한 자료유출을 삼가주시기 바랍니다.

2021 제32집

안보학술논집





발 간 사

국가안보는 전쟁, 지역분쟁 등 전통적인 안보개념과 더불어 국가와 사회 전반에 걸친 위협에 대처하는 비전통 안보위협에 대응하는 포괄적 안보개념이 되었습니다. 그러므로 다양한 분야의 전문가 참여는 그 어느 때보다 중요합니다. 1990년 이후 국가안보문제 연구소에서 매년 발간하고 있는 안보학술논집은 이러한 의미에서 매우 중요합니다.

특히 올해 제32집 안보학술논집에는 유럽의 인도-태평양 전략적 참여와 EU-미국 대서양동맹 복원 전망과 중동 역내 정세 변화와 시아파 무장조직 네트워크의 관계 분석, 무장정파 헤즈볼라의 생성배경과 지역 내 정치·안보적 영향력 분석, 노르딕 평화·안보협력의 국제정치적 함의, 한반도 정세변화와 테러방지법의 제정에 따른 국가보안법 등 안보형사 법제의 체계화방안 연구, 북한 산림 황폐화 실태와 복구를 위한 남북협력방안, 여군 리더십 발전 방안 연구, MITRE ATT&CK for ICS 기반의 사이버전 다영역 기동 연구 등의 총 8편의 다양한 분야의 연구결과를 게재 하였습니다.

최근 안보환경이 매우 유동적임에도 불구하고 국가안보와 관련된 주요 현안에 대해 깊이 연구하고 정책 방향을 함께 고민해주신 전문가 여러분들께 감사드립니다.

앞으로도 우리 국방대학교 국가안보문제연구소는 『안보학술논집』 발간을 통해 각 분야의 다양한 전문가들이 의견을 교환하고 정책 대안을 제시하고 논의할 수 있는 소통의 장을 지속적으로 마련하겠습니다. 우리나라의 국가안보를 위해 다양한 분야에서 연구를 수행하시는 학자와 전문가 분들의 관심을 당부 드립니다.

감사합니다.

2021년 12월 31일

국방대학교 총장 겸 국가안전보장문제연구소장 육군소장 정 해 일

목 차

안보학술논집

2021 제32집

1. 유럽의 인도-태평양 전략적 참여와 EU-미국 대서양동맹 복원 전망	1
동아대학교 국제전문대학원 김 현 정	
2. 중동 역내 정세 변화와 시아파 무장조직 네트워크의 관계 분석	51
한국외국어대학교 황 의 현	
3. 무장정파 헤즈볼라의 생성배경과 지역 내 정치·안보적 영향력 분석	101
한국외국어대학교 중동연구소 이 경 수	
4. 노르딕 평화·안보협력의 국제정치적 함의: 북유럽 소다자주의 부상을 중심으로	147
고려대학교 노르딕-베네룩스 센터 오 창 룡	
5. 한반도 정세변화와 테러방지법의 제정에 따른 국가보안법 등 안보형사법제의 체계화방안 연구	197
한세대학교 경찰행정학과 이 성 대	
6. 북한 산림 황폐화 실태와 복구를 위한 남북협력방안	301
우석대학교 군사학과 박 상 혁	
7. 여군 리더십 발전 방안 연구: 양성적 리더십 개발 모델을 중심으로	367
동아대학교 박 희 태	
8. MITRE ATT&CK for ICS 기반의 사이버전 다영역 기동 연구	417
아주대학교 국방디지털융합학과 이 민 우	

1

유럽의 인도-태평양 전략적 참여와 EU-미국 대서양동맹 복원 전망

동아대학교 국제전문대학원 김 현 정

유럽의 인도-태평양 전략적 참여와 EU-미국 대서양동맹 복원 전망

김 현 정*

목 차

I. 서론	4
II. 인도-태평양 쿼드 체제 현황	6
1) 미중 갈등 현황과 미국의 인도-태평양 지전략	6
2) 인도-태평양 쿼드 참여국 정책과 전략: 일본, 호주 및 인도	13
III. 유럽 주요국의 인도-태평양 참여 현황 및 전망	22
1) 프랑스의 인도-태평양 전략: 법치 기반 다극체제	22
2) 독일의 인도-태평양 전략: 전략적 다자주의	28
3) 영국의 인도-태평양 전략: 적극적 정부간 협력	31
IV. EU-미국 범대서양 동맹 복원 전망 분석	36
1) EU-미국 NATO 중심의 안보체제 강화	36
2) EU-미국 다자주의 제도적 의제 협력	40
V. 결론 및 시사점	41
참고문헌	43

* 동아대학교 국제전문대학원

I. 서론

미국 제46대 대통령으로 선출된 조 바이든(Joe Biden) 대통령의 취임에 앞서, 2020년 12월 2일 유럽연합(EU: European Union)은 EU와 미국 간 관계 재건을 위한 계획을 제시하였다. 동 문건은 ‘글로벌 변화에 관한 새로운 EU-미국 어젠다’(a new EU-US agenda for global change)’이다. 문건의 내용은 보건, 환경, 민주주의, 무역, 및 기술 등과 관련하여 양측이 전방위적 협력을 추구해야 한다는 것이다. 구체적으로 해당 문건은 반독점 규제 및 정보 보호, 민감 분야에 대한 외국인직접투자 감독, 사이버 테러 대응에 관한 협력 등 디지털 규제 환경에 관한 구축, COVID-19 백신 개발 및 보급과 세계보건 기구(WHO: World Health Organization)의 개혁에 관한 협력 나아가 기후변화 대응 등 제 분야의 협력을 추진하고자 함이다.¹⁾

양측은 지난 트럼프 정부 당시 상당한 수준의 갈등을 겪었다. EU가 해당 문건을 제의한 것은 미 정권이 교체된 이후 양측 간 갈등을 극복하고자 하는 의지의 표현이라 할 수 있다. 중국과의 통상 분쟁을 이끌고 있던 미 트럼프 행정부는 동맹국에게도 같은 가치를 적용하였다. 미 트럼프 행정부는 EU를 포함한 주요국에 철강제품 및 알루미늄 제품에 대한 25%와 10% 각각의 관세를 부과하였으며, 프랑스의 '디지털세(digital tax)'에 대한 보복관세 절차를 이행한 바 있다. 이에 EU, 중국 등은 미국에 동일 수준 관세로 맞대응하였으며, 미 정부는 해당 조치가 보복관세이며 이에 대해 세계무역기구(WTO: World Trade Organization) 제소 조치할 것이라 공표하였다. 당시 미 무역대표부 USTR로버트 라이트하이저(Robert Emmet Lighthizer) 대표는 "트럼프 대통령의 관세 조치는 전적으로 합법적이고 정당하다"면서 "이들 국가가 미국 노동자와 농민, 기업에 타격을 가하기 위해 보복관세로 대응하고 있다"고 주장하였다.²⁾ 이후 EU와 중국, 캐나다, 멕시코, 러시아, 노르웨이를 비롯한 주요국들은 미 정부의 수입산 철강, 알루미늄 관세부과가 WTO 규정을 위반한 것이라며 분쟁해결기구(DSB: Dispute Settlement Board)에 제소 절차를 진행하였다. 이에 대응하여 미 정부는 EU 측에 WTO 제소 중단을 다음과 같이 압박하였다.

1) European Commission. "A new EU-US agenda for global change."
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint-communication-eu-us-agenda_en.pdf
 (검색일: 2021. 2. 20).

2) 중앙일보, "'WTO 제소' 카드 꺼낸 트럼프...EU·중국 등 연대 움직임,"
<https://news.joins.com/article/22807234?cloc=joongang|article|tagnews>
 (검색일: 2021. 2. 20).

데니스 시어 미국 제네바대표부 통상담당 대사는 이날 WTO 분쟁해결기구(DSB) 회의에서 미국을 제소한 EU 측에 "경제, 정치, 안보 차원에서 이러한 제소가 유럽 국가들에 이익이 될지 생각해보기 바란다"고 말했다.³⁾ 이어 미국은 지속적으로 북대서양조약기구(NATO: North Atlantic Treaty Organization)의 방위비 분담금 조정을 압박하여, 2019년 12월 NATO 예산에 대한 미국의 기여를 축소하는데 합의하였다. 그동안 미국은 나토 예산의 22%를 기여했는데, 2021년부터는 독일과 같은 수준인 16%만 내게 되었으며, 기여금 축소로 미국은 매년 약 1억5000만 달러(약 1768억원)를 절약할 수 있게 되었다.⁴⁾

이와 같이 EU와 미국, 양자관계가 악화되고 있는 와중에도 미·중 갈등시기 중국에 대한 EU의 시각은 일관성을 유지하였다. 특히 안보 측면에서 EU는 중국에 대한 입장을 미국과 함께 하며 대중(對中) 압박을 이어 나아갔다. 유럽은 국제연합(UN: The United Nations), EU 지역통합 차원 그리고 개별 회원국 차원에서 중국에 대하여 각각 대응하고 있다. EU는 정치·안보, 경제·투자 등 각 영역에서 중국을 다른 유형의 대상으로 구분하고 있다. EU에 있어 중국은 EU가 밀접하게 목표를 조율한 부문에서의 협력 파트너(a cooperation partner)이자, 이해의 균형을 찾기 위한 협상 대상자(a negotiating partner), 기술 리더십을 추구하는 경제적 경쟁자(an economic competitor) 그리고 체제에서의 라이벌(a systemic rival)이기도 하다.⁵⁾ EU는 체제 라이벌 국가인 중국에 대해 민주주의, 인권, 노동보호 등 비전통안보 영역에서 규범을 준수하며 민주주의의 보편적 가치를 받아들이길 것을 요구하고 있다.

불확실성의 시기, 미국의 정권이 교체된 현재, EU와 미국의 범 대서양동맹(Trans-Atlantic Alliance) 복원 전망에 관하여 검토할 필요가 있다. 이에 본고에서는 인도-태평양 쿼드 체제 현황과 미국의 인도-태평양 지전략 그리고 인도-태평양 쿼드 참여국인 일본, 호주 및 인도의 입장, 정책과 전략을 분석하였다(2장). 또한 유럽 주요국의 인도-태평양 참여 현황 및 전망에 대해 각 유럽국가의 입장과 전략을 분석하였다(3장) 나아가 지역 전략적 참여와 EU-미국 범대서양 동맹 복원 전망을 분석하였다(4장).

3) 연합뉴스, "美, EU에 WTO제소 중단 압박 "이익될지 생각해봐라",
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20181030000500088> (검색일: 2021. 2. 20).

4) 중앙일보, "트럼프, 나토에 방위비 이겼다...미국 기여분 22%→16% 합의,"
<https://news.joins.com/article/23647381> (검색일: 2021. 2. 20).

5) European Commission, "European Commission and HR/VP contribution to the European Council EU-China - A strategic outlook12,"
<https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf> (검색일: 2021. 1. 23).

II. 인도-태평양 퀴드 체제 현황

1) 미중 갈등 현황과 미국의 인도-태평양 지전략

(1) 미중 갈등 현황

중국은 명목GDP 부문에서 미국에 이어 세계 2위이며, 구매력 평가(PPP: Purchasing Power Parity) 측면에서 이미 2014년 미국을 추월하였다.⁶⁾ 2015년 트럼프 행정부, 나바로(Peter Navarro)⁷⁾ 국가무역위원회(NTC: National Trade Council) 위원장은 중국의 군사대국화와 이에 기인한 중국과 주변국간의 전쟁 가능성, 나아가 미·중 전쟁 가능성에 대하여 심층 분석한 ‘웅크린 호랑이(Crouching Tiger)’를 출판한 바 있다. 중국에 대한 적대적 관점을 견지한 그는 ‘차이나 이펙트’에 관한 다양한 저술⁸⁾을 진행해 온 경제학자이며, 2017년 6월 "미국의 무역적자 문제에 있어 가장 큰 비중을 차지하는 국가(for the lion's share of the deficit problem)"로 중국, 한국, 인도, 독일, 아일랜드, 베트남, 스위스, 대만 등 16개 국가를 지목하여, 자유롭고 공정하며 상호적인 무역 증진을 촉구하였다.

미·중 무역분쟁에 관한 일련의 양상은 2020년 1월 1단계 무역합의 이후 소폭의 변화가 있었으나, 미국의 대중 통상 정상화 정책은 바이든 신정부에도 여전히 이어지고 있다. 당시 미중 무역협상 1단계 합의에 따라 2년(2020.1.1-2021.12.31)간 중국의 대미 수입이 약 2,000억 달러 추가 진행될 예정이며, 이에 따른 미·중 무역 증가는 한국, 일본 등 주요 교역국에 단기적, 직접적 영향을 미칠 것으로 예측되었다. 또한 이에 대응하기 위한 중국의 통상 다변화 전략 추구 등에 따라 주요국의 장기적 역할 관계가 분석될 필요가 있다.

6) David Sims, "China Widens Lead as World's Largest Manufacturer," <https://www.thomasnet.com/insights/imt/2013/03/14/china-widens-lead-as-worlds-largestmanufacturer/> (검색일: 2021. 1. 23).

7) 2020년 피터 나바로는 백악관 무역·제조업 정책국장이 되었다.

8) 나바로가 저술한 '차이나 이펙트' 관련 저술물로 '중국에 의한 죽음: 용과의 대결-글로벌 행동 촉구(Death by China: Confronting The Dragon - A Global Call to Action)', "세계경제의 부를 바꾸는 슈퍼파워 중국(Coming China Wars : Where They Will Be Fought and How They Can Be Won)' 등이 있다.

미국은 2000년대 중반 이후 셰일가스 및 오일의 생산에 힘입어 경제성장을 견인하였다. 이를 미국은 통해 국내 시장 건전성을 개선해 왔으며 장기실업률을 낮추어 왔다. 이어 트럼프 행정부는 대외통상에서 자국이익 우선주의의 실현을 위해, 자동차 및 철강 분야 등에 대한 무역확장법 232조(Trade Expansion Act of 1962, Section 232) 근거한 관세부과를 전방위적으로 진행해 왔다. 또한 미 정부는 2019년 5월 화웨이(華為, HuaWei)와 70개 계열사에 대해 정부 허가 없이 거래할 수 없도록 하는 거래제한 조치를 단행한 바 있으며, 이후에도 관련한 추가 제재조치가 이어져 왔다.

중국은 세계경기 둔화, 미·중 무역분쟁 등 불확실성 증대에 따라 2017년 이후 실물경제 후퇴를 겪어 왔다. GDP 성장률에서 2017년 6.8%, 2018년 6.6%, 2019년 6.1%를 나타내어,⁹⁾ 시장 예상치에 미치지 못한 성적을 나타내었다. 신규취업자수는 감소, 실업률은 전년 대비 상승하였으며, 생산자물가 하락, 부동산 가격 하락 등 전반적 경기 후퇴 양상이 나타나고 있다. 같은 시기 중국은 COVID-19의 영향으로 경기침체가 가중되었다. 중국은 최초 코로나바이러스 확산이 진행된 국가로 우한시 등 집중 피해 지역이 발생하였으며, 장기간 경제 중단 기간을 거친 탓에 경기부양을 위한 다양한 통화, 재정정책을 제시하고 있다. 이에 통화정책의 일환으로 중 당국은 은행 지급준비율 인하, 초과준비금 이자 인하를 단행하고 있으며, 재정정책의 일환으로 감세 정책을 지속하여 왔다. 또한 건설과 부동산 시장 경기부양을 위해 일부 성시를 중심으로 부동산 대출 등 규제 완화가 진작되고 있으며, 2020년 4월 7일 중앙정치국 회의를 통해 생산요소 시장 개혁, 즉 기술, 노동, 자본, 데이터 등에 대한 제한 완화 정책을 시행하고 있다.¹⁰⁾ 또한 중국 정부는 5세대 이동통신(5G) 보급 및 공공보건 영역 확충에 이르기까지 신인프라 확산을 통해 경제 연착륙을 유도할 전망이다. 이에 중국 정부는 신형인프라 투자를 통한 새로운 성장동력 모색해 왔다. 중국은 '전면적 샤오캉(小康: 모든 국민이 편안하고 풍족한 생활을 누림) 사회' 건설의 구상의 완성 마지막 해를 맞이하여, 신성장동력의 핵심으로 5G 등 신형인프라 투자 등에 주목하고 있다. 4차 바오류(保六: 6%대 경제성장 목표) 시대가 2020년 마감될 것으로 전망되는 가운데, 바오우(保五) 시대 구조적 장기침체에 빠지지 않도록 하기 위한 4차산업혁명 '디지털 경제'를 주도할 산업 체제 변화를 꾀하고 있다.

⁹⁾ The World Bank, "WORLD DEVELOPMENT INDICATORS,"

<http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/> (검색일: 2020년 4월 30일)

¹⁰⁾ 한국경제, "[집코노미TV]중국 양회서 경기부양책 카드? 이미 다 나왔다."

<https://www.hankyung.com/realstate/article/202004176574i> (검색일: 2020년 4월 30일)

미·중 무역분쟁은 2018년 7월 340억 달러 규모의 중국 수입품 818종에 대한 미 행정부의 25%의 보복관세 부과로부터 촉발되었다. 이에 대해 중국은 미국산 농산물, 자동차, 수산물 등에 340억 달러 규모로 25% 관세 부과함으로써 보복조치하였다. 이후 당해 10월 중국은 미국산 원유 수입을 전면 중단함. 2019년 1월 미 의회는 화웨이, ZTE(中興通訊) 등에 대한 미 반도체·부품 판매금지 법안 발의하였다. ZTE는 2018년 4월 대북 / 대이란 제재 위반을 근거로 7년간 미국 기업과 거래를 할 수 없도록 하는 제재조치를 당한 바 있으며, 쉐캅 등 미 주요기업으로부터 핵심부품 조달을 받지 못하는 등 치명적 타격을 입었으나, 5세대 이동통신(5G)에 대한 정부지원 및 기술개발을 통해 2019년 ZTE 매출은 전년 동기 대비 6.11% 증가한 907억4000만 위안을 기록했고, 순이익은 51억4800만 위안으로 전년 동기 대비 173.71%나 급증을 기록한 바 있다.¹¹⁾ 2019년 5월 미국은 휴대전화, 랩톱, 태블릿 컴퓨터 등을 포함한 중국산 수입품 3천억 달러 규모에 추가 관세를 부과하였으며, 화웨이와 70개 계열사에 대한 거래 제한 조치를 단행하였다. 이에 중국은 미국산 돼지고기 구매를 대량 취소하여 보복조치하게 된다. 2019년 6월 G20 오사카 정상회의에서 미·중은 당해 연말까지 더 이상의 무역보복조치를 하지 않고 협상을 진행키로 하였으나, 동년 8월 합의를 파기하고 미국은 3000억 달러 규모 중국 수입품에 10% 관세 부과, 중국을 환율조작국으로 지정하였다. 이에 중국은 국유기업의 미 농산물 수입을 즉각 중단 조치하였으며, 같은 해 9월 미국은 대중 수입 1000억 달러 물품에 대한 관세 부과하였다.

중국정부는 미·중 무역분쟁 대응을 위한 애국소비 전략을 진행하였다. 미·중 무역분쟁에서 미국 측의 핵심 타깃이 되고 있는 화웨이는 중국 내 애국소비 대상 기업으로 소비되고 있다. 코로나 확산 등을 겪으며 중국 내 소비시장이 큰 폭으로 위축된 상황에서도 화웨이 만든 스마트폰 시장 점유율을 증가시켰으며, 1분기 판매량 부문 전년 동기 대비 6% 성장세를 이어나갔다.¹²⁾ 화웨이는 미국의 제재가 이어진 2019년 19.1% 성장을 기록하였다. 동 기업은 ‘2019년 화웨이 연차보고서에서 작년 한 해 8,588억 위안 매출을 달성, 순이익 627억 위안을 기록하였음을 보고하였다. 5G 네트워크 상용화 담당의 캐리어 비즈니스 사업부는 897억 위안(2018년 대비 8.6% 성장), 스마트폰과 노트북을 담당하는 컨슈머 비즈니스 사업부는 4,673억 위안(2018년 대비 34% 성장)을 기록하였으며, 이는

11) 뉴스핌, “[중국 핫스톡] ZTE(중흥통신), 5G 신인프라 핵심 수혜주로 부상,”

<http://www.newspim.com/news/view/20200429001123> (검색일: 2020년 4월 30일)

12) Counterpoint Research, "Global Smartphone Market Share: By Quarter,"

<https://www.counterpointresearch.com/> (검색일: 2020년 4월 30일)

중국 국내 시장에서의 성장에 기반한 것으로 중국 내 매출이 총 5,067억 위안(2018년 대비 36.2% 성장)함에 기인한 것이다.¹³⁾ 하지만 2020년 하반기 2단계 미·중 무역합의가 진행되지 못하여, 또 다시 양측 간 무역갈등을 겪게 되면서, 애국소비에 의존한 화웨이 성장도 새로운 국면에 처하게 되었다. 현재 미 부품을 사용하지 못하는 상황에서 삼성반도체 등 제3국 부품을 쓰고 있으나, 추가 제재가 이어지면 이러한 우회전략 또한 막히게 된 것이다.

이와 같이 미·중은 통상영역에서의 분쟁과 더불어 전통·비전통 안보 영역에서의 갈등 또한 심화되고 있다. 중국은 군사적인 측면에서 최신헌 전략미사일, 핵잠수함, 항공모함, 우주 전략무기 그리고 직접적으로 미국 본토를 공격할 수 있는 군사전력을 갖추고 있다.¹⁴⁾ 우선 미국 정부는 중국의 안보 부상에 대응하기 위한 전략으로 인도-태평양 지역 정책을 추진하고 있다. 호주 시드니대학 미국학연구소는 지난 19일 발표한 보고서에서 “중국의 역내 패권전략으로 미국이 인도-태평양 지역에서 더 이상 군사적 우위를 담보하기 어려워졌다”고 분석하였다.¹⁵⁾ 더불어 대만 문제에 관한 미·중 갈등 또한 고조되고 있다. 중국은 장기간에 걸쳐 경제·외교 수단을 통해 양안관계에 관한 중국 측 우호세력을 늘려왔으며, 안보 확대와 심화를 통해 대만 내 독립 움직임을 축소시켜왔다. 2016년 친독립 성향의 차이잉원 총통 집권 이후 중국은 대만의 외교적 고립에 집중하여, 차이 총통 집권 이후 모두 7개국이 외교관계를 끊으면서, 대만의 수교국은 단 15개국으로 줄었다.¹⁶⁾ 최근 미·중 갈등은 인권외교 부문으로 번지고 있다. 중국 내 신장위구르 지역 소수민족에 대한 인권 탄압 문제는 국제사회에서 지적해 온 해묵은 논쟁이다. ‘인권 외교’를 전면에 조 바이든 미 행정부와 미 의회가 베이징 동계올림픽을 앞두고 신장을 국제 문제로 부각시키고 있고, 중국은 “서방의 정치적 음해”라며 강력 대응을 예고, 전운(戰雲)이 감돌고 있다.¹⁷⁾

13) HUAWEI, "2019 Annual Report,"

<https://www.huawei.com/en/press-events/annual-report/2019> (검색일: 2020년 4월 30일)

14) Stockholm International Peace Research Institute, World Nuclear Forces: SIPRI Yearbook 2019 (2019).

15) VOA, "미국, 중국의 패권전략으로 인도태평양서 군사 우위 더 이상 담보 어려워,"

<https://www.voakorea.com/korea/korea-politics/5052788> (검색일: 2021. 8. 1).

16) 한겨레, “중 무력시위-미·대만 밀착, 강 대 강 ‘안보 딜레마’ 빠져,”

<https://www.hani.co.kr/arti/international/china/992910.html#csidx5adfd9d3423fa2c9536bd5367082dd0> (검색일: 2021. 8. 1).

17) 조선일보, “美가 신장위구르 ‘인권외교’ 꺼내자... 中 “무식한 용기”,“

<https://www.chosun.com/international/china/2021/05/20/N5MY7TLPI5BFDI3M7UNRDXFI5M/> (검색일: 2021. 8. 1).

2021년 6월 G7(주요 7개국) 정상들은 회의 후 공동성명을 내어 “우리는 중국에 특히 신장 지역과 관련한 인권과 기본적인 자유, 그리고 중·영 공동선언과 홍콩기본법에 간직된 홍콩의 고도 자치 촉구를 포함해 우리의 가치들을 진작시킬 것”이라고 선언했다.¹⁸⁾ 이와 같이 2021년 현재 미·중은 극심한 갈등을 겪고 있으며, 특히 양측은 인도-태평양 지역에서 군사·안보적 대립을 이어나가고 있다. 이제 다음 2절에서는 미국의 인도-태평양 지전략을 고찰하였다.

(2) 미국의 인도-태평양 지전략

미국이 인도-태평양 지역에서 안보적 역할을 시행한 것은 1947년부터이다. 미 인도태평양사령부(USINDOPACOM: United States Indo-Pacific Command)는 극동사령부(The Far East Command)로서 1947년 1월 1일 창설되었다. USINDOPACOM은 미국이 전세계에 설치한 통합사령부 중 가장 오래되고 규모가 큰 사령부이다.

표-1 인도태평양사령부 연혁

시기	주요내용
1947. 1. 1.	극동사령부(The Far East Command) 창설
1957. 7. 1.	극동사령부 해산, 태평양사령부에 포함됨.
1957. 10.	태평양 사령부 사령관(CINCPAC: Commander in Chief, Pacific Command) 본부가 마칼라파에서 태평양 해병대 사령관의 본부이기도 한 캠프 HM 스미스로 이전
1972. 1. 1.	인도양, 남아시아 및 북극의 군대 및 요소에 대한 추가 책임이 CINCPAC에 할당됨.
1976. 5. 1.	태평양 사령부 책임 영역은 아프리카 동부 해안으로 확대
1983. 10.	CINCPAC은 중화인민공화국, 조선민주주의인민공화국, 몽골 및 마다가스카르 공화국에 대한 책임을 할당 받음.
1986	Goldwater-Nichols Reorganization Act 제정 해당 법령은 지정된 임무를 수행하고 개별 서비스에서 제공하는 전투 부대를 고용할 수 있는 통합 사령부의 지휘관의 권한을 확대하고 성문화한 것임

¹⁸⁾ 한겨레, “G7 정상, 신장·홍콩·대만 언급하며 중국 직접 비판한 공동성명 채택,”

https://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/999201.html#csidxeadbaf8333cc970a3b58711110e0b8a (검색일: 2021. 8. 1).

시기	주요내용
1989-2000	USPACOM(United States Pacific Command)는 3개의 통합지위부로 책임 영역을 조정함. - 1989. 중동으로 미 안보 관심이 이양되며 오만 만과 아덴 만에 대한 책임을 미 중부 사령부(USCENTCOM: U.S. Central Command)에 할당함. - 1996 세일셸(Seychelles) 및 인접 해역에 대한 책임 미 중부 사령부(USCENTCOM)로 이양 - 2000. 탄자니아, 모잠비크, 남아프리카의 인도양 해역에 대한 책임은 USPACOM에서 US European Command(USEUCOM)로 이전
2001-2002	- 미국 본토 방어를 위해 북부 사령부(USNORTHCOM) 창설. 북미 서부 해안은 USPACOM에서 USNORTHCOM으로 재할당됨. - 알래스카 사령부 및 남극은 USPACOM의 책임 영역에 추가에 추가됨.
2002. 10. 24.	USCINCPAC 직함이 CDRUSPACOM으로 변경됨.
2008. 12. 17.	이전에 USPACOM 서쪽 68도 동쪽에 할당되었던 인도양의 모든 지역을 새로 설립된 미 아프리카 사령부(USAFRICOM)로 이전. 그 결과 이전에 PACOM에 할당되었던 아프리카 동부 해안의 4개 섬나라(코모로, 마다가스카르, 모리셔스, 레위니옹)가 AFRICOM에 다시 할당됨.
2018. 5. 30.	James N. Mattis 국방부 장관은 미국이 서부에 집중함에 따라 인도양과 태평양 사이의 연결성이 증가하는 것을 인식하여 미 태평양 사령부가 미 인도-태평양 사령부가 될 것이라고 공식 발표함.

출처: U.S. Indo-Pacific Command(USINDOPACOM), "History of United States Indo-Pacific Command," <https://www.pacom.mil/About-USINDOPACOM/History/> (검색일: 2021. 8. 1).

창설 당시부터 냉전 시기 내내 해당 지역은 태평양 지역으로 명시되며 미 안보의 관할 대상이 되어왔다. 세부적으로 시베리아를 위시한 북극, 인도양 해역, 아프리카 동해안에 이르는 넓은 영역이 미태평양사령부(USPACOM: United States Pacific Command)의 관할영역에 속하기도 하였다. 인도-태평양 지역이 미 정부의 안보 관할 영역으로 구획되어 인식된 것은 2018년부터이다. James N. Mattis 국방부 장관은 미국이 서부에 집중함에 따라 인도양과 태평양 사이의 연결성이 증가하는 것을 인식하여 미 태평양 사령부가 미 인도-태평양 사령부가 될 것이라고 공식 발표함으로써 해당 지역은 특별한 관심이 집중되었다.¹⁹⁾ 동 시기 미 정부는 인도-태평양을 전략적 요충지로 범주화하였으며, 이에 관한 원활한 관리를 위해 관련 지역 국가들 간 정부간 협력체인 4자 안보대화(QUAD:

¹⁹⁾ U.S. Indo-Pacific Command(USINDOPACOM), "History of United States Indo-Pacific Command," <https://www.pacom.mil/About-USINDOPACOM/History/> (검색일: 2021. 8. 1).

Quadrilateral Security Dialogue)를 출범한 것이다. 바이든 신 행정부 또한 안보 영역에서의 대중 압박과 QUAD 협력을 계속하여 이어 나아갈 것으로 알려졌다. 2021년 G7, NATO, EU 정상회담에서 바이든 대통령은 ‘미국의 귀환’을 선언하고, 인태전략에 대한 유럽의 접근, 더 나아가 글로벌한 차원에서의 중국과 러시아의 행태를 바꾸도록 압박하는 ‘변환(transformation)’ 전략의 틀을 잡았다.²⁰⁾ 즉 바이든 정부는 자유민주주의적 가치와 시장질서를 준수하는 차원에서 체계적이며 제도적으로 중국에 대응하고자 하는 것이다. 바이든 행정부는 중국을 긍정적인 방향인 개방된 정치체제와 자유주의 국제질서 순응, 법치와 민주주의 가치 체제 수용으로 변화시키지 못하고 오히려 경제력과 군사력만 키워 미국의 강력한 전략적 경쟁자로 만들었다는 인식에 근거하고 있어 인도-태평양 전략 중요성에는 커다란 변화가 없을 것이나 세부적인 전략과 레토릭, 접근방식 등에서는 새로운 변화 등이 예상된다.²¹⁾

히스(Kathleen Hicks) 부장관은 2021년 6월 신미국안보센터(CNAS: Center for a New American Security)가 주최한 화상회의에서 미 국방부가 새롭게 강조하는 통합된 역제력이 국방, 외교 및경제 영역을 망라한 ‘연결성’과 ‘통합성’에 초점을 두고 있다고 설명하였다.

[히스 부장관] “Secretary is trying to draw strong recognition to what we say and other in other places and other ways around the connectivity that we have to bring to military, you could call it dime, military, economic, diplomatic and other approaches that we need to take. We have to have an integrated approach in that sense to national security.”²²⁾

20) 김성한, “미국 바이든 행정부의 대(對) 중국 전략: 봉쇄에서 변환으로,” 『신아세아』, 제28권 제2호 (2021), p. 70.

21) 정재홍, “바이든 정부의 인도-태평양 전략에 대한 중국의 대응,” https://www.ifs.or.kr/bbs/board.php?bo_table=News&wr_id=3394 (검색일: 2021. 8. 1).

22) VOA, “바이든 행정부 인도태평양전략, '동맹과 연결망 통합' 초점...미군 배치태세 변화 감지,” <https://www.voakorea.com/korea/korea-politics/biden-administration-indo-pacific-strategy-connectivity-allies> (검색일: 2021. 8. 1).

QUAD는 미국, 일본, 오스트레일리아 및 인도 4개국이 정보교류와 군사안보 훈련을 위해 설치한 대화체제가 국제기구로 발전한 것이다. 이들 4개국의 해상협력은 2004년 인도양 쓰나미 시기로 거슬러 올라간다. 당시 이들의 협력은 ‘쓰나미 코어 그룹(Tsunami Core Group)’으로 칭해지며 공식적 동맹이라기보다 느슨한 국제협력에 해당하였다. 이후 인도-태평양 개념은 2007년 공식적으로 다시 등장하였다. 2007년 일본 아베 신조(安倍晋三)총리가 언급한 “두 해양의 합류(confluence of the two seas),” 그리고 당시 외무대신 아소 다로(麻生太郎)가 주장한 “자유와 번영의 호(Arc of Freedom and prosperity)”로부터 인도-태평양 개념이 공식화되었다고 볼 수 있다.²³⁾ 이후 미국이 2017년 인도-태평양 전략을 공식적인 외교안보 정책으로 채택하며 QUAD는 전면으로 부상하였다.

QUAD에 참여하는 4개 국가의 의도 또한 제각각이었다. 미국은 중국의 위협에 초점을 맞춘 미국의 인도태평양 전략은 전임 트럼프 행정부가 2018년 국방안보전략보고서(NDS)에서 중국과 러시아를 제1순위 위협으로 지목하면서 수면 위로 떠올랐다.²⁴⁾ 일본은 4개 국가의 민주적 정체성을 강조하고, 인도는 기능적 협력을 강조하였던 반면, 오스트레일리아는 QUAD가 공식동맹이라는 인상을 경계하였다.²⁵⁾

다음 절에서는 QUAD에 참여하는 일본, 호주 및 인도의 정책과 전략을 검토하였다.

2) 인도-태평양 쿼드 참여국 정책과 전략: 일본, 호주 및 인도

(1) 일본의 쿼드 정책과 전략: 자유롭고 열린 인도-태평양 전략

2007년 8월 아베 일본 총리는 인도 의회 연설에서 2004년 쓰나미 당시 인도적 협력으로 출범한 미국, 일본, 호주 및 인도 4개국 안보 대화(QUAD)체제를 제안하였다. 당시 일본이 4개국 안보 대화를 제의한 의도는 중국의 인도양 진출에 맞서기 위함이었다. 아베 총리가

23) 정구연·이재현·백우열·이기태, “인도태평양 규칙기반 질서 형성과 쿼드협력의 전망,” 『국제관계연구』, 제23권 2호 (2018), p. 6.

24) VOA, “바이든 행정부 인도태평양전략, '동맹과 연결망 통합' 초점...미군 배치태세 변화 감지,” <https://www.voakorea.com/korea/korea-politics/biden-administration-indo-pacific-strategy-connectivity-allies> (검색일: 2021. 8. 1).

25) Council Foreign Relations, “The Quad in the Indo-Pacific: What to Know,” <https://www.cfr.org/in-brief/quad-indo-pacific-what-know> (검색일: 2021. 7. 20).

2007년 9월 사임하고, 존 하워드 호주 총리도 그해 12월 실각하면서 쿼드 논의는 수그러들었다가 2012년 12월 아베 총리가 집권 2기를 맞으면서 다시 논의되기 시작하였다.²⁶⁾

일본은 인도-태평양 지역의 불안정한 안보 체제를 극복하고, 중국의 인도양 진출에 대응하기 위해 QUAD를 주도적으로 제안하였다. 그간 중국은 아시아 지역 내 다자 영역에서 미국의 영향력을 축소시키고자 배타적 동아시아 지역주의(exclusive east asian regionalism) 및 범아시아 지역주의(pan-asian regionalism)를 강조해왔다.²⁷⁾ 특히 시진핑(習近平) 국가주석의 임기가 시작된 2013년 이후, 중국은 신형대국관계, 아시아 신안보 등 G2 관계 형성에 따른 새로운 국제관계 질서를 제시하여, 기존 동아시아 지역 중심국을 자부해 왔던 일본에 위기감을 조성하였다. 이로써 일본은 역내 새롭고 강력한 안보질서를 필요로 하게 되었으며, 인도-태평양 지역 내 핵심 그룹으로 구성된 QUAD는 일본의 안보 이익과 부합하는 체제였다. 더불어 일본은 중국이 인도-태평양 지역에서 경제적 영향력을 확대하고 있는 상황에 대해 경계하고자 한다. 일본의 인태지역 전략 목표는 정치·안보 및 주요 산업분야에 대한 공급망 확보 등 경제적 이익을 보호함에 있다. QUAD 4개국 장관은 2020년 10월 제2차 4개국 외무장관회의(The Second Japan-Australia-India-U.S. Foreign Ministers' Meeting)에서, FOIP 활성화를 위해 양질의 기반시설, 해양안보, 대테러, 사이버안보, 인도적 지원/재난구호, 교육, 인적자원 개발 등 다양한 분야에서 실질적인 협력을 더욱 발전시켜 나가기로 합의하였다.²⁸⁾ 나아가 2021년 3월 화상회의로 개최된 4개국 정상회의에서는 양질의 기반시설, 해양안보, 대테러, 사이버안보, 인도적 지원/재난구호 등 다양한 분야에서 4개국 간 실질적인 협력이 진전 되는 것을 환영하고, 백신·핵심 실무그룹 발족에 동의했다.²⁹⁾

26) 이상현, “쿼드와 한국 : 쿼드 참여 어떻게 할 것인가?”

https://www.ifs.or.kr/bbs/board.php?bo_table=News&wr_id=3545 (검색일: 2021. 8. 1).

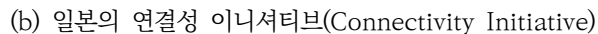
27) 윤도원, “대외안보전략의 변화에 따른 일본의 인도-태평양 전략 관여,” 『인문사회과학연구』, 제61호 (2018), p. 39.

28) 外務省, “第2回日米豪印外相会合,”

https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press6_000682.html (검색일: 2021. 9. 15).

29) 外務省, “日米豪印首脳テレビ会議,”

https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/nsp/page1_000939.html (검색일: 2021. 9. 15).



https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/page25_001766.html (검색일: 2021. 9. 15).

인도-태평양 지역에 대한 일본의 핵심 전략은 '자유롭고 열린 인태(FOIP: Free and Open Indo-Pacific)'으로 요약된다. 아베 총리는 2016년 8월 나이로비에서 개최된 제4차 아프리카 개발 국제회의(TICAD IV: the Fourth International Conference on African Development)에서 FOIP 핵심개념을 막대한 자원과 자본을 투자하여 해당 지역을 개발하는 것이라 설명하였다. 하지만 일본 정부가 공식적으로 인정하지 않았으나, 일본이 중국의 일대일로(BRI: Belt and Road Initiative) 구상을 경계하기 위해 FOIP를 설계한 것이며, QUAD 창설은 BRI 시행 이후 동아시아, 동남아시아 지역에서 일본이 상실한 정치적, 경제적 영향력을 회복하기 위한 전략적 선택이라 분석되고 있다.³⁰⁾ 일본은 QUAD를 통해 해당 지역의 질서, 항해의 자유 및 상공비행권의 확보, 국제 연결망 그리고 해양안보를 구축하기 위해 규칙과 규범이 제도화되어야 한다고 판단하고 있다.

(2) 호주의 쿼드 정책과 전략

호주 정부는 2013년 국방 백서(Australian Defense White Paper)에서부터 이미 인도-태평양 지역에 대한 평가를 통해 전략적 전망을 한 바 있다. 호주 정부는 인도-태평양 지역에 대해 제2차 세계대전 이후 가장 중요한 전략적 요충지로 판단하고 있다. 호주는 해당 지역이 미국과 중국 간의 전략적 경쟁으로 인해 인도 태평양에서 전략적 역학의 주요 동인이 될 것이라 판단하는 것이다. 즉 멀지 않은 미래에 인도-태평양 지역에서 발생할 수 있는 고강도 군사갈등을 전망하여, 호주는 이에 관한 전략적 자세를 취하고 있다. 호주는 2020년 국방전략을 아래와 같이 새롭게 업데이트하였다.

- ① 호주의 전략적 환경을 형성
- ② 호주의 이익에 반하는 행동 억제
- ③ 필요한 경우 신뢰할 수 있는 군사력으로 대응³¹⁾

30) Axel Berkofsky, "Japan and the Indo-Pacific: Alive and Kicking," *Geopolitics by Other Means: The Indo-Pacific Reality*, Axel Berkofsky and Sergio Miracola (eds.) (ISPI(Italian Institute for International Political Studies) 2019), p. 97.

31) Australian Government Department of Defence, "2020 Defence Strategic Update," <https://www1.defence.gov.au/about/publications/2020-defence-strategic-update> (검색일: 2021. 9. 15).

호주는 현재 세계 12위 국방비 지출국이다. 2030년대 후반까지 8척의 핵잠수함 중 첫 번째 잠수함을 수중에 투입할 계획이며, 2040년까지 26척의 핵잠수함을 보유할 예정이다.³²⁾ 또한 2020년 국방전략은 국방계획의 새로운 전략과 더불어, 회색지대갈등(grey-zone conflict)이 증가에 대한 대응, 코로나 바이러스 펜데믹과 자연재해 등에 대한 인간안보 위협에 국방 계획의 더 높은 우선순위가 주어져야 함을 지적하였다.³³⁾ 회색지대갈등 용어는 지난 2010년 미국의 '4년 주기 국방검토보고(Quadrennial Defense Review)'에서 언급되며, 현 상황에 대한 해석에 자주 사용되어 왔다. 회색지대(grey-zone)란 국가 간 갈등의 연속선상에서 가장 낮은 수준의 갈등을 의미하며, 전쟁이 발발하지는 않았으나 현상변경을 위한 군사적 강압이 존재하는 상태를 의미하며, 이의 갈등은 상대국의 무력 대응을 이끌어 내거나 혹은 전면전 개진의 임계점을 넘지 않는 수준에서의 도발을 의미한다.³⁴⁾

호주는 최근 몇 년 사이 외교안보-통상 영역에서 중국과의 갈등을 겪어왔다. 2000년대 이후 2010년대 중후반까지 중국과 호주의 관계는 경제 및 투자 협력을 통해 원활하였으나, 과도한 중국자본의 유입과 중국자본의 호주 정치계 기부금 논란으로 양측 간의 갈등이 시작되었다. 이에 중국을 대응하기 위해 작성된 '해외영향투명성제도(Foreign Influence Transparency Scheme)'가 호주 내에서 초당적 지지를 얻으며 통과되었다. 2018년 오스트레일리아 자유당 대표로 선출되며 총리직을 수행하게 된 스콧 모리슨(Scott John Morrison)은 대중(對中) 강경정책을 이어 나갔다. 모리슨 정부는 QUAD 참여를 통해 외교안보적으로 중국에 대응하였으며, 2018년 트럼프 정부가 화웨이 5G 네트워크 배제에 대해 동맹국 참여를 독려할 때에도, 독일 등 유럽국가가 1년여에 걸쳐 이를 이행했던 데 반해, 영국과 호주는 가장 먼저 제재에 동참하였다. 2020년 호주가 COVID-19 기원의 국제조사를 요구한 이후, 호주산 쇠고기 수입규제와 더불어 보리, 와인, 목재, 바닷가재, 석탄 등 호주산 주요 수출품목에 대해 수입을 공식 제한하거나 비관세 장벽을 통해 사실상

32) The Guardian, "Nuclear submarines will not deter China from conflict with Taiwan, but Australia has an alternative arsenal," <https://www.theguardian.com/commentisfree/2021/oct/07/nuclear-submarines-will-not-deter-china-from-conflict-with-taiwan-but-australia-has-an-alternative-arsenal> (검색일: 2021. 9. 15).

33) Australian Government Department of Defence, "2020 Defence Strategic Update," <https://www1.defence.gov.au/about/publications/2020-defence-strategic-update> (검색일: 2021. 9. 15).

34) 정구연, "미중 세력전이와 미국 해양전략의 변화: 회색지대갈등을 중심으로," 『국가전략』, 제24권 3호 (2018), p. 93.

수입을 막는 제재 방식을 취하였다. 이는 호주 정부가 지목한 회색지대갈등에 해당한다. 그러나 시드니기술대학의 호주-중국관계연구소(ACRI)는 와인과 일부 목재 수출에서만 큰 피해가 나타났을 뿐 석탄, 구리, 면화, 대부분의 목재, 쇠고기, 구리 광석 등 다른 제품은 수출 대체지를 확보함으로써 중국의 호주산 상품 수입 금지 충격을 상당 부분 상쇄했다고 분석하며, 중국의 '보복' 조치로 인한 호주 수출업자들의 손실이 전체 수출의 10% 미만이었다면서 "사실, 이런 결과는 많은 사업자가 장기간 중국 시장에서 높은 (판매) 가격을 누리고 있었고 이런 기회가 끝났을 때 재빠르고 성공적으로 대체 시장으로 전환할 수 있음을 보여준다"고 평가했다.³⁵⁾ 사실상 2021년 9월 중순 이후 중국 내 전력난으로 인한 피해가 보도되었으며, 10월 6일 중국정부가 수입 금지한 호주산 석탄 보관분 하역을 재개함으로써, 중국의 전형적인 전방위적 보복정책에 대해 호주의 강경대응이 주효하였음을 입증하게 되었다.

2021년 9월 15일 미국-호주-영국은 새로운 안보체제인 오커스(AUKUS) 파트너십 체결을 공식 발표하였다. 기자회견에서 바이든 대통령은 “우리 모두는 오랜 기간에 걸쳐 인도태평양에서의 평화와 안정성 보장의 긴요함을 인식하고 있다”며, “이것은 우리 힘의 가장 큰 원천인 동맹들에 투자하는 것이고, 그들이 오늘과 내일의 위협에 더 잘 대처하도록 업데이트하는 것”이라고 말했다.³⁶⁾ AUKUS 체결을 계기로, 미국은 호주에 핵잠수함 계약을 체결하였으며, 이로써 비핵국가인 호주는 핵 추진 잠수함과 장거리 미사일을 공여 받을 수 있게 되었다. AUKUS의 첫 번째 주요 계획으로 최소 8척의 핵 잠수함을 인수하게 된 호주 정부는 AUKUS에서 호주의 역할을 촉진하기 위해 VADM 미드 중장(Jonathan Mead AO)³⁷⁾이 이끄는 핵잠수함 태스크포스(Nuclear-Powered Submarine Task Force)를 설립하였다.³⁸⁾ 하지만 중국을 견제하기 위한 AUKUS 체제는 프랑스와 EU의 불만에 직면하게 되었다. EU 외교정책 담당위원인 요제프 보렐은

35) 한국무역협회, “중국의 호주 무역제재 별 효과 없었다,”

<https://www.kita.net/cmmrcInfo/cmmrcNews/cmmrcNews/cmmrcNewsDetail.do?pageIndex=1&nIndex=64978&sSiteid=2> (검색일: 2021. 9. 15).

36) 한겨레, “미·영, 중국 보란 듯 “호주에 핵잠수함 보유 지원,”

https://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/1011959.html (검색일: 2021. 9. 25).

37) Mead 중장은 2020년 11월까지 호주 함대 사령관을 역임하였으며, 2021년 9월에는 핵잠수함 태스크포스 국장으로 선임됐다.

38) Australian Government Department of Defence, “Nuclear-Powered Submarine Task Force,”

<https://www1.defence.gov.au/about/taskforces/nuclear-powered-submarine-task-force> (검색일: 2021. 10. 5).

AUKUS 관련 통보를 받지 못했다고 유감을 나타냈으며, 미국이 호주에 핵추진 잠수함을 건조하도록 하면서 프랑스가 당초 호주에 디젤 잠수함 400억 달러(약 47조원) 판매를 취소당한 프랑스는 신뢰관계 훼손을 지적하며 호주와 더불어 미국, 영국을 비판하였다.³⁹⁾ 이에 따라 이후 인도-태평양 지역에 대한 EU의 개입은 한층 강화될 것으로 판단된다. 이번 AUKUS 체제를 통해 호주가 핵잠수함 기술까지 전수받게 됨에 대해 중국뿐 아니라, 인태지역 국가들 또한 핵확산 위험에 대해 우려를 표하고 있다. 호주 정부는 자국이 여전히 핵확산 방지조약을 준수하며, 비핵국가를 유지할 것임을 강조하였다.⁴⁰⁾ 호주 국방부의 이와 같은 공언이 유지된다면, 호주정부는 핵잠수함을 운영하거나, 이를 이용한 방어 체제를 가동할 때 미국의 개입이 불가피한 상황이라 향후 이의 운영과정에서 새로운 안보협력 체계가 필요할 것이다.

(3) 인도의 쿼드 정책과 전략

인도는 인도-태평양, FOIP 해양 지역에 대한 군사협력 체제인 QUAD에 대한 공개적인 지지에 적극적이지 않은 편이었는데, 이는 중국과의 중-인도 지정학적 긴장이 고조될 수 있기 때문이다.⁴¹⁾ 만모한 싱(Manmohan Singh) 당시 인도 총리는 2013년 5월 도쿄(Tokyo) 연설에서 인도-태평양을 언급한 바 있다. 이후 2014년 5월 신임총리가 된 모디(Narendra Modi) 총리는 당해 11월 새로운 시대 인도 대외정책으로 신동방정책(Act East)을 제시하였다. 신동방정책은 아세안과 인도의 관계를 부활시키고 활성화하는 노력 뿐 아니라, 북으로는 한국을, 남으로는 호주와 뉴질랜드, 이웃 방글라데시로부터 극동으로는 피지 및 태평양 섬 국가를 아우르는 지역에 관여하는 것이다.⁴²⁾

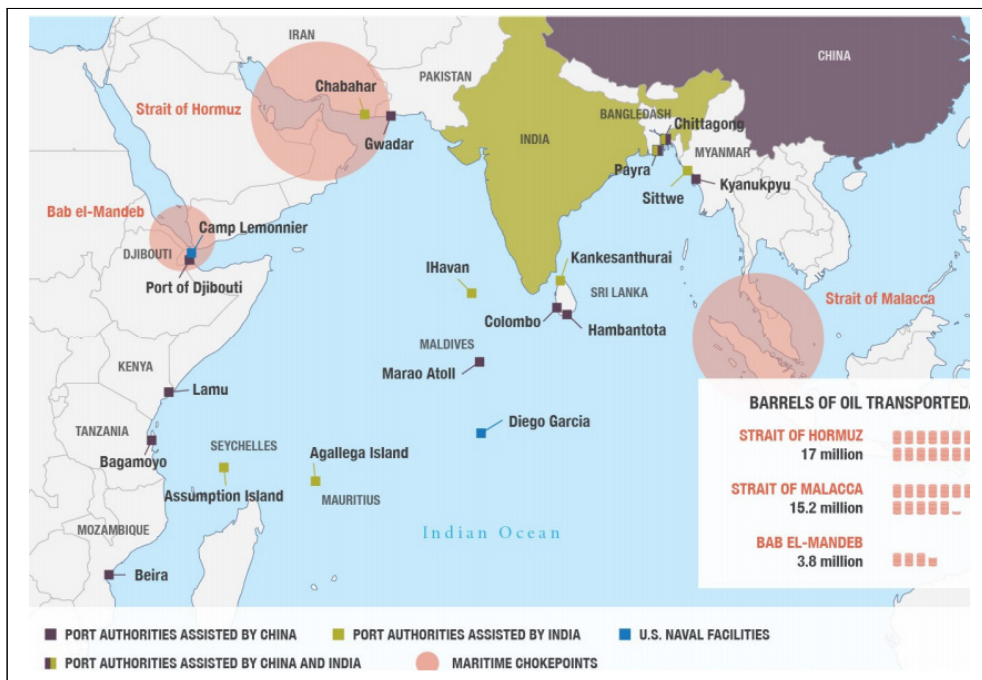
39) 파이낸셜 뉴스, “EU, AUKUS 사전 통보 없었다며 불쾌감 드러내,”
<https://www.fnnews.com/news/202109171139336788> (검색일: 2021. 9. 25).

40) Australian Government Department of Defence, “AUKUS: Trilateral security partnership,”
<https://www1.defence.gov.au/about/taskforces/nuclear-powered-submarine-task-force> (검색일: 2021. 9. 25).

41) The Diplomat, “Japan-US Relations: Indo-Pacific Strategy and the Quad,”
<https://thediplomat.com/2018/08/japan-us-relations-indo-pacific-strategy-and-the-quad/> (검색일: 2021. 9. 15).

42) 조원득, “모디 인도 정부의 신동방정책(Act East Policy)과 동아시아,” 『정책연구시리즈』 2018-25(2018), pp. 12-13.

그림-2 인도양에서 인도-중국 간 전략경쟁



출처: 조원득, “모디 인도 정부의 신동방정책(Act East Policy)과 동아시아,” 『정책연구시리즈』 2018-25(2018), p. 6. ; Eleanor Albert, “Competition in the Indian Ocean,” Foreign Relations, May 19, 2016), <https://www.cfr.org/background/competition-indian-ocean>

모디 정부는 FOIP 인도-태평양 전략을 옹호하며, 2016년 SAGAR(Security and Growth for All in the Region)를 통해 인태 지역 전략을 제시하였다. 모디 총리는 SAGAR의 핵심 목표를 신뢰와 투명성, 모든 국가의 국제해양 규칙 및 규범 존중, 상호이익에 대한 민감성, 해양 문제의 평화적 해결, 해양 협력 증대라 제시하였다.⁴³⁾ 2019년 11월 모디 총리는 동아시아 정상회의에서 인도-태평양 이니셔티브(IPOI: Indo-Pacific Oceans Initiative)를 출범시켰다. IPOI는 지역 해양 영역의 보안과 안정성을 보장하기 위한 목표를 가지고 있으며, 인도-태평양 지역 역내국가의 공통 과제에 대한 해결방안을 마련하기 위해 협력하는 공개된 비구속적 이니셔티브이다. IPOI는 ① 해양보안, ② 해양 생태학, ③ 해양 자원, ④ 역량 강화 및 자원 공유, ⑤ 재난위험경감 및 관리, ⑥ 과학,

⁴³⁾ Dhruva Jaishankar, “Indian Ocean region: A pivot for India’s growth,” <https://www.brookings.edu/opinions/indian-ocean-region-a-pivot-for-indias-growth/> (검색일: 2021. 9. 15).

기술 및 학술 협력, ⑦ 교역 연결성 및 해상 운송의 7대 핵심이슈를 다루고 있다.⁴⁴⁾

인도정부는 인도-태평양 지역에 대한 관심 지속과 일관된 정책 유지를 위해 2019년 4월 외무부(MEA) 산하 인도-태평양 부서(an Indo-Pacific wing)를 설립하였다. 해당 부서는 환인도양협회(IORA: the Indian Ocean Rim Association), 동남아시아국가 연합(ASEAN) 지역 및 QUAD 업무를 총괄하였다.⁴⁵⁾ 모디 총리는 2016년 6월 미국 의회 연설에서 지배가 아닌 협력(cooperation, not dominance), 고립이 아닌 연계성(connectivity, not isolation), 인류 공동 자산에 대한 존중(respect for global commons), 배타적이 아닌 포괄적 메커니즘(inclusive, not exclusive), 국제규칙과 규범의 준수(adherence to international rules and norms) 등이 인도-태평양 지역에서 인도 대외정책의 핵심 원칙이라고 강조한 바 있다.⁴⁶⁾ 이와 같이 인도 정부는 인도-태평양 지역 협력을 통해 해당 지역의 자율성과 연계성이 증진되고 평화지대로 거듭나기를 원하고 있으나, QUAD가 안보동맹체로 인식되어 군사적 견제 대상이 되는 것에 대해 부정적인 입장을 견지하고 있다.

⁴⁴⁾ Australian High Commission New Delhi, “Australia-India Indo-Pacific Oceans Initiative Partnership: Grant Round 1,” <https://india.highcommission.gov.au/ndli/AIIPPOIP.html> (검색일: 2021. 9. 15).

⁴⁵⁾ Indrani Bagchi, “In a Show of Intent, External Affairs Ministry Sets up Indo-Pacific Wing,” <https://timesofindia.indiatimes.com/india/in-a-show-of-intent-external-affairs-ministry-sets-up-indo-pacific-wing/articleshow/68880720.cms> (검색일: 2021. 9. 15).

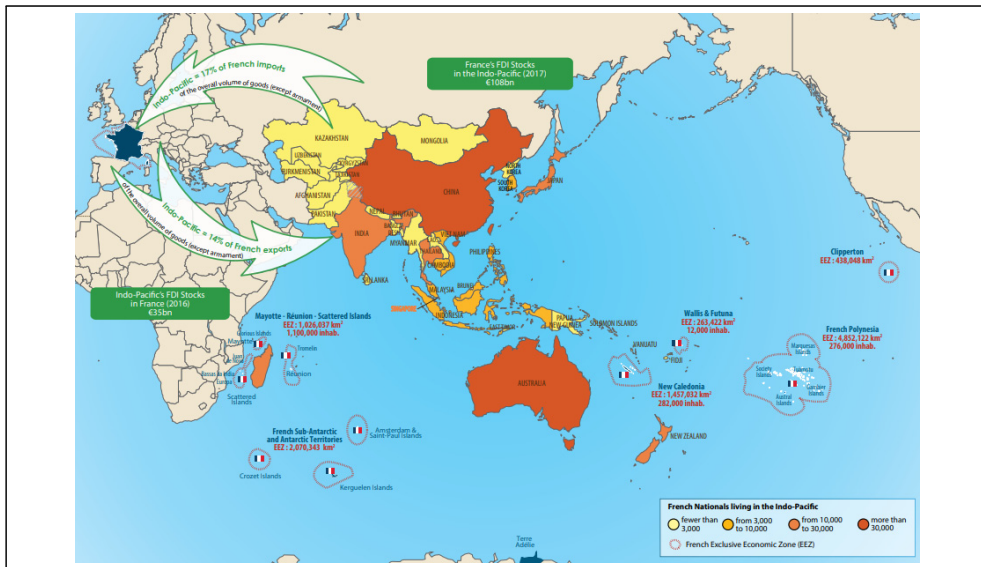
⁴⁶⁾ 조원득, “모디 인도 정부의 신통방정책(Act East Policy)과 동아시아,” 『정책연구시리즈』 2018-25(2018), p. 25.

Ⅲ. 유럽 주요국의 인도-태평양 참여 현황 및 전망

1) 프랑스의 인도-태평양 전략: 법치 기반 다극체제

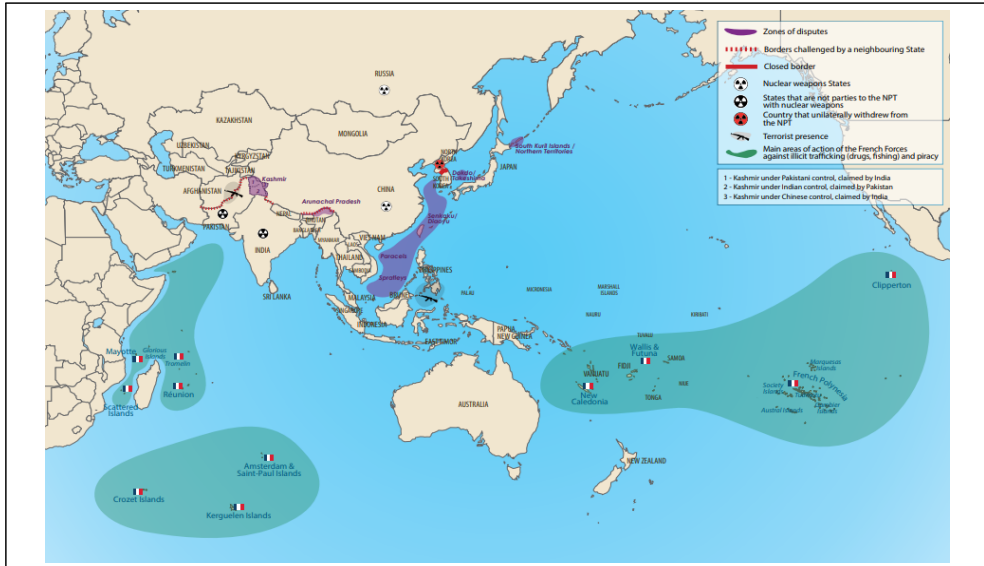
인도-태평양 지역에 가장 강력한 관여를 시행한 국가는 프랑스다. 프랑스는 최근 국제 정세를 불확실과 일방주의의 증가하는 상태라 분석하고 있으며, 이에 국가 차원의 우선순위로 법치와 자유로운 이동이 가능한 안정적, 다극적 질서 유지 및 공정하고 효율적인 다자주의의 필요성을 제시하고 있다.⁴⁷⁾

그림-3 인도-태평양 지역 이슈 및 프랑스



(a) 인도-태평양 역내 프랑스

47) Ministère de L'Europe et des Affaires Étrangères. "The Indo-Pacific region: a priority for France." <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/asia-and-oceania/the-indo-pacific-region-a-priority-for-france/> (검색일: 2020. 12. 15).



(b) 인도-태평양 지역 주요 이슈

출처: Ministère des Armées. "France and Security in the Indo-Pacific." <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/asia-and-oceania/the-indo-pacific-region-a-priority-for-france/> (검색일: 2020. 12. 15).

프랑스는 인도-태평양 지역에 대해 자국의 현실적 지리공간으로 인식한다. 프랑스는 해외령으로서 배타적경제수역(EEZ: Exclusive Economic Zone)의 93%를 인도양 및 태평양에서 점하고 있으며, 인도-태평양 지역에 약 150만 국민과 8,000명 정도의 군인을 주둔시키고 있다.⁴⁸⁾

⁴⁸⁾ Ministère de L'Europe et des Affaires Étrangères. "The Indo-Pacific region: a priority for France." <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/asia-and-oceania/the-indo-pacific-region-a-priority-for-france/> (검색일: 2020. 12. 15).

표-2 프랑스의 인도-태평양 지역 전략적 참여 목표

핵심목표	주요내용
역내 안전	지역 위기의 해결, 주요 해상 교통로 안전 확보, 테러, 급진주의 및 조직 범죄 방지를 위한 프랑스의 적극적인 참여
역내 전략적 파트너십 구축	지역 내 전략적·글로벌 협력 관계 강화 및 발전 도모, 우선 필수적 파트너인 중국과 관계 강화, 즉 EU를 통한 관계 포함하여, 신뢰할 수 있는 건설적인 대화와 경제 무역 관계와 인적 교류의 심화를 통해 더 나은 상호주의 도입을 상정. 또한 프랑스와 가치와 이익공동체를 이루는 다른 전략적 파트너 특히 호주, 인도, 일본, 한국, 인도네시아, 싱가포르와도 관계 강화
역내 다자주의 체제 참여	다자주의의 발전에 기여하기 위한 지역 기관의 참여 확대. 이를 위해 ASEAN 국방장관회의(ADMM 플러스: (ASEAN Defence Ministers' Meeting-Plus)를 포함하여 핵심 기구인 ASEAN과의 관계 강화를 비롯해 아시아해상치안기관장회의 (HACGAM: Asian Coast Guard Agencies Meeting), 환인도양연합 (IORA: Indian Ocean Rim Association), 아시아해적퇴치협정(ReCAAP: Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia) 등에 적극적인 참여. 보다 넓은 범위에서는 특히 프랑스가 대화 동반체제를 맡고 있는 남태평양 공동체사무국(SPC: the South Pacific Community), 프랑스가 창립 멤버인 남태평양지역 환경프로그램 (SPREP: the Secretariat of the Pacific Regional Environment Programme) 등 지역 및 소 지역의 모든 틀에서 적극적 참여 강화
역내 사회, 환경, 기후변화 등 이슈 참여	인구, 사회 및 도시 각 방면에서 큰 전환기를 맞은 지역에서 공동 이익의 촉진을 위해 적극적인 참여 (기후 변화, 환경, 생물 다양성, 보건, 교육, 양질의 디지털 인프라)

출처: 김현정, “유럽안보에 대한 중국 위협 요인과 유럽의 대응,” 『국제정치연구』 제24권 1호 (2021), pp. 68-69.; Ministère de L'Europe et des Affaires Étrangères, “The Indo-Pacific region: a priority for France,” <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/asia-and-oceania/the-indo-pacific-region-a-priority-for-france/> (검색일: 2020. 12. 15).

프랑스는 인도-태평양 지역 전략을 통해, ① 역내 안전, ② 인도-태평양 지역 관련 주요국과의 양자간 전략적 파트너십 구축, ③ 인도-태평양 지역 다자주의 체제 적극적 참여 및 ④ 인도-태평양 지역 인구, 사회, 환경, 기후변화, 생물다양성 등 다양한 이슈에 적극적 참여 목표를 지향한다(〈표 2〉 참조). 프랑스는 안정적 다극 지역 균형을 위해, 해당 지역에서 중재 권력(mediating power)으로서 자리잡기를 원하고 있다.⁴⁹⁾

49) 김현정, “바이든 시기, EU·미 범대서양 동맹의 복원과 향후 전망: EU 다자주의 전략을 중심으로,” 『한국과 국제사회』 제5권 3호 (2021), p. 143.

표-3 프랑스의 인도-태평양 전략

국가	프랑스
문서명	• 인도·태평양에서의 프랑스와 안보 • 프랑스의 인도·태평양 방위 전략 • 개방적인 인도·태평양을 위한 프랑스의 인도·태평양 전략
주요 요소	• 자국의 주권, 영토, 영해, 영공, 국민 보호 • UN 해양법의 엄정한 적용 • 기후변화 대응과 환경보호(방위에 대한 함의 포함) • 인도적 지원과 재난 구호협력 (특히 FRANZ 협정) • 지역 내 프랑스의 군사적 입지 강화 • 글로벌 공공재(global commons)를 위한 다자협력체제 공고화 • 방위 장비 수출 확대 및 방위 산업 협력 • 이슬람 테러 위협 대응 • 보건, 인권, 법치, 문화적 다양성 • 중국과의 관계에서는 호혜주의에 기반한 포괄적 전략적 파트너십을 강화하는 동시에 재균형을 추구 • 미국, 인도, 호주, 일본과 안보 부문 양자협력 강화
주요 계획	• EU의 입지 강화 및 EU 인도·태평양 전략 도출. 영국과도 공조 • 아세안-EU 전략적 동반자 관계로 격상 • 인도, 호주, 일본, 말레이시아, 싱가포르, 뉴질랜드, 인도네시아, 베트남, 말레이시아, 한국과 전략협력 네트워크 구축 • 불법 밀매(마약, 어업 등)에 대처하는 작전 수행 • 해양과 해로에 관한 감시 센터 지원 • 공동 군사 훈련의 심화 및 확대(육해공군, 양자 및 다자) • 태평양 쿼드(프, 미, 호, 뉴)의 일원으로 환경 안보 예방 조치 협력 확대 • 사이버 안보, 해양 안보, 우주안보, 극지 안보에서 다자 대화 증진 • 지역의 모든 다자체제에 대한 참여 증대 (특히 ADMM+, HACGAM, IORA, ReCAAP))
지역 질서 개념	법치에 기반한 다극 체제 • 안정적인 다극 지역 균형 프랑스의 역할은 “중재 권력(mediating power)”

출처: 전해원, “유럽의 인도-태평양 전략: 프랑스와 독일을 중심으로,” 『주요국제문제분석』 2020-44호(2020), p. 11.

프랑스는 인도-태평양 지역 협력 강화를 위해, 2020년 9월 프랑스-인도-호주 3국 대화를 설립하여 첫 각료회의를 개최하였다. 3국은 지정학적 도전과제, 자유롭고 개방적이며 포용적인 인도-태평양을 위한 각국의 전략, 특히 공중보건 위기 상황에서 이 지역의 협력 전망에 대해 논의하였으며, 각 국 장관은 해양 부문과 글로벌 커먼즈(기후, 환경,

생물다양성, 건강) 증진을 위한 구체적인 협력 프로젝트를 성공적으로 마무리하겠다는 공동의 의지를 표명했다.⁵⁰⁾

표-4 최근 프랑스의 인도-태평양 지역 협력

일시	회의 / 성명	협력내용
2021. 7. 19.	제5차 프랑스-오세 아니아 정상회담	- COVID-19 협력 - 기후변화: 파리협정 2030의제 논의 - 블루 태평양 지역주의 프레임워크 개발 - 보에 선언(Boe Declaration), 긴급 기후 변화 행동에 관한 카이나키 II 선언(Kainaki II Declaration on Urgent Climate Change Action Now), 타푸타푸아테아 선언(Taputapuatea Declaration), 베뮈레 선언(Vemööre Declaration), 그리고 기후 변화와 생물다양성 손실이 지역 안정, 식량 안보, 지속 가능한 개발 및 인간 건강을 위협한다는 점을 상기 - 프랑스 및 EU와의 오랜 협력을 인정하고 사모아에서 새로운 OACPS - EU 파트너십 협정 서명
2021. 5. 4.	인도-프랑스- 호주 3국 외교장관 회담	- 법치, 항행 및 비행의 자유, 분쟁의 평화적 해결, 민주적 가치, 주권 및 영토 보전 존중에 대한 지지 재확인 - COVID-19 대처에 관한 3국 협력 강화. 양자간 및 다자간 메커니즘(COVAX)을 통해 전 세계 여러 국가에 COVID-19 백신을 공급하는 인도의 긍정적인 기여 인정 - 인도-태평양 지역의 전략적, 안보, 경제 및 환경적 도전과제에 대해 상호 우려를 공유 - COP26의 관점에서 기후변화에 대처하고 국제태양광연맹(International Solar Alliance)과 같은 다자간 메커니즘을 통해 협력을 확대하겠다는 약속 확인
2021. 3. 30.	FRANZ 협정 차원에서 파푸아뉴기니 지원	- 프랑스, 호주, 뉴질랜드 간의 삼자 협정(FRANZ 협정) 차원에서 프랑스는 오세아니아지역 구호 참여. - 뉴칼레도니아와 프랑스령 폴리네시아에 주둔한 프랑스군을 통해, 25년 동안 피지, 바누아투, 솔로몬 제도, 니우에, 파푸아 등 태평양 지역에서 15개 이상의 구호 활동에 참여 - FRANZ 협정 틀 내에서 유럽 외무부는 긴급 인도적 지원 기금을 통해 이러한 작업에 자금 지원

50) La France en Australie Ambassade de France à Canberra, "Indopacifique : 1er Dialogue trilatéral entre la France, l'Inde et l'Australie," <https://au.ambafrance.org/Indopacifique-1er-Dialogue-trilateral-entre-la-France-l-Inde-et-l-Australie> (검색일: 2021. 9. 15).

일시	회의 / 성명	협력내용
2021. 2. 24.	인도-프랑스- 호주 3국 국장급 대화	- 해양 안보, 인도적 재난 지원, 청색 경제, 해양 자원 및 환경, 다자주의 분야의 진전에 주목함.
2020. 1. 12.	Vemööre 선언 ⁵¹⁾	- 생물다양성 위기를 다루는 태평양을 위한 Vemööre 선언(The Vemööre Declaration for the Pacific addressing biodiversity crisis)은 2021-2025년 태평양 제도 지역의 자연 보전 활동에 대한 약속으로 제10차 태평양 제도 자연 보존 및 보호 지역 회의에서 승인됨. 5가지 핵심 영역은 우리의 바다, 우리의 섬, 자연과의 연결, 구현 및 행동 촉구이며 이에 따른 21개 실행 트랙이 있음.
2020. 9. 9.	인도-프랑스- 호주 3국 외교장관 회담	- 지정학적 도전과제, 자유롭고 개방적이며 포용적인 인도-태평양을 위한 각자의 전략, 특히 공중 보건 위기 상황에서 이 지역의 협력 전망에 대해 논의 - 3국은 우수한 삼자 관계를 바탕으로 인도-태평양 지역의 평화, 안보 및 국제법 준수를 보장한다는 목표를 강조함.

출처: La France en Australie Ambassade de France à Canberra, "Indopacific," https://au.ambafrance.org/-Indo-pacific-?page_courante=1#pagination_artsRubDirect (검색일: 2021. 9. 15).

이와 같이 프랑스는 인도-태평양 지역에서의 협력, 특히 호주 및 인도와의 협력을 공고히 해왔다. 2016년 4월 프랑스 국영 조선업체인 DCNS(Direction des Constructions Navales Services)가 390억 US달러 규모의 호주 차세대 잠수함 생산 계약을 체결하였다. DCNS는 잠수함 12척을 설계하고 호주의 제조 허브인 애들레이드에서 건조할 것이며, 첫 번째 4500톤급 잠수함은 2027년 진수할 것이라고 알려졌다.⁵²⁾ 그러나 호주는 미국, 영국과 새로운 3자 안보 동맹 오커스(AUKUS) 발족을 계기로 두 나라로부터 핵 추진 잠수함 기술을 지원받기로 하면서 2016년 나발 그룹과 맺은 디젤 잠수함 공급 계약 해지를 발표하였다.⁵³⁾ 프랑스는 동맹국들에 의해 초래된 피해 상황에 대해 미국과 호주에 강력 항의하였으며, 양국에 주재하는 대사를 소환하는 등 강경 태도를 이어나갔다. 9월 22일 미-프 정상간 통화 회담을 통해, 양국 정상은 상호 신뢰 보장을 위한 여건 마련 및 공통의 목표를 위한 구체적인 방안 모색을 위해 심도 있는 협의를 진행키로 합의하였

51) Vemööre 선언 참석국가는 뉴칼레도니아, 니우에, 사모아, 솔로몬 제도, 토켈라우, 통가, 바누아투, 윌리스 및 푸투나. 호주, 프랑스, 뉴질랜드, 미크로네시아, 피지, 프렌치 폴리네시아가 포함된다.

52) Indo-Pacific Defense Forum, "French manufacturer to build Australia's next-generation submarines," <https://ipdefenseforum.com/2016/05/french-manufacturer-to-build-australias-next-generation-submarines/> (검색일: 2021. 9. 15).

53) 연합뉴스, "호주, 잠수함계약 파기 직전 프랑스에 '계약 진행 담보 못해'," <https://www.yna.co.kr/view/AKR20211002044800081> (검색일: 2021. 10. 7).

으며, 미국은 프랑스 및 EU의 인태지역 개입이 최근 발표된 EU차원의 인태전략의 틀 내에서 전략적으로 중요함을 재확인하며, 전 세계 및 대서양 안보, NATO에 긍정적으로 기여하는 유럽 역할을 중요성을 인식하고, 미국은 사헬지역 내에서 유럽 국가들이 주도하는 대테러 작전에 대한 지원을 강화할 것임을 강조하였다.⁵⁴⁾ EU는 해당 사태에 대해 호주에 대한 사과를 촉구하며, 현재 진행중인 EU-호주 FTA 협상 중단까지 진전될 수 있음을 경고하였다. 프랑스, 독일, 네덜란드 등 유럽 각 국은 최근 인도-태평양 지역 등에 대한 개별 회원국 차원의 참여가 두드러졌으나, 이번 사태를 계기로 더욱 EU 차원에서의 다자적 틀로서의 접근이 진행될 것이라 예측된다.

2) 독일의 인도-태평양 전략: 전략적 다자주의

독일은 ‘인도-태평양 지역에 관한 정책 가이드라인(Policy guidelines for the Indo-Pacific region)’을 통해 인태 지역 전략을 제시하였다. 독일은 인도-태평양 지역이 21세기 국제질서 형성의 핵심이 될 것이라 판단하고 있으며, 이 지역에서 영향력을 행사하기 위한 전략적 경쟁이 심화되고 있음을 강조하였다. 독일은 해당 가이드라인에서 독일은 다음의 사항을 제시하였다.

표-5 독일의 인도-태평양 지역 전략적 참여 목표

핵심목표	주요내용
역내 평화 및 협력	인도-태평양 지역에서 독일이 적극적 기여국으로서의 역할을 함을 강조함
역내 전략적 파트너십 구축	동남아시아국가연합(ASEAN: Association of Southeast Asian Nation)과의 다자간 경제협력을 도모함
역내 사회, 환경, 기후변화 등 이슈 참여	기후변화 및 해양환경 보호 등 지역의 공동안보 이슈에 대해 협력함. 국제법 및 국제 규범에 의한 질서 구축 그리고 인권 보호를 증진함. 문화·교육·과학 분야 교류 나아가 협력 증대

출처: 김현정, “바이든 시기, EU·미 범대서양 동맹의 복원과 향후 전망: EU 다자주의 전략을 중심으로,” 『한국과 국제사회』 제5권 3호 (2021), pp. 143-144.; Federal Foreign Office. “Germany – Europe – Asia: shaping the 21st century together”: The German Government adopts policy guidelines on the Indo-Pacific region.” <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/regionaleschwerpunkte/asien/german-government-policy-guidelines-indo-pacific/2380510> (검색일: 2020. 12. 15).

54) 주 프랑스 대한민국대사관, “AUKUS 관련 프랑스-미국 정상간 통화(9.22),”

https://overseas.mofa.go.kr/fr-ko/brd/m_9454/view.do?seq=1328929&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1 (검색일: 2021. 10. 7).

독일은 <표 5>에서와 같이, 2020년 9월 2일 인도-태평양 지역에 대한 정책 지침을 채택하여 독일의 인도-태평양 정책을 위한 새로운 프레임워크를 수립하였다. 당시 독일 Heiko Maas 외무장관은 “향후 수십 년 동안 우리의 번영과 지정학적 영향력은 인도-태평양 지역 국가들과 어떻게 협력하느냐에 달려 있다. 그 어느 곳보다 미래의 국제 규칙 기반 질서의 형태가 결정되는 곳이다. 우리는 강자의 법칙이 아닌 규칙과 국제 협력을 기반으로 질서를 형성하는 데 도움을 주고 싶다.”고 인도-태평양 지역에 대해 언급하였다.

표-6 독일의 인도-태평양 전략 비교

국가	독일
문서명	• 인도·태평양 정책 가이드라인
주요 요소	• 다자협력 강화 • 기후변화 대응과 환경 보호 • 안보협력 기반 구축 • 인권 보호와 법치 증진 • 규칙에 입각한 공정하고 지속가능한 자유 무역 추구 • 규칙에 기초한 연결성과 디지털 전환 추구 • 문화·교육·과학을 통한 인적 교류 증대 • 중국에 대한 경제 의존도를 인지하고 경제 관계의 다변화 추구
주요 계획	• EU 인도·태평양 전략 수립 추진 • 인도, 일본과 협력하여 UN 안보리 개혁 추진 • 아세안-EU 전략적 동반자 관계로 격상 • ADMM+ observer 지위 획득, ReCAAP가입 • Regional German Information Centre in Singapore 수립으로 허위정보 대응 • 아시아 지역 무기 수출 규제 협력 • 일본, 호주 등과의 디지털 산업협력 촉진 • 인도와 환경 협력 • EU와 인태 국가 간 무역·투자 협정 협상에 박차
지역 질서 개념	다자간(multilateral) • 규칙과 다자주의에 기초한 다극체제 • 아세안 중시

출처: 전해원, “유럽의 인도-태평양 전략: 프랑스와 독일을 중심으로,” 『주요국제문제분석』 2020-44호 (2020), p. 11.

그러나 독일 외교부는 위 원칙이 미국 주도의 '인도-태평양 전략'을 답습하는 것이 아님을 강조하며, EU-중국 간 경제적 커플링에 의한 상호보완적 관계 증진을 목표로 한 독일의 '독자 노선'이라 공표하였다.⁵⁵⁾ 이는 독일이 최대한 중국을 자극하지 않고, 인태 전략에 참여하기 위한 의도이다. 독일은 무역과 투자 분야에서 중국에 대체로 우호적인 입장을 견지해 왔다. 독일의 '인도-태평양 전략 가이드라인'이 제시되고 일 년여가 경과한 현재, 양측 간 협력은 광범위한 분야에서 진전되었다고 평가된다. 특히 독일은 개별국으로서 인태지역에 접근함과 동시에 유럽 차원에서 양 지역의 협력이 진전될 수 있도록 적극적으로 역할을 수행해 왔다. 2020년 12월 EU-ASEAN 관계가 전략적 동반자 관계(strategic partnership)로 격상되었으며, EU-호주와의 양자 관계도 전략적 동반자 관계로 확대되었다. 지난 1년 간 독일은 인도 태평양 지역을 포함한 일대의 해양 지역 질서 강화를 위해 순찰 및 훈련 임무를 수행해 왔으며, 독일은 해상 항로의 보안을 개선하기 위해 2021년 8월 '아시아 선박에 대한 해적 및 무장강도 퇴치에 관한 지역협력 협정(ReCAAP)'에 가입하였다.⁵⁶⁾ 나아가 독일 해군은 2021년 8월 2일 인도-태평양 지역으로 바이에른(Bayern) 호위함을 출격시켰다. 호위함은 이번 항해에서 국제적 긴장감이 높은 남중국해를 통과하며, '인도-태평양 전략 가이드라인' 전략에 따라 6개월 간 임무를 수행하게 된다.⁵⁷⁾ 바이에른은 동년 12월께 동아시아 해역에 도착하는 일정으로 싱가포르와 한국, 일본, 오스트레일리아 등을 방문할 예정이며, 항해 중에 유럽연합의 해적 퇴치 활동에도 참여하고 북한의 유엔 결의 제재 위반 행위를 감시하는 활동도 지원할 예정이다.⁵⁸⁾

하지만 최근 미국-호주 핵잠수함 계약으로 프랑스-호주의 기존 계약이 일방적으로

55) 한국군사문제연구원, "독일의 『인도-태평양 전략』 참가 원칙 선언,"

https://bemil.chosun.com/nbrd/bbs/view.html?b_bbs_id=10163&num=664

(검색일: 2020. 12. 15).

56) Federal Foreign Office, "One year of the German Government policy guidelines on the Indo-Pacific region: Taking stock,"

<https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/regionaleschwerpunkte/asien/indo-pazifik-leitlinien-fortschritt/2481700> (검색일: 2021. 10. 5).

57) DefenseNews, "German warship 'Bayern' heads to the Indo-Pacific,"

<https://www.defensenews.com/global/europe/2021/08/02/german-warship-bayern-heads-to-the-indo-pacific/> (검색일: 2021. 10. 5).

58) 한겨레, "독일 호위함, 20년 만에 인도-태평양 '외출'...대중견제 '거들기' 나서,"

<https://www.hani.co.kr/arti/international/asiapacific/1006263.html#csidxfd60f440ef88ceeb4b422d6cb9c0c3e> (검색일: 2021. 10. 5).

취소된 것과 AUKUS 체제 출범에 대해, 독일 정치인들은 계속하여 부정적 논평을 내고 있다. 독일 마스(Heiko Maas) 외무장관은 미국-호주 핵잠수함 계약에 대해 미국을 비난하며, 미국-호주-영국의 새로운 전략적 파트너십 AUKUS 조약이 이루어진 방식이 독일을 비롯한 유럽 동맹국들에게 ‘긴장(sobering)’이라 언급하였다.⁵⁹⁾ 앙겔라 메르켈(Angela Dorothea Merkel) 독일 총리의 오랜 외교 정책 고문인 크리스토프 호이스겐(Christoph Heusgen) 전 유엔 주재 독일 대사는 “바이든 대통령이 동맹국들을 도널드 트럼프 전임 대통령과 같은 방식으로 대하고 있다”며 “오커스는 북대서양조약기구(NATO) 파트너국에게는 모욕”이라고 강도 높게 비판했다.⁶⁰⁾ 독일은 2020년 하반기 EU 각료이사회 의장국이며, 2021년 상반기까지 3자 의장시스템(Presidency trio) 국가로 활약하였다. 해당 시기 인도-태평양 가이드라인을 제시한 독일은 EU 차원에서의 해당 지역 개입 또한 제안하였다.

3) 영국의 인도-태평양 전략: 적극적 정부간 협력

EU탈퇴에 관한 투표가 진행되었던 2016년부터 탈퇴 후 조정협상이 진행된 2020년 12월까지 영국의 외교력은 탈퇴협상에 집중되었다. 2021년 비로소 완전히 EU로부터의 탈퇴과정이 종료된 영국은 적극적으로 비유럽권 국가와의 대외관계에 집중하게 된다. EU를 탈퇴한 영국은 미국, 영연방국가(Commonwealth) 및 비유럽 국가와의 정치경제적 협력이 필요하게 된 것이다. 우선 영국은 미국과의 양자 관계 강화에 집중하였다. 미국-영국은 ‘신 대서양헌장(The New Atlantic Charter)’⁶¹⁾에 합의하였다. 구 대서양헌장과 같이 동 헌장은 8개 사항을 담고 있다.

59) DW, "German foreign minister urges EU-US cooperation in Indo-Pacific," <https://www.dw.com/en/german-foreign-minister-urges-eu-us-cooperation-in-indo-pacific/a-59287758> (검색일: 2021. 10. 5).

60) 조선일보, “동맹 가르는 바이든표 외교… 佛 이어 獨도 “오커스, 나토 회원국에 모욕”, https://biz.chosun.com/international/international_general/2021/09/24/B4NRTLYMDZHM5G2HOHMLPXJSAQ/ (검색일: 2021. 10. 5).

61) 기존 ‘대서양헌장(Atlantic Charter)’은 1941년 미 루스벨트 대통령과 영 처칠 수상이 2차세계대전 전쟁 중 체결한 헌장이며, 이후 유엔의 원칙적 기초가 되었다.

표-7 '신 대서양헌장(The New Atlantic Charter)' 내용

- ① 동맹을 통해, 민주주의와 개방사회 원칙과 가치, 제도 방어. 시민사회 및 독립된 언론을 지지하고, 불평등과 불의에 직면한 인간존엄성과 인권을 방어함.
- ② 21세기의 새로운 도전에 부응하기 위해 국제 협력을 지속하고, 국제 간 제도, 법률 및 규범을 강화하고 보호함. 미-영은 세계적인 도전을 함께 해결하기 위해 규칙에 기반한 국제 질서 확립하여, 신흥 기술의 위협을 관리하고, 공정한 무역을 통한 경제 발전과 업무의 존엄성을 증진시킬 것임.
- ③ 미-영은 주권, 영토 보전, 분쟁의 평화적 해결의 원칙하에 단결함. 또한 미-영은 선거투명성, 지속가능성, 건전한 통치를 지지하며, 항해의 자유와 비행의 자유 그리고 다른 국제적으로 합법적인 해양의 이용과 같은 주요 원칙들을 방어할 것임.
- ④ 미-영은 공동의 안보를 지지하고 국내에서 일자리를 제공하기 위해 과학기술의 혁신적인 우위를 활용하고 보호하기로 함. 양측은 세계가 직면한 가장 큰 도전인 지속가능한 발전을 촉진하기 위해, 새로운 시장을 개방하고, 개발을 촉진하기 위해 그리고 민주적 가치를 지원하기 위한 새로운 표준과 기술을 배치함.
- ⑤ 미-영은 사이버 위협을 포함한 현대적 위협에 대해 집단 안보와 국제적 안정성 및 복원력을 유지하기 위한 공동의 책임을 확증함. 양측은 NATO 방어에 대한 핵 억지력을 선언, NATO는 핵 동맹으로 남을 것이며, NATO 동맹국들과 파트너들은 자신들의 국력을 계속 강화하고 있음에도 불구하고 항상 NATO 체제를 의지할 수 있을 것임을 재확인함. 더불어 양측은 시민들과 이익을 위협하는 테러리스트들에 대항하기 위해, 사이버 공간, 무기 통제, 군축에서 책임 있는 국가 행동의 틀을 확인함.
- ⑥ 미-영은 21세기를 위해 포괄적이고 공정하며 기후 친화적이며 지속 가능하며 규칙에 기반한 세계 경제를 계속하여 건설할 것을 약속함. 양측은 재정 안정과 투명성을 강화하고 부패와 싸울 것이며, 불법적인 금융, 그리고 높은 노동과 환경 기준을 통해 혁신하고 경쟁할 것임.
- ⑦ 세계 기후위기, 생물 다양성을 보호하며 자연을 유지하기 위해 긴급하고 야심찬 행동을 해야 하는 중요한 시점에 도달했음을 직시하고, 미-영은 이 문제들을 모두 우선시하여 국제적 행동을 이행할 것임.
- ⑧ 미-영은 보건 위기의 재난과 위협에 대한 집단 방어 시스템을 강화하고 건강 보호를 증진시키고 다른 사람들도 똑같이 하도록 돕기 위해 지속적으로 협력함.

다음으로 영국은 영연방국가와의 상호 협력체제 강화를 도모하고 있다. 영연방국가는 54개 회원국으로 구성된 자발적 국제협력체로 24억 인구를 포함하고 있으며, 이 중 60%가 30대 미만인 성장하는 지역으로 개방적이고 탄력적인 국제질서를 지원하는 주요 기관이다.⁶²⁾

⁶²⁾ HM Government, Global Britain in a competitive age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy (HM Government 2021), pp. 61-62.

이에 영국정부는 영연방 및 인도-태평양 지역에 개별적이고 구체적으로 관여하려는 외교정책을 구상하였다. 영국은 2020년 3월 16일 ‘경쟁시대의 글로벌 영국(Global Britain in a competitive age)’이라는 보고서를 발간하였다. 영국은 2000년대 초반부터 인도-태평양 지역에 대한 관여책으로 서서히 전환하여, 2004년 사문화된 ‘5개국 방위협정(FPDA: Five Power Defence Arrangement)’ 부활하며 동 지역 진출을 위한 성공적인 교두보를 마련, 태평양과 인도양 사이에 위치한 이들 5개국과 군사훈련을 통해 영연방 회원국 군대 간의 상호운용성(inter-operability)을 강화하는 한편, 이 지역의 안보 강화에 적극적으로 가담해 왔다.⁶³⁾

그림-4 영국의 인도양 해외영토(BIOT)



출처: 조은정, “인도·태평양에서 영국, 프랑스의 군사적 관여: 현황과 시사점,” 『INSS 전략보고』 제122호 (2021), p. 6.

영국은 브렉시트가 결정된 이후, 개별국으로서 대 세계 안보위협에 직접 대응하기 위한 여러 행동을 취해왔다. 대표적으로 트럼프 정부 당시 북미정상회담이 진행되던 시기, 영국은 핵보유국으로서 한반도 문제에 군사안보적 관여를 시도한 바 있다. 영국 해군은 2018년 4월 북한의 불법 해상 교역을 단속한다는 명목으로 미 7함대의 모함인 일본 요코스카에 호위함 ‘서덜랜드’호를 파견하여, 일본 해상 자위대와 연합해 북한 해상

63) 조은정, “인도·태평양에서 영국, 프랑스의 군사적 관여: 현황과 시사점,” 『INSS 전략보고』 제122호 (2021), p. 5.

밀수 차단 및 대(對)잠수함 훈련을 실시하였으며, 영국 해군 상륙함 ‘알비온’호가 싱가포르에 입항, 함정 ‘아길’호도 태평양에 추가 배치해 이들 3척을 북한 핵개발 자금원으로 추정되는 불법 해상 교역 감시 임무에 활용하였다.⁶⁴⁾

표-8 영국의 인도-태평양 전략 비교

국가	영국
문서명	• 경쟁시대의 글로벌 영국
주요 요소	• 정부간협력 강화 • 인도-태평양 지역에서 가장 광범위하고 가장 통합된 입지를 갖춘 유럽 파트너 • 장기적으로 양자간 및 다자간 긴밀하고 더 깊은 파트너십 • 5개국 방위협정(FPDA: the Five Power Defence Arrangements)⁶⁵⁾과 같은 역내 양자 및 다자 파트너십을 유지 및 지원하고 ASEAN 및 태평양 섬 포럼과의 협력 • 프랑스, 독일 등 유럽 파트너들과 더 긴밀한 협력.
주요 계획	• 호주 및 뉴질랜드와 새로운 FTA 체결, 이행. 인도와의 강화된 무역파트너십 구축. 지역 전체의 파트너와 새로운 무역대화 검토 • 증가된 무역 및 투자 기회를 확보하고 무역링크 및 공급망, 개방 무역 및 통합 포함. • 의료 용품을 포함한 중요 상품 및 원자재의 공급망 복원력 강화 • ASEAN 대화파트너: 글로벌 과제 협력, 지역안정 및 번영을 위해 ASEAN 중심 역할 지원, 동남아시아의 지속가능한 개발 지원 • 해양안보 분야를 포함한 국방 및 안보 협력 강화, 해외 군사 기지 및 인도 태평양 지역에서의 기존 기여 구축, FPDA 파트너와의 참여 및 행사 강화, 지역 안보 그룹과의 참여 증대. • 사이버안보에 대한 협력 및 역량 구축 • 기후 변화에 대처하고 인도-태평양 지역의 지속 가능한 전환 지원 • 인도-태평양 지역 분쟁 예방, 강력한 법치, 인권 및 언론의 자유 존중, 소녀의 권리를 통해 열린 사회 촉진 및 공공재 보호, 교육 및 인도적 대응. • 위 목표 지원을 위한 전략적 ODA 시행
지역 질서 개념	• 소다자 네트워크(mini-lateral network) • 아세안 중시

출처: 아래 문서 내용 토대로 저자 작성. HM Government, Global Britain in a competitive age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy (HM Government 2021), pp. 62-63.

64) 서울신문, “FPDA 안보 챙기는 英, 한반도 북핵 위협 적극 개입,” https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20180426016008&wlog_tag3=daum (검색일: 2021. 10. 5).

65) FPDA는 영국과 영연방 국가인 호주, 뉴질랜드, 싱가포르, 말레이시아의 5개국 공동안보협력체이다.

영국은 '경쟁시대의 글로벌 영국' 보고서 발간에 앞서 ASEAN에 파트너국 지위를 신청하였고, '포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정 (CPTPP: Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership)' 가입 의사를 공식화하였다. 동 보고서에서는 대 세계 핵억지력(The nuclear deterrent) 유지와 NATO 동맹국 보호를 위해, 핵무기 비축 상한선을 상향시킬 것이라 적시하였다. 2010년 당시 영국 정부는 핵탄두 비축 한도를 225개에서 180개로 감축할 것이라 공표하였으나, 기술적 위험과 안보위험 환경이 진화함에 따라 10년 내 보유상한선 260기로 조정하겠다는 것이다.⁶⁶⁾

'경쟁시대의 글로벌 영국'에서 영국정부는 인도-태평양 지역에 대한 강력한 개입 의지를 드러내고 있다. 영국은 해당지역에서 ASEAN 중심역할을 존중하며, 이의 협력체제에서의 영국 역할을 강조하고 있으며, FPDA 파트너십 강화를 통한 역내 주요 이슈 관여에 대해 9개 활동영역을 제시하였다. 이는 호주, 뉴질랜드와의 FTA 체결, 지역 국가들과의 경제 파트너십 및 공급망 사슬 확보, 해양안보를 포함한 군사안보 협력 강화, 기후변화 대응, 인태 지역 민주주의 가치 확산 등이며, 이러한 영역 활동을 위해 ODA를 강화할 것임을 적시하였다(〈표 8〉 참조).

나아가 영국은 미-영-호주 간 AUKUS를 체결하였다. AUKUS 출범 공표 이후, 벤 월러스(Ben Wallace) 영국 국방장관은 중국의 국방비 지출이 크게 증가하고 있으며, 해군과 공군력을 크게 증가시키고 있어, 인도-태평양 지역 갈등이 심화될 것을 우려한다고 표명하였다.⁶⁷⁾ AUKUS 출범 하루 뒤인 2021년 9월 16일 보리스 존슨(Boris Johnson) 총리는 AUKUS 창설 목표에 대해 세계 안보와 안정을 유지하며, 고속련 일자리 창출을 위함이라 언급하여 앞선 국방장관의 의견보다 완화된 정도로 언급한 바 있다. 하지만 호주-미국 간 핵잠수함 체결 과정을 영국이 중개한 사실이 밝혀지며, 프랑스 정부는 호주, 미국과 더불어 영국에 대해 노골적인 불만을 드러내기도 하였다. 영국 정부의 입장에서 브렉시트 과정에서의 정국 혼란을 정리하고, EU를 탈퇴한 선택의 정당성을 부여하기 위해 영연방 및 비유럽 국가와의 협력과 관여가 반드시 필요하며, 이를 위해 인도-태평양 지역에 대한 영국 정부의 적극적 역할이 필요한 것이다.

⁶⁶⁾ HM Government, Global Britain in a competitive age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy (HM Government 2021), p. 76.

⁶⁷⁾ BBC, "Aukus: UK, US and Australia launch pact to counter China," <https://www.bbc.com/news/world-58564837?pi=modal> (검색일: 2021. 10. 5).

IV. EU-미국 범대서양 동맹 복원 전망 분석

1) EU-미국 NATO 중심의 안보체제 강화

2020년 9월 14일 개최된 EU-중국 화상 정상회의에 참석한 샤를 미셸(Charles Michael) 유럽이사회 상임의장, 우르줄라 폰테어라이엔(Ursula von der Leyen) EU 집행위원장, 2020년 각료이사회(Council of the European Union) 의장국 메르켈 총리와 시진핑 중국 국가주석이 참여하였다. 해당 회의에서 EU측은 중국관계에 대해 기후변화, 무역, 인권을 우선순위가 높은 주제로 제시하였으며, 이에 관하여 더 많은 공정성과 호혜성을 촉구하였다. 동 회의에서 미셸 상임의장은 “유럽은 경기장이 아니라 선수가 되어야 한다. 오늘 회의는 중국과 보다 균형 잡힌 관계를 구축하기 위한 또 다른 단계를 의미한다.”고 지적하며, 유럽이 현재의 무역 불평등을 더 이상 견디지 못할 것임을 분명히 하였다.⁶⁸⁾ 그는 또한 중국이 “국제법을 존중”하고 남중국해에서의 일방적인 행동을 삼가야 함을 언급하였다. 즉 동 정상회의 결과는 인도-태평양 지역 관여의 문제가 프랑스와 독일 등 개별국 차원에서만 진행되는 것이 아님을 분명히 보여준다.

바이든 대통령이 취임 후 첫 순방지로 선택한 곳 또한 유럽이었다. 2021년 6월 신임 미 정부는 G7 정상회의를 겸한 정상회의 개최를 위해 영국과 벨기에를 방문하였다. 바이든 대통령의 첫 해외순방은 G7, NATO, EU 및 러시아와의 연쇄 회의로 이루어졌으며, 당시 미-영 ‘신 대서양 현장’도 채택되었다. 백악관은 “이번 순방은 동맹을 복원하고 범대서양 관계를 되살리는 그의 노력을 조명하게 될 것”이라며 “국제적인 과제를 해결하고 미국의 국익을 확고히 하기 위해 우리의 동맹과 다자 파트너 간 긴밀히 협력하게 될 것”이라고 밝혔다.⁶⁹⁾

1973년 상원의원으로 재직하며 정치인생을 출발한 바이든 대통령은 비교적 친 유럽주의자로 분류되어 왔기 때문에, EU의 입장에서 바이든 신임정부에 대한 기대감은 컸다.

68) European Institute for Asian Studies(EAIS), "Risk Diversification: Germany Joins the Indo-Pacific Policy Arena," <https://eias.org/op-ed/risk-diversification-germany-joins-the-indo-pacific-policy-arena/> (검색일: 2021. 10. 5)

69) 조선일보, “바이든 첫 해외순방지는 서유럽... 6월 영국 찍고 벨기에 간다,” https://www.chosun.com/international/2021/04/24/UFEL7JMVHVCY5CWG74JFZ5XR21/?utm_source=daum&utm_medium=referral&utm_campaign=daum-news (검색일: 2021. 5. 10).

유럽은 트럼프 정부 시기, NATO의 방위비 분담 문제와 불공정 무역 대상국에 유럽 동맹국이 포함되었던 문제 등 양측 간 불신과 갈등이 바이든에 의한 정권 교체로 일소될 수 있을 것이라 판단했기 때문이다. 지난 2020년 12월 보렐(Josep Borrell Fontelles) EU 외교안보고위대표(EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy)는 ‘EU-미국: 글로벌 변화를 위한 새로운 범대서양 의제(EU-US: A new transatlantic agenda for global change)’를 제안하였다.

표-9 ‘EU-미국: 글로벌 변화를 위한 새로운 범대서양 의제’ 주요 내용

의제	주요내용
COVID-19 보건협력	• EU-미국은 ACT-A와 COVAX 이니셔티브에 참여하고 기여하는 것을 시작으로 백신, 시험 및 치료의 개발 및 공평한 세계 분배를 위한 자금을 확보함. • 포스트 코로나에 대한 준비와 대응을 위한 대유행 플레이북을 개발하고 각 기관 간의 협력과 데이터 공유를 강화 • WTO 산하 ‘무역 및 보건 이니셔티브(Trade and Health Initiative)’에 가입, 필수 의료품의 거래를 촉진하기 위해 함께 노력함. • 세계보건기구(WHO) 체제를 강화, 공동개혁안을 전달하기 위해 함께 노력함.
기후변화: 세계보호 및 변영에 일조	• 넷 제로(Net-zero) 2050 공동선언을 시작으로 2021년 유엔 기후 및 생물다양성에 관한 정상회담에서 국제 간 협정을 이끌어내기 위한 주도적 노력 • 범대서양 녹색무역 의제 제안. • WTO 내 기후 이니셔티브 및 탄소 누출(carbon leakage) 방지 조치. 범대서양 녹색기술동맹을 통해 더 큰 협력 보장. • 지속 가능한 금융을 위한 글로벌 규제 프레임워크를 공동으로 설계, 이를 통해 리드 마켓 창출. • 삼림 벌채에 대한 공동대응 및 해양 보호를 강화하기 위한 공동 노력. 글로벌 플라스틱 조약(a global plastics treaty)을 증개, 해양 지정을 위한 공동 노력
양자 및 다자 무역협력 :기술, 무역 및 표준에 대한 공동작업	• 대서양 횡단 관세 철폐: 2018년부터 시행된 철강 및 알루미늄 수입품에 대한 트럼프 행정부의 232조 관세 부당함 언급, EU는 협상 결과를 통해 이 문제와 기타 "양자 무역 자극제"에 대한 해결을 요구. Boeing과 Airbus SE에 대한 정부 보조금에 대한 수십 년 간의 분쟁 포함. • 글로벌 무역 표준 설정: EU는 또한 규제 및 글로벌 무역 표준을 설정하는 데 있어 미국-EU 협력의 심화 모색. EU는 중국을 포함한 "제3자 행위자"와의 경쟁 심화를 이유로 새로운 ‘EU-미국 무역 및 기술 위원회(TTC: EU-US Trade and Technology Council)’의 설립을 제안함. • WTO 개혁: WTO의 기능 장애를 암묵적으로 인정하는 EU는 WTO 분쟁해결시스템의 최고재판소인 WTO 상소기구 개혁을 모색하는 데 있어 미국-EU 리더십을 요구함.

의제	주요내용
	• 디지털 거버넌스 및 과세: EU 무역 의제의 상당 부분은 온라인 플랫폼의 규제 및 '디지털 경제의 공정한 과세'를 포함하여 디지털 거버넌스 구축. EU는 특히 미국이 주도하는 "전 세계에 걸쳐 안전한 5G 인프라를 위한 압박"에 EU에 공동 대응하며, 무엇보다도 디지털 공급망에 대한 보안 강화를 촉진할 것을 촉구함.
글로벌 안보	• 민주주의 가치를 위하고 권위주의, 인권 유린, 부패의 증가와 싸우기 위한 공동 헌신 • 지역 및 글로벌 안정성을 증진하기 위한 공통된 도전에 대한 대응: 동부파트너십 국가(EaP: The Eastern Partnership)⁷⁰⁾ 및 지중해에 관한 국가 정책 강화. '새로운 EU-미국 안보 및 국방 대화' 수립을 시작으로 범대서양 그리고 글로벌에 관한 공동 헌신 강화. EU-미국은 다자간 체제를 강화하는데 공동 노력함.

출처: 아래 문서 내용 토대로 저자 작성. European Commission, "EU-US: A new transatlantic agenda for global change," https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2279 (검색일: 2021. 5. 10).

동 제안서는 글로벌 보건협력, 기후변화에 대한 공동 대응, 양자 및 다자무역체제 그리고 글로벌 안보에 관한 4가지 주요 의제를 다루고 있다. 유럽이사회는 2021년 상반기 EU-미국 정상회의가 출범하기 전, 동 제안서의 개요를 승인하고 글로벌 협력을 위한 새로운 범대서양 협력체가 다룰 의제를 위한 로드맵으로 첫 단계를 제안하였다. EU는 트럼프 정부 기간 동안 양측 간 쌓인 갈등을 해소하고, 새로운 시대 동맹관계를 설정하기를 원하였다. 이에 제안된 위 제안서는 바이든 행정부에 대한 유럽의 낙관론을 드러내었다고 판단된다. 당시 바이든 대통령 당선자의 최우선 외교 정책 목표 중 하나가 전통적인 유럽 동맹국과 미국의 관계를 강화하는 것이라 밝혔기 때문에, EU는 동 제안서를 공개하면서 미국과의 손상된 관계를 되살리기 위한 강력한 희망을 나타내었다.⁷¹⁾ 바이든 대통령은 블링킨(Antony Blinken) 국무 장관과 같이 범대서양 관계에 헌신적 인물을 중용하며, 양측 간 신뢰를 되살리기 위해 노력하였으며, 2021년 2월 개최된 '뮌헨 안보 컨퍼런스 (2021 Virtual Munich Security Conference)'에서 정부 초기 동맹의 방향성에 관한 명백한 메시지를 제시하였다.⁷²⁾ 그는 미국이 범대서양 동맹으로 돌아왔음을 명확히 하며,

⁷⁰⁾ EaP 국가는 아르메니아, 아제르바이잔, 벨라루스, 조지아, 몰도바 공화국 및 우크라이나의 6개국이다.

⁷¹⁾ Faegre Drinker, "Looking Ahead to a Biden Administration, the EU Unveils Blueprint for Enhanced United States-EU Cooperation," <https://www.faegredrinker.com/en/insights/publications/2020/12/looking-ahead-to-a-biden-administration-the-eu-unveils-blueprint-for-enhanced-united-states-eu-cooperation> (검색일: 2021. 10. 5).

이 동맹이 집단안보와 공동변영의 기반이며, 21세기 양측 관계의 토대임을 강조하였다.⁷³⁾

동 제안에 의거하여, 2021년 9월 29일 ‘미국-EU 무역·기술위원회(TTC: U.S.-E.U. Trade and Technology Council)’가 출범하였다. 미국의 경우 TTC는 미국 무역대표 부(USTR: United States Trade Representative) 대표 Katherine Tai, Gina Raimondo 상무장관, Anthony Blinken 국무장관이 공동 의장을 맡고 있으며, EU의 경우 TTC는 유럽 집행위원회 수석 부의장 Valdis Dombrovskis와 Margrethe Vestager가 공동 의장을 맡고 있다.⁷⁴⁾ TTC는 미국과 유럽의 무역·경제 관계 심화 및 기술·경제·무역 이슈에 대한 공동의 접근법 모색을 목표로 설립되었으며, 도널드 트럼프 전 미국 대통령 시절 소원해진 미·EU 관계를 복원하자는 공통의 목표 외에 중국에 대한 포위망에 유럽을 동참시키려는 미국의 의도와 디지털 기술에 대한 공통의 규제 방안 마련이라는 유럽의 의도가 TTC 출범의 원동력이라는 평가가 나온다.⁷⁵⁾

대서양위원회(Atlantic Council)는 범대서양 동맹 부활을 위한 3단계 전략을 다음과 같이 제시하였다. 1단계는 COVID-19 퇴치를 위한 협력, 2단계는 범대서양 안보 활성화, 3단계는 양측 간 기술협력이다.⁷⁶⁾ EU는 초국가적 체제라는 특성에 따라, 이전 시기 안보에 관한 사항을 전적으로 NATO에 의해 처리하려 하였으나, 최근 더 많은 군사적 능력을 창출하기 위해 노력하고 있다.⁷⁷⁾ 이에 범대서양 동맹을 통해 EU는 NATO를 통한 협력 이외에도 안보 부문을 포함한 범 이슈적 영역에서 EU-미국 간 협력이 상호작용할 것을 추구하고 있다.

72) 김현정, “바이든 시기, EU·미 범대서양 동맹의 복원과 향후 전망: EU 다자주의 전략을 중심으로,” 『한국과 국제사회』 제5권 3호 (2021), p. 146.

73) The White House, “Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference/> (검색일: 2021. 5. 10).

74) Office of the United States Trade Representative, “U.S.-E.U. Trade and Technology Council(TTC),” <https://ustr.gov/useuttcc> (검색일: 2021. 10. 5).

75) 경향신문, “미국·유럽연합, 대서양 협력 및 중국 포위 겨냥 '무역기술위' 출범,” <https://m.khan.co.kr/world/world-general/article/202109301330001#c2b>(검색일: 2021. 10. 5).

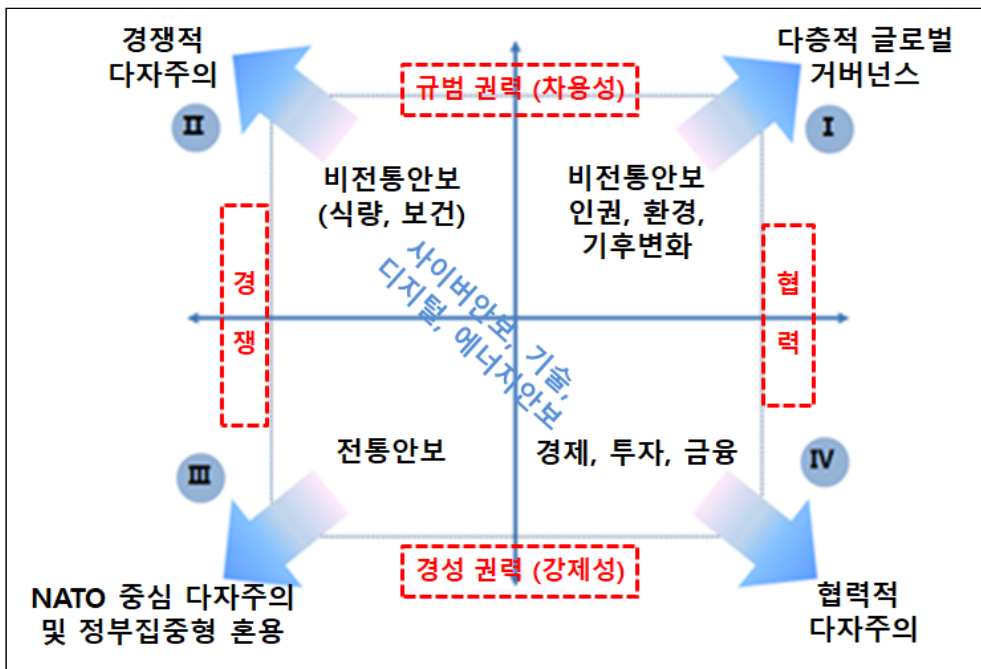
76) Atlantic Council, “A three-step plan for reviving the transatlantic alliance,” <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/a-three-step-plan-for-reviving-the-transatlantic-alliance/> (검색일: 2021. 5. 10).

77) Biscop Sven, “The Future of the Transatlantic Alliance: Not Without the European Union,” <https://core.ac.uk/download/pdf/334787395.pdf> (검색일: 2021. 5. 10).

2) EU-미국 다자주의 제도적 의제 협력

최근의 미·중 경쟁으로, 두 국가를 제외한 나머지 국가들은 이로 인한 상당한 외교, 통상 정책상의 곤란을 겪어왔다. 미국과 중국은 통상, 외교안보, 기술 등 국가관계 전 분야에서 경쟁중이다. 미중의 통상전쟁과 안보경쟁의 과열양상은 이와 연루된 전 세계 국가들에게도 영향을 미쳐왔다.

그림-5 EU의 입장에서 본 힘의 속성 분류에 따른 국제협력 유형



출처: 필자 작성

미중의 갈등과 경쟁은 주변국에게도 책임과 피해가 전가되었다. 특히 미국과의 안보 동맹관계인 유럽, 한국 등은 자신의 지역 혹은 국가와 교역 1위 국가인 중국과의 관계에서 난처한 상황에 처해왔다. 하지만 미중갈등 속에서 EU는 다각적 전략을 통해 나름의 균형과 조정의 역할을 수행하고 있다. EU는 인권 및 환경 등 규범분야에서 원칙을 고수하고, 통상 및 안보 분야에서 삼자 중 양자 간 안정적 협력관계의 중심축이 되는 전략을 추구해왔다.

EU는 대외관계 주요 이슈에서 제도적이며, 규칙에 기반한 다자주의 체제를 추구해 왔다. 미국과 같이 패권국 지위에서 일방적·강제적 조치를 취하기보다는 다자주의 틀 내에서 제도적 접근을 통해 유럽이 추구하는 규범과 가치를 확산시키는 전략적 자세를 고수해 왔다. <그림 5>에서와 같이 인권, 환경, 기후변화 등 국제적 합의에 의한 보편성이 인정되는 이슈에 관해, EU는 UN을 중심으로 개별국, NGO 등과의 다층적 글로벌 거버넌스를 통해 규범 확산과 협력을 도모해 왔다. 이에 비해 EU는 기술, 디지털 등 영역에서는 경쟁적 다자주의를 투자, 금융 영역에서는 협력적 다자주의 체제를 구축하였다. 무엇보다 전통 군사안보 영역에 대해서는 공동체 형성 시기부터 현재까지 EU가 아닌 NATO 중심의 다자주의 체제를 고수해 왔으며, 이와 같은 체제가 지역의 안정과 글로벌 안보에 도움이 된다고 판단해 왔다.

반면 미국의 경우 다자주의 접근과 체제에서 자국 중심의 차륜협력방식(hub and spoke system)과 소다자 안보 네트워크(mini-lateral security network) 체제를 선호하고 있다. 이러한 방식의 선호는 트럼프 정부에 이어 바이든 정부에도 이어지고 있는 것으로 판단된다. QUAD와 AUKUS의 설립은 전통안보에 대한 EU와 미국의 입장 차이를 확인하는 계기가 되었으며, 프랑스, 독일 등 개별국 차원에서 인도-태평양 지역협력에 개입해 왔던 유럽 국가들은 이후 좀 더 EU 차원에서의 제도적 협력 방식을 통해 접근할 것으로 판단된다.

V. 결론 및 시사점

본 연구에서는 기존의 EU 다자주의 외교협력에 관해 고찰하고, 최근 주목받고 있는 인도-태평양 지역 전략에 참여하는 EU 및 유럽 주요국(프랑스, 독일, 영국)의 외교 전략을 분석하였다. 또한 인도-태평양 지역 안보체제인 QUAD 가입국인 일본, 호주, 인도의 참여 전략과 입장을 분석하고, 이들과 유럽 간 관계 형성에 관하여 고찰하였다. 바이든 정부 출범 이후, EU와 미국은 정치, 경제, 안보, 기술 등 전 영역에서 부상하는 중국에 대해 상호 협력 하 대응하고자 범대서양 동맹 체제의 강화를 이행해 왔다. EU와 미국은 양측 간 전통 안보체제인 NATO를 중심으로 군사안보위협에 대응하고 있으며, 유럽 이외의 지역에서 또한 협력체제를 공고히 하였다. 또한 EU는 범대서양 동맹의 복원을 통해 다양한 의제에서 미국과의 협력을 추진하였다. 바이든 대통령 당선 시기, EU가

제시한 제안서를 토대로 양 측은 글로벌 보건협력, 기후변화에 대한 공동 대응, 양자 및 다자무역체제 그리고 글로벌 안보에 관한 4가지 주요 의제에서의 협력을 도모해 왔다.

군사안보 부문, 디지털 기술, 민주주의와 인권, 기후변화 등의 범 이슈 영역에서 EU-미국 간 협력이 추진되고 있다. 이와 같은 범대서양 동맹의 확증 강화는 향후 중국의 입지를 좁히고, 한국 등 중견국의 외교정책에 영향을 미칠 것이다. 즉 미·중의 극단적인 경쟁과 분쟁이 진행되는 중에도 EU의 외교적 활동 영역과 역할을 넓힐 수 있을 것이라 판단되며, 이러한 상황의 전개는 미국과 동맹국이면서 중국과의 경제협력 관계에서 딜레마를 겪고 있는 국가군에 영향을 미치게 되는 것이다.

트럼프 대통령 집권기 EU-미국은 긴장과 갈등을 경험하였다. 트럼프 정부는 '미 우선주의 정책(American First)' 하 일방주의 통상정책과 동맹국에 대한 방위비 부담 갈등을 유발하였다. 바이든 정부 출범 시기, EU는 범대서양 동맹의 복원을 기대하며, 전통 및 비전통 안보 전반의 영역에서 동맹 관계의 확증, 강화를 도모해 온 것이다.

하지만 최근 다자적 구도에 관한 EU와 미국의 입장 차이가 확인되고 있다. EU는 대외관계 주요 이슈에서 제도적이며, 규칙에 기반한 다자주의 체제를 추진해 왔으나, 미국은 자국 중심의 차륜협력방식과 소다자 안보 네트워크 체제 협력체를 구축하고 있다. 이는 바이든 정부가 트럼프 정부의 정책 기조를 잇는 것이며, 나아가 미국식 다자주의 체제의 전형이라 할 수 있다. QUAD와 AUKUS 체제가 향후 지역협력체로서 인도-태평양 갈등지역에서 어떠한 역할을 수행할 것인지, 확장성을 갖출 것인지 여부에 따라 EU-미국 범대서양 동맹의 관계 또한 변화할 것이다. 결론적으로 프랑스, 독일 등 유럽국가들은 인도-태평양 등 비유럽지역에 대해 개별국 차원보다는 EU 차원에서의 관여 방식으로 접근함으로써 외교적 활동 영역과 역할을 넓힐 것이라 판단된다.

미중 경쟁 구도에 대응하는 EU의 외교정책은 한국에 대해서도 시사점을 제공하고 있다. 동맹국인 미국과 최대 통상 대상국인 중국의 갈등은 한국을 지속적인 외교정책의 곤란에 처하게 하였다. 급변하는 국제정세에서 한국은 더 이상 미국과 중국에 대해 전략적 모호성을 유지할 수 없다. 이에 한국은 국제질서 주요이슈에 적극 참여하며, 나아가 개별 이슈를 주도할 필요가 있다. 한국은 EU의 외교적 선택과 동조하여 제도적이며 체계적인 다자주의 국제질서를 리드하는 국가 역할을 이행할 필요가 있는 것이다.

참고문헌

- 김성한, “미국 바이든 행정부의 대(對) 중국 전략: 봉쇄에서 변환으로,” 『신아세아』, 제28권 제2호 (2021).
- 김현정, “바이든 시기, EU·미 범대서양 동맹의 복원과 향후 전망: EU 다자주의 전략을 중심으로,” 『한국과 국제사회』 제5권 3호 (2021).
- 김현정, “유럽안보에 대한 중국 위협 요인과 유럽의 대응,” 『국제정치연구』 제24권 1호 (2021).
- 윤도원, “대외안보전략의 변화에 따른 일본의 인도-태평양 전략 관여,” 『인문사회과학연구』, 제61호 (2018).
- 전혜원, “유럽의 인도-태평양 전략: 프랑스와 독일을 중심으로,” 『주요국제문제분석』 2020-44호 (2020).
- 정구원, “미중 세력전이와 미국 해양전략의 변화: 회색지대갈등을 중심으로,” 『국가전략』, 제24권 3호 (2018).
- 정구원·이재현·백우열·이기태, “인도태평양 규칙기반 질서 형성과 쿼드협력의 전망,” 『국제관계연구』, 제23권 2호 (2018).
- 조원득, “모디 인도 정부의 신동방정책(Act East Policy)과 동아시아,” 『정책연구시리즈』 2018-25(2018).
- 조은정, “인도·태평양에서 영국, 프랑스의 군사적 관여: 현황과 시사점,” 『INSS 전략보고』 제122호 (2021).
- Berkofsky, Axel, “Japan and the Indo-Pacific: Alive and Kicking,” *Geopolitics by Other Means: The Indo-Pacific Reality*, Axel Berkofsky and Sergio Miracola (eds.) (ISPI(Italian Institute for International Political Studies) 2019).
- Brown, Seyom, *The Faces of Power : Constancy and Change in United States Foreign Policy from Truman to Reagan*(N.Y.: Columbia University Press, 1983).
- Casarini, Nicola, *The evolution of the EU-China relationship: from constructive engagement to strategic partnership*, Occasional Paper no. 6(Paris: The European Union Institute for Security Studies, 2006).
- Christiansen, T., Kirchner, E.J., and Dorussen, H., *Against the odds:(Considerable) convergence and (limited) cooperation in EU-China security relations*
- Christiansen, Thomas, Han Dorussen, and Emil J. Kirchner, “Security Cooperation in EU-China Relations: Towards Convergence?” *European Foreign Affairs Review*, Vol. 23, Issue 3 (2018).
- Dorman, Andrew and Kaufman, Joyce P. (eds.), *The Future of Transatlantic Relations: Perceptions, Policy and Practice*(Stanford: Stanford University Press, 2010).

European Commission, EU-China – A strategic outlook(JOIN(2019)5 final, 2019).
European External Action Service, EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation(European Union, 2013).
HM Government, Global Britain in a competitive age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy (HM Government 2021).
Stockholm International Peace Research Institute, World Nuclear Forces: SIPRI Yearbook 2019 (2019).

경향신문, “미국·유럽연합, 대서양 협력 및 중국 포위 겨냥 '무역기술위' 출범,”
<https://m.khan.co.kr/world/world-general/article/202109301330001#c2b> (검색일: 2021. 10. 5).

뉴스핌, “[중국 핫스톡] ZTE(중흥통신), 5G 신인프라 핵심 수혜주로 부상,”
<http://www.newspim.com/news/view/20200429001123> (검색일: 2020년 4월 30일).

서울신문, “FPDA 안보 챙기는 英, 한반도 북핵 위협 적극 개입,”
https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20180426016008&wlog_tag3=daum (검색일: 2021. 10. 5).

연합뉴스, “호주, 잠수함계약 파기 직전 프랑스에 '계약 진행 담보 못해',”
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20211002044800081> (검색일: 2021. 10. 7).

이상현, “쿼드와 한국 : 쿼드 참여 어떻게 할 것인가?”
https://www.ifs.or.kr/bbs/board.php?bo_table=News&wr_id=3545 (검색일: 2021. 8. 1).

정재홍, “바이든 정부의 인도-태평양 전략에 대한 중국의 대응,”
https://www.ifs.or.kr/bbs/board.php?bo_table=News&wr_id=3394 (검색일: 2021. 8. 1).

조선일보, “동맹 가르느 바이든표 외교… 佛 이어 獨도 “오커스, 나토 회원국에 모욕”,”
https://biz.chosun.com/international/international_general/2021/09/24/B4NRTL YMDZHM5G2HOHMLPXJSAQ/ (검색일: 2021. 10. 5).

조선일보, “바이든 첫 해외순방지는 서유럽... 6월 영국 찍고 벨기에 간다,”
https://www.chosun.com/international/2021/04/24/UFEL7JMVHVCY5CWG74JFZ 5XR2I/?utm_source=daum&utm_medium=referral&utm_campaign=daum-news (검색일: 2021. 5. 10).

조선일보, “美가 신장위구르 '인권외교' 꺼내자... 中 “무식한 용기”,“
<https://www.chosun.com/international/china/2021/05/20/N5MY7TLP15BFDI3M7 UNRD XFI5M/> (검색일: 2021. 8. 1).

주 프랑스 대한민국대사관, “AUKUS 관련 프랑스-미국 정상간 통화(9.22),”

https://overseas.mofa.go.kr/fr-ko/brd/m_9454/view.do?seq=1328929&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1
(검색일: 2021. 10. 7).

중앙일보, “트럼프, 나토에 방위비 이겼다…미국 기여분 22%→16% 합의,”

<https://news.joins.com/article/23647381> (검색일: 2021. 2. 20).

중앙일보, “‘WTO 제소’ 카드 꺼낸 트럼프…EU·중국 등 연대 움직임,”

<https://news.joins.com/article/22807234?cloc=joongang|article|tagnews> (검색일: 2021. 2. 20).

연합뉴스, “美, EU에 WTO제소 중단 압박 “이익될지 생각해봐라,”

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20181030000500088> (검색일: 2021. 2. 20).

파이낸셜 뉴스, “EU, AUKUS 사전 통보 없었다며 불쾌감 드러내,”

<https://www.fnnews.com/news/202109171139336788> (검색일: 2021. 9. 25).

한겨레, “독일 호위함, 20년 만에 인도-태평양 ‘외출’…대중견제 ‘거들기’ 나서,”

<https://www.hani.co.kr/arti/international/asiapacific/1006263.html#csidxfd60f440ef88ceeb4b422d6cb9c0c3e> (검색일: 2021. 10. 5).

한겨레, “미·영, 중국 보란 듯 “호주에 핵잠수함 보유 지원,”

https://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/1011959.html (검색일: 2021. 9. 25).

한겨레, “중 무력시위-미·대만 밀착, 강 대 강 ‘안보 딜레마’ 빠져,”

<https://www.hani.co.kr/arti/international/china/992910.html#csidx5adfd9d3423fa2c9536bd5367082dd0> (검색일: 2021. 8. 1).

한겨레, “G7 정상, 신장·홍콩·대만 언급하며 중국 직접 비판한 공동성명 채택,”

https://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/999201.html#csidxeadbaf8333cc970a3b58711110e0b8a (검색일: 2021. 8. 1).

한국군사문제연구원, “독일의 『인도-태평양 전략』 참가 원칙 선언,”

https://bemil.chosun.com/nbrd/bbs/view.html?b_bbs_id=10163&num=664 (검색일: 2020. 12. 15).

한국경제, “[집코노미TV]중국 양회서 경기부양책 카드? 이미 다 나왔다.”

<https://www.hankyung.com/realestate/article/202004176574i> (검색일: 2020년 4월 30일).

한국무역협회, “중국의 호주 무역제재 별 효과 없었다,”

<https://www.kita.net/cmmrcInfo/cmmrcNews/cmmrcNews/cmmrcNewsDetail.do?pageIndex=1&nIndex=64978&sSiteid=2> (검색일: 2021. 9. 15).

- VOA, "바이든 행정부 인도태평양전략, '동맹과 연결망 통합' 초점...미군 배치태세 변화 감지,"
<https://www.voakorea.com/korea/korea-politics/biden-administration-indo-pacific-strategy-connectivity-allies> (검색일: 2021. 8. 1).
- VOA, "미국, 중국의 패권전략으로 인도태평양서 군사 우위 더 이상 담보 어려워,"
<https://www.voakorea.com/korea/korea-politics/5052788> (검색일: 2021. 8. 1).
- Atlantic Council, "A three-step plan for reviving the transatlantic alliance,"
<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/a-three-step-plan-for-reviving-the-transatlantic-alliance/> (검색일: 2021. 5. 10).
- Australian Government Department of Defence, "2020 Defence Strategic Update,"
<https://www1.defence.gov.au/about/publications/2020-defence-strategic-update>
(검색일: 2021. 9. 15).
- Australian Government Department of Defence, "AUKUS: Trilateral security partnership,"
<https://www1.defence.gov.au/about/taskforces/nuclear-powered-submarine-task-force> (검색일: 2021. 9. 25).
- Australian Government Department of Defence, "Nuclear-Powered Submarine Task Force,"
<https://www1.defence.gov.au/about/taskforces/nuclear-powered-submarine-task-force> (검색일: 2021. 10. 5).
- Australian High Commission New Delhi, "Australia-India Indo-Pacific Oceans Initiative Partnership: Grant Round 1,"
<https://india.highcommission.gov.au/ndli/AIIPPOIP.html> (검색일: 2021. 9. 15).
- BBC, "Aukus: UK, US and Australia launch pact to counter China,"
<https://www.bbc.com/news/world-58564837?pi=0&mod=US> (검색일: 2021. 10. 5).
- Biscop Sven, "The Future of the Transatlantic Alliance: Not Without the European Union,"
<https://core.ac.uk/download/pdf/334787395.pdf> (검색일: 2021. 5. 10).
- Council Foreign Relations, "The Quad in the Indo-Pacific: What to Know,"
<https://www.cfr.org/in-brief/quad-indo-pacific-what-know> (검색일: 2021. 7. 20).
- Counterpoint Research, "Global Smartphone Market Share: By Quarter,"
<https://www.counterpointresearch.com/> (검색일: 2020년 4월 30일)
- David Sims, "China Widens Lead as World's Largest Manufacturer,"
<https://www.thomasnet.com/insights/imt/2013/03/14/china-widens-lead-as-worlds-largestmanufacturer/> (검색일: 2021. 1. 23).

- DefenseNews, "German warship 'Bayern' heads to the Indo-Pacific,"
<https://www.defensenews.com/global/europe/2021/08/02/german-warship-bayern-heads-to-the-indo-pacific/> (검색일: 2021. 10. 5).
- Dhruva Jaishankar, "Indian Ocean region: A pivot for India's growth,"
<https://www.brookings.edu/opinions/indian-ocean-region-a-pivot-for-indias-growth/> (검색일: 2021. 9. 15).
- DW, "German foreign minister urges EU-US cooperation in Indo-Pacific,"
<https://www.dw.com/en/german-foreign-minister-urges-eu-us-cooperation-in-indo-pacific/a-59287758> (검색일: 2021. 10. 5).
- Eleanor Albert, "Competition in the Indian Ocean," Foreign Relations, May 19, 2016),
<https://www.cfr.org/background/competition-indian-ocean>
- European Commission. "A new EU-US agenda for global change."
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint-communication-eu-us-agenda_en.pdf (검색일: 2021. 2. 20).
- European Commission, "European Commission and HR/VP contribution to the European Council EU-China – A strategic outlook12,"
<https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf> (검색일: 2021. 1. 23).
- European Commission, "EU-US: A new transatlantic agenda for global change,"
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2279 (검색일: 2021. 5. 10).
- European Institute for Asian Studies(EAIS), "Risk Diversification: Germany Joins the Indo-Pacific Policy Arena,"
<https://eias.org/op-ed/risk-diversification-germany-joins-the-indo-pacific-policy-arena/> (검색일: 2021. 10. 5).
- Faegre Drinker, "Looking Ahead to a Biden Administration, the EU Unveils Blueprint for Enhanced United States-EU Cooperation,"
<https://www.faegredrinker.com/en/insights/publications/2020/12/looking-ahead-to-a-biden-administration-the-eu-unveils-blueprint-for-enhanced-united-states-eu-cooperation> (검색일: 2021. 10. 5).
- Federal Foreign Office. "Germany – Europe – Asia: shaping the 21st century together": The German Government adopts policy guidelines on the Indo-Pacific region."
<https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/regionaleschwerpunkte/asien/german-government-policy-guidelines-indo-pacific/2380510> (검색일: 2020. 12. 15).

Federal Foreign Office, "One year of the German Government policy guidelines on the Indo-Pacific region: Taking stock,"

<https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/regionaleschwerpunkte/asien/indo-pazifik-leitlinien-fortschritt/2481700> (검색일: 2021. 10. 5).

HUAWEI, "2019 Annual Report,"

<https://www.huawei.com/en/press-events/annual-report/2019> (검색일: 2020년 4월 30일).

Indo-Pacific Defense Forum, "French manufacturer to build Australia's next-generation submarines,"

<https://ipdefenseforum.com/2016/05/french-manufacturer-to-build-australias-next-generation-submarines/> (검색일: 2021. 9. 15).

Indrani Bagchi, "In a Show of Intent, External Affairs Ministry Sets up Indo-Pacific Wing,"

<https://timesofindia.indiatimes.com/india/in-a-show-of-intent-external-affairs-ministry-sets-up-indo-pacific-wing/articleshow/68880720.cms> (검색일: 2021. 9. 15).

La France en Australie Ambassade de France à Canberra, "Indopacifique : 1er Dialogue trilatéral entre la France, l'Inde et l'Australie,"

<https://au.ambafrance.org/Indopacifique-1er-Dialogue-trilateral-entre-la-France-l-Inde-et-l-Australie> (검색일: 2021. 9. 15).

Ministère des Armées. "France and Security in the Indo-Pacific."

<https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/asia-and-oceania/the-indo-pacific-region-a-priority-for-france/> (검색일: 2020. 12. 15).

Ministère de L'Europe et des Affaires Étrangères. "The Indo-Pacific region: a priority for france."

<https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/asia-and-oceania/the-indo-pacific-region-a-priority-for-france/> (검색일: 2020. 12. 15).

Office of the United States Trade Representative, "U.S.-E.U. Trade and Technology Council(TTC)," <https://ustr.gov/useuttc> (검색일: 2021. 10. 5).

The Diplomat, "Japan-US Relations: Indo-Pacific Strategy and the Quad,"

<https://thediplomat.com/2018/08/japan-us-relations-indo-pacific-strategy-and-the-quad/> (검색일: 2021. 9. 15).

The Guardian, "Nuclear submarines will not deter China from conflict with Taiwan, but Australia has an alternative arsenal,"

<https://www.theguardian.com/commentisfree/2021/oct/07/nuclear-submarines-will-not-deter-china-from-conflict-with-taiwan-but-australia-has-an-alternative-arsenal> (검색일: 2021. 9. 15).

“The New Atlantic Charter,”

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/992569/The_New_Atlantic_Charter_2021.pdf (검색일: 2021. 10. 5).

The White House. "Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference."

<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference/> (검색일: 2021. 5. 10).

The World Bank, "WORLD DEVELOPMENT INDICATORS,"

<http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/> (검색일: 2020년 4월 30일).

U.S. Indo-Pacific Command(USINDOPACOM), "History of United States Indo-Pacific Command," <https://www.pacom.mil/About-USINDOPACOM/History/> (검색일: 2021. 8. 1).

外務省, “第2回日米豪印外相会合,”

https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press6_000682.html (검색일: 2021. 9. 15).

外務省, “日米豪印首脳テレビ会議,”

https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/nsp/page1_000939.html (검색일: 2021. 9. 15).

外務省, “自由で開かれたインド太平洋とは,”

https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/page25_001766.html (검색일: 2021. 9. 15).

2

중동 역내 정세 변화와 시아파 무장조직 네트워크의 관계 분석

한국외국어대학교 황 의 현

중동 역내 정세 변화와 시아파 무장조직 네트워크의 관계 분석

황 의 현*

목 차

I. 서론	54
1. 연구 배경과 연구 목적	54
2. 선행연구검토	55
II. 중동의 정치적 변화와 시아파 무장조직의 성장	57
1. 2003년 이라크 바아쓰 정권 붕괴와 이라크 시아파 무장조직의 등장	57
2. 아랍의 봄과 중동 내 시아 무장조직의 성장	60
III. 이란의 대외 안보 전략과 시아파 무장조직 네트워크의 형성	70
1. 이란의 대외 안보 전략: 전략적 중심의 확보	70
2. 시아파 무장조직 네트워크 구성	74
IV. 시아 종파 정체성의 역할	82
1. 조직 활동 정당화와 지지 세력 결집 수단	82
2. 시아 정체성과 성지 보호 담론: 초국적 관계망의 형성 토대	84
V. 시아 무장조직, 이란의 하수인 또는 독자 세력화	87
VI. 결론과 제언	90
참고문헌	92

* 한국의국어대학교

I. 서론

1. 연구 배경과 연구 목적

2000년대 이후 중동은 2003년 미국의 이라크 침공과 사담 후세인(Saddam Husein)의 바아쓰(Baath) 정권의 붕괴, 2011년 ‘아랍의 봄’과 시리아 내전, 2015년 이슬람 국가(IS) 조직의 발흥과 같은 정치적 격변을 경험했다. 이와 같은 사건들은 중동 내 주요 국가인 이란, 이라크, 사우디아라비아 사이의 세력 균형에 변화를 가져왔을 뿐만 아니라 수니파와 시아파 간 관계에도 큰 영향을 미쳤다. 이러한 사건들이 중동 정세에 미친 가장 대표적인 영향으로는 역내 이란의 영향력 확대와 이에 따른 반(反)이란 진영의 구축이라고 할 수 있다. 이란을 견제해온 이라크 바아쓰 정권 붕괴와 이란에 우호적인 시아파 정권 수립은 이란에 이라크를 통해 동맹 세력인 시리아 바샤르 알아사드(Bashar al-Asad) 정권, 레바논 헤즈볼라(Hezbollah)와의 관계를 더욱더 강화할 수 있는 환경을 조성했다. 더불어 이라크 시아파의 집권은 인근 바레인과 사우디아라비아의 시아파를 자극해 정치세력화를 촉진했으며, 역내 시아파의 보호자를 자처해온 이란은 혁명수비대(IRGC, Islamic Revolutionary Guard Corps)를 통해 이라크와 걸프 지역의 시아 정치세력과 무장조직을 지원함으로써 중동 내 영향력을 확대하고자 하였다. 한편 이란을 잠재적 안보 위협으로 규정해온 사우디아라비아 등 걸프 국가는 반이란 진영을 구축하여 이란의 영향력 확대에 대응하고자 했고, 이는 중동 내 친(親)이란 진영과 반이란 진영의 대립을 촉발하여 역내 불안정성을 심화하는 결과를 가져왔다.

이와 같은 상황에서 발생한 아랍권 민주화 운동, 또는 ‘아랍의 봄’은 중동 내 불안정성을 더욱 심화했다. 바레인에서는 인구 다수를 차지하는 시아파 국민의 시위가 수니파 왕정과 대립했으며, 시리아 민주화 시위가 이란의 지원을 받는 아사드 정권과 사우디아라비아, UAE 등 걸프 수니파 국가의 지원을 받는 반정부 세력의 전면적 내전으로 악화했다. 예멘에서도 후티(Houthi) 민병대 조직이 이란의 지원을 받아 중앙정부와 대립하는 등 아랍의 봄은 아랍 각지의 정치적 혼란과 불안정성 심화를 야기했으며, 중동 각지에서 이란의 지원을 받는 시아파 무장조직과 수니파 정권 또는 무장조직 사이의 충돌로 이어졌다. 시리아 내전의 혼란 속에서 발흥하여 극단적인 반시아주의를 표방한 IS는 2000년대 이후 중동 지역의 정치적 불안정성과 국가 붕괴에 따른 치안 공백, 고조된 종파 간 대립이 낳은 산물이라고 할 수 있다.

따라서 2000년대 이후 중동 정세를 체계적으로 이해하기 위해서는 이라크 정권교체, 아랍의 봄, IS의 등장과 같은 정치적 변화가 가져온 결과, 특히 이란을 중심으로 한 시아파 무장조직 네트워크의 형성 과정과 그 원인을 분석할 필요가 있다. 2000년대 이후 시아파 무장조직 네트워크를 통한 이란의 영향력 확대는 현재까지도 중동 정세에 큰 영향을 미치는 아랍 수니파 국가의 결집을 촉발해 중동 신(新)냉전 구도를 만들어냈으며, 이라크, 시리아, 예멘의 정치적 혼란 상황 또한 친이란 진영과 반이란 진영 사이에 벌어지는 대리전이라는 맥락 내에서 이해할 수 있기 때문이다. 따라서 본 연구는 이라크, 시리아, 예멘의 사례를 중심으로 2000년대 이후 중동 역내 질서 변화가 시아파 무장조직 네트워크 형성에 끼친 영향을 분석한다. 본 연구는 또한 혁명수비대를 중심으로 한 이란의 대외 전략이 각국의 시아파 무장조직을 초국적 네트워크로서 구성한 핵심 동인임을 밝히고, 이 과정에서 시아 종파 정체성이 수행하는 역할을 살펴본다. 이를 통해 본 연구는 현재 중동 정세를 보다 체계적으로 이해할 수 있는 토대를 제공하는 한편 시아 무장조직 네트워크의 부상에 따른 중동 안보 질서의 변화에 대응할 수 있는 한국의 대(對)중동 안보 전략 수립에 기여할 것이다.

2. 선행연구검토

이란의 영향력 확대와 종파 갈등의 심화, 중동 신냉전 구도의 형성과 같은 2000년대 이후 중동 정세 변화는 국내외를 막론하고 많은 연구자의 관심을 받은 주제다. 먼저 김강석(2016), 서정민(2018)과 같은 연구자들은 중동 각국의 국내 정치적 환경과 지역 정세 변화의 상호 작용의 결과로서 중동 내 안보 불안이 심화하고 친이란 진영과 반이란 진영의 신냉전 구도가 형성되었다고 본다. 서정민은 지역적 차원의 변화인 이란의 영향력 확대가 각국 정권이 추구하는 생존 전략과 결합해 중동 신냉전과 역내 종파 갈등의 심화가 나타났다고 주장한다. 김강석 역시 다양한 집단을 아우르는 포용적인 국민국가 정체성 형성에 실패해 내적 정체성 갈등에 직면한 중동 국가들이 외부 행위자의 내정 개입과 간섭에 취약하다고 분석하며, 이러한 중동 국가의 정체성 문제가 중동 신냉전 구도와 안보 불안을 초래한 주요 요인이라고 주장한다. 한편 신상윤과 마흐무들루(2018)는 사우디아라비아와 이란의 대립이 군사, 경제, 지정학적 주도권과 관련된 강성 권력을 둘러싼 경쟁일 뿐만 아니라 종파적, 문화적 주도권과 같은 연성 권력과의 관련된 경쟁임을 보여 준다. 특히 시리아 내전은 중동 신냉전 구도를 심화한 주요 요인으로 지적된다. 대표적으로 Hinnebusch(2016a)는 시리아 내전이 야기한 지역적 차원의 안보 딜레마와 더불어 종파 정체성의 부상이 현재 중동의 신냉전 구도의 핵심적 특징이라고 분석한다.

Gause(2010)는 지역 안보 체제의 특징과 변화에 초점을 맞추어 중동 정세의 변화를 분석하고자 한다. 그는 사우디아라비아, 이란, 이라크 3개국 사이 세력 균형으로 인해 걸프 지역 안보 체제가 안정을 유지할 수 있었다고 본다. 그러나 이라크 바아쓰 정권의 붕괴는 이란의 영향력 강화를 가져와 3개국 사이의 세력 균형 관계를 무너뜨렸고 걸프 지역뿐만 아니라 중동 전체의 안보 불안정을 심화했다. Gause는 또한 시아 종파 정체성과 같은 초국적 정체성이 가지는 중요성을 인정하면서도 현재 중동의 신냉전과 사우디아라비아와 이란 간 대립 구도가 본질적으로 권력 확보를 위한 정치적 갈등임을 주장한다.

바아쓰 정권 붕괴와 아랍의 봄 이후 이라크, 바레인, 사우디아라비아, 시리아 등 중동 각국에서 고조된 종파 갈등 또한 2000년대 이후 변화한 중동 정세를 이해하기 위한 중요한 요소로서 연구자들의 주목을 받아왔다. 대부분의 연구는 종파 정체성이 사우디아라비아와 이란의 지정학적 갈등의 수단으로 이용되었다고 본다. 한 예로 황병하(2020)는 이라크 정권교체 이후 이란이 시아 종파 정체성을 이용해 시아 무장조직과 협력 관계를 구축했으며, 이러한 관계가 중동의 종파 갈등을 촉발한 원인이라고 보았다. Gauss(2014) 역시 현 중동 정치 질서를 단순히 수니파와 시아파의 종파 갈등으로 보는 단선적 시각을 비판하고 사우디아라비아와 이란이 지정학적 갈등에서 종파 정체성을 수단화하는 측면에 주목한다. 이 외에도 Guzansky and Berti(2013), Hinnebusch(2016b), Mabon(2018), Mabon and Ardovini(2016), Rabi and Mueller(2018), Salloukh(2013; 2017)와 같은 연구자들은 2003년 이라크 정권교체와 2011년 아랍의 봄에 따른 사우디-이란의 지정학적 대립 심화와 종파 갈등 사이의 관계를 분석하고 지정학적 대립 구도에서 종파 정체성이 수단화하는 과정에 초점을 맞춘다.

중동 정세 변화에 따른 각국의 시아 무장조직의 성장과 이란 혁명수비대를 중심으로 한 시아 무장조직 네트워크 형성을 다룬 연구로는 이라크 시아 무장조직을 다룬 황병하(2004), 장병옥(2007), 유왕중(2008; 2010), Mowle(2006) 등이 있으나, 2010년대 이후 상황에 대해서는 다루지 못하는 한계가 있다. 보다 최신 연구로는 이라크 시아 무장조직과 이란의 관계를 인정하면서도 이라크 시아 무장조직을 단순히 이란의 대리인으로 보기보다 자신의 이익을 추구하는 독자적 행위자로서 바라보아야 할 것을 지적하는 남옥정(2021)의 연구가 있다. 이 외에도 Al-Tamimi(2015), Levy(2019) 등의 연구가 이라크 및 시리아의 시아 무장조직의 형성과 조직 구조, 정치적·군사적 영향력을 분석한다. 사우디아라비아 및 이란의 개입에 따른 예멘 내전의 국제화를 분석한 연구로는 남옥정(2015; 2019), 홍미정(2020) 등이 있으며, Ostovar(2017)는 전략적 중심 확보를 위한 이란의 지정학적 전략과 시아 무장조직에 대한 지원의 관계를 분석한다.

2000년대 이후 중동의 정세 변화 속에서 등장한 이라크 알카에다(AQI, Al-Qaeda in Iraq), IS와 같은 수니파 극단주의 조직에 관한 연구 또한 활발하게 이루어졌다. 서정민(2008a; 2008b; 2012; 2019)과 박찬기(2018a; 2018b), 정상률(2015; 2016; 2017; 2018) 등의 연구자들은 이라크 정권교체와 아랍의 봄과 같은 정치적 맥락 내에서 수니파 극단주의 조직의 형성과 변화, 수니파 극단주의 경향 내부의 차이와 변화, 시리아 내전과 IS 등장 사이의 관계, IS의 반시아주의와 폭력 정당화 담론 등에 주목했다. 그러나 중동 안보 질서에서 수니파 극단주의 조직과 더불어 중요한 행위자인 시아파 무장조직의 구조와 활동, 이들의 세계관과 정당화 담론에 관한 연구는 아직 부족한 상황이다. 따라서 본 연구는 이러한 연구 경향의 편향성을 보완하여 중동 안보 현황과 향후 전망 시아 무장조직 네트워크가 가진 중요성을 조명할 것이다.

더불어 시아파 무장조직에 관한 선행 연구 대부분은 개별 국가 내의 시아 무장조직 분석에 초점을 맞추고 있으며, 개별 무장조직을 네트워크의 한 부분으로서 바라보는 접근법은 아직 미진한 실정이다. 특히 무장조직 네트워크의 구성에서 시아 종파 정체성이 차지하는 역할을 규명할 본 연구는 권력과 주도권을 얻기 위한 현실정치와 종파 정체성의 관계에 대한 체계적인 분석으로서 의미를 가진다. 기존 연구가 종파 정체성을 주로 수단적 측면에 국한해서 바라보았다면, 본 연구는 초국적인 네트워크 구성을 가능하게 하는 연대와 결속의 토대로서 시아 종파 정체성의 중요성을 분석하고자 한다.

II. 중동의 정치적 변화와 시아파 무장조직의 성장

1. 2003년 이라크 바아쓰 정권 붕괴와 이라크 시아파 무장조직의 등장

2003년 미국의 이라크 침공과 바아쓰 정권의 붕괴는 현대 이라크 국가가 형성된 이후 유지되어오던 수니파 우위 정치 질서에 변동을 가져왔다. 수니파는 소수임에도 불구하고 현대 이라크 국가 형성 이후 2003년까지 권력의 주도권을 잡아왔으며, 다수를 차지하는 시아파는 권력에서 배제되고 소외되어 왔다(Baram 1989, 450-455; Marr and al-Marashi, 346). 그러나 2003년 이후 이라크에 민주적 정치제도가 수립되면서 수니파와 시아파의 권력 관계는 역전되었다. 새롭게 도입된 인구 비례에 따라 권력과 정부 요직을 안배하는 제도는 인구 다수를 차지하는 시아파에게 유리하게 작용했으며, 시아파는 현대 이라크 국가가 형성된 이후 처음으로 이라크의 권력을 차지했다.

정권 붕괴 이후의 혼란, 2003년 미국의 이라크군 해산 결정은 이라크에 치안 공백 상황을 가져왔으며, 이는 미군 점령과 시아파 우위 정치 질서에 반발하는 수니파 반군 세력뿐만 아니라 시아파 무장조직이 성장하고 활동할 수 있는 상황을 조성했다. 시아 성직자 무크타다 알사드르(Muqtada al-Sadr)가 이끄는 마흐디 군대(Mahdi Army)와 시아 이슬람주의 조직인 이라크이슬람혁명최고평의회(SCIRI, Superme Council of Islamic Revolution in Iraq) 산하 바드르 군단(Badr Corps)은 이러한 상황에서 세력을 확대한 대표적인 시아파 무장조직이다.

마흐디 군대의 지도자 무크타다 알사드르는 바아쓰 정권 시기 이라크 국내에서 사담 후세인과 바아쓰 정권에 저항하던 시아파 성직자 무함마드 사디크 알사드르(Muhammad Sadiq al-Sadr)의 아들이자 많은 이라크 시아파의 지지를 받았다. 무크타다 알사드르는 이라크 국내에서 바아쓰 정권에 맞선 시아파의 상징적 인물로서 바아쓰 정권 시기 이라크를 떠났다가 미군 점령 이후 귀국한 망명 시아파 정치인들보다 확고한 국내 지지 기반을 가지고 있었으며, 새로운 정치 질서를 장악한 망명 정치인들에 반감을 품은 바그다드 교외의 도시 서민 계층 사이에서 지지를 받았다(Hubbard 2007, 347). 무크타다 알사드르는 미군 침공과 바아쓰 정권 붕괴 이후 지지 세력을 결집해 시아파 민병대 조직인 마흐디 군대를 구성했다.

알사드르 지지 세력과 마흐디 군대는 정권 붕괴 이후 치안 유지와 같은 기초적인 공공 서비스 제공 능력을 상실한 중앙정부를 대신하여 바그다드 교외의 시아파 거주 구역의 치안을 유지하고 시아파 빈민에 복지 혜택을 제공하면서 지지 기반을 확대해나갔으며, 민병대원 규모는 6만 명에 달했다(Dodge 2012, 65-67; Munson 2009, 91-92). 마흐디 군대는 또한 미군 주둔에 반대하고 이라크 해방을 위한 투사를 자처하며 미군을 대상으로 한 공격을 자행했으며, 경쟁 시아파 세력인 SCIRI와도 대립하며 충돌했다. 결국 2004년 5월 미군은 대대적 진압 작전을 개시해 마흐디 군대의 세력을 크게 약화시켰다. 이후에도 반미 투쟁을 전개하던 마흐디 군대는 결국 2008년 미군과 이라크 정부군의 대대적 진압 작전 이후 무크타다 알사드르가 무장 해제를 선언하며 활동을 중단했다.

SCIRI는 이란-이라크 전쟁 시기인 1982년 이란으로 망명한 시아 반정부 지도자들과 종교인들이 조직한 시아 정치 세력이다. SCIRI는 바아쓰 정권을 전복하고 이라크에 이란 신정체제에 따른 이슬람주의 정치체제를 수립한다는 목표를 추구했으며, 이란 혁명수비대의 지원을 받아 산하 무장조직인 바드르 군단을 조직했다(International Crisis Group 2007, 2-4). 바아쓰 정권이 붕괴하자 SCIRI와 이란에서 훈련받은 바드르 군단원

약 10,000~15,000명이 이라크로 귀환했으며, 이라크 국내에서 조직원을 모집해 시아파 최대 조직으로 성장했다(Allawi 2007, 139; Dodge 2012, 65). 알사드르와 마흐디 군대와 달리 SCIRI는 미국과 전면 대립하기보다 정치 활동을 통해 시아파 권력을 극대화 하는 방향을 선택했다. 이에 따라 SCIRI는 2005년 1월 제헌의회 선거를 위해 여러 시아 정치 세력을 규합하여 시아파 통합 정당인 이라크통일동맹(UIA, United Iraqi Alliance) 구성을 주도했다. 제헌의회 선거에서 UIA는 전체 275석 중 과반이 넘는 140 석을 차지했으며, 이어 2005년 12월 총선에서도 전체 의석의 46.5%인 128석을 얻었다.

UIA의 승리는 SCIRI 신하 바드르 군단이 제도권 정치에 진출할 수 있는 길을 열어주었다. 권력안배제도에 따라 내각 장관직은 UIA 소속 정당들이 각자 획득한 의석에 따라 분배되었으며, 이에 따라 SCIRI는 내무부 장관직을 얻었다. SCIRI는 바드르 군단 지휘관인 바얀 자브르(Bayan Jabr)를 경찰력을 통제하는 내무부 장관으로 임명했고, 그 결과 바드르 군단원 중 많은 수가 이라크 경찰로 편입될 수 있었다. 한편 사드르 지지 세력 또한 시아파 정당 다와(Dawa)당 소속 누리 알말리키(Nouri al-Maliki)가 총리로 취임할 수 있도록 지원한 보상으로 보건부와 교통부 장관직을 얻으면서 마흐디 군대 역시 국가 기구에 대한 통제권을 손에 넣었다(Dodge 2012, 63; 68).

2006년 2월 시아파의 성지 중 하나인 알아스카리(Al-Askari) 모스크에서 이라크 알카에다 조직의 소행으로 추정되는 폭발이 일어나 파괴되는 사건이 발생했다. 마흐디 군대와 바드르 군단은 알아스카리 모스크 폭파 사건을 시아파의 생존에 대한 수니파의 위협으로 규정하고 수니파 민간인을 대상으로 한 대대적 보복으로 대응했다. 시아파 무장조직은 국가 기구에 대한 통제권을 이용해 수니파 민간인을 공격하고 살해했다. 한 예로 바드르 군단이 장악한 내무부 산하의 경찰 병력은 수니파 민간인에 대한 공격을 방조하거나 직접 살해에 가담했다. 마흐디 군대 역시 바그다드 내 수니파 거주 지역을 공격해 민간인을 살해하거나 강제로 쫓아냈다(Hubbard 2007, 352-355). 시아 무장조직은 수니파 반군과 극단주의 조직의 위협에서 시아파를 보호한다는 명분으로 민간인에 대한 폭력 사용을 정당화했다(Dodge 2012, 69).

이처럼 바아쓰 정권의 붕괴와 수니파 지배 질서의 종식은 오랫동안 권력에서 배제되고 소외되어왔던 이라크 시아파에게 주도권을 잡을 기회를 주었다. 정권 붕괴 이후 국가 능력 붕괴, 치안 공백 상황은 수니파 반군과 극단주의 조직의 위협에서 시아파를 보호한다는 명분을 통해 무력 사용을 정당화하는 마흐디 군대와 바드르 군단과 같은 시아파 무장조직이 성장할 수 있는 토양을 조성했다.

바아쓰 정권 붕괴 이후 이라크에 새롭게 도입된 권력안배제도 또한 시아파 무장조직의 성장에 기여했다. 시아파, 수니파, 쿠르드인 세 집단에 인구 비례에 따라 권력을 분배하는 권력안배제도는 이라크 인구의 다수를 차지하는 시아파에게 유리한 제도였으며, 총리직과 내무부, 재무부와 같은 핵심 부처가 시아파에게 할당되었다. 제도권 정치에 참여한 마흐디 군대와 바드르 군단은 시아파에 분배된 국가 부처에 대한 통제권을 확보할 수 있었고 이는 곧 두 조직의 영향력 강화를 가능하게 했다. 이처럼 2003년 이라크 정권 교체가 가져온 정치적 변화는 이라크 시아파 무장조직이 성장할 수 있게 했다.

한편 이라크의 종파 관계 변화는 예멘 북부의 시아파 분파인 자이드(Zayd)파의 급진화와 무장조직의 형성에도 영향을 주었다. 2004년 자이드파 지도자 후세인 바드르 알딘 알후티(Husein Badr al-Din al-Houthi)는 이라크 시아파의 부상에 자극을 받아 예멘 중앙정부와 알리 압둘라 살레흐(Ali Abdullah Saleh) 대통령에 맞선 무장 반란을 조직했으며, 그를 따르던 급진화된 자이드파 세력은 무장조직인 후티 운동(Houthi Movement)으로 발전한다(Pelham 2008, 209-210).

2. 아랍의 봄과 중동 내 시아파 무장조직의 성장

이라크 바아쓰 정권 붕괴와 시아파의 권력 장악이 중동 정세에 미친 영향은 2011년 튀니지에서 시작되어 리비아, 이집트, 예멘, 바레인, 시리아로 확대된 아랍권 민주화 운동 또는 ‘아랍의 봄’으로 극대화되었다. 아랍의 봄에 따른 정치적 혼란은 중동 지역 전체에서 종파 간 대립과 긴장을 자극하는 결과를 낳았다. 자이드 시아파 무장조직인 후티 운동은 예멘 민주화 시위와 살레흐 정권의 붕괴를 통해 영향력을 확대하며 이란의 지원을 받아 사우디아라비아와 UAE의 지원을 받는 예멘 중앙정부와 충돌했고, 시리아에서는 민주화 시위가 이란과 레바논 헤즈볼라, 이라크 시아파 민병대의 지원을 받는 아사드 정권과 사우디아라비아 등 아랍 수니파 국가가 지원하는 반정부 세력의 전면 내전으로 발전했다. 한편 시리아 내전의 여파로 등장한 IS는 이라크 시아파 무장조직이 성장하고 이란과 관계를 강화하는 환경을 조성했다. 이처럼 민주화를 위한 운동으로 시작된 아랍의 봄은 이란의 지원을 받는 이라크와 시리아, 예멘의 시아파 무장조직의 성장으로 이어졌다.

(1) 예멘 후티 반군

후티 운동은 1990년대 초 후세인 바드르 알딘 알후티가 순니 원리주의 신앙인 와하비즘(Wahhabism)과 살라피즘(Salafism)의 영향으로 인해 자이드파 신앙이 약화하는 상황

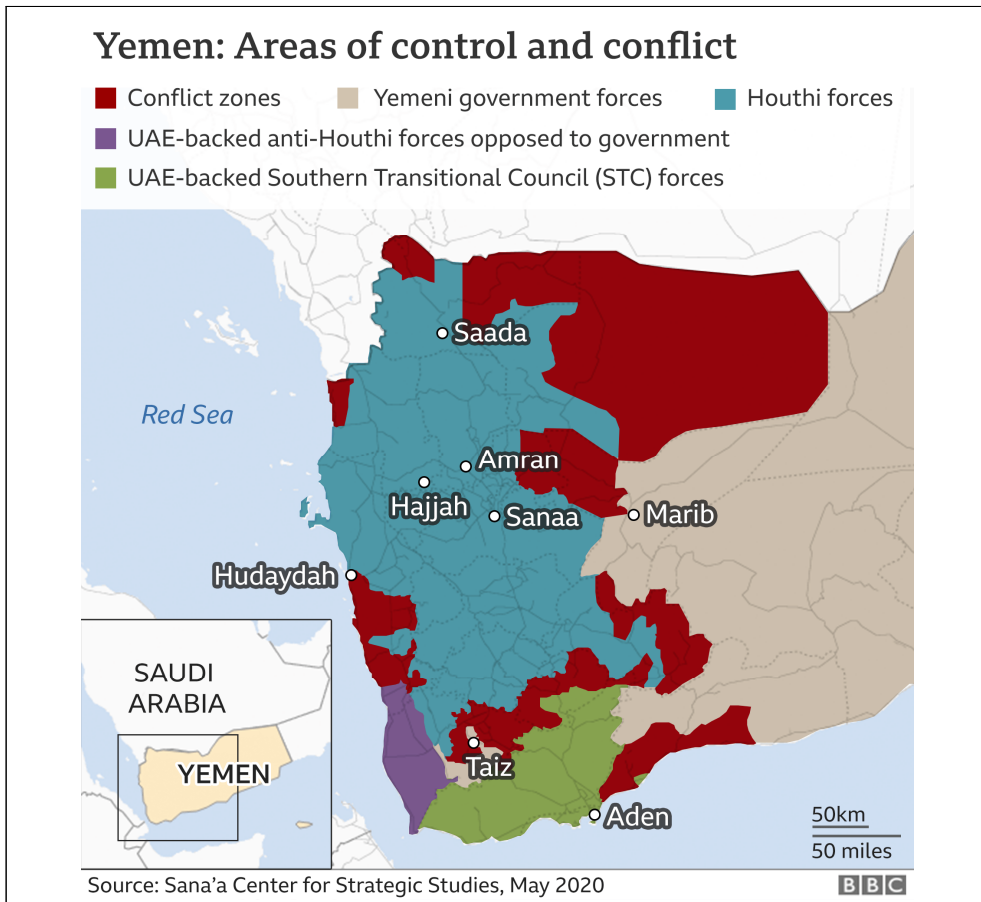
에 대응해 자이드파 신앙과 정체성을 지키기 위한 운동으로 시작되었다. 후티 운동은 또한 자이드파가 많이 살고 있는 북부 사아다(Saada) 지역에 대한 살레흐 정권의 차별과 경제적, 사회적 소외에 저항하는 성격을 가지고 있었다(Brehony 2015, 237). 2004년 후티 운동이 처음으로 무장 봉기를 일으킨 이후 북부 지역에서는 2010년까지 후티 운동 산하 민병대와 정부군 및 살레흐 정권을 지원하는 사우디아라비아 사이의 충돌이 발생했다.

후티 운동은 예멘 자이드파의 신앙과 정체성을 지키고자 하는 운동인 동시에 이란 신정체제를 모범으로 하는 이슬람 정권을 수립하고자 하는 이슬람주의 운동이기도 하다. 후세인 바드르 알딘 알후티는 미국과 이스라엘, 유대인과 기독교도를 이슬람과 무슬림을 위협하는 적으로 규정하고 자이드파의 인도 아래 이란 이슬람 혁명의 선례를 따라 무슬림들이 적들에 맞선 지하드(Jihad)를 수행해야 한다고 주장했다. 바드르 알딘 알후티는 또한 수니파가 예멘의 권력을 독차지하고 자이드파를 소외시키고 있다고 비난하며 자이드파의 저항을 촉구했다(Albloshi 2016, 150-157). 바드르 알딘이 사망한 이후에는 그의 형제 압둘 말리크 알후티(Abd al-Malik al-Houthi)가 이끄는 후티 운동은 중앙정부의 방치와 무관심으로 인해 저개발과 경제난, 사회 기반 시설 부족에 시달리는 사아다 지역에서 정부를 대신해 전략과 수도 공급, 교육과 보건 서비스 제공, 치안 유지 활동 등을 통해 지역 내에 지지 기반을 확보했다(Claussen, 566).

2011년 예멘 반정부 시위가 시작되자 알리 압둘라 살레흐 대통령은 시위대를 무력으로 진압, 평화적 시위는 반정부 세력과 정부군 사이 내전으로 발전했다. 후티 반군은 반정부 세력, 반(反)살레흐 부족과 연합하여 2011년 11월 알살레흐 정권 타도에 성공했다. 정부군과 반정부군 사이의 충돌이 격화되자 걸프협력회의(GCC)의 중재에 따라 살레흐는 사면을 조건으로 퇴진하고 압드 랍부흐 만수르 하디(Abd Rabbuh Mansour Hadi) 부통령이 과도정부를 이끌 대통령으로 취임해 정권을 이어받았다. 하디 대통령은 예멘의 새로운 정치 체제 구성과 권력 이양을 위해 국가대화회의(NDC, National Dialogue Conference)를 조직했으며, 후티 운동 역시 NDC에 참여했다.

그러나 정권 타도 이후 다양한 세력으로 구성된 반정부 세력 사이에 이해관계 차이에 따른 내부 갈등이 촉발되었다. 후티 운동은 살레흐가 물러난 이후에도 살레흐 집권 시기 여당이었던 국민회의당(GPC, General People's Congress) 살레흐 정권의 핵심 지지 기반이었던 알아흐마르(Al-Ahmar) 부족 등 구정권 세력이 여전히 영향력과 결정권을 가진 상황에 불만을 품었다(Claussen 2018, 566). 후티 운동은 또한 수니파 이슬람주의 정당인 알이슬라흐(Al-Islah)가 이끄는 야당 연합인 합동 회의(JMP, Joint Meeting Parties)와 GPC가 주도하는 과도정부에서도 배제되었다(Yadav 2017, 194-195).

그림-1 2020년 5월 후티 반군의 세력권



출처: BBC, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-29319423>

후티 대표단을 포함한 NDC는 예멘을 연방국가로 재편하는 계획에 합의했으나, 연방 국가의 구체적인 구성에 대해서는 논란이 있었다. 후티 대표단은 NDC 특별 위원회가 제시한 예멘을 6개 지역으로 나누고 사아다 지역을 홍해와 단절된 채 내륙에 고립된 아잘(Ajal)주로 편입시키는 계획을 후티 운동을 고립시켜 약화하기 위한 시도로 간주하고 반대했다(Hill 2017, 264). 그러나 하디 대통령이 특별 위원회의 제안을 승인하자 제헌위원회는 이에 따라 새로운 헌법을 작성하기 시작했다. 하디 대통령의 일방적인 연방제 구성 승인으로 인해 후티 운동은 예멘의 정권 이양과 새로운 체제 수립 과정에서 그들이 배제되었다는 인식을 가지게 되었다(Brehony 2015, 239).

후티 반군과 하디 정부 사이의 갈등은 2014년 무력 충돌로 폭발했다. 권력을 되찾기 위해 살레흐 지지 세력인 GPC는 후티 반군을 지원했으며, 후티 반군이 2014년 9월 예멘의 수도 사나를 점령하면서 예멘은 중앙정부와 후티-GPC 연합 간의 전면 내전에 빠져들었다. 하디 대통령과 정부는 저항을 선언하며 남부 아덴(Aden)으로 피난했다. 예멘 영토의 상당 부분을 장악한 후티 반군은 2016년 10월 국가구원정부(National Salvation Government)를 구성해 예멘의 주권이 자신들에게 있음을 주장하며 점령지에 대해 행정력을 행사하기 시작했다. 2017년 12월 후티 반군과 GPC 사이에 갈등이 발생하자 후티 반군은 2017년 12월 살레흐까지 살해하면서 후티 반군은 단순한 민병대 조직에서 정부를 갖추고 예멘 영토 상당 부분을 통제하는 강력한 세력으로 변화했다. 후티 반군은 또한 밀수입과 강탈과 같은 불법적 활동뿐만 아니라 점령지 주민들을 대상으로 한 세금을 거두고 2017년 기준으로 16억 2,000만 달러에 달하는 자금을 운용하는 등 단순 반군 조직에서 중앙정부를 대체하는 강력한 행위자로 발전했다(Almahfali and Root 2020).

(2) 시리아 시아 무장조직

아사드 정권 타도와 민주화를 요구하던 평화적 시위대가 아사드 정권의 무력 진압으로 급진화, 무장세력화하면서 시리아 반정부 시위는 반정부 세력과 정부군 사이의 전면적 내전으로 확대되었다. 시민군과 탈영병으로 구성된 자유시리아군(FSA, Free Syrian Army), 반정부 인사들이 조직한 시리아국가위원회(SNC, Syrian National Council) 등 반정부 세력은 미국과 터키, 걸프 국가의 재정적 지원을 받아 성장하며 아사드 정권에 위협을 제기했다. 반정부 세력이 성장하자 시리아 최정예부대인 공화국수비대의 마나프 틀라스(Manaf Tlas) 준장과 리야드 파리드 히잡(Riyad Farid Hijab) 총리 등이 정권을 버리고 망명을 택하는 등 일반 사병뿐만 아니라 정권 및 군부 고위인사에서도 이탈자가 발생했으며, 2012년 7월 다마스쿠스 중심부 국가안보위원회 본부에서 일어난 테러로 다우드 라지하(Dawud Rajiha) 국방장관, 하산 투르크마니(Hasan Turkmani) 전 국방장관, 아세프 샤우카트(Asef Shawkat) 국방차관 등이 사망했다. 2013년 3월 반정부 세력은 다마스쿠스 교외를 포함하여 시리아 영토의 약 60%를 장악하기에 이르렀다(김한지, 65-66).

그러나 아사드 정권은 정권의 핵심 지지기반인 알라위(Alawi)파, 소수 집단인 기독교도와 드루즈(Druze)파 등을 중심으로 한 친정부 세력, 군부, 아사드 정권 아래에서 각종

특혜를 누려온 친정부 성향의 수니파 부족과 다마스쿠스 시민들, 그리고 이란과 헤즈볼라, 러시아 등 외부 세력의 지원을 받아 생존할 수 있었다. 특히 시아파 등 시리아 내 소수 종교 집단은 반정부 세력 내 자브하트 알누스라(Jabhat al-Nusra)와 같이 이슬람법이 엄격하게 집행되는 이슬람 국가를 건설하려는 극단 이슬람주의 조직의 등장에 두려움을 느끼고 정권에 대한 지지를 보였다.

친정부 민병대와 무장조직의 지원은 아사드 정권 생존에 중요한 역할을 했다. 징병을 거부하는 청년들이 늘어나면서 시리아군은 탈영하거나 전사한 병력을 재충원하는 데에 어려움을 겪었고, 그 결과 내전 이전 약 22만 명이었던 시리아군은 2013년 11만 명까지 감소한 것으로 알려졌다(Lund, 2015.03.02.). 다른 추산에 따르면 2011년 약 325,000명에 달하던 시리아군은 2013년 178,000명, 2015년 중반에는 70,000~80,000명까지 감소했다(Reiff 2020, 992). 이러한 가운데 시아 무장조직을 포함한 친정부 성향의 민병대와 무장조직은 아사드 정권에 큰 힘이 되었다. 친정부 시리아 민병대의 규모는 모두 합쳐 약 10만 명에 달하는 것으로 추산되며(Kajjo, 2020.08.26), 일각에서는 15만 명에서 20만 명으로 추정하기도 한다(Middle East Eye, 2015.09.25.).

아사드 정권은 시리아의 소수 종파 집단인 알라위파 출신으로, 자연스럽게 알라위파는 아사드 정권의 핵심 지지 기반을 구성했다. 알라위파는 시아파와 관련되어 있지만, 전통적으로 주류 시아파 종파인 열두 이맘 시아파와는 다른 종파로 간주되어 탄압을 받았다. 그러나 1970년대 레바논의 열두 이맘 시아파의 저명 성직자들은 알라위파를 열두 이맘파의 한 분파로 인정되면서 무슬림으로서 여겨질 수 있었다(박현도 2020, 1905). 시리아 내전 발발 이후 일부 알라위파 청년들은 반정부 세력의 보복과 수니파 이슬람주의 세력의 집권에 따른 탄압을 우려하며 아사드 정권을 지지하는 무장조직을 결성했다. 알라위파 외에도 기독교도, 드루즈파, 시아파 등 수니파 주도 반정부 운동과 극단 이슬람주의 조직의 성장에 위기감을 느낀 시리아 내 소수 종파 사이에서 친정부 무장조직이 등장했다(Dagher, 2013. 08. 26; Reuters 2012.09.08.). 2012년 11월 시리아 정부는 각지에서 산발적으로 등장한 친정부 무장조직과 민병대를 체계적으로 조직해 약 9만 명 규모의 국가방위군(NDF, National Defence Forces)으로 통합했다(Middle East Eye, 2015.09.25.).

이 외에도 국가방위군 산하에서 또는 독자적으로 활동하는 알라위파, 시아파, 드루즈파, 기독교도 등 다양한 종파와 종교적 배경을 가진 친정부 민병대와 무장조직들이 등장했다(표 1 참고). 알라위파 민병대는 주로 알라위파가 다수를 차지하는 해안의 라타키야 지역

에 집중되어 있으며, 시아파 민병대는 다마스쿠스와 다마스쿠스 남부 시아 성지인 사이다 자이납(Sayyida Zaynab) 지역의 시아파 공동체를 중심으로 구성되었다.

표-1 시리아 친정부 민병대

조직명	주요 활동지역	주요 구성원
해안방패여단 (The Coastal Shield Brigade)	라타키야	알라위파
알아린 부대 (Saraya al-Arin)	라타키야	알라위파
우수드 알후세인 부대 (Liwa Usud al-Hussein)	라타키야	알라위파
시리아 저항군 (The Syrian Resistance)	라타키야	알라위파
군사안보 방패부대 (Military Security Shield Forces)	라타키야	알라위파
아사드 알라 알갈립 부대 (Liwa Assad Allah al-Ghalib)	사이다 자이납	시아파
사이프 알마흐디 부대 (Liwa Sayf al-Mahdi)	사이다 자이납	시아파
알사이다 루카이야 부대 (Liwa al-Sayyida Ruqayya)	다마스쿠스	시아파
아불 파들 알압바스 부대 (Liwa Abu al-Fadhal al-Abbas)	다마스쿠스, 알레포	시아파
알바키르 부대 (Liwa al-Baqir)	알레포	시아파
이맘 자인 알아비딘 부대 (Liwa al-Imam Zain al-Abidain)	테이르 알주르	시아파
누수르 알자우바 (Nusru al-Zawba)	시리아 서부	기독교도
조국 방패단 (The Homeland Shield)	수와이다	드루즈파
리잘 알카라마 (Rijal al-Karama)	수와이다	드루즈파

출처: Aymenn Jawad al-Tamimi Homepage, Middle East Eye, Syria Comment 등을 토대로 직접 작성

시리아 시아파 민병대 조직은 이란 혁명수비대, 이라크 시아파 민병대, 레바논 헤즈볼라와 긴밀한 관계를 맺고 있다. 혁명수비대와 레바논 헤즈볼라는 시리아 시아파 민병대원 모집, 훈련, 자금과 물자 제공을 지원하며 더 나아가서는 아사드 정부를 위해 직접 전투원을 파견하는 방식으로 지원을 제공하고 있다. 이처럼 아랍의 봄과 시리아 내전은 이란 혁명수비대를 중심으로 이라크와 시리아의 시아파 무장조직, 레바논 헤즈볼라를 연결하는 초국적 시아 무장조직 네트워크 형성으로 이어졌다.

(3) 이라크 국민동원군

내전으로 인한 시리아의 혼란과 치안 공백 상황은 미군 및 이라크 정부군의 토벌 작전으로 2008년 이후 이라크에서 기반을 상실하고 약화한 이라크 알카에다 조직이 이라크 시리아 이슬람국가(ISIS, Islamic State in Iraq and Syria, 또는 이라크레반트 이슬람국가HSIL, Islamic State in Iraq and Levant)로 세력을 회복할 수 있는 상황을 만들었다. ISIS는 내전으로 혼란에 빠진 시리아 동부 라카(Raqqah)에 근거지를 구축하고 시리아와 이라크에 영토를 확장하기 시작했으며, 수니파의 보호자를 자처하며 이라크의 시아파 정권과 시리아 알라위파 정권에 불만을 품고 있었던 이라크와 시리아의 수니파 사이에서 지지를 확보해나갔다(Gerges 2016, 199-200). 결국 2014년 6월 ISIS는 이라크 제2의 도시 모술(Mosul)을 점령하고 이슬람 국가(Islamic State) 건립을 선언했으며 ISIS 지도자 아부 바크르 알바그다디(Abu Bakr al-Baghdadi)는 자신을 무슬림의 칼리프(Caliph)로 자처하며 공개적으로 전세계 무슬림들에게 충성을 요구했다.

IS의 부상은 이라크 시아파에게 큰 위협으로 다가왔다. 시아파에 대해 공공연한 적의를 드러낸 IS는 이라크 시아파 정권을 타도하고 수니파 교리와 율법을 엄격하고 극단적으로 적용하는 이슬람 국가를 세우고자 했다. IS는 또한 시아파를 무슬림이 아닌 이단자로 규정하고 포로로 잡힌 시아파 군인과 민간인을 살해했다(Hawley 2017, 164-168). 시아파에 대한 IS의 만행과 적의는 이라크 시아파 정치인과 종교인뿐만 아니라 일반 시아파 대중 사이에서도 공포를 불러일으켰으며, 이는 시아 민병대와 무장조직이 성장할 수 있는 기반이 되었다.

2014년 이라크 시아파의 최고위급 성직자인 아야톨라 알리 알시스타니(Ayatollah Ali al-Sistani)는 시아파를 포함한 모든 국민에게 IS에 맞서 싸울 것을 촉구했다. 이에 응한 시아파 자원자를 중심으로 다양한 시아 민병대 조직이 구성되었으며, IS 위기 이전부터 활동하던 바드르 군단과 같은 기존 시아 무장조직까지 참여해 범시아 무장조직

연합인 국민동원군(PMF, Popular Mobilization Forces)이 결성되었다. 무크타다 알사드르 또한 새롭게 평화 부대(Saraya al-Salam)을 조직해 PMF에 합류했다(남옥정 2021, 40). PMF에는 주축인 시아 민병대 외에도 시아파, 수니파, 쿠르드인, 기독교도 등 다양한 집단의 민병대 약 30~50여개가 참여했으며 총병력은 약 60,000~140,000명으로 추산된다 (Abbas 2017, 6-7; Mansour and Jabar 2017, 3). 이라크 정부군과 함께 IS 격퇴전에서 중요한 역할을 한 PMF는 시아파뿐만 아니라 수니파 내에서도 이라크의 보호자로서 지지를 받았다(Knights 2019, 2).

PMF 내 시아파 무장조직은 다양한 성향으로 구분되며, 크게 이란의 지원을 받고 이란 지도부와 밀접한 관계를 지닌 친이란 성향의 무장조직과 이란과 거리를 두는 이라크 내부의 자생적인 무장조직으로 분류할 수 있다. PMF 내 주요 시아파 무장조직과 성향은 아래 표 2와 같다:

표-2 PMF 내 주요 시아파 무장조직의 분류

친이란 무장조직	이라크 자생 무장조직
바드르 군단	알압바스 전투단
아사이브 아흘 알하크	알리 알아크바르 부대
카타이브 헤즈볼라	안사르 알아슈라 부대
하라카트 헤즈볼라 알누자바	이맘 알리 전투단
카타이브 이맘 알리	알아타바 알압바시아 부대
카타이브 사이드 알슈하다	알아타바 알후세이니야 부대
	알아타바 알알라위야 부대

출처: International Crisis Group, “Iraq’s Paramilitary Groups: The Challenge of Rebuilding a Functioning State,” 27.

내부의 이러한 성향 차이로 인해 PMF는 조직 구성원이 확고하게 결집된 하나의 조직 보다는 여러 무장조직이 느슨하게 연합된 형태에 가깝다. PMF 내 친이란 성향 무장조직은 이란과 우호적 관계를 추구하며 이란 최고지도자 알리 하메네이(Ali Khamenei)의 권위를 따르고 군사 작전뿐만 아니라 정치 활동에도 적극적으로 참여하는 반면, 이라크 자생 조직은 이란과는 거리를 두는 시스타니를 따라 이란의 지원을 거부하며 정치 활동과는 거리를 두고 있다(Alaaldin 2017, 5).

PMF 내 대표적인 친이란계 시아파 무장조직으로는 바드르 군단, 아사이브 아흘 알하크(AAH, Asaib Ahl al-Haqq), 카타이브 헤즈볼라(KH, Kataib Hezbollah), 카타이브

사이드 알슈하다(Kataib Sayyid al-Shuhada), 카타이브 이맘 알리(Kataib Imam Ali), 하라카트 헤즈볼라 알누자바(Harakat Hezbollah al-Nujaba) 등이 있다. 이들 조직은 이란의 재정적, 군사적 지원을 받으며 이란 혁명수비대가 군사 훈련과 작전 지휘 등에서 상당한 영향력을 행사하는 것으로 알려져 있다. 이라크 친이란계 시아파 무장조직은 또한 시리아에도 전투원을 파견해 아사드 정권과 친정권 민병대의 군사 작전을 지원하고 있다. 아래는 대표적인 친이란계 시아파 무장조직에 관한 개략적 설명이다(Cigar 2015, 15-16; Gurbuz 2018, 2-4; Knights 2021.04.27.; Knights 2021.05.03.; Knights et al 2021.04.01.; Levit and Smyth 2015.01.05.; Mansour and Jabar 2017, 13-14).

1) 바드르 군단(Badr Corps)

- 지도자: 하디 알아미리(Hadi al-Amiri)
- 병력 규모: 약 20,000~50,000명 추산
- 친이란 시아 정치세력인 SCIRI 산하 무장조직이었으나, 2012년 이란의 영향력에서 벗어나고자 하는 SCIRI 지도자 암마르 알하킴(Ammar al-Hakim)과 알아미리 사이 갈등으로 SCIRI에서 분열되어 독자적인 무장조직으로 변화
- 이란 혁명수비대 산하 쿠드스군(Quds Force)과 밀접한 관계
- 알아미리가 주도하는 알파타흐(Al-Fatah) 연합은 2018년 총선에 참여하여 총 48석을 확보, 원내 2위 차지

2) 아사이브 아흘 알하크(Asaib Ahl al-Haqq)

- 지도자: 카이스 알카즈알리(Qais al-Khazali)
- 병력 규모: 약 10,000명 추산
- 무크타다 알사드르 지지 세력이었던 알카즈알리는 2008년 알사드르가 마흐디 군대의 무장해제를 선언하자 이에 불복하여 독자세력화
- 2018년 총선에서 알파타흐 연합에 참여하여 총 15석 확보

3) 카타이브 헤즈볼라(Kataib Hezbollah)

- 지도자: 아부 마흐디 알무한디스(Abu Mahdi al-Muhandis, 2020년 사망), 아흐마드 알하미다위(Ahmad al-Hamidawi, 현재)

- PMF의 실질적 지휘관인 알무한디스는 2020년 1월 바그다드 공항에서 미군 공습으로 이란 혁명수비대 쿠드스군 사령관 카셈 솔레이마니(Qasem Soleimani)와 함께 사망
- 알무한디스 사망 이후 카타이브 헤즈볼라의 전사무총장인 압둘 아지즈 알무함마다위 (Abd al-Aziz al-Muhammadawi, 일명 아부 파다크Abu Fadak)가 PMF의 새로운 지휘관으로 임명
- 이라크 내 미군 시설 공격, 시리아 내전 참전 등 이라크 국내외에서 적극적 무장 활동 통해 친이란적 행보

4) 카타이브 사이드 알슈하다(Kataib Sayyid al-Shuhada)

- 지도자: 아부 알라 알왈라이(Abu Alaa al-Walai), 아부 무스타파 알셰이바니(Abu Mustafa al-Sheibani)
- 2013년 카타이브 헤즈볼라에서 분리
- 이란 혁명수비대와 함께 시리아 내전에서 아사드 정권을 지원하는 전투에 참여하고 예멘 후티 반군에 대한 지지 표명하는 등 친이란 행보

5) 카타이브 이맘 알리(Kataib Imam Ali)

- 지도자: 쉬블 알자이디(Shibl al-Zaydi)
- 무크타다 알사드르의 마흐디 군대에서 분리되어 2015년 조직
- 카타이브 헤즈볼라와 밀접한 관계로 알무한디스의 지휘를 받는 것으로 알려져 있으며, 카타이브 헤즈볼라와 함께 시리아 내전 참여
- IS 격퇴전에서 명성을 떨친 아부 아즈라엘(Abu Azrael)이 소속된 조직

6) 하라카트 헤즈볼라 알누자바(Harakat Hezbollah al-Nujaba)

- 지도자: 아크람 알카비(Akram al-Kaabi)
- 2011년 이란 혁명수비대와 함께 시리아 내전에 참전한 병력을 주축으로 2013년 아사이브 아흐 알하크에서 분리
- 혁명수비대로부터 자금, 물자, 군수품, 군사 훈련을 지원받으며 시리아 내전에서 혁명수비대 지휘 아래 활동
- 레바논 헤즈볼라, 카타이브 헤즈볼라와 협력 관계

2003년 정권 교체 이후 친이란계 시아파 무장조직은 의회에 진출하여 이라크 정부의 정책에 영향을 미칠 정도로 성장했다. 아사이브 아흘 알하크, 카타이브 히즈볼라 등의 무장조직은 정치적 영향력과 무력 시위를 통해 2020년 5월 총리에 취임한 무스타파 알카지미(Mustafa al-Kadhimi) 총리의 개혁과 무장조직 통제 시도에 저항하고 있다(Davison, 2020.07.09.; Kittleson 2020.08.07.; Mamouri 2020.07.01). 더불어 친이란계 시아파 무장조직은 빈민층을 대상으로 한 물자 지원, 코로나19 방역과 보건 지원과 같은 복지 사업, 민간기업 설립 등을 통한 경제 활동 참여 등 다양한 활동을 통해 이라크 사회 내에서 영향력을 넓혀가고 있다(Badawi, 2020, 5-8). 이라크 시아 무장조직은 단순한 민병대를 넘어 이라크 정치, 경제, 사회에서 상당한 영향력을 가진 세력으로 부상했다.

III. 이란의 대외 안보 전략과 시아파 무장조직 네트워크의 형성

1. 이란의 대외 안보 전략: 전략적 중심의 확보

1979년 혁명과 이슬람 공화정 수립 이후 이란의 대외 전략은 레바논 헤즈볼라, 시리아 아사드 정권, 이라크 시아 민병대 등 중동 내 시아 무장조직으로 구성된 ‘저항의 축(axis of resistance)’을 중심으로 중동 내 친이란 동맹 세력 구축과 전략적 중심(strategic depth) 확보라고 볼 수 있다. 이란 혁명 정권은 반미, 반서구, 반제국주의를 표방하며 적대 국가의 위협에 대응하여 이란의 주권과 독립성을 지킨다는 명분으로 통치 정당성을 주장한다.

이와 같은 통치 정당성 주장의 기저에는 이란 정권이 미국, 이스라엘, 사우디아라비아와 같은 적대적 외부 세력으로부터 지속적으로 위협을 받고 있다는 인식이 깔려 있으며, 따라서 정권 생존은 이란 대중동 정책의 핵심 목표다. 이란은 역내 이란의 영향력 통제와 고립, 이란에 대한 위협이 미국 대중동 정책의 핵심적 목표라고 간주한다(Barzegar 2010, 175). 이란 최고지도자 아야톨라 알리 하메네이(Ayatollah Ali Khamenei)는 미국이 이란 정권 붕괴를 목표로 하고 있으며 이란의 역내 적대국인 이스라엘과 사우디아라비아를 지원함을 여러 차례 강조했으며, 이란 지도자들은 또한 걸프해를 두고 이란을 마주하는 친미 걸프 국가인 사우디아라비아와 바레인에 주둔한 미군의 존재가 이란에

대한 적의와 공격 의도를 보여주는 것으로 간주한다(Katzman 2019, 1; Ostovar 2017, 93-94). 2000년대 이후에는 이란과 접경한 아프가니스탄과 이라크 내에 미군이 주둔하면서 이란을 둘러싼 포위 구도가 형성되었고, 이란이 가진 위협 인식은 고조되었다.

이란은 정권에 대한 안보 위협이 고조될수록 안보 유지를 위해 역내 영향력을 확대하는 정책을 펼쳐왔다(Barzegar 2010, 182). 이에 따라 이란은 대(對)이란 포위망 형성에 따른 위협에 대응해 역내 영향력 확대를 추구하는 한편 적대국의 관심을 이란에서 먼 곳에서 벌어지는 갈등으로 돌려 이란 본토의 안보를 유지하는 전략적 중심을 확보하는 전략을 취하고 있다(Ajili and Rouhi 2019, 148). 이란의 전략적 중심 구축 전략에서 중동 각국 내 시아 공동체는 중심적 위치에 있다. 반미와 반제국주의 성향 강조, 이란 정권의 통치 이념인 ‘법학자 통치론(벨라야테 파키, velayat-e faqih)’ 이념의 종교적 정당성 주장, 이라크, 사우디아라비아, 시리아, 예멘 등의 시아파 공동체에 대한 지원과 후원, 보호 제공은 시아파를 중심으로 구성되어 적대 세력으로부터 이란 정권을 방어하는 완충 세력을 구축하기 위한 전략이다(Ostovar 2017, 95-98). 이러한 관점에서 예멘 후티 반군, 이라크 시아 무장조직, 시리아 아사드 정권에 대한 지원은 미국과 친미 중동 국가가 구축한 포위망에 대응할 수 있는 역내 동맹 세력을 확보하는 동시에 미국, 사우디아라비아, UAE 등 적대적 세력이 이란을 직접적으로 위협하지 못하도록 적대적 세력의 관심을 예멘, 시리아 등으로 돌리기 위한 목적으로 분석된다.

이라크 바아쓰 정권 붕괴는 이란에 위협인 동시에 기회였다. 정권 교체 이후 미국은 이라크 내에 미군 주둔지를 확보하여 이란을 직접적으로 압박할 수 있는 교두보를 구축했으며, 이는 미국의 위협에 대한 두려움과 불안을 자극하는 요인이 되었다(Barzegar 2010, 174). 그러나 동시에 걸프 지역 안보 체제에서 이란을 견제해오던 이라크 바아쓰 정권의 붕괴는 이란이 역내 영향력을 확대할 수 있는 환경을 조성했다(Gause 2010, 168). 이란은 바아쓰 정권의 탄압을 피해 이란으로 망명한 시아파 정치인을 지원해왔으며, 망명한 이라크 시아파를 벨라야테 파키를 따라 이란식의 이슬람 정권을 이라크에 이식하고자 하는 SCIRI와 바드르 군단으로 조직해 이란에 우호적인 이라크 시아파 세력을 양성해왔다. 2003년 이후 친이란 성향의 이라크 시아파 정치세력과 무장조직의 부상은 자연스럽게 이라크에 대한 이란의 영향력이 강화되는 결과로 이어졌으며, 또한 이라크 시아파를 교두보로 삼아 시리아의 아사드 정권, 레바논의 헤즈볼라까지 이어지는 친이란 진영을 구축해 이스라엘과 사우디, 미국을 견제하는 전략적 중심을 확보할 수 있게 되었다. 더불어 시아파 무장조직에 대한 지원은 적대적 환경에 놓인 채 미국의 경제제재로 인해

경제적 압박을 받는 이란이 저비용으로 전략적 목적을 달성할 수 있게 하는 수단이기도 하다(Barzegar and Divsallar 2017, 47).

미국과 서구, 이스라엘에 대한 저항은 이란이 역내 동맹 세력을 확보하기 위해 동원하는 핵심 이념이다. 이란은 아랍과는 다른 민족적, 문화적 정체성을 가진 국가이자 수니파가 다수를 차지하는 아랍 지역과 달리 시아파 신앙을 따르고 있다. 이와 같은 민족적, 문화적, 종파적 차이를 극복하여 아랍 지역 내에 영향력을 확보하기 위해 이란은 서구 제국주의에 맞서 무슬림, 특히 팔레스타인을 해방하기 위해 모든 무슬림이 단결하고 투쟁할 것을 호소했으며, 이란이 미국과 이스라엘에 맞선 모든 무슬림의 단결과 팔레스타인 해방을 위한 투쟁 그리고 범무슬림적인 투쟁에서 이란의 주도적 역할을 강조해왔다(Ostovar 2017, 96-97; Wehrey et al 2009, 129).

반서구, 반이스라엘 투쟁은 이란이 레바논 헤즈볼라뿐만 아니라 팔레스타인의 수니파 이슬람주의 조직인 팔레스타인 이슬람 지하드(Palestine Islamic Jihad), 세속적 아랍 민족주의 이념인 바아쓰주의를 표방하는 시리아 아사드 정권과도 협력 관계를 구축할 수 있는 기반이 되었으며, 이를 바탕으로 이란은 아사드 정권, 팔레스타인 이슬람 지하드, 헤즈볼라와 함께 ‘저항의 축’을 구성했다(Posch 2017, 82-83). 이란은 반이스라엘 진영 동맹 세력을 통해 이란의 역내 최대 적국인 이스라엘을 견제하는 동시에 아랍 수니파 사이에서 이란에 우호적인 여론을 조성할 수 있었다. 한 예로 2006년 헤즈볼라와 이스라엘 사이 무력 충돌이 발생하자 아랍 지역에서는 이란 및 당시 이란 대통령인 마흐무드 아흐마디네자드(Mahmoud Ahmadinejad)에 대한 우호적인 여론이 성장한 바 있다(Wehrey et al 2009, 133-134).

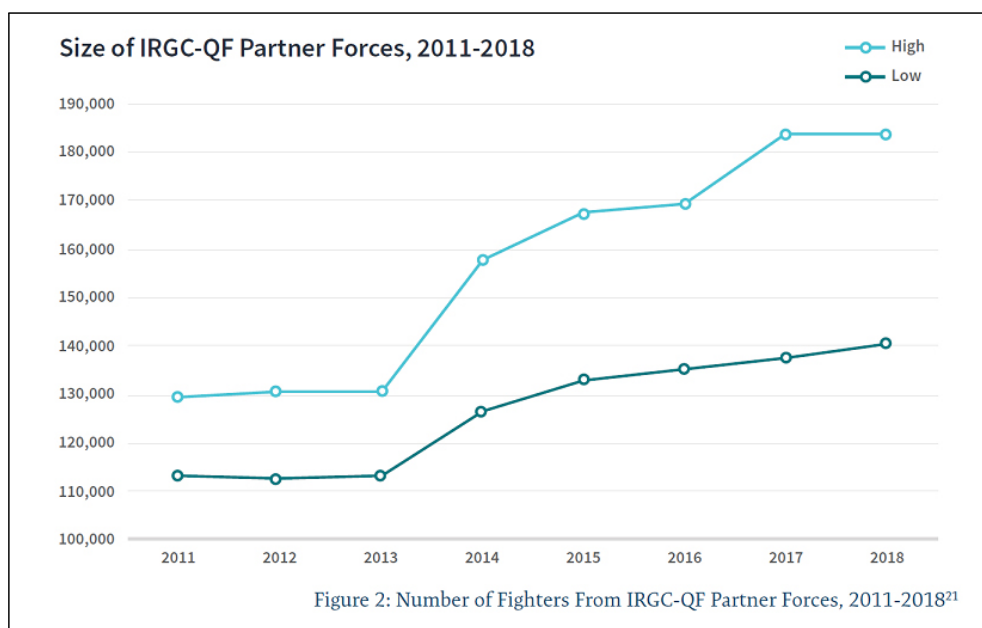
이란은 또한 아랍 국가 내 정치적 불안정과 기존 정치 질서에 대해 불만을 품은 집단을 이용해 동맹 세력을 구축한다. 내전 이후 혼란에 빠진 레바논, 2003년 이후 종파 간 긴장이 고조된 이라크, 아랍의 봄 이후 무정부 상태에 놓인 시리아와 예멘은 이란이 이들 국가에 침투할 수 있는 환경을 조성했다. 이에 더해 이란은 각국에서 기존 정치 질서로 인해 소외되었다고 여기는 집단, 특히 반미, 반제국주의 성향을 지닌 집단을 지원하여 동맹으로서 포섭한다. 아랍 각국의 내적 취약성, 소외되고 불만을 품은 집단의 존재, 시아 이슬람과 반제국주의와 같은 종교적, 이념적 공통성은 이란이 역내 비국가 행위자와 후원 관계를 구축하는 토대다(Jeau 2016, 648).

이러한 이란의 대외 전략과 역내 동맹 세력 구축 과정에서 이란 혁명수비대 산하 쿠드스군은 핵심적 역할을 담당한다. 1980년 이란-이라크 전쟁 발발 직후 이라크 전선에서

첩보 및 비밀 특수 작전을 전개하기 위해 조직된 특수부대인 쿠드스군은 약 15,000명 이상으로 구성되어 있으며, 이라크, 레바논, 아프가니스탄, 시리아, 걸프 국가 등 아랍과 중동 각지를 전담하는 하위 부대를 두고 첩보 수집, 친이란 무장조직 구성, 민병대원 훈련, 자금 제공 등의 활동을 수행하며 이란의 역내 영향력 확대에 기여해왔다(Wehrey et al 2009, 46). 특히 아랍의 봄 이후 쿠드스군의 활동 반경은 더욱 확대되었다.

전략국제연구소(Center for Strategic & International Studies)의 세스 존스(Seth Jones)는 초국적 시아 무장조직 네트워크의 시리아 내전 개입이 확대된 2014년 이후 쿠드스군과 협력하는 시아 무장조직의 수가 크게 늘어났다고 분석한다(Jones 2019, 4).

그림-2 2011년 이후 쿠드스군 협력 세력의 변화 추이



출처: Seth Jones, "War by Proxy Iran's Growing Footprint in the Middle East," 4.

쿠드스군의 활동은 2003년 이라크 바아쓰 정권 붕괴 이후 SCIRI, 바드르 군단과 같은 친이란 시아파 세력이 부상하면서 더욱 활발해졌다. 쿠드스군의 지원을 받은 바드르 군단 등 친이란 시아파 무장조직은 이라크에 주둔한 미군에 대한 공격을 감행했으며, 레바논 헤즈볼라 또한 이라크 시아파 무장조직을 지원하는 등 역내 친이란 세력 사이의 상호 협력 관계 또한 더욱더 긴밀해졌다(Ostovar 2016a, 170-174). 이처럼 쿠드스군은 이라크 내에 미군이 주둔하면서 변화한 지역 정세 속에서 이란의 전략적 중심 확보에서

중추적인 역할을 수행한다. 이란은 쿠드스군의 지원을 통해 미국을 간접적으로 견제하고 자국 안보를 유지하기 위한 수단으로서 이라크 시아 무장조직을 활용하고 있다.

2. 시아파 무장조직 네트워크 구성

아랍의 봄 이후 변화한 중동 정세에서 이란은 전략적 중심을 유지하고 미국과 역내 경쟁 국가를 견제하기 위해 적극적으로 동맹 세력과의 관계를 공고화하는 움직임을 보였으며, 이 과정에서 쿠드스군의 활동 범위 또한 확대되었다. 이란은 쿠드스군을 통해 예멘 후티 반군, 시리아 아사드 정부와 친정부 무장조직, 이라크 시아 무장조직에 지원을 제공하고 중동 각지를 연결하는 시아파 무장조직 네트워크를 구성했다. 예멘 후티 반군에 대한 지원을 통해 이란은 사우디아라비아를 아라비아반도 내부에 묶어두는 한편 시리아를 둘러싼 패권 경쟁에서는 시리아 아사드 정권과 레바논 헤즈볼라, 이라크 시아파 무장조직을 연결하는 네트워크를 사우디와 중동 내 친미 국가를 견제하기 위한 수단으로 활용하고 있다. 이라크에서는 친이란 시아 무장조직이 이라크 국내 정치에 대한 이란의 영향력을 유지하는 역할을 하고 있다.

(1) 예멘 후티 반군

중앙정부의 취약한 지방 통제력, 살레흐 정권으로부터 소외되어 탄압받고 있다고 여기는 후티 세력의 존재는 이란이 예멘에 개입할 수 있는 조건을 충족한다(Juneau 2016, 651-652). 그러나 예멘 후티 반군과 이란의 관계는 다소 복잡하고 불분명하다. 미국과 예멘 중앙정부, 사우디아라비아는 이란과 레바논 헤즈볼라가 후티 반군이 통제하는 항구를 통해 자금과 물자, 군사 훈련 등을 지원하고 있다고 주장한다. 2015년 사우디아라비아 전 외무부 장관인 사우드 빈 파이살(Saud bin Faisal)은 이란이 후티 반군을 포함한 동맹 세력을 지원하여 지역 안보를 위협하고 있다고 비난했으며, 2017년에는 렉스 틸러슨(Rex Tillerson) 전 미국 국무부 장관이 이란이 예멘 중앙정부를 전복하고 사우디아라비아 남부 국경을 위협하기 위해 후티 반군을 지원하고 있다고 발언하기도 했다(Glenn 2018/05/29). 헤즈볼라가 장악한 남부 레바논에서 후티 반군이 운영하는 TV 채널인 알마시라(Al-Masira)가 송출되고 있다는 점은 후티 반군과 헤즈볼라 및 이란 사이의 협력 관계를 입증하는 증거로 제시되기도 한다.

사우디아라비아와 미국의 주장과는 달리 실제로 후티 반군에 물질적 지원을 제공하고 있음을 입증할 분명한 근거는 아직 충분히 확인되지 않았다는 지적도 있다(Salisbury 2015, 8). 이란은 공식적으로 후티 반군을 지지하고 있으며, 이란 고위 관리들은 후티 반군의 활동이 정당한 투쟁이며 이란에도 이익이 되는 변화라고 공개적으로 언급했기도 했다(Salisbury 2015, 8-9). 그러나 이란은 직접적인 지원을 제공하고 있다는 미국과 사우디아라비아의 주장은 부정했다. 하메네이 이란 최고지도자는 이란이 예멘에 의약품 외의 다른 물자나 군수품을 제공한 적이 없으며, 후티 반군은 이란산 무기를 필요로 하지 않는다고 밝혔으며, 혁명수비대 사령관 알리 자파리(Ali Jafari) 또한 이란은 오직 자문을 제공하고 있을 뿐이라고 언급했다(Glenn 2018/05/29).

그러나 이란 측이 후티 반군에 대해 직접적인 지원을 제공하고 있음을 보여주는 증거도 존재한다. 특히 2011년 이후 후티 반군에 대한 이란의 무기와 현금, 훈련 요원 지원은 증가한 것으로 추정된다(Juneau 2016, 656). 한 예로 UN은 2017년 후티 반군이 사우디아라비아로 발사한 로켓포 잔해를 분석한 뒤 로켓포가 이란에서 제조된 것으로 추정된다고 밝힌 바 있다(Nichols 2017/12/01). 2019년 5월 사우디 내륙에 있는 원유시설이 폭발물을 탑재한 드론에 의해 공격받았으며, 후티 반군은 공격이 자신들의 소행이라고 주장했다. 사우디 측은 후티 반군의 배후에 이란이 있다고 비난했으며(Al-Arabiya 2019/05/16), 일부 전문가들은 후티 반군이 이란의 지원을 받았기 때문에 예멘 접경 지역에서 멀리 떨어진 사우디 내륙까지 공격할 수 있는 정교하고 발전된 공격 능력을 갖추게 되었을 가능성을 제시한다(Al-Jazeera 2019/05/14).

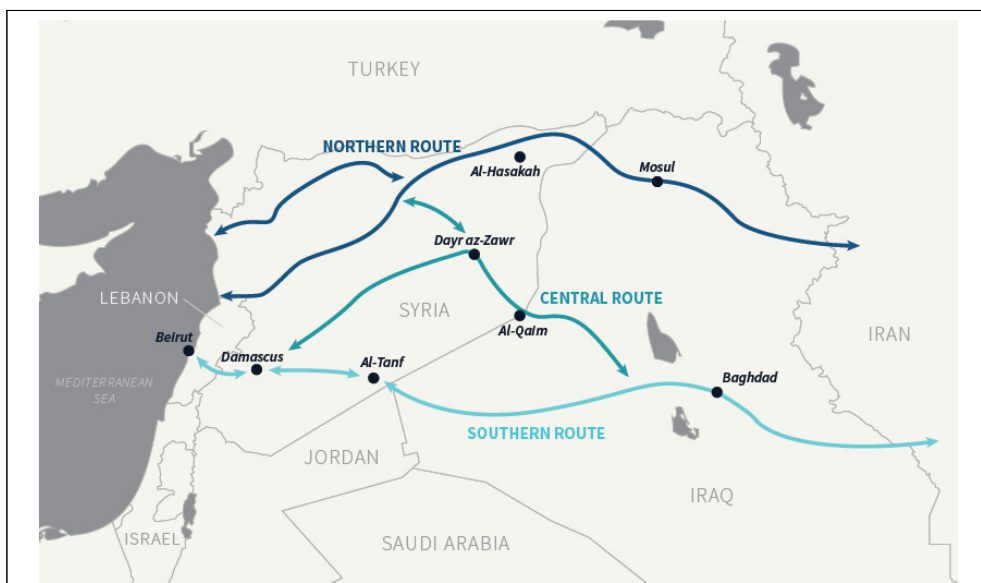
이에 더해 후티 반군이 이란에서 제조되어 예멘으로 반입된 미사일과 로켓포를 운용하고 있다는 점, 후티 반군의 사나 점령 이후 이란은 바그다드, 베이루트, 다마스쿠스에 이어 사나까지 통제하게 되었다는 알리레자 자카니(Alireza Zakani) 이란 국회의원의 발언 또한 후티 반군과 이란 사이에 긴밀한 협력 관계가 존재함을 암시하는 근거다(Byman 2018, 149-150; Salisbury 2015, 8-9). 이란 쿠드스군 대원들이 소형 보트를 이용해 후티 반군에 무기를 밀수하고 있다는 의혹도 존재하며, 2013년 1월에는 예멘 해안경비대가 미사일, 로켓포, 폭발물 등 이란산 중화기를 실은 배를 억류하기도 했다. 예멘 정부는 이러한 무기들이 이란 정부가 후티 반군을 지원하고 있음을 보여주는 증거라고 주장했으나, 이란 측은 모든 의혹을 일축했다(Terrill 2014, 436). 그러나 후티 반군에 대한 이란의 지원은 특히 사우디아라비아가 반후티 민병대와 부족에 지원하는 막대한 자금에 비하면 소규모에 불과하며, 후티 반군의 성장에 제한적인 영향만을 끼쳤다는 분석도 있다(Juneau 2016, 661-662).

한편 후티 반군이 역내 시아파 무장조직과도 느슨하게나마 협력 관계를 구축하여 초국적 시아 무장조직 네트워크와도 교류하고 있다는 의혹도 제기된다. 2016년 후티 반군은 레바논과 이란, 이라크로 공식 대표단을 파견해 고위급 책임자와 만났으며, 후티 반군 민병대원들이 레바논에서 헤즈볼라가 제공한 치료를 받은 것으로 알려졌다(Ardemagni 2017, 13). 예멘 중앙정부 관계자들과 미국 및 서구 언론은 후티 반군 대원들은 주기적으로 이란과 레바논으로 가 군사 훈련을 받을 뿐만 아니라 후티 반군 중 일부가 시리아로 이동해 아사드 정권을 지키기 위한 전투에 참여했다는 의혹을 제기하기도 했다(Juneau 2016, 657; Terrill 2014, 435). 사우디아라비아, 예멘 수니 민병대와 중앙정부의 위협 속에서 외부 지원과 협력이 필요한 후티 반군과 지역 내 영향력을 확대하고 사우디아라비아를 견제하고자 하는 이란 및 시아 무장조직 사이에 일치된 이해관계가 후티 반군과 이란과 초국적 시아 무장조직 네트워크 간 협력 관계의 배경에 있는 것으로 분석된다(Ardemagni 2017, 13). 반제국주의, 반미주의, 반이스라엘주의, 이슬람주의와 같은 이념은 후티 반군과 이란 이슬람 정권이 협력할 수 있게 하는 이념적 토대로 기능한다(Almahfali and Root 2020).

(2) 시리아 친정부 시아 민병대

예멘 후티 반군과 달리 이란은 공개적으로 시리아 아사드 정권을 지지하며 시리아 내전에 개입하고 있다. 시리아는 전략적 중심 확보와 동맹 지영 구축을 추구하는 이란의 대외 전략에서 중요한 위치를 차지한다. 이란은 동맹 세력에 직접적으로 물자와 인력을 지원할 수 있는 교통로 확보를 추구해왔으며, 시리아는 레바논 헤즈볼라를 지원하는 핵심적 교두보다. 따라서 아사드 정권의 붕괴는 이란의 지정학적 전략의 중대한 손실이다. 아사드 정권이 붕괴하고 사우디아라비아에 우호적인 정권이 새롭게 시리아에 세워지면 이란은 ‘저항의 축’의 핵심 구성원이 이탈하여 이스라엘을 견제할 수단을 상실할 뿐만 아니라 역내 패권을 둘러싼 사우디아라비아와의 경쟁에서 상당한 타격을 받게 된다. 이란과 친이란 세력 지도자들의 발언은 시리아에 이란과 역내 친이란 세력이 부여하는 중요성을 보여준다. 하메네이 이란 최고지도자의 측근인 메흐디 타옴(Mehdi Taeb)은 “시리아는 이란의 35번째 주다. 시리아를 상실하면 테헤란도 버틸 수 없다”고 말했으며, 레바논 헤즈볼라 지도자 하산 나스랄라(Hsan Nasrallah) 또한 아사드 정권의 붕괴는 곧 친이란 진영의 붕괴라고 강조했다(Zalayati 2019, 304). 이와 같은 이유로 이란은 시아파를 중심으로 정권을 지지하는 무장조직을 통해 아사드 정권을 지원하고 있다(Juneau 2016, 650; Wastnidge 2017, 154).

그림-3 시아파 초국적 무장조직 네트워크의 이란-이라크-시리아-레바논 연결 루트



출처: Seth Jones, “War by Proxy Iran’s Growing Footprint in the Middle East,”5.

시리아는 2000년대 이후 쿠드스군 주도로 중동 각지에서 구성된 시아 무장조직 네트워크의 핵심적인 활동 무대다. 쿠드스군 시리아 방면 사령관인 모함마드 팔라키(Mohammad Falaki)는 2016년 8월 이란이 시리아 내 현지 시아파 민병대를 조직하여 ‘해방 군대’를 조직했으며, 이는 아랍 지역 내 이란의 이익을 위한 목적이라고 밝힌 바 있다(Katzman 2016, 4). 쿠드스군은 10만 명에 달하는 시리아 내 친정부 민병대를 조직, 훈련시키는 한편 이라크, 아프가니스탄, 파키스탄 출신 시아파로 구성된 무장조직을 아사드 정권을 지원하기 위해 시리아로 파견하는 임무를 담당하고 있다(Wastnidge 2017, 155).

시리아 내 시아파 인구는 전체 인구의 약 1%로 소수이며, 따라서 시리아 내 시아파로 조직된 무장조직 규모는 약 8,000~12,000명 규모에 불과하다. 그러나 쿠드스군이 주도하는 초국적 시아 무장조직 네트워크를 통해 시리아 내에서 활동하는 조직한 해외 시아파 무장조직은 모두 합쳐 총 20,000~30,000명까지 늘어난 것으로 추산된다(Smyth 2018/04/12). 2016년 기준 시리아로 이동한 헤즈볼라 대원은 약 5,000~7,000명으로 추산되며, 이라크 시아 무장 민병대 조직 또한 약 3,500~4,500명의 대원을 시리아로 파견했다. 아프간인으로 구성된 파티미운 여단은 최소 3,000명에서 최대 14,000명에 달하는 것으로 추산되며, 파키스탄 쉬아파로 구성된 자이나비운 여단은 약 2,000명으로 추정된다(Reiff 2020, 992)

이는 수니파 사병의 징병 거부와 탈영으로 병력난에 직면한 아사드 정권에게 중요한 병력 자원 기반을 제공한다. 시아 무장조직은 요르단-시리아 국경지역, 레바논-시리아 국경지역과 시리아 북부의 주요도시인 알레포(Aleppo) 인근 지역 등 전략적 요충지를 통제하며 정부군을 지원하는 역할을 맡는다(Smyth 2016/03/08). 2014년 시리아 방면 혁명수비대 지휘관인 호세인 하메다니(Hossein Hamedani)는 시리아 내 소규모 시아 무장조직을 통합해 레바논 헤즈볼라를 모방하여 하메네이 이란 최고지도자의 절대적 권위를 따르고 이란식의 신정체제를 추구하는 시리아 헤즈볼라를 조직하기도 했다(Smyth 2016/03/08).

레바논 헤즈볼라는 시리아 내전에 적극적으로 참여하는 대표적인 시아파 무장조직으로, 헤즈볼라의 적극적인 개입 수준은 2012년부터 2018년까지 시리아에서 전사한 총 2,854명의 시아파 외국인 대원 중 레바논인이 1,213명에 달하는 점에서도 확인할 수 있다(Alfoneh 2018/01/30). 2013~2014년 헤즈볼라는 다마스쿠스와 헤즈볼라의 근거지인 레바논 북서부의 베카(Beqaa) 지역을 연결하는 교통로를 장악하고 있던 알누스라 전선(Al-Nusra Front)을 무력으로 축출하는 등 시리아와 레바논 국경 지역을 통제하고 있다. 이는 시리아로 헤즈볼라 대원들을 안정적으로 파견하기 위한 목적으로 분석된다(Zalay 2019, 304-305). 헤즈볼라 외에도 바드르 여단, 아사이브 아흘 알하크, 카타이브 헤즈볼라 등 이라크 시아파 무장조직 또한 혁명수비대와 협력하여 시리아에 분견대를 조직하고 병력을 파견했다(Seliktar and Rezaei 2020, 176-177).

헤즈볼라가 이란 쿠드스군과 독립적으로 활동하는 반면 이라크, 아프간, 파키스탄인으로 구성된 다른 시아 무장조직은 쿠드스군이 직간접적으로 영향력을 행사하고 있다. 쿠드스군이 조직한 시리아 내 시아파 무장조직 중 아부 파들 알압바스 여단(Abu Fadl al-Abbas Brigade)은 이라크인과 시리아인을 중심으로 한 아랍 시아파를 주축으로 구성되어 있으며, 다양한 시아 무장조직과 느슨한 관계를 유지한다. 파티미운 여단(Fatimiyun Brigade)은 아프간 시아파로 구성되어 있다. 아프간인으로 구성된 파티미운 여단은 쿠드스군 아프간 부대 지휘관인 알리레자 타바솔리(Ali-Reza Tavassoli)에 의해 조직되었다. 파티미운 여단에 속한 아프가니스탄의 시아파 집단인 하자라(Hajara)인들은 가족들이 영주권 또는 이란 국적을 받는 조건으로 시리아 내전에 참전했으며, 쿠드스군의 직접 통제를 받는 것으로 알려졌다(Alfoneh 2018/01/30). 이 외에도 파키스탄 시아파로 구성된 자이나비운 여단(Zaynabiyun Brigade) 또한 시리아 내전에 참전 중이다(Posch 2017, 90).

이처럼 이란 혁명수비대, 특히 쿠드스군을 중심으로 조직된 시리아 내 친정부 시아 무장조직들은 병력 충원, 훈련, 지휘, 자금과 물자 지원 등에서 쿠드스군, 레바논 헤즈볼라, 이라크 시아 무장조직에 크게 의존하고 있다. 이란은 쿠드스군을 중심으로 지정학적 이익을 극대화하고 역내 적대 세력을 견제하기 위해 초국적 시아 무장조직 네트워크를 구성했으며, 이를 이용해 시리아에서 영향력을 투사하고 있다. 시리아의 사례는 초국적 시아 무장조직 네트워크가 중동 내 지정학적 경쟁에서 이란이 전략적 중심을 확보하고 적대국을 견제하는 핵심적인 수단으로서 기능함을 보여준다.

(3) 이라크 친이란 시아 무장조직

이란의 중동 전략에서 이라크 친이란 시아 무장조직은 중요한 위치에 있다. 이라크에 주둔한 미군을 대상으로 하는 친이란 시아 무장조직의 공격은 이라크 주둔 미군이 이란을 직접적으로 위협하지 못하도록 견제하는 한편 시아 무장조직은 정치 세력과 연계하여 정치권에 진출, 이라크 중앙정부의 정책에 정치적 영향력을 행사한다. 이처럼 이라크 시아 무장조직은 군사 및 정치적 차원에서 이란의 중요한 동맹자라고 할 수 있다.

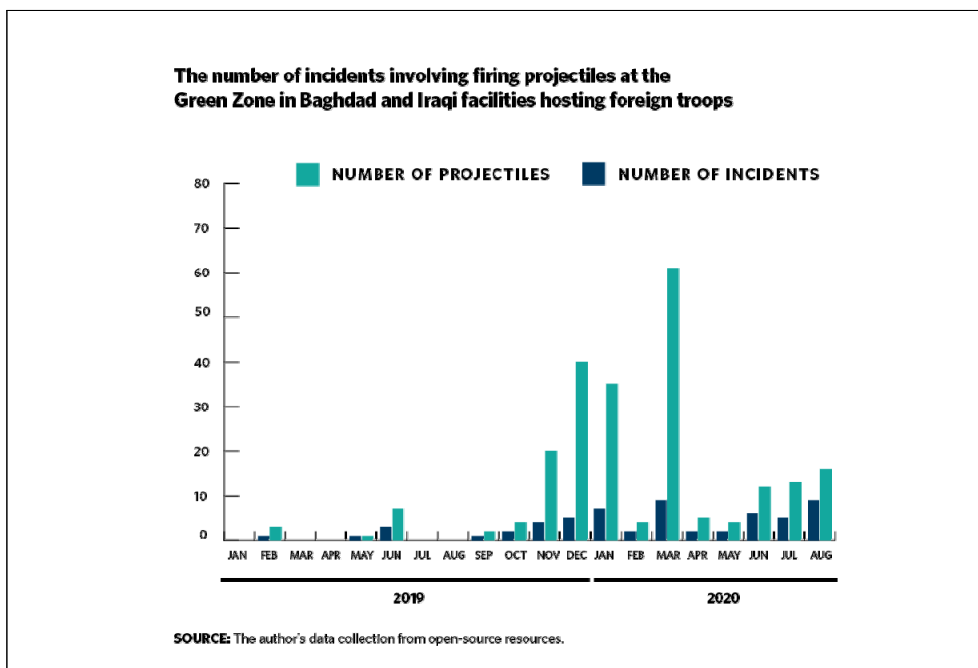
바드르 군단과 카타이브 헤즈볼라, 아사이브 아흘 알하크 등 친이란 무장조직이 주축을 차지하는 국민동원군(PMF)은 특히 이란과 긴밀한 관계를 맺으며 이란으로부터 재정적, 군사적 지원을 받는 것으로 알려져 있다. 카타이브 헤즈볼라 지휘관이자 PMF의 실질적 지도자였던 아부 마흐디 알무한디스는 1980년대부터 이란에서 머무르며 혁명수비대의 대외 작전에 참여해왔으며 이란 정부 및 혁명수비대 고위직과 밀접한 관계를 맺었다. 한편 쿠드스군 사령관 카셈 솔레이마니(Qasem Soleimani)는 PMF 대원을 훈련하고 자금과 무기를 지원하는 역할을 담당해왔다(Spyer 2015, 10-11). 바드르 군단 사령관인 하디 알아미리는 PMF 조직 이후 지원병들의 60%를 쿠드스군에서 파견한 이란인 교관들이 훈련했다고 밝히기도 했다(Cigar 2015, 8). 쿠드스군은 저격, 폭발물 설치, 전투 기술에서부터 PMF의 작전 수립에까지 관여하고 첩보와 무기, 탄약, 장비, 의료용품 등을 제공하는 것으로 알려졌다. 이러한 이유로 PMF는 필요한 물자와 인력, 자금을 안정적으로 공급받기 위해 이란과 이라크를 연결하는 디알라(Diyala) 주의 교통로 장악을 우선순위에 두었다. 알무한디스와 바드르 군단에 따르면 2015년 IS 격퇴전 당시 이라크는 200명 이상의 쿠드스군 군사 자문관들이 시아파 무장조직의 작전을 지원했으며, 솔레이마니 사령관이 현장에서 주요 작전을 직접 지휘했다(Cigar 2015, 23-24).

이란의 지원을 받는 대가로 친이란 시아 무장조직은 이란 이슬람 정권의 정치적, 종교적 권위를 인정하고 이란의 대외 정책을 지원하는 모습을 보인다. 바드르 군단, 카타이브 헤즈볼라, 아사이브 아흘 알하크 등의 시리아 내전 참여는 이란의 지정학적 이익 추구가 이라크 시아 무장조직의 활동에 상당한 영향을 끼침을 보여주는 사례다. 쿠드스군 주도 아래 이라크 시아 무장조직은 전투원 약 5,000명을 시리아로 파병했으며, 2010년부터 2014년까지 교통부 장관을 지낸 알아미리 바드르 군단 사령관은 이라크 국내 운송수단을 이용해 전투원 운송을 지원했다는 의혹을 받는다(Cigar 2015, 4).

무장조직 지휘관들은 이라크에 대한 이란의 영향력 행사와 무장조직 지원을 정당화하기 위해 또한 IS 격퇴전에서 이란의 역할과 공헌을 강조한다. 한 예로 알아미리 바드르 군단 사령관은 IS 위기 초반부에 이라크를 도와준 유일한 국가가 이란이었다고 주장하며 바드르 군단과 이란 사이의 우호 관계의 정당성을 강변했다. 카타이브 헤즈볼라 지휘관 알무한디스 또한 이란이 무기, 전략 수립과 자문에서 큰 도움을 주었으며, 레바논 헤즈볼라 대원들이 이란에서 카타이브 헤즈볼라 대원들을 훈련시켜 주었다고 공개적으로 밝혔다. 친이란 시아 무장조직 지도자들은 또한 이란 최고지도자 하메네이의 종교적 권위와 이란식 신정체제 이념에 대한 지지를 여러 차례 밝힌 바 있다(Nada and Rowan, 2018/04/27).

적대 세력 견제와 전략적 중심 확보를 위해 이란이 펼치는 대리전의 행위자로서 이라크의 친이란 시아파 무장조직은 이라크 주둔 미군 및 친미 동맹국을 대상으로 한 공격에도 적극적인 모습을 보인다. 한 예로 2019년 9월 발생한 사우디아라비아 동부에 있는 원유 생산 시설에 대한 드론 공격은 PMF 소행이라는 의혹이 제기된 바 있다(Hearst 2019/09/15). 특히 2020년 1월 솔레이마니 쿠드스군 사령관과 알무한디스 PMF 지휘관이 바그다드 공항에서 미군 공습으로 살해당한 이후 시아 무장조직의 보복 공격이 증가했다. 2020년 1월에는 바그다드 주재 미국 대사관에 이어 3월과 7월에는 미군 기지가 시아 무장조직의 소행으로 추정되는 로켓 공격을 당하고 2021년에는 카타이브 헤즈볼라가 드론을 이용해 이라크 내 미군 공군기지를 공격하기 시작하는 등 케네스 메켄지(Kenneth McKenzie) 미 중부군사령관은 2020년도 상반기 미군에 대한 시아 무장조직의 공격 빈도가 2019년 하반기보다 오히려 늘어났다고 밝혔다(Knights and Smith 2021/05/14; Kube 2020/09/11).

그림-4 2019.01~2020.08 이라크 주둔 외국군을 대상으로 발생한 공격 추이



출처: Tamer Badawi, "Kadhimi's Push Against Iran-Supported Paramilitaries," Carnegie Endowment for International Peace, 2020/09/16

2019년 이후에는 아사이브 아흐 알하크와 긴밀히 관련된 것으로 여겨지는 아스하브 알카흐프(Ashab al-Kahf)와 사라야 아울리야 알담(Saraya Awliya al-Dam)과 같이 미군 관련 목표를 주로 노리는 신생 시아파 무장조직도 등장했다(Smith et al 2021/03/29; Smith et al 2021/04/01).

이라크 시아 무장조직은 정치권에서도 영향력을 행사한다. 2018년 총선에서 PMF 소속 조직들은 알파타흐(Al-Fatah) 연합을 결성하여 선거에 참여해 전체 의석 329석 가운데 총 47석을 획득, 원내 2위 정당으로 떠올랐다. 알파타흐 연합은 원내 진출로 확보한 정치적 영향력을 이용해 시아 무장조직의 자유로운 활동을 제약할 뿐만 아니라 이란에도 심각한 안보 위협을 가하는 이라크에 주둔한 미군 전면 철군을 중앙정부에 압박하고 있다. 바드르 군단 지휘관 알아미리는 이라크 정부가 미군이 이라크인을 살해하는 상황을 용인하고 있다고 비난했으며, 슬레이마니와 알무한디스 피살 이후에는 원내 친이란 정당들을 규합하여 정부에 미군 철수를 요구하는 결의안을 통과시키기도 했다(Ibrahim 2020/01/06; Mamouri 2020/07/01; Raseed and Aboulenein, 2020/01/05).

이라크 시아 무장조직은 시리아 아사드 정권 지원, 이라크 내 미군 시설 공격과 같은 군사적 활동을 통해 이란의 대외 활동을 지원할 뿐만 아니라 정치권에까지 진출하여 이라크에 대한 미국의 영향력을 견제하는 등 다방면에서 이란의 전략적 이익을 극대화하는 활동을 펼치고 있다.

IV. 시아 종파 정체성의 역할

1. 조직 활동 정당화와 지지 세력 결집 수단

벤자민 이샤칸(Benjamin Ishakan)이 지적하듯이, 종교는 타자와의 대립을 선과 악의 투쟁으로 간주하고 상대에 대한 폭력을 신성한 폭력으로 정당화하는 수단으로 변질될 수 있다(Ishakan 2018, 3). 2000년대 이후 중동, 특히 이라크에서는 종파가 바로 그러한 기능을 수행했다. 2000년대 이후 이라크에서 등장한 시아 무장조직은 시아파가 순니파 정권 아래에서 탄압과 박해를 받아왔다는 역사적 기억을 자극했으며(Haddad 2011, 143-144), 시아파 일반 대중 사이에서도 널리 퍼져 있던 이러한 역사적 기억은 시아 무장조직에 대한 대중적 지지를 가능하게 한 토대를 구성했다. 이처럼 대중적 차원에서 존재하는 시아 정체성에 대한 인식과 강하게 결부된 탄압과 박해에 관한 역사적 기억이 존재했기에 2000년대 이후 종파 정체성이 무장조직에 의해 폭력을 정당화하는 수단으로 이용될 수 있었다.

시아 종파 정체성은 이라크 시아 무장조직에 조직 활동을 정당화하고 시아파 내에서 지지를 결집하는 수단을 제공한다. 이라크 시아파는 1921년 현대 이라크 국가가 설립된 이후 인구 다수파임에도 불구하고 소수 수니파에게 부당하게 권력을 빼앗겼다는 역사적 기억을 가진다. 따라서 이라크 시아파는 2003년 바아쓰 정권 붕괴를 역사적 과오를 바로잡고 시아파가 권력을 잡을 놓칠 수 없는 기회로 인식했다(Haddad 2016, 14-15; Osman 2015, 239). 극단 수니파 무장조직의 성장과 시아파 민간인에 대한 테러는 시아파의 불안 의식을 심화했고 시아파 내에서 소수 수니파 지배 질서를 회복하려는 시도에 맞서 이라크의 주권자로서 시아파의 정당한 권리를 지켜내야 한다는 인식을 만들 어냈다(Osman 2015, 238-239; International Crisis Group 2006, 10-11). 이러한 인식을 바탕으로 시아파 무장조직은 수니파 반군과 극단주의 무장조직의 위협에 대응해

시아파를 보호한다는 명분으로 활동을 정당화했으며 시아파 대중의 지지를 얻었다(Thurber 2014, 912). 한 예로 2006~2007 종파 내전 시기 마흐디 군대는 시아파의 종교적 상징과 신앙, 역사적 기억을 표출하는 한편 수니파를 바아쓰당 잔당 세력 또는 극단 이슬람주의자인 ‘와하비(Wahhabi)’라고 부르며 종파 정체성을 적과 아군을 구분하고 상대에 대한 폭력을 정당화하는 수단으로 이용했다(Haddad 2011, 187-191).

2014년 IS 위기는 시아파 정체성을 자극하는 결과를 초래했다. IS는 모술을 점령하고 이라크 중부로 진격하며 수도 바그다드를 위협했다. IS 위기에 대항하여 시아파 종교·정치 지도자들은 시아 종파 정체성을 이용하여 시아파 대중을 민병대 조직으로 동원해 PMF를 조직했다. IS 위기로 시아파 공동체의 생존이 위협에 처했다는 인식과 더불어 카르발라(Karbala), 나자프(Najaf), 카지미야(Kadhimiya) 등 이라크의 시아 성지를 지켜내야 한다는 담론은 시아 무장조직 동원과 무장, 군사 활동 참여, 타자에 대한 폭력 사용을 정당화했다(Ishakan 2018, 2-6). 성지 보호 담론이 가진 상징적 의미의 중요성은 IS의 모술 점령 이후 조직된 알아타바 알압바시아 부대, 알아타바 알후세이니아 부대, 알아타바 알알라위야 부대와 같은 시아 무장조직의 명칭에서도 드러난다. 알아타바(Al-Ataba)는 시아 성지를 가리키는 단어로, 각 부대 명칭은 시아파 신앙에서 중요한 위치를 차지하는 이맘 알리와 후세인, 후세인의 형제인 아부 알파들 알압바스(Abu al-Fadl al-Abbas)의 성지를 의미한다.

모든 이라크 국민에게 이라크와 국민, 성지를 보호하기 위한 지하드(jihad)에 참여할 것을 촉구한 시아 종교 지도자 시스타니의 선언은 시아 무장조직 지도자들에게 성지 보호 담론을 이용하여 병력 충원과 조직 역량 강화, 군사 활동 참여를 정당화하는 명분을 제공했다. AAH 지도자인 카즈알리와 KH의 지도자 알무한디스는 조직의 임무가 시스타니의 선언에 따라 시아 성지를 보호하는 것이라고 강조했다(Khalil 2017, 21-22). 무장 활동 포기를 선언하고 마흐디 군대를 해산한 무크타다 알사드르 또한 성지 보호를 명분으로 새로운 무장조직인 사라야 알살람(Saraya al-Salam)을 조직하는 등 성지 보호 담론은 시아 무장조직의 성장과 재조직화를 촉발했다(Ishakan 2018, 13-14).

시아 무장조직이 주축이 되어 구성된 PMF는 수니파, 기독교도 등 이라크의 다양한 종교와 민족 집단이 참여한 이라크 국민 모두의 조직으로서 이미지를 구축하고자 했다(Khalil 2017, 46). 그러나 수니파 다수 지역인 안바르(Anbar) 지역에서 작전을 수행하며 PMF는 시아 종파 정체성을 드러내는 이맘 후세인의 이름을 작전명으로 삼았다(Ishakan 2018, 16). 이는 이라크 국민 전체를 위한 조직으로서 이미지를 구축하기 위한 노력에도

불구하고 시아 종파 정체성과 상징이 PMF의 활동을 정당화하고 시아 대중의 지지를 얻기 위한 수단으로 여전히 중요함을 시사한다.

시아 무장조직은 또한 시아 종파 정체성을 강조하는 상징과 역사적 기억을 강조한다. 시아 종파주의적 성격은 이라크, 시리아 등의 시아 무장조직이 시아파의 이맘인 알리와 후세인, 알리의 아내인 파티마(Fatima)와 알리의 딸인 자이납(Zaynab), 후세인의 형제인 아불 파들 알압바스와 같은 시아파 신앙과 역사에서 중요한 위치를 차지하는 인물들을 조직명으로 택한다는 점에서 드러난다(Ostovar 2016b, 22-23). 한편 역사적 기억은 시아 무장조직이 적대 세력을 시아파를 위협하는 악으로 규정하고 시아파 대중의 지지를 촉구하기 위한 수단으로도 이용된다. 한 예로 시리아의 아불 파들 알압바스 부대는 수니파 반군 조직을 카르발라 전투에서 후세인을 살해한 적들과 동일시하는 담론을 구성한다(Anzalond 2013, 20). 시아파가 공유하는 역사적 기억을 통해 시아 무장조직의 활동은 적대 세력의 위협으로부터 시아파를 보호하는 정당방위로, 수니파 반군은 타협할 수 없는 절대적 적으로 규정된다. 이처럼 종파 정체성을 표출하는 상징과 역사적 기억은 대중적 지지와 조직 활동의 정당성을 확보하기 위한 시아 무장조직의 전략에서 핵심적 위치를 차지한다.

2. 시아 정체성과 성지 보호 담론: 초국적 관계망의 형성 토대

중동 지역 내 영향력 확대와 동맹 세력 구축을 위해 이란은 범이슬람주의, 반서구주의/반제국주의 그리고 시아 이슬람 세 가지 이념에 의존해왔다(Forch 2017, 78). 이 중 시아 종파 정체성은 시아파의 보호자이자 맹주를 자처하는 이란에 중동 내 시아파 정치세력 및 비국가 무장조직과의 관계를 구축하고 중동 각국에 대한 개입과 간섭을 정당화하는 수단을 제공한다. 중동 지역 정세의 특징은 초국적 정체성과 국민국가 정체성의 대립으로, 이러한 이유로 종파, 종교, 민족과 같은 초국적 정체성은 타국에 대해 영향력을 행사할 수 있는 수단으로 기능한다(히너부시 2021, 300-343). 이란이 초국적 시아 네트워크를 구성하는 목적은 전략적 중심 확보를 통한 이란의 대외 안보 유지이지만, 시아 종파 정체성은 이를 위해 사용되는 수단으로서 중요성을 가진다. 시아 종파 정체성을 통해 아랍 국가와 다른 민족 정체성을 가진 이란은 이라크, 시리아, 레바논 등 아랍 시아파와 협력하고 연대할 토대를 구성하는 동시에 전략적 중심 확보에 필수적인 동맹 세력을 구축할 수 있었다. 아랍 시아파 무장조직 또한 시아 정체성을 통해 지역 내 주요 국가인 이란과 우호적인 관계를 유지하며 경제적, 정치적, 군사적 지원을 받아 국내에서 정치적, 군사적 영향력을 키울 수 있었다.

이란과 시아파 무장조직 사이의 연대를 강화하는 수단으로서 시아 종파 정체성의 중요성은 아랍의 봄 이후 더욱 커졌다. 바레인과 사우디아라비아의 수니파 정권과 시아파 시위대 사이의 대립, 시리아 내전과 예멘 내전, IS 위기 등의 사건은 수니파와 시아파의 갈등 구도를 첨예하게 만들었다. 아랍의 봄 이후 이란은 적극적으로 아랍 시아파의 보호자 역할을 강조하며 중동 내 시아파의 지지를 동원하고 영향력을 확대하고자 했고, 아랍 시아파 내에서는 이란의 지원이 생존에 필수적이라는 인식이 성장했다. 이라크, 시리아, 예멘의 시아 무장조직이 IRGC의 지휘를 받으며 이란의 이익을 위해 활동하는 동시에 역내 시아파를 보호하는 “시아 해방군”을 구성한다는 무함마드 알리 팔라키(Muhammad Ali Falaki) IRGC 준장의 발언은 시아 종파 정체성이 이란을 주도로 하는 중동 내 시아 무장조직 네트워크 형성에서 중요한 역할을 차지함을 시사한다(Ostovar 2016b, 24-26). 한편 바드르 군단, AAH, KH 등 이라크의 주요 시아 무장조직의 지도부는 IS 격퇴전에서 이란의 지원이 승리에 결정적인 요인이었음을 강조하고 하메네이에 대한 충성을 공개적으로 드러내는 등 이란의 핵심 동맹 세력으로서 이란에 대한 전폭적 지지를 표명했다(Cigar, 26; Khalil, 48-50). 이는 이란을 시아파의 보호자이자 맹주로 바라보는 시아 무장조직의 시각을 반영한다.

시아 종파 정체성은 또한 이란과 시아 무장조직을 ‘진정한 이슬람’으로, 적대 세력을 ‘이슬람의 적’으로 타자화하는 이분법적 세계관의 토대를 구성해 타자에 대한 폭력 사용과 분쟁 개입을 정당화하는 수단이 되었다. 이러한 세계관을 통해 이란과 시아 무장조직 지도부는 시리아 내전을 미국, 이스라엘과 사우디아라비아 등 친미 수니파 국가로 구성된 ‘불신자들의 동맹’에 맞서 이슬람을 지켜내기 위한 전쟁으로 규정했으며, 시리아 내전에서 사망한 IRGC와 무장조직 대원들은 이슬람과 시아파 성지를 지키기 위해 희생한 ‘순교자’의 반열에 올랐다(Ostovar 2016b, 20-23).

이러한 맥락에서 수니파 극단주의 세력으로부터 시아 성지를 보호한다는 성지 보호 담론은 중동 각국의 시아 무장조직이 상호 협력하고 이란의 개입을 정당화하는 명분으로 이용되었다(Ishakan 2018, 6). 2014년 6월 로하니 이란 전대통령은 이란이 IS의 시아 성지 위협을 좌시하지 않을 것이라고 밝히며 이란이 IS로부터 시아 성지를 보호한다는 명목으로 이라크 시아 무장조직을 지원할 것임을 시사했다(Reuters 2014/06/18). 실제로 혁명수비대는 이라크 시아 무장조직에 물자, 자금을 제공하고 훈련을 지원하고 군사 고문관을 파견했으며, 일부 대원은 직접 전투에 참여하기도 했다(Ostovar 2016a, 224).

한편 성지 보호 담론은 이란, 레바논, 이라크 시아 무장조직으로 구성된 초국적 시아

무장조직 네트워크가 시리아로 침투하는 기반이 되었다. 대표적으로 이란과 이라크, 레바논 시아 무장조직은 다마스쿠스 남쪽에 위치한 시아 성지인 사이다 자이납(Sayyda Zaynab)을 수니파 반군과 극단주의 세력에서 보호한다는 이유로 시리아 내전 참전을 정당화했다. 2012년 이란은 이라크의 AAH, KH와 레바논 헤즈볼라에서 파견한 시아파 무장대원으로 아불 파들 알압바스 부대를 조직했다. 2013년 아불 파들 알압바스 부대 지휘관인 아부 아집(Abu Ajib)은 사이다 제이납 성지 수호가 시아파 무장조직의 핵심 목표라고 발언한 바 있으며, 이란은 성지 수호 의무를 강조하며 아프가니스탄과 파키스탄 시아파를 모집, 시리아에 파견했다(Anzalond 2013, 17; Reiff 2020, 994). 헤즈볼라와 이라크 시아파 무장조직 또한 사이다 자이납 보호를 시아파의 의무로 규정하고 시리아 내전 개입을 위한 명분으로 삼았다(Ishakan 2018, 8). 실제로 시리아 내에서 활동하는 시아파 무장조직 대부분은 이라크 시아 무장조직과 이란이 파견한 아프간, 파키스탄 시아파 대원들로, 한 예로 아불 파들 알압바스 부대 지휘관 대부분은 시리아가 아닌 이라크 출신이다(Smyth 2015, 22-23).

시아 이슬람은 이란의 대외적 소프트파워를 강화하기 위한 수단으로 이용되기도 한다. 시아 무장조직을 통해 이루어지는 시아 성지에 대한 지원이 한 예이다. 2019년 이란은 이라크의 이맘 알리 여단(Imam Ali Brigade)을 통해 IS가 점령했던 신자르의 시아 성지 재건을 지원(Porter 2019/08/19)했으며, 혁명수비대가 운영하는 산하 건설회사는 카르발라의 시아 성지에 대한 대규모 건설 공사를 진행했다(Davison, 2020/12/02). 이러한 행보는 성지의 보호자로서 이란과 시아 무장조직에 대한 우호적 여론을 조성하고 지지 기반을 확보하기 위한 목적으로 분석된다. 이란은 또한 시아 이슬람 선교를 통해 시리아 아사드 정권과 예멘 등 열두 이맘 시아파와는 다른 종파를 따르는 역내 우방과의 관계를 강화하려는 움직임을 보인다. 한 예로 이란은 시리아 알라위파를 열두 이맘 시아파로 개종시키기 위해 선교 사업을 펼치고 있다고 알려졌다(Posch 2017, 86).

시리아 외에도 예멘에서도 이란은 열두 이맘 시아파를 예멘에 대한 영향력 확대 수단으로 이용하고 있다. 예멘 후티 반군은 이란의 열두 이맘 시아파와는 다른 교리와 의례를 지닌 자이드 시아파에 속한다. 그러나 후티 반군에 대한 이란의 영향력이 커지면서 후티 반군은 전통적인 자이드파에는 없던 이란과 열두 이맘 시아파의 종교적 의례를 따르기 시작했다. 이란은 이란의 정책과 이념, 종교적 권위를 따르는 친이란 세력을 양성하기 위해 청년들에게 이란 유학 기회를 제공해 예멘인들에게 열두 이맘 시아파를 전파하며, 예멘 내에도 열두 이맘 시아파의 교리를 가르치고 전파하는 교육 시설과 학교, 단체를

설립했다(Al-Qadhi 2017, 38-41). 이러한 결과로 과거 예멘에서는 널리 수행되지 않았던 예언자의 손자 후세인의 죽음을 기리는 행사인 아슈라(Ashura), 예언자 무함마드가 알리를 후계자로 지명한 사건을 기념하는 이드 알가디르(Eid al-Ghadir)와 같은 열두 이맘 시아파의 기념일과 종교 행사가 후티 반군 아래에서 공식적인 종교 기념일이 되었다. 수니파와 교리 및 율법 차원에서 유사했던 자이드 시아파가 이란의 열두 이맘 시아파와 유사해짐에 따라 예멘 후티 반군의 시아 종파주의적 성격 또한 강화되었다(Almahfali and Root 2020).

V. 시아 무장조직, 이란의 하수인 또는 독자 세력화

2000년 이후 이라크 시아파 정권 수립, 이란의 영향력 확대, 아랍의 봄과 시리아 내전, IS 위기와 같은 사건은 중동 내 정치 질서와 수니파와 시아파의 역학 관계에 큰 변화를 가져왔으며, 이란과 시아파의 정치적 부상은 아랍 수니파 국가 사이에서 위기감을 자극했다. 사우디아라비아, 바레인, UAE 등 아랍 수니파 정권은 이란의 영향력 확대를 자국 안보의 심각한 위협으로 간주하는 동시에 아랍 시아파 공동체와 이란의 관계에 대해 의혹을 제기했다. 아랍 수니파 정치·종교 지도자와 지식인 내에서는 자국 내 시아파 공동체가 이란의 하수인(proxy)으로서 이란의 이익을 위해 활동하며 수니파의 안보를 위협한다는 인식이 자리잡았다(Gengler 2013, 58-63).

시아파의 부상이 수니파 내에서 촉발한 위기감과 불안은 2011년 아랍의 봄으로 극대화되었다. 이집트와 튀니지 시위의 영향으로 바레인과 사우디아라비아에서도 시아파의 평등한 정치적, 사회적 권리를 요구하는 시위가 일어났다. 그러나 정치적 요구를 중심으로 한 시위는 수니파 내에서 시아파에 대한 불신과 적의를 자극하고 종파 간 긴장과 갈등을 더욱 첨예하게 만드는 결과를 가져왔다.

이러한 변화의 배경에는 시아 정치운동을 종파주의적 행위로 낙인을 찍는 종파화(sectarianization) 전략과 이란과 시아파를 위협적인 타자로서 규정하는 안보화(securitization) 전략이 있다(Darwich and Fakhoury 2016, 713-717; Hashemi and Posterl 2017, 4-22). 사우디 등 걸프 수니파 정권은 종파화 전략과 안보화 전략을 이란과 시아파의 영향력 확대에 위기감을 느끼는 수니파 국민의 지지를 결집하고 시아파 정치 운동 탄압을 정당화하는 수단으로 삼았다. 대표적으로 바레인 민주화 시위에 대응해

알칼리파(Al Khalifa) 왕정은 민주주의를 요구하는 범(凡)국민적 운동이 아닌 바레인의 주권과 수니파의 생존을 위협하는 이란과 바레인 시아파의 음모로 규정했다(Matthiesen 2017, 208-213). 사우디 정부 역시 시위를 국가 안보를 뒤흔들기 위한 이란과 시아파의 적대적 행보로 해석하고 탄압했다(Al-Rasheed 2017, 148-153). 시아파의 정치적 권리와 평등 요구를 국가 안보와 주권, 수니파의 생존에 대한 위협으로 규정하는 안보화, 시아파를 같은 국민이 아닌 종파적 타자로 배치하는 종파화 전략은 걸프 수니파와 시아파 사이 협력과 화합을 방해하여 시위 동력을 약화시키는 한편 걸프 수니파 왕정에 대한 수니파의 지지를 결집해 걸프 정권의 정치적 위기 극복과 생존에 기여했다(Mabon 2018, 44-47; Valbjørn 2019, 143).

이와 같은 담론은 시아 무장조직뿐만 아니라 아랍 시아파 공동체 전체가 이란의 하수인으로 간주한다. 이란은 시아파 공동체를 지원하여 자국 이익 극대화를 위한 수단으로 이용하고, 시아파 무장조직과 정치세력은 이란의 지시에 종속된 수동적인 행위자로 그려진다. 그러나 이렇게 단순한 도식은 이란과 아랍 시아파 공동체 사이의 복잡한 역학 관계를 포착하지 못하는 한계를 지닌다. 특히 직접적으로 이란의 지원을 받으며 이란과 가까운 관계를 유지하는 시아파 무장조직 또한 일방적으로 이란에 종속된 행위자로 단언할 수는 없다. 이란과 시아파 무장조직 사이 관계는 지배-종속 관계보다 복잡하고 다양한 양상을 보인다.

대표적으로 이란과 이라크 시아 무장조직의 관계는 단순히 이란의 지배와 이라크 시아 무장조직의 종속 구도로 환원하기 어려운 성격을 띤다. 이라크의 대표적인 시아 무장조직인 PMF는 단일한 지도부의 지휘 아래 체계적으로 결속된 동질적인 조직이 아니다. 오히려 여러 성향과 종교, 민족적 배경을 갖춘 민병대들이 느슨하게 결속한 연합체에 가깝다. PMF 내 시아파 무장조직 역시 그 성향이 다양하다. PMF에는 바드르 군단, AAH, KH와 같은 친이란 성향의 무장조직뿐만 아니라 무크타다 알사드르 지지 세력과 시스타니의 권위를 따르는 민병대와 같이 이란과는 거리를 두고 이라크 주권 보호를 우선시하는 무장조직으로 구성되어 있다(남옥정 2021, 43). 따라서 PMF 내부에서도 친이란 성향의 무장조직과 중립적 노선의 무장조직은 서로 다른 행보를 취한다. 개인적 카리스마와 조직력을 바탕으로 PMF 내부 결속을 유지해오던 솔레이마니 쿠드스군 사령관과 알무한 디스 KH 사령관이 사망한 뒤인 2020년 4월에는 시스타니를 따르는 PMF 소속 민병대 4개 조직이 PMF를 떠나 정부군 편입을 선언하기도 했다(Alaca 2020/04/03). 이는 PMF라는 조직 전체를 단순히 이란의 하수인으로 보기에에는 어려움을 보여준다.

PMF 내 친이란 시아 무장조직에 대한 이란의 영향력 역시 2020년 이후 약화되고 있다는 분석도 제기된다. 코로나19 대유행과 경제제재로 이란의 경제는 큰 타격을 입었으며, 이로 인해 친이란 시아 무장조직에 대한 이란의 지원 여력 또한 감소했다. 솔레이마니의 뒤를 이어 쿠드스군 사령관으로 임명된 에스마일 가니(Esmail Ghani)는 취임 이후 이라크 시아 무장조직 지휘관을 만난 자리에서 이란의 재정적 지원이 감소할 것이라고 전했다고 알려졌다(Abdul-Zahra and Kullab 2020/06/11). 한편 이란의 재정 지원 감소에 대응해 PMF는 민간 경제 분야로 활동을 확대하여 조직 활동에 필요한 경제적 기반을 확보하려는 모습을 보이며, 이는 PMF 내 친이란 시아 무장조직의 대이란 의존도가 감소하고 있음을 보여준다(Badawi 2020, 5-8).

한편 이라크 시아 무장조직 또한 이란과는 다른 독자 행보를 보이기도 한다. 조 바이든(Joe Biden) 미국 행정부가 출범한 이후 핵합의 복원 협상이 재개되면서 이란은 대(對)미국 도발을 자제하는 모습을 보이는 반면, AAH 지도자 카즈알리는 미군이 계속 이라크에 주둔한다면 핵합의 복원 협상과는 무관하게 알무한디스 피살에 대한 보복을 계속할 것이라고 밝혔다(Abdul-Zahra and Kullab 2021/07/09). 이와 같은 모습은 이라크 시아 무장조직이 전적으로 이란에 의존하는 종속된 행위자가 아님을 시사한다.

한편 2011년 이후 확대된 자금과 물자 지원 열두 이맘 시아파 확산을 위한 노력에도 불구하고 예멘 후티 반군에 대한 이란의 영향력 또한 제한된 수준에 머무르는 것으로 분석된다(Juneau 2016, 655-662). 이란이 후티 반군에 제공하는 물자와 자금은 이라크, 시리아, 레바논의 시아 무장조직보다 적은 수준에 그치며, 후티 반군은 이란의 반대에도 불구하고 후티 반군은 2014년 예멘의 수도 사나를 장악하는 등 이란의 통제에 종속된 하수인과는 거리가 먼 모습을 보인다(Durac 2019/09/19). 후티 정치국 위원인 후세인 알부카이티(Hussein al-Bukhaiti)는 예멘에는 이란과 같은 시아 신정 체제를 도입할 수 없다고 밝히기도 했다(Kendall 2017/10/19). 이는 예멘 후티 반군에 영향력을 행사하고 있다는 이란 측의 주장과는 달리 후티 반군이 이란의 지시를 받아 행동하지 않음을 시사한다. 오히려 후티 반군은 예멘 내의 국내 정치 역학에 따라 정치적 이익을 확보하고 이란과의 관계를 실용적 목적에서 이용하고자 하는 독자적 세력에 가깝다.

VI. 결론과 제언

2000년대 이후 중동 정세 변화는 이라크, 시리아, 예멘 등에서 시아 무장조직이 성장하고 이란을 중심으로 하는 시아 무장조직 네트워크가 형성될 수 있는 환경을 조성했다. 시아 무장조직 네트워크는 중동 내 영향력을 확대하고 전략적 중심 확보를 통한 안보 유지를 추구하는 이란의 전략에서 핵심적 역할을 수행하며, 미국, 이스라엘과 걸프 아랍 수니파 국가에는 중대한 안보 위협으로 간주된다. 시아 무장조직 네트워크를 통한 이란의 영향력 확대는 2000년대 이후 중동 내 안보 긴장을 초래했을 뿐만 아니라 현 중동 정세와 안보 환경을 이해하기 위한 핵심 요소인 친이란 진영과 반이란 진영 사이의 대립 구도를 만들어냈다.

레바논 정치 역학에서 중요한 위치를 차지하는 헤즈볼라와 비슷하게 이라크와 예멘의 시아 무장조직은 단순한 이란의 대리자 또는 하수인에서 벗어나 각국 내에서 정치적 영향력을 행사하는 독자적 행위자로 발전하는 모습을 보인다. 이라크 시아 무장조직은 정당을 조직해 주요 정치 행위자로서 활동하고 있으며, 후티 반군은 예멘 영토 상당 부분을 실효 통치하며 중앙정부의 역할을 대체했다. 이러한 측면에서 중동 내 시아 무장 조직에 대한 분석은 중동 지역 정세뿐만 아니라 중동 각국의 국내 정세와 안보 환경을 이해하기 위해서도 중요성을 지닌다.

지난 2021년 1월 호르무즈 해협을 지나던 한국 선박을 이란 혁명수비대가 나포한 사건에서 드러나듯이 이란과 서구 및 친서구 국가 사이의 대립은 한국과도 무관한 문제가 아니다. 걸프 지역에서 생산되어 호르무즈 해협을 통해 운송되는 원유는 국내 원유 수요량의 대부분을 차지하며, 국내기업들 또한 이라크 재건사업을 위해 진출해있다. 이는 걸프 지역과 이란에서 벌어지는 친이란 진영과 반이란 진영의 대립이 한국에도 영향을 미칠 수 있음을 보여준다. 2021년 8월 이란에서 보수강경파 에브라힘 라이시(Ebrahim Raisi) 대통령이 이끄는 정권이 출범함에 따라 역내 동맹세력 지원을 통한 전략적 중심 확보와 경쟁 국가 견제라는 이란의 안보 전략에는 큰 변화가 없을 것으로 전망되는 가운데, 한국의 대중동 안보 전략은 친이란 진영과 반이란 진영 중 한쪽에 지나치게 치우치지 않고 안보 불안을 자극하지 않는 방향으로 나아가야 할 필요가 있다.

이슬람 극단주의 테러조직과 달리 친이란 시아파 무장조직은 기존 체제의 완전한 전복이 아닌 체제를 인정하고 체제 내에서 이권과 영향력 확보를 추구하며, 따라서 시아 무장 조직을 단순히 테러조직으로 치부하기보다는 체제 내의 정치 세력으로 간주하고 이에

따른 관계 수립 및 대응 전략이 요구된다. 특히 이라크의 경우, PMF와 같은 시아 무장조직은 제도권 정치의 범주 내에서 활동하며 중앙정부에 상당한 영향력을 행사하는 행위자라는 점을 인식해야 한다. 시아 무장조직이 외세의 개입에서 이라크 주권을 지킨다는 이유로 무장 활동을 정당화한다는 점을 인식하여 한국은 중동 내 갈등에 개입하지 않고 이라크 재건 사업에 기여하고 이라크 주권을 존중하는 순수한 협력자라는 점을 강조할 필요가 있다. 이라크군의 훈련과 현대화 지원, 정부군의 테러조직 격퇴전 협조와 같이 이라크 주권과 안보를 강화하기 위한 협력은 시아 무장조직의 위기의식을 자극하지 않으면서 이라크 중앙정부와 우호적인 관계를 맺을 방안으로 분석된다.

한편 이란의 안보 전략의 핵심에 안보 위기의식이 있다는 점을 고려할 때 시아 무장조직의 잠재적인 위협에서 중동 내 한국 기업과 이권을 지키기 위한 최우선 과제는 곧 이란과의 우호적 관계를 구축하는 것이라고 할 수 있다. 외교적 고립 상황에 처해 있는 이란은 중국과 인도 등 아시아 국가와의 관계 개선을 통해 활로를 모색하고 있으나, 한국에 대해서는 동결 자산 문제와 한국 기업의 이란 시장 철수에 관해 여러 차례 불만을 드러낸 바 있다. 한국에 대한 불만이 누적될 경우 이란은 시아 무장조직을 통해 중동에 진출한 한국 기업을 위협할 수도 있다. 따라서 이란의 신뢰를 회복하고 외교적 고립에 따른 안보 불안을 경감시키기 위한 전략 수립이 요구된다. 미국 제재로 군사적 부문에서의 협력이 제한된 현 상황에서는 지속적인 고위급 인사 사이의 접촉과 민간 차원의 교류 확대, 제재 대상에 포함되지 않는 인도적 지원 강화가 신뢰 회복을 위한 방안으로 분석된다. 이를 통해 한국에 대한 이란의 신뢰를 회복하고 외교적 고립과 안보 위협에 대한 이란의 불안을 경감시키는 것이 한국의 장기적인 대중동 안보 전략 수립의 첫걸음이 될 것이다.

참고문헌

- 김강석 (2016). 「내부 정체성 갈등과 외부 개입의 정치: 중동 민주주의 발전의 근원적 불안정성 고찰」 『한국과 국제정치』 32권 1호, 1-23.
- 남옥정 (2015). 「GCC중재안에 따른 예멘 권력이양과정과 지속적불안정 요인 연구」 『한국이슬람학회 논총』 25권 3호, 33-58.
- 남옥정 (2019). 「예멘의 대내외적 핵심 행위자들의 전략적 동맹과 그 변화요인 분석」 『중동연구』 25권 3호, 33-58.
- 남옥정 (2021). 「이라크 민병대와 대리전 양상 연구」 『한국중동학회논총』 41권 3호, 33-58.
- 박찬기 (2018a). 「이슬람국가(IS) 현상과 새로운 양상의 국제안보위협에 관한 연구」 『한국중동학회논총』 38권 3호, 25-72.
- 박찬기 (2018b). 「IS(이슬람국가)와 시리아, 이라크에 관한 연구」 『한국중동학회논총』 39권 2호, 27-72.
- 박현도 (2020). 「다르지만 함께: 시리아 알라위와 12이맘파 시아의 정치적 결합」 『인문사회』 21, 11권 2호, 1899-1909.
- 서정민 (2008a). 「테러리즘미증과 알카에다증 - 국제테러의 구조적 배경」 『한국중동학회논총』 28권 2호, 89-111.
- 서정민 (2008b). 「이슬람 과격주의의 유사점과 차이점」 『한국이슬람학회논총』 18권 3호, 237-258.
- 서정민 (2012). 「내부 갈등과 시리아 사태의 장기화」 『한국이슬람학회논총』 22권 3호, 91-122.
- 서정민 (2018). 「정권생존, 이란의 귀환 그리고 중동의 새로운 정치역학」 『한국중동학회논총』 38권 3호, 73-94.
- 서정민 (2019). 「이슬람국가(IS)의 이중적 이념 구축: 동원과 타자화의 질적 분석을 중심으로」 『한국이슬람학회논총』 29권 2호, 101-126.
- 유왕중 (2008). 「이라크 내의 쉬아 무슬림 과격 운동에 관한 연구: 마흐디 민병대 형성기를 중심으로」 『한국이슬람학회논총』 18권 3호, 169-194.
- 유왕중 (2010). 「마흐디민병대와 이라크 쉬아파 제도권 진입 과정에 관한 연구」 『중동연구』 28권 3호, 135-160.
- 장병옥 (2007). 「이란-이라크 커넥션과 시아 저항운동」 『중동연구』 26권 1호, 227-264.
- 정상률 (2016). 「마크디시의 살라피즘과 IS의 살라피 지하디즘」 『한국이슬람학회논총』 26권 1호, 151-188.
- 정상률 (2017). 「DABIQ에 사용된 용어 분석을 통한 IS의 이슬람주의 담론과 정체성 -구성주의 시각을 중심으로-」 『아랍어와 아랍문학』 21권 1호, 67-103.
- 정상률 (2018). 「IS의 이슬람법 기반 킬라파제에 대한 비판적 고찰 - 살라피스트 지하디즘 그룹 IS의 폭력성을 중심으로」 『외법논집』 42권 2호, 19-39.
- 정상률, 이종화 (2015). 「DABIQ에 나타난 IS의 칼리파제론 연구」 『한국중동학회논총』 35권 3호, 1-42.

- 홍미정 (2020). 「20세기 후반 이후, 예멘의 정치변동과 역내 패권경쟁」『중동연구』39권 2호, 25-62.
- 황병하 (2004). 「이라크 시아파 원리주의 운동의 성격과 역할」『한국중동학회논총』25권 1호, 81-110.
- 황병하 (2020). 「현대 이슬람의 종파 간 갈등과 생존 전략 연구」『한국이슬람학회논총』30권 3호, 1-40.
- Abbas, Hassan (2017). *The Myth and Reality of Iraq's al-Hashd al-Shaabi (Popular Mobilization Forces): A Way Forward*. Amman: Friedrich-Ebert-Stiftung Jordan & Iraq.
- Abdul-Zahra, Qassaim and Samya Kullab. "Keeping up attacks, some Iraq militias challenge patron Iran." AP News, 2021/07/09.
- _____. "Troubled Iran struggles to maintain sway over Iraq militias." AP News, 2020/06/11.
- Ajili, Hadi and Mahsa Rouhi (2019). "Iran's Military Strategy." *Survival* 61, no. 6, 139-152.
- Alaaldin, Ranj (2017). "Containing Shiite Militias: The Battle for Stability in Iraq." Policy Briefing, Brookings Doha Center.
- Alaca, Mehmet. "Sistani versus Khamenei on Iraq's Hashd al-Sha'abi." LSE Middle East Center, 2020/04/03.
<https://blogs.lse.ac.uk/mec/2020/04/03/sistani-versus-khamenei-on-iraqs-hashd-al-shaabi/>
- Al-Arabiya. "Khalid bin Salman: Attacks on Aramco facilities show Houthis are 'Iranian tool'." 2020/05/16.
<https://english.alarabiya.net/News/gulf/2019/05/16/Khalid-bin-Salman-Attacks-on-Aramco-facilities-show-Houthis-are-Iranian-tool->
- Albloshi, Hamad H (2016). "Ideological Roots of the Ḥūthī Movement in Yemen." *Journal of Arabian Studies* 6, no. 2, 143-162.
- Al-Jazeera. "Saudi Arabia says oil stations attacked by armed drones." 2019/05/14.
<https://www.aljazeera.com/news/2019/5/14/saudi-arabia-says-oil-stations-attacked-by-armed-drones>
- Alfoneh, Ali. "Tehran's Shia Foreign Legions." Carnegie Endowment for International Peace. 2018/01/30.
<https://carnegieendowment.org/2018/01/30/tehran-s-shia-foreign-legions-pub-75387>
- Allawi, Ali A (2007). *The Occupation of Iraq: Winning the War, Losing the Peace*. New Haven and London: Yale University Press.
- Almahafali, Mohammad and James Root (2020). "How Iran's Islamic Revolution Does, and Does Not, Influence Houthi Rule in Northern Yemen." Sana'a Center For Strategic Studies. <https://sanaacenter.org/publications/analysis/9050>

- Al-Qadhi, Mohammad Hassan. (2017). The Iranian Role in Yemen and its Implications on the Regional Security. Riyadh: Arabian Gulf Centre for Iranian Studies.
- Al-Rasheed, Madawi. (2017). "Sectarianism As Counter-Revolution: Saudi Responses to the Arab Spring." In *Sectarianization: Mapping the New Politics of the Middle East*, edited by Nader Hashemi and Danny Postel, 143-158. Oxford: Oxford University Press.
- Al-Tamimi, Aymenn Jawad (2015). "The Return of Iraqi Shi'i Militias to Syria." Middle East Institute, March 16, 2015.
- Anzalone, Christopher (2013). "Zaynab's Guardians: The Emergence of Shi'a Militias in Syria." *Combating Terrorism Center Sentiment* 6, no. 7: 16-21.
- Ardemagni, Eleonora (2017). "From Insurgents to Hybrid Security Actors? Deconstructing Yemen's Huthi Movement." *ISPI Analysis* 315.
- Badawi, Tamer (2020). The Popular Mobilisation Units as a Relief Agency: Can the Coronavirus Pandemic Accelerate Institutional Transformation? Florence: RSCAS-EUI.
- _____ (2020). "Kadhimi's Push Against Iran-Supported Paramilitaries," *Carnegie Endowment for International Peace*, 2020/09/16.
<https://carnegieendowment.org/sada/82716>
- Baram, Amatzia (1989). "The Ruling Political Elite in Ba'thi Iraq, 1968-1986: The Changing Features of A Collective Profile," *International Journal of Middle East Studies* 21, no. 4, 447-493.
- Barzegar, Kayhan (2010). "Iran's Foreign Policy Strategy after Saddam." *The Washington Quarterly* 33, no. 1, 173-189.
- Barzegar, Kayhan and Abdolrasool Divsallar (2017). "Political Rationality in Iranian Foreign Policy." *The Washington Quarterly* 33, no. 1, 173-189.
- Brehony, Noel (2015). "Yemen and the Huthis: Genesis of the 2015 Crisis." *Asian Affairs* 46, no. 2, 232-250.
- Byman, Daniel (2018). "Yemen's Disastrous War." *Survival* 60, no. 5, 141-158.
- Cigar, Norman (2015). *Iraq's Shia Warlords and Their Militias: Political and Security Challenges and Options*. Carlisle Barracks: Strategic Studies Institute.
- Claussen, Maria-Louise (2018). "Competing for Control over the State: The Case of Yemen." *Small Wars & Insurgencies* 29, no. 3, 560-578.
- Dagher, Sam. "Syria's Alawite Force Turned Tide for Assad." *The Wall Street Journal*, 2013/08/26.
<https://www.wsj.com/articles/SB10001424127887323997004578639903412487708>

- Davison, John. "Iran expands shrines and influence in Iraq." Reuters, 2020/07/09.
<https://www.reuters.com/investigates/special-report/iraq-iran-shrines/>
- _____. "Advisor's killing deepens Iraqi leader's face-off with militias." Reuters, 2020/07/09.
<https://www.reuters.com/article/us-iraq-security-kadhimi-idUSKBN24A28H>
- Darwich, May and Tamirace Fakhoury (2016). "Casting the Other as an Existential Threat: The Securitisation of Sectarianism in the International Relations of the Syria Crisis." *Global Discourse* 6, no. 4: 712-732.
- Dodge, Toby (2012). *Iraq: From War to A New Authoritarianism*. Abingdon: Routledge.
- Durac, Vincent. "Yemen's Houthis – and why they're not simply a proxy of Iran." *The Conversation*. 2019/09/19.
- Gause III, F. Gregory (2010). *The International Relations of the Persian Gulf*. Cambridge: Cambridge Press.
- Gause III, F. Gregory (2014). *Beyond Sectarianism: The New Middle East Cold War*. Doha: Brookings Doha Center.
- Gengler, Justin J (2013). "Understanding Sectarianism in the Persian Gulf." In *Sectarian Politics in the Persian Gulf*, edited by Lawrence G. Potter, 31-66. London: Hurst & Company.
- Gerges, Fawaz A (2016). *ISIS: A History*. Princeton: Princeton University Press.
- Glenn, Cameron. "Who are Yemen's Houthis?" *Wilson Center*. 2018/05/29.
<https://www.wilsoncenter.org/article/who-are-yemens-houthis>
- Gurbuz, Mustafa (2018). "The Role of Iraq's Shiite Militias in the 2018 Elections." *Policy Brief 9*, Center for Global Policy.
- Guzansky, Yoel and Benedetta Berti (2013). "Is the New Middle East Stuck in Its Sectarian Past?: The Unspoken Dimension of the "Arab Spring"" *Orbis* 57, issue 1, 135-151.
- Haddad, Fanar (2011). *Sectarianism in Iraq: Antagonistic Visions of Unity*. New York: Columbia University Press.
- _____. (2016). *Shia-Centric State-building and Sunni Rejection in Post-2003 Iraq*. Washington, D.C.: Carnegie Middle East Center.
- Hashemi, Nader and Danny Postel (2017). "Introduction: The Sectarianization Thesis." In *Sectarianization: Mapping the New Politics of the Middle East*, edited by Nader Hashemi and Danny Postel, 1-22. Oxford: Oxford University Press
- Hawley, Emily (2017). "ISIS Crimes Against the Shia: The Islamic State's Genocide Against Shia Muslims." *Genocide Studies International* 11, no. 2, 160-181.
- Hearst, David. "EXCLUSIVE: Iranian drones launched from Iraq carried out attacks on

- Saudi oil plants." Middle East Eye. 2019/09/15.
<https://www.middleeasteye.net/news/exclusive-iranian-drones-launched-iraq-carried-out-attacks-saudi-oil-plants>
- Hill, Ginny (2017). *Yemen Endures: Civil War, Saudi Adventurism and The Future of Arabia*. Oxford: Oxford University Press.
- Hinnebusch, Raymond (2016a). "The Politics of Identity in the Middle East International Relations." In *International Relations of the Middle East*, 4th edition, edited by Louise Fawcett, 155-175. Oxford: Oxford University Press.
- Hinnebusch, Raymond (2016b). "The Sectarian Revolution in the Middle East Raymond Hinnebusch." *R/evolution: Global Trends & Regional Issues* 4, no. 1, 120-152.
- Hubbard, Andrew (2007). "Plague and Paradox: Militias in Iraq." *Small Wars and Insurgencies* 18, no. 3, 345-362.
- Ibrahim, Arwa. "Iraqi parliament calls for expulsion of foreign troops." *Al-Jazeera*. 2020/01/06.
<https://www.aljazeera.com/news/2020/01/iraqi-parliament-calls-expulsion-foreign-troops-200105150709628.html>
- International Crisis Group. (2006). "In their Own Words: Reading the Iraqi Insurgency." *Middle East Report* 50: 1-27.
- Ishakan, Benjamin (2018). "The Islamic State Attacks on Shia Holy Sites and the "Shrine Protection Narrative": Threats to Sacred Spaces as a Mobilization Frame." *Terrorism and Political Violence*. 1-25.
- Jones, Seth (2019). "War by Proxy Iran's Growing Footprint in the Middle East." *CSIS Briefs*, Center for Strategic & International Studies.
- Juneau, Thomas (2016). "Iran's policy towards the Houthis in Yemen: a limited return on a modest investment." *International Affairs* 92, no. 3, 647-663.
- Kamrava, Mehran (2011). "Iranian Foreign and Security Policies in the Persian Gulf." In *International Politics of the Persian Gulf*. Edited by Mehran Kamrava, 184-206. Syracuse: Syracuse University Press.
- Katzman, Kenneth (2016). *Iran's Foreign Policy*. Congressional Research Service Washington United States.
- _____ (2019). *Iran's Foreign and Defense Policies*. Congressional Research Service Washington United States.
- Kendall, Elisabeth "Iran's Fingerprints in Yemen: Real or Imagined?" *Atlantic Council*, 2017/10/19.
<https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/iran-s-fin>

- gerprints-in-yemen-real-or-imagined/
- Khalil, Shorok (2017). "We are Saving Iraq: The Legitimising Discourse of the Popluat Mobilisation in Iraq." Master Thesis, University of Oslo.
- Kittleson, Shelly. "PMU pitches in as COVID cases surge in Iraq." Al-Monitor, 2020/07/14.
<https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2020/07/iraq-covid19-pmu.html>
- Knights, Michael. "Profile: Harakat Hezbollah al-Nujaba." The Washington Institute for Near East Policy, 2021/04/21.
<https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/profile-harakat-hezbollah-al-nujaba>
- _____. "Profile: Kataib Sayyid al-Shuhada." The Washington Institute for Near East Policy, 2021/05/03.
<https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/profile-kataib-sayyid-al-shuhada>
- _____. 2019. Iran's Expanding Militia Army in Iraq: The New Special Groups. Combating Terrorism Center.
- Knights, Michael and Crispin Smith. "Kataib Hezbollah Leads Drone Warfare Inside Iraq." The Washington Institute for Near East Policy, 2021/05/14.
<https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/kataib-hezbollah-leads-drone-warfare-inside-iraq>
- Knights, Michael, Crispin Smith and Hamdi Malik. "Profile: Kataib Hezbollah." The Washington Institute for Near East Policy, 2021/04/01.
<https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/profile-kataib-hezbollah>
- _____. "Profile: Ashab al-Kahf." The Washington Institute for Near East Policy, 2021/04/01.
<https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/profile-ashab-al-kahf>
- _____. "Profile: Saraya Awliya al-Dam." The Washington Institute for Near East Policy, 2021/03/29.
<https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/profile-saraya-awliya-al-dam>
- Kube, Courtney. "Attacks on U.S. troops in Iraq have increased, U.S. commander says." NBC News, 2020/09/11.
<https://www.nbcnews.com/news/military/attacks-u-s-troops-iraq-have-increased-says-u-s-n-1239863>
- Levit, Matthew and Phillip Smyth. "Kataib al-Imam Ali: Portrait of an Iraqi Shiite Militant Group Fighting ISIS." The Washington Institute for Near East Policy, 2015/01/05.

- <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/kataib-al-imam-ali-portrait-iraqi-shiite-militant-group-fighting-isis>
- Levy, Ido (2019). "Shia Militias and Exclusionary Politics In Iraq." *Middle East Policy* 26, no. 3, 123-133.
- Lund, Aron. "Who Are the Pro-Assad Militias?" *Carnegie Middle East Center*, 2015/03/02. <https://carnegie-mec.org/diwan/59215>
- Mabon, Simon. "Existential Threats and Regulating Life: Securitization in the Contemporary Middle East." *Global Discourse* 8, no. 1, 42-58.
- Mabon, Simon and Lucia Ardovini (2016). "People, Sects and States: Interrogating Sectarianism in the Contemporary Middle East." *Global Discourse* 6, no. 4, 551-560.
- Mamouri, Ali. "Iraqi government battle against Iran-backed militias enters new phase." *Al-Monitor*, 2020/07/01. <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2020/07/iraq-iran-pmu-militias-security.html>
- Mansour, Renad and Faleh A. Jabar (2017). *The Popular Mobilization Forces and Iraq's Future*. Washington, D.C.: Carnegie Middle East Center.
- Marr, Phebe and Ibrahim al-Marrashi (2017). *The Modern History of Iraq*, 4th edition. Boulder: Westview Press.
- Middle East Eye. "Who are the pro-Assad militias in Syria?" 2015/09/25. <https://www.middleeasteye.net/news/who-are-pro-assad-militias-syria>
- Matthiesen, Toby. 2017. "Sectarianization as Securitization: Identity Politics and Counter-Revolution in Bahrain" In *Sectarianization: Mapping the New Politics of the Middle East*, edited by Nader Hashemi and Danny Postel, 199-214. Oxford: Oxford University Press.
- Mowle, Thomas S (2006). "Iraq's militia problem." *Survival* 48, no. 3, 41-58.
- Munson, Peter J (2009). *Iraq in Transition: The Legacy of Dictatorship and the Prospects for Democracy*. Washington D. C.: Potomac Books.
- Nada, Garrett and Mattisan Rowan. "Part 2: Pro-Iran Militias in Iraq." *Wilson Center*. 2018/04/27.
- Nichols, Michelle. "Exclusive: Yemen rebel missiles fired at Saudi Arabia appear Iranian – U.N." *Reuters*. 2017/12/01. <https://www.reuters.com/article/us-yemen-security-un-exclusive/exclusive-yemen-rebel-missiles-fired-at-saudi-arabia-appear-iranian-u-n-idUSKBN1DU36N>
- Osman, Khalil F (2015). *Sectarianism in Iraq: The Making of State and Nation since 1920*.

- New York and London: Routledge.
- Ostovar, Afshon (2016a). *Vanguard of the Imam: Religion, Politics, and Iran's Revolutionary Guards*. Oxford: Oxford University Press.
- _____ (2017). "Sectarianism and Iranian Foreign Policy." In *Beyond Sunni and Shia: The Root of Sectarianism in a Changing Middle East*, edited by Frederic Wehrey, 87-111. London: Hurst & Company.
- Porter, Lizzie. "Why an Iran-backed paramilitary group has rebuilt a shrine in a ruined Iraqi city." *Atlantic Council*. 2019/08/19.
<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/iransource/why-an-iran-backed-paramilitary-group-has-rebuilt-a-shrine-in-a-ruined-iraqi-city/>
- Posch, Walter (2017). "Ideology and Strategy in the Middle East: The Case of Iran." *Survival* 59, no. 5, 69-98.
- Rabi, Uzi and Chelsi Mueller (2018). "The Geopolitics of Sectarianism in the Persian Gulf." *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies* 12, no. 1, 46-65.
- Rasheed, Ahmed and Ahmed Aboulenein. "Iraqi parliament backs government push to expel foreign troops." *Reuters*. 2020/01/05.
<https://www.reuters.com/article/us-iraq-security-parliament-idUSKBN1Z407Z>
- Reiff, Jesse C (2020). "When Ali Comes Marching Home: Shia Foreign Fighters after Syria." *Studies in Conflict & Terrorism* 43, no. 11, 989-1010.
- Reuters. "Iran says will not hesitate to defend Iraq holy sites." 2014/06/18.
<https://www.reuters.com/article/us-iraq-security-iran-rouhani/iran-says-will-not-hesitate-to-defend-iraq-holy-sites-idUKKBN0ET0QP20140618>
- Reuters. "Insight: Minority militias stir fears of sectarian war in Damascus." 2012/09/08.
<https://www.reuters.com/article/us-syria-crisis-militias-idUSBRE88612V20120907>
- Salisbury, Peter (2015). "Yemen and the Saudi-Iranian 'Cold War'." *Chatam House Research Paper*. February 2015.
- Salloukh, Bassel F (2013). "The Arab Uprisings and the Geopolitics of the Middle East." *The International Spectator* 48, no. 2, 32-46.
- _____ (2017). "The Sectarianization of Geopolitics in the Middle East." In *Sectarianization: Mapping the New Politics of the Middle East*, edited by Nader Hashemi and Danny Postel, 35-52. Oxford: Oxford University Press.
- Seliktar, Ofira and Farhad Rezaei (2020). *Iran, Revolution, and Proxy Wars*. Camden: Palgrave Macmillan.
- Smyth, Phillip. "How Iran Is Building Its Syrian Hezbollah." *The Washington Institute for Near East Policy*. 2018/04/12.

<https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/how-iran-building-its-syrian-hezbollah>

_____. "Iran Is Outpacing Assad for Control of Syria's Shia Militias." The Washington Institute for Near East Policy. 2018/04/12.

<https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/iran-outpacing-assad-control-syrias-shia-militias>

Spyer, Jonathan (2015). "Tehran's Servants: Iraq's Shia Militias Emerge as the Key Armed Force Facing Islamic State in Iraq." Center for the New Middle East Policy Paper 6.

Terrill, Andrew W (2014). "Iranian Involvement in Yemen." *Orbis* 58, no. 3, 429-440.

Thurber, Ches (2014). "Militas as Sociopolitical Movements: Lessons from Iraq's Armed Shia Groups." *Small Wars & Insurgencies* 25, no. 5-6: 900-923.

Valbjørn, Morten (2019). "What's so Sectarian about Sectarian Politics?: Identity Politics and Authoritarianism in a New Middle East." *Studies in Ethnicity and Nationalism* 19, no. 1: 127-149.

Wastnidge, Edward (2017). "Iran and Syria: An Enduring Axis." *Middle East Policy* 24, no. 2, 148-159.

Wehrey, Frederic et al (2009). *Dangerous but Not Omnipotent: Exploring the Reach and Limitations of Iranian Power in the Middle East*. Santa Monica: the RAND Corporation.

Yadav, Stacey Philbrick (2017). "Sectarianization, Islamist Republicanism, and International Misrecognition in Yemen." In *Sectarianization: Mapping the New Politics of the Middle East*, edited by Nader Hashemi and Danny Postel, 185-198. Oxford: Oxford University Press.

Zalayat, Ilan (2019). "Realpolitik and Jihad: The Iranian Use of Shiite Militias in Syria." *Digest of Middle East Studies* 28, no. 2, 296-328.

3

무장정파 헤즈볼라의 생성배경과 지역 내 정치·안보적 영향력 분석

한국외국어대학교 중동연구소 이 경 수

무장정파 헤즈볼라의 생성배경과 지역 내 정치·안보적 영향력 분석

이 경 수*

목 차

〈요 약〉	104
I. 서 론	106
1. 연구배경 및 목표	106
2. 연구범위 및 방법	108
3. 선행연구 검토	108
II. 헤즈볼라의 형성과 레바논 내전 기간 무장정파로서의 활동	110
1. 레바논 내전	110
2. 레바논의 시아파와 아말, 그리고 헤즈볼라의 형성	115
III. 타이프 협정 (1990) 이후 정당으로서의 헤즈볼라	123
1. 정당으로서의 헤즈볼라	123
2. 이스라엘과의 분쟁을 이용한 지속적인 정당성 확보	127
IV. 헤즈볼라와 시리아, 그리고 시리아 내전 참전	129
1. 헤즈볼라와 시리아의 관계	129
2. 헤즈볼라의 시리아 내전 개입	131
3. 국제특별재판소의 하리리 전 총리 테러 수사	135
V. 헤즈볼라의 정권대리자로서의 역할	136
1. 사회복지단체로서의 역할	136
2. 정권 대리자로서의 역할	139
VI. 결론과 함의	140
참고문헌	143

* 한국의국어대학교 중동연구소

〈요 약〉

본 연구는 레바논의 무장정파 헤즈볼라의 발생, 주변과의 관계, 국내 정치에서의 역할, 그리고 주요 행위자로서의 역할에 대해 살펴보고 헤즈볼라의 사회적이고 정치적인 위치가 어떻게 변화해 왔는지 서술하였다. 그 이유는 우선 헤즈볼라에 관한 연구가 전체적으로 국내에 그리 많이 되어있지 않은 상황이고, 둘째로는 특히 헤즈볼라의 시리아 내전 개입에 대한 자료 또한 한국으로는 그리 많지 않기 때문이다. 셋째로는 헤즈볼라의 변천과정을 살펴보면서 미래의 헤즈볼라의 변화에 대해 파악할 수 있는 기본 자료를 제공하기 위함이다.

20세기 초 레바논이 형성되었을 때, 헤즈볼라의 구성원을 포함한 대부분의 시아파 국민들은 가장 사회적으로 외면 받고 가난한 계급에 속했다. 이 소외된 이들의 삶을 구호하기 위해 아말(Amal) 운동이 창설되었다. 그리고 1979년 이란이 이슬람 혁명을 성공적으로 이루면서 그 정신을 레바논의 시아파에게 전달해 만든 조직이 바로 헤즈볼라(Hezbollah)이다. 헤즈볼라는 아말과 달리 시작부터 호전적 성격을 띄었다. 1982년 형성 직후 곧장 전투세력을 모아 이란의 혁명수비대의 가르침을 받았다.

15년간의 레바논 내전이 끝나자 헤즈볼라는 창설 당시 주된 목표였던 레바논의 이슬람 국가 건설(이란과 같은)은 무리라는 것을 인정하고 다양한 종파정권의 일부로 레바논의 종파주의 정권에 참여했다. 헤즈볼라는 레바논 사회 내에서 자신의 위치를 공고히 자리 잡았다. 정치권에 들어서고 나서도 꾸준히 시아파를 대상으로 한 사회봉사서비스를 제공하며 시아파뿐만 아니라 인근의 기독교인들의 지지를 얻었다. 그와 동시에 꾸준한 이스라엘과의 무력투쟁을 통해 국가의 주적인 이스라엘에 대항하는 저항세력으로서의 정당성을 획득하며 무장 세력을 해산하지 않고 유지했다. 사실 이스라엘에 대한 저항운동세력이라는 이 정당성은 같은 무슬림인 수니파의 동의까지도 얻을 수 있었다.

2006년 이스라엘과의 전쟁에서 보인 헤즈볼라의 전투력은 시리아 내전에 참전하면서 더욱 발전하게 된다. 전쟁 후반에 헤즈볼라 군대는 다양한 국가에서 온 민병대를 훈련 시키는 역할을 하기도 했다. 그러나 시리아 내전 참전은 헤즈볼라 측의 막대한 인력 손실을 가져왔고 수니파 테러단체가 레바논에 침투할 수 있는 좋은 빌미를 제공했다. IS나 누스라 전선과 같은 무장 세력은 시리아 국경에서 레바논으로 침투해 주요 시아파 거주지역을 중심으로 자살폭탄테러를 자행하며 민간인들의 목숨을 앗아가기도 했다.

한편, 코로나 사태가 발생했을 때 헤즈볼라는 선봉에 나서서 레바논을 코로나에서 지키겠다는 의지를 표명했으며, 국가의 에너지, 생필품 부족사태가 일어나자 이란에서

불법으로 유통한 식품이나 의약품 등을 국내로 들여와 그나마싼 값에 공급의 폭을 넓히는 역할을 하기도 했다.

2005년 하리리 전 총리 차량폭탄테러 사건에 연루되어 있고, 2020년 8월 베이루트 항구 폭발사건을 조사하는 데 있어서 지속적인 반대 의견을 표시하던 헤즈볼라는 2021년 10월 지지자들을 동원해 법원 앞에서 담당 판사의 조사에 대해 반대 시위를 일으켰다. 이 시위에 기독교 민병대가 개입하여 시내에서 총격전이 벌어지고, 결국 많은 지지자들이 총에 맞아 사망하는 사고가 발생했다. 코로나와 국가적 위기사태 중에서 헤즈볼라는 또 다른 변화의 시기에 서있는 듯 하다.

I. 서론

1. 연구배경 및 목표

가. 연구배경

냉전 종식 이후 급격한 세계화와 더불어 새로운 국제질서가 형성되고 종족, 지역, 종교 갈등에 의한 테러리즘이 지속해서 발생하며 중동 지역은 긴장감이 계속되고 있다. 2001년 9.11 테러 이후 이슬람 테러 무장단체 알카에다 (al-Qaeda)는 미국에 의한 악의 축, 테러리즘의 대명사로 고착되었으며 그 뒤를 이어 2013년 이라크 전쟁 이후 형성된 수니파 이슬람 원리주의 무장단체인 IS (Islamic States)가 확장을 거듭하며 2017년에는 시리아 일부 지역까지 점령하면서 국제 정세는 점차 불안정해지고 수니-시아, 혹은 무슬림-비무슬림 간 종파갈등이 증폭되었다. 이에 더해 2020년 미군 공습에 의한 가셈 솔레이마니 (Qasem Soleimani) 쿠드스 (Quds)군 지휘관 사망과 트럼프 행정부 시기 미(美) 정부는 이란에 경제 제재를 선포하며 중동 지역의 갈등과 긴장을 증폭시켰다.

트럼프 정권의 이란경제 제재는 그 영향권 내의 헤즈볼라 주요 인사들에 대한 경제 제재로 이어졌다. 1980년 이란 이슬람 혁명수비대 (IRGC)의 적극적 주도로 창설된 레바논 시아파 무장단체인 헤즈볼라(Hezbollah)는 2018년 치러진 레바논 의회 선거에서 128석 중 10%에 달하는 12석을 차지하면서 주요 국가 정당으로 자리매김했다. 유엔 결의안과 국제사회의 무장 해제 요구를 무시한 채 2006년 이스라엘 레바논 침공으로 발발한 7월 전쟁 (2차 레바논 전쟁)에서 이스라엘군에 승리를 거두어 민심을 얻었으며, 2011년부터 시작된 시리아 내전에 개입하여 아사드 정권의 정권 붕괴를 방어하며 탁월한 군사 지도력을 증명하기도 했다.

정규 국가군이 아닌 헤즈볼라는 무장 해제를 하지 않는 이상 정파의 역할을 하는 무장 단체라는 태생적 한계를 벗어나기 어렵다. 그럼에도 헤즈볼라는 국내에서 여당으로서의 정치적 영향력 확대를 추구하고 그와 동시에 레바논과 시리아에서 이스라엘의 위협에 저항하는 무장단체이자 이란의 대리자로 군사 작전을 지속해서 시도하면서 테러조직으로서의 존재가치를 내세우려 한다는 점에서 중동지역 안보 연구의 주제로서 그 가치를 가진다고 할 수 있다.

또한, 헤즈볼라는 종파별 권력안배주의(confessionalism)으로 인해 강력한 중앙집권이 불가능한 레바논에서 국가를 대신해 국민에게 사회적 서비스를 제공하는 (전체적인

서비스는 아니며, 시아파 지역에 국한된다) 비국가 행위자로서의 역할을 지속하고 있다. 그 예로 2020년 코로나 상황에서 헤즈볼라는 적극적으로 코로나와의 전쟁을 선포하며 단체의 방역 계획을 선전하기도 했다. 한편, 국내 경제 악화 및 코로나로 인해 점차 심화하는 생활고로 이미 신음하고 있던 국민들이 자신들의 목소리를 내기 위해 형성한 반정부 시위에서 헤즈볼라는 민병대를 동원해 정부 측 군경과 함께 폭력적으로 시위를 진압하기도 했다. 이는 여권의 주요 세력으로서의 헤즈볼라가 민생보다는 정권 유지를 위해 폭력을 사용했다고 보이며 국민들의 많은 비판을 받았다. 현시점 국내외적 압박으로 인해 헤즈볼라는 대외적 테러나 군사적 행보를 두드러지게 하고 있지 않으나, 안보적 시점에서 국내 반정부 정서를 폭압적으로 억제하려고 노력하고 있다. 그 일례로 다수 반정부 활동가들이 투옥되었고, 2021년 언론인이자 활동가인 루끄만 슬림 (Luqman Slim)이 암살당하는 사건이 발생했으며 이는 2004년에서 2008년까지 일어난 일련의 반시리아 인사 암살 사건을 연상케 하며 레바논인들에게 또 다른 트라우마를 안겨주었다.

헤즈볼라를 단지 테러조직, 무장단체로 이해하기에는 단순화의 오류라는 위험성이 있으며 위에서 언급한 바와 같이 다양한 정체성이 공존하는 단체이다. 레바논의 정당이자 비국가 행위자로서의 역할을 함께 고려한 통합적인 시각에서 이 단체를 이해하는 것이 헤즈볼라와 레바논을 둘러싼 중동 지역 국제 정세를 파악하고 향후 동맹부대 파견 계획을 포함한 지역 정세를 전망하는 데 도움이 될 것으로 보인다.

나. 연구목표

본 연구는 레바논의 무장정파인 헤즈볼라를 주제로 조직의 정체성과 주변 세력들과의 관계를 역사적 흐름에 따라 서술 및 분석하여 레바논 내의 국내 안보 뿐만 아니라 시리아, 이란, 이스라엘을 포함한 주변 패권국가들과 관련된 국제 지역안보에 대한 이해를 돕고자 하는 것을 목표로 한다. 이에 본 연구는 레바논의 적국 이스라엘에 대항하는 무장저항 세력으로서 헤즈볼라의 정체성과 2006년 7월 전쟁(2차 레바논 전쟁)과 시리아 내전 참전으로 우수한 병력을 선보인 무장세력으로서의 정체성에 더해 21세기 두드러져 나타나는 레바논의 정당 및 비국가 행위자로서의 정체성에 대해 제시할 것이다.

헤즈볼라의 복합적 정체성을 분석하기 위해 본 연구는 레바논 종파안배주의로 인한 중앙정부의 취약성, 남부 레바논에 대한 이스라엘과의 지속적 갈등, 이란의 시아 이데올로기가 무장세력과 정권세력으로서의 헤즈볼라의 정체성과 권력 형성에 영향을 주었음을 그 등장 배경의 원인으로 살펴보고자 한다.

2. 연구범위 및 방법

가. 연구범위

본 연구는 1943년 레바논 국가 형성부터 현재까지의 장기적인 역사를 바탕으로 하며 레바논의 무장 정파인 헤즈볼라를 연구주제로 한정한다. 헤즈볼라의 국내 정체성 변화와 취약한 정부에서 안정적으로 제공하지 못하는 사회 서비스를 제공하는 비국가 행위자로서의 역할에 관해 다룰 것이다. 이에 더해, 헤즈볼라의 정체성을 형성하는 이란, 시리아, PLO, 이스라엘 등의 외부 세력과 시아파 아말 운동당 (Amal Movement, 이후 아말), 마론파 자유애국당 (Free Patriotic Movement, FPM), 그리고 수니파 미래운동당 (Future Movement) 등 헤즈볼라와 가장 주요한 관계를 형성하고 있는 레바논 내의 정당 혹은 주요 정치 인사들과 헤즈볼라의 관계를 중심으로 연구를 전개할 것이다.

나. 연구방법

본 연구는 문헌 조사를 기본으로 한다. 헤즈볼라의 형성과 그 정체성, 레바논 내에서의 비국가 행위자로서의 역할 수행, 레반트 지역 이란의 대리인으로서의 역할, 시리아와의 관계와 시리아 내전에서의 헤즈볼라 군의 역할 등에 관해 기존 연구와 국내외 싱크탱크 연구보고서, 영문 신문 기사를 중심으로 연구를 진행한다.

3. 선행연구 검토

국내 헤즈볼라에 관한 연구로는 헤즈볼라의 형성 및 정치·외교적 상황에 의한 역할의 변화와 1982년과 2006년 대(對) 이스라엘 전쟁, 특히 전쟁사적 측면에서 큰 의미를 지니는 2006년 2차 레바논 전쟁에 관한 연구가 주를 이룬다. 우선, 헤즈볼라 형성과 그 배경에 관련한 연구 중 가장 기본적인 틀을 형성한 연구로 이종택 (2001)과 박찬기 (2008), 그리고 Moussalli (2009)의 연구가 있다. 이 연구들은 헤즈볼라 형성 배경과 그 이데올로기를 제시하고, 헤즈볼라의 노선 변화 - 강경 노선에서 실용주의 혹은 합리주의 노선으로 - 에 대한 분석을 제시한다. 이에 더해 박찬기의 연구는 국가 내 구조적 불균형, 민주운동을 위한 지도자의 등장, 중앙정부 붕괴와 군사적 패배, 외부 세력 참여 등의 변수를 통해 원리주의 테러조직의 생성배경을 헤즈볼라의 예시를 활용해 일반적 이론을 형성하고자 했다. 정유선 (2012)의 연구는 국가의 역할 불이행이 테러조직의 형성과 급진적 성격을 형성하고, 반대로 국가가 제 역할에 충실한 경우 이들 조직은 합리적이고

온건한 방식으로 대중들의 지지를 유지하며 조직의 생존을 도모할 것이라고 주장한다.

한편, 헤즈볼라와 2006년 2차 레바논 전쟁에 관한 연구가 국내에서 적은 수이지만 진행되어 군사적 분석을 활용한 2차 레바논 전쟁의 분석 (박일송, 2017), 주변 세력 간의 역학관계를 통한 중동 정세 변화 고찰 (최영철, 2021), 1차와 2차 레바논 전쟁을 헤즈볼라의 성향 변화를 바탕으로 분석한 연구 (지효근, 2020) 및 헤즈볼라의 법적 지위 및 2차 레바논 전쟁에서의 레바논 정부의 책임 여부와 함께 이스라엘 무력행사 적법성 여부에 관한 연구가 진행되었다 (남완우, 최은하, 2009).

국외 연구에서도 하이브리드 테러단체 혹은 정당으로서의 헤즈볼라, 혹은 그 변화에 관한 연구 (Hamzeh, 1993; Harik, 2006; Wiegand, 2009; Azani, 2013; Kane 2014), 저항정신 프레임과 헤즈볼라의 관계 (Nilsson, 2020) 등이 있으며, 헤즈볼라의 국내적 권력 유지의 원천인 사회복지사업 (social service)에 관한 연구로 Love(2010)는 헤즈볼라의 예산 절반이 사회복지사업에 사용되고 있고 그와 동시에 남부 레바논 지역에서 정부를 대신하여 이스라엘에 대항하는 세력으로 국민의 지지를 얻고 있다고 주장한다. Haddad(2006)는 헤즈볼라에 대한 레바논 시아파의 지지도 상승에 관해 설문 조사를 바탕으로 사회정치적 분석을 시도하였다. 또한, 이란과 헤즈볼라의 동맹 관계에 관한 연구로 Lucic (2009), DeVore (2012), Khan and Zhaoying (2020)의 연구가 있으며 그 밖에도 헤즈볼라 혹은 레바논과 PLO의 관계, 그리고 남부 레바논의 이-팔 분쟁에 관한 연구 (Brynen, 1989; Najem, 2000; Mac Donald, 2020), 그리고 헤즈볼라와 하마스, 이란 그리고 시리아의 관계를 분석한 Husseini (2010)의 연구가 있다.

이에 더해, 테러리즘과 중동 세계의 정치·외교적 현장에 관한 연구로 최재훈 (2006)은 냉전 체제 이후 중동 테러리즘의 외적 요인인 국제정치 상황과 내적 요인인 지하드론 (Jihadism)을 중심으로 그 상관관계를 분석하였다. 21세기 국제 안보와 신 테러리즘에 관한 분석 및 예측에 관한 인남식 (2011)의 연구는 알카에다 성향의 변화로 인해 이후 이란의 부상으로 인한 이란식 시아파 이슬람의 정치화와 종파주의 확산을 예측했으며, 이와 같은 맥락에서 서정민(2018)의 연구는 신냉전 시기 특성을 이란의 귀환과 수니-시아 간 종파 간 갈등으로 설명했다.

II. 헤즈볼라의 형성과 레바논 내전 기간 무장정파로서의 활동

1. 레바논 내전

가. 레바논의 종파안배주의(confessionalism)

레바논의 종파안배주의는 종파안배주의적 민주주의라고도 불리는데 이는 국내 종파별 인구수 분포에 따라 레바논 정부에서 공식적으로 인정한 18개의 종파가 의회, 정부, 그리고 공무원직에서 일정 비율로 선출되는 시스템을 뜻한다. 이 정치체제가 민주주의적 성격을 가진다고 볼 수 있는 점은 바로 모든 소수 구성원에게 각각의 대표성이 주어지기 때문이다 (Suleiman, 1967, 682). 레이파르트(Lijiphart)는 이를 협의제 민주주의 (consociational democracy)라고 칭했으며 이 제도는 다수 집단이 일방적으로 권력 독점하는 것을 방지하고 정책 결정에 있어서 다수 집단과 소수 집단 간의 대화와 타협, 그리고 협상이 이루어지기 때문에 소수 집단이 권력에서 배제되고 소외되는 상황을 억제할 수 있다. 그렇기 때문에 그는 이렇게 소수 집단이 중앙정부를 견제할 수 있는 권한이 보장되는 탈중앙집권제와 연방제가 협의제 민주주의에 적합한 정치제도라고 주장했다 (Lijiphart 2004, 104-105).

레바논의 종파주의제도의 근원은 레바논 공화국 설립 이전 오스만제국 시기의 무타사르리프 제도(Mutasarrifate)로 거슬러 올라간다. 1860년 오스만제국 치하에 시리아와 레바논이 있던 시기, 레바논 산(Mount Lebanon)에 공존하던 마론파 기독교인들 (Maronites)과 두르즈파(Drze) 간 종파갈등이 극심하여 유혈사태까지 일어나게 되었다. 이에 프랑스를 포함한 러시아, 오스트리아, 프리시아, 영국으로 이루어진 국제위원회가 조직되고 이 위원회는 ‘조직규정 (Réglement Organique)’을 체결해 오스만제국에서 레바논 산에 해당하는 지역의 반 자치권을 얻어내고 새로운 행정 통치 체제인 무타사르리프 제도(Mutasarrifate)를 도입했다. 이 제도는 지역별로 다양하게 구성된 종파를 효율적으로 다스리기 위한 그 당시 최적의 결정이었다. 이 제도는 레바논 산에 존재하는 6개 종파를 대표하는 12인으로 이루어진 지역행정위원회(마론파 기독교 4인, 두르즈 3인, 그리스 정교회 2인, 그리스 카톨릭 1인, 수니파 1인, 시아파 1인)를 형성하고 이 위원회의 지원으로 레바논 지역 통치자인 무타사르리프 휘하 7인의 행정구역 지도자인 까이마캄 (Qaymaqam)이 임명되었다(Salibi, 106-110; Hess & Bodman 1954, 13-14) 이 까이마캄은 그 지역 다수를 이루는 종파의 인물이 선출되었다.

사이크스-피코(Sykes-Picot, 1916)협정으로 인해 프랑스의 위임통치를 받게 된 레바논 지역은 그 당시 대(大)시리아(Greater Syria)에 속한 지역이었으나 1920년 프랑스에 의해 레바논 산(Mount Lebanon) 지역을 중심으로 대(大)레바논(Greater Lebanon)이 완전히 분리되었고, 1943년 레바논 공화국(Lebanese Republic)으로 독립했다. 그리고 이 공화국이 태동할 때 종파안배주의에 기반한 정치체제가 형성되었다. 1943년 독립 당시 국가 구성과 체계에 대한 기준은 없었다. 그 당시 국가를 운영하는 주요 종파인 마론파 기독교 지도자인 비샤라 알 쿠리(Bhisharah al-Khuri)와 수니파 지도자 리야드 알 술르흐(Riyad al-Sulh) 간 구두 협약으로 체결된 비문서화된 국가협약(National Pact)을 체결했다. 이 국가협약에 따라 대통령은 마론파 기독교, 국무총리는 무슬림 수니파, 그리고 국회의장은 무슬림 시아파에서 선출하였으며 의석수는 1932년 총인구조사 결과를 중심으로 기독교인 65석, 이슬람교인 55석으로 배분했다. 참고로 1932년 인구조사에서 드러난 인구 분포는 기독교 50%, 무슬림 48.7%이며 그 중 수니파 22.4%, 시아파 19.6%로 파악된다(Chamie 1980, 177).

1943년 국가협약에서 가장 중요한 사상은 각 종파가 외부의 세력에 의지하지 않는 것이었다. 이는 레바논을 중립적 독립국가로 만들기 위한 가장 주요한 조치였다. 이에 기독교인들은 프랑스를 포함한 서방 세력에, 무슬림들은 이웃 아랍 국가에 의한 영향을 받지 않기로 합의했다. 그러나 이 협약은 아랍 민족주의와 관련해 1958년 발생한 내전으로 그 실패를 증명하고 말았다. 당시 레바논(특히 수니파 무슬림들)을 포함한 아랍 세계는 이집트 대통령 가말 압델 나세르(Gamal Abdel Nasser)가 주창한 범아랍주의(Pan-Arabism)의 영향을 받고 있었다. 그러나 당시 대통령인 친서방 성향의 카밀 샤므운(Camille Chamoun)이 1956년 제2차 중동전쟁 이후 나온 미국의 아이젠하워 독트린(Eisenhower Doctrine)을 전적으로 받아들임으로써 레바논 다양한 지역에서 반발이 일어났으며(기독교인들은 찬성, 무슬림들은 반대) 이는 결국 찬반 세력 간 내전으로 번졌다(Labelle 2013, 44-48). 이 내전은 단순한 내전이라기보다 미국과 당시 소련이 개입된 냉전의 프록시(proxi)전이라고 볼 수 있다. 이 내전은 중동 내 최초 미군 작전이 시행된 사건이라는 점, 그리고 레바논 국내 정치에 대한 외세의 개입은 불가피하다는 점 등을 보여주는 예라고 할 수 있다.

나. 레바논 내전 (1975-1990)

레바논 내전의 최초 불씨는 레바논인들 간의 갈등이 아닌 기독교 민병대와 PLO

(Palestinian Liberation Organization) 간의 갈등에서 비롯되었다. 1948년 이스라엘이 독립국가를 선언하면서 팔레스타인인들을 강제로 퇴거시키면서 약 70만 명의 피난민들이 인근 국가로 유입되었다. 이에 레바논에도 다수의 팔레스타인 난민 캠프가 형성되었다. 팔레스타인인들은 레바논의 무슬림들과 좌파 단체들과 동맹을 맺으며 레바논 내 정치 체제의 불안정을 가속화했다. 그리고 레바논 남부 지역에서는 이스라엘에 대한 팔레스타인 측의 게릴라 공격이 이루어지면서 유혈사태가 지속되고, 사회적 분열이 지속되었다(Chamie 1976, 175).

PLO가 지속적으로 레바논 내에 주둔하면서 이스라엘에 대한 공격을 지속한 결과, 양측과 관련 없는 레바논에 지속적 위협이 가해졌다. 결국 1969년 레바논군은 팔레스타인 게릴라 주둔지를 국경에서 멀리 떨어진 곳으로 강제로 옮겼다. 그러나 친 게릴라 성향 세력의 반발 등으로 레바논군의 PLO 세력 통제는 실패했다. 팔레스타인과 레바논 정권의 충돌은 결국 야세르 아라파트(Yaser Arafat)와 레바논 육군참모총장 간 합의로 마무리되었다. 이 합의로 레바논은 영내 팔레스타인 게릴라 조직의 존재를 제한하되 난민 캠프 내부와 남부 국경 지역 내에서는 그들의 자치권을 인정하였다(Hudson 1978, 262-264).

위와 같이 레바논과 팔레스타인 간 분쟁과 갈등은 1969년 명시화되었으며, 1973년 기독교 위주의 레바논 병력이 팔레스타인 캠프 주변 게릴라 소탕작전을 진행하며 레바논 종교-정치 단체들 간 적대감이 증대되었다. 또한 1973년과 1974년 레바논의 종파 기반 정치단체들은 민병대를 형성하기 시작했는데 그 수는 정규군의 숫자를 넘어설 정도였다. 민병대가 소유한 무기는 단순한 권총이나 소총뿐만 아니라 기관총, 무반동 소총, 수류탄, 로켓, 중포 등 그 종류가 다양했다(Chamie 1976, 175).

1975년 레바논 내 PLO 존재에 반대하는 마론파 기독교 중심의 팔랑헤당(Phalangists) 당원 하나가 총에 맞아 죽음으로써 내전이 시작되었다. 팔랑헤 당원들은 범인을 PLO의 소행으로 보고 팔레스타인인들이 탄 버스가 기독교 지역을 지나갈 때 그 버스에 총격을 가해 27명의 팔레스타인인들이 살해되었다. 이 버스사건 이후 팔랑헤당과 팔레스타인인들 간 격전이 이루어졌다. 이 사건으로 촉발된 레바논 내전은 20세기 가장 유혈사태를 많이 일으킨 전쟁 중 하나로 1976년 본격적 전쟁이 시작된 지 약 1년 6개월 후 인구의 2%가 사망하고 5%가 부상을 입었다(Chamie 1976, 175-6).

레바논 내전에 대해 아브라함(Abraham)은 레바논 내전의 양상을 다섯 개의 시기로 나누어 분리하였다. 첫 번째 시기는 내전이 시작한 1975년 4월부터 1975년 12월까지이다. PLO와 팔랑헤당 간의 전투가 지속되었고 베이루트의 정부는 양분화된 사회 분위기 내에서

제대로 중재자의 역할을 하지 못했다. 특히 군사 내각 설치의 중간자로서의 정부의 신뢰성을 잃게 만들었다. 한편 레바논 북부 지역의 무슬림 도시인 트리폴리(Tripoli)와 기독교 도시인 즈가르타(Zgharta)간 지역 갈등이 무장충돌로 발전했고 이에 참여한 좌파 세력들이 도시를 장악하면서 베이루트와의 연합을 시도하였다. 초반 갈등 양상이 심화되자 레바논군이 파견되었으나 이 갈등이 기독교-무슬림 간 분열을 가져올 가능성이 높아 레바논군 조차도 개입하지 않고 아무런 조치를 취하지 않았다. 한편 베이루트에서는 좌파진영과 PLO가 합작한 세력이 동부 베이루트 대부분을 기습 공격 했으며 베이루트 서부, 베이루트 해안 지역, 그리고 베이루트 중심부의 호텔 지역을 점령했다. 내전의 첫 번째 시기가 끝날 때 즈음 베이루트는 기독교인들의 동부 베이루트와 무슬림들의 서부 베이루트가 가상의 그린라인(Green Line)을 중심으로 분리되었다(Abraham 1994, 126-128).

내전의 두 번째 시기는 1976년 1월부터 1982년 1월까지이다. 1976년은 시리아가 레바논 내전에 개입하면서 전쟁 양상과 강도가 급격히 변화된 시기이다(Lawson 1984, 451). 이 시기 양분된 베이루트에 더해 우파가 레바논 남부의 도시들과 베이루트 항구를 잃으면서 레바논은 그린라인에 이어지는 베이루트-다마스쿠스 고속도로를 기준으로 북부는 기독교에게 남부는 무슬림들에게로 분리되었다(Abraham 1994, 129).

이러한 레바논의 분리는 국경을 맞닿고 있는 시리아에게 위협이 되었다. 시리아는 좌파-PLO 세력의 전략을 뒷받침 했으며, 레바논 내 무기와 탄약 재보급을 막기 위해 레바논의 항구들을 봉쇄하고 국경에서 시작해 순차적으로 레바논 국내의 전투에 개입하기 시작했다. 이 시기 카이로에서 아랍평화유지군의 역할과 구성에 대한 협상이 진행되었으나 양측 간 상호 수용 가능한 해결책을 제시하지 못한 채 와해되었다(Lawson 1984, 451).

한편 레바논 남부에서는 PLO가 이스라엘과의 전쟁을 지속해가고 있었다. 이스라엘은 북부 국경 근처에서 세력을 키워나가는 PLO 기지를 목표로 한 레바논 침략을 시작했다. 이스라엘 방위군(Israeli Defense Forces)은 레바논에 있는 ‘테러리스트 근본을 뿌리 뽑아야’ 한다는 자체 계획을 세웠으나 미국과 UN의 철수 압력으로 인해 목표를 달성하지 못했다. 당해 레바논 남부지역에는 레바논 임시 주둔 유엔군(United Nations Interim Forces in Lebanon, UNIFIL)이 파견되었다.

사실상 PLO가 레바논을 고국의 대체국으로 주장하지 않았고 우파 연합의 레바논 지도자들이 레바논 내 팔레스타인인들의 권리를 공식적으로 부정하지는 않았다. 다만,

통제가 불가능한 PLO 병력의 레바논 주둔을 두고 양측의 의견은 합의되지 않았으며 그로 인해 이 두 번째 시기의 레바논 내전은 전체적으로 국가를 정복하려는 팔레스타인 침입자에 대한 레바논인들의 전쟁처럼 그 양상이 진행되었다(Abraham 1994, 129-131).

레바논 내전의 세 번째 시기는 1982년 1월부터 1984년 2월이다. 이 시기 레바논-이스라엘 간 국경에서의 치열한 전투가 일어났으며 이는 유엔군의 통제조차 불가능한 정도였다. 1982년 6월 영국의 이스라엘 대사가 총상을 입자 이스라엘은 PLO를 배후로 지목하고 최고 수준의 총공격을 레바논의 육, 해, 공을 통해 실행했다. ‘갈릴리의 평화(Peace of Galilee)’작전이라고 명명된 이 작전은 팔레스타인 문제 해결을 위한 이스라엘의 최종 해결책이었다. 이스라엘 보안군은 수도까지 점령해 서부 베이루트를 둘러쌌다. 이 전쟁은 미국의 개입으로 멈추었으며 1982년 8월 레바논 정부는 베이루트에서 PLO를 내보내기 위해 공식적으로 미국, 프랑스, 이탈리아군에 주둔을 요청하였고 결국 야세르 아라파트는 레바논을 떠나 그리스로 망명하였다.

같은 해 대통령으로 선출된 팔랑헤당의 바시르 제마엘(Bashir Gemayel)이 당선 직후 암살당하자 이를 빌미로 베이루트 내 팔레스타인인들을 공격하기 위해 이스라엘군은 서부 베이루트로 진입, 당수가 살해된 팔랑헤당과 함께 사브라와 난민캠프가 있는 샤틸라(Sabra and Shatila)에서 팔레스타인인들과 시아파 무슬림들을 대상으로 한 집단 학살을 자행했다. 레바논 내전의 세 번째 시기는 PLO를 베이루트에서 몰아내는데 성공했으며, 레바논의 좌파와 우파의 갈등에서 좌파의 실각과 우파의 우위 선점을 하는 계기가 되었다(Abraham 1994, 132-134).

네 번째 시기는 1984년 1월에서 1985년 12월까지이다. 이 시기 레바논 전쟁은 새로운 국면을 맞이하게 된다. 사브라와 샤틸라 사건 이후 이란의 지원을 받는 이슬람 운동(Islamic Movement)이 레바논 내 시아파 권력을 키우려고 노력하기 시작했다. 1983년 시아파는 자살테러로 미군 해병대 상륙본부를 파괴했고 미군 병사 251명이 사망했다. 이스라엘에 대해서도 마찬가지로 시아파 극단주의자들은 이스라엘 보안군에 대한 자살 폭탄공격을 하면서 그들을 남부 레바논의 국경 너머로 밀어냈다. 이란의 이슬람 혁명의 영향을 받은 레바논 시아파들은 점차 그들의 목소리를 키우며 레바논에 이슬람 공화국(Islamic Republic)을 세울 것을 요구했다. 이 시기는 기독교와 수니파 위주의 레바논 내전에 이란의 지원에 목소리를 내기 시작한 레바논 시아파가 드디어 그 두각을 나타낸 시기이다(Abraham 1994, 132-134). 참고로 헤즈볼라는 1982년 창설되었다.

레바논 내전의 마지막 시기는 1986년 1월에서 1993년 1월이다. 국내에서 실질적인 전투가 중단되거나 그 수가 현저하게 줄었다. 하지만 시리아의 존재는 굳건히 지속되었고 결국 시리아는 레바논 지도층에게 내전 종전을 위해 “전체 주요 레바논 기관과 시리아 기관의 전략적 통합”을 위한 3자 협정에 서명하도록 요구했다. 레바논 측의 거절에도 이 협정은 1989년 모로코 카사블랑카(Casablanca)에서 열린 아랍 연맹(Arab League) 정상회담에서 지지를 얻었고 시리아는 이 제안을 레바논에 다시 강요하였다. 앞의 회담 이후 레바논 지도부는 시리아의 제안에 동의하는 엘리 호베이카(Elie Hobeika) 진영과 시리아군 전체 퇴각을 요구하는 사미르 자아자아(Samir Geagea) 진영으로 분리되었고, 이후 후자가 우위를 점하게 되었다.

1989년에 사우디아라비아 타이프(Taif)에서 레바논 내전 종전을 위한 타이프 협정(Taif Accord)이 개최되었다. 이 회담에서는 내전 종전과 함께 레바논 내 시리아의 무장 해제가 결정되었다. 또한 레바논 화해 헌장(Lebanese Reconciliation Charter)이 세워졌고 이 헌장에 따라 마론파 기독교와 수니파 무슬림 간의 권력 재분배가 이루어져 120명이던 의석수를 128석으로 늘리면서 무슬림과 기독교 간 비율을 1:1로 조절했다 (Abraham 1994, 135-136).

일반적으로 시리아 내전의 기간은 타이프 협정까지로 기록되나 아브라함은 내전이 끝나는 시기를 총선이 끝나는 시기로 보았다. 총선은 레바논에 간섭을 지속하고있는 시리아의 영향권 내에서 진행되었다.

2. 레바논의 시아파와 아말, 그리고 헤즈볼라의 형성

가. 레바논의 시아파와 아말

독립 당시 인구수 비율에 있어 전체 인구 중 마론파가 30.4%, 수니파가 21.3%, 그리고 시아파가 19.3%로 시아파는 인구 비례에 있어서 소수가 아니었다. 그럼에도 불구하고 레바논 시아파는 정치적으로, 그리고 사회적으로 소외된 존재였다. 마론파 지도자들과 수니파 지도자들이 주요 행위자로 1943년 국민협약 (National Pact)을 이끌었고 정부 고위 공직자 중 시아파의 비율이 약 3.2%밖에 되지 않을 정도로 시아파는 정치적으로 소외되어 있었다. 심지어 1956년에서 1975년 사이, 약 20년간 레바논의 시아파 인구가 급속히 증가해 레바논 전체인구의 30%를 차지할 정도가 되었지만 이는 시아파의 정치적 입지에 아무런 도움이 되지 못했다.

상류층 시아파를 제외한 시아파 일반 국민들은 베이루트 중심부가 아닌 남부 레바논

지역과 레바논산에서 시리아 방향에 있는 베카 계곡의 농촌 지역에 다수 거주했으며 이 지역은 다른 지역들에 비해 상당히 낙후된 지역이었고 시아파 국민의 소득은 1970년대 초 레바논 평균 소득의 약 75%에 지나지 않을 정도로 빈곤한 삶을 살았다. 1948년 제1차 중동전쟁 이후 약 10만 명의 팔레스타인인들이 남부 레바논으로 이주해오면서 더욱 값싼 인력을 제공하게 되자 시아파들의 삶은 더욱 곤궁해졌고 많은 시아파인들이 서부 아프리카나 걸프 지역 등 해외로 이주해 나가기도 했다(이종택 2001, 103-104).

70년대 이후 남부 레바논은 이스라엘과 PLO의 격전지가 되면서 도시 기반시설이 파괴되었고 치안이 악화되면서 그 지역에 거주하던 시아파 국민들은 도시 빈민, 혹은 단순 노동자 계층으로 전락하여 베이루트의 남부와 동부 지역으로 거처를 옮기기 시작했다. 이 지역은 발전된 베이루트와 상반되는 빈곤 지대(belt of misery)로 불리게 될 정도였다(박찬기 2008, 209, 215).

1943년 국가협약부터 소외된 시아파는 기독교-수니파 연합을 그들의 적으로 돌렸다. 시아파 정치 이데올로기에는 억압, 박탈, 그리고 고통이라는 사상이 주로 관통하며 그들의 종교적 신념에도 영향을 미쳐 더욱 폭력적이고 공격성 있는 성향을 가지게 되었다.

1950년대 후반 이란 태생의 성직자 무사 알 사드르(Musa al-Sadr)는 직접 레바논에 도착해서 분열되어있던 레바논 시아파를 하나로 통합시키려 노력했다. 그는 정체성과 소속감을 확립하기 위해 다양한 종교 행사들을 활성화시키고 청소년들의 장래 축진을 위해 직업훈련원을 설치하는 등 다양한 활동을 했고 그 결과 시아파의 지지를 얻게 되었다. 1967년 레바논 시아파 국회의원들을 중심으로 시아최고위원회(Supreme Shia Council)이 창설되었고 무사 알 사드르는 초대의장으로 취임이 되는 등 레바논 내 시아파의 지도자로서의 입지를 굳혀나갔다.

1970년 요르단의 검은 9월(Black September) 사건 이후 PLO들이 이스라엘과 국경을 맞닿은 레바논 남부지역으로 건너와 이스라엘과의 전쟁을 이어나갔다. 그 결과 많은 시아파 마을이 파괴되고 인명피해가 늘어나면서 남부 레바논 지역민들의 PLO에 대한 인식은 점차 부정적으로 변해갔다. 결국 1973년 10월 전쟁 이후 무사는 무력투쟁노선을 선택하게 된다. 그는 국가가 국민의 안전을 보장해주지 못한다는 점을 강조하면서 ‘피억압자들의 운동(harakat al-mahrumin: Movement of the Deprived)’을 주장했고 시아파들의 지지를 얻었다(박찬기 2008, 211-212; 이종택 2001, 104).

레바논 내전이 시작되면서 무사 알 사드르는 시아 민병대(AMAL: afwaj al-muqawama al-lubnaniya: Lebanon Resistance Detachments), 즉 ‘아말’을

결성했다. 이 시기의 아말은 현재의 활동과 비교했을 때 당시 기독교 정당이다 민병대인 팔랑헤당과 비교해 세력이 턱없이 약했고, 민병대가 잘 형성되어 있지 않아 큰 역할을 하지 못했다.

한편, 남부 레바논에서는 팔레스타인인들이 들어와 정착을 시도하던 초기 그 지역 시아파 레바논인들은 이들과 반이스라엘 정서를 함께 나누었다. 그러나 남부 시아파 레바논인들과 PLO 간 갈등이 증폭되기 시작했다. 1978년 이스라엘이 남부 레바논 국경에 주둔한 PLO를 전멸시키기 위해 지속적인 공습을 퍼부었고, 그 결과 그 지역의 시아파 마을과 시아파 레바논인들이 큰 피해를 입었기 때문이다. 남부 시아파인들은 팔레스타인인들이 레바논에 공존하는 이상 이스라엘과의 전쟁이 지속될 것이고, 결국 피해를 보는 것은 자신들이라는 것을 깨달았다. 결국 아말은 이스라엘에 대한 저항세력으로서의 역할을 내려둔 채 PLO 소탕을 위해 레바논 기독교 마론파 민병대와 함께 이스라엘의 PLO 소탕작전에 협력하기도 했다. 이는 국내에서 상당한 비난을 불러일으켰다. 그럼에도 불구하고 당시 아말을 대표하던 지도자로 위 사안을 결정한 나비흐 베리(Nabih Berri)는 내전 종전 이후부터 현재까지 국회의장의 지위를 독식하고 있다.

이처럼 이스라엘의 남부 레바논 침공은 시아파의 폭력성과 활동성을 자극했다. PLO 소탕 이후에도 레바논 남부에 이스라엘이 점령군으로 장기주둔을 하자 이제 남부 레바논에서는 이스라엘군에 대한 적대감이 생겨나기 시작했다(Early 2006, 118-119). 아말의 원래 존재 이유인 이스라엘에 대한 저항을 지속할 계기가 다시 생긴 것이다. 아말은 민병대를 조직하기 시작했다. 그러나 세속주의자들을 받아들이고 이란의 요구를 온전히 수용하지 않은 아말에 대해 이란의 지원이 중단되고 말았다. 대신 1982년 형성된 헤즈볼라가 이란의 지원으로 점차 성장하면서 시아파 내에서 두 세력이 경쟁구도를 형성하게 된다.

나. 헤즈볼라의 형성

1982년 이스라엘 보안군(Israel Defence Forces: IDF)이 레바논을 침공하던 시기, 이란의 호메이니(Khomeini)는 파드랄라(Fadlallah)를 포함한 레바논 시아파 성직자들과 만난 자리에서 반이스라엘, 반미 성향의 저항단체를 결성할 것을 요구했다. 그리고 레바논으로 돌아온 참석자들이 호메이니에게 충성을 맹세하며 결성한 단체가 헤즈볼라이다. 단체의 이름은 신의 정당(party of God)라는 의미를 가진 아랍어로, 호메이니가 작명하였다. 헤즈볼라는 생성 당시 반유대주의 성향의 팔레스타인 단체와 레바논 시아파의 지지를 받았으며 특히 아말 운동당에 비판적 시각을 가지고 있던 시아파 중간계층을

중심으로 확장되었다. 헤즈볼라는 이란의 급진적 이데올로기를 그대로 흡수하여 이란과 같은 ‘윌랴트 알 파끼흐(Wilayat al-Faqih)’, 즉 이슬람법이 다스리는 국가를 건설하는 것을 목표로 삼았다(Abdul-Hussain 2009, 68).

호메이니는 헤즈볼라가 창설되자 군사훈련을 위해 1,500명의 이란혁명수비대원을 레바논 북동부 베카 계곡의 바알벡(Baalbeck)지역으로 파견했다. 바알벡 지역은 시아파 마을이 모여 사는 지역으로 비밀리에 시아파 군사훈련을 진행하고 헤즈볼라 군인들에게 이슬람 국가 형성이라는 주된 목표를 재정립시키기 위한 이념훈련을 하기 적절한 지역이었다. 이란혁명수비대는 헤즈볼라를 준군사조직으로 훈련시켰고, 그와 동시에 이들로 하여금 ‘탄압받는 이들의 목소리’라는 이름의 라디오 방송국을 건설하게 해 프로파간다를 이 지역 내 전파했다. 지역 곳곳에 호메이니와 이슬람혁명을 찬양하는 벽화가 그려지고 현수막이 걸렸으며, 당시 내전 중이던 분열된 레바논 사회를 통합해야 한다는 의미를 담은 ‘동쪽도 서쪽도 아닌, (하나의) 이슬람 공화국’이라는 슬로건이 걸리기도 했다(Abdu-Hussain 2009, 69).

이란혁명수비대원을 따르는 바알벡 지역 시아파 무슬림들은 레바논 정부군이 주둔하고 있던 국내에서 가장 큰 규모인 압둘라 군사기지(Sheikh Abdullah Barrack)를 점령했다. 이들은 또한 라스 알-아인(Rass al-Ein) 지역의 공립 교사숙소를 점령해 이를 이맘 호메이니 병원으로 만들었다(Abdul-Husseini 2009, 69). 결국 바알벡 지역과 그 인근 지역에 주둔하던 레바논 정부군이 주민의 반대로 철수하자 헤즈볼라는 베카 계곡 인근 지역을 미사일과 대공포를 사용해 기지화했다(박찬기 2008, 219-220). 이 베카지역은 헤즈볼라의 근원이자 시리아-레바논-이라크를 잇는 중심지가 되었다.

이렇게 이란 이슬람혁명군의 한 분파처럼 형성된 무장단체 헤즈볼라는 이란의 1979년 이슬람 혁명을 본보기로 삼았다. 이란은 이슬람 혁명정신을 이어나가고자 미국이나 이스라엘과 같은 영내 제국주의 세력에 대항하는 테러단체로 헤즈볼라를 활용하기 시작했다. 1985년 헤즈볼라는 구체적인 명확한 목적을 가진 체계적 무장조직을 형성했고, 이스라엘과의 전투에서 자살폭탄을 성공하며 강력한 무장세력으로 떠올랐다. 그런데 헤즈볼라는 무자비한 살상 테러만을 저지르는 무장단체의 정체성을 가짐과 동시에 단체가 속한 시아파 공동체를 돌보는 정 반대의 역할 또한 함께 수행했다. 헤즈볼라는 사회적 대민사업을 제공하고 국민들에게 그들의 활동을 홍보하고 이슬람혁명의 정신을 능숙히 선전하며 국내 추종세력을 확보하기도 했다.

한편 베이루트 서부 외곽 지역에 본거지를 두고 파드랄라의 영향력 하에 활동하던

또 다른 시아파 무장급진세력은 PLO에 의해 군사 훈련을 받았다. 그 당시 PLO에서 작전명 아부 지하드(Abu Jihad)로 명명되었던 칼릴 알 와지르(Khalil al-Wazir)와 아니스 알-나까시(Anis al-Naqqash)는 당시 베이루트의 젊은 시아파 전투원들의 멘토였다. 시아파 전투원들 중 가장 뛰어난 인물은 이마드 무그니야(Imad Mughniya)로 이후 헤즈볼라의 숨겨진 군사 전략가로 활동하게 된다. 이후 PLO가 레바논에서 철군하자 무그니야와 그와 뜻을 함께하는 전투원들은 베이루트에서 이스라엘에 대항하는 무장 세력을 형성했는데, 헤즈볼라가 아닌 이들이 1983년 베이루트의 미 해군기지를 공격한 민병대로 파악된다(Abdul-Hussain 2009, 70).

헤즈볼라의 성장은 본질적으로 이란 이슬람 공화국을 건설한 이란 시아파들과 이슬람 혁명을 중동 전역에 전달하려는 아야톨라 호메이니(Ayatollah Khomeini)의 의지와 연관된다. 이 사상은 ‘압제자들 - 미국, 영국, 이스라엘, 프랑스, 그리고 레바논의 필랑헤당-에 의해 짓밟히는 이들의 편에 서 있음을 강조했다. 헤즈볼라의 지도부는 대부분 종교적이고 정치적인 권력을 함께 가지는 시아파 성직자로 구성되어 있으며 이란과의 영적이고 이념적 유대를 공유하고 있다 헤즈볼라의 교리에서 이스라엘은 극단적 압제자이며 시아파가 전면적으로 투쟁해야 할 대상이다. 즉, 이스라엘 침공은 극단화와 군대 동원의 필수적 정당성을 형성하는 것이다.(Early 2006, 119).

그러나 1989년 타이프 협정이 체결되고 내전이 종식되면서 이슬람 공화국 건설을 천명하던 헤즈볼라는 급진적이던 노선을 우회하여 레바논의 타종파들과 타협하는 모습을 보였다. 즉 종파별 안배주의 체제를 받아들여 그 일부가 되기로 결정한 것이다. 이는, 원래 이스라엘 퇴출과 이슬람 공화국 건설을 주된 이데올로기로 삼고 있었던 헤즈볼라에 있어 후자를 포기한다는 것을 의미한다(Early 2006, 119).

그러나, 헤즈볼라는 그 전신인 민병대를 해산하지는 않았다. 내전 종전 이후 레바논은 신정부 형성에 있어 시리아의 개입과 내부 갈등으로 인해 불안정한 시기를 겪고 있었다. 여러 종파에 속한 민병대가 활동을 지속했고 정부는 이를 억제하고자 노력했다. 1991년 남부 레바논에서 지역 무슬림들 간 분쟁이 일어났을 때 레바논 정부는 군대를 보내 민병대들을 무력화시키는 등 레바논 군 이외의 민병대를 말살하려 노력했다. 결국 모든 단체에서 민병대가 무장을 해제했으며 그렇지 않은 민병대는 헤즈볼라 소속이 유일했다 (Abraham 1994, 135-136). 2017년을 기준으로 이스라엘은 헤즈볼라가 약 13만 개의 로켓과 미사일을 보유하고 있다고 추정하고 있다(Counter Extremism Project).

시리아 내전이 발발하면서 시리아와 열린 국경을 맞대고 있는 레바논은 시리아에서

형성된 테러단체의 유입을 막기 위해 많은 노력을 했다. 특히 헤즈볼라가 시리아 내전에 참전하면서 이를 복수하기 위한 테러 시도가 다양하게 일어났다. 이에 헤즈볼라는 레바논 군과 협조하여 시리아 반군 세력을 막는데 노력했다. 나스랄라에 따르면 시리아 내전이 심화되었을 당시 헤즈볼라와 레바논군은 레바논에 대한 다자간 방위를 구성하고 있었다고 한다(Counter Extremism Project).

다. 헤즈볼라와 아말의 관계

1982년 당시 나비흐 베리(Nabih Berri)가 이끌던 아말은 시리아의 대리자 역할을 했고 현(現) 헤즈볼라 사무총장인 하산 나스랄라(Hassan Nasrallah)나 후세인 알 무사위(Hussein al-Musawi)와 같은 아말의 수뇌부들은 아말에서 떨어져 나와 다른 무장단체를 형성하거나 헤즈볼라로 적을 바꾸었다. 초기 시리아 편에서 대리자 역할을 하며 이스라엘에 대한 저항활동을 지속하던 아말과 달리 헤즈볼라는 형성 초반에는 반이스라엘 저항운동에 적극적으로 참여하지는 않았다. 초반부터 아말과 헤즈볼라의 저항 활동은 방향이 어긋났다(Abdul-Hussain 2009. 70-71).

헤즈볼라는 단기간에 급속도로 성장해 형성된 지 1년이 지난 1983년부터 서구 국가와 관련된 기관에 대한 자살폭탄 테러, 납치 등을 활발하게 진행시켰다. 급진적인 성향의 헤즈볼라는 온건한 성향의 아말과 충돌하기 시작했다. 1985년 이스라엘군이 레바논 남부 안전지역으로 철수 한 후 아말은 이스라엘의 주둔에 크게 반대하지 않는 입장을 내비쳤고 헤즈볼라는 이스라엘군이 완전히 철수할 때까지 저항해야한다는 입장을 내세우며 대립각을 세웠다. 1985년 아말이 팔레스타인 민병대의 부활을 막기 위해 시리아의 지원을 받아 '수용소의 전쟁 (War of the Camps)'을 시작했을 때, 헤즈볼라는 아말의 반대편에서 팔레스타인을 지원했으며 결국 시리아와 아말 연합이 패배했다. 그 이후 헤즈볼라는 팔레스타인과의 동맹망을 구축하고 팔레스타인인들의 권리를 확장하고 경제활동을 가능케 하는 방안에 대해 목소리를 내었다(Norton 2007, 477).

이렇게 두 단체의 PLO과 팔레스타인에 대한 입장도 상반되었다. 아말은 팔레스타인 게릴라가 남부 레바논으로 다시 들어오는 문제에 대해 강력히 반대했지만 헤즈볼라는 그에 반대되는 입장을 취했다. 결국 1987년 베이루트 서부지역에서는 아말과 함께 팔레스타인인들을 적대시하는 시리아군과 헤즈볼라 간 무력충돌이 있었고 그 다음해인 1988년에는 아말과 헤즈볼라 간 전면전으로 이어지기도 했다. 군사력에서 밀린 헤즈볼라는 남부 레바논에서 철수했고 결국 이 전쟁은 이란의 개입으로 중단되었다. 하지만 남부

레바논을 장악하려는 의지를 버리지 못한 헤즈볼라는 아말을 재공격하여 유혈사태를 발생시켰다.

두 세력 간 갈등은 내전이 종식된 후에도 지속되었다. 이 분쟁의 중심에는 시리아가 있다. 레바논 정사에 간섭하고 자신들의 영향권 하에 있는 아말을 헤즈볼라보다 더 우위에 놓으려고 하는 시리아의 정치적 목적에서 이 분쟁은 시작되고 지속되었다(Abdul-Hussain 2009, 71). 결국 두 시아파 무장세력 간의 갈등은 시리아와 이라크의 중재 하에 다마스쿠스 협정(Damascus Agreement)을 통해 종결되었다. 이 협정에서 헤즈볼라는 일부 남부 레바논 지역을 회복했고, 아말-헤즈볼라 공동 군사작전실을 운영하기로 했으며, 시리아는 베이루트 남부 교외에 주둔하는 것으로 결정되었다.

아말과 헤즈볼라는 이란의 영향력에 의해 생성되었고 시리아의 지원을 받았다. 이는 결국 같은 종파 내 조직도 이해관계가 얹힌 이란과 시리아의 영향력 하에서만 원만한 갈등 해결이 가능하다는 헤즈볼라의 프록시로서의 한계를 보여준다고 할 수 있다.

라. 헤즈볼라와 이란의 관계

헤즈볼라는 이슬람 최고 법학자 (faqih)이자 이란의 보수당 지도자인 루홀라 호메이니(Khomeini)에게 1985년 충성을 맹세했다. 그리고 이 충성맹세는 그 지도자의 후계자들로 이어지며 30년째 이들은 충성을 맹세하고 있고 레바논의 어떠한 규범보다도 이란 정권에 충성을 다한다.

1979년 호메이니의 이슬람 혁명이 성공하면서 이란의 대(對)미국과 대(對)이스라엘 관계가 무너졌다. 이슬람화된 이란은 이스라엘과의 관계를 전적으로 단절했다. 그와 동시에 아랍 세계, 특히 시리아와 레바논과의 관계에 변화를 도모했다. 이는 이후 헤즈볼라의 형성에도 영향을 미쳤다. 바로 1982년 이스라엘이 남부 레바논을 침공하자 이란은 약 오천만 달러 상당의 자금과 함께 이슬람 혁명의 이데올로기를 레바논 남부지역 시아파에게 전파하기 시작했다. 1979년부터 1982년까지 이란의 이데올로기 전파는 레바논 시아파 내에서 성공적으로 이루어졌다. 이란은 이 시점부터 헤즈볼라를 통해 이스라엘에 지역적으로 더 가까이 갈 수 있게 되었다. 1983년에서 1985년 사이 이란은 시리아와 다수 레바논 단체들과 함께 연합을 이루어 역내 미국의 세력을 약화시키고 자신의 영향력을 증대시키려 노력했다(Mousalli 2009, 67-68, 71).

1987년 레바논을 통한 이란의 외교정책은 급진적 공격에서 유화적으로 바뀌었다. 이스라엘과 UNIFIL을 향한 헤즈볼라의 공격을 중단하도록 했고, 1988년 발발한 아말과

헤즈볼라 간의 내전을 중단시켰으며, 이에 더해 혁명수비대와 기타 친이란 단체의 무력 활동을 줄이며 지역의 긴장을 완화하려 노력했다. 대신 이란은 프랑스 투자의 이익과 함께 미국에서 동결한 자산 운용하고자 했다(Mousalli 2009, 73).

1989년 타이프 협정이 있던 시기에 이란에서는 호메이니가 사망하고 그의 후계자인 알리 카메네이(Ali Khamenei)가 그 자리에 오르고 하셈 라프산자니(Hashem Rafsanjani)가 대통령이 되고 1992년 선거로 개혁주의자들이 집권하면서 합리주의적 방향으로 정권성향이 변화했다. 이란 내부에서 이슬람 혁명에 대한 열정이 식자 헤즈볼라 내에서도 무력투쟁노선과 합리적인 노선 간의 갈등이 생겨났다. 결국 하메네이의 지지를 받는 하산 나스랄라(Hasan Nasrallah)가 사무총장으로 선출되고 헤즈볼라의 성향 또한 합리주의적, 또는 실용주의적 노선으로 전환되었다.

합리주의적 노선을 밟은 이란은 헤즈볼라로 하여금 레바논을 국가로 인정하고 1992년 총선에 참여하여 세속적 성향을 가진 정부와 공존하게 했다. 또한 이란은 시리아와의 전략적 관계를 유지하되 헤즈볼라에 대한 태도에 변화를 주었다. 1993년 이스라엘이 레바논 남부를 공격했을 때 이란 정부는 신속히 금전적 원조를 지원했으나 그와 동시에 이스라엘과 헤즈볼라 간 휴전을 제안하기도 했다. 1992년 이후 헤즈볼라의 이스라엘에 대한 저항 정신은 시리아와 레바논이 전략적으로 사용되었다(Mousalli 2009, 74-75).

1997년 이후 하타미(Khatami)대통령의 외교 정책, 특히 중동에 대한 정책은 이스라엘의 팽창정책과 상반되었다. 이란의 이스라엘 국가형성과 평화협상과정은 이란과 미국 간 가장 주요한 논쟁점이 되었다. 결론적으로 이스라엘의 팔레스타인 점령에 대한 기조는 변화하지 않았다. 1999년 헤즈볼라의 당수 나스랄라와 만난 카메이니는 헤즈볼라로 하여금 팔레스타인을 해방시키기 위한 투쟁을 지속하는 것이 필수적이라고 당부하며 반이스라엘 정신에 대한 확신을 주었다. 이란 정부는 시리아와의 긴밀한 관계를 유지했으며 시리아의 골란고원 반환 요구를 지지했다. 그러나 그와 동시에 이란은 폭력적 성향의 투쟁 성향을 줄이고 아랍 국가와의 긍정적인 관계를 모색해 나가려고 노력했다(Mousalli 2009, 75-76).

이러한 유화정책은 2005년 강경파인 마무드 아마디네자드(Mahmoud Ahmadinejad) 대통령이 집권하면서 변화했다. 아마디네자드 대통령은 핵에너지 개발의 필요성을 내세우고 팔레스타인 사안에 대한 이란의 임무를 재확인했다. 이란은 하마스와 헤즈볼라에 자금 및 군사 원조를 제공하며 강경화 노선을 걸어 중동 지역에서 지도자로서의 위치를 고취시키려 노력했다(Amuzegar 2007, 47-48).

2006년 이스라엘과의 전쟁에서 이란은 '저항운동'의 성공을 위해 약 3만 대의 로켓을 포함한 무기를 제공하면서 헤즈볼라를 전적으로 지원했고 전쟁 이후 복구사업을 위해 이란으로부터 막대한 자금이 흘러들었다. 이는 헤즈볼라가 공식적으로 발표한 것으로, 헤즈볼라 관계자는 베이루트 남부 외곽지역 재건을 위해 이란이 약 10억 달러를 원조했다고 밝혔다. 또한 이란과 레바논 정부는 2010년 레바논의 수도 및 에너지 분야에 약 4억 5천만 달러를 투자할 것을 협약했다(Evens 2010; Tehran Times, 2010). 한편 중도성향의 로하니 대통령은 중도파였음에도 헤즈볼라에 대해 이스라엘에 대한 투쟁을 지속적으로 지지한다고 밝혔다. 로하니 대통령은 헤즈볼라는 정당으로서 레바논 정부에 속하고, 종파를 막론하고 레바논 국민의 신뢰를 받는 단체라고 주장하며 헤즈볼라를 테러단체로 지명하는 트럼프 대통령의 주장에 반박했다(Majidyar, 2017).

2019년 이후 레바논이 심각한 위기상황에 빠져들자 레바논은 이란, 이라크, 그리고 이집트 등 주변국에서 가장 부족한 연료를 구하고자 노력하고 있다. 다른 국가들과의 계약은 예를 들어 이라크로부터의 경유 구입이나 이집트 천연가스 구입은 절차상 긴 시간이 걸리고 있지만 헤즈볼라가 개입한 이란으로부터의 석유 조달은 짧은 시간 내에 이루어졌으며 헤즈볼라는 이란의 원조에 대해 대대적으로 선전했다. 이는 2020년에도 마찬가지였는데, 베이루트 항구 폭발사태 이후에 이란은 레바논에 식료품, 의약품, 의료 기구 등을 헤즈볼라를 통해 지원했다.

III. 타이프 협정 (1990) 이후 정당으로서의 헤즈볼라

1. 정당으로서의 헤즈볼라

타이프 협정 이후 하산 나스랄라를 사무총장으로 하는 헤즈볼라는 합리주의 노선을 택하게 된다. 그러나 타이프 협정 조인 시점까지도 헤즈볼라는 급진적 세력을 놓지 못하고 반대의 입장을 고수했는데, 이를 바꾼 것은 헤즈볼라로 하여금 타이프 협정 이후 변화된 국내질서를 파악하게 만든 일련의 사건들이었다. 1990년대 초 아랍-이스라엘 평화회담이 진행되었고, 1993년 헤즈볼라는 오슬로 협정을 반대하는 시위를 벌였고, 레바논군에 의해 시위대가 사망했고, 1994년에는 베카 계곡에서 레바논군과 시리아군이 헤즈볼라의 무기를 압수했다. 레바논군의 역할을 통해 헤즈볼라는 새로운 국가에서의 자신들의 위치를 파악하게 되었고, 이란의 내부 사정으로 인한 지원 감소로 활동의 폭이 줄어들었다(이종택 2001, 111).

결국 변화된 국내와 국외 사정을 파악한 헤즈볼라는 극단주의를 고수하는 대신 합리주의적 노선으로 변경, 종파안배주의에 기반한 레바논 정권에 합류하게 되었다. 이 시기 헤즈볼라에서 발행하는 문서의 어조가 변화하고 깃발에 적힌 신조 또한 '레바논에서의 이슬람 혁명'에서 '레바논에서의 이슬람 저항'으로 변경되었다.

헤즈볼라가 큰 무리없이 레바논 의회에 참가할 수 있었던 것은 레바논 내정에 지속적인 간섭을 하고자하는 시리아 정부의 원조가 있었기 때문이다. 시리아는 헤즈볼라가 정부군이 접근할 수 없는 보안 구역을 지속적으로 유지할 수 있게 도와주고, 무기를 제공했으며 사회보장 서비스를 확장시킬 수 있게 도왔다. 그리고 이러한 조력으로 헤즈볼라는 '반이스라엘' 기조를 중점적으로 내세울 수 있었다. 반이스라엘 주의가 팽배했던 지역적 감정을 활용해 헤즈볼라는 단순히 시아파 무장세력이 아닌 '아랍', '이슬람' 세계를 위협하는 이스라엘에 저항하는 기조를 내세우며 시아파 뿐만 아니라 수니파에게서도 지지를 받게 되었다. 한편 이 시기 아말은 '시아파'로서의 정체성을 더욱 강조하며 차별화 했다 (Abdul-Hussain 2009, 71-72).

합리주의 노선으로 변경한 후 헤즈볼라는 레바논 정치권에서 점진적인 성공을 거두기 시작했다. 헤즈볼라는 1992년 정당으로서 의회선거에 참석하고 시아파 27석 중 총 8석, 그리고 수니파와 기독교 의석 중 노선을 함께하는 정당에서 각 2석씩 총 4석을 차지하면서 내전 이후 첫 의회 선거에서 영향력을 과시했다. 이는 헤즈볼라가 얼마나 시아파 국민들의 지지를 받고 있는지를 보여주는 지표이며, 이는 헤즈볼라가 극단주의 저항사상 전파와 함께 진행한 사회복지사업 등으로 인해 다져진 표심이라고 할 수 있다. 이 선거 결과로 인해 헤즈볼라는 베이루트 서부 외곽 지역을 포함한 시아파 지역의 약 2/3를 통제할 수 있게 되었다(Norton 2007, 482; 박찬기 2008, 223-224).

1996년 선거에서는 시아파 중 7석, 노선을 함께하는 정당이 2석을 차지하며 의석수가 줄었으나 헤즈볼라가 남부 레바논에서 완전히 철군한 후 개최된 2000년 선거에서 9석을 차지하면서 6석을 차지한 아말을 제쳤다(박찬기 2008, 223-224).

2001년 9.11 사태가 일어났을 당시 나스랄라가 해당 테러와 헤즈볼라와의 무관함을 밝히며 유감을 표시하는 등 헤즈볼라는 점차 초반의 강경한 테러단체의 성향을 완화시키며 정치적 행보에 집중하는 모습을 보였다. 2004년 헤즈볼라는 지역총선에서 나무 레바논 지역을 지배권을 가졌다. 약 60%의 지역이 헤즈볼라의 영향력 하로 들어왔으며 베카 계곡에서도 30개 지역구 중 27개 지역구에서 과반수 득표를 얻었다(Flanigan and Abdul-Samad 2009, 123).

2005년 시리아 군대의 철수는 헤즈볼라가 본격적으로 무장단체라는 정체성보다 정당으로서의 정체성을 드러낸 계기가 되었다. 2005년 헤즈볼라는 35석을 차지하게 되면서 더욱 정권 내에서 안정세를 찾았다. 또한 2008년 말 이스라엘이 팔레스타인을 침공했을 때 헤즈볼라는 이에 대해 군사적 간섭을 하지 않은 채 미디어 상으로 경고를 하는 선에서 대응을 자제하기도 했다. 이때 헤즈볼라는 2009년에 있을 총선을 앞두고 있었다. 이는 헤즈볼라의 목적이 더 이상 테러가 아닌 좀 더 온건적 방향성을 가진 정권 창출이라는 점을 보여준다고 할 수 있다(정유선 2012, 18, 21).

한편 다른 정당들과의 관계를 살펴보자면, 2005년 라피크 하리리 전 총리 사후 다시 진행된 총선에서 그 아들인 사아드 하리리가 이끄는 수니파 미래운동당(Future Movement)과 왈리드 줌블라트가 이끄는 두르즈파 진보사회주의당(Progressive Socialist Party)은 헤즈볼라와 아말과 대치하며 균형을 이루고 있었다. 2005년 총선에서 수니파-두르즈파 연정이 다수석을 차지했고, 이들은 헤즈볼라에게 의석의 1/3을 보장해주며 관계를 유지했다. 그러나 이후 하리리 전(前) 총리 차량 폭탄 테러 사건 관련한 국제특별재판소 설치를 진행을 헤즈볼라를 포함한 친시리아 연정에서 극렬히 반대하면서 관계를 더 이상 유지하지 못했다. 헤즈볼라의 정치적 고립을 막기위해 시리아는 자유애국운동당(Free Patriotic Movement)의 당수인 미셸 아운(Michel Aoun)장군을 설득해 양 당간 양해각서를 체결하고 3.14 반시리아 동맹에 속해있던 자유애국운동을 3.8 친시리아 동맹으로 포함시켰다. 헤즈볼라 입장에서 아운 장군과의 연합은 반국가적 행위를 눈감아주고 헤즈볼라의 국내 적들에 대한 보복을 가능케 하는 유리한 계약이었다(Abdul-Hussain 2009, 74). 참고로 미셸 아운 장군은 내전 당시 총 사령관으로 반시리아 성향의 선봉에 서있던 인물이다. 아운 장군에 대한 시리아의 계약 조건은 2016년 대통령 선거의 결과로 나타났다.

2005년 백향목 혁명(Cedar Revolution)이후 레바논 정치체제는 친(親) 시리아 성향의 정파 연대인 3.8동맹과 반(反)시리아 성향의 정파 연대인 3.14 동맹으로 양분화되었다. 헤즈볼라와 아말이 이끄는 친 시리아 성향의 3.8동맹은 2009년 총선에서 의석 128석 중 57석을 차지하며 비록 야당이지만 세력을 넓혀갔다. 그리고 헤즈볼라는 2009년 총선에서 자신들의 세력이 집권할 경우, 국제사회의 금융지원이 중단될 것으로 우려하여 유럽연합과 국제통화기금과 협상을 진행하기도 하면서 정당으로의 모습을 보이기도 했다(정유선 2012, 267).

2006년에서 2007년은 정치적으로 혼란한 시기였다. 내각의 갈등과 함께 2007년 제11대 대통령 에밀 라후드(Emil Lahoud)가 임기를 마치게 되었다. 헤즈볼라와 친시리아

지지자들은 반시리아 성향의 대통령이 선출되는 것을 막기 위해 그 당시의 반시리아 성향이 다수인 의회를 무력화 시켜야겠다고 결정했다.

헤즈볼라가 이끄는 3.8 친시리아 동맹은 자신들이 거부권을 행사할 수 있도록 각료 지분을 1/3까지 확대해줄 것을 요구했고 이 요구가 받아들여지지 않자 사퇴의 뜻을 밝히며 대대적인 반정부 시위를 일으켰다. 이 시기 시위를 이끌었던 헤즈볼라 민병대는 수니파가 주로 거주하는 베이루트와 두르즈파가 주로 거주하는 레바논 산 서쪽 지역으로 침입해 들어가 무력 다툼이 일어났다(Abdul-Hussain 2009, 75).

특히 헤즈볼라의 사설 통신망을 해제하고 친헤즈볼라 성향의 베이루트 국제공항 안보 국장을 교체한 기존 여당에 대한 보복은 반시리아 성향의 하리리 가문이 이끄는 정당이 운영하는 미래 운동당 방송국과 신문사에 침입하고 불을 지르기까지 하는 폭력적 대응으로 나타났다(Abdul-Hussain 2009, 75).

특히 2006년에서 2007년까지의 위기상황은 전 하리리 총리 암살사건을 위한 국제 조사가 확정되고 진행되려는 시점이었기 때문에 레바논 특별국제특별재판소(Special Tribunal for Lebanon)의 설립을 막으려는 헤즈볼라의 의도도 있었다(Majed 2010, 9).

이 모든 사건은 헤즈볼라에게 시리아와 이란의 원조만으로 헤즈볼라가 단시간 레바논 정부의 여당이 될 수 없다는 바를 의미했다. 그렇기 때문에 헤즈볼라는 일련의 문제점을 덮기 위해 무력을 사용해 빌미를 만들어 레바논의 정권을 잡으려 시도했다. 이 모든 시도가 실패한 후 결국 헤즈볼라는 무력 사용을 중지하고 아랍연합의 중재를 받아들였다. 이 분쟁은 결국 2008년 레바논 국가담화가 카타르 도하에서 이루어지면서 마무리되었다. 도하 협정에 따라 미셸 술레이만(Michel Suleiman) 장군이 차기 대통령으로 선출되었다.

2009년 총선에서 헤즈볼라가 이끄는 3.8 연합은 총 128석 중 57석을 차지하며 여전히 여당을 이루지 못했다. 그러나 하리리 전총리 차량 폭탄 테러 사건을 조사하는 국제특별 재판소에서 헤즈볼라 직원들 중에서 용의자를 기소했다고 발표가 나자, 2009년 전 총리의 아들인 사아드 하리리가 구성한 내각에서 헤즈볼라와 그 연맹 정당 소속 장관 11명이 일괄 사임하여 내각을 무산시켰다. 결국 차기 국무총리는 친헤즈볼라 성향의 나지브 미카티(Najib Mikati)가 임명되었다. 30명으로 구성된 이 내각에서 헤즈볼라와 그 동맹 정당은 총 16석의 장관직을 차지하며 실질적으로 헤즈볼라를 중심으로 한 내각이 형성되었다(Counter Extreme Project).

2014년 미셸 술레이만(Michel Suleiman) 제12대 대통령이 임기를 마친 후 의회는 반시리아 성향의 종파와 친시리아 성향의 종파 간 대립으로 약 1년 반 동안 대통령

선출에 실패했으며 결국 3.8동맹을 헤즈볼라와 함께 이끄는 미셸 아운(Michel Aoun) 장군을 제13대 대통령으로 선출했다

명백한 헤즈볼라의 동맹이 대통령이 된 경우는 아운 대통령이 처음이다. 이전 에밀 라후드 제11대 대통령과 미셸 술레이만 제12대 대통령의 경우 특정 정당에 소속이 되지 않았으나 친헤즈볼라 성향으로 에밀 라후드 대통령은 2006년 전쟁 이후 헤즈볼라를 '(이스라엘로부터의) 주된 해방자(main liberator)'라고 칭송했고 미셸 술레이만 대통령은 헤즈볼라의 비무장화를 요구하는 담론장에서 헤즈볼라의 반이스라엘 태도를 칭찬했다(Counter Extremism Project).

한편, 2013년 예정되어 있던 총선은 시리아 내전의 여파와 대통령 공백기, 선거법 개정 등으로 인해 약 5년이 연기되어 2018년에 총선이 치루어졌다. 이 총선에서는 비례 대표제가 최초로 적용되었다. 이 선거에서 헤즈볼라를 포함한 연합정당이 65석을 확보하여 총 128석의 의회에서 과반수 이상을 차지해 여당이 되었다(DW, 2018).

2020년 8월 레바논의 수도 베이루트 항구에서 2,750톤의 질산암모늄이 폭발하는 사고가 일어났다. 사건 1년이 지난 시점에서도 명확한 원인과 책임 소재가 불분명하다. 레바논 법원은 타렉 비타르(Tarek Bitar) 판사를 베이루트 항구 폭발사고를 담당하게 했다. 그러나 이 사건은 헤즈볼라를 포함한 현재 위정자들의 책임소재를 물어야 하는 정치적으로 복잡한 사건이다. 비타르 판사를 해임시키려는 다양한 시도에도 불구하고 조사가 지속되자 결국 2021년 10월 헤즈볼라와 아말은 지지자들에게 베이루트의 중앙 법원 앞에서 대규모 조사 반대 시위를 일으킬 것을 호소했다. 시위가 시작되자 기독교 종파에 속한 이들이 AK-47과 RPG를 사용해 시위대를 향해 무차별 총격을 퍼붓는 사건이 일어났고 결국 이는 시아파 민병대와의 총격전으로 이어졌다. 헤즈볼라와 아말은 이들이 3.14 연맹에 속하는 사미르 자야자아가 이끄는 레바논 민병대(The Lebanese Forces)당 소속이라고 주장하고 있다.(Qiblawi and Salem, 2021). 최소 6명이 사망한 이 총격전은 헤즈볼라 지지자 측이 피해자이기는 하지만, 지속적으로 항구 폭발사고 조사를 지연시키는 세력에 헤즈볼라의 지도층이 포함되어 있기 때문에 추후 이 사건과 헤즈볼라의 연관성이 더욱 명백히 밝혀질 필요가 있다.

2. 이스라엘과의 분쟁을 이용한 지속적인 정당성 확보

내전 시기부터 헤즈볼라는 이스라엘과 남부 레바논 지역을 두고 오랜 갈등관계를 지속했다. 1982년 '갈릴리의 평화작전(Operation Peace for Galilee)' 이후 이스라엘군은

2000년까지 레바논에 주둔했다. 이스라엘과의 충돌은 이후로도 지속되었다. 그 중 주요한 갈등상황으로는 1996년 ‘분노의 포도’ 작전으로 레바논이 전후 재건한 산업시설과 베이루트의 발전소가 이스라엘군에 의해 파괴되고 항만이 봉쇄되었다. 1999년에 이스라엘이 재공격을 해오면서 헤즈볼라는 이스라엘과의 국경 지역, 즉 남부 레바논 지역이자 이스라엘 북부 지역에서 게릴라 작전을 수행했다. 결국 이 전쟁은 이스라엘의 2000년 철군으로 이어졌다. 이 철군은 적국 이스라엘의 철군을 이끈 헤즈볼라에 대한 대중의 지지를 이끌어내는데 큰 역할을 했다(정유선 2012, 19). 참고로, 골란고원 근처 레바논-시리아-이스라엘의 국경이 맞닿아 있는 레바논 남쪽 세바 농장(Cheba Farm) 지역 분쟁은 2021년까지도 지속되고 있다.

특히 이 세바 농장은 2000년 이스라엘이 남부 레바논에서 철수하고 미국무부가 헤즈볼라를 테러조직으로 지정하면서 헤즈볼라의 반이스라엘 항쟁의 기조가 약해지자 헤즈볼라는 무장해제 요구를 거부하기 위한 군사적이고 정치적 정당성을 유지하기 위해 사용한 레바논-이스라엘-시리아국경 인근 영토이다. 또한 이는 시리아의 레바논 내정 간섭을 위해 시리아 정부가 고안해 낸 변명거리기도 했다. 헤즈볼라는 세바 농장을 명목으로 이스라엘 국경 지역에서 군사도발을 지속했다(Abdul-Hussain 2009, 72-73).

2005년 시리아군에 레바논에서 철수한 이후 헤즈볼라는 ‘진실된 약속 작전(Operation Truthful Promise)’을 시행하여 납치한 이스라엘 군인들을 이스라엘에 수감된 정치범과 교환할 계획으로 군인 두 명을 납치했다. 이스라엘은 헤즈볼라의 요구를 수용하였으나, 당시 총리로 취임한 에후드 올메르트(Ehud Olmert)는 이와 같은 도발에 대해 공격적 대응을 결정했다(박일송 2017, 7-8). 그리고 7월 전쟁이라고도 불리는 2006년 레바논에 대한 이스라엘의 맹공이 시작되었다.

레바논에서는 2006년 제 2차 레바논 전쟁은 초반인 7월 12-14일 3일간 이스라엘의 공격 기세가 강력했다. 헤즈볼라의 본부 및 밀집지역인 베이루트 서쪽 외곽 지역과 헤즈볼라의 미사일 기지, 베이루트 공항, 그리고 레바논 남부의 교량과 군사시설 등이 주요 목표였다. 이 전쟁은 34일 간 지속되었으며 남부 레바논 지역 기반시설이 파괴되고 많은 사상자가 발생했다(Jurden 2015, 3, 7). 이 전쟁은 UN 결의안 제1701조에 의해 UNIFIL과 레바논군의 협력으로 중단되었다(Abdul Hussain 2009, 76).

2006년 전쟁 이후 이스라엘과 헤즈볼라는 전쟁을 재개하는 것에 대해 서로 조심스럽게 피하고 있다. 그와 동시에 헤즈볼라는 반복적으로 또다른 긴장상태를 조성할 목적으로 이스라엘에 대한 협박적 내용을 발표하기도 한다. 2016년 나스탈라는 하이파(Haifa)에

있는 이스라엘의 암모니아 창고를 공격할 것이라고 협박했으며, 그 다음해 그는 이스라엘의 핵원자로에 대한 공격을 하겠다고 협박하기도 했다. 그에 더해 2021년 6월 이란의 혁명 수비대 총사령관 호세인 살라미(Hossein Salami)는 이스라엘에 언제든지 저항할 수 있는 준비하도록 헤즈볼라에게 주의를 주기도 했다(Counter Extremism Project).

레바논 국내외에는 헤즈볼라의 무장화 및 테러행위에 대해 부정적인 입장이 존재한다. 2009년 레바논 의회는 헤즈볼라가 무장을 해제하지 않은 상태에서 미래운동당 사아드 하리리(Saad Hariri) 총리가 이끄는 연정에 참여하는 것을 승인했다. 이 당시 하리리 총리는 헤즈볼라가 유엔의 국제결의안에 따라 군축을 시행하는 것을 재차 확인했다. 국내에서의 갈등 상황에도 불구하고 하리리 총리를 포함해 레바논 국내에서 헤즈볼라와 대립하는 세력들은 이스라엘이 사건의 주체로 떠오르는 경우에는 이스라엘을 비난하는 공통된 입장을 견지한다. 한 예로 2017년 4월 이스라엘이 시리아로 헤즈볼라를 공격했을 때, 하리리 총리는 즉시 이 행동을 비난하며 나섰다(Counter Extremism Project).

헤즈볼라에 대한 국민들의 입장은 다음과 같다. 2006년 갤럽 조사에 따르면 레바논인들의 64%가 2006년 전쟁 이후 헤즈볼라가 정치적 세력을 확장했다고 대답했다. 2009년 총선에서 시아파의 93.1%가 헤즈볼라에게 투표할 정도로 헤즈볼라의 세력은 시아파의 굳건한 지지를 받고 있다. 2006년의 국가 재건 시 헤즈볼라는 시아파에만 국한해서 서비스를 제공하지 않고 특히 지역 내에 거주하는 저소득층 기독교인들에게까지 봉사활동의 범위를 넓히기도 했기에 일부 혜택을 받은 소수 기독교인들의 지지도 받고 있다고 할 수 있다(Counter Extremism Project).

IV. 헤즈볼라와 시리아, 그리고 시리아 내전 참전

1. 헤즈볼라와 시리아의 관계

헤즈볼라와 시리아의 관계는 초반부터 긍정적이지는 않았다. 1980년대 중반 헤즈볼라가 아말과 세력다툼을 하고 있었을 때, 팔레스타인인들에 대한 입장이 아말과 같은 방향으로 부정적이었던 시리아는 팔레스타인인들의 편에 선 헤즈볼라와 적대적 관계에 있었다. 1986년 양측 간의 전투가 발생하고 그 결과 헤즈볼라 측 인원 세 명과 시리아군 두 명이 숨졌다. 그 이듬해 시리아군은 서부 베이루트에 위치한 헤즈볼라의 근거지인 파트하 알라(Fatha Allah) 병영에서 대규모 학살을 자행했다. 이 학살사건은 헤즈볼라와

아말 간의 충돌로 번져나갔다. 1988년 전투는 시리아군이 시아파 주요 거주지인 베이루트 서쪽 외곽 지역에서 이를 중재할 때 까지 지속되었다. 이 시기 헤즈볼라의 지도부는 당시 하페즈 알 아사드(Hafez al Asad) 대통령에 만남을 요청했다. 이 당시 헤즈볼라와 시리아 대통령 간의 회담은 큰 변화를 가져왔다. 양 측의 이념과 정치적 노선에 관한 토론 이후 시리아 대통령의 헤즈볼라를 대하는 태도가 바뀌게 되었다(Ali, 2019).

시리아는 1982년 이스라엘이 PLO 소탕을 명목으로 남부 레바논을 침공하자 약 25,000명의 병력과 각 300대의 탱크 및 장갑차를 동원했다. 초반 이스라엘군은 단기간 남부 레바논을 장악하고 시리아 국경에 가까운 지역인 베카계곡을 향하기 시작했다. 결국 전세는 이스라엘이 우위에 서게되고 시리아는 전투기 64대를 잃을 정도로 크게 밀리는 상황을 맞이하게 되었다. 이 당시 시리아는 위기상황에 처해 있었고 유일하게 이란이 당시 500명의 지원군을 파견했다. 그리고 시리아는 이를 계기로 이란과의 관계를 재정립했고 이란이 진행하는 헤즈볼라를 통한 반이스라엘 정책에 참여하게 되었다. 이란과 마찬가지로 시리아의 입장에서도 이스라엘군이 레바논에 지속적으로 주둔한다면 국가 안보상 큰 위협이 되며, 특히 1983년 레바논 정부가 이스라엘과 맺은 평화협정이 시리아의 입장에서는 위협이 되었기 때문이다. 이에 더해 시리아의 국제적 고립을 피할 수 있는 유일한 방편이 바로 이란과의 군사적, 정치적 연대였다(박찬기 2008, 221-222).

2000년 하페즈 아사드(Hafez Assad) 대통령 사후 권력을 세습한 바샤르 아사드(Bashar Assad, 이후 아사드) 대통령은 레바논 점령에 대한 선대의 계획을 이었다. 그러나 아사드 대통령은 선대와는 약간 다른 행보를 보였다. 선대에 공고한 관계를 쌓았던 레바논의 수니파 지도자 라피크 하리리 국무총리나 두르즈파 총수인 왈리드 줌블라트와 같은 기존 세력과의 관계를 줄이고 시아파 아말을 대표하는 나비흐 베리 국무총리와 동맹을 맺는가 하면 레바논에 파견하던 안보 요원을 교체하기도 하는 등 레바논과의 관계를 재개편했다. 이에 시리아와의 기존 동맹들은 자신들의 정치적 이익에 반하는 이러한 아사드 대통령의 행보에 반감을 느끼게 되었다. 결국 2004년 하리리 국무총리는 유엔 안보리에 ‘레바논에서 전체 외국 군대의 철수와 레바논과 비(非)레바논 무장단체의 무장해제’의 내용을 담은 제1559조 결의안을 내세우며 로비에 나섰다. 이 결의안 제 1559조는 헤즈볼라와 시리아를 직접적으로 지목한 것이나 다름없었음으로 무장해제를 원치 않는 헤즈볼라에게 큰 위협이 되었다(Abdul-Hussain 2009, 72-73). 이는 결국 이듬해 하리리 총리의 차량 폭발 암살테러를 불러왔고, 시리아로서는 하리리가 이끄는 수니파 정권의 지지대신 시아파인 헤즈볼라에 더욱 정치적으로 의존하는 계기가 되었다.

2005년 반시리아 성향의 라피크 하리리(Rafiq Hariri) 전 총리 차량 폭발 사고와 그로 인해 분노한 레바논 국민들의 요구로 이루어진 시리아 군의 철수는 레바논 정치권에 주요한 변화를 가져왔다. 그것은 바로 헤즈볼라와 헤즈볼라가 이끄는 친시리아 정당 연맹인 3.8 연맹을 통한 시리아 정권 프록시화였다. 무슬림과 기독교 정당이 섞인 양 측 정당은 최대한 다수의 의석수를 차지하고 내각에서도 다수를 차지하는데 성공했다.

이는 시리아와 헤즈볼라의 하리리 전 총리 폭사사고 관련 의혹과도 관계가 있다. 2005년 총리 폭사사고 이후 국무총리의 자리에 반시리아 성향의 푸아드 시노라(Fouad Siniora) 총리가 당선이 되었고, 여러 정당이 연합한 내각을 구성했다. 2005년 12월 유엔국제독립수사위원회(United Nations International Independent Investigation Commission/UNIIC)가 하리리 폭사사고에 대한 두 번째 보고서를 출판한 후 시노라 내각은 UN으로 하여금 범인 기소를 위한 국제재판소 설립을 요구했다. 내각이 이러한 절차를 밟는 동안 헤즈볼라와 아말에 속한 장관들은 이 안건을 진척시키지 않으려는 목적으로 투표권을 포기하며 장관직에서 물러났다. 그러나 그럼에도 불구하고 시노라 내각은 UN과의 지속적인 담화를 통해 2006년 레바논 정부와 UN 간 협약 초안을 완성했다. 이후 협약 초안이 완성된 후에도 이 안건에 대한 내각 투표에서 친시리아 성향의 장관 6인이 투표권을 거부하고 사임했다. 이로써 24인의 내각 중 1/3 이상의 인원의 부재로 남은 장관 전체의 동의를 받았다고 해도 비준이 힘든 상황이 되었다.

당시 UN에 국제조사를 위임하는 것에 대해 반대한 인물은 헤즈볼라와 연관된 장관들 뿐만 아니라 그 당시 대통령이었던 에밀 라후드(Emil Lahoud), 그리고 국회의장이자 아말의 지도자인 나비흐 베리(Nabih Berri)도 포함되어 있었다(Knudsen 2013, 225). 이는 하리리 전 총리의 폭사사고에 대한 국제특별재판소 설립을 막기 위한 조치이자 세력의 주도권을 가져오려는 시리아를 뒤에 업은 헤즈볼라의 계획이기도 했다. 시리아와 헤즈볼라가 연루되어 있다는 강력한 국내외적 의혹에 헤즈볼라를 위시한 친 시리아 정당은 판세 역전을 위해 2011년(시리아 사태 발생이전) 다시한번 소속 위원들을 의회에서 사퇴 시키면서 국정 운영의 주도권을 가져오려는 시도를 했다(Jurden 2015, 7-8).

2. 헤즈볼라의 시리아 내전 개입

헤즈볼라는 시리아 바아스당(Ba'athist Party)의 동맹으로 시리아 내전에서 아사드(Al-Asad) 정권을 보호했다. 이는 단지 동맹의 유지뿐만이 아니라 헤즈볼라의 존속이 달려있기도 한 중요한 문제였다. 아사드 정권이 몰락한다면 이란에서 전달되는 헤즈볼라의

무기공급 통로가 차단되어 헤즈볼라 존속에 실질적 위협을 가져올 수 있으며(Phillips, 2009), 또한 시리아가 미국, 이스라엘, 혹은 수니파 타크피리(Takfiri: 진정한 믿음을 가지지 않은 자를 의미) 단체의 지배를 받게 되는 경우, 헤즈볼라는 지역적으로 고립될 가능성이 있기 때문이다(Jones and Markusen, 2018).

2011년 시리아 내전 발발 이후 이란은 아사드 정부의 전복을 막기 위해 정치적, 금전적, 군사적, 그리고 사이버 상의 지원을 제공했다. 이란은 혁명 수비대(IRCG)와 정규군을 포함한 약 2,500명의 전력을 지상에 배치했다. 혁명수비대의 특수부대인 쿠드스(Quds) 군은 아프가니스탄, 예멘, 이라크 등에서 온 시아파 외국인 용병 약 8,000-12,000명을 포함하여 병력을 확장시켜 시리아, 헤즈볼라, 그리고 기타 민병대를 지원했다. 또한 이란은 홈스의 티야스(Tiyas) 비행장과 알-샤이라트(Al-Shayrat) 비행장, 그리고 다마스쿠스 남부의 알-키스와(Al-Kiswah)기지 등을 활용했다(Jones and Markusen, 2018).

2012년 헤즈볼라군은 시리아 알쿠사이르(Al-Qusayr) 지역을 점령하고 인근 수니파 마을을 점령했다. 이 마을들은 반정부군인 자유시리아군(Free Syrian Army) 영향력 하에 있던 지역이었다(Phillips, 2019). 이에 더해 헤즈볼라군은 알 쿠사이르 주변 마을 및 시아파가 주로 거주하는 사이다 제이납(Sayyida Zeinab)과 같은 교외 지역을 함께 방어하거나 탈환했다(Jones and Markusen, 2018).

헤즈볼라는 2014년 시리아 전역에 수천 명의 군사를 배치시켰으며 2016년에는 7,000명에서 9,000명에 달하는 전투원들을 시리아로 유입시켰다(Counter Extremism Project). 헤즈볼라는 레바논 예비군과 시리아 민병대를 포함해 약 2만 명의 정식 군대를 조직하기도 했다(Phillips, 2019).

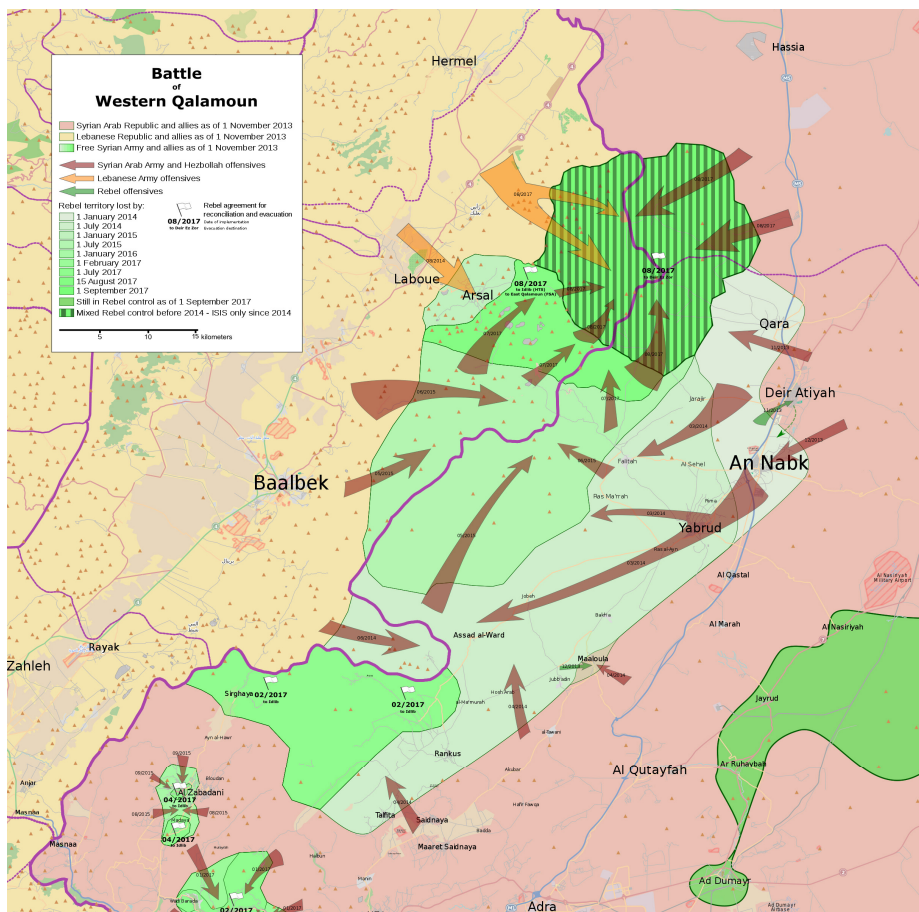
헤즈볼라는 최강으로 훈련된 군사와 원활한 무기보급을 통해 시리아 내에서 그 영향을 확대해 나갔다. 헤즈볼라는 Fateh-110/M-600 유도 미사일과 Karrar 무인 무장 드론, Shahab-1 및 Shahab-2 단거리 탄도 미사일, Toophan 대전차 미사일 및 화학 무기 등 다양한 무기를 갖추고 있었다. 대부분의 무기는 시리아를 통해 운송되었고 일부는 시리아에서 제조되기도 했다. 이에 더해 헤즈볼라가 화학무기나 갑옷을 관통하도록 설계된 EFP를 준비했을 수도 있다는 주장이 나왔으나 이를 사용한 증거는 나오지 않았다(Jones and Markusen, 2018).

기술적인 면에서 시리아 내전은 이스라엘과의 전쟁과 다른 도시전으로, 헤즈볼라는 새로운 환경에서의 전투력을 발전시켰다. 우선 적의 영토 내에서의 전투, 항공 지원과 협력 등을 습득해야 했으며, 러시아를 포함한 주요 국가 군대 및 아프가니스탄이나

파키스탄 시아파 민병대와 함께 작전을 진행하기 위해 비아랍어 사용자들과의 협력에 익숙해져야 했다(Phillips, 2019).

이후 헤즈볼라의 지역적 영향력이 점차 증가하면서 2014년 이후로는 시리아를 포함해 이라크와 예멘에도 파견되어 ISIS에 대항하는 이라크의 하샤드 알 샤아비(Hashad al-Shaabi)나 예멘의 후티(Houthi)군을 훈련시켰다. 그리고 전략적이고 정치적 차원에서 러시아와의 관계를 정립하게 되었다(Phillips, 2019). 위와 같은 다양한 전투경험이 축적되면서 헤즈볼라는 점차 준군사조직으로 발전했다(Abdo, 2013). 헤즈볼라가 훈련시킨 시리아 민병대는 ‘시리아의 이슬람 저항군(Al-Muqawama al-Islamiya fi Suriya)’으로 통칭되며 헤즈볼라 사령관 알리 무사 다크두크(Ali Musa DaqDuq)가 이라크에서 훈련시킨 ‘정의의 연맹(Asaib Ahl al-Haq)’과 유사하다(Jones and Markusen, 2018).

그림-1 칼라문 서부 지역 전투



(Jones and Markusen, 2018)

이스라엘은 이 시기 시리아로 총 101회의 공격을 시행했다. 이중 약 42번이 미사일 관련 시설에 대한 공격이었고 34번은 보복성 공격이었다. 이스라엘은 헤즈볼라 목표물에 대해 총 47회, 시리아 목표물에 대해 총 40회, 그리고 이란 목표물에 대해 총 14회 공격한 것으로 파악된다.

2015년 러시아의 군사개입은 전세에 새로운 변수로 나타났다. 러시아가 국가역량을 재건하고 아사드 정권이 시리아의 많은 부분을 탈환하도록 도울 수 있다는 점을 강조하면서 분위기가 달라지기 시작했다. 러시아는 헤즈볼라나 이란과 이스라엘의 전쟁이 시리아 내에서 지속되는 것을 원치 않았기 때문에 이란과 헤즈볼라의 거점에 이스라엘이 공습하는 것을 알면서도 굳이 개입하지 않았다(Ali, 2019).

한편, 헤즈볼라의 시리아 내전 개입은 레바논 내의 새로운 종파갈등을 불러일으켰다. 레바논의 시아파는 헤즈볼라를 따라 시리아 정부군을 지지했고 수니파는 반군을 지지했다. 결국, 시리아 내전은 레바논으로 전파되어 레바논 내에서도 내전이 발생했다. 2013년 수니파 극단주의 성향의 성직자들은 수니파 지지자들에게 시리아로 가서 헤즈볼라가 두고 있는 정부군에 맞서 싸우기를 촉구하기도 했다(Counter Extremism Project).

또한 헤즈볼라의 시리아 내전 참여는 레바논 자국민의 생명을 위협하기도 했다. 2014년 누스라 전선(The Nusra Front)과 ISIS가 합동으로 레바논 국경에 있는 아르살(Arsal)을 점령했고 이들은 헤즈볼라에 대한 보복을 위해 베이루트로 잠입해 민간인, 특히 시아파 밀집 지역을 대상으로 한 일련의 자살폭탄테러를 자행했다(Jones, 2018; Counter Extremism Project). 당시 전례 없는 테러 행위에 레바논 국민들은 언제 어디서 일어날지 모르는 테러에 항상 두려워했다.

한편 레바논-시리아 간 국경에서 격렬한 전투가 자주 벌어졌다. 2015년 헤즈볼라 무장세력은 레바논 국경 근처 칼라문(Qalamoun)지역에서 전투를 벌였고, 2017년에 헤즈볼라는 시리아 국경 근처 레바논의 바알벡(Baalbeck)지역 근처 알 누스라 전선 거점에 공격을 하기도 했다.

시리아 내전 자체가 레바논의 직접적 국가적 위기상황이 아니었기 때문에 헤즈볼라의 시리아 내전 개입은 결국 국민들과 정치인들에게 거센 비판을 받았다. 오직 친 헤즈볼라 세력만이 이를 지지했다. 그러나 시간이 지나면서 2,000명이 넘는 전사자들이 발생하며 점차 많은 국내 인력손실이 생겨나자 군인들 사이에서도 파병 반대 의견이 나오기 시작했다(Counter Extremism Project).

2014년 임기를 마친 미셸 술레이만 대통령은 퇴임연설 당시 시리아 내전으로 인해

분열된 국가를 바로잡기 위해 국가의 연합을 강조하며 헤즈볼라에게 시리아에서 즉시 군대를 철수할 것을 요구했다. 또한 대통령은 헤즈볼라의 부재로 인한 의회선거 연기에 대해 우려하며 총선 비례대표제를 즉시 통과시켜 총선이 연기가 되지 않도록 촉구하기도 했다(Karouny, 2014).

3. 국제특별재판소의 하리리 전 총리 테러 수사

하리리 전 총리 테러 조사를 위한 유엔 산하 국제특별재판소(Special Tribunal for Lebanon/STL)는 시노라 총리와 유엔 안보리의 노력으로 유엔 결의안 제1757조에 기반하여 조직되었다. 그러나 그 여정이 순탄하지 못했다. 이 재판소는 초반 줄 이은 직원들의 사퇴로 신뢰를 잃었고, 일부는 이 재판이 하리리에 대한 테러범을 색출하는 것보다는 이스라엘을 적으로 삼은 시리아와 헤즈볼라를 약화시키기 위한 정치적 공작이라고 비난하기도 했다. 헤즈볼라는 이에 대해 국제특별재판소를 ‘이스라엘 프로젝트’라고 지칭하기도 했다. 2010년 18명의 헤즈볼라 구성원이 소환되었다는 사실이 새어나간 후 헤즈볼라를 포함한 시아파에 대한 수니파 레바논인들의 반감은 증가했다. 이 시점 이후로 헤즈볼라가 이끄는 친시리아 정당 연합인 3.8연맹이 국제헌법재판을 중단시키려는 시도를 폭력적으로 지속하며 사회적 불안감을 조성하기도 했다(Knudsen 2013, 229-230).

2011년 6월 국제특별재판소가 하리리 총리 암살에 연루된 고위 헤즈볼라 구성원을 지명하여 4건의 체포영장을 발부했다. 재판소는 기소장과 영장을 레바논 검찰총장에게 제출했고 레바논 당국은 30일 이내에 이들을 체포해야 했다. 그러나 레바논 당국은 결국 기한 내 이들을 체포하지 못했고 재판소는 기소장을 공개했다. 헤즈볼라는 하리리 국무총리에게 국제특별재판소의 결과가 미국과 이스라엘의 음모의 산물이라고 주장하면서 이 결정을 거부할 것을 촉구했다. 그러나 하리리 총리는 이를 거부했고, 헤즈볼라는 하리리 총리가 시리아와 사우디 간 타협 노력에 등을 돌렸다고 비난하며 장관들의 사퇴를 종용하였다. 이는 하리리 총리의 미국 출장 일정에 맞추어 계획적으로 진행되었고, 당시 클린턴 미 국무장관은 헤즈볼라의 이러한 조치에 대해 ‘정의를 전복하고 레바논의 주권과 독립을 훼손하려는 속이 보이는 조치’라고 비난했다(Fakhauser and Lichaa, 2012).

하리리 총리 차량 폭탄 테러는 레바논에서 있었던 많은 테러 중 가장 그 규모가 컸다. 하리리 총리를 포함하여 인근에 있던 21명이 사망, 225명이 부상을 입었다. 하리리 총리 테러 이후에도 수니파 반시리아 성향의 주요 인물들이 추가로 암살되었다. 2012년 레바논 정보부 고위 공무원인 위삼 알 하산(Wissam al Hassan) 장군이 차량 폭탄 테러로

암살당했다. 그는 하리리 전 장관 암살 사건에서 헤즈볼라의 역할을 조사하고 있었으며 시리아 내전에서도 반군을 공개적으로 지지했기 때문이다. 그 이듬해인 2013년에는 전(前) 재무부 장관이자 전(前)미국대사인 무함마드 샤타(Muhammad Chata)가 차량 폭탄 테러로 암살당했다. 그는 헤즈볼라에 대한 반대의 목소리를 공개적으로 내던 인물로 헤즈볼라에 대해 “레바논에서 시리아가 15년간 안보 및 외교정책 사안에 대해 동일한 권한을 부여받기 위해 압박을 가하고 있다”라고 의견을 내기도 했다(Counter Extremism Project).

2020년 8월 18일 국제특별재판소는 헤즈볼라의 조직원 중 하나인 살림 아야쉬(Salim Ayyash)를 차량 폭탄테러를 지휘한 범인으로 부재 중 유죄를 선고하고 징역형을 선포했다. 그리고 다른 헤즈볼라 조직원인 무스타파 바드렛딘(Badreddine) 또한 기소했으나 이미 2016년 시리아 내전에서 사망한 이후였기 때문에 더 이상의 소송을 제기하지 않기로 결정했다고 발표했다(Special Tribunal for Lebanon).

특별재판소는 2005년 당시 헤즈볼라의 수뇌부가 폭탄테러에 주된 역할을 했다는 직접적인 증거를 찾지 못했지만, 헤즈볼라가 하리리 총리를 제거하려는 동기가 있었다는 점은 인정했다. 이는 하리리, 그리고 위에서 언급한 하산, 그리고 샤타의 케이스가 정치적 암살이라는 명확한 증거가 없지만, 그럼에도 헤즈볼라가 정치적 목적을 위해 폭력을 사용한다는 사실이 문서화되었다(Counter Extremism Project).

V. 헤즈볼라의 정권대리자로서의 역할

1. 사회복지단체로서의 역할

헤즈볼라는 군사력, 정치 권력, 그리고 민중의 지지를 바탕으로 현재까지 지속해오고 있다. 헤즈볼라를 단순한 테러조직으로 이해하는 경우, 헤즈볼라의 전체적인 실체를 모두 파악할 수 없을 것이다. 헤즈볼라는 설립 초기부터 시아파 레바논 국민들을 위한 사회봉사활동을 진행했고, 학교, 병원, 급식소 등 레바논의 불안정한 공공 인프라를 대체해 시아파 빈곤층을 중심으로 서비스를 제공한다. 일부 시아파가 다수인 지역에서는 해당 지역에서 함께 살아가는 수니파나 기독교 빈민층 또한 그 대상이 된다

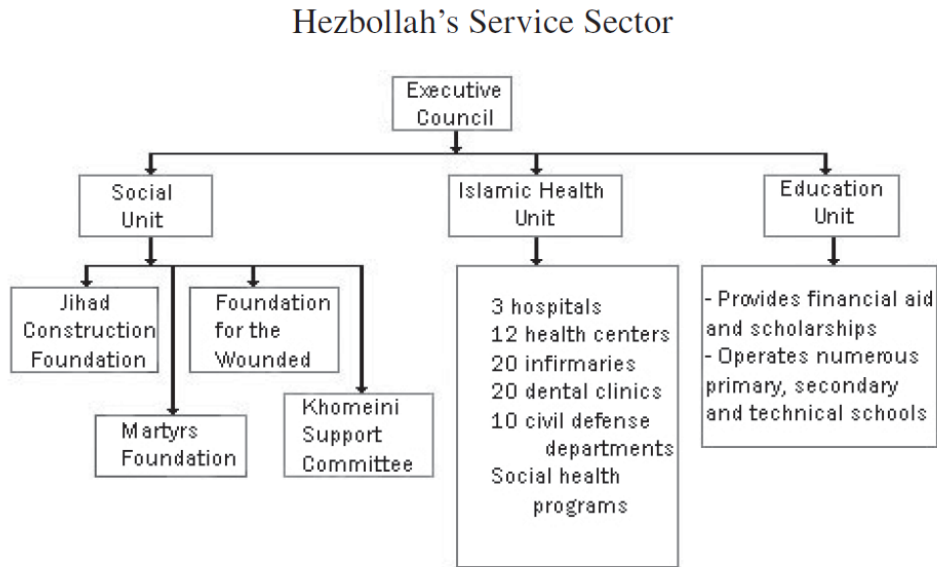
1992년 겨울 폭설로 레바논 산 넘어 베카 계곡의 주민들이 고립되었을 때 이들을 위한 구조활동을 시행한 것을 계기로 레바논 국민들은 헤즈볼라의 사회적 역할을 인지하게

되었다 2006년 전쟁 이후 헤즈볼라는 약 2억 8천 1백만 달러의 금액을 레바논 전후 복구비용으로 지출했으며 약 3억-4억 달러의 비용을 희생자를 위한 보상금으로 준비했다. 헤즈볼라의 이러한 사회보장 서비스는 2006년 전쟁 후 전후복구 시기 잠시 시아파가 아닌 이들과도 그 혜택이 돌아가는 경우가 있었으나, 그 전후로 그 대상은 시아파로 한정되었다(Flanigan and Abdel-Samad 2009, 124, 126).

헤즈볼라는 상당히 잘 구축된 보건 및 사회봉사 서비스 제공 기관을 갖추고 있다. 아래 조직도와 같이 사회봉사 부서, 이슬람 보건 부서, 그리고 교육 부서로 나뉘며 그 아래로 다시 다양한 역할을 하는 하부 부서로 구성된다. 사회봉사 부서 중에서도 지하드 건설 재단(Jihad Binaa)는 레바논의 가장 주요한 비정부단체(NGO) 중 하나로, 2006년 이스라엘의 폭격으로 파괴된 남부 베이루트 거주민들에게 집을 지어주고 보상금을 제공하는 등 전후 복구를 위한 필수적인 역할을 수행했다. 한편 순교자를 위한 재단에서는 지속적인 전투로 발생하는 사망자들의 가족들에게 의료 및 사회보장 서비스를 제공하며 이스라엘과의 전투로 부상을 입은 이들에게는 부상자를 위한 재단에서 보상금을 제공한다(Flanigan and Abdel-Samad 2009, 124-125).

이 순교자를 위한 재단은 이란의 테러조직에서 전사자들의 가족을 지원하기 위해 설립된 단체의 레바논 지부이다. 그러나 2007년 미국재무부는 미국 미시간 소재 굿윌 자선단체(Goodwill Charitable Organization)가 레바논의 순교자를 위한 재단 지도부로 직접 연결되는 최전선 조직라는 조사결과를 밝히며 송금을 금지했다. 2014년에는 독일이 레바논 고아아동 프로젝트가 레바논 순교자를 위한 재단에 자금을 송금했다고 비난하며 송금을 불법화 했다(Counter Extremism Project; Reuters Staff, 2007).

그림-2 헤즈볼라 사회봉사 서비스 조직도



Adapted from Hezbollah brochures and interviews with Hezbollah staff (2004)

(Flanigan and Badel-Samad 2009, 125)

의료 서비스 또한 다양한 형태의 의료기관을 보유하고 있으며 남부 레바논과 베카계곡 지역에서는 공공 의료기관을 대신하기도 한다. 이 이슬람 보건부서는 많은 기관과 연계하여 무료 의료 보험을 제공하거나 의약품 가격을 보조해주기도 한다. 교육부서에서는 열악한 공립학교 교육과 값비싼 사립학교 교육을 대체할 수 있게 적절한 가격의 사립교육을 제공하며 저소득층 학생들의 장학금을 제공해주거나 교재 등을 보조해주기도 한다. (Flanigan and Abdel-Samad 2009, 125-126).

초등학교 수준에서 헤즈볼라의 이슬람 교육기관은 과학, 수학, 역사의 핵심과목과 함께 헤즈볼라의 이데올로기를 가르친다. 이는 마흐디(Mahdi)학교라고 불리는 교육 네트워크이다. 1993년 남부 레바논에서 처음 문을 연 헤즈볼라 학교는 2006년까지 약 14,000명의 학생들을 배출했다. 또한 헤즈볼라 학교에는 호메이니와 나스탈라의 사진이 붙어 있으며 학생들에게 이들에 대한 충성할 것을 가르친다. 또한 헤즈볼라는 청소년들을 위한 마흐디 스카우트(Mahdi Scouts)를 1985년 조직했고 이 스카우트는 1992년 레바논 스카우트 연맹에 합류했다. 다른 스카우트와 같은 야외 레크리에이션 및 교육활동과 함께 마흐디 스카우트는 하메네이와 헤즈볼라에 대한 헌신을 가르치는 종교적이고 이념적 교육을

제공하며, 이스라엘에 대한 지하드 및 이슬람적 가치, 특히 순교에 대해 가르친다(Counter Extremism Project).

헤즈볼라 서비스를 받는 이들의 숫자는 명확히 집계되지 않았으나 약 20만 명에서 35만 명 정도로 추정된다. 헤즈볼라의 이러한 봉사활동은 궁극적으로 억압에 대항하고 권리 회복을 위해 저항하는 사회를 만드는 것이다. 제공하는 서비스는 전쟁에 나가서 저항운동을 하다 사망하거나 부상을 입은 (이슬람 저항세력들)을 돕는 것으로, 달리 말하자면 군대와 전쟁에 연관되지 않은 이들은 그 주요 대상이 되지 못한다. 결국, 헤즈볼라의 군사적 저항이 이러한 헤즈볼라의 광범위한 사회봉사서비스가 기반을 두는 핵심 정서인 것이다(Flanigan and Abdel-Samad 2009, 133-134).

이와 동시에 헤즈볼라는 이런 이들의 사회적 봉사활동을 그들의 방송 채널인 알 마나르(al-Manar)를 통해 선전함으로써 대외적으로 테러리스트가 아닌 한 정당이자 사회단체로서의 정체성을 대중에게 끊임없이 내보인다.

2. 정권 대리자로서의 역할

1975년에서 1990년까지 15년간 지속되었던 레바논 내전은 국가 전체의 사회기반 시설을 파괴했다. 하지만 1990년 내전 종전 이후 레바논의 국가 재건은 그리 성공적으로 진행되지 못했으며 레바논 정부 자체가 국민들에게 제공해야 할 교통, 수도, 전기 등의 서비스를 원활히 제공하지 못했다. 이러한 정부의 취약성이 헤즈볼라에게는 또 다른 기회가 되었다. 헤즈볼라는 사회보장제도를 제공하는 제공자로서 주요한 역할을 하기 시작했다. 특히 시아파 지역인 베이루트 서부 외곽 지역은 베이루트 중심부 발전계획에 밀려 국가 서비스가 닿지 않는 지역이 되었다. 소외된 시아파들을 위한 헤즈볼라의 교육 서비스제공 수도 설치, 보조금 지급 등 다양한 사회보장서비스는 레바논 정부의 비효율성과 무능력함에 비교되어 헤즈볼라의 위신을 세웠다.

헤즈볼라의 다양한 비정부단체들은 절차를 밟는 데 시간이 오래 걸리는 정부 서비스와 비교해 신속한 서비스를 제공하며 다른 NGO가 접근할 수 없는 시아파 지역에 접근하여 문제를 해결한다. 또한, 헤즈볼라 기구들은 국민들에게 직접적으로 닿아있는 이들에게 문제 해결을 맞기기 때문에 정치적 문제로 인해 정부가 파악하지 못하는 지역적 문제를 찾아내기도 한다. 또한 이들은 당장 닦칠 수 있는 (이스라엘로부터의) 위협과 그 이후 상황에 대해 항상 대비하고 있다고 설명한다(Flanigan and Abdel-Samad 2009, 131-132).

헤즈볼라의 정권대리자로서의 역할은 코로나 사태와 2021년 10월 레바논이 겪고 있는 위기 상황에서 뚜렷하게 나타나고 있다. 코로나 사태가 발생했을 당시 나스랄라는 신속하게 “코로나와의 전쟁”을 선포하고 다양한 대책을 마련했다. 공공의료시스템의 한계를 지적하며, 헤즈볼라가 소유한 보건시설 및 인력을 최대한 가용해 레바논 보건부와 병원, 그리고 국가의 부담을 줄이는 것이 단체의 목적이라고 주장하며 25,000명이 넘는 자원봉사자를 준비시켰다고 언급했다. 또한 코로나 퇴치를 위한 진료의 대부분은 헤즈볼라 자체 병원과 진료소에서 이루어지지만 필요에 따라 공립병원에도 의사를 배치할 것이라고 자신감을 나타냈다(Knecht, 2020).

또한 헤즈볼라는 금융위기 이전부터 보건부를 통제하여 국내 여러 지역 약국들과 밀리 협력을 해 저렴한 가격으로 의약품을 제공하고자 노력했다. 그러나 점차 국가 내의 자금 부족으로 보건부는 어려움을 겪었다. 부족한 의약품을 공급하기 위해 헤즈볼라는 밀수된 시리아와 이란의 의약품을 불법이지만 대량으로 주문하기도 한다(Ghaddar, 2020).

VI. 결론과 함의

본 연구는 시아 벨트의 중심에 있는 헤즈볼라의 역사와 현재에 대해 살펴보았다. 레바논에서 시아파는 가장 소외되어 있으면서도 가장 안정된 혜택을 받는 이들이다. 역사적으로도 이들은 나라를 구성하는 인구가 다른 주요 종파에 비해 적지 않았지만, 정치적으로나 사회적으로 약 40년 간 소외받는 그야말로 억압받는 이들이었다. 그들 중 일부는 레바논의 가장 남단으로 가 터전을 잡고 힘들게 농사를 지으며 삶을 일구었지만, 1948년 이스라엘이 팔레스타인 땅에 독립 국가를 건설하면서 다수의 팔레스타인인들은 집과 땅을 잃고 나라 밖으로 쫓겨나 인근 요르단과 레바논에 정착을 하게 된다. 이후 팔레스타인인들은 그들의 나라를 돌려받고자 저항운동을 시작했고, 요르단에서 극단화된 PLO는 결국 요르단 정부와의 갈등이 극대화되며 레바논으로 쫓겨나오게 된다.

이 PLO의 존재는 레바논에서 많은 역할을 했고 또 많은 의미를 가진다. 이 극단성향의 팔레스타인 게릴라는 남부 레바논쪽으로 들어와 베이루트까지 다다르게 되었는데, 이들은 베이루트에서 기독교 팔랑헤당과의 갈등의 골이 깊어지게 된다. 결국, 기독교 민병대와 팔레스타인 게릴라의 갈등은 1975년 시리아 내전으로 확장된다. 한편, 레바논 남부에서는 팔레스타인 게릴라를 섬멸하기 위한 이스라엘의 공격이 시작되고, 결국 레바논 남부의

시아파 레바논인들은 아무런 연유도 없이 갑자기 전쟁의 피해자가 되었다.

1979년 이슬람 혁명을 성공적으로 해낸 호메이니는 레바논 시아파들로 이루어진 무장 단체를 구성했으며 헤즈볼라, 신의 당으로 명명했다. 형성 즉시 이란의 혁명수비대의 훈련을 받은 이들은 이후 미군을 대상으로 한 폭탄테러를 행하는 등 기존에 있던 아말과는 다른 극단적인 행보를 보였다. 그러나 이러한 극단적 행보는 점차 시간이 갈수록 변화되어 내전이 끝나고 레바논 정부가 다시 꾸러지자, 헤즈볼라도 다양한 종파들로 이루어진 연합정권에 참여한다. 비록 내전 후 모든 군대와 민병대가 무장화를 해제한다는 조약을 지키지 않은 유일한 민병대를 소유한 정당으로 남았다.

헤즈볼라는 나름 적지 않은 의석수를 차지하며 레바논의 정당의 위치를 지키고 있었다. 그러나 2011년 시리아 내전이 시작되자 동맹관계인 아사드 정권의 전복을 막기 위해 헤즈볼라는 시리아 내전에 참가하게 된다. 시리아 내전 참전은 국내외에서는 이란과 시리아를 제외하고 찬성하는 이가 없었다.

시리아 내전 참여는 헤즈볼라에게는 2006년 한 차례 과시했던 군사력을 다시 한번 발달시키고 지역 내 영향력을 넓힐 수 있는 좋은 기회였을지 모른다. 그러나 레바논이라는 국가 자체와 국민들에게는 다양한 위협적인 상황을 발생케 했다. 주요 자금원인 걸프 국가와의 관계가 틀어지고, 그 결과 걸프국에서의 관광객 유입이 줄어 관광 수입이 줄고, 그에 더해 수니파 극단주의 세력에 의한 자살폭탄테러가 연이어 발생하며 국가 내 긴장상황을 촉발했다. 시리아 내전이 시작되면서 이미 레바논의 수니파와 시아파는 각각 반군과 정부군을 지지하면서 내부적 갈등과 긴장을 형성하기도 했는데, 여기에 헤즈볼라의 시리아 내전 개입은 기름에 불을 부은 격이 된 것이다. 결과론적으로 보았을 때 헤즈볼라는 결국 레바논의 정당으로서 1992년부터 국회에 입성을 했으나, 민병대로서의 정체성을 버리지 못한 채 단체의 이익과 명성을 챙기기 위해 수천 명의 사상자에도 불구하고 장기간 내전 개입을 지속했다.

헤즈볼라는 정당, 민병대 외에 ‘사회보장제도 서비스 제공자’라는 역할과 국가위기 시 국가의 역할을 대신하는 행위자의 역할 또한 하고 있었다. 헤즈볼라는 이란의 지원을 받아 전쟁에서 발생한 사상자를 위한 재단, 교육을 제공해주는 재단, 그리고 보건 서비스를 제공하는 재단으로 이루어진 나름 체계적인 사회 보장 서비스를 제공하고 있다. 비록 그 대상은 시아파에 한정되지만, 레바논의 낙후된 사회기반시설로 신속하게 제공할 수 없는 여러 서비스를 제공하고 있다. 2006년 이스라엘과의 전쟁 이후에는 시아파 가정뿐만 아니라 지역 내 피해를 입은 가정에 지원을 해주기도 했다.

헤즈볼라는 2006년 이스라엘 전쟁에서의 승리, 그리고 국경을 맞대고 있는 이스라엘에 대한 레바논 수호, 그리고 사회보장제도 제공 등으로 인해 시아파뿐만 아니라 일부 수니파와 기독교인들의 지지를 받기도 했다.

그러나 2005년 하리리 전 총리 테러 사건 이후 2020년 8월 발생한 베이루트 항구 폭발사고의 조사를 지속적으로 방해하고 막고 있는 헤즈볼라의 입장을 견지해 보건대, 헤즈볼라의 강경한 행보는 변화가 없을 듯 하며 이는 어떠한 정치적이거나 군사적 압박으로도 막을 수 없어 보인다.

현재 레바논은 심각한 정치적·경제적 위기 상황에 맞닥뜨려 있다. 이 시기 레바논 정권은 IMF나 세계은행과 같은 기관에 도움 요청도 하지 않은 채 국가 경제를 복구하는 데 적극적으로 행동하지 않고 있다. 반면 헤즈볼라는 부족한 의약품이나 석유 등을 적극적으로 이란에게 요청하고 있다. 우려가 되는 점은 바로 이란의 대리자 역할을 하고 있는 헤즈볼라가 서양을 주축으로 한 국제사회의 도움을 받지 않은 채로 나라의 위기상황을 지속시킨 채 본격적으로 이란 물품을 포함한 이란의 세력을 레바논 국내로 더 많이 들여와 국민들이 의존하게끔 만들지 않을까 하는 것이다.

현재 이스라엘과 UAE, 바레인이 아브라함 협정을 맺어 새로운 관계를 모색하고 있고 이런 양상이 지속된다면 이란은 점차 고립될 수밖에 없다. 아직 향후 정세를 지속적으로 파악해야 하겠지만, 현재와 같은 상황에서 만약 이란이 레바논을 통해 영향력을 지속하려고 한다면, 이웃하고 있는 이스라엘과의 긴장상태는 다시 증폭될 수 있다. 그리고 현재 UNIFIL로 파병된 동명부대의 상황 또한 언제라도 긴박해질 수 있다.

한편, 만약 그렇지 않고 최근 약 15년간의 대치 상태가 그대로 지속된다면 UNIFIL, 특히 블루존 내에서 대민업무를 주로 하는 동명부대의 경우 이를 유지시켜서 얻는 대한민국의 국격, 지출되는 예산, 그리고 레바논의 평화유지 기여도를 잘 계산하여 향후 동명부대의 파병 계획을 세워야 할 것으로 판단된다.

참고문헌

- 김한지. “시리아 내전 장기화 원인 분석.” 『한국중동학회논총』 제34권, 제4호(2014): 53-68.
- 박일송. “제2차 레바논전쟁의 전쟁사적 함의.” 『한국군사학논집』 제73권, 제3호(2007): 1-27.
- 박찬기. “헤즈볼라(Hezbollah)의 형성과정에 관한 연구.” 『국제정치논총』 제48집, 3호 (2008): 199-230.
- 서정민. “정권생존, 이란의 귀환 그리고 중동의 새로운 정치역학.” 『한국중동학회논총』 제38권, 제3호 (2018): 73-94.
- 이종택. “레바논 히즈볼라.” 『한국이슬람학회논총』 제11집(2001): 101-118.
- 인남식. “21세기 국제안보와 신테러리즘 -알 카에다의 성격변화와 미국의 새로운 대테러리즘 전략-” 『한국국제정치학회 기탁간행물』 (2011.08): 335-361.
- 정유선. “이슬람 원리주의 테러조직의 급진화와 온건화 -헤즈볼라의 사례를 중심으로-” 『사회과학연구』 제28권, 제1호 (2012): 247-274.
- 지효근. “헤즈볼라의 정치군사적 발전에 대한 분석과 전망: 제 1, 2차 레바논전쟁을 중심으로.” 『전략연구』 제27권, 제2호(2020): 137-174.
- 최영철. “2006년 레바논 전쟁과 그 함의.” 『역사와 문화』 13 (2007): 129-161.
- Abdo, Genevive. “Why Sunni-Shai Conflict is Worsening” *CNN*, <https://edition.cnn.com/2013/06/07/opinion/abdo-shia-sunni-tension/index.html> (검색: 2021.10.01.)
- Abdul-Hussain, Hussain. “Hezbollah: A State within a State.” *Current Trends in Islamist Ideology*. Vol. 8 (2009): 68-81.
- Abraham, A. J. “The Lebanon War, In Retrospect and Prospect.” *Journal of Third World Studies*. Vol. 11, No. 2 (1994): 117-150.
- Ali, Mohanad Hage. “Defining the Syria-Hezbollah Relationship.” Carnegie Middle East Center. <https://carnegie-mec.org/2019/03/29/power-points-defining-syria-hezbollah-relationships-pub-78730> (검색: 2021. 08. 03).
- Amuzegar, Jahangir. “The Ahmadinajad Era: Preparing for the Apocalypse.” *Journal of International Affairs*. Vol 60, No. 2 (2007): 35-53.
- Chamie, Joseph. “The Lebanese Civil War: An Investigation into the Causes.” *World Affairs*. Vol. 139, No. 3 (1976): 171-188.
- Counter Extremism Project. “Hezbollah’s Influence in Lebanon.” <https://www.counterextremism.com/hezbollah-in-lebanon> (검색: 2020. 08. 10).
- DeVore, Mare R. “Exploring the Iran-Hezbollah Relationship: A Case Study of how State Sponsorship affects Terrorist Group Decision-Making”, *Perspectives on Terrorism*.

- Vol. 6, No.4/5 (2012): 85-107.
- DW. "Hezbollah and Allies Set for MAjority in Lebanon elections." .
<https://www.dw.com/en/hezbollah-and-allies-set-for-majority-in-lebanon-elections/a-43678104> (검색: 2021. 09. 19).
- Early, Bryan R. "Larger than an Party, yet Smaller than a State." *World Affairs*. Vol. 168, No. 3 (Winter 2006): 115-128.
- El-Huseini, Rola. "Hezbollah and the Axis of Refusal: Hamas, Iran and Syria." *Thrid World Quartely*. Vol. 31, No. 5 (2010): 803-815.
- Evans, Dominic. "Ahmadinejad Trip Highrights Iranian Sway in Lebanon." *Reuters*,
<https://www.reuters.com/article/us-lebanon-iran-idUKTRE69A1KC20101011>(검색: 2021. 09. 19).
- Fankhauser and Olivia Lichaa. "Hezbollah in 2011." *International Institute for Counter-Terrorism*,
<https://www.ict.org.il/Article/1084/Hezbollah%20in%202011#gsc.tab=0> (방문: 2020.07.18.)
- Flanigan, Shawn Teresa and Mounah Abdel-Samad. "Hezbollah's Social Jihad: Nonprofit as Resistance Organizations." *Middle East Policy*. Vol 16, No. 2 (2009): 122-137.
- Gabrielsen, Iver. "The Evolution of Hezbollah's Strategy and Military Performance, 1982-2006." *Small Wars & Insurgencies*. Vol. 25, No.2 (2014): 257-283.
- Ghaddar, Hanin. "Hezbollah has Created Parallel Financial and Welfare Systems to Manage the Current Crisis."
<https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/hezbollah-has-created-parallel-financial-and-welfare-systems-manage-current-crisis>
- Hess, Jr. Clyde G. and Herbert L. Bodman, Jr. "Confessionalism and Feudality in Lebanese Politics." *Middle East Journal*. Vol. 8, No. 1 (1954): 10-26.
- Haddad, Simon. "The Origins of Popular Support for Lebanon's Hezbollah." *Studies in Conflict & Terrorism*. Vol. 29 (2006): 21-34.
- Hajizade, Ali. "Place and Role of Hezbollah in Syrian war." *Alarabiya news*. October 18. 2018.
<https://english.alarabiya.net/views/news/middle-east/2018/10/18/Place-and-role-of-Hezbollah-in-Syrian-war>(방문: 2020.05.18.)
- Hamzeh, A. Nizar. "Lebanon's Hizbullah: From Islamic Revolution to Parliamentary Accommodation." *Third World Quarterly*. Vol. 14, No. 2 (1993): 321-337.
- Hudson, Michael C. "The Palestinian Factor in the Lebanese Civil War." *Middle East Journal*. Vol 32, No.3 (1978): 261-178.
- Jones, Seth G. & Maxwell B. Markusen. "The Escalating Conflict with Hezbollah in Syria."

- Center for Strategic & International Studies*. 2018,
<https://www.csis.org/analysis/escalating-conflict-hezbollah-syria>(방문: 2020.05.18.)
- Jurden, Maddie. "Approving a President: Hezbollah and the Lebanese Political System."
International Institute for Counter-Terrorism. 2015.
- Kane, J. Robert. "A Life Cycle Analysis of Hezbollah." *American Intelligence Journal*. Vol. 35, No. 2 (2018): 67-73.
- Karouny, Mariam. "Lebanon Officially Enters Presidential Vacuum." Reuters,
<https://www.reuters.com/article/us-lebanon-presidency-idUSBREA4N07H20140524> (검색: 2021. 10. 02).
- Khan, Akbar & Han Zhaoying. "Iran-Hezbollah Alliance Reconsidered: What Contributes to the Survival of State-Proxy Alliance?" *Journal of Asian Security and International Affairs*. Vol. 7, No. 1 (2020): 101-123.
- Knecht, Eric. "Hezbollah Asserts Role in Lebanon's Covonavirus Fight." Reuters.
<https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-lebanon-hezbollah-idUSKBN21J537> (검색: 2021. 09. 19).
- Knudsen, Are. "Special Tribunal for Lebanon: Homage to Hariri?" in *Lebnon After the Cedar Revolution*, ed. Are Knudsen and Michael Kerr (New York: Oxford University Press, 2013).
- Labelle, Maurice M. Jr. "A New Age of Empire? Arab 'Anti-Americanism', US Intervention, and the Lebanese Civil War of 1958." *The International History Review*. Vol. 35, No.1 (2013): 42-69.
- Lawson, Fred H. "Syria's Intervention in the Lebanese Civil War, 1976: A Domestic Conflict Explanation." *International Organization*. Vol 38, No.3 (1984): 451-480.
- Love, James B. "Hezbollah: Social Services as a Source of Power." *Joint Special Operation University Report*. 10-5, June 2010.
- Lucic, Ante. "Hezbollah: An Iranian Project?" *National Security and the Future*. Vol. 10, No. 1 (2009): 77-88.
- Mac Donald, Ian. "The Ideological Transformatio of Hezbollah Since its Involvement in the Syrian Civil War: Local Perspectives and Foreign Observations." Master's Thesis, *Université Laval*. 2020.
- Majed, Ziad. "Hezbollah and the Shiite Community: From Political Confessionalization to Confessional Specialization." *The Aspen Institute*, November 2010.
- Majidyar, Ahmad. "Rouhani Defends Hezbollah and I.R.G.C.'s Role in Regional Conflicts." *Middle East Institute*,
<https://www.mei.edu/publications/rouhani-defends-hezbollah-and-irgcs-role-regional->

conflicts (검색: 2021. 09. 19).

Moussalli, Ahmad. "Hizbullah: Internal Dynamics and External Factors." 『한국이슬람학회논
총』 제19집 3호 (2009): 53-68.

Nilsson, Marco. "Hezbollah and the Framing of Resistance." *Third World Quarterly*. Vol.
41, No. 9 (2020): 1595-1614.

Norton, Augustus Richard. "The Role of Hezbollah in Lebanese Domestic Politics." *The
International Spectator*. Vol. 42. No. 4 (2007): 475-491.

Phillips, Christopher. "Hezbollah: The Real Winner of the Syrian War?" *Middle East Eye*,
<https://www.middleeasteye.net/opinion/hezbollah-real-winner-syrian-war> (검색: 2021.
10. 09)

Reuters. "Background on Lebanon's Hezbollah." August 4, 2020.

[https://www.reuters.com/article/us-lebanon-tribunal-hariri-hezbollah-fac-idUS
KCN2500LF](https://www.reuters.com/article/us-lebanon-tribunal-hariri-hezbollah-fac-idUSKCN2500LF)(방문: 2020.05.18.)

Reuters Staff. "US Treasury Bans Dealings with Hezbollah Supporters." Reuters,
<https://www.reuters.com/article/idUSN24186027> (검색: 2021. 10. 09).

Salibi, Kamal. *Modern History of Lebanon*.

Special Tribunal for Lebanon. "Ayyash et al. case."

[https://www.stl-tsl.org/crs/assets/Uploads/20210910-F0041-A2-PUBLIC-AC-Revised-Sc
hed-Order-App-Hear-EN-Web.pdf](https://www.stl-tsl.org/crs/assets/Uploads/20210910-F0041-A2-PUBLIC-AC-Revised-Sched-Order-App-Hear-EN-Web.pdf)(방문: 2020.10.11.)

Suleiman, Micheal W. "The Role of Political Parties in a Confessional Democracy: The
Lebanese Case." *The Western Political Quarterly*. Vol 20, No. 3 (1967): 682-693.

TehranTimes. "Iran to Invest \$450 Million in Lebanon."

[https://www.tehrantimes.com/news/228270/Iran-to-invest-450-million-in-Leba
non](https://www.tehrantimes.com/news/228270/Iran-to-invest-450-million-in-Lebanon) (검색: 2021. 09. 19).

Qublawi, Tamara and Mostafa Salem. "Beirut's Worst Street Violence in More than a
Decade Kills at Least 6." *CNN*,

[https://edition.cnn.com/2021/10/14/middleeast/lebanon-blast-gunfire-protest-i
ntl/index.html](https://edition.cnn.com/2021/10/14/middleeast/lebanon-blast-gunfire-protest-intl/index.html)

Wiegand, Krista E. "Reformation of a Terrorist Group: Hezbollah as a Lebanese Political
Party." *Studies in Conflict & Terrorism*. Vol. 32, No. 8 (2009): 669-680).

4

노르딕 평화·안보협력의 국제정치적 함의: 북유럽 소다자주의 부상을 중심으로

고려대학교 노르딕-베네룩스 센터 오 창 룡

노르딕 평화·안보협력의 국제정치적 함의: 북유럽 소다자주의 부상을 중심으로

오 창 룡*

목 차

I. 서론	150
II. 이론적 논의와 기존연구검토	153
1. 안보공동체 이론	153
2. ‘노르딕 균형’과 ‘평화지대론’	156
3. 기존연구검토	159
III. 노르딕 방위협력의 역사	162
1. 노르딕 방위협력의 전개	162
2. 노르딕 민간 안보협력의 현황	169
IV. 노르딕 평화·안보협력의 확장	175
1. 외교안보협력 프레임의 다변화	175
2. 대화·중재외교와 국제 평화 이니셔티브 참여	179
3. 노르딕 군비통제 협력과 한계	181
V. 노르딕 안보협력과 평화 외교의 전망	183
1. ‘노르딕 평화’ 브랜드의 재구성	183
2. 러시아의 위협과 노르딕 지역주의의 부상	184
3. 동아시아에의 시사점	185
VI. 결론 및 요약	187
참고문헌	190

* 고려대학교 노르딕-베네룩스 센터

I. 서론

최근 미국 트럼프 행정부의 패권주의에 직면하여 유럽공동안보의 쟁점이 부각됐다. 유럽연합 차원의 공동외교 역량은 강화되어 왔으나 유럽공동안보는 직접적인 군사적 충돌을 피하는 연성안보에 치중했다는 비판이 있었다. 미국과의 갈등 속에서 유럽안보의 위상을 강화해야 한다는 소위 '전략적 자율성(strategic autonomy)'의 논의도 확대되고 있다. 이는 유럽 차원의 외교안보 정책에서 유럽 국가들이 독자적으로 전략적 우선순위를 결정할 수 있어야 한다는 주장으로 미국, 러시아 등의 강대국 의사에 종속되지 않는 자체적인 전략을 수립하기 위한 인식변화로 이해할 수 있다.

이러한 변화와 함께 러시아의 크림반도 병합 이후 강대국 간의 적대가 보다 심화되고 있는 상황에서 유럽연합에 포함되어 있는 회원국들 간의 소다자주의적 외교안보협력 역시 가시화되고 있다. 프랑스와 독일은 2019년 아헨(Aachen) 조약을 체결하고 상호적인 안보협력을 강화했다. 체코, 폴란드, 헝가리, 슬로바키아는 1999년부터 비셰그라드 방위 협력을 추진했고, 리투아니아, 라트비아, 에스토니아의 발틱 3국도 러시아의 팽창주의에 공동 대응하는 협력체를 구상하고 있다. 아울러 덴마크, 노르웨이, 스웨덴, 핀란드, 아이슬란드의 노르딕 5개국은 2009년 노르딕방위협력기구(Nordic Defence Cooperation; NORDEFCO)를 결성하고 새로운 안보협력 패러다임을 구축하고 있다.

다양한 유럽의 소다자주의 사례에서 북유럽 지역의 협력이 주목받는 이유는 노르딕 국가들이 전통적으로 '안보공동체(security community)' 사례로 간주됐으며, 동시에 역사적으로 불안정한 국제관계 속에서 특유의 신뢰와 협력의 가치를 발전시켰기 때문이다. 냉전체제에서 덴마크, 노르웨이, 아이슬란드는 나토(NATO)에 가입한 반면, 스웨덴과 핀란드는 중립국을 유지하며 소련과의 협력관계 유지했으나, 그럼에도 노르딕 5개국은 긴밀한 상호작용으로 지역 긴장 완화에 성공했다.

본 연구는 첨예한 국제질서의 이해관계가 교차하는 노르딕 지역에서 발전한 평화 개념의 역사적 맥락을 살펴보고 그 전략적 함의와 영향을 분석하는 것을 목표로 한다. 노르딕 국가들의 상호협력은 안보공동체 개념을 제시한 구성주의 국제정치이론의 대표적 논거를 제공했다. 오늘날 노르딕 국가들이 상호적인 협력관계를 통해 발전시킨 '공동체'와 '평화' 개념에 대한 지속적인 관심이 요구되며, 그러한 관념이 어떠한 과정을 거쳐 국제관계에 실질적인 영향을 행사할 수 있게 되었는가에 대한 분석을 시도할 필요가 있다. 최근 미국과 러시아 패권 사이 위치하는 '신(新) 노르딕 균형'에 대한 논의가 등장하고 있다.

노르딕 국가들은 꾸준히 ‘노르딕 평화’를 국가 브랜드로 부상시켰으며, 이 개념에 대한 지속적인 재조명 작업이 진행되고 있다. 일례로, 2019년 노르딕각료이사회(Nordic Council of Ministers)는 ‘새로운 노르딕 평화(New Nordic Peace)’라는 제목의 보고서를 발표했으며, 2021년 1월에 개최된 노르딕이사회(Nordic Council)는 ‘평화와 갈등 해결’의 주제로 회의를 소집했다.

기존 국내연구에서 북유럽 신뢰외교와 평화국가 모델 형성과정을 역사적 맥락에서 접근하고, 노르딕 평화의 동아시아 적용가능성을 분석하는 논문들이 발표된 바 있다(강랑 2009, 김진호 2004, 김인춘·석주희 2017, 김인춘 2019). 또한 유럽연합 차원에서의 평화외교와 안보협력을 분석한 연구도 축적됐다(이승근 2016, 황규진 2016, 정극원 2014). 본 연구는 기존 연구의 연장선상에서 노르딕 평화 개념의 형성을 살펴보고, 노르딕 국가들의 가치외교가 유럽연합 차원으로 확장되는 측면에 보다 주목하였다. 아울러 2000년대 이후 노르딕 평화 이념이 재평가되는 맥락과 노르딕 평화 브랜드가 새롭게 직면한 문제들을 동시에 분석할 것이다.

특히 국내에서는 2019년 6월 문재인 대통령의 노르딕 3국(노르웨이, 스웨덴, 핀란드) 순방이후 노르딕 평화모델과 안보역량에 대한 관심 증대했다. 노르딕 국가들은 상호신뢰 구축, 인도주의 협력 등의 주요한 평화 의제를 국제사회에 전파했으며, 북한과의 협력 관계를 토대로 남북미 간 대화채널을 제공하기도 했다. 이에 노르딕 평화모델의 벤치마킹 및 노르딕 국가들과의 지속적인 안보협력에 대한 논의가 요청되는 현실이다. 궁극적으로는 변화하는 국제정세에서 한반도 평화 구축을 위한 시사점을 노르딕 협력 모델에서 도출할 필요가 있다.

노르딕 평화·방위협력의 국제정치적 맥락, 나아가 동아시아 국제질서에 대한 함의를 평가하는 데 있어서 노르딕 역내 협력과 나토 및 유럽연합 등의 기존 다자협력체제와의 관계를 동시에 조명할 필요가 있다. 나아가 우크라이나 사태 이후 러시아의 패권주의에 대한 노르딕 국가들의 전략적 안보협력 대응을 분석해야 한다. 최근 노르딕 국가협력의 변화는 현실주의적 맥락에서 국제안보질서 변동에 따른 위협 대응적인 맥락을 반영한다. 즉, 기존 노르딕 국가들의 평화협력 모델과는 상이한 맥락에서 군사 훈련을 포함한 방위 협력이 가시화되고 있다. 따라서 구성주의적 시각에서 노르딕 국가들이 공유한 노르딕 규범(Nordic norms) 혹은 노르딕 정체성(Nordic identity)이 현실적 위협에 대응하는 방위협력체제를 강화했다는 설명에는 다소간 모순이 발생한다.

이러한 맥락을 반영하여 본 연구는 먼저 하나의 지역 평화·안보협력 사례로서 노르딕 방위협력기구 모델 검토한다. 먼저 급변하는 국제 정세 속에서 한반도 평화 정착을 위해 참고할 수 있는 모범 사례로서 노르딕 국가가 구성해 온 지역협력 구조와 질서를 분석한다. 노르딕 국가들이 강대국 패권경쟁 속에서 독자적인 평화협력을 추진한 과정은 향후 한반도 평화 정착을 위한 안보전략에 시사하는 바가 클 것으로 사료된다. 그럼에도 노르딕 평화 모델을 벤치마킹하고 노르딕 국가와의 안보협력을 위한 기본연구가 극히 드문 현실이다. 본 연구는 노르딕 균형으로 대변되는 북유럽 평화모델에 대한 선행 연구를 종합하고 최근 재부상하는 ‘노르딕 평화’ 브랜드화 시도를 살펴봄으로써 향후 외교안보 정책 수립에 참고할 수 있는 기본 자료를 제공하는 것을 목표로 한다.

또한 본 연구는 지역 안보협력 사례로서 노르딕방위협력기구 모델을 검토한다. 지정학적으로 노르딕 지역은 미국과 러시아 패권 경쟁의 중앙에 위치함에도 독립적인 방위협력 체제 구축을 장기간 추진해 왔다. 노르딕방위협력기구 창설은 미국 및 소련 패권 경쟁 속에서 위험부담을 낮추는 집단적 전략의 일환으로 평가할 수 있다. 물론 노르딕방위협력 기구는 구조에 비해 결과물이 취약하다는 비판을 받았으나, 이를 통해 노르딕 국가들은 기존 다자협력체제와의 충돌을 피하고, 미국과 러시아의 견제를 완화시키는 다양한 전략을 병행해왔다. 일례로 노르딕방위협력기구는 프로그램별 선택적 이탈(opt-out)을 허용하여 회원국 간의 양자, 3자, 다자 등 다양한 형태의 협력을 허용하는 유연한 구조를 도입했다. 이는 유럽의 다른 소다자주의 협력을 추진하는 비셰그라드 4개국 및 발틱 3개국이 추진 중인 안보협력 논의에도 영향을 미쳤다. 노르딕방위협력기구 모델의 특징과 한계에 대한 면밀한 분석을 통해 미중 패권 간 갈등 심화에 대응할 수 있는 평화·안보전략을 점검하고, 향후 동아시아 지역의 안보협력 구상에서 참고할 수 있는 협력사례를 분석할 수 있다.

II. 이론적 논의와 기존연구검토

1. 안보공동체 이론

노르딕 국가들은 분쟁과 갈등을 극복한 평화 지대로 묘사되며, 다자간 평화협력의 적극적인 지지자로 간주되어 왔다. ‘노르딕 평화’ 개념이 북유럽 지역 공동체를 포괄하는 브랜드로 자리 잡고 있으며, 북유럽 지역이 국제분쟁 관리와 해결에 있어서 특별한 지식과 권위를 보유하고 있다는 관념이 보편적으로 형성되어 있다. 그러나 이러한 현상은 노르딕 국가들의 표면적 이미지일 뿐이며, 노르딕 평화의 본질을 파악하기 위한 연구가 축적돼 왔다. 한편으로는 북유럽 자체의 문화적 공통점에서, 그리고 다른 한편으로는 노르딕 국가들이 직면했던 지정학적 냉전질서의 영향으로 노르딕 평화와 협력의 성과가 설명될 필요가 있다.

흥미롭게도 노르딕 협력 모델을 일반화한 안보공동체 관련 논의는 기존 국제관계이론에서 주된 쟁점으로 부각되지 않았다. 공동체의 논리는 국제관계를 ‘무정부상태’로 규정하는 접근과 배치된다. 현실주의에 따르면 국가는 안보협력을 추구할 수 있지만 국제질서의 현실은 각국이 신뢰와 협력의 가능성을 배제하고 국가이익을 추구하게 만든다. 이러한 현실주의적 접근은 이미 많은 도전을 받아왔으나, 안보공동체 개념이 이러한 현실주의적 입장과의 충돌을 극복하고 국제관계 이론의 주된 쟁점으로 자리 잡은 것은 비교적 최근의 일이다(Koschut 2014, 6).

칼 도이치(Karl Deutsch)는 1958년 발표한 『정치공동체와 북대서양 지역』(*Political Community and the North Atlantic Area*)에서 18세기부터 20세기까지 북대서양 국가들 간의 통합과 분열에 대한 역사적 관찰을 토대로 국가 간 정치공동체 형성의 과정에 대한 분석을 제시했다. 그는 국제 수준의 정치공동체의 형성 여부는 공동결정을 가능하게 하는 형식적 구조보다 오히려 상호적인 공감과 신뢰와 같은 소속감(*we-feeling*) 혹은 공동체의식(*sense of community*)이 중요하다는 결론을 제시했다. 즉, 안보공동체란 무력사용을 고려할 여지가 없으며, 정치지도자와 구성원들이 동일하게 비폭력수단으로 국가 간 분쟁을 해결할 수 있을 것이라 기대하는 집단의 특수한 상태를 의미한다(Deutsch 1957, 36; 123). 도이치는 안보공동체가 외부의 위협이라는 지정학적 원인보다 공동의 가치 시스템의 영향을 더 받는다고 평가했다. 국가 간 주요 가치에 대한 합의가 안정적 평화를 유지하는 데에 충분하다고 보았으며, 이 조건이 특정 유형의 조직 원리와 관련이 있다고 보지 않았다. 안보협력을 위해 제도적 요인보다 협력의 필요성에 대한

인식과 의사결정과정에서의 상호적인 대응성(responsiveness)이 필수적인 요인이다. 같은 맥락에서 도이치는 연방주의 형태의 국가간 통합이 안보공동체 형성에 필수적이지 않으며, 국민국가 차원에서 평화적인 분쟁해결을 위해 공동체 규범에 대한 합의를 수립할 수 있다고 주장했다(Eilstrup-Sangiovanni 2006, 31; Koschut 2014, 8-10).

따라서 도이치가 제안한 안보공동체 개념은 전쟁 자체와 전쟁에 대한 기대를 제거하는 정치 공동체를 의미한다. 안보공동체는 정치적 의사소통 과정과 규범준수의 습관을 확보한 집단이며, 상호작용의 밀도와 강도가 충분히 높아져서 공동체의식이 형성되고 이를 뒷받침하는 제도와 관행이 발전할 때 달성 가능한 상태이다. 상호적인 신뢰는 단지 정치 엘리트 간에 체결될 성명과 조약의 수에 비례해서 형성되지 않는다. 이러한 접근은 평화에 대한 신뢰할 만한 기대가 국가 수준을 넘어 형성될 수 있다는 가정에 근거해 있다. 그러나 국가를 기본 단위로 하여 일종의 다원적인 사회 공동체를 구상하는 접근에는 모순이 존재한다는 비판이 제기되어 왔다(Ditrych 2014, 351-352).

도이치의 안보공동체 개념은 1980년대 저비스(Robert Jervis)의 지역안보질서(regional security orders) 연구, 나아가 부잔(Barry Buzan)의 지역안보복합체(regional security complexes) 연구에 영향을 미쳤다. 저비스는 지역안보질서의 가능성에 대한 대안적인 설명을 제시했다. 그에 따르면 심각한 외부 위협에 직면하여 국가들은 다음과 같은 4가지 조건의 조합에서 지속적인 협력을 추진하게 된다. 그것은 첫째, 현상 유지에 대한 선호의 일치, 둘째, 현재 상태를 뒤집으려는 국가가 존재하지 않는다는 현실에 대한 합의, 셋째, 팽창주의에 따라 안보를 달성할 수 없다는 주장에 대한 동의, 전쟁과 군비경쟁은 지나친 비용을 발생시킨다는 전망에 대한 인식이다(Jervis 1982, 361-2; Legnzi and Lawson 2018, 684). 아울러 부잔은 “국내 안보가 현실적으로 분리된 것으로 간주될 수 없을 정도로 긴밀하게 연결되어 있는 국가 집단”을 지역안보복합체라 명명했다. 나아가 지역안보의 독특한 구조가 해당 지역 국가의 상호작용과 강대국 개입의 특수한 조합으로 형성되지만 궁극적으로 국제질서는 권력 위계의 말단에 있는 국가 행위자 간의 상호작용을 반영한다고 주장했다(Buzan 1983: 113; Legnzi and Lawson 2018, 684).

아들러와 바넷(Emanuel Adler and Michael Barnett)은 도이치의 저술이 발표된 지 40년 뒤인 1998년에 『안보공동체』(*Security Communities*)를 발표하여, 도이치의 안보공동체 개념을 학술적 개념으로 재정립하고 이를 탈냉전기 국제관계에 적용하는 시도를 했다. 아들러와 바넷은 나토(NATO)의 역사에서 안보공동체 개념이 정립되었다고

보고 도이치의 관찰이 재평가될 필요가 있다고 주장했다. 이들은 안보공동체가 등장하는 단일한 경로가 존재하지 않는다고 보고 지속적인 진화과정으로서의 공동체 형성에 주목한다. 저자들은 집단정체성 형성에 대한 구성주의 입장에서 도이치가 강조한 국가 간 의사소통 대신 안보공동체가 촉발될 수 있는 상호신뢰와 정체성, 국가 간 공유된 의미(shared meaning)의 중요성을 강조했다. 아울러 도이치와 유사하게 안보공동체의 의미를 ‘평화에 대한 신뢰를 유지하는 주권 국가로 구성된 초국가 지대’로 정의하지만, 이에 더하여 추가적인 조건을 제시한다. 저자들에 따르면, 공간적으로 인접하지 않는 ‘상상된 혹은 인지된 지대(imagined or cognitive regions)’도 안보공동체를 구성할 수 있다. 해당 국가들이 우호적인 관계를 유지하면서 상대적으로 밀도 높은 상호작용을 하며 강한 안보협력이 이뤄지고 있다면 안보공동체의 구성이 가능하다는 주장이다. 아들러와 바넷은 △구조적 변인, △과정적 변인(상호작용, 조직, 사회적 학습) △상호신뢰와 집단 정체성의 세 가지 요인을 안보공동체의 구성요소로 제시했다(Ditrych 2014, 353-354).

도이치가 북대서양 국가 사례에 주목한 반면 아들러와 바넷의 저술은 분석 대상을 확장하여 서유럽 외에 남미, 아시아, 중동지역 사례를 포함했다는 점에서도 두 저술은 차별화된다. 저자들은 다양한 사례를 통해 안보공동체에 대한 보다 유연한 접근 방식과 분석결과를 제시했다. 미국과 이스라엘, 호주의 안보 협력 사례는 물리적 근접성이 안보공동체 형성에 필수요건이 아니라는 것을 반증했다. 또한, 아세안(ASEAN) 사례는 안보공동체 개념이 자유민주주의를 수용하지 않은 개발도상국으로 확장될 수 있다는 것을 드러냈다. 이는 안보공동체가 형성될 때 역내 국가들이 공유하는 가치가 필요하지만, 그 가치가 반드시 민주주의와 자유민주주의일 필요는 없다는 것을 의미했다. 아세안의 엘리트들은 내정불간섭의 원칙에 따라 독재정권들과 동맹을 형성했으며, 외부의 압력에 집단적으로 저항하면서 성공적인 협력을 진행했다(Acharya 1998, 202-207).

이처럼 다양한 안보공동체의 사례 분석을 반영한 아들러와 바넷(Adler and Barnett 1998)의 연구에서 노르딕 지역의 안보협력은 모범적인 안보공동체 사례로 소개됐다. 공저자인 코펜하겐 대학의 웨버(Ole Waever)는 노르딕 국가들 중에서 스웨덴과 덴마크는 서로 전쟁을 치르지 않은 안보공동체의 완벽한 사례라 평가했다. 아울러 노르딕 지역에서 20세기 초반 국가분리, 영토 및 주권에 관한 분쟁이 발생하였으나 모두 평화적으로 해결됐다. 1905년 스웨덴과 노르웨이의 분리, 1918년에서 1921년까지 올란드 제도, 스페르바르, 그린란드 영토 분쟁과 아이슬란드 독립 등의 국가 간 갈등은 모두 군사 행동을 유발하지 않고 해소됐다. 역사적으로 지정학적 이해관계가 크게 충돌하지 않았으며, 공유된 개신교

문화와 공동의 고대신화와 같은 문화적 요인을 공유한 것이 분쟁 예방에 기여했다. 웨버는 노르딕 지역의 안보공동체는 사회적 거래나 경제적 토대에 근거를 둔 강력한 협력 프로그램의 산물이 아니라고 평가했다. 따라서 노르딕 사례는 안보공동체가 공식적인 제도나 안보협력보다는 공유된 정체성, 중립성과 평화주의 등과 같은 이데올로기적 요인의 영향이 크다는 것을 보여주는 사례이다(Waever 1998, 72-74).

물론 도이치의 구상에서 출발한 안보공동체 개념의 한계에 대한 비판이 여전히 존재한다. 안보공동체 개념이 이론적으로 복잡하게 발전해 왔으며, 연구 방법론 역시 피상적으로 제시됐다는 것이 그러한 비판의 핵심이다. 이는 개념을 이론적으로 구체화하고 다양한 사회적 관행에 중점을 둔 연구의 필요성을 제기한다(Ditrych 2014, 359). 또한 안보공동체의 이상적인 상태의 반대가 단지 전쟁상태가 아니라 공동의 안보담론을 유지할 수 없는 상태를 의미할 수도 있다는 비판이 제기된다. 브라우닝과 요에니에미(Christopher Browning and Pertti Joenniemi)는 안보공동체의 성숙이 회원국들의 가치 수렴을 수반한다는 가정을 반박하고 지나친 병합 상태가 불안감을 유발하고 상호적인 경계를 강화하는 역효과가 발생할 수 있다고 지적했다. 실제로 노르딕 국가들에게 지나친 상호적인 동일성은 실존적인 위협으로 간주될 수 있었으며 오히려 차이에 대한 인정이 노르딕 안보공동체를 가능하게 한 요인이 됐다. 따라서 안보공동체를 뒷받침하는 인식의 논리와 메커니즘에 대한 추가적인 연구가 여전히 진행되고 있다(Browning and Joenniemi 2013; Mitzen 2016).

2. ‘노르딕 균형’과 ‘평화지대론’

노르딕 지역에서 발견되는 다차원적인 성공사례가 주기적으로 국제적인 주목을 받아 왔으며, 특히 국제정치 측면에서 공동의 자원을 모아 보다 큰 이익을 달성했던 협력의 조건에 대한 연구가 축적되어 왔다. 국제무대에 ‘노르딕 브랜드’가 존재하고 있으며, 노르딕주의(Nordism) 혹은 ‘노르딕 특성(Nordicness)’ 등의 개념들은 노르딕 국가들은 타 국가들이 본받아야 할 모범 사례 혹은 선두주자로 간주되는 맥락에서 등장했다(Strang, 2016, Hyde-Price 2018). 노르딕 국가들이 ‘평화 강대국(great powers of peace)’이라는 관념이 형성됐으며, 일부 노르딕 국가들이 냉전시기 평화조정자(peacemakers) 역할을 했다는 평가도 존재했다(Nissen 2021, 82-84).

노르웨이 정치학자 브룬트란트(Arne Olav Brundtland)가 제시한 ‘노르딕 균형(Nordic Balance)’이러한 노르딕 국가 특유의 집단 정체성과 협력문화에 대한 논의의

효시를 이룬다. 냉전시기 노르딕 국가들이 강대국 사이에서 취한 안보정책은 노르딕 밸런스라는 개념의 배경이 됐다. 제2차 세계대전 이후 노르웨이, 스웨덴, 핀란드, 덴마크는 지리적으로 인접한 소련을 자극하지 않는 범위 내에서 나토와 협력하고, 동시에 나토의 군대 주둔이나 미사일배치에 대해서 엄격하게 반대하는 입장을 취해왔다. 나토에 가입한 노르웨이와 덴마크는 나토군 주둔에 대한 거부를 사전에 천명했으며, 역시 나토 회원국인 아이슬란드도 지속적으로 미군 철수를 추진해왔다. 스웨덴은 강한 방위력을 바탕으로 한 비동맹주의를 표방했으며, 핀란드는 ‘파시키비-케코넨 노선’을 표방하여 소련의 이해관계를 반영하는 중립정책을 구축했다(김진호 2004, 113-114).

브룬트란트는 북유럽 국가의 상이한 동맹 선택, 즉 스웨덴의 중립노선, 핀란드의 핀-소 조약 체결, 덴마크와 노르웨이의 나토 가입이 서로 균형을 이루고 북유럽 지역에서 긴장을 완화하는 데 도움이 되었다고 주장했다. 이러한 선택은 점진적인 조정의 결과라기보다는 의도적인 전략 설계의 과정을 반영했다(Haugevik and Sending 2020, 112). 브룬트란트는 노르딕 균형의 개념을 “강대국의 개입이 감소한 결과 북유럽 지역의 안정성이 미국과 소련의 증가된 개입을 무력화할 수 있는 가능성”으로 규정했다. 즉, 노르딕 국가들이 강대국 사이에서 달성한 권력 균형은 북유럽 지역에 긴장을 고조시키는 유인을 감소시킨다는 주장이다. 노르딕 국가들이 적절히 분열될 상태에서 무력사용이 제한되며, 노르딕 균형이란 이러한 무력 사용 억제를 지속하는 것을 목표로 한다. 브룬트란트에 따르면, 노르딕 국가들은 냉전시기 세 가지 정책 옵션을 가지고 있었다. 첫째는 두 강대국 중 한 국가와 동맹을 맺는 것(노르웨이와 덴마크), 둘째는 무장을 시도하며 중립을 지키는 것(스웨덴), 셋째는 동맹과 우호조약을 맺고 군비통제를 하는 중립을 유지하는 것(핀란드)이다. 이러한 상이한 접근에도 불구하고 노르딕 국가들은 협력을 통해 상당한 상호이해와 정책 조율을 달성할 수 있었다(Brundtland 1966, 30; 김진호 2004, 119).

노르딕 공동의 이해관계를 뒷받침했던 실질적인 지역협력은 도이치가 언급했던 상호적인 공감과 신뢰, 혹은 소속감과 공동체의식과 같은 문화적 요인으로 분석됐다. 즉, 노르딕 국가들은 역사적으로 경제적·문화적 교류를 지속해왔고 상호 유사한 정체성을 형성해 왔다는 주장이다. 노르딕 국가들은 엘리트 문화뿐만 아니라 근대국가 형성 이후 다양한 시민운동과 복지제도 도입에 대해서도 상시적인 의사소통을 진행해 왔다(Jalava 2013; Parker 2002; Kettunen 2016). 민주주의 가치를 정립하고 국가에 대한 시민 사회의 높은 신뢰 문화가 형성된 맥락에도 노르딕 국가 간 상당한 유사성을 보였다(Berggren and Trägårdh 2012; Hansen 2002).¹⁾ 이처럼 노르딕 국가들은 국가이익을

극대화하기 위해 강대국의 관심을 유지하면서 스스로를 끊임없이 차별화시키는 틈새 전략과 역량을 확보하는 데에 성공했다. 유사한 문화적 기반을 바탕으로 내부 협력을 도모하면서 대외적으로는 상이한 동맹전략을 유지하는 노르딕 국가들의 외교 전략은 ‘작은 차이의 나르시시즘(narcissism of small differences)’으로 묘사되기도 했다(Haugevik and Sending 2020, 117).

나아가 노르딕 국가들은 대외적으로 평화가 북유럽 지역에 특화된 이념이라 주장했다. 200여년 넘게 평화적인 방법으로 역내 갈등을 해소해 왔다는 것이 그 근거였다. 아처(Archer 1996)는 노르딕 지역을 평화지대(Zone of Peace)라는 개념으로 묘사하고, (1) 내전(intrastate war), (2) 국가 간 전쟁(interstate war), (3) 외부 세력의 역내 군사개입(military intervention by outside forces), (4) 역내 군대의 외부 지역 군사개입(military intervention by forces within the region in areas outside), (5) 지역 내 전쟁에 대한 전반적 기대(overall expectations of war within the region) 등의 5가지 요소가 존재하지 않을 때 평화지대로 규정할 수 있다고 보았다. 저자에 따르면 노르딕 국가들은 다섯 가지의 기준을 모두 충족하는데, 특히 역내 국가 간 전쟁 부재는 노르딕 평화를 특징짓는 주요 요소로 언급됐다.

노르딕 국가 간 협력은 냉전시기 본격적으로 추진된 시기이기도 하다. 1952년에 노르딕 이사회(Nordic Council)가 설립됐고, 1962년에 ‘노르딕 협력을 위한 영구조약’(permanent treaty on Nordic cooperation)이 체결됐으며, 1971년에는 노르딕각료 이사회(Nordic Council of Ministers)가 출범했다. 1952년 설립된 노르딕이사회는 덴마크, 스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴 및 자치령인 페로, 그린란드, 올란드 제도에서 선발된 87명의 의원들이 교류하는 의회 간 협력체이다. 제2차 세계대전 이후 안보 및 경제 분야에 대한 긴밀한 협력을 위해 추진됐다. 1962년 헬싱키 조약에 따라 이사회의 역할과 협력분야가 명시됐다(Forsberg 2013, 1164). 반면, 1971년 창설된 노르딕각료 이사회는 정부 관리들 간의 협력을 촉진한다. 노동, 지속가능성장, 어업·양식업, 농업, 식품·임업, 양성평등, 입법, 기후환경, 건강, 교육·연구, 재정, 정보화, 노르딕협력 등의

1) 물론 노르딕 국가들은 합의에 기반 한 선진 민주주의 국가라는 평가에도 불구하고 오랜 포퓰리즘의 역사를 갖고 있다. 노르딕 포퓰리즘은 1980년대 이래로 이민 및 난민 유입에 저항하며 자국민을 위한 복지정책을 보호한다는 명분으로 성장했다. 노르딕 국가들은 인구 고령화 문제에 대한 해결책으로 이민정책을 추진했으나 ‘복지 쇼비니즘(welfare chauvinism)’을 표방하는 극우 정당에 대한 지지가 꾸준히 증가했다. 이들은 복지국가에 대한 접근이 완전한 시민권을 소지한 사람들로 제한되어야 한다고 주장해왔다(Hilson 2020; Waever 1998; Trägårdh 2002).

11개 분야에서 각료회의를 진행한다.²⁾

노르딕 이사회 및 노르딕 각료이사회는 평화를 노르딕 지역의 국제적 브랜드로 정착시키는 정책을 추진해왔다. 노르딕 지역에서 냉전시기 평화와 민주주의를 결합시키려 협력했던 역사는 대외적으로 노르딕 특유의 우수한 정치문화로 홍보됐다. 나아가 노르딕 국가들이 강대국의 압력에도 불구하고 대내적으로 평화를 유지했다는 사실을 근거로 ‘노르딕 평화’가 국가브랜드로 자리 잡기 시작했으며, 이후 노르딕 국가들이 개별적으로, 나아가 집단적으로 평화중재 외교를 추진하는 데에 밑거름이 됐다(Braun 2021). 노르딕 평화라는 브랜드를 통해 북유럽 국가들은 해외 지원 및 개발 정책에서 평화 구축 임무를 특화시켰다. 이를 통해 식민주의와 인종 차별주의를 종식시키고 인도주의를 전파하기 위해 고군분투했다는 사실을 강조했다며, 노르딕 국가들은 전반적으로 비군사적인 옵션을 바탕으로 자유주의적이고 민주적인 해방운동에 기여한다는 국제적 이미지를 형성했다(Hagemann and Bramsen 2019, 15-16).

3, 기존연구검토

기존 국내 연구에서 도이치(Karl Deutsch 1957) 및 아들러와 바넷(Adler and Barnett 1998)의 안보공동체 개념에 대한 분석을 다룬 연구들은 대체로 북대서양 및 기타 지역에서 발전시켜 온 안보공동체를 동북아 지역에서 도입할 수 있는지의 문제에 초점을 맞추었다. 2000년대 중반 노무현 정부의 안보 정책에서 동북아 지역협력 강화가 주된 목표로 강조되면서 동북아의 기존 협력체계를 안보공동체 수준으로 발전시킬 수 있을 것인가가 주된 쟁점으로 부상했다. 2010년대에도 관련 논의는 6자회담의 가능성에 대한 평가를 중심으로 주요한 주제로 다뤄졌으며, 2017년 문재인 정부가 한반도 평화 구축과 동북아 안보공동체의 비전을 종합적으로 제시하면서 다시 주목받았다.

김학노(2004)는 2003년 참여정부가 제시한 ‘동북아시아 구현’의 비전을 검토하면서 동북아 지역공동체의 가능성과 전망을 분석했다. 당시 정부가 제시한 안보공동체는 단순한 협력안보를 의미하지 않으며 국가들 사이의 관계가 우호적인 상황을 상정한다. 도이치(Karl Deutsch)의 분석에 따라 안보공동체는 ‘평화적 변화에 대해 신뢰할 만한 기대를 충분히 보장할 정도로 강력한 제도’를 달성한 것을 의미한다. 동아시아의 맥락에서

2) “Nordic Council and Nordic Council of Ministers”

<https://nordics.info/show/artikel/nordic-council-and-nordic-council-of-ministers/>
검색일: 2021.08.08

도이치가 제시한 ‘다원형 안보공동체’의 모델에 주목해야 하며, 한반도 중심의 사고를 지양하고 다층적이고 중첩적인 지역 안보공동체를 구상할 필요가 있다. 또한 김학노(2006)는 한반도 평화구축에 대한 유럽연합의 정책적 관여를 분석하고 유럽연합이 미국의 대북한 강경정책에 대해 균형추 역할을 할 수 있는 가능성에 대해 분석했다. 이와 함께 유럽연합의 대북 관여 정책 사례를 바탕으로 6자회담의 다자주의적 협력틀을 넘어 동북아 안보공동체 성립에 중재자 역할을 할 수 있다는 진단을 제시했다.

이신화(2006)은 동아시아 다자 안보협력을 제도화할 수 있는 지역안보공동체의 등장 가능성을 분석했다. 아세안은 여전히 느슨한 협의체 수준에서 기능하고 있기 때문에 동아시아 안보협력을 효과적으로 다루기에 역부족이며 북핵문제를 해결하기 위한 6자회담 역시 나토(NATO)와 같은 수준으로 발전시키기에도 무리가 있다. 반면, 경제, 환경, 인권, 보건 등의 비전통안보 의제들을 포함하는 포괄적 협력구조를 추구하며 의견교환과 조정 과정을 구체화하는 ‘연습’을 가능하게 하여 역내 신뢰구축을 시도할 필요가 있다고 보았다. 그러나 궁극적으로는 정치적, 군사적 쟁점에 대한 신뢰를 구축할 필요가 있으며, 이를 위한 국민들의 의식제고가 필수적이라 주장했다. 마찬가지로 조운영(2006)은 테러, 마약, 환경, 난민 등의 비전통 안보이슈의 중요성이 증가하면서 안보공동체 논의가 다시 부상했으며, 안정적인 동아시아 질서 구축을 위해 안보공동체가 요청되는 현실이라 평가한다. 그러나 안보공동체 개념이 동아시아 안보질서에 도입되는 것은 시기상조이며 다자안보 협력의 경험 축적이 필수적이다. 남북 대치 상황에서 6자회담은 향후 동아시아 안보 공동체의 형성에 기여할 수 있는 계기가 될 수 있다.

엄상윤(2010)은 한국에서 동북아 다자안보협력에 대한 제안이 꾸준히 제시되어왔으며, 동아시아 지역에서의 안보공동체 창설에 대한 관심이 증가했다고 지적한다. 이는 한국이 탈냉전 이후에도 분단체제에서 벗어나지 못하고 있으며 평화를 달성하기 위해 유리한 환경을 조성하려는 노력과 관련이 있다. 기존 연구는 기본적으로 한국, 중국, 일본이 중심이 되는 동북아 안보공동체의 방향을 선호하는 경향이 있으며, 기존의 다자안보협의체인 6자회담체제를 확대시키면서 한반도 평화를 달성하는 방안이 강조되어 왔다. 반면, 박인휘(2010)는 동북아가 지역 안보를 확보하기 위한 범주로 설정되어야 한다는 인식론적 기반이 매우 부족하다고 지적하고, 동북아 상황에 적용할 수 있는 지역안보공동체의 이론적 토대를 마련할 필요가 있다고 주장했다. 국제관계 연구에서 보편적인 분석수준은 국가 혹은 체제인 반면, 안보공동체 연구는 분석단위를 지역으로 한정한다는 데에서 차별화된다. 유럽의 경우 공동체 의식의 발달로 지역연구가 축적된 반면, 동북아 지역은

탈냉전기에 들어서도 지역 차원의 연구가 부족한 실정이다. 따라서 동북아의 다자주의 안보제도가 단순히 주권국가간 이익을 조율하는 과제가 아니며, 지역차원의 공동의 규범이 존재해야 한다는 사실에 대한 인식이 필요하다. 따라서 한국의 상황을 종합적으로 고려하면서 동북아 차원의 이익을 공유할 수 있는 제도화 전략이 요구된다.

이정철(2020)은 문재인 정부가 제시한 ‘동북아 안보공동체’와 ‘평화 및 생명공동체’의 이중적인 구상을 진단하고 한반도 현실에 적용할 수 있는 평화와 안보연구 두 영역 간의 간극에 대해 논한다. 안보연구는 국가 개념을 중심으로 하여 전쟁과 평화에 대한 연구를 수행하는 반면, 평화연구는 주권 개념에 주목하기보다는 초국성에 근거한 갈등관리를 다룬다는 점에서 차별화된다. 한반도의 맥락에서 안보공동체의 달성에 있어서 규범적 속성을 갖는 유대감도 중요하지만 예측가능성으로서의 신뢰도 중요한 변인이 될 수 있다. 또한 평화공동체와 안보공동체의 상관관계에 대한 명료한 정의가 수반되어야 두 담론이 제대로 기능할 수 있게 된다.

이와 관련하여 노르딕 국가들 간의 평화·안보 협력 사례에 초점을 맞춘 연구들도 발표되어 왔다. 김진호(2004)는 노르딕 5개국의 동맹정책과 중립정책이 각기 상이하면서도 역내 협력을 가능하게 했던 노르딕 밸런스(Nordic Balance)의 특징을 소개했다. 핀란드와 스웨덴은 공히 중립정책을 추진했으나 핀란드보다 스웨덴은 전시 상황이 아닌 평시에도 비동맹을 강조하여 상대적으로 강고한 입장을 보였다. 노르웨이, 덴마크, 아이슬란드는 나토에 가입하되 핵무기의 비축을 유보하는 입장을 취했다. 노르웨이와 덴마크는 전반적으로 유사한 전략을 취해왔으며, 소련군을 방어하기 위한 군사훈련을 실시해왔다. 이러한 차이에도 불구하고 노르딕 5개국은 친 나토적 요인과 친소적 요인의 대립을 조화롭게 유지하는 균형전략을 유지했다. 아울러 김인춘(2019)은 노르딕 국가들이 여타 유럽 국가들과는 확연히 구분되는 지역 정체성을 공유하고 있었으며 유럽통합보다는 자체적인 협력 프로젝트를 발전시켜왔다고 본다. 1990년대 중반부터 노르딕국가들이 유럽연합에 참여할 기회가 있었음에도 각 국가들은 다시 상이한 선택을 했다. 이러한 역내 다양성과 차이들로 노르딕 국가들은 실용적 협력 이상의 통합 체제를 구축하지 못하고 있으나 노르딕이사회와 같이 제도화된 교류협력 네트워크를 발전시켜 지역 정체성을 제고하고 노르딕 공동체를 발전시켜왔다는 사실은 부정할 수 없다.

노르딕 안보협력 대한 연구는 역시 동북아 지역으로의 적용가능성에 대한 관심을 반영해 왔다. 강량(2009)은 노르딕 국가들이 분쟁해결 수단으로 신뢰구축조치(CBM; Confidence Building Measure)를 발전시켰다고 보고, 신뢰구축조치는 국가들 간의

불확실성을 해소·예방하는 조치들을 의미하며 전쟁 가능성을 감소시키는 데에 기여하다고 주장했다. 일례로 스웨덴과 핀란드는 올란드 섬의 영유권 문제로 분쟁을 벌이던 중 1856년 올란드 섬 비무장화 협약을 체결하고 올란드 섬의 자치를 위해 상호 협력하면서 보다 평화적인 신뢰를 구축했다. 나아가 스웨덴과 노르웨이가 1905년 체결한 칼스타드 협약(Karlstad Convention)은 양국 간의 영토분할을 평화적으로 합의하는 데에 기여했다. 이러한 노르딕 국가들의 신뢰구축조치는 동북아의 영토분쟁 및 한반도 갈등 해소를 위해 수용할 필요가 있다. 나아가 김인춘·석주희(2017)는 민주평화주의를 핵심 개념으로 하여 노르딕 국가 간의 평화협력과 지역공동체 질서 수립이 매우 어려운 상황에서 추진됐으며 민주주의가 지역 평화에 필수적 요소로 작용했다는 사실을 분석했다. 노르딕 민주주의와 협력의 가치는 민주평화주의의 토대를 만들었으며 노르딕 공동체 구축에 중요한 역할을 했다. 노르딕 평화 모델을 참고하여 한국과 일본의 평화주의를 보다 성숙한 민주주의적 가치와 결합시켜 보다 성숙한 지역 동반자 관계로 발전시켜 나갈 필요가 있다.

Ⅲ. 노르딕 방위협력의 역사

1. 노르딕 방위협력의 전개

가. 초기 협력시도: 스칸디나비아 방위동맹

안보방위 협력분야에서 노르딕 국가들은 상이한 입장을 보였으며, 제도화된 안보 협력은 사실상 도입되지 못했다. 이는 노르딕 국가들 특유의 지정학적 맥락에서 기인하며 제2차 세계대전 이후 보다 갈등적인 형태로 등장했다. 전후 독일 문제 해결이 지연되는 중에 소련의 동유럽에 대한 지배력이 확장됐고, 군사 동맹에서 서방 국가들이 협력해야할 필요성이 커졌다. 서유럽 및 대서양 안보시스템 구축에 있어서 노르딕 지역에 대한 통합 방어를 구축하는 문제가 중요한 쟁점으로 부각됐으며, 노르딕 안보협력의 가능성이 본격적으로 논의되기 시작했다.

1948년 1월 영국 외무장관 베빈(Ernest Bevin)은 하원 연설에서 소련의 위협을 규탄하고 영국이 서방 동맹을 통해 프랑스 및 베네룩스 국가들과 협력을 확대하겠다는 입장을 밝혔다. 1948년 2월 프라하 쿠데타로 체코슬로바키아에서 공산당이 집권하면서 국제적 긴장이 고조됐고, 같은 해 3월, 영국, 프랑스 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크 5개국은

회원국에 대한 침략에 공동으로 대응하는 서유럽연합(Western Union) 설립을 결의하고 브뤼셀조약(Brussels Treaty)에 서명했다.³⁾ 같은 시기 덴마크, 노르웨이, 스웨덴 역시 서유럽연합 참여에 대한 논의가 진행됐으며, 일차적으로 스웨덴의 역할과 위상이 문제시됐다(Aunesluoma 2003, 45-46). 당시 스웨덴은 중립국을 유지하면서 군수산업이 발달하여 군사적으로 우월한 위치에 있었으며, 미국은 스웨덴에서 전략 기지에 대한 접근권한을 얻는 데에 관심이 있었기 때문이다.⁴⁾

스웨덴은 19세기부터 중립노선을 표방해왔으며 양차 세계대전 중에도 강대국 권력에 편승하지 않는 입장을 유지했다. 당시 스웨덴 정부는 서방과의 외교적 관계를 유지하면서도 중립정책을 완화할 의사가 없었다. 이러한 배경에서 스웨덴 정부는 1948년 4월 서유럽연합으로부터 독립적인 스칸디나비아 방위동맹(Scandinavian defence union) 결성에 대한 보고서를 채택한다. 스웨덴은 스칸디나비아 방위동맹 방안을 덴마크와 노르웨이에 제안했으며 북유럽 국가들이 대서양 동맹에 가입하게 되면 지정학적으로 소련에 대항하는 최전선 기지에 속하게 된다는 우려를 표명했다. 스웨덴 외무장관이었던 운덴(Östen Undén)은 중립적인 방위동맹 결성이 스웨덴의 중립정책을 유지할 수 있는 유일한 방법이며, 소련과 대서양 동맹 간의 전쟁 위험에서 벗어나는 전략이 될 수 있다 주장했다(Aalders 2008, 126-128; Petersen 1982, 255).

하지만 스웨덴 주도의 스칸디나비아 방위동맹 협상은 1949년 1월 사실상 무산됐다. 1949년 4월 덴마크와 노르웨이는 북대서양 조약에 서명했다. 덴마크와 노르웨이는 서유럽국가와 연대를 구축하고 미국의 지원을 받는 것이 시급하다는 판단을 했다. 덴마크는 1차 세계대전 중 중립국을 표방하고 1939년 나치 독일과 불가침조약을 체결했음에도 1940년 독일군에게 점령당했으며, 동시에 페로 제도와 아이슬란드의 통제권을 영국에게 빼앗겼다. 따라서 제2차 세계대전 이후 중립원칙을 유지하면서도 독자적 국가방위의 한계를 인식했고 나토의 다자안보체제 가입에 적극적인 입장을 취했다. 노르웨이는 역사적으로 중립 및 비동맹을 표방했으나 영국의 압력에 지속적으로 노출되어 있었고 1945년 까지 독일의 지배를 받았다. 노르웨이는 중립국을 표방하는 것만으로 안보를 달성할

3) “Western Union” <https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/803b2430-7d1c-4e7b-9101-47415702fc8e/d16547a7-de20-4a4f-9bfe-29dbfc79be69> (검색일: 2021년 10월 1일)

4) “Plans for a Scandinavian defence union” <https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/b2bf8ef8-8b29-4dba-9321-5231e7758048> (검색일: 2021년 9월 22일)

수 없다는 판단에 따라 스칸디나비아 동맹에 대한 신뢰보다는 상대적으로 안정적인 방어 전략을 선택했다. 반면, 핀란드는 러시아와 겨울전쟁(1939-40년)과 계속전쟁(1941-44년)을 치르면서 궁극적으로 국가독립을 유지했지만 전후에도 소련의 영향력에서 자유롭지 못했다. 결과적으로 1948년 소련과 우호협력 상호지원협정(Friendship, Cooperation and Mutual Assistance; FCMA)에 서명하여 비동맹을 유지하되 친소국가의 위상을 수용하는 선택을 했다(Gebhard 2017, 257-264).

냉전기 동안 노르딕 국가들의 안보전략은 크게 엇갈렸고, 나토와 유럽연합의 공동안보방위정책(CSDP) 참여 여부에서 각국의 차이가 상이하게 드러났다. 덴마크, 아이슬란드, 노르웨이는 나토의 창립회원국이었지만, 스웨덴과 핀란드는 현재까지 동맹에 가입하지 않고 평화파트너십(PfP) 차원에서만 협력해왔다. 반면, 스웨덴, 덴마크, 핀란드는 유럽연합의 회원국이며, 노르웨이와 아이슬란드는 유럽연합의 외부에 남아 있다. 스웨덴과 핀란드는 유럽연합의 공동안보외교정책(CSDP)에 기여했으나, 덴마크는 유럽안보 협력 문제에 대해 선택적인 불참 입장을 표명해 왔다. 덴마크는 리스본 조약의 소위 '연대조항'인 222조를 수용하지 않았으며, 향후 유럽연합의 연대조항이 집단방위 의무를 상징하는 나토 헌장 제5조에 얼마나 근접할 수 있을지에 대한 의문을 낳았다. 노르딕 국가들은 이와 같은 안보전략의 선택뿐만 아니라 전략문화와 전망, 안보정체성 면에서도 지속적인 차이를 드러내왔다. 노르딕 국가들은 타 분야에서 축적한 협력 전통에도 불구하고 방위협력에서 만큼은 노르딕 운명공동체라는 관념을 의문시하게 했고 최근에 와서야 비군사분야에 집중한 안보협력을 추진하고 있다(Gebhard 2017, 255-257).

표-1 노르딕 국가들의 다자안보체제 참여 현황

	나토 (NATO)	유럽연합 (EU)	노르딕방위협력기구 (NORDEFCE)
덴마크	- 상호 방어 보장 - 다국적 작전 프레임워크 - 군사변환 - 방위연구 및 개발협력 - 통합과 공유 - 병력 훈련 - 조달표준 및 상호운용성 - 협의 및 외교	- 협의 및 외교 - 다국적 민간작전 프레임워크	- 협의 및 외교 - 조달표준 및 역량증진 - 훈련과 연습 - 다국적 작전 협력 - 통합과 공유
핀란드	- 다국적 작전 프레임워크 - 군사변환 - 방위연구 및 개발협력 - 통합과 공유 - 훈련과 연습 - 조달표준 및 상호운용성 - 협의 및 외교	- 협의 및 외교 - 다국적 작전 프레임워크 - 역량증진과 상호운용성 - 훈련과 연습 - 노르딕배틀그룹 관여 - 상호방어보장	- 협의 및 외교 - 조달표준 및 역량증진 - 훈련과 연습 - 다국적 작전 협력 - 통합과 공유
아이슬란드	- 상호 방어 보장 - 다국적 작전 프레임워크 - 군사변환 - 통합과 공유 - 공중감시 지원 - 협의 및 외교	- 협의 및 외교	- 협의 및 외교 - 조달표준 및 역량증진 - 다국적 작전 협력 - 통합과 공유
노르웨이	- 상호 방어 보장 - 다국적 작전 프레임워크 - 군사변환 - 방위연구 및 개발협력 - 통합과 공유 - 병력 훈련 - 조달표준 및 상호운용성 - 협의 및 외교	- 협의 및 외교 - 다국적 작전 프레임워크 - 노르딕배틀그룹 관여	- 협의 및 외교 - 조달표준 및 역량증진 - 훈련과 연습 - 다국적 작전 협력 - 통합과 공유
스웨덴	- 다국적 작전 프레임워크 - 군사변환 - 방위연구 및 개발협력 - 통합과 공유 - 병력 훈련 - 조달표준 및 상호운용성 - 협의 및 외교	- 협의 및 외교 - 다국적 작전 프레임워크 - 역량증진과 상호운용성 - 훈련과 연습 - 노르딕배틀그룹 관여 - 상호방어보장	- 협의 및 외교 - 조달표준 및 역량증진 - 훈련과 연습 - 다국적 작전 협력 - 통합과 공유

출처: Gebhard 2017, 256

나. 1990년대 이후 방위협력

노르딕 국가들은 ‘노르딕 평화’의 가치를 공동으로 발전시켰지만 방위분야에 있어서도 오랜 협력의 역사를 축적했다. 노르딕 국가들은 1950년대 초반부터 체계적인 협력 프로세스를 개발했으며 1953년 창설된 노르딕 이사회(Nordic Council)와 1971년 도입된 노르딕 각료이사회(Nordic Council of Ministers)는 정례적인 방위협회의 토대를 제공했다. 공식적인 파트너십을 강화한 1962년 헬싱키 조약은 환경보전, 공중보전, 운송안전 등 민간 안보에 필수적인 분야에서 협력할 수 있는 문을 열었고, 국가 간 해당 부문 간의 직접적인 소통을 가능하게 했다. 군사 및 방위 분야에서 본격적인 협력이 진행된 것은 1990년대 이후였다. 1994년 노르딕군비협력(Nordic Armaments Cooperation; NORDAC)은 노르딕 국가 간 군비 개발, 유지 및 조달을 조정하는 목표로 창설됐다. 주요 장비를 조화롭게 조달하지 못하고 회원국들의 참여가 불균등했다는 한계가 있었지만 노르딕 방위협력을 체계화한 시도로 평가된다. 1997년에는 노르딕 이사회에서 노르딕평화유지군(Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support; NORDCAPS) 도입이 결정됐다. 초기에는 노르딕 파병대가 특정 평화임무 수행을 위해 영국 군대에 배속되는 형태로 시작됐으나 2000년노르딕 합동평화유지군이 발족했으며, 2004년에는 스웨덴, 노르웨이, 핀란드가 에스토니아, 아일랜드와 함께 유럽안보방위정책(ESDP)의 틀에서 노르딕 전투단을 창설했다.⁵⁾

나아가 2008년에는 아이슬란드와 덴마크가 참여하여 군대 창설 및 지원 협력을 위한 노르딕지원방어구조(Nordic Supportive Defence Structures; NORDSUP)가 설립됐으며, 2009년에는 기존 노르딕군비협력, 노르딕평화유지군, 노르딕지원방어구조를 통합하고 노르딕 5개국이 동등하게 참여하는 노르딕방위협력기구(Nordic Defence Cooperation; NORDEFECO)가 결성됐다(표 1참조). 노르딕방위협력기구는 연 2회 회원국 국방장관 회의를 중심으로 하며, 주요 군사협력 프로젝트에 희망하는 회원국이 참여하는 ‘린 구조’로 구성된다. 훈련장소를 공유하는 기본군사 협력에서 사이버보안 분야의 공동대응까지 포괄적인 프로그램을 추진하며, 북유럽 지역 자체의 방어와 작전을 담당하는 협의체로 주목받고 있다(Bailes and Sandö 2014, 8-11).

노르딕 국가들은 스칸디나비아 동맹 창설시기부터 드러났던 국가 간 정체성과 인식의 뿌리 깊은 차이로 효과적인 방위 동맹 창설에는 분명한 성과를 달성하지 못하고 있다(표

5) “About NORDEFECO.” <https://www.nordefco.org/the-basics-about-nordefco> (검색일: 2021.09.22.).

1 참고). 변화하는 국제정세의 실질적인 협력 압력으로 창설된 노르딕방위협력기구 역시 회원국이 각기 다른 역할을 맡는 독특한 구성을 취하고 있다는 것이 이를 입증한다. 최근 노르딕 방위협력은 국제적인 주목을 받고 있으며 북유럽 지역의 지정학적 중요성에 대한 재평가가 진행되고 있으나, 방위정책에 대한 각국의 선호, 전략, 헌신의 측면에서 노르딕 국가들 사이에는 선명한 차이가 존재한다. 노르딕 국가들은 지역에서 부상하는 전략적 이해관계를 반영하며 다자안보체제 참여에서도 상이한 입장을 유지해 왔다 (Gebhard 2017, 255-257).

특히 나토에 가입하지 않은 스웨덴과 핀란드가 여전히 비동맹주의를 유지하고 있는 것은 지역 방위협력을 심화시키는 데에 걸림돌이 되고 있는 것이 사실이다. 나토 가입 문제를 두고 스웨덴과 핀란드 국내에서 다양한 논쟁이 진행되고 있다. 특히 스웨덴 내부에서도 나토 회원 가입을 계속해서 보류하는 판단이 스웨덴의 장기적인 방위안보 역량을 축소한다는 지적이 제기되고 있다. 물론 현재 스웨덴이 참여하고 있는 노르딕방위협력기구가 나토에 대한 대안으로 간주될 수도 있다. 그러나 최근 총리를 포함한 주요 정치인들은 나토와의 관계 개선 필요성을 주장해왔다. 노르딕방위협력기구가 유연한 협력을 보장하는 대신 명확한 구속력이 부족하기 때문에 여전히 나토를 대체할 수 있는 프레임워크로 간주할 수 없다는 비판이 존재한다. 러시아의 크림반도 합병을 계기로 스웨덴이 비동맹주의를 폐지하고 나토 가입을 추진해야 한다는 주장이 다시 부상했다(Enström 2015). 반면 핀란드 내부의 분위기는 스웨덴과 다르다. 핀란드는 유럽연합 회원국이지만 다른 회원국과 달리 나토에 가입하지 않는 비동맹주의를 유지해왔다. 최근 여론조사에 따르면 핀란드 국민의 22%만이 나토 가입을 지지하고 있으며 62%는 여전히 비동맹중립 유지를 지지하고 있다. 핀란드 일부 정치인들은 나토 가입의 필요성을 강조하고 있으나, 핀란드 정부는 여전히 러시아와의 직접적인 충돌을 우려하는 입장을 표명하고 있다(Forsell and Rosendahl 2017).

표-2 노르딕 방위협력기구 역사

방위협력기구	설립연도	목표
스칸디나비아 방위동맹 (Scandinavian Defence Union)	1948-49	제2차 세계대전 이후 스웨덴, 노르웨이, 핀란드, 덴마크가 방위동맹 결성을 구상했으나 필요성만을 확인하고 실질적 합의 도출은 실패
유엔 군사작전에 대한 노르딕협력그룹 NORDSAMFN (Nordic Cooperation Group on Military UN Issues)	1963	평화지원역량 확보를 위해 훈련의 책임을 국가별로 분담
노르딕군비협력 NORDAC (Nordic Armaments Cooperation)	1994	국방물자 관련 공동의 개발·조달·유지 상호교류의 원칙에 따라 보다 긴밀한 군수품 확보 협력
노르딕평화유지군 NORDCAPS (Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support)	1997	평화지원 임무를 위한 협력 평화 지원 작전 교육 및 훈련 프로그램 공동운영
노르딕지원방어구조 NORDSUP (Nordic Supportive Defence Structures)	2008	방위능력 유지를 위한 협력영역에 대한 타당성 조사 140개 이상의 협력분야 지정
노르딕방위협력기구 NORDEFECO (Nordic Defence Cooperation)	2009	NORDAC, NORDCAPS, NORDSUP 3개의 병렬 협력 구조를 하나로 통합

출처: 오창룡·이재승 2021 및 NORDEFECO 웹사이트, “About NORDEFECO.”

<https://www.nordefco.org/the-basics-about-nordefco> (검색일: 2021.09.22.)

2. 노르딕 민간 안보협력의 현황

가. 스톨텐베르크 노르딕 협력 보고서

2000년대 이후 노르딕 국가들은 사실상 민간분야 안보협력에 보다 집중해왔다. 2008년 북유럽 외무장관들은 노르웨이의 전 외무장관인 스톨텐베르크(Thorvald Stoltenberg)에게 초청하여 노르딕 방위·안보 협력을 위한 보고서를 위탁했다. 연구목적은 군사자원이 축소되는 상황에서 협력과 상호운용성에서 더 많은 가치를 끌어낼 수 있는 방안, 그리고 노르딕 국가들이 해외 위기관리에 참여하는 방안을 도출하는 것이었다. 군사, 민간, 외교 자산을 어떻게 상호 결합할 수 있을 것인가에 대한 방안도 주요한 고려사항으로 제시됐다. 이에 2009년 2월 스톨텐베르크는 북유럽 외무장관들에게 13가지의 실용적 권고사항이 담긴 보고서를 제출했다(Bailes and Sandö 2014, 18).

스톨텐베르크는 보고서의 서문에서 당시 노르딕 국가들의 안보협력 근거를 다음과 같이 소개했다. 첫째, 노르딕 국가에서 협력을 강화하려는 열망이 널리 퍼져 있으며, 둘째, 노르딕 국가들은 지리적 인접성 때문에 유럽연합 및 나토와의 다양한 형태의 협력에도 불구하고 많은 외교 및 안보 이익을 공유한다는 인식이 널리 퍼져 있고, 셋째, 노르딕 지역이 지정학적 및 전략적 측면에서 보다 중요해지고 있으며, 넷째, 유럽연합과 나토는 회원국과 비회원국 간의 지역 협력에 대한 보다 큰 관심을 보이고 있고, 다섯째, 모든 노르딕 국가들은 유엔과 협력하여 유엔 군사작전에 대한 노르딕군의 기여를 확대하는데에 관심이 있다(Stoltenberg 2009, 5).

이러한 취지하에 스톨텐베르크 보고서는 외교 및 안보 영역에서 북유럽 협력이 심화될 수 있는 정책대안을 발굴했다. 여기에는 직접적인 군사협력 뿐만 아니라 북극문제 해결, 해양 모니터링 및 재난대응 등 민간 안보와 관련된 협력의제가 포함됐다. △ 노르딕 안정화작전부대 설립, △ 아이슬란드 영공 감시 협력, △ 해상 모니터링 시스템 강화, △ 해상 대응력 강화, △ 감시 및 통신을 위한 위성 시스템 도입, △ 북극 문제에 대한 협력, △ 사이버 공격에 대응하기 위한 정보 네트워크 구축, △ 재해 대응 장치, △ 전쟁 범죄 공동수사, △ 외교업무 협력, △ 특수 분야 군사협력, △ 수륙 양용부대 창설, △ 노르딕 연대선언 발표 등의 13개 안건이 제시됐으며, 각 의제의 세부 내용은 표 3과 같다.

표-2 스톨텐베르그의 노르딕 협력보고서 주요내용

순번	주제	설명	기존 협력 수준	2019 평가
1	노르딕 안정화 태스크 포스	- 군사적 개입뿐만 아니라 정치과정의 재건이 필요한 해외 상황 개입에 대비 - 군사적 요소, 인도주의적 요소, 국가재건 요소(경찰, 판사, 교도소 인력 등)의 통합적 접근이 필요 - 노르딕 국가들의 우수한 군사자원과 경험을 토대로 유엔주도 대규모 작전에 기여. 필요에 따라 유럽연합, 나토, 아프리카연합 등의 주도하는 작전에도 투입	높음	진전없음
2	아이슬란드 영공 감시에 대한 협력	- 아이슬란드에서 미군 철수 후 노르딕 국가들이 아이슬란드 상공에서 공중 감시 및 항공 순찰에 대한 책임을 분담함 - 케플라비크(Kflavik) 기지에 인력을 배치하고 아이슬란드 연합군의 정기훈련인 북부 바이킹 훈련에 참여 - 평화를 위한 파트너십(PfP)의 틀 내에서 나토 관할의 항공순찰 일부에 대한 책임을 맡을 수 있음 - 아이슬란드가 주관하는 북부 바이킹 훈련(Northern Viking) 참여	보통	성공
3	해상 모니터링 시스템	- 북유럽 해역에 대한 감시 및 조기 경보를 위한 공동 시스템 구축 - 원칙적으로 민간 임무를 중심으로 해야 하며, 해양 오염 및 수상 교통 모니터링과 같은 작업을 위해 설계 - 북대서양과 북극해역에서 발틱워치(BalticWatch) 및 바렌츠워치(BarrentsWatch)의 두 모니터링 시스템을 중심으로 활동	높음	미흡
4	해상 대응력	- 북유럽 해상 모니터링 시스템이 구축되면 국가 해안 경비대와 구조 서비스 자산을 동원하여 해상 대응 부대를 설립 - 해상 수색 및 구조에 대한 책임을 맡으며 북유럽 해상에서 정기적인 순찰 임무수행 - 북극 자원에 대한 전문지식 확보 및 쇄빙선 공동 개발	낮음	미흡
5	감시 및 통신을 위한 위성 시스템	- 2020년까지 북유럽 궤도 위성 시스템을 구축하고 해양 모니터링 시스템과 연계 - 해상 모니터링 및 위기관리에 도움이 되는 해상 상황 이미지를 실시간으로 제공	낮음	진전없음

순번	주제	설명	기존 협력 수준	2019 평가
6	북극 문제에 대한 협력	- 노르딕 국가(북극위원회의 모든 회원국)는 환경, 기후 변화, 해양 안전 및 수색 및 구조 서비스 분야에서 북극 문제에 대한 실질적인 협력을 발전시켜야 함	낮음	미흡
7	사이버 공격에 대응하기 위한 정보 네트워크	- 노르딕 국가를 사이버 공격으로부터 방어하기 위해 북유럽 자원 네트워크를 구축해야 함. - 실재 사이버 위협에 대한 공동식별 시스템을 개발하고 사이버 테러의 예방 및 보호 조치에 대한 국가 수준의 대응을 조율함	낮음	성공
8	재해 대응 장치	- 북유럽과 해외에서 대규모 재해 및 사고에 대처하기 위해 북유럽 재해 대응반을 설치 - 필요에 따라 노르딕 국가들의 노력을 조정하여 관련 공공기관 및 민간기구 간의 네트워크를 개발하고 가용장비와 인력 목록을 구축함 - 고난이도 수색 및 구조와 같은 특수한 필요 사항을 충족하기 위한 북유럽 대응팀 구성	보통	보통
9	전쟁 범죄 수사팀 도입	- 노르딕 국가에 거주하는 사람이 저지른 대량 학살, 전쟁 범죄 조사를 조율하기 위해 북유럽 합동 조사부를 설치	낮음	진전없음
10	외교업무 협력	- 노르딕 국가가 파견되지 않은 국가에 대해 북유럽 공동 외교 공관을 설치하고, 각국 외교부는 훈련 시 협력해야 함	보통	성공
11	특수분야 군사협력	- 노르딕 국가들은 의료, 교육, 물자, 훈련 분야에 대한 국방 협력을 강화해야 함	보통	보통
12	수륙 양용 부대	- 북유럽 상륙 부대는 기존 부대 및 스웨덴·핀란드 간의 협력을 기반으로 설립 - 국제 작전에 투입될 수 있어야 하며 북극 전문 지식을 개발할 필요	낮음	미흡
13	노르딕 연대선언	- 노르딕 국가가 외부의 공격이나 부당한 압력을 받을 경우 어떻게 대응할 것인지를 명시한 연대 선언문을 발표	낮음	보통

출처: Stoltenberg 2009 및 Bailes and Sandö 2014, 16-17.

스톨텐베르크 보고서는 전반적으로 긍정적인 평가를 받았으나 노르딕 국가들마다 보고서에 대응하는 방식과 후속조치에는 역시 차이가 있었다. 보고서 작성을 노르웨이 전 외무장관이 담당했기 때문에 스톨텐베르크 보고서는 노르웨이에서 가장 적극적인 반응을 이끌었다. 보고서는 이후 노르웨이 외교·안보정책의 발전 상황을 점검하는 표준

으로 채택됐다. 아이슬란드 역시 미군 철수 후 항공감시에 대한 책임을 노르딕 국가들이 공유한다는 제안을 적극적으로 환영했다. 반면, 덴마크와 핀란드에서 보고서의 영향력은 보다 제한적이었다. 덴마크에서는 노르딕 지역 차원의 안보의제가 언론의 주목을 끌지 못했으며, 핀란드에서도 생산적인 논의를 유도하지 못했다. 스웨덴은 스톨텐베르크 보고서를 노르딕 협력 촉진의 주요 의제로 간주했고 특히 노르딕 연대선언 추진을 적극 지지했다. 그러나 2010년대 후반 스톨텐베르크 보고서에 대한 추가적인 논의가 진행되지는 않았다(Hangevik and Sverdrup 2019. 6)

2019년 노르딕 5개국 외교문제연구소⁶⁾에서 스톨텐베르크 보고서 정책제안에 대한 10주년 평가를 공동으로 진행했다. 가장 성공적인 협력이 이뤄진 항목으로 아이슬란드 영공 감시 협력, 사이버 공격에 대한 공동대응, 외교업무 협력이 제시됐다. 아이슬란드 영공감시에 대한 합동훈련이 지속적으로 추진되고 있으며, 사이버공격에 공동 대응할 수 있는 기술적 진전이 이뤄졌다. 특히 외교업무에 있어서 노르딕 국가는 약 100 여개 국가에서 공동 대표부를 설치하여 예산을 절감하고 업무 효율성을 높이고 있다. 반면 노르딕 안정화작전부대 설치, 감시 위성 시스템 공동개발, 전쟁 범죄 공동수사 등의 항목은 거의 진전이 없는 항목으로 평가됐다. 노르딕 안정화작전부대의 경우 기존 협력에도 불구하고 후속조치가 발표되지 않았는데, 노르딕 지역의 전략적 환경변화로 원정 작전보다 국방의 중요성이 부각됐기 때문이었다. 감시 위성시스템 개발 분야에서는 실질적인 진전이 이뤄지지 않았고 노르웨이와 아이슬란드는 유럽연합 회원국과 공동개발 프로그램에 참여했다. 또한 대량학살, 반인도적 범죄, 전쟁범죄 등에 공동으로 대응하기 위해 도입된 전쟁 범죄 공동수사 관련 안건은 기대와 달리 노르딕 전쟁범죄수사대 설치 등의 구체적 진전을 이루는 데에 실패했으며, 회원국들은 기존 협력관계 내에서 전쟁범죄와 관련된 협의를 비공식적으로 유지하는 것으로 합의했다(Hangevik and Sverdrup 2019, 6-20).

6) 노르웨이 외교문제연구소(Norwegian Institute of International Affairs; NUPI), 아이슬란드 외교문제연구소(Institute of International Affairs, University of Iceland; IIA), 덴마크 외교문제연구소(Danish Institute for International Studies; DIIS), 핀란드 외교문제연구소(Finnish Institute of International Affairs; FIIA), 스웨덴 외교문제연구소(Swedish Institute of International Affairs; UI)가 참여함.

나. 하가 프로세스의 민간안보 협력

2009년에는 스톨텐베르크 보고서 발표와 함께 북유럽 장관들이 민간분야의 비상상황에 대한 공동대응을 약속한 하가(Haga) 프로세스를 별도로 추진했다. 스톡홀름 외곽에 위치한 하가 궁(Haga Palace)에서 개최했기 때문에 ‘하가’라는 명칭이 부여됐으며 장관들은 노르딕 국가들이 자연재해와 사회적 비상사태에 공동 대응할 수 있는 협력 의제를 논의했다. 노르딕 장관들은 2009년부터 매년 회의를 개최해왔으며 2013년 협력의제를 갱신하며 ‘하가 II(Haga II)’ 선언을 발표했다. 하가 프로세스는 전반적으로 노르딕 사회의 회복력 강화에 대한 공동의 이해관계를 반영했으며, 다양한 국경 장애물을 제거하고 비상사태에 대응할 수 있는 실질적 조건 개선을 목표로 했다. 스톨텐베르크 보고서의 의제와 하가 프로세스는 별도의 정책으로 추진됐다. 하가 프로세스의 아이디어는 스톨텐베르크 회의 이전에 제안됐으며 스톨텐베르크 보고서 역시 하가 프로세스의 후속조치로 추진된 것은 아니었다(Eliasson 2019, 8-9).

하가 프로세스 이전에도 노르딕 국가들 간의 민간안보 협력 시도가 존재했다. 노르딕 구조서비스협력(NORDRED)은 1989년 노르웨이와 덴마크 사이의 협력으로 추진됐으며, 이후 노르딕 5개국이 사고에 대한 상호지원을 촉진하고 구조장비 동원을 위한 국가 간 협력을 가능하게 했다.⁷⁾ 이후 국경을 초월한 핵사고 등과 같은 재난에 대비하고 구조자원을 통합하는 실무 협상으로 발전했다. 그러나 2000년대 들어 민간안보 위협에 대해 보다 체계적으로 대응할 필요성이 증가했다. 2001년 9.11테러, 2004년 마드리드 테러, 2007년 런던 테러 등 비군사적 테러행위의 위협이 확산됐고, 조류독감과 사스 등의 감염병과 2004년 인도양 쓰나미 사건은 타 지역의 위기상황이 노르딕 국적 국민들의 생명을 앗아갈 수 있다는 것을 드러냈다. 이러한 맥락에서 군사·방위협력에 준하는 사회적인 포괄적 국가안보 협력에 대한 관심이 증대했다. 이는 사회나 개인의 고립된 주체가 아닌, 문화와 가치의 복잡한 메커니즘을 고려한 사회 전체의 보호를 목표로 한 민간안보 정책을 지향하는 것이었다(Bailes and Sandö 2014, 15-17).

2009년 발표된 ‘하가 I(Haga I)’ 선언은 비군사 영역에 초점을 두고 노르딕 국가 전체가 참여하는 협력 방안을 제시했다. 국가 간 안보협력을 군사적 맥락으로 한정하지 않고 보다 포괄적인 개념으로 확장해야 한다는 문제의식을 반영했다. 5개국 장관들은

7) “Nordred: cooperation between rescue services”

<https://www.msb.se/en/about-msb/international-co-operation/nordic-co-operation/s/nordred---cooperation-between-emergency-services/> (검색일: 2021.09.22.)

노르딕 공통의 가치와 문화·지리적 근접성을 바탕으로 집중적인 협력을 통해 노르딕 지역에 혜택을 주고 다양한 국제적 활동을 진행할 수 있다는 확신을 제시했으며, “대형사고, 자연재해, 기타 사회적 위기로 발생하는 결과를 예방”하는 것을 선언의 목표로 제시했다. 하가 프로세스는 수색, 구조, 긴급 커뮤니케이션, 전략적 항공 수송에 이르기까지 매우 광범위한 내용을 포괄했다(Bengtsson 2020, 103). 구체적 협력의제로 △ 기존 구조서비스협력(NORDRED)을 기반으로 광범위한 사회적 보호 및 비상상황 대비 강화, △ 각국에서 시행하는 훈련 및 연습에 대한 공동 검토 및 상호 참여 방안을 통한 범-노르딕 훈련 논의, △ 화학·생물학·방사선·핵무기사고(CBRN)를 예방·감지·관리하는 능력을 개발, △ 국민들에게 긴급상황을 전달하는 위기 커뮤니케이션 포털 공동 개발, △ 노르딕 긴급상황 워크숍을 조직하고 자원봉사자를 모집하여 상호 경험 공유, △ 이상에서 언급한 활동 추진을 위한 공동 연구 개발 수행 등이 제시됐다.

2013년 발표된 ‘하가 II(Haga II)’ 선언은 구체적 정책 항목을 포함하지 않았지만, 민간안보 및 비상관리와 관련한 보다 심화된 협력을 구상했으며, 노르딕 지역 내부의 국경 개념을 배제하고 역내에서 보다 탄력적인 협력이 가능하도록 했다. 사고나 위기 전후에 경험을 공유하는 것은 노르딕 협력의 중요 요소이며, 사고와 재난을 공동으로 예방하기 위한 공동의 노력이 중요하다는 주장이 재차 강조됐다. 나아가 2015년 노르딕 각료이사회에서는 위기대비·관리 경험 공유 강화, 국가 간 위험대처능력 평가, 노르딕 국가들 간의 지원 공유를 위한 실질적 여건 조성 등의 내용에 합의했다. 하가 프로세스의 실행을 위해 각료이사회에서 각국의 법무부, 국방부, 내무부 각료들이 유동적으로 회합했으며, 일부 영역에서는 양자 및 3자 협력의 형태로 프로세스가 진행됐다(Bengtsson 2020, 103). 노르딕 국가 장관들은 하가 프로세스의 논의를 반영하여 ‘하가 협력목표 2019-2021’을 발표했다. 기후 변화에 따른 자연재해에 대한 대응이 보다 강조됐으며 북유럽 산불 대응 협력 방안이 새롭게 제안됐다. 화학·생물학·방사선·핵무기사고(CBRN) 공동대응, 회원국 간 비상 커뮤니케이션 협력 강화 등이 다시 강조됐으며, 하이브리드 위협에 대한 군대-민간 부문 협력과 북극 지역 문제에 대한 공동 대응 등의 논의 필요성이 추가적으로 제시됐다.⁸⁾

8) “Nordic cooperation.”

<https://www.msb.se/en/about-msb/international-co-operation/nordic-co-operations>
(검색일: 2021년 10월 3일)

IV. 노르딕 평화·안보협력의 확장

1. 외교안보협력 프레임의 다변화

노르딕 국가들의 실질적인 방위 및 민간안보 협력이 어떠한 외교안보 협력의 제도적 틀 하에서 추진되어 왔는지 보다 거시적인 구조를 살펴볼 필요가 있다. 앞서 살펴보았듯이 북유럽 국가 간 협력의 제도적 틀은 각국 의회가 공동 의사결정을 추진하는 노르딕 이사회(Nordic Council)와 정부 부처 간 협력을 담당하는 노르딕 각료이사회(Nordic Council of Ministers)로 구성된다. 그러나 정책분야로서 외교 및 안보 정책은 사실상 이 두 기관에서 논의되지 않는다. 노르딕 이사회와 노르딕 각료이사회는 공히 외교, 방위, 안보 문제를 전담하는 기구를 설치하지 않았기 때문이다. 외교 및 안보 정책 쟁점이 북유럽 국가들의 주요 협상의제로 부각되는 상황에서 각국 외교부가 협력을 담당해왔으며, ‘노르딕 5(Nordic five; N5)’라는 별도의 회담 형식 하에서 노르딕 5개국 외무장관 회의가 개최되어 왔다. 노르딕 외무장관회의는 노르딕 각료이사회와 분리되어 있으나 노르딕 각료이사회회의의 순회의장국이 ‘노르딕 5’의 의장국을 동시에 담당하기 때문에 두 기구 간의 연계와 조율이 가능해진다(Iso-Markku et al. 2018, 11-12).

그럼에도 북유럽 외교안보 협력은 비공식적 협력의 영역으로 남아있다. 노르딕 국가의 외무장관들은 통상 1년에 약 3회 회담을 개최하며 외교부 고위공무원들 역시 정기적인 회의에 참여한다. 특히 베를린과 양곤에 설치된 노르딕 공동 외교공관의 존재는 실무 수준의 긴밀한 대화와 협력을 촉진하는 요소로 기능한다. 국방장관 회의 역시 정기적인 회담을 진행하며 외교안보 정책을 논의하는 추가적인 채널 역할을 하나 역시 비공식적인 협력으로 간주된다. 이는 노르딕 외교 및 안보정책 협력에서 명시적인 지침이나 규율이 존재하지 않음을 의미한다. 그럼에도 이러한 형태의 비공식 협력이 지속될 수 있었던 것은 북유럽 국가 특유의 상호신뢰와 유기적 교류가 역사적으로 존재했기 때문인 것으로 평가된다. 외교 및 안보정책에서 비공식협력은 결과적으로 공동의 의견을 도출하기보다는 상호간의 정보와 입장을 교환하는 수준에서 추진된다(Iso-Markku 2018).

‘노르딕 5’가 중심이 되는 느슨한 협력의 틀은 여타 다른 협력 기제를 통해 보완된다. 무엇보다 노르딕 국가들이 상호적으로 맺고 있는 양자협력은 전반적인 외교안보 협력네트워크의 근간을 이룬다. 나아가 발트해 지역 3개국인 에스토니아, 리투아니아, 라트비아와의 협력은 ‘노르딕-발틱 8(Nordic-Baltic Eight; NB8)’이라는 명칭으로 제도화됐다. 이 협력 틀에 따라 8개국 총리와 외무장관이 정기 회담을 개최하고 있으며, 외교, 안보,

국방 정책 외에도 에너지, 운송 등과 관련된 국내 쟁점도 논의한다. 노르딕-발틱 협력 역시 비공식협력의 형식을 유지하고 있으나 최근 두 그룹의 협력이 많은 영역에서 점차적으로 통합되는 추세를 보이고 있다(Iso-Markku et al. 2018, 12).

노르딕-발트해 협력은 1990년 코펜하겐에서 개최된 북유럽 및 발트해 국가 외무장관 회의에서 출발했으며, 2000년 8월 외무장관 회의에서 'NB8'의 명칭을 채택했다. 아울러 2004년부터 발트해 3개국이 유럽연합과 나토의 회원국이 되면서 8개국 간 협력은 보다 긴밀하게 추진되기 시작했다. 기본적으로 북유럽 국가들은 에스토니아, 라트비아, 리투아니아의 독립국가 재건을 지원했으며 점차적으로 평등한 협력을 구축했다. 이러한 협력은 보다 큰 지정학적인 의미를 가질 수 있었는데, 유럽연합 비회원국인 노르웨이와 아이슬란드, 나토 비회원국인 핀란드와 스웨덴을 포함하기 때문이었다. 북유럽과 발트해 지역협력을 위한 포괄적인 전망은 라트비아 총리 발디스 비르카우스(Valdis Birkavs)와 덴마크 국방부장관 쇠렌 가데(Søren Gade)가 2011년 발표한 비르카우스-가데(Birkavs-Gade) 보고서에서 제시됐다. 초기협력 의제로 외교정책 대화, 외교협력, 민간 안보 협력, 에너지 협력, 방위 협력 등이 안건으로 제안됐고 이는 2011년 8월 장관회의에서 승인됐다.⁹⁾

노르딕-발틱 지역협력은 타 지역과의 파트너십 체결로 보다 확장됐다. 특히 2013년 이후부터 노르딕-발틱 협력기구인 비셰그라드 그룹(V4) 4개국과 연례 외무장관 회의와 협력을 확대하는 시도를 진행하고 있다. '노르딕-발틱 8 + 비셰그라드 4(NB8+V4)'로 명명되는 확대된 협력 기구는 우크라이나 분쟁, 에너지 안보, 지역 기반시설 프로젝트, 북극 협력, 러시아 및 미국과의 관계 등 다양한 쟁점에서 회원국들이 지역 및 유럽 정책에 영향을 미칠 가능성을 논의한다. 최근 회의에서 회원국 참석자들은 제3국 에너지 공급에 대한 의존도를 줄일 수 있는 방안을 모색했으며, 나토 회원국과의 협력 필요성과 미국의 전략적 파트너 역할을 강조했다. 또한 아프가니스탄에 인도적 지원을 제공하기 위한 해결책을 모색해야 한다는 데 동의했으며, 27+1 형식의 EU 회원국과 중국 간의 협력을 진전시킬 것을 촉구했다.¹⁰⁾

⁹⁾ Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Lithuania, "Nordic-Baltic cooperation (NB8)" <https://urm.lt/default/en/foreign-policy/lithuania-in-the-region-and-the-world/regional-cooperation/nb8> (검색일: 2021년 10월 9일).

¹⁰⁾ Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Latvia, "At the Baltic, Nordic and Visegrad Foreign Ministers' meeting" <https://www.mfa.gov.lv/en/article/baltic-nordic-and-visegrad-foreign-ministers-meeting>

이외에도 2003년 노르딕-발틱 8개국과 미국의 안보 분야 공무원들이 사이버보안, 테러, 인신매매 등의 안보문제 해결을 논의하는 ‘북유럽 파트너십 강화(Enhanced Partnership in Northern Europe; E-Pine)’ 프로그램이 도입됐다. 이 프로그램은 1997년 출범했던 ‘북유럽 이니셔티브(Northern Europe Initiative)’의 연장선에서 기획됐는데, 초기 목표는 에스토니아, 리투아니아, 라트비아를 서방 민주주의 공동체로 통합하는 것이었다. 발트해 지역 3개국이 유럽연합과 나토에 가입하면서 이 프로그램은 성공적인 결과를 거둔 것으로 평가됐다. 뒤이어 추진된 북유럽 파트너 강화 프로그램은 다자간 협력 네트워크를 확대하고, 발트해 지역에 민주주의를 강화하며, 해당지역의 성공 경험을 타 지역으로 확산시키는 데에 있다. 미국은 북유럽 파트너십 강화 프로그램이 나토 회원국의 지지와 협력을 유도할 수 있다고 강조하고, 동시에 해당 국가들과 인접한 러시아 및 남부·중부 아시아 국가의 민주 시민사회 강화를 위한 프로그램으로 확장할 수 있다는 입장을 표명하고 있다.¹¹⁾

나아가 2010년에는 노르딕-발틱 8개국과 독일, 네덜란드, 폴란드, 영국의 국방장관이 참여하는 북부그룹(Northern Group)이 결성됐으며, 2012년도에는 영국과 노르딕-발틱 8개국이 참여하는 북부미래포럼(Northern Future Forum; NFF)이 결성됐다(Iso-Markku et al. 2018, 12-13). ‘북부그룹’은 참여국의 국방장관이 회담하는 비공식 포럼으로 대체로 북유럽의 방위 안보 문제를 논의하며 전반적으로 대서양 파트너십을 강화하는 지향성을 보여왔다. 최근 회의에서 코로나 감염병이 군대에 미칠 수 있는 영향과 팬데믹 이후 군사훈련 재개 문제를 논의하고 있다.¹²⁾ ‘북부미래포럼’은 9개국의 총리, 정치인과 기업인이 모이는 비공식 회의로 전반적으로 국가경쟁력 강화 방안과 관련된 의제들이 논의된다. 역시 영국을 중심으로 북유럽 국가들과 대서양 동맹의 강화를 지향하는 포럼으로 평가되어 왔다.¹³⁾

eting-latvia-lithuania-and-poland-receive-strong-political- support-protection-eus-external-border (검색일: 2021년 10월 9일).

11) “Enhanced Partnership in Northern Europe (E-PINE)” <https://www.state.gov/enhanced-partnership-in-northern-europe-e-pine> (검색일: 2021년 10월 9일).

12) “Joint Statement of The Northern Group of Defence Ministers.” <https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-of-the-northern-group-of-defence-ministers-20-may-2020> (검색일: 2021년 10월 9일).

13) “Why Nordic countries are a cornerstone of British foreign policy.” <http://www.nouvelle-europe.eu/node/1019> (검색일: 2021년 10월 9일).

표-4 노르딕 외교안보 협력의 확장

협력 형태		확장	
노르딕 5개국 간 양자 협력 덴마크, 핀란드, 아이슬란드, 노르웨이, 스웨덴		나토 28+2(스웨덴, 핀란드)	
노르딕 5 (N5) 외교안보 협력 외무장관 외교관 및 공무원 노르딕방위협력기구 (NORDFCO) 방위안보협력 국방장관 군대 및 공무원 공식 정례협의기구 노르딕 이사회(Nordic Council) 노르딕 각료이사회(Nordic Council of Ministers)		유엔 유럽연합 유럽안보협력기구(OSCE)	
노르딕 5개국 + 에스토니아, 라트비아, 리투아니아 노르딕-발틱 8 (NB8) 외교, 안보, 국방 협력 총리 외무장관, 국방장관, 재무장관 등 의원 및 공무원		유엔 유럽연합 유럽안보협력기구(OSCE) 국제통화기금(IMF) 세계은행(World Bank)	
노르딕-발트해 8개국 + 미국 e-PINE 안보 및 사회복지 공무원, 전문가	노르딕-발트해 8개국 + 독일, 폴란드, 네덜란드, 영국 북부 그룹 (Northern Group) 방위 및 안보협력 국방장관	노르딕-발트해 8개국 + 체코, 폴란드, 헝가리, 슬로베키아 NB8+ 비셰그라드 4(V4) 외교 및 안보협력 외무장관	노르딕-발트해 8개국 +영국 북부미래포럼 (Northern Future Forum) 비공식 정상회담 총리

출처: Iso-Markku et al. 2018, 16,

2. 대화·중재외교와 국제 평화 이니셔티브 참여

냉전종식 이후 노르딕 국가들은 외교정책에서 평화구축과 지역 갈등해결을 강조해왔다. 노르딕 국가들이 사용하는 평화와 중재 개념의 맥락이 달랐으며, 국가별로 강조하는 외교정책의 우선순위도 상이했다. 그럼에도 각국은 평화와 화해 이니셔티브를 표방하며 역내 평화뿐만 아니라 타 분쟁지역의 갈등에 적극적으로 개입하는 외교안보 정책을 발전시켰다. 결과적으로 ‘대화와 중재’는 국제사회의 평화와 갈등을 해결하는 노르딕 국가의 브랜드로 간주됐으며, 노르딕 5개국은 각기 평화중재 외교를 추진하며 성과를 거두었다. 노르웨이는 1990년대 이스라엘과 팔레스타인 간의 협상을 이끌어 낸 오슬로 협정을 추진하면서 중재외교를 특화하기 시작했으며, 외무부 산하 노르웨이 분쟁해결센터(Norwegian Centre for Conflict Resolution; NOREF)를 설립하여 스리랑카, 수단, 콜롬비아, 아프가니스탄 등지에 전문가를 파견하는 업무를 수행했다. 핀란드는 2010년대부터 중재외교 강국이 되기 위한 전략을 선택했으며, 정부기관보다는 위기관리연구소(Crisis Management Institute; CMI) 등과 같은 민간조직을 통한 평화중재 협상을 추진하고 있다. 스웨덴 역시 중재외교를 공식적 외교목표로 제시하고 분쟁지역의 시민사회에 개입할 수 있는 다양한 프로세스를 개발해왔으며, 최근 외무부 차원에서 예멘 및 남북한 평화회담을 중재하여 국제사회에 영향력을 드러냈다. 덴마크는 국제사회 갈등에 대한 중재를 우선적인 외교목표로 설정하지 않았으나, 아프리카 사헬지역, 중동, 아시아 등지에 개발지원 및 시민사회 파트너십을 제공하여 국제사회의 평화프로세스에 기여하는 노력을 기울여 왔다(Hagemann and Bramsen 2019, 19-21).

이러한 개별적인 평화중재 외교 추진 과정에서 노르딕 국가들은 공통적으로 국제질서와 인권을 옹호하며 다자간 협력을 지지했다. 각국의 중재외교를 경쟁적으로 발전시키면서도 유엔, 나토, 유럽연합 등의 국제기구 내에서 노르딕 국가들은 상호적으로 지원하고 협력하는 움직임을 보였다. 또한 노르딕 국가는 아프가니스탄의 5대 공여국 중 하나였으며, 전후 복구 임무에 공동으로 참여하여 공동의 의제를 추진했다. 노르딕 5개국은 네덜란드를 포함한 노르딕 플러스(Nordic Plus)라는 아프가니스탄 지원 기구를 창설하였으며, 순환 의장직을 도입하여 협력 프로그램을 활발하게 진행했다. 카불에 공동 외교공관을 설치하는 등, 특정 수준의 분업을 개방적으로 유도하면서 노르딕 국가들이 각기 다른 역할로 기여할 수 있는 프로그램을 개발하여 유기적인 통합에 도달할 수 있는 전략을 수립했다(Hagemann and Bramsen 2019, 31-32).

노르딕 국가들이 공동으로 추진한 평화 이니셔티브의 대표적 사례는 북방차원 파트너

십(Northern Dimension) 프로그램이다. 1997년 핀란드는 북방차원 파트너십의 아이디어를 유럽연합에 제안했다. 1990년대 소련 붕괴, 발트해 연안 국가의 독립, 스웨덴과 핀란드의 유럽연합 가입 등 지정학적인 변화가 진행되면서 유럽과 러시아와 새로운 협력의 필요성을 고려한 기획이었다(Archer and Etzold 2008, 11). 북방차원 파트너십은 당초 EU, 노르웨이, 아이슬란드, 러시아 연방의 지역협력 프로젝트로 기획됐으며, 북극에서 발트해 남부 해안, 러시아 북서부, 아이슬란드와 그린란드에 이르는 광범위한 지역을 포괄한다. 1998년 유럽연합, 러시아, 노르웨이, 아이슬란드가 참여하는 북방차원 정책(Northern Dimension Policy)이 발표됐고, 이는 2006년 발표된 북방차원정책 기본지침(Northern Dimension Policy Framework Documents)으로 확장됐다. 북방차원 파트너십은 프로젝트 참가 자격을 북극이사회, 바렌츠 유럽-북극이사회, 노르딕 각료이사회 및 발트해 국가이사회(Council of the Baltic Sea States) 등의 지역협력 기구와 유럽부흥개발은행(European Bank for Reconstruction and Development), 유럽투자은행(European Investment Bank), 노르딕투자은행(European Investment Bank), 노르딕기후금융공사(Nordic Environment Finance Corporation) 등의 금융 기관, 대학 및 연구기관으로 넓혔다(EEAS 2016).

2006년 발표된 북방차원정책기본지침은 역내 협력증진, 경제협력 강화, 경쟁력 제고, 지속가능개발을 추구하며, 관련 기관들의 시너지 효과를 추진하고 업무의 중복을 지양한다는 목표를 제시했다. 북방차원 파트너십은 지역협력이 가져오는 부가가치를 높이는 사업기획에 EU와 회원국 금융기관들이 지원을 하도록 촉구하는 역할도 담당한다. 사업 추진 과정에서 차별금지과 토착민 보호, 시민사회와 민주적 제도 강화, 공정한 근로조건 및 기업의 사회적 책임 확립 등의 민주주의 강화 원칙도 포함했다(Nordic Dimension 2006). 최근 북방차원 파트너십은 부문별 협력을 촉진시키기 위해 환경, 문화, 복지, 운송의 4분야에서 프로젝트를 결성했다. ‘환경파트너십’은 북방지역의 환경문제를 해결하기 위한 공동 프로그램이며, ‘문화파트너십’은 북방지역의 문화협력 네트워크 구축을 목표로 한다. 나아가 ‘보건·사회복지파트너십’은 북방지역의 건강과 복지를 증진시키기 위한 공동행동 프로그램이며, ‘운송·물류파트너십’은 북방지역의 운송 및 물류 시스템을 개선하는 부문별 목표를 설정했다.¹⁴⁾

14) 물론 북방차원 파트너십이 성공하기 위해서는 무엇보다 러시아 연방의 적극적인 참여가 중요하다. 그러나 러시아는 유럽연합의 근린정책을 러시아가 수용하는 인상을 주지 않기 위해 북방차원 파트너십에 소극적인 입장을 보였던 것으로 평가된다(Archer and Etzold 2008).

3. 노르딕 군비통제 협력과 한계

노르딕 국가들은 인도주의적 사고, 분쟁 예방 및 무기거래 억제에 대한 기본 철학을 공유해왔다. 1994년 발표된 노르딕군비협력(Nordic Armaments Co-operation; NORDAC)은 약 60여개의 협력 프로젝트를 포함하고 있으며, 2001년 보완된 협정에는 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴 간의 군수산업 협력 지원에 대한 사안을 추가했는데, 노르딕 국가들이 수출하는 무기의 최종 사용자(end-user) 정보를 상호간 요구하지 않는다는 내용을 포함하며 이는 무기 이전에 대한 상호간의 높은 신뢰가 존재해야 함을 의미한다. 아울러 노르딕-발트해 연안 국가 간 군비통제를 위한 연례회의가 정기적으로 개최되고 있다.

하지만 노르딕 국가들이 무기통제와 관련하여 공개적인 협력을 추진하는 프로그램은 충분히 발전하지 못한 상황이다. 냉전기 동안 북유럽 지역은 유럽에서 재래식 무기가 가장 비대칭적으로 구축됐던 공간이었다. 소련은 스칸디나비아 반도 동쪽에 인접한 콜라 반도(Kola Peninsula)에 육해공 재래식 병력을 집중 배치했으며, 서방 지역에는 이에 상응하는 전력 집중지역이 존재하지 않았다. 반면 노르딕 국가들은 미국 및 나토의 억제력에 의존하여 나토와 특별 협정을 체결하여 자국 영토에 외국 군대나 핵무기를 주둔시키지 않는 정책을 채택했다. 따라서 냉전 종식 이후에 노르딕 국가들은 유럽 국가들 간의 협력을 촉진하고 군사적 긴장 완화를 위한 다양한 프로그램에 참여했다. 먼저 노르웨이와 덴마크는 나토 회원국으로 1990년 체결된 유럽재래식무기감축조약(Conventional Armed Forces in Europe; CFE treaty) 가입했다. 반면, 핀란드와 스웨덴은 집단적 군축정책에 참여하여 국내 병력을 노출시키는 것을 국가수준의 위협으로 파악했고 적극적인 참여를 유보했고, 1999년부터 유럽재래식무기감축조약에 합류하여 역내 군비통제와 신뢰구축에 적극적으로 참여했다(Marsh 2006, 234-235).

현재 유럽연합은 ‘비확산 및 무기수출에 대한 워킹그룹(Working Party on Non-Proliferation and Arms Exports)’을 설치하고 있으며, 그 산하에 ‘재래식무기수출에 대한 워킹그룹(Working Party on Conventional Arms Exports; COARM)’과 ‘비확산군축을 위한 워킹그룹(Working Party on Non-Proliferation and disarmament; CONOP)’을 구성하고 있다. 이 기구는 유럽연합 차원에서 세계적인 군축 및 군비통제, 재래식 무기수출 통제와 관련된 작업을 담당하고 있으며, 유럽연합 회원국의 비회원국에 대한 무기수출을 관리하고 관련 국가의 정보를 공유하는 역할을 맡고 있다.¹⁵⁾ 이러한 실무그룹을 중심으로 유럽외교안보정책(CFSP)의 군비통제 프로그램이 작동하게 되며,

유럽연합 회원국은 재래식 무기확산 방지에 대해 공동으로 행동을 하고 무기 수출을 허가할 때에도 유럽연합이 제시한 기준에 따라 평가를 공유해야 한다. 또한 유럽연합 각료이사회는 군비 통제에 대한 일차적인 책임을 가지고 있으며, 소형무기 이전에 대한 다자 협력을 논의하는 토론의 장을 제공했다(Marsh 2006, 242-244). 노르딕 국가들은 재래식 무기 확산에 대한 유사한 입장을 유지하고 있으며 유럽연합의 접근법에 대해 지지를 표명해왔다. 그러나 여타 평화 중재외교를 주도했던 것과 달리 군비통제 쟁점에서는 ‘노르딕’이라는 수식어를 붙일 수 있는 시도를 식별하기 어려운 상황이다. 노르딕 국가들의 공동 이니셔티브가 존재하지 않으며 다른 국가들과 차별화되는 입장이 발표된 바가 없다. 유럽연합의 노르딕 회원국은 군비통제 부문에서 주도적인 역할을 하지 못했으며, 프랑스, 독일, 네덜란드, 영국 등이 이 분야에서 리더십을 발휘했다. 노르딕 국가들은 군비통제 문제에 있어서 유럽연합 정책에 영향을 미치기 위한 특별한 접근을 시도하지 않았으며 국제적인 흐름을 따르는 입장을 취했다(Marsh 2006, 250-251).

핵무기 비확산 조치와 관련해서도 노르딕 5개국은 유사한 협력양상을 보였다. 핵문제는 노르딕 지역에서 엘리트와 대중 수준에서 모두 입장의 일치를 명확하게 확인할 수 있는 쟁점인데, 이는 1986년 체르노빌 원자력 발전소 사고 이후 북유럽 주민들이 겪었던 피해가 여전히 강력한 기억으로 남아있기 때문이었다. 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴 등은 대량살상무기의 위협을 직접적으로 줄이기 위한 실질적인 노력을 기울여 왔다. 그러나 핵무기 비확산 조치에 있어서도 노르딕 국가들은 2000년대까지 공동의 입장을 표명하거나 정책을 추진하면서 노르딕 지역의 특수한 이해관계를 부각시키지는 않았다 (Van Dassen, Lars, and Anna Wetter. 2006. 265-66). 그러나 2019년 미국과 러시아가 중거리 핵전력 조약(Intermediate-Range Nuclear Forces; INF Treaty)에서 탈퇴 하면서 노르딕 국가들은 러시아의 핵무기 증강에 대한 공동의 입장을 조율할 필요성이 증대하고 있다. 노르딕 국가들은 핵무기를 군비통제 대상에 포함시키는 데에 공동의 이해를 가지고 있으며 유럽 인근지역에 전술핵무기 배치를 제한하는 방안을 모색하고 있다. 노르딕 국가들이 향후 러시아 핵무기 통제에 있어서 적극적인 입장을 표명함으로써 북유럽 지역에 핵무기 증강을 억제하는 역할을 할 수 있을지 지켜볼 필요가 있다 (Juntunen 2019).

15) “Working Party on Non-Proliferation and Arms Exports.” <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/working-party-on-non-proliferation-and-arm-s-exports> (검색일: 2021년 10월 9일).

V. 노르딕 안보협력과 평화 외교의 전망

1. ‘노르딕 평화’ 브랜드의 재구성

2019년 노르딕 각료이사회는 『새로운 노르딕 평화: 노르딕 평화와 갈등해소 노력(New Nordic Peace: Nordic Peace and Conflict Resolution Efforts)』라는 제목의 보고서를 발표했다. 이 보고서는 ‘노르딕 평화’라는 노르딕 역내 협력의 브랜드가 과거에 가졌던 의미와 성과를 평가하고 그것의 미래지향적 가치를 평가하는 내용을 담고 있다. 그런데 보다 주목해야 하는 것은 .미국과 러시아가 중거리 핵전력(INF) 조약을 탈퇴한 시점에 이 보고서가 발간됐다는 것이다. 과거 ‘노르딕 균형’ 혹은 ‘노르딕 평화 지대’ 등의 개념이 활발하게 연구됐던 시점이 냉전 기간이었다는 것을 고려한다면 ‘새로운 노르딕 평화론’의 의도가 무엇인지를 어렵지 않게 파악할 수 있다. ‘신 냉전’으로 평가되는 현재 국제질서의 위기를 새로운 기회로 전환시킬 수 있는 돌파구로서 ‘노르딕 평화’를 재구성하려는 의도를 분명하게 드러낸 것이라 볼 수 있다. 2019년 보고서가 제시한 ‘노르딕 평화’ 브랜드 확장 방안은 다음과 같다(Hagemann and Bramsen 2019, 41-43).

첫째, 노르딕 각료이사회는 ‘갈등 예방외교 강화’ 필요성을 주장했다. 예방외교의 중요성은 지속적으로 강조되어 왔으며, 노르딕 국가들은 과거 평화 중재 외교를 바탕으로 글로벌 의제를 형성하는 데에 중요한 역할을 할 수 있다. 노르딕 국가들은 분쟁지역의 시민사회에 지원하는 접근을 취해왔으며 신뢰를 촉진하여 갈등을 예측하고 해결하는 경험을 축적해 왔다. 특히 기후위기에 대응하여 노르딕 국가의 예방외교는 강력한 리더십을 형성할 수 있다. 둘째, 여성 인권 강화가 장기적인 평화 안보를 위한 필수조건이라는 인식이 ‘노르딕 평화’ 브랜드의 중심을 차지해야 한다. 노르딕 여성 평화중재자(Nordic Women Mediators) 네트워크는 평화·분쟁해결 외교에 있어서 비공식적으로 협력하는 플랫폼을 제공하고 있으며, 노르딕 국가의 보다 넓은 협력관계를 구축하는 데에 기여할 수 있다. 셋째, 다른 유럽국가 혹은 남반구 국가와의 협력관계를 ‘비배제적’으로 확장해야 한다. 발트해 국가와 체결한 ‘노르딕-발틱 8(NB 8)’ 혹은 네덜란드와 아프가니스탄 작전에 참여한 ‘노르딕 플러스(NordicPlus)’ 등의 사례와 같이 노르딕 국가가 주도하지만 다른 국가들의 지원을 받는 모델에 대해 창의적으로 접근할 필요가 있다.

2. 러시아의 위협과 노르딕 지역주의의 부상

노르딕 평화 이념의 국제적 영향력이 존재함에도 불구하고 노르딕 국가들은 앞서 살펴 보았듯이 역설적으로 방위협력에도 많은 노력을 기울이고 있다. 러시아의 크림반도 합병 이전부터 노르딕 국가들은 방위협력 프로세스를 꾸준히 발전시켰으며, 제2차 세계대전 직후에 추진했다가 좌절된 ‘스칸디나비아 동맹’을 타산지석 삼아 노르딕 국가들만의 방위협력기구를 결성하는 데에 성공했다. 과거와 같이 지역 방위협력에 걸림돌이 되는 소련과 같은 강대국이 존재하지 않으며 러시아의 위협은 협력에 유리한 적절한 규모로 유지되고 있다. 또한 나토와 미국은 적극적인 주둔을 요구하지 않으며 지역차원의 방위 노력을 지원하고 있기 때문에 노르딕 차원의 공동방위 계획에 유리한 환경이 조성되어 있다(Forsberg 2013, 1180-1181).

특히 노르딕방위협력기구(NORDEFCO)의 창설은 항구적인 방위협력을 공고하게 하는 소다자주의적 안보협력의 형태로 평가할 수 있다. 노르딕 국가들의 독자적인 방위협력은 기본적으로 유럽연합 및 나토의 집단안보체제와 충돌하는 것이었다. 그럼에도 노르딕방위협력기구는 회원국들이 협력하는 경우 국제적 위협에 대응하는 연습과 훈련을 효율적으로 추진할 수 있다는 근거에서 추진됐다. 따라서 역내 방위협력 강화는 기존 다자협력 체제 내에서 회원국 간 역량격차가 존재하며, 방위 인프라 등에 대한 중복투자가 발생하는 등의 비효율 문제를 해결하는 접근으로 평가됐다. 노르딕방위협력기구는 노르딕 국가들은 북극챌린지연습(Arctic Challenge Exercise)을 정례적으로 시행하고 있으며 실제 훈련 운용에 있어서 나토와 미국의 참여를 적극 유도하는 방식으로 지지를 유도하는 데에 성공했다(오창룡·이재승 2021, 117-118).

그런데 이러한 노르딕 방위협력의 성과가 기존의 평화·중재 외교협력과 상이한 맥락에서 강화되고 있다는 사실에도 주목할 필요가 있다. 노르딕 방위협력이 지역안보의 불확실성과 위협의 증가로 강화된 것이라면, 이는 기존 노르딕 안보협력을 규정했던 구성주의적 패러다임과 충돌하는 측면이다. 러시아의 군사적 위협 증가, 미국 패권의 쇠퇴 및 대서양 안보협력의 불확실성이 노르딕 협력의 기초를 전환시켰다면 이는 노르딕 안보협력의 위협 대응적인(threat-driven) 성격을 의미하며, 기존 패러다임과는 다른 관점에서 분석할 필요성을 제기한다(오창룡·이재승 2021, 116).

3. 동아시아에의 시사점

현재 노르딕 국가들은 기존의 평화 브랜드를 재구축하면서 동시에 역내 방위협력을 강화하는 시도를 진행하고 있다. 한편으로 비군사적 수단을 통한 평화외교의 가치를 강조하면서, 다른 한편으로 직접적인 군사작전 수행역량을 확보하려는 시도는 노르딕 외교안보정책의 모순적인 특징으로 보일 수 있다. 그러나 노르딕 국가들이 냉전시기 이래로 평화 이념을 전략적으로 활용한 맥락을 보면 일관성을 발견할 수 있는데, 그것은 노르딕 외교정책의 실용성에 대한 강조이다(Strömvik 2006, 211). 기존 연구에 따르면 국제평화와 안보를 위한 노르딕 모델은 언제나 이상적으로 묘사됐으나, 실제로 노르딕 평화 브랜드는 드러난 것보다 “더 실용적이고 덜 진보적이었다.”(Wivel 2017, 494). 노르딕방위협력기구(Nordefco)를 중심으로 북유럽 군사협력을 강화하려는 최근의 변화 역시 실용적인 의도에서 변화를 시도하는 과정으로 이해할 수 있다.

노르딕 국가들은 2014년 러시아의 크림반도 합병 이후 외교적으로 반러시아·친EU의 입장으로 수렴하고 있으며, 러시아를 핵심 위협으로 간주하는 합동군사훈련을 대대적으로 실시한다. 그럼에도 노르딕 국가들이 러시아와 실리적인 외교관계를 여전히 유지하고 있다는 사실은 특기할 만하다. 전통적으로 미국과 러시아의 가교 역할을 담당해왔던 핀란드는 현재도 유사한 전략을 유지하고 있다. 핀란드는 크림반도 합병 이후 러시아에 대한 제재를 지지했지만 핀란드와 러시아의 정상은 우호적인 회담을 지속한다. 푸틴 대통령은 2017년 핀란드 독립 100주년을 축하하기 위해 헬싱키에 방문했으며, 2018년 6월 미국 트럼프 대통령과 푸틴 대통령의 정상회담 역시 헬싱키에서 개최됐다. 스웨덴의 경우 러시아 항공기 영공 침범, 스웨덴 내 스파이 의혹 등 러시아와 외교안보 차원의 갈등을 빈번하게 겪었으나, 2019년 4월 러시아와 정상회의를 개최했으며 원조, 무역 및 투자에 대한 논의를 진행하고 있다.

결과적으로 동아시아 안보환경에 노르딕 국가의 평화구축 모델을 적용한다고 할 때, 신뢰구축과 평화적 협력관계를 확장했던 이상적 측면과 강대국 사이의 전략적 이해관계를 조율하는 실용적 측면을 동시에 주목할 필요가 있다. 기존 연구에는 대체로 전자의 측면에서 노르딕 평화구축 모델의 ‘이상적인’ 동아시아 적용가능성을 논했다. 독도 문제를 포함한 동북아 지역 갈등의 해결에 있어 시민사회 간의 교류를 확대하고, 상호적인 신뢰구축을 추구하는 것이 필요하다는 주장이었다. 그린란드, 올란드제도 소유권 분쟁 등이 평화적으로 해결한 사례가 함께 언급됐다(강량 2009, Rekvig 2017). 그러나 기존 비교 분석 패러다임에서 동아시아는 언제나 상호불신을 극복하지 못하는 안타까운 사례로

간주됐으며, 노르딕 국가 사례들은 민주주의와 평화 이념을 성공적으로 실천한 사례로 설정되는 경향이 있었다. 그러나 양자 간의 현실적인 간극은 이론적인 논증으로 극복할 수 없는 것이었다. 결론적으로 동아시아 국가들이 성숙한 가치외교를 발전시켜 나아가야 한다는 당위적 분석에 도달할 수밖에 없었다.

하지만 북유럽 국가들의 소다자주의 안보협력 실태를 한반도 및 동아시아 국제정세에 적용하는 데에 있어서, 동아시아 지역이 노르딕 평화모델을 그대로 수용할 수 없는 엄연한 한계가 존재한다는 사실을 직시할 필요가 있다. 양측에는 역사, 종교, 교육 등을 반영하는 문화적 구성물(cultural constructs)의 차이가 존재한다. 국민들 간의 반목과 대화부재가 두드러지는 동아시아 지역에서 노르딕 모델의 직접적인 적용은 불가능하다(Helgesen 2017).

따라서 평화구축 외교 전략의 ‘실용적’ 차원을 보다 분석하고 현실에 적용할 필요가 있다. 이는 노르딕 국가들이 제2차 세계대전 이후 주요 갈등 국면에서 어떤 선택을 했었는지에 대한 면밀한 분석을 전제해야 한다. 역사적으로 소국에 해당하는 노르딕 국가들이 평화 이념을 제시하고 이를 통해 협력했던 것은 사실상 생존과 세력 확장이라는 현실주의 강령과 밀접하게 맞닿아 있다. 즉, 노르딕 국가들은 냉전시기 미국과 소련 사이에서 생존을 위해 역내 협력과 평화 가치를 강조했다. 경우에 따라 평화적 협력은 ‘핀란드화’라는 개념이 상징하듯 굴욕적인 대외정책을 의미할 수도 있었다. 그러나 유럽 통합, 구소련 붕괴 등과 같은 주요 국면에서 노르딕 국가들은 기존 세력관계에 안주하지 않고 대외정책을 신속하게 수정했다. 일차적인 무게중심은 노르딕 국가 간의 역내 ‘평화 협력’이었으며, 국제무대에서 활동의 가시성을 높이고 강대국들에 대한 영향력을 확대하기 위해 ‘평화 브랜드’가 사용됐다.

노르딕 국가들이 평화 이니셔티브와 모순되는 방향으로 군사협력을 시도하는 것도 유연한 전략적 전통의 맥락에서 이해할 수 있다. 미중 갈등이 고조되고, 러시아의 군사적 영향력이 증가하는 시점에서 노르딕 국가들이 실리를 추구하는 다양한 가치외교를 어떻게 개발하는지 지속적으로 분석할 필요가 있다. 여기서 드러나는 것은 노르딕 국가들이 평화 가치를 목표가 아닌 ‘수단’으로 사용해왔다는 점이다. 남북 관계의 특수성을 고려할 때 ‘평화’는 동아시아 국제질서에도 우선적으로 적용할 수 있는 파급력 있는 가치이다. 그러나 이미 다양한 평화 구축 전략과 이념을 당위 수준에서 제시하는 단계에서 더 나아가한다. 평화 가치를 실리적인 외교안보의 도구로 활용할 수 있는 패러다임의 전환이 필요하다.

VI. 결론 및 요약

노르딕 국가들을 소위 안보공동체로 규정하는 논의는 칼 도이치(Karl Deutsch)는 1958년 발표한 『정치공동체와 북대서양 지역』에서 제시됐다. 도이치는 무력사용을 고려할 여지가 없으며, 비폭력수단으로 국가 간 분쟁을 해결할 수 있을 것이라 기대하는 집단의 상태를 안보공동체라 규정했다. 이는 제도적 수준의 협력뿐만 아니라 전쟁 발발 가능성에 대한 기대를 제거하는 인식 수준의 문제와도 깊은 관련이 있다. 이러한 접근을 따를 때 노르딕 지역 안보협력을 이해하기 위해 집단 정체성과 소속감의 문화적 요인에 대한 연구가 필요해 진다. 같은 맥락에서 아들러와 바넷(Emanuel Adler and Michael Barnett)가 1998년에 『안보공동체』(*Security Communities*)는 안보공동체가 형성되기 위해 국가 간 상호 신뢰와 기본가치의 공유가 필요하다고 주장했다. 안보공동체는 사회적 학습과 조직 간의 상호작용, 빈번한 교류에 토대한 집단 정체성 등과 같은 문화적 요인에 더 많은 영향을 받는다는 입장인 것이다. 이저자들의 분석에 따르면 노르딕 국가들이 모범적으로 발전시켜 온 안보공동체모델은 아시아, 남미, 중동 지역에까지도 적용할 수 있는 문화적이고 관념적인 협력 사례를 의미한다.

노르딕 국가들은 제2차 세계대전 이후 스칸디나비아 방위동맹 결성을 위한 협상을 시작으로 다양한 안보협력을 시도해왔다. 전후 약 70년간의 역사에서 노르딕 국가 간의 안보방위 협력이 순탄하게 진행되지는 못했다. 미국과 소련사이에서 각국의 이해관계가 첨예하게 충돌했으며 강대국의 압력이 노르딕 지역 자체의 생존 전략과 융합되어 각국의 상이한 전략적 선택이 상호공존하는 ‘노르딕 균형’이 등장했다. 1990년대 이후 방위 분야에서 본격적인 협력이 진행됐고, 노르딕군비협력(NORDAC), 노르딕평화유지군(NORDCAPS), 노르딕지원방어구조(NORDSUP), 노르딕방위협력기구(NORDEFCO) 등의 공동방위기구가 연속적으로 결성됐다. 그러나 북유럽 특유의 상향식 의사결정 구조와 선택적 참여(opt-out)를 허용한 방위협력기구가 실전에서 어느 정도 성과를 발휘할 수 있을지는 여전히 의문이다. 현재의 노르딕 방위협력은 군사협력을 통한 비용절감을 비전으로 하여 회원국 참여를 유도하고 있으나 냉전시기부터 유지된 ‘작은 군대(bonsai army)’의 한계를 지역협력을 통해 근본적으로 극복할 수 있을지의 여부 역시 지켜보아야 할 문제이다.

반면, 노르딕 국가들은 민간 안보협력 부문에서 보다 긴밀한 협력 속에서 구체적인 의제를 발전시켜왔다. 2009년 발표된 스톡홀름베르크 보고서는 외교·안보 차원에서 협력을

심화할 수 있는 정책대안을 발굴했다. 무엇보다도 아이슬란드 항공 방위업무에 북유럽 5개국이 공동으로 참여하는 정책은 2006년 미군의 아이슬란드 철수 이후 발생한 안보 공백에 공동 개입하는 방안이었으며 가장 큰 성과를 거둔 전략으로 평가되고 있다. 이외에도 해양 모니터링, 각종 재난 공동대응, 사이버공격 공동방어, 공동 외교공관 설치, 북극문제 공동해결 등의 안건은 노르딕 민간안보 협력을 강화하는 계기를 제공했다. 나아가 노르딕 국가들의 '하가 프로세스'는 기존 존재하던 노르딕 구조서비스협력(NORDRED)의 연장선에서 각국이 직면하게 될 대형사고, 자연재해에 공동으로 대응하는 전략을 수립했다. 또한 하가(Haga) 프로세스는 회원국의 포괄적인 국가안보 협력에 대한 관심을 반영하여 사회 전체의 보호를 목표로 민간안보의 방향성을 보다 분명하게 제시했다. 이러침 노르딕 국가 간 협력은 안보협력을 군사적 맥락으로 제한하지 않고 포괄적인 방식으로 확장했다는 측면에서 의의가 있으며, 실행 가능한 의제를 중심으로 추가 협력이 추진되고 있다.

노르딕 국가들은 평화외교 분야에서 보다 가시적인 협력 성과를 달성해왔다. 지정학적 원인에서 좌절됐던 방위분야 협력과 달리 노르딕 국가들이 장기간 공유한 문화와 정체성은 평화협력을 추진하는 데에 중요한 밑거름이 됐다. 복지정책과 사회적 연대의 가치관을 바탕으로 다양한 정치 협의체를 발전시켰고, 공동의 평화외교를 전개할 수 있는 제도적 기반을 완성했다. 노르딕 이사회 및 노르딕 각료이사회는 대내적으로 노르딕 국가 간 신뢰를 유지하고 역내갈등을 조정했으며, 대외적으로는 국제적 갈등과 긴장을 조율하는 평화중재자 역할을 표방했다. 단일한 역내 안보협력이 불가능했던 냉전 시기는 오히려 노르딕 국가들이 평화와 중재외교를 발전시킬 수 있는 기회를 제공했다. 북유럽 5개국은 국가 간 긴장을 완화하는 교량 역할을 담당하려 했으며, 다른 국가와의 협력을 통해 안보시스템을 구축해야 한다는 공동안보 개념을 발전시켰고, 나아가 평화에 기여하는 가치외교의 가능성을 실험했다.

노르딕 5개국이 외교안보협력의 주축으로 삼는 기관은 노르딕 이사회와 노르딕 각료 이사회이지만, 비공식협력의 형태로 추진해온 다양한 대화채널에 주목할 필요가 있다. 상호신뢰와 교류의 전통을 바탕으로 명시적인 지침이나 규율이 존재하지 않는 정부간 회의가 활발하게 진행되고 있다. '노르딕 5(N5)'는 노르딕 각료이사회와 별개로 형성된 느슨한 형태의 외교협의체로 실무수준의 긴밀한 회담이 추진돼왔다. '노르딕 5'가 보다 중요한 의미를 갖는 이유는 타 지역 협의체와 협력을 확장하는 모태가 되고 있기 때문이다. 노르딕 5개국과 발트해 3개국이 외교정책을 논하는 '노르딕-발틱 8(NB8)'이 대표적인

확대 모델로 간주된다. 동구권 붕괴이후 유럽연합에 가입한 발트해 국가들에 대한 영향력과 협력관계를 형성한다는 측면에서, 그리고 북극해 지역개발에 대한 전략적 연합이 형성된다는 측면에서 국제사회의 주목을 받고 있다.

노르딕-발틱 8(NB8)는 다양한 형태의 협력 네트워크를 형성했다. 중동부 유럽에서 독자적인 영향력을 확대하고 있는 비셰그라드 그룹 국가들과 연합하여 결성한 ‘노르딕-발틱 8 + 비셰그라드 4(NB8+V4)’ 회담은 러시아와 나토 회원국 사이에서 전략적 영향력을 확대하고 있다. 또한 미국과 전략적 파트너십을 체결한 북유럽 파트너십 강화(Enhanced Partnership in Northern Europe; E-Pine) 프로그램, 독일, 네덜란드, 폴란드, 영국의 국방장관이 참여하는 북부그룹(Northern Group) 프로그램, 영국과 노르딕-발트해 8개국이 참여하는 북부미래포럼(Northern Future Forum; NFF) 등은 각기 상이한 협력범위와 의제를 설정하면서 노르딕 국가가 중심이 되는 유기적인 국제 네트워크를 형성하고 있다.

노르딕 국가들이 중심이 되어 미국과 서유럽, 중동부 유럽을 포괄하는 외교안보 협력 네트워크를 형성할 수 있었던 이유는 냉전종식 이후 외교정책에서 평화구축과 지역 갈등 해결을 강조하면서 평화를 브랜드화 했던 외교전략과도 깊은 연관이 있다. 노르딕 5개국은 각국의 조건에 따라 상이한 방식으로 대화와 중재 외교를 발전시키면서, 공통적으로 평화와 인권을 옹호하고 다자간 협상을 지지하는 입장을 공유했다. 결과적으로 노르딕 5개국은 유럽연합의 지역협력 및 평화 이니셔티브에도 적극적인 역할을 수행했으며, 규범외교의 영향력을 국제적으로 확대하는 데에 기여했다. 군비통제와 같은 실질적인 평화안보 쟁점에 있어서 노르딕 국가들은 현재까지 뚜렷한 공동전선을 형성하지 못하고 있으나, 변화하는 국제안보질서를 반영하여 노르딕 국가들이 소다자주의적인 지역 정체성을 다시 확립하고 있다. 향후 나토와 러시아 사이에서 노르딕 국가들이 ‘평화 브랜드’를 통해 어떠한 영향력을 발휘할 수 있을지 지켜볼 필요가 있다.

참고문헌

- 강량. 2009. “북유럽 신뢰구축조치 모델의 동아시아 영토 분쟁지역 적용 가능성에 대한 연구.” 『사회과학 담론과 정책』 2(2), 119-145.
- 김인춘. 2019. “노르딕 국가들의 유럽통합 참여와 노르딕 정체성: 유럽화와 이중적 통합.” 스칸디나비아연구 23, 121-162.
- 김인춘·석주희. 2017. “민주평화주의와 지역평화의 역사적·지정학적 형성: 노르딕 지역과 동북아 지역의 비교.” 『문화와 정치』 4(4), 69-109.
- 김진호. 2004. “북유럽 평화체제로서 노르딕 밸런스.” 『동아시아연구논총』 15(1), 111-126.
- 김학노. 2004. “동(북)아시아 안보공동체 비전 구상.” 『통일문제연구』 26, 1-41.
- 김학노. 2006. “유럽연합의 대북한 정책과 남북한 평화구축 과정.” 『대한정치학회보』 14(2), 291-326.
- 박인휘. 2010. “안보와 지역: 안보개념의 정립과 동북아안보공동체의 가능성.” 『국가전략』 16(4), 33-62.
- 엄상윤. 2010. “한국의 동아시아 안보공동체 구상.” 『국제관계연구』 15(1), 45-76.
- 오창룡·이재승. 2021. “북유럽의 소다자주의 안보협력: 노르딕방위협력기구(NORDEFECO)의 역할을 중심으로.” 『EU연구』 57호, 99-130.
- 이승근. 2016. “유럽안보협력과 헬싱키 헤드라인 목표: 유럽안보축의 변화와 정치적 함의를 중심으로” EU연구 44, 37-66.
- 이신화. 2006. “동북아안보공동체 구축에 관한 소고.” 『전략연구』 13(1), 7-40.
- 이정철. 2020. “한국형 평화담론에 대한 비판과 성찰.” 『국방연구』 63(3), 1-28.
- 정극원. 2014. “평화국가의 모델로서 유럽연합.” 『유럽헌법연구』 15, 1-26.
- 조운영. 2006. “동아시아 국제관계의 제도주의화: 안보공동체 형성의 조건과 발전가능성을 중심으로.” 『한국정치외교사논총』 27(2), 317-344.
- 황규진. 2016. “유럽연합 민간 위기관리의 형성과정과 미션 사례 연구: 평화, 안보, 개발의 관점을 중심으로.” 『국제개발협력연구』 8(2), 103-130.
- Bailes, Alyson, and Carolina Sandö. 2014. Nordic Cooperation on Civil Security: The ‘Haga’ Process 2009-2014 Swedish Defence Research Agency (FOI).
- Aalders, Gerard. 2008. “The failure of the Scandinavian defence union, 1948-1949.” Scandinavian Journal of History 15(1-2), 125-153.
- Acharya, Amitav. 1998. “Collective identity and conflict management in Southeast Asia.” Emanuel Adler and Michael Barnett. Security Communities. Cambridge: Cambridge University Press.
- Adler, Emanuel, and Michael Barnett (eds.), 1998. Security Communities. Cambridge:

Cambridge University Press.

- Archer, Clive. 1996. "The Nordic Area as a 'Zone of Peace'." *Journal of Peace Research* 33(4), 445-467.
- Archer, Clive. and Tobias Etzold. 2008. "The EU's Northern Dimension: Blurring Frontiers between Russia and the EU North?" *Nordeuropa-Forum* 1: 7-28.
- Aunesluoma, Juhana. 2003. "Atlantic Alliance vs Scandinavian Unity, 1948-49." *Britain, Sweden and the Cold War, 1945-54*. London: Palgrave Macmillan.
- Bengtsson, Rikard. 2020. "Nordic Security and Defence Cooperation: Differentiated Integration in Uncertain Times." *Politics and Governance* 8(4), 100-109.
- Berggren, Henrik and Lars Trägårdh. 2012. "Social Trust and Radical Individualism" *The Nordic Way: Equality, Individuality and Social Trust*, Stockholm: Swedish Institute.
- Braun, Mats. 2021. "Case study 1: Nordic cooperation in the context of European integration." *The Politics of Regional Cooperation and the Impact on the European Union*. Edward Elgar Publishing.
- Browning, Christopher, and Pertti Joenniemi. 2013. "From fratricide to security community: re-theorizing difference in the constitution of Nordic peace." *Journal of International Relations and Development* 16(4), 483-513.
- Brundtland, Arne Olav. 1966. "The Nordic Balance." *Cooperation and Conflict* 1, 30-63.
- Buzan, Barry. 1983. *People, States and Fear*. Chapel Hill: University of North Carolian Press.
- Cross, Mai'a K. Davis. 2010. *Cooperation by Committee: The EU Military Committee and Committee for Civilian Crisis Management*. Occasional Paper 82. EUISS.
- Cross, Mai'a K. Davis. 2011. *Security Integration in Europe: How Knowledge-based Networks are Transforming the European Union*. The University of Michigan Press.
- Deutsch, Karl. 1958. *Political community and the North Atlantic area : international organization in the light of historical experience*. Princeton: Princeton University Press.
- Ditrych, Ondrej. 2014. "Security community: A future for a troubled concept?" *International Relations* 28(3), 350-366.
- EEAS. 2016. "Northern Dimension."
https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/northern-dimension/347/northern-dimension_en.
- Eilstrup-Sangiovanni, Mette. 2006. *Debates on European Integration: A Reader*. New York: Palgrave Macmillan.
- Einhorn, Eric. 1995. "NATO and Scandinavia." Victor Papacosma and Mary Ann Heiss.

- NATO in the Post-cold War Era: Does It Have a Future? London: Macmillan.
- Eliasson, Dan. 2019. Building Resilience in the Nordic Region: A Swedish perspective. Swedish Civil Contingencies Agency.
- Enström, Karin. 2015. "Nordic defence cooperation: NATO or a dead-end." Peace, Security & Defence. Friends of Europe.
<https://www.friendsofeurope.org/insights/nordic-defence-cooperation-nato-or-a-dead-end> (검색일: 2021년 10월 9일).
- Forsberg, Tuomas. 2013. "The rise of Nordic defence cooperation: A return to regionalism?" International Affairs 89(5), 1161-1181.
- Forsell, Tuomas and Jussi Rosendahl. 2017. "Finland should stay militarily non-aligned: prime minister." Reuters
<https://www.reuters.com/article/us-finland-independence-idUSKBN1DY2K3> (검색일: 2021년 10월 9일).
- Friis, Karsten, and Håkon Saxi. 2018. "After Crimea: The Future of Nordic Defence Cooperation." NUPI Policy Brief (October 8). Norwegian Institute of International Affairs.
- Gebhard, Carmen. 2017. "Scandinavian Defence and Alliance Policies: Different Together." Anders Wivel and Peter Nedergaard (eds). Routledge Handbook on Scandinavian Politics. London: Routledge.
- Godzimirski, Jakub. 2017. "Nordic Countries and Russia after 2014." Commentary (May 19). ISPI.
- Grøn, Caroline and Anders Wivel. 2017. "Scandinavia and the European Union: Pragmatic functionalism reconsidered." Anders Wivel and Peter Nedergaard (eds). Routledge Handbook on Scandinavian Politics. London: Routledge.
- Hagemann, Anine, and Isabel Bramsen. 2019. New Nordic Peace: Nordic Peace and Conflict Resolution Efforts. Nordic Council of Ministers.
- Hangevik, Kristin, and Ulf Sverdrup. 2019. Ten Years On: Reassessing the Stoltenberg Report on Nordic Cooperation. NUPI.
- Hansen, Lene. 2002. "Sustaining sovereignty: The Danish approach to Europe." Lene Hansen and Ole Wæver (eds.), European Integration and National Identity: The challenge of the Nordic states. London: Routledge.
- Haugevik, Kristin, and Ole Jacob Sending. 2020. "The Nordic Balance Revisited: Differentiation and the Foreign Policy Repertoires of the Nordic States." Politics and Governance 8(4), 110-119.
- Helgesen, Geir. 2017. A Nordic inspiration for sustainable peace on the Korean

- peninsula? The Newsletter 78. International Institute for Asian Studies.
- Hilson, Mary. 2020. "The Nordic Welfare Model." Annika Lindskog and Jakob Stougaard-Nielsen (eds.), Introduction to Nordic Cultures. UCL Press
- Hyde-Price, Adrian. 2018. "Epilogue: "Nordicness": Theory and practice." Global Affairs 4(4/5), 435-443.
- Iso-Markku, Tuomas, Eeva Innola, and Teija Tiilikainen. 2018. A Stronger North? Nordic cooperation in foreign and security policy in a new security environment. Finnish Institute of International Affairs.
- Iso-Markku, Tuomas. 2018. "Nordic foreign and security policy cooperation: The new strategic environment as a catalyst for greater unity?" Fiia Briefing Paper 234. Finnish Institute of International Affairs.
- Jalava, Marja. 2013. "The Nordic Countries as a Historical and Historiographical Region: Towards a Critical Writing of Translocal History." História da Historiografia 11, 244-264.
- Jervis, Robert. 1982. "Security Regimes." Internaitonal Organization 36(2), 357-378.
- Jørgensen, K. E. 1999. "Possibilities of a "Nordic" influence on the development of the CFSP?" M. Jopp and H. Ojanen (eds.), European Security Integration: Implications for Non-alignment and Alliances, Programme on the Northern Dimension of the CFSP 3.
- Juntunen, Tapio. 2019. "The End of Nuclear Arms Control? Implications for the Nordic Region." Finnish Institute of International Affairs (FIIA).
<https://css.ethz.ch/en/services/digital-library/articles/article.html/52a48693-1b03-478c-9ca5-04b09d1d223a>.
- Kettunen, Pauli, Urban Lundberg, Mirja Österberg, and Klaus Petersen. 2015. "The Nordic model and the rise and fall of Nordic cooperation," Johan Strang (ed.), Nordic Cooperation: A European Region in Transition. London: Routledge, 66-91.
- Koschut, Simon. 2014. "Regional Order and Peaceful Change: Security Communities as a via Media in International Relations Theory." Cooperation & Conflict 49(4), 519-35.
- Kunz, Barbara. 2018. "Northern Europe' Strategic Challenge from Russia What Political and Military Responses?" Notes de l'Ifri 111. Institut français des relations internationales.
- Legnzi, Matto, and Fred Lawson. 2018 "Regional Security Complexes and Organizations." The Oxford Handbook of International Security. Oxford: Oxford University Press.
- Marsh, Nicholas. 2006. "The Nordic countries and conventional arms control: the case

- of small arms and light weapons“ Bailes, Gunilla Herolf and Bengt Sundelius. (eds.), The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy. Oxford University Press.
- Mitzen, Jennifer. 2016. “Security Communities and the Unthinkabilities of War.” *Annual Review of Political Science* 19, 229-248.
- Nissen, Ada. 2021. “A Historical View on the Nordic ‘Peace Brand’.” Antoine de Bengy Puyvallée and Kristian Bjørkdahl. (eds.), Do-Gooders at the End of Aid: Scandinavian Humanitarianism in the Twenty-First Century. Cambridge University Press.
- Nordic Dimension. 2006. “Northern Dimension Policy Framework Document” https://www.ndphs.org/internalfiles/File/Strategic%20political%20docs/Northern_Dimension_Policy_Framework_Document.pdf.
- O'Donnell, Liz, and Ole Norrback. 1998. “Small States and European Security” *Irish Studies in International Affairs* 9, 1-9.
- Østergård, Uffe. 2002. “Nordic Identity between “Norden” and Europe”, Luis Beltrán, Javier Maestro, Liisa Salo-Lee (eds.), European Peripheries in Interaction. The Nordic Countries and the Iberian Peninsula, Universidad de Alcalá: Servicio de Publicaciones 2002, 151-202
- Parker, Noel. 2002. “Differentiating, Collaborating, Outdoing: Nordic Identity and Marginality in the Contemporary World” *Identities* 9(3), 355-381.
- Petersen, Nikolaj. 1982. “Britain, Scandinavia, and the North Atlantic Treaty, 1948-49.” *Review of International Studies* 8(4), 251-268.
- Rekvig, Gunnar. 2017. The Nordic Peace Approaches, Solutions, and Principles of Conflict Transformation. PhD Dissertation. Tokyo University of Foreign Studies.
- Serrano, Pedro. 2020. “A personal reflection on 20 years of CSDP.” Daniel Fiott (ed.), The CSDP in 2020: The EU’s legacy and ambition in security and defence. EUISS.
- Stoltenberg, Thorvald. 2009. Nordic Cooperation on Foreign And Security Policy: Proposals presented at the extra ordinary meeting of Nordic foreign ministers in Oslo <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/nordicreport.pdf>
- Stoltenberg, Thorvald. 2009. Nordic Cooperation on Foreign And Security Policy: Proposals presented to the extraordinary meeting of Nordic foreign ministers in Oslo on 9 February 2009.
- Strang, Johan. 2016. “Nordic Political and Economic Cooperation : Context , History and Outlook,” Forum Paper (February). Asean Energy Market Integration.

- Strömvik, Maria. 2006. "Starting to 'think big': the Nordic countries and EU peace-building," Bailes, Gunilla Herolf and Bengt Sundelius. (eds.), *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*. Oxford University Press.
- Tiilikainen, Teija. 1998. "A Nordic Identity in European Security: Does It Exist?" *Irish Studies in International Affairs* 9, 51-54.
- Trägårdh, Lars. 2002. "Sweden and the EU: welfare state nationalism and the spectre of "Europe." Lene Hansen and Ole Wæver (eds.), *European Integration and National Identity: The challenge of the Nordic states*. London: Routledge.
- Van Dassen, Lars, and Anna Wetter. 2006. "Nordic nuclear non-proliferation policies: different traditions and common objectives." *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*. Oxford University Press.
- Veron, Pauline, and Andrew Sherriff. 2018. *Supporting peacebuilding in times of change*. ECDPM.
- Waever, Ole. 1998. "Insecurity, security, and asecurity in the West European non-war community." Emanuel Adler and Michael Barnett. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wendt, Franz. 1981. *Cooperation in the Nordic Countries: Achievements and Obstacles*, Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Wiberg, Hå. 2000. "The Nordic Security Community: Past, Present, Future." *Danish Foreign Policy Yearbook* 121.
<https://www.proquest.com/scholarly-journals/nordic-security-community-past-present-future/docview/1347835053/se-2?accountid=14558>.
- Wivel, Anders. 2017. "What Happened to the Nordic Model for International Peace and Security?" *Peace Review* 29(4), 489-496.
- World Economic Forum. 2011. *Shared Norms for the New Reality: The Nordic Way*, Stockholm: Global utmaning.

5

한반도 정세변화와 테러방지법의 제정에 따른 국가보안법 등 안보형사법제의 체계화방안 연구

한세대학교 경찰행정학과 이 성 대

한반도 정세변화와 테러방지법의 제정에 따른 국가보안법 등 안보형사법제의 체계화방안 연구

이 성 대*

목 차

〈요 약〉	200
I. 서 론	202
1. 연구의 배경	202
2. 연구의 필요성과 목적	204
3. 연구의 범위	206
4. 연구의 방법	212
II. 국내 안보형사법의 개관	213
1. 국내 법제상 안보형사법의 의의	213
2. 형법 및 균형법	216
3. 국가보안법 및 테러방지법	224
4. 군사기밀보호법 및 산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률 등 ..	242
5. 국내 안보형사법제의 특징과 향후의 검토방향	250
III. 주요국의 안보법제	251
1. 미국의 안보법제	251
2. 독일의 안보법제	256
3. 일본의 안보법제	263
4. 검토 및 시사점	270
IV. 테러방지법의 제정과 국가보안법의 쟁점	272
1. 국가보안법의 전통적 쟁점	272
2. 테러방지법의 제정과 수용문제	277
3. 기존의 안보형사법제와 테러방지법의 충돌가능성	283
4. 소결	291
V. 결론: 국내 안보형사법제의 체계적 정비방안	293
1. 논의결과의 요약	293
2. 안보형사법제의 바람직한 정비방안	295
3. 향후의 과제	297
참고문헌	299

* 한세대학교 경찰행정학과

〈요 약〉

- 이 보고서는 2021년 안보학술진흥사업 중 “한반도 정세변화와 테러방지법의 제정에 따른 국가보안법 등 안보형사법제의 체계화방안 연구(연구책임자: 한세대학교 이성대)”의 결과보고서임

- 이 연구는 총 5개의 장(제1장 서론, 제2장 국내 안보형사법의 개관, 제3장 주요국의 안보법제, 제4장 테러방지법의 제정과 국가보안법의 쟁점, 제5장 결론)으로 구성함

- 종래의 국내 안보형사법을 검토한 결과 우리 안보형사법도 대한민국정부 수립이후 지금까지 지속적으로 그 영역을 확장해 왔음을 확인할 수 있었으며, 연혁적으로 안보형사법이 그 목적을 벗어나 변질되는 등의 문제와 더불어 최근의 테러방지법의 제정에 대하여는 부정적인 인식이 다소 강하다는 점 등을 고려하여 우리 안보법제의 발전적 정비를 위한 연구가 필요하다는 점을 지적함

- 미국, 독일, 일본 등 주요국의 안보법제를 살펴본 결과 각국의 안보법제는 각 국가가 처한 상황과 여건에 따라 특수한 형태를 띠지 않을 수 없으며, 일부 개별사안에서 다소 간의 시사점을 얻을 수 있음에 불과하다는 점을 확인함

- 이 연구의 중심주제로서 전통적인 국가보안법이 유지·존속되어 오고 있는 상황에서 국내 안보법제에 새로이 등장한 테러방지법의 문제점과 동법의 등장에 따라 예상되는 체계적 문제로서 국가보안법과의 중첩 및 충돌의 문제를 검토함

- 특히 국가보안법과 테러방지법의 구체적인 내용 중에서 유사성이 발견되거나 충돌이 예상되는 사항을 법률의 목적, 주요개념(반국가단체와 테러단체), 형벌규정의 내용으로 나누어 살펴보았는데, 국가보안법과 테러방지법은 동일한 목적을 공유하면서 그 적용범위와 대상도 엄격한 구별이 어렵다는 점에서 법률적용의 중첩 및 충돌의 원인이 존재한다는 점을 확인함

- 이에 테러방지법의 제정에 따라 발생한 체계적 문제 등을 보완하면서 우리 안보형사

법제의 체계정합적 정비를 위한 논의를 이어가야 한다는 결론에 이르렀으며, 구체적으로 우리 안보법제는 통합방위체계구축과 안보형사법제의 정비라는 두 개의 축으로 나누어 체계화가 추진되어야 한다는 방향을 제시함

- 먼저, 종래 통합방위법을 중심으로 구축되어 있는 국가방위요소의 지휘체계를 적의 침투·도발을 전제로 하는 “통합방위사태”라는 고정된 위협에 대응하여 구성할 것이 아니라 새로운 안보위협에 등장가능성을 감안하여 재해·재난·테러 등을 포괄하는 광범위한 위협에 대응할 수 있도록 체제를 재정비할 필요가 있음을 지적함

- 다음으로 안보위협행위의 예방과 처벌 그리고 이를 위한 수사방식 등의 절차 및 수단의 정비가 필요한데, 그동안 무분별하게 양산된 개별·특별법을 가능한 범위에서 통폐합하는 방안을 고민할 필요가 있다는 점에 주목하여 안보형사법 분야의 경우 기존의 국가보안법과 테러방지법을 통합하여 새로운 특별안보형법을 제정하는 것에서 출발하는 방안을 제안함

- 마지막으로 향후 안보형사법제상 주요법률인 국가보안법과 테러방지법의 통합방안을 구체화하는 방안과 더불어 통합방위체계법제의 정비, 정보보안관련 법제의 정비, 독일 안보법제의 정비과정 등이 후속과제로 활발하게 연구될 필요가 있음을 지적함

I. 서 론

1. 연구의 배경

2018년 2월 강원도 평창에서 개최된 동계올림픽은 우리나라를 둘러싼 안보환경의 극적인 변화를 이끌어내는 계기가 되었다고 할 수 있는데, 이후 세 차례의 남북정상회담, 두 차례의 북중정상회담, 한 차례의 북미정상회담 등이 이어지면서 평화와 번영이라는 긍정적인 단어가 자주 언급되었다. 특히 9. 19 평양공동선언과 이어서 이루어진 ‘판문점 선언 이행을 위한 군사분야 합의’는 정전이후 지속되어 온 남북 사이의 긴장상태가 가시적으로 완화되었음을 보여주는 대표적인 성과라 할 수 있다. 하지만 2019년 2월 27일 베트남 하노이에서 개최된 제2차 북미정상회담이 양측 모두에 별다른 소득없이 종료됨에 따라 그동안의 긍정적 전망은 힘을 잃게 되었다. 당연한 수순으로 제2차 북미정상회담 이후 북핵폐기를 목표로 하는 국제사회의 고강도제재는 지속되고 있다. 게다가 미국과 중국의 관계도 극한의 대립으로 치닫는 양상을 보이고 있어서 한반도를 둘러싼 안보환경의 불안정성은 당분간 계속될 것으로 예측되고 있다. 이와 같이 베트남에서 개최된 2차 북미정상회담 이후 남북관계와 북미관계는 교착상태에 놓여있으나 그렇다고 하더라도 9.19 평양공동선언 이전의 극한 대립상황으로 돌아가지는 않을 것이라 예상된다. 물론, 이 또한 북한내부의 상황에 따라 가변적이기는 하지만, 남북의 군사적·경제적 불균형상태가 지속되는 한 과거와 같은 극한 대립으로의 회귀는 어렵다는 전망이 전문가들의 일반적인 예측이 아닐까 한다.

한반도의 안보를 둘러싸고 불과 1년 사이에 발생한 일련의 사건들은 최근의 한반도 안보정세가 극심한 가변성을 내포하고 있음을 표상한다고 할 수 있는데, 이와 같은 상황에서 현행 안보법제의 정비현황을 돌아볼 필요가 있다. 비교적 최근의 한반도 정세변화뿐만 아니라 뉴테러리즘으로 명명되는 9·11 이후 테러위험의 불확실성도 우리 안보법제에 적절하게 반영되었는지 평가해 볼 시점에 이르렀기 때문이다. 우리나라의 안보법제는 전통적으로 「국가보안법」을 중심으로 정비되어 왔지만, 비교적 최근에 제정된 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법(약칭 “테러방지법”）」(법률 제14071호, 2016. 3. 3., 제정 및 시행)은 우리 안보법제에 상당한 변화를 초래했다고 할 수 있다. 우리 법제상 ‘테러’에 대응하기 위한 법률을 입법화하기 위한 시도가 2000년대 초반부터 시작하여 2016년 3월까지 이어져왔으며, 그 오랜 논쟁의 결과물로서 현행의 테러방지법이 제정된 것이다.

문제는 테러방지법이 제정된 이후이다. 테러방지법의 제정당시부터 정치권과 시민 단체를 중심으로 문제제기가 상당했지만, 다른 사안들로 사회적 관심이 옮겨간 이후 이 문제는 수면 아래로 사라졌다고 할 수 있다. 테러방지법이 제정되고 이미 5년여의 시간이 지났고, 동법의 제정에 뒤이어 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법 시행령」(대통령령 제27203호, 2016.5.31. 제정, 2016.6.4. 시행) 및 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법 시행규칙」(총리령 제1281호, 2016.6.1. 제정, 2016.6.4. 시행) 등도 마련되었다. 하지만 동법을 비롯한 동법의 시행령 및 시행규칙은 여전히 불완전하며, 더 구체화해야 할 필요가 있는 세부사항은 아직까지도 상당 부분 남아있다. 뿐만 아니라 현행 테러방지법의 시행령에 대하여는 그 위헌성에 대한 문제제기도 있다는 점을 고려하면, 테러방지법의 정상적인 운용을 위해서는 앞으로도 많은 논쟁의 과정을 거쳐야 할 것으로 보인다. 또한 시행령의 문제가 아니라도 테러방지법의 제정을 논의하던 시점에도 동법의 내용과 관련하여 소위 ‘독소조항’이 쟁점이 되었다는 점을 상기할 필요가 있다. 종합해 보면, 테러방지법을 둘러싼 논쟁은 동법의 필요성 그 자체를 출발점으로 하여 현행법규의 내용 전반에 걸쳐서 극심한 양상으로 나타나고 있다고 평가할 수 있다.

그런데 테러방지법의 제정과 시행은 동법뿐만 아니라 다른 법령에 대해서도 상당한 파장을 미치게 될 것이라는 점은 쉽게 예상된다. 다시 말해서, 테러방지법의 제정은 기존의 안보관련 법령들에 영향을 미치지 않을 수 없으며 소위 ‘안보형사법’이라고 일컬어져 온 법률영역의 변화를 수반하게 되었다는 것이다. 이와 같은 맥락에서 새로이 제정된 테러방지법과 기존의 국가보안법 등 안보형사법제 사이의 충돌여부가 문제될 수 있는데, 테러방지법의 제정과정에서는 이 문제를 충분히 검토하지 못했다고 할 수 있다. 여기에는 여러 가지 원인이 있을 수 있지만, 동법의 제정과정에서 논란이 되었던 소위 ‘독소조항’이외에 다른 부분에 대하여는 상대적으로 관심이 덜 했다는 점에서 하나의 원인을 찾을 수 있다. 뿐만 아니라 독소조항의 경우에도 동법제정 자체에 대한 반대의 근거로 사용되었을 뿐이고 동법이 부득이하게 제정된다면 어떠한 형태로 수정되어야 할지에 대해서는 충분한 논의가 이루어지지 않았다는 점에서 또 다른 원인을 찾을 수 있다.

테러방지법의 제정에 따른 영향유무의 검토가 요구되는 우리 안보형사법제의 대표적인 법률로 국가보안법을 들 수 있다. 특히 테러방지법과 국가보안법의 적용범위가 문제될 수 있는데, 이는 테러방지법상의 ‘테러’(혹은 ‘테러단체’)와 국가보안법상의 ‘반국가활동’(혹은 ‘반국가단체’)의 의미와 범위를 어떻게 이해할 것이냐의 문제라 할 수 있다. 나아가

각 법률에 의하여 처벌되는 테러단체 구성죄 등(테러방지법 제17조)과 반국가단체 구성 등의 죄(국가보안법 제3조)의 관계를 어떻게 이해함이 타당할 것인지도 아울러 문제된다. 물론 이 경우 양법률의 독자적 효력을 인정하고 형법이론상의 죄수이론에 따라 개별사안을 해결하는 것도 가능할 수 있다. 하지만 우리 안보형사법제를 구성하는 대표적인 법률들임에도 불구하고 테러방지법은 “국민의 생명과 재산을 보호하고 국가 및 공공의 안전 확보(동법 제1조)”를 국가보안법은 “국가의 안전과 국민의 생존 및 자유 확보(동법 제1조)”를 각각 그 목적으로 규정하고 있다는 점에서 실질상 유의미한 차이를 나타내지 않고 있는데, 이는 두 법률의 독자적 존재이유를 설명하기 어렵게 한다. 여기에서 테러방지법 제정 이후 우리 안보형사법제에 대한 검토의 필요성과 배경을 찾을 수 있다. 다시 말해서, 우리 안보형사법제를 구성하는 대표법률로서의 국가보안법과 테러방지법의 독자적 존재 이유 내지 근거를 규명함을 통하여 우리 안보형사법제의 체계정합적 이해 및 이론구성이 가능할 수 있다는 것이다.

덧붙여서 남북의 통일까지는 다소 긴 시간이 소요될 수도 있겠지만, 당위적 측면에서 향후 남북교류를 활성화하기 위한 노력이 지속되어야 한다는 점에는 이견이 있어서는 안될 것이다. 문제는 지금까지의 남북대립이 양산한 체제적 이질성과 상호간의 배타성이 양측의 교류에 장애물이 되고 있다는 점이다. 우리의 법률을 예로 들면, 국가보안법과 같은 안보법제의 개별법령이 대표적이라 할 수 있기에 이에 대한 검토는 필수적이라 할 수 있다. 게다가 2016년 제정 및 시행되고 있는 약칭 “테러방지법”의 등장은 이러한 문제를 더욱 복잡하게 만들고 있기에 테러방지법 제정 이후의 안보환경과 법률환경의 변화를 전제로 우리 안보형사법제에 대하여 진지하게 검토할 필요가 있음은 시대적 과제라고 해도 과언이 아닐 것이다.

2. 연구의 필요성과 목적

이 연구는 테러방지법이 제정되고 5년여의 시간이 지난 현시점에서 우리 안보형사법제를 구성하는 주요법률인 테러방지법과 국가보안법의 역할과 범위에 대한 진지한 검토가 필요하다는 인식에서 출발한다. 특히 우리 안보형사법제의 가장 큰 줄기를 형성해 온 국가보안법과 테러방지법의 충돌은 예측하지 못한 문제를 양산할 가능성이 크기 때문에 안보형사법제 내부의 법령 사이의 충돌가능성을 미연에 방지한다는 취지에서도 이 연구의 필요성은 충분하다. 이는 향후 남북관계의 개선 내지 언젠가는 이루어져야 할 통일시대를 대비하는 사전의 법률정비과정이 될 수 있다는 점에서 그 의미가 크다고 할 수 있다.

테러방지법의 입법이후 테러위협에 대한 문제의식이 근래 들어 다소 저하되기는 했지만, 그럼에도 불구하고 이 문제에 대한 검토는 진중하게 그리고 선제적으로 수행될 필요가 있다고 본다.

이러한 필요에 기반하여 우리 안보형사법제의 주요법률인 국가보안법과 테러방지법의 관계를 체계정합적으로 정립함에 있어서는 테러와 반국가활동을 구분하는 것이 그 출발점으로서 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다. 하지만 실질적으로 양자를 명확하게 구분하는 것은 쉽지 않을 것으로 예상되며, 이에 그 동안 우리 안보형사법제와 관련하여 이루어진 다양한 연구성과를 폭넓게 참조하여야 할 것이다. 나아가 안보형사법제라는 영역에서의 논의는 여전히 정치적 이해 혹은 이념의 차이에 따라 전혀 다른 논리를 취하는 경우가 많아서 사회적 합의를 요구하는 동법제의 정비과정은 다시 이념논쟁으로 비화될 가능성이 크다는 점도 염두에 두어야 할 것이다. 그리고 여기에서 이 연구의 또 다른 필요성을 찾을 수 있다. 다시 말해서, 테러방지법의 제정으로 인하여 우리 안보형사법제의 변화가 수반하게 되었음에도 아직까지 이 문제는 이념적 관점에서의 다툼으로 취급되고 있다는 점에서 법리적 관점에서의 접근 자체로도 그 의미가 상당하다고 할 것이다. 이와 같이 테러방지법의 제정으로 인하여 현재 우리가 처한 안보적 현실에 기반한 법리적 판단이 필요해진 시점이라는 점은 분명하다고 할 수 있으며, 이에 따라 테러방지법뿐만 아니라 국가보안법과 통합방위법을 비롯한 안보형사법제의 정비방향을 검토하고자 함에 이 연구의 목적이 존재한다. 특히 테러방지법에 대한 폐지론 등의 다양한 주장들을 고려하여 국가보안법 등 안보관련 법률들 전반을 체계정합적 관점에서 검토하여 바람직한 정비 및 체계화의 방안을 제시하고자 한다.

요컨대, 이 연구는 테러방지법의 제정에 따른 국가보안법, 통합방위법 등 안보형사법제의 체계정합적 정비의 필요성에 기반한다고 할 수 있다. 이를 통하여 우리 안보형사법제의 합리적 체계화 방안을 제시하고, 가까이는 남북화해의 분위기를 조성함에 잠재적 장애가 될 수 있는 법리적 문제를 사전에 조율함과 동시에 궁극적으로는 통일이후 남북법제의 충돌 가능성을 사전에 제거한다는 점에서 그 의미가 상당하다고 본다. 즉, 이 연구는 테러방지법의 제정에 따라 국가보안법, 통합방위법 등의 안보형사법제상 관련법률들의 합리적 체계화 방안을 제시함에 목표를 두고 있다. 특히 우리 안보형사법제를 대표해 온 국가보안법과 통합방위법의 변화가능성과 향후의 체계정합적 정비에 1차적인 목표를 두고자 한다. 이를 통하여 남북의 화해무드 조성과 통일에 대비한 법제정비에 중요한 주춧돌을 마련함에 기여할 수 있을 것이라 기대한다.

3. 연구의 범위

가. 선행연구

안보형사법제와 관련해서는 이미 오래 전부터 지속적인 연구와 논의가 이루어져 왔다. 대표적인 안보형사법제의 구성법률이라 할 수 있는 국가보안법의 연혁을 더듬어 보면, 해방이후 얼마 지나지 않은 시점인 1948.12.1. 법률 제10호로 제정 및 시행되어 십여 차례의 개정을 거쳐서 지금에 이르고 있다. 그 외 안보형사법제의 주요한 구성부분이라 할 수 있는 형법상 내란 및 외환의 죄(1953년 제정)와 균형법상의 관련규정들(1962년 제정)도 오랜 역사를 자랑하고 있다. 따라서 이들 안보관련법령의 경우 상당한 자료가 축적되어 있음은 어찌 보면 당연한 결과이다.

그러나 안보형사법제와 관련한 기존의 연구는 주로 형사법교과서 수준에서 관련 법령을 정리한 경우이거나 이념논쟁의 색채를 강하게 띄고 있는 경우들이 대부분이라는 점에서 분명한 한계를 보이고 있다. 그리고 우리 현대사에 있어서 국가보안법으로 대표되는 안보형사법제는 반공이데올로기의 실행수단으로 활용되어 왔으며, 이로 인하여 동법제에 대한 비판적 검토는 비교적 최근에 이르러서야 가능했다고 할 수 있다. 국가보안법 등에 대한 이와 같은 비판적 관점은 형사법을 연구하는 학자들뿐만 아니라 법조실무계에서도 적극적으로 제시되어 왔는데,¹⁾ 이러한 국가보안법의 폐지를 주장한 연구는 상당수 존재한다. 대표적인 연구성과를 몇 가지 거론해 보면, ① 국가보안법을 없애라: 국가보안법 폐지 해설서[민주사회를 위한 변호사모임/민주주의 법학 연구회(공편), 2004], ② 국가보안법연구1~3(박원순, 역사비평사), ③ 국가보안법: 그 흐름과 폐지의 방향(한기해, 공동체, 1989) 등의 저서가 여기에 해당한다. 그 외 국내학술지에 게재된 연구논문에 대하여 보면, 이시은, “국가보안법 폐지론”, 정법 제2권, 1989; 오동석, “송두율 교수 사건을 통해 본 한국 민주주의와 인권 ; 국가보안법의 현재 상황과 폐지의 당위성”, 민주법학 제26권, 2004; 한인섭, “국가보안법 폐지론”, 헌법학연구, 제10권 제4호, 2004; 허일태, “국가보안법 폐지의 정당위성”, 형사정책, 제16권 제1호, 2004; 양건, “국가보안법폐지의 정당성”, 역사비평, 제8호, 1990 등 일일이 거론하기 어려울 정도로 많은 연구 성과가 존재한다.

1) 대표적으로 2010.7. 민주법학 제43호에 수록된 “참여연대 국가보안법 수사 중단 촉구 등 법률가 시국선언(2010.06.24.)”을 예로 들 수 있는데, 이 시국선언에는 법학교수 78인과 변호사 264인이 동참했다(상세한 내용은 동자료 557면 이하 참조).

반면에, 국가보안법의 법리에 우호적인 연구도 적지 않다. 예를 들면, ① 국가보안법(황교안, 박영사, 2011)과 ② 신국가보안법(정경식/이외수, 박영사, 1987) 등이 대표적이다. 그 외 국가보안법에 대하여 우호적인 내용을 담고 있는 주장들도 다수 찾을 수 있는데, 장수근, “국가보안법개폐논의 시기상조다”, 자유공론 제435호, 2003.06; 이호수, “기본권보장과 국가보안법 존폐론 연구”, 정신전력연구 제24호, 1999; 이경식, “국가보안법 개폐음모를 중단하라”, 한국논단 제116호, 1999; 임광규, “통일 후에도 필요한 국가보안법”, 한국논단 제130호, 2000 등을 예로 들 수 있다.

이상의 국가보안법의 존폐논의는 지금까지도 이어져 오고 있는데, 여기서 더 나아가 국가보안법과 관련한 헌법재판소 및 대법원의 판례를 분석한 연구들과 국가보안법상의 개별 쟁점에 대한 연구논문도 상당수 존재한다. 국가보안법에 대한 논란은 2000년대 중반에 특히 급박하였다고 할 수 있는데, 이후에는 관심의 중심이 테러방지법제의 문제로 옮겨진 것으로 보인다. 즉, 2000년대 후반부터는 국가보안법을 둘러싼 논란보다는 테러방지법의 제정필요성과 그 방향에 대한 연구들이 각광을 받기 시작했다고 할 수 있다. 예를 들면, 조재현, “테러방지법의 제정필요성 및 제정방향”, 한국테러학회보 제2권 제2호, 2009; 양승돈/안영규, “테러방지법안에 대한 입법적 제언”, 한국테러학회보 제4권 제1호, 2011; 임준태/이상식, “테러방지법 입법 방향에 대한 소고: 영국의 테러관련법과 그에 대한 비판을 중심으로”, 한국테러학회보, 제5권 제1호, 2012 등이 대표적이다.

그리고 2016년 3월 테러방지법이 국회를 통과한 이후에는 동법의 필요성과 논리적 타당성, 동법상의 개별적 쟁점들, 테러범죄와 관련한 법리적 문제 등에 대하여 연구가 집중되고 있다. 테러방지법이 제정된 이후에 작성되어 학술지에 게재된 연구논문만도 일일이 거론하기 어려울 만큼 많다. 이 중에서 일부만 거론하면, 권순철, “테러범죄의 형사법적 쟁점들: 미국 주요 판결을 중심으로”, 형사정책연구 제27권 제4호, 2016; 고시면, “한국에서 테러방지법의 위험 가능성”, 사법행정 제58권 제8호, 2017; 김상겸/이지형, “테러방지법에 관한 헌법적 연구”, 유럽헌법연구 제22호, 2016; 김태성/김재철, “테러리즘 확산에 따른 한국의 대비방향: 군의 역할 강화방안을 중심으로”, 한국동북아논총 제81호, 2016; 김희정, “대테러리즘, 자유와 안전 -국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법의 검토와 보완-”, 공법연구 제44집 제4호, 2016; 김희정, “테러 대응을 위한 군 병력 출동의 헌법적 문제”, 공법학연구 제18권 제1호, 2017; 박광민/박웅신, “테러방지법상 정보공유 시스템의 비판적 검토”, 형사법의 신동향 제57호, 2017; 박병욱, “제정 테러방지법의 문제점과 정보기관 활동에 대한 민주적 통제”, 경찰법연구 제14권 제1호, 2016; 박웅신,

“테러방지법상 조사권의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 성균관법학 제29 제2호, 2017; 박호현/김종호, “국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법 개정논의에 대한 고찰”, 한국경찰학회보 제18권 제3호, 2016; 오태곤, “국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법의 제정과 시사점”, 인문사회21 제7권 제2호, 2016; 윤민우, “테러방지법에 따른 테러대상 시설 안전관리활동에 대한 이해와 안전관리 강화방안”, 가천법학 제10권 제2호, 2017; 윤수린, “「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」의 인권 침해 가능성 고찰 및 개선 방향에 대한 검토”, 인권법평론 제18호, 2017; 윤해성 “대테러 활동을 위한 테러방지법과 시행령의 비교 분석”, 한국형호경비학회지 제48호, 2016; 정상호, “「국민보호와 공공 안전을 위한 테러방지법」의 쟁점과 전망 분석”, 의정연구 제48권, 2016; 주승희, “21세기 대한민국 안보형사법의 의의, 특성 그리고 위험형법과의 조우”, 형사정책연구 제27권 제3호, 2016; 홍선기, “현행 테러방지법의 비판적 고찰”, 비교법연구 제17권 제1호, 2017; 홍선기/강문찬, “테러방지법상 국정원 정보수집권한에 대한 개정논의 -최근 독일 연방헌법재판소의 판결과의 비교검토-”, 법과 정책연구 제17권 제3호, 2017; 황문규, “테러방지법상 정보활동의 범위와 한계”, 경찰법연구 제14권 제1호, 2016 등을 그 예로 들 수 있다.

여기에 더하여 최근에는 사이버테러방지법의 제정을 주장하는 연구들도 다수 등장하고 있다. 대표적으로 조정은, “사이버테러 대응법제에 관한 연구”, 토지공법연구 제74권 제1호, 2016; 성용은/윤병훈, “한국 사이버테러 방지를 위한 효과적 대응방안”, 융합보안 논문지 제16권 제2호, 2016 등을 예로 들 수 있는데, 이와 관련하여 19대 국회에서는 “국가 사이버테러 방지 등에 관한 법률안(의안번호: 1918583, 서상기 의원 대표발의)”이 제안되기도 했다.

이상에서 간략하게 언급한 것과 같이 우리 안보형사법제에 대한 그동안의 연구는 그 오랜 역사만큼이나 비교적 풍성한 편이라 할 수 있다. 그러나 그동안의 연구는 단편적인 주제에 대한 연구가 주류를 이루어 왔다. 다시 말해서, 그동안 안보형사법제와 관련한 연구는 개별법령 혹은 각 법령상의 쟁점별로 연구가 이루어져 왔기 때문에 안보형사법제 전반에 대한 체계적 관점에서의 연구는 부족했다고 판단된다. 특히 그 동안의 논의는 이념논쟁이 어떠한 형태로든 중심적 역할을 했다는 점을 부정하기 어려울 것이다. 물론, 국가보안법의 경우 오랜 역사를 거치면서 노출된 문제점들 때문에 개별법규의 헌법적 정당성 여부를 비롯한 다양한 쟁점에 대하여 깊이 있는 검토가 이루어진 것도 사실이다. 그러나 북한체제의 위협과 영향이 줄어들었다는 점과 테러방지법이라는 유사한 목적의

법률이 제정되었다는 점 등 그동안의 상황변화를 고려한 새로운 관점에서의 연구가 필요해진 시점이라는 점은 부인하기 어렵다고 본다. 즉, 이제는 안보형사법제상의 개별 쟁점에 대한 이념적 대립을 벗어나서 전세계적 위험요소로 등장한 ‘테러’에 효율적으로 대응하기 위한 법제정비를 고민해야 할 때이며, 이를 위하여 이념적 논쟁이나 개별 논점에 천착할 것이 아니라 안보형사법제 전반에 대한 체계적 정합성의 확보를 위한 균형 잡힌 법리구성이 필요하다는 것이다.

나. 선행연구와의 차별성

앞서 언급한 것과 같이 우리 안보법제에 대해서는 다양한 선행연구가 존재하며, 현재도 활발한 논의가 진행 중이다. 또한 이 주제에 대하여는 법학분야 외에도 경찰학, 군사학, 정치학 등 다양한 학문분야에서 연구가 이루어지고 있다. 이 중에서 법학분야의 경우 형사법 이외에도 공법분야에서의 연구 역시 활발하다고 할 수 있다. 이와 같이 비교적 풍부한 선행연구가 존재함에도 불구하고 이념논쟁에 치우쳐서 일방적인 관점에 의존한 편향된 주장만을 펼치는 경우가 적지 않을 뿐 아니라 그나마도 그동안 논란의 대상이 되어 온 일부의 주제에 편중되어 있는 경향이 나타나고 있다. 게다가 안보형사법제 전반에 대한 체계적 관점에서의 접근은 찾아보기 어려우며, 테러방지법이 제정된 이후에는 특히 그러하다. 따라서 테러방지법의 제정과 우리 안보상황의 변화를 고려할 때 이 연구는 기존의 선행연구들과 구별되는 새로운 시도로서의 가치를 지니고 있음은 분명하다.

그동안 국가보안법이 우리 안보형사법제에서 중심적 역할을 수행해 왔다는 점에 동의한다면, 동법과 목적이 동일한 테러방지법의 제정에 따른 영향을 검토할 필요가 있음은 분명하다. 테러방지법이 제정되고 이미 5년여의 시간이 지났음에도 아직 동법과 동법을 포함한 안보형사법제 전반의 변화에 대한 연구는 본격적으로 이루어지지 않고 있는 실정이다. 그러나 테러방지법 등 안보형사법제상의 개별법령에 대한 단편적인 연구만으로는 우리 안보형사법제의 체계화를 지향하기에는 분명 어려움이 존재한다. 따라서 이제는 그 동안의 변화를 고려하여 오랜 이념적 논쟁을 종결하고 발전적으로 우리 안보형사법제의 정비를 고민해야 할 것이며, 시기적으로도 이 연구를 수행하기에 적절한 시점에 이르렀다고 본다.

특히 이 연구주제와 관련해서는 극단의 입장이 대립해왔기 때문에 균형 잡힌 이론구성이 쉽지 않다고 할 수 있지만, 이러한 양극단의 입장을 조율해 보는 작업은 그 자체만으로도 충분한 가치가 있다. 이러한 연구를 통하여 21세기에 들어 더욱 심화된 ‘테러’라는 상시적

위험을 제어하기 위한 안보법제의 정비에 일정한 시사점을 제시할 수 있을 것이며, 나아가 통일한국의 안보법제확립을 위한 초석을 다질 수 있을 것이다. 이렇게 보면, 이 연구의 창의성과 그 가치를 부정하기는 어렵다고 할 것이며, 특히 그동안의 이념편향을 벗어나 균형 잡힌 시각에서 이론구성에 성공한다면 더욱 가치있는 연구성과를 기대할 수 있다고 본다.

다. 연구의 내용과 범위

이 연구는 테러방지법의 제정 이후 우리 안보형사법제를 구성하는 개별법령 사이의 충돌가능성을 방지하고 법령들 사이의 체계적 정합성을 확보하기 위한 법률정비방안을 수립함을 목적으로 한다. 구체적으로는 ① 테러방지법, ② 국가보안법, ③ 형법을 비롯한 기타의 관련법률 등으로 나누어 순차적으로 우리 안보형사법제상 발견할 수 있는 체계적 모순점을 점검하고 이를 해결하는 방안을 모색함으로써 우리 안보법제의 체계화 방안을 검토하고자 한다. 이러한 단계적 점검의 과정을 종합하여 우리 안보형사법제의 바람직한 정비방향을 제시할 수 있을 것이며, 궁극적으로는 통일 이후를 대비한 법제정비로서의 의미도 찾을 수 있다.

이상과 같은 연구목적과 연구목표를 달성하기 위해서 검토하고자 하는 내용을 간략하게 언급하면 다음과 같다.

먼저, 테러방지법을 중심으로 그 문제점과 기존의 안보형사법제와의 충돌 가능성을 검토하고자 한다. 구체적으로는 ① 테러방지법의 일반적 문제점, ② 테러방지법과 기존의 안보형사법제와의 충돌여부, ③ 테러방지법의 체계부합적 정비방안 등을 검토한다. 그리고 주요국의 테러법제에서 시사점을 반영할 필요가 있으므로 제외국의 테러방지를 위한 특유의 법률 및 제도를 함께 검토하려 한다.

다음으로, 테러방지법의 제정에 따른 국가보안법 등 안보형사법제의 변화가능성과 그 방향에 대하여 살펴보려 한다. 구체적으로는 ① 기존의 국가보안법과 관련한 쟁점을 기반으로 ② 테러방지법의 제정에 따른 영향의 점검이 필요한 쟁점들(예를 들면, 반국가 단체, 반국가활동 등)을 검토하고, ③ 향후 안보형사법제의 개선방안을 모색하는 과정을 거치고자 한다.

마지막으로, 위의 연구내용을 기반으로 통합방위법 등 다수의 관련법령들을 검토하고 우리 안보형사법제 전체의 체계적 정비를 위한 나름의 방향을 제시하고자 한다.

그리고 이 연구의 각 장 별로 반영될 대략적인 내용을 언급하면 다음과 같다.

먼저, 제1장에서는 이 연구의 배경, 목적, 대상 등을 중심으로 연구의 출발점을 제시하고자 함은 여타의 일반적인 연구와 다르지 않다.

다음으로, 제2장에서는 종래의 우리 안보형사법을 개관하고자 한다. 구체적으로는 ① 우리 법제상 안보형사법의 의미와 안보관련 법률의 의미와 범주, ② 우리 형법 및 군형법상 안보형법 규정, ③ 국가보안법 및 테러방지법, ④ 군사기밀보호법, 방위산업기술보호법, 산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률 등을 순차적으로 살펴보려 한다.

그리고 제3장에서는 주요국의 안보법제를 개관하고자 한다. 특히 반테러법제는 미국을 비롯한 서구사회에서 오랜 논란을 거쳐서 등장한 것인 만큼 우리 테러방지법을 검토하는 과정에서 주요국의 테러법제를 함께 검토하는 것은 반드시 필요한 부분이다. 더불어 미국을 비롯하여 독일 및 일본의 반테러법제에 대한 연구는 우리 테러방지법상의 독소조항에 대한 균형 잡힌 검토를 가능하게 할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 따라서 이 연구에서도 제외국의 테러방지를 위한 특유의 법률 및 제도를 중요하게 다루어야 할 것이며, 이를 통하여 우리 테러방지법의 체계화를 위한 일정한 시사점의 획득을 시도하고자 한다.

그리고 제4장에서는 테러방지법의 제정에 따른 영향과 종래 국가보안법의 쟁점 등에 대하여 살펴보려 한다. 구체적으로는 ① 기존의 국가보안법과 관련하여 논의되어 온 전통적 쟁점과 ② 테러방지법의 제정에 따른 영향과 사회적 수용의 문제를 살펴보고, 이를 기반으로 ③ 기존의 안보형사법제와 테러방지법의 중첩 및 충돌의 가능성을 검토하고자 한다. 이를 통하여 향후 국가보안법 등 우리 안보형사법제의 체계정합적 정비의 필요성을 도출할 수 있을 것이다. 우리 국가보안법은 오랜 역사만큼이나 지속적인 논란을 이어오고 있기 때문에 테러방지법과의 관계에서 체계론적으로 이를 검토함에 있어서도 기존의 논의상황을 함께 고려하지 않을 수 없다. 또 연혁적인 논의상황을 적극적으로 감안할 때에만 사회적으로 합의가 가능한 동법의 변화방향을 모색할 수 있을 것이다. 그리고 국가보안법의 경우에는 우리 대법원과 헌법재판소에서 문제되었던 다수의 사례가 존재하기 때문에 이를 분석하는 과정을 통하여 국가보안법의 문제점과 쟁점을 분명히 하고 테러방지법상의 규정들을 고려한 안보형사법제의 정비방향 모색이 가능할 것이라고 생각한다. 따라서 국가보안법을 둘러싼 기존의 논점 등을 검토하는 과정은 우리 안보형사법제의 나아갈 방향을 모색함에 있어 일정한 시사점을 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

마지막으로 제5장에서는 이상의 연구내용을 정리하고 그 결과를 제시함으로써 향후 우리 안보형사법제의 바람직한 정비방안과 통일 이후의 법제정비를 위한 나름의 의견을

덧붙임으로써 연구를 마무리하고자 한다.

4. 연구의 방법

이상의 연구목적을 달성하기 위한 구체적인 연구수행의 방법은 다음과 같다.

먼저, 이 연구는 우리 안보형사법제상의 개별법령들을 주요한 대상으로 하는데, 이 분야의 경우 기존의 선행연구와 비교법적 자료가 풍성한 분야에 속한다고 할 수 있다. 따라서 이 연구를 수행함에 있어서도 기본적으로는 테러방지법을 비롯한 관련법령들의 체계적 분석과 이와 관련된 국내외의 문헌 및 자료를 바탕으로 한 문헌탐구의 방법이 유용하다. 다만 선행연구와 비교법적 자료를 활용함에 있어서는 이 연구가 제시하고자 하는 우리 안보형사법제의 체계적 정합성의 확보를 위한 시사점을 얻는 것과 체계적 관점에서 수행된 선행연구를 발굴하고 이를 참조함에 주안점을 두고자 한다.

그리고 안보법제와 관련한 논의는 형사법의 영역 외에 공법 내지는 여러 인접학문 분야에서 논의가 선행되어 왔다고 할 수 있는데, 이에 따라 이 연구의 진행에 있어서는 관련된 다른 학문적 영역에서 논의되어 온 연구성과들도 참고할 수 있도록 노력해야 할 것이다. 특히 안보형사법제의 체계정합성이라는 것은 형사법제 내부에 내재하는 원칙 뿐만 아니라 헌법 등 상위의 가치체계에 기반할 때에 그 정당성의 확보가 가능하다. 따라서 안보법제를 구성하는 헌법적 가치체계와 규율원리에 대한 기본적인 논의와 이해가 필수적으로 요구되며, 이와 관련한 다양한 문헌들이 유용한 자료가 될 것이다.

마지막으로, 우리 안보형사법제의 집행과 관련된 그 동안의 사례들을 발굴하여 이를 연구에 투영하는 과정도 필요하다. 특히 국가보안법 위반행위에 대한 그 동안의 사례를 검토함으로써 현실적 혹은 실무적 감각을 확보하는 것을 기대할 수 있기 때문이다.

이상과 같은 연구방법 및 추진전략 그리고 여러 고려사항들을 기반으로 앞서 언급한 연구내용을 논리적 순서에 따라 순차적으로 검토함으로써 이 연구가 궁극적인 목표로 삼고 있는 우리 안보형사법제의 체계적 정합성을 확보하고 이를 토대로 동법제의 체계화를 추구할 수 있는 유의미한 방안을 제시할 수 있을 것이다.

II. 국내 안보형사법의 개관

1. 국내 법제상 안보형사법의 의의

가. 안보관련 법률의 의미와 범주

일반적으로 “안보”란 “안전보장”의 줄임말로 이해되며,²⁾ 특히 “어떤 외부위협으로부터 국가의 안전이 보호되는 상태”를 지칭하는 것으로서 “국가”와 연관하여 설명되고 있다.³⁾ 인류역사에서 국가가 등장한 이래로 국가의 안전을 위협하는 행위는 개인적 법익을 넘어서는 중대한 범죄행위로 다루어져 왔다. 우리 형법상 내란죄(제87조)나 외환유치죄(제92조)와 같은 국가적 법익에 대한 죄의 형량이 살인죄 등의 개인적 법익에 대한 죄보다 무겁게 설정되어 있는 것은 이러한 전통적인 인식에 근거하고 있는 것으로 보인다. 여기서 안보관련 법률은 일반적으로 국가안보를 보호법익으로 하는 형사법을 의미한다고 설명되기도 한다.⁴⁾ 물론, 안보관련 법률에는 헌법규정이나 행정법규 등 다른 공법규정도 존재하지만, 이러한 규정을 침해하거나 하는 등의 경우에는 궁극적으로 형사처벌로 연결될 수밖에 없기 때문에 안보관련 법률을 안보형사법으로 지칭해도 무방하다고 본다.

그리고 안보라는 개념과 관련하여 구별해야 할 것으로 “보안”을 언급할 필요가 있다. 사전적 의미로 보안은 ‘안전을 유지함’과 ‘사회의 안녕과 질서를 유지함’ 등을 의미하는데,⁵⁾ 앞서 언급한 안보(즉, 안전보장)와 유사한 뜻을 지니고 있다고 할 수 있다. 하지만 우리 안보법제에서 상당한 비중을 차지하고 있는 「국가보안법」이 주로 북한(반국가단체)을 염두에 두고 제정된 법률이기 때문에 헌법상 대한민국의 영토(한반도와 그 부속도서) 내부의 적을 대상으로 하는 것으로 보안을 이해해 온 부분이 있다. 이러한 이해에 대하여는 논란의 여지가 없지 않지만, 그동안 국가보안법이 적용된 사건들 중 다수가 북한과 관련이 있을 뿐만 아니라 국가보안법 존치를 주장하는 견해의 주요한 논거 중 하나가 북한으로부터 대한민국의 안보를 확보할 필요성이라는 점 등을 고려할 때 충분히 가능한 이해라 할 수 있다. 또한 최근 보안이라는 단어는 “정보보안” 또는 “통신보안”과 같이

2) 네이버 국어사전(<https://ko.dict.naver.com>, 검색일: 2021. 08. 03., 검색어: 안보) 참조.

3) 한희원, “변모하는 안보환경에 따른 국가안보체계 혁신에 대한 법규법적 연구”, 형사법의 신동향 통권 제49호, 2015, 247면.

4) 신의기, 국제환경 변화에 따른 안보법제 정비방안, 한국형사정책연구원 연구총서(16-AA-04), 2016, 35면.

5) 네이버 국어사전(<https://ko.dict.naver.com>, 검색일: 2021. 08. 03., 검색어: 보안) 참조.

특화된 물리적 보안을 제외한 영역으로 제한되어 사용되는 경향이 뚜렷하기 때문에 안보 보다는 좁은 의미로 이해할 수 있는 여지가 상당하다고 본다. 이에 이 연구에서는 “안보”의 의미를 좁은 의미의 보안을 포함하여 국가의 체제와 안녕을 보장하는 것으로 이해하고자 한다.

이러한 이해에 따를 때 안보관련 법률은 최상위 법인 헌법은 물론이고 「정부조직법」 등의 조직법규, 「통합방위법」, 「국가보안법」, 「군사기밀보호법」, 「군형법」, 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법(약칭: 테러방지법)」, 「방위산업기술 보호법」, 「산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률(약칭: 산업기술보호법)」 등을 포괄한다고 할 수 있다. 나아가 법치주의를 표방하는 현대국가에 있어서 법률은 그 자체가 국가체제의 구성요소라 할 수 있으므로 모든 법률은 안보와 관련성이 있다고도 할 수 있다. 이에 안보관련 법률 중 유의미한 범위로의 제한을 통하여 연구대상을 한정할 필요가 있는데, 여기서 안보형사법이라는 범주로의 제한이 의미가 있다고 본다.

나. 안보형사법의 의미

이 연구의 주요 연구대상으로서 안보형사법은 국가안보와 관련된 법익을 보호법익으로 하는 형벌규범을 의미한다고 할 수 있다. 여기서 국가안보와 관련된 법익은 국가의 존립과 안전, 헌정질서 등으로 구체화할 수 있는데, 국가안보의 대상을 의미한다고도 할 수 있다.⁶⁾ 즉, 안보형사법은 국가의 존립과 헌정질서에 대한 내·외부적 위협으로부터 국가의 안전을 보장하기 위한 법률을 통칭하는 것이라 정의할 수 있다. 따라서 형법상의 내란죄 및 외환죄의 규정, 군형법 중 반란 및 이적의 죄, 군사기밀보호법, 테러방지법, 산업기술 보호법, 방위산업기술보호법, 국가보안법, 보안관찰법, 「남북교류협력에 관한 법률」 등이 구체적인 예가 된다.

문제가 되는 것은 안보형사법의 보호법익이라 할 수 있는데, 특히 안보라는 법익이 “국가”라는 법률체계의 단위로 제한된다고 보아야 할 것인지 논란의 여지가 있다. 즉, 법률체계의 단위로서 하나의 국가를 넘어 국제사회의 안전과 평화도 안보라는 보호법익에 포함될 수 있을지가 문제될 수 있다는 것이다. 전통적으로 안보라는 용어는 한 국가의 안보를 의미하는 것으로 이해되어 왔으나, 탈냉전시대에 안보의 대상은 국가 이외에도 개인, 민족, 종교, 기업, 국제체제 등을 다변화되었기 때문이다.⁷⁾ 이에 안보형사법에

⁶⁾ 주승희, “21세기 대한민국 안보형사법의 의의, 특성 그리고 위험형법과의 조우”, 형사정책연구 제27권 제3호, 2016, 219면 이하.

있어서도 안보의 개념을 확장하여 이해할 필요가 있다는 주장이 제기되고 있다.⁸⁾ 이 견해는 ① 국제평화를 명시하고 있는 우리 헌법 전문과 제5조, ② 「국제연합 평화유지활동 참여에 관한 법률(약칭: 유엔평화유지활동법)」, ③ 테러방지법상 테러단체 구성죄 등(제17조)에 대한 세계주의 규정(제19조) 등을 근거로 제시하고 있다.⁹⁾ 특히 테러방지법의 세계주의 규정은 우리 안보형사법이 국제평화 내지 국제체제의 안전도 고려하고 있음을 나타내는 것이라 할 수 있으므로, 우리 안보형사법이 보호하는 안보에는 국제안보도 포함된다고 이해함이 타당하다고 할 것이다. 테러범죄에 대한 국제사회의 공조가 강조되고 있는 현실에서 안보라는 개념을 확장적으로 이해해야 할 필요성을 부인하기는 어렵다고 본다. 다만 국제평화나 국제안보라는 것도 국가안전의 보장을 위한다는 목적에서 고려될 수 있는 것으로 단독으로 안보형사법의 직접적인 보호대상이 된다고 할 수는 없다.

다. 소결

이상에서 언급한 내용을 종합하면, 이 연구에서 안보형사법은 국가의 존립과 헌정질서에 대한 내·외부적 위협으로부터 국가의 안전을 보장하기 위한 법률을 통칭하는 것으로서 국제평화 내지 국제안보도 우리나라의 안보와 관련되는 한 보호대상이 될 수 있다. 다만 이와 같은 국제평화 내지 국제안보는 구체적인 법률적 근거를 필요로 한다는 점에서 그 한계도 분명하게 나타난다고 할 수 있다. 그 구체적 근거로는 형법, 군형법, 군사기밀보호법, 국가보안법, 테러방지법, 산업기술보호법, 방위산업기술보호법, 보안관찰법, 「남북교류협력에 관한 법률」 등을 예로 들 수 있으며, 이들 법률상의 관련규정을 검토하는 과정에서 우리 법제상 국가안보의 보호범위와 방식 등을 선명하게 파악 할 수 있을 것으로 보인다.

우리 안보형사법의 체계화 방안을 제시하기 위해서는 우리 안보법제상 주요법률의 내용에 대하여 살펴 볼 필요가 있는데, 이에 대하여는 항을 바꾸어 개관하고자 한다.

7) 한희원, “변모하는 안보환경에 따른 국가안보체계 혁신에 대한 법규범적 연구”, 243면.

8) 주승희, “21세기 대한민국 안보형사법의 의의, 특성 그리고 위협형법과의 조우”, 221면.

9) 전통적으로 우리 형법상 세계주의의 인정여부를 놓고 논란이 있었으나, 2013. 4. 5. 자 형법개정으로 약취·유인 및 인신매매의죄의 장(제2편 제32장)에서 세계주의 규정(제296조의2)이 도입되었다. 이후 부분적으로나마 우리 형법이 세계주의를 채택하고 있다는 부분에 대하여는 다름의 여지가 없다.

2. 형법 및 군형법

우리 형법상 안보관련 범죄는 크게 내란의 죄와 외환의 죄로 나눌 수 있다. 여기서 내란의 죄는 국헌문란의 목적으로 폭동함으로써 국가의 내부로부터 국가의 존립과 헌법 질서를 직접 위태롭게 하는 범죄로 그 보호법익은 국가존립이나 헌법질서를 유지하기 위한 국가의 내적 안전인 반면에 외환의 죄는 외국으로 하여금 무력행사를 유발케 하거나 대한민국에 항적하거나 적국을 위하여 인적·물적 이익을 제공하여 국가의 존립과 안전을 위태롭게 하는 범죄로 그 보호법익은 국가의 외적 안전이라 이해하는 것이 일반적이다.¹⁰⁾ 이와 같이 형법상 안보관련 범죄의 보호법익을 국가의 내적 안전과 외적 안전으로 구분하여 이해하는 것이 일반이지만, 내적 안전과 외적 안전의 의미가 불분명할 뿐만 아니라 이를 구별할 특별한 의미도 찾기 어렵다는 비판적 견해도 존재한다.¹¹⁾

가. 내란의 죄

1. 내란죄(제87조)

형법상 내란죄는 각칙(제2편) 제1장의 첫 번째 조문(제87조)에 규정되어 있다. 동조는 “국토를 참질하거나 국헌을 문란할 목적으로 폭동한 자”를 관여정도에 따라 구분하여 처벌하도록 규정하고 있다.¹²⁾ 먼저, 수괴는 사형, 무기징역 또는 무기금고에 처한다(제1호). 그리고 모의에 참여하거나 지휘하거나 기타 중요한 임무에 종사한 자는 사형, 무기 또는 5년 이상의 징역이나 금고에 처하며, 살상, 파괴 또는 약탈의 행위를 한 자도 동일하다(제2호). 다음으로, 부화수행하거나 단순히 폭동에만 관여한 자는 5년 이하의 징역 또는 금고에 처한다(제3호).

형법 제87조의 내란죄는 목적범이며, 집단범의 일종으로 필요적 공범으로 이해되고 있다.¹³⁾ 미수범은 처벌한다(제89조). 국가의 안전을 보호법익으로 하는 특별법으로 국가보안법이 존재하지만, 내란죄 자체를 규정하지는 않고 내란예비·음모에 해당하는 특수한 구성요건을 별도로 규정하고 있어서 이에 해당하는 경우 형법에 우선하여 국가보안법이

10) 정성근/박광민, 형법각론, SKKUP, 2019, 845면 이하.

11) 배종대, 형법각론, 홍문사, 2015, 814면.

12) 형법은 “국헌문란”에 대하여 다음과 같이 별도의 정의 규정을 마련하고 있다.

제91조(국헌문란의 정의) 본장에서 국헌을 문란할 목적이란 함은 다음 각호의 1에 해당함을 말한다.

1. 헌법 또는 법률에 정한 절차에 의하지 아니하고 헌법 또는 법률의 기능을 소멸시키는 것
2. 헌법에 의하여 설치된 국가기관을 강압에 의하여 전복 또는 그 권능행사를 불가능하게 하는 것

13) 정성근/박광민, 형법각론, 847면.

우선 적용될 수 있음은 주의가 필요한 부분이다.¹⁴⁾

2. 내란목적 살인죄(제88조)

국토를 침탈하거나 국헌을 문란할 목적으로 사람을 살해하는 것을 내용으로 하는 범죄이다. 비교적 간단한 규정이지만, 이 죄의 성격에 대하여는 독립된 내란죄의 유형이라는 견해,¹⁵⁾ 살인죄의 가중적 구성요건이라는 견해,¹⁶⁾ 폭동에 수반된 살인이 아니라 폭동과 별개로 행해진 내란목적의 살인만이 이죄의 구성요건이라는 견해(폭동관련구별설)¹⁷⁾ 등으로 학설이 나뉘어 있다. 대법원은 「형법 제88조의 내란목적살인죄는 국헌을 문란할 목적을 가지고 직접적인 수단으로 사람을 살해함으로써 성립하는 범죄라 할 것이므로, 국헌문란의 목적을 달성함에 있어 내란죄가 '폭동'을 그 수단으로 함에 비하여 내란목적 살인죄는 '살인'을 그 수단으로 하는 점에서 두 죄는 엄격히 구별된다 할 것이다. 그러므로 내란의 실행과정에서 폭동행위에 수반하여 개별적으로 발생한 살인행위는 내란행위의 한 구성요소를 이루는 것이므로 내란행위에 흡수되어 내란목적살인의 별죄를 구성하지 아니하나, 특정인 또는 일정한 범위내의 한정된 집단에 대한 살해가 내란의 와중에 폭동에 수반하여 일어난 것이 아니라 그것 자체가 의도적으로 실행된 경우에는 이러한 살인행위는 내란에 흡수될 수 없고 내란목적살인의 별죄를 구성한다고 할 것이다」라고 하여 폭동관련 구별설과 동일한 입장을 취하고 있다.¹⁸⁾

3. 내란예비·음모·선동·선전죄(제90조)

내란죄(제87조) 또는 내란목적 살인죄(제88조)를 범할 목적으로 예비 또는 음모하거나 선동 또는 선전하는 것을 내용으로 하는 범죄이다. 이 죄의 성격과 관련하여 내란죄 및 내란목적 살인죄와는 별개의 독립된 범죄로서 이 죄(제90조)에 대한 교사·방조도 가능하다는 견해도 찾을 수 있지만,¹⁹⁾ 내란죄 및 내란목적 살인죄의 발현형태로 이해하여 교사·방조의 성립을 부정하는 것이 다수의 견해이다.²⁰⁾ 이 죄의 해석에 있어서는 특히

14) 국가보안법 제3조 및 제4조 등 참조.

15) 김일수, 형법각론, 박영사, 2001, 816면; 박상기, 형법각론, 박영사, 2011, 607면; 정영일, 형법각론, 박영사, 2011.

16) 이재상/장영민/강동범, 형법각론, 박영사, 2019, 676면 이하; 정성근/박광민, 형법각론, 852면.

17) 오영근, 형법각론, 박영사, 2019, 652면; 김성돈, 형법각론, SKKUP, 2013, 704면.

18) 대법원 1997. 4. 17. 선고 96도3376 전원합의체 판결.

19) 대표적으로 이정원, 형법각론, 법지사, 2003, 707면.

선동과 선전의 의미가 문제된다. 먼저, 선동은 “일반 대중에게 감정적인 자극을 주어 내란죄의 실행을 결의하게 하거나 이미 존재하는 결의를 촉구하는 것”을 의미하고, 선전은 “내란의 필요성에 관한 취지를 불특정 다수인에게 이해시키고 그들의 찬동을 얻기 위한 일체의 의사전달 행위”라 할 수 있다.²¹⁾

나. 외환의 죄

1. 외환유치죄(제92조)

이 죄는 외국과 통모하여 대한민국에 대하여 전단을 열게 하거나 외국인과 통모하여 대한민국에 항적하는 것을 내용으로 한다. 여기서 전단을 열게 한다는 것은 전투행위를 개시하는 일체의 행위를 의미하며, 항적한다는 것은 적국을 위하여 적국의 군무에 종사하면서 대한민국을 적대하는 것을 의미한다.²²⁾

2. 여적죄(제93조)

적국과 합세하여 대한민국에 항적하는 것을 내용으로 하는 범죄이다. 법정형으로 사형만을 규정하고 있으며, 우리 형법상 이 죄외에 다른 예가 없다. 여기서 적국은 대한민국을 적대하는 외국을 의미하며, 외국 또는 외국인의 단체도 적국으로 보는 규정(제102조)에 따라 테러단체에 합세하는 행위도 이 죄로 처벌이 가능하다.

3. 이적죄(제94조~제97조, 제99조)

형법은 구체적으로 모병이적죄(제94조), 시설제공이적죄(제95조), 시설파괴이적죄(제96조), 물건제공이적죄(제97조), 일반이적죄(제99조)를 규정하고 있다.

모병이적죄는 적국을 위하여 전투에 종사할 사람을 모집(모병)하거나 자발적으로 모병에 응하는 행위를 내용으로 하는데, 주관적 요소로서 고의 이외에 적국을 이롭게 할 이적의사를 요하는 경향범이다.²³⁾

시설제공이적죄는 “군대, 요새, 진영 또는 군용에 공하는 선박이나 항공기 기타 장소,

20) 김성돈, 형법각론, 706면; 박상기, 형법각론, 609; 오영근, 형법각론, 678면; 이재상/장영민/강동범, 형법각론, 678면; 정성근/박광민, 형법각론, 854면.

21) 김성돈, 형법각론, 707면.

22) 정성근/박광민, 형법각론, 857면.

23) 이재상/장영민/강동범, 형법각론, 683면; 정성근/박광민, 형법각론, 857면. 이에 대하여 목적범으로 이해하는 견해도 존재한다(김성돈, 형법각론, 710면).

설비 또는 건조물”등의 군사시설(제1항) 또는 “병기 또는 탄약 기타 군용에 공하는 물건(제2항)”을 적국에 제공하는 것을 내용으로 하는 범죄이다.

시설파괴이적죄는 적국을 위하여 군대, 요새, 진영 또는 군용에 공하는 선박이나 항공기 기타 장소, 설비 또는 건조물”등의 군사시설 또는 병기 또는 탄약 기타 군용에 공하는 물건을 파괴하거나 사용할 수 없게 하는 것을 내용으로 하는 범죄이다. 고의 이외에 적국을 위한다는 이적의사를 요한다(경향범).²⁴⁾

물건제공이적죄는 군용에 공하지 아니하는 병기, 탄약 또는 전투용에 공할 수 있는 물건을 적국에 제공하는 것을 내용으로 한다. 앞의 시설제공이적죄(제95조)의 “물건”이 군용에 공하는 것임을 요함에 반하여 이 죄(제97조)는 비군용물을 적국에 제공하는 것을 요한다는 점에 차이가 있다.

제99조의 일반이적죄는 제92조 내지 제98조에 해당하지 않는 행위로 대한민국의 군사상 이익을 해하거나 적국에 군사상 이익을 공여하는 경우를 처벌하기 위한 보충규정이라 할 수 있다. 따라서 92조 내지 제98조의 죄가 성립하는 경우에 제99조는 적용되지 않는다. 예를 들어, 직무에 관하여 군사상 기밀을 지득한 자가 이를 적국에 누설한 경우에는 간첩죄(제98조 제2항)에, 직무에 관계없이 지득한 군사상 기밀을 적국에 누설한 경우에는 이 죄(제99조)에 해당한다.²⁵⁾

형법 제101조는 이적 예비·음모·선동·선전죄를 규정하고 있는데, 외환유치죄, 이적죄, 모병이적죄, 시설제공이적죄, 시설파괴이적죄, 물건제공이적죄, 간첩죄 또는 일반이적죄를 범할 목적으로 예비·음모한 자가 그 목적인 죄의 실행에 이르기 전에 자수한 경우에는 그 형을 감경 또는 면제하도록 규정하고 있다.

4. 간첩죄(제98조)

형법 제98조의 간첩죄는 적국을 위하여 간첩행위를 하거나 적국의 간첩을 방조하는 행위(제1항)와 군사상의 기밀을 적국에 누설하는 행위(제2항)로 구성되어 있으며, 외환의 죄 중 하나의 태양으로 규정되어 있다. 여기서 “간첩”이란 적국에 알리기 위하여 국가의 기밀을 탐지 및 수집하는 것을 의미한다.²⁶⁾ 그리고 규정형식상 적국을 위한다는 이적의

24) 이적의사 없이 군사시설 등의 효용을 해하는 경우에는 「군사기지 및 군사시설 보호법(약칭: 군사기지법)」에 따라 처벌될 수 있다.

25) 대법원 1982. 7. 13. 선고 82도968 판결.

26) 정성근/박광민, 형법각론, 861면.

의사를 필요로 하는데, 통설 및 판례는 적국을 위한 간첩행위가 되기 위해서는 적국의 지령, 사주 기타 의사연락이 있어야 하고 소위 ‘편면적 간첩’은 인정되지 않는다고 한다.²⁷⁾

간첩죄의 구체적인 행위태양은 적국을 위한 간첩행위, 적국의 간첩을 방조하는 행위, 적국에 군사상의 기밀을 누설하는 행위의 세 가지인데, 여기서 적국, 국가기밀, 군사상 기밀 등의 개념과 범위가 문제될 수 있다.²⁸⁾

5. 전시군수계약불이행죄(제103조)

전쟁 또는 사변에 있어서 정당한 이유없이 정부에 대한 군수품 또는 군용공작물에 관한 계약을 이행하지 않거나(제1항) 그 계약이행을 방해하는 것(제2항)을 내용으로 하는 범죄이다. 여기서의 정부는 행정부를 통칭하는 것으로 중앙정부뿐만 아니라 지방정부도 포함된다.²⁹⁾

다. 형법상 기타의 관련규정

우리 형법 제2편 제3장 국기에 관한 죄(제105조 및 제106조)와 제4장 국교에 관한 죄(제107조~113조)도 국가의 권위라는 국가적 법익을 보호대상으로 하고 있으므로, 이들 규정도 국가의 안전보장과 관련이 없다고 하기는 어렵다. 다만 국기에 관한 죄와 국교에 관한 죄를 통하여 보호되는 이익은 추상적인 권위와 지위라 할 수 있어서 국가의 존립이라는 보다 현실적인 이익과는 구별할 필요가 있다고 본다. 기존의 선행연구에서도 형법 제2편 제3장 및 제4장에 규정된 범죄를 안보형법의 일부로 소개하는 사례는 찾기 어렵다.

27) 「형법 제98조 제1항의 간첩이라 함은 적국을 위하여 적국의 지령 사주 기타 의사의 연락하에 군사상(총력전하에서는 정치 경제, 사회, 문화에 관한 분야를 포함한 광의로 해석하여야 할 것임) 기밀사항 또는 도서 물건을 탐지 모집하는 것을 의미하는 것이므로 북괴의 지령사주 기타의 의사의 연락없이 단편적으로 지득하였던 군사상의 기밀사항을 북괴에 납북된 상태에서 제보한 행위는 위 법조 소정의 간첩죄에 해당하지 아니하고 다만 반공법 제4조 제1항 소정의 반국가단체를 이롭게 하는 행위에 해당한다.(대법원 1975. 9. 23. 선고 75도1773 판결)」

28) 이들 관련 개념과 범위에 대한 상세는 신의기, 국제환경 변화에 따른 안보법제 정비방안, 49면 이하.

29) 오영근, 형법각론, 666면; 정성근/박광민, 형법각론, 865면.

다. 군형법상 관련규정

1962. 1. 20. 자로 제정 및 시행된 군형법은 20여 차례의 개정을 거쳐 지금에 이르고 있는데, 법률명에서 나타나는 것과 같이 군인 및 군인에 준하는 군무원 등에 적용되는 특별형법으로 일반형법에 비하여 법정형을 중하게 규정하는 중형주의를 취하는 등을 특징으로 한다.³⁰⁾ 군인 등에 적용되는 군형법의 특성상 그 자체가 안보형사법을 구성하는 주요한 법률임에는 의심의 여지가 없으나 총 100여 개의 조문 중 국가의 존립에 직접적인 관련을 가진 규정은 제2편 제1장 반란의 죄와 제2장 이적의 죄에서 찾을 수 있다.

1. 반란의 죄(제5조~제10조)

군형법 제2편 제1장은 반란의 죄를 규정하고 있는데, 이에는 반란죄(제5조), 반란 목적의 군용물 탈취죄(6조), 반란 불보고죄(제9조) 등이 해당한다.

(1) 반란죄

작당하여 병기를 휴대하고 반란을 일으키는 행위는 관여의 정도에 따라 수괴는 사형에 처하고(제5조 제1호), 반란 모의에 참여하거나 반란을 지휘하거나 그 밖에 반란에서 중요한 임무에 종사한 사람과 반란 시 살상, 파괴 또는 약탈 행위를 한 사람은 사형, 무기 또는 7년 이상의 징역이나 금고에 처한다(제2호). 그리고 반란에 부화뇌동(附和雷同)하거나 단순히 폭동에만 관여한 사람은 7년 이하의 징역이나 금고에 처하도록 규정하고 있다(제3호). 여기서 작당은 반란을 함께 저지르는 것에 대한 의사의 합치를 의미하고, 반란은 다수의 군인이 작당하여 병기를 휴대하고 국권에 반항하는 것을 의미한다.³¹⁾ 미수범은 처벌한다(제7조). 이 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모를 하거나 이죄를 범할 것을 선동 또는 선전하는 경우도 처벌한다(제8조).

30) 군형법의 특징 등에 대하여는 박찬걸, 군형법, 박영사, 2021, 5면 이하.

31) 「군형법상 반란죄는 다수의 군인이 작당하여 병기를 휴대하고 국권에 반항함으로써 성립하는 범죄이고, 여기에서 말하는 국권에는 군의 통수권 및 지휘권도 포함된다고 할 것인바, 반란 가담자들이 대통령에게 육군참모총장의 체포에 대한 재가를 요청하였다고 하더라도, 이에 대한 대통령의 재가 없이 적법한 체포절차도 밟지 아니하고 육군참모총장을 체포한 행위는 육군참모총장 개인에 대한 불법체포행위라는 의미를 넘어 대통령의 군통수권 및 육군참모총장의 군지휘권에 반항한 행위라고 할 것이며, 반란 가담자들이 작당하여 병기를 휴대하고 위와 같은 행위를 한 이상 이는 반란에 해당한다.(대법원 1997. 4. 17. 선고 96도3376 전원합의체 판결)」

(2) 반란 목적의 군용물 탈취죄

반란을 목적으로 작당하여 병기, 탄약 또는 그 밖에 군용에 공(供)하는 물건을 탈취하는 행위도 반란죄의 예에 따라 처벌한다(제6조). 미수범을 비롯하여 이 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모를 하거나 이죄를 범할 것을 선동 또는 선전하는 경우도 처벌한다(제7조, 제8조).

(3) 반란 불보고죄

반란을 알고도 이를 상관 또는 그 밖의 관계관에게 지체 없이 보고하지 않거나(제9조 제1항, “2년 이하의 징역이나 금고”), 적을 이롭게 할 목적으로 보고하지 아니하는 행위(제2항, “7년 이하의 징역이나 금고”)로 성립하는 범죄이다. 이 죄는 군인 및 군인에 준하는 자만이 저지를 수 있는 범죄이기 때문에 국가보안법 제10조의 불고지죄와 같은 위헌시비는 없는 것으로 보인다. 다만 상관 또는 그 밖의 관계관은 이 죄의 주체가 될 수 없다.³²⁾ 그리고 제2항의 적을 이롭게 할 목적이 있는 자의 행위는 가중하여 처벌한다.

2. 이적의 죄(제11조~제16조)

2편 제2장의 이적의 죄에는 군대 및 군용시설 제공죄(제11조), 군용시설 등 파괴죄(제12조), 간첩죄(제13조), 일반이적죄(제14조) 등이 해당한다.

(1) 군대 및 군용시설 제공죄 및 군용시설 등 파괴죄

군대 요새(要塞), 진영(陣營) 또는 군용에 공하는 함선이나 항공기 또는 그 밖의 장소, 설비 또는 건조물을 적에게 제공하거나(제11조 제1항) 병기, 탄약 또는 그 밖에 군용에 공하는 물건을 적에게 제공한(제2항) 군인 및 군인에 준하는 자는 사형에 처한다(군대 및 군용시설 제공죄). 일반인이 이 죄의 구성요건을 충족하는 경우 형법상 시설제공이적죄(제95조)가 성립할 수 있다. 그리고 적을 위하여 “군대 요새(要塞), 진영(陣營) 또는 군용에 공하는 함선이나 항공기 또는 그 밖의 장소, 설비 또는 건조물” 또는 “병기, 탄약 또는 그 밖에 군용에 공하는 물건”을 파괴하거나 사용할 수 없게 한 군인 및 군인에 준하는 자도 사형에 처한다(제12조 군용시설 등 파괴죄). 군형법 제12조는 이적의 목적을 요구하고 있으므로 이러한 목적이 없는 경우에는 동법 제2편 제11장의 군용물에 관한

32) 여기서 관계관은 반란집압에 관하여 일정할 조치를 취할 수 있는 권한을 지닌 자를 의미한다(박찬걸, 군형법, 박영사, 2021, 58면).

죄에 해당할 수 있다.

(2) 간첩죄

이 죄는 적을 위하여 간첩행위를 하거나 적의 간첩행위를 방조하는 행위(제13조 제1항) 또는 군사상 기밀을 적에게 누설하는 행위(제2항)로 성립하는 범죄이다. 또한 동조 제3항은 이러한 행위를 부대·기지·군항(軍港)지역 또는 그 밖에 군사시설 보호를 위한 법령에 따라 고시되거나 공고된 지역(제1호), 부대이동지역·부대훈련지역·대간첩작전지역 또는 그 밖에 군이 특수작전을 수행하는 지역(제2호), 「방위사업법」에 따라 지정되거나 위촉된 방위산업체와 연구기관(제3호) 중 어느 하나에 해당하는 지역 또는 기관에서 행한 경우에 동일하게 처벌하도록 규정하고 있다. 여기서 제13조 제2항 및 제3항의 행위는 대한민국 군인이 아닌 내국인 및 외국인에 대하여도 적용된다(군형법 제1조 제4항 제1호).

이 죄의 미수범은 처벌하며(제15조), 이 죄를 범할 목적의 예비 또는 음모(제16조 제1항)와 이 죄를 범할 것을 선동하거나 선전하는 행위(동조 제2항)도 처벌한다.

(3) 일반이적죄

일반이적이라는 표제의 군형법 제14조는 동법 제2편 제2장 이적의 죄 중 제11조 및 제13조에 해당하는 행위 이외의 다양한 행위를 처벌대상으로 규정하고 있다. 즉, 적을 위하여 진로를 인도하거나 지리를 알려주는 행위(제14조 제1호, 향도이적죄), 적에게 항복하게 하기 위하여 지휘관에게 이를 강요하는 행위(제2호, 항복강요이적죄), 적을 숨기거나 비호(庇護)하는 행위(제3호, 은닉비호이적죄), 적을 위하여 통로, 교량, 등대, 표지 또는 그 밖의 교통시설을 손괴하거나 불통하게 하거나 그 밖의 방법으로 부대 또는 군용에 공하는 함선, 항공기 또는 차량의 왕래를 방해하는 행위(제4호, 교통방해이적죄), 적을 위하여 암호 또는 신호를 사용하거나 명령, 통보 또는 보고의 내용을 고쳐서 전달하거나 전달을 게을리하거나 거짓 명령, 통보나 보고를 하는 행위(제5호, 암호등사용이적죄), 적을 위하여 부대, 함대(艦隊), 편대(編隊) 또는 대원을 해산시키거나 혼란을 일으키게 하거나 그 연락이나 집합을 방해하는 행위(제6호, 부대등해산이적죄), 군용에 공하지 아니하는 병기, 탄약 또는 전투용에 공할 수 있는 물건을 적에게 제공하는 행위(제7호, 일반물건제공이적죄), 그 밖에 대한민국의 군사상 이익을 해하거나 적에게 군사상 이익을 제공하는 행위(제8호, 기타일반이적죄) 등이 여기에 해당한다.

일반이적죄에 있어서도 미수범은 처벌하며(제15조), 예비 또는 음모(제16조 제1항)

그리고 선동 및 선전행위(동조 제2항)를 처벌한다.

3. 기타

군형법 제2편 제11장 군용물에 관한 죄에 규정된 군용시설 등에 대한 방화죄(제66조), 노적 군용물에 대한 방화죄(제67조), 폭발물 파열죄(제68조), 군용시설 등 손괴죄(제69), 노획물 훼손죄(제70조), 함선·항공기의 복물 또는 손괴죄(제71조) 등도 우리 군이나 국군과 공동작전에 종사하는 외국군에 직·간접적인 피해를 주는 것을 내용으로 하므로 결과적으로 이적행위에 해당할 수 있는 구성요건이라 할 수 있다. 그러나 이들 행위는 형법이나 군형법상의 이적죄와 같이 적을 위한행위임을 요건으로 하지 않는다는 점에서 반드시 이적행위라 하기 어렵다고 본다.

3. 국가보안법 및 테러방지법

가. 국가보안법의 연혁

우리 안보법제를 구성하는 가장 핵심적인 법률 중 하나이면서 동시에 상당한 논란이 빚미를 제공해 온 「국가보안법」은 국헌을 위배하여 정부를 참칭하거나 국가를 변란할 목적으로 단체를 구성하는 등 국가안보를 위태롭게 하는 각종의 행위를 처벌하려는 목적에서 ① “국헌에 위배하여 정부를 참칭하거나 그에 부수하여 국가를 변란할 목적으로 결사 또는 집단을 구성한 자”, ② “살인, 방화, 파괴등의 범죄행위를 목적으로 하는 결사나 집단을 조직한 자와 그 간부의 직에 있는 자, 그에 가입한 자”, ③ “이 법의 죄를 범하게 하거나 그 정을 알고서 병기, 금품을 공급, 약속 기타의 방법으로 자진 방조한 자” 등을 처벌하는 것을 내용으로 1948. 12. 1. 자로 제정 및 시행되었다.³³⁾ 대한민국 헌법이 제정 및 시행된 시점(1948. 7. 17.)과는 얼마 안되는 시간차이를 두고 제정되었을 뿐만 아니라 형법(1953. 9.18. 제정)보다 앞서 제정되었으며, 대한민국 법률 제10호이다.³⁴⁾

이러한 국가보안법은 제정이후 2021년 현재까지 13차례의 개정을 거쳤는데, 이 중에서 타법개정으로 인한 용어변경 등을 제외하고 주요한 개정내용을 언급하면 다음과 같다.

33) 이경렬, “사이버 이적활동에 대한 안보형법적인 대책 검토”, 국가정보연구 제7권 제1호, 2014는 오늘날의 관점에서 볼 때 당시에 제정된 국가보안법은 이론적 체계가 허술하고 정비되지 않은 부분이 있음을 지적하고 있다.

34) 국가보안법의 제정이유에 대하여는 법제처홈페이지(<https://www.moleg.go.kr>) 참조.

먼저, 국가보안법 제정이후 1년 여 만인 1949. 12. 19. 자로 전부개정이 이루어졌는데, 제정법이 여섯 개의 조문으로 이루어졌던 것과 달리 두 개의 장(1장은 실체법, 2장은 절차법)으로 나누고 각 아홉 개의 조문 총 18조로 구성하였다. 개정이라기보다는 새로 제정했다고 볼 수 있을 정도이다(폐지제정). 1차 개정의 주요 내용을 보면, ① 정부를 참칭하거나 변란을 야기할 목적으로 결사 또는 집단을 조직한 자등은 그 유형에 따라 사형까지 과할 수 있도록 규정, ② 타인을 모함할 목적으로 허위의 고발 또는 위증을 하거나 직권을 남용하여 범죄사실을 날조한 자는 당해 내용에 해당하는 범죄규정으로 처벌하도록 규정, ③ 이 법 시행지 이외에서 죄를 범한 자에 대하여도 적용하도록 규정, ④ 제1장에 규정한 죄에 관한 사건의 심판은 단심으로 하고, 이는 지방법원 또는 지방법원지원의 합의부에서 행하도록 규정, ⑤ 사상범죄자 중 자기의사에 의하지 않고 이 법이 정한 결사나 집단에 참여한 자는 교화시켜 선량한 국민으로 복귀할 수 있도록 하기 위하여 형의 선고를 유예하고 보도구금을 할 수 있도록 규정, ⑥ 보도구금 중에 있는 자로서 재범의 우려가 없다고 인정하는 때에는 법무부장관은 석방을 명할 수 있도록 규정, ⑦ 이 법중 제1장의 규정은 이 법 시행전의 행위에 대하여도 소급적용할 수 있도록 규정하는 등이다.³⁵⁾ 오늘날의 헌법 및 형법이론에 비추어 보면, 위헌적 요소를 상당부분 내포하고 있는 과격한 입법이라 할 수 있다.³⁶⁾

다음으로, 1953년 형법제정 할 당시에 국가보안법을 폐지하여 형법에 편입 및 흡수하려는 시도가 있었으나, 결과적으로 국가보안법은 폐지되지 않고 존속했다.³⁷⁾ 이렇게 유지·존속했던 국가보안법은 1958. 12. 26. 자로 또 한 번의 폐지제정을 거쳤다(3차 개정). 특히 제정법인 법률 제10호 국가보안법과 법률 제85호 국가보안법 중 개정법률안을 명시적으로 폐지하고 총 세 개의 장(총칙, 죄와 형, 특별형사소송규정), 40개의 조문으로 제정에 가까운 개정을 실시하였다. 법률의 개정이유에 따르면 “현행 국가보안법은 국헌을 위배하여 정부를 참칭하는 결사 또는 집단과 기타 범죄단체를 단속하는 것을 목적으로 하는 것이나 동법은 전문 6조로서 규정형식이 단순하여 현재 북괴의 전쟁에 의하지 아니한

35) 법제처홈페이지(<https://www.moleg.go.kr>) 중 국가보안법의 【제정·개정이유】 참조.

36) 1차 개정 이후 다음 해인 1950. 4. 21. 자로 일부개정이 이루어 졌는데, 1차 개정의 절차규정에 대한 보완입법이라 할 수 있다. 즉, ① 단기 4년이하의 범죄사건은 1인의 판사가 심판할 수 있도록 하는 것, ② 구류갱신은 각 심급마다 2회를 초과할 수 없도록 하는 것, ③ 보도구금과 형의 집행이 경합되는 경우, 2년을 초과하는 자유형의 선고를 받은 자에 대하여는 그 형만을 집행하고 2년이하의 자유형의 선고를 받은 자에 대하여는 보도구금의 집행을 먼저 하고 그 집행을 종료한 때에는 형의 집행을 면제하도록 하는 것 등이 주요한 내용이다.

37) 신동운 편저, 형법 제·개정자료집, 한국형사정책연구원, 2009, 118면 이하.

침략을 의미하는 위장평화통일공작을 주임무로 하는 간첩과 국가변란을 목적으로 하는 여러 가지 범죄를 충분히 단속할 수 있는 법조항이 결여되어 국헌문란행위와 같은 중대한 범죄를 방임하지 아니할 수 없는 경우가 있을 뿐 아니라 법조항의 불비는 자칫하면 인권 옹호에도 중대한 지장을 초래할 우려가 있으므로 복괴의 흥계를 철저히 분쇄하는 동시에 인권옹호에도 만전을 기하려는 것”이라는 취지를 밝히고 있다. 이러한 3차 개정의 주요 내용은 ① 이 법을 적용하고 해석함에 있어서는 국민이 향유하는 모든 권리와 자유가 부당하게 제한되는 일이 없도록 특히 주의하도록 하는 규정을 신설하는 것, ② 복괴정권 그 자체와 그 지령에 의하여 운영되는 단체(군사행동단체를 포함)를 구분하여 처벌하도록 규정하는 것, ③ 운수통신기관등 국가의 중요시설을 특히 보호하기 위하여 특별규정을 신설하는 동시에 외국공관과 외국원수에 대한 폭행 등을 엄중처벌하기 위하여 비친고죄로 규정하는 것, ④ 적을 이롭게 할 목적으로 국가의 이익이 되는 모든 정보의 수집을 처벌하는 규정을 두어 간첩의 개념을 명문화 하는 것, ⑤ 사람을 약취·유인하거나 함선, 항공기 등을 이동, 취거하는 행위를 특히 처벌하도록 규정하는 것, ⑥ 정부를 약하게 만들거나 국권을 손상할 언론과 행동으로 사실과 다른 말을 조작하거나 왜곡해서 치안을 방해하거나 인심을 선동하거나 또는 타인의 명예를 손상하는 것은 엄중히 처벌하도록 규정하는 것, ⑦ 행위자에 대한 방조뿐 아니라 재산 기타 편의제공을 독립한 범죄로 규정하는 것, ⑧ 괴뢰정권의 수괴와 국가원수를 비교하는 것을 특히 불법화하기 위하여 특정방법에 의한 명예훼손을 엄벌하도록 규정하는 것, ⑨ 특히 중요하다고 인정되는 범죄에 대하여는 예비·음모, 미수범을 처벌할 수 있도록 하는 동시에 원칙적으로 기수범과 동일한 형을 가하도록 규정하는 것, ⑩ 이 법의 죄에 관하여 징역형을 선고할 때에는 그 형의 장기이상의 자격정지를 병과하도록 규정하는 것, ⑪ 이 법에 규정한 범죄의 처벌을 엄중하게 하는 동시에 형의 감면사유를 거대함으로써 자의로 범죄실행을 중지할 수 있는 기회를 최대한 부여하도록 규정하는 것, ⑫ 국군정보기관의 간첩수사를 법적으로 가능케 함으로써 간첩에 대한 수사력을 강화하는 동시에 수사에 있어서는 검사의 지휘를 받도록 규정하는 것 등이다.³⁸⁾ 3차 개정을 거친 국가보안법은 법률개정에 반대하는 야당의 의원을 퇴장시키고 관철한 것으로 정권유지·강화의 수단으로 그 성격이 변질되었다는 평가를 받기도 한다.³⁹⁾

국가보안법은 1960년 4·19혁명 이후 다시 한 번 전면개정을 거치게 된다. 4차 개정

38) 법제처홈페이지(<https://www.moleg.go.kr>) 중 국가보안법의 【제정·개정이유】 참조.

39) 차용석, 형법각칙 개정연구 (7) -국가적·사회적 법익에 관한 죄(3): 국가보안법-, 한국형사정 책연구원, 2007, 28면.

(법률 제549호, 1960. 6. 10.)은 “현행 국가보안법은 선량한 국민의 자유와 권리를 침해할 우려가 농후한 규정이 있을 뿐만 아니라 형법, 국방경비법, 해양경비법등으로 처벌할 수 있는 규정 등을 규정하고 있으므로 이들 규정을 이 법에서 삭제하고, 파괴활동을 일삼는 공산분자들만을 단속규정함으로써 선량한 국민의 자유와 권리를 보장하려는” 취지를 밝히고 있으며, ① 정부를 참칭하거나 국가를 변란할 목적으로 결사 또는 집단을 구성한 자는 관여정도의 구별에 따라서 처벌하도록 규정하는 것, ② 반국가단체의 구성원 또는 그 지령을 받은 자가 그 목적수행을 위하여 형법에 규정된 소정의 행위를 한 때에는 그 각조에 규정된 형으로 처벌하도록 규정하는 것, ③ 반국가단체의 구성원 또는 그 지령을 받은 자가 그 목적수행을 위한 행위를 한 때에는 행위의 내용에 따라 처벌하도록 처벌을 개별화하여 규정하는 것, ④ 반국가단체의 구성원 또는 그 지령을 받은 자가 선동 또는 선전한 때에 처벌하도록 규정하는 것, ⑤ 반국가단체를 자진지원할 목적으로 소정의 행위를 한 자와 반국가단체의 구성원 또는 그 지령을 받은 자로부터 그 정을 알고 금품을 수수한 자를 처벌하는 규정을 두는 것, ⑥ 반국가단체의 불법지배하에 있는 지역으로부터 잠입하거나 그 지역으로 탈출한 자와 반국가단체의 지령을 받거나 받기 위하여 또는 그 목적수행을 협의하거나 협의하기 위하여 잠입 등의 행위를 한 자를 처벌하는 규정을 두는 것, ⑦ 미수범 및 예비·음모죄의 규정을 두는 것, ⑧ 타인으로 하여금 형사처분을 받게 할 목적으로 이 법에 규정된 죄에 대하여 무고, 위증, 유죄증거의 조작 또는 무죄증거의 인멸이나 은닉을 한 자는 당해 각조에 규정된 형에 처하되, 범죄조사의 직무에 종사하는 자나 이를 보조하는 자 또는 이를 지휘하는 자가 직권을 남용하여 본문의 행위를 한 때에는 그 법정형의 최저를 2년으로 규정하는 것, ⑨ 검사 또는 사법경찰관 으로부터 이 법에 규정된 죄의 증인으로 소환을 받은 자가 정당한 이유없이 2회이상 소환에 불응할 때에는 지방법원 판사의 구속영장을 받아 구인할 수 있게 규정하는 것, ⑩ 지방법원 판사는 이 법 소정의 범죄로서 검사의 승인을 얻은 사법경찰관의 신청에 의하여 수사를 계속함에 상당한 이유가 있다고 인정할 때에는 구속기간의 연장을 1차에 한하여 허가하는 규정을 두는 것, ⑪ 검사는 이 법의 죄를 범한 자에 대하여 형법 제51조의 상황을 참작하여 공소제기를 보류할 수 있으며, 공소보류를 받은 자가 2년간 공소의 제기없이 경과한 때에는 그를 소추할 수 없도록 하는 규정을 두는 것 등을 주요한 내용으로 한다.⁴⁰⁾ 특히 국가보안법에 대한 4차 개정 이후 북한의 공작활동이 강화되는 상황에서

40) 법제처홈페이지(<https://www.moleg.go.kr>) 중 국가보안법의 【제정·개정이유】 참조.

반공법(1961.7.3. 법률 제643호)이 제정되어 국가보안법과 우리 안보법제의 주요한 축을 이루게 되었다.

이후 국가보안법은 한 차례의 일부개정(제5차 개정, 법률 제1151호, 1962. 9. 24.)을 거쳐 다시 한 번의 전부개정(법률 제3318호, 1980. 12. 31.)으로 반공법과 통합되어 현행법의 기본형태를 형성했다고 할 수 있다. 반공법이 국가보안법으로 통합된 것은 1980년 12월 입법부의 역할을 수행하던 국가보위입법회의에 의한 것이라 할 수 있다.⁴¹⁾ 즉, 반공법과 국가보안법은 그 성격이 유사하고 중복된 조문이 많으므로 반공법을 폐지하여 이를 국가보안법에 통합함으로써 국가의 안전보장을 침해하는 범죄의 처벌·예방에 일원화를 기하려는 취지에서 ① 반국가단체는 정부를 참칭하거나 국가를 변란할 것을 목적으로 하는 국내외의 결사 및 집단으로 하고 이와 같은 목적으로 공산계열의 노선에 따라 활동하는 국내외의 결사 및 집단도 반국가단체의 범주에 포함하도록 규정하는 것과 ② 반국가단체 구성원 등의 허위사실 날조·유포등 행위의 처벌규정을 두는 것 등을 내용으로 6차 개정(전부개정)이 이루어진 것이다.

6차 개정 이후 국가보안법상의 규정을 대상으로 여러 차례의 헌법재판이 진행됨에 따라 새로운 국면을 맞이하게 된다. 특히 국가보안법(1980.12.31. 법률 제3318호) 제7조에 대한 위헌심판에서 헌법재판소는 「국가보안법 제7조 제1항 및 제5항의 규정은 각 그 소정의 행위가 국가의 존립·안전을 위태롭게 하거나 자유민주적 기본질서에 위해를 줄 명백한 위험이 있을 경우에만 축소적용되는 것으로 해석한다면 헌법에 위반되지 아니한다.」라고 하여 결과적으로 합헌을 결정하기는 했지만(한정합헌),⁴²⁾ 이러한 헌법재판소의 결정은 국가보안법에 대한 8차 개정으로 이어졌다고 할 수 있다. 특히 현행법 제1조 제2항의 “이 법을 해석적용함에 있어서는 제1항의 목적달성을 위하여 필요한 최소한도에 그쳐야 하며, 이를 확대해석하거나 헌법상 보장된 국민의 기본적 인권을 부당하게 제한하는 일이 있어서는 아니된다.”는 규정이 이 때 신설된 것이라 할 수 있다. 이외에도 ① 국가보안법의 적용대상이 되는 반국가단체의 범위를 축소하는 것, ② 금품수수, 잠입·탈출, 찬양·고무, 회합·통신행위에 대하여는 헌법재판소의 한정합헌결정 취지를 적극적으로 수용하여 국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 점을 알면서 행한 경우만을 처벌대상이 되도록 규정하는 것, ③ 국외공산계열과 관련된 잠입·탈출, 찬양·고무, 회합·통신 등의 행위는 처벌대상에서 제외하는 것, ④ 국가기밀의 범위를

41) 신의기, 국제환경 변화에 따른 안보법제 정비방안, 53면.

42) 현재 1990. 4. 2. 89헌가113, 판례집 2, 49, 49-50.

국가의 안전에 중대한 불이익을 회피하기 위하여 한정된 사람만이 접근할 수 있는 지식 등과 그 밖의 것으로 세분하는 것, ⑤ 불고지죄에 있어서는 반국가단체구성죄, 목적수행죄, 자진지원죄 등에 대한 불고지만을 처벌하도록 하고, 그외 금품수수, 잠입·탈출, 찬양·고무·동조, 회합·통신, 편의제공에 대한 불고지는 처벌대상에서 제외하며, 반국가사범과 친족 관계에 있는 자가 불고지죄를 범한 경우 형을 반드시 감경 또는 면제하도록 규정하는 것, ⑥ 반국가단체가입권유, 찬양·고무·동조, 허위사실날조·유포, 이적표현물소지, 회합·통신, 편의제공의 죄에 대한 예비·음모는 처벌대상에서 제외하는 것, ⑦ 반국가사범에 대하여 유죄판결을 하는 경우에는 자격정지형을 반드시 병과하도록 하던 것을 법원의 판단에 따라 병과여부를 결정할 수 있도록 하는 것 등을 8차 개정에서 반영하였다.⁴³⁾

8차 개정 이후에도 다섯 차례의 국가보안법에 대한 개정이 이루어졌지만, 모두 타법 개정에서 따온 것이다. 결국 8차 개정 이후 국가보안법의 기본 틀에는 큰 변화가 없다고 볼 수 있다.

나. 국가보안법의 주요내용

1. 총칙

국가보안법 제1조는 “목적등”을 표제로 “국가의 안전을 위태롭게 하는 반국가활동을 규제함으로써 국가의 안전과 국민의 생존 및 자유를 확보함”을 그 목적으로 제시하고 있다(제1항). 그리고 앞서 언급한 것과 같이 8차 개정을 통하여 “이 법을 해석적용함에 있어서는 제1항의 목적달성을 위하여 필요한 최소한도에 그쳐야 하며, 이를 확대해석하거나 헌법상 보장된 국민의 기본적 인권을 부당하게 제한하는 일이 있어서는 아니된다.”는 동조 제2항의 규정이 신설되어 오늘에 이르고 있다.

다음으로 제2조 제1항은 “반국가단체”를 “정부를 참칭하거나 국가를 변란할 것을 목적으로 하는 국내외의 결사 또는 집단으로서 지휘통솔체제를 갖춘 단체”로 정의하고 있다.⁴⁴⁾

43) 또한 헌법재판소는 국가보안법(1980.12.31. 법률 제3318호, 개정 1991.5.31. 법률 제4373호) 제19조 중 제7조 및 제10조의 죄에 관한 구속기간연장부분에 대하여 위헌결정을 내려 동규정의 효력을 상실케 하였다(헌재 1992. 4. 14. 90헌마82, 판례집 4, 194 [전원재판부]).

44) 동조 제2항은 1991. 5. 31. 자로 삭제되었으며, 이에 따라 국가보안법의 적용대상이 되는 반국가단체의 범위가 축소되었다고 할 수 있다.

2. 개별범죄유형

국가보안법 제2장(죄와 형)은 반국가단체의 구성등(제3조), 목적수행(제4조), 자진지원·금품수수(제5조), 잠입·탈출(제6조), 찬양·고무등(제7조), 회합·통신등(제8조), 편의제공(제9조), 불고지(제10조), 특수직무유기(제11조), 무고와 날조(제12조) 등을 차례로 규정하고 있다. 이외에도 특수가중(제13조), 자격정지의 병과(제14조), 몰수·추징(제15조), 형의 감면(제16조)을 규정하고 있다.

(1) 반국가단체의 구성등

반국가단체를 구성하거나 이에 가입한 자는 그 관여정도에 따라 ① 수괴의 임무에 종사한 자는 사형 또는 무기징역, ② 간부 기타 지도적 임무에 종사한 자는 사형·무기 또는 5년 이상의 징역, ③ 그 이외의 자는 2년 이상의 유기징역에 처한다(제3조 제1항). 타인에게 반국가단체에 가입할 것을 권유한 자는 2년 이상의 유기징역에 처한다(제2항). 반국가단체의 구성등 죄의 미수범(제3항) 및 예비·음모(제4항 및 제5항)도 처벌하도록 규정하고 있다.

(2) 목적수행

반국가단체의 구성원 또는 그 지령을 받은 자가 그 목적수행을 위한 행위를 한 때에는 다음의 구별에 따라 처벌한다(제4조 제1항).

① 형법 제92조(외환유치) 내지 제97조(물건제공이적)·제99조(일반이적)·제250조 제2항(존속살해)·제338조(강도살인·치사) 또는 제340조 제3항(해상강도살인·치사·강간)에 규정된 행위를 한 때에는 그 각조에 정한 형에 처한다(제1호).

② 형법 제98조(간첩죄)에 규정된 행위를 하거나 국가기밀을 탐지·수집·누설·전달하거나 중개한 때에는 다음의 구별에 따라 처벌한다(제2호).

가. 군사상 기밀 또는 국가기밀이 국가안전에 대한 중대한 불이익을 회피하기 위하여 한정된 사람에게만 지득이 허용되고 적국 또는 반국가단체에 비밀로 하여야 할 사실, 물건 또는 지식인 경우에는 사형 또는 무기징역에 처한다(가목).

나. 가목외의 군사상 기밀 또는 국가기밀의 경우에는 사형·무기 또는 7년 이상의 징역에 처한다(나목).

③ 형법 제115조(소요죄)·제119조 제1항(폭발물사용)·제147조(도주원조)·(제148조(간수자의 도주원조)·제164조(현주건조물등에의 방화) 내지 제169조(진화방해)·제177조(현주건조물등에의 일수) 내지 제180조(방수방해)·제192조(음용수의 사용방해) 내지

제195조(수도불통)·제207조(통화의 위조 등)·제208조(위조통화의 취득)·제210조(위조통화취득후의 지정행사)·제250조 제1항(살인)·제252조(촉탁, 승낙에 의한 살인 등)·제253조(위계 등에 의한 촉탁살인 등)·제333조(강도) 내지 제337조(강도상해, 치상)·제339조(강도강간) 또는 제340조 제1항(해상강도) 및 제2항(해상강도상해, 치상)에 규정된 행위를 한 때에는 사형·무기 또는 10년 이상의 징역에 처한다(제3호).

④ 교통·통신, 국가 또는 공공단체가 사용하는 건조물 기타 중요시설을 파괴하거나 사람을 약취·유인하거나 함선·항공기·자동차·무기 기타 물건을 이동·취거한 때에는 사형·무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다(제4호).

⑤ 형법 제214조(유가증권의 위조 등) 내지 제217조(위조유가증권 등의 행사 등)·제257조(상해, 존속상해) 내지 제259조(상해치사) 또는 제262조(폭행치사상)에 규정된 행위를 하거나 국가기밀에 속하는 서류 또는 물품을 손괴·은닉·위조·변조한 때에는 3년 이상의 유기징역에 처한다(제5호).

⑥ 위 ① 내지 ⑤호의 행위를 선동·선전하거나 사회질서의 혼란을 조성할 우려가 있는 사항에 관하여 허위사실을 날조하거나 유포한 때에는 2년 이상의 유기징역에 처한다(제6호).

이상의 범죄의 미수범(제2항) 및 예비·음모행위(제3항 및 제4항)도 처벌한다.

(3) 자진지원·금품수수

반국가단체나 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자를 지원할 목적으로 자진하여 위의 제4조 제1항 각호에 규정된 행위를 한 자는 제4조 제1항의 예에 의하여 벌하며(제5조 제1항), 국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 점을 알면서 반국가단체의 구성원 또는 그 지령을 받은 자로부터 금품을 수수한 자는 7년 이하의 징역에 처한다(제2항). 이들 죄의 미수범(제3항)과 예비·음모행위(제4항)도 처벌한다.

(4) 잠입·탈출

국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 점을 알면서 반국가단체의 지배하에 있는 지역으로부터 잠입하거나 그 지역으로 탈출한 자는 10년 이하의 징역에 처한다(제6조 제1항). 또한 반국가단체나 그 구성원의 지령을 받거나 받기 위하여 또는 그 목적수행을 협의하거나 협의하기 위하여 잠입하거나 탈출한 자는 사형·무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다(제2항). 미수범(제4항)과 예비·음모행위(제5항, 제6항)도 처벌한다.

(5) 찬양·고무등

국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서 반국가 단체나 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자의 활동을 찬양·고무·선전 또는 이에 동조하거나 국가변란을 선전·선동한 자는 7년 이하의 징역에 처한다(제7조 제1항). 이러한 행위를 목적으로 하는 단체를 구성하거나 이에 가입한 자는 1년 이상의 유기징역에 처한다(제3항). 또한 제3항에 규정된 단체의 구성원으로서 사회질서의 혼란을 조성할 우려가 있는 사항에 관하여 허위사실을 날조하거나 유포한 자는 2년 이상의 유기징역에 처한다(제4항). 이상의 행위(제1항, 제3항, 제4항)를 할 목적으로 문서·도화 기타의 표현물을 제작·수입·복사·소지·운반·반포·판매 또는 취득한 자는 그 각항에 정한 형에 처한다(제5항). 이상의 행위(제1항, 제3항, 제4항, 제5항)의 미수범(제6항)과 제3항의 죄에 대한 예비·음모행위(제7항)도 처벌한다.

전통적으로 뒤에서 언급하는 불고지죄와 함께 논란이 가장 많은 규정이라 할 수 있다.

(6) 회합·통신

국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서 반국가 단체의 구성원 또는 그 지령을 받은 자와 회합·통신 기타의 방법으로 연락을 한 자는 10년 이하의 징역에 처한다(제8조). 미수범은 처벌한다(제3항).

(7) 편의제공

이 법 제3조 내지 제8조의 죄를 범하거나 범하려는 자라는 정을 알면서 총포·탄약·화약 기타 무기를 제공한 자는 5년 이상의 유기징역에 처한다(제9조 제1항). 이 법 제3조 내지 제8조의 죄를 범하거나 범하려는 자라는 정을 알면서 금품 기타 재산상의 이익을 제공하거나 잠복·회합·통신·연락을 위한 장소를 제공하거나 기타의 방법으로 편의를 제공한 자는 10년 이하의 징역에 처한다(제2항 본문). 다만, 본범과 친족관계가 있는 때에는 그 형을 감경 또는 면제할 수 있다(단서). 제1항 및 제2항의 미수범(제3항)과 제1항의 죄에 대한 예비·음모행위(제4항)는 처벌한다.

(8) 불고지

전통적으로 국가보안법상의 개별범죄유형 중에서 가장 논란이 큰 것은 바로 불고지죄라 할 수 있다. 즉, 국가보안법 제10조는 「제3조, 제4조, 제5조제1항·제3항(제1항의 미수범에

한한다)·제4항의 죄를 범한 자라는 정을 알면서 수사기관 또는 정보기관에 고지하지 아니한 자는 5년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금에 처한다. 다만, 본범과 친족 관계가 있는 때에는 그 형을 감경 또는 면제한다.」라고 규정하고 있는데, 죄를 범한 자를 신고하지 않았다는 불고지의 사실만으로 처벌이 가능한가를 놓고서 지속적인 논란이 이어지고 있는 것이다.⁴⁵⁾

(9) 특수직무유기

범죄수사 또는 정보의 직무에 종사하는 공무원이 이 법의 죄를 범한 자라는 정을 알면서 그 직무를 유기한 때에는 10년 이하의 징역에 처한다(제11조 본문). 다만, 본범과 친족 관계가 있는 때에는 그 형을 감경 또는 면제할 수 있다(단서).

(10) 무고, 날조

타인으로 하여금 형사처분을 받게 할 목적으로 이 법의 죄(제3조 내지 제11조)에 대하여 무고 또는 위증을 하거나 증거를 날조·인멸·은닉한 자는 그 각조에 정한 형에 처한다(제12조 제1항). 또한 범죄수사 또는 정보의 직무에 종사하는 공무원이나 이를 보조하는 자 또는 이를 지휘하는 자가 직권을 남용하여 제1항의 행위를 한 때에도 제1항의 형과 같다(제2항 본문). 다만, 그 법정형의 최저가 2년미만일 때에는 이를 2년으로 한다(단서).

(11) 기타 형에 대한 규정 등(제13조~제17조)

이 법, 군형법 제13조·제15조 또는 형법 제2편제1장 내란의 죄·제2장 외환의 죄를 범하여 금고 이상의 형의 선고를 받고 그 형의 집행을 종료하지 아니한 자 또는 그 집행을 종료하거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 5년이 경과하지 아니한 자가 제3조 제1항 제3호 및 제2항 내지 제5항, 제4조 제1항 제1호 중 형법 제94조 제2항·제97조 및 제99조, 동항 제5호 및 제6호, 제2항 내지 제4항, 제5조, 제6조 제1항 및 제4항 내지 제6항, 제7조 내지 제9조의 죄를 범한 때에는 그 죄에 대한 법정형의 최고를 사형으로 한다(제13조).⁴⁶⁾

45) 헌법재판소, 2002. 4. 25., 99헌바27 결정 및 헌법재판소, 1997. 1. 16., 89헌마240 결정 등 참조.

46) 헌법재판소는 국가보안법 제13조 중 “이 법, 군형법 제13조·제15조 또는 형법 제2편 제1장 내란의 죄·제2장 외환의 죄를 범하여 금고 이상의 형의 선고를 받고 그 형의 집행을 종료하지 아니한 자 또는 그 집행을 종료하거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 5년이 경과하지 아니한 자가

이 법의 죄에 관하여 유기징역형을 선고할 때에는 그 형의 장기 이하의 자격정지를 병과할 수 있다(제14조). 이 법의 죄를 범하고 그 보수를 받은 때에는 이를 몰수며, 이를 몰수할 수 없을 때에는 그 가액을 추징한다(제15조 제1항). 검사는 이 법의 죄를 범한 자에 대하여 소추를 하지 아니할 때에는 압수물의 폐기 또는 국고귀속을 명할 수 있다(제2항). 이 법의 죄를 범한 후 자수하거나 이 법의 죄를 범한 자가 이 법의 죄를 범한 타인을 고발하거나 타인이 이 법의 죄를 범하는 것을 방해한 때에는 그 형을 감경 또는 면제한다(제16조). 그리고 이 법의 죄를 범한 자에 대하여는 「노동조합및노동관계조정법」 제39조의⁴⁷⁾ 규정을 적용하지 아니한다(제17조).

3. 형사소송에 대한 특칙

국가보안법은 제3장(특별형사소송규정)에서 안보관련 범죄의 특수성을 고려하여 형사 절차에 대한 특칙을 일부마련하고 있다.

먼저, 검사 또는 사법경찰관으로부터 이 법에 정한 죄의 참고인으로 출석을 요구받은 자가 정당한 이유없이 2회 이상 출석요구에 불응한 때에는 관할법원판사의 구속영장을 발부받아 구인할 수 있으며, 구속영장에 의하여 참고인을 구인하는 경우에 필요한 때에는 근접한 경찰서 기타 적당한 장소에 임시로 유치할 수 있다(제18조).

지방법원판사는 제3조 내지 제10조의 죄로서 사법경찰관이 검사에게 신청하여 검사의 청구가 있는 경우에 수사를 계속함에 상당한 이유가 있다고 인정한 때에는 형사소송법 제202조의 구속기간의 연장을 1차에 한하여 허가할 수 있으며(제19조 제1항),⁴⁸⁾ 지방법원판사는 제1항의 죄로서 검사의 청구에 의하여 수사를 계속함에 상당한 이유가 있다고 인정한 때에는 형사소송법 제203조의 구속기간의 연장을 2차에 한하여 허가할 수 있다(제2항).⁴⁹⁾ 기간의 연장은 각 10일 이내로 한다(제3항).⁵⁰⁾

…… 제7조 제5항, 제1항의 죄를 범한 때에는 그 죄에 대한 법정형의 최고를 사형으로 한다.”라고 규정한 부분은 헌법에 위반된다는 위헌결정을 내렸다(헌법재판소, 2002. 11. 28., 2002헌가5 결정).

47) 노동조합및노동관계조정법 제39조(근로자의 구속제한) 근로자는 쟁의행위 기간중에는 현행범외에는 이 법 위반을 이유로 구속되지 아니한다.

48) 형사소송법 제202조(사법경찰관의 구속기간) 사법경찰관이 피의자를 구속한 때에는 10일 이내에 피의자를 검사에게 인치하지 아니하면 석방하여야 한다.

49) 형사소송법 제203조(검사의 구속기간) 검사가 피의자를 구속한 때 또는 사법경찰관으로부터 피의자의 인치를 받은 때에는 10일 이내에 공소를 제기하지 아니하면 석방하여야 한다.

50) 헌법재판소는 국가보안법(1980. 12. 31. 법률제331호, 개정 1991. 5. 31. 법률제437호) 제19조

검사는 이 법의 죄를 범한 자에 대하여 형법 제51조의 사항을 참작하여 공소제기를 보류할 수 있으며(제20조 제1항),⁵¹⁾ 이에 따라 공소보류를 받은 자가 공소의 제기없이 2년을 경과한 때에는 소추할 수 없다(제2항). 또한 공소보류를 받은 자가 법무부장관이 정한 감시·보도에 관한 규칙에 위반한 때에는 공소보류를 취소할 수 있으며(제3항), 공소보류가 취소된 경우에는 형사소송법 제208조의 규정에 불구하고 동일한 범죄사실로 재구속할 수 있다(제4항).⁵²⁾

이외에도 국가보안법은 제4장(보상과 원호)에서 국가보안사범의 체포 등에 기여한 자에 대한 상금, 보로금, 보상 등에 대하여 규정하고 있다.⁵³⁾

다. 테러방지법의 주요내용

“국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법(이하 ‘테러방지법’)”은 2016.3.3. 법률 제 14071호로 제정 및 시행되었는데, 총 19개의 조문으로 구성된 비교적 단순한 법률이라 할 수 있다. 그러나 그 내용은 결코 간단하다고 하기 어려운데, 특히 동법의 전제라 할 수 있는 “테러”의 개념을 정의하는 것이 쉽지 않다는 점에서 기인하는 문제라 할 수 있다.

1. 목적 등

테러방지법 제1조는 “테러의 예방 및 대응 활동 등에 관하여 필요한 사항과 테러로 인한 피해보전 등을 규정함으로써 테러로부터 국민의 생명과 재산을 보호하고 국가 및 공공의 안전을 확보하는 것”이 법률의 목적임을 명시하고 있는데, 앞서 살펴본 “국가의 안전을 위태롭게 하는 반국가활동을 규제함으로써 국가의 안전과 국민의 생존 및 자유를

증 제7조 및 제10조의 죄에 관한 구속기간 연장부분은 헌법에 위반된다는 위헌결정을 내렸다(헌법재판소, 1992. 4. 14., 90헌마82 결정).

51) 형법 제51조(양형의 조건) 형을 정함에 있어서는 다음 사항을 참작하여야 한다.

1. 범인의 연령, 성행, 지능과 환경
2. 피해자에 대한 관계
3. 범행의 동기, 수단과 결과
4. 범행 후의 정황

52) 형사소송법 제208조(재구속의 제한) ① 검사 또는 사법경찰관에 의하여 구속되었다가 석방된 자는 다른 중요한 증거를 발견한 경우를 제외하고는 동일한 범죄사실에 관하여 재차 구속하지 못한다.

② 전항의 경우에는 1개의 목적을 위하여 동시 또는 수단결과의 관계에서 행하여진 행위는 동일한 범죄사실로 간주한다.

53) 동법 제21조 내지 제25조 참조.

확보함”이라는 국가보안법의 목적과 표현만 다를 뿐 상당히 유사함을 알 수 있다.

테러방지법 제3조는 국가 및 방자치단체의 책무에 대하여 규정하고 있는데, 국가 및 지방자치단체는 테러로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 테러의 예방과 대응에 필요한 제도와 여건을 조성하고 대책을 수립하여 이를 시행하여야 한다는 규정(제1항), 국가 및 지방자치단체는 제1항의 대책을 강구할 때 국민의 기본적 인권이 침해당하지 아니하도록 최선의 노력을 하여야 한다는 규정(제2항), 이 법을 집행하는 공무원은 헌법상 기본권을 존중하여 이 법을 집행하여야 하며 헌법과 법률에서 정한 적법절차를 준수할 의무가 있다는 규정(제3항) 등이 그것이다.

특히 테러방지법 제4조는 다른 법률과의 관계에 대하여 “이 법은 대테러활동에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.”라고 규정함으로써 결과적으로 “테러”의 의미를 어떻게 이해하느냐에 따라 타법률과의 적용순위와 범위가 달라질 수 있는 여지를 두고 있다.

2. 주요개념

테러방지법 제2조는 동법상의 주요 용어의 개념을 정의하고 있는데, 현행 테러방지법은 일반공중에 대한 협박 또는 국가·지방자치단체 또는 외국 정부(국제기구 포함)에 대한 강요를 목적으로 하는 행위를 “테러”로 정의하고 있다(제1호). 구체적으로 ① 사람에 대한 직접적인 위해행위(가목), ② 항공기와 관련한 위해행위(나목), ③ 선박과 관련한 위해행위(다목), ④ 생화학·폭발성·소이성 무기나 장치를 이용한 차량 또는 시설에 대한 위해행위(라목), ⑤ 핵물질을 이용한 혹은 원자력시설에 대한 위해행위(마목)를 테러행위로 규정하고 있다.⁵⁴⁾ 이러한 테러방지법상의 개념정의에 대하여는 그 내용이 불명확하다는

54) 테러방지법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “테러”란 국가·지방자치단체 또는 외국 정부(외국 지방자치단체와 조약 또는 그 밖의 국제적인 협약에 따라 설립된 국제기구를 포함한다)의 권한행사를 방해하거나 의무 없는 일을 하게 할 목적 또는 공중을 협박할 목적으로 하는 다음 각 목의 행위를 말한다.
 - 가. 사람을 살해하거나 사람의 신체를 상해하여 생명에 대한 위협을 발생하게 하는 행위 또는 사람을 체포·감금·약취·유인하거나 인질로 삼는 행위
 - 나. 항공기(「항공안전법」 제2조제1호의 항공기를 말한다. 이하 이 목에서 같다)와 관련된 다음 각각의 어느 하나에 해당하는 행위
 - 1) 운항중(「항공보안법」 제2조제1호의 운항중을 말한다. 이하 이 목에서 같다)인 항공기를 추락시키거나 전복·파괴하는 행위, 그 밖에 운항중인 항공기의 안전을 해칠 만한 손괴를 가하는 행위
 - 2) 폭행이나 협박, 그 밖의 방법으로 운항중인 항공기를 강탈하거나 항공기의 운항을 강제하는 행위
 - 3) 항공기의 운항과 관련된 항공시설을 손괴하거나 조작을 방해하여 항공기의 안전운항에 위해를

문제제기가 상당하지만, 다른 나라의 입법 등을 고려할 때에는 우리 테러방지법상의 테러개념만이 불명확하다고 비판하는 것은 바람직하지 않다고 본다.⁵⁵⁾ 하지만 이와 같은 테러방지법상의 테러개념을 전제로 하는 “테러단체(제2조 제2호)”, “테러위험인물(제3호)” 등의 개념에는 문제가 없지 않다. 특히, 테러방지법은 제2조 제2호에서 테러단체를

가하는 행위

다. 선박(「선박 및 해상구조물에 대한 위해행위의 처벌 등에 관한 법률」 제2조제1호 본문의 선박을 말한다. 이하 이 목에서 같다) 또는 해상구조물(같은 법 제2조제5호의 해상구조물을 말한다. 이하 이 목에서 같다)과 관련된 다음 각각의 어느 하나에 해당하는 행위

- 1) 운항(같은 법 제2조제2호의 운항을 말한다. 이하 이 목에서 같다) 중인 선박 또는 해상구조물을 파괴하거나, 그 안전을 위태롭게 할 만한 정도의 손상을 가하는 행위(운항 중인 선박이나 해상구조물에 실려 있는 화물에 손상을 가하는 행위를 포함한다)
- 2) 폭행이나 협박, 그 밖의 방법으로 운항 중인 선박 또는 해상구조물을 강탈하거나 선박의 운항을 강제하는 행위
- 3) 운항 중인 선박의 안전을 위태롭게 하기 위하여 그 선박 운항과 관련된 기기·시설을 파괴하거나 중대한 손상을 가하거나 기능장애 상태를 일으키는 행위

라. 사망·중상해 또는 중대한 물적 손상을 유발하도록 제작되거나 그러한 위력을 가진 생화학·폭발성·소이성(燒夷性) 무기나 장치를 다음 각각의 어느 하나에 해당하는 차량 또는 시설에 배치하거나 폭발시키거나 그 밖의 방법으로 이를 사용하는 행위

- 1) 기차·전차·자동차 등 사람 또는 물건의 운송에 이용되는 차량으로서 공중이 이용하는 차량
- 2) 1)에 해당하는 차량의 운행을 위하여 이용되는 시설 또는 도로, 공원, 역, 그 밖에 공중이 이용하는 시설
- 3) 전기나 가스를 공급하기 위한 시설, 공중이 먹는 물을 공급하는 수도, 전기통신을 이용하기 위한 시설 및 그 밖의 시설로서 공용으로 제공되거나 공중이 이용하는 시설
- 4) 석유, 가연성 가스, 석탄, 그 밖의 연료 등의 원료가 되는 물질을 제조 또는 정제하거나 연료로 만들기 위하여 처리·수송 또는 저장하는 시설
- 5) 공중이 출입할 수 있는 건조물·항공기·선박으로서 1)부터 4)까지에 해당하는 것을 제외한 시설

마. 핵물질(「원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법」 제2조제1호의 핵물질을 말한다. 이하 이 목에서 같다), 방사성물질(「원자력안전법」 제2조제5호의 방사성물질을 말한다. 이하 이 목에서 같다) 또는 원자력시설(「원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법」 제2조제2호의 원자력시설을 말한다. 이하 이 목에서 같다)과 관련된 다음 각각의 어느 하나에 해당하는 행위

- 1) 원자로를 파괴하여 사람의 생명·신체 또는 재산을 해하거나 그 밖에 공공의 안전을 위태롭게 하는 행위
- 2) 방사성물질 등과 원자로 및 관계 시설, 핵연료주기시설 또는 방사선발생장치를 부당하게 조작하여 사람의 생명이나 신체에 위험을 가하는 행위
- 3) 핵물질을 수수(授受)·소지·소유·보관·사용·운반·개조·처분 또는 분산하는 행위
- 4) 핵물질이나 원자력시설을 파괴·손상 또는 그 원인을 제공하거나 원자력시설의 정상적인 운전을 방해하여 방사성물질을 배출하거나 방사선을 노출하는 행위

제2호~ 제8호 (생략)

55) 테러방지법상 테러의 개념에 대한 구체적인 검토는 이성대, “현행 테러방지법상 독소조항의 의혹과 개선방향”. 성균관법학 제30권 제3호, 2018, 322면 이하 참조.

“국제연합(UN)이 지정한 테러단체”를 의미한다고 규정하고 있지만, 공식적으로 UN에서 테러단체를 지정하고 있는지가 분명하지 않기 때문이다. 따라서 “테러단체의 조직원이거나 테러단체 선전, 테러자금 모금·기부, 그 밖에 테러 예비·음모·선전·선동을 하였거나 하였다고 의심할 상당한 이유가 있는 사람”을 의미하는 “테러위험인물”도 모호한 개념이라 할 수 있다.

그리고 “외국인테러전투원”은 “테러를 실행·계획·준비하거나 테러에 참가할 목적으로 국적국이 아닌 국가의 테러단체에 가입하거나 가입하기 위하여 이동 또는 이동을 시도하는 내국인·외국인”을 의미하고(제4호), “테러자금”은 “「공중 등 협박목적 및 대량살상무기 확산을 위한 자금조달행위의 금지에 관한 법률」 제2조 제1호에 따른 공중 등 협박목적을 위한 자금”을 말한다(제5호). 또한 “대테러활동”은 “테러 관련 정보의 수집, 테러위험 인물의 관리, 테러에 이용될 수 있는 위험물질 등 테러수단의 안전관리, 인원·시설·장비의 보호, 국제행사의 안전확보, 테러위협에의 대응 및 무력진압 등 테러 예방과 대응에 관한 제반 활동”을 의미하며(제6호), “관계기관”은 “대테러활동을 수행하는 국가기관, 지방자치단체, 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관”이다(제7호). 마지막으로, “대테러 조사”는 “대테러활동에 필요한 정보나 자료를 수집하기 위하여 현장조사·문서열람·시료 채취 등을 하거나 조사대상자에게 자료제출 및 진술을 요구하는 활동”을 의미한다(제8호).

3. 대테러 조직

종래 국가중요시설 및 다중이용시설 등에 대한 군, 국가정보원, 경찰 등의 협력체제는 통합방위법을 중심으로 구성되어 있었는데, 기존의 운용시스템에 대하여는 체계적이지 못하다는 등의 비판이 적지 않았다.⁵⁶⁾ 이에 따라 다수의 선행연구는 테러전담기관의 필요성을 지적해왔으며,⁵⁷⁾ 테러방지법은 이러한 테러전담기관에 대한 근거를 다수 마련하고 있다.

- ① 국가테러대책위원회는 대테러활동에 관한 정책의 중요사항을 심의·의결하기 위한 것으로 국무총리가 위원장이 되고 관계기관의 장 중 대통령령으로 정하는

56) 대표적으로 최병권, “국가중요시설 대테러 업무수행에 관한 발전방안”, 한국테러학회보 제2권 제1호, 2009, 158면은 군·경의 경우에도 효율적인 통신운용체계가 미비하다는 문제점을 지적하기도 했다.

57) 강대출, “테러방지법안의 입법적 검토”, 한국테러학회보, 제2권 제1호, 2009, 73면; 이대성, “테러방지법안의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 토지공법연구 제43집 제3호, 2009, 448면; 조재현, “테러방지법의 제정필요성 및 제정방향”, 한국테러학회보 제2권 제2호, 2009, 124면; 조호대, “우리나라 테러방지관련법에 관한 연구”, 한국위기관리논집 제3권 제1호, 2007, 22면 등.

사람으로 구성된다(제5조 제1항, 제2항). 위원회는 대테러활동에 관한 국가의 정책 수립 및 평가, 국가 대테러 기본계획 등 중요 중장기 대책 추진사항, 관계기관·의 대테러활동 역할 분담·조정이 필요한 사항, 그 밖에 위원장 또는 위원이 대책위원회에서 심의·의결할 필요가 있다고 제의하는 사항을 심의·의결한다(제3항). 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.⁵⁸⁾

② 대테러센터는 대테러활동과 관련하여 국가 대테러활동 관련 임무분담 및 협조사항 실무 조정, 장단기 국가대테러활동 지침 작성·배포, 테러경보 발령, 국가 중요행사 대테러안전대책 수립, 대책위원회의 회의 및 운영에 필요한 사무의 처리, 그 밖에 대책위원회에서 심의·의결한 사항 등을 수행하기 위하여 국무총리 소속으로 관계기관 공무원으로 구성되는 조직으로(제6조 제1항), 소속 직원의 인적사항은 공개하지 아니할 수 있다(제3항).⁵⁹⁾

③ 대테러 인권보호관은 “관계기관의 대테러활동으로 인한 국민의 기본권 침해 방지를 위하여 대책위원회 소속”의 공무원으로(제7조 제1항), 그 자격, 임기 등 운영에 관한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있다(제2항). 이에 따라 동법시행령에서 대테러 인권보호관의 자격 및 임기(제7조), 인권보호관의 직무 등(제8조), 시정권고(제9조), 비밀의 엄수(제10조) 등에 대한 규정을 마련하고 있다.⁶⁰⁾

④ 전담조직은 관계기관의 장이 테러 예방 및 대응을 위하여 설치하는 조직으로(제8조 제1항), 이에 대한 상세한 내용은 동법시행령 제3장(제11조~제21조)에서 규정하고 있다.⁶¹⁾ 여기에는 구체적으로 지역 테러대책협의회(시행령 제12조), 공항·항만 테러대책협의회(시행령 제13조), 테러사건대책본부(시행령 제14조), 현

58) 국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법 시행령 제3조 내지 제5조에서 국가테러대책위원회의 구성 및 운영에 대한 상세한 규정을 마련하고 있다.

59) 그 구체적인 임무 등에 대하여는 동법 시행령 제6조에서 규정하고 있다.

60) 인권보호관제도에 대한 검토는 이성대, “현행테러방지법상 독소조항의 의혹과 개선방향”, 327면 참조.

61) 동법 시행령 제11조는 전담조직이란 테러 예방 및 대응을 위하여 관계기관 합동으로 구성하거나 관계기관의 장이 설치하는 협의체를 포함하는 전문조직이라고 하면서 ① 지역 테러대책협의회, ② 공항·항만 테러대책협의회, ③ 테러사건대책본부, ④ 현장지휘본부, ⑤ 화생방테러대응지원본부, ⑥ 테러복구지원본부, ⑦ 대테러특공대, ⑧ 테러대응구조대, ⑨ 테러정보통합센터, ⑩ 대테러합동조사팀을 제시하고 있다(동조 제1항). 그리고 이와 같은 전담조직 이외에도 테러 예방 및 대응을 위하여 필요한 경우에는 대테러업무를 수행하는 하부조직을 관계기관이 장이 지정 및 운영할 수 있음을 규정하고 있다(동조 제2항).

장지휘본부(시행령 제15조), 화생방테러대응지원본부(시행령 제16조), 테러복구지원본부(시행령 제17조), 대테러특공대(시행령 제18조), 테러대응구조대(시행령 제19조), 테러정보통합센터(시행령 제20조), 대테러합동조사팀(시행령 제21조) 등이 포함된다.

4. 대테러 절차 등

테러방지법은 테러대응을 위한 특별규정(제9조~제16조)을 마련하고 있다.

먼저, 국가정보원장은 테러위험인물에 대한 출입국·금융거래 및 통신이용 등 관련 정보를 「출입국관리법」, 「관세법」, 「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」, 「통신비밀보호법」의 절차에 따라 수집할 수 있으며(제9조 제1항), 제1항에 따른 정보 수집 및 분석의 결과 테러에 이용되었거나 이용될 가능성이 있는 금융거래에 대하여 지급정지 등의 조치를 취하도록 금융위원회 위원장에게 요청할 수 있다(제2항). 또한 국가정보원장은 테러위험인물에 대한 개인정보(「개인정보 보호법」상 민감정보를 포함한다)와 위치정보를 「개인정보 보호법」 제2조의 개인정보처리자와 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」 제5조 제7항에 따른 개인위치정보사업자 및 같은 법 제5조의2 제3항에 따른 사물위치정보사업자에게 요구할 수 있으며(제3항), 대테러활동에 필요한 정보나 자료를 수집하기 위하여 대테러조사 및 테러위험인물에 대한 추적을 할 수 있다(제4항).

그리고 테러방지법은 국가중요시설을 비롯한 다중이용시설에 대한 테러예방대책과 테러이용수단, 국가중요행사에 대한 안전관리대책을 수립할 의무를 관계기관의 장에 부여하고 있으며(제10조), 테러대상시설 및 테러이용수단의 소유자 또는 관리자는 보안 장비를 설치하는 등 테러취약요인 제거를 위하여 노력해야 한다는 테러취약요인의 사전 제거 의무를 부과하고 있다(제11조). 또한 관계기관의 장은 테러를 선동·선전하는 글 또는 그림, 상징적 표현물, 테러에 이용될 수 있는 폭발물 등 위험물 제조법 등이 인터넷이나 방송·신문, 게시판 등을 통해 유포될 경우 해당 기관의 장에게 긴급 삭제 또는 중단, 감독 등의 협조를 요청할 수 있으며, 요청받은 해당 기관의 장은 필요한 조치를 취하고 그 결과를 관계기관의 장에게 통보하여야 한다(제12조 테러선동·선전물 긴급 삭제 등 요청).

다음으로, 테러방지법 제13조는 외국인테러전투원에 대한 규제를 규정하고 있다. 즉, 관계기관의 장은 외국인테러전투원으로 출국하려 한다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 내국인·외국인에 대하여 일시 출국금지를 법무부장관에게 요청할 수 있으며(제1항),

이에 따른 일시 출국금지 기간은 90일로 한다(제2항 본문), 다만, 출국금지를 계속할 필요가 있다고 판단할 상당한 이유가 있는 경우에 관계기관의 장은 그 사유를 명시하여 연장을 요청할 수 있다(단서). 또한 관계기관의 장은 외국인테러전투원으로 가담한 사람에 대하여 「여권법」 제13조에 따른 여권의 효력정지 및 같은 법 제12조제3항에 따른 재발급 거부를 외교부장관에게 요청할 수 있다(제3항).

이외에도 테러방지법은 신고자 보호 및 포상금(제14조), 테러피해의 지원(제15조), 특별위로금(제16조) 등에 대하여 규정하고 있으며, 그 상세는 동법시행령과 시행규칙에서 구체화하고 있다.

5. 형사처벌규정

테러방지법은 형사처벌규정으로 테러단체 구성죄 등(제17조)과 무고 및 날조(제18조)를 마련하고 있는데, 여기에 더하여 테러단체 구성죄 등에 대하여는 세계주의를 천명하고 있다(제19조).

먼저, 테러단체를 구성하거나 구성원으로 가입한 자는 관여정도에 따라 ① 수괴(首魁)는 사형·무기 또는 10년 이상의 징역, ② 테러를 기획 또는 지휘하는 등 중요한 역할을 맡은 사람은 무기 또는 7년 이상의 징역, ③ 타국의 외국인테러전투원으로 가입한 사람은 5년 이상의 징역, ④ 그 밖의 사람은 3년 이상의 징역에 처하도록 규정하고 있다(제17조 제1항). 그리고 테러자금임을 알면서도 자금을 조달·알선·보관하거나 그 취득 및 발생원인에 관한 사실을 가장하는 등 테러단체를 지원한 사람은 10년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처하고(제2항), 테러단체 가입을 지원하거나 타인에게 가입을 권유 또는 선동한 사람은 5년 이하의 징역에 처한다(제3항). 이상의 죄 중 제1항 및 제2항의 미수범(제4항)과 예비·음모행위(제5항)는 처벌한다. 「형법」 등 국내법에 죄로 규정된 행위가 제2조의 테러에 해당하는 경우 해당 법률에서 정한 형에 따라 처벌한다(제6항). 테러방지법 제19조의 세계주의 규정에 따라 대한민국 영역 밖에서 제17조의 죄를 저지른 외국인에게도 적용한다.

다음으로, 타인으로 하여금 형사처분을 받게 할 목적으로 제17조의 죄에 대하여 무고 또는 위증을 하거나 증거를 날조·인멸·은닉한 사람은 「형법」 제152조(위증, 모해위증)부터 제157조(자백·자수)까지에서 정한 형에 2분의 1을 가중하여 처벌한다(제18조 제1항). 범죄수사 또는 정보의 직무에 종사하는 공무원이나 이를 보조하는 사람 또는 이를 지휘하는 사람이 직권을 남용하여 제1항의 행위를 한 때에도 제1항의 형과 같다(제2항 본문). 다만, 그 법정형의 최저가 2년 미만일 때에는 이를 2년으로 한다(단서).

4. 군사기밀보호법 및 산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률 등

가. 군사기밀보호법

법률명에서 나타나는 것과 같이 군사기밀보호법은 「군사상의 기밀을 보호하여 국가안전보장에 기여함」을 목적으로 1972.12.26. 자로 제정 및 시행되었으며, 가장 최근인 2015. 9. 1. 자의 개정까지 9차례의 개정이 이루어졌다.

이 법의 목적을 보면, 세부적인 표현상의 차이 외에는 제정시와 동일하다. 즉, 현행법은 「군사기밀을 보호하여 국가안전보장에 이바지함」을 목적으로 한다는 점을 제1조(목적)에서 명시하고 있으며, 이는 제정시의 목적과 동일하다고 볼 수 있다.

군사기밀보호법 제2조는 주요용어를 정의하고 있다. 즉, “군사기밀”이란 일반인에게 알려지지 아니한 것으로서 그 내용이 누설되면 국가안전보장에 명백한 위험을 초래할 우려가 있는 군(軍) 관련 문서, 도화(圖畵), 전자기록 등 특수매체기록 또는 물건으로서 군사기밀이라는 뜻이 표시 또는 고지되거나 보호에 필요한 조치가 이루어진 것과 그 내용을 의미하고(제1호), “군사기밀의 공개”란 군사기밀 내용을 적법한 절차에 따라 공개할 것을 결정하여 비밀 취급이 인가되지 아니한 일반인에게 성명(聲明)·언론·집회 등을 통하여 공표하는 것을 말한다(제2호). 그리고 “군사기밀의 제공 또는 설명”이란 제8조에 따라 군사기밀의 제공 또는 설명의 요구를 받았을 때에 그 요청자 등에게 적법한 절차에 따라 군사기밀을 인도(전자적 수단에 의한 송부를 포함한다) 또는 열람하게 하거나 군사기밀의 내용을 말로 전달하는 것을 말한다(제3호).

이 법은 군사기밀을 그 중요도(누설시 국가안전보장에 미치는 영향)에 따라 1급비밀, 2급비밀, 3급비밀로 구분(제3조)하여 대통령령으로 정하는 지정권자가 이를 지정(제4조)하고 동법 소정의 보호조치(제5조)와 해제(제6조) 및 공개(제7조)를 하도록 규정하고 있다. 또한 국방부장관 또는 방위사업청장은 제8조 소정의 사유가 있는 경우에는 대통령령에 정하는 절차에 따라 군사기밀의 제공 및 설명을 할 수 있도록 규정하고 있으며(제8조), 군사기밀의 공개요청에 대하여도 근거를 마련하고 있다(제9조).

군사기밀보호법도 형사처벌규정을 마련하고 있는데, 군사기밀 보호조치의 불이행등(제10조), 탐지·수집(제11조), 비인가자의 군사기밀 점유(제11조의2), 누설(제12조), 업무상 군사기밀 누설(제13조), 군사기밀 불법 거래에 관한 가중처벌(제13조의2), 과실로 인한 군사기밀 누설(제14조), 외국 또는 외국인을 위한 죄에 관한 가중처벌(제15조), 신고·제출·삭제의 불이행(제16조), 군사보호구역 침입 등(제17조), 미수범(제18조),

자수감면(제19조), 자격정지(제20조), 몰수 및 추징 등(제20조의2) 등이 그것이다. 이외에도 동법 제21조는 국제연합군 및 외국에서 제공받은 기밀 등에 대하여도 이 법률을 적용한다는 점을 명시하고 있으며, 군사법경찰관리와 검사에 의하여 수사 등이 이루어진다는 점을 규정하고 있다(제22조).

나. 방위산업기술 보호법

「방위산업기술 보호법(약칭: 방산기술보호법)」은 비교적 최근인 2015. 12. 29.자로 제정되었으며, 가장 최근인 2020. 12. 22. 자의 개정까지 총 다섯 차례의 개정이 이루어졌다.

이 법률의 목적은 「방위산업기술을 체계적으로 보호하고 관련 기관을 지원함으로써 국가의 안전을 보장하고 방위산업기술의 보호와 관련된 국제조약 등의 의무를 이행하여 국가신뢰도를 제고하는 것」이며(제1조), 여기서 “방위산업기술”이란 「관련한 국방과학기술 중 국가안보 등을 위하여 보호되어야 하는 기술로서 방위사업청장이 제7조에 따라 지정하고 고시한 것」을 의미한다(제2조 제1호).⁶²⁾ 이 법의 제3조는 「방위산업기술의 보호에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다」고 하여 법률적용의 원칙을 정하고 있으나, 실제의 적용에 있어서 다소간의 혼란이 예상되는 부분이다.

이외에도 방산기술보호법은 방위산업기술의 보호에 관한 계획의 수립 및 시행에 대하여 규정하고 있으며(제4조 및 제5조), 방위산업기술의 보호에 관한 사항을 심의하기 위하여 방위산업기술보호위원회를 두도록 규정하고 있다(제6조). 또한 방위산업기술의 지정·변경 및 해제 등(제7조), 연구개발사업 수행 시 방위산업기술의 보호(제8조), 방위산업기술의 수출 및 국내이전 시 보호(제9조), 방위산업기술의 유출 및 침해 금지(제10조), 방위산업기술의 유출 및 침해 신고 등(제11조), 조사(제11조의2), 방위산업기술 보호를 위한 실태조사(제12조), 방위산업기술 보호체계의 구축·운영(제13조), 방위산업기술 보호를 위한 지원(제14조), 국제협력(제15조), 방위산업기술 보호에 관한 교육(제16조), 포상 및 신고자 보호 등(제17조), 자료요구(제18조), 비밀 유지의 의무 등(제19조), 벌칙 적용에서 공무원의 제(제20조) 등을 규정하고 있다.

방산기술보호법도 벌칙규정을 마련하고 있는데, 동법 제10조의 방위산업기술의 유출 및 침해 금지와 제19조의 비밀 유지의 의무 등을 위반한 행위를 중심으로 형사처벌의

62) 그 외 동법상의 주요개념에 대하여는 제2조(정의) 참조.

근거를 마련함과 동시에 몰수 및 추징, 미수범 처벌, 벌금형의 병과 등을 규정하고 있다(제21조). 또한 예비·음모(제22조), 양벌규정(제23조)에 대해서도 규정하고 있으며, 그 외 과태료의 부과(제24조)에 대하여도 규정하고 있다.

다. 산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률

전통적인 국가안보의 영역이라 하기는 어렵지만, 최근의 안보영역의 확장에 따라 새로운 국가안보의 영역으로 산업기술의 보호도 중요하게 인식되고 있다. 우리나라는 2006. 10. 27. 제정하여 2007. 4. 28.부터 시행하고 있는 「산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률(약칭: 산업기술보호법)」을 통하여 산업기술의 보호를 꾀하고 있는데, 제정 이후 지금까지 14차례의 개정을 거쳐 지금에 이르고 있다. 「산업기술의 부정한 유출을 방지하고 산업기술을 보호함으로써 국내산업의 경쟁력을 강화하고 국가의 안전보장과 국민경제의 발전에 이바지함」을 목적(제1조)으로 제정된 이 법률의 주요한 내용에 대하여 보면, 다음과 같다.

1. 주요개념

산업기술보호법 제2조 제1호는 “산업기술”을 “제품 또는 용역의 개발·생산·보급 및 사용에 필요한 제반 방법 내지 기술상의 정보 중에서 행정기관의 장(해당 업무가 위임 또는 위탁된 경우에는 그 위임 또는 위탁받은 기관이나 법인·단체의 장을 말한다)이 산업경쟁력 제고나 유출방지 등을 위하여 이 법 또는 다른 법률이나 이 법 또는 다른 법률에서 위임한 명령(대통령령·총리령·부령에 한정한다.)에 따라 지정·고시·공고·인증하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기술”로 정의하고 있다.

여기서 각 목의 내용에 대하여 보면, 제9조에 따라 고시된 국가핵심기술(가목),⁶³⁾

63) 산업기술보호법 제9조 (국가핵심기술의 지정·변경 및 해제 등) ① 산업통상자원부장관은 국가핵심기술로 지정되어야 할 대상기술(이하 이 조에서 “지정대상기술”이라 한다)을 선정하거나 관계 중앙행정기관의 장으로부터 그 소관의 지정대상기술을 선정·통보받은 경우에는 위원회의 심의를 거쳐 국가핵심기술로 지정할 수 있다. 이 경우 산업통상자원부장관이 선정한 지정대상기술이 다른 중앙행정기관의 장의 소관인 경우에는 위원회 심의 전에 해당 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐야 한다.

② 산업통상자원부장관 및 관계 중앙행정기관의 장은 지정대상기술을 선정함에 있어서 해당기술이 국가안보 및 국민경제에 미치는 파급효과, 관련 제품의 국내의 시장점유율, 해당 분야의 연구동향 및 기술 확산과의 조화 등을 종합적으로 고려하여 필요최소한의 범위 안에서 선정하여야 한다.

③ 산업통상자원부장관은 국가핵심기술의 범위 또는 내용의 변경이나 지정의 해제가 필요하다고 인정되는 기술을 선정하거나 관계 중앙행정기관의 장으로부터 그 소관의 국가핵심기술의 범위 또는 내용의 변경이나 지정의 해제를 요청받은 경우에는 위원회의 심의를 거쳐 변경 또는 해제할 수 있다. 이 경우 산업통상자원부장관이 선정한 기술이 다른 중앙행정기관의 장의 소관인

「산업발전법」 제5조에 따라 고시된 첨단기술의 범위에 속하는 기술(나목),⁶⁴⁾ 「산업기술 혁신 촉진법」 제15조의2에 따라 인증된 신기술(다목),⁶⁵⁾ 「전력기술관리법」 제6조의2에 따라 지정·고시된 새로운 전력기술(라목),⁶⁶⁾ 「환경기술 및 환경산업 지원법」 제7조에 따라 인증된 신기술(마목),⁶⁷⁾ 「건설기술 진흥법」 제14조에 따라 지정·고시된 새로운

경우에는 위원회 심의 전에 해당 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐야 한다.

- ④ 산업통상자원부장관은 제1항의 규정에 따라 국가핵심기술을 지정하거나 제3항의 규정에 따라 국가핵심기술의 범위 또는 내용을 변경 또는 지정을 해제한 경우에는 이를 고시하여야 한다.
 - ⑤ 위원회는 제1항 및 제3항의 규정에 따라 국가핵심기술의 지정·변경 또는 해제에 대한 심의를 함에 있어서 지정대상기술을 보유·관리하는 기업 등 이해관계인의 요청이 있는 경우에는 대통령령 이 정하는 바에 따라 의견을 진술할 기회를 주어야 한다.
 - ⑥ 대상기관은 해당 기관이 보유하고 있는 기술이 국가핵심기술에 해당하는지에 대한 판정을 대통령령으로 정하는 바에 따라 산업통상자원부장관에게 신청할 수 있다.
 - ⑦ 제1항 및 제3항의 규정에 따른 국가핵심기술의 지정·변경 및 해제의 기준·절차 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 64) 산업발전법 5조(첨단기술 및 첨단제품의 선정) ① 산업통상자원부장관은 중·장기 산업발전전망에 따라 산업구조의 고도화를 촉진하기 위하여 첨단기술 및 첨단제품의 범위를 정하여 고시하여야 한다.
- ② 제1항에 따른 첨단기술 및 첨단제품의 범위는 기술집약도가 높고 기술혁신속도가 빠른 기술 및 제품을 대상으로 다음 각 호의 사항을 고려하여 정하여야 한다.
 1. 산업구조의 고도화에 대한 기여 효과
 2. 신규 수요 및 부가가치 창출 효과
 3. 산업 간 연관 효과
- 65) 산업기술혁신 촉진법 제15조의2(신기술 인증 및 신기술적용제품 확인) ① 산업통상자원부장관은 국내에서 최초로 개발된 기술 또는 기존 기술을 혁신적으로 개선·개량한 우수한 기술을 신기술로 인증할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 신기술 인증은 유효기간을 정하여 하되, 필요한 경우에는 연장할 수 있다.
 - ③ 산업통상자원부장관은 제1항에 따라 인증된 신기술(이하 "인증신기술"이라 한다)을 실증적으로 구현 가능하게 적용한 제품을 신기술적용제품(이하 "신기술적용제품"이라 한다)으로 확인할 수 있다.
 - ④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 신기술의 인증 및 인증 유효기간의 연장 또는 신기술적용제품의 확인을 받으려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 산업통상자원부장관에게 신청하여야 한다.
 - ⑤ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 인증·확인 기준·대상·절차 및 인증의 유효기간 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 66) 2016.1.6. 자로 삭제된 조문임.
- 67) 환경기술 및 환경산업 지원법 제7조(신기술인증과 기술검증) ① 환경부장관은 다음 각 호의 기술에 대하여 신기술인증을 신청받은 때에는 그 기술이 기존의 기술과 비교하여 신규성과 우수성이 있다고 평가하여 인증한 기술(이하 "신기술"이라 한다)이면 신기술인증을 할 수 있다.
1. 국내에서 최초로 개발된 환경 분야 공법기술과 그에 관련된 기술
 2. 도입한 기술의 개량에 따른 새로운 환경 분야 공법기술과 그에 관련된 기술
- ② 환경부장관은 다음 각 호의 기술에 대하여 기술검증을 신청받은 때에는 현장평가 등을 통하여 그 성능이 검증된 기술(이하 "검증기술"이라 한다)이면 기술검증을 할 수 있다.

건설기술(바목),⁶⁸⁾ 「보건의료기술 진흥법」 제8조에 따라 인증된 보건신기술(사목),⁶⁹⁾

1. 제1항에 따라 신기술인증을 받은 신기술
 2. 제7조의2제3항 각 호의 기관에서 설치한 환경시설에 적용되는 기술의 성공 여부 판단을 위하여 기술검증을 신청한 기술
 - ③ 제1항 및 제2항에 따른 신기술인증과 기술검증이 모두 필요한 기술로서 하수·폐수처리기술, 정수처리기술 등 대통령령으로 정하는 환경기술에 대하여는 신기술인증과 기술검증을 함께 받아야 한다. 이 경우 환경부령으로 정하는 바에 따라 신기술인증과 기술검증을 동시에 신청하여야 한다.
 - ④ 환경부장관은 제1항에 따라 신기술인증을 한 때에는 신기술인증서를, 제2항에 따라 기술검증을 한 때에는 기술검증서를 각각 발급하여야 하고, 제3항에 따라 신기술인증과 기술검증을 모두 한 때에는 신기술인증서와 기술검증서를 같이 발급하여야 한다.
 - ⑤ 환경부장관은 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 신기술인증이나 기술검증을 신청하는 자에게 환경부령으로 정하는 바에 따라 신청한 기술을 평가하는 데에 드는 비용을 부담하게 할 수 있다.
 - ⑥ 재원운영자는 신기술인증과 기술검증을 촉진하고 신기술의 보급을 지원하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 신기술인증, 기술검증, 시범사업 및 환경기술 실용화에 드는 비용의 전부나 일부를 제6조제3항 각 호의 재원에서 우선 지원할 수 있다.
 1. 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 중소기업으로서 신기술인증이나 기술검증을 받는 자
 2. 신기술인증이나 기술검증을 받은 환경기술의 시범사업을 하는 자
 3. 신기술인증이나 기술검증을 받은 기술로서 환경부장관이 공공의 목적을 위하여 보급할 필요가 있다고 인정하는 환경기술을 실용화하는 자
 - ⑦ 신기술인증이나 기술검증의 신청절차, 평가기준, 평가방법, 그 밖에 신기술인증이나 기술검증 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 68) 건설기술 진흥법 제14조(신기술의 지정·활용 등) ① 국토교통부장관은 국내에서 최초로 특정 건설기술을 개발하거나 기존 건설기술을 개량한 자의 신청을 받아 그 기술을 평가하여 신규성·진보성 및 현장 적용성이 있을 경우 그 기술을 새로운 건설기술(이하 "신기술"이라 한다)로 지정·고시할 수 있다.
- ② 국토교통부장관은 신기술을 개발한 자(이하 "기술개발자"라 한다)를 보호하기 위하여 필요한 경우에는 보호기간을 정하여 기술개발자가 기술사용료를 받을 수 있게 하거나 그 밖의 방법으로 보호할 수 있다.
 - ③ 기술개발자는 신기술의 활용실적을 첨부하여 국토교통부장관에게 제2항에 따른 보호기간의 연장을 신청할 수 있고, 국토교통부장관은 그 신기술의 활용실적 등을 검증하여 보호기간을 연장할 수 있다. 이 경우 신기술 활용실적의 제출, 검증 및 보호기간의 연장 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
 - ④ 국토교통부장관은 발주청에 신기술 및 제1항에 따라 신기술을 신청하고자 하는 기술과 관련된 장비 등의 성능시험이나 시공방법 등의 시험시공을 권고할 수 있으며, 신기술의 경우 성능시험 및 시험시공의 결과가 우수하면 신기술의 활용·촉진을 위하여 발주청이 시행하는 건설공사에 신기술을 우선 적용하게 할 수 있다.
 - ⑤ 발주청은 신기술이 기존 건설기술에 비하여 시공성 및 경제성 등의 측면에서 우수하다고 인정되는 경우 해당 신기술을 그가 시행하는 건설공사에 우선 적용하여야 한다.
 - ⑥ 신기술 및 제1항에 따라 신기술을 신청하고자 하는 기술을 적용하는 건설공사의 발주청 소속 계약사무담당자 및 설계 등 공사업무 담당자는 고의 또는 중대한 과실이 증명되지 아니하면 해당 기술 적용으로 인하여 발생한 해당 기관의 손실에 대하여는 책임을 지지 아니한다.
 - ⑦ 국토교통부장관은 제2항에 따라 보호를 받는 기술개발자에게 신기술의 성능 또는 품질의 향상을 위하여 필요한 경우에는 신기술의 개선을 권고할 수 있다.

「부리산업 진흥과 첨단화에 관한 법률」 제14조에 따라 지정된 핵심 부리기술(아목),⁷⁰⁾ 그 밖의 법률 또는 해당 법률에서 위임한 명령에 따라 지정·고시·공고·인증하는 기술 중 산업통상자원부장관이 관보에 고시하는 기술(자목) 등이다.

다음으로, “국가핵심기술”은 “국내외 시장에서 차지하는 기술적·경제적 가치가 높거나 관련 산업의 성장잠재력이 높아 해외로 유출될 경우에 국가의 안전보장 및 국민경제의 발전에 중대한 악영향을 줄 우려가 있는 기술로서 제9조의 규정에 따라 지정된 것”을 의미한다(제2조 제2호).⁷¹⁾

2. 주요내용

먼저, 제1장 총칙에서는 목적(제1조), 정의(제2조)이외에도 국가 등의 책무(제3조)와 다른 법률과의 관계(제4조)를 규정하고 있으며, 제2장 산업기술의 유출방지 및 보호 정책의 수립·추진에서는 종합계획의 수립·시행(제5조), 시행계획의 수립·시행(제6조), 산업기술보호위원회의 설치 등(제7조)을 규정하고 있다.

-
- ⑧ 제1항에 따른 신기술 평가방법 및 지정절차 등과 제2항에 따른 신기술의 보호내용, 기술사용료, 보호기간 및 활용방법 등과 제4항에 따른 시험시공의 권고 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 69) 보건의료기술 진흥법 제8조(보건의료기술의 인증) ① 보건복지부장관은 신기술 개발을 촉진하고 그 성과를 널리 보급하기 위하여 우수한 보건의료기술을 보건의료기술로 인증할 수 있다.
- ② 보건의료기술 인증을 받으려는 자는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 보건복지부장관에게 신청하여야 한다.
- ③ 보건복지부장관은 제2항에 따라 신청된 기술을 심사·평가하여 보건의료기술로 인증하면 이를 고시하고, 보건의료기술임을 인증하는 인증서를 발급하여야 한다.
- ④ 정부는 보건의료기술의 제품화를 촉진하기 위하여 자금 지원 등 지원 시책을 마련하여야 한다.
- ⑤ 보건복지부장관은 제2항에 따라 보건의료기술 인증을 신청하는 자에게 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 신청한 기술을 심사·평가하는 데에 드는 비용을 부담하게 할 수 있다.
- ⑥ 제3항과 제4항에 따른 보건의료기술의 인증 대상·기준·심사 및 지원 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ⑦ 보건복지부장관은 제1항부터 제6항까지에 따른 보건의료기술 인증 업무를 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 「한국보건산업진흥원법」에 따른 한국보건산업진흥원에 위탁할 수 있다.
- 70) 부리산업 진흥과 첨단화에 관한 법률 제14조(핵심 부리기술의 지정 및 연구개발 지원) ① 산업통상자원부장관은 부리기술의 개발과 확산을 촉진하기 위하여 국가적으로 중요한 부리기술을 핵심 부리기술로 지정하고 이에 대한 연구개발, 기술지원 및 연구성과 확산 등을 지원할 수 있다. <개정 2013.3.23>
- ② 정부는 제1항에 따른 핵심 부리기술의 연구개발을 수행하는 기관 또는 단체에 재정지원을 할 수 있다.
- ③ 제1항에 따른 핵심 부리기술의 지정요건, 지정절차 및 연구개발 지원 등에 관한 구체적인 내용은 대통령령으로 정한다.
- 71) 그 외 “국가연구개발사업” 및 “대상기관” 등의 개념에 대하여는 동조 제3호 및 제4호 참조.

그리고 산업기술의 유출방지 및 관리를 표제로 하는 제3장에서는 보호지침의 제정 등(제8조), 국가핵심기술의 지정·변경 및 해제 등(제9조), 국가핵심기술의 정보 비공개(제9조의2), 국가핵심기술의 보호조치(제10조), 국가핵심기술의 수출 등(제11조), 국가핵심기술을 보유하는 대상기관의 해외인수·합병등(제11조의2), 국가연구개발사업의 보호관리(제12조), 개선권고(제13조), 산업기술의 유출 및 침해행위 금지(제14조), 산업기술 침해행위에 대한 금지청구권 등(제14조의2), 산업기술 해당 여부 확인(제14조의3), 산업기술 침해신고 등(제15조) 등을 규정함으로써 산업기술 및 국가핵심기술의 보호를 위한 기본적인 프로세스를 제시하고 있다.

다음으로 제4장 산업기술보호의 기반구축 및 산업보안기술의 개발·지원 등에서는 산업기술보호협회의 설립 등(제16조), 산업기술보호를 위한 실태조사(제17조), 국제협력(제18조), 산업기술보호교육(제19조), 산업보안기술의 개발지원 등(제20조), 산업기술보호 포상 및 보호 등(제21조), 산업기술의 보호를 위한 지원(제22조)을 규정하고 있으며, 제5장 보칙에서는 산업기술의 유출 및 침해행위에 대한 손해배상책임(제22조의2), 자료의 제출(제22조의3), 비밀유지명령(제22조의4), 비밀유지명령의 취소(제22조의5), 소송기록 열람 등의 청구 통지 등(제22조의6), 산업기술분쟁조정위원회(제23조), 조정부(제24조), 위원의 제척·기피·회피(제25조), 분쟁의 조정(제26조), 자료요청 등(제27조), 조정의 효력(제28조), 조정의 거부 및 중지(제29조), 조정의 절차 등(제30조), 준용법률(제31조), 수수료(제32조), 권한의 위임·위탁(제33조), 비밀유지의무(제34조), 벌칙 적용에서의 공무원 의제(제35조)를 규정하고 있다.

3. 벌칙규정

앞서 언급한 것과 같이 산업기술도 새로운 국가안보의 영역으로 다루어지고 있으며, 특히 산업기술보호법이 규정하고 있는 국가핵심기술은 안보와의 관련성이 강하다고 할 수 있다. 산업기술보호법이 국가핵심기술을 지정함에 있어서 국가안보 및 국민경제에 미치는 파급효과 등을 종합적으로 고려하도록 규정하고 있는 것(제9조 제2항 참조)에 비추어 보면, 이와 같은 인식을 바탕으로 두고 있음을 알 수 있다. 이와 같은 산업기술의 보호를 위하여 산업기술보호법은 제6장에서 형벌(제36조~제38조) 및 과태료(제39조) 부과 근거를 마련하고 있다.

먼저, 제36조는 산업기술의 유출 및 침해행위 금지를 규정하고 있는 제14조의 금지의무를 위반하는 행위를 중심으로 소정의 징역 및 벌금을 규정하고 있다. 특히 국가핵심기술을 외국에서 사용하거나 사용되게 할 목적으로 유출하는 등의 행위에 대하여는 “3년

이상의 유기징역과 함께 15억 이하의 벌금을 병과”할 수 있도록 규정하여 가장 중하게 취급하고 있다(제1항). 그 외의 제14조 위반행위에 대하여는 제2항 내지 4항에서 처벌 규정을 두고 있으며, 몰수 및 추징(제5항), 비밀유지의무위반(제6항), 미수범(제7항), 징역형과 벌금형의 병과(제8항) 등에 대하여도 규정하고 있다.

또한 제36조의2에서는 비밀유지명령 위반죄를 규정하고 있으며, 제37조에서는 제36조의 죄 중 제1항 내지 제3항의 예비·음모행위를 처벌할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 다음으로, 제38조는 양벌규정이다.

마지막으로, 제39조는 1천만원 이하의 과태료를 규정하고 있는데(제1항), 그 구체적인 절차는 대통령령에 따라 산업통상자원부장관이 부과·징수하도록 규정하고 있다.

5. 국내 안보형사법제의 특징과 향후의 검토방향

이상의 내용을 종합하면, 우리 안보형사법은 대한민국정부 수립이후 지금까지 지속적인 팽창의 모습을 보여 왔음을 알 수 있다. 물론, 대표적 안보형사법의 하나인 국가보안법에 대하여는 최초로 임시적 성격으로 제정된 이후 반공을 위한 강력한 수단으로 발전했다가 이후에는 체제유지를 위한 수단으로 변질되는 등 역사적 평가가 긍정적이기는 쉽지 않을 것이다. 그럼에도 안보법제의 팽창 내지 확대 자체를 부정적으로 평가하는 것은 바람직하지 않다고 본다.

앞에서도 언급했듯이 안보의 범주에 국외적 사안도 포함되는 등 국가안보의 개념과 범위가 팽창하는 경향은 분명하게 나타나고 있고 이러한 경향에 따라 법적 대응의 범위를 확대하는 것은 국가가 존재하는 한 당연히 이행되어야 할 부분일 것이기 때문이다. 여기서 안보법제 확장의 예로는 2000년대 초반의 뉴테러리즘에 대한 대응의 일환으로서 “테러방지법”의 제정과 고도의 정보화 사회에 진입함에 따른 정보보안의 요청을 반영한 “산업기술보호법”과 “방위산업기술보호법” 등의 제정을 언급할 수 있을 것이다. 전세계적인 경향에 부합하는 이러한 법률의 제정 자체는 기본적으로 긍정적으로 평가함이 타당하다고 본다. 다만, 그 내용과 방법에 대하여는 지속적인 검토가 필요할 것이다. 특히, 이 연구의 주요한 검토대상인 국가보안법과 테러방지법의 경우 분명한 입법적인 팽창경향과는 달리 사법부를 비롯한 해석적인 측면에서는 축소적용의 필요성이 강하게 대두되고 있는 것으로 보인다. 이는 입법적 결단과는 달리 제정된 법률의 적용을 조심스럽게 바라보는 시각이 적지 않기 때문일 것이다. 국가보안법상 다수의 규정이 헌법재판소의 위헌결정과 한계를 비롯한 각계의 비판에 직면해 왔음은 어제 오늘의 일이 아니기도 하다. 게다가 국가보안법은 일본의 제국주의 시대에 제정되었던 법률을 모태로 한다는 의심도 이러한 시각에 상당한 정당성을 제공하고 있기도 하다. 덧붙여서 비교적 최근에 제정된 테러방지법도 그 법률의 숨은 목적에 대하여 상당한 의심을 받고 있는 것도 사실이다.

이상과 같은 현실을 고려할 때 우리 안보법제의 발전적 정비를 위한 법률적 정비는 시대적 과제의 하나임을 부인하기 어려울 것이다.

III. 주요국의 안보법제

1. 미국의 안보법제

가. 개설

미국은 최근의 애국법(Patriot Act of 2001)을 비롯하여 연혁적으로 다양한 법률을 연방법(U. S. Code)에 증보하는 형태로 안보법제를 정비해 왔다. 순차적으로 언급하면, 연방간첩법(Federal Espionage Act of 1917), 선동금지법(Sedition Act of 1918), 외국인등록법(Alien Registration Act of 1940), 국가안전보장법(National Security Act of 1947), 공산주의자 규제법(Communist Act of 1954), 애국법(Patriot Act of 2001) 등이 그것이다. 이 중에서도 애국법은 9·11테러 이후 뉴테러리즘에 대응한 입법 조치로서 CIA(중앙정보국), NSA(국가안보국) 등 정보수집기관의 통화감찰, 통신기록 권한과 해외정보감시법(FISA)상의 광범위한 정보수집권 등과 관련한 인권침해의 가능성을 상당 부분 허용하고 있다고 평가받기도 한다.⁷²⁾ 이러한 인권침해와 관련한 논란으로 인하여 2015년 자유법(USA Freedom Act)으로 대체되었다.⁷³⁾

나. 미연방법(U. S. Code)상 안보관련 규정

1. 간첩죄(18 U. S. C. Chapter 37: ESPIONAGE AND CENSORSHIP)

미국연방법상 간첩죄는 18편 제37장에 제791조~제799조로 구체화되어 규정되어 있는데, (간첩협약의) 은닉(제792조), 방위정보의 수집·전송·멸실 행위(제793조), 외국정부를 위한 방위정보의 수집 및 전달 행위(제794조), 방위시설의 촬영 및 스케치 행위(제795조), 방위시설의 촬영을 위한 항공기 이용(제796조), 방위시설 사진의 출판 및 판매(제797조), 기밀정보의 공개(제798조), 미항공우주국 규정의 위반(제799조) 등이다.⁷⁴⁾

⁷²⁾ 신의기, 국제환경 변화에 따른 안보법제 정비방안, 73면 주 102).

⁷³⁾ 이러한 자유법의 등장은 2013년 미국 중앙정보국(CIA)과 미국 국가안보국(NSA)에서 일했던 에드워드 스노든(Edward Snowden)의 폭로사건으로 인하여 촉발된 논란의 결과라고 알려져 있다.

⁷⁴⁾ 이중 제791조는 삭제된 규정이다.

2. 반역, 선동 및 국가전복활동(18 U. S. C. Chapter 115: TREASON, SEDITION, AND SUBVERSIVE ACTIVITIES)

미국연방법 18편 제115장은 반역, 선동 및 국가전복활동을 표제로 하는데(제2381조~제2391조), 구체적으로 반역(제2381), 반역은닉(제2382조), 반란 또는 폭동(제2383조), 내란 및 내란모의(제2384조), 정부전복의 옹호(제2385조), 특정 조직에의 가입(제2386조), 일반 군사방해활동(제2387조), 전시 군방해활동(제2388조), 미국에 대항하기 위한 모병(제2389조), 미국에 대항하기 위한 입대(제2390조) 등이 이에 속한다.⁷⁵⁾

3. 기타

미국연방법 18편 제45장은 외국과의 관계(foreign relations)를 표제로 하고 있는데, 이 장의 제951조에서 제967조까지의 규정 중 대부분은 전형적인 안보범죄로 이해할 수 있는 행위를 내용으로 한다. 대표적으로, 제952조는 당국의 승인 또는 권한 없이 공식적인 외교규약이나 그 규약에 규정된 내용을 누설 혹은 제공하는 자를 처벌하는 것을 내용으로 한다.

이외에도 사기 및 허위진술(fraud and false statements)를 표제로 하는 미국연방법 18편 제47장에서도 안보와의 관련성이 상당한 규정들을 찾을 수 있다. 미연방법 제1030조가 그 예라고 할 수 있는데, 동조 (a)항에서는 승인 없이 또는 권한없이 의도적으로 컴퓨터에 접근하여 기밀정보를 보유 또는 기밀정보를 보유할 자격이 없는 자에게 전달 또는 전송하는 행위를 처벌하는 규정하고 있다.

다. 국가안전보장법(National Security Act)

국가안전보장법은 2차 세계대전 이후 미국 정부의 군사와 정보기관의 주요한 구조를 조정하는 내용의 법률이라고 할 수 있다.⁷⁶⁾ 1947년 제정 이후 시대적 상황을 반영하여 여러 차례의 개정을 거쳤다.⁷⁷⁾ 트루먼(Harry S. Truman) 대통령 재임시에 제정되어 전쟁부(department of war)와 해군부(department of the navy)를 국방본부(National Military Establishment)로 통합하고, 미공군(United States Army Air

75) 이 중 제2391조는 폐지된 조문이다.

76) https://en.wikipedia.org/wiki/National_Security_Act_of_1947(최종방문일: 2021.09.02.) 참조.

77) 동법의 개정연혁 등에 대하여는 Mark R. Shulman, "The progressive era origins of the national security act", Dickinson Law Review 289(1999-2000), pp.289-330.

Forces)으로부터 공군부(department of the air force)를 독립시켰다.⁷⁸⁾ 1947년 이 법률의 제정으로 국가안전보장회의(National Security Council)가 설립되었으며,⁷⁹⁾ 1949년의 개정 이후 재조직 계획의 일환으로 국가안전보장회의(NSC)는 대통령실에 속하게 되었다고 한다.⁸⁰⁾

이러한 국가안전보장법의 취지는 국가안보증진을 위해 국방장관이 국가군사처와 육군성, 해군성, 공군성, 그리고 국가군사처와 국가안보에 관련된 타 정부기관과의 협력이라 할 수 있는데, 그 내용은 제1장에서 국가안전보장을 위한 협력으로 국가안전보장회의, 국가정보국, 국가정보국장실, 중앙정보국, 국가정보프로그램관련 국방장관의 책임, 정보관련 활동 공무원의 임명 등에 대하여 규정하고 있다.

라. 공산주의 규제법(Communist Control Act)

1954년 8월 24일 아이젠하워(Dwight Eisenhower) 대통령이 서명한 법률로, 미국 공산당을 불법화하고 공산당에 가입하거나 지원하는 것을 범죄화하였다.⁸¹⁾ 이 법률은 공산주의를 저지하려는 목적에서 공산주의적 단체와 그 구성원의 정치를 제약하는 내용을 담고 있으므로 그 위헌성에 대한 논란이 지속되었다.⁸²⁾

78) 대검찰청, 각국 및 북한의 안보형사법제 및 공안검찰의 역할, 2007, 186면.

79) 미국의 국가안전보장회의(NSC)는 대통령이 의회의 인준을 받아 임명하는 국가정보국(DNI: Director of National Intelligence)의 지휘 하에 16개의 정보기관[중앙정보국(CIA: Central Intelligence Agency), 국가안전보장국(NSA: National Security Agency), 국방정보국(DIA :Defense Intelligence Agency), 육군정보국(INSOCOM: Intelligence and Security Command), 해군정보국(ONI: Office of Naval Intelligence), 공군정보국(AIA: Air Intelligence Agency), 해안경비정보국(MCIA: Marine Corps Intelligence Activity), 해안경비정보대(CGI: Coast Guard Intelligence), 에너지부정보실(Office of Intelligence of Department of Energy), 국토안보부(Department of homeland Security) 정보분석/인프라보호국(IAIP : Information Analysis and Infrastructure Protection), 국무부(Department of State) 정보조사국(INR: Bureau of Intelligence and Reserch), 재무부(Department of Treasury) 테러금융정보실(TFI: Office of Terrorism and Financial Intelligence), 국가대기권정보국(NGA: The National Geospatial-Intelligence Agency), 국가정찰국(NRO:The National Reconnaissance Office), 연방수사국(FBI: Federal Bureau of Investigation), 법무부(DOJ: Department of Justice) 마약단속국(DEA: Drug Enforcement Agency)]이 정보공동체를 이룬다.

80) 세계법제정보센터(<https://world.moleg.go.kr/>), “미국_국가안전보장법1947_요약본 pdf(https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?1=1&searchPageRowCnt=10&A=A&AST_SEQ=313&searchLgslCode=&CTS_SEQ=15171&searchType=all&searchNtnl=US, 방문일: 2021.09.02.)” 참조.

81) https://en.wikipedia.org/wiki/Communist_Control_Act_of_1954#cite_note-1(최종방문일: 2021.09.02.) 참조.

82) Communist Party of the United States v. Subversive Activities Control Board, 351 U.S.

이 법률의 주요내용은 사실의 발견 및 신고(제841조), 공산당 및 그 계승단체 구성원의 권리박탈(제842조), 1950년 국내안보법을 공산당 및 기타 반체제조직의 구성원에 적용·“공산당”의 정의(제843조), 공산당에의 가입, 참여, 목적의 인식에 대한 배심에 의한 결정(제844조) 등이다.⁸³⁾

마. 테러관련법

21세기에 들어서면서부터 미국의 안보형사법은 테러에 대응하여 상당한 격변을 거쳐 왔으며, 2001년 9·11테러 이후 본격화된 뉴테러리즘(new terrorism)에 대응하여 제정된 ‘애국법(Patriot Act, 2001)’과 국토안보법(Homeland Security Act, 2002) 등이 대표적이다.⁸⁴⁾ 이 중 애국법의 정식명칭은 The USA Act and the Financial Anti-Terrorism Act인데, 테러억지를 명분으로 동법은 정보수집기관의 통화감찰 및 통신기록권한을 광범위하게 인정함과 동시에 해외정보감시법(FISA)에 따라 무차별적 정보수집권한이 허용되었기 때문에 인권침해의 위험성이 문제되었다.⁸⁵⁾ 애국법은 최초에 4년간의 한시법으로 제정되었으며,⁸⁶⁾ 존속기한이 도래할 때마다 연장을 이어가다가 인권침해의 위험성을 완화한 자유법(USA Freedom Act, 2015)으로 대체되었다.⁸⁷⁾

1. 애국법(Patriot Act, 2001)

애국법은 10개의 편(Title)으로 구성되었으며, 테러대응을 위한 이 법률의 내용과 범위는 실로 광범위하다.⁸⁸⁾

115 (1956); *Albertson v. Subversive Activities Control Board*, 382 U.S. 70 (1965) 등이 대표적이라 할 수 있다. 이들 사건의 경과에 대하여는 심희기/이석수, 국가보안법의 운영실태와 개정방안, 한국형사정책연구원, 2004, 184면 이하.

83) 50 U.S.C. SUBCHAPTER IV—COMMUNIST CONTROL (§841 ~ §844).

84) 다만 애국법 등에 따른 정보수집기관의 통화감찰, 통신기록권한과 해외정보감시법(FISA)의 무차별적 정보수집권한 등으로 인하여 인권침해의 우려가 지속적으로 제기되어 자유법(USA Freedom Act, 2015)으로 대체되었다.

85) https://en.wikipedia.org/wiki/USA_Freedom_Act(최종방문일: 2021.09.04.) 참조.

86) 이에 따라 대부분의 조항이 2005년 12월 31일에 효력이 상실될 예정이었으나, 2005년 7월 미 하원과 상원에서 동법률의 몇몇 조항을 수정한 법안과 대부분의 조항을 유지하는 법률안이 각각 제출되었다. 이후 2006년 3월 미 의회는 결과적으로 동법의 효력을 유지하는 선택을 하게 된다.

87) 자유법의 정식명칭은 *Uniting and Strengthening America by Fulfilling Rights and Ending Eavesdropping, Dragnet-collection and Online Monitoring Act*이다.

88) <https://www.congress.gov/107/plaws/publ56/PLAW-107publ56.pdf>(최종방문일: 2021.09.04.) 참조.

먼저, 제1편은 테러리즘에 대응한 국내안보의 강화를 표제로 하여, 대테러기금의 신설(제101조), 연방수사국의 기술지원센터에 대한 자금지원의 확대(제103조), 특정한 긴급 상황에서 법무부장관의 군사지원 요청권(제104조) 등을 규정하고 있다.

제2편은 강화된 감시절차를 표제로 한다. 여기서는 테러와 관련하여 유선, 구두 및 전자 통신에 대한 도·감청과 통신차단을 규정하고 있는데, 특히 테러단체와의 연관성이 의심되면 법원의 영장 없이 감청이 가능할 뿐만 아니라 사전 영장 없이 압수수색이 가능하도록 규정하는 등 광범위한 통신제한을 허용하였다.

제3편은 2001년 국제 자금세탁방지 및 대테러금융법을 표제로하여 세 개의 절(Subtitle)로 구성되어 있다. 즉, 국제자금세탁방지 및 관련조치(Subtitle A), 은행비밀 보호법 개정안 및 관련 개선사항(Subtitle B), 통화 범죄와 통화보호(Subtitle C)를 세부내용으로 한다. 결국 테러방지를 위하여 국제적인 자금세탁에 효율적으로 대응하기 위하여 다양한 국내·외적 수단을 마련하고 있으며, 금융기관과 수사당국을 비롯한 다양한 관련 기관 사이의 협조 및 협력절차를 규정하고 있다.

다음으로 제4편의 표제는 국경보호이다. 제4편은 북부국경보호(A), 강화된 이민규정(B), 테러 피해자를 위한 이민 혜택 보존(B) 등의 절로 구성되어 있다. 특히, 강화된 이민규정에 대한 B절의 제412조 등은 테러와 관련하여 테러용의자 및 외국인에 대하여 강제구금, 구속적부심사, 사법심사를 함에 있어서 미국의 일반적인 적법절차를 벗어난 완화된 구금을 허용하고 있다.

그리고 제5편은 테러리즘 수사를 위한 장애의 제거를 표제로 하여 보상금의 지급, DNA식별, 법집행기관과의 협조 등 다양한 규정을 마련하고 있다. 이어서 제6편에서는 테러 피해자, 공안요원 및 그 가족을 위한 지원을 규정하고 있다.

또한 제7편은 중요 인프라의 보호를 위한 정보공유의 증대를 표제로 테러 공격과 관련된 중앙과 지방의 법집행을 용이하게 하기 위한 지역 정보공유 시스템의 확장에 대하여 규정하고 있다.

특히 애국법 제8편은 테러리즘에 대항하여 형벌의 강화를 규정하고 있다. 이를 위하여 대중교통 시스템에 대한 테러공격 및 기타 폭력 행위(제801조), 국내 테러리즘의 정의(제802조), 테러리스트 은닉금지(제803조), 해외 미국 시설에서 저지른 범죄에 대한 관할(제804조), 테러리즘에 대한 물질적 지원(제805조), 테러조직의 자산(제806조), 테러리즘을 위한 물질적 지원제공에 대한 기술적 설명(제807조), 연방 테러범죄의 정의(제808조), 특정 테러 범죄의 공소시효 폐지(제809조), 테러 범죄에 대한 대체 최대 처벌(제

810조), 테러음모의 처벌(제811조), 테러리스트에 대한 석방 후 감시(제812조), 공갈행위로서의 테러행위(제813조), 사이버 테러의 억제 및 예방(제814조), 정부 요청에 따라 보존된 기록과 관련된 민사 소송을 위한 추가적 방어(제815조), 사이버 보안 포렌식 역량의 개발 및 지원(제816조), 생물무기법의 확대(제817조) 등을 상세하게 규정하고 있다.

마지막으로 제9편은 정보수집에 관한 것이며, 제10편은 기타의 보칙에 관하여 규정하고 있다.

2. 자유법(USA Freedom Act, 2015)

앞서 언급한 것과 같이 애국법은 한시법으로 그 기한을 연장해 오다가 2015년 자유법으로 대체되었는데, 이는 정보기관의 권한강화에 따른 일반시민의 기본권이 부당하게 침해될 위험이 있다는 우려에 기반한다.⁸⁹⁾ 자유법의 주요한 내용은 정보기관이 통신 데이터를 광범위하게 수집하는 것을 제한하는 것이라 할 수 있다. 즉, 애국법에 의하여 수정되었던 해외정보감시법(1978)의 내용을 다시 수정하여 시민의 자유를 보장하고 국가안보확보를 위한 수단을 추가하는 것이다.⁹⁰⁾ 하지만 테러와 관련하여 특정한 조직에 소속되지 않고 독자적으로 테러를 모방하는 소위 ‘외로운 늑대(lone wolf)’들에 대한 도·감청이나 테러용의자에 대한 이동식 도청 등은 자유법의 시행이후에도 가능하다.⁹¹⁾

2. 독일의 안보법제

독일은 안보와 관련한 처벌규정을 일반형법에 상세하게 정비하고 있다. 즉, 우리의 국가보안법과 같은 특별형법을 별도로 두지 않고 일반형법의 틀 속에서 안보형사법의 체계를 구성하고 있다고 할 수 있다. 특히 독일은 동서로 분단되었던 역사를 거쳐 오면서도 통일이전과 이후의 안보형법의 관련규정에는 큰 차이가 없는 것으로 보인다.

이하에서는 국가의 안전보호와 관련한 독일형법(StGB) 각칙상의 처벌규정을 개관하고자 한다.

89) 이러한 문제의식에 대하여는 Norman Abrams, Anti-Terrorism and Criminal Enforcement, Thompson West, 2003, P.7 참조.

90) 한국형사정책학회, 통신비밀보호 법제도 분석을 통한 신뢰성 확보방안 연구, 방송통신정책연구(15-진흥-079), 2016, 106면.

91) 신의기, “국제환경 변화에 따른 안보법제 정비방안”, 82면.

가. 평화에 대한 죄 등(독일형법 각칙 제1장)⁹²⁾

1. 평화에 대한 죄

독일형법 제1장 제1절은 평화에 대한 죄(Friedensverrat)로 제8차 형법개정(1968. 6. 25.)시에 최초로 도입되었다고 한다.⁹³⁾ 종래 제80조와 제80조a로 구성되어 있었던 제1절은 비교적 최근인 2016. 12. 22. 자의 법률개정으로 침략전쟁의 예비를 처벌 대상으로 규정하고 있던 제80조가 삭제됨에 따라 현재는 제80조a만 남게 되었다.⁹⁴⁾ 다만 종래의 형법 제80조에서 규율하던 내용은 현행 만민형법전(VStGB) 제13조에 의하여 규율되는 내용에 포함될 수 있다.⁹⁵⁾ 따라서 종래의 침략전쟁의 예비가 비범죄화 된 것이라 보기는 어렵다는 판단이다. 그리하여 독일형법 제80조a는 “침략범죄의 선동”을 표제로 하여 “형법의 장소적 적용범위 내에서 집회 또는 문서(제11조 제3항의)의 반포를 통하여 공연히 침략범죄(만민형법 제13조)를 선동하는 경우 3개월 이상 5년 이하의 자유형에 처하도록 규정하고 있다.

2. 내란의 죄

내란죄를 규정하고 있는 제1장 제2절은 크게 연방에 대한 내란(제81조)과 주에 대한 내란(제82조)으로 구분되는데, 예비행위의 처벌(제83조)과 적극적 중지행위의 임의적 감면(제83조a)도 규정하고 있다.

먼저, 연방에 대한 내란(제81조)은 폭행 또는 폭행을 고지한 협박에 의하여 독일연방공화국의 존립을 침해하거나 독일연방공화국의 기본법에 기초한 헌법질서를 변형시키는 행위를 시도하는 경우 무기 또는 10년 이상의 자유형에 처하도록 규정하고 있다(제1항). 감형하는 경우에도 1년 이상 10년 이하의 자유형에 처한다(제2항). 그리고 주에 대한 내란(제82조)은 폭행 또는 폭행을 고지한 협박에 의하여 주 영토의 전부 또는 일부를

92) 독일형법 각칙(Besonderer Teil) 제1장(Erster Abschnitt)의 표제는 “Friedensverrat, Hochverrat und Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates”이다. 이는 “평화에 대한 죄, 내란의 죄 그리고 민주적 법치국가에 대한 위협죄”로 직역할 수 있다.

93) 신의기, “국제환경 변화에 따른 안보법제 정비방안”, 92면.

94) 독일형법 제80조는 2016년 12. 22. 자의 “국제형사법의 개정을 위한 법률(Gesetz zur Änderung des Völkerstrafgesetzbuches(BGBI. I S. 3150))”에 따라 2017. 1. 1. 자로 삭제되었다.

95) 여기서 VStGB로 약칭되는 Völkerstrafgesetzbuch(만민형법전)은 국제형사법의 규범에 기반하는 범죄를 대상으로 하는 법률이라 할 수 있다. 이에 대하여는 Wikipedia(<https://en.wikipedia.org/wiki/V%C3%B6lkerstrafgesetzbuch>, 최종방문일: 2021.9.12.) 참조.

독일연방공화국의 다른 주에 합병하거나 주의 일부를 해당 주로부터 분리하려는 시도 또는 주헌법에 기초한 헌법질서를 변형시키는 시도를 하는 경우 1년 이상 10년 이하의 자유형에 처한다(제1항). 감형하는 경우에도 6개월 이상 5년 이하의 자유형에 처한다(제2항).

다음으로, 예비행위(제83조)의 경우 연방에 대한 특정한 내란기도를 예비한 자는 1년 이상 10년 이하의 자유형에 처하며, 감형하는 경우에는 1년 이상 5년 이하의 자유형에 처한다(제1항). 주에 대한 특정한 내란기도를 예비한 자는 3개월 이상 5년 이하의 자유형에 처한다(제2항).

그리고 제83조a는 적극적 중지행위에 대하여 임의적 감경을 인정하고 있다. 즉, 제81조 및 제82조의 경우 행위자가 자의로 범행의 계속적 실행을 포기하고 나아가 그가 인식하고 있는 타인이 계속하여 그 범죄를 실행할 것이라는 위험을 방지하거나 이를 본질적으로 감소시킨 경우 또는 그 범죄의 완성을 방지한 경우에는 해당 조항에 의한 형을 작량하여 감경(제49조 제2항)하거나 면제할 수 있다(제1항). 또한 제83조의 경우 행위자가 자의로 그 범죄계획을 포기하고 그가 야기하여 인식하고 있는 ‘타인이 계속하여 범죄를 예비 또는 실행할 것이라는 위험을 방지하거나 이를 본질적으로 감소된 경우 또는 그 범죄의 완성을 방지한 경우에도 그러하다(제2항). 행위자의 관여 없이 위험이 방지되었거나, 본질적으로 감소된 경우 또는 범죄의 완성이 방지된 경우에도 그와 같은 목적을 달성하기 위한 자의에 의한 진지한 노력이 있으면 충분하다(제3항).

3. 민주적 법치국가에 대한 위험죄

독일형법 제1장 제3절은 민주적 법치국가질서에 대한 위험을 야기시키는 행위를 대상으로 하는데, 크게 세 가지의 범죄군으로 분류되어 왔다고 한다.⁹⁶⁾ 즉, ① 특정한 단체범죄(eigentliche Organisationsdelikte), ② 국가존립의 기능을 위협하는 침해(staatsgefährdende Eingriffe in das Funktionieren des staatlichen Lebens), ③ 반헌법적 모독행위(verfassungsverräterische Beschimpfung)가 여기에 속한다.

먼저, 특정한 단체범죄는 금지된 단체에 대한 지지를 의미하는 것으로 제84조 내지 제84조a가 포함된다. 여기서 제84조의 위헌정당의 유지는 위헌으로 선언되거나 활동이 금지된 정당의 대체조직으로 확정된 정당의 조직적 결합과 관련한 행위를 그 관여정도에

⁹⁶⁾ 신의기, “국제환경 변화에 따른 안보법제 정비방안”, 94면 참조.

따라 차등적으로 처벌하는 내용의 규정이다. 그리고 결사금지위반을 표제로하는 제85조도 법률상 금지된 정당이나 단체의 조직적 결합을 유지한자를 그 관여정도에 따라 차등적으로 처벌하는 내용의 형벌규정이다. 이어서 위헌조직 선전물 반포(제86조)와 위헌조직 표시 사용(제86조a)도 금지되어 있다.⁹⁷⁾

다음으로, 국가존립의 기능을 위협하는 침해는 국가중요시설 및 국가기관에 대한 침해 행위를 처벌하도록 하고 있는데, 구체적으로 사보타주 목적의 스파이활동(제87조), 반헌법적 사보타주(제88조), 연방군 및 공안기관에 대한 반헌법적 공작활동(제89조), 국가질서를 중대하게 위협하는 폭력행위의 준비(제89조a), 국가질서를 위협하는 폭력행위(테러) 수행을 위한 교섭의 수용(제89조b), 테러자금조달(제89조c) 등의 금지로 구성되어 있다고 할 수 있다.

마지막으로, 반헌법적 모독은 국가원수, 국가, 국기·국장 등을 대상으로 하는 모독행위를 의미하는 것으로 연방대통령 모독(제90조), 국가 및 국가상징물 모독(제90조a), 헌법 기관에 대한 반헌법적 모독(제90조b), EU상징에 대한 비방행위(제90조c) 등이 여기에 해당한다.

덧붙여서 국가질서를 위협하는 폭력행위(테러) 수행을 위한 지침을 제공하는 행위의 처벌과 예외(제91조)와 제84조, 제85조, 제87조의 독일국내에서 저질러진 경우에 한하여 적용된다는 적용범위의 규정(제91조)이 부가되어 있다.

4. 공통규정

제4절은 제1장에 공통되는 규정을 마련하고 있는데, 독일연방공화국의 존립을 침해하는 행위, 헌법상의 원칙 등 독일형법 제1장에 공통되는 개념의 정의(제92조), 선거권 및 피선거권의 박탈(제92조a), 몰수(제92조b)에 대한 규정으로 구성되어 있다.

97) 특히 제86조와 제86조a는 헌법상의 표현의 자유와 관련하여 문제의 소지가 없지는 않으나, 독일연방법원은 합헌으로 판시하고 있다(BGHSt 23, 64, 70f).

나. 간첩 및 외환죄(제2장)⁹⁸⁾

독일형법 각칙 제2장은 제93조 내지 제101조a까지 13개 조로 구성되어 있으며, 여기서 처벌대상으로 규정하는 행위들은 주로 국가기밀을 탐지, 수집, 누설하여 국가의 안전에 위험을 초래하는 것을 내용으로 한다. 이에 따라 제93조는 2장에서 문제되는 “국가기밀의 개념”을 정의하고 있으며, 이를 전제로 이하의 간첩죄 등을 규정하고 있다.

먼저, 제94조는 간첩을 표제로 하여 국가기밀을 다른 나라나 중개인 등에 제공하는 행위를 처벌하도록 규정하고 있다. 이어서 제95조는 국가기밀의 누설, 제96조는 간첩 목적의 기밀탐지 및 수집, 제97조는 과실에 의한 국가기밀의 누설, 제97조a는 불법기밀의 누설,⁹⁹⁾ 제97조b는 불법기밀로 오인한 국가기밀의 누설을 규정하고 있다.

그리고 제98조는 제94조나 제96조 제1항에 의하여 처벌되지 않는 “간첩목적의 활동”, 제99조는 다른 나라 정보기관을 위한 간첩행위, 제100조는 독일 내에 생활근거를 두고 있는 독일인이 독일 외부의 정부, 단체, 기관 등과 평화를 위협하는 관계를 형성하는 행위(평화를 위협하는 관계), 제100조a는 간첩목적의 위조 등을 규정하고 있다.

이외에 제101조는 선거권 및 피선거권의 박탈, 제101조a는 몰수를 규정하는 등 부가 형에 대한 규정도 마련하고 있다.

다. 공공질서에 반하는 범죄행위(제7장)

독일형법 각칙 제7장은 공공질서에 반하는 범죄를 표제로 다양한 범죄유형을 규정하고 있는데, 이중에서 국가안보와 가장 직접적이고 명백한 관련성을 보이고 있는 범죄로는 테러단체조직죄(제129조a)를 언급할 수 있으며, 제138조에 규정된 범죄불고지죄도 국가안보에 관련된 범죄가 문제되는 범위에서 안보범죄로 이해할 수 있다.¹⁰⁰⁾

1. 테러단체조직등의 죄

독일형법 각칙 제7장은 공공질서에 반하는 범죄행위를 표제로 다양한 범죄유형을

⁹⁸⁾ 여기서 “Landesverrat”은 “반역”으로 직역이 가능하지만, 주로 국가기밀을 탐지, 수집, 누설하는 행위를 내용으로 하므로 “간첩”으로 번역하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 그리고 “Gefährdung der äußeren Sicherheit”도 “외적안전의 위험”으로 직역할 수 있으나, 우리 형법상의 표현에 따라 “외환죄”로 번역하고자 한다.

⁹⁹⁾ 여기서 불법기밀은 제93조에 따른 국가기밀에 해당하지 않는 기밀을 의미한다.

¹⁰⁰⁾ 이외에도 생각하기에 따라서는 제127조의 무장단체조직죄, 제129조의 범죄단체조직죄, 제130조의 국민선동죄 등도 안보범죄의 일종으로 이해할 수 있는 여지가 없지는 않지만, 대체로 공공의 안전에 대한 범죄로서 직접적인 안보범죄로 이해하기는 어렵다고 본다.

규정하고 있는데, 이중에서 국가안보와 가장 직접적이고 명백한 관련성을 보이고 있는 범죄가 바로 테러단체조직죄(제129조a)라 할 수 있다.¹⁰¹⁾ 독일형법상 테러단체조직죄는 모살, 고살, 인종학살, 반인류적 범죄, 전쟁범죄 등 특정한 범죄의 수행을 목적으로 하는 단체를 조직하거나 가담하는 행위를 의미한다(제129조a 제1항).¹⁰²⁾ 그리고 제2항에서는 특정한 범죄행위를 목적으로 하는 단체를 조직하거나 그 특정한 범죄행위가 ① 공중을 심각하게 위협하거나, ② 정부 또는 국제기구에 대하여 폭력의 사용 또는 그 사용의 고지를 통한 협박으로 강요하거나, ③ 국가나 국제기구의 근본적인 구조를 손상 또는 침해하고 그 범행 종류나 파장이 국가나 국제기구를 심각하게 해칠 수 있는 단체의 구성원으로 가담한 자를 처벌하도록 규정하고 있다.¹⁰³⁾ 그 외 제1항 및 제2항에 규정된 범죄행위로 협박하는 것이 단체의 목적과 활동인 경우의 처벌(제3항), 테러단체의 수괴 또는 배후자의 처벌(제4항), 테러단체 원조자 등의 처벌(제5항), 단순관여자에 대한 작량 감경(제6항), 범죄단체조직죄의 작량감경 및 면제의 준용(제7항) 선거권 및 피선거권의 부가(제8항), 행장감독(제9항)¹⁰⁴⁾ 등에 대하여도 동조에서 규정하고 있다.

그리고 제129조b는 외국에서의 테러단체활동에 대한 적용여부(제129조b 제1항), 확장적 박탈(제73조d)과 확장적 몰수(제74조a)의 준용(제129조b 제2항)도 테러단체조직등의 죄에 관련되는 규정이라 할 수 있다.

2. 불고지죄

독일형법 제138조(범죄불고지) 제1항은 ① 침략전쟁의 예비(제80조), ② 내란죄 중 제81조 내지 제83조 제1항, ③ 간첩 및 외환의 죄 중 제94조부터 제96조까지, 제97조a, 제100조, ④ 화폐 및 유가증권의 위조 중 제146조, 제151조, 제152조, 또는 보증기능이 있는 지불카드 및 유로수표 위조 중 제152조b 제1항 제1호 내지 제3호, ⑤ 모살(제211조), 고살(제212조), 집단학살(국제형법 제6조), 반인도적 범죄(동법 제7조), 전쟁범죄(동법 제8조, 제9조, 제10조, 제11조 또는 제12조), ⑥ 개인의 자유에 대한 죄 중 각각 중죄에 해당하는 제232조 제3항, 제4항 또는 제5항, 제233조 제3항의 죄 및 제234조, 제234조

101) 독일형법상 “테러”의 의미에 대하여는 이성대, “현행 테러방지법상 독소조항의 의혹과 개선방향”, 321면 이하.

102) 여기서 특정한 범죄의 구체적 범위는 제129a 제1항 제1호 및 제2호에 상세하게 규정되어 있다.

103) 제2항의 특정한 범죄는 동항 제1호 내지 제5호를 통하여 상세하게 나열하고 있다.

104) 행장감독(Führungsaufsicht)에 대하여는 독일형법 제68조 이하 참조.

a, 제239조a 또는 제239조b의 죄, ⑦ 강도 또는 강도적 공갈(제249조 내지 제251조 또는 제255조), ⑧ 공공위험의 죄 중 제306조 내지 제306조c, 제307조 제1항 내지 제3항, 제308조 제1항 내지 제4항, 제309조 제1항 내지 제5항, 제310조, 제313조, 제314조, 제315조 제3항, 제315조b 제3항 또는 제316조a, 제316조c 등에 해당하는 범죄의 예비 또는 실행에 관련한 믿을 만한 정보를 지득하고 그 실행 및 결과발생을 방지할 수 있었던 시기에 관청이나 피해자에 고지하지 아니하는 행위를 처벌하도록 규정하고 있다. 이어서 제2항은 제129조a(테러단체조직) 및 제129조b 제1항 제1문과 제2문과 관련하여 적용되는 제129조a의 예비 또는 실행에 관하여 신뢰할 수 있는 정보를 지득하고 이를 저지할 수 있는 시기에 관청에 고지하지 아니한 경우에도 1항과 같이 처벌하도록 규정하고 있다. 그리고 위법행위의 예비 또는 실행에 관하여 신뢰할 수 있는 정보를 지득하고 중대한 과실로 이를 고지하지 아니한 경우에도 처벌할 수 있는 근거를 제3항에 마련하고 있다.

다만, 제138조에 해당하는 불고지행위라도 ① 그 범죄행위가 미수에 그치고 실행에 착수하지 않은 경우, ② 고해성사로 지득한 사실에 대한 성직자의 경우, ③ 친족의 범죄 사실을 불고지한 경우, ④ 변호인 또는 의사, 심리학적 심리치료사, 아동 및 청소년 심리 치료사와 이들의 보조자의 경우 등에 대한 처벌면제에 대하여 제139조에서 상세한 규정을 마련하고 있다.

이상과 같은 독일형법의 불고지죄는 우리 국가보안법 제10조의 불고지죄와 비견된다고 할 수 있는데, 비교적 상세한 처벌면제규정에도 불구하고 불고지 대상범죄의 범위가 상당히 광범위하다는 점에서 우리 국가보안법상의 불고지죄보다도 인권침해적 요소 내지 위헌적 요소가 상당한 규정이라 판단된다.¹⁰⁵⁾

라. 기타

이외에도 독일형법 제4장의 헌법기관 및 선거와 투표에 대한 죄(Straftaten gegen Verfassungsorgane sowie bei Wahlen und Abstimmungen), 제5장의 국방에 대한 죄(Straftaten gegen die Landesverteidigung), 제6장의 국가권력에 대한 저항(Widerstand gegen die Staatsgewalt) 등에 규정된 일부의 범죄행위도 경우에 따라서는 안보형사법의 일환으로 이해할 수 있는 여지가 충분하다. 특히 제5장의 제109조h에

105) 신의기, “국제환경 변화에 따른 안보법제 정비방안”, 97면은 이러한 독일형법상 불고지죄의 규정이 우리 국가보안법상 불고지죄를 찬성하는 입장의 근거가 되기도 한다는 점을 지적하고 있다.

규정된 외국을 위한 모병(Anwerben für fremden Wehrdienst)과 같은 경우가 대표적인 예이다. 하지만 우리 법률상의 적국을 위한다는 등의 부가 조건이 존재하지 않기 때문에 그 성격을 국가의 존립 자체를 위협하는 것으로 단정하기는 어렵다고 본다.

3. 일본의 안보법제

일본의 안보형사법제는 기본적 구조와 규정내용 등이 우리와 유사하다고 할 수 있다. 특히 내란의 죄와 외환의 죄를 구별하여 규정하고 있는 형법상의 규정에서 상당한 유사성을 찾을 수 있다. 그러나 우리의 국가보안법과 같은 안보형사법에 특화된 특별형법보다는 다양한 개별·특별법에 안보관련 규정을 분산하여 규정하고 있는 것으로 보인다. 즉, 일본의 경우 형법 이외에도 파괴활동방지법(破壊活動防止法), 무차별 대량 살인행위를 한 단체의 규제에 관한 법률(無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する法律), 자위대법(自衛隊法), 전파법(電波法), 일본과 미국 사이의 상호협력 및 안전보장조약 제6조에 근거한 시설 및 구역과 일본에서의 미국군대의 지위에 관한 협정의 실시에 따른 형사특별법(日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定の実施に伴う刑事特別法), 일미상호방위원조협정 등에 따른 비밀보호법(日米相互防衛援助協定等に伴う秘密保護法) 등에서 안보형사법적 요소를 찾을 수 있다. 이하에서는 일본의 안보형사법제의 핵심적 내용을 구성하고 있는 형법, 파괴활동방지법, 무차별 대량 살인행위를 한 단체의 규제에 관한 법률 등에 대하여 차례로 개관하고자 한다.

가. 일본형법상 안보관련 범죄

일본형법은 1907년(明治四十年) 법률 제45호로 제정되었으며 가장 최근의 개정은 2018년(平成三十年)의 법률 제72호이다.¹⁰⁶⁾ 일본형법은 제정 이후 여러 차례의 개정을 거쳤는데, 안보형법과 관련해서는 1947년의 제3차 개정에서 상당한 변화가 나타났다고 할 수 있다. 특히 1947년의 개정은 제2차 세계대전 후 제정된 일본헌법의 정신을 반영한 개정으로 황실에 대한 죄(제73조~제76조, 제131조), 안녕질서에 대한 죄(제83조~제86조, 제89조), 외국의 원수 및 사절에 대한 폭행, 협박, 모욕죄(제90조, 제91조) 등이 삭제되었다.¹⁰⁷⁾ 이외에 이적행위의 죄(제83조~제86조), 외환원조죄등을 전시동맹국에 대하여

106) e-Gov法令検索(<https://elaws.e-gov.go.jp/>, 최종방문일: 2021.09.17.) 참조.

적용하는 내용의 규정(제89조) 등과 같이 안보와 관련이 있는 규정도 삭제되었다.¹⁰⁷⁾ 이에 따라 현행 일본형법상 안보관련 범죄로는 내란에 관한 죄(제77조~제80조)와 외환에 관한 죄(제81조~제89조) 정도가 남게 되었다.

1. 내란에 관한 죄

일본형법 제2편 제2장의 내란에 관한 죄는 일본의 구형법(1880년 공포)의 국사(國事)에 관한 죄에 규정되어있던 것을 현행형법에 계승한 것이라 할 수 있다.¹⁰⁸⁾

내란(죄)은 제77조의 표제라 할 수 있으며, “국가의 통치기구를 파괴하거나 또는 그 영토에서 국권을 배제하여 권력을 행사하거나 그 밖에 헌법이 정하는 통치의 기본질서를 괴란(壞亂)할 목적으로 폭동을” 하는 것을 의미한다(제1항). 일본형법은 이러한 내란행위를 주도자(제1항 제1호), 모의에 참여하거나 군중을 지휘한 자(제2호), 부화수행(付和隨行)하거나 그 밖에 단순히 폭동에 참가한 자(제3호)로 구분하여 처벌하도록 하고 있다. 또한 제3호를 제외한 내란행위의 미수를 처벌하도록 규정하고 있다(제2항).

나아가 예비 및 음모행위를 처벌하도록 하고 있으며(제78조), 병기, 자금 혹은 식량을 공급하거나 또는 그 밖의 행위에 의하여 내란행위를 방조하는 행위의 처벌을 명시하는 규정(제79조)을 별도로 마련하고 있다. 다만, 제78조와 제79조의 행위의 경우 폭동에 이르기 전에 자수한 경우에는 그 형을 면제하도록 규정하고 있다(제80조).

2. 외환에 관한 죄

일본형법 제2편 제3장의 외환에 관한 죄는 1947년의 형법개정 전에는 이적행위를 처벌하는 규정들과 외환원조죄등을 전시동맹국에 대하여 적용하는 내용의 규정 등과 같은 다양한 범죄가 함께 규정되어 있었으나, 전쟁포기를 규정하고 있는 일본헌법 제9조에 의하여 삭제되었음은 앞서 언급한 것과 같다. 따라서 현행 일본 형법상 외환에 관한 죄에는 제81조의 외환유치죄와 제82조의 외환원조죄를 중심으로 미수(제87조), 예비 및 음모(제88조) 정도만 남아 있다.

먼저, 외환유치를 표제로 하는 일본형법 제81조는 “외국과 통모하여 일본국에 대하여

107) 법무부, 日本刑法(발간등록번호: 11-1270000-000500-01), 2007, 5면.

108) 그 외 1947년의 10월 26일의 형법개정의 상세에 대하여는 https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%9D%BC%EB%B3%B8_%ED%98%95%EB%B2%95(최종방문일: 2021.09.17.) 참조.

109) 김현우, “일본의 안보형사법제에 대한 검토”, 국방연구 제55권 제1호, 2012, 111면.

무력을 행사”하는 것을 구성요건으로 하고 법정형은 사형만을 규정하고 있다. 그리고 제82조의 외환원조는 “일본국에 대하여 외국으로부터 무력행사가 있는 때에 이에 가담하여 그 군무에 종사하거나 그 밖의 군사상의 이익”을 주는 것을 내용으로 하고 사형, 무기 또는 2년 이상의 징역에 처하도록 규정하고 있다. 나아가 외환유치와 외환원조의 미수(제87조)와 예비·음모(제88조)도 처벌하도록 규정하고 있다.

이와 같이 일본의 외환에 관한 죄는 다른 나라의 입법례와는 달리 상당히 빈약한 내용으로 구성되어 있는데, 그 흠결을 보완하기 위하여 파괴활동방지법, 일미상호방위원조협정 등에 따른 비밀보호법 등의 개별·특별법이 마련되어 있다고 할 수 있다.

나. 파괴활동방지법(破壊活動防止法)

이 법률은 2차 대전 이후 일본에서 미군정이 종료되면서 공산당 등에 의한 반체제적 단체의 파괴활동을 규제하고자 1952년 법률 제240호로 제정되어 2014년 법률 제69호로 개정되어 지금에 이르고 있다.¹¹⁰⁾ 이 법률은 미국의 맥카렌법(McCarran Act; Internal Security Act of 1950)을 근간으로 했던 치안유지법의 내용을 계승한 것으로 평가되고 있다.¹¹¹⁾

이 법률은 단체의 활동으로서 폭력주의적 파괴활동을 한 단체에 대한 필요한 규제조치를 정하는 동시에 폭력주의적 파괴활동에 관한 형벌규정을 보정함으로써 공공의 안전 확보에 기여함을 목적으로 제정되었다(제1조). 특히 단체활동을 제한하는 것을 핵심적인 내용으로 하는데, 이는 동법 제5조에 규정된 공안심사위원회의 처분으로 구체화되어 나타난다.

동법 제5조의 내용은 다음과 같다.

공안심사위원회는 단체의 활동으로 폭력주의적 파괴활동을 한 단체에 대하여 해당 단체가 계속 또는 반복하여 장래에 다시 폭력주의적 파괴활동을 할 명백한 우려가 있다고 인정할만한 충분한 이유가 있는 때에는 일정한 처분을 할 수 있다고 규정하고 있다(제5조 제1항 본문).¹¹²⁾ 다만, 처분은 그러한 우려를 제거하기 위해 필요하고 상당한 한도를 초과해서는 아니된다(동항 단서). 그리고 여기서의 처분은 ① 해당 폭력주의적 파괴활동이 집단시위운동, 집단행진 또는 공개집회에서 행해진 것인 경우에는 6개월을 초과하지

110) e-Gov法令檢索(<https://elaws.e-gov.go.jp/>, 최종방문일: 2021.09.17.) 참조.

111) 김현우, “일본의 안보형사법제에 대한 검토”, 112면; 신의기, “국제환경 변화에 따른 안보법제 정비방안”, 111면.

112) 이 법률상의 폭력주의적 파괴활동의 구체적 의미에 대하여는 제4조에서 정의규정을 마련하고 있다.

않는 기간 및 지역을 정하여 각각 집단시위운동, 집단행진 또는 공개집회를 하는 것을 금지하는 것(동항 제1호), ② 해당 폭력주의적 파괴활동이 기관지(단체가 그 목적, 주의, 방침 등을 주장, 통보 또는 선전하기 위하여 계속적으로 간행하는 출판물)에 의하여 행해진 경우에는 6개월을 넘지 않는 기간을 정하여 해당 기관지의 계속 인쇄 또는 배포를 금지하는 것(동항 제2호), ③ 6개월을 초과하지 아니하는 기간을 정하여 해당 폭력주의적 파괴활동에 관련한 특정 임직원(대표자 등 명칭 여하를 불문하고 해당 단체의 사무에 종사하는 자) 또는 구성원에게 해당 단체를 위한 행위를 금지하는 것(동항 제3호)이다.¹¹³⁾

또한 공안위원회는 계속 또는 반복하여 장래에 다시 폭력주의적 파괴활동을 실시할 명백할 우려가 있다고 인정할만한 충분한 이유가 있고, 이상의 단체활동을 제한하는 처분이 효과를 나타낼 수 없다고 판단하는 때에는 그 단체의 해산을 지정할 수 있다(동법 제7조). 여기서 해산을 지정할 수 있는 단체에는 ① 제4조 제1항 제1호에 열거하는 폭력주의적 파괴활동을 한 단체(동조 제1호), ② 제4조 제1항 제2호 1목부터 3목까지에 열거하는 폭력주의적 파괴활동을 하거나 그 실행에 착수하여 이를 완수하지 못하거나 사람을 교사 또는 이를 실행시킬 목적으로 사람을 선동하여 이를 실시하게 한 단체(동조 제2호), ③ 제5조 제1항의 처분을 받고도 폭력주의적 파괴활동을 한 단체(동조 제3호)가 있다.

그리고 동법상 파괴적 단체의 규제절차에 대하여는 제3장(제10조~제26조)에서 규정을 두고 있으며, 조사주체 및 방법 등에 대하여는 제4장(제27조~제34조)에서 규정하고 있다. 시행세칙 등 기타사항에 대하여는 제5장(잡칙)에서 규정을 마련하고 있다. 또한 동법상의 벌칙에 대하여는 제6장에서 내란·외환죄의 교사등(제38조), 정치목적을 위한 방화죄의 예비등(제39조), 정치목적을 위한 소란죄의 예비등(제40조), 단체를 위한 행위의 금지위반죄(제42조), 단체활동제한처분위반죄(제43조), 퇴거명령위반죄(제44조), 공안조사관의 직권남용죄(제45조) 등을 규정하고 있다.¹¹⁴⁾

113) 제5조 제1항의 처분이 효력을 발생한 후에는 누구든지 해당 단체의 임직원 또는 구성원으로서 그 처분의 취지에 반하는 행위를 해서는 안 된다(제5조 제2항 본문). 다만, 같은 항 제3호의 처분이 효력을 발생한 경우, 해당 임직원 또는 구성원이 해당 처분의 효력에 관한 소송에 통상적으로 필요한 행위를 하는 것은 그러하지 아니하다(동항 단서).

114) 동법 제41조는 교사행위와 관련하여 형법총칙상 교사규정을 배제하지 않으며, 이 법률과 형법의 형을 비교하여 중한 형으로 처단한다는 내용의 규정이다.

다. 무차별 대량 살인행위를 한 단체의 규제에 관한 법률(無差別大量殺人行爲を行った団体の規制に関する法律)

이 법률은 1994년과 1995년 일본에서 연달아 발생한 사린가스사건들을 배경으로 “단체의 활동으로 임직원(대표자 등 명칭여하를 불문하고 해당 단체의 사무에 종사하는 자) 또는 구성원이 예를 들어 사린을 사용하는 등 무차별 대량살인행위를 한 단체에 대해 그 활동상황을 밝히거나 해당 행위의 재발을 방지하기 위해 필요한 규제조치를 정하여 국민생활의 평온을 포함한 공공의 안전확보에 기여하는 것”을 목적으로 제정되었다(제1조). 1999년 법률 제147호로 제정되었으며, 2014년 법률 제69호로 개정되어 지금에 이르고 있다.

이 법률이 목적하는 무차별 대량 살인행위의 재발을 방지하기 위한 구체적인 수단으로는 관찰처분과 재발방지처분을 언급할 수 있다.

먼저,公安심사위원회는 그 단체의 임직원 또는 구성원이 해당 단체의 활동으로서 무차별 대량살인행위를 한 단체가 다음 각 호에 열거하는 사항의 어느 하나에 해당하고, 115) 그 활동상황을 계속하여 밝힐 필요가 있다고 인정되는 경우에는 해당 단체에 대하여 3년을 초과하지 아니하는 기간을 정하여公安조사청장의 관찰처분을 부과할 수 있다(제5조 제1항). 제5조에서는 이외에도公安조사청장에 대한 보고사항 및 기한(제2항 및 제3항), 관찰처분의 갱신(제4항 및 제5항),公安조사청장의 경찰청장에 대한 통보의문(제6항) 등에 대하여 규정하고 있다.

여기서 “무차별 대량살인행위”는 앞서 언급한 파괴활동방지법 제4조 제1항 제2호에 열거한 폭력주의적 파괴활동으로 불특정다수의 자를 살해하거나 그 실행에 착수하여 이를 완수하지 못한 것을 의미하며(제4조 제1항), “단체”는 특정한 공동목적을 달성하기 위한 다수인의 계속적 결합체 또는 그 연합체를 의미한다(제4조 제2항). 그 외 관찰처분의 취소에 대하여는 제6조, 관찰처분의 조사 및 실시에 대하여는 제7조에 규정을 마련하고 있다.

다음으로, 동법 제8조는 재발방지처분을 규정하고 있다. 즉,公安위원회는 그 단체의

115) 각 호의 사항으로는 ① 해당 무차별 대량 살인 행위의 주모자가 해당 단체의 활동에 영향력을 가지고 있을 것(제1호), ② 해당 무차별 대량 살인행위에 관여한 자의 전부 또는 일부가 해당 단체의 임직원 또는 구성원일 것(제2호), ③ 해당 무차별 대량살인행위가 행해진 때에 해당 단체의 임원(단체의 의사결정에 관여할 수 있는 자로 해당 단체의 사무에 종사하는 자)이었던 자의 전부 또는 일부가 해당 단체의 임원일 것(제3호), ④ 해당 단체가 살인을 명시적으로 또는 암시적으로 권장하는 강령을 유지할 것(제4호)이 열거되어 있다.

임직원 또는 구성원이 해당 단체의 활동으로서 무차별 대량살인행위를 한 단체가 제5조 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 해당 단체에 대하여 6개월을 초과하지 아니하는 기간을 정하여 다음 항 각 호에 열거하는 처분의 전부 또는 일부를 할 수 있다(제8조 제1항).¹¹⁶⁾ 여기서의 처분으로는 ① 어떠한 명의로 할 것인지를 묻지 않고 토지 또는 건물을 새로 취득 또는 임차하는 것을 지역을 특정하거나 특정하지 않고 금지하는 조치(제2항 제1호), ② 해당 단체가 소유하거나 관리하는 특정 토지 또는 건물(오직 거주용으로 제공하는 것은 제외)의 전부 또는 일부의 사용을 금지하는 조치(제2호), ③ 해당 무차별 대량살인행위에 관여한 자 또는 해당 무차별 대량살인행위가 행해진 때에 해당 단체의 임원이었던 자(“해당 무차별 대량살인행위의 관여자 등”)에게 해당 단체 활동용으로 제공되는 토지나 건물에서 해당 단체 활동의 전부 또는 일부에 참가하게 하거나 종사하게 하는 것을 금지하는 조치(제3호), ④ 해당 단체에 가입할 것을 강요 또는 권유하거나 해당 단체에서의 탈퇴를 방해하는 것을 금지하는 조치(제4호), ⑤ 금품 및 기타 재산상의 이익을 증여받는 것을 금지하거나 제한하는 조치(제5호)가 나열되어 있다.

나아가 동법은 재발방지처분을 받은 단체의 임직원 또는 구성원 등의 금지행위에 대하여도 규정하고 있다(제9조). 즉, 해당 처분이 효력을 발생한 후에는 ① 해당 단체가 제8조 제2항 제1호에 열거하는 처분을 받은 경우에는 어떠한 명의로 할 것인지를 불문하고 해당 처분에 따라 취득 또는 임차하는 것이 금지된 토지 또는 건물을 해당 단체의 용도로 제공할 목적으로 취득 또는 임차하는 것(제1호), ② 해당 단체가 제8조 제2항 제2호에

116) 제1항의 각호의 내용으로는 ① 해당 단체의 임직원 또는 구성원이 단체의 활동으로서 사람을 살해하거나 살해하려고 하고 있을 때, 사람의 신체를 상해하거나 상해하려고 하고 있을 때 또는 사람을 폭행하거나 가하려고 하고 있을 때(제8조 제1항 제1호), ② 해당 단체의 임직원 또는 구성원이 단체의 활동으로서 사람을 약취 또는 약취하고자 하는 때 또는 사람을 유괴 또는 유괴하고자 하는 때(동항 제2호), ③ 해당 단체의 임직원 또는 구성원이 단체의 활동으로 사람을 감금하거나 감금하려고 하는 경우(동항 제3호), ④ 해당 단체의 임직원 또는 구성원이 단체의 활동으로서 폭발물, 독성물질 또는 이들의 원재료나 총포 또는 부품을 보유하거나 보유하려 할 때 또는 제조에 사용되는 설비를 보유하거나 보유하려 할 때(동항 제4호), ⑤ 해당 단체의 임직원 또는 구성원이 단체의 활동으로서 해당 단체에 가입할 것을 강요 또는 강요하려고 하고 있을 때 또는 해당 단체로부터의 탈퇴를 방해 또는 방해하려고 하고 있을 때(동항 제5호), ⑥ 해당 단체의 임직원 또는 구성원이 단체의 활동으로서 살인을 명시적 또는 암시적으로 권유하는 강령에 따라 임직원 또는 구성원에 대한 지도를 하거나 하고자 하는 때(동항 제6호), ⑦ 해당 단체의 임직원 또는 구성원이 단체의 활동으로서 구성원의 총수 또는 토지, 건물, 설비, 기타 자산을 급격히 증가시키거나 증가시키려고 하고 있을 때(동항 제7호), ⑧ 전 각 호에 열거하는 사항 외에, 해당 단체의 무차별 대량살인행위에 미칠 위험성의 증대를 방지할 필요가 있을 때(동항 제8호)가 열거되어 있다.

열거하는 처분을 받은 경우에는 해당 단체의 용도로 제공할 목적으로 해당 처분에 의하여 사용이 금지된 토지 또는 건물을 사용하는 것(제2호), ③ 해당 단체가 제8조 제2항 제3호에 열거하는 처분을 받은 경우에는 해당 무차별 대량살인행위의 관여자 등에게 해당 처분에 따라 참가하게 하거나 종사하게 하는 것이 금지된 해당 단체의 활동에 참가하게 하거나 종사하게 하는 것(제3호), ④ 해당 단체가 제8조 제2항 제4호에 열거하는 처분을 받은 경우에는 해당 처분에 따라 금지된 단체에 가입을 강요하거나 권유하는 것 또는 해당 단체에서 탈퇴하는 행위를 방해하는 것(제4호), ⑤ 해당 단체가 제8조 제2항 제5호에 열거하는 처분을 받은 경우에는 해당 단체의 이익을 도모할 목적으로 해당 처분에 의하여 증여를 받는 것이 금지된 금품 및 기타 재산상의 이익을 증여의 목적으로 수취하는 것(제5호)이 금지된다(제9조 제2항). 또한 해당 단체가 제8조 제2항 제3호에 열거된 처분을 받고 있는 경우 해당 무차별 대량 살인 행위의 관여자 등은 해당 처분이 효력을 발생한 후에는 해당 처분에 따라 참가하게 하거나 종사하게 하는 것이 금지된 해당 단체의 활동에 참가하거나 종사하는 것이 금지된다(제9조 제3항).

그 외 재발방지처분의 취소에 대하여는 제10조, 토지 또는 건물의 사용금지에 관한 표시의 게시 등에 대하여는 제11조에 규정을 마련하고 있다. 그리고 규제조치의 절차에 대하여는 제3장(제12조~제28조),公安조사관의 조사권 등에 대하여는 제4장(제29조~제30조), 기타 시행세칙 등에 대하여는 제5장(제31조~제37조), 벌칙에 대하여는 제6장(제38조~제43조)에서 구체적 규정을 마련하고 있다.

라. 안전보장 관련법제의 정비

일본의 안보법제에 있어서 중요한 논제 중 하나는 2차 세계대전이후 제정된 평화헌법(日本国憲法 제9조)이 일본의 군사력을 외부로 행사할 수 없도록 전쟁을 포기하고 있는 부분을 우회하여 해외파병 등의 근거를 확보하는 문제라 할 수 있을 것이다.¹¹⁷⁾ 이 문제와 관련하여 일본은 비교적 최근인 2015년 9월 19일 안전보장 관련법안을 본회의에서 통과시켰다.¹¹⁸⁾ 즉, 2014년 7월에 2차 아베 내각이 단행한 집단적 자위권 행사를 허용하는 헌법해석의 변경을 비롯하여 2015년 4월의 '신미일방위협력지침(新「日米防衛協力のた

117) 일본헌법 제9조는 제1항에서 전쟁의 포기, 제2항에서 전력의 포기(전단)와 교전권 부인(후단)이라는 규범적 요소를 포함하고 있다.

118) 여기서 안전보장 관련법안은 2015년 국회에 제출된 '평화안전법 제정비 법안'과 '국제평화지원법안'이라는 두 개의 법률안을 통칭하는 것이다(신의기, 국제환경 변환에 따른 안보법제 정비방안, 112면).

めの指針)」을 법제화 한 것으로 알려져 있다.¹¹⁹⁾ 이는 「일본 및 국제사회의 평화와 안전의 확보를 위한 자위대법 등의 일부를 개정하는 법률(我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律, 통칭 ‘平和安全法制整備法’)」과 「국제평화 공동대처사태시 일본이 실시하는 제 외국 군대 등에 대한 협력지원활동 등에 관한 법률(国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律, 통칭 ‘国際平和支援法’)」으로 구분된다.¹²⁰⁾ 이 중에서 전자는 10개의 개정 법률로 구성되는 반면에 후자는 1개의 제정 법률을 의미한다.¹²¹⁾

이러한 일본의 안전보장 관련법제와 관련해서는 그 법률의 정비과정에서부터 지금까지 이르기까지 일본의 국내외에서 상당한 논란이 있었으며, 우리의 경우에도 일본의 집단적 자위권 행사와 관련하여 직접적인 이해관계가 존재하기 때문에 검토가 필요한 문제가 아닐 수 없다.¹²²⁾ 다만 일본의 안전보장 관련법제는 이 글의 직접적인 검토대상인 안보형 사법제를 직접구성하는 것은 아니라 할 것이므로 상세한 검토는 생략하고자 한다.

4. 검토 및 시사점

이상에서 미국, 독일, 일본 등 주요국의 안보법제의 현황을 간단하게 살펴보았다.

먼저, 미국의 안보법제는 1910년대부터 지속적으로 시대적 변화를 반영하는 작업을 이어왔음을 확인할 수 있었으며, 특히 9·11테러 이후 뉴테러리즘의 위협으로부터 국가 안보를 보장하기 위한 급격한 법률변화가 있었다는 점이 특징적이라 할 수 있다. 하지만 애국법으로 대표되는 이러한 법률의 변화는 2015년 자유법의 등장으로 어느 정도 정상화 단계로 접어든 것으로 보이며, 테러에 대한 적절한 대응이 미국안보의 중심적 화두임에는 변화가 없는 것으로 판단된다.

다음으로 독일의 안보법제는 여타의 국가들이 다양한 특별법을 통하여 안보형사법제를 구성하는 것과는 달리 일반형법(StGB)에 적절한 규정을 마련하여 국가안전의 보장을

119) 정미애/전진호, “안보법제의 문제저모가 일본 국내적 함의”, 한일군사문화연구 제21집, 2016, 4면.

120) ウィキペディア (Wikipedia: <https://ja.wikipedia.org/wiki/%E5%B9%B3%E5%92%8C%E5%AE%89%E5%85%A8%E6%B3%95%E5%88%B6>, 검색어: “平和安全法制”, 검색일: 2021.09.22.) 참조.

121) 구체적인 법률명과 내용 등에 대하여는 신의기, 국제환경 변환에 따른 안보법제 정비방안, 112면 이하.

122) 이러한 일본의 안보정책변화와 관련한 상세한 검토에 대하여는 박명희, 일본 아베내각의 안보정책 변화 분석과 시사점, (국회입법조사처) 입법·정책보고서 제39호(2019. 12. 27.) 참조.

추구한다는 점이 특징적이라 할만하다. 특히 독일은 동서분단이라는 냉전체제를 거쳐 통일이후 법률적용의 문제를 성공적으로 관리해 온 것으로 판단되며, 이 부분은 우리의 향후 안보법제 구축에 상당한 시사점을 제공할 수 있을 것으로 보인다. 뿐만 아니라 독일형법상의 불고지죄(제138조)는 전통적으로 우리 국가보안법상 불고지죄에 대하여 이론적 근거를 제공해 온 것으로 판단되는데, 2차 세계대전의 전범국으로서 무한한 책임감으로 인하여 전쟁범죄에 대한 극단적 예방주의를 취하고 있는 것으로 이해할 수 있다고 본다. 따라서 이러한 독일의 특수한 상황을 근거로 우리 국가보안법상의 불고지죄를 정당화하는 것은 바람직하지 않다는 생각이며, 전쟁범죄를 제외한 광범위한 불고지죄 적용은 현대적 법리에 비추어 볼 때 그 정당성을 확보하기는 어렵다고 본다.

그리고 일본의 안보법제는 우리와 상당한 유사성을 보이기도 하지만, 역시 2차 세계대전의 전범국으로서 그동안 제한되었던 군사력 사용의 문제로 인하여 다방면에서 차이를 나타내기도 한다. 특히 일반적 성격의 안보법 보다는 특수한 사안별로 개별법을 마련하여 적용하고 있다는 점이 우리와 다른 점으로 판단된다. 그리고 일본의 군사력 외부배치나 증강의 문제는 한반도의 정세에 직접적인 영향을 미치기 때문에 법리적 시사점을 제공하는 것이 아니라 사실적 영향요소로 고려되어야 할 것으로 보인다.

요컨대 각국의 안보법제는 각 국가가 처한 상황과 여건에 따라 특수한 형태를 띠지 않을 수 없으며, 일부 개별사안에서 다소 간의 시사점을 얻을 수 있는 것에 불과하다고 본다. 예를 들어, 미국 안보법제상 테러대응체계, 독일의 안보사안에 대한 일반형법을 통한 대응체계, 일본형법상 내란죄 및 외환죄의 연혁적 의미와 최근의 안전보장 관련법제의 정비에 따른 사실적 영향요소 등이 검토대상이 될 수 있을 것이다.

Ⅳ. 테러방지법의 제정과 국가보안법의 쟁점

1. 국가보안법의 전통적 쟁점

가. 국가보안법의 존폐에 대한 논쟁

앞서 언급한 것과 같이 국가보안법은 대한민국 정부가 수립되고 얼마 지나지 않은 시점인 1948. 12. 1. 대한민국 법률 제10호로 제정 및 시행되었다. 민법, 형법 등의 주요법률이 일본법을 모태로 한 것과 같이 국가보안법도 일본의 치안유지법(治安維持法)에 기반하고 있다는 점은 일반적으로 잘 알려진 사실에 속한다.¹²³⁾ 이에 국가보안법이 제정된 이래로 동법의 폐지를 주장하는 견해는 꾸준히 이어져 오고 있다. 특히 국가보안법은 형법의 제정이전에 급하게 제정된 법률이기 때문에 1953년 형법을 제정하는 시점에는 이를 폐지하는 방안이 쟁점화 되기도 하였으나, 결과적으로 국회에서 국가보안법의 폐지안은 부결되었다.¹²⁴⁾

이후 국가보안법은 지금까지 존속하고 있으며, 동법의 존폐여부에 대하여는 전면폐지론, 전면존치론, 보완존치론 등의 견해가 다양한 형태로 대립을 이어오고 있다.¹²⁵⁾ 그러나 전면존치론이나 전면폐지론과 같은 극단적 견해는 실현가능성이 그다지 높아 보이지 않는다.¹²⁶⁾ 즉, 양극단의 전면적 존폐론에서 제시하는 논거들과 그 문제점을 검토하기 보다는 스펙트럼이 다양한 보완적 존치론의 입장에서 국가보안법의 쟁점을 검토하는 것이 가장 효율적이라 할 수 있다. 구체적인 형태로는 ① 국가보안법을 대체하는 새로운 법률의 제정, ② 국가보안법 폐지 후 형법의 보완, ③ 국가보안법의 보완존치 등을 고려할

123) 명백하게 일본의 치안유지법을 계수했다는 근거는 찾기 어렵지만, 다수의 언론보도나 시민단체에서 주장하고 있는 것과 같이 일제가 “독립운동(또는 사상)”을 탄압하기 위하여 시행했던 법률의 표현을 변경하여 “좌파사상”을 규제하려는 의도에서 제정된 국가보안법의 뿌리라는 평가는 쉽게 찾아 볼 수 있다. 이러한 평가는 법률적 표현의 유사성과 그 목적이 사상통제에 있다는 점 등에 근거를 두고 있다고 할 수 있다. 국가보안법의 뿌리가 일제의 치안유지법이라는 지적에 대하여는 대표적으로 “대한민국 국가보안법의 ‘뿌리’는 일제 ‘치안유지법’”, 2019.03.27. 자 서울신문(<https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20190328008003>, 검색일: 2021.09.23.) 기사 참조.

124) 이에 대하여는 신동운, “형법과 국가보안법의 관계에 관하여 -형법전의 제정경위를 중심으로-”, 국가보안법 어떻게 볼 것인가(대한변호사협회 토론회 자료집), 2004. 10. 6., 14면 참조.

125) 우리 판례에서는 국가보안법상 개별조문에 대한 위헌여부의 형태로 문제된 사례를 다수 찾을 수 있다. 국가보안법 제7조의 위헌여부가 문제되었던 헌법재판소 결정(2004. 8. 26, 2003헌바85·102(병합))이 대표적인 예이다.

126) 국가보안법의 전면적 존폐론에 대한 이론적 검토에 대하여는 손동권, “사상법에 대한 형사실체법의 정비방안”, 비교형사법연구 제8권 제1호, 2006, 253면 이하.

수 있다. 그리고 종래 대법원과 헌법재판소에서 국가보안법의 위헌여부를 다루었던 시각에 대하여도 확인할 필요가 있는데, 이에 대하여는 항을 바꾸어 살펴본다.

나. 국가보안법과 관련한 판례

〈표-1〉 국가보안법 위반사건 접수 및 처리현황¹²⁷⁾

(단위: 명)

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
사건접수(신수)		207	203	289	306	245	167	120	144	305	154
처 분	기소	91	110	197	83	73	35	27	26	15	26
	불기소	62	82	25	134	80	97	84	243	278	137
	기타	18	18	38	53	30	10	7	8	13	16
	합계	171	210	260	270	183	142	118	277	306	179

※ 불기소 : 혐의없음, 기소유예, 죄가안됨, 공소권없음, 각하

※ 기타 : 기소중지, 참고인중지, 공소보류, 타관이송

※ 고소·고발·재심 포함

위의 〈표-1〉은 지난 10년간의 국가보안법 위반사건의 접수 및 처리현황이다. 국가보안법위반을 죄명으로 접수된 인원은 전체 200~300인(人) 선에서 증감을 반복하고 있으며, 최종적으로 기소된 인원수는 지난 10여 년간 전체적으로 큰 폭의 감소가 있었음을 알 수 있다. 반면에 전체범죄의 발생건수는 큰 폭의 변화가 없다는 점을 고려하면, 그만큼 전체범죄에서 국가보안법 위반사건이 차지하는 비중이 감소했음을 알 수 있다.¹²⁸⁾

이상과 같이 국가보안법 위반사건이 우리사회에서 차지하는 비중은 명백하게 감소했지만, 동법의 존폐에 대한 논의는 계속되고 있다. 대표적으로 동법 제7조(찬양·고무등)에 대한 위헌논의는 최근까지도 헌법재판소에서 심리가 진행 중인 것으로 보인다.¹²⁹⁾ 여기

127) e-나라지표(https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1745, 최종방문일: 2021. 10. 4.) “범죄유형별 공안사건 처리현황-국가보안법 위반사건” 중 “국가보안법 위반사건 접수 및 처리현황” 참조.

128) 여기서 전체범죄의 발생건수는 2010년부터 2019년까지의 범죄발생건수를 참고하였으며, 구체적인 수치는 법무연수원, 2020 범죄백서, 2021, 66면을 참조하였다.

129) 현행 국가보안법은 1980.12.31. 자의 전면개정(법률 제3318호)과 1991.5.31. 자의 일부개정(법률 제4373호)을 거쳐 지금의 형태를 유지하고 있는데, 여기서 1991년의 일부개정은 국가보안법 제7조에 대한 헌법재판소의 한정합헌결정취지를 반영한 것이다[법제처 홈페이지(<https://www.law.go.kr>) 법령제정·개정이유 참조]. 이러한 국가보안법 제7조에 대한 위헌심판은 8번째인 것으로 알려져 있다[이에 대하여는 2020.9.30. 자 “[단독]‘국보법 7조’ 위헌여부, 8번째 심판대 오른다”, 동아일보(<https://www.donga.com/news/Society/article/all/20200903/102768355/1>, 최

서는 1980년에 단행된 국가보안법의 전면개정 이후의 법원의 판결 중 주요한 것을 언급하면 다음과 같다.

먼저, 대법원 1990. 6. 8. 선고 90도646 판결은 국가보안법상 다수의 논점을 다루고 있는데, 구체적으로 ① 국가보안법이 국가보위입법회의에 의하여 전문개정되었다는 이유만으로 위헌인지 여부(소극), ② 국가보안법이 북한을 반국가단체로 보는 것이 헌법이 천명한 국제평화주의나 평화통일의 원칙과 모순되는지 여부(소극), ③ 국가보안법의 각 규정이 죄형법정주의에 위반되는지 여부(소극) 등이 문제되었다.¹³⁰⁾ 이 판결에서 대법원은 이러한 논점 각각에 대하여 ① 「1980.10.27. 공포된 구 헌법 부칙 제6조 제1항에 의하면 국가보위입법회의는 구 헌법시행일로부터 구 헌법에 의한 국회의 최초의 집회일 전일까지 권한을 대행하도록 규정되어 있으므로, 국가보안법이 국가보위입법회의에 의하여 전문개정되었다는 이유만으로 위헌이라고는 할 수 없다», ② 「우리 헌법이 전문과 제4조, 제5조에서 천명한 국제평화주의와 평화통일의 원칙은 자유민주적 기본질서라는 우리 헌법의 대전제를 해치지 않는 것을 전제로 하는 것이므로 아직도 북한이 우리의 자유민주적 기본질서에 대한 위협이 되고 있음이 분명한 상황에서, 국가보안법이 북한을 반국가단체로 본다고 하여 우리 헌법이 천명한 국제평화주의나 평화통일의 원칙과 모순되는 법률이라고 볼 수 없다», ③ 「국가보안법은 국가의 안전을 위태롭게하는 반국가활동을 규제함으로써 국가의 안전과 국민의 생존 및 자유를 확보함을 목적으로 하는 법률인 만큼 국가보안법의 규정을 그 법률의 목적에 비추어 합리적으로 해석하는 한 국가보안법의 각 규정이 사회과학적으로 개념을 규정하는 것이 불가능할 정도로 애매모호하고 광범위하여 죄형법정주의의 본질적인 내용을 침해하는 것이라고 볼 수도 없다」라고 하여 결과적으로 국가보안법의 합헌성을 인정하였다. 이러한 취지는 이후의 대법원의 판결에서 반복적으로 확인된다.¹³¹⁾

그리고 헌법재판소도 국가보안법 제7조에 관한 위헌심판(헌재 1990. 4. 2. 89헌가 113 전원재판부)에서 「국가보안법 제7조 제1항 및 제5항의 규정은 각 그 소정의 행위가 국가의 존립·안전을 위태롭게 하거나 자유민주적 기본질서에 위해를 줄 명백한 위협이 있을 경우에만 축소적용되는 것으로 해석한다면 헌법에 위반되지 아니한다」고 하여 소위

종방문일: 2021.10.04.) 기사 참조]

130) 이 판결에서는 이외에도 국가보안법상 잠입·탈출죄, 찬양·고무죄, 회합·통신죄 등의 구성요건에 대한 검토도 이루어졌다.

131) 대법원 1990.9.14., 선고 90도1518 판결; 대법원 1990.9.25., 선고 90도1586 판결; 대법원 1991.2.8., 선고 90도2607; 대법원 1991.11.22., 선고 91도2341 판결 등.

‘한정합헌’ 취지의 결정을 내렸다.¹³²⁾¹³³⁾ 또한 위 판결의 직후에 진행된 국가보안법 제7조 제5항의 위헌심판(헌재 1990. 6. 25. 90헌가11 전원재판부)에서도 동일한 한정합헌의 결정을 내리면서 「입법부가 제정한 법률을 위헌이라고 하여 전면폐기하기 보다는 그 효력을 되도록 유지하는 것이 권력분립의 정신에 합치하고 민주주의적 입법기능을 최대한 존중하는 것이 되며, 일부 위헌요소 때문에 전면위헌을 선언하는데서 초래될 충격을 방지하고 법적 안정성을 갖추기 위하여서도 필요하다 할 것이다」라고 하여 합헌결정의 논거를 보강하였다.

요컨대 우리 대법원과 헌법재판소는 현행 국가보안법의 내용이 다의적이고 그 적용 범위가 과도하게 넓다는 등의 죄형법정주의에 반할 수 있는 위헌의 소지가 없는 것은 아니지만, 국가의 안전보장이라는 법익의 중요성을 고려하여 합헌지향적 축소해석을 전제로 헌법적 효력을 인정할 수 있다는 입장을 유지하고 있는 것이라 할 수 있다. 다만 앞서 언급한 것과 같이 국가보안법 제13조의 특수가중과 제19조의 구속기간의 연장에 대하여는 헌법재판소에서 위헌을 선언한 사례를 찾을 수 있다.¹³⁴⁾

다. 소결

이상에서와 같이 국가보안법의 존폐에 대하여는 동법의 제정이래로 계속적인 논란이 이어져 오고 있으며, 우리 대법원과 헌법재판소는 기본적으로 합헌의 입장을 유지해 오고 있다. 다만 현행 국가보안법이 그대로 타당하다는 극단적인 주장은 찾아보기 어려워 보이며, 이에 동법의 정비 내지 개선은 필요하다는 점에는 의견의 일치가 있다고 보아도 무방하다.

132) 이러한 한정합헌결정은 「어떤 법률의 개념이 다의적이고 그 어의의 테두리안에서 여러가지 해석이 가능할 때, 헌법을 최고법규로 하는 통일적인 법질서의 형성을 위하여 헌법에 합치되는 해석 즉 합헌적인 해석을 택하여야 하며, 이에 의하여 위헌적인 결과와 될 해석은 배제하면서 합헌적이고 긍정정적인 면은 살려야 한다는 것이 헌법의 일반법리」라는 것을 전제로 한다고 할 수 있다(위 결정의 요지 참조).

133) 한편, 같은 결정에서 「국가보안법 제7조 제1항 및 제5항은 너무 막연하고 불명확하여 죄형법정주의에 위반되고 또한 표현행위가 대한민국에 명백한 현실적인 위험이 있거나 없거나를 가리지 아니하고 다만 반국가단체에 이로울 수 있다는 이유만으로 무조건 표현행위를 제한하고 처벌대상으로 삼고 있다는 점에서 표현의 자유의 본질적 내용을 침해」하며, 「국가보안법은 북한을 반국가단체로 규정짓고 있을 뿐만 아니라 특히 제7조 제1항 및 제5항은 반국가단체인 북한에게 이로운 것은 곧 대한민국에 해롭다는 상호배타적적인 적대관계의 논리를 강요하고 있어 헌법의 평화통일조항에 정면으로 위반」된다는 점 등을 논거로 위헌을 선언해야 한다는 반대여론이 제시되기도 하였다.

134) 이에 대하여는 국가보안법 제13조위헌제청(헌재 2002. 11. 28. 2002헌가5 전원재판부) 및 국가보안법 제19조에 대한 헌법소원(헌재 1992. 4. 14. 90헌마82 전원재판부) 참조.

문제는 구체적인 방법이라 할 수 있는데, 앞서 언급했듯이 크게 세 가지의 방법을 생각해 볼 수 있을 것이다.

먼저, 국가보안법을 대체하는 새로운 법률의 제정을 위한 시도는 과거 평화민주당, 새정치국민회의 등에 의하여 제안되었던 ‘민주질서보호법안’을 예로 들 수 있다.¹³⁵⁾ 그러나 새로운 법률을 제정하여 국가보안법을 대체하는 것은 결과적으로 국가보안법을 존치한 상태에서 이를 보완하는 것과 실질상 큰 차이가 없다고 지적되기도 한다.¹³⁶⁾

다음으로, 국가보안법을 폐지하고 형법을 보완하는 방식은 독일의 안보법제와 같이 개별·특별법이 아니라 일반형법에서 안보사안을 직접 규율하는 방식으로 이론적으로는 가장 바람직해 보인다.

그리고 국가보안법을 개정하여 논란이 되는 사항을 직접 수정하는 방안은 실현가능성이 가장 높은 일반적인 방법이라 할 것이나, 일본의 치안유지법에 뿌리를 두고 있다는 정당성의 한계뿐만 아니라 구체적으로 어떤 사항을 개정할 것인가 하는 부분은 형법보완론과 공유하지 않을 수 없어서 결과적으로 별다른 장점을 찾기가 어렵다. 게다가 비교적 최근에 제정된 테러방지법으로 인하여 국가보안법만을 수정하는 것만으로는 안보법제의 일부만을 정비하는 것에 불과하여 체계적 측면에서 새로운 문제가 발생할 우려도 없지 않다.

따라서 국가보안법의 개선방안도 이 글의 결론으로 다루어야 할 안보형사법제의 체계화 방안이라는 큰 틀에서 함께 검토되어야 할 것이다. 특히 테러방지법이라는 유사한 목적의 법률이 등장했기 때문에 두 법률의 비교 검토를 전제로 향후 안보법제의 체계화 방안을 고민하고자 한다.

135) 동일한 명칭으로 두 차례 국회에 제안된 사례를 찾을 수 있다. 1989.12.4. 자(의안번호: 130745)와 1993.5.20. 자(의안번호: 140260)로 제안된 법률안을 국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>)에서 검색이 가능하다.

136) 손동권, “사상범에 대한 형사실체법의 정비방안”, 251면.

2. 테러방지법의 제정과 수용문제

가. 테러방지법의 제정과 필요성 논란

우리나라에서도 테러가 발생할 수 있다는 경고는 이미 오래전부터 꾸준히 제기되었지만,¹³⁷⁾ 지금까지도 이러한 테러의 현실화 가능성에 대한 인식은 크게 엇갈리고 있는 것으로 보인다. 2016.6.4.자로 시행된 “국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법(약칭 ‘테러방지법’)”이 국회에서 법률 제1407호로 2016.3.3. 제정된 시기를 전후하여 우리 사회는 동법에 대한 극심한 찬반론으로 나뉘어 있었다. 당시 테러방지법을 새로이 제정하는 것과 관련하여 많은 수의 국민들은 불신을 표했으며, 이러한 불신은 아직까지도 해소되지 않고 있다. 이러한 테러방지법에 대한 불신의 핵심은 소위 ‘독소조항’에 대한 논란이 존재한다고 할 수 있는데, 이 문제에 대한 인식은 대체로 정치적 입장에 따라 양극단으로 나뉘어 대립하고 있는 것으로 보인다.¹³⁸⁾

이러한 대립은 테러방지법이 제정 및 시행 이후 이미 5년여의 시간이 지났음에도 폐지를 주장하는 목소리가 여전하다는 점에서 잘 나타나고 있다.¹³⁹⁾ 테러방지법의 존폐에 대한 논의의 중심에는 바로 독소조항의 의혹이 존재한다고 할 수 있는데, 그 자체가 테러방지법의 문제점과 상통한다고 할 수 있으므로 이에 대하여 간단하게 언급하고자 한다.

나. 테러방지법상 문제되는 다섯 가지 독소조항

테러방지법상 독소조항으로 문제가 되고 있는 것은 동법의 제정을 전후한 시점에 따라 유동적이기는 하지만, 대체적으로 다섯 가지 정도로 압축할 수 있다. 테러방지법의 제정이 논의되던 시점에 야당에 속한 인사들에 의하여 주로 제기된 의혹들이라 할 수 있으며, 지금도 쉽게 찾아 볼 수 있다.¹⁴⁰⁾

137) 1982. 1. 22.에 제정(대통령훈령 제47호)되어 여러 차례의 개정을 거쳐 오다 테러방지법의 제정으로 2016. 6. 20. 자로 폐지(대통령훈령 제354호)된 국가대테러활동지침의 연혁을 추적해 보면 이와 같은 테러에 대한 논의가 비교적 오래되었음을 알 수 있다.

138) 이하에서 언급하는 테러방지법의 제정과정에서 나타난 독소조항의 의혹과 개별논점에 대하여는 이성대, “현행 테러방지법상 독소조항의 의혹과 개선방향”, 315면 이하를 주로 참고하였음을 밝혀둔다.

139) 최근(2020.10.06) 참여연대 등의 시민단체를 중심으로 테러방지법의 폐지를 요구하는 성명이 발표된 사례가 있으며, 인터넷(<https://www.peoplepower21.org/Government/1735664>, 최종방문일: 2021.10.07.)을 통하여 쉽게 그 내용을 확인할 수 있다.

140) 대표적으로 2016.3.8.자 “[포커스]‘테러방지법’ 바로 이것이 문제다”, 주간경향 제1166호(<http://weekly.khan.co.kr/khnm.html?mode=view&code=113&artid=201603020940001>, 최종방문일: 2021.10.7.) 기사 참조.

테러방지법 제정 당시의 논란은 상당히 역동적으로 진행되었다. 먼저, 2015. 11. 30.자로 참여연대를 비롯한 89개의 시민단체가 동법에 대한 반대입장을 표명했는데,¹⁴¹⁾ 이에 대하여 당시의 여당은 2016.2.27.자로 “테러방지법 오해와 진실 Q&A”라는 제목의 자료를 배포하였다.¹⁴²⁾ 이에 대해 시민단체측에서는 다시 반박문을 발표하였다.¹⁴³⁾ 여당은 이러한 시민사회단체의 비판에 대하여 재반박문을 다시 발표하였다.¹⁴⁴⁾ 물론, 여당의 재반박에 대한 반박문도 곧바로 발표되었다.¹⁴⁵⁾ 이러한 극심한 견해대립에도 불구하고 테러방지법 제정안 2016.3.3.자로 통과되어 지금에 이르고 있다.¹⁴⁶⁾ 흥미로운 사실은 테러방지법이 제정된 이후 여야의 입장이 뒤바뀐 최근에 들어 당시의 야당인 지금의 여당이 테러방지법상 테러의 개념범위를 확장해야한다는 법률안을 제출했다는 점이다. 이와 같은 사실을 고려해 보면,¹⁴⁷⁾ 결과적으로 법리적 문제보다는 정치적 이해관계가 동법을 둘러싼 논란의 핵심이었던 것은 아닌지 의심스럽기도 하다. 그러나 정치적 입장차와는 별개로 안보형사법의 체계적 이해라는 관점에서 테러방지법을 검토할 필요는 여전하다고 할 것이다.

테러방지법 제정 이후 동법에 대한 극심한 논란은 일단락되었지만, 지금까지도 동법의 필요성에 대하여 의문을 제기하는 주장은 이어지고 있다. 이러한 반대입장은 주로 소위

141) 이에 대하여는 테러방지법 제정에 반대하는 인권시민사회단체, “[보도자료] 테러방지법 제정 반대 긴급 기자회견”, 2015. 11. 30.자 보도자료와 민주사회를 위한 변호사모임/민주주의법학연구회/인권운동공간 ‘활’/인권운동사랑방/진보네트워크센터/참여연대, “테러방지법에 대한 시민사회단체 의견서”, 2015. 11. 30.자 입법 의견서 참조. 원문은 참여연대 홈페이지(<http://www.peoplespower21.org>)에서 다운로드 받을 수 있다.

142) “[전문]새누리당, 테러방지법 오해와 진실 Q&A 배포”, 2016.2.27. 자 nate 뉴스기사(구체적인 내용은 <https://news.nate.com/view/20160227n06754>, 최종방문일: 2021.10.7.) 참조.

143) 이에 대하여는 민주주의법학연구회/인권운동공간 ‘활’/인권운동사랑방/진보네트워크센터/참여연대, “[보도자료] 새누리당의 ‘테러방지법’ Q&A에 대한 시민사회단체 반박”, 2016.2.28.자 보도자료 참조. 원문은 참여연대 홈페이지(<http://www.peoplespower21.org>) 참조.

144) 구체적인 내용은 “[전문] 새누리당 테러방지법 오해와 진실 Q&A”, 2016.3.2. 자 이데일리 기사(http://www.edaily.co.kr/news/news_detail.asp?newsId=03834326612579384&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y, 최종방문일: 2021.10.7.) 참조.

145) 민주주의법학연구회/인권운동공간 ‘활’/인권운동사랑방/진보네트워크센터/참여연대, “[보도자료] 새누리당의 ‘테러방지법’ 2차 Q&A에 대한 시민사회단체 재반박문 발표”, 2016.3.4.자 보도자료 참조. 원문은 참여연대 홈페이지(<http://www.peoplespower21.org>) 참조.

146) 그 외 테러방지법제정의 구체적인 진행경과에 대하여는 강성두, “테러방지법의 소위 ‘독소조항’과 관련하여”, 인권법평론 제17호, 2016, 238면 이하 참조.

147) 이에 대하여는 2020.10.20.자 “4년 전 테러방지법 저지했던 의원들, 감염병 검사거부를 테러로 규정한 법안엔 ‘침묵’”, 주간동아(<https://weekly.donga.com/3/search/11/2216475/1>, 최종방문일: 2021.10.7.) 기사 참조.

‘독소조항’에 집중되어 있다. 여기서 독소조항의 의혹은 다음과 같이 대략 다섯 가지 정도로 축약할 수 있다.

- ① 테러방지법상 주요개념의 불명확성이다. 이미 앞서 살펴 본 ‘테러(테러방지법 제2조 제1호)’ 뿐만 아니라 그 인접개념으로서 ‘테러단체(동조 제2호)’ ‘테러위협인물(제3호)’, ‘대테러활동(제6호)’ 등도 문제되고 있다.
- ② 대테러 컨트롤타워의 부재이다. 테러방지법만을 놓고 보면 테러대응을 컨트롤하는 역할 및 책임이 어디에 있는지가 불명확하다는 점에서 다른 불순한 의도를 숨기고 있는 것 아닌가 하는 문제제기가 이어져 오고 있다. 특히 국가정보원이 그 배후에 존재하는 것이 아니냐는 의심이 주류를 이루고 있다.
- ③ 테러방지법의 시행으로 일반시민의 기본권이 부당하게 침해될 위험이 증대된 것은 아닌가 하는 의혹도 상당하다.
- ④ 테러방지법상 수사 등 대응수단의 비례성의 원칙 위배가능성이다. 일반적인 범죄수사에서는 극히 예외적으로만 허용되는 출입국·금융거래 및 통신이용 등의 정보와 같은 민감정보와 위치정보를 수집할 수 있도록 근거규정을 마련하고 있는 것은 비례의 원칙에 반한다는 것이다.
- ⑤ 테러방지법상 테러선동·선전물 긴급 삭제(동법 제12조)가 헌법상 표현의 자유를 지나치게 제한한다는 문제제기이다.

다. 테러방지법상 독소조항과 동법의 수용가능성

이상과 같은 문제제기는 그동안의 수사관행이나 우리 헌법 및 형사사법상의 원칙에 비추어 볼 때 합리적 근거가 있는 지적임에는 의심의 여지가 없다. 다만 테러방지법의 배경이나 존재이유를 고려할 때에는 무조건적으로 이러한 의혹을 근거로 테러방지법은 악법이고 과잉입법이라는 등식 또한 바람직하지 않다고 본다. 따라서 이들 의혹제기에 대한 진지한 검토가 필요하다 할 것인데, 이 문제는 우리 안보형사법제의 체계화를 고민하려는 주제의식에서 다소 벗어난다고 할 수 있다. 따라서 테러방지법상 독소조항의 문제는 새로운 제정된 동법의 사회적 수용가능성이라는 측면에서 간단하게 검토하고자 한다.

① 우리 테러방지법이 테러의 개념은 다른 나라의 입법례와 비교해 보면, 특별하게 불명확한 형태라 보기에는 무리가 있다. 오랜 테러의 역사에도 불구하고 그 개념에 대한 일반적인 합의가 존재하지 않는 점을 고려할 필요가 있을 것이다.¹⁴⁸⁾ 다만, 테러방지법을

적용함에 있어서는 “일반공중에 대한 협박 또는 국가·지방자치단체 또는 외국 정부(국제기구 포함)에 대한 강요를 목적으로 하는”이라는 주관적 측면을 엄격하게 해석·적용할 필요는 있다고 본다.

문제가 되는 것은 테러의 관련개념으로서 ‘테러단체’와 ‘테러위험인물’이다. 즉, 테러방지법 제2조 제2호는 테러단체를 “국제연합(UN)이 지정한 테러단체”로 규정하고 있지만, UN은 테러단체를 지정하지 않는다. 결국 이들 개념의 의미는 법률상 정의를 포기하고 있는 것이라 할 수 있으므로 테러단체와 테러위험인물의 목록은 존재할 수 없다. 이에 대하여는 법률적 보완이 필요함은 당연한데, 의미 있는 보완이 이루어질 때까지 이러한 상황에서 관리된 테러단체와 테러위험인물의 목록을 사회 일반에서 받아들이기는 무리가 있을 것이다.

② 대테러 컨트롤타워의 문제와 관련하여 보면, 법률상 국가테러대책위원회가 형식적인 컨트롤타워라고 할 수 있다. 그런데 테러대응의 성패를 좌우하는 핵심적 사항은 바로 정보라는 점에 문제가 있다. 즉, 형식적으로 국가정보원장은 테러대책위원회의 구성원일 뿐이지만, 국가정보원은 테러관련 정보수집 및 조사권을 보유하고 있기 때문에 대테러 업무에서 실질적 권한을 행사할 수 있는 여지가 다분하다.¹⁴⁹⁾ 하지만 법률상 대테러 컨트롤타워는 국가테러대책위원회일 뿐만 아니라 테러발생시 국가안전보장회의(National Security Council, NSC)의 역할을 고려할 필요가 있다. 즉, 국가안전보장회의는 우리 헌법 제91조에 근거한 자문기관임과 동시에 국가안보에 관련된 사안을 사전 검토하는 역할을 수행해 왔음을 간과해서는 안될 것이다.

결론적으로, 현행법은 국가테러대책위원회를 형식적인 대테러 컨트롤타워로 규정하고 있지만, 실질적인 컨트롤타워는 대통령을 정점으로 하는 국가안전보장회의라고 해석함이 타당하다. 이렇게 보면, 테러방지법상 대테러 컨트롤타워나 국가정보원의 영향력 등은 문제될 것이 없다고 할 수 있다.

③ 현행 테러방지법상 ‘인권보호관제도’는 테러방지법의 시행으로 인하여 일반시민의 개별기본권이 침해될 위험이 크다는 지적에 따라 급하게 법률안에 추가된 것으로 이것만으로는 적절한 인권보장을 기대하기 어렵다는 전망이 우세한 것으로 보인다.¹⁵⁰⁾

148) ‘테러’의 개념정의를 위한 국제적 노력에 대하여는 유영현/김종길, “테러방지법 시행 이후 대테러정책의 변화와 시사점”, 한국테러학회보 제9권 제4호, 2016, 9면 이하 참조.

149) 이러한 문제제기에 대하여는 이성대, “현행 테러방지법상 독소조항의 의혹과 개선방향”, 326면.

150) 인권보호관제도는 테러방지법을 제정하는 시점부터 존재하지만, 2015년에 발의된 테러방지법률안에는 규정되어 있지 않았던 내용이다. 테러방지법에 대한 논란이 이어지는 과정에서 인권침해의

이러한 부정적 인식의 구체적 논거로는 ㉗ 실질적 조사권한의 부재, ㉘ 관련한 민원처리의 구체적인 절차와 방법에 대한 규정의 부재, ㉙ 인권침해사항에 대하여 형식적인 시정권고만 가능하다는 점, ㉚ 인권보호관의 독립성 부족 등이 지적되고 있는데, 테러방지법의 제정 이후 별다른 제도 보완이 이루어지지 않았다고 평가할 수 있다.

문제는 테러방지법으로 인한 일반시민의 기본권 침해의 우려는 동법의 안정적인 수용에 가장 큰 중요한 부분이라는 점에 있다. 향후 테러방지법을 비롯한 안보형사법제에 대한 사회일반의 불신을 불식시키기 위해서라도 안보법제상 인권보호를 위한 대책의 고민이 필요하다.

④ 테러방지법상 국가정보원장은 테러위험인물에 대한 정보수집의 권한에 따라 출입국·금융거래·통신이용 등 관련정보를 수집할 수 있다(동법 제9조). 특히 민감정보와 개인 위치정보는 일반적인 범죄수사에서는 이용이 쉽지 않다는 점에서 이를 정당화할 수 있는 근거가 부족하다고 할 수 있다. 이 또한 부당한 인권침해의 가능성이 다분하므로 국가보안법, 형사소송법 등 관련 법령과의 형평을 고려하여 제도적 통제장치를 마련할 필요가 있다.

또한 테러방지법상 외교부장관, 국방부장관, 국토교통부장관, 경찰청장 및 해양경찰청장이 설치·운영하는 테러사건대책본부(시행령 제14조)의 장이 국방부 소속 대테러특공대의 출동 및 진압작전을 요청할 수 있는 근거를 마련하고 있다(시행령 제18조 제4항). 문제는 군사시설 밖에서 군병력이 작전을 수행하는 것에는 헌법적 근거가 필요한데,¹⁵¹⁾ 군통수권자인 대통령의 재가 또는 국회의 동의 내지 승인도 없이 시행령에 근거한 대책본부장의 요청만으로 이를 허용하는 것은 위헌적 요소가 너무 강하다.¹⁵²⁾

결론적으로 현행 테러방지법상 국가정보원장의 정보수집권한과 국방부 소속 대테러특공대의 민간투입 근거규정은 법리적으로 상당한 문제점을 노출하고 있으며, 특히 군병력의 민간투입문제는 위헌의 소지가 다분하여 보완이 시급하다. 나아가 이 문제는 테러방지법에 대한 일반의 신뢰를 침해할 수 있는 요소로 작용할 것으로 예상되며, 동법의 수용성

우려를 경감하고자 도입된 제도라 할 수 있다. 이에 대하여는 “[포커스] ‘테러방지법’ 바로 이것이 문제다”, 2016.3.8.자 주간경향(<http://www.weekly.khan.co.kr/khnm.html?mode=view&rtid=201603020940001>, 최종방문일: 2021.10.07.) 기사 참조.

151) 이에 대하여는 김희정, “테러 대응을 위한 군 병력 출동의 헌법적 문제”, 공법학연구 제18권 제1호, 2017, 55면 이하 참조.

152) 민간시설에 국방부 소속 대테러특공대를 투입하는 것을 허용하는 규정에 대한 문제제기는 강성두, “테러방지법의 소위 ‘독소조항’과 관련하여”, 244면 이하 참조.

확보라는 측면에서도 진지하게 검토되어야 할 것이다.

⑤ 테러방지법 제12조의¹⁵³⁾ 테러선동·선전물 긴급 삭제 등 요청과 관련해서도 헌법상 표현의 자유와 관련한 문제제기가 이루어지고 있다.¹⁵⁴⁾ 여기서 “선동”, “선전”이라는 개념의 불명확성도 문제지만, 국가보안법상의 찬양·고무행위에 대해서는 인정되지 않는 긴급삭제를 테러행위와 관련해서만 인정하는 근거를 찾기는 쉽지 않다. 물론 테러방지법을 적용한 첫 구속사건에서 문제된 행위가 피의자가 외국인노동자들에게 이슬람국가(IS)의 홍보영상을 보여주면서 가입을 권유 및 선동한 것이라는 점에서 이러한 행위의 위험성은 우리 사회에서도 이미 확인되었다고 볼 할 수 있다.¹⁵⁵⁾ 다만 이러한 행위를 처벌하는 문제와 표현물 등을 긴급하게 삭제하는 문제는 그 성격이 다르기 때문에 헌법적 원리에 입각하여 재검토가 필요하다는 것이다.

이상에서 살펴 본 것과 같이 2016년 극심한 논란 속에서 제정된 테러방지법은 5년여의 시간이 지난 지금까지도 폐지론의 공격을 받고 있다. 이러한 폐지론의 주요논거는 독소조항으로 지적되어 온 몇 가지 요소에 집중되어 있다. 테러방지법을 제정하는 과정에서 동법의 제정에 찬성하는 입장에서는 이러한 의혹제기를 근거없는 기우에 불과하다고 부인하기도 했지만, 위에서 검토해 본 것과 같이 독소조항의 의혹에는 상당한 설득력이 존재하는 것으로 보인다. 이는 테러방지법이 우리 안보형사법제에 안착함에는 부정적으로 작용하고 있다는 판단이다. 이에 우리 안보법제에 오래 전부터 자리잡아 온 국가보안법과의 비교를 통하여 그 정당성 내지 개선방향을 모색할 수 있을 것이다. 이에 대하여는 항을 바꾸어 검토한다.

153) 테러방지법 제12조(테러선동·선전물 긴급 삭제 등 요청) ① 관계기관의 장은 테러를 선동·선전하는 글 또는 그림, 상징적 표현물, 테러에 이용될 수 있는 폭발물 등 위험물 제조법 등이 인터넷이나 방송·신문, 게시판 등을 통해 유포될 경우 해당 기관의 장에게 긴급 삭제 또는 중단, 감독 등의 협조를 요청할 수 있다.

② 제1항의 협조를 요청받은 해당 기관의 장은 필요한 조치를 취하고 그 결과를 관계기관의 장에게 통보하여야 한다.

154) 이에 대하여는 홍선기, “현행 테러방지법의 비판적 고찰”, 비교법연구 제17권 제1호, 2017, 142면.

155) 이 사건에 대하여는 “테러방지법 적용 첫 구속 'IS 시리아인' 재판 비공개 결정”, 2018.9.20. 연합뉴스(http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/08/17/0200000000AKR20180817091300065.HTML?input=1179m, 최종방문일: 2021.10.08.) 기사 참조.

3. 기존의 안보형사법제와 테러방지법의 충돌가능성

가. 국가보안법과 테러방지법의 비교

제2장에서 개관한 것과 같이 우리 안보형사법제를 구성하는 법률은 다양하지만, 형법상의 내란 및 외환의 죄를 우리 안보형사법의 기초로 이해하고 이러한 기반위에서 형법상의 개별구성요건을 보다 구체화한 것이 국가보안법 등의 특별법이라고 이해할 수 있다. 즉, 우리의 현행 안보형사법제는 나름의 체계를 구축하고 있다고 볼 수 있다. 실제로 지금까지 우리 안보형사법제의 체계 자체가 문제된 사례는 많지 않다. 그런데 테러방지법이 제정되면서부터 기존의 국가보안법과 충돌가능성과 체계적 문제가 가시화 되었다고 할 수 있다. 특히 국가보안법과 테러방지법은 법률의 목적을 비롯하여 다방면에서 유사성을 공유하고 있는데, 이로 인하여 문제될 수 있는 부분이 상당할 것으로 예상된다.

이에 국가보안법과 테러방지법의 유사성 및 충돌가능성을 살펴 볼 필요가 있는데, 두 법률의 구체적인 내용 중에서 유사성이 발견되거나 충돌이 예상되는 사항은 다음의 <표-2>와 같다.

표-2 국가보안법과 테러방지법의 유사성 및 충돌가능성

내 용	국가보안법	테러방지법	비 고
목적	제1조 제1항 ¹⁵⁶⁾	제1조 ¹⁵⁷⁾	유사여부 및 포함관계, 적용의 우열, 구성요건 및 취급의 균형 등이 문제될 수 있다.
개념	“반국가단체” ¹⁵⁸⁾	“테러단체” ¹⁵⁹⁾	
처벌 관련	반국가단체의 구성등 죄 ¹⁶⁰⁾	테러단체 구성죄 등 ¹⁶¹⁾	
	찬양·고무등의 죄 ¹⁶²⁾	테러선동·선전물 긴급 삭제 등 요청(제12조) 테러단체 구성죄 등의 죄 중 제17조 제3항	
	무고 및 날조 ¹⁶³⁾	무고 및 날조 ¹⁶⁴⁾	

156) 국가보안법 제1조(목적등) ① 이 법은 국가의 안전을 위태롭게 하는 반국가활동을 규제함으로써 국가의 안전과 국민의 생존 및 자유를 확보함을 목적으로 한다.

② 이 법을 해석적용함에 있어서는 제1항의 목적달성을 위하여 필요한 최소한도에 그쳐야 하며, 이를 확대해석하거나 헌법상 보장된 국민의 기본적 인권을 부당하게 제한하는 일이 있어서는 아니된다. <신설 1991. 5. 31.>

157) 테러방지법 제1조(목적) 이 법은 테러의 예방 및 대응 활동 등에 관하여 필요한 사항과 테러로 인한 피해보전 등을 규정함으로써 테러로부터 국민의 생명과 재산을 보호하고 국가 및 공공의 안전을 확보하는 것을 목적으로 한다.

- 158) 국가보안법 제2조(정의) ① 이 법에서 “반국가단체”라 함은 정부를 참칭하거나 국가를 변란할 것을 목적으로 하는 국내외의 결사 또는 집단으로서 지휘통솔체제를 갖춘 단체를 말한다. <개정 1991. 5. 31.>
- 159) 테러방지법 제2조(정의) 제2호 “테러단체”란 국제연합(UN)이 지정한 테러단체를 말한다.
- 160) 국가보안법 제3조(반국가단체의 구성등) ① 반국가단체를 구성하거나 이에 가입한 자는 다음의 구별에 따라 처벌한다.
1. 수괴의 임무에 종사한 자는 사형 또는 무기징역에 처한다.
 2. 간부 기타 지도적 임무에 종사한 자는 사형·무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다.
 3. 그 이외의 자는 2년 이상의 유기징역에 처한다.
- ② 타인에게 반국가단체에 가입할 것을 권유한 자는 2년 이상의 유기징역에 처한다.
- ③ 제1항 및 제2항의 미수범은 처벌한다.
- ④ 제1항제1호 및 제2호의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 2년 이상의 유기징역에 처한다.
- ⑤ 제1항제3호의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 10년 이하의 징역에 처한다. <개정 1991. 5. 31.>
- 161) 테러방지법 제17조(테러단체 구성죄 등) ① 테러단체를 구성하거나 구성원으로 가입한 사람은 다음 각 호의 구분에 따라 처벌한다.
1. 수괴(首魁)는 사형·무기 또는 10년 이상의 징역
 2. 테러를 기획 또는 지휘하는 등 중요한 역할을 맡은 사람은 무기 또는 7년 이상의 징역
 3. 타국의 외국인테러전투원으로 가입한 사람은 5년 이상의 징역
 4. 그 밖의 사람은 3년 이상의 징역
- ② 테러자금임을 알면서도 자금을 조달·알선·보관하거나 그 취득 및 발생원인에 관한 사실을 가장하는 등 테러단체를 지원한 사람은 10년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처한다.
- ③ 테러단체 가입을 지원하거나 타인에게 가입을 권유 또는 선동한 사람은 5년 이하의 징역에 처한다.
- ④ 제1항 및 제2항의 미수범은 처벌한다.
- ⑤ 제1항 및 제2항에서 정한 죄를 저지를 목적으로 예비 또는 음모한 사람은 3년 이하의 징역에 처한다. <개정 2020. 6. 9.>
- ⑥ 「형법」 등 국내법에 죄로 규정된 행위가 제2조의 테러에 해당하는 경우 해당 법률에서 정한 형에 따라 처벌한다.
- 162) 국가보안법 제7조(찬양·고무등) ① 국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 점을 알면서 반국가단체나 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자의 활동을 찬양·고무·선전 또는 이에 동조하거나 국가변란을 선전·선동한 자는 7년 이하의 징역에 처한다. <개정 1991. 5. 31.>
- ② 삭제 <1991. 5. 31.>
- ③ 제1항의 행위를 목적으로 하는 단체를 구성하거나 이에 가입한 자는 1년 이상의 유기징역에 처한다. <개정 1991. 5. 31.>
- ④ 제3항에 규정된 단체의 구성원으로서 사회질서의 혼란을 조성할 우려가 있는 사항에 관하여 허위사실을 날조하거나 유포한 자는 2년 이상의 유기징역에 처한다. <개정 1991. 5. 31.>
- ⑤ 제1항·제3항 또는 제4항의 행위를 할 목적으로 문서·도화 기타의 표현물을 제작·수입·복사·소지·운반·반포·판매 또는 취득한 자는 그 각항에 정한 형에 처한다. <개정 1991. 5. 31.>
- ⑥ 제1항 또는 제3항 내지 제5항의 미수범은 처벌한다. <개정 1991. 5. 31.>
- ⑦ 제3항의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 5년 이하의 징역에 처한다. <개정 1991. 5. 31.>
- 163) 국가보안법 제12조(무고, 날조) ① 타인으로 하여금 형사처분을 받게 할 목적으로 이 법의 죄에 대하여 무고 또는 위증을 하거나 증거를 날조·인멸·은닉한 자는 그 각조에 정한 형에 처한다.
- ② 범죄수사 또는 정보의 직무에 종사하는 공무원이나 이를 보조하는 자 또는 이를 지휘하는 자가 직권을 남용하여 제1항의 행위를 한 때에도 제1항의 형과 같다. 다만, 그 법정형의 최저가 2년미만일 때에는

나. 국가보안법과 테러방지법의 목적과 두 법률의 관계

위의 표에서 나타나는 것과 같이 국가보안법 제1조 제1항의 목적과 테러방지법 제1조의 목적은 표현은 다소 다르지만 실질적으로 동일한 내용으로 구성되어 있음을 알 수 있다. 「…반국가활동을 규제함으로써 국가의 안전과 국민의 생존 및 자유를 확보…」한다는 국가보안법 제1조 제1항의 목적과 「…테러로부터 국민의 생명과 재산을 보호하고 국가 및 공공의 안전을 확보…」한다는 테러방지법 제1조의 목적은 반국가활동과 테러라는 방어대상을 제외하고는 실질상 동일하다고 보아도 무방할 것이기 때문이다.

그렇다면 두 법률 사이에 특별관계 혹은 선후관계가 존재하는지의 여부를 검토할 필요가 있다(특별법우선 혹은 신법우선의 원칙). 즉, 양법률의 관계를 일반법과 특별법관계 혹은 구법과 신법의 관계로 보게 되면, 테러방지법이 우선하여 적용할 수 있게 된다. 하지만 일반법인 형법에 대한 특별관계는 인정할 수 있을 지라도 국가보안법과 테러방지법 사이에 특별관계가 성립한다는 논거는 찾을 수 없다. 반국가활동과 테러활동 사이의 명백한 포함관계가 존재하지 않기 때문이다. 또 신법과 구법의 구분도 두 법률이 동일한 대상에 적용된다는 관계가 명백할 때 의미가 있다고 할 것인데, 그렇지 않기 때문에 별다른 의미를 부여하기는 쉽지 않다. 다만 개별사안에서 두 법률이 중첩되는 경우 적용우열을 정하는 기준은 될 수는 있을 것이다. 이 역시 두 법률의 중첩 혹은 충돌을 전제한 이후의 문제이기 때문에 두 법률의 관계를 일반화하는 과정에서는 특별한 시사점을 제공하지 못한다.

여기서 국가안보의 사항과 테러사항은 별개의 사항이라 단정할 수만 있다면, 두 법률의 충돌이나 중첩문제는 처음부터 발생하지 않을 것이다. 그러나 미국에서 발생한 9·11 테러가 국가안보의 문제가 아니라 할 수는 없는 것과 마찬가지로 테러로 인하여 국가안보가 위협받을 수 있다는 점을 부인하기는 어렵다고 본다. 또한 분단이라는 특수한 상황으로 인하여 지금까지 유지되어 온 법률이라고도 할 수 있지만, 그렇다고 해서 국가보안법의 적용이 북한과 관련된 경우로 한정되어서도 안될 것이다.

이를 2년으로 한다.

164) 테러방지법 제18조(무고, 날조) ① 타인으로 하여금 형사처분을 받게 할 목적으로 제17조의 죄에 대하여 무고 또는 위증을 하거나 증거를 날조·인멸·은닉한 사람은 「형법」 제152조부터 제157조까지에서 정한 형에 2분의 1을 가중하여 처벌한다.

② 범죄수사 또는 정보의 직무에 종사하는 공무원이나 이를 보조하는 사람 또는 이를 지휘하는 사람이 직권을 남용하여 제1항의 행위를 한 때에도 제1항의 형과 같다. 다만, 그 법정형의 최저가 2년 미만일 때에는 이를 2년으로 한다.

결론적으로 국가보안법과 테러방지법은 그 목적과 적용범위가 상당부분 중첩되지만, 두 법률의 관계는 불명확하다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 향후 법리적 보완이 반드시 이루어져야 할 부분이라 본다.¹⁶⁵⁾

다. 반국가단체와 테러단체의 구별

국가보안법과 테러방지법은 반국가단체와 테러단체라는 개념을 정의하고 있음을 앞서 살펴보았다. 이들 개념은 두 법률의 방위대상으로 반국가활동과 테러를 전제로 하는 개념이라 할 수 있다. 따라서 반국가활동과 테러를 명확하게 구별할 수 있다면 두 법률은 전혀 다른 사안을 규율하는 법률로 법적용의 간섭이나 충돌이 발생하지 않는 것으로 정리할 수 있게 된다. 그러나 앞서 살펴보았듯이 테러라는 개념은 태생적으로 불명확할 뿐만 아니라 반국가활동이라는 것도 국가보안법에 비추어 “정부를 참칭하거나 국가를 변란할 것을 목적으로 하는 국내외의(제2조 제1항 참조)” 활동 정도로 이해할 때 상당히 폭 넓은 의미범주를 포섭하고 있다. 다시 말해서, 반국가활동과 테러라는 두 법률의 방위대상은 엄격하게 구분하기 어렵다. 결국 두 법률의 적용에 있어서 충돌 및 중첩은 얼마든지 발생할 수 있다는 결론에 이르게 된다.

반국가활동과 테러의 구별문제와 마찬가지로 국가보안법상 반국가단체와 테러방지법상 테러단체도 명확하게 구분하기는 어렵다고 할 것이다. 특히 테러단체와 관련하여 테러방지법은 제2조 제2호에서 「국제연합(UN)이 지정한 테러단체를 말한다」라고 규정하고 있을 뿐인데, 앞서 언급했듯이 UN은 테러단체를 지정하지 않는다. 결과적으로 현행법상 테러단체는 ‘테러’에 대한 최소한의 개념요소(테러방지법 제2조 제1호)만 일부 규정되어 있을 뿐이고 구체적인 의미는 알 수 없는 상황인 것이다. 설사 UN에서 테러단체를 지정한다고 하더라도 국가보안법상 반국가단체와 중첩될 가능성을 부인하기 어렵다. 따라서 우리 국가안보에 영향을 미칠 수 있는 단체는 반국가단체이면서 동시에 테러단체로 취급될 여지는 충분하다.

결국 반국가단체와 테러단체라는 방위대상의 구별로도 국가보안법과 테러방지법의

165) 이 문제와 관련하여 테러방지법 제3조는 「이 법은 대테러활동에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다」라고 하여 일응 동법의 우선적용을 선언하고 있는 것으로 이해할 수 있지만, 구체적인 문제에 있어서 “대테러활동”과 “대반국가활동”을 명확하게 구분할 수 없는 한 무의미한 규정이라 할 수 있다. 또한 테러방지법이 우선적용되는 경우라 하더라도 다른 법률의 일반규정의 적용을 전제하고 특별규정인 테러방지법의 규정만이 적용된다고 볼 것인지 아니면 다른 법률의 규정은 처음부터 배제되는 것으로 보아야 할 것인지도 법리상 문제될 수 있다. 따라서 테러방지법 제3조의 규정만으로는 관련 법률과의 사이에서 법적용의 원칙을 확정함에는 무리가 있다.

관계와 적용의 순위는 확정하기 어렵다. 즉, 국가보안법과 테러방지법은 그 목적이 상당 부분 중첩됨에도 불구하고 그 적용대상의 구분이 불명한 한계를 보유하고 있으며, 이에 두 법률의 관계에 대한 추가적인 입법조치가 요구된다는 점은 앞서 언급한 것과 동일한 결론이라 할 수 있다.

라. 형사처벌 및 관련규정의 균형문제

비교적 최근에 제정된 테러방지법은 동법 제2조의 ‘테러’에 해당하는 행위가 국내의 관련법으로 처벌이 가능한 경우에 해당 법률에 의거하여 처벌할 것을 전제(테러방지법 제17조 제6항)로 테러행위 자체를 처벌하는 규정은 마련하지 않고 있다. 다만 테러단체를 구성하는 행위와 테러자금의 조달 등에 관련된 행위(제17조 제1항~제5항)와 무고 및 날조(제18조)에 대하여는 별도의 형사처벌규정을 마련하고 있다. 이는 형사처벌규정을 중심으로 구성되어 있는 국가보안법과 구별되는 부분 중 하나라 할 수 있다.

반면에 국가보안법은 테러방지법상의 형벌규정에 대응하는 형사처벌규정 외에도 다양한 구성요건을 마련하고 있는데, 동법의 특성상 테러방지법 제19조와 같은 세계주의 규정을 두고 있지 않는 점에서 또 다른 차이점을 발견할 수 있다. 어쨌든 국가보안법과 테러방지법이 거의 동일한 목적을 공유하면서 유사한 처벌규정을 각각 마련하고 있다는 것인데, 두 법률의 구성요건의 이동(異同)과 그 취급의 균형 여부를 검토해 볼 필요가 있다.

여기서는 반국가단체의 구성 등 죄(국가보안법 제3조)와 테러단체 구성죄 등(테러방지법 제17조), 반국가단체 찬양·고무죄(국가보안법 제7조)와 테러단체 가입 선동행위(테러방지법 제17조 제3항), 무고 및 날조(국가보안법 제12조, 테러방지법 제18조) 등의 구성요건 및 취급의 균형 여부 등에 대하여 간략하게 살펴보고자 한다.

1. 반국가단체의 구성 등 죄와 테러단체 구성죄 등

국가보안법상의 반국가단체의 구성 등 죄와 테러방지법상의 테러단체 구성죄 등이 단체를 구성하거나 구성원으로 가입한 자를 관여 정도에 따라 수괴와 간부(또는 중요역할을 맡은 자 등) 그리고 기타의 사람으로 나누어 차등적으로 취급하고 있는 부분은 동일하다. 다만 구체적인 법정형에 있어서 두 법률의 상세가 다르다고 할 수 있는데, 수괴의 경우 국가보안법은 사형 또는 무기징역만을 규정하고 있어서 테러방지법 보다 중하게 취급하고 있다. 반면에 기타의 단순관여자의 경우 국가보안법은 2년 이상의 유기징역에 처하는 반면에 테러방지법은 3년 이상의 징역으로 규정하고 있다.

문제는 이러한 차이의 근거인데, 앞서 언급한 것과 같이 반국가단체와 테러단체의 엄격한 구분이 불가능하다면 두 법률의 법정형의 차이를 합리적으로 설명하기는 불가능하다고 본다. 이러한 법정형의 차이는 예비·음모의 취급에서도 나타난다.

나아가 구체적인 구성요건에서도 차이가 발견되는데, 국가보안법상 간부 기타 지도적 임무에 종사하는 자(동법 제3조 제1항 제2호)에 대응하여 테러방지법은 테러를 기획 또는 지휘하는 등 중요한 역할을 맡은 사람(동법 제17조 제1항 제2호)과 타국의 외국인테러 전투원으로 가입한 사람(동법 제3호)으로 구체화하고 있다.¹⁶⁶⁾ 그리고 국가보안법에는 없지만 테러방지법은 테러자금의 조달과 관련된 일련의 행위(테러방지법 제17조 제2항)를 별도로 10년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 단체가입을 권유하는 행위와 관련하여 국가보안법은 “권유”만을 규정하고 있는 반면에 테러방지법은 “권유”외에 “선동”도 규정하면서 법정형을 더 중하게 정하고 있다.

이상과 같이 반국가단체의 구성 등 죄와 테러단체 구성죄 등은 유사한 구성요건을 마련하고 있으면서도 세부적인 구성요건과 법정형에 있어서 상당한 차이를 노출하고 있음을 알 수 있다. 반국가단체와 테러단체의 구분이 쉽지 않다는 전제에서 바라보면, 구성 및 관여한 단체가 양자 중 어디에 해당한다고 판단하느냐에 따라 처벌의 내용과 정도가 달라진다는 결과에 이르게 된다. 반국가단체와 테러단체를 구분할 수 있는 결정적인 기준이 마련되기 이전에는 받아들이기 어려운 결론이라 할 것이다.

2. 반국가단체 찬양·고무죄와 테러단체 가입 선동행위

국가보안법은 제7조를 통하여 반국가단체나 그 구성원을 찬양·고무·선전 또는 이에 동조하거나 국가변란을 선전·선동하는 행위를 처벌할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 반면에 테러방지법은 제17조 제5항에서 테러단체 가입을 지원하거나 타인에게 가입을 권유 또는 선동하는 행위를 처벌할 수 있도록 규정하고 있을 뿐이다. 즉, 테러방지법은 테러단체에 가입하는 것을 선동하는 행위만을 처벌할 수 있도록 규정하고 있는 것으로 테러선동·선전행위 자체는 처벌대상이 아니라 할 수 있다. 그럼에도 테러방지법은 제12조에서 테러선동·선전물에 대한 긴급삭제를 요청할 수 있는 권한을 관계기관의 장에게 부여하고 있다. 법률상 범죄행위인 반국가단체 및 행위에 대한 선동·선전물에 대해서는 인정되지 않는 긴급삭제 요청권을 범죄행위도 아닌 테러선동·선전물에 대해서는

166) 여기서 테러단체 구성죄의 경우 전자와 후자의 법정형이 다르다는 점도 또 다른 차이점이라 할 수 있다.

인정하고 있는 것이다. 과연 이러한 차별적 취급의 합리적 근거를 찾을 수 있을지 의문이 아닐 수 없다.

이러한 대응수단의 차이는 반국가행위와 테러행위 일반에서 다양하게 나타난다. 앞서 지적한 것과 같이 금융정보와 위치정보 그리고 민감정보의 수집에서도 나타나고 있으며, 테러방지법상 외국인테러전투원에 대한 규제 수단으로서의 출국금지 요청 및 여권의 효력정지 및 재발급 거부 등(제13조)도 국가보안법과 다른 지점이라 할 수 있다. 또한 테러방지법에는 없는 형사절차상의 특별규정(국가보안법 제18조~제20조)도 두 법률 사이의 차이점이라 할 만하다.

이러한 차이점이 받아들여지기 위해서는 반국가단체와 테러단체를 구분할 수 있는 결정적인 기준이 마련되어야 할 것이다. 그렇지 않다면 양자를 동일하게 취급함이 바람직하다.

3. 무고 및 날조

국가보안법 제12조와 테러방지법 제18조는 “무고, 날조”라는 표제를 사용하고 있는데, 그 내용도 동일하다. 즉, 두 법률상의 죄로 타인을 형사처분을 받게 할 목적으로 무고, 위증, 증거의 날조·인멸·은닉 등의 행위를 하는 것을 처벌하도록 하고(각 제1항), 이러한 행위를 범죄수사 또는 정보의 직무에 종사하는 공무원이나 이를 보조하는 사람 또는 이를 지휘하는 사람이 직권을 남용하여 저지른 경우 처벌하도록 규정하고 있다(각 제2항). 다만 제1항의 법정형이 국가보안법으로 처벌되는 경우에 더 중하게 처벌될 위험이 크다는 점에서 차이가 있다.

무고 및 날조행위를 처벌하는 것과 관련해서도 국가보안법 사안인지 테러방지법 사안인지에 따라 취급이 달라진다는 것으로 합리적 차등의 근거를 찾아야 할 필요가 있다.

마. 소결

이상에서 국가보안법과 테러방지법의 구체적인 내용 중에서 유사성이 발견되거나 충돌이 예상되는 사항을 법률의 목적, 주요개념(반국가단체와 테러단체), 형벌규정의 내용으로 나누어 살펴보았다.

먼저, 국가보안법 제1조 제1항의 목적과 테러방지법 제1조의 목적은 표현은 다소 다르지만 실질적으로 동일한 내용으로 구성되어 있음을 알 수 있다. 나아가 두 법률 사이의 적용우선순위를 정하기 위한 원칙으로서 특별법우선의 원칙이나 신법우선의

원칙의 적용가능성에 대하여 검토하였으나, 두 법률의 목적의 유사성과 적용범위의 엄격한 분리가 어렵다는 점 등으로 인하여 두 법률 사이에 이들 원칙을 적용할 수 없다는 결론에 이르렀다. 다시 말해서, 국가보안법과 테러방지법은 그 목적은 거의 동일하고 적용범위 및 대상은 상당부분 중첩됨에도 불구하고 두 법률의 관계나 적용의 우열은 명확하지 않다는 점에서 체계적 문제를 노출하고 있다.

다음으로, 반국가단체와 테러단체라는 개념의 구분에 대하여 검토하였다. 국가보안법과 테러방지법에서 각각 문제되는 반국가활동과 테러의 구별문제와 마찬가지로 반국가단체와 테러단체도 명확하게 구분하기는 어렵다. 특히 국제연합(UN)은 테러단체를 지정하지 않기 때문에 현행법상 테러단체의 구체적인 의미는 정하기 어려운 상황이다. 결국 반국가단체와 테러단체라는 방위대상의 구별로도 국가보안법과 테러방지법의 관계와 적용의 순위는 확정하기 어렵다. 즉, 국가보안법과 테러방지법은 그 목적이 상당부분 중첩됨에도 불구하고 그 적용대상의 구분이 불명한 한계를 보유하고 있으며, 이에 두 법률의 관계에 대한 추가적인 입법조치가 요구된다는 점을 다시 한 번 지적하지 않을 수 없다.

마지막으로 두 법률의 형벌규정 중 비교가 가능한 범위로서 반국가단체의 구성 등 죄(국가보안법 제3조)와 테러단체 구성죄 등(테러방지법 제17조), 반국가단체 찬양·고무죄(국가보안법 제7조)와 테러단체 가입 선동행위(테러방지법 제17조 제3항), 무고 및 날조(국가보안법 제12조, 테러방지법 제18조) 등의 구성요건 및 취급의 균형 여부 등에 대하여 살펴보았다. ① 반국가단체의 구성 등 죄와 테러단체 구성죄 등을 비교해 보면, 단체를 구성하거나 구성원으로 가입한 자를 관여 정도에 따라 차등적으로 취급하는 것은 공통된 부분이다. 그러나 구체적인 구성요건의 내용과 법정형에 있어서 두 법률의 상세가 다르다. 특히 국가보안법과는 달리 테러방지법은 테러자금의 조달과 관련된 일련의 행위(테러방지법 제17조 제2항)를 별도로 규정하고 있으며, 단체가입을 권유하는 행위와 관련하여 “권유” 외에 “선동”도 추가하고 있다. ② 반국가단체 찬양·고무죄와 테러단체 가입 선동행위와 관련하여 보면, 테러방지법은 국가보안법과는 달리 테러선동·선전물을 생산하는 행위 자체는 처벌대상이 아니라 할 수 있다. 그럼에도 테러방지법은 제12조에서 테러선동·선전물에 대한 긴급삭제를 요청할 수 있는 권한을 관계기관의 장에게 부여하고 있는 것이다. 법률상 범죄행위인 반국가단체 및 행위에 대한 선동·선전물에 대해서는 인정되지 않는 긴급삭제 요청권을 범죄행위도 아닌 테러선동·선전물에 대해서는 인정하고 있는 것이다. 이러한 대응수단의 차이는 반국가행위와 테러행위 일반에서 다양하게 나타난다. 특히 테러방지법상 금융정보와 위치정보 그리고 민감정보의 수집, 출국금지 요청

및 여권의 효력정지 및 재발급 거부 등을 그 예로 들 수 있다. ③ 국가보안법과 테러방지법은 타인을 형사처분 받게 할 목적으로 무고, 위증, 증거의 날조·인멸·은닉 등을 하는행위와 이러한 행위를 범죄수사 또는 정보의 직무에 종사하는 공무원이나 이를 보조하는 사람 또는 이를 지휘하는 사람이 직권을 남용하여 저지른 경우를 처벌하는 무고 및 날조를 공통적으로 규정하고 있는데, 국가보안법으로 처벌되는 경우에 더 중하게 처벌될 가능성이 더 높아 보인다.

이상과 같이 국가보안법과 테러방지법상의 처벌관련 규정을 비교해 보면, 두 법률상 구체적인 구성요건과 법정형에서 상당한 차이가 발견될 뿐만 아니라 각 법률상의 범죄행위 등에 대응하기 위한 구체적인 수단에 있어서도 큰 차이가 발견되고 있다. 그런데 이와 같은 두 법률 사이에서 발견되는 차이가 정당화되기 위해서는 거의 동일한 목적에도 불구하고 두 법률의 적용범위를 엄격하게 구분할 수 있는 명확한 기준이 마련되어야 한다. 그렇지 않다면, 두 법률이 유사한 사항을 서로 달리 취급하는 합리적인 근거를 제시하지 못하는 한 동일한 법정형과 동일한 대응수단을 원칙으로 법률을 정비함이 바람직하다고 본다.

요컨대, 국가보안법과 테러방지법은 동일한 목적을 공유하면서 그 적용범위와 대상도 엄격하게 구별이 어렵다는 점에서 우리 안보법제상 체계적 문제를 발현하는 원인이 될 수 있다. 외모가 동일한 쌍둥이임에도 신분증마저도 공유하여 누가 누구지를 구별할 수 없는 상황에 비유할 수 있다. 따라서 쌍둥이 각자에게 신분증을 만들어 주어야 하는 것과 같이 국가보안법과 테러방지법의 적용범위를 엄격하게 구분해 주는 등 법률의 중첩 내지 충돌을 최소화할 수 있는 방안을 고민해야 할 것이다.

4. 소결

제4장에서는 전통적인 국가보안법이 유지·존속해 오고 있는 상황에서 갑작스럽고 소란스럽게 우리 안보법제에 등장한 테러방지법 자체의 문제점과 동법의 등장에 따라 예상되는 체계적 문제로서 국가보안법과의 중첩 및 충돌의 문제에 대하여 살펴보았다.

먼저, 테러방지법은 대략 다섯 가지 정도의 '독소조항'의 의혹과 관련한 논란이 이어지고 있다. 테러방지법상 주요개념의 불명확성, 대테러 컨트롤타워의 부재, 일반시민의 기본권이 부당하게 침해될 위험, 수사 등 테러대응수단의 위헌적 요소, 테러방지법상 테러선동·선전물 긴급 삭제(동법 제12조)의 표현의 자유침해 가능성 등이 그것이다. 문제는 이러한 의혹으로 인하여 동법의 사회적 수용가능성을 저해하고 있다는 점이다.

다시 말해서, 2016년 제정된 테러방지법은 지금까지도 독소조항의 의혹을 중심으로 폐지론의 여전한 공격에 노출되어 있는데, 이러한 폐지론의 주요논거는 상당한 설득력을 확보하고 있다는 것이다. 그리고 이로 인하여 테러방지법이 우리 안보형사법제에 안착했다고 평가하기가 어려운 상황이 이어지고 있다.

이에 우리 안보법제에 오래 전부터 자리 잡아 온 국가보안법과의 비교를 통하여 그 정당성 내지 개선방향을 모색하고자 하였다. 특히 국가보안법과 테러방지법의 구체적인 내용 중에서 유사성이 발견되거나 충돌이 예상되는 사항을 법률의 목적, 주요개념(반국가단체와 테러단체), 형벌규정의 내용으로 나누어 살펴보았는데, 국가보안법과 테러방지법은 동일한 목적을 공유하면서 그 적용범위와 대상도 엄격하게 구별이 어렵다는 점에서 체계적 문제를 발현하는 원인이 될 수 있다. 따라서 국가보안법과 테러방지법의 적용범위를 엄격하게 구분해 주는 등 법률의 중첩 내지 충돌을 최소화할 수 있는 방안을 고민할 필요가 있음을 지적하였다.

종합하면 테러방지법의 등장으로 기존의 우리 안보형사법제에 체계적 문제가 발생했으며, 이에 따라 국가보안법 등 안보형사법제의 체계적 정합성을 확보하기 위한 정비 방안을 고민할 필요가 있다는 것이다. 물론 여기서 테러방지법과 국가보안법의 중첩적용을 인정하는 방안도 생각해 볼 수는 있으나, 단순히 하나의 행위가 여러 개의 범죄구성요건을 충족하는 문제에 그치는 것이 아니라는 점을 유념해야 할 것이다. 즉, 국가보안법과 테러방지법에 마련되어 있는 반국가활동이나 테러활동에 대응하기 위한 수단도 중첩될 수 있다는 것이다. 만약 국가보안법상 특별형사소송규정과 테러방지법상 정보수집권(제9조), 선동·선전물 긴급 삭제 등 요청권(제12조), 테러전투원에 대한 규제(제13조) 등이 중첩되어 하나의 사안에 적용될 수 있다면, 국가안보를 이유로 별다른 통제장치가 없는 규제가 가능할 수 있게 된다. 지금까지 국가보안법을 운용해 오는 과정에서 발생했던 헌법적 문제와 저항이 다시 반복될 단초가 될 수 있는 것이다. 즉, 국가보안법과 테러방지법의 중첩가능성을 사소한 문제로 치부하게 되면, 그동안 지난한 과정을 거쳐서 정비해 온 우리 안보형사법제를 원점으로 돌리는 결과로 이어질 수 있다. 그러나 1991년 5. 31. 국가보안법을 개정하면서 「이 법을 해석적용함에 있어서는 제1항의 목적달성을 위하여 필요한 최소한도에 그쳐야 하며, 이를 확대해석하거나 헌법상 보장된 국민의 기본적인 권을 부당하게 제한하는 일이 있어서는 아니된다」는 문구를 동법 제1조 제2항으로 신설한 이유를 생각한다면, 안보법제에 대한 부정적 인식을 다시 반복케 하는 것은 바람직하지 않다고 본다. 따라서 테러방지법의 제정에 따라 발생한 체계적 문제 등을

보완하는 등 우리 안보형사법제의 체계정합적 정비의 필요성에는 의심의 여지가 없다고 할 것이다.

V. 결론: 국내 안보형사법제의 체계적 정비방안

이 연구는 테러방지법의 제정에 따라 발생한 우리 안보형사법제의 체계적 정비방안을 제시함에 목적이 있다. 지금까지의 논의를 통해 국내 안보형사법제의 체계정합적 정비필요성을 도출하였으므로 이하에서는 우리 안보형사법제의 정비방안으로 나름의 견해를 제시하고자 한다. 이를 위하여 이상의 논의를 간단하게 요약(I)하고, 우리 안보형사법제의 정비방안을 제시(II)하고자 한다. 그리고 향후의 과제 등을 언급(III)함으로써 이 연구의 결론에 갈음하고자 한다.

1. 논의결과의 요약

1. 이 연구의 본론에서 가장 먼저 살펴본 것은 안보형사법의 의미와 국내의 안보형사법이다. 우선, 이 연구에서 안보형사법은 국가의 존립과 헌정질서에 대한 내·외부적 위협으로부터 국가의 안전을 보장하기 위한 법률을 통칭하는 것으로서 국제평화 내지 국제안보도 우리나라의 안보와 관련되는 한 보호대상이 될 수 있다고 보았다. 다만 여기서의 국제평화 내지 국제안보는 구체적인 법률적 근거를 필요로 한다는 점에서 그 한계를 분명하게 나타낸다. 형법, 군형법, 군사기밀보호법, 국가보안법, 테러방지법, 산업기술보호법, 방위산업기술보호법, 보안관찰법, 남북교류협력에 관한 법률 등이 그 근거가 될 수 있다.

그리고 국내 안보형사법은 위의 법률 중 주요한 것을 중심으로 개관하였다. 이에 따르면, 우리 안보형사법은 대한민국정부 수립이후 지금까지 지속적인 팽창의 모습을 보여 왔는데, 대표적 안보형사법의 하나인 국가보안법과 같은 경우에는 체제유지를 위한 수단으로 변질되는 등 부정적인 역사도 존재한다는 점을 아울러 지적하였다. 그럼에도 안보법제의 팽창 내지 확대 자체를 부정적으로 평가하는 것은 바람직하지 않다고 보았다. 안보의 범주에 국외적 사안도 포함되는 등 국가안보의 개념과 범위가 팽창하는 것은 시대적 조류라 할 수 있고 이에 순응하는 것은 국가의 존재이유를 고려할 때 당연하다고도 할 수 있을 것이기 때문이다. 이에 따라 “테러방지법”, “산업기술보호법”, “방위산업기술

보호법” 등이 등장했다고 볼 수 있다. 다만 새롭게 등장한 법률의 취지와 내용 등에 대하여는 지속적인 검토가 필요하다. 이 연구의 주요한 검토대상인 국가보안법과 테러방지법의 경우 입법적으로 분명하게 나타나는 팽창경향과는 달리 사법부의 판결을 비롯한 해석적인 측면에서는 축소적용의 필요성이 강하게 대두되고 있다는 점에서 특히 면밀한 검토가 필요하다고 보았다.

다음으로 미국, 독일, 일본 등 주요국의 안보법제에 대하여 살펴보았다. ① 미국의 안보법제는 1910년대부터 지속적으로 시대적 변화를 반영하는 작업을 이어왔음을 확인할 수 있었으며, 특히 9·11테러 이후 뉴테러리즘의 위협으로부터 국가안보를 보장하기 위한 급격한 법률변화가 있었다. 하지만 2015년 자유법의 등장으로 9·11테러로 인하여 진행된 다소 비이성적인 입법의 결과를 정리하고 어느 정도 정상화 단계로 접어든 것으로 판단된다. ② 독일의 안보법제와 관련해서는 여타의 국가들이 다양한 특별법을 통하여 안보형사법제를 구성하는 것과는 달리 일반형법(StGB)에서 안보형사법제를 비교적 안정된 형태로 구축하고 있다는 점에서 특색을 찾을 수 있다. 특히 독일은 동서분단이라는 냉전체제를 거쳐 통일이후 법률적용의 문제를 성공적으로 관리해 온 것으로 판단되며, 이 부분은 우리의 향후 안보법제 구축에 상당한 시사점을 제공할 수 있을 것으로 보인다. ③ 일본의 안보법제는 우리와 상당한 유사성을 보이기도 하지만, 다방면에서 차이가 발견되기도 한다. 특히 일반적 성격의 안보법 보다는 특수한 사안별로 개별법을 마련하여 적용하고 있다는 점이 우리와 다른 점이라 할 수 있다.

요컨대 각국의 안보법제는 각 국가가 처한 상황과 여건에 따라 특수한 형태를 띠지 않을 수 없으며, 일부 개별사안에서 다소 간의 시사점을 얻을 수 있을 뿐이다.

2. 이 연구의 제4장에서는 우리 안보법제에 새롭게 등장한 테러방지법 자체의 문제점과 동법이 유발할 수 있는 체계적 문제로서 국가보안법과의 중첩 및 충돌의 문제에 대하여 살펴보았다.

먼저, 테러방지법 자체의 문제로서 다섯 가지의 ‘독소조항’의 의혹과 관련한 논란에 대하여 검토하였다. 테러방지법상 주요개념의 불명확성, 대테러 컨트롤타워의 부재, 일반시민의 기본권이 부당하게 침해될 위험, 수사 등 테러대응수단의 위헌적 요소, 테러방지법상 테러선동·선전물 긴급 삭제(동법 제12조)의 표현의 자유침해 가능성 등이 그것이다. 이러한 의혹으로 인하여 동법에 대한 사회적 수용가능성이 저해되고 있음을 지적하였다.

그리고 테러방지법의 제정에 따른 국가보안법과의 중첩 및 충돌의 여지가 발견되는데, 국가보안법과 테러방지법의 구체적 내용 중에서 유사성이 발견되거나 충돌이 예상되는 사항을 ① 법률의 목적, ② 주요개념(반국가단체와 테러단체), ③ 형벌규정의 내용으로 나누어 살펴보았다. 이러한 검토의 결과에 따라 국가보안법과 테러방지법은 동일한 목적을 공유하면서 그 적용범위와 대상도 엄격하게 구별할 수 없기 때문에 법률적용의 중첩 및 충돌이라는 체계적 문제를 유발하게 된다는 원인을 도출할 수 있었다. 여기서 테러방지법과 국가보안법의 중첩적용을 인정하는 방안도 생각해 볼 수는 있겠으나, 국가보안법과 테러방지법에 마련되어 있는 반국가활동이나 테러활동에 대응하기 위한 다양한 수단의 중첩이 가능하게 되어 그동안 안보형사법제와 관련하여 정립해 온 법리를 무너뜨릴 위험이 발생함과 동시에 안보형사법에 대한 논의를 다시 원점으로 돌리게 되는 결과로 이어질 수도 있다고 보았다. 따라서 다소 복잡하고 불편한 작업이 될 수도 있지만, 테러방지법의 제정에 따라 발생한 체계적 문제 등을 보완하면서 우리 안보형사법제의 체계정합적 정비를 위한 논의를 이어가야 한다는 결론에 이르렀다.

2. 안보형사법제의 바람직한 정비방안

이상에서 제시한 우리 안보형사법제의 체계정합적 정비의 필요성에 기반하여 우리 안보형사법제의 바람직한 정비방안을 제시하고자 한다. 지금까지 도출한 문제의식을 기반으로 구체적인 법령의 개정안을 제공하는 것이 더 이상적일 수는 있지만, 현재 우리 안보법제의 비체계성과 도출된 문제의 광범위성을 고려할 때 구체적인 개정안까지 도출하는 것에는 무리가 있다는 판단이다. 이에 추상적인 수준에 머물 수 있다는 점에서 한계 또한 분명하지만, 우리 안보형사법제의 정비를 위한 나름의 생각을 국가보안법과 테러방지법의 관계를 정립하는 방안을 중심으로 제시하고자 한다.

먼저, 우리 안보형사법제의 체계화를 위한 기본방향으로서 반국가활동과 테러행위를 구분하는 현재의 체계를 유지할지에 대하여 고민할 필요가 있다. 이는 국가보안법과 테러방지법의 이원적 체계를 유지할 것이냐는 질문과도 일맥상통한다고 할 것이다. 사견으로는 현재와 같은 이원적 체계를 유지하는 것은 바람직하지 않다고 본다. 이미 앞서 살펴보았듯이 반국가활동과 테러, 반국가단체와 테러단체를 엄격하게 구분하는 것은 쉽지 않기 때문에 국가보안법과 테러방지법의 적용대상과 범위를 명확하게 구분하는 것은 가능하지 않을 뿐만 아니라 그 구분이 필요한지도 의문이 아닐 수 없다. 이와 같이 두 법률상의 주요개념을 구별하는 것이 쉽지 않다면, 이들 개념을 통합하는 것도 하나의

방법이 될 수 있다고 본다. 즉, 국가보안법과 테러방지법이 병렬적으로 존재함에 따라 예상되는 증첩 및 충돌의 가능성을 고려할 때 두 법률을 통합·일원화하여 안보위협에 효율적으로 대응하는 방안을 고민할 필요가 있다는 것이다.

이를 위해서는 우리 안보형사법제의 정비방향에 대한 기본적인 합의가 전제되어야 한다. 현재의 우리 안보법제는 그동안의 필요에 대응하여 임기응변의 방식으로 보강되어 온 것이 사실이다. 이에 따라 우리 안보법제의 체계성 자체가 의심받기도 하는 상황에 처해 있는 것이다. 하지만 국가의 안전보장이라는 헌법적 차원의 당위를 확보하기 위해서는 안보법제를 체계적 관점에서 정비하는 것은 필연적으로 요구되는 과제라 할 수 있다. 특히 냉전체제의 붕괴 이후 미국을 중심으로 재편된 국제질서가 다극체제로 변화되어 갈 것으로 예상되고 있는 현시점에서 그동안의 정세변화를 반영하여 우리 안보법제를 체계화해 나아가야 할 필요는 충분하다고 본다. 또한 향후 기후변화로 인하여 빈번하게 발생할 것으로 예상되는 자연재해도 국가안보를 위협하는 요소로서 적극적인 대응이 필요하다는 점에서 냉전체제의 산물이라 할 수 있는 현재의 안보법제만으로는 미래의 안보위협에 효율적으로 대응하기 어렵다는 것은 특별히 강조할 필요가 없을 것이다. 문제는 구체적인 방법이라 할 것인데, 사건으로는 종래의 안보형사법제와 통합방위 체계라는 두 개의 축을 중심으로 헌법적 가치체계를 확립하는 방안을 제안하고자 한다.

먼저, 종래 통합방위법을 중심으로 구축되어 있는 국가방위요소의 지휘체계를 적의 침투·도발을 전제로 하는 “통합방위사태”라는 고정된 위협에 대응하여 구성할 것이 아니라 새로운 안보위협의 등장가능성을 감안하여 재해·재난·테러 등을 포괄하는 광범위한 위협에 대응할 수 있도록 체계를 재정비할 필요가 있다. 여기서의 통합방위는 형사상의 처벌의 문제를 전제로 하는 것이 아니기 때문에 적(敵)이나 전쟁과 같은 전통적인 안보위협요소 외에 새로운 요소를 추가 내지 보완하더라도 법리상 문제될 것은 없다고 본다. 다만 군조직을 비롯한 무력의 발동이 관계된 문제이기 때문에 민간에 군병력이 투입되는 등의 문제에 대한 법리적 보완은 필요하다. 이러한 법리적 보완이 가능하다면, 향후 테러방지법상의 관계기관 등을 포괄하는 형태로의 법제정비가 가능할 것이다.

다음으로 안보위협행위의 예방과 처벌 그리고 이를 위한 수사방식 등의 절차 및 수단의 정비가 필요하다. 이미 앞서 살펴 본 것과 같이 우리 안보형사법제는 형법상의 내란 및 외환의 죄를 중심으로 다양한 특별법을 제정 및 운용하고 있는데, 그동안 체계정비에 소홀했던 점을 고려하여 무분별하게 양산된 개별·특별법을 가능한 범위에서 통폐합하는 방안을 고민할 필요가 있다고 본다. 국가보안법과 테러방지법을 통합하는 문제가 그

출발점이 될 수 있을 것이다. 구체적으로는 국가보안법을 중심으로 범죄구성요건 및 수사 그리고 형사절차에 관련된 규정을 흡수 및 통합하고 테러방지법상 국가중요시설의 보호 등의 문제는 통합방위법 등이 중심이 되는 통합방위체계에서 대응할 수 있도록 체계를 정비하는 방안이 바람직하다고 본다. 그리고 국가보안법을 중심으로 테러방지법의 구성요건 등을 통합한다고 해도 되도록이면 새로운 법률을 제정하는 형태로 종래의 국가보안법을 극복하는 것이 바람직하다고 본다. 앞서 지적했듯이 국가보안법도 일제강점기의 치안유지법을 계승했다는 점에서 그 정당성이 의심받고 있는 상황에서 굳이 동법의 명칭 등을 고집할 이유는 없기 때문이다. 또한 현행 국가보안법의 구체적인 조문 내용과 해석에는 동법의 목적달성을 위하여 필요한 최소한도에 그쳐야 한다는 제한(동법 제1조 제2항)과 헌법재판소 위헌결정과 대법원 판례를 통하여 구축된 축소해석의 원칙 등을 반영하여 새로운 법률을 제정하는 것이 현재의 복잡한 안보법제를 단순화·체계화하는 방법이 될 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다는 것이다. 나아가 국가보안법의 존재 자체가 남북의 평화 및 화해무드 조성에 장애요소가 될 수 있다는 지적이 꾸준히 제기되어 왔다는 점 또한 상기할 필요가 있다. 결론적으로 국가보안법과 테러방지법을 통합하여 새로운 안보특별형법을 제정하는 것이 가장 현실적이고 바람직한 대안이라고 본다.

덧붙여서 외국의 안보법제를 검토하는 과정에서 독일과 같이 일반형법과 형사소송법에서 안보형사법을 구축하는 것이 이상적이라는 생각에는 변함이 없다. 가능하다면 우리의 경우에도 일반형법 및 형사소송법에서 안보관련규정을 정비하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 남북분단이라는 특수한 상황에서 향후 발생할지 모를 안보급변사태 등에 효율적으로 대응하기 위해서는 개별·특별법의 형태로 법률을 정비하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다고 본다. 따라서 남북의 통일이 가시화되지 않은 현시점에 안보형법을 일반형법에 통합하는 방안은 시기상조가 아닐까한다.

요컨대 향후 우리 안보법제는 통합방위체계구축과 안보형사법제의 정비라는 두 개의 축으로 나누어 체계화가 추진되어야 할 것이며, 안보형사법 분야의 경우에는 기존의 국가보안법과 테러방지법을 통합하여 새로운 특별안보형법을 제정하는 것을 출발점으로 삼아야 한다고 본다.

3. 향후의 과제

이상에서 우리 안보형사법제의 체계화 방안에 대하여 나름의 방식으로 이를 검토하였다. 앞서 언급한 것과 같이 다소 추상적인 수준의 대안제시라는 점에서 우리 안보법제의

체계화를 위한 구체적 방안으로서는 부족한 부분이 존재한다는 점에서 한계가 있음을 시인하지 않을 수 없다. 그러나 이는 우리 안보법제의 비체계성에서 기인하는 부득이한 측면도 존재한다는 점을 고려해야 할 것이다.

이 연구에서는 국가보안법과 테러방지법을 중심으로 우리 안보형사법을 새롭게 체계화하는 방안을 고민하였으나, 이를 보다 구체화하는 방안과 더불어 향후에는 통합방위체계의 개념확대와 다양한 통합방위수단의 도입을 포함하는 통합방위체계법제의 정비, 군사기밀, 방위산업기술, 산업기술 등 정보보안관련 법제의 정비 등이 후속과제로 활발하게 연구될 필요가 있다고 본다. 또한 남북통일이 아직은 당면한 과제는 아니라 할 것이지만, 언제가 될지는 몰라도 통일을 대비한 안보법제의 정비방안을 고민할 필요가 있다는 점에는 이견이 있을 수 없다. 따라서 독일의 통일과정과 이후에 이루어진 독일 안보법제의 정비과정에 대한 추적연구도 지속되어야 할 것이다.

향후 우리 안보법제의 체계화를 위한 활발한 연구를 기대한다.

참고문헌

I. 국내 문헌

- 김성돈, 형법각론, SKKUP, 2013.
- 김일수, 형법각론, 박영사, 2001.
- 대검찰청, 각국 및 북한의 안보형사법제 및公安검찰의 역할, 2007.
- 박상기, 형법각론, 박영사, 2011.
- 박찬걸, 균형법, 박영사, 2021.
- 배종대, 형법각론, 홍문사, 2015.
- 법무부, 日本刑法(발간등록번호: 11-1270000-000500-01), 2007.
- , 독일형법(발간등록번호: 11-1270000-000503-01), 2008.
- 신동운 편저, 형법 제·개정자료집, 한국형사정책연구원, 2009.
- 오영근, 형법각론, 박영사, 2019.
- 이재상/장영민/강동범, 형법각론, 박영사, 2019.
- 정성근/박광민, 형법각론, SKKUP, 2019.
- 정영일, 형법각론, 박영사, 2011.
- 차용석, 형법각칙 개정연구 (7) -국가적·사회적 법익에 관한 죄(3): 국가보안법-, 한국형사정책연구원, 2007.
- 한국형사정책학회, 통신비밀보호 법제도 분석을 통한 신뢰성 확보방안 연구, 방송통신정책연구(15-진흥-079), 2016.
- 강대출, “테러방지법안의 입법적 검토”, 한국테러학회보, 제2권 제1호, 2009.
- 강성두, “테러방지법의 소위 ‘독소조항’과 관련하여”, 인권법평론 제17호, 2016.
- 김현우, “일본의 안보형사법제에 대한 검토”, 국방연구 제55권 제1호, 2012.
- 김희정, “테러 대응을 위한 군 병력 출동의 헌법적 문제”, 공법학연구 제18권 제1호, 2017.
- 박명희, 일본 아베내각의 안보정책 변화 분석과 시사점, (국회입법조사처) 입법·정책보고서 제39호, 2019.
- 손동권, “사상범에 대한 형사실체법의 정비방안”, 비교형사법연구 제8권 제1호, 2006.
- 신동운, “형법과 국가보안법의 관계에 관하여 -형법전의 제정경위를 중심으로-”, 국가보안법 어떻게 볼 것인가(대한변호사협회 토론회 자료집), 2004.
- 신의기, 국제환경 변화에 따른 안보법제 정비방안, 한국형사정책연구원 연구총서(16-AA-04), 2016.
- 심희기/이석수, 국가보안법의 운영실태와 개정방안, 한국형사정책연구원, 2004.
- 유영현/김종길, “테러방지법 시행 이후 대테러정책의 변화와 시사점”, 한국테러학회보 제9권 제4호, 2016.
- 이경렬, “사이버 이적활동에 대한 안보형법적인 대책 검토”, 국가정보연구 제7권 제1호, 2014.

- 이대성, “테러방지법안의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 토지공법연구 제43집 제3호, 2009.
- 이성대, “현행 테러방지법상 독소조항의 의혹과 개선방향”. 성균관법학 제30권 제3호, 2018.
- 정미애/전진호, “안보법제의 문제저모가 일본 국내적 함의”, 한일군사문화연구 제21집, 2016.
- 조재현, “테러방지법의 제정필요성 및 제정방향”, 한국테러학회보 제2권 제2호, 2009.
- 조호대, “우리나라 테러방지관련법에 관한 연구”, 한국위기관리논집 제3권 제1호, 2007.
- 주승희, “21세기 대한민국 안보형사법의 의의, 특성 그리고 위험형법과의 조우”, 형사정책연구 제27권 제3호, 2016.
- 최병권, “국가중요시설 대테러 업무수행에 관한 발전방안”, 한국테러학회보 제2권 제1호, 2009.
- 한희원, “변모하는 안보환경에 따른 국가안보체계 혁신에 대한 법규범적 연구”, 형사법의 신통향 통권 제49호, 2015.
- 홍선기, “현행 테러방지법의 비판적 고찰”, 비교법연구 제17권 제1호, 2017.

II. 외국문헌

- Mark R. Shulman, “The progressive era origins of the national security act”, Dickinson Law Review 289, 1999-2000.
- Norman Abrams, Anti-Terrorism and Criminal Enforcement, Thompson West, 2003.

III. 기타자료

- 국회의안정보시스템<<http://likms.assembly.go.kr>>
- 네이버 국어사전 <<https://ko.dict.naver.com>>
- 법제처홈페이지<<https://www.moleg.go.kr>>
- 세계법제정보센터<<https://world.moleg.go.kr/>>
- 위키백과<<https://en.wikipedia.org>>
- 참여연대<<https://www.peoplepower21.org>>
- e-나라지표<<https://www.index.go.kr/>>
- e-Gov法令檢索<<https://elaws.e-gov.go.jp/>>
- “참여연대 국가보안법 수사 중단 촉구 등 법률가 시국선언(2010.06.24.)”, 민주법학 제43호, 2010.

6

북한 산림 황폐화 실태와 복구를 위한 남북협력방안

우석대학교 군사학과 박 상 혁

북한 산림 황폐화 실태와 복구를 위한 남북협력방안

박 상 혁*

목 차

I. 서 론	304
II. 북한 산림 황폐화 고찰	304
1. 북한 산림 현황	304
2. 북한 산림 황폐화	315
3. 북한 산림정책 논의	325
4. 남·북한 산림정책 논의	333
III. 연구설계	341
1. 글로벌 포레스트 워치(Global Forest Watch) 연구의 적절성 ..	341
2. 연구방법	341
IV. 연구결과	343
1. 글로벌 포레스트 워치(Global Forest Watch) 연구결과	343
V. 결론 및 제언	361
1. 연구의 요약	361
2. 연구의 정책적 함의	363
3. 연구의 한계	364
참고문헌	365

* 우석대학교 문화사회대학 군사학과

I. 서론

북한의 산림 황폐화는 1990년대 찾아온 경제 위기와 함께 시작되었으며 이러한 주요 요인으로는 식량조달과 땔감마련을 위해 ‘다락밭’, ‘폐기밭’을 조성하고 나무를 벌채하는 등 무분별하게 산림 훼손을 하였기 때문이다. 또한, 북한은 식량난, 에너지난, 원자재난, 외화난 등 총체적으로 극심한 경제난에 처해 공급 부족 현상을 겪고 있으며 이러한 사회경제적 여건의 악화에 따른 무분별한 산지의 개간과 과도한 벌채가 북한 산림 황폐화의 주요 원인이다.

이러한 북한 산지개간 및 과도한 벌채는 최근 5년간 축구장 13만 개 규모에 달하는 산림이 사라지고 있으며 ‘세계 산림현황 통계보고서’ 자료에 의하면 1990년 820만ha였던 북한 지역의 산림이 2015년 기준 503만ha으로 줄어 25년 사이 산림의 40%가 사라졌다고 평가하였으며 전 세계 산림의 벌목을 조사하는 ‘글로벌 포레스트 워치(GFW; Global Forest Watch)’는 2001년~2019년 북한에서 약, 23만3천ha의 산림이 사라진 것으로 분석하였다. 결국, 이러한 북한 지역의 산림 황폐화는 한반도의 국토 이질화 현상과 더불어 홍수·가뭄·토양유실을 유발하여 식량난을 가중시키고 있으며 미래 남북한의 통일 이후를 상정하였을 때 통일이후, 북한의 산림복구 비용은 시간이 지날수록 환경·경제적인 문제가 더욱 커질 수 있으므로 북한지역의 산림 황폐화에 대한 남북한 협력방안을 현실적 측면에서 정책적으로 제시하며 즉, 본 연구의 목표는 북한지역의 산림 황폐화에 대한 현상학적인 분석을 통해 ‘산림복구’를 위한 정책적 시사점을 도출하는 것이다.

II. 북한 산림 황폐화 고찰

1. 북한 산림 현황

가. 북한 산림 면적

북한은 비교적 방대한 산림관리 조직을 운영하는데 이는 대부분의 산림과 목재 가공 산업을 국유화하였기 때문이며 북한의 산림은 기능에 따라서 각기 다른 내각이 관리하고 있는데 즉, 임업성은 목재생산 위주의 임산공업림을 관리하고 사회안전성은 국토보호림을, 전기석탄공업성은 댐보호림을, 농업성은 협동농장림을 관리하고 있으며 그 외 각 기관,

기업, 부대, 학교 담당림은 군인민위원회가 관리하고 있다(석현덕, 1999).

지방산림관리조직은 각도의 산림형태에 따라 다르며 임업성 산하의 도단위 임업행정 조직으로는 임업총국과 임업관리국이 있는데 임업총국은 산림자원이 많고 목재가공산업이 발달한 양강도와 자강도에 설치되어 있고 임업관리국은 산림자원이 어느 정도 풍부하고 임산공업림이 있는 함경남도, 함경북도, 평안남도, 평안북도, 황해북도, 강원도에 설치되어 있으나, 임산공업림이 없는 평양시, 남포시, 청진시, 황해남도에는 임업성의 관리기구가 없고 사회안전국의 국토관리총국이 관리하고 있다(석현덕, 1999).

임업성산하의 군단위 산림관리조직으로는 공업림경영소와 임산사업소가 있으며 공업림 경영소는 임산공업림의 조림과 육림 등 산림의 조성과 육성을 담당하고 별채기관에 대한 별채허가증의 발급, 별채지역의 지정과 검사, 목재의 운송관리 등 감독과 검사업무 기능을 하며 그 산하에는 조림작업소와 양묘장이 있으며 임산사업소는 원목의 생산과 가공을 담당하고 있는데 산하에는 임산작업소와 산림개조작업소가 있다(석현덕, 1999).

또한, 임업성을 제외한 기관의 지방산림관리조직으로는 사회안전성의 경우 도단위 사회안전국 국토관리처를 군에서는 사회안전처 국토관리과를 두고 현지에서는 조림 작업소와 양묘장을 두어 국토보호림을 관리하고 있으며 협동농장림을 관리하는 농업성의 경우 도단위 농촌경영위원회, 군단위 협동농장경영위원회를 댐보호림을 관리하는 전기 석탄공업성은 현지의 댐관리소가 직접관리하고 있다(석현덕, 1999).

북한의 산림 면적에 관한 자료들은 신뢰할 수 있는 공식 통계가 없기 때문에 북한의 산림훼손 정도를 정확히 파악하는 것은 어렵다¹⁾ 특히, 북한의 경우 경제적, 기술적 제약으로 인해 현장실측을 통한 자료수집이 어렵고, 일부 제공되는 자료에 대한 확인 작업이 어렵기 때문에 산림 면적과 산림 현황에 관한 북한당국의 정확한 공식통계는 없다고 할 수 있다(박경석·박소영, 2012). 이에 국립산림과학원 및 유엔식량농업기구(FAO) 등 관련 기관에서는 북한의 산림 면적과 비중, 황폐산림 면적 등을 인공위성 영상자료 분석을 통해 추정하고 있다(박경석, 2013).

유엔식량농업기구(2015)는 북한의 산림 면적이 1990년에서 2015년 사이 8,201,000ha에서

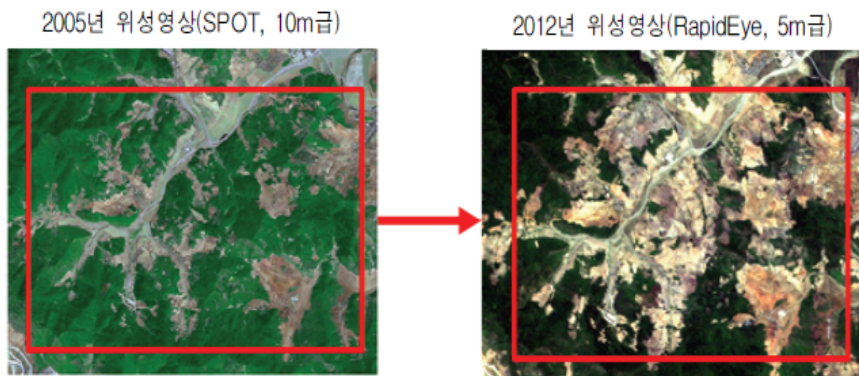
1) 2006년 5월 북한의 국토보호성이 UNCCD(UN Convention to Combat Desertification)에 제출한 보고서에 의하면 1990년의 북한산림(Forest and Woodland) 면적은 8,200,000ha, 2000~2005년에는 8,930,000ha로 증가한 것으로 보고하고 있다. 보고서에 따르면 1990~1999년의 총면적이 11,660,000ha(경지 1,850,000ha, 초지 340,000ha, 산림 8,200,000ha, 기타 1,270,000ha)였으나 2000~2005년에는 12,710,000ha(경지 1,860,000ha, 초지 600,000ha, 산림 8,930,000ha, 기타 1,340,000ha)로 5년간 1,050,000ha 증가한 것으로 나타나 자료의 신빙성에 의문이 제기된다(박경석, 2013; 이종민·송민경·박경석, 2017).

5,031,000ha로 감소했다고 추정하였다. 국립산림과학원은 1999년 북한 황폐산림이 전체 산림 면적의 약 18%인 1,630,000ha에서 10년이 지난 2008년에는 전체 산림 면적의 32%인 2,840,000ha로 대폭 증가하였다고 분석하고 있다(박경석, 2014). 기관에 따라 추정치는 조금씩 차이가 있지만, 1990년 이후 북한의 산림 황폐화는 점점 심화되고 있는 추세이다.

북한당국도 이를 심각하게 인식하고, 김정은 정권 출범 이후 수림화(산림녹화)를 향후, 10년 내에 완료하겠다는 목표를 내세워 ‘산림복구 전투’에 주력하고 있다. 김정은은 2015년 2월 26일 “전당, 전군, 전민이 산림복구전투를 힘있게 벌려 조국의 산들에 푸른 숲이 우거지게 하자”는 노작을 발표하고 산림복구사업에 대한 구체적인과제를 직접 제시하였다(로동신문, 2015). 김정은은 노작을 통해 산림 조성사업과 산림보호 사업을 강조하고, 산림조성사업의 일환으로 혼성림조성 방법과산림 농복합 경영방법을 제시하였다(이종민·송민경·박경석, 2017).

또한, 산림복구사업을 10년 앞을 내다보고 해야 하는 장기적인 사업으로강조하며산림 복구전투를 당과 국가, 군대의 중요한 과업으로 내세워 모든 역량과 수단을 총동원하여 밀고 나갈 것을 당부하였다. 이를 위해 전당, 전군, 전민이 총동원되어 산림복구 전투를 벌일 것을 주문하고, 이를 위해 신문과 방송을 비롯한 모든 선전선동 수단들을 총동원할 것을 요구하였다

그림 2-1 북한 산림 황폐화 위성사진(평양지역)



출처 : 석현덕(2014) 재인용.
(이종민·송민경·박경석, 2017).

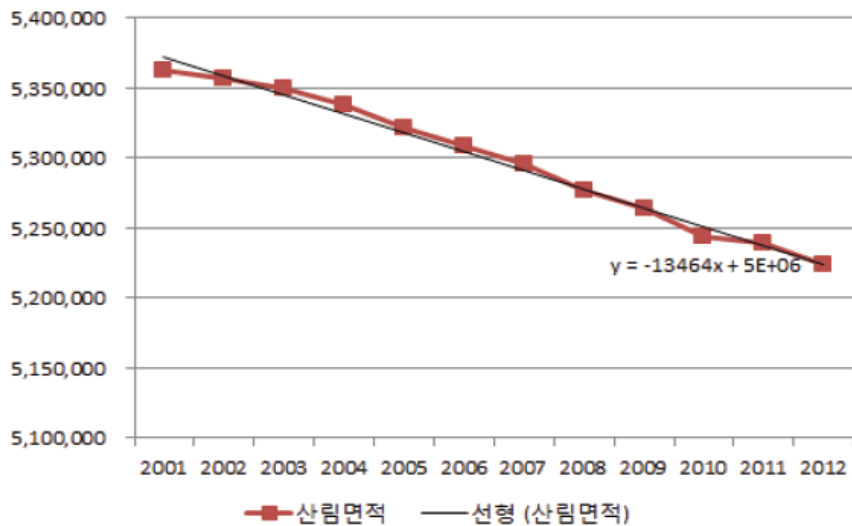
북한의 산림면적은 1970년에 북한정부에 의해 발표된 이후에 처음으로 1998년 UN 개발계획(UNDP)과 북한정부의 주관으로 스위스 제네바에서 개최된 ‘북한농업의 회복과 환경보호에 관한 주제별 원탁회의(AREP)’에 제출한 보고서에 북한지역의 토지이용 실태에 대한 자료로 발표되었다(석현덕, 1999). 북한의 산림면적은 7,533천ha로 전체 면적의 61%를 차지하고 있는 것으로 나타났으며 이는 북한당국이 1970년에 발표한 산림면적에 비해 약 2,240천ha가 감소한 것인데 그 이유는 1998년에 발표한 산지면적은 토지 분류상의 산지면적이 아니고 현실적으로 산림에 의해 피복된 면적만을 의미하고 있기 때문이다(석현덕, 1999). 따라서 북한지역의 산지면적은 여전히 9,773천ha를 유지하지만 숲으로 피복이된 면적 즉, 산림피복 면적은 7,533천ha로 볼 수 있고 그 차이인 2,240천ha는 산지중에 농지로 전용되었으나 현재는 작물이 재배되고 있지 않거나 산지이지만 벌채가 된 채로 방치된 산지면적으로 볼 수 있다(석현덕, 1999).

산지면적을 도별로 보면 함경남도가 가장 넓고 자강도, 함경북도, 양강도 등의 순서로 넓으며 한편 산지이지만 나무로 피복된 면적은 함경남도, 함경북도, 양강도, 자강도 순서로 넓은데 모두 100만ha가 넘으며 산림면적 중에 조림에 의한 인공림은 1,207천ha로 전체 산림면적의 16%를 차지한 반면에 천연림은 6,326천ha로 전체 산림면적의 84%로 차지하고 있다(석현덕, 1999).

국립산림과학원의 위성사진 분석에 따르면 2008년 기준 북한 전체 산림 899만 ha 중 284만 ha가 황폐화 되었으며²⁾ 북한의 산림 면적은 지속적으로 줄어드는 추세이며 특히, 1990년대 중반에 급격히 감소한 것으로 나타났으며 2000년 이후, 북한에서 사라진 산림 면적(16만 515ha)은 같은 기간 새로 조성된 산림 면적(1만 3,680ha)의 11.7배인데, 이는 북한의 산림 황폐화가 심각한 수준임을 보여준다(석현덕 외, 2014).

²⁾ FAO(2010)는 북한 산림면적이 1990~2010년간 820 ha에서 566만 ha로 약 31%감소 했다고 추정하였다(석현덕 외, 2014).

그림 2-2 북한 산림면적 변화추이(1)



출처 : WRI, Global Forest Watch(2014) 재인용.

북한 국토환경보호성 산림관리국은 1948년에서 2010년까지의 산림면적 변화를 조사하였다. 이들은 북한 산림을 임목지, 무림목지, 비림지로 구분하여 각각의 면적 변화를 조사하였는데, 임목지는 산림생산성이 어느 정도 보장되는 산지이고, 무림목지는 나무가 없는 산지이며, 비림지는 여러 가지 요인에 의해 산림으로 형성할 수 없는 지대를 의미한다(석현덕 외, 2014).

북한은 압록강과 두만강을 경계로 중국과 러시아와 접해 있다. 한반도는 백두대간을 중심으로 동서로 구분되는 산맥을 형성하고 있으며 북한은 산림 면적이 북한 국토면적의 약 80%를 차지한다. 산림은 15도 이상의 급경사 산림지역이 50% 이상을 차지하며 급경사 산림지역은 계곡들을 포함하고 있다. 북한 산림 중 최고의 해발고도를 가지는 백두산은 2,750m이다³⁾

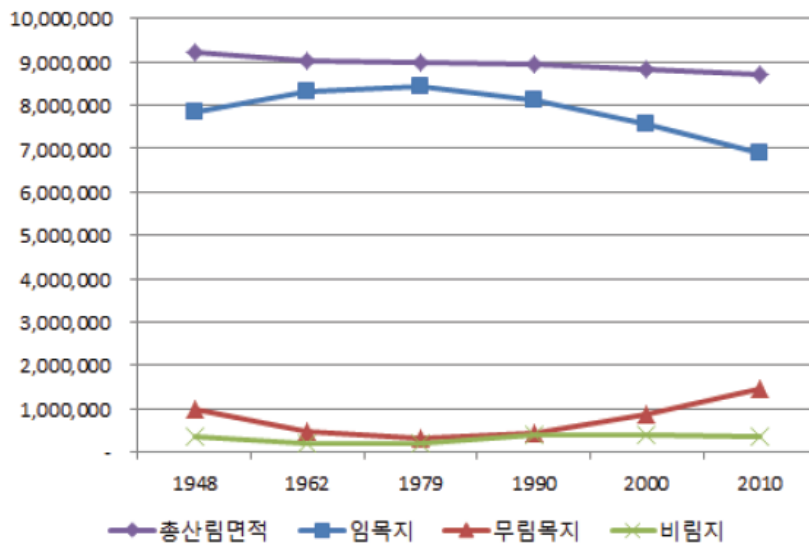
3) Democratic People's Republic of Korea(2006), p. 6.

표 2-1 북한 산림 경사도별 국토면적 비율

경사도	<5도	5도 - 15도	15도 - 25도	25도 <
면적비율	21.5%	21.2%	24.1%	33.2%

출처 : 전범권(2016) 재인용

그림 2-3 북한 산림면적 변화 추이(2)



출처 : 북한 국토환경보호성 산림관리국(2014) 재인용.

북한은 대부분 온대 기후대에 속해 있으며 사계절이 비교적 뚜렷하다. 봄철로 구분되는 4월부터 6월까지의 대부분 건조한 기후가 특징이다. 연 강수량의 절반 이상이 7월과 8월에 집중되어 여름에는 습도가 높다. 연평균 강수량은 1,000~1,200이지만, 기후변화의 영향으로 900~1,000로 감소된 상태이다. 연평균 기온은 8.9도(평양)이며 지역에 따라 약 0도~10도 정도의 차이를 보인다. 북한에는 38개의 주요 강을 포함하여 10,208개의 크고 작은 하천이 있다. 호수·저수지·하천 등을 포함하여 총 수면 면적은 7,374km²로 북한 국토면적의 약 6%에 해당된다. 북한 국토면적은 123,137km²이고 국토이용 목적에 따라 6개의 주요 지역으로 구분하고 있다(Democratic People's Republic of Korea, 2006; 전범권, 2006).

북한은 농경지, 대지, 산림 등 토지에 관한 정의를 종류별로 토지법과 산림법에서 규정하고 이에 따라 면적을 산출한다. 1977년에 제정된 북한의 토지법 제 70조에서는

“산림이 조성되어 있거나 조성될 것이 예정되어 있는 산야와 그 안에 있는 여러 가지 이용지”로 산림 토지를 구분하고 있다. 또한, 1992년에 제정되고 2001년에 수정된 북한 산림법은 산림을 특별보호림, 일반보호림, 목재림, 경제림, 땔나무림 등으로 구분하고 있다(전범권, 2016).

나. 북한 산림 수종

북한에서 나무심기는 “단순한 경제실무적 사업이 아니라 자기가 살며 일하는 고향과 일터, 조국에 대한 사랑, 우리식 사회주의 승리에 대한 신념과 잇닿아 있는 정치적 사업”이다(로동신문, 2004; 허선훈, 2020). 실제로 북한 산림정책의 역사는 북한 사회주의 체제의 역사와 궤적을 같이한다(허선훈, 2020). 김일성은 1945년 북조선임시인민위원회를 조직할 때부터 식수 5개년 계획을 세웠고 모든 산의 ‘비단산, 기름산, 황금산, 보물산’화를 강조하였으며 김정일은 ‘온 나라의 수림화, 원림화’를 정책기조로 삼아 10년 장기산림 조성계획(2001-2010)을 추진했고, 김정은은 집권 직후 10년 이내에 산림녹화사업을 성공적으로 달성할 것이라는 의지를 표명하면서 급기야 2015년에는 산림녹화를 이뤄내는 것이 ‘당의 확고한 결심’이라며 이른바 ‘산림복구전투’를 선포하였다(허선훈, 2020).

이후, 북한은 산림정책을 “위대한 수령님과 장군님의 유훈을 관철하기 위한 중요한 정치적 사업이라며 내 나라, 내 조국의 부강발전과 후손 만대의 번영을 위한 최대의 애국사업”이자 김정일 애국주의의 실현이라며 국정과제로 다루고 있다(로동신문, 2015; 허선훈, 2020). 특히, 이와 관련하여 2015년 제 21차 UN기후변화협약 당사국 총회에 참석한 리수용 외무상은 “김정은 국방위원회 제 1위원장이 산림 파괴와의 전쟁을 선포하고 온 나라의 산을 나무가 뻗뻗하게 들어찬 황금산으로 만들기 위한 거대한 계획을 추진 중”이라고 대외적으로 선포했다.⁴⁾

그러나, 이와 같이 지도자가 산림복구 정책을 강력하게 추진함에도 불구하고 북한 내부적으로 산림자원의 이용과 보호를 둘러싼 조직 간 이해관계상충은 계속되고 있으며 농지를 더 많이 확보하기 위해 불법적으로 산림을 과도하게 개간하는 것을 알고도 눈감아주는 조직 간의 이해관계 갈등이 그것이다(허선훈, 2020).

1999년 북한은 장기협조제안서를 바탕으로 리기다소나무 5톤, 일본잎갈나무 2톤, 참싸리 나무 5톤, 오리나무 60kg, 아까시나무 삼수 5만 본, 포플러나무 삼수 5만 본을 ‘평화의숲’을 통해 요청하였다(윤여창·박동균·홍성각, 1999). 생장률이 빠르고, 척박지에서도 비교적

4) “리수용 북한 외무상, 산림 파괴와의 전쟁 선포”, 『VOA』, 2015. 12. 9.

잘 자라는 수종을 위주로 조림계획을 가지고 있었던 것으로 보이며 북한 산림복구 지원 사업은 대부분 2007년부터 2010년 사이에 묘목, 종자, 조림사업과 시설지원이 이루어졌다. ‘평화의숲’, ‘겨레의 숲’, ‘생명의 숲’ 등 국내 민간단체와 ‘푸른통일조국가꾸기’, ‘OGKM (One Green Korea Movement)’ 등 해외단체가종자, 묘목지원과 함께 양묘장 조성사업을 지원하였다(산림청, 2016).

2015년에는 ‘아시아녹화기구(GAO: Green Asia Organization)’가 임농복합시험단지 조성을 위해 잣나무 종자 4톤과 일본잎갈나무 종자 18kg를 지원하였다(VOA Korea, 2015). 가장 많이 지원된 수종(종자)은 소나무와 일본잎갈나무이며, 그다음으로 밤나무, 상수리나무, 잣나무가 지원되었으며 정부기관으로는 산림청이 남북산림협력사업 추진 및 지원을 위해 일본잎갈나무, 잣나무, 물오리나무, 물박달나무, 싸리나무, 아까시나무 등 총 15개 수종의 종자를 저장하고 있다(최현아 외, 2017).

또한, 국제사회에서는 국제 비정부 기구(INGO: International non-governmental organization)인 한스자이델재단(Hanns Seidel Foundation), 저먼 애그로 액션(German Agro Action), 컨선 월드와이드(Concern World Wide), 스위스 외무부 산하 개발협력청(SDC: Swiss Agency for Development and Cooperation)의 경사지 관리프로젝트(Sloping Land Management Program) 등이 밤나무, 아로니아를 포함한 유실수와 잣나무, 일본잎갈나무, 오리나무 등을 지원하였다(최현아 외, 2017).

표 2-2 2007년부터 2015년 사이 기관별 대북지원 수종(종자)

수종	겨 레 의 숲	경 기 도	늘 푸 른 삼 천	미 래 숲	평 화 의 숲	우리 민족 서로 돕기 운동	푸른통 일조국 가꾸기 운동	GAO	생 명 의 숲	O G K M	빈도
곰솔	√				√						2
구상나무				√							1
들메나무	√										1
리기다소나무	√		√								2
물푸레나무	√		√	√	√						4
밤나무	√	√	√	√	√	√			√		7
분비나무				√							1
상수리나무	√	√	√	√	√				√	√	7
소나무	√	√	√	√	√	√			√	√	8

수종	겨 레 의 숲	경 기 도	늘 푸 른 삼 천	미 래 숲	평 화 의 숲	우리 민족 서로 돕기 운동	푸른통 일조국 가꾸기 운동	GAO	생 명 의 숲	O G K M	빈도
스트로브잣나무		√			√	√					3
아까시나무	√				√						2
오리나무	√										1
은행나무						√					1
일본잎갈나무	√	√	√		√	√	√	√	√		8
잎갈나무		√								√	2
자작나무		√			√						2
잣나무	√	√		√	√			√		√	5
전나무	√			√						√	3
종비나무				√							1
주목				√							1
호두나무		√				√					2

출처 : 최현아 외(2017), 재인용

2014년 1월부터 2016년 8월까지 조선중앙통신, 로동신문에 게재된 조림 관련 기사에 반복적으로 언급된 주요 조림 수종은 일본잎갈나무, 잣나무, 스트로브잣나무등의 순위로 나타났으며 북한 양묘장 주요 수종을 보면, 리기다소나무, 삼송류, 스트로브잣나무, 일본잎갈나무, 잎갈나무, 잣나무, 주목을 포함한 7종의 침엽수가 포함되어 있다. 활엽수로는 가래나무, 기름밤나무, 아로니아, 들메나무, 메타세콰이어, 물푸레나무, 밤나무, 버즘나무, 비타민나무, 살구나무, 상수리나무, 생강나무, 쉬나무, 아까시나무, 오동나무, 오리나무류, 옷나무, 은행나무, 왜싸리나무, 짙광나무, 쪽가래나무, 초피나무, 측백나무, 평양단풍나무, 포플러나무, 피나무, 호두나무, 화살나무, 황벽나무, 황철나무로 총 30종이다 (최현아 외, 2017).

표 2-3 로동신문, 조선중앙통신 산림관련 기사에 언급된 수종

수종	빈도	수종	빈도
둥근참나무	1	은행나무	2
분비나무	1	전나무	2
비타민나무	1	절광이나무	2
살구나무	1	쉬나무	3
붉은껍질소나무	1	감나무	3
오동나무	1	밤나무	3
주목	1	아로니아	4
포도나무	1	버드나무	4
느티나무	2	평양단풍나무	4
들메나무	2	평양보뿌라나무	4
비슬나무	2	리기다소나무	5
소나무	2	스트로브스잣나무	6
메타세콰이어	2	잣나무	7
아까시나무	2	일본잎갈나무	10

출처 : 최현아 외(2017), 재인용

이외 북한은 스위스 개발협력청(SDC)의 지원을 받아 2009년 초반에 총14개의 지역 양묘장을 설립하였으며, 각각의 양묘장은 연간 1만본 이상의 유실수와 조림 묘목을 생산하는 것을 목표로 임농복합영을 위한 수종을 지원하고 있다. 임농복합경영 주요 수종은 감나무, 닥나무, 아로니아, 대추나무, 두충나무, 문관나무, 밤나무, 비슬나무, 비타민나무, 뽕나무, 산사나무, 살구나무, 쉬나무, 아까시나무, 일본잎갈나무, 잣나무, 쪽가래나무, 오동나무, 초피나무, 포플러나무, 호두나무이다(최현아 외, 2017).

표 2-4 북한에서 조림한 주요 수종

구분	임농복합경영 주요 수종	양묘 수종	산림관련 기사에 언급된 주요 수종
아로니아	√	√	√
리기다소나무		√	√
밤나무	√	√	√
비타민나무	√	√	√
살구나무	√	√	√
쉬나무	√	√	√
스트로브스잣나무		√	√

구분	임농복합경영 주요 수종	양묘 수종	산림관련 기사에 언급된 주요 수종
아까시나무	√	√	√
오동나무	√	√	√
은행나무		√	√
일본잎갈나무	√	√	√
잣나무	√	√	√
주목		√	√
쪽가래나무	√	√	
초피나무	√	√	√
포플러나무	√	√	√
호두나무	√	√	

출처 : 최현아 외(2017), 재인용

북한 양묘장 주요 수종, 임농복합경영 주요 수종과 산림기사에 언급된 조림 수종을 바탕으로 현재 북한에서 많이 심고 있는 조림 수종을 보면 공통적으로 과실수인 아로니아, 밤나무, 살구나무, 비타민 나무와 침엽수인 일본잎갈나무, 잣나무, 활엽수인쉬나무, 아까시나무, 포플러나무로 나타났다(최현아 외, 2017). 북한의 주요 수종은 소나무, 잎갈나무, 일본잎갈나무, 잣나무, 전나무, 가문비나무 등 침엽수와 신갈나무, 만주자작나무, 사시나무, 달피나무, 황철나무, 사스래나무, 아까시나무 등 활엽수가 차지하고 있다(공우석, 2002). 북부지역의 고산지대에서는 잎갈나무, 소나무, 전나무, 분비나무, 가문비나무 등이 주요 수종이며, 북서부의 낮은 산악지대에서는 잣나무, 전나무류 등이 하층림을 이루고, 피나무류, 단풍나무류, 전나무류 등이 상층을 이루고있다(Mueller, 1987).

북한 수종의 용재수종과 특수 용재에 해당하는 것은 일본잎갈나무, 잎갈나무, 소나무, 리기다소나무, 곰솔, 방크스소나무, 스트로브잣나무, 구주소나무, 신갈나무, 상수리나무, 굴참나무, 떡갈나무, 졸참나무, 갈참나무, 자작나무, 아까시나무, 주목, 피나무, 음나무, 들메나무, 박달나무, 물푸레나무, 황벽나무, 향나무, 은행나무, 다릅나무, 회양목, 느티나무 등이며 양묘장 현대화를 통한 양묘 수종은 일본잎갈나무, 소나무, 아까시나무, 잣나무, 오리나무, 가래나무, 밤나무 등으로 나타났다(최현아 외, 2017). 최근 북한 방송에 자주 나오는 수종은 리기다소나무, 산수유, 밤나무, 버드나무, 평양단풍나무, 평양포플러나무, 스트로브잣나무, 잣나무, 일본잎갈나무이며 북한은 산림조성 10년 계획에서 일본잎갈나무, 잣나무, 포플러나무, 아까시나무 등의조림을 강조하였으며, 임농복합경영에서는 척박지에도 잘 자라는 아로니아, 비타민나무 등을 조림하였으며 우리나라의 대북지원 주요

수종은 잣나무, 일본잎갈나무, 스트로브잣나무, 소나무, 상수리나무, 밤나무, 아까시나무가 주를 이루고 있다(최현아 외, 2017).

2. 북한 산림 황폐화

가. 북한 산림 황폐화 원인

북한은 1950년대 말, 전후복구와 중공업 우선 경제발전 정책이 실시되면서 원목의 수요가 급증하자 산림정책은 목재를 최대한 생산·공급하고 산림의 부족자원을 최대한 개발·이용하는 것에 맞추어졌으나 산림의 조성과 관리에 대한 책임을 지방정권으로 이양해 중앙정권 차원의 지원을 축소하고 부족한 농경지를 보충하기 위해 다락밭 조성이 장려되면서 산림의 파괴가 시작되었다(박경석, 2013). 게다가 1990년대 경제난이 극심해지면서 북한의 산림은 빠른 속도로 황폐화되었으며 더 나아가 경제난의 악화로 식량배급이 중단되면서 북한 주민들이 식량확보와 취사 및 난방을 해결하기 위해 다락밭, 폐기밭과 화전을 무분별하게 증가시켰고 땔감채취를 무계획적으로 했기 때문이다(박경석, 2013).

최근 북한에서는 정치적, 이념적 관계보다 경제적 관계의 중요성이 더욱 부각되고 있으며 이에 경제적 측면은 각 경제주체들 간에 다양한 이해관계를 생성하며 그에 따라 과거에 없던 새로운 갈등관계가 발생하고 있다(박경석, 2013). 이러한 갈등관계는 국가와 기업, 국가와 주민들 간에만 나타나는 것이 아니라 국가기관, 당 조직간에도 존재하고 있으며 이러한 이해관계의 다양화와 갈등은 산림 부문에서도 그대로 나타나고 있으며 즉, 북한사회의 경제적 이해관계에 의하여 북한 산림의 황폐화는 개선되지 못하고 있다(박경석, 2013). 국립산림과학원의 1999년, 2008년 위상영상 분석결과 산림면적은 1999년도 916만ha에서 2008년 899만ha로 17만ha가 감소된 것으로 나타났고, 나무가 서있는 입목지 면적은 1999년 753만ha에서 2008년 615만ha로 약 18%에 달하는 138만ha가 줄어들었으며 그 결과 황폐산림 면적은 1999년 163만ha에서 2008년 284만ha로 74% 증가하여 121만ha가 증가한 것으로 나타났다(박경석, 2013).

표 2-5 인공위성 영상분석에 의한 북한 황폐산림 변화추이

구분	산림면적	입목지	황폐산림			
			소계	개간산지	무림목지	나지
1999	916.57	753.40	163.17	97.20	53.35	12.62
2008	899.25	615.45	283.80	132.20	141.33	10.27
증(Δ)감	Δ17.32	Δ137.95	120.63	35.00	87.98	Δ2.35
비율	Δ2%	Δ18%	74%	36%	165%	Δ19%

출처 : 박경석(2013) 재 인용.

북한의 산림황폐는 크게 세 가지 원인으로 과도한 산지개간, 무분별한 연료임 채취, 목재 생산을 위한 도·남벌에 의해 이루어진 것으로 볼 수 있다(석현덕, 1998). 산지는 농업용지 이외에도 다양한 용도로 전용되지만 북한의 경우에는 식량의 자급자족을 위해 대부분이 농경지로 전용되었으며 북한은 정책적으로 농경지를 확대해 왔고 대표적인 것이 산지개간정책이었다(김상욱, 2002). 산지개간정책 가운데 가장 널리 알려진 것은 자연개조 5대 방침의 일환으로 펼쳐진 다락밭 건설이며 이는 식량생산을 증대하기 위해 전국적으로 경사 16도 이하의 산지를 밭이나 과수원으로 개발하는 것이며 북한지역의 산림황폐화에 있어서 산지개간 못지 않게 막대한 영향을 끼친 것은 과도한 연료림 채취이다(김상욱, 2002).

1970년대 후반까지 임산연료와 석탄 등을 혼용하였던 농가들은 거의 임산연료에 의존하게 되었으며(조선일보, 2001. 03. 09), 1990년대에 에너지난이 더욱 심각해지면서 장작이 도시의 장마당에서 활발하게 거래될 정도로 대도시를 제외한 대부분의 도시지역까지 임산연료가 사용되고 있으며 북한은 1988년에서 1992년까지 연간 평균 약 410만 m³의 목재를 연료로 사용하였는데 이는 남한지역의 연간 목재 생산량의 수배에 달하는 엄청난 양이다(김상욱, 2002). 마지막으로 산림 황폐화의 중요한 원인 중 하나는 용재용 목재의 과도한 벌채로 북한이 순환식 벌채를 강요하면서 나름대로 가장 이상적으로 산림을 관리하고자 했지만, 실제로 국가 계획경제체제하에서 과도한 목재생산계획과 목재생산 기관인 임산사업소나 갱목사업소의 독립채산에 대한 부담으로 과도한 벌채가 지속되었으며 더욱이 1990년대 초에는 식량수입을 목적으로 중국에 목재를 수출하면서 엄청난 양의 용재가 벌채되었다(조선일보, 2001. 03. 09).

남북 분단 이후 남한보다 양호하던 북한의 산림이 황폐하게 된 것은 전술한 바와 같이

국가적 체제와 사회경제적 여건의 변화에 따른 산림관리의 부재라 할 수 있다. 근래 북한은 식량난, 에너지난, 원자재난, 외화난 등 총체적으로 극심한 경제난에 처하여, 모든 부문에서 공급부족 현상을 초래하고있다. 이와 같은 사회경제적 여건의악화에 따른 무분별한 산지의 개간과 함께 과도한 벌채가 북한 산림황폐의 주요인이다(최인화·우종춘, 2007).

북한은 경지확장을 통한 식량증산을 위해 1970년대 중반부터 대규모 산지개간을 추진하였다. 그러나 주체농법의 모순과 자재의 부족, 지력요구도가 높은 옥수수의 밀식재배 등 영농법의 부족에 의한 지력감퇴 및 생산성의 저하와 함께, 1994년 이후수차에 걸친 자연재해로 인하여 식량부족은 더욱 심화되었다. 이러한 문제를 인식한북한당국은 1990년대 들어 산지의 다락밭 개발을 중단하였으나, 식량난과 기아로 인해 오히려 경사도 관계없이 경작이 가능한 산지는 화전이나 비탈밭으로 개간하는 현상이 더욱 증가하였다. 이와 같이 무분별한 산지개간은 산림의 황폐는 물론 2차적으로 토사유출과 홍수피해의 발생 등 자연환경의 파괴를 초래하고 있다(최인화·우종춘, 2007).

둘째, 무분별한 임산연료의 채취와 국내수요 및 수출용 목재공급을 위한 과도한 벌채의 문제이다. 북한은 1990년대 이후 에너지난으로 평양, 남포, 개성 등 일부 도시를 제외한 도시와 농촌 대부분의 지역에서 취사 및 난방 연료를 위해 무분별하게 땔나무를 채취 이용하게 됨에 따라 인근의 산림이 심하게 황폐화 되었다. 또한, 2000년 북한연감에 의하면 북한의 목재 수요량은 산업용재를 비롯하여 연료재, 농용자재 등 연간 약 900만 m³에 달하는 것으로 추정하고 있다(최인화·우종춘, 2007).

그러나, 북한의 목재수급 사정은 국가적 수요와 민간 소비재의 충당은 물론 1990년 이후 부족한 외화 획득을 위한 중국 등지로 목재의 수출, 그리고 이미 산림자원의 황폐화 및 에너지의 부족 등으로 인해 산지에서 목재 공급의 어려움이 가증됨에 따라 목재부족이 심각한 것으로 추정된다, 이와같이 목재생산의 강화에 따른 과도한 벌채는 점차 북한 산림의 황폐화로 나타나고 있다(농림부, 2002).

현재 북한의 산림 상황을 정확하게 파악하는 일은 매우 어려운 일이다. 지역의 산림상황이나 실태는 일반적인 경우 GPS나 항공·위성사진을 통해 자료를 수집하고 현장실측을 통해 확인되며 북한은 경제적·기술적 제약으로 인해 자료수집이 어렵고, 일부 제공되는 자료에 대한 확인 작업이 어렵기 때문에, 산림 면적과 상황에 대한 정확한 공식통계는 없다고 할 수 있다(박경석·박소영, 2012).

국내외의 많은 연구기관들이 다양한 추정치를 발표하고 있지만, 그 추정치들이

755~985만ha까지 심한 편차가 있어 오히려 북한의 산림실태를 파악하는데 혼란을가중시키고 있다. 다양한 추정치 중 신뢰성이 가장 높은 것은 남한 국립산림과학원에서 발표한 자료라고 할 수 있다. KFRI는 2008년 인공위성 영상자료를 분석하여 북한의 산림 면적을 전체 916만ha로 추정하고, 그중 약 284만ha가 황폐되어 있다고발표했다. 284만ha는 북한 전체 산림 면적의 32%이며, 서울시 면적의 약 46배에 달하는 엄청난 면적이다. 이처럼 북한의 산림이 대규모로 황폐해진 원인은 다음과 같다(박경석·박소영, 2012). 1990년대 이후 북한 당국은 경제난 타개를 위해 자력갱생을 강조하면서 주민들에게 스스로 식량을 확보하도록 요구했다. 주민들 역시 더 이상 식량을 보장해주지 못하는 직장을 떠나 새로운 방법을 찾았다. 일반 주민들은식량을 조달하기 위해 주변 산에 올라가 나무를 베거나 불을 놓아 떼기밭과 다락밭을 만들었다(박경석·박소영, 2012).

사실 북한에서 산림을 농지로 전환하려는 노력은 1970년대 중반 이후 1980년대까지 산림정책의 일부로 시행되기도 하였다. 1960년대부터 인구증가와 경제발전때문에 식량 소비가 급증하면서 다락밭 건설을 장려한 것이다.

1970년대 중반에는 간석지 개간, 농지정리와 함께 다락밭 건설을 ‘자연개조 5대방침’으로 선정하기도 했다.⁵⁾ 그리고 1977년에 제정된 토지법 제49조에는 다락밭 건설이 간석지 건설보다 자금과 노력이 적게 들고 수확을 더 많이 거둘 수 있다며 다락밭 건설을 장려하였다(박경석·박소영, 2012).

*다락밭을 만드는 것은 농작물의 수확고를 높이기 위한 중요한 방도의 하나이다. 협동농장과 해당 기관, 기업소, 단체는 비탈진 밭을 다락밭으로 만들며 여기에 반드시 관수체계와 배수체계를 세워야 하며 집나르기를 적극기계화할 수 있도록 하여야 한다.*⁶⁾

이 같은 정책을 바탕으로 전국적으로 많은 다락밭이 개간되었고, 일부 경작지가 추가되었다. 그러나 다락밭 건설로 인해 홍수피해가 증가하고 관리소홀로 인해 식량증대 효과가 떨어지는 부작용이 나타나기 시작하면서, 국가차원에서의 다락밭 조성은 중단되었다(박경석·박소영, 2012).

“나무를 찍어내고 다락밭을 만들기로 계획한 것은 그만두어야 하겠습니까. 최근에 나온 자료를

5) 『김일성 저작집』 31권(평양: 조선로동당출판사, 1986), p. 336.

6) 토지법(1997), 최고인민회의 법령 제9호.

보니 구라파의 일부 나라들에서는 경사진 땅을 개간하여 방목지나 포도밭으로 만들었기 때문에 산 사태가 나고 점차 사막화 되어간다고 하면서 벽적 고아대고 있다고 합니다. 우리도 망탕 나무를 찍어내고 다락밭을 만들다가는 숲한 땅을 못쓰게 만들수 있습니다. 나는 나무를 찍어내고 다락밭을 만드는 것은 반대합니다. 이미 개간해놓은 다락밭만 리용하고 새로 개간하는 것은 그만두어야 하겠습니까. 경사진 땅에 다락밭을 만드는 문제는 앞으로 더 연구해보아야 하겠습니까.”⁷⁾

그러나, 다락밭 건설은 근절되지 않았다. 식량난이 심각해지기 시작한 1990년대부터 주민들은 생존을 위해 다락밭을 경작할 수밖에 없었다. 북한 당국 역시 생존차원에서 이루어졌던 주민들의 경작지 확대를 위한 노력을 사실상 묵인하거나 혹은 인정하기도 하였다. 그 일환으로 북한은 ‘소토지’로 불리는 다양한 형태의 비사회주의적 경작지에 대해 토지사용료를 부과하는 방법으로 공식화 시킨바 있다. 소토지 경작의 대표적인 형태는 산림이용반원들이 운영하고 있는 ‘산림소토지’이다. 산림이용반은 원래 퇴직한 노동자와 전업주부들을 조직하여 상시적으로 산림보호와 관리업무에 참여하도록 만든 조직이었다. 북한은 이러한 산이용반의 활동을 주민들이 사는 공간에 기초한 선진적인 산림관리 방법이라고 설명하고 있다(박경석·박소영, 2012).

나. 북한 산림 황폐화 실태

일반적으로 황폐지(Denuded Land)는 자연 상태에서 입목지로 회복이 불가능한 지역으로 풀과 나무를 합친 총 피복도가 40% 미만인 지역으로 나무가 거의 없는 맨 땅과는 개념상 차이가 있으며 산림황폐지는 지피식생이 오랜기간에 걸쳐 소멸되거나 파괴되도 각종 형태의 토양침식이 발생되어 강우시에 토사의 유실이 일어나는 땅으로 사방공사를 필요로 하는 지역을 말한다(임재학, 2011). 산림 황폐지는 산지이면서 정상적인 산림 생산활동이 이루어지지 않고 방치되었거나 경작지 등 타용도로 사용되어 산지 고유의 기능을 발휘하지 못하고 있는 산림지역으로서 여건이 바뀌면 조림 등의 복구 행위가 즉시 요구되는 지역으로 정의되거나(임재학, 2011), 지피식생의 정도와 산지의 이용형태에 따라 산림황폐지를 나지, 개간산지, 무림목지의 세 가지 유형으로 구분할 수 있다(이승호, 2004).

북한 당국이 1970년 발표한 산림면적은 985만ha이며 우리나라 통일부는 북한의 산림 면적을 1989년 947만ha, 1991년 940만ha라고 추정 발표하였으며 유엔식량농업기구(FAO), 유엔개발계획(UNDP) 등 유엔기구에서는 북한당국이 제시한 자료에 의거하여

7) 『김일성 저작집』 41권(평양: 조선로동당출판사, 1995), p. 394.

1997년 북한의 산림면적을 755만ha라고 발표하였다. FAO는 2000년 국별 산림자원평가에서 북한의 1990년도 산림면적을 821만ha로 추정함으로써, 북한의 산림면적은 1987년 추정치 보다 약 76만ha가 감소한 것으로 나타났으며 1998년 북한의 농업회복과 환경보호에 관한 원탁회의에서 북한 당국이 제출한 자료에는 753만ha로 나타나 1970년 발표 수치와 비교하면 약 220만ha가 감소한 것으로 여겨진다(임재학, 2011).

그동안 산림을 농지로 전환함으로써 산림면적이 크게 감소한데다 1977년 제정된 북한 토지법의 분류기준에 의해 특수 토지가 제외되어 차이가 나는 것으로 추정된다(이성연, 2007).

북한 당국이 2003년 동북아시아지역 산불네트워크에 제출한 국가보고서와 유엔환경계획(UNEP: United Nations Environment Program)이 발간한 2003년 북한의 환경실태 보고서에서는 북한의 중앙통계청이 발표한 1997년 자료를 인용하여 1990년 북한의 산림면적을 820만ha로 보고하고 있으며 이는 FAO가 평가한 산림면적과 동일하다(임재학, 2011). 2003년 UNEP 보고서에서는 1996년의 북한 산림면적에 대해 896만ha 또는 818만ha로 제시하고 있으며 이렇게 수치 차이를 보이는 것은 초지, 과수, 뽕나무밭 등의 포함 여부에 따른 것으로 추정되며 즉, 산지로 분류된 면적은 896만ha이지만 초지, 과수, 뽕나무밭 등을 제외한 산림 면적은 818만ha인 것으로 이해할 수 있다(임재학, 2011).

북한 중앙통계청이 발표한 보고서에 의하면 1997년 자료를 인용한 산림면적이 1990년 902만ha, 1993년 820만ha, 1996년 818만ha인 것으로 미루어 1996년 북한의 토지이용 분류상 산림으로 분류된 면적은 대략 820만ha로 추정할 수 있지만, 황폐산지나 임목 축적이 현저히 낮은 면적을 제외한 실제 산림 면적은 이보다 더 적을 것으로 추정된다(이성연, 2007). 2006년 5월 북한의 국토보호성이 유엔사막화방지협약(UNCD)에 제출한 보고서에 의하면 1990년 북한 산림면적은 820만ha, 2000~2005년에는 893만ha로 증가한 것으로 보고하고 있으며 북한 산림 면적에 관한 북한의 통계치를 신뢰할 수 없지만, 지금까지 북한 당국과 국제기구 등에서 발표한 여러 통계치를 감안할 때 1990년대 말 북한의 산림(임목지 기준) 면적은 750만ha 정도로 추정할 수 있으며 전체 산림면적은 890~910만ha 수준으로 추정되며 이중 특수토지, 개간지, 초지, 뽕나무밭 등을 제외한 면적은 대략 820만ha 수준으로 추정되며, 여기에 황폐지와 나지를 제외한 순수 산림면적(임목지 기준)은 약 750만ha 수준일 것으로 예상된다(이성연, 2007).

북한에서는 산림면적에 대한 공식적인 통계책자가 발간되지 않고 있어 북한의 산림과

관련된 연구를 하고있는 기관이나 발표자에 따라 755~985만ha까지 다양한 추정치가 발표되고 있고 편차도 심하며(이성연, 2007), 여러 자료에 의한 북한의 산림면적 발표치를 보면 아래 <표 2-6>와 같다.

표 2-6 북한의 산림면적 변화 추이

발표년도	산림면적 (천ha)	자료원	비 고
1910	8,763	조선임적조사자료 (배재수, 1997)	1910 조선임야분포도
1942	9,343	1948년 한국은행 조선경제년보 (김운근, 1997)	북위 38° 이북
1970	9,854	중국 ‘조선 주요기상대점 자료’ (김운근, 1997)	북한 발표자료 인용
1978	9,075	북한의 농림축수산업(장원석, 1999)	북한 문헌 인용
1990	8,201	DPRK(2006), DPRK CSB(1997), FAO(2000), UNEP(2004)	북한중앙통계청
1991	8,638	한국임학회지(1994)	NOAA 위성자료
1996	8,960	UNEP(2004) Forest area (토지용도 분류)	
1996	8,183	UNEP(2004) Forest land (토지이용 분류)	북한중앙통계청
1997	7,552	FAO/UNDP(1998)	북한자료
2005	8,927	DPRK(1998)	북한 국토보호성
2008	8,990	국립산림과학원(2008)	국립산림과학원 조사결과

출처 : 박경석(2007) 재 인용.

표<2-6>에서 2005년과 2008년의 산림면적이 이전에 비해 늘어난 것으로 보이지만 실제로는 그렇지 않다. 북한은 2008년 국립산림과학원 조사결과에 따르면 총 산림면적 899만ha 중 황폐산림 284만ha이며, 북한도 산림 황폐화의 심각성을 인식하고 산림조성 10개년 계획을 추진 중이나 지역에 의한 산림 복구는 어려운 실정이다(전범권·최영태, 2010). 2010년 정광수 산림청장은 북한의 산림 황폐화에 대해서 깊은 우려를 나타냈으며 최근 북한의 산림 황폐지가 284만ha로 북한 산림의 32%에 달하고 있으며 1999년 당시의 162만ha와 비교해 황폐화가 빠르게 진행되고 있다는 것이다(서울신문, 2010).

그림 2-4 북한 개성시 주변의 민둥산



출처 : 녹색연합(2018) 재 인용.

그 동안 북한의 산림 황폐화는 위성사진을 통해서나 일부 현장 사진을 통해 확인해왔다. 유엔식량농업기구(FAO)와 국립산림과학원 등에 따르면 북한의 산림면적 899만ha 가운데 32~40%의 산림이 사라진 것으로 추정됐으며 상황이 심각하다보니 4·27남북정상회담 이후 정부가 가장 먼저 공식화한 남북 교류사업이 바로 산림협력이다(한국일보, 2018. 05. 24).

녹색연합이 2006년부터 고성능 카메라로 촬영한 북한 산림 황폐화 실태를 담은 2018 북한 산림 황폐화 현장 실태 보고서에 의하면 실제 북한 9개 지역 동서로 248km에 걸쳐진 군사분계선을 따라 산림실태를 촬영한 사진이 공개된 건 이번이 처음이며 북한 산림 황폐화는 서부전선 비무장지대(DMZ)의 시작부터 확인된다는게 녹색연합의 설명이다.

그림 2-5 북한 평강군 남면 서방산 헐벗은 산림



출처 : 녹색연합(2018) 재 인용.

DMZ가 시작되는 파주 임진강 맞은편 북한지역(개성특급시)은 나무도 없으며 개성 일대의 수계가 모여 흐르는 사천강 주변의 여니산, 군장산, 천덕산은 모두 민둥산이며 산자락 마을 주변에는 ‘다락밭(계단밭)’을 조성하였다(한국일보, 2018. 05. 24).

비무장 지대의 남대천을 거슬러 올라 북쪽으로 들어가는 주변 모든 산지는 헐벗어 있고 산림 황폐화로 인한 산사태도 곳곳에서 확인되었으며 북한 하소리 협동농장과 아침리 마을을 둘러싼 주변 모든 산지는 나무와 숲이 없는 민둥산이다.

그림 2-6 북한 김화군 남대천 주변 산지 전경



출처 : 녹색연합(2018) 재 인용.

북한강 최상류와 금성천 일대 역시 산지임에도 나무는 없으며 군사적 방어차원으로 북한군 일반전초(GOP), 경계초소(GP)가 위치한 봉우리 주변에만 숲이 남아 있을 뿐이며, 서재철 녹색연합 전문위원은 “이번 사진들은 북한이 그만큼 경제난이 심각하다는 것을 보여주는 것”이라면 “촬영된 부분은 군사지역으로 그나마 관리가 되는 부분임을 감안한다면 전체적인 산림 황폐화는 더욱 심각할 것으로 예상된다”고 말했으며(한국일보, 2018. 05. 24), 문제는 산림 부족이 재난 피해로 이어진다는 것이며, 서 전문위원은 “북한은 홍수, 가뭄과 함께 만성적인 산사태에 시달리고 있는데 이는 남쪽에도 직접적 피해 입힐 것”이라며 산림 황폐화로 북한과 미세먼지 협력도 어려울 수 있다고 우려하였다(한국일보, 2018. 05. 24).

더 나아가 ‘2018 북한산림 황폐화 현장 실태 보고서’는 개성지역 사천강 주변 대부분이 민둥산이며 산림 황폐화가 심각하고 산림 부족에 의한 재난피해가 우려가 있다고 보고하고 있으며 2016년 유엔식량농업기구(FAO) ‘세계산림현황통계보고서’ 역시 1990년 820만 ha였던 북한지역의 산림이 2015년 503만ha로 줄어 25사이 산림의 40%가 사라졌다고 평가하였으며 이는 북한에서 최근 5년간 축구장 13만개 규모에 달하는 산림이 사라지고 있다는 것으로 비유할 수 있다.⁸⁾

그림 2-7 북한 민동산 전경



출처 : 연합뉴스(2018) 재 인용.

3. 북한 산림정책 논의

가. 북한 산림정책 전략

김정은 시대 산림복구 의지가 표명된 것은 2012년 4월 ‘사회주의 강성국가 건설의 요구에 맞게 국토관리 사업에서 혁명적 전환을 가져올 때 대하여’라는 노작을 발표하면서 2년 뒤인 2014년 김정은 위원장은 신년사를 통해 나무심기 전군중적 운동을 제안했으며 같은 해 11월 중 양양묘장을 현지 지도하면서 수림화, 원림화를 위한 강령적인 과업을 제시하였다(오삼언·김은희·김경민, 2018). 이 자리에서 김 위원장은 1990년대 중후반 고난의 행군으로 산림 황폐화 수준이 대단히 심각하다고 지적하였으며 “전후 복구건설 시기 온 나라가 떨쳐나 잣더리를 털고 일떠선 것처럼 산림복구”⁸⁾를 하자고 호소하였으며 2015년 신년사에서는 산림복구 전투로 푸른 숲이 우거진 황금산으로 전변시키자고 밝혔다(오삼언·김은희·김경민, 2018).

⁸⁾ <https://blog.naver.com/nuacmail/221306915553> 재 인용.

⁹⁾ “北 김정은, 중앙양묘장 현지지도…수림화·원림화 과업 제시”, 『통일뉴스』, 2014년 11월 11일.

2016년 5월 열린 조선로동당 제 7차대회 중앙위원회 사업총화 보고에서도 ‘산림복구 전투’가 강조되었으며 김정은 위원장은 특히, “산림복구전투를 년차별 계획대로 근기있게 내밀어 나라의 산들을 황금산, 보물산으로 전변시켜야한다”며 연차별 계획 수행을 강조하였고 당 대회에서 수립된 ‘경제발전 5개년 전략’(2016년~2020년)에는 산림복구 전투, 양묘장 조성, 환경보호 사업 등 산림녹화 사업의 내용이 포함됐다.¹⁰⁾

2012년부터 2018년까지 김정은 시대 산림정책의 분기점은 2015년 2월 26일 김정은 위원장의 ‘전당, 전군, 전민이 산림복구 전투를 힘있게 벌려 조국의 산들에 푸른 숲이 우거지게 하자’ 노작으로 꼽을 수 있으며 김정은 시대 산림정책의 주요 특징들을 결정짓는 조치들이 이 담화를 전후로 취해졌기 때문이며 김정은 위원장은 산림복구전투 노작에서 10년 이라는 산림복구 기한을 못박았다(오삼언·김은희·김경민, 2018). 이 노작에서 “앞으로 10년안에 모든 산들을 푸른 숲이 설레이는 보물산, 황금산으로 전변시키자는 것이 우리 당의 확고한 결심이며 의지”라며 2015년부터 “앞으로 10년 전망계획”이 세워졌으며 ‘산림복구전투 노작’이 발표되기 한 달여 전인 1월 31일 함경남도가 이미 ‘산림조성 10년 전망계획’을 세운 것으로 확인된다.¹¹⁾ 노작 발표에 앞서 함경남도가 시범적으로 10개년 계획을 수립했으며 노작 발표 후 도, 시, 군 차원의 ‘산림조성 10년 전망계획’ 수행을 위한 단계별, 연차별 계획 수립을 독려한 것으로 보이며 2015년 한해의 성과를 두고 “전국의 많은 도, 시, 군 일군들이 산림조성 10년 전망계획 수행을 위한 단계별, 연차별 계획을 바로 세웠다¹²⁾”고 밝히는 언론보도들이 이를 뒷받침한다(산림청, 2016).

10년 계획은 큰 틀에서 ‘2022년 까지는 나무심기를 진행하고 이후, 2024년까지는 사름률(심은 총 대수에 대한 산 대수의 백분율)을 높이는 등 조성한 산림의 보호 사업에 집중하는 방향’으로 알려지고 있다(오삼언·김은희·김경민, 2018). 한편, ‘산림복구 전투 노작’이 발표된 보름여 후인 2015년 3월 11일 개정된 산림법은 제25조 산림구역에서의 금지사항에서 금지행위를 자세히 규정하는 등 산림조성 등에서 규율과 질서를 더욱 엄격히 하였다(오삼언·김은희·김경민, 2018).

북한은 핵강국이 되면서 정치군사강국은 달성되었다고 보고 있으며 경제강국, 문명강국

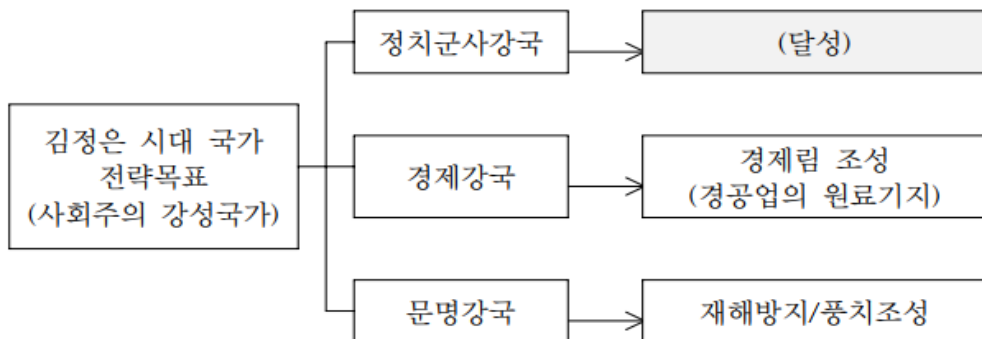
10) “김정은 원수님께서 하신 조선로동당 제 7차대회 당중앙위원회 사업총화보고”, 『조선신보』, 2016년 5월 8일.

11) 『조선중앙통신』은 함경남도에서 산림조성 10년 전망 계획을 세우고 5,600만여 그루의 나무를 심을 계획을 세웠다고 보고했다. “산림복구작전을 전망성 있게 펴가는 함경남도”, 『조선중앙통신』, 2015년 1월 31일.

12) “산림복구 전투에서 이룩된 자랑스런 성과”, 『로동신문』, 2016년 3월 2일.

건설을 통해 사회주의 강성국가를 이루는 국가 비전을 제시하였다. 7차 당대회에서 경제강국 건설에 대해서는 현시기 총력을 집중해야 할 기본전선이라고 밝히면서 과학과 기술 선진화를 통해 과학기술강국을 건설해야한다는 방향도 언급하였으며 문명강국에 대해서는 학제개편 등 교육, 보건, 문화예술, 체육, 도덕 등을 선진적인 높이로 끌어 올리겠다고 밝히고 있다.¹³⁾ 산림복구 전투는 사회주의 강성국가를 위한 세 가지 목표인 정치군사강국, 경제강국, 문명강국 건설 중에 경제강국, 문명강국 건설을 위한 과제로 부각되며 산림복구를 경제강국, 문명강국 건설이라는 국가 전략목표와 연결지어 의의와 중요성을 극대화하고 국가적 차원에서 대중을 동원하기 위한 의도라 볼 수 있다(오삼언·김은희·김경민, 2018). 경제강국, 문명강국 건설과 관련된 산림복구는 벌거숭이 산을 복구하는 차원이 아니라 “벌거숭이 산들에 좋은 수종의 나무들을 많이 심어 화를 복으로 전환시키고 푸른 숲이 설레이는 아름다운 강산을 후대들에게 물려주는” 과업으로 의미가 부각된다(오삼언·김은희·김경민, 2018). 2017년 식수절의 『로동신문』사설 또한 같은 맥락에서 “우리는 산림복구 전투를 나라의 부강발전과 후손만대의 번영, 사회주의 강국건설의 승리와 잇닿아있는 중대사로” 여겨야 한다고 강조하고 있다(오삼언·김은희·김경민, 2018).

표 2-7 김정은 시대 국가 전략목표와 산림분야 관계



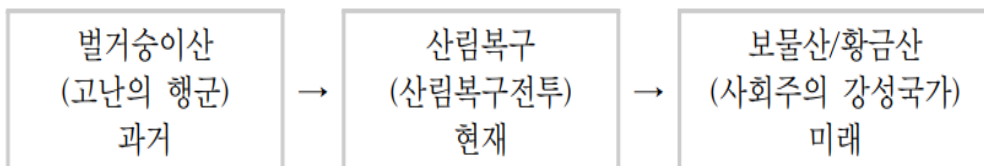
출처 : 오삼언·김은희·김경민(2018) 재 인용.

산림복구 전투는 김정일 시대와는 다른 김정일 시대의 새로운 부강조국 청사진을 그려 보게 하는 효과를 만들어낸다. 벌거숭이 산이 변화하는 모습은 그 자체로 1990년대 고만의 행군 후과로 꼽히는 벌거숭이 산, 흙산과 자연스럽게 비교되면서 변화를 느끼게

13) “北 김정은 신년사 전문,”『서울경제』, 2013년 1월 1일.

만들며 별거숭이 산(고난의 행군/과거) → 산림복구(산림복구전투/현재) → 보물산, 황금산(사회주의 강성국가/미래)의 도식이라 할 수 있으며 이에따라 별거숭이 산의 변모는 사회주의 강성국가를 기대하는 연상고리로 작용된다(오삼언·김은희·김경민, 2018). “우리 군의 산림의 면모는 지난 시기와는 대비도 안되게 근본적으로 일신되었다”¹⁴⁾는 감탄 등은 미래에 대한 기대감을 조성하며 인민의 손으로 직접 심은 묘목이 별 탈 없이 자라면 별거숭이 산이 보물산으로 바뀌듯이 인민의 락원이 만들어 질 수 있다는 희망을 만들어내는 효과이다(오삼언·김은희·김경민, 2018).

표 2-8 산림의 변화와 사회주의 강성국가 청사진



출처 : 오삼언·김은희·김경민(2018) 재 인용.

이렇듯 사회주의 강성국가 전략과 연결된 산림복구 전투는 “산이 국토의 대부분을 차지하고 있는 우리나라에서 산림조성과 보호관리 사업은 사회주의 내 조국을 더욱 부강하게 하고 인민들에게 보다 문명하고 아름다운 생활조건과 환경을 마련해주기 위한 중요하고도 책임적인 사업¹⁵⁾”이 된다.

나. 김정일 애국주의와 산림복구 전투

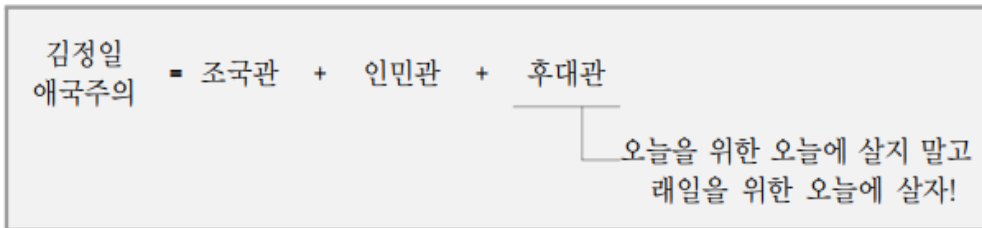
김정일 애국주의는 2012년 7월 김정은 위원장이 발표한 노작, “김정일 애국주의를 구현하여 부강 조국건설을 다그치자”에서 정식화되었으며 김정일 애국주의는 “부강조국 건설의 지침”으로 해석되면서 경제건설 등 각 분야에서 담론으로 활용되고 있다(오삼언·김은희·김경민, 2018). 김정은 집권초기에는 당의 지도상으로 채택된 김일성-김정일주의보다 북한 매체에 더 자주 등장할 만큼 강조되기 하였으며 김정일 애국주의는 우리의 사회주의 조국과 우리 인민에 대한 가장 뜨겁고 열렬한 사랑이며 사회주의 조국의 부강

14) “김정일 애국주의를 소중히 간직하고 조국의 산들에 푸른 숲 우거지게하자,” 『로동신문』, 2018년 2월 26일.

15) “김정일 애국주의는 부강조국 건설지침”(조선시보), 『연합뉴스』, 2012년 9월 10일

변영과 인민의 행복을 위한 가장 적극적이고 희생적인 헌신으로 숭고한 조국관, 인민관, 후대관 등으로 설명되며 김정일 애국주의는 정치, 경제 등 전반 분야에서 활용되고 있다 (오삼언·김은희·김경민, 2018).

표 2-9 김정일 애국주의 구성



출처 : 오삼언·김은희·김경민(2018) 재 인용.

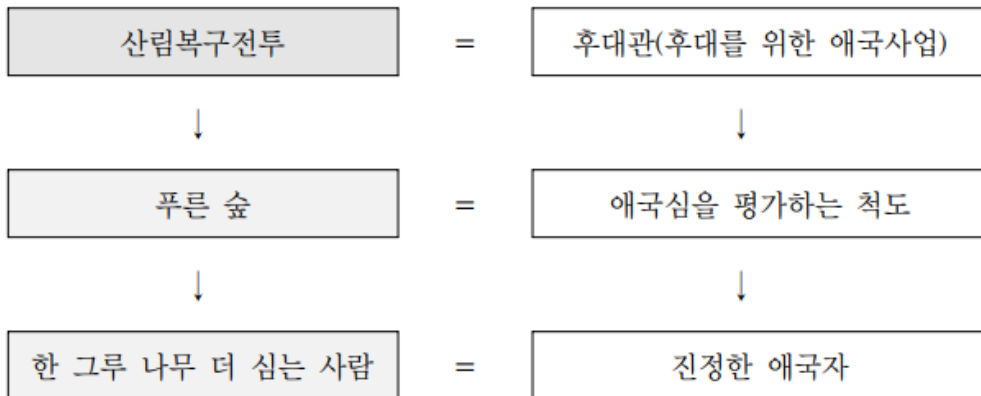
특히, 산림은 김정일 애국주의의 본질적 내용이 표현된 분야라고 할 수 있으며 김정일 애국주의가 “내 나라, 내 조국의 풀 한포기, 나무 한 그루까지도 다 자기 가슴에 품어안고 자기의 더운 피로 뜨겁게 덥혀주는 참다운 애국주의”로 규정되기 때문이며 김정일 애국주의의 한 부분으로 설명되는 후대관(미래관)은 산림녹화사업이 단기간에 성과를 볼 수 없다는 점에서 맥락이 연결되며 “미래를 위하여, 이것이 김정일 애국주의에 맥박치는 혁명정신”이며 “오늘 위한 오늘에 살지 말고 래일을 위한 오늘에 살자!”는 구호가 집약¹⁶⁾하고 있는 것처럼 김정일 애국주의는 “후대들을 위하여”, “조국의 부강발전과 후손만대의 행복을 위한 힘을 키우는 것은 최대의 중대사로 내세우는 숭고한 리념”¹⁷⁾이며 따라서 “후손만대의 번영을 위한 숭고한 애국사업으로 산림복구 전투”¹⁸⁾가 꼽히게 된다(오삼언·김은희·김경민, 2018).

16) “김정일 애국주의 교양을 강화하자,” 『로동신문』, 2012년 5월 21일; “위대한 김정일 애국주의는 백전백승의 기치이다,” 『조선중앙통신』, 2012년 6월 21일.

17) “김정일 애국주의에 맥박치고 있는 숭고한 후대관,” 『조선중앙통신』, 2012년 6월 19일.

18) “김정일 애국주의를 소중히 간직하고 조국의 산들에 푸른 숲 우거지게 하자,” 『로동신문』, 2018년 2월 26일.

표 2-10 산림복구 전투와 김정일 애국주의



출처 : 오삼언·김은희·김경민(2018) 재 인용.

2017년 3월 2일 식수절에 『로동신문』은 “오늘의 전민총돌격전에서 한 그루의 나무라도 더 많이 심고 정성껏 가꾸는 사람이 진정한 애국자”라며 “정세가 극도에 달하고 설사 래일 전쟁이 일어난다고 하여도 우리는 후손들에게 만년대계의 재부를 물려주기 위한 산림복구 전투를 순간도 멈출 수 없다”고 산림복구 전투를 김정일 애국주의의 후대관과 연결지었으며 “애국의 마음은 나무 한 그루라도 제 손으로 심고 정성껏 가꿀 때 싹트고 자라나게 되는” 것이기에 “산림복구 전투장이 자산들의 충심과 애국심을 검열받는 마당”으로 여기고 “애국의 삽을 뼈심을 들여 깊숙이 박아야 한다”고 강조하고 있다.¹⁹⁾

나아가 김정일 애국주의는 선군정치의 정당성과 사회주의 강성국가의 바람을 담은 것으로 해석되고 있으며 김정일 애국주의는 “세계적인 군사강국으로 그 위용을 온 세상에 떨치게” 된 “선군장정을 돌이켜보며 내 나라, 내 조국을 지켜주신 장군님의 애국주의가 얼마나 값높고 숭고한 것인가를 심장으로 절감”하는 것으로 선군정치의 정당성과 연결되며 “강국의 리상을 실현하기 위하여 얼마나 헌신분투하시였는가”를 강조하고 있다(오삼언·김은희·김경민, 2018).

김정은 애국주의를 이 같은 내용으로 해석하면서 김정일 애국주의 발현 = 산림복구 전투, 푸른 숲은 애국심을 평가하는 척도²⁰⁾라는 등식을 성립, 산림복구 전투와 사회주의 강성국가 건설을 연결지어 그 중요성을 더욱 부각시키고 있으며 국가적 차원으로 산림복구

19) “산림복구 전투를 힘있게 벌려 모든 산들을 황금산, 보물산으로 전변시키자,” 『로동신문』, 2017년 3월 2일.

20) “사회주의애국립운동,” 『로동신문』, 2017년 3월 13일.

전투를 이끌어어나가는 대중동원의 담론으로 작용하는 것이다(오삼언·김은희·김경민, 2018).

다. 북한 산림관리의 전국화·체계화

김정은 시대 산림정책은 전 국가적 차원에서 전 지역을 대상으로 산림녹화 사업이 추진된다는 점을 주요 특징을 꼽을 수 있으며 “산림복구를 나라의 중대사로 내세우고 최단기간 내에 끝내여서 모든 산에 푸른 숲이 설에기게 하기 위하여 이 사업을 국가의 통일적 지도 밑에 완강하게 진행”²¹⁾ 한다는 것이다. 북한은 각종 문헌을 통해서 산림복구 전투의 주요 특징으로 “개별적인 산 또는 구역을 대상으로 하여 개별적인 기관이 맡아하는 것이 아니라 국토 전체를 대상으로 하여 국가적인 사업으로 진행”된다는 점을 강조하고 있다(신광수, 2017).

주민 총동원을 골자로 하는 조선로동당 중앙위원회, 국방위원회, 인민군 최고사령부 공동결정서가 채택되면서 산림복구 전투는 본격적으로 전 국가적 차원으로 진행되었으며 산림복구 전투는 이같이 진행되면서 크게 두 가지 특징이 나타나고 있다(오삼언·김은희·김경민, 2018). 첫 번째 특징은 지역별로 10년 전망계획과 연차별 계획들이 수립됐다는 점이며 지역별 10년 전망계획과 연차별 계획 수립은 군중운동과 결합돼 진행되고 있으며 이에 따라 『로동신문』은 지역, 단위별로 연차별 계획 수행 정형을 연일 보도하면서 군중운동의 분위기를 고취시키고 있다(오삼언·김은희·김경민, 2018). 자강도의 경우 “도산림복구 전투지휘부와 도산림관리국에서는 전망계획과 단계별계획, 년차별계획을 바로 세우고 그 수행을 위한 작전과 지휘를 전투적으로 한 결과 “일찍이 없었던 성과를 이룩” 했다고 밝히고 있다.²²⁾

이에 따라 지역과 단위마다 채종림을 자체로 만들고 양묘종과 조림용에 필요한 나무 종자를 보장하는 등 지역별로 산림복구 전투를 책임지는 양상으로 전개되고 있다(신광수, 2017).

두 번째 특징은 전국에 산림 관련 사업체계가 세워졌다는 점으로 “중앙산림복구 전투지휘부의 지토 밑에 도, 시, 군들에서 행당 지역의 산림복구 전투”²³⁾를 진행하는 체계가 세워졌으며 도, 시, 군들의 산림복구 전투지휘부의 세부구성은 확인되지 않지만 희천시

21) “사회주의애국립운동,” 『로동신문』, 2017년 3월 3일.

22) “산림복구 전투에서 이룩된 자랑찬 성과-자강도에서,” 『로동신문』, 2017년 11월 22일.

23) “10년 안에 벌거벗은 산들에 푸른 숲이 우거지게 할 것,” 『조선신보』, 2015년 3월 16일.

직맹위원회 산림복구 전투와 관련한 보도에서 ‘시직맹위원회가 시당위원회의 지도와 시산림복구 전투지휘부와 긴밀한 연계 속에 진행하고 있다’는 언급을 보아 기존의 시산림 경영소 등이 포함된 체계로 추정된다.²⁴⁾

더불어 “중앙 양묘장을 비롯해 도, 시, 군들에 양묘장을 조성하는 등 국가적인 산림조성 사업체계”가 세워졌으며 전국적인 산불감시 정보봉사체계와 전국산림자원관리 정보체계 또한 구축되었다(신광수, 2017). 2016년 4월 확립한 산불감시 정보봉사체계는 산물정보 분석, 산불정보통보, 산불장악 지휘로 구성됐으며 인공위성에서 산불 관련 화상자료와 숫자 임상도를 결합한 산불정보를 해당 단위와 도, 시, 군 산림복구 전투지휘부에 통보, 산불진화 상황을 지휘하는 체계이며 이를 위해 국토환경보호성이 중앙산불방지지휘소를 구축하였다(오삼언·김은희·김경민, 2018). 『로동신문』은 이를 위해 “산불 위치를 신속 정확하게 분석하고 주변 특별 보호림과 각종 보호구를 비롯한 피해위험 대상 정보를 해당 단위와 도, 시, 군 산림복구 전투지휘부에 통보할 수 있게 됐으며 시, 군은 산불진화 상황을 구체적으로 파악하고 산불에 대한 종합적인 통계분석이 가능해졌다”고 밝히고 있다.²⁵⁾

전국적으로 산불방지 대책을 마련한 것은 각종문헌에서 특별히 강조되고 있다. 맹산군의 경우 “이미 조직된 방화대에 백수십명의 로력을 추가적으로 보충해주는 사업, 필요한 룬전기재들을 임의의 시각에 동원시킬 수 있도록 만단의 준비를 갖추기 위한 사업 등 사전대책을” 마련한 점을 꼽으며 “면밀하게 짜고든 감시 및 군중동원체계”로 모범적으로 추켜세우기도 하였다.²⁶⁾ 2015년 국제적인 산림인증체계의 도입 필요성을 주장했던 북한은 2016년 7월 위성자료해석기술, 지리정보체계기술, 산림고정표준지 조사방법에 의한 전국 산림수자공간자료기지 구축을 완비, ‘전국산림 자원관리정보체계’를 개발했다고 공개했다(김광일, 2015). 이에 따라 산림자원에 대한 종합적이고 구체적이며 정량적인 분석과 평가를 진행할 수 있게 됐으며 각종 주체의 지도 작성과 산림부문 통계작성에서 직관성과 신속성, 정확성을 높은 수준에서 보장하여 과학적인 산림복구 전투계획과 조직, 장악, 지휘를 제때에 따라 세울 수 있게 됐다고 밝혔다.²⁷⁾

한편, 2017년 2월 『로동신문』은 전국적인 산림보호체계가 세워졌다고 평가하면서

24) “자연과의 전쟁에서도 노동계급의 본패를,” 『로동신문』, 2017년 5월 15일.

25) “전국적인 산불감시 정보봉사체계 확립,” 『로동신문』, 2017년 4월 7일.

26) “면밀하게 짜고든 감시 및 군중동원체계주체,” 『로동신문』, 2017년 4월 7일.

27) “우리식의 전국산림자원관리정보체계 개발,” 『로동신문』, 2016년 7월 15일.

세 가지 요소를 꼽기도 하였다. 첫째, 전국적인 산불감시 정보봉사체계 확립, 둘째, 활발해진 병해충 대비사업, 셋째, 땀감문제에서 산림 의존도를 낮추기 위한 대책 마련 등이 다.²⁸⁾ 2018년 2월 열린 산림복구 및 국토환경보호부문 일군회의에서는 산림복구 전투 1단계(2015~2017년) 과업수행정형 등을 토의하고 ▲180여개 양묘장 건설 및 개건, ▲조선인민군 제122호양묘장, 국토환경보호성 중앙양묘장, 도시경영성 중앙양묘장 등 전국의 시, 군 모체 양묘장들 사이에 원격협의체계와 양묘장 운영지휘 확립, ▲산불감시 정보봉사체계 확립 등을 성과로 꼽기도 하였다.²⁹⁾ 조선인민군 제122호 양묘장은 2015년 12월 김정은 위원장의 지시로 상반기에 개건, 현대화됐으며 연간 생산량은 2천 여만 그루이다.³⁰⁾

4. 남·북한 산림정책 논의

가. 남·북한 산림정책 차이점

북한은 1946년 토지개혁을 실시하면서 대부분의 산림을 국유화하였으며 1946년 3월 5일과 8일 토지개혁에 대한 원칙과 세부규정을 결정한 ‘토지개혁에 대한 법령’과 ‘토지개혁 법령에 관한 세칙’이 제정 및 공포되었으며 이 규정에 의해 ‘일본제국주의자들과 민족 반역자 및 조선인 지주들’의 토지에 대한 무상몰수, 무상분배의 원칙이 정해졌다(오삼언 외, 2019). 그러나 이 규정이 명확하지 않아 혼란이 벌어지자 1947년 3월 22일 인민위원회 결정 제 12호 ‘산림에 관한 결정서’를 발표, ‘묘지 및 집터에 속한 적은 산림’만을 개인이 소유할 수 있음을 명기하였으며 같은 해 6월 임야관리 및 경영을 위한 행정관리체계를 정비하였다(박경석·박소영, 2012).

이후, 1977년 4월 29일 제정된 토지법에 산림의 조성 및 이용 관리에 관한 조문을 담았으며 산림법은 1992년 12월 11일에 제정되어 산림법에 토지법, 환경보호법, 국토환경보호단속법이 보완하고 있으며 2015년 기준 13차례 개정되었다(오삼언 외, 2019). 남한은 1961년 12월 27일 제정된 산림법을 통해 산림을 관리해 왔으며 2001년 산림기본법을 제정하는 한편, 2006년 ‘산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률’로 산림법을 대체하였다(오삼언 외, 2019). 남북한 산림법을 비교해보면 남한에 비해 북한이 국가 차원의

28) “정연하게 세워진 전국적인 산림보호체계,” 『로동신문』, 2017년 2월 26일.

29) “산림복구 및 국토환경보호부문 일군회의 진행,” 『로동신문』, 2018년 2월 22일.

30) “北 김정은 122호 양묘장 찾아,” 『통일뉴스』, 2016년 5월 16일.

계획과 통제가 이뤄지고 있음을 확인할 수 있으며 남한은 산림자원법 제 4조에 따라 산림이 국유림, 공유림, 사유림으로 구분되며 2015년 기준 산림의 63.1%가 민유림(공유림, 사유림)이지만, 북한은 대부분 산림이 국유림이기 때문에 산림보호와 산림이용 등에서 차이가 난다(오삼언 외, 2019).

북한은 산림법 제2조를 통해 산림 개념에 산림토지와 그 안에 있는 동식물자원을 포괄 하며 산림은 국가만이 소유한다라고 하며 이러한 남북의 산림법은 산림의 조성, 산림의 관리 및 경영, 산림자원의 이용, 유통, 산림경영에 대한 감독 등에 있어 구조적인 차이가 깔려있다(오삼언 외, 2019). 구체적으로 남북 산림법의 차이점을 정리해보면 첫째, 산림의 조성과 관리, 감독 등의 영역에서 북한은 국가주도 방식이며 남한은 국가에서 여건을 조성하고 지원하는 국가 감독 방식이라 할 수 있으며(오삼언 외, 2019), 북한은 국가 주도하에 구체적인 목표를 설정하고 이를 달성하기 위해 의무를 부과하는 방식을 취하고 있다(오삼언 외, 2019). 북한의 산림법 제5조에 의하면 국가는 기관, 기업소, 단체에 산림 담당구역을 정하여주고 m²당 관리제를 실시하여 산림조성과 관리를 책임지도록 하고 있다.³¹⁾

표 2-11 남북 산림법의 차이점 비교

	남한	북한
소유	- 소유자에 따라 국유림, 공유림, 사유림으로 구분	- 산림토지를 비롯한 동식물자원 등은 국가만이 소유
산림조성, 관리 및 감독	- 소유자 자율성 기반, 국가 및 지방자치 단체의 간접 감독 및 지원 (국가감독 방식이라고 할 수 있음)	- 산림조성 및 이용, 관리 감독에 있어 국가주도 방식 (국가주도 방식이라고 할 수 있음)
산림자원 유통	- 산림자원의 유통이나 수출 자율성 인정 - 수급조절 및 유통질서 확립 등의 특정한 사유가 있으면 산림청장이 제한 가능	- 국가계획에 따라 기업소 공급지도서 및 판매송장에 의해서만 공급 - 목재반출시 나무반출증 필요
기본법의 하위 법률	- 산림기본법, 산림자원법, 산림보호법, 산림휴양법, 산림복지법 등	- 없음 (토지법, 원림법, 환경보호법, 도시경영법, 국토환경보호단속법 등이 산림법을 보완한다고 할 수 있음)

출처 : 오삼언 외 (2019) 재 인용.

국가기관은 나무심기, 심은 나무 가꾸기 계획을 세워 해당기관, 기업소 단체에 정확히

31) 북한 산림법 제 5조 재 인용.

배분해야하며 계획을 받은 기관, 기업소, 단체는 나무심기를 정해진 기간 안에 끝내며 심은 나무 가꾸기를 책임져야 한다.³²⁾

표 2-12 산림 관련 남북 대응 법률(1)

	남한	북한
산림관련 기본법	- 산림기본법	- 산림법
산림보호 관련	- 산림보호법	- 산림법 제3장 산림보호 - 국토환경보호단속법 - 토지법 제37조~제39조, 제71조
산림자원 조성 및 이용 관련	- 산지관리법 - 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 - 임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률 - 산림기술 진흥 및 관리에 관한 법률	- 산림법 제2장 산림조성, 제4장 산림자 원의 이용, 제5장 산림경영사업에 대 한 지도통제 - 토지법 제4장 토지보호 제31조~제36 조, 제40조, - 제6장 토지관리 제70조
산림휴양 및 복지 관련	- 산림문화·휴양에 관한 법률 - 산림복지 진흥에 관한 법률	- 없음

출처 : 오삼언 외 (2019) 재 인용.

나무를 심은 기관, 기업소, 단체와 공민은 심은 나무 가꾸기, 덧심기를 진행하여 사름물을 정해진 기준 이상으로 보장해야한다.³³⁾ 산림관리 및 감독에 있어서도 내각의 지도 아래 중앙국토환경보호지도기관이 산림경영사업에 대한 지도를 하고 감독 및 통제하는 국토 환경보호기관과 해당 감독통제기관이 하며 산림경영 사업을 산림건설 총계획에 따라 진행하도록 하고 있다(오삼언 외, 2019). 반면, 남한은 소유자에게 산림 조성을 상당 부분 맡기고 국가는 산림 조성을 위한 여건을 만들면서 감독하는 방식으로 남한 산림자원법 제13조에 따르면 그 계획에 따라 산림을 경영하여야 하며 사유림 소유자는 산림경영 계획서를 작성하여 시장, 군수, 구청장에게 인가를 신청할 수 있다.³⁴⁾ 또한, 국가와 지방 자치단체는 산림 소유자가 임목의 성장단계에 따라 적절한 시기에 소유 산림에 대하여 숲 가꾸기를 할 수 있도록 그 비용을 지원하며³⁵⁾ 산림사업은 산림 소유자가 시행하되, 정부나 지자체가 산림경영에 필요하다고 인정하면 산림 소유자의 동의를 받아 시행할

32) 북한 산림법 제 12조 재 인용.

33) 북한 산림법 제 16조 재 인용.

34) 남한 산림자원법 제 13조 재 인용.

35) 남한 산림자원법 제 11조 재 인용.

수 있고³⁶⁾ 정부나 지자체는 산림사업을

산림조합, 산림조합중앙회 등 대행 하도록 위탁 시행할 수 있다.³⁷⁾

표 2-13 산림 관련 남북 대응 법률(2)

	남한	북한
국립·자연 공원 및 기타 공원, 도시림	- 수목원, 정원의 조성 및 진흥에 관한 법률 - 백두대간 보호에 관한 법률 - 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률	- 원림법 - 도시경영법 제5장 원림조성
산림교육 관련	- 산림교육의 활성화에 관한 법률	- 산림법 제5장 제43조 산림부문의 교육, 과학연구사업
기타	- 산림조합법 - 청원산림보호직원 배치에 관한 법률	- 없음

출처 : 오삼언 외 (2019) 재 인용.

산림의 분류를 살펴보면 산림의 휴양 기능이 북한에 규정돼 있지 않다는 점, 북한의 특별보호림, 땔나무림의 기능이 남한에 규정돼 있지 않다는 점을 비교할 수 있으며 북한의 산림법에 산림의 휴양기능이 규정돼 있지 않다는 점은 북한이 산림에 대해 보존 및 경제적 이용의 대상으로 무게 중심을 두고 있다고 해석할 수 있는 대목이다(오삼언 외, 2019). 남한은 수원의 함양, 산림재해방지, 자연환경보전, 목재생산, 산림휴양, 생활환경 보전 등 기능별로 구분하고 있다.³⁸⁾ 반면, 북한은 목적에 따라 특별보호림(혁명전적지, 혁명사적지가 있는 지역의 산림을 보호하기 위하여 국가가 정한 것), 일반보호림(산림에 대한 학술연구를 위한 산림 및 자연재해로부터 국토를 보호하며 나라의 풍치를 아름답게하는 산림으로 방풍림, 사방림, 수원함양림 등), 목재림, 경제림, 땔나무림으로 구분하고 있다.³⁹⁾

36) 남한 산림자원법 제 22조 재 인용.

37) 남한 산림자원법 제 23조 재 인용.

38) 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 재 인용.

39) 북한 산림법 제 3조 재 인용.

나. 남·북한 산림정책 공통점

남북 산림법에서는 차이점 뿐만 아니라 공통점도 찾을 수 있다. 첫째, 남북 모두 산림 자원의 이용에 있어서 국가와 지자체의 허가를 받으려 하고 있다는 점으로 북한에서 산림토지의 이용허가는 산림법 제30조에 따라 산림토지를 이용하려는 목적, 규모 같은 것을 따져보고 내각 또는 해당 국토환경보호기관이 역할을 수행한다.⁴⁰⁾ 나무베기와 함께 나무, 잔디, 약초, 산열매 등 산림자원의 채취 또한 허가 사항이며⁴¹⁾ 남한 또한 산림자원법 제 36조에 따라 임목의 벌채, 임산물의 굴취 및 채취에 대해 시·군·구청장이나 지방산림청장의 허가를 받아야하며 임목벌채 등 허가 또는 신고사항에 대해 적정하게 실시되고 있는지 확인 및 점검해야 한다(오삼언 외, 2019). 이와 함께 남북한 모두 산림법 위반 사항에 대해 제재를 인정한다는 것도 공통점이다. 북한은 지난 2015년 금지사항 등을 자세히 규정하는 등 산림법을 개정하였으며 2015년 3월 11일 개정된 북한의 산림법은 제25조 산림구역에서의 금지사항에서 금지행위를 자세히 규정하는 내용을 추가하였으며 제47조 행정적 책임에 대해서도 행위별 처벌규정을 추가하는 등 산림조성 등에서 규율과 질서를 더욱 엄격히 하였다(오삼언 외, 2019).

남한 또한, 산불, 산물 절취 등 각종 법 위반에 대해 벌칙을 규정하고 있으며 산림자원의 중요성을 인정하면서 산림보호 등을 강조하고 있다는 점이다. 북한에서 산림보호는 특히, 산불과 산림병해충으로부터 보호를 중요하게 규정하고 있고 산림구역에서는 허가 없이 도로와 건물 등을 건설하거나 지하자원 개발, 산림자원의 채취, 동물 수렵 등이 금지되어 있다(오삼언 외, 2019). 또한, 자연보호림구 등으로 산림생태지역을 보존하도록 하였으며 남한은 산림 보호법에서 병해충예방, 산불방지의 복구, 산사태 예방·대응 및 복구에 대해 규정을 두고 있다(오삼언 외, 2019).

40) 북한 산림법 제 30조(산림 토지의 리용허가) 재 인용.

41) 북한 산림법 제 32조(나무베기 허가) 재 인용.

표 2-14 남북 산림법의 공통점 비교

		남한	북한
산림자원 이용	국가 (지자체) 허가	- 임목 벌채 및 임산물 채취는 사군구청장이나 지방산림청장의 허가 필요	- 산림토지 이용허가는 내각 또는 해당 국토환경보호기관의 허가 필요
	위반사항 제재	- 각종 법 위반을 규정 (산림보호법 제7장 벌칙)	- 금지 및 처벌 행위 추가 (2015년 산림법 개정)
산림자원 및 산림보호 강조		- 산림보호법으로 규정	- 산림법으로 규정
국제협력 강조		- 산림기본법으로 규정	- 산림법, 환경보호법으로 규정

출처 : 오삼언 외 (2019) 재 인용.

더 나아가 남북 산림법은 국제협력을 강조하고 있다. 국제협력과 관련해 남한은 지구의 산림보존을 위한 국제협력을 강화하고 통일에 대비해 필요한 산림시책을 조사 연구해야 한다는 규정을 두었으며 북한은 국가는 세계 여러 나라들과 산림경영분야에서의 과학기술 교류와 협조를 적극 발전시킨다고 하였으며 즉, 국가는 환경보호분야에서 다른 나라, 국제기구들과 교류와 협조를 통한 규정이 있으며 북한의 조림사업 등 남한을 포함한 국가들의 기관, 단체가 참여할 수 있는 법적 근거가 될 수 있는 부분으로 북한이 산림 및 생태환경 보호를 위한 국제협력 가능성을 명시한 것으로 평가할 수 있다(오삼언 외, 2019).

다. 남·북한 산림정책 비교

남북의 산림정책은 모두 2000년대를 전후로 크게 시기를 구분할 수 있으며 남한은 1997년 3차 치산녹화 10개년 계획을 마무리한 뒤 1998년부터 산림휴양 서비스 제공 등 산림복지 개념을 도입하는 시기로 접어들어 정책기조에 큰 변화가 있었으며 북한 또한, 1990년대 이른바 고난의 행군 시기를 격으면서 심각한 산림 황폐화를 겪은 후, 2000년부터 산림복구 정책을 수립하였다(오삼언 외, 2019). 남북한은 해방 직후, 모두 일제강점기 산림수탈로 인한 황폐산림을 복구하기 위한 정책을 실시하였으나 한국전쟁으로 무위로 돌아갔으며 남한은 한국 전쟁 중인 1951년 임시수도 부산에서 산림보호 임시조치법을 공포하였으며 1955년 1,038개소의 보호림구를 설치하였다. 북한은 한국전쟁 직후 1953년 9월 임업사업 강화 대책에 대하여 1956년 2월 식수조림사업 및 산림관리 사업을 개선 강화할 데 대해 법령을 제정하여 전후복구 사업을 진행하였다(박경식, 2012).

이후, 남한의 주요 산림정책을 살펴보면 1961년 산림법을 제정하고 1973년 농림부 산하의 산림청을 내무부 산하의 외청으로 기구를 개편하였으며 행정조직 개편을 바탕으로 두 차례에 걸친 치산녹화 10개년계획-제1차 치산녹화계획(1973~1978), 제2차 치산녹화계획(1979~1987)이 성과를 내면서 산림녹화와 화전정리에 성공을 거두게 된다(오삼언 외, 2019). 남한의 1973년 제1차 치산녹화 10개년 계획은 당초 목표보다 4년이나 앞당겨진 1978년에 목표를 달성하였으며 이중, 일반조림 100만ha에 21억본의 나무를 심는 계획이었으나 1973년부터 1978년까지 6년만에 108만ha에 29억본의 나무를 심는 성과를 거두었다(이경준, 2014).

북한의 주요 산림정책을 살펴보면 1950년대 말 전후복구와 중공업 우선 경제발전 정책으로 원목 수요가 급증하자 산림정책의 무게 중심에 목재를 최대한 생산 및 공급하며 산림의 부존자원 또한, 개발 및 이용하는 것에 두었다. 1958년 농림부 산하에 있는 산림부, 임산부, 임업부를 정무원 건재 공업부 산하에 임업성을 설치하여 이관하였으며 도 인민위원회 위원장이 관리하던 지방림도 농림성으로 이관하는 등 북한은 생산위주의 산림 관리체계를 완성하게 되었다(오삼언 외, 2019). 1980년대 들어서면서 소년단림, 사로청림, 여맹림 등 대중조직으로 담당림제로 확장되었으며 각 협동농장에서는 100정보 정도의 담당림이 의무적으로 주어졌으며 협동농장의 담당림은 보통 70~80명 정도로 구성된 조림작업반이 담당하였다(오삼언 외, 2019).

표 2-15 1945~1990년대 남북 산림정책 비교

남한	시계열 비교	북한
1951년 산림보호 임시조치법 공포	1950년대	1958년 정무원 산하 임업성 설치
1961년 산림법 제정	1960년대	1962년 '공훈별목공' 칭호 및 임업노동자질 지정
1973년 산림청 내무부 산하 개편 1973~1978년 1차 치산녹화계획	1970년대	1976년 자연개조 5대방침
1979~1987년 2차 치산녹화계획	1980년대	1981년 4대 자연개조사업
1988~1997년 3차 산지자원화계획	1990년대	1991년 모범산림 구역제 시행 1992년 산림법 제정

출처 : 오삼언 외 (2019) 재 인용.

2000년대 이후, 남북 산림정책의 특징을 살펴보면 첫째, 남한은 지속가능한 산림경영, 북한은 황폐산림 복구라는 각기 다른 목표를 수립하여 추진하고 있다는 것이 특징이다. 1970~1980년대 치산녹화에 성공한 남한은 2000년대 산림의 역할을 확대하면서 산림의 보전 및 관리, 지속가능한 산림경영 기반 구축을 목표로 삼았으나 산림기본계획 후반기인 2003년~2007년에는 사람과 숲이 어우러진 풍요로운 녹색국가 구현으로 변경하여 생태와 산림환경 보존으로 목표를 수정하였으며 국립수목원 및 국립자연휴양림관리소신설, 산림휴양포털사이트 구축, 자연 휴양림 확충, 등산로 정비 등으로 산림 환경의 문화·휴양 서비스를 확대한 것이 이 시기 주요정책이다(산림청, 2019).

표 2-16 2000년대 남북 산림정책 비교

남한	시계열	북한
1998~2007년 제4차 산림기본계획	2000년대	2001~2010년 산림조성 10개년 계획
2008~2017년 제5차 산림기본계획	2010년대	2013~2022년 산림녹화조성목표 및 임농복합경영 산림복원 10개년 계획 2015~2024년 지역별 '산림조성 10 년 전망계획' 수립

출처 : 오삼언 외 (2019) 재 인용.

2008년~2017년 제5차 산림기본계획에서는 국토환경 자원으로서 산림의 보전 및 관리, 산림 생태계 및 산림생물 자원의 통합적 보전·이용체계 구축을 목표로했으며 이는 종자-조림-숲가꾸기-갱신-이용을 통합적으로 운영하기 위한 통합 시스템을 구축하고 양묘체계 개편, 고품질 경제림 육성 등을 과제로 하였다(산림청, 2019). 북한은 1990년대 고난의 행군 시절을 겪으면서 심각한 산림 황폐화를 겪은 후, 2000년대부터 황폐산림 복구를 목표로 정책을 실시하였으며 산림조성 10개년 계획(2001년~2010년) 및 산림건설총계획(2013년~2042년) 등 장기 산림녹화 계획을 수립하였고 또한, 산림녹화조성목표(2013년~2022년)를 수립하고 168만2천ha를 목표로 연간 14~17만ha 조성계획을 발표하였다(세계산림연구기관연합회, 2014).

III. 연구설계

1. 글로벌 포레스트 워치(Global Forest Watch) 연구의 적절성

글로벌 포레스트 워치(GFW; Global Forest Watch)는 전 세계 산림 파괴 현상을 분석하여 공개하는 플랫폼으로 개발되었으며 실시간 산림의 변화를 분석 및 산림의 벌채 현황을 감지하는 프로그램이다. 즉, 본 연구는 북한의 산림 황폐화에 대한 실상을 글로벌 포레스트 워치(GFW; Global Forest Watch)의 프로그램을 통해 북한 산림 황폐화 실태에 대해 데이터를 수집할 있기 때문에 본 연구의 방법에서는 글로벌 포레스트 워치(GFW; Global Forest Watch) 프로그램을 적용하였다.

더 나아가 북한 행정단위 (함경북도, 함경남도, 평안북도, 평안남도, 황해북도, 황해남도, 양강도, 자강도, 강원도) 9개 지역에 대해 산림의 파괴 현황에 대해 최신 데이터를 분석하여 본 연구의 목적인 ‘북한 산림 황폐화 실태와 복구를 위한 남북협력 방안 연구’에 대해 실효성 있는 정책적 함의를 제공하는데 있어 글로벌 포레스트 워치(GFW; Global Forest Watch)를 적용한 것이다.

2. 연구방법

가. 연구문제

북한의 산림 황폐화는 과거 1990년대 찾아온 경제 위기와 함께 시작되었으며 이러한 요인으로서는 식량조달과 댐감마련을 위해 ‘다락밭’, ‘폐기밭’을 조성하고 나무를 벌채하는 등 무분별하게 산림을 훼손하였기 때문이다. 또한, 북한은 식량난, 에너지난, 원자재난, 외화난 등 총체적으로 극심한 경제난에 처해 공급 부족현상을 겪고 있으며 이러한 사회경제적 여건의 악화에 따른 무분별한 산지의 개간과 과도한 벌채가 북한 산림 황폐화의 주요 원인이다.

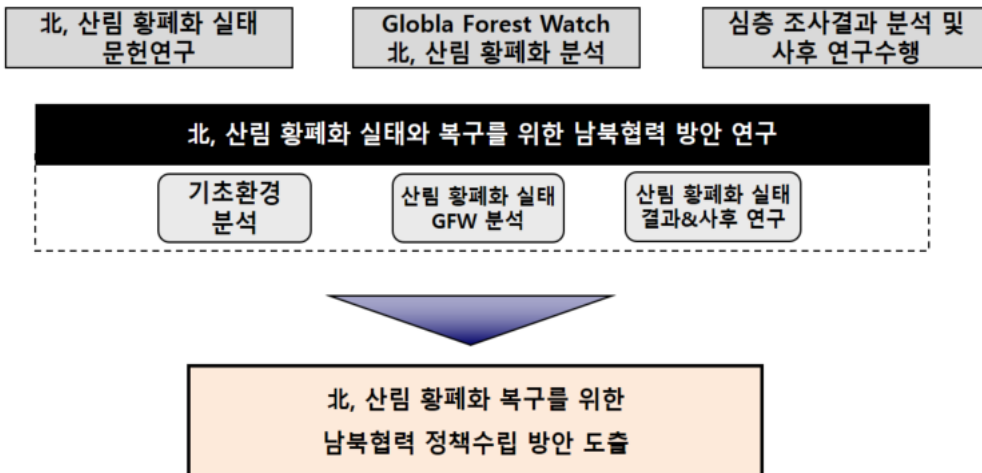
더 나아가 이러한 북한의 산지개간 및 과도한 벌채는 최근 5년간 축구장 13만 개 규모에 달하는 산림이 사라지고 있으며 ‘세계 산림현황 통계 보고서’ 자료에 의하면 1990년 820만ha였던 북한지역 산림이 2015년 503만ha로 줄어 25년 사이 산림의 40%가 사라졌다고 평가하였으며 전 세계 산림의 벌목현황을 조사하는 글로벌 포레스트 워치(GFW; Global Forest Watch)는 2001년~2019년 북한에서 약, 23만3천ha의 산림이 사라진 것으로 분석하였다.

결국, 북한의 산림 황폐화는 한반도 국토 이질화 현상과 더불어 홍수·가뭄·토양 유실을 유발하여 식량난을 가중시키고 있으며 미래 남·북의 통일 이후를 상정하였을 때, 통일 이후 북한의 산림복구 비용은 시간이 지날수록 환경·경제적인 문제가 더욱더 커질 수 있다. 즉, 본 연구의 목표는 이러한 연구문제에서 출발하여 미래 남·북한의 통일 이후를 상정하였을 때, 북한의 산림 황폐화에 따른 현상을 분석하여 ‘산림복구’를 위한 정책적 시사점을 도출할 수 있는 연구로 목표로 한다.

나. 연구과정

본 연구의 과정은 북한지역의 산림 현황과 황폐화 원인의 고찰을 통해 남·북한 산림 정책에 따른 남·북한의 산림정책에 대한 공통점, 차이점의 논의를 통해 진행하며 북한 내 언론에 보도된 노동신문, 조선중앙통신의 매개체를 통해 진행하며 특히, 본 연구방법 체계인 글로벌 포레스트 워치(GFW; Global Forest Watch) 프로그램을 통해 북한지역 산림 황폐화 실태에 대해 진행하며 연구의 과정은 아래 그림<3-1>과 같다.

그림 3-1 연구의 분석 틀



IV. 연구결과

1. 글로벌 포레스트 워치(Global Forest Watch) 연구결과

가. 북한 행정구역 단위 산림 황폐화

1) 함경북도 산림 황폐화

북한 함경북도는 2001년부터 2020년까지 약 10여 년간 38.3kha의 산림 파괴와 함께 2000년 이후, 전체 4.5% 산림이 감소하였으며 글로벌 포레스트 워치(GFW; Global Forest Watch)의 세부 데이터 현황은 아래 <그림 4-1>, <그림 4-2>와 같다.

그림 4-1 북한 함경북도 행정구역

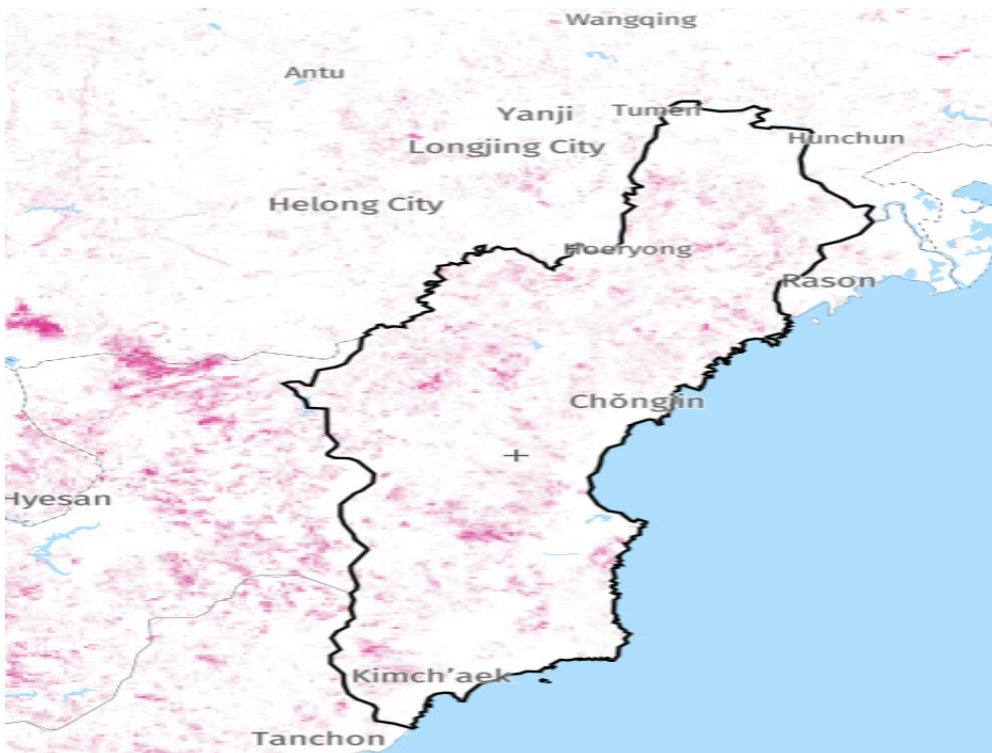
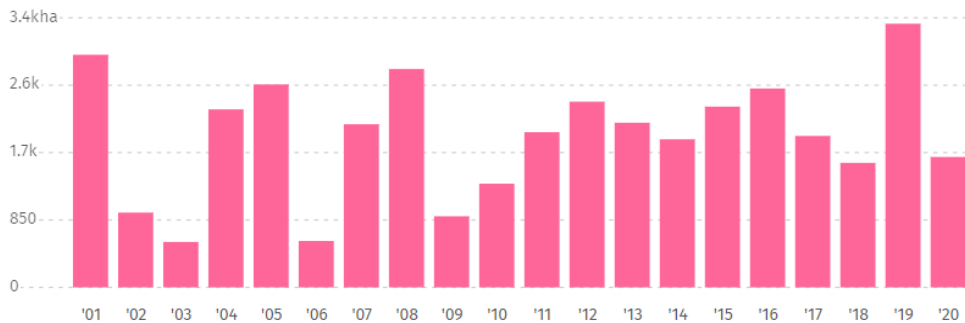


그림 4-2 북한 함경북도 산림 파괴 현황

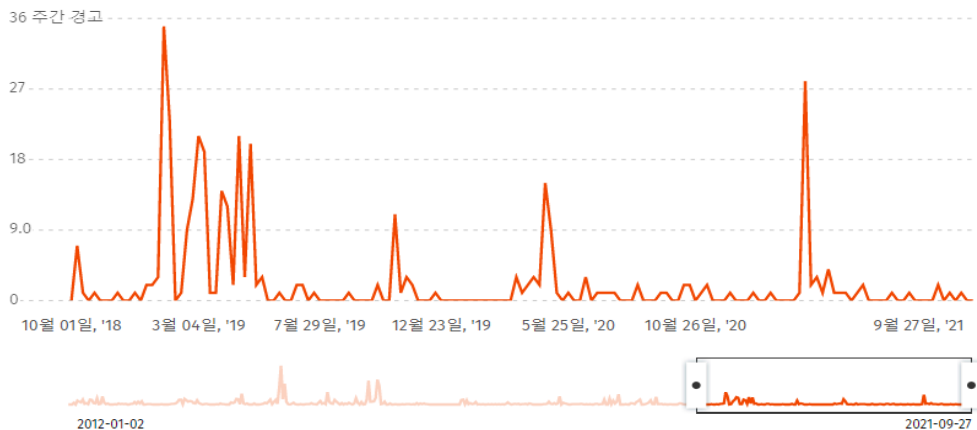
From **2001 to 2020**, **Hamgyŏng-bukto** lost **38.3kha** of tree cover, equivalent to a **4.5%** decrease in tree cover since **2000**.



또한, 2018년 10월 1일부터 2021년 9월 27일까지 함경북도에서는 총 354건의 화재 경보가 발령되었으며 세부 데이터 현황은 아래 <그림4-3>와 같다.

그림 4-3 북한 함경북도 화재경보 현황

Between **1st of October 2018** and **27th of September 2021** Hamgyŏng-bukto experienced a total of **354 VIIRS Alerts** fire alerts.



2) 함경남도 산림 황폐화

북한 함경남도는 2001년부터 2020년까지 약 10여 년간 49.0kha의 산림 파괴와 함께 2000년 이후, 전체 5.9% 산림이 감소하였으며 글로벌 포레스트 워치(GFW; Global Forest Watch)의 세부 데이터 현황은 아래 <그림 4-4>, <그림 4-5>와 같다.

그림 4-4 북한 함경남도 행정구역

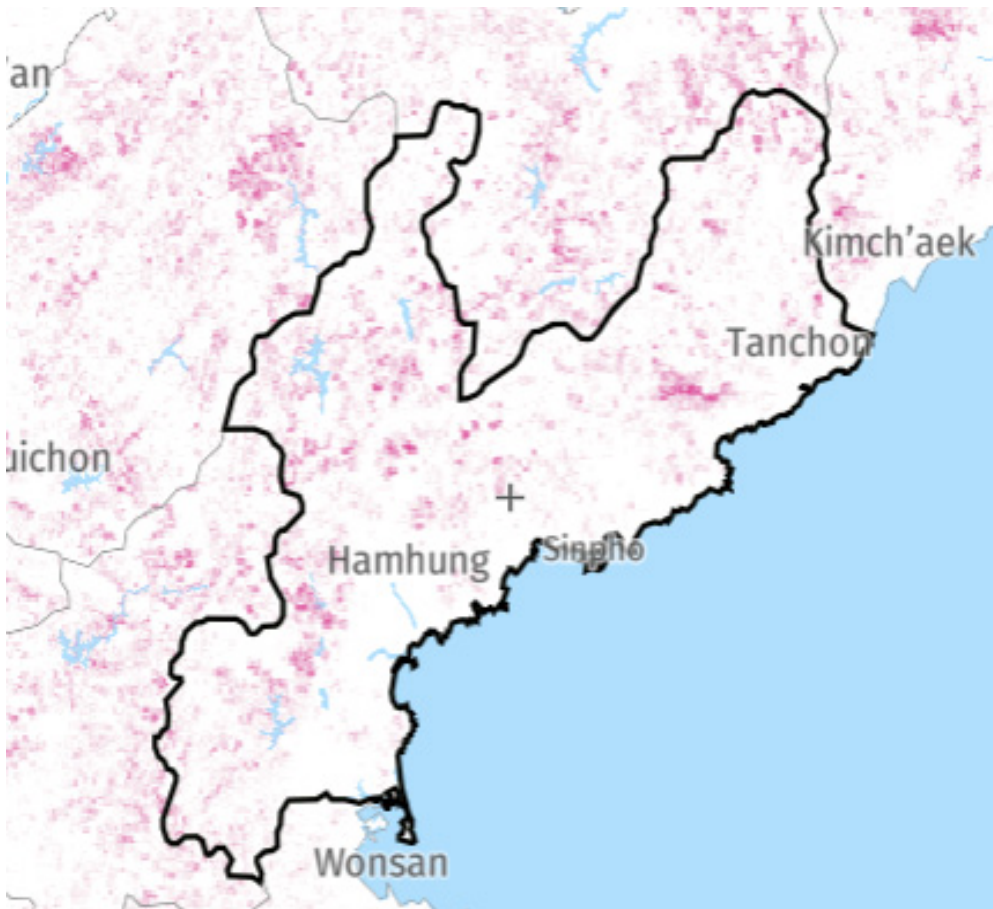
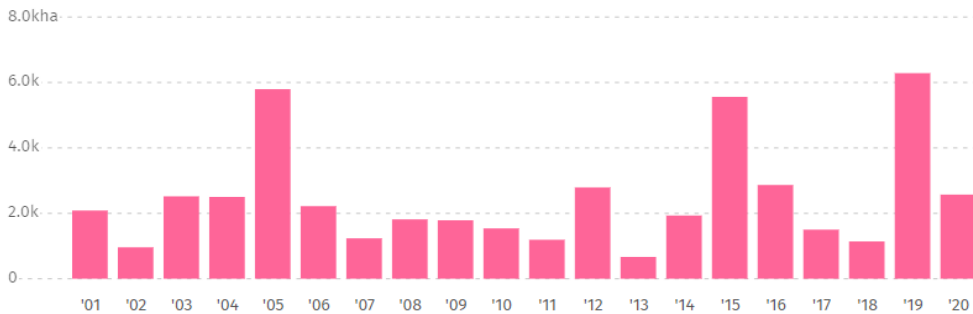


그림 4-5 북한 함경남도 산림 파괴 현황

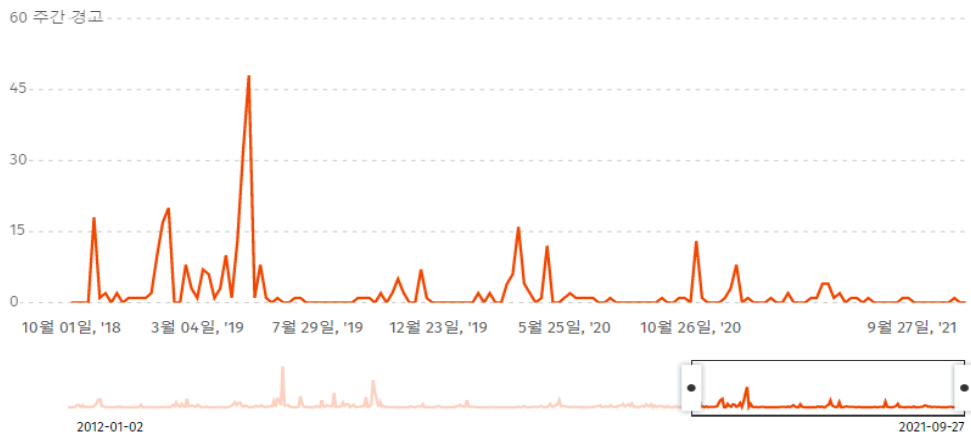
From **2001** to **2020**, **Hamgyŏng-namdo** lost **49.0kha** of tree cover, equivalent to a **5.9%** decrease in tree cover since **2000**.



또한, 2018년 10월 1일부터 2021년 9월 27일까지 함경남도에서는 총 353건의 화재경보가 발령되었으며 세부 데이터 현황은 아래 <그림 4-6>와 같다.

그림 4-6 북한 함경남도 화재경보 현황

Between **1st of October 2018** and **27th of September 2021** **Hamgyŏng-namdo** experienced a total of **353 VIIRS Alerts** fire alerts.



3) 평안북도 산림 황폐화

북한 평안북도는 2001년부터 2020년까지 약 10여 년간 12.9kha의 산림 파괴와 함께 2000년 이후, 전체 3.2% 산림이 감소하였으며 글로벌 포레스트 워치(GFW; Global Forest Watch)의 세부 데이터 현황은 아래 <그림 4-7>, <그림 4-8>와 같다.

그림 4-7 북한 평안북도 행정구역

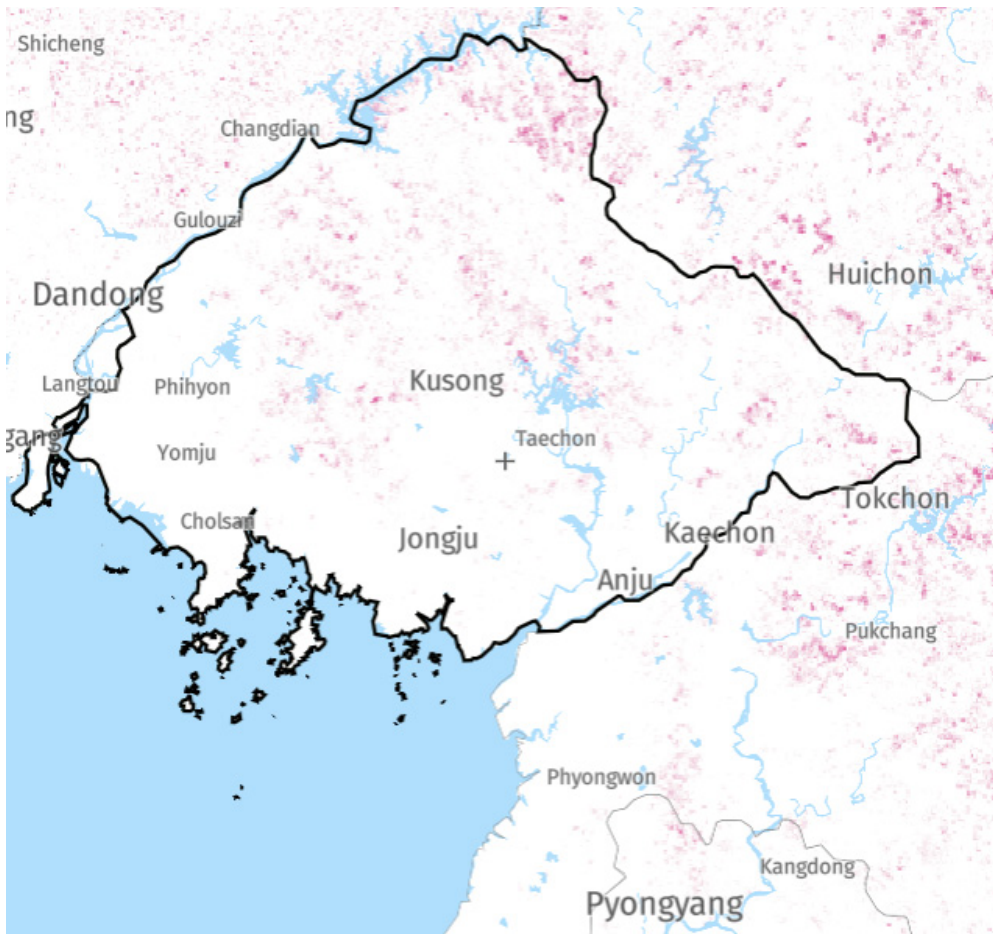
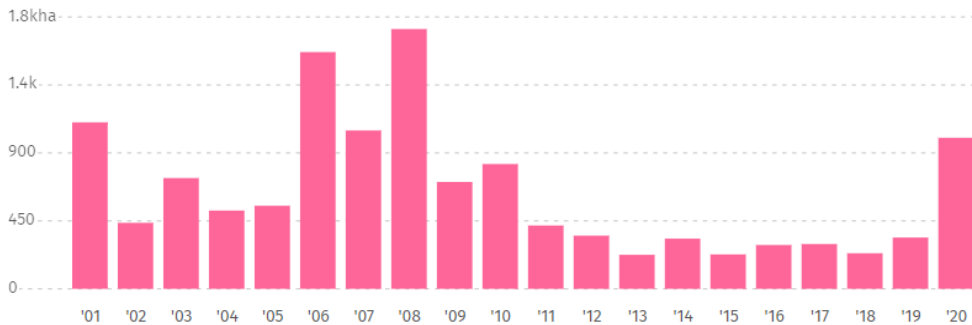


그림 4-8 북한 평안북도 산림 파괴 현황

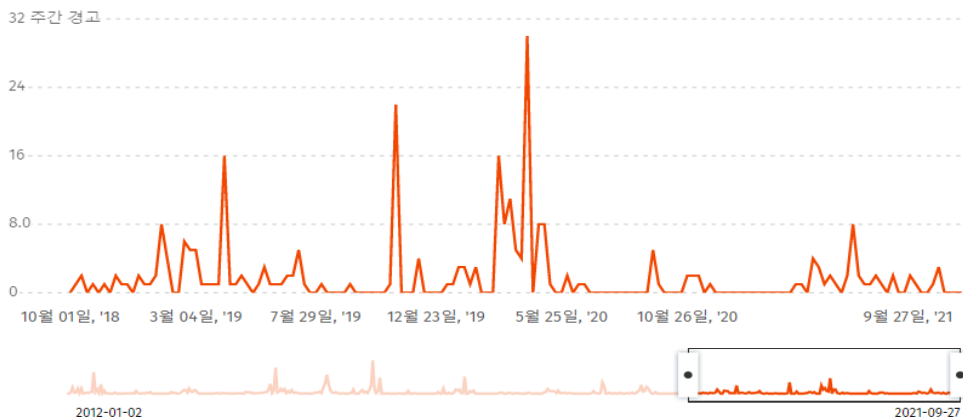
From **2001 to 2020**, P'yŏngan-bukto lost **12.9kha** of tree cover, equivalent to a **3.2%** decrease in tree cover since **2000**.



또한, 2018년 10월 1일부터 2021년 9월 27일까지 평안북도에서는 총 273건의 화재 경보가 발령되었으며 세부 데이터 현황은 아래 <그림 4-9>와 같다.

그림 4-9 북한 평안북도 화재경보 현황

Between **1st of October 2018** and **27th of September 2021** P'yŏngan-bukto experienced a total of **273 VIIRS Alerts** fire alerts.



4) 평안남도 산림 황폐화

북한 평안남도는 2001년부터 2020년까지 약 10여 년간 22.7kha의 산림 파괴와 함께 2000년 이후, 전체 5.5% 산림이 감소하였으며 글로벌 포레스트 워치(GFW; Global Forest Watch)의 세부 데이터 현황은 아래 <그림 4-10>, <그림 4-11>와 같다.

그림 4-10 북한 평안남도 행정구역

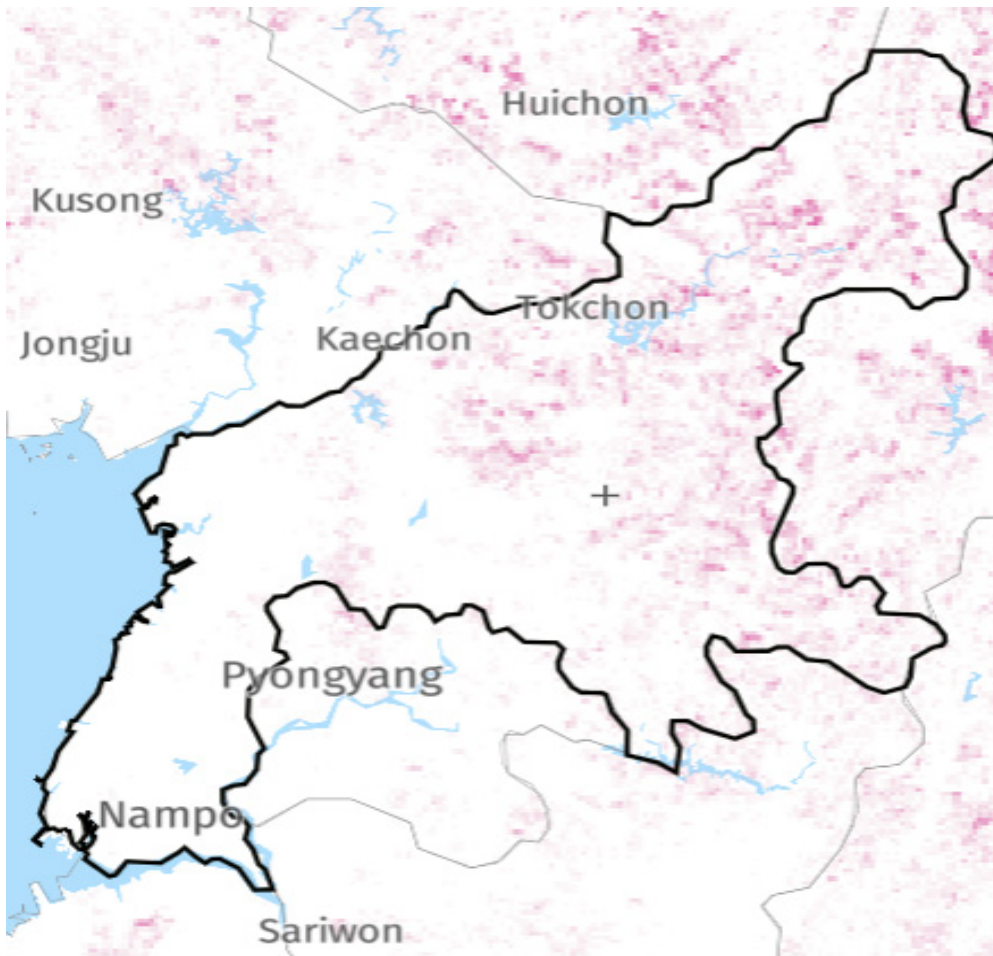
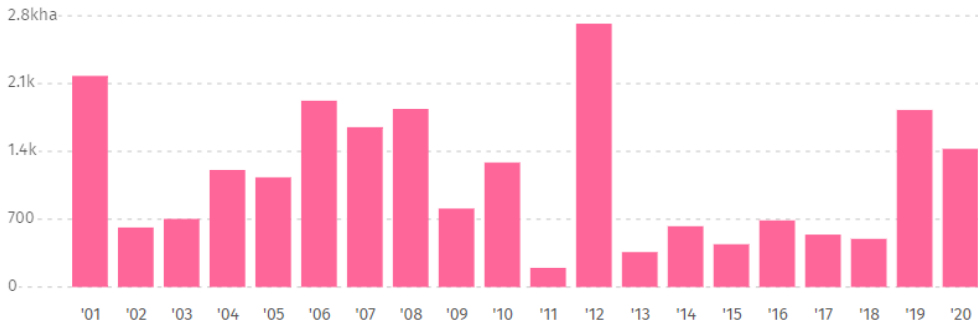


그림 4-11 북한 평안남도 산림 파괴 현황

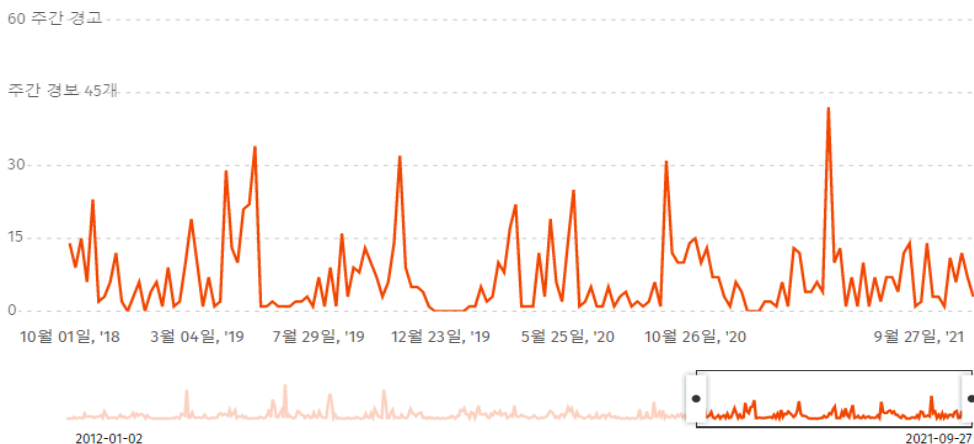
From **2001** to **2020**, **P'yŏngan-namdo** lost **22.7kha** of tree cover, equivalent to a **5.5%** decrease in tree cover since **2000**.



또한, 2018년 10월 1일부터 2021년 9월 27일까지 평안남도에서는 총 1,069건의 화재경보가 발령되었으며 세부 데이터 현황은 아래 <그림 4-12>와 같다.

그림 4-12 북한 평안남도 화재경보 현황

Between **1st of October 2018** and **27th of September 2021** P'yŏngan-namdo experienced a total of **1,069 VIIRS Alerts** fire alerts.



5) 황해북도 산림 황폐화

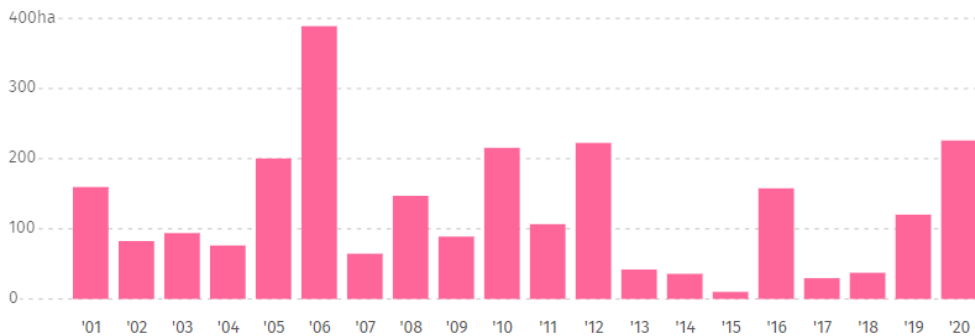
북한 황해북도는 2001년부터 2020년까지 약 10여 년간 2.51kha의 산림 파괴와 함께 2000년 이후, 전체 1.9% 산림이 감소하였으며 글로벌 포레스트 워치(GFW; Global Forest Watch)의 세부 데이터 현황은 아래 <그림 4-13>, <그림 4-14>와 같다.

그림 4-13 북한 황해북도 행정구역



그림 4-14 북한 황해북도 산림 파괴 현황

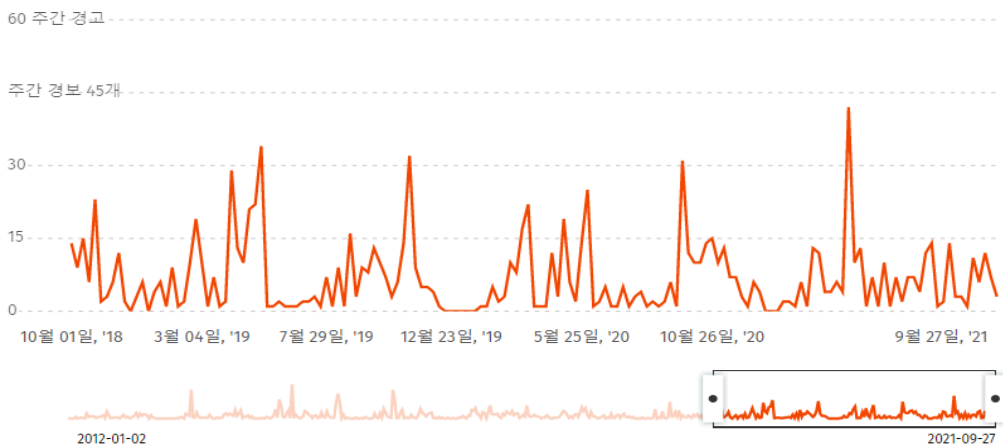
From **2001 to 2020**, **Hwanghae-bukto** lost **2.51kha** of tree cover, equivalent to a **1.9%** decrease in tree cover since **2000**.



또한, 2018년 10월 1일부터 2021년 9월 27일까지 황해북도에서는 총 201건의 화재 경보가 발령되었으며 세부 데이터 현황은 아래 <그림 4-15>와 같다.

그림 4-15 북한 황해북도 화재경보 현황

Between **1st of October 2018** and **27th of September 2021** P'yŏngan-namdo experienced a total of **1,069 VIIRS Alerts** fire alerts.



6) 황해남도 산림 황폐화

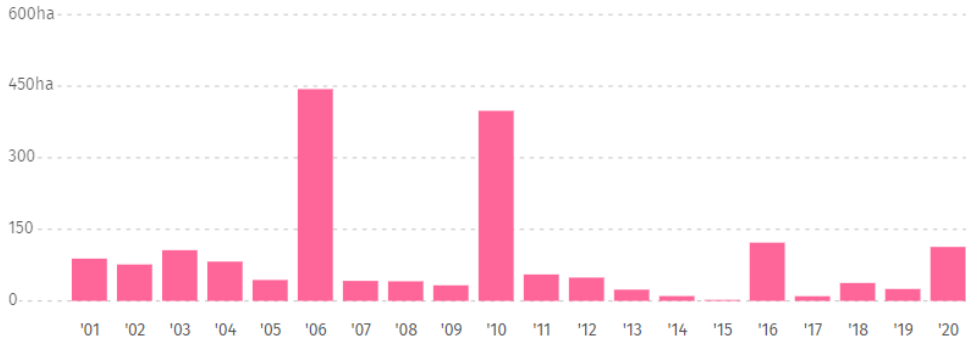
북한 황해남도는 2001년부터 2020년까지 약 10여 년간 2.51kha의 산림 파괴와 함께 2000년 이후, 전체 1.9% 산림이 감소하였으며 글로벌 포레스트 워치(GFW; Global Forest Watch)의 세부 데이터 현황은 아래 <그림 4-16>, <그림 4-17>와 같다.

그림 4-16 북한 황해남도 행정구역



그림 4-17 북한 황해남도 산림 파괴 현황

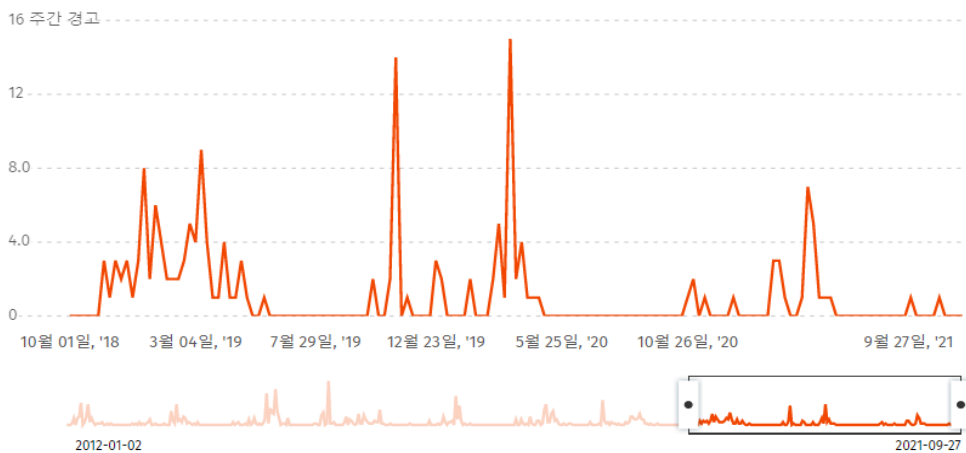
From **2001 to 2020**, Hwanghae-namdo lost **1.80kha** of tree cover, equivalent to a **3.5%** decrease in tree cover since **2000**.



또한, 2018년 10월 1일부터 2021년 9월 27일까지 황해남도에서는 총 168건의 화재 경보가 발령되었으며 세부 데이터 현황은 아래 <그림 4-18>와 같다.

그림 4-18 북한 황해남도 화재경보 현황

Between **1st of October 2018** and **27th of September 2021** Hwanghae-namdo experienced a total of **168 VIIRS Alerts** fire alerts.



7) 양강도 산림 황폐화

북한 양강도는 2001년부터 2020년까지 약 10여 년간 58.0kha의 산림 파괴와 함께 2000년 이후, 전체 6.9% 산림이 감소하였으며 글로벌 포레스트 워치(GFW; Global Forest Watch)의 세부 데이터 현황은 아래 <그림 4-19>, <그림 4-20>와 같다.

그림 4-19 북한 양강도 행정구역

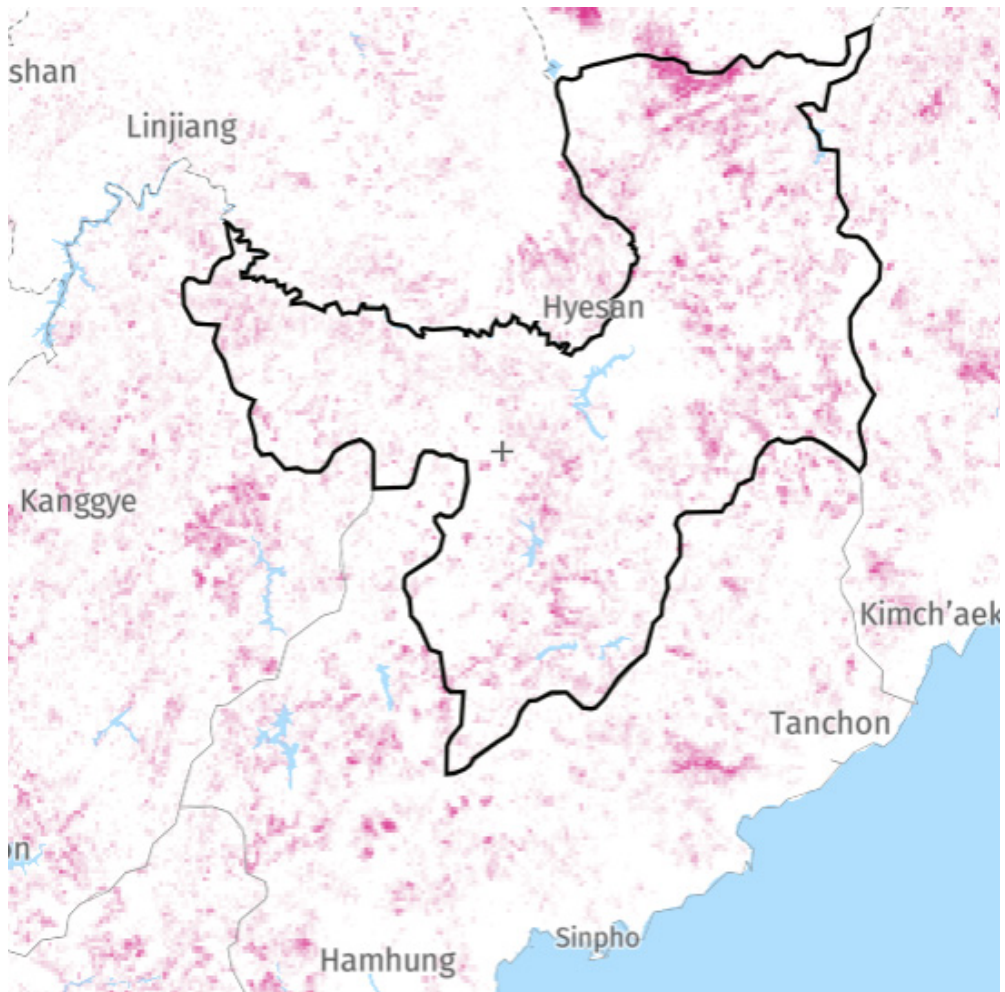
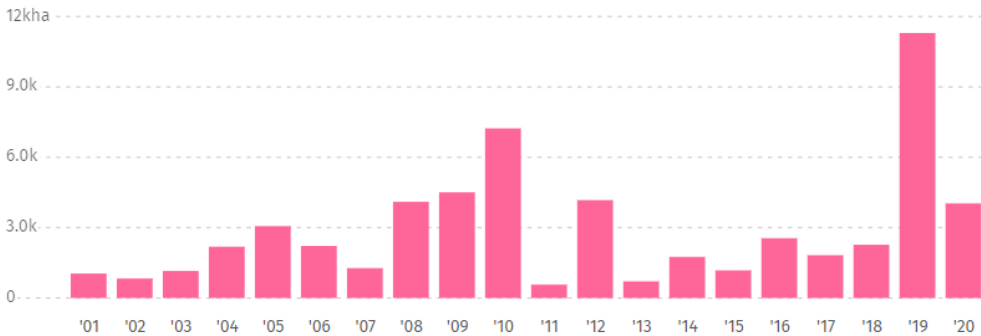


그림 4-20 북한 양강도 산림 파괴 현황

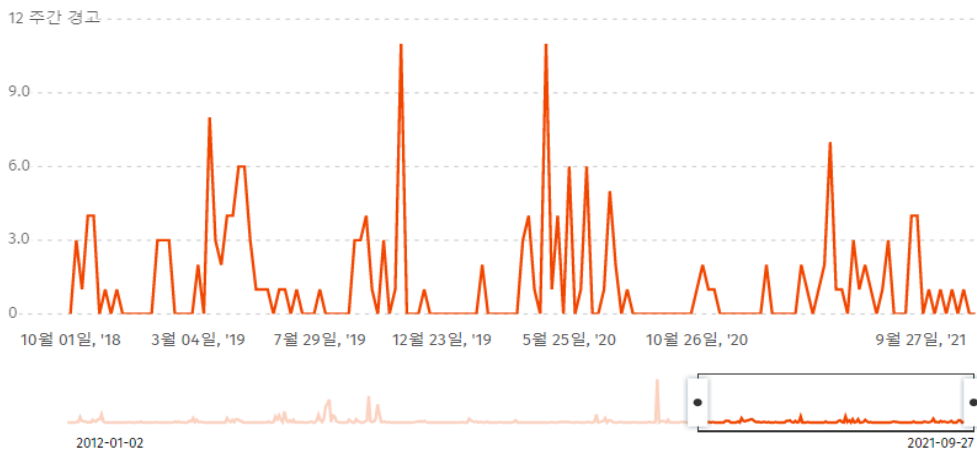
From **2001** to **2020**, **Ryanggang** lost **58.0kha** of tree cover, equivalent to a **6.9%** decrease in tree cover since **2000**.



또한, 2018년 10월 1일부터 2021년 9월 27일까지 양강도에서는 총 188건의 화재경보가 발령되었으며 세부 데이터 현황은 아래 <그림 4-21>와 같다.

그림 4-21 북한 양강도 화재경보 현황

Between **1st of October 2018** and **27th of September 2021** **Ryanggang** experienced a total of **188 VIIRS Alerts** fire alerts.



8) 자강도 산림 황폐화

북한 자강도는 2001년부터 2020년까지 약 10여 년간 51.5kha의 산림 파괴와 함께 2000년 이후, 전체 4.4% 산림이 감소하였으며 글로벌 포레스트 워치(GFW; Global Forest Watch)의 세부 데이터 현황은 아래 <그림 4-22>, <그림 4-23>와 같다.

그림 4-22 북한 자강도 행정구역

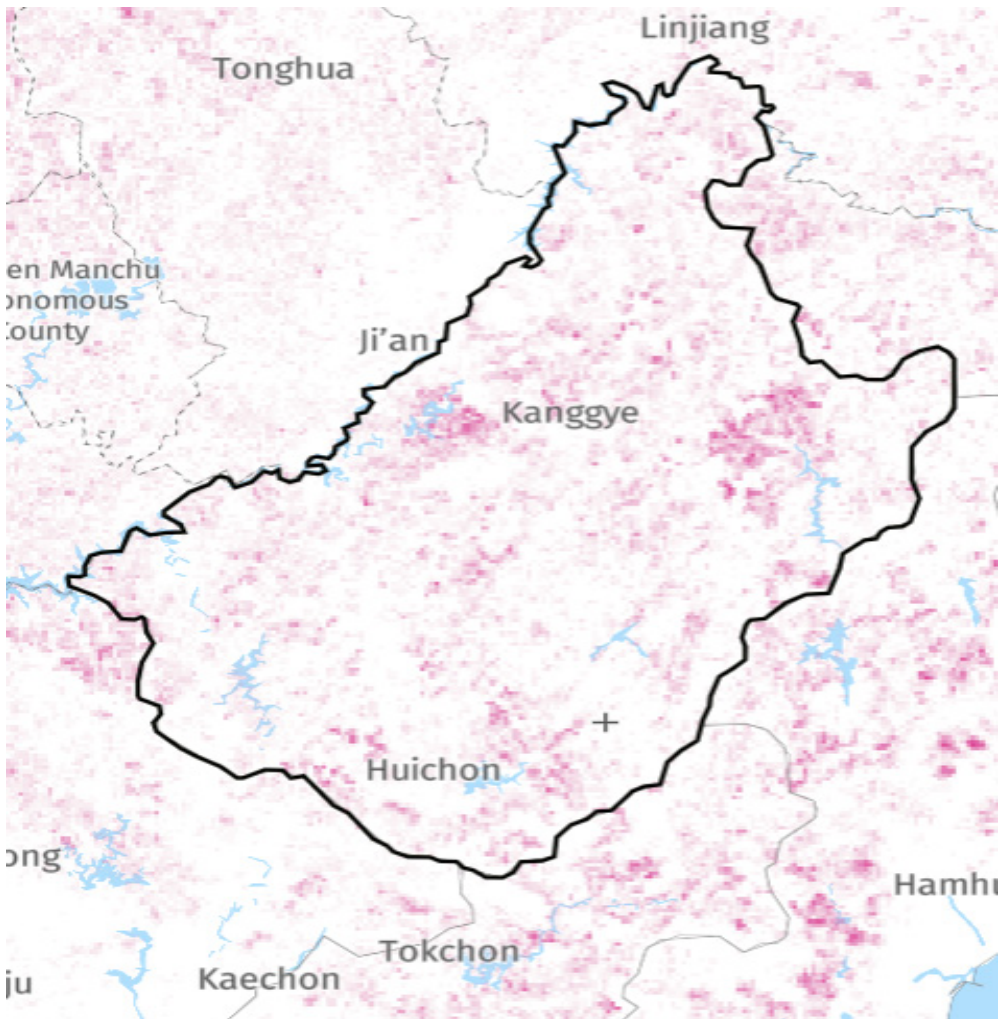
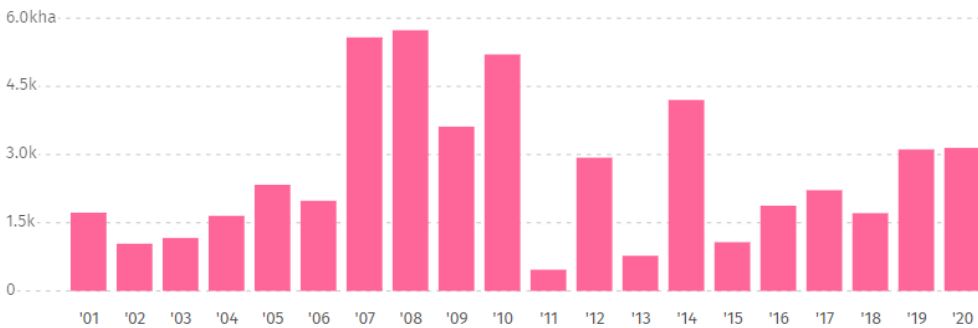


그림 4-23 북한 자강도 산림 파괴 현황

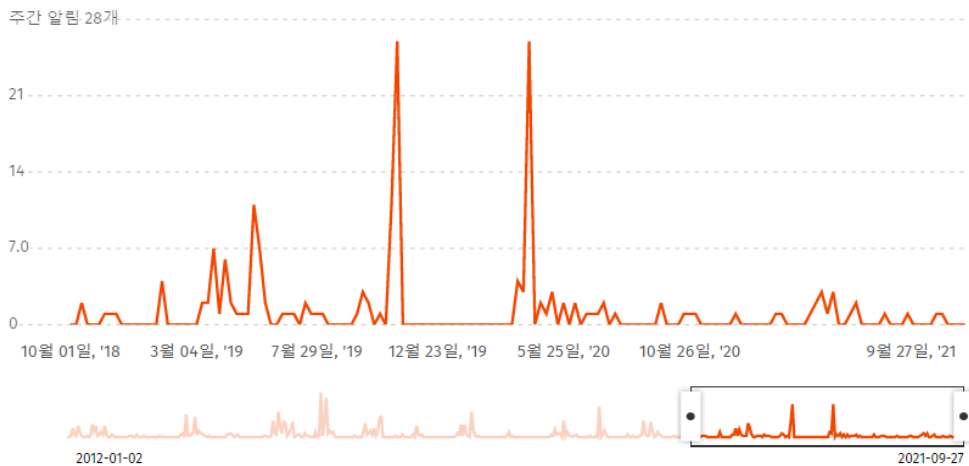
From **2001** to **2020**, **Chagang-do** lost **51.5kha** of tree cover, equivalent to a **4.4%** decrease in tree cover since **2000**.



또한, 2018년 10월 1일부터 2021년 9월 27일까지 자강도에서는 총 178건의 화재경보가 발령되었으며 세부 데이터 현황은 아래 <그림 4-24>와 같다.

그림 4-24 북한 자강도 화재경보 현황

Between **1st of October 2018** and **27th of September 2021** Chagang-do experienced a total of **178 VIIRS Alerts** fire alerts.



9) 강원도 산림 황폐화

북한 자강도는 2001년부터 2020년까지 약 10여 년간 8.71ha의 산림 파괴와 함께 2000년 이후, 전체 2.3% 산림이 감소하였으며 글로벌 포레스트 워치(GFW; Global Forest Watch)의 세부 데이터 현황은 아래 <그림 4-25>, <그림 4-26>와 같다.

그림 4-25 북한 강원도 행정구역

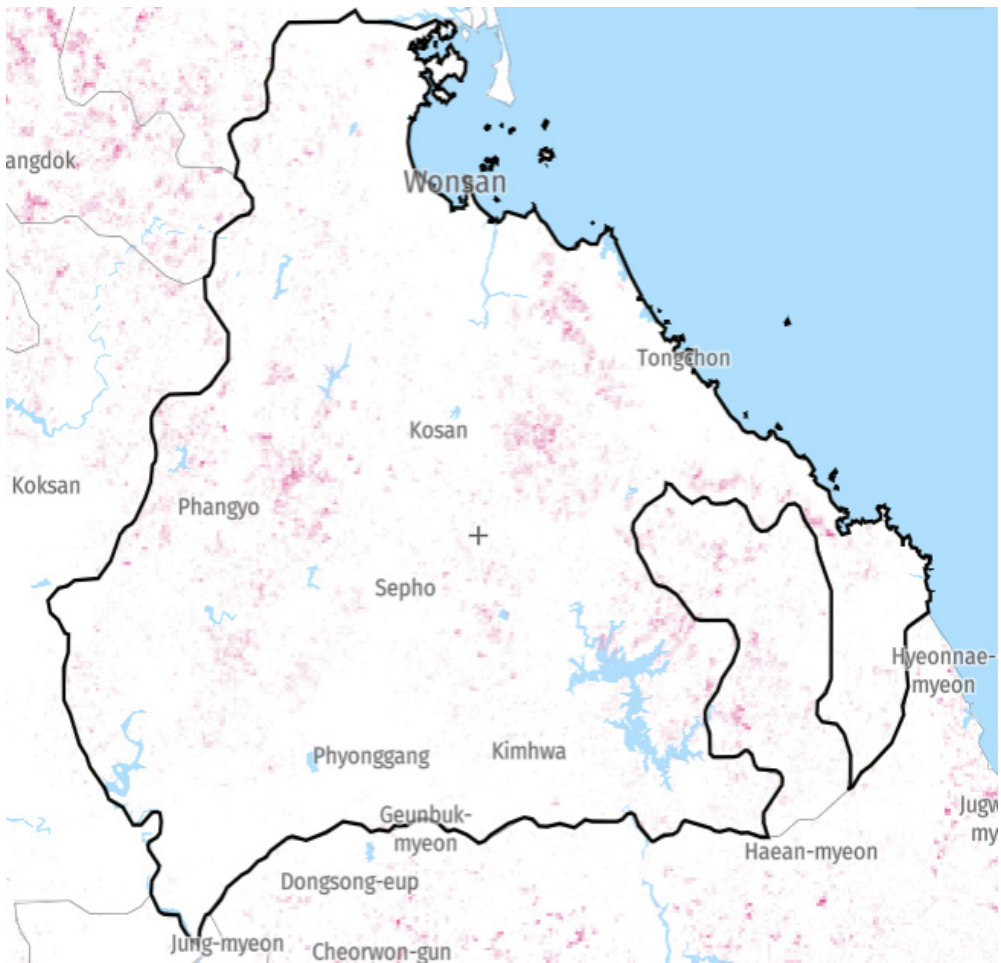
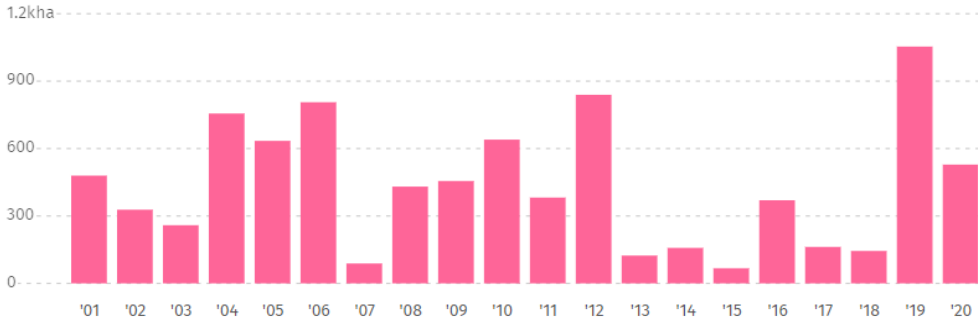


그림 4-26 북한 강원도 산림 파괴 현황

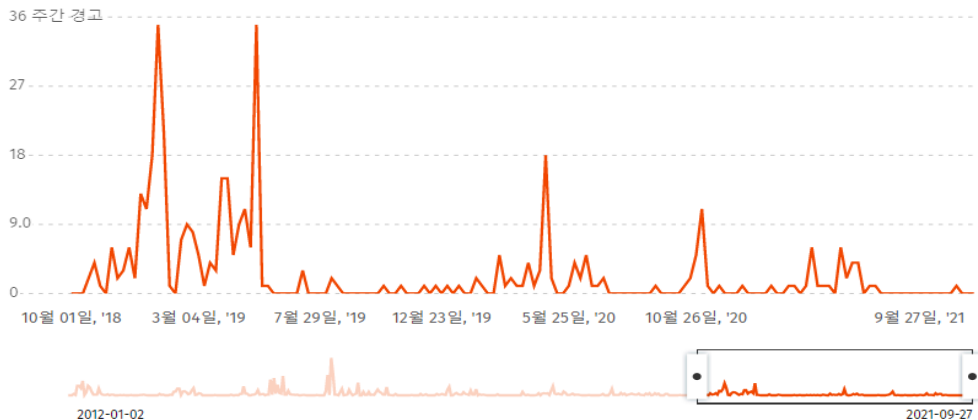
From **2001** to **2020**, **Kangwŏn-do** lost **8.71kha** of tree cover, equivalent to a **2.3%** decrease in tree cover since **2000**.



또한, 2018년 10월 1일부터 2021년 9월 27일까지 강원도에서는 총 384건의 화재경보가 발령되었으며 세부 데이터 현황은 아래 <그림 4-27>와 같다.

그림 4-27 북한 강원도 화재경보 현황

Between **1st of October 2018** and **27th of September 2021** Kangwŏn-do experienced a total of **384 VIIRS Alerts** fire alerts.



V. 결론 및 제언

1. 연구의 요약

국립산림과학원의 위성사진 분석에 따르면 북한의 전체 산림 면적은 899만ha 중, 284만ha가 황폐화 되었으며 북한의 산림 면적은 지속적으로 줄어들고 있으며 산지 면적을 행정구역 단위 도별로 살펴보면 함경남도가 가장 넓고 자강소, 함경북도, 양강도 등의 순서로 넓으며 이중, 산림 황폐화가 심각한 지역은 함경남도, 함경북도, 양강도, 자강도는 100만ha가 넘으며 산림 면적 중 조림에 의한 인공림은 1,207천ha로 전체 산림 면적의 16%이며 천연림은 6,326천ha로 전체 산림 면적의 84%이상을 차지하고 있다.

이중, 북한 행정단위 9개도 지역의 산림 황폐화 현황은 다음과 같다. ①함경북도는 2001년부터 2020년까지 약 10여 년간 38.3kha의 산림 파괴와 함께 2000년 이후, 전체 4.5% 산림이 감소하였고, 2018년 10월 1일부터 2021년 9월 27일까지 함경북도에서는 총 354건의 화재경보가 발령되었다. ②함경남도는 2001년부터 2020년까지 약 10여 년간 49.0kha의 산림 파괴와 함께 2000년 이후, 전체 5.9% 산림이 감소하였으며, 2018년 10월 1일부터 2021년 9월 27일까지 함경남도에서는 총 353건의 화재경보가 발령되었다. ③평안북도는 2001년부터 2020년까지 약 10여 년간 12.9kha의 산림 파괴와 함께 2000년 이후, 전체 3.2% 산림이 감소하였으며, 2018년 10월 1일부터 2021년 9월 27일까지 평안북도에서는 총 273건의 화재경보가 발령되었다. ④평안남도는 2001년부터 2020년까지 약 10여 년간 22.7kha의 산림 파괴와 함께 2000년 이후, 전체 5.5% 산림이 감소하였고, 2018년 10월 1일부터 2021년 9월 27일까지 평안남도에서는 총 1,069건의 화재경보가 발령되었다. ⑤황해북도는 2001년부터 2020년까지 약 10여 년간 2.51kha의 산림 파괴와 함께 2000년 이후, 전체 1.9% 산림이 감소하였으며, 2018년 10월 1일부터 2021년 9월 27일까지 황해북도에서는 총 201건의 화재경보가 발령되었다. ⑥해남도는 2001년부터 2020년까지 약 10여 년간 2.51kha의 산림 파괴와 함께 2000년 이후, 전체 1.9% 산림이 감소하였으며, 2018년 10월 1일부터 2021년 9월 27일까지 황해남도에서는 총 168건의 화재경보가 발령되었다. ⑦양강도는 2001년부터 2020년까지 약 10여 년간 58.0kha의 산림 파괴와 함께 2000년 이후, 전체 6.9% 산림이 감소하였으며, 2018년 10월 1일부터 2021년 9월 27일까지 양강도에서는 총 188건의 화재경보가 발령되었다. ⑧자강도는 2001년부터 2020년까지 약 10여 년간 51.5kha의 산림 파괴와 함께 2000년 이후, 전체 4.4% 산림이 감소하였으며 2018년 10월 1일부터 2021년

9월 27일까지 자강도에서는 총 178건의 화재경보가 발령되었다. ⑨자강도는 2001년부터 2020년까지 약 10여 년간 8.71ha의 산림 파괴와 함께 2000년 이후, 전체 2.3% 산림이 감소하였으며, 018년 10월 1일부터 2021년 9월 27일까지 강원도에서는 총 384건의 화재경보가 발령되었다.

북한의 조선중앙통신, 노동신문에 보도된 자료에 의하면 산림 수종 현황은 일본잎갈나무, 잣나무, 스트로브잣나무 등의 순위로 나타났으며 북한 양묘장 주요 수종을 보면, 리기다 소나무, 삼송류, 스트로브잣나무, 일본잎갈나무, 잎갈나무, 잣나무, 주목을 포함한 7종의 침엽수가 포함되어 있다. 활엽수로는 가래나무, 기름밤나무, 아로니아, 들메나무, 메타세콰이어, 물푸레나무, 밤나무, 버즘나무, 비타민나무, 살구나무, 상수리나무, 생강나무, 쉬나무, 아까시나무, 오동나무, 오리나무류, 옷나무, 은행나무, 왜싸리나무, 찔깍나무, 쪽가래나무, 초피나무, 측백나무, 평양단풍나무, 포플러나무, 피나무, 호두나무, 화살나무, 황벽나무, 황철나무로 총 30종으로 분석되었다.

이러한 북한 지역의 산림 황폐화의 주요 원인으로는 다음과 같다. 북한은 1950년대 말, 전후복구와 중공업 우선 경제발전 정책이 실시되면서 원목의 수요가 급증하자 산림정책은 목재를 최대한 생산·공급하고 산림의 부족자원을 최대한 개발·이용하는 것에 맞추어졌으나 산림의 조성과 관리에 대한 책임을 지방정권으로 이양해 중앙정권 차원의 지원을 축소하고 부족한 농경지를 보충하기 위해 다락밭 조성이 장려되면서 산림의 파괴가 시작되었다. 또한, 1990년대 경제난이 극심해지면서 북한의 산림은 빠른 속도로 황폐화되었으며 더 나아가 경제난의 악화로 식량배급이 중단되면서 북한 주민들이 식량확보와 취사 및 난방을 해결하기 위해 다락밭, 폐기밭과 화전을 무분별하게 증가시켰고 땔감채취를 무계획적으로 했기 때문이다.

일반적으로 황폐지(Denuded Land)는 자연 상태에서 입목지로 회복이 불가능한 지역으로 풀과 나무를 합친 총 피복도가 40% 미만인 지역으로 나무가 거의 없는 맨 땅과는 개념상 차이가 있으며 산림황폐지는 지피식생이 오랜기간에 걸쳐 소멸되거나 파괴되도 각종 형태의 토양침식이 발생되어 강우시에 토사의 유실이 일어나는 땅으로 사방공사를 필요로 하는 지역을 말한다. 산림 황폐지는 산지이면서 정상적인 산림 생산활동이 이루어지지 않고 방치되었거나 경작지 등 타용도로 사용되어 산지 고유의 기능을 발휘하지 못하고 있는 산림지역으로서 여건이 바뀌면 조림 등의 복구 행위가 즉시 요구되는 지역으로 정의되거나, 지피식생의 정도와 산지의 이용형태에 따라 산림황폐지를 나지, 개간산지, 무립목지의 세 가지 유형으로 구분할 수 있다.

그 동안 북한의 산림 황폐화는 위성사진을 통해서나 일부 현장 사진을 통해 확인해왔다. 유엔식량농업기구(FAO)와 국립산림과학원 등에 따르면 북한의 산림면적 899만ha 가운데 32~40%의 산림이 사라진 것으로 추정됐으며 상황이 심각하다보니 4·27남북정상회담 이후 정부가 가장 먼저 공식화한 남북 교류사업이 바로 ‘산림협력’으로 정책적 대안을 제시할 수 있다. 이러한 남·북한 산림정책의 공통점으로는 산림 자원의 이용에 있어 국가와 지자체의 허가를 받아야하며 산불, 산물 절취 등에 각종 법에 대한 벌칙을 규정하고 있고 산림자원의 중요성을 인정하면서 산림보호 등을 강조하고 있다는 점이다. 또한, 남북한은 2000년대 들어서 산림기본계획과 산림조성계획을 공포함으로써 남북한 산림 정책에 전개에 대한 공통 분모를 찾을 수 있다.

2. 연구의 정책적 함의

본 연구의 목적은 ‘북한 산림 황폐화 실태와 복구를 위한 남북한 협력방안 연구’이다. 즉, 북한지역의 심각한 산림 황폐화 현상에 ‘산림복구’를 위한 정책적 시사점을 도출할 수 있도록 목표로 한다. 이러한 이유는 북한의 산림 황폐화는 한반도의 국토 이질화 현상과 더불어 홍수·가뭄·토양 유실을 유발하여 식량난을 가중시키며 미래 남북한 통일 이후를 상정하였을 때 통일이후, 북한의 산림복구 비용은 시간이 지날수록 환경·경제적인 문제가 크기 때문이다.

따라서 본 연구의 ‘남북 산림협력 방안’에 대하여 정책적 함의를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 김일성 종합대학 산림과학대학과 남한의 산림청 예하 산림과학연구원의 ‘학·연 시스템’을 연계하여 남북 산림협력에 학술적 교류를 시행하는 것이다. 이는 지난 2017년 김일성 종합대학에서 ‘산림과학대학’이 신설되었으며 김정은 위원장의 산림복구의 강력한 의지가 반영된 것으로 남북한의 산림복구 협력에 대해 학술적 교류 관점에서 제안하는바 이다.

둘째, UN 기구를 중심으로 남북한 산림협력 방안에 대해 정책 모니터링 시스템을 수립해야 할 것이다. 즉, 정책결정 이론에 의하면 모니터링을 시행할 수 있는 체계가 구축되어야 하는데 현실적으로 북한지역의 산림 황폐화 지역에서 모니터링 시스템이 제한되기 때문에 UN 기구를 중심으로 북한지역의 산림 황폐화에 현상에 대해 직접 현장에서 모니터링을 구축해야 할 것이다.

셋째, UN 기구와의 협력으로 남북한 ‘산림협력합의서’를 체결하는 것이다. 즉, 산림 황폐화는 전 세계가 공통적으로 인식하고 있으며 이러한 산림 황폐화 문제의 중요성은

아무리 강조하여도 지나치지 않는 관점으로 UN 기구에서도 중요한 문제로 받아들이고 있다. 결국, UN 기구와의 정책협력을 통해 남북한 ‘산림협력합의서’를 체결하여야 할 것이다.

넷째, 남북한 산림법 용어 및 법률 조항을 정비해야 할 것이다. 지난 70여년 간 남북한의 언어의 이질성은 시간이 지날수록 더욱 심화되고 있다. 이를 위해 남북 산림협력의 첫 단추로 산림용어에 대한 인식의 차이와 이질감이 있으며 특히, 용어의 이질감 현상은 관련 법률적 내용까지 해석하기 다르기 때문에 선제적으로 남북한의 산림협력을 위해 남북한 산림법 용어 및 법률 조항을 정비해야 할 것이다.

3. 연구의 한계

본 연구는 ‘북한 산림 황폐화 실태와 복구를 위한 남북협력 방안 연구’이다. 따라서 본 연구의 수행체계 방법은 북한지역의 산림 현황과 황폐화 원인의 고찰을 위해 북한 내 언론에 보도된 노동신문, 조선중앙통신의 매개체를 통해 문헌을 고찰하였으며 전 세계 산림 파괴 현상을 분석하여 공개하는 플랫폼으로 개발되었으며 실시간 산림의 변화를 분석 및 산림의 벌채 현황을 감지하는 프로그램인 글로벌 포레스트 워치(GFW; Global Forest Watch)의 데이터를 분석하였다.

하지만, 본 연구계획서에서 기재한 북한 산림 황폐화를 직·간접적으로 경험한 북한 이탈주민 대상 심층 인터뷰를 진행하겠다고 하였지만, 인터뷰 섭외 과정간 인터뷰가 제한되어 ‘구술사’ 연구접근을 진행하지 못하였다. 따라서 향후 후속 연구에서는 북한 행정단위(함경북도, 함경남도, 평안북도, 평안남도, 황해북도, 황해남도, 양강도, 자강도, 강원도)9개도 지역 출신들의 북한이탈 주민들의 北, 산림 황폐화에 따른 구술사 인터뷰를 심층적으로 분석할 것이다.

더 나아가 본 연구결과는 최근 10년간 북한지역 산림 황폐화에 대한 글로벌 포레스트 워치(GFW; Global Forest Watch)의 데이터를 분석하여 연구결과를 제시하였지만, 향후 후속 연구에서는 북한 행정단위(함경북도, 함경남도, 평안북도, 평안남도, 황해북도, 황해남도, 양강도, 자강도, 강원도)9개도 지역의 위성사진을 활용한 북한지역 산림 황폐화 현상에 대하여 연구의 신뢰성 및 투명성 제고를 위해 후속 연구를 진행할 것이다.

참고문헌

- 김상욱 (2002). 지형조건을 고려한 북한지역 산림 황폐화 변화조사. 통일부.
- 공우석 (2002). “북한 자연생태계의 생물지리적 특성.” 환경영향평가 . 제11권 제3호, 157-172.
- 농림부 (2002). 북한의 농업기반 특성과 정비방안 연구. pp. 273-337.
- 박경석·박소영 (2012). 남한의 산림복구 경험을 통한 북한 황폐화 산림복구 지원방향, 『북한학연구』, 제8권 1호, pp. 133-159.
- 박경석 (2013). 북한의 산림현황 및 산림정책. 『KREI 북한농업경향』제15권 3호 pp. 1-21.
- 박경석 (2014). 북한의 황폐산림 실상과 향후 대북 산림복구 지원방향. 『KDI 북한 경제리뷰』9월호. pp. 3-18.
- 신광수 (2017). 우리나라 산림조성사업의 특징에 대하여, 『김일성 종합대학 학보』, 제4호.
- 산림청 (2016). 『남북산림협력 참고자료집』. 대전; 산림청.
- 석현덕 (1999). 북한의 산림 및 관리현황. 한국농촌경제연구원, 한국산림과학회, 27-37(11pages) 한국임학회 정기학술발표논문집.
- 석현덕·김영훈·이요한·구자춘·박소희·이찬휘·윤택승(2014). 북한 황폐산지 복구를 위한 협력 방향. 한국농촌경제연구원 정책연구보고서.
- 이승호 (2004). 북한 산림자원의 황폐화 현상과 남·북한 입업협력의 발전방향. 경상대학교, 『농업생명 과학연구』38(3) 101-113.
- 이종민·송민경·박경석 (2017). 김정은 시기(2012-2016) 북한의 산림관련 보도 분석: 산림복구 사업 현황 및 한계.
- 오삼언·김은희·김경민 (2018). 김정은 시대 산림정책의 특징, 북한연구학회 하계학술회의.
- 오삼언·김은희·김경민·박소영 (2019). 남북 산림법 및 정책에 관한 비교 연구, 통일정책연구 28권 1호. pp. 159-181.
- 임재학 (2011). 북한의 사회통제력과 산림황폐화. 사회과학담론과 정책 4권 1호 pp. 77-102.
- 윤여창·박동균·홍성각 (1999). “산림부문 남북한 협력 과제 및 추진 전략.” 북한 연구학회보, 제3권 제2호, pp. 53-82.
- 전범권 (2006). 북한 산림정책과 산림정재 환경연구 - 신년사와 로동신문을 중심으로- 북한대학원대학교 박사학위논문.
- 전범권·최영태 (2010). 산림부문 녹색성장 추진전략. 한국농촌경제연구원. 『녹색 성장과 농업·농촌의 새로운 활로』, pp. 953-975.
- 최인화·우종춘 (2007). 남북한 산림정책의 전개과정과 북한의 산림 황폐지 실태, 강원대학교 산림과학 연구소, 제23권 1호, pp. 35-49.
- 최현아·배상원·이슬기·젤리거 베른하르트·이우균 (2017). 북한 산림복구 지원을 위한 용도별 조심수 종 선정. 『통일문제연구』 제 29권 1호.
- 허선혜 (2020). 북한 산림정책 결정과정에 나타난 조직과정 및 관료정치 : 엘리스 모델을 중심으로, 평화학연구, 21권 4호, pp. 245-274.

7

여군 리더십 발전 방안 연구: 양성적 리더십 개발 모델을 중심으로

동아대학교 박 희 태

여군 리더십 발전 방안 연구: 양성적 리더십 개발 모델을 중심으로

박 희 태*

목 차

I. 서 론	370
1. 연구배경 및 목적	370
2. 연구범위 및 방법	377
II. 이론적 배경 및 문헌연구	378
1. 여성 리더십 개념 및 주요 특성	378
2. 여성 리더십 실증연구 현황 및 한계점	381
III. 여군 리더십 발전 모델	388
1. 역할양립 관점: 양성적 리더십	388
2. 긍정적 & 부정적 특성과 발전 방향성	389
3. 여군의 양성적 리더십 개발 모델	393
IV. 여군의 양성적 리더십 강화 방안	395
1. 양성적 리더십 진단 도구 개발	395
2. 역량기반 양성적 리더십 교육훈련	396
3. 중장기 개발 전략	403
V. 결론	406
참고문헌	411

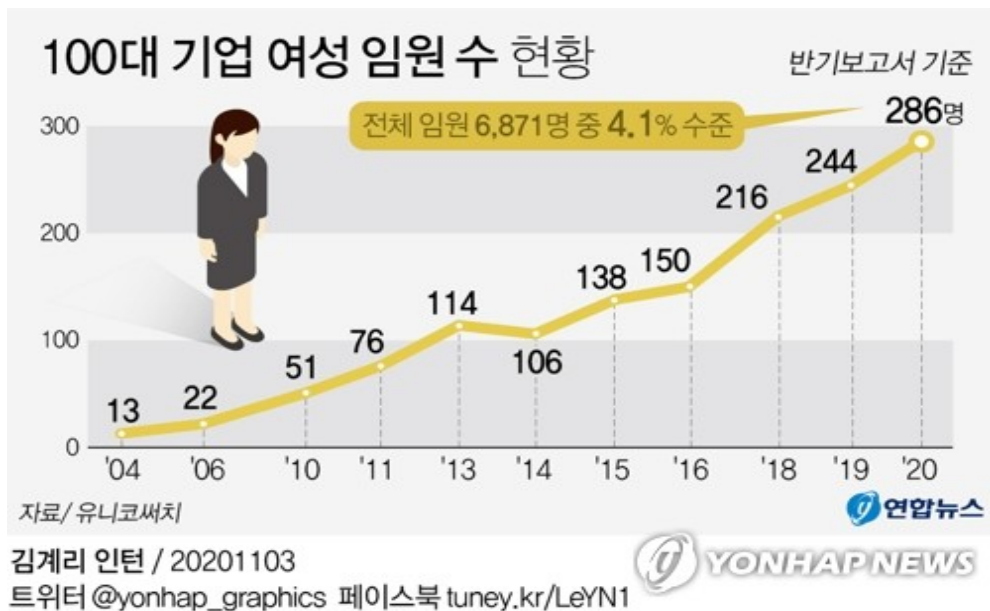
* 동아대학교

I. 서 론

1. 연구배경 및 목적

우리 사회 일반 기업에서의 여성 리더들의 비중과 역할은 지속적으로 증가하고 있다. 우리나라 100대 기업 대상 2004년 임원의 수는 13명인 반면 2020년에는 286명으로 전체 임원 6,871명 중 4.1% 수준으로 증가하였다.

그림 1 100대 기업 여성 임원 수 현황



* 출처 : 연합뉴스

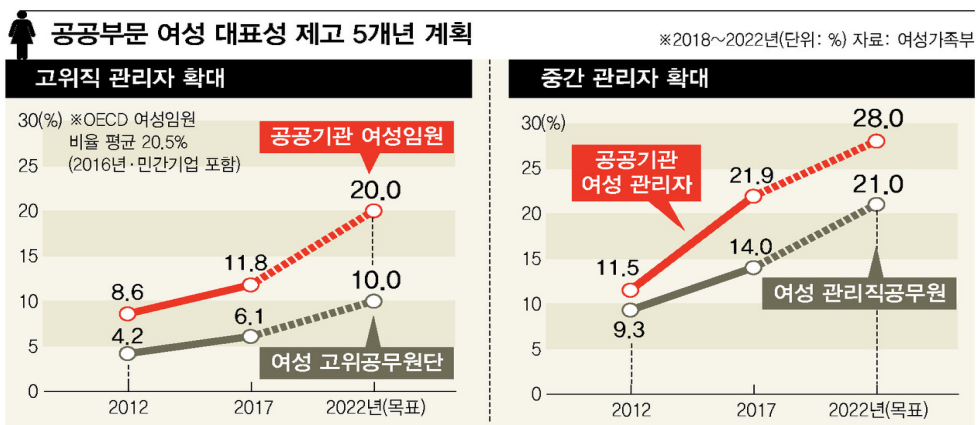
여성들은 과거와 달리 각 조직의 유리천장을 깨고 조직의 리더들로 성장하고 있다. 여성가족부가 2020년 3월 17일 발표한 ‘공공부문 여성 대표성 제고 5개년 계획 중간점검 결과’에 따르면 고위공무원, 국가직 과장급, 공공기관 임원을 포함한 공공기관 관리자 그리고 교육계와 군인 간부까지 전반적으로 2017년 대비 상당히 증가한 추세를 보이고 있다. 이는 정부 차원에서 강도 높은 대책을 마련하고 유리천장을 깨고자 하는 노력을 강하게 추진한 결과라고 볼 수 있다.

표 1 공공기관 여성 임원 비율

구분	고위공무원	국가직 과장급	공공기관 임원	공공기관 관리자	교장/교감	군인 간부
17년	6.5%	14.8%	11.8%	18.8%	40.6%	5.5%
19년	7.9%	20.8%	21.1%	25.1%	44.1%	6.8%
비고	1.4% ↑	6.0% ↑	9.3% ↑	6.3% ↑	3.5% ↑	1.3% ↑

특히, 공공부문 고위직 여성 관리자와 중간 여성 관리자의 비율은 2022년까지 OECD 여성 임원 비율 평균인 20.5% 수준 또는 그 이상을 상회하고자 하는 목표를 제시하고 있다. 이러한 목표는 양성평등의 세계적 추세와 더불어 여성 리더들의 역할 확대 요구에 따른 변화라는 점을 고려할 때 변화에 맞는 여성 리더십에 대한 연구가 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

그림 2 공공부문 고위직 여성 관리자 및 중간 여성 관리자 현황

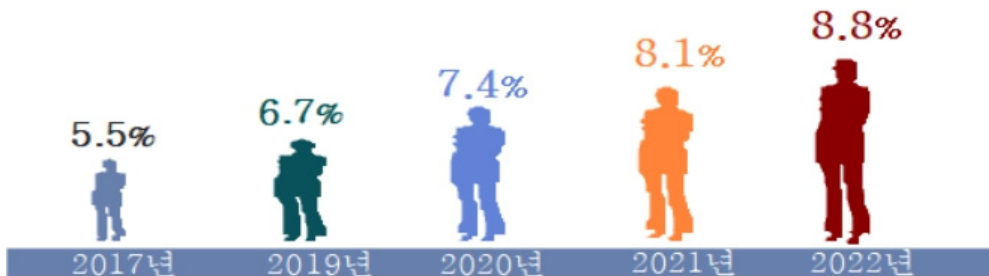


* 출처 : 여성가족부

우리 군의 경우는 2017년 5.5%였던 여군 비율을 지속적으로 확대하고 있으며, 향후 2022년 8.8%까지 늘릴 계획이다. 또한, 전투부대의 지휘관, 접적/경계 부대에 자격을 충족하는 여군들을 보직함으로써 상비사단 전투대대장, 항공작전사령관, 비행대대장, 전투함 함장으로 여군이 최초 보직되었다. 점점 늘어나는 군내 여군들의 리더십은 군의 전투력에 직결되는 요소로 점점 그 중요도가 높아지고 있으며 여군에 부합한 리더십 모델 개발이 필요하다.

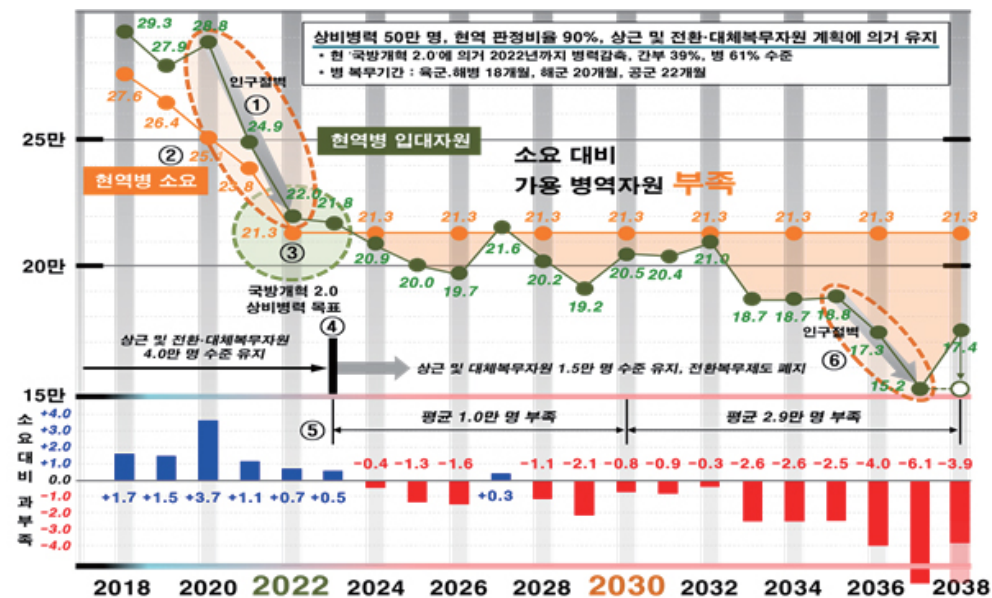
여성 인력의 확대는 남성 인력의 축소와 연계하여 향후 더 높은 비율로 증가할 개연성이 있다. 인구 감소는 생산가능인구의 감소로 이어져 국가의 경제활동과 국가 존립에 심대한 영향을 미칠 뿐만 아니라, 특히 병역자원의 감소로 이어져 국가의 국방력 유지의 지대한 영향을 미치는 요인이다. 특히 남북한이 막강한 군사력을 유지하면서 첨예하게 대립하고 있는 안보 현실에서 OECD 국가 중에서도 최하위의 합계출산율을 보이고 있는 한국은 저출산에 따른 인구 감소와 이에 따른 병역자원 수급 현황은 매우 중요하다.

그림 3 국방부 여군 인력 현황



* 출처 : 국방부

그림 4 상비병력 50만 명 기준(현역 판정비율 90%), 중·장기 가용 병역자원 수급 전망

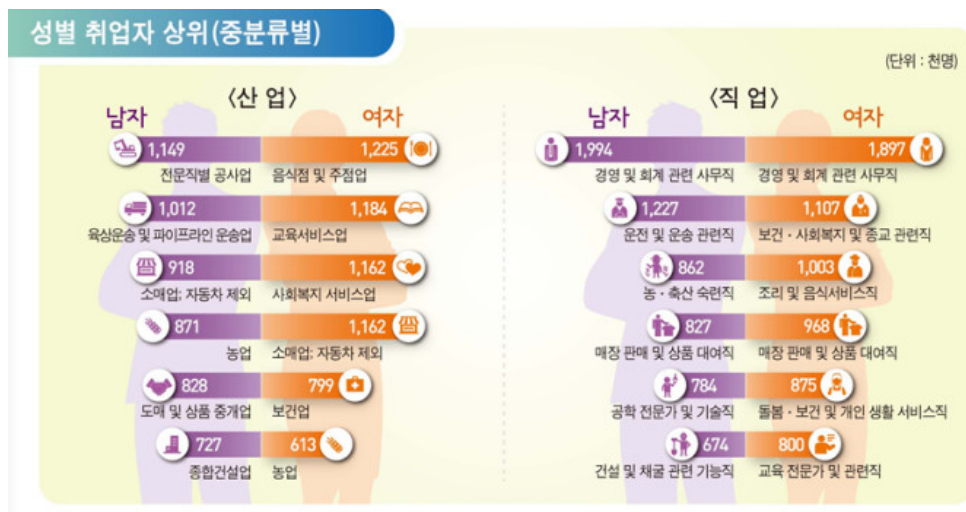


* 출처 : 한군군사문제연구원(2020, 12.), 그림 1 참조

오늘날 주요 선진국들이 자국의 국방력을 유지하기 위해 저출산을 해소하고 인구를 증가시키기 위해 다양한 출산장려 정책과 제도적 뒷받침을 하고 있다. 그러나, 대다수 국가에서 저출산 현상이 감소 되는 것이 아니라 오히려 더욱 심화 되고 있다. 한국의 경우도 예외는 아니며, 다른 나라보다 저출산 현상이 더 심각하다는 데 문제가 있다. 저출산으로 인해 인구가 지속적으로 감소하고 있는 상황에서 전문적 능력과 자질을 가지고 있는 여성 인력은 부족한 병역자원을 대체할 수 있는 매우 훌륭한 자원이라 할 수 있다. 실제로 대다수 국가가 병역자원의 수급 현황에 따라 병역제도를 개선하거나 대체복무제도 등을 시행하고 있다. 따라서 여군 리더십 발전 모델을 제시하는 것은 여군 활용 및 역할 확대에 있어 반드시 선행되어야 할 과제라고 판단된다.

2000년대 여성의 고학력화와 고위직 진출이 가시화되면서부터 여성의 리더십에 대한 연구가 본격적으로 이루어졌다. 일반적인 리더십은 대체로 남성 리더십을 나타내고 그에 대비되는 여성 리더십에 대한 이론적 작업이 상당히 축적되어 왔다. 하지만, 대부분의 연구들에서 남성과 여성의 리더십의 유사점, 차이점, 또는 공통점을 언급하고는 있지만 어떤 부분이 유사하고 어떤 부분이 차이가 나는지에 대한 명확한 구분이 여전히 모호하다. 이러한 모호함은 산업 및 직업 현장에서도 고스란히 나타난다.

그림 5 2020년 하반기 취업자의 산업 및 직업별 특성(단위:천명)



* 출처 : 통계청

〈그림 5〉의 내용을 보면 남성과 여성 취업자의 산업 및 직업별 특성에서 유사점과 차이점이 존재하지만 구체적인 내용을 보면 다소 혼란스럽다. 산업별 취업자 현황을 보면, 남성의 경우 전문직별 공사업, 운송업, 소매업에 가장 많이 종사하지만, 여성의 경우 음식점 및 주점업, 교육서비스업, 사회복지 서비스업에 가장 많이 종사하고 있음을 알 수 있다. 직업별로 보면, 남성과 여성 모두 경영 및 회계 관련 사무직에 가장 많은 인원이 종사하고 있다는 점에서 유사점이 있지만, 이외 직업에서도 남성은 주로 운전 및 운송 관련직, 농축산 숙련직 등에 많이 종사하고, 여성들은 보건 및 사회복지, 종교 관련직, 조리 및 음식 서비스직에 많이 종사하는 차이점이 있다.¹⁾

그림 6 국방부 여군의 병과별 분포 현황(2016년 기준)

(단위:%)



* 출처 : 국방부 내부자료(2017년)

1) 성별로 산업중분류(77개)별 취업자 규모를 살펴보면, 남성 취업자는 '전문직별공사업' 114만 9천명, '육상운송및파이프라인운송업' 101만 2천명, '소매업;자동차제외' 91만 8천명 순으로 많았고, 여성 취업자는 '음식점및주점업' 122만 5천명, '교육서비스업' 118만 4천명, '사회복지서비스업' 116만 2천명 순으로 많았다. 직업중분류(51개, 군인제외)별 취업자 규모를 살펴보면, 남자 취업자는 '경영및회계관련사무직' 199만 4천명, '운전및운송관련직' 122만 7천명, '농·축산숙련직' 86만 2천명 순으로 많았고, 여자 취업자는 '경영및회계관련사무직' 189만 7천명, '보건·사회복지및종교관련직' 110만 7천명, '조리및음식서비스직' 100만 3천명 순으로 많았다.

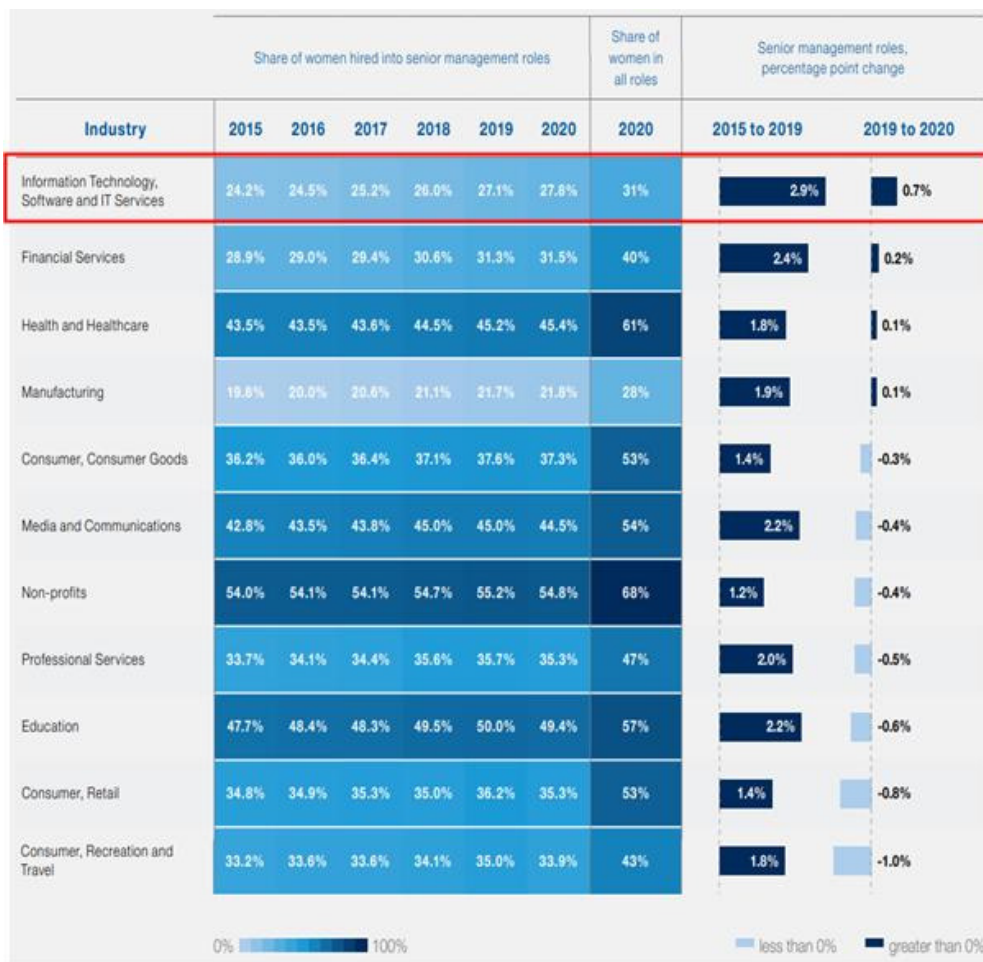
군의 경우에도 이러한 모호함이 존재하고 있지만, 일반 사회보다 유사점보다는 차이점이 조금 더 강한 편이다. <그림 6>과 같이 남군과 달리 여군은 전투병과보다 기술, 행정병과와 특수병과에 많이 배치되어 있다. 육군의 경우 전투병과에서 여군의 비율은 3.1%인 반면 기술, 행정병과에서는 8.2%이고 특수병과에는 22.3%에 이른다. 해군은 전투병과에서 여군의 비율은 4.7%인 반면 기술, 행정병과와 특수병과에서는 각각 8.7%, 9.6%이며, 해병대는 전투병과의 경우 3.8%인 반면 기술, 행정병과와 특수병과는 모두 15%에 이른다. 공군은 전투병과의 경우 3.8%이고, 기술, 행정병과는 6%, 그리고 특수병과는 9.8%이다. 각 군마다 조금씩의 차이는 있지만, 공통적으로 전투병과는 전체 인력의 3~4% 수준인 반면, 기술, 행정병과는 약 2배 ~ 최대 5배까지의 비율을 차지하고 있고, 특수병과는 전투병과의 비율에 비해 약 3배에서 최대 7배까지 비율이 높다. 이와 같이, 여군과 남군의 차이점과 유사점이 있음에도 그 차이와 유사점의 분명한 원인이 무엇인지에 대해서는 명확하지 않다. 따라서 여군에 적합한 여성 리더십 발전 모델 개발 시 앞서 언급한 모호한 차이점 또는 유사점이 왜 발생하는지에 대한 기존 연구에 대한 고찰이 먼저 이루어져야 할 것이다.

마지막으로 현대전 양상의 변화와 관련해서도 여군에 대한 리더십 연구는 필수적인 요소라고 할 수 있다. 21세기 지식정보화시대의 전쟁 수행 방식은 하이테크전, 즉 네트워크 정보종합전이라고 할 수 있다. 즉, 우주 공간을 포함한 땅과, 바다, 하늘을 입체적으로 지배하는 국가가 전장에서 주도권을 갖게 되며, 입체전하에서 제 전장 기능을 얼마나 수평·수직적으로 신속하게 통합운영 하느냐에 따라 전쟁의 승패가 좌우된다. 오늘날 과학기술은 상상을 초월할 정도로 발전하고 있고, 군은 그러한 최첨단과학기술을 운용하는 최일선에 서 있다. 정보통신기술, 항공우주기술, 로봇기술, 생명·유전공학기술, 신소재·신물질 개발 등 첨단기술은 군사부문과 급속히 접목되어 발전하고 있다. 현대전은 컴퓨터·센서·통신·위성·로봇, 무인항공기(UAV) 등의 장비가 활용되는 하이테크전이며, 정보전이다. 군사과학기술 역시 아날로그에서 디지털화되고, 개별 독립적 체계에서 개별시스템을 연결한 복합체계로 발전하고 있다. 또한, 플랫폼 위주의 전쟁에서 네트워크와 정밀 유도 무기를 중심으로 한 네트워크중심전(NCW)이 되고 있다. 그리고 이러한 전쟁양상의 변화에 따라 <그림 7>에서 보는 바와 같이 정보기술, 소프트웨어 및 IT 분야에서의 상위층 여성 역할이 최근 가장 눈이 띄게 확대되고 있다. 따라서 향후 현대전, 나아가 미래전에 대비한 여성 인력에 대한 리더십 연구는 반드시 필요하다.

여군 리더십 발전 모델 연구에 대한 필요성은 앞서 언급한 바와 같이 저출산에 따른

지속적인 인구 감소와 고령화 사회가 빠른 속도로 진행되면서 생산가능인구가 현격히 줄어들고 있는 21세기 지식정보화 시대에는 다양한 인적자원의 활용이 요구되고 있다. 이에 대응한 사회구성원인 여성 인력을 활용하고, 여성의 지위와 역할을 높이는 것과 발맞추어 여군의 역할 확대 등의 이유 이외에도 국가의 경쟁력을 제고시키고 인간적인 삶을 증진시켜 모두가 행복한 사회인 진정한 선진국으로 만드는 과정에서 매우 중요한 과제 중 하나이다. 따라서 본 연구의 목적은 이러한 다양한 시대적 요구와 국가 경쟁력 강화 그리고 여군의 특수성과 여성 인력의 효율성과 효과성을 극대화하기 위한 여군 리더십 발전 모델을 제시하는 것이다.

그림 7 2015~2020년 산업별 여성 고용 변화



*출처 : http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2021.pdf

2. 연구범위 및 방법

여성 리더십에 대한 연구는 주로 여성 리더들에 대한 인식, 보편적인 리더십 수준, 여성 리더십 발휘의 장애물 등에 대한 연구가 많은데, 앞서 언급한 바와 같이 현재 여군들에게 필요한 것은 리더십 발휘를 위한 올바른 지향점, 개발 모델이 부족한 실정이다. 따라서 본 연구의 범위는 여군들에게 롤모델로서 제시될 수 있는 리더십 개발 모델 즉 양성적 리더십 개발 모델을 제시하고, 이를 효과적으로 발전시키기 위한 방안을 제안하는 것까지 연구의 범위로 삼고 있다. 구체적인 양성적 리더십 진단 도구 개발이나 교육/훈련 프로그램의 개발 등은 본 연구에 포함되어 있지 않다. 보다 구체적이고 현실적인 진단 도구 개발과 프로그램 개발은 필요시, 본 연구를 바탕으로 추후 별도로 진행되어야 할 것이다.

본 연구는 먼저 문헌 연구를 통하여 여성 리더십의 개념 및 주요 특성을 살펴보았다. 이때, 국내·외 여성 리더십 연구에서 다루고 있는 다양한 접근법과 개념들을 살펴보고, 개념의 차이점 그리고 공통점에 대해 살펴보았다. 이후 여성 리더십에 대한 실증연구는 국내 민간조직 및 군내에서 이루어진 여성 리더십에 대한 연구를 전반적으로 살펴본 후, 기존 연구에서 다루고 있는 여성 리더십 연구 및 실제 현장에서의 리더십을 발휘함에 있어 한계점이 무엇인지를 도출하고자 한다.

이어서 이론적 배경 및 문헌 연구에서 도출된 여성 리더십의 한계점을 극복할 수 있는 여성 리더십 개발 모델을 양성적 리더십 측면에서 살펴보고, 여성 리더십의 발전적인 롤모델을 제시하였다. 롤모델을 제시하는 과정에서 기존 연구에서 다루고 있는 이론들을 바탕으로 논리적이고 설득력 있는 모델을 제시하려고 노력하였다.

양성적 리더십 개발 모델의 실질적인 적용을 위한 방안은 진단 도구 개발 방법과 교육 훈련 방안과 중장기 적용 전략을 제시하였다. 이때 앞서 언급한 것과 같이 구체적인 진단 도구 개발이나 프로그램 등은 제시하지 않고, 교육공학 측면에서 진단 도구 개발 방향이나, 교육훈련 적용 및 장기적 전략 등을 포괄적으로 제시하였다. 결론에서는 연구 결과를 요약하고, 연구의 이론적 시사점과 실무적 시사점 및 연구의 한계점을 기술하였다.

II. 이론적 배경 및 문헌연구

1. 여성 리더십 개념 및 주요 특성

여성 리더십에 대한 연구는 ‘여성의 리더십(female leadership)’, ‘여성적 리더십(feminine leadership)’, ‘여성주의 리더십(feminist leadership)’이 혼용되고 있다. <표 2>와 같이 여성의 리더십(female leadership)은 생물학적인 성 역할(sex role)과 연관하여 전통적으로 여성이 발휘하는 리더십을 의미한다. 여성적 리더십(feminine leadership)은 젠더화된(gendered) 성 역할(gender role)과 연관된 것으로 발휘 주체가 여성인 여성의 리더십과는 달리, 생물학적인 여성뿐만 아니라 남성도 여성의 역할을 수행할 수 있기 때문에 발휘 주체가 반드시 여성이라고 한정 되지는 않는다는 점에서 여성의 리더십과는 차이가 있다. 여성주의 리더십(feminist leadership)은 여성 리더십과 여성적 리더십을 모두 내포하는 개념으로 두 리더십에서 발생하는 차별을 해소하고자 하는 정치적이고 평등주의 관점에서 접근한 개념이다.

먼저, 여성의 리더십(female leadership)은 생물학적인 여성이 주체가 되어 발휘하는 리더십으로 남성의 리더십과 반대되는 개념으로 인식된다. 따라서 주체가 서로 다른 생리학적인 특성을 가지고 있기 때문에 여성의 리더십은 남성의 리더십과 차이가 존재할 수밖에 없다고 가정하고 있으며, 차이는 주로 유전적, 호르몬적, 물리적 요인들에 귀인한다. 따라서 여성의 리더십과 남성의 리더십 차이점은 불변의 요소로서 주된 연구는 생물학적인 특성으로 인해 발생하는 리더십의 차이를 식별하는 것이다. Freeman et al.(1981)은 여성과 남성의 생물학적 특성을 바탕으로 여성은 부드러움(tender), 감성적(sentimental), 온화함(temperate) 등과 같은 특성이 있다고 하였고, 남성은 강함(strong), 이성적(rational), 냉철함(cool-headed) 등과 같은 특성이 있다고 하였다. 이러한 특성을 바탕으로 한 여성의 리더십에 대한 최근 대표적인 연구는 Eagly & Carli(2003)의 연구이다. 이 연구에 의하면, 여성 리더들은 남성 리더들에 비하여 높은 변혁적 리더십과 보상행동의 경향을 보여주는 것으로 나타났는데, 변혁적 리더십의 특성이 여성의 생물학적인 성 역할로 간주 되는 지원적(supportive), 고려적(considerate) 태도 등을 모두 포함하고 있기 때문이라고 하였다.

하지만, 전통적이고 생물학적인 성 역할을 바탕으로 한 여성의 리더십과는 달리, 여성적 리더십(feminine leadership)은 사회적으로 기대되는 성 역할을 바탕으로 전통적인 남성적 리더십의 대안으로 제시되었다(Loden, 1985).

표 2 여성의, 여성적, 여성주의 리더십 개념 및 주요 특성

구분	여성의 리더십 (female leadership)	여성적 리더십 (feminine leadership)	여성주의 리더십 (feminist leadership)
개념	생물학적 여성이 보여주는 리더십	사회적 성 역할 기대에 따른 리더십	성 차별적 관점을 극복하고 사회적 불평등을 해소하는 등의 가치를 추구하는 리더십
특징	남성과의 비교 여성 특성 강조 : 부드러움, 감성적, 온화함 등 남성 특성 강조 : 강함, 이성적, 냉철함	남성적 리더십의 대안 : 수평적 리더십, 공유 리더십 등 남성성과 여성성 구분 남성성 : 단호함, 경쟁심, 독립심, 용기, 통제, 성취지향 등 여성성 : 부드러움, 공감, 민감성, 연민, 보살핌 등	남성 중심적 불평등한 권력 구조, 관행, 가치 극복 여성주의적 가치를 통합하여 사회적 약자의 인권 보호 및 신장에 초점 다양성, 상생, 포용과 보살핌 등의 가치 추구
접근 관점	생물학, 생리학, 정신생리학, 유전학, 인류학 등 인간이 타고난 체적/유전적/호르몬적 차이를 기반으로 접근	심리학, 경영학 등 사회역할 이론을 기반으로 사회의 변화와 적응, 사회의 요구 등을 기반으로 접근	정치학, 사회학, 인류학, 심리학, 경영학 등 사회적 구조, 체계, 제도 등을 기반으로 접근
한계점	리더의 생물학적 성에만 초점 맞춤 선천적인 자질과 성역할 기대가 혼재되어 나타남	여성의 주된 사회적 역할을 양육과 보육, 돌봄기관 등으로 한정 리더십 함양에 부드러움, 경청, 일과 삶의 균형에만 초점 맞춤	정치적인 이슈에 주로 한정 여성 리더십과 여성적 리더십을 포함하여 구분의 모호성
주요 연구	Eagly et al.(1995), Eagly & Carli(2003), Freeman et al.(1981), 강혜련(2005), 심영희(2010), 허라금(2003) 등	Loden(1985), Kark et al.(2012), 김선미(2017) 등	Barton(2006), 조형(2005), 배유경(2015), 배선희(2010), 김희진·이수민(2012) 등

과거 전통적으로 생산성과 효율성이 중시되는 조직의 리더들은 대부분 남성이었고, 리더들에게 요구되는 사회적 역할도 주로 남성의 역할이 중시되었다. 하지만, 최근 여성의 사회 진출이 증가하면서 전통적인 남성적 리더십과는 달리 여성 리더들에게 요구되는 사회적 역할과 특성들에 대한 연구가 활발히 이루어지고 있다. Loden(1985)은 남성적

리더십과 여성적 리더십의 차이를 권력에 대한 개념을 통하여 설명하였는데, 전통적 리더십은 지위에 의한 권력에 의존하는 경향이 큰 반면, 여성적 리더십은 개인적 권력을 선호하는 경향이 크다고 하였다. 심영희(2010)는 글로벌 여성 리더십의 요소를 정의함에 있어 글로벌 현장에서 요구되는 여성의 역할에 초점을 맞추었다. 이러한 연구들에서 나타난 여성적 특성들을 보면, 생물학적인 여성뿐만 아니라 남성에게도 동일하게 요구되는 역할이라는 것을 알 수 있다.

표 3 글로벌 여성 리더십의 다섯 가지 구성요소와 그 내용

글로벌 여성 리더십의 다섯 가지 구성요소	구성요소별 내용
비전	거시적인 방향 제시 능력 기존의 것을 넘어서는 새로운 개념 제시능력
일 추진능력	아젠다 등 구체적 목표를 만드는 능력 목표를 위해 자원과 인력 등을 동원하는 능력 목표 실현을 위한 구체적 전략 모색
문화적 이해능력	다름을 인정하는 열린 마음 국제 경험을 통한 타문화 이해능력 외국어 소통능력
사회적 관계능력	소통능력 사람을 좋아하는 열린 마음 네트워킹 능력 후속세대를 키워내는 능력
개인적 성찰성	자신을 돌아보는 능력 여성으로서의 정체성을 의식하는 능력

*출처 : 심영희(2010) p 71. 표 2

여성주의 리더십(feminist leadership)은 성 차별적 관점을 극복하고자 하는 데서 출발한다. 여성주의 리더십을 연구하는 학자들은 여성이 실천하는 리더십으로 기존의 불평등한 권력 질서를 개편하려는 적극적이고 도전적인 능력과 의지가 요구되기 때문에 여성주의 리더십을 여성의 리더십과 여성적 리더십을 포괄하는 개념이라고 주장한다(김선미, 2017; 허라금, 2003). 또한, 여성주의 리더십은 기본적으로 여성을 억압받는 사회적 약자, 차별의 대상으로 보는 페미니즘(Feminism)의 사상(Hooks, 1984)을 기초로 하기 때문에, 사회적 불평등을 해소하여 공정한 가치를 추구하고(배선희, 2010; Barton, 2006), 여성주의적 가치를 통합해 사회적 약자의 인권을 보호하고 신장하기 위해 노력한다.

그러다 보니, 조직의 목표와 비전을 달성하기 위해서 경쟁을 통한 승리나 영향력을 확장하는 방식보다는 다양성, 상생, 포용과 보살핌 등의 가치를 추구하는 방향으로의 리더십을 추구하게 된다(김희진·이수민, 2012). 또한, 여성주의 정책을 실현을 통하여 남성 중심적 불평등한 관행, 권력 구조, 가치를 극복하고자 노력한다(배선희, 2010). 결과적으로 현대 사회에서 중요하게 대두되는 다양성과 탈위계성 등의 가치를 실현할 수 있는 리더십으로 간주한다(김선미, 2017; 윤혜린 외, 2007).

2. 여성 리더십 실증연구 현황 및 한계점

본 연구의 목적이 우리나라 여군의 리더십 발전 모델로서 여성 리더십을 검토하고 있는 만큼, 국내·외 여성 리더십에 대한 연구 중 국내 여성 리더십 연구현황에 초점을 맞추었다. 국내 여성 리더십에 대한 실증연구는 1990년부터 시작하여 2000년대 이후 본격적으로 연구가 이루어졌으며, 국내 여성 리더십 실증연구 현황은 <표 4>와 같다.

국내 여성 리더십 실증연구 현황을 보면, 일반 리더십 연구에 비해 여성 리더십에 대한 연구가 그리 많지 않다. 이는 현재까지 여성이 조직 내 하위 직급에 주로 분포하고 여성 리더가 수적으로 부족했기 때문에 여성 리더나 여성 리더십의 특성과 유효성을 실증적으로 분석하기 어려웠을 것으로 판단된다. 또한, 이런 현실적 어려움 때문에 초반의 국내 여성 리더나 관리자에 대한 실증 연구는 일정 비율의 여성을 의무적으로 채용해야 하는 공공기관을 대상으로 주로 이루어졌다.

여성 리더십 실증 연구의 특징들을 살펴보면, 첫째, 여성의/여성적 리더십 관점에서 여성과 남성의 특성과 사회적 역할을 비교하는 연구들(김진, 2020; 김혜숙·장재윤, 2002; 이동수, 2014; 홍용기, 2010 등)과 여성주의 리더십 관점에서 성 차별 현상에 관한 연구들(김혜숙·장재윤, 2002; 손주영, 2009; 이주희, 2010 등)이 주를 이루고 있다. 그리고 이러한 연구들의 공통점은 사회역할이론(Social role theory)(Eagly, 1987)을 바탕으로 여성의 전통적인 또는 사회적인 역할과 실제 역할 간의 역할(불)일치(role (in)congruity)의 관점에서 접근하고 있다는 점과 성 고정관념에 따른 역할 인식의 왜곡 현상(손주영, 2009; Hale, 1996)에 주목하고 있다.

사회역할이론(Eagly, 1987)에 따르면, 개인의 성 역할은 개인이 속한 사회나 조직에서 요구하는 역할에 의해 결정된다고 하였다. 예를 들어, 여성에게는 타인을 배려하고, 친절하게 대하는 협력적인 모습을 요구하지만, 남성에게는 지배적이고 결단력 있게 업무를 추진하는 주도적인 모습을 요구하게 되어 여성과 남성의 성 역할로 자리매김하게 된다는

것이다(원숙연, 2006; 2009; Wood, et al., 1997). Broverman et al.(1970)은 성 역할을 ‘남녀를 구분시키는 사람들 사이의 합의된 신념’이라고 하였는데, 이러한 성 역할은 생물학적인 특성과 함께 사회에서 요구되는 합의된 신념이 반영된 것이라고 하였다.

따라서 여성의 경우 이러한 성 역할에 충실할 때(역할일치) 인정받고, 그렇지 않을 경우에는(역할 불일치) 리더로서 인정받기가 어렵다(손주영, 2009; Carli & Eagly, 1999; Eagly & Karau, 2002; Lefkowitz, 1994; Powell, 1993; 1998; Powell et al., 2002).

남성 중심적 조직문화에서는 성 고정관념으로 인하여 이러한 현상은 더 두드러진다(원숙연, 2009). 남성 중심적 조직문화 속에서는 여성 리더십에 대한 과소평가와 남성 리더십에 대한 과대평가의 오류가 발생하는데, 김혜숙·윤소연(2009)과 김난주 외(2015) 등의 연구에서도 ‘남성 위주의 조직문화’와 ‘상급자의 여성 기피 현상’이 오류 발생의 주된 원인으로 지목하였다. 리더의 중요한 특성으로 간주되는 자신감, 열정, 의지, 추진력, 힘 등은 주로 여성보다는 남성적 이미지에 더 어울린다고 인식한다(원숙연, 2009; Schein, 1975; 2001). 성공한 조직의 리더를 떠올릴 때도 여성보다는 남성을 떠올리는 경향이 더 높았고(원숙연, 2009; Schein, 1975; 2001), 좋은 리더의 특성을 거론할 때 응답자의 70% 이상이 ‘남성성’의 단어를 사용한다는 연구 결과들(Martell, et al., 1998; Powell, et al., 2002)도 있다. 남성 리더와 달리 여성 리더가 ‘과업지향적이고 성취적인 행동을 할 때’ 부정적인 평가를 받는 것은(Carli & Eagly, 1999), 결국 역할 불일치의 결과가 과대평가되는 현상이라고 볼 수 있다.

표 4 여성 리더십 연구 현황

연구자		내용
민간 여성 / 공공 기관 및 기업	김혜숙·장재윤 (2002)	여성 공무원 리더(5급 이상)의 효율성, 성 정체성, 삶의 만족도와 조직의 성 차별 문화와의 관계 분석
	권경득 (2005)	여성지배적 공공기관과 남성지배적 공공기관 간의 리더십 스타일을 비교하고 부하직원의 직무 행태와 조직성장에 미치는 영향 분석
	이선이 외 (2007)	공공부문(정부, 공기업, NGO, 대학교) 조직에 종사하는 여성 리더의 조직 환경에 대한 인식을 조직 유형별로 차이 분석
	류은영·유민봉 (2008)	변혁적·거래적 리더십이 혁신행동이 미치는 영향에 대한 남녀 리더의 차이 비교
	원숙연 (2009)	공직 내 여성 관리자에 대한 평가에 있어 성 고정관념이 미치는 영향 분석

연구자		내용
	우양호 (2010)	고위직 여성 공무원을 대상으로 조직 내 공적 관계를 토큰(token) 여성의 여왕벌 신드롬적 관점에서 조망함
	이주희 (2010)	기업의 고위직 여성 리더들을 대상으로 여성적/여성주의적 리더십 관점에서 리더십 특성 연구
	원숙연(2012)	고위직 여성 관리자가 처한 현실을 개별 사례 위주로 설명
	이동수(2014)	공무원의 리더십 유형과 리더십 유효성에 대한 자타평가에 있어 남녀의 차이를 비교 분석
	조혜원·함인희 (2016)	기업의 관리직 내 젠더 격차 및 유리천장 현황 분석
	김수한·안리라 (2018)	여성 관리자의 장시간 근무와 유연근무제가 직장 내 사회자본(조직 내 대인관계, 조직에 대한 애착, 인사제도에 대한 신뢰)에 미치는 영향
	한수진·강소라 (2018)	한국여성정책연구원의 여성인력패널조사 자료를 활용하여 여성 관리자의 경력 만족에 영향을 미치는 요인으로 경력 열망과 멘토링, 교육훈련의 효과 조사
	구자숙 (2006)	조직 내 승진과 만족도에 영향을 미치는 요인을 남녀 차이 비교하는 연구에서 남녀 리더십 행동의 차이를 비교함
	강혜련 (1998)	은행(4개)과 대기업(4개)을 대상으로 남녀의 리더십 스타일 차이 비교
	이길환 외 (2005)	여성 중심적 기업을 대상으로 여성 리더의 양성적 성 역할의 효과성 탐색
민간 여성 / 공공 기관 및 기업	이준호·조경섭 (2007)	광고회사에서 상사-부하 간의 성 차이에 따른 리더십과 직무만족 비교
	황정희·박준성 (2008)	서울 소재 기업의 비서직에 종사하는 여성 중간 관리자의 리더십 스타일 효과성 규명
	손주영(2009)	남성 부서장의 여성 관리자에 대한 선입견을 조사하는 탐색적 연구
	이준호 외 (2013)	콜센터 여성 관리자의 변혁적 리더십과 여성 부하직원의 직무만족에 미치는 영향과 여성 부하직원의 결혼 여부의 조절 효과 분석
	장희경·조수영 (2014)	CEO의 리더십 유형 및 기업의 성별 이미지 일치가 CEO에 대한 공중 태도에 미치는 영향
	백평구 (2016)	IT 서비스 기업에 종사하는 직원 18명을 대상으로 Q방법론을 사용해 여성 관리자의 리더십에 대한 인식 분석
	임희정 (2018)	관리자 및 부하의 성별, 조직문화에 따른 남녀관리자의 리더십 연구
	김진 (2020)	특급호텔의 남성 리더십과 여성 리더십 스타일과 리더십 효율성에 관한 연구
	용정순·최훈석 (2020)	10년간 리더 역할 도식의 변화: 리더와 응답자의 성별을 중심으로

연구자		내용
군내 여성	이형순 (1990)	여성 관리자에 대한 수용태도 및 직무만족의 성별차이에 대한 실증 연구
	이향미 (2009)	육군 남녀 장교 및 부사관을 대상으로 여군 간부의 리더십 장애요인 분석 연구
	편관서·김명언 (2006)	군 조직에서 리더의 성별과 정서표현, 성역할 고정관념이 리더십의 효과성에 미치는 영향 조사
	김성희 (2012)	군내 여성 군무원을 대상으로 한 리더십 성향과 직무만족 간의 관계 연구

군과 같이 남성 중심적인 조직문화가 강한 조직에서는 이러한 현상은 더 두드러질 수 밖에 없다. 이향미(2009)는 군의 경우 리더십에 있어 남녀 간의 인식 차이가 분명히 존재하고, 사회적 역할로서의 인식뿐만 아니라 생물학적 특성(신체적 조건)에서도 여성들이 차별을 받고 있다고 하였다. 그리고 이러한 차별은 성 고정관념으로 작용하여 군 조직 내에서 여군이 충분한 능력 발휘를 보장받지 못하고 있다고 지적하였다. 특히, 중대급 수준의 제대에서는 체력적인 면의 강인함과 같은 남성성을 갖추는 것이 여군 리더의 중요한 자질로 요구되었다. 이러한 분위기 속에서는 여군 리더들은 여성으로서의 자신의 역할보다는 남성 리더에게 요구되는 역할을 더욱 강화하는 현상이 나타날 수 있다. 이러한 현상은 민간 일반 조직에서도 나타나는데, 구자숙(2006)은 기업에서 승진이 빠른 여성일수록 남성적 성향이 강하다고 하였다.

Kanter(1977)는 이미 오래전에 조직에서의 남녀차이는 그들의 개인적 특성에 의해서라기보다는 조직구조 안에서 남녀가 다르게 위치 지워져 있기 때문이라고 강조하였는데, 어떤 조직의 구성원이든지(여성 또는 남성) 그 조직에서 요구하는 역할과 지위에 충실한 것은 당연하다. 게다가 최근까지 대부분의 조직 리더가 남성이었다는 점에서도 남성 중심적인 역할을 여성에게 요구하는 것도 일면 이해가 된다. 하지만, 점점 여성 리더가 많아 지고 있는 시점에서 이전의 남성 중심적인 조직의 특성과 리더로서의 역할을 그대로 유지하는 것은 문제가 있다. 특히, 선진국의 군의 경우 <표 5>와 같이 여군 운영에 대한 방향이 점차로 남녀에게 동등한 기회를 제공하는 방향으로 변화되고 있다(독고순 외, 2000). 따라서 이러한 측면에서 우리나라 여군 리더십에 대한 접근 방법도 역할(불)일치가 아니라 역할양립(role coexistence)의 개념으로 접근해야 할 것이다.

표 5 선진국의 군내 여성 운영의 변천

구분	제1, 2차 대전	70년대 중반이전	90년대 중반이전	90년대 중반이후
운영목적	전투효율: 남성의 전투력 증진을 위한 지원업무	만성적인 인력(남성) 부족 해소 목적	인력 해소 및 여성권익 보장 차원	남녀 동등 기회 개념
운영수준	간호 등 극히 일부직위 운영, 전시운영, 평시 비정규직 전환	비전투 의무 위주로 제한 운영	국가별 편차가 크며, 병과별, 신분별 여성 인력의 계층분화 시작	동등 기회, 동등인사관리 원칙으로 전병과 운영(잠수함 등 예외병과 인정)

둘째, 국내 여성 리더십 실증연구들을 보면 여성 리더십의 긍정적인 측면에만 초점을 맞추고 부정적인 측면에 대한 연구는 미흡하다. 예를 들어, 용정석·최훈석(2020)의 연구에서는 지난 10년간 한국 사회의 남성 리더와 여성 리더 그리고 좋은 리더에 대한 역할에 대해서 탐색한 결과를 보고하였다. 2007년과 2017년도 수도권 지역의 남녀 성인 응답자(대학생, 직장인) 736명을 대상으로 조사를 진행한 결과인데, <표 6>과 같이 남성과 여성의 전형적인 행동 특성은 대부분 긍정적인 특성만 포함되었고, 공동특성에도 역시 좋은 리더로서의 특성만 언급되고 있다. 하지만, 모든 리더십의 특성에는 긍정적인 행동 뿐만 아니라 부정적인 행동도 함께 존재한다(예, Ashforth, 1994; 박희태 외, 2014 등).

Stempel & Rigotti(2018)는 여성과 남성 리더 모두 부정적인 행동(예, 비인격적인 행동)을 하고 있으며 그 행동에는 차이가 없다고 주장하였다. 실제로 여성의 생물학적인 특성이나 여성적인 사회역할로서의 특성을 보면, 여성의 긍정적인 특성만 존재하는 것이 아니라 부정적인 특성들도 존재하고 있다.

표 6 조직 리더들의 전형적인 행동 특성

구분	여성	남성
성별 행동특성	대화, 꼼꼼함, 섬세함, 원만한 분위기 조성, 배려, 평등지향성, 성실, 친밀감, 유능, 상담자, 감사, 감정 민감성, 민주적, 카리스마, 인간적, 온화, 자신감, 부드러움, 상냥함 등	권위, 카리스마, 결단력, 자기주장, 자신감, 집단과제 전문성, 유능, 신뢰성, 집단활동 추진, 큰 그림 파악, 체면중시, 의지력, 유머감각, 비전, 명확한 의사전달, 여유, 박력 등
공동특성 (좋은 리더)	통찰력, 감사, 집단과제 전문성, 원만한 분위기, 믿음직, 대화, 명확한 의사전달, 유능함, 결단력, 갈등해결, 카리스마, 비전, 직관력, 유머감각, 성실, 효율성, 자신감, 여유 등	

표 7 전통적 여성과 남성의 성 역할 특성

여성	남성
부드러움, 감성적, 온화함, 포용적, 겸손함, 수동적, 의존적, 복종적, 연약함	강함, 이성적, 냉철함, 엄격함, 능동적, 독립적, 공격적, 거창한, 과격함

*출처 : Freeman et al.(1981), p.500

Broveraman et al.(1970)의 연구에서도 <표 8>과 같이 여성과 남성의 특성을 제시하였는데, 긍정적이고 바람직한 특성뿐만 아니라 부정적이고 바람직하지 않은 특성도 함께 제시하였다. 따라서 여성 리더십의 발전적인 연구 또는 모델 개발을 위해서는 긍정적인 면과 더불어 부정적인 면을 함께 고려하여, 긍정적인 면을 최대화시키고, 부정적인 면을 최소화시키는 노력을 함께 해야 할 것이다.

표 8 Broveramn et al.(1970)의 연구에서 언급된 여성과 남성의 특성

구분	여성	남성
바람직한 특성	수다스러움, 기교가 많은, 친절한, 타인 감정 인식, 종교적, 자신의 외모에 신경쓰는, 습관이 깔끔한, 조용한, 안정에 대한 욕구, 예술과 문학을 즐김, 다정한 감정을 표현	공격적, 독립적, 감정을 잘 숨기는 객관적, 주도적, 쉽게 영향받지 않는 수학과 과학을 좋아하는, 활동적, 경쟁적, 사소한 위기에 흥분하지 않는, 논리적, 출세지향, 사업에 능숙한, 세상물정을 잘 아는, 직접적, 모험적 쉽게 상처를 받지 않는, 의사결정, 자신감, 울지 않는, 야심찬, 항상 리더 역할, 불편함이 없는, 생각과 감정을 잘 분리하는, 외모에 교만하지 않는
바람직 하지 않은 특성	비공격적, 비독립적, 감정적 주관적, 수동적, 쉽게 영향 받는 수학과 과학을 싫어하는, 비활동적, 비경쟁적, 사소한 위기에 흥분하는, 비논리적, 가정지향, 사업에 능숙하지 않은, 세상물정을 모르는, 간접적, 비모험적, 쉽게 상처를 받는, 의사결정의 어려움, 자신감 없는, 잘 우는, 야심이 없는, 리더 역할을 하지 않는, 불편함이 있는, 생각과 감정을 분리 못하는, 외모에 대한 열등감	무뚝뚝함, 기교가 많은, 거친, 타인의 감정을 인식하지 못함, 종교적이지 않은, 자신의 외모에 관심이 없는, 버릇이 없는, 시끄러운, 안정에 대한 욕구가 약한, 예술과 문학을 즐기는 않는, 다정한 감정을 쉽게 표현하지 않는

마지막으로, 국내 여성 리더십에 대한 연구에서 여성 리더십 발전적 모델 또는 통합 모델에 대한 연구를 찾아보기가 어렵다. 특히, 군내 여성을 대상으로 한 연구는 연구 자체가 부족한 것도 문제지만, 여군 리더십 발전 모델을 제시하는 연구는 거의 없다. 김재은·김지현(2021)은 여군 12명을 3그룹으로 나누어 포커스 그룹 인터뷰를 진행한 연구를 최근 진행하였다. 여군의 군 생활 경험과 여군의 적응과정에 초점을 두고, 여군의 분투와 사라지지 않는 장벽(소수집단의 소외감, 신체적인 다름에서 오는 어려움, 여성에게 고정된 성 역할에 대한 부담함, 임무 수행), 적응과 성장(여군이 아닌 군인이 되어감, 관계 안에서의 인정과 자부심, 내·외적 성장으로 나아감, 삶의 과정으로 수용하고 통합함)을 살펴보았다. 연구 결과에서 '여군 롤모델의 부재와 사라지지 않는 진로장벽에 대한 인식'이 중요하게 지적되었고, 여군의 직업적응과정에서 군 생활 중 사라지지 않는 장벽과 분투하는 과정, 여군 롤모델의 부재 속에서 내·외적 갈등을 경험하는 과정, 강인한 군인됨을 선택하여 여군만의 독특한 정체성을 확립하는 적응과정, 이러한 과정을 거쳐서 군 생활의 힘들음을 내·외적 성장으로 이끌어 내어 여군이 아닌 군인으로 되어가는 것을 가치로운 삶의 과정으로 수용하고 통합해 나아가는 것을 설명하였다. 여군 병과가 만들어진 53년 이후 70년이 지난 지금도 여전히 여군의 롤모델의 부재 속에서 여군들은 생활하고 있는 것이다.

요약하자면, 기존 국내 여성 리더십의 연구에서 나타난 한계점 및 연구 방향은 첫째, 여성 리더십을 역할불일치의 관점에서 역할양립의 관점으로 전환하여 접근하고자 한다. 역할일치와 역할양립을 통하여 여성의 여성적 리더십과 여성의 남성적 리더십을 여성의 양성적 리더십의 개념으로 통합하였다. 둘째, 여성 리더십의 긍정적인 측면 뿐만 아니라 기존 연구에서 거의 다루지 않은 부정적인 측면도 함께 고려하고자 한다. 여성이나 남성에게 다른 성의 역할이 양립하듯이, 긍정과 부정의 역할 또한 양립된다. 따라서 긍정/부정적인 역할을 모두 고려하여, 부정적인 역할은 최소화하고 긍정적인 역할을 최대화하는 방향으로 양성적 리더십 개발 모델을 통합할 필요가 있다. 마지막으로 이러한 두 가지 관점을 통합적으로 적용한 여군의 양성적 리더십 개발 모델을 제시하였다.

Ⅲ. 여군 리더십 발전 모델

1. 역할양립 관점: 양성적 리더십

사회역할이론에서 주장한 역할일치는 주로 여성이 여성에게 요구되는 사회적 역할을 수행하거나, 남성이 남성에게 요구되는 사회적 역할을 수행할 때를 의미한다. 만약, 여성이 남성적 역할을 수행하거나 또는 남성이 여성적 역할을 수행하는 것은 역할불일치가 되는 것이다.

표 9 생물학적 성(sex)과 사회적 역할(role)에 따른 양성적 리더십

사회적 역할 (role) 생물학적 성 (sex)	여성적 역할	남성적 역할	비 고
여성	여성의 여성적 역할 수행 〈역할일치〉 여성의 리더십	여성의 남성적 역할 수행 〈역할불일치〉 -> 〈역할양립〉 (여성의) 남성적 리더십	여성의 양성적 리더십
남성	남성의 여성적 역할 수행 〈역할불일치〉 -> 〈역할양립〉 (남성의) 여성적 리더십	남성의 남성적 역할 수행 〈역할일치〉 남성의 리더십	남성의 양성적 리더십

그러나, 본 연구에서는 역할불일치를 역할양립의 개념으로 접근하였다. 이를 정리하면 <표 9>와 같다. 즉, 생물학적인 여성의 경우 조직 생활 중 자신에게 요구되는 사회적 성 역할이 여성적 역할(예, 다정다감, 친절함 등)뿐만 아니라 남성적 역할(예, 경쟁적, 독립적 등)도 있을 수 있다. 이때 기존 연구에서는 남성적 역할의 경우 이를 생물학적 여성과는 불일치하는 역할이라고 인식(또는 고정관념)되었다(원숙연, 2009; Wood, et al., 1997). 여성에게 남성적 역할을 수행할 수 있는 능력이나 가능성이 없다고 가정한 것이다. 그러나, Bem(1974)에 따르면, 많은 사람들은 여성의 특성과 남성의 특성을 모두 가지고 있으며, 사람들은 요구되는 역할이나 상황에 따라 자신의 가지고 있는 특성을 활용하는 성 역할 수행의 융통성(flexibility of gender role)을 발휘한다고 주장하였다(Bem, 1977; Schaffer, 1981). Bem(1974)은 양성성(androgyny)의 개념을 처음으로 주장한 심리학자로 전통적인 성 역할이 일원적이고 상호배타적인 성격을 가지고 있는 것에 반해,

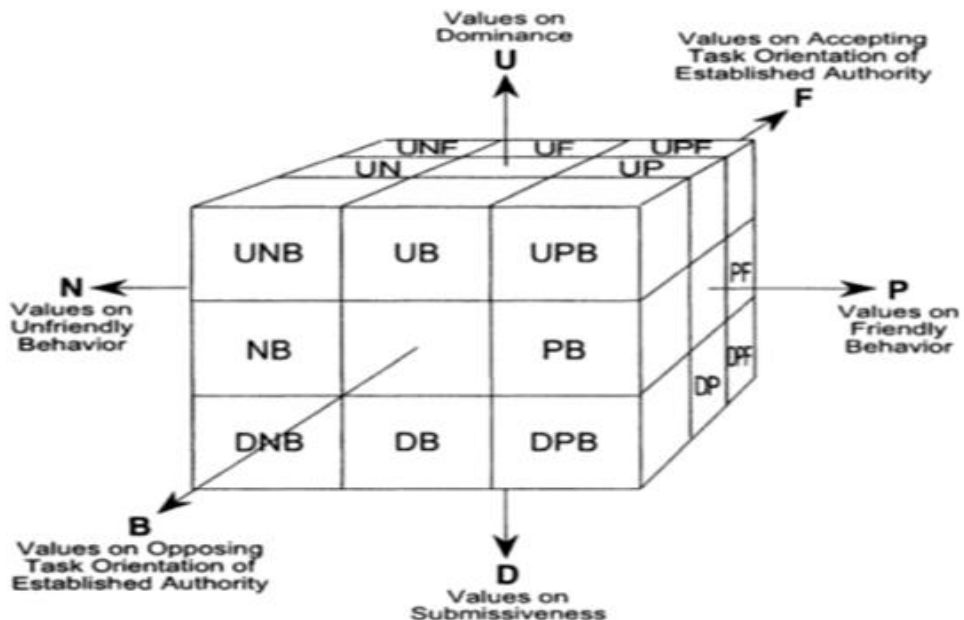
실제 여성과 남성의 성 역할은 이원적이고 상호 보완적이고 공존 가능한 것으로 보았다. 이길환 외(2005)도 국내 일반 기업을 대상으로 한 연구에서 직장인들의 양성성에 대하여 검증하기도 하였다.

역할양립의 개념은 Bem(1974)의 양성성의 개념과 거의 동일하다. 따라서 본 연구에서는 여성이 자신에게 요구되는 여성적 역할을 수행하는 것을 여성의 리더십의 개념으로, 그리고 여성이 남성적 역할을 수행하는 것을 (여성의) 남성적 리더십으로 보고, 이 두 가지 리더십을 통합한 것을 (여성의) 양성적 리더십으로 개념화하였다. 남성의 경우는 이와 반대라고 할 수 있다.

2. 긍정적 & 부정적 특성과 발전 방향성

Hare et al.(2005)은 Bales(1950)의 SYMLOG(A SYstem for the Multiple Level Observation of Groups) 개념을 리더십 관점에서 재해석하였다.

그림 8 SYMLOG의 6개축과 27개의 소입방체



*출처 : Hare et al.(2005, p.73) Figure 5.2

SYMLOG는 집단내 사람들이 상호작용하면서 보이는 행위의 패턴을 3개의 차원으로 구분하여 설명하고 있다. 지배성-복종성(Upward-Downward), 우호성-비우호성(Positive-Negative), 그리고 업무지향성-감정지향성(Forward-Backward)이다. 이 세 가지 차원을 중심으로 각각의 조합에 따라 총 26가지의 행동 특성이 나타나는데, SYMLOG에서 나타난 집단내 사람들의 상호작용 현상도 긍정적인 것과 부정적인 것으로 구분되고 있음을 알 수 있다.

물론, Bales(1950)의 SYMLOG 그 이후의 국내·외 연구자료들(예, Bales & Cohen, 1979; 김용주, 2008 등)에서 남녀 간 행동의 차이가 나타난다는 명백한 증거는 발견할 수는 없지만, Hare et al.(2005)이 SYMLOG과 리더십 연구의 연관성을 분석한 결과와 리더십 연구에서 언급하는 여성과 남성의 대표적인 리더십 유형들을 감안한다면 남성과 여성의 긍정/부정적인 특성의 구분도 어느 정도 가능할 것이라고 추정해 볼 수 있다.

표 10 SYMLOG의 형용사 평정표의 26개 문항

방향	행동 특성	방향	행동 특성
U	적극적, 지배적, 발언이 많은	N	불친절한, 부정적, 이기적
UP	외향적, 개방적, 긍정적	NB	회의적, 비협조적, 화를 잘 내는
UPF	의욕적, 민주적, 임무 우선적	B	감정과 기분에 민감한, 일을 놓치는
UF	자기주장이 강한, 사무적	PB	정이 있는, 호감이 있는, 재미있는
UNF	권위주의적, 주도적, 완고한	DP	남을 존중하는, 감사하는, 남을 잘 믿는
UN	오만한, 거친, 압도적인	DPF	깔끔한, 책임지려는, 남을 배려하는
UNB	선동적, 자기중심적, 과시적	DF	복종적, 주어진 일을 다 하는
UB	익살스러운, 표현이 강한, 잘 꾸며대는	DNF	자학적인, 너무 열심히 하는
UPB	낙관적, 사교적, 따뜻한	DN	의기소침한, 풀이 죽은, 기피적인
P	친절한, 차별을 하지 않는	DNB	소외된, 단념하는, 체념한
PF	협조적, 긍정적	DB	주저하는, 자신감 없는, 불안한
F	분석적, 임무 지향적, 문제해결 지향적	DPB	따르는, 상냥한, 의존적
NF	원리 원칙적, 차가운, 융통성이 없는	D	수동적, 내성적, 말수가 적은

* 출처 : 강성록 외(2021, p.513) 표13-1

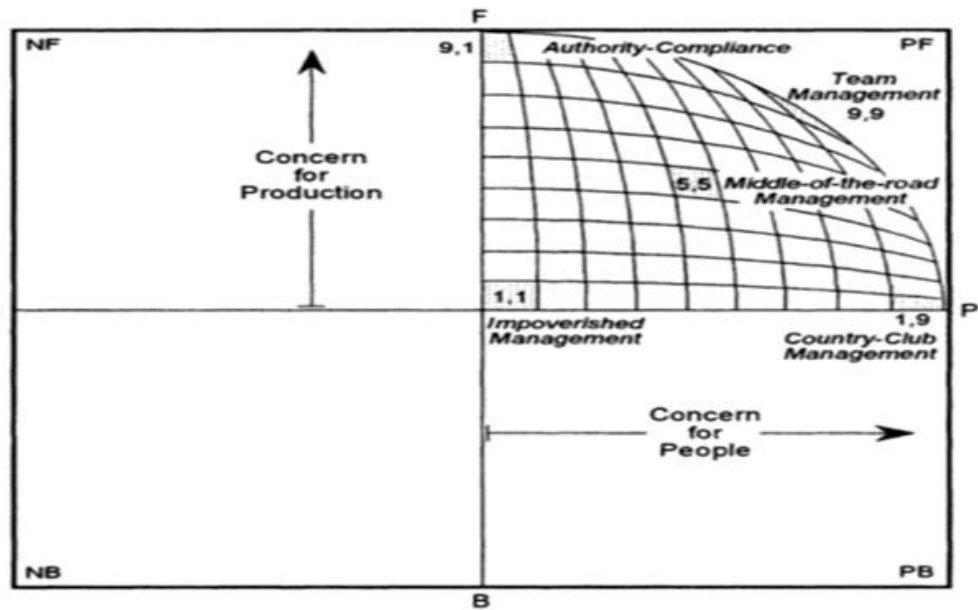
앞서 이론적 배경에서 언급된 다양한 여성 리더십과 여성적 리더십 연구들에서 남성과 남성적 리더십과의 차이가 어느 정도 존재하는데, 그 내용을 보면 여성 또는 여성적 리더십은 사람 중심적인 경향성을 보이고, 남성 또는 남성적 리더십은 과업 중심적인 경향성을 보인다. 2009년 McKinsey 보고서²⁾에서도 여성은 남성보다 더 사람 중심적이라고 하였다.

전형성 내용 모델(Stereotype content model)(Fiske et al., 2002)에 따르면, 집단 내 여성의 전형성은 따뜻함(warmth)이고 남성의 전형성은 역량(competence)으로 인식된다고 하였다. Cuddy et al.(2004)의 연구에서도 이와 비슷한 결과가 나타났다. 기대 지위 이론(Expectations State Theory)(Ridgeway, 2011)에 따르면, 높은 지위에 있는 사람들은 능력 있고, 다양한 기술을 보유한 사람으로 인식된다고 하였다. 또한 제도화된 사회적 위계로 인하여, 남성들은 보다 높은 지위로, 여성은 보다 낮은 지위에 위치하게 되는데 이것이 남성과 여성의 특성을 구분 짓게 만드는 요소라고 하였다. 따라서 남성의 전형성이 강조되고, 위계가 강한 군과 같은 조직, 특히 남성이 상당 부분 상위 조직에 있는 조직에서는 남성은 주로 과업 지향적인 특성이 강한 것으로 인식되고, 여성들은 관계 지향적인 특성이 강한 것으로 인식된다.

Hare et al.(2005)은 SYMLOG와 리더 행동 유형 간의 관계를 설명하였는데, <그림 9>에서와 같이 리더의 유형을 생산에 대한 관심과 인간에 대한 관심을 기준으로 5가지로 구분한 Blake & Mouton(1964)의 관리격자 이론과 연계하여 설명하였다. 즉, Blake & Mouton(1964)은 생산에 대한 관심과 인간에 대한 관심이 모두 높은 유형(9.9)을 팀형(team management), 생산에 대한 관심은 높으나, 인간에 대한 관심이 낮은 유형(9.1)을 권위적-강압형(authority-compliance)라고 하였다. 반대로 생산에 대한 관심과 인간에 대한 관심이 모두 낮은 유형(1.1)을 방임형(impoverished management), 생산에 대한 관심은 낮으나, 인간에 대한 관심은 높은 유형(1.9)을 컨트리 클럽형(country-club management)라고 하였다. Hare et al.(2005)는 생산에 대한 관심은 SYMLOG의 업무 지향성(Forward)과 연계하였고, 인간에 대한 관심은 SYMLOG의 우호성(Positive)과 연계하여 설명하였다.

²⁾ McKinsey and Company (2009). Women Leaders: Ab Competitive Edge in and After the Crisis. Assessed at http://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Business%20Functions/Organization/Our%20Insights/Women%20matter/Women_matter_dec2009_english.ashx.

그림 9 SYMLOG와 리더 행동 유형 간의 관계



*출처 : Hare et al.(2005, p. 93) Figure 5.15

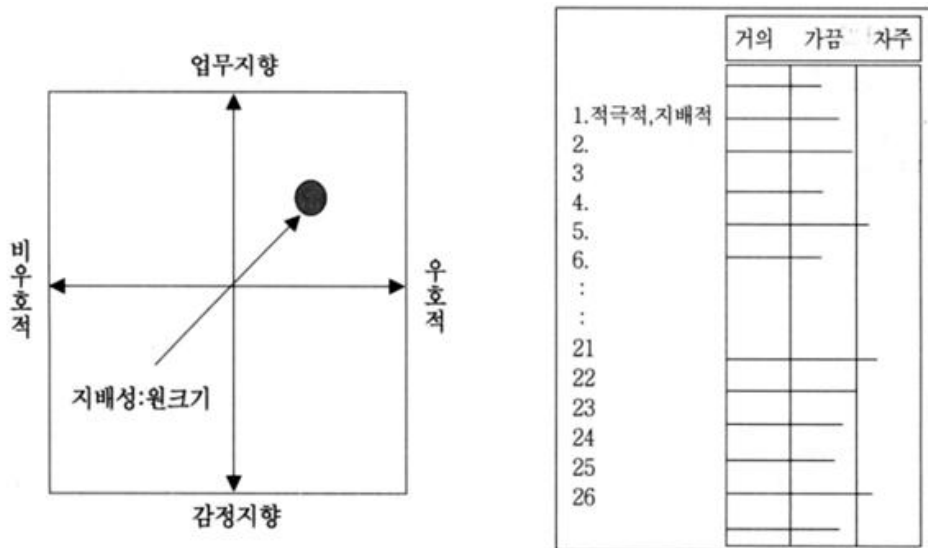
Hare et al.(2005)의 구분에서는 긍정과 부정적인 요소들이 함께 포함되어 있는데, <표 11>과 같이 긍정적인 유형은 팀형, 중간형, 컨트리 클럽형으로 분류가 되고, 부정적인 유형은 권위적-강압형과 방임형으로 분류가 된다.

표 11 리더 유형별 SYMLOG 요소

리더 행동 유형	SYMLOG 요소
팀형(9.9)	UPF
중간형(5.5)	P, PF, DPF, 평균
권위적-강압형(9.1)	U, UF, UNF, UN, F
컨트리 클럽형(1.9)	UP, UPB, DP, DPB
방임형(1.1)	N, DF, DNF, DN, DNB, DB, D

*출처 : Hare et al.(2005, p.94) Table 5.1

그림 10 SYMLOG 평가결과를 나타내는 장 다이어그램(좌)과 바그래프(우)



*출처 : 강성록 외(2021, p.515) 그림13-2

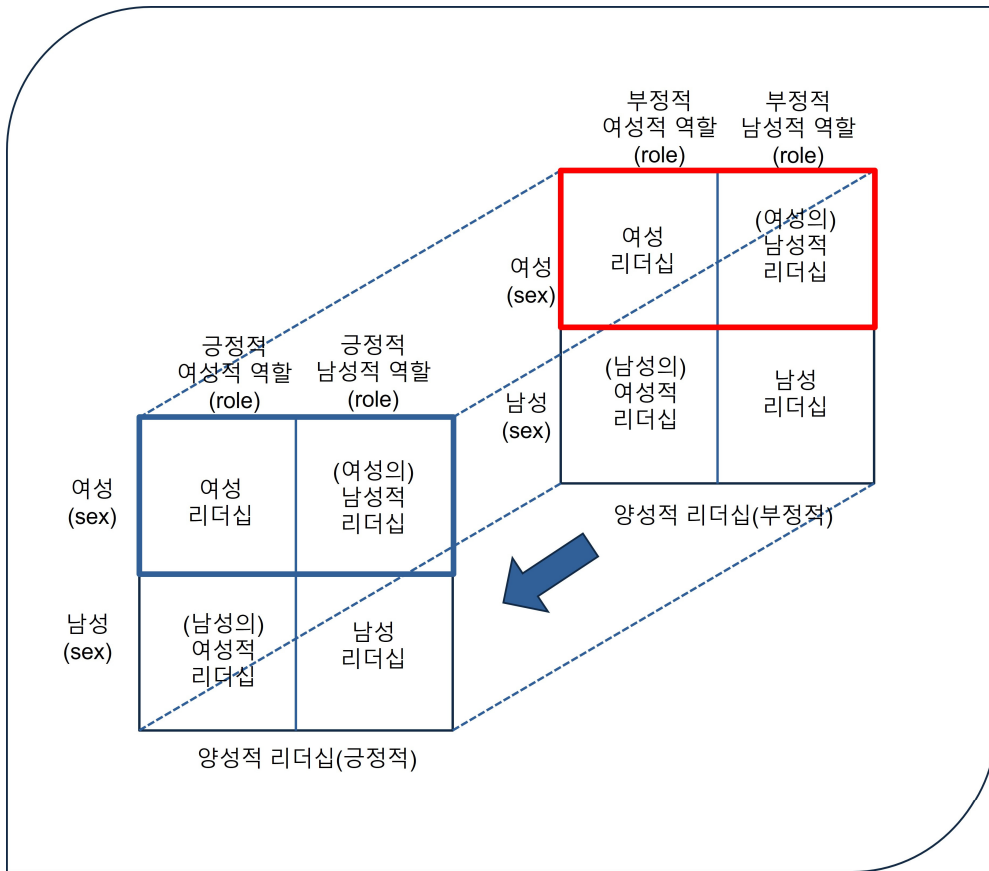
SYMLOG 컨설팅 그룹은 성공한 조직의 리더들을 대상으로 가장 효과적인 리더(Most Effective Leader, MEL) 좌표를 제시하였는데, 이 좌표는 <그림 10>과 같이 업무지향과 우호성이 모두 높은 사분면에 속한다고 하였다. Bales(1985)도 감정지향과 비우호적인 사분면은 부정적인 것(radical opposition core)인 반면, 업무지향과 우호적인 사분면은 긍정적이고 가장 효과적인 것(Most Effective teamwork core)로 분석하였다. 따라서 좌측 하단에서 우측 상단으로 이동하는 것이 더 발전적인 것으로 평가되었다.

이상의 내용을 요약하자면, 남성과 여성의 리더십 특성은 긍정적인 특성과 부정적인 특성으로 구분하여 부정적인 특성을 최소화하고 긍정적인 특성을 최대화하는 방향으로 리더십을 발전시키는 것이 효과적인 리더십 발휘에 도움이 될 것이다.

3. 여군의 양성적 리더십 개발 모델

앞서 언급된 역할양립 개념을 적용한 양성적 리더십과 긍정적인 특성과 부정적인 특성과 발전 방향을 모두 고려한 양성적 리더십 개발 모델은 <그림 11>과 같다.

그림 11 양성적 리더십 개발 모델



생물학적 성(sex)과 사회적 역할(social role)이 일치하는 여성 리더십과 양립하는 (여성의) 남성적 리더십을 통합하여 (여성의) 양성적 리더십으로 개념화하였고, 긍정과 부정을 입체적으로 표현하여, 리더십 개발의 방향성을 제시하였다. 즉, 부정적인 양성적 리더십은 최소화하고, 긍정적인 양성적 리더십은 최대화하는 방향으로 리더십을 개발하는 것을 의미한다.

기존 연구에서도 이미 이러한 양성적 리더십 개발 모델에 대한 실증 사례들을 발견할 수 있다. Brenner et al.(1989)은 조직 내 여성 중간 관리자들의 경우, 남성과 여성의 역할을 모두 수행하고 있는 경우가 많다고 하였다. 국내 연구에서도 20대에서 40대에 중간 관리자를 맡은 여성들의 리더십에 대한 연구에서 사회적 관계능력, 문화적 이해능력, 개인적 성찰성과 같은 통상적인 여성의 역할 뿐만 아니라 비전과 일 추진능력과 같은

남성의 역할도 함께 수행하고 있었다(심영희, 2010). 따라서 긍정적인 측면에서의 양성적 리더십에 대한 논의는 기존 연구의 흐름과는 거의 동일하고 현장을 잘 반영한다고 하겠다.

그러나, 부정적인 측면에서의 양성적 리더십에 대한 논의는 기존 연구에서 거의 다루고 있지 않기 때문에, 긍정적인 양성적 리더십을 최대화하는 노력과 더불어, 부정적인 양성적 리더십을 최소화하는 노력을 함께 병행하는 것을 강조하는 모델이라는 측면에서 중요한 함의를 가지고 있다. Herzberg(1966)의 2요인이론(two-factor theory)에서는 조직 구성원들의 동기부여 요인을 위생요인(hygiene factor)과 동기요인(motivation factor)로 구분하면서, 위생요인은 불만을 최소화하는 요인으로, 동기요인은 만족을 최대화하는 요인으로 소개하였다. 이와 같이, 조직에서도 긍정적인 양성적 리더십을 최대화하는 노력은 구성원의 동기를 강화하는 요소라면, 부정적인 양성적 리더십의 최소화하는 구성원들의 불만을 줄이기 위한 노력의 일환이라고 볼 수 있다.

결과적으로, 여성들에게 있어 양성적 리더십 개발 모델의 특징은 여성들의 부정적인 양성적 리더십을 최소화하고, 긍정적인 양성적 리더십을 최대화하는 방향을 제시하였다는 점이다.

IV. 여군의 양성적 리더십 강화 방안

1. 양성적 리더십 진단 도구 개발

양성적 리더십 발전 모델을 적용하기 위해서는 무엇보다도 양성적 리더십을 측정할 수 있는 진단 도구를 먼저 개발해야 할 것이다. 앞서 이론적 배경에서 설명한 것과 같이 이미 연구된 다양한 여성과 남성의 리더십의 긍정/부정 특성, 여성적/남성적 리더십의 긍정/부정 특성들이 있지만, 군 상황에서 발현되는 특성들을 구체적으로 도출하고 도출된 특성들을 분류 후 측정할 수 있는 도구를 개발하는 것이 필요하다. <표 12>와 같은 절차에 따라 신뢰성과 타당성이 검증된 진단 도구를 개발한 후 여군을 대상으로 자신의 양성적 리더십 수준을 측정함으로써 현재의 수준을 정확하게 파악하는 것이 중요하다.

표 12 양성적 리더십 진단 도구 개발 절차

단 계	진단 도구 개발 및 신뢰성, 타당성 검증
1. 문헌 연구 및 1차 표적집단 면접법 (Focus Group Interview)	- 문헌 연구를 통한 여성과 남성 리더 역할 식별 - 군내 표적집단을 선정하여 여성/남성 리더에게 요구되는 역할 도출 - 긍정적/부정적 영역 탐색 및 구분 - 예비 문항 개발 - 문항 검토(내용분석) 및 수정
2. 파일럿 테스트	- 군내 여군 및 남군을 대상으로 자료 수집 및 통계분석 - 탐색적 요인 분석을 통한 요인 탐색
3. 2차 표적집단 면접법	- 도출된 문항 검토 및 수정 보완 - 본 조사용 문항 최종 확정
4. 본 조사	- 군내 여군과 남군을 대상으로 설문조사 실시 - 수집된 자료에 대한 확인적 요인 분석 실시 - 타당성 검증 실시 - 진단 도구 최종 확정

2. 역량기반 양성적 리더십 교육훈련

양성적 리더십의 수준을 파악한 후에는 발전적인 방향(부정적인 특성은 최소화하고, 긍정적인 특성은 최대화하는)으로 교육훈련이 이루어져야 한다. 여성에 대한 리더십 교육은 NHRD(National Human Resource Development) 차원에서 여성들의 긍정적인 특징으로 일컬어지는 창의성, 감수성, 심미성 등을 여성의 경쟁력으로 충분히 발현할 수 있도록 여성 인적자원 육성 차원에서 장려하고 촉진해야 할 의무를 지니고 있다. 따라서 여군에 대한 양성적 리더십 교육은 국가의 미래를 좌우할 수 있는 여성 인적자원 관리 차원에서도 필요할 뿐만 아니라, 여군이 직면한 어려움을 반영하고 이를 적극적으로 해결할 수 있는 교육적 지원을 통한 실질적인 여군 리더십 향상을 위한 교육이 반드시 필요하다고 할 수 있다.

이미 양성평등 시대가 도래했다는 인식이 팽배해졌지만, 아직까지도 여성에 대한 별도의 교육에 대한 학습자들의 외면이 증대되고 있으며, 일각에서는 여성에 대한 별도의 교육 자체가 여성의 열등함을 전제하는 조치로 보일 수 있는 점을 우려하며 남성과 동등한 상황과 환경 속에서 남성과 경쟁하고자 하는 입장을 선호하기도 한다(김양희, 2017). 이로 인해 기존의 교육 시스템을 포함한 모든 교육 접근들이 남성 학습자를 기준으로

마련되었으며, 이 같은 기준을 여성 학습자들에게 동일하게 적용해도 일반화할 수 있을 것이라고 전제하는 오류를 범하고 있기 때문에 여성 학습자가 교육 현장에서 직간접적으로 배제되어 왔다. 이는 군내 여군에 대한 교육에도 동일하게 나타나는 현상이다.

다시 말해, 지금까지 여성 리더십 프로그램들은 상당수의 기존 리더십 프로그램에서 여성의 특성을 반영한 일부 모듈을 추가적으로 덧붙이는 형태로 이루어져 왔으며, 남성 중심의 리더십 프로그램과 별다른 차별성을 찾아보기 어려운 한계가 존재하였다. 특히, 교육방법 측면에서 살펴볼 때 그동안 군 리더십 교육 프로그램은 여군 학습자의 군 조직 내 심리적, 인지적 특성을 반영한 교수학습 방법을 고려한 접근을 거의 시도하지 않았다.

이에 여군의 양성적 리더십 교육은 기존 리더십 교육에 전혀 다른 접근법이 필요하다. 즉, 여군에게 필요한 여성으로서 특성과 여성적 역할을 도외시하는 것이 아니라 자신의 일상적 경험을 존중하고 일상적 경험을 바탕으로 군 조직 내에서 경험, 느낌, 감정, 직관 등을 활용해 학습 내용을 이해하고 습득하려는 노력이 요구된다(김성희, 2010). 그리고 이러한 노력을 기초로 하여 남성 중심적인 문화가 강한 군에서 여군에게 요구되는 남성적 역할을 추가적으로 학습할 수 있는 기회를 부여하는 것이 필요하다.

무엇보다 성별 및 성 역할에 따른 상이한 자기발달과 인식 기반의 양성적 리더십 모델은 성별에 따라 다른 학습자의 특성을 가정하여 차별적 교육 개입 전략이 필요하다. 여성에게 있어서는 여성의 특성을 고려한 교육 개입이 필요한 것이다. 예를 들어, 독립적 자아를 지닌 독립적 학습자들은 자율성을 중시하며 분석적으로 사고하는 스타일을 추구하는데, 이들은 사고와 감정을 분리해 일관성과 논리 추구를 통한 진실을 규명하기를 선호한다. 독립적 학습자들에게 ‘왜’라는 질문에 대한 답은 논리적이고 증거 중심의 설명으로 접근되어야 한다. 반면, 상호의존적인 학습자들은 사고와 감정을 분리하기보다 통합할 수 있는 전체적 접근을 선호하며 지식을 습득하는 데 있어서도 진실 여부보다 믿을 수 있는 것을 추구한다. 이들에게 ‘왜’라는 질문에 대한 답은 구체적 상황 혹은 활동에 대한 묘사를 통한 이해로 접근하는 것이 필요하다.

Gilligan(1997)은 성별에 따라 차등적 교육 접근이 필요하다고 주장하면서 자기발달 및 자기인식에 있어 성별 차이가 존재한다고 설명하였다. 남성의 자기인식이 타인과 분리된 ‘자율적 자기’(autonomous self)로 나타나는 반면, 여성의 자기인식은 관계 안에서 ‘연결된 자기’(connected self)로 표현된다. 남성의 자기발달은 ‘개별적 자아’로 성장하기 위해서는 관계 형성에 있어서도 타인과 일정한 거리를 유지한 채로 객관성이 전제된 상호교환성을 요구받는 반면, 여성들의 자기발달은 분리, 개별적 존재로 거듭나는

것이 아니라 서로 연결돼 상호적 관계 속에서 자기가 생성되며 발달하는 ‘관계적 자아’의 관점을 지닌다. 다시 말해, 분리된 개별화된 자기가 되는 것이 아니라 타인의 안녕에 관심을 가지며, 타인의 니즈에 반응하는 상호적 교류를 통해서 생성될 수 있다. 타인은 나와 비슷한 존재가 아니라 다른 존재로 가정되기 때문에 차이를 인정하는 만큼 엄격한 평등보다 구체적 맥락과 상황 속에서 이해되어야 하는 상호적 관계로 인식한다.

Belenky et al.(1986)는 이성과 합리성을 강조하는 지식 획득 방법을 ‘분리적 지식 획득 방법(separated way of knowing)’, 감정이나 경험을 강조하는 지식 획득 방법을 ‘연결적 지식 획득 방법(connected way of knowing)’이라고 명명하였다. ‘분리적 지식 획득 방법’은 남성들에 의해 주로 사용되는데 이 방법의 특징은 학습자가 그 스스로를 학습 대상으로부터 분리시키고 단지 어떻게 그 대상을 정복할까에 관심을 갖는다. 이 방법을 통해 남성은 의심, 이성에 대한 관심, 자기 분리를 훈련받게 된다. 자신이 옳다고 느끼는 생각들에 대해 의심하는 법을 배우고(의심), 논쟁을 분석하고 평가하는 것을 배우고(이성에 대한 관심), 다른 관심은 차단한 채 엄격하게 실용적이고 전략적인 관점에서 문제를 검토하는 것(자기 분리)을 터득하게 된다(신미식, 2005). 반면 ‘연결적 지식 획득 방법’은 여성들에 의해 주로 사용되는데 이것은 다른 사람과 형성된 관계 속에서 지식을 습득하는 방식을 의미한다(김성희, 2010; 나윤경, 1999; 배유경, 2015). 이러한 지식 획득 방법의 성향으로 인하여 여성은 다른 사람들이 어떻게 느끼는가에 관심을 기울이고 그것을 토대로 다른 사람들을 이해하려고 노력한다. 때문에 ‘연결적 지식 획득 방법’에서 느낌, 감정, 경험 등은 지식형성의 중요한 원천이 된다.

표 13 자기(self)에 대한 두 가지 모델

구분	분리·자율적 자기 separate/autonomous self	연결·관계적 자기 connected/relational self
자기에 대한 정의	중요한 타인을 인식하듯 분리적으로 자기 인식	중요한 타인과의 상호 관계를 통해 자기 인식
자기와 타인과의 관계	- 상호교환성을 통한 경험 - 자기와 타인 간의 일정한 거리 통한 객관성, 공정성 유지 - 타인은 자기와 다르기보다 비슷한 존재로 가정하기 때문에 상호 교환성을 전제함	- 타인의 안녕과 필요에 대한 이해와 관심 유지하기 - 타인과의 거리를 줄이며 맥락 속에서 존재 - 타인은 비슷하기보다 다른 존재로 가정하기 때문에 상대에 대한 민감성을 중시함
특징	타인과의 관계에 있어 자율성과 독립성	타인과의 상호의존성

이처럼 남성들의 지식 획득 방식과 여성들의 지식 획득 방식은 매우 다르기 때문에 여군에 대한 양성적 리더십 교육에 있어 여성의 지식 획득 방식을 촉진할 수 있는 학습 환경이나 교수전략이 요구된다. 특히, 여군의 남성적 역할을 학습할 때는 여군의 특성상 타인과의 상호의존성이 중요한 만큼, 피교육자로서 타 여군뿐만 아니라 남군도 함께 교육에 참가하는 것이 필요하다. 달리 말해서, 남군의 입장에서는 남군의 양성적 리더십 개발을 위해서는 자율성과 독립성을 바탕으로 교육을 하는 것이 필요하지만, 여성적 역할의 학습을 위해서는 타인과의 상호의존성을 키우기 위한 노력도 함께 필요한 것이다. 따라서 학습자 간의 연결성을 위하여 교수자는 일방적으로 지식을 전달하는 교육이 아니라 교수자와 학습자, 여군과 남군 학습자 간 상호소통과 토론을 통하여 서로에게 배우는 관계를 형성하는 상호 연결된 학습 환경이 중요하다. 이를 통해 학습자들이 일상적인 자신의 삶 속에서 겪어왔던 젠더화된 경험을 인식하고 다른 참여자들과 성 역할에 대한 공감을 통해 자신감을 형성할 수 있으며, 다양한 경험과 차이를 인식함으로써 타인에 대한 존중감과 배려를 습득할 수 있다. 결국, 양성적 리더십 교육은 여군과 남군 학습자 간의 상호 책임과 보살핌 과정에서 일어나는 대화와 피드백을 통해 새로운 지식과 이해의 장을 마련할 수 있어야 하며, 여군과 남군 모두 동등한 관계를 구축해 나가도록 상호적 수용과 비판을 통하여 상호 간 위치에서 발생하는 권력으로부터 민감하게 대처하며 대안적 학습의 장을 만들어 갈 수 있어야 한다.

양성적 리더십 교육은 여군과 남군 학습자 간의 긴밀한 관계를 바탕으로 상호 이해의 장을 마련할 수 있는 협력학습(collaborative learning)이 필요하다. 이는 학습자들이 협력과제를 수행하기 위해 함께 해석하고 설명하는 과정에서 발생하는 대화, 토론, 논쟁이라는 상호작용 과정을 통해 사회적 맥락에서 새로운 지식을 구성하게 된다. 즉, 대화와 토론의 과정에서 나타나는 개별 학습자들의 서로 다른 이해가 새로운 지식을 창출하고 이를 공유하도록 한다는 것이다. 이러한 협력학습이 갖는 강점으로 공유를 통해 학습자 간에는 지식의 전이가 일어나며, 서로 비교하는 과정을 통해 기존에 갖고 있던 오류들을 스스로 수정하는 적극적 학습이 가능해진다(Panitz, 1999).

점차 장기화되고 있는 코로나 팬데믹 이후 비대면 수업의 고민이 커지는 가운데, 모바일 기기를 활용한 협력학습이 논의되고 실제로 이루어지고 있다. 모바일 기기를 활용한 학습이 이루어지면 편리한 이동성(mobility) 및 접근성(accessibility) 측면에서 많은 혜택을 가져올 수 있고 소셜네트워크 서비스(social network service)가 사용자 편의성을 고려하여 다양한 모바일 어플리케이션을 통해 제공되므로, 교사와 학습자 간 혹은 학습자와

학습자 간의 상호작용을 증가시키는 효과를 가져올 수 있다는 주장이 설득력을 얻고 있기 때문이다(김호영·김진우, 2002; 이인숙 외, 2006).

또한, 자기주도성(self-directedness) 측면에서는 학습자들 자신이 스스로 모바일 기기를 통해 학습목표, 내용, 방법의 선택이 가능하고, 자신의 학습 이력을 관리할 수 있다. 즉시접속성(instant connectivity) 측면에서는 일반 pc기반의 e-learning에서는 해당 기기가 설치된 곳으로 이동하여, 부팅 및 프로그램 실행 등의 사전 준비단계가 있었지만, 모바일 기기를 활용한 학습 활동은 준비단계의 상당 부분이 생략되고, 실시간으로 바로 무선 네트워크에 접속하여 학습할 수 있는 장점을 가지고 있다. 그리고 협력학습 측면에서 살펴보면, 모바일 기기를 통한 학습 활동을 하다보면, 소셜네트워크 서비스를 통해 다양한 학습자 간 혹은 교수자와 학습자 간의 상호작용이 이루어지게 되고, 이는 유형과 무형의 조직학습을 경험하게 되며, 이를 통해 자연스러운 온라인 협력학습이 용이하게 된다.

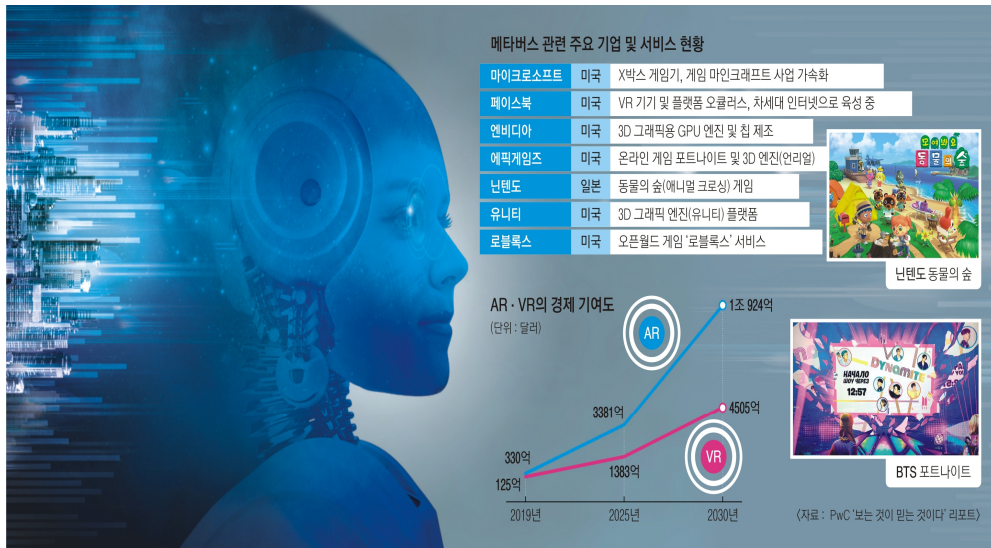
교수학습 상황에서 협력학습 도구로 사용되는 대표적인 모바일 기기로는 스마트폰(smartphone), 스마트패드(smart pad)를 포함한 태블릿(tablet) pc 등이 있는데, 이러한 모바일 기기들은 네트워크의 속도 및 안정성 문제가 점차 해결되고 업그레이드됨에 따라 유비쿼터스(ubiquitous) 교수-학습 환경이 구축되기 시작하였다. 특히, 모바일 기기의 대중적 보급 및 초고속 무선 인터넷 네트워크 구축이 현실화됨에 따라, 이를 활용한 교수-학습 활동이 교육 현장에서 본격적으로 이루어지고 있다.

이와 같은 모바일기기의 교육적 활용이 활성화되는 가운데에서도 온라인 협력학습 활동에서 상호작용성이 효율적으로 이루어지지 않은 점이 존재하였는데, 네트워크 테크놀로지와 모바일 어플리케이션의 혁신적 발전 및 모바일 기기의 대중화로 인해 협력학습 활동에서 이러한 상호작용성이 조직적이고, 즉각적으로 이루어지는 형태가 가능하게 되었다.

이런 가운데 가상과 현실이 상호작용하며 공진화하고 그 속에서 사회·경제·문화 활동이 이루어지면서 새로운 상대와 소통하기 위해 감수해야 하는 위험성에 노출되는 것을 줄여주는 메타버스가 협력학습의 대표 주자로 떠오르고 있다. 메타버스는 ‘초월, 그 이상’을 뜻하는 그리스어 메타(Meta)와 세상 또는 우주를 뜻하는 유니버스의 합성어로 ‘초월적 하이브리드 세상’을 뜻한다. 메타버스에서 사회적, 경제적, 인간관계 측면에서 원만하게 활동한다면 현실 세계보다 메타버스에 더 잘 어울리는 성향도 있는 것으로 알려져 있다. 즉, 메타버스는 <그림 12>와 같이 일탈적 체험의 장이기도 하지만 현실 생활을 잘하기

위한 교육적 체험의 장이기도 하다. 그리고 그러한 교육적 체험이 성공적인 사람은 해당 메타버스에 대해 더욱 만족할 것이다.

그림 12 메타버스의 종류



* 출처 : 손재권의 실리콘 투데이(2020.10.09.)

그림 13 메타버스의 종류

증강(Augmentation)	
증강 현실(Augmented Reality) - 현실 세계에 있는 아날로그적 물리적 대상에 디지털 데이터를 겹쳐 보여주는 기술 - 실제 현실 세계에 투영함으로써 실제감이 높고 몰입도 유도 가능	일상의 디지털화(Lifeloggging) - 사람 또는 사물이 경험하는 일상 정보를 데이터화하여 수집하고 저장, 묘사함. - 예시로 인스타그램, 페이스북 등 소셜 미디어가 있음.
사용자 밖의 세상에 집중 (External)	실제 세상의 디지털화(Mirror World) - 현실 세계를 디지털 세상으로 투영시킴. - 지리적 또는 정보적으로 정확한 방식으로 매핑하려고 함. - 예시로 구글 어스(Google Earth)가 있음.
	가상 현실(Virtual Reality) - 실제처럼 느끼게 한 컴퓨터로 시뮬레이션 한 온라인 디지털 가상 세상 - 개인 또는 사물의 자아 또는 행위에 초점이 맞춰져 있음. - 예로 세컨드 라이프, 호라이즌 등이 있음.
가상(Virtualization)	
사용자 자신에 집중 (Intimate)	

메타버스는 구현공간과 정보의 형태에 따라 <그림 14>와 같이 크게 네 가지 범주로 구분되는데 현실에 외부 환경정보를 증강하여 제공하는 형태의 증강현실(Augmented Reality)(예: 포켓몬고), 증강기술을 활용해 사물과 사람에 대한 현실생활의 일상적인 경험과 정보를 캡처하고 저장하고 묘사하는 등의 형태로 통합제공하는 기술인 라이프로그(예: 스마트 위치), 물리적인 현실 세계를 실제 가능한 한 사실적으로 있는 그대로 반영하되 정보적으로 확장된 가상세계인 거울세계(미러월드, Mirror World), 그리고 가상공간에서 다양한 개인·개체들의 활동 기반을 제공하는 가상세계(버추얼월드, Virtual Worlds)로 나눌 수 있으며 현실과 유사하거나 혹은 완전히 다른 대안적 세계를 디지털 데이터로 구축한 것이다. 다만, 이들의 네 범주의 특징들이 혼합되는 혼합형도 존재한다.

양성적 리더십 모델은 교육을 바라보는 하나의 인식틀이자 가치체계로서 이분법적인 대립에서 벗어나 성별의 구분과 상관없이 적용할 필요가 있다. 이러한 의미에서 양성적 리더십 교육은 새로운 지식개념을 수용하기 위해 여군과 남군이 상호작용과 함께 관계체험(experience)이 매우 중요하다. Schmitt(1999)는 감각체험, 감성체험, 인지체험, 행동체험, 관계체험의 5가지 요소로 체험을 구분하고 있으며, 특히 관계체험은 감각, 감성, 인지, 행동 체험 등 다른 4가지 차원들을 모두 포함하고 있는 개념으로서 사회적 집단과의 연결을 의미하여 메타버스 체험의 중요한 부분과 연결된다. 특히, 관계성, 사회성이 강화된 가상세계라는 점과 거의 모든 것이 기록되고 자신에 대한 정보가 서로 공유된다는 측면에서의 투명성 확보는 가상세계 유형의 메타버스에 대한 관계체험에 긍정적인 영향을 줄 것이라 예상되어 메타버스를 활용한 양성적 리더십 교육에 대한 체계적인 접근 개발이 필요하다.

그림 14 가상현실 기반의 훈련체계 개발 모습



*출처: 서울경제신문(2021.9.10.)

2021년 9월 9일 육군은 2030년대 중반까지 단계적으로 장병 훈련체계에 4차 산업혁명 기술 등을 적용해 장병들에게 실전과 같은 경험과 지식을 제공하는 방안을 추진한다고 밝혔다. 대표적인 4차산업혁명 기술로 언급된 것이 바로 메타버스이다. 게임 기반 플랫폼에 접속해 개인별 전투력 지수 등이 표시된 아바타를 통해 전투에 참여하고 전력 기량을 향상시킬 수 있도록 한다는 것이다. 메타버스를 전투훈련체계에 대한 도입과 함께 평소 양성적 리더십 교육에 메타버스를 활용한다면 여군의 양성적 리더십 개발에 훨씬 도움이 될 것이라 판단된다.

3. 중장기 개발 전략

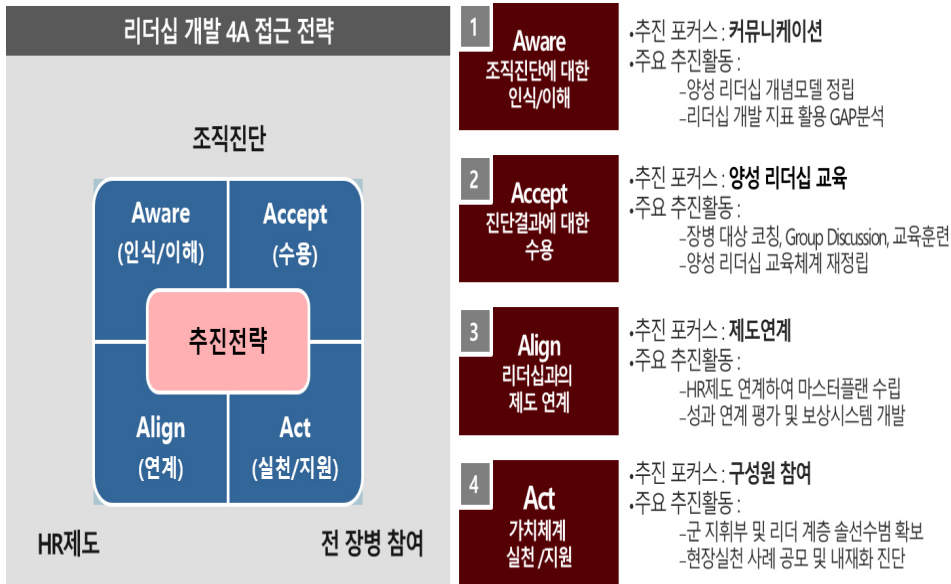
인구감소에 따른 병역자원의 감소 속에서 여성 인력의 확대와 경쟁력 확보는 조직의 경쟁력을 확보할 중요한 요인으로 급부상되는 가운데, 여군의 양성적 리더십은 전략적 인사 운영의 기본 개념에 추가 및 활용하여 장병들의 리더십 능력 향상을 인력 육성의 지향점으로 삼아야 한다. 이를 위해 군 조직목표를 달성하는 데 필요한 핵심지식과 기술, 그리고 개인이 보유한 역량을 파악하고 그 결과를 인적자원 관리에 활용하는데 기초자료를 제공함으로써 여군 활용 및 역할 확대에 따른 핵심 요소들을 집중적으로 교육할 필요가 있다.

양성적 리더십 교육은 여군에만 한정되는 것이 아니다. 군내 인적자원의 경쟁력을 창출하고 유지할 수 있도록 군 조직문화로 체계화시키고 여군뿐만 아니라 남군의 양성적 리더십을 내재화시키도록 다양한 노력들이 요구된다. 무엇보다 군 조직 내에서 양성적 리더십 개발의 목적이 교육 자체에만 있는 것이 아니라 군 장병들이 양성적 리더십을 체득하고 생활화할 수 있도록 만들어야 한다. 당연히 군 장병들이 양성적 리더십 개념을 이해하기만 하면 모든 문제가 해결된다는 오해에서 벗어나야 한다. 그리고 지휘부와 간부들에게 양성적 리더십 개발의 주요 전략을 이해시키는 것만으로는 장병들을 리더십 개발에 몰입시키는데 충분하지 않으며 좀 더 많은 노력이 요구된다.

다시 말해, 군 장병들에게 양성적 리더십 개발 전략에 대해 널리 전파되어 공감대 형성뿐만 아니라 업무와 조직에 대한 몰입으로 이어져야 하며, ‘양성적 리더십의 내용이 무엇인가’ 보다는 리더십 개발에 부합하는 활동들을 ‘어떻게 실천하고 있느냐’에 집중할 필요가 있다. 이는 군 조직 내 전사적인 공유를 넘어 전 장병들의 지지와 실천, 그리고 조직의 제도 및 시스템에의 용해가 더욱 중요하다는 것을 말한다. 다시 말해, 군 양성적 리더십 개발이 선언적이거나 교육에만 머물러 있는 것이 아니라 실질적으로 군 장병들의

태도와 행동으로 발현되고 군 조직문화로 정착되도록 <그림 15>와 같이 체계적인 접근이 요구된다.

그림 15 군 양성적 리더십 개발 접근 전략

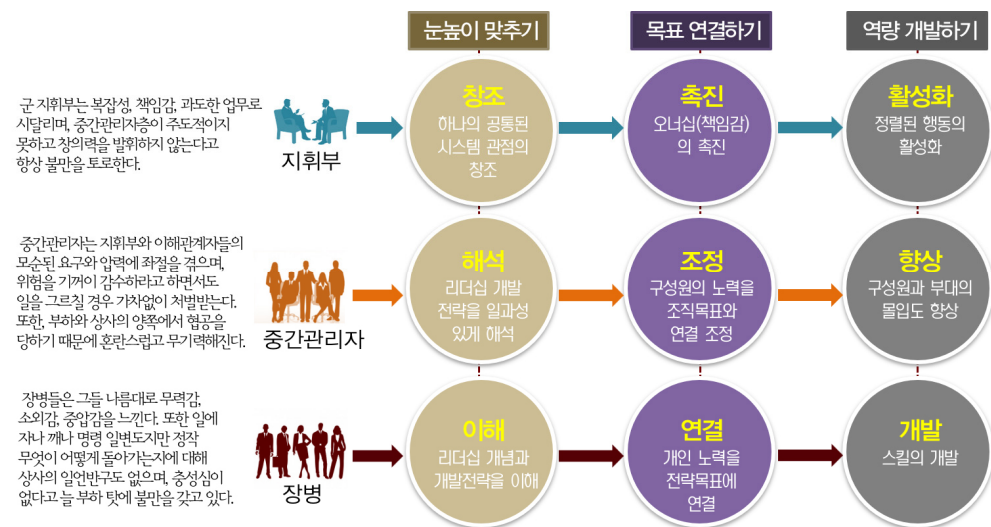


결국, 군의 양성적 리더십 개발 전략은 HR 전 분야인 채용, 전환 배치, 승진, 평가보상, 교육과정 개발 및 훈련 등 폭넓게 적용되어야 한다. 무엇보다 체계적이고 지속적 관리를 가능케 하도록 제도, 시스템 분야에서 가시적이고 직접적인 변화도 함께 이루어져야 한다. 예를 들면, 장병 선발 시 양성적 리더십의 핵심역량을 평가하거나 이를 정량화하여 인사고과에 반영할 필요가 있다. 또한, 평가 및 보상제도와 연계하여 장병들에게 기대되는 행위와 성과를 중심으로 인정 및 보상을 제공함으로써 군 조직에서 중시하는 리더십 핵심역량이 무엇인지를 명확히 하여 장병들의 실천을 촉진시키는 전략들이 요구된다. 특히, 명확한 리더십 개발 전략을 개발하거나 다시 수립하는 것은 기본적으로 조직의 도전이며, 리더십에 의존하는 경우가 많다. 특히, 새로운 변화에 대해 군 조직 내부에 상충 관계를 형성하고 어떤 선택을 하는 것에 반대하는 세력이 많기 때문에, 전략을 안내할 명확한 지적 체계와 함께 기꺼이 결단을 내릴 수 있는 강력한 리더가 반드시 필요하다. 문제는 양성적 리더십에 대한 이해가 아니라 '양성적 리더십 개념이 어떻게 만들어지고, 실제 조직 내에서 어떻게 실천되는가'에서 전략들이 개발되어야 한다는 것

이다. 즉, 지속 가능한 경쟁우위를 위해서는 무엇보다 탄탄한 전략 실행력이 동반되어야 한다는 점이다. 하지만 불행히도 대다수의 조직들은 리더십 개발 전략 실행력이 높지 않다.

리더십 개발 전략들이 잘 실행되는 주요 조직들의 공통점을 살펴보면, 먼저 모든 직원이 자신의 역할과 판단에 대한 책임 소재를 정확히 알고 있다. 그리고 경쟁 환경에 대한 중요한 정보가 의사결정권자에게 신속히 전달되며, 올바른 정보를 수집하기 위한 최고의 방법으로 조직 하부에서 올바른 결정을 내리도록 한다. 마지막으로 조직 내에서 정보의 공유가 자유로울 뿐만 아니라, 일상의 업무가 조직의 경영에 어떤 영향을 미치는지 이해할 수 있는 정보가 많다는 것이다. 특히, 구성원들을 전략적으로 몰입시키는 활동을 서로 연관되지 않는 일련의 이벤트로 다루지 않고 경영진, 관리자, 직원들의 역할이 서로 다르며, 그들의 역할과 범위를 명확하게 정의한 지적 체계를 갖추었다. 무조건 모든 구성원들을 변화 프로그램에 참여시키기 보다는 전략 실행에 있어서 각자의 재능이 부족한 것이 아닌 여러 사람의 재능을 한데 묶어 최적의 성과를 낼 수 있도록 하는 ‘프로세스’ 관점으로 지휘부가 관리하고 있다는 것이다.

그림 16 군 양성적 리더십 개발 프로세스



‘프로세스’ 관점이란 조직의 전략적 계획을 이해하는 것으로 핵심 비즈니스 시스템이 조직전략과 어떻게 연관되는지를 이해하는 것을 보여주는 ‘눈높이 맞추기’, 직원과 팀의

목표를 조직의 전체 목표와 연관시키는 것으로 개인과 팀이 조직의 전략실행에 얼마나 큰 공헌을 했는지를 보여주는 ‘목표 연결하기’, 마지막으로 조직의 모든 계층에서 전략 실행에 필요한 스킬과 역량을 개발하는 ‘역량 개발하기’이다. 이러한 체계적인 개발 활동들의 집합을 근거로, 독특하고 가치 있는 새로운 포지션을 조직구성원들에게 인식시키는 과정이 무엇보다 중요하다. 그러기 위해서는 우선적으로 ‘프로세스’에 대한 의사결정권을 명료하게 정리하고 정보의 흐름이 원활해지게끔 노력하는 것이 중요하다. 그런 다음, 동기부여 및 구조와 관련한 변화를 설계하고 지원 방안을 모색해야 한다.

군의 양성적 리더십도 <그림 16>과 같이 양성적 리더십 가치의 독특한 배합을 전달하기 위해 차별화된 활동들의 집합을 ‘프로세스’ 관점에서 변화 프로그램들이 신중하게 선택되어야 한다. 물론 양성적 리더십 개발 전략 실행력을 위한 하나의 프로그램에 모든 실천 방안을 포함할 수는 없다. 대다수 조직에서 한 번에 실행할 수 있는 프로그램은 최대 대여섯 개 정도다. 무엇보다 이러한 다양한 변화 프로그램을 담당할 내부전문가를 선발하여 군의 양성적 리더십에 대한 워크숍 및 교육을 실시한 후, 교육을 받은 전파 담당 내부전문가들이 현업으로 돌아가 하부 단위 조직에서 리더십 개발 전략을 실행함으로써 강력한 리더십 전파 효과를 기대할 수 있을 것이다.

그리고 성공적인 전파 및 실천을 위해서는 정기적인 설문조사를 통하여 양성적 리더십에 대한 군 장병들의 인식과 실천 수준에 대해 조사할 필요가 있으며, 이에 따른 적절하고 즉시적인 피드백이 제공됨으로써 점차 체계적, 지속적인 관리를 할 수 있을 것이다. 결국, 이러한 ‘프로세스’ 관점에서 변화 프로그램을 개발·전파함으로써 군 장병들에게 양성적 리더십 개발 전략을 이해시키고 장병들의 업무를 서로 연관시키며, 지속적인 반복학습을 통하여 필요성을 공감하고 그들 자신의 역량을 개발하는 등 내재화 수준에 따른 차별화된 제도 및 운영전략이 뒷받침 될 때 군 조직의 자원을 효과적으로 관리되어 장병들의 잠재력이 최대한 발휘될 수 있을 것이다.

V. 결론

오늘날 우리 군은 저출산 현상이 심각해 지면서, 전문적 능력과 자질을 가지고 있는 여성 인력으로 부족한 병역자원으로 대체하고자 노력하고 있다. 하지만, 그러한 여군의 특성을 반영한 체계적인 리더십 교육이나 리더십 롤모델을 개발하지 못하고 있다. 이에

본 연구의 목적은 여군 리더십 발전방안의 일환으로 여군 리더십 롤모델을 제시하고자 하였다. 이를 위하여 먼저 기존 여성 리더십에 대한 선행 연구를 통해 여성 리더십의 개념과 연구의 한계점을 고찰하였다.

첫째, 기존 여성 리더십은 역할(불)일치의 관점에서 여성들의 리더십을 주로 연구하였다는 점이다. 이에 본 연구에서는 여성의 역할 일치와 함께 불일치를 역할양립의 관점으로 전환하여 접근하였다. 역할일치와 역할양립을 함께 고려하여 여성의 양성적 리더십 개념을 적용하였는데, 여성의 여성적 리더십과 여성의 남성적 리더십을 여성의 양성적 리더십으로 통합하였다. 이 과정에서 선행 연구에서는 여성의 리더십, 여성적 리더십에 대한 개념의 구분과 정의 연구가 있긴 하지만 남성, 남성적 리더십에 대한 접근이나 설명은 부재하다. 그러한 관점에서 본 연구에서는 여성의 리더십, 여성적 리더십과 더불어 남성의 리더십, 남성적 리더십 개념을 함께 포함하여 연구하였다. 이러한 접근법은 선행 연구가 주로 남성 리더십을 보편적 리더십의 개념으로, 그리고 여성 리더십은 소수의 제한된 리더십의 개념으로 차등화시킨 것이라면 본 연구는 여성과 남성을 동등한 입장에서 접근하여 개념을 도출하였다.

둘째, 본 연구에서는 여성 리더십의 긍정적인 측면 뿐만 아니라 기존 연구에서 거의 다루지 않은 부정적인 측면도 함께 고려하고자 한다. 기존 연구에서는 여성의 리더십 또는 여성적 리더십의 긍정적/부정적 특성에 대한 구분이 모호하다. 여성 리더십의 유효성을 검증한 연구는 주로 긍정적 리더십의 영향의 정도를 검증한 연구가 대부분이다. 그러나 모든 리더십에는 긍정/부정적인 면이 있다는 점을 감안한다면 반드시 여성 리더십에 대한 접근도 긍정적/부정적인 특성을 모두 고려하는 것이 올바른 접근법이라고 판단된다. 여성이나 남성에게 다른 성의 역할이 양립하듯이, 긍정과 부정의 역할 또한 양립된다는 것이다. 따라서 긍정/부정적인 역할을 모두 고려하여, 부정적인 역할은 최소화하고 긍정적인 역할을 최대화하는 방향으로 양성적 리더십 개발 모델을 통합하였다. 마지막으로 이러한 두 가지 관점을 통합적으로 적용한 여군의 양성적 리더십 개발 모델을 제시하였다.

본 연구의 목적이 여성 리더십의 발전 방안을 도출함에 있어 여성 인력의 효율성과 효과성 극대화를 위한 양성적 리더십 개발 모델을 개발하는 것인 만큼, 이 연구를 통한 시사점은 이론적 측면과 실무적 측면으로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 이론적 측면에서는 다양한 개념들의 정립과 체계화이다. 여성의 리더십, 여성적 리더십, 여성주의 리더십의 개념뿐만 아니라 각 개념들이 지니고 있는 차이점과 유사점들을 정리하여 개념적 혼란을 최소화시켰다. 특히, 여성의 리더십과 여성적 리더십이 성 차이에

대한 연구라는 점과 여성주의 리더십은 성 차별에 대한 연구라는 점에서 개념적으로 구분되지만, 여성주의 리더십이 여성의 리더십과 여성적 리더십의 개념을 모두 다루고 있다는 점에서 어느 정도 공통점이 있기 때문에 기존 연구에서 다소 혼란이 있었다는 점을 확인하였다. 따라서 본 연구에서는 여성 차이에 대한 개념을 다른 여성의 리더십과 여성적 리더십에 초점을 맞추었고, 여성과 남성의 성 역할의 차이와 역할양립을 중점적으로 다루었다.

또한, 긍정적, 부정적인 리더십 측면들을 함께 고려하여 현재까지 여성 리더십의 긍정적인 연구뿐만 아니라 부정적인 연구도 함께 고려해야 함을 강조하였다. 여기에서 여성 리더십의 긍정, 부정적인 행동은 리더십의 유효성 또는 결과적인 측면이 아니라, 생물학적인 성별 특성이 반영된 독립변수로서의 부정적인 행동을 의미한다. 따라서 기존 연구에서 다루고 있는 성 고정관념이 반영된 결과 여성 리더십의 부정적인 결과로서의 유효성과는 다른 개념으로 접근하였다. 기존 여성 리더십 연구에서 여성의 부정적인 행동에 초점을 맞춘 연구가 거의 전무한데, 이에 대한 보다 많은 관심이 요구된다. 결과적으로 본 연구는 여성 리더십에 대한 양면성(역할의 양면성, 긍정/부정의 양면성) 측면에서 다양한 이론들을 종합적으로 검토하여 양성적 리더십 개발 모델을 제시하였다는 점에서 이론적 의의가 있다.

둘째, 실무적 측면에서는 먼저 현재 여군들의 자기 개발에 있어 방향성을 제시할 수 있다. 2019년 해군 작전사령부에서 진행된 한미 여군 심포지엄에 참가했던 미해군 선임 여군장교 미셸 데이(Michele Day) 대령은 일-가정 양립에 대해 “본인 역시 23년 간 해군장교 생활을 돌이켜보면 군인의 역할과 아내와 엄마로서의 역할의 밸런스를 맞추기가 쉽지 않았다.”며 “이는 여군이 극복해 나가야 할 과제라고 생각하며 긍정적인 마인드로 함께 극복해 나갔으면 좋겠다.”고 말했다. 또한, 한국 해군 선임 여군장교는 “군내 여군 인력 증가로 인해 여군 리더도 많이 배출되고 있으며 여군 리더십에 대한 고정관념이 생기지 않도록 남군과 여군 리더십을 구분지어서는 안된다.”며 “여군들 스스로도 구성원들에게 신뢰를 주며 협력과 화합을 도모할 수 있는 리더가 되도록 각고의 노력을 기울여야 한다.”고 강조했다.³⁾ 이 연구는 이러한 실무 여군들의 목소리에 조금이나마 응답할 수 있다고 판단된다. 즉, 양성적 리더십 개발 모델은 여군들이 군인의 역할과 더불어 아내와 엄마로서의 역할의 밸런스를 맞출 수 있다는 점에서 그리고 여군, 남군 리더십이 아닌

3) <http://www.nocutnews.co.kr/5153565>

양성적 리더십을 통해 여군 리더십의 고정관념을 탈피하는데 도움이 될 것이다.

특히, 4차산업혁명의 기술 발전과 함께 군에 적용되고 있는 메타버스와 같은 기술 적용이 전투 기술능력 배양과 더불어 군내 성별 간 이해의 폭을 넓히고, 여군의 양성적 리더십을 개발에 도움이 되는 방향으로의 활용 가치를 높이는 것이 필요함을 제기하였다는 점에서 의의가 있다.

그리고 본 연구에서는 장기적 전략으로서 양성적 리더십의 적용 방안을 제시하였는데, 이는 양성적 리더십이 여군에 국한된 것이 아닌, 남군에게도 동일하게 적용된다는 점을 감안하여 장기적인 관점에서 군내 인력의 선발, 교육훈련, 평가 체계 전반적인 정책에 반영하는 것에 필요성을 제기하였다는 점에서 의의가 있다.

독고순 외(2000)은 선진국의 군내 여성 운영의 변천이 제1, 2차 대전의 전투효율 목적으로 여성의 경우 남성의 전투력 증진을 위한 지원업무를 주로 시켰다가, 70년대 중반 남성 인력 부족에 따른 대체 인력으로서의 여성 운용에 이어 90년대 중반에는 여성 인권 보장에서의 여성 인력 운영을 거쳐, 90년대 중반 이후 남녀 동등 기회 개념을 적용하여, 동등한 기회를 제공하고 동등한 인사관리 원칙으로 전병과에 여군을 운영하게 방향으로 변화가 이루어졌다고 강조 하였다. 2021년 우리나라는 경제적으로 선진국으로 인정받고 있지만, 군의 많은 노력에도 불구하고 군내 여성 인력 운영만큼은 선진국들의 70년대 중반 이후에 여전히 머물러 있는 실정이다. 특히, 최근 군내 여군에 대한 성추행, 성폭행 등 성범죄 사건들은 여군에 대한 우리 군의 뼈아픈 현실을 보여주는 사례들이다. 군내 여성 인력에 대한 운영의 문제점을 보완 발전시키지 않는다면 또 다른 성범죄 사건들은 계속해서 발생할 수 밖에 없을 것이다. 이러한 관점에서 본 연구는 군내 여성 인력에 대한 접근법을 여군의 양성적 리더십 강화뿐만 아니라 남군의 양성적 리더십 강화도 함께 도모해야 한다는 과제를 제시하였다는 점에서 의미가 있다.

이상과 같은 이론적, 실무적 측면의 의의에도 불구하고, 본 연구가 실증연구가 아닌 개념연구이기 때문에 실제 현장과는 다소 괴리감이 있을 수 있다는 한계점이 존재한다. 연구 과정에서 일부 여군들과의 인터뷰를 통해 알게 된 사실은 현장에서는 군 인력을 남군과 여군으로 구분하는 것 자체에 대한 강한 거부감이 존재한다고 하였다. 이러한 구분이 동등한 입장에서 구분인 아닌, 다수의 남군과 소수의 여군 사이의 불평등 인식에서 출발한 경우가 많고, 여전히 성 고정관념이 지배적이라는 것이다. 여군 리더십에 대한 발전적인 모델을 제시하기 전에 성 고정관념을 없애는 노력이 우선되어야 함을 강조하기도 하였다. 따라서 군내 성 고정관념의 문제를 극복하기 위한 다각도의 노력이

함께 병행되지 않는다면 본 연구의 적용과 실효성에는 한계가 있을 수밖에 없다.

이러한 한계점에도 불구하고, 본 연구에서 제시한 양성적 리더십 개념 모델을 적용하는 것은 향후 여군의 올바른 방향으로의 리더십 향상과 더불어 효율적인 여군 인력 관리에 도움이 될 것이며, 나아가 국방 인력의 효율성을 극대화하여 군의 전투력 향상과 국방력 강화에 기여할 것이라 판단된다.

참고문헌

- 강성록 외(2021). 리더십의 이론과 실제 그리고 개념, 서울:학지사
- 강혜련(1998), “리더십과 조직적응: 남녀관리자의 비교연구”, 인사조직연구, 제6권 1호 81-123쪽.
- 강혜련(2005), 여성과 조직리더십, 서울: 학지사.
- 구자숙(2006), “조직내 승진과 만족도에 영향을 미치는 요인의 남녀간 차이”, 한국심리학회지: 여성, 제11권 3호, 287-309쪽.
- 권경득(2005), “조직유형에 따른 관리자의 리더십 스타일과 구성원의 직무 행태 및 조직성가에 관한 연구”, 한국사회와 행정연구, 제16권 1호, 57-79쪽.
- 김건(2020), “특급호텔의 남성 리더십과 여성 리더십 스타일과 리더십 효율성에 관한 연구”, 관광연구저널, 제34권 2호, 99-108쪽.
- 김난주·강민정·박건표 외(2015), 2015년 여성관리자패널조사, 서울: 한국여성정책연구원.
- 김수한·안리라(2018), “여성관리자의 시간제약과 직장 내 사회자본”, 한국사회학, 제52권 1호, 39-75쪽.
- 김선미(2017), “여성주의 리더십 사례연구”, 한국윤리경영학회 학술대회 발표논문집, 147-165쪽.
- 김성희(2010), 취업희망프로그램이 장기실업자의 구직효능감, 자아존중감 및 의사소통에 미치는 효과, 경성대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 김성희(2012), “군 조직 내 여성군무원의 리더십 성향과 직무만족”, 이화여자대학교 석사학위논문.
- 김양희(2017), 성공하는 조직의 리더십 모델 : 여성리더와 젠더통합 리더십. 서울: 이새.
- 김용주(2008), “SYMLOG의 형용사 평정에서 응답자의 반응연구”, 한국교육심리학회, 제22권, 317-332쪽
- 김재은·김지현(2021), “여군의 군생활 경험과 적응 과정-포커스그룹 인터뷰를 중심으로-”, 한국심리학회지: 상담 및 심리치료, 제33권 1호, 507-538쪽.
- 김혜숙·윤소연(2009), “여성 리더의 특성과 효율성”, 한국심리학회지: 사회 및 성격, 제23권 1호, 33-54쪽.
- 김혜숙·장재운(2002), “여성 공무원 리더의 효율성, 정체성, 삶의 만족도와 조직의 성차별 문화”, 한국심리학회지: 문화 및 사회문제, 제8권 2호, 191-208쪽.
- 김호영·김진우(2002), “모바일 인터넷의 사용에 영향을 미치는 주요요인에 대한 실증적 연구”, 한국경영정보학회, 제12권 3호, 89-113쪽.
- 김희진·이수민(2012), “언론에 재현된 여성 경제리더의 모습”, 미디어, 젠더 & 문화, 제23호, 79-110쪽.
- 나윤경(1999), “페미니스트 페다고지: 여성 학습자만을 위한 교수방법인가?”, Andragogy Today, 제2권 4호, 55-76쪽.
- 독고순 외(2000), “한국군 여성인력 활용확대에 따른 여군인력 획득방안”, 한국국방연구원.
- 류은영·유민봉(2008), “변혁적·거래적 리더십이 혁신행동에 미치는 영향에 있어 리더 감성지능의 매개효과”, 한국행정학, 제42권 4호, 151-177쪽.
- 박희태·손승연·윤석화(2014), “상사의 비인격적인 행동 유형과 구성원의 과업성과”, 인적자원관리연

구, 제21권 3호, 21-46쪽

배선희(2010), “여성대통령과 여성주의 리더십”, 젠더리뷰, 제19권, 56-59쪽.

배유경(2015), 여성주의 관점에서 본 한국 양성평등교육에 관한 연구, 서울대학교 박사학위논문.

백평구(2016), “IT 서비스 기업 맥락에서 여성적 리더십에 대한 주관성 분석”, 한국 HRD 연구, 제11권 3호, 77-105쪽.

손주영(2009), “기업내 여성 리더급에 대한 남성 부서장의 시각에 관한 탐색적 연구”, 사회연구, 제17권 1호, 39-59쪽.

신미식(2005), “평생교육의 초기 이념을 살릴 수 있는 또 하나의 이론으로서 여성주의 교육이론.” 평생교육학연구, 제11권 2호, 93-115쪽.

심영희(2010), “글로벌 여성 리더십의 구성요소와 성장요인: 여성 NGO 리더십을 중심으로”, 아시아여성연구, 제49권 2호, 45-80쪽.

용정순·최훈석(2020), “10년간 리더 역할 도식의 변화: 리더와 응답자의 성별을 중심으로”, 한국심리학회지: 문화 및 사회문제, 제26권 3호, 121-143쪽.

우양호(2010), “공공부문 고위직 여성의 공적관계에 대한 새로운 접근: 토큰 여성(tokens)과 여왕벌신드롬(queen bee syndrome)”, 지방정부연구, 제14권 4호, 61-85쪽.

원숙연(2006), “젠더관점을 통해 본 멘토링의 기능과 장애요인”, 한국행정학보, 제40권 1호, 107-125쪽.

원숙연(2009), “공직 내 여성관리자에 대한 고정관념적 평가의 역할”, 한국여성학, 제25권 1호, 73-101쪽.

원숙연(2012), “공직 내 여성관리자의 현실”, 한국여성학, 제28권 2호, 75-107쪽.

윤혜린·김영옥·양민석 외(2007), 여성주의 리더십 새로운 길찾기, 서울: 이화여자대학교 출판부.

이길환·박상언·김주엽(2005), “여성 상사가 발휘하는 양성적 성 역할의 효과성에 대한 탐색적 연구”, 인적자원개발연구, 제7권 1호, 33-57쪽.

이동수(2014), “공무원의 리더십과 리더유효성에 대한 자타평가의 남녀차이 분석”, 여성연구, 제86권 1호, 137-174쪽.

이선이·윤소연·김혜숙(2007), “공공부문 여성 리더가 처한 조직 환경에 대한 인식”, 한국심리학회지: 여성, 제12권 4호, 491-518쪽.

이인숙·송기상·이영민(2006), 모바일 학습의 탐구, 서울: 문음사.

이주희(2010), “기업조직 내 여성 리더십 특성 연구”, 아시아여성연구, 제49권 2호, 7-44쪽.

이준호·박노윤·한준구(2013), “콜센터에서 여성 관리자의 변혁적 리더십과 여성 부하의 직무 만족간의 관계: 여성 부하의 결혼 여부에 따른 검증 차이”, 경영교육연구, 제28권 5호, 81-111쪽.

이준호·조경섭(2007), “광고회사 상하직원의 성 차이에 따른 리더십과 직무만족 연구”, 한국광고홍보학보, 제9권 2호, 33-60쪽.

이향미(2010), 여군 리더십 장애요인에 관한 연구, 국민대학교 석사학위논문.

이형순(1990), 여성관리자에 대한 수용태도 및 직무만족의 성별차이에 관한 실증적 연구, 충남대 경영대학원 석사학위논문.

- 임희정(2018), “관리자 및 부하의 성별, 조직문화에 따른 남녀관리자의 리더십 연구”, 여성연구, 제96권 1호, 119-145쪽.
- 장희경·조수영(2014), “CEO의 리더십 유형 및 기업의 성별 이미지 일치가 CEO에 대한 공중 태도에 미치는 영향”, 한국언론학보, 제58권 2호, 269-306쪽.
- 조형(2005), 여성주의적 가치와 모성 리더십, 서울: 이화여자대학교 출판부.
- 조혜원·함인희(2016), “기업 관리직의 젠더 격차와 “유리천장” 분석”, 한국사회정책, 제23권 2호, 49-81쪽.
- 편관서·김명언(2006), “성차, 정서표현, 성역할 고정관념이 리더십 효과성에 미치는 영향”, 한국심리학회 학술대회 자료집, 제1호, 424-425쪽.
- 한수진·강소라(2018), “여성 관리자의 경력만족에 영향을 미치는 경력열망 그리고 멘토링/교육훈련의 효과”, 대한경영학회지, 제31권 4호, 743-760쪽.
- 한국군사문제연구원(2020), 월간 KIMA 12월호, 경기도:한국군사문제연구원.
- 허라금(2003), “생명공학기술과 여성”, 한국여성철학, 제3권, 17-32쪽.
- 홍용기(2010), “남성 리더십과 여성 리더십 스타일과 리더십 효율성에 관한 연구”, 경영과 정보연구, 제29권 4호, 187-205쪽.
- 황정희·박준성(2008), “비서직 여성 중간 관리자의 리더십 스타일과 조직몰입”, 경영관리연구, 제1권 2호, 1-24쪽.
- Ashforth, B. E.(1994). “Petty tyranny in Organizations.” Human Relations, 47, pp.755-778.
- Bales, R. F.(1950). Interaction process analysis: a method for the study of small groups. Addison-Wesley.
- Bales, R. F., & S. P. Cohen(1979). SYMLOG: A manual for the case study of groups. NewYork: Macmillan.
- Bales, R. F.(1985). “Distinguished Teaching of Group Process.” American Psychologist, 40(3), pp.343-344.
- Barton, T. R.(2006). “Feminist academic leadership: Parallels to President MacKenzie Allen, in Commander in Chief.” Women in Higher Education, 15(8), pp.7-9.
- Belenky, M. F., B. M. Clinchy, N. R. Goldberger, & J. M. Tarule(1986). Women’s Ways of Knowing: The Development of Self, Voice and Mind. NY: Basic Books, Inc.
- Bem, S. L.(1974). “The measurement of psychological androgyny.” Journal of Consulting and Clinical Psychology, 42, pp.55-162.
- Bem, S. L.(1977). “On the Utility of Alternative Procedure for Assessing Psychological.” Journal of Clinical Psychology, 45(2), pp.196-205.
- Blake, R., & J. Mouton(1964). The Managerial Grid: The Key to Leadership Excellence. Houston, TX: Gulf Publishing Company.
- Brenner, O. C., J. Tomkiewicz, and V. E. Schein(1989). “The Relationship between Sex

- Role Stereotypes and Requisite Management Characteristics Revisited.” *The Academy of Management Journal*, 32(3), pp.662-669.
- Broverman, I. K., D. M. Broverman, F. E. Clarkson, P. S. Rosenkrantz, & S. R. Vogel.(1970). “Sex-role stereotypes and clinical judgments of mental health.” *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 34(1), pp.1-7.
- Carli, L. L. and A. H. Eagly(1999). “Gender Effects on Influence and Emergent Leadership.” in *Handbook of Gender and Work*, ed. G. N. Powell, Thousand Oaks, CA: Sage, pp.203-222.
- Cuddy, A. J. C., S. T. Fiske, and P. Glick(2004). “When professionals become mothers, warmth doesn’t cut the ice.” *J. Soc.* 60, pp.701-718.
- Eagly, A. H.(1987). *Sex Differences in Social Behavior: A Social-Role Interpretation*, Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- Eagly, A. H. and L. L. Carli(2003). “The Female Leadership Advantage: An Evaluation of the Evidence.” *The Leadership Quarterly*, 14(6), pp. 807-834.
- Eagly, A. H. and S. J. Karau(2002). “Role Congruity Theory of Prejudice Toward Female Leaders.” *Psychological Review*, 109(3), pp.573-598.
- Eagly, A. H. , S. J. Karau, and M. G. Makhijani(1995). “Gender and the Effectiveness of Leaders: A Meta-Analysis.” *Psychological Bulletin*, 117(1), pp.125-145.
- Fiske, S. T., A. J. Cuddy, P. Glick, and J. Xu(2002). “A model of (often mixed) stereotype content: competence and warmth respectively follow from perceived status and competition.” *J. Pers. Soc. Psychol.* 82, pp.878-902.
- Freeman, D. C., M. E. Drant, K.T. Harper, and A.C. Blauer(1981). “Influence of environment on the floral sex ratio of monoecious plants.” *Evolution*. 35, pp.194-197.
- Gilligan, C.(1997). *다른 목소리로*(In a difference voice, 허란주 역). 서울: 동녘.
- Hale, M.(1996). “Gender Equality in Organizations: Resolving the Dilemmas.” *Public Personnel Administration*, 16(1), pp.7-18.
- Hare, A., E. Sjøvold, H. G. Baker, and J. T. Powers(2005). *Analysis of social interaction systems : SYMLOG research and applications*.
- Herzberg, F.(1966). *Work and the Nature of Man*. Cleveland: World Publishing.
- Hooks, B.(1984). *Feminist Theory: From Margin to Center*, Boston, South End.
- Kanter, R. M.(1977). *Men and Women of the Corporation*, New York: Basic Books.
- Kark, R., R. Waismel-Manor, and B. Shamir(2012). “Does Valuing Androgyny and Femininity Lead to a Female Advantage? The Relationship Between Gender-Role, Transformational Leadership and Identification.” *The Leadership Quarterly*, 23(3),

pp.620-640.

- Lefkowitz, J.(1994). "Sex Related Differences in Job Attitudes and Dispositional Variable: Now You See Them, ...". *Academy of Management Journal*, 37, pp.323-349.
- Loden. M.(1985). "Feminine Leadership of How to Succeed in Business Without Being One of the Boys." *NewYorkTimes books*, p.63.
- Martell, R. F., C. Parker, and C. G. Emrich, et al.(1998). "Sex Stereotyping in the Executive Suite: Much Ado About Something." *Journal of Social Behavior and Personality*, 13(1), pp.127-138.
- Panitz, T.(1999). Benefits of Cooperative Learning in Relation to Student Motivation. In M. Theall (Ed.), *Motivation from within: Approaches for Encouraging Faculty and Students to Excel*, New Directions for Teaching and Learning (pp.59-68). San Francisco, CA: Josey-Bass Publishing
- Powell, G. N.(1993). *Women and Men in Management*, Newbury Park: Sage.
- Powell, D. H.(1998). "Careers and Family Atmosphere: An Empirical Test of Roe's Theory." *Journal of Counseling Psychology*, 4, pp.212-217.
- Powell, G. N., D. A. Butterfield, and J. D. Parent(2002). "Gender and Managerial Stereotypes: Have the Times Changed?." *Journal of Management*, 28(2), pp.177-193.
- Ridgeway, C. L.(2011). *Framed by Gender: How Gender Inequality Persists in the Modern World*. New York: Oxford University Press.
- Schaffer, K. F.(1981). *Sex Role and Human Behavior*. Winthrop Publishers, Inc.
- Schein, V. E.(1975). "Relationships Between Sex Role Stereotypes and Requisite Management Characteristics Among Female Managers." *Journal of Applied Psychology*, 60(3), pp.340-344.
- Schein, V. E.(2001). "A Global Look at Psychological Barriers to Women's Progress in Management." *Journal of Social Issues*, 57(4), pp. 675-688.
- Schmitt, B. H.(1999). *Experimental Marketing*, New York: Simon &Schuster.
- Stempel, C. R., and T. Rigotti(2018). "Leaders' Gender, Perceived Abusive Supervision and Health." *Frontiers in psychology*, 9, p.2427.
- Wood, W., P. N. Christensen, and M. R. Hebl, et al.(1997). "Conformity to Sex-Typed Norms, Affect, and the Self-Concept." *Journal of Personality and Social Psychology*, 73(3), pp.523-535.

8

MITRE ATT&CK for ICS 기반의 사이버전 다영역 기동 연구

아주대학교 국방디지털융합학과 이 민 우

MITRE ATT&CK for ICS 기반의 사이버전 다영역 기동 연구

이 민 우*

목 차

I. 연구 개요	420
1. 연구배경 및 목적	420
2. 연구 범위 및 방법	422
II. 산업제어시스템과 무기체계의 사이버 위협 비교	423
1. 산업제어시스템(ICS)의 사이버 위협	423
2. 무기체계의 사이버 위협	430
III. MITRE ATT&CK for ICS 분석	436
1. MITRE ATT&CK for ICS 소개	436
2. ATT&CK for ICS의 활용	444
IV. ATT&CK for ICS와 사이버전 다영역 기동	447
1. 다영역 기동의 특징	447
2. 사이버전 다영역 기동 시나리오	454
V. 결 론	462
참고문헌	464

* 아주대학교 국방디지털융합학과

I. 연구 개요

1. 연구배경 및 목적

가. 연구배경

사이버 공간은 기술적으로는 인간에 의해 ‘발명’된 기술의 산물이지만, 군사적으로는 새롭게 ‘발견’된 제5의 전장이다. 사이버 공간은 전자기 스펙트럼(EMS: Electro-Magnetic Spectrum)을 포함하여 지상, 해상, 공중, 우주의 물리 공간과 함께 다영역(multi-domain) 중의 하나가 되었다. 그래서 군은 다영역에서 이뤄지는 작전 활동인 ‘다영역 기동’을 이해하고 분석함으로써, 다영역 기동을 가시화할 수 있는 능력이 필요하다.

다영역 기동을 이해하기 위해서는 먼저 제5의 전장에서 이뤄지는 사이버 공간 활동을 가시화 할 수 있어야 한다. 이를 위해 사이버 공간의 공격 활동을 지식 기반으로 모델링한 것이 미국의 비영리 연구기관인 MITRE에서 제공하는 ATT&CK (Adversarial Tactics, Techniques & Common Knowledge)¹⁾ 프레임워크이다. 하지만 정보 기술의 발전에 따라 사이버 공간이 물리 공간에 미치는 영향력이 증가하면서, 사이버 공간과 물리 공간의 접점이 되고 있는 산업제어시스템(ICS: Industrial Control System)에 맞는 추가적인 모델이 필요하게 되었다. 그래서 MITRE에서는 2020년에 ATT&CK for ICS를 추가로 개발하였다.

다영역 작전의 대상이 되는 사이버 공간과 물리 공간에서 운영되는 무기체계는 정보기술(IT: Information Technology)과 운영기술(OT: Operation Technology)로 구성되어 있으므로 산업제어시스템과 여러모로 유사한 특성을 갖는다. 이 때문에 무기체계를 산업제어시스템으로 분석하는 연구가 이뤄지고 있다. 하지만 첨단 무기체계가 다영역에서 운영된다는 관점에서 사이버전의 다영역 기동을 다루는 연구는 아직 없다.

본 연구는 산업제어시스템과 무기체계와의 유사성에 주목하여 ATT&CK for ICS를 무기체계에 접목하고, 사이버전의 다영역 기동을 표현하는 방안을 다룬다.

나. 연구 목적

본 연구는 사이버전의 다영역 기동을 가시화하는 방안을 제시하는 것을 목적으로 수행되었다.

¹⁾ <https://attack.mitre.org>

사이버 공간의 활동은 전자기 신호 또는 정보가 기술적 구조 속에서 논리적 상태로 이뤄지기 때문에, 물리 공간의 지리적, 물질 현상을 시각화하는 방법으로 나타내기가 어렵다. 사이버 공간을 포함하는 다영역 작전은 사이버 공간에서의 활동을 이용하므로, 다영역 작전 수행을 위한 전력의 기동이 사이버 공간과 물리 공간에서 이뤄진다. 이 때문에 다영역 작전의 기동을 시각화하기 위해서는 사이버 공간의 활동을 설명할 수 있는 프레임워크가 필요하다. 하지만 다영역 기동은 사이버 공간과 물리 공간을 모두 아우르므로 사이버 공간과 물리 공간의 접점을 다룰 수 있는 프레임워크로 표현되어야 한다. 본 연구에서는 이러한 프레임워크로써 MITRE의 ATT&CK for ICS를 사용한다. ATT&CK for ICS는 산업제어시스템을 대상으로 퍼듀 모델(Purdue Model)에 기반하여 개발되었다. 이는 무기체계가 갖는 산업제어시스템의 특성을 나타내는데 사용될 수 있음을 의미한다.

본 연구에서는 무기체계의 다영역 기동을 표현하기 위해 ATT&CK for ICS를 활용하는 방안을 다룬다. 먼저 산업제어시스템과 무기체계의 사이버 위협을 비교하고, ATT&CK for ICS를 분석하여, 사이버전 다영역 기동에 접목하는 방안을 제시하는 것을 목적으로 수행되었다.

다. 기대 효과

본 연구 결과는 다영역 작전 개념/교리 연구시 다영역 기동과 다영역에서 기동하는 무기체계에 대한 사이버 위협을 이해하는 데 활용될 수 있다. 특히, 사이버 공간과 물리 공간의 교두보 역할을 하는 다영역 기동 메커니즘 가시화에 활용된다.

예를 들어 무기체계 및 다영역 작전에 맞는 ATT&CK for ICS 개발, 다영역 기동 시나리오 검증, 무기체계 개발과 획득 과정에 활용되는 위험관리프레임워크(RMF: Risk Management Framework)와 사이버 테이블 탑(CTT: Cyber Table Top), 그리고 사이버전자전(CEW: Cyber Electromagnetic Warfare)에 관련된 개념 연구, 교리 개발 등에 활용될 수 있다.

활용 부서로는 사이버 작전, 다영역 작전 개념/교리 연구 부서(국방부, 합참, 각 군 사이버 작전센터 등), 무기체계 사이버보안 수립 및 위험관리프레임워크 부서(방위사업청, 안보지원사령부 등)이다.

2. 연구 범위 및 방법

연구 과제를 더욱 목표 지향적으로 수행하기 위해 다음과 같이 연구 수행 범위를 3가지로 구분하였다.

- 산업제어시스템과 무기체계의 사이버 위협 비교
 - 산업제어시스템의 사이버 위협
 - 무기체계의 사이버 위협
- MITRE ATT&CK for ICS 분석
 - ATT&CK for ICS 자료 분석
 - ATT&CK for ICS의 활용
- 사이버전 다영역 기동과 ATT&CK for ICS 활용
 - 사이버전 다영역 기동 개념 정립
 - 사이버전 다영역 기동 시나리오

연구 방법으로는 다음과 같이 자료 수집/조사, 분석/대안 도출, 전문가 자문 및 토의 형태를 활용하였다.

- 관련 선행연구 자료 수집 및 조사
 - 사이버 전장정보분석, 다영역 기동 관련 선행연구 자료 활용
- 수집 및 조사 자료 분석/대안 도출
 - ATT&CK for ICS 응용 및 활용 사례 수집 및 분석
- 산·학·연 전문가 자문 및 토의
 - 육군사관학교(사이버전연구센터), 국방과학연구소(사이버/네트워크기술센터), 아주대학교(장위국방연구소), 한화시스템(사이버팀) 등

II. 산업제어시스템과 무기체계의 사이버 위협 비교

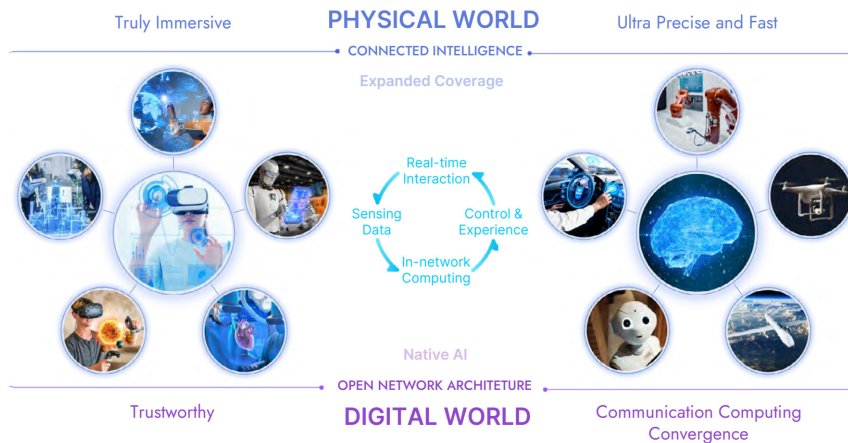
1. 산업제어시스템(ICS)의 사이버 위협

본 절에서는 산업제어시스템(ICS)의 특징을 먼저 알아보고, 4차산업혁명 기술의 활용과 함께 증가하고 있는 산업제어시스템의 사이버 위협을 살펴본다.

가. 산업제어시스템(ICS) 개요

정보통신기술 발전에 따라 ICS는 IT와 결합하여 물리 시스템에 활용되고 있다. 특히 4차산업혁명 기술과 ‘스마트(smart)’ 기술의 확산으로 기존의 아날로그 제어 시스템이 디지털로 전환되면서 네트워킹 능력을 갖추고 있다. 이러한 능력은 산업제어시스템에 ‘자율성(autonomous)’을 부여하게 되는데, 빅데이터 기반의 기계학습에 필요한 기반체계를 제공하기 때문이다. 이러한 이유로 기술의 발전은 ICS의 영향력을 확장시키게 될 것이다. <그림 2-1>은 6G 통신기술이 추구하는 초성능, 초공간, 초대역, 초지능, 초정밀의 목표를 보여준다.²⁾ 앞으로 ICS는 더 많은 능력을 갖추게 될 것이다.

그림 2-1 6G Megatrends & Motivation on Driving Factors



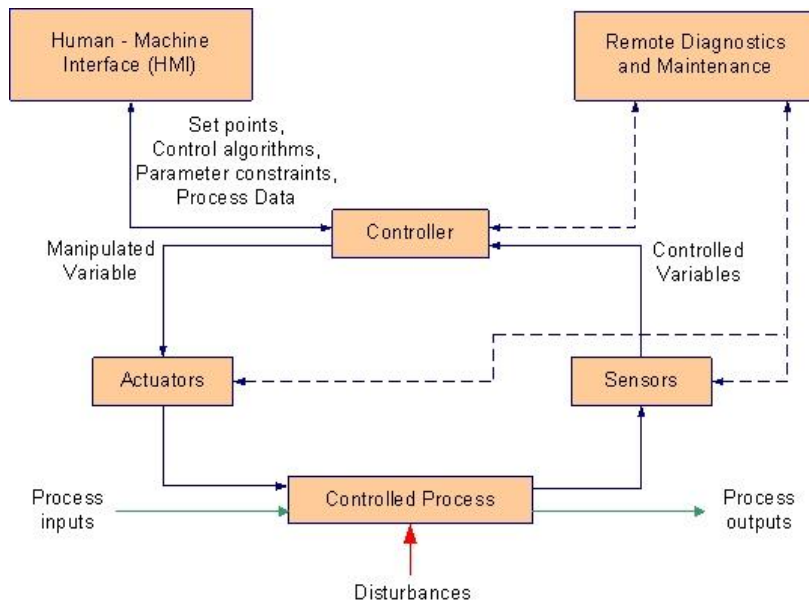
출처: 5G Forum (2021)

일반적으로 ICS는 산업부문과 주요기반체계³⁾에서 사용되는 SCADA⁴⁾, DCS⁵⁾, 그리고

²⁾ 6G Working Group White Paper, “6G Technology Trends”, 5G Forum, 2021

PLC⁶⁾를 포함하는 제어 시스템을 의미한다. ICS는 전기, 기계, 수력, 풍력과 같은 동력원을 제어하는 역할을 하며 생산, 물류, 에너지 부문의 산업분야에서 사용되고 있다. ICS는 운영방식에 따라 완전 자동화 유형 또는 인간의 개입이 필요한 반자동화 유형으로 구분된다. 그리고 시스템의 제어방식에 따라 출력값과 입력값이 독립적인 개방형 루프(open-loop)와 출력값과 입력값이 종속적인 폐쇄형 루프(closed-loop)로 구분된다.

그림 2-2 ICS의 기본적인 운영 개념



출처: NIST 800-82r2 (2015)

〈그림 2-2〉는 ICS의 기본적인 운영 개념을 보여준다. 일반적으로 ICS는 다수의 제어 루프, 휴먼 인터페이스(human interface), 원격 진단 장치, 유지보수 도구들이 계층적인 네트워크로 연결되어 있다. 제어 루프는 센서, 액추에이터(actuator)⁷⁾, 컨트롤러(예,

3) 주요기반체계(Critical Infrastructure)는 발전소, 병원, 금융, 국방체계와 같이 국가 주요 기반시설을 의미한다.

4) SCADA: Supervisory Control And Data Acquisition

5) DCS: Distributed Control System

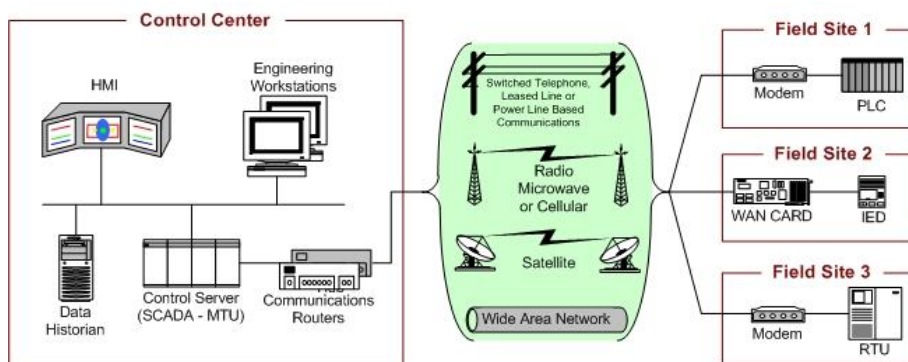
6) PLC: Programmable Logic Controllers

7) 컨트롤러의 명령을 받아 프로세스를 직접 조정하기 위해 밸브, 제동장치, 스위치, 모터 등을 제어하는 장치.

PLC)를 통제하여 프로세스를 제어한다. 휴먼 인터페이스는 프로세스 진행에 필요한 설정값, 임계값, 제어 알고리즘 등을 모니터하고 조정하는 데 사용된다. 진단과 유지보수 도구는 이상 상황이나 고장을 예방하고, 식별하며, 복구하는 데 사용된다. 제어 루프는 종속관계를 갖거나 순서에 따라 진행된다. 시스템과 하위 프로세스를 모니터하는 루프는 수 msec⁸⁾에서 수 분 단위의 주기를 갖고 지속해서 동작한다.

〈그림 2-3〉은 SCADA 시스템의 일반적인 구성을 보여준다. 통제 센터에는 통제 서버, 통신 라우터, HMI⁹⁾, 운영자 콘솔, 데이터 기록 장치 등으로 구성되어 있다. 이 영역은 모두 LAN으로 네트워킹된다. 필드 사이트(field site)는 실제 제어 장치들이 있는 곳이다. 통제 센터와 필드 사이트는 유선망 또는 무선망을 거쳐 원격 접속으로 연결된다.

그림 2-3 SCADA 시스템의 일반적인 구성



출처: NIST 800-82r2 (2015)

나. 산업제어시스템(ICS)과 물리 공간의 융합

일반적으로 ICS는 전통적인 정보기술(IT) 시스템과 달리, 특별히 만들어진 하드웨어와 소프트웨어를 외부망과 분리된 상태에서 사용한다. 대다수의 ICS 구성요소들은 물리적으로 안전한 지역에 설치되어 IT 네트워크 또는 시스템에 직접 연결되지 않는다. 하지만 범용적으로 사용되고 있는 인터넷 프로토콜(IP: Internet Protocol) 기반의 기술이 기존의 ICS 요소들을 대체하면서 사이버보안 취약점과 사고가 증가하고 있다. ICS에 IT 솔루션이

⁸⁾ 1000 분의 1초 (mili second)

⁹⁾ HMI: Human-Machine Interface

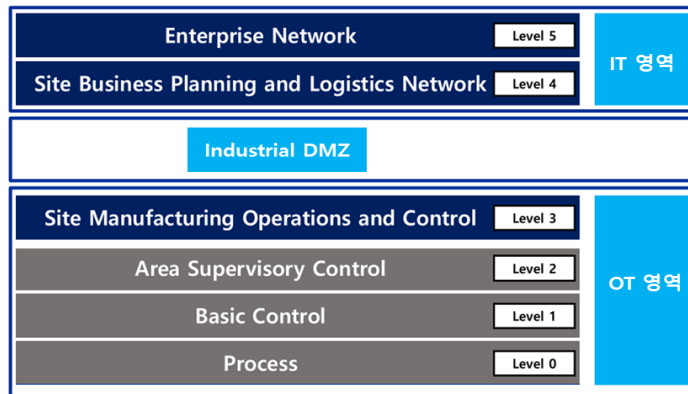
접목되면서 네트워크 연결성이 증가하고 이에 따라 원격 접속이 가능해지며, 일반 IT 기술을 사용하는 운영체제(OS: Operating System), 네트워크 프로토콜의 사용이 보편화됨으로써 ICS는 IT 시스템과 유사하게 되었다. 이제 ICS의 폐쇄성은 모호해지고 이전보다 더 외부 네트워크와 접속하게 되면서 개방성이 증가하게 되었다. 여기에 더하여 무선 네트워크 기술이 ICS에 사용됨으로써 물리적 접근이 어려웠던 공격자에게는 원격에서 접근할 기회가 새로 만들어졌다.

ICS가 IT 시스템과 명백하게 또 다른 특징은 ICS는 물리 세계에 직접 영향을 주는 시스템이라는 것이다. 심지어 인간의 건강, 안전뿐만 아니라 환경에 심각한 영향을 줄 수도 있다. 이것이 의미하는 것은 앞서 살펴봤듯이 물리 공간과 사이버 공간이 네트워크를 통하여 매우 강하게 연결된다는 것이다. 이러한 변화는 21세기 초반 시작된 정보화 사회의 등장부터 IT와 OT는 네트워크를 통해 연결되기 시작하였다.

ICS를 가시적으로 살펴보기 위해 <그림 2-4>의 퍼듀 모델(Purdue Model)을 사용한 다¹⁰⁾ 퍼듀 모델은 1990년대에 미국의 산업계와 미국 퍼듀 대학에서 공동으로 정립한 산업제어시스템에 대한 참조 모델로서, 상위 수준의 기능적 아키텍처를 제공한다. 이를 통해 산업제어시스템을 추상화하여 공통 기능 요소들을 구분하여 시스템 구조로 나타낼 수 있다. 퍼듀 모델이 구분하는 기능적 수준은 다음과 같다. Level 4와 Level 5는 IT 영역으로서 엔터프라이즈 네트워크와 비즈니스 기획, 보급 네트워크를 의미한다. 즉 조직이나 기업의 운영 목표 달성을 위한 실제적인 업무 수행에 필요한 영역이다. Level 3은 운영 관리 영역으로서 시스템을 관리하고 운영에 필요한 감시를 제어하는 영역이다. Level 2는 감시 제어 장치 영역으로서, 실제 감시 제어를 기능하고 사이트를 모니터링하며 그 결과를 보여주는 기능을 담당한다. Level 1은 제어 장치 영역으로서 보호 장치와 내부 제어 장치들이 위치하는 영역이다. Level 0는 센서, 액추에이터와 같은 현장에 설치된 제어용 물리 장치가 위치한다.

10) T. Williams, "The Purdue Enterprise Reference Architecture," in 12th Triennial World Congress of the International Federation of Automatic control, 1993.

그림 2-4 퍼듀 모델과 IT/OT 비교 모델



출처: IGLOO (2021)을 참조하여 재작성

IT와 OT 환경을 이해하는 데 퍼듀 모델이 사용되는데, 산업제어시스템(ICS)은 시스템의 안전성과 확장성을 보장하고 그 연결성을 견고하게 하려고 퍼듀 모델에 따라 개발된다. <그림 2-4>와 같이 일반적으로 Level 4~5를 IT, Level 0~3를 OT로 구분한다. 여기서 IT 영역과 OT 영역은 산업 비무장 영역(IDMZ: Industrial DeMilitarized Zone)으로 불리는 절충 구간을 통해 서로 네트워킹이 이뤄진다. 이 지점은 사이버 공간과 물리 공간의 접점이 형성되는 영역이기도 하다.

OT는 IT에 비해 다음과 같이 사이버 위협에 취약한 특징을 갖는다. 첫째, OT가 적용된 시스템은 생명주기가 길어서 과거 기술이 적용되어 있다. 둘째, 대부분 시스템이 무중단 운영을 원칙으로 하므로 취약점 패치를 쉽게 적용하기가 어렵다. 셋째, 국제표준보다는 제작사 고유의 기술이 적용된 경우가 많다.

이러한 이유로 인해 IT에 비해 OT는 사이버 위협 대응이 쉽지 않다. 문제는 OT가 IT를 통하여 외부에서 접속할 수 있고 이를 이용하여 사이버 위협이 증가할 수 있다는 것이다. 또한 그 피해는 일반적인 IT에 비해 그 규모가 매우 클 수 있는 위험성을 내포하고 있다.

다. 산업제어시스템의 보안

ICS는 물리 공간에 영향을 줄 수 있는 시스템을 제어한다. IT는 사이버 공간의 데이터를 관리한다. ICS는 IT와 다른 많은 특성이 있다. 특히 ICS는 물리 공간에 영향을 주는 특성 때문에 인간의 삶, 안전에 상당한 위험과 영향을 줄 수 있다. 이 때문에 ICS의 보안에는 IT와 다른 보안 요구사항이 포함된다. 다음은 NIST SP 800-82에서 제시하고 있는 ICS 보안 요구사항이다.¹¹⁾

(1) 적시성 및 성능

ICS는 시스템 운영에 필요한 허용 가능 수준의 지연(delay), 지터(jitter)와 같은 시간 품질에 대한 요구 사항을 갖고 있다. 이 때문에 많은 ICS는 실시간 운영체제(RTOS: Real Time OS)를 사용한다.

(2) 가용성

대부분의 ICS는 무중단 운영을 원칙으로 설계되고 운영된다. 점검을 위한 중단이 필요한 경우에는 통상적으로 수 주 전에 사전 계획되어야 한다. 이 때문에 높은 가용성을 보장하기 위해서 구성 요소를 중복하는 병렬 구조가 사용된다.

(3) 위험 관리

일반적으로 IT 시스템에서는 데이터에 대한 기밀성과 무결성 보장이 주요 보안 목표가 된다. 하지만 ICS는 그 특성상 인명 손실, 공공의 안전, 장비 손실, 시스템의 운영과 유지 보수를 고려하는 데 있어서 안전과 보안 사이의 적절한 위험 관리가 필요하다.

(4) 물리적 영향과 시스템 작동

ICS는 물리 공간에 설치되어 있는 장치들을 제어하는 PLC, DCS 등을 통해 물리 공간의 공정을 제어한다. 따라서 ICS 보안관리자는 ICS에서 발생하는 사건이 물리 공간에 미치는 영향과 상호 작용을 이해해야 한다. 또한 ICS의 네트워크와 운영체제는 IT와 다른 독점적인 기술들이 적용된 경우가 많으므로 시스템 작동에서의 보안 관리도 중요하다.

¹¹⁾ NIST Special Publication 800-82 Revision 2, "Guide to Industrial Control Systems (ICS) Security", May 2015.

(5) 자원 제약

ICS는 특정 목적에 맞춰 개발되기 때문에 IT와 같이 충분한 자원(메모리, 전력, 처리용량 등)이 제공되지 않는 것이 일반적이다. 이 때문에 IT의 보안 장치를 ICS에 직접 적용하는 것은 상당한 위험이 될 수 있다. 따라서 ICS의 특성을 고려한 보안 관리가 필요하다.

(6) 통신

퍼듀 모델을 기준으로 볼 때 Level 3 이하에서는 장치 제어와의 내부 통신을 위해 ICS 고유의 통신 프로토콜과 매체가 사용된다. 일반적인 IT 환경과는 다르므로 ICS 고유의 통신 규약에 맞는 보안 통제가 필요하다. 또한 전용 유선망 뿐 아니라 다양한 형태의 통신 기술이 사용되어 네트워크가 복잡하다.

(7) 변경 관리

제어시스템의 소프트웨어 무결성을 보장하기 위해 사용되는데, ICS는 높은 가용성을 요구하기 때문에 변경 관리 주기가 IT에 비해 길며 소프트웨어 생명주기상 오래된 버전을 사용하는 경우가 많다. 이 때문에 시스템 전체에 걸쳐 점진적으로 검증되도록 관리되어야 한다.

이 외에도 ICS는 구성 요소들의 수명주기가 IT에 비해 3배 정도 길어 약 10~15년 정도의 수명을 갖는다. 그리고 ICS의 구성 요소들은 접근이 상당히 어려운 격리된 곳이나 원격지에 설치된다.

ICS의 특성과 아키텍처의 복잡성으로 인해 ICS 보안에 대한 대책은 심층 방어(DID: Defense in depth) 전략의 계층화된 방식으로 접근해야 한다. 심층 방어는 사람, 기술, 운영, 그리고 보안 인식을 통합적으로 활용한다. <그림 2-5>는 ICS 보안에 대한 심층 방어 전략을 계층적으로 보여준다. 먼저 공격자의 의도와 능력, 공격 기회를 파악하는 것에서 시작한다. 이를 기반으로 ICS 운영, 인력, 기술을 평가하여 보호할 자산과 이에 대한 위협과 취약점을 식별하고 보호 대상을 선정한다. 이를 통해 보안 목표 달성을 위한 간극(gap)을 평가하고 이 간극을 메우기 위한 보안 표준, 보안 통제, 대책을 강구해야 한다.

그림 2-5 산업제어시스템 보안에 대한 심층 방어 전략



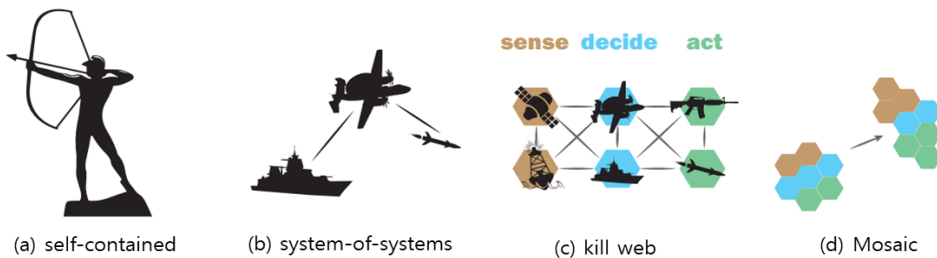
출처: DHS (2016)

2. 무기체계의 사이버 위협

가. 무기체계의 발전과 모자이크 전의 등장

과학기술과 정보통신기술의 발전으로 인해 전쟁의 방법과 수단도 지속적으로 변화해 오고 있다. 전통적으로 전쟁의 지휘통제와 의사결정 절차를 설명하는 데 사용되는 "OODA" 루프(Observe, Orient, Decide, Act) 개념은 <그림 2-6>과 같이 킬체인(kill chain)에서 시작하여 현재는 모자이크 전(Mosaic Warfare)으로 진화하고 있다.

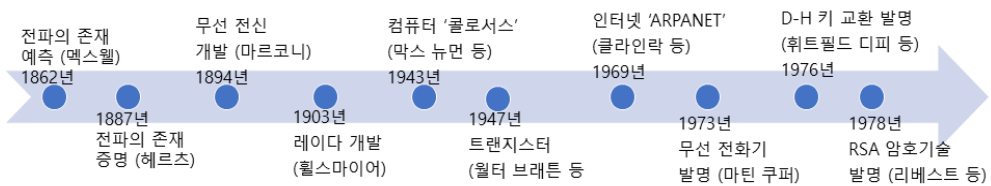
그림 2-6 킬체인(kill chain)의 진화



출처: CSBA (2020)

모자이크 전의 개념은 ‘사이버 공간’을 전쟁의 수단과 방법으로써 ‘인식’하고, 여기에서 더 나아가 이것을 제5의 전장으로 ‘발견’하면서 나타났다고 볼 수 있다. 여기에서 사이버 공간의 태동에 직접적인 영향을 준 대표적인 기술의 등장은 <그림 2-7>과 같이 정리될 수 있다.

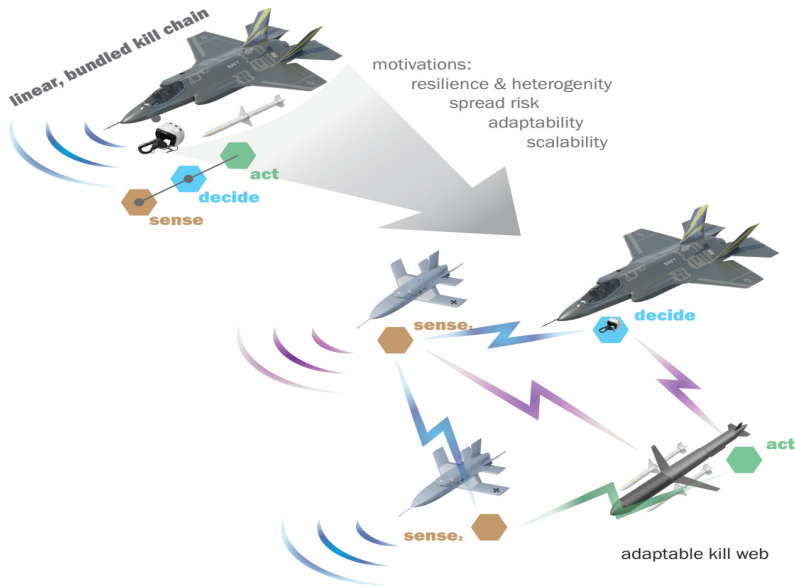
그림 2-7 사이버 공간의 태동에 관련된 주요 사건



모자이크 전은 사이버 공간을 구성하는 데이터와 네트워크 기술에 의해 구현된다고 볼 수 있다. 특히 인공지능(AI)을 기반으로 다영역 작전을 지휘통제하기 위해서는 사이버 공간에 대한 의존도는 매우 높아지게 된다. 다시 말하면 기술의 발전과 함께 등장해온 전자전, 정보전, 사이버전은 이제 사이버전자전의 개념을 가져왔고, 이것은 사이버 공간과 물리 공간의 강한 연결을 이용하는 모자이크 전으로 발전했다고 볼 수 있다.

모자이크 전에서는 킬 웹을 바탕으로 <그림 2-8>과 같이 데이터를 수집하고, 우선순위를 지정하며, 표적을 처리하고 공유된 다음에는 지속적으로 최신화가 이뤄진다. 미군의 F-22는 이러한 기능이 전투기 플랫폼에 모두 통합되어 있어서 다수의 유인 및 무인 항공기와 강력한 정보공유 능력을 갖추고 있다.

그림 2-8 모자이크전(Mosaic Warfare)의 킬 웹(Kill-Web) 개념도



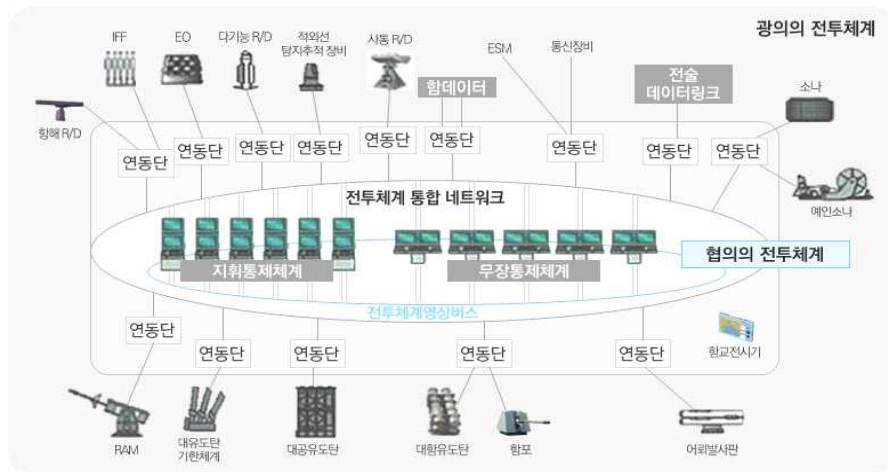
출처: Clack (2020)

나. 산업제어시스템(ICS)과 무기체계의 유사성

사이버 공간을 포함하는 다영역 작전에서는 사이버 공간과 물리 공간을 대상으로 작전에 필요한 사이버전 전력과 무기체계를 기동시켜야 한다. 앞서 언급하였듯이 사이버전 전력과 무기체계 역시 IT와 OT가 모두 사용되며, 첨단 무기체계일수록 IT와 OT가 융합된 기술이 더욱 확산하고 있다. 모자이크 전의 개념이 등장하기에 앞서, 이미 많은 첨단 무기체계들이 네트워크와 연결되고 지능화되고 있다. 무기체계는 데이터 처리 뿐만 아니라 물리 공간에 영향력을 미치기 위해 IT와 OT가 모두 사용되는 복합 시스템(SoS: System of Systems)이다.

해군 함정은 대표적인 복합 시스템이다. 해군 함정은 물리적인 장비와 이들을 운영하는 데 사용되는 각종 체계와 데이터로 구분할 수 있다. 이 중에서 전투체계를 중심으로 연동되는 물리적인 장비는 <그림 2-9>와 같다. 이들 장비들은 모두 네트워크로 연동되어 있으며 다양한 데이터가 소통되어 함정 운용과 무장 제어를 위해 감시 및 통제된다.

그림 2-9 해군 함정 전투체계의 구성 범위

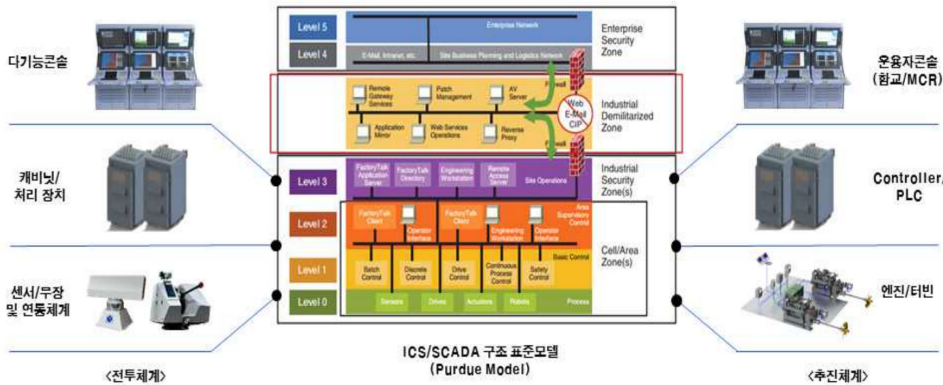


출처: 국과연 (2019)

이러한 첨단 무기체계와 ICS는 상당한 유사성을 갖고 있다.¹²⁾ 앞서 살펴봤던 퍼듀 모델을 사용하여 해군의 무기체계인 함정의 전투체계와 추진체계를 비교한 것이 <그림 2-10>에 나타나 있다. 여기에서는 Level 0를 전투체계의 센서와 무장 장치, 추진체계의 엔진과 터빈 장치를 대응시켰다. Level 1과 Level 2에는 전투체계의 각종 처리 장치와 추진체계의 컨트롤러/PLC를 대응시켰다. Level 3에는 전투체계의 다기능 콘솔과 추진체계의 전자제어장치를 대응시켰다. 이렇게 전투체계와 추진체계는 모두 퍼듀 모델의 Level 3 이하에 대응하여 해군 함정의 주요 체계를 산업제어시스템의 참조 모델로 표현할 수 있다.

¹²⁾ 안명길, 이동환, 김용현, 조완수, 김대식, 김주엽, “함정 무기체계 운용 특성을 고려한 사이버 전술 훈련장 구축 설계 및 요구성능 연구”, 국방과학연구소, 2019.

그림 2-10 Purdue 참조모델-함정 무기체계 간 대응 개념도



출처: 국과연 (2019)

실제로도 함정의 추진체계는 산업제어시스템에서 주로 사용되는 프로토콜이 사용되고 있다. 전투체계는 많은 영역이 IT로 구성되어 있는 것으로 보이지만 MIL-STD-1533 계열의 특화된 프로토콜이 적용되고 있어서 마찬가지로 함정 무기체계의 많은 영역이 산업제어시스템 즉 OT로 구현되어 있음을 알 수 있다. 더욱이 현대 함정의 개발 방법이 모두 개방형 아키텍처로 점진적으로 이행하고 있어서, Windows와 Linux와 같이 상용 운영체제와 소프트웨어를 사용하는 비중이 증가하고 있다. 이것 역시 IT와 OT의 융합이 이뤄지는 추세와 일치한다.

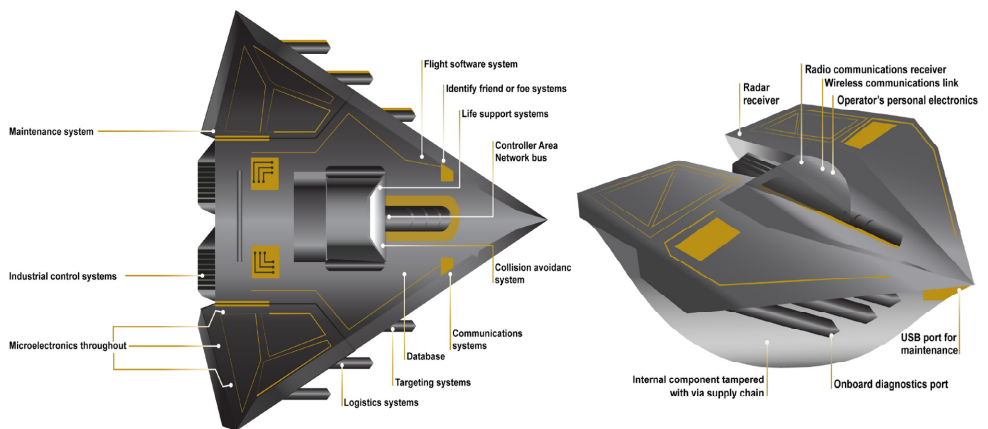
그리므로 해상에서 작전을 수행하는 해군 함정이더라도 기존의 IT 분야에서 사용된 사이버공격 기술이나 침투 전략, 위협 기법이 산업제어시스템, OT 기술을 사용하는 함정의 전투체계와 추진체계에 대해 별도의 개발 없이 그대로 또는 거의 수정 없이 공격에 사용될 수 있다고 볼 수 있다.

무기체계에 대한 사이버 위협은 이뿐만이 아니다. 네트워크 중심의 작전환경 구축에 따라 대부분의 무기체계는 위성망, 무선망을 이용하여 네트워킹되기 때문에 상당한 사이버 위협에 노출되어 있다고 볼 수 있다. 해상이라는 물리 공간에 존재하는 함정 무기체계는 물리적인 방어뿐만 아니라 OT 기술로 구성된 전투체계/추진체계가 내부에 연결된 사이버 공간에 대한 방어도 필요함을 의미한다. 다시 말해, 해군 함정이더라도 사이버 공간과 물리 공간의 영향을 동시에 받고 있으며, 이것은 물리 공간에서의 기동과 사이버 공간에서의 기동을 동시에 고려해야 함을 의미한다.

다. 무기체계의 사이버 공격 표면(Attack Surface)

무기체계가 첨단화되면서 사이버 공간에 의존도가 높아지고 이에 따라 사이버 공격 표면이 증가하고 있다. <그림 2-11>은 2018년 미국 국회의 요청에 따라 미국 감사원에서 수행한 미군 무기체계의 사이버 위협 분석 보고서에 담긴 가상의 무기체계 X에 대한 공격 표면(attack surface) 예시이다. 무기체계가 네트워크 중심의 작전환경에서 운영되고 지능화 지휘통제체계에 필요한 네트워킹 능력의 확장에 따라 외부와 접속되는 접점이 다양해지고 있음을 알 수 있다.

그림 2-11 현대 무기체계의 공격 표면 예시



출처: GAO (2018)

이처럼 현대의 무기체계는 다양한 사이버 위협에 노출되어 있다. 따라서 사이버 공간이 포함된 다영역 작전에서 다영역 기동을 할 때 무기체계에 대한 사이버 위협을 분석할 수 있는 체계화된 방법론이 필요하다.

미국의 DARPA¹³⁾에서는 다영역에서 운영되는 무기체계의 사이버보안 위협을 감소하여 보안성을 향상시키기 위해 HACMS(High Assurance Cyber Military Systems) 프로젝트를 수행하였다.¹⁴⁾ 프로젝트 명칭에서 알 수 있듯이 무기체계의 사이버 위협에 대한 임무 수행 능력 보증(assurance)에 초점을 맞추고 있다. 수학적 정형화 기법(formal

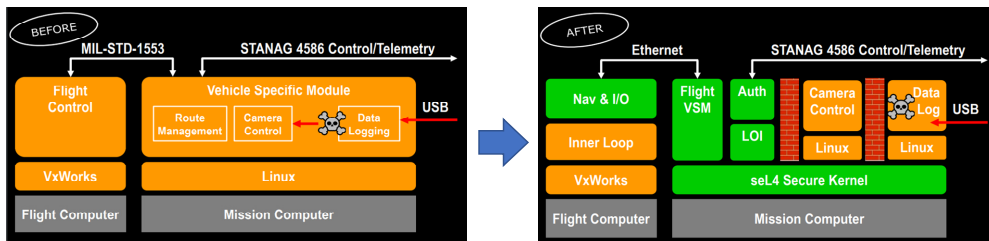
¹³⁾ DARPA: Defense Advanced Research Projects Agency

¹⁴⁾ <https://www.darpa.mil/program/high-assurance-cyber-military-systems>

method)을 이용하여 보안성을 평가하고 식별된 결함을 보완하여 보안성이 향상된 체계로 개선하는 과정을 각각 18개월로 구성된 3단계로 진행한다. 각 단계에서는 체계 보완과 함께 각 체계에 대한 완전한 기술적, 기능적 자료를 제공 받은 레드팀(red team)에 의한 기능적, 보안 평가를 병행한다.

〈그림 2-12〉는 HACMS에 의해 사이버 위협 취약성이 보완된 무인 헬리콥터 AH-6의 소프트웨어 구성도를 비교한 것이다. 이것은 무기체계를 개발할 때 가혹한 조건에서 다양한 환경 시험평가를 수행하는 것처럼, 사이버 공간이 포함된 다영역에서 작전을 수행하는 무기체계는 사이버 공간에 대한 환경 시험평가를 수행해야 한다는 것을 의미한다.

그림 2-12 HACMS 프로젝트의 무기체계 사이버보안 향상 사례



출처: Fisher (2017)

III. MITRE ATT&CK for ICS 분석

1. MITRE ATT&CK for ICS 소개

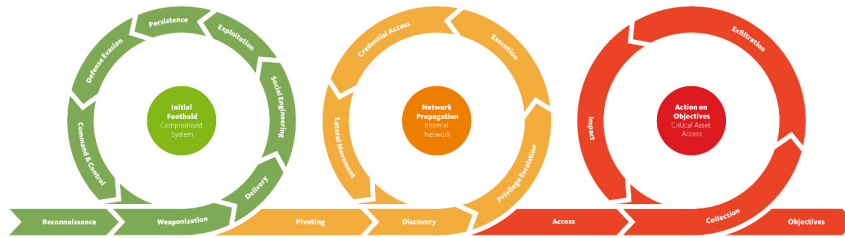
MITRE ATT&CK 프레임워크는 사이버 공간에서 공격자의 공격 행위를 단위 활동으로 구분하고 분류하여, 사이버 킬체인 개념을 사용하여 매트릭스(matrix) 형태로 공격 활동 특성을 가시적으로 제공한다.

가. 사이버 킬 체인과 MITRE ATT&CK

사이버 공격에서 이뤄지는 공격을 모델링하는데 오랫동안 사용된 것은 미국 군수업체인 록히드 마틴(Lockheed Martin)에서 제안한 사이버 킬 체인(CKC: Cyber Kill Chain) 모델이다. CKC는 전통적인 물리 공간 전쟁의 킬 체인 개념을 사이버 공간에 접목한 것이다. 하지만 사이버 공간에서의 활동을 모델링하는데 한계점을 지적받아 왔는데,

대표적인 것이 CKC는 네트워크 경계와 악성코드의 활동에 초점을 맞추고 있다는 점이다. 그래서 보다 포괄적인 모델이 제시된 것이 <그림 3-1>의 통합 킬 체인(UKC: Unified Kill Chain) 모델이다.

그림 3-1 Unified Kill Chain



출처: Pols (2020)

CKC와 UKC는 공격의 진행 방향을 묘사하는데 효과적이다. 예를 들어 UKC의 각 단계에서는 <그림 3-2>와 같은 활동들이 이뤄지는 것을 쉽게 알 수 있다.

그림 3-2 Unified Kill Chain의 단계별 활동 내용

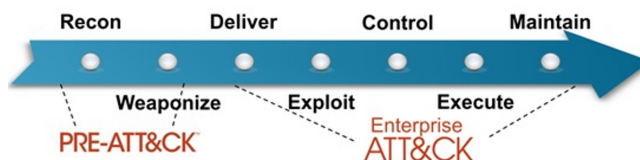
The Unified Kill Chain		
1	Reconnaissance	표적을 탐색하고, 식별하며, 선택하기 위해 능동적 또는 수동적 정찰을 수행.
2	Weaponization	공격에 필요한 활동과 기반체계를 준비.
3	Delivery	표적지에 무기화된 객체를 전달.
4	Social Engineering	사람을 대상으로 취약한 활동을 하도록 기술 수행.
5	Exploitation	시스템의 취약점을 악용하여 코드를 실행.
6	Persistence	공격자가 시스템에 연결을 유지하기 위한 접근, 활동, 시스템 변경 수행.
7	Defense Evasion	시스템의 탐지, 방어 대책을 회피하기 위한 기술 수행.
8	Command & Control	표적지 내에서 외부의 통제 시스템과 통신하기 위한 기술 수행.
9	Pivoting	직접 접근이 제한되는 시스템 접속을 위해 내부망에서 터널링을 구현.
10	Discovery	시스템과 네트워크 환경에 대한 정보를 수집.
11	Privilege Escalation	시스템과 네트워크 상에서 상위 권한을 획득.
12	Execution	로컬 또는 원격 시스템 상에서 공격자가 제어하는 코드를 실행.
13	Credential Access	시스템, 서비스 또는 도메인 계정 정보에 접근.
14	Lateral Movement	수평 이동을 통해 원격 시스템으로 접근.
15	Collection	데이터 유출 전에 표적 네트워크에서 데이터를 식별하고 수집.
16	Exfiltration	표적 네트워크에서 데이터를 제거.
17	Impact	표적 시스템 또는 데이터를 수정, 변조, 파괴.
18	Objectives	의도한 전략적 목표를 달성

출처: Pols (2020)을 참조하여 재작성

하지만 공격의 진행 방향과 함께 해당 단계에서 어떤 기술이 어떻게, 누구에 의해 사용되었는지는 한 번에 체계적으로 알 수는 없다. 이를 위해 사이버보안 분야에서는 오래전부터 사이버 공간의 사이버 위협을 가시화하고 위협 모델링을 정형화하기 위해 지식 기반의 데이터베이스를 활용하고 있다. 그 대표적인 사례가 CVE(Common Vulnerabilities and Exposures), CWE(Common Weakness Enumeration)이다. 이들은 시스템이나 소프트웨어에 내재하고 있는 취약점(weakness)이 위협(threat)에 의해 악용(exploit) 될 수 있는 사례 또는 악용되는 사례를 코드 수준에서 제공한다. 하지만 실제 공격 상황에서 그 공격의 프로세스를 묘사하는 데 활용하기는 어렵다. 앞서 살펴본 사이버 킬체인(Cyber Kill-Chain) 모델 역시 사이버공격을 일련의 프로세스로 일반화한 것인데, 이것만으로는 공격 기술과 전술적 목표를 연관해서 설명하기는 어렵다.

이러한 한계점을 해소한 것이 MITRE ATT&CK 프레임워크이다(이하 ATT&CK). ATT&CK은 실제 발생한 사이버 공격 사건들을 분석하고 공격자(Adversaries)의 전술(Tactics), 기술(Techniques)을 정형화한 지식기반 데이터베이스(Common Knowledge)이다. 일반적으로 사이버공격 사건이 발생하면 공격 활동에 대해서 전술(Tactics), 기술(Techniques), 절차(Procedures)를 일컫는 TTP로 문서화 하였다. 기관별로 작성되던 TTP 정보가 정형화되면서 공격 그룹 사이에서 특정 패턴이 나타나기 시작했다. 이러한 패턴에 대한 분석을 기반으로 공격 활동과 TTP 정보를 매핑하기 시작한 것이 ATT&CK이다.

그림 3-3 Cyber Kill Chain과 ATT&CK 비교



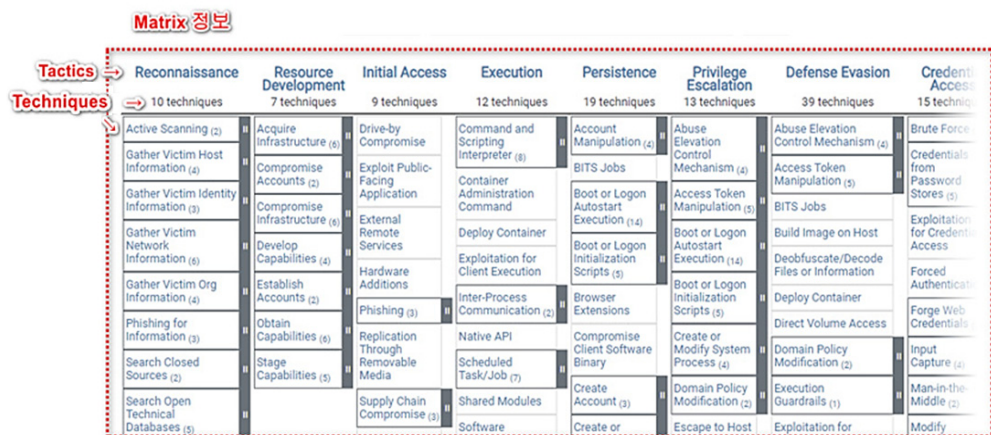
출처: MITRE (2018)

ATT&CK는 2015년에 미국의 비영리 연구소인 MITRE에서 처음 소개되었고, 2018년에 ATT&CK v1이 공식적으로 발표되었다. 당시에는 ATT&CK for Enterprise, PRE-ATT&CK, ATT&CK for Mobile으로 데이터를 STIX 2.0 포맷으로 외부에 제공하기 시작했다. 2020년에는 OT 영역에서 증가하는 사이버공격 사건들을 표현할 수

있도록 ATT&CK for ICS를 공개하였다.¹⁵⁾

ATT&CK이 앞서 언급한 사이버 킬체인 개념과 다른 것은 공격 활동의 전술과 기술을 체계화했다는 점이다. ATT&CK 프레임워크는 <그림 3-4>와 같이 Matrix, Tactics, Techniques로 이뤄져 있다. Matrix는 공격 활동을 Tactics와 Technique로 분류하고, 공격 활동을 사이버 킬체인의 각 단계에 매핑한 시각화 정보를 제공한다.

그림 3-4 MITRE ATT&CK 구성 요소



출처: igloosec.co.kr (2021)

Tactics는 공격 활동의 전술 정보를 의미한다. 전술로 분류되는 이유는 공격자의 공격 목표에 따라 공격 활동이 사용되기 때문이다. 공격 상황에 따라 각각의 Techniques에 대한 분류 기준이 된다. 2021년 7월을 기준으로 Enterprise 모델은 14개, Mobile 모델은 14개, ICS 모델은 12개의 Tactics를 제공하고 있다.

Techniques는 Tactics를 달성하기 위한 기술로써 공격 활동의 결과를 의미한다. 앞에서 언급한 Tactics에 따라 각각 다양한 Techniques 이 존재한다. 2021년 7월을 기준으로 Enterprise 모델은 185개(Sub-Tech는 367개), Mobile 모델은 118개, ICS 모델은 89개를 제공하고 있다.

¹⁵⁾ 공격기술 개수를 보더라도, 2015년에 95개였던 것이 2021년 기준으로 156종 공격기술과 260종 서브 공격기술로 구성되어 있다.

나. ATT&CK for ICS 특징

ICS 모델이 별도로 개발된 배경은 다음과 같다. IT는 정보기술을 이용하는 전기통신, 방송, 정보처리, 컴퓨터 네트워크, 하드웨어, 소프트웨어 등 사회 기반을 형성하는 일반적이고 보편적인 기술이다. 이에 반해 OT는 발전소, 공장과 같이 산업제어장치와 제어 및 데이터 획득 시스템(SCADA: Supervisory Control and Data Acquisition), 분산 제어시스템(DCS: Distributed Control System), 프로그램가능 논리제어기(PLC: Programmable Logic Controller) 등 전문적이고 특화된 분야에 사용되는 기술이다. 그런데 최근 들어 OT가 적용된 기반시설에 대한 사이버 위협이 증가하고 있다.

ATT&CK는 많은 사이버 공격과 위협을 모델링 하는 데 사용되었다. MITRE는 2015년과 2016년에 발생한 우크라이나 전력 그리드에 대한 사이버 공격인 인더스트로이어(Industroyer)를 분석하면서 ATT&CK이 맞지 않음을 발견하게 되었다. 초기 공격단계는 기존의 ATT&CK를 이용하여 TTP를 나타낼 수 있지만, 본격적인 공격이 이뤄지는 후반부는 ATT&CK 범위를 벗어났다. 예를 들어, 인더스트로이어는 인가받지 않은 명령 메시지를 사용해서 하위 시스템에 있는 전기 스위치와 회로 차단기의 상태를 직접 변경시킬 수 있었는데, 이러한 행위는 ATT&CK에는 포함되어 있지 않았다. 이제는 ATT&CK for ICS에는 이러한 행위가 기술(techniques)에 포함되어 있다.

ATT&CK for ICS는 퍼듀 모델의 lever 0-2를 대상으로 개발되었다. 이 수준에서는 공격자가 ICS를 통제하고 영향을 줄 수 있는 기능을 다룰 수 있다. ATT&CK for ICS는 <표 3-1>과 같이 일명 “IT 도관(IT conduit)”으로 불리는 PLC, HMI, RTU, SIS를 다룬다. 즉 ATT&CK for ICS는 ICS의 Non-IP 영역에 맞춰져 있다.

표 3-1 ATT&CK for ICS의 개발 배경이 되는 사이버 공격 사건

ICS 구성 요소	사이버 공격 사건
PLC (Programmable Logic Controllers)	Stuxnet에 사용되었다.
HMI (Human Machine Interfaces)	BlackEnergy에 사용되었다.
RTU (Remote Terminal Unit)	Industroyer에 사용되었다.
SIS (Safety Instrumented Systems)	Triton에 사용되었다.

출처: MITRE (2020)을 참조.

또한 ATT&CK for ICS는 모의 공격 훈련, 공격 분석, 사이버 위협 인텔리전스, 방어능력 평가 등에 활용될 수 있다. 특히 이것은 시스템 실패 시나리오 개발(Failure Scenario Development)에서 실패 모드를 결정하고 잠재적인 위험을 평가하는 데 유용하다. ATT&CK for ICS 모델은 산업제어시스템(ICS)에 적용되는 공격 활동에 맞춰 개발되었으며 별도로 제공된다.¹⁶⁾ ICS 모델은 산업분야의 네트워크와 생산과 설비의 운영을 제어·관리하는 시스템을 대상으로 한 공격 유형과 과정 등의 정보를 포함하고 있다. 2020년 1월에 처음 발표된 이후로 지속해서 업데이트 중이다.

다. ATT&CK for ICS 구성

ATT&CK for ICS는 기본적으로 ATT&CK 구조를 따른다. 전술(tactics)과 기술(techniques)는 ICS에 영향을 주기 위한 목적과 활동에 관련 된 것이 사용된다. ATT&CK for ICS의 매트릭스는 <그림 3-5>와 같다.

그림 3-5 ATT&CK for ICS Matrix

Initial Access	Execution	Persistence	Evasion	Discovery	Lateral Movement
Data Historian Compromise	Change Program State	Hooking	Exploitation for Evasion	Control Device Identification	Default Credentials
Drive-by Compromise	Command-Line Interface	Module Firmware	Indicator Removal on Host	I/O Module Discovery	Exploitation of Remote Services
Engineering Workstation Compromise	Execution through API	Program Download	Masquerading	Network Connection Enumeration	External Remote Services
Exploit Public-Facing Application	Graphical User Interface	Project File Infection	Rogue Master Device	Network Service Scanning	Program Organization Units
External Remote Services	Man in the Middle	System Firmware	Rootkit	Network Sniffing	Remote File Copy
Internet Accessible Device	Program Organization Units	Valid Accounts	Spoof Reporting Message	Remote System Discovery	Valid Accounts
Replication Through Removable Media	Project File Infection		Utilize/Change Operating Mode	Serial Connection Enumeration	
Spearphishing Attachment	Scripting				
Supply Chain Compromise	User Execution				
Wireless Compromise					

¹⁶⁾ https://collaborate.mitre.org/attackics/index.php/Main_Page

Collection	Command and Control	Inhibit Response Function	Impair Process Control	Impact
Automated Collection	Commonly Used Port	Activate Firmware Update Mode	Brute Force I/O	Damage to Property
Data from Information Repositories	Connection Proxy	Alarm Suppression	Change Program State	Denial of Control
Detect Operating Mode	Standard Application Layer Protocol	Block Command Message	Masquerading	Denial of View
Detect Program State		Block Reporting Message	Modify Control Logic	Loss of Availability
I/O Image		Block Serial COM	Modify Parameter	Loss of Control
Location Identification		Data Destruction	Module Firmware	Loss of Productivity and Revenue
Monitor Process State		Denial of Service	Program Download	Loss of Safety
Point & Tag Identification		Device Restart/Shutdown	Rogue Master Device	Loss of View
Program Upload		Manipulate I/O Image	Service Stop	Manipulation of Control
Role Identification		Modify Alarm Settings	Spoof Reporting Message	Manipulation of View
Screen Capture		Modify Control Logic	Unauthorized Command Message	Theft of Operational Information
		Program Download		
		Rootkit		
		System Firmware		
		Utilize/Change Operating Mode		

출처: MITRE (2020)

ATT&CK 매트릭스에서는 전술과 기술의 관계를 시각적으로 확인할 수 있다. 예를 들어, 전술 중에서 억제 대응 기능(Inhibit Response Function)¹⁷⁾은 경보 억제(Alarm Suppression), 프로그램 다운로드(Program Download), 기기 재시작/종료(Device Restart/Shutdown)와 같은 일련의 기술이 사용된다. 즉 이들 기술을 사용하여 시스템의 대응 기능(Response Function)을 억제하려는 목표를 달성할 수 있음을 의미한다.

¹⁷⁾ 공격 대상의 고장, 위험 또는 안전하지 않은 상태에 대한 시스템의 대응 기능을 동작하지 못하도록 방해하는 기술을 의미한다.

전술은 “왜(why)”에 해당한다. 즉 공격자의 전술적 목적으로서 공격 활동을 수행하는 이유를 의미한다. 일반적으로 공격자의 목표가 변하지 않는 경우에 전술도 크게 변하지 않는다. ATT&CK 구조에서 전술은 태그(tag)로 나타내는데, 임의의 기술은 하나 이상의 전술 태그를 가질 수 있다. ATT&CK과 달리 ATT&CK for ICS의 전술은 세분되어 있지 않다. ICS의 특징에 맞는 새로운 전술이 추가되어 있다. ICS에 고유한 두 가지 새로운 전술은 억제 대응 기능(Inhibit Response Function)과 손상 프로세스 제어(Impair Process Control)이다. 이러한 전술은 ICS 환경에서 악의적인 영향을 지속하고 증가시키는 것을 목표로 한다. 이외에도 새로운 전술들이 ICS 영역에서 수행되는 공격 활동과 기법을 나타내기 위해 지속적으로 만들어 질 수 있다.

기술은 “어떻게(how)”와 “무엇(what)”에 해당한다. 전자는 공격 행동의 방법이고 후자는 공격 행동의 결과이다. 기술 객체(technique object)의 구조는 <표 3-2>와 같다.

표 3-2 ATT&CK for ICS 매트릭스 중 기술(Techniques)의 주요 항목

Data Item	설명
Name	기술의 명칭
Tactic	기술을 구분하는 식별자 (양식: T####)
Data Sources	정보의 수집원 (예, 패킷 수집, 파일 모니터링)
Description	기술에 대한 정보
Asset	기술이 적용되는 자산
Contributor	기술 항목 개발에 기여한 기관/개인
Procedure Examples	기술이 시스템에 적용되는 예시
Mitigation	기술의 적용을 통제하는 방법

출처: MITRE (2020)을 참조하여 재작성

이 중에서 자산(asset)은 ATT&CK에는 없고 ATT&CK for ICS에만 있는 항목이다. 자산은 크게 기능(function)과 플랫폼(platform)으로 구분된다. 먼저 기능은 퍼듀 모델에서 구분하는 기능 수준을 의미한다. 플랫폼은 ICS 자산의 하드웨어와 소프트웨어를 의미한다.

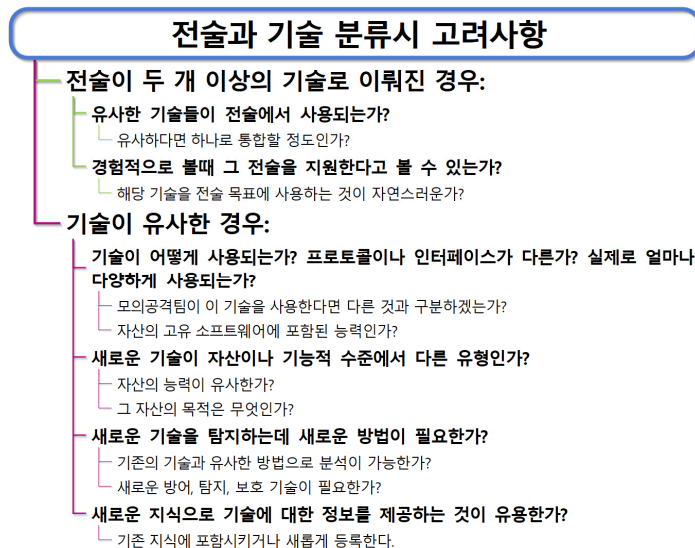
2. ATT&CK for ICS의 활용

MITRE ATT&CK for ICS는 무기체계에 대한 사이버 위협을 이해하고 가시화하는데 활용될 수 있을 뿐만 아니라 사이버 공간과 다영역 기동을 나타내는 데에도 활용될 수 있다.

가. 새로운 기술을 ATT&CK for ICS에 추가

새로운 공격 활동이 식별되면 ATT&CK for ICS의 기술에 추가해야 한다. 이 경우에는 새로운 기술을 추가하거나, 기존의 기술을 보완하는 방법을 사용한다. 이때에는 다음 사항들을 고려한다.

그림 3-6 새로운 전술과 기술 분류시 고려사항



출처: MITRE (2020)을 참조하여 재작성

예를 들어 ATT&CK의 기술에서 T830으로 정의된 중간자 공격(MITM: Man in the Middle)¹⁸⁾을 ATT&CK for ICS의 기술로 새롭게 추가하는데 필요한 고려사항을 살펴보자.

¹⁸⁾ 이 기술은 합법적인 통신이 진행되는 상황에서, 공격자가 정보를 가로채거나 악성 코드를 삽입하는 방법에 사용될 수 있다.

- 통신 당사자 사이에서 전달되는 정보에 대해 MITM 공격이 발생할 수 있다. 특히 암호화가 사용되지 않을 때 더욱 취약하다.
- 퍼듀 모델에서 제시하는 서로 다른 기능 수준 사이에서도 일어날 수 있다. 예를 들어 HMI와 단말기, 상위 수준의 응용 체계와 하위 수준의 제어 장치가 영향을 받을 수 있다.
- IT 환경과 비교해 OT 환경에서 MITM 공격은 잘 알려지지 않지만, 스텍스넷(Stuxnet)과 같이 상당한 영향을 주는 사례가 있다.
- ICS에서 MITM 공격은 PLC의 입력과 출력 인터페이스 사이와 같이 다양한 네트워크 수준에서 발생한다.
- 패킷 캡처 및 엔드포인트 분석을 통해 네트워크 수준에서 PLC 입력과 출력 사이의 MITM을 탐지할 수 있다.
- 암호 기술을 이용한 보안 통신을 이용해서 MITM을 완화할 수 있다.

이에 따라 MITM에 대해 다음과 같이 결론을 도출할 수 있다.

- 이 기술은 두 통신 단말 사이의 정보를 악의적으로 변조하는데 사용될 수 있다.
- 이 기술을 사용하기 위해서는 동일한 목적을 갖는 다수의 과정이 필요하다.
- 이 기술은 실행(Execution) 단계에서 개별 기술로 사용될 수도 있다.

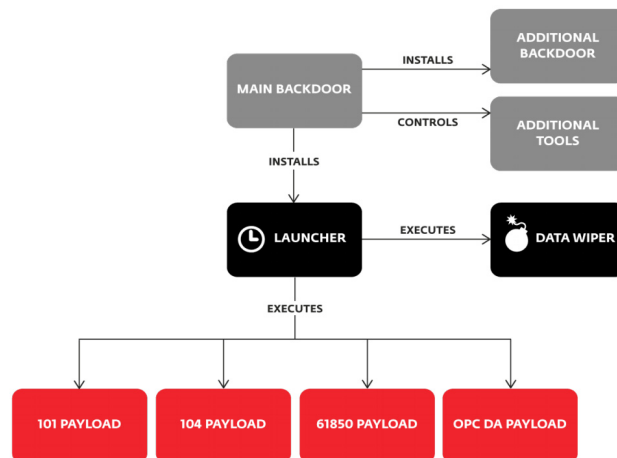
나. ATT&CK for ICS 활용 사례

실제 발생한 사이버 공격 사건 분석에 ATT&CK for ICS를 이용한 사례를 살펴본다. 2015년에 우크라이나의 전력망이 사이버 공격을 받아 22만 5천여 가구가 1시간 동안 정전이 되는 사건이 있었다. 이때 사용된 발견된 악성코드는 ‘인더스트로이어(Industroyer)’로 명명되었다. 공격자는 이 악성코드를 인터넷을 통해 우크라이나의 전력망으로 침투를 시켰다.

이 사건의 심각성은 인터넷 망을 이용하여 IT 영역으로 침투를 했고, 더 나아가 산업 제어 시스템으로 구성되어 있는 전력망을 제어할 수 있는 OT 영역으로 외부의 악성코드가 침입했다는 점에 있다. 사이버 공간의 악성코드가 사이버 공간을 통해 전달 되었으며, 물리 공간에 영향을 미치는 전력망을 통제한 것이다. 즉 사이버 공간과 물리 공간을 잇는 다영역 기동이 이뤄진 것으로 볼 수 있다.

이 공격에 사용된 인터스트로이어는 <그림 3-7>과 같이 5개의 주요 코드와 4개의 페이로드(payload)로 구성되어 있다. 이 중에서 사이버 공간과 물리 공간을 잇는 OT 영역에 영향을 미치는 코드는 메인 백도어(MAIN BACKDOOR, MainBackdoor.exe)와 런처(LAUNCHER, Launcher.exe)이다. 메인 백도어는 사이버 공간에서 악성코드가 은닉된 상태로 침투하는 역할을 담당한다. 악성코드가 설치되면 런처는 공격 활동을 수행하기 시작하는데, 실제 공격에 필요한 서비스들을 구동하는 스레드(thread)를 생성한다. 여러 스레드 중에서 전력망에 직접적인 영향을 주는 OT 영역에서 활동하는 스레드는 4개의 페이로드 중에서 3개의 페이로드 101 PAYLOAD, 104 PAYLOAD, 61850 PAYLOAD을 사용하는 것으로 분석되었다.

그림 3-7 인터스트로이어(Industroyer)의 주요 코드와 역할



출처: Cherepanov (2017)

그림 3-8 ATT&CK for ICS – Industroyer TTP

Initial Access	Execution	Evasion	Discovery	Collection	Inhibit Response Function	Impair Process Control	Impact
Data Historian Compromise (T0810)	Command-Line Interface (T0807)	Masquerading (T0849)	Control Device Identification (T0808)	Automated Collection (T0802)	Activate Firmware Update Mode (T0800)	Brute Force I/O (T0806)	Denial of Control (T0813)
			Network Connection Enumeration (T0840)	Role Identification (T0850)	Block Command Message (T0803)	Masquerading (T0849)	Denial of View (T0815)
			Remote System Discovery (T0846)		Block Reporting Message (T0804)	Service Stop (T0881)	Loss of Control (T0827)
			Serial Connection Enumeration (T0854)		Block Serial COM (T0805)	Unauthorized Command Message (T0855)	Loss of Safety (T0880)
					Data Destruction (T0809)		Loss of View (T0829)
					Denial of Service (T0814)		Manipulation of Control (T0831)
					Device Restart/Shutdown (T0816)		Manipulation of View (T0832)

출처: IGLOO (2021)

이러한 메커니즘을 ATT&CK for ICS로 재구성한 것이 <그림 3-8>이다. 각 악성코드의 동작과 공격 목적, 그 결과를 사이버 킬체인의 프로세스에 맞춰 매핑하였다.

IV. ATT&CK for ICS와 사이버전 다영역 기동

1. 다영역 기동의 특징

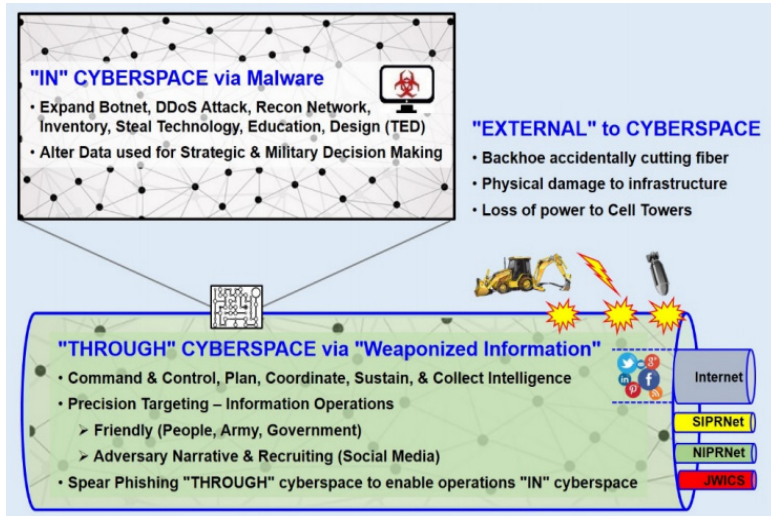
가. 수단과 목적으로서의 사이버 공간

현대전은 사이버 공간을 제5의 전장으로 인식하고 있다. 그래서 현재 군사전략에서는 사이버 공간을 군사작전의 수단과 목적으로 바라보며 관련된 교리와 전술을 개발하고 있다. <그림 4-1>은 미 육군의 교리에서 사이버 공간을 바라보는 관점을 설명하고 있다.

첫째 ‘사이버 공간에서(in Cyberspace)’는 사이버 공간에서의 기동을 의미한다. 예를 들어 사이버 공격에 사용되는 봇넷(botnet)의 설치, 서비스 거부 공격 수행, 네트워크

정찰, 표적의 목록화와 같은 공세적인 활동뿐 아니라, 악의적인 정보 변조, 의사 결정 체계의 교란도 여기에 해당한다.

그림 4-1 다영역 기동의 개념



출처: U.S. Army War College (2018)

둘째 ‘사이버 공간을 통해(through Cyberspace)’는 사이버 공간에서 사이버 공간으로, 또는 사이버 공간에서 물리 공간으로의 기동을 의미한다. 즉 사이버 공간에서 사이버 공격 무기를 전달하는 것과 사이버 공간을 교두보 삼아 물리 공간에 영향을 미치는 다영역 기동을 의미한다. 특히 다양한 네트워크를 통해 실제 사이버 공간을 확장시키는 역할을 포함하다. 예를 들어 대륙간 해저 케이블로 연결된 유선 네트워크를 이용해서 지구 반대편에서 사이버 작전을 수행할 수도 있고, 무선과 위성 네트워크를 이용하면 이동 중에 지상의 고정 통신망이 없이도 사이버 공간을 확장하여 사이버 공간을 만들어 낼 수 있다. 앞에서 언급한 ‘사이버 공간에서’ 수행하는 작전 활동을 지원하는 역할도 한다. 뿐만 아니라 사이버 공간에서 사이버 공격 무기를 IT 영역으로 전달하고, IT 영역에서는 OT 영역으로 수평 이동(lateral movement) 함으로써 산업제어시스템을 통제하고 물리 공간에 영향력을 미칠 수 있다.

셋째, ‘사이버 공간으로(to Cyberspace)’는 물리 공간에서 사이버 공간으로의 기동을 의미한다. 이것은 미 육군의 CEMA 활동 중에서 지상군이 작전 지역에서 적의 사이버

공간 활동을 억제하기 위해 물리적으로 네트워크 장비를 통제하는 것을 예로 볼 수 있다. 또는 심해 잠수정을 이용하여 해저 광케이블에 감청 장치를 설치하는 활동도 물리 공간에서 사이버 공간으로의 기동이 된다.

이와 같이 사이버 공간은 작전의 수단이자 목적이 되었다. 이 때문에 작전의 수행이라는 관점에서 볼 때 전력을 기동하는 다양한 유형이 나타났다. 다영역 작전이 곧 미래전의 모습이라는 맥락에서 볼 때, 군사 전력의 기동은 다영역에서의 기동으로 봐야 한다. 다영역에서 사이버 공간은 물리 공간과 상호 영향을 주고 받기 때문에 사이버 작전과 물리 작전을 수행하는 전력의 기동 역시 다영역에서 이뤄지기 때문이다. 다음 절에서는 이러한 다영역 기동의 유형을 세부적으로 살펴본다.

나. 다영역 기동의 개념과 유형

물리 공간에서는 이뤄지는 다양한 기동 유형들은 전력의 이동과 그 효과를 쉽게 눈으로 볼 수 있다. 사이버 공간에서의 기동은 어떤 개념일까? 그리고 어떻게 이뤄질 수 있을까? <그림 4-2>는 물리 공간의 다양한 기동 유형들을 사이버 공간에서 재해석한 것이다.

<그림 4-2>의 (a)는 방어자의 주의를 유도해서 경계선의 취약점을 공격하는 것이다. 예를 들어 서비스거부공격(DoS)¹⁹⁾, 피싱(phishing) 공격을 생각해 볼 수 있다.

<그림 4-2>의 (b)는 공격자가 경계선의 취약점을 악용해서 은밀하게 침투를 한 후 정보를 유출하거나, 악성코드를 감염시키고, 외부에서 내부로의 접속을 지속적으로 유지하는 하는 상황이다. 예를 들어 사이버공급망(cyber supply chain) 공격을 생각해 볼 수 있다.

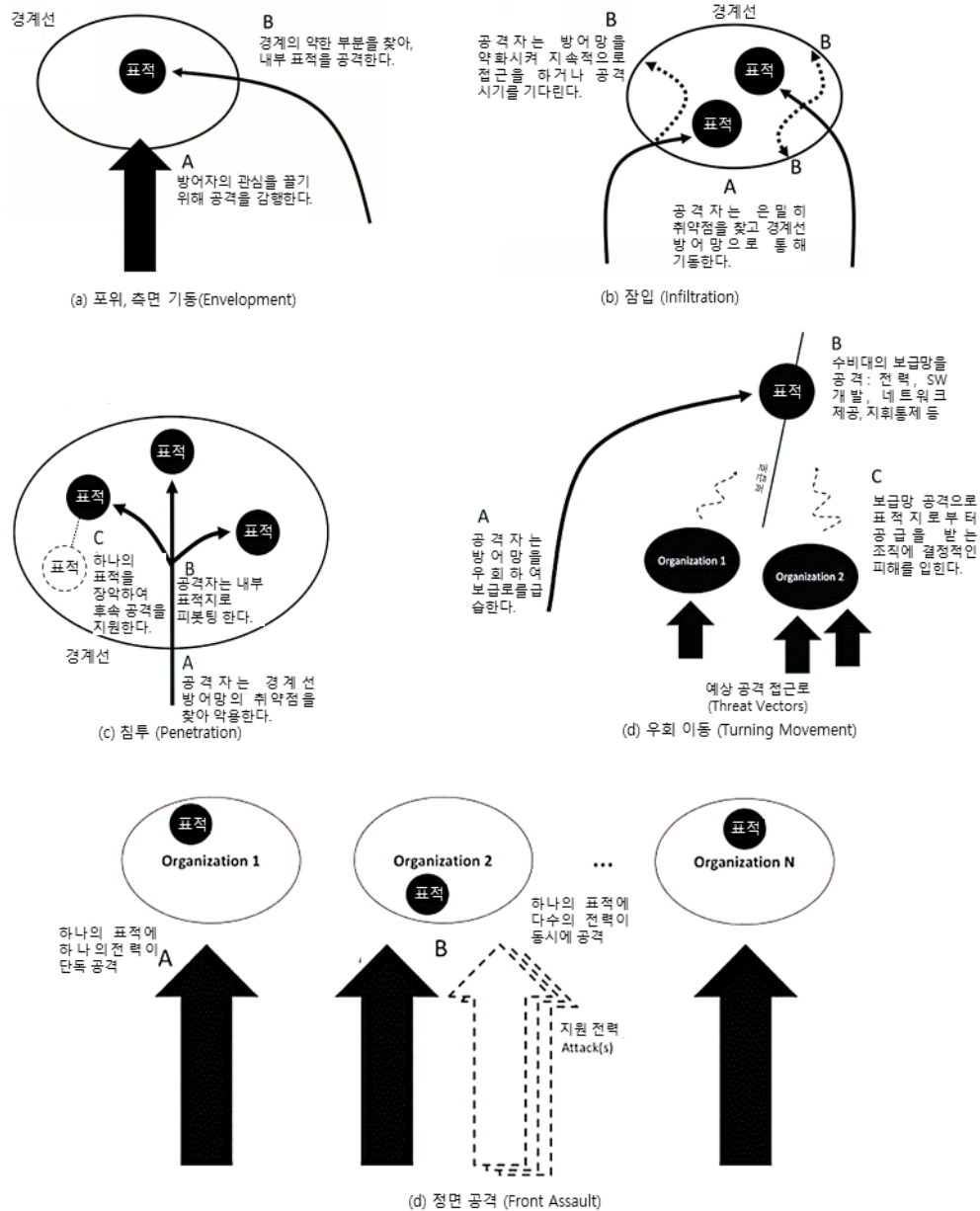
<그림 4-2>의 (c)는 소수의 정예 전력을 이용하여 특정 표적에 집중 공격을 하는 상황이다. 예를 들어, 조직의 중요인물에 대한 피싱인 웨일링(whaleing), 직원들이 자주 방문하는 취약 사이트에 대한 워터링홀 공격(watering hole attack), 시스템에서 관리자 권한을 탈취하기 위한 경쟁 조건(race condition)을 악용하는 공격, 네트워크 보안 장치의 무력화를 노리는 스위치 플러딩(switch flooding) 공격을 생각해 볼 수 있다.

<그림 4-2>의 (d)는 방어를 비교적 잘하고 있는 지역을 우회하여 상대적으로 방어가 약한 요충지를 공격함으로써 표적지를 영향을 주는 공격이다. 예를 들어 방어체계에

¹⁹⁾ DoS: Denial of Service

전원을 공급하는 전원 설비, 개발부서, 네트워크장비실에 대한 공격을 생각해 볼 수 있다.

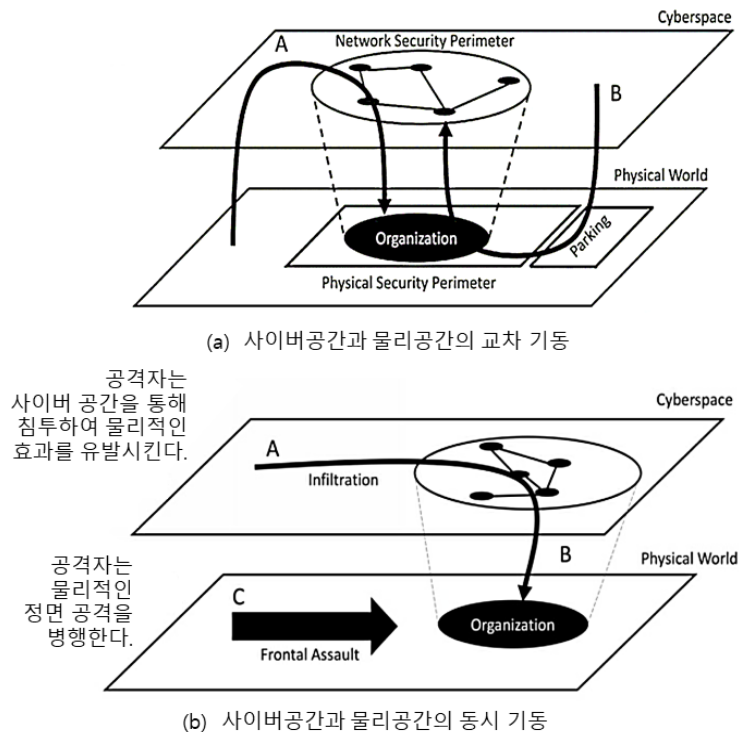
그림 4-2 사이버 공간 기동의 유형



출처: Conti (2017)을 참조하여 재작성

〈그림 4-2〉의 (e)는 압도적인 트래픽, 대역폭, 연산 능력을 이용하여 표적 시스템에 정면 공격을 감행하는 상황이다. 예를 들어, 분산 서비스 거부 공격(DDoS)²⁰, 암호 해독을 위한 전수 공격(brute force attack)을 생각해 볼 수 있다.

그림 4-3 사이버 공간과 물리 공간의 교차 기동, 동시 기동 예시



출처: Conti (2017)을 참조하여 재작성

사이버 공간에서의 기동 개념과 유형을 물리 공간과 접목하여 다영역 기동의 개념을 생각해볼 수 있다. 먼저 사이버 공간을 포함하는 다영역 작전의 가장 중요한 특성 볼 수 있는 것이 물리 공간과 사이버 공간의 상호 작용을 이용하는 교차 기동(cross-domain maneuver)과 동시 기동(concurrent maneuver)이다.

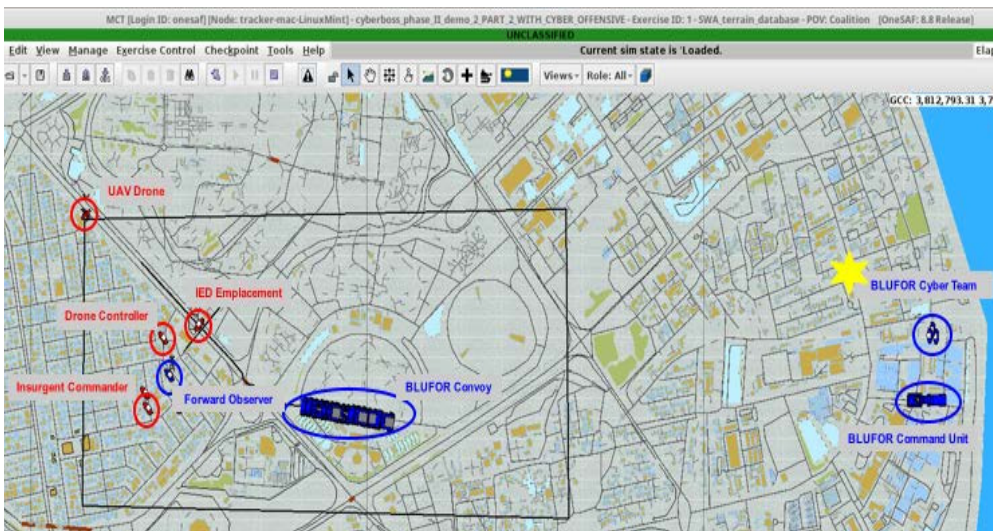
²⁰ DDoS: Distributed Denial of Service

다. 다영역 작전과 다영역 기동 예시

미 육군에서는 사이버 공간과 전자기 스펙트럼 공간의 활용을 이용하는 사이버 전자기 활동(CEMA: Cyber Electromagnetic Activity)을 정의하였다. CEMA는 미 국방부의 A2/AD(Anti-Access/Area-Denial) 전략을 미 육군의 관점에서 수용하는 개념이다. 즉 CEMA는 미 육군이 다영역의 위협에 대응하기 위한 다영역 작전 활동이며, 곧 앞에서 언급한 다영역 기동을 수행하는 활동으로 볼 수 있다.

CEMA는 크게 네트워크 작전, 공격 및 방어, 사이버 및 전자전 활동으로 구성된다. 미 육군은 여단 단위에서 CEMA를 실행할 수 있도록 부대 조직을 개편하였고, 각 여단에서는 CEMA 셀(cell)을 운영한다. CEMA 셀의 능력은 첫째, 작전지역에서 적의 인터넷 사용을 통제하기 위해 인터넷 서비스 제공자와 지역 네트워크 장비를 공격한다. 둘째, 네트워크 사용을 방해하기 위해 지역 네트워크에 대한 재밍 또는 서비스 거부 공격을 수행한다. 셋째, 이동통신 서비스를 통제하기 위해 이동통신 기지국의 위치를 탐지하고 물리적인 공격을 수행한다.

그림 4-4 사이버전력을 이용하는 다영역 작전 모의훈련 시나리오



출처: U.S. Army Research (2018)

미 육군의 CEMA를 이용하는 다영역 작전과 다영역 기동의 예를 <그림 4-4>에서 볼 수 있다. <그림 4-4>는 CEMA 능력을 갖춘 사이버 전력을 이용하여 물리 공간의

작전을 지원하는 사이버 워게임 시나리오이다. 시나리오의 개요는 다음과 같다.

- BLUFOR²¹⁾ 지휘관은 적의 드론 통제를 방해하기 위해 적의 네트워크에 대한 공격 임무를 사이버 경찰팀에게 다음과 같이 부여한다.
“OPFOR의 드론과 IDE 기폭 장치를 제어하는 시스템을 해킹하라.”
- BLUFOR 지휘관은 OPFOR 장치에 사이버 공격을 지시한다.
- OPFOR²²⁾는 BLUFOR로부터 해킹 공격을 받아 UAV 드론과 통신할 수 없게 되어 BLUFOR의 수송대를 감시하지 못하게 되며, 또한 급조폭발물(IED)를 동작시킬 수 없게 된다.
- BLUFOR 수송대는 안전하게 작전지역을 통과한다.

〈그림 4-5〉는 위의 시나리오에 대한 시스템 구성도이다. 비록 워게임을 수행하기 위해 시스템 구성도이지만, 실제 다영역 작전 수행의 개념을 잘 표현하고 있다. BLUFOR와 OPFOR은 유선과 무선으로 연결되는 상용 인터넷을 매개로 하여 서로 사이버 공간을 공유하고 있다. 앞의 시나리오와 같이 BLUFOR는 아군의 사이버 공간에서 시작해서 공공 인터넷을 거쳐 적군의 사이버 공간으로 기동한다.²³⁾ 최종 목표는 IED를 탑재하고 있는 적의 드론을 무력화하는 것이므로, OPFOR 네트워크에서 IED를 제어하는데 사용되는 Android 전화기를 공격하거나, Celluler 기지국을 우회 공격하거나, 가능하다면 IED 드론을 직접 공격할 수도 있다.

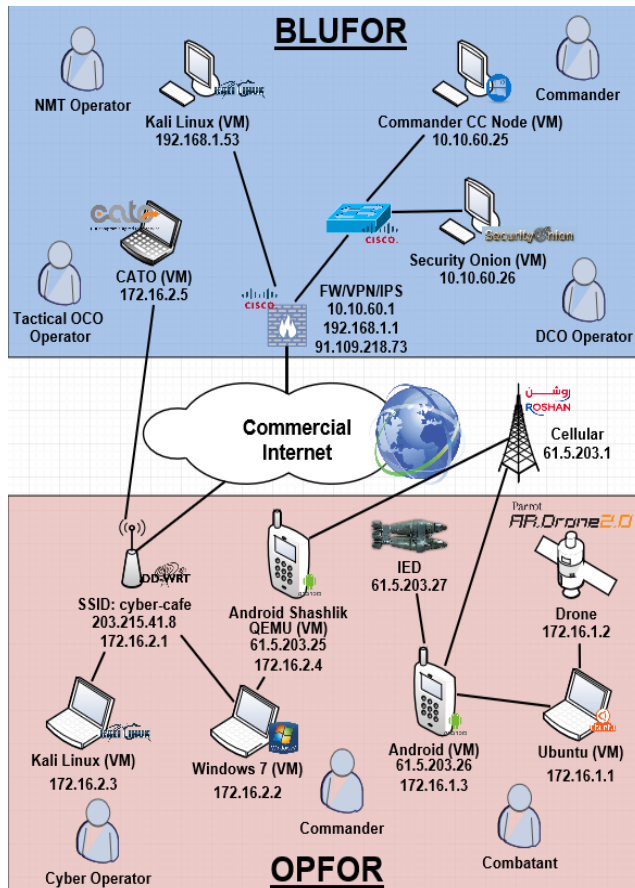
이와 같이 사이버 공간과 물리 공간은 다영역 작전에서 서로 교두보의 역할을 하기 때문에 작전 세력과 전력은 다영역 기동을 하는 것이다. 그림에서는 다영역 작전으로서 사이버 공간과 물리 공간의 다영역 기동을 위해 IT 기반의 범용 장비와 네트워크 기술이 나타나 있다. 그리고 OPFOR의 드론과 급조폭발물(IED)의 기폭 장치를 무력화하기 위해 셀룰러 (cellular) 중계기와 WiFi 중계기에 대한 원격 접속이 이뤄진다.

21) BLUFOR: Blue Force (청군)

22) OPFOR: Opposing Force (대항군)

23) 그림에서 보듯이 실제로는 VPN을 이용한 보안 통신 채널을 구성해서 터널링으로 접속할 것이다.

그림 4-5 다영역 작전 모의훈련 시나리오 시스템 구성도



출처: U.S. Army Research (2018)

2. 사이버전 다영역 기동 시나리오

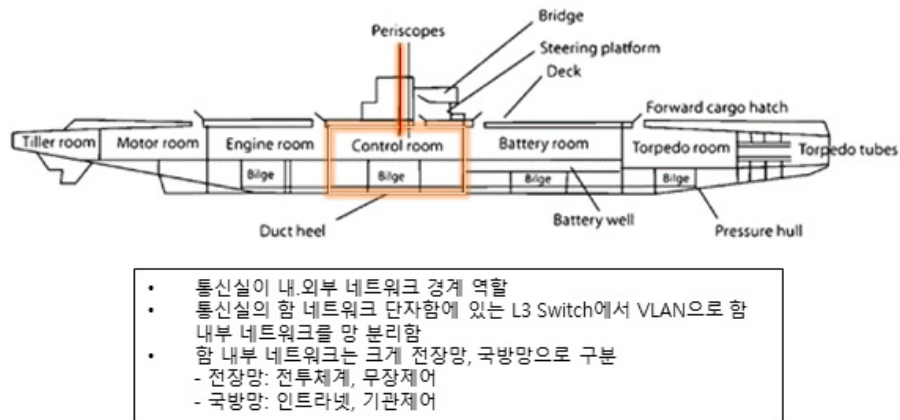
본 절에서는 사이버전 다영역 기동을 표현하기 위해 MITRE의 ATT&CK for ICS를 활용하여 가상의 잠수함을 대상으로 사이버전을 수행하는 공세적 작전 시나리오를 살펴본다.²⁴⁾

24) 본 시나리오는 본 연구자가 공동 발표한 “사이버 작전 상황도 구현을 위한 사이버 전장정보분석과 다영역 기동에 관한 연구”(이만우 등, 군사학논집, 2021)의 그림을 활용하되 설명과 논리가 보완되었다.

가. 시나리오 개요

시나리오에 사용되는 잠수함의 내부 구조는 <그림 4-6>와 같이 격실이 나뉘져 있다. 이 중에서 Control room은 잠수함의 통신실을 의미한다. 이곳에서 잠수함 내부와 외부의 네트워크가 연결되는 경계 역할을 하는 장비들이 운영된다. 함 내부의 네트워크는 전장망과 국방망으로 구분되어 있고, 전투체계와 무장제어는 전장망에 연동되어 있고, 인트라넷(intranet)과 함 운용에 필요한 기관제어는 국방망에 연동되어 있는 것으로 가정한다.

그림 4-6 가상의 잠수함 내부 격실 구성과 네트워크 개요

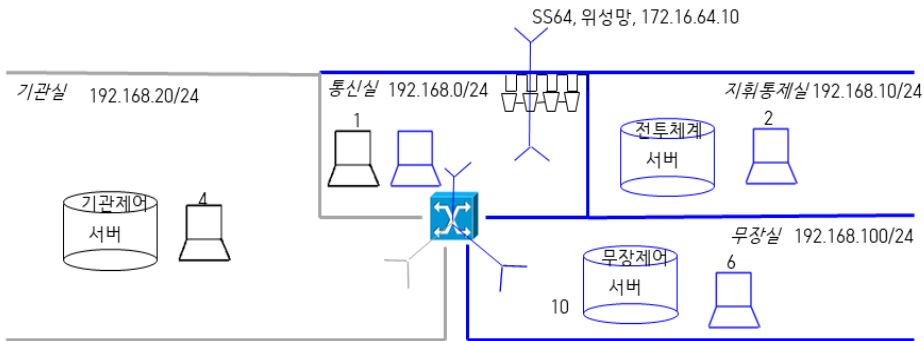


출처: 이민우 (2021) 참고

<그림 4-7>은 <그림 4-6>을 추상화해서 모델링한 그림이다. 잠수함의 외부 통신은 위성망을 이용하여 외부와 네트워킹을 할 수 있는 것으로 가정한다. 함 내부의 네트워크는 통신실에 있는 2계층 네트워크 장비인 스위치(L2 Switch)를 사용하여, VLAN(Virtual Local Area Network)으로 함 내부 네트워크를 망분리를 한다.²⁵⁾

25) 모델링에 사용된 기법은 이종관(2021)의 논문을 참조하였다.

그림 4-7 가상의 잠수함 사이버 공간 모델링



출처: 이민우 (2021)을 참조하여 재작성

시나리오에서는 공격자가 VLAN 관리상의 취약점을 이용하는 2계층 네트워크 공격 기법인 MAC(Medium Access Control) 테이블 공격, VLAN 공격을 이용할 수 있는 것으로 가정한다.²⁶⁾ 물론 이들 공격은 네트워크 장비에서 보안 설정을 통해 충분히 사전에 대응이 가능하다. 하지만 군 네트워크의 폐쇄성과 특히 잠수함 네트워크의 독립성을 맹신하여 네트워크 보안 기준선(security baseline)이 적절히 검토되지 않았다면, 2계층 네트워크 장비에 대한 보안 설정이 누락 가능성이 매우 높다.

나. ATT&CK for ICS로 시나리오 표현

앞서 살펴본 시나리오를 ATT&CK for ICS를 이용하여 표현하기에 앞서 <표 4-1>과 같이 ATT&CK for ICS의 각 단계별 주요 활동을 가정하였다.

표 4-1 ATT&CK for ICS를 이용한 시나리오 구성

Step	주요 활동
Initial Access	• 상용 위성망 중계국 네트워크 접근
Execution	• 잠수함의 위성통신 단말장치의 명령라인 인터페이스에서 악성 코드 실행
Persistence	• 재접속을 위한 백도어 설치
Privilege Escalation	• 관리자 계정 및 패스워드 탈취
Evasion	• 정상적인 지휘통제 트래픽으로 위장하는데 성공

²⁶⁾ MAC 테이블 공격으로는 MAC table overflow, VLAN 공격으로는 VLAN hopping, VLAN double tagging 기법이 있다. 이외에도 DHCP와 ARP를 악용하는 공격도 사용 가능하다.

Step	주요 활동
Discovery	• 함 내부 네트워크 환경 식별 성공
Lateral Movement	• VLAN 보안 취약성 이용 전투체계망 진입 성공
Collection	• 네트워크 트래픽 분석 및 다기능콘솔의 역할 식별
Command and Control	• 함 특성과 함 행동에 맞춰 공격 시기 결정
Inhibit Response Function	• 다기능콘솔의 보안 펌웨어 교체 및 변조 성공
Impair Process Control	• 함정 제어권 탈취 성공
Impact	• 무장제어 교란 등 공격 성공

출처: 이민우 (2021)을 참조하여 재작성

* 각 단계별 세부 TTP는 공격 그룹의 속성에 따라 다양하게 구현 가능

○ 초기 접근(Initial Access)

본 시나리오에서는 상용 위성망 중계국의 네트워크를 통해 초기 접근이 가능한 것으로 가정하였다. 예를 들어 지상의 위성통제국을 대상으로 인터넷을 통해 공격을 수행하고, 위성통제국을 경유하여 해상의 잠수함으로 접근을 시도한다. ‘초기 접근’ 전술에는 <표 4-2>와 같이 총 13개의 기술이 등록되어 있다. 이 중에서 다영역 기동에 적용 가능한 것은 Drive-by Compromise를 포함하여 7개 기술이다.

표 4-2 ‘초기 접근’ 전술의 기술 목록

Data Historian Compromise	<u>Drive-by Compromise</u>
Engineering Workstation Compromise	Exploit Public-Facing Application
Exploitation of Remote Services	<u>External Remote Services</u>
<u>Internet Accessible Device</u>	<u>Remote Services</u>
Replication Through Removable Media	Rogue Master
<u>Spearphishing Attachment</u>	<u>Supply Chain Compromise</u>
<u>Wireless Compromise</u>	

○ 실행(Execution)

본 시나리오에서는 잠수함의 통신실에 설치되어 있는 위성통신 단말장치에서 명령라인 인터페이스(CLI: Command Line Interface)를 통해 악성코드를 설치하고 실행하는 것을 가정하였다. 최근 사용자들이 그래픽 유저 인터페이스(GUI: Graphic User Interface)에 익숙하고 CLI를 잘 사용하지 않는 점을 노렸다. ‘실행’ 전술에는 <표 4-3>과 같이 총 9개의 기술이 등록되어 있다. 이 중에서 다영역 기동에 적용 가능한 것은

Command-Line Interface를 포함하여 4개 기술이다.

표 4-3 '실행' 전술의 기술 목록

Change Operating Mode	<u>Command-Line Interface</u>
<u>Execution through API</u>	Graphical User Interface
<u>Hooking</u>	Modify Controller Tasking
Native API	Scripting
<u>User Execution</u>	

○ 지속(Persistence)

본 시나리오에서는 재접속을 위한 백도어 코드를 위성통제국과 잠수함의 통신실에 설치되어 있는 위성통신 단말장치에 설치한 것을 가정하였다. 잠수함이 위성통신을 상시 사용하는 것이 아니기 때문에 차후 재접속을 위한 백도어 코드가 필요하다. '지속' 전술에는 <표 4-4>와 같이 총 5개의 기술이 등록되어 있다. 이 중에서 다영역 기동에 적용 가능한 것은 Modify Program을 포함하여 2개 기술이다.

표 4-4 '지속' 전술의 기술 목록

<u>Modify Program</u>	Module Firmware
Project File Infection	System Firmware
<u>Valid Accounts</u>	

○ 권한 상승(Privilege Escalation)

본 시나리오에서는 지상 위성통제국의 단말기와 잠수함의 통신실에 설치되어 있는 위성통신 단말장치의 악성코드를 이용하여 관리자 계정 및 패스워드를 탈취하는 것을 가정하였다. '권한 상승' 전술에는 <표 4-5>와 같이 총 2개의 기술이 등록되어 있다. 권한 상승을 위해서는 2개 기술이 모두 필요하다.

표 4-5 '권한 상승' 전술의 기술 목록

<u>Exploitation for Privilege Escalation</u>	<u>Hooking</u>

○ 회피(Evasion)

본 시나리오에서는 공격코드의 내부 정찰 트래픽을 정상적인 지휘통제 트래픽으로 위장하는데 성공한 것으로 가정하였다. 이러한 ‘회피’ 전술에는 <표 4-6>과 같이 총 6개의 기술이 등록되어 있다. 회피를 위해서는 Exploitation for Evasion 등 5개 기술이 필요하다.

표 4-6 ‘회피’ 전술의 기술 목록

Change Operating Mode	<u>Exploitation for Evasion</u>
<u>Indicator Removal on Host</u>	<u>Masquerading</u>
<u>Rootkit</u>	<u>Spoof Reporting Message</u>

○ 발견(Discovery)

본 시나리오에서는 함 내부 네트워크 환경을 충분히 식별할 수 있는 것으로 가정하였다. ‘발견’ 전술에는 <표 4-7>과 같이 총 5개의 기술이 등록되어 있다. 본 시나리오에서는 함내에서 무선 트래픽은 없는 것으로 가정하여 Network Connection Enumeration 등 4개 기술이 필요하다.

표 4-7 ‘발견’ 전술의 기술 목록

<u>Network Connection Enumeration</u>	<u>Network Sniffing</u>
<u>Remote System Discovery</u>	<u>Remote System Information Discovery</u>
Wireless Sniffing	

○ 수평 이동(Lateral Movement)

본 시나리오에서는 함 내부에서 VLAN의 보안 취약성 이용하여 전투체계망에 진입하는 것으로 가정하였다. VLAN은 보안 설정이 되어 있지 않은 경우 별도의 도구 없이 VLAN hopping 공격이 가능하다. ‘수평 이동’ 전술에는 <표 4-8>과 같이 총 6개의 기술이 등록되어 있다. 본 시나리오에서는 Default Credentials 등 4개 기술이 필요하다.

표 4-8 '수평 이동' 전술의 기술 목록

<u>Default Credentials</u>	<u>Exploitation of Remote Services</u>
Lateral Tool Transfer	Program Download
<u>Remote Services</u>	<u>Valid Accounts</u>

○ 수집(Collection)

본 시나리오에서는 함 내부에서 네트워크 트래픽을 분석함으로써 공격 대상을 찾기 위해 다기능 콘솔의 역할을 식별하는 것으로 가정하였다. '수집' 전술에는 <표 4-9>와 같이 총 10개의 기술이 등록되어 있다. 본 시나리오에서는 Automated Collection 등 4개 기술이 필요하다.

표 4-9 '수집' 전술의 기술 목록

<u>Automated Collection</u>	<u>Data from Information Repositories</u>
Detect Operating Mode	I/O Image
<u>Man in the Middle</u>	<u>Monitor Process State</u>
Point & Tag Identification	Program Upload
Screen Capture	Wireless Sniffing

○ 지휘통제(Command and Control)

본 시나리오에서는 잠수함을 대상으로 공격 대상을 선정하였기 때문에, 가장 공격 효과를 높일 수 있는 시기와 방법을 선정할 필요가 있다. 이를 위해 함 특성과 함 행동에 맞춰 공격 시기 결정할 수 있는 것으로 가정하였다. '지휘통제' 전술에는 <표 4-10>과 같이 총 3개의 기술이 등록되어 있다. 본 시나리오에서는 Commonly Used Port 등 2개 기술이 필요하다.

표 4-10 '수집' 전술의 기술 목록

<u>Commonly Used Port</u>	Connection Proxy
<u>Standard Application Layer Protocol</u>	

○ 억제 대응 기능(Inhibit Response Function)

본 시나리오에서는 함 내부 콘솔의 보안장비와 콘솔의 경고 메시지를 무력화하기 위해 다기능콘솔의 보안 펌웨어를 교체하고 변조하는데 성공한 것으로 가정하였다. ‘억제 대응 기능’ 전술에는 <표 4-11>과 같이 총 12개의 기술이 등록되어 있다. 본 시나리오에서는 Activate Firmware Update Mode 등 5개 기술이 필요하다.

표 4-11 ‘억제 대응 기능’ 전술의 기술 목록

<u>Activate Firmware Update Mode</u>	<u>Alarm Suppression</u>
Block Command Message	<u>Block Reporting Message</u>
Block Serial COM	Data Destruction
Denial of Service	Device Restart/Shutdown
Manipulate I/O Image	<u>Modify Alarm Settings</u>
<u>Rootkit</u>	Service Stop

○ 손상 절차 통제(Impair Process Control)

본 시나리오에서는 특정 시기에 원하는 공격을 수행할 수 있도록 함정 제어권을 탈취하는데 성공한 것으로 가정하였다. ‘손상 절차 통제’ 전술에는 <표 4-12>와 같이 총 5개의 기술이 등록되어 있다. 함정의 전투체제와 무기체제를 대상으로 손상을 주는 공격을 수행하기 위해서는 Brute Force I/O 등 5개 기술이 모두 필요하다.

표 4-12 ‘손상 절차 통제’ 전술의 기술 목록

<u>Brute Force I/O</u>	<u>Modify Parameter</u>
<u>Module Firmware</u>	<u>Spoof Reporting Message</u>
<u>Unauthorized Command Message</u>	

영향(Impact)

본 시나리오에서는 잠수함의 무장제어를 교란하는 등의 공격이 성공하는 것을 가정하였다. ‘영향’ 전술에는 <표 4-13>과 같이 총 12개의 기술이 등록되어 있다. 승조원들이 쉽게 인지하지 못하면서 함정의 임무를 교란하는 목표를 달성하기 위해서는 Denial of Control 등 6개 기술이 필요하다.

표 4-13 '영향' 전술의 기술 목록

Damage to Property	<u>Denial of Control</u>
<u>Denial of View</u>	Loss of Availability
<u>Loss of Control</u>	Loss of Productivity and Revenue
Loss of Protection	<u>Loss of Safety</u>
<u>Loss of View</u>	<u>Manipulation of Control</u>
Manipulation of View	Theft of Operational Information

V. 결 론

본 연구에서는 사이버 공간을 포함하는 다영역 작전에서 다영역 기동을 표현하는 방법을 다루었다. 다영역 전장과 무기체계는 IT와 OT의 융합으로 과거와는 다른 모습으로 발전하고 있다. 그래서 본 연구는 급변하는 다영역 전장과 무기체계의 사이버보안 이슈에서 서로의 연결 고리를 제시하는 것을 목표로 수행되었다. 이를 위해 본 연구에서는 MITRE의 ATT&CK for ICS 프레임워크가 사용되었다. ATT&CK for ICS가 사용된 이유는 첨단 무기체계의 기술적 속성이 많은 부분에서 산업제어시스템과 유사하기 때문이다.

본 연구보고서의 2장에서는 산업제어시스템의 사이버 위협과 무기체계의 사이버 위협을 비교하였다. 산업제어시스템과 무기체계가 발전하면서 다영역 공간에서의 사이버 공격 표면이 다양해지는 점이 유사한 것에 주목하였다. 3장에서는 산업제어시스템의 참조 모델인 퍼듀 모델을 바탕으로 개발된 ATT&CK for ICS를 분석하였다. ATT&CK for ICS의 구성과 활용 방안, 활용 사례를 살펴보았다. 4장에서는 다영역에서의 다영역 기동의 특징, 개념과 유형을 정리하고, 가상의 무기체계를 대상으로 ATT&CK for ICS를 이용하여 사이버전의 다영역 기동 시나리오를 제시하였다.

미래 전장에서 첨단 무기체계는 물리 공간과 더불어 사이버 공간에서 다영역 기동에 사용된다. 국내·외에서는 다영역 기동을 수행하는 첨단 무기체계의 다영역 기동을 감안하여 개발단계에서 사이버 위협을 관리하는 방안을 추진 중이다. 군의 위험관리프레임워크(RMF: Risk Management Framework)와 사이버전자전(CEW: Cyber Electromagnetic Warfare)의 개념, 교리 개발 노력이 이와 관련되어 있다. 또한 임무기반의 사이버 위협 평가(MBCRA: Mission-based Cyber Risk Assessment)의 방법인 사이버 테이블 탑(CTT: Cyber Table- Top)도 활용이 필요하다. ATT&CK for ICS를 활용한 사이버전

다영역기동에 대한 본 연구가 이러한 군의 노력에 도움이 되고 관계기관에서 적극 활용되기를 기대한다.

참고문헌

- 강동수, 무기체계 지능화 전쟁 패러다임 변화에 준비 필요, 국방일보, 2020.
- 강동수, 이민우, "현대전에서의 사이버전 위게임 연구", 안보문제연구소, 2020.
- 안명길, 이동환, 김용현, 조완수, 김대식, 김주엽, "함정 무기체계 운용 특성을 고려한 사이버 전술 훈련장 구축 설계 및 요구성능 연구", 국방과학연구소, 2019.
- 이민우, 이종관, 임남규, 김종화, 권구형, 오행록, "사이버 작전 상황도 구현을 위한 사이버 전장정보분석과 다영역 기동에 관한 연구", 한국군사학논집, 20201.
- 이종관, 이민우, 김종화, 김중화, 오행록. "사이버 작전 군대부호 표준화에 관한 연구", 융합보안 논문지, 21(1), 149-158, 2021.
- Aaron Brantley, 2015. "Strategic Cyber Maneuver." Small Wars Journal, Octobr 17.
- Bryan Clark, Dan Patt, Harrison Schramm, "MOSAIC WARFARE: Exploiting Artificial Intelligence and Autonomous Systems to Implement Decision-Centric Operations", CSBA, 2020.
- DoD, The Department of Defense Cyber Table Top Guidebook. 2018.
- Domingo, A. and M. Parmar. Functional Analysis of Cyberspace Operations. in MILCOM 2018-2018 IEEE Military Communications Conference (MILCOM). 2018. IEEE.
- FM 3-38, Cyber Electromagnet Activities, 2018.
- Kathleen Fisher, John Launchbury, Raymond Richards, "The HACMS program: using formal methods to eliminate exploitable bugs", Philosophical transactions. Series A, Mathematical, physical, and engineering sciences, 375(2104), 2017.
- GAO, "Weapon Systems Cybersecurity", Oct. 2018.
- Gregory Conti, David Raymond, "On Cyber: Towards an Operational Art for Cyber Conflict", Kopidion Press, 2017.
- IGLOO Security. 2021. "OT와 악성코드,"(<http://www.igloosec.co.kr/>)
- JP 1-02 Dictionary of Military and Associated Terms, U.S. Department of Defense, 2010.
- JP 3-12(Cyberspace Operation), 2018.
- Katharina, L. Best, Jon Schmid, Shane Tierney, Jalal Awan, Nahom M. Neyene, Maynard A. Holliday, Raza Khan, Karen Lee, "How to Analyze the Cyber Threat from Drones", RAND, 2020.
- MITRE ATT&CK Web Page
(https://collaborate.mitre.org/attackics/index.php/Main_Page), 2020.
- Navy Cryptologic & Cyber Warfare Community Vision, 2019.
(https://www.navy.mil/strategic/CW_Community_Vision.pdf)

- NIST Special Publication 800-82 Revision 2, "Guide to Industrial Control Systems (ICS) Security", May 2015.
- Otis Alexander, Misha Belisle, Jacob Steele, "MITRE ATT&CK for Industrial Control Systems: Design and Philosophy," MITRE, 2020.
- Paul Pols, "The Unified Kill Chain", Fox-IT, 2020.
- S. Abaimnov, P. Ingram, "Hacking UK Trident", BASIC, 2017.
- Strategic Cyberspace Operations Guide, U. S. Army War College, 2018.
- T. Williams, "The Purdue Enterprise Reference Architecture," in 12th Triennial World Congress of the International Federation of Automatic control, 1993.
- U. S. Army Research, Development and Engineering Command: CyberBOSS / CyberCENTS / COBWebS Capability Demo, 2018.
- U. S. Home Land Security, "Recommended Practice: Improving Industrial Control System Cybersecurity with Defense-in-Depth Strategies", DHS 2016.

약어 정리

AI	Artificial Intelligence
ATT&CK	Adversarial Tactics, Techniques & Common Knowledge
CLI	Command Line Interface
CKC	Cyber Kill Chain
CTT	Cyber Table-Top
CVE	Common Vulnerabilities and Exposures
CWE	Common Weakness Enumeration
DARPA	Defense Advanced Research Projects Agency
DCS	Distributed Control System
DID	Defense in depth
EMS	Electro-Magnetic Spectrum
HACMS	High Assurance Cyber Military Systems
HMI	Human-Machine Interface
ICS	Industrial Control System)
IDMZ	Industrial DeMilitarized Zone
IP	Internet Protocol
IT	Information Technology
MBCRA	Mission-Based Cyber Risk Assessment
MITM	Man in the Middle
NIST	National Institute of Science and Technology
OODA	Observe, Orient, Decide, Act
OS	Operating System
OT	Operation Technology
PLC	Programmable Logic Controllers
RTOS	Real Time OS
SCADA	Supervisory Control And Data Acquisition
SoS	System of Systems
TTP	
UKC	Unified Kill Chain

안보학술논집 (제32집)

2021년 12월 인쇄

2021년 12월 발행

저 자 김현정 외

편집·발행 국방대학교 안보문제연구소

인 쇄 경성문화사

(代) 02 · 786 · 2999

ISSN 1229-3628

〈무단복사금지·한정배부〉

안보학술논집 2021 제32집



국방대학교
국가안전보장문제연구소